

정부부처별 공적개발원조의 특성에 관한 탐색적 분석: 2008년부터 2012년까지 한국 사례를 중심으로*

박진우**
김은미***
지명근****
정힌주*****

〈目 次〉

I. 서론	현황
II. 기존문헌 검토	IV. 정부부처 원조의 특성과 비교분석
III. 이명박정부 시기의 공적개발원조	V. 결 론

〈요 약〉

본 연구는 한국의 공적개발원조(ODA)를 정부부처를 중심으로 그 특성을 살펴보는 것을 목적으로 한다. 기존의 연구는 원조를 담당하는 주요 기관에만 주목하여, 그 이외의 행위자에 대한 관심은 상대적으로 미비하였다. 보다 구체적으로 분석에서는 이명박정부의 2008년~2012년 기간에 대해서, 자율성, 국제개발협력위원회 참여, 원조 관련 법령 유무 등의 근거를 토대로 원조의 특성을 살펴본다. 분석 결과, 정부부처간 원조규모와 예산대비 비율, 양자/다자원조의 비율 그리고 출연/출자의 비율에서 다양한 차이를 보였다. 본 연구는 원조행위자로서 정부부처 수준의 원조 특성을 탐색적으로 논의하여, 한국의 국제개발협력 관련 연구의 다양성에 기여하고 있다.

【주제어: 공적개발원조, 정부부처, 이명박정부】

* 논문의 심사과정에서 유익한 논평을 해주신 익명의 심사위원님들께 진심으로 감사드립니다.

** 제1저자, 연세대학교 행정학과 박사과정(a9hero@hanmail.net)

*** 연세대학교 행정학과 박사과정(kem7935@naver.com)

**** 연세대학교 행정학과 석사과정(kun719@naver.com)

***** 교신저자, 연세대학교 행정학과 부교수(heonjoojung@yonsei.ac.kr)

논문접수일(2017.1.24), 수정일(2017.3.17), 게재확정일(2017.3.25)

I. 서론

개발도상국과 최빈국(least developed country, LDC)의 경제발전과 복지증진을 위한 국제사회의 노력은 다양한 방식으로 전개되어 왔다. 선진국들은 수원국(recipient)에 공적개발원조(official development assistance, ODA)를 제공함으로써 이러한 개발목표를 달성하기 위해 노력하였다. 대표적인 수원국이었던 한국은 고도 성장기를 거쳐 공여국(donor)으로 전환한 성공적인 사례이다(Kim, 2011). 한국은 이러한 성공적 전환을 바탕으로 한국형 ODA 모델을 개발하고, 개발도상국과 최빈국의 경제발전에 보다 현실적으로 적실성 높은 원조정책을 수립하기 위하여 노력하고 있다(김상태 외, 2013).

한국의 공적개발원조는 지난 2010년 선진공여국의 모임인 OECD 개발협력위원회(Development Assistance Committee, DAC) 가입을 전후로 크게 변화하고 있다. 즉, 원조 규모 확대 등 양적 증가와 더불어 다자원조(multilateral aid) 및 비구속적(untied) 원조 비율 제고 등 질적 향상이 빠르게 이뤄진 것이다. 이러한 원조의 양적 증가 및 질적 향상과 더불어 한국 공적개발원조의 새로운 현상은 비전통적 원조 행위자의 등장이다.¹⁾ 예를 들어, 한국의 지방정부에 의해 제공된 공적개발원조는 2005년 267만 달러에서 2012년 981만 달러로 약 3.7배 정도 증가하였다(조현주 외, 2015).²⁾ 또한 원조가 주요 사업이 아닌 정부부처 및 공공기관에 의한 원조 규모가 크게 확대되고 있다. 수출입은행의 통계에 따르면, 원조 주요기관—외교통상부, 기획재정부, 한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency, KOICA), 대외경제협력기금(Economic Development Cooperation Fund, EDCF), 한국은행³⁾—을 제외한 이들의 원조는 2008년 현재 996억 원에서 2012년에는 2,159억 원으로 4년 동안 약 2.2배 정도 증가하였다.⁴⁾

이러한 새로운 원조 행위자의 중요성이 증대됨에도 불구하고, 이들에 대한 연구는 매우 미비하다. 물론 한국이 제공하는 대부분의 공적개발원조는 원조와 관련된 원조 주요

1) 2011년 11월 개최된 부산 세계개발원조총회에서는 효과적인 개발협력과 포괄적인 원조행위자의 참여, 개발을 위한 정책 일관성, 글로벌 모니터링 지표의 개발 등의 내용이 논의되었다. 또한 본 총회에서는 다양한 행위자의 ODA 참여 필요성이 제기되었고, 이에 따라 비전통적인 원조행위자의 참여를 독려했다(국제개발협력시민사회포럼, 2011).

2) 이 기간 동안의 지방정부가 수행한 ODA 총액은 3,416만 달러에 이른다.

3) 한국은행의 경우, 국제개발금융기관 등을 통한 국제기구 출자금을 통해 공적개발원조를 시행하고 있다(외교부 홈페이지, 검색일: 2016년 2월 19일)

4) 한편, 2008년부터 2012년 기간 동안 원조 주요 기관인 외교통상부, 기획재정부, KOICA, EDCF, 한국은행의 원조 규모는 58,028억 원 수준이다.

기관에 의해서 이뤄지고 있으며,⁵⁾ 이들을 제외한 정부부처에 의한 원조가 차지하는 비율은 약 10%에 불과하다. 따라서 대부분의 연구는 정부부처를 독립적인 원조행위자로 구분하여 따로 분석하지 않았으며, 이들이 수행하는 원조가 어떠한 특성을 보이는지에 대해서도 관심을 갖지 않았다. 오히려, 원조 전문기관이 아닌 정부부처에 의한 원조는 한국의 원조 선진화에 부정적 영향을 미치는 것으로 여겨졌다. 즉, 이들에 의한 원조는 문제로 지적되는 원조 분절화를 더욱 심화시키고, 원조 효과성을 저해한다는 것이다(김은미·김지현, 2009; 최수영, 2009). 그럼에도 불구하고, 개발효과성의 제고를 위한 다양한 원조 행위자의 ODA 참여, 민관협력(public private partnership, PPP) 등이 강조되고 있다는 점에서, 다양한 정부부처에 의한 원조의 특성과 패턴을 살펴보는 연구는 원조의 새로운 방향성을 살펴보는 데 중요하다고 볼 수 있다.

본 연구는 기존 연구가 상대적으로 중요시하지 않았던 30여 개 정부부처에 의한 원조를 탐색적으로 분석한다. 시기적으로는 DAC 가입을 전후로 공적개발원조가 중요한 대외정책으로 부각되었던 이명박정부 시기인 2008년에서 2012년까지의 기간에 초점을 맞춘다.⁶⁾ 이명박정부 시기 동안 원조규모가 빠르게 확대되었을 뿐만 아니라, 법적·제도적 정비 역시 이뤄졌다. 이러한 맥락에서 정부부처에 의한 원조 역시 빠르게 확대되었지만, 정부부처별 원조규모, 특성, 예산대비 원조비율 등은 큰 차이를 보였다. 본 연구는 중앙정부부처의 조직유형에 따른 ODA의 특성을 개괄적으로 살펴보고 부처의 정치적 자율성, 기관장의 국제개발협력위원회 참여 여부, 그리고 원조 관련 소관법령 유무 등의 세 가지 요인을 기준으로 정부부처를 분류하고, 집단 간 차이 여부를 살펴본다. 이러한 정부부처에 의한 원조 특성 분석은 한국 공적개발원조 연구의 다양성에 기여할 것이다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 먼저 제2장에서는 한국의 공적개발원조와 관련한 기존의 연구들을 소개하며 이들의 한계와 본 연구의 필요성을 제시한다. 제3장에서는 2008-2012년 기간 동안 원조를 수행하는 정부부처 및 공공기관의 원조 현황과 변화를 살펴본다. 제4장에서는 정부부처 및 공공기관 간 원조 수행의 차이를 구체적으로 분석하기 위해 세 가지의 기준을 토대로 비교한다. 마지막으로, 제5장에서는 본 연구의 정책적 함의와 결론을 제시하며, 후속 연구의 필요성 등을 논의한다.

5) 2008년-2012년 기간 동안의 원조 주요기관의 ODA는 한국의 전체 ODA에서 약 89%를 차지한다.

6) 또한 분석대상 및 시기를 이명박정부로 한정하는 것은 새로운 정부 조직개편 등의 조직변화를 통제하여, 부처의 원조 특성을 효율적으로 비교하기 위함이다.

II. 기존문헌 검토

2000년대 후반을 기점으로 한국의 원조 규모가 급격히 확대되면서, ODA에 대한 정부, 학계, 그리고 시민사회의 관심과 동시에 관련 학술연구 역시 급증하고 있다(손혁상 외, 2015; 박복영 외, 2014; 김상태 외, 2013). 특히 OECD/DAC에 가입한 2010년 이후 한국의 원조에 관한 연구는 양적 증가뿐만 아니라 연구주제에 대한 다양성의 확장 또한 그 특징으로 볼 수 있다(임소진, 2015). 즉 국가차원에서의 주요 아젠다(agenda)로 부상한 ODA에 대해 다양한 분야에서 접근이 이루어지고 있다. 이러한 연구 중 주류를 이루는 연구들로는 원조의 결정요인(determinant)에 관한 연구와 추진체계에 관한 연구가 있다. 따라서 본 연구에서는 이러한 두 가지의 경향을 중심으로 기존의 연구들을 소개하고자 한다.

먼저, 원조의 결정요인과 관련된 연구들이다. ODA의 결정요인에 관한 해외의 많은 연구들은 ‘공여국의 이해-수원국의 필요(donor interest-recipient needs)’⁷⁾에 기반을 둔 모형을 구축해왔다(McKinlay and Little, 1977; Maizels and Nissanke, 1984). 공여국과 수원국의 정치·경제·외교적 이해관계에 따라 원조가 결정된다는 ‘공여국의 이해’ 모형(Hook, 1995; Alesina and Dollar, 2000)과 수원국의 경제적 필요성에 따라 원조를 제공한다는 ‘수원국의 필요’ 모형(Abrams and Lewis, 1993; Okuizumi, 1995; Gates and Hoeffler, 2004)은 한국 원조의 결정요인에 역시 적용되어 많은 연구에서 실증적인 분석이 시도되었다. 이들 연구의 결과에 따르면, 한국은 자국의 정치·경제·외교적 이익과 수원국의 경제적 상황을 동시에 고려하여 원조를 배분하는 것으로 나타났다(구정우·김대욱, 2011; 손혁상 외, 2011; 유용조, 2011; 이계우·박지훈, 2011; 김상태 외, 2013; 박복영 외, 2014).

다음으로, 한국의 원조 추진체계와 관련한 연구들이다. 이들 연구는 다양한 행위자의 등장과 이에 따른 원조의 분절화 및 효과성의 저하 등 여러 이슈들과 연계되어 다양한 각도에서 수행되었다. 한국의 원조는 크게 외교통상부에서 주관하는 무상원조와 기획재정부에서 주관하는 유상원조가 분리되어 이원화된 체계로 구성되어 있다. 뿐만 아니라, 무상원조는 개별 정부부처와 공공기관, 지방정부 등 다양한 행위자에 의해 수행되고 있다. 최근 들어서는 기업, 학계 그리고 NGO 등의 시민사회와 같은 다양한 원조 행위자들도 ODA 사업에 참여하고 있다.

7) RN-DI모형은 원조 예산 배분의 결정요인을 분석하는 기본적인 모형으로, 많은 연구들에서 활용되어 왔다(Kim and Oh, 2012; 구정우·김대욱, 2011)

이러한 맥락에서 한국의 원조는 이원화를 넘어 분절화 혹은 파편화의 문제를 안고 있다고 평가받기도 한다. 특히 이러한 원조분절화의 문제는 원조효과성 저하로 이어지기 때문에 한국의 원조정책이 안고 있는 주요 문제점으로 지적된다. 황원규(2010)에 따르면, 이원적 구조를 기반으로 30개 이상의 개별적인 정부부처와 공공기관들이 원조사업을 독자적으로 수행해왔다. 그 결과 여러 기관에 의한 ODA사업의 중복, 불필요한 행정 절차로 인한 거래비용(transaction cost)의 증가, 자원의 비효율적 배분, 원조 행위자의 책임성(accountability)과 수원국의 신뢰 저하 등의 문제가 발생하는 것으로 지적되고 있다(권율, 2006; 김은미·김지현, 2009; 최수영 2009; ODA Watch, 2012; 손혁상, 2013).

이러한 한국의 원조 추진체계에서 비롯되는 문제점과 그 해결방안에 주목하는 연구들이 존재하는 한편, 그러한 추진체계를 이루고 있는 다양한 행위자에 주목하는 연구들 역시 제기되었다. 조현주 외(2015)의 연구는 한국 지방정부의 ODA 결정요인에 관한 실증적 연구를 수행하였다. 분석 결과에 따르면, 한국의 지방정부는 특히 세계화라는 국내 외적 흐름에 맞춰 원조규모를 확대해 오고 있는 것으로 나타났다. 또한 교육과학기술부 등 개별 중앙정부부처에서 수행하는 특정 부문 원조에 대한 사례연구들 역시 존재하였다(홍은표 외, 2014).

보다 구체적으로, 부처별 수준의 ODA를 분석한 연구 또한 다양하게 논의되어 온 것을 알 수 있다. 문화체육관광부와 KOICA의 사례를 중심으로 문화분야의 ODA 사례를 분석한 백소연·박경철(2016)의 연구에 따르면, 경제적 원조 못지않게 중요한 가치를 지닌다고 보았다. 그리고 수원국에 대한 문화 ODA의 체계적인 시행을 위해 지원기관 간의 통합과 전문 인력 양성 등의 방안이 구축되어야 한다고 주장하였다. 이와 유사하게, 김은혜·권형일(2015)의 연구에서도 문화체육관광부의 사례를 분석하며, 문체부가 관장하고 있는 스포츠와 체육 분야 ODA 사업이 UN의 새천년개발목표(Millennium Development Goals)에 부합하는 전략이 필요하다고 보았다. 황성돈(2015)은 전자정부 ODA에 참여하는 다양한 주체(행자부, 산자부, 미래부, 기재부, 외교부, 국무총리실 등)를 중심으로 분석하여, 사업 중복과 관리와 기관 간 연계가 상당히 부족하다고 보았다. 이러한 문제의 개선을 위해 구체적인 사업 분야별로 심의위원회를 국제개발협력위원회 산하에 설치해야 한다고 주장하였다.

이처럼 기존의 연구는 개발원조에 참여하는 공여주체로서 중앙정부부처의 원조 패턴을 살펴보고, 전문화된 특정 부문에 대한 정부부처의 원조가 기존의 원조 주요기관들의 패턴과는 어떤 차이점을 보이는지를 제시하고 있다. 원조와 관련한 다양한 부처의 참여를 미국의 사례에서 살펴볼 때, 핵심 원조 기관인 USAID뿐만 아니라 다양한 정부부처와

민간부문(private sector)의 원조사업 참여가 증가하고 있다(USAID, 2009).⁸⁾ 이에 따르면, 거의 대부분의 부처와 기관 수준에서 해외 원조 사업을 수행하고 있다(USAID, 2009: 3). 마찬가지로 한국도 다양한 정부부처와 기관의 원조 사업에 대한 관심이 대외 원조의 규모를 확대하고 활성화하는데 기여할 수 있다. 하지만, 원조를 수행함에 있어 발생하는 사업의 중복, 기관 간 갈등 그리고 협의의 부재 등 다양한 문제점을 해결하기 위한 제도적 차원의 노력이 수반될 때, 수원국의 실질적인 발전을 위한 원조 사업이 이루어질 수 있다는 것이 중요한 측면으로 고려되어야 한다.

이처럼 한국의 원조에 있어 다양한 정부부처 및 공공기관에 의한 원조 분절화의 문제는 중요한 이슈이지만, 이들의 원조에 대해서 구체적으로 비교분석한 연구는 매우 드물다. 즉 분절화에 따르는 문제점과 그에 대한 해결방안을 제시하기에 앞서, 상이한 특성을 지닌 다양한 원조행위자들에 대한 면밀한 분석이 선행되어야 하는 것이다. 따라서 본 연구는 한국 중앙정부부처들의 원조 패턴을 여러 가지 기준을 통해 다양한 관점에서 분석하고, 원조 주요기관 또는 기타기관에 비해 어떤 특성을 갖는지, 그리고 중앙 정부부처들 간에는 어떠한 차이가 존재하는지를 탐색적으로 살펴보고자 한다.

Ⅲ. 이명박정부 시기의 공적개발원조 현황

1. 한국 공적개발원조의 확대와 추세

한국은 2008년에서 2012년의 기간 동안 총 6조 5,512억 원 이상의 원조를 국제사회에 제공하였다. 특히 2010년 OECD/DAC 가입 이후 원조 규모는 빠르게 증가하였다. 2008년 원조 총액이 8,906억 원이었던 반면, 불과 4년 후인 2012년에는 1조 7,984억 원으로 약 2배 이상으로 늘어났다. 반면, GNI에서 차지하는 원조액이 2008년 0.09%에서, 2012년 0.14%로 증가하였음에도 불구하고, 2012년 선진 공여국 평균인 0.29%과 비교할 때 아직 양적인 규모 측면에서 개선의 여지가 존재하는 것으로 인식되고 있다.

8) 특히, 미국의 경우 아프가니스탄 전후 복구와 관련하여, 국방부(Department of Defense)의 역할이 상당히 중요하게 작용하고 있으며, 대외 지원 규모를 2001년 5.2% 수준에서 2007년 15%로 확대했다. 이는 인프라부문 및 경제발전 등에 대한 개발지원의 형태로 수행되었다(USAID, 2009).

〈표 1〉 이명박정부(2008-2012) 시기의 한국 공적개발원조 규모 (단위: 억 원, %)

	2008	2009	2010	2011	2012
ODA 규모	8,906	10,395	13,561	14,667	17,984
ODA/GNI 비율	0.09	0.1	0.12	0.12	0.14

주: ODA규모는 순지출액 기준으로 산정하였으며, ODA/GNI 비율은 백만 달러 기준
출처: 한국수출입은행 ODA 통계 및 통계청 ODA 자료를 토대로 저자 재구성

이러한 한국 원조의 양적 증가와 더불어 지방정부 그리고 다양한 정부부처 및 공공기관 등의 ODA 사업 참여도 증가하고 있다. 먼저 한국의 원조를 크게 중앙정부와 지방정부로 분류하였을 때, 지방정부의 원조는 2008년 31억 원에서 2012년 110억 원으로 3배 이상 증가하였고, 한국의 전체 원조에서 차지하는 비율도 동기간 0.36%에서 0.61%로 2배 정도 증가하였다.⁹⁾ 그리고 원조 주요기관을 중심으로 중앙정부의 경우, 지속적으로 ODA의 규모가 증가하고 있지만, 대부분의 원조가 원조관련 주요 정부부처 및 공공기관을 중심으로 이뤄지고 있음을 알 수 있다.

지방정부를 제외한 중앙정부 및 공공기관의 원조를 크게 3가지로 분류하면 다음과 같다. 먼저, 원조를 직접 집행하고 관리하는 원조 주요기관이다. 여기에는 외교통상부, KOICA, 기획재정부, EDCF, 한국은행 등이 포함된다. KOICA는 양자원조(bilateral aid) 중 무상원조를 시행하고 있으며, EDCF는 양자원조 중 개발협력차관의 형태로 유상원조를 시행하고 있다. 그리고 외교통상부는 양자간 원조에 있어 무상원조를 중심으로 정책을 주관하고, 다자원조에서는 UN 등 국제기구에 대한 분담금의 시행기관으로 그 역할을 수행한다. 한편 기획재정부는 양자원조 중 유상원조와 다자원조에서 국제개발금융기관 등 국제기구에 대한 출자금을 주관하고 있다. 한국은행은 국제기구 출자금의 시행을 담당하고 있다. 이와 같은 5개의 원조 주요기관은 한국 ODA의 대부분을 담당하여 원조 사업을 진행하고 있다.

둘째, 직접적으로 원조정책을 수립하거나 집행하지는 않지만 ODA 사업을 수행한 정부부처들이 존재한다. 2008년부터 2012년의 기간 동안 ODA를 제공한 정부부처로는 총 30개 부처이며, 여기에는 경찰청, 고용노동부, 공정거래위원회, 관세청, 교육과학기술부, 교육청, 국가보훈처, 국무조정실, 국민권익위원회, 국방부, 국토해양부, 금융위원회, 기상청, 농림수산식품부, 농촌진흥청, 대검찰청, 문화재청, 문화체육관광부, 방송통신위원회, 법무부, 보건복지부, 산림청, 식품의약품안전청, 여성가족부, 중소기업청, 지식경제

9) 하지만, 수원국의 발전과 복지를 위해서는 그 절대적 액수가 작을 뿐만 아니라 많은 수원국에 분산되어 원조효과성이 낮다는 지적도 존재한다(조현주 외, 2015).

부, 통계청, 특허청, 환경부, 행정안전부가 포함된다.¹⁰⁾

셋째, 상기 서술한 원조 주요기관과 그 이외의 정부부처를 제외한 공공기관의 경우를 들 수 있다. 이들 기관은 정부부처에 속해있지는 않지만, ODA를 제공하는 기관으로서 헌법기관인 국회와 중앙선거관리위원회가 있으며, 공공기관으로는 대외경제정책연구원(KIEP), 한국개발연구원(KDI), 마사회 등이 있다.¹¹⁾

이러한 분류를 토대로 살펴보았을 때, 한국 공적개발원조의 대부분은 무상원조와 유상원조의 시행기관인 KOICA와 EDCF에 의해 제공되고 있으며, 2008년부터 2012년 기간 동안 전체 원조액의 61%가 이들에 의해 제공되는 것을 알 수 있었다. 원조 주요기관(KOICA, EDCF, 외교통상부, 기획재정부, 한국은행)에 의한 원조는 2008년 7,878억 원으로 전체 원조에서 차지하는 비율은 88%였고, 2012년에는 1조 5,714억 원으로 동 비율은 87%였다. 2008년부터 2012년의 기간 동안 이들 기관들이 수행한 원조는 5조 8,027억 원으로 한국의 전체 원조액에서 88%를 차지하였다.

여기서 주목할 사실은 ODA와 직접적으로 관련되지 않은 정부부처 및 공공기관이 지방정부에 비해 월등히 많은 원조를 제공하고 있다는 것이다. 지방정부가 수행한 ODA가 2008년부터 2012년 기간 동안 전체 ODA에서 차지한 비율은 0.43%에 불과하였다. 원조 관련 주요 기관들을 제외한 정부부처와 공공기관은 2008년 969억 원의 ODA를 제공하였지만, 2012년에는 2배 이상 증가하여 전체 원조액의 11%인 2,068억 원을 공여하였다. 이들 기관의 참여는 한국 ODA의 문제점으로 지적되는 원조분절화를 야기한다는 비판을 받아왔음에도 불구하고 주목할 점은 이들에 의한 원조 규모가 지속적으로 증가하고 있다는 것이다.

10) 반면, 동기간 원조를 전혀 제공하지 않은 정부부처로는 국가정보원, 국가인권위원회, 법제처, 통일부, 조달청, 병무청, 방위사업청, 소방방재청, 해양경찰청, 행정중심복합도시건설청 등이 있다.

11) 한국수출입은행의 ODA통계에 따르면, 이들 기관은 2008년-2012년 기간 동안 ODA사업에 참여한 것으로 나타나고 있다.

〈표 2〉 기관별 원조 규모와 비율(2008-2012)

(단위: 억 원, %)

연도		2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	합계
원조 총액		8,906.80	10,395.52	13,561.92	14,667.14	17,984.45	65,515.84
중앙정부	총액	8,875.08	10,366.84	13,523.92	14,594.25	17,873.99	65,234.08
	비율	99.64%	99.72%	99.72%	99.50%	99.39%	99.57%
지방정부	총액	31.72	28.69	38.00	72.88	110.47	281.76
	비율	0.36%	0.28%	0.28%	0.50%	0.61%	0.43%
(A) 원조 주요기관	총액	7,878.19	9,290.17	12,236.45	12,908.15	15,714.86	58,027.82
	비율	88.45%	89.37%	90.23%	88.01%	87.38%	88.57%
(B) 정부부처 및 공공기관	총액	969.70	1,063.98	1,247.52	1,597.70	2,068.58	6,947.49
	비율	10.89%	10.24%	9.20%	10.89%	11.50%	10.60%
(C) 기타기관	총액	27.20	12.68	39.95	88.40	90.55	258.78
	비율	0.31%	0.12%	0.29%	0.60%	0.50%	0.39%

주: 원조 주요기관(A): KOICA, EDCF, 외교통상부, 기획재정부, 한국은행 등이 포함되며, 정부부처 및 공공기관의 경우(B): (A)와 (C)를 제외한 정부기관을 의미하며, 기타기관(C): 국회, 중앙선거관리위원회, 대외경제정책연구원(KIEP), 한국개발연구원(KDI), 마사회 등이 포함됨

출처: 한국수출입은행 ODA통계를 토대로 저자 재구성

정부부처의 예산대비 원조규모 비율을 살펴보았을 때는 원조 관련 주요기관들을 제외하고는 연구기관인 한국개발연구원이 9.87%로서 가장 원조 제공을 많이 하였으며, 1.28% 정도의 예산을 원조에 사용하는 대외경제정책연구원(KIEP)이 그 뒤를 이었다. 반면 원조액으로 가장 많은 원조를 제공하였던 교육과학기술부는 전체 예산의 0.08% 정도만을 원조에 사용하였다. 예산의 0.1% 이상을 원조에 사용하는 기관은 KDI, KIEP, 방송통신위원회, 여성가족부, 기상청, 특허청, 산림청, 공정거래위원회, 관세청 등 14개 기관이었다. 주요 원조 기관인 KOICA(95.86%), 외교통상부(5.42%), 한국은행(3.008%), 한국수출입은행(1.61%) 등의 경우 다른 기관들에 비해 예산에서 원조가 차지하는 비율이 높게 나타났다.

원조를 제공하는 정부부처 및 공공기관을 각각 살펴보면, 원조 관련 핵심 기관들인 KOICA, EDCF, 한국은행, 외교통상부, 기획재정부가 가장 많은 원조를 제공하는 것을 알 수 있다. 원조 관련 주요 기관들을 제외하고, 2008년부터 2012년 기간 동안 ODA를 가장 많이 제공한 정부부처는 교육과학기술부로서 2,018억 원을 제공하였다. 또한 동기간 보건복지부 1,101억 원, 행정안전부 750억 원, 농림수산식품부 743억 원, 고용노동부 438억 원의 원조가 제공되었다. 또한 방송통신위원회, 환경부, 한국개발연구원, 산림청, 농촌진흥청, 지식경제부, 국방부, 여성가족부, 국무조정실 등의 정부부처가 독자적으로 원조를 제공하였다.

〈표 3〉 기관별 원조규모 및 예산대비 비율 순위(상위 20개 기관)

(단위: 억 원, %)

순위	제출기관	원조 총액(2008-2012)	제출기관	예산대비 원조규모 비율
1	한국국제협력단	21,335.68	한국국제협력단	95.860%
2	한국수출입은행	19,184.42	한국개발연구원	9.866%
3	한국은행	10,508.05	외교통상부	5.424%
4	외교통상부	4,419.39	한국은행	3.008%
5	기획재정부	2,580.27	한국수출입은행	1.615%
6	교육과학기술부	2,018.49	대외경제정책연구원	1.284%
7	보건복지부	1,101.03	방송통신위원회	0.813%
8	행정안전부	750.93	농촌진흥청	0.520%
9	농림수산식품부	743.63	여성가족부	0.506%
10	고용노동부	438.79	기상청	0.266%
11	방송통신위원회	278.13	특허청	0.264%
12	환경부	266.85	산림청	0.211%
13	한국개발연구원	235.39	공정거래위원회	0.169%
14	산림청	213.36	관세청	0.122%
15	농촌진흥청	211.37	국무조정실	0.093%
16	지식경제부	197.55	통계청	0.078%
17	국방부	147.89	교육과학기술부	0.076%
18	여성가족부	134.87	환경부	0.069%
19	국무조정실	128.01	문화재청	0.065%
20	문화체육관광부	83.65	농림수산식품부	0.064%

출처: 한국수출입은행 ODA통계를 토대로 저자 재구성

한편, 원조 관련 주요 기관을 제외한 정부부처만을 대상으로 살펴보면,¹²⁾ 소수의 정부 부처가 원조를 주도하고 있음을 알 수 있다. 보다 구체적으로 교육과학기술부가 32%, 보건복지부가 17%의 원조를 차지하여 가장 많은 ODA를 제공하고 있었다. ODA규모를 기준으로 상위 4개 부처인 교육과학기술부, 보건복지부, 행정안전부, 농림수산식품부에 의한 원조가 전체 정부부처 원조에서 차지하는 비율은 67%를 차지하고 있다. 2008년부터 2012년의 기간 동안 상위 4개 부처에 의한 평균 원조액은 1,010억 원을 상회하였지만, 이들을 제외한 부처들에 의한 원조액의 평균은 76억 원에 불과하여, 소수의 기관을 중심으로 ODA가 수행되어 다소 집중된 현상을 보이고 있었다. 원조총액으로 가장 많은 원조를 제공한 기관인 교육과학기술부는 2008년 284억 원에서 2009년 340억 원, 2010년 420억 원, 2011년 450억 원, 2012년 521억 원의 원조를 제공하였으며, 이 기간 동안

12) 기타 공공기관인 국회, 중앙선거관리위원회, KDI, KIEP, 마사회도 제외하였다.

의 비율은 32%인 것으로 나타났다. 보건복지부의 경우도 정부부처 내에서는 상대적으로 많은 원조를 제공하고 있으며 17%의 비율을 차지하였다.

〈표 4〉 주요 정부부처의 5개년 총액 및 비율

(단위: 억 원, %)

제출기관	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	5개년 총액	전체 대비 비율
교육과학기술부	284.81	340.56	420.91	450.89	521.32	2018.49	32.45%
보건복지부	150.08	199.07	248.11	207.42	296.34	1101.03	17.70%
행정안전부	119.12	119.12	120.36	179.98	212.36	750.93	12.07%
농림수산식품부	65.67	99.60	146.79	208.46	223.10	743.63	11.96%
고용노동부	42.03	87.88	70.19	78.05	160.63	438.79	7.05%
방송통신위원회	50.73	52.28	55.10	56.38	63.64	278.13	4.47%
환경부	50.45	41.23	34.75	93.92	46.50	266.85	4.29%
산림청	18.89	24.80	31.21	68.37	70.09	213.36	3.43%
농촌진흥청	6.66	6.24	7.22	82.47	108.77	211.37	3.40%
지식경제부	90.12	4.91	4.54	1.76	96.21	197.55	3.18%
기타	91.14	88.27	108.34	170.01	269.61	727.37	11.69%

주: 기타 조직에는 국방부, 여성가족부, 국무조정실, 문화체육관광부, 특허청, 기상청, 경찰청, 법무부, 관세청, 문화재청, 국토해양부, 통계청, 대검찰청, 중소기업청, 공정거래위원회, 국가보훈처, 교육청, 금융위원회, 국민권익위원회, 식품의약품안전청 등이 포함되며, 전체는 원조 주요기관을 제외한 정부부처 및 공공기관을 의미함

출처: 한국수출입은행 ODA통계를 토대로 저자 재구성

IV. 정부부처 원조의 특성과 비교분석

제4장에서는 원조 주요기관 그리고 기타 기관을 제외한 30개 정부부처만을 대상으로 이들의 원조의 특성을 살펴보고자 한다.¹³⁾ 원조를 분류하는 가장 중요한 기준 중 하나는 지원자금의 상환 여부이며, 이에 따라 유상원조와 무상원조로 분류할 수 있다. 하지만 기획재정부와 EDCF가 수원국의 상환의무가 있는 유상원조를 담당하고, 그 외 모든 정부부처는 상환의무가 없는 무상원조를 제공하고 있기 때문에, 이들 기관의 ODA를 유무상원조로 분류하여 그 특성을 살펴보는 것은 의미가 없다. 따라서 본 연구는 정부부처의 원조 전달경로와 원조 유형의 특성을 살펴보고, 정부부처의 위상과 역할에 따라 원조가

13) 본 연구에서 서술한 정부부처는 부 또는 처 단위뿐만 아니라 청과 위원회 등 이명박정부의 중앙정부 조직에 포함된 정부기관 중 ODA를 수행한 모든 기관이 포함된다.

차별성을 갖는지 살펴본다.

1. 정부부처의 ODA 현황 및 특성

첫째, 원조의 전달경로에 따라 양자원조와 다자원조로 분류될 수 있다. 양자원조는 공여국이 수원국에 원조자금과 물자를 직접 지원하는 경우이며, 다자원조는 국제기구를 통해 출연금 혹은 출자금의 형태로 수원국에 지원하는 간접적 방식이다.¹⁴⁾ 2012년에 제공된 한국의 원조액은 1조 7,984억 원이며, 이 중 74%인 1조 3,320억 원이 양자원조였다. 이를 중앙정부와 지방정부로 분류하여 살펴보면, 중앙정부가 제공한 원조 중 73%가 양자원조인 반면, 지방정부의 원조 중 96%가 양자원조였다. 그리고 원조 주요기관, 정부부처 및 공공기관, 기타기관 등으로 분류하여 살펴보면 원조에 있어 이들 간의 차이가 드러난다. 2008년에서 2012년 기간 동안 원조 주요기관에 의해 제공된 원조 중 양자원조가 차지하는 비율은 약 74%인 반면, 정부부처 및 공공기관의 양자원조 비율은 66%였다. 이는 정부부처가 상대적으로 UN과 같은 국제기구에 대한 분납금의 형태로 원조의 비율이 높음을 의미한다. 반면 국회, 중앙선거관리위원회, KDI, KIEP, 마사회 등의 기타기관이 제공한 원조 중 양자원조가 차지한 비율은 82%로 가장 높았다.

〈표 5〉 기관별 양자간 원조 총액 및 비율

(단위: 억 원, %)

연도	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	합계	
원조 총액	8,906.80	10,395.52	13,561.92	14,667.14	17,984.45	65,515.83	
양자원조총액	5,985.90	7,402.67	10,405.93	10,957.47	13,320.06	48,072.03	
비율	67.21%	71.21%	76.73%	74.71%	74.06%	73.37%	
중앙정부	총액	5,954.18	7,373.99	10,368.58	10,884.59	13,213.60	47,794.93
	비율	67.09%	71.13%	76.67%	74.58%	73.93%	73.27%
지방정부	총액	31.72	28.69	37.35	72.88	106.47	277.11
	비율	100.00%	100.00%	98.29%	100.00%	96.38%	98.35%
(A) 원조 주요기관	총액	5261.06	6709.36	9523.41	9726.45	11741.90	42962.18
	비율	66.78%	72.22%	77.83%	75.35%	74.72%	74.04%
(B) 정부부처 및 공공기관	총액	673.69	651.94	813.42	1078.14	1401.15	4618.33
	비율	69.47%	61.27%	65.20%	67.48%	67.73%	66.47%
(C) 기타기관	총액	19.43	12.68	31.75	80.00	70.55	214.42
	비율	71.44%	100.00%	79.48%	90.50%	77.91%	82.86%

출처: 한국수출입은행 ODA통계를 토대로 저자 재구성

14) 다자원조와 관련하여, 최근 국제사회의 원조 규범은 공여국이 원조를 통해 수원국의 발전전략에 대해 과도한 개입을 줄이고 국제기구의 전문성을 활용하는 다자원조의 비율을 높임으로써 원조의 효과성을 제고하는 것으로 볼 수 있다(조현주 외, 2015)

둘째, 정부부처의 원조를 나눌 수 있는 두 번째 기준은 원조유형이다. 원조유형은 'NGO, PPP 지원 및 프로그램 원조,' '개도국 유학생 및 연수생 지원,' '기술원조,' 기타 공여국내 지출, '예산지원,' '채무구제,' '프로젝트 원조,' '행정비용,' '미분류,' '출연(UN 기구, 기타 국제기구, 몬트리올 의정서, 세계은행 기타, 지구환경기금, 지역개발은행),' '출자(IDA, 지역개발은행),' 등이 있다. 먼저 정부부처의 원조유형을 크게 출연/출자와 그 외로 나눌 수 있다.¹⁵⁾ 정부부처는 2008년부터 2012년까지 17,439억 원을 국제기구에 출자나 출연의 형태로 원조를 제공하였으며, 이는 전체 원조액에서 33%를 차지하였다. 원조 주요기관의 비율이 25%이고, 기타기관의 경우, 그 비율은 17%이다. 이는 정부부처 원조의 많은 부분이 국제기구를 통해 지원됨을 알 수 있다.

〈표 6〉 중앙정부의 출연/출자 ODA 규모 및 비율

(단위: 억 원, %)

연도	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	합계	
원조 총액	8,906.80	10,395.52	13,561.92	14,667.14	17,984.45	65,515.83	
출연/출자 총액	2,920.90	2,992.85	3,155.34	3,709.66	4,660.39	17,439.15	
비율	32.79%	28.79%	23.27%	25.29%	25.91%	26.62%	
중앙정부	총액	2920.92	2992.86	3155.34	3709.66	4660.37	17439.15
	비율	32.79%	28.79%	23.27%	25.29%	25.91%	26.62%
지방정부	총액	0	0	0	0	0	0
	비율	0%	0%	0%	0%	0%	0%
(A) 원조 주요기관	총액	2,617.13	2,580.81	2,713.04	3,181.70	3,972.96	15065.64
	비율	33.22%	27.78%	22.17%	24.65%	25.28%	25.96%
(B) 정부부처 및 공공기관	총액	296.01	412.04	434.1	519.57	667.43	2329.15
	비율	30.53%	38.73%	34.80%	32.52%	32.27%	33.53%
(C) 기타기관	총액	7.77	0	8.2	8.4	20	44.37
	비율	28.57%	0.00%	20.53%	9.50%	22.09%	17.15%

출처: 한국수출입은행 ODA통계를 토대로 저자 재구성

국제기구에 대한 출연금을 제외하고 가장 많은 원조는 프로젝트원조의 형태로 제공되었다. 2008년부터 2012년 사이 전체 원조의 15%인 1,052억 원이 프로젝트원조였다. 그 다음으로는 개도국 유학생 및 연수생 지원으로 1,021억 원(14%)가 사용되었으며, 기술원

15) 출연(금)은 “국제기구에 대한 분담금 및 기여금, 국제금융기구 신탁기금, 양허성 자금출연 등으로 구성될 수 있으며, 상환이 불가하다.” 출자(금)의 경우, “국제기구 신규 가입, 개발은행 등에 대한 정기재원보충을 위해 공여국이 납입하는 자금으로, 자본금의 형식으로 탈퇴 시 상환이 가능하다.”(ODA KOREA 홈페이지: http://www.odakorea.go.kr/mz.contents.ContsView.do?conts_key=17)

조가 797억 원, 행정비용이 395억 원이 뒤를 이었다. NGO, PPP지원 및 프로그램 원조에는 2.63%인 182억 원이 제공됨으로써 프로젝트원조에 비해 월등히 적은 비용이 제공됨을 알 수 있다.

〈표 7〉 정부부처의 ODA 분류 및 비율

(단위: 억 원, %)

대분류	2008-2012총합	전체대비비율	
출연 및 출자	출연 및 출자 합계	2329.15	33.53%
	UN기구(출연)	1733.29	24.95%
	기타국제기구(출연)	466.73	6.72%
	세계은행기타(IBRD, IFC, MIGA)(출연)	33.3	0.48%
	지구환경기금(GEF)(출연)	80.43	1.16%
	지역개발은행(출연)	15.4	0.22%
프로젝트원조	1052.15	15.14%	
개도국 유학생 및 연수생 지원	1021.02	14.70%	
기술원조	797.04	11.47%	
행정비용	395.72	5.70%	
NGO, PPP 지원 및 프로그램 원조	182.49	2.63%	
기타공여국내지출	2.36	0.03%	
미분류	1167.54	16.81%	

주: 출연/출자의 경우, 수출입은행 ODA통계분류에 따름(UN기구: 출연, 기타국제기구: 출연, 세계은행기타(IBRD, IFC, MIGA)(출연), 지구환경기금(GEF)(출연), 지역개발은행(출연))

출처: 한국수출입은행 ODA통계를 토대로 저자 재구성

마지막으로, 정부조직법에 근거한 개별 정부조직 유형에 따라 정부부처의 원조특성을 살펴볼 수 있다. 정부조직법에 따르면, 이명박정부의 조직은 크게 중앙행정기관(17부 2처 19청), 특별지방행정기관, 부속기관, 그리고 합의제행정기관(위원회)으로 구성되어 있다. 이들 기관 중 원조를 제공하는 기관은 중앙행정기관과 합의제행정기관이다. 구체적으로 살펴보면, 2008년부터 2012년 사이 총 17개 중 15개의 부, 2개 중 1개의 처, 19개 중에 11개의 청, 7개 중 4개의 위원회가 원조를 제공하였다. 15개의 부는 연평균 465억 원의 원조를 제공함으로써 처·청·위원회에 비해 월등히 많은 원조를 제공하였다. 하지만 예산대비 원조의 비율은 청·위원회가 각각 0.15%와 0.25%로 0.076%의 부에 비해 훨씬 높았다. 출연/출자 비율이 높은 부는 약 절반 정도의 원조를 국제기구를 통해 제공하는 것으로 나타났다.

〈표 8〉 조직유형의 분류에 따른 원조 규모 비교

(단위: 억 원, %)

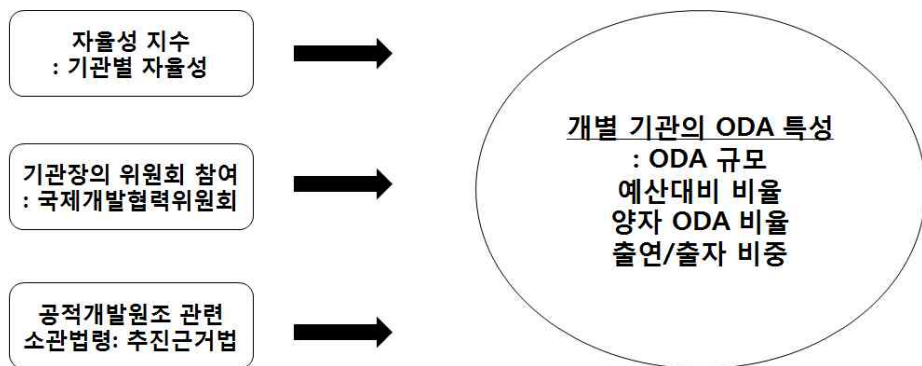
	5개년 원조 총액	5개년 평균	예산대비 비율	양자원조 비율	다자원조 비율	출연/출자 비율
부(15)	6,045.76	465.75	0.076%	66.07%	33.92%	33.92%
처(1)	3.10	0.62	0.001%	100.00%	0.00%	0.00%
청(11)	602.01	54.72	0.15%	83.05%	16.94%	16.94%
위원회(4)	287.62	71.9	0.25%	94.44%	5.55%	5.55%

출처: 수출입은행 ODA통계를 토대로 저자 재구성

2. 정부부처의 ODA 특성 분석

다음으로 정부부처의 ODA 특성을 정치적 자율성, 국제개발협력위원회 참여 여부, 그리고 원조관련 법률의 유무 등 3가지 기준에 따라 분석한다. 기존의 연구에서는 정부부처에 의한 원조를 상대적으로 중요하게 인식하지 않았으며, 오히려 원조의 분절화를 악화시키는 것으로 파악하였기 때문에 분석틀을 제시하는데 상당한 어려움이 있다. 그럼에도 불구하고, 앞서 제시한 3가지 기준은 개별 정부부처가 원조사업 예산을 책정하고, 사업을 추진하는데 중요한 영향을 미칠 수 있다는 점에서 정부부처 차원의 원조정책결정에 중요한 영향을 미칠 것으로 유추할 수 있다. 따라서 아래와 같은 분석틀을 제시할 수 있다.

〈그림 1〉 분석틀



출처: 저자

각각의 분석기준과 정부부처별 원조와의 관계를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 각 정부부처의 자율성에 따라 원조의 특성과 패턴의 차이가 발생할 수 있다. 정부

부처의 정치적 자율성은 부처가 얼마나 자율적으로 원조정책을 수립하고 집행하는지를 알 수 있는 중요한 기준이다. 원조를 제공하는 미국의 다양한 정부부처의 정치적 독립성과 이들의 원조패턴 사이의 관계를 실증적으로 분석한 연구에 따르면, 독립성이 낮은 기관일수록 대통령의 선호에 따라 원조를 배분하는 경향이 큰 것으로 나타났다(Arel-Bundock et al., 2015). 즉, 독립성이 낮은 정부부처의 경우, 대통령의 외교, 안보, 정치적 우선순위에 따라 원조를 배분한다는 것이다.¹⁶⁾ 한국의 경우, 이명박 대통령은 2010년 한국의 DAC 가입을 전후로 한국의 국제개발협력력을 선진화하기 위해, 원조의 양과 질을 향상시킬 것을 국제사회에 천명하였다.¹⁷⁾ 국제개발협력력 선진화방안에 따르면, 2015년까지 원조액을 증가시키고, 다자원조의 비율을 약 30%정도로 유지하는 것 등을 골자로 하고 있다. 이러한 점에서 대통령으로부터의 정치적 자율성이 낮은 정부부처 및 공공기관의 경우, 이러한 방안(지침, 방향)에 접근할 것으로 기대할 수 있다. 반면, 자율성이 높은 정부부처/공공기관의 경우, 원조에 대한 대통령의 선호와는 다른 패턴의 원조 행위를 보일 것이다.

본 연구에서의 자율성은 오재록(2012a; 2012b)¹⁸⁾의 연구에서 분석한 이명박정부의 정부부처의 자율성지수 중 정치적 자율성 지표를 활용하였다.¹⁹⁾ 분석에 활용된 27개 기관의 평균적인 자율성지수는 32.078였다. 자율성이 가장 높은 기관의 경우 대검찰청(94.33)이었으며, 가장 낮은 기관은 통계청(1.07)이었다. 이러한 자율성지수의 평균값을 기준으로 평균이상 16개 기관과 평균이하 11개 기관으로 분류하여 원조의 특성을 살펴 보았다. 자율성이 상대적으로 높은 기관들의 경우 5개년 동안 평균 원조액이 382억 원이었으며 예산대비 비율은 0.09% 수준이었다. 반면, 자율성이 상대적으로 낮은 기관들의 5개년 기간 평균은 64억 원이었으며 예산대비 비율은 0.19%로 자율성이 높은 기관들보다 더 높은 것으로 나타났다.²⁰⁾ 기관의 자율성을 기준으로 살펴보았을 때, 예산 대비 원

16) 이들의 연구에 따르면, 부처의 독립성은 대통령 직속 기관 여부와 기관의 장이 대통령에게 직접적으로 보고 여부 등 대통령에 대한 근접성을 통해 나타난다. 특히 전문성이 높은 기관일수록 대통령의 영향력이 줄어들 수 있다.

17) 이명박 대통령은 한국 정부의 ODA 규모를 확대할 것이라고 공개적으로 선언하였으며, 개도국의 발전을 위해 최선을 다해 지원하겠다고 밝힌 바 있다(YTN(2009/11/24)“이명박 대통령, ‘아프리카 ODA 2012년까지 2배’; 중앙일보(2010/10/11) “받은만큼 베풀어야 ‘원조 선진국’ ”)

18) 오재록(2012a)은 정부조직의 자율성지수를 측정하였으며, 관료제의 자율성을 구조적 자율성, 재정적 자율성 그리고 입법적 자율성 등 세 가지 기준을 활용하였다. 또한, 개별 자율성의 하위 요소를 다양한 지표를 활용하여 구체적으로 측정하였으며, 전문가집단을 활용한 AHP조사로 가중치를 산출하였다.

19) 보다 구체적으로, 정치적 자율성은 선출된(elected) 공직자들로부터의 재량권(autonomy)을 의미하며, 대통령과의 거리, 국정감사 수감일수 등의 자료들을 지표화했다(오재록, 2012a)

조 비율을 제외한 양자/다자원조의 비율과 출연/출자의 비율은 큰 차이를 보이지 않았다.

〈표 9〉 자율성지수에 따른 원조 규모

(단위: 억 원, %)

	5개년 평균	예산대비 비율	양자원조 비율	다자원조 비율	출연/출자 비율
자율성지수 평균이상 (16)	382.01	0.09%	76.6%	23.39%	23.39%
자율성지수 평균이하 (11)	64.112	0.19%	76.06%	23.93%	23.92%

출처: 오재록(2012a; 2012b)의 내용을 토대로 저자 재구성

둘째, 원조를 수행하는 다양한 정부부처 및 공공기관의 장(長)이 국제개발협력이라는 규범, 가치에 어떠한 영향을 받는가에 따라 이들의 원조패턴이 상이할 수 있다. 한국 국제개발협력에 관하여 원조의 방향 및 주요 정책을 심의하고 조정하는 최고의 정책기구는 2006년 설치된 국제개발협력위원회이다. 국무총리를 위원장으로 하여 국무조정실장 및 25명 이내의 ODA 관련 주요 정부부처 및 공공기관의 장, 그리고 민간위원으로 구성된 국제개발협력위원회는 한국의 공적개발원조와 관련된 정보가 교환되고, 실무와 관련된 사항이 논의되고 정책이 조정되며, 규범이 형성되는 주요한 포럼(forum)이다. 2010년 1월 25일 제정된 국제개발협력기본법과 동법 시행령에 따르면,²¹⁾ 이 위원회에 참여할 정부부처가 명시되고 있다.²²⁾ 국제개발협력위원회에 참여하는 정부부처는 고용노동부, 교육과학기술부, 국토해양부, 문화체육관광부, 법무부, 지식경제부, 농림수산식품부, 방송통신위원회, 보건복지부, 여성가족부, 행정안전부, 환경부 등으로, 부 단위의 대부분 기관이 참여하는 것을 알 수 있었다.

정책결정자의 정치적, 사회적 네트워크는 조직의 의사결정에 영향을 미친다. 이러한 맥락에서 국제개발협력위원회에 참여하는 정부부처 및 공공기관의 장(長)은 위원회에 속한 다른 부처들과 규범, 가치, 정보를 공유하며, 이러한 네트워크 내의 상호작용을 통해

20) 자율성 지수가 측정되지 않은 교육청과 국무조정실은 분석에서 제외하였다.

21) 국제개발협력기본법의 목적은 '국제개발협력에 관한 기본적인 사항을 규정하여 국제개발협력정책의 적정성과 집행의 효율성을 제고하고 국제개발협력의 정책목표를 효과적으로 달성하게 함으로써 국제개발협력을 통한 인류의 공동번영과 세계평화의 증진에 기여'하는 것이다(국가법령정보센터, 검색일: 2016년 1월 24일)

22) 국제개발협력위원회는 국무총리 산하의 원조와 관련한 의사결정기구로 2006년 1월 26일 대통령령으로 설립되었다. 국무총리를 위원장으로 하고 12개의 관련부처 장관과 원조 주요기관인 KOICA의 이사장, 수출입은행의 은행장 그리고 다양한 시민사회 대표 및 학계인사가 참여한다(황원규, 2010).

정책동형화(policy isomorphism)가 발생할 수 있다는 것이다. 이러한 부처들은 원조의 필요성에 대하여 인식하고 국제규범에 노출될 가능성이 높을 뿐만 아니라, 그러한 규범이 네트워크를 통해 전달되기 때문에 국제개발협력위원회 미참여 부처에 비해 원조규모가 크며 다자원조 비율이 높을 것이라고 예측할 수 있다. 반면 원조를 수행하는 다양한 정부부처 중 국제개발협력위원회에 참석하지 않은 부처의 장은 상이한 원조규범을 형성할 가능성이 높다. 분석결과, 국제개발협력위원회에 참여하는 부처가 그렇지 않은 부처에 비해서 예산대비 원조의 비율이 0.14%로 0.02% 정도 더 많았으며, 전체 대비 양자원조의 비율은 62%로 미참여기관보다 낮은 것을 알 수 있었다.

〈표 10〉 기관장의 국제개발협력위원회 참여에 따른 원조 특성

	5개년 원조 총액	예산대비 비율	양자원조 비율	다자원조 비율	출연/출자 비율
국제개발협력위원회 참여	504.75	0.14%	62.39%	37.61%	37.60%
국제개발협력위원회 미참여	52.38	0.12%	88.33%	11.67%	11.66%

출처: 한국수출입은행 ODA 통계 및 정부조직의 예산 통계를 토대로 저자 재구성

셋째, 정부부처가 원조를 제공함에 있어 법적 근거가 있는가에 따라 원조 패턴이 달라질 수 있다. 원조와 관련된 주요 법률은 국제개발협력기본법(국무총리실), 대외경제협력기금법(기획재정부), 한국수출입은행법, 한국국제협력단법, 한국국제보건의료재단법 등 5개이다. 또한 부처별로 살펴보았을 때, 소관법률이 존재하는 기관은 농림수산식품부, 방송통신위원회, 보건복지부, 여성가족부, 행정안전부, 환경부 등이며, 그 외 대부분의 기관이 원조와 관련한 자체적인 소관법률이 존재하지 않는 것으로 나타났다(전용일, 2011: 16-17). 이렇듯 정부부처의 소관법률 중 국제개발협력 또는 원조와 관련한 법률이 있는지의 여부에 따라 원조 패턴이 상이할 수 있다. 아래 〈표 11〉는 부처별 원조 관련 소관법률의 유무를 보여주고 있다.

〈표 11〉 ODA 추진근거 법령 현황(2011년 기준)

부처명	법률	대통령령, 총리령, 부령 등
외교통상부	한국국제협력단법	한국국제협력단법 시행령
기획재정부	대외경제협력기금법	대외경제협력기금법 시행령
보건복지부	한국국제보건의료재단	한국국제보건의료재단법 시행령
농림수산식품부	농어업 농어촌 및 식품산업기본법 해외농업개발협력법 원양산업발전법 제18조 (국제수산협력사업의 촉진 및 지원)	-
행정안전부	국가정보화기본법 전자정부법	-
환경부	환경기술개발 및 지원에 관한 법률	-
여성가족부	여성발전기본법(제27조)	-
방송통신위원회	국가정보화기본법(제24조) 방송통신발전기본법(제23조)	국가정보화기본법 시행령
국토해양부 법무부 문화체육관광부 교육과학기술부 고용노동부 지식경제부	자체 근거법령 없음	-

출처: 전용일(2011: 16-17)

즉 법률에 기반을 두고 원조를 수행하고 있는 부처가 있는 반면, 법률적 기반 없이 부처 재량으로 원조사업을 추진하는 경우도 있다. 원조액의 경우, 소관법률이 존재하는 정부부처는 545억 원의 원조를 제공하여, 소관법률이 없는 기관에 비해 490억 원 정도의 원조를 더 지원하였다. 또한 예산대비 비율은 소관법률이 존재하는 기관이 0.25%로 그렇지 않은 기관에 비해 0.16%나 높았다. 또한, 소관법률이 존재하는 기관은 다자원조와 출연/출자의 비율이 월등히 높았다.

〈표 12〉 기관의 국제개발협력 관련 소관법률 유무에 따른 원조 특성

	5개년 원조 총액	예산대비 비율	양자원조 비율	다자원조 비율	출연/출자 비율
소관법률 존재	545.91	0.25%	51.30%	48.70%	48.70%
소관법률 부재	159.65	0.09%	84.46%	15.54%	15.54%

출처: 전용일(2011: 16-17)의 내용을 토대로 저자 재구성

이와 더불어, 본 연구에서는 부처별 원조의 특성에 있어 집단 간 차이가 유의한지를 t-test를 통해 살펴보았다. 분석기간인 2008년부터 2012년의 기간 동안의 총액에 대해서 자율성지수, 국제개발협력위원회 참여 그리고 소관법률의 유무에 따라 두 개의 집단으로 분류하여, 이러한 집단 간의 차이가 통계적으로 유의한지를 검토하였다. 보다 구체적으로, 자율성의 경우 조사된 집단을 평균이상의 집단(1)과 평균이하의 집단(0)으로 분류하였으며, 위원회 참여와 소관법령의 여부는 0 또는 1로 코딩하여 집단을 분류하였다. 이러한 집단 간의 차이가 유의한지 그렇지 아닌지를 분석하여, 정부부처별 원조의 특성을 비교분석하였다.

〈표 13〉 정부부처의 원조 특성 비교(자율성 지수, 위원회 참여, 소관법령)
(단위: 억 원, %)

집단 분류	부문	전체 평균	비기준집단(0)		기준집단(1)		유의도
			N	평균	N	평균	
자율성지수 (평균이상=1)	5개년원조총액	252.49	11	64.112	16	382.01	0.0686
	예산대비 비율	0.13%	12	0.19%	14	0.09%	0.2221
	양자원조 비율	76.38%	12	76.06%	15	76.6%	0.9618
	출연/출자비율	23.61%	11	23.92%	16	23.39%	0.9622
위원회참여 (참여=1)	5개년원조총액	239.56	17	52.38	12	504.74	0.0037
	예산대비 비율	0.13%	16	0.12%	12	0.14%	0.7348
	양자원조 비율	77.60%	17	88.33%	12	62.39%	0.0095
	출연/출자비율	22.40%	17	11.66%	12	37.60%	0.0095
소관법령 여부 (유=1)	5개년원조총액	239.56	23	159.65	6	545.9	0.0504
	예산대비 비율	0.13%	22	0.09%	6	0.25%	0.0770
	양자원조 비율	77.60%	23	84.46%	6	51.30%	0.0060
	출연/출자비율	22.40%	23	15.54%	6	48.70%	0.0060

주1: 자율성지수의 경우, 원조 주요기관, 기타 기관, 원조 사업을 하지 않는 기관 제외

주2: 기관장이 위원회에 참여하는 기관은 농림수산식품부, 교육과학기술부, 국토해양부, 문화체육관광부, 여성가족부, 지식경제부, 법무부, 환경부, 방송통신위원회, 행정안전부, 고용노동부, 보건복지부 등임(국제개발협력기본법 시행령, 2011)

주3: 소관법령이 존재하는 기관은 여성가족부, 농림수산식품부, 환경부, 방송통신위원회, 행정안전부, 보건복지부 등임(전용일, 2011: 16-17)

주4: 대검찰청의 경우 예산관련 자료의 부존으로 예산 대비 비율에서 제외함

이러한 정부부처의 원조 특성을 분석한 결과를 정리하면, 먼저, 정치적 자율성이 높은 기관이 평균 원조 규모가 382억 원로 낮은 집단보다 300억 원 이상 많았으며, 그리고 예산대비 비율은 약 0.10% 정도 낮았으며, 양자 ODA 및 출연/출자 비율에서는 큰 차이

를 보이지 않았다. 둘째, 기관장이 위원회 참여하는 경우 평균 원조규모가 504억 원으로 약 9배 이상의 높아 상당한 차이를 보였다. 예산 대비비율은 0.02% 정도 높았지만 양자 비율은 62.39%로 더 낮았으며, 출연/출자 비율은 37.6%로 15% 정도 더 높았다. 셋째, 원조와 관련된 소관법령이 있는 경우, 평균 원조 규모가 545억 원 수준으로 2배 이상의 차이를 보였으며, 예산대 비율은 0.12% 정도 더 높았다. 하지만 양자 비율은 51.3%로 더 낮았으며, 다자비율은 약 26% 더 높았다. 이처럼 정부부처는 상기 기준에 근거해 다양한 차이와 특성을 나타내고 있었다. 분석 결과에 근거해, 전통적으로 원조를 수행하는 기관 이외에도 원조 사업을 지속적으로 수행하는 것을 고려할 때, 개별 부처의 원조 사업의 특성과 동인이 중요한 요인으로 인식될 수 있다는 것을 유추해 볼 수 있다.

V. 결 론

본 연구는 OECD/DAC가입국으로서 개도국의 경제 및 사회발전을 위해 다양한 원조 사업을 수행하는 한국 정부부처의 원조를 살펴보았다. 구체적으로, 정부부처를 중심으로 그 특성을 비교하기 위해 분석을 수행하였다. 그 결과, 정부부처의 원조는 부처별 다양한 특성에 따라 원조 규모와 비율에 차이가 존재하는 것을 알 수 있었다. 즉, ODA와 관련한 주요 기관인 외교통상부, 기획재정부, KOICA, EDCF, 한국은행을 제외한 정부부처는 기관의 자율성 정도, 기관장의 국제개발협력위원회 참여 여부 그리고 원조 관련 소관법령 존재 여부 등에 따라 다양하게 나타나는 것을 알 수 있었다. 특히 분석기준에 근거해 원조규모(5개년 총액)에서 크게 차이가 났다. 또한, 예산대비 비율, 양자원조 비율, 출연/출자 비율에서도 차이가 존재하는 것으로 나타났다. 즉 개별 정부부처별 원조의 특성이 조직의 유형과 자율성의 정도 그리고 위원장의 위원회 참여와 소관법령이라는 분류 기준에 따라 영향을 받는 것으로 유추해볼 수 있다. 또한 정부부처의 정치적 자율성보다는 기관장의 위원회 참여와 소관법령의 유무에 따라 원조정책의 차이가 크다는 점을 고려한다면, 부처별 수준에서의 원조정책 수행에는 법적, 제도적 근거가 중요하게 작용한다는 점을 알 수 있다.²³⁾

기존의 연구는 정부부처별 원조 사업의 중복과 분산된 원조 사업의 수행은 원조의 효

23) 자율성지수를 통한 t-test 분석에서는 5개년 원조총액만 통계적으로 유의했던 반면, 기관장의 위원회 참여는 예산 대 비율을 제외한 모든 수준에서 유의하였고, 소관법령의 경우 모든 수준에서 유의한 것으로 나타났기 때문이다.

율성을 감소시키고 분절화를 초래한다고 지적한 바 있다. 또한, 원조사업의 수행에 있어, 30개 정부부처에 의한 원조는 상대적으로 적은 예산의 사업이 다수이며, ODA 주요 기관인 KOICA 및 EDCF와의 협의가 실질적으로 이루어지지 못한 상태에서 이루어진다는 것이다. 따라서, 정부부처의 원조사업은 정부의 ODA 선진화의 실현을 위한 한국 정부의 원조정책에 부정적인 영향을 미친다고 지적되어왔다. 더욱이, 공여국으로서의 ODA의 경험과 역사가 비교적 짧은 한국의 경우, “원조정책간의 일관성 문제를 해결하는 것이 시급하다”고 논의되기도 했다(손혁상·박영선, 2012: 377).

하지만 이들 정부부처의 원조는 재정적인 지원을 통해 국내의 다양한 원조 행위자가 원조사업을 수행할 수 있도록 도와줄 수 있다. 실제, 수출입은행의 ODA통계에 따르면, ODA사업 주요 기관인 기획재정부, 외교통상부, 한국은행, KOICA, EDCF를 제외한 개별 정부부처 및 공공기관의 원조사업의 많은 부분이 개발NGO의 원조사업을 통해 지원되고 있다. 또한, 다양한 정부부처에 의한 원조는 한국의 원조 양적 규모의 확대뿐만 아니라 전문성에 기반을 둔 원조의 질 향상에도 기여할 수 있다. 따라서 다양한 정부부처가 수행하는 원조사업에 대한 비판의 유용성에도 불구하고, 이러한 원조사업의 효과성에 대한 실증적 분석 역시 매우 중요하다. 또한, 개별 정부부처에 의한 원조사업의 전문성, 효율성, 효과성 등에 대한 실증적 연구 역시 한국의 원조정책에 중요한 역할을 할 것이다. 동시에 다양한 국내 원조행위자들 사이의 협력적 거버넌스(governance)를 구축하여 원조정책의 일관성을 높이고 효과성을 제고할 필요성이 있다.

본 연구는 새로운 원조행위자로 부상하고 있는 한국의 중앙정부부처에 의해 제공되는 원조의 특성을 다양하게 논의해보았다. 하지만 개별 정부부처가 원조를 수행하는데 영향을 주는 요인들이 무엇인지에 대한 이론적 논의에 근거하여 구체적 분석을 수행하지 못하였다는 점에서 본 연구의 한계가 있다. 또한 정부부처별 원조의 문제점을 극복하기 위한 구체적인 정책적 함의를 제시하지 못하였다는 점 역시 한계로 지적될 수 있다. 마지막으로, 후속 연구에서는 정부부처의 세부적인 특성—부처별 공적개발원조 관련 조직 및 인력, 주요 원조사업 형태 등—이 원조정책에 미치는 영향에 대해 구체적으로 분석할 필요가 있다. 그럼에도 불구하고, 기존의 연구에서 상대적으로 논의되지 않았던 정부부처에 의한 원조 패턴을 탐색적으로 분석하여 한국의 공적개발원조 연구의 다양성에 기여하였다는 점에서 본 연구의 의의가 있다.

참고문헌

- 구정우·김대옥. (2011). 세계사회와 공적개발원조: 한국 ODA 결정요인 분석, 1989-2007. 「한국사회학」, 45(1): 153-190.
- 국제개발협력시민사회포럼(2011). 부산세계개발원조총회(HLF-4) 의제와 논의과정 Issue Brief 7 호. 1-12.
- 권율. (2006). 「우리나라 대외원조정책의 선진화 방안」. 서울: 대외경제정책연구원.
- 김대근. (2014). 우리나라 공적개발원조(ODA) 사업에 대한 방향 재정립 「한국균형발전연구」. 5(2): 55-77.
- 김상태·윤지웅·김영곤. (2013). 공적개발원조(ODA) 중점협력국가 선정 요인에 대한 실증분석. 「정부학연구」, 19(1): 125-153.
- 김은미·김지현. (2009). 한국 원조체계의 분절(fragmentation)이 원조 효과성에 미치는 영향 및 개선방안, 한국국제협력단 연구자료 정책연구 2009-09-098.
- 김은혜·권형일. (2015). 문화체육관광부의 스포츠 공적개발원조(ODA)사업과 새천년개발목표와의 부합성. 「한국체육학회지」, 54(1): 327-334.
- 박복영·김준연·이홍식. (2014). 공적개발원조 중점지원국 결정요인의 국제비교. 「국제통상연구」, 19(2): 85-111.
- 백소연·박경철. (2016). 문화분야 ODA의 문화예술교육 프로그램 현황 연구: 문화체육관광부와 KOICA 중심으로. 「한국콘텐츠학회논문지」, 16(2): 57-67.
- 손혁상. (2013). 'ODA 추진체계 통합화 논쟁'에 대한 소고. 「국제개발협력」, 2: 79-90.
- 손혁상·박영선. (2012). 한국의 원조와 비원조 정책간의 '개발을 위한 정책일관성(PCD)'에 관한 비판적 고찰. 「국제정치논총」, 52(3): 375-401.
- 손혁상·안성식·홍지영. (2011). 한국의 공적개발원조 배분 결정요인 분석: 1991년 이후 양자원조의 실증분석을 중심으로. 「한국정치학회보」, 45(6): 45-68.
- 손혁상·이희진. (2015). 한국의 국제개발 연구 동향과 과제: 1956-2015 학술 논문 분석. 국제개발협력학회 2015 동계학술대회 발표논문집.
- 오재록. (2012a). 「관료제 권력구조: 이명박 정부의 41개 부처 실증분석」. 서울: 대영문화사.
- 오재록. (2012b). 관료제의 자율성: 개념, 측정 그리고 타당화. 「현대사회와 행정」, 22(3): 113-138.
- ODA Watch. (2012). 원조분절화 문제의 해결방법을 찾아서. ODA Watch 뉴스레터 OWL 제63호.
- 유용조. (2011). 한국 공적개발원조(ODA)정책의 성격에 대한 실증분석. 「세계지역연구논총」, 29(1): 33-58.
- 이계우·박지훈. (2007). 한국의 공적개발원조 20년의 평가, 「한국개발연구」, 29(2): 41-74.
- 이천우. (2011). 국제 공적개발원조의 신조류와 한국의 ODA정책. 「산업경제연구」, 24(2): 777-808.
- 임소진. (2015). 한국 개발학 학술연구의 과거, 현재 그리고 미래. 국제개발협력학회 2015 동계학술대회 발표논문집. 2015년 12월 11일 금요일. 서울대학교 행정대학원.

- 임형백. (2011). 새마을운동을 이용한 아시아 국제개발협력. 「아시아연구」, 14(2): 111-139.
- 전용일. (2011). 국내 주요 기관 공적개발원조(ODA)체제 평가 연구. 국무총리실 연구보고서.
- 조현주·김은미·정현주. (2015). 한국 공적개발원조의 다자성 양자원조(multi-bilateral assistance)에 관한 탐색적 연구. 「국제관계연구」, 20(2): 35-65.
- 조현주·박진우·정현주. (2015). 한국 지방정부의 공적개발원조(ODA) 결정요인에 관한 실증 분석: 지방의 세계화 수준을 중심으로. 「지방행정연구」, 29(1): 261-289.
- 최수영. (2009). 한국 ODA의 파편화에 대한 조사보고서. 「국제개발협력」, 1: 62-84.
- 홍은표. (2014). 교육분야 ODA 종합평가 연구. 국무조정실 연구용역보고서.
- 황성돈. (2015). 전자정부 해외진출 활성화를 위한 전자정부 ODA 추진체계 개선 방안 연구. 「한국 지역정보학회지」, 18(2): 91-107.
- 황원규. (2010). 국제개발협력의 변천과 한국 공적개발원조(ODA)의 전망 및 과제. 2010년 한국국제정치학회 학술대회 발표논문집 8: 11-27.
- Abrams, Burton. & Lewis K. (1993). Human Rights and the Distribution of US Foreign Aid. *Public Choice*, 77: 815-821.
- Alesina, A. & Dollar D. (2000). Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?. *Journal of Economic Growth*, 5(1): 33-63.
- Arel-Bundock, Vincent, James Atkinson, and Rachel Augustine Potter. (2015). The Limits of Foreign Aid Diplomacy: How Bureaucratic Design Shapes Aid Distribution. *International Studies Quarterly*, 59(3): 544-556.
- Gates, S., & Hoeffler, A. (2004). *Global aid allocation: Are Nordic donors different?* (No. 2004-34). Centre for the Study of African Economies, University of Oxford.
- Hook, S. W. (1995). *National Interest and foreign aid*. Co: Lynne Rienner Pub.
- Kim, E. M., & Oh, J. (2012). Determinants of Foreign Aid: the Case of South Korea. *Journal of East Asian Studies*, 12(2): 251.
- Kim, J. (2011). Foreign Aid and Economic Development: The Success Story of South Korea. *Pacific Focus*, 26(2): 260-286.
- Maizels, A. & Nissanke M. (1984). Motivations for Aid to Developing Countries. *World Development*, 12(9): 879-900.
- McKinlay, R. & Little R. (1977). A Foreign Policy Model of US Bilateral Aid Allocation. *World Politics*, 30(1): 58-86.
- Okuizumi, K. (1995). Implementing the ODA Charter: Prospects for Linking Japanese Economic Assistance and human Rights. *New York University Journal of International Law and Politics*, 27(2): 367-409.
- USAID. (2009). Trends in U.S. Foreign Assistance Over the Past Decade. 1-42 (http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnadq462.pdf).

ABSTRACT

An Exploratory Study of Official Development Assistance by Central Government Ministries and Its Characteristics: A Focus on the South Korean Case from 2008 to 2012

Geon-Woo Park, Eun-Mee Kim, Myeonggeun Ji & Heon Joo Jung

This study aims to examine the key characteristics of official development assistance provided by central government ministries. Previous works on South Korea's foreign aid have mainly focused on key aid providers. However, there exists few works on aid provided by other central government ministries. This study takes a closer look at their patterns of aid to see if they differed from 2008 to 2012 depending on autonomy, participation in the Committee for International Development Cooperation, and in the existence of aid-related laws and regulations. The results show that there exists considerable variation among the aid practices of these aid providers in terms of amounts of aid, share of bilateral aid, and share of contribution to and investment in international institutions. This study contributes to the existing literature on Korea's international development cooperation by exploring the characteristics of Korea's newly emerging non-traditional aid providers.

【Keywords: official development assistance, government ministry, Lee Myung-Bak administration】