

균열적 대립과정의 시각으로 본 한국의 공적개발원조(ODA) 정책과정과 관료정치*

김상태** 한상연***

| 목 차 |

- | | |
|-----------------------|------------------------|
| I. 연구 목적 및 방법 | 치모형의 적용 |
| II. ODA 행정체제와 관료정치 요인 | IV. 균열적 대립과정과 ODA 관료정치 |
| III. ODA 정책과정에 있어 관료정 | V. 맺는말 |

| 논문요약 |

본 연구는 한국 ODA의 정책과정에 있어서 균열적 대립과정의 시각으로 관료정치 현상의 배경과 원인을 살펴본 후, 다양한 유형의 ODA 관료정치 현상을 분석한다. 연구 방법으로 관련 녹취록 및 회의록, 유관기관 백서 및 통계자료를 분석하였고, 한국 ODA 정책과정에 중요한 역할을 담당한 전현직 공직자, 유관기관 관계자 48명을 면접조사하였다. 균열적 대립과정은 관료정치과정에서 하나의 관료집단이 다른 관료집단에 비해 우월한 위치에 있으면서 조직의 이익을 위하여 행사하는 권한을 상대 관료집단이 수용하기 어려운 경우에 발생한다. 본 논문에서는 이 대립과정에서 한 집단이 일방적으로 승리한 사례로 대외경제협력기금(EDCF) 주무부처 결정과 외교부(KOICA)의 준정부기관 지정 사례를 분석하였고, 기획재정부의 일방적 우위 사례로 개발경험전수사업(KSP), 무상 ODA의 분절화, KOICA 심층평가 사례를 조사하였다. 또한 기획재정부의 의도가 좌절된 사례로 기획재정부(KDI)가 개별 프로젝트를 결정하고 그 집행을 KOICA에 위임하려는 시도와 KDI를 원조기관화하려는 시도 등을 분석, 제시하였다.

▪ 주제어: 공적개발원조, 관료정치, 정책과정, 정부정책, 관료주의

* 이 논문은 김상태의 박사학위논문을 수정, 보완한 것임.

** 한경대학교 국제개발협력대학원 교수(주저자).

*** 경희대학교 행정학과 교수(교신저자).

I. 연구 목적 및 방법

한국 ODA는 그동안 비약적으로 발전하여 양적인 측면에서 보면 1990년 6천백만 달러에서 2016년 19억 6천만 달러로 32배 이상 증가하였다. 이 과정에서 외교적 이해관계를 고려하며 무상 ODA 사업을 주관하는 외교부와 경제적 이해관계를 우선시하며 유상 ODA 사업을 주관하는 기획재정부 사이에 ODA 주도권을 둘러싼 경쟁 및 갈등이 심화되어 왔다.¹⁾ 그동안 양 부처는 ODA 규모 확대, OECD/DAC 가입, ODA 유상 및 무상 비율 등 주요한 이슈를 둘러싸고 적지 않은 갈등을 겪어 왔다.

ODA 확대에 따라 성과제고 및 성과결과에 대한 책무성을 높일 수 있도록 정책과정에 대한 실증연구가 중요하나, ODA의 정책과정을 둘러싼 관료집단의 역할에 관한 체계적인 연구는 거의 없는 실정이다. 기존 논문들은 대부분 ODA의 일반정책, 체제 및 제도, 분야 및 과제별 지원정책(보건, 교육, 농업, ICT, 환경, 젠더, 새마을운동, 문화 및 스포츠, ODA 효과성 및 개선과제 등), 지원 대상국별 정책, ODA 결정 요인, 그리고 외국의 사례 등 단편적인 주제를 주로 다루고 있다. 또한 대부분 연구가 ‘과정’보다는 ‘결과’에 중점을 두고 총론적, 정태적, 단편적 연구에 제한되어 있다.

본 연구의 목적은 한국 공적개발원조 정책과정과 관련된 관료집단의 역할을 분석하여 정부의 ODA 정책 수립 및 집행 메커니즘을 이해하는 것이다. 이를 위해 본 연구는 한국 ODA의 정책과정에 있어서 관료정치라는 새로운 현상의 배경과 원인을 살펴본 후, 다양한 유형의 ODA 관료정치 현상을 분석하였다. 연구 방법으로 관련 녹취록 및 회의록(국제개발협력위원회, 유관기관 국정감사, 유관기관 이사회 및 자문회의 등), 유관기관 백서 및 통계자료를 분석하였고, 한국 ODA 정책과정에 중요한 역할을 담당하는 전현직 공직자, 유관기관 관계자 48명을 면접조사하였다. 면접 대상자 소속은 외교부(7명), 노동부(1명), 기획재정부(1명), KDI(1명), 국무조정실(2명), 해외개발공사(4명), KOICA(21명), 수출입은행(1명), 산업인력공단(1명), 학계(4명) 등이며 면접 분야는 <표 1>과 같다.

1) 국제개발협력기본법 제9조(주관기관) 1항은 “양자 간 개발협력 중 유상협력은 기획재정부장관이, 무상협력은 외교부장관이 각각 주관한다”고 명시하고 있다.

<표 1> 면접 대상자(ODA 관련 업무 수행 당시 직책)

면접 조사 분야	면접 대상자
EDCF 설립과정	- 기획재정부(EPB) 담당사무관
KOICA 설립과정	- 외교부: 국제경제국 심의관 - 노동부: 직업훈련국장 - 해개공: KOICA 설립 전담반원 4명
개발경험전수사업	- 외교부: 국제경제국 심의관, 개발협력과장, 주 베트남 대사* - KDI: IDEP 담당* - KOICA: 업무담당 2명* - KOICA 베트남 사무소장 - 국무조정실: KOICA과건 직원 - 경희대 DEEP 용역 연구 책임교수*
미얀마 MDI 사업	- 외교부: 개발협력국 심의관 - KOICA: 담당 부장, 미얀마 소장
KOICA 사업 심층평가	- 용역사업 참여 전문가 2명*
KOICA, 준정부기관 지정	- KOICA 이사 2명(1명 현직), 팀장 4명*
유무상 ODA 비율	- 수출입은행 경험실장
ODA 규모 확대 및 DAC 가입	- 국무조정실: KOICA 과건직원 - KOICA 부장, 팀장 - 개발협력학회장 2명(1명은 현직*)
해외봉사단	- 외교부: 개발협력과장 - KOICA: 담당 부장, 팀장 - 산업인력공단 이사 1명
한미동맹차원	- 외교부: 개발협력과장, 서남아 과장
대규모 긴급재난 구호	- 국무조정실: KOICA 과건직원 - KOICA 필리핀 사무소 소장
한국 ODA 및 KOICA 발전 방향	- 전직 KOICA 기관장: 3명 - 전직 KOICA 이사: 4명 - 현직 KOICA 이사: 2명*
외교부	- 개발협력국장: 2명*
EDCF 사업 종합상사 역할	- 대봉인터내셔널: 사장* - 세아인터내셔널: 실장* - HRD 컨설팅 코리아: 부장*

▪ *는 인터뷰 당시 관련 업무에 현직으로 재직 중인 자

II. ODA 행정체제와 관료정치 요인

1. 관료집단 중심의 ODA 정책과정

ODA 정책과정에는 대통령, 국무총리, 해당부처 장관, 국회의원, 현지 한국대사, 원조기관 기관장에서부터 현지 사무소장 등 다양한 공식참여자 와 언론, NGO 또는 비영리단체 및 민간부문 등 비공식 참여자가 영향력을 행사하게 된다. 하지만 한국 ODA의 정책과정은 대부분 정부조직인 관료집단에 의하여 이루어진다. 이는 ODA가 국내가 아닌 외국을 대상으로 하고 있고, 대부분의 일들이 해외에서 발생하여 일반 국민들이 이를 잘 알지 못하고 관심이 낮기 때문에, 국내의 다른 주요 쟁점 정책에 비해 최고 정책결정자나 국회, 일반국민, 언론 등에 의한 국내정치적 요인의 적극적인 개입 또한 매우 낮기 때문이다. 여타 공여국의 경우에도 ODA는 정책 우선순위에서 다른 정책들에서 크게 밀리고 있다(손혁상 2010, 313-314).

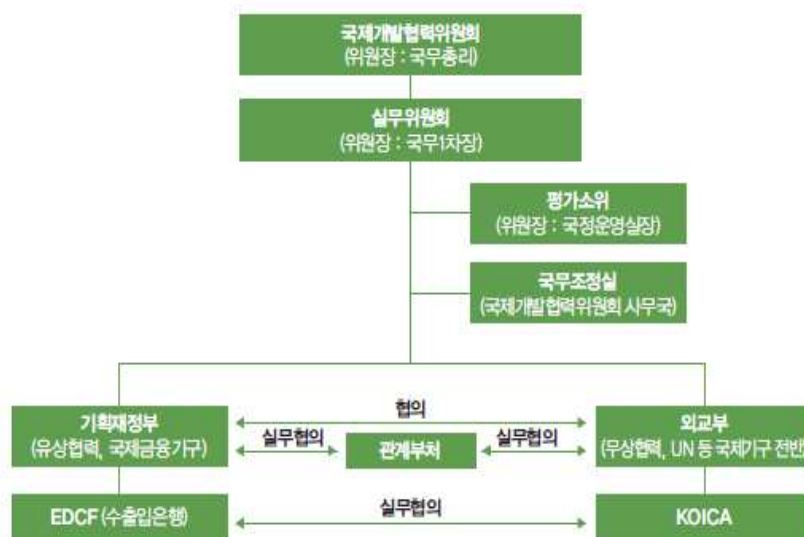
2. 한국 ODA 행정체제

한국은 ODA 다원화 행정체제의 대표적인 사례다. 최고 정책결정기구로는 총괄 및 조정업무를 담당하고 있는 국제개발협력위원회(국무총리가 위원장)가 있고 무상 ODA를 주관하는 외교부와 유상 ODA를 주관하는 기획재정부가 있다. 외교부 산하의 시행기관으로 KOICA가 있고, 기획재정부 산하의 시행기관으로는 수출입은행이 있다. 무상 ODA의 경우 30여 개 정부부처와 지방자치단체서도 관련 업무를 수행하고 있다. 다자간 ODA 중 유엔 등 국제기구에 대한 주로 분담금 형식의 지원은 외교부가 정책과 집행을 담당하고 있다. 국제금융기구 등에 대한 출자와 출연의 경우 정책은 기획재정부가, 집행을 한국은행이 각각 담당하고 있다.

ODA 관료정치 현상은 분담형 ODA 행정체제하에서 관할권이 중복되거나 권한이 불분명하고 유상 ODA 비율이 높을 때 분담형 체제를 가질 가능성이 많은데 한국이 이에 해당한다(박복영 2013). 특히 한국 ODA 규모가 대폭 확대되면서 ODA 주도권을 둘러싼 관련 부처 간 이해관계 충돌

돌현상이 심화되고 있다.

<그림 1> 한국의 ODA 행정체계



■ 국제개발협력위원회(2014, 38)

반면 대부분 DAC 회원국의 경우 ODA가 비쟁점 영역에 속할 뿐 아니라 이들 국가의 ODA 행정체제가 한국과 달리 분권형이 아닌 일원형 또는 일원화 지향체제이기 때문에 ODA를 둘러싼 관료정치의 발생 가능성은 낮다. 예를 들어 영국은 독립행정부처인 국제개발성(DFID)이 ODA 정책과 집행을 총괄하고, 그리스, 네덜란드, 노르웨이, 뉴질랜드, 덴마크, 스위스, 아일랜드, 이태리, 캐나다, 핀란드, 호주는 외무성이 총괄한다. 독일, 오스트리아, 프랑스, 일본, 스페인 및 포르투갈은 1999년 당시 분권형체제 (Chang et al. 1999, 29-42)에서 이후 일원화체제로 전환되었거나 체제를 간소화하고 있는 추세이다. 특히 ODA 분절화체제의 대표적인 나라로 알려졌던 일본과 독일도 일원화 조치를 취하였다.

3. ODA에 대한 중앙부처별 인식 및 접근

(1) 국제개발협력위원회

ODA 행정체제는 외형적으로 볼 때는 국무총리가 위원장인 국제개발협력위원회가 최고 정책결정기구로서 총괄 및 조정업무를 담당하고 있다. 하지만 국제개발협력위원회의 이러한 위상은 한국의 권력구조 특징을 감안할 때 위원장인 국무총리의 영향력과 ODA에 대한 개인적인 관심도에 따라 크게 차이가 날 수밖에 없다. 대통령과 국무총리의 권한과 책임 문제에 대해 “대통령은 권한은 행사하되 책임은 지지 않고, 국무총리는 권한은 없되 책임은 져야 하는 것이 현실이다”(이재원 2014, 29-39). 이러한 실정하에서 통상적으로 주요 행정업무의 정책과정은 주무부처의 중심으로 이뤄지고 있다(이재원 2014, 223-230). 2006년부터 2017년 말까지 12년간 국제개발협력위원회는 총 30회 개최되어 연평균 2.5회 수준이다. 또한 여태까지 ODA 정책에 관한 국무총리의 두드러진 역할이 알려진 사례나 연구 결과는 거의 확인되지 않고 있다.

(2) 기획재정부

기획재정부는 사실상 과거 경제기획원과 재무부의 업무를 통폐합한 부처라 할 수 있다. 현재 기획재정부의 역할을 이해하기 위해서는 과거 경제기획원과 재무부의 역할을 살펴볼 필요가 있다.

① 경제기획원(EPB)

‘경제기획원’(이하 EPB)은 1961년 7월 22일 한국 정부가 체계적이고 계획적인 개발계획의 추진을 목적으로 경제행정조직을 대폭 개편하면서 “국민경제의 부흥개발에 관한 종합적 계획의 수립과 그 실시에 따르는 관리 및 조정에 관한 사무를 처리”하기 위하여 기존 건설부의 종합계획국, 물동계획국, 내부부의 통계국, 재무부의 예산국을 흡수하여 발족된 부처이다.

한국이 짧은 기간 내에 고도의 성장을 하는 과정에서 EPB의 핵심적인 역할은 주지하는 바와 같다(경제기획원 1994, 6-16).

차관보급이 실장직을 맡고 있던 EPB의 ‘대외경제정책조정실’(이하 대조실)은 ODA에 관한 전반적인 정책 입안을 책임지고 있었다. 대조실이 작성하는 양자 간 ODA 대비 다자간 ODA 비율, 무상 ODA와 유상 ODA의 비율, 기술협력과 자본협력의 비율 등에 관한 정책 방향은 EPB의 예산실과 협조하에 예산통제를 통하여 구체화시킬 수 있었다. 하지만 EPB는 부처의 성격상 한국 ODA를 개발도상국의 경제사회발전이라는 측면보다는 한국 경제의 발전의 수단으로서 간주하였다고 볼 수 있다.

② 재무부

금융과 세금을 쥐고 있는 재무부는 가장 힘이 센 부처 중의 하나로(이정규 2008, 225), 양자 간 유상 ODA인 대외경제협력기금(EDCF)의 주무부처였다. 1987년 일본의 해외경제협력기금(OECF)과 유사한 EDCF를 설립하였을 때 초기 일본의 경우와 마찬가지로 재무부 산하의 한국수출입은행이 그 집행을 담당하게 되었다.

재무부는 ODA보다는 국내의 재정적인 안정의 확보와 국제수지에 보다 많은 관심을 가지는 것이 주 임무였고, 수출입은행은 대외무역과 투자를 증진하고 주요 원자재의 수입을 촉진하는 것을 목적으로 1976년 7월에 설립된 조직이다. 따라서 재무부와 수출입은행은 빈곤, 인구, 환경, 교육 등 주요 개발과제에 대해서는 관심도가 상대적으로 낮을 수밖에 없었으며 한국의 경제적 이익증대를 목적으로 양자 간 유상 ODA 사업에 비중을 더 크게 두었다.

③ 현 기획재정부

현재의 기획재정부는 과거 초강력 부처로 불리던 EPB와 관료조직 중 가장 권한이 막강한 부처 중의 하나인 재무부가 통합하여 설립된 그야말로 초강력 부처다. 이러한 기획재정부의 특성으로 인하여 ODA의 또 다

른 축인 외교부와외의 관료정치에 있어 우월적인 지위를 가지게 된다. 통합된 기획재정부는 양자 간 유상 ODA인 EDCF를 관장하는 주무부처로서 상대적으로 중립적이었던 EPB의 경우와 달리 조직이익 차원에서 양자 간 무상 ODA보다 유상 ODA를 선호할 수밖에 없는 입장이 되었고 과거의 재무부와 마찬가지로 국제규범의 준수에는 보수적 입장을 선호하게 되었다고 볼 수 있다.²⁾

(3) 외교부

한국 ODA와 관련한 외교부의 위상은 일본을 비롯한 다른 선진국의 외무성에 비하여 매우 낮다고 할 수 있는데 이는 몇 가지 측면에서 설명할 수 있다. 첫째, KOICA 설립 이전, 외교부는 의료단 및 태권도 사범 파견 업무 등 대외 무상원조를 주로 담당하여 왔으며 초기에는 그 규모도 매우 영세하였다. 둘째, 외교부는 ODA를 주로 외교정책의 일환으로 간주하여 단기적이고 외교적인 이익에 집착하는 경향이 있고, 특히 냉전시대에는 주로 북한과의 외교관계에서 우위를 차지하기 위한 수단으로서 ODA를 활용해 온 관행이 상당기간 유지되었다. 셋째, 미국, 일본 등 강대국과의 관계, 통상, 투자 등 전반적인 한국의 외교정책 중에서 개발도상국을 대상으로 한 ODA의 상대적 중요도가 낮기 때문으로 이해할 수 있다.

한국 외교부에서 ODA의 중요성이 낮게 평가되고 있다는 점은 ODA를 담당하는 부서의 규모에서도 잘 나타난다. 1991년 4월 KOICA 설립 이전 한국 외교부에서 ODA를 담당하는 곳은 국제경제의 전반을 총괄하는 국제경제국의 개발협력2과로 6명 정도의 직원이 ODA 전반에 관한 정책, 무상원조 업무와 관련 조정, 지역개발기구와의 협력사업 등 업무를 수행하여 체계적인 업무 수행이 어려운 실정이었다. 따라서 외교부는 외교정책 집행의 중요한 수단으로써 ODA 확대와 관련하여 가장 강력하게 지지를 하는 부처이긴 하지만, ODA 사업에 대해 이해관계를 가지고 있는 다른 부처의 다양한 의견을 반영하고 조정하는 데 있어 주도적인 역할을 담당하려는 역량과 노력이 부족하였다.

2) 기재부와 KDI 전문가 면담 내용.

외교부 조직차원에서 ODA의 중요성에 대한 인식이 낮은 것은 ODA 담당과가 소속된 국제경제국이 1998년 외교부에 설치된 통상교섭본부 소속으로 하였다는 점을 통해서도 알 수 있다. 외교부의 핵심 업무는 정부와 경제업무인데 ODA 업무를 경제파트가 아닌 통상교섭본부 소속으로 하였다는 것은 상식에 어긋나는 일이라 할 수 있다. FTA 교섭 등 현안 업무가 과중한 통상교섭본부장이 현실적으로 ODA 관련 업무에 우선순위를 두기는 어려운 일이었고, 한국 ODA의 주요 목적이 통상증진이라는 오해를 받을 소지도 없지 않았기 때문이다.

ODA 규모가 대폭 늘어나면서 외교부는 2007년 7월 19일자로 다자외교실 소속으로 개발협력정책관실을 신설하여 개발정책과, 개발협력과, 인도지원과를 설치하고 국장급 1명을 개발협력정책관으로 임명하였다. 이로써 외교부는 ODA 정책 업무를 체계적으로 추진할 수 있는 체제를 갖추게 되었다. 이후 DAC 가입, 빈곤퇴치기여금제도 도입, 아프리카 개발을 위한 한국 이니셔티브 실시, 부산 세계개발원조총회 및 Post-2015 체제 주도에 적극적으로 기여해 오고 있다.

(4) 기타 중앙부처

일본의 경우 ODA의 초기단계에서 ODA 정책에 통상산업성의 영향력이 상당히 큰 편이었던 반면 한국의 산업자원부는 ODA 정책이나 프로그램에 관심과 영향력이 그리 크지 않았다. 1991년 KOICA 설립 이전까지 일부 부처에서는 각기 나름대로의 원조프로그램을 실시해 왔던 반면, 민간기업의 국외 활동과 가장 밀접한 관련을 갖고 있는 산업자원부가 직접 주관하는 원조프로그램은 없었다. 이는 과거의 한국 ODA가 적어도 KOICA 설립 이전까지는 경제적 고려보다는 외교적인 고려에 더 많은 영향을 받은 결과라 할 수 있다.

1991년 KOICA가 설립되기 이전 한국의 과학기술처는 한국 정부가 제공하는 대부분의 연수생 초청 및 전문가 파견사업과 관련된 업무의 대부분을 담당하여 왔었다. 그리고 EDCF가 설립된 이후에는 EDCF 프로젝트의 지원결정을 위한 위원회의 위원으로, KOICA가 설립된 이후에는 KOICA

이사회의 당연직 이사로 이사회에 참여하고, 과학기술처가 시행해 오던 ODA 업무 모두 KOICA에 인계되었으며 과학기술처 관련 국장은 KOICA 이사회의 당연직 이사로 KOICA의 주요 사업결정에 참여해 오고 있었다.

그 이외 지금의 국토부인 건설부에서 무상기술용역사업을, 노동부에서 직업훈련원 건립 지원사업을, 유네스코 한국위원회에서 한국청년해외봉사 파견사업 등을 수행해 오고 있었는데 이들 사업은 KOICA의 설립과 함께 KOICA에 이관되었다.

III. ODA 정책과정에 있어 관료정치모형의 적용

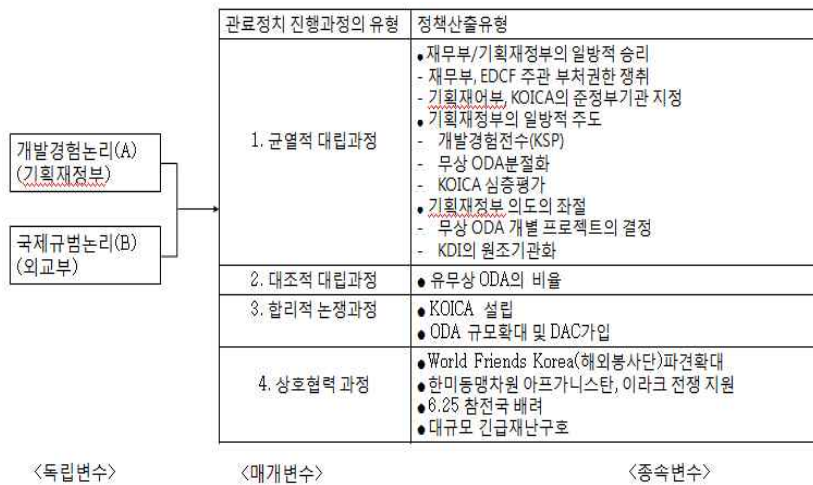
한국 ODA 관료정치 현상은 분권화된 ODA 행정체제하에서 ODA 규모가 일정 수준 이상일 경우에 존재하는 상수(常數)라 할 수 있다. ODA 관료정치 현상은 주로 기획재정부와 외교부 사이의 이익충돌 현상으로서 양 부처의 논리를 독립변수로 볼 수 있다.

종전에는 ODA 제공에 있어서 조직논리에 의하여 외교부는 외교적 고려에 중점을 두었고, 기획재정부는 경제적 고려에 중점을 두어왔던 것이 사실이다. 하지만 한국이 2010년부터 OECD/DAC 회원국이 되면서 상황이 달라졌다. 한국은 DAC회원국으로서 그리고 ODA 모범국가를 지향하는 입장에서 앞으로 한국 ODA는 국제규범의 준수가 중요한 과제이므로 공여국의 국익을 대변하는 외교적 고려와 경제적 고려를 공공연하게 내세우기가 어렵게 되었기 때문이다. 또한 ODA는 유상이나 무상의 형태를 막론하고 외교적 고려 및 경제적 고려가 이미 반영된 것으로 2010년대 들어서면서부터는 이를 둘러싼 논의는 큰 의미가 없게 되었다. 따라서 양 부처는 ODA 주도권을 두고 각각 자신의 부처에 유리한 보편적 논리를 내세울 수밖에 없게 되었다.

이와 관련, 기획재정부의 논리는 ‘개발경험전수’, 외교부의 논리는 ‘국제규범 준수’로 상정하였다. 그리고 양 부처의 논리의 강도에 따른 관료정치 진행과정을 매개변수로 하여 ① 균열적 대립과정, ② 구조적 대립과정, ③ 합리적 논쟁과정, ④ 상호 협력과정 등 네 가지 유형을 설정할 수 있는데

본 논문에서는 ① 균열적 대립과정을 중점적으로 다루고자 한다. ① 균열적 대립과정의 정책산출은 (i) 재무부 및 기획재정부의 일방적 승리, (ii) 기획재정부의 일방적 주도, (iii) 기획재정부 의도의 좌절로 상정하였다 (<그림 2> 및 <그림 3> 참조).

<그림 2> 한국 ODA의 관료정치 현상 I



<그림 3> 한국 ODA의 관료정치 현상 II



1. 기획재정부

한국 ODA에 대한 DAC의 주요 권고사항 중의 하나는 무상 ODA 비율 및 비구속성 ODA 비율의 확대이므로 한국 DAC 가입은 기획재정부에게는 일종의 위기라고 할 수 있는 반면 과거의 자산을 자신들에게 최대한 유용하게 활용할 수 있는 모든 수단을 보유하고 있다.

즉, 한국의 경제개발과 관련하여 개발계획의 입안기능, 경제정책의 조정기능, 예산배분기능, 심사 및 평가기능을 기능을 담당한 EPB는 경제개발5개년계획을 주도하였다. ODA를 한국의 경제개발의 일환으로 추진한 EPB가 ODA를 EPB의 네 가지 기능의 측면에서 통제하였다. ODA에 관한 이러한 EPB의 인식은 한국의 지속적인 경제발전을 목표로 하는 현재의 기획재정부에게 유산으로 남아 있다고 할 수 있다. 기획재정부가 ‘경제개발계획과 관련된 제반 개발경험의 공유 또는 전수’를 ODA의 중요한 부분으로 다룬다는 것은 ODA를 개발경험 공유 또는 전수의 계획, 조정, 예산배분, 심사 및 평가 측면에서 통제할 수 있다는 것을 의미한다. 이와 관련 DAC 가입이 정부차원에서 본격적으로 검토되기 시작한 2005년 이후부터 당시 재정경제부는 ‘개발도상국에 대한 경제개발 경험전수사업’³⁾을 본격적으로 추진하기 시작하면서 ODA의 보편성 논리로 ‘개발경험논리’를 선점하여 강조하게 된다.⁴⁾

2. 외교부

외교부는 ODA에 관해서는 기득권을 가지고 있다고 여기는 경향이 있다. 초기의 한국 ODA의 주된 목적은 외교정책의 수단으로써 북한과의 외교적 경쟁에서 우위를 차지하는 데 있었고 대부분의 DAC 회원국들의 경

3) 기획재정부는 2004년 ‘경제발전경험공유사업(Knowledge Sharing Program, KSP)’을 시작하였으며, 2006년 5월 기획재정부 경제협력국은 ‘개도국에 대한 경제개발 경험전수 발전 방향’이라는 내부 보고서를 마련하였다.

4) ‘한국 ODA 제공’ 자체가 ‘한국의 개발경험 공유 또는 전수’와 사실상 동일한 의미로 볼 수 있으나, 기획재정부는 이 용어를 선점하고 브랜드화하여 ‘한국의 개발경험 공유 또는 전수’를 기획재정부 고유의 사업으로 만들었다고 볼 수 있다.

우 ODA는 외무성에서 주도적인 역할을 담당하고 있기 때문이다. 하지만 냉전 종식과 함께 한국의 지속적인 발전으로 개발도상국이나 국제무대에서 북한과의 경쟁이 더 이상 큰 의미를 가질 수 없게 되었고 경제적 고려에 의한 ODA의 중요성이 커지게 되어 기획재정부와 경쟁이 불가피하게 되었다.

그런데 외교부는 경제기획, 조정, 예산배분, 심사 및 평가라는 도구를 가지고 있는 기획재정부와의 경쟁에서 절대적으로 불리하다. 이와 관련 외교부는 특히 DAC 가입을 계기로 '국제규범의 준수'를 조직논리로 내세우고 있다. 이는 국제규범의 준수가 외교부의 입장에 유리하기 때문이다. 예를 들어 DAC의 주된 사명은 개발도상국에 필요한 개발재원을 확대하고 재원의 효과성을 높이는 데 있다. 이를 위한 주요 권고사항은 ODA의 양적 확대, ODA의 질적 개선을 위한 무상 ODA 비율 및 비구속성 ODA 비율 확대 등이다. 비구속성 ODA비율 확대 권고는 유상 ODA에는 구속력 있는 권고이지만 무상 ODA에는 구속력이 사실상 없다. 이상과 같이 국제규범은 무상 ODA를 주관하고 있는 외교부의 입장과 일치하기 때문이다.

IV. 균열적 대립과정과 ODA 관료정치

균열적 대립과정은 관료정치과정에서 하나의 관료집단이 다른 관료집단에 비해 우월한 위치에 있으면서 조직의 이익을 위하여 행사하는 권한을 상대 관료집단이 수용하거나 타협이 어려운 경우에 발생한다. 본 장에서는 ① 한 집단의 일방적 승리 사례로 대외경제협력기금(EDCF) 주무부처 결정과 KOICA의 준정부기관 지정, ② 기획재정부의 일방적 우위 사례로 개발경험전수사업(KSP), 무상 ODA의 분절화, KOICA 심층평가, ③ 기획재정부의 의도가 좌절된 사례로 기획재정부(KDI)가 개별 프로젝트를 결정하고 그 집행을 외교부(KOICA)에 위임하려는 시도와 KDI를 원조기관화하려는 시도 등을 균열적 대립과정의 시각으로 살펴본다.

1. 대외경제협력기금 주무부처 결정(재무부 일방적 승리)

개발도상국과의 경제협력을 확대하기 위한 수단 중 하나로 경제협력기금을 설립한다는 구상은 1980년대 초부터 제기되어 왔다. 하지만 기금설립의 본격적인 논의는 1986년 이후 만성적이던 국제수지적자가 흑자로 전환되고 연속 3년간 연평균 10%가 넘는 고도성장과 함께 원화의 급속한 가치절상 등 한국경제의 급속한 국제화가 진행되면서 수출 및 해외투자 다변화, 자원 확보 등을 통한 지속적인 국제경쟁력 확보를 위해 개발도상국과의 협력강화의 필요성이 부각되면서였다. 이와 관련, 개발도상국과의 협력증진에 대한 관심이 고조되면서 대외경제정책의 수립 및 조정의 필요성이 적극적으로 제기되어 1983년 1월 ‘해외협력위원회’(이하 해협위)와 위원회 사무국이 함께 설립되었다. 해협위 설립의 주요 취지 중의 하나가 개발도상국과의 경제협력의 증진을 위한 제반 정책을 효율적으로 추진해 나가는 것이었다. 하지만 초기에는 개발도상국을 위한 기금설립은 시기상조라는 의견이 우세하였고 정부차원보다는 민간투자 및 통상 확대에 중점을 두는 것이 바람직하다는 의견이 주류를 이루었다.

1986년 3월 해외협력위원회는 ‘대외협력위원회’(이하 대협위)로 그 명칭이 바뀌고 사무국은 EPB 소속 ‘대외경제조정실’(이하 대조실)로 바뀌면서 새로운 기능 및 위상의 재정립을 위해 노력해 나가기 시작하였다. 이러한 노력의 일환으로 개발도상국과의 경제협력에 관한 제반 실태 파악 및 분석을 바탕으로 1986년 6월 ‘대개도국 경제협력 증진 방안’을 마련하였는데 이 방안에는 ‘대외경제협력기금’(이하 EDCF)의 설치와 ‘대외경제협력공사’ 설립 방안도 포함하여 관심의 초점이 되었다. 논의과정에서 대내외 여건 변화에 능동적으로 대처하여 대개도국 경제협력 강화의 필요성, 협력강화의 수단으로 EDCF 및 공사의 설립의 필요성에 대해 대체적으로 큰 이견이 없었으나 대외경제협력공사의 설립은 단기적 추진에 어려움이 있으므로 우선 EDCF 설립에 대해 중점적으로 협의해 나가기로 합의되었다.

관계부처와 협의과정에서 총무처는 정부조직법상 대외경제협력업무는 재무부 소관임을 지적하면서 EDCF 운용정책 등은 대협위를 활용하고 재무부를 주무부처로 하는 것이 합리적이라는 의견을 제기하였다. EPB는

정부조직법상 경제협력의 의미는 종전에 한국이 ‘받는 협력’을 의미하였으나 이제 ‘주는 협력’이므로 기존의 경제협력과는 구분되어야 한다는 것을 전제로 EDCF의 운영이 경제, 통상, 외교, 재정 등 다양한 요인을 종합조정을 통해 이루어져야 하므로 중립적인 조정기능을 발휘할 수 있는 EPB가 적합하다는 주장을 하였다. EDCF와 유사한 ‘무역협력기금’ 설립을 강구하고 있던 상공부는 EDCF의 설립에 강력히 반대하면서 당초의 ‘무역협력기금(안)’을 EDCF와 유사한 성격의 가칭 ‘대외협력기금(안)’을 제안하기에 이르렀다. 외무부는 별도의 입법보다는 수출입은행법에 근거한 협력자금 제공 방식을 택하는 것이 바람직하다는 비공식 의견을 제시하였다.

재무부는 당초 재무부를 주무부처로 한다는 총무처 의견에 소극적, 비공식적인 동의를 하였고 EPB 입장에 대해서는 소극적으로 반대하는 입장이었다. 하지만 당초 EPB가 구상한 별도기구의 설립 대신 EDCF를 기존의 기관에 위탁하는 방향으로 전환하면서 EPB 의견에 적극적 반대로 바뀌어 양 부처의 관료정치가 심화되었으나 최종결정은 1986년 8월 과천정부청사에서 개최된 홍수피해 대책회의에 참석한 전두환 대통령의 언급으로 마무리되었다.⁵⁾ 전 대통령은 “현재의 어려운 국제정세 및 세계경제의 여건에서 EPB는 거시경제정책의 운용과 조정에 중점을 두고 기금의 운영과 같은 집행업무는 재무부에 맡기는 것이 맞다”는 취지의 언급을 하였다는 것이다. 당시의 군사정권의 분위기에서 대통령 말 한 마디면 모든 것이 그 자리에서 결정되는 시절이었다. 이어 곧바로 1986년 8월 28일 오전 대통령에게 ‘대외경제기금설치방안’을 보고하고 재무부가 기금운용관리주체가 되는 것으로 일단락되었다. 재무부가 EDCF 운용관리주체가 된 뚜렷한 이유나 타당성을 제시하기 어려운데 그것은 EPB 또는 외무부가 기금운용을 관리하는 것이 재무부에 비해 상대적으로 적합지 않다는 재무부의 반대논리가 더 설득력이 있었기 때문이라 해석할 수 있다. 여기서 전두환 대통령에 의한 최종적인 결정과정의 블랙박스를 열어볼 수 있는 객관적인 자료나 증언은 확보할 수 없지만, 당시 이 사안이 EPB와 재무부 사이의 첨예한 쟁점 이슈였던 점을 감안하면 양 부처 사이의 이면적인 정치활동의 결과로도 볼 수도 있다.⁶⁾

5) 당시 이 업무를 직접 담당하였던 전문가의 증언에 의한 것이다.

2. KOICA, 준정부기관 지정(기획재정부의 일방적 승리)

한국의 공공기관은 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’에 따라 공기업, 준정부기관 및 기타공공기관으로 분류된다. 1991년 4월 1일 설립 이래 ‘기타공공기관’에 속하여 왔던 KOICA는 외교부와 KOICA의 적극적인 반대에도 불구하고 2016년 1월 28일 개최된 ‘공공기관운영위원회’(이하 공운위)에서 ‘준정부기관’으로 지정되었다. 준정부기관은 ‘기금관리형 준정부기관’과 ‘위탁집행형 준정부기관’으로 구분되는데 KOICA는 ‘위탁집행형 준정부기관’으로 지정되었다.

KOICA가 준정부기관으로 지정됨으로써 사업은 주무부처인 외교부의 지도감독을 받지만, 경영 전반에 관해서는 사실상 기획재정부의 지도감독을 받아야 한다. 왜냐하면 준정부기관은 기획재정부가 주관하는 공공기관 운영에 관한 제반 법규를 준수해야 하기 때문이다. 특히, 외교부장관이 임명한 KOICA 이사장에 대해 기획재정부 장관이 해임건의 및 해임요구 권한을 가지게 될 뿐만 아니라 외교부장관이 추천하던 감사는 기획재정부 장관이 추천하게 되며, 외교부 주관으로 받던 경영평가는 공공기관 경영평가로 바뀌게 되므로 KOICA에 대한 통제권 측면에서 기획재정부가 외교부보다 훨씬 우월한 지위를 누리게 될 수도 있다.

기획재정부에서 KOICA의 준정부기관 지정 문제를 제기하기 시작한 것은 2007년 4월 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’이 시행되면서부터다. 당시 KOICA에서는 준정부기관으로 지정될 경우, 단년도 위주의 경영평가에 따른 ODA 효과성 저하 우려 및 큰 실익이 없음을 이유로 반대한다는 입장을 내부적으로 정리하여 대응하였다.⁷⁾ 이후 KOICA의 준정부기관 지정을 유보해 오던 기획재정부가 이를 적극적으로 추진하기 시작한 것은 한국이 DAC 회원국으로 활동하기 시작한 2010년 이후부터인 것으로 보인다. 2011

6) 당시 재무부장관은 정인용으로 그는 전두환 대통령 시절 재무부차관, EPB차관, 외환은행장, 은행감독원장, 재무장관 및 EPB장관으로 중용되었다. 정인용에 대한 전두환 대통령의 두터운 신임은 정인용의 회고록 『각하, 사인하지 마십시오』에도 잘 나타나 있다. 당시 재무부 출신 홍재형이 EDCF 설립 업무의 핵심적인 역할을 하는 대조실장이어서 정인용은 모든 현안을 정확히 파악하고 대안을 마련하여 대통령을 설득할 수 있는 유리한 위치에 있었다고 추론해 볼 수 있다.

7) 당시 KOICA 기획부장과의 인터뷰 결과(2016. 10. 25)에 의한 내용이다.

년 1월 하순에 개최 예정이던 공운위에 상정된 안건에 ‘KOICA 준정부기관 지정’이 포함되어 있었으나 외교부 및 KOICA에서 공운위 위원들을 대상으로 한 적극적인 설득활동의 결과, 동 안건은 다시 유보되었으며 이후 이명박 정부가 끝날 때까지 이러한 상태가 지속되었다.⁸⁾

2014년 기획재정부는 공운위를 개최하여 ‘2014년도 기타공공기관 평가 편람안’을 심의·의결하여 KOICA를 포함한 187개 기타공공기관에 대해 주무기관의 장이 평가할 수 있도록 하였다(기획재정부 2014). 그런데 2016년 1월 28일 공운위는 외교부의 완강한 반대에도 불구하고 KOICA를 준정부기관으로 전격적으로 지정하였다. 공운법 제6조에 의하면 기획재정부는 기타 공공기관을 변경지정할 경우에는 주무기관의 장과 협의를 거치도록 되어 있으나 양 부처 간 합의가 없는 가운데 기재부는 자신들이 실질적으로 장악하고 있는 공운위에 안건을 상정하여 이를 통과시킨 것이다.

기획재정부 입장에서는 나름대로 적법하고 정당한 절차를 거쳐 KOICA를 준정부기관으로 지정한 것은 정당한 조치였다고 볼 수 있지만, 외교부 입장에서는 기획재정부의 조치를 순수한 의도로 액면 그대로 받아들일 수는 없었다고 볼 수 있다. 왜냐하면 많은 공공기관이 기타공공기관으로 남아 있으며, 또한 수출입은행의 경우 납득할 만한 명분 없이 기타공공기관으로 남아 있기 때문이다. 이는 준정부기관 지정에 관한 세부적인 가이드라인이 없는 실정에서 일정한 요건을 갖춘 공공기관을 기획재정부가 자의적으로 준정부기관으로 지정할 수 있다는 것을 의미한다고 볼 수 있다. 따라서 동 사안은 결국 부처 사이의 권력게임에서 준정부기관 지정에 관한 자의적인 절대적인 권한을 가진 기획재정부의 일방적인 승리를 거둔 사례라 할 수 있다. 한편 KOICA가 준정부기관으로 지정된 이후 외교부 출신의 KOICA 감사 임기가 끝나고, 후임으로는 기획재정부 출신이 소정의 절차를 거쳐 신임 감사로 임명되었다.

8) 당시 KOICA 담당 이사와의 인터뷰 결과(2016. 10. 21)에 의하면 이명박 정부 당시 KOICA 박대원 이사장의 정부 요로의 관계자들을 대상으로 한 설득도 동 안건의 유보에 크게 기여한 것으로 알려지고 있다. 박대원 이사장은 이명박 전 대통령의 고향인 포항 출신 직업외교관으로 이명박 서울시장 당시 국제관계 자문대사를 역임하였으며 대선캠프에도 참여하였다.

3. 경제발전경험 공유사업(기획재정부의 일방적 우위)

(1) 개발경험전수 논리의 추진 배경

현행 기획재정부가 개발경험전수를 조직논리로 적극 추진하게 된 데는 몇 가지 요인이 복합적으로 작용하였다. 한국 경제의 고도 압축성장에 주도적인 역할을 담당해 왔던 경제기획원(EPB)은 1987년 설립된 EDCF가 재무부 산하로, 1991년 설립된 KOICA는 외무부 산하기관이 되어 ODA와 관련된 EPB의 역할이 유명무실하게 된 점이 중요한 요인이다. 또한 1997년 말 발생한 국가부도 사태의 수습을 떠맡게 된 김대중 정부는 민간 경제활동 자유보장과 시장경제질서 편입 및 재정안정화를 목적으로 경제개발계획을 폐기하여 경제개발계획과 연계를 통한 ODA에 대한 역할도 어려워졌다.

이런 상황에서 2000년 세계은행은 한국 경제가 외환위기를 조기에 극복함에 따라 그동안 지원해 왔던 차관 및 무상자금 지원을 중단기로 하고 ‘지식공유사업(Knowledge Partnership, KP)’을 재정경제부에 제안하였다. 세계은행의 제안은 국제기구와의 새로운 차원의 협력이라는 점에서 의미가 있는 것으로 평가할 수 있다. 세계은행이 제안한 KP는 한국의 인적자원을 더욱 폭넓게 활용하고 외국전문가들의 노하우도 습득할 수 있는 기회였기 때문이다(Sakong 1993, 146-147).

또한 재정경제부 입장에서는 과거 EPB 및 KDI, 국제기구 출신의 전직 경제관료, 학자 등 개발연대의 현장 경험자들을 적절한 수준으로 대우하여 개발도상국에 파견하여 활용할 필요가 있었던 것이다(Sakong 1993, 210-211; 재정경제부 2006). 이런 배경하에서 재정경제부는 KP 사업을 적극 추진하게 되는데, ODA를 둘러싼 관료정치에 있어서 현행 기획재정부의 ‘개발경험논리’의 기원은 KDI가 1982년부터 추진해 오던 IDEP라 할 수 있으며, 추후 IDEP와 KP 사업을 연계하여 ‘경제발전경험 공유사업(Knowledge Sharing Program, KSP)’이 추진되었다.

(2) 국제개발연찬사업(International Development Exchange Program, IDEP)

IDEP는 1982년 한국개발연구원(KDI)이 한국의 개발경험공유를 목적으로 시작한 프로그램으로 주로 외국 인사들을 한국으로 초청하여 정책포럼, 세미나 및 워크숍의 형태로 진행되었다. 1982년부터 KOICA가 설립되기 이전인 1990년까지 70개국과 9개 국제기구로부터 총 890명을 초청하였다. 1991년 한국국제협력단법이 발효됨에 따라 기존에 최소한 8개 부처에서 개별적으로 시행해 오던 무상원조 및 기술협력사업이 KOICA로 이전되었으나 IDEP는 EPB 및 KDI에서 전문성을 이유로 반대하여 이전을 하지 않았다. IDEP를 KOICA에 이관하지 않은 것은 KOICA 설립의 취지와 어긋나는 일이다. 뿐만 아니라 전문성을 이유로 사업을 이관하지 않은 것은 설득력이 약하다. 왜냐하면 KOICA의 주된 역할은 프로그램의 기획, 관리 및 평가에 있지 집행에 있지 않기 때문이다. KOICA의 각종 프로그램의 집행은 사실상 모두 외부기관에 위탁하여 실시하고 있으며 이는 다른 원조기관의 경우에도 마찬가지이다. IDEP는 성격과 내용 면에서 KOICA의 연수생 초청프로그램과 완전히 동일하며 KOICA에서 IDEP 사업을 이관 받았더라면 어차피 KDI에게 위탁하여 실시하였을 것이기 때문이다.

하지만 결국은 EPB의 뜻대로 IDEP는 KOICA에 이관되지 않았다. 이에 대해서는 몇 가지 해석이 가능하다. 첫째, 당시 ODA에 관한 권한이 현저히 약화된 EPB의 입장이었지만 향후 ODA 사업 개발연대에 있어서 EPB 및 KDI의 경험을 적극 활용하겠다는 확고한 의지를 처음부터 가지고 있었던 것으로 판단된다.⁹⁾ 둘째, 관계 부처 간 영역게임(territory game)을 할 경우에는 양자를 통제할 수 있는 상급부처가 있어야 한다(Bardach 1977, 159). 당시 상황에서 국무총리실이나 청와대가 개입할 정도의 사안은 아니었다. 다만 KDI의 주무부처가 막강한 권한을 가진 EPB였기 때문에 힘의 논리에 의하여 외부부의 강력한 요청에도 불구하고 EPB가 자신들의 뜻을 관철시켰다는 점이다. 셋째, 당시 외무부 입장에서는 KOICA를 외교부 산

9) 당시 KOICA 설립 관련 외무부 실무책임을 담당하였던 국제경제국 심의관에 의하면 EPB 측은 여러 차례의 협상에서 일관되게 이러한 주장을 끝까지 굽히지 않았다고 증언하였다.

하기관으로 설립하는 것이 중요하였고, 신설 KOICA의 운영에 필요한 적절한 예산을 확보하기 위해서는 EPB와 원만한 관계유지가 필요하였다는 점이다.

(3) KP 사업의 추진

우선 KP 사업을 KOICA 사업의 일환으로 추진하게 된 것은 예산권을 재정경제부가 아닌 기획예산처가 가지고 있었다는 점을 상기할 필요가 있다. 과거 EPB와 마찬가지로 상대적으로 중립적인 기획예산처 입장에서는 가능한 원칙을 중시할 수밖에 없는 입장이었다고 볼 수 있다. 즉, 재정여건이 어려운 시점에 KP라는 새로운 형태의 사업을 신설하는 데 대한 부담이 있었고, KP 사업이 KOICA의 전문가파견사업과 사실상 동일함에도 불구하고 재정경제부나 KDI에 신규로 예산을 배분한다는 것은 무상 ODA의 규모가 크지 않은 실정에서 이의 분절화를 인정한다는 측면에서도 매우 부담스러웠다고 볼 수 있다. 따라서 KP 사업은 자연스럽게 KOICA의 전문가파견사업의 일환으로 추진하도록 결정되었다. 이에 따라 2000년 재정경제부는 세계은행과 KP 사업에 대한 양해각서(Memorandum of Understanding, MOU)를 체결하고 이를 근거로 기획예산처는 2001년도 KOICA 전문가파견사업에 12억 원(당시 환율로 약 1백만 달러 규모)을 반영하게 되었던 것이다.

KP 사업은 초기부터 재정경제부로부터 KP 사업을 위탁받은 KDI 측이 KOICA에서 받아들이기 어려운 조건을 제시하면서 문제가 되었다. 즉, KDI 측에서 해외에 파견코자 하는 전문가는 KOICA의 전문가파견프로그램에 해당하므로 KOICA 전문가파견프로그램과 관련된 규정의 적용을 받아야 한다. 그런데 KDI 측에서는 KOICA 규정에서 정한 상한선을 훨씬 초과하는 전문가의 인건비를 요구한 것이다. 왜냐하면 KDI에서 구상하고 있는 전문가파견프로그램에 참여할 인사들은 대부분 EPB 등 경제부처와 KDI의 고위급 퇴직인사들로서 이들에 대한 대우로써 KOICA가 정한 수준의 인건비가 부적절하다고 판단하였기 때문이다. KOICA는 KDI 측 요구를 받아들이기 위하여 별도의 규정을 만들거나 거절하거나 할 수밖에

없는 양자택일의 상황에 처하였다. 그런데 KOICA 측에서 끝까지 KDI 측 요구를 거절함에 따라 2000년 9월 당시 KOICA의 직속상관에 해당하는 외교부 한덕수 통상교섭본부장과 KDI 원장이 협력합의서를 체결하고 이를 이행하도록 KOICA에 지시함에 따라 일단락되었다. 이 게임에서 KOICA가 취한 행동은 마치 6.25전쟁 휴전회담에서 휴전회담 당사자로 참여하지 않아 일시적인 명분을 얻고 체면은 유지할 수 있었을지 모르나, 중장기적으로는 재정경제부가 자체적으로 사업을 추진할 명분을 제공하게 되었다고 볼 수 있다.

2001년 KOICA는 KP 사업을 KDI에 위탁하는 계약을 체결하여 사업을 추진하게 되었다. 하지만 KP 사업에 대해서는 국정감사 등에서 사업의 성격에 대한 문제가 제기되었으며 똑같은 전문가가 KP 사업으로 참여하게 되면 KOICA의 일반 전문가로 참여하는 것보다 높은 인건비를 지급받는 이중적인 경비지급체계에 대한 감사원 감사 지적 등의 문제가 지속될 수밖에 없는 실정이었다.

KP 사업은 외교부와 KOICA가 다른 부처와 긴밀한 협력을 통하여 사업예산을 확대하고 성과를 제고할 수 있는 좋은 모델이 될 수 있는 사업이었다. 하지만 외교부와 KOICA는 주인의식을 가지고 KP 사업을 체계적으로 발전시켜 최소한 재정경제부·KDI와 공동 브랜드로 발전시키기 위해 주도면밀한 노력을 하기보다는 마지못해 입양한 양자와 같이 취급하여 별다른 관심을 두지 않은 것이 사실이었다. 따라서 KP 사업의 독립은 다만 시간문제였다고 볼 수 있다.

(4) 경제발전경험 공유사업(KSP)

KSP(Knowledge Sharing Program)는 한국의 발전 경험과 지식을 바탕으로 협력 대상국의 수요와 여건을 고려한 맞춤형 정책연구, 정책자문, 역량배양 지원사업으로, 대상국의 경제·사회 발전에 기여하는 정책자문사업, 모듈화사업, 국제기구 공동컨설팅사업, 시스템 컨설팅사업 형태로 추진된다(KSP Brochure). KSP는 무상 ODA의 대표적인 형태인 기술협력의 하나이므로 엄격히 말하면 외교부가 주관부처이고 KOICA가 시행기관이 되

는 것이 정상이라 할 수 있다. 하지만 재정경제부는 여러 가지 사정으로 KSP를 자신들의 조직논리에 따른 고유의 브랜드사업으로 적극 추진하게 된다.

재정경제부와 KDI는 2001년부터 KP 사업을 추진하면서도 KP 사업의 독립을 위한 노력을 계속하여 2003년도에 2004년도부터 집행에 필요한 예산을 별도의 예산을 확보하여 추진하게 된다. 외교부와 KOICA는 물론 이러한 과정을 파악하지도 못하였고 크게 반대할 수 있는 처지도 아니었기 때문에 KSP 사업은 공식화되어 해가 갈수록 확대하게 된다.

외교부가 KSP 사업에 관심을 가지고 대응하게 된 것은 2004년도 예산을 확보한 재정경제부가 2004년 11월 사업추진 대상국가와 협력기관을 선정한 후, 이를 공식적으로 추진할 수 있도록 수요조사서 전달 및 회수, 현지 수요조사 실시에 필요한 해당국가 고위인사 면담추선 등을 외교부에 공식 요청하여 왔을 때이다. 정부기관이 추진하는 공식적인 사업은 공식적인 외교채널을 통해서 추진하여야 한다. 그렇지 않을 경우 상대국가로부터 정부차원의 공식사업으로 인정받기가 어려운 측면도 있을 뿐만 아니라, 추후 사업을 추진하는 과정에서 양 국가 사이에 어떠한 문제가 발생하였을 경우 외교부의 도움 없이 독자적으로는 해결이 불가능하기 때문이기도 하다. 하지만 재정경제부가 마련한 수요조사계획은 외교부가 그대로 수용하기가 어려운 내용을 포함하고 있어 양 부처는 수차례에 걸쳐 실무 협의를 하게 된다. 외교부는 외교부와 사전 협의하여 대상국 선정 등 세부사업계획 마련, 정부의 무상 ODA 일원화 체계를 감안하여 KOICA 기술협력사업으로 통합하여 추진할 것을 요구하였으나 재정경제부는 사업예산을 확보하고 KDI 측과 이미 용역계약을 체결한 점을 감안하여 당초안대로 추진해 줄 것을 요청하였다. 대신 2005년 이후부터는 외교부와 사전 긴밀히 협력할 것임을 약속하여 외교부는 당초 재정경제부 요구대로 해당 공관(베트남 및 우즈베키스탄 주재 대사관)에 업무협조를 지시하게 되었다.

이상에서 살펴본 바와 같이 재정경제부는 자신들의 조직논리에 따라 필요한 사업을 사전에 장기적으로 주도면밀하게 추진하여 기정사실화하여 외교부도 어쩔 수 없는 여건을 만들어 놓은 후 관료정치 게임에 들어가게 됨에 따라 대부분의 일은 재정경제부의 의도대로 추진될 수밖에 없었음을

알 수 있다. 이후 기획재정부와 KDI는 ‘KSP 발전 방안’을 국제개발협력 위원회에 보고안건으로 상정하고, ‘KSP 훈령 및 지침’을 제정하고, ‘KSP 인식도 조사’를 실시할 뿐만 아니라, KSP 관련 법률 제정까지 시도하였으며 2006년부터는 국내공유세미나제도를 도입하였다. 기획재정부는 KSP를 장기적 관점에서 전략적, 공격적으로 업무를 추진하였다.

반면 기획재정부가 장기적 전략차원에서 추진해 온 KSP에 대한 외교부의 첫 번째 대응은 유사한 사업을 추진하는 것이었고, 둘째는 기존의 KOICA 프로그램 중 KSF와 유사한 사업을 ‘개발건설경험사업(Development Experience Exchange Program, DEEP)’으로 브랜드화하는 것이다. 하지만 유사사업은 일회성으로 끝났고, DEEP 브랜드화는 사실상 유명무실화되었다. 이는 외교부와 KOICA의 조치들은 기획재정부와 KDI의 노력과 큰 대조를 이루고 있다. 즉, 외교부와 KOICA는 장기적 관점의 전략이 부재하여 사안별로 단기적인 대응요법에 의존하고 있음을 보여준다고 할 수 있다.

4. 양자 간 무상 ODA 분절화(기획재정부의 일방적 우위)

한국의 양자 간 무상 ODA에서는 점차 분절화 현상이 두드러지고 있다. 2001년도 무상 ODA 중에서 KOICA가 차지하는 비중은 88.8%였으나 2005년 63.5%까지 낮아졌다. 이후 평균 75% 이하 수준을 유지하였으며 2010년 79.3%로 소폭 상승하였다. 하지만 2016년도 예산기준으로 양자 간 무상 ODA는 KOICA를 제외한 33개 부처 및 기관, 12개 지방자치단체에서 전체 무상 ODA 1조 240억 원 중 4,170.2억 원에 해당하는 40.7%를 차지하여 KOICA의 비중이 59.3%로 낮아졌다(국제개발협력위원회 2014, 44).

통계적으로 볼 때 양자 간 무상 ODA 분절화 정도가 심하게 나타나기 시작한 것은 2005년부터이다. 이는 실적 기준임을 감안할 때 이미 2003년, 2004년부터 예산이 여타 기관에 배정되기 시작하였다는 것을 의미하는데 이 시기는 이미 KSP 사업이 시작되었고 2003년에는 개발도상국과 북한의 보건의료 환경개선을 목적으로 ‘국제보건의료발전재단’이 설립되어 정부자금을 지원받기 시작한 때였다. 또한 2010년 국무총리실 개발협력정책관실에서 ‘2010년도에 예산에 반영된 ODA 사업 전체에 대한 전수조사’를 최

초로 실시한 결과에 따르면, 초청연수사업의 경우에는 21개 기관이 82개국 332개 과정에 6천만 달러의 예산을 집행하고 있었다. 이 중 KOICA의 비중은 27백만 달러로 전체의 45%에 불과하여 이미 여타 부처, 지방자치단체 및 기관에서 상당한 규모의 사업을 추진하고 있었음을 알 수 있다.

이러한 분절화는 몇 가지 요인에 의하여 결정된다고 볼 수 있다. 첫째, 외교부와 KOICA가 여타 부처 및 기관의 수요를 얼마나 최대한 반영하였는가 하는 점이다. 둘째, 기획재정부는 KOICA의 이러한 수요를 반영한 예산요구를 수용하였는가 하는 점이다. 셋째, 여타 부처 및 기관들이 KOICA를 통하여 반영되지 못한 수요를 기획재정부에 별도의 예산을 요구할 때 기획재정부가 이를 수용하였는가 하는 점이다. 여기에는 대단히 복잡한 관료정치가 작용한다고 볼 수 있다.

우선, 외교부와 KOICA의 여타 부처 및 기관의 수요를 반영하기 위한 노력에 관해서는 외교부와 KOICA 입장에서는 예산 확보만 가능하다면 여타 부처 및 기관의 요구를 거부할 이유는 없다.

하지만 둘째 질문인 KOICA가 국내의 다양한 수요를 반영한 예산 요구를 기획재정부가 수용하였는가 하는 점과 관련하여 예산증액은 특별한 이유가 없는 한 점증주의 원칙이 적용되므로 어차피 모든 요구를 수용한다는 것은 불가능하므로 국내수요를 제대로 반영하는 것은 지극히 어려운 것이 현실이다. 뿐만 아니라 외교부와 KOICA는 두 가지 점을 추가로 고려하여야 하는 입장이다. 하나는 제한된 예산으로 재외공관의 수요와 중앙부처의 수요 중에서 어느 쪽에 우선권을 둘 것인가 하는 점인데, 외교부와 KOICA가 재외공관의 수요에 우선권을 두는 것은 자연스러운 일이라 볼 수 있다. 왜냐하면 개발도상국에 주재하는 재외공관의 입장에서 무상 ODA는 가장 중요한 외교수단 중의 하나로 1년에 한 차례밖에 없는 수요를 반드시 반영시키기 위해 최선의 노력을 다할 것이기 때문이다. 따라서 외교부와 KOICA의 입장에서는 국내의 수요에 우선권을 두기 쉽지 않은 것이 현실이었다. 다른 하나는 외교부와 KOICA 입장에서는 ODA의 주된 목적인 ‘개발도상국의 경제발전과 복지향상’이라는 원칙을 항상 염두에 두어야 하는 입장이지만 여타 부처 및 기관의 경우에는 각자의 조직논리에서 필요한 단기적 이익에 부합하는 안건을 요구하는 경향이 많다는

점이다. 따라서 제한된 예산 여건을 감안할 때, 수용하기가 쉽지 않은 중앙행정기관의 장에 대한 수요조사를 적극적으로 실시하지 않았다고 볼 수 있다.

여타 부처 및 기관들이 기획재정부에 별도의 예산을 요구할 때 복잡한 예산확보과정이 작용한다. 우선 기획재정부 예산실은 ODA 예산을 총괄적으로 들여다보고 심의할 수 있는 체제가 아니다. 예산실장 산하에는 예산총괄심의관, 사회예산심의관, 경제예산심의관, 행정안전예산심의관을 두고 있으며 각 심의관 산하에는 주로 부처별로 예산을 담당하는 과로 구성되어 있다. 각 부처 및 기관에서는 해당과(課)의 담당 사무관과 주로 예산문제를 협의하게 된다. 각 사무관은 예산요구 기관에 대해서는 경직되게 예산을 심의하지만 예산실 내의 다른 기관 담당자보다는 경쟁적인 입장에서 가능한 본인이 담당하는 기관의 예산을 많이 확보하려는 노력을 하게 된다. 이 경우 예산담당 사무관은 예산을 요구하는 쪽에서 자신들의 조직 입장에서 ODA의 중요성을 부각시키고, 예를 들어 다른 예산을 삭감하는 한이 있더라도 ODA 사업을 추진하겠다는 의지를 보이면 해당기관에 배정하고자 하는 전체 예산에 지장이 없다면 수용할 수밖에 없는 것이다.

여기서 보다 중요한 점은 기획재정부에서 국내의 ODA 수요를 사안별로 소극적으로 수용하느냐 또는 국내 ODA 수요를 적극 장려하느냐 하는 점이다. 이러한 점은 특히 2010년 DAC 가입을 전후하여 눈에 띄게 늘어나고 있는 현상이다. 산림청은 몽골그린벨트 조림사업에 2007년부터 2016년까지 950만 달러 규모의 사업을 실시하고 있고(산림청 2015), 해양수산부도 2015년 사업발굴예산을 배정받아 베트남, 인도네시아, 캄보디아를 대상으로 해양수산 분야 국제협력사업 발굴조사를 실시한 바 있다.

5. 기획재정부의 KOICA 사업 심층평가(기획재정부의 일방적 우위)

기획재정부가 ODA와 관련하여 영향력을 행사할 수 있는 또 다른 방법이 ‘기관평가’이다. 이는 기획재정부의 주요 임무 중에 하나가 경제·재정정책의 ‘성과관리’를 포함하고 있기 때문이다(정부조직법 제27조). 이와 관

런 기획재정부는 KDI에 의뢰하여 ‘2009년도 재정사업 심층평가’의 일환으로 2010년 1년간 ‘한국국제협력단사업 심층평가’를 실시하여 2011년 2월 최종보고서가 제출되었다. 연구진으로는 KDI 소속 3명, 외부연구진 11명, 외부자문 2명, 기획재정부 2명, 검토위원 1명으로 총 19명의 연구진이 참여하였다. 기획재정부에 의한 KOICA 사업의 심층평가는 전례 없는 일로 당초 외교부와 KOICA측은 기획재정부의 외교부 및 KOICA 길들이기가 아니냐는 의구심도 있었고 반대가 없었던 것은 아니지만 기획재정부의 법에 의한 정당한 업무를 거부할 수 있는 입장은 아니었다.

당초 외교부와 KOICA의 우려대로 보고서 내용의 대부분은 부정적이었는데 이는 OECD/DAC 평가기준에 따라 DAC 회원국과 비교 관점에서 이뤄진 측면도 있기 때문으로 보인다. 반면, 문제점으로 지적된 사항들은 정책 권고사항으로 이후 KOICA 업무 개선과 발전에 실제로 반영되기도 하였다. 예를 들어, 기획재정부는 2011년 105명의 KOICA 정규직의 연차적 증원 승인을 발표하였다(박대원 2015, 187-188). 이에는 당시 이명박 정권에서 영향력이 컸던 박영준 국무총리실 국무차장(박영준 2011, 199-201)과 직업외교 출신이면서 이명박 서울시장 시절 자문대사의 인연으로 대선 캠프에서 활동한 당시 KOICA 박대원 이사장의 노력이 작용한 것으로 알려져 있다.¹⁰⁾ 이러한 노력들이 이루어지는 가운데 기획재정부의 보고서는 어떠한 방식으로든 활용되었을 가능성을 배제할 수 없으며 또한 평가를 통하여 KOICA의 인프라 개선에 어느 정도 공감을 하였을 것이라는 긍정적인 측면이 있었다고 볼 수 있을 것이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 기획재정부가 주도한 KOICA 사업 심층평가가 KOICA에게 크게 부정적 영향을 준 것은 아니지만 기획재정부가 평가라는 수단을 통하여 외교부와 KOICA에게 언제든지 영향을 미칠 수 있다는 점에 유의할 필요가 있을 것이다.

10) 당시의 KOICA 박대원 이사장은 회고록 “KOICA의 꿈: 저 산지를 우리에게 주소서”(2015)에서 “획기적이다. 그동안 청와대 요로에 집요한 로비를 한 결과 20명도 아닌 105명이라는 코이카 사상 최대 인원 증원에 성공하였다”라고 하면서 본인의 역할을 언급하였다. 박대원 이사장은 이명박 서울시장 시절 외교부 자문대사를 역임했고 대선캠프에도 참여하였다.

6. 개별 프로젝트 결정의 주도권 경쟁(기획재정부 의도의 좌절)

2012년 5월 14일 ‘한국-미얀마 정상회담’에서 한국 정부가 미얀마에 MDI 설립을 지원키로 합의하여 추진키로 ‘미얀마 개발연구원(Myanmar Development Institute, MDI) 설립사업’의 주도권을 둘러싸고 기획재정부와 외교부 간 갈등이 첨예화되었다. 기획재정부는 “MDI를 KDI 모델로 한다”는 명분으로 MDI 사업에 주도권을 행사하기 위하여 기획재정부 대외경제국장이 현지 한국대사에게 외교채널을 통한 통보도 없이 2012년 9월 11일 자체 대표단을 이끌고 미얀마를 방문하여 미얀마의 국가기획경제개발부 측과 양부처 간 MOU를 체결한 사실이 알려지게 되었다.¹¹⁾ 이는 기획재정부가 양국 정상 사이의 약속사업을 우선 주도적으로 처리하여 기정사실화하고자 한 의도로 볼 수밖에 없으나 외교부와 KOICA 입장에서는 이를 절대 수용할 수 없는 입장이었다. 이러한 선례가 만들어지면 향후 ODA 사업 추진에 있어서 기획재정부가 정책적인 결정을 하고 KSP를 통하여 사업의 계획을 마련하면 KOICA는 단순히 건축물, 장비 제공 및 연수생 초청만을 수행하게 된다는 것을 의미하기 때문이다. 이에 외교부는 9월 17일부터 21일까지 외교부 개발협력정책관실 심의관을 단장으로 한 대표단을 미얀마에 파견하여 미얀마 산업부를 주된 창구로 하여 별도의 협상을 추진하였다.

급기야 외교부와 기획재정부는 각자의 논리에 따라 공직기강위원회에 문제를 제기하는 사태로까지 발전하였다. 결국 국무조정실이 개입하여 2012년 10월 4일 관계부처회의를 통해 1단계 사업으로 마스터플랜은 기획재정부의 의도대로 기획재정부가 KDI에게 용역을 의뢰하여 MDI 마스터플랜을 수립하게 되었다. 하지만 동 MDI 마스터플랜 수립은 다음 2단계 사업추진의 주관부처인 외교부와 시행기관인 KOICA와 충분한 협의가 없

11) 양곤시에 소재하고 있는 미얀마 주재 한국 대사관의 공사가 미얀마의 수도인 라피도로 공무출장을 가서, 얼마 전 미얀마로 공식출장을 다녀가서 안면이 있는 기획재정부 대표단을 인솔한 대외경제국장 일행을 우연히 만나 경위를 알게 된 것이었다. 대표단을 인솔한 중앙부처의 국장이 외교채널을 통해 현지 대사에게 알리지 않고 현지에서 활동하는 것은 어떠한 이유로도 정상적인 설명이 어려운 일이라 할 수 있다.

이 추진되어 KDI가 마련한 마스터플랜으로 다음 단계 사업으로 연결하기는 미흡하다고 판단하여 KOICA에서 별도의 마스터플랜 수립을 추진하였다. 감사원은 두 부처 사이에 협업이 미흡하여 사업추진이 지연되고 예산이 낭비되어 사업효과를 거두지 못하고 있다며 기획재정부장관과 외교부장관에게 ‘주의’ 조치를 주었다(감사원 2015, 27-29). 이 사례의 교훈은 명백하다. 국익과 상대를 무시한 자신의 조직만을 위한 필승전략은 좌절을 가져올 수밖에 없다는 점이 그것이다.

7. KSP 전담 원조기관 추진(기획재정부 의도의 좌절)

기획재정부는 KSP 사업을 전담하는 전담기구를 설치하고 중장기적으로는 KSP 관련 법률의 제정을 추진하겠다는 계획을 가지고 있다(기획재정부 외 2015, 141). 이와 관련 제11차 국제개발협력위원회 실무위원회(2011. 12)에서 기획재정부는 KSP 추진을 위한 별도의 법률을 제정하지 않기로 한 바 있다. 이는 KSP 사업이 기정사실화되어 사업을 추진하고 있고, 이의 법제화는 외교부와 다른 부처와 갈등만 조장할 우려가 있었기 때문이다. 하지만 기획재정부는 2012년 9월에 개최된 대외경제장관회의(위원장은 경제기획원장관)에서 동 건을 안건으로 상정하였다. 이와 관련 감사원 감사에서 “ODA 관련 안건을 대외경제장관회의에 상정하기 전에 기획재정부에서 국무조정실, 외교부 등 관계기관과 충분히 협의하지 않거나, 국무조정실의 조정을 거치지 않은 채, 대외경제장관회의에 ODA 안건을 상정하고 이를 조정·방지할 수 있는 장치가 마련되지 않아 국무조정실과 외교부, 기획재정부 간 갈등이 지속되고 있다”고 언급하면서 ‘주의’ 조치한 바 있다(감사원 2015, 29-30). 기획재정부가 ODA 안건을 국제개발협력위원회가 아니라 기획재정부장관이 위원장인 대외경제장관회의에 상정한 것은 여타 부처의 입장을 의도적으로 무시한 것으로 오해를 살 수밖에 없었으며 기획재정부의 막강한 권한에도 좌절될 수밖에 없는 사안이었다 할 수 있다.

V. 맺는말

지금까지 살펴본 바와 같이 균열적 대립과정은 관할권을 둘러싼 경우에 발생하는데 기획재정부와 외교부의 경우, 기획재정부가 장기 전략적인 관점에서 치밀하게 조치를 취한 반면, 외교부는 기획재정부의 조치에 사후적으로 대응해 나가는 방식으로 추진하였다. 양 부처는 심지어 국제회의에서조차 양 부처 참석자 사이에 의견 다툼까지 벌이는 경우도 있었다. 2012년 12월 11일 동료심사(peer review) 보고서 검토를 위한 OECD/DAC 국제회의 석상에서 기획재정부 측 참석자는 외교부 측 참석자와 사전 합의 없이 검토보고서 수정을 요청하는 등 문제를 제기하였다. 이에 대해 동 회의석상에서 외교부 참석자는 기획재정부 참석자의 발언이 정부 내 합의되지 않은 문제임을 직접 언급하는 등 말다툼을 하였다. 뿐만 아니라 회의가 끝난 후에도 기획재정부와 외교부 참석자는 위 회의 의장에게 합의되지 않은 부처의견을 이메일로 각자 보내거나 의장을 면담하여 부처의견을 제시하는 등 심각한 갈등을 표출하여 양 부처의 장은 감사원으로부터 ‘주의’를 받기도 하였다(감사원 2015, 29-30).

이상과 같은 양 부처 사이의 균열적인 갈등을 고려할 때, 한국 정부의 목표대로 ODA/GNI 비율이 2020년까지 0.20%, 2030년까지 0.30%로 달성된다면, 현행 분권화된 ODA 행정체제하에서는 균열적 대립과정은 더욱 심화될 가능성이 있다. 이 경우 현재까지의 경험으로 볼 때 기획재정부의 유리한 게임이 지속될 가능성이 높다. 다만 여기서 한 가지 유념할 사항이 있다. 즉, 현재까지는 관료정치가 관료집단 내부에서만 진행되었다. 하지만 양 부처 사이의 균열적 대립과정이 지나치게 심화되어 관료집단 외부에서 쟁점이슈로 부각될 경우에는 상황이 달라질 수 있다. 한국에서는 신정권이 들어설 때마다 기존 부처의 폐지, 통폐합 또는 신설 등 정부부처 조직을 개편하여 왔다. 김대중 정권은 취임 후 외환위기의 책임을 물어 당시 예산, 세제, 금융을 모두 관장하여 막강한 권한을 행사하던 재정경제원을 분리해 기획예산처를 따로 떼어냄으로써 예산에 대한 대통령의 직접 통제를 높였고, 금융감독위원회를 신설해 금융감독 권한도 재정경제원에서 분리했다. 또한 재정경제부의 장이 경제부처의 선임 장관 역할은

하게 했지만 부총리라는 직명은 없애버렸다(조윤제 2015, 364-365).

최근에는 대선 때마다 시민사회에서는 각 대선후보 캠프에 원조기관 통합협을 요구하거나 관련된 정책에 대한 질의를 한다(국제개발협력위원회 2014). ODA 주도권을 둘러싼 균열적 대립과정이 지나치게 심화될 경우 기획재정부와 외교부는 더 이상의 기득권을 누리지 못하는 상황이 올 수 있을지도 모를 일이다. 따라서 기획재정부와 외교부는 국익보다는 자신의 조직의 이익에만 몰두할 것이 아니라 각자에게 주어진 해야 할 일(doing the right things)을 제대로 하는 일(doing things right)에 매진함으로써 자신들의 입지를 보다 확고히 할 수 있을 것이다.

| 참고문헌 |

1. 논문 및 단행본

- 경제기획원 (1994). 『개발연대의 경제정책』. 미래사.
- 국제개발협력위원회 (2014). 『대한민국 ODA 백서』. 디자인나경.
- 박대원 (2015). 『코이카의 꿈: 저 산지를 우리에게 주소서』. 도서출판 디자인파트너.
- 박복영 (2013). “공적개발원조(ODA) 관기체계의 유형과 결정 요인.” 『한국경제발전학회』. 제19권. 제1호, pp. 111-137.
- 박영준 (2011). 『당신이 미스터 아프리카입니까?』. 중앙북스.
- 손혁상 (2010). “원조집행기관의 자율성과 제도적 변화: 영국 DFID사례를 중심으로.” 『유럽연구』. 제28권. 제1호, pp. 305-346.
- 이장규 (2008). 『경제는 당신이 대통령이야』. 올림.
- 이재원 (2014). 『대한민국 국무총리』. 전통문화연구회.
- 정인용·이필재 (2002). 『각하! 사인하지 마십시오』. 부키.
- 조윤제 (2015). 『제자리로 돌아가라』. 한울.
- Bardach, Eugene (1977). *The Implementation Game*. Cambridge: The MIT Press.
- Sakong, I. (1993). *Korea in the World Economy*. Washington, DC: Institute for International Economics.

2. 기타

- 감사원 (2015). 『공적개발원조(ODA) 추진실태(감사결과보고서)』. 감사원.
- 기획재정부 (2014). 『2014 제2차 공공기관운영위원회 회의록』. 기재부.
- 산림청 (2015). 『몽골그린벨트 조림사업 10개년 계획: 2015년 사업추진계획』. 산림청.
- Chang H. S, Fell A. M. and Laird M. (1999). *A Comparison of Management Systems for Development Cooperation in OECD/DAC Members*. OECD.

| 논문투고일 : 2018년 02월 07일 |

| 논문심사일 : 2018년 02월 21일 |

| 게재확정일 : 2018년 03월 08일 |

ABSTRACT

Journal of Asia-Pacific Studies Vol. 25 No. 1 (2018)

**ODA Policy Process and Bureaucratic Politics
of Korea Examined from the Perspective of
Rupturing Confrontational Process**

Sang Tae Kim

(Graduate School of International Development and Cooperation,
Hankyong National University)

Sang-Yun Han

(Dept. of Public Administration, Kyung Hee University)

One of the distinctive features of Korea's ODA policy process is the phenomenon characterized by bureaucratic politics over ODA leadership between the Ministry of Strategy and Finance and the Ministry of Foreign Affairs. This study examines this phenomenon from the perspective of "rupturing confrontational process" which takes place when one party of competitive bureaucrat groups infringes on the jurisdiction of the other party. This paper explains resultant patterns of this process: one-sided victory of the dominant group, one-sided dominance of the dominant group, and frustration of the intention of the dominant group. This phenomenon of the rupturing confrontational process is expected to be further deteriorated considering the Korean government's aim to increase its ODA/GNI ratio to 0.3 in 2030 from 0.14 in 2015. Forty eight government officials and field experts were interviewed for this study.

▪ Key words: ODA, Bureaucratic Politics, Policy Process, Government Policy, Bureaucracy