

Issues in Development

개발과 이슈

제70호 | 2021. 10월

KOICA ODA 참여와 고용 관계 분석



KOICA ODA 참여와 고용 관계 분석

한국국제협력단은 글로벌 사회적 가치를 실천하는 대한민국의 개발협력 대표기관으로 개발도상국의 빈곤감소 및 삶의 질 향상, 여성, 아동, 장애인, 청소년의 인권 향상, 성평 등 실현, 지속가능한 발전 및 인도주의를 실현하고, 협력대상국과의 경제협력 및 우호 협력 관계 증진, 국제사회의 평화와 번영에 기여하고 있습니다.

『개발과 이슈』는 국제개발협력분야의 주요 현안에 대한 분석과 최근 연구 및 정책을 소개하여 국내외 국제개발협력에 대한 인식을 제고하고 관련 정책 수립과 사업 추진에 방향을 제시하기 위해 발간되는 비정기간행물입니다. 본 연구의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 견해와 일치하지 않을 수도 있습니다.

본 자료는 KOICA ODA 전자도서관(lib.koica.go.kr)을 통해서도 볼 수 있습니다.

본 연구보고서에는 제3자에게 권리(저작권)가 있는 저작물이 포함되어 있을 수 있습니다. 해당 내용 이용 허락은 사용자가 권리당사자에게 직접 확인해야 하며, 그 사용에 관한 일체의 책임은 사용자에게 있습니다.

본 연구보고서의 내용은 출처와 집필자 명시하에 인용이 가능하며, 아래와 같이 표기 바랍니다.

박종남, 한성우, 차승준, 구지연. 2021. “KOICA ODA 참여와 고용 관계 분석.” **개발과 이슈**, no. 70.

※ 본 자료는 KOICA 도서관 홈페이지(<http://lib.koica.go.kr>)를 통해서도 볼 수 있습니다.

저자

박종남 _ 한국국제협력단 사회적가치혁신팀 과장
s8036@koica.go.kr

한성우 _ 한국국제협력단 사회적가치혁신팀 인턴
hsw9304@partner.koica.go.kr

차승준 _ 한국국제협력단 데이터혁신팀 인턴
csj7441@partner.koica.go.kr

구지연 _ 한국국제협력단 데이터혁신팀 인턴
wldus309@partner.koica.go.kr

목차

요약

I. 서론

II. KOICA ODA 일자리 정책

III. 코로나19가 해외사업 공익법인에 미친 영향

IV. 분석 방법

1. 분석 모형
2. 분석 대상
3. 분석 변수

V. 분석 결과

1. 요약 통계량
2. 이중차분법을 이용한 KOICA ODA 사업참여의 고용효과 추정

VI. 결론

참고문헌

요약

최근 코로나19 확산의 장기화로 심각한 경기침체 및 고용 부진이 이어지고 있다. 특히 개발도상국들을 대상으로 ODA 사업을 수행하고 있는 기관들은 더욱 민감하게 반응할 수밖에 없다. 개발도상국에 파견된 인력들의 안전을 보장할 수 없는 상황에서 파견된 실무자와 자원봉사자들은 서둘러 귀국을 검토해야 했으며, 다수의 프로젝트는 중단되었다. 프로젝트 중단으로 인한 기부금 및 후원자 감소뿐만 아니라 국내 활동에 대한 지원금까지도 줄어들면서 인건비 지급이 고만될 정도로 타격을 받은 기관들도 늘고 있다.

KOICA는 'KOICA 일자리 전략 로드맵'(2018)을 수립하여 ODA 일자리에 대한 체계적인 관리방안을 제도화하였다. 일자리 로드맵은 KOICA ODA가 일자리 플랫폼으로서 기능할 수 있도록 수립된 KOICA의 핵심 정책이다. 일자리 로드맵이 제시하는 일자리 창출 방안은 직접 일자리 방식의 인재 양성 사업에서 KOICA ODA 사업을 통한 일자리 창출 방안까지 우리나라의 ODA 생태계 분야의 일자리 확대에 기여하기 위한 통합적인 전략을 강조하고 있다.

ODA를 통한 일자리 창출 전략에는 사업체의 고용 환경을 개선하고 생태계 전반을 키워 일자리 총량의 변화를 촉진하는 것이 중요하다. 이에 본 연구는 일자리 로드맵에서 강조했던 KOICA ODA 사업을 통한 민간 일자리 창출 효과를 분석하여 향후 정책 수립에 활용하고자 한다. KOICA ODA의 고용효과를 추정하기 위해 해외사업을 수행하고 있는 비영리 공익법인 중 2020년 KOICA ODA 사업참여 55개 기관과 미참여 기관 354개 기관을 대상으로 패널데이터(panel data)를 구축하고, 이중차분(difference in difference) 모형으로 분석하였다. 분석 기간은 코로나19 대응 정책이 본격적으로 시행된 2020년을 기준으로 최근 2년간의 자료를 활용하였다.

분석 결과, 2020년을 기준으로 KOICA ODA 사업 참여 기관에서의 고용은 미참여 기관에 비해 유의미하게 높은 것으로 확인되었다. 그리고 직전년도인 2019년까지 KOICA ODA 사업을 수행했던 기관과 비교해서도 높았다.

연구 결과를 토대로 향후 KOICA의 일자리 정책 수립을 위한 제언을 정리하면 다음과 같다. 첫째, ODA의 일자리 정책은 민간에서 일자리 창출 능력(job creation capacity)을 높이도록 제도적으로 뒷받침해야 한다. 일자리 창출의 주체는 민간이다. KOICA ODA 사업은 대부분 프로젝트 단위로 추진되고, 프로젝트를 수행은 대부분 민간기관에 의한 것이기 때문에, 민간의 ODA 사업참여의 기회를 다각화하고 이를 통해 일자리 창출까지 제고할 수 있는 제도를 구축해야 한다. 둘째, 코로나19 여파는 당분간 지속될 것으로 예상된다. 포스트 코로나를 대비하기 위한 일자리 정책은 일자리 예산을 늘린다고 하여 자연스럽게 성공하지 못한다. 단위 사업별 ODA 규모를 키우는 방안이 검토되어야 할 때이다.

이 연구는 ODA 일자리에서 가장 큰 비중을 차지하는 민간 일자리 창출 방안을 KOICA ODA 사업참여와의 관계를 통해 분석한다는 점에서 기존 연구와의 차별성을 갖는다. 아울러 코로나19에 대응 효과에 관한 실증적 연구 자료가 부족한 실정에서 향후 일자리 정책 수립 및 고용 창출을 고려한 ODA 사업 정책의 기초자료로 활용될 수 있을 것이다. 그러나 이 연구는 KOICA ODA 사업 참여와 일자리 수의 관계를 계량적으로 분석한 결과이기 때문에 실제 KOICA ODA 사업을 통한 일자리 질에 관한 내용을 담고 있지 않다. 일자리 이슈에는 취업 가능성도 중요하지만, 지속적인 고용 유지도 중요하기 때문에 ODA 양질의 일자리에 관한 검토도 필요하다. 이를 위해서는 KOICA와 협력하고 있는 다양한 파트너 기관들과의 일자리 창출 방안에 관한 폭넓은 협의가 필요할 것이다.

I. 서론

최근 코로나19 확산의 장기화로 심각한 경기 침체 및 고용 부진이 이어지고 있다. 코로나19로 여파로 연간 경제성장률은 3.7%포인트, 민간 소비는 7.4%포인트가량 떨어졌다. 경제적 충격이 커지면서 한해 줄어든 일자리만 46여만 개에 이른다. [그림 1]에서처럼, 2020년 4월 전국 취업자 수는 2656.2만 명으로 전년 동월보다 47.6만 명 감소하였는데, 이는 외환위기 시기인 1999년 2월 감소 폭인 65.8만 명 이래 최대 감소 폭이다. 실업률 계산에서 제외되는 비경제활동인구도 꾸준히 늘고 있다. 비경제활동인구 중 일할 능력이 있음에도 근로를 하지 않는 '쉬었음' 인구는 코로나19 이전 대비 29만 명 증가한 246.2만 명이고, '구직단념자'는 13.9만 명 증가한 68.2만 명이나 된다. 이러한 추세가 지속한다면 실업 만성화도 우려된다.

공익사업을 영위하는 공익법인도 예외는 아니다. 특히 개발도상국들을 대상으로 ODA 사업을 수행하고 있는 기관들은 더욱 민감하게 반응할 수밖에 없다. 개발도상국에 파견된 인력들의 안전을 보장할 수 없는 상황에서 파견된 실무자와 자원봉사자들은 서둘러 귀국을 검토해야 했다. 2020년 7월 기준으로 KOICA를 통한 파견인력과 동반가족 2,808명 중 2,155명(약 76.7%)이 일시 혹은 조기 귀국하였다. 이 가운데 KOICA 프로젝트 등을 수행하고 있는 파트너 기관의 실

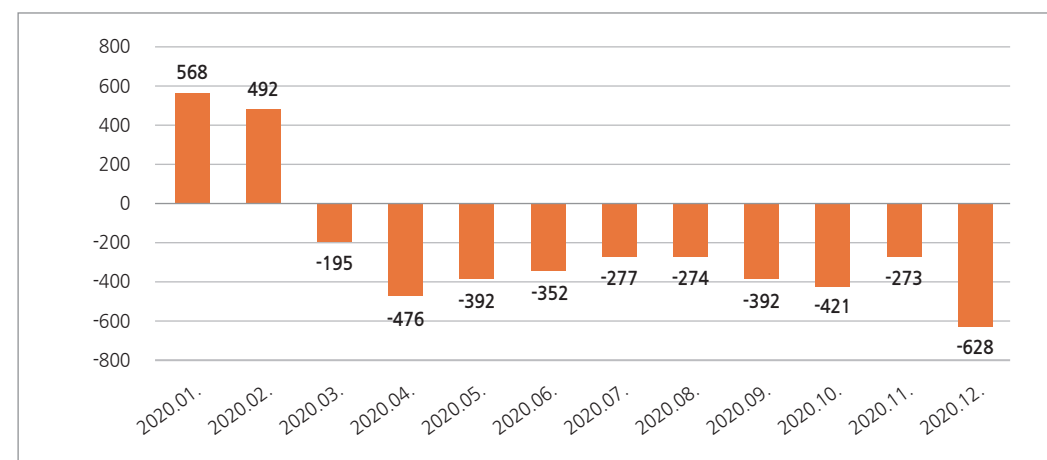
무자들도 약 53.9%(167명) 귀국하였다. 다수의 프로젝트가 중단되거나 연기되어야 했으며, 사업 중단으로 기부금 및 후원자 감소라는 이중적 적응과제를 안고 있다. 여기에 국내 활동 역시 지원금까지도 줄어들면서 인건비 지급이 고민될 정도로 타격을 받은 기관들도 늘었다.¹⁾

자연스럽게 포스트 코로나 시대의 고용 뉴노멀에 대한 논의가 중요해지고 있다. 쉽게 떠올려 볼 수 있는 정책은 직접 일자리 사업이다. 직접 일자리 사업은 정부 재정을 통해 한시적으로 고용을 늘리는 정책이다. 코로나19 이후 직접 일자리에 투입된 예산은 2020년 33조 6천억 원으로 코로나19 이전인 2019년 21조 2천억과 비교하면 10조 원 이상 예산이 확대됐다. 그러나 대다수 사업 참여자가 민간 영역으로 취업하지 못하고 공공일자리에 머물고 있다. 코로나19로 인하여 직접 일자리 사업의 고용유지율은 그 이전보다 급격히 낮아진 것으로 나타났다. 고용유지율이란 직접 일자리 사업의 민간 고용 연계 효과를 보여주는 지표로 사업 참여자 가운데 6개월 이내 민간으로 취업해 6개월 이상 일한 근로자의 비율로 계산된다. 2020년 직접 일자리 사업에 참여한 97만 명의 고용유지율은 37.8%로 지난 2019년 51.3%보다 13.5%포인트 감소하였다(고용노동부, 2021).

재정을 투입한 일자리 정책은 직접 일자리 사업에서 민간 일자리 확대를 위한 정책으로의 전환이 필요한 때이다. ODA를 활용하여 일자리를 창출하기 위해서는 ODA 재정 지원 효과로 사업체의 고용 환경을 개선하고 생태계 전반을 키워 일자리 총량의 변화를 촉진하는 것이 중요하다(김은주 외, 2019). 이에 KOICA는 'KOICA 일자리 전략 로드맵'(이하 일자리 로드맵)(2018)을 수립하여 ODA 일자리에 대한 체계적인 관리 방안을 제도화하였다. 일자리 로드맵은 KOICA ODA가 일자리 플랫폼으로서 기능할 수 있도록 수립된 KOICA의 핵심 정책으로, 직접 일자리 방식의 인재 양성 사업에서 KOICA ODA 사업을 통한 일자리 창출 방안까지 우리나라의 ODA 생태계 분야의 일자리 확대에 기여하기 위한 통합적인 전략을 담고 있다(KOICA, 2018).

이에 본 연구는 일자리 로드맵에서 강조했던 KOICA ODA 사업을 통한 민간 일자리 창출 효과를 중심으로 분석하고자 한다. 정부의 발표에서처럼, 코로나19와 같이 경기가 위축되는 상황에서는 공공일자리 사업을 통한 지속 가능한 고용 유지는 쉽지 않다. 따라서 본 연구는 KOICA ODA와 민간 일자리 창출의 관계를 추정하고 이를 토대로 향후 일자리 정책 수립에 활용하고자 한다. KOICA ODA의 고용효과를 추정하기 위해서 해외사업을 수행하고 있는 비영리 공익법인 중 2020년 KOICA ODA 사업 참여 55개 기관과 미참여 기관 354개 기관을 대상으로 패널데이터(panel data)를 구축하고, 이중차분(difference in difference) 모형으로 분석하고자 한다. 분

〈그림 1〉 코로나19 직후 월별 취업자수 증감



주1. 취업자수 증감은 전년동기 대비 증감(단위: 천명)을 나타냄.
출처: 통계청 「경제활동인구조사」

1) 자세한 사항은 피다액션 25호 "코로나19 재난 속, 국제개발협력 시민사회의 다양한 목소리를 듣다" 참고(pida.or.kr)

석 기간은 코로나19 대응 정책이 본격적으로 시행된 2020년을 기준으로 최근 2년간의 자료를 분석할 것이다. 이 연구는 ODA 일자리에서 가장 큰 비중을 차지하는 민간 일자리 창출 방안을 KOICA ODA 사업 참여와의 관계를 통해 분석한다는 점에서 기존 연구와의 차별성을 갖는다. 아울러 코로나19에 대응 효과에 관한 실증적 연구 자료가 부족한 실정에서 향후 일자리 정책 수립 및 고용 창출을 고려한 ODA 사업 정책의 기초자료로 활용될 수 있을 것이다.

II. KOICA ODA 일자리 정책

일자리 정책이란 고용의 유지, 안정 및 확대, 실업자에 대한 생계의 보조, 실업자의 재취업 등에 관련되는 일련의 정책을 말한다. 2021년 5월에 시행된 『고용정책 기본법』에 따르면, 국가는 고용에 관한 정책을 수립·시행하여 국민 개개인이 평생에 걸쳐 직업능력을 개발하고 더 많은 취업 기회를 가질 수 있도록 하는 한편, 근로자의 고용안정, 기업의 일자리 창출과 원활한 인력 확보를 지원하고 노동시장의 효율성과 인력수급의 균형을 도모함으로써 국민의 삶의 질 향상과 지속가능한 경제성장 및 고용을 통한 사회통합에 이바지하여야 한다고 명시하고 있다.

우리나라의 국제개발협력 핵심 정책은 ‘제3차 국제개발협력 종합기본계획’(이하 기본계획)(2021.01)이다. 기본계획은 「국제개발협력기본법」(제11조)에 따라 5년마다 수립하는 ODA 분야 최상위 국가 종합전략으로 우리나라가 개발협력 선도 국가로 도약하기 위한 정책 방향을 제시하고 있다. 기본계획에서 강조하는 ODA 일자리 방향은 크게 전문인력 양성 및 활용과 일자리 창출 및 연계이다. 기본계획은 개발협력 인재를 양성하기 위해 맞춤형 인재 양성 및 청년층의 해외 진출을 지원하기 위해서 국제기구 초급전문가, 국제금융기구 청년기술인재단, 다자협력전문가 파견 등을 확대하여 국제개발협력 인재들의 취업 경쟁력 제고 방안을 제시하였다.

기본계획에서 제시하는 일자리 창출 방향은 큰 틀에서 “직접 일자리 사업”의 성격으로 볼 수 있다.²⁾ 직접 일자리 사업이란 취업 취약계층이 실업 상태에서 벗어나 민간 일자리로 취업할 수 있도록 한시적 일자리 제공 사업을 의미한다(고용노동부, 2020). 직접 일자리 사업이 제공하는 한시적인 일자리(채용 기간은 1년(최대 2년))는 취업을 희망하는 사람들을 대상으로 일정 기간

민간기업이나 공공기관에서 직무 경험을 쌓을 수 있도록 제공되는 일자리라는 점에서 고용 목적 이라기보다 일자리 마중물의 성격으로 보아야 한다. 기본계획에서의 ODA 일자리 창출 전략 역시 일자리 경험 제공과 함께 더 나은 일자리로 진출이라는 두 개의 실천과제를 포함하고 있다. 전략의 구체적인 추진 방향은 ‘국제개발협력 종합시행계획’(이하 시행계획)(2021.01)을 통해 제시되는데, 시행계획에서 제시하고 있는 주요 ODA 일자리 사업을 보면 WFK를 통한 인재양성, JPO 파견, 다자협력전문가 파견, 국제금융기구 청년기술인재단 파견, EDCF 청년지역전문가 파견사업 등이 있다. 이들 사업은 ODA를 통해 일정 기간 경험을 쌓아 ODA 전문가로 성장하여, 사업 종료 후 국제기구나 민간으로의 진출 기회 확대를 목표로 하고 있다.

직접 일자리 사업은 취업 취약계층을 대상으로 정부가 임금을 직접 지원하기 때문에 코로나19와 같은 특수한 상황이 발생하면 취업 취약계층의 소득 충격을 완화하는데 유용한 정책이 될 수 있다. 그러나 직접 일자리 사업은 단기 일자리 성격이 강하여 지속성이 길지 않고 직접 일자리 경험 이후에 다시 경력단절 등의 문제가 지적되기도 한다. 그리고 직접 일자리 사업을 상식적으로 추진하게 되면 참여자와 사업자들이 정부 정책에만 기대어 근로환경이 개선되지 않거나 오히려 민간부문에서 창출될 수 있는 일자리가 줄어드는 문제가 발생할 수 있다(유진성·임동원, 2020). 따라서 직접 일자리 사업 참여자가 다른 일자리로 이전할 수 있도록 하기 위해서는 구직 지원 서비스나 취업 성공 패키지 프로그램 등 취업을 위한 다양한 제도적 보완 정책이 마련되어야 할 것이다.

KOICA는 2018년 일자리 로드맵을 수립하여 인력파견 사업 성격의 직접 일자리 사업 이외에도 KOICA ODA를 토대로 양질의 일자리 창출이 가능한 구조를 구축하고자 다양한 전략을 제시하였다(〈표 1〉 참조). 봉사단 및 청년인턴, 봉사단 코디네이터, 개발협력 코디네이터, 다자협력전문가, 프로젝트실무전문가 등을 통해 일정 기간 근무 경력 쌓은 인재들의 취업 연계를 위해 커리어센터 설립하고 다양한 취업 정보 및 채용에 필요한 교육을 제공하고 있으며, 창업을 희망하는 인재들을 위해서 이노포트 프로그램, 리턴 프로그램, 소셜벤처 경진대회 지원사업 등을 추진하고 있다.

2) 정부의 일자리 정책은 크게 직접 일자리 사업, 직업능력 개발훈련, 고용서비스, 고용장려금, 창업지원, 실업 소득 유지 및 지원 등으로 구분된다.

〈표 1〉 정부 일자리 사업과 KOICA 일자리 이행과제 비교

유형	기본개념	KOICA 이행과제
직접일자리	취업취약계층이 실업상태에서 벗어나 민간일자리로 취업할 수 있도록 한시적 일자리 제공 사업	봉사단, 청년인턴, 봉사단 코디네이터, 개발협력 코디네이터, 다자협력전문가, 프로젝트실무전문가 등
직업능력 개발훈련	구직자 및 재직자를 대상으로 직업능력을 개발하여 고용가능성 개선을 목적으로 하는 사업	글로벌인재 역량 배양 강화(공통직무역량 및 전문역량에 따른 교육프로그램 구축 등)
고용서비스	취업취약계층의 채용 및 선발을 지원하기 위해 취업지원서비스 및 고용정보 인프라 제공	KOICA 개발협력 커리어센터 운영
고용장려금	근로자의 고용안정과 일자리 질 향상 등을 지원하는 사업	시민사회협력 프로그램 인건비 비중 확대
창업지원	구직자 등 특정 취업취약계층이 창업을 통해 노동시장에 진입하도록 융자, 시설, 컨설팅 제공 사업	이노포트 프로그램, 리턴 프로그램, 소셜벤처 경진대회 등
실업소득	실업급여 또는 취업촉진수당, 체당금 지급 등 공적자금으로 실직자의 임금 보전 지원 사업	—

출처: 고용노동부(2020). 직접일자리사업 중앙부처-자치단체 합동지침(2020.6).

출처: KOICA(2018). KOICA 일자리 전략로드맵(2018-2021)(2018.8).

그러나 최근 코로나19로 인하여 국제개발협력 기관들의 신규 일자리 창출이 어려워지고 있고 동시에 해외에서 활동하던 인력들의 국내 귀국이 늘면서 일자리 경험을 위한 경쟁률이 높아졌다. 경쟁률이 높아지면서 청년들의 ODA 참여 경험조차 얻기 쉽지 않은 상황이다. 최근 조사된 2021년 ODA YP 선발경쟁률을 살펴보면, 경쟁률이 가장 높은 기관은 119:1에 달하였고, 30:1 이상의 경쟁률을 보이는 기관도 48개 기관으로 ODA YP를 운영하고 있는 131개 기관의 36.64%에 달한다.

이러한 점에서 ODA 일자리 전략은 직접 일자리 사업 성격을 넘어 민간부문에서 일자리 창출을 위한 환경 조성에 집중해야 할 때이다. ODA 사업에 따른 직·간접적인 일자리 창출은 사업 발굴 단계부터 사후 평가까지 사업 전반에 걸쳐 공공과 민간의 다양한 참여가 필요하므로 이 과정에서 무수히 많은 일자리 창출이 가능하다(김은주·이도석, 2019). ODA 생태계에서 다양한 기능과 역할을 수행하는 민간 참여가 늘면, 노동시장의 취업 기회가 높아지는 것 외에도 원조의 효과성과 효율성을 보장하고 나아가 원조의 지속가능성까지 확보할 수 있다. 결국, ODA를 통한

일자리 창출은 ODA 생태계 전반을 키워 일자리 총량의 변화를 촉진하는 것이 중요하다고 할 수 있겠다.

KOICA의 민간 일자리 저변 확대를 위한 정책으로 시민사회협력 프로그램의 인건비 비중 상향 정책이 있다(KOICA, 2018). 시민사회협력 프로그램은 민간 주도의 개발협력 사업을 다각적으로 지원하기 위한 프로그램으로 주로 시민사회(CSO), 아카데미파트너, 사회적경제 조직 등과 협력하는 프로그램이다. 시민사회협력 프로그램에 참여한 공익법인들은 총사업비의 20%까지 인건비로 사용할 수 있었으나, 일자리 창출을 위한 방안으로 30%까지로 늘렸으며 현지 파견인력이 있으면 40%까지 인건비 편성이 가능하게 하였다(KOICA, 2017). 일자리 창출 효과의 관점에서 프로그램 참여 기관 수를 늘리는 것도 중요하다. 시민사회협력 프로그램 총 규모는 2018년 27.1백만원, 2019년 29.3백만원, 2020년 37.5백만원으로 꾸준히 늘었으며, 이로 인해 참여한 파트너 기관의 수는 2018년 119개, 2019년 125개, 2020년 134개로 늘어났다.

코로나19로 해외사업 수행이 어려워지면서 사업 취소나 연기 등 코로나19 충격에 대응하기 위한 탄력적인 사업 운영 및 인력 유지 정책이 불가피하였다. 시민사회협력 프로그램 사업 안내서(KOICA, 2017)에 따르면, 사업 시작 연도를 제외한 2, 3차연도의 지원금은 일정 기준 이상의 목표 달성할 때만 지급하는 것으로 되어 있는데, 코로나19로 인한 고용 충격에 대응하고자 사업 기간 연장, 현지 상황에 맞는 사업 계획 변경, 사업 지연으로 인한 미집행 사업비 이월 등 사업추진 방식을 개선하고 국내외 사업참여 인력에 대한 인건비를 안정적으로 집행할 수 있도록 하였다.³⁾ 이러한 노력으로 KOICA는 2020년에 7,829개의 일자리를 창출할 수 있었는데, 이 가운데 코로나19 대응 전략으로 5,615명, 국내 CSO 및 사회적경제조직에 대한 긴급 지원을 통해 추가로 122명의 일자리를 창출하였다(KOICA, 2021).

그러나 코로나19 상황은 여전히 지속되고 있다. 고용 변화에 시의적절한 정책적 대응을 위해서는 일자리 정책의 일자리 증감 및 고용의 질 등에 미치는 영향을 분석하여 그 결과를 정책 수립에 반영할 수 있도록 노력해야 할 것이다. 이에 본 연구는 KOICA ODA 사업을 통한 민간 일자리 저변 확대 정책의 효과성을 검증하여, 일자리 문제에 대한 보다 적극적인 대안을 찾아보고자 한다.

3) 자세한 사항은 KOICA 시민사회협력실 “코로나19 글로벌 전파 상황을 고려한 사업수행인력 안전 및 사업관리 지침”(2020.04.) 참조

Ⅲ. 코로나19가 해외사업 공익법인에 미친 영향

코로나19 확산의 장기화로 심각한 경기침체 및 고용 부진이 심각해지고 있다. 코로나19로 인한 국경봉쇄, 이동 및 외출 제한, 휴교, 사업장 폐쇄 등과 같은 봉쇄조치 및 사회적 거리두기 정책이 강화되면서 해외를 거점으로 추진되었던 여러 사업들이 조기 중단되거나 연기되고 있다. 코로나19에 대한 치료제가 개발되기 이전까지는 활동 재개가 불투명하다. 봉쇄정책은 바이러스 확산 억제를 위한 불가피한 선택이었을 수 있으나, 이로 인한 경제적 충격은 피할 수 없다. OECD(2020)는 강력한 봉쇄조치일 경우 1개월마다 GDP 성장률이 2%포인트 낮아진다고 보고하고 있다. IMF(2020)는 코로나19로 대공황 이후 최악의 경제후퇴가 전개될 수 있다고 전망하였는데, 실제 2020년 세계 경제성장률은 전년 대비 3.3%포인트 하락하였다.

해외에서 ODA 사업을 추진하고 있는 공익법인들은 해외 현지 사업 유지하기조차 어려워지고 있으며, 경기침체가 가중되면서 기부 등의 수입 감소도 예상된다. 공익법인의 고유목적사업 감소는 보조금 수입 감소로 이어질 것이다. 사업 축소 및 수익의 감소는 자연스럽게 고용축소로 이어질 것이다.

〈표 2〉는 기관별 지출의 변화를 요약한 것이다. 지출은 총지출과 사업비용을 중심으로 살펴 보았다. 해외사업 공익법인의 총지출은 코로나19 이전 약 21.39에서 코로나19 이후 약 21.27로, 0.28% 감소한 것으로 나타났다. 사업비용에서도 코로나19 이전 약 21.31에서 코로나19 이후 약 21.19로 0.28% 감소하였다. ODA 사업을 수행하고 있는 기관에서도 총지출은 코로나19 이전 약 22.12에서 코로나19 이후 약 22.07로 0.11% 감소하였다. 사업비용의 변화를 살펴보면, 코로나19 이전 약 22.10에서 코로나19 이후 약 22.06으로 0.09% 감소하였다.

〈표 2〉 코로나19 전후 해외사업 공익법인의 지출 변화

(단위: ln(원))

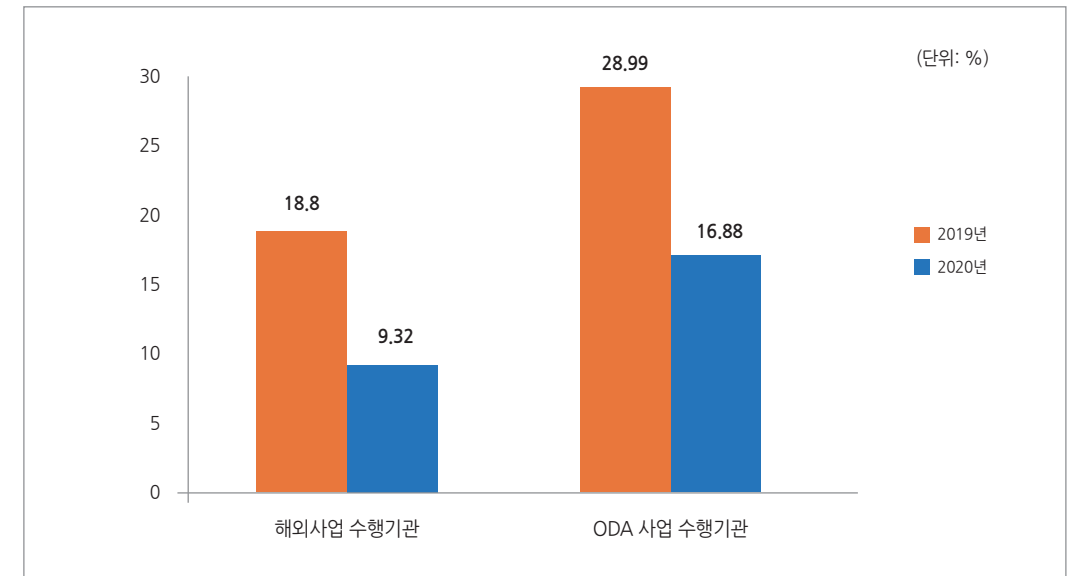
구분		관찰수	2019년	2020년	변화율
해외사업 수행기관	총지출	409	21.39	21.27	-0.28%
	사업비용	408	21.31	21.19	-0.28%
ODA 사업 수행 기관	총지출	74	22.12	22.07	-0.11%
	사업비용	74	22.10	22.06	-0.09%

주1. 총지출은 손익계산서 상의 사업비용(사업수행비용, 일반관리비용, 모금비용)과 사업외비용, 고유목적사업준비금 전입액을 합산한 비용의 자연로그값

주2. 사업비용은 공익법인이 추구하는 본연의 임무나 목적을 달성하기 위해 수혜자, 고객, 회원 등에게 재화나 용역을 제공하는 활동에서 발생하는 비용의 자연로그값

출처: 한국가이드스타(2021). 「공익법인 국세청 공시자료」

〈그림 2〉 코로나19로 인한 해외사업 비율의 변화



※ 해외사업 비율은 사업비용 대비 해외비용의 비율로 계산함.

출처: 한국가이드스타(2021). 「공익법인 국세청 공시자료」

[그림 2]는 해외사업 비율의 변화를 요약한 것이다. 해외사업이란 전체 사업 중 해외에서의 사업 비율을 의미하기 때문에, 코로나19의 영향이 더욱 커졌음을 확인할 수 있다. 해외사업을 수행하는 공익법인 408개 기관을 대상으로 분석한 결과를 보면, 코로나19 이전인 2019년의 해외사업 비율은 전체 사업의 약 18.8%이었으나 2020년에는 약 9.32%로 전년 대비 9.48%포인트 감소하였다. 코로나19 이전보다 해외에서의 사업 규모가 절반 이상 감소하게 된 것이다. KOICA ODA 사업 참여 경험이 있는 74개 기관에서도, 2019년에는 해외사업 비율이 약 28.99%였는데, 코로나19가 발생한 2020년에는 약 16.88%로 12.11%포인트 감소한 것으로 나타났다. 이상의 분석에서 코로나19의 영향으로 전반적으로 사업규모가 감소하였고, 특히 해외에서의 사업 비율이 크게 감소하고 있음을 확인할 수 있다.

〈표 3〉은 기관별 수익의 변화를 살펴본 결과이다. 수익은 총수익, 보조금, 기부금을 기준으로 살펴 보았다. 〈표 3〉에서처럼, 코로나19를 전후로 해외사업 수행기관의 총수익은 코로나19 이전 약 21.39에서 코로나19 이후 약 21.29로 전년도 대비 0.22% 감소한 결과를 보인다. 보조금 규모에서도 코로나19 이전 약 19.68에서 코로나19 이후 약 19.64로 0.10%로 감소하였으며, 기

부금은 코로나19 이전 약 20.06에서 코로나19 이후 약 20.05로 0.02% 감소하였다. ODA 사업을 수행하고 있는 기관의 총수익은 코로나19 이전 약 22.18에서 코로나19 이후 약 22.09로 전년도 대비 0.20% 감소한 결과를 보인다. 반면 보조금과 기부금은 코로나19 이후에도 각각 0.22%와 0.05% 증가한 것으로 나타났는데, 2019년 대비 2020년의 평균 물가 상승률이 0.5%인 점을 고려한다면 실질적인 규모는 오히려 감소한 것으로 볼 수 있다.

〈표 3〉 코로나19 전후 해외사업 공익법인 수익 변화

(단위: ln(원))

구분		관찰수	2019년	2020년	변화율
해외사업 수행기관	총수익	409	21.39	21.29	-0.23%
	보조금	240	19.68	19.64	-0.10%
	기부금	362	20.06	20.05	-0.02%
ODA 사업 수행 기관	총수익	74	22.18	22.09	-0.20%
	보조금	72	20.25	20.34	+0.22%
	기부금	68	21.01	21.03	+0.05%

주1. 총수익은 사업수익(기부금, 보조금, 회비수익), 사업외수익, 고유목적사업 준비금 환입액의 자연로그값

주2. 보조금은 국가 및 지방자치단체, 공공기관 등에서 지원받은 금액의 자연로그값

주3. 기부금은 개인 기부금과 기업의 사회공헌 등으로 받은 기부금액의 자연로그값

출처: 한국가이드스타(2021). 「공익법인 국세청 공시자료」

지금까지 코로나19로 인한 해외사업 공익법인과 ODA 사업수행 기관들에서 해외사업 비율 및 수익과 지출의 변화를 살펴보았다. 코로나19로 인한 해외 활동이 축소되고 경기침체로 인한 기부나 보조금의 감소 등이 더해지면서 고용 및 양질의 일자리 유지에 어려움이 예상된다. 〈표 4〉는 코로나19를 전후하여 해외사업을 수행하고 있는 공익법인의 고용직원수 및 인력 비용의 변화를 요약한 것이다. 해외사업을 수행하고 있는 공익법인 409개 기관에서의 2019년 평균 고용직원수는 약 43.22명이었으나, 2020년에는 약 41.67명으로 1.55명(-1.81%) 감소하였다. ODA 사업 수행기관인 74개 기관의 평균 고용직원수는 2019년 약 115.22명에서 2020년 약 115.20명으로 0.02명(-0.01%) 감소한 것으로 나타났다. 반면 인력 비용은 분석한 두 집단 모두에서 코로나19 이후 상승하였다. 해외사업 수행기관의 평균 인력 비용은 코로나19 이전인 2019년에는 약 19.51에서 코로나19 이후인 2020년에는 약 19.56으로 0.13% 증가하였다. ODA 사업수행 기관에서도 코로나19 이전에는 약 20.55였는데, 코로나19 이후에는 약 20.57

로 0.05% 상승하였다. 두 집단 모두 전년 대비 인력 비용은 소폭의 상승이 확인되나, 2020년 100인 이상 사업장의 평균 협약임금인상률 3.0%와 비교하면 인상률이 매우 낮음을 확인할 수 있다. 그리고 2019년 대비 2020년의 평균 물가 상승률 0.5%인 점을 고려한다면 실질 인력비용은 오히려 줄어든 것으로 볼 수 있다.

〈표 4〉 코로나19 전후 해외사업 공익법인 고용직원수 변화

(단위: 명)

구분		관찰수	2019년	2020년	변화율
해외사업 수행기관	고용직원수	409	43.22	41.67	-1.81%
	인력 비용	385	19.51	19.56	+0.13%
ODA 사업 수행 기관	고용직원수	74	115.22	115.20	-0.01%
	인력 비용	71	20.55	20.57	+0.05%

주1. 인력비용은 고용된 인력과 관련된 비용으로 급여, 상여금, 퇴직급여, 복리후생비, 교육훈련비 등을 합산한 비용의 자연로그값.

출처: 한국가이드스타(2021). 「공익법인 국세청 공시자료」

이상의 분석 결과를 통해 해외사업 및 ODA 사업을 수행하고 있는 공익법인들은 코로나19로 인해 해외 현지 사업이 축소되고 경제활동 위축으로 인한 수익의 감소, 그리고 이로 인한 고용직원수가 감소되고 있는 것으로 확인되었다. 공익법인에 있어 목적사업 감소는 곧 공익법인이 추구하는 본연의 임무나 목적을 달성하기 위한 여러 활동이 축소된 것을 의미하며, 이러한 감소세가 지속되면 ODA 사업의 효과성 및 지속성까지도 낮아질 것이며, 결국에는 법인 운영마저 어려워질 수 있다. 따라서 ODA 사업을 수행하고 있는 공익법인의 사업을 유지할 수 있는 방안 및 경제적 충격을 줄이고 안정적인 고용 창출을 위한 정책 검토가 필요한 때이다. 이에 본 연구는 KOICA ODA 사업을 통한 고용효과를 분석하여, 향후 ODA 사업을 통한 일자리 창출 방안을 찾고 이를 KOICA 정책 수립의 기초자료로 활용하고자 한다.

IV. 분석 방법

1. 분석 모형

본 연구는 KOICA ODA 사업 참여와 일자리의 관계를 분석하는 것이 목적이다. KOICA ODA 사업 참여와 고용의 관계를 회귀식으로 표현하면 식(a)와 같다.

$$\ln Y_i = \beta_0 + \beta_1 \ln ODA_i + \beta_2 X_i + \varepsilon_i \quad \text{식(a)}$$

식(a)에서 $\ln Y$ 는 고용직원수를 의미하고 $\ln ODA$ 는 KOICA의 ODA 분담금을 의미한다. X 는 고용직원수에 영향을 미칠 것으로 예상되는 변인이다. 식(a)를 통해 ODA 증감에 따른 고용직원수의 변화를 선형(linear)으로 파악할 수 있다. 양변에 로그값(logarithm)을 사용하였기 때문에, 분석 결과는 X 의 값이 1% 변할수록 고용직원수는 $\beta_2\%$ 만큼 변화한다고 해석할 수 있다. 그러나 이 관계는 설명변수인 ODA의 변화에 따른 고용직원수의 변화만을 나타내는 것으로, 선행하는 변수(ODA)가 후행하는 변수(Y)의 원인이 되는 관계를 의미하지는 않는다. 그 이유는 설명변수와 결과변수의 동시적 인과관계(simultaneous causality)가 존재할 수 있기 때문이다 (Stock and Watson, 2017). 식(a)에서의 동시적 인과관계는 고용직원수가 많을수록 ODA 사업참여 접근성이 커지는 경우라 할 수 있다.

이러한 한계를 극복하기 위한 가장 간단한 방법으로 KOICA ODA 참여집단과 참여하지 않은 통제집단의 평균 고용직원수를 비교해보는 것이다. 그러나 두 집단의 평균 차이가 확인되었다고 하더라도 여전히 이 차이를 KOICA ODA 사업 참여 효과로 해석하기 어렵다. 표본 분류가 무작위(random)로 이루어지지 않으면 KOICA ODA 사업 참여 여부와 관계없이 기관이 가지고 있는 어떤 고유한 특성에 의해서 고용직원수의 차이가 발생할 수 있게 된다. 따라서 분석 결과의 신뢰성을 확보하기 위해서는 KOICA ODA 사업에 참여를 결정하는 요인의 고용 변동에 대한 영향을 통제할 수 있어야 한다.

선택편향(selection bias)에 의한 오류를 최소화하는 방법으로 이중차분법(difference in difference)이 많이 활용된다(Athey & Imbens, 2010). 이중차분법의 장점은 처리집단과 통제집단을 대상으로 정책 시행 이전과 이후를 비교하여 처리집단과 통제집단의 내재적인 차이에 의한 영향을 제거함으로써 순수하게 정책 효과를 확인할 수 있다는 점이다(Lechner, 2011). 개별

기관의 고유한 특성에 의해 발생할 수 있는 일자리 변동 원인을 제거하기 때문에 KOICA ODA 사업 참여를 통한 순수한 고용효과를 확인할 수 있게 된다.

이중차분 모형을 회귀식으로 표현하면 식(b)와 같다.

$$\ln Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 P_i + \beta_2 D_t + \beta_3 (P_i \times D_t) + \gamma_i + \delta_t \quad \text{식(b)}$$

식(b)에서처럼 KOICA ODA 사업참여의 고용효과를 밝히기 위해 기관별 패널데이터(panel data)를 사용하게 된다. 식(b)에서 Y_{it} 는 고용직원수를 의미한다. 아래 첨자인 i 는 KOICA ODA 사업 참여 여부를 의미한다. $i=0$ 은 사업 미참여 집단을 의미하고, $i=1$ 은 사업참여 집단을 의미한다. t 는 코로나19 발생 시점을 의미한다. $t=0$ 이면 코로나19 이전 시기를 의미하고, $t=1$ 은 이후를 의미한다. 본 연구에서는 코로나19가 본격적으로 확산한 2020년 초를 기준으로 삼았다. γ_i 는 관측 대상의 고정효과(individual fixed effects)를 의미하고, δ_t 는 연도 고정효과(year fixed effects)를 나타낸다.

KOICA ODA 사업참여 효과를 의미하는 Y_{it} 는 참여 여부를 나타내는 P_i 와 시점을 의미하는 D_t 의 관계로 추정된다. P_i 와 D_t 곱한 상호작용(interaction) 항인 $(P_i \times D_t)$ 는 다음의 네 가지 경우로 나타난다.

$$D_i=1, P_i=1 \text{ 일 경우 : } \ln Y_{11} = \beta_0 + (\beta_1 \times 1) + (\beta_2 \times 1) + (\beta_3 \times 1) = \beta_0 + \beta_1 + \beta_2 + \beta_3$$

$$D_i=1, P_i=0 \text{ 일 경우 : } \ln Y_{10} = \beta_0 + (\beta_1 \times 0) + (\beta_2 \times 1) + (\beta_3 \times 0) = \beta_0 + \beta_2$$

$$D_i=0, P_i=1 \text{ 일 경우 : } \ln Y_{01} = \beta_0 + (\beta_1 \times 1) + (\beta_2 \times 0) + (\beta_3 \times 0) = \beta_0 + \beta_1$$

$$D_i=0, P_i=0 \text{ 일 경우 : } \ln Y_{00} = \beta_0 + (\beta_1 \times 0) + (\beta_2 \times 0) + (\beta_3 \times 0) = \beta_0$$

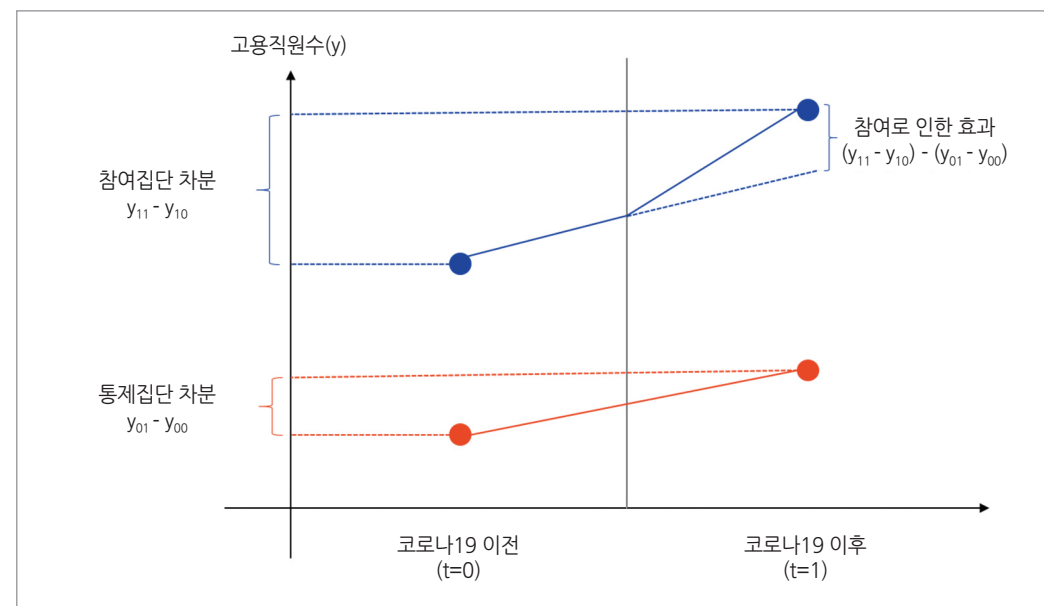
여기서 이중차분 추정값인 $(\ln Y_{11} - \ln Y_{10}) - (\ln Y_{01} - \ln Y_{00})$ 은 식(c)에 따라 추정된다.

$$\begin{aligned} \text{이중차분 추정값} &= (\ln Y_{11} - \ln Y_{10}) - (\ln Y_{01} - \ln Y_{00}) \\ &= [(\beta_0 + \beta_1 + \beta_2 + \beta_3) - (\beta_0 + \beta_2)] - [(\beta_0 + \beta_1) - (\beta_0)] \\ &= \beta_3 \end{aligned} \quad \text{식(c)}$$

위 식(c)에 의해 이중차분 추정값은 β_3 임을 알 수 있다. KOICA ODA 사업 참여의 고용효과는 β_3 의 크기와 부호에 의해 결정된다. 계수의 부호가 양의 부호(+)면 참여집단의 고용 증가율이 통제집단의 고용 증가율보다 높음을 의미한다. 그렇지만 이 결과를 고용직원수의 증가로 해석할 수는 없다. 양의 부호는 참여집단의 일자리 변화가 참여하지 않은 통제집단의 변화보다 계수의 크기만큼 크다는 것을 의미하기 때문에 만일 두 집단 모두 참여 시점 이전보다 고용직원수가 줄어들었다면 사업 참여로 인한 고용 감소 폭이 줄어들었다고 해석해야 한다. 음의 부호(-)일 경우에도 마찬가지로 사업 참여에 따른 일자리 감소율이 미참여 집단보다 더 크다고 해석하여야 한다.

이상의 설명을 그림으로 표현하면 [그림 3]과 같다. [그림 3]에서 참여집단 차분($Y_{11} - Y_{10}$)은 참여 이후의 고용직원수에서 참여 이전의 고용직원수의 값을 뺀 결과이다. 통제집단 차분($Y_{01} - Y_{00}$)은 미참여 집단(통제집단)에 대한 참여 시점 이후와 이전의 차이이다. 이중차분 추정 결과는 참여집단의 차분에서 통제집단의 차분을 뺀 값을 의미한다($(Y_{11} - Y_{10}) - (Y_{01} - Y_{00})$). 차분의 차이가 정책 효과의 크기가 된다. 본 연구는 STATA 17의 xtdidregress 명령어를 이용하여 분석하였다. xtdidregress는 패널 분석 방법의 하나인 고정효과 모형을 활용하여 정책 참여로 인한 평균 처치 효과(average treatment effect on the treated)를 추정할 수 있는 명령어이다.

〈그림 3〉 이중차분 분석 방법 모형



2. 분석대상

본 연구는 한국가이드스타에서 제공하는 공익법인 평가자료(2021년)를 대상으로 분석하였다. 공익법인(종교단체 제외)은 사업연도가 끝난 후 4개월 이내 국세청 홈페이지에 공시하여야 한다. 가령 2019년 12월 31일에 사업연도가 끝난 공익법인이라면 2020년 4월 30일까지 국세청에 게시하는 방법으로 공시하여야 한다. 공시 내용은 고용직원수, 총자산가액, 수익 정보, 사업 및 기타 지출 정보, 설립역사, 지역 등의 정보를 담고 있다. 다만 해당 사업연도의 자산총액이 5억 미만이면 수입금액과 출연받은 재산의 합계액이 3억 원 미만의 공익법인은 간편한 방법으로 공시할 수 있다.

여기서 공익법인이란 법인세법상 비영리법인으로 「상속세 및 증여세법 시행령」 제12조에서 열거한 공익사업을 영위하는 법인을 의미한다. 공익사업이란 ① 종교의 보급 기타 교화에 현저히 기여하는 사업, ② 「초·중등교육법」 및 「고등교육법」에 의한 학교, 유아교육법에 따른 유치원을 설립·경영하는 사업, ③ 「사회복지사업법」의 규정에 의한 사회복지법인 운영하는 사업, ④ 「의료법」의 규정에 의한 의료법인이 운영하는 사업, ⑤ 「법인세법」 24 ②의 1호에 해당하는 기부금을 받는 자가 해당 기부금으로 운영하는 사업, ⑥ 「법인세법 시행령」 39 ①의 1호 각 목에 따른 공익법인 등 및 「소득세법 시행령」 80 ①의 5호에 따른 공익단체가 운영하는 고유목적사업, ⑦ 「법인세법 시행령」 39 ①의 2호 다목에 해당하는 기부금을 받는 자가 해당 기부금으로 운영하는 사업 등을 말한다. 다만, 회원의 친목 또는 이익을 증진시키거나 영리를 목적으로 대가를 수수하는 등 공익성이 있다고 보기 어려운 고유목적사업은 제외한다.

그러나 KOICA ODA 사업에 참여하는 기관들은 기본적으로 국내 뿐만 아니라 해외에서도 사업을 수행하고 있다. 따라서 분석대상을 선정할 때 해외에서 활동하고 있는 공익법인으로 한정해야 할 것이다. 그렇지 않으면 해외 활동이라는 특수성 때문에 생기는 고용 변화의 가능성을 통제하지 못하게 된다. 공익법인 가운데 해외에서 활동하고 있는 법인만을 선별하기 위해서 공시자료에서 최근 3년간 해외비용이 보고된 기관을 대상으로 삼았다.⁴⁾ 해외비용이란 공익목적사업의 비용 중 해외 수혜자나 수혜단체에 사용되는 비용을 의미한다. 해외에서 활동하고 있는 공익법은 총 409개 기관으로 이 가운데 KOICA ODA 일자리 정책에 참여한 기관은 55개 기관이다.

해외사업을 수행하고 있는 공익법인이라고 하더라도 그 사업의 성격이 ODA 사업 성격과 다를 경우 ODA 사업이 가진 고유한 특성에 따른 일자리 효과를 통제하지 못하는 문제가 발생할

4) 국세청 공시자료에 해외비용 정보가 포함되기 시작한 해가 2018년이다.

다. 따라서 ODA 사업 수행하는 법인만을 대상으로 비교 분석하는 것이 중요하다. 본 연구에서는 ODA 사업수행 경험이 있는 기관을 최근 4년간 KOICA ODA 사업 참여 경험이 있는 기관으로 선정하였다. 2020년 KOICA ODA 사업 참여 기관과 2019년까지만 KOICA ODA 사업 참여 기관을 비교하여, KOICA ODA 사업 참여의 코로나19 대응 효과도 추정할 수 있게 된다. 최종 분석 대상은 2020년 KOICA ODA 사업 참여 기관인 55개 기관과 2019년까지만 KOICA ODA 사업에 참여하였던 19개 기관을 비교하고자 한다. 지금까지의 논의를 요약하면 <표 5>와 같다.

<표 5> 분석대상 집단별 표본 수

(단위: 기관수)

분류	통제집단	참여집단	전체
해외사업 수행	354	55	409
ODA 사업수행	19	55	74

3. 분석 변수

본 연구에서 활용한 분석 변수는 <표 6>과 같다. 본 연구의 결과변수는 고용직원수와 인력 비용이다. 공익법인 결산서류 서식에 따르면, 고용직원수란 “일용직을 제외한 공익법인 등의 연평균 상시근로자 수로 공익목적사업과 기타사업을 포함한 정규직 및 비정규직의 상시 인원의 합”을 의미한다. 고용직원수 정의에 따라 연평균 상시근로자를 기준으로 산출되기 때문에 12개월 미만 근무자에 대해서는 [근무자수/사업연도 월수]로 산출된다. 인력 비용은 1인당 인력 비용을 기준으로 분석하였다. 기관 규모에 따른 고용직원수 및 인력 비용의 편차가 심하여서 로그값(logarithm to employment)을 사용하였다.

설명변수는 다음과 같은 순서에 따라 구성하였다. 우선 KOICA ODA 사업 참여 집단과 그렇지 않은 집단의 더미변수를 구성하였다. KOICA ODA 사업 참여 기관은 1의 값을 갖고, 나머지 기관은 0의 값으로 사용하였다. 정책 시행 시점을 나타내기 위해 코로나19가 발생하기 이전인 2019년을 0, 코로나19 발생 이후에는 1의 값을 사용하였다. 두 변수를 곱한 상호작용항의 값이 1을 가지면 참여집단이 되고, 그렇지 않으면 통제집단이 된다.

통제변수는 고용직원수에 영향을 미칠 것으로 예상되는 변인들로 구성하였다. 총자산가액은 사업연도(과세기간) 종료일 현재 「공익법인회계기준」에 따라 작성한 재무상태표 상 총자산가액을 의미한다. 수익이란 사업수익, 사업외수익, 고유목적사업준비금의 합계를 의미한다. 지출은

사업비용과 사업외비용, 고유목적사업준비금 전입액을 합한 비용을 의미한다. 설립역사는 사업연도에서 설립연도를 뺀 값을 사용하였다. KOICA는 ODA 사업수행기관에 영프로페셔널(YP) 파견사업을 추진하고 있다. ODA 사업수행 기관을 대상으로 최대 7개월 파견하는데, 사업수행 기관은 YP 파견을 계기로 신규 채용을 연기하거나 취소하게 되면 ODA YP 사업으로 고용직원 수가 달라질 수 있기 때문에, ODA 인턴 파견자 수를 통제변수에 포함하였다.

<표 6> 분석 변수 요약

구분	변수명	변수의 정의	출처
결과변수	고용직원수	$\ln(\text{상시근로자})$	국세청 공시자료
	인력비용	$\ln(\text{인력비용}/\text{상시근로자})$	
설명변수	참여집단	1=2020년 KOICA ODA 사업 참여 0=그 밖의 나머지	KOICA 통계
통제변수	총자산가액	$\ln(\text{총자산가액})$	국세청 공시자료
	수익	$\ln(\text{사업수익}+\text{사업외수익}+\text{고유목적사업준비금})$	
	지출	$\ln(\text{사업비용}+\text{사업외비용}+\text{고유목적사업준비금 전입액})$	
	설립역사	$(\text{사업연도}-\text{설립연도})+1$	KOICA 내부자료
	코이카인턴	코이카 YP 파견인원수	
	지역더미	각 시도별 더미	국세청 공시자료
	연도더미	사업연도	

V. 분석 결과

1. 요약 통계량

〈표 7〉은 코로나19를 전후하여 통제집단과 참여집단의 고용직원수와 인력 비용의 변화를 요약한 것이다.

〈표 7〉 통제집단과 참여집단의 고용직원수 및 인력 비용 비교

(단위: 명)

구분		구분	관찰수	2019년	2020년	변화율
통제집단	분석대상 1	고용직원수	354	31.80	29.90	-3.03%
		인력비용	332	19.33	19.38	+0.13%
	분석대상 2	고용직원수	19	110.84	108.89	-0.88%
		인력비용	18	20.31	20.16	-0.37%
참여집단	분석대상 3	고용직원수	55	116.73	117.38	+0.28%
		인력비용	53	20.63	20.71	+0.19%

분석대상 1 : 해외사업 수행기관 중 통제집단 354개 기관 대상
 분석대상 2 : 2020년 이전 KOICA ODA 사업참여 19개 기관 대상
 분석대상 3 : 2020년 KOICA ODA 사업참여 55개 기관 대상
 ※ 인력비용은 고용직원수 1인을 기준으로 분석함.)

출처: 한국가이드스타(2021). 「공익법인 국세청 공시자료」

통제집단 중 해외사업을 수행하고 있는 법인의 평균 고용직원수의 변화를 살펴보면, 2019년 약 31.80명에서 2020년 약 29.90명으로 평균 1.9명(-3.03%) 감소하였다(분석대상 1). 2020년 이전 KOICA ODA 사업 참여 19개 기관 대상 평균 고용직원수는 약 110.84명에서 약 108.89명으로 1.95명(-0.88%) 감소하였다(분석대상 2). 반면 처리집단인 2020년 KOICA ODA 사업 참여 55개 기관의 평균 고용직원수는 약 116.93명에서 약 117.38명으로 0.65명(0.28%) 증가한 것으로 나타났다(분석대상 3). 이상의 결과를 요약하면 해외사업을 수행하고 있는 공익법인들의 고용직원수는 코로나19 이후 그 이전보다 감소한 것으로 나타났지만, KOICA ODA 사업

참여 기관에서는 코로나19 이전보다 오히려 증가한 것으로 확인된다. 이러한 변화의 차이가 KOICA ODA 사업 참여에 따른 효과인 것인지 아니면 다른 요인에 의해 변화된 것인지를 살펴볼 필요가 있다.

인력 비용의 변화를 살펴보면 [분석대상 1]의 인력 비용은 약 19.33에서 약 19.38로 0.13% 증가하였다. 반면 [분석대상 2]의 인력 비용 변화에서는 약 20.31에서 약 20.16으로 0.37% 감소한 결과를 볼 수 있다. 끝으로 참여집단인 인력 비용 변화를 살펴보면, 약 20.63에서 약 20.71로 0.19% 상승하여 비교 대상 집단 중에서 가장 높은 상승률을 나타내고 있다.

〈표 8〉은 분석대상 기관의 수익 현황을 정리한 것이다. 분석 변수는 수익 전체, 보조금, 기부금을 기준으로 살펴보았다.

〈표 8〉 통제집단과 참여집단의 수익 변화

(단위: ln(원))

구분		구분	관찰수	2019년	2020년	변화율
통제집단	분석대상 1	총수익	354	21.24	21.13	-0.26%
		보조금	186	19.53	19.38	-0.38%
		기부금	310	19.84	19.83	-0.03%
	분석대상 2	총수익	19	21.78	21.48	-0.69%
		보조금	18	20.36	19.85	-1.26%
		기부금	16	19.97	20.02	+0.13%
참여집단	분석대상 3	총수익	55	22.32	22.29	-0.07%
		보조금	54	20.22	20.48	+0.64%
		기부금	52	21.33	21.32	-0.02%

분석대상 1 : 해외사업 수행기관 중 통제집단 354개 기관 대상
 분석대상 2 : 2020년 이전 KOICA ODA 사업참여 19개 기관 대상
 분석대상 3 : 2020년 KOICA ODA 사업참여 55개 기관 대상
 출처: 한국가이드스타(2021). 「공익법인 국세청 공시자료」

[분석대상 1]에서처럼, 수익은 약 21.24에서 약 21.13으로 0.26% 감소하였고, 보조금은 약 19.53에서 약 19.38로 0.38% 감소, 그리고 기부금은 약 19.84에서 약 19.83으로 0.03% 감소한 것으로 나타났다. 2020년 이전 KOICA ODA 사업 참여 19개 기관 대상 결과를 살펴보면, 수익은 약 21.78에서 약 21.48로 0.69% 감소하였고, 보조금은 약 20.36에서 약 19.85로 1.26% 감소하였다. 반면 기부금은 약 19.97에서 약 20.02로 0.13% 증가한 것으로 확인된다(분석대상 2). 참여집단 대상 분석 결과인 [분석대상 3]의 변화를 살펴보면, 수익은 약 22.32에서 약 22.29로 0.07% 감소하였으나, 보조금은 약 20.22에서 약 20.48로 0.64% 증가하였다. 그러나 기부금은 약 21.33에서 약 21.32로 0.02% 감소한 것을 확인할 수 있다. 이상의 분석을 종합하면, 코로나19로 인하여 대다수의 해외사업 공익법인들의 수익은 감소한 것으로 보인다.

〈표 9〉는 분석대상 기관의 지출 현황을 정리한 것이다. 비교 변수는 총지출과 사업비용을 중심으로 살펴보았다.

〈표 9〉 통제집단과 참여집단의 지출 변화

(단위: ln(원))

구분		구분	관찰수	2019년	2020년	변화율
통제집단	분석대상 1	총지출	354	21.25	21.11	-0.33%
		사업비용	354	21.17	21.02	-0.35%
	분석대상 2	총지출	19	21.76	21.51	-0.58%
		사업비용	19	21.76	21.50	-0.60%
참여집단	분석대상 3	총지출	55	22.24	22.27	+0.07%
		사업비용	55	22.22	22.25	+0.07%

분석대상 1 : 해외사업 수행기관 중 통제집단 354개 기관 대상
 분석대상 2 : 2020년 이전 KOICA ODA 사업참여 19개 기관 대상
 분석대상 3 : 2020년 KOICA ODA 사업참여 55개 기관 대상
 출처: 한국가이드스타(2021), 「공익법인 국세청 공시자료」

해외사업을 수행하고 있는 기관을 대상으로 분석한 [분석대상 1]의 결과를 보면, 지출은 약 21.25에서 약 21.11로 0.33% 감소하였고, 사업비용은 약 21.17에서 약 21.02로 0.35% 감소한 것으로 확인된다. 2020년 이전 KOICA ODA 사업 참여 19개 기관 대상에서도 지출과 사업

수행에서 감소한 결과를 보인다. 지출은 약 21.76에서 약 21.51로 0.58% 감소하였고, 사업수행은 약 21.76에서 약 21.50으로 0.60% 감소한 것으로 나타났다. 이와는 반대로 2020년 KOICA ODA 사업에 참여한 집단을 대상으로 한 [분석대상 3]의 결과에서는, 코로나19 이후에도 지출과 사업비용 모두 증가한 것으로 나타났다. 지출은 약 22.24에서 약 22.27로 0.07% 증가하였으며, 사업비용은 약 22.22에서 약 22.25로 0.07% 증가한 결과를 보인다.

지금까지의 분석 결과를 정리하면, 통제집단은 코로나19를 거치면서 고용직원수, 수익, 지출, 해외사업 비율 등이 감소하고 있음을 확인할 수 있었으나 참여집단의 경우 그 감소폭이 상대적으로 작거나 일부 변수에서는 오히려 긍정적인 변화가 있었음을 확인할 수 있었다. 본 연구는 이러한 변화가 KOICA ODA 사업 참여에 의한 효과인지를 분석하고자 한다.

2. 이중차분법을 이용한 KOICA ODA 사업참여의 고용효과 추정

〈표 10〉은 이중차분 모형을 이용한 2020년 KOICA ODA 사업 참여의 고용효과를 분석한 결과이다. 분석 모형을 간단히 정리해보면, treat은 2019년 또는 2020년에 KOICA ODA 사업에 참여 여부를 의미하는데, treat=1이면 KOICA ODA 사업에 참여를 의미하고, treat=0이면 KOICA ODA 사업 미참여를 의미한다. post 변수는 KOICA의 코로나19 발생 시점을 의미하는데, post=1이면 2020년을 의미하고 post=0이면 2019년을 의미한다. treat×post 변수는 2020년 KOICA ODA 사업 참여 여부를 의미한다. treat×post=1이면 2020년 KOICA ODA 사업 참여를 의미하고, treat×post=0이면 2020년 KOICA ODA 사업 미참여를 의미한다.

〈표 10〉의 [모형 1]은 해외사업을 수행하고 있는 공익법인과 2020년 KOICA ODA 사업참여 기관 간의 고용직원수 변화에 대한 이중차분 추정치를 분석한 결과이다. 분석 결과, 유의확률 1% 수준에서 2020년 KOICA ODA 사업 참여 기관에서의 고용직원수 변화가 그렇지 않은 기관에 비해 0.105(10.05%포인트) 더 높은 것으로 확인되었다. [모형 2]는 2020년 KOICA ODA 사업 미참여 기관과의 고용직원수에 대한 이중차분 추정치를 분석한 결과이다. 분석 결과 유의확률 5% 수준에서 2020년 KOICA ODA 사업참여 기관에서의 고용직원수 변화가 2019년까지만 KOICA ODA 사업에 참여했던 기관에 비해 0.111(11.1%포인트) 더 높은 것으로 확인되었다. 반면 인력 비용에 대한 분석인 [모형 3]과 [모형 4]에서는 통계적인 유의미성이 나타나지 않았다.

〈표 10〉 이중차분모형을 이용한 KOICA ODA 사업참여의 고용효과 분석 결과

분석 변수	고용직원수		인력비용	
	모형1	모형2	모형3	모형4
	Coef. (Rob. Std. Err.)	Coef. (Rob. Std. Err.)	Coef. (Rob. Std. Err.)	Coef. (Rob. Std. Err.)
treat	0.069 (0.082)	0.097 (0.081)	0.217 (0.220)	0.265* (0.156)
post	-0.008 (0.010)	-0.032 (0.045)	0.099*** (0.029)	-0.015 (0.090)
treat×post	0.105*** (0.035)	0.111** (0.056)	0.036 (0.097)	0.063 (0.111)
group.(t=1)	55	55	53	53
group.(t=0)	354	19	340	18
Obs.	817	148	768	142
R2	0.537	0.610	0.054	0.082

주1. * p < .1, ** p < .05, *** p < .01.

주2. treat=1은 KOICA ODA 참여, treat=0은 그밖의 나머지

주3. post=1은 2020년, post=0은 2019년

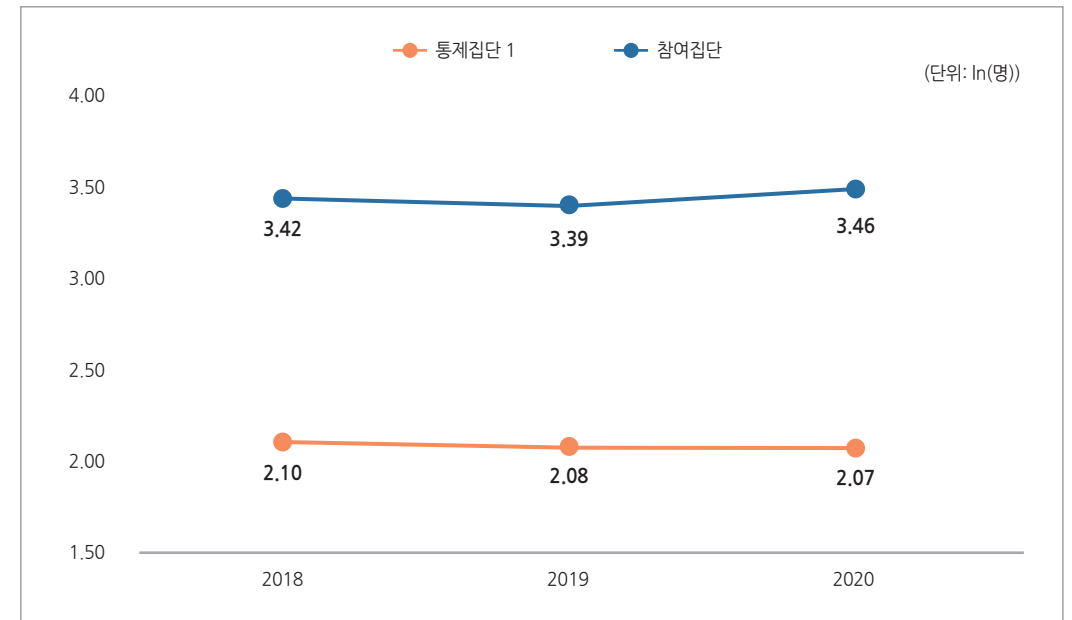
주4. t×p=1은 2020년 KOICA ODA 사업참여, t×p=0은 그 밖의 나머지

주5. 분석 모형에 총자산가액, 수익, 지출, 설립연사, KOICA 인턴, 지역 변수를 포함함.

주7. 괄호() 안의 수는 robust standard error를 의미함.

이상의 분석 결과에서 유의미한 결과를 보인 고용직원수의 변화추세가 평행하다는 가정을 간접적으로 검증하기 위해 다음의 [그림 4]와 같이 살펴보았다. 이중차분법의 핵심 가정은 정책 시행 이전 통제집단과 처리집단의 결과변수 변화량이 동일한 추세(parallel trend)를 보여야 한다는 것이다(Lechner, 2011). 만약 통제집단과 처리집단의 고용직원수 추세가 KOICA ODA 사업 참여 이전에 서로 다른 추세를 보인다면 분석 결과가 참여에 의한 효과인지 추세에 의한 차이인지 구별할 수 없게 된다. [그림 4]에서처럼, 코로나19가 발생하기 이전인 2018에서 2019년의 고용직원수 변화추세는 두 집단 모두 감소추세임을 볼 수 있다. 그러나 코로나19 발생 시점인 2020년에는 처리집단은 3.39에서 3.46으로 증가하고 있고, 통제집단은 2.08에서 2.07로 감소하는 결과를 보인다. 이러한 차이는 KOICA ODA 사업 참여에 의한 효과로 볼 수 있다.

〈그림 4〉 처리집단과 통제집단의 고용직원수 변화추세



다음은 KOICA ODA 규모와 고용지원수의 관계를 추정해보았다. 분석을 위해 최근 3년간 KOICA ODA 사업에 참여했던 178개 기관을 대상으로 분석하였다. 분석 결과는 〈표 11〉과 같다. 〈표 11〉의 [모형 1]은 KOICA ODA와 고용직원수의 관계를 분석한 결과이다. 분석 결과, 유의확률 10% 수준에서 KOICA ODA가 1% 상승할수록 고용직원수는 15.3% 감소하는 것으로 나타났다($\beta = -0.153, p < 0.1$). 그러나 ODA와 고용직원수의 관계가 선형(linear)의 관계보다는 좀 더 다층적일 수 있다. 그래서 KOICA ODA의 제곱값을 분석 모형에 포함하여 분석하여 보았다. [모형 2]는 KOICA ODA² 값을 추가로 투입하여 분석한 결과이다. 분석 결과 KOICA ODA와 고용직원수의 관계가 U자형 관계로 나타났다($\beta = 0.159, p < 0.01$). 이는 KOICA ODA 규모가 일정 규모 이하에서는 KOICA ODA가 1% 상승할수록 고용직원수는 일정 비율로 감소하다가, 일정 규모 이상에서는 고용직원수가 증가함을 의미한다.⁵⁾

5) [모형 2]의 분석 결과를 식으로 표현하면, $\ln_고용직원수 = 0.25 \times (\ln_KOICA\ ODA)^2 - 2.74 \times \ln_KOICA\ ODA + 10.770$ 이다. 고용직원수가 최소가 되는 $\ln_KOICA\ ODA$ 값은 $-(2.74)/(0.25 \times 2)$ 인 약 5.568이다. 이 값은 KOICA ODA 분담금에 자연로그를 취한 값으로, 원화로 환산하면 대략 262.03백만이 된다. 그러나 이 수치는 본 연구에서 활용한 표본을 대상으로 분석한 결과로 해석해야 한다.

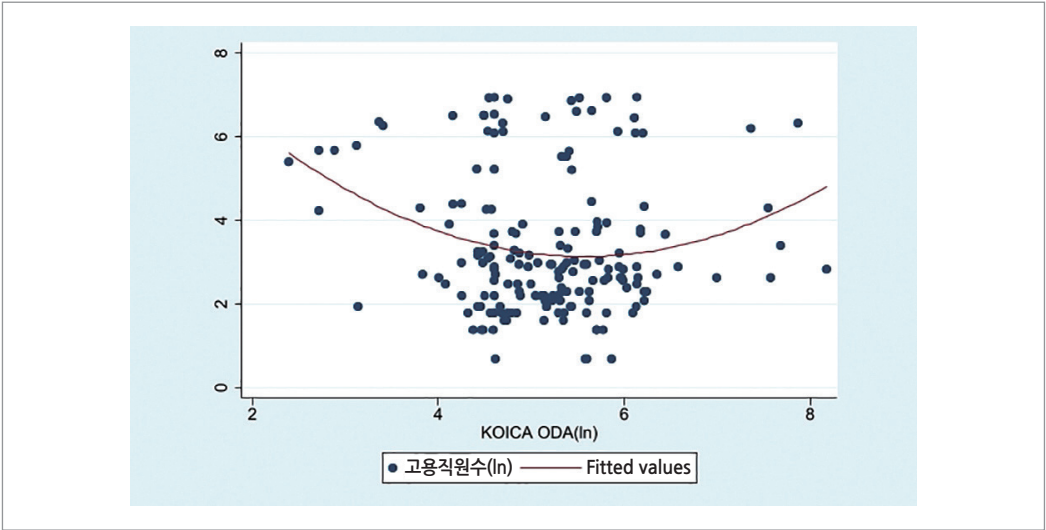
〈표 11〉 KOICA ODA 규모와 고용직원수 관계 분석 결과

분석 변수	모형1		모형2	
	Coef.	Rob. Std. Err.	Coef.	Rob. Std. Err.
ln_KOICA ODA	-0.153*	0.08	-1.829***	0.49
ln_KOICA ODA ²			0.159***	0.05
ln_총자산가액	0.109*	0.06	0.110*	0.06
ln_수익	-0.125	0.17	-0.066	0.17
ln_지출	0.612***	0.18	0.574***	0.18
설립역사	0.047***	0.01	0.043***	0.01
KOICA인턴	-0.017	0.05	0.015	0.05
연도	-0.066	0.08	-0.014	0.08
Obs.	178		178	
R ²	0.706		0.7245	

주1. * p < .1, ** p < .05, *** p < .01. (region dummy included)

이상의 분석 결과를 그래프로 표현하면 [그림 5]와 같다. [그림 5]에서처럼, KOICA ODA가 증가할수록 일정 규모까지는 고용직원수가 감소하다가 다시 늘어나는 것을 확인할 수 있다.

〈그림 5〉 KOICA ODA 규모와 고용직원수 분포



KOICA ODA 사업참여는 넓은 의미에서 정부 보조금 지원에 의한 수익 창출과 사업 수행으로 인한 지출의 성격을 동시에 가진다. 이러한 특성을 고려하여 수익 규모 대비 KOICA ODA 규모의 비율과 지출 규모 대비 KOICA ODA 규모의 비율과 고용직원수의 관계를 분석하여 보았다. 〈표 12〉의 [모형 1]은 수익 대비 KOICA ODA 비율과 고용직원수의 관계를 분석한 결과이다. 분석 결과 수익 대비 KOICA ODA 비율과 고용직원수의 관계에서 통계적인 유의미함이 발견되지 않았다. 반면 [모형 2]에서 볼 수 있듯이, 지출 대비 KOICA ODA 비율이 늘어날수록 고용직원수는 증가한다($\beta=0.463$, $p<0.05$). 끝으로 해외사업 비용 대비 KOICA ODA 비율과 고용직원수의 관계를 살펴보았다(모형 3 참조). 분석 결과, 유의확률 1% 수준에서 해외사업 비용에서 KOICA ODA가 차지하는 비율과 고용직원수의 관계는 정(+)의 관계가 있는 것으로 분석되었다($\beta=0.506$, $p<0.01$).

〈표 12〉 KOICA ODA 규모와 고용직원수 관계 분석 결과

분석 변수	모형1	모형2	모형3
	Coef. (Rob. Std. Err.)	Coef. (Rob. Std. Err.)	Coef. (Rob. Std. Err.)
수익 대비 비율	0.362 (0.93)		
지출 대비 비율		0.463** (0.23)	
해외비용 대비 비율			0.506*** (0.18)
ln_총자산가액	0.106* (0.06)	0.075 (0.06)	0.096 (0.06)
ln_수익	-0.120 (0.18)	-0.118 (0.17)	-0.090 (0.17)
ln_지출	0.631*** (0.19)	0.669*** (0.18)	0.616*** (0.18)
설립역사	0.045*** (0.01)	0.043*** (0.01)	0.046*** (0.01)
KOICA인턴	-0.020 (0.05)	-0.027 (0.05)	-0.006 (0.05)
연도	-0.079 (0.08)	-0.096 (0.08)	-0.122 (0.08)
Obs.	178	178	178
R ²	0.699	0.706	0.713

주1. * p < .1, ** p < .05, *** p < .01. (region dummy included)

주2. 괄호() 안의 수는 robust standard error를 의미함.

VI. 결론

KOICA의 일자리 로드맵은 KOICA의 역할을 일자리 공급과 수요 차원으로 구분하고, 양자의 원활한 상호작용을 위해 KOICA ODA 사업이 일자리 플랫폼으로 활용되도록 지원하는 것을 강조하였다(김은주·이도석, 2019). 일자리 창출 관점에서 ODA를 통해 국제개발협력 생태계를 육성하고 민간과의 협력 확대가 중요하다는 점은 꾸준히 강조되었으나, 실증적인 분석을 통한 구체적인 정책 방향은 제시된 적이 없었다. 이러한 점에서 본 연구는 해외에서 ODA 사업을 수행하고 있는 공익법인의 국제청 공시자료를 이용하여 KOICA ODA 사업참여와 고용직원수의 관계를 분석하여 실증적인 정책 수립의 기초를 제시하였다는 점에서 의의가 있다.

연구 결과를 토대로 향후 KOICA의 일자리 정책 수립을 위한 제언을 정리하면 다음과 같다. 첫째, ODA의 일자리 정책은 민간에서 일자리 창출 능력(job creation capacity)을 높이도록 제도적으로 뒷받침해야 한다. 일자리 창출의 주체는 민간이다. KOICA ODA 사업은 대부분 프로젝트 단위로 추진되고, 프로젝트를 수행은 대부분 민간기관에 의한 것이기 때문에, KOICA 단독으로 일자리 총량을 늘리는 것은 불가능하다. 2018년에 수립된 KOICA 일자리 전략 로드맵은 KOICA의 모든 사업에서 일자리 플랫폼의 역할을 강조하고 있으나, 시민사회와의 협력 방안 외에 사업 단위별로 구체적인 전략을 제시하지 않았다. 향후 정책에는 KOICA와 협력하고 있는 기업이나 대학 등과의 일자리 창출 방안이 마련되어야 할 것이다.

둘째, 코로나19는 당분간 지속될 것으로 예상된다. 코로나19 상황에서는 ODA 규모가 커질수록 동시에 해외사업에서의 ODA 차지하는 비율이 높을수록 일자리 창출에 유리한 것으로 확인되었다. 일자리 로드맵에서 강조하였던 시민사회협력 프로그램의 사업비 총액 대비 인건비 비중을 늘렸던 정책에 주목할 필요가 있다. ODA 사업을 통한 일자리 창출을 고려한다면 ODA 사업 규모를 일정 수준 이상 확대하는 정책이 검토되어야 할 것이다(〈표 11〉 참조). 이러한 특징은 KOICA ODA 비율과 고용직원수의 관계를 분석한 〈표 12〉의 결과를 통해서도 확인된다.

포스트 코로나를 대비하기 위한 일자리 정책은 직접 일자리 예산을 늘린다고 하여 자연스럽게 성공하지 못할 것이다. 따라서 새로운 분야에서 ODA 사업을 다각화하여 기관들의 참여 기회를 늘리는 것이 필요하다. 그러나 본 연구의 분석 결과를 정책에 반영하기 위해서는 추가적인 분석이 요구된다. 본 연구는 ODA와 일자리의 관계를 분석한 연구로, KOICA가 2020년에 새롭게 도입한 사업 운영 방식에 관한 효과성 분석이 빠져 있다. KOICA는 코로나19로 인한 고용 충격에 대응하고자 안정적으로 사업을 추진할 수 있도록 사업 기간 연장, 현지 상황에 맞는 사업 계획 변경, 사업 지연으로 인한 미집행 사업비 이월 등 사업추진 방식 개선하고 아울러 국내외 사

업 참여 인력에 대한 인건비를 안정적으로 집행할 수 있게 사업관리 방안을 개선하였다. 따라서 사업 운영 방식의 개선과 일자리 창출에 관한 추가 연구를 통해 ODA 일자리 효과를 키우기 위한 사업 운영 방식에 관한 검토가 필요하다. 또한, 본 연구의 주요 분석대상이 해외사업을 수행하고 있는 공익법인이라는 점에서 본 연구의 결과를 일반화하기 어렵다. 공익법인에서 일자리가 만들어지는 방식과 기업에서의 방식에 차이가 있을 수 있을 것이며, KOICA와 협업 방식도 다를 것이기 때문이다.

KOICA ODA와 인력 비용과의 관계에서 통계적인 유의미함이 발견되지 않은 분석 결과에 대해서 추가적인 분석이 요구된다. 임금은 일반적으로 기관 특성뿐만 아니라 개인의 특성에도 영향을 받기 때문에 KOICA ODA 사업을 통해 창출되는 일자리의 특성 및 참여자의 특성을 분석해볼 필요가 있다. 일자리 정책이 일자리 수에 한정된 정책이 아닌 양질의 일자리의 관점에서도 검토하는 것이 중요하기 때문에 후속 연구 과제로 ODA와 양질의 일자리에 관한 분석을 이어갈 필요가 있다.

참고문헌

고용노동부. 2021. 재정 지원 일자리 사업 평가 및 개선 방안. 고용노동부.

김은주 · 이도석. 2019. ODA 생태계 구축을 통한 고용창출방안 연구. 서울: 한국행정연구원.

유진성 · 임동원. 2020. 공공일자리 정책의 진단과 시사점. KERI Brief.

이규용. 2005. 일자리 지원사업 성과지표 개발 및 성과평가 등 성과분석 체계 구축. 세종: 한국노동연구원.

한국가이드스타. 2021. 공익법인 국세청 공시자료. 한국가이드스타

Athey, S., & Imbens, G. W. 2017. "The State of Applied Econometrics: Causality and Policy Evaluation," *Journal of Economic Perspectives*, 31(2): 3–32.

IMF, 2020, World Economic Outlook, International Monetary Fund(2020)

KOICA, 2018. KOICA 일자리 로드맵. 성남: 한국국제협력단.

_____. 2021. KOICA 2020년 민간일자리 창출 FACT SHEET. 성남: 한국국제협력단.

Lechner, M. 2011. "The Estimation of Causal Effects by Difference in Difference Methods," *Foundations and Trends in Econometrics*, 4(3): 165–24.

OECD, 2020, *Evaluating the initial impact of COVID-19 containment measures on economic activity*. OECD.

Stock, J. H., & Watson, M. 2017. *Introduction to Econometrics(3e)*. Pearson.

MEMO

연구자료

사혁 2021-02-181

