

한국의 대 아세안(ASEAN) 공적개발원조(ODA)정책:

‘경제협력’과 ‘개발협력’의 이중주¹⁾

손혁상* · 최정호**

I. 서론

대외원조(對外援助, Official Development Assistance: 이하 ODA) 역사에서 볼 때, 한국은 수원(受援) 대상국에서 원조 공여(供與)국으로 전환한 드문 나라중 하나이다. 한국이 빠른 시기에 원조 공여국의 지위에 오를 수 있었던 것은 국제사회의 지원에 힘입어 급속한 경제 발전을 이루었기 때문일 것이다. 한국의 경험에서처럼 ODA는 개발도상국의 경제발전과 복지를 개선할 수 있는 주요한 요소 중의 하나인

* 경희대학교 NGO 대학원 교수/ 참여연대 국제연대위원장, hsohn@khu.ac.kr

** 연세대학교 대학원 정치학과 박사과정/ 참여연대 국제연대위원회 ODA연구팀, tonyblair78@hanmail.net

1) 공적개발원조(Official Development Assistance, 이하 ODA). ODA는 원조, 대외원조, 공적개발원조, 개발협력, ODA 등의 개념으로 통용되고 있다. 현재 경제협력개발기구(OECD)에서 공식적인 용어로 사용하고 있는 것은 ODA 이다. OECD는 ODA를 “개도국에 대한 자금의 흐름(flow of financial resources)”으로 정의하고 “공적개발원조(ODA), 기타공적자금(OOF), 민간자금(PF), 비정부기관(NGOs)중여” 등 4가지로 분류하고 있다. OECD 산하 개발원조 위원회(DAC)는 ODA의 기준으로 “첫째, 공공기관 또는 그 시행기관에 의하여 개도국 및 국제기구에 공여되어야 한다. 둘째, 개도국의 경제발전 및 복지향상을 주목적이어야 한다. 셋째, 자금협력의 공여조건이 양허성을 띠어야 하며 구체적으로 증여율(Grant Element)이 25%이상이어야 한다”는 것으로 정의하고 있다(한국국제협력단 2001: 6-8). 본고에서는 ‘경제협력’을 ODA, 상업차관, 수출신용, 민간부문에 의한 직·간접 투자, 무역, 해외이주 등을 포괄하는 개념으로, ‘개발협력’은 선진국에서 개발도상국으로 공여하는 일방적인 재원의 흐름으로 사용했다.

것은 명백하다. 그러나 모든 나라가 그러하지는 않다. 국제사회의 경험에서 볼 때 ODA는 개발도상국에게 약이 될 수도 있지만, 때때로 독이 될 수도 있다.

통상적으로 ODA는 선진국이 개발도상국에 경제발전 및 복지향상을 위한 공적 자금 지원을 통해 국제 사회의 빈곤 퇴치와 불평등 완화를 목표로 한다. 1990년대 베를린 장벽이 붕괴되며 본격적으로 탈냉전 시대에 접어들자 국제사회는 기아와 질병으로 인해 인간으로서 기본적으로 누려야 할 기초적인 생활 조건들이 박탈되고 있는 개도국의 수많은 사람들을 위해 다각적인 지원활동을 수행해왔다. 이때 ODA는 국제사회의 인도적 활동을 지원하기 위한 핵심재원으로서의 역할을 담당한 것이다. ODA의 실질적인 효과에 대해서 각계의 의견이 분분하지만, ODA가 적어도 인류의 공영을 위한 ‘인도주의적 목적’을 가지고 국제사회에서 일정한 역할을 수행하고 있는 것은 사실이라고 할 수 있다.

그러나 국제사회에서 ODA가 인도주의적 목적만을 위해 활용되고 있는 것은 아니다. ODA를 공여하고 있는 선진 국가들은 인도주의적 목적 외에 정치·외교적, 경제적 목적 등 ODA를 다양하게 이용해왔다. 예컨대, 미국은 냉전 시기 공산주의의 확산을 막기 위해 터키나 그리스, 이스라엘, 인도차이나 및 중남미 등 전략적으로 중요한 국가들에 ODA 자금을 집중해서 공여했고, 9.11 테러 이후에는 전후 재건을 명분으로 이라크와 아프가니스탄 등의 국가에 ODA를 집중적으로 배분하는 등 외교·안보적 목적을 가지고 ODA를 활용해왔다. 한편 2차 세계대전의 배상 차원에서 시작된 일본의 ODA는 주로 경제적 목적이 뚜렷했다. 일본은 아시아의 경제적 패권을 목적으로 동남아시아 국가에 ODA를 집중함으로써 자원을 확보하고 수출 시장의 확대를 도모했다. 일본의 ODA 정책에 대한 국제사회의 끊임 없는 시선은 바로 이와 같은 일본 정부의 지나친 경제적 이익 추구에 기인

한다. 현실주의적 관점에서 보았을 때, ODA가 선진국의 정치경제적 이익추구를 위해 활용되고 있다는 것은 부정할 수 없는 사실이다.

ODA 신흥 공여국으로 부상한 한국은 2000년 국제연합(UN)의 ‘새천년개발목표(MDGs)’²⁾가 선언된 이후 ODA 정책의 발전적 방향을 모색하며 다각적인 노력을 하고 있는 중이다. 한국 정부는 ‘새천년개발목표(MDGs)’를 달성하기 위한 국제사회의 노력에 동참하고, 국력에 맞는 선진외교를 지향한다는 목표를 실현하기 위해 다음과 같은 구체적 목표를 발표했다. 2007년 0.07%로 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development, 이하 OECD) 국가 중 최하위에 머무르던 ODA/GNI(국민총소득) 비율을 2009년도까지 0.1%, 2015년도까지 0.25%로 확대하고, 2004년 기준 약 4억 달러인 ODA 규모를 2009년까지 약 9억 달러로 증액한다는 구체적 목표를 세워 발표했다.³⁾ 또한 2006년 4월 프랑스 파리 OECD 본부에서 열린 개발환경장관 합동회의와 OECD ‘개발원조위원회(Development Assistance Committee, 이하 DAC)’ 고위급 회의에서 그간 미루어왔던 DAC 가입 의사를 공식 표명한 이후 2010년 DAC가입을 위한 행보도

2) 새천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs). 새천년 개발목표는 2000년 9월 국제연합(UN) 총회에서 채택된 ‘밀레니엄 선언’을 통해, 빈곤퇴치를 목표로 개발위원회와 제3차 최빈국회의 성공을 위해 노력기로 합의했다. 새천년개발목표는 모든 국제연합(UN) 회원국이 달성해야할 목표를 다음과 같이 제시하였다. ① Eradicate extreme poverty and hunger: 하루 1달러 이하 인구나 기아인구를 현재의 절반수준으로 낮추기로 함. ② Achieve universal primary education: 전체 아동에게 초등교육 완전보급. ③ Promote gender equality and empower women: 모든 교육에서 성별격차제거. ④ Reduce child mortality: 5세 이하 아동의 사망률을 2/3 낮춤. ⑤ Improve maternal health: 출산사망률을 3/4 낮춤. ⑥ Combat HIV/AIDS, malaria and other diseases: 후천성 면역결핍증, 말라리아 등의 질병으로부터 보호. ⑦ Ensure environmental sustainability: 지속가능발전 원칙의 각국도입, 안전한 식수를 마실 수 없는 인구를 절반으로 낮춤, 1억 도시 빈민인구의 삭감. ⑧ Develop a global partnership for development: 개발을 위한 국제지원체제 강화, 특히 최빈국, 내륙 및 도서국가, 외채문제, 청년일자리, 필수약품, IT분야지원(배진수·강성호·한희정 2006: 27-39).

3) 경제협력개발기구(OECD)산하 개발원조위원회(DAC) 회원국의 국민총소득(GNI)/ODA 평균비율은 2007년 현재 0.31%이다(www.odakorea.go.kr).

구체화하고 있다. 한편 2007년에는 프랑스의 경우처럼 ‘항공권연대 기금’을 조성해 ODA 기금을 조성한다는 ‘한국국제협력단법’의 개정이 이루어지기도 했으며, 17대국회에서 ODA 관련 법안이 총 4개나 발의되는 등 전례 없는 입법부 차원의 노력도 전개되었다. 시민사회의 움직임 역시 활발하다. 개발 NGO 뿐만 아니라 경실련, 참여연대 등 주창형 시민단체들도 ODA 관련 활동에 나서 ODA에 대한 국민들의 관심을 촉구하고, 빈곤 퇴치와 지속가능한 사회를 위한 연구와 정책비판에 동참하려는 노력을 적극적으로 전개하고 있다.

그러나 정부, 시민사회의 적극적인 움직임에 비해 ODA에 관한 학계의 연구는 매우 미진한 상태이다. 그 이유는 ODA가 국내 및 외교 정책에서 차지하는 비중이 적기 때문일 것이다. 지금까지 한국 ODA의 현황 및 나아가야 할 바를 다룬 논문들은 양적인 측면에서 어느 정도 생산되었지만, 선행되어야 할 이론적 논의가 심도 깊게 이루어지지 못했다는 한계를 가지고 있다. 지역연구의 차원에서 개별국가의 실제 경험 사례를 분석한 연구에 있어서는 양적인 충족조차 이루어지지 못한 실정이다. 최근 지역 연구가 증가하고 있다지만, ODA에 관한 연구 결과물은 찾아보기 힘든 상황이다.

이러한 점에서 한국의 대(對) 아세안(Association of South-East Asian Nations: 이하 ASEAN) ODA 연구는 여러 측면에서 의미하는 바가 클 것이다. 왜냐하면 한국 ODA 예산의 연 평균 40% 이상이 아시아 지역에 집중되어 왔기 때문이다. 현재까지도 유상·무상 ODA를 통틀어 양적으로 높은 비중을 차지하고 있고, 향후 한국 정부의 ODA 정책에 큰 변화가 없는 한 이 지역에 대한 ODA 규모는 줄어들지 않을 전망이다. 따라서 한국의 ASEAN ODA 연구는 한국 정부의 ODA 정책을 전반적으로 이해하고 그 방향성을 가늠해 볼 수 있는 기준점이 될 것이다. 본고에서는 ASEAN 사례를 통해 한국의 ODA 목적과 우선순위가 어떤 가치 지향을 가지고 있는지 살펴보며 한국의 대

ASEAN ODA 정책을 이해하는 데 기여하고자 한다. 특히 한국 ODA가 ‘경제협력’과 ‘개발협력’의 가치 지향 중 어디에 더 비중을 차지하고 있는지 고찰하면서 한국 ODA 정책의 기조와 특징, 문제점을 평가하고, 향후 방향에 대한 시사점을 얻고자 한다.

이를 위해 본고의 2장에서는 ODA의 이론적 배경과 최근의 경향에 관해 살펴보고자 한다. 현실주의와 이상주의, 구조주의라는 주요한 이론적 스펙트럼을 고찰하면서 한국의 대 ASEAN ODA 정책을 이해하는 데 필요한 이론적 틀과 어떤 틀이 유용한 설명력을 갖는지 확인할 수 있을 것이다. 3장에서는 한국 ODA의 특징과 문제점을 고찰하려고 한다. 규모와 집행체계, 이념의 측면에서 한국 ODA 특징을 밝혀내고 이를 바탕으로 한국 ODA가 직면하고 있는 문제점을 제시하고자 한다. 4장에서는 ASEAN에 대한 한국의 ODA정책을 분석하려고 한다. 이를 위해 ASEAN의 성장과 한국과의 정치, 경제적 관계를 조망하고, 한국의 대 ASEAN ODA의 특징과 변화를 구체적으로 살펴볼 것이다.

II. ODA 정책 분석의 이론적 접근

한 국가가 처한 입장과 시대적 상황에 따라 차이는 있지만 ODA의 이론적 배경은 “정치·외교적 목적, 경제적 목적, 인도주의적 목적” 등으로 구분할 수 있다. 예를 들어, 미국의 경우는 2차 세계대전 이후 유럽에 대한 ‘유럽부흥 개발계획(Marshall Plan)’에서부터 냉전 시기 공산주의 확산을 방지하기 위한 전략의 일환으로 아시아 국가들에 공여한 ODA에 이르기까지, ‘군사적 목적’을 포함한 ‘정치·외교적 동기’가 상대적으로 강하게 작용했다. 북유럽 국가와 캐나다는 ‘인도적 목적’의 ODA를 중시하고 있으며, 일본의 경우 전통적으로 ‘경제적

실익추구'를 우선시해왔다는 평가를 받고 있다. 그러나 실제로 행해지는 한 국가의 ODA는 어느 한 목적에 국한되지 않고 세 가지 동기가 다양하게 나타난다고 할 수 있다(유장희 2005: 12-13).⁴⁾

국제적 수준에서 선진국들의 ODA 정책은 베를린 장벽의 붕괴로 인한 독일 통일, 소련의 붕괴, 동유럽 국가의 독립 등으로 인해 탈냉전기가 시작되면서 큰 전환점을 맞이하게 되었다. 냉전 시기 미국과 소련이라는 두 강대국의 대립 속에서 나타난 ODA 정책은 국제관계의 전략적 측면에서 수혜국의 '이데올로기'와 '지정학적 중요성'이 주요한 고려 요소였다. 이런 관점에서 볼 때 탈냉전 시대의 도래로 인해 ODA 규모가 축소될 것이라는 전망이 제기된 것은 당연해 보인다. 그러나 OECD 집계에 따르면, 1990년대 중반 평균 ODA 규모는 6백억 달러를 상회하였고, 2005년에는 DAC 국가의 ODA 집계만 해도 1천6억 달러가 넘는 등 양적인 측면에서 꾸준한 증가세를 유지하고 있다. 이와 같은 예상외의 결과는 유럽연합(EU)의 지역개발은행이나 기타 국제조직을 통한 다자원조(Multilateral Aid)가 상대적으로 늘고, 동유럽국가나 구소련으로부터 독립한 국가의 경제적 재건을 위한 원조 수요가 증가하는 등 탈냉전기의 변화된 국제환경에서 기인한 바가 크다.

이처럼 ODA를 제대로 이해하기 위해서는 탈냉전 시대의 변화된 국제 환경에서 전개되는 ODA 정책의 전반적 흐름을 이해하는 것이 중요하며, 이를 바탕으로 공여국의 특수성을 파악하는 것이 필요하다. 또한 양적 연구와 질적 연구를 아우르는 체계적이고 종합적인 ODA 연구가 요구된다. 그러나 지금까지의 연구는 양적 연구나 질적

4) 유장희는 "1990년대 이전의 ODA는 공여국의 경제적 안보적 이해에 따라 배분되었으며, 전략적 목적에 의한 공여가 대부분"이었다고 본다. 그러나 1990년대 이후로는 동서 이념의 대립이 완화되고 이데올로기적 요소가 줄어들면서 "수원국의 빈곤 완화와 인도적 고려가 대외원조의 더 중요하고 본질적인 요소로 대두"되었다고 보고 있다(유장희 2005: 12-13).

연구 중 한쪽으로 편중하는 경향을 보여 왔다. 예컨대 경험적 연구를 중시하는 학자들은 ODA 정책 연구 범위를 “공여국이나 수혜국에 한정하여 설명”함으로써 변화하는 국제환경 속에서 일관되게 작용하는 공여국의 원조 동기나 수혜국의 원조 요구의 변수를 설명하지 못하는 한계를 가졌다. 다른 한편 이론적 패러다임에 기반하여 질적 연구를 중시하는 학자들은 이론적 패러다임의 틀 속에서 개별 공여국의 ODA 동기를 설명함으로써, ODA 정책 및 외교의 전반적 속성을 이해하는데 도움을 주고 있으나 개별 공여국의 특수성을 간과했다고 할 수 있다.

이론적 패러다임에 기반하여 ODA 정책을 연구한 시각은 크게 ‘현실주의’, ‘이상주의’, 그리고 신맑스주의적 시각인 ‘세계체계론적 구조주의’로 구분해 볼 수 있으며, 주요 특징은 다음과 같다. 첫째, ‘현실주의’적 입장은 주로 냉전시기 ODA 동기를 설명하기 위한 이론적 틀로서, 선진국의 ODA 정책은 국가의 전략적 이해관계가 우선적으로 반영된다고 주장한다(Black 1968; Eberstadt 1988; Gilpin 1987). 현실주의적 관점에서 국제관계는 홉스(Hobbes)적인 자연 상태에 놓여 있기 때문에, 국가의 안전보장을 위한 정책이 최우선과제가 된다. 따라서 선진국의 ODA는 전략적 이해를 위한 것이며 인도주의적 구호는 명목적인 허구에 불과할 수 있다. 현실주의적 패러다임은 국가의 안전보장을 위한 군사적 힘이나 동맹관계를 중시하는 ‘고전적 현실주의’와, 경제적 차원의 중요성을 새롭게 인식한 ‘신현실주의’로 구분할 수 있다. 이때 ‘신현실주의’는 고전적 현실주의에 대한 대안적 패러다임이라기보다는 고전적 패러다임의 기본 구도 속에서 ‘경제적 힘’이 힘의 균형을 변화시킬 수 있는 주요 변수임을 새롭게 인식한 것이라고 볼 수 있다.

‘고전적 현실주의’나 ‘신현실주의’ 모두 냉전 시기 선진국의 ODA는 자본주의 국가가 소련의 우산아래 있던 공산주의 블록에 대항하

기 위한 전략적 대응 혹은 동맹의 반영으로 본다. ODA는 한 국가가 다른 국가에 일방적으로 재정적 지원 또는 상품이나 기술을 제공하는 행위이기 때문에 공여국은 ODA를 중단해도 아무런 불이익이 없는 것이 특징이다. 따라서 ODA 수원국은 공여국과 상호보완적이거나 상호의존적이라기보다는 일방적인 의존 관계를 갖게 된다. 따라서 현실주의 입장에서 볼 때 ODA는 어떤 수단보다 정치적으로 매우 위력적인 수단이라 할 수 있다.⁵⁾ 이러한 주장은 특히 제 2차 세계 대전 이후 냉전 체제하에서 폭넓게 받아들여졌다. 그러나 냉전체제 붕괴이후 냉전시기 ODA는 절대 빈곤의 해소라는 본래 목적과 상치된다는 점에서 비판을 받기도 하였다.

둘째, ‘이상주의’적 시각에서는 현실주의가 간과하는 부분, 즉 공여국의 인도주의적 실천이나 인류의 도전에 대한 국제사회의 협력을 부각시킨다(Kegley 1995; Lumsdaine, 1993; Cingranelli 1993). 이상주의적 입장을 취하는 학자들은 국제관계가 현실주의의 시각대로 국가적 이해관계에 의해서만 작동하는 것은 아니며, 특히 탈냉전의 시대에서는 국제사회의 협력이 중요한 화두임을 강조한다. 따라서 탈냉전 시기 이후 공여된 ODA는 국제사회의 공생을 위한 ‘인도적 목적’이라는 동기가 반영된 것이고, 결과적으로 제3세계의 빈곤 퇴치나 경제발전에 크게 기여할 것으로 본다.

이상주의를 주장하는 학자들은 ODA 공여 방식에 있어서도 ‘다국간(Multilateral)기구’를 통한 ODA를 선호한다. 왜냐하면 국제기구를 통한 ODA는 선진국의 압력이나 영향력에 구애받지 않고 개도국의 필요에 맞춰 보다 효과적으로 사용할 수 있기 때문이다. 물론 국제기

5) ODA는 외교관계에서 “관세, 수입 할당량, 수입금지, 통상 정지등의 경제적 조치들보다 훨씬 위협적인 조치”이다. 다른 조치들은 국가 간의 상대적인 조치이기 때문에 가령 관세나 수입금지는 상품을 수출하는 국가에게 일차적으로 커다란 타격을 줄 수 있지만, 동시에 그것을 수입하는 국가도 필요한 물량이 감소될 수 있다. 그러나 “ODA는 일방적인 조치이기 때문에 그것을 중지하여도 해당 국가에 아무런 지장이 없는” 것이 특징이다 (송영우 2002: 270-287).

구들이 제공국들의 영향력으로부터 완전히 자유로울 수 있는 것은 아니며, 많은 국제기구들은 강대국의 영향력 아래에 있다. 따라서 ODA 공여국들은 자국의 이익이 잘 반영되는 국제기구를 택할 것이다. 그럼에도 불구하고 이상주의 학자들은 개별 국가 간의 ODA는 정치적 이해관계에 긴박되어 있는 정도가 더욱 심하기 때문에 다자간 ODA가 보다 효율적이라고 주장한다. 또한 ODA의 지리적 분배와 관련해서도 이상주의자들은 각 선진국들이 자국의 이해관계를 떠나 후진국들에게 공평하게 분배할 것을 주장하고 있다.

셋째, ‘구조주의’는 냉전시대의 ‘중속이론’과 월러스타인(Wallerstein)의 ‘세계체계론’에 기반하고 있다. ‘구조주의’는 경제적 변수를 가지고 국가 사이의 착취적 관계를 설명하는 이론으로서, 구조주의를 주장하는 학자들은 ODA가 선진국이나 수혜국 지배엘리트의 권력 강화를 위한 도구라고 비판한다(Wood 1986; Hayter & Watson 1985). 따라서 현재의 국가 간 ODA는 후진국 시민들에게는 크게 도움이 되지 못할 것이며, 오히려 선진국인 중심부 국가와 제3세계의 주변부 국가 간 경제적 불평등을 심화시킬 것으로 본다. 구조주의적 입장은 현재의 구조적 불평등 관계를 해소하기 위해서 국가적 이해관계를 반영하지 않는 국제기구가 경제적 자원의 재분배 역할을 담당해야 한다고 주장한다. 즉 구조주의 학자들은 현재의 국가 중심 ODA 체제를 변화시키는 것이 현재의 불평등을 줄일 수 있는 대안이라고 보고 국제기구를 통한 ODA를 통해 선진국과 후진국의 차이를 좁혀야 한다고 주장하는 것이다. 그들이 국제기구를 선호하는 이유는, 선진국의 압력이나 영향력에 비교적 덜 구애받고, 개도국의 필요에 맞춰 보다 효과적으로 사용할 수 있기 때문이다.

〈표 1〉 ODA의 특징에 관한 이론적 검토

구 분	현실주의	이상주의	구조주의	
특 징	원조목적	국가안보	상호호혜	선진국과 개도국의 격차 해소
	추구방법	공여국의 독자적 결정강조	공동의 원조 노력	후진국 수요에 따른 방식
	공여방식	양자 원조방식	국제기구	국제기구
	지리적 배분	공여국의 국가정책상의 필요에 따라 결정	공평분배	최빈국에 중점

출처: 나윤정 1996: 17 (필자 재정리).

Ⅲ. 한국 ODA의 현황과 특징

한국전쟁이 끝난 이후 한국은 국제사회에서 대표적인 ODA 수원국이였다. 한국은 경제 발전의 재원(財源)을 전적으로 ODA에 의존했다. 국가 주도의 경제성장을 지속해 온 한국은 1980년대 이후 ODA 수원국에서 공여국으로 전환되었다. 국제사회에서 불과 30년 이라는 단기간에 ODA를 지원받는 국가에서 지원해 줄 수 있는 국가로 발전한 국가는 드물다. 그렇기에 한국의 경험은 다른 개발도상국들에게 경제 발전의 모범이 되고 있다. 그러나 다른 한편 한국 ODA를 둘러싸고 비판의 목소리도 높다. 대표적인 지적은 한국이 독자적인 원조 이념이나 철학이 부재한 채로 일본의 ODA 집행체계나 정책을 그대로 따르고 있다는 것이다. 일본국제협력단(JICA)의 조직을 그대로 모방한 한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency, 이하 KOICA)의 창설은 그러한 지적의 상징적 사례이다.

한국의 ODA는 ‘규모’, ‘집행체계’, ‘이념’이라는 관점에서 다음과 같은 특징을 가지고 있다. 첫째, 한국 ODA는 1991년 6천만 달러에서 2006년 4억 4천만 달러로 크게 증가했으나, ODA/GNI 대비 규모는

2001년 이후 0.07% 수준에 불과하다. 이는 2007년 OECD DAC 국가의 평균 0.31%와 비교하면 매우 적은 수준이다. 2004년 발표한 정부가 발표한 ‘국가재정운용계획 2005-2009’에 따르면, 2009년까지 ODA 규모를 현재의 두 배인 GNI 대비 0.1% 수준(약 10억불)으로 증액할 계획이다. 또한 정부는 2005년 11월 11일 발표한 “ODA 개선 종합대책”을 통해 새천년 개발계획(MDGs) 달성 연도인 2015년을 목표로 ODA 규모를 GNI 대비 0.25%(현 DAC 평균) 수준으로 확대한다는 방침을 명시했다. 한국 정부는 2007년의 6,460억 원의 ODA 예산에서 56.1%를 증액한 1조 85억 원을 2008년 ODA 예산으로 확정했다. 1조 원의 ODA 예산은 양자간 ODA에 7,000억 원, 다자간 ODA에 3,000억 원이 지원될 예정이다.⁶⁾ 그러나 한국 정부의 야심찬 계획에도 불구하고 UN이 2010년까지 ODA/GNI 대비 0.5%, 2015년까지 0.7% 를 권고하고 있다는 것을 감안하면 양적인 측면에서 큰 격차가 존재한다(권율 외 2006; 이창재 1995; 조용균 2006).

〈표 2〉 한국 ODA의 집행체제⁷⁾

협력 형태		실시 기관	주무부처
양자간	무상원조	한국국제협력단 (KOICA)	외교통상부
	유상원조: 개발협력차관(EDCF)	한국수출입은행	기획재정부
다자간	국제기구출자금: 국제부흥개발은행(IBRD), 아시아개발은행(ADB) 등 국제개발금융기관	한국은행	기획재정부
	국제기구 분담금: UN 등	외교통상부	외교통상부

출처: KOICA 2001 (필자 재정리).

6) 매일경제 2008년 1월 10일 기사(www.mk.co.kr, 2008년 3월 19일 검색).

7) ODA를 담당하고 있는 정부부처는 외교통상부의 경우 국제경제국 개발협력과, 기획예산 담당관실에서 담당하고 있다. 현재의 기획재정부로 통합되기 이전 기획예산처의 경우 법사행정예산과, 예산총괄과, 예산기준과 에서 담당했고, 재정경제부의 경우 경제협력국 개발협력과, 한국수출입은행은 경협기금부에서 담당했다. 국회의 경우 국정감사는 ‘통일외교통상위원회’에서 담당하고 있고, 예산 및 결산의 집행은 ‘예산결산위원회’에서 담당하고 있다.

둘째, 한국 ODA의 집행체계는 유상 ODA와 무상 ODA가 ‘이원화’되어 있는 특징을 가지고 있다. 아래 《표 2》를 통해서도 살펴볼 수 있는 것처럼 현재 유상 ODA는 기획재정부의 관할하에 ‘한국수출입은행’에서 집행하고 있고, 무상 ODA는 외교통상부의 관할하에 ‘한국국제협력단(KOICA)’이 전담하고 있다. 이처럼 이원화된 ODA 집행 체계는 외무성(外務省)과 재무성(財務省)으로 이원화 되어 있는 일본과 같다(이태주 2003; 장현식 2005).

또한 한국은 2005년을 기준으로 전체 ODA 예산의 52.4%에 해당하는 390백 만 달러는 40개의 지자체 및 정부부처에서 각각 담당하고 있다. 이처럼 한국 ODA는 일관된 철학이나 방향이 없는 가운데 분산되어 있다. 이에 시민사회에서는 일관된 ODA 정책에 대한 통합과 조정의 역할이 필요함을 주장하고 있는 상황이다. 정부도 ODA 집행체계가 일원화 되지 못했다는 문제점을 인식하고 국무총리실 산하에 ODA의 사업선정, 집행, 평가에 관한 조정역할을 목적으로 한 ‘국제개발협력위원회’를 2005년 설치하였으나 기대에 미치지 못하고 있다는 평가를 받고 있다.

셋째, ODA 예산이 ‘원칙’과 ‘이념’의 정립없이 집행되어왔고(권을외 2006; 이태주 2003; 조한승 2005), 특히 한국 기업의 시장진출에 과도하게 이용되어 왔다는 점을 지적할 수 있다(심상정의원실 2005). 지금까지 한국 ODA는 “한국기업 진출의 교두보가 되거나 한국 상품의 구매와 연계짓는 형태인 구속성 원조(Tied Aid)가 주를 이루었으며, 인도적 지원과 비구속성 원조(Un-tied Aid)의 비중이 OECD/DAC 기준에 크게 못 미치고 있다”(정창호 2005; 조용균 2006). “수혜대상국의 선정” 역시 마찬가지이다. 대부분의 선진국에서 수혜대상국의 선정은 국민총소득(GNI)을 기준으로 분류한 OECD DAC의 수원국 구분을 따른다. OECD/DAC 에서는 주요 지원 대상으로 “49개국의 최빈국(LDCs)과 저소득국(LICs) 그룹”을 권고하고 있고, 실제로 DAC

에 가입한 국가들은 이들 국가에 대해 ODA를 집중하고 있는 추세이다. 그러나 한국의 경우는 국제 기준과 매우 동떨어져 있다. ODA의 질을 평가하는 주요 잣대 중의 하나인 무상 ODA의 실태를 통해서도 그 사실을 확인할 수 있다. KOICA 무상협력사업 상위 10대 수원국을 살펴보면 필리핀, 중국, 태국 등 중저소득국(LMICs)이 높은 비중을 차지하고 있다. 중저소득국가(LMICs)가 최빈국(LDCs)인 캄보디아, 라오스 등보다 우선순위에 있는 것이다. KOICA의 2006년 개도국 소득 수준별 지원을 살펴보면 중저소득국(LMICs)이 59.2%, 최빈국이 16.2%, 저소득국이 11.5%였다.⁸⁾

지금까지 살펴본 한국 ODA의 특징을 토대로 한국 ODA의 문제점은 ‘규모의 협소함’, ‘이념 및 법률의 부재’, ‘집행기능의 취약’, ‘경제협력 중심’ 등으로 요약할 수 있다. 첫째, 경제력에 비해 ODA의 예산 규모가 작다는 점이다. 한국에서 KOICA는 유일한 무상 ODA 공여 기관이지만 이미 지적한 것처럼, 아시아의 ‘중저소득국가(LMICs)’에 예산이 집중되어 있다. 이러한 문제점이 발생하는 일차적인 원인은 ODA 예산 규모가 작기 때문이다. 국제사회에서 UN이 권고하는 ODA 예산은 ODA/GNI 비율이 0.7% 인데 반해, 한국은 2007년 기준으로 0.1%에도 미치지 못했다. 이는 한국과 경제 규모가 비슷한 국가의 지원 수준에도 미달하는 수준이며 통상 원조 규모에 영향을 미치는 주요한 변수들인 국가, 인구 규모나 소득수준, 그리고 국가 전체의 이념 성향이나 전통 등 정부 정책의 지향성 등을 고려해 보았을 때 국가적으로 적절한 규모로 거론되는 0.25%(박복영 2007: 11-22)의 절반에도 못 미친다. 이에 한국 정부는 2009년 까지 ODA/GNI 비율 0.1%를 달성하고자 하고 있지만, 이러한 의지를 뒷받침할 만한 구체적인 재원 확보 노력은 뚜렷해 보이지 않는다.

8) 한국국제협력단 홈페이지(<http://www.koica.go.kr/devaid/koraid/stats/index.html>, 2008년 4월 20일 검색).

둘째, 한국 ODA는 법률과 헌장이 없기 때문에 ODA 집행의 기준이 마련되어 있지 않다. 실제로 외교통상부는 2003년 ODA 정책의 일관성을 도모하고, DAC 가입에 필요한 제도적 측면을 보완하기 위해 ‘국제협력개발법’의 제정을 추진했으나, 현재 까지 표류하고 있다. 외교부가 제정을 시도한 ‘국제협력개발법’은 “ODA 총괄·조정 부처를 외교부(무상 ODA)와 기획재정부(前 재정부, 유상 ODA)로 명확하게 이원화하고 외교부가 중기 계획을 수립하며, ODA 관련 제도적 측면의 선진화” 등의 내용을 담고 있다. 하지만 이 법은 제정 움직임과 동시에 관련 부처와 기관 대다수의 반발을 샀다.⁹⁾ 이들 정부부처들이 반발한 이유는 ODA 사업을 외교부가 총괄·조정하는 것에 대한 반대 및 구체적인 법 제정이유 미흡 등이다. 가장 최근에 정부가 밝힌 입법 계획은 2005년 11월 ‘대외원조 개선 종합대책’을 통해서 밝힌 ‘대외원조법’ 방침인데, 정부는 ‘대외원조법’을 제정하여 유상·무상원조를 포괄하는 원조이념 및 전략, 관련기구 설치 등의 내용을 담고자 했으나 뚜렷한 성과를 나타내지 못하고 있다.

셋째, ODA 정책을 담당하는 중앙부처와 실제 집행기관의 “정책기능이 취약”하다는 것을 지적할 수 있다. 네델란드의 경우 "ODA 담당자만 800여 명에 달하고 있어서 한국과는 비교가 안 된다"는 점에 주목하면서 한국 ODA의 문제점으로 "담당부처 및 기관의 정책 기능이 취약"하다는 연구(권 울 2005)가 나올 정도로 한국 ODA 정책의 집행과 관리 수준은 매우 낮다. ODA에 대한 예산이 증가할수록 ODA가 어떤 철학을 가지고, 어떻게 집행되고 있는지 체계적 관리가 이루어지지 않는다면 ODA 예산에 국민의 세금이 왜 들어가야 하는지 설득하기 어려울 것이다. 이런 관점에서 ODA 집행에 대한 개선

9) 2003년 당시 이 법에 대해 제정 반대 의견을 밝힌 부처·기관은 재정경제부(現 기획재정부), 산업자원부, 정보통신부, 보건복지부, 건설교통부, 기획예산처(現 기획재정부), 국가정보원, 한국수출입은행 등 총 8곳이다.

없이 ODA 규모를 10억 달러 규모로 늘린다면 더 큰 문제라는 우려가 설득력을 얻게 되는 것이다.

마지막으로, '수혜 대상국' 선정이 '경제협력 중심'으로 이루어지고 있다는(KOICA 1998: 8) 점을 들 수 있다. 한국의 ODA는 경제적 목적을 중심으로 차관을 공여하는 유상 ODA 뿐만 아니라, 인도적 목적을 중심으로 공여되고 있는 무상 ODA 조차 '경제협력'을 중심으로 고려되고 있다. 아래 《표 3》에 나타난 것처럼 한국 ODA 예산은 1998년을 기준으로 살펴보면 '경제적 요인'의 비중이 40%를 차지했고, 자원을 많이 수입하는 국가와 같은 '국별특수관계' 변수가 20%나 고려되었다. 물론 2000년대 이후 KOICA는 3년의 '중기계획' 및 중점지원국에 대한 '국별원조계획'을 통해 수혜 대상국을 선정하고 있으나, 수혜 대상국 선정이 '경제협력'을 중점적으로 고려되고 있다는 것을 부인할 순 없다.

〈표 3〉 한국 ODA의 예산 배분 요인

배분요인	변 수	가중치	적용방법	일본과의 비교
경제적요인	교역규모	30%	일반배분기준(80%)	30%
	무역수지	10%		관계미약
인도주의적요인	소득격차	20%		21%
특별배분요인	계량화부분	20%	국별특수관계고려	
	비계량부분	20%		
계		100%		

출처: KOICA 1998: 8.

IV. 한국의 ASEAN ODA: 경제협력의 외교정책

1. ASEAN과 한국

ASEAN은 냉전시기 이념의 갈등으로 야기될 분쟁을 예방하고 지역 차원의 안보를 강구하기위해 1967년 창설되었다. 설립 회원국인 말레이시아, 인도네시아, 태국, 필리핀, 싱가포르 외에 1984년 브루나이, 1995년 베트남, 1997년 미얀마와 라오스, 1999년 캄보디아가 가입하면서 총 10개국이 되었다. ASEAN은 1980년대와 1990년대에 걸쳐 연평균 7-8%의 고도성장을 이루었다. ASEAN의 총인구는 약 5억 명에 이르며, 국내총생산(GDP)을 모두 합하면 약 1조 달러를 상회할 정도로 급성장했다. 1997년 태국에서 촉발된 동아시아 외환위기가 확산되면서 경제 성장이 약화될 것으로 예상되었지만, ASEAN 국가들은 외환위기를 잘 극복해 냈다는 평가를 받고 있다. 특히 ASEAN 국가 중 2000년대 이후 주목할 만한 변화는 사회주의 체제 전환국들에서 나타나고 있다. 그 중에서도 베트남과 캄보디아는 연평균 8% 이상의 성장을 기록하며 CLMV(캄보디아, 라오스, 미얀마, 베트남) 국가들의 성장을 이끌고 있다.

ASEAN 회원국의 주요 경제지표를 통해 파악할 수 있는 ASEAN의 특징은 1인당 국민총소득(GDP)이 3만 달러가 넘는 브루나이, 3만 달러에 근접한 싱가포르에서 부터, 약 450달러에 달하는 캄보디아, 200달러에 불과한 미얀마에 이르기까지 국가별 빈부 격차가 크다는 점이다. 기존의 회원국인 ASEAN 6(싱가포르, 태국, 필리핀, 말레이시아, 인도네시아, 브루나이)는 2차 산업과 관광, 서비스 중심의 3차 산업 비중이 비교적 높은 데 반해, 후발 회원국인 CLMV(캄보디아, 라오스, 미얀마, 베트남) 국가들은 1차 산업인 농업에 대한 비중이 높다. 따라서 후발 회원국(CLMV) 국가들의 경제 수준은 기존의

ASEAN 국가들보다 비교적 낮다(《표4》 참고). 따라서 후발 회원국들은 기존 ASEAN 회원국들이 경제발전을 추진하는 데 원동력이 되었던 외국인직접투자(Foreign Direct Investment, FDI)와 ODA 유치를 위해 노력하고 있다. 현재 후발회원국들은 경제발전을 도모하는 데 있어서 “선진국의 ODA를 활용해 사회간접시설을 구축하고 인적자원을 육성하고 있다”(권율 2007: 23-27)는 평가를 받고 있다.

〈표 4〉 ASEAN 회원국의 주요 경제지표(2006년 기준)

구분	인구	GDP	1인당 GDP	수출입액	무역수지	FDI
단위	천 명	백만 달러	달러	백만 달러	백만 달러	백만 달러
인도네시아	222,051.0	364,288.0	1,640.6	182,356.8	25,571.3	6,107.3
필리핀	86,910.3	117,131.8	1,347.7	98,560.0	-4,486.0	1,132.5
태국	65,233.0	206,552.1	3,166.4	256,797.0	3,100.0	4,007.8
말레이시아	26,686.2	149,728.9	5,610.7	292,968.8	29,528.6	3,964.8
싱가포르	4,483.9	132,273.4	29,499.6	510,104.0	33,098.0	20,080.5
브루나이	383.0	11,845.7	30,928.5	6,797.4	4,740.0	288.5
ASEAN6	405,747.4	981,819.8	2,419.8	1,347,584.0	91,552.0	35,581.4
베트남	84,221.9	60,965.2	723.9	84,015.0	-4,805.0	2,020.8
캄보디아	13,996.2	6,105.2	436.2	4,749.4	455.4	381.2
라오스	6,135.3	3,510.1	572.1	678.3	-168.9	27.7
미얀마	57,289.1	11,951.0	208.6	5,630.3	1,399.3	71.8
CLMV	161,642.6	82,531.5	510.6	95,729.9	-3,119.3	2,501.5
ASEAN	567,390.0	1,064,351.3	1,875.9	1,442,656.9	88,432.7	38,082.9

출처: ASEAN Secretariat(권율 2007: 24) 재인용.

ASEAN과 한국을 논하면서 1997년 태국에서 시작된 외환위기는 결정적인 전기를 마련해준 계기가 되었다. 인도네시아와 말레이시아, 한국에까지 영향을 미쳤던 경제위기를 통해 ASEAN 국가들은 동아시아 국가들과의 관계 개선을 통해 ‘ASEAN의 확대’에 관심을 가지게 되었다. ASEAN이 확대를 도모하는 이유는 다음과 같이 분석할 수 있다. 첫째, 1997년 경제위기에 대한 공동 대응에 실패하면서 동

남아시아와 동북아시아를 함께 고려하는 지정전략이 광범위하게 공유되었다(박사명 2007: 7-8). 즉 경제위기의 경험을 통해 동남아시아 국가들과 한국, 중국, 일본이라는 동아시아 3개국이 동일한 지역이라는 인식을 가지게 된 것이다. 또한 경제 규모가 큰 한국, 중국, 일본과의 경제협력을 통해 해외투자를 늘리고 ODA와 차관을 도입해서 경제발전을 위한 자원을 마련하고자 했다.

둘째, ASEAN의 확대 및 경제통합을 도모하는 것을 통해 지역안보에 관심을 갖고 국제사회에서 ASEAN이 차지하고 있는 위상을 제고하고자 했다. 또한 확대되는 중국의 영향력을 견제하기 위해서는 미국과의 협력을 통한 지역공동체 수립을 통해 ASEAN 지역의 평화를 유지하는 것이 필요하다는 인식을 하게 되었다. 특히 2000년대 이후 9.11 테러를 지휘한 알카에다(Al-Qaeda)의 배후에 동남아시아 국가들과의 연관이 있다는 의혹이 제기되고, 2002년 발리, 2003년 자카르타에서 연이은 폭탄테러가 발생함에 따라 지역안보에 대한 관심이 증가했다(Mely Caballero-Anthony 2005: 88-89). 그래서 ASEAN은 ‘경제협력’의 강화뿐만 아니라, ‘안보협력’을 통한 ‘지역안보 공동체’에 대한 관심을 갖게 된 것이다. 이에 따라 ASEAN은 동아시아 국가들과의 협력을 점차 강화하여, “전장에서 시장으로, 시장에서 광장으로” 발전하고 있는 상황이다(박사명 2007: 23-25).

ASEAN의 확대는 1997년 12월 쿠알라룸푸르(Kuala Lumpur)에서 개최된 ASEAN 창설 30주년 기념 비공식 정상회의에 한국, 중국, 일본의 정상이 초청됨으로써 구체화 되었다. 이후 동아시아 금융위기가 급속히 확산 되자 1998년 12월 하노이에서 개최된 제2차 ‘동아시아 정상회의’에서는 ‘ASEAN+3 회의’를 정례화하기로 합의했다. 특히 1999년 12월 마닐라에서 개최된 제3차 ‘ASEAN+3 정상회의’에서는 ‘동아시아 협력에 관한 공동선언(Joint Statement on East Asia Cooperation)’¹⁰⁾을 채택함으로써 이제 ASEAN은 경제 협력을 넘어서

정치적 협력을 포괄한 동아시아 지역협력을 위해 나아가게 되었다(배궁찬 2001: 6-7). 나아가 2007년 11월에는 ASEAN 창설 40주년 정상회담에서 ‘ASEAN 헌장’을 채택했다. ASEAN 헌장은 ASEAN의 중장기적인 발전 방향을 위한 법적·제도적 체계를 구체화하고, 2015년 까지 EU식의 ASEAN 경제 공동체(ASEAN Economic Community)를 설립하는 것이다.

한국이 ASEAN의 중요성과 가치에 대해 주목하기 시작하게 된 계기 역시 1997년 경제위기를 통해서였다. 한국과 ASEAN은 1989년 11월 ‘부문별 대화관계(Sectoral Dialogue)’에서 1991년 7월 ‘완전 대화상대국 관계(Full Dialogue Partnership)’로 승격된 이래 지속적으로 발전해 왔다. 1990년대 한국의 ASEAN 정책에서 가장 중요한 전환점은 김대중 전(前) 대통령이 제안한 ‘아시안+3 정상회의’라고 할 수 있다. 김대중 정부는 집권 초기 미국, 일본, 중국, 러시아 등 주변 4대 강대국 외교에 집중했으나, 햇볕 정책의 폭넓은 지지와 북한 문제의 해결을 위해 동남아시아 국가들을 한국의 외교정책에 우호적인 세력으로 만들고자 했다. 그 일환으로 김대중 전 대통령은 ‘집단으로서의 아시아’인 ‘ASEAN+3’에 대해 큰 관심을 가졌다. 왜냐하면 ASEAN 국가들의 성장 잠재력이 크고, 지정학적으로 가깝기 때문에 동남아시아 국가들과의 협력을 통해 한국의 외교적 역량을 강화시키려고 했기 때문이다. 경제적으로도 ‘ASEAN+3’의 규모는 2000년

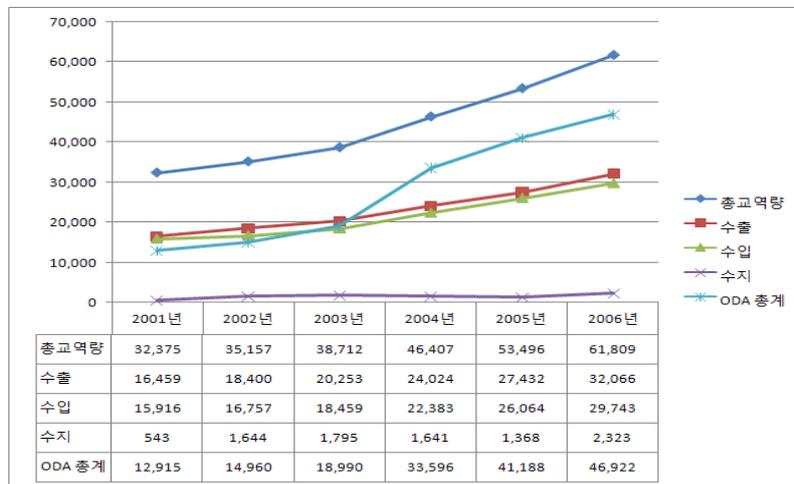
10) ‘동아시아 협력에 관한 공동선언’은 1999년 11월 28일 필리핀 마닐라에서 발표되었다. 이 선언은 총 9개 조항으로 구성되어 있고 ‘경제와 사회(Economic and Social Fields)’ 주제와, ‘정치 및 기타(Political and Other Fields)’ 주제로 구분되어 있다. 개발협력과 관련해서는 역내 국가들의 지속가능한 발전을 위해 노력한다는 조항이 있다. (In Social and Human resources development, they agreed on the importance of social and human resources development for sustained growth of East Asia by alleviating economic and social disparities within and among East Asian countries. In this regard, they agreed to heighten cooperative efforts in such areas as the implementation of the ASEAN HRD Initiative by establishing a Human Resource Development Fund and the ASEAN Action Plan on Social Safety Nets)”고 명시되어 있다(배궁찬 2001: 44-45).

기준으로 전 세계 인구의 32.2%인 19.5억 명의 인구, 총국민소득의 20.5%, 총교역의 19%를 차지하고 있다(외교통상부 2007: 128-129).

한국과 ASEAN 국가들과의 교역량은 아래 《표 5》에서 알 수 있는 것처럼, 한국 전체 교역량의 약 10%를 차지하고 있고, 지속적인 무역 흑자를 기록하고 있는 상황이다. 특히 개발도상국에 대한 ODA를 늘리겠다는 정부의 정책과, 한-ASEAN 자유무역협정(FTA)의 ‘경제협력 부속서’의 체결을 통해 한국과 ASEAN 간의 경제협력을 증진시키기로 한 합의가 맞물려져서 경제 협력을 강화하는 발판이 마련될 것으로 평가받고 있다. 또한 지리적 근접성과 더불어 인적 교류가 증가하고 있기 때문에 ASEAN 국가들에 대한 ‘지정학적 중요성’은 더욱 커지고 있다.

〈표 5〉 한국-ASEAN 교역현황과 ODA

(단위: 백만 불)



출처: 한국무역협회(<http://www.kita.net>), 한국국제협력단(<http://stat.koica.go.kr>) 필자 재정리.

2. ASEAN ODA의 특징과 변화

1) 급속한 규모 증가

ASEAN 국가들에 대한 한국의 ODA 규모는 1996년 2,042만 달러로 서 전체 ODA의 24%를 차지한 이래 지금까지 25% 내외를 꾸준히 유지하고 있다. OECD DAC 회원국들의 ASEAN ODA 비중이 약 10% 내외라는 점을 감안하면, 한국 ODA에 있어서 ASEAN이 차지하는 비중이 상당히 높은 것을 알 수 있다(정준희 2000). 한국의 ASEAN ODA는 1991년 한국의 무상 ODA 공여가 시작된 이래로 꾸준히 증가했다. 또한 전체 ODA에서 ASEAN이 차지하는 비중이 있어서도 1997년 경제 위기로 약간의 부침이 있긴 하지만 약 25%로 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 사실 최빈국이 많은 아프리카는 지리적으로 너무 멀고 전문가와 정보가 부족하기 때문에 유상, 무상을 막론하고 ODA 지원이 쉽지 않다. 반면 아시아 지역은 지리적 근접성을 통한 한국 기업의 진출이 상대적으로 활발하기 때문에 ODA가 집중되어 왔다. 위의 《표 5》에서 알 수 있는 것처럼 한국 ODA의 규모는 총교역량

〈표 6〉 한국의 ASEAN 국가별 ODA 지원현황(1991-2005)

(단위: 천 달러)

국 가	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	계
총계	1,465	3,098	3,908	5,639	6,915	9,055	9,537	7,147	10,197	12,043	12,915	14,960	18,990	33,596	41,188	190,653
베트남	21	316	995	2,281	3,303	3,653	2,770	3,127	6,193	4,864	4,814	4,706	3,515	9,789	8,980	59,327
인도네시아	331	1,240	1,143	1,564	1,232	1,690	2,162	1,526	1,903	1,984	1,939	2,770	2,613	6,545	11,759	40,401
필리핀	463	688	930	759	914	850	655	509	539	2,223	3,038	1,811	5,964	6,366	5,295	31,004
태국	194	508	316	445	648	1,148	730	827	379	651	599	812	904	1,990	4,111	14,262
미얀마	231	203	290	392	629	895	379	551	466	730	651	1,574	1,460	2,045	3,154	13,650
캄보디아	29	-	30	8	31	247	1,834	301	297	653	1,056	1,765	2,341	3,341	5,646	17,579
라오스	5	6	11	1	69	437	825	216	297	629	680	1,419	2,028	3,379	2,106	12,108
브루나이	-	-	-	18	-	-	38	13	16	50	10	17	26	21	19	228
싱가폴	-	-	-	11	-	5	-	3	4	-	-	-	-	-	-	23
말레이시아	191	137	193	160	89	130	144	74	103	259	128	86	139	120	118	2,071

출처: 외교통상부 2007: 4

과 밀접한 상관관계를 가지고 있다. 또한 아래 《표 6》에 나타난 것처럼 한국 기업의 진출이 활발한 국가들에 ODA가 집중적으로 공여되고 있다. 따라서 한국의 ASEAN ODA가 증가하고 있는 것은 한국의 ODA가 ‘개발협력’ 보다는 ‘경제협력’이 우선적으로 고려되고 있다는 반증일 것이다.

한국의 ASEAN ODA 지원현황을 살펴보면 1990년대와 2000년 이후는 변화된 특징을 보여주고 있다. 특히 국제사회가 ‘새천년개발목표(MDGs)’을 선언하고 최빈국과 하루 1달러 미만에 사는 절대 빈곤층의 빈곤 해결을 최우선 과제로 천명하면서 한국의 ODA 정책도 변화가 나타났다. 1990년대 초·중반 한국의 ODA는 ASEAN 국가들 중에서도 비교적 소득 수준이 높았던 태국, 말레이시아, 인도네시아 지역에 많이 집중되었다. 그러나 2000년대 이후 ASEAN 국가들 중 1인당 국민 소득이 3천 달러가 넘는 태국, 말레이시아에 대한 비중은 줄어들었다. 대신 위의 《표 6》을 통해서도 확인할 수 있는 것처럼 국민 소득이 상대적으로 낮은 ‘라오스, 베트남, 인도네시아, 캄보디아, 필리핀’이 중점 지원대상국으로 선정되어 ODA가 많이 공여되었던 추세를 보여주었다. 한국은 무상 ODA 예산 배정에 있어서 18개국을 ‘중점 협력국’을 선정해서 집중적으로 배정하고 있는데, ASEAN에서는 위의 5개국을 중점 지원국으로서 많은 지원을 받고 있다 (KOICA 2006: 17-21).¹¹⁾

한국의 ASEAN ODA 규모와 특징을 무상 ODA와 유상 ODA로 구분해서 살펴보면 다음과 같다. 먼저 무상 ODA의 경우 ASEAN 국가들에 대한 ODA 예산은 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 1990년대 중반까지는 ASEAN 국가들 중에서 인도네시아나 필리핀,

11) 한국의 중점협력국은 총 18개국으로 “라오스, 몽골, 방글라데시, 베트남, 스리랑카, 인도네시아, 캄보디아, 필리핀, 과테말라, 파라과이, 페루, 우즈베키스탄, 카자흐스탄, 가나, 에디오피아, 케냐, 콩고, 탄자니아”이다(KOICA 2006: 17-21).

그리고 태국이 주요 수혜국의 지위에 있었다.¹²⁾ 그러나 1990년대 중반 이후 주목할 만한 변화는 후발주자로 ASEAN에 가입한 CLMV(캄보디아, 라오스, 미얀마, 베트남) 등 사회주의 국가들이 한국과 수교한 이래 중점 ODA 수혜국으로 등장했다. CLMV(캄보디아, 라오스, 미얀마, 베트남) 국가들에 대한 ODA가 증가한 원인은 수교 이후 외교적 입지를 높이기 위한 정치적 고려도 작용했기 때문이다. 1990년대 초반 국교를 수교한 동유럽 국가들에 대한 ODA가 증가하지 않은 것과 비교해보면, 무상 ODA 조차 한국 기업의 투자 및 총교역량이 우선적으로 고려되고 있다는 것을 알 수 있다.

유상 ODA는 대외경제협력기금(Economic Development Cooperation Fund: 이하 EDCF)의 지원 현황을 통해 분석할 수 있다. 일반적으로 EDCF는 개발도상국의 사회간접시설 구축을 위해 저리로 융자해주는 차관이다. 따라서 EDCF 선정은 수원국의 발전 가능성과 신용이 중요하고, 공여국의 경제적 이익이 무상 ODA보다 많이 고려되는 것이 특징이다. 한국의 EDCF 지원현황은 아래 《표 7》을 통해서 확인할 수 있는 것처럼, 30% 이상의 많은 자금이 ASEAN 국가들에 집중적으로 지원되었다. 한국의 EDCF 예산 배정에 있어서 최우선 국가는 베트남, 필리핀, 인도네시아이고 일반 지원국은 미얀마, 라오스이다. 태국, 브루나이, 말레이시아, 싱가포르의 경우는 지원 대상국에 속하지 않고 있다. 특히 중국에 진출했던 한국 기업들이 베트남과 캄보디아, 인도네시아 등으로 많이 이전함에 따라, 이 국가들에 대한 EDCF가 증가되고 있다.

12) 지금까지 한국 ODA가 가장 많이 공여된 국가는, 1992년 수교를 체결하고 경제적 교류가 증가하던 중국이다. 이를 통해서도 한국의 ODA 공여가 한국 기업의 투자와 진출이라는 “경제협력”의 목적이 우선적으로 고려되고 있다는 것을 잘 알 수 있다.

〈표 7〉 주요 ASEAN 국가별 EDCF 현황

순위	국 가	승인액계 (백만원)	개 도 국 차 관			
			건수	백만원	(백만불)	비율(%)
1	중국	238,860	23	238,860	(241.00)	10.0
2	인도네시아	205,899	9	204,921	(202.70)	8.6
3	스리랑카	200,211	14	200,211	(212.06)	8.4
4	베트남	199,390	9	199,390	(201.94)	8.4
5	방글라데시	158,531	6	158,531	(150.12)	6.7
6	필리핀	127,313	8	126,695	(130.28)	5.3
7	캄보디아	110,113	4	110,113	(91.42)	4.6
8	우즈베키스탄	84,292	3	84,292	(77.00)	3.5
9	루마니아	80,888	3	80,888	(81.00)	3.4
10	미얀마	76,843	6	76,843	(84.70)	3.2
28	라오스	23,133	1	23,133	(22.70)	1.0
ASEAN 소계		742,691	37	741,095	(733.74)	31.1

출처: 외교통상부 홈페이지(<http://www.mofat.go.kr>) 인용

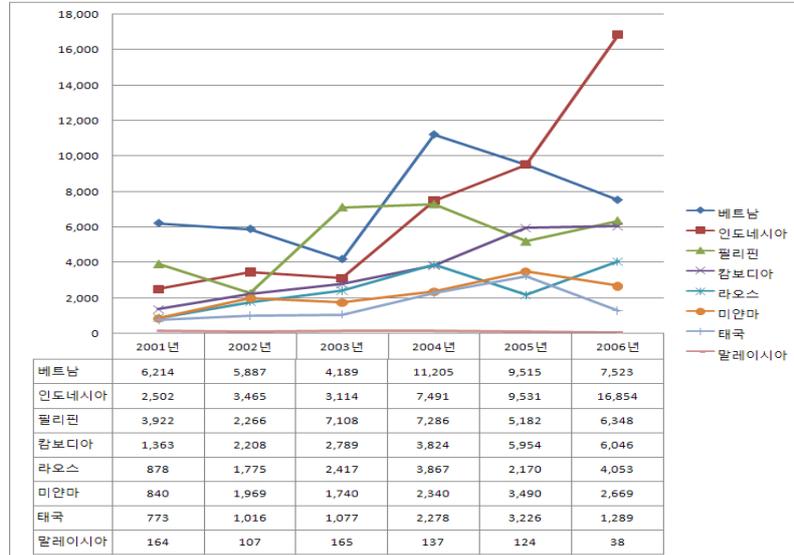
2) 중점지원국으로의 편중

1990년대 초반 ASEAN 국가들에 대한 한국의 ODA는 태국, 인도네시아, 베트남, 필리핀을 중심으로 지원되었다. 그러나 1990년대 중반 이후 CLMV(캄보디아, 라오스, 미얀마, 베트남) 국가들이 ASEAN에 가입하고 한국과 수교를 맺은 이후 이러한 추세는 변화하기 시작했다. 특히 한국기업의 진출과 투자가 증가함에 따라 사회주의 체제전환국(CLMV)에 대한 한국의 ODA도 꾸준히 증가하고 있다. ‘중점지원국으로의 편중’을 잘 나타내 주는 근거는 아래 《표 8》에서 알 수 있는 것처럼 인도네시아에 대한 지속적인 지원이 계속되고 있고, 베트남, 미얀마, 필리핀, 캄보디아에 대한 지원이 증가하고 있다는 것이다. 이들 5개국은 한국의 ‘중점협력국’으로 선정되었고, 규모면에서도 최상위수준을 유지하고 있다.

한국의 ODA가 인도네시아, 베트남 등 한국 기업의 투자가 많고 총교역량이 증가하고 있는 ‘중점지원국’에 집중되는 것은 ‘개발협력’이라는 ODA 본래 목적이 우선적으로 고려되지 않는 특징을 보여주는 것이다. 일반적으로 경제적 타당성을 중요시하는 EDCF보다 무상 ODA는 개발도상국의 ‘절대 빈곤의 해소’에 역점을 두고 있다고 알려져 있다. 그러나 한국은 무상 ODA 조차 한국 기업의 투자가 증가하고 있는 베트남과 캄보디아, 자원이 풍부한 미얀마와 인도네시아에 많은 비중이 이루어지고 있다. 따라서 한국의 ASEAN ODA는 유상, 무상을 막론하고 ‘개발협력’ 보다는, ‘경제협력’이 더 중시되어 왔다고 지적할 수 있다.

〈표 8〉 한국의 ASEAN ODA 지원현황 (2001년-2006년)

(단위: 백만 원)



출처: KOICA 통계사이트(www.stat.koica.go.kr) 필자 재정리

3) 경제협력 중심

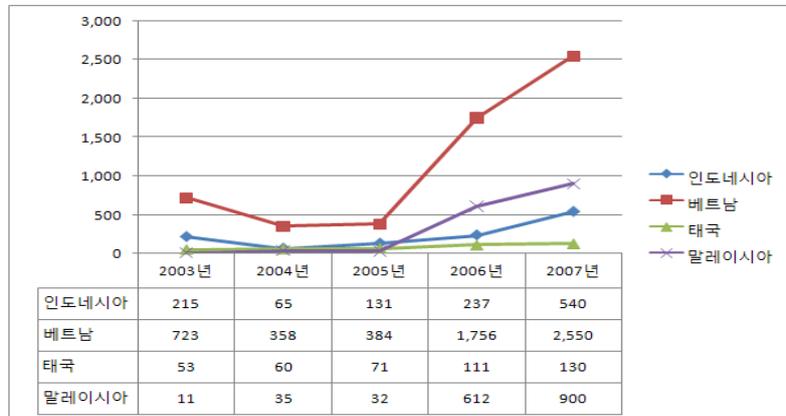
한국의 ODA가 ‘경제협력’을 중심으로 지원되고 있다는 것은 총교역량 및 직접투자(FDI)의 상관관계를 통해 파악할 수 있다. 한국의 대 ASEAN ODA는 이미 언급한 것처럼 교역량의 증가, 직접투자의 증가와 밀접한 관계를 가지고 있다. 이러한 특징은 경제적 목적을 우선시하고 있는 것으로 알려진 일본과의 비교를 통해 보다 명확히 알 수 있다. 일본 ODA의 경우 한국보다 아시아 집중도가 높아서, 아시아 지역에 ODA의 70% 이상이 공여되고 있다. 예를 들어 ASEAN 국가 중에서 자원이 풍부한 인도네시아는 한국, 일본 양국으로부터 집중적인 수혜를 받고 있다. 일본은 ASEAN 국가들 중에서도 ‘태국, 인도네시아, 필리핀, 베트남’에 중점적으로 ODA를 공여하고 있는데, 이들 4개국에 전체 ODA 예산의 30%가 배분되고 있다. 일본은 한국과 마찬가지로 1990년대 이후 가장 많은 ODA를 공여한 국가는 중국이다. 따라서 일본의 ODA는 자국의 경제적 이익을 위해 ODA를 활용되고 있다고 할 수 있고(전황수 1995), 한국은 일본과 비슷한 양상을 보여주고 있다. 다만 한국이 베트남, 캄보디아, 라오스, 미얀마 등 사회주의 체제전환국과의 ODA를 좀 더 비중 있게 다루고 있다는 것이 차이점으로 지적할 수 있다.

2006년 통계를 기준으로 한국의 ODA 지원현황을 살펴보면 인도네시아는 2위, 베트남은 3위, 캄보디아는 6위의 ODA를 공여받았다. 아래 《표 9》에서 보듯이 한국의 해외직접투자(FDI) 현황과 비교해 보면 베트남, 인도네시아에 대한 한국의 직접투자는 상승일로에 있다. 베트남의 경우 중국에 진출했던 많은 한국 기업이 베트남으로 이전하는 사례가 증가하고 있고, 신규 투자가 증가함에 따라 한국은 베트남의 최대 해외직접투자국으로 부상했다. 따라서 2000년 이후 베트남에 대한 한국 ODA가 증가한 것은 한국의 ASEAN ODA가 ‘경제협력’과 밀접한 관계가 있다는 것을 보여주는 사례이다. 인도네시

아의 경우도 2000년 이후 꾸준히 5위 이내로 ODA가 공여되고 있는데, 이 역시 인도네시아로부터 자원을 많이 수입하고 있고, 한국의 직접투자가 꾸준히 증가하고 있는 것과 상관관계를 가지고 있다.

〈표 9〉 한국의 주요 ASEAN 국가 해외직접투자 현황

(단위: 억 불)



출처: 기획재정부 홈페이지(www.mosf.go.kr) 필자 재정리

V. 결론

한국은 1950년대 이후 경제 개발을 실시하면서 국제사회로부터 많은 ODA를 지원받았다. 이러한 국제사회의 지원을 통해 한국은 1980년대 이후 ODA를 공여할 수 있는 국가로 발전했다. 1991년 한국 국제협력단의 설립으로 ODA를 본격적으로 실시한 한국은 1990년대 중반 후발주자로서 ASEAN에 가입하고 한국과 수교를 맺은 CLMV(캄보디아, 라오스, 미얀마, 베트남) 국가들에 대해 ODA 규모를 꾸준히 늘리고 있다. 본고에서는 ASEAN ODA에 대한 경향적 분석을 중심으로 분석했기 때문에 계량적 분석 및 개별국가에 대한 심층 조사가

부족하다는 한계를 가지고 있다. 마지막으로 ASEAN 국가들에 대한 한국의 ODA를 평가해보고 전망해보면 다음과 같다.

지금까지 시행되어왔던 ASEAN 국가들에 대한 한국의 ODA가 긍정적인 효과를 가지고 올 것인지에 대해서는 신중하게 바라볼 필요가 있다. 한국의 ASEAN ODA는 '경제협력' 중심으로 공여되고 있다고 평가할 수 있다. 이는 한국이 ODA를 통해 정치·경제적 이익을 추구하는 현실주의 이론에 기반을 두고 있기 때문에 그러한 결과가 발생한 것이다. 이런 접근법에서 나타나는 근본적인 문제는 한국 ODA 정책의 기초와 노선의 근거가 되는 철학과 이념이 부재하다는 점이다. 특히 현재 ODA의 중장기적인 방향과 이념을 제시해줄 수 있는 '법률의 부재'로 말미암아 한국 ODA의 행로는 불안하기만 하다. 이처럼 근본적인 철학이 부재한 상태에서 한국 기업의 수출 증가, 해외진출, 자원외교와 같은 경제적 실익을 우선적으로 고려하여 ODA를 공여하게 되면, '개발도상국에 대한 빈곤의 해결과 절대빈곤층의 인권의 개선'을 강조하는 국제사회의 추세와 역행하는 결과를 가져올 게 될 것이다. 또한 단기적인 경제협력에만 몰두하다보면 결국 일본처럼 '경제만 아는' 국가 이미지를 만드는 결과를 초래할 것이다.

이런점에서 한국의 대 ASEAN ODA는 일본의 사례를 반면교사(反面教師)로 삼을 필요가 있다. 일본의 ODA 역사는 2차 세계대전의 피해국에 대한 배상 차원에서 시작됐다. 일본 ODA 역사의 시발점은 아시아 지역, 특히 현재의 ASEAN 국가에 대한 배상금 지원이었다. 아시아 국가에 대한 전후 배상금 지원은 1954년부터 시작됐는데, 지원 형태는 금융지원이 주를 이루었다. 이러한 금융지원은 수원국의 인프라 구축, 즉 도로나 항만 및 댐 건설 등에 집중적으로 공여되었다. 이 과정에서 일본의 ODA는 현지의 일본 기업이나 일본의 기업들을 참여케 하는 구속성 원조의 성격을 강하게 띠게 되었고, 이러한

일본의 기업 참여를 보장하는 양허성 차관(유상 ODA)의 구속성은 일본 ODA 정책의 주요 특징 중의 하나가 됐다. 따라서 일본의 ODA는 철저하게 ‘경제적 이익’ 중심이라고 평가할 수 있는데, 이처럼 수출시장 확대와 필요한 지하자원 확보라는 상업적 혹은 경제적 동기를 일본 ODA의 주요 특징으로 보는 것에 국제사회는 별다른 이견을 보이지 않고 있다. 일본의 ODA 집행체계는 일본수출입은행(JEXIM)이 유상 ODA를, 일본국제협력사업단(JICA)이 무상 ODA를 담당하는 이원화된 구조에 입각해 있다. 전통적으로 일본의 ODA 정책, 특히 유상원조정책은 관료, 자민당(정치권), 기업의 ‘삼각동맹’에 의해 결정되고 이행되어왔다. 이러한 정책결정 과정을 통해 ODA에 기업의 입김이 강하게 작용했고, 지역의 선정에 있어서도 중동 석유 수출의 전략적 요충지라 할 수 있는 말레이 해협과 수빅만을 끼고 있을 뿐만 아니라 자체로 지하자원이 풍부한 ASEAN 지역에 ODA가 집중됐다. 일본의 ASEAN ODA는 ‘경제협력’의 이름으로 ASEAN 지역의 수출 시장을 확보하여 자국 기업의 이익을 관철하고 이곳의 천연자원을 확보하려는 경제적 동기에 의해 운영되어왔다.

‘개발협력’은 통상적으로 개발도상국의 경제성장이나 복지에 기여할 수 있는 재원의 일방적 이전을 의미한다. ODA 본연의 목적이 국가 간 개발협력을 통해 최빈국 및 개발도상국가의 빈곤문제를 해결하고 해당 국가의 복지를 향상하는 것이라면, 일본의 ODA 정책은 ‘경제협력’을 표방하여 자국의 경제적 이익을 우선적으로 고려함으로써 탈냉전기 이후 ‘개발협력’이라는 국제사회의 ODA 정책방향에 어긋나는 동기와 결과를 초래했다. 일본이 한 때 탑 도너(top donor)의 반열에 오르기도 했지만, 정책방향이 국제사회에서 환영받지 못하고, ODA 정책에 대한 국제사회의 개혁 압력이 강한 것은 바로 이러한 이유에 기반을 둔다.

따라서 수원국에서 신흥 공여국으로 발돋움하며 국제사회로부터

주목을 받고 있는 한국이 일본의 전철을 밟을 필요는 없다. 즉 자국의 경제적 이익만을 앞세운 일본의 ODA 노선에 대해 국제 사회의 냉정한 평가가 내려진 마당에 단기적인 국익 논리에 매몰되어 경제 협력의 도구로 ODA를 활용하는 것은 위험스러운 입장이라고 할 수 있다. 경제협력의 재원은 정부차원의 유상 ODA 및 무상 ODA, 상업 차관, 수출신용, 민간부문에 의한 직간접투자, 무역 등을 포함한다. 따라서 국가 간의 경제협력은 ODA를 제외하고도 다양한 방식이 가능하다. ODA는 국제사회가 요구하는 방침에 따라 ‘개발협력’이라는 목적에 더욱 집중하는 것이 국제사회에 기여하는 길이다. 한국이 ASEAN에서 환영받고 존중받기 위해서도 ‘경제협력’의 목적보다는 ‘개발협력’에 보다 집중할 필요가 있다. ASEAN 국가의 절대 빈곤층에 대한 빈곤의 해결, 인권 개선을 위한 노력, 교육에 대한 투자가 증가한다면 국가의 품격을 높이는 것은 물론 경제적 이익도 결과적으로 따라올 것이다.

주제어: 공적개발원조(ODA), 한국, 아세안(ASEAN), 경제협력, 개발협력

참고문헌

- 권 율 · 김한성 · 박복영 · 황주성 · 홍수연. 2006. 『우리나라 대외원조정책의 선진화방안: 국제개발협력 패러다임의 변화와 한국 ODA의 개혁과제』. 대외경제정책연구원(KIEP) 연구보고서 06-03.
- 권 율 · 정재완 · 이재호. 2007. 『한국의 주요국별 지역별 중장기 통상전략: ASEAN』. 대외경제정책연구원(KIEP).

- 나윤정. 1996. “인간안보에 입각한 한국의 ODA.” 숙명여자대학교 대학원 석사학위논문.
- 박복영. 2007. “국제비교를 통한 한국형 원조모형의 모색.” 『한국형 대외원조, 현황과 과제는 무엇인가』. 경제정의실천시민연합.
- 박사명. 2007. “시장에서 광장으로: 동아시아의 발전주의적 경쟁을 넘어서.” 『동남아시아연구』 17(2).
- 배광찬. 2001. 『ASEAN+3 지역협력의 과제와 전망』. 외교안보연구원.
- 배진수 · 강성호 · 한희정. 2006. 『유엔 MDGs(천년개발목표) 달성을 위한 한국의 추진전략 및 기여방안』. 한국국제협력단(KOICA).
- 송영우. 2002. 『국제정치경제론』. 건국대학교 출판부.
- 심상정 의원실. 2005. 『공적개발원조(ODA) 사업의 현황, 문제점 및 개선방향: 공여국 이기주의에서 벗어나 수혜국 중심의 범세계적 공공재로』. 2005년 국정감사 정책보고서 2. 심상정 의원실.
- 유장희. 2005. “공적개발원조(ODA)의 이상과 현실-한국향후 정책방향을 위한 제언.” 『한국 개발원조의 발전방향』. 한국국제협력단 · 이화여자대학교 국제대학원 학술회의.
- 이태주. 2003. “한국의 대외원조 정책에 대한 인류학적 연구: ‘선진국 만들기’와 ‘발전담론’.” 『비교문화연구』9(1).
- 이창재. 1995. 『우리나라의 공적개발원조 현황 및 정책방향』. 대외경제정책연구원(KIEP).
- 장현식. 2005. “한국형 국제협력의 의미와 방향: OECD/DAC 회원국과의 비교분석을 중심으로.” 『국제지역연구』3(3).
- 재정경제부 · 한국수출입은행. 2008. 『대외경제협력기금 20년사: 1987-2007』. 한국수출입은행.
- 재정경제부. 2007. 『대외경제협력기금 20년사 1987-2007』. 재정경제부 · 한국수출입은행.

- 전승훈. 2006. 『우리나라 무상원조사업의 중장기 정책 및 전략』. 한국개발전략연구소·한국국제협력단(KOICA).
- 전황수. 1995. “일본의 대 아세안 경제협력정책: 정부개발원조(ODA)의 목적과 성과.” 『국제정치논총』 35(4).
- 정준희. 2000. “韓國과 日本의 對 동남아 公的開發援助(ODA) 비교연구.” 고려대학교 대학원석사논문.
- 조용균. 2006. 『한국의 바람직한 ODA 정책 방향』. 외교안보연구원.
- 조한승. 2005. “한국의 공적개발원조(ODA): 지구촌의 책임 있는 이웃이 되기 위하여.” 『평화연구』 13.
- 한국국제협력단. 2001. 『한국국제협력단 10년: 1991-2000』. 한국국제협력단(KOICA).
- 한국국제협력단. 1998. 『국별 원조 배분 지침』. 한국국제협력단(KOICA).
- 한국수출입은행. 2004. 『아세안(ASEAN) 현황 및 투자환경』. 한국수출입은행.
- Black, Lloyd D. 1968. *The Strategy of Foreign Aid*. Princeton: D. Van Nostrand.
- Cingranelli, David Louis. 1993. *Ethics, American Foreign Policy and the Third World*. New York: St. Martin's Press.
- Degnbol-Martinussen, J. E. P, Poul. 2003. *Understanding International Development Cooperation*. MSS: Zed Books.
- Eberstadt, Nicholas. 1988. *Foreign Aid and American Purpose*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute.
- Gilpin, R. 1987. *The Political Economy of International Relations*. Princeton University Press.
- Hayter, Theresa and Catherine Watson. 1985. *Aid: Rhetoric or Reality?* London: Pluto Press.

- Hook, Steven W. and John Spanier. 1998. *American Foreign Policy since World War II*, 14th ed. Washington, D.C.: CQ Press.
- Kegley, Charles W. (ed.). 1995. *Controversies in International Relations Theory: Realism and the Neoliberal Challenge*. New York: St. Martin's Press.
- Lumsdaine, David Halloran. 1993. *Moral Vision in International Politics: The Foreign Aid Regime, 1949-89*. Princeton: Princeton University Press.
- Randel, J., T. German, et al. 2000. *The Reality of Aid: An Independent Review of Poverty Reduction and Development Assistance*. London: Earthscan.
- Riddell, Roger C. 1987. *Foreign Aid Reconsidered*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Schraeder, Peter J. (ed.). 1992. *Intervention into the 1990s: U.S. Foreign Policy in the Third World*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner.
- _____, S. W. Hook, et al. 1998. "Clarifying the Foreign Aid Puzzle: A Comparison of American, Japanese, French, and Swedish Aid Flows." *World Politics* 50: 294-323.
- Wood, Robert E. 1986. *From Marshall Plan to Debt Crisis: Foreign Aid and Development Choices in the World Economy*. Berkeley: University of California Press, 1986.

《인터넷 홈페이지》

기획재정부, <http://www.mosf.go.kr>

매일경제신문, <http://www.mk.co.kr>

외교통상부, <http://www.mofat.go.kr>

한국국제협력단, <http://www.koica.go.kr>

한국무역협회, <http://www.kita.net>

한국수출입은행, <http://www.koreaexim.go.kr/kr/index.jsp>

(2008. 5. 19 투고; 2008. 7. 8 심사; 2008. 8. 6 게재확정)

Abstract

South Korea's ODA Policies toward ASEAN: A Duet of Economic and Development Cooperations

Sohn, Hyuk-Sang (Kyung Hee University)

Choi, Jeongho (Yonsei University)

Korea has become one of a few countries who emerged as a donor country form a recipient. With the growing concern of global agenda such as poverty and MDGs in the international community, Korea is also trying to meet the purpose of international development assistance, but the work done so far has not been quite successful. Under these conditions, this study on Korea's ODA towards ASEAN, which takes up 40% of its whole ODA budget, can serve as a critical case to understand and help set a direction of the Korea's ODA policies in the future. Hence, this study attempts to analyze Korea's ODA policy toward ASEAN by first looking at its characteristics and problems and then searching for its new paths congruent with the international standard. Korea's ODA tends to be more centered on economic cooperation with its strong correlations with trade and foreign direct investment. When compared to other OECD/DAC countries, Korea's ODA/GNI ratio remains among the lowest rank and it shows a tendency of following Japan's experiences specially in its policy objectives and budget

distribution. This study stresses that it's necessary to focus on development rather than economic cooperation, meeting the demand and purpose of the ODA plan set by the international society.

Key Words: Official Development Assistance(ODA), Korea, ASEAN, Economic Cooperation, Development Cooperation