

개발협력에 있어서 지방정부의 비교우위: 원조효과성을 중심으로

박 소 희 | 명지대학교 인문교양 객원조교수*

김종섭 | 서울대학교 국제대학원 교수**

국제사회는 국제개발 활동의 가시적인 성과 창출을 위해서는 원조효과성의 제고가 필수적임을 강조했다. 공여국 차원의 원조 효과성 제고 방안으로 원조일치(alignment) 및 성과지향적 관리(management for results) 등이 논의되었다. 그러나 전통적인 공여국 중앙정부 중심의 원조는 원조의 분절화, 정치적 변화, 재정 문제 등의 이유로 원조효과성 제고에 어려움이 많다. 지방정부는 이에 반해, 정책 일관성 조율의 용이성 및 효율성(통상 및 개발 등 서로 다른 정책 조율에 있어 중앙정부는 부처 간 조율이 필요하지만 지방정부의 경우, 하나의 조직 내에서 상이한 분야의 정책을 조정함에 따라 일관된 정책 수립이 비교적 용이하다.), 우호협력관계를 바탕으로 한 장기적이고 효율적인 원조, 기후 등 지역 특성을 반영한 사업 이행 등 원조효과성 달성에 필요한 여러 조건에 부합한다. 본 연구는 원조효과성에 관한 국제사회의 논의에 입각하여 지방정부의 특성을 분석, 원조효과성 제고를 통한 개발협력 목표 달성에 있어 지방정부의 비교우위가 무엇인지에 대해 논한다. 지방정부의 특성분석은 서울시, 강원도 등 국내 지방정부와 개발도상국 지방정부 간 협력 사례를 바탕으로 한다.

주제어: 지방정부, 원조효과성, 정책일관성, 성과중심의 사업관리(RBM), 공적개발원조(ODA)

* 제1저자

** 교신저자

I. 서론

1. 국제개발에 있어 지방정부 역할의 중요성 및 필요성에 대한 국제사회 논의 동향

급격한 산업화 및 도시화에 따른 환경문제가 대두되기 시작한 70년대부터 국제사회는 지역별 자연환경 및 주거환경 개선에 직접적인 영향을 미치는 지방정부의 개발협력 참여에 대한 중요성을 인식하기 시작했다. 1972년 유엔인간환경회의(UN Conference on Human Environment)를 시작으로 1976년 제1차 유엔인간정주회의(HABITAT I), 1985년 Towns and Development (T&D)¹의 쾰른 회의(Cologne Conference and Appeal), 1992년 T&D 지방 이니셔티브(Local Initiatives for Sustainable Development) 등 다양한 회의를 통해 국제사회는 개개인의 삶에 직접적인 영향을 미치는 지방정부와 관련 기관의 환경 및 개발에 관한 국제협력활동의 중요성과 필요성에 대해 논했다.

1990년대에 들어, 1992년 리우 환경과 개발에 관한 UN회의(United Nations Conference on Environment and Development, UNCED)에서는 의제 21(Agenda 21) 행동계획 수립을 통해 “지방정부는 경제, 사회, 환경의 조직을 구성, 운영, 유지하고 지역환경정책과 규제방안의 수립과 국가적 광역환경정책 수행을 지원하고 지속가능한 개발 촉진을 위해 국민을 교육, 동원 그리고 책임을 지우는데 실제 역할을 수행한다.”는 정책방향을 설정하고 “지방의제 21”을 도출하여 국제기구와의 협력, 전 세계 지방정부 연합체/협의회 등의 협력, 지역주민, 단체, 민간기업과의 소통 및 협력을 촉구했다. 이어 1996년 HABITAT II 회의에서는 매 의제마다 지방정부의 역할에 대해 명시하며 ‘의제 21’보다 폭넓게 지방정부의 중요성에 대해 강조했다.

1. 유럽의회와 EC의 지원을 받아 설립된 유럽 지방정부 및 비정부기구(NGOs) 연합.

위와 같이 1970년대에서 1990년대까지 국제사회는 선진국(공여국)이나 개발도상국(수원국)의 구분 없이 발전에 있어 지방정부의 역할이 필수적임을 다뤘다면 2000년대에 접어들며 기존 논의에 더해, 개발도상국 지방정부의 역량강화를 위해 공여국의 지원이 필요함을 강조했다. 지속가능한 발전에 대한 인식이 보다 확대된 2000년대에는 2002년 요하네스버그 세계지속가능발전정상회의(World Summit for Sustainable Development, WSSD)²와 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, SDGs)를 통해 지방정부를 비롯한 다양한 개발주체의 역할 수행의 중요성에 대해 피력했다. SDGs의 경우, 목표 11번(Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable: 포용적인·안전한·회복력 있는·지속가능한 도시와 거주지 조성)은 새천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs)에서는 다루지 않던 ‘도시와 거주지’를 별도의 목표로 언급했다. Hoebink(2010)에 따르면, 도시화과정에서의 지속가능한 발전을 위한 지방정부 역할의 중요성은 ‘지방정부의 특수성’에 있다. Hoebink(2010)는 선진국뿐 아니라 개발도상국의 급속한 도시화 흐름에 따라, 2007년을 기점으로 전 세계 대다수 인구가 도시에 거주하고 있으며, 도시화에 따른 문제는 점점 더 복잡해지고 다면적으로 변화했고 이는 중앙정부 중심의 거시적 접근으로는 해결하기 어렵다고 언급했다. 이에 따라, ‘강한 지방정부’, 즉, 지방정부가 정치적·법적·제도적 기반을 잘 갖추고 복합적 사안에 대해 미시적 접근을 통해 해결을 해야 한다고 주장했다. 요컨대, 지방정부의 역량강화를 통해 빈곤, 환경, 인권 등 복합적 문제 해결이 가능하고, 이는 곧 지속가능한 발전을 달성하는데 기여할 수 있다는 것이다. 이와 관련, SDG 11번의 하위목표 11.c, ‘최빈국이 현지 자재를 활용하여 지속 가능하고 복원력이 뛰어난 건물을 건축할 수 있도록 재정적·기술적으로 지원한다.’는 개발협력의 관점에서, 공여국이 개도국 지방정부를 지원하여 발전을 도모해야함을 강조했다.

이와 같은 활발한 논의에 발맞춰 많은 공여국 지방정부는 국제개발 활동

2. WSSD는 1992년 리우 회의에서 채택된 리우 선언과 의제 21(Agenda 21)의 성과를 평가하고 미래의 이행전략을 마련하기 위한 회의로, ‘리우+10 회의’라고도 부른다 (ODA Korea).

에 적극적으로 참여하였다. 경제협력개발기구(Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD)의 개발원조위원회(Development Assistance Committee, DAC) 회원국과 유럽연합(European Union, EU) 회원국을 중심으로 지방정부 간 협력은 점차 확대되어 독일 및 스페인의 경우, 각국의 총 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA) 대비 각각 10%와 20%에 달한다(OECD, 2005). 한국의 경우에도 지방정부의 개발협력 규모가 점차 늘어나는 추세이다. 순 지출 기준, 2010년 약 38억 원의 규모에서 점차 증가하여 2014년 기준 약 150억 원으로 늘어났으며 총 ODA 대비 지방정부의 ODA 비중도 2010년 0.27%에서 2014년 0.68%로 늘어났다(한국법제연구원, 2014).

2. 지방정부의 개발협력

지방정부의 개발협력에 관한 선행 연구는 주로 중앙정부와는 다른 지방정부의 특성에 입각해 개발협력에 있어 어떤 효과를 낳는지와 한계점은 무엇인지를 중심으로 다룬다. M. Bontenbal(2006)은 도시 간 협력(City to City Cooperation, C2C), 즉 지방 정부 간 협력 활동을 통해 수원국의 지방분권화를 발전시킬 수 있으며 이는 곧 민주화(democratization)의 성숙 및 정착으로 직결된다고 봤다. 개발도상국 지방정부는 급격한 도시화 및 지방분권화에 따라, 기초서비스 제공, 도시 인프라 및 재정 관리 등 새로운 임무를 맡게 되었고 이에 더해 지역사회 개발 및 도시 빈곤 감소라는 큰 문제 해결의 주체가 되었다. 그러나 기술적으로나 재정적으로나 이러한 임무를 수행하기엔 충분한 준비가 되어있지 않음에 따라, 유사 기능을 수행하는 공여국의 '지방정부'가 도시 간 협력을 통해 역량강화 및 자원 제공을 해야 한다고 보았다.

Hoebink(2010)는 공여국의 개발도상국 지원을 중앙정부와 지방정부 각각의 전문성을 고려하여 두 주체로 나누어 개발협력에 접근해야 한다고 주장했다. 중앙정부는 법적, 정치적, 재정적 측면에 걸쳐 지방분권화를 계획하고 이행할 수 있게 지원해야 하고, 지방정부는 C2C 형태로 수원국 지방정부 역량

강화를 위해 재정관리, 사회 서비스 제공, 시민참여 등과 관련한 자체 기술, 경험 및 성공사례를 공유해야 한다고 보았다.

V. Mamadouh(2002)는 지방정부의 개발협력은 시민사회 및 기업 등 다양한 주체의 참여를 활성화 시키며 이들의 활동은 주로 소규모 지역사회 개발 프로젝트 활동으로 지방정부 간 직접적인 협력활동에 더해 시너지를 발휘하여 보다 효과적인 개발을 가능하게 한다고 주장했다. 또한 이와 같은 민간의 참여는 별도 교육이 없어도 빈곤, 불평등과 같은 국제적 이슈에 대한 공여국 국민의 이해를 증진시키며 개발협력에 대한 대중(국민적)의 지지를 얻는데 긍정적인 영향을 미친다고 보았다. 국민의 지지는 곧 공여국 전체의 개발협력 추진에 있어 큰 동력이 되며, 질적·양적으로 향상된 원조를 가능하게 한다고 강조했다.

임소진·정상희(2017)는 지방정부의 개발협력을 ‘개발협력 지방분권화’라는 다소 다른 시각으로 접근하였으며 이의 효과와 한계점을 정리했다. 먼저 효과로, 지방정부는 중앙정부와 다른 미시적 차원의 원조를 제공할 수 있으며, 지방정부 발전에 필요한 역량과 경험을 바탕으로 보다 효과적인 개발협력 활동이 가능하고, 지방정부의 자체 예산 지원을 통해 공여국의 ODA 확대 및 민간재원 동원이 비교적 원활하다는 점을 꼽았다. 한계점으로는 지방자치제의 특성상, 중앙정부와 다른 정책목표를 바탕으로 개발협력 활동을 할 수 있으며 무역, 환경, 이주와 같은 비 원조분야 정책이 개발목표와 다른 방향으로 진행되어 당초 목표한 개발도상국의 발전에 오히려 해가 될 수 있기 때문에 ‘정책일관성’을 실현하기 어렵고, 지방정부의 개발협력 운영 능력이 비교적 오랜 원조 역사를 가진 중앙정부에 비해 떨어지기 때문에 원조 효과성을 달성하기 어려울 수 있으며, 공여국과 개발도상국의 지방정부 간 기술

-
3. 개발협력에서 분권화(decentralization)란 파편화 분절화(fragmentation)나 이원화(dual system)와는 구별되는 개념이며 일반적으로 분권화란 중앙조직의 의사결정 권한과 책임이 하부조직으로 위임되는 것을 의미한다. 국제개발협력에서 분권화는 크게 공여국의 분권화와 개도국의 분권화로 구분되며, 공여국의 분권화란 공여국의 ODA 정책 및 집행에 대한 권한과 책임 및 관련 자원을 지방정부, 개도국 현지 사무소 또는 공관으로 이전하는 경우를 의미하는 반면, 개도국에서의 분권화란 개도국의 지역 발전을 위한 지방정부의 민주화, 지역 거버넌스의 강화, 지역 경제발전, 그리고 행정조직의 역량강화를 지칭한다(OECD, 2005; 임소진·정상희, 2017).

적 간극이 크에 따라 개발도상국의 지방정부 간 협력, 즉, 남남협력이 더 효과적일 수 있다는 점을 언급했다.

지방정부의 개발협력 관련한 연구는 국내외적으로 아직 활발히 진행되지 않았다. 대다수의 선행 연구는 상술한 바와 같이 지방정부의 특성을 반영한 개발협력의 효과와 한계점 등을 정리하는 것이 주를 이루며, 국제사회의 논의를 충분히 반영하지 않았다. 이에 본 연구는 국제사회가 개발도상국의 ‘발전(Development)’에 필수적인 가치로 합의한 ‘원조효과성’제고에 있어 지방정부가 어떠한 강점을 가지고 있는지를 분석한다. 국제사회에서 2005년 파리선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness) 및 2011 부산글로벌파트너십(Global Partnership for Effective Development Cooperation, GPEDC) 등 원조효과성 제고를 위해 논의된 원칙 중 협력국의 주인의식(ownership), 공여주체 간 원조조화(harmonization), 공여국-협력국 간 상호책임성(mutual accountability)을 제외하고 ‘공여국의 개발협력 체계와 직접적으로 관련이 있는 원칙인 원조일치(alignment) 및 성과지향적 관리(management for results)를 중심으로 지방정부의 개발협력이 어떠한 비교우위를 가지고 있는지 사례를 통해 분석한다. 이 중 ‘성과지향적 관리’는 OECD DAC의 5대 평가기준에 입각하여 ‘사업의 기획 및 실행’ 측면에서 어떠한 점이 중앙정부의 개발협력 사업과 차별화를 보이고 있는지 분석한다.

II. 본론

1. 정책일관성 향상을 바탕으로 한 원조효과성 증대

국제사회는 국제개발 활동의 목표인 ‘빈곤 퇴치 및 개발’을 달성하기 위해 2003년 로마선언, 2005년 파리선언, 2008년 아크라행동계획, 2011년 부산글로벌파트너십 등 지속적인 국제회의 개최를 통해 원조효과성의 제고가 반드시 필요하다는데 의견을 같이하였다. 특히, ‘공여국 관점’의 원조 효과성

제고 방안으로 원조일치 및 성과지향적 관리와 같은 원칙을 마련했고 이를 구성하는 핵심 이행 수단으로 수원국 개발정책/계획과의 일관성(alignment with partner's agenda), 협력대상국 시스템 활용(relying on partner's systems), 성과기반 접근법(results based management) 도입 등을 규정했다.

전통적인 공여국 중앙정부 중심의 원조는 현실적으로 '원조일치'와 같은 원칙을 이행하기 어려운 경우가 많다. 중앙정부의 개발협력은 정부 내 다양한 부처 및 기관이 개발협력을 실행하는 경우가 많아 각각의 이해관계가 첨예하게 대립하여 대내적 정책일관성을 추구하기 어렵다. 국내 정책일관성 확립이 어려움에 따라, 수원국 개발정책/계획과의 일관성 향상 및 여타 공여국과의 협력을 위해 필수적인 대외적 정책일관성을 향상시키기 어려운 구조이다. 이와 같이 다수의 역할자로 인한 정책일관성의 부재는 원조조화의 핵심 가치인 공동합의, 절차간소화, 정보공유 등도 어렵게 만들며 이는 원조 효율성의 저하로 이어진다. 또한, 한정된 재원으로 상이한 이해관계를 가진 다수의 개발활동을 지원하다 보니 지속적인 원조가 어렵고 단발적이며 소규모의 원조를 하기 쉽다.

한편, 정권 교체 등 정치적 변화가 있는 경우, 개발정책 기조 역시 변화할 수 있음에 따라, 상황이 더욱 어려워진다. 부처 간 조율이 어려운 상황에서 전체적 방향성의 변화가 있는 경우, 안정적인 개발활동에 걸림돌이 될 수 있다. 그러나 지방정부의 경우, 중앙정부와 달리 기관장을 중심으로 서로 다른 성격의 '부처'가 아닌 '부서'가 협업을 하는 형태이기 때문에 중앙정부와 출발점부터가 다르다고 볼 수 있다.

지방정부의 정책일관성을 바탕으로 한 원조효과성을 살펴보기 전에 정책일관성이란 무엇인가에 대해 정리하면 다음과 같다. 국제사회는 개발을 위한 정책일관성(Policy Coherence for Development, PCD)을 무역, 투자, 이민, 환경 등 비(非)원조분야 정책이 개발목표 및 활동과 상충하지 않고 개도국의 발전을 저해하지 않는 수준에서 상호 보완적으로 작동해야 하는 것으로 정의한다. 이 중 무역 분야는 다른 분야에 비해 개도국의 경제에 직접적인 영향을 미치는 분야로 여러 연구를 통해 공여국이 어떠한 내용 및 방향의 무역 정책을 채택하느냐에 따라, 개도국 뿐 아니라 공여국 경제에도 긍정 또는 부

정적 영향을 끼칠 수 있음에 대해 논했다.

김중섭·김도훈(2017)은 합리적이고 일관성 있는 정부의 개발협력 목적과 통상정책의 목적이 크게 다르지 않다는 것을 이론적으로 증명했다. 먼저 개발협력정책의 목적 세 가지는 다음과 같다. 첫째, 공여국은 수원국 원조를 통해 정치·외교적 이익을 얻을 수 있으며 시장 확대를 통한 경제적 이득을 취할 수 있다. 두 번째로 공여국은 개도국 지원을 통해 환경, 국제 금융 및 통상체제의 안정, 안보 등 글로벌 공공재의 확보를 통해 혜택을 얻을 수 있다. 세 번째로 공여국은 개도국의 빈곤감소, 민주주의 실현, 인권 보장 등 인간의 보편적 가치를 실현함으로써 자국 내 국민의 효용을 증가시킬 수 있다. 통상정책의 목적 역시 세 가지로 첫째, 상대국 수출시장의 확보로 경제적 이득을 얻을 수 있다. 둘째, WTO 등 국제적 제도 및 규범을 준수함으로써 국제 통상체제의 안정성을 확보하여 이를 바탕으로 한 경제적 이익을 취할 수 있다. 셋째, 개도국의 수출을 촉진시켜 해당 국가의 경제발전을 촉진시키고 국민의 후생을 개선할 수 있다. 본 연구는 이를 통해, 개발협력과 통상이 정반대의 목적을 가져 양립할 수 없다는 기존의 논리 및 논의와 달리, 서로 매우 유사한 목적을 가지고 있으며 국가는 개발협력 및 통상에 있어 일관된 정책목표를 설정하는 것이 효율적임을 강조한다. 그 방안으로는 통상정책 내 개발협력의 요소를 포함하고 개발협력 정책 내 통상 분야를 포함하는 것을 제안한다. 그 예로, 전자는 개발도상국과의 통상 협력 시, 이익의 일부를 개도국의 개발을 위해 협력사업을 하는데 활용하거나 관세 특혜 등을 제공하는 것을 들 수 있고, 후자는 국별협력전략(Country Partnership Strategy, CPS)과 같은 개발협력 전략에 통관절차 간소화 등 무역 활성화를 위한 사업을 포함하는 것을 제시했다.

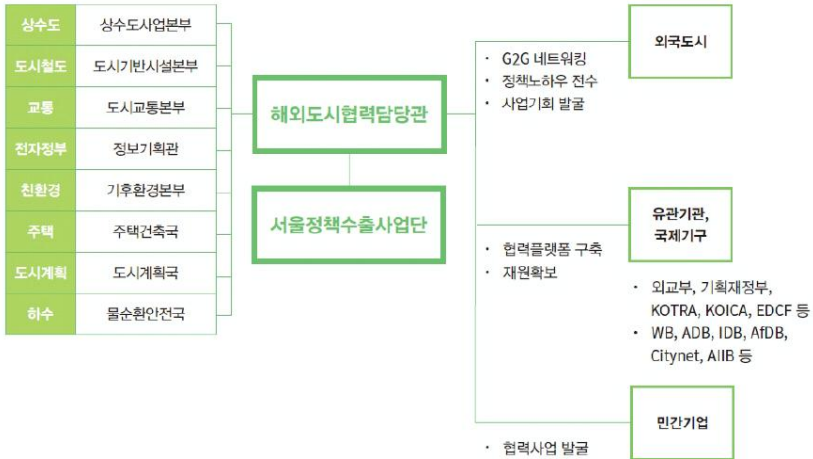
위와 같은 정책 추진은 부처 간 이해관계가 대립할 수 있는 중앙정부 중심의 체계에서 실현하기 사실상 쉽지 않다. 상호 활발한 정보교류 및 소통이 부재한 경우, 통상을 담당하는 부처 및 기관은 개발협력을 고려하지 않고(또는 제대로 인지하지 못하고) 통상정책을 수립 및 이행하며 개발협력을 담당하는 부처 및 기관 역시, 통상 분야를 크게 고려하지 않고 개발협력 정책을 이행하기 쉽다. 개발협력 내에서도 많은 경우, 유상원조와 무상원조를 담당

하는 부처가 별도로 존재하며 이에 따라, 서로 다른 방향의 정책을 펴고 사업을 이행한다. 한국의 경우, 기획재정부 및 외교부를 비롯한 약 30여 개의 정부부처가 원조사업을 이행하고 있으며 김종섭·김도훈(2017)에 따르면 정책문서 및 관련 연구 분석 결과, 부처 간 또는 정책 간 일관성을 향상시키려는 노력 및 활동이 부재한 실정이다.

그러나 지방정부의 경우 성격이 다른 다수의 부처로 구성된 중앙정부와 상황이 다르다. 1인의 지방정부 장(長) 하에 부처가 아닌 부서가 통상 및 개발과 같은 서로 다른 분야의 업무를 담당하고 있다. 지방정부는 조직의 성과 도출을 위한 고유의 전략목표를 설정하고, 해당 목표의 달성을 위해 성격이 다른 분야의 업무를 상호 보완적 정책수립을 통해 일관성 있게 추진한다. 또한, 최고 관리자 1인이 지휘·통솔할 수 있기 때문에 업무추진 시 부서 간 문제가 발생하더라도 빠르게 조율이 가능하다.

〈그림 1〉은 비즈니스와 개발협력이 통합적으로 운영되는 사례인 서울시의 우수정책 해외진출 사업⁴ 추진체계를 보여준다. 서울시는 사업 대상 도시를 재정적으로 여력이 있는 도시와 그렇지 못한 도시로 구분하여 전자의 경우, 우수정책을 비즈니스 모델로 발전시켜 해외 시장 진출을 꾀하며 후자의 경우, 공적개발원조(ODA)를 동원하여 개발협력의 형태로 지원한다. 해외도시 협력담당관은 상수도사업본부, 도시기반시설본부, 도시교통본부, 정보기획관, 기후환경본부 등 서로 다른 성격의 조직을 연계시키는 중심이 되어, 외국도시, 정부부처, 국제기구, 민간기업 등과의 총괄 소통채널로서 다자 간 교류협력을 통해 서울시 우수정책을 전파하고 해외진출모델을 수립한다. 분야별 담당부서는 보유한 전문지식과 정책의 수립운영경험을 바탕으로 정책수출 콘텐츠를 제공하고 사업을 구체화한다. 서울정책수출사업단은 정책진출활동을 비즈니스 모델로 발전시키는 사업실행 조직으로서 해외시장을 분석하고 국제입찰에 참여하는 등 해외사업을 직접적으로 수행한다(강원국제개발협력센

4. 해외진출 사업이란 서울시가 고속 성장하는 과정에서 축적한 다양한 분야의 우수정책 및 경험을 솔루션화·모델화하고, 이를 필요로 하는 해외도시를 대상으로 정책컨설팅·기술이전·사업참여 등 여러 활동을 통해 대외적으로는 도시 간 상생발전을, 대내적으로는 기업의 해외진출을 통한 경제 활성화를 모색하는 사업이다(강원국제개발협력센터, 2017).



자료: 강원국제개발협력센터(2017). 강원지역 ODA 발전을 위한 실천방안

〈그림 1〉 서울시 우수정책 해외진출 사업 추진 체계

터, 2017).

서울시는 비즈니스를 목적으로 하는 해외시장 진출과 개발도상국 지원을 하나의 창구로 일원화하여 이행하며, 이러한 정책을 펼 수 있게끔 <표 1> 서울특별시 국제교류협력 증진에 관한 조례와 같은 법적 근거를 마련하였다. 해당 조례를 살펴보면 서울시 차원에서 해외 도시와의 ‘상생발전’을 목적으로 시 우수정책 해외 진출 및 협력을 추진하게 되어 있으며, 해외 도시가 개발도상국인 경우, 공적개발원조(ODA)를 활용하여 프로젝트 원조, 개도국 유학생 및 연수생 지원, 기술원조, 기타 ODA로 인정받을 수 있는 사업의 형태로 우수정책을 공유할 수 있게 했다.

사례를 통해 알 수 있듯, 지방정부는 모든 정책의 근거가 되는 법적 기반부터 전략 수립, 조직 구성 및 사업 실행까지 비(非)개발협력 분야와 개발협력 분야가 일관성에 기반하여 운영될 수 있도록 정비한다. 운영 시, 개선점이 필요한 경우에도 중앙정부에 비해 소규모인 조직의 강점을 바탕으로 신속한 조율 및 의사결정을 할 수 있다. 이와 같이 중앙정부의 개발협력체계와 차별화되는 강점이 지방정부의 비교우위라고 볼 수 있다.

〈표 1〉 서울특별시 국제교류협력 증진에 관한 조례(서울특별시조례 제6386호, 2017. 1. 5)

<p>제18조(시 우수정책 해외도시 공유사업) ① 시장은 시 우수정책을 해외도시와 공유함으로써 해외도시와의 상생발전을 도모하기 위하여 다음 각 호의 사업을 추진할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 시 우수정책의 발굴 및 체계적 정리 2. 시 우수정책 해외홍보 체계 구축 3. 해외도시와의 네트워크 구축 및 사업추진 대상도시 발굴 4. 해외도시와의 정책공유 사업 추진 및 지원 5. 국내·외 관련 기관·단체·기업 등과의 협력 체계 구축 6. 국제기구 및 국내·외 관련 기관·단체·기업 등과의 협력사업 발굴 및 추진 7. 해외도시 공무원 초청연수 및 교육 8. 국제개발협력기본법에 따른 공적개발원조 사업 9. 그밖에 해외도시와 시 정책을 공유하기 위하여 필요하다고 인정하는 사업 <p>② 시장은 제1항 제4호, 제7호 및 제8호의 사업을 추진하기 위하여 필요한 경우 「서울특별시 대외협력기금의 설치 및 운용에 관한 조례」 제6조제2항 제1호에 따라 서울특별시 대외협력기금을 사용할 수 있다.</p> <p>제20조(공적개발원조의 활용) ① 시장은 우수정책의 해외도시 공유사업 추진을 위해 제18조제1항 제8호에 따른 공적개발원조를 효과적으로 활용하도록 노력하여야 한다.</p> <p>② 시장은 제1항의 공적개발원조의 활용을 위하여 다음 각 호의 사업을 수행할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 프로젝트 원조 2. 개도국 유학생 및 연수생 지원 3. 기술원조 4. 그 밖에 공적개발원조로 인정되는 사업

자료: 국가법령정보센터(2018)

2. 장기간의 우호협력 관계를 바탕으로 한 원활한 성과지향적 관리

성과지향적 관리는 성과중심의 사업관리(results-based management, RBM)를 통해 실현할 수 있다. 개발에 있어 성과란 산출(output), 성과(outcome), 영향력(Impact)을 의미한다(OECD, 2014). RBM이란 공여국이 투입(input), 장/단기성과(output and outcome), 영향력(impact)으로 이어지는 성과도출 체제(result chain)에 기반하여 프로젝트, 프로그램 더 나아가서는 기관의 성과관리를 수행하는 것을 의미한다. 이러한 RBM 체계를 중심으로 개발사업이 효과적으로 이행되고 있는지를 평가할 수 있는 수단이 OECD DAC이 제시한 5대 평가기준(〈표 2〉 참조)이다. 이에 따라, 이번 파트에서는 5대 평가기준에 입각하여 사업의 기획 및 실행에 있어 지방정부의 개발협력이

〈표 2〉 OECD DAC 5대 평가기준

- 적절성(relevance): 개발 사업의 목적이 수원국의 요구 및 필요, 국제사회의 우선순위, 파트너 및 공여국의 개발 정책 등과 부합하는지를 평가
- 효율성(eficiency): 투입(inputs) 대비 산출물(outputs)의 비교를 통해 경제적 의미에서 얼마나 효율적으로 지원했는지를 경제성 평가방식을 통해 평가
- 효과성(effectiveness): 개발 사업이 설정한 목적 및 목표를 달성한 정도(outcome)를 평가하는 것으로 사업 초기에 설정한 객관적 평가기준에 따라 평가
- 영향력(impact): 개발 사업이 직접적 혹은 간접적으로 수원국의 사회, 경제, 환경에 미친 긍정적 및 부정적 변화(impact)를 종합적으로 평가. 의도한 변화와 의도하지 않은 변화 모두 평가의 대상이 됨.
- 지속 가능성(sustainability): 사업이 완료된 이후에도 계속 유지할 수 있는지에 대한 여부 및 관련 위험 요소를 평가

자료: ODA Korea를 참조하여 저자 보완

성과지향적 관리를 얼마만큼 잘 수행하고 있는지를 분석한다.

분석 대상 사업은 강원도의 '몽골 튜브(Tuv)도⁵ 농업타운 조성 사업'이다. 본 사업의 주 내용은 몽골 튜브도의 자립영농 지원을 목적으로 시설 및 장비를 지원하고 전문가를 파견하여 재배기술을 전수하는 것이며, 2003년 강원도와 몽골 식품농업부 및 튜브도 간의 농업기술교류협정 체결 후 2004년부터 사업을 시작했다. 사업은 1~4차로 나누어 이행했으며 3차(2004~2015, 총 12년)까지 강원도 자체 예산 총 7억 4천 5백만 원이 소요됐고 4차(2016~2019) 역시 도 예산 천 6백만 원으로 이행한다. 2004년부터 현재까지 사업의 실시 및 모니터링은 강원도 농업기술원이 담당하고 있다. 참고로 분석 결과에 활용한 정보 중 별도로 출처가 명시되지 않은 내용은 사업 담당자 및 몽골 사업 현장 방문⁶ 시, 관계자 인터뷰를 통해 작성한 것임을 밝힌다.

5. 몽골은 수도 울란바타르시(도의 지위를 가짐)와 21개의 도(아이막, aimag)로 구성되어 있으며 사업 대상지인 튜브도는 한국의 경기도가 수도 서울을 둘러싼 것처럼 울란바타르시를 감싸고 있는 두 번째로 큰 도이다.
6. 해당 출장은 강원국제개발협력센터의 '지방자치단체 국제개발협력 사업모델 정립에 관한 연구'의 일환으로 수행했으며 본지를 빌어 이해균 센터장께 감사의 말씀을 전한다.

1) 사업의 적절성

사업의 적절성 측면에서 분석해보면 해당 사업은 한국의 지방정부인 강원도와 몽골의 지방정부인 튜브도 그리고 중앙정부인 식품농업부까지 삼(3)자 간의 협의에 기반해 기획한 사업이다. 이에 따라, 수원국 중앙정부의 농업 진흥 정책과 지방정부인 튜브도의 자체 농업정책을 동시에 반영할 수 있었으며 강원도의 개발협력 관련 정책이었던 ‘교류협력기반 조성’ 및 고랭지 농업기술과 같은 전문성에도 부합했다(강원도 농업기술원, 2003). 수요자의 필요(needs) 관점에서의 적절성을 분석해보면 다음과 같다. 몽골은 고지대의 춥고 건조한 기후의 내륙국으로 겨울(9~5월)이 길고 여름(6~8월)이 매우 짧다. 겨울에는 최고 및 최저 기온이 모두 영하로 내려가 농작물 재배가 불가능하다. 이에 따라, 전통적으로 육류와 유제품을 중심의 식문화가 형성되었으나 근래, 높아진 교육수준(2014년 인간개발지수가 0.727로 ‘높음(high)’로 분류됨.) 및 온라인을 통한 원활한 정보공유 등으로 인해 건강을 고려, 채소를 곁들인 균형 있는 식단에 대한 수요가 늘어났다. 요컨대, 강원도 농업타운 조성사업은 공여주체인 강원도 자체의 정책과 수원국 중앙정부 및 지방정부의 정책뿐 아니라 실수요자의 필요(needs)까지 고려한 적절한 사업으로 평가할 수 있다.

2) 사업의 효율성

투입 대비 산출물 관점에서 효율성을 분석해보면 먼저 투입의 경우, 전체 사업 기간(총 16년)의 총 사업비 약 7억 6천만 원이고 연평균으로 계산하면 약 4천 7백 50만 원 정도로 여타 개발사업의 평균적인 규모에 비해 매우 작다. 그러나 사업의 산출물을 보면, 기존에 몽골의 추운 기후 때문에 채소 재배가 불가능했으나 비닐하우스 등을 활용한 강원도의 고랭지 농업기술(채소 및 과일 재배법)의 이전을 통해 4월 말부터 10월 초까지 최대 약 6개월간 채소 및 과일의 재배가 가능하게 되었다. 현재 농업타운에서 생산되는 농산물은 몽골 전체 수요 중 약 10~20% 정도를 충족시키고 있음에 따라, 투입 대비 상당한 성과를 보이고 있음을 알 수 있다.

효율성을 평가하는데 있어 고려하는 또 다른 사안은 사업이 제 시간에 효

율적으로 이행이 되었는가를 확인하는 것이다. 이는 결국 얼마나 효율적인 방법으로 사업을 수행했는지를 판단하는 것인데 농업타운 사업의 주목할 만한 특징은 사업의 관리자(implementing partner)뿐 아니라 중앙 및 지방정부 공무원 일부가 강원도와의 자매교류 관계를 바탕으로 중·장기간 한국어 연수 및 농업 관련 학위과정을 밟아 한국어에 능통할 뿐 아니라 강원도의 특성을 반영한 농업기술에 대한 지식을 보유하고 있다는 것이다. 이는 다시 말해, 발전을 위한 핵심 요소인 ‘기술’의 이전, 특히 ‘암묵적 지식(tacit knowledge)’ 공유가 용이하다는 것을 의미한다. 암묵적 지식이란 문자 및 기호화할 수 있는 지식인 명시적 지식(explicit/codified knowledge)과 구분되는 개념으로 기술 이전 시, 단순히 ‘매뉴얼(명시적 지식)’ 전달만으로 이해할 수 없는 실제 훈련, 체험 등을 통해 전달되는 기술을 의미한다. 이러한 훈련 및 체험은 같은 ‘언어’를 사용했을 때 그 효과가 극대화된다. 남남협력 또는 삼각협력이 북남협력보다 더 효과적이라고 고려되는 이유도 ‘언어’ 공유를 통한 원활한 ‘암묵적 지식’의 전달이 가능하기 때문이다. 요컨대, 지방정부 간 자매 및 우호 협력 관계를 바탕으로 한 개발협력 사업은 언어, 문화, 교육 분야 등의 교류 사업과 시너지를 발휘하여 보다 효율적으로 이행될 수 있다. 참고로 중앙 정부의 개발협력은 언어 및 분야별 학위과정 등 연수사업과 농업사업과 같은 분야별 사업 발굴이 별개로 이루어지는 경우가 다수임에 따라, 사업의 효율성 제고가 어렵다. 중앙정부 역시, 연수사업과 분야별 사업 발굴을 통합적으로 추진한다면 사업의 효율성을 높일 수 있을 뿐 아니라, 국가 간 우호관계에도 긍정적인 영향을 미칠 수 있을 것이다.

3) 사업의 효과성

농업타운 사업의 목적(goal)은 강원도와 튜브도 간의 우호 관계의 강화에 바탕을 둔 한-몽 교류기반 구축이며 목표(objective)는 상술한 바와 같이, 시설, 장비 지원 및 기술 전수를 통해 몽골 튜브도의 자립영농을 지원하는 것이다. 목표 달성 정도(outcome)를 분석해보면 우선 강원도 농업타운 사업은 몽골 국가를 대표하는 시설채소 단지로서의 입지를 확보, 몽골의 여타 지방 정부 관계자(농업 담당 공무원) 및 농업인이 해당 사업을 벤치마킹하기 위해

농업타운을 방문, 교육을 받았다. 교육은 농업 생산물의 판매 수익으로 무상으로 제공되는 것과, 4차 농업타운 사업의 일환으로 진행되는 교육, 그리고 스위스 정부가 사업장을 활용하여 지원하는 교육 사업으로 구성되어 있다. 기술 수준 역시 채소와 과일 재배기술이 강원도 재배기술의 약 70%까지 도달하여 품질과 맛 측면에서 매우 높은 상품성을 갖추게 되었으며 몽골 채소류 생산의 선도적 역할을 수행할 수 있게 되었다.

사업의 목적인 강원도와 튀르키예 간의 우호 관계의 강화에 바탕을 둔 한-몽 교류기반 구축 역시, 장기간의 사업 이행을 통한 상호 이해제고를 통해 문화, 교육, 경제 등 다양한 측면에서 강화되고 있다. 경제 부문의 경우, 사업을 통해 한국산 농자재, 농기계 인지도 상승으로 해당 물품의 수출이 보다 활발해졌으며 강원도가 자체적으로 육성한 화훼류 우량종묘 등을 시범적으로 수출할 수 있게 되었다. 이처럼 지방정부의 개발협력 사업은 비교적 단기적⁷⁾으로 이행되는 중앙정부의 개발협력 사업과 달리 장기적 사업이행이 가능하여 사업의 단기 목표 뿐 아니라 장기적 목적도 달성하기 용이하다. 지방정부의 개발 사업은 중앙정부의 사업에 비해 예산 규모 면에서 매우 작으나 농업타운 사업과 같이 10년 이상 사업을 지속함으로써 농업분야와 같이 오랜 시간이 걸리는 지식공유가 용이하다. 중앙정부의 사업은 규모 측면에서 지방정부의 사업보다 크기 때문에 일시적 사업 결과(예를 들면, 농업 생산량)는 긍정적일 수 있으나 사업 종료 후, 지속적 관리가 어려움에 따라, 예상하지 못한 문제가 발생하는 경우(예를 들면, 가뭄, 홍수 등으로 인해 농작물 관리에 있어 변화를 겪어야 하는 경우 또는 농작물이 특수한 바이러스에 감염되는 경우) 사업 결과가 지속적으로 좋지 어렵다. 요컨대, 지방정부의 개발 사업은 장기적 운영을 통해, 발생 가능한 많은 상황에 대응 및 대비할 수 있는 온전한 지식공유가 가능하다는 장점이 있다.

4) 사업의 영향력

강원도 농업타운 사업은 지원 규모가 작음에도 불구하고 장기적이고 지속

7. 국내 최대 무상원조 기관인 한국국제협력단(KOICA)의 사업은 단년도 사업, 3년 사업 등이 주를 이룬다.

적인 사업 운영을 통해 지역 내 다양한 부문에 있어 변화를 가져오기 시작했다. 몽골은 채소 등의 재배가 어려운 기후조건을 갖추고 있어 전통적으로 고기와 유제품 위주의 식사를 한다. 그러나 사업 지역에 농산물이 공급되기 시작하며, 오이, 양파, 감자, 토마토, 수박, 딸기 등 채소 및 과일이 지역주민의 식단에 포함되기 시작했다. 이러한 식습관의 변화는 향후 중앙정부 중심으로 사업이 전국적으로 확대된다면 몽골인의 건강 개선에도 긍정적인 영향을 끼칠 수 있을 것으로 보인다.

두 번째로는 지역 내 유통구조의 변화를 꼽을 수 있다. 농업타운 사업에서 생산된 채소는 손질이나 포장 없이 대량으로 시장에 공급하는 기존의 보편적 유통방식만이 아닌, 세척 및 소포장 되어 마트에 납품하거나 및 일부 가정으로 직접 배달을 한다.

또한 농업타운 사업은 지역 내 실무자인 지방정부 공무원이 ‘개발’에 대해 다르게 인식할 수 있는 기회를 제공했다. 몽골 전체 인구는 약 300만 명으로 이 중 절반에 가까운 약 130만 명(2008년 기준)이 수도 울란바타르에 거주하고 나머지 절반의 인구는 거대한 대륙에 흩어져 거주하고 있다. 이에 따라, 몽골은 중앙정부 중심의 중앙집권적 체제를 유지하고 있으며 지방정부의 영향력이 비교적 작아 지방공무원의 지역개발 의지가 클 수 없는 구조이다. 그러나 농업타운 사업으로 인해 소규모 예산으로도 지역발전 노력이 가능함을 학습하게 되었다. 이러한 변화는 본 논문의 서두에서 다룬 국제사회가 강조한 ‘지방정부의 역량강화를 통한 개발’과 그 맥을 같이한다고 볼 수 있다.

5) 지속가능성

공여주체인 강원도 차원에서 보면, 현재 진행 중인 4단계 농업타운 사업(2016~2019)의 예산이 3단계까지의 예산과 비교해 보았을 때 매우 작아졌으며 사업의 내용도 시설 및 자재 지원이 빠지고 채소 전문가 파견을 통한 이론 및 실습교육, 단기(2주) 초청 연수 등 기술이전 중심으로 전환했다. 그러나 사업이 일군 성과 덕분에 몽골 중앙정부 및 지방정부 모두 강원도 농업타운 사업을 성공적인 농업 사업으로 인식, 공업농업부를 중심으로 몽골국립농대와 연계한 국가사업으로 확대를 추진한다(강원 농업기술원, 2015). 이에

따라, 중앙 및 지방정부는 정책적으로 농업타운과 유사한 사업을 각 도에 지원하기 위해 자체 예산을 편성해 교육을 시행하고, 일부 도에서는 관련 정책을 마련하여 채소 및 과일의 시설 재배를 하고 싶어 하는 농가를 대상으로 장기 저리의 대출(초기 비용의 50%까지)을 실시한다. 한편, 직접적인 수혜를 받은 튜브도는 자체 예산을 들여 농업타운 연계 사업으로 농업기술 전시공원(Agro Park) 건립을 통해 농업의 확산을 도모하고 있다.

사업의 성과는 몽골 중앙정부를 통해 여타 공여국에게도 알려져 스위스의 경우, 스위스 개발협력 기관인 Swiss Development Agency(SDA)가 농업타운 내 교육시설을 설립, 농업타운 시설을 활용하여 보다 많은 수의 교육 수요자(대다수 타 지역 지도사 및 농업인)를 대상으로 기술 교육을 실시하고 있다. 이와 같이, 농업타운 사업은 수원국인 몽골이 중앙 및 지방정부 차원에서 정치적으로, 제도적으로, 재정적으로 적극 지원하고 있으며 스위스, 일본 등 여타 공여국이 기존 사업 시설을 활용한 개발 사업을 피하거나 사업의 확대를 기획하고 있다. 사업의 이러한 지속가능성 확보는 결국 지방정부가 중앙정부에 비해 효율적이고 장기적인 협력을 할 수 있다는 강점에서 비롯된다고 판단된다.

III. 결론 및 시사점

본 연구는 국제사회가 오랜 시간 동안 합의 및 강조한 ‘개발에 있어서 지방정부 역할의 중요성’을 관련 논의 및 국내 사례를 통해 분석하였다. 그 결과 개발협력 수행에 있어 지방정부가 중앙정부와 다소 다른 제도적 틀을 갖추고 있음을 확인할 수 있었다. 앞서 다룬 두 가지 사례에서 확인할 수 있듯, 이를 적절히 활용하면 보다 효과적인 개발협력을 할 수 있다. 개발효과성 증대를 위한 공여국의 원조일치(alignment) 측면에서 봤을 때, 지방정부는 하나의 조직 내에서 경제, 외교 등 서로 다른 분야의 업무가 법적, 정책적, 조직적, 내용적 차원에서 유기적으로 통합·추진됨에 따라 정책일관성 달성이 중앙정

부에 비해 용이하다. 또한, 성과중심의 사업관리(results-based management, RBM)가 제대로 되고 있는지를 OECD DAC의 5대 평가기준에 따라 분석한 결과, 지방정부의 개발협력은 다음과 같이 중앙정부와 차별화되는 강점을 가지고 있음을 확인할 수 있었다. 먼저, 도시 간 장기적인 우호협력 관계를 바탕으로 언어, 문화, 교육 등 다양한 분야에서 교류가 이루어져 상호 간의 필요(needs)를 쉽게 파악할 수 있으며 효율적으로 지식 공유가 가능하다. 개발협력사업도 중앙정부의 사업에 비해 상당히 장기간 지원이 가능하며 이에 따라, 원조 규모가 작음에도 단기적 성과뿐 아니라 장기적 성과에 직접적 영향을 미칠 수 있다. 선행 연구에서 한계점으로 언급된 ‘정책 비일관성’, ‘개발협력 수행 역량 및 품질관리 부족’, ‘기술적 차이’는 실제 사업 사례 분석을 통해 확인한 결과, 장애물이 아닌 강점으로 작용함을 알 수 있었다. 분석을 종합해보면 개발에 있어 지방정부는 국제사회가 합의한 바와 같이, 필수적 역할을 수행하고 있음을 확인할 수 있다. 수원국 차원에서는 지역 주민, 즉 최종 수혜자(beneficiaries)에게 직접적 서비스를 제공하는 주체로, 공여국 차원에서는 파트너인 수원국 지방정부의 역량강화를 지원하는 주체로서 개발에 큰 영향을 미친다.

그러나 지방정부의 개발협력은 각 지방정부의 역량과 의지에 따라 상이한 결과를 보일 수 있다. 지방정부의 자체 재원은 도시 등 대규모의 지방정부가 아닌 경우, 안정적으로 확보하지 못할 수 있으며, 기존 인력 교육 및 전문 인력 고용에 있어서도 원활하지 못할 수 있다. 또한, 지방정부의 장(長) 선출 시, 선거제를 도입하는 경우, 전임자와 정치적 성향이 다른 정당 출신이거나 개인적 선호에 따라 개발협력에 대한 입장이 바뀔 수 있다. 한편, 이러한 부분에 있어 문제가 없는 지방정부라 하더라도 우호관계에 기반한 연수과정(언어, 분야, 문화 등에 관한 교육)과 사업 발굴을 적절히 연계하지 못한다면 개발협력의 효과성 증대는 어렵다. 이와 같이 지방정부는 각 지방정부의 정치·경제적 상황, 제도 운영 방식 등에 따라 개발협력 분야에 있어 각기 다른 결과를 보일 수 있다. 즉, 지방정부의 개발협력은 앞서 말한 강점을 잘 활용하지 못하면 중앙정부의 개발협력보다 효과적이지 못할 수 있다. 그러므로 지방정부의 효과적 개발협력 운영을 위해서는 지방정부 자체적으로 노력을 기

올이고 여타 지방정부와 지식과 경험을 공유해야할 뿐 아니라, 중앙정부 차원에서도 재정적·기술적·제도적 지원을 통해 각자의 강점을 최대한 활용할 수 있도록 이끌어주는 것이 필요하다.

한편, 본 논문의 한계점으로는 소수의 국내 사례에 대한 분석으로, 향후 해외를 포함한 보다 많은 사례에 대한 심층 분석을 통해 지방정부의 개발협력력이 '발전'에 미치는 영향과 주요 요인에 대한 분석이 이루어질 필요가 있다. 또한, 연방제, 중앙집권체제 등 국별로 각기 다를 수 있는 분권화 수준 및 체계를 어떠한 방식으로 조율하여 지역 간 협력을 원활하게 할 수 있는지에 대한 연구가 진행된다면, 개발협력에 있어 한 단계 성장을 이룰 수 있을 것이라고 본다.

투고일자: 2018-08-10 심사일자: 2018-09-17 게재확정: 2018-09-20

참고문헌

- 강원국제개발협력센터. 2017. 「강원지역 ODA 발전을 위한 실천방안」. 『강원국제 개발협력센터』.
- 강원도농업기술원. 2003. 「강원도 농업타운 설립에 관한 협약서」. 『강원도 농업기술원』.
- 강원도농업기술원. 2015. 「몽골 튜브도와의 국제농업기술 교류협력사업 강원도농업타운 4단계 사업 추진계획 보고」. 『강원도 농업기술원』.
- 김종섭·김도훈. 2017. 「우리나라 개발협력과 통상정책 연계방안 연구」. 『경제·인문사회연구회 미래사회 협동연구총서』. 경제·인문사회연구회.
- 서울특별시. 2018. 「서울특별시 국제교류협력 증진에 관한 조례」. 서울특별시조례 제 6386호, 2017. 1. 5.
- 지속가능발전포털. 2018. SDGs.
- 한국법제연구원. 2014. 「지자체 ODA 추진체계 개선방안에 관한 연구」. 『경제인문사회연구회』.
- ODA Korea. 개발협력 사전. 아젠다 21(Agenda 21). http://odakorea.go.kr/hz.bltn.DevdicSl.do?bltn_seq=171&sys_cd=&brd_seq=17&targetRow=&bltn_div=oda&searchKey=04&keyword=%B8%AE%BF%EC(검색일: 2018. 8. 5).
- ODA Korea. 개발협력 사전. DAC 5대 평가기준. http://odakorea.go.kr/ODAPage_2012/T02/L03_S04_01.jsp(검색일: 2018. 8. 12).
- Bontenbal, M. and P. van Lindert. 2006. "Decentralised International Cooperation:

- North-South municipal partnerships, Development Matters.” *Geographical Studies on Development Processes and Policies*. Utrecht. Universiteit Utrecht.
- Hoebink, Paul. 2010. *European Development Cooperation: In Between the Local and the Global*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Mamadouh, V. 2002. “Twinning cities and towns: localizing international relations or globalizing local ties?” *The Fourth European Social Science History conference*. The Hague, The Netherlands.
- OECD. 2005. “Aid Extended by Local and State Governments.” *Pre-print of the DAC Journal*. 2005, Volume 6, No. 4.
- OECD. 2014. “Measuring and managing results in development cooperation: A review of challenges and practices among DAC members and observers.” OECD Publishing.

The Local Government in Development Cooperation: Its Comparative Advantages

Sohee Park

Visiting Assistant Professor, Department of General Education
Myungji University

Chongsup Kim

Professor, Graduate School of International Studies
Seoul National University

The international society stresses that enhancing development effectiveness is key to development. It has been agreed and reaffirmed in a number of international conferences that, among others, alignment and management for results are fundamental principles for making aid more effective. Aid, mainly provided by central government frequently faces challenges such as fragmentation for too many stakeholders having different interests, political change and uncertain economic situations and it is quite difficult to improve aid effectiveness. In the case of local government, unlike the central one, it is relatively easy to come up with coherent policies because it is one organization pursuing one common goal. In addition, based on its long standing relationship with sister/friendship cities through which they share knowledge of culture, language and education, local government makes its development cooperation efforts more efficient and sustainable. This paper focuses on such comparative advantages of local government in delivering aid by analyzing its uniqueness reflecting the two pillars of aid effectiveness: alignment and management for results.

Keywords: local government, aid effectiveness, policy coherence for development (PCD), results-based management (RBM), Official Development Assistance (ODA)

박소희, 명지대학교 객원조교수
서울시 관악구 관악로 1 140동 국제대학원 405호
Email_1sohee@gmail.com

김종섭, 서울대학교 국제대학원 교수
서울시 관악구 관악로 1 국제대학원
Email_chongsup@snu.ac.kr