

MB정부의 자원외교와 한국 ODA의 실태

자원확보 수단으로 전략한

ODA 정책 재고 필요

05 ODA와 자원외교의 관계

08 이명박 정부시기의 ODA와 자원외교

29 결론

요약	4
I. ODA와 자원외교의 관계	5
1. ODA를 대외경제정책 수단으로 여겨온 관행	5
2. 무상원조를 통한 광물자원탐사	7
II. 이명박 정부 시기의 ODA와 자원외교	11
1. 이명박 정부 시기 에너지 협력 외교 정책	11
2. 이명박 정부 시기 ODA 정책	13
3. ODA를 자원외교 수단으로 활용한 사례	14
● 사례 1. 카메룬	17
● 사례2. 아제르바이잔	19
● 사례 3. 모잠비크	21
● 사례4. 페루	24
● 사례5. 몽골	26
III. 결론	28

- ODA를 자원외교 수단으로 활용해온 관행
 - 그동안 한국 정부는 관행적으로 ODA를 기업의 해외 진출이나 해외 자원개발 등을 위한 보조수단으로 활용해왔음.
 - 노무현 정부 말기 작성된 제3차 해외자원개발 기본계획은 자원외교에 호의적인 분위기를 조성하기 위해 ODA를 지원하라고 제시하고 있음.
- 이명박 시기 강화된 자원외교 정책과 ODA 정책의 연계
 - ‘에너지 협력 외교 정책’을 표방한 이명박 정부는 새로운 공여국으로서 규모가 확대된 ODA 재원을 바탕으로 자원부국 중심으로 중점협력국을 선정하고 이들에 대해 지원을 집중하였음.
 - 자원확보의 목적을 위해 고위급인사가 중점협력국 선정에 부당하게 개입한 카메룬 사례나 중고소득국으로서 개발원조 수원국으로서의 타당성이 떨어지는 아제르바이잔과 페루에 ODA 지원이 집중된 사례, 과거 대외경제협력기 전혀 없다가 대규모 가스전이 개발되자 ODA를 57배나 급격히 늘린 모잠비크의 사례 등을 통해 이 시기 이뤄진 불투명하고 부적절한 ODA 행정의 문제점을 여실히 확인할 수 있음.
- 박근혜 정부의 자원외교 정책과 향후 과제
 - 이명박 정부와 마찬가지로 광물자원 개발과 ODA 사업을 연계한 정책을 펼치고 있으며 이는 이명박 정부의 자원외교 정책에 책임이 있는 최경환 경제부총리와 윤상직 산업자원부장관이 아직 현직에 있고 박근혜 정부의 자원외교 정책에 사령탑을 맡고 있음.
 - 자원외교에 연계한 ODA 정책이 수원국의 사회 및 경제에 미치는 영향에 대한 보다 신중한 검토가 필요하며, 특히 분쟁지역 등 민감 요소에 대한 고려가 부족한 점은 개선되어야 함. 궁극적으로 빈곤퇴치와 인권개선, 인도주의 실현이라는 ODA의 기본취지를 훼손하지 않는 방향으로 개선이 요구됨.

I. ODA와 자원외교의 관계

1. ODA를 대외경제정책 수단으로 여겨온 관행

- 그동안 한국 정부는 관행적으로 ODA를 해외 진출이나 자원 외교 등 대외경제정책의 수단으로 활용해왔음. 국익이라는 미명하에 무역 관계 확대, 자원 채굴권 확보, 한국 건설사 해외 진출 등 경제적 목적을 달성하기 위해 상대 국가에 선물 또는 보상, 유인책으로 ODA를 제공했음.
- 문서상에서 확인할 수 있는 자원외교에 ODA를 끌어들이기 시작한 시기는 노무현 정부 말기부터이며, 2007년 8월 발표된 ‘제3차 해외자원개발 기본계획(2007~2016)’에 따르면 ‘전략적 자원외교 전개를 위해 가용 외교수단을 결집’해야 하며, 특히 첫 번째 단계(진출 이전)에서 호의적인 분위기를 조성하기 위해 ODA를 지원하라고 제시하고 있음.

제 3차 해외자원개발 기본계획 중 주요 추진과제 (P.24)

(1-2) 범정부적 추진역량 결집을 위한 유기적 협조 강화

□ ODA 자금의 지원시스템 정비

- ODA(EDCF 및 KOICA) 자금의 확대를 통한 해외자원개발 진출여건 조성
 - * ‘03년 유상원조(EDCF) 규모(1.1억불)는 일본(59.8억불)의 1/50 수준
- EDCF(재경부) 및 KOICA(외교부) 자금 운용시 해외자원개발 전략과 연계를 강화
 - 지원 우선대상 국가 선정시 해외자원개발 주요 전략지역을 고려하고, 해외자원개발 진출 전략을 감안하여 진출여건 조성(KOICA) 및 추진사업 지원(EDCF)을 효과적으로 연계
 - * EDCF, KOICA자금 지원사업을 활용하여 에너지자원을 확보하는 ODA 연계형 자원개발을 위해 부처간 정보공유 등 협력강화
 - * 해외자원개발 진출과정에서 EDCF자금 지원대상 사업을 능동적으로 발굴하여 수원국의 자금신청 유도함으로써 에너지·자원확보의 협상력을 강화
 - 기 운영중인 EDCF 실무협의회를 통해 구체사업 지원에 대한 사전협의를 추진하고 KOICA 협의체에 산자부 참여

출처: 제3차 해외자원개발 기본계획(2007~2016)

<표1> 지역별 자원개발 전략

구분	여건	진출전략
러시아 중앙아시아	- 자원풍부, 즉 진출여지가 큼 - 카스피해지역의 석유 잠재 매장량은 2,700억 배럴로 제2의 중동이라 불림 - 우라늄의 세계적 매장량 부존 - 오일머니 증가로 경제성장 열망고조	- 패키지형 자원개발(정유, IT, 발전소 등) - 산업/투자 협력 강화
아프리카	- 자원풍부하나 정세불안으로 자원개발 실적 저조 - 사회 인프라 취약, 중국 진출 활발	- ODA지원 - 패키지형 자원개발(발전소, SOC 등)
동남아 대양주	- 아프리카, 러시아에 비해 자원이 많지 않으나 지리적 인접성으로 자원도입 유리	- ODA 지원/기술연수 등 산업협력 강화 - 자원협력위 지속 개최
중남미	- 자원풍부하나 지리적으로 멀어 자원도입 여건 불리 - 자원민족주의 확산	- 고위급 자원외교, 자원협력위 등 정부 협력 채널 강화 - 정부의 통제력 강화를 활용 - 실수요자 중심으로 제련소 등 처리시설 진출 방향
중동	- 최대 자원보유지역이나 자국 국영회사 중심으로 운영하여 진출여지 적음	- 틈새공약을 통한 진출 교두보 마련 - 자이툰부대 주둔과 연계하여 이라크 쿠르드 지역 진출 - 예멘, 오만 등 보유자원은 상대적으로 적지만 진출 가능성이 있는 국가 진출

출처: 제 3차 해외자원개발 기본계획(2007. 8)

- 자원외교에 ODA를 연계하는 방안이 본격화된 것은 이명박 정부 중반 즈음부터임. 3차 기본계획은 노무현 정부 말기 수립되어 일선의 정책에 반영되지 못했고 이명박 정부 들어서도 이를 바탕으로 정책이 본격화되기까지 시간이 소요되었음. 제4차 해외자원개발 기본계획(2010~2019)에서 적고 있는 것처럼 3차 기본계획이 제시한 ODA를 자원외교와 연계한 방안은 유기적으로 이루어지지 않는 못했음. 제3차 기본계획에 대한 평가 부분에서조차 “자원외교, 인프라 건설, ODA 등을 연계한 종합 전략이 필요하나 관련 부처간 유기적 정책 연계가 부족” 하다고 지적함.
- 이러한 결과로 4차 기본계획에서는 이를 극복하기 위한 주요 추진과제 중 하나로 수출입은행과 같은 국책금융기관의 ‘해외자원개발 지원을 강화’ 하는 등 ODA 연계 사업을 권장하고 있음. 보다 구체적으로 “신흥 자원부국과는 EDCF와 연계한 전략적 자원협력을 전개” 하는 것, 그리고 희유금속¹ 확보 방안으로서 “아프리카 지역은 부족광물에 비해 未탐사 지역이 광범위하므로 ODA 확대를 통한 기획탐사를 실시” 할 것을 과제로 제시하고 있음.

1 희유금속(Rare Metal)은 희소성과 편재성이 있어 조기 고갈의 위험과 공급 불안정성이 큰 원소로 국내에서는 리튬, 희토류, 인듐 등 35종을 총칭. IT·녹색산업 등 첨단 하이테크산업에 폭넓게 사용되는 산업원료 광물임. (출처 : 제4차 해외자원개발 기본계획 P.43)

2. 무상원조를 통한 광물자원탐사

- 자원외교와 ODA를 연계하는 방법은 광물채굴권이나 공동 개발사업을 획득한 대가로 또는 계약 체결을 기대하고 호의적 환경을 조성하기 위해 상대 국가에 도로를 건설해 주거나 학교, 병원 등을 지어주는 방식임. 그러나 정부는 아예 광물자원 탐사 및 조사 사업 자체를 원조의 한 형태로 제공하기도 했음.
- ODA 통계정보를 분야별로 살펴보면, 무상원조 통계에 ‘광물자원탐사’ 분야의 사업들을 찾아볼 수 있음. ‘광물자원 탐사 및 GIS 원격탐사’, ‘광물자원개발’, ‘GIS 응용분석 기술교육’ 등의 이름으로 제공된 원조 사업들로, 2010년을 즈음해 가장 많은 금액이 투입되었음.

<표2> ODA통계자료 중 기술협력 - 광물탐사분야(단위: 백만불)

국 가	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	총 합
가나							0.02		0.02
나이지리아	0.05							0.01	0.06
도미니카공화국								0.08	0.08
동티모르					0.78	0.72	0.34	0.04	1.88
라오스						0.01			0.01
리비아	0.01								0.01
말레이시아						0.01			0.01
모잠비크							0.03		0.03
몽골	0.02	0.02	0.03	0.08	0.02	0.01	0.01	0.67	0.87
미얀마	0.01				0.01	0.02	0.03	0.03	0.09
방글라데시		0.11						0.01	0.12
베트남	0.01				0.02	0.02	0.00	0.16	0.21
볼리비아					0.09	0.14	0.01		0.24
브라질	0.02	0.02	0.01						0.04
수단						0.04	0.04	0.03	0.11
아시아 미배분			0.05	0.07					0.12
아제르바이잔	0.03				0.02		0.01		0.06
아프가니스탄			0.08						0.08
알제리					0.10				0.10
에콰도르						0.01	0.03		0.04
예멘						0.01	0.01	0.03	0.05
우간다						0.01	0.03	0.03	0.07
우즈베키스탄	0.04				0.04		0.01		0.09
우크라이나					0.01				0.01
이라크			0.09						0.09
인도네시아	0.03	0.00	0.01		0.02	0.01	0.00		0.06
카자흐스탄	0.04				0.05	0.01			0.09
캄보디아	0.00					0.03	0.03	0.03	0.09
케냐								0.03	0.03
콜롬비아						0.01	0.05		0.06
콩고민주공화국	0.02								0.02
키르기즈					0.02	0.01	0.01	0.03	0.07
태국						0.01			0.01

국 가	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	총 합
투르크메니스탄					0.01				0.01
페루	0.01	0.01	0.01		0.02	0.05	0.02		0.11
피지						0.02	0.01		0.03
필리핀		0.00	0.01		0.01	0.02	0.00		0.05
그외, 미배분			0.12	0.21					0.33
총 합	0.27	0.16	0.39	0.36	1.21	1.16	0.73	1.16	5.44

출처 : 수출입은행 대외경제협력기금(EDCF) ODA 통계 관련 데이터베이스

- 같은 광물탐사 분야 무상원조 사업이지만 그 명칭을 보면 이명박 정부의 사업들은 이전 정부에 비해 광물탐사에 더 집중했던 것으로 보임. 아래 <표3. 광물자원 및 광업 분야 시기별 프로젝트명>을 살펴보면, 같은 광물탐사 분야라도 이명박 정부 이전에는 ‘GIS 응용분석 기술 교육’이나 ‘트레이닝’과 같은 기술전수 프로그램이 다수였던 반면, 2010년과 2011년 전후에는 광물부존 여부 조사에 중점을 둔 ‘광물자원 탐사 및 GIS 원격탐사’ 사업이 대다수를 차지함. ‘광물자원 탐사 및 GIS 원격탐사’는 지리정보시스템(GIS) 등의 기술을 응용해 광물자원 부존 여부를 탐사하고 지질도, 지화학탐사도, 광물자원 분포도와 같은 성과물을 내는 것을 주요 내용으로 하는 것으로 알려져 있음.

<표3> 광물자원 및 광업 분야 시기별 프로젝트명

분야	중분야/소분야	프로젝트명	시행연도
광물자원 및 광업 분야	광물탐사	트레이닝	2007-2008
		광물자원 탐사 및 GIS 원격탐사	2009-2013
		몽골/볼리비아 자원개발	2009-2011
		GIS 응용분석 기술 교육	2006-2007
	광물/광업 정책 및 행정관리	트레이닝	2006-2008
		연수생 초청	2005
		몽골광물자원 개발, 인프라 구축	2013
		아세안 폐광지역 복구 및 광해방지	2009-2011
		해외 광물자원 협력 및 기술정보 전수사업	2008
		석유품질관리 시스템	2010-2012
	석유 및 가스	Training Program	2006
		봉사단 파견	2013
		몽골 광해실태조사 및 광해정보화구축사업	2013
	석탄		
	철금속	봉사단 파견	2007-2009

출처 : 수출입은행 대외경제협력기금(EDCF) ODA 통계 자료 재구성

- 예시의 하나로 2009년 6월 한국국제협력단(KOICA)에서 발표한 <DR콩고 6대 광물탐사 사업 실시협의조사 결과보고서>를 살펴보면, DR콩고의 미개발 지역인 사카니아(Sakania)지역 지질 및 광물자원 부존도 작성을 통해 6대 광물자원을 탐사하고 자원을 확보하고자 한 것이 사업의 주요 목적이었다는 것을 알 수 있음. DR콩고는 매장량 기준으로 코발트(세계 1위), 아연(11위), 동(13위) 순으로 다량의 광물자원을 보유하고 있으며 생산량 기준으로는 동(세계 18위), 아연(36위), 코발트를 생산하고 있음². 위의 조사 결과보고서에서 대상으로 하는

‘DR 콩고 6대 광물탐사 사업’은 ODA 광물탐사분야 통계에 검색되지 않지만, 2008년 11월 27일에 있었던 KOICA 사업선정위원회의 적격여부 선정결과에 따르면 ‘DR 콩고 6대 광물 매장량 조사사업(120만불/2년)’은 적격으로 심사를 통과함. 즉, 한국 정부가 광물자원 확보를 위해 무상원조라는 이름으로 광물 매장량 조사 사업을 진행하고 있다는 것임.

- 물론 자원부국임에도 불구하고 이를 조사·탐사할 능력이 안 되어 개발조차 하지 못하는 나라들의 경우 광물탐사 관련 교육훈련이나 기술이전에 대한 무상원조 지원 요청이 있을 수 있음. 그리고 이들에게 광물 탐사와 개발에 관한 적절한 기술협력 및 지식전수 사업을 진행하는 것은 해당 국가의 잠재적 발전과 빈곤퇴치에 도움이 될 수도 있음. 개발도상국의 채굴산업 발전이 궁극적으로는 해당국 정부 재정수입을 늘려 개발재원을 확보하도록 일조하는 방안이 될 수 있기 때문임.
- 그러나 자원획득 목적을 위해, 공여국의 경제적 이익을 위해 상대국가의 광물자원 매장량을 조사하는 것이 순수한 의미의 개발원조라 할 수 있는지 의문임. 과거의 사례에서 시사점을 찾아보면, 19세기 말 콩고의 자원을 수탈하기 위해 벨기에 레오폴드 2세가 엄청난 살육과 콩고 식민지화를 감행했고 그 침병에 국제아프리카위원회(International African Association)라는 표면상 ‘인도주의적’ 국제단체가 있었다는 것을 돌이켜볼 필요가 있음. 제국주의라는 아프리카 공통의 역사적 경험을 생각할 때 개발원조라는 명분이 있더라도 수원국들에게는 매장량 조사 등의 행위는 ‘자원약탈’을 위한 조치로 이해될 수 있다는 사실을 인식해야 함.
- 또한 여러 자원부국들의 실패 사례에서 볼 수 있듯이 채굴산업에서 얻은 재정수입은 빈곤 퇴치나 사회·경제 발전에 투자되기보다 특정 계층 또는 그룹만을 위해 사용돼 일반 국민들에게는 전혀 이익이 돌아가지 않는다거나 심지어 공동체 내외의 무장갈등을 촉발하는 요인으로 불투명하게 사용되는 경우가 많음. 따라서 광물자원탐사 무상원조 사업 역시 해당 국가의 정부 체계가 안정적인지, 특권층을 위한 것은 아닌지, 분쟁에 개입되어 있는지 등 민감한 요소들을 충분히 고려하고서야 진행되어야 함.
- 그러나 이명박 정부 들어 이러한 점들은 충분한 고려의 기준이 되지 못한 것으로 보임. 위에서 언급한 DR 콩고 역시 1996년 이래로 많은 사람들이 목숨을 잃거나 난민이 되는 등의 분쟁을 겪고 있는 대표적인 국가임³. 이 외에도 <표2. ODA 통계자료 중 기술협력 - 광물탐사 분야>을 보면 2009년 이후 이슬람극단주의 무장단체 보코하람과의 갈등상황이 본격화

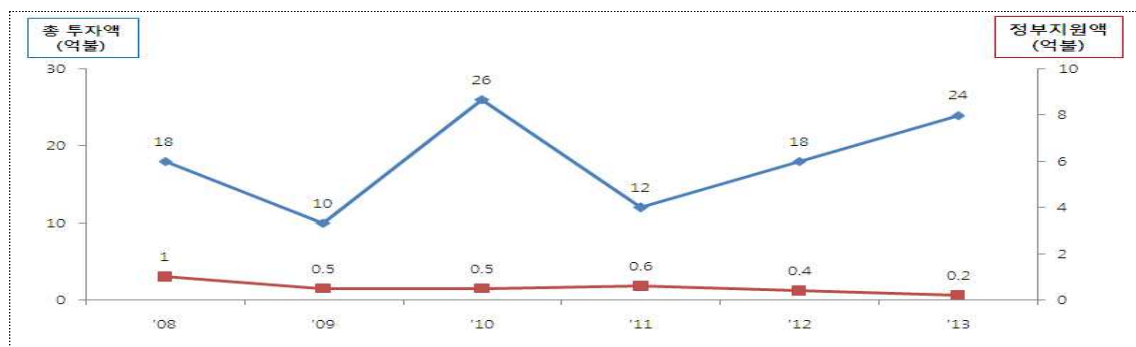
2 DR 콩고 6대 광물탐사 사업: 실시협의조사 결과보고서, KOICA, 2009. 6

3 DR 콩고에서 나는 주석, 탄탈륨, 텅스텐 그리고 금(3TG)은 정보통신산업, 자동차산업, 우주항공산업, 귀금속 산업, 식품 포장산업, 의료산업 등 거의 모든 산업 전반에 광범위하게 사용되는 자원으로 얻어진 수익이 무장세력 등에 쓰이고 있어 분쟁광물(Conflict Minerals)이라고도 불린다. 이러한 광물들은 DR 콩고 내 분쟁이 지속되는 원인이 되고 있다. 이에 정보통신 산업계들은 광석을 둘러싼 분쟁을 종식시키기 위해 OECD가 제시한 지침을 적용해 광물 공급망에 대한 검사를 실시하고 있다. 미 의회 역시 2012년 분쟁광물 사용에 대한 보고를 의무화한 법률 도드-프랭크 법(Dodd-Frank Act)을 제정해 공급사슬망에서 분쟁광물 사용에 대해 투명하게 공개하도록 함으로써 기업과 소비자들이 이러한 광물 사용과 채굴에 책임감을 느끼도록 하고 있다.

된 나이지리아에 2013년 광물자원탐사 사업을 진행했으며, 2011년 남수단을 독립시킨 이후 2012년에 유전을 둘러싸고 분쟁을 겪었던 수단에서도 2011~2012년 기간 동안 한국 정부는 광물자원탐사 사업을 진행했음.

- 이러한 배경에는 이명박 정부가 자원외교에 박차를 가하면서 광물자원탐사 무상원조 사업을 광물 부존여부 조사를 하는데 적극 활용하려는 정책적 의지가 있었기 때문임. 광물자원탐사 무상원조 사업은 이명박 정부의 자원외교가 최고치에 달할 즈음인 2010년, 2011년 즈음 급격히 증가했음. 이명박 정부가 자원외교의 기치를 내걸고 공격적으로 해외자원개발에 나서던 시기와 일치하며, 광물개발에 대한 투자액 역시 2010년에 최고치를 찍었음.

<도표1> 일반 광물 개발 - 연도별 투자 현황 (단위 : 억불)



출처 : 제5차 해외자원개발 기본계획(2013~2022)

- 물론 이명박 정부 이전에도 광물자원탐사 분야 개발원조사업이 없었던 것은 아님. 그러나 건수로나 금액의 규모로 보나 훨씬 적은 수준이었음⁴. 반면 이명박 정부는 무상원조를 자원개발 및 자원외교의 재원으로 활용하는 데에 매우 적극적이었으며, 2007년 16만 달러 규모에 불과하던 것이 이명박 정부 기간 중 자원외교가 최고조에 달했던 2010년에는 1백만 21만 달러까지 증가했음.

4 앞의 표에 포함되어 있지 않지만 90년대에도 과테말라 광물탐사사업('94-' 98/58.62만불), 수리가오 해저광물 탐사('97-' 99/ 21.92만불) 등이 있고 2000년대 초반에도 몽골 광물자원 탐사 사업 ('00-' 02/ 47.89만불) 같은 광물자원탐사 무상원조 사업이 있었다.

II. 이명박 정부 시기의 ODA와 자원외교

이명박 정부 시기의 ODA와 자원외교의 연계성을 확인하기 위해서는 당시 ‘에너지 협력 외교 정책’ 과 ‘ODA 확대정책’ 이 어떻게 맞물려 진행되었는지 확인하는 것이 필요함. 당시 정부는 자원외교에 ODA를 연계하는 것을 중요한 추진과제의 하나로 생각하고 있었고, 마침 새로운 공여국으로 부상하던 한국에게 ODA 규모를 확대할 것을 요구하는 대내외적인 목소리가 커지고 있었음. 그러자 정부는 통합 중점협력국 선정이라는 불투명하고 일방적, 자의적 절차를 통해 자원외교의 대상국을 ODA 대상국으로 둔갑시켰음.

1. 이명박 정부 시기 에너지 협력 외교 정책

- 이명박 정부는 취임 초기부터 자원과 에너지를 안정적으로 확보하기 위해 100대 국정과제의 하나로 ‘에너지 협력 외교’ 를 선정하고 추진해왔음. 구체적으로는 에너지 협력 외교를 위한 신규 공관을 추가로 개설하고, 에너지 협력 외교 인프라 강화 및 해외자원개발기업 지원, 자원부국과의 우호협력 관계 강화 및 에너지 관련 국제활동을 강화하는 등의 활동을 하겠다고 밝혔음. 특히 에너지 협력 외교 강화를 위해 콩고민주공화국, 키르기스스탄, 러시아(이르쿠츠크), 카메룬, 트리니다드토바고, 볼리비아 6개국에 신규 공관 개설하는 것은 이미 2008년 상반기에 완료했다고 보고하고 있음. 특히 DR콩고, 카메룬은 2010년 유·무상 통합 중점협력국에도 포함되었는데, 두 국가는 2010년 이전에 기재부와 외교부가 별도로 가지고 있던 분야별 중점협력국 명단에도 모두 포함되어 있지 않던 국가들임에도 새로이 명단에 추가된 경우임.
- 이는 정부가 두 국가를 포함한 아프리카 지역에 적극적인 에너지협력외교를 추진하고자 했기 때문으로 보여짐. 정부는 아프리카 지역이 풍부한 자원과 높은 성장잠재력을 보유하고 있고 자원개발 및 협력 가능성이 높아 신흥시장으로서 그 전략적 중요성이 매우 크다고 판단하여 아래의 표와 같이 이명박 정부 취임 이래 총 9회에 걸쳐 14국가에 대표단과 조사단 등을 파견했음. 카메룬과 DR콩고의 경우 각각 4회씩 방문해 가장 빈번히 방문한 국가에 해당했음.
- 이미 앞에서 언급했던 대로 ‘제3차, 제4차 해외자원개발 기본계획’ 에 의하면 정부는 자원외교, 에너지 협력외교와 ODA를 연계하는 방안을 전략적으로 채택하고 있었음. 이를 실현하기 위해 아래의 체계대로 유·무상 원조 시행기관인 한국수출입은행(EDCF)과 한국국제협력단(KOICA)은 에너지협력외교를 위한 분위기 조성을 위해 ODA를 제공하는 첨병이 되었음.

<표4> 아프리카 지역의 에너지협력외교 추진현황

파견단	방문국가
‘08.6 아프리카자원조사단(단장: 에너지자원대사, 국무총리실 외교안보정책관 등)	남아공, 모잠비크, 마다가스카르, DR콩고, 콩고
‘09.5. 에너지협력아프리카조사단 (단장: 외교안보정책관, 외교부, 지경부, 국토부 등)	앙골라, 카메룬, DR콩고
‘09.8. 에너지협력외교아프리카대표단(단장: 국무총리실 국무차장, 외교안보정책관 등)	가나, 남아공, DR콩고
‘10.5. 에너지협력 아프리카대표단 (단장: 국무차장, 외교부, 지경부 등)	탄자니아, 카메룬, 적도기니
‘10.6. DR콩고 독립 50주년 기념특사 (단장: 국무차장, 외교안보 정책관, 외교부, 지경부 등)	가나, 에티오피아, DR콩고
‘11.1. 아프리카 경제협력 사절단 (단장: 에너지자원대사, 외교부, 지경부, 광물공사 등)	카메룬, 에티오피아, 우간다
‘11.2. 카메룬 철도건설 국제컨소시엄 회의 (단장: 에너지 자원대사, 외교부, POSCO 등)	카메룬
‘11.5. 수단 경제협력 조사단 (단장: 에너지자원대사, 외교부, 석유공사, 광물공사, LH 등)	수단
‘11.6. 민관 경험사절단 (단장: 에너지자원대사, 외교부, 총리실, 농식품부, 광물공사 등)	기니

출처 : ‘외교통상부 보도자료 배포 등에 대한 감사결과보고서’ , 감사원 (2012. 1)

<그림1> 에너지협력외교 기관별 역할분담체계



출처 : ‘외교통상부 보도자료 배포 등에 대한 감사결과보고서’ , 감사원 (2012. 1)

2. 이명박 정부 시기 ODA 정책

1) ODA 규모 확대

- 이명박 정부 시기 한국의 공적개발원조(ODA)는 전환점을 맞음. OECD 개발원조위원회(DAC)에 가입했고 2010년 10월에는 ‘국제개발협력 선진화방안’을 발표했으며 2011년 세계개발원조총회(부산총회)를 개최하며 대내외적으로 한국 ODA가 주목을 끌었음. 선진화방안을 통해 정부는 2015년까지 ODA 규모를 GNI 대비 0.25%까지 확대하고 유·무상 통합 중점협력국 26개국에 대한 지원규모를 전체 ODA 금액의 70%까지 집중할 것을 천명했음.
- 그 결과 이명박 대통령 취임 초기 2008년 8억 2백만 달러에 달하던 ODA 규모가 2012년 약 16억 달러까지 증가하였고, 이는 2배에 달하는 수치임. 노무현 정부 시기에도 ODA 규모가 두 배 조금 못 미치는 정도(90%↑)로 증가했지만, 순증액을 비교할 경우 노무현 정부시기 증가액에 비해 이명박 정부시기 증가한 ODA 지출은 2.5배에 달함.

<표5> 연도별 ODA 지원현황 (순지출) (단위: 백만불, %)

구분	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
총 ODA	279	366	423	752	455	696	802	816	1174	1325	1598	1755
양자 원조	207	245	331	463	376	491	539	581	901	990	1183	1310
무상 원조	67	146	212	318	259	358	369	367	574	575	715	809
유상 원조	140	100	119	145	117	132	171	214	327	415	468	501
ODA/GNI (%)	0.06	0.06	0.06	0.1	0.05	0.07	0.09	0.1	0.12	0.12	0.14	0.13

출처 : ODA Korea (원 출처 : OECD Stats, EDCF 통계 DB / 자료 업데이트 : 2014.03.31.)

2) 자원부국을 중점협력국으로 선정

- 이명박 정부는 2010년 국제개발협력 선진화방안을 수립하면서 유·무상 통합전략 추진체계를 갖추기 위해 유·무상 통합 중점협력국 26개국을 선정하였음. 이전에는 유무상원조 주관기관마다 별도의 중점협력국을 가지고 있었음. 유상원조의 경우에는 인구규모, GNI, 우리나라와의 교역, 우리나라의 직접투자, 거버넌스, 에너지, 광물, 농업 등의 자원 등 주요선정 지표별로 가중치를 부여하고 우리나라와의 외교, 문화, 기타 제반 협력관계 등을 고려하여 중점협력국을 선정해왔음⁵.

5 「중점협력국 선정기준 및 국별 협력전략 개선방안-외교적 관점에서」, 2013.12, (재)국제개발전략센터, p59.

- 유·무상 통합 중점협력국 26개국의 적절성 여부는 처음부터 논란거리였음. 중고소득국인 콜롬비아나 페루, 아제르바이잔이 명단에 포함되었으며, 카메룬의 경우에는 고위급 관료에 의해 막판에 끼워 넣기로 추가된 것이 밝혀지기도 했음. 2011-12년 CNK 비리사건을 통해 박영준 전 지식경제부 차관이 카메룬 중점협력국 지정 과정에 적극 개입했다는 정황이 드러났음.
- 이렇게 중점협력국 선정이 자의적이고 불투명하게 이뤄졌던 배경에는 선정과정 자체가 공개적으로 진행되지 않았으며, 선정 과정에서 정성평가의 기준으로 삼는 것들이 매우 자의적으로 해석될 수 있었기 때문임. 구체적으로 보면 외교 및 경제적 요인, 국가의 전략적 중요성 등 한국 정부의 이익에 부합할만한 국가들을 선별 또는 추가하는 것을 가능하도록 하고 있음.
- 그 결과 26개 중점협력국 대다수의 국가들이 앞 장에서 언급한 2008년 이래 “광물자원탐사 무상원조” 사업을 지원받은 국가들과 겹치며, 대개가 광물자원 매장량을 탐사할만한 자원부국에 해당함. 물론 이 나라들이 모두 광물자원개발만이 주요 기준이 되어 중점협력국으로 선정된 것은 아니지만, 자원개발 잠재력이 선정의 중요한 요소 중 하나였다는 사실은 부정하기 어려움.

<표6> 1차 유·무상 통합 중점협력국 (2010년 선정)

대륙	국가
아시아 (11개국)	베트남, 인도네시아, 캄보디아, 필리핀, 방글라데시, 몽골, 라오스, 스리랑카, 네팔, 파키스탄, 동티모르
중남미 (4개국)	콜롬비아, 페루, 볼리비아, 파라과이
중동/CIS (2개국)	우즈베키스탄, 아제르바이잔
오세아니아 (1개국)	솔로몬군도
아프리카 8개국)	가나, DR 콩고, 나이지리아, 에티오피아, 모잠비크, 카메룬, 르완다, 우간다

3. ODA를 자원외교 수단으로 활용한 사례

- ODA를 자원외교에 연계한 경우 직접적으로 광물탐사 또는 개발 사업을 원조로 시행한 경우도 있지만, 대체로 광물채굴권 또는 개발권 확보에 대한 대가성이거나 또는 호의적인 분위기 조성을 위해 교육시설, 도로 등을 지어주는 식의 개발원조 사업을 시행했을 것으로 추정됨. 이에 몇 가지 사례를 통해 자원외교와 ODA 제공이 어떻게 유기적으로 연계되어 이루어졌는지 카메룬과 아제르바이잔, 모잠비크, 페루, 몽골 등의 사례를 살펴볼 것임.

- 이명박 정부시기 중점협력국 26개국에 대한 ODA 지원 규모 통계는 아래와 같음. 중점협력국으로 선정되어 지원규모가 급증했겠지만, 나라마다 편차를 고려할 때 일부 자원부국에 해당하는 국가들의 ODA 지원액 급증은 자원의외교와의 연계를 의심하게 만듦.

<표7> 중점협력국 ODA 통계 (단위: 백만불, 괄호안은 승인실적)

국가	구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013
베트남	유상	40.08 (227.62)	35.14 (286.86)	63.59 (270.00)	109.41 (181.6)	166.43 (253.12)	198.61 (216.00)
	무상	13.14	22.29	32.45	30.08	33.89	35.95
	총합	53.22	57.53	96.04	139.49	200.32	234.56
인도네시아	유상	8.28 (30.00)	12.84 (58.00)	5.4 (140.00)	6.4	14.03	7.22 (85.00)
	무상	10.66	14.92	19.04	17.89	23.20	24.28
	총합	18.94	27.76	24.44	24.29	37.23	31.5
캄보디아	유상	21.26 (60.00)	9.08 (29.9)	18.24 (39.7)	39.09 (52.5)	20.68 (36.6)	37.9 (46.7)
	무상	13.4	7.97	19.09	23.14	35.47	32.64
	총합	34.66	17.05	37.33	62.23	56.15	60.54
필리핀	유상	11.57 (41.41)	11.65 (182.93)	9.99 (13.29)	9.85 (20.63)	2.27 (238.95)	9.38 (804.48)
	무상	9.59	10.42	19.55	25.84	29.06	33.36
	총합	21.16	22.07	29.54	35.69	31.33	42.74
방글라데시	유상	-1.4 (30.6)	9.89 (69.0)	45.44 (92.5)	70.81 (73.5)	36.29 (114.5)	25.28
	무상	9.45	3.66	9.23	9.21	10.47	19.43
	총합	8.05	13.55	54.67	80.02	46.76	44.71
몽골	유상	0.79	18.36	10.13	-2.14 (55.46)	-2.62	-2.7
	무상	15.68	13.9	29.02	32.64	34.41	30.37
	총합	16.47	32.26	39.15	30.5	31.79	27.67
라오스	유상	2.15 (37.88)	15.13 (46.85)	14.1	17.95 (28.5)	10.43	13.74
	무상	9.42	10.01	13.65	15.53	13.09	13.33
	총합	11.57	25.14	27.75	33.48	23.52	27.07
스리랑카	유상	10.47 (171.65)	10.79 (40.0)	31.86 (33.54)	31.88	41.63 (37.18)	30.31 (78.69)
	무상	9.83	4.71	11.61	11.48	9.86	14.61
	총합	20.3	15.5	43.47	43.36	51.49	44.93
네팔	유상	-0.56 (45.00)	14.08	12.87	9.3	8.62	0.32
	무상	5.25	3.99	7.91	11.67	12.15	16.77
	총합	4.69	18.07	20.78	20.97	20.77	17.09
파키스탄	유상	0	0.34	13.21	5.62 (85.2)	2.08 (46.0)	32.12
	무상	1.73	1.62	6.26	6.12	5.01	3.74
	총합	1.73	1.96	19.47	11.74	7.09	35.85
동티모르	유상	0	0	0	0	0	0
	무상	2.18	1.77	1.82	7.02	7.55	3.6
	총합	2.18	1.77	1.82	7.02	7.55	3.6
콜롬비아	유상	0	0 (40.0)	0	0	0.33	13.95
	무상	1.42	1.38	6.97	8.17	5.04	7.66
	총합	1.42	1.38	6.97	8.17	5.37	21.61
페루	유상	0	0	0	0	0	0

국가	구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	무상	8.73	6.99	6.4	6.79	9.25	9.6
	총합	8.73	6.99	6.4	6.79	9.25	9.6
볼리비아	유상	4.46	1.66 (41.06)	0	-0.54	-0.36	-1.09
	무상	0.77	0.18	1.66	1.89	6	7.85
	총합	5.23	1.84	1.66	1.35	5.64	6.76
파라과이	유상	0	0	0	0	0	0
	무상	4.78	4.85	11.63	5.71	8.29	8.78
	총합	4.78	4.85	11.63	5.71	8.29	8.78
우즈베키스 탄	유상	-2.67	-2.19 (10.00)	20.35	12.96 (15.00)	6.65	-0.69 (102.85)
	무상	6.66	8.09	11.86	9.03	12.44	11.4
	총합	3.99	5.9	32.21	21.99	19.09	10.7
아제르바이 잔	유상	0	0	0	0	0 (22)	0 (43.5)
	무상	3.87	1.67	4.07	11.29	6.2	10.32
	총합	3.87	1.67	4.07	11.29	6.2	10.32
솔로몬군도	유상	0	0	0	0	0	0
	무상	0.06	0	0.01	0.3	0.6	0.83
	총합	0.06	0	0.01	0.3	0.6	0.83
가나	유상	0	0	2.36 (55.5)	0 (67.23)	15.22	0.48
	무상	2.51	2.47	4.37	5.06	8.22	9.37
	총합	2.51	2.47	6.73	5.06	23.44	9.85
DR콩고	유상	0	0	0	0 (67.9)	0	0
	무상	2.51	2.16	5.67	5.99	6.85	6.29
	총합	2.51	2.16	5.67	5.99	6.85	6.29
나이지리아	유상	-1.12	-0.78	-0.63	-0.66	-0.62	0
	무상	1.93	2.14	3.74	2.87	4.31	4.68
	총합	0.81	1.36	3.11	2.21	3.66	4.68
에티오피아	유상	0	0	0	0 (78.4)	0	6.15 (100.0)
	무상	4.39	4.16	10.2	11.61	20.44	21.18
	총합	4.39	4.16	10.2	11.61	20.44	27.34
모잠비크	유상	0 (45.0)	0 (69.08)	0 (60.0)	5 (18.10)	23.61	53.5 (124.0)
	무상	0.98	0.43	0.95	1.48	1.52	3.58
	총합	0.98	0.43	0.95	6.48	25.13	57.08
카메룬	유상	0 (35.0)	0	0.54	0.56	10.03	2.94 (57.5)
	무상	0.74	0.18	2.03	3.74	5.48	4.24
	총합	0.74	0.18	2.57	4.3	15.51	7.18
르완다	유상	0	0	0	0	0	0 (51.2)
	무상	1.35	2.31	6.86	5.82	7.11	12.48
	총합	1.35	2.31	6.86	5.82	7.11	12.48
우간다	유상	0	0	0 (26.8)	0	0	-0.15
	무상	0.68	1.24	1.88	2.41	3.99	11.56
	총합	0.68	1.24	1.88	2.41	3.99	11.42

출처: 한국의 ODA지원현황, ODA Korea

● 사례 1. 카메룬

- 카메룬에 대한 한국 정부의 에너지협력외교는 2008년 본격적으로 시작되었음. 에너지협력 외교 아프리카 조사단, 에너지협력외교 아프리카 대표단, 아프리카 경제협력 사절단을 카메룬에 보내기도 하고, 카메룬 역시 광업산업기술개발부 장관 등이 방한을 하기도 했음. 카메룬 정부와의 자원개발을 위한 다양한 협력방안을 논의한 결과 2010년 12월 16일 한국 기업 씨앤케이마이닝(CNK)이라는 곳이 요카도마(Yokadouma) 지역의 다이아몬드 개발권을 카메룬 정부로부터 획득하게 되었음.⁶

<표8> 대 카메룬 에너지협력외교 추진현황

구분	협력방안 논의사항
- '08.3 카메룬 광업산업기술개발부 장관 방한 . 지식경제부 장관, 한국원자력연료 사장 등 면담	- 가스, 금·다이아몬드, 보크사이트 등 자원개발 협력방안 - 발전소 등 전력분야 협력방안 ※ 에너지·자원분야 정보 고위인사 최초 방문
- '09.5 ' 에너지협력외교 아프리카 조사단 ' . 카메룬 총리, 에너지·수자원부 장관, 광업산업기술 개발부 장관 등 면담	- 석유, 가스 분야 협력 희망사업 파악 - 우리나라 광물자원개발 진출업체에 대한 관심과 지원 요청 - 한국 컨소시엄의 철도 마스터플랜 수립 참여 요청
- '10.5 ' 에너지협력 아프리카 대표단 ' . 카메룬 총리, 경제기획지역개발부 장관, 광업산업기술 개발부 차관 등 면담	- Limbe항 국영조선소 관리 등 민간기업·카메룬 정부 간 3건의 MOU 체결 - 다이아몬드 개발권 획득관련 논의 - 인프라 건설 및 자원개발 추진을 위한 양국 간 경제 공동협력위원회 구성제의
- '10.10 카메룬 광업산업기술개발부 차관방한 . 지식경제부 제 2차관 면담	- 카메룬 투자포럼 개최 - 광물, 에너지자원 개발협력, 광물자원시험소 건립 및 광물조사 지원방안
- '11.1 ' 아프리카 경제협력 사절단 ' . 카메룬 총리, 광업산업기술개발부 장관 등 면담	- 한·카메룬 비즈니스 포럼 개최, 지식공유산업·인력양성 프로그램 등 협력방안 - 광물자원 분야 공동조사, 광물자원 시험소 건립 등 광물자원 개발협력 방안

출처: '외교통상부 보도자료 배포 등에 대한 감사결과보고서', 감사원 (2012. 1)

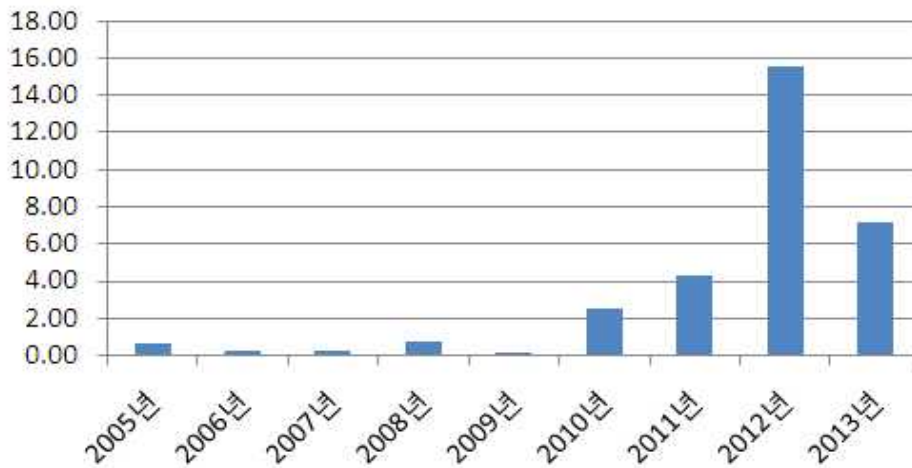
- 감사원 감사결과에 따르면 CNK의 다이아몬드 광산 채굴권 확보 과정에서 정부 특히 외교 통상부의 지원활동이 있었던 것으로 드러났으며, 이에 더해 박영준 전 지식경제부 차관은 카메룬 중점협력국 지정 과정에 적극 개입했음이 드러났음. 한편 해당 다이아몬드 광산의 매장량이 크게 과장되었음이 이후 밝혀져 또 다른 논란이 되었음.
- 이 과정에서 국무총리실은 당시 2010년 5월 '에너지협력외교 대표단 아프리카 방문결과'에 한국 민간기업과 카메룬 정부 간 협력사업 추진을 위한 3건의 MOU 체결⁷, 씨앤케이의

6 외교통상부 보도자료 배포 등에 대한 감사결과보고서, 감사원, 2012.1

7 여기에는 Limbe항 국영조선소 관리위탁 실사, AFKO 시멘트 공장 건설에 카메룬 정부의 10% 지분투자, Garoua 종합 병원 건립 타당성 조사 등 3건이 포함되었다.

다이아몬드 개발권 부여 관련 논의 및 양국 간 경제공동협력위원회 구성 제의 등을 핵심성
과로 보고하면서 향후 추진계획에 카메룬을 ODA 중점협력국으로 지정하는 방안을 검토할
것과 광물자원 공동조사 실시 제의 등을 포함시켰음.

〈도표2〉 카메룬에 대한 한국 정부의 ODA 지원액 추이



출처 : 수출입은행 ODA 통계자료 재구성

- 이어 2010년 6월 3일 국무총리실은 유·무상 통합 중점협력국 선정방안을 마련하면서 위 방문결과 보고를 바탕으로 가스 및 미개발된 광물자원이 풍부하다는 이유로 카메룬을 중점 협력국으로 추천하였고, 관계차관·수석회의(2010.6.15)와 제7차 국제개발협력위원회 (2010. 10. 25)를 통해 카메룬이 26개 중점협력국에 최종 포함되게 됨.
- 그 결과 위의 도표에서 보듯이 카메룬에 대한 한국 정부의 ODA 지원액은 2010년 즈음부터 급격히 증가해 이명박 정부 퇴임시기인 2012년에 최고치에 달했음. 사업 심사 절차가 긴 유상원조의 특성을 고려할 때 2013년 5천 7백만 달러의 규모의 유상원조 사업이 승인된 것 까지 포함하면 이명박 정부 시기 결정된 카메룬에 대한 원조 지원액은 엄청남.
- 에너지 협력외교를 이유로 4차례 이상 고위급 인사들이 방문할 정도로 자원외교의 중요한 파트너국으로 알려졌지만, 2015년 4월 최종 선정된 2차 유·무상 통합 중점협력국 명단에 서 카메룬은 제외되었음. 정부는 카메룬이 “정량평가 세부항목 중 거버넌스 측면에서 최 하위권(68위)” 이란 이유로 이번 ODA 중점협력국 재조정안에서 제외되었다고 밝혔음.
- 그러나 세계은행이 작성하는 World Governance Index를 살펴보면 1차 중점협력국 명단이 결정된 2010년 당시에 비해 낮은 수준의 점수를 유지하고 있지만 카메룬의 거버넌 스 수준이 크게 악화되었다고 보기 어려움. 게다가 신규 중점협력국으로 선정된 미얀마의 경우, World Governance Index를 살펴보면 카메룬에 비해 거버넌스가 취약한 국가임.
- 정부의 부적절한 자원외교의 대표적 사례로 감사를 받았고 관련 권한을 행사했던 사람은

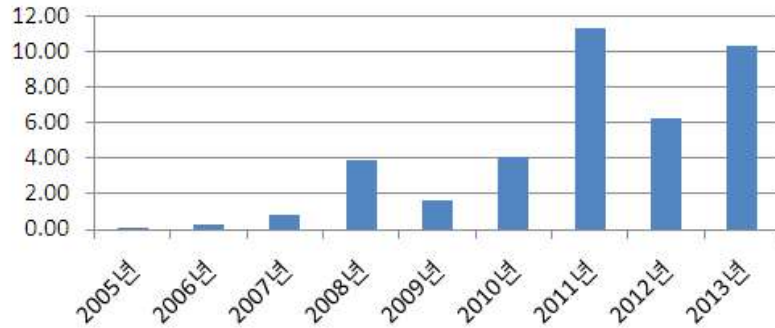
수사까지 받게 되자 자원외교 대상국으로서 부담이 커진 카메룬을 명단에서 일부러 제외시킨 것이라는 의혹이 들기에 충분함.

● 사례2. 아제르바이잔

- 아제르바이잔은 카스피해 서부 연안을 끼고 있으며 남북으로 이란과 러시아를 접경하고 있는 독립국가연합(CIS) 국가 중 하나로, 이미 노무현 정부 시기부터 대규모 유전 개발을 위한 자원외교를 위해 협력관계를 이어오고 있었음.
- 아제르바이잔은 세계은행(World Bank)의 소득구분에 따르면 1인당 GNI가 4,126 달러에서 1만 2,745달러 정도의 범주에 해당하는 중고소득국(Upper middle income) 국가에 해당함. 빈곤퇴치를 주요 목적으로 하는 ODA의 취지 상 소득수준이 상대적으로 높은 편인 아제르바이잔에 원조를 제공한 것이 적절한 지 타당성에서 문제제기를 하지 않을 수 없음.
- 2008년 5월 19일 국무총리실 보도자료에 의하면, 아제르바이잔을 공식 방문한 한승수 국무총리는 ‘라시자데’ 총리와 회담을 갖고, 아제르바이잔의 풍부한 자원과 한국의 세계적인 산업기술 수준을 감안, 양국간 협력 잠재력이 크다고 평가하며, 한국-아제르바이잔과 상호 win-win 할 수 있는 협력체제를 구축하기를 희망한다고 밝혔다. 신규 유전 개발 및 광물자원 공동탐사, 가스화력발전소, 풍력발전소 건설 등 에너지·자원 분야에서의 협력과 교통관리시스템 구축, 조선소, 다목적 타운, 철도, 도로 등 아제르바이잔 인프라 현대화 분야에서의 협력을 한층 더 강화시켜 나가기로 합의하였음.
- 특히 KOICA 무상원조 사업 관련, 한 총리는 “우리 정부가 금년에는 작년 대비 10배 이상 증가한 총 304만불 규모의 협력 사업을 아제르바이잔과 추진 예정”임을 설명하면서, 향후 무상원조 기본협정 조속 체결로 동 분야에서의 양국 협력 강화에 대한 기대를 표명하였음.⁸ 이를 반영하듯 아제르바이잔에 대한 개발원조 금액은 2008년 이래로 급증하더니 2011년에는 최고치에 달하는 1천 1백만불을 기록했음. 유상원조 승인액을 기준으로 보면 2012년과 2013년에 각각 6백만 달러, 1천만 달러에 해당하는 유상원조 제공이 결정되었으므로 향후에는 이러한 증가 추세가 계속될 것으로 보이며 제2차 중점협력국 명단에도 지속 선정되었음.

8 한, 아제르바이잔 총리회담 개최결과, 국무총리실 보도자료, 2008.5.19

<도표3> 아제르바이잔에 대한 한국 정부의 ODA 지원액 추이



출처 : 수출입은행 ODA 통계자료 재구성

- 위에서 살펴봤듯이 아제르바이잔에 대한 개발원조 사업은 자원외교의 대가성으로 중점협력국 선정 타당성에 대한 충분한 검토 없이 추진된 것으로 보임. 2015년 1월에 발표된 ‘공적개발원조(ODA) 추진실태 감사결과보고서’에 따르면 아제르바이잔의 경우 2012년 9월 국별협력전략(Country Partnership Strategy)을 수립하고 중점 협력분야를 수자원개발과 공공 부문제도개선으로 선정하였으나 실제 추진된 KOICA의 중점분야별 추진 신규사업은 ‘전자정부교육센터 구축사업(370만 달러)’에 불과했으며 그 원인으로는 국별 지원계획을 수립하지 않았기 때문임. 반면 비중점지원분야인 고등교육 질적 역량 제고분야 및 농림수산 분야의 4건(2,100만 달러)의 사업은 중점지원 분야가 아닌 기타 분야에 집중 지원한 것으로 이에 대한 문제를 지적했음⁹. 다시 말해 해당 국가에 맞는 개발원조 사업을 계획·추진했어야 하나 적절성이나 필요성이 충분히 검토되지 않은 사업 위주로 주먹구구식으로 사업을 진행한 것으로 드러남.
- 아래의 일지에서 보듯 아제르바이잔 무상원조 사업으로 KOICA 사업선정위원회에 제출된 총 12건의 사업 중 4건(* 표시)은 부적격 판정으로 실제 추진되지 못했고 그나마 추진된 사업의 경우에도 감사결과보고서의 지적대로 중점지원 분야가 아닌 사업이 다수였음. 애초에 상대 국가가 필요로 하는지 충분히 고려하지 않고 한국 정부의 자원획득을 목적으로 원조를 제공한 탓에 이러한 비판은 당연한 귀결임.

9 2015 공적개발원조(ODA) 추진실태 감사결과보고서, 감사원, 2015. 1

<표9> 한국-아제르바이잔 대외관계 일지

일자	내용
2006.5	노무현대통령 아제르바이잔 공식 방문
2006.8	이원걸 사업자원부 차관 아제르바이잔 방문
2007.4	일함 알리에프 대통령 발한(6개부처 장관 수행)
2008.5.19	한-아제르바이잔 국무총리 회담
2008.6.15~21	아제르바이잔 남부 탈루시 바쿠지역, 광물자원 공동조사사업 사전타당성 조사 진행 (조사단 KOICA, 고려대 지구환경공학과, 지질자원연구원, 대한광업진흥공사)
2008.7.7~8	코이카 사업선정위원회 개최 - 아제르바이잔 지적시범사업(150만불/2년)
2008.11.27	KOICA 사업선정위원회 개최 - 아제르바이잔 배전계통 타당성조사 및 배전자동화 시범사업(240만불/2년)
2010.12.14 ~12.15	KOICA 사업선정위원회 개최 - 아제르바이잔 기술대학교 행정정보화 시스템 구축사업(200만불/3년) - 아제르바이잔 지식재산권 행정정보화 시스템 구축사업(420만불/3년) - *아제르바이잔 켈라기 실크센터 생산성 증대사업(160만불/2년) - *아제르바이잔 바쿠컴퓨터대학 이러닝서비스 시스템 구축사업(300만불/2년)
2012.1	박희태 국회의장 방문
2012.5.14 ~6.1	KOICA 사업선정위원회 개최 - 아제르바이잔 나흐치반 국립대학교 교육정보화 지원사업(2013-2015/350만불) - 아제르바이잔 전자정부 교육센터 구축사업(2013-2014/370만불) - *아제르바이잔 우편배달 관리시스템 구축사업(2013-2014/360만불) - *아제르바이잔 국가관세위원회 위험관리시스템 구축사업(2013-2015/510만불)
2013.3.12 ~4.18.	KOICA 사업선정위원회 개최 - 아제르바이잔 관개 및 배수망 관리 개선사업(2014-2016/950만불) - 아제르바이잔 교사역량강화 및 교육정보화 지원사업(2014-2016/600만불)
2013.5	박병석 국회의장 방문

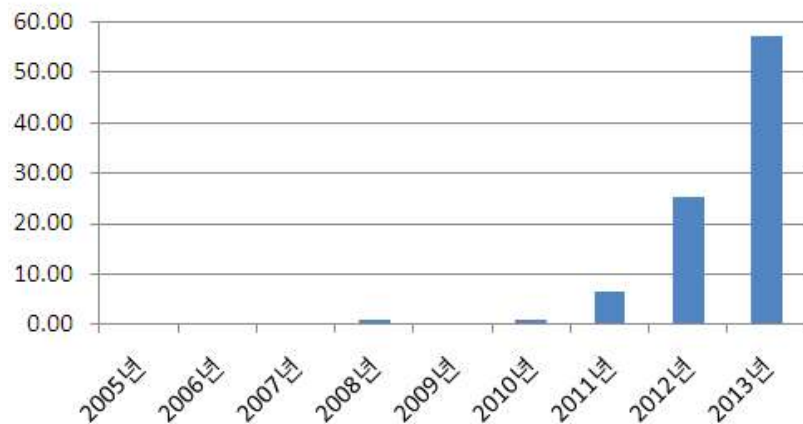
출처 : 신문기사 및 KOICA 프로젝트형 사업 선정위원회 사업선정 현황 재구성

(*) 표시된 4건은 이후 KOICA 사업타당성 검토 과정에서 부적격 판정을 받아 선정되지 않은 사업임.

● 사례 3. 모잠비크

- 모잠비크는 아프리카 대륙 남동부에 위치한 나라로 2012년에서야 주모잠비크 한국대사관이 개설되었음. 그만큼 한국과의 협력관계는 그다지 긴밀하지는 않았던 것이 사실이며, 2010년 이전까지 대 모잠비크 개발원조 금액은 1백만 달러에도 미치지 못하는 수준이었음. 그러나 2012년 이명박 정부 임기 마지막해가 되어서는 25배 이상 증가한 2천 5백만 달러에 달했고 2013년에는 전해의 두 배가 넘는 5천 7백만 달러를 기록했음. 이는 2011년부터 지급되기 시작한 유상원조 지원에 힘입은 바 크며, 유상원조 승인액만 보더라도 2008년 초기부터 엄청난 규모의 유상원조 사업이 체결되었음.

〈도표4〉 모잠비크에 대한 한국 정부의 ODA 지원액 추이



출처 : 수출입은행 ODA 통계자료 재구성

- 당초 2010년에 발표된 ‘제4차 해외자원개발 기본계획’을 살펴보면, 유연탄 매장량이 풍부한 모잠비크를 미래대비 전략국으로 선정하고 향후 투자여건 개선을 예상하여 대형 탐사 사업 위주로 지속성장 동력원을 확보한다는 계획을 수립하였음.¹⁰ 하지만, 2012년 모잠비크에서 대규모 가스전이 발견되자 상황이 급변함. 세계 각국이 모잠비크 자원외교에 집중했고 국내기업들 역시 천연가스 배관망 건설과 운영 사업에 뛰어 들었음. 이를 계기로 정부는 신흥 자원부국으로 부상한 모잠비크를 아프리카 54개국 중 ‘우선경협전략국가’로 선정하고 모잠비크와 산업자원협력을 추진하려고 적극 시도하였음.
- 이러한 시도의 하나로 2012년 7월 한국 총리로는 처음으로 김황식 총리가 모잠비크를 방문하고 알리 총리와 공식회담을 가졌음. 국무총리실 보도자료에 따르면, 가스자원 확보 등 에너지·자원협력 강화, 양국간 통상·투자 확대, 개발협력 지원, 기업진출 지원, 국제무대 협력 등 한-모잠비크간 협력방안을 협의했다고 함. 또한 “양국간 ‘한-모잠비크 지원협력 MOU¹¹’, ‘기술직업 교육강화사업¹²’ EDCF 지원약정 등을 체결할 예정”이란 사실도 밝혔음.

10 제 4차 해외자원개발기본계획, 지식경제부, 2010.12

11 김황식 국무총리 케냐, 모잠비크 공식방문, 국무총리실 보도자료, 2012.7.5.

‘한-모잠비크 지원협력 MOU’ : 양국간 ▲지질조사 연구 ▲광물탐사 및 개발 ▲교육훈련 협력 등을 주요 내용으로 하며, 자원부국인 모잠비크와의 협력 확대 기반을 마련할 것으로 기대

12 김황식 국무총리 케냐, 모잠비크 공식방문, 국무총리실 보도자료, 2012.7.5.

우리 EDCF 지원으로 추진되는 ‘기술직업교육강화사업(약 18.1백만원)’은 모잠비크 북부 3개 지역(Nampula, Nissa, Zambezia)에 ▲직업훈련학교 신축 및 개보수, ▲교육기자재 및 장비 공급, ▲교육훈련 등을 제공하는 사업으로 모잠비크의 직업교육 선진화에 기여할 것으로 기대

- ▶ 우리 정부의 對모잠비크 EDCF 지원 현황
 - 켈리만 중앙병원 건립사업('08, 45백만불, 시공업체 선정 입찰 진행 중)
 - 가자주 송배전망설치사업('09, 49.1백만불, 시공업체 선정 입찰 진행 중)
 - 태양광발전소 건립사업('10, 35백만불, 입찰 준비 중)
 - 재해관리시스템 구축사업('10, 25백만불, 입찰 준비 중)
 - 니칼라 연결도로 개보수사업('09, 20백만불, 본공사 진행 중)
 - 기술직업교육강화사업(구 교육개선사업)('11, 18.1백만불, 서명 추진 중)
- ▶ 모잠비크 정부 EDCF 지원 요청 후보사업
 - 마푸토시 교통개선사업(총 49백만불) : F/S(사업타당성조사) 지원 예정
 - Nampula-Moma 연결도로 건설사업(총 184백만불) : F/S 검토 중, AfDB 협조융자 가능성 타진 중
 - 마푸토시 및 마틀라시 CNG버스 공급사업(총 30백만불) : F/S 지원 예정
 - 마푸토시 생활쓰레기 처리시설 건설사업(총 55백만불) : F/S 검토 중

출처: '김항식 국무총리 케냐, 모잠비크 공식방문', 국무총리실 보도자료(2012.7.5.)

<표10> 한국-모잠비크 대외관계 일지

일자	내용
2009.5	모잠비크 전력사업 진출 MOU 체결(중부발전)
2009.11	모잠비크 전력분야 협력 MOU 체결(중부발전)
2010.1	EDCF 태양광 발전소 건립사업 EDCF 재난관리 정보시스템 확충사업
2010.9	박영준 지식경제부 차관 민관협력 사절단
2011.1	EDCF 교육개선사업
2011.11	지경부 민관협력경제사절단(단장: 김창규 전략시장협력관)
2011.11.30 ~12.7	KOICA 사업선정위원회 개최 - 모잠비크 마틀라 직업훈련센터 건립사업(650만불/3년)
2012.7.15	김항식총리 모잠비크 방문, 알리총리 회담
2013.3	가스탐사 성공 및 대사관, 무역관 설립을 위한 협상 시작
2013.3.29 ~4.5	KOICA 사업선정위원회 - 모잠비크 잠베지지역 지도제작사업(2014-2017/450만불) - *모잠비크 벵조자 보급정책 개발사업(2014-2016/660만불)
2013.6.4	한-모잠비크 정상회담 - 에너지/자원개발, 통상/투자, 개발협력 등 양국간 실질협력 증진방안 논의
2013.7.7 ~10	모잠비크 민관합동 사절단 파견 ¹³ 사절단은 광물자원부, 에너지부, 공공주택부, 산업통상부 방문, 차관급 회담
2013.8	이경수 외교부 차관보 방문
2013.8	김영목 KOICA 이사장 방문
2014.1	KOICA 사업선정위원회 EDCF 켈리만 중앙병원 건립사업(보충융자) EDCF 구급차 공급사업(소액차관) EDCF 소방설비 공급사업(소액차관)
2014.1	국회의원 ODA 시찰단(박병석 국회 부의장 등)
2014.4.17	KOICA 사업선정위원회 - 모잠비크 수자원관리 마스터플랜 수립사업(2015-2017/250만불) - *모잠비크 2개 구간 송전선 재설치 타당성 조사 사업(2015-2017/200만불)

출처: KOTRA 자료(모잠비크-한국과의 주요이슈, 2015.6.3.), KOICA 사업선정위원회 자료 저자 편집

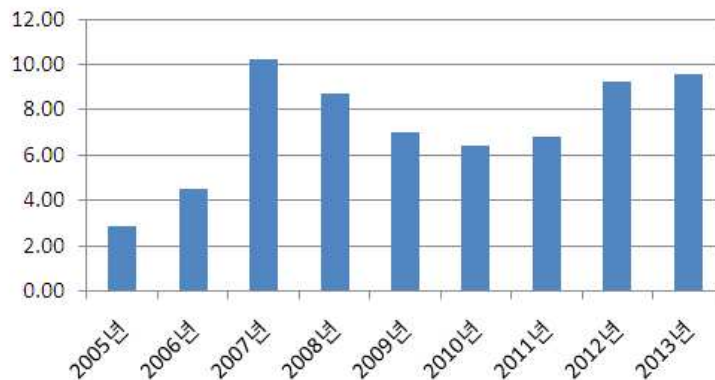
(*) 표시된 2건은 이후 KOICA 사업타당성 검토 과정에서 부적격 판정을 받아 선정되지 않은 사업임.

13 산업부, 국토교통부 등 정부 기관과 가스공사, 한전, 광물자원공사, 무역보험공사, 플랜트산업협회, KOTRA, 전경련과 경남기업, 대우건설, 삼성물산, 삼성엔지니어링, 현대건설, 현대 엔지니어링, 효성, GS건설, SK건설 등과 수성엔지니어링, KTsat, 평화엔지니어링, 트랜스코케이안리소시스 코리아 등 중소중견기업이 참가

● 사례4. 페루

- 페루는 은, 연·아연, 동, 금, 몰리브덴, 주석 등 주요 광물자원의 부존규모가 세계 10위권 내에 드는 자원 부국임. 한국광물자원공사 6대 전략광물 중 하나인 동(銅) 생산 지역으로 페루 마루코나 동광이 2005년부터 개발된 바 있음.
- 지난 2005년부터 페루와의 양자원조 실적을 살펴보면 유상원조는 전혀 이뤄지지 않았던 반면 무상원조는 이미 이명박 정부 이전에 원조규모가 대폭 늘어나 2007년에 가장 많은 금액의 원조를 제공받았다가 2010년을 기점으로 다시 증가 추세에 있음. 페루는 중남미 국가 중 한국의 개발원조 지원을 가장 많이 받는 나라임. 중고소득국에 해당하는 나라이면서 페루 정부의 외화채무 감축 정책으로 차관수요가 없어 신규 유상원조 사업 추진이 어려운 상황임에도 2010년 유·무상 통합 중점협력국으로 선정되었음.

<도표5> 페루에 대한 한국 정부의 ODA 지원액 추이



출처 : 수출입은행 ODA 통계자료 재구성

- 이렇게 페루 정부에 제공되던 ODA의 양이 감소추세에서 다시 증가하게 된 것은 자원외교와 깊은 관계가 있는 것으로 보임. 이명박 정부 기간 2008년 대통령 순방을 시작으로 이상득 특사순방까지 고위급 인사들의 페루 방문이 이어졌음. 이상득 특사는 다섯 차례 이상 페루를 방문했음. 그 결과 2008년 4월 페루 석유/가스 광구 로드쇼를 개최했으며, 2009년 2월에는 한국석유공사가 콜롬비아 석유공사와 함께 페루 석유회사 사비아페루를 사들이기도 했음. 당시 이명박 정부는 ‘우리나라의 자원외교 전략 지역의 하나인 중남미에 진출하기 위한 거점을 확보하게 됐다’ 며 사비아페루 인수를 대대적으로 홍보했음.
- 또한 2010년 11월 15일에는 석유관리원이 페루에너지광물관리청과 MOU 체결하고 “해외자원 개발사업 진출 시 석유관리원의 기술과 노하우를 함께 전수하는 ‘패키지딜 형태의 자원개발 진출사업’ 협력방안과 정부 무상원조사업(ODA)과 연계한 개도국 지원방안 등을 모색할 계획” 이라며 자원외교에 대한 대가성 원조가 제공될 가능성을 시사했음. 실제로도 이 즈음을 기점으로 페루에 대한 무상원조 금액은 증가추세로 돌아서 과거 가장 높은 수준을 기록했던 2007년도와 맞먹는 수준으로 회복했음. 지난 1월 감사원에서 발표한 <공적개

발원조(ODA) 추진실태>에서 페루는 중점협력국 대상선정이 부적절하다고 지적하였음에도 불구하고, 제2차 중점협력국에 다시 선정되었음.

<표11> 한국-페루 대외관계 일지

일자	내용
2008.11.20~23	이명박 대통령 페루 방문 페루 뿌노꾸스코 우라늄 공동탐사 MOU체결
2009.8	이상득 특사 남미자원협력 출장 광물자원 공동조사 협력 MOU 체결
2009.11.11~12	한-페루 정상회담
2009.11.29~30	KOICA 프로젝트 사업선정위원회 개최 페루 리마 청소년 직업기술개발 프로그램(300만불/3년)
2009.12.1~2	KOICA 프로젝트 사업선정위원회 개최 페루 운삭대학 치과역량강화사업(150만불/2년)
2010.4.22~24	신각수 제 1차관(외교통상부) 방문
2010.6.9~12	이상득 남미 경제협력특사 페루 방문 페루 페로밤바 철광개발 공동탐사 MOU 체결
2010.7.28	KOICA 프로젝트 사업선정위원회 개최 <i>*페루 모자보건교육원 건립사업(2010-2014/2,000만불)</i>
2010.8	이상득 특사 남미자원협력 방문단 참가
2010.12.14~15	KOICA 프로젝트 사업선정위원회 개최 페루 꼬마스구 제2한-페 Laura Rodriguez 보건소 역량강화사업(200만불/3년) 페루 리마 북부지역 2차 병원건립 사업(570만불/3년)
2011.5.11~12	이상득 남미 경제협력 특사 페루 방문 페로밤바 공동탐사 계약 MOU 체결
2011.6	이상득 자원협력 사절단 참가
2011.7.28~29	이상득 대통령 특사방문(Humala 대통령 취임식 참석)
2011.10.18~29	이시형 외교부 통상교섭조정관(제4차 한-페루 경제공동위)
2012.5.11 ~6.11	KOICA 프로젝트 사업선정위원회 개최 페루 리마 북부 및 까야오지역 건강증진 프로그램('12-'17/750만불) 페루 찬차마요시 페레네지역 보건의로 역량강화사업('13-'16/250만불) 페루 파차쿠텍 보건소 확장사업 ('13-'16/240만불) 페루 중부지역 암진료 역량강화사업('13-'18/1,000만불)
2013.3.15 ~4.11	KOICA 프로젝트 사업선정위원회 개최 페루 Single Window 관세행정 현대화 사업(2014-2016 /500만불)
2014.3	최경환 대통령 특사 페루 방문 (비첼렛 대통령 취임 축하)
2014.4.17	KOICA 프로젝트 사업선정위원회 개최 페루 지속가능한 자원개발을 위한 광해관리 업무 정보화 시스템 구축사업 (2015-2017/210만불) <i>*페루 농촌개발사업(새마을운동)</i> 페루 국가문화유산 정보화시스템 구축 사업

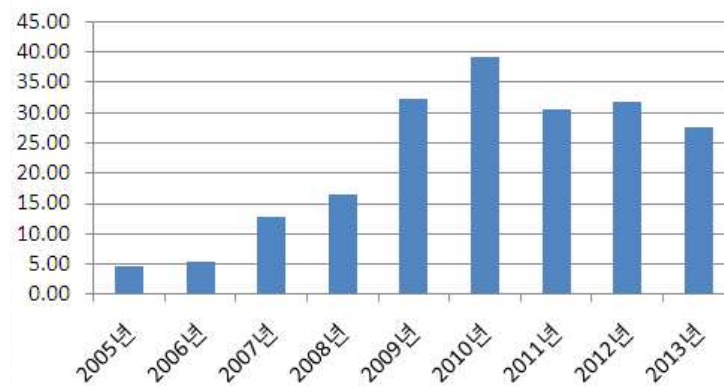
출처: 신문기사 및 KOICA 사업선정위원회 자료 저자 재구성

(*) 표시된 2건은 이후 KOICA 사업타당성 검토 과정에서 부적격 판정을 받아 선정되지 않은 사업임.

● 사례5. 몽골

- 몽골에 대한 자원외교는 1999년 체결된 ‘대한민국 정부와 몽골 정부간의 에너지 및 광물 자원분야의 협력에 관한 협정’을 즈음하여 시작되었다고 볼 수 있으나 ODA를 자원외교와 연계한 사업이 본격적으로 시작된 것은 이명박 정부 시기 때부터임. 아래 표를 살펴보면 이명박 정부(2008-2012)시기 ODA 지원규모는 대폭 증가했음.
- 이명박 취임 초기인 2008년 1천 6백만 달러의 규모였던 ODA 지원액이 2010년에는 두 배가 넘는 3천 9백만 달러를 기록했음. 2011년부터 감소추세로 보이지만 사실상 그 즈음부터 유상원조 상환액으로 인해 실질 유상원조 지급액이 마이너스로 바뀌면서 전체 총액을 감소시키는 효과를 낳은 것일 뿐임. 2011년 5천 5백만 달러에 달하는 유상원조 사업이 추가로 승인되었으므로 앞으로 몽골에 대한 한국 정부의 실질 제공 ODA 총액은 계속해서 증가할 것으로 보임.

<도표5> 몽골에 대한 한국 정부의 ODA 지원액 추이



출처 : 수출입은행 ODA 통계자료 재구성

- 이미 1999년부터 광물자원개발을 위한 협력관계를 유지해 왔지만 그것이 ODA 제공으로 이어지지는 않았음. 그러던 것이 2008년부터 대 몽골 ODA 지원액이 급증하게 된 것은 이명박 정부의 자원외교와의 연계 정책 탓임.
- 몽골의 광물탐사분야 무상원조 지원 추이를 살펴보면, 광물탐사분야 지원이 꾸준히 있어왔지만 실제 이명박 정부에 와서 그 내용과 성격이 변했음. 2006년과 2007년, 2008년에 시행된 사업들은 광물/광업정책 및 행정관리, 트레이닝프로그램, 몽골 광물 부존적지 선정을 위한 GIS 응용분석 교육훈련(한국지질자원연구원), 지질조사 기술, 지질도 작성기법 이론 및 현장적용 실습(한국지질자원연구원), 해외 광물자원 협력 및 기술정보 전수사업(한국지질자원연구원) 등 주로 교육훈련 사업에 해당함. 그러나 2009년부터는 광물자원탐사 및 GIS 원격탐사, 몽골 광물자원개발, 인프라구축 및 재원조달을 위한 마스터플랜수립사업('13-'16/200만달러) 등의 사업으로 변화했음. 특히 광물자원탐사 및 GIS 원격탐사, 몽골 광물자원개발 등은 직접적으로 개발원조 금액을 이용하여 광물 매장량을 조사하거나 실제 광물자원 개발

을 내용으로 함.

- 이처럼 자원외교란 명목으로 광물자원탐사, 광물자원개발 무상원조 사업까지 진행했지만 자원획득의 성과가 좋았던 것은 아님. 2010년 대한석탄공사는 ‘한몽에너지개발(주)’를 설립하여 몽골 핫고르 사나가 탄광 지분 51%를 인수했음. 석탄공사는 이 광산에서 연간 100만~200만 톤의 석탄을 생산해 러시아와 중국 등으로 수출하려 했으며, 지분 인수비용을 포함해 총 274억 원을 투자한 프로젝트였음. 하지만 2013년 핫고르 탄광은 누적된 경영악화로 생산을 전면 중단하였음. “전면 재검토 필요성이 있다”는 감사원의 지적(2013)을 받고도, 석탄공사는 2014년 7월 이 탄광에 19억원을 추가 투입했음.

<표12> 한국-몽골 대외관계 일지

일자	내용
2006.5	노무현 대통령 몽골 방문 몽골 MAK社와 동광 개발협력 MOU 체결 몽골 OEG社와 광물자원공동탐사 MOU 체결
2007.6	광물자원(우리눔) 공동탐사 기술정보협력 MOU 체결
2007.7	임채정 국회의장 방문
2008.9	유명환 외교부 장관 방문
2009.11.29-30	KOICA 프로젝트 사업선정위원회 몽골 직업훈련센터 건립사업(500만불/3년)
2009.12.3	KOICA 프로젝트 사업선정위원회 몽골 전자조달시스템 구축사업(380만불/2년) 몽골 지적재산권 현대화사업(240만불/3년) 몽골 국회사무소 전자문서 보관서 DB 구축사업(20만불/2년)
2010.12.14. -12.15	KOICA 프로젝트 사업선정위원회 몽골 국가등록제도 완비사업 (400만불/3년) 몽골 울란바타르시 토지정보통합시스템 구축사업 (270만불/2년) 몽골 울란바타르시 지역난방 및 용수공급시스템 개선사업 (500만불/4년)
2011.8.22	이명박 대통령 몽골 방문, 한-몽 정상회담 양국관계 격상 및 에너지 자원·인프라 건설·개발협력·농업·보건의료 등 제반 분야에서의 양국간 실질 협력 강화에 대해 협의 한·몽 중기행동계획 문서를 채택
2011.8	광물자원 개발협력 MOU 체결
2011.11.30. -12.16	KOICA 프로젝트 사업선정위원회 몽골 국유재산관리 정보화시스템 구축사업('12-'13/270만불) 몽골 농업대 친환경 연구센터 건립 지원사업('12-'14/160만불) 몽골 농식품 안전관리시스템 구축사업('12-'14/100만불)
2012.5.14. -6.1	KOICA 프로젝트 사업선정위원회 몽골 광물자원 개발 및 인프라 구축 마스터플랜 수립사업 (2013-2015/200만불) 몽골 출입국관리시스템 현대화사업(2013-2015/500만불) 몽골 국회 의정활동 지원시스템 개선사업(2013-2015/350만불) 몽골 울란바타르시 1:1,000 지형도제작 2차사업(2012-2013/320만불)
2013.3.12. -4.18	몽골 울란바타르시 도시 관리 효율화시스템 구축사업(2014-2016/500만불) 몽골 중기 재정계획수립 역량강화 및 관련시스템 구축사업(2014-2017/400만불) 몽골 광해관리 마스터플랜 수립 및 역량강화사업(2014-2018/780만불)

출처: 신문기사 및 KOICA 사업선정위원회 자료 저자 재구성

III. 결론

- 한국 정부는 ODA를 자원획득의 보조수단 혹은 보상수단으로 활용하고 있음. 자원외교를 표방한 이명박 정부 시기 이러한 경향은 보다 분명해지고 확대되었음. 박근혜 정부 역시 이명박 정부와 마찬가지로 광물자원 개발과 ODA 사업을 연계한 정책을 펼치고 있음¹⁴.
- 향후 ODA 정책이 국제개발협력기본법에서 명시하고 있는 빈곤퇴치와 인권개선, 인도주의 실현이라는 기본취지를 훼손하지 않도록 다음과 같이 제언함.

제언

- ODA 기본취지 왜곡하는 무상원조를 통한 광물 매장량 탐사 및 조사 사업을 중단할 것.
- 수원국의 필요나 우선순위에 대한 고려 없이 자원획득이나 기업 진출만을 위해 제공되는 선심쓰기식 원조를 추진하지 말 것.
- 중점협력국 선정 기준과 과정을 투명하게 공개하고 시민사회와의 공동 평가를 실시할 것.
- 분쟁여부 등 민감요소에 대한 고려를 ODA 사업의 검토과정에 필수적으로 포함할 것.
- 자원외교에 연계한 ODA가 수원국에 미치는 장기적 영향에 대해 신중히 검토할 것. 참

14 지난 4월 한국과 페루 정부 사이에서 체결된 “혁신 클러스터 조성 협력 MOU”에는 “페루 과학기술단지 구축(건설 및 컨설팅)을 위한 ODA 자금 확보 추진 중”이란 설명이 덧붙여 있음. 이번에 일괄 타결된 또 다른 MOU 중 하나는 한국의 지질자원연구원이 참가하는 “지질 및 광물자원 공동연구 협력” 사업임.

참여연대 이슈리포트

MB정부의 자원외교와 한국 ODA 실태

발행일 2015. 06. 25

발행처 참여연대 국제연대위원회 (소장 : 양영미 위원장)

담당 이미현 팀장, 이영아 간사 02-723-5051 pspdint@pspd.org

Copyright ©참여연대, 2015 ※본 자료는 참여연대 웹사이트에서 다시 볼 수 있습니다.



정부보조금 0%, 회원의 회비로 운영됩니다.

대표전화 02-723-5300 회원가입 02-723-4251

주소 110-043 서울 종로구 자하문로9길16 (통인동)

홈페이지 www.peoplepower21.org 공식SNS [트위터](#) [페이스북](#) @peoplepower21
