「지방정부연구」 제21권 제3호(2017 가을): 185-206
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.21 No.3 (2017 Autumn)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.21.3.7

우리나라 공적개발원조(ODA) 정책네트워크에 대한 연구: 유·무상 ODA 정책네트워크의 구조와 특성을 중심으로*

박 용 성

국문요약

본 연구는 공적개발원조(ODA) 정책영역별 정책행위자의 연결망을 분석함으로써 우리나라 유·무상 공적개발원조(ODA) 추진체계의 분절화 정도와 부처 간 유사사업 시행 정도를 실증적으로 분석함으로써 ODA 정책분절화의 구조적 유형과 특성을 분석하여 ODA 정책의 함의를 찾고자 하였다. ODA 통계자료를 활용하여 국제개발협력기본법을 기준으로 지방정부 등 ODA 시행기관 분절화 정도와 유사사업 시행정도를 UCINET 6를 통해 분석하였다. 분석결과, 원조의 분절화가 시간이 진행됨에 따라 점차 확대된 것으로 나타났다. 우리나라 유상 ODA 정책의 경우, 정책네트워크의 규모가 시기별로 큰 차이가 없었으며, 밀도 역시 소폭 증가하였다. 이는 유상 ODA 정책의 유일한 시행기관인 한국수출입은행이 매년 유사한 정책영역에 대해 사업을 실시하고 있다는 것을 나타낸다. 반면 무상 ODA는 정책네트워크의 규모 및 밀도가 2006년부터 점증적으로 증가하였고 ODA 정책영역의 중복 현상이 더욱 심화되고 있음을 확인하였다. ODA 정책 시행기관의 분절화 등 문제점을 개선하기 위해 국제개발협력기본법을 마련했지만, 오히려 ODA 정책 시행기관의 분절화가 개선된 것이 아니라 심화되었으므로 이에 대한 개선방안마련이 필요하다.

주제어: 공적개발원조(ODA), 분절화, 유상원조, 무상원조, 정책네트워크분석

Ⅰ. 서론

정부를 비롯한 공공기관이 개발도상국의 경제발전과 사회복지 증진을 위해 제공하는 원조를 공적개발원조(ODA)라 하며 공적개발원조는 지원방법에 따라 양자간 공적개발원조(ODA)와 다자간 공적개발원조(ODA), 지원형태에 따라 무상 공적개발원조(ODA)와 유상 공적개발원조(ODA)로 구분된다. 우리나라의 ODA 추진체계는 양자간 ODA와 다자간 ODA로 나누어지며, 양자간 ODA의 기본적 실시체계는 지원형태에 따라 주관부처가 외교통상부와 기획재정부로 이원화되어 있다(전용일 외, 2011: 52). 즉 기획재정부 산하에 있는 한국수출입은행(EDCF)의 유상원조와 외교통상부 산하의 한국국제협력단(KOICA)의 무상원조로 구분된다. 또한 다자간 ODA의 경우에는 기획재정

* 본 연구는 2016년도 단국대학교 대학연구비 지원에 의해서 연구되었음.

부가 국제금융기관 등에 대한 출자를 관장하며, 그 밖의 UN 등 국제기구에 대한 분담금 출연은 외교통상부가 관장하고 있다(이원희, 2011).

무상 공적개발원조(ODA)의 경우 외교통상부와 한국국제협력단(KOICA) 외에 기타 부처 및 공공기관 또한 무상 ODA 사업을 시행하고 있어 부처 간 유사사업 시행, 사업 분절화 및 예산의 비효율적 집행 등의 문제가 꾸준히 제기되어 왔다. 이러한 한계를 극복하기 위해 정부는 2006년에 우리나라 ODA 정책의 총괄 및 조정기구로서 국무총리 산하에 국제개발협력위원회를 설치했으며, 2010년 1월 국무총리가 국제개발협력위원회의 위원장으로서 모든 ODA 정책을 심의 및 조정하도록 하는 '국제개발협력기본법'을 마련했다. 그러나 이러한 정부의 노력에도 불구하고, 국제개발협력위원회의 역할이 각 부처 사업의 현황을 파악하는 수준에서 그치고 있어 중복사업 방지 등 조정기구로서의 역할을 제대로 수행하고 있지 못하다(동아일보, 2011.01.15.). 본 연구는 ODA 정책영역별 정책행위자의 연결망을 분석함으로써 우리나라 ODA 추진체계의 분절화 정도와 부처 간 유사사업 시행 정도를 실증적으로 파악함으로써 우리나라 ODA 정책분절화의 구조적 유형과 특성을 이해하고 바람직한 공적개발원조(ODA) 정책네트워크로 발전을 위한 정책적 함의를 살펴보고자 한다.

본 연구는 우리나라 유·무상 ODA 정책의 정책영역별 정책행위자를 분석하고자 사회연결망 분석방법을 활용한다. 사회연결망 분석은 정책결정에 있어 정책행위자간 관계구조를 파악하는데 용이하므로, 각 유·무상 ODA 정책영역과 관련 사업을 시행하는 정책행위자의 연결망을 파악하는데 가장 적합할 것으로 판단된다. 연구자료는 대외경제협력기금에서 제공하는 ODA 통계자료를 활용했으며, 통계자료는 1년 단위로 분석했다. 제출기관이 특정 ODA 정책영역에 예산을 지출했을 때 관계망이 있는 것으로 가정하였다. 또한 최종적으로 완성된 정책행위자(ODA 정책 집행기관)와 ODA 정책영역 간 연결망 자료는 사회연결망 분석 프로그램인 UCINET 6를 통해 분석하고, 네트워크 도식화는 2-MODE로 실시했다.

Ⅱ. 이론적 논의와 분석방법

1. 정책네트워크의 의의와 특성

네트워크는 사물 또는 사람들을 상호 연결한 양상을 나타낼 때 사용하는 용어로써 개체는 노드로 표현하고, 노드 간 연결관계는 링크로 표현하여 현실 세계의 각종 시스템을 모델링하는 방법이 바로 네트워크이다(이수상, 2013). 일반적으로 네트워크란 규정된 범위의 행위자, 대상 또는 사건들을 연결하는 특정 유형의 관계로 정의된다(양현모.강동완, 2009: 418). 네트워크 접근에서의 분석초점은 행위자의 외적 특성(관계) 또는 행위자간 상호의존성에 의한 전체적 특성이 개별행위자에게 미치는 영향 분석(방법론적 전체주의)이며, 분석단위는 행위자들 간의 관계 양상(사회적 관계)이다(박치성, 2010: 123). 1980년대 이후 정책학에서도 네트워크의 역할에 대해 관심을 갖기 시

작하여 무형의 네트워크가 정책의 결정과정과 집행과정에 어떠한 영향을 미치는지는 주요 이슈가 되었다(김행열 외, 2010: 71). 정책네트워크 모형은 정책과정에 참여하는 공·사부문의 다양한 행위자들 간의 상호작용을 수평적인 네트워크 관점에서 이해함으로써 정책과정 분석의 지평을 크게 확장하였다(김순양, 2010: 178). 정책네트워크 모형은 정책행위자, 행위자들 간의 상호작용, 관계구조 등을 주요 구성요소로 채택하고 있는데, 가장 중요한 구성요소는 정책행위자이다(김옥일, 2008: 212). 정책네트워크 모형은 행정 및 정책학 분야에서 활용가능성이 높은 하나의 이론으로서 논의되고 있는 실정이다. 송명환과 문상호(2012: 588)는 정책네트워크 이론을 다양한 정책행위자들 간의 동태성과 역동성에 기초한 연결성과 관계성을 이해하고 분석하기 위한 정책학의 연구방법론으로서 보고 있다. Rhodes & Marsh의 논의에 의거하면, 정책네트워크는 정책결정과정에 있어서 정책이해관계자들 간의 교류와 소통을 위한 연결망으로 이해할 수 있다(김태영, 2008: 29 ; 송명환.문상호, 2012: 588). 정책네트워크의 유형은 참여정도에 따라 정책커튼모형(매우 폐쇄적), 하위정부모형(폐쇄적), 정책공동체모형(보통), 이슈네트워크모형(개방적)으로 구분되거나 상호작용행태에 따라 국가주도 네트워크(수직·집중), 조합주의 네트워크(수평·균형), 압력다원주의 네트워크(수평·분산), 고객다원주의 네트워크(수평·분산)로 구분가능하다(한국행정학회 홈페이지, 2017.08.10. 자료검색).

정책네트워크의 연구주제는 어떠한 정책행위자가 중요한 정책참여자인지를 규명하는 것이다(심원섭.이연택, 2008: 18). 정책과정에서 중요한 참여자는 다른 참여자에게 정보와 자원을 제공하거나, 다른 참여자들을 많이 연결해주거나, 다른 참여자들로부터 관계요청을 많이 받는 참여자일 수 있다(심원섭.이연택, 2008: 18). 정책네트워크 분석 시에 가장 많이 활용되는 기법은 바로 사회연결망분석이다. 사회연결망분석에서는 소시오그램이나 방향성이 있는 그래프 등을 활용하여 특정한 상황에서 각기 상이한 노드들이 맺는 연결망을 탐구하는데, 특히 방법론적으로 정교화된 수학적 모델링이나 시각화 기법을 통해서 연결망과 관련된 데이터의 수집, 연결망의 전반적인 연결도, 호혜성과 상호성의 정도 등을 탐구하는 것이 특징이다(김상배, 2013: 377). 즉, 개인 및 집단들 간의 관계를 연결함으로서 계량적으로 구조화하고 특성을 분석하는 방법으로, 사회적 독립체들 간의 관계, 패턴, 관계의 영향에 초점을 맞추고 있는 것이 사회연결망분석이다(이채영, 2014: 24). 사회 네트워크 분석은 개별 노드(개체) 간 상호작용에 의해 발생·유지·변화되는 사회 내 네트워크의 구조를 밝히고 이러한 구조가 어떠한 의미를 가지고 있는지를 분석한다(고재우 외, 2015: 218). 이러한 사회연결망분석은 행위자의 속성과 관계 및 구조를 하나의 패키지 안에 결합함으로써, 행위자와 구조의 연계 문제 해결에 탁월한 것으로 평가된다(김상배 외, 2011: 34).

2. ODA정책네트워크의 의의와 특성

공적개발원조(ODA: Official Development Assistance)란 정부를 비롯한 공공기관이 개발도상국의 경제발전과 사회복지 증진을 목표로 제공하는 원조를 의미하며, 개발도상국 정부 및 지역, 또는 국제기구에 제공되는 자금이나 기술협력을 포함하는 개념으로 정의된다(ODA KOICA 홈페이

지, 2017.8.10. 자료검색).

ODA정책네트워크란 ODA라는 정책 생태계 속에서 개발도상국의 경제발전과 사회복지 증진을 목표로 원조를 제공하는 개체(정부 및 공공기관 등) 간 복잡한 상호관계(교류·소통)를 통해 이루어진 연결망으로서 살펴볼 수 있다. 이러한 ODA정책네트워크의 특성은 ODA정책 추진체계를 기반으로 하여 살펴볼 수 있다. 네트워크 내 각 정책행위자(개체)들 간의 연결망은 정책과정(정책형성-정책집행-정책평가) 내 관련성·연계성이 높을수록 교류(자원의 교환)와 소통(갈등 또는 협력)도 높게 나타날 가능성이 있기 때문이다.

ODA정책 추진체계에서 주요하게 다루어지는 이슈들 가운데 핵심이 되는 것은 분절성과 중복성 문제이다. 우리나라는 OECD DAC(2008) 특별검토 보고서에서 한국 대외원조에 관한 5개 분야 및 17개 항목에 걸쳐 개선 사항을 권고 받았는데, 시행조직분야에서 원조체계의 분절화 완화 부분에서의 개선이 필요한 것으로 지적되었다(한승헌, 2010: 20). 원조의 분절(fragmentation)은 대개 한 공여국에서 집행하는 원조 사업의 수가 국가 전체 원조 규모에 비해 많거나, 소규모의 원조 프로그램이 여러 수원국을 대상으로 집행될 때를 일컫는다(김은미.김지현, 2009: 17-18). 또는 공여국 내 정부부처 및 지방정부 등 다양한 기관들이 각기 개별적으로 원조를 추진 및 집행하면서 발생하는 것도 분절로서 본다. 국내의 문헌 및 각종자료에서 심각한 문제로 지적되고 있는 것은 후자에 해당하는 분절성 개념이다. 원조 분절화로 인해 가장 많이 지적되는 사항은 원조 사업의 효과성 및 효율성 문제이다. 김은미와 김지현(2009)은 원조 경로의 확산과 분절적 집행이 각 단계별로 거래비용을 증가시켜 원조의 실질 가치 저하로 이어짐을 언급하였다. 실질 가치의 저하는 본래 정책이 추구하고자 하는 바인 효과성을 충분하게 달성하지 못하도록 방해하는 요인이 될 수 있다. 아울러, 조정체계가 미흡하거나 충분히 기능하지 못하는 상황에서 사업의 중복을 유발하게 되며, 사업에 대한 기획, 예산편성, 집행 및 평가 등이 복잡해진다(박정호 외, 2016: 31). 한정되어 있는 물적 및 인적 자원이 중복적이고 복잡한 체계 내에서 소모되어지게 될 경우 정책 효율성은 저하될 수밖에 없다.

황혜신 외(2015)의 연구에서는 전문가 인터뷰 과정에서 여러 번 국제개발협력 분절화 개선 필요성에 대한 의견들이 제시되었다. 인터뷰 대상자들 가운데 분절화의 문제가 유상원조와 무상원조 간 기관의 분절화 보다는 부처 간의 경쟁과 정책적 대결구도 때문이라는 의견이 제시되었다. 유상과 무상의 분절화 보다는 무상원조 내의 분절성 문제에 대해 심각하게 인식하고 있다. 무상원조 내 다양한 수행주체들(NGO, 지자체, KOICA, 정부) 간의 연계 부족은 예산의 분절화 문제를 야기하고 있는 것으로 나타났다. 즉, 국내에서 발생하고 있는 ODA 분절화 문제는 크게 두 가지 차원으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 첫째, 유상원조와 무상원조를 담당하는 기관의 이원화로 인한 제도적 차원에서의 분절화이다. 유상과 무상 원조가 각기 다른 시행 주체에 의해 이루어지고 있는데, 유상원조는 기획재정부와 수출입은행(EDCF), 무상원조는 외교통상부와 한국국제협력단(KOICA)이 담당하고 있다. 만일 각 기관 간의 실무협의가 원활하게 이루어지지 못할 경우 개발협력 관련 정책을 수립 및 집행하는 과정 내 분절화가 야기될 수 있다. 둘째, 무상원조의 경우 중앙정부 내 다수의 부처에서 집행되고 있으며, 최근에는 지방정부에서도 개별적인 무상원조를 집행

하면서 원조의 분절화 현상은 더욱 심화되고 있다. 관계부처 합동(2015)의 제2차 국제개발협력 기본계획 자료에 의하면, 무상원조시행부처는 2011년부터 2015년까지(22→26→25→27→31개) 증가 추이를 보이고 있으며, 지자체의 ODA 사업 참여 또한 증가하는 추세를 보이고 있다. 지자체가 전체 ODA 예산 중 차지하는 비중은 날로 늘어나고 있는데(2010년도에서 2014년도까지 0.2→0.4→0.6→0.72→0.68), 자체예산을 사용하는 독자적인 사업 추진인 만큼 조정기제가 미흡할 수밖에 없다는 한계점을 가진다. 제한된 원조 자원을 국내의 다수의 부처에서 집행하는 형태이기 때문에, 개별 기관별 원조의 규모는 더욱 소규모화가 될 수밖에 없는 반면, 원조 관련 정책 비용은 상대적으로 높아지는 문제가 발생하는 것이다(이승주, 2012: 19). 단일화된 원조 집행 체계는 무상원조의 방향성을 정하거나 그 시행 사항 검토 등에 있어서 행정적으로 매우 편리한 구조로 원조 효과성 증진을 위해 매우 이상적인 형태로 여겨지나(강경재, 2013: 11), 최근 요구되고 있는 전문성 부분을 고려할 때 여러 부처의 참여 증가는 수요에 적합한 대응방식이 될 수 있다는 이점을 살펴볼 수 있다.[1)]

원조의 분절화는 정책의 비효율성 문제와 직결될 수 있는데, 향후 원조의 규모가 더욱 커지게 될 경우를 감안할 때 이에 관한 문제 해결이 시급한 실정이다. 또한 ODA의 분절화는 자원 및 재원 낭비와 같은 직접적인 원조효과성 저해 요인이 될 뿐만 아니라, 사후평가 및 성과관리를 어렵게 하여 정책으로 향하는 피드백 순환 고리를 단절시키는 문제를 야기한다. 우리나라의 경우, 정책평가 지표 가운데 RB 2 공여국 내 원조기관 분절화 항목은 자료 미비(자료 없음)로 평가조차 이루어지지 못하고 있다(한승헌, 2010).

다원화된 추진체계 구조 하에서 유·무상 기관의 개별적인 원조전략 수립, 사업수행, 평가 추진으로 인한 비효율성 문제가 야기되었다. 이러한 문제를 해결하기 위한 방안으로서 통합추진체계 구축 마련의 노력이 이루어졌다. 국제개발협력기본법에 따라 위원회 중심의 유·무상 통합추진체계를 구축하고, 국제개발협력위원회(위원장: 국무총리)를 중심으로 국가차원의 전략 수립 및 주요 ODA 정책을 조정하도록 하는 국제개발협력 추진체계를 구축하였다(관계부처 합동, 2010: 15). 그럼에도 불구하고 중심 주체에 의한 컨트롤 타워 역할이 제대로 작동되지 못해 여전히 ODA 사업의 분절화와 중복 문제가 존재하고 있다.

3. 선행연구

선행연구는 크게 네크워크 관련 연구와 ODA 추진체계 및 분절화 관련 연구로 구분하여 살펴볼 수 있다. 정책네트워크 관련 선행연구는 정책네트워크 이론 연구, 정책네트워크 정책사례 연구, 사회연결망분석을 활용한 계량적 연구로 구분된다. 첫째, 네트워크 이론에 대한 쟁점 및 활용 방법 등의 논의를 시도한 연구에는 김순양(2003, 2010), 배웅환(2001), 고길곤(2007), 박치성(2010), 고길곤과 김지윤(2013) 등이 있다. 둘째, 네트워크의 개념을 적용하여 사례 분석을 시도한 연구들

1) 사실 개발원조에 있어 분야별 전문성을 강조하는 것이 원조 분절화의 불가피한 근거로 주장되고 있으나, 개발원조의 경우 본래 원조담당 기관이 분야별 전문기관과 함께 수행할 수밖에 없는 구조이다.

은 활발하게 이루어져왔는데, 선행교육금지법(이승호.신철균, 2015), 노인장기요양보험(김행열 외, 2010), 대북정책(양현모.강동완, 2009), 의료사고 피해구제 및 의료분쟁 조정 등에 관한 법률(송명환.문상호, 2012), 이동통신 사업자 선정과정(송희준.송미원, 2002), 초고속정보통신망정책(김지희.안문석, 2003), 교육행정정보시스템사업(김옥일, 2008), 전통시장 시설현대화사업과 대형마트 의무휴업제(이연경, 2015), 의약분업정책(신영균, 2006), 통일정책(김상배, 2013), ODA를 통한 개발도상국(베트남 다낭시) 도시개발 정책(박소연.박인권, 2014), 무인과속단속시스템 도입(김만배.김성재, 2004), 김대중정부의 모성보호정책(김경주, 2003), 종합부동산세(김태영, 2008), 방폐장 입지선정(경주지역 유치활동) 과정(김영종, 2005), 그린벨트정책(강은숙, 2002), 한강 및 낙동강 유역정책(박용성, 2004) 등의 사례 분석 연구가 있다. 질적 사례 연구의 대다수가 정책네트워크 개념을 활용하여 정책결정과정 내 정책행위자 간의 상호성 등을 설명하였다. 셋째, 사회연결망분석을 통해 계량적 접근 방식을 시도한 연구에는 국내 여객항로 네트워크 특성(고재우 외, 2015), 보건의료 입법(윤기찬, 2016), 교육행정정보화 정책과정(김옥일, 2008), 한국관광산업 이익집단(심원섭.이연택, 2008), 충북 지역혁신사업 네트워크 연결구조(이미라 외, 2009), 지하철역 네트워크 구조(한경훈 외, 2015), 지역전략산업(IT 산업지원네트워크) 구조분석(최영출, 2009), 충남 자동차 부품산업 지식 네트워크(이만형 외, 2009), 방한 외래 관광객의 관광목적지 간의 네트워크(박득희 외, 2015), 사회서비스 비영리조직 네트워크(박치성, 2006), 경찰의 범죄피해자 보호 협력네트워크(정육상.박주상, 2015), 밀양송전선로사업(이채영, 2014) 등이 있다. 이채영(2015)의 경우는 정책하위시스템 내 정책행위자의 행태 및 관계성 모두를 충분하게 설명하기 위하여 정책옹호연합모형과 사회연결망분석 방법론을 통해 질적·양적 방법론을 모두 활용한 연구라는 특징을 가진다. 사회연결망 방법론을 활용한 연구들은 일차적으로 전체적인 네트워크 구조를 분석한다. 대다수의 연구에서 분석 시 초점이 되는 것은 어떠한 행위자가 중요한지를 설명하는 중심성(연결정도 중심성이나 매개 중심성)임을 살펴볼 수 있다.

그 다음으로 ODA 추진체계 및 분절화 등과 관련한 선행연구 고찰을 시도한 결과, 한국 원조체계의 분절(fragmentation)이 원조 효과성에 미치는 영향 및 개선방안 연구(김은미. 김지현, 2009), ODA 거버넌스 중장기 발전방안 연구(조택 외, 2012), 21세기 개발협력 아키텍처의 변화에 따른 한국의 대응방안(이승주, 2012), 선진공여국의 제도비교를 중심으로 우리나라 공적개발원조(ODA)체계 분석을 시도한 연구(진상기, 2010), 새로운 ODA 질적 평가 연구(한승헌, 2010), 한국 무상 ODA의 파트너십 제고 방안 연구(박명지, 2011), 우리나라의 공적개발원조(ODA) 추진방향 연구(김은미 외, 2010), 국가협력전략과 결과평가 틀 개선 방안 연구(강경재, 2013), ODA 백서 수립 및 시행체계 연구(김지현 외, 2013), 주요 수원국의 ODA사업 관리체계 비교분석 연구(민지홍 외, 2012), ODA 공공행정 역량강화 방안 연구(박상철, 2013), ODA 초청연수사업 효과성 및 효율성 증진을 위한 기관 간 협업 활성화 연구(박정호, 2014), 무상원조사업 원조효과성 제고를 위한 국가별 심사강화방안 연구(박정호 외, 2016), 국제개발협력 관련 전문가 양성 및 활용 제고방안 연구(황혜신 외, 2015), 유엔 SDGs 이행을 위한 국회-행정부 협력체계 구축 연구(문경연.강장석, 2016), 2014년 ODA에 대한 국민 인식조사 연구(박복영 외, 2014), 지자체 ODA 추진체계 개선방안 연구(박광동

외, 2014) 등을 살펴볼 수 있었다. 지금까지 살펴본 ODA 연구들에서는 원조체계 분절성 문제가 지적되고 있으며, 이에 대한 개선 필요성이 언급되었다.

ODA 분절화에 초점을 두고 시도된 ODA 추진체계 관련 주요 연구결과를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 김은미와 김지현(2009)은 한국의 원조 체계에서는 부처 간 공동의 목표의식, 정책 조율과 협력의 부채가 분절적 원조 집행의 원인이 되고 있음을 설명하였다(김은미.김지현, 2009: 111). 분절적 원조 집행이 이루어지게 될 경우 분절적 원조자금유입으로 인한 원조전달 과정의 추가비용 발생, 분절적 원조 집행관리로 인한 행정절차 중복 및 관리비용·인력자원 손실, 분절적 원조 평가로 인한 평가과정의 공정성과 책임성 약화 및 평가결과의 일관성과 신뢰성 저해라는 문제에 직면하게 될 수 있음을 설명하였다. 한승헌(2010: 30)은 김은미와 김지현(2009)의 연구를 보완하여 원조체제 분절화에 대한 단계적 개선 방안(1단계: 분절화된 체계의 유기적 조정을 위한 정책단위와 집행기관의 역할 재정립, 2단계: 무상원조의 통합과 조정기능이 강화된 이원적 정책체계, 3단계: 외교통상부 중심의 일원적 정책체계, 4단계: 개발협력 독립부처의 설립)을 제시하였다.

둘째, 진상기(2010: 108)는 공적개발원조 공여국의 정책 추진체계를 크게 외교, 경제부처 또는 독립된 전담 부처(또는 기관)가 공적 개발원조정책을 통합 운영하는 '통합추진형태', 외교, 통상, 경제개발 외에 여러 다른 부처에서 개별 사업별로 원조를 수행하고 사업간 조정기재가 없는 자율적 추진 형태를 '분절적 추진형태', 각 부처들이 성격에 맞게 별도 수행하되 주관 부처가 정책 조정 등 공정개발원조 정책의 일관성을 유지할 수 있는 조정 매커니즘이 형성되어 있는 '다원적 추진모형'으로 구분하여 비교하였다. 분석결과, 제한된 규모의 개발원조 자원으로 최대의 효과를 추구해야 하는 우리나라의 개발원조정책 현황에서는 강력한 통합추진형태가 필요하지만, 전문성 강화를 위해서는 전문 정책집행기관(준정부기관)의 형태로 통합하는 안이 가장 현실적인 것으로 나타났다(진상기, 2010: 127).

셋째, 박명지(2011)는 한국의 분절화 현황을 살펴보고 무상 ODA의 조율·통합을 위한 외교부와 KOICA의 역할을 제시하였다. 연구결과, 명확한 책임을 부여한 리더십 있는 고위급 인사의 개발협력 업무 총괄과 분산되어 있는 개발협력 업무의 통합이 필요한 것으로 나타났다. 이를 위해서는 정책 · 전략, 기획, 집행 단계별로 국제개발협력위원회(총리실), 외교부, KOICA의 역할이 명확히 규명되어야하고, CAS 프로세스[2] 운영 과정 안에서 유관기관간의 협업 체계를 구축하는 것이 가장 효과적인 통합안인 것으로 제시되었다. 총리실의 역할은 ODA 정책방향을 수립하고, 정책이 이행되는 과정에서 하위기관이 활용할 수 있는 지침을 제공하거나 제제를 가하는 등 조정자로서의 역할을 수행하는 동시에 주관기관인 외교부에 일정 수준 이상의 재량권을 주어 외교부 중심의 무상 ODA 통합이 효과적으로 이루어질 수 있도록 하는 것이 필요함을 언급하였다(박명지, 2011: 3). 무상원조의 경우는 KOICA를 중심으로 이루어져야 하며, 이를 위해 KOCIA는 프로그램 협의회를 구성하고 유관기관 직원의 파견제 등 유관기관과의 협력 및 소통 체계를 활성화할 필요가 있다고 하였다(박명지, 2011: 6).

넷째, 박광동 외(2014: 142)는 ODA 사업을 지자체가 자체적으로 수행하면서 중앙정부와 지방정

2) CAS(국가지원전략)는 최근 CSP(국가전략프로그램)으로 대체되었다.

부의 ODA 사업이 근본적으로 분절되며, 지방정부 내에서도 광역자치단체와 기초 지방자치단체 간에 사업영역이 분리되는 문제가 발생하고 있음을 언급하였다. 이러한 문제를 해결하기 위한 방안으로서 지자체 협의체 구성안(행정자치부 중심)을 제시하고, 현 체계(국조실/외교부 중심)와 지자체 협의체(행정자치부 중심) 간의 비교 분석을 실시하였다. 행정자치부를 중심으로 한 지자체 협의회 구성안의 경우 지자체 ODA사업을 위한 통합적인 주체 및 창구를 설정함으로써 개별적으로 시행되어 오던 다수의 지자체 ODA사업을 하나의 특징적인 ODA 주체로 규합하는 장점이 있다(박광동 외, 2014: 170). 그러나 지자체 협의체라는 정책 행위자가 사업에 참여하는 경우 ODA 사업의 주관기관이 늘어나는 분절화의 문제가 가중될 가능성이 있다. 향후 효과적인 ODA 환경조성을 위해서는 지속적인 중앙-지방정부 간 ODA 전략의 유기적 연계와 지자체 ODA 사업을 위한 매뉴얼 도입 등의 노력이 필요함을 제시하였다. 그밖에 원조체계 분절화에 관한 국내적 논의 동향을 간략하게 정리한 것은 다음의 표와 같다. 앞서 언급한 바와 같이 원조체계 분절화는 무상과 유상원조로 구분되어 발생하는 이원화된 원조체계 문제와 무상원조 내에서 발생하는 다원화된 무상원조체계로 정리할 수 있다.

〈표 1〉 ODA 분절화 및 추진체계에 대한 선행연구

구분	권율 외(2006)	민병권(2008)	주동주(2009)	참여연대(2008)
분석 대상	이원화된 원조체계	다원화된 무상원조체계	이원화된 원조체계	다원화된 원조체계
분절적 체계의 문제점	a)원조 집행의 효율성과 원조 효과 저하 b)EDCF: 원조사업을 관리하는 제도가 불분명하여 효과성이 저하 c)KOICA: 관련 부처 및 민간단체와의 연결이 부족하여 효과성 저하	a)효과성과 효율성 저하 b)종합적 원조 시스템의 활용 불가 c)원조공여국과의 공조가 어려움 d)데이터 관리의 어려움으로 인한 원조위상의 악화 e)원조를 전략적 외교 정책의 수단으로 활용이 어려움	a)국제개발 협력 이념 및 목적 부재 b)국제 경제적 지위에 비해 규모가 미흡 c)종합적인 정책 수립 및 조정이 미흡 d)성과 중심적 개발협력체계 미비 e)국민의지지 및 참여기반 취약한 배경	a)단순국제교류 사업과 구분없는 ODA사업 b)한국의 이해관계에 따른 사업 c)국가이미지제고사업 d)지한인사 양성사업 2. 체계상의 문제 a)부처간 ODA사업분산 및 조정체계 미비 b)사업편중과 중복 c)유명무실한 국제개발협력위원회의 운영
개선 방안	a)중장기 원조정책 ODA 법률 제정 b)국별 원조전략 강화 c)종합적 개발접근 방식과 원조체계의 일원화 d)결과중심의 사업관리와 통합 e)민간부문간 연계 강화	a)단기방안: 국제개발협력위원회 + KOICA의 이원구조 b)중장기방안: 공동위원장 구조의 국제개발협력위원회 c)ODA법령 d)평가체계 구축 e)민간협력체계	a)일원화 b)불가능할 시 국제개발협력위원회의 조정 및 통합기능 강화 c)실무조직을 갖춘 위원회 d)법률의 제정	a)ODA 법률적 기반 마련 b)사전 원조 목적 심사 제고 마련 c)유·무상원조의 통합적 관리 기반 마련 d)ODA 관련 공무원에 대한 교육 강화 e)통제 관리체계 정비 f)시민사회의 참여 확대

자료: 권율 외(2006) ; 민병원(2008) ; 주동주(2009) ; 참여연대(2008)를 기반으로 김은미·김지현(2009: 27)의 재구성.

ODA 추진체계 및 분절화 관련 선행연구를 통해 대략적인 ODA정책 네트워크 구조와 구조 내 정책행위자 식별이 가능하다. ODA를 통한 국제개발협력에 참여하는 정책행위자는 지원주체인 공

여국과 국제기구, 이들로부터 지원받기 위해 함께 협력하는 수원국이며, 각 주체는 성격에 따라 공공부문, 기업부문, 비영리부문(NGO, NPO, 시민사회)으로 구분할 수 있다(박소연.박인권, 2014: 58). 국내의 공여국 차원으로 정책네트워크 범위를 축소해보면 국제개발협력위원회, 기획재정부, 외교부, 한국수출입은행, KOICA, 정부부처 및 지방자치단체 등이 있다. 첫째, 총괄 및 조정기구인 국제개발협력위원회는 ODA에 관한 정책들이 종합적·체계적으로 추진될 수 있도록 주요 사항을 심의·조정하는 역할을 담당한다. 위원회 조직 내에는 위원장을 담당하는 국무총리, 사무국 역할을 담당하는 국무총리실 개발협력정책관(2010년 1월 신설)이 포함되어 있다. 둘째, 유상원조의 주관기관인 기획재정부와 시행기관의 역할을 담당하는 한국수출입은행이 있다. 셋째, 무상원조의 주관기관인 외교부와 시행기관의 역할을 담당하는 KOICA가 있다. 넷째, 무상원조 내에는 KOICA 이외에 무상원조를 수행하는 30여개 정부부처(교육부, 보건복지부, 농림축산식품부, 행정자치부, 환경부, 고용노동부, 교육부, 여성가족부 등) 및 지방자치단체가 존재한다.

4. 분석방법

본 연구는 정책영역을 우리나라의 공적개발원조(ODA) 정책에 두고, 연구범위인 정책 하위영역을 유·무상 ODA 정책으로 한정하였다. 정책사건은 제도적 성격에 따라 사법적 사건, 입법적 사건, 행정적 사건으로 구분될 수 있다(Knoke, Pappi, Broadbent, and Tsujinaka, 1996: 15). 따라서 본 연구는 사법적 사건, 입법적 사건, 행정적 사건에 근거하여 연결망의 경계를 설정했다. 정부는 유·무상 ODA 정책에 대한 주관 및 시행기관의 이원화로 발생한 부서 간 유사사업 시행, 사업 분절화 등의 문제를 해결하기 위해 2006년 국무총리 산하에 국제개발협력위원회를 ODA 정책의 총괄 및 조정기구로서 설치했다. 그러나 국제개발협력위원회의 역할이 제대로 수행되지 않고, 여전히 유·무상 정책 간 분절화 한계가 해결되지 않자 2010년 1월 국제개발협력위원회의 의원장인 국무총리가 모든 ODA 정책을 심의하고 조정하도록 하는 법적 기반(국제개발협력기본법)을 마련했다. 본 연구는 국제개발협력기본법을 기준으로 전후 기간의 시행기관 분절화 정도와 유사사업 시행정도를 분석하였다. 이에 따라 국제개발협력기본법이 제정된 2010년 1월을 기준으로 연결망 경계를 설정했다. 국제개발협력기본법이 제정되기 4년 전인 2006년과 1년 전인 2009년, 국제개발협력기본법이 제정되는 2010년과 4년 후인 2014년의 정책네트워크를 1년 단위로 분석하였다. 국제개발협력기본법을 기준으로 4년 전후의 기간을 설정한 것은 대다수의 ODA 정책이 3년을 기준으로 시행되기 때문이다.

유·무상 ODA 정책의 행위자를 정책시행기관인 공식적인 조직과 해당 시행기관이 추진한 ODA 정책의 정책영역을 행위자로서 설정하였다. 이 경우, 정책행위자의 속성이 달라지므로 분석 시 2-MODE로 연결망을 도식화했다. 또한 공식조직의 경우 유·무상 ODA 정책에 대한 순 지출액을 기준으로 nod의 크기와 색을 구분하여 제시하였다. 정책행위자 간 연계는 전략, 자료 등에 대한 의사소통과 기금, 투표 등의 자원교환을 통해 직접적으로 이루어진다. 또한 행위자 간 연계는 관심 공유나 연대, 동맹형성, 장기적·단기적 연합 구성 등을 통해 이루어지기도 한다. 여기서는 '기

금, 투표 등 자원교환'을 중심으로 행위자 간 연계를 파악하고자 한다. 다시 말해 유·무상 ODA 정책집행기관이 특정 정책영역에 예산을 지출했을 때 해당 기관과 정책영역에 연결망이 형성되었다고 가정했다.

정책행위자 간 연계행위에 대한 분석수준에는 ① 밀도, ② 연결정도, ③ 포괄성, ④ 경로거리, ⑤ 중앙성 등이 있다. 본 연구는 속성이 다른 공식기관과 정책영역을 정책행위자(nod)로서 설정하고 연결망을 분석하는 2-mode 분석으로 연구를 진행했다. 따라서 1-mode 연결망의 분석대상인 경로거리와 중앙성 등은 연구 분석대상에 포함되지 않는다. 따라서 본 연구는 연결망 구조를 ① 밀도와 ② 연결정도를 위주로 분석했다. 여기서 밀도는 행위자 사이에서 가능한 총 관계의 수에서 실제로 맺어진 관계 수의 비율을 의미하며(곽기영, 2014: 138), 연결정도란 한 행위자(nod)가 맺고 있는 다른 행위자(nod)의 숫자로서 정의된다(곽기영, 2014: 128).

Ⅲ. 유·무상 공적개발원조(ODA) 정책네트워트 분석결과

1. 유·무상ODA 정책네트워크 기초분석 결과

〈표 2〉에 따르면 유상 ODA 정책의 네트워크 규모는 시기별로 큰 차이가 없다. 정책영역 정책행위자도 2006년 14개에서 2014년 17개로 소폭 증가했으며, 연결망 수 역시 2006년 14개에서 2014년 15개로 단지 1개만이 증가했다. 또한 〈표 3〉에서 알 수 있듯 공식조직으로서 주요 정책행위자는 모든 시기를 통틀어 한국수출입은행(EDCF) 1개뿐인 것으로 분석되었다. 본 연구는 공식조직과 정책영역을 정책행위자로 보고 연구를 진행했기 때문에 속성이 다른 정책행위자의 연결망을 분석하는 2-mode 연결망을 기반으로 분석을 진행했다. 따라서 같은 속성을 지닌 행위자 간에는 연결망이 형성되지 않으므로 밀도의 절대 값은 작게 나타날 수밖에 없다. 유상 ODA 정책의 네트워크 밀도는 2006년에 0.3684에서 2014년에 0.4167로 소폭 증가했으나, 조사 시기별로 유사하게 나타나고 있다. 이는 유상 ODA 정책의 유일한 시행기관인 한국수출입은행이 매년 유사한 수의 정책영역에 대해 유상 ODA 사업을 실시하고 있다고 판단할 수 있다. 〈그림 1〉에서도 이와 같은 내용을 파악할 수 있다. 〈그림 1〉의 유상 ODA 정책네트워크 소시오그램에서도 네트워크의 가시적인 변화가 적기 때문이다. 〈표 2〉에 따르면 무상ODA 정책네트워크의 규모는 2006년부터 점증적으로 커지고 있다.[3] 2006년[4] ODA 정책행위자(nod) 수가 총 67개였는데 2009년에는 총 72개, 2010년에는

3) 본 연구는 공공조직과 정책영역을 정책행위자로 설정하고 속성이 다른 정책행위자 간 연결망을 분석하는 2-mode 연결망을 기반으로 연결망 분석을 실시했다. 2-mode 연결망의 경우, 같은 속성을 지닌 행위자 간에는 연결망이 형성되지 않는다. 즉 공식조직 간, 혹은 정책영역 간 연결망은 형성되지 않고, 같은 속성의 행위자 간에는 연결망이 형성되지 않기 때문에 밀도의 절대 값은 작게 나타난다.

4) 2006년은 2003년 이래 ODA 규모가 실질적 증가 추세를 거슬렸던 해이다. 2003년 이래 총 ODA 증감추세 중 유일하게 순감을 기록한 해이기 때문이다(7.52억불: GNI대비 0.1% → 4.55억불: GNI 대비 0.05%). 또한 2003년은 국제개발협력위원회가 활동하기 시작한 해로서 ODA 규모 및 정책관리 측면에서 새로운 시

총 76개, 2014년에는 총 86개로 정책행위자의 수가 점차 증가하는 것을 확인할 수 있다. 또한 연결망의 수도 2006년에 86개에서 2010년에는 133개, 2014년에는 168개로 시기가 지날수록 연결망의 수가 증가하였다. 특히 2010년에는 DAC가입, 개발협력법 시행 등 ODA 전반은 물론, 한국국제협력단이 외부 이해관계자와의 협업 프로그램을 다양하게 도입했다는 것을 감안하면,[5] 이러한 한국국제협력단의 활동은 ODA 정책네트워크의 규모 및 밀도와 대강의 상관관계가 나타나는 것으로 추정된다.

〈표 3〉에 따르면 현행 무상 ODA정책의 핵심 정책행위자는 기획재정부, 외교부 등 15개 정부부처와 서울시, 경기도, 강원도 등 13개 지자체, 한국국제협력단, 한국수출입은행 등 21개 공공기관임을 확인하였다. 또한 시기별 무상 ODA 정책의 연결망 밀도가 매우 낮게 나타남을 확인할 수 있다. 이는 앞서 설명했듯 같은 속성의 행위자 간 연결망이 형성되지 않았기 때문으로 분석된다. 또한 〈표 2〉를 살펴보면 2006년 무상 ODA 정책의 연결망 밀도에 비해 2014년의 연결망 밀도가 증가하였다.[6] 이는 정책행위자(nod) 수의 증가가 ODA 정책 밀도의 증가에 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 밀도란 정책행위자 사이에서 가능한 총 관계의 수에서 실제로 맺어진 관계 수의 비율을 의미한다. 따라서 정책행위자의 수가 증가했더라도 행위자 간 연결망이 증가하지 않았다면 밀도 값은 증가할 수 없다. 결국 시기별 정책네트워크 밀도의 증가는 무상 ODA 정책 시행기관이 더 많은 정책 영역에 대한 무상 ODA 사업을 실시하였다는 것으로 해석할 수 있다. 〈그림 1〉을 통해서도 이와 같은 사항을 파악할 수 있다. 〈그림 1〉의 무상 ODA 정책네트워크 소시오그램에서 네트워크의 가시적 변화와 복잡도가 많아지기 때문이다.

〈표 2〉 유·무상 ODA 정책의 시기별 네트워크 규모 및 밀도

	유상			무상		
시기	노드 수	연결망 수	밀도	노드 수	연결망 수	밀도
2006년	공식조직: 1개	14개	0.3684	공식조직: 36개	86개	0.0629
	정책영역: 14개			정책영역: 31개		
2009년	공식조직: 1개	15개	0.4167	공식조직: 37개	130개	0.0976
	정책영역: 15개			정책영역: 35개		
2010년	공식조직: 1개	15개	0.4167	공식조직: 40개	133개	0.0924
	정책영역: 15개			정책영역: 36개		
2014년	공식조직: 1개	15개	0.4167	공식조직: 49개	168개	0.0952
	정책영역: 15개			정책영역: 37개		

작의 의미를 둘 수 있다.
자료: http://www.odakorea.go.kr/ODAPage_2012/T02/L03_S01_02.jsp (2017.08.18.)

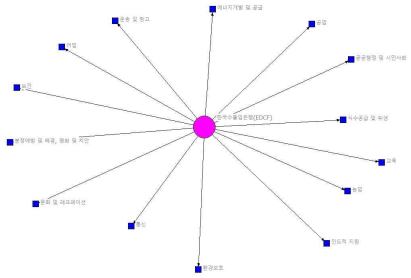
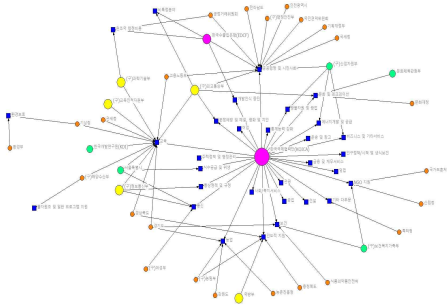
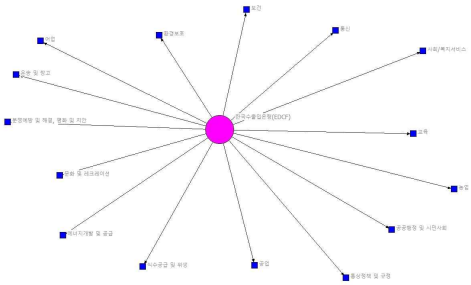
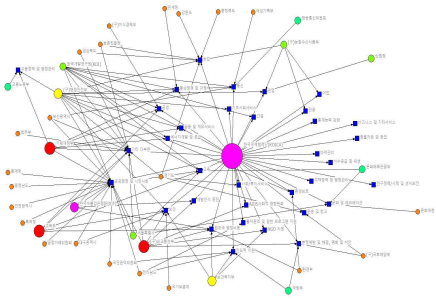
5) 2010년에 KOICA(한국국제협력단은)는 OECD/DAC에 가입했으며, 국제개발협력법이 제정되었다. 또한 KOICA ODA 교육원이 개원하고, KOICA 지구촌 체험관이 개관했으며, KOICA 개발협력연대가 발족되었다. 뿐만 아니라 KOICA와 대학의 파트너십 사업 등이 시작되었다(한국수출입은행, 2016)

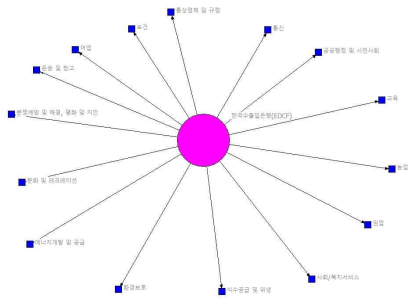
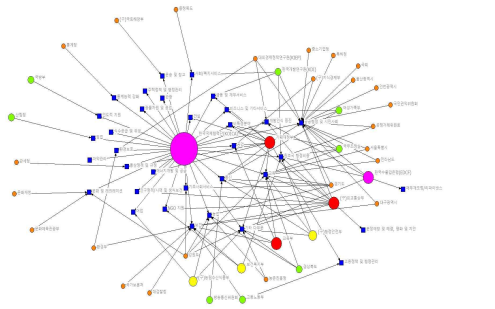
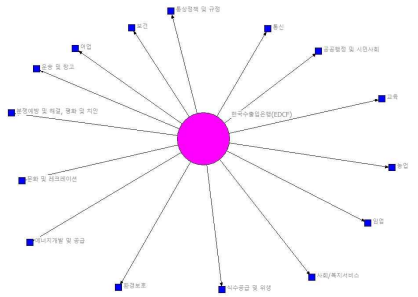
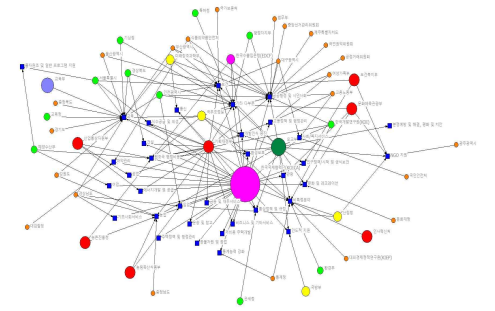
6) 2008년에 3연간 승인액이 1조원을 돌파했으며, 2009년에 KOICA WFK가 출범하였다(국제협력단, 2015). 또한 2014년에 KOICA의 경우 가치창출 민관협력사업과 공공협력제도를 시행했으며, EDCF는 민간협력차관, 섹터개발차관, 국제개발기구 앞 차관제도 등을 도입하였다(한국수출입은행, 2016)

〈표 3〉 유·무상 ODA 정책의 시기별 정책행위자

행위자 \ 시기		2006년	2009년	2010년	2014년
유상	공식 조직	한국수출입은행 (EDCF)	한국수출입은행 (EDCF)	한국수출입은행 (EDCF)	한국수출입은행 (EDCF)
	정책 영역	교육, 농업, 공공행정 및 시민사회 등 14개	교육, 농업, 공공행정 및 시민사회 등 15개	교육, 농업, 공공행정 및 시민사회 등 15개	교육, 농업, 임업, 공공행정 및 시민사회 등 17개
무상	공식 조직	정부부처: 기획재정부, 외교통상부 등 15개	정부부처: 기획재정부, 외교통상부 등 14개	정부부처: 기획재정부, 외교통상부 13개	정부부처: 기획재정부, 외교부 등 15개
		지자체: 서울특별시, 경기도 등 7개	지자체: 서울특별시, 경기도 등 10개	지자체: 강원도, 경기도 등 9개	지자체: 강원도 서울특별시 등 13개
		공공기관: 한국수출입은행, 한국국제협력단 등 14개	공공기관: 한국수출입은행, 한국국제협력단 등 13개	공공기관: 한국수출입은행, 한국국제협력단 등 18개	공공기관: 한국수출입은행, 한국국제협력단 등 21개
	정책 영역	교육, 농업, 임업, 공업, 공공행정 및 시민사회 등 31개	교육, 농업, 임업, 공업, 공공행정 및 시민사회 등 35개	교육, 농업, 임업, 공업, 공공행정 및 시민사회 등 36개	교육, 농업, 임업, 공업, 공공행정 및 시민사회 등 37개

〈그림 1〉 유·무상 ODA 정책네트워크 소시오그램

	유상 ODA	무상 ODA
2006		
2009		

2010		
2014		

2. 유·무상 공적개발원조(ODA) 정책네트워크 분석결과

1) 공적개발원조(ODA) 정책 시행기관의 분절화

우리나라 무상 ODA 정책의 경우 외교부와 한국국제협력단(KOICA)이, 유상 ODA 정책의 경우 기획재정부와 한국수출입은행이 주관 및 시행기관으로서 역할을 담당하고 있다. 다시 말해 지원 자금의 상환여부에 따라 정책실행기관이 분절화된 것이다. 또한 한국수출입은행이 유일하게 유상 ODA 정책 사업을 시행하는데 비해, 무상 ODA 정책의 경우 외교부와 한국국제협력단 외에 지자체, 각 정부부처, 공공기관 등이 무상 ODA 정책 사업을 실시하고 있다. 〈표 2〉에 따르면 2006년 기준 총 36개의 기관이, 2014년에는 총 49개의 기관이 무상 ODA 정책 사업을 실시했다. 2010년 1월 ODA 정책 시행기관의 분절화 등 문제점을 개선하기 위해 국제개발협력기본법을 마련했지만, 오히려 ODA 정책 시행기관이 더욱 분절화된 것이다.

〈표 4〉는 우리나라 ODA 정책의 시기별 총 지출액을 나타낸다. 〈표 4〉에 따르면 우리나라 ODA 정책의 총 지출액은 점차 증가하는 양상을 보이고 있다. 〈표 5〉는 우리나라 유·무상 ODA 정책의 시기별 지출액을 나타낸다. 〈표 5〉에 따르면 2006년 무상 ODA에 대한 예산에서 한국국제협력단이 차지하는 비율은 74.57%, 외교부(구 외교통상부)가 차지하는 비율은 2.53%로 나타났다. 그에 비해 2014년에는 한국국제협력단이 차지하는 비율이 62.37%로 감소하고, 외교부의 비율이 12.84%로 증가한 것을 확인할 수 있다. 이는 무상원조 정책의 주관기관이었던 외교부가 점차 정책 시행기관으로서 역할을 수행하고 있다는 것으로 분석할 수 있다. 또한 2006년에는 외교부(구 외교통상부)와 한국국제협력단을 제외한 기타 시행기관의 지출 비율이 22.9%였던 반면, 2014년에는

24.79%로 기타 시행기관의 지출비율이 증가한 것을 확인할 수 있다. 2014년 ODA 관련 예산이 2006년 대비 4배 이상 증가해다는 사실을 감안한다면, 기타 시행기관의 무상 ODA 관련 지출을 크게 증가했을 것으로 판단된다. 다시 말해 무상 ODA의 정책행위자로서 기타 기관의 수도 증가했을 뿐 아니라 해당 기관들의 무상 ODA 정책 관련 지출예산도 크게 늘었다는 것이다.

〈표 4〉 우리나라 ODA 정책의 시기별 총 지출액(억 원 기준)

	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
총 지출액	4,902.10	6,793.13	9,344.67	10,837.68	13,938.65	15,161.99	18,536.38	19,930.59	20,407.07
양자간 ODA	3,835.11	4,882.78	6,423.76	7,844.83	10,782.65	11,452.33	13,871.99	15,050.87	15,552.86
다자간 ODA	1,066.98	1,910.35	2,920.90	2,992.85	3,155.99	3,709.66	4,664.39	4,879.72	4,854.21

〈표 5〉 유·무상 양자ODA 정책의 시기별 지출액(억 원 기준)

	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
양자간 ODA	3,835.11	4,882.78	6,423.76	7,844.83	10,782.65	11,452.33	13,871.99	15,050.87	15,552.86
유상 ODA	1,360.79	1,553.18	2,311.18	3,169.99	4,124.59	5,085.16	5,824.45	6,195.52	6,247.53
무상 ODA	2,474.32 *KOICA 1845.13 (74.57%) *외교부 62.64 (2.53%) *그 외 22.9%)	3,329.60 *KOICA 2,509.70 (75.38%) *외교부 29.78 (0.89%) *그 외 23.73%	4,112.58 *KOICA 3,023.89 (73.53%) *외교부 80.96 (1.97%) *그 외 24.5%	4,674.84 *KOICA 3,475.59 (74.35%) *외교부 223.55 (4.78%) *그 외 :20.87%	6,658.06 *KOICA 5,186.92 (77.90%) *외교부 215.01 (3.23%) *그 외 18.87%	6,367.17 *KOICA 4,483.03 (70.40%) *외교부 243.89 (3.83%) *그 외 25.77%	8,047.54 *KOICA 5,005.05 (62.19%) *외교부 905.29 (11.24%) *그 외 26.57%	8,855.35 *KOICA 5,225.84 (59.01%) *외교부 1,456.37 (16.44%) *그 외 24.55%	9,305.33 *KOICA 5,803.97 (62.37%) *외교부 1,194.54 (12.84%) *그 외 24.79%

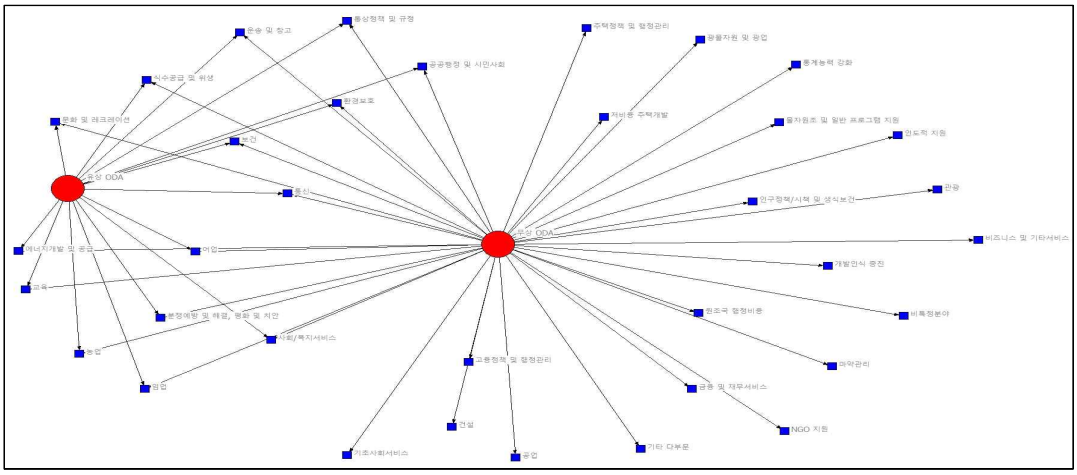
2) 공적개발원조(ODA) 정책사업 영역의 중복

〈표 3〉에 따르면 2006년 기준 무상 ODA 정책의 정책영역은 교육, 농업, 임업 등 31개이며, 2014년에의 정책영역은 교육, 농업, 임업 등 37개에 달한다. 반면 유상 ODA 정책의 경우 〈표 3〉을 통해 2006년에는 정책영역이 교육, 농업 등 14개, 2014년에는 교육, 농업 등 17개인 것을 확인할 수 있다.

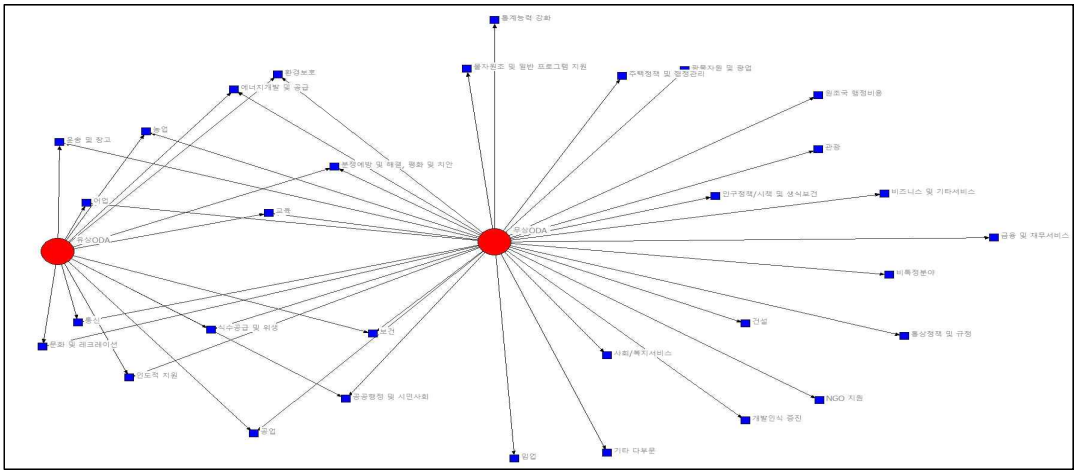
〈그림 2〉와 〈그림3〉은 2006년과 2014년의 유·무상 ODA 정책시행기관과 정책영역의 정책네트워크를 도식화한 것이다. 〈그림 2〉에 따르면 2006년에는 교육, 보건, 공공행정 및 시민사회 등 총 14개 정책영역에 대해 유상 ODA 정책사업과 무상 ODA 정책 사업이 시행되었다. 또한 〈그림 3〉에 따르면 보건, 환경보호 등 총 17개 정책영역에 대해 유상 ODA 정책 사업과 무상 ODA 정책 사업이 시행되었다. 다시 말해 유상 ODA 정책이 시행되는 모든 정책영역과 관련하여 무상 ODA 정책이

시행되었다고 볼 수 있다. 이는 곧 원조에 대한 지원자금의 상환여부만이 다를 뿐 동일한 정책영역에 대한 ODA 사업이 진행되고 있다는 것을 의미한다.

〈그림 2〉 2006년 유·무상 양자 ODA 정책의 정책네트워크



〈그림 3〉 2014년 유·무상 양자 ODA 정책의 정책네트워크



유·무상 양자 ODA 정책 간 정책사업 영역의 중복뿐 아니라 무상 ODA 정책 내 정책사업 영역의 중복도 한계로 지적될 수 있다. 〈표 6〉은 무상 ODA 정책의 정책영역별 내향 연결정도를 시기별로 나타낸 것으로 앞서 제시되었던 무상 ODA의 정책영역 중 연결정도가 가장 높은 상위 7개의 정책영역을 정리해놓은 것이다. 〈표 6〉을 보면 7개의 정책영역별 연결정도가 2006년에서 2014년으로 올수록 증가하는 것을 알 수 있다. 이는 더 많은 ODA 정책 시행기관이 동일한 정책영역에 대해 사업을 진행하고 있다는 것을 의미한다. 예를 들어 2006년에 교육 영역에 13개의 기관이 ODA 사업

을 진행했다면, 2014년에는 공공행정 및 시민사회 영역에 대해 19개의 기관이 ODA 사업을 진행하고 있다. 국제개발협력기본법 마련에도 불구하고, ODA 정책사업 영역의 중복 현상이 더욱 심화된 것이다.

〈표 6〉 무상 ODA 정책의 정책영역별 내향 연결정도

2006년		2009년		2010년		2014년	
정책영역	연결망 수 (내향연결정도)	정책영역	연결망 수 (내향연결정도)	정책영역	연결망 수 (내향연결정도)	정책영역	연결망 수 (내향연결정도)
교육	13개 (0.361)	공공행정 시민사회	17개 (0.472)	공공행정 시민사회	20개 (0.5)	공공행정 시민사회	19개 (0.388)
공공행정 시민사회	12개 (0.333)	기타 부문	13개 (0.361)	교육	11개 (0.275)	교육	17개 (0.347)
농업	5개 (0.139)	교육	7개 (0.194)	기타 부문	10개 (0.25)	기타 부문	12개 (0.245)
인도적 지원	5개 (0.139)	농업	7개 (0.194)	보건	9개 (0.225)	보건	11개 (0.224)
NGO지원	4개 (0.111)	보건	7개 (0.194)	원조국 행정비용	8개 (0.2)	비특정 영역	10개 (0.204)
보건	4개 (0.111)	원조국 행정비용	6개 (0.167)	통신	7개 (0.175)	원조국 행정비용	9개 (0.184)
통신	4개 (0.111)	통신	6개 (0.167)	농업	6개 (0.15)	농업	8개 (0.163)

Ⅳ. 결론

본 연구는 우리나라 유·무상 공적개발원조(ODA)의 정책영역별 정책행위자 간 연계를 파악하기 위해 사회연결망 분석기법을 활용해 ODA 추진체계의 분절화 정도와 정부조직 간 공적개발원조(ODA) 정책사업의 중복 여부를 실증적으로 분석함으로써 유·무상 공적개발원조(ODA)의 분절화 정도와 형태를 분석하였다. 그 결과 우리나라 유·무상 공적개발원조(ODA)의 분절화 정도는 물론, 정책네트워크의 규모와 밀도를 시기별로 분석해 제시함으로써 ODA의 규모에 따른 원조의 분절화 정도 등을 시기별로 비교·평가했다

또한 선행 연구에서 우리나라 ODA정책의 가장 큰 문제로 밝혀진 원조의 분절화가 시간이 진행됨에 따라 점차 확대된 것을 소시오그램을 통해 실증적으로 파악하였다. 우리나라 유상 ODA 정책의 경우, 정책네트워크의 규모가 시기별로 큰 차이가 없었으며, 밀도 역시 소폭 증가하였다. 이는 유상 ODA 정책의 유일한 시행기관인 한국수출입은행이 매년 유사한 수의 정책영역에 대해 사업을 실시하고 있다는 것을 나타낸다. 반면 무상 ODA 정책의 경우, 정책네트워크의 규모 및 밀도가 2006년부터 점증적으로 커지고 있는 것으로 분석되었다. 이는 더 많은 무상 ODA 정책 시행기관이 더 많은 정책영역에 대해 사업을 실시하였다는 것을 의미한다. 뿐만 아니라 우리나라 ODA 정

책의 시기별 총 지출액을 조사한 결과, 무상 ODA 정책의 경우 정책 시행기관의 수뿐 아니라 해당 기관들의 무상 ODA 관련 지출예산이 크게 증가한 것을 알 수 있었다. 이는 그만큼 유사한 정책영역에 대해 ODA 사업을 진행할 가능성이 커졌다고 볼 수 있다. 또한 2014년에는 총 14개 정책영역에 대해 유상 ODA 정책 사업과 무상 ODA 정책 사업이 시행되었는데, 2014년에는 총 17개 정책영역에 대해 유상 ODA 정책사업과 무상 ODA 정책 사업이 시행되었다. 이를 통해 더 많은 정책영역에 대해 유사한 유·무상 ODA 정책 사업이 시행되고 있다는 것을 파악할 수 있다. 이러한 분석결과는 ODA 정책사업에 대한 정책영역의 중복 현상이 더욱 심화되고 있기 때문에 나타난 것으로 판단된다.

본 연구결과는 공적개발원조의 분절화 극복과 우리나라 공적개발원조(ODA)에 대한 총괄 및 조정을 위해 2006년에 국제개발협력위원회가 발족되고, 2010년에 국제개발협력기본법이 제정 시행되었음에도 불구하고, 오히려 공적개발원조의 규모 증대에 따라 원조의 분절화 정도는 심해졌다는 것을 극명하게 보여준다. 이는 ODA 분절화 극복이 우리나라 개발원조의 효과를 증대하기 위해서 반드시 개선되어야 할 시급한 현안이라는 점을 제시해주는 것이라 판단된다. 최근 정부의 공공재정 확대와 더불어 국민의 세금에 대한 효과적 집행이 정부의 화두로 대두되고 있음을 고려하면, 공적개발원조의 재원인 국민의 세금이 효율적으로 집행되도록 조치할 필요성은 더욱 크다고 할 수 있다. 즉, 유사한 공적개발(ODA)사업이 시기별·시행기관별로 중복 집행되거나 파편적으로 수행되는 것을 지양할 수 있는 특단의 개선방안이 요구된다. 또한 우리나라의 대외정책 및 공적개발원조정책의 전략적 방향성에 부합될 수 있도록 유상 및 무상 ODA를 각 주관 부처에서 수립하도록 하는 ODA 정책계획이 반드시 마련되어야 할 것이다. 이를 위해서는 국가 전체적인 ODA의 전략적 방향이 정합성을 갖출 수 있도록 적극적인 사전 조율을 통한 중복사업의 방지와 효과적인 기관협력의 확보노력이 무엇보다 필요하다. 금번 연구는 양자 ODA를 중심으로 분석한 바, 향후 공적개발원조 다자 기구의 정책영역별 정책행위자 간 연계현황에 대해 사회연결망 분석기법을 활용해 ODA 추진체계의 분절화 정도와 다자기구간 ODA 정책사업의 중복 여부를 실증적으로 분석할 필요가 있다. 다자기구에 대한 지원은 대개 외교부의 분담금 형태로 집행되고 있으나, 일부 여타 부처와 국내 관계기관이 다양한 국제기구에 대해 소규모나마 지원을 하고 있기 때문이다. 아울러 분절화를 극복하기 위한 유·무상 공적개발원조 주관기관과 시행기관 간 역할설정, 공적개발원조 계획의 수립, 사업 추진과 관련된 조사, 분석 및 평가 활동 등 구체적 개선방안에 대해서도 시급히 연구할 필요가 있다.

참고문헌

강경재. (2013).「국가협력전략과 결과평가 틀 개선 방안」. (연구자료 ODA연구 2013-04-065). 경기: 한국국제협력단.

강은숙. (2002). 정책변동의 정책네트워크 이론적 분석.「한국사회와 행정연구」, 13(1): 103-125.

관계부처 합동. (2010). 국제개발협력 선진화 방안 요약본(제7차 국제개발협력위원회 의결안건: 제7-1호).

관계부처 합동. (2015). 제2차 국제개발협력 기본계획(요약본): 제22차 국제개발협력위원회 의결안건(제22-1호). http://odakorea.go.kr/ODAPage_2012/T02/L01_S04_02.jsp

고길곤. (2007). 정책네트워크 연구의 유용성과 사회연결망 이론 활용 방법의 고찰. 「행정논총」, 45(1): 137-164.

고길곤·김지윤. (2013). 행정학과 타학문분야의 네트워크 이론 연구 및 활용 경향에 대한 연구. 「정부학연구」, 19(3): 37-72.

고재우·최창묵·김성호·정완희. (2015). 사회 네트워크 분석 방법을 활용한 국내 여객항로 분석 연구. 「한국항해항만학회지」, 39(3): 217-222.

권율. (2006). 「우리나라 대외원조정책의 선진화 방안」. 서울: 대외경제정책연구원.

김경주 (2003). 김대중 정부의 모성보호정책네트워크 분석. 「한국행정학보」, 37(3): 23-44.

김만배·김성재. (2004). 무인과속단속시스템의 확산에 관한 정책네트워크 분석. 「한국정책학회보」, 13(3): 118-145.

김상배. (2013). 「네트워크 이론으로 보는 한반도 통일론: 북한 문제를 보는 새로운 접근법의 모색」. 늘품플러스.

김순양. (2003). 정책 네트워크 모형의 이론적 쟁점 분석. 「정부학연구」, 9(1): 178-219.

_____. (2010). 정책과정분석에서의 정책네트워크 모형: 이론적·실천적 적실성의 검토 및 제언. 「한국정책학회보」, 19(4): 177-210.

김영종. (2005). 방폐장입지선정과정의 정책네트워크 분석: 경주지역 유치활동을 중심으로. 「한국정책과학학회보」. 9(4): 287-316.

김옥일. (2008). 정책네트워크 변화와 정책변동에 관한 연구: 교육행정정보시스템 (NEIS) 사업을 중심으로. 「한국정책학회보」, 17(2): 207-363.

_____. (2008). 교육행정정보화 정책네트워크 구조 변화에 관한 연구: 사회연결망 분석의 적용. 「행정논총」, 46(2): 255-279.

김은미·김지현. (2009). 「한국 원조체계의 분절(fragmentation)이 원조 효과성에 미치는 영향 및 개선방안」. (연구자료 정책연구 2009-09-098). 경기: 한국국제협력단.

김은미. 김지현. 김진경. 이재은. 강지현. 신은경.. (2012). 「우리나라의 공적개발원조(ODA) 추진방향 연구」. (연구자료 ODA연구 2012-18-223). 경기: 한국국제협력단.

김지현·김진경·이재은·김연주·임세은. (2013). 「ODA백서 수립 및 시행체계 사례연구」. (연구자료 ODA연구 2013-14-212). 경기: 한국국제협력단.

김지희·안문석. (2003). 초고속정보통신망 정책의 성공요인에 관한 연구: 인과지도 및 정책네트워크 분석을 중심으로. 「한국정책학회보」, 12(4): 101-124.

김태영. (2008). 정책네트워크 개념을 활용한 종합부동산세 입법과정 분석. 「한국정책학회보 」, 17(1): 27-55.

김행열·모지환·오세영. (2010). 노인장기요양보험의 정책결정과정 분석: 정책네트워크 이론을 중심으로. 「사회연구」, 19: 69-104.

대외경제협력기금 홈페이지. www.edcfkorea.go.kr

문경연·강장석.. (2016).「유엔 SDGs 이행을 위한 국회-행정부 협력체계 구축」(NARS 정책연구용역보고서). 서울: 국회입법조사처

민병원. (2008).「대외무상원조 추진체계 효율화 방안」. (행정안전부 행정진단센터 외교 안전분야 제도 진단 포럼 연구결과). 서울: 행정안전부.

민지홍·김철우·이영환. (2012).「주요 수원국의 ODA사업 관리체계 비교분석」. (KIPA 연구보고서 2012-45). 서울: 한국행정연구원.

박광동·최환용·정명운·김정현·최지연·이태주·홍문숙·최호림·이경철·신선연. (2014).「지자체 ODA 추진체계 개선방안에 관한 연구」. 서울: 경제인문사회연구회

박득희·이대은·가정혜·이계희. (2015). 사회네트워크 분석을 이용한 방한 외래 관광객의 관광목적지 선택 연구.「관광연구저널」, 29(9): 5-19.

박명지. (2011).「한국 무상 ODA의 파트너십 제고 방안 연구: 정부·공공기관의 협력 체계 구축을 중심으로」. (연구자료 ODA연구 2011-01-093). 경기: 한국국제협력단.

박복영·김형종·박진수·엄주석. (2014).「2014년 ODA에 대한 국민인식조사」. 경희대학교 산학협력단. 세종: 국무조정실.

박상철. (2013).「ODA 공공행정 역량강화 방안: ODA 수원국의 인적자원개발 방안」. (KIPA 연구보고서 2013-42). 서울: 한국행정연구원.

박소연·박인권 (2014). ODA를 통한 개발도상국 도시개발의 정책네트워크 분석: 베트남 다낭시의 녹색성장 도시발전전략 수립 사례.「국토계획」, 49(4): 55-79.

박용성. (2004). 정책네트워크의 동태적 유형분석에 관한 연구: 한강 및 낙동강 유역정책 수립 및 입법화과정을 중심으로.「한국사회와 행정연구」, 15(3): 99-128.

박정호. (2014).「ODA 초청연수사업 효과성 및 효율성 증진을 위한 기관 간 협업 활성화」. 서울: 한국행정연구원

박정호·이환성·권향원·임재진. (2016).「무상원조사업 원조효과성 제고를 위한 국가별 심사 강화 방안」. (KIPA 연구보고서 2016-33). 서울: 한국행정연구원.

박치성. (2006). 사회서비스 비영리조직들의 협력 패턴에 대한 탐색적 연구.「한국행정학보 」, 40(4): 353-376.

_____. (2010). 한국의 행정학/정책학 연구에 있어서 사회네트워크 방법론의 자리 찾기.「한국정책학회보」, 19(4): 115-154.

배웅환. (2001). 정책네트워크모형의 행정학연구에 적용탐색.「한국행정연구」, 10(3): 258-298.

송명환·문상호. (2012). 정책네트워크 이론을 활용한 입법과정 분석: 의료사고 피해구제 및 의료분쟁조정 등에 관한 법률을 중심으로.「한국정책학회 동계학술발표논문집」 585-618.

송희준·송미원. (2002). 이동통신 정책네트워크와 사업자선정의 상호관계에 관한 연구.「한국정책학회보」, 11(4): 359-385.

신영균. (2006). 의약분업 정책결정과정의 정책네트워크 특성에 관한 연구.「대한정치학회보」, 13(3): 185-205.

심원섭·이연택. (2008). 사회 연결망 분석을 이용한 한국관광산업 이익집단의 정책네트워크 연구.

「관광학연구」, 32(3): 13-35.
양현모·강동완. (2009). 대북정책 결정과정의 정책네트워크 분석-개성공단사업 사례를 중심으로. 「통일문제연구」, 21(1): 415-458.
윤기찬. (2016).「보건의료 입법과정에서의 정책네트워크 구조분석」. 고려대학교 박사학위논문.
이만형·백운성·홍성호·김경미. (2010). 사회 네트워크 분석 기법에 근거한 충남 자동차 부품산업의 지식 네트워킹 분석.「국토계획」, 45(4): 183-196.
이미라·홍성호·박주혜·이만형. (2009). SNA와 SD방법론을 활용한 충북 지역혁신사업의 네트워크 연결구조와 함의.「한국시스템다이내믹스연구」, 10(2): 103-120.
이수상. (2013).「네크워크 분석 방법론」. 논형.
이승주. (2012).「21세기 개발협력 아키텍처의 변화와 한국」. (EAI 국가안보패널 보고서: 2010SUSEO 한국외교 10대 과제). 서울: 동아시아연구원
이승호·신철균. (2015). 선행교육금지법 정책결정과정에서의 정책네트워크 분석.「교육행정학연구」, 33: 55-83.
이연경. (2015). 정책유형별 정책네트워크 분석: 전통시장 시설현대화 사업과 대형마트 의무 휴업제 비교를 중심으로.「한국정책학회보」, 24(2): 493-525.
이원희. (2011).「ODA 사업의 분절성 극복을 위한 거버넌스 재구축 방안」. 한경대학교 산학협력단. 서울: 국회예산정책처
이채영. (2015).「밀양 송전선로 사업에서의 이해관계자간 갈등 및 협력관계 분석: 정책옹호연합모형과 사회연결망분석을 중심으로」. 경기대학교 석사학위논문.
전용일·김통원·임병인·문선웅. (2011).「국내 주요기관 공적개발원조(ODA)체제 평가연구」. 성균관대학교 산학협력단. 서울: 국무총리실.
정육상·박주상. (2015).「사회연결망분석을 활용한 경찰의 범죄피해자 보호 협력네트워크 강화방안」. (정책연구보고서 2015-00). 경기: 치안정책연구소.
정재헌·홍장표. (2015). 대기업과 중소기업간 거래네트워크 구조와 특성.「중소기업연구」, 37(4): 77-103.
조택·이근주·박용성·김택균.. (2012).「ODA 거버넌스 중장기 발전방안 연구: 관리·감독·지원 시스템 구축을 중심으로」. 서울: 한국행정학회.
주동주. (2009).「유·무상 원조 이원화 운영의 문제점 및 개선방안」. OECD/DAC(개발원조위원회) 가입과 우리 대외원조의 개선방안 세미나. 송영선 위원실. 서울: 국제개발협력학회.
진상기. (2010). 우리나라 공적개발원조(ODA)체계 분석: 선진공여국의 제도비교분석을 중심으로.「한국행정연구」, 19(2): 103-131.
참여연대. (2008).「2008 ODA 정책보고서·ODA 목적과 원조체계」. 서울: 참여연대 국제연대위원회
최영출. (2009). 지역전략산업의 네트워크 구조분석.「정책분석평가학회보」, 19(2): 277-304.
한경훈·서영수·박근병. (2015). 사회 네트워크 분석을 이용한 지하철역 네트워크 구조분석.「한국철도학회 학술발표대회논문집」: 34-40.
한국국제협력단. (2015).「KOICA 2015년 연보」. 경기: 한국국제협력단.
한국수출입은행. (2016).「EDCF 2016년 연보」. 서울: 한국수출입은행.

한국국제협력단 홈페이지. http://www.koica.go.kr
한국행정학회 홈페이지. www.kapa21.or.kr
한승헌. (2010).「새로운 ODA 질적 평가와 한국에의 시사점: 브루킹스 연구소 및 국제개발 센터의 'ODA 질적 평가 보고서' 분석」. 경기: 한국국제협력단.
황혜신·김철회·장한샘·윤태웅·김선형·최시인·남보라·한국행정연구원. (2015).「국제개발협력 관련 전문가 양성 및 활용 제고방안 」. (KIPA 연구보고서 2015-31). 서울: 한국행정연구원.
허문명. (2011). 한국형 원조 노하우를 찾아라〈2〉: 컨트롤 타워가 없다.「동아일보」, 1.15. http://news.donga.com/3/all/20110115/33958314/1
ODA KOICA 홈페이지. http://www.odakorea.go.kr/ODAPage_2012/T01/L01_S01.jsp

박용성(朴龍星): 영국 맨체스터대학에서 행정학 박사학위를 취득하고 현재 단국대학교 죽전캠퍼스 행정학과 교수로 재직 중이다. 관심분야는 정부 및 공공부문의 혁신이론, 환경정책, 정책네트워크 및 정책변동연구 등이다. 저서로는「이론으로 풀어 본 정부혁신」(2007, 공저) 등이 있고, 논문으로는 "국가보훈 정책변동에 대한 연구- 정책변동모형을 결합한 수정된 다중흐름모형적용을 중심으로(2015)", "정책담화모형(NPF: Narrative Policy Framework)을 적용한 정책변화연구 - 제2롯데월드 신축허가사례를 중심으로(2014)", "대부처 중심의 조직개편이 조직효과성에 미치는 영향분석: 정책민원만족도를 중심으로(2014), "정부혁신 내재화 확보요인에 관한 연구"(2008) 등이 있다(dragonstar@daum.net).

〈논문접수일: 2017. 9. 21 / 심사개시일: 2017. 9. 28 / 심사완료일: 2017. 10. 11〉

Abstract

A Study on the Policy Network of Official Development Assistance in Korea: Focus on the Structure and Characteristics of Grant Aid and Loan Type ODA

Park, Yong-sung

The study aims to review the structural type and characteristics of ODA policy fragmentation and the implications of ODA policies by analyzing the degree of segmentation of ODA implementation system and the degree of similar projects between departments by analyzing the network of policy actors by ODA policy area. Korea's ODA is implemented by the dual system of the EDCF(loan) and KOICA(grant) under the supervision of MOFE and MOF respectively. Based on the ODA statistical data, UCINET 6 analyzed the level of implementation of ODA implementation agencies such as local governments and similar projects. As a result, the segmentation of aid gradually expanded as time progressed. In the case of Korean ODA policy, the size of the policy network did not differ greatly from one period to another, and the density also increased slightly. On the other hand, in the case of grant aid type ODA policy, the size and density of the policy network have increased gradually since 2006, and it is confirmed that the overlapping of policies in ODA policy projects is deepening more and more.

Key Words: Official Development Assistance(ODA), Grant, Loan, Policy network analysis, ODA policy fragmentation