

# 개발도상국의 건전한 도시화를 위한 한국 공적개발원조 (ODA)의 방향 연구

- 미국국제개발처(USAID)의 對한국원조와 일본의 對인도네시아원조의 사례를 중심으로

Korea's Official Development Assistance Directions for Sound Urbanization in Developing Country

- With Special Emphasis on Cases of USAID's Assistance to Korea and Japan's Assistance to Indonesia

이나래\* · 손세형\*\* · 김도년\*\*\*

\*성균관대학교 건축학과 석사 / \*\*성균관대학교 건축학과 교수 / \*\*\*성균관대학교 건축학과 · U-City 공학과 교수  
Lee, Na-Rae\* · Sohn, Sae-Hyung\*\* · Kim, Do-Nyun\*\*\*

## 국문요약

최근 개발도상국을 중심으로 급격하게 일어나고 있는 도시화 현상은 궁극적으로 기후변화의 원인이 되고 있기 때문에 개발도상국으로 하여금 개발의 첫 단계에서부터 건전함을 도모한 도시화를 유도하는 것이 중요하며, 이에 먼저 개발을 경험한 선진국가의 도움이 필요하다. 따라서 본 논문에서는 ODA를 통해 개발도상국의 건전한 도시화에 기여한 특징을 갖고 있다고 평가받는 미국의 1960~80년대 한국 원조 사례와 그렇지 못한 일본의 1980~2000년대 인도네시아 원조 사례를 원조의 주체, 목적, 내용 및 과정 면에서 비교 분석하여 평가를 하고 향후 한국 ODA의 방향에 대한 시사점을 도출하였다. 그 결론을 정리하면 수원국의 자립기반 조성을 목적으로 수원국 정부 및 기관과의 장기간의 협력이 필요한데, 특히 최상위계획 수준에서부터 체계적으로 이루어지는 원조를 통해 수원국의 산업 및 도시 생태계 조성을 도울 수 있다. 또한, 물리적인 형태의 기반시설 건설사업과 함께 지역 리더에 대한 우선 교육(top-down)과 인재 양성(bottom-up)이라는 소프트웨어 지원을 통해 원조가 끝난 이후에도 수원국이 스스로 성장을 지속할 수 있도록 해야 한다.

## Abstract

In developing countries, rapid urbanization is taking place recently, and it is ultimately causing climate change. Therefore the sound urbanization is important from the first phase of development in developing countries, so it is necessary of advanced countries's help. Thus, in this paper, I compared United States's assistance to Korea in 1960~80s which had contributed to the sound urbanization of Korea and Japan's to Indonesia in 1980~2000s which had not did it, and got an evaluation and implications for the direction of Korea's ODA. In its final analysis, through lessons of the foreign assistance program for Korea of USAID, this study suggested korea's ODA directions for sound urbanization of developing countries. It is necessary to foster the independence of recipient country rather than generate revenue of donor country and its private company. In addition, systematic assistance which takes place from the preceding plan can help building industrial and urban ecosystem in recipient country. In particular, it is important to support self-fulfilling development even after the end of the donor country's assistance through prior education for local leaders, training for the talents and establishment of institutions.

주제어 : 도시화, 건전한 도시화, 공적개발원조(ODA), 최상위계획

Keywords : Urbanization, Sound Urbanization, Official Development Assistance(ODA), Preceding Plan

본 연구는 국토해양부 첨단도시개발사업의 연구비지원(11첨단도시G04)에 의해 수행되었습니다.

Corresponding Author : Kim Do-Nyun, Dept. of Architecture, Sungkyunkwan University, Suwon, Gyeonggi-Do, Korea, E-mail : dnkim@skku.ac.kr

## 1. 서론

### 1.1. 연구의 배경 및 목적

오늘날 세계인구 및 도시인구의 증가, 그리고 그로 인한 도시화 문제는 아시아와 아프리카에서 가장 급격하게 일어나고 있다<sup>1)</sup>. 그런데 도시가 최근 기후변화의 궁극적인 원인으로 밝혀지면서 이들 나라의 도시화 문제는 해당 국가만의 문제가 아니게 되었다<sup>2)</sup>. 따라서 개발도상국으로 하여금 개발의 첫 단계에서부터 건전함을 도모하는 도시화를 유도하는 것이 중요하며, 이에 먼저 개발을 경험한 선진 국가들의 도움이 필요하다.

특히 한국은 전후 세계 172위의 최빈국에서 반세기만에 세계 11위의 성공적인 경제성장과 다양하고 풍부한 도시개발, 도시재생을 단기간에 압축적으로 경험하였는데 그 성장기반 마련에는 미국을 비롯한 선진국들의 원조가 큰 역할을 하였다. 한국이 개발연대를 지나는 동안 기록했던 도시화율과 소득수준이 오늘날의 개발도상국의 모습과 크게 다르지 않아서 수많은 개발도상국의 벤치마킹 대상이 되고 있다.

이처럼 과거 공적개발원조(ODA)를 통해 성장의 기반을 마련한 우리의 경험은 오늘날 수원국(受援國)의 건전한 도시화에 기여할 수 있는 원조모델에 가장 가까이 있음을 의미한다. 특히 한국에 가장 많은 원조를 제공한 미국의 원조내용은 개발도상국의 건전한 도시화라는 주제에 많은 시사점을 줄 만한 특징을 갖고 있다.

그렇다고 모든 대외원조가 수원국의 건전한 개발에 기여하는 것은 아니다. 몇 년 전 인도네시아에서 일본의 ODA를 통한 코토판장 댐 건설 사업으로 인해 환경이 파괴되고 개발난민이 발생하여, 수원국 주민들이 공여국의 법적 책임을 묻는 최초의 소송을 진행하였는데, 이는 국제사회가 지양해야 할 대표적인 원조사례였다고 할 수 있다.

따라서 본 연구에서는 1980~2000년대 일본의 인도네시아 원조, 특히 코토판장 댐 건설 사업의 사례와 1960~80년대 미국의 한국 원조의 사례를 비교하여 궁극적으로 개발도상국의 건전한 도시화에 기여하는 바람직한 개발원조의 방향을 도출하고자 한다.

### 1.2. 연구의 방법 및 범위

본 연구는 총 5단계로 구성된다. 첫째, 문헌고찰을 통해 공적개발원조의 개념과 현재 성과, 및 향후과제에 대해 살펴본다. 그리고 이를 통해 추구하고자 하는 도시화의 일반적인 의미와 건전한 도시화의 의미를 정리한다. 둘째, 개발도상국에 부정적 영향을 끼친 원조사례로서 일본의 인도네시아 원조, 특히 1979년부터 2002년까지 수마트라 섬에 건설된 코토판장 댐 사례를 원조의 주제, 목적, 내용 및 과정, 그리고 사후평가 항목을 기준으로 살펴본다. 셋째, 그 반대 사례로서 1960~80년대 미국으로부터 한국이 받았던 원조 사례를 앞서 일본의 사례와 같은 항목을 기준으로 살펴본다. 넷째, 앞서 살펴본 사례들의 비교분석을 통해 개발도상국의 건전한 도시화에 기여하기 위해 지양, 그리고 지향해야 할 방향에 대한 시사점을 얻는다. 마지막으로 이 시사점을 통해 수원국의 건전한 도시화에 기여하기 위해 추구하고자 할 한국의 ODA 방향을 도출한다.

1) 2010년부터 2030년까지 세계 인구는 16억 명이 증가할 것이며, 이 중 90%, 즉 14억 명의 인구증가는 도시에서 이루어질 것으로 예상하고 있다. 특히 세계 최대의 인구 대륙인 아시아와 아프리카에서의 도시인구 증가가 각각 8억 명과 4억 명으로, 전 세계 도시인구 증가분의 85% 이상을 차지한다.

2) 최근의 기후변화는 지구온난화 때문에 발생했을 가능성이 90%이며, 이러한 지구온난화의 주요 원인이 화석연료의 과도한 사용으로 인한 온실가스 농도의 증가로 지적받으면서 전 세계적으로 에너지의 60~80%를 소비하고 75%의 탄소를 배출하는 도시가 기후변화의 주범으로 인식되고 있다. 특히 도시를 이루는 기본적인 인프라 요소인 건물과 교통에서 가장 많은 온실가스가 배출된다는 것은 현재 도시의 화석에너지 소비에 문제가 있음을 보여준다.

(이산화탄소배출 비율 : 주거 및 상업- 58%, 교통- 12%)

; OECD 2009, Competitive Cities and Climate Change, OECD Regional Development Working Papers.

〈표 1〉 분석의 틀

사례선정	- 최대 원조공여국의 대표적인 원조 사례	
	- 시행 후 20년 이상이 지나 객관적 평가가 가능한 사례	
	원조를 통한 수원국 자립역량 강화 효과가 큰 사례	원조사업으로 인한 수원국의 기존 환경파괴 사례
	<i>미국의 한국 원조 사례</i>	<i>일본의 인도네시아 원조 사례</i>
분석	주체	원조국 주체기관의 특성
	목적	수원국의 성장 잠재력 개발 및 자립역량 강화에 대한 목적 정도
	내용	개발에 필요한 기반시설의 건설(하드웨어 지원)
		리더조직의 창설과 계획 수립의 지원(top-down 방식의 소프트웨어 지원)
	과정	원조에 대한 수원국 정부 및 기관과의 협력 여부
평가	수원국의 자립역량 강화를 통한 도시 및 산업 생태계의 조성 과 건전한 도시화의 달성	
분석 결과	수원국의 건전한 도시화를 위한 공적개발원조의 지양 및 지향점 도출	

### 1.3. 사례선정 근거

본 논문에서 한국의 바람직한 공적개발원조 방향을 도출하기 위해 분석을 시도한 일본의 對인도네시아 원조와 미국의 對한국 원조는 미국과 일본이 1,2위<sup>3)</sup>를 다투는 국제사회의 최대 공여국으로서 시행했던 다양한 원조 사례들 중 시행이 완료된 지 20년 이상이 흘러 객관적인 평가가 가능한 사례로 선정한 것이다.

일본의 對인도네시아 코토판장 댐 건설 사례는 인적교류 및 현지화 등 장기적 노력을 통해 공동의 성장을 모색하기보다는 단기적 이익 창출에 목적을 두고 비즈니스 측면으로 접근한 공적개발원조가 초래할 수 있는 위험성을 보여주는 사례이다. 이는 일본의 대외원조를 일반화하여 비판하기 위함이 아니라, 수원국의 기업이 주도한 대규모 토목건설사업이 개발도상국에게 미칠 수 있는 부정적인 영향을 잘 보여주고 있기 때문에 오늘날 공적개발원조가 지양해야 할 시사점을 갖고 있다고 판단하였다.

반면, 미국의 對한국 원조는 한국이 전후 독립한 140여 개 국가, 그리고 2차 대전 이후 미군이 진출하고 원조했던 130여 개 국가 중 원조를 주는 나라로 전환한 유일한 국가<sup>4)</sup>라는 점에서 오늘날의 공적개발원조에 주는 의미가 크다. 따라서 당시 미국의 원조 내용과 이를 통한 한국 성장의 면면을 살펴보는 것은 공여국과 수원국 모두에게 바람직한 공적개발원조가 되기 위해 지향해야 할 시사점을 가질 것이다. 단, 사회, 환경적 측면에서 살펴보았을 때 이러한 한국의 성장이 여전히 적지 않은 문제점을 갖고 있기 때문에 본 논문에서는 경제적 측면에서의 성장에 국한하여 對한국 원조의 성과를 평가하였다.

## 2. 이론적 고찰

### 2.1. 공적개발원조(ODA : Official Development Assistance)

공적개발원조(ODA)란 선진국의 정부 또는 공공기관이 개발도상국의 경제 및 사회발전과 복지증진을 주목적으로 하여 개발도상국(또는 국제기구)에 공여하는 증여(grant) 및 양허성차관을 의미한다. 2000년 UN총회에서는 새천년개발목표가 채택되었는데 이는 개발도상국의 빈곤문제가 더 이상 그들만의 문제라는 인식에서 벗어나 지구촌 전체의 문제라고

3) 2011년 기준 DAC 회원국의 ODA 규모는 미국이 30,745백만 달러로 1위, 일본이 10,604백만 달러로 5위를 기록하였지만, 1990년대 일본의 코토판장 댐 건설 당시만 해도 일본은 세계 1위의 원조공여국이었다.

4) 객관적으로 한국의 경우보다 긍정적으로 평가할 수 있는 유럽이나 기타 선진국들의 도시화는 대외원조 없이 자국의 힘으로 이루어진 도시화이기 때문에 본 논문에서 주제로 하고자 하는 '대외원조를 통한 개발도상국의 도시화'의 측면에서 한국의 도시화는 충분히 긍정적인 시사점을 얻을 수 있는 사례라고 할 수 있다.

규정하면서 지구촌 모든 국가의 적극적인 참여를 요청하게 된 계기가 되었다.

하지만 여전히 개발도상국을 중심으로 빠르게 진행되고 있는 도시화는 도시로 유입된 인구들에게 소득과 고용에 대한 제한적인 접근만을 허용하며, 오히려 열악한 기반시설과 서비스, 안전문제, 또 그로 인한 슬럼 문제를 야기하고 있어 빈곤 문제 해결에 어려움을 겪고 있다. 도시는 에너지, 교통, 주택, 식수, 위생, 폐기물, 하수처리 등 도시와 관련된 다양한 분야 인프라 구축 사업의 상위계획으로써 사업의 효과성에 영향을 미치기 때문에<sup>5)</sup> ODA에서 도시가 가진 유기적 특성을 고려한 접근방식의 도입이 요구된다.

## 2.2. 건전한 도시화

2007년 전 세계 도시인구는 농촌인구를 추월했는데, 이러한 도시화 현상의 93%는 개발도상국에서 일어나고 있다. 이러한 개발도상국의 도시화가 문제가 되는 것은 도시로 유입된 인구 대부분(95%)이 빈곤층으로 남게 되며, 도시의 빈곤문제는 다른 사회적, 경제적 요소와 결부되어 더 큰 빈곤을 낳고 있기 때문이다. 또한 급격한 도시화는 사회적 분열뿐 아니라, 에너지 수요와 탄소 배출량, 그리고 생태계에 대한 부담을 증가시켜 기후변화의 원인이 되고 있다. 따라서 ‘건전한’ 형태의 도시화가 필요하다.

건전한 도시화의 의미를 정의하기 위해 먼저 ‘건전(健全)’의 사전적 의미를 살펴보면, 첫째, 병이나 탈이 없이 건강(健康)하고 온전(穩全)함, 둘째, 사상이나 사물 따위의 상태가 한쪽으로 치우치지 않고 정상적이며 위태롭지 않음이다<sup>6)</sup>. 그러므로 ‘건전한 도시화’란 인구가 일정 지역으로 집중되면서 생겨나는 도시적 생활양식으로의 변화가 기존 도시가 수용할 수 있는 환경적, 사회적, 경제적 한도 내에서 균형이 유지되는 것을 의미한다. 이는 도시화의 결과로 만들어지는 물리적 환경의 건전함뿐 아니라 도시화라는 과정에서의 사회적·경제적·도덕적 건전함을 포괄한다.

한국은 전후 폐허가 된 농업 중심의 사회를 2차 산업의 육성을 통해 발전시키면서 이에 대응하는 도시의 발전을 단기간에 보여주었다. 이 과정에서 황폐화 전국의 산림과 생태계를 복원하고, 압축성장의 이면에 버려져 있던 공간들을 재생하려는 시도가 이루어졌다. 이는 한국의 도시화가 가진 문제점을 인지하고 보다 건전한 가치를 위해 지속적으로 노력해 오고 있음을 의미한다. 따라서 우리는 한국의 도시화가 건전한 도시화의 사례로서의 의미뿐 아니라, 건전한 도시가 되어가는 과정으로서의 의미를 가진다고 할 수 있다.

## 3. 일본의 對인도네시아 원조 : 인도네시아 코토판장 댐 건설 사례

### 3.1. 원조의 주체

일본의 ODA는 1954년 이후 한국을 포함한 아시아 국가들에 대한 배상을 중심으로 ODA 공여국으로서의 면모를 갖추어나가기 시작했다. 초기에는 일본국제협력기구(JICA)와 일본국제협력은행(JBIC)으로 나누어 무·유상원조를 시행했으나, 2008년 JICA의 이름으로 원조를 통합하였다. 일본의 인도네시아 코토판장 댐 건설 당시에는 JICA와 JBIC가 각각 무·유상원조의 주체로서 역할을 하였다. 또한, 이 건설사업의 주체는 인도네시아 정부와 국영전력공사(PLN)였으나, 실제로는 도쿄전력설계(TEPSCO)가 사업 발굴에서부터 타당성 조사(Feasibility Study), 댐 건설 공사의 전체 감리 업무 등 주도적인 역할을 담당했다.

5) 윤지현 2010, “한국의 개발도상국 도시 분야 공적개발원조 전략”, 서울시립대학교 대학원 석사학위논문 p.3.

6) 즉, 신체적·정신적 건강과 더불어 도덕적·윤리적 개념까지 포함하는 개념으로서, 의지가 확고하고 중용을 잃지 않는 상태, 그리고 상황판단의 편파 없이 정상적이며 위태롭지 않은 상태를 표현한다.

### 3.2. 원조의 목적

인도네시아 코토판장 댐은 도쿄전력설계의 프로젝트 탐색으로 발굴된 사업이었으며, 도쿄전력설계는 이 사업으로 막대한 이익을 얻었다<sup>7)</sup>. 또한, 당시 버블 붕괴로 심각한 경제 침체에 접어들었던 일본은 인도네시아 유상 ODA에서 매우 높은 비중을 차지하고 있었던 코토판장 댐 프로젝트를 본격적으로 추진하게 되었다. 이렇듯 인도네시아 코토판장 댐 건설에서 일본은 인도네시아의 현지 실정을 고려하여 그들의 건전한 도시화에 기여하고 자립 기반을 만들어주고자 하는 의도보다는 자국 정부 및 민간기업의 경제적 이익창출을 주목적으로 하였다.

### 3.3. 원조의 내용

#### 3.3.1. 기반시설 분야

당시 일본 정부는 거품이 붕괴하고 개발도상국들이 채무 상황을 불이행할 움직임에 대응하기 위해 ODA를 적극적으로 추진하는 과정에서 코토판장 댐 건설을 진행하게 되었다<sup>8)</sup>. 도쿄전력설계는 애초 풍부한 석유자원을 이용한 소규모 화력발전소 건설을 구상하고 있었던 PLN의 계획을 뒤엎고, 자신들에게 더 큰 이익이 되는 대규모 댐 건설을 강행하도록 하였고, 이후 건설사업 및 감리에 이르는 전 과정을 주도적으로 추진했다. 그러나 코토판장 댐의 건설 추진 및 착수과정에서 현지 주민들의 의견은 수렴되지 않았고, 갈등은 은폐되었고 대안은 배제되었다. 완공된 댐은 지역 기후 환경상 물 부족으로 그 기능을 하지 못하고 있으며, 댐 건설로 자연 생태계가 파괴되었다. 지역 주민들은 이주 이후, 빈곤이 심화하였으며 환경적, 인권적 피해까지 입게 되었다.

#### 3.3.2. 조직 및 계획 분야

코토판장 댐 건설 과정에서 인도네시아 현지 정부나 기업과의 협력을 위한 조직을 창설한다거나 장기적인 발전 계획을 마련하는 등의 노력은 이루어지지 않았다. 당시 일본 기업들은 원조 대상국에 현지 법인이나 자회사를 설립하고, 현지 기업과 합병하는 형태로 수주를 받는 조건부성 ODA<sup>9)</sup>의 형태를 취하고 있었으나, 도쿄전력설계는 현지에 이러한 방식으로 운영하는 기업을 두고 있지 않았다<sup>10)</sup>.

또한, 여타 원조들이 수원국으로 하여금 원조에 대한 이해를 높이고 지속적으로 원조가 원활히 추진되어 원조사업 이후에도 스스로 사업을 이끌어 나갈 능력을 배양해 주기 위해 지역 리더와의 협력 및 우선 교육을 하는데 반해 코토판장 댐 사례에서는 이러한 요소들이 사후평가 단계에서 자신들의 계획으로 인한 피해 상황의 은폐를 위해 사용되었다.

#### 3.3.3. 기술훈련 및 교육 분야

일본 정부는 코토판장 댐 건설의 상세 설계도 작성을 위해 기술협력 차원으로 인도네시아에 차관을 제공했는데<sup>11)</sup> 이 업무를 도쿄전력설계가 맡게 되면서 자국기업의 배를 불리는 데에 ODA를 이용했다는 문제가 지적되고 있다. 즉, 수원국의 인적·기술적 능력의 배양을 위한 기술과 기능 등의 이전보다는 자국 기업의 해외진출을 통한 경험 축적, 나아가 국외 추구의 목적 달성에 공적개발원조를 이용했던 것이다.

7) 도쿄전력설계는 댐 건설 공사 감리로 1,362만 5,000달러의 이익을 얻는데, 이는 발전소 건설비용인 1,027만 6,000달러를 상회하는 것이며 댐 전체 건설비용인 3,994만 달러의 1/3을 웃도는 금액이다. ; 최은봉한송이 2011, "일본 ODA의 비전과 실행의 양면성", 『지방시대』, 제14권, 1호, p.156.

8) 한송이 2011, "일본 ODA와 개발난민", 이화여자대학교 대학원, 석사학위논문, p.31.

9) 차관을 제공하면서 물자, 기자재 및 용역의 구매계약을 반드시 공여국의 기업과 체결하도록 제한하는 것

10) 최은봉한송이 2011, "일본 ODA의 비전과 실행의 양면성", 『지방시대』, 제14권, 1호, p.161.

11) 일본정부는 엔지니어링·서비스 차관 명목으로 도쿄전력설계에 11억 5,200만 엔을 제공하였다.

### 3.4. 원조의 평가

일본은 오늘날 주요 ODA 공여국으로서 대규모 건설사업 중심의 유상원조를 하고 있다<sup>12)</sup>. 자신들의 경제발전경험을 근거로 이러한 ODA가 수원국의 무역산업을 촉진하고 경제 성장을 돕는데 효과적이라 주장하지만, 결국 일본 기업의 해외진출을 돕는 국의 추구의 연장이 코토판장 댐 건설 사례에서 드러나고 있다. 특히 이 사례에서는 애초에 일본이 제시한 원조 공여 3조건, 즉 이주와 보상 과정의 공정성, 생활수준의 향상, 환경 보호의 어느 조건도 충족되지 못했다. 오히려 주민들은 댐 건설 이후 이주지에서 생활 수입원조차 확보하지 못해 빈곤이 악화되고 식수의 확보조차 곤란한 상황을 경험하며 개발 난민으로 전락하는 결과를 초래했다. 이는 빈곤 완화와 주민들의 삶의 질 개선이라는 ODA 본래의 목적을 달성하지 못하고 오히려 개발 프로그램이 주는 혜택에서 주민들을 배제하는 것이다<sup>13)</sup>.

〈표 2〉 일본의 對인도네시아 원조 (코토판장 댐 건설 사례)

주체	공공(JICA, JBIC) + 민간(도쿄전력설계)	
목적	자국의 국외 진출(민간기업의 경제적 이익 창출, 자국 경제위기 타파)	
내용 및 과정	기반시설	종래 계획과 주민의 의견을 무시한 채 무리한 댐 건설 강행
	조직 및 계획	현지 정부 및 기업과의 협력 없이 도쿄전력설계의 이익을 위한 건설 계획 지역 지도자들의 훈련 및 교육 없이 피해상황의 은폐를 위한 결탁
	기술 및 교육	기술협력 명목의 차관을 자국기업에 제공 수원국의 인적·기술적 능력의 배양 전무
평가	수원국의 환경적·인권적 피해와 법적 갈등의 발생 / 일본 ODA의 국제적 위상 저하	

## 4. 미국국제개발처(USAID)의 對한국 원조 : 한국 원조 사례

### 4.1. 원조의 주체

한국은 1945년 일본의 경제체제로부터 벗어나 당면한 경제난을 해결하기 위해 대규모 해외 원조를 받기 시작했는데, 그 중 미국으로부터의 원조는 1945~48년까지 긴급구호를 위한 GARIOA와 EROA 원조, 1948~52년까지 경제재건을 위한 ECA 원조, 1953~61년까지 경제부흥을 위한 FOA, ICA 원조와 DLF 차관이 있었다. 그러던 중 1961년 미국은 수원국 스스로의 책임을 중시하는 방향으로 원조정책을 전환하면서 미국의 모든 ODA를 담당하는 기구로서 USAID를 설립하였다. 이후 한국은 USAID에 의한 원조로부터 졸업한 1975년까지 미국으로부터 2,506백만 달러에 달하는 원조를 받았는데, 이는 한국이 받은 원조금액 중 최대였다<sup>14)</sup>.

USAID 원조 당시 한국은 군사쿠데타로 집권한 제 3공화국이 경제개발에 대한 강한 추진의지를 갖고 있었고, 국민들 또한 강한 재생의지를 갖고 있었기 때문에 국가 주도적 발전의 추진이 용이한 상황이었다. 따라서 미국으로부터의 원조는 강력한 개발계획을 갖고 있었던 한국정부의 주도로 과감하게 이루어졌다.

### 4.2. 원조의 목적

1960년 미국은 대외원조에 있어서 다른 선진 서방국가들과의 협조를 통해 장기적 안목에서 수원국의 경제개발과 성장에 도움을 줄 수 있는 원조를 강화해나갈 것<sup>15)</sup>과 개발도상국들의 성장 잠재력을 개발하고 자주적 개발 능력을 배양하고자 새로운 방향을 모색하고 있었다. 이러한 미국의 새로운 원조정책은 당시 한국의 개발연대 전기의 시작과 맞물려 한국의 개발과 성장에 기여할 수 있는 긴밀한 원조가 이루어졌다.

12) 2010년 기준 ODA 규모는 11,045백만불에 달하며, 이는 한국 ODA 규모(1,168백만불)의 약 9.5배에 달한다.

13) 최은봉·한송이 2011, "일본 ODA의 비전과 실행의 양면성", 『지방시대』, 제14권, 1호, p.176.

14) 이현진 2009, 『미국의 대한경제원조정책 1948~1960』, 혜안, 서울, pp.33-169.

15) 이경구 2004, "한국에 대한 개발원조와 협력", 『한국국제협력단』, p.62.

### 4.3. 원조의 내용

#### 4.3.1. 기반시설 분야

전쟁 이전 한반도의 대부분의 기반시설은 북측에 설치되어 있었기 때문에 전후 한국에 있어 사회기반시설 분야에서의 원조는 가장 시급하게 요구되는 부문이었다. 초기 재건 기간 동안 전기, 통신, 철도, 항만과 같은 사회기반시설에 대한 USAID의 지원을 통해 성장발판을 마련한 한국은 이후 다양하고 풍부한 도시개발, 도시재생 과정을 단기간에 거치게 되었고, 이 시기에 국내적으로 축적된 경험과 노하우를 바탕으로 1970~80년대 중동 건설에까지 참여할 수 있었던 것이다.

특히 통신 분야는 전후 복구 및 재건에 있어서 중점이 두어졌던 분야의 하나였다. 통신 분야에서의 원조는 기술과 자본 모두를 해외 자본에 의존해야만 했는데, 한국의 경우는 개발도상국의 개발에 있어 그 유례를 찾아보기 어려울 만큼 과감한 투자가 통신 분야에서 이루어진 사례이다. 즉, 이 시기에 이루어졌던 투자가 오늘날의 IT 강국, 대한민국을 만든 근본적인 배경이 되었다고 할 수 있으며, 이러한 투자가 수원국의 요구 및 실행 의지와 맞물렸을 때 어떤 긍정적인 시너지 효과를 낼 수 있는지를 보여준 것이다<sup>16)</sup>.

#### 4.3.2. 조직 및 계획 분야

미국은 당시 대외원조에 있어서 개발도상국의 자립기반을 만들어 줄 새로운 방향을 모색하고 있었기 때문에 한국의 개발연대를 이끌 조직을 창설하고 기술을 배양하는 데 있어 매우 큰 적극성을 보였다. 한국 또한 개발과 성장에 기여할 수 있는 조직과 기술에 대한 필요성이 매우 컸을 것이다. 이러한 미국 측의 전략적 고려와 이니셔티브, 그리고 한국 측의 적극적인 수용을 바탕으로 만들어진 이 조직들은 이후 한국의 개발연대를 이끄는 ‘브레인’의 역할을 하였다. 한국개발연구원(KDI), 한국과학기술연구원(KIST), 한국보건개발연구원(KHIDI), 대한무역투자진흥공사(KOTRA), 한국표준과학연구원(Korea Research Institute of Standards and Science)<sup>17)</sup>, 한국과학기술원(Korea Advanced Institute of Science) 등의 조직이 설립 초기의 재원 마련에 있어 USAID의 지원을 받았다<sup>18)</sup>.

또한 USAID는 한국경제의 수뇌부 역할을 했던 경제기획원의 창설과 운영을 돕고, 1960년대 이후 30년 동안 한국의 전반적인 성장과 발전을 위한 최상위계획으로 작용했던 경제개발 5개년계획을 수립하는 데 영향을 미쳤다. 초기 경제개발 5개년계획은 미국의 원조정책의 일환으로 한국경제의 재건과 부흥 방침을 한국 정부에 제시한 ‘한국경제재건계획(네이산보고서)<sup>19)</sup>’, ‘Tasca 3개년 대한원조계획(타스카보고서)<sup>20)</sup>’을 참조하여 수립하였다고 볼 수 있다. 이 보고서들은 국민소득계정에 입각한 선진 경제분석을 시도하고 재정, 금융정책, 대외거래, 주택, 보건 등 광범위하고 종합적인 분석방법을 제시함으로써 미국의 경험과 지식을 활용하여 경제개발 5개년계획의 기틀을 마련했다.

이렇듯 미국의 지식과 재원에 의해 수립된 경제개발 5개년계획을 통해 경제발전방향이 설정되었지만, 한국은 이후 ‘기술의 혁신과 능력 향상’을 위한 자체적인 기술의 개발과 도입된 기술의 토착화 노력을 통해 점진적으로 자립하였다. USAID의 원조는 주로 한국의 개발과 성장에 필요한 기관을 만드는 사업의 초기단계에서 이루어졌는데, 이 단계에 필요

16) 이나래 2012, “개발도상국의 건전한 도시화에 기여하는 한국의 공적개발원조(ODA) 방향 연구”, 성균관대학교 대학원 석사학위논문 pp.77-78.

17) USAID의 원조를 통해 설립되던 당시의 이름은 ‘Korea Standards Research Institute’였다.

18) 이나래 2012, “개발도상국의 건전한 도시화에 기여하는 한국의 공적개발원조(ODA) 방향 연구”, 성균관대학교 대학원 석사학위논문 pp.79-86.

19) 이 계획은 한국전쟁 전의 생활수준과 한국군 수가 20만 명을 유지한다는 가정 하에 목표연도인 1958년에 외국원조 없이도 한국경제가 스스로 자립할 수 있기 위해 이루어져야 하는 생산투자계획과 그를 위해 제공되어야 하는 원조 규모를 산출하기 위해 운크라(UNKRA)의 참고자료로 작성된 것이다.

20) 이 보고서는 1953년 4월에 미대통령 특사로 한국에 방문하여 1달여간의 실태조사를 바탕으로 작성한 것으로, 산업재건과 재정적자의 보전을 위해 한국정부가 3개년 계획을 수립하여 집행할 것을 강력히 요구하고, 아울러 3개년계획 기간에 약 8억 83백만 달러의 원조가 소요될 것이라고 보고하였다.

한 재원과 계획 수립에 도움을 주면서 USAID가 철수한 이후에도 한국이 스스로 조직을 운영하고 평가해 나갈 수 있는 기반을 마련해 주었다고 할 수 있다.

#### 4.3.3. 기술훈련 및 교육 분야

직업기술훈련 및 교육 분야 또한 개발연대 전기를 중심으로 활발하게 ODA사업이 실시되었는데 이 분야는 산업화를 추진하는 과정에서 공공부문으로의 중간적인 기술과 기능, 제도 등의 이전을 통해 인적·기술적 능력을 가시적으로 배양하는데 효과<sup>21)</sup>가 크다. 특히 다른 경로로부터 원조의 공여가 거의 없었던 1950년대에 기술원조 분야에 있어서 미국의 지원은 매우 중요한 것이었다. 이 시기를 통해 미국은 FSTC(Free Standing Technical Cooperation)<sup>22)</sup> 유형의 기술원조사업을 활발하게 전개하였다.

이러한 인적자원의 개발은 한국의 경제성장을 설명해주는 주요한 요소로서, 잘 교육된 풍부한 인적자원이 외국으로부터의 선진기술을 흡수하는데 결정적인 역할을 하였다. 또한 교육을 통해 이루어진 인적 자본의 축적은 고도성장에 따르는 보다 큰 인적 개발욕구를 창출시킴으로써 이 분야에 더 많은 투자를 촉진하도록 해주었다<sup>23)</sup>.

#### 4.4. 원조의 평가

한국은 초기 필수기반시설 및 산업기반시설의 계획과 사업을 대부분 원조·차관에 의존해야 했는데, 이 때 미국의 원조의 일환으로 한국경제의 재건과 부흥방침을 제시한 보고서를 참조하여 경제개발 5개년계획의 기틀이 마련되었으며 경제발전방향이 설정되었다. 경제개발 5개년계획 이후 필수기반시설로서 발전소와 택지, 상하수도 시설이 건설되었고, 산업인프라로서 공업단지들이 들어섰으며, 다수 미국의 민간 기업들이 건설주체로서 역할을 하였다<sup>24)</sup>. 하지만 이 과정에서 한국의 기업들은 건설과정을 간접적으로 경험하였고, 1970년대 들어서는 중공업용을 기반으로 한 성장을 통해 자국의 경제발전에 큰 역할을 하였다.

또한 국가정책의 추진에 있어서 미국의 개발경험과 노하우를 전수하는 자문, 과학기술과 산업의 발전을 위한 인재의 양성 및 교육기관의 설립 등 다양한 차원의 지원이 이루어지면서 한국이 발전을 위한 스스로의 능력을 갖춘 나라로 성장하는데 도움을 주었다<sup>25)</sup>.

〈표 3〉 미국의 對한국 원조

주체	공공(USAID)	
목적	수원국의 성장 잠재력 개발 및 자주적 개발 능력 배양	
내용 및 과정	기반시설	기반시설의 건설과 초기투자를 통한 성장기반 마련
	조직 및 계획	개발연대를 이끌 조직의 창설(경제기획원, KDI, KIST, KOTRA 등) 성장과 발전을 위한 최상위계획(경제개발5개년계획) 수립 지원
	기술 및 교육	다방면의 기술훈련과 교육 실시 과학기술과 산업의 발전을 위한 연구기반 마련
평가	한국의 산업생태계와 도시생태계 조성 기반 마련	

21) 이경구 2004, “한국에 대한 개발원조와 협력”, 『한국국제협력단』, p.104.

22) FSTC(Free Standing Technical Cooperation) 방식의 기술협력은 훈련생 파견교육, 전문가 또는 컨설턴트의 초청, 기술 용역의 접수 등과 같은 연성의 기술협력을 일컫는다.

23) Jong-Wha Lee 1997, ‘conomic Growth and Human Development in the Republic of Korea, 1945~1992’, *Occasional Paper 24* ; 이경구 2004, “한국에 대한 개발원조와 협력”, 『한국국제협력단』, p.224.에서 인용

24) 제주의 내연발전소는 서독의 바브콕(Durr Babcock)과 지멘스(Siemens)가 각각 보일러와 터빈 설비를 담당했고, 발전소의 전체 건설은 미국의 벡텔(Bechtel)사가 담당했다.

25) 이나래 2012, “개발도상국의 건전한 도시화에 기여하는 한국의 공적개발원조(ODA) 방향 연구”, 성균관대학교 대학원 석사학위논문 pp.87-93.

## 5. 결론

### 5.1. 일본의 對인도네시아 원조와 미국의 對한국 원조의 비교

일본의 인도네시아 코트판장 댐 건설 사례는 일본정부(JICA, JBIC)와 민간기업(도쿄전력설계)의 주도로 그들의 경제적 이익창출을 위해 이루어지면서 수원국의 빈곤퇴치라는 ODA의 본래 목적을 잃었다고 할 수 있다. 결국 현지 정부의 전시성 개발정책과 맞물리면서 지역 주민들의 환경적, 인권적 피해를 야기하고 법적 갈등에 이르러 일본 ODA의 국제적 위상을 저하시켰다. 자신들의 경제발전경험을 근거로 개발도상국이 대규모 경제 인프라의 건설을 통해 무역산업을 촉진하여 경제성장을 이룰 수 있다고 주장하지만 결국 자국 민간 기업의 해외진출을 돕고 수출을 신장하는 데에 ODA를 사용하고 있는 것이다.

미국은 한국 원조 당시 수원국의 경제개발과 성장을 돕기 위한 새로운 원조정책에 따라 USAID를 설립하였고, 이러한 수원국의 주인의식과 파트너십이라는 원칙은 오늘날까지 국제사회의 원조에 중요한 영향을 주고 있다. 미국 USAID 원조를 통해 한국은 1차 산업 중심의 농경사회에서 2차 산업 중심의 산업사회로의 성공적인 전환 기반을 마련하였다. 이러한 산업 생태계의 조성을 통해 포항, 울산, 창원 등의 거점도시가 성장하고 거대경제권이라는 도시생태계가 만들어졌다. 또한 통신 분야에서 이루어진 과감한 투자는 오늘날의 IT 강국을 만든 배경이 되었고 3차 산업으로의 전환 기반을 마련하는데 도움을 주었다.

### 5.2. 일본과 미국 원조 사례 비교 분석을 통한 시사점 도출

여타 원조사업이 기반시설의 건설과 초기 투자만을 다루는 것에 반해 미국의 원조는 한국의 개발연대를 이끌 리더 조직의 창설 및 지도, 최상위계획의 수립 지원, 그리고 기술훈련 및 교육 프로그램의 실행을 통한 인재육성을 함께 다루고 있었다는 점에서 시사 하는 바가 크다. 즉, 일회성의 인프라 건설 사업뿐만 아니라 관련 소프트웨어의 개발을 함께 지원함으로써 원조의 효과성을 높였던 특징을 갖고 있다.

최근 한국의 ODA 발전방향으로서 민간부문의 프로젝트 탐색(Project Finding)을 통한 대규모 건설공사의 발굴이 제안되고 있다. 그러나 일본의 사례에서 볼 수 있듯이 이러한 대규모 공사는 현지 주민들의 삶에 큰 영향을 미치기 때문에 조심스러운 접근이 필요한데도 ODA 후발지원국인 한국은 일본의 사례를 답습하려 하고 있다. 당장의 이익을 위해 무리하게 강행하는 원조사업보다는 수원국의 건전한 도시화에 기여하는 원조를 통해 우호관계를 증진하여 상호 간에 장기적인 이익을 얻는 것이 바람직할 것이다.

〈표 4〉 일본과 미국 원조 사례 비교 분석과 이를 통한 시사점 도출

	미국의 對한국 원조	일본의 對인도네시아 원조
주체	공공(USAID)	공공(JICA, JBIC) + 민간(도쿄전력설계)
목적	성장 잠재력 및 자립능력 배양	일본 자국의 경제적 이익 창출
내용	적절한 기반시설 건설을 통한 성장기반 마련 개발을 이끌 리더조직 및 최상위계획 수립 지원 기술교육 및 훈련 실시 (인적·기술적 능력 배양)	현지 여건에 부적합한 무리한 댐 건설 강행 현지 정부 및 기업과의 협력 부재, 참여 배제 수원국의 인적·기술적 능력의 배양 전무
과정	한국정부의 개발주도+USAID의 인적물적기술적 지원	일본 정부 및 기업의 사업 주도
평가	한국의 산업 및 도시생태계 조성 기반 마련	인도네시아의 환경적·인권적 피해 야기
사 시 점	<p>물리적 지원 기반시설 건설</p> <p>소프트웨어 개발 지원 리터교육, 계원수립 지원, 인재양성, 교육기관 설립</p> <p>수원국의 성장 잠재력 및 자립능력 배양을 통한 산업 및 도시생태계 조성 기반 마련</p>	<p>원조국 정부 계획수립, 원조국 민간 기업 사업주도, 수원국 정부, 수원국 민간기업</p> <p>기반시설 건설</p> <p>원조국의 주도의 대규모 건설사업 추진으로 인한 수원국의 환경적·인권적 피해 야기</p>

### 5.3. 한국의 공적개발원조(ODA) 방향

개발도상국의 건전한 도시화에 기여하기 위해서는 그 국가의 현지 상황을 고려한 실질적인 도움이 필요한데, 이러한 도움은 최상위계획 수준에서부터 체계적으로 이루어져 수원국의 산업 생태계, 그리고 도시 생태계가 조성될 수 있도록 해야 한다. 공여국이 수원국의 최상위계획 수립에 참여하는 것은 수원국의 체계적인 성장을 도울 뿐 아니라 원조국 스스로도 인도주의적 동기 외에 정치·외교적, 경제적 동기를 만족하여 지속적인 원조를 할 수 있는 배경을 만들어주기 때문이다.

특히 리더 조직의 우선교육과 인재 양성, 교육기관의 설립을 함께 지원함으로써 원조가 끝난 이후에도 수원국의 성장이 스스로의 힘으로 지속될 수 있도록 하는 것이 중요하다. 결국, 자국에게 가장 좋은 성장방향은 스스로가 가장 잘 알기 때문에, 다른 나라를 통해 이루어지는 성장은 그 기반의 마련 수준에서 그쳐야 한다. 일본의 경우처럼 대규모 건설 사업의 발굴부터 건설, 감리, 사후평가까지 완제품을 만들어 차관의 이름으로 수출하는 것은 개발도상국의 건전한 도시화에 기여하는 원조라고 할 수 없다.

즉, 대규모 토목공사라는 물리적인 형태의 지원과 함께 지역 리더와의 협력 및 우선교육을 실시하여 원조에 대한 이해를 높이고 기술훈련 및 교육을 통해 인적자원을 양성하여 원조사업 이후에도 스스로 사업을 이끌어 나갈 능력을 배양해 주는 것이 필요하다.

더불어 최근 개발도상국에 대한 원조사업이 더욱 전문성을 요하게 됨에 따라 공신력을 가진 국제기구와의 협력을 통해 그들이 보유한 고도의 전문지식과 경험을 활용하는 다자간 원조 방식을 택할 수 있을 것이다. 양자간 원조에 있어서 역시 자문 등의 형태로 국제기구의 전문성을 활용할 수 있을 것이다.

## 참고문헌

1. 윤지현 2010, “한국의 개발도상국 도시 분야 공적개발원조 전략”, 서울시립대학교 대학원 석사학위논문.
2. 윤혜선 2010, “지속가능한 발전을 위한 ODA 발전방안 : 녹색성장 ODA를 중심으로”, 한국외국어대학교 대학원 석사학위논문.
3. 이경구 2004, 『한국에 대한 개발원조와 협력』, 한국국제협력단.
4. 이나래 2012, “개발도상국의 건전한 도시화에 기여하는 한국의 공적개발원조(ODA) 방향 연구”, 성균관대학교 대학원 석사학위논문.
5. 이현진 2009, 『미국의 대한경제원조정책 1948~1960』, 초판, 혜안, 서울.
6. 최은봉·한송이 2011, “일본 ODA의 비전과 실행의 양면성: 인도네시아 코토판장 댐의 사례”, 『지방시대』, 제14권, 1호, pp 149-181.
7. 한송이 2011, “일본 ODA와 개발난민”, 이화여자대학교 대학원 석사학위논문.
8. OECD 2009, Competitive Cities and Climate Change, OECD Regional Development Working Papers.

투고 2013.02.07

1차심사완료일 2013.03.06

2차심사완료일 2013.04.04

3차심사완료일 2013.06.06

게재확정일자 2013.08.01

최종수정본접수 2013.08.15