

## 공적개발원조(ODA) 체계 분절화 현상의 관료정치적 해석: 한국 국제개발협력기본법 제정 과정을 중심으로\*

한정택 ■ 연세대학교\*\*

박재석 ■ 연세대학교\*\*\*

### 〈국문요약〉

이 글은 한국의 공적개발원조(ODA) 체계 법적 근거를 마련한 국제개발협력기본법 제정에도 불구하고 ODA 총괄기관 분절화 현상이 지속되는 현상에 주목하였다. 한국 ODA 분절화 관련 기존 연구는 분절화 현상을 독립변수로 설정하고 원조효과성을 종속변수로 설정하는 경향이 강하여 안타깝게도 분절화 현상의 법적 근거인 국제개발협력기본법 제정 과정에 대한 분석이 현실화되지 못한 것이 사실이다. 이 글은 국제개발협력기본법 제정 과정에 참여한 주요 행위자, 주요 쟁점 별 각 행위자의 견해, 그리고 쟁점별 부처 간 어떠한 타협이 이루어졌는지 살펴본 후, 어떠한 이유로 인하여 새로운 ODA 기본법 탄생에도 불구하고 한국의 ODA 분절화 체계가 지속되고 있는지에 관하여 경로의존성 측면에서 설명한다.

\*주제어: 공적개발원조(ODA), 국제개발협력기본법, 원조체계 분절화

## I. 서 론

한국은 2009년 11월 25일 경제협력개발기구(OECD) 개발원조위원회(Development Assistance Committee, 이하 DAC) 가입 심사 특별위원회에서 DAC의 24번째 회원국으로 결정되고 2010년 1월부터 회원국으로서 활동을 개시하였다. 이는 한

\* 본 논문은 연세대학교 정치학과 BK 21 플러스 사업단의 지원을 받아 수행된 연구임.

\*\* 주저자. 연세대학교 정치학과 BK21+ 연구원 (E-mail: jthan1011@gmail.com)

\*\*\* 교신저자. 연세대학교 대학원 정치학과 박사과정생 (E-mail: pjsm007@hanmail.net)

국이 과거 원조를 받던 수원국에서 원조를 공여하는 공여국으로 인정받은 획기적인 사건이다. 하지만 DAC 가입은 DAC와 선진공여국이 선도하는 원조 국제 규범을 따라야 하는 의무감과 책임감 역시 안겨주었다. 한국은 DAC 가입 이전 성공적인 DAC 가입을 위해 새로운 공적개발원조(Official Development Assistance, 이하 ODA) 기본법이 요구된다고 DAC로부터 지적받았다(제18대 국회 제282회 외교통상통일소위 제1차 회의록(2009년 4월 20일), 27). 이를 위해 당시 외교통상부<sup>1)</sup>가 총괄하던 무상원조의 법적 근거가 된 기존의 한국국제협력단 법과, 기획재정부가 총괄하던 유상원조의 법적 근거가 된 대외경제협력기금법의 상위법이 되는 새로운 ODA 기본법 제정이 필요하게 되었다. 여기에 더해 새로운 ODA 기본법 제정은 ODA 체계의 분절화 즉, 원조를 총괄하는 부처가 두 곳 존재하는 현상의 극복을 위해 필요한 과정이기도 하였다. 새로운 ODA 기본법 제정을 위해 「공적개발원조기본법안」, 「대외원조기본법안」, 「대외개발협력에 관한 법률안」, 「국제개발협력법안」, 「국제개발협력에 관한 기본법안」 등이 발의되었다. 국제개발협력기본법은 위 5개 ODA 관련 법안의 대안으로 제정된 법으로 한국의 새로운 ODA 기본법이라고 할 수 있다. 하지만 흥미롭게도 상기 법 제정 이후에도 한국 ODA 체계 분절화 현상은 지속되고 있고 사실상 ODA 기본법 제정 이전과 비교해도 ODA 체계의 분절화 관련 변화한 것이 전무하다고 해도 과언이 아니다. 2017년 발행된 한국 ODA 백서를 살펴보아도 여전히 무상원조는 외교통상부가 총괄하고 유상원조는 기획재정부가 총괄하는 분절화 현상이 지속되고 있기 때문이다(국제개발협력위원회 2017, 62).

본 연구의 핵심질문은 다음과 같다. 첫째, 새로운 ODA 기본법인 국제개발협력기본법 제정에 참여한 주요 행위자가 누구인가? 둘째, 상기 법안 제정 과정에서 나타난 주요 쟁점별 각 행위자의 주장은 무엇인가? 셋째, 주요 쟁점별 부처간 어떠한 타협이 이루어졌는가? 이러한 질문에 답하기 위해 본 연구는 국회 회의록을 분석하여 상기 법 제정이 이루어지기까지의 과정을 분석한다. 본 글은 먼저 한국 ODA 분절화 체계의 문제점과 ODA 체계 분절화에 대한 기존 연구 및 이론적 검토를 한다. 다음으로 국제개발협력기본법 제정에 있어 주요 쟁점별 각 행위자의 견해를 살펴보고 어떠한 타협이 이루어졌는지 살펴본다. 마지막으로 새로운 ODA 기본법 탄생에도 불구하고 기존 이원화된 ODA 체계가 유지된 현상을 경로의존성 측면에서 설명하고 결론을 내린다.

1) 외교통상부는 2013년 3월 외교부와 산업통상자원부로 개편되었는데 본 글에서 언급하는 외교통상부는 현재 외교부를 뜻함.

## II. 한국 ODA 총괄기관 분절화 현상의 문제점

DAC는 OECD 경제정책위원회 및 무역위원회와 함께 3대 위원회의 하나이자 ODA 수여국에 대한 원조 효율성 증대, 회원국 간 상호협력, 정책 교환, 그리고 정책조정 등을 주요 목적으로 하는 주요 공여국 간 회의체로서 전 세계 ODA 가이드라인을 제시하고 있다고 해도 과언이 아닌 중요한 위원회이다(국제개발협력위원회 2017, 8). DAC가 1990년대부터 강조하고 있는 것은 ODA의 효율성 증대를 위한 정책 일관성(Policy Coherence for Development)이다. 정책 일관성은 공여국의 수여국에 대한 원조정책이 외교, 환경 등과 같은 다른 분야의 정책과 연계되었을 때 효과적이라는 개념을 가지고 출발하였다. 2000년대에 들어 정책 일관성 개념은 공여국 간의 협력, 공여국과 국제기구 간의 협력 외에 공여국 내의 여러 원조 집행 기관의 정책 일관성 또한 강조하는 경향을 나타내기 시작하였다(김은미 외 2009, 32). 이러한 움직임은 2005년 파리선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness)을 통해 원조효과성을 향상하기 위한 5가지 핵심 원칙인 협력대상국의 주인 의식, 협력대상국의 개발전략과 공여국의 원조 일치, 공여국 간 원조 조화, 성과 지향적 관리, 그리고 상호 책임성 강화가 제시되었다(국제개발협력위원회 2017, 19). 이와 더불어 원조와 개발 협력에 참여하는 행위자의 증가로 인한 분절적 원조체계로 인해 발생하는 부정적 영향에 대한 인식이 DAC 내에서 높아짐에 따라 원조 집행기관 간 조율 역시 중요시되는 추세이다(국제개발협력위원회 2017, 8). 원조의 분절은 소규모 원조 프로그램이 여러 수원국을 대상으로 집행되는 것인데 공여국 내 다양한 정부 부처와 원조 기관들이 개별적으로 원조 프로그램을 집행하는 것 역시 원조체계가 분절화되어 있다고 할 수 있다(김은미 외 2009, 17-18). ODA는 공여국의 외교부가 총괄하는 경우가 대부분이나 ODA만을 총괄하는 독립기구가 외교부 산하에 설치되어 운영되는 경우 역시 존재한다(김은미 외 2009, 37-48). 설사 ODA를 담당하는 행위자가 분절되어 있더라도 ODA 총괄기관은 외교부 또는 ODA를 담당하는 외교부 산하 독립기구 한 행위자로 지정됨으로써 분절화로 인해 발생할 수 있는 원조효과성 저해를 방지하고 있다.

DAC는 대략 5년에 한 번 DAC 회원국에 동료검토를 시행하는데 당사국을 제외한 DAC에 속한 두 국가에 의해 평가가 이루어진다. 이 동료검토 보고서는 검사를 수검 받은 DAC 회원국의 효과적인 원조 집행을 위한 정책적 권고 및 개선 사항을 언급한다. 동료검토에서 언급하는 내용은 구속력이나 강제성이 없

지만 선진 원조 규범을 확립하는 역할을 하고 있다는 측면에서 동료검토 대상국은 동료검토의 권고 사항을 ODA 정책 개선을 위해 활용하고 있다. 이 자료에 따르면 DAC 회원국은 이미 ODA 총괄기관이 한 곳으로 지정되어 있거나 그렇지 않은 회원국은 새로운 법을 마련하거나 기존 법을 수정하여 ODA 총괄기관을 한 곳으로 통합하는 것이 추세인 것을 확인할 수 있다. 최근 사례를 살펴보면 폴란드의 경우 2005년 외교부 산하에 개발 협력과(Department of Development Cooperation)가 설치되고 원조를 총괄하게 되었지만 재무부(Ministry of Finance)와 과학고등교육부(Ministry of Science and Higher Education) 역시 상대적으로 많은 양자 간 원조를 담당하고 있었다. 폴란드는 DAC 가입 전인 2011년 개발협력법(Act for Development Cooperation)을 제정하면서 여전히 재무부, 과학고등교육부가 양자 간 원조를 담당하는 체계를 유지하고 있지만 외교부가 단독 원조 총괄기관이라는 것을 명확하게 명시하였다(OECD 2017a). 2013년에 DAC에 가입한 아이슬란드 역시 기존 존재하던 아이슬란드 개발 협력에 관한 법률 No. 121/2008(Act No. 121/2008 on Iceland's Development Cooperation)을 수정하면서 양자 간 원조를 담당하는 아이슬란드 국제개발청(Icelandic International Development Agency, ICEIDA)을 외교부와 병합하는 조직 개편을 단행하였고 2016년 이를 실행하면서 외교부를 단독총괄기관으로 지정하였다(OECD 2017b). 1961년 DAC에 가입한 호주는 2013년 호주 국제개발청(Australian Agency for International Development, AusAID)을 외교통상부(Department of Foreign Affairs and Trade)에 이전시키는 조직 개편을 단행하였다. 이는 2013년 9월 집권 직후 토니 애벗(Tony Abbott) 총리에 의해 “호주의 원조와 외교정책 어젠다의 긴밀한 연계를 위해 단행된 것”이었다(Parliament of Australia). 통합은 2개월 후인 2013년 11월 법적으로 AusAID의 원조 권한을 폐지함으로써 이루어졌고 외교통상부가 원조 총괄기관이 되었다(OECD 2018). 마지막으로 일본 역시 호주와 비슷한 상황을 연출하였다. 일본은 외무성(Ministry of Foreign Affairs)에서 무상원조 및 기술협력 담당을, 일본국제협력기구(Japan International Cooperation Agency, JICA)가 집행업무를, 그리고 재무성(Ministry of Finance)의 관리하에 일본국제협력은행(Japan Bank for International Cooperation, JBIC)이 유상원조를 담당하는 원조체계를 보유하고 있었다. 이러한 원조체계는 2008년 JICA와 JBIC가 통합을 이루어 신JICA가 탄생함으로써 무상원조의 60% 이상, 유상원조, 그리고 기술협력의 집행업무를 맡게 되었다(한승헌 외 2010, 210). 여기에서 중요한 것은 일본 원조체계가 통합을 이루고 신JICA 만이 중요한 원조체계 행위자로 보이지만 2008년 원조체계 통합

이후 외무성의 역할 역시 여전히 중요하다는 것이다. 외무성은 원조정책의 기획을 총괄하는 중요한 행위자로 남아 있으며 신JICA는 이를 실행하는 집행기관의 성격을 띠면서 분업이 잘 이루어지는 체계를 갖추게 되었다(OECD 2014). OECD DAC 회원국 중 ODA 관련 조직들의 분절화 상태가 어떻게 통합으로 이어졌는지 주요 예시를 정리하면 아래와 같다.

〈표 1〉 OECD DAC 회원국 ODA 관련 분절화 극복 예시

	OECD DAC 가입시기	기존 ODA 주요 총괄기관	분절화 극복 시기	분절화 극복 후 ODA 총괄기관
폴란드	2013	외교부, 재무부, 과학고등교육부	2011	외교부
아이슬란드	2013	외교부, 국제개발청	2016	외교부
호주	1971	외교부, 국제개발청	2013	외교부
일본	1964	외무성, 국제협력기구, 국제협력은행	2008	외무성

\* 출처: OECD DAC Peer Review를 바탕으로 저자가 재구성.

앞서 언급했듯이 한국 원조체계의 문제점은 ODA를 총괄하는 부처가 두 곳으로 분절화되어 있는 것이다. 모든 DAC 회원국의 원조담당 행위자는 분절화 되어있지만, 원조를 총괄하는 부처가 두 곳으로 분절된 것은 극히 드문 사례이다. 여기에 더해 이러한 문제점의 해결을 위해 마련된 새로운 ODA 기본법 제정에도 불구하고 근본적인 개선이 이루어지지 않았다. 한국은 DAC에 가입하기 전인 2008년 DAC 특별검토(DAC special review)를 검사받았고 DAC 가입 이후 2012년과 2017년에 정식 동료검토를 검사받았다. 세 번의 검사 모두에서 위에서 언급한 한국 ODA 체계의 문제점인 원조를 총괄하는 기관의 분절화 현상에 대한 지적을 받았다. DAC는 한국이 ODA 체계 분절화 현상을 극복할 것을 권고하였다(한승헌 2010, 20). 하지만, 2017년 한국 ODA 백서를 살펴보면 2017년까지도 한국 원조체계는 여전히 분절화되어 있는 것을 확인할 수 있다(국제개발협력위원회 2017, 62). DAC의 특별검토를 검사받은 지 10년이 지났음에도 불구하고 한국의 원조체계는 여전히 과거에 머물러 있다고 해도 과언이 아니다.

또한, 이는 DAC가 선도하는 원조 규범과는 상충, 역행되는 행동이라고 할 수 있다. 이러한 한국 원조체계를 변화할 수 있었던 기회가 2009년 12월 제정된 새로운 ODA 기본법인 국제개발협력기본법이 등장하는 시기였다. 기존에 분절화되어 있던 원조체계를 수정하는 법적 근거를 마련할 기회였기 때문이다. 하지만 안타깝게도 무상원조는 외교통상부가, 그리고 유상원조는 기획재정부가 총괄하는 분절화 현상을 극복하는 원조체계의 일원화조항을 삽입하지 못했다. 오히려 기존 외교통상부가 무상원조를 총괄하는 법적 근거가 된 한국국제협력단법과 기획재정부가 유상원조를 총괄하는 법적 근거가 된 대외경제협력기금법을 융합한 것에 불과한 법안이 등장하는 아이러니한 상황이 연출되었다.

### III. 선행연구 및 이론적 검토

#### 1. 선행연구 검토

원조의 분절화란 소규모 원조 프로그램이 여러 수원국을 대상으로 집행되는 상황, 그리고 공여국 내 다양한 정부 부처와 원조 기관들이 개별적으로 원조 프로그램을 집행하는 것을 의미한다(김은미 외 2009, 17-18). 본 글에서 언급하는 원조체계의 분절화란 공여국 내 원조를 총괄하는 기관이 각각 개별적으로 원조 프로그램을 시행하고 있는 현상을 말한다. 즉, 무상원조는 외교통상부가, 그리고 유상원조는 기획재정부가 총괄하는 현상을 원조체계의 분절화라 정의한다. 한국 ODA 체계 분절화 현상에 관한 기존 연구는 대체로 원조체계 분절화 현상이 원조효과성에 미치는 영향 분석과 이에 대해 개선 방향을 제시하는 경향이 강하다(권윤 외 2006; 김은미 외 2009; 나현 외 2016; 박용성 2017; 박정호 외 2016). 이 밖에 DAC 회원국의 ODA 체계 비교분석을 통한 한국 ODA 체계의 개선 방향 연구 역시 한국 ODA 체계 분절화 현상에 관한 기존 연구 경향이라고 할 수 있다(김은미 외 2009; 김은미 외 2012; 박명지 2011; 정상희 2011; 진상기 2012). 결과적으로 우리나라 ODA 체계 분절화 현상에 관한 연구는 분절화 현상을 독립 변수로 설정하고 원조효과성을 종속변수로 설정하는 연구가 많은 것을 확인할 수 있다. 결과적으로 원조체계 분절화의 법적 근거인 국제개발협력기본법 제정 과정은 상대적으로 주목을 받지 못했다.

ODA 체계통합 전 한국과 유사한 그것을 가지고 있던 일본의 사례를 연구한

한승헌 외(2015)의 연구는 신JICA가 탄생하게 된 원동력을 옹호연합모형을 사용하여 분석하였다. 이 연구는 JICA와 JBIC가 통합하는 과정에서 찬성파와 반대파 옹호연합이 어떻게 형성되었으며 시간이 지남에 따라 어떠한 변화를 가져왔는지 분석하였다. 결과적으로 신JICA가 탄생할 수 있었던 주된 이유는 통합 찬성파의 반대파에 대한 지속적인 로비로 인한 옹호연합의 증가, 그리고 반대파의 수장 격인 재무부의 타협 덕분이라고 할 수 있다. 기존 일본 정치권 및 자민당은 JBIC의 해체를 원하였고 재무부 및 일본 경제단체연합회(경단련)는 이에 반대하는 입장이었다(한승헌 외 2015, 218).<sup>2)</sup> 하지만 로비를 통해 재무부 및 경제단체연합회 내 통합을 찬성하는 지지세력을 만든 것, 그리고 JBIC의 유사원조 업무를 신JICA에 넘기는 대신 JBIC의 존속을 꾀한 재무부의 타협을 바탕으로 원조체계의 통합이 이루어졌다(한승헌 외 2015, 220). 이 연구는 일본 ODA 체계 연구에 있어서 주목을 덜 받은 ODA 체계통합을 달성하는 데 작동했던 주요 요인, 그리고 그것의 과정을 분석하였다는 측면에서 학문적 기여가 있다. 또한, 일본 ODA 체계 통합과정에서 재무부의 JBIC 존립을 위한 타협이 중요한 역할을 했다는 것을 밝힘으로써 ODA 체계 통합과정에서 관료정치적 요소 역시 중요하다는 것을 간접적으로 알려주는 연구이기도 하다.

한국의 경우는 어떠한가? 황 외의 연구(Whang et al. 2017)는 한국 ODA 분절화 현상을 주인-대리인(principal-agent) 분석틀을 이용해 분석하였다. 이 연구는 다자 간 원조에서 흔히 사용되는, 공여국을 단일 행위자로 취급하는 가정이 공여국 정부 내 다수의 원조 주체가 있다는 사실을 간과하고 있다고 주장한다. 이에 따라 양자 간 원조의 할당 임무를 맡은 행정부와 입법부라는 주인, 그리고 주인을 대신해 임무를 수행하는 관료라는 대리인을 분리하는 이론적 접근을 시도한다. 주인(행정부, 입법부)이 양자 간 원조를 담당할 대리인을 임명 또는 설립하고 대리인(관료)은 주인의 감독하에서 다양한 프로그램 시행이 가능할 것이다. 여기에서 중요한 개념이 불확실성이다. 주인의 관점에서 대리인이 주인이 할당한 임무를 잘 수행하고 있는지 명확한 정보를 얻기가 쉽지 않기 때문이다. 만약 주인이 대리인에게 상당한 양의 재량권을 주면 주인의 의도와는 다른 정책을 펼칠 가능성이 존재하기 때문에 그만큼 감시 활동이 필요하고 이는 주인의 재정적 비용을 유발할 수 있다. 주인은 이러한 상황을 발생시키지 않기 위해 모니터링 시스템을 강화하거나 다른 방법을 통해 대리인의 정책이 자신이 추구하는 정책과

2) 전통적으로 JBIC 이사장은 재무부 차관이 낙하산으로 취임해오고 있으므로 JBIC 해체를 반대했다는 의견이 존재한다. 자세한 것은 (한승헌 외 2010)참조

일관성을 가지게 할 필요성이 대두된다. 주인이 대리인을 하나가 아닌 여러 개를 임명하거나 설립하는 방법, 즉 분절화 시키는 방법 역시 주인이 대리인을 감시하는 방법이 될 수 있다. 이러한 방법은 대리인 간 경쟁을 유발하여 대리인이 선호하는 정책이 무엇인지에 대한 정보가 유출될 가능성이 있고 주인은 이를 참고할 수 있다. 반대로 주인이 다수의 대리인을 임명 또는 설립하였을 시 각각의 대리인이 할 수 있는 행동은 경쟁하는 기관의 성공적인 정책을 모방하여 주인으로부터 추가적인 지원을 받는 것, 또는 자신의 생존을 위해 자신에게 기존 할당된 일을 충실히 수행하면서 다른 기관과의 통합을 피하는 것이라고 할 수 있다. 황 외의 연구(Whang et al. 2017)는 양적 방법론을 통해 한국 ODA를 총괄하고 있는 외교통상부와 기획재정부가 자신이 부여받은 임무를 성실히 수행하고 있는 동시에 상대방의 성공적인 정책과 비슷한 정책 역시 펼치고 있는 것을 밝혀냈다. 위의 연구는 원조체계 분절화 현상을 주인-대리인 모델을 이용하여 해석을 시도한다는 점, 원조를 담당하고 있는 국내 기관의 관료정치적 요소를 고려할 필요가 있다는 것, 그리고 정부를 단일 행위자로 취급하지 않고 ‘검은 상자’ 취급을 받아온 정부 내 존재하는 여러 행위자를 살펴본 연구라는 측면에서 ODA 분절화 현상을 다루는 기존 연구와는 다른 학문적 기여가 있다고 할 수 있다 (Whang et al. 2017, 15-16).

## 2. 이론적 검토

국제개발협력기본법은 기존에 국회에서 발의된 5개 법안의 대안으로 제정되었다. 송민순 의원 등 37명이 발의한 「공적개발원조기본법안」은 ODA 총괄기관을 외교통상부가, 그리고 집행기관은 외교통상부 산하 한국국제협력단으로 일원화할 것을 주장하였다. 진영 의원 등 28인이 발의한 「대외원조기본법안」은 ODA 총괄기관의 이원화 유지를 주장, 배영식 의원 등 18인이 발의한 「대외개발협력에 관한 법률안」 역시 ODA 총괄기관의 이원화 유지를 주장, 김부겸 의원 등 20인이 발의한 「국제개발협력법안」은 ODA 체계를 삼원화하여 무상원조는 외교통상부가, 유상원조는 기획재정부가, 지자체 원조는 행정안전부가 총괄할 것을 주장, 그리고 이미경 의원 등 23인이 발의한 「국제개발협력에 관한 기본법안」, 역시 ODA 체계의 삼원화(외교통상부, 기획재정부, 행정안전부)를 주장하였다.

〈표 2〉 18대 국회 ODA 관련 법안 발의안

	송민순 안	진영 안	배영식 안	김부겸 안	이미경 안
법안명	공적개발 원조기본법안	대외원조 기본법안	대외 개발 협력에 관한 법률안	국제개발 협력법안	국제개발협력에 관한 기본법안
ODA 구분	무상/유상 통합 정책	무상/유상 각자 정의	무상/유상 각자 정의	무상/유상 각자 정의	무상/유상 각자 정의
체계	일원화	이원화	이원화	삼원화	삼원화
총괄기구	외통부	무상: 외통부 유상: 기재부	무상: 외통부 유상: 기재부	무상: 외통부 유상: 기재부 지자체 원조: 행안부	무상: 외통부 유상: 기재부 지자체 원조: 행안부

\* 출처: 김은미 외 2009, 25에서 재구성.

〈표 2〉와 같이 원조체계 선진화를 위해 ODA를 총괄할 주무 부처를 무엇으로 할 것인지, 원조체계는 어떻게 할 것인지 등에 대한 다양한 의견이 제시되었다. 결과적으로 2009년 4월부터 12월까지 여러 차례 회의를 거쳐 5개 법안의 대안으로 제정된 것이 국제개발협력기본법이다. 여기서 중요한 점은 입법부(주인)가 원조체계의 변화를 시도함으로써 원조를 총괄하는 기관(대리인)의 주체를 변경 또는 통합하고자 하였으나 이에 실패하였고 결국 현상 유지에 머물렀다는 것이다. 이러한 현상은 주인-대리인 모델로는 설명이 어렵다.

본 글은 관료정치모델을 적용하여 국제개발협력기본법 제정과정을 살펴보고자 한다. 앨리슨 외의 연구(2005)는 1962년 소련이 쿠바에 미사일 배치를 시도한 이유, 미국이 해상봉쇄를 선택한 이유, 그리고 소련이 미사일을 철수한 이유를 답하기 위해 세 가지 모델을 이용하였다. 첫 번째 모델인 합리적 행위자 모델의 경우 소련이 쿠바에 미사일 배치를 시도한 이유, 그리고 미국이 해상봉쇄로 응수한 행위에 대해 국가를 단일 행위자로 설정하여 분석을 시도하였다. 두 번째 모델인 조직행태모델의 경우 두 국가의 위와 같은 행위에 대해 국가를 단일 행위자로 설정하지 않고 정부 부처 내 존재하는 표준행동절차(Standard Operating Procedures, SOP)에 주목하였다. 국가의 외교정책은 정부 부처 내 존재하는 표준행동절차의 산출에 지나지 않는다고 설명한다(앨리슨 외 2005, 193). 세 번째 모델은 관료정치모델이다. 관료정치모델의 핵심은 정부의 정책은 부처 간 협상

게임의 결과라는 것이다. 정부 내 여러 행위자의 경쟁, 협상, 타협을 통한 ‘밀고 당기기’ 게임의 결과가 정부의 정책으로 나타난다는 것이다(앨리슨 외 2005, 317). 즉, 정부라는 단일 행위자에 집중하기보다 정부 내 존재하는 여러 부처를 주요 행위자로 취급한다.

이 밖에 관료정치모델의 몇 가지 핵심을 살펴보면 국가의 대외정책은 복잡한 상호대립적 이해관계를 반영한다는 것, 대외정책과 관련한 문제는 복잡하게 얽혀 있다는 것(임희수 외 2017, 466; Allison et al. 1999, 379-407), 정부가 내놓은 최종 대외정책이 반드시 정부 내 존재하는 각 부처가 선호하는 정책과 반드시 일치하지 않는다는 것, 그리고 정책 결정에 참여하는 행위자 중 절대권력을 가진 행위자는 없다는 것 등이다(배종윤 2006, 110). 위에서 언급한 관료정치모델의 핵심사항이 본 연구가 살펴보고자 하는 국제개발협력기본법 제정까지의 과정을 잘 설명해준다고 할 수 있다. 먼저 새로운 ODA 기본법 제정에 있어 주요 행위자는 기존에 원조를 총괄하던 외교통상부와 기획재정부, 그리고 새로운 원조체계의 법적 근거를 마련하는 국회 외교통상통일위원회라고 할 수 있다.<sup>3)</sup> 결과적으로 새로운 ODA 기본법 제정 과정에 있어서 살펴볼 행위자가 다수 존재한다. 또한, 국제개발협력기본법은 주요 행위자가 선호하는 정책과 일치하지 않는다는 것을 유추할 수 있다. 외교통상부는 선진공여국 대부분 외교부가 원조를 총괄하고 있는 자료를 바탕으로 만약 원조체계 일원화가 이루어진다면 자신이 원조를 총괄하게 되리라는 것을 논리적으로 예측할 수 있다. 외교통상부는 ODA 체계 이원화 유지를 조항으로 명시한 국제개발협력기본법을 선호하지 않았을 것이다. 이와 반대로 기획재정부의 경우 원조체계 일원화가 이루어진다면 자신의 역할 감소 및 예산 축소로 이어질 가능성이 있으므로 ODA 체계 일원화는 바라지 않는 시나리오라고 보아야 논리적으로 타당하다. 결과적으로 원조체계 분절화의 현상 유지를 조항으로 삽입한 국제개발협력기본법에 대한 기획재정부의 견해는 긍정적이라고 할 수 있다. 마지막으로 외교통상통일위원회는 당시 한국의 성공적인 DAC 가입과 국제규범을 따르기 위해 외교통상부가 원조 총괄기관을 맡는

3) 2006년 1월 대통령령 ‘국제개발협력위원회규정’에 따라 구성된 국제개발협력위원회는 현재 ODA 관련 업무를 조정하는 장치만 있다는 측면에서 ODA 기본법 제정 당시 주요 행위자로 간주할 수도 있을 것이다. 하지만 이 위원회는 새로운 ODA 기본법 제정으로 비로소 국제개발협력에 관한 주요 정책 심의 및 조정능력의 법제화가 이루어졌다. 또한, 2008년 1월에야 국제개발협력 기본정책문서 수립을 검토하는 등 새로운 ODA 기본법 제정 당시 본 위원회의 위상은 현재와 다르다고 할 수 있다. 결과적으로 새로운 ODA 기본법 제정 과정에 있어서 본 위원회는 주요 행위자로 간주하기 어렵고 상기 법안의 결과물로 보아야 할 것이다.

법적 근거를 마련해야 할 필요성이 있었던 상황이었다. 결과적으로 원조체계 이원화 유지를 조항으로 삽입한 국제개발협력기본법을 선호하지 않았을 것이라고 유추할 수 있다.

마지막으로 역사적 제도주의는 제도를 장기간에 걸친 행위자의 정형화된 유형으로 행위자의 형태를 형성 및 제약하는 규범, 가치, 규칙, 그리고 관행의 총체로 정의한다(정의창 2005, 66; 하연섭 1999, 16 재인용). 이러한 제약은 행위자에게 영향을 미치기 때문에 결국 특정 정책의 결과는 제도적 맥락에 의존한다(정의창 2005, 66). 따라서 역사적 제도주의의 기본 개념은 어떠한 기관이 설립될 시 시행된 정책, 또는 단순히 어떤 새로운 정책의 시작은 그 기관의 미래까지 지속적인 영향을 미친다는 것이다(Peters 1999, 63). 역사적 제도주의는 기관이 어떻게 설립이 되었는가보다 기관의 지속성에 초점을 둔다. 또한, 기관의 지속성 유지를 유발한 정책이나 시기가 언제인지 명확히 정의하는 것이 중요하다(Peters 1999, 67). 역사적 제도주의는 경로의존성을 강조한다. 경로의존성이란 정부의 어떤 프로그램이나 조직이 초기에 선택한 정책 경로가 변화하기 위해서는 상당한 정치적 압박이 요구되며 결국 초기의 정책 경로가 지속되는 관성적 경향이 있다는 것이다(Peters 1999, 63). 예를 들어 스테판 크레즈너(Stephen Krasner)의 연구는 진화 및 고고학 연구에서 사용하는 단속평형(punctuated equilibrium) 개념을 경로의존성에 적용했다. 단속평형이란 한 기관이 그것의 설립 시 만들어진 정책, 또는 설립 후 새로운 정책을 이어가는 안정된 기간인 평형상태(equilibrium state)를 유지하는데, 이 기간은 영구적인 것이 아니라 어떠한 사건을 만나면 변할 수가 있다는 것이다(Krasner 1984, 242). 어떠한 사건이란 정치적 사건, 그리고 경제적 사건 등이 될 수 있는데 상당한 정치적인 압박이 있어야만 한 기관의 오랫동안 이어져 온 경로를 바꿀 수 있다. 본 글은 먼저 국제개발협력기본법 제정 과정에 있어 관료정치적 논의가 벌어졌다는 것, 상기 법에 대한 주요 쟁점별 각 부처의 입장, 그리고 어떠한 타협이 이루어졌는지 2009년 4월 13일부터 2009년 12월 29일까지의 국회 회의록을 분석한다. 국회 회의록의 범위를 위와 같이 설정한 이유는 새로운 ODA 기본법 제정 검토를 본격적으로 시작한 것이 2009년 4월 13일 열린 제282회 국회 외교통상통일위원회 회의이고, 2009년 12월 29일 열린 제285회 국회 본회의에서 국제개발협력기본법이 가결되었기 때문이다. 마지막으로 본 글은 기존 평형상태를 파괴할 만한 사건이 있었음에도 기존 ODA 이원화 체도를 유지하는 방향으로 국제개발협력기본법이 탄생한 것을 경로의존성 측면에서 살펴본다.

#### IV. 국제개발협력기본법 제정 과정의 특징: 관료정치와 경로의존성의 혼재

본 장은 대외경제협력기금법과 한국국제협력단법이 통합적으로 녹아들지 못하고 단순히 합친 것에 불과한 국제개발협력기본법이 어떻게 제정되었는지 확인하기 위해 상기 법의 제정 과정을 추적하였다. 그 이유로 첫째, 기존 한국 ODA 분절화 연구의 경우 한국 ODA 분절화 현상을 독립변수로 설정하는 경향이 강하여 분절화의 법적 근거인 국제개발협력기본법은 상대적으로 주목을 받지 못했다. 둘째, OECD DAC의 성공적인 가입을 위해 한국 ODA 체계의 분절화를 극복할 수 있는 절호의 기회가 국제개발협력기본법을 제정하는 시기였다. 마지막으로 두 개의 기존 원조법이 통합적으로 녹아들지 못하고 단순히 합친 것에 불과한 새로운 ODA 기본법이 어떻게 제정되었는지 분석하기 위해서는 분석 대상을 기존 원조법이 원조 권한을 부여한 행위자로 설정할 필요가 있다. 새로운 ODA 기본법의 제정에 따라 기존 원조 권한을 잃거나 확대될 수 있는 이해관계가 행위자 간 존재하기 때문이다. 이를 위해 국제개발협력기본법 제정 당시 각 행위자의 입장과 의견이 명확히 나타나는 국회 회의록을 통한 법 제정 과정 분석을 시행하였다. 본 연구는 2009년 4월 13일부터 2009년 12월 29일까지의 국회 회의록을 분석하였다. 약 8개월간의 국회 회의록만을 분석하는 것은 본 연구의 핵심질문에 답하기 위해 부족해 보일 수 있다. 하지만 국회 회의록에 따르면 2010년 당시 한국의 성공적인 DAC 가입을 위해 2009년 말경까지 새로운 ODA 기본법 제정이 절실하였다는 점, 그리고 상기 법 제정 논의가 이루어진 것이 약 8개월에 불과했다는 당시 상황상 해당 기간 내 국회 회의록을 살펴보는 것은 본 연구의 핵심질문에 답하기 위해 타당하다고 사료된다.

국제개발협력기본법 제정 당시 고려해야 할 점은 기존 대외경제협력기금법과 한국국제협력단법이 기획재정부와 외교통상부에 부여한 원조 권한과 새로운 ODA 기본법이 부여할 원조 권한과의 상관성 문제라고 할 수 있다. 또한, 기획재정부의 경우 대외경제협력기금법을 바탕으로 양허성 차관 형식의 유상원조 방식을 주로 사용하는 점, 그리고 이와 반대로 외교통상부의 경우 한국국제협력단법을 바탕으로 증여 형식의 무상원조 방식을 주로 사용하는 측면에서 두 법의 목적이나 이념이 다르다고 할 수 있다. 마지막으로 원조 총괄 기관이 두 곳 존재하는 상황에서 국제개발협력기본법 제정 시 어떤 기관을 원조 담당기관으로 지정하는가에 대해 논의할 필요가 있었다. 결과적으로 국제개발협력기본법은 새

로운 ODA 기본법으로써 기존 원조 관련 법과의 상관성, 법의 목적 및 이념이 무엇인지, 그리고 원조담당을 어떤 기관에서 총괄하는지에 대해 명확하게 명시된 법이 될 필요가 있었다.

## 1. 기존 원조 관련 법과의 상관성 문제

기존 한국국제협력단법의 경우 외교통상부에 무상원조 담당 권한을 부여하고 있고 대외경제협력기금법의 경우 기획재정부에 유상원조 담당 권한을 부여하고 있다. 각기 다른 원조 형태를 두 곳의 다른 기관에 권한을 부여하는 법들인 만큼 다른 법과의 상관성 문제는 크게 일어나지 않았다. 하지만 국제개발협력기본법의 경우 두 법을 아우르는 새로운 ODA 기본법의 성격을 가지는 방향으로 논의가 이루어졌기 때문에 기존 존재하는 한국국제협력단법과 대외경제협력기금법과의 상관성 논의가 필요하였다.

새로운 ODA 기본법이 가질 성격에 대해 외교통상부와 기획재정부의 견해를 엿볼 수 있는 것이 바로 상기 법안과 기존 원조 관련 법과의 상관성 문제에 대한 서로의 인식이다. 먼저 외교통상부의 경우 새로운 ODA 기본법이 여타 원조법의 상위법에 위치하여 우선하여 적용되어야 한다고 주장한다.

“[새로운 ODA 기본법] 상위법으로서 여타 ODA 관련 법들을 규율하여 법적 안정성과 ODA 정책 일관성을 확보하기 위해서는 여타 법률에 우선하여 적용되어야 할 것입니다.” 외교통상부 제2차관 신각수 (제18대 국회 제283회 외교통상통일소위 제1차 회의록(2009년 7월 6일), 24)

기획재정부의 경우 기존 원조 관련 법인 한국국제협력단법과 대외경제협력기금법이 존재하는 상황에서 새로운 ODA 기본법이 제정되더라도 상기 두 법이 제공하는 원조 운영체계가 최대한 유지되는 방향을 선호한다.

“지금 ODA 관련해 가지고는 다른 법률에 근거해 가지고 이미 특정 부처에서 실시하고 있거나 또는 행정부가 이미 소관 업무에 관해서 여러 번 조정을 해 가지고 청와대 레벨이나 개별 원조위원회 레벨에서 다 조정이 된 부분이 있습니다. 이런 부분들이 현행 운영체계가 최대한 그대로 유지되는 방향으로 정합성이 있도록 이 법[새로운 ODA 기본법]이 만들어져야 전체 안정성이라든지 또는 실제 실행할 때 실현 가능성이 있지 않겠느냐 하는 생각을 갖고 있습니다.”

다.” 기획재정부 제1차관 허경욱 (제18대 국회 제282회 외교통상통일소위 제1차 회의록(2009년 4월 20일), 26-27)

마지막으로, 흥미롭게도 외교통상통일위원회는 새로운 ODA 기본법의 기존 원조 관련 법과의 정합성에 대해서는 언급을 하지 않는다. 다만 한국의 성공적인 ODA 가입을 위해, 그리고 2009년 6월 DAC 실사단의 한국 방문 전에 새로운 ODA 기본법의 제정이 꼭 필요하다는 최종기한 문제를 강조하고 있다.

## 2. 법안의 기본 이념 문제

무상원조는 외교통상부가, 그리고 유상원조는 기획재정부가 담당하는 법적 근거인 한국국제협력단법과 대외경제협력기금법은 각각 다른 ‘목적’ 조항을 보유하고 있다. 먼저 한국국제협력단법의 경우 대한민국과 개발도상국과의 우호관계 증진, 상호교류 증진, 경제와 사회발전 지원, 국제협력의 증진 등을 언급하고 있다(국가법령정보센터 2007). 반면 대외경제협력기금법의 경우 개발도상국의 산업 발전과 경제안정 지원과 더불어 대한민국과의 경제교류 증진 등을 언급하고 있다(국가법령정보센터 2008). 새로운 ODA 기본법인 국제개발협력기본법이 가질 이념이나 목표 설정 시 기존 존재하는 두 법의 ‘목적’을 어떻게 반영할 것인지에 대한 논의가 필요한 상황이었다고 할 수 있다. 새로운 ODA 기본법이 가질 이념에 대해 외교통상부가 처음 구체적으로 의견을 표명한 것은 2009년 7월 6일 열린 제283회 국회 외교통상통일 소위원회 회의이다.

“법안의 주요 내용과 관련하여 ODA 기본정신으로는 DAC 회원국의 입법례와 국제적 개발목표를 고려하여 빈곤 감소, 지속가능 발전, 인도주의, 국제평화와 번영으로... 함이 적절합니다.” 외교통상부 제2차관 신각수 (제18대 국회 제283회 외교통상통일소위 제1차 회의록(2009년 7월 6일), 24)

반면 기획재정부는 ODA 관련 5개 법안이 집중적으로 논의되기 시작한 2009년 4월 20일에 열린 제282회 국회 외교통상통일 소위원회 회의에서 새로운 ODA 기본법에 인도주의적 개념뿐 아니라 경제협력 개념 역시 비중 있게 들어가야 한다는 견해를 밝혔다.

“물론 많은 선진국에서 인도주의를 기본 이념으로 하고 있는 것은 사실입니다. 마는 일부 선진국에서는 아직도 당연히 경제협력에 관한 부분도 포함을 시키고 있고요... 또한 우리나라가 다른 나라와 달리 유상원조의 비중이 굉장히 높습니다. 이 유상원조 비중이라든지 자원협력이라든지 여태까지 우리 경제의 필요성을 감안하고 국민의 정서나 동의를 생각해볼 때, 이념 자체에 인도주의뿐만 아니라 경제협력도 비중 있게 들어가야겠다고 생각하고 있습니다.” 기획재정부 제1차관 허경욱 (제18대 국회 제282회 외교통상통일소위 제1차 회의록 (2009년 4월 20일), 26)

마지막으로 국회 외교통상통일위원회는 새로운 ODA 기본법에 명시될 이념에 대해 경제활동 관련 개념이 들어가는 것에 대한 반대 의견을 피력하였다.

“경제협력 측면을 고려해야 된다, 당연히 고려해야 되는데 경제협력을 앞세워 가지고 ODA를 하면 국제사회에서 존경을 못 받습니다.... 경제협력은 나중에 부수적으로 따라오면 되는 거지 경제협력을 앞에 내세워서 ODA를 하는 나라는 없습니다. 그래 가지고는 DAC에 가입할 생각 자체를 안 해야 되는 거예요.” 송민순 위원 (제18대 국회 제282회 외교통상통일소위 제1차 회의록(2009년 4월 20일), 29)

결과적으로 국제개발협력기본법의 기본 이념에 대해서 외교통상부는 선진공여국의 국제규범인 인도주의 개념을 위주로 강조하는 것을 확인할 수 있다. 기획재정부는 대외경제협력기금법이 언급하는 원조 이념인 경제협력 관련 개념 역시 새로운 ODA 기본법에 포함되어야 한다는 의견이다. 마지막으로 외교통상통일위원회는 새로운 ODA 기본법의 이념에 대해 외교통상부와 유사하게 국제규범을 중시하는 모습을 확인할 수 있다.

### 3. 원조 총괄기관의 문제

국제개발협력기본법 제정 당시 한국 ODA 체계의 경우 한국국제협력단법과 대외경제협력기금법을 바탕으로 무상원조를 총괄하는 기관과 유상원조를 총괄하는 기관이 따로 존재한다는 측면에서 국제개발협력기본법이 원조 총괄기관을 어디로 설정할 것인지에 대한 논의가 필요하였다. 이는 총괄기관을 두 곳으로 지정하기에는 원조 국제규범에 맞지 않고 DAC 동료검토의 권고 사항과 상반되는

결과를 초래할 것이고 한 곳으로 지정하자니 기존 권한을 잃을 수 있는 기관이 등장할 수 있기 때문이다. 결과적으로 국제개발협력기본법 제정 과정에 있어서 원조 총괄기관을 어느 곳으로 지정하는지에 대한 논의는 중요하다고 할 수 있다.

실제로 새로운 ODA 기본법이 부여할 원조 총괄기관 지정의 문제는 각 행위자에게 이념문제보다 중요한 사항이었던 것으로 파악된다. 먼저 외교통상부의 경우 원조의 국제적 트렌드 및 ODA 선진국 체계를 따라서 ODA를 총괄하는 것은 외교통상부라는 조항을 삽입하기를 원하였다. 대외적으로 한국 ODA는 외교통상부가 총괄하고 있다는 것을 알리는 것이 중요하다는 견해이다. 이와 동시에 기존에 기획재정부가 담당한 유상원조 및 국제금융기구에 대한 출연에 대한 총괄을 새로운 ODA 기본법에 명시하지 않고 대외적으로 덜 드러나는 대통령령으로 보장해주겠다는 주장을 하였다.

“저희[외교통상부]가 기재부에 대통령령으로 총괄기관을 명기하겠다고 얘기를 했습니다. 그런데 법[새로운 ODA 기본법]에 그렇게 하는 건 다른 의미가 있습니다. 이걸, 대통령령이라는 건 어차피 기획재정부하고 외교통상부가 합의를 안 하면 대통령령 못 고칩니다. 현실적으로 기재부가 합의를 안 해주면 못 고치기 때문에 대통령령으로 해도 기재부가 원하는 걸 다 얻을 수가 있습니다. 그렇지만 법에 그것을 명기해 놓는 것은 다른 의미가 있다고 봅니다. 앞으로 우리가 국제사회에 주는 메시지라든지 앞으로의 발전 방향이라든지 그런 측면에서 문제가 있다고 보기 때문에... 대통령령에서 총괄 기능까지 기재부에서 행사하도록 하겠다는 겁니다.” 외교통상부 제2차관 신각수 (제18대 국회 제283회 외교통상통일소위 제1차 회의록(2009년 7월 6일), 31)

반면 기획재정부의 경우 새로운 ODA 기본법이 외교통상부를 단독 원조 총괄 기관으로 명시하는 것에 반대 견해를 밝히면서 기존에 자신이 행해오던 업무의 지속성 보장을 위한 움직임이 보여준다.

“외교부가 대외적으로 원조의 주요 기관이다 하는 것을 보여주기 위해서 어떤 업무의 효율성을 저해할 수는 없다고 저는 생각합니다.” 기획재정부대외경제국장 주용식 (제18대 국회 제283회 외교통상통일소위 제1차 회의록(2009년 7월 6일), 32)

여기에 더해 외교통상부가 기획재정부의 국제금융기구에 대한 출연에 대한 업무를 새로운 ODA 기본법이 아닌 대통령령으로 보장해주겠다는 견해에 대해서도 기획재정부는 다른 견해가 있음을 확인할 수 있다. 국제금융기구에 대한 출자금은 통상 유상원조로, 그리고 출연금은 통상 무상원조 취급을 받는다. 국제금융기구에 대한 출연이 무상원조에 속하지만, 대외경제협력기금법을 근거로 본래 기획재정부가 이 업무를 담당하고 있다. 만약 새로운 ODA 기본법이 ODA 총괄기관을 외교통상부 단독으로 지정할 시 이러한 업무가 장기적으로 외교통상부로 넘어가는 결과를 초래할 수 있다는 논리이다. 결과적으로 새로운 ODA 기본법에 국제금융기구에 대한 출연은 기획재정부가 담당한다는 것을 명확하게 명시하기를 위한 것으로 해석할 수 있다.

“세계적인 추세하에서 국제금융기구 출연금에 대한 업무를 따로 떼어내어 출자는 기획재정부가 하고 출연은 외교부가 한다, 물론 중단기적으로는 현재는 기획재정부가 하는 대로 하지만 법으로는 길게 봐서 외교부가 할 수 있는 근거를 마련해 줘야 되겠다 하는 것도 논리적으로 저희들[기획재정부]은 조금, 저희들[기획재정부]입장에서 보면 맞지 않다고 봐지고요.” 기획재정부대외경제국장 주용식 (제18대 국회 제283회 외교통상통일소위 제1차 회의록(2009년 7월 6일), 32)

마지막으로 외교통상통일위원회는 원조의 국제적 트렌드, 그리고 DAC의 권고 사항 이행을 위해 새로운 ODA 기본법은 원조체계를 일원화시키고 외교통상부가 원조의 주된 부처가 되어야 한다고 주장한다. 2009년 4월 13일 열린 제3차 제282회 국회 외교통상통일 소위원회 회의록을 살펴보면, 송민순 위원과 송영선 위원을 중심으로 외교통상부 중심의 일원화된 원조체계를 구축해야 한다는 결의안까지 제안한 것을 확인할 수 있다(제18대 국회 제282회 외교통상통일 제3차 회의록(2009년 4월 13일)). 이 밖에 송영선 위원은 “대외원조는 현지 공관을 통해 수행된다...DAC 국가들은 거의 외교부에서 개발원조를 전담한다.”(제18대 국회 제282회 외교통상통일소위 제1차 회의록(2009년 4월 20일), 29) 등의 이유를 나열하면서 외교통상부가 원조 총괄을 책임져야 하는 이유를 강조한다. 지금까지 살펴본 새로운 ODA 기본법 제정 과정에 있어서 주요 쟁점별 부처 간 견해를 보면 다음과 같다.

〈표 3〉 국제개발협력기본법에 대한 주요 쟁점별 부처 간 견해

	기존 원조 관련 법과의 상관성 문제	법안의 기본 이념 문제	원조 총괄기관의 문제
외통부	여타 원조법의 상위법에 위치하여 우선하여 적용	DAC 회원국의 입법례와 국제적 개발목표를 고려해 빈곤 감소, 지속 가능한 발전, 인도주의, 국제평화와 번영으로 함이 적절	ODA를 총괄하는 것은 외통부  기존 기재부의 역할은 대통령령으로 보장
기재부	기존 법이 제공하는 원조 운영체계가 최대한 유지되는 방향을 선호	인도주의뿐만 아니라 경제협력 개념도 비중 있게 들어가야 함	외통부를 단독 원조 총괄기관으로 명시하는 것에 반대  기존 업무의 지속성 보장 요구
국회 외통위	특별한 언급을 하지 않지만 DAC 실사단의 방한 전 새로운 ODA 기본법 제정이 절실하다는 주장	경제활동 관련 개념이 들어가는 것에 대한 반대 의견을 피력  국제규범을 중시	원조의 국제적 트렌드, DAC의 권고 사항 이행을 위해 외통부가 원조의 주된 부처가 되어야 한다고 주장

\* 출처: 2009년 4월 13일~2009년 12월 29일까지의 외교통상통일위원회 회의록을 바탕으로 저자가 재구성.

새로운 ODA 기본법인 국제개발협력기본법은 2009년 11월 23일 제284회 제2차 국회 외교통상통일위원회 회의에서 ODA 관련 5개의 법안의 대안으로 제시되었다. 같은 해 12월 29일 열린 제1차 제285회 국회 본회의에서 상기 법안은 새로운 ODA 기본법으로 가결되었다. 상기 법안의 제3조 기본정신 및 목표 제1항으로 “국제개발협력은 개발도상국의 빈곤 감소, 여성과 아동의 인권향상 및 성평등 실현, 지속가능한 발전 및 인도주의를 실현하고 협력대상국과의 경제협력관계를 증진하며 국제사회의 평화와 번영을 추구하는 것을 기본정신으로 한다”라고 명시되었다. 다음으로 제6조 다른 법률과의 관계로 “국제개발협력에 관한 다른 법률을 제정 또는 개정하는 경우에는 이 법의 목적과 기본정신에 맞도록 하여야 한다”라고 명시되었다. 마지막으로 제9조 국제개발협력 주관기관 제1항으로 “양자간 개발협력 중 유상협력은 기획재정부장관이, 무상협력은 외교통상부장관이 각각 주관한다,” 그리고 제2항으로 “다자간 개발협력 중 「국제금융

기구에의 가입조치에 관한 법률」에 규정된 국제금융기구와의 협력은 기획재정부 장관이, 그 밖의 기구와의 협력은 외교통상부장관이 주관한다”라고 명시되었다(국가법령정보센터 2010). 결과적으로 국제개발협력기본법의 기본 이념에 기획재정부가 주장한 경제협력 개념이 포함된 점, 그리고 원조 총괄기관이 외교통상부 뿐 아니라 기획재정부 역시 포함된 점을 바탕으로 외교통상부와 외교통상통일위원회의 상당한 양보가 이루어진 것을 확인할 수 있다. 마지막으로 기존 원조 관련 법과의 정합성 문제 역시 외교통상부가 양보한 것으로 파악할 수 있다. 기획재정부는 대외경제협력기금법이 언급하는 법의 이념 및 총괄기관 개념을 국제개발협력기본법에 포함함으로써 대외경제협력기금법과 정합성 문제를 해결하였다. 하지만 외교통상부는 국제개발협력기본법이 국제개발협력에 관한 다른 법률보다 상위법이라는 것을 명확하게 명시하지 못했다.

#### 4. 국제개발협력기본법 제정 과정의 특징

2009년 4월부터 2009년 12월까지의 외교통상통일위원회 회의록을 살펴보면 원조 관련 행위자 간 관료정치적 행태가 나타난 것을 확인할 수 있다. 먼저 국제개발협력기본법이라는 원조 외교정책의 법적 근거가 되는 법이 탄생하기까지 외교통상부, 기획재정부, 그리고 국회 외교통상통일위원회의 협상 게임이 이루어졌다. 결과적으로 기획재정부의 의견이 상당수 관철된 법이 탄생하였지만 국회 회의록을 살펴본 결과 특정 쟁점에 대해 행위자들 간 ‘밀고 당기는’ 모습을 확인할 수 있다. 행위자 간 타협보다는 한쪽의 양보가 주로 이루어진 이유는 2010년 한국의 성공적인 DAC 가입을 위해 2009년 말까지 새로운 ODA 기본법 제정이 절실하였다는 사실상의 데드라인이 존재하였기 때문이라 사료된다. 상기 법 제정의 논의가 시작된 것이 2009년 4월이기 때문에 법 제정까지 약 8개월이라는 상대적으로 짧은 시간밖에 없었다는 것이다. 또한, 국가를 단일 행위자로 설정해서 분석하는 방법의 경우 기존 두 개의 원조법이 충분히 녹아들지 못하고 분절화된 체계를 유지한 국제개발협력기본법이 탄생한 이유를 충분히 설명하지 못한다. 국가라는 단일 행위자의 입장에서 성공적인 OECD DAC 가입을 위해, 그리고 DAC 동료검토에서 지적받은 사항의 이행 및 선진 국제규범을 따르기 위해 분절화된 원조 총괄체계를 극복하는 새로운 ODA 기본법을 제정하는 것이 합리적 행위라고 할 수 있다. 그러나 국제개발협력기본법에는 ODA 체계 분절화 현상을 유지하는 조항이 삽입되었다. 국회 회의록을 분석한 결과 국회뿐 아니라

행정부 내 부처인 외교통상부와 기획재정부 역시 주요 행위자인 것을 확인할 수 있고 그들의 상충되는 이해관계를 바탕으로 관료정치적 행위가 일어났기 때문이라 할 수 있다. 이는 관료정치라는 것을 어느 국가, 정부에서나 보편적으로 일어나는 당연한 현상으로 정리하기보다 국가를 단일 행위자로 지정하는 것이 아닌 '검은 상자' 취급을 받아온 정부 내 존재하는 여러 행위자를 살펴보는 연구 역시 중요하다는 것을 상기시켜 준다. 또한, 국회 회의록 분석을 통해 국제개발협력기본법이 정부 내 존재하는 각 부처가 선호하는 정책과 반드시 일치하지 않는다는 것과 정책 결정에 참여하는 행위자 중 절대권력을 가진 행위자는 없다는 것 역시 확인할 수 있다.

다음으로 한국의 ODA 이원화 제도를 수정할 수 있는 즉, 단속평형 상태를 파괴할 만한 중대 사건인 한국의 ODA DAC 가입에도 불구하고 이원화된 ODA 체계가 유지된 현상을 경로의존성 측면에서 살펴보고자 한다. 특히 대외경제협력기금법과 한국국제협력단법이 기획재정부와 외교통상부의 원조에 대한 임무와 방식을 법적, 그리고 제도적으로 어떻게 제한하는지 두 법의 제정 이후 개정 상황을 살펴보고 국제개발협력기본법에 두 법의 내용이 어떻게 포함되었는지 살펴본다. 먼저 한국의 OECD DAC 가입은 단속평형을 파괴할 만한 사건이었다고 할 수 있다. 신흥 개발도상국 중 OECD DAC에 가입한 것은 한국이 첫 사례이며 수원국이었던 한국이 선진공여국의 지위를 인정받은 것이라 할 수 있다. 에크하르트 도이처(Eckhard Deutscher) DAC 의장은 한국은 50년 전까지만 해도 세계에서 가장 가난한 나라 가운데 하나였고 한국의 DAC 가입은 국제사회의 도움을 받는 수원국에서 어려운 이웃을 돕는 공여국으로 옷을 갈아입는 것을 의미한다고 밝히기도 하였다(정책브리핑 2009). 또한, DAC 가입은 DAC의 규범을 따라야 한다는 의무감과 책임감 역시 안겨주면서 한국의 기존 ODA 체계를 개선할 수 있는 사건이라고 할 수 있다.

현재까지 이어지고 있는 한국 ODA 체계의 시작은 1986년 12월 공포된 대외경제협력기금법을 근거로 1987년 유상원조 전담기관으로 재무부의 300억원 출연으로 창설된 대외경제협력기금(EDCF)과 1991년 1월 공포된 한국국제협력단법을 근거로 1991년 무상원조 전담기관으로 외무부 산하 한국국제협력단(KOICA)의 설립이다. 1980년대 한국은 여전히 수원국으로서 지원을 받고 있었지만 1986년 아시안게임, 그리고 1988년 서울올림픽의 성공적인 개최로 개발원조가 본격화되었다. 특히 대외무역의존도가 높은 한국은 개발도상국에 대한 수출증진, 그리고 한국 기업의 진출기반을 마련하기 위해 ODA 증대를 통한 협력강화를 강조하였다(국제개발협력위원회 2017, 31). 한국은 위와 같은 이유를 바탕으로 대외경제협

력기금이 한국국제협력단보다 먼저 창설되었다. 대외경제협력기금법 제1조 ‘목적’은 “개발도상국의 경제발전을 지원하고 이를 통하여 대한민국과의 경제교류를 증진하는 등 대외경제협력을 촉진하기 위하여 대외경제협력기금을 설치”한다고 언급한다(국가법령정보센터 2008). 또한, 제7조 ‘기금의 용도’의 경우 대외경제협력기금을 개도국에 대출, 출자, 융자하기 위해 운용한다고 언급하면서 한국은 유상원조를 무상원조보다 먼저 시작하였다. 무상원조 전담기관인 한국국제협력단의 설립 근거인 한국국제협력단법 제1조 ‘목적’의 경우 “대한민국과 특정협력대상지역과의 우호협력관계 및 상호교류를 증진시키고 이들 지역의 경제·사회발전을 지원하기 위하여 한국국제협력단을 설립”한다고 언급한다(국가법령정보센터 2007). 두 법은 제정 이후 몇 차례 개정이 이루어졌다. 먼저 대외경제협력기금법의 경우 제정 이후 총 12번 개정이 이루어졌다. 하지만 2011년 법 문장을 한자에서 한글로 바꾸고 어려운 용어를 쉽게 바꾸는 것을 제외하고 제1조 ‘목적’은 개정이 이루어지지 않았다. 제7조 ‘기금의 용도’의 경우 2016년 부분개정이 이루어졌다. 하지만 이는 장기 저금리 차관이 주요 원조 형태인 것을 더욱 다양화시키기 위해 부분개정이 이루어진 것일 뿐 기존 유상원조 비율이나 제도를 수정하는 개정은 법 제정 이후 이루어지지 않았다. 한국국제협력단법의 경우 제정 이후 총 14번 개정이 이루어졌다. 하지만 대외경제협력기금법과 마찬가지로 2010년 법 문장을 한글화하고 어려운 용어를 쉽게 바꾸는 것을 제외하고 제1조 ‘목적’의 개정은 이루어지지 않았다. 결과적으로 대외경제협력기금법의 경우 법 제정 이후 32년간 기획재정부가 유상원조를 담당하는 역할과 한국의 개발도상국에 대한 수출증진 및 한국 기업의 진출기반을 마련하기 위한 목적의 변화가 없었다고 할 수 있다. 한국국제협력단법의 경우 역시 제정 이후 27년간 외교통상부가 무상원조를 담당하는 역할과 개발도상국과의 우호협력관계와 상호교류 관계 증진이라는 목적이 변화가 없었다고 할 수 있다. 대외경제협력기금법과 한국국제협력단법의 목적으로 자리 잡은 제1조는 모두 국제개발협력기본법에 포함되어 한국 ODA 기본이념으로서 경제협력과 빈곤감소, 그리고 인권 증진과 같은 개념이 포함되었다. 또한, 유상원조는 지속해서 기획재정부가, 그리고 무상원조는 지속해서 외교통상부가 담당하는 것이 국제개발협력기본법 제9조에 그대로 포함되면서 새로운 ODA 기본법 제정에도 불구하고 기존 ODA 체계를 유지하게 되었다. 2012년에는 한국형 ODA 모델이 수립되면서 한국의 발전 경험을 협력대상국의 자립과 지속가능한 발전에 도움이 될 수 있는 프로그램을 만들었다. 신흥 개발도상국에서는 처음으로 OECD DAC에 가입한 노하우를 전수하는 것이다. 하지만 안타깝게도 여기에 현행 이원화 체계의 일원화에 대한 언급은 없기

때문에 ODA 체계의 이원화 현상은 앞으로도 지속될 전망이다.

결과적으로 한국의 OECD DAC 가입이라는 역사적으로 이어온 제도를 수정할 수 있을 만한 사건이 발생했음에도 불구하고 약 30여 년 동안 지속된 한국 ODA 이원화 체계 제도를 단기간에 바꿀 수 없었다고 할 수 있다. 국제개발협력 기본법 제정에 있어 소비된 약 8개월의 시간으로는 30여 년 이어져 온 제도를 바꾸기에는 부족했고 결국 경로의존적 현상이 나타났다.

## V. 결 론

한국 ODA 체계 분절화 현상에 관한 기존 연구 상당수가 그것을 독립변수로 설정하는 분석이 이루어짐에 따라 원조체계 분절화의 법적 근거인 국제개발협력 기본법은 많은 주목을 받지 못했다. 본 연구는 한국의 새로운 ODA 기본법인 국제개발협력기본법 제정에도 불구하고 이러한 현상이 지속되고 있는 점에 주목하였다. 본 연구의 핵심질문은 다음과 같다. 국제개발협력기본법 제정에 관여한 주요 행위자가 누구인가? 위 법안의 제정 과정에서 주요 쟁점별 각 행위자의 주장은 무엇인가? 그리고 쟁점별 부처 간 어떠한 타협이 이루어졌나? 이러한 질문에 답하기 위해 국제개발협력기본법 제정 과정을 국회 회의록을 이용해 분석하였다.

본 연구의 분석결과를 정리하면, 첫째, 국제개발협력기본법 제정 과정에 있어서 주요 행위자는 외교통상부, 기획재정부, 그리고 국회 외교통상통일위원회이다. 둘째, 상기 법안 제정에 있어서 주요 쟁점이 크게 세 가지가 존재한다. 국제개발협력기본법과 기존 존재하는 원조 관련법과의 상관성 문제, 위 법안이 명시할 원조의 기본 이념, 그리고 원조 총괄기관 지정의 문제가 그것이다. 먼저 외교통상부의 경우 국제개발협력기본법이 기존 원조 관련법보다 상위법에 위치하여야 함을 강조하였다. 또한, 국제적 규범을 따라 외교통상부가 원조 총괄기관으로 지정되어야 하며 원조의 이념은 인도주의 개념을 포함해야 한다고 주장한다. 기획재정부의 경우 기존 원조 관련법이 제공하는 원조체계의 유지 즉, 국제개발협력법이 기존 원조 관련법과의 정합성을 가지기를 원한다. 또한, 원조 총괄기관을 외교통상부뿐 아니라 기획재정부도 포함되어야 한다고 주장한다. 원조 이념에 대해서는 인도주의 개념뿐 아니라 경제협력 개념 역시 포함되어야 한다고 설명한다. 국회 외교통상통일위원회의 경우 새로운 ODA 기본법의 다른 법률과의 관

계에 대해 인급을 하지 않는다. 다만 국제개발협력법이 가질 원조 기본 이념과 원조 총괄기관에 대해서는 외교통상부와 유사한 견해를 보인다. 결과적으로 국제개발협력기본법 제정 과정에 있어 부처 간 관료정치적 논의가 이루어졌다. 또한, 한국의 OECD DAC 가입은 수원국에서 공여국으로 인정받는 것으로 30여 년 동안 이어온 기존 한국의 이원화된 ODA 체계 수정을 가능하게 할 만큼 커다란 사건이었다. 하지만 국제개발협력기본법 제정에 약 8개월이라는 짧은 시간이 소비되었고 이는 약 30여 년 동안 이어온 한국의 분절화된 ODA 체계를 수정하기에는 역부족이었다. 결과적으로 경로의존적 현상이 나타나면서 기존 이원화된 ODA 체계가 유지되었다.

마지막으로 본 연구는 한국 ODA 체계 변화 시도 시 나타난 관료정치적 현상을 약 8개월이 소비된 국제개발협력기본법 제정 과정에 국한하여 분석하였다는 한계를 보인다. 한국의 본격적인 ODA 공여 역사는 1987년 창설된 대외경제협력기금부터라고 할 수 있다. 이와 더불어 1991년에는 한국국제협력단이 설립되면서 유상원조와 무상원조가 본격적으로 시작되었다는 측면에서 약 30년이라는 공여국으로서의 역사가 존재한다. 이러한 역사 속에서 국제개발협력기본법 제정 과정에서 나타난 관료정치적 현상이 단순히 일회성인지, 또는 한국 ODA 체계 내에서 보편적으로 일어나고 있는 현상인지 살펴보는 것이 중요한 연구로 사료된다. 한국 ODA 체계의 시작 과정과 더불어 수여국에서 공여국으로 바뀌는 과정, 그리고 한국이 DAC에 가입한 현재까지 ODA 체계 변화 시 관료정치적 현상이 발생하였는지는 후속 연구가 필요하다.

## 참고문헌

### 국문 자료

- 국제개발협력위원회. 2017. 『대한민국의 기적 이제는 나눔으로: 2017 대한민국 ODA 백서』. 세종: 국제개발협력위원회.
- 권율, 김한성, 박복영, 황주성, 홍수연. 2006. 『우리나라 대외원조정책의 선진화방안: 국제개발협력 패러다임의 변화와 한국 ODA의 개혁과제』. 서울: 대외경제정책연구원.
- 김은미, 김지현, 김진경, 이재은. 2012. 『우리나라 공적개발원조(ODA) 추진방향 연구』. 경기: 한국국제협력단
- 나현, 박재희, 공동성. 2016. “한국 ODA 정책의 분절성과 메타거버넌스 분석.” 『국정관리연구』 11(1), 51-78.
- 박명지. 2011. 『한국 무상 ODA의 파트너십 제고 방안 연구: 정부 공공기관의 협력 체계 구축을 중심으로』. 경기: 한국국제협력단.
- 박용성. 2017. “우리나라 공적개발원조(ODA) 정책네트워크에 대한 연구: 유무상 ODA 정책네트워크의 구조와 특성을 중심으로.” 『지방정부연구』 21(3), 185-206.
- 박정호, 이환성. 2016. 『무상원조사업 원조효과성 제고를 위한 국가별 심사 강화 방안』. 서울: 한국행정연구원.
- 배중윤. 2006. 『한국외교정책의 새로운 이해: 외교정책 결정과정과 관료』. 광주: 한국학술정보
- 엘리슨 그래엄, 젤리코 필립 지음, 김태현 옮김. 2005. 『결정의 엷센스: 쿠바 미사일 사태와 세계핵전쟁의 위기』. 서울: 모음북스
- 임희수, 배중윤. 2017. “한국의 대외정책결정과 절충적인 정치적 타협: 이라크전 2차 파병 결정을 중심으로.” 『국제정치논총』 57(3), 455-494.
- 정상희. 2011. 『선진 원조 집행방안 모색을 위한 국별 비교연구』. 경기: 한국국제협력단.
- 정의창. 2005. “정부조직변화와 경로의존성.” 『의정연구』 19, 62-96.
- 진상기. 2010. “우리나라 공적개발원조(ODA) 체계 분석: 선진공여국의 제도비교 분석을 중심으로.” 『한국행정연구』 19(2), 103-131.
- 하연섭. 1999. “역사적 제도주의.” 정용덕 외 편. 『신제도주의 연구』. 서울: 대영문화사, 9-36.
- 한승헌. 2010. 『새로운 ODA 질적 평가와 한국에서의 시사점: 브루킹스 연구소

및 국제개발센터의『ODA 질적 평가 보고서』 분석』. KOICA 개발정책 포커스 제6호.

한승헌, 조희정, 강민아. 2015. “일본 ODA 정책결정체계의 통합과정에 나타난 정책변동 분석: 옹호연합모형의 적용.” 『한국사회정책』 22(3), 197-234.

### 영문 자료

- Allison Graham and Zelig Philip. 1999. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. 2nd ed. New York: Longman.
- Krasner Stephen D. 1984. “Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics.” *Comparative Politics*, 16(2): 223-246.
- Peters Guy B. 1999. *Institutional Theory in Political Science: The ‘New Institutionalism’*. London and New York: Continuum.
- Whang Taehee and McLean Elena V.. 2017. “Competition versus Emulation: Korea’s Aid Agencies and Allocation of Foreign Aid.” 2017 American Political Science Association 연례회의 발표자료.

### 인터넷 및 기타 자료

국가법령정보센터. 2007. “한국국제협력단법.”

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=57648&ancYd=19910114&ancNo=04313&efYd=19910114&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#000> (2018/11/15 검색).

\_\_\_\_\_. 2008. “대외경제협력기금법.”

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=3454&ancYd=19861226&ancNo=03863&efYd=19870327&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000> (2018/11/15 검색).

\_\_\_\_\_. 2010. “국제개발협력기본법.”

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=102264&ancYd=20100125&ancNo=09938&efYd=20100726&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000> (2018/05/12 검색).

김은미, 김지현. 2009. 『한국 원조체계의 분절(fragmentation)이 원조효과성에 미치는 영향 및 개선방안』. 경기: 한국국제협력단.

[http://210.90.109.15/search/media/img/CAT000000030204?metsno=00000011095&fileid=M000000011095\\_FILE000001](http://210.90.109.15/search/media/img/CAT000000030204?metsno=00000011095&fileid=M000000011095_FILE000001) (2017/12/20 검색).

- 정책브리핑. 2009. ““원조하는 한국 세계가 부러워 할 일”: OECD 개발원조위원회 에크하르트 도이처 의장.”  
<http://www.korea.kr/celebrity/interviewView.do?newsId=148684462&pageIndex=28> (2018/11/15 검색).
- “제282회 국회 외교통상통일 위원회 회의록(2009. 4. 13).”  
[http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC\\_D0X8M0C7H0F4N1T6J3F3O2B3N1Y8V0](http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_D0X8M0C7H0F4N1T6J3F3O2B3N1Y8V0) (2018/01/10 검색).
- “제282회 국회 외교통상통일 소위원회 회의록(2009. 4. 20).”  
[http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC\\_D0X8M0C7H0F4N1T6J3F3O2B3N1Y8V0](http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_D0X8M0C7H0F4N1T6J3F3O2B3N1Y8V0) (2017/12/20 검색).
- “제283회 국회 외교통상통일 소위원회 회의록(2009. 7. 6).”  
[http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC\\_D0X8M0C7H0F4N1T6J3F3O2B3N1Y8V0](http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_D0X8M0C7H0F4N1T6J3F3O2B3N1Y8V0) (2017/12/20 검색).
- “제284회 국회 외교통상통일 소위원회 회의록(2009. 11. 23).”  
[http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC\\_D0X8M0C7H0F4N1T6J3F3O2B3N1Y8V0](http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_D0X8M0C7H0F4N1T6J3F3O2B3N1Y8V0) (2018/01/10 검색).
- OECD. 2014. “OECD Development Co-operation Peer Reviews Japan 2014.”  
<http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/Japan-peer-review-2014.pdf> (2019/02/11 검색).
- \_\_\_\_\_. 2017a. “OECD Development Co-operation Peer Reviews Poland 2017.”  
[https://read.oecd-ilibrary.org/development/oecd-development-co-operation-peer-reviews-poland-2017\\_9789264268869-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/development/oecd-development-co-operation-peer-reviews-poland-2017_9789264268869-en#page1) (2018/05/09 검색).
- \_\_\_\_\_. 2017b. “OECD Development Co-operation Peer Reviews Iceland 2017.”  
[https://read.oecd-ilibrary.org/development/oecd-development-co-operation-peer-reviews-iceland-2017\\_9789264274334-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/development/oecd-development-co-operation-peer-reviews-iceland-2017_9789264274334-en#page1) (2018/05/09 검색).
- \_\_\_\_\_. 2018. “OECD Development Co-operation Peer Reviews Australia 2018.”  
[https://read.oecd-ilibrary.org/development/oecd-development-co-operation-peer-reviews-australia-2018\\_9789264293366-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/development/oecd-development-co-operation-peer-reviews-australia-2018_9789264293366-en#page1) (2018/05/09 검색).
- Parliament of Australia. “Official Development Assistance: Australia’s Aid Program”  
[https://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Parliamentary\\_Departments/Parliamentary\\_Library/pubs/BriefingBook44p/ODA](https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/BriefingBook44p/ODA) (2018/05/09 검색).

Abstract

## **Bureaucratic Political Interpretation of the Fragmented System of Official Development Assistance(ODA): Focusing on Enactment Process of Korea's Framework Act on International Development Cooperation**

Jung Taek Han ■ Yonsei University

Jaesuk Park ■ Yonsei University

This article focuses on the continuation of Korea's fragmented Official Development Assistance(ODA) system despite of the enactment of new ODA law, Framework Act on International Development Cooperation. Past literatures tend to treat this fragmentation as an independent variable and to set inefficiency problem caused by this fragmentation as a dependent variable. Therefore the Framework Act has got less attention even though it is the legal basis of the fragmentation. This article tries to examine who the main actors are, views of those actors on major issues, and how much compromises are made among them. Also, this article explains the present situation in which the fragmented system still continues to exist even though the new ODA law has been enacted in terms of path dependency.

Key Words: Official Development Assistance(ODA), Framework Act on International Development Cooperation, Fragmented ODA system

