

한국 KSP 국가정책자문사업 배분에 관한 실증적 연구*

유재욱**·박건우***·정헌주****

❖ 요약 ❖

본 연구의 목적은 한국 경제발전경험 공유사업(KSP) 중 국가정책자문사업의 국가별 배정에 미치는 요인을 실증적으로 분석하는 것이다. KSP 국가정책자문사업에 대한 학술적 연구는 매우 미비하다. 따라서 본 연구는 공적개발원조 배분 요인에 관한 선행연구에서 제시된 공여국이익-수원국필요 모델을 바탕으로 분석을 수행하였다. 패널토빗모형을 활용한 분석 결과, 협력대상국과의 정상회담 여부, 외교관계수립 기간, 한국의 해외직접투자액, 협력대상국의 거버넌스 수준이 국가정책

자문사업의 국가별 배분과 통계적으로 유의미한 양(+)의 관계를 갖는 것으로 나타났다. 또한 아시아지역 협력대상국에 대해서는 1인당 GDP가 매우 중요한 영향을 미치는 반면, 비아시아지역 협력대상국에 대해서는 정상회담 여부와 외교관계수립 기간이 중요한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 본 연구는 KSP 국가정책자문사업의 국가별 배분 요인에 대하여 실증적으로 분석하였다는 점과 후속 연구의 토대를 마련했다는 점에서 그 의의가 있다.

핵심어: 경제발전경험 공유사업, KSP, 국가정책자문사업, 지식공유, 개발협력

I. 서론

1950년대 최빈국으로부터 2016년 현재 GDP 기준 세계 11위권의 경제를 이룩한 한국은 많은 개발도상국의 롤 모델(role model)이 되고 있다. 경제발전과정에서

『국가전략』 2018년 제24권 2호

* 본 연구는 유재욱의 연세대학교 행정대학원 석사논문을 수정, 발전시킨 것입니다. 본 논문의 내용은 연구자 개인의 의견이며, 소속기관의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다. 아울러 논문의 질적 향상을 위해서 건설적인 논평을 해주신 익명의 심사위원 세 분께 진심으로 감사드립니다.

** 한국수출입은행, 제1저자

*** 연세대학교 행정학과 박사수료, 공동저자

**** 연세대학교 행정학과 부교수, 교신저자

경험하였던 다양한 경제적, 정치적, 사회적 도전들과 이에 대한 한국사회와 정부의 대응은 그 자체로서 중요한 가치를 가지고 있다. 이러한 경험을 최빈국 및 개발도상국들과 공유하고 이를 통해 각 국가가 처한 상황과 현실에 맞는 발전경로를 찾을 수 있도록 협력하는 것은 단순한 금융적 자원의 일방적 이전(transfer)을 넘어서는 지구적 차원의 공유가치 창출 방식이 되고 있다. 이러한 점에서 1996년 당시 세계은행(World Bank) 총재였던 James Wolfensohn은 지구적 차원의 빈곤문제를 해결하기 위해서는 이와 관련된 지식을 획득하고 전달하며 응용하는 것이 필요하며, 따라서 세계은행이 지식은행(Knowledge Bank)이 되어야 한다고 주장하였다.¹⁾ 경제협력개발기구(OECD) 역시 지식공유를 개발협력에 있어서 금융지원, 기술협력과 함께 세 번째 축을 이루는 중요한 요소라고 강조하며 지속적으로 지식공유 이니셔티브(initiative)를 추진하고 있다(Kim and Tcha 2012, 2).

경험을 통해 축적된 지식의 전달과 활용이라는 측면에서 한국의 경제발전 경험은 국제사회의 주목을 받았으며, 한국정부는 지식공유를 통한 국제사회에 대한 기여라는 측면에서 2004년부터 경제발전경험 공유사업(Knowledge Sharing Program, 이하 KSP)을 수행하고 있다.²⁾ 한국의 발전경험과 지식을 협력대상국과 공유하는 개발협력사업의 일종인 KSP사업은 한국의 공적개발원조(official development assistance, ODA)와 함께 국제개발협력의 중요한 축을 이루고 있다.³⁾ 이러한 KSP 사업은 크게 양자간 사업인 KSP 국가정책자문사업, 다자간 사업인 국제기구와의 공동컨설팅 사업, 경제발전경험 모듈화사업, 시스템컨설팅사업 등으로 구분되어 수행되고 있다.

다양한 KSP사업 중 KSP 국가정책자문사업은 사업 초기인 2004년부터 시작된

1) James Wolfensohn, "People and Development," Annual Meeting Address, The World Bank, October 1, 1996 (https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25081/People0_and0dev0lfensohn_00President.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (검색일: 2018/01/15).

2) 선진공여국의 지식관리는 공여국이 수원국에서 수행하였던 공여프로그램의 단순한 소개라는 점에서 KSP와는 다르다고 강조하고 있다(기획재정부 2015, 20).

3) 국제개발협력에 관한 연구 중 ODA 연구에서는 주로 공여국과 수원국이라는 표현을 사용하고 있다. 쌍방향 교류를 중시하는 KSP사업에서는 이러한 표현이 일방적인 상하관계를 유발한다는 인식 하에 수원국이라는 표현보다는 협력대상국이라는 표현을 쓰고 있다. 본 연구에서도 KSP 국가정책자문사업의 국가별 사업 예산이 투입된 대상에 대하여 협력대상국이라는 표현을 사용한다.

핵심사업으로 가장 많은 예산이 투입되었으며, 국제적 흐름에도 부합하는 사업이다. KSP 국가정책자문사업은 2004년 베트남과 우즈베키스탄을 협력대상국으로 하여 10억 원의 예산으로 시작되었다. 2009년에는 11개국의 협력대상국과 50억 원의 예산으로 증가하였고, 2013년에는 총 35개국에 대해 161억 원이 지원되어 매우 빠른 증가세를 보이고 있다. KSP 국가정책자문사업의 주제 역시 사업 초기 산업정책, 경제개발 계획 등 경제 중심의 자문으로부터 과학 및 IT 육성, 환경 등으로 확대되고 있다. KSP 국가정책자문사업은 비록 한국의 ODA에 비해 지원규모는 매우 작음에도 불구하고, 지식을 매개로 한 공유가치의 창출이라는 점에서 협력대상국의 주인의식을 제고하고 지속가능한 경제발전에 기여하는데 도움을 줄 수 있다.

이러한 KSP 국가정책자문사업의 중요성에도 불구하고 이에 대한 실증적 연구는 매우 부족하다. KSP사업에 관한 기존의 연구는 사업 현황에 대한 소개, 발전방안, 특정 지원국이나 제도에 관한 연구 등이 있으며, 실증적 연구보다는 규범적 연구가 다수를 이루고 있다. 중요한 사실은 KSP 국가정책자문사업의 협력대상국과 국가별 사업 예산의 변화가 매우 크다는 점이다. 예를 들어, 베트남의 경우, 2004년부터 2013년까지 10년 동안 2005년을 제외하고 매년 협력대상국에 선정된 반면, 지리적으로 근접한 미얀마와 라오스는 2011년부터 2013년까지 3개년만 협력대상국에 선정되었다. 사업 예산 역시 국가별로 큰 편차를 보인다. 그렇다면, KSP 국가정책자문사업의 국가별 지원 배분은 왜 이러한 차이를 보이는가? 어떠한 요인이 KSP 국가정책자문사업 배분의 결정에 영향을 미치는가? 본 논문은 이러한 질문들에 대한 해답을 찾고자 한다.

본 논문의 목적은 한국 KSP 국가정책자문사업의 국가별 배분 결정요인을 분석하는 것이다. 이를 위하여 본 논문은 KSP 국가정책자문사업 역시 공여국으로부터 개발도상국으로 지식자원의 이전이며, 동시에 국가예산이 활용된다는 점에서 공적개발원조 배분 결정요인 분석에서 활용된 분석모형을 활용한다. 원조배분 결정요인에 관한 선행연구에 따르면 공여국은 자국의 정치적·외교적·경제적 이익을 위하여 수원국에 원조를 제공하거나 수원국의 경제발전 및 후생향상의 필요에 대응하기 위하여 원조를 제공한다. 이러한 분석모형을 바탕으로 본 연구는 한국과 협력대상국과의 정치적·외교적·경제적 관계—국가수반의 협력대상국 방문·정상회담 여부, 외교관계수립 기간, 양자간 무역액, 한국의 해외직접투자액—와 협력대상국의 필요

—1인당 GDP, 거버넌스—를 고려하여 패널토빗분석을 수행하였다. 또한 2014년부터 KSP 국가정책자문사업의 세부 분류체계 변화가 있었기 때문에, 더욱 정확한 분석을 위해서 2004년부터 2013년까지로 분석기간을 한정하였다.⁴⁾

분석결과 한국의 KSP 국가정책자문사업은 한국과 협력대상국 사이의 정상회담 여부, 외교관계수립 기간, 한국의 해외직접투자액 및 협력대상국의 낮은 거버넌스 지수와 통계적으로 유의미한 양의 관계를 갖는 것으로 나타났다. 주목할 점은 지역 별로 나누어 분석을 수행하였을 때, 아시아지역 협력대상국에 대해서는 1인당 GDP가 이들에 대한 KSP 국가정책자문사업 배분에 매우 중요한 영향을 미치는 반면, 비아시아지역 협력대상국에 대해서는 정상회담 여부와 외교관계수립 기간이 상대적으로 중요한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 본 연구는 KSP 국가정책자문사업의 국가별 배분에 한국의 정치적·경제적 이익과 협력대상국의 거버넌스가 통계적으로 유의미한 영향을 미친다는 점과 특히 비아시아지역에 대하여 KSP 국가정책자문사업을 전략적으로 배분하고 있다는 점을 밝혔다. 이 점에서 그 의의가 있다. 또한 KSP사업을 비롯한 지식공유사업에 대한 후속연구의 토대를 마련하였다는 점에서도 연구의 의의를 찾을 수 있다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 먼저 2장에서는 KSP사업 및 KSP 국가정책자문사업에 대한 논의 및 선행연구를 검토하고, 연구의 필요성을 살펴본다. 3장에서는 KSP사업 및 KSP 국가정책자문사업의 지원 현황과 시기별·국가별·지역별·주제별 특성을 분석한다. 4장에서는 실증분석을 위한 연구설계를 제시하고, 5장에서는 KSP 국가정책자문사업 배분 결정요인을 통계적으로 분석한다. 마지막 장에서는 연구결과를 정리하고 연구의 한계 및 의의를 제시한다.

4) 2014년부터 KSP 국가정책자문사업이 정책자문사업 I, II, III으로 세분화되어 시행되며, 기존 KSP 국가정책자문사업은 정책자문사업 I로 한정되는 반면, 정책자문사업 II, III는 특정 산업의 분석 및 자문을 통하여 사업 활성화 측면이 강조된다.

II. 연구의 배경 및 선행연구 검토

지식공유에 대한 개념은 초기 기업경영 부문의 지식관리(knowledge management)에서 시작되었다(서봉균 2012, 31). 하지만, 국제개발협력 분야에서의 지식공유는 1990년도 후반 원조 효과성(aid effectiveness)을 높여야 한다는 인식이 확산되면서 본격적으로 논의되기 시작하였다. 보다 구체적으로, 2003년 로마에서 열렸던 OECD 개발협력위원회(Development Assistance Committee, DAC) 고위급포럼(High Level Forum)에서는 공여국에서 수원국으로 일방적인 물적 지원이 아닌 공여국과 수원국 간 상호협력이 강조되었다. 이후 2005년에는 이를 달성하기 위한 구체적인 실행방안인 파리선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness)이 발표되어 원조의 접근방법 개선 필요성이 공론화되었다.⁵⁾ 즉 일방적 원조 방식에 대한 비판과 함께 공여국의 지식과 수원국의 현지 지식의 결합을 통한 상호 공유가 성공적인 개발의 중요한 요소이며 이러한 상호성에 기반을 둔 지식공유가 진정한 개발효과성을 달성할 수 있다는 것이다.⁶⁾ 이와 같은 국제사회에서의 지식공유에 관한 인식이 구체적으로 한국화한 것이 바로 KSP이다.

2004년부터 시행된 KSP사업은 기획재정부가 주무부처로서 사업을 총괄하고 있으며, KSP 국가정책자문사업(2004년 시작), 경제발전경험 모듈화사업(2010년 시작), 국제기구 공동컨설팅사업(2011년 시작), 시스템컨설팅사업(2013년 시작) 등 네 가지 사업으로 구분된다(기획재정부 2015). 첫째, KSP 국가정책자문사업은 한국개발연구원(Korea Development Institute, KDI)이 사업 전반을 관리하고 있으며, 협력대상국의 종합적인 경제현황 및 정책과제를 분석하고 적절한 한국의 사례

5) 파리선언 5대 원칙은 ① 수원국의 주인의식(ownership), ② 공여국과 수원국간 원조일치(alignment), ③ 공여국간 원조조화(harmonization), ④ 성과지향적 관리(management for result) ⑤ 상호책임성(mutual accountability)이며, ①, ②, ⑤항목이 지식공유와 연관된다고 볼 수 있다. ODA코리아 홈페이지 (https://www.odakorea.go.kr/ODAPage_2012/T01/L04_S04.jsp) (검색일: 2017/10/17).

6) Joseph Stiglitz, "Scan Globally, Reinvent Locally: Knowledge Infrastructure and the Localization of Knowledge," Keynote Address, First Global Development Network Conference, December 1999, Bonn, Germany (https://www0.gsb.columbia.edu/mygsb/faculty/research/pubfiles/1491/Stiglitz_ScanGlobally.pdf) (검색일: 2017/12/15).

조사 등을 통하여 협력대상국에 적합한 정책 권고안을 제시하는 것이 주된 내용이다. 둘째, 경제발전경험 모듈화사업은 KDI 국제정책대학원이 사업 전반을 관리하고 있으며, 한국의 경제개발경험을 시스템화하여 이를 향후 예상되는 협력대상국 정책자문사업에 모듈 방식으로 활용하는 지식관리의 일환이다. 셋째, 국제기구 공동컨설팅사업은 한국수출입은행이 전반을 관리하고 있으며, 기존의 양자협력 KSP 사업을 다자협력의 형태로 발전시킨 것으로 2011년부터 한국-국제기구-협력대상국 간의 삼각협력 형태로 사업을 수행하고 있다. 마지막으로 시스템컨설팅사업은 한국수출입은행이 관리 주체로서 기존 국가 단위의 정책자문사업을 정보통신 시스템 단위의 사업으로 발전시켜 KSP의 활용도 제고를 도모하는 사업이다. 이러한 각각의 KSP사업은 <그림 1>과 같이 유기적으로 연결되어 상호 협력하는 체계를 갖추어 연계 효과를 높이기 위하여 설계되었다.

<그림 1> KSP의 사업 추진체계



출처: 기획재정부(2015, 29)의 내용을 토대로 저자 재구성

다양한 KSP사업들 중 KSP 국가정책자문사업과 이를 제외한 3개의 사업은 협력대상국과의 관계에 있어서 큰 차이가 있다. 즉 KSP 국가정책자문사업은 양자 사업으로 한국의 개발경험을 협력대상국과 직접 공유하여 공유가치의 창출이라는 KSP 사업 본연의 목적을 달성하고자 한다는 점에서 다른 사업들과 차별적이다. 반면 모뎀화사업은 KSP 국가정책자문사업 수행의 효율화를 도모하기 위한 일반적인 활동이다. 또한 국제기구 공동건설팅사업은 국제기구와 한국정부가 공동으로 사업을 진행한다는 점에서, 시스템건설팅사업은 정보통신 인프라분야와 관련된 개별사업을 염두에 두고 있다는 측면에서 KSP사업 본연의 목적과는 다소 거리가 있다. 게다가 KSP 국가정책자문사업은 2004년부터 시행되어 10년 넘게 축적된 사업실적이 있고 전체 예산의 대부분을 차지하는 반면,⁷⁾ 다른 세 사업의 경우에는 모두 2010년 이후에 시행됨에 따라 축적된 자료나 성과 측면에서 한계가 있다. 이러한 점에서 본 연구는 KSP사업 중 KSP 국가정책자문사업에 초점을 두고 분석을 수행한다.

KSP사업은 한국의 개발경험에 관한 지식의 공유를 통해 국제개발협력에 기여하였음에도 불구하고 이에 대한 학술적 연구는 상대적으로 매우 미비하다. 특히 공적개발원조에 대한 연구가 2010년 한국의 OECD/DAC 가입을 전후로 급격하게 증가하였다는 점과 비교할 때, KSP사업에 대한 연구는 여전히 매우 제한적이다. 물론 KSP사업의 시행 역사가 비교적 짧으며, 그 규모 역시 한국의 ODA에 비해 미미하다는 점 때문에 학술적·실천적 관심이 크지 않을 수 있다. 이러한 점에서 KSP사업에 관한 기존의 연구는 크게 KSP사업 현황과 발전방안에 대한 거시적 연구와 특정 협력대상국, 특정 분야 및 제도, KSP사업 평가 등 미시적 연구로 크게 나눌 수 있다.

먼저 KSP사업의 현황 및 발전 방안에 관한 거시적 연구를 살펴보면 다음과 같다. 이러한 연구에는 KSP사업이 중장기적 관점에서 경제협력 정책수단과 협력대상국의 싱크탱크 역할을 이행하기 위한 전략적 변화를 모색할 필요가 있다는 정책제언(이태희 2012, 44)이나 스리랑카를 사례로 하여 한국 유무상 원조와의 연계를 통해 KSP사업의 발전방안을 제시하는 연구(Jung 2013) 등이 있다.

이에 비해 최근에는 특정 협력대상국이나 제도, 분야 등에 초점을 맞춘 연구가 수행되었다. 예를 들어, 주요 협력대상국인 러시아와 키르기스스탄에 대한 연구에

7) 2010년 이후에도 국가정책자문사업은 전체 예산의 60% 이상을 차지하고 있다.

서는 성공적인 KSP사업 수행을 위해서는 협력대상국과의 확고한 외교관계의 구축이 중요하며, 대상국 관료들의 자발적인 참여를 전제로 상호 정책목표를 명확히 할 필요가 있다는 점이 강조되고 있고, KSP사업을 수행하는 한국 정부기관 간의 원활한 협력체계의 구축 또한 중요하다고 지적되고 있다(이정희 2012; 강윤희 2017). 다음으로 KSP사업과 특정 제도 간 연계에 초점을 둔 연구에 따르면, 한국 ODA가 협력대상국의 무역보험, FTA, 주택분양제도 등을 지원할 때 KSP사업을 통해서 운영 노하우 및 전문지식에 대한 정책컨설팅을 강화할 필요가 있으며 이를 통해 한국 ODA의 효과성 제고에 기여할 수 있다고 주장하고 있다(윤기관 2014; 김원진 2015; 권혁신·방두완 2016). 마지막으로, KSP사업 평가에 대한 연구로서 예산 규모가 큰 사업이 상대적으로 높은 평가를 받는다는 연구(강나연 외 2015), 연속성이 높거나 협력대상국이 받는 원조 중 한국으로부터 받은 원조 비중이 높을 수록 협력대상국이 KSP사업 내용을 실질적으로 정책에 반영할 가능성을 높인다는 연구(최용화 2016; 김은영 2016), 그리고 지식공유형 사업의 특수성에 특화된 평가 프레임워크 개발을 시도한 연구(이석원·신재은 2017) 등이 있다.

KSP사업에 대한 기존의 연구는 지식공유사업에 대한 이해를 향상시켜주었다는 점에서 의의가 있지만, 대부분 당위적 차원에서의 정책제언이라는 점에서 한계가 있다. 즉 실증적 분석을 시도한 연구가 거의 없다는 점에서 분석에 기반을 두고 정책적 함의를 제시한 연구의 필요성이 매우 크다. 또한 KSP사업을 분석함에 있어 특정 협력대상국이나 특정 분야에 한정하여 분석한 사례연구를 제외하고 대부분의 연구가 집합적(aggregate) 자료에 의존하고 있어, KSP사업의 자원 배분과 그 특성에 대한 심도 깊은 분석에는 한계적이다. 특히 어떠한 요인이 지식공유사업의 국가별 배분에 중요한 영향을 미치는가에 대한 실증적 연구는 매우 부족하다. 본 연구는 이러한 한계를 극복하기 위하여 국제개발협력의 중요한 축을 이루고 있는 KSP 국가정책자문사업의 국가별 지원 배분에 관한 실증적 분석을 수행하고자 한다.

Ⅲ. KSP 국가정책자문사업 현황 및 특성

KSP 국가정책자문사업을 통해 2004년부터 2013년까지 총 45개국의 협력대상국을 대상으로 하여 경제 및 사회발전에 대한 한국의 발전경험이 공유되었다. 2004년 베트남과 우즈베키스탄 2개국을 대상으로 시행된 이후 4년 동안은 지원국가 및 사업의 수에 큰 변화가 없었지만, 이후 협력대상국의 긍정적인 평가가 부각되면서 KSP 국가정책자문사업은 활성화되었다.

〈표 1〉 KSP 국가정책자문사업 협력대상국(2004년~2013년)

지역	국가명
CIS/유럽 (8개)	러시아, 루마니아, 아제르바이잔, 우즈베키스탄, 우크라이나, 카자흐스탄, 터키, 헝가리
아시아 (11개)	라오스, 몽골, 미얀마, 방글라데시, 베트남, 스리랑카, 인도네시아, 중국, 캄보디아, 파키스탄, 필리핀
아프리카 (9개)	DR콩고, 가나, 가봉, 남아공, 모잠비크, 알제리, 에티오피아, 적도기니, 탄자니아
중남미 (11개)	도미니카공화국, 멕시코, 벨리즈, 볼리비아, 브라질, 에콰도르, 온두라스, 코스타리카, 콜롬비아, 파나마, 페루
중동 (6개)	리비아, 사우디아라비아, 아랍에미리트, 오만, 이집트, 쿠웨이트

출처: KDI 자료를 토대로 저자 재구성

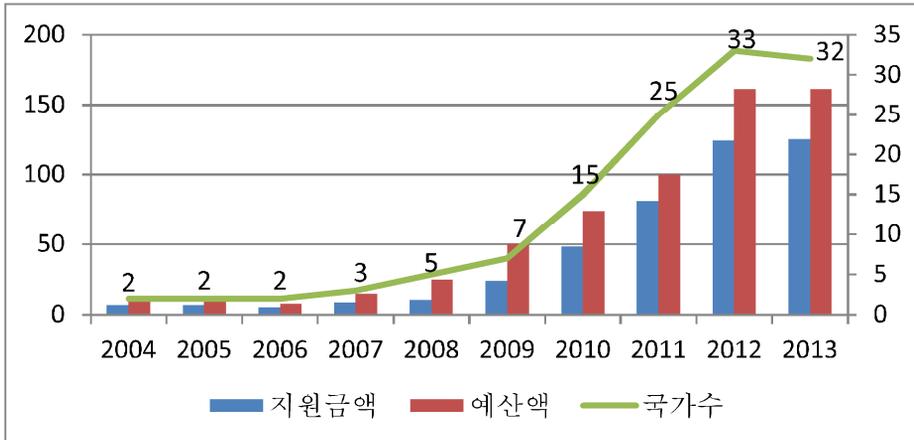
아래 〈그림 2〉에 따르면 2004년부터 2013년까지 총 614억 원의 예산이 KSP 국가정책자문사업에 배정이 되었으며, 이 가운데 약 440억 원이 실제 집행되었다. 집행액 기준으로 보았을 때, 동기간 연평균 14% 증가세에 그친 한국의 ODA와 비교하여 KSP 국가정책자문사업은 연평균 30%가 넘게 증가하였다(한국수출입은행 2016). KSP 국가정책자문사업의 예산액과 실제 집행액 간 차이가 있는 이유는 KSP 국가정책자문사업에서 총 22개의 연수사업으로 쓰인 금액이 제외되고,⁸⁾ 2007

8) 22개 연수사업에는 2006년 2개 사업(베트남, 인도네시아), 2010년 2개 사업(베트남, 인도네시아), 2011년 2개 사업(도미니카공화국, 아랍에미리트), 2012년 4개 사업(베트남, 캄보디아)

년부터 2009년까지 외부기관이 시행한 8개 사업에 대한 자료의 부재,⁹⁾ 사업을 총괄하는 KDI에 의해서 사용된 사업관리비 명목의 비용 미포함, 그리고 사업 시행을 위한 입찰에서 실제 낙찰액과의 차이, 사업변경에 따른 금액 변경 등 때문이다.

〈그림 2〉 KSP 국가정책자문사업 지원 현황

(단위: 억 원, 개)



출처: 기획재정부(2015, p.58) 및 KDI 자료를 토대로 저자 재구성

KSP 국가정책자문사업은 한국이 OECD/DAC에 가입한 2010년을 전후로 그 규모가 크게 확대되었다. 2010년 제7차 국제개발협력위원회에서 의결한 『국제개발협력 선진화 방안』에 따르면 한국 정부는 당시 0.1%였던 ODA/GNI 비율을 UN의 권고 수준(0.7%)과 우리의 경제수준 등을 감안하여 2015년까지 동비율을 0.25%까지 확대하겠다는 목표를 세우고 ODA 지원 규모를 빠르게 늘리기로 하였다(국제개발협력위원회 2010).¹⁰⁾ KSP 국가정책자문사업도 이러한 한국 정부의 국제개발협력을 통한 국제사회에로의 기여도 제고라는 전반적인 정책방향에 영향을 받은 것으로

아 각 2개), 2013년 12개 사업(인도네시아 3개, 미얀마 2개, 우즈벡, 몽골, 캄보디아, 콜롬비아, 이집트, 아랍에미리트, 탄자니아 각 1개)이 포함된다.

9) 2007년 2개 사업(베트남, 우즈베키스탄), 2008년 3개 사업(모잠비크, 베트남, 알제리), 2009년 3개 사업(가나, 리비아, 알제리)에 대한 자료의 활용이 불가능하다.

10) 2015년 ODA/GNI 비율은 0.14%에 그친 것으로 나타났다. ODA 코리아 홈페이지. (http://www.odakorea.go.kr/ODAPage_2012/T02/L03_S01_01.jsp) (검색일: 2018/04/27).

유추할 수 있다. 예를 들어, DAC 가입 이전인 2004년부터 2009년까지 6년 동안에는 총 63억 원이 집행되었으나, 2010년부터 2013년까지 4년 동안 KSP 국가정책자문사업 명목으로 지원된 금액은 총 378억 원으로 6배 증가하였다. 협력대상국 역시 동기간 14개국에서 30개국으로 2배 이상 증가하였다.

이러한 KSP 국가정책자문사업의 확장 과정을 자세히 살펴보면, 매년 평균국가지원금액 및 이의 표준편차가 비교적 일정하다는 점을 알 수 있다. KSP 국가정책자문사업의 예산이 증가한다면, 크게 두 가지 방식으로 사업이 확장될 가능성이 높다. 첫째, 기존의 협력대상국을 중심으로 사업 수를 늘리거나 사업 당 지원액을 늘려 이들에 대한 총 지원액을 증가시키면서 일정 부분 신규 협력대상국을 대상으로 사업을 발굴하는 ‘기지원 협력대상국 중점 지원’의 경우이다. 이 경우에는 기간별 평균국가지원금액은 일정할 수는 있어도 표준편차가 점차 커지는 현상이 나타날 것이다. 둘째, 기존의 협력대상국에 대한 지원 수준을 유지하되, 유사한 수준의 신규 협력대상국을 대폭 발굴하는 ‘신규 협력대상국 중점 지원’의 경우이다. 후자의 경우에도 기간별 평균국가지원금액은 전자의 경우와 유사할 수 있지만, 표준편차가 작게 일정한 수준을 보일 것으로 유추할 수 있다. KSP 국가정책자문사업의 기간별 평균국가지원금액은 다소 변화가 있으나, 약 3.5억 원 정도로 일정한 수준을 보이는 반면,¹¹⁾ 표준편차는 2009년 예외적인 경우를 제외하고 대체로 동일한 수준을 유지하고 있다. 이를 통해 KSP 국가정책자문사업은 기존 협력대상국에 대하여 지원규

〈표 2〉 KSP 국가정책자문사업 지원 분야별 분류

(단위: 억 원, 개)

지원분야	지원금액	사업수	지원분야	지원금액	사업수
산업정책	92.4	28	국토개발	27.8	8
경제개발계획	81.3	23	국제경제	20.9	7
재정	49	14	교육	16	4
거시금융정책	43.7	13	환경	7	2
과학기술	30.8	9	문화, 체육, 관광	6.6	2
농촌개발	29.8	8	노동	6.5	2
행정	28.4	8	총합계	440.1	128

출처: 기획재정부(2015)의 분야별 자료를 토대로 저자 재구성

11) KSP가 실제로 지원된 국가만을 대상으로 추정된 값을 의미한다. 따라서 5장의 분석에서 나타나고 있는 평균치와는 차이가 있다.

모를 일정하게 지속하면서 신규 협력대상국을 대폭 발굴하여 유사한 지원 규모를 제공하는 ‘신규 협력대상국 중점 지원’에 비중을 두고 있다는 추론이 가능하다. 이러한 추론은 KSP 국가정책자문사업의 지원 분야 특성을 살펴보면 보다 명확해진다.

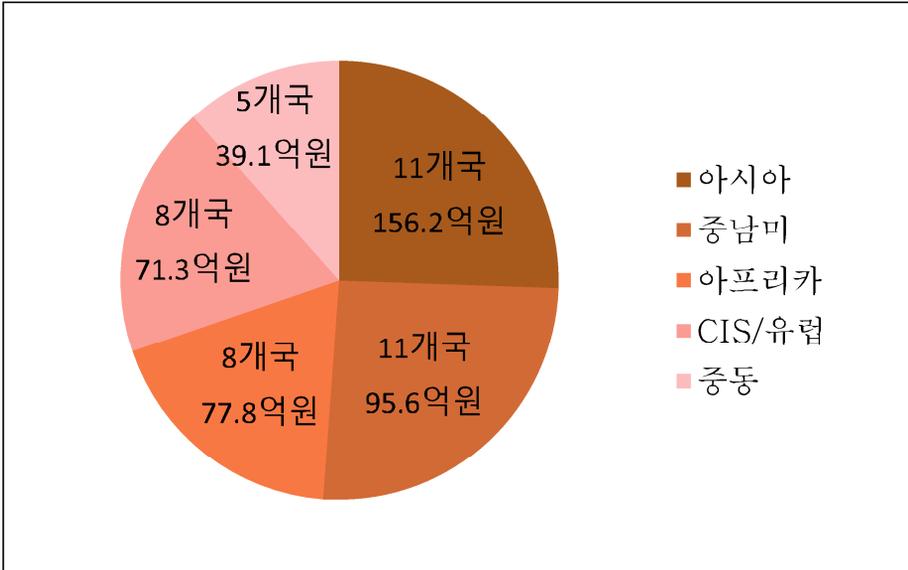
위 <표 2>는 KSP 국가정책자문사업의 지원 분야와 지원금액 및 사업수를 보여준다. 이에 따르면 KSP 국가정책자문사업은 경제개발계획, 산업정책, 교육, 농촌개발, 국토개발, 국제경제, 재정, 노동, 보건복지, 행정, 거시금융정책, 과학기술, 환경, 문화·체육·관광의 14개의 주제로 분류된다.¹²⁾ 가장 많이 지원된 분야는 총 128개 사업 중 산업정책과 관련된 사업이 28건으로 총 21.9%를 차지하고 있다. 특히 시기별로 살펴보면, 사업 초기에 산업정책, 경제개발계획, 재정, 거시금융정책 분야 등 전통적으로 국가경제개발과 관련된 분야를 중심으로 사업이 진행되다가, 2008년 이후부터 과학기술, 농촌개발 등 신규 분야들로까지 사업이 확장되고 있다.

이를 앞서 살펴본 언급한 ‘신규 협력대상국 중점 지원’ 부분과 연계하여 살펴보면 KSP 국가정책자문사업은 다음과 같이 전개됨을 유추할 수 있다. 사업 초기 한국은 협력대상국에 대하여 국제적으로 비교우위에 있는 경제개발 분야에서 지식공유사업을 실시한다. 이후 경제개발 분야에 대한 지식공유사업의 여지가 줄어들면서 교육, 환경, 문화 등 타 분야로 사업을 확대하지만, 이러한 분야에 대한 한국 지식공유사업의 경쟁력이 상대적으로 부족하다고 판단이 되면 사업에 대한 필요성이 감소하게 된다. 따라서 한국은 새로운 협력대상국을 발굴하여 경제개발 분야에 대한 지식공유사업을 실시한다. 국가별 지원금액의 표준편차가 일정하다는 점과 사업 분야가 점차 확대된다는 점은 이러한 해석이 가능함을 보여준다.

다음은 KSP 국가정책자문사업의 지역별 지원 분포이다. <그림 3>에서 알 수 있듯, 아시아지역 협력대상국에 대한 지원이 전체 지원액 중 35.5%인 156.2억 원으로 1위를 차지하는데 이는 지리적 근접성뿐만 아니라 사회, 문화, 경제협력 관계 등의 여러 방면에서 교류가 활발하게 이루어지고 있는 점에 기인하는 것으로 볼 수 있다. 더욱 주목할 점은 한국 ODA의 지역적 배분이 아시아지역과 아프리카 지역에 치중된 반면, KSP 국가정책자문사업의 지역적 배분은 상대적으로 균등하다는 점이다. <표 3>은 KSP 국가정책자문사업의 협력대상국 중 지원금액 기준 상위

12) 지원 분야별 분류는 통상적으로 경제학에서 학술논문을 분류하는 JEL(Journal of Economic Literature) 코드가 아닌 KSP 체계 개선방안 연구(정혁 2015)에서 제안한 분류 체계를 적용하였다.

〈그림 3〉 KSP 국가정책자문사업 지역별 협력대상국과 지원금액



주: 실제 KSP가 지원된 국가만을 대상으로 그 규모를 추정한 것임
출처: 기획재정부(2015, 59)의 내용을 토대로 저자 재구성

〈표 3〉 KSP 국가정책자문사업 지원 상위 10개국

(단위: 억 원)

국가	지원금액	지원사업 수	사업별 평균지원금액
베트남	41.3	7	6.9
인도네시아	27.9	6	4.7
캄보디아	24.6	6	4.1
우즈베키스탄	24.3	6	4.0
가나	16.0	5	3.2
알제리	15.4	4	3.8
페루	14.1	4	3.5
몽골	13.2	4	3.3
미얀마	12.7	4	4.2
사우디아라비아	12.1	4	3.0
총계	201.5	50	4.1

출처: KDI 자료를 토대로 저자 재구성

10개국을 보여준다. 이들에 대한 지원이 전체 KSP 국가정책자문사업에서 차지하는 비중은 45.7%에 달하며, 총 10개국 중 5개국이 아시아지역 국가들이다. 특이한 점은 이 10개국에 자원부국인 사우디아라비아가 포함되어 있다는 것이다. 실제로 KSP 국가정책자문사업은 2007년 쿠웨이트를 시작으로 2010년 사우디아라비아, 아랍에미리트와 같은 자원부국에 대해서도 실시되었다. 또한 KSP 국가정책자문사업은 ODA 수원국 리스트에 포함되지 않는 남아프리카공화국, 러시아, 루마니아, 아랍에미리트, 쿠웨이트, 헝가리 등을 협력대상국에 포함시킴으로써 ODA를 통한 개발협력이 불가능한 국가와도 지식공유를 통한 발전에 기여함을 알 수 있다.

KSP 국가정책자문사업을 통해 어떠한 방식으로 지식공유를 통한 가치창출로 연결되는가는 최대 협력대상국이자 가장 성공적인 대상국 중 하나로 평가되는 베트남의 사례를 통해 살펴볼 수 있다. 1992년 정식 수교 이래 베트남은 한국에 있어서 전략적 국가로 부상하기 시작하였으며, 아시아지역에서 중국 다음으로 한국 기업이 많이 진출한 국가이기도 하다. 2001년 ‘21세기 포괄적 동반자 관계’를 구축한 이래 2009년에는 ‘21세기 전략적 동반자 관계’로 양자 관계를 격상하기로 합의하였으며, 경제, 통상, 문화 등 다양한 분야에서 교류를 확대해왔다. 베트남은 2004년 KSP 국가정책자문사업의 최초 협력대상국 중 하나였으며, 2005년을 제외하고 모든 연도에 KSP 국가정책자문사업(연수사업 포함)에 참여한 핵심 협력대상국이다.

베트남 정부는 2020년까지 중위권 소득국가로 발전하기 위한 경제사회개발전략을 수립하는 과정에서 한국의 발전경험 공유를 요청하였으며, 이에 따라 한국은 KSP 국가정책자문사업을 통해 2009년부터 2011년까지 “베트남의 2011-2020 경제사회발전전략과 한국의 발전경험”이라는 대주제 아래 베트남의 ‘경제사회발전전략 2011-2020’ 수립을 지원하였다. 2009년 13건, 2010년 9건, 2011년 5건 등 총 27건의 세부주제를 가지고 인적자원 개발, 인프라 개발, 경제성장 전략, 통화 및 금융정책, 과학기술 개발, 자원활용 정책, 중소기업 개발 정책, 경제 분야 종합 개발, 경제구역 개발 등과 같은 다양한 분야에서 사업이 진행되었다. KSP 국가정책자문사업에서 제시된 정책 제언들은 베트남 정부의 발전방향과 상당 부분 일치하였으며, 인력 양성, 공항 및 항만 현대화 전략, 거시경제 발전방안 등 다양한 내용이 베트남 ‘경제사회발전전략 2011-2020’에 반영되었다. 이 전략은 제11회 베트남 공산당 전당대회에서 정식 승인을 받아 채택되었다.¹³⁾ 베트남 사례를 일반화하기는 어렵지만 이는 KSP 국가정책자문사업이 어떻게 협력대상국의 발전정책에 기여하

는지를 잘 보여준다.

한국의 KSP 국가정책자문사업은 2004년부터 2013년까지의 기간 동안 약 440억 원이 투입된 지식공유사업으로써 2010년 이후 빠르게 증가하고 있다. KSP 국가정책자문사업을 통해서 총 45개의 협력대상국과의 지식공유가 이뤄졌지만, 국가별로 지원금액은 큰 편차를 보인다. 본 연구는 이러한 KSP 국가정책자문사업의 국가별 배분이 어떠한 요인에 의해서 영향을 받는지를 살펴본다.

IV. 연구설계

KSP 국가정책자문사업의 국가별 배분에 대한 실증적 분석을 위하여 본 연구는 2004년부터 2013년까지의 기간을 대상으로 한다. 이는 KSP사업 자료의 세부적 분류체계가 2014년부터 변화하기 때문에 본 연구가 대상으로 하는 KSP 국가정책자문사업 만을 분석하기 위함이다. 분석대상은 분석기간 동안 KSP 국가정책자문사업의 협력대상국으로서 지원을 한 번 이상 받은 국가이다. 분석대상으로 ODA 수원국 리스트에 포함된 모든 국가를 포함하지 않은 이유는 KSP 국가정책자문사업 협력대상국에는 ODA 수원국이 아닌 국가도 포함될 뿐만 아니라 협력대상국은 ODA 수원국에 비하여 상당히 한정된 국가를 대상으로 하기 때문이다. 한국 정부는 KSP 국가정책자문사업의 협력대상국을 지정하여 이들에 대해 사업을 수행한다고 알려져 있지만, 이에 대한 자료는 비공개이기 때문에 한 번이라도 KSP 국가정책자문사업이 수행된 협력대상국에 한정하여 분석을 수행한다. 2004년~2013년 동안 협력대상국은 총 45개국이지만, 자료가 부재한 모잠비크와 연수사업에만 참여한 이집트를 제외한 43개국을 대상으로 한다.

KSP 국가정책자문사업의 국가별 지원 배분에 대한 선행연구가 부재하기 때문에, 본 연구는 공적개발원조 배분 결정요인에 대한 분석모형을 사용한다. ODA 배분에 관한 많은 연구에 따르면, 공여국은 자국의 이익(donor's interest, DI)을 추구하기 위해서 원조를 제공하거나, 수원국의 발전에 필요(recipient's needs, RN)하기 때문

13) 이와 관련하여 2011년 3월 베트남 기획투자부 장관은 한국 기획재정부 장관에게 감사서한을 발송한 바 있다.

에 원조를 제공한다(Alesina and Dollar 2000). 공여국 이익이 원조 배분에 더 중요한 영향을 미친다는 연구가 있는 반면(Maizels and Nissanke 1984; Berthelemy and Tichit 2002; Cooray and Shahiduzzaman 2004; 김규원 2009), 수원국의 필요를 충족시키기 위해서 원조가 배분된다고 주장하는 연구 역시 다수 존재한다(Gounder and Sen 1999; Neumayer 2003; Gates and Hoeffler 2004; 구정우·김대욱 2011). 한국의 원조 배분에 대한 연구 역시 공여국이익과 수원국필요에 관련된 변수 모두 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다(Kim and Oh 2012; 유웅조 2011). 본 연구 역시 이러한 선행연구를 바탕으로 KSP 국가정책자문사업 배분 요인을 분석한다 (<그림 4> 참조).

<그림 4> 분석모형의 개요



구체적으로 본 연구의 변수 설정은 다음과 같다. 먼저 종속변수는 한국이 개별 협력대상국에 대하여 KSP 국가정책자문사업으로 지원한 금액이다. 분석기간 동안 협력대상국에 대한 연도별 지원금액 자료는 KDI 통계자료를 활용하여 패널자료(panel data)의 형태로 구성하였다.

독립변수의 경우, 공여국이익과 관련된 변수와 수원국필요에 관한 변수로 나뉜다. 첫째, 공여국이익과 관련된 변수 중 정치·외교적 이익을 추구하기 위해 KSP 국가정책자문사업을 수행한다는 관점에서는 양국 간 정상회담개최 여부와 외교관계수립 기간을 활용하였다. 통상 국가정상 간 회담에서 경제적 상호협력 증진에 대한 요청과 이에 대한 수락이 이뤄지고 경제협력이 공식화되면 후속 절차로 구체적인 경제협력 사업이 진행되는 경우가 많다. 특히 KSP사업의 특성상 국회나 시민

사회단체의 모니터링이 상대적으로 부족하고 예산상 제약이 크지 않아 양국 정상 간 합의에 의해서 사업이 수행될 가능성이 크다. 정상회담 자료는 대통령기록관과 외교부 월간외교일지 자료를 통해 수집하였다. 다음으로 양국 간 외교관계수립이 오래될수록 상호 이해의 폭이 넓고 지식공유사업의 효과성이 높을 것으로 기대할 수 있다는 점에서 KSP사업의 배분에 영향을 미칠 수 있다. 외교관계수립 자료는 외교부 홈페이지 상 해당 협력대상국 주한대사관 홈페이지를 통해서 확인하였다.

둘째, 공여국이익과 관련된 변수 중 경제적 이익을 측정하기 위해서 협력대상국과의 무역 규모와 대상국에 대한 한국의 해외직접투자 규모를 활용하였다. 한국과 수원국 사이의 무역규모 및 직접투자가 한국의 원조배분에 유의미한 영향을 미친다는 선행연구(김규원 2009; 유웅조 2011)의 결과처럼 KSP 국가정책자문사업 역시 협력대상국과의 경제관계에 영향을 받는지를 살펴보는 것이다. 먼저 한국과 협력대상국 사이 무역 규모가 클수록 한국은 협력대상국에 대하여 더 많은 지식공유사업 수행을 고려할 수 있다. 이는 활발한 교역관계에 있는 협력대상국과 한국의 경제적 상호 이익을 유지·심화시키기 위해 무역, 금융 등 경제정책에 대한 정책자문을 제공할 유인이 존재하기 때문이다. 이와 유사한 맥락에서 한국 기업이 많이 진출한 협력대상국에 대해 더 많은 지식공유사업이 수행될 가능성이 있다. 즉 경제적 이해관계가 높은 협력대상국에 대한 KSP 국가정책자문사업을 통해서 경제적 상호 이익을 강화할 수 있다는 것이다. 분석을 위해 각각 한국무역협회의 통계자료와 한국수출입은행의 해외투자통계 데이터베이스의 국가별 해외투자현황 자료를 활용하였다.

마지막으로 수원국필요의 관점에서는 협력대상국의 1인당 GDP와 거버넌스를 변수로 활용하였다. 먼저 수원국의 낮은 경제수준이 더 많은 원조 배분에 유의미한 영향을 미친다는 선행연구에 따라 협력대상국의 경제수준이 낮을수록 KSP 국가정책자문사업이 더 많이 배정된다고 가설을 세울 수 있다. 즉 한국의 경제발전경험을 최빈국 및 개발도상국과 공유함으로써 협력대상국의 경제발전을 추구하기 위해서라면 1인당 GDP가 낮은 협력대상국을 대상으로 지원하였을 가능성이 높다. 1인당 GDP는 World Bank 자료를 활용하였다. 협력대상국의 경제적 환경뿐만 아니라 정치적·제도적 환경 역시 지식공유사업 배분에 영향을 미칠 수 있다. KSP 국가정책자문사업의 경우, 한국 정부와 협력대상국 정부 사이에서 지식공유를 통해 가치를 창출하는 사업이기 때문에 협력대상국의 제도적 수준과 정치적 안정성 등 좋은 거버넌스가 필요하다. 만약 정치적 불안정이나 법·제도적 한계가 크다면 KSP사업

이 원활하게 진행되지 않을 수 있다.¹⁴⁾ 이러한 점에서 협력대상국의 거버넌스 수준이 높을수록 KSP 국가정책자문사업 배분이 클 것으로 예상할 수 있다. 협력대상국의 거버넌스를 측정하기 위하여 World Bank의 세계거버넌스지수(Worldwide Governance Indicator)를 활용하였다.¹⁵⁾ 본 연구를 위해 활용된 변수를 정리하면 <표 4>와 같다.

<표 4> 변수의 개요

	변수	변수의 설명	출처	
종속변수	KSP 국가정책자문사업 (억 원)	한국이 당해연도 특정 협력대상국에 지원한 KSP 국가정책자문사업 규모	KDI 통계자료	
독립 변수	정치외교적 이해	정상회담 개최여부	당해연도 정상회담 개최시=1 대통령기록관, 외교부월간외교일지	
		외교수립기간	한국과 대상국 간의 누적 외교수립기간	외교부 홈페이지
	경제적 이익	무역액(백만 불)	한국과 협력대상국과의 무역 규모	한국무역협회 무역통계
		직접투자액 (천 불)	한국의 협력대상국에 대한 직접투자액	한국수출입은행 해외투자통계
	협력대상국 필요	1인당 GDP(불)	협력대상국의 1인당 GDP	World Bank Data
거버넌스 지수		거버넌스 6개 지수의 평균값	World Governance Indicator	
통제변수	인구	협력대상국의 인구 규모	World Bank Data	

분석을 위하여 본 연구는 토빗모형(Tobit model)을 활용한다. 그 이유는 종속변수인 KSP 국가정책자문사업 규모의 형태와 분포를 고려하였을 때, 일반적인 패널회귀모형을 활용한 분석은 제한적일 수 있기 때문이다. 토빗모형은 토빈(James Tobin)이 1958년에 제안한 중도절단회귀모형(censored regression model)으로 일정한 영역에서만 관찰되는 변수를 종속변수로 활용할 경우에 유용한 방법이다(이

14) 실제로 2012년 내전 후 재건 단계에서 정책자문사업을 추진하던 리비아의 경우 현지 정치, 안보 문제 등으로 사업진행에 큰 어려움을 겪은 바가 있다.

15) World Bank는 매년 언론의 자유와 정치적 책임성, 정치적 안정성, 정부 효과성, 규제 수준, 법의 지배, 부패 통제라는 6가지 측면에서 지수를 만들어서 발표하고 있으며 본 연구에서는 이들 6가지 지수의 평균치를 분석에 활용하였다.

승주 외 2014, 157). 보다 구체적으로 이러한 경우 “일반적인 회귀모형으로 추정할 경우 편의되고(biased) 불일치한(inconsistent) 추정량으로 인하여 잘못된 실증결과를 도출할 수 있다”(김현재·윤원철 2006, 106)는 것이다. 따라서 종속변수가 제한되는 경우 중도절단에 대한 고려가 필요하다. 토빗모형은 일반적인 최우추정법(maximum likelihood estimation)을 활용하는데, 최우추정법과의 차이는 중도절단된 자료와 그렇지 않은 자료를 구분하여 분석한다는 점이다(김현재·윤원철 2006, 106).

본 연구의 종속변수인 KSP 국가정책자문사업 지원액의 경우 명확한 기준이 존재하지 않을 가능성이 상당히 높으며, 전체 분석대상에서 0의 값을 차지하는 비중이 상당히 높다. 즉 협력대상국에 대해서 연도별 협력대상국의 수와 지원액의 차이가 상당한 것으로 나타난다. 이는 KSP 국가정책자문사업이 지원된 국가만을 대상으로 분석할 경우 선택 편향성(selection bias)의 문제가 나타날 수 있다는 것을 의미한다. 따라서 본 연구는 토빗분석모형을 활용하여 편향된 추정의 한계를 극복하고자 하였다. 한국의 원조 배분을 연구한 선행연구 역시 원조 배분의 명확한 기준이 존재하지 않을 수 있다는 점을 고려하여 토빗분석을 활용하였다(구정우·김대욱 2011). 마지막으로 지식공유사업의 특성 상 한국과 사회·문화적으로 유사한 아시아지역과 그렇지 않은 비아시아지역을 나누어 추가적 분석을 수행한다.

V. 실증분석 결과

본격적 실증분석에 앞서 기술통계를 살펴보면, 3개의 결측값이 존재하는 1인당 GDP를 제외하고 전체 관측치는 430개이다. 이는 리비아(2011년과 2012년)와 콩고 민주공화국(2009년)에서 내전이 발생한 경우로서 1인당 GDP가 보고되지 않았기 때문이다. 종속변수인 KSP 국가정책자문사업 지원금액의 경우, 최대 11억 원에서 최소 0원까지 분포되어 있으며, 평균 지원액은 1억 원을 약간 상회함을 알 수 있다. 정상회담개최 여부는 더미(dummy) 변수로 0과 1의 값을 가지고 있으며, 외교관계 수립 지속기간의 경우, 최소 7년에서 최대 63년의 값을 가지고 있다. 평균적으로 한국은 협력대상국과 32년 가량의 외교관계에 있었던 것을 알 수 있다. 무역 규모와 해외직접투자의 경우, 협력대상국 간의 편차가 큼을 알 수 있다. 거버넌스 지표의 경우, 평균적으로 협력대상국의 거버넌스 수준이 낮음을 알 수 있다.

〈표 5〉 변수의 기술통계

변수	관측치	평균값	표준편차	최소값	최대값
KSP 국가정책자문사업 (억 원)	430	1.013721	1.746424	0	11
정상회담	430	.1837209	.3877075	0	1
외교기간	430	31.89767	13.68949	7	63
무역규모(천 불)	430	7703232	2.58e+07	450	2.29e+08
해외직접투자(불)	430	2.62e+08	8.28e+08	0	7.43e+09
1인당 GDP(불)	427	7020.959	9274.019	135.7624	55572
거버넌스	430	-.4572914	.5584037	-1.751642	.9571981
인구수	430	7.61e+07	2.01e+08	276089	1.36e+09

다음으로 변수 간 상관관계이다. 종속변수인 KSP 국가정책자문사업과는 정상회담개최 여부가 상대적으로 높은 수준에서 통계적으로 유의미한 정(+)의 상관관계가 나타났다. 하지만 다른 독립변수들과는 통계적으로 유의미한 상관관계가 발견되지는 않았다. 독립변수들 사이에서는 무역 규모와 직접투자 및 1인당 GDP와 거버넌스 수준이 정(+)의 상관관계가 있으며, 외교관계수립 기간은 무역규모 및 직접투자와 각각 부(-)의 상관관계가 있었다.

〈표 6〉 변수 간 상관관계

	KSP 자문사업	정상회담	외교기간	무역규모	해외직접 투자	1인당 GDP	거버넌스
KSP 자문사업	1						
정상회담	0.2335**	1					
외교기간	0.0678	-0.0167	1				
무역규모	0.0041	0.0803	-0.1044*	1			
해외직접투자	0.0594	0.0820	-0.1522**	0.8497**	1		
1인당 GDP	-0.0133	0.0386	0.0686	0.1029*	-0.0629	1	
거버넌스	-0.0478	0.0427	0.0839	0.0340	-0.0300	0.4425**	1

주: * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$

본 연구의 실증분석은 종속변수의 분포 형태를 고려하여 패널토빗분석을 수행하였다. 또한 변수 간에 존재할 수 있는 내생성(endogeneity)의 문제를 최소화하고

KSP 국가정책자문사업의 집행금액에 미치는 요인을 고려하여 전년도 시점($t-1$)의 독립변수를 활용하여 분석하였다. 패널토빗분석의 결과에 따르면, 협력대상국에 대한 한국의 KSP 국가정책자문사업 배분은 양국 정상의 회담개최 여부와 외교관계 수립 기간, 한국의 협력대상국에 대한 직접투자, 협력대상국의 거버넌스 수준에 영향을 받는다. 먼저 공여국이익의 관점에서 설정된 변수 중에서는 양자간 무역규모는 종속변수에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않은 것으로 나타났다. 반면, 정상회담개최 여부와 외교관계수립 기간은 예상대로 정(+)¹⁶의 영향을 미쳤으며 이는 통계적으로 유의미하였다. 이를 통해 KSP 국가정책자문사업이 정치적·외교적 목적에 따라 배분되고 있음을 유추할 수 있다. 또한 한국의 협력대상국에 대한 직접투자가 증가할수록 KSP 국가정책자문사업 지원액이 늘어난다는 점은 ODA 배분에 있어서 직접투자가 영향을 미친다는 선행연구(Berthelemy and Tichit 2002)와 유사한 결과를 보여준다.

주목할 점은 다른 변수들과 달리 협력대상국의 거버넌스 수준은 KSP 국가정책자문사업 배분에 부(-)의 영향을 주는 것으로 나타났다는 것이다. 이는 정치적 불안정이 높거나 법적·제도적으로 취약하고, 부패가 만연한 협력대상국에 KSP 국가정책자문사업이 많이 수행된다는 것이다. 물론 경제적 지원의 필요가 높은 수원국일수록 거버넌스 수준이 낮을 가능성이 높기 때문에 이러한 수원국의 필요에 대응하기 위해서 원조를 제공한다는 선행연구에 따라 KSP사업 역시 거버넌스가 낮은 협력대상국에 많이 지원된다고 해석할 수 있다. 보다 구체적으로, 한국의 KSP 국가정책자문사업 협력대상국 중 상대적으로 UAE(0.495), 코스타리카(0.575), 브라질(0.007), 쿠웨이트(0.155) 등은 거버넌스의 수준이 높은 반면 지원금액은 낮다. 반면에, KSP가 가장 많이 지원된 베트남(-0.536), 그리고 미얀마(-1.624), 알제리(-0.805), 인도네시아(-0.533) 등은 주요 협력대상국으로, 분석기간 동안 KSP 국가정책자문사업 지원금액이 높지만 거버넌스의 수준이 낮은 것으로 나타나고 있다.¹⁶⁾ 따라서, 이러한 결과가 도출된 것으로 유추할 수 있다. 하지만, 수원국의 경제적 필요를 더욱 잘 반영하고 있는 1인당 GDP는 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는다는 점에서 새로운 해석이 필요하다.

16) 개별 협력대상국의 거버넌스 값은 분석기간 동안 평균값이다.

〈표 7〉 패널토빗모형 분석 결과

		(1) 전체	(2) 아시아지역 협력대상국	(3) 비아시아지역 협력대상국	
한국 국 적 추 구	정치적 관계	정상회담	5.907* (1.68)	-5.778 (-1.43)	8.768** (2.09)
		외교기간	0.299* (1.82)	0.318 (0.73)	0.294** (2.27)
	경제적 관계	log(무역규모)	1.250 (0.76)	3.797 (0.64)	0.966 (0.54)
		log(FDI)	0.636* (1.89)	-0.547 (-0.54)	0.235 (0.66)
협력대상국 필요	log(1인당 GDP)	2.709 (0.85)	36.66*** (3.89)	1.778 (0.63)	
	거버넌스	-8.803** (-1.96)	-40.53*** (-2.65)	-6.243* (-1.72)	
통제변수	log(인구)	-1.511 (-0.81)	-11.36* (-1.65)	0.278 (0.15)	
sigma_u _cons		6.578* (1.66)	17.65*** (3.26)	1.38e-12 (0.00)	
sigma_e _cons		21.48*** (11.75)	11.56*** (6.94)	22.71*** (10.84)	
N		385	99	286	

주: *t* statistics in parentheses, * $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$, 상수항에 대한 결과 보고는 생략하였음

대표적인 지식공유사업인 KSP 국가정책자문사업은 단순한 지식의 이전이 아닌 한국의 경제발전경험을 기반으로 하여 협력대상국이 스스로 새로운 지식을 창출하여야 한다. 따라서 한국과 사회·문화적으로 유사한 협력대상국과 그렇지 않은 협력대상국에 대해서 KSP 국가정책자문사업의 배분 요인이 달라질 수 있다. 이러한 점을 고려하여, 아시아지역과 비아시아지역에 위치한 협력대상국을 구분하여 동일한 분석을 수행하였다. 분석결과, 아시아지역에 위치한 협력대상국에 대한 한국의 KSP 국가정책자문사업 배분에 영향을 미치는 요인들과 비아시아지역 협력대상국에 대한 사업 배분 요인들은 큰 차이를 보이는 것으로 나타났다.

아시아지역 협력대상국만을 대상으로 분석을 수행하였을 때, KSP 국가정책자문사업은 정치적·외교적·경제적 이익보다는 협력대상국의 경제적 환경이나 거버넌스에 영향을 받는다는 점을 알 수 있다. 구체적으로는 아시아지역 협력대상국의 경우 1인당 GDP가 높을수록, 거버넌스 지수가 낮을수록 KSP 국가정책자문사업

지원을 많이 받는다. 이는 아시아지역 협력대상국들의 특징과 관련되어 있다. 분석 기간 동안 아시아지역 협력대상국들은 1인당 GDP가 빠르게 성장하였지만, 이에 비해 거버넌스 수준은 느리게 개선되고 있다. 이러한 맥락에서 아시아지역에 대한 지식공유사업이 빠르게 증가함에 따라 위와 같은 분석결과가 나왔다고 해석할 수 있다.

보다 흥미로운 점은 비아시아지역 협력대상국을 대상으로 한 분석결과이다. 비아시아지역에 위치한 협력대상국에 대한 KSP 국가정책자문사업 지원금액은 정치적·외교적 요인이 가장 중요한 영향을 미치는 것으로 나타난다. 협력대상국의 거버넌스 수준 역시 다른 분석과 유사하게 부(-)의 영향을 미치고 있지만, 통계적 유의도나 영향력은 상대적으로 낮다. 경제적 요인이나 협력대상국의 필요보다 정상회담개최 여부와 외교관계수립 기간이 미치는 영향이 중요하다는 점을 통해 한국 정부는 비아시아지역 협력대상국에 대한 KSP 국가정책자문사업을 전략적으로 활용하고 있음을 알 수 있다. 특히 정상회담의 횟수가 제한적일 수밖에 없는 비아시아지역 협력대상국에 대통령이 방문할 때 KSP 국가정책자문사업을 통해서 양자관계를 구축하는 사례는 이러한 점을 보여준다. 러시아와 같은 협력대상국의 경우 KSP사업 활용과 양자간 외교관계 구축 사이의 유기적 연계가 중요하다는 주장(강윤희 2017) 또한 이러한 결과와 일맥상통한다.

마지막으로 본 연구결과의 타당성을 제고하기 위하여 추가적인 분석을 수행하였다. 먼저 협력대상국 중 중국의 경우, 높은 수준의 양자 무역 규모와 직접투자, 인구수로 인하여 분석결과를 왜곡시킬 수 있다. 따라서 중국을 제외한 후 전체 협력대상국을 대상으로 동일한 분석을 실시한 결과, 외교관계 수립기간은 통계적으로 유의미한 결과가 나오지 않았지만, 정상회담개최 여부, 해외직접투자, 1인당 GDP 및 거버넌스는 중국을 포함한 분석결과와 유사하였다. 또한 아시아지역 만을 대상으로 한 분석에서 중국을 제외한 결과 역시 주요 독립변수의 영향력이나 통계적 유의성이 유사한 결과가 도출되어 중국 변수가 전체 연구결과에 중대한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 또한 정상회담의 경우, 정상회담을 준비하고 정상회담을 하는 과정에서 KSP 국가정책자문사업이 집행될 가능성이 있다. 따라서 전년도 시점(t-1)의 값을 활용하는 다른 변수들과 달리 정상회담개최 여부 변수만을 당해연도 시점(t)의 값을 활용하여 분석을 수행하였다. 그 결과, 다른 독립변수들의 통계적 유의도와 영향력이 유사하게 유지된 가운데 정상회담개최 여부의 영향력과

유의도가 모두 크게 증가하였다. 이렇게 시점을 달리한 분석에서도 정상회담개최 여부가 KSP 국가정책자문사업 배분에 미치는 영향이 크다는 점이 확인되었다.

종합적으로 보았을 때, KSP 국가정책자문사업의 국가별 배분은 한국의 정치적·외교적·경제적 이익뿐만 아니라 협력대상국의 경제적 상황에 통계적으로 유의미한 영향을 받는다. 이러한 결과는 한국 공적개발원조 배분 결정요인에 대한 선행연구와 유사하다(김규원, 2009; 유웅조, 2011; 구정우·김대욱, 2011). 하지만, 아시아지역과 비아시아지역으로 구분하여 분석하였을 때, 각각의 협력대상국에 대하여 무역 규모와 해외투자 등 경제적 이익추구의 영향력은 유의미하지 않는 것으로 나타났다. 반면, 아시아지역에 대한 지식공유사업은 협력대상국의 높은 1인당 GDP와 낮은 거버넌스 수준과 유의미한 관계를 갖고 있지만, 비아시아지역에 대해서는 정치적·외교적 관계가 KSP 국가정책자문사업 지원금액과 유의미한 관계를 맺는 것으로 분석되었다.

VI. 결론

선진국과 개발도상국 사이의 개발격차를 줄이고 개발도상국의 지속가능한 발전을 위해 지식의 공유를 통한 가치창출은 국제개발협력의 새로운 축을 이루고 있다. 짧은 기간 동안 최빈국에서 선진국으로의 도약을 경험하였던 한국은 이러한 발전경험의 공유를 통해 국제사회에 기여하고 있으며, 2004년부터 시작된 KSP 국가정책자문사업은 대표적 지식공유사업으로 한국의 국제개발협력에 중요한 축으로 자리 잡고 있다. 최근 KSP 국가정책자문사업 예산과 집행은 빠르게 증가하고 있지만, 어떠한 요인이 국가별 자원 배분에 영향을 미치는지에 대해서는 알려져 있지 않다.

본 연구는 공적개발원조 배분 결정요인을 분석하는데 활용되는 분석틀을 기반으로 KSP 국가정책자문사업 지원금액 배분에 한국의 정치적·경제적 이익 제고와 협력대상국의 지식공유 필요에 관련된 변수가 어떠한 영향을 미치는지를 살펴보았다. 분석결과 KSP 국가정책자문사업의 국가별 지원에는 한국의 정치적·외교적·경제적 이해관계와 협력대상국의 필요 모두 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히 아시아지역에 대한 KSP 국가정책자문사업 배분의 경우, 협력대상국의 높은 1인당

GDP와 낮은 거버넌스 지수가 통계적으로 유의미한 영향을 미친 반면, 비아시아지역의 경우 정치적·외교적 요인이 중요한 변수로 작용하였다.

본 연구 결과는 한국이 KSP 국가정책자문사업을 지역별 특수성에 맞게 전략적으로 활용하고 있다는 점을 보여준다. 또한 한국은 KSP 국가정책자문사업을 배분함에 있어서 이미 지원하고 있는 협력대상국에 대해 중점적으로 지원을 강화하기보다는 기존의 협력대상국에 대한 지원 수준을 어느 정도 유지한 가운데 신규 협력대상국을 대폭 발굴하는 방식을 취하고 있다. 하지만 지속가능한 지식공유사업을 위해서는 정치적·외교적 목적을 위한 KSP 국가정책자문사업은 지양되어야 할 것이다. 특히 비아시아지역 협력대상국의 경우, 정상회담개최가 미치는 영향이 큰 것으로 나타나고 있는데 이는 5년 단임제라는 제도적 맥락에서 지속가능한 지식공유사업을 담보하기 어렵다. 따라서 협력대상국이 발전 과정에서 경험하는 다양한 도전들을 극복하고 지속가능한 발전을 이루도록 지속적인 협력관계를 유지할 필요성이 향후 KSP 국가정책자문사업 배분에 고려되어야 할 것이다.

본 연구는 KSP 국가정책자문사업을 실증적으로 분석하였다는 점에서 의의를 찾을 수 있지만, 다음과 같은 한계점이 존재한다. 첫째, KSP사업과 한국의 ODA 배분이 어떠한 관계인지에 대한 보다 구체적인 분석이 필요하다. 물론 ODA와 KSP사업의 대상국이 일치하지는 않기 때문에 본 연구에서는 ODA 변수를 포함하지 않았지만 많은 KSP 국가정책자문사업의 협력대상국은 한국 ODA의 수원국이기도 하다. 특히 유상원조의 경우, KSP 국가정책자문사업과 동일하게 기획재정부가 주관하고 있다는 점에서 이러한 분석의 필요성은 높다. 둘째, 본 연구는 KSP사업과 ODA가 국제개발협력이라는 큰 틀에서 유사하다는 점에 착목하여 ODA 배분에 관한 공여국이익-수원국필요라는 기존의 분석모형을 활용하였다. 하지만, KSP 국가정책자문사업의 경우, 지식공유사업이라는 측면에서 한국과 협력대상국 사이의 사회·문화적 유사성 등이 중요한 요인으로 작용할 수 있다. 이러한 점에서 기존 공적개발원조 연구에서 중시되었던 변수가 아닌 새로운 변수를 고려할 필요가 있다. 셋째, 본 연구는 KSP사업 중 KSP 국가정책자문사업을 중심으로 분석을 수행하였다. 2004년~2010년의 기간 동안 KSP사업 중 KSP 국가정책자문사업이 차지한 비중은 100%였지만, 2011년~2013년에는 그 비율이 72%, 69%, 63%로 점차 감소했으며, 모듈화사업, 국제기구 공동컨설팅 사업, 시스템컨설팅사업 등의 비중이 늘어나고 있다는 점을 고려해서 결과를 해석해야 할 것이다. 마지막으로 본 연구에서

중요한 변수로 드러난 정치적·외교적·경제적 요인들과 협력대상국 필요 요인들이 구체적으로 어떠한 메커니즘을 통해서 KSP 국가정책자문사업 배분에 영향을 미치는가에 대한 후속연구가 필요하다. 이를 위해 KSP사업 관련 정책결정자와의 인터뷰 등이 필요할 것이다. 이러한 한계에도 불구하고 본 연구는 KSP 국가정책자문사업의 배분에 관한 실증연구를 수행하였다는 점과 후속연구의 초석을 마련하였다는 점에서 그 학술적 의의를 찾을 수 있다.

투고일 : 2018.02.23.

심사완료일 : 2018.04.06.

게재일 : 2018.05.30.

참고문헌

- 강나연·김승주·노인혜·손욱. 2015. “한국의 경제발전경험 공유사업의 정책자문보고서에 대한 평가 및 정책적 시사점.” 『한국경제연구』 제33권 4호. 169-196쪽.
- 강윤희. 2017. “러시아 지방정부와의 한국 KSP 사업: 성과와 한계, 그리고 발전을 위한 제언.” 『러시아연구』 제27권 1호. 1-28쪽.
- 구정우·김대욱. 2011. “세계사회와 공적개발원조: 한국 ODA 결정요인 분석, 1989-2007.” 『한국사회학』 제45집 1호. 153-190쪽.
- 국제개발협력위원회. 2010. 국제개발협력 선진화 방안. 제7차 국제개발협력위원회 의결 안건.
- 권혁신·방두완. 2016. “KSP·ODA 제도를 활용한 주택선분양제도와 주택분양보증제도 공유방안 모색.” 『한국국제경영관리학회 발표논문집』 475-500쪽.
- 기획재정부. 2015. 『KSP 10년사』. 서울: 기획재정부
- 김규원. 2009. “한국 개발원조(ODA) 결정요인 분석.” 연세대학교 경제학과 석사학위 논문.
- 김원진. 2015. “우리나라의 지속가능한 경제성장을 위한 ODA-KSP-FTA 연계전략에 관한 연구.” 충남대학교 무역학과 석사학위논문.
- 김은영. 2016. “개발협력과 정책이전에 대한 실증분석: 한국의 지식공유사업(KSP)의 사례를 중심으로.” 서울대학교 행정학과 석사학위논문.
- 김현재·윤원철. 2006. “DEA 기법과 토빗모형을 활용한 효율성 차이에 대한 분석: 서울시 고등학교의 교육성과를 대상으로.” 『재정논집』 제21권 1호. 97-114쪽.
- 서봉균. 2012. 『지식공유를 통한 개발협력 방안: KOICA의 내부적 지식공유 활성화를 중심으로』. 서울: 한국국제협력단
- 유용조. 2011. “한국 공적개발원조(ODA) 정책의 성격에 대한 실증분석.” 『세계지역연구논총』 제29권 1호. 33-58쪽.
- 윤기관. 2014. “ODA와 KSP사업 효과성 제고를 위한 원조와 무역보험간의 연계방안에 관한 연구.” 『무역보험연구』 제15권 3호. 111-137쪽.
- 이경희. 2012. “키르기스스탄의 농업개발사업과 지식공유사업(KSP) 협력체계 구축을 위한 연구.” 『중동연구』 제31권 1호. 161-186쪽.
- 이석원·신재은. 2017. “지식공유형 ODA 사업의 평가: 정책형성이론과 KSP 사업 실증

- 분석 결과를 활용한 대안적 평가 프레임워크.” 『행정논총』 제55권 2호: 1-32쪽.
- 이승주·임진강·박병호. 2014. “토빗모형을 이용한 교차로 보행자 사고모형 개발.” 『한국안전학회지』 제29권 5호: 145-159쪽.
- 이태희. 2012. “한국형 개발경험 공유사업의 성과와 과제: 경제개발경험 공유사업(KSP)을 중심으로.” 『국토』 371호 35-44쪽.
- 정혁. 2015. 『KSP 체계 개선방안 연구』. 서울: 국제개발협력실행연구원
- 최용화. 2016. “지식공유형 원조사업의 연속성이 정책반영에 미치는 영향분석: 경제발전경험 공유사업(KSP)을 중심으로.” 서울대학교 행정학과 석사학위논문.
- 한국수출입은행. 2016. 『숫자로보는 ODA: 2016 세계 ODA 통계자료집』. 서울: 한국수출입은행.
- Alesina, A. and Dollar, D. 2000. “Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?,” *Journal of Economic Growth* 5, 1. pp. 33-63.
- Berthelemy, J-C. and Tichit. A. 2002. “Bilateral Donor’s Aid Allocation Decisions: A Three Dimensional Panel Analysis,” *International Review of Economics & Finance* 13, 3. pp. 253-274.
- Cooray, N. S. and Shahiduzzaman, Md. 2004. “Determination of Japanese Aid Allocation: An Econometric Analysis,” *IUJ Research Institute Working Paper* 2004-4.
- Gates, S. and Hoeffler, A. 2004. “Global Aid Allocation: Are Nordic Donors different?,” *CSASE Working Paper*. 2004-234. Centre for the Study of African Economies, University of Oxford.
- Gounder, R. and Sen, K. 1999. “What Motivates Foreign Aid: A case Study of Australia’s Aid to Indonesia,” *The Journal of Developing Areas*. 33. pp. 379-394.
- Jung, Da-wun. 2013. “Making the Knowledge Sharing Program(KSP) A Key ODA Instrument of Korea,” Korea University. Master Thesis.
- Kim, EunMee and Jihwan Oh. 2012. “Determinants of Foreign Aid: The Case of South Korea,” *Journal of East Asian Studies*. 12, 2. pp. 251-273.
- Kim, Yulan and MoonJoong Tcha. 2012. “Introduction to the Knowledge Sharing Program (KSP) of Korea,” *Korea Economic Institute*. Korea Compass. pp. 1-12.

- Maizels, A. and Nissanke, M. 1984. "Motivations for Aid to Developing Countries," *World Politics*. 12, 9. pp. 879-900.
- Neumayer, E. 2003. "What Factors Determine the Allocation of Aid by Arab Countries and Multilateral Agencies?," *Journal of Development Studies*. 39, 4. pp. 134-147.
- UN. 2015. *Millenium Development Goals Report*. New York: UN

인터넷 자료

- ODA 코리아 홈페이지. (https://www.odakorea.go.kr/ODAPage_2012/T01/L04_S04.jsp)
(검색일: 2017년 10월 17일).
- ODA 코리아 홈페이지. (http://www.odakorea.go.kr/ODAPage_2012/T02/L03_S01_01.jsp)
(검색일: 2018년 4월 27일).
- Stiglitz J. "Scan Globally, Reinvent Locally: Knowledge Infrastructure and the Localization of Knowledge," Keynote Address, First Global Development Network Conference, December 1999, Bonn, Germany (https://www0.gsb.columbia.edu/mygsb/faculty/research/pubfiles/1491/Stiglitz_ScanGlobally.pdf) (검색일: 2017/12/15).
- Wolfensohn J. "People and Development," Annual Meeting Address, The World Bank, October 1, 1996 (<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25081/People0and0dev0lfensohn00President.pdf?sequence=1&isAllowed=y>) (검색일: 2018/01/15).

An Empirical Analysis of Determinants of South Korea's KSP Policy Consultation Program

Jae-Uk Ryu·Geon-Woo Park·Heon Joo Jung

This paper aims to empirically examine what affects distribution of South Korea's KSP Policy Consultation program to partner countries. As there are few empirical works on KSP Policy Consultation program, this paper employs donor interest-recipient need models suggested by previous works on official development assistance. The statistical results show that factors such as summit meetings, duration of diplomatic relationship, South Korea's direct investment, and the partner country's governance have a statistically significant and positive relationship with the amount of KSP Policy Consultation program into the partner country. Moreover, a high GDP per capita is found to be significantly related with KSP Policy Consultation program for Asian partners while summit meetings and duration of diplomatic relationship are significantly related to the program for non-Asian partners. This paper positively contributes to the existing literature by empirically examining the determinants of KSP Policy Consultation program and laying the ground for future research.

Keywords: Knowledge Sharing Program, KSP, Policy Consultation, Knowledge Sharing, Development Cooperation