



## 연구논문

# SDG(Sustainable Development Goals) 하에서 공적개발원조의 효과성에 관한 연구: 원조 분절화의 부정적 효과 논의에 대한 비판적 성찰

조광걸\*

## 요약

본 논문은 공적개발원조(Official Development Aid, ODA)의 효과성과 분절화 간의 상관성에 대해 근래 생산된 연구성과에 기초하여 ODA 효과성과 밀접하게 논의되어 온 원조 분절화에 관해 균형 있고 객관적인 관점을 제공하고자 한다. 특히, 환경, 에너지, 빈곤 등 다수 전문부처의 협업과 지자체 등 다층적 수준의 참여를 독려하는 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals, SDGs) 하에서 원조 분절화의 효과적 관리 방안과 이를 통한 원조 효과성 제고에 관해 OECD 주요 공여주체의 대응 방안을 분석하고, 이를 통해 한국의 원조 분절화 관리 모델을 제시하고자 한다. ODA 효과성 제고를 위한 분절화 관리모델의 기반을 이루는 ODA 전문인력의 참여확대와 산업화가 필요하다는 점을 지적하고, 아울러 일본 ODA에서 연유한 요청주의를 극복함으로써 한국 ODA의 차별적 성과를 제고하기 위한 문제를 제기하고자 한다.

**주제어:** 공적개발원조(Official Development Aid, ODA), 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals, SDGs), 원조 분절화, 원조 효과성, 유럽연합(European Union, EU)

\* **Corresponding author:** 한국사회적경제문화연구소 최고정책평가책임자(CSEO) / chokko61@gmail.com

© Copyright Korea International Cooperation Agency. This is an Open-Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>) which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

## I. 서론

원조규모의 증가와 더불어 혹은 더욱 빠른 속도로 원조에 참여하는 기관이 증가하는 ODA(Official Development Aid) 분절화는 세계적인 추세이기도 하다. 1960년대 양자 공여국의 수는 12개에서 2010년대에는 60개로 늘었고, 다자기구는 260개 이상으로 추정한다. 한 수원국당 공여 행위자(국가, 기구)의 수는 10배 이상 증가했다(Thalwitz, 2016). 이렇게 공여 행위자와 공여 활동 분야의 폭발적 증가는 원조 분절화로 이어져 수원국 현지 당국에 부담이 되고 있다. 브라이언 애틀우드(Brian Atwood) DAC 의장은 원조 분절화를 ‘너무 많은 공여국이 너무 많은 수원국들에게 너무 적은 ODA를 산포(散布)하는 것’이라고 정의했다. 그런데 한국은 주로 유상차관 원조와 무상원조로 양분된 원조 정책 추진 체계에 대한 논의에 초점을 두고 분절화 이슈를 다루어 왔다. 국제사회가 논의하는 원조 분절화의 개념에서 볼 때 한국은 원조의 분절화를 특정한 관점에서 편중 논의해 온 것은 아닌지 진단할 필요가 있다. 또한, 한국 정부는 1990년대 소액 다국가 지원방식이라는 원조 분절화에 대응하고 원조 효과성을 높이기 위해 선택과 집중 전략을 채택하였다. 과거 한국의 노력과 전략은 오늘날 DAC가 논의하는 원조 분절화 대응책과 일부 닮아 있다. 따라서 한국의 원조 분절화에 관한 그간의 대응을 살펴보고, 다른 주요 공여국의 원조 분절화 대응과 비교하면서 한국과 국제사회의 ODA 분절화 대응논의에 이바지할 수 있는 부분을 살펴볼 필요가 있다. 한국의 경제·사회개발을 이끌어왔던 각 정부 부처와 전문기관의 전문성 및 경험을 되살려 개도국의 개발을 도울 필요가 있다는 목소리는 최빈국(最貧國)에서 공여국으로 변신한 한국으로서 특히 경청할 가치가 있다. 1960년대 초 한국은 아프리카 가나(Ghana)보다 1인당 국민소득이 낮았으나, 가나는 수원국으로서 한국의 1·2·3기(2011~2025년) 연속으로 중점지원국가 중 하나이다(국제개발협력위원회 의결안건 제36-3호). 한편, 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals, SDGs)가 기존 새천년개발목표(Millennial Development Goals, MDGs)와 확연히 다른 부분은 무엇보다도 다양한 주체를 적극적으로 유입하고, 다양한 재원이 개발에 기여하는 역할에 방점을 두고 있다. 즉, 지방자치단체의 역할을 중시하고, NGO(Non-Governmental Organization)와 기타 민간부문의 기여를 조망하고 있다. 다양한 지구기금(global fund)과 해외 근로자들의 본국 송금의 역할을 인정하고 있다. 이러한 현상과 방향은 ODA 분절화를 촉진할 개연성이 높고 분절화 현상에 대한 새로운 이해와 대응을 필요로 한다.

## II. ODA(Official Development Aid)의 효과성과 분절화

### 1. ODA(Official Development Aid) 효과성

원조 효과성의 개념과 학술적 관점, 기준 및 결정요인에 관해 체계적으로 분석한 박정호·이

환성(2016)은 기관과 학자마다 상이한 개념정의와 계량적 지표를 사용하는 까닭에 명확한 정의가 존재하지 않다는 점을 지적한다. 그는 원조 효과성에 관한 다양한 이론을 경제학적 합리성 모델과 국제정치학적 국가이익 모델로 양분하고, 국제정치이론의 관점에서 공여국의 이익과 수원국의 필요라는 모델에 기초하여 구성주의 패러다임으로 원조 효과성을 분석한다. 원조를 통해 달성하고자 하는 목적 즉, 원조 효과성을 기존에는 원조 규모와 경제 성장 간의 관계에 집중한 반면, 2005년 파리선언 이후에는 원조과정과 원조절차에 대한 효과성이라는 측면을 비중 있게 살펴보고 있다(임소진, 2012). 2011년 부산선언 이후 지속가능개발목표(SDGs)는 개발 효과성을 강조하는데, 이는 개방성, 책임성, 그리고 투명성 등과 같은 다양한 요인을 두루 고려하여 원조 효과를 평가하는 것이다(서용석, 2011).

원조 자체가 수원국에 긍정적인 효과를 가져오는 지에 관해서 해외 학자들 간의 연구는 상반된 결과를 보인다. Galtung(1996)은 서구적 발전모델을 여건이 다른 개도국에 그대로 이식하는 것은 문화적 폭력이라고 비판한다. ODA의 탄생을 정치·군사·경제·문화적 팽창의 기회를 잡으려는 제국주의라는 ‘부친’과 선교주의라는 ‘모친’의 적자로 비유하며 ODA의 이중성을 비판한다. Easterly(2006)는 ‘대규모 원조가 국가들이 자립성장할 수 있도록 한다’는 것은 유토피아적 신화일 뿐이며, 영향평가와 같은 과학적 접근방식과 시장조성을 강조한다. Friedman(1995)은 개도국의 발전은 자유무역과 투자가 중요하다며, 원조는 정부 부패와 통제를 강화하여 자유로운 시장 발전을 저해한다고 한다. 한편, Hansen & Tarp(2000)는 131개 회귀분석과 국가 간 실증연구 결과를 비교하여 한결같은 패턴으로 원조가 저축, 투자 및 성장에 긍정적이라고 하였다. Burnside & David(2000)는 경제성장에 유리한 통화·무역정책이 있을 경우 원조는 수원국의 경제성장에 긍정적 영향을 미친다고 한다.

정태영(2016)은 2011년 이후에는 한국의 공적개발원조가 수원국의 경제성장(률)에 긍정적인 영향을 미치고 있다고 실증적으로 분석하였는데, 이러한 연구결과는 2010년 한국정부의 DAC 가입이래 심화한 ODA 분절화에 비추어 볼 때 원조 분절화와 효과성의 상관관계에 의미 있는 시사점을 주고 있다. 최영출·김학실(2018)은 미국의 민간 개발연구소 CGD가 개발한 ‘ODA의 질(Quality of ODA, QuODA)’이 ODA 정책인프라에 대한 종합 평가라는 점에 착안하여 QuODA 데이터를 활용하여 한국의 ODA 효과성 제고를 위해서는 정부지출 과정에서의 효율성 확보, 정책결정 과정의 투명성 확보 및 공적 자금의 미전용 등 전반적인 정책 인프라의 개선이 필요한 점을 실증적으로 밝히고, ODA 분절화는 미시적 차원의 문제라고 평가한다. 한편, 김은주·이도석(2019)는 ODA 효과성 제고논의와 양자협력을 수행하는 민간부문의 활성화 논의의 귀결점은 ODA 생태계 구축이 필요하다는 것이라며, 주요 공여국의 사례를 통해 구체적인 실천방안을 제시하였다. 이외에 박정호·이환성(2016)은 무상원조사업 원조 효과성 제고를 위해서는 국가별 사전심사를 강화하며, 이를 위한 방안으로 심사환경, 심사투입, 심사과정, 심사결과 활용 등 심사단계별 개선방안을 메타분석과 델파이 기법을 활용하여 도출하였다. 이외에 국제개발협력 관련 전문가 양성 및 활용 제고 방안 연구, 선진공여국의 제도 비교를 중심

으로 한국 공적개발원조(ODA) 체계 분석을 시도한 연구(진상기, 2010) 등을 볼 수 있다.

원조 효과성의 개념 정의에 따라 원조 효과성에 영향을 미치는 요인들이 상이하게 이해될 것 이지만, 영향 요인의 내용을 수원국과 공여국 측면으로 나눠 살펴볼 수 있다. 먼저 수원국 측면 에서 ODA 효과성은 수원국의 제도, 자연적 환경 및 정치경제적 여건 등 다양한 변수들의 영향 을 받는다. Collier & Dollar(2000)는 수원국의 빈곤 정도가 높을수록 또한 정책의 질이 좋을 수록 빈곤완화에 최대 효과를 거둘수 있다며, 현재 원조액으로도 두 배에 가까운 원조 효과성 을 거둘 수 있다고 하고, Burnside & David(2000)는 수원국이 불건전한 거시경제정책을 시행 한 경우 경제개발 효과성이 무의미한 영향을 미치지만 건전한 재정, 통화 및 무역정책을 시행 하는 경우 보다 빠른 경제성장으로 나아간다는 점을 밝혔다. Hansen & Tarp(2000)는 30년 간의 문헌분석과 최근 연구성과를 기초로 수원국의 경제정책은 원조의 한계 생산성에 영향을 줄 뿐이며, 원조는 누적적으로 수원국의 저축과 투자를 증가시키고 경제성장과 긍정적인 효과 가 있다고 한다. 이에 반해 Easterly et al.(2004)은 Burnside & David(2000)의 연구모델에 데이터를 확장하여 재평가한 결과 원조가 효과적이지 않다고 주장하지는 않지만, 그렇다고 거 시경제 정책의 건전성이 있다고 원조효과성이 담보되는 것은 아니라며, 원조-정책-성장 간의 연계가 취약하다는 결과를 보여주었다.

2005년 ‘원조 효과성에 관한 파리선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness)’은 원조 의 효과성을 확보하기 위해 수원국과 공여국 각각이 지켜야 할 다음의 5개 원칙을 선언하였다. 즉, 1) 수원국의 주인의식, 2) 수원국-공여국의 원조일치, 3) 공여국 간의 원조조화, 4) 결과 중 심의 관리, 5) 상호책임성을 강화하는 것이다. 상기 5개 원칙중 수원국-공여국의 원조일치와 공여국 간 원조조화, 수원국의 주인의식은 ODA 분절화와 보다 깊은 관련성을 갖고 논의된다 (한국국제협력단, 2008).

공여국 측면에서 원조 효과성에 영향을 미치는 요인으로서는 공여국의 사업집행의 분절성, 공 여국 간의 원조조율, 수원국 역량강화에의 기여정도를 들 수 있다(박정호 · 이환성, 2016). 공 여국의 분절적 원조집행은 당초 정부 간 합의된 원조 사업의 목표와 정책 일관성을 저하시킴으 로써 시너지 효과 창출을 방해하며 한정된 원조 자원의 비효율적 손실을 초래한다(김은미 · 김 지현, 2009; IDA, 2007). 파리선언 역시 원조 효과성 제고를 위한 책무가 수원국뿐만 아니라 공여국에도 있음을 밝히며(OECD, 2005), 위의 5가지 핵심원칙 중 ‘원조의 일치’는 기존에 논 의되어 오던 원조의 비구속성(untying)과 연계하여 원조집행 시 수원국의 조달 시스템을 활용 하도록 하였다. 나아가 개도국 정부의 일반예산 항목에 현금형태로 지원하는 일반예산지원 방 식과 함께 수원국의 역량 강화, 원조의 투명성 등에 관한 이슈들을 아크라 행동 계획(Accra Agenda for Action)으로 구체화시키는 등 국제사회는 원조 효과성 제고방안을 꾸준히 개발해 왔다(조광걸, 2012). MDGs 및 SDGs라는 공통의 개발목표 달성을 위해 원조의 질(質)에 보다 주목하여 원조 효과성 제고를 통해 원조 규모의 한계를 극복하고자 하는 국제사회 노력으로 인 해 효과성 논의의 중요성은 점차 증대되고 있다. 따라서, 17개 부문의 169개 목표로 구성된

지속가능개발목표(SDGs) 체제 하에서 원조의 효과성은 수원국의 지속가능성장에 기여하는 원조 방식과 과정 및 체계를 고려한 경제적·사회적 개발의 효과성으로 이해된다.

## 2. ODA(Official Development Aid) 분절화

원조 분절화에 대한 국제사회의 대응은 원조의 역사와 함께 해왔다. 왜냐하면, 원조 분절화를 극복해야 한다는 필요성은 1961년 OECD/DAC의 창설의 중요한 근거이기도 하기 때문이다. 1969년 피어슨 위원회(Pearson Commission)는 “이미 너무 많은 원조 공여국이 있다고 경고했다”(Riddell, 2007). 원조 분절화는 DAC의 탄생 배경이 된 해묵은 이슈이지만, 좀처럼 해결되지 않고 오히려 심화하여온 현상이다. DAC는 1970년대, 1980년대 및 1990년대에 걸쳐 정기적으로 원조 분절화 극복이라는 의제에 초점을 맞추었다(Herman, 2013). 특히 1980년대 이후 점차 많은 수의 공여국과 기관, NGOs가 그들의 정치적 또는 지정학적 이해관계에 따라 원조 활동에 적극 참여함에 따라 원조자금의 원천과 경로가 급증하는 원조의 확산(proliferation)<sup>1)</sup> 현상이 발생하였다. 그러나, 국제사회가 원조 분절화에 대해 체계적으로 대응하기 시작한 것은 2005년 원조 효과성에 관한 파리선언 이후이다. OECD(2012)에 의하면, 원조 분절화(aid fragmentation)는 ‘너무 많은 공여국이 너무 많은 나라를 대상으로 너무 적은 원조를 줄 때 발생하고 원조의 체계를 복잡하게 한다’(OECD, 2012). 각 수원국에서 원조사업을 집행하는 공여 기구와 공여국의 수가 1960년 평균 3개에서 2006년 30개로 지난 40여년간 10배 증가하였다. 1997년부터 2007년까지 시행된 프로젝트 건수는 10년 만에 4배 이상(23,726건에서 101,628건) 증가했고, 건당 평균 규모는 같은 기간 미화 6.02백만 불에서 1.89백만 불로 1/3 수준으로 축소되었다(Fengler & Kharas, 2010)<sup>2)</sup>. OECD(2011a) 역시 2009년을 기준으로 조사한 결과에 따르면, DAC(Development Assistance Committee) 회원국 및 22개 주요 다자기구가 제공한 공여국-수원국 간의 관계가 4,000개였으며, 이러한 원조 관계의 절반이 전 세계 원조 활동의 5%라고 했다. 평균적으로 한 공여국은 68개국을 원조하고, 한 수원국은 20개 이상의 공여국으로부터 원조를 받는데, 이는 DAC 비회원국과 246개에 달하는 국제기구를 제외한 수치이다.

ODA 분절화 원인에 관한 국내 연구는 2010년 한국의 DAC 가입을 전후하여 유·무상 원조의 체계 분립에 초점을 맞추어 원조 효과성 제고차원에서 시의성 높은 주제로 다루어졌다. 김상태·한상연(2018)는 한국의 공적개발원조(ODA) 정책과정과 관료정치 현실이 한국 원조의 분절화의 근본 요인임을 행태적으로 분석하고 균열적 대립과정의 시각에서 짚어내었다. 그 외

1) 아차야(Acharya et al., 2006)는 공여 경로의 확산성과 재원의 분산 정도를 나타내는 분절화는 개념적으로 서로 대응하는 말이라고 밝히고 있다(Acharya et al., 2006: 12). 마샬플랜시절의 미국이 주도하는 원조에서 UN 등 다자와 양자원조의 확산되는 모양을 나타내기 위해 공여국의 확산성 용어를 채택한 것이다.

2) 여기에 NGOs 등의 데이터를 계상할 경우, 실제 원조 분절화는 심각한 수준이다. 2008년 NGOs의 원조액은 총 원조액의 30% 이상으로 추정한다(Fengler & Kharas, 2010).

수원국 내 원조창구의 분절화와 정책영역의 중복현상이 지적되었다(홍지영 외, 2020). 김은미·김지현(2009)는 기존 논의된 선행연구와 해외사례를 정리하고, 한국의 원조 체계상 분절적 집행의 원인은 부처 간 공동의 목표의식, 정책 조율과 협력의 부재라고 분석하였다. Oh & Kim(2015)는 1960~2011년간 124개 수원국의 경제성장에 대한 회귀분석에 기반하여 공여국은 원조액이 증가함에 따라 원조배분을 확산하는 경향이 있고, 이에 따라 수원국의 원조 분절화가 심화해왔음을 증명했다.

정책적 대응방안에 관한 연구는 3가지로 구분할 수 있다. 먼저 ① 무상원조의 단일화된 원조 집행체계를 강조하는 입장과 전문성 강화를 위해서 전문 정책 집행기관의 형태로 통합하는 방안(진상기, 2010) 등을 살펴볼 수 있다. ② 원조체제 분절화에 대한 단계적 개선 방안(1단계: 분절화된 체계의 유기적 조정을 위한 정책 단위와 집행기관의 역할 재정립, 2단계: 무상원조의 통합과 조정기능이 강화된 이원적 정책체계, 3단계: 외교통상부 중심의 일원적 정책체계, 4단계: 개발협력 독립부처의 설립)을 제시하는 연구는 한승현 외(2015)이다. ③ 박명지(2011)는 국가지원전략(Country Assistance Strategy, CAS) 운영과정에서 협업체계의 구축과 각 부처의 전문성을 현실화하는 방안을 제시하며, CAS 협업이 프로그램 단위에서 적용되어야 한다고 한다. 문경연·김형성(2017)는 개발협력의 추진체계에 대한 소모적인 논쟁보다는 개발협력의 참여자들이 전문성을 가지면서 협력과 공조할 수 있는 체제의 구축을 강조하며, 전문 부처 간의 이중적 통합으로서 비효율성을 발생시킬 여지가 더 크다고 지적한다. 박복영(2013)은 다른 공여국의 유·무상 비율과 GNI 대비 원조규모 등 객관적인 지표와 역사적 경험에 기초하여 도출한 관리체계 결정요인에 따른 유형에 근거하여, 한국 ODA 체계는 원조전담 부처형은 물론이고 정책 및 실시 차원의 통합적 관리체계를 가질 가능성이 매우 낮다고 분석한다.

DAC은 2008년 그간 이루어진 DAC 동료검토의 사례분석을 통해 전략, 조직관리, 원조 제 공과정의 관리 등 3가지 범주로 나눠 ‘개발성장을 위한 효과적인 원조 관리를 위한 12가지 교훈’을 제시하였다(Manning, 2008). 이 중 10번째 교훈에 ‘DAC 공여국은 여러 어려움이 있겠지만 장기간에 걸쳐 국가와 섹터에 집중해야 한다’고 한다. 그러나, 상위 10개 수원국에 배정되는 ODA 비중이 52%(1995년)에서 66%(2005년)으로 증가하면서 나머지 99개 수원국들은 구호원조, 훈련부문에 걸쳐 소규모 지원이 이뤄지는 현상이 나타났다. 또한, 농업, 경제 인프라의 비중이 줄고 인도주의적 지원과 거버넌스와 같은 사회 분야의 지원이 급증했다(Manning, 2008). 이는 공여국의 집중화로 말미암아 비중점(non-core) 수원국에게는 소규모 프로젝트가 지원된다는 의미로서, 정작 도움이 필요한 수원국인 원조 소외국(aid orphans)보다 원조 선호국(aid darlings)에 원조가 편중된다는 지적이다(Pietschmann, 2016).

원조의 분절화는 자세히 들여다보면 동전의 양면처럼 부정적인 면과 아울러 긍정적인 측면도 있음을 발견하게 된다(Thalwitz, 2016). 김은미·김지현(2009)는 원조 활동의 중복으로 인한 거래비용의 증가와 이로 인한 원조의 실질적 가치의 저하, 원조 활동 주체들의 책임성과 신뢰성의 하락, 원조 활동의 전반적 목표와 일관성의 상실로 이어져 결국 원조 효과성의 저하를 초래한다고

한다. Knack & Rahman(2007)은 공여국 측에서 발생하는 거래비용은 공여국 정부가 원조사업의 중복성을 찾아내거나 다양한 국내 공여자들이 다수 국가에서 하는 사업을 추적하는 행정비용이라고 한다. Acharya et al.(2006)은 거래비용을 고위공무원의 행정부담(직접적 거래비용)과 관료 정치적 부작용(간접적 거래비용<sup>3)</sup>)으로 구분하고, 1999년부터 2001년까지의 DAC 데이터에 기반하여 거래비용 측정을 처음으로 시도했다(Schulpen et al., 2011). 그러나 정작 ODA 사업현장에 기초한 실증연구는 빈약한 상태라는 비판이 있다(Furukawa, 2016). 이에 반해 다원주의 입장에서 원조 분절화의 긍정적 측면을 조명하는 주된 논거는 ‘경쟁’과 ‘선택 가능성’ 그리고, ‘전문성’이다. 경쟁은 비용을 낮추고 효율성을 증가시키에 따라 공여국과 수원국 정부의 관료제 폐해를 줄이고 원조 효과성을 높일 수 있다는 것이다. 원조 분절화를 다원주의 시각으로 보는 견해에 따르면, 수원국 입장에서는 선택의 다양성과 공여국 간의 경쟁으로부터 발생하는 이점을 누릴 수 있다. 원조 분절화로 인한 공여국 간의 경쟁은 수원국 입장에서 개발원조 수단의 선택과 재원의 다양성으로 해석되며, 최상의 선택을 할 수 있는 긍정적인 다원성으로 인식한다(Thalwitz, 2016). 전문성과 관련하여 박용성(2017)은 여러 전문 분야에 걸쳐 다양한 부처의 참여 확대는 수원국의 원조수요에 적합한 대응방식이 될 수 있다는 측면을 짚었다. Anderson(2011)은 OECD DAC의 23개 공여국을 대상으로 1984~2009년 기간 CRS 데이터를 사용·분석한 결과에 기초하여 공여국 확산이 거래비용을 높이지만, 공여국의 전문화가 거래비용을 낮출 수 있음을 증명하였다. Gehring et al.(2017)는 초등교육 부문에서 공여국의 집중화 혹은 공여국 수를 제한하는 것은 오히려 해로운 결과를 보였고, 다른 분야에서도 공여국의 수보다는 주요 공여국이 적을 때 분절화의 부정적 효과를 나타낸다고 밝혔다. 이밖에 점차 증가하는 지구적 과제에 대처할 수 있는 장기 자금을 확보할 수 있고, 공여 활동자들 간의 협력을 증가시키는 귀중한 동기가 될 수 있다(Klingebiel et al., 2016)는 점을 들고 있다. ODA 분절화에 관한 최근 연구는 기존 부정적 효과 논의에 성찰적 접근이 필요함을 지적한다. OECD 역시 정책 대화를 통해 다양한 관점을 장착할 수 있는 역량을 키우거나, 시범 사업(pilot project)을 통한 혁신을 조장할 수 있는 점을 짚고, 저소득국가의 2/3가 오히려 원조를 부족하게 받는다고 분석했다(OECD, 2011a).

이처럼 다의적인 원조 분절화에 관한 통합적인 연구는 Klingebiel et al.(2016)의 시각에서 찾아볼 수 있다. 그는 ‘너무 많은 공여국으로부터 너무 적은 원조’가 시행되는 현상을 ‘국가 간 분절화(cross-country fragmentation)’로, ‘공여국이 국가 수준에서 많은 분야에 걸쳐 작은 프로젝트를 분산 시행하는 현상’을 ‘국내 분절화(in-country fragmentation)’로 구분한다(Klingebiel et al., 2016). 이러한 국내 분절화는 다시 두 측면에서 나누어서 살펴볼 수 있다. 먼저 ‘원조정책 결정체계’(이하 ‘원조 체계’로 약칭한다)의 분절화로서 유·무상 원조의 양분화와 무상원조 내에서의 분절화를 포함하며 정책결정이 서로 다른 체계에서 이루어지는 것에 주목한다. 또 다른 측면은 ‘지원규모’의 분절화로서 주로 신생 공여국들에서 볼 수 있는 소액 다

3) 간접적 거래비용에는 공여 기관의 공무원 낚아채기(poaching)로 인한 유능한 공무원의 이직, 도적적 해이, 공여국 간 경쟁과 부작용, 원조 성과에 대한 책임성 약화 등을 의미한다(Acharya et al., 2006).

〈표 1〉 ODA 분절화 형태

국가 간 분절화	국내 분절화	
	원조체계 분절화	원조규모 분절화
너무 많은 공여국으로부터 너무 적은 원조를 받는 현상	국가 수준에서 많은 분야의 프로젝트를 분산 시행하는 현상	국가 수준에서 작은 프로젝트를 분산 시행하는 현상

출처: Klingebiel(2016)를 참조하여 작성.

주: ODA, Official Development Aid.

국가·다분야 지원방식을 의미한다. ‘원조 체계’의 분절화는 공여국 측면이, ‘지원 규모’의 분절화는 수원국 시각이 반영되었다(〈표 1〉).

### III. 주요 공여국의 ODA(Official Development Aid) 분절화 대응 및 비교

연구 대상 공여주체는 미국, EU(European Union), 일본 및 한국이며 이들은 DAC 회원으로서 전세계 ODA 점유율이 80%(2019)에 달한다. 미국은 미국국제개발처(U.S. Agency for International Development, USAID, 2020)와 새천년개발공사(Millennium Challenge Corporation, MCC) 등 25개 국내 원조 기관이 난립하여 분절화 정도가 심하다고 알려져 왔다. 그러나 MCC 설치를 통해 ODA 전달체계에 경쟁구조를 도입함으로써 USAID의 개혁 성과를 달성하였다는 평가를 받고 있다. EU는 신규 회원국 증가로 원조규모의 편차가 큰 회원국들의 분절화 대응을 살펴볼 수 있고, EU의 DAC 회원국은 최근 4년간 원조 집중화 비율을 높이기 위해 원조 포트폴리오를 합리화하고 다양한 대응 수단을 개발해 왔다(OECD, 2012: 124). 일본은 최근 New-Jica를 통해 유·무상 원조체계의 통합을 이루었다. 즉, 일본은 2008년 유·무상 원조집행기관을 통합하였고, 2015년 개발협력현장 체제로 개정하였다. 식민지 배상에 연유한 일본 ODA의 특수성에 대한 고찰은 한국 KOICA, EDCF 설치시 동형화(isomorphism)되었던 까닭에 한국 ODA에 정책적 시사점을 제공할 것이다. 한국은 최빈국에서 공여국으로 성장한 까닭에 원조 분절화에 관한 수원국 및 공여국의 대응 모습을 함께 살펴볼 수 있고, 규모 및 체계상의 분절화를 모두 살펴볼 수 있는 장점이 있다. 이들은 DAC의 동료검토를 받고 있는 공여주체로서 각기 다른 특성을 띄고 있으므로 각각의 원조 체계와 분절화 대응을 대비하면 의미있는 시사점을 얻을 것이다.

#### 1. 미국

미국의 해외원조 주무부서는 국무부(Department of State)이며, 시행기관은 미국국제개발처(USAID, 2020)가 중심이다(박광동, 2010). 이외에도 MCC, 국무부, 재정부, 농림부, 국방부, 보



건 및 인도적 지원, 해외사적개발공사(OPIC), 통상및개발청(USTDA) 등 원조를 시행하고 있는 부처 및 기관은 25개에 달하고 있다(Ingram, 2017). 국무부는 외교 문제를 담당하는 기관으로 국무장관이 대통령에게 외교정책에 대해 보고하고 보좌한다. 외교, 군사, 경제 등 폭넓은 문제에 관한 외교정책 목표를 실행하고 있다. USAID는 국무장관으로부터 해외정책 지침을 받는 독립적인 연방정부 기관이다. 새천년개발공사(MCC)는 2004년 설립하여 유연한 방식의 개발 프로그램을 실행한다. 예컨대, 구속성이 없는 유상원조, 현장 위주의 효과적인 원조 추진 방식, 수원국 선정에 경쟁원리 도입 등을 채택하여 기존 워싱턴 본부 중심의 정책 결정 방식에 많은 변화를 시도하고 있다. 원조프로그램의 지침이 되는 3대 핵심전략 문서는 국가안보전략(National Security Strategy, NSS, 2006), 지구개발에 관한 대통령정책지침(Presidential Policy Directive on Global Development, PPD, 2010), 외교개발보고서(Quadrennial Diplomacy and Development Review, QDDR, 2006)이다(OECD/DAC, 2011). DAC은 대통령정책명령(PPD-6)으로 정책조정과 일관성이 향상되었다며, 개발 의제가 미국을 위한 전략적, 경제적, 도덕적 책무가 되도록 그 위상을 제고하였을 뿐 아니라, 미국 국가방위전략(NSS)에 통합함으로써 안보, 외교와 같은 수준으로 올려놓았다고 평가했다(<표 2>).

해외원조의 최상위법인 해외원조법은 어떻게 원조를 제공할 것인가에 대하여 제약이 거의 없고, 단지 원조 제공보다 먼저 고려되어야 할 여러 요소에 관해 일반적 사항을 규정하였다. 해외원조법은 초기에는 간단하였지만, 보완 수정이 가해져서 점차 방대해졌고 이는 결국 원조 체계의 분절화를 초래한 부분이 있다. 해외 원조법은 미국 원조에 법적 근거를 제공하였으나 수시로 개정이 가해져 1989년 이래 추가 개정<sup>5)</sup>이 17개가 축적되었다. 이런 연유로 동 법은 해외원조의 다양한 중점분야와 목적을 담고 있다. 원조의 목적이 확산된 것은 미 의회와 행정부 간의 해

**<표 2> 미국 원조프로그램의 3대 주요 전략지침**

구분	NSS (국가안보전략)	PPD (대통령정책지침)	QDDR (외교개발보고서)
발행	1988년 이래 대통령이 발행	대통령, 현재 6번째 PPD-6	2009년 이래 4년마다 국무장관이 발행
성격	원조시행기관의 최상위 틀을 제공	NSS의 실행지침	국무성, UASAIID의 혁신
내용	2010년 문건은 국제전략과 4대 국익 <sup>4)</sup> 을 밝힘	외교와 안보와의 통합적 접근, 효과적인 실행모델 등	2010 보고서는 시민의 힘(civilian power)을 강조함

출처: 동료평가보고서(OECD/DAC, 2011: 25)중 내용 정리.

주: NSS, National Security Strategy; PPD, Presidential Policy Directive on Global Development; QDDR, Quadrennial Diplomacy and Development Review.

4) 2010 NSS가 밝히는 미국의 4대 국익은 안보, 번영, 보편가치의 존중, 공정하고 지속가능한 국제질서이다(OECD/DAC, 2011: 25).

5) 예컨대 열대림보존법(1998), 세계에이즈 및 폐렴감염법(2000), 신천년도전법(2003) 등이 그 예이다(OECD/DAC, 2011: 29).

외원조에 대한 우선순위가 다르기 때문이었다. 미 행정부는 대통령이 주도한 정책 목적을 추구하고, 이를 실행하기 위해 의회가 정한 국제업무계정 이외의 통로로 재정지원을 함으로써 의회 규제를 회피하려 하였다. 의회는 행정부 우선순위 사업 외에 별도의 방법으로 재원을 확보하는데, 이는 원조의 일관성과 조정을 약화시키고 핵심재원이 감소하는 결과로 이어지며, 행정과 보고 비용을 증가시켰다(OECD, 2011c). 미국의 의회는 원조예산 배분에 있어 중요한 역할을 한다. 의회가 구체적으로 원조 집행을 지정하면 국무부나 USAID를 포함한 해당 부처가 이를 집행한다. 또한, 의회 자체의 관심 분야와 사업도 사전에 배정한다(Carcelli, 2017).

미국 개발협력의 제도는 다수 행위자, 수많은 사업지시와 예산통로, 까다로운 승인여건, 복잡한 절차로 특징지을 수 있는데(OECD, 2016), 이 모든 요소가 원조 분절화로 이어질 수 있다. 2005년 ODA 제공에 26개 정부 기관이 관여했는데, 이 중 5개 기관(USAID, 국방부, 농림부, 국무부, 재무부)이 90% 이상을 운용하는 상황이었다. 많은 논란<sup>6)</sup>이 있었지만, 해외원조실(Office of Director of Foreign Assistance, DFA)은 해외원조의 정책, 계획 및 감독을 통합하고 정리하는 우산구조 형태였다. 그러나 대개 필요할 때마다 임기응변적이고 실용적인 형태로 조직화함에 따른 한계가 있었다(박병도, 2010). 미국 개발협력 프로그램에 27개 공공기관이 관여하는데, 이는 미 정부의 ‘지구화’ 정책과 연계되었다. 1990년대부터 독자적인 기술협력 프로그램을 수행하는 국내기관이 증가하였고, 이는 제도적 분절화로 이어졌다. 각 부처 해외 조직망은 때로는 수원국의 역량 강화를 위한 USAID 혹은 국무부 프로그램을 시행하기도 한다. 이러한 역할은 범정부 접근방식(whole-of-government approaches)으로 인해 더욱 활성화하였다. 2011년 DAC 동료평가보고서는 미국의 예산 배분 모델이 다수 공존하는 것을 세세하게 분석하였는데, 이 중에는 4가지 예산 배정모델(대통령 지시, 의회의 사전배정, 특정 국가 예산, 예비비)이 포함된다. 먼저 대통령 지시(presidential initiatives)는 대개 해외운영예산에 포함되어 목표와 기대성과를 중심으로 전략기반의 예산으로 이어진다. 의회 사전배정(congressional earmarks)은 특정 분야, 조직 및 국가에 자원을 배분하는데 종종 중복되기도 한다. 특정 국가예산은 아프가니스탄과 이라크처럼 분쟁국가를 위한 것으로서 외교개발보고서(QDDR)는 타 국가 적용을 활성화하려고 한다. 예비비는 의회에서 긴급자금으로 도입된 것이지만, 점차 아프가니스탄과 이라크를 포함한 재건비용으로 사용되고 있다. 이러한 결과 때문에 원조 수단이 복잡해지고 현장에서는 다양한 보고서 작성의 행정적 부담을 발생시킨다(OECD, 2011c). 해외원조 프로그램은 이러한 미국의 정치 구조와 배경, 연방제 구조의 특성에 따라 다양하게 진화했다. 특히 미국 의회는 투표자의 표심을 중시하고, 이익단체의 로비가 합법적으로 이뤄지는 까닭에 국내 의회정치에서 협상 수단으로써 해외원조가 결정될 수 있다. 이는 앞서본 예산 결정 과정상 의회가 사전배정하는 것에서 살펴볼 수 있다. 미국적 원조 분절화는 의회에서 비롯된다는 점을

6) 해외원조실(DFA)을 설립하는 취지에 관해 논란이 있었는데, 원조 관계기관 통합과정에서 USAID가 없어져 미국의 개발 지도력이 약해질 수 있다는 우려가 제기되는 반면, 개발기관이 외교 분야로 통합화하는 것이 개발문제의 정책 실행력이 강화된다는 주장이 갈등을 빚었다. 이후 국무부에서 해외원조실(DFA)은 폐지되고 USAID에 해외원조국(Bureau of Foreign Assistance)이 신설되었다(박병도, 2010: 115-116).

1961년부터 2015년까지 자료를 기초로 분석한 연구(Carcelli, 2017)에 따르면, 미국 의회의 정당 구조 아래에서 보다 많은 득표를 하기 위해서 해외원조 예산은 종종 협상 수단으로 사용된다. 특히 의회 내 다수당이 존재하지 않거나 정당 내 분열이 있으면 이런 가능성은 한층 커진다. 의회의 사전배정은 국내 소규모 원조 기관들(boutique agencies)과 원조 산업에 참여하는 많은 이해관계 집단은 다양한 로비의 초점이 된다. 어떤 정당은 자신들의 지지집단을 위한 사업(pet project)를 챙겨야 할 수 있다. 이렇게 의회 내 정당정치와 국내적 요인이 원조예산의 분절화를 일으킨다. 해외원조는 대통령 혹은 외교 정책적 수단이라기보다 의회의 수단이라는 것이다. 국제사회에서 논의하는 원조 분절화는 지구 전체의 수준에서 거시적인 ODA의 흐름을 관측하는 지표로서 가치가 있다. 원조 분절화가 전무한 가정적 상황에서 공여국내 정치적 영향으로 원조예산의 축소, 득표만을 고려한 정책선택이 될 우려가 있기 때문에 원조 분절화는 ODA 예산 확보를 가능케 하는 필요악이기도 하다(Carcelli, 2017).

미국 정부의 원조 분절화 대응노력은 다양하게 있어 왔다. 가장 역사적인 조치는 1961년 해외원조법의 제정과 아울러 USAID라는 단일 원조조직의 설치였다. 이후 행정부, 의회 및 시민사회가 주도하여 10차례의 구조조정 노력이 있었다(Ingram, 2017)<sup>7)</sup>. 이러한 대응노력 중에는 조직적·기능적 통합을 꾀하려는 움직임도 있었고, 행정부의 다양한 지침제정, 운영상 혹은 감사 활동을 통해 대응한 노력도 살펴볼 수 있다. 특히, 조직적·기능적 차원에서 행해진 분절화 대응 노력으로서 2006년 해외원조실(DFA)과 2011년 재건안정화실(Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization)을 들 수 있다. 미국은 연방제 성격으로 인하여 연방 프로그램 간, 정부 기관 간, 지침 혹은 부처 내, 정부 부처 간에 중복되는 목적과 활동이 있는지를 식별하고 평가하는 권한과 책임을 미국회계감사원(Government Accountability Office, GAO)에 부여하였다. 이는 의회 및 고위 행정기관들이 예산낭비를 회피할 수 있도록 분절화, 겹침성(overlap), 중복성(duplication)으로 나누어 평가하고 개선된 사항을 추정치 금액으로 보고한다. 미국 정부는 해외원조의 예산이 증가함에 따라 대통령의 지침에 근거하여 해외원조의 체계상 분절화와 중첩성, 중복성을 감사해왔다. 이런 면에서 미국 정부는 원조 분절화에 꾸준히 대응해 왔고 점진적으로 개선의 결과가 나타나고 있다. 즉 2005년과 2015년 시점을 비교하면 시행기관 수는 26개 기관에서 21개 기관으로, 5개 기관 집중률은 90%에서 95%로 점진적으로나마 개선 추이를 보인다<sup>8)</sup>. DAC은 GAO의 상기 3가지 관점에서 미국 해외원조에 관해 동료평가한 바, 중복성에 관해서는 언급이 없었고, 겹침성도 제도적 문제 혹은 심각한 상황은 아니었다(OECD, 2011c).

7) 즉, 닉슨 행정부의 피터슨위원회의 일련의 권고안(1969), 인간중심 및 분야별 접근 방식도입(1973), 카터 행정부의 국제개발협력청(IDCA) 설립(1979), 레이건 행정부의 갈루치위원회를 통한 안보 및 개발원조 검토(1983), 의회 해외원조위원회의 원조법개정 검토(1987), 클린턴 행정부의 해외원조법 전면개정 검토(1993) 및 국무부 강화(1997), 부시행정부의 USAID 정책기능 국무부로 이전(2006), 의회의 시민 위원회를 통한 해외원조 검토(2007), Howard Berman가 주도한 2012년 글로벌파트너십법 작성(2010), 이후 현재도 개발원조 효과제고를 위한 다양한 개혁논의가 진행 중이다.

8) 2016년 DAC 동료평가보고서에 의하면 21개 이상의 정부 기관이 참여하고, 해외원조 95%가 이 중 5개 기관에 집중되었다(OECD DAC).

MCC는 경제성장을 통한 빈곤감소라는 설립 목적과 구속성 없는 유상차관, 성과에 기반한 지원 대상 국가 선정 등에서 유연했고, 다양한 혁신적인 재원 동원방식을 개발했다. 원조 분절화와 관련해서 국제사회로부터 비판의 소재가 되기도 했지만, 현재는 미국 감사원(GAO), 의회연구소(CRS) 양측으로부터 높은 평가를 받고 있다. MCC의 성공에는 무엇보다도 다른 정부 부처로부터 보다 독립된 성격을 갖고 있어서 원조 효과성에 집중할 수 있는 구조이기 때문이다. 국제사회가 강조하는 주인의식, 예측가능성, 엄격한 평가, 비구속성과 결과 중심의 시행을 강조함으로써 원조 효과성과 궤를 같이 하고 있다. 원조기획과 준비 활동에 보다 역점을 두며, 사업의 맥락이 변함에 따라 사업의 범위를 조정하거나 한 수원국 내 활동 분야를 축소하는 등 MCC 프로그램은 계속 진화하고 있다. 특히 혁신적인 접근으로 유명한데, 이러한 성과는 미국의 개발협력의 모범사례로서 인정받는 PEPFAR<sup>9)</sup>, Feed the Future<sup>10)</sup>와 같은 여타 프로그램에 적용되었다(OECD, 2011c).

## 2. 유럽연합(EU, European Union)

유럽연합(EU)은 단일국가가 아니지만 유럽지역 내 27개 회원국<sup>11)</sup>으로 구성되어 별도의 행정·입법·사법 기능이 있는 연방국가 성격을 띠고 있다<sup>12)</sup>. DAC는 EU 출범이전인 유럽공동체의 원조를 독립된 양자원조의 주체로 인정하고, 1998년부터 5년 주기로 동료검토(peer review)를 시행해오고 있다. 적어도 EU는 EU 회원국들과 독립된 법인격을 갖는 DAC 정회원이며 ODA 양자공여국(a bilateral donor in its own right)이다(OECD, 2018a). 공동정책의 의사결정은 유럽 집행위원회(European Commission, EC)의 제안에 따라 회원국의 관련 장관들로 구성된 각료이사회(Council of the EU), 유럽의회(The European Parliament)의 의결로 이루어진다. 유럽연합(EU)의 원조 체계는 2011년 리스본조약의 발효 전후로 큰 변화가 있었는데, 기존 3개 총국<sup>13)</sup>이 별도 집행해오던 체제가 개발협력총국(Europeaid)의 신설로 하나로 통합되었다.

EU의 대외원조는 EU 차원에서 자체적으로 집행하는 ‘공동체 EU ODA(collective EU

9) PEPFAR(The US President's Emergency Plan for AIDS Relief)는 2004년 부시 대통령이 미국 7개 기관이 관여하는 범정부 분산형 보건지원 프로그램이다.

10) Feed the Future는 2009년 오바마 대통령이 런던 G20 정상회담에서 출범한 국제적 식량안보 프로그램이다.

11) 유럽연합은 1993년 11월 1일 창립되었는데, 이는 이전 ECSC 창설(1952년, 6개국)에 연유하여 28개국으로 확대됐으나, 2020년 1월 영국의 탈퇴로 27개국으로 되었다([http://www.mofa.go.kr/www/wpge/m\\_3854/contents.do](http://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_3854/contents.do), 2020.09.25. 검색).

12) EU의 국가성에 대하여 조소영(2008)은 EU는 국가연합이나 국가결합의 형태로 분류하기에는 단일한 국가공동체 속성이 적지 않으며, 독립된 법인격, 회원국의 법질서에 대한 우월성, 독립적인 재정운영, 단일한 국가의 통치구조와 유사한 입법·행정·사법기관을 각기 조직화하고 있는 점, 다만, 자진탈퇴 규정이 있다는 점을 근거로 “불완전한 연방국가”로서 국가성을 인정한다.

조홍식(2015)은 리스본 조약(the Lisbon Treaty)을 통해 실질적인 헌정구조를 갖추었고, 그렉시트와 브렉시트가 논의되는 상황에서도 유럽연합은 새로운 회원국(2013년 크로아티아)을 받아들였고, 유로권 역시 에스토니아(2011년), 라트비아(2014년), 리투아니아(2015년) 등으로 확대된 사실을 국가성의 지속성 근거로 들고 있다.

13) 2011년 리스본조약 이전까지는 유럽연합 집행위원회 내에 개발총국(Directorate-General for Development, DG DEV), 원조협력청(Europe Aid Cooperation Office, AIDCO) 그리고 대외관계총국(Directorate-General for the External Relations, DG RELEX) 등 3개 기관이 개발정책을 담당하였다.

ODA)<sup>14)</sup>에 의한 원조와 회원국이 별도 출자를 통해 운영되는 ‘유럽개발기금(European Development Fund, EDF)’이 있다. 이와 병행하여 개발 담당 집행위원 직속의 ‘인도지원청(ECHO)’이 운영하는 인도적 지원 프로그램이 있다. 이밖에 유럽연합의 개별 회원국들은 원조 프로그램을 개별적으로 시행하고 있다. 각 회원국은 EU 예산과 EDF에 분담 출자하지만, EU 내에서 이뤄지는 개발원조의 결정과 관리에 참여하기 위해 소규모 양자 협력 프로그램을 운영함으로써 원조경험을 얻고자 한다(Mackie, 2016). 유럽개발기금(EDF)은 EC의 개발협력총국(Europeaid)과 달리 일반예산으로 편성되지 않고 회원국의 별도 출자로 운영된다. 2000년 6월 체결된 코토노우 협정에 근거한 연유로 인하여 주로 ACP(아프리카, 카리브, 태평양 국가연합 회원국) 72개 국가들을 대상으로 원조하고 있다. 유럽연합의 다른 예산과는 달리 유럽의회가 승인이나 결산 등의 권한을 가지고 있지 않다.

EU는 한국과 같이 공여국과 수원국으로서의 경험을 함께 가지고 있다. 먼저 제2차 세계대전 후 국가재건 프로그램으로 미국의 마셜 플랜(Marshall Plan)의 원조를 받았던 수원국으로서의 경험이 있고, 과거의 식민지에게 원조하던 공여국으로서의 경험이 있다. 이런 연유에서 EU의 원조는 수원국 현지 실정에 부합한 다양한 프로그램을 제공하는 것으로 알려져 있다. EU의 개발원조는 국제기구와 회원국 소속 NGOs 등과 연계하여 활동하는데, 특정 프로그램에 전문적인 경험과 지식을 축적한 NGOs가 EU의 자금을 받아 활동한다. 또한, EU 집행위원회와 EU 회원국 간의 대외원조 활동을 원활히 조율함으로써 전체적인 일관성을 유지하는 것도 EU 대외정책의 특징이다(한국국제협력단, 2008).

또한, EU 원조 체계상 특징은 EU 회원국 중 DAC 회원국이 많고, 회원국 간의 편차가 매우 심하다는 점이다. 즉, 대규모 원조를 시행하는 회원국(독일, 프랑스)과 GNI 대비 1% 이상을 원조하는 모범국가들(노르딕 3국), 그리고 2004년 이후 회원국이 된 소규모 원조 공여국 등 원조 규모와 원조의 질 측면에서 그 편차가 심하다. 이들 회원국은 EU 분담금으로서 EC 체제를 통해 원조에 참여하고 있고, 이와 별도로 개별 회원국들은 자체 예산으로 원조하고 있다. ‘2007년 행동강령’에서 회원국들이 EC와의 협의를 통해 중점협력국을 강화할 것을 명시한 바 있는데, 이는 2004년 급증한 신생 회원국들의 소액 다국가 원조로 인해 악화될 원조 분절화를 예방하는 조치였다. 이들 신생 10개 회원국의 원조규모는 1.5억 유로 내외로서 ‘공동체 EU ODA’의 0.5% 미만에 해당하는 수준이었다. ‘EU 공여국 아틀라스(2012)’는 3개년(2000, 2005, 2010년) 간 ODA를 받은 사하라 이남 아프리카 국가 수를 분석하면서, EU 회원국이 지원하는 전체 수원국의 숫자는 지난 10년 사이에 20% 증가했는데, 이중 받은 신생 회원국과 연관되었다.

EU는 회원국과 EU 기구 간에 조정과 상호 보완성 증진을 위한 합의에 오랜 경험과 역사가 있다. 2007년 위원회(EC)에서 합의된 ‘보완성 및 업무분담에 관한 행동강령(The Code of Conduct on Complementarity and Division of Labour)’은 원조 분절화 축소를 위해 EU가 이루

14) ‘공동체 EU ODA’는 EU 회원국과 EIB의 자체 재원으로부터 나오는 ODA를 포함하며, 무상과 유사차관으로 이루어져 있다.

어낸 대표적인 성과이다. 동 행동강령은 파리선언에서 언급한 보완성(complementarity)에 대하여 그 개념과 세부적인 기준, 실행원칙과 EC내에 법적 근거를 마련하고, ‘연성법(soft law)’으로서 다소의 강제력이 작용하도록 하였다(COM(2007) 72 final). 행동강령은 실행 가능한 다양한 협력 모델로서 예컨대, EU 내 공동 프로그램 추진, 위임협력 혹은 주요 공여자 간 협정을 통한 분업뿐만 아니라, 중점 협력 분야를 정하거나 원조 소외국(aid orphan)에 대해 지원을 함으로써 EU 내 원조 분절화 감축을 독려하고 있다(COM(2007) 72 final, 원칙 6).

분절화의 대응방안으로 논의되는 ① ‘하나의 공여 메커니즘을 통한 출자통합관리(pooling)’과 ② ‘공여국 혹은 분야를 축소하여 집중화(concentration)하는 것’, ③ ‘공여국 간의 보완성과 분업(complementarity and division of labour)’으로 구분할 수 있는데, 특히 보완성(complementarity)<sup>15)</sup>에 관한 연구는 주로 예산지원(budget support), 분업(division of labor), 공동 프로그램(joint programming), 그리고 비교우위(comparative advantage)에 관한 논의를 중심으로 한다.

2017년 EU와 회원국이 공동으로 서명한 ‘신유럽개발컨센서스(New European Consensus on Development)’ 체제가 출범하였다. 동 컨센서스는 부산 선언 등 일련의 지속가능개발 체제의 정신과 궤를 같이 하면서 EU의 개발협력에 관한 포괄적인 공통 프레임워크를 수립했다는 점에서 의미가 있다. 즉, 최초로 모든 EU 기구와 회원국에 적용되는 까닭에 더욱 긴밀한 협업을 촉진하는 기반이 마련되었다. 동 체제를 통하여 EU는 EU 회원국 간의 공조와 협력을 강화하여 원조 분절화를 줄여나가고, 다양한 이해관계자와의 조정과 조율에 초점을 두고 있다. 이는 지속가능 개발체제의 선두자로서 나서겠다는 전략으로서 그 실현 여부는 정치적 의지와 개발현장에서의 완성도 높은 노력에 달려 있다 하겠다(<표 3>).

〈표 3〉 EU의 분절화 대응 수단

구분	출자통합 관리	집중화	EU의 보완성 증진을 위한 수단			
			예산지원	분업	공동 프로그래밍	비교우위에 기반 전문화
방식	하나의 공여 채널로 통합	분야/국가의 수 축소	수원국 재정부에 재정을 지원 (일반, 부문)	공여국 간 또는 수원국과 사업 추진에 역할분담	위임협력, 리딩 공여국과 협정	EC, 회원국 간 전문화에 따른 분담
실행	관심저조	회원국은 수원국수 축소에 더 관심	다자중심으로 실행	FTI로 지속추진	2004부터 추진	관심 저조
평가	논의저조	원조 소외국 문제	다소 부정적으로 전환	일정 효과	공여국 가시성 확보로 확대 예상	EC 주도의 한계

주: EU, European Union; COM(2007) 72 final.

15) EU의 분절화 대응에 관한 초석이라고 할 수 있는 것이 ‘2007 행동강령’이며, 그 본문에서 가장 많이 등장하는 단어는 분업(division of labor, 29회)과 보완성(complementarity, 13회)으로서 동 행동강령을 관통하는 주류를 이루고 있다.

EU 책임성보고서(EC, 2012: 76)는 EU 회원국들이 2010년부터 2011년까지 43개 수원국의 원조 관계가 총 650개 중에서 71개만 축소했을 뿐이고, 2014년 보고서에서는 축소된 국가가 실은 중소득국가(MIC) 졸업 국가들이어서 분절화 감축에 긍정적이지 못하다고 평가한다. 다만, 차별화(differentiation)와 MIC 국가에 대한 원조축소를 약속한 변화의제(2011 Agenda of Change)를 시행하면서 발전된 모습을 보이고 있다(Mackie, 2016). OECD(2011b)는 원조 분절화를 위해 EU가 도입하고 있는 재원의 출자통합관리 방식과 집중화 특히, 수원국 내에서의 조정 및 보완성(coordination and complementarity in country)에 관해 주목하였다. 수원국 주도의 조정은 높은 주인의식으로 이어지고 원조형태는 예산지원(budget support) 방식으로 귀결될 수 있다. 그러나 현실적으로는 공동 프로그램사업, 위임협력과 공동 재정협정 등 공여국 간의 긴밀한 조정을 통해 같은 효과를 얻을 수 있다는 주장이 있다(OECD, 2011b).

### 3. 일본

일본 ODA의 정책 결정의 근간을 담고 있는 최상위 문건은 「개발협력헌장」이며, 이를 토대로 다수의 하위 정책문서가 생산된다. 일본 정부는 2015년 원조역사 60년을 맞아 기존 「ODA 헌장」(1993, 2003년)을 폐지하고, 2013년 내각이 결정한 국가안보전략과 국제개발원조의 다양한 재원발굴 및 급변하는 환경을 반영하여 「개발협력헌장」을 수립하였다(MOFA, 2019: 166). 1993년 ODA 헌장 수립에 있어 일본정부는 자국의 경제발전 경험과 일본 주요 수원국들(인도네시아, 태국, 말레이시아, 한국)의 ‘동아시아의 기적’에 주목했다. 수원국이 주체의식을 갖고 개발을 주도하는 것과 유상원조를 통한 경제 인프라 지원이 중요하다는 점이 공통된 성공 경험이었다고 보았다. 이에 따라 1993년 ODA 헌장은 수원국의 자조 노력과 주체성에 기초한 요청주의(demandism) 방식의 사업추진 그리고, 유상원조가 중요한 비중을 갖도록 하였다. 정효민(2019)은 요청주의 방식은 과거 식민지 수탈경험이 있는 수원국으로부터 내정간섭의 오해를 사전 불식시키려는 의도에 기초한다고 한다.

일본 개발협력헌장의 주요 이념은 2020년 DAC 동료평가지 일본 정부관계자의 인터뷰 내용으로 요약되는데, 그는 ‘기술이전과 인적자원개발을 통해 증진된 자조노력과 그에 연계된 양질의 성장을 통해 빈곤감축을 꾀하고 있으며, 다자협력이 이러한 양자협력을 보완한다’고 한다(OECD/DAC, 2020). 2015년 「개발협력헌장」은 ‘개발’을 정의함에 있어 평화구축과 거버넌스, 인권 증진 및 인도적 지원을 아우르는 광의의 개념으로 보고 있다. 이러한 개발협력을 위해서 상이한 개발 관계자들 간의 협업상승효과가 필요하며, 이에는 기존 ODA 외에 지방정부, 민간부문 및 NGOs의 자금은 물론 기타공적자금(Other Official Flows, OOFs)과 UN평화유지군(PKOs)을 포함한다고 규정하고 있다.

일본 원조의 정책 추진체계상 특징은 세 가지로 살펴볼 수 있다. 첫째, 일본 원조는 유상원조의 비율이 높다. DAC 회원국 내에서 독일, 프랑스 등도 유상원조를 시행해 왔으나, 원조를 시

작한 이래 줄곧 무상원조보다 많은 차관을 공여해 온 나라는 일본이 유일하다. 둘째, 경제 인프라 확충에 집중해 왔다. 셋째, 지역적으로 아시아를 중시해 왔다. 이러한 정책적 특징은 여타 DAC 회원국들과 비교 시 매우 이질적이다(정효민, 2019). 일본이 동아시아 및 태평양을 중심으로 인프라 및 경제부문에 집중하는 반면, 유럽 공여국들은 아프리카 지역에 사회 부문, 인권 및 거버넌스에 집중하기 때문이다(Knack & Rahman, 2007).

또한, 공산주의 확산을 막기 위해 지원된 미국의 원조는 일본 경제개발에 크게 기여하였고, 한국전쟁 특수와 함께 전후 일본의 경제발전에 원동력이 되었다. 이러한 일본의 수원(受援) 경험은 유상차관과 이를 통한 경제 인프라 건설을 중시하는 일본 ODA의 정책결정에 많은 영향을 미쳤다. 또한, 민주주의 수호와 체제안보 확보를 위한 미국의 영향력<sup>16)</sup>은 일본의 원조 규모와 내용에 영향을 끼쳤으며, 최근에는 급성장하는 중국을 견제하기 위한 외교적인 목적으로 원조가 이용되고 있다(정효민, 2019).

일본은 2018년 현재 142억 불을 공여함으로써 세계 4번째 최대 양자 공여국가로서의 위치를 유지하고 있다. 이는 DAC의 새로운 무상동가가치법(grant-equivalent value methodology)<sup>17)</sup>에 의거할 때 40.7%가 증가된 규모이다. 다만, 일본 정부는 ODA 증액을 위한 국제 서약을 하고 있지만, 국민총소득(GNI) 대비 현재 비율은 0.28%로서 이를 증가할 계획은 당분간 없어 보인다. 2019년 잠정치는 기존 통계기준에 따르면 114억 불이지만, 새로운 기준에 따르면 152억 불로서 국민총소득대비 ODA 비율(ODA/GNI)은 0.29%에 그치고 있다(OECD/DAC, 2020). 이는 일본 유상원조의 양허성이 높은 측면을 나타내고 있다.

일본 ODA의 집행은 2008년까지 외무성과 재무성 부처 산하의 Japan International Co-operation Agency(JICA)와 Japan Bank of International Cooperation(JBIC)이 주요 역할을 담당해 왔다. 현재 일본 ODA 정책결정은 외무성, 재무성, 경제산업성이 주요 역할을 담당해 왔는데, 이 중 외무성이 ODA를 집행하는 10개 정부 부처와 2개 기관의 원조 집행 및 활동에 대한 조율을 책임지고 있다. 지난 10년간 일본 양자 ODA 중 56%가 차관으로 제공되었고, 2017년에는 61%에 달하였다. 2017~2018년 사이 서약한 차관은 각각 미화 143억 불, 137억 불에 달하며, 이는 양자 서약액의 71%에 상당하다. 차관의 64%는 저중소득국(Lower Middle-Income Countries, LMICs), 23%는 저개발국(Least Developed Countries, LDCs), 13%는 고중소득국(Upper-Middle Income Countries)에게 각각 배분되었다. 일본 입장에서 차관은 단순한 재정 지원을 넘어 보다 장기적인 양국관계를 상징한다. 유상원조의 근저에는 동등한 파트너십과 자조노력이라는 일본 원조의 철학이 토대를 이룬다. 일본은 차관제공시 부채지속성을 사전 평가하고 신규 차관제공에 매우 조심스럽다. 예컨대 LDC에서 LMIC로 발돋움한 가나(Ghana)의 경우 높은

16) 일례로 1949년 중국 공산주의 정권이 수립되고 한국전쟁발발 등으로 민주주의 수호와 체제안보 차원에서 미국은 일본과 조속히 강화조약을 맺고 한국정부에도 지속적으로 일본과의 외교정상화를 위한 영향력을 행사했다(공로명, 2014:94-119).

17) <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/modernisation-dac-statistical-system.htm> (2021.3.5. 검색).



부채로 인해 2016년 이래 유상원조 지원에서 제외되었다(OECD/DAC, 2020).

ODA 예산의 부처별 배정을 살펴보면, 2008년 New-Jica에 의한 유·무상 통합이래 상당기간 경과한 전·후를 비교하여도 기존과 동일하게 12여개 부처·기관별로 각각 배분되고 있다. 먼저, 2000년과 2018년을 단순 비교하면 일반예산의 경우 약 53% 수준으로 축소(1,046,595백만 엔에서 553,837백만 엔)된 반면, 사업예산은 같은 기간 15% 정도 증가(1,886,338백만 엔에서 2,164,987백만 엔)한 모습을 보인다. 대부분 정부부처의 ODA 일반예산은 축소되었으나, 금융청 특히 환경성은 약 2배 증가하였다. 또한, 동 기간 ODA 사업예산의 총규모는 증가하였으나, 경찰청, 총무성, 법무성, 외무성 등 타 부처 ODA 사업예산은 축소된 반면(내각부 ODA는 전액 삭감), 재무성 및 금융청 예산은 증가하였다. 이처럼 배정액상 다소의 변동은 있지만, 전통적으로 ODA를 시행해 온 각 전문부처·기관의 의견을 존중하는 것으로 보인다. 「개발협력현장」은 부처 간 체계상 분절화가 지속되는 배경을 설명하고 있다. 즉, 점차 다양해지고 복잡한 개발과제와 새로운 개발재원의 등장을 고려하여 일본 정부와 시행기관들의 사업체제를 개선하고 다양한 수준의 협업을 강화할 것이라는 점을 밝히고 있어, 다양한 정부부처 및 전문기관의 참여를 불가피한 상황으로 파악하고 있다(MOFA, 2018; <표 4>).

〈표 4〉 일본의 부처 및 기관별 ODA 배정액

(단위: 백만 엔)

구분	일반계정		사업예산	
	2000	2018	2000	2018
내각부	1,261	-	1,261	-
경찰청	121	14	121	14
금융청	61	137	61	137
총무성	1,064	814	1,077	814
법무성	510	384	510	384
외무성	560,260	434,450	577,431	476,146
재무성	362,687	77,630	1,152,033	1,638,562
문부과학성	48,979	15,750	57,747	15,750
후생노동성	12,640	6,452	15,673	6,813
농림수산성	8,183	2,745	26,683	10,264
경제산업성	48,727	14,344	51,639	14,985
국토교통성	1,465	475	1,465	475
환경성	637	643	637	643
합계	1,047,958	553,837	1,887,701	2,164,987

출처: Japan's Official Development Assistance White Paper 2001: 87-88; 2018: 131.

주: ODA, Official Development Aid.

일본 정부는 원조를 시작한지 50년이 넘는 2008년에 정치적 결단을 통해 유·무상원조를 New-Jica로 통합·개편하였다. 일본 정부는 기존부터 국제사회가 지적해 온 유·무상 분리집행 구조를 하나의 기관으로 통합하려는 정치적 결단을 내린 것이다. 이로써 기존 JICA가 집행해오던 무상원조, 기술협력 외에 JBIC이 집행하던 유상원조를 하나의 집행기관이 일괄적으로 시행하게 되었다. 즉, 2008년 JICA와 JBIC의 통합으로 탄생한 New-JICA가 무상원조의 60% 이상, 유상원조, 그리고 기술협력의 집행업무를 맡게 되었다(한승헌 외, 2015). 2008년 JICA의 조직혁신으로 외무성은 원조정책의 기획 총괄자로서, New-JICA는 집행기관으로서 상호 분업체제 확립은 물론, 재무성 산하 JBIC의 유상원조와의 통합을 위한 외부적 원조체계는 조성되었다(한정택·박재석, 2019). 외무성과의 중복, 조정비용을 줄이고 현장체제를 강화하는 기틀을 마련하였다. 아울러 주재국 대사관내에 관계부처 주재관 및 JICA, JBIC, JETRO 등이 참여하는 ODA 태스크포스팀을 설치하여 현장 조율 및 감독체제를 강화하는 등 일본 ODA 집행체제를 정비하였다(OECD/DAC, 2020). 또한, 전문가 및 봉사단, NGOs로부터 조달, 직무집행을 포함한 ODA 운용개선 제안을 접수하고, 민관협력(PPP)과 소액사업의 경우 제안 업체에게 타당성조사(F/S)를 일임하는 등 민간 부문과의 협력을 강화하였다. 아울러 수원국의 국가개발 및 분야별 5개년 계획을 기획하고, JICA 연구소를 신설하여 일본 ODA의 전문성을 제고하고 있다(MOFA, 2010). 2018년 현재 1천 명이 넘는 봉사단원이 파견되었는데, 최근 평가를 통해 장기파견 방식으로 조정하고, 대학 및 지방정부와의 협력확대뿐 아니라, 민간 부문과의 협력을 강화하고 있다(OECD/DAC, 2020).

「개발협력현장」은 일본 정부부처와 집행기관들 간의 긴밀한 협업을 요구하는데, 이는 일본 내 원조 체계상의 분절화를 어느 정도 용인하되 부처 간 협업과 정책일관성(Policy Coherence for Development, PCD)을 통해 원조 효과성과 국익 제고라는 일석이조의 성과를 거두려는 의도로 보인다. 예컨대, 일본 ODA가 중시하는 인프라 부문은 JICA의 분야별 핵심사항으로서 경제산업성, 금속자원광물기구(JOGMEC), 국제협력은행(JBIC), 일본무역보험(NEXI), 일본무역진흥기구(JETRO)와 JICA를 포함한 관계부처와 함께 내각(內閣)이 직접 통합적으로 조율한다(OECD/DAC, 2020). JICA는 특정 프로젝트들에 관해 관계부처·기관과 긴밀하게 조율하는데, 이를 통해 중요 섹터에서 기술적이고 전문적인 조언을 많은 전문가들로부터 받는 잇점이 있다. 또한, 내각 승인 이전 단계에 해당 재원의 확보 가능성을 확인하기 위해서 외무성과 JICA는 재무성과 여타 관계부처·기관과 긴밀히 협의한다.

일본의 오랜 제도적 노력과 경험 끝에 성공한 유·무상원조의 이원적 체계극복은 한국 ODA의 통합모델 설정과 개혁에 정책적 시사점을 제공한다(김은미·김지현, 2009). 그러나, 그 이면을 이해하기 위해서는 보다 면밀한 분석과 연구가 필요하다. 왜냐하면, 일본의 역사적 배경하에 형성되어 온 유·무상 원조가 50여 년만에 조직적 통합을 이룬 것을 실제적 통합으로 보기에는 다양한 측면에 대한 검증과 이해가 필요하기 때문이다. 일본의 유·무상 통합에 관해서는 동형화 이론(최지은, 2014) 혹은 연합옹호 이론(한승헌 외, 2015)에 의한 분석을 통해 그 정치

적 결정과정을 설명하는 연구가 있어 왔다. 그런데, New-JICA로의 통합이 내부로부터의 개선이 아니라 고위급 정치적 결단으로 실행되었다는 점에서 한계가 노정되고 있다. 즉, JICA와 JBIC의 유·무상 사업에 대한 공동평가와 통합 회계시스템 구축이 난제임을 지적하고 있다. 또한, 외무성을 중심으로 New-JICA와 원조 정책 및 실행 체제 간의 협업을 구축하였다고 하지만, ODA 정책 및 집행 수준 간 상명하달식의 위계적 관계가 지속되고 있음이 일본 관계자와의 면담결과에서 나타났다(김은미·김지현, 2009).

일본정부는 원조 분절화 대응차원에서 ODA 사업의 조율과 통합적 관리를 위해 수원국 공관 내 ODA 태스크포스팀을 설치, 운영하고 있다. 그러나 정작 중요한 의사결정은 도쿄 본부에서 이뤄지는데, 의사결정과정에 현장조직의 의사반영과 본국의 내각 승인절차로 인해 제대로 현장화가 이뤄지지 못하는 중앙 집중화<sup>18)</sup>의 문제를 안고 있다. 일본 내각이 ODA 및 기타공적자금(OOF)의 집행여부와 인프라 분야의 해외진출에 결정적인 역할을 하고 있기 때문이다. 무엇보다도 일본 정부의 부처별 ODA 예산배정 지속은 2008년 New-Jica의 통합이 부처별 분산된 원조예산을 실질적으로 통합하지 못한 현실적 한계를 보여준다. 또한, 일본 ODA 재원의 출처와 배정기관이 원조 지출형태에 따라 다양한 것은 원조 체계상 분절화에 대한 기계적 해결방식이 현실적으로 어렵다는 것을 반증하는 것으로 보인다. 결국 외무성 중심의 ODA 조율기능으로 개발을 위한 정책일관성(PCD)을 강화하고 이를 통해 현실적으로 전개되는 원조 체계상 분절화의 폐해를 최소화하려는 것으로 이해된다.

따라서 일본 정부가 행한 유무상 원조 체계 분절화를 위한 JICA의 조직적 개혁은 그간 국제사회로부터 지속되어 온 지적과 새로운 변화를 수용해야 하는 국제환경의 압력 속에서 일본 정부가 국익추구를 위한 새로운 걱정점을 찾은 것으로 이해되며, 체질적 개선은 여전히 진행형으로 보인다. 일본의 유·무상 체제의 통합을 근거로 한국도 동일한 경로를 택해야 한다는 일부 주장은 앞서 살펴본 일본 ODA의 문제점을 함께 이식하는 것과 다름없다는 지적에서 자유로울 수 없다.

## 4. 한국

한국은 기존 수원국으로서 원조를 받던 체계에 기초하여 부처별로 비교적 독립적으로 ‘주고 받는’ 원조를 시행했다. 유상차관은 기재부의 감독 하에서, 무상원조는 외교부의 관리·감독하에서 부처별로 양분하여 운영됐다. 한국이 DAC 가입하기 이전의 신생 원조 공여국 시기부터 유·무상원조는 분리 시행되어 왔으며, 이러한 기조는 DAC 가입한 이후에도 지속되고 있다(대한민국 ODA백서, 2017). 2010년 1월 ‘국제개발협력기본법’ 제정으로 국제개발협력위원회가 한국ODA 총괄조정기구로서, ODA에 관한 정책들이 종합적·체계적으로 추진될 수 있도록 심의·조정하고 있다. 무상원조를 담당하는 한국국제협력단과 유상원조를 수행하는 대외경제협

18) DAC 동료평가팀은 캄보디아, 가나의 현장조사 결과를 반영하여 JICA 해외사무소가 계약직 의존 정도가 심하고, 본국에서는 현장경험이 제한적인 관계로 의사소통에 애로가 있는 점을 파악하고, JICA는 현장의 다양한 민간부문의 제안을 효과적으로 시행하는 데 어려움이 있다고 지적한다(OECD/DAC, 2020: 71).

력기금은 그 목적에서 차이가 있는데, 동 기금법은 개도국의 산업발전 및 경제안정과 경제교류 증진을 주요 목적으로 하고 있는 반면, KOICA법은 개도국과의 우호 협력관계 및 상호교류 증진과 개도국의 경제·사회발전을 지원함을 목적으로 하고 있다<sup>19)</sup>.

또한, 무상원조와 유상원조 프로그램은 그 정책 의제를 형성하는 데 있어 각기 다른 의사결정 모델을 따르는 것으로 이해된다. 김상태·한상연(2018)는 ‘ODA 정책과정을 관료정치의 균열적 대립과정 시각으로 분석’하였고, 한정택·박재석(2019)는 ‘국제개발협력법 제정과정에서 드러난 관료 정치적인 대립과 입장차이에 관한 분석’을 행한 결과를 보면, 부처별 이해관계가 얽힌 입장차이가 ODA 정책 추진에 많은 영향을 미친다는 판단을 공고하게 한다. 즉, 무상원조를 담당하는 부처인 외교부는 원조를 수행함에 수원국의 입장에서 요청주의에 기반한 원조예산의 증액과 배분을 주장하는 일종의 공공선택론(public choice theory)에 기초한 입장을 보인다. 2018년 DAC 동료검토 결과보고서에는 한국 개발협력 방식은 수원국 요청에 의거함을 강조하는 것이 특징이라고 한다. 한편, 예산편성 권한을 가지고 있는 예산부처는 점증주의(incremental model)에 기초하여 예산을 증액했으며, 대통령 해외 출장 시 정상 간 약속사업<sup>20)</sup>이나, 대규모 국제행사, ‘한·아세안 특별정상회의’시 ODA 확대합의 등 주요 의사결정자(예컨대, 예산 담당 부처의 장관, 총리, 대통령 등)의 의사를 기초로 한 만족 모형에 기반하여 ODA 예산을 증액해 온 것으로 보인다.

유상원조와 달리 무상원조를 수행하는 공식조직은 36개(2006년)에서 49개(2014년)로 공식조직이 36% 증가했다. 특히 유·무상 원조의 통합 여부에 대한 국회 차원의 치열한 논의과정(한정택·박재석, 2019)을 거치면서 국제개발협력위원회의 기능이 강화<sup>21)</sup>되었지만, 이후 무상원조를 집행하는 공공기관의 수가 오히려 두드러지게 증가한 것이다. 2021년 현재 KOICA 이외의 30여 개 정부 부처(교육부, 보건복지부, 농림축산식품부, 행정자치부, 환경부, 고용노동부, 교육부, 여성가족부 등) 및 지방자치단체가 무상원조를 수행하고 있다(<http://www.odakorea.go.kr>). 개도국에서 수요가 상대적으로 많은 비중을 차지하는 보건 및 농업 분야에서 전문성 제고와 효율성 그리고, 대북지원과 식량안보 제고 등을 이유로 해당 부처 차원에서 각자 시행하기 시작했다<sup>22)</sup>.

19) 대외경제협력기금법 제1조(목적) 이 법은 개발도상(開發途上)에 있는 국가의 산업 발전 및 경제 안정을 지원하고 대한민국과 이들 국가와의 경제 교류를 증진하는 등의 대외경제협력을 촉진하기 위하여 대외경제협력기금을 설치하고 그 운용·관리에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다. 한국국제협력단법 제1조(목적) 이 법은 대한민국과 개발도상국가와의 우호협력관계 및 상호교류를 증진시키고 개발도상국가의 경제·사회발전을 지원하기 위하여 한국국제협력단을 설립하여 각종 협력사업을 하게 함으로써 국제협력 증진에 이바지함을 목적으로 한다.

20) 제16대 국회 225회 국정감사에서 김용갑 의원은 “작년 협력단 지원사업 예산 가운데 42.7%를 대통령의 공약사업에 쓰고 있습니다”라고 지적하였다(제16대 225회 국정감사 회의록).

21) 국제개발협력위원회는 2006년 1월 대통령령 ‘국제개발협력위원회규정’에 따라 구성되었으나, ODA 기본법 제정으로 비로소 국제개발협력에 관한 주요 정책 심의 및 조정능력의 법제화가 이루어졌다(한정택·박재석, 2019).

22) 2011년 기획재정위원회의 국정감사시 강기부 의원은 “곡물메이저 의존도를 낮추고 유사시에 식량확보대책 등 국가 차원의 식량안보체제를 갖추기 위해서 대외경제협력 업무를 총괄하고 있는 장관께서 해외농업개발 활성화를 위한 금융지원체계라든지 민간기업 지원 문제, 유무상 ODA 원조사업 문제를 연계해서 농어촌공사나 유통공사, 농협 등 농업 관련 공기업의 해외 진출도 대책이 있어야 되지 않느냐”고 질의하고, 기재부 장관은 “에너지자원 쪽에 비해서 상대적으로 취약한 농업자원 개발에 더욱 중점을 두도록 하겠다”고 답변한다(2011년 10월 7일 국회회의록, 18대 303회).

진영 위원<sup>23)</sup>의 발언<sup>23)</sup>에 기초하면 무상 원조 내의 분절화도 유·무상 원조 체계의 양립과 함께 단기에 해결하기 힘든 난제가 될 것으로 보인다. 이러한 원조체계상 분절화는 프로그램식 접근으로 얻을 수 있는 시너지 효과를 놓친다는 지적이 있다(OECD, 2018c).

한국 ODA에 관한 원조 분절화 논의는 앞서 살펴본 Klingebiel et al.(2016)의 분류 중 국내 분절화를 중심으로 진행해 왔음을 알 수 있다. ‘원조 체계’의 분절화로서 유·무상 원조의 양분화와 무상원조 내에서의 분절화 된 현상에 주목한다. 원조 체계의 분절화는 DAC 가입 이후 두드러지게 논란이 되어 온 이슈로서 정책 결정 과정이 서로 다른 체계에서 이루어짐에 따라 나타나는 현상이다. 또 다른 측면은 ‘지원 규모’의 분절화로서 DAC 가입 이전 신생 공여국으로서 많은 지적을 받았던 소액 다국가·다분야 지원방식을 의미한다.

원조 지원 규모의 분절화는 ‘공여국이 국가 수준에서 많은 분야에 걸쳐 작은 프로젝트를 분산 시행’하는 현상으로서 ‘국내 분절화(in-country fragmentation)’의 한 현상이다(Klingebiel et al., 2016). 이는 소액 다수국가 지원방식으로서 한국 정부가 남남협력 국가로서 혹은 신생 공여 국가로서 원조하며 겪었던 도전과제였다. 특히 남북 간 UN 표대결 상황에서 소액 다수국가, 다분야 지원방식을 채택하였다. 이런 까닭에 프로젝트 방식의 지원보다는 일회성 물자지원 방식이 KOICA 설립 이후에도 많은 부분을 차지했다. 신생 공여국으로서 총 ODA 규모는 영세<sup>24)</sup>하여 1991년 ODA 예산은 5천 7백만 불이었다. 이후 1.16억 불(1995), 1.59억 불(1996), 1.85억 불(1997), 1.82억 불(1998)로 소규모였음에도 불구하고, 매년 100여 개 국가에 분산 제공함으로써 효과적인 사업 추진을 기대하기 어려웠다(김원, 2000). KOICA는 무상원조의 추진 방향으로서 새마을운동과 같은 한국의 개발 경험을 바탕으로 ‘가능한 소규모 프로젝트’를 선정, 개도국의 자조 노력에 이바지한다(KOICA 연보, 1996)고 기술하여 소액 다수국가, 다분야 지원 방식의 ODA 방침을 밝혔다.

한국 정부는 초창기에는 신생 공여국으로서 적은 원조액으로 다수국가에 지원하는 정책을 채택하여 원조 분절화와 원조 효과성 저하의 비난을 받았다. 국회에서의 지적과 원조 효과성 제고를 위해 유·무상 원조 공히 선택과 집중 전략차원에서 ‘중점국가 다액 프로젝트 형’으로 정책 방향을 선회했다. 이후 원조예산의 증가에 따라 이러한 ‘중점국가 다액 프로젝트 형’ 사업이 현실화하였다. 즉, KOICA의 경우 1994년 국회 보고에서 ‘소액 다수국가의 지원정책으로부터 중점국가에 다액 프로젝트형의 사업’에 중점을 두고 있다고 밝혔다(국회회의록, 14대 169회

23) “ODA 법 제가 대의원조기본법안도 발의해 놓고 있는데요. 그러면 무상을 통합을 하자 이렇게 돼 있지 않습니까? 그런데 업무보고 보니까 원래 설립할 때는 단일 기관으로 설립을 했다 이렇게 말씀하셨는데 제가 한국국제협력단 법을 보면 법조문은 그렇게 돼 있지가 않아요. (중략) 그래서 17대 때도 법을 하려다 보니까 하도 정부 부처 반대 많았는데 약간 설득력 있는 자료를 외교부나 협력단에서 더 좀 보완을 해야 될 것 같아요. 다른 부처에 하는 일에 대해서, 그런 부분을 통합해서 어떻게 더 신경을 쓰든지...”(국회회의록, 제18대 278회, 제2차 통외위).

24) 대 GNP 비율이 DAC 회원국 수준의 1/8에 불과, 일본의 1/100로 1억 불 수준’(국회회의록, 14대 161회 제5차, 외통위; 33). 이 중 KOICA 무상원조액은 265억 원으로 절반 수준이 미치지 못한 수준인 반면, 당시 인원은 267명이어서 직원 1인당 1억 원(사업비, 인건비, 행정비 포함)에 미치지 못하는 수준이었다(1993년 제14대 국회 제161회 5차 외통 위 업무보고).

제2차, 외통위). EDCF의 운용 역시 1994년 국회 재무위원회에 제출한 국정감사 자료에 ‘지금 까지 소규모 다국가 지원방식에서 협력잠재력이 큰 국가에 대한 중점 지원방식으로 지원할(기금운영위원회에서 중점지원대상국 지정)’ 것이라고 보고했다<sup>25)</sup>. 한국 정부가 과거 택했던 ‘선택과 집중 전략’은 non-DAC 회원국의 EU 회원국 증가에 대한 DAC 입장과 궤를 같이 하는 것이다. 이처럼 지원규모의 분절화 즉, 소액 다수국가 지원으로 인해 발생하는 원조 분절화는 중점협력국가 운영과 프로젝트 단위당 규모의 증가로 대응했다.

2018년 한국 ODA에 대한 DAC의 동료검토에 따르면 캄보디아의 CPS는 KOICA와 EDCF를 통한 원조 활동을 담는 주된 프레임워크일 뿐이고, 그 밖의 정부 부처·기관의 원조는 반영하지 못하고 있다. 또한, ‘한국은 분절화를 한국 ODA를 전달하는 데 관여한 정부 기관의 증가하는 수로 정의한다’(OECD, 2018b)라고 DAC 동료검토(peer review) 보고서는 밝히고 있다. 이는 국제사회에서 논의하고 있는 분절화 중에서 한국 정부는 원조 분절화의 관리대상으로서 원조 공여 행위자 중에서 ‘정부와 공공기관’에 국한하여 보고 있으며<sup>26)</sup>, 특히 수원국내 원조 비중이나 프로젝트의 다수, 수원국의 수에 관해서는 분절화 관리 대상으로 적극 다루지 않고 있다. 공동성 외(2016)는 유·무상 통합 CPS 수립은 개발정책 일관성과 원조효과성 제고를 위해 중요한 전략 문서이지만, 주관기관별로 수립국가를 나누어서(예, 에티오피아는 KOICA, 인도네시아는 수출입은행) 비전문가급 인력이 단기간에 작성한다고 지적하고 있다.

한편, 한국이 수원국으로서 ODA 분절화에 대응했던 사례는 수원국 주인의식 측면에서 시사하는 점이 크다. 한국이 1960~1970년대 개발에 성공하는 과정에서 오늘날 개도국들이 겪은 ODA 분절화와 차관의 상환 부담, 행정부담을 겪지 않은 것이 아니다. 한국은 1960년대 전쟁의 폐허로부터 복구되어 갔지만, 여전히 최빈국중 하나로서 미국과 UN 등으로부터 많은 원조를 받았다. 그 당시 문제들은 오늘날의 개도국에도 여전히 해당하는 사항이 많다. 박우희(1993)는 1960년대 자본·기술협력에 관한 사례에서 ‘그 협력형태는 산발적이고 단편적인 형태’라며 원조의 분절화(aid fragmentation)를 묘사하고 있다. 당시 수원국으로서 원조 분절화를 극복하고 개발원조에서 성공하기 위해 한국 정부는 자금사용의 주도권을 가질 수 있는 협정까지 체결한 사례가 있다<sup>27)</sup>.

25) 국회의원회록, 14대 170회 제4차, 재무위원회; 7.

26) 이에 따르면 NGOs를 포함한 비정부 부문은 제외한 것이다.

27) ‘원조경제 시대 및 경제개발 초기에 ... 그 협력형태는 산발적이고 단편적인 형태를 벗어나지 못했다. 무상기술원조는 국내의 여건이나 요구에 적합하지 않은 경우가 많았을 뿐 아니라 우리의 기술수용 능력의 부족으로 성과 면에서도 미흡하였다. ... 기초설계에서부터 완공단계에 이르기까지 국내 기술자의 참여가 극히 제한되어 기술습득에 많은 애로가 존재하는 등 여러 가지 문제점이 노출되었다. 이러한 문제점을 해결하고자 1970년에 들어 우리의 기술수요와 여건에 맞는 기술원조 도입 및 기술개발을 추진하여, 이 정책 방향에 따라 USAID 기술원조를 우리의 여건과 실정에 맞게 우리 정부의 주도하에 자금사용을 집행할 수 있게 미국과 블록그란트(Block Grant) 협정이 체결되었다(과학기술행정 20년사, 1981).’.

## IV. 정책적 시사점 고찰

원조 분절화 논의를 최초로 NGOs로까지 확장시킨 Schulpen et al.(2011)은 분절화와 확산 현상은 원조 전반에 관한 문제라고 한다. DAC는 각 공여국의 구조적 문제를 깊고 정형화한 원조시스템을 지향하기 보다는 원조 효과성 제고에 초점을 두고 있다. 이는 동료평가(peer review) 대상이 개별 원조담당 부처·기관에 한정되지 않고 원조 효과성에 영향을 미치는 범부처를 대상으로 하고 있는 것(OECD/DAC, 2019a)과 맥을 같이 하고 있다. DAC 동료평가 기준(OECD/DAC, 2019a)을 살펴보면, 원조 분절화 회피노력은 소분류 기준내 한 내용에 그치고 있다.

USAID, JICA, KOICA 등 원조기관은 다양한 섹터를 아우르지만, 기술이전, 효율적인 에너지 생산 및 사용, 지속가능한 토지이용관리 등과 같은 실제 문제해결에 전문성이 충분치 못하다. 지구적 팬데믹(pandemic), 안보, 환경 이슈를 다루는 데 있어 전문성 확보와 중복회피를 위해 부처 간 상호의존성이 강조된다. 미국 지구개발센터(CGD)는 원조 전문기관들은 제도개발과 행정부담을 경감하는데 비교우위가 있으나, 총체적으로는 원조의 질 측면, 효율성 측정, 빈곤지표 설정과 정책선택도, 분야 집중, 전문화, 비구속성원조 등에서 전문 부처·기관에 비해 우월하지 않다고 분석했다(Birdsall & Kharas, 2010; Easterly & Pfitze, 2008). 공여국과 수원국 간 이해 조율과 분야별 격차해소를 위한 전문 부처의 역할과 다양한 전문가 집단의 적극적 참여가 중요해졌다(Erik, 2016). 이런 면에서 ‘원조 효과성’보다 ‘개발 효과성’으로 논의 흐름이 바뀐 것은 비원조 부문의 중요성에 대한 인식을 반영해야 하기 때문이다<sup>28)</sup>. 국가내 공여기관들을 하나로 통합하여 체계 분절화를 극복하더라도 원조 효과성을 제고하기 위한 정책 일관성(PCD)을 확보하려면 비원조 부문의 정부부처 및 전문기관의 참여가 필요하다.

한편, 한국 ODA 시스템상 사업형성 단계에서의 요청주의 방식은 일본과 함께 한국 ODA의 특징으로 꼽히는데, 이는 한국 ODA가 출범할 때 일본 ODA 모델을 동형화했던 것에 기인한다. 요청주의는 식민지 경영의 역사적 부담을 안고 있는 일본의 특수한 역사와 현실적 필요에 기인한 까닭에 혁신적인 원조 추진에는 제한적인 체계이다. 현재 한국의 전문 부처·기관이 타 공여국에 비해 문제해결에 비교우위가 있는 부문이 있다 하더라도 요청주의(demandism) 한계와 절차적 복잡성 등으로 인해 개발협력 사업화가 어려운 부분이 있다. 이런 연유 등으로 한국정부는 2010년 이후 공공기관과 정부부처가 직접 발굴하는 사업을 함께 심사하도록 KOICA 제도를 일부 개방했지만, 여전히 각 전문부처 간의 입장이 반영되지 못해 협력사업으로 형성되지 못하는 한계가 있고, 이는 분절화의 원인이기도 한다. 특정 문제의 창의적인 해결과 이를 통한 시너지 효과창출을 봉쇄하는 제도적 한계가 요청주의 방식에 내재되어 있다. 한국 ODA가 프로그램화(programming)를 통해 다양한 전문부문이 어우러진 맞춤형 개발 솔루션을 제공하기 위해서 요청주의는 반드시 극복해야 할 과거 유물이다. 왜냐하면 총체적이고 근본적인 개발 청사진을 제공

28) Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD]. 2008. Policy coherence for development-Lessons learned. OECD Briefing Paper. Paris: OECD.

할 수 없는 취약한 거버넌스의 근원이기 때문이다. 한국 ODA는 수원국과의 역사적 공유경험(식민지 경험, 내전 경험, 자원 부족)을 반영한 다양한 개발옵션을 담은 프로그램 원조를 제시할 수 있는 역사적 자산을 활용하여 한국 ODA로서 차별적 성과를 거둘 수 있어야 한다. 수원국도 한국 원조를 통해 현실에 부합한 맞춤형 원조로 차별적 성과가 거양되기를 기대한다.

본 고의 내용을 통합 비교하면 <표 5>와 같이 정리할 수 있다. 미국, EU, 일본 및 한국의 ODA는 정책 추진체계와 분절화 수준 및 대응방법이 각각 달랐고, DAC의 평가 역시 각 정부의 현실에 부합한 다양한 시각을 담고 있다. 그러나 분절화 대응에 있어 DAC이 지향하는 보편 타당한 방향과 최근의 선진적 논의를 담고 있고 일정한 성과를 거둔 부분은 ODA 효과성 제고 방안으로 평가받고 논의할 필요가 있다. 미국은 경쟁체제를 도입하여 ODA 체제 혁신과 효과성 제고를 이루어 냈으며, EU는 회원국 간의 협업과 이를 위한 다양한 관리수단을 개발하였다는 점, 일본은 탐다운 방식과 정책일관성에 기한 체계적 관리를 꾀하고 있다는 점이다. 즉, 미국 ODA가 역점을 둔 경쟁체제의 도입과 평가강화, EU가 강조한 공여국 간 협업 및 프로그래밍화, 일본 「개발협력헌장」이 방점을 찍고 있는 정책일관성은 ODA 효과성 제고를 위한 중요한 교훈이다. 한국 ODA가 채택했던 중점협력국 지정과 단위사업 규모의 증액은 시범적 성과를 거두었고 EU 최근 논의와 부합하는 부분이 있다.

DAC는 동료평가를 통해 정책일관성(PCD)을 지속적으로 평가함으로써 공여국 내 각 부처가

**<표 5> 주요 공여국의 분절화 및 효과성 비교**

구분	미국	EU	일본	한국
원조 정책 추진 체계	의회와 행정부의 지분참여, 법보다는 대통령 지침에 따라 운용 - 고유의 원조역사, 안보 중시, 개념상 ODA보다 해외원조 혼용	연방제적 성격, EU 회원국과 EC의 별도 원조, 조정에 대한 역사적 경험, 총 3개 원조 통로 <sup>29)</sup> 로 유연한 선택 - EU 회원국 중 DAC 회원국 다수, 회원국 간 편차가 큼, 수원국으로서의 경험	유·무상 원조 통합, 내각으로의 중앙집중화, 유상원조 및 경제인프라, 아시아 중시 - 계몽된 국익을 중시한 원조, 현장으로의 권한위임 시도	유·무상원조의 정책/시행 간 분립 - DAC 가입(2010) 전후로 원조액 증가와 원조 체계 분절화 심화 - 무상원조 시행기관의 확산, 소규모 사업의 확대
분절화 수준	의회 참여, 통일적 법 부재, 민간부문 참여, 국제화 - 수차례 해외 원조법개정 논의와 주요 사안별 논의 - 원조규모 증액 여부, 구속성 감소, 효과성 논의 - 국무성 및 USAID 등 27개 정부 기관 참여	EU 신생 회원국의 소액 다국가 원조, 3개 원조 통로 - 회원국 간 주요회의를 통해 주요수단과 대책 논의 - 2007 행동강령, FTI 시행, 2011 변화 의제, 2017 신유럽개발 컨센서스	중점지원국가 미지정, 122개국에 양자ODA의 17% 분산지원 - 실제 12개 부처·기관에 예산배정, 집행 - 유무상 원조체제의 실질적 통합필요, 과도한 중앙집중화 문제	유·무상을 중심으로 한 원조 체계상 분절화, 최근 무상원조 간 분절화가 쟁점화 - 유무상 분리 및 무상원조 기관 64개 분산시행

29) EC가 중심이 되는 EU 원조예산, 유럽개발기금(EDF) 및 회원국의 개별적 원조이다.



〈표 5〉 계속

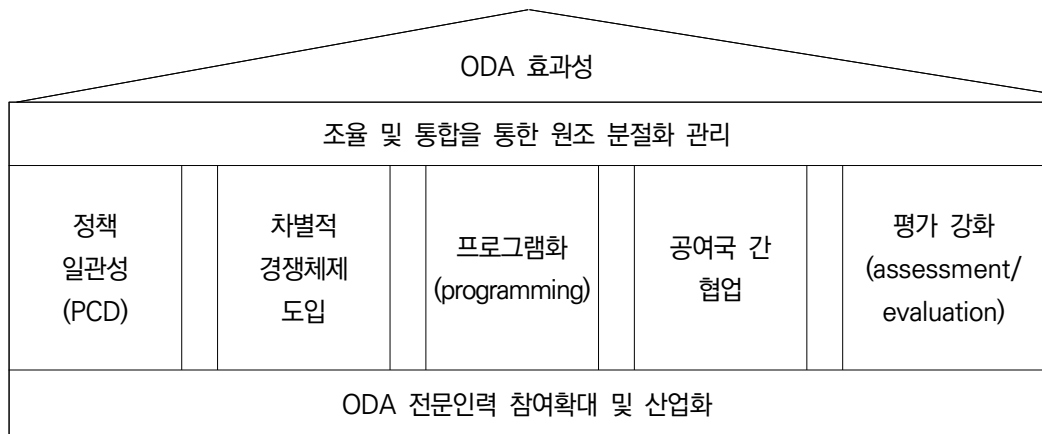
구분	미국	EU	일본	한국
주요 대응	MCC 설립으로 경쟁체제 도입 및 USAID 조직혁신, 차별화, GAO, CRS를 통한 감사 강화	출자통합관리, 집중화, 보완성 증진수단(예산지원, 분업, 공동프로그래밍, 비교우위)	개발협력현장에 기반 부처·기관 간 긴밀한 협업·소통 요구와 정책일관성(PCD) 제고 노력	국개위 설치, 감사원의 감사 강화(3개년) 중점협력국 지정 운영, 사업 규모의 증액
ODA 효과성	비교우위와 차별화를 통한 분절화 관리 및 극복 - (DAC 평가) 의회 설득 필요, 구축성 원조(식량 원조) 축소 필요	원조 소외국에 대한 고려, 수원국당 3개 분야로 집중 원칙 - (DAC 평가) 평가를 통한 학습을 높이 평가, 분절화 감소를 위해 공동프로그래밍 강화 필요	유·무상 사업에 대한 공동평가와 통합 회계 시스템 구축의 어려움 - (DAC 평가) ODA 정책 및 집행수준 간의 원활한 의사소통, 시민단체·NGOs 간 지지와 협력 강화 필요	원조 체계 통합필요 인식과 관료주의의 대립, 실효적인 대응필요. - (DAC 평가) 국개위 권한 강화, 시민단체 협업 강화 필요

주: ODA, Official Development Assistance; EU, European Union; DAC, Development Assistance Committee; USAID, U.S. Agency for International Development; MCC, Millennium Challenge Corporation; GAO, Government Accountability Office; NGO, Non-Governmental Organization; PCD, Policy Coherence for Development.

추진하는 원조 및 비원조 정책 간의 일관성을 제고하고자 노력하고 있다. 미국은 숙원이었던 USAID의 혁신을 차별적 경쟁체제를 형성함으로써 원조 효과성을 제고하였다. 프로그램화(programming) 방식은 국내 ODA의 분절성 최소화를 위한 보다 열린 정책대화를 가능케 하고, 유연한 예산집행을 가능케 한다. DAC는 ODA 분절화 극복을 공여국내 이슈로 한정하기 보다는 공여국 간의 협력과 협업을 강조하고 있다(OECD/DAC, 2019b: 18). ODA 평가 강화는 국내 전문인력 양성과 민간 개발컨설팅 활성화를 통해 ODA 분절화 축소에 기여할 것이다. 사업의 사전·사후평가(assessment & evaluation)를 통한 ODA 효과성 제고를 위해서는 일관성 있는 평가기준과 중립성 및 공정성 확보가 긴요하며, 이를 위해서는 평가 전문가의 참여가 필요하다(박정호·이환성, 2016). 국내 다양한 산업 부문 간의 연계와 ODA 민간참여 기회를 확장시킬 수 있는 개발 컨설팅 및 ODA의 산업화가 정책적으로 이뤄져야 한다. 이상의 논의를 종합하여 ODA 효과성 제고에 방점을 둔 원조 분절화 관리를 위한 5개 필러로 구성된 하우스 모델을 제시하면 〈그림 1〉과 같다. 즉, ① 개발을 위한 정책일관성(PCD), ② 차별적 경쟁체제 도입, ③ 다수 사업의 내적 연계가 있는 프로그램화 방식의 도입, ④ 공여국 간 협업증진 그리고, ⑤ 사업평가의 강화이다.

한국 ODA가 선진화하려면 ODA를 종합 기획·관리할 수 있는 ‘모든 프로세스를 관리할 수 있는 고도로 전문적인 역량(orchestrating architecture)’ 확충이 필요하다. 이를 위해서는 각 시스템상 전문인력의 확충과 참여가 필요하다. 즉, 원조 분절화의 폐해를 최소화하면서 분야 전문성의 혜택을 극대화하기 위해서는 ODA 전문인력의 제도적 참여 활성화가 관건이다. 이러한 사항은 DAC가 한국 ODA에 대하여 두 차례 동료검토(peer review)를 실시하면서 계속해서 전

〈그림 1〉 ODA 분절화 관리를 위한 원조 효과성 제고 모델



주: ODA, Official Development Assistance; PCD, Policy Coherence for Development.

문인력의 확대와 전반적인 역량강화를 권고한 내용이기도 하다<sup>30)</sup>. 그럼에도 불구하고 현재 CPS 수립이 주관사별로 나뉘어 비전문가급 인력이 단기간에 작성하는 실태를 간과해서는 안 된다(공동성 외 2016). 특히, 17개 부문의 169개 목표를 갖고 있는 SDGs 체계하에서 범 부처·기관 간 원조 효과성 제고를 위해서는 ODA 범분야(cross-sector) 관점을 내재화할 수 있는 전문인력 양성과 활동을 위한 제도정착이 필요하다. 이를 위한 관련 예산 확보와 지속적인 정책지원이 필요한 바, 미국 MCC는 총 사업비의 5% 이상을 사업평가에 할당하도록 하고 있어서 미국 내 전문가 집단, 대학교 등이 활발히 참여하고 연구할 수 있는 토양을 제공하고 있다(Lawson, 2016). 또한, ODA 정책과 집행 수준<sup>31)</sup>에서 분야별 전문가 참여가 병행되고 기관 간 종·횡적 인적 교류가 활성화되어야 하며, 해당 기관내 전담자 지정이 이뤄져야 한다. 이를 통해 원조 분절화를 둘러싼 각 부처의 시각이 반영된 입체적 공감대가 형성되고, 원조 분절화를 둘러싼 갈등으로부터 통합적이고 현실적인 실천방안이 도출될 수 있을 것이다.

본 연구가 가진 한계점으로는 원조 분절화를 주로 공여국의 시각에서 바라보았고 수원국의 시각을 충분히 담아내지 못했다는 점이다. 비록 저자의 일편적인 경험<sup>32)</sup>에 기초하여 국제 원조 사회와 수원국의 시각을 녹여내려고 노력하였으나, 원조 분절화의 수원국내 전개모습과 효과성을 체계적으로 담아내지 못했다는 측면이 있다. 향후 과제로 수원국 관계자들에 대한 설문조사를 기초로 엄밀한 양적분석이 진행될 필요가 있으며, 이를 통해 공여국과 수원국에서 전개되는

30) 한국은 두 차례에 걸쳐 DAC 동료검토를 받은 바, 2012년 DAC 동료검토(peer review)시 '관계부처와 기관의 인력 확대'를, 2017년 DAC 동료검토에서는 '개발협력 전반에 대한 역량 검토 및 동 결과를 시행기관 전문성 확보를 위한 인력계획 수립에 활용'할 것을 권고사항으로 지적받은 바 있다.

31) 예컨대 고위급 교류프로그램, 학위프로그램 등 정책차원의 원조를 수행하는 KDI와 집행수준에서 노후가 축적된 KOICA의 보다 유기적이고 통합된 협업체제를 구축할 필요가 있다.

32) 수원국 정부와의 현지 사업경험과 공여국회의, 양자기구(MCC, JICA, AfD) 및 국제기구(UN, AfDB, EU)의 현지 대표 회의, USAID와의 공동사업 기획 등 20여 년 이상의 ODA 경험.

원조 분절화에 대한 입체적인 비교 분석이 가능할 것이다. 아울러 EU에서 진행되고 있는 다양한 극복 노력과 구체적인 실증사례에 대한 조사와 연구를 통해 원조 효과성 제고 모델의 현장 적응성을 강화할 필요가 있다. 또한, 급증하고 있는 ODA 예산의 효과성 제고를 위하여 ODA 전문인력의 참여확대와 전문 부문 간의 긴밀한 연계를 통한 산업화는 본 고에서 제기한 그 필요성을 넘어 심층적인 연구가 필요한 부분이다.

## V. 결론

본 고는 그 간 주류를 이루어왔던 ODA 분절화의 부정적 효과 논의에 대한 비판적인 성찰을 위해 원조 분절화와 효과성의 의의와 요인, 선행연구의 다양한 논의를 살펴 보았고, 주요 공여국의 ODA 추진체계와 분절화 수준 및 분절화 대응 노력을 짚어보고 ODA 효과성에 대한 평가를 고찰하였다. 17개 부문의 169개 목표로 구성된 SDGs 하에서 한국 ODA가 차별적 효과성 제고하기 위해서는 국제개발협력위원회와 같은 거버넌스의 실효력 강화뿐 아니라, 국내 개발경험의 지식산업화가 중요하다. 민간(民間) 개발부문의 컨설팅 산업화가 기반이 되어야 하며, 개발 정책수립 경험과 현장 실행력 간의 협업과 분업 및 전문화가 강화되어야 한다. ODA는 국민의 세금으로 운용되고 단기 비용적 측면이 강한 까닭에 지속가능한 원조가 되기 위해서 국민의 굳건한 지지가 필요하며, 이는 원조 예산의 지속적 확보에 필수조건이다. 이런 면에서 일반 국민의 일시적·봉사적 참여보다는 전업적인 참여를 대폭 확대하는 인식전환과 제도마련이 필요하다. 특히 ODA 전문인력이 자신의 업(業)으로 삼을 수 있는 제도를 구축해야 한다. 한국은 최빈국에서 공여국으로 성장한 유일한 사례로서 개발성공의 근간으로 교육을 통한 인적자본 형성에 초점을 두고 있다. 한국 ODA의 선진화는 ODA 전문가 확충과 ODA 시스템 내 전문가의 활약을 위한 제도적 기반구축이 중요하고 근본적인 해결책이다. ODA 전문인력이 국제무대에서 경쟁력을 갖고 전 세계 개발협력의 성과 제고에 기여할 수 있기를 희망한다.

## 참고문헌

- 공동성, 박재희, 나현. (2016). 한국 ODA 정책의 분절성과 메타거버넌스 분석. *국정관리연구*, 11(1), 51-78.
- 국회. (1993-2014). *국정감사 회의록*. 서울: 국회.
- 김상태, 한상연. (2018). 균열적 대립과정의 시각으로 본 한국의 공적개발원조(ODA) 정책과정과 관료정치. *아태연구*, 25(1), 29-60.
- 김원. (2000). *한국의 ODA 공여정책 개선에 관한 연구* (석사학위논문). 서울: 서강대학교.
- 김은미, 김지현. (2009). *한국 원조체계의 분절(fragmentation)이 원조효과성에 미치는 영향 및 개선방안*. 성남: 한국국제협력단.

- 김은주, 이도석. (2019). *ODA 생태계 구축을 통한 고용창출방안 연구*. 서울: 한국행정연구원.
- 문경연, 김형성. (2017). 한국 ODA 협업체계 구축에 관한 연구: 전문성 · 효율성 달성을 위한 네트워크 거버넌스 적용 방안. *국제개발협력연구*, 9(4), 5-30.
- 박광동. (2010). *주요국가의 ODA법제연구: 총론*. 세종: 한국법제연구원.
- 박명지. (2011). *한국 무상 ODA의 파트너십 제고 방안 연구: 정부·공공기관의 협력 체계 구축을 중심으로*. 성남: 한국국제협력단.
- 박병도. (2010). *주요국가의 ODA 법제연구: 미국*. 세종: 한국법제연구원.
- 박복영. (2013). 공적개발원조(ODA) 관리체계의 유형과 결정요인. *경제발전연구*, 19(1), 111-137.
- 박용성. (2017). 우리나라 공적개발원조(ODA) 정책네트워크에 대한 연구: 유 · 무상 ODA 정책네트워크의 구조와 특성을 중심으로. *지방정부연구*, 21(3), 185-206.
- 박정호, 이환성. (2016). *무상원조사업 원조효과성 제고를 위한 국가별 심사 강화방안*. 서울: 한국행정연구원.
- 서용석. (2011). *선진국ODA정책의 효과성 분석에 관한 연구*. 서울: 한국행정연구원.
- 임소진. (2012). 원조효과성에서 개발협력효과성으로. *국제개발협력*, 7(2), 11-30.
- 정태영. (2016). 우리나라 공적개발원조(ODA)의 효과성에 관한 연구. *국제경영리뷰*, 20(4), 211-229.
- 정효민. (2019). 일본 원조의 특징과 결정 요인에 대한 분석. *지역발전연구*, 28(2), 93-121.
- 조광걸. (2012). *지구촌 개발협력의 주요이슈. 국제개발협력의 첫걸음*. 성남: KOICA ODA교육원.
- 진상기. (2010). *우리나라 공적개발원조(ODA)체계 분석: 선진공여국의 제도비교분석을 중심으로*. 한국행정연구, 19(2), 103-131.
- 최영출, 김학실. (2018). OECD 국가들의 ODA 효과성 영향 결합조건 분석. *한국비교정부학보*, 22(3), 1-20.
- 최지은. (2014). *일본 공적개발원조 원조집행기구 일원화 배경에 관한 연구: 동형화 이론 (isomorphism)을 중심으로* (석사학위논문). 서울: 연세대학교.
- 한국국제협력단. (2008). *국제개발협력의 이해*. 성남: 한국국제협력단.
- 한승헌, 조희정, 강민아. (2015). 일본 ODA 정책결정체계의 통합과정에 나타난 정책변동 분석: 옹호연합모형의 적용. *한국사회정책*, 22(3), 197-234.
- 한정택, 박재석. (2019). 공적개발원조(ODA) 체계 분절화의 관료정치적 해석: 한국 국제개발협력 기본법 제정 과정을 중심으로. *동서연구*, 31(1), 5-31.
- 홍지영, 정헌주, 손혁상. (2020). 한국의 원조분절화에 관한 실증연구. *한국정치학회*, 54(2), 205-227.
- Acharya, A., de Lima, A. T. F., & Moore, M. (2006). Proliferation and fragmentation: Transactions costs and the value of aid. *The Journal of Development Studies*, 42(1), 1-21.

- Anderson, E. (2012). Aid fragmentation and donor transaction costs. *Economics Letters*, 117(3), 799-802.
- Birdsall, N., & Kharas, H. J. (2010). *Quality of official development assistance assessment*. Washington, DC: Center for Global Development.
- Burnside, C., & D, D. (2000). Aid, policies, and growth. *The American Economic Review*, 90(4), 847-868.
- Carcelli, S. (2017). *Bureaucracy at the border: The fragmentation of US foreign aid*. San Diego, CA: University of California.
- Collier, P., & Dollar, D. (2002). Aid allocation and poverty reduction. *European Economic Review*, 46(8), 1475-1500.
- Easterly, W. (2006). *The whiteman's burden*. New York, NY: Penguin Press.
- Easterly, W., Levine, R., & Roodman, D. (2004). Aid, policies, and growth: Comment. *American Economic Review*, 94(3), 774-780.
- Easterly, W., & Pfutze, T. (2008). Where does the money go? Best and worst practices in foreign aid. *Journal of Economic Perspectives*, 22(2), 29-52.
- European Commission [EC]. (2012). EU accountability report 2012 on financing for development: Review of the progress of the EU and its member states (Report No. SWD(2012)199). Brussels: EU.
- Fengler, W., & Kharas, H. (2010). *Delivering aid differently: Lessons from the field*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Friedman, M. (1995). *Foreign economic aid: Means and objectives*. Stanford, CA: Hoover Institution on War.
- Furukawa, M. (2016). Aid fragmentation and effectiveness for infant and child mortality and primary school completion. In S. Klingebiel, T. Mahn, & M. Negre (Eds.), *The fragmentation of aid*. London: Palgrave Macmillan.
- Galtung, J. (2000). 평화적 수단에 의한 평화(강종일 외 역). 서울: 들녘.
- Gehring, K., Michaelowa, K., Dreher, A., & Spörri, F. (2017). Aid fragmentation and effectiveness: What do we really know? *World Development*, 99, 320-334.
- Hansen, H., & Tarp, F. (2000). Aid effectiveness disputed. *Journal of International Development*, 12(3), 375-398.
- Herman, B. (2013). *Towards a new global partnership for development*. New York, NY: United Nations Department of Economic and Social Affairs.
- IDA. (2007). *Aid architecture: An overview of the main trends in official development assistance flows*. Washington DC: World Bank.
- Ingram, G. (2017). *Institutional architecture of U.S. foreign aid*. Washington, DC:

Brookings Institution.

- Klingebiel, S., Mahn, T., & Negre, M. (2016). *The fragmentation of aid: Concepts, measurements and implications for development cooperation*. London: Palgrave Macmillan.
- Knack, S., & Rahman, A. (2007). Donor fragmentation and bureaucratic quality in aid recipients. *Journal of Development Economics*, 83(1), 176-197.
- Lawson, M. L. (2016). *Does foreign aid work?: Efforts to evaluate U.S. foreign assistance*. Washington, DC: Congressional Research Service.
- Mackie, J. (2016). How serious is the EU on aid fragmentation? In S. Klingebiel, T. Mahn, & M. Negre (Eds.), *The fragmentation of aid: Rethinking international development series*. London: Palgrave Macmillan.
- Manning, R. (2008). Effective aid management: Twelve lessons from DAC peer reviews. *OECD DAC Journal on Development*, 9, 35.
- MOFA. (2010). *Japan's official development assistance white paper*. Tokyo: Ministry of Foreign Affairs.
- MOFA. (2018). *Japan's official development assistance white paper*. Tokyo: Ministry of Foreign Affairs.
- OECD. (2005). *The development effectiveness of food aid: Does tying matter?* Paris: OECD.
- OECD. (2008). *Managing aid: Practices of DAC member countries*. Paris: OECD.
- OECD. (2011a). *Aid effectiveness 2011: Progress in implementing the Paris declaration*. Paris: OECD.
- OECD. (2011b). *OECD development cooperation peer review: European Union 2011*. Paris: OECD.
- OECD. (2011c). *OECD development cooperation peer review: United States*. Paris: OECD.
- OECD. (2012). *The architecture of development assistance*. Paris: OECD.
- OECD. (2016). *OECD development cooperation peer review: United States*. Paris: OECD.
- OECD. (2018a). *OECD development cooperation peer reviews: European Union 2018*. Paris: OECD.
- OECD. (2018b). *OECD development cooperation peer reviews: Korea 2018*. Paris: OECD.
- OECD. (2018c). *Perspectives on global development 2019*. Paris: OECD.
- OECD/DAC. (2019a). *DAC peer review reference guide, 2019-20*. Paris: OECD.

- OECD/DAC. (2019b). *Governance as an SDG accelerator: Country experiences and tools*. Paris: OECD.
- OECD/DAC. (2020). *OECD development assistance peer reviews*. Tokyo: OECD.
- Oh, J., & Kim, Y. (2015). Proliferation and fragmentation: Uphill struggle of aid effectiveness. *Journal of Development Effectiveness*, 7(2), 192-209.
- Pietschmann, P. (2016). Fragmentations losers: Who are the aid orphans? In S. Klingebiel, T. Mahn, & M. Negre (Eds.), *The fragmentation of aid: Concepts, measurements and implications for development cooperation* (pp. 79-91). London: Macmillan.
- Riddell, R. (2007). *Does foreign aid really work?* London: Oxford University Press.
- Schulpen, L., Loman, B., & Kinsbergen, S. (2011). Worse than expected? A comparative analysis of donor proliferation and aid fragmentation. *Public Administration and Development*, 31(5), 321-339.
- Thalwitz, M. (2016). Fragmenting aid or a platform for pluralism? The case of 'vertical funds'. In S. Klingebiel, T. Mahn, & M. Negre (Eds.), *The fragmentation of aid: Concepts, measurements and implications for development cooperation* (pp. 93-106). London: Palgrave Macmillan.
- U.S. Agency for International Development [USAID]. (2020). *Semiannual report to congress*. Washington, DC: Office of Inspector General.

---

논문 접수일: 2024.2.19.

수정논문 접수일: 2024.3. 6.

게재 확정일: 2024.3.14.

# A Study on the Effectiveness of Official Development Assistance (ODA) under SDGs: Critical Reflection on the Discussion of Negative Effects of Aid Fragmentation

Kwanggeol Cho\*

## Abstract

Recent research results that offer meaningful implications which differ from the conventional position on the correlation between aid effectiveness and fragmentation are produced both domestically and internationally. The patterns of Korean aid fragmentation were examined based on the research on and analysis of domestic and foreign literature. The evolvement of aid fragmentation in the EU, the United States, and Japan, and their various counter-measures to cope with them in their context were closely reviewed. To overcome the fragmentation of aid, efforts are needed from the recipient as well as the donor country. Valuable cases are found in the Korean development history. A study on three major donors provides different valuable lessons, for example, ① Reform of the US Official Development Aid (ODA) system incorporating the competition principle, for instance, introduction of the Millennium Challenge Corporation (MCC) scheme, ② Various method attempts for aid effectiveness and competitive researches and policy formation by the EU. This study set up a model to improve aid effectiveness by managing aid fragmentation and provides policy implications for the Korean ODA system, for example, industrializing consulting in the private sector and introducing a programming approach by overcoming the limited demandism arising from the Japanese ODA.

**Key words:** Official Development Aid (ODA), Sustainable Development Goals (SDGs), Aid Fragmentation, Aid Effectiveness, European Union (EU)

---

\* **Corresponding author:** Korea Social Economic Culture Institute CSEO (Chief Strategy Evaluation Officer)  
/ chokko61@gmail.com