

한국 공적개발원조의 지정학적 담론

이진수* · 지상현**

The Geographies of Foreign Aid by Korea: The Production and Practices of Geopolitical Discourse

Jin-Soo Lee* · Sang-Hyun Chi**

요약 : 공적개발원조는 무역, 해외 직접투자, 해외 송금 등과 마찬가지로 국가 간 경계를 넘는 일종의 국제적인 금융 행위이다. 공적개발원조의 수행은 일정한 목적이 있으며, 여러 가지 목적 가운데 정치적 목적은 중요한 요인으로 고려되었다. 이에 따르면, 공적개발원조는 정치적인 것이며, 공적개발원조의 수행은 이를 제공하는 행위자가 지정학을 실천하는 하나의 형태라고 할 수 있다. 본 연구는 한국의 공적개발원조 정책을 둘러싸고 구성되는 지정학적 담론과 그 특징을 분석하였다. 특히 정책에 강한 영향력을 행사할 수 있는 행위자와 관련된 현실지정학에 주목하였고, 국회의회의록을 분석하여 '인도주의 실천', '발전 모형의 전형', '시장 개척', '글로벌 지정학의 변화에 대한 대응'이라는 지정학적 담론을 도출하였다. 지정학적 담론은 원조 정책을 대내외적으로 합리화하는 과정에서 만들어졌고, 동시에 같은 목적으로 이용되었다. 이 과정에서, 선진국과 개발도상국은 대립적이고 전형적이며 고정적인 이미지로 재현되었다.

주요어 : 공적개발원조, 지정학, 담론, 현실지정학, 지정학적 행위자, 국회의회의록

Abstract : The official development assistance (ODA) accompanies an interstate financial transaction, such as trade, foreign direct investment, and money transfer. ODA policy has designated several purposes. Among them, political purposes have been considered to be the key factors in the regional distribution of foreign aid. If we agree the traditional approach that recognizes ODA as a 'political one', the practice of ODA can be a kind of state geopolitics. This study investigates the construction and characteristics of geopolitical discourses. More specifically, this study pays special attention to the 'practical geopolitics' that is crucial to the policy-making. By analyzing the minutes of the National Assembly Standing Committee, four geopolitical discourses were identified: 'practicing humanities as a developed country', 'providing a role model to developing countries', 'developing new foreign markets' and 'coping with global geopolitics'. These geopolitical discourses have been constructed through the process of justifying the ODA policy to the domestic and international audiences. Constructing discourses on ODA shows the representation of a dichotomous and typical image of developed/developing.

Key Words : ODA, geopolitics, discourse, practical geopolitics, geopolitical agents, the minutes of the National Assembly Standing Committee

이 논문은 2014년도 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2014S1A5A8017650)

* 경희대학교 지리학과 대학원생(Graduate student, Department of Geography, Kyung Hee University, geoleejs@khu.ac.kr)

** 경희대학교 지리학과 조교수(Assistant Professor, Department of Geography, Kyung Hee University, hyungeo@khu.ac.kr)

1. 서론

공적개발원조(official development assistance, ODA)는 “정부를 비롯한 공공기관이 개발도상국의 경제발전과 사회복지 증진을 목표로 제공하는 원조를 의미”한다(국제개발협력위원회, 2014: 8). 널리 알려진 바와 같이, 한국은 국제적으로 이러한 공적개발원조의 모범적인 성공 사례로 꼽힌다. 다른 국가로부터 유입된 공적개발원조는 해방 이후 1990년대 말까지 한국의 경제 개발에 적극적으로 활용되었다. 한국은 1995년 세계은행 차관의 졸업국가가 되었고, 2000년 경제협력개발기구(OECD) 산하 개발원조위원회(DAC) 수원국 목록에서 공식적으로 제외되었다¹⁾. 이후 다른 개발도상국에 원조를 제공하는 국가로 완전히 전환하였다. 한국의 공적개발원조 정책은 한국이 전 세계적으로 유례가 없는 성공적인 경제발전을 이루었다는 점과 나아가 원조를 통하여 이러한 발전 경험을 개발도상국과 공유할 수 있어야 한다는 점을 강조한다²⁾. 그 기저에는 공적개발원조의 정의에서 언급된 것처럼, 공적개발원조의 제공이 개발도상국 발전과 세계의 화합 및 평화에 기여될 수 있다는 인도주의적 가정이 내포되어 있다.

공적개발원조의 제공이 그 정의상 표면적으로 인도주의적 성격을 강조함에도, 대외원조 관련 연구들은 원조가 ‘정치적인 것’임을 시사한다(Holdar, 1993; 한인택, 2011). 즉, 공여국 내부, 공여국과 수원국 간 정치·경제·문화적인 전략적 이해관계가 반영되어 있다는 것이다. 나아가 지정학적 관점의 연구들은 대외원조를 지정학적 실천으로 규정하고, 이 과정에서 지정학적 담론이 구성되고 영향을 준다는 점을 강조하고 있다(Grant and Nijman, 1997; Fielden, 1998; Slater and Bell, 2002; Mawdsley, 2008). 이러한 문제의식 속에서 본 연구는 공적개발원조에 관한 행위에 내포된 외부 세계와 ‘자신’에 대한 인식, 즉 ‘지정학적 담론’의 구

성에 주목하고자 한다.

비판지정학적 관점에서 ‘지정학’은 “위험적인 타자로부터 분리하여 (외부 공간으로부터) 국내 공간을 구분하는 공간적, 정치적, 문화적 경계의 ‘구성’에 관한 이데올로기적 과정”(Dalby, 1990: 173)으로 이해된다. 그러므로 공적개발원조 행위를 둘러싼 지정학은 원조를 받아야만 하는 국가로서 개발도상국과 원조를 주어야만 하는 국가로서 선진국을 구분하는 이데올로기적 실천, 즉 지정학적 담론의 구성이라 할 수 있다. 이러한 관점에 따르면, 개발도상국이 공적개발원조를 받아야만 한다는 인식론적 가정과 경제 대국, 선진국 혹은 국제사회의 일원으로 원조를 제공하여야 한다는 존재론적 책무는 의문시된다.

이를 기초로 본 연구는 1986년부터 2012년까지 공적개발원조를 주제로 다룬 국회의원록 내용을 주된 대상으로 하여 한국의 공적개발원조 정책을 둘러싸고 구성되는 ‘지정학적 담론’과 그 특징을 분석하는 것을 목적으로 한다. 이를 통하여 공적개발원조에 영향을 미치는 담론이 어떠한 형태로 구성되고 있는지를 살펴보고자 한다. 국회 상임위원회는 국회 내 행정부 부처 소관에 따라 구성되며, 국회의 예비 심사기관으로써 회부된 안건을 심사하고 결과를 본회의에 보고하여 판단의 근거가 되는 자료를 제공한다. 이 회의에 참여하는 정치인, 관료, 학자는 대외 정책에 강한 영향력을 가진 행위자이며, 대외 정책에 관하여 자신 혹은 자신이 속한 조직의 의견을 전달하는 과정에서 특정 국가 및 지역에 대한 지정학을 만들어낸다. 그러므로 국회의원록은 지정학 행위의 결과이며 지정학적 담론을 탐색할 수 있는 중요한 자료가 된다.

전문가에 의하여 만들어진 ‘지정학’으로서 국회의원록은 지정학적 구조 속에서 해석된다(Dodds, 2008; Flint *et al.*, 2009). 지정학의 행위자는 특정 문제에 대한 언급에 있어 이전까지의 담론과 사건에 영향을 받으며, 현재 처한 제약 조건을 고려한다. 그러므로 특정 시점에서의 언급은 다양한 지

정학적 행위자에 의하여 수행된 이전 행동의 산물이다. 동시에 다른 국가, 국제기구 등의 담론과 행동을 포함한다. 그것은 지정학적 행위자가 만들어낸 ‘지정학적 담론’이 국내적, 국제적 맥락과 상호작용한다는 것이다. 결과적으로 본 연구는 공적개발원조 정책을 둘러싸고 국가적 차원에서 구성되는 지정학적 담론을 검토하여, 대외 정책에 있어 특정 지역에 대한 담론이 구성되고 이는 대외 정책의 수행과 정당화에 영향을 미칠 수 있음을 보여준다.

2. 선행 연구 및 이론 검토

1) 대외원조에 관한 지정학적 연구

대외원조 연구는 대체로 국제정치 분야에서 수행되었다. 대외원조의 연구 경향은 대외원조 배분요인 분석, 국제 대외원조 레짐 분석, 대외원조의 효과 문제, 대외원조 정책의 국내정치적 요인 등으로 구분할 수 있다(Holdar, 1993; 한인택, 2011)³⁾. 이러한 연구들에서 특정 장소 및 공간에 대한 맥락은 경시되었다(예를 들어, Neumayer, 2003).

반면, 지정학적 관점에서 수행된 대외원조 연구는 특정 지역의 맥락을 고려하고, 대외원조와 지정학적 담론 간 관계에 주목하였다. 선구적인 연구로 Grant and Nijman(1997)은 원조가 주권 국가의 대외 정책 도구로 사용됨을 지적하고, 냉전 이후 아시아에서 변화하는 미국과 일본의 원조 정책 패러다임을 고찰하였다. 대외원조 정책에서 전통적으로 미국은 국가 방어를 위한 지출을, 일본은 경제적 이익을 각각 명분으로 내세웠다. 그러므로 탈냉전이라는 지정학적 변화 속에서 미국은 대외원조의 명분을 잃었지만, 일본은 경제적 이익에 따른 대외원조 정책을 유지할 수 있었다. 그 결

과 탈냉전 이후 미국이 대외원조 제공의 명분을 공산권 붕괴에서 ‘지속가능한 발전’으로 선회하였음에도, 아시아 지역에 대한 일본의 경제적·정치적 영향력이 상대적으로 증대되었다고 하였다. 또한, Fielden(1998)의 연구는 냉전 전후로 아프가니스탄에 지원되는 원조와 이를 둘러싼 담론을 분석하였다. 1979년 소련의 아프가니스탄 침공으로 난민이 발생하여 국제 사회로부터 인도주의적 원조가 제공되었지만, 냉전 이후 원조는 급감하였다. 이는 실상 원조 제공이 인도주의적 목적이 아니라 소련의 영향력을 방어하기 위하여 이루어졌기 때문이라는 것이다. Slater and Bell(2002)은 영국 정부의 1997년과 2000년 백서를 분석하여 영국 신노동당(New Labour) 정부의 원조에 대한 지정학을 연구하였다. 백서의 핵심적 경향은 빈곤과 개발 문제에서 신노동당의 ‘제3의길’과 OECD 및 세계은행의 개발 전략에 관한 국제적 패러다임 두 가지로 압축된다. 이러한 경향은 구체적으로 원조 정책에서 비구속성⁴⁾, ‘신국제개발법’, 반부패, 개발도상국의 토지개혁, 사회적 차별의 금지와 같은 이슈를 강조하는 것으로 드러났다. 결과적으로 신노동당 정부는 내부적으로 이전 정부의 원조 정책과 차별성을 두면서, 외부적으로 국제 원조 레짐에서 유럽대륙 국가를 견제함과 동시에 영국의 국제적 역할을 부각시키고자 하였다. 앞선 연구가 정부의 공식보고서에 집중한 것과 달리, Mawdsley(2008)는 대중적 차원의 지정학적 재현에 주목하였는데, 영국 신문에서 아프리카에 원조를 제공하는 서구 국가와 중국 간 복잡한 관계가 단순히 이분법적으로 재현되었음을 보여주고 있다. 즉, 영국 신문에서 부패하고 도움이 필요한 ‘검은 대륙(the Dark Continent)’을 놓고 경쟁하는 서구 국가와 중국은 때때로 오해받거나 좌절당하지만 본질적으로 선한 Dr. Livingstone(서구)과 비도덕적이고, 음흉하고, 냉정한 Fu Manchu⁵⁾(중국)로 재현되었다는 것이다.

위와 같은 연구는 대외원조 행위에 특정 지역에



그림 1. 영화화된 Fu manchu(1965년)
(출처: <http://maim2014.tumblr.com/>)

대한 재현과 공여국의 지정학적 담론이 개입되어 있음을 시사한다. 기본적으로 대외원조는 ‘정치적인 것’으로, 공간과 권력이라는 측면으로 바라볼 수 있다. 즉, 대외원조는 인도주의적 성격뿐만 아니라 공여국과 수원국 간 전략적 이해관계를 포함한다. 공적개발원조에 관한 지정학적 연구는 이러한 전략적 이해관계에 지정학적 담론이 개입되어 있음을 드러낸다. 이러한 담론은 특정 지역에 대한 원조 행위를 대내외적으로 정당화하는 데 이용된다고 할 수 있다.

2) 지정학적 담론의 구성

‘지정학(geopolitik)’이라는 용어는 스웨덴의 지정학자이자 보수주의 정치인인 Kjellen에 의하여 만들어졌다. 이후 지정학의 개념은 Ratzel, Mackinder, Haushofer, Kennan, Sprout 부부, Cohen까지 여러 학자를 거치며 발전하였다. 그러나 냉전 말기 전 시기의 지정학을 ‘고전지정학(classical geopolitics)’으로 규정 및 ‘비판’하면서, 제국주의적, 인종주의적, 환경결정론적 지정학과 거리를 둔 ‘비판지정학(critical geopolitics)’이 등장하였다(Haverluk *et al.*, 2014)⁶. 비판지정학은 ‘지리적 재

현’에 초점을 맞춘다(ÓTuathail and Agnew, 1992; Dodds and Sidaway, 1994; ÓTuathail, 1994a; Dalby, 2010). 이러한 관점에서 지정학은 “위협적인 타자로부터 분리함으로써 국내 공간과 외부 공간의 공간적, 정치적, 문화적 경계를 ‘구성’하는 이데올로기적 과정”(Dalby, 1990: 173)으로 정의할 수 있다. 구체적으로 비판지정학의 접근 방법은 공간과 장소 내 권력-지식의 결합, 즉 지정학적 지식의 정치와 지리적 재현의 권력에 관심을 둔다. 이를 통하여 우리가 자명하게 여기는 상식적인 공간을 비판적으로 접근하는 것이고, 관습적인 지정학적 담론의 정치를 분석하고자 한다(Dodds, 2001).

ÓTuathail and Agnew(1992)는 담론의 개념을 이용하여 지정학을 재개념화하고자 하였다⁷. 이들에 따르면, “지리는 권력/지식 그 자체”(192)이다. 이에 따라 지정학은 특정 행위자가 “국제 정치를 ‘공간화’하는 (상황구속적인) 담론적 실천”(192)으로, 지정학적 담론은 이를 위하여 이용되는 규칙과 개념적 원천을 말한다(Agnew and Corbridge, 1995). 즉, 지정학적 담론은 특정 행위의 기저에 있는 외부 세계에 대하여 형성된 일반적인 관점이라고 할 수 있다.

비판지정학의 연구들은 지정학적 담론과 지정학적 질서 간 연계를 탐구하면서, 동시에 지배적인 지정학적 담론에 작동하는 서구중심적이고 자기중심적인 공간의 생산 및 재생산과 권력관계가 있음을 지적하였다(Agnew and Corbridge, 1995) 서구 지정학의 이분법적 시각을 비판적으로 접근하는 초창기 연구들은 냉전 말기라는 시대적 상황과 맞물려 이를 주된 관심사로 취급하였다(ÓTuathail, 1989; Dalby, 1990; ÓTuathail and Agnew, 1992; Dalby, 1993; Sharp, 1993). 이후 비판지정학에서 지정학적 담론에 관한 연구 주제는 안보를 넘어 이라크와 보스니아 같은 분쟁 지역, 문화와 정체성, 지정학적 전통의 역사적 측면, 영화, 젠더 등으로 확장되었다(Dalby, 2010: 282). 예컨대, 지상현(2013)은 한반도의 지정학적 전통으로서 ‘반

도의 숙명' 담론을 환경결정론적 지정학으로 규정하였고, 이를 비판적·실증적으로 접근하였다. 이 연구는 한반도라는 지리적 위치에 기초하여 반도 국가가 침략을 더 받을 것이라는 지정학적 논리는 근거가 미약한 것으로 결론지었고, 반도의 숙명 '이론'은 특정한 정치적 견해를 반영하는 담론으로 접근되어야 한다고 주장하였다.

지정학적 담론의 구성은 개인 한 명만의 견해가 아닌 지정학적 세계질서, 국가, 일상 등 지정학적 환경의 상황과 흐름에 영향을 받는다. 지정학적 환경은 한 사회의 지정학적 문화 형성에 영향을 준다. 특정 사회는 지정학적 환경에 기초하여 형성된 자신과 타자에 대한 지정학적 표상인 '지정학적 상상력(geopolitical imagination)'을 가지고 있

다. 지정학적 상상력은 여러 지정학적 전통의 중첩으로 구성된다.

지정학적 담론과 수행을 구체적으로 이해하기 위하여 비판지정학자들은 공식지정학(formal geopolitics), 현실지정학(practical geopolitics), 대중문화지정학(popular geopolitics)을 제시하였다 (ÓTuathail, 1999; Dodds and Atkinson, 2000; Mamadouh and Dijkink, 2006; Dodds, 2008; 지상현·플린트, 2009)(그림 2 참조). 본 연구에서는 특히 현실지정학에 주목한다. 현실지정학은 대외 정책에 관여하는 정책 결정자가 지닌 특정 목적을 가진 국가의 지정학적 논리체계이다 (ÓTuathail, 1999: 110; 2002). 현실지정학의 예는 비판지정학의 초기에 주로 연구된 미국 안보를

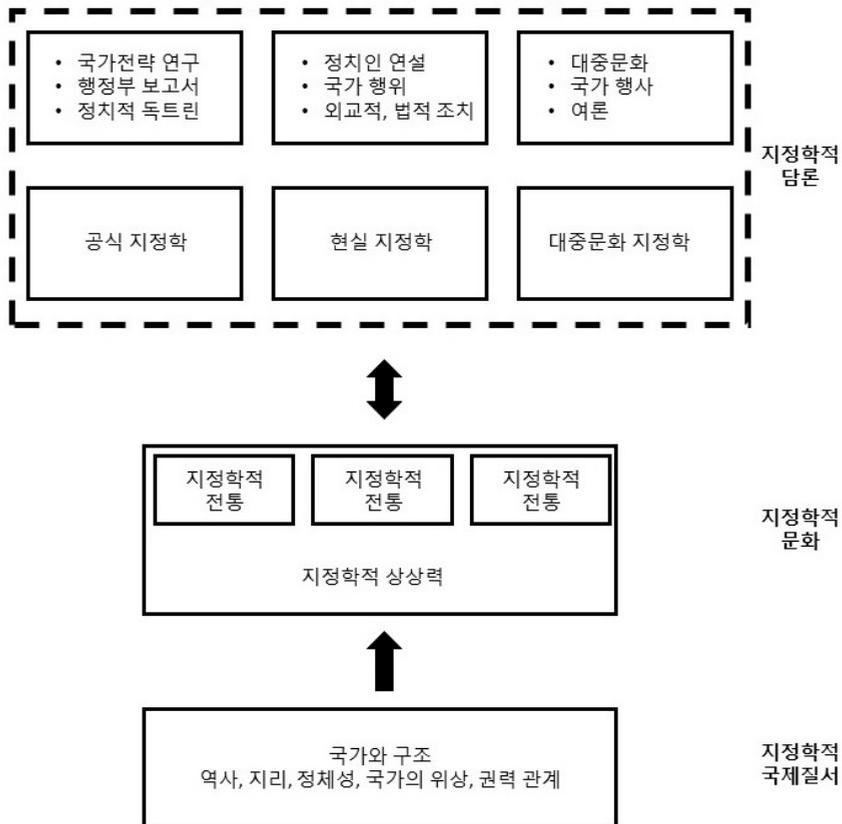


그림 2. 비판지정학의 개념적 틀(지상현·플린트, 2009)

둘러싼 담론의 분석에서 찾을 수 있다(ÓTuathail, 1986; Dalby, 1988; Dalby, 1990; ÓTuathail, 1989, ÓTuathail and Agnew, 1992). 이러한 연구들은 Kennan과 같은 대표적인 미국의 대외 정책 전문가가 냉전의 지정학을 ‘블록(block)’, ‘억제(containment)’, ‘도미노(domino)’ 등의 언어로 기술하였음을 지적하였다. 이 과정에서 특정 장소는 미국 및 자유주의 국가들에 대한 ‘위협’, 전략적으로 중요한 장소 등으로 정의되었다. 즉, 미국 대외 정책의 목적을 달성하기 위하여 특정 장소는 재현되었다.

대외 정책에 영향을 끼치는 지정학적 행위자는 지정학적 환경 속에서 현실지정학을 만드는 주체이다. 그리고 개별 행위자는 지정학적 담론을 구성하고, 담론은 개별 행위자에 영향을 끼친다(Müller, 2008). ‘국정운영의 지식인(intellectuals of statecraft)’(ÓTuathail and Agnew, 1992) 혹은 정책 엘리트, 대통령 등과 같이 다양한 스케일을 가진 행위자는 지배적인 지정학적 담론을 생산하고 해석하는 과정에서 한 국가의 대외 정책에 직간접적으로 영향을 미친다(Häkli, 1998; 황진태·박배균, 2014). 이들은 “다양한 제약 아래 다양한 청중을 대상으로 다양한 목표를 달성하고자 다양한 주제를 제시”(Flint *et al.*, 2009: 605)하여 관철하고자 한다.

3. 한국 공적개발원조의 전개

앞서 대외원조에 공여국과 수원국 간의 지정학적 담론이 개입되어 있으며, 이는 국내외적 맥락에 따라 구성됨을 논하였다. 그러므로 한국 공적개발원조의 지정학적 담론이 무엇이며, 어떤 특징이 있는지를 논하기 위하여 한국 공적개발원조의 흐름을 검토할 필요가 있다.

초기 외국으로부터 유입된 대외원조는 한국의

집약적인 경제 성장의 요인 중 하나였다. 1960년대와 1970년대 한국에 투입된 원조들은 차관으로 이루어졌고, 1970년대 이후부터 그 규모와 채무가 점차 감소하였다. 원조를 받음과 동시에 개발도상국에 원조를 제공하기 시작하였다. 초기 한국의 원조는 국제적으로 북한보다 외교적으로 우위를 점하기 위한 노력의 일환이었다⁸⁾. 이러한 초기 원조는 선진국 및 국제기구로부터 받은 차관을 통하여 이루어졌다.

대외무역 의존도가 높은 한국 경제의 특성상 제품 수출과 한국 기업 진출을 위한 해외 시장 개척과 같은 경제적 이해관계는 초창기 대외원조에도 영향을 끼쳤다. 1977년 110만 달러 규모의 기자재를 공여하여 물자를 지원하였고, 1980년대부터 자금 원조를 시작하였다. 이러한 초기 원조는 국제기구에 출자하는 다자간 원조가 많았다. 1980년대 후반부터 외채 감축과 국제수지 흑자로 개발원조를 본격적으로 시작하였다. 1987년에 약 300억 원 규모로 대외경제협력기금(EDCF)이, 1991년에 무상원조 전담 기구로 한국국제협력단(KOICA)이 설립되면서 한국의 원조 체제가 체계화되었다. 기존에 분산 시행되던 원조 체제를 유상원조와 무상원조로 이원화한 결과였다.

1990년대 접어들어 점차 달라진 국가 위상과 함께 글로벌화라는 새로운 국제 사회 질서로 편입되었다. 1994년 우루과이라운드 협정과 세계무역기구 설립에 관한 협정에 참여하였고, 1996년 경제협력개발기구에 가입하였다. 대외원조 공여를 꾸준히 늘린 결과 1996년 한국은 세계은행의 개발차관 공여대상국에서 제외되면서 공여국으로 완전히 전환하였다. 국제 사회로의 편입 및 선진국으로의 위상을 강조하면서, 김대중 정부에 들어서 원조에 관한 국제 규범을 점차 내재화하기 시작하였다(이태주, 2003). 더불어 외환위기를 극복한 이후로 대외원조의 양적 규모가 급격히 확대되었다.

2005년에는 향후 10년간 공적개발원조 정책의 추진 방향을 제시하는 ‘대외원조 개선 종합대책’을

수립하였다. 그리고 꾸준히 제기되던 유상원조와 무상원조라는 이원화된 체제를 개선하고자, 2006년 국무총리를 위원장으로 하는 ‘국제개발협력위원회’를 설치하였다. 이는 2010년에 제정된 ‘국제개발협력기본법’을 통하여 법적으로 규정되었다. 한국은 지구적 빈곤 문제의 해결을 중심으로 하는 국제개발 목표를 적극적으로 받아들여 경제적 측면에서 벗어나 더 큰 역할과 기여를 하여야 하는 책임감에 놓였다(한국국제협력단, 2009: 405).

한국 공적개발원조 체계의 발전은 민주화와 산업화를 동시에 이룬 국가임을 부각하려는 국제적 위상 제고와 높은 대외무역 의존도에 따른 수출기반 확보라는 필요성에 의하여 이루어졌다(국제개발협력위원회, 2014: 28). 이태주(2003)는 이러한 논리를 기반으로 2003년까지의 대외원조를 연구하여 시기를 3개로 나누고, 제1기를 ‘한국형 국제협력 모델’과 국익 우선 정책으로, 제2기를 글로벌화 정책의 주된 도구로서 일명 ‘세계화의 첨병’ 정책으로, 제3기를 보편주의와 시민사회 파트너십으로 하는 각 시기의 정책 담론을 제시하였다. 이러한 시기 구분을 기반으로 초창기 한국 대외원조의 정책 담론을 크게 ‘선진국 만들기’와 ‘발전’ 담론으로 명명하였다. 대외원조 정책이 ‘선진국 만들기’라는 내적 설득 전략과 한국 발전 경험을 보편화하고 세계화하는 외적 전략하에서 이루어졌다는 것이다. 박효진·윤순진(2011)은 이태주(2003)의 이러한 연구가 대외원조 정책의 변화를 담론의 차원에서 고찰할 가능성을 제시하였다고 평가

하면서, 한국 대외원조에서 녹색화 담론을 분석하였다. 대외원조 정책 내 ‘환경’ 논의는 경제 성장을 위하여 도구화되었고, 결과적으로 수원국의 지속가능한 발전을 제약하였다는 것이다. 두 연구는 대외원조 정책을 담론의 관점으로 접근할 수 있다는 데 의의가 있다. 그것은 공적개발원조 내 특정 담론이 구성되고, 원조의 수행에 영향을 준다는 것을 보여준다. 한국 공적개발원조 정책의 기저에 대내외적 상황과 맥락에 의하여 형성된 담론들이 있다고 할 수 있다. 이는 대외원조 정책에 특정 지역에 대한 재현과 지정학적 담론이 개입되어 있음을 언급한 지정학적 연구들과 맥락이 연결된다. 본 연구는 이러한 연구들의 연장선상에서 한국 공적개발원조 정책의 지정학적 담론들을 분석하고자 한다.

4. 한국 공적개발원조 정책의 지정학적 담론

본 연구는 공적개발원조를 논의하였던 국회 상임위원회 회의록의 공식적인 언급을 분석하여 지정학적 담론을 도출하였다. 실상 공적개발원조를 둘러싼 지정학적 담론의 형성에 개입하는 행위자는 다양하다(박경환·윤희주, 2015). OECD DAC(경제협력개발기구 개발원조위원회), UN 산하의 UNDP(UN개발계획), WBG IDA(세계은행

표 1. 공적개발원조 관련 회의록의 주제와 담론 내용

회의록 주제	담론의 내용				계
	인도주의 및 선진국	발전 모형	시장 개척	글로벌 지정학	
법안 발의	4	1	2	-	5
현안업무보고	16	9	15	9	29
기타	2	1	-	1	3
계	22	11	17	10	37

그룹 국제개발협회)와 같은 원조 관련 국제기구는 다자간 원조를 주관하고 국제 원조 규범을 형성한다. 또한, 정치인과 외교·경제 관료는 외교 정책 수립과 국정 방향 제시를 통하여 원조 정책에 영향을 끼친다. 더불어 한국수출입은행과 한국국제협력단은 실무 기구로서 실제 원조 정책을 수립·집행한다. 민간 기업 및 NGO는 정책의 의사결정에 개입하고 개발도상국 현지에서 국가의 역할을 보완한다. 이렇듯 공적개발원조의 지정학적 담론은 다양한 행위자에 의하여 구성되고 실천되지만, 본 연구는 국회 상임위원회 회의록을 중심으로 이를 분석하고자 하며, 그 기간은 대외경제협력기금⁹⁾ 설치를 논의한 1986년부터 2012년까지로 한정하였다. 상임위원회에 참여하는 행위자는 국회의원, 장관 및 기관장 같은 외교·경제 관료, 원조 정

책 전문가 등으로, 이들이 만드는 지정학적 담론은 현실지정학에 해당한다고 할 수 있다.

상임위원회 회의록에서 드러나는 지정학적 담론은 4가지로 범주화될 수 있다. 지정학적 담론의 범주화는 공적개발원조와 관련된 회의록의 주제와 담론 내용, 그 특징에 치중하여 이루어졌다(Sharp, 1993). 표 1은 그 결과이다. 회의록은 내용의 요약(summary), 체계적인 질서(systematic regularity), 그 특징의 발견(spotting feature)에 따라 분석되었다(Müller, 2013). 다만 이러한 구분은 작위적인데, 실상 하나의 안건에 여러 지정학적 담론이 드러나기도 하기 때문이다. 그것은 각각의 지정학적 담론이 개별적으로 작동하는 것이 아니라 특정 안건에 대하여 함께 작용함을 말해준다.

상임위원회는 본회의에 상정하기 전에 각 부처

표 2. 한국 공적개발원조의 지정학적 담론과 그 특징

지정학적 담론	특징
인도주의 실천을 통한 선진국 위상 확보	<ul style="list-style-type: none"> • 인도주의 실천을 통한 선진국 만들기 • 선진국으로서 '당연한' 원조 제공 • 6·25 전쟁 사례와 같이 과거에 받은 은혜를 갚기 • 국제 원조 레짐 참여 및 규범을 내재화 • 이상주의에 기반(국제 사회 내 국가 간 협력 가능) • '빈곤', '저개발'로 재현되는 개발도상국 • 빈곤, 환경, 인권, 재해 피해 국가에 해당(DAC 협력대상국 전체) • 예) 한국국제협력단 설립, 지진, 쓰나미 등 피해 국가 원조 등
발전 모형의 전형	<ul style="list-style-type: none"> • 한국의 발전 경험을 개발도상국에 제공 • '우리'보다 발전하지 못한 모든 지역/국가 • 개발도상국의 발전 모형으로서 한국 • 발전 경험의 긍정적인 측면 부각(한국의 경제 성장 과정을 정당화) • 예) 개도국 주요인사 초청, 새마을운동 등
시장 개혁을 통한 경제적 이익 실현	<ul style="list-style-type: none"> • 기업 진출, 소비시장 확대, 자원 확보 등 경제적 실리 추구 • 현실주의에 기반(국제 사회 내 국가 간 경쟁은 필연적) • 한국의 '시장'으로 묘사되는 개발도상국 • 한국의 경제적 이익에 중요한 지역/국가에 집중(특정 지역 및 국가) • 예) 동남아시아 국가에 차관 제공, 대외경제협력기금 설립 등
글로벌 지정학의 변화 대응	<ul style="list-style-type: none"> • 글로벌 지정학의 변화에 대응 • 우연성(contingency), 즉 상황에 따라 반응 • 국제적 사건의 해당 국가(특정 지역 및 국가 언급) • 전략적인 지역으로 명명되기도 함 • 예) 구공산권 국가에 대한 원조, '테러와의 전쟁'에 따른 미국 요청

에 속하는 안전과 청원 등을 심사한다. 공적개발원조는 국회 상임위원회 가운데 외교·통일과 재무 관련 위원회와 관련된다. 이들 위원회에서 외교부처와 재무부처의 업무 및 현황보고, 관련 법안 발의 등이 논의된다. 그리고 각 상임위원회에 배정된 국회의원과 기관장이 모여 상정된 안건을 주제로 토의한다. 기관장은 각 기관의 정책과 입장 등을 대변하여 논의하고, 국회의원과 때에 따라 전문가가 제안하거나 반박하는 내용을 수렴하기도 한다. 그러므로 상임위원회는 공적개발원조에 대한 ‘현실지정학’을 만들어내는 곳이라고 할 수 있다.

회의록은 아래에서 기술될 ‘한국의 공적개발원조’에 대한 특정 지정학적 담론을 형성하였다. 그 기초에는 공적개발원조를 둘러싸고 ‘선진국’과 ‘개발도상국’의 대립 관계가 놓여 있다. 한국은 개발도상국이 지향하여야 할 ‘발전 모형’의 전형, 국제 사회 내 다른 서구 선진국과 같은 반열의 ‘선진국’ 같은 긍정적인 공간으로, ‘개발도상국’은 ‘도움이 필요한 부정적인 공간으로 재현되었다. 이태주(2003)가 제안한 정책 담론인 ‘선진국’ 만들기과 ‘발전’ 담론은 공적개발원조 정책을 논의한 회의록에서 드러나는 자기규정적인 담론의 일부이다. 공여국의 입장과 반대로 수원국인 개발도상국은 한국이 인도주의를 실천하여야 하는 장소, 한국의 경제 발전을 위한 시장이라는 지정학적 담론도 존재한다. 또한, 공적개발원조의 제공 시 글로벌 지정학의 변화를 고려하여야 한다는 담론도 있었다.

1) 인도주의 실천을 통한 선진국 위상 확보

탈냉전을 전후로 환경과 지속가능한 개발에 관한 관심은 이데올로기적 담론에서 벗어나 보편윤리적 관점에서 접근하려는 대외원조 정책으로 이어졌다. 즉, 공적개발원조의 제공은 인도주의적 관점에 따라야 한다는 담론의 실천이었다.

상임위원: ...원조의 기본목표는 원조를 받는 나라의 빈곤 퇴치나 인권 증진, 삶의 질 개선, 환경 보호 등 인도주의입니다... 지난날 인도양 쓰나미 사태에 대한 국제 사회의 엄청난 반응을 통해서 알 수 있듯이 재난에 노출되거나 곤경에 빠진 사람들에게 관심을 가지는 것은 우리의 인도주의 본능 때문입니다. (2007.04.12, 17대 267회 2차 통일외교통상위원회)

이러한 담론에는 대외원조에 대한 국제적 규범을 존중하면서, 공여국과 수원국 간 협력을 통하여 빈곤과 같은 범지구적 문제를 해결할 수 있을 것이라는 자유주의적 시각이 내재되어 있다. 예컨대, 2000년 밀레니엄개발목표(MDGs)를 수용하여 2005년에 수립된 ‘대외원조 개선 종합대책’¹⁰⁾은 국제 원조 레짐을 수용하려는 노력의 일환이라고 할 수 있다.

그러나 원조를 통한 인도주의 실천은 국익과 연결되는 것으로 설명된다. 인도주의적 관점에서 공적개발원조를 제공하는 것은 경제적 실리와 다른 개념의 국익 증진의 방법이었다. 표면적인 이유는 빈곤 퇴치, 환경 보호, 국제 협력 증대 등에 있지만, 그 기저에는 국민의 자긍심을 고취함으로써 원조 정책의 당위성을 내적으로 설명할 수 있었다.

진술인: ...국제적 이미지나 국가의 위상을 제고한다든지 개도국의 빈곤과 질병 퇴치가 인류의 평화적 공존에 기여한다든지 과거 우리가 입었던 혜택을 돌려준다든지 이런 차원에서 우리 국민의 집단적 자긍심을 키워주는 쪽에 국익의 초점을 맞추고 있기 때문에 저희 대외원조의 목적을 너무 실질적이고 현실적인 데에 굳히지 않아도 좋을 것 같다는 생각이 듭니다. (2009.04.22, 18대 282회 6차 외교통상통일위원회)

특히 국제 사회에서 인도주의를 실천하는 것은

선진국으로서 당연한 의무로, 대외원조는 한국이 국제 사회에서 '선진국'으로 인정받기 위한 행위 중 하나로 간주된다. 한국국제협력단 설립 당시 그 기대효과로 "앞으로 OECD 가입을 앞두고 선진국 진입에 따른 사전 대비태세를 구축"한다고 명시한 것은 그 예시이다. 먼저 원조는 한국이 선진국이 되기 위하여 국제 사회로부터 받았던 원조를 갚는 행위로 정당화되었다.

상임위원: ...앞에 얘기한 것처럼 우리나라는 그동안 많은 나라의 원조를 통해서 산업 개발은 물론이고 국민들의 기본적인 교육, 역량, 여기까지 다 왔던 나라입니다. 그렇다면 한 국가가 국가로서의 자존심과 하나의 노릇을 하기 위해서는 주변국가에게 우리가 원조를 해 줘야 되지 않겠습니까? (2004.07.08. 17대 248회 3차 통일외교통상위원회)

더 나아가 한국을 선진국으로 자리매김함과 동시에 대외적으로 국제 사회의 일원으로 편입하려는 노력의 일부로 이용되었다. 원조 제공과 마찬가지로 국제기구 참여는 국제 사회에서 한국의 위상을 확인하는 행위였다. 특히 OECD와 G20 같은 선진국 모임에의 참여는 글로벌 사회의 문제를 함께 분담하는 차원에서 국제 규범에 맞게 공적개발원조 정책을 수립하도록 하는 요소로 작용하였다. 공적개발원조의 양적 확대에 대한 논의에 등장하는 담론은 국제 사회 내 한국의 위상에 걸맞은 인도주의 실천이었다. 원조의 양적 기준은 초기부터 미달해 왔기 때문에 이러한 담론은 지속해서 거론되었다.

한국국제협력단 총재: 최근 우리나라는 UN 안보리비상임이사국의 진출, OECD 가입 등 국제 사회에서의 위상이 격상됨에 따라 그에 부응하는 역할분담이 강하게 요구되고 있습니다만... (1997.07.15. 15대 184회 4차 통일외무위원회)

그러나 원조 제공을 통한 인도주의 실천으로 한국을 선진국 및 국제 사회의 일원으로 자리매김하려는 노력은 개발도상국에 대한 부정적인 지리적 재현과 연결될 수 있다. 앞서 언급한 Mawdsley (2008)의 연구에서 지정학적 행위자로서 영국이 대립적인 행위자인 중국을 부정적으로 재현한 점, 그리고 저개발된 지역인 아프리카를 검은 대륙으로 기술한 것과 같은 맥락이다. 또한, 미국 안보담론에 대한 연구들(ÓTuathail and Agnew, 1992; Sharp, 1993)은 특정 목적을 위하여 미국이 어떻게 소련을 부정적으로 묘사하였는지를 보여준다.

상임위원: 대개 그런 나라가, 개도국은 좀 게으르고 능력이 없습니다. 그럴 때 아까 리마의 성공사례 이야기했지만 그런데 한국사람이 오더니 베푸는 것이 기가 막히다 이말이에요. 와 가지고 악착같이 벌여 가지고 자기들 일종의 사기를 치든 이익만 내면 된다는 그런 이미지와 전혀 틀리지 않습니까? (2000.06.26. 16대 212회 4차 통일외교통상위원회)

원조에서 '개발'과 '저개발'은 '자신'과 '타자'의 대립 관계와 연결된다. 이때, 개발도상국의 기본적인 지리적 이미지는 '빈곤'에서 기인하는 경우가 많다(Woon, 2013). '빈곤'은 물질적이든 사회·정치적 구조든 부족하다는 것이다. 그러나 원조에서 문제는 개발도상국 자체의 노력은 고려의 대상에서 제외되며, 더 나은 삶을 위하여 '무엇이든 부족한' 개발도상국은 인구 과잉, 내전, 질병 등으로 선진국의 삶의 양식을 위협하는 위험 지역으로 이미 지화될 수 있다는 점이다¹¹⁾. 공적개발원조 정책에서 인도주의 강조는 '선진국'으로서 인도주의를 실천하여야 하는 한국과 지원이 필요한 국가들로서 '개발도상국'을 등치시키는 지정학적 논리 체계가 기저에 놓여 있다고 할 수 있다.

2) 발전 모형의 전형

‘발전 모형의 전형’이라는 지정학적 담론은 한국을 개발도상국을 위한 적절한 발전 모형으로 규정한다. 이는 한국, 즉 특정 지역을 분류하고 명명하는 것이다. 이러한 분류와 명명으로 특정 지역은 분류하고 명명하는 행위자가 추구하는 가치가 부여된다. 마찬가지로 이러한 담론 하에서 한국 경제 성장의 긍정적인 측면은 집중적으로 부각되어 이를 정당화시킬 수 있는 여지가 있다.

한국의 발전 과정은 “수원국에서 수십 년 동안에 공여국으로 전환한 세계에서 유례없는 기적의 역사이고, 최빈국에서 고도성장의 신화를 이룬 성장의 역사이며, 물적 자원이 없이 인적 자원 개발 때문에 발전을 이룬 인간개발의 역사”(이태주, 2003: 159)였다. 1990년 제출된 한국국제협력단 설립 관련 법안 내용 가운데 설립배경을 보면 다음과 같다.

외무부장관: 최근 우리나라의 급속한 경제성장과 88서울올림픽대회의 성공적인 개최로 국제사회에서 선발개도국(NICS)으로 부상함에 따라 많은 개도국들로부터 우리의 경제발전 경험과 기술전수 요청이 집중하고 있고… (1990.12.12. 13대 151회 7차 외무통일위원회)

이 과정에서 한국의 경제 성장 과정은 ‘훌륭한 것’으로 평가된다. 한국형 원조 계획이 개발도상국에 효과적으로 제시되기 위하여 경제 성장에 관하여 긍정적인 부분이 취사선택된다. 경제 성장 과정에서 불거졌던 노동 및 고용 문제, 수출지향적 방식, 거대 자본 육성, 정경유착 등의 문제는 비판적으로 검토되지 않는다. 그러므로 한국의 발전 경험은 자랑스럽고 긍정적인 역사로 다루어진다.

진술인: 근본적으로 우리나라는 서구 선진국과는 상이한 독특한 원조의 역사를 가지고 있습니다

다. 6·25 동란 직후 한때 무상원조를 우리가 적극 수혜하였지만 그러나 그 뒤에 여러 차례 실시된 경제개발 5개년 계획을 수립하면서 유상원조를 가장 효과적으로 활용하여 세계은행이 지적한대로 동아시아 기적을 이룩한 나라입니다. (2009.04.22. 18대 282회 6차 외교통상통일위원회)

한국형 발전 모형 중 대표적인 예시로 새마을운동이 있다. 새마을운동의 수출은 한국국제협력단이 설립된 이후부터 시작되었다. 새마을운동을 외국인에게 알리는 초청교육프로그램은 새마을운동 소개만이 아니라, 박정희 대통령 생가, 민중중흥관 등을 견학하는 일정도 포함된다(경향신문, 2013년 5월 15일자). 또한, 박정희 정권 아래에서 이루어졌던 국가 주도적 개발계획 등도 개발모형의 전형으로 언급되기도 한다(최병두, 2010), 한국이 경험한 특수한 발전 과정을 ‘적절하고 올바른’ 것으로 보편화하여 적용하려는 시도는 ‘공여국 중심주의’에 빠질 수 있는 여지가 있다(이태주, 2003).

상임위원: 우리가 조금 더 적극적으로 좋은 나라 또는 그 나라들을 잘 살게 만들기 위해서는 우리가 봤을 때 우리의 개발 노하우나 우리의 어떤 성장 노하우를 가지고 ‘아, 이 나라는 이렇게 개발을 하면, 이러한 어떤 개발 프로그램을 적용하면 잘 살 수 있겠다’라는 것까지 우리가 조금 고민을 해서 좀 맞춤형으로 해주면 더 좀 고마워하지 않을까 이런 생각도 듭니다. (2010.06.24. 18대 291회 3차 외교통상통일위원회)

여기서 발전의 주체는 개발도상국이 아닌 한국이 된다. 1990년 제정된 ‘워싱턴 컨센서스’와 같이 서구 선진국이 자신들의 논리를 기초로 개발도상국의 발전에 개입하려 했던 것과 유사하다. 한국은 경제 발전을 위하여 대외원조를 적극적으로 받

아들었던 나라이다. 하지만 반대로 한국이 한국형 원조 전략이라는 명목으로 개발도상국의 개발에 개입하는 것이다. 그러므로 이러한 담론 하에 원조는 호혜적이기 보다, 시혜적인 관계에 머무를 가능성을 내포하고 있다.

3) 시장 개척을 통한 경제적 이익의 실현

‘시장 개척’은 공적개발원조가 국가의 경제적 영역을 확장하는 데 이용되어야 한다는 지정학적 담론이다. 과거 일본, 미국 등은 원조 배분에 있어 경제적 요인을 고려하기도 하였다(Schraeder *et al.*, 1998; Muldavin, 2000). 그만큼 경제적으로 실리를 얻고자 하는 공여국의 목적은 공적개발원조 정책에 영향을 미쳤다.

마찬가지로 개발도상국은 한국의 경제 발전을 위한 중요한 대상으로 간주되었다. 특히 대외 의존적인 한국의 무역 특성상 시장의 다변화는 필수적이었다(문남철, 2003; 2005). 그런 면에서 개발도상국과의 긴밀한 관계를 유지하여 경제적 이익을 증진하고 지속적인 시장을 확보하고자 하였다. 공적개발원조는 이에 일익을 담당하는 수단이었다. 이러한 담론 하에 개발도상국은 지리적 재현으로서 한국의 ‘시장’이었고, 새로운 시장의 개척은 ‘경제 영토’의 확장이었다. 대외경제협력기금의 설치 과정이 나타난 회의록을 보면 이러한 담론이 잘 드러난다.

재무부차관: ...대외경제협력기금의 설치효과를 분석해 보면 먼저 산업설비와 기자재 등의 수출 촉진은 물론 그에 부수되는 부품에 대해서도 지속적으로 수출수요를 유발할 수 있다는 점 아울러 투자 건설 및 인력 진출 등을 통하여 우리 기업의 중요 물자에 대한 장기안정적 확보가 용이해진다는 점 나아가 개발도상국으로의 수출 시장 다변화를 통하여 현재 날로 강화되고 있는 선진국들의 신보호무역정책에 효율적으로 대처할

수 있다는 점 또한...등 긍정적 효과가 예상됩니다. (1986.11.19. 12대 131회 10차 재무위원회)

대외경제협력기금은 공적개발원조의 목적을 다음과 같이 설명한다: “재원 흐름의 주목적이 개도국의 경제발전 및 복지증진일 것.” 그러나 실상 회의록을 통하여 볼 수 있는 것은 재원 흐름의 주목적이 반드시 개발도상국을 위한 것만은 아니라는 점이다.

글로벌 지정학에 대한 현실주의적 관점은 ‘시장 개척’을 뒷받침하는 논리로 사용된다. 공적개발원조는 국제 사회에서 생존하기 위한 하나의 수단인 것이다.

상임위원: ...우리가 지금 국제적인 자원 확보를 위한 경쟁이 치열하기 때문에 저는 이 문제를 산자부 등 그런 자원 외교 부처와 긴밀하게 연결을 해서 경제적으로는 빈곤하지만 엄청난 자원부국인 그런 나라들을 어떻게 좀 우리가 지원하는 것과 그런 것을 선택하고 집중하는 것도 함께 연계해서 좀 더 전략적인 접근을 해 주시면 어떨까 하는 말씀을 한번 드립니다. (2006.02.16. 17대 258회 6차 통일외교통상위원회)

이러한 지정학적 담론은 특정 지역에 국한된다. 개발원조위원회(DAC)의 협력대상국 목록에 오른 국가가 140여 개 안팎이고, 대부분 국가와 무역을 하고 기업이 진출하여 활동하고 있지만, 한국에 이익이 되는 국가 혹은 지역은 핵심적인 일부분에 집중된다. 특히 중국과 동남아시아 국가는 1990년대 중국과 베트남의 시장개방 이후 해외직접투자의 증대, 지역 내 교역의 증가, ASEAN+3¹²⁾체제 출범, 개발도상국에 진출한 국내 기업 간 교역의 증가 등 경제적 상호의존이 증대되었다(박삼욱, 1998; Lee, 2000; 문남철, 2005). 한국은 중국과 베트남을 포함한 동아시아·동남아시아 지역 개발도상국에 다른 지역보다 월등히 많은 공적개발원

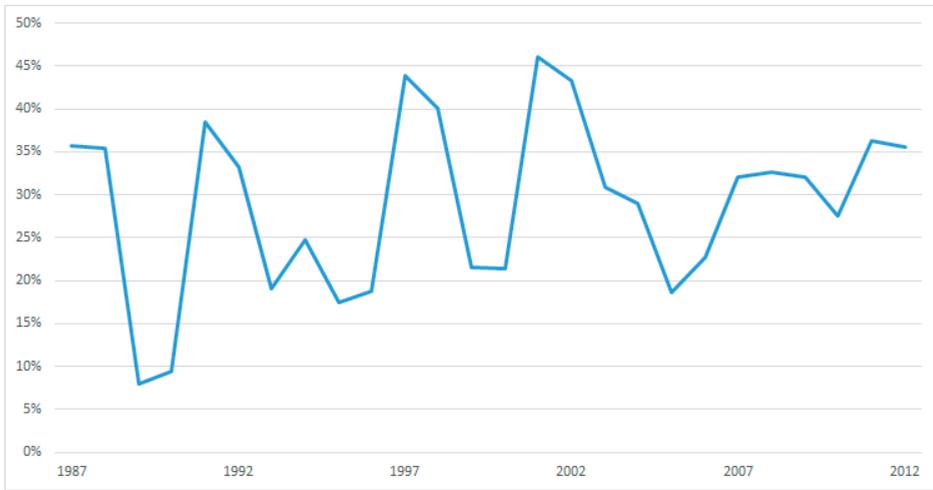


그림 3. 한국 공적개발원조 총액에서 동남아시아국가연합(브루나이와 싱가포르 제외)의 국가들이 차지하는 비중의 변화 (출처: OECD Statistics DB)

조를 투입하였다(그림 3). 이는 탈냉전을 전후로 이 지역이 신흥 시장으로서 매력적인 지역임을 보여준다(이승철, 2007).

4) 글로벌 지정학의 변화에 대한 대응

‘글로벌 지정학의 변화에 대한 대응’은 공적개발원조 제공이 세계 곳곳에서 일어나는 사건에 따라 이루어져야 한다는 것이다. 전통적인 한국의 지정학적 담론 가운데 하나는 공산권이나 북한과의 대치 상태라는 정치적·지리적 환경에 기반을 둔 이데올로기 담론이었다. 대외경제협력기금과 한국 국제협력단으로 정비되기 전 대외원조는 개발도상국인 제3세계 국가에게 북한보다 외교적인 우위에 있으려는 노력의 일환으로 제공되었다(임형백, 2014). 냉전 시기 대외원조의 주된 배분 요인 중 하나였던 자국의 군사적, 정치적 목적 달성과 무방하지 않다.

그러나 한국 공적개발원조의 배분요인은 냉전 시기 이데올로기 담론에서 벗어나 있었다. 공적개발원조가 본격적으로 시작되는 1990년대 전후

로 공산권 국가와 관계를 진전시키려는 외교적 전략을 수립하였고, 그 무렵 북한과의 관계도 호전되었다기 때문이다. 공적개발원조는 공산권의 붕괴라는 지정학적 환경 변화에 대응할 수 있는 수단이었다. 탈냉전 이후 공산권 지역은 전 세계 선진국의 이목을 끄는 지역이었다. 예컨대, 냉전 시기 동구권 지역은 일명 ‘충돌 지대(crush zone)’이라고 불리는, 갈등과 불안을 상징하는 장소였다. 그러나 이 지역은 탈냉전 이후 서유럽의 경계를 확장할 수 있는 장소로 변모하였다. 서유럽과 미국은 구소련 지역에 대한 방어 및 방어를 위한 부담의 경감, 그리고 교역, 투자, 경제 성장을 위한 새로운 동력이라는 이점을 얻었다(O’Loughlin, 1999). 중국, 베트남, 몽골 등 구공산권 국가도 마찬가지였다. 이들 국가는 여러 목적에 따라 전략적 요충지로 재현되었다.

상임위원: ...간단히 얘기하면 구공산권이 되겠습니다. 구공산권 중에서도 중앙아시아 지역이 앞으로 전략적으로 굉장히 중요하리라고 봅니다. 자원도 많고 기후도 좋고 또 국토도 광대한

지역이고 제국러시아가 200년 250년 전에 그 땅을 삼키지 않으면 안될 만큼 침을 흘렸던 땅인데... (1993.07.09. 14대 162회 2차 외무통일위원회)

이 지정학적 담론에 따른 실천의 또 다른 예시는 미국과의 동맹이다. 2000년대 초반부터 미국이 중동 지역에서 벌인 ‘테러와의 전쟁’은 중동 지역으로 대외원조가 집중된 계기가 되었다. 이라크, 아프가니스탄 등은 전후 복구로 인하여 세계 각국의 대외원조가 투입되었다. 한국도 긴급 구호 명목으로 즉각적으로 공여가 이루어졌다. 이는 전후 복구라는 인도주의적 차원과 더불어 미국 정부가 한국 정부에 이들 지역의 재건을 위한 협조를 요청한 것도 함께 작용하였기 때문이다.

외교통상부 장관: 이라크 전쟁과 관련해서 외교통상부가 앞으로 취해 나갈 향후조치 계획에 대해 말씀드리겠습니다. 우선 미국 및 관련기구와의 협의 하에 난민구호 등과 같은 인도적 지원, 이라크 주변국에 대한 경제적 지원, 전후 이라크 복구사업 지원 등과 같은 경제적 지원을 해 나갈 예정입니다. (2003.03.21. 16대 236회 3차 통일외교통상위원회)

이러한 지정학적 담론에 따른 원조의 제공은 특정 지역과 결부되는 경우가 많다. 주로 국제 사회에서 발생한 특정 사건과 관련되기 때문이다. 앞서 언급한 것처럼, 공산권의 붕괴, 테러와의 전쟁뿐만 아니라, 지진, 쓰나미, 내전 등이 그 예시이다.

5. 결론

본 연구는 공적개발원조 정책에서 대내외적 맥락에 대응하여 국가적 차원에서 형성되는 ‘지정학

적 담론’과 그 특징을 분석하였다. 공적개발원조는 개발도상국의 발전에 기여하고, 이를 바탕으로 국제 사회의 화합과 공존을 이룰 수 있다는 호혜성을 강조한다. 그러나 공적개발원조는 ‘정치적인 것’이며, 공여국과 수원국 간 전략적 이해관계에 따라 작동한다. 지정학적 담론은 이러한 이해관계에 개입되어 있다. 현실지정학을 만드는 행위자는 이전까지의 담론과 사건, 현재 처한 조건을 고려한다. 지정학적 담론은 특정 국가 및 지역을 재현하고, 행위를 정당화하는 데 이용된다.

이론적 기초에 따라 본 연구는 국회 상임위원회의 회의록을 바탕으로 공적개발원조에 관한 현실 지정학을 검토하였다. 회의록에 기록된 사람은 국회의원, 원조 정책의 전문가, 외교 및 경제 관련 장관과 원조 관련 기관장 등이다. 이들은 공적개발원조에 강한 영향력을 행사할 수 있는 행위자이며, 원조 정책에서 지정학적 담론을 만들 수 있는 행위자이다.

회의록을 통하여 확인할 수 있는 지정학적 담론은 ‘인도주의 실천을 통한 선진국 위상 확보’, ‘발전 모형의 전형’, ‘시장 개척을 통한 경제적 이익 실현’, ‘글로벌 지정학의 변화에 대한 대응’으로 구분할 수 있다. 각 담론은 다음과 같다. ‘인도주의 실천’은 공적개발원조 정책으로 한국이 국제 사회에서 선진국 역할을 수행하고 인도주의를 실천하여야 한다는 담론이다. ‘발전 모형의 전형’은 한국을 개발도상국의 발전을 위한 적절한 모델로 규정하고, 이를 제공하여 개발도상국을 발전시켜야 한다는 담론이다. ‘시장 개척’은 한국의 경제적 영역을 확장하는 데 원조를 적극 이용하여야 한다는 지정학적 담론이다. ‘글로벌 지정학의 변화에 대한 대응’은 글로벌 지정학의 변화에 따라 공적개발원조를 제공하여야 한다는 담론이다. 위와 같이 각 지정학적 담론과 그 특징은 구분할 수 있으나, 실제 한 회의록에서 여러 지정학적 담론이 드러나는 경우가 일반적이다.

지정학적 담론은 한국의 공적개발원조 정책을

대내외적으로 합리화하기 위하여 이용되었다. 대외적으로 원조의 제공을 통하여 한국을 국제 사회 내 '선진국'으로 자리매김하는 데 활용하고자 하였다. 이는 실제 국익을 위한 원조 제공이라는 목적을 희석할 수 있었다. 또한, 대내적으로 원조를 받던 국가에서 주는 국가로의 전환이라는 한국의 발전 경험을 강조하여 국민에게 국가에 대한 자긍심을 높이고, 정책에 대한 정당성을 부여하고자 하였다. 이 과정에서 '한국'과 '개발도상국'은 대립적인 장소로 규정되었다. 한국은 '선진국', '국제 사회의 일원', 적절한 '발전 모형' 등으로, 개발도상국은 '빈곤', '재해', '저개발', '게으른 곳' 등으로 묘사되었음을 알 수 있다.

한국 공적개발원조 정책의 기저에는 지정학적 담론이 있으며, 이는 글로벌 맥락과 국가의 영역화 내 이루어지는 국가중심적인 담론이었다. 한 가지 문제는 '선진국'과 '개발도상국'의 구분에 따른 오리엔탈리즘적 시각이다. 해방 이후 경제 발전으로 수원국에서 공여국으로 전환한 경험을 가지고 있다는 한국의 역사적 특수성은 최근 새마을 운동 수출과 같이 한국 공적개발원조 정책에서 다른 국가보다 비교우위로 강조되고 있다. 그러나 본 연구 결과에서 나타난 선진국과 개발도상국이라는 이분법적·대립적 재현은 이러한 경험을 지나치게 강조할 경우 자칫 공여국 중심주의에 빠질 수 있음을 시사한다.

주

- 1) 공적개발원조(<http://www.odakorea.go.kr/>)홈페이지 참조.
- 2) 예컨대, 국제개발협력위원회가 발간한 ODA 소개책자는 유명인사의 언급을 인용하고 있다. "한국은 많은 개도국에 희망의 등대...민주화와 경제발전을 이룬 경험을 세계와 나눴다"(반기문 UN 사무총장, 2011년 8월).
- 3) 먼저, 공여국의 배분요인 분석에 관한 연구는 대외원조 연구를 이론화하는 전통적인 방법으로, 대외원조가 어떠한 조건 및 요인에 의하여 수행되었는지 통계적으로 검증하

고자 하였다. 두 번째, 국제 원조 레짐 분석에 관한 연구들은 제도주의적 관점에 따라 레짐의 성격과, 그것이 어떻게 대외원조에 영향을 끼치는지 분석하고자 하였다. 세 번째, 대외원조의 효과 문제에 관한 연구들은 원조 패러다임의 규범에 따른 효과 여부를 검토하면서 근본적인 원인을 찾고 기존 원조 패러다임을 비판하거나 보완하려는 경우가 지배적이다. 네 번째, 대외원조에 관한 국내 정치적 요인 연구들은 국가별 원조의 행정 체계 및 내부 집단에 따른 정치적 경합 및 협력과 대외원조 정책과의 관계 등에 대하여 다루었다.

- 4) 비구속성 원조(untying)는 공적개발원조 지원 시 이 자금으로 물자를 구입할 국가를 공여국으로 정하지 않는 원조이다. 반대되는 개념으로 구속성 원조가 있다.
- 5) 영국의 소설가 Sax Rohmer(1883-1959)가 만들어낸 세계 정복의 야망을 품은 중국인 악당 캐릭터이다.
- 6) 지상현·플린트(2009)에 의하면, 1992년 『Political Geography』에 발표된 ÓTuathail과 Agnew의 『Geopolitics and discourse: practical geopolitical reasoning in American foreign policy』를 비판지정학의 출발점으로 하여, ÓTuathail, Dalby, Agnew, Dodds, Hepple, Luke, Routledge 등이 비판지정학의 학술적인 체계화와 발전에 핵심적인 역할을 하였다. 더불어, 고전지정학에 대한 비판지정학의 '비판'에 관한 자세한 내용은 Flint(2007)의 p.44-54 참고.
- 7) ÓTuathail and Agnew(1992)의 p.193 참조
- 8) 공여국 입장에서 한국의 원조는 1963년 미국 국제개발처(USAID)로부터 지원받은 자금으로 개발도상국 국가들의 연수생을 받아 훈련한 것으로부터 출발하였다. 이후 1965년 개발도상국 훈련생 초청사업, 1967년 개발도상국에의 전문가 파견, 1968년 의료단 파견 프로그램, 1969년 프로젝트형 기술협력 사업 등의 초기 대외원조 공여는 한국 자체의 자금이 아닌 국제기구로부터 지원받아 시행되었다.
- 9) 한국수출입은행이 운영하는 대개도국 협력 사업을 위한 기금이다.
- 10) 2015년을 목표로 하여 개발협력의 중장기 비전인 '한국형 원조 모델 정립', '추진시스템 개선', '원조의 효율성 제고', '인프라 구축', '국민참여 확대' 등을 제시하였다.
- 11) 2014 대한민국 ODA 백서(국제개발협력위원회, 2014)는 '취약국'을 다음과 같이 설명한다. "2011년 세계은행 보고서에 따르면 저소득 취약국들 가운데 8개의 MDGs 중 단 하나의 목표도 달성한 국가가 없으며, 따라서 이 국가들의 발전 없이는 국제사회 전체의 목표 이행에 큰 차질을 빚을 것이라는 우려가 심화되고 있다. 또한 취약국 내부의 불안정한 안보상황과 범죄, 불법 무기거래, 난민 등의 문제는

세계안보를 위협하고 국제범죄를 악화시킬 수 있는 초국가적 문제라는 점에서, 취약국의 상황은 우리나라의 안보와도 관련된다.”

12) 동남아시아국가연합+3. 여기서 3은 한국, 일본, 중국 3국을 일컫는다. ASEAN은 총 10개 국가로, 필리핀, 말레이시아, 싱가포르, 인도네시아, 타이, 브루나이, 베트남, 라오스, 미얀마, 캄보디아이다.

참고문헌

- 국제개발협력위원회(국무조정실, 기획재정부, 외교부), 2014, 2014 대한민국 ODA 백서.
- 국제개발협력위원회(국무조정실, 기획재정부, 외교부), 2014, ODA 소개책자.
- 문남철, 2003, “동아시아 역내 직접투자 흐름의 계층성”, 한국경제지리학회지 6(2), pp.355-375.
- 문남철, 2005, “동아시아 국제분업의 재구조화: 직접투자와 무역을 중심으로”, 한국경제지리학회지 9(3), pp.367-382.
- 박경환·윤희주, 2015, “개발 지리학과 국제개발협력(IDC)의 부상”, 한국도시지리학회지 18(3), pp.19-43.
- 박삼욱, 1998, 세계화/지방화와 경제공간의 조직, 한국경제지리학회지 1(1), pp.11-32.
- 박효진·윤순진, 2011, “한국의 대외원조 녹색화 담론 분석: 양자 간 무상원조를 중심으로”, 경제와사회 89, pp.175-216.
- 이승철, 2007, “전환경제하의 해외직접투자기업의 가치 사슬과 네트워크: 대베트남 한국 섬유·의류산업 해외직접투자 사례 연구, 한국경제지리학회지 10(2), pp.93-115.
- 이태주, 2003, “한국의 대외원조 정책에 대한 인류학적 연구: ‘선진국 만들기’와 발전 담론”, 비교문화연구 9(1), pp.139-174.
- 임형백, 2014, “한국 공적개발원조(ODA)의 전개와 과제”, 한국정책연구, 14(1), pp.73-102.
- 정승현 역, 2008, 중동전쟁이 내 출근길에 미치는 영향은: 지정학적으로 생각하기, 서울: 한겨레출판.
- Dodds, K., 2007, *A very short introduction: geopolitics*, Oxford University Press.
- 지상현, 2013, “반도의 숙명: 환경결정론적 지정학에 대한 비판적 검증, 국토지리학회지” 46(3), pp.291-301.
- 지상현·플린트, 2009, “지정학의 재발견과 비판적 재구성: 비판지정학”, 공간과 사회 31, pp.160-199.
- 최병두, 2010, “경부고속도로: 이동성과 구획화의 정치경제지리”, 한국경제지리학회지 13(3), pp.312-334.
- 한국국제협력단, 2009, 국제개발협력의 이해, 파주: 한울아카데미.
- 한인택, 2011, “탈냉전기 한국의 ODA 정책: 흐름과 이슈의 개관”, 한국국제정치학회 기타간행물 6, pp.109-130.
- 한국지정학연구회 역, 2007, 지정학이란 무엇인가, 서울: 도서출판길, Flint, C., 2006, *Introduction to Geopolitics*, Abingdon and New York: Routledge.
- 황진태·박배균, 2014, “구미공단 형성의 다중스케일적 과정에 대한 연구: 1969-73년 구미공단 제1단지 조성과정을 사례로”, 한국경제지리학회지 17(1), pp.1-27.
- Agnew, J. and Corbridge, S., 1995, *Mastering Space: Hegemony, Territory, and International Economy*, London and New York: Routledge.
- Dalby, S., 1988, Geopolitical discourse: the Soviet Union as other, *Alternatives: Global, Local, Political* 13(4), pp.415-442.
- Dalby, S., 1990, American security discourse: the persistence of geopolitics, *Political Geography Quarterly* 9(2), pp.171-188.
- Dalby, S., 1993, The ‘Kiwi disease’: geopolitical discourse in Aotearoa/New Zealand and the South Pacific, *Political Geography* 12(5), pp.437-456.
- Dalby, S., 2010, Recontextualising violence, power and nature: the next twenty years of critical geopolitics?, *Political Geography* 29(5), pp.280-288.
- Dodds, K., 2001, Political Geography III: critical geopolitics after ten years, *Progress in Human Geography*, 25(3), pp.469-484.
- Dodds, K. and Atkinson, D., 2000, *Geopolitical Traditions:*

- A Century of Geopolitical Thought*, London and New York: Routledge.
- Dodds, K. and Sidaway, J., 1994, Locating critical geopolitics, *Environment and Planning D: Society and Space* 12, pp.515-524.
- Fielden, M. B., 1998, The geopolitics of aid: the provision and termination of aid to Afghan refugees in North West Frontier Province, Pakistan, *Political Geography* 17(4), pp.459-487.
- Flint, C., Adduci, M., Chen, M. and Chi, S-H., 2009, Mapping the dynamism of the United States' geopolitical code: the geography of the State of the Union Speeches, 1988-2008, *Geopolitics* 14(4), pp.604-629.
- Grant, R. and Nijman, J., 1997, Historical changes in US and Japanese foreign aid to the Asia-Pacific region, *Annals of the Association of American Geographers* 87(1), pp.32-51.
- Häkli, 1998, Discourse in the production of political space: decolonizing the symbolism of province in Finland, *Political Geography* 17(3), pp.331-363.
- Haverluk, T., Beauchemin, K. M. and Mueller, B. A., 2014, The three critical flaws of critical geopolitics: towards a neo-classical geopolitics, *Geopolitics* 19(1), pp.19-39.
- Holdar, S., 1993, The study of foreign aid: unbroken ground in geography, *Progress in Human Geography* 17(4), pp.453-470.
- Lee, K-S., 2000, Changes in the international trade flows under the globalized economy: expansion of intra-firm trade and the impacts on the international trade flows, *Journal of the Economic Geographical Society of Korea* 3(1), pp.35-51.
- Mamadouh, V. and Dijkink, G., 2006, Geopolitics, international relations and political geography: the politics of geopolitical discourse, *Geopolitics* 11(3), pp.349-366.
- Mawdsley, E., 2008, Fu Manchu versus Dr Livingstone in the dark continent? representing China, Africa, the West in British broadsheet newspapers, *Political Geography* 27(5), pp.509-529.
- Muldavin, J., 2000, The geography of Japanese development aid to China, 1978-98, *Environment and Planning A* 32(5), pp.925-946.
- Müller, 2008, Reconsidering the concept of discourse for the field of critical geopolitics: towards discourse as language and practice, *Political Geography* 27, pp.322-338.
- Müller, M., 2013, "Text, discourse, affect and things", in Dodds, K., Kuus, M. and Sharp, J.(eds.), *The Ashgate Research Companion to Critical Geopolitics*, Surrey(England): Ashgate Publishing Limited.
- Neumayer, E., 2003, Do human rights matter in bilateral aid allocation? a quantitative analysis of 21 donor countries, *Social Science Quarterly* 84(3), pp.650-666.
- O'Loughlin, J., 1999, Ordering the 'Crush Zone': geopolitical game in post-cold war Eastern Europe, *Geopolitics* 4(1), pp.34-56.
- ÓTuathail, G., 1986, The language and nature of the 'new geopolitics': the case of US-El Salvador relations, *Political Geography Quarterly* 5(1), pp.73-85.
- ÓTuathail, G., 1989, Critical geopolitics: the social construction of space and place in the practice of statecraft.
- ÓTuathail, G., 1994, (Dis)placing geopolitics: writing on the maps of global politics, *Environment and Planning D: Society and Space* 12, pp. 525-546.
- ÓTuathail, G., 1999, Understanding critical geopolitics: geopolitics and risk society, *Journal of Strategic Studies* 22(2-3), pp.107-124.
- ÓTuathail, G., 2002, Theorizing practical geopolitical reasoning: the case of the United States' response to the war in Bosnia, *Political Geography* 21(5), pp.601-628.
- ÓTuathail, G. and Agnew, J., 1992, Geopolitics and discourses: practical geopolitical reasoning in American foreign policy, *Political Geography* 11(2), pp.190-204.
- Schraedar, P. J., Hook, S. W. and Taylor, B., 1998, Clarify-

ing the foreign aid puzzle: a comparison of American, Japanese, French, and Swedish aid flows, *World Politics* 50(2), pp.294-323.

Sharp, J., 1993, Publishing American identity: popular geopolitics, myth and The Reader's Digest, *Political Geography* 12(6), pp.491-503.

Slater, D. and Bell, M., 2002, Aid and the geopolitics of the post-colonial: critical reflections on New Labour's overseas development strategy, *Development and Change* 33(2), pp.335-360.

Woon, C. Y., 2013, "The global south", in Dodds, K., Kuus, M. and Sharp, J.(eds.), *The Ashgate Research Companion to Critical Geopolitics*, Farnham (England): Ashgate Publishing Ltd., pp.323-340.

http://www.odakorea.go.kr/ODAPage_2012/T01/L03_S02_01.jsp(최종열람일: 1월 27일)

<http://likms.assembly.go.kr/record/mhs-40-010.do?classC>

ode=2&daeNum=19&commCode=CI&coutConn=Y#none(최종열람일: 1월 18일)

국제개발협력위원회, ODA 소개책자
경향신문, 2013년 5월 15일자, "[함께 잘사는 대외 원조]
(5) 새마을운동 개도국 보급"

교신: 이진수, 02447, 서울특별시 동대문구 경희대로 26
경희대학교 이과대학 동관 605호, 전화: 02-961-9529, 이메일: geoleejs@khu.ac.kr

Correspondence: Jin-Soo, Lee, 605, East Wing, college of science, KyungHee University, 26, Kyungheed-aero, Dongdaemun-gu, Seoul, 02447, Korea, Tel.: 82-2-961-9529, E-mail: geoleejs@khu.ac.kr

최초투고일 2016년 2월 11일
수 정 일 2016년 2월 24일
최종접수일 2016년 2월 25일