

우리나라 개발원조사업의 지속성에 영향을 미친 요인에 관한 연구: 대 네팔 원조사업의 지속성 성패 요인을 통해

김형규 | 한국국제협력단 네팔사무소

본 연구는 개발원조사업의 효과성과 지원성고를 판단하는 핵심지표 중 하나로 받아들여지는 지속성(sustainability)에 영향을 미치는 요인들을 알아보고 우리나라 ODA사업에 주는 시사점을 제시 하는데 초점을 두었다. 수원국의 경제적 자립이 개발원조의 궁극적 목표라고 할 때 원조가 종료된 후에도 제공된 시설과 설비가 일정기간 계속적으로 운영 및 활용되고 있는지의 여부는 사업의 효과성 뿐 아니라 성패를 결정하는 기준이라고도 할 수 있다. 다양한 연구와 조사에 의해 국제적 원조규범으로 인정받고 있는 지속성 향상을 위한 고려들로는, 현지 수요와 환경에 대한 정확한 이해, 수혜자의 운영역량을 고려한 사업설계 및 지속적 역량강화 지원, 재정 건전성 확보, 참여를 통한 주인 의식 고취 등이다. 이러한 원칙들을 참고하여 타 공여국과 규모, 사업형태 및 방식에서 상이한 우리나라 개발원조사업들의 지속성에는 어떠한 요인들이 상대적으로 많은 영향을 미쳤는지 살펴보기 위해 네팔에 지원된 우리 사업들을 대상으로 사례조사를 실시했다. 조사결과를 통해 무엇보다 수혜자의 환경과 역량을 고려한 사업설계 및 역량강화 지원 노력이 지속성 달성에 가장 큰 기여를 한 것으로 나타났다. 이 같은 결과는 지속성 실패를 초래한 사업기획 상의 문제로 현지의 역량과 환경을 충분히 고려하지 않은 점이 제시된 것과 일관성을 가지고 있었다. 이러한 연구결과는 수원국에 지원하는 개발원조 프로젝트들 대부분이 여전히 인프라 및 설비제공 위주임에 따라 사업완료 이후 운영상의 어려움을 겪는 사례들이 늘어나고 있는 우리나라에게 교훈이 되고 있으며 국내에서 ODA사업의 지속성에 관한 논의가 더욱 확대될 필요성을 시사해 주고 있다.

주제어: ODA, 개발원조, 지속성, 네팔

I. 서론: 연구의 배경과 의의

2005년 발표된 원조효과성에 관한 파리선언은 개발원조사업의 지원효과를 제고시키기 위해 공여국과 수원국이 공동으로 실천해야할 원조 수행규범을 제시한 것으로 볼 수 있다. 그러나 원조효과성에 관한 논의는 1990년대 초반에 이미 본격화되었다고 볼 수 있는데, 파리선언의 주요 원칙들이 경제협력 개발기구(OECD) 개발원조위원회(Development Assistance Committee, 이하 DAC)의 ‘DAC Principles for Effective Aid(1992)’와 ‘Shaping the 21st Century(1996)’ 등에 포함되어 있는 것에서 이를 확인할 수 있다. 이러한 원조효과성과 관련한 논의와 관련하여 국제개발 커뮤니티로부터 오랫동안 관심을 받아 온 주제 중 하나는 개발원조사업의 지속성(sustainability)¹ 확보방안에 관한 것이었다(세계은행, 1999; Bond et al., 2001; Galvani and Morse, 2004; Hanlon, 2004; McGregor, 2007; Mog, 2004; OECD, 1992; Perrin et al., 2006; Pronk, 2001). 이러한 관심의 배경에는 개발원조의 효과성은 결국 외부지원을 통해 발생한 수원국 혹은 수원기관 내에서의 편익 또는 성과가 지원의 종료 이후에도 지속적으로 유지될 때 입증될 수 있다는 인식이 있었다. 이로 인해 지속성에 관한 주요 연구 결과들은 파리선언을 포함한 원조효과성과 관련한 국제적 원조규범에 대부분 반영되어 있다.²

이렇듯 지속성은 원조효과성을 측정하는 핵심적 지표 중 하나로 받아들여지고 있음에도 불구하고 우리나라에서는 아직까지 개발원조사업의 지속성에 관한 선행연구를 찾아보기 어려울 뿐 아니라 관련 논의도 충분하지 않은 상황이다. 더욱이 우리나라 ODA 양자사업 중 예산규모 측면에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 프로젝트 형 사업들의 대부분은 인프라 및 설비 위주로

-
1. 본 연구에서 ‘지속가능성’이라는 용어는 ‘지원효과의 계속적 유지’를 의미 하는데 한정하며, 환경적 측면의 지속가능한 개발과는 구분하여 사용한다.
 2. 파리선언(2005)에서 제시된 주요 원칙들 중 주인의식, 수원국 시스템 활용 등은 개발원조 효과의 지속성 제고에 관한 기존 원조규범 및 연구결과와 연관되어 있다고 볼 수 있다.

구성되어 있는 점을 감안할 때 지속성에 관한 국내에서의 관심이 증대될 필요가 있다.³ 이러한 맥락에서, 본 연구는 국내에서 원조사업 지속성에 관한 논의와 연구를 본격화하는 계기를 제공하고 나아가 지속성 제고를 통한 우리나라 개발원조사업의 효과성을 향상시킬 수 있는 방안 제시에 목적과 의의를 두고자한다.

II. 개발원조사업의 지속성 제고를 위한 국제적 노력

1. 관심의 배경

개발도상국 현장에는 막대한 원조자금을 투입했으나 불과 수년이 지나지 않아 운영이 부실해진 종합병원, 지원된 기계 및 장비가 녹슨 채로 방치된 직업기술학교, 유지 및 보수가 이루어지지 않아 오히려 교통의 불편을 초래하는 도로 등 지원이 종료된 이후 당초 기대한 기능과 역할을 제대로 수행하지 못하는 원조 프로젝트들을 자주 발견할 수 있다. 이러한 이유로 개발원조사업의 지속성에 관한 관심은 개발원조의 태동기인 1960년대부터 이미 시작되었지만, 본격적인 논의와 연구는 인프라 중심의 개발원조사업이 대규모로 추진되었던 1980년대 활발히 진행되었다. 예컨대 OECD의 경우 1960년대부터 지속가능한 개발⁴이라는 용어를 이미 사용하기는 했지만, 1980년대에 들어서야 개발원조 효과성의 중요한 요소로 받아들이기 시작했는데 이는 많은 프로젝트가 원조 기관 주도의 시행이 종료된 이후에는 지원효과가 지속되지 않는 경우가 많다는 자각에서 비롯되었다.

실제로 세계은행이 인프라 위주의 개발원조를 추진했던 1980~90년대에 지원된 프로젝트의 42%만이 지속성을 인정받았고 나머지 사업들은 제 기능

3. 2018년 KOICA가 지원하는 양자 프로젝트 중 82%가 건축 및 설비 등 인프라가 핵심 투입요소인 사업임(2018 국제개발협력 종합시행계획 참조).

4. 근래에 주로 사용되는 환경적 측면의 '지속가능한 개발'과는 다른 운영 측면의 계속성의 의미로 사용됨

을 수행하지 못하고 있는 것으로 보고되었다(세계은행, 1994a). 이와 같은 상황은 원조 공여국과 공여기관들이 개발원조 투자의 생산성과 효과성 제고를 위해서는 지속성을 향상시키는 것이 무엇보다 중요함을 인식하고 대처 노력을 기울이게 된 계기가 되었다. 이러한 관심과 노력의 결과에 힘입어 OECD는 1986년 지속성을 개발원조사업의 성과를 평가하는 5개 기준⁵ 중 하나로 포함시켰다. 특히 대규모 인프라 개발원조사업을 시행하던 세계은행(1994a)에서는 지속가능성이 개발 효과성을 측정하는 핵심 기준으로 부상했다. 즉 개발원조의 투자 목표가 개발도상국의 지속적이고 장기적인 사회 경제 발전이라고 볼 때 투자효과의 지속성은 사업성패의 핵심적 지표가 될 수밖에 없다는 인식에 기초한 것이며, 이후 세계은행은 프로젝트의 지속성을 사업기획 및 심사단계에서부터 필수적으로 검토해야 하는 항목에 포함시켰다. UNDP(1993)에서도 개발원조의 효과성은 지원의 성과와 더불어 지속가능성이 뒷받침될 때 정당한 평가를 받을 수 있다는 판단 하에 공여국은 수원국의 발전에 실질적이고 계속적인 기여를 할 수 있는 사업의 지원형태 및 접근방식을 채택해야 한다고 권고했다. 이러한 논의와 관점을 통해서 개발 사업의 지속가능성 달성 여부는 프로젝트의 효과성뿐 아니라 사업의 성패를 판단하는 중요한 기준이 된다는 것에는 논쟁의 여지가 없다고 볼 수 있다.

2. 지속성의 정의와 측정기준에 관한 논의들

운영 측면에서의 개발원조사업의 지속성은 여러 연구와 문헌을 통해 “지원된 원조사업의 효과가 장기적으로 유지될 가능성”으로 정리될 수 있다. 예컨대 세계은행(1994b: 58)은 지속성을 “프로젝트 경제수명 동안 허용 가능한 범위의 순 편익 흐름(Net flow of benefit)을 유지하는 능력”으로 보고 있으며, Brown(1998: 57)은 이러한 정의를 좀 더 구체화하여, “사업결과물의 혜택과 편익의 지속적 흐름, 운영의 연속성, 경상경비의 충족, 제도적 수용” 등

5. 적절성(Relevance), 효율성(Efficiency), 효과성(Effectiveness), 영향(Impact), 지속성(Sustainability)

을 지속성의 구성요소로 보았다. Johnson과 Wilson(1999: 46)도 “일정 기간 동안의 연속된 운영, 자립성 확보를 위한 잠재 활동 보유, 역량의 개발, 학습 지속” 등을 지속성 달성의 요건으로 제시한 바 있다.

1990년대에 들어서면서 지속성에 관한 논의는 학자들과 개발원조 관련 기관들에 의해 보다 구체적인 측정 방법과 제고 방안을 모색하는 단계로 발전되었다. 우선 개발원조사업이 지속성 측면에서 긍정적 평가를 받기 위해서는 프로젝트에 대한 재정 및 기술 지원이 종료된 이후의 운영과 활용상태 등이 면밀히 파악되어야 하기에 이를 위한 평가지표들이 제시되었다. 세계은행(1993: 57)은 지속성 측면에서 긍정적 평가를 받기 위한 지표로 인프라 자산의 지속적인 유지 및 관리, 기술의 활용과 적용, 능률적인 제도구축, 적절한 운영환경 유지 등을 제시했다. Perrin et al.(2006)은 지속적인 운영 및 서비스 제공, 프로젝트 지원 이후의 계속적 운영, 외부환경 변화에 따른 적응과 혁신 등을 가능케 하는 수원국의 책임성 여부가 지속성을 판단하는 기준이라고 주장했다. White(1993)는 편익의 연속성, 편익의 확산, 부작용 방지 등을 평가지표로 제시했다. 반면 개발원조의 투입이 대부분 공공부분에 이루어지는 점에 주목하여 Brinkerhoff와 Goldsmith(1990)는 정부보조금 등을 통해 운영과 서비스의 부실이 표면화되지 않는 경우도 많으므로 보다 분석적인 지표의 필요성을 역설했는데, 예컨대 운영을 통한 편익의 크기가 최소한 기회비용과 동등하거나 그 이상이 되는 경우에 한정해야 한다는 입장을 피력했다.

3. 지속성 성패요인에 관한 선행연구와 제안들

그러나 지속성과 관련한 국제적 논의의 핵심 쟁점은 지속성에 영향을 미치는 요인들이 어떠한 것들인가에 있었다. 이러한 접근은 동일한 국가 내의 유사한 사업형태 간에도 지속성의 편차가 발생하는 것에 착안하여 각 사업별로 적용된 지원방식, 규모 등의 투입요소와 지속성 간의 상관성에 주목하면서 시작되었다고 볼 수 있다. 이러한 시각과 기대에 기초하여 다양한 지속성

〈표 1〉 지속성 성패 요인들에 대한 연구들

연구자	제안된 지속성 성패 요인
Stevens(1987)	태도변화 노력, 서비스 전달 시스템, 교육훈련, 효율적 기획관리
Bossert & Stinson(1988)	기술적 효과성, 정부의 리더십과 기여, 합리적 경영, 운영재원, 제도적 태도 변화
Goldsmith(1988)	외부 환경, 현지 재원 확보, 경영 체계 및 방법
Rosenthal(1988)	프로젝트 활동, 프로젝트 성과
Adbi-Farah(1989)	정치적 기여, 적절한 기획, 적절한 감독, 치밀한 실행계획
Gilson et al.(1989)	기획, 유연한 접근
Hume & Savosnich(1989)	경영 시스템, 인프라, 정보관리 시스템
Otero(1989)	적정 기관 역량, 대규모 자금의 차입과 적정 변제
Walt et al.(1989)	경영 지원 및 감독, 구조적 통합
Levine et al.(1990)	공공-민간 파트너십, 비용 회수, 사회적 재정 조달, 자원배분 및 관리, 서비스 비용 부과

자료: Gonzalez(1998: 48)

〈표 2〉 지속성 제고를 위한 DAC 사업심사 원칙

- 기술적 타당성
 - 수혜자의 경영 및 기술적 역량
 - 수혜자의 경제·사회적 여건에 적합한 기술의 적용
- 지속 운영에 필요한 재정적 건전성
 - 경제적 건전성과 지속가능성
 - 초기 설립, 운영과 유지관리에 필요한 비용 충당 가능성
 - 재정적 건전성을 확인할 수 있는 예상 수익과 지출 계획
- 수혜자의 운영역량 확인
 - 프로젝트를 지속 운영할 수 있는 기관역량의 유무
 - 프로젝트 운영에 영향을 미치는 제도적 환경
- 수혜자 및 현지 기관들의 적극적 참여
- 지원 종료 후 프로젝트를 운영할 수 있는 역량 강화, 유지관리 지원 체계 마련
- 현지 사회문화적 환경과의 양립가능성
- 환경적 지속성

자료: "DCA guideline for effective aid OECD(1992)" 중 발췌 정리

성패요인들이 제시되었다.

이러한 지속성의 성패 요인에 대한 연구결과와 제안들은 이후 원조수행 규범으로 확립되었는데, 대표적으로 OECD/DAC(1992)은 사업심사 가이드

라인에 지속성 제고를 위한 원칙을 포함시켰다.

본 연구에서는 DAC 가이드라인에서 제시된 지속성 판단 기준을 사업기획시 지속성 제고를 위해 필수적으로 고려해야 하는 요인들로 보고 이에 대해 중점적으로 살펴보고자 한다.

1) 현지 역량과 환경에 적합한 사업기획

Cracknell(2000: 250)은 “개발원조 프로젝트를 통해 지원되는 설비들이 많은 경우 공여국 제품으로 한정되어 있어 수원국에서 생소하거나 관리가 어려운 경우가 많아 현지 적합성을 저하시킬 우려가 많다”라고 지적하고 있다. 실제로 수원국 내에는 이러한 고사양의 이질적 원조물자들을 유지 보수할 수 있는 전문가가 없거나 고가의 대체 부품을 구입할 수 있는 재원이 충분치 않은 경우가 많은 것이 사실이다. 이처럼 공여기관은 수원기관의 수용 능력이나 기존의 조건을 충분히 고려하지 않고 국가의 상황을 바꾸려는 기대에 근거해 무리한 투입을 시도하는 경우가 많다. Rondinelli(1993: 100)도 이에 공감하며, “프로젝트의 성과를 제한하는 주요 이유 중 하나는 현지에 대한 적용가능성을 고려하지 않고 새로운 기술을 이전하는 것”이라고 했다. 이처럼 개발원조사업이 수혜자의 역량을 넘어서고 이로 인해 현지 이해관계자들이 결과물을 통제하거나 관리할 수 없는 상황에 이른다면 프로젝트의 지속가능성은 현저히 줄어들 수밖에 없을 것이다(Bebbington et al., 2006).

따라서, 설계 단계에서 잠재적 프로젝트의 사회·경제적 역량뿐 아니라 문화적 환경까지도 충분히 이해하는 것이 매우 중요하다. 이런 점에서, Mog(2004: 2142)도 “개발 프로젝트가 잘 설계되고 자금 지원을 충분히 받았다 할지라도 궁극적으로 그들의 커뮤니티 안에서 변화를 일으키는 일의 상당 부분을 해야 하는 사람은 지역 사람임을 염두에 두어야 함”을 역설했다.⁶ 현지 역량을 고려한 프로젝트 기획을 위한 가장 효과적인 접근 중 하나는 수혜자들에게 이미 존재하는 기술이나 관리방안을 채택하고 이를 개발시켜 주는 것

6. Mog의 지속성 제고를 위한 6대 고려 요소: 1) 수혜자가 참여하는 사업기획, 2) 기관 역량 개발, 3) 선정책 및 기술의 적응력 배양, 4) 수혜자 그룹의 다양성 반영, 5) 현지 상황에 대한 이해, 6) 외부환경 고려

이다(O'Sullivan, 1993). Pronk(2001) 또한 수혜국의 기술적 및 제도적 역량을 고려한 지속가능성을 개선하기 위해서는 프로젝트 설계가 '원조국 주도'보다는 '수혜국 주도'가 되어야 한다고 지적했다. 이러한 주장들을 종합하면, 프로젝트 설계 단계에 현지 역량 및 환경에 대한 충분한 고려가 없다면 최종 수혜자들의 외면을 초래할 수 있고 이는 결국 프로젝트의 지속성을 불가능하게 할 수 있으므로 수혜자 혹은 수혜자 그룹의 기존 역량과 사회 경제적 조건을 기반으로 사업들을 기획하고 추진해야 함을 알 수 있다.

2) 운영역량 강화를 위한 지원의 중요성

수원국에 지원된 프로젝트가 지속적으로 운영되기 위해서 현지 수혜자 또는 기관들의 역량강화가 무엇보다 중요하다는 것은 세계은행(1985)이 아프리카 지역을 대상으로 장기간 시행한 연구를 통해 이미 입증된 바 있다.⁷ 이러한 결과의 배경에는 이 시기에 지원된 많은 사업들이 원조재원에 지나치게 의존하고, 수원국의 역량 개발 및 강화에 대한 투자가 미흡했다는 것에 있었다. 이에 더해 UNDP(1993)도 30여 개국의 아프리카 국가 정부들과 함께 기술 협력의 효과성을 검토한 결과 공여국 중심으로 개발되는 사업 및 시행 관행과 그에 따른 지나친 비용 투입은 오히려 현지 인력과 기관의 역량 개발을 저해했다고 밝혔다. 이러한 연구에 기초해 UNDP(2003a)는 수원기관들의 역량강화를 위한 10대 원칙을 제시했다.

Martinussen(2002)도 개발원조가 수혜기관의 역량개발을 필수적으로 염두에 두어야 한다는 관점에서 개발원조의 유형을 3가지 카테고리로 요약했다. 첫째, 공공 행정, 자원의 효과적인 유동성 및 이용, 분권화, 지방자치 향상 등을 통한 국가 역량 강화 둘째, 폭넓은 참여와 국가 기관과 시민사회간의 대화 증진 등을 통한 국가와 시민사회의 연계 강화, 마지막으로 시민사회 단체의 권한 강화를 통한 국민들의 협상력 향상으로 요약했다.

7. 세계은행은 1985년 기 시행된 31개 프로젝트들을 경제적 수익률(Economic Rate of Return) 10%를 기준으로 운영 지속성 평가를 실시한 결과, 13개 사업만이 긍정적인 결과를 보여준 반면, 나머지 사업들은 미미한(marginal) 수준으로 지속성을 유지하거나 운영이 중단된 것으로 파악되었는데 부정적 결과의 원인 대부분이 운영역량 부족으로 나타났다.

〈표 3〉 수원기관 역량강화 10대 원칙(UNDP)

- Don't rush
- Respect the value system
- Scan locally and globally
- Challenge mindsets and power differentials
- Think and act in terms of sustainable capacity outcomes
- Establish positive incentives.
- Integrate external inputs into national priorities, processes and systems
- Build on existing capacities rather than creating new ones.
- Stay engaged under difficult circumstances.
- Remain accountable to ultimate beneficiaries.

자료: UNDP(2003a: 13)

이러한 측면에서 오늘날 수원국 및 수원기관의 기존 역량 강화를 지향하는 프로젝트는 사업추진 단계에서 새로운 프로젝트 유닛을 만들어 사업을 진행하기보다 수원기관의 시스템 안에서 기존의 자원을 최대한 활용하는 방식으로 프로젝트를 진행하는 것이 바람직하다고 받아들여지고 있다.⁸ 아울러 사업 초기 수원기관-공여기관 간의 역할과 책임을 명확히 하여, 수원국에게 자립적인 경영 시스템을 구축할 수 있는 기회를 마련해야 한다는 규범도 이와 동일한 관점을 통해 확립되었다.⁹

3) 재정적 자립 가능성 제고

재정적 자립은 운영 및 관리비용을 수반할 수밖에 없는 인프라와 설비를 포함하는 개발원조사업의 지속 가능성에 결정적 영향을 미치게 되는 만큼 사업심사단계에서 이의 확보 가능성이 신중히 검토되어야 한다. O'Sullivan (1993)은 이러한 점을 강조하여 프로젝트의 성공 수준은 사용자들의 만족도와 더불어 운영에 필요한 비용을 회수할 수 있는 메커니즘의 작동 여부로 판

8. 일반적으로 PIU(Project Implementation Unit)으로 불리며, 개별 프로젝트의 관리를 위해서 수원국 또는 수원기관과 별도로 구성되는 임시 조직을 의미함. 따라서 PIU 설치를 통한 프로젝트 추진방식은 수혜자의 역량강화 및 원조효과성에 부정적 영향을 미친다는 시각에서 원조효과성 제고를 위한 파리선언의 이행과제에 PIU 축소가 포함된 바 있다.

9. 이 규범은 파리선언의 5번째 원칙인 상호책임성(Mutual Accountability)에 반영되었다.

가름 될 수 있다고 주장했다. 여기서의 비용은 당초 설계된 운영의 목적과 수준을 유지할 수 있도록 인건비, 건물 및 기자재의 유지 관리, 환경 변화에 따른 적정 수준의 업그레이드 등에 필요한 재원을 말하며 이를 충당할 수 있는 수익과 더불어 이를 보충할 수 있는 보조금을 포괄해야함을 의미한다. 그 이유는 실제로 원조를 통해 지원된 병원과 학교 등의 원조사업이 겪게 되는 운영상의 위기 중 상당 부분이 운영자금 부족에 기인하는 경우가 많기 때문이다(Bridger and Winpenny, 1983). 세계은행(1998b)이 1980년부터 1992년 동안 지원된 공공 부문 사업의 공통적인 경영 문제를 분석한 결과, 재정적인 어려움이 프로젝트 실패의 가장 흔한 원인으로 판단된 점도 이를 뒷받침 해주고 있다. 따라서 유지 관리 비용과 운영비를 충당하기 위한 수익구조와 보조금의 확보 등과 같은 프로젝트의 안정화를 위한 적절한 재정적 메커니즘을 사업의 기획단계에서부터 분석하고 내재화시키는 것이 매우 중요하다.

적절한 프로젝트 설계를 통해 프로젝트의 재정 건전성을 개선할 수 있는 제안과 의견도 다양하게 제시되었다. 우선 세계은행은 정적 해결책을 사업설계 단계에서 내재화하여 사업의 생존 및 지속가능성을 개선할 수 있다고 보았다. 즉, 프로젝트의 지속 가능성은 프로젝트 자체적 수익 또는 외부 지원을 통해 사업의 운영비를 조달할 수 있는 역량에 의해 결정될 수 있다는 이해에 기반하고 있다. 이러한 관점을 발전시켜 운영비 또는 경상비용을 국가(정부) 예산에 효과적으로 흡수시켜 프로젝트를 더 지속 가능하게 해야 한다는 주장도 제시되었는데, 대부분의 경우 보조금 형태의 지원은 비용 효율성이 떨어지고 이에 따라 사업 지속 가능성도 줄어드는 경향이 있기 때문이다. 더불어 많은 연구자들은 사용자에게 적정 비용을 부과하여 재정 건전성을 유지하는 것을 제안했다. 세계보건기구(이하 WHO, 1994)는 사용자 요금을 통해 모든 반복적 투입물 또는 서비스의 전체 비용을 회수함으로써 사업의 지속 가능성을 높일 수 있다고 보았다. 물론 사용자들에게 비용을 부담시킴으로써 빈곤한 수혜자들이 공공 서비스로부터 배제되는 부작용을 방지하는 장치는 필요하다는 반론도 적지 않지만 이러한 접근은 특히 공여국들로부터 많은 관심을 받아 왔다. 세계은행(1994)도 적정 요금 부과를 통한 운영비용 회수가

자칫 빈곤층의 편익을 해칠 우려가 있으나, 낮은 비용은 공공 서비스의 수준의 향상도 저해하여 결국은 주민들이 더욱 비싼 민간 서비스를 이용하게 되는 결과를 감안할 때 적정 비용 회수를 위한 요금 부과는 결과적으로 빈곤주민들에게 도움이 될 수 있다고 보았다. 이에 대해 Sepehri와 Chernomas (2001)도 사용자에 대한 재정 부과는 서비스의 수혜자에게 비용의 일부를 부담시키고 정부가 부담해야할 재정과 서비스의 양이 줄어들어 전체적인 공서비스 비용을 감소시키는 효과를 가질 수 있다고 보았다.

4) 참여와 주인의식의 고취

O'Sullivan(1993)은 프로젝트의 지속가능성이 프로젝트의 설계, 계획, 실행 과정에 수혜자의 참여 정도에 의해 영향을 받는다고 보았다. 그러나 실제 사업추진 과정에서는 이러한 고려가 간과되는 경우가 많은데, 세계은행(1993)이 418개의 프로젝트를 대상으로 수혜자 참여도를 기준으로 평가한 결과 전체의 10%에도 미치지 못하는 39개 사업만이 긍정적 평가를 받았다. 이러한 현상은 이후에도 큰 개선이 이루어지지 않았는데, Cracknell(2000)은 프로젝트 기획 공여기관들은 여전히 수혜자들의 의견을 충분히 청취하지 않는 경향이 많다고 지적하면서 그 이유는 공여국들이 우월적 지위와 시혜적 태도를 견지하고 있는 것을 들었다.

그러나 프로젝트의 필요성과 추진 방법을 결정하는 가장 효과적인 방법 중 하나는 수혜자를 프로젝트의 계획 및 설계 단계에 참여시키는 것이라는 인식은 특히 사업수행기관들로부터 공감을 받고 있다(UNDP, 2005). 단, 프로젝트 지속 가능성 측면에서 볼 때 참여형 개발은 사업계획 및 설계에 기여하는 주요 이해 관계자에 대한 인센티브 제공을 통해 그들의 목표 수혜자들을 위한 프로젝트의 적절성을 증가시킴으로써, 프로젝트의 지속가능성을 강화하는 중요한 방법이 될 수 있는 것은 분명하기 때문이다(UNDP, 2003a). 수혜자의 참여는 현지의 행위와 수혜자의 위험, 비용 및 편익 평가를 프로젝트 설계에 반영하는 것을 가능하게 하며, 이에 따라 제안된 기술을 채택하고 주인의식을 제고시켜 발전적인 추가적 활동을 가능케 해줄 수 있는 것이다. 따라서 사업의 지속 가능성을 달성하기 위해서, 수혜자는 사업을 공식화하는

주체가 되어야 하며, 원조공여국은 상호 책임성이라는 틀 안에서 수혜자를 파트너로서 재평가해야 한다. 아울러 프로젝트 추진과정에 참여시킨 수혜자는 책임성 증대를 통해 주인의식을 가질 수 있는데 이러한 기대에 기초하여 UNDP는 2000년에 총 지출의 51%만을 부담하는 ‘비용 분담’이라는 계획에 기초하여 새로운 형태의 자금지원을 시작하기도 했다. 이러한 노력을 통해 사업의 지속 가능성은 프로젝트 계획에 그들의 실제 필요한 부분, 기술적 능력 및 기대치를 반영할 뿐만 아니라 사업의 주인의식과 책임성을 증진시킴으로써 강화될 수 있을 것이다.

III. 사례연구; 대 네팔 개발원조사업 지속성 성패요인 분석

우리나라는 ODA 규모는 해마다 증가되어 2016년 현재 20억 불 수준에 도달했으며, 우리 정부가 약속한 2030년 ODA/GNI 0.3%를 달성하기 위해서는 앞으로도 큰 폭의 ODA 규모 증가가 예상된다. 이러한 규모 증가는 국내의로부터 개발원조사업의 성과 입증, 원조 수행기관들의 역량과 책임 개선 요구로 이어질 가능성이 높은 만큼 우리 양자 개발원조사업에서 규모 및 파급효과 면에서 가장 비중이 높다고 볼 수 있는 프로젝트형 사업의 효과성을 제고하는 노력을 강화해 나가야 한다. 이러한 측면에서, 앞에서 살펴본 바와 같이 개발원조사업의 효과성을 입증하는 전제가 되는 지속성 제고와 관련된 관심과 논의가 국내 국제개발 커뮤니티를 중심으로 확산될 필요가 있다. 더욱이 현재 우리나라가 지원하는 개발원조 프로젝트의 구성요소에서 지속성 유지가 매우 중요한 인프라와 설비가 차지하는 비중이 높고 또 이러한 형태의 지원방식이 단기간에 변화되기 어려운 상황임에도 아직까지 기 지원된 우리 사업들을 지속성 측면에서 종합적으로 평가하거나 사업의 심사과정에서 지속가능성을 체계적이고 기술적으로 점검하지는 않고 있다.¹⁰ 반면, 지속성

10. 2009년 정부가 마련한 ‘국제개발협력 통합평가 매뉴얼’에 지속성은 개별사업의 성과를 측정하는 5대 평가기준의 하나로 제시되어 있으나 DAC가이드라인에서 제시하는

을 기준으로 우리나라 개발원조사업 전반을 평가한 계량적 결과는 우리 사업의 비교우위, 성과, 책임성 등을 평가하는데 객관적 자료로 활용할 수 있을 것으로 기대되며, 더불어 향후 개선방향의 마련에도 도움이 될 수 있을 것이다.

이러한 맥락에서 본 사례연구는 우선 우리나라가 네팔에 지원한 개발원조 사업을 대상으로 지속성을 측정하고 결과에 영향을 미친 요인들을 분석하는데 초점을 두었다. 지속성 성패 요인들은 이미 국제적으로 소개되었고 원조 규범화가 진행되었지만 대부분이 타 공여국(기관)들의 사업에 기초한 경험과 연구에 기초한 것이므로 상이한 사업방식과 규모, 그리고 시대적 상황을 가진 우리나라의 개발원조사업에 상대적으로 더 혹은 차별적으로 적용된 요인들을 살펴보는 것은 유의미한 작업일 것이다. 이를 통해 우리 사업의 기획단계에서 특별히 관심을 가지고 고려해야 할 요소들을 유추해 보고자 한다. 다만, 특정국가에 지원된 제한된 수의 조사대상에서 도출된 결과를 우리나라 개발원조사업 전반의 현상으로 일반화시키기는 어려운 점은 본 사례연구의 한계로 볼 수 있으나, 우리나라의 경우 개발원조 프로젝트의 기획방식이나 구성에 있어 지원 대상 국가에 따른 차별성은 크지 않음을 감안할 때 조사결과가 주는 함의는 적지 않다고 볼 수 있다.

설문조사는 네팔에 지원된 우리나라 개발원조 프로젝트 중 지원 종료 후 3년 이상 경과한 KOICA 사업에 한 해 대상을 선정하였다. 네팔은 우리나라 ODA 중점협력국 중 하나이며 다양한 분야에 걸쳐 지원된 프로젝트 대부분이 인프라 요소를 포함하고 있어 조사대상으로 적합하다고 판단하였다. 1996년 최초 지원된 프로젝트를 포함한 전체 사업 중 조사가 가능한 모든 사업을 대상으로 하되, 통상 지원 후 일정 기간이 지난 후 인프라 및 설비 등의 유지관리 문제로 인한 운영상의 어려움이 발생하는 점을 고려, 지원 종료 후 3년이 경과한 사업으로 한정하였다. 조사 방법은 대상 사업의 현재 운영 책임자 또는 관계자 9명과 KOICA 담당 직원 7명을 대상으로 2018년 1월 5일부터 1월 30일까지 설문지에 기반한 전화 면담으로 진행하였다. 설문지는 지

일반적 점검항목만 기재되어 있으며, 집행단계에서 활용할 수 있는 세부지침 등은 마련되어 있지 않다.

〈표 4〉 평가 대상 사업 리스트

사업명(사업규모)	사업기간
네팔 카트만두대학교 기술훈련센터 설립사업(350만 불)	2011~2014
네팔 티카폴지역 보건의료환경 개선사업(550만 불)	2011~2014
네팔 트리부반대학교 ICT센터 설립사업(500만 불)	2010~2013
네팔 WFP 학교급식사업(50만 불)	2010~2010
네팔 부트왈 탐나가 지역 직업훈련원 건립사업(568만 불)	2008~2011
네팔 전자정부 구현을 위한 정부통합데이터센터 구축(350만 불)	2007~2009
한-네팔 친선병원 건립사업(146만 불)	2006~2008
네팔 이타하리 잠업센터 지원사업(12만 불)	1996~1996
네팔 보건대학 건립사업(20만 불)	1996~1997

자료: KOICA 네팔사무소

〈표 5〉 네팔 프로젝트의 지속성 평가(수원기관 대상)

	A. 지속 가능	B. 제한적으로 지속	C. 지속되지 못함
A		○	
B	○		
C		○	
D	○		
E	○		
F	○		
G	○		
H		○	
I	○		
Total	○	3	0

* 사업의 순서는 무작위

속성 여부에 대한 질문에는 제시된 지표를 참고하여 응답하게 하였고, 선택 가능한 지속성 성패 요인들은 DAC 가이드라인(지속성 심사원칙) 에서 제시된 항목들을 준용하되, 네팔의 특수성을 감안하여 외부환경에 대한 요인을 추가하였다. 아울러 기타 주관적 의견도 제시 가능토록 하여 정확도를 높였으며, 실패요인에 대한 응답은 지속성 여부 중 B(제한적 지속), C(지속성 실패)로 평가된 사업의 관계자 및 KOICA 직원에 한 해 응답하게 하였다. 설

〈표 6〉 네팔 프로젝트의 지속성 평가(KOICA 직원 대상)

	A. 지속 가능	B. 제한적으로 지속	C. 지속되지 못함
A		○	
B	○		
C		○	
D		○	
E		○	
F	○		
G		○	
H			○
I	○		
Total	3	5	1

* 사업의 순서는 〈표 3〉과 동일

문지는 복수 응답이 가능하게 진행하였다(세부내용 별첨 1. 참조).

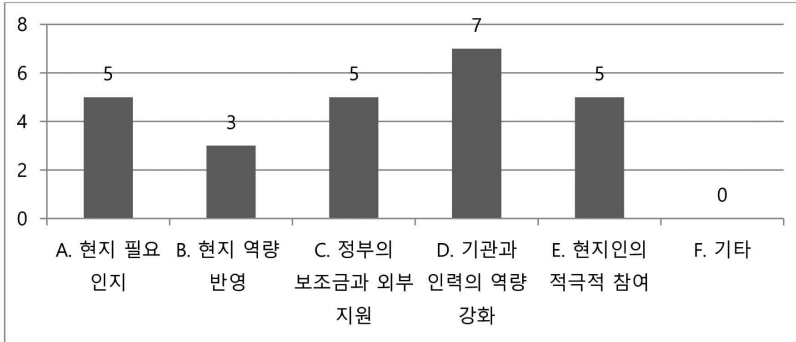
우선 수원기관 관계자들 대상의 설문결과를 통해서 조사 대상 9개 사업 중 6개 사업은 지속성 측면에서 성공적인 사업으로 평가되고 있었고, 3개 사업도 제한적 범위 내에서 지속성을 유지하고 있는 것으로 조사되었다.

반면, 조사대상사업을 관리하고 있는 KOICA 네팔사무소의 직원들을 대상으로 실시한 동일한 설문에서는 다소 상이한 결과가 도출되었는데, 담당자들은 9개 사업 중 지속성을 달성한 사업은 3개, 제한적인 지속성을 유지하는 사업은 5개, 1개 사업은 지속성에 실패한 것으로 보고 있었다.

이와 같이 사업 운영자들이 다소 긍정적인 평가를 내린 배경에는 시설과 설비의 운영책임과 더불어 낮은 성과 기대수준이 등 작용했을 가능성이 있다. 예컨대 〈표 7〉에서 C(지속성 실패)로 평가된 사업의 경우 연중 가동일 수가 매우 제한적임에 따라 기초적 운영비를 충당할 수도 없음에도 불구하고, B(제한적 지속)로 평가하고 있다.

그러나 양 설문결과 간에 지속성의 유무를 달리하는 상반된 결과는 크게 나타나지 않음을 감안할 때, 네팔에 지원된 우리사업들은 전반적으로 지속성 측면에서 긍정적인 평가를 받고 있는 것으로 볼 수 있다.

반면, 사업의 지속성에 영향을 미친 요인들에 대한 질문에 대한 응답들을



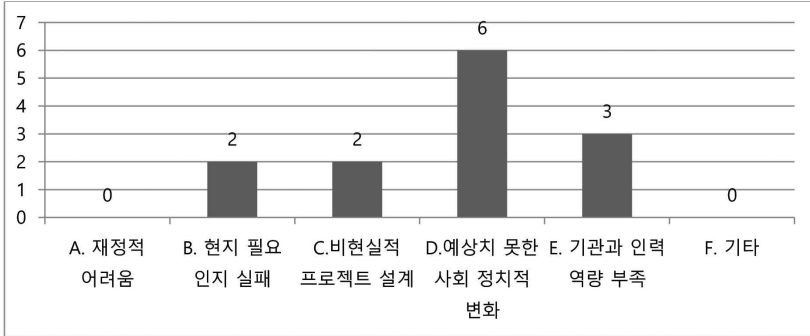
자료: 저자

〈그림 1〉 지속성 성공 요인

살펴보면 〈그림 1〉과 같다.

우선 현지(수원국, 수원기관)의 정확한 수요와 역량을 고려한 사업설계의 중요성이 많이 강조되었으며, 더불어 사업추진과정에 수원기관의 인력을 참여시키고 아울러 별도의 교육 프로그램을 통해서 지원종료 이후의 자립적 운영역량을 배양시켜 준 것 등이 지속성 달성에 많은 기여를 했다고 답변했다. 이와 더불어 재정적 역량에 부합하는 인프라의 규모, 적절한 수익모델, 정부의 안정적 지원 등도 중요한 성공 요인으로 받아들이고 있었다. 이러한 결과는 지속성 측면에서 다소 부정적인 평가를 받은 사업들에 영향을 미친 요인들에 대한 답변과도 일관성을 가지고 있었다.

부정적 평가를 내린 수원기관의 관계자들은 우선 “예상치 못한 사회정치적 변화”가 지속성에 중대한 영향을 미쳤다고 응답하였는데, 실제 네팔의 경우 정치적 불안정, 지진 등 자연재해, 국경봉쇄 등 최근 지속된 특수한 대외적 환경이 각 개별사업의 운영에까지 영향을 미쳤다. 그러나 이러한 외부 환경적 변수를 제외한 사업 내재적 문제들로는 현지의 필요에 대한 정확한 이해 실패, 기관 및 인력의 역량을 충분히 고려하지 않은 사업기획 등이 주로 제시되었는데 이 같은 결과는 역량과 현장에 대한 이해가 사업의 성패 모두에 결정적 영향을 주고 있음을 보여주고 있다. 반면, 재정적 어려움을 실패요인으로 선택하지 않은 원인은 대부분 우리의 사업규모가 타 공여국의 사업들에 비해 크지 않아 유지관리비 확보가 상대적으로 용이함에 따른 것으로 보인다.¹¹



자료: 저자

〈그림 2〉 지속성 실패 요인

따라서, 동 사례연구는 우리나라의 개발원조사업의 지속성, 나아가 효과성을 제고시킴에 있어 상대적으로 비중 있게 고려해야 할 요소들이 어떠한 것들인가를 실증적으로 보여주고 있다고 볼 수 있다. 사업기획 단계에서 이러한 노력을 충분히 기울이지 못했을 경우 발생하는 사업상의 문제점을 보여주는 사례로 조사대상 사업 중 “제한적 지속”으로 평가받은 C 기술훈련원 사업을 들 수 있다.

상기 평가결과를 지속성 성패 요인들을 기준으로 분석해 볼 수 있다. 우선 이 사업이 지속성을 달성하지 못한 원인들로 사업의 발굴 및 기획단계에서 지속성 확보를 위한 필수적인 고려사항으로 확인된 현지의 필요와 역량을 충분히 검토하지 못한 점을 들 수 있다. 이 사업의 최종 수혜자인 지역 빈곤층이나 실업자들의 직업훈련 수요는 존재했지만 실제로 이들이 진입할 수 있는 노동시장, 즉 직종 및 전문성 수준에 대한 분석이 충분하지 않아 실제 취업으로 이어질 가능성이 낮아 주민들로부터 외면 받게 되었다. 아울러 동 센터를 운영하기 위해서는 고등교육기관인 대학으로서의 역량보다는 직업훈련 및 취업지원기관으로서의 역량이 필요하지만 실제 동 센터의 운영에 투입된 인력들은 교직원 중심의 공학인력들이므로 해서 당초 목표로 한 기대성과에 적합한 인력투입이라고 보기는 어렵다. 이로 인해 동 센터는 위에서도 지적

11. 예컨대, 2017년 기준 नेपाल에서 진행 중인 농업 및 지역개발 분야 타 공여국들의 전체 ODA 사업의 평균 규모가 3천만 불 내외인데 반해 우리나라의 사업(농촌공동체 개발사업) 규모는 800만 불임(네팔 농업개발부 자료 참고).

〈표 7〉 C 사업 운영평가

C 사업은 네팔의 높은 실업률을 해결하기 위한 고용창출과 향후 산업발전의 기초가 되는 인력 양성, 국제경쟁력 제고를 위한 전문 인력 양성이라는 국가적 목표에 따라 네팔 정부가 요청한 사업이다. C 사업은 사업시행기관(파트너 기관)의 정식학위과정인 아닌 3개월, 6개월, 1년 단위의 단기 취업 과정이다.

C 사업은 지진 때 큰 피해 없이 건물과 장비가 유지된 점은 다행이었지만, 훈련생의 수가 당초 계획한 정원수에 한참 모자랐다. 또한, 성과관리도 제대로 이루어지지 않고 있었는데, 정리된 데이터가 없어 정확한 취업현황도 확인하기가 어려웠다. 사업수행기관으로서 C 기관의 적절성과 선정 이유에 대해 질의한 결과, 약 20명의 교직원으로 구성된 기계공학과를 운영 중이어서 우수한 인적자원을 확보하고 있고, 기술훈련 관련 전문성을 보유하고 있어 타당한 결과라고 답변했다. 하지만 현장에서 확인한 훈련생수와 성과관리 상황을 보면 기술이 담보되었다고 해서 운영 역량으로까지 이어지는 것은 아니었다.

두 번째는 사업 기획 과정에서의 문제점이다. C 사업에 대한 부적절한 수요조사로 타겟팅이 잘못된 점이 문제였다. 당초 C 기관 측은 인근 지역 주민의 실업 상황에 따른 심각성을 인식하고, 기존 직업훈련 시스템으로 충족되지 못하는 기술훈련 수요에 부응하기 위해 대학-지역사회 상생 교육모형을 제안했다. 이에 따라 사업계획서상에는 해당 지역의 빈곤한 주민과 청년을 위한 직업훈련과 취업연계가 주요 목표로 명시되어 있었다. 그러나 현지 담당자에 따르면 실제로는 이미 직업이 있거나 기본 기술이 있는 학생들이 참여해 보수 교육 수준으로 운영되고 있었다.

자료: 발전대안 피다, 네팔사업 평가(2017)

된 바와 같이 시설과 설비의 유지 관리와는 별도로 운영적 측면에서는 지속성을 달성하지 못한 사업으로 평가받게 되었다고 볼 수 있다.

IV. 결론 및 시사점

근래에 들어 개발원조의 지원방식이 다양화되어 가고 있으나 경제·사회 인프라가 절대적으로 부족한 개발도상국들에서의 수요로 인해 인프라 중심의 개발원조사업은 지속될 것으로 예상된다. 특히 우리나라의 경우 인프라 지원형 사업이 양자 무상원조 프로젝트의 80% 이상을 차지하고 있으며 우리나라 ODA 증가에 맞추어 비중은 계속 늘어날 것으로 전망된다.¹² 그러나 이러한

12. 현재 우리나라의 양자 간 무상원조 사업유형은 인프라 프로젝트, 컨설팅, 인력 파견

인프라 지원형 사업은 지원 이후 수원국에서의 다양한 원인에 의해 발생할 수 있는 운영 부실화, 설비 노후화 등 지속성 실패의 책임을 공여국도 나누어 가져야 하는 위험을 안고 있다. 실제로 1980~90년대 국제적으로 지원된 수많은 인프라 개발원조사업들이 대규모 투입 직후의 단발성 효과로 끝나는 경우가 많았고 이후 이러한 실패의 경험에 기초하여 개발원조 지원의 국제적 방향이 역량개발과 제도 구축으로 전환된 점은 우리나라에 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

따라서, 향후 인프라 지원형 개발원조사업을 지속적으로 추진해 나가야 하는 우리나라의 입장에서는 사업의 형성단계에서부터 사업의 지속성을 제고시킬 수 있는 노력을 강화해 나가야 할 것이다. 이러한 맥락에서 본 연구에서는 선행연구들과 국제적 원조규범에서 제시된 지속성 성패 요인들에 기초하여 우리나라 사업의 기획단계에서 상대적으로 비중을 두어 고려해야 할 요인들을 사례연구를 통해 제시해 보았다.

우선, 우리나라 개발원조사업의 지속성에 가장 영향을 미치는 요인은 수혜자의 역량과 현지에 대한 이해인 것으로 나타났다. 따라서 사업형성 단계에서 현지 역량을 충분히 고려함과 더불어 사업 전 과정에 걸쳐 역량강화를 위한 지원을 포함시켜야 한다. 더불어 지원되는 설비나 기술이 수원기관의 역량을 넘어서지 않도록 조정할 필요가 있다. 또한, 사업을 통해서 해결하고자 하는 현장의 문제와 그 원인을 정확히 이해하고 현실적인 해결방안을 도출해야 한다. 이에 더해, 사업 외적인 요소를 고려하거나 예측하는 노력도 지속가능성을 높이는데 중요한 요소인 것으로 나타났다. 이러한 결과들을 정리하면 <표 8>과 같다.

그러나 개발원조사업 추진 시 지속가능성을 지나치게 강조할 경우 원조의 본질을 해칠 수 있는 가능성 또한 고려되어야 한다. 예컨대 원조사업이 자칫 수원국 내에 도움이 절실한 그룹보다는 지속성 측면에서 위험이 적은 이른바 '우량 그룹'에게 지원이 편중되는 결과를 낳을 수 있기 때문이다. 즉, 사업의 지속가능성을 위해 역량을 갖춘 수원기관에 편중해서 지원하다 보면 정작 도

또는 초청, 민간협력 등에 한정되어 있어 현실적으로 증가되는 사업비를 효과적으로 소화할 수 있는 유형은 인프라 프로젝트 사업임.

〈표 8〉 우리나라 개발원조사업의 지속성 제고를 위한 사업기획 단계에서의 중점 고려 요소(사례연구 기반)

- 수혜자의 역량에 지속성 성패에 가장 중요한 영향을 미친다.
 - 현지의 역량에 기초한 사업발굴 및 심사
 - 수혜자의 운영역량(재정, 기술 등)을 감안한 사업의 규모, 형태, 기술수준 결정
 - 사업과정에 수혜자 참여를 통한 운영역량 강화
 - 사업 전·후에 걸친 역량강화 프로그램 지원
- 사업효과가 유지되기 위해서는 현지 수요 및 해결방안에 대한 정확하고 심층적인 이해가 선행되어야 한다.
 - 사업 발굴 및 기획단계에서 수혜자 참여
 - 현지의 사회경제적 환경에 대한 이해와 이에 기반 한 적절한 사업구성
 - 현실적이고 명확한 사업목표 설정, 이에 기반 한 투입요소 결정
- 사업이 속한 외부환경에 대한 고려를 강화해야 한다.
 - 거버넌스 및 정치상황의 영향을 줄일 수 있는 운영 메커니즘(비즈니스 모델 등) 마련
 - 경제성장 및 산업구조 변화 등 거시 경제적 측면의 변화에 부합하는 사업발굴 및 기획

자료: 저자

움이 필요하지만 역량을 갖추지 못한 기관들이 지원의 대상에서 제외 될 수도 있다는 것이다.

따라서 사업추진 주체인 원조기관이 지원 필요성과 더불어 지속가능성 차원에서의 수원기관의 의지와 역량을 종합적으로 감안한 사업의 발굴, 기획, 심사, 관리 노력을 강화시켜야 할 것이다.

투고일자: 2월 11일 심사일자: 2월 25일 게재확정: 3월 22일

참고문헌

세계보건기구. 1994. *Cost Analysis in Primary Health Care: at raining manual for programme managers*. WHO, Geneva.

세계은행. 1985. *Sustainability of Projects: First review of experience* (Report No. 5718), World Bank, Washington.

_____. 1994a. *Annual Review of Evaluation Results 1993*. World Bank, Washington.

_____. 1994b. *World Development Report 1994: Infrastructure for development*. World Bank, Washington.

_____. 1996. *Annual Review of Evaluation Results 1995*. World Bank, Washington.

_____. 1998a. *1997 Annual Review of Development Effectiveness*. World Bank,

- Washington.
- _____. 1998b. *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*. World Bank, Washington.
- _____. 1999. *1998 Annual Review of Development Effectiveness*. World Bank, Washington.
- _____. 2000. *1999 Annual Review of Development Effectiveness*. World Bank, Washington.
- _____. 2001. *2000 Annual Review of Development Effectiveness*. World Bank, Washington.
- _____. 2004. *World Development Report 2004: Making Service Work for People*. World Bank, Washington.
- _____. 2005. *2004 Annual Review of Development Effectiveness*. World Bank, Washington.
- _____. 2006. *Annual Review of Development Effectiveness 2006*. World Bank, Washington.
- _____. 2006. *Project Appraisal Document (Report No. 34507-VN)*. World Bank, Washington.
- Arnold, S. H. 1989. "Sustainable Development: A Solution to the Development Puzzle?" *Development*, 2(3): 21-25.
- Bebbington, A. Dharmawan, L., Fahmi, E., and Guggenheim. S. 2006. "Local Capacity, Village Governance, and the Political Economy of Rural Development in Indonesia." *World Development*, 34(11): 1958-1976.
- Bond, R., Curran, J., Kirkpatrick, C., Lee, N., and Francis, P. 2001. "Integrated Impact Assessment for Sustainable Development: A Case Study Approach." *World Development*, 29(6), pp. 1011-1024.
- Bridger, G. A. and Winpenny, J. T. 1983. *Planning Development Projects: Practical Guide to the Choice and Appraisal of Public Sector Investments*. Overseas Development Administration, London.
- Brinkerhoff, D. W. and Goldsmith, A. A. 1990. "Sustainability and Rural and Agricultural Development." In Brinkerhoff, D. W. and Goldsmith, A. A. (eds), *Institutional Sustainability in Agriculture and Rural Development: Global Perspective*. Praeger, NewYork.
- Brown, D. R. 1998. "Evaluating Institutional Sustainability in Development Programmes: Beyond Dollars and Cents." *Journal of International Development*, 10(1): 55-69.
- Clement, P. 1995. "A Poverty-Oriented Cost-Benefit Approach to the Analysis of Development Projects." *World Development*, 23(4): 577-592.
- Cracknell, B. E. 2000. *Evaluating Development Aid: Issues, Problems and Solution*. Sage, London.
- Cusworth, J. W. 1993. *Managing Projects in Developing Countries* (Ed. by Cusworth, J.

- and Franks, T.). Longman, London.
- _____. 1997. "Institutional Capacity Building for Rural Development: A Case Study from Zimbabwe." In Wilson, F. A. (eds), *Towards Sustainable Project Development*. Edward Elgar, Cheltenham.
- Galvani, F., and Morse, S. 2004, "Institutional Sustainability: At What Price? UNDP and the New Cost-Sharing Model in Brazil." *Development in Practice*, 14(3), pp. 311-327.
- Hanlon, J. 2004. "Technical Assistance and Capacity Development in an Aid-dependent Economy: The Experience of Cambodia." *Development and Change*, 35(2), pp. 375-383
- Johnson, H, and Wilson, G. 1999. "Institutional Sustainability as Learning." *Development in Practice*, 9(1 & 2): 43-55.
- Manning, R. 2006. "Will 'Emerging Donors' Change the Face of International Co-operation?" *Development Policy Review*, 24(4): 371-385.
- Martinussen, J. D. 2002. "Institutional Sustainability as Learning." *Development and Change*, 33(2): 269-279.
- McGregor, A. 2007. "Development, Foreign Aid and Post-development in Timor-Leste." *Third World Quarterly*, 28(1): 155-170.
- Mog, J. M. 2004. "Struggling with Sustainability: A Comparative Framework for Evaluating Sustainable Development Programs." *World Development*, 32(12): 2139-2160.
- OECD. 1992. *DAC Principles for Effective Aid*. OECD, Paris.
- _____. 2001. *The DAC guidelines: Strategic for Sustainable Development*. OECD, Paris.
- _____. 2008. *Development Cooperation Report 2007*, OECD, Paris.
- O'Sullivan, N. 1993. "Sustainability of poverty alleviation projects." In Bamberger, M., and Aziz, A. (eds), *The Design and Management of Sustainability Projects to Alleviate Poverty in South Asia*. World Bank, Washington.
- Perrin, N. and Van Dar Riet, R. and Sjorslev, J. 2006. *Stocktaking of Selected World Bank Projects Working with Rural Institutions for Sustainable Livelihoods and Equitable Development*. World Bank, Washington.
- Potts, D. 2002. *Project Planning and Analysis for Development*. Lynne Rienner, London.
- Pronk, J. P. 2001. "Aid as a Catalyst." *Development and Change*, 32: 611-629.
- Rondinelli, D. A. 1977. "Development Planning as a Framework for Project Administration." in Rondinelli, D. A. (eds), *Planning Development Projects*. Dowden, Hutchinson & Ross, Pennsylvania.
- _____. 1993. *Development Projects as Policy Experiments: An adaptive approach to development administration*. Routledge, New York.
- Sepehri, A., and Chernomas, R. 2001. "Are User Charges Efficiency-and equity-enhancing? A Critical Review of Economic Literature with Particular Reference to Experience from Developing Countries." *Journal of International*

- Development*, 13: 183-209.
- UNDP. 1993. *Rethinking Technical cooperation: reforms for capacity-building in Africa*. UNDP, New York.
- _____. 2001. *Development Effectiveness: Review of Evaluation Evidence*. UNDP, New York.
- _____. 2003a. *Ownership, Leadership and Transformation: Can we do better for capacity development?* Earthscan, London.
- _____. 2003b. *Development Effectiveness Report 2003: Partnerships for Results*. UNDP, New York.
- _____. 2005. *Investing in Development: A practical Plan to Achieve the MDGs*. Earthscan, London.
- White, T. A. 1993. *Integrating Sustainability into Agro-forestry Projects: A workshop framework for NGO program managers*. University of Wisconsin-Madison.

별첨 1. 설문서

This survey aims at assessing the sustainability of KOICA's development projects, and examining the determinants of sustainability in the projects. I expect your sincere response to each question by reviewing the current condition of the projects which are listed in the table attached.

All the responses will be used only for research-purposes.

1. Please, select one suitable answer among A, B, or C on the basis of the examination on the current condition of the project, and put it on the answer sheet.

A. Sustainable

- The project outcome has been operated effectively with adequate maintenance of physical assets.
- The project has achieved the intended operational objectives.
- The project has been effectively managed on the basis of self-reliant institutional capacity and financial stability.

B. Marginally sustainable

- The project has barely maintained the facilities and physical assets, however, it has significant difficulties of effective management.
- The project has not achieved intended objectives satisfactorily.
- The project greatly relies on subsidies and external supports which are not stable.

C. Unsustainable

- The project failed to maintain the physical assets, or is left being unused, or is being used for a different purpose from the intended one.

2. Please select one or more suitable answers among A to F on the basis of examination on the determinants which contributed to the sustained projects.

- A. Adequate project appraisal and design according to correct identification of local needs
- B. Adequate project appraisal and design considering local capacity in management, technology and finance
- C. Stable and reliable governmental subsidies or external supports
- D. Strengthened capacity of local institutions and human resources
- E. Active participation of recipients in project planning and implementation
- F. Other (Respondents are asked to suggest other determinants)

3. Please select one or more suitable answers among A to F on the basis of examination on the factors which negatively affected sustainability of the project.

- A. Financial difficulties by failure of cost recovery through its own revenue, subsidy curtailment, or termination of external financial support.
- B. Failure in identification of correct local needs
- C. Ambitious project design overwhelming the capacity of local beneficiary or institution
- D. Unexpected change of socio-political environment
- E. Lack of institutional capacity and qualified human resource
- F. Other. (Respondents are asked to suggest other determinants)

Thank you for your sincere responses.

별첨 2. 설문 응답자 리스트

〈조사 대상사업 운영자〉

기관	직위	소속기관
1. 카트만두대학교 기술 훈련센터 설립사업	Assistant Manager	Kathmandu University Technical Training Center (KUTTTC)
2. 띠까폴 보건의료환경 개선사업	Chairperson	Hospital Development Board, Tikapur Hospital
3. 트리부반대학교 ICT 센터 설립사업	Deputy Director	KOICA Information and Communication Technology (ICT) Center, Institute of Engineering (IOE), Pulchowk
4. WFP 학교급식사업	Monitoring & Evaluation Officer	World Food Programme (WFP)
5. 부트왈 탐나가 직업 훈련원 설립	Principal	Korea Nepal Institute of Technology (KNIT), Butwal
6. 정부통합데이터센터 구축	Deputy Director	National Information Technology Center
7. 한-네팔 친선병원 건 립사업	Executive Director	Korea-Nepal Friendship Hospital
8. 이타하리 잠업센터 지원사업	Senior Agriculture Economist	Ministry of Agricultural Development, Department of Agriculture
9. 보건대학 건립사업	Ex-Lecturer	Nepal College of Public Health

〈조사 대상사업 담당 KOICA 직원〉

소 속	직 위
KOICA 네팔 사무소	Country Director
	Deputy Country Director
	Assistant Country Director
	Manager
	Assistant Manager
	Program Officer
	Program Officer

A Study on Factors affected to the Sustainability of Korea's Development Assistance Projects: Case Study on Projects Implemented in Nepal

Hyungkyoo Kim
Country Director, KOICA Nepal Office

This study focuses on identifying the factors which affect the sustainability that are considered one of the key indicators on the effectiveness and support performance of development aid projects, and on presenting the implications to Korea's ODA projects. As the economic independence of the recipient country is the ultimate goal of the development assistance, whether the facilities provided by donors are being operated and utilized continuously during a certain period after aid termination is a criteria to decide not only the project effectiveness but also for determinant of success or failure. Some of the following factors are considered ideas for improving sustainability, which are recognized as an international assistance standards based on various studies and investigations; accurate understanding on local demands and the environment, support for project design considering recipients' operational ability and ongoing capacity improvement, securing financial soundness and boosting the sense of ownership through participation and so on. As referred to these factors, the study conducted a case study of our projects in Nepal to see what factors had a relatively large impact on the sustainability of the project regarding other donors and its size of project, project model and its methods. The results of case studies showed that the achievement of the sustainability was the most contributed by the project design considering recipient's environment and ability or the effort to enhance capabilities. The results were consistent with the suggestion that local capabilities and environment were not considered sufficiently due to issues on the project planning step that resulted in failure to sustain the project. These findings are a lesson for Korea which is suffering from a growing number of operational difficulties after the project completes, as most of the development aid projects for the recipient country by Korea are still focused on providing infrastructure and facilities. This indicates the necessity for more discussions on the sustainability of ODA projects in Korea.

Keywords: ODA, sustainability, development assistance project, Nepal

김형규. 한국국제협력단(KOICA) 네팔 사무소
카트만두, 네팔
E-mail_kim@koica.go.kr

