creative commons
COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

도시계획학 박사 학위논문

한국-베트남 녹색 ODA 사례를 통해 본 주인-대리인 이론 적용의 한계

2019년 2월

서울대학교 대학원
환경계획학과
이 승 지

한국-베트남 녹색 ODA 사례를 통해 본 주인-대리인 이론 적용의 한계

지도교수 윤 순 진

이 논문을 도시계획학 박사 학위논문으로 제출함
2018년 10월

서울대학교 대학원
환경계획학과
이 승 지

이승지의 박사 학위논문을 인준함
2019년 1월

위 원 장	홍 종 호	(인)
부위원장	이 수 희	(인)
위 원	고 재 경	(인)
위 원	한 재 각	(인)
위 원	윤 순 진	(인)

국문 초록

국제사회에서 ODA 사업이 시작된 이래 공여국과 수원국 간의 관계는 공여국의 시혜적 입장과 수원국의 수동적 태도에 입각한 위계적 관계로 인식되어 왔다. 이러한 위계적 인식은 개발 협력 사업의 원조 효과성 논의에서 주인-대리인 이론이 도식적으로 적용되는 데 기여하였다. 그러나 세계 경제 침체와 기후변화와 같은 지구 공동의 문제가 등장하면서 개발 협력 여건이 다변화되고 있고, 이는 공여국과 수원국 간 관계 변화에도 영향을 미치고 있다. 따라서 기존의 주인-대리인 이론이 전제하고 있는 국가 간 위계성을 넘어설 새로운 시각의 글로벌 거버넌스가 필요한 시점이다. 이에 이 연구에서는 개발컨설팅형 녹색 ODA의 특성을 가진 한국의 대 베트남 ODA 사례인 '베트남 녹색성장전략 마스터플랜 수립사업'을 대상으로, 최근 변화하고 있는 개발협력의 여건들이 공여국과 수원국의 관계 설정에 어떤 영향을 미쳤는지 확인하고, 개발협력 사업에서의 주인-대리인 이론 적용의 유효성과 한계 지점을 밝히는 데 목적을 두었다. 이를 위해 기존의 주인-대리인 이론 가설을 차용하되 사례의 특성을 고려하여 조작적 정의된 여섯 개 가설을 설정한 후 사례 분석을 실시하였다. 사례의 분석은 연구자가 관찰자적 참여자의 입장에서 획득한 자료와 사업의 핵심 이해당사자를 대상으로한 심층면접 자료를 활용하였다. 사례 분석을 통한 가설 검증 결과는 다음과 같다.

첫째, '대리인은 정보의 비대칭 특성을 활용해 독자적 이해를 추구함으로써 사업의 원조 효과성을 저해한다.'는 가설은 공여국과 수원국의 외교적, 사회·경제적 여건의 변화로 정보의 비대칭 양상의 요인이 다변화되고 있다는 점에서 그 유효성에 한계가 나타났다. 사례분석 결과, 해당 사례에서도 현지 정보에 대한 비대칭으로 주인인 공여국이 사업 효과성을 충분히 확보하지 못하는 원조 효과성의 한계 양상이 나타났다. 그러나 주인-대리인 이론 가설이 전제하고 있는 효율적이고 명확한 선호를 추구하는 주인의 특성과 이기심에 입각해 독자적 이해를 추구하는 대리인의 특

성이 이 사례에서는 더 이상 뚜렷하게 나타나지 않았으며, 정보의 비대칭 양상 또한 주인-대리인 간의 위계적 관계에 의한 것이 아닌 사업 특성과 수원국의 사회·경제적 여건에 의해 결정된다는 것이 확인되었다. 이는 기존의 주인-대리인 이론의 위계적 관계에 균열이 나타나고 있음을 보여주고 있으며 변화하고 있는 최근 개발협력의 여건 속에서 주인-대리인 가설의 유효성이 길지 않음을 시사한다.

둘째, '주인-대리인 간 녹색성장에 대한 차별적 이해가 사업에서의 선호의 충돌과 원조 효과성을 저해한다.' 는 가설은 녹색성장 개념의 모호성이 공여국과 수원국 간의 선호 충돌을 심화하는 데 기여했으며, 그로 인한 원조 효과성의 한계가 나타났다는 점에서 그 유효성이 여전히 성립된다. 기후변화와 SDGs 시대의 도래에 따라 대의적으로는 공여국과 수원국 모두 녹색 ODA의 필요성에 동조하나, 사업을 둘러싼 각 이해당사자가 이를 이해하는 수준과 목적에 차이가 있고 궁극적으로 사업의 내용 및 예산 변경 등 상당한 한계를 경험했다는 것을 사례분석을 통해 확인하였다. 이는 녹색 ODA에서도 주인-대리인 이론 가설의 유효성이 여전히 인정되는 지점이나, 또 다른 한편 녹색 ODA 사업의 추진에 앞서 사업의 구체적 내용에 대한 이해당사자들 간의 충분한 논의와 신뢰에 기초한 커뮤니케이션이 전제되지 않으면 원조 효과성 한계는 여전히 극복되기 어렵다는 것을 시사한다.

셋째, '사업에 대한 보상-처벌 이행 주체의 단절로 수원국은 공여국의 이익을 충족시키는 선택을 우선한다.' 는 가설은 수원국의 사회·경제적 발전과 주인의식의 향상으로 인해 보상-처벌 이행의 권한이 공여국이 아닌 수원국으로 이전되는, 기존 주인-대리인 관계의 역전현상이 나타났다는 점에서 더 이상 성립되지 않는다. 수원국 베트남은 다양한 개발협력 사업의 경험을 누적하면서 사업에서의 주도권을 확보하려는 경향을 보이고, 실제로 사업의 여러 이해당사자가 수원국 중앙정부를 사업의 보상-처벌의 이행 주체로 인식하고 있다는 것을 사례분석을 통해 확인하였다. 이는 기존의 주인-대리인 이론이 전제하는 사업 권한에서의 우위가 공여국

에 있는 수직적 관계와는 다른 양상이며, 또 다른 한편 수원국의 주인의식을 강조하는 국제사회의 흐름 속에서 공여국과 수원국의 균형적·협력적 거버넌스 구축 노력이 필요하다는 것을 시사한다.

넷째, '주인의 감시·감독의 한계로 대리인의 도덕적 해이가 발생한다.' 는 가설은 개발컨설팅형 무상 ODA 사업에서는 대리인의 도덕적 해이가 명시적으로 발생할 수 없는 사업 구조와 무상 ODA의 특성으로 더 이상 성립되기 어렵다는 점에서 그 유효성의 한계를 확인하였다. 개발컨설팅형 사업은 공여국의 지식과 기술이 공여국 전문가의 투입에 의해 이전되는 방식으로, 사업 재원이 수원국에 직접 투입되는데 한계가 있고 특히 무상 ODA의 경우 소규모 사업이 인도주의적 관점에서 추진되는 경우가 많아 감시·감독의 정도가 강력하게 운영될 수 없는 구조이다. 개발협력의 주체와 재원의 다변화로 향후 개발컨설팅형 사업의 확대가 예상되는 바, 이와 같은 분석의 결과는 공여국과 수원국 간 관계를 이해하는 데 있어 더 이상 위계적 관계가 성립하지 않음을 보여준다.

다섯째, '미래지향적·장기적 관점이 필요한 녹색 ODA의 불확실성으로 대리인은 위험기피적 선택을 한다.' 는 가설은 수원국이 녹색 ODA에 대한 현실적 필요성과 계획 수립형 사업에 대한 수원국의 내부의 수요에 따라 더 이상 보수적·위험기피적 선택을 하지 않았다는 점에서 기존 가설의 유효성에 한계를 보였다. 사례분석 결과, 수원국 베트남은 녹색 ODA가 국제사회의 환경·기후재원을 유입할 수 있는 통로로 인식하고 있었다. 또한 국가 단위와 지방 단위를 포함하는 녹색성장전략 계획의 수립은 베트남의 국가발전전략에 부응하는 사업으로 녹색 ODA가 갖고 있는 미래지향적·장기적 특성으로 인한 불확실성보다 자체적인 계획과 제도를 수립함으로써 향후 확보할 수 있는 현실적 장점을 더욱 크게 인식하고 있었다. 따라서 주인-대리인 이론이 전제하는 대리인의 위험기피적 선택 가설은 더 이상 유효하다 할 수 없다.

여섯째, '수원국 내 다수 공여기관 간의 경쟁은 원조 조화를 해치고 대리인의 일방적인 의사결정을 야기한다.' 는 가설은 원조 조화성 한계의

원인이 공여기관 간 경쟁에 있기보다 과도한 수원국의 주인의식에 있다는 점에서 더 이상 성립되기 어렵다. 베트남과 같이 사회·경제적 역량이 커진 수원국은 개발협력 사업에 대한 경험 또한 누적되면서 과거와 같이 공여국에 의존하려 하지 않고 오히려 수원국이 사업에서의 과도한 권한을 행사하려 함으로써 공여국을 통제하려는 양상까지 보인다. 이러한 수원국의 과도한 주인의식의 이행으로 발생하는 또 다른 원조 효과성 저해 양상은 주인-대리인 이론으로는 모두 설명되지 않으며, 공여국과 수원국 간의 새로운 거버넌스 구축의 필요성을 시사한다.

기후변화와 SDGs 시대를 맞아 녹색 ODA에 대한 관심과 확대는 앞으로도 지속될 것이다. 또한 개발협력의 주체와 형태는 다변화될 것이며, 수원국의 내부적 사회·경제 역량은 계속해서 증가할 것이다. 이러한 개발협력 여건 속에서 원조 효과성을 제고하기 위해서는 공여국과 수원국 관계를 기존의 주인과 대리인의 위계적 관계로 인식하기보다 협력적 거버넌스를 통해 양자의 기능과 역할을 상호 인정하면서 이해당사자별 이해와 목적을 달성할 수 있는 균형적 관계를 지향해야 할 것이다. 이 연구는 한국의 대 베트남 녹색 ODA 사업의 현장 사례를 대상으로 개발협력 사업에서의 주인-대리인 이론 적용의 한계를 검증했다는 데에 의의가 있다. 또, 연구의 분석 결과와 정책적 시사점은 향후 개발협력 사업에서의 공여국-수원국 관계 이해에 있어 위계적 시각을 넘어 협력적 거버넌스의 시각이 필요함을 보여주며, 우리나라의 개발컨설팅형 녹색 ODA 이행에 고려할만한 지침으로 활용될 수 있을 것이다.

주요어 : 녹색 ODA, 주인-대리인 이론, 협력적 거버넌스, 베트남
학 번 : 2011-31221

목 차

제 1 장. 서론 ····· 1

제 1 절. 연구 배경 ····· 1

제 2 절. 연구 목적 ····· 6

제 3 절. 연구 범위와 방법 ····· 10

1. 연구 범위 ····· 10

2. 연구 방법 ····· 11

3. 자료 수집 및 분석 방법 ····· 14

제 2 장. 이론적 논의와 분석틀 ····· 20

제 1 절. 개발 원조와 녹색 ODA ····· 20

1. 개발 원조의 역사적 흐름 ····· 20

2. 개발 원조의 녹색화 ····· 24

3. 녹색 ODA의 탄생과 현황 ····· 28

제 2 절. 원조 효과성과 개발협력 거버넌스 ····· 37

1. 원조 효과성 및 책무성 ····· 38

2. 글로벌 거버넌스와 원조 효과성 ····· 44

3. 개발협력 거버넌스의 흐름과 변화 ····· 51

제 3 절. 주인-대리인 이론과 적용 ····· 54

1. 주인-대리인 이론 논의와 개발협력 분야에의 적용 ····· 54

2. 주인-대리인 이론 적용의 한계 ····· 58

제 4 절. 연구의 분석틀과 가설 ····· 62
1. 개발협력 사업에 적용되는 일반적 주인-대리인 관계 특성 ····· 63
2. 사례 분석의 틀: 주인-대리인 모형의 확장 ····· 66
3. 연구의 가설 ····· 69

제 3 장. 한국과 베트남의 녹색 ODA 전략 특성 ····· 79
제 1 절. 한국의 녹색성장과 개발협력 전략 ····· 79
1. 한국의 녹색성장전략과 녹색 ODA ····· 79
2. 개발컨설팅형 ODA와 한국형 ODA 모델 ····· 88
제 2 절. 베트남의 개발협력 여건과 국가 녹색성장전략 ····· 95
1. 베트남의 사회·경제적 현황과 개발협력 여건 ····· 95
2. 베트남 국가 녹색성장전략의 특징 ····· 105
제 3 절. 전략적 결과물로서의 'VGGS 마스터플랜 수립 사업' ····· 112
1. 사업의 형성 배경과 구성 ····· 112
2. 사업의 이해당사자 특성과 관계 구조 ····· 117
3. 사업의 성과와 한계 ····· 135

제 4 장. 주인-대리인 이론 적용의 한계 사례 분석 ····· 142
제 1 절. 정보비대칭으로 인한 사업 효과성 저해 ····· 143
1. 정보의 비대칭 양상을 강화하는 공여국 정부 ····· 147
2. 개발컨설팅형 무상 ODA의 구조적 한계 ····· 151
3. 개발컨설팅 ODA에 참여하는 공여국 전문가 집단의 태도 ····· 153

제 2 절. 녹색성장 개념에 대한 이해 차이와 선호의 충돌 ····· 155
1. 이해당사자 간의 녹색성장 이해에 대한 시각의 차이 ····· 158
2. 이해당사자 간 ODA 사업 추진의 목적 차이 ····· 162
3. 선호 충돌 유발의 요인 ····· 171
제 3 절. 보상-처벌 이행 주체의 단절과 주도권의 변화 ····· 176
1. 보상-처벌 주체에 대한 이해당사자별 인식 ····· 180
2. 수원국의 주인의식과 주도권의 전도 ····· 183
3. 공여국-수원국 간 주도권 변형의 요인 ····· 186
제 4 절. 감시·감독 한계에 따른 도덕적 해이 ····· 190
1. 개발컨설팅형 무상 ODA에서의 '도덕적 해이' 문제의 양상 ····· 194
2. 투명성 확보의 한계 ····· 197
제 5 절. 개발컨설팅형 녹색 ODA 특성에 따른 위험 기피적 선택 ····· 200
1. 개발컨설팅형 ODA 사업에 대한 긍정적 평가와 기대 ····· 203
2. 수원국의 위험기피 선택의 전향 ····· 206
3. 개발컨설팅형 녹색 ODA 사업에 대한 고려사항 ····· 210
제 6 절. 다수 주인간 경쟁과 원조 조화성의 한계 ····· 212
1. 공여기관을 선택하는 수원국 베트남 ····· 216
2. 다수 공여기관 간 경쟁과 원조 조화성의 저해 ····· 219
3. 수원국의 과도한 주인의식에 따른 역전적 대리인 문제 ····· 221

제 5 장. 논의와 결론 ····· 226

제 1 절. 사례 분석의 종합 및 이론적 시사점 ····· 226

1. 다양한 요인에 의한 정보 비대칭과 원조 효과성 저해 ····· 227

2. 녹색성장 개념의 모호성과 선호 충돌 가설의 유효성 ····· 229

3. 보상-처벌의 오작동과 대리인의 권한 독점 ····· 231

4. 대리인의 도덕적 해이 발생 한계와 투명성 강화의 필요 ····· 233

5. 개발컨설팅형 녹색 ODA에 대한 기대와 위험기피 선택의 전향 ···· 235

6. 수원국의 과도한 주인의식과 원조 조화성의 저해 ····· 237

제 2 절. 원조 효과성 논의의 새로운 시각: 협력적 거버넌스 ····· 241

제 3 절. 연구의 의의와 향후 과제 ····· 247

참 고 문 헌 ····· 250

<부록. 심층면접 녹취 전사록 및 Nvivo 분석 화면(예시)> ····· 264

표 목차

[표 1-1] 연구방법에 따른 연구자료 수집 방법 및 자료 출처 ····· 17

[표 1-2] 연구의 흐름 ····· 19

[표 2-1] 녹색 ODA 분류의 비교 ····· 34

[표 2-2] OECD DAC의 원조 효과성 논의의 흐름 ····· 41

[표 2-3] 사마리아인의 딜레마 ····· 50

[표 2-4] 전통적인 주인-대리인 모델의 가정 ····· 56

[표 2-5] 사례분석을 위한 연구 가설의 요약 ····· 78

[표 3-1] 저탄소 녹색성장 비전 및 전략 ····· 82

[표 3-2] EACP 개도국 협력사업 목록 ····· 87

[표 3-3] 우리나라 '개발컨설팅 ODA 사업'의 재분류 ····· 89

[표 3-4] KOICA의 DEEP 프로그램 유형 분류 ····· 91

[표 3-5] 한국형 ODA 모델 분야별 프로그램 구성 및 주요 특징 ····· 93

[표 3-6] 2016-2020 SEDP 분야별 주요 목표 ····· 99

[표 3-7] 베트남의 ODA 지원 중점 분야 ····· 104

[표 3-8] 베트남 녹색성장전략 3대 전략 목표 및 17대 실천 방안 ····· 109

[표 3-9] 사업의 핵심 이해당사자 ····· 122

[표 3-10] 베트남 P-GGAP 수립 시범 지역 및 지역별 DPI의 특성 ····· 131

[표 3-11] 사업의 성과 ····· 138

[표 4-1] '정보비대칭으로 인한 사업 효과성 저해' 가설과 이해당사자별 심층면접 질문 ····· 144

[표 4-2] '녹색성장 이해 차이와 선호의 충돌' 가설과 이해당사자별 심층면접 질문 ····· 157

[표 4-3] '보상-처벌의 단절' 가설과 이해당사자별 심층면접 질문 ····· 178

[표 4-4] ‘감사감독 한계에 따른 도덕적 해이’ 가설과 이해당사자별 심층면접 질문 ····· 193
[표 4-5] VGGS 마스터플랜 수립사업 PDM 중 일부 ····· 197
[표 4-6] ‘ODA 사업 특성에 따른 위험 기피적 선택’ 가설과 이해당사자별 심층면접 질문 ····· 202
[표 4-7] 베트남 녹색성장 이행을 위한 시범사업(최종 선정 5개) ····· 209
[표 4-8] ‘다수 주인 간 경쟁과 원조 조화성’ 가설과 이해당사자별 심층면접 질문 ····· 215
[표 5-1] <정보 비대칭과 원조 효과성 저해> 가설의 검증 결과와 시사점 ····· 228
[표 5-2] <녹색성장 이해의 차이와 선호 충돌> 가설의 검증 결과와 시사점 ···· 230
[표 5-3] <보상-처벌 이행 주체의 단절> 가설의 검증 결과와 시사점 ····· 232
[표 5-4] <감시·감독의 한계와 도덕적해이> 가설의 검증 결과와 시사점 ····· 234
[표 5-5] <대리인의 위험기피적 선택> 가설의 검증 결과와 시사점 ····· 236
[표 5-6] <다수 주인 간 경쟁과 원조 조화성 저해> 가설의 검증 결과와 시사점 ····· 239
[표 5-7] 개발협력 여건 변화에 따른 주인-대리인 이론 적용의 유효성과 한계점 ····· 240

그림 목차

[그림 2-1] 환경 ODA의 규모와 비중(1995~2005) ····· 26
[그림 2-2] 환경 ODA 규모와 비중(CRS 기준) ····· 26
[그림 2-3] 우리나라와 주요 공여국의 녹색 ODA 규모 추이(2006-2015년) ····· 35
[그림 2-4] 터널 효과: 기후변화 대응과 발전 권리를 위한 개발 협력 ····· 36
[그림 2-5] 글로벌 거버넌스의 정당성을 구성하는 책무성과 효과성 ····· 48
[그림 2-6] 개발협력 거버넌스의 변화 ····· 52
[그림 2-7] 국제개발협력 사업에 관여하는 주체들의 관계 ····· 58
[그림 2-8] ODA 사업의 다층적 주인-대리인 구조와 유인기전 ····· 64

[그림 2-9] 사례 분석의 틀 : 개발협력 여건 변화에 따른 주인-대리인 모형의 변화 … 68

[그림 3-1] 인도차이나반도와 베트남의 위치 …… 97

[그림 3-2] 2001-2010 베트남 사회·경제개발전략의 주요 목표와 개발 방향 …… 98

[그림 3-3] 베트남의 유무상 ODA 규모 변화(1993~2016년) …… 101

[그림 3-4] '베트남 녹색성장전략 마스터플랜 수립사업' 구성 체계 …… 116

[그림 3-5] 사례의 이해당사자 간 주인-대리인 관계 …… 118

[그림 3-6] VGGS의 논리적 추진 체계 …… 129

[그림 4-1] 이해당사자 관계와 사업 내 PMU 위치 …… 145

[그림 4-2] '정보비대칭과 원조 효과성 저해' 가설에 대한 심청면접 응답 코딩결과 …… 146

[그림 4-3] '녹색성장 이해 차이와 선호충돌' 가설에 대한 심층면접 응답 코딩 결과 …… 158

[그림 4-4] 사업명에 나타난 PMC와 MPI의 사업 목적 이해의 차이 …… 165

[그림 4-5] KOICA - MPI - PMC 간 업무 내용 변경 협약(ToR) …… 170

[그림 6] KOICA - PMC 계약 변경 체결 …… 171

[그림 4-7] 일반적 보상-처벌 이행 주체의 단절 구조: 사례 적용의 예 …… 177

[그림 4-8] '보상-처벌 이행주체 단절' 가설에 대한 심층면접 응답 코딩 결과 …… 179

[그림 4-9] PMC의 제 6차 베트남 현지 출장 보고서 중 일부 …… 181

[그림 4-10] MPI의 P-GGAP 수립 지역 선정 공문 중 일부 …… 181

[그림 4-11] 사례의 이해당사자간 직·간접적 감시·감독 관계 …… 191

[그림 4-12] '감시·감독 한계에 따른 도덕적 해이' 대한 심층면접 응답 코딩 결과 …… 194

[그림 4-13] 'ODA 사업 특성에 따른 위험 기피적 선택' 가설에 대한 심층면접 응답 코딩 결과 … 203

[그림 4-14] '다수 주인 간 경쟁과 원조 조화성' 가설에 대한 심층면접 응답 코딩 결과 …… 216

[그림 5-1] 주인-대리인 관계의 변화 양상과 협력적 거버넌스 요건 …… 245

약어 목록(List of Abbreviations)

ADB	Asia Development Bank
CEGR	Center for Energy and Green Growth Research
DEEP	Development Experience Exchange Partnership
DESENRE	Department of Science, Education, Natural Resources and Environment
DPI	Department of Planning and Investment
EACP	East Asia Climate Partnership
ENC	Insttitute for Environment and Civilazation
FDI	Foreign Direct Investment
FTC	Free standing Technical Co-operation
GCF	Green Climate Fund
GDP	Grooss Domestic Product
GGGI	Global Green Growth Institute
GIZ	German Society for International Cooperation
HDI	Human Development Index
IMF	Internataionl Monetary Fund
IRTC	Investment related Technical Co-operation
KEI	Korea Environment Institute
KOICA	Korea International Cooperation Agency
KOICA V.O	KOICA Vietmam Office
KSP	Knowledge Sharing Program
MDGs	Millenium Development Goals
MONRE	Ministry of Natural Resources and Environment
MPI	Ministry of Planning and Investment
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
OECD CRS	OECD Creditor Reporting System
OECD DAC	OECD Development Assistance Committee
PC	Project Coordinator
PDM	Project Design Matrix
P-GGAP	Provincail Green Growh Action Paln
PI	Project Instrutor
PLAID	Project-Level Aid
PMC	Project Management Committee
PMU	Project Management Unit
PPP	Public-private-partnership
SDGs	Sustainable Development Goals
SEA	Strategic Environment Assessment
SEDP	Socio-Economic Development Plan
SEDS	Socio-Economic Development Strategy
TFT	Task Force Team
ToR	Terms of Reference
UN ESCAP	United Nations Economic and social Commission for Asia and Pacific
UNDP	United Nations Development Programme
UNEP	United Nations Environment Programme
USAID	United States Agency for International Development
VGGS	Vietnam Green Growth Strategy

제 1 장. 서론

제 1 절. 연구 배경

오늘날 전 세계는 날로 심각해지는 환경오염, 자원고갈, 기후변화의 영향으로 위급하고도 중대한 도전에 직면해 있다. 세계경제위기 상황과 더불어 이러한 문제 해결을 위해 국제사회는 녹색경제(green economy)에 주목하기 시작했다(World Bank, 2010). 특히 기후변화 피해가 선진국보다 개도국에서 더욱 크다는 것을 감안할 때 녹색경제로의 전환 필요성은 선진국뿐 아니라 개도국에도 적용되어야 한다는 주장이 부상하였다. 이러한 주장에 힘입어 공적개발원조(Official Development Assistance; ODA)를 통한 개도국의 환경·기후변화 문제를 해결하려는 움직임이 확대되고 있고, 환경·기후변화 ODA와 녹색경제로의 전환을 지원하는, 이른바 녹색 ODA의 필요성이 대두되었다. 이러한 상황에서 실제로 녹색기후기금(Green Climate Fund; GCF)과 글로벌녹색성장기구(Global Green Growth Institute; GGGI)와 같은 국제기금과 기관 설립이 실현되었다.

우리나라에서 환경 관련 ODA는 2000년대 초반부터 여러 기관과 부처에 나누어 일부 진행되어 오다가 2006년에 우리나라 무상원조를 전담하고 있는 한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency; KOICA)에 환경 관련 담당 부서가 신설되면서 본격적으로 환경 및 기후변화 관련 ODA가 개발협력 사업의 한 분야로 자리잡기 시작했다. KOICA는 지금까지 베트남, 몽골, 캄보디아 등 아시아 개도국을 중심으로 대기, 수질, 폐기물 관리 등 전통적 환경문제 해결을 위한 프로젝트를 다수 진행했다. 국제사회의 녹색경제에 대한 관심과 더불어 2008년 이명박 정부가 '녹색성장'을 새로운 국가

비전으로 제시하면서 ODA 부문에서도 녹색 바람이 불기 시작했다.[1] 녹색 ODA에 대한 관심은 공여국 뿐 아니라 개도국에서도 높아지고 있는데, 이는 2015년 제21차 기후변화당사국 총회(COP 21)의 결과물로 채택된 파리협정(Paris Agreement)의 영향이 크다. 지금까지 선진국만 참여했던 교토의정서 체제가 끝나고 선진국과 개도국 모두가 온실가스 감축에 참여해야하는 신 기후체제의 도래는 파리협정을 통해 확정되었고, ODA 수원국은 자국의 온실가스 감축 목표 달성을 위해서라도 녹색 ODA를 더욱 적극적으로 수용할 필요가 생겼다. 이러한 국제사회의 변화에 적극적으로 부응한 개도국의 대표적인 사례로 베트남을 들 수 있는데, 베트남은 녹색 ODA를 국제적 기후 기금의 새로운 파이프라인으로 인식하고 이를 적극적으로 수용함으로써 자국의 환경 및 기후변화 문제에 대응하려는 전략을 펼치고 있다. 특히 베트남은 한국의 녹색성장 국가발전전략을 벤치마킹하여 2012년에 '베트남 녹색성장전략'을 수립·공포하고 이를 이행하기 위한 이행계획을 제정하는 등 국가 전반의 발전 방향을 녹색성장 및 녹색경제로의 전환에 맞추고 있다.

한편, 국제개발협력 분야에서는 '원조 효과성(aid effectiveness)' 이슈가 오랫동안 주요한 화두로 다루어져왔다. 이는 지금까지 국제개발협력 사업이 원래의 목표를 달성하지 못했거나, 사업의 목적과는 다른 결과를 보이는 경우가 많다는 것을 방증하는 것이라 할 수 있다. 근본적으로 개발협력 사업은 그 주제와 추진 방식과 관계없이 인도주의적 목적과 더불어 공여국(供與國, donor country)과 수원국(受援國, recipient country) 사이의 경제·사회·역사적 상호 이해를 전제로 시행되며, 특히 무상 ODA의 경우 공여국 국민의 세금으

1) 우리나라의 녹색 ODA의 대표적인 사례로는 KOICA의 '동아시아 기후변화 파트너십(East Asia Climate Partnership; EACP)' 프로그램이 있다. EACP 사업은 아시아지역 개도국에 우리나라 녹색기술을 적극적으로 전수하는 데 목적을 둔 사업으로 '녹색 ODA' 사례로 국내외에 다수 소개되었다.

로 추진되므로 사업의 효과성과 의미있는 결과 도출을 통해서만 그 정당성을 부여받을 수 있다. 그런데 사업의 추진 과정에 참여하는 여러 이해당사자들이 각기 다른 목적과 목표를 가지고 있고, 또 자원을 가진 공여국 측은 사업이 시행될 현장에 대한 완벽한 정보가 없다는 한계 때문에 투입된 재원이나 인력에 비해 사업의 목표를 달성하지 못하는 경우가 나타나는 것이 개발협력 사업의 현실이다. 따라서 지금까지 다수의 연구자들이 ODA를 비롯한 개발협력 사업의 원조 효과성 문제, 즉 사업의 목표 혹은 목적 달성의 실패 요인을 규명할 때 '대리인 문제'를 주요한 요인으로 인식하고, 주인-대리인(Principal-Agent)이론을 분석의 주요한 시각으로 활용하여왔다. 주인-대리인 이론은 전통적으로 경제학 분야에서 시작되었으나 1980년대 이후 정치학의 영역을 넘어 1990년대부터는 공여국과 수원국 사이의 원조 계약과 관련된 연구로 이어지면서 국제개발협력 분야에서도 적용되기 시작했다(이화영·강민아, 2013). 주인-대리인 이론의 기본적인 두 가지 가정, 즉 "정보의 불균형과 대리인이 주인의 이익을 위해 최대한의 노력을 기울이지 않는다(고재경, 2001)"는 가정은 ODA의 공공재적 특성과 결합하여 이를 집행하는 이해당사자의 도덕적 해이를 불러일으키고, 각 이해당사자가 갖고 있는 정보의 차이와 목적의 불일치성은 원조 효과성과 책무성에 부정적 요인으로 작용하여 궁극적으로 원조 목적 달성에 한계를 야기한다는 것이 국제개발협력 사업에 적용되는 주인-대리인 이론의 핵심이다.

그러나 최근에는 개발협력의 주체의 다양성과 사업의 형태의 다변화 등으로 공여국과 수원국 간의 관계에 대한 새로운 시각이 필요하다는 주장이 부상하고 있다. 지금까지 원조 효과성 제고를 위한 수단 중 하나로 주목해 온 개념이 '글로벌 거버넌스(global governance)'인데 1990년대 국제개발협력 분야에서 거버넌스 논의가 시작될 당시에는 수원국 내에서의 굿 거버넌스(good governance)

를 중심으로 다양한 연구가 진행되었다(OECD, 1997; United Nations, 2000; Burnside and Dollar, 2000; Neumayer, 2005)[2]. 그 이후 세계은행(World Bank), 국제개발협회(International Development Association; IDA), 미국 등 주요 공여기관들이 수원국에 '굿 거버넌스'를 원조의 필수 조건으로 요구하기 시작하면서 원조 효과성 확보를 위해 수원국이 공여국에 제공해야할 책무성을 중심으로 글로벌 거버넌스를 인식하게 되었다(Knoll and Zaloczysti, 2012).

하지만 이러한 글로벌 거버넌스 개념에 있어서도 최근에는 새로운 시각이 필요하다는 주장이 나타나고 있다. OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee, DAC)를 중심으로 형성되어 오던 ODA의 헤게모니가 다양한 개발 협력 방식의 출현과 함께 다변화·복잡화 되고, 사업의 내용적 측면에서도 과거 미국 주도의 전후복구 도구로 사용되었던 ODA에서 공여국의 지식과 기술, 정보를 협력국에 전수하거나 이를 넘어 협력국의 전통적인 지식과 자원을 선진국의 기술과 융합하는 방식으로까지 나아가는 지식기반 ODA, 즉 기술협력(Technical Cooperation) ODA가 강세를 보이고 있기 때문이다(Morgan, 2009; 홍문숙, 2013). 이렇듯 최근 개발협력의 주체와 양상이 다변화·복잡화됨으로써 원조 효과성 제고를 위한 글로벌 거버넌스의 당위적 필요에서 공여국과 수원국 간의 특수성을 고려한 새로운 시각과 접근이 글로벌 거버넌스에 필요하다는 방향으로 그 흐름이 변화하고 있다. 실제로 Parker et al.(2018)이 진행한 사례연구에 따르면 개발협력 사업의 다양한 이해당사자의 개입으로 기존의 일방적인 주인-대리인 관계가 느슨해졌다는 것이 확인되었으며, 이러

2) 굿 거버넌스에 대한 다양한 정의가 있으나 굿 거버넌스에 대한 비교적 초창기 정의인 "효율적인 행정 시스템, 신뢰할 수 있는 사법 시스템, 책임 있는 정권"이라는 세계은행(World bank)의 정의가 국제사회에서는 널리 소개되고 있다. 또한 OECD DAC에서는 빈곤퇴치와 지속가능한 개발을 위해 굿 거버넌스가 필수 불가결한 요소라는 점에 기초하여 인권, 부패방지, 거버넌스에 관련된 업무를 전담하는 거버넌스 네트워크(DAC Network on Governance)라는 기구를 2001년부터 별도로 조직하여 운영하고 있다(김은미・김진경, 2010).

한 한계의 요인이 기존의 주인-대리인 이론 가설만으로는 설명되기 어렵다는 문제제기가 이루어지고 있다. 즉, 기존의 원조 효과성 논의에 적용되어 온 주인-대리인 이론은 국가 간 위계성에 근거해 적용되어 왔으나, 최근 변화하는 개발협력의 여건으로 인해 기존의 이론 가설로는 개발협력의 이해당사자 관계를 해석하는 데 한계가 있으므로 향후에는 주인-대리인 모형에 새로운 관점이 필요하다는 것을 시사하고 있다. 지금까지 국제개발협력에서의 원조 효과성 제고를 위한 주인-대리인 이론에 기초한 연구들은 공여국과 수원국 간의 관계를 위계적이고 수직적 관계를 전제하고 있으며, 그 해결 방안으로도 글로벌 거버넌스의 규범적 중요성을 강조하거나 수원국에 국한된 거버넌스 연구들이 주를 이루었다.[3] 반면, 변화하는 개발협력의 여건과 글로벌 거버넌스의 흐름 속에서 공여국과 수원국 간 관계의 특수성을 고려하여 사업의 원조 효과성에 영향을 미치는 요인을 파악하려는 시도는 부족했으며 특히, 우리나라 녹색 ODA의 현장 사례를 대상으로 이해당사자 관계와 원조 효과성 문제의 요인을 톺아보려는 시도는 없었다. 그러므로 지금까지 개발협력 사업의 원조 효과성 논의에서 다소 일방적으로 적용되어온 주인-대리인 이론의 한계를 현장 사례를 통해 확인하고, 기후변화와 SDGs 시대에 필요한 새로운 글로벌 거버넌스의 새로운 시각을 제안하는 연구가 필요한 시점이다.

3) 전통적으로 개발경제학적 차원에서 원조가 수원국의 국가경제발전에 긍정적인 영향을 미친다는 연구로 Chenery&Strout(1967), Molsey et al.(1987), Burnside&Dollar(2000), Hudson &Molsey(2001)의 연구 등이 있다. 또한 수원국의 좋은 정책과 굿 거버넌스가 개도국의 국가 경제발전과 원조 효과성에 긍정적인 영향을 미친다고 주장한 연구로는 Santiso(2001), Collier&Dollar(2002)의 연구 등이 있다. 한편, 국내에서도 고현주(2014), 윤지웅・김은주(2013)의 연구 등에서 한국 ODA의 원조 효과성 측정 차원에서 수원국의 거버넌스의 질을 평가하기 위한 실증 연구들이 최근 진행되었다.

제 2 절. 연구 목적

이 연구는 녹색 ODA 사업 현장에서 원조 효과성 저해 양상이 나타났음에도 불구하고 그 요인과 공여국-수원국 관계가 기존의 주인-대리인 이론에 포섭되지 않는 경우를 발견, 이에 대한 문제제기에서부터 시작한다. 따라서 현장 사례를 대상으로 사업에 나타난 공여국-수원국 간 이해당사자 관계와 그 관계를 구성하는 요인을 기존 주인-대리인 이론 가설에 근거해 고찰하되 공여국-수원국의 관계가 어떤 조건과 환경에 놓였을 때 주인-대리인 이론에서 벗어나거나 이론 적용에 한계가 있는지, 또 기존 주인-대리인 이론 가설과 다른 양상을 나타내는 구체적 유인은 무엇인지를 밝히는 데 목적을 둔다. 이를 통해 지금까지 개발협력 분야에 적용되어 온 주인-대리인 이론의 위계적 시각을 대체할 수 있는 새로운 관점과 협력적 거버넌스의 필요성을 검증하고 협력 방안을 제안하는 것에 연구의 목적이 있다.

연구의 대상인 '베트남 녹색성장 마스터플랜 수립사업' 은 우리나라 대(對) 베트남 개발 컨설팅형 녹색 ODA 사업의 한 사례로 다음과 같은 특징 때문에 사례 연구의 대상으로서의 의의를 가진다.

첫째, '한국' 녹색 ODA로서의 특징이다. 우리나라 녹색 ODA는 이명박 정부의 국내 녹색성장 관련 사업에 대한 학계와 시민사회의 비판적 평가와 더불어 기존 ODA의 한계를 극복하지 못했다는 지적도 상당했다.[4] 그러나 이러한 녹색 ODA의 한계에도 불구하고

4) 이명박 정부의 녹색 ODA에 대한 국내적 비판은 여러 연구를 통해 있어 왔는데, 정회성(2015)은 우리나라 녹색 ODA의 대표사례로 회사되는 EACP 프로그램은 기존의 환경/기후변화 ODA에 지역개발 사업까지 그 범위를 넓혔을 뿐, 기존 프로젝트형 ODA 사업의 한계를 그대로 답습하고 있다고 비판했으며, 박효진·윤순진(2011)은 국가 녹색성장전략 속에서 녹색 ODA가 급진적으로 추진되면서 기후변화-에너지 분야로의 환원, 환경문제 해결에의 기술 중심적 접근, 일방적 사업 추진 방식 등이 문제로 지적되었다. 또 초고속 경제성장을 이룬 대한민국의 어두운 부분을 그대로 이식·복제하려는 데에 불과했다고 평가하였다.

아시아지역 개도국에서의 ‘한국’의 녹색성장 전략은 매우 수용성 높은 접근으로 인식되었다는 특징이 있다. 우리나라 ODA는 초창기부터 한국의 발전 경험을 개발도상국에 전수한다는 강력한 의지에서 시작되었고(이태주, 2003), 대한민국의 지정학적·역사적·문화적 배경의 유사상을 이유로 주로 아시아 개도국에 집중하여 원조를 펼쳐왔다. 녹색 ODA도 기존의 원조 전략국인 캄보디아(Cambodia), 라오스(Laos), 미얀마(Myanmar), 베트남(Vietnam)을 통칭하는 아시아 CLMV 국가에 집중적으로 지원되었다. 이들 국가는 한국의 성공적인 경제발전 모델에 관심이 높은 국가들로 한국의 국가발전 모델을 벤치마킹함으로써 자국의 경제성장과 환경오염/기후변화 대응이라는 두 가지 당면한 현실 과제를 신속하고 통합적으로 해결하고자 하는 욕구가 크다는 특징이 있다. 이러한 사회·경제적 배경을 갖고 있는 아시아 개도국은 환경문제의 기술적 해법을 중시하는 한국의 녹색성장 전략의 기조를 자국이 원하는 ‘하이 모더니즘(High Modernism)’ 사회로 이끌어줄 이상적인 모델로 인식하고 적극적으로 수용하고 있다.[5] 이와 같이 한국의 녹색성장 전략은 아시아 개도국에 있어 독특한 위상과 역할을 점하고 있어 국내에서 비판받아온 녹색성장 사업과는 별도로 분리하여 그 과정과 구체적 내용을 살펴보는 것이 필요하다. 특히 ‘베트남 녹색성장 마스터플랜 수립사업’은 베트남이 한국의 녹색성장전략을 벤치마킹한 사례일뿐 아니라 베트남이라는 수원국이 한국의 대외 원조 전략에서 독특한 전략적 협력 관계의 위상을 점하고 있는 특수 관계이므로 사례 연구를 통해 원조 효과

5) ‘하이 모더니즘’은 James C. Scott의 책 『국가처럼 보기: 왜 국가는 계획에 실패하였는가』(2010, 전상인 역, 서울: 에코리브르)에서 제시한 개념으로 기술에 대한 무비판적 긍정과 위로부터의 획일화된 계획 등이 특징이다. 아시아 CLMV 국가들의 정부 형태는 입헌군주제, 대통령제 공화국, 사회주의 공화국으로 다양하지만 실제 왕권과 군부, 공산당이 주된 정치력을 행사함으로써 정책 수립과 집행 과정이 수직적인 것이 특징이다. James C. Scott은 하이 모더니즘 이데올로기가 대규모 사회 공학과 권위주의적 국가 그리고 무능한 시민사회와 결합할 때 제국주의적 계획이 실현될 수 있으며 이는 궁극적으로 민주적 다양성과 인간 복지에 치명적인 위협이 된다고 경고한다.

성에 영향을 미치는 새로운 요인들을 톺아보고 녹색 ODA 특징을 가진 개발협력 사업에서의 기존의 이론 적용의 한계 지점을 확인하는 데 효과적이다.

둘째, ‘개발컨설팅형 ODA’가 갖는 특수성이다. 개발컨설팅형 ODA는 지식을 공유·전수하는 기술협력 ODA의 일환으로 1990년대 이후 선진 공여국을 중심으로 교육, 의료 보건 등 사회개발 분야를 대상으로 본격적으로 진행되면서 이후 외부전문가 그룹의 개발협력 분야에 대한 참여 증가와 함께 꾸준하게 확대되어 왔다(홍문숙, 2013). 한편, 이명박 정부의 녹색 ODA는 특정분야 원조가 아닌 국가 발전에 필요한 전 분야를 대상으로 포괄적으로 진행되었으며, 수원국의 거시적 여건을 고려한 정책 및 전략을 마련해 주는 컨설팅 형식의 기술 협력 ODA도 적극적으로 추진하였다.[6] 특히 이명박 정부의 ‘개발컨설팅형 녹색 ODA’는 과거 빠른 경제성장을 이룩한 한국의 경제 성장 경험을 개도국에 효과적으로 전수하기 위한 ‘한국형 ODA 모델’개발과 궤를 같이하며 한국의 경험 자체를 개도국에 이식하는 데 기여하였다. 연구의 대상인 ‘베트남 녹색성장전략 마스터플랜 수립사업’은 이러한 이명박 정부의 개발컨설팅형 ODA의 특성이 반영된 사례로, 기존의 하드웨어형 ODA 사업과는 다른 특징을 가진다. 즉, 국가 수준 혹은 거시적 관점에서의 정책과 전략 수립을 지원하는 사업으로, 사업의 내용적·공간적 범위가 광범위하고 그 만큼 사업을 둘러싼 이해당사자의 관계도 복잡하다. 따라서 기존의 공여국-수원국 간의 관계에서 적용되어온 대리인 문제가 동일하게 나타나거나 적용되기 어렵다는 특징이 있다. 이와 같이 개발협력 분야에서 점진적으로 확대되고 있는 기술협력 ODA 사례 연구를 통

6) KOICA(2013)에 따르면 녹색 ODA의 범위를 ①기후변화 대응에 기여한 사업, ②리우마커(생물다양성 협약, 기후변화 협약, 사막화 방지협약 목적)에 기여한 사업, ③수원국이 지속가능한 개발의 중요성을 인지하도록 돕는 역량개발·정책 및 제도 개발·연구 지원사업, ④수원국의 국제 환경협약 이행 지원사업까지 포함하는 개념이라고 정의하고 있다.

해 이러한 유형의 사업에서는 공여국과 수원국 간의 관계를 어떻게 이해하고 규정지어야 할 것인지에 대한 새로운 접근 방안과 원조 효과성 제고를 위한 새로운 접근법을 모색할 수 있을 것이다.

셋째, SDGs 시대에 '베트남'을 대상으로하는 ODA 사례가 가지는 특수성이다. 2015년에는 유엔이 설립 70주년을 맞아 SDGs를 발표하여 SDGs 시대가 열렸고 기후변화협약 당사국 총회에서 파리협정이 채택되었다. 녹색 ODA는 SDGs 달성을 위한 수단으로 주목 받고 있고, SDGs 시대에서의 수원국의 주인의식과 책임감 있는 사업 참여에 대한 요구가 커지고 있다. 이러한 변화의 분위기 속에서 실제로 수원국의 사회·경제적 여건이 성장하면서 개발협력 사업에서 수원국의 태도 또한 변화하고 있다.

특히 베트남의 경우 우리나라뿐 아니라 다양한 공여 기관으로부터 막대한 자원을 수여받아 빠른 경제성장과 사회발전을 거듭하고 있으며 상당한 수준의 원조 재원에 힘입어 2014년 1인당 국내총생산(Gross Domestic Product, GDP)이 2,000 US$를 상회하는 수준의 경제성장을 이루어냈다. 베트남은 2015-2016년 평균 기준으로 ODA 수원 규모에 있어서 전 세계 3위를 차지하고 있으며,[7] 원조 효과성 또한 높은 수원국으로 평가받고 있다. 때문에 한국뿐 아니라 일본과 유럽 선진 공여국가들 간의 베트남에 대한 원조 경쟁이 빚어지기도 한다. '베트남 녹색성장전략 마스터플랜 수립사업'은 이러한 SDGs 시대를 앞두고 녹색성장이라는 미래지향적 주제로 진행된 사업이다. 해당 사례는 베트남이라는 사회·경제적으로 빠른 성장 가도에 있는 수원국과의 관계를 확인할 수 있는 사례로 적격이다. 따라서 이 사례에 대한 분석은 변화하는 개발협력의 여건 속에서 공여국-수원국 간의 새로운 관계 양상을 확인하고, 그에 따른 기존의 주인-대리

7) OECD DAC 홈페이지 Aid at a glance charts 참조. [검색일: 2018. 06. 27] https://public.tableau.com/views/OECDDACAidataglancebyrecipient_new/Recipients?:embed=y&:display_count=yes&:showTabs=y&:toolbar=no?&:showVizHome=no

인 이론의 도식적 적용의 한계를 검증할 수 있는 기회가 될 것이다.

제 3 절. 연구 범위와 방법

1. 연구 범위

이 연구는 KOICA의 대 베트남 녹색 ODA 사업 중 '베트남 녹색성장전략 마스터플랜 수립사업'을 사례 연구의 대상으로 한다. 연구의 공간적 범위로서의 베트남은 다음과 같은 특징이 있다. 먼저, 베트남은 동남아 개도국들 사이에서는 정치·경제·문화를 선도하고 있는 주요국이며, 우리나라와는 경제적으로는 기업의 진출, 사회·문화적으로는 다문화가정과 외국인 노동자, 역사적으로는 베트남 전쟁 등의 이슈로 매우 밀접한 관계를 갖고 있는 협력국이다.[8] 또 현 정부에 들어서도 문재인 대통령은 베트남을 방문, 정상회담을 개최하고 한-베 간 미래지향 공동선언을 발표함으로써 기존의 양국 국민의 이익창출을 넘어 동아시아 지역의 평화와 안정, 번영에 공동 기여하기로 하는 등 베트남과의 관계와 그 중요성이 더욱 강조되고 있다. 특히 환경 협력 분야에서도 해양과학연구, 상하수도, 폐기물, 생물다양성 및 기후변화 대응 분야에서 공동연구와 경험 공유, 환경기술 협력을 추진하기로 함으로써 베트남과의 다면적 협력을 더욱 강화하겠다고 밝혔다.[9] 이와 같은 차원에서 비교적 최근의 개발협력

8) 한국의 주요 협력국인 베트남은 우리나라 무상원조 누적액 1위 국가로, 한국이 베트남에 KOICA 사무소를 개소한 1994년 이래 베트남에 지원한 무상원조 금액은 3억불 이상이다. (출처: KOICA 헤드라인 "KOICA, 베트남에 한국의 과학기술 모델 전수로 양국 상생협력 및 미래성장의 모범사례 제시", http://www.koica.go.kr/pr/headline_foreign/1326134_3461.html [검색일: 2018. 3. 27])

9) "[전문] 文 대통령 - 쩐 다이 꽝 주석, 한-베트남 미래지향 공동 선언 전문". (동아일보, 2018. 3. 23) http://news.donga.com/list/3/00/20180323/89244668/1 [검색일: 2018. 3. 27]

여건이 반영된 한국의 대 베트남 ODA 사업에 대한 사례 연구는 우리나라의 대외 원조 정책의 개선 방안 마련에 유의미한 기여를 할 것이다.

다음으로 연구의 내용적 범위는 문헌연구와 사례연구로 구분하여 다음과 같이 정리할 수 있다. 문헌 연구의 내용적 범위는 한국과 베트남의 녹색 ODA 전략을 중심으로 그 여건과 특징, 양국간의 특수성을 검토한다. 이를 바탕으로 사례연구는 사업에 나타난 이해당자사 관계가 기존의 개발협력 사업에적용된 주인-대리인 관계와는 왜, 어떻게 달리 나타났고 또 그러한 요건이 발생할 수 있었던 맥락은 무엇인지를 밝히는 데 집중한다. 사례연구 분석을 위한 이해관계자 분석 대상자는 크게 공여국(한국)과 수원국(베트남)으로 구분하여 다음과 같이 한정한다. 먼저 한국 측 주요 이해당사자로는 한국 정부를 대표하는 한국국제협력단과 연구 사례 사업을 실제 수행한 수행기관((사)환경과문명-한국환경정책·평가연구원 컨소시엄)으로 압축하였다. 베트남 측 주요 이해당사자는 베트남 중앙정부를 대표하는 계획투자부와 지방 녹색성장전략 수립의 시범사업 대상지로 선정된 3개의 지방정부, 그리고 베트남 녹색성장 전문가 그룹으로 사업에 참여한 Center for Energy and Green Growth Research, 이 세 개의 주체로 압축하였다.[10] 한국 국민과 베트남 국민 역시 ODA 사업의 주요한 이해당사자라 할 수 있으나 양국의 국민을 하나의 직접적인 이해당사자로 선정하기에는 연구 추진의 현실적 어려움으로 이 연구의 이해당사자 범위에서는 제외하였다.

10) 연구대상 사례 사업에 포함된 지방정부는 베트남의 63개 광역지방정부 중 3개 지역만 포함되었다. 3개 정부를 선정하기까지 이 사업의 수행 기관인 환경과문명&한국환경정책평가연구원 컨소시엄은 지역 녹색성장 이행계획 수립 대상지역 선정을 위한 별도의 연구를 수행하였으며, 이 연구 결과에 따른 베트남 중앙정부의 최종 결정에 따라 베트남 북부 지역의 박닌성(Bac-Ninh Province), 중부 지역의 꽝남성(Quang-Nam Province), 남부지역의 벤째성(Ben-Tre Province)이 선정되었다.

2. 연구 방법

먼저, 문헌 연구에서는 한국과 베트남의 문헌자료와 국제기구 등의 통계자료 등에 기초하여 분석적으로 검토한다. 또 사례연구 대상에 대한 특성 분석은 대상 사례가 한국과 베트남 이해당사자의 녹색 ODA를 둘러싼 전략적 결과물이라는 관점으로 사업의 특징과 이해당사자의 특징을 밝힌다.

다음으로 사례연구에서는 '베트남 녹색성장전략 마스터플랜 수립사업'을 하나의 구별된 '사례'로 인식하고, 이 사업을 둘러싼 한국과 베트남의 주요 이해당사자들의 관계, 즉 양국 간 행위자 거버넌스를 분석하고자 한다. 사례연구(Case Study)는 일련의 의사결정을 조명하고자 시도하는 데 그 목적이 있으며, 왜 그러한 결정이 행해졌으며 어떻게 실행되었고, 그 결과가 어떠했는지에 대한 것을 밝히고자 할 때 활용하는 연구 기법이다(Schuramm, 1971). 사례연구에서 사례(case)를 하나의 과정으로 이해하는 학자도 있고, 연구의 최종 결과물로서 사례 연구를 받아들이기도 하는 등, '사례'는 그 쓰임에 따라 매우 다양하여 사례연구를 정의내리는 데 많은 혼란을 야기하기도 한다(고미영, 2012). 그러나 사례연구에서의 '사례'는 관찰과 자가보고 등을 통해 개인이나 집단을 하나의 실재로 간주하고 다른 주변의 것들로부터 확연히 구분되는 경계를 지닌 단위체로서 인식하는 것이 바람직하며(Stake, 2005), 이렇게 구분되는 하나의 '실재'가 독특한 상황을 다루고 있고 또 이를 연구함에 있어 다양한 관심의 변수가 존재한다면 사례연구를 할 수 있다(Tesch, 1990; Yin, 2016). 또 사례연구는 발견된 사실(fact finding)을 바탕으로 이론 구성이나 체계화, 실용화 하고자 할 때 사용가능한 연구 방법으로(박휴용, 2014), 사례의 독특한 특이성이나 여러 사례들의 체계와 상호 연관성을 이해하고 쟁점을 규명하고자 할 때 사용되는

연구방법이다(강진숙, 2016). 이 연구에서는 KOICA의 대 베트남 무상 ODA 사업인 ‘베트남 녹색성장전략 마스터플랜 수립사업’을 다음과 같은 특성을 기준으로 하나의 구별된 ‘사례’로 인식하였다. 첫째, 이 연구의 대상 사례는 베트남이 한국의 국가 녹색성장전략을 벤치마킹하여 자국의 국가발전전략을 수립하고 이를 달성하기 위한 수단으로 녹색 ODA를 활용한 특수한 사례이다. 둘째, 내용적으로는 한국의 녹색 ODA의 특징을 갖고 있으며 형식적으로는 개발컨설팅형 ODA라는 특수성이 있다. 셋째, 우리나라 대외원조에서 매우 중요한 위상을 차지하고 있는 베트남을 대상으로 추진되었다. 이와 같은 점을 고려할 때, 사례의 특수성과 중요도 측면에서 단일 사례연구 대상으로서 유의미하다고 판단된다.

한편, 이 연구의 사례분석 방법은 개발협력 사업의 원조 효과성 논의에서 주요한 이론으로 활용되어온 ‘주인-대리인’ 이론 가설을 차용한다. 개발협력 분야에서 ‘주인-대리인 이론’을 적용한 지금까지의 연구(Ostrom, 2002; Matens et al., 2005; Svensson, 2006; Mackinnon, 2004; Azam&Laffont, 2003)에서는 공여국과 수원국 사이의 계약적 관계가 원조 효과성에 어떤 영향을 미쳤는지에 대한 이론적 연구에 집중되거나 일부 실증연구에서도 공여국(혹은 기관)이 어떻게 수원국을 컨트롤하는지를 밝히는 수준에서 주인-대리인 이론 가설을 적용·검증하고 있다.[11] 그러나 이 연구의 사례 분석에서는 기존 주인-대리인 이론 가설에 기초해 연구자가 조작적 정의한 가설을 바탕으로 기존 가설이 왜, 어떠한 조건에서 성립되지 않는지를 검증하는 방식으로 진행하였다. Yin(2016)은 사례연구를 탐색적, 기술적, 설명적 사례연구로 구분하는데, 이 연구와 같이 현상에 대한

11) Cruz(2008)는 우간다 사례를 중심으로 주인-대리인 이론을 활용해 원조의 계약적 조건이 사업 추진 과정과 원조 효과성에 어떤 영향을 미치는지에 대한 실증연구를, 김기석(2014)은 다자간 국제기구와 수원국 사이의 원조에서 컨트롤 메커니즘에 대한 실증분석을 실시했다.

인과관계를 검증하는 목적 혹은 현상에 대한 의미있는 설명과 일반화를 꾀하려는 접근법을 설명적 사례연구로 구분하고 있다. 따라서 이 연구의 사례분석 틀에서는 설명적 사례연구의 목적에 충실하도록 기존의 주인-대리인 이론의 일반적인 특징과 가설을 연구의 가설로 차용하되, 사례에 나타난 현상이 기존 이론의 가설과는 왜, 그리고 어떻게 비껴가는지, 혹은 성립되지 않는지를 밝히는 방법으로 기존 이론의 한계와 새로운 시각의 필요성을 역설하고자 한다.

3. 자료 수집 및 분석 방법

1) 자료 수집 방법

먼저 문헌 연구를 위한 자료는 기본적으로 우리나라와 베트남 중앙정부에서 공식적으로 생산·공개한 통계자료와 전략 및 이행계획 보고서 및 법규, 녹색성장 관련 보도자료, 녹색 ODA 사업에 대한 평가 보고서 등을 이용한다. 공개되지 않거나 자료 접근의 한계가 있는 베트남 측 자료의 보완하기 위해 국제기구나 타 공여국에서 제공한 통계자료나 보고서도 활용한다. 특히 한국의 녹색 ODA에 대한 베트남의 의견을 확인하기 위해 베트남 국가 녹색성장전략 수립과 이행 담당부처인 베트남 계획투자부(Ministry of Planning and Investment; MPI)의 주요 인사 및 실무자 그리고 관련 전문가를 심층면접하고 인터뷰 내용에 대해 내용 분석을 실시한다.

다음으로 사례연구를 위한 자료 수집의 방법은 다음의 두 가지 방법을 통해 진행한다. 첫째, 연구자가 연구 대상 사례 사업에 28개월 간 직접 참여하여 관찰하고 확보한 자료를 활용하는 참여 관찰법을 선택하였다. 참여관찰은 “관찰가로서의 일정한 거리를 유지하면서 연구 대상에 참여하는 참여자의 삶과 행동을 관찰하는 현장활

동”이라고 정의된다(Feteerman, 1991). 또한 참여관찰은 연구자의 관여 정도에 따라 1)전적인 관찰자, 2) 참여적 관찰자, 3) 관찰적 참여자, 4) 전적인 참여자로 관찰의 스펙트럼이 나누어지는데(Angrosino, 2007), 이 연구에서는 연구자가 연구 대상 사례에 직접 사업 이해당사자의 일원으로 참여하여 참여자적 관점이 강하다고 할 수 있다. 그러나 사업 내에서 핵심 의사결정자의 역할이 아닌 보조연구원으로서 사업에 참여였기에 비교적 객관적 입장에서 사업 전반을 관찰할 수 있었으며 주로 ‘관찰적 참여자’로서 참여관찰이 이루어졌다. 이와 같이 연구자가 연구 대상에 참여자로서 참여 관찰할 경우, 단순히 연구자가 물리적으로 그 장소에 있다는 의미를 넘어 감정적 관여를 하는 것을 의미하는데 이러한 사례 연구의 경우, 연구 상황을 이해하는 데 직접적인 도움을 주며 연구 참여자들이 인식하지 못하는 내용들을 밝히는 데 효과적이다(김영천, 2016).

둘째, 참여관찰을 통해 확보하지 못한 미기록 정보나 그 외 이해당사자 간의 내부적 의견 및 의사결정 과정 당시의 여건을 파악하기 위해 사례 사업에 참여한 한국과 베트남 측 핵심 이해 관계자들을 대상으로 반구조화된 설문에 의한 심층면접을 실시하였다. 심층면접법은 질적 연구를 위해 사용되는 가장 전통적이고도 보편적인 방법으로 일상의 대화나 의견 교환과는 달리 특정 의미를 도출해 내는 연구의 도구이다(김진희 외, 2015). 심층면접은 한국과 베트남의 이해관계자 총 5개 그룹, 7명을 대상으로 이루어졌으며, 공여국 측에서는 한국 정부를 대표하는 KOICA와 사업의 수행기관(PMC; Project Management and Consulting)을 대표하는 PMU(Project Management Unit)에서 각 1인씩을 면담 대상자로 선정하였다. KOICA 소속 피면담자는 ‘베트남 녹색성장전략 마스터플랜 수립사업’의 담당부서인 KOICA 기후변화대응실 소속 직원으로 사업이 수행되는 28개월 간 KOICA 한국본부와 KOICA 베트남 사무소(하노이

소재) 모두에서 근무한 경험이 있으며, 이 사업의 발굴과정에서부터 이 사업의 후속사업까지 관리한 담당자이다. 또 PMC를 대표한 피면담자는 PMC에서 베트남 현지로 파견한 인물로 이 사업을 베트남 현지에서 총괄하고 베트남 중앙 및 지방정부와 PMC와의 의사소통의 허브 역할을 담당했다. 사업의 전체 기간(28개월) 동안 베트남 하노이에 체류하면서 공여국의 이해와 수원국의 이해를 가장 깊이 그리고 세부적으로 관찰한 대상이다. 다음으로 수원국 측에서는 베트남 중앙정부를 대표하는 MPI와 베트남 지방녹색성장전략 수립에 참여했던 3개의 지방정부(박닌, 꽝남, 벤째)의 DPI(Department of Planning and Investment)를 대표하는 인물을 1명씩을 면담 대상자로 선정하였다. MPI 소속 피면담자는 이 사업의 베트남측 카운터파트 인 MPI 과학·교육·자연환경국(Department of Science, Education, Natural Resources and Environment; DESENRE)DESENRE의 실무자로 PMC를 대리하여 베트남 현지에 파견되어 있는 PC(Project Coordinator)와 직접적인 의사소통을 담당했고, 사업과 관련한 주요한 의사결정의 세부적인 사항을 가장 깊이 이해하고 있는 대상이다. 또 베트남 3개의 지방정부 소속 피면담자 역시 각 성의 DPI 내의 부국장 이상의 직급을 맡고 있는 대상으로, 이 사업이 진행되는 동안 지방정부와의 의사소통 및 의미있는 의사결정과정에 직접 참여 혹은 내용을 가장 깊이 이해하고 있는 자들로 선정하였다. 이와 더불어 수원국 측에서는 베트남 현지 전문가 그룹으로 참여했던 CEGR(Center for Energy and Green Growth Research) 연구원 1인을 면담 대상자로 선정하여 인터뷰를 실시하였다. GEGR 소속 피면담자 역시 이 사업을 담당한 실무자로서 해당 연구 업무를 직접 담당하였고, MPI와의 계약 및 이행과정에서 구체적인 내용을 가장 잘 이해하고 있는 대상으로 선정하였다. 또 피면접자는 의사소통 측면에서도 MPI 혹은 PMC와 가장 긴밀하게 논의한 대상이다. 면접조사

기간은 2018년 7월 1일부터 10월 31일까지 진행하였으며, 면접조사의 내용은 연구 분석틀과 가설에 기초해 그룹별 12개~20개의 반 구조화된 질문으로 구성하였다. 면담의 방법은 국내 관계자의 경우 대면 면담 방법을 택하여 면담별로 약 2시간 가량 진행하였으며, 베트남 관계자의 경우, 연구자와의 물리적 거리 및 면담자들의 일정 등을 고려하여 E-mail을 통한 서면 면접과 Skype를 활용한 온라인 면접으로 진행하였다. 이 연구의 목적이 공여국과 수원국 간 사업을 둘러싼 이해당사자들의 주인-대리인 관계를 중심으로 이해관계자 간의 관계의 양상과 그 형성의 요인을 밝혀내고자 하는 것인 만큼 연구 참여자가 연구 대상 사례에 직접 참여·관찰하는 참여관찰법과 이해당사자와의 깊이 있는 대화를 통해 그들의 현상에 대한 내부적 의도를 파악하는 심층면접법은 미묘한 양자간의 관계의 여러 요소와 양상을 구체적으로 살피고 설명하는 데 적합한 방법이 될 것이다. 연구자료 수집 방법별 세부사항을 정리하면 [표 1-1]과 같다.

[표 1-1] 연구방법에 따른 연구자료 수집 방법 및 자료 출처

<table>
<tr><th>구분</th><th>연구 방법</th><th colspan="2">수집 자료 및 자료 출처</th></tr>
<tr><td>문헌 연구</td><td>문헌 자료의 분석</td><td colspan="2">한국, 베트남, 국제기구 등의 학술 및 문헌자료, 통계자료 등</td></tr>
<tr><td rowspan="3">사례 연구</td><td>(관찰자적 참여자로서) 참여관찰</td><td colspan="2">‘VGGS 마스터플랜 수립사업’ 추진중 생산/수집된 보고서, 베트남 통계자료, 회의록, 전문가 파견 출장 기록, 사업 관련 현지 인터뷰 녹취록, 사업 관계자 간 e-mail, 사진, 영상자료, 공문 등</td></tr>
<tr><td rowspan="2">심층면접</td><td>한국</td><td>• KOICA(중앙정부): 사업전략기획실 1인
• PMC(KIE-ENC 컨소시움): PMU 1인</td></tr>
<tr><td>베트남</td><td>• MPI(중앙정부):과학·교육·자연환경부 1인
• 박닌, 꽝남, 벤째(지방정부) DPI 부국장급 실무자 각 1인
• 전문가 그룹(CEGR) 연구원 1인</td></tr>
</table>

2) 자료의 분석

문헌연구는 국내외 자료와 베트남 현지 문헌과 통계자료 등을 통해 사업을 둘러싼 맥락과 정책적 시사점을 분석하였으며, 사례연구를 위해서는 참여관찰과 심층면접을 통해 다양한 형태의 자료를 수집하고 수집된 자료는 부호화와 분류를 통해 그 자료들 사이의 구조나 핵심 주제, 패턴을 찾아내는 해석적 분석을 실시하였다. 즉 자료의 내용 분석을 통해 연구 가설들을 검증해 가는 질적 연구를 실시하였다. 특히, 사례연구를 위한 심층면접자료는 연구분석틀에 의한 연구 가설을 바탕으로 반구조화된 심층면접 질문을 통해 수집되었으며, 수집된 자료에 대해서는 전사 후 컴퓨터 프로그램 Nvivo12를 활용해 내용 분석을 실시하였다. 질적 자료 분석의 가장 일반적인 방식은 ①모든 자료를 코딩하고, ②코딩된 것을 범주나 주제로 묶고, ③그래프, 표, 차트로 보여주면서 비교하는 것이다(Creswell, 2015). 이러한 일련의 과정을 컴퓨터 소프트웨어 프로그램으로 진행할 수 있는데, 그 중 가장 널리 사용되고 있는 프로그램이 Nvivo이다. 질적 연구에서 컴퓨터 프로그램의 활용은 소프트웨어의 활용을 통해 대량의 자료 관리의 효율성과 안정적 코딩, 수집 자료 내의 특정 주제에 관한 정보 추적 가능성 등은 연구 결과의 신빙성과 투명성을 제고할 수 있다는 측면에서 긍정적으로 평가되고 있다(Kelle, 1995). 또한 편향·과장된 결과를 도출할 위험성을 상대적으로 줄여주는 툴(tool)이기 때문에 코딩의 체계화·계층화 단계에서 연구자가 논리 작업의 주체 역할을 충실히 한다면 자료의 활용도를 최대한 높일 수 있을 것으로 판단된다. Nvivo를 통해 코딩, 주제 분석된 자료들은 연구자가 제시한 연구 모형 가설을 검증하는 데 활용될 것이며 프로그램을 통한 안정적인 자료 분석이 가능할 것으로 기대된다. 요컨대 이 연구의 흐름을 요약하면 [표 1-2]와 같다.

[표 1-2] 연구의 흐름

연구 문제의 확인	• 'VGGS 마스터플랜 수립사업'에서 나타난 원조 효과성 저해 양상과 공여국(한국)-수원국(베트남) 간 관계는 기존 주인-대리인 이론 가설로는 설명되지 않는다.
연구 질문	1. 'VGG 마스터플랜 수립사업' 형성을 둘러싼 공여국 한국과 수원국 베트남의 녹색 ODA 전략의 특수성은 무엇인가? 2. 'VGGS 마스터플랜 수립사업'은 왜 기존의 주인-대리인 이론에 포섭되지 않으며, 그 관계 변화의 양상은 어떠했나?
이론/ 선행연구 검토	• 개발 원조의 녹색화와 녹색 ODA의 현황 • 원조 효과성 논의와 변화하는 개발협력의 글로벌 거버넌스 • 국제개발협력에서의 주인-대리인 이론의 적용과 한계
연구 분석틀과 가설 제시	• 분석틀) 개발협력 여건 변화에 따른 주인-대리인 이론의 한계 • 가설) 한국의 개발컨설팅형 녹색 ODA와 수원국 베트남의 특수성을 고려하여 조작적 정의된 주인-대리인 모형 가설
현황 및 연구 대상 분석	• 한국 녹색성장 전략과 개발컨설팅형 녹색 ODA의 특징 • 수원국 베트남의 개발협력 전략과 베트남 녹색성장전략의 특징 • 전략적 결과물로 형성된 'VGGS 마스터플랜 수립 사업'의 성과 및 한계
사례 분석	• 주인-대리인 이론 적용 한계 사례의 분석 ▷ 정보비대칭으로 인한 원조 효과성 저해 ▷ 녹색성장 개념 이해 차이와 선호의 충돌 ▷ 보상-처벌 이행 주체의 단절로 인한 주도권의 변화 ▷ 감시·감독 한계에 따른 도덕적 해이 ▷ 계획수립형 녹색 ODA 특성에 따른 위험 기피적 선택 ▷ 다수 주인간 경쟁과 원조 조화의 한계
논의 및 결론	• 변화하는 개발협력 여건에서의 주인-대리인 이론 적용의 한계와 시사점 • 원조 효과성 제고를 위한 공여국-수원국 간 협력적 거버넌스 제안

제 2 장. 이론적 논의와 분석틀

제 1 절. 개발 원조와 녹색 ODA

1. 개발 원조의 역사적 흐름

개발(Development)은 산업혁명 이전에는 식물이나 인간이 자연적으로 발전하는 개선 혹은 진보의 개념으로 쓰였다. 그러나 17세기 유럽의 중상주의와 식민지 시대의 확장과 더불어 유럽인들의 성취에 초점이 맞춰졌다. 이 때로부터 개발은 산업화, 공업화의 개념과 동일시 여겨지며 자연적 성장보다 '인간의 노력이 담긴 발전'이라는 개념으로 변화하였다(한국국제협력단, 2014). 여기서 더 나아가 개발은 기술 변화와 계급의 형성에 따라 발생하는 혼란스러운 상태를 바로잡기 위해 사회적 개입을 하는 과정을 뜻하게 된다(맥마이클, 2013). 특히 개발 개념의 중심에 서 있었던 유럽인들의 시각에서는 식민지 주민들은 개발이 안 된 '저개발/저발전' 상태에 있으며 탈식민화 이후에도 개도국은 선진국의 개발 대상으로 객체화되었다(Sachs, 1992). 즉 서구인들은 식민 역사를 가진 최빈국 혹은 개도국의 빈곤한 사회와 빈민을 자신들이 지원, 통제, 관리해야 하는 사회적·경제적 문제로 인식하고 이를 해결하기 위한 방안으로 서구의 자본주의적 질서를 강화·이식해야 한다는 주장을 공고히 하였다. 원조에 대한 이러한 인식은 궁극적으로 개발 중심의 발전 담론이 전 세계적으로 확장되는 데 기여하였다(Escobar, 1995).[12)]

12) 원조는 명시적인 대가를 추구하지 않고 국가 간에 이루어지는 공적인 자원의 이전으로 가장 대표적인 형태와 정의는 OECD DAC이 제공하는 공적개발원조(ODA)가 있다. OECD DAC에 따르면 ODA는 "공적 기관에 의해 개발도상국가와 다자기구로 제공되는 것"을 뜻하며, 첫째 공여의 주 목적인 개발도상국의 경제발전과 복지향상에 목적이 있으며 둘째 공여 방식이 양허성의 성격을 띠고 무상증여의 요인이 25 퍼센트 이상 포함되어 있어야 한다(박종희, 2016).

개발 원조 역사 변천에 대해서는 연구자마다 그 시기와 관점에 따라 다르게 구분하고 있으나 다수의 연구에서 개발 원조의 역사적 시기를 크게 1940~50년대, 1960~70년대, 1980~90년대, 그리고 1990년 말 이후로 구분하고 있다(Thorbeche, 2000; Lancaster, 2007; Riddell, 2008; Hass et al., 2010; 손혁상, 2012; 한국국제협력단 2014; 김지영, 2016). 그 중 1950년대부터 1990년대까지 이른바 근대적 개발 원조의 흐름은 미국의 주도로 국가 간의 직접적인 외교행위로써 추진된 바, 이 당시 경제적 배경이 되었던 중상주의와 현실주의 패러다임을 벗어나는 데에는 한계가 있었다(박종희, 2016). 개발 원조의 비교적 초창기 논의라고 할 수 있는 Morgenthau의 정치적 목적 중심의 논의로부터 세계은행과 IMF로 대변되는 신자유주의 중심의 논의까지 개발 원조의 패러다임 전환이 있었다고 할 수 있으나 이러한 현실주의 패러다임은 산업혁명 이후의 근대화와 자연자원의 한계성을 무시한 개발 중심주의, 서구의 식민지 제국주의의 또 다른 방식으로서의 '발전'만 국제사회에서 논의되도록 했다(맥마이클, 2013). 이러한 개발 원조의 흐름 속에서 '발전' 개념은 주요한 국제기구를 통해 경제성장과 동일하게 소개·확산되었고, 특히 선진국의 경제성장 모델이 인간 발전에 필수적이라는 담론을 형성해 왔다.[13] 리스트(2013)는 시대에 따른 발전 개념의 정의와 위상에 대해 추적하며 비판적으로 검토하였는데, 그의 논의에 따르면 '발전'은 그리스·로마 시대부터 현대까지 자연적이고 필연적인 것으로 간주되어왔고 17세기 이후 서구인들에 의해 근대성이 보편적으로 인정되는 새로운 가치체계, 즉 새로운 에피스테메(Episteme)가 만들어져, 발전이 신앙에 가까운 것으로 자리 잡았다고 주장했다.[14]

---

13) UNDP(1991)는 *Human Development Report*에서 "올바른 경제성장이 인간적 발전에 필수적이며, 인간적 발전은 경제성장에 있어 필수 불가결하다"고 했다.

14) 에피스테메는 원래 '지식'을 뜻하는 그리스어로 프랑스 철학자 미셸 푸코의 책 『말과 사물』(1966)에서 특정한 시대의 문화를 규정하는 심층적인 규칙의 체계를 말하기 위해 사용한 용어이다. 푸코는 시대마다 다른 에피스테메가 사람들의 사고

그러나 1990년대 말 이후 아마르티아 센(2001)이 개발과 발전에 대해 ‘자유를 확장하는 과정’ 즉 ‘빈곤 등 자유에 대한 걸림돌을 줄이는 활동’으로 재정의 하면서 개발 원조와 발전 개념에 대해 새로운 담론이 형성되는 계기가 마련되었다(한국국제협력단, 2014). UN을 비롯한 국제기구는 인간개발 개념을 제시하고 개발 원조의 범위 역시 소득 증대, 정치 참여, 건강의 향유 등을 목적으로 하는 다양한 활동으로 확대되었다. 그 간의 정치·군사적·경제적 이유로 원조가 ‘도구’로서 활용되었다면 이 시기부터는 이상적·인도주의적 이유로 ‘목적으로서의 원조’의 시대로 돌입한 것이다(박종희, 2016). 개발 원조의 초점이 경제성장에서 빈곤의 감소로, 국가의 정치체제 유지와 산업화에서 개인의 기본권 확대로 이동한 것이다. 이에 따라 그 간의 근대화 이론과 신자유주의 이론에 기초한 개발 원조도 학계와 시민사회의 비판을 받으며 퇴색하기 시작했다. 또한 1970~1980년대에 강력한 정부를 중심으로 경제성장을 달성한 한국, 대만, 홍콩, 싱가포르 등 동아시아 4대 신흥강국의 사례는 신자유주의의 원칙을 깨는 사례로 국제 사회의 개발에 대한 인식의 흐름을 바꾸어 놓는 계기가 되었다. 이는 신제도주의 이론을 개발 원조에 적용되도록 하였는데 신제도주의 이론은 시장의 불완전성을 전제하기 때문에 시장 이외의 정부, 조직, 제도의 역할이 주요하다고 주장한다(히데키, 2002). 또한 이 시기에 공여국들 사이에 개발 원조에 대한 효과성 문제가 대두되면서 이에 관한 연구가 활발해지기 시작했다. 이 시기의 연구에 기초해 공여국은 개도국에 굿 거버넌스 구축을 요구하게 되었으며 더불어 조건부 원조를 실시하게 되는 근거가 되었다(Burnside&Dollar, 2000). 이러한 신제도주의 이론에 기초한 개발 원조의 전략은 부채 탕감, 원조 효과성, 개도국의 거버넌스 구축 등을 주요하게 다루고 있다(이상준, 2013).

방식을 규정한다고 주장했다(리스트(G. Rist) 2013, 『발전은 영원할 것이라는 환상』, 신해경 역, 서울: 봄날의책. pp.86).

2000년대 이후로 넘어오면서 질베르 리스트(Gilbert Rist)와 같이 발전 개념에 대한 전면적인 비판까지는 아니더라도 개발과 개발 원조에 대한 그간의 흐름에 새롭고 비판적인 시각이 증가했는데 대표적으로 맥마이클(2013)은 지금까지의 개발 이론이 생태적 맹점을 보인다고 강력하게 비판했다.[15] 그는 생태적 맹점의 좋은 예로 UNDP(United Nations Development Programme; 유엔개발계획)의 인간 개발 지수(Human Development Index; HDI)를 들고 있다. HDI의 개발과 개발 원조 분야에서의 도입은 "경제 성장만을 발전의 핵심 요소로 삼아 온 그간의 개발 이론들의 단선적 논리를 극복했지만 생태적 차원을 도외시한 지수"라고 비판한다.[16]

현실주의 패러다임이 주를 이루었던 1990년 말까지의 개발 원조 흐름은 17세기 산업혁명 이후 서구 식민주의에서 비롯되어 경제발전 이론의 변천과 그 맥락을 같이하고 있다. 물론 1990년 말 이후 개발에 대한 새로운 정의와 이전의 원조 방식에 대한 비판과 반성이 이루어졌지만 개발 원조의 역사적 흐름 가운데 개도국의 다양한 문화적·사회적 문제나 수요를 파악하지 않고 선진국의 시각으로 계획한 하향식의 일률적인 원조 형태로 인해 원조가 성과를 거두지 못하고 있다는 비판은 계속되고 있다(Escobar, 1995; Ferguson, 1996,

15) 질베르 리스트는 『발전은 영원할 것이라는 환상』(2013, 신해경 역, 서울: 봄날의 책)을 통해 '발전'에 대해 기존의 시각을 넘어서는 비판적 논의를 시도했다. 그는 "온 세계인이 공유한 하나의 신앙은 '발전이 풍요를 가져다줄 것'이라는 점"이라고 하면서 생산을 늘리고 시장교환체제를 확대하고 사람들 사이의 관계를 상품화하는 것을 통해 발전하는 것에는 미래가 없다고 주장한다. 또 자본주의와 사회주의 모두 생산력의 확대를 통한 성장이라는 '발전' 신앙에서 벗어나지 못했다고 지적하면서 기존의 '발전' 종주국들에서도 다수가 배제되는 사회적 불평등이 심화되고 있다고 경고한다.

16) UNDP는 2011년에 와서야 발전 개념에 생태적 한계를 극복하는 모습을 보였다. UNDP가 매년 발간하는 『Human Development Report 2011』 에는 환경 악화가 인간에게 끼치는 악영향과 빈곤층 및 취약 계층이 어떻게 환경 악화 상황에서 가증 큰 피해를 입는지, 그리고 이런 문제를 해결하려면 개발에 있어 형성평이 얼마나 더 필요한지에 대한 문제를 다루고 있다.
(http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/271/hdr_2011_en_complete.pdf)

이스털리, 2011). 특히 이스털리(2011)는 “원조 자체가 빈곤을 끝낼 수는 없으며 빈곤은 빈곤한 자가 직접 해결해야 할 문제”라고 주장한다. 즉 수원국 주민들이 스스로 빈곤을 해결하도록 개인의 교육, 보건 등 보다 나은 삶을 위한 시스템을 제공함으로써 주는 자와 받는 자, 공여국과 수원국의 일방적인 지식과 권력관계를 넘어설 것을 요구하고 있다.

2. 개발 원조의 녹색화

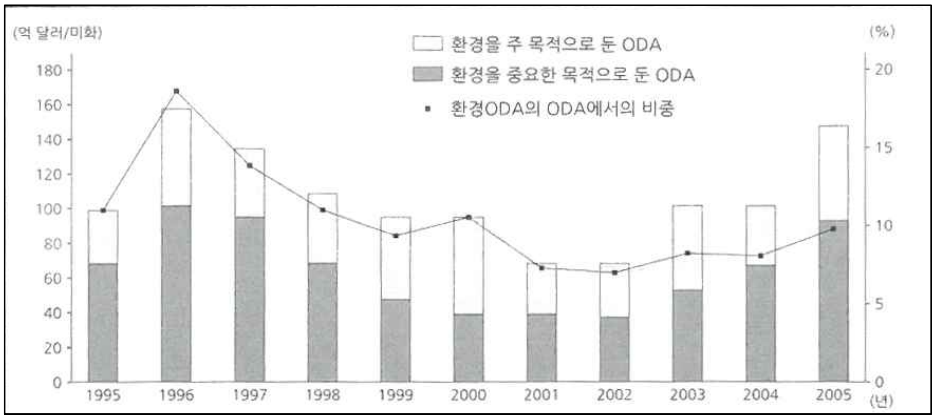
1980~90년대에는 신자유주의 경제 이론에 기초하여 세계은행과 IMF를 중심으로 개도국에 대한 원조가 추진되었고, 개도국은 그 대가로 대규모 구조조정을 감내해야 했다. 개발 원조 방식 역시 정부 중심의 계획에 의한 개발 성향은 약화되었다. 이와 동시에 ‘발전’ 논의에서는 환경과 생태적 역량에 대한 위기의 목소리가 높아지면서 ‘발전’ 개념에 대해서도 새로운 논의가 시작됐다. 지속가능한 발전 개념의 대두였다. 기존의 개발 이론은 지구의 생태적 용량에 대해 전혀 고려하지 않았으며 심지어 농업이나 산업과 같이 자연자원과 밀접한 관련이 있는 영역에서도 생태적 기반과 상관없이 발전이 가능하다고 주장해 왔다(맥마이클, 2013). 그러나 현실은 그렇지 않다는 것이 세계 도처에서 나타나고 있었고 1983년 유엔총회는 ‘환경과 발전에 관한 세계위원회’를 설치할 것을 사무총장에게 요구했다. 1987년 브룬트란트 보고서로 알려져 있는 「우리 공동의 미래(Our Common Future)」의 시작이었다. 아키히사(2013)는 1970년 말부터 1980년대에 지속가능발전 개념이 부각된 데에는 두 가지 움직임이 있었다고 정리한다. 첫째, 환경문제가 지역문제에 국한되지 않고 지구문제로 확대되었기 때문이다. 오존층 파괴와 기후변화, 생물다양성 감소 등의 지구 환경문제에 당면한 것이다. 둘째, 개도국

의 빈곤과 남북 간 격차에 대한 극복 요구가 높아졌고 무엇보다 선진국의 경제성장 양상에 대한 비판이 높아졌다. 기존의 개도국 경제발전 전략의 핵심이었던 낙수효과(Trickle-down economics) 가설에 대한 비판이 확대되기 시작했다.[17] 이러한 배경에서 환경과 발전을 동시에 고려해야 하는 새롭고 주요한 담론, 즉 지속가능발전 담론이 국제사회 전반에 형성되었다. 브룬트란트 보고서에서 제시된 지속가능한 발전 개념은 개발 원조에도 빠르게 접목되었다. 전통적인 개발의 개념과 동일시되어 온 산업적 생산방식과 결부된 활동들은 환경 악화의 이유였고 개도국 환경의 파괴는 선진국의 성장과 자국 국민들의 안녕에도 악영향을 미치는 요인이 되기 때문에 개도국의 개발과 발전에 있어서도 환경이라는 요소를 더 이상 간과할 수 없게 되었다(Hicks et al., 2008). 지속가능발전 개념의 개발 원조에의 도입을 통해 개발 원조의 녹색화도 진행되었다. 1980년대 상하수도 사업이나 농림수산업의 생산 부분에서 환경보전에 도움이 되는 프로젝트들이 그 구체적인 시작이라고 할 수 있다. 이후 원조 공여국들의 환경 관련 ODA가 증가하면서 1997년 OECD DAC은 환경 ODA에 관한 논의를 정리하면서 환경 ODA를 “환경보호 관련 ODA로 분류되는 분야(Sector) 외에 협력국과 지역 또는 대상 집단의 물리적 환경, 생물환경의 개선 또는 개선이라고 생각되는 것을 생산하려는 일련의 활동과 환경 개선 제도 구축, 역량강화를 통한 환경보전이 개발 목적으로 수렴되는 구체적인 활동”이라고 정의하였다(정지원·강성진, 2012. pp.66 재인용).[18] 그 외에도 환경보전이 주요한 목적(Pincipal

17) 트리클 다운(Trickel Down) 가설은 선진공업 사회를 개발의 목표 모델로 설정하고 선진산업사회의 경험을 벤치마킹하는 과정을 경제발전이라고 보는 직선적인 개발 관점을 뜻한다(아키히사, 2013. pp 35).

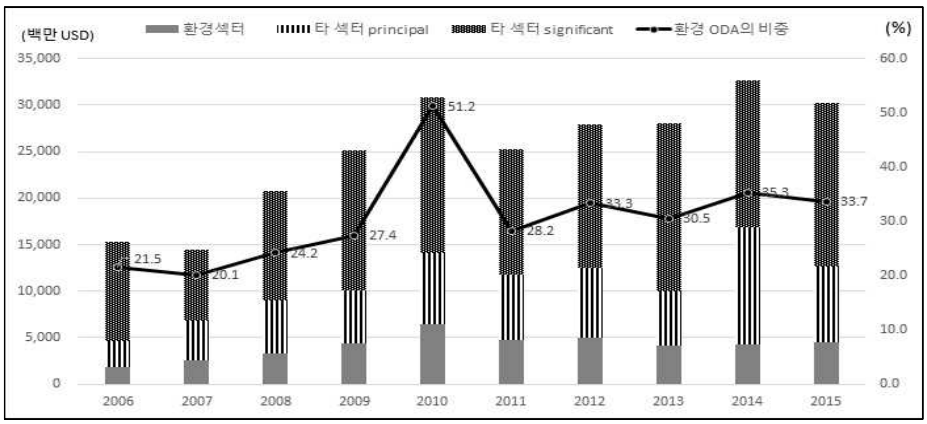
18) 국제적으로 환경 ODA는 '환경(원조) 마커(aid to environment marker)'로 분류되는 원조를 의미하며 환경에 초점을 맞춘 원조(environment focused aid)와 리우 마커를 부여받은 사업이 포함된다(기후변화정책연구소, 2012). OECD DAC에서는 환경 마커와 같은 '정책 목적 마커(policy objective marker)'를 이용하여 원조가 어느 정책을 지지하는지에 대해서 알 수 있게끔 하고 있다.

Objective)인 사업과 사업의 중요한 목적으로서 환경을 포함하는 경우(Significant Objective)를 환경 ODA로 구분한다. 이러한 환경 ODA의 규모는 1995년 100억 USD 규모를 넘어섰고, 전체 ODA 규모에서 10% 수준을 차지하게 되었다. 이후 20년이 지난 2015년에는 300억 USD로 그 규모가 약 3배 증가했다([그림 2-1], [그림 2-2] 참조).



[그림 2-1] 환경 ODA의 규모와 비중(1995~2005)

출처: 아키히사(2013) 『환경원조론』 pp.10



[그림 2-2] 환경 ODA 규모와 비중(CRS 기준)

출처: OECD DAC CST DATA SET "Aid activities targeting Global Envirionment Objectives (http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RIOMARKERS#)" 를 기초로 작성

2015년 기준 OECD DAC 회원국들의 양자 간 ODA 전체 규모는 1,240억 USD 수준으로, 그 가운데 CRS 목적 코드로 분류된 사업 규모는 1,190억 USD 수준이다.[19] [그림 2-2]는 CRS 목적 코드로 분류된 사업 중 환경 ODA 비중을 보여 주는데, 최근 10년 사이에는 2010년에 환경 ODA 비중이 가장 높았으며 그 이후 30% 전후 수준을 유지하고 있음을 알 수 있다. 지난 20년간 환경 ODA의 확장을 이끈 주요 기관과 공여국으로는 세계은행과 유럽의 독일, 아시아에서는 일본이 대표적이다.[20] 이 세 공여기관의 환경 ODA 추진 전략은 다소 차이를 보이지만 그 내용과 관계없이 환경 ODA의 확장 혹은 개발 원조의 녹색화는 공여국의 '지속가능한 발전'에 대한 필요성과 함께 성장해 왔다는 것을 알 수 있다. 지속가능발전 개념은 선진국 주도로 경제 성장과 환경 보전이라는 두 가지 목적을 동시에 추구하는 현실주의적 발전 개념을 계승하였고 이는 다시 공여국 중심의 개발 원조와 결합하게 된다. 이러한 경로는 환경에 대한 인식을 선진국 중심의 성장과 발전 개념 속에서 바라보게 함으로써 개도국의 지속가능한 발전을 위해 선진국의 기술 및 재정 지원의 필요성을 강조하고, 궁극적으로 환경의 상품화와 자본화를 시도하는 데 기여했다고 볼 수 있다(Roberts, 2007; Lewis, 2003; Luke, 1999; 윤순진, 2002). 개발 원조의 녹색화에 대한 내용적 진정성에 대한 비판과 더불어 그간의 환경 ODA의 규모 대비 그 효과가 미미하다는 효과성에 대한 비판도 있었다. 1980년부터 2000년 이전까지의 환경 ODA에 대해 분석한 Hicks 등(2008)은 PLAID(Project-Level Aid)의 자료를 활용해 ODA의 녹색화 수준을 분석했다. Hicks 등은 이 연구에

19) OECD Database access(http://stats.oecd.org/) [검색일 2018. 1. 22]

20) OECD DAC CRS 통계(http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RIOMARKERS#)에 따르면 독일과 일본 두 국가의 환경 ODA(Environment focused ODA) 규모는 OECD 국가 전체 규모의 40~50%를 차지한다. 2015년 기준으로 OECD 국가의 환경 ODA 규모는 약 300억 USD 규모인데 이 중 일본이 84억 USD, 독일이 55억 USD를 기여한 것으로 나타났다.

서 환경오염을 유발하는 원조 사업은 비교적 크게 감소하였고, 환경 보전을 목적으로 하는 사업은 미미하게 증가하였으나 중립적인 사업은 오히려 크게 증가했다는 것을 밝혀냈다. 즉 환경 원조사업의 양적 규모에 비해 원조 사업이 실질적으로 환경에 긍정적인 영향을 미치는 사업은 거의 증가하지 않았거나 미미한 경향으로 증가했다는 것을 보여주면서 개발 원조의 녹색화의 한계를 지적했다. 또 OECD DAC이 제공하는 환경 ODA 통계는 2002년부터 제공되고 있지만 이 역시 리우 마커 표시가 개별 국가의 주관적인 판단에 달려 있어 환경 ODA의 내용적 신뢰성에 대해서도 비판을 받고 있다(정지원·강성진, 2012). 지속가능발전 담론이 선진국 즉, 공여국의 주도로 정립·확산된 것과 같이 환경 ODA의 확대 역시 공여국 주도로 진행되었다. 이에 공여국 주도의 환경 ODA는 공여국과 수원국의 목적 불일치, 환경 ODA의 시행 의무 부재, 공여국 및 수원국 모두 환경 ODA에 대한 역량 부족이라는 한계도 피할 수 없었다(Keohane, 1996).

3. 녹색 ODA의 탄생과 현황

1) 녹색경제와 녹색성장 개념

환경 ODA는 초창기에는 선진국의 경제성장과 개발 중심의 발전 패러다임에 의해, 또 1990년대 이후로는 공여국 중심의 지속가능발전 개념의 확산에 의해 그 효과성, 신뢰성, 진정성 측면에서 지속적인 비판을 받아왔다. 그럼에도 불구하고 개발 원조의 녹색화에 대한 필요는 2008년 미국발 세계정제 침체 속에서 '녹색경제(Green Economy)'의 필요성 대두와 함께 다시금 요구되었다. 녹색경제는 경제성장과 이로 인해 발생하는 부정적 환경 영향을 분리시키기 위

한 개념으로 1989년 Pearce 등의 연구 '녹색경제를 위한 청사진(Buleprint for a Green Economy)' 로부터 시작되었다(정지원·강성진, 2012). Pearce 등(1989)은 생태 환경 자체와 그 가치를 보전할 수 있는 경제적 접근법의 중요성을 주장하였고, 그 이후 세 차례에 걸쳐 전 세계의 환경적 위험과 특히 기후변화에 의한 환경 파괴 문제를 경제적인 방법으로 접근하는 연구를 수행하며 녹색경제의 중요성을 강조했다(Barbier, 2013). 1992년 리우회의 이후 전 세계적으로 지속가능발전의 구체적인 실천이 진행되었고 2000년부터는 새로운 천년을 맞아 MDGs의 발표와 지속가능한 발전에 대한 국제적 지원과 노력이 본격적으로 확대되었다. 그러나 이러한 국제사회의 기류와 노력에도 불구하고 기후변화의 심각성과 지구 남반구의 빈곤과 지구 환경문제로 인한 피해는 더욱 심각해져, 지속가능발전이 이렇다 할 성과를 거두지 못했다는 비판이 대두되었다(신상범, 2012; 핀 타르프 외; 2009). 이에 지속가능발전을 극복할 새로운 패러다임이 요구되었고, 2000년 Ekins의 연구와 2001년 이코노미스트(The Economist)지가 '녹색성장' 이라는 용어를 사용하면서 지속가능발전의 새로운 도구로 회자되기 시작했다.[21] 이후 2005년 UN 아시아·태평양 경제사회위원회(UN Economic and social Commission for Asia and Pacific; UN ESCAP)에서 녹색성장이라는 용어를 공식적으로 사용하면서 국제사회에서 녹색성장 패러다임이 구축되기 시작했다(이병욱·안윤기, 2015). UN ESCAP은 녹색성장을 "생태적 부담을 최소화하는 동시에 경제적 산출물을 극대화시키는 전략으로 소비와 생산방식을 근본적으로 변화시킴으로써 경제성장과 환경적 지속가능성을 조화시키는 접근법" 으로 정의하고 있다(김선기 등, 2010 pp. 12 재인용). 즉 환

21) Ekins(2000)의 연구에서는 직접적으로 '녹색성장' 의 개념에 대해서 정의하지는 않았지만 연구의 제목 "Economic Growth and Environmental Sustainability: The Prospects for Green Growth" 에서 부제로 녹색성장이라는 용어를 사용함으로써 그가 주장한 환경적으로 지속가능한 경제성장이 녹색성장을 의미한다고 이해할 수 있다.

경적 영향을 최소화하면서도 환경 질과 생태 보전을 유지하는 경제적 성장을 녹색성장이라고 정의하고, 이는 생태적 효율성 추구를 근간에 두고 있다(Barnes, 2008).

녹색성장 개념이 세계적으로 확대된 주요한 배경은 첫째, 기후변화 문제가 지구환경 정치를 압도하는 상황에 직면했다는 점과 둘째, 2008년 세계 경제를 침체로 몰고 간 미국발 경제위기와 그에 따른 일자리 문제에 있었다. 전 세계적 경제 위기를 극복하기 위한 방안이자 선진국과 개도국 모두가 직면한 지구환경 문제인 기후변화에 대응하기 위한 방법으로 '녹색성장'이 주목받기 시작한 것이다(정회성 외, 2012). OECD(2014)는 녹색성장 지표에 대한 연구 보고서 「Green Growth Indicators 2014」에서 녹색성장을 "경제 성장과 개발을 촉진하는 동시에, 환경이 인간 웰빙에 지속적으로 기여하도록 보장하는 것"으로 정의하고 있는데, 이는 국제사회의 주요 행위자들이 녹색성장을 어떻게 이해하고 있는지 알 수 있는 대목이다. 즉 녹색성장은 자원의 효율성, 사회적 포용성, 환경적 형평성을 모두 담보해야 한다고 강조하고 있으나 여전히 생산기술과 경제적 성장을 추구하는 발전 패러다임의 새로운 버전으로 이해할 수 있다(이지훈 외, 2008; 신상범 외, 2012). 또 국제사회에서 녹색성장 논의를 주도하고 있는 UNEP(United Nations Environment Programme; 유엔 환경계획)는 녹색경제를 "인간의 행복과 사회적 형평성을 추구하면서 환경적 위험과 생태학적 결핍을 상당한 수준으로 줄여가는 것"으로 정의하는 동시에 전 세계 GDP의 약 2%를 농업, 에너지, 수산업, 임업 등과 같은 10대 녹색산업 부분에 투자하면 장기적으로 경제성장과 고용창출을 기대할 수 있다는 결과를 보여주었다(UNEP, 2011). 즉 녹색 경제로의 전환이 온실가스 감축뿐 아니라 자원의 효율성증대, 생태계 서비스 향상, 소득 증대와 일자리 창출 등에 기여할 것이라고 기대하면서 궁극적으로 개도국의 환경훼손 방지와 빈

곤감소에도 기여할 것이라고 주장하고 있다.

2) 녹색 ODA의 개념과 범위

국제적으로 사회·경제 분야에서 녹색성장 개념이 확산되면서 국제개발협력 분야에도 적용되기 시작했다. 즉 개도국의 녹색경제로의 전환 혹은 녹색성장을 지원하기 위한 선진국의 녹색 ODA 혹은 녹색성장 ODA의 필요성이 대두되기 시작한 것이다. 먼저 용어 정의적 측면에서 그 간의 환경 ODA, 지속가능발전 ODA와 녹색 ODA는 그 개념이 유사하면서도 차별적이다. 핀 타르프 외(2009)의 논의에 따르면 환경 ODA와 지속가능발전 ODA를 다음과 같이 구분하고 있다. 먼저 환경 ODA는 대기, 해양, 생물 다양성 등 지구 공공재의 개선을 위한 원조이며 깨끗한 물과 공중위생, 폐기물 처리, 환경 역량 구축 등이 구체적인 활동으로 포함된다. 다음으로 지속가능발전 ODA는 깨끗하고 효율적인 에너지 기술의 이전을 목표로 지속가능한 농촌개발, 농업 조사, 토지 개혁 등의 구체적 활동을 포함한다. 즉 환경 ODA에 비해 지속가능발전 ODA는 인간의 기본적인 필요를 충족시키는 발전 추구의 필요성에 충실하고자 하며, 환경 보전을 제2 혹은 파생적 목표로 삼는 원조라는 점이 차별적이다(정회성 외, 2012). 이에 이어 녹색 ODA는 기후변화와 자원 고갈의 문제가 선진국뿐 아니라 개도국과 최빈국에 더 심각한 영향을 주고 있다는 위기 속에 자원의 효율적 활용과 기후변화 대응이라는 두 가지 주요 목표를 가지고 추진된 것으로 보고 있다.

현실적으로 개도국은 선진국에 비해 경제성장에 대한 욕구가 크고 이를 실현하기 위해 선진국으로부터 이전되는 온실가스 과다 배출 산업에 의존하고 있다. 그러나 이러한 세계 경제 구조는 최종 소비의 관점에서 보면 선진국이 배출하는 온실가스를 개도국이 부담

하고 있는 것이라고 볼 수 있다. 또 선진국은 막대한 재정과 고도화된 기술로 자국의 환경 개선에는 더욱 강력한 규제와 투자를 할 수 있지만 대부분의 개도국은 녹색기술과 녹색산업에 투자하여 당면한 문제에 스스로 대응하기 어려운 사회·경제적 여건이다. 이러한 구조는 결국 경제·환경적으로 선진국과 개도국 모두를 기후변화의 악순환 고리에 빠지게 한다. 이와 같은 배경에서 경제성장의 욕구와 환경의 건전성, 그리고 기후변화 대응이 가능하도록 유도하는 논리를 제시해 주는 것이 바로 녹색성장 정책이고(정지원·강성진, 2012), 녹색성장 정책과 개발원조에의 적용이 녹색 ODA라고 할 수 있다.

그러나 녹색 ODA의 개념에 대해서 국제적으로 통용되는 명확한 정의는 없다. 녹색경제 혹은 녹색성장 정책은 그 범위를 환경오염의 최소화와 효율적 자원 이용을 지향하는 산업의 새로운 방향성과 기후변화 관련 전 부문을 포괄적으로 삼고 있으므로 환경과 기후변화, 생물다양성과 사방화 방지 대책 이상의 정책 수단과 목표를 포함한다. 따라서 국제사회에서 녹색 ODA는 기후변화 시대의 지속가능성을 담보하기 위한 개발 원조의 수단으로써 이해되며, 기존의 환경 ODA보다는 넓은 범위를 포함하는 것으로 이해된다(정지원·강성진, 2012; 정회성 등, 2012). 다만, 한국의 경우 2005년 서울에서 개최된 UN ESCAP 제5차 환경과 개발에 관한 아·태지역 장관 회의(The Fifth Ministerial Conference on Environment and Dvelopment in asia and Pacific)를 '서울 이니셔티브'를 선점하고, 녹색성장을 국가발전의 새로운 전략과 성장의 동력으로 삼았다는 특수성이 있다. 당시 국제사회에서는 녹색성장에 대한 구체적인 정책 제안이나 실천방안이 상세히 논의되지 않았으나 우리나라의 경우 2008년 이명박 정부가 들어서면서 녹색성장을 국가발전 전략으로 삼고 이를 국내외적으로 구축·확산하기 위해 우리나라 대외 원조의 기조와 대외 원조 기관의 전략 역시 녹색화해 나갔다(박효진·윤순진, 2011).

KOICA는 녹색 ODA를 “녹색성장의 기조 하에 기후변화 적응과 감축을 포괄하는 원조”로 정의하면서 Hicks 등이 구분한 Green ODA보다 더 넓은 범위라고 개념 짓고 그 구체적인 내용은 OECD의 CRS 목적 코드를 통해 분류하고 있다(강연화, 2009). 또한 Kang(2010)의 연구에서는 KOCIA의 녹색 ODA 분류에 녹색성장 정책의 3대 전략을 고려하여 경제성장과 연결되어 있는 경제 간접자본 및 서비스 부분 코드를 포함하였고 농촌 및 농업기술 관련 코드도 포함함으로써 개도국의 입장에서 중요한 사업들을 녹색 ODA 범위로 포괄하였다.[22] 정지원·강성진(2012)의 연구에서는 KOICA(2009)의 분류를 녹색 ODA로, Kang(2010)의 분류를 녹색성장 ODA로 명명하고, 각각의 분류에 따라 OECD의 CRS 코드 자료를 활용해 2006년부터 2009년까지 OECD DAC 회원국의 녹색 ODA 추이를 살펴보았다. 이에 따르면 2009년 우리나라 녹색성장 ODA 규모는 약 1억 4000만 USD로 산출되었다. 정회성 등(2012)의 연구에서도 녹색 ODA 개념 정의를 시도하였는데, 녹색 ODA를 ①전통적 환경문제 해결을 위한 ODA, ②지구적 공공재 보전을 위한 ODA, ③기후변화 문제에 대응하기 위한 ODA, ④개발 ODA의 녹색화, ⑤ 제도개선 및 능력배양의 5가지의 유형으로 구분하여 정의하였다. 또 기존 연구들과 같이 OECD CRS 코드 및 리우 마커 사업들을 녹색 ODA 범위를 설정하는 데 활용하였으나 이에 더불어 각 사업의 구분마다 가중치를 주는 방식으로 녹색 ODA 사업 규모를 산정하였다. 정회성 등(2012)의 연구에서 나타난 우리나라 녹색 ODA 규모는 2009년 기준 약 8200만 USD였다. 위 선행연구들을 비교해 보면 각 연구에서 정의한 녹색 ODA의 범위에 따라 그 규모도 차별적임을 확인할 수 있다([표 2-1] 참조).

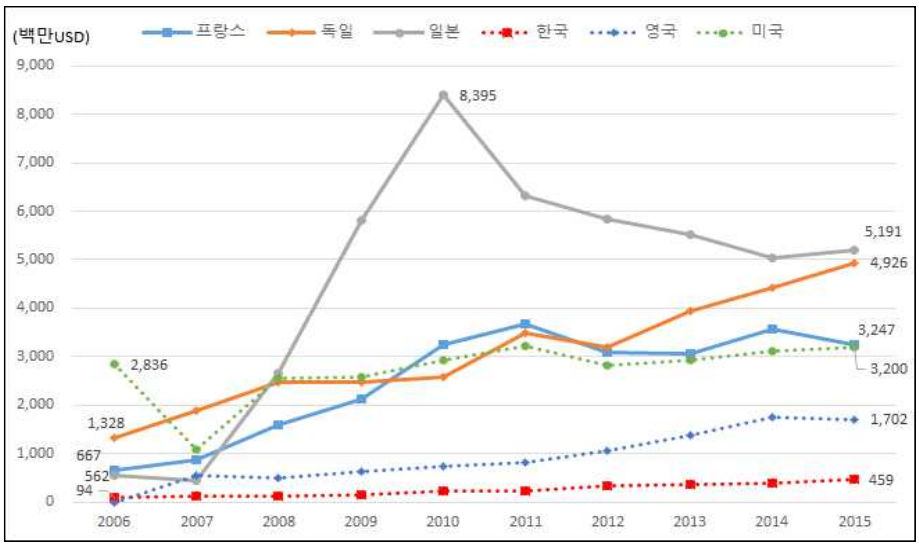
22) Kang(2010)의 연구에서 기준으로한 한국 녹색성장의 3 가지 전략은 ①기후변화 감소와 에너지 자립, ②경제성장의 신 동력 창출, ③삶의 질 개선 및 한국의 입지 강화이다(김형국 편, 2011).

[표 2-1] 녹색 ODA 분류의 비교

녹색성장 ODA 분류*			정회성 등(2012)의 녹색 ODA 분류 (총 65개)	
KOICA(2009)의 분류 (총 31개)		Kang(2010)의 분류 (총 55개)		
녹색 ODA		추가된 ODA		
CRS 분야	CRS 목적 코드	CRS 목적 코드	녹색 ODA 유형	CRS 목적 코드
사회간접 자본 및 서비스: 보건・식수 개발 및 위생	12262, 14010 14015, 14020 14030, 14040 14050, 14081	14021,,14022 14031, 14032 16030	전통적 환경문제를 해결하기 위한 ODA	14015, 14020 14021, 14022 14030, 14031 14032, 14050
경제간접자본 및 서비스: 에너지 생산 및 공급	23210, 23220 23230, 23240 23250, 23260 23270	21010, 21030 21081, 23010 23040, 23050 23062, 23064 23081, 23082	지구적 공공재 보전을 위한 ODA	31220, 41020 41030, 41040
생산: 농업, 임업, 수산업	31130, 31140 31200, 31210 31220, 31281 31282, 31291	31110, 31120 31150, 31310 32110, 32182 32210	기후변화 문제에 대응하기 위한 ODA	23210, 23220 23230, 23240 23250, 23260 23270, 41050 74010, 12250 12262
다부문/크로스 커팅	41000, 41010 41020, 41030 41050, 41081 41082	43030 43040	개발 ODA의 녹색화	31120, 31130, 31140 31192, 31320, 32120 32220, 32261, 32262 32263, 32264, 32265 32266, 32267, 32268 21020, 21030, 21040 21050, 43030, 43040
인도적 지원	74010		제도개선 및 능력배양	14010, 14081, 31210 31281, 31282, 41010 41081, 41082, 23110 23181, 23082, 31166 31181, 31182, 31310 31381, 31382, 32110 32210, 32310, 21010

* 정지원・강성진(2012) pp.71 및 정회성 외(2012) pp. iii 을 참조하여 재구성

또, 정지원·강성진(2012)의 연구에서 제안한 녹색성장 ODA의 범위에 따라 최근 10년간 우리나라와 주요 5대 공여국의 녹색 ODA 규모 추이를 살펴본 결과 [그림 2-3]와 같이 나타났다.

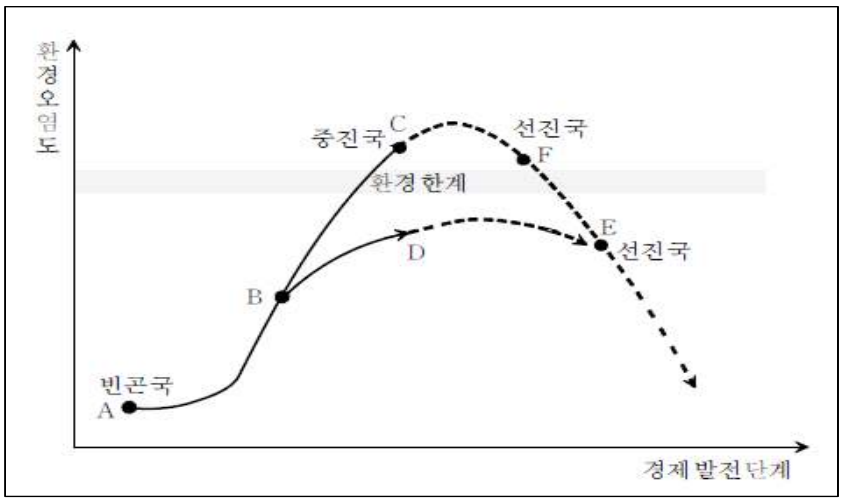


[그림 2-3] 우리나라와 주요 공여국의 녹색 ODA 규모 추이(2006-2015년)
출처: OECD CRS Data(http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=TABLE1#)를 기초로 작성

3) 개도국에서의 녹색 ODA

녹색 ODA 규모의 지속적 증가는 녹색 ODA에 대한 공여국의 기대와 더불어 수원국의 적극적인 참여도 동시에 작용했음을 암시한다. 2008년 베이징 포럼에서 당시 IPCC 부의장이었던 Munasinghe은 자신의 1995년 연구에서 제시한 '수정된 환경 쿠즈네츠 곡선'을 활용해 선진국의 녹색 ODA 지원이 개도국을 기존의 선진국이 지나간 발전 경로를 거치지 않고도 조금 더 빨리 지속가능한 사회로 진입할 수 있다고 주장했다(Munasinghe, 2010). 그는 이러한 발전 단계를 이른바 터널 효과(Tunnel Effect)라고 이름 붙였는데, 후발 국가

인 개도국이 선진국의 재정적·기술적·인적 지원을 통해 점진적으로 선진국과 같은 발전 단계를 거치는 것이 아니라 일정 소득 수준에서 바로 선진국으로의 진입이 가능하다는 주장이다([그림 2-4] 참조).



[그림 2-4] 터널 효과: 기후변화 대응과 발전 권리를 위한 개발 협력
출처: 강성진(2010) pp.161 재인용

이 주장은 녹색 ODA 수원국들에게도 매력적인 논리인데 원조를 통해 기존의 경제성장에 대한 국내적 욕구를 해결하면서도 자신들이 직면한 기후변화 문제와 환경오염 피해를 극복할 수 있기 때문이다. 특히 아시아 지역 원조 수원국 중 수원 규모가 크면서도 빠른 경제성장을 보이고 있는 베트남과 인도와 같은 국가들은 공여국의 녹색 ODA 경향에 발 빠르게 대응하기 위한 노력을 보이고 있다.[23] 그 예로 중국과 인도에 이어 최근 아시아의 공장 역할을 맡고 있는

23) OECD 통계에 따르면 2015-16년 양자 간 ODA에서 규모면에서 가장 많은 지원을 받은 국가는 아프가니스탄(340억 UDS)이다. 그리고 인도(310억 USD)와 베트남(230억 USD)이 그 뒤를 따른다. 1위부터 10위 수원 국가 중 에티오피아와 케냐를 제외하고는 모두 아시아 국가들이다.
(https://public.tableau.com/views/AidAtAGlance/DACmembers?:embed=y&:display_count=no?&:showVizHome=no#1)

베트남의 경우를 들 수 있다. 베트남은 기후변화로 인한 해수면 상승, 태풍 피해 등으로 세계 8위의 기후변화 취약국으로 조사된 바 있고(Kreft et al., 2016), 빠른 경제성장만큼 개발과 환경 오염 문제도 심각한 국가 중 하나다.[24] 환경과 기후변화의 위협 때문에 베트남은 국제사회에서 많은 환경 및 기후변화 ODA를 지원받고 있다(Nguyen et al., 2017). 세계은행을 비롯해 일본과 한국 등 다양한 공여기관이 베트남을 지원하고 있으며, 베트남은 이러한 녹색 ODA를 통해 제도적 틀과 전략도 수립해 왔다. 베트남은 세계은행과 UNDP의 지원으로 2011년 국가 기후변화 전략(National Strategy on Cliate Change)을 수립하였을 뿐 아니라 개도국에서 드물게 국가 녹색성장 전략(Vietnam Green Growth Strategy)을 수립하고 이를 실행하기 위한 법적 장치와 이행계획까지 수립하였다(MONRE, 2011; MPI, 2012). 베트남 사례와 같은 개도국의 대응은 녹색 ODA에 대한 제도적 틀과 기반을 마련함으로써 공여국의 녹색 ODA 전략에 적극적으로 대응하고, 이를 통해 자국의 경제 성장과 환경 보전 및 기후변화 대응이라는 두 가지 목표를 모두 달성하려는 노력이라고 볼 수 있다(정회성, 2015).

제 2 절. 원조 효과성과 개발협력 거버넌스

원조 효과성 논의는 최근 국제개발 협력 분야에서 주요한 이슈

24) 베트남 자연자원환경부(Ministry of Natural Resources and Environment)가 연구・발표한 『Climate Change, Sea level rese scenarios for Vietnam』에 따르면 기후변화로 인한 해수면 상승이 1M 진행되었을 때, 베트남 남부 지역은 지역 면적의 39%가 손실되고 인구의 35%가 피해를 입는 것으로 추정하고 있다. 또, 베트남은 최근 10년간 연평균 7%의 경제성장률을 보이고 있으며, 삼성전자, 캐논 등 아시아 선진국의 대표적인 기업의 부품 생산 및 제조 공장들이 입지 해 있다. 제조업의 증가로 지역의 수질 및 토양 오염 등 사례가 증가하고 있으며 이에 따른 주민 건강피해도 보고되고 있다(정회성 외, 2015, KOICA 미발간; 김광임, 2008).

로 자리잡고 있다. 공여국과 수원국 사이에서 발생하는 국제개발 협력 사업은 역사와 재원이 누적되는 만큼이나 그 효과에 대한 논의도 발전하여왔다. 근본적으로 원조 효과성은 공여국의 재정·인적·기술적 지원 대비 원조 목적을 얼마나 달성하였는가로 요약될 수 있다(황규원, 2010; 이일청 등, 2014). 원조의 목적을 어떻게 측정할 것인가에 따라 원조 목적 달성 여부는 달라질 수 있고, 또 긴급구호와 같은 인도주의적 원조의 경우 그 특수성을 고려해야 하겠지만 지금까지 원조 재원의 누적 대비 그 효과에 대한 끊임없는 비판과 성찰의 필요성에 대해서는 공여국과 수원국 모두 반론의 여지가 없다. 또, 원조 효과성과 함께 최근 개발원조의 주요한 요건으로 인식되고 있는 '원조 책무성'은 원조 정책의 실행에 있어 그 정책으로 인해 영향을 받게 될 구성원에게 정책의 실행이 왜 정당하고, 또 그 실행이 제대로 되었는가에 대한 책임을 묻는 것으로 그 개념을 요약할 수 있다(김태균, 2013). 국제개발협력 사업에서 원조 효과성과 책무성을 증진시켜야 한다는 당위성 앞에 이를 실현할 방안으로 주목받고 있는 것이 '글로벌 거버넌스' 이다. 이에 이 절에서는 먼저 원조 효과성과 책무성의 개념에 대해 정리하고, 둘째, 원조 효과성 및 책무성이 글로벌 거버넌스 개념과는 어떻게 상호작용하는지를 살펴본다. 셋째, 국제사회에서의 글로벌 거버넌스 흐름은 어떠한지를 선행연구를 통해 살펴보고자 한다.

1. 원조 효과성 및 책무성

1) 원조 효과성

원조 효과성(Aid Effectiveness)은 원조 자원 중 얼마나 높은 비율이 수원국에 도달하며 또 수원국 내부에서 직접적 수혜계층까지

얼마나 도달되는가를 측정하는, 지원금액의 투입 대비 산출을 계산(I/O Analysis)하는 효율성 논의라고 볼 수 있다(황원규, 2010). 원조 효과성에 대한 논의가 처음 시작된 배경은 1980년대 세계은행과 IMF를 중심으로 '워싱턴 합의(Washington Consensus; WC)'가 이루어지고 그에 따라 개도국에 원조의 조건으로 구조조정이 진행된 데에 있다(김부열, 2014).[25] 그러나 구조조정이 진행된 만큼 개도국의 부채 감소나 빈곤 정도가 쉽게 나아지지 않았고 1990년에 들면서는 공여국 전반적으로 지난 반세기 동안 원조 규모의 확대 기조에 대한 의문을 품거나 비판의 목소리가 높아졌다(김은미 등, 2015). 결국 공여국의 이러한 원조 피로감(Aid Fatigue)은 실제로 1990년대 세계 원조 자금 자체를 동결 혹은 감축하는 결과로 이어지면서 원조 효과성에 대한 논의와 연구들을 견인하였다. 1990년대에는 미시적 차원에서 원조 사업의 효과성을 평가해보는 연구들이 다수 진행되었고 세계은행과 같은 국제기구에서는 사업의 효과성을 평가하는 것 자체를 원조 사업의 규범으로 받아들이기 시작했다(Santiso, 2001; Gilbert& Vines, 2006; 김부열, 2014). 그리고 1990년대 후반부터는 원조가 수원국의 경제성장에 어떤 영향을 미쳤는지를 탐색하는 거시적 차원의 원조 효과성에 대한 논의가 이어졌다.

현재 원조 효과성 논의는 개발 원조를 주도하는 OECD DAC을 중심으로 진행되고 있는데, 원조 효과성 논의 시작은 2002년 멕시코 몬트레이에서 개최된 '제1차 UN 개발재원에 관한 국제 컨퍼런스'로 볼 수 있다. 몬트레이 컨퍼런스에서는 개발자원 확대에 대한 다

25) 워싱턴 합의(Washington Consensus)는 1970-80년대 초, 정부 실패의 원인인 공공부문의 비효율성과 관료들의 부정부패 및 지대추구 등을 극복하기 위한 대안으로 부상했고, 미국의 정치경제학자 존 윌리엄슨(John Williamson)이 제안한 10대 처방전으로 '워싱턴 컨센서스'가 발표되었다. 그가 제안한 10대 처방은 1. 재정건전성 확보, 2. 공공지출 감소, 3. 세제 개혁, 4. 금리 자율화, 5. 국제경쟁 환율 도입, 6. 무역자유화, 7. 외국인 직접투자 허용, 8. 공공기업 민영화, 9. 규제 완화, 10. 재산권 보호였다. 이 처방전에 워싱턴 컨센서스라는 이름이 붙여진 이유는 IMF, 세계은행, 미국 재무부가 모두 워싱턴 D.C. 에 있었기 때문이다(한국국제협력단, 2014).

양한 논의가 이루어졌는데 이 회의 결과로 채택된 ‘몬트레이 컨센서스’에서 처음으로 수원국 내부의 재원을 조성하는 것이 필요하다는 내용에 합의하였고, 이는 수원국에 대한 공여국의 일방적인 지원이 아닌 양자 간의 협력을 강조한 계기가 되었다. 그러나 몬트레이 컨퍼런스에서도 재원 증액의 필요성에 대한 합의만 있었을 뿐 증액을 통해 MDGs의 주요 목표인 빈곤퇴치가 완수될 것이라는 데에는 회의적이었다. 이후 2005년 프랑스 파리에서 개최된 ‘제2차 원조 효과성에 관한 고위급 회의’에서는 원조 효과성 측면에서 중요한 기점이 된 ‘파리선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness)’이 채택되었다. 파리선언에서는 2002년 로마에서 개최된 ‘제1차 원조 효과성에 관한 고위급 회의’에서 선정된 5가지 원칙을 기준으로 상호 책무성에 대한 합의, 구체적 이행 조치의 수립, 성과 측정과 모니터링 체제를 수립하고 2010년까지 달성할 11개 목표도 설정했다(황원규, 2010). 2008년 제3차 고위급 회의는 가나 아크라에서 개최되었는데, 원조 효과성 회의에서 시민사회 대표들도 새롭게 참여함으로써 원조 효과성에 대한 시민사회의 역할을 강조하는 계기가 되었고 파리선언의 이행을 위한 의제를 설정하기 위해 ‘아크라 행동계획’을 수립·채택하였다. 제4차 고위급 회의는 우리나라 부산에서 2011년 개최되었다. ‘부산 세계 개발원조총회’로 불리는 4차 회의에서는 기존의 원조 효과성 패러다임을 넘어 ‘효과적인 개발협력’이라는 새로운 개념이 대두되었다(김은미 등, 2015). 개발 효과성 개념이 나타나게 된 배경에는 파리선언 지표에 대한 기대 이하의 이행 수준과 원조 시행 방식과 절차에 대한 편중, 포괄적인 빈곤감소를 위한 구체적 공약의 부재 등이 있었다. 실제로 ODA 사업의 성과를 평가할 때 가장 많이 사용하는 기법이 PDM(Project Design Matrix)인데, 이는 계량화하기 어려운 원조 사업의 성과(out-come)를 측정하기보다 계량화가 가능한 산출물(out-put)을 중심

으로 사업의 효과 측정하는 방식이다(이화영·강민아, 2013).[26] PDM은 지금까지 가장 보편화된 성과 평가 기법으로 주로 프로젝트형 ODA에 적용되고 있는데(한국국제협력단 ODA교육원, 2010), PDM의 보편적 적용은 원조 효과성 논의가 원조의 성과(out-come) 보다 산출물(out-put)에 집중하고 있다는 근본적인 비판의 명분이 되고 있다.

개발 효과성이 국제사회에서 하나의 본격적인 레짐으로 자리잡기에는 아직까지 불충분한 부분이 많지만 개발 원조의 여러 주체들이 기존의 원조 효과성 개념의 한계에 대해서는 이미 인식하고 있다. 기후변화 시대를 맞아 SDGs라는 새로운 목표 달성을 위해 개발재원과 주체의 다양성, 수원국의 오너십에 대한 강조, 권리 기반의 개발 협력의 중요성 등이 폭넓게 인정되고 있는 지금, 원조 효과성 개념의 확장과 재고찰에 대한 노력이 필요한 시점이다.

[표 2-2] OECD DAC의 원조 효과성 논의의 흐름

년도	회의명	개최 장소	주요 내용 및 성과
2002	제1차 UN 개발재원에 관한 국제 컨퍼런스	멕시코 몬트레이	- 개발 재원 확대 논의 - ‘몬트레이 컨세서스’ 도출
2005	제2차 원조 효과성에 관한 고위급 회의	프랑스 파리	- ‘파리선언’ 채택
2008	제 3차 원조 효과성에 관한 고위급 회의	가나 아크라	- 원조 효과성 제고를 위한 시민사회 역할 강조 - ‘아크라 행동계획’ 수립
2011	제 4차 원조 효과성에 관한 고위급 회의 (부산 세계 개발원조 총회)	대한민국 부산	-효과적인 개발협력 강조 -‘원조 효과성’에서 ‘개발 효과성’ 논의로의 전환

26) PDM은 개발 프로젝트 기획 시, 분석적이고 논리적인 방법을 사용하여 얻게 되는 최종결과물로서 4*4칸으로 이루어진 한 장의 표이며 논리 모형이다. 매트릭스의 행에는 프로젝트 요약, 객관적 성과지표, 입증 수단, 가정 이 요소로 포함되고, 열에는 목표, 목적, 산출물, 활동 이 요소로 포함된다. 이 모형의 목적은 프로젝트의 모든 요소들이 전 단계에 걸쳐 논리적 인과관계로 연결이 되도록 하는 것이며, 1971년 USAID에 의해 개발된 이후 1980년 이후에는 국제기구와 다양한 원조기관에서 보편적으로 사용되고 있다(한국국제협력단 ODA 교육원, 2010).

2) 원조 책무성

국제개발협력 분야에서 원조 책무성(Aid Accountability) 논의는 지금까지 원조 효과성을 담보하기 위한 조건으로 인식되어왔다. 원조 효과성 논의의 중요한 분수령이 되었던 파리선언을 통해 책무성에 대한 논의도 공식적으로 시작되었기 때문이다(한국국제협력단 ODA 교육원, 2016). 파리선언의 12개 지표 중 하나가 바로 '상호 책무성' 인데, 원조 효과성 차원에서 정의하는 책무성은 공여국과 수원국 모두에게 포함되는 사항이므로 '상호' 책무성으로 표현된다. 책무성은 책임과 달리 "책임을 다했다는 것을 보여주어야 하는 의무"로 정의되는데(Wenar, 2006), 국제개발협력 사업 중 ODA의 경우, 먼저 공여국의 입장에서는 재원의 출처가 국민들의 세금이므로 이를 효과적으로, 또 목적에 맞게 사용하는 데에 책임과 책무가 더욱 강조된다. 수원국의 입장에서도 공여국으로부터 재원을 받아 사용하는 것이므로 공여국이 요구하는 조건이나 지원 목적에 맞게 활용해야 하는 책무가 따른다. 또한 수원국의 경우 ODA의 최종 수혜 대상인 수원국 국민들에게 올바르게 사용해야 할 의무도 따른다. 이와 같이 국제개발협력 사업에서 원조 책무성은 일차적으로 공여국과 수원국 사이의 국가 간 또는 국제적 책무성을 따져볼 수 있고, 이차적으로는 공여국 혹은 수원국 개별 국가 국내적 책무성으로 구분할 수 있다.

공여국과 수원국 간의 국제적 책무성의 경우 공여국이 상대적으로 약소국인 수원국에서 조건부 계약 형식을 빌려 책무를 강제하는 경우가 있고, 또 반대로 수원국은 강대국인 공여국에 ODA 자원의 투명한 집행을 요구하는 방식이 상호 교차적으로 일어난다(김태균, 2013). 그러나 국제적 책무성은 주로 공여국이 조건부 계약 형식을

빌려 수원국의 원조 재원에 대한 올바른 이행과 효과적인 사업 추진을 원할 때 요구되어 온 바, 수원국의 책무성 제고를 위한 방안이기도 하나 근본적으로는 공여국 입장에서의 원조 효과성을 제고하고자 하는 목적이 크므로 국제적 원조 책무성 이슈는 공여국 중심의 원조 효과성과 밀접한 관계가 있다. 이 때문에 원조 책무성이 국가 간 관계에서 나타날 때는 원조 효과성 제고를 위한 조건으로 주로 인식되어져 왔다. 또 국제적 책무성은 공여국과 수원국 사이에 사업의 계약, 정책 협의 등을 통해 자동적으로 발생하기도 하지만 개발 원조가 한 국가 내에서 이루어지지 않고 국가 간 혹은 국제기구 등과 같은 무정부 기관이 주체가 되므로 구속력 있는 통치 기제의 부재로 높은 책무성을 요구할 수 있는 강제력이 없고, 이를 감시하여 책임을 물을 수 있는 정치적 질서가 확립되어 있지 않다는 한계가 있다(Bull, 2012). 또 개발 원조를 둘러싸고 있는 국제적 거버넌스의 영향력이 커지고는 있으나 그에 대한 책임을 누가 누구에게 요구하고 또 어떻게 책임질 것인가에 대한 경험적 분석이 절대적으로 부족한 것이 현실이다(김태균, 2013). 그러나 국제적 책무성을 글로벌 거버넌스를 민주적으로 운영하기 위해 제공되어야 하는 독립적인 요소로 인식하고(Keohane, 2003), 선진 공여국에서는 이미 이러한 책무성의 원칙을 인권의 차원에서 접근, 국내적으로 제도화하는 단계에 이르렀다고 보는 연구도 있다(손혁상, 2011).

한편, 국내적 책무성은 기본적으로 정책결정 과정에 국민의 민주적 개입이 가능할 때 기능을 다 할 수 있다. 정책결정자의 자율성이 그 권한을 위임한 사람에 대한 책무성으로 인해 제한되고 통제될 수 있다는 가능성에서 출발하기 때문이다(Held&Koenig-Archibugi, 2005). 따라서 국내적 책무성은 공여국과 수원국의 국내적 정치·사회적 여건에 따라 매우 다르게 나타날 수 있고 특히 최빈국이나 개도국인 수원국의 경우 민주화 정도, 정부의 투명성, 시민사회의 역량

등에 따라 책무성이 담보되기 어려운 경우도 있다. 때문에 원조 효과성 논의에서도 언급되었지만 수원국 내의 책무성 문제는 개발 원조에서 하나의 유력한 조건이 되어왔다. 실제로 수원국 내부의 책무성과 투명성이 개발원조에 긍정적인 영향을 미치므로 원조 책무성을 효과적인 개발협력을 위한 주요한 요소로 강조하는 다수의 연구가 있다(United Nations, 2000; Franks, 2005; Eyben, 2008; 이화영, 2014). 원조 책무성은 개발 원조의 기본적인 규범처럼 보이나 지금까지 개발 원조 전반에서 무시 혹은 제대로 검증하기 어려웠기 때문에 독립적 요소로 주목받지 못했다. 또 국제개발협력에서 지금까지 그 효과성에만 집중한 나머지 책무성 문제를 충분히 인식하지 못했기 때문이기도 하다(김태균, 2013). 국제적 책무성 강요의 한계와 국내적 책무성의 계량적 검증의 어려움에도 불구하고 이제 원조 책무성은 수원국의 오너십, 투명성 등과 연결되면서 원조 효과성 담보를 위한 조건으로서 뿐 아니라 국제개발 협력 분야에서 필수적 요소로 그 역할이 부상하고 있는 바, 구체적 사업에서 나타나는 이해당사자 간 관계에서 원조 책무성 혹은 수원국의 오너십과 투명성 확보 등이 어떻게 담보되고 검증되어야 할 것인지에 대한 논의와 실제적 연구가 필요하다.

2. 글로벌 거버넌스와 원조 효과성

거버넌스는 기존에 경영학, 행정학, 정치학, 사회학 등 매우 다양한 분야에서 광범위하게 사용되고 있는 개념으로 그 개념에 대한 논의의 역사도 짧지 않다. 그러나 그만큼 거버넌스 개념을 사용하고 있는 분야마다 다양하게 정의되고 있어 하나의 명확한 정의도 없다. 그럼에도 불구하고 지금까지 거버넌스 개념은 국가 중심의 국정관리, 통치 양식, 국가의 경영 방식 등을 의미하는 개념으로 주로 정

리되어 왔다. Peirre&Peters(2000)는 거버넌스를 사회체제의 관리 혹은 조정과 관련된 것으로 이해하고 “사회체제 조정 과정에서의 정부의 역할”이라고 정의했고 Williams(2001)는 “사회 전체 차원에서 방향잡기 혹은 방향성을 안내하는 정책 목표의 조정, 정책결정, 정책 평가와 환류 등의 소위 메타평가” 역할을 하는 것이 거버넌스의 역할이라고 주장하였다. 한편, Lynn et al.(2001)의 연구에서는 거버넌스를 “공적인 방법으로 비용이 충당되는 재화와 용역의 공급을 제한, 허용, 처방하는 법률과 규칙, 사법 및 행정적 처리 체계”로 보고 있다. 이는 거버넌스를 하나의 레짐으로 보고 있는 시각이라 할 수 있다. 거버넌스에 대한 또 다른 시각은 정부뿐 아니라 기업과 시민사회 등 다양한 사회 구성 주체들의 참여와 이들이 의사를 표현하고 또 이러한 참여로부터 정책이 결정되는 모든 채널을 포함하는 사회학적 시각이다(Rosenau, 1995). 이러한 다양한 거버넌스의 개념에 대해 유현석(2006)은 거버넌스 개념의 공통점을 ‘관리하는 것 혹은 관리 메커니즘’이라고 정리하기도 했다. 또한 거버넌스는 “관리와 주체, 주체들 간의 역할분담 그리고 상충되는 이해관계의 조정이라는 점에 주목한다”고 설명하였다. 그러나 거버넌스는 다른 한편으로는 주체들 간의 역할과 상충되는 이해관계의 조정의 역할뿐 아니라 이해당사자들 간의 ‘관계 유형 자체’이기도 하다(Krasner, 1982). 이러한 Krasner의 주장은 거버넌스를 공적인 목적을 달성하기 위한 이해당사자 간의 특별한 형태의 상호작용이라고 보는 시각이다.

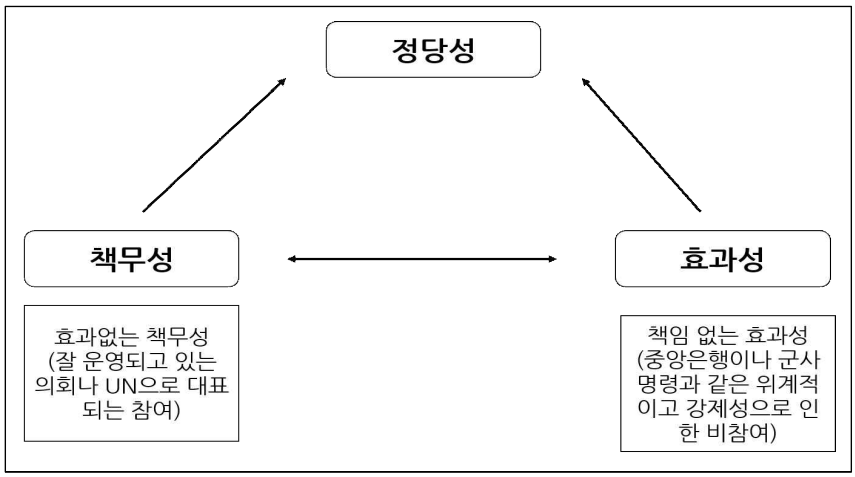
한편, 국제사회는 점점 더 복잡해지고 국가들의 집합체를 넘어 다양한 비 국가 활동 주체들의 등장과 또 그들의 힘과 역할이 강조되는 새로운 형태의 다이내믹스를 보이고 있다(Rosenau, 1995). 이러한 환경의 변화 속에서 거버넌스 논의에서도 국민국가 중심의 거버넌스를 벗어나 지구적 거버넌스(Global Governance) 논의가 시작되

었다. Weiss(2000)는 글로벌 거버넌스에 대해 “한 시대가 끝나고 새로운 시대의 다이나맥스를 기술할 수 있는 정확한 용어를 찾지 못해서 쓰는 단어에 가깝다”라고 다소 비판적으로 정의하면서도 글로벌 거버넌스가 기존의 국가 중심의 거버넌스와는 그 배경과 활용에 차이가 있음을 지적한다. 거버넌스 개념에 대한 다차원적 활용과 마찬가지로 글로벌 거버넌스 개념 역시 학문 분야마다 다르게 정의되고 있다. 먼저 국제정치학 분야에서의 거버넌스의 개념은 세계화라는 국제사회 환경의 변화와 함께 글로벌 거버넌스라는 개념이 등장했다고 보고 있다. 이러한 시각은 신자유주의적 제도주의와 맥락을 같이 하는데, 냉전의 종식과 경제의 세계화 등이 국제기구의 역할을 강화·확대하였고 국가들은 다자적 국제기구를 통해 공동의 문제를 관리해 나가는 방식으로 글로벌 거버넌스를 이해한다(유현석, 2006). 또 국가 간 협력으로 인한 주권국가의 행동의 자유 제한을 개별 국가들이 동의하고, 이 제한은 국제기구로의 주권의 부분적 양도를 포함하는 형태로 나타난다(Keohane, 1983). 다음으로 국제관계학 분야에서는 경제적 세계화뿐 아니라 환경문제나 빈곤 문제 등 지구 차원의 문제를 해결할 수 있는 권위가 더 이상 국민국가에 한정될 수 없고, 이를 초월한 초국가적 기구들이 협력적 네트워크를 이룰 때 효과적으로 관리할 수 있다고 본다. 때문에 글로벌 거버넌스를 “그 간의 국민국가 중심의 거버넌스가 초국가적 수준으로 확대 재생산된 개념”이라고 이해한다(김태균, 2013). 또 개발 원조를 주요한 연구 주제로 다루는 국제개발학 분야에서는 개발원조와 인도주의적 긴급구호 등을 효율적으로 관리하고 분배하는 행위자들의 정책적 네트워크를 중심으로 글로벌 거버넌스 개념을 모색하고 있다(Kaul et al., 2003). 학문의 분야와 관계없이 글로벌 거버넌스의 실제를 주장하는 학자들은 권위와 그 권위를 관리하는 메커니즘의 이동이 전 지구적으로 이동하고 있고, 정치·경제·사회 모든 시스템에

서 일어나고 있다고 주장한다(유현석, 2006). 그리고 글로벌 거버넌스의 형태는 초국가적으로부터 지방적인 수준까지, 거시적인 것부터 미시적인 것까지, 비정형에서부터 제도화된 것까지, 국가중심에서 다중심까지, 그리고 협력적인 것부터 갈등적인 것까지 전 범위에 걸쳐서 나타나고 있다고 설명한다(Hewson & Sinclair, 1999).

이와 같이 글로벌 거버넌스 개념에 대해서는 국가 간 문제 혹은 국제적 공동의 문제를 대면하는 '권위', 이해당사자 간의 '관계', 혹은 그 관계의 '관리 메커니즘' 등으로 다양하게 정의하고 있지만 다음의 두 가지 특징이 국제개발협력에서의 글로벌 거버넌스 개념을 관통하고 있다. 첫째, 국제개발협력에서의 글로벌 거버넌스는 국내적으로 해결할 수 없는 공동의 문제 해결 혹은 공동의 목표 달성을 위해 이해당사자간의 협력을 전제로 한다는 점이다. 특히 국제개발협력 사업의 차원에서는 근대적인 원조가 국가 간의 직접적인 외교 행위의 일환으로 출발했기 때문에 중상주의와 현실주의 패러다임을 벗어나기 어려웠고 여전히 국가 간 협력적 관계가 중요한 역할을 한다는 점이다. 둘째, 글로벌 거버넌스를 이루는 근본적인 힘이 공여국 국민에서 국가나 시민사회를 대표하는 기관, 그리고 국제기구로 '위임(delegation)' 하는 방식을 통해 이루어진다는 특징이다. 개발 원조가 시작된 이래 지금까지 국제개발 원조의 패러다임이 '도구' 에서 '목적' 으로 진화해 가고 있다는 것을 전제할 때 위임이라는 방식은 글로벌 거버넌스를 확장하고 그 영향력을 더욱 크게 하는 동인이 될 수 있다(박종희, 2016). 특히 위임이라는 방식은 일반적으로 행위자(주인)가 대리인에게 일정한 권한을 이양하는 것을 뜻하므로 국내적으로든 국제적으로든 위임한 자와 위임받는 자 간의 책임과 그 내용의 효율을 동시에 확보하고자 하는 특징이 있다(Epstein&O' Halloran, 1999). 따라서 국제개발협력 분야에서 글로벌 거버넌스는 지금까지 주로 원조의 효과성을 제고하기 위한 수

단으로 인식되어 왔으나 오히려 상호교차적으로 구성되는 원조의 효과성과 책무성이, 궁극적으로 글로벌 거버넌스의 효과적 작동에 정당성을 부여하는 모형으로 이해되어야 한다는 Kim(2011)의 주장이 타당할 것으로 판단된다([그림 2-5] 참조).



[그림 2-5] 글로벌 거버넌스의 정당성을 구성하는 책무성과 효과성
출처: Kim(2011) pp. 28. 번역하여 재인용

근본적으로 '위임'이라는 방식을 통해 이행되는 개발협력 사업은 이해당사자 간 당위적 이득, 즉 (원조의)효과성과 책무성을 담보할 것으로 기대하기 때문에 선택된 방식이므로(박종희, 2016), 위임 방식은 원조 효과성과 책무성 제고를 전제로 하며 이로 인해 설정된 이해당사자 간의 관계, 즉 위임하는 자(주인)와 위임 받는자(대리인)의 관계는 원조의 효과성과 책무성 제고를 담보해야 한다. 국제사회가 개발협력의 효과성을 논할 때, 이해당사자들의 관계에 주목하는 이유 역시 이 때문이다. 개발협력에서의 '위임' 방식은 원조 효과성과 책무성을 담보하기 때문에 선택된 방식이지만 또 다른 한편, 위임 방식에 내재되어 있는 딜레마로 인해 원조 효과성과 책무

성에 한계를 보인다. 실제로 원조 효과성 문제는 단순히 정책의 효과를 측정하는 데 그치지 않고 근본적으로 원조의 딜레마를 어떻게 극복할 것인가 하는 문제와 맞닿아 있다(박혜윤, 2013). Gibson et al.(2005)은 원조의 효과성 문제를 크게 두 가지 양상으로 구분하였는데, 첫째는 정보의 문제이다. 이는 고전적 주인-대리인 문제에서도 동일하게 언급되는 문제로, 행위자들 간의 불완전한 정보 교환이 편향되거나 왜곡된 대응을 야기하고 특히 ODA와 같은 국제개발협력 사업에서는 납세자와 수혜자 간의 지리적·정치적 거리가 존재하므로 '정보의 단절된 피드백 고리(broken feedback loop of information)'의 문제가 발생한다는 것이다(Svensson, 2006). 뿐만 아니라 개발협력 사업을 둘러싼 이해당사자들은 행위의 선택에 있어 자국의 정치적 환경에 따른 제약을 받는다. 두 번째는 동기의 문제이다. 이는 개발협력의 행위자들이 이기적인 행동을 하기 때문에 발생하는 문제로, Buchanan(1977)이 소개한 '사마리아인의 딜레마(Samaritan's Dilemma)'로 요약된다. Buchanan은 공여국(기관)을 사마리아인에 비유하여 공여기관이 입법부로부터 받은 예산을 정치적 자원으로 인식하고 이를 유지하거나 증가시키고자 하는 데 반해, 수원국은 공여국(기관)이 '사마리아인'이라는 것을 아는 이상 도움이 없는 상태, 즉 원조가 없는 상황을 아예 상정하지 않으며 오히려 열악한 국내적 상황을 유지함으로써 수원국 정부의 경제적·정치적 우위를 점할 수 있는 방법이라고 인식하고 낮은 수준의 선택을 하는 것이 합리적 최종 선택이 된다. [표 2-3]은 Buchanan의 사마리아인의 딜레마를 2인 동시 게임의 형태로 도식화한 것으로 괄호에서 앞 숫자는 공여국의 효용을, 뒤의 숫자는 수원국의 효용을 표현한 것이다. [표 2-3]에서 표시된 (3,4)이 원조 효용의 균형점 이라는 것인데, 이는 사마리아인의 딜레마로 인해 공여국은 최대의 효용을 얻지 못하지만 원조는 계속해서 유지하게 되는 낮은 원조 효과성을

감수해야하며 특히 수원국 정부가 누리는 효용 4는 수원국 국민 전체의 효용이라기 보다 수원국 내 원조 사업에 참여하는 일부 공무원 집단 혹은 특정 계층인 경우가 다수라는 것이 이 균형점, 즉 원조 효과성 문제의 핵심 문제로 인식되고 있다.

[표 2-3] 사마리아인의 딜레마

		수원국 정부	
		노력수준 낮음	노력수준 높음
공여기관	도움 없음	(2,2)	(1,1)
	도움	(4,3)	(3,4)

출처: 박종희(2016) pp.100 재인용

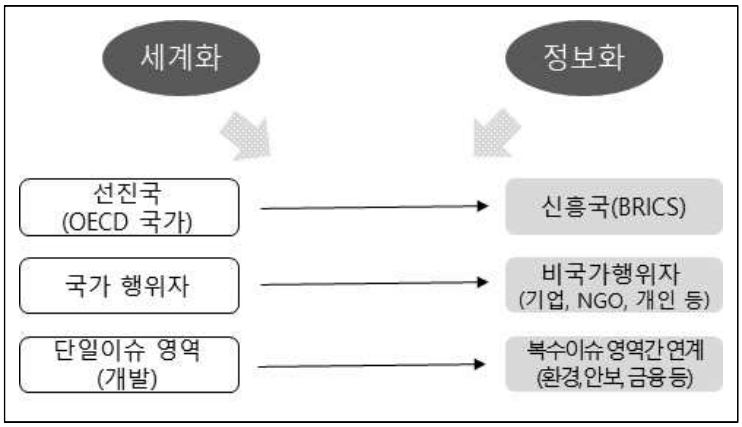
또 다른 한편, 글로벌 거버넌스에서 원조 책무성은 주로 참여와 합의에 기반을 두며 국내적·국제적 거버넌스에 사회 구성원의 민주적 개입이 허용된다는 점과 연결된다(김태균, 2013). 앞 소절에서 논의한 바와 같이 국제개발협력과 관련된 원조의 책무성 논의는 원조 효과성 논의에 비해 상대적으로 부족했고 이에 따라 국제적 혹은 국내적 원조 책무성은 글로벌 거버넌스 논의에서도 미비했다. 그러나 글로벌 거버넌스가 '위임'이라는 방식을 통해 이행되고, 또 거버넌스에 참여하는 이해당사자의 다양성이 커지고 있다는 점을 감안할 때 국내적·국제적 원조 책무성 모두 그 중요성이 강조되고 있다. '위임'이라는 방식을 선택할 때 반드시 담보되어야 할 요소가 바로 '책무'인데, 특히 ODA와 같은 개발 원조의 자원은 공공재적 성격이 강하므로 공공책임 혹은 책무와 밀접한 관계가 있다(김성연·주미진, 2016). 또 공공책임성을 충족하는지를 평가 혹은 판단하기 위해서는 '책임을 묻는 자'가 '책임을 지는 자'에게 행위의 동기, 결과, 성과에 대한 설명을 요구하고, 그 결과에 따라 '책임을 지는 자'에 대한 보상이나 제재가 결정된다(엄석진, 2009). 즉 위임의 방식을 통해 이행되는 ODA 사업의 특성상 주인-대리인 관계가

형성되고 사업의 성과에 대한 평가와 보상을 위해서 책임을 묻는 자와 책임을 지는 자 간의 책무성을 따져보는 것이 글로벌 거버넌스의 당위성을 담보하는 주요한 요소가 된다.

3. 개발협력 거버넌스의 흐름과 변화

거버넌스는 정부의 운영, 국가의 능력과 사회의 기틀을 제공한다는 측면에서 정책의 질을 결정할 수 있으며, 이러한 거버넌스의 개념이 개발협력 분야에 적용될 때 결국 대외 원조 정책의 질, 즉 원조 효과성을 제고하는 것과 연관된다(마가렛 P. 칸즈 등, 2007). 무정부상태와 같은 국제사회에서는 글로벌 거버넌스가 원조 효과성과 개발협력사업의 총체적 관리를 위한 글로벌 공론장 확보를 위한 일종의 제도적 형태로 구축되어 왔는데, 지금까지 국제 제도는 국가들 간의 권력 관계와 상호 이익의 수렴 등에 의해 형성, 유지 되어 왔다(김태균, 2012). 그러나 21세기 들어 세계화와 정보화가 확대되고 기후변화와 같은 지구 공동의 문제가 등장함으로써 국제정치의 본질이 변화하고 이에 따른 국제제도의 양상 역시 변화하고 있다(손열, 2012). 탈냉전 이후로 국제개발협력의 레짐은 크게 선진공여국 중심의 OECD DAC과 UN을 중심으로 구분되어 제도화되어왔는데, 이들 중심으로 형성·구축되어온 개발협력에서의 글로벌 거버넌스는 국가 간 역학관계의 변화, 새로운 행위자의 등장, 이슈영역의 복잡화에 따라 다변화되고 복잡해 지고 있다. 즉 기존의 개발협력은 소수의 선진국과 이들이 주도하는 국제기구를 중심으로 원조를 매개로 한 공여국-수원국 간 수직적 관계 형성에 치중되어 있었다. 그러나 21세기 들어 국제제도의 변화와 함께 개발협력의 양상 역시 한국, 중국 등과 같은 신흥 공여국으로 대표되는 더 많은 국가들이 참여하고, 정부 뿐 아니라 비정부기구와 기업의 역할이 증대되는 추세

이며, 환경, 금융, 지속가능성, 인간 안보 등 다양한 이슈영역이 복합적으로 다루어지는 방향으로 나타나고 있다([그림 2-6] 참조).



[그림 2-6] 개발협력 거버넌스의 변화

출처: 손열(2012), pp. 52 재인용

특히, 개발협력 주체의 다양화는 개발협력 거버넌스에 직접적이고도 큰 변화를 가져왔다. 대표적으로 중국, 브라질, 중동 산유국 등 새롭게 개발협력에 공여자로 참여하게 된 신흥 공여국들은 기존의 개발협력 레짐의 주요 행위자 그룹인 OECD DAC에 가입하지 않은 채, 막대한 외환보유고를 바탕으로 개발협력의 주요한 행위자로 부상하고 있다(손열, 2012; 정상희, 2015). 또 이들은 내정불간섭, 무조건부 원조, 호혜평등, 평화공존 등 수원국 중심의 원조 정책과 남남협력의 가치론을 전면에 부각시키며 수원국으로부터 큰 환영을 받고 있다(김태균, 2012). 남남협력(South-South Cooperation)은 기존의 원조 자원을 지원하는 북반구의 공여국과 자원을 받는 남반구 수원국의 수직적 관계를 대변하는 남북협력(South-North Cooperation)과 대비되는 개념으로 협력과 상호성에 기초한 수평적인 관계, 그리고 남반구로 대변되는 개도국 간의 협력 관계를 뜻한다. UNDP(2009)는

남남협력에 대해 “정치, 경제, 사회, 기술 등의 분야에서 두 개국 혹은 그 이상의 개도국 간의 양자, 지역, 소지역, 지역간 수평적 협력관계이며 행위주체가 필요로 하는 재원, 기술, 경험 등을 서로 제공하고 공유하는 행위”라고 설명하고 있다. 남남협력은 소득이 낮은 국가나 신흥공여국이 주요 행위자로 참여하고 행위자 간의 동등한 관계, 그리고 ‘원조’보다는 ‘협력’이라는 개념을 강조함으로써 개발협력의 기존 레짐에 도전하고 있다. 또한 수원국의 요구와 필요를 중심으로 신속한 집행과 낮은 행정비용을 활용하여 수원국의 사회·경제 속으로 빠르고 깊게 침투하고 있다(김남실·이명진, 2013). 무엇보다 수평적 관계에 기초한 개발협력 방식은 수원국의 주인의식(ownership)을 고취시키고, 개발협력의 장에서 수원국의 역할을 더욱 확대하는 데 기여하고 있다. 다양한 개발협력 주체들의 등장도 수원국의 역할과 위상에 영향을 미치지만 기존 레짐, 즉 OECD나 UN 산하 기구와 기금기관 등에서도 수원국의 주인의식의 중요성을 강조하고 있다. 비교적 최근에 형성된 녹색기후기금(GCF)의 경우, 수원국의 주인의식과 수원국 주도 접근방식(country-driven approach)을 GCF의 주요 원칙으로 정하고 있다(Liane Schalatek & Neil Bird, 2017).

이와 같이 개발협력에서의 글로벌 거버넌스는 기존의 선진국 혹은 국제기구 중심으로 구축되었으나 기업, 비정부기구, 개인 등으로 다양화 되면서 행위자의 다양성이 커졌고, 이들의 등장과 이로 인한 협력 방식 역시 전화을 맞고 있다. 기존의 행위자들의 관계 또한 수직적 관계에서 수평적 관계로 변화하고 있다. 무엇보다 수원국의 개발협력에서의 참여와 역할 비중이 커지고, 수원국의 주인인식의 향상과 수원국 수요 중심으로의 개발협력 레짐의 변화는 기존의 공여국-수원국 간의 수직적 관계가 수평적 관계로 변화되는 것을 넘어 수원국 주도의 사업 사례들이 나타날 수 있는 전제가 되고 있다.

제 3 절. 주인-대리인 이론과 적용

앞 절에서 언급한 바와 같이 21세기 세계정치는 다양성과 복잡성으로 요약할 수 있으며 국제사회에서 작동하는 글로벌 거버넌스 개념은 더욱 확장되고, 그 영향력 역시 확대되고 있다. 그럼에도 불구하고 개발협력에서의 글로벌 거버넌스는 근본적으로 행위자 간 '위임'이라는 방식 위에 구성되고 있음도 사실이다. 특히 실제적인 사업이 이루어지는 현장에서는 개발협력 사업의 태생적 속성에 따라 공여국 내, 공여국과 수원국 간, 그리고 수원국 내의 '위임'이라는 방식이 그대로 적용되며, 이에 따라 개발협력 사업을 둘러싼 주인과 대리인의 관계가 성립되고 또 원조 효과성 및 책무성의 한계가 드러나고 있다. 이에 이 절에서는 개발협력에서의 이해당사자 간의 관계, 즉 공여국과 수원국 간 거버넌스의 속성을 '위임'이라는 방식에 따른 주인-대리인 문제로 인식해 온 기존의 논의들에 대해 먼저 검토하고자 한다. 또, 이와 더불어 변화하고 있는 세계 정치의 여건 속에서 주인-대리인 이론의 개발합력 분야에의 적용이 21세기에도 계속 유효한지, 기존 이론의 도식적 적용에 한계는 없는지 비판적으로 검토하고자 한다.

1. 주인-대리인 이론 논의와 개발협력 분야에의 적용

주인-대리인 이론은 1970년대 경제학 분야에서 구매자와 판매자 간의 보상과 관련된 계약관계를 설명하기 위해 소개된 이론으로 경제학, 정치학, 행정학, 조직학 등 다양한 분야에서 적용되고 있다(Mitnick, 2013; Miller, 2005). 주인-대리인의 관계는 주인이 다른 이(대리인)로 하여금 자신의 이익과 관련된 행동을 그의 재량으로 할 것이라는 내용이 계약상 포함될 때 성립된다(권순만·김난도, 1995).

주인이 대리인을 두는 이유는 대리인이 주인보다 특정한 과업에 대해 지식과 정보를 더 많이 가지고 있거나 주인이 모든 것을 직접할 수 없는 시간적·재정적 자원이 부족한 경우에 성립된다. 대표적인 예로 대의 민주주의에서 국민이 선거를 통해 국가의 일을 할 정치가와 관료를 선택하고, 국민의 권한을 위임하는 체계가 있겠다. 이와 같이 주인-대리인 이론은 1980년대부터는 정치학, 특히 관료 정치학의 영역에서 활용되기 시작했다(이준희·김희규, 2015).

주인-대리인 이론의 기본 가정은 두 관계에 존재하는 다음의 세 가지에 기초한다. 첫째, 주인과 대리인 사이의 정보의 비대칭성이다. 기본적으로 대리인은 주인에 비해 해당 과업에 대한 더 깊고 많은, 그리고 정확한 자료를 갖고 있다. 때문에 주인은 대리인을 감시하기 위해서는 많은 감시 비용이 존재한다(이준희·김희규, 2015). 둘째, 주인과 대리인 각자의 이기심이다. 주인과 대리인은 각자 자신의 효용과 이익을 극대화하는 존재인데, 대리인의 경우 주인보다 더 많은 정보를 갖고 있으므로 자신에게 맡겨진 과업에서 자신에게 유리한 선택을 하는 기회주의적 속성을 갖는다(윤성식, 1993). 마지막으로 대리인은 주인의 효용이 아닌 자신의 효용을 극대화하려고 한다는 점이다. 때문에 주인과 대리인 사이에 이해가 상충되며 이로 인해 목표 달성에 있어 갈등이 발생할 수 있다(Moe, 2002). 또 Miller(2005)는 주인-대리인 관계가 성립하기 위해서 [표 2-4]와 같은 6가지 가정이 전제된다고 설명하면서 이러한 전제 때문에 결과적으로 주인은 대리인의 도덕적 해이 문제를 해결하기 위해 성과기반의 유인기전을 사용하게 되고(outcome based incentives), 대리인의 도덕적 해이는 다시 주인에게 돌아가는 이익을 제한하고 전체적으로 거래의 효용성을 감소시키게 된다(efficiency tradeoffs). 때문에 성과기반의 유인기전은 결과적으로 위험기피적 대리인에게 위험을 전가하게 되고, 대리인에 대한 유인기전에서의 효과성은 대리인이 감수하고 있는

위험부담에서의 효과성과 상충하는 특성이 나타난다고 주장한다.

[표 2-4] 전통적인 주인-대리인 모델의 가정

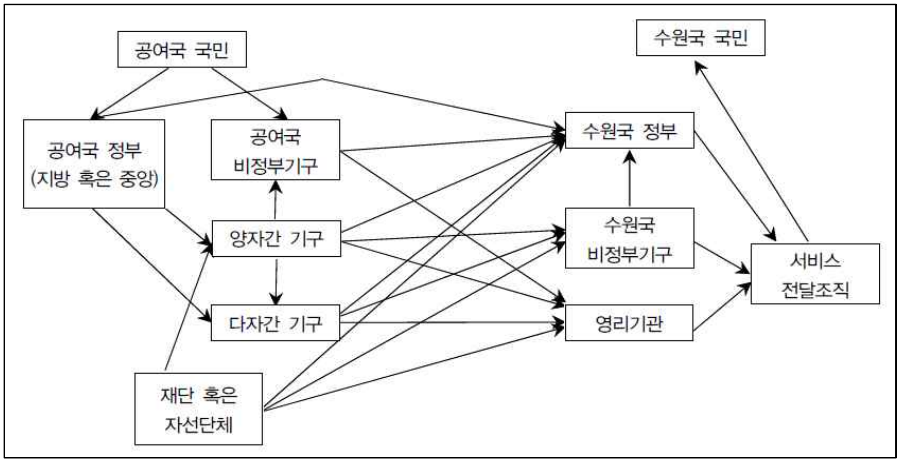
① 대리인 효과	대리인은 주인에게 돌아가는 보상을 결정하는 행동을 취함.
② 정보의 비대칭	주인이 대리인의 행동을 완벽히 모니터링하는 것은 현실적으로 불가능 혹은 많은 비용 소모. 따라서 대리인은 정보 보유 측면에서 유리한 입지를 이용하여 주인에 의해 관찰되지 않는 행동을 취함. 주인의 이익보다 대리인 자신의 이익을 추구.
③ 선호의 상충	대리인의 선호는 주인의 선호와 다르며, 대리인은 주인보다 위험기피적임.
④ 일관된 선호에 따른 인센티브	주인은 일관된 선호에 기초하여 합리적으로 행동함
⑤ 역진귀납적 선택	주인-대리인 관계는 순차적 특성을 지니는데, 게임의 구조, 노력, 결과의 확률분포 등 여러 변수들과 대리인의 합리성에 대해서도 공통 지식을 공유함. 대리인은 그들의 기회비용보다 약간 더 많은 효용을 얻을 수 있는 보상체계를 선호, 주인은 이것까지 고려한 보상을 결정.
⑥ 최후 통첩	주인은 가장 정확히 추론된 대리인의 반응함수로부터 최선의 해결책을 제시하거나, 단순한 상황에서는 모든 협상력을 부여받아 양자택일(take-it-or-leave-it)의 제안을 함.

출처: Miller, 2005; 이화영·강민아(2013) pp.81을 참조하여 재구성

주인-대리인 이론이 국제개발협력분야에서 활용되기 시작한 초기에는 이해당사자 간의 관계를 주인-대리인 이론에 적용하여 개념적으로 논의되었으며 2000년대 초반, 신제도주의적 관점에서 원조제도에 대해 연구한 Ostrom의 보고서에서부터 본격적인 논의가 진행되었다고 볼 수 있다(박혜윤, 2013). 이 연구는 스웨덴의 원조기관인 SIDA(Swedish International Development Cooperarion Agency)가 당시 대표적인 신제도주의 연구자인 Ostrom의 연구팀에 자국의 원조 제도에 대한 분석을 요청한 것이었다. 연구의 결과, Ostrom은 원조 제도 내의 행위자들은 근본적으로 '왜곡된 인센티브(perverse incentives)'를 가지기 쉽다고 주장했다(Ostrom, 2002). Ostrom의 주장을 이어받아 Martens et al.(2002)과 Svensson(2006)은 원조 제도가 가진 왜곡된 인센티브는 정보의 단절된 피드백 고리의 문제, 공여국

과 수원국의 행위 선택에 미치는 자국의 정치적 환경, 다수의 주인 등으로 인해 발생한다고 밝혔다. 이 외에도 주인-대리인 이론의 국제개발협력 분야의 적용은 다양한 양상으로 이루어졌다(Mackinnon, 2004; Adam&Gunning, 2002; Azam& Laffont, 2003). Azam&Laffont(2003)의 연구에서는 국제개발협력 사업에서의 공여국과 수원국 간의 관계가 주인-대리인 모형의 시각에서 이해되고 있다는 것을 개념적으로 보여주어 국제개발협력 분에서의 주인-대리인 이론의 적용을 본격적으로 도입했다고 평가되고 있으며, 이후 Milner(2006)와 Khwaja& Mian(2005)는 구체적으로 공여국과 수원국, 그리고 다자기구의 관계에 대해서 주인-대리인 이론을 적용하여 분석하거나 수원국 내에서의 이해당사자들의 관계를 주인-대리인 이론을 적용하여 분석했다. 2010년 전후로는 Oliveira-Cruz(2008)가 우간다를 대상으로 개발 원조에서 조건부 계약 접근법이 원조 성과에 어떤 영향을 미치는지를 주인-대리인 이론을 적용해 연구하였으며, Bauhr&Grimes(2013)는 개발 원조에서 나타나는 주인-대리인 이론과 투명성 및 책무성에 대한 연구를 실증적으로 보여주었다. 국내에서는 국제개발협력에서 일반적으로 나타나는 주인-대리인 관계를 이화영·강민아(2013)가 [그림 2-7]과 같이 정리하면서, 개발 원조에서의 효과성 및 이해당사자들의 관계를 주인-대리인 이론을 적용하여 공여국 국민에서부터 수원국 국민까지 다층적인 이해당사자 관계를 포괄적으로 분석하였다. [그림2-7]은 이화영·강민아(2013)가 Oliveira-Cruz(2008)의 연구에서 제시한 국제개발원조에서 나타나는 주인-대리인 관계의 모형을 한국 ODA를 중심으로 재구성하여 개괄적으로 표현한 것인데, 여기서는 먼저 국제개발에 참여하는 주체를 크게 공여국과 수원국으로 크게 양분한다. 그리고 양자간 원조와 다자간 원조를 모두 포함하는 관계를 표현하고 있는데, 공여국 측면의 이해관계자는 공여국 국민 - 공여국 정부 - 공여국 비정부기관 - 양자간 및 다자간 기구 등을

포함하고 있고, 수원국 측면의 이해관계자로는 수원국 정부 - 수원국 비정부기구 - 영리기관 - 수원국 국민 등을 포함한다. 이 그림은 국제개발협력 사업에서 이해당사자들이 어떠한 주인-대리인 관계를 맺고 있는지를 보여주고 있다.



[그림 2-7] 국제개발협력 사업에 관여하는 주체들의 관계

출처: 이화영・강민아(2013) pp.84 재인용.

2. 주인-대리인 이론 적용의 한계

국제관계 및 정치학을 넘어 개발협력 분야의 원조 효과성 논의에서 주인-대리인 이론의 적용은 개발협력에 참여하는 다양한 이해관계자들의 관계를 정리하는 하나의 이론이자 보편적 관계로 이해되어왔다(Pollack, 2007). 또 지금까지 개념의 적용에서부터 실증 사례연구에 이르기까지 관련 연구 역시 원조 효과성의 한계를 설명하는 주요한 요인으로 대리인 문제에 기초해 진행되었다. 그러나 이러한 선행연구들의 한계는 공여국과 수원국의 관계를 일방적인 주인-대리인 관계로 더욱 공고히 인식하도록 하는 데 기여했다는 데 있다. 원조 효과성의 한계 요인을 주인-대리인 이론에서의 가설에 기

초해 바라보는 시각은 근본적으로 개발협력을 모두 현실주의적 발전 담론과 개발 중심의 패러다임 내에서 이해하고 있기 때문이다.

국제개발협력 분야에서 주인-대리인 이론을 적용한 선행연구의 예로 Smith et al.(1997)의 연구는 국제개발협력 사업은 '위임' 이라는 방식을 통해 이루어지므로 공여기관과 수원국의 관계에서 주인-대리인 문제가 발생한다고 전제하고, 미국, 독일, 영국 등의 보고서 사례 분석을 통해 재원의 in-put 대비 out-put의 원조 효과성을 실증적으로 보여주고 공여국으로 하여금 조건부 원조 시 고려할 사항을 제시하였다. 또 Aerni(2006)는 개발 원조의 의존도가 높은 아프리카 국가들의 경우, 개발 협력 사업에서 나타나는 주인-대리인 문제로 인해 아프리카 지역의 기업가 정신이 오히려 저해되고 있다고 주장한다. 이와 유사하게 Dostic et al.(2013)의 연구는 보스니아-헤르체고비나의 사례를 통해 개발 원조에 있어 다양한 이해관계자들의 간의 다층적 주인-대리인 관계가 형성되며, 주인-대리인 간의 계약 관계에서 인센티브가 충분히 제공되지 않을 시 원조 효과가 미미함을 밝혔다. 원조 책무성과 관련된 연구에서도 공여국과 수원국 간 관계를 주인-대리인 관계로 인지하고 접근한 연구가 있는데, 이화영(2014)은 대리인 수원국의 책무성과 부패통제를 기준으로 원조 효과성에 영향을 미치는 요인을 밝히고 있다. 이와 같은 선행 연구에서는 개발 협력 사업에 참여하는 행위자들의 관계와 그 조정 메커니즘에 대해 정량적·정성적으로 의미 있는 결과를 도출하고 있으나 근본적으로 공여국과 수원국의 관계를 주인-대리인 이론의 가설에 입각해 도식적으로 적용하고 있다는 것을 알 수 있다.

그러나 2000년 이후 MDGs의 추진과 글로벌 거버넌스의 확장으로 개발협력의 주체가 다양해졌고, 2005년 파리선언에서부터 2011년 부산총회에 이르기까지의 개발협력 분야의 핵심적 원칙과 기준들을 고려한다면 오늘날의 개발협력 사업을 둘러싼 이해당사자 관계에도

새로운 변화가 나타나고 있음을 인식해야 할 때다. 실제로 최근 개발 협력 분야의 가장 주요한 원칙으로 받아들여지고 있는 파리선언의 5대 원칙과 부산파트너십의 4대 원칙은 기존의 공여국=주인, 수원국=대리인이라는 공식을 넘어설 것을 강력하게 주장하고 있다. 파리선언의 ①주인의식 제고, ②원조일치, ③원조조화, ④결과중심관리, ⑤상호 책무성의 5대 원칙과 부산파트너십의 ①개도국 중심의 주인의식 제고, ②결과중심의 접근법, ③포괄적 개발파트너십, ④상호간 투명성과 책무성 보장의 4대 원칙 모두 기존의 일방적인 공여국-수원국 관계를 벗어나 수원국의 필요를 중심으로 실제적 역량을 강화하고 또 사업 기간 내 공여국이 제시한 사업의 계량적 목표 달성보다는 사업을 통한 수원국 내부의 성과 중심의 평가를 강조하고 있다. 또 투명성과 책무성에 있어서도 개발협력 사업이 '상호'간의 '협력'적 과제임을 강조함으로써 공여국과 수원국 모두에게 재원 집행의 투명성과 사후 관리 방안 마련을 요구하고 있다. 2011년 부산총회에서 시도된 원조 효과성에서 개발 효과성으로의 패러다임 전환은 결과적으로 절반의 성공을 거두었다고 평가 되고 있으나(김태균, 2011; 손혁상, 2013), 이러한 변화는 부산총회 이후 시민사회를 중심으로 지속적으로 확산되면서 국제사회의 큰 흐름이 변화하고 있는 추세다(한재광, 2017).

이와 더불어 2015 이후 MDGs의 시대가 끝나고 SDGs의 시대가 도래함으로써 국제개발협력 사업에 참여하는 이해당사자는 더욱 다양해지고 복잡해 질것으로 예상되면서 국제개발협력 사업에서 기존의 도식적인 주인-대리인 관계가 유지되기 어려울 것이라는 전망이다. SDGs 이행 이전에도 국제개발협력의 글로벌 거버넌스는 다양한 이해관계자들의 증가와 재원의 다양성 등으로 공여국과 수원국, 다자간 기구, 시민사회 등으로 확대되어 왔으나, SGDs 시대를 맞아 기업과 민간 자본으로까지 그 주체가 확장되고 있고 또 적극적인 참

여를 장려하고 있고(김태균, 2017), 실제로 다자간 원조 기관들이 이행하고 있는 조건부 원조는 그 통치성에 한계가 있기 때문에 국가 내부에서와 같이 강력한 주인-대리인 관계가 성립되기 어렵다는 주장이다(Killick, 1997). 이와 더불어 Radelet(2006)은 공여국-수원국 간 발생하는 주인-대리인 문제를 완벽하게 해결할 수는 없지만 원조 효과성 제고를 위해 수원국의 주인의식 강화와 참여를 높이고, 무엇보다 상호간 조화와 협력이 필요하다고 강조했다. 또 Parker et al.(2018)은 최근 케냐에서 진행된 PPP(Public-private-partnership) 사업을 대상으로 주인-대리인 이론을 적용하여 사례 연구를 진행하였는데, 이 연구에서는 개발협력 사업의 다양한 이해 당사자의 개입으로 인해 기존의 일방적인 주인-대리인 관계가 느슨해 졌다는 것을 실증적으로 보여주고 있다. 이와 같이 최근의 다양해진 국제개발협력 사업의 형태와 재원의 다양성은 공여국과 수원국의 관계가 점차적으로 수직적 관계에서 벗어나는 데 기여할 것이다.

한편, 공여국-수원국의 관계를 새로운 시각에서 살펴봐야 할 또 다른 필요성은 수원국의 경제적·사회적 여건 변화에도 있다. OECD DAC의 ODA 원조 통계에 따르면 최근 10년 간 OECD 국가들로부터 ODA 지원을 적극적으로 받아온 대표적인 개도국(수원국)의 경제성장률이 지속적으로 안정적인 성장세를 보이고 있다는 것을 확인할 수 있다. 최근 10년간 OECD 국가의 양자간 ODA 지원을 가장 많이 받은 7대 국가는 아프가니스탄, 이라크, 베트남, 나이지리아, 에티오피아, D.R. 콩고, 인도 순인데, 이 중 2000년대 이후 전쟁 복구 등의 이유로 긴급구호 자금 등이 양자간 ODA의 대부분을 차지한 아프가니스탄과 이라크, D.R. 콩고를 제외한 베트남, 나이지리아, 에티오피아, 인도와 같은 국가들의 지난 10년간 경제성장률은 각각 6.12%, 5.96%, 10.55%, 7.57%로 높은 수준을 유지하고 있다.[27] 또한 각 국가

27) 2006년부터 2015년 통계치를 활용했으며, 양자간 ODA 규모 자료와 국가별 경제성장률(GDP) 자료는 각각 OECD QWIDS(https://bit.ly/2HJmTps)와 World Bank

별 총자본형성(gross capital formation) 대비 ODA가 차지는 비율 역시 점진적으로 줄어들고 있는 추세다.[28] 이러한 개도국의 경제 성장과 낮아지는 ODA자금 의존도는 개발협력에 대한 수원국의 영향력을 강화하는 데 기여하고, 개발협력 이해당사자 간 관계의 변화를 유도할 것으로 판단된다.

공여국과 수원국의 관계를 주인-대리인 이론의 시각으로 바라보고 그로인한 문제의 실제를 명확히 함과 더불어 개발 협력 사업의 효과성 제고 방안을 마련하려는 시도는 바람직한 노력으로 판단된다. 그러나 최근의 개발협력 분야를 둘러싼 국제적 흐름과 수원국의 경제·사회적 여건이 변화하는 상황에서 기존의 주인-대리인 이론을 도식적으로 적용하는 것은 현실을 제대로 반영하지 못하는 오류는 범하게 될 것이다. 따라서 기존의 개발협력 분야의 주인-대리인 이론의 적용과 그에 따른 공여국-수원국 간의 관계 설정을 수용하되 현재의 여건 변화를 고려한 새로운 시각과 그에 따른 대안적 거버넌스 전략의 마련이 필요하다.

제 4 절. 연구의 분석틀과 가설

지금까지 개발협력 사업의 여건 변화와 원조 효과성 제고를 위한 글로벌 거버넌스 개념, 그리고 원조 효과성 논의에 활용된 주인-대리인 이론에 대한 선행 연구를 중심으로 논의를 정리하였다. 이 절에서는 개발협력 사업에서 공여국과 수원국 관계 이해에 적용되

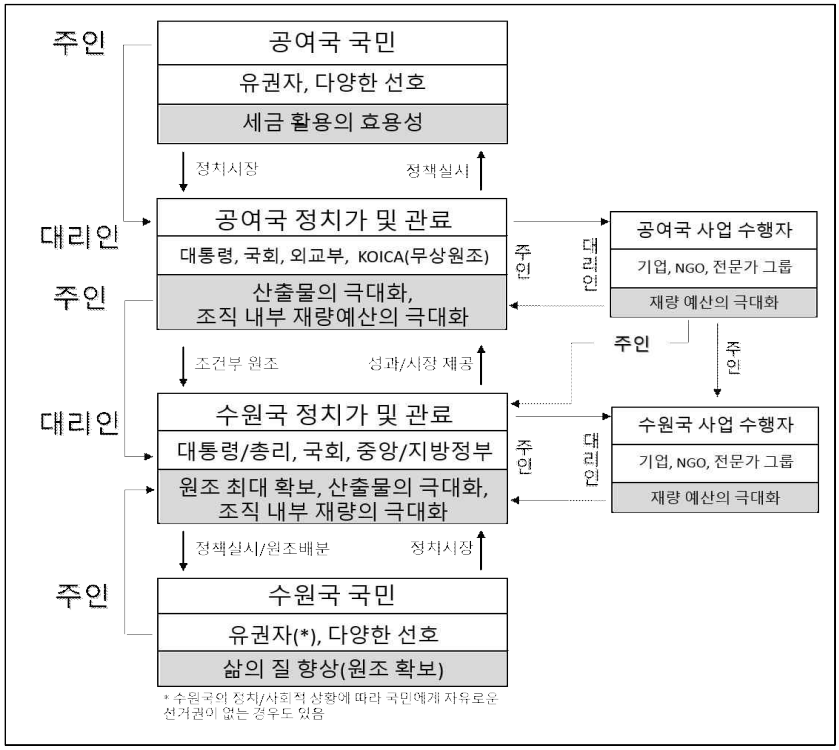
Data(https://bit.ly/ 2ziquEb)를 활용하였다. [자료 검색일: 2018. 04. 23]

28) 국가 총 자본 형성 대비 ODA 비율(Net ODA received (% of gross capital formation)) 지표를 참고하였으며, 베트남의 경우 1992년 8.1%에서 2015년 5.9%로, 나이지리아는 2007년 12.7%에서 20015년 3.3%로, 에티오피아는 2011년 34.1%에서 2015년 12.3%로 그 비율이 감소하고 있음을 확인할 수 있었다(자료 출처: World Bank Data https://bit.ly/2HQLlmk) [검색일: 2018. 04. 23]

어온 주인-대리인 관계의 구조와 특성에 대해 먼저 정리하고, 이 후 개발협력 사업 사례에 나타난 주인-대리인 이론 적용의 한계 양상과 요인 분석을 위한 사례 연구 분석틀과 연구 가설을 제시하고자 한다.

1. 개발협력 사업에 적용되는 일반적 주인-대리인 관계 특성

대리인 문제는 시장부문과 공공부문 모두에서 나타날 수 있으나 특히 공공부문에서의 주인-대리인 문제는 다층적이라는 특징이 있다(Tirole, 1994; Dixit, 1997). ODA와 같은 개발원조를 통한 공공자원 배분은 다수의 국가 간 혹은 다자 기구를 통해 이루어지므로 이해당사자들의 주인과 대리인 관계가 더욱 복잡하게 나타난다. 다층적인 주인-대리인 관계에서는 감시와 인센티브가 제대로 작동되기 어렵기 때문에 정보의 비대칭과 불확실성, 선호의 충돌로 인해 대리인의 도덕적 해이와 역선택의 문제가 더욱 심각하게 나타날 수 있다(고재경, 2001). 또 국제사회에서는 국내 정치와 달리 중앙정부와 같은 강력한 통치 기제의 부재로 정책의 입안, 이행, 책임이라는 민주적 정치질서가 확립되어 있지 않다(Deacon, 2007). 주인-대리인의 관계가 개별 국가 수준을 넘어 공여국과 수원국 사이에 나타나므로 대리인 문제를 통제할 유인이 사실상 빈약한 것이다. 이러한 여건 때문에 원조 효과성 논쟁은 원조를 둘러싼 글로벌 거버넌스 기능의 조율 수준이 낮을수록, 이해당사자 수가 많을수록 비례하여 증가한다고 볼 수 있다(김태균, 2013). 국제개발협력 사업의 여러 형태 중 대표적인 사업의 형태로 양자 간 무상 ODA 사업에서 나타나는 다층적 주인-대리인 구조와 각 이해당사자가 가질 수 있는 유인기전을 정리하면 [그림 2-8]과 같다.



[그림 2-8] ODA 사업의 다층적 주인-대리인 구조와 유인기전

먼저, 공여국 내에서는 공여국 국민-정부의 관계가 주인-대리인 관계로 나타난다. 다음으로 양 국가 간에는 공여국 정부 - 수원국 정부가 주된 주인-대리인 관계로 나타나며, 부수적으로 공여국 정부를 대신하여 실제 ODA 사업을 수행하는 기관과 공여국 정부사이에서도 주인-대리인 관계가 나타난다. 또, 실제 사업 현장에서는 공여국 정부의 사업 수행기관이 주인의 역할이 되고, 수원국 정부는 대리인이 되는 경우도 발생한다. 뿐만 아니라 사업의 내용과 규모에 따라 수원국 내부에서 또 다시 ODA 사업 이행 기관이 선정될 경우, 공여국 측 사업 수행자와 수원국 측 사업 이행자 간에도 주인-대리인 관계가 형성된다. 마지막으로 수원국 내부에서는 수원국 국민과 수원국 중앙 혹은 지방정부 사이에 주인-대리인 관계가 형성된다.

즉 수원국 정부는 수원국 국민이라는 주인과 공여국 정부 혹은 사업 수행기관이라는 다수의 주인이 존재하고 이들과의 관계에서 각각 다른 요인과 역할을 수행하여야하므로 복잡하고 다층적인 주인-대리인 관계가 나타나는 것이 특징이다.

이 논문에서는 양자간 ODA에서 나타나는 핵심적 주인-대리인 관계라 할 수 있는 공여국과 수원국 간의 관계를 중심으로 사례 분석을 실시하는 바, 양국간 원조 효과성 저해 양상이 나타날 시 일반적으로 적용되는 주인-대리인 이론에서의 관계 특성에 대해 정리하고자 한다. ODA 사업에 나타나는 대표적인 주인-대리인 관계가 바로 공여국 정부와 수원국 정부 사이에 나타나는 것인데, 양자 간 ODA를 기준으로 이 관계를 설명하면 먼저, 주인인 공여국 정부로 대표되는 ODA의 재정적·인적·기술적 자원을 집행하는 기관은 국내의 경우, 우리나라 외교부를 대표하는 KOICA(무상원조 전담기관)와 기획재정부를 대표하는 수출입은행(EDCF; Economyic Dvelopment Cooperation Fund)을 들 수 있다. KOICA와 수출입은행 외에도 각 중앙부처별 대외 원조를 담당하는 기관들이 다수 있으며, 지방정부도 이 관계에서 주인의 역할이 될 수 있다. 그리고 이 관계에서 대리인 역할은 수원국의 중앙정부 부처 혹은 지방정부가 될 수 있다. 여기에 더해 공여국 정부가 직접 모든 프로젝트 단위의 사업을 직접 수행할 수 없으며, 정부의 담당 기관이 섹터별 전문지식을 모두 갖고 있기는 어려우므로 이를 대리할 공여국 내 또 다른 수준의 대리인이 발생한다. 수원국 정부 역시 공여국과 마찬가지로 개발프로젝트를 관리하고 이행할 또 다른 대리인을 수원국 내부에서 지정하기도 한다. 이처럼 실제 ODA 사업을 추진 함에 있어서는 공여국과 수원국 간의 관계에서 주된 주인-대리인 관계뿐 아니라 부차적이고 세부적인 층위의 주인-대리인 관계가 형성된다(Martens et al., 2002). ODA 사업이 이루어지는 현장은 공여국이 아닌 수원국이므로

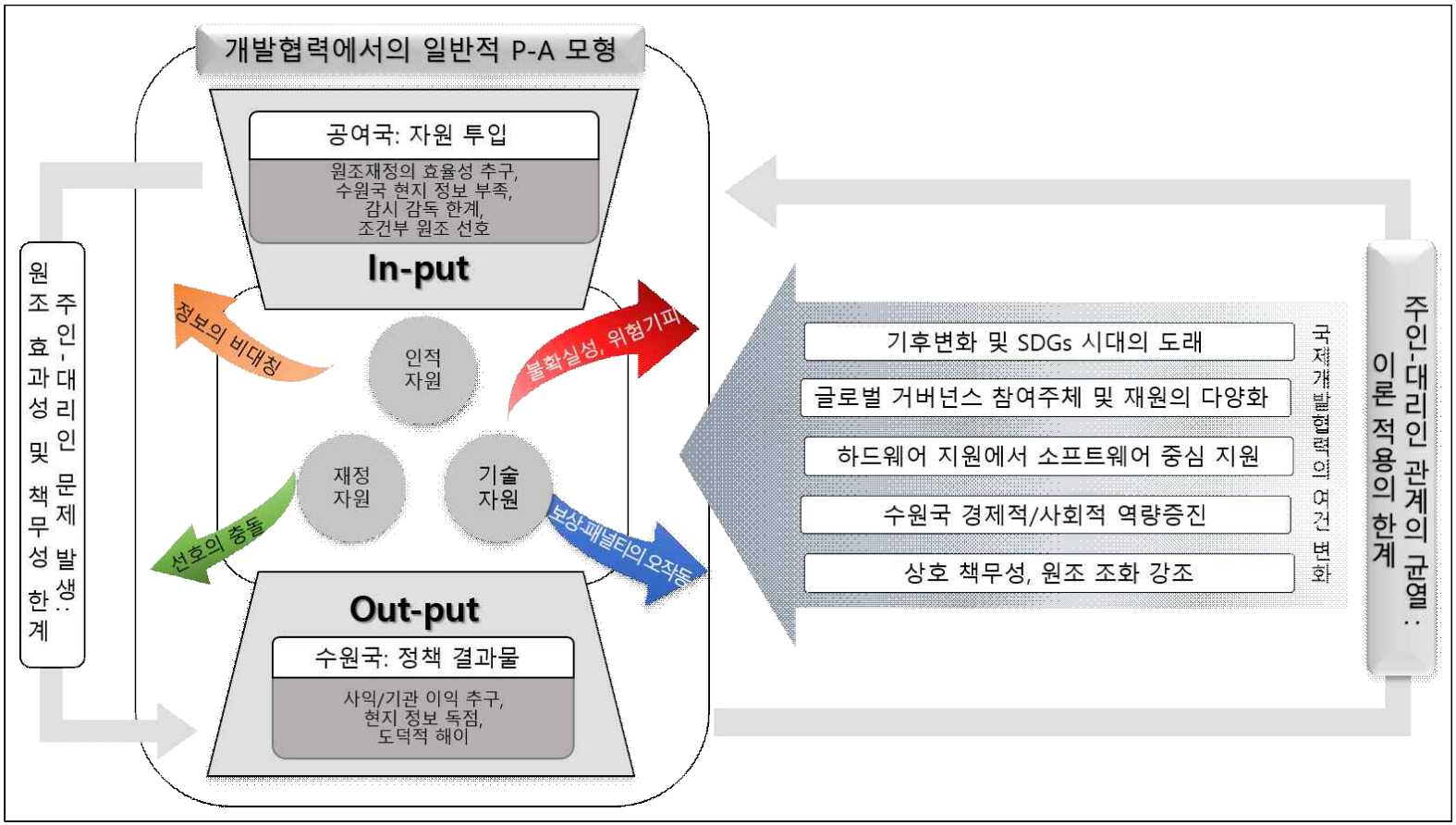
대리인인 수원국이 주인인 공여국에 비해 현장에 대한 다양한 정보와 지식을 보유하고 있고, 이는 부차적 수준의 대리인으로 갈수록 정보의 양과 질적 수준에 차이를 보이게 된다. 이렇게 정보의 비대칭의 간극이 클수록 주인들의 목적보다 특정 대리인의 효용에 집중된 선택이 나타나기 쉽다. 또 이 과정에서 비합법적 부패가 나타나는 도덕적 해이를 보이기도 한다. 특히 이 관계에서는 주인과 대리인 사이에 선호의 충돌 역시 일어나는데 공여국의 원조 목적과 수원국의 현장 상황이 다르거나 공여국 측은 원조 재정이 효율적으로 사용되기를 바라는 반면, 대리인인 수원국 정부는 자신이 포함된 조직의 이익을 위해 구체적인 결정 시 원조 목적과는 다른 선택을 하는 경우가 발생한다.

2. 사례 분석의 틀: 주인-대리인 관계의 균열과 변화

개발협력분야에 적용되는 주인-대리인 이론은 원조 효과성 저해요인을 설명하는 주요한 시각으로, 공여국=주인 그리고 수원국=대리인이라는 일방적 관계의 적용을 전제한다. 공여국은 인적·재정적·기술적 자원을 사업에 투입하고 수원국은 이를 활용하여 정책결과물을 도출하는 데 있어 양자 간의 정보의 비대칭, 선호의 충돌, 대리인의 불확실성과 위험기피, 보상-처벌의 오작동 등으로 인해 대리인 문제가 발생하고 이러한 대리인 문제가 개발협력 사업의 효과를 저해하는 요인이라는 것이 개발협력에서의 주인-대리인 이론 적용의 주된 내용이다. 이와 같은 주인-대리인 이론의 적용은 공여국과 수원국 간의 관계를 주인과 대리인 관계로 도식적으로 이해하는 데 기여하였다. 오늘날 개발협력의 현장에서는 기후변화 및 SDGs 시대의 도래, 결과(out-put)보다 성과(out-come)를 강조하는 개발협력의 목적 변화, 수원국의 경제적·사회적 역량 증대, 글로벌 거버넌스 주

체의 다양화, 원조에 대한 수원국 중심의 인식 변화 등의 요인으로 인해 공여국과 수원국 관계에 변화가 나타나고 있다. 이 연구는 비교적 최근 추진된 대 베트남 녹색 ODA 사업에 나타난 공여국과 수원국 간의 관계가 기존의 대리인 이론이 전제하고 있는 주인-대리인 관계의 특징과는 다르며, 원조 효과성 저해 양상을 일으키는 요인 역시 기존의 주인-대리인 이론으로는 해석의 한계가 있다는 점에 착안하였다. 따라서 사업을 둘러싼 양자간 관계 분석에 있어 선행연구와 같이 주인-대리인 관계를 도식적으로 적용하기 보다 오히려 주인-대리인 관계의 변형 요인과 그 양상을 분석하는 데 집중하고자 한다. 이에 연구의 분석틀 설정에 있어 개발협력 사업을 둘러싼 변화의 흐름들을 제시하고, 이 요인들이 기존의 주인-대리인 모형에 균열과 변형을 야기한다는 시각을 적용하였다([그림 2-9] 참조).

다만, 사례분석을 위한 가설 설정에 있어서는 개발협력 사업의 원조 효과성 논의에 적용되어온 기존의 주인-대리인 이론 가설을 차용하고, 분석 대상의 특징을 고려하여 연구자에 의해 조작적으로 정의된 연구 가설을 설정하였다. 이와 같이 사례분석을 위한 연구가설 설정에서 기존의 주인-대리인 모형 가설을 차용한 이유는 사업의 이해당사자들이 어떤한 조건과 외부적 여건에 노출되었을 때 기존 이론 가설에 배치 혹은 변형 양상이 나타나는지 검증하고자 함이며, 이를 통해 개발협력의 여건 변화가 이해당사자 관계 형성에 어떠한 영향을 미쳤는지를 구체적으로 파악하기 위함이다. 또한 현장 사례의 구체적 양상과 이해당사자 간 이면의 현실적 관계를 구체적으로 분석함으로써 궁극적으로 개발협력 사업의 원조 효과성 논의에 있어 주인-대리인 이론의 일방적 적용에 한계가 있음을 검증하고자 한다. 이에 다음과 같이 기존의 주인-대리인 이론 가설을 차용한 사례분석 연구가설을 제시하였다.



[그림 2-9] 사례 분석의 틀 : 개발협력 여건 변화에 따른 주인-대리인 관계의 위계성의 균열과 변화

3. 연구의 가설

1) 정보의 비대칭과 원조 효과성 저해

가설 1. 대리인은 정보 비대칭을 이용해 독자적 이해를 추구함으로써 개발협력 사업의 원조 효과성 저해를 야기한다.

국제개발협력 사업에서 공여국과 수원국 사이에 현지 정보에 대한 비대칭 양상은 매우 일반적이다. 공여국이 개발협력 사업의 노하우와 해당 사업에 대한 전문 지식 수준이 높다 하더라도 프로젝트형 ODA 사업과 같이 비교적 단기간에 특정 장소에서 진행되는 사업의 경우 수원국보다 더 자세하고 정확한 정보를 확보하기가 어렵기 때문이다. 또한 수원국은 공여국이 취할 수 있는 정보의 양과 이해 정도가 낮다는 사실을 사전에 인식, 주인의 목적대로 사업의 효과를 극대화하는 적확한 정보를 제공하기 보다 대리인 자신의 독자적 이해관계를 중심으로 왜곡된 정보를 제공하거나 한정적인 정보를 제공하여 궁극적으로 원조 효과성의 한계를 야기한다는 것이 주인-대리인 이론의 가설이다. 개발협력 사업에서의 공여국과 수원국 간 정보의 비대칭 특성에 따라 원조 자원을 제공하는 공여국 입장에서는 사업 효과의 극대화를 달성하는 데 한계를 경험하게 되고, 특정 의사결정에서는 공여국이 당초 예상했던 적절한 선택을 할 수 없게 됨으로써 최대의 효용을 취할 수 없게 된다. 대리인의 현지 정보 독점을 활용한 독자적 이해 추구라는 전제와 함께 정보의 비대칭 양상이 전제하는 또 다른 요건은 주인인 공여국은 합리적이고 분명한 선호를 일관되게 나타냄으로써 사업 효율의 극대화를 추구한다는 것이다. 즉, 기존에 개발협력 사업에 적용된 주인-대리인 이론에서는 주인의 합리성과 일관된 선호 특성을 전제하며, 동시에 대

리인의 현지 정보의 독점 가능성과 이를 활용한 자기 이익 추구를 선택하는 특성을 전제한다. 개발협력 사업에서의 정보 비대칭 문제는 이해당사자의 다층적 관계로 인해 그 간극이 더욱 커지고 정보 공개의 폐쇄성이 심화되기도 하는데, 이는 다수의 이해당사자가 얽혀 있는 개발협력 사업의 특성이기도 하고 문화와 언어, 제도와 환경의 이질성이 야기하는 해외원조 사업의 근본적 한계이기도 하다. 한편, 공여국과 수원국 간의 정보 비대칭 양상과 그로 인한 원조 효과성 저해 문제는 사업 유형에 관계없이 나타나는 개발협력 사업의 한계점이라 할 수 있지만, 개발컨설팅형 ODA는 타 유형의 사업보다 공여국과 수원국 양자의 인적 역량을 활용하여 사업의 목적을 달성하게 되는 특징이 있는 바, 공여기관의 현지 인력 채용 과정에서 나타나는 정보 비대칭 문제는 개발컨설팅형 ODA 사업의 원조 효과 수준을 결정 짓는 데 주요한 영향을 미칠 수 있는 요인이라과 할 수 있다. 따라서 개발컨설팅형 사업에서 현지 인력 채용 과정에서 나타는 공여국과 수원국 간 정보 비대칭 양상과 여러 이해당사자의 입장을 확인함으로써 원조 효과성 저해의 요인과 이를 둘러싼 공여국과 수원국 간 주인-대리인 관계를 검증할 수 있다.

2) 녹색성장 이해의 차이와 선호 충돌

가설 2. 주인과 대리인의 녹색성장에 대한 차별적 이해는 사업에서의 선호 충돌과 원조 효과성 저해를 야기한다.

선호의 충돌은 일반적으로 주인-대리인 관계에서의 정보의 비대칭으로 인해 발생하는 문제라고 알려져있다. 그러나 국제개발협력 사업에서는 사업의 구체적인 정보의 격차 이전에 주인인 공여국과 대리인인 수원국 간의 해당 사업의 핵심 개념에 대한 이해와 목적

의 차이로 인해 선호의 충돌이 발생할 수 있다. 국제개발협력 사업은 공여국의 기술과 제도 등이 수원국에 이전되는 것으로 수원국의 정책 기조와 여건, 제도와 인적 역량 등을 고려해야 하지만 현장에서는 사업을 둘러싼 여러 이해당사자들과 이들 각자의 목적과 이기심이 다층적이고 다양한 방법으로 표출되므로 사업의 단계별로 선호의 충돌이 발생할 수 있다. 특히 무상 ODA 사업의 경우, 사업비가 공공재적 성격이 강하고 수원국 입장에서는 상환의 의무를 가질 필요가 없는 재원이므로 공여국과 수원국 사이에 자신의 이익과 효용을 극대화하려는 각자의 이기심 표출로 선호의 충돌이 나타날 수 있다. 특히 '녹색 ODA' 사업의 경우 녹색성장 개념에 대해 공여국의 이해와 수원국의 이해가 달라 근본적으로 사업의 목적 자체를 달리 이해하는 경우가 발생할 수 있다. '녹색성장'에 대한 한국의 이해, 즉 경제적 수준과 국민들의 역량, 정부의 정책적 목적이 베트남의 그것과 다를 수 있으며, 공여국 모델을 수원국이 적극적으로 벤치마킹 하는 경우라 하더라도 사업 추진 시 각 단계별 의사결정 과정에서는 공여국과 수원국의 이해와 선호가 다르게 나타날 여지가 충분하다. 또 공여국 내에서도 이해당자사별로 다른 시각과 목적을 가질 수 있고, 수원국 내에서도 중앙정부와 지방정부, 그리고 공무원과 전문가 집단이 녹색성장이라는 개념을 이해하는 수준이 다를 수 있고, 녹색 ODA를 통해 궁극적으로 얻고자 하는 이해 관계가 다를 수 있다. 즉, 이러한 선호의 차이는 사업의 실제 진행과정과 의사결정의 수준에 따라 더욱 복잡하고 다양하게 발생할 수 있다. 수원국 정부는 지방 정부의 의견을 수렴하여 정책 결정을 한다고 하더라도 지방정부 역시 그들 조직의 내부적 효용을 우선적으로 추구할 가능성이 있다. 특히 개도국의 경우 중앙정부 관계자가 원조자원의 배분을 통해 자신의 지위를 유지하려 하고, 이는 자신의 정치적 사활과 관련된 중요한 사안이기도 하다(박종희, 2016). 따라서

이해당사자간 사업의 주요 개념에 대한 이해의 차이는 선호의 충돌을 더욱 부각시켜 궁극적으로 원조 효과성에 한계를 야기한다.

3) 보상-처벌 이행 주체의 단절

가설 3. 사업에 대한 보상-처벌 이행 주체의 단절로 수원국 정부는 공여국의 요구조건을 충족시키는 선택을 우선 한다.

개발협력 사업의 원조 효과성을 저해하는 대리인 문제의 주요한 특징은 사업 성과에 대한 보상을 줄 수 있는 당사자와 그 혜택을 받는 주체가 다르다는 것이다. 이는 개발협력 사업의 목적 달성을 위해서 '사업의 주도권 혹은 궁극적 주체는 누구여야 하는가'라는 문제와도 연결된다. 개발협력 사업에서 사업의 궁극적인 혜택을 받는 대상은 수원국 국민이므로 사업의 평가 시 수원국 국민의 의견과 만족도 등을 중심으로 평가가 이루어져야 하며, 또 이러한 최종 수혜자의 평가에 기초하여 보상이나 처벌이 집행되어야 한다. 그러나 수원국 국민은 사업의 성과와 관계없이 대리인인 수원국 정부(혹은 공무원)에 보상 혹은 처벌을 줄 수 있는 자원이 부족하거나 정치·사회적으로 직접적인 영향을 미치기 어려운 경우가 많다. 즉 개발협력 사업은 계약관계로 형성되나 사업 성과에 따른 보상-처벌의 주체가 단절되어 있으므로 수원국 내부에서 수원국 정부(대리인)는 이론적 주인인 사업의 최종 수혜를 받는 자국 국민들(주인)보다 자신에게 실질적 영향을 미칠 수 있는 공여국(또 다른 주인)의 목적에 따라 행동하게 된다는 것이 일반적인 주인-대리인 이론의 가설이다. 즉, 사업의 주도권 혹은 오너십이 공여국에 있음을 대리인인 수원국 정부(혹은 공무원)가 인정한다는 것을 전제로 이러한 가설은 성립하며, 이러한 공여국에 대한 수원국의 주도권 인정에 기초해 대리인은

개발협력 사업의 궁극적 목적인 수원국 국민의 삶의 질 개선 보다 공여국의 이익 혹은 효용에 유리한 선택을 한다는 것이 개발협력 사업에 적용되는 일반적인 보상-처벌 주체의 단절로 인한 대리인 문제이다.

4) 감시·감독의 한계에 따른 도덕적 해이

가설 4. 주인의 감시·감독 한계로 대리인의 책무성·투명성을 저해하고 도덕적 해이를 야기한다.

대리인의 도덕적 해이 문제는 개발협력사업에서 가장 흔하게 나타나는 원조 효과성 저해 요인으로, 주인인 공여국의 감시·감독의 한계로부터 발생한다. 모든 계약관계는 주인과 대리인 사이의 '완전한 정보 피드백 연결고리(perfect information feedback loop)'를 전제하며, 주인은 계약 관계를 통해 믿을 만한 대리인을 선정하여 그를 통해 최대한의 효용을 얻으려 한다. 하지만 현실적으로 주인이 대리인의 모든 행동을 감시·감독할 수 없으며, 이러한 사실을 대리인이 이미 인식하고 있기 때문에 대리인의 도덕적 해이 또한 발생한다. 특히 주인은 대리인의 행동을 확인하는 데 많은 비용이 들어가므로 주인(공여국) 입장에서는 계량화하기 어려운 원조 사업의 성과(out-come)를 측정하기보다 계량화가 가능한 사업의 산출물(out-put)을 중심으로 사업의 효과를 측정하는 경향을 보이기도 한다(이화영·강민아, 2013). 연구 대상 사업인 '베트남 녹색성장 마스터플랜 수립사업' 역시 공여국은 수원국의 도덕적 해이 문제를 최소화하기 위해 사업의 계획 단계에서 PDM이라는 프로젝트 결과 관리 시스템을 도입하였고, 사업 기간 내 베트남 현지에 한국인 프로젝트 관리자(Project Coordinator; PC)를 두어 사업을 직접 감시·감독하는 방법

을 추진하였다. 그러나 PC가 베트남 중앙정부의 내부적인 상황이나 베트남 중앙정부와 지방정부 간 발생하는 이해관계, 그리고 각 지방정부 현장에서 일어나는 일련의 사건과 의사결정과정을 모두 감시·감독하는 데 한계가 있다는 것은 자명한 사실이다. 또 다른 한편으로 대리인인 수원국 정부는 자국 국민들로부터도 사업의 효과적인 집행과 공평한 배분에 대한 책무를 갖고 있지만, 수원국 국민들의 감시·감독의 한계로 대리인의 부정·부패는 통제하기가 어려운 것이 현실이다. 특히 무상 ODA 사업의 경우 자원의 출처가 수원국 국민이 아니기 때문에 이에 대한 현지에서의 감시의 유인이 약하고, 개도국의 경우 정치적·사회적 역량의 미숙으로 ODA 사업에 대한 감시체계가 발달하기 어려운 한계가 있다. 이러한 여건으로 대리인인 수원국 정부는 ODA 사업에 대한 도덕적 해이가 발생할 가능성이 높으며 수원국 국민들의 의견이 ODA 사업의 의사결정 과정에 반영되기에는 정치적·제도적 장벽이 높다. 특히 베트남의 경우 사회주의 정치체제이므로 위로부터의 빠르고 통일된 정책을 실행하는 정책 일관성은 매우 우수하지만 아래로부터 인민들의 지역적 특성을 고려한 수요를 통해 정책이 결정되는 방식은 일반적이지 않다. 따라서 베트남과 같은 정치·사회적 여건의 경우 ODA 사업을 둘러싼 원조책무성을 담보하기는 더욱 어려운 한계가 있다.

5) 개발컨설팅형 녹색 ODA 특성에 따른 위험 기피적 선택

가설 5. 미래지향적·장기적 관점이 필요한 개발컨설팅형 녹색 ODA의 불확실성은 대리인의 보수적·위험기피적 선택을 유도한다.

개도국의 경우 선진국에 비해 다수의 사람들이 기후변화 및 환경 오염 문제로 인한 생명과 재산의 직접적 피해 규모가 커, 이에

대한 국제사회의 인식이 높아짐에 따라 기후변화 및 환경 관련 ODA 사업이 확대되고 있다. 특히 녹색경제로의 전환 필요성에 따라 기후변화·환경 관련 사업들이 녹색 ODA라는 이름으로 다양하게 추진되고 있다. 베트남의 경우도 마찬가지인데 세계은행, UNDP 등 다자간 원조 기관을 비롯해 미국과, 일본, 덴마크, 독일 등 다수의 선진 공여국들이 베트남의 기후변화 대응 특히, 기후변화 적응과 관련된 사업을 다양하게 지원하고 있다(Nguyen et al. 2017). 개도국의 녹색 ODA의 필요성에 대한 당위적 요구에도 불구하고 녹색 ODA는 단기간 내에 사업의 성과를 확인하기 어렵고, 특히 정책 및 전략 수립을 지원하는 개발 컨설팅형 사업의 경우, 사업의 시간적 범위도 장기적이다. 기후변화 문제는 그 피해와 위험이 장기간에 걸쳐 나타나고, 생태계 자체가 관성이 있어 어떤 정책을 집행하더라도 단기간에 그 성과를 확인하기 어려워 단기간 내의 경제성장과 실질적 소득 향상을 원하는 수원국의 입장에서는 기후변화 관련 사업에 대해 보수적 혹은 선택의 기피적 경향이 나타날 수 있다. 또 전통적 환경오염 이슈 역시 수원국 내에서도 지역에 따라 환경이나 생태계의 질을 구성하는 변수들이 상이하고 정책 기술의 적용에 있어서도 여건과 수준이 달라 동일한 정책에 대해서도 그 성과가 다르게 나타나 등 사업의 계획 단계에서 예상하는 결과와는 다른 결과가 발생할 가능성이 높아(고재경, 2001), 이 역시 수원국의 수용 정도가 낮다는 특징이 있다.

고전적인 주인-대리인 이론에서 대리인은 주인보다 상대적으로 위험기피적 선택을 하는 경향이 있다고 가정하는데, 환경이나 기후변화와 관련된 세부 정책 사업들은 그 성과를 계량적으로 측정하기 어렵고, 선진국 방식이 개도국에서 유지·관리되기 어렵다고 판단될 경우 사업 추진과정에 참여하는 대리인으로서의 수원국 정부는 이러한 불확실성에 따른 위험부담을 더욱 피하려는 경향을 보이기 쉽

다. 특히 개도국 입장에서의 녹색성장에 대한 이해가 여전히 경제성장에 집중되어 있어 녹색경제에 대한 공여국의 요구와 그에 따른 부차적인 개발 원조가 지원된다 하더라도 우선순위 사업으로 선택하기 어려운 것이 현실이다. 특히, 녹색 ODA 사업 중에서도 정책과 전략 수립을 지원하는 ODA 사업은 사업의 특성상 미래지향적이고 계획을 수립하는 사업으로 사업의 실질적 성과 혹은 물리적 결과물이 해당 사업의 완료로 나타나지 않기 때문에 대리인인 수원국의 입장에서는 개발컨설팅형 ODA 사업 그 자체에 관심을 가지기 보다 이 사업을 통해 파생되는 세부적이고 구체적인 후속 사업에 더 큰 관심을 보이거나 선택을 유예함으로써 현재의 위험을 피하려는 경향을 보이게 된다.

6) 다수 주인간 경쟁과 원조 조화의 한계

가설 6. 수원국 내 다수 공여기관 간 원조 경쟁은 원조 조화를 해치고 대리인의 일방적 의사결정을 야기한다.

개발협력 사업, 특히 무상 ODA 사업에서 수원국은 공여국이라는 주인의 권한을 대리하여 원조 자원을 집행하는 역할을 맡는다. 그러나 수원국이 어떤 조건을 갖고 있는 대리인인가에 따라 원조를 지원하려는 공여국 간의 경쟁이 발생하기도 한다. 이러한 양상을 고전적 주인-대리인 이론에 기초하여 살펴보면 주인이 다수일 경우, 주인의 선호가 다양하게 나타나며 이는 오히려 대리인에게 하나의 강력한 신호를 주지 못함으로써 대리인의 재량에 따라 의사결정을 하도록 유도한다. 즉, 다수 주인의 선호와 주인들 간의 경쟁은 주인의 선호를 반영하기 보다 결과적으로 대리인의 선호와 방식대로 의사결정이 이루어지는 경우가 발생한다는 것이다. 이 연구의 사례에

서도 수원국 베트남은 자국의 녹색성장 전략 이행을 위해 다양한 공여국의 특성을 적극 활용한 것을 확인할 수 있었는데, 먼저 한국의 국가 녹색성장전략 및 5개년 계획을 벤치마킹하고 한국의 녹색 ODA 특성을 적극 활용해 자국의 필요를 충족시키려는 움직임을 확인할 수 있었다. 또, 수원국으로서의 베트남의 특징도 본 사업의 형성에 영향을 미쳤다고 볼 수 있는데, 베트남은 2017년 현재 원조 수원 규모에 있어 세계 3위를 차지하고 있으며 일본과 한국과 같은 아시아 지역 공여국으로부터 적극적인 지원을 받고 있다.[29] 원조 수원 규모가 크다는 것은 공여국(기관)의 원조 목적에 수원국이 충분히 부합하는 성과는 내고 있거나, 공여국의 이해관계에 적합한 대상이라는 것을 방증한다. 베트남의 경우 2013년 현재 중앙정부 지출의 약 11% 정도가 ODA 자금인데 이는 2000년 이후 빠른 경제성장을 달성하면서 10년간 급격하게 줄어든 수준이며, 2018년 현재는 ODA의 대상 국가에서 벗어나 최하위 수준의 차관 이율 적용국에서 배제되었다. 그러나 그 이전까지 국가 경제의 상당한 부분이 원조 재원에 의존하고 있었으며 해외 원조를 통해 지금까지 국가 경제성장을 상당히 이루어 냈다고 평가된다(서동신, 2012).[30] 이와 같이 국제사회 여러 공여기관으로부터 원조를 받으면서 긍정적인 평가를 받는 베트남의 경우, 다수의 주인(공여국)들 간의 경쟁으로 국제개발협력 사업에 있어 대리인인 수원국이 자신들의 이익과 효용에 맞는 원조를 선별적으로 선택할 가능성이 있다. 물론 이러한 특징은 최근 개발협력 사업을 둘러싼 수원국의 주인의식 증진을 권장하는 흐름과

29) OECD DAC이 제공하는 자료에 따르면 2016년 기준, 원조 수원 규모 1위 국은 아프가니스탄이며 그 뒤로 인도와 베트남, 시리아, 에티오피아 순이다. 베트남의 2015-2016년 평균 원조 수원 규모는 23억 7천만 USD 수준이다.
(출처::https://public.tableau.com/views/AidAtAGlance/DACmembers?:embed=y&:display_count= no?&:showVizHome=no#1)

30) 2003년 기준, 베트남 중앙정부 지출의 약 25.5%가 ODA 재정에서 충당되었다.
(출처:https://data.worldbank.org/indicator/DT.ODA.ODAT.XP.ZS?end=2013&locations=VN&start=2003)

도 연결되므로 수원국의 적극적인 태도와 높은 주인의식은 긍정적인 요소로 평가될 수 있으나, 여러 공여기관이 자국의 이익과 정치·경제적 효용을 높이기 위해 수원국에 동일한 정책에 여러 가지 사업을 중복적으로 지원하거나 불필요한 재원을 지원함으로써 파리선언에서 원칙으로 채택한 '원조공여국 간의 조화(Harmonization)'와 국제사회 전반의 원조 효과성을 저해하는 요인으로도 작용될 수 있다.

[표 2-5] 사례분석을 위한 연구 가설의 요약

항목	가설 내용
가설 1.	대리인은 정보 비대칭을 이용해 독자적 이해를 추구함으로써 개발협력 사업의 원조 효과성 저해를 야기한다.
가설 2.	주인과 대리인의 녹색성장에 대한 차별적 이해는 사업에서의 선호 충돌과 원조 효과성 저해를 야기한다.
가설 3.	사업에 대한 보상-처벌 이행 주체의 단절로 수원국 정부는 공여국의 요구조건을 충족시키는 선택을 우선 한다.
가설 4.	주인의 감시·감독 한계로 대리인의 책무성·투명성을 저해하고 도덕적 해이를 야기한다.
가설 5.	미래지향적·장기적 관점이 필요한 개발컨설팅형 녹색 ODA의 불확실성은 대리인의 보수적·위험기피적 선택을 유도한다.
가설 6.	수원국 내 다수 공여기관 간 원조 경쟁은 원조 조화를 해치고 대리인의 일방적 의사결정을 야기한다.

제 3 장. 한국과 베트남의 녹색 ODA 전략 특성

이 연구는 최근 변화하고 있는 개발협력의 여건 속에서 주인-대리인 이론의 유용성 한계를 밝히고, 공여국과 수원국 간의 관계의 변화가 개발협력 사업의 원조 효과성에 어떠한 영향을 미치는지, 또 구체적으로 한국의 녹색 ODA 사업 추진 시 고려해야할 정책적 시사점은 무엇인지를 현장 사례를 통해 도출하는 것에 목적이 있다. 이를 위해 이 장에서는 구체적인 사례 분석에 앞서 국제사회에서 지속적으로 확대되고 있는 녹색 ODA를 중심으로 한국의 녹색 ODA의 특성을 분석하고, 한국의 대표적인 대외원조 전략 협력국인 베트남이 한국의 녹색 ODA를 어떻게 활용하고자 했는지를 양자간 상호관계 속에서 분석하고자 한다.

제 1 절. 한국의 녹색성장과 개발협력 전략

1. 한국의 녹색성장전략과 녹색 ODA

1) 녹색성장 개념과 국가 녹색성장 전략

21세기에 들어 기후변화와 자원고갈, 세계적 경기 침체가 지속되면서 전 세계적으로 녹색 경제 및 녹색성장에 대한 필요성이 대두되었다. ‘녹색성장’이라는 용어는 2005년부터 국제사회에서 공식적으로 사용되었는데, 국내에서는 2008년 이명박 정부 출범을 기점으로 녹색성장 이슈가 국정 전반에 빠르게 확산되었다. 2008년 8·15 경축사를 통해 이명박 대통령은 ‘저탄소 녹색성장’을 한국 사회가 나아가야 할 미래로 설정하고 국가전략으로 선포하였다. 이명박 당시 대통령은 8·15 경축사를 통해 저탄소 녹색성장의 개념을

“온실가스와 환경오염을 줄이는 지속가능한 성장이며, 녹색기술과 청정에너지로 신성장동력과 일자리를 창출하는 신국가발전 패러다임”으로 정의했다. 이후 이명박 정부는 2009년 1월 녹색뉴딜사업 추진방안의 발표, 7월에는 중장기 녹색성장 마스터플랜인 ‘녹색성장 국가전략 및 5개년 계획’을 수립하였다(김선기 등, 2010). 녹색성장위원회(2009)는 녹색성장전략의 수립 배경으로 첫째, 지구 온난화로 인한 환경위기의 심화, 둘째, 글로벌 에너지·자원 고갈의 심화, 셋째, 신성장동력 창출의 필요, 넷째, 기존 경제성장 패러다임의 한계를 극복할 새로운 패러다임으로의 전환 필요성을 꼽았다. 이러한 배경을 바탕으로 녹색성장의 개념을 “경제성장을 하되, 경제성장의 패턴을 환경친화적으로 전환시키는” 것으로 정의하고 환경적 측면을 강조하면서 경제성장을 추구하는 것이 녹색성장의 핵심이라고 설명한다. 이처럼 이명박 정부의 녹색성장전략은 경제성장을 강조하고 있는데, 경제성장을 위해서는 시장과 일자리의 창출이 필수적이며 이를 위해 제시한 것이 바로 한국의 그린 뉴딜(Green New Deal) 정책이다. 그린뉴딜 정책은 UNEP가 발표한 The Global Green New Deal(GGND)을 한국식으로 벤치마킹한 것이라 할 수 있다. UNEP는 녹색산업을 통한 일자리 창출과 시장 창출을 GGND라고 정의하고 2008년 영국 런던에서 신성장동력으로 GGND 정책을 제시, 국제사회에 환경분야에 대한 투자 활성화를 주문했다(UNEP, 2009). 그러나 UNEP에서 정의한 그린 뉴딜의 정의와는 달리 이명박 정부의 국내 녹색뉴딜 사업은 4대강 사업과 같은 대형 국책사업으로 실현되면서 전통적인 뉴딜의 덫에 갇혀 허울뿐인 녹색사업이라는 비판을 받았다(이상헌, 2009). 국가 녹색성장전략의 수립과 이행을 전담했던 녹색성장위원회의 녹색성장 개념에 대한 정의 외에도 이지훈 외(2008)의 연구에서는 “저탄소화 및 녹색산업화에 기반을 두고 경제성장력을 배가시키는 신성장 개념”이라고 정의하고 있다. 4대강 사업과

같은 국내 녹색성장 사업의 실체와 더불어 이와 같은 정의를 통해 이명박 정부의 '녹색성장'은 환경을 고려한 성장 혹은 환경이 경제성장을 선도하는 개념이라기 보다 신기술과 산업 중심의 경제성장에 치우져 있다는 것을 부인할 수 없다.

한편, 녹색성장 개념에 기초해 국가전략이 수립되었는데, 이 역시 이명박 대통령의 2008년 8·15 경축사를 시작으로 본격적으로 추진되었다. 녹색성장 국가전략 수립을 주관한 녹색성장위원회(이하, 녹색위)가 2009년 2월 출범하였고, 같은 해 7월 녹색위는 「녹색성장 국가 전략 및 5개년 계획」을 수립·발표하였다. 미래기획위원회(2009)는 녹색성장 국가전략에 대해 "녹색기술을 신성장 동력으로 하여 경제·산업구조는 물론이고 전반적인 삶의 양식을 저탄소·친환경으로 전환하는 국가전략"이라고 정의하면서 기술에 기반한 경제성장을 목표로 녹색성장 기조를 국정 및 국토관리 전반에 적용 시도하였다. '저탄소 녹색성장'이라는 비전을 국가의 향후 60년 비전으로 삼고 이에 따른 3대 전략과 10대 정책 기본 방향도 제시하였다([표 3-1] 참조). 또 '기후변화 대응 기본계획', '녹색기술 연구개발 종합계획', '신성장 동력 비전 및 발전전략' 등 하위 기본 및 종합계획을 수립함으로써 저탄소 녹색성장의 3대 전략과 10대 정책 기본 방향을 실현하고자 했다.

녹색성장 전략의 실제적 이행을 위해 법적 제도를 수립하는 과업도 동시에 진행되었는데, 바로 녹색성장 기본법과 시행령의 제정이다. 녹색성장정책을 지원하는 기본법으로 2010년 1월 「저탄소 녹색성장 기본법」(이하 녹색성장기본법)을 제정하였고, 같은 해 4월에 시행령도 제정하였다. 기본법은 에너지기본법, 신재생에너지 개발·이용·보급 촉진법, 지속가능 발전 기본법, 기후변화 대책 기본법 등의 기본법의 상위법으로서의 법적 지위도 부여받았다. 녹색성장기본법에 따르면 녹색성장 전략 추진의 기본 원칙을 "기후변화·에너지·자

원 문제의 해결, 성장동력 확충, 기업의 경쟁력 강화, 국토의 효율적 활용 및 쾌적한 환경 조성 등을 포함하는 종합적인 국가발전전략”을 추진하는 것으로 제시하고 있다. 또 시행령 4조(저탄소 녹색성장 국가전략 5개년 계획 수립)와 7조(지방추진계획의 수립 등)에 따라 매 5년마다 중앙정부와 광역지자체는 녹색성장 이행계획 및 지역녹색성장 추진계획을 수립하도록 했다.

[표 3-1] 저탄소 녹색성장 비전 및 전략

한국		
비전	**전략**	**정책 기본방향**
세계 5대 녹색강국	기후변화 적응 및 에너지 자립	1. 효율적 온실가스 감축
		2. 탈석유・에너지자립 강화
		3. 기후변화 적응역량 강화
	신성장 동력 창출	4. 녹색기술개발 및 성장동력화
		5. 산업의 녹색화 및 녹색산업 육성
		6. 산업구조의 고도화
		7. 녹색경제 기반 조성
	삶의 질 개선과 국가위상 강화	8. 녹색국토・교통의 조성
		9. 생활의 녹색혁명
		10. 세계적인 녹색성장 모범국가 구현

출처: 녹색성장위원회(2009)

이러한 주요 전략과 전략 이행을 지원하는 법규의 기조와 내용을 통해 확인할 수 있는 이명박 정부의 국가 녹색성장전략의 특징은 다음과 같다.

첫째, 녹색성장 국가발전 전략은 기후변화 시대의 새로운 ‘경제성장 전략’이라고 할 수 있다. 녹색성장의 시작을 알리는 이명박 대통령은 2008년 8·15 경축사에서 녹색성장을 “온실가스와 환경오염을 줄이는 지속가능한 성장”이라고 정의하고, 녹색성장 3대 전략과 10대 정책에서도 녹색성장전략이 국민의정부와 참여정부를 거치

면서 침체 위기를 격고 있는 국내 경제사정을 의식하는 동시에 기후변화와 에너지 위기라는 국제적 여건을 고려하여 '녹색'과 '성장'이라는 다소 대립되는 개념을 하나의 새로운 경제 성장의 동력으로 통합하여 개념짓고 있다는 것을 확인할 수 있다(김은경, 2010). 이는 기후변화 및 자원 위기라는 국제적 여건과 지속가능발전 개념을 통해 그 간 국내에서도 주요하게 다루어졌던 환경에 대한 관심과는 달리 효율적 자원의 이용과 높은 기술력을 활용한 경제 성장에 방점을 찍고 있는 것이다(김정식, 2012; 윤경준, 2012). 때문에 녹색성장전략을 환경과 경제성장을 동등하게 중요시하는 지속가능발전 개념과는 달리 국내외적 여건 변화에 따른 새로운 경제성장전략으로 활용하고자 했다.

둘째, 이명박 정부의 녹색성장 전략은 한국의 경제개발 5개년 계획의 맥을 잇는 '중앙정부 중심의 종합계획형' 국가전략 및 이행계획이라는 특징이 있다.[31] 녹색성장 전략과 함께 제시된 '저탄소 녹색성장 5개년 계획'은 1960년대부터 1990년대 중반까지 대한민국의 압축적 경제성장을 이끌었던 권위주의 시대의 정부 주도형 경제성장 계획과 같은 형태를 취하고 있다. 녹색성장위원회(2011)가 발간한 자료에 따르면 정부가 주도하는 경제개발 5개년 계획은 "권위주의 국가의 경우 경제 번영을 위한 중앙 통제 수단이었으며, 민주 국가는 기간산업의 국유화를 겨냥한 행정 방식의 하나였다"라고 언급하고 있다. 또 1962년부터 시작된 한국의 경제 개발 5개년 계획에 대해 "중앙정부가 우리나라의 절대 빈곤을 극복하기 위해 경제 성장에 전력투구한 기관 형성(institution building)이었으며 이는 우리 사회를 전통 사회에서 산업 사회로 이끈 견인차였다"고 덧붙이고 있다. 즉 산업 근대화의 최정점에 다른 대한민국 사회가 생태

31) 경제 개발 5개년 계획은 1962년부터 1981년까지 네 차례에 걸쳐 추진되었으며 1982년부터는 '경제 사회 발전 5개년 계획'으로 이름을 바꾸어 1996년까지 총 7차에 걸쳐 35년간 실시되었다.

근대화를 실현하기 위해 선택한 전략이 '저탄소 녹색성장' 비전이며, 녹색성장 5개년 계획의 수립과 이행을 통해 과거의 경제 개발 5개년 계획과 같은 국가 중심의 통제를 통한 경제성장의 영광을 다시 한번 온 국민이 경험할 수 있도록 하겠다는 이명박 정부의 국가발전 전략의 철학과 포부가 담겨 있다. 특히 기본법과 시행령을 통해 중앙정부뿐 아니라 광역지자체도 지역 녹색성장 5개년 계획을 수립·추진하도록 함으로써 중앙에서부터 지역에 이르기까지 하나의 일관된 정책 통일성과 일사불란한 정책 추진 방식을 취하겠다는 의지를 분명히 하였다. 이와 같이 중앙정부의 통제하에 지방정부까지 이어지는 일련의 국가 종합발전계획의 형태를 취한다는 점이 녹색성장 전략 및 이행계획의 특징이다.

셋째, 한국 정부는 녹색성장 전략을 통해 기후변화 시대의 새로운 패러다임을 선도하고, 특히 녹색산업의 수출을 중심으로 녹색성장 이슈에 대해서는 국제적 리더 역할을 선점하고자 했다. 반도체 및 IT 산업 등에서 세계적 브랜드 가치를 높여온 우리나라가 새롭게 선점할 수 있는 부분으로 녹색산업을 지목하고 저탄소 녹색성장 비전을 통해 세계 5대 녹색강국 진입을 목표로 삼았다. 특히 신재생에너지, 신형 원자력발전소, 수처리 플랜트, 그린카, U-City 등을 주요 신성장동력 녹색기술 산업으로 꼽았다(이기종 등, 2009). 신산업의 수출을 중심으로 경제적 국토를 넓혀가고자 한 것이다. 이러한 녹색산업의 해외진출 노력은 특별히 지리·문화적으로 인접한 아시아 개도국을 대상으로 녹색 ODA로 대표되는 개발협력 분야로 확장되었다. 녹색 ODA를 통한 국제사회에서의 녹색 이니셔티브 선점노력은 녹색성장 관련 국제기구의 출범 및 유치 노력으로도 이어졌다. GGGI(Global Green Growth Institute)의 출범과 GCF(Global Climate Fund) 유치가 그 대표적인 성과라고 할 수 있다.

2) 한국의 녹색 ODA 특징

한국의 녹색 ODA는 이명박 정부 들어 새롭게 등장한 용어로, 이명박 정부의 ‘녹색성장 국가발전 전략’과 연계하여 이해하는 것이 적절하다. 이명박 정부 출범 이전에 국제사회 전반에서 ODA의 환경주류화와 개도국의 기후변화 문제의 심각성 등으로 ODA의 녹색화에 대한 흐름은 있었으나 이는 개도국의 녹색 경제(Green economy)를 지원하는 방법론적 ODA와는 구별된다. 이명박 정부는 2009년, 녹색성장 전략의 이행계획으로 ‘녹색성장 5개년 계획’을 수립하면서 2020년까지 녹색 ODA 비중(양자 간)을 ODA 전체 예산에서 30%까지 확대하겠다는 계획을 발표하고 국가발전전략으로 채택한 녹색성장 전략을 대외 원조의 영역인 ODA에도 같은 방식으로 적용 및 시도하였다. 이명박 정부의 대외 원조 영역에의 녹색성장 전략의 적용은 국내적 정책방향으로서의 의도적 도입뿐 아니라 국제적인 흐름도 매우 중요하게 작용했다. 이 시기에 국제적으로는 기후변화의 심화와 미국 발 글로벌 경제위기로 인한 녹색경제의 필요성이 대두되었고, 기후변화 시대의 경기 침체는 선진국뿐 아니라 개도국에서도 녹색경제에 대한 기대감을 조장하기에 충분했다. 이와 더불어 2009년 파리에서 개최된 OECD 각료이사회에서 우리나라가 제안한 “녹색성장 선언문(Declaration on Green Growth)”이 채택되면서 이명박 정부의 녹색 ODA는 국내외적으로 정당한 명분을 확보하게 되었다. 또 녹색성장전략을 통해 국제적, 특히 아시아지역에서의 이니셔티브를 선점하고자 한 이명박 정부에게 녹색 ODA는 더더욱 유용한 전략으로 활용될 수 있었다. 실제로 KOICA와 같은 ODA 전담 조직이 녹색 ODA를 그 간의 환경 ODA 혹은 기후변화 ODA를 아우르는 더 폭넓은 개념으로 정의하고 산업의 녹색화까지 녹색 ODA의 영역으로 폭넓게 포함함으로써 기존에 우리나라 대외

원조 전략국인 아시아 개도국에 대한 녹색 ODA 비율을 높이고 이와 더불어 우리나라 경제성장 모델에 관심이 높은 아시아 지역 개도국에 '녹색성장' 관련 사업을 적극적으로 확대해 가면서 녹색 이니셔티브 선점을 확보해 나갔다.[32] 구체적으로 아시아 지역의 녹색 이니셔티브 선점을 위한 사업으로 '동아시아 기후파트너십(East Asia Climate Partnership; EACP)' 프로젝트를 들 수 있다.[33] EACP는 이명박 정부가 대통령 임기 5년 내에 성과를 거둘 수 있는 빠르고 전략적인 프로젝트로, 사업명에서도 확인할 수 있듯 동아시아 지역에 지원되는 녹색성장 관련 사업이다. 이는 우리나라 녹색성장 국가전략의 사례를 우리와 지리적·문화적으로 가깝고 경제적 관계가 깊은 아시아 지역에 지원하고자 하는 의도가 분명히 드러나는 사례이다. 이명박 정부는 EACP와 같은 특별 프로그램을 통해 이명박 정부 식의 녹색 산업을 아시아 지역 개도국에 지원함으로써 아시아 지역 내에서의 경제적 이니셔티브를 선점하는 데 주력했다. EACP는 물관리, 물 랜드마크, 산림 및 바이오매스, 저탄소 도시, 저탄소 에너지, 폐기물 관리의 총 6개 영역, 20개 사업이 선정되어 추진되었는데([표 3-2] 참조), 이는 이전에도 환경·기후변화 ODA 등으로 추진

32) 강연화(2009)는 녹색 ODA를 "환경을 고려한 개발협력, 개도국의 기후변화 대응을 위한 감축과 적응을 지원하는 개발협력을 포괄하는 의미"로 정의하고, 녹색 ODA 규모 계상을 위해서 기존의 환경 정책 목적 마커로 표시되거나 리우 마커로 표시되는 사업을 녹색 ODA 사업으로 포함·분류하여 녹색 ODA 이니셔티브 확보에 기반을 마련했다. 또한 KOICA는 녹색 ODA의 범위를 일반 환경 ODA(환경오염방지, 보호, 관리 등 환경 문제 개선 및 해결), 기후변화 ODA(기후변화 문제 대응을 위한 기후변화 적응 및 완화), 농림수산 ODA(자연환경을 보전하고 이를 친환경적으로 활용하는 산업 지원), 개발 녹색화 ODA(환경적 지속가능성 확보를 포함하는 기타 지원)로 구분하여 환경, 생태, 기후변화 ODA와 산업의 녹색화까지 포함하는 포괄적 개념으로 정의하고 있다(한근식, 2013).

33) 우리나라 녹색 ODA 사업의 대표로 소개되는 EACP 사업은 5년간 총 2억 불 규모에 이르는 대규모 무상 ODA 사업이다. EACP 사업을 추진할 당시 사업 추진을 주관했던 녹색성장위원회는 사업 추진 기간 내에 국제사회에 약속한 사업을 추진완료하기 위해 사업의 선정과 추진에 있어 절차를 생략하지는 않았으나 타 사업에 비해 비교적 신속하게 진행하려는 노력이 있었다고 당시 KOICA 관계자가 응답했다(김태용 등, 2015).

되어오고 있었던 사업의 총체라고 볼 수 있다.

[표 3-2] EACP 개도국 협력사업 목록

분야	국가	프로젝트명	사업비 (만 불)
물관리	몽골	광해 실태조사 및 광해 정보화 구축사업	300
	베트남	부온호현 상수도시설 건설사업	450
물 랜드 마크	아제르바이잔	암세론 반도 재생 수자원 개발 중심의 물관련 복합사업	2,618
	필리핀	농업용수 확보 및 홍수피해 저감을 위한 소규모 저류시설 건설사업	2,176
	몽골	울란바타르 뉴타운 용수공급 및 수자원이용 효율화 사업	2,260
산림 및 바이오 매스	몽골	바얀누르 지역 조림 및 태양광 활용 수자원 개발사업	150
	인도네시아	산림 바이오매스 개발모델 협력사업	400
	필리핀	목재팰릿 가공 및 지속가능한 상업조림지 형성 사업	340
저탄소 도시	베트남	호치민시 간선급행 버스 시스템 구축 타당성조사 사업	200
	스리랑카	통신해양기상위성 데이터 수신분석 시스템 개발사업	200
저탄소 에너지	인도네시아	연료전지발전소 건립 시범사업	300
	스리랑카	500kW 계통연계형 태양광 발전사업	300
	방글라데시	태양광 관계펌프 및 홈시스템 지원사업	250
	몽골	바룬운드시 난방 및 온수공급 시스템 구축사업	500
	캄보디아	독립형 태양광 발전소 건립사업	220
	피지 외 12개 국	태평양도서국 재생에너지 사업	240
	타지키스탄	흐름식 소수력발전소 개발 타당성 조사 및 시범사업	280
폐기물 관리	인도네시아	팜오일 폐잔재활용 바이오에너지 및 부산물 생산사업	250
	베트남	유해폐기물 통합관리 전자인계 시스템 구축사업	250
	몽골	울란바타르 도시폐기물재활용시설 건설사업	350

출처: 김창완 외(2013) pp.47 재구성.

앞서 언급한 바와 같이 이명박 정부의 녹색 ODA는 기존의 환경·기후변화 ODA를 포함하면서도 녹색경제에 기여할 수 있는 다양한 영역의 사업을 포괄하고, EACP를 중심으로 녹색성장을 대표할 만한 사업을 적극적으로 추진했다. 그러나 결과적으로 그 규모는 2010년 기준 양자 간 ODA의 14.1% 에 그쳤으며(녹색성장위원회, 2012), 세부 사업들은 수원국별 국가발전 전략이나 녹색성장 기조와 어떠한 연관관계가 있는지 확인하기는 어렵고 사업의 추진 방식 역시 무상원조 수준에서 사업 규모가 대형화되었다는 점을 제외하고는 기존의 프로젝트 사업들과 다른 점이 없다는 평가를 받았다(이승지·정회성, 2016). 녹색 ODA 뿐 아니라 우리나라 기존 ODA의 가장 큰 문제점으로 지적된 점이 현지의 정책 수요와 문화, 영향 등을 고려하지 않음에 있었는데(강성진 등, 2012; 박진희·안병옥, 2014), 정회성(2015)은 EACP 역시 여전히 단기적이고 현지의 여건이 충분히 고려되지 않은 채 이름만 녹색 ODA로 바뀌었을 뿐 국제사회의 흐름과 기대에 부응하지 못하고 기존의 ODA를 답습하고 있다고 평가했다.

2. 개발컨설팅형 ODA와 한국형 ODA 모델

개발협력 분야에서 ‘개발컨설팅’에 대한 명확한 정의는 부재하나 대체적으로 전후 인프라 중심의 개발 지원에서 선진국의 전문적인 기술과 노하우의 전수, 나아가 개도국의 중장기적 구조조정과 기관의 역량강화로 개발 원조의 흐름이 바뀌어감에 따라 1990년 이후 본격적으로 강조되어 온 ‘기술협력(technical assistance)’의 일환 혹은 그 도구 역할이라고 이해된다(이태주 외, 2012). 국제개발협력위원회는 개발컨설팅을 “개도국 등의 경제·사회 발전을 도모하기 위한 원조사업의 한 형태로서, 전문인력을 활용하여 경제·사회·과학기술 분야에 대한 정책·제도 자문 및 기술 컨설팅을 지원하는 사

업”이라고 정의한다.[34] 또, 개발컨설팅은 개별적인 사업으로 이해되기도 하지만 그 보다 전문인력을 활용해 정책·제도의 자문 및 기술 자문을 제공하는 일체의 서비스 개념에 더 가깝기 때문에 ODA와 기술협력을 효과적으로 수행하기 위한 제반 자문활동을 의미하기도 한다(홍문숙, 2013). OECD DAC 역시 개발컨설팅에 대한 별도의 정의를 내리고 있지 않지만 회원국인 우리나라는 개발컨설팅을 기술협력의 일환으로 이해하고, OECD DAC 통계 보고 시 개발컬설팅에 해당하는 사업을 기술협력 사업에 포함하여 보고하고 있다. OECD는 유·무상 ODA를 자금협력(Financial Co-operation: FC)과 기술협력(Technical Co-operation: TC)로 크게 구분하는데, TC는 다시 단독 기술협력(Free standing Technical Co-operation: FTC)과 투자관련 기술협력(Investment related Technical Co-operation: IRTC)으로 구분된다.

[표 3-3] 우리나라 ‘개발컨설팅 ODA 사업’의 재분류

<table>
<tr><th>구분</th><th>단독기술협력사업(FTC)
(FTC ODA로 보고)</th><th>투자관련기술협력(IRTC)
(프로젝트 ODA로 통합 보고)</th></tr>
<tr><td>무상
원조</td><td>❍ 정책자문사업
- 기획재정부 KSP 사업
- KOICA 중장기 자분단 사업 등
❍ 전문가 파견
- 의료 등 분야별 전문가 파견
❍ 다국가연구/국별연수
- 정책·기술전수, 역량강화 등
❍ 개발조사
- 마스터플랜 수립
- 타당성 조사(F/S) 등</td><td rowspan="2">- 프로젝트 관련 타당성 조사
- 사업 설계, 심사 등 사전 컨설팅
- 사업 관리 및 감리
(PMC, ISP, CM)
- 중간 및 종료 평가
- 프로젝트 내 교육 훈련 등</td></tr>
<tr><td>유상*
원조</td><td>-마스터플랜 수립
-타당성 조사(F/S)</td></tr>
<tr><td colspan="3">* 유상원조는 무상원조 사업과 유사하나 차관으로 수행된다는 차이가 있음.</td></tr>
</table>

출처: 박수영(2012) pp. 8 재인용

34) 김현주(2013) “한국 개발컨설팅 ODA 사업 발전방안 : DEEP 프로그램을 중심으로”, 「국제개발협력」 2013(2), pp. 12 재인용.

FTC와 IRTC의 하위범주에 여러 형태의 사업이 포함되는데, 박수영(2012)는 이러한 OECD DAC의 ODA 분류 기준에 따라 우리나라 개발컨설팅 ODA 사업을 [표 3-3]과 같이 재분류하였다. 우리나라의 개발컨설팅 ODA의 대표적인 프로그램으로는 2004년부터 시행되어 온 기획재정부의 KSP(Knowledge Sharing Program)가 있지만 개발협력 전문기관이라고 할 수 있는 KOICA가 2012년 DEEP (Development Experience Exchange Partnership) 프로그램을 실시하면서 제도적으로 새로운 전기를 맞게 되었다. KSP는 한국의 경제발전 경험을 국제사회에 공유한다는 취지로 전문가의 정책 자문 중심의 사업을 주로 진행해 왔다. 지난 10여년 간 개도국의 과거 한국 경제성장 모델에 대한 관심과 한국식 국가 발전 모델에 대한 수요가 상당했고, 우리 역시 과거의 괄목할만한 경제성장 경험을 활용하여 선진 공여국과는 차별적인 소프트웨어 중심의 원조를 실시함으로써 KSP 사업에 따른 한국의 발전 경험과 지식을 공유하는 데에는 어느 정도 성과를 거두었다고 할 수 있다. 그러나 반 세기 전 한국 모델의 유용성의 한계와 투입 중심의 관리 모델, KSP 운영 주무 기관의 개발협력에 대한 전문성 부족 등으로 우리나라의 개발컨설팅 프로그램을 대표하기에는 부족하다는 평가도 받았다(전승훈 등, 2017). KOICA 역시 2012년 이전까지 기술협력 요소를 수단으로 사용하는 사업을 분산적으로 진행해 왔으나, 개발컨설팅 사업에 대한 개념 정립과 체계화가 부족했고 기존의 하드웨어 중심의 사업과의 관계 역시 제대로 설정되지 않아 개발컨설팅 사업에 대한 개념 정의 및 체계화가 필요했다. 또 여러 선진 공여국에서는 기술협력에 대한 원칙과 전략을 갖추고 자국 내 개발컨설팅 산업의 활성화를 도모하고 민간의 역량을 증진하는 추세였기 때문에 우리도 이에 상응하는 프로그램의 개발이 필요한 시점이었다(곽재성 등, 2013). 이에 2012년 6월, 외교부(KOICA)는 우리나라의 개발협력 분야 개발컨설팅 사업 활성화를 위

해 기존의 기술협력 요소를 포함하는 프로젝트 사업들을 개발컨설팅 사업으로 유형화하고 DEEP 프로그램으로 명명하였다(김현주, 2013). 앞서 소개한 OECD DAC의 분류 대로 KOICA의 FTC 사업을 분류하면 개발조사 사업, 연구생 초청, 봉사단 파견, 전문가 파견 사업 등이 이에 해당하는데, 2011년 기준 우리나라의 FTC 사업 비율은 전체 사업 대비 29.6% 수준으로 상당한 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다(곽재성 등, 2013).

[표 3-4] KOICA의 DEEP 프로그램 유형 분류

사업 유형	상세 유형	주요 산출물 예시	사업의 예시
정책 기술 자문	- 정책 자문 - 기술자문 - 분야별 전략 수립 - 연구	- 마스터플랜 - 보고서 - 계획문서 - 연구보고서	- **베트남 녹색성장전략 마스터플랜 수립사업** - 우간다 농가공 전략 수립사업
제도 구축	- 제도 수립 - 제도도입·이행을 위한 파일럿 정보시스템 개발	- 법, 규정 - (파일럿) 제도 - 의료보험제도, 국제무역사제도, 기술자격검정제도, 산업클러스터 등 - 제도 도입·이행을 위한 파일럿 정보시스템 - 전자 정부/GIS/지적 등	- 네팔의료보험 제도구축 지원사업 - 튀니지 전자조달 시스템 시범구축사업
인프라 구축 연계	- 공항, 수자원, 댐, 도로, 교통 등 인프라 개선 타당성 조사, 설계, 마스터플랜 등	- 마스터플랜 - 타당성 조사 보고서 - 설계, 실시설계	- 필리핀 국가공항개발 마스터플랜 수립사업
인적 역량 강화	- 교육 - 워크숍 - 공동연구	- 양성된 인력 수 - 교육매뉴얼, 교육 비디오 - 공동연구보고서 등	- 과테말라 모자보건 역량강화 사업 - 가나 전력분야 역량강화 사업

출처: 문상원(2014), pp. 20 재인용

그러나 KOICA 가 정의하는 DEEP 사업은 “기술협력을 주된 투입요소로 하며, 협력대상국과 지식과 기술 공유를 통해 해당국의 경제·사회 발전 및 복지향상에 기여하는 사업”으로, 상세 유형에 있어 전문가파견 및 연구, 봉사단을 제외한 정책기술자문, 제도구축, 인프라 구축 연계, 인적역량강화의 네 개 분야로 한정하고 있다([표 3-4] 참조).[35]

이러한 국내외 개발협력 분야에서의 개발컨설팅형 ODA의 확대 추세와 더불어 이명박 정부는 한국의 경험과 지식을 개도국에 이식·전수하는 것을 대외 원조의 목표로 ‘한국형 ODA 모델’ 개발에 큰 관심을 보였다. OECD DAC 가입 이후 2010년 신설된「국제개발협력기본법」과 범부처 차원에서 마련된「국제개발협력 선진화 방안」을 통해 한국형 ODA 모델을 “우리나라의 발전경험과 비교우위를 토대로 수원국의 수요와 여건을 중심으로 빈곤퇴치·자립역량 확보와 지속가능한 발전을 지원하기 위한 국제개발협력의 실천전략”으로 정의하고, DEEP 프로그램의 이름에서 나타나는 것과 같이 한국의 경험을 공유, 한국의 경제성장 모델을 개도국에 이식·전수하는 것을 목표로 삼았다. 한국형 ODA 모델 수립을 제안한 주동주 등(2012)의 연구에서는 한국의 발전경험을 정리·분석하고 비교우위를 평가하여 경제, 사회, 행정 및 거버넌스, 미래 및 범분야 이슈의 4개 분야, 159개의 중범위수준의 패키지형 ODA 프로그램 pool을 한국형 ODA 모델로 도출하였다. 그러면서 한국의 특수성과 비교우위를 최대한 활용하여 세계 빈곤 감축과 지속가능한 성장에 기여하는 것이 ‘한국형 ODA’의 목표임을 강조했다([표 3-5] 참조).[36]

---

35) 곽재성 등(2013) pp. 19 재인용. KOICA 지역총괄팀, 2013, KOICA 개발컨설팅 사업의 정의.

36) 주동주 등(2012)의 「한국형 ODA 모델 수립」 연구는 산업연구원, 한국개발연구원, 대외경제정책연구원 등 국가 수준의 연구기관의 다수 전문인력이 참여한 연구로 경제·인문사회연구회 편찬으로 발간되었다.

[표 3-5] 한국형 ODA 모델 분야별 프로그램 구성 및 주요 특징

프로그램 분야	구성	주요 특징(발전경험)
경제영역 ODA 프로그램(71개)	경제정책(20개) 산업・에너지(12개) 국토개발(19개) 농・어업(20개)	• 국가경제의 중장기적 발전 기여를 위한 거시적 시스템 및 기간산업・인프라 등 경제 발전 기틀 구축 역량 육성 지원
사회영역 ODA 프로그램(52개)	보건복지(12개) 교육(16개) 인적자원(5개) 과학기술(19개)	• 정부 주도의 법・제도 등 사회발전 기반 형성과 제도 인프라 마련을 통해 경제・사회 간의 선순환 구축
행정제도・거버넌스 영역 ODA 프로그램(10개)	정부 효율화(3개) 법・제도 구축(5개) 부패방지(2개)	• 정부 역량 강화와 안정적인 법・제도 기반 구축을 통해 선제적인 대응 및 정책 추진을 위한 기반 구축 지원
미래・범분야 이슈 영역 ODA (26개)	녹색・환경(11개) ICT(7개) 여성(8개)	• 범분야 이슈 해결을 통해 해결 역량 강화 • 인프라 구축과 지속가능한 발전 기반 강화

출처: 이석원・신재은(2017) pp. 3 재인용

이와 같이 한국형 ODA 모델이 강조되면서 DEEP 프로그램과 같은 개발컨설팅형 ODA의 역할과 영향력은 더욱 커지게 되었다. 그러나 한국형 ODA 모델에 대해 권일웅 등(2016)은 “한국형 ODA 모델은 4개 분야로 구성되어 있다고는 하나 경제분야 모델에 치중한 면이 있었다”고 지적하면서 한국형 경제성장 혹은 발전 모델의 이식이 이명박 정부 ODA 정책의 핵심이라고 비판적으로 평가했다. 즉, 이명박 정부의 ‘한국형 ODA 모델’은 새로운 것이라기보다 ‘국가 경제개발 5개년 계획’에 따라 고도로 성장하던 과거의 우리나라 경제성장 모델을 개도국에 이식·전파하는 과거의 대외 원조 정책 기조를 따르고 있다고 판단된다. 초장기 우리나라 대외 원조 정책을

수립할 시기에는 우리나라가 원조를 받는 국가에서 원조를 주는 국가로 전환한 점에 정책의 포커스가 맞추어져 있었다. 이는 빠른 경제성장의 성공을 바탕으로 원조 수원국에서 공여국이 되었다는 정부의 자부심이 바탕에 깔려 있다고 볼 수 있다. 이후 문민정부와 국민의정부를 거치면서 세계화의 맥락 가운데 ODA 역시 '발전 경험의 세계화'로 이어지면서 '한국의 압축적 경제성장 모델의 개도국으로의 이식'이라는 전략이 우리나라 ODA 정책 전반에 자리 잡게 되었다. 이명박 정부의 한국형 ODA 모델은 기존의 한국의 성장 경험을 국제사회에 알리는 데 더해 '경제개발 5개년 계획'을 필두로한 중앙집중형 경제성장 경험을 오늘날 과거의 한국과 유사한 경제적 여건을 가진 개도국에 수출함으로써 오늘날 한국의 성장담론을 개도국으로까지 확장하고자 하는 데 있었다고 판단된다. 즉, 국내에서 새로운 국가 발전 전략으로 내세운 녹색성장전략을 과거 한국의 경제성장 전략의 이행 방식으로 개도국에 이식·전수함으로써 개도국에 한국과 같은 경제성장을 경험할 수 있다는 기대감을 주는 동시에 장기적으로 해당 개도국에 대한 한국의 경제적 통치력을 확보하겠다는 의도를 포함한 것으로 이해된다. 실제로 이명박 대통령 재임 기간(2008년 ~ 2012년) 동안 DR콩고의 국가개발전략 수립, 에티오피아의 국가 경제개발계획 수립 등 그 이전에는 보이지 않던 개도국에 대한 국가 수준의 개발전략 및 계획을 수립 혹은 수립 지원하는 개발컨설팅형 무상 ODA가 다수 추진되었는데, 이는 한국의 '경제 개발 5개년 계획' 모델을 전수한 사례로 볼 수 있다.[37]

앞 소절에서 전술한 바와 같이 이명박 정부의 국가 발전 전략인 '녹색성장 전략'은 우리나라 대외 원조 정책 전반에 영향을 미쳤으며 KOICA 역시 EACP 사업과 같은 녹색 ODA를 추진하면서 개발협력 사업의 녹색화에 많은 노력을 기울였다. 또 우리나라 비교우위

37) 한국국제협력단 ODA 도서관의 무상원조 목록을 확인하였다(http://lib.koica.go.kr/) [검색일: 2018. 04. 26]

사업과 경제성장 경험 전수에 집중한 이명박 정부의 ‘한국형 ODA 모델’에서도 녹색·환경 ODA는 한 축을 구성함으로써 이명박 정부의 대외 원조 전략 이행의 주요한 도구가 되었다.[38] 특히, 국내외에서의 개발컨설팅형 ODA의 확대 추세는 이명박 정부의 ‘한국형 ODA 모델’의 이행과 맞물려 국가 중심의 발전 전략 및 계획이 패키지형으로 개도국에 이전 되는 것을 지원하였다. DEEP 프로그램 역시 이명박 정부의 녹색성장 국가 발전 전략 기조와 결합하면서 개도국의 녹색성장 정책과 전략을 수립 혹은 수립 지원하는 사업으로 실현되었다. 문상원(2014)의 연구에서도 DEEP 프로그램을 분류하면서 정책기술자문의 한 예시 사업으로 ‘베트남 녹색성장전략 마스터플랜 수립사업’을 소개하고 있는데, 이 사업이 우리나라 녹색 ODA 사업을 대표할 만한 사업이라고 평가하기 어렵더라도 한국의 발전 경험과 비교우의 사업을 모듈화하여 개도국에 이식·전수 하려는 한국의 개발컨설팅 ODA의 특징을 지닌 사업으로 녹색성장을 테마로 한 DEEP 프로그램의 대표적인 예시로 이해될 수 있을 것이다.

제 2 절. 베트남의 개발협력 여건과 국가 녹색성장전략

1. 베트남의 사회·경제적 현황과 개발협력 여건[39]

38) 주동주 등(2012)의 연구에서 제안한 한국형 ODA 모델 중 녹색·환경분야 11대 선정 프로그램은 다음과 같다. ① 안전한 식수공급, ② 하수처리·관리 체계 구축, ③ 폐기물관리 체계 구축, ④ 물 환경 보전, ⑤ 기후변화 대응, ⑥ 자연환경보전 기반구축, ⑦ 대기환경 보전, ⑧ 토양오염 복구, ⑨ 폐자원 에너지화, ⑩ 사전예방적 국토환경관리, ⑪ 환경보건 정책 기반 구축.

39) 베트남의 행정, 정치, 경제 자료 및 통계는 대한민국 외교부(2017)의 「베트남 개황 2017」(https://bit.ly/2FKAGIa)자료와 베트남 통계청(General Statistics Office of VIET NAM)의 「Statistical Yearbook of Viet Nam 2016」(https://bit.ly/2JHhvAB)자료를 참고하였다.

1) 베트남 사회·경제적 여건 및 국가 발전 전략

베트남은 공산당(Communist Party of Vietnam: CPV)을 유일 정당으로 갖고 있는 사회주의 공화제를 채택하고 있다. 베트남의 공식 국가명칭은 베트남사회주의공화국이며, 공산당을 대표하는 당서기장과 국가의 대내외적 대표자인 국가 주석, 행정부를 대표하는 총리, 그리고 입법기관인 국회를 대표하는 국회의장, 외교관계를 대표하는 부총리겸 외교장관, 이상 5인이 베트남의 핵심적 주요 인사라 할 수 있다.[40] 베트남은 위도 10° ~ 23° 에 이르는 종(縱)으로 긴 형태의 국토 모양을 갖고 있으며 면적은 우리나라 국토의 약 3.3배, 한반도의 약 1.5배에 달한다. 지리적으로는 인도차이나반도 동부에 위치, 북으로는 중국, 서로는 라오스, 남으로는 캄보디아와 국경을 접하고 있다([그림 3-1] 참조). 행정구역은 수도인 하노이 시와 제 1 경제도시인 호치민 시를 비롯, 5개 직할시와 58개의 성(Province, 道)으로 구성되어 있다. 인구는 2016년 기준, 총 9,269 만명으로 추정되며 제 1 경제도시이자 가장 많은 인구가 모여있는 호치민 시에 829만 명, 수도인 하노이 시에 732만 명의 인구가 집중되어 있다. 또 경제수준은 2016년 기준 1인당 GDP가 2,215 US$ 수준이고, 경제성장률은 2012년 세계경제위기로 5.03%까지 하락하였으나 2016년 기준 6.21%로 회복하였으며 1990년 이후 6-7% 대 높은 경제 성장률을 보이고 있다. 현재의 베트남사회주의공화국은 베트남전쟁으로 알려진 제 2차 인도차이나 전쟁에서 1973년 파리 평화협정을 체결함으로써 베트남에서 미군이 철수하게 되고, 이후 1975년 북베트남의 남베트남 침공으로 공산화, 1976년 남북통일 총선거를 통해 수립되었다. 베트남은 정치적으로는 사회주의 시스템을 따르지만 경제적으로는

40) 베트남 헌법에 따르면 '공산당은 국가와 사회를 영도하는 유일세력, 국회는 국가의 최고 권력기관, 국가 주석은 국가를 대내외적으로 대표하는 대통령, 정부는 국회의 집행기관으로 국가의 최고 행정기관' 이라고 명시하고 있다.

비교적 일찍 경제개혁 노선을 도입하였다. 1979년 9월 베트남 공산당은 경제개혁 노선을 부분적으로 도입하고 1980년대 이후 단계적으로 경제개혁 및 개방정책을 추진하였다. 1985년에는 배급제를 폐지하고 국영기업의 경영자유화 등 시장경제요소를 도입했다.

[그림 3-1] 인도차이나반도와 베트남의 위치

출처: 구글 웹 검색 (http://cfile30.uf.tistory.com/image/26688A475649B4910DAA0B)

오늘날 베트남의 사회·경제 시스템의 기반이 되는 정책이 바로 1986년 'Doi Moi(쇄신; 도이머이)' 정책인데, 도이머이 정책의 채택으로 본격적인 시장경제 요소가 도입되었다. 1987년 외국인 투자법이 공포되고 1993년 토지법 또한 상속권과 담보권, 사용권(소유권은 현재도 국가만 보유할 수 있음)을 인정하는 시장경제 시스템을 일부

도입한 형태로 개정되었다. 도이머이 정책의 시행 이후 1990년 대 베트남은 연평균 7.6%의 경제성장을 실현하면서 경제 쇄신 정책의 효과를 보았다. 2000년에는 미국과의 무역협정에 서명하고 호치민 시에 최초의 증권거리센터도 개설되었다. 도이머이 정책 이후 2001년, 제 9차 전당대회에서 베트남 개혁경제의 지향점을 '사회주의 지향의 시장경제 체제'로 공식화하고 2010년까지 10개년 사회·경제 개발전략(Socio-Economic Development Strategy; SEDS) 및 2001-2005년 간의 5개년 사회·경제개발계획(Socio-Economic Development Plan; SEDP)를 채택하였다([그림 3-2 참조]).

[그림 3-2] 2001-2010 베트남 사회·경제개발전략의 주요 목표와 개발 방향
출처: 외교부, 2017,「베트남 개황」 pp. 98 재인용

이후 SEDS는 10년 단위로, SEDP는 5년 단위로 중앙정부에서부터 지방정부에 이르기까지 위계적인 국가 사회·경제발전 전략 및 계획으로 수립·이행되고 있으며, 이는 베트남의 핵심 국가발전전략이라고 할 수 있다. 베트남 정부는 제 2차 SEDS라고 할 수 있는 2011-2020년 SEDS에서 국가발전 비전을 '2020년까지 현대화된 산업국가로의 진입'으로 제시하면서 구체적 지표로 1인당 GDP를

3,200 US$ 달성, 경제성장률 7-8% 실현, 거시경제 안정화(물가 안정, 무역 및 재정적자 완화, 고용 창출)를 담은 ‘Resolution 11’ 계획을 채택하였다. 또 2016년 4월 국회에서는 2016-2020 5개년 개발 계획(SDEP)를 채택하였는데 경제, 사회, 환경 분야에서 [표 3-6]와 같은 세부목표를 제시하고 있다.

[표 3-6] 2016-2020 SEDP 분야별 주요 목표

경제분야	사회 분야	환경 분야
• 경제성장률 6.5~7% 달성 • 생산성 경제성장 기여도 35% • 1인당 GDP 3,200~3,500 US$ • GDP 중 제조 및 서비스 분야 비중 85% • GDP 중 국가예산 초과지출 비율 4% • 에너지 손실/GDP 연간 1.0~1.5% 감축 • 노동생산성 성장 연 5% • 국가재정의 자본조달비율 20~21%로 감소 • 총사회투자비율 GDP 대비 32~34% • 도시화 비율 38~40%	• 농업 종사자 비율 40% 이하 • 숙련공 비율 65~70%, 자격증 소지자 25% • 실업비율 4% 미만 • 빈민층 비율 1.1~1.5%/연 • 의료보험 대상자 80% 이상 • 1만 명 당 의사 9-10명, 26.5 병상	• 녹지율 42% • 수도보급률 농촌 90%, 도시 95% • 산업 및 수출가공지역 중앙오수처리시설 70% 보유 • 도시 고형쓰레기 처리 비율 85% • 의료폐기물 처리 비율 95~ 100%

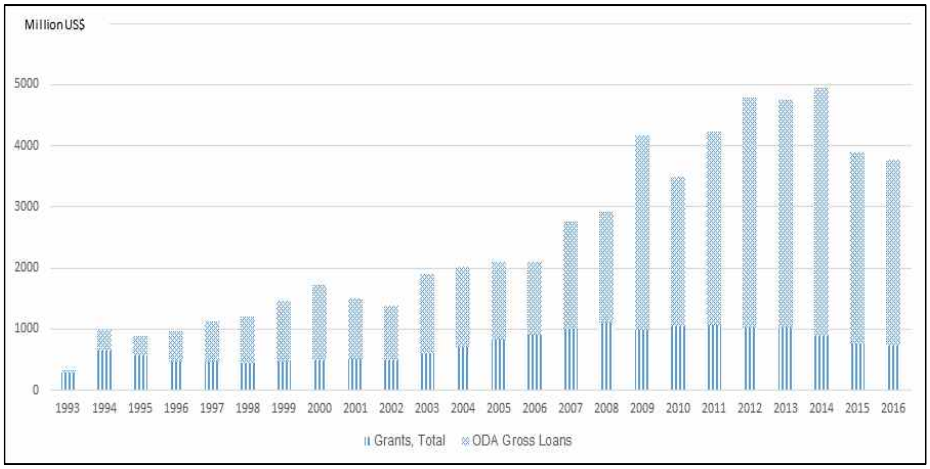
2) 베트남의 외교 정책 기조와 개발협력 여건

베트남은 정치적으로 사회주의를 채택하고 있는 국가이므로 중국, 북한, 쿠바 등과 같은 사회주의 국가와 전통적으로 우호관계를 유지하고 있지만 경제적 실리를 위해 개방·개혁 정책을 적극 지원한

다는 것이 외교정책의 기본 기조이다(외교부, 2017). 특히 베트남은 현대화된 산업국가로의 성장이라는 목표를 조기달성하기 위해 외부자원을 최대한 활용하고자하며 외부자원, 즉 외국인 직접 투자와 해외 원조 자금을 통해 단기적으로 세계금융위기와 연동되는 국내 경기의 침체, 기후변화, 환경문제 등과 같은 국내 문제들을 해결하고자 한다. 예를 들어 베트남 전쟁의 피해 복구를 위해서는 미국의 적극적인 원조를 받고 있다. 1995년 미국과 국교를 정성화한 이후 미국으로부터의 경제적 지원을 적극 수용하고 있으며 2010년에는 베트남 다낭 지역의 다이옥신·고엽제 제거 프로젝트를 위해 베트남 국방부와 USAID(United States Agency for International Development; 미국 국제 개발처)간 협력의향서(MOU)를 체결하고 이 문제를 해결하기 위해 미국으로부터 지원을 받고 있다. 한편, 아시아 개도국의 선두주자로서 세계 경제에서 개도국과 선진국 간 발전 격차 심화 등 세계화의 부정적 영향에 공동대응차원에서 개도국 간의 연대를 강화하는 데에도 앞장서고 있다. 특히 접경국인 라오스, 캄보디아와는 과거 프랑스로부터의 독립을 위해 삼국이 연대해왔던 관계에서부터 정치·사회·역사적으로 매우 밀접한 관계이며 1990년대 들어서는 ASEAN(Association of Southeast Asian Nations; 동남아시아 국가 연합)에도 신규 회원국이자 후발 개도국이라는 공통점을 바탕으로 ASEAN 회원국 간 개발격차 해소에 공동입장을 견지하는 등 공동의 협력·대응을 통해 실질적 혜택을 기대하는 입장을 취하고 있다.

베트남은 개혁·개방정책이 시작된 1986년 이후 국제사회로부터 본격적인 지원을 받기 시작하여 1993년부터 2014까지 꾸준하게 ODA 규모가 증가했다. 1990 년대 중반 이후부터는 유상원조를 도입하기 시작했고, 무상원조는 2011년 이후로는 규모가 줄어들고 있는 추세다([그림 3-3] 참조). 베트남은 현재에도 세계 최대 ODA 수원국 중 하나이지만 ODA 지원액은 베트남 총 국내소득의 3% 수준에 불

과하며 원조의존국으로 분류되지 않고 있다. 또 높은 경제성장률과 상환조건의 우호성 등을 고려했을 때 베트남 정부의 능력으로 관리가 가능한 것으로 평가되고 있다. 따라서 2017년 1인당 GDP 2,300 US$를 달성하면서 중소득국에 진입한 베트남을 '원조'의 대상으로가 아닌 '파트너십'의 대상으로 대외 원조의 기조가 전환되어야 하는 평가다(외교부, 2018).



[그림 3-3] 베트남의 유무상 ODA 규모 변화(1993~2016년)
출처: OECD Statistics Query Wizard for International Development Statistics (http://stats.oecd.org/qwids/)를 활용하여 저자 작성

한국과의 관계는 역사·문화·경제적으로 매우 긴밀한데 그 만큼 개발협력분야에서도 베트남의 위상은 남다르다. 오늘날의 베트남과 우리나라의 외교적 관계, 특히 개발협력 분야에서는 베트남 전쟁이 핵심적인 사건이라고 할 수 있다. 1964년부터 1973년 3월까지 베트남 전쟁 당시 우리나라는 6차례에 걸쳐 총 31만여 명을 파병했다. 당시 냉전이라는 이념적 배치와 경제성장이라는 한국의 국내적 욕구를 충족시키기 위해 박정희 대통령은 파병을 결정하였고, 베트남 전쟁이라는 특수시장이 우리나라 국가 경제 성장에 상당한 기여를

했다. 그러나 전쟁 중에 발생한 한국군의 베트남 민간인 학살 등 아직까지 풀지 못한 외교적·역사적 숙제 가운데 2000년 이후 한국 내 베트남 노동·결혼 이민자의 증가, 한국 기업의 베트남 진출 등 사회·경제적으로도 더욱 밀접한 관계로 발전하고 있다.[41] 특히 한국의 전자, 중공업 분야 대기업의 베트남으로의 진출은 양국의 민간 차원의 교류와 경제적 의존성을 더욱 높였는데, 우리나라는 베트남에 대한 외국인 투자 1위 국으로 2016년 누계 기준, 507억 US$ 수준이다. 우리나라를 이어 일본(420억 US$), 싱가포르(378억 US$), 대만(315억 US$) 등이 베트남에 투자하는 것으로 나타났다(General Statistics Office of VietNam, 2017). 이 후로 2009년 11월 이명박 대통령의 베트남 방문 시 양국 관계를 '전략적 협력 동반자 관계'로 격상 발표하면서 더욱 공고한 관계를 형성하게 되었다.[42] 이러한 한국과의 관계는 개발협력분야에서도 직접적으로 나타나는데 베트남에서는 2016년 현재 총 28개의 양자간 원조 기구와 23개 국제기구가 활동하고 있으며, 이 중 한국으로부터 유입되는 양자간 ODA 규모는 일본에 이어 2위로, 16.4억 US$ 수준이다.[43] 한국은 베트남의 사회·경제개발 5개년 계획과 연계하여 5년 단위 국가협력전략을 수립·집행

41) 한국내 베트남인 체류자 수는 2016년 말 기준, 14만 8천 여명에 달하는 것으로 나타났다. 이 중 약 19%는 불법체류자로 이들 대부분은 한국에서 열악한 조건으로 노동하고 있는 외국인 노동자이다(외교부, 2017).

42) 수교를 맺은 두 국가는 국가 간의 정치·안보·경제 분야의 우호관계에 따라 다양한 수식어를 붙이는데 보통 '전략적'이라는 수식어가 붙은 관계의 경우 두 나라의 정치·외교·경제 분야 등에서 밀접한 관계를 유지한다고 볼 수 있다. 한국의 입장에서 보면 군사동맹을 맺고 있는 미국은 '포괄적 전략적 동맹관계'로 가장 중요한 국가이고, 그 다음 순위가 '전략적 관계'를 맺은 중국, 러시아, 베트남, 멕시코, 인도 등이 있다. 우리나라가 '전략적 협력 동반자 관계'를 맺고 있는 국가는 중국, 러시아, 베트남 등이 있다. (한겨레 신문 2017. 7. 11 정치BAR " '아' 다르고 '어' 다른 알쏭달송 외교용어 꿀정리" http://www.hani.co.kr/arti/politics/polibar/802301.html 참조.)

43) 다자기구까지 포함한 경우에는 일본 > 세계은행 > 아시아개발은행 > 한국 순으로 베트남에 유입되는 전체 ODA 규모 중 네 번째 큰 공여국(기관)에 해당하며, 우리나라 입장에서도 베트남은 주요전략국으로 2016년 말 기준 제 1의 ODA 협력 대상국이다. (자료 출처: OECD Statistics Query Wizard for International Development Statistics)

하고 있으며 공공행정, 교육, 물관리 및 위생, 교통 및 도시 인프라의 4대 중점분야를 중심으로 ODA를 지원하고 있다.

한편, 국제사회가 베트남에 대해 ‘MDGs를 가장 모범적으로 이행한 개도국’으로 평가할 만큼 2000년 이후 베트남은 국제사회에서 ODA 수원국으로서 독보적인 위치로 인식되고 있다. 1993년 파리에서 개최된 공여국 협의체 회의 Consultative Group Meet 이후 베트남의 수원 규모는 꾸준히 성장하였고 많은 공여국들의 지원을 받아왔다(Le Thuc Duc et al., 2004). 그러나 베트남이 여러 공여국들에게 일명, Donor Darling 으로 인식된 이유는 단순히 수원 규모가 컸기 때문만은 아니다(서동신, 2012). 앞서 언급한 대로 베트남은 MDGs의 8가지 목표 중 절대빈곤, 보편적 초등교육, 양성평등, 모성보건 증진의 4개 목표를 완전히 달성하는 등(외교부, 2018), 빈곤 감소나 경제 성장에서 좋은 성적을 냄으로써 공여국으로 하여금 원조효과성이라는 ‘결과’를 공여국 국민 혹은 여타 자금 제공자에게 제시할 수 있는 근거를 마련해 주었다. 또 ODA 관리와 개발 아젠다에 대한 정부의 오너십에 대해서도 여타 수원국에 ‘모델’이 될만한 평가를 받고 있다는 것이 국제사회의 일반적 평가다(Forsberg and Kokko, 2007). 베트남이 특별히 수원국으로서 공여국과의 관계에서 오너십을 발휘할 수 있었던 이유에 대해서 먼저, 외국의 원조 없이 자체적으로 주도한 경제 개혁(도이머이 정책)이 성공함으로써 지도층으로 하여금 강한 자신감을 가지게 했다는 점과 이러한 자강에 기초해 공여국의 정치경제적 이득에 따라 제안된 원조 프로젝트를 거절 할 수 있는 주도권을 잡을 수 있었다는 분석이 있다(Reidel, 2006). 또 다른 한편으로는 베트남이 공여국들에게 매력적인 수원국으로 인식되기 시작하면서 더 많은 공여 기관과 베트남 정부가 상대하게 되면서 베트남에서 진행되는 원조의 조화와 일관성을 위해 수원국 베트남이 공여기관들 간의 관계와 사업을 조정하는 역할을

하기 시작하면서 수원국의 오너십이 더욱 커지게 되는 배경이 되었다는 분석도 있다(Nguyen, 2005).

현재는 ODA가 베트남 GDP의 3% 수준만 차지하고 있으나 ODA 지원이 본격적으로 시작된 1993년 이후 공공투자 및 제도 개선 등에서는 ODA의 역할이 상당했다고 베트남 계획투자부(MPI)도 평가하고 있다. 베트남으로 유입되는 유상 ODA와 무상 ODA 비율은 95:5로 대부분 유상 원조이며, 최근 중소득국으로 진입할 만큼 국내 경제 지표가 긍정적이고 외국인 투자가 지속적으로 증가하고 있으며, 국내 총자산의 ODA 비율 또한 점진적으로 감소하고 있어 세계은행과 아시아개발은행 등 다자기구는 2018년부터 양허성 조건이 가장 높은 최빈곤국 그룹에서 베트남을 제외하기로 결정했다. 양자 원조를 지원하는 국가들 역시 베트남에 대해서 출구전략을 이행하고 있는데, 대표적으로 네덜란드와 영국은 각각 2012년과 2015년부터 베트남에 대한 양자원조를 공식 중단하였다. 또한 베트남 자체적으로도 2016년 ODA 이행과 관련된 국내 법제도를 개정하고, [표 3-7]와 같이 ODA 지원 중점 분야를 2016-2020 SDEP에 상응하도록 수정·발표하였다.

[표 3-7] 베트남의 ODA 지원 중점 분야

1	현대적 인프라 구축 (교통, 전략, 물, 수산, ICT, 교육, 보건, 도시 시스템, 주택, 농업개발 등)
2	사회경제·문화 개발 정책 수립을 위한 연구 및 국가행정역량 강화
3	과학기술인력 양성 및 연구, 기술 개발
4	환경 보전 및 기후변화대응, 녹색성장전략 이행
5	오지 및 소수민족 지역, 메콩지역 등의 개발을 통해 균형발전 추구
6	PPP 유형의 사업시 국가 투자재원으로 ODA 활용

출처: 베트남 총리령 Decree 16/2016/ND-CP "On management and use of official development assistance (ODA) and concessional loans of foreign donors" (2016. 3. 16 공포, http://vbpl.vn/TW/Pages/vbpqen-toanvan.aspx?ItemID=11065)을 참고하여 작성

지금까지 베트남은 비교적 짧은 시간에 많은 규모의 유무상 원조를 받았으며, 이를 통해 국내 공공시설 및 제도적 기반을 마련하는 데 성공적인 성과를 거두었다. 본격적으로 국제사회의 원조를 받기 시작한지 20년 만에 중소득국 반열에 오르는 경제적 성장을 이룩했으며, 국제사회가 요구하는 목표인 MDGs 역시 상당한 수준으로 달성하였다. 사회·경제적으로 성장하는 베트남에 대해 많은 공여국과 기관이 개발협력의 기조를 '원조'에서 '파트너십'으로 전환해야한다고 판단하고 있으며, 최근 베트남 역시 일방적인 수원국에서 공여국들과 협력하는 파트너십 관계로의 전환을 준비하고 있다.

2. 베트남 국가 녹색성장전략의 특징

1992년 리우회의를 기점으로 선진국뿐 아니라 개도국에서도 환경 문제에 대한 관심과 지속가능발전 이행에 대한 부담은 동시에 증가했다. 특히 경제성장 후발주자인 개도국은 성장에 따른 환경오염 문제와 더불어 기후변화·사막화·전자폐기물의 이동 등 국제적 환경문제의 피해를 직접적이고도 심각하게 경험하게 되면서 환경문제 해결에 관심을 갖기 시작했다. 이와 더불어 2012년 리우+20 회의 등으로 녹색경제에 대한 논의가 전 세계적으로 확산되면서 ODA를 통한 선진국-개도국 간의 윈윈 전략으로서의 녹색 ODA에 대한 관심도 높아졌다.

이러한 국제사회 여건의 번화 속에서 베트남은 녹색 ODA에 대한 관심을 가장 발 빠르게 활용한 개도국이라고 볼 수 있다. 베트남은 '도이머이' 정책의 성공 이후, 10년 단위 중장기 국가발전전략으로 SEDS를 수립·이행하면서 사회주의 정치체제를 유지하면서도 대외적으로 경제를 개방하여 빠른 경제성장과 사회적 발전 목표를

달성해 가고 있다. 특히 2차 SEDS(2011-2020년)를 수립·승인함과 함께 2012년에는 새로운 국가 발전 전략으로서 ‘베트남 녹색성장 전략(Vietnam Green Growth Strategy; VGGS)’을 수립·공포하였다. VGGS의 수립은 녹색경제를 통해 계속해서 국가 성장 목표를 이행해 가겠다는 국가의 의지가 드러난 것이라 할 수 있지만 일면, 2004년 베트남 Agenda 21의 수립과 이행, 또 2008년 베트남 국가 기후변화대응전략과 연결되는 베트남의 기후변화 대응 및 환경관리 전략의 연장선이라고도 할 수 있다. 수산·산림·광물 자원이 풍부한 베트남은 최근 급속하게 진행되고 있는 경제성장과 산업화 및 도시화 그리고 농촌개발의 영향으로 지역마다 대기오염과 수질오염, 생물다양성의 소실 등 환경문제가 급증하고 있다. 생활하수의 대부분은 비처리 상태로 방류되거나 낮은 환경기준과 수공업 폐수 등의 방류로 지천 오염이 심각한 수준이다. 대기오염은 낙후된 소규모 산업설비, 유독성 공해를 처리하는 시설을 갖추지 못한 수공예 산업, 차량 특히 오토바이 등에서 배출되는 배기가스가 주된 오염원이다. 베트남 MPI 역시 베트남이 경제성장과 더불어 토양, 수질, 해양 및 도서 지역 생태 수준이 낮아졌으며 생물다양성은 감소하고 기후변화와 자연재해로 인한 피해는 점점 더 커지고 있다고 평가하고 있다(정우현·강상인, 2012). 또 GermanWatch가 펴낸 보고서에 따르면 베트남은 세계 10대 기후변화와 해수면 상승 피해국으로 분류된다(Kreft et al., 2016). 베트남의 지형과 지리적 특성으로 열대성 태풍, 홍수, 가뭄 등 자연재해에 취약하다. 특히 베트남 남부 메콩삼각주 지역의 기후변화에 따른 해수면상승 피해가 상당한 것으로 예상되는데, 베트남 자연자원환경부의 연구결과에 따르면 해수면이 1m 상승시 메콩삼각주 지역은 면적의 37.8%가 침수되는 것으로 나타났다(MONRE, 2009). 이러한 여건 속에서 베트남은 VGGS를 변화하는 성장 모델의 과정으로 이해하고 “베트남의 비교우위를 충분히 활용

하고, 첨단 기술에 대한 연구와 적용을 통해 경제적 효율성과 경쟁력을 높이고, 천연자원을 효율적으로 사용하는 현대 인프라 시스템을 개발하여 온실가스 배출량 감축, 기후 변화 대응, 기아 퇴치 및 빈곤 감소, 지속 가능한 경제 성장 촉진" 을 목적으로 하는 국가 발전 전략이라고 정의하면서 VGGGS 수립과 이행을 통해 당면하고 있는 경제성장 과제뿐 아니라 환경 및 기후변화 문제를 해결하고자 하는 의지를 보였다.[44)]

한편, 국제사회와 선진 공여국들은 지구 환경문제와 기후변화의 심각성에 따라 개도국의 녹색경제로의 전환을 지원하거나 기후변화에 대응하기 위한 움직임에 더 적극적인 행동을 취하고 있다. 베트남은 기존에도 환경·기후변화 ODA부분에서 많은 선진 공여국의 지원을 받아왔으며 중앙정부 및 지자체 차원에서 다양하게 추진하고 있다. 베트남에서 세계은행은 수자원 관리 및 위생시설 지원을 장기 프로젝트로 10년 이상 진행하고 있고, 2018-2022년 국가별 파트너십 프레임 워크(Country Partnership Framwork; CPF)를 통해 저탄소 에너지 생산의 증대를 4대 핵심 전략 중 하나로 제시하고 있다.[45)] 또 프랑스나 독일 등에 비해 베트남 원조를 비교적 늦게 시작한 미국 역시 베트남의 국가온실가스 감축 목표을 지원하기 위해 건물에너지 효율화 사업을 USAID의 장기 프로그램으로 이행 중이다.[46)] 덴마크는 자국의 기술 경쟁력을 활용하고 해안선이 긴 베트남의 국토 특성을 고려하여 해양 풍력발전기 사업 등에 관심을 보였고, 일본은 베트남의 가장 큰 원조국으로 주로 도로 및 교량 건설 등 SOC 사업을 유상원조로 지원하고 있으며 환경 보전 사업 등 전통적인 환경

44) VGGS 정의는 VGGS 5차 초안문 참조.

45) 세계은행은 베트남 원조의 시작이라고 할 수 있는 1993년부터 지원을 시작했고, 2017년 3월 현재, 총 225억 US$의 원조를 지원했다. 베트남에서 세계은행이 지원한 주요 프로젝트에 대한 소개는 웹페이지 (http://www.worldbank.org/en/country/vietnam/overview#3) 에서 확인할수 있다.

46) https://www.usaid.gov/energy/efficiency/examples/vietnam

ODA 사업에도 무상원조를 적극 활용하고 있다.[47]

이와 같이 베트남이 국가의 핵심 발전전략인 SEDS와 함께 녹색성장전략을 국가전략으로 수립·채택한 것은 급속한 산업화와 경제발전 과정에서 발생하는 다양한 사회적·환경적 도전을 국가 정책과제로 인식하였을 뿐 아니라 자국의 문제를 다양한 원조 자금으로 해결해 왔던 개도국의 특성상 공여국의 원조 지원 관심사에 발 맞춘 결과라고 판단된다. 특히 이러한 점은 VGGS의 수립과 이행 주체가 되는 주무 부처가 어디인가를 통해서도 다시 한 번 확인할 수 있는데, 환경과 기후변화 관련 정책을 담당하는 부서는 자연자원환경부이고 경제 및 산업의 성장을 담당하는 부서는 산업부이지만, 녹색성장전략은 국가 발전전략 및 계획, 국내외 투자 등을 담당하는 계획투자부(MPI)가 수립과 이행을 담당하고 있다. MPI는 베트남으로 들어오는 모든 원조자금을 관리하고 각 부서에 배분하는 역할을 하기도하는데, 이러한 원조 자금의 관리를 맡고 있는 부서에 녹색성장전략의 수립과 이행을 담당케 했다는 것은 베트남이 녹색성장을 환경문제 해결에 방점을 두기보다 기후변화 대응뿐 아니라 새로운 경제성장 전략 혹은 국가발전전략으로 인지하고 있다는 것을 방증하고 있다(정회성, 2015). 자국의 환경 및 기후변화 문제에 적극적으로 대응하면서도 국민의 삶의 개선을 위해 지속적인 경제성장을 위해서는 녹색성장이라는 개념과 그에 따른 국가전략이 필요했던 것이다. 이러한 국내외적 여건에 따라 수립된 베트남 녹색성장전략은, 1) 저탄소성장 추구, 2)산업의 녹색화, 3)녹색생활실천 이라는 3대 목표를 중심으로 17개 실천방안을 제시하고 있다([표 3-8] 참조).

47) JICA의 대 베트남 2010-2020년 지원 계획에서는 1) 국제적 경쟁력 강화, 2) 생활·사회여건 개선 및 격차 감소, 3) 환경 보전, 4) 거버넌스 강화를 4대 전략으로 삼고 있다. (출처: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1861/CDCS_Vietnam_2014-2019_final.pdf)

[표 3-8] 베트남 녹색성장전략 3대 전략 목표 및 17대 실천 방안

<table>
<tr><td rowspan="3">VGGS 전략 (Strategic Tasks)</td><td>전략 1. 저탄소 성장추구</td><td colspan="2">▪ 온실가스 감축계획, 청정화 지향 산업 구조로의 변경, 재생가능에너지 사용
▪ 2011~2020년 온실가스 발생량 8~10% 감축
▪ GDP 대비 에너지 사용량 1~1.5% 감축
▪ 온실가스 자발적 감축 협약 10% 달성
▪ 2030년 이후 온실가스 발생량 1.5%~2% 추가 감축
▪ 온실가스 자발적 감축 협약 20% 향상 계획 수립</td></tr>
<tr><td>전략2. 녹색 산업화</td><td colspan="2">▪ 녹색산업 발전 촉진, 친환경 구조, 녹색농업
▪ 자연자원에 대한 투자 및 효율적 이용
▪ 오염에 대한 사전예방과 사후 처리 방안 강화
▪ 2011~2020년 High & Green 테크놀리지를 GDP의 42~45% 까지 확대
▪ 제조시설에 대해 환경 기준 80% 수준 적용
▪ Clean 기술 활용 50% 확대 달성
▪ GDP의 3~4% 환경보호 투자 확대</td></tr>
<tr><td>전략 3. 녹색생활 실천</td><td colspan="2">▪ 전통문화와 현대문화의 조화를 통한 방안 모색
▪ 안정적이고 높은 녹색생활 기준 제시</td></tr>
<tr><td rowspan="10">17대 실천 방안 (Solutions)</td><td colspan="2">1. 녹색성장에 대한 국민들의 인식 제고</td><td>10. 청정 생산 독려하기 위한 기술혁신 방안 도출</td></tr>
<tr><td colspan="2">2. 산업 및 운송 분야의 에너지 사용구조 변화 촉진</td><td>11. 지속가능한 도시화 추구</td></tr>
<tr><td colspan="2">3. 신재생 에너지에 대한 효율적 개발 및 사용비중 증대</td><td>12. 환경친화적인 전원도시모델 개발</td></tr>
<tr><td colspan="2">4. 녹색성장에 부합하는 산업발전방안 마련</td><td>13. 녹색생활 통한 지속가능한 소비 촉진</td></tr>
<tr><td colspan="2">5. 지속가능한 농법 사용 및 농업 생산력 경쟁력 확보</td><td>14. 유연한 자원활용방안 모색</td></tr>
<tr><td colspan="2">6. 기본계획의 정비</td><td>15. 인적 교육 및 역량 강화</td></tr>
<tr><td colspan="2">7. 자연자원의 효율적·경제적 사용</td><td>16. 관련 연구 및 기술 강화</td></tr>
<tr><td colspan="2">8. 일자리 창출 및 소득 증대 촉진을 위한 녹색 분야 발굴</td><td>17. 국제협력 강화</td></tr>
<tr><td colspan="2">9. 녹색성장 촉진을 위한 지속가능한 인프라 확충</td><td></td></tr>
</table>

출처: Viet Nam National Green Growth Strategy(https://bit.ly/2jnN5Ig)

VGGS의 17대 주요 정책 방향(Solutions)중 14번~17번에 이르는 내용은 VGGS를 어떻게 이행할 것인가에 대한 구체적 방안으로, 세부 사항에서 정부의 예산과 자원 배치의 우선순위에 VGGS를 반영하고 ODA 등 해외원조를 활용해 녹색성장전략을 적극 추진하도록 명시하고 있다. 또 국제협력을 통해 베트남의 기후변화 대응 능력 등 녹색성장 관련 기반을 조성하도록 하고 있는데, 실제로 VGGS 수립 역시 UNDP의 지원으로 수립되었다. 이후 UNDP는 VGGS의 이행을 위해 '국가 녹색성장 행동계획(Vietnam Green Growth Action Paln: V-GGAP)' 수립도 지원했으며 이어 지역 녹색성장이행계획(Provincail Green Growh Action Paln; P-GGAP) 수립을 위한 매뉴얼을 제작·배포함으로써 녹색성장 개념에 생소한 베트남 지방정부가 P-GGAP 수립·이행에 도움을 받을 수 있도록 지원하였다. 뿐만 아니라 MPI는 2014년 3월에 발효된 V-GGAP에 기초하여 GGAP에서 제시하고 있는 총 66개의 세부 이행 계획과 연결되는 구체적인 사업 콘텐츠를 개발하고, 이를 공여기관 및 공여국의 ODA 사업과 매칭하는 작업을 실시하고 있다. 'Green Growth Projects and Programs Mapping Matrix'라는 이름으로 분류·관리되고 있는 이 문서에는 66개의 GGAP 이행과제별 사업 추진 담당 주무부처와 이 과제와 연결된 ODA 사업명, 공여기관, 예산, 사업 수행기관 등이 표시되어 있어 베트남의 녹색성장전략의 이행 방식과 기간, 방법 등을 구체적으로 확인할 수 있다.[48]

또 다른 한편, VGGS의 3대 목표와 17개 실천방안을 면면히 살펴보면 한국의 녹색성장전략과 매우 유사한 것을 확인할 수 있는데, VGGS의 수립과 이행은 전술한 바와 같이 자국 내부의 필요와 더불어 선진국들의 원조 전략과도 연결되면서 여러 형태로 공여국의 지원을 통해 진행 되었다. 특히 VGGS 수립 이후, 전략을 이행하는 단

48) 이 자료는 MPI 내부용으로 연구자가 KOICA의 '베트남 녹색성장전략 마스터플랜 수립사업'에 참여하는 과정 중에 확보한 미발간 자료다.

계에 들어선 베트남은 한국의 녹색성장전략 모델을 적극적으로 벤치마킹 하였다. 당시 한국은 이명박 정부가 녹색성장 전략을 통해 국가발전 전략을 적극적으로 이행하던 시기로, 개도국 베트남의 입장에서는 경제성장을 중요시하면서도 산업, 생활의 녹색화를 지향하는 한국의 모델을 자국의 녹색성장전략 수립에 벤치마킹하고자 하였으며, 한국 역시 이명박 정부의 녹색성장전략을 개도국에 전수함으로써 아시아지역의 녹색성장 이니셔티브를 확보하고자 했다. 또한 이명박 정부의 중앙집중적이고 압축적인 녹색성장이행 방식은 사회주의 정체체제를 유지하고 있는 베트남에서는 더욱 선호되는 모델로 한국의 사례를 더욱 적극적으로 수용하는 배경이되었다. 실제로 VGGS 이행을 위해 한국 정부가 무상원조로 지원한 '베트남 녹색성장전략 마스터플랜 수립사업'은 한국 정부의 제안에 앞서 자국의 녹색성장전략 이행을 지원해 달라는 베트남 MPI의 요청으로 비교적 단기간에 형성·추진 된 사업이다. 이 사업은 녹색 ODA로 분류되나 환경·기후변화 관련 ODA 사업과 차별성이 없는 기존의 사업과는 달리 한국의 그것과 같이 국가 최상위 계획에 대한 정책적·기술적 컨설팅을 지원 받고, 이를 통해 국가 수준의 전략과 이행계획을 통합적으로 수립하고 이행하고자하는 베트남 중앙정부의 계획을 지원한 개발컨설팅형 사업 사례이다. 이와 같이 다양한 공여국의 원조를 통해 VGGS는 수립되고 이행되었으며, 특히 한국의 녹색성장 모델을 적극적으로 벤치마킹 함으로써 그 유사성이 매우 높다는 특수성이 있다.

경제성장과 환경 보전을 동시에 추구하는 녹색성장 개념을 개도국에서 국가발전 전략으로 도입하고 이행하는 것은 기존의 선진국들이 거쳐온 발전의 경로와는 다를뿐더러 개도국 국민의 정책에 대한 이해 수준이 낮아 내부적 수요만을 전략 수립 및 이행의 요인으로 보기는 어렵다. 또 전략이 수립되었다 하더라도 국민과 정책 수

립 주체 간의 간극으로 정책 추진이 어렵다. 따라서 VGGS의 수립과 이행은 베트남 자국의 내부적 필요와 함께 기후변화 대응이라는 전 세계적 도전과 국제사회의 녹색경제로의 흐름, 특히 외교·문화적으로 가까운 한국의 선례 등의 요인이 함께 작용한 결과물이라고 판단된다. 그럼에도 불구하고 개도국에서 국가전략으로 '녹색성장'을 장기적인 국가발전전략으로 채택했다는 것은 상당히 도전적인 결정이며, 베트남의 이러한 행보는 인근 아시아 개도국에 대한 베트남의 영향력을 고려했을 때 그 확장 가능성이 크므로 향후 더욱 주의깊게 살펴볼 필요가 있겠다.

제 3 절. 전략적 결과물로서의 'VGGS 마스터플랜 수립 사업'

1. 사업의 형성 배경과 구성

1) 사업 형성 배경

앞 절에서 언급한 바와 같이 베트남은 경제성장을 통해 국민 삶의 질 개선과 빈부격차 해소, 환경문제 해결을 동시에 할 수 있는, 기존 선진국들의 경제성장 경로와는 다른 방안이 필요했다. 즉 기후변화 시대에 개도국 맞춤형 경제성장 모델이 필요했던 것이다. 이에 국가 핵심 발전전략인 SEDS와 함께 국가 최상위 전략으로 베트남 녹색성장전략(VGGS)을 채택하였으며, 이를 이행할 구체적 이행계획인 V-GGAP까지 수립을 마쳤다. 그러나 국가녹색성장전략과 계획을 실행하기 위해서는 자국 내부의 재원과 역량만으로는 한계가 있다고 판단, 외부 자원을 적극적으로 활용하는 전략을 취하였다. 베트남에는 세계은행(World Bank), 아시아개발은행(Asia Development

Bank; ADB) 등과 같은 다자간 개발협력 기구 뿐아니라 일본(JAICA), 미국(USAID), 한국(KOICA) 등 양자간 원조를 실행하는 다수의 선진국 개발협력 전문 기관도 활동하고 있다. 2017년 현재 23개소의 다자기구와 28개소의 양자기구 사무소가 베트남에서 상주하면서 베트남의 사회·경제·환경의 개선을 위한 다양한 프로그램을 운영중이다(외교부, 2018).

이 중 한국은 수원국 베트남에게는 개발협력의 파트너로도 중요한 국가다. 한국은 베트남의 양자 원조국 중 규모면에서 일본에 이어 2위를 차지하고 있고, 경제·문화·역사적으로도 매우 긴밀한 관계를 맺고 있는 주요 외교 대상국이다. 무엇보다 베트남은 아시아지역의 후발 성장 국가로서 한국의 빠르고 성공적인 경제성장모델과 한국의 경험에 매우 큰 관심을 갖고 있다. 한국의 입장에서도 베트남은 전략적 협려국이다. 베트남은 동남아시아 주요국 중 하나로, 최근 급격히 성장하고 있는 신흥경제국이며 우리나라 기업들의 새로운 해외 진출의 교두보이다. 또한 베트남 전쟁이라는 역사적 부담이 베트남을 우리나라의 전략적 원조국가로 삼는 요인으로 작용한다. 한국의 대(對) 베트남 원조는 미래를 위한 경제적 협력뿐 아니라 역사적 부채를 탕감한다는 의미도 포함되어 있다는 것을 부정할 수 없다. 이러한 측면에서 베트남에 대한 우리나라의 전략적 유무상 원조는 1992년 양국의 수교 이래, 지속적으로 증가해 왔으며 사회기반시설·교육· 의료·농업·환경 등 원조 분야의 거의 모든 분야 사업이 추진되었다(한국국제협력단, 2011). 특히 베트남은 한국이 개발협력의 주요 전략 지역으로 삼고있는 동남아시아 지역을 정치·경제·사회적으로 이끌고 있는 동남아의 리더국으로 한국 원조에서 많은 경우 시범 사업의 대상지 역할을 해 온 것도 사실이다.

특히 베트남의 녹색성장전략 수립·이행 거버넌스를 보면, 한국의 「녹색성장 국가전략 및 5개년 이행계획」의 이행체제와 거의 유사

하다. 먼저 한국이 대통령직속 녹색성장위원회를 통해 전략과 이행계획을 수립하고, 녹색성장 기본법에 따른 중앙-지방 간 위계적 이행계획이 실행되도록 한 점, 그리고 전담 이행기구 설치 등을 통해 전략의 이행을 집중력 있게 실현한 점 등을 그대로 벤치마킹하고 있다. 베트남은 총리령으로 국가 녹색성장전략과 이행계획을 수립·공포하고, 국가 개발과 해외원조에 대한 전체적인 조정을 하는 계획투자부(Ministry of Planning and Investment; MPI)가 전략 이행을 담당하도록 했다. 이를 통해 녹색성장전략을 특정 부처의 틀 속에 가두지 않고 국가 수준에서 이행될 수 있도록 했다. 또, 국가 이행계획을 통해 중앙정부 뿐 아니라 지방정부 별 녹색성장 이행계획을 수립하도록 했다. 이러한 점을 살펴보면 한국의 강력한 중앙집중형 전략 수립과 위계적 이행계획 시스템이 사회주의 정치체제를 갖고 있는 베트남의 중앙집중형 정책 추진 시스템에 적합하다는 판단을 했다고 이해된다. 한국의 '녹색성장 국가전략 및 5개년 이행계획' 모델은 서구 선진 공여국의 방식과는 다소 차이가 있지만 경제성장과 산업 양산이 여전히 국가의 우선순위 목표인 베트남의 입장에서는 오히려 더욱 적합한 모델로 수용된 것이다. 요컨대 베트남은 한국의 '국가 녹색성장 전략 및 5개년 이행계획' 모델을 벤치마킹하여 국가 발전전략으로서의 틀을 갖추고 체계적인 추진 체계를 갖추는 기회로 삼고자 한 것이다.

한편, 베트남이 녹색성장 개념을 국가 최상위 전략으로 삼고, 타 개도국보다 기후변화 및 녹색경제로의 발빠르게 대처한 사실은 국가전략으로 녹색성장전략을 이행했던 한국의 입장에서도 한국식의 녹색성장전략 모델을 개도국에 이전·보급해 볼 수 있는 매우 좋은 기회로 이해되었다. 물론 국가 녹색성장전략과 궤를 같이 하는 녹색 ODA를 통해 대외 원조 전략국인 베트남의 최상위 국가전략을 지원할 수 있는 개발컨설팅형 ODA 사업은 기존에 경험이 많은 분야는

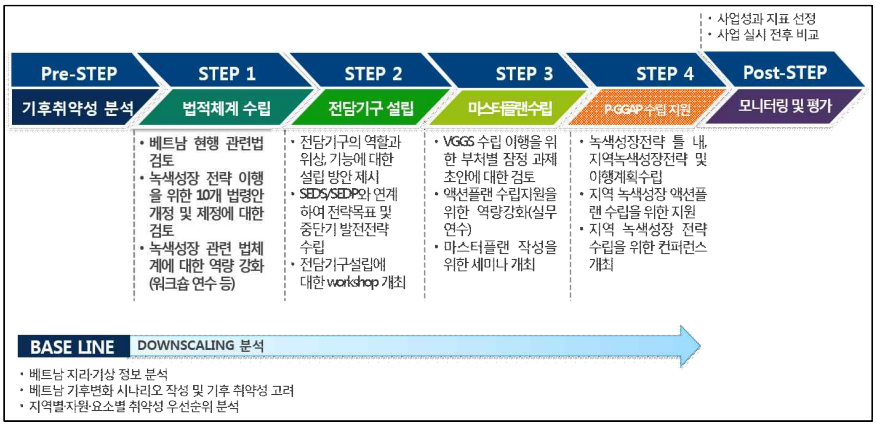
아니었다. 그러나 국제사회의 지식공유형 ODA 사업의 장려 흐름을 따라가면서 DEEP 프로그램이라는 자체 개발컨설팅형 사업을 확대하고 있던 KOICA로서는 새롭게 개발한 DEEP 프로그램의 굿 프랙티스(good practice)를 개발하기에 적절한 기회로 인식되었을 것이다. 무엇보다 개도국이긴 하나 베트남과 같이 공여 기관 사이에서 긍정적으로 평가받고 있는 협력국을 대상으로 국가발전전략이라는 상위 수준의 계획 수립을 지원함으로써 이후 연쇄적으로 발생할 다양한 사업에 대한 외교적·경제적 이니셔티브를 확보할 수 있는 유용한 기회였을 것이다.

이러한 양국의 이해관계 속에서 베트남 MPI는 2011년, KOICA 베트남 사무소를 통해 공여국 한국에 자국의 베트남 녹색성장전략 이행 지원을 강력하게 요청하였고, 이후 두 차례의 타당성 조사를 거쳐 2013년, '베트남 녹색성장전략 마스터플랜 수립 사업'이 시작되었다. 앞 절에서 분석한 바와 같이 이 사업은 사업의 형태적 측면에서는 변화하는 개발협력의 국제적 여건 속에서 개발컨설팅형 ODA 이행을 통해 협력국에서의 자국의 이니셔티브를 확보하고자 한 공여국의 목적이 부각된 점이 특징이라 할 수 있고, 사업의 내용적 측면에서는 국제적으로 확대되고 있는 녹색 ODA 재원을 자국의 국가 발전의 원동력으로 삼고자 하는 수원국의 목적이 실현된 사례라는 점이 특징이다.

2) 사업의 구성

한국 외교부(KOICA)와 베트남의 녹색성장 이행을 전담하고 있는 계획투자부(MPI)는 두 차례의 사전 타당성조사와 실시 협의를 거쳐, 2013년 5월 사업수행자(PMC: Project Management Committee)로 한국환경정책·평가연구원-(사)환경과문명(이하, KEI-E&C) 컨소시엄을

선정하였다. 사업 수행자가 수행해야할 과제는 총 다섯가지 세부 과제로 ①법적체계 수립, ②전담기구의 설립, ③녹색성장 마스터플랜 수립, ④지역 녹색성장이행계획 수립의 지원, ⑤베트남 공무원 녹색성장 역량 강화 부문이었다([그림 3-4] 참조). 이 사업의 궁극적인 목표는 한국의 '녹색성장 국가 전략 및 5개년 이행계획'과 같은 위계적이고 체계적인 국가전략 마스터플랜을 수립하는 것으로, 베트남 정부가 2012년 수립·공포한 VGGS를 중앙정부 수준에서부터 지방정부 수준까지 녹색성장 이행 체계를 갖추도록 지원하는 것이었다.



[그림 3-4] '베트남 녹색성장전략 마스터플랜 수립사업' 구성 체계

출처: 한국환경정책·평가연구원&(사)환경과문명(2013)

사업의 첫 번째 과업인 법적 체계 수립은 국가전략인 VGGS의 실질적 이행을 뒷받침해줄 근거를 마련하는 일로, 베트남의 기존 법령 중 녹색성장과 관련된 법령 및 시행령을 검토하고 이를 한국의 녹색성장 기본법 및 시행령과 같이 녹색성장 전략을 통합적으로 지원할 수 있는 법적 기반을 마련하는 과업이다. 두 번째 과업인 녹색성장전략 전담기구의 설립은 한국의 예와 비교해 보면 '녹색성장위원회'와 같은 전략 이행의 전담기구를 설립하는 안을 제시하는 것이 목표이다. 셋째, 녹색성장 부문별 세부 추진 방안 마련 과업은

한국의 녹색성장 5개년 계획과 같이 녹색성장을 이루는 영역별(교통, 환경, 소비, 에너지, 산업 등) 세부 이행 계획을 기존의 베트남 국가 정책들을 포함하여 검토하고 제안하는 과업으로 이 프로젝트 내에서는 이 과업을 마스터플랜 수립이라고 구분하여 칭하였다. 넷째, 지역녹색성장 계획은 한국의 「녹색성장 기본법 및 시행령」에서 규정하고는 있는 바와 같이 국가 녹색성장전략과 연동되면서도 실제 지역별 특징에 맞는 녹색성장 전략과 이행계획 수립을 지원하고, 이와 연계하여 각 대상 지역별로 추진가능한 녹색성장 시범사업을 발굴하는 과업이었다. 마지막 다섯 번째는 베트남의 중앙 및 지방정부 공무원, 특히 녹색성장전략의 수립 및 이행과 직접적인 관련이 있는 인력에 대해 베트남 현지 혹은 한국에서 이론과 실무 교육을 실시하고 이를 통해 녹색성장 역량 강화를 지원하는 과업이었다. 또 이 다섯 가지 세부 과업을 실시하기 전 단계로 베트남 전 국토를 대상으로 취약성 평가를 실시하는 과업이 추가적으로 실시되었다. 세부 과업 중 ①과 ③의 영역은 KEI가 ②와 ④의 영역은 E&C가 수행을 담당했고 ⑤영역은 PMC 컨소시엄 양 기관이 공동으로 수행하였다.

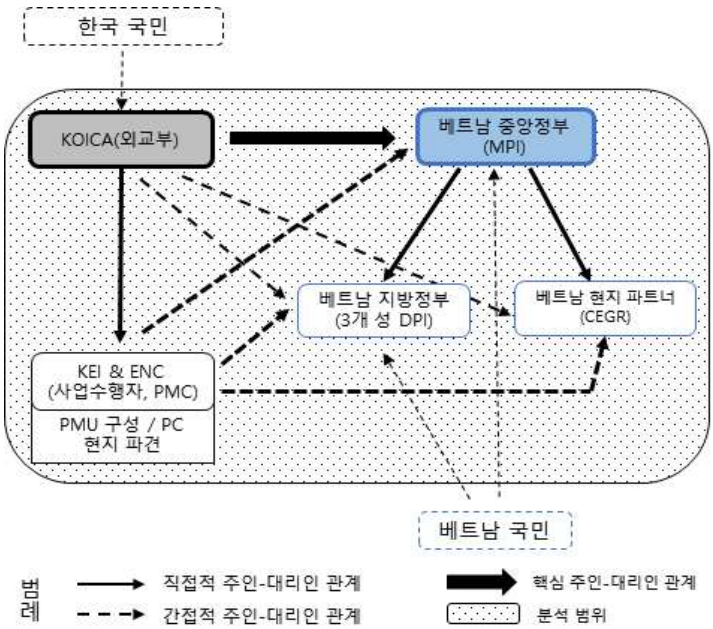
2. 사업의 이해당사자 특성과 관계 구조

개발협력 사업은 근본적으로 자원의 이동 방식과 사업의 추진 방법에 의해 일반적으로 공여국과 수원국 간의 주인-대리인 관계가 형성되고, 이들 사이의 정보의 비대칭, 선호의 격차, 당사자의 이기심으로 인해 대리인 문제가 발생한다는 것이 지금까지 개발협력 사업에서 적용되어 온 주인-대리인 이론의 접근법이다. 그러나 '베트남 녹색성장전략 마스터플랜 수립' 사업은 앞서 언급한 바와 같이 수원국이 요청한 국가 최상위 수준의 전략 컨설팅 사업이라는 특수

성과 베트남이라는 주인의식이 강한 수원국의 특성으로 인해 사업 이해관계자 간의 독특한 주인-대리인 관계가 나타났는데, 이 소절에서는 주인-대리인 관계 양상의 구체적 분석에 앞서 해당 사업의 이해당사자 관계를 통상적 주인-대리인 관계에 비추어 그 관계 구조와 각 이해당사자들의 특성을 살펴보고자 한다. 그리고 실제 사업에서 나타난 이해당사자 간 주인-대리인 관계의 변형 양상에 대해서는 4장에서 관계 변형 요인과 더불어 구체적으로 분석하고자 한다.

1) 이해당사자 관계 구조

국제개발협력 사업에서 일반적으로 이해되고 있는 주인-대리인 이론에 따라 이 사업의 이해당사자의 관계 구조를 살펴보면 아래 [그림 3-5]와 같이 나타낼 수 있다.



[그림 3-5] 사례의 이해당사자 간 주인-대리인 관계

먼저 한국 측은 개발협력 재원의 출처인 대한민국 국민을 대표하는 외교부 산하 무상 원조 전문 기관인 한국국제협력단(KOICA)와 KOICA가 사업의 수행자(PMC)로 선정한 KEI-E&C 컨소시엄이 사업의 직접적 주인-대리인 관계를 형성하는 이해당사자가 된다. KOICA는 국민을 대표하여 사업 수행자(PMC)를 선정하게 되고, PMC는 국민들의 세금을 활용해 수원국이 요청한 과업을 추진하게 된다. KOICA는 우리 나라의 모든 무상원조를 이행하는 정부 기관으로서 특정 사업에 대한 정보나 이해가 PMC에 비해 적지만 사업의 재원 집행의 당사자이자 사업의 관리자로서 PMC를 관리·감독할 권한과 의무를 가진다. PMC는 공개입찰 과정을 통해 사업을 수행하게되며 KOICA에 비해 해당 사업에 대한 전문적인 지식이나 기술을 보유하고 있다. KOICA와 PMC 간에는 계약을 통해 사업을 추진하고, PMC는 수원국의 요청에 근거한 KOICA의 과업 지시에 충실히 임하여 성과를 도출해야하는 의무를 가진다.

베트남 측은 수원국 정부를 대표하는 계획투자부(MPI)와 지방녹색성장 이행계획 수립 지원의 대상지역인 3개 지방정부 계획투자처(DPI: Department of Planning and Investment), 그리고 사업의 세부 과업 추진을 위해 MPI가 선정한 베트남 현지 전문가 그룹 CEGR(Center for Energy and Green Growth Research)이 차례대로 직접적인 주인-대리인 관계를 형성한다. 베트남 지방정부 3곳은 ‘베트남 녹색성장 마스터플랜 수립’ 사업의 4개 과업 중 ‘지방 녹색성장 이행계획 수립 지원’의 시범 대상지로서, 3개 지방정부 선정과정에서부터 PMC가 참여하여 지방 녹색성장 이행계획의 수립, 지역별 녹색성장 시범사업(Pilot Project) 발굴까지 이 3개 지역을 대상으로 시행되었다. 지방 녹색성장 이행계획 수립 시범 지역을 선정할 시, PMC는 베트남 국토의 지형적 특징과 지역별 산업의 특징을 고려하여 선정하였으며, 최종 선정된 3개 지방정부는 베트남 북부의

산업도시 특성이 강한 박닌 성(Bac-Ninh Province), 중부의 역사·관광자원이 풍부한 꽝남 성(Quang-Nam Province), 그리고 남부의 농업 및 기후변화 피해가 큰 벤째 성(Ben-Tre Province) 이다. 베트남에서 녹색성장 국가전략의 수립과 이행을 전담하고 있는 MPI와 그에 상응하는 지방정부의 DPI는 녹색성장 전략 뿐 아니라 모든 국가전략 및 계획의 이행을 위해 위계적으로 연결되어 있는 중앙-지방정부 조직이다. MPI의 정책 기조와 방침에 따라 DPI는 이행해야하는 법적 의무를 갖고 있으며, 지역의 개발 수요와 민원은 DPI를 통해 MPI로 전달되는 구조이다. 따라서 MPI와 DPI의 관계는 개발협력 사업에서도 수직적인 구조가 형성되어 있으며, MPI를 통해 공여국으로부터 이전되는 자원은 최종적으로 DPI를 통해 베트남 국민들에게 전달된다. 따라서 개발협력 사업에서 MPI와 DPI 간 주인-대리인 관계가 형성된다고 할 수 있다. 또, 이 사업에 참여한 베트남 현지 전문가 그룹 CEGR은 지방 녹색성장 이행계획 수립에 필요한 지역별 온실가스 잠재량 산출 및 온실가스 감축 사업을 도출하기 위한 연구과제를 맡게된 베트남 전문가 그룹으로, 베트남 중앙정부(MPI)에 의해 선정된 이해당사자다. CEGR은 이 사업 내에서 MPI와 계약관계를 형성하고, MPI가 직접 이행할 수 없는 녹색성장 이행계획에 필요한 전문적인 기술 자문역을 맡았다. 따라서 MPI와 CEGR과의 관계에서도 계약을 통한 주인-대리인 관계가 형성된다고 할수 있다. 또 다른 현편, 이 사업이 한국과 베트남 간의 개발협력 사업이라는 큰 틀에서 볼 때, 자원의 이동에 기초해 이해당사자 관계를 살펴보면 베트남의 3개 성 DPI와 CGER의 경우, 한국 정부(KOICA)나 한국 PMC와도 간접적인 주인-대리인 관계를 맺게 된다. 한국 정부의 세금과 기술 이전을 통해 베트남의 DPI나 CEGR은 현지에서 사업의 실무를 담당하는 역할을 맡게 되기 때문이다.

한편, 한국과 베트남 간 개발협력 사업에서 최종단계 이해당사

자라 할 수 있는 양국 국민은 이 연구의 논의에서 간접적 이해당사자로 구분하고 분석의 대상에서는 제외하였다. 한국 국민과 한국 정부 사이, 혹은 베트남 정부와 베트남 국민 사이에 개발협력 사업에서의 주인-대리인 관계가 간접적으로 형성된다고 볼 수 있으나, 이 논문의 사례 분석 대상인 '베트남 녹색성장전략 마스터플랜 수립' 사업의 국가 계획 수립형 ODA라는 내용적 특성과 베트남의 사회주의체제라는 사회시스템의 한계를 감안하여 연구 대상의 직접적 이해당사자간 주인-대리인 관계를 중심으로 분석을 실시하였다.

2) 이해당사자별 특성

이 연구에서 다루고 있는 핵심적 이해당사자는 공여국 측과 수원국측으로 분리하여 살펴볼 수 있다. 먼저 공여국 측 핵심 이해당사자는 한국 중앙정부를 대표하는 외교부 산하의 무상 ODA 전문기관 KOICA 내의 기후변화대응실과 '베트남 녹색성장전략 마스터플랜 수립사업'의 수행자로 선정된 사업기관(PMC) 한국환경정책·평가연구원-(사)환경과문명 컨소시움이다.[49] 특히 PMC 컨소시움은 KOICA와의 계약에 따라 베트남 현지에서 수원국 측 담당자와 의사소통 및 사업의 세부 내용을 추진을 위해 사업의 세부 이행 단위인 PMU(Project Mangement Unit)를 구성하고 PMU를 이끌 수장으로 PC(Project Coordinator)를 선발하여 베트남에 사업 전체 기간 동안 현지 파견하였다. 따라서 PC는 PMC 컨소시움과의 계약관계에 있으나 실제적인 관계는 PMC 소속으로서 가장 긴밀한 협력적 관계라고

49) 사업기간 28개월 동안 '베트남 녹색성장마스터플랜 수립사업'은 당초 사업 계약시에는 KOICA의 기후변화대응실에서 담당하였으나 박근혜정부 출범 후 조직개편으로 사업이 동남아 1팀(베트남사업 전담부서)으로 이전되어 사업이 마무리 되었다. 또한 사업수행기관(PMC)으로 선정된 KEI-ENC 컨소시움의 대표 수행사 역시 계약시에는 KEI 였으나 사업 추진과정에서 MPI의 요구와 사업 내용의 변경으로인해 사업예산 변경 필요에 따라 사업의 재계약이 진행되었다. 이때 사업 예산변경 뿐 아니라 PMC의 대표 수행사도 KEI에서 ENC로 변경되어 사업이 마무리 되었다.

할 수 있다. 다음으로 수원국 측의 핵심 이해당사자는 베트남 정부를 대표하는 MPI 내 과학·교육·자연환경국(Department of Science, Education, Natural Resources and Environment; DESENRE)과 지방 녹색성장전략 수립 지원 사업의 대상이 된 박닌, 꽝남, 벤째 성(Province)의 DPI(Department of Planning and Investment), 그리고 베트남 현지 전문기관으로서 사업에 참여한 CEGR 이라고 할 수 있다([표 4-9] 참조). 이와 같은 공여국과 수원국의 각 이해당사자별 특성은 다음과 같다.

[표 3-9] 사업의 핵심 이해당사자

<table>
<tr><th colspan="2">공여국(한국)</th><th colspan="2">수원국(베트남)</th></tr>
<tr><td>중앙
정부</td><td>외교부 산하 KOICA 내
기후변화대응실(동남아시아 1팀)</td><td>중앙정부</td><td>MPI 내
DESENRE</td></tr>
<tr><td>PMC</td><td rowspan="2">KEI-ENC 컨소시움</td><td rowspan="2">지방정부</td><td>박닌성 DPI
꽝남성 DPI
벤째성 DPI</td></tr>
<tr><td>PMU</td><td rowspan="2">PC 1인 및 베트남 현지 고용 인력</td></tr>
<tr><td colspan="2"></td><td>전문기관</td><td>CEGR</td></tr>
</table>

① KOICA의 기후변화대응실

KOICA는 우리나라 외교부 산하 기관으로 무상원조를 전담하고 있는 기관이다. 1991년, 한국은 KOICA의 창설로 명실상부 수원국에서 공여국으로 전환한 세계에서 몇 안되는 국가가 되었다. 한국의 무상원조는 오랜기간 원조의 역사를 갖고 있는 서구 국가들과는 달리 짧은 시간 최빈국에서 경제 선진국 대열에 올라선 특별한 경함을 가진 아시아 국가라는 특징을 살려 주로 아시아 지역 개도국에 한국형 경제성장 모델과 사회발전 모델을 전수하려는 전략을 취해왔다. 이와 동시에 2009년 OECD DAC의 회원국으로 가입하면서 선진 공여국 대열에 합류했으며, 2011년 부산총회를 개최하면서 선진

공여국들의 논의의 장에서도 입지를 다지고 있다. 즉 한국의 경험에 기초한 원조전략과 더불어 선진공여국가 사이에서 논의되는 주요한 국제적 이슈도 함께 수용·이행하고자 노력하고 있다. 이러한 노력은 KOICA의 조직 편성에서도 나타나는데 KOICA는 2000년대 중반, 기후·환경, 여성, 인권, 거버넌스 이슈 등 섹터와 국가를 구분하지 않고 원조사업 전체에서 고려되어야 할 범분야 이슈 등에 대해서 별도의 담당관을 설치하였다. 2013년 '베트남 녹색성장전략 마스터플랜 수립사업'을 시행한 KOCIA의 기후변화대응실의 경우 2006년에 기후변화 및 환경관련 이슈를 다르는 별도의 조직으로 구성되어, 그간 KOICA의 조직개편에 따라 기후환경실, 녹색기후기술실, 기후변화대응실 등으로 변경되어 왔으며 2018년 현재는 환경담당관을 두어 범분야 이슈로서 KOICA의 모든 사업에 환경관련 이슈를 검토하는 동시에 사업전략기획실에서 환경주류화 담당 업무를 포함하고 있다.

환경·기후변화 분야 원조는 정부의 변화에 따라 KOICA 내에서도 그 규모와 영향력이 달라졌다. 특히 이명박 정부에서는 녹색성장전략을 국가발전전략으로 내세운 만큼 환경과 기후변화대응, 녹색기술 관련 이슈가 KOICA 사업 전반에서 중요하게 다루어졌으며 녹색성장을 통해 개도국 진출과 한국형 원조 전략 이행을 달성하려는 노력이 상당했다. 따라서 기존의 KOICA가 추진해 온 환경·기후변화대응 사업들이 녹색·기후기술이라는 틀에 포함되었고, 개도국의 녹색성장에 기여하기 위한 대표적인 사업으로 동아시아기후파트너십(EACP) 사업이 개발·이행되었다. EACP 사업의 이행 이후에도 KOICA에서는 글로벌녹색성장기구(GGGI) 와 같은 국제기구등과 협력하여 한국형 녹색기술, 녹색성장전략의 개도국 보급을 적극적으로 확대하고자 노력했다. 특히 국가 단위의 개발컨설팅 사업은 여러 후속 사업들이 형성될 수 있는 기반이되므로 여러 공여국과 공여기관들 사이에서

도 수요가 높은 사업이다. 국가 수준의 개발컨설팅 사업은 지방 단위 사업으로 이어지고, 분야별 사업으로 파생되기도 한다. 또 이렇게 파생된 후속사업들은 초기 국가 단위 개발컨설팅 사업을 지원한 공여국(기관)이 관련 정보와 현지 네트워크 측면에서 유리한 경우가 많으므로 자국의 산업과도 유연하게 연결된다. 그리고 특정 협력국에서의 국가 수준의 프로그램이 성공적으로 마무리 된다면 이는 타 협력국에 모델로 활용될 가능성도 높다. 따라서 KOICA 역시 주요 협력 대상국의 국가 단위 전략 및 개발 계획을 지원하는 프로젝트 사업에 대한 관심이 높다.

② PMC(PMU): 한국환경정책·평가연구원 - (사)환경과문명 컨소시움

먼저, 일반적으로 프로젝트 사업에서의 PMC(Project Management Committee)는 사업을 직접 수행하는 실무 그룹을 뜻한다. '베트남 녹색성장전략 마스터플랜 수립사업'에서 PMC는 한국과 베트남 측 모두 각각의 PMC가 있었다고 이해할 수 있는데, 한국 측 입장에서는 KOICA가 사업 수행을 위해 선정한 국내 전문가 그룹(KEI-ENC 컨소시움)이 PMC이고, 베트남 측은 베트남 녹색성장전략을 이행할 베트남 지방정부 DPI를 중심으로한 베트남 지역 녹색성장 이행계획 수립 및 시범사업 발굴을 위한 지방정부의 TFT를 PMC라고 인식했다. 이러한 PMC에 대한 이해는 공여국과 수원국의 이 사업을 둘러싼 주도권과 주인의식과도 연결되는데, 양국에서 이 사업의 실제 이행 실무 그룹에 대해 각기 다르게 인식하고 있다는 것을 뜻한다. 이 연구에서는 한국의 녹색 ODA 사업의 입장에서 KOICA가 선정한 사업 수행자를 PMC로 이해하고, 국내 사업 수행자 그룹에 대한 특징을 정리하도록 한다.

기본적으로 KOICA는 국민의 세금으로 사업 예산을 집행하는 한

국정부의 무상원조 전문 기관으로 매년 수 백개 이상의 개발 원조 프로젝트 및 사업을 이행하는데, 모든 개별 사업을 KOICA의 한정된 인력과 전문성으로 추진하는 데 한계가 있다. 따라서 각 사업을 발굴, 이행, 평가하는 과정에서 각 사업의 내용에 합당한 전문인력(기관)을 선정하여 진행한다. 개별 사업의 이행기관 선정은 정부 입찰 시스템을 통해 진행되며 사업 내용에 대한 전문성을 갖춘 인력(기관)이 사업의 이행기관(PMC)으로 최종 선정된다. '베트남 녹색성장 전략 마스터플랜 수립사업' 은 베트남이 자국의 녹색성장전략과 이행계획을 수립·이행하는 것을 지원함을 목적으로 국가발전전략의 수립, 이행, 세부사업 발굴 등에 필요한 분야별, 내용별 컨설팅이 사업의 주된 과업이다. KOICA는 이러한 내용을 효과적으로 수행할 기관으로 한국환경정책·평가연구원(KEI)과 (사)환경과문명(ENC) 컨소시움을 사업수행기관(PMC)로 선정하였다.

선정된 PMC는 한국 환경정책 분야의 최고 싱크탱크로 알려진 KEI와 다수의 개도국 기후변화대응 프로젝트 경험이 있는 민간연구소 ENC와의 컨소시움으로, 국가 녹색성장전략 수립에 필요한 분야별 전문가와 연구진총 50여명으로 구성되었다. KEI는 우리나라 국책연구원로서 환경정책분야 최고 전문 기관이라 할 수 있으며 해당 사업 기간 동안 우리나라 2차 국가녹색성장전략(2014-2019년) 수립을 담당하기도 했다. 또한 그간 베트남, 몽골 등과 같은 아시아 개도국의 환경정책 컨설팅의 경험을 다수 보유하고 있었다. ENC는 민간연구소이나 환경과 기후변화 분야 뿐 아니라 사회·경제분야에서 국가 및 지역개발 계획 연구에 다수 참여한 전문가와의 넓은 네트워크가 특장점인 기관으로, KEI-ENC 컨소시움 양 기관의 장점은 '베트남 녹색성장전략 마스터플랜 수립사업' 수행에 유리한 점으로 작용할 것으로 예상되었다.

한편, '베트남 녹색성장전략 마스터플랜 수립사업' 과 같은 개발

컨설팅 사업은 전문 인력의 현지 파견을 통해 관련 기술과 지식을 전수하고 수원국 공무원과 관계자들의 해당분야 역량을 강화하는 내용이 사업의 많은 부분을 차지하는데, 공여국 전문가의 지식·노하우와 같은 비물리적인 내용의 전수는 결국 공여국 전문가와 수원국 공무원들의 긴밀한 의사소통과 의견 교환이 전제되어야 한다. 때문에 개발컨설팅 사업에서는 공여국 전문가의 현지 파견이 사업에 포함되는 경우가 다수이며, 이 사업에서도 PMC가 PMU라는 사업 추진 단위를 꾸려 PMC의 여러 전문가를 대리해 베트남 현지에 공여국 전문가(PC)를 파견하였다. 베트남 현지에 파견된 PC는 1급 전문가(KOICA 전문인력 기준)로 국가발전계획 및 지역개발계획 분야에서 30년 이상의 전문경력을 가진 인력이다. PC는 베트남 현지에 파견되어 KOICA-PMC로 이어지는 공여국 측 이해관계자와 MPI-DPI-CEGR로 이어지는 수원국 측 이해관계자들 사이에서 사업 추진의 허브 역할을 담당했고, 특히 이 사업에서 베트남 측이 가장 많은 관심을 보였던 '녹색성장이행을 위한 파일럿 프로젝트 발굴' 과업의 책임을 맡았다. 따라서 PC는 PMC의 여러 전문인력 중 공여국의 이익과 PMC의 상황을 수원국 측에 대변하는 핵심 인물이자 수원국에 파견된 공여국 관계자로서 수원국 중앙 및 지방정부의 상황과 그들의 이익을 가장 정확하게 파악하고 있는 이해관계자이다.

③ MPI의 과학·교육·자연환경국(DESENRE)

베트남 계획투자부(Ministry of Planning and Investment; MPI)는 베트남 중앙정부 중 국가계획 및 전략의 수립과 이행을 담당하고 그에 필요한 예산과 해외원조 및 투자를 총괄하는 기관이다. 특히 해외의 유무상 원조 자금의 출입을 총괄하는 중앙부처로 베트남으로 유입되는 모든 원조자본은 MPI를 통해 타 부처로 배분 혹은 직

접 집행된다. 모든 ODA 사업을 MPI가 직접 추진·관리할 수 없으므로 일반적으로 사업의 이행 시에는 사업의 내용과 특성에 따라 수원국의 담당 부처(산업부, 농업·농촌부, 건설부, 수송·교통부 등)가 사업의 직접 이해관계자(카운터파트)로 정해지는데, '베트남 녹색성장 전략 마스터플랜 수립사업'은 MPI가 '녹색성장전략'의 수립과 이행에 책임이 있는 만큼 해당 사업 역시 MPI가 직접 사업의 카운터파트가 되었다. MPI 내에서도 사업의 내용과 특성에 따라 세부 담당 부서가 구분되는데, 해당 사업은 MPI내 과학·교육·자연환경국(Department of Science, Education and Natural Resources and Environment; DESENRE)에서 사업 추진과 관리를 맡았다. DESENRE의 핵심 인력은 국장 1명, 부국장 1명, 사무관 1명으로 과학, 환경, 교육과 관련된 다수의 유무상 ODA 이행의 책임과 관리를 3명의 공무원들이 모두 관리하고 있는 실정이다. 실제로 해당 사업이 추진되던 2014년 현재, DESENRE에서 정리한 자료에 따르면 VGGS 이행과 관련된 ODA 사업 85개가 베트남에서 추진 중인 것으로 확인되었다.[50] DESENRE를 대표하는 국장은 박사학위를 소지한 전문인력으로 과학·교육·환경 관련 ODA 사업 전반에 걸쳐 다수의 공여기관의 대표급 인사들과 많은 협상과 협의를 하며 베트남 ODA사업 추진에 있어 상당한 의사결정권을 갖고 있는 인물이다. 그는 '베트남 녹색성장전략 마스터플랜 수립사업'의 형성과정 당시에도 여러 공여기관 중 KOICA를 선택하고, KOICA 베트남 사무소를 통해 한국 정부에 본 사업을 직접 제안했으며, 사업 추진과정에서도 사업의 방향과 내용에 대한 논의를 주도한 인물이다. 그 외 부국장과 사무관은 해당 사업의 추진과정의 실무를 맡아 진행했으며, 특히 사무관의 경우 직접적인 의사결정을 할 수 있는 직위는 아니나 사업 내용에 대한 가장 깊은 이해를 갖고 있으며 여타 이해관계자와의 내부적 이해관계를 가장

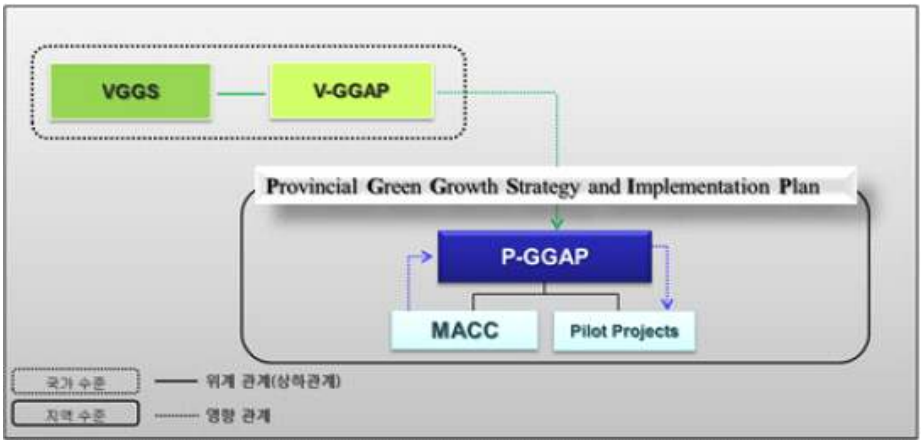
50) MPI DESENRE, 2014, "Green Growth Projects, Programs mapping Matrix(27 May 2014)" (비공개 자료).

정확히 파악하고 있는 당사자이다.

베트남은 ODA 공여국들로부터 사업의 추진, 성과 측면에서 긍정적인 평가를 받고 있는 수원국으로 수많은 ODA 사업이 베트남에서 계획, 이행되고 있다. 때로는 여러 공여기관들이 유사한 내용과 자원을 갖고 사업을 제안하는 경우도 있어 수원국의 선택에 따라 사업의 이행여부가 결정되기도 한다. 베트남으로 유입되는 해외 원조 자금 전체를 총괄하는 MPI는 여러 공여기관과의 협력 혹은 협상의 경험이 풍부하고, 자국민의 이익을 넘어 때로는 MPI 자신을 위한 선택을 하는 경우도 있다. 특히 베트남은 사회주의체제로 공산당 일당체제에 따라 정치와 행정이 이루어진다. 강력하고 위계적인 정치·행정 체계는 정치 지도자의 의사와 영향력이 중앙정부에서 지방정부까지 크게 작용하는 데 기여하며, 원조자금의 배분에서도 이러한 정치적 영향력과 불투명한 내부 네트워크가 작동한다.

④ 박닌성, 꽝남성, 벤째성의 DPI

베트남의 행정구역은 5개의 직할시와 58개 성(도, 都)으로 구분된다. 북에서 남으로 긴 국토 형태를 가진 베트남은 통일 이전부터 오늘날까지 북부와 중부 남부로 경제·문화적 차이가 크고 지형·지리적 특성도 몹시 다르다. ‘베트남 녹색성장전략 마스터플랜 수립사업’의 주요 과업 중 하나는 베트남 국가 수준의 녹색성장이행을 지원하는 것 뿐 아니라 지방정부의 녹색성장 액션플랜(Provincail Green Growth Action Plan; P-GGAP)수립을 지원하고 각 지역 계획의 전략과 특성에 맞게, 지역 녹색성장을 실현할 시범 사업(Pilot Project)을 발굴하는 것이었다([그림 3-6] 참조).



[그림 3-6] VGGS의 논리적 추진 체계

출처: KOICA, 2015, 「베트남 국가 및 지역 녹색성장 이행계획」 pp.141, 미간행, 재인용

VGGS 이행에 책임을 맡고 있는 MPI는 국가 수준의 전략 및 계획의 이행과 더불어 VGGS에서 명시하고 있는 지방정부의 녹색성장 전략 및 이행계획 수립 지원을 위해 KOICA 뿐 아니라 UNDP, USAID, GIZ(German Society for International Cooperation) 등 타 공여기관 원조를 통해 점차적으로 지역 녹색성장 이행계획(GGAP)을 수립할 계획을 세웠다.[51] 이에 MPI는 본 사업을 통해서도 녹색성장 시범 지역 중 일부 지역의 녹색성장 이행계획의 수립을 지원 받고자했으며 이러한 수원국의 요구가 KOICA의 ODA 사업에 구체적인 과업으로 포함되었다. 63개 지역을 대표할 녹색성장 시범 지역 선정은 PMC의 별도 연구를 통해 추천되었으며, 2배수로 추천된 지역 중 북부의 박닌성, 중부의 꽝남성, 남부의 벤째성이 녹색성장 시범 지역으로 최종 선정되었다.[52] 지역 녹색성장 이행계획 수립 시범지역

51) UNDP, 2017, “Viet Nam makes progress in promoting green growth” http://www.vn.undp.org/content/vietnam/en/home/presscenter/pressreleases/2017/01/12/viet-nam-makes-progress-in-promoting-green-growth.html

52) 베트남 지역개발전략(Provincial Development Strategy; PDS) 수립 지원으로 명명된 이 세부 과업은 총 3개 지역을 대상으로 추진하는 것이었으며, 3개 지역 선정을 위해 PMC에서는 별도의 연구(ENC, 2013, *Preliminary Study for PDS Improvement Project Site Selection*, 미공개)를 수행하였다. 녹색성장 PDS 수립 지역의 선정 기준

의 최종선정은 MPI의 결정에 따라 이루어졌으며, 지방정부가 직접적인 이해당사자로 참여하는 ODA 사업의 경우, 사업의 추진에 따라 지방정부에 재정적, 인적, 기술적 지원이 이루어지므로 중앙정부와 지방정부 간의 정치적 네트워크가 작동한다. 예를 들어 베트남 공산당의 주요 인물의 출신 혹은 행정부의 고위공무원과 지방정부의 인적 네트워크 등이 ODA의 자원 배분에 실제적으로 영향을 미칠 수 있다. 본 사업에서도 공식적인 문건으로 기록되지 않았으나 지방 녹색성장 이행계획 수립 시범사업 지역으로 최종 3개 지역을 선정하는 것에 대해서는 사업의 여러 이해관계자들 사이에서 수원국 중앙정부의 권한으로 인식하는 경향이 컸다.

국가의 녹색성장전략의 수립과 이행의 책임이 MPI에 있다면 지역 녹색성장전략 및 이행계획은 DPI 즉, 각 지역의 계획투자청에 있다. DPI는어 각 지역의 발전 및 투자계획을 총괄하고 MPI로부터 배정된 ODA 사업을 지역 현장에서 관리·지원하는 지방정부 조직이다. 베트남 국가 경제성장과 사회발전을 이끌었던 SEDS/SEDP는 각 지역별 SDES/SDEP 와 연동되어 이행되며, 중앙과 지방정부의 수직적 위계가 비교적 공고한 베트남 사회에서 DPI와 MPI의 관계 역시 중앙-지방의 적극적 협력을 넘어 중앙정부의 명령에 의한 지방정부의 수행이라는 공식이 유효하다. 지역 녹색성장이행계획(P-GGAP) 수립을 위해 선정된 3개 지역에서는 DPI를 중심으로 여러 지역 기관과 국, 부서가 각각 TFT를 구성하고 2014년 10월, 각 성별 P-GGAP 수립 TFT를 대표하여 3개 성 DPI는 MPI와 KOICA 간 3자간 MOU를 체결하였다. MOU 체결에 따라 MPI는 각 성별 TFT가 P-GGAP 수립을 할 수 있도록 P-GGAP 수립 가이드라인을 제공하고, KOICA는

은 지형·지리적 특성, 주요 산업특성, 경제적발전잠재력, 개발전략수립의 확장가능성, 기후변화대응 특성, 지역경쟁력지수(PCI), 지방정부성과평가지수(PAPI) 등 이었으며, 각 지역의 녹색성장 PDS 수립 적합성을 수치화하여 최종적으로 박닌, 라오까이, 응웬, 꽝찌, 꽝남, 벤째의 6개 지역을 연구 결과로 제시하였다.

PMC를 통해 각 지방 TFT가 P-GGAP 수립에 참고할 핵심 전략과 비전 제시, 녹색성장 시범사업 발굴, 그리고 작성한 P-GGAP에 대한 컨설팅을 실시하였다. 이 사업에 직접적인 관계자로 각 지역의 DPI에서는 국장 혹은 부국장급 인사가 참여하였으며, 이들이 MPI 와 현지에 판견되어 있는 PMU와 직접적인 의사소통을 담당하였다. 지역 녹색성장 이행계획(P-GGAP) 수립 시범지역으로 선정되 3개 지역의 특성은 다음과 같다([표 3-10] 참조).

[표 3-10] 베트남 P-GGAP 수립 시범 지역 및 지역별 DPI의 특성

지역 / 특성	박닌성 (Bac Ninh Province)	꽝남성 (Quang Nam Province)	벤째성 (Ben Tre Province)
DPI 특성	▪ 전형적인 산업도시 특성 지역 ▪ 지역 경제가 FDI 의존률이 높은 만큼 해외 자본의 특성과 개발협력 사업에서의 협상 및 사업 관리 능력 뛰어남 ▪ 중앙정부의 지역에 대한 관심이 높고 중앙정부와 경제·문화·정책적 교감능력 높음 ▪ DPI 국장보다 부국장급 인사가 사업의 실질적 의사 결정 및 실무 진행	▪ 1-2-3차 산업의 균형적 발전으로 도-농 통합형 지역 특성 ▪ 지역 내외부와의 교통인프라 양호, 물류, 수출 산업 특구지역 잠재력 큼 ▪ 해안 생물다양성 높고, 생태관광지역 잠재력 크며, 인근 기존 관광지역과 연계 가능성, 서비스 산업 발전 가능성 높음 ▪ FDI 및 개발협력 사업 경험은 보통 수준으로 중앙정부 현안보다 지역 현안 해결에 더 큰 관심	▪ 1차 산업 중심의 전형적인 농촌 지역 특성 ▪ 메콩 삼각주 지역 농업생산성 매우 높음 ▪ 빈곤률 높고 도시 기초 인프라 열악 ▪ 기후변화에 따른 해수면상승 피해 위협 매우 큼 ▪ 빈곤저감 관련 개발협력사업 다수 진행 경험있으나 DPI의 주도적 역할 부족 ▪ 중앙정부의 관심도 낮고 녹색성장에 대한 관심 낮음

북부의 박닌성은 홍강 델타 지역에 위치한 베트남 북부 핵심경제지구의 일부로 수도 하노이에서 동쪽으로 약 40km 떨어진 곳에 위치한 신흥 산업도시이다. 베트남 63개 성 중 가장 작은 면적을 갖고 있고 있지만 인구 밀도와 일인당 GDP는 최상위 수준으로 도시화율이 높고, 상대적으로 빈곤율이 낮은 전형적인 도시지역이다. 도로망은 국가 최고 수준이며, 인근에 국제공항과 항구 등이 있어 산업도시로 발달하기에 유리한 지리적 위치를 가지고 있다. 이런 지리적 장점과 도시 인프라의 강점으로 박닌성은 대규모 외국인 직접 투자(FDI; Foreign Direct Investment)가 이어지고 있으며 이에 따라 대규모 산업단지들이 다수 입지해 있다. 2015년 현재 15개인 대규모 산업단지와 28개의 중소규모 산업단지의 수는 FDI의 증가와 더불어 지속적으로 증가하고 있다. 외국인 투자에 대한 경험이 많은 박닌성 DPI는 원조 자원의 이용과 활용에 대해서도 상당한 경험을 보유하고 있었고, 원조 기관과의 협력에도 상당한 노하우가 쌓여있는 것이 특징이다. 산업도시 지역으로 베트남 경제성장의 핵심 지역 중 하나인 만큼 지역에 대한 중앙정부의 관심이 높고, 그 만큼 박닌성 지역 공무원 역시 녹색성장에 대한 이해와 특히 에너지·온실가스감축 관련 사업에 대한 수요가 높은 것이 특징이다.

중부의 꽝남성은 베트남 국토 중앙에 위치해 있으며, 오른쪽으로는 해안과 왼쪽으로는 라오스와 국경을 이루고 있는 지역이다. 타 지역에 비해 비교적 균일하게 발단된 내륙 교통망을 갖고 있어 교통 및 화물의 중심지로 발달할 잠재력이 있다. 또 꽝남 지역에 포함되어 있다가 직할시로 분리된 다낭(Da Nang)시, 그리고 문화유산 관광지로 각광받고 있는 호이안(Hoi An)시와 인접해 있어 외부인구 유입 요인이 상당하다. 항만을 이용한 수출주도형 국가 경제특구에도 포함되어 있어 2차 산업 발전 가능성도 큰 지역이다. 지역의 경제구조는 1,2,3차 산업이 비교적 균형적이나 동부 해안의 다양한 생물종

과 생태관광에 대한 수요가 높아 서비스업이 상대적으로 발전해 있다. 한편, 지형과 기후특성상 태풍과 우기의 폭우 위험이 크고, 기후변화에 따른 해수면 상승과 농작물의 염분 피해 등이 환경적 이슈로 손꼽히는 지역이기도하다. 꽝남성 DPI는 박닌성에 비해 해외 원조기관과의 협력 경험이 부족하고, 지역 내 외국 자본의 유입 또한 적은 지역이라 지역 경제 여건이 열악하다. 또 수도와 물리적으로 가까운 박닌성에 비해 중앙정부의 영향력이 적고, 공무원들은 그 만큼 지역의 현안과 지역민들의 정책적 수요에 민감하게 반응하는 특징이 있다.

남부의 벤째성은 베트남 국토의 남단에 위치해 있으며 세계 6대 강인 메콩강의 베트남 남부 삼각주를 이루는 13개 성의 하나이다. 베트남 최대 도시 호치민시에서 남쪽으로 약 90km 떨어져 있으며, 메콩강의 풍부한 용수와 비옥한 토지로 인해 지역 경제의 대부분이 1차 산업에 집중되어 있는 특징이 있다. 지형적으로는 메콩 삼각주의 끝자락에 위치해 바다와 맞닿아 있고, 평균 해발이 1.25m로 낮아 기후변화에 따른 해수면 상승과 홍수의 위협에 매우 취약하다.[53] 박닌성, 꽝남성에 비해 빈곤율이 높은 전형적인 농촌지역으로 도시화율은 10% 미만이다. 1차 산업 비율이 높은 벤째성은 온실가스 배출량이 박닌, 꽝남성에 비해 적고 산림과 농경지 면적 비율이 높아 온실가스 흡수량도 상당하다. 벤째성에서 지금까지 추진되었던 국제개발협력 사업들은 수질개선, 위생관리, 빈곤률 감소와 밀접한 관련이 있는 사업들이 다수였다. 벤째성 DPI는 박닌성과 꽝남성에 비해 1차 산업 의존가 큰 지역적 특징으로 인해 녹색성장을 이해하는 데 있어서도 농/축산업분야에 집중된 관심을 보였고, 기후변화에 따른 해수면 상승 피해와 같이 지방정부의 직접적 현안임에도 불구하고 지

53) 베트남 기후변화에 따른 해수면 상승에 관한 내용이 명시된 국제환경관리센터(ICEM)의 보고서(2009)에 따르면 해수면 1m 상승시 벤째성 면적의 약 50%가 침수 지역으로 분류된다.

방정부 수준에서 해결할 수 없는 수준의 위기에 봉착해 있어 상대적으로 지역 문제 해결에 적극성을 보이기 어려운 특수성이 있다. 또 박닌, 꽝남성에 비해 중앙정부의 관심이 떨어지는 지역이고, 그만큼 중앙정부의 관심사와 지역의 관심사 간의 간극이 큰 것 역시 벤째성의 특징이다. 개발협력 사업에 대해서도 나머지 2개 지역에 비해 상대적으로 해외 원조사업에서의 주도적 역할을 감당한 경험의 부족과 녹색성장에 대한 이해 부족으로 P-GGAP 수립에도 많은 어려움을 표출하였다.

⑤ 베트남 전문 연구기관: Center for Energy and Green Growth Research

Center for Energy and Green Growth Research(CEGR)은 '베트남 녹색성장전략 마스터플랜 수립사업' 에 참여한 이해당사자 중 수원국 측 이해당사자로서 녹색성장 법제도 구축 지원 과업과 지역 녹색성장 이행계획(P-GGAP) 수립 지원 과업에 참여하였다. 개발컨설팅형 프로젝트 사업은 공여국 전문가의 사업 투입(Man/Month)으로 공여국의 기술과 지식, 정책, 제도 등이 수원국으로 이전되는 특징이 있다. 그러나 공여국 전문가는 수원국에 대한 제도와 법령, 현지 수요 등을 파악하는 데 한계가 있을 뿐 아니라 최근 수원국의 주인의식을 강조하는 국제사회의 흐름에 따라 수원국 내의 전문가 활용이 장려되고 있다. 또 한편, 실제 개발컨설팅형 프로젝트 사업의 예산은 많은 부분 공여국 전문가의 현지 파견에 투입되는 경우가 많아 사업을 통해 수원국에 재정 자원의 직접 투입 비율이 낮은 것이 현실인데, 재정 자원의 실제적 유입을 선호하는 수원국의 입장에서는 현장 사정과 수원국 측 이해당사자들 간의 연대, 사업 추진의 효율성 등을 이유로 수원국 내부의 전문가를 사업에 참여하는 방식을 선호한다. 이 사업 에서 CEGR의 참여 역시 수원국의 핵심 이해당사자인 MPI의 요구로 이루어졌다. 세부 과업들의 추진 과

정에서 MPI는 한국의 PMC 소속 전문가보다 베트남 현지 전문가의 자료 구득의 효율성, 지방정부와의 직접적 소통의 효율성, VGGS에 대한 자국 전문가들의 높은 이해 수준을 이유로 자국의 전문가를 사업에 참여토록 요청한 것이다.

CEGR은 베트남에서 기후변화·에너지 정책을 연구하는 민간 연구소로 기후변화·에너지·녹색성장을 주제로한 법·정책 컨설팅과 더불어 국가 온실가스 배출량 시나리오 산정 등의 전문 연구를 수행하는 기관이다. MPI는 이러한 수원국 내부의 전문인력을 적극 활용함으로써 사업의 주도권을 확대함과 동시에 ODA 사업의 재정 자원을 직접으로 자국에 유입코자 했다. CEGR은 이 사업의 세부 과업 중 녹색성장 관련 법제도 컨설팅 부분과 녹색성장 시범 지역으로 선정된 3개 지역의 온실가스 배출 시나리오 및 감축 잠재량 파악 연구에 참여하였고, 특히 P-GGAP 수립 지원을 위한 온실가스 감축에 대한 경제성 평가(Marginal Abatement Cost Curve Analysis; MACC)에 좀 더 많은 인력을 투입하였다. 이 사업에서 CEGR은 직접적으로는 MPI와 업무 계약 관계를 맺었지만 ODA 사업의 특성상 예산은 PMC를 통해 공여국의 ODA 사업비에서 투입된다. 따라서 CEGR과 KOICA 혹은 CEGR과 KEI-ENC 컨소시움 사이에 간접적 주인-대리인의 관계가 형성된다. 그러나 CEGR은 녹색성장 관련 전문가로서 MPI 혹은 DPI와 같은 행정기관이 아니므로 수원국 이해당사자이지만 다소 독립적인 위치를 점할수 있는 특징이 있다.

3. 사업의 성과와 한계

'베트남 녹색성장전략 마스터플랜 수립사업'은 사업의 형성 당시 한국과 베트남의 녹색 ODA를 둘러싼 전략적 결과물로, 양자간 ODA 사업 이행을 통해 상호간 이해관계가 명확한 사업이었다. 그러

나 사업의 추진 과정에서 이해 당사자 간의 의사소통의 문제, 신뢰 형성의 한계, 이면적 목적의 차이, 주인의 명확한 선호 도출의 실패 등으로 다양한 원조 효과성 저해 양상이 사업의 각 단계에서 확인되었다. 즉, ODA 사업 결과 관리를 위한 PDM에 따른 명시적인 사업 결과(out put)는 달성했다 할 수 있으나, 사업 추진 과정과 사업 성과(out come) 차원에서는 다수의 한계가 있었다고 판단된다. 이 연구의 사례 분석에서는 개발협력 사업의 효과성 저해 양상을 논의할 때 일반적으로 적용되어 온 주인-대리인 이론으로 충분히 설명되지 않는 사례를 대상으로 공여국과 수원국 간의 주인-대리인 관계의 변형 양상과 그 구체적 요인을 도출하고자 하는데, 그에 앞서 이 소절에서는 사례분석의 대상인 '베트남 녹색성장전략 마스터플랜 수립사업'의 성과와 한계에 대해 먼저 정리하고자 한다.

1) 사업의 성과

'베트남 녹색성장전략 마스터플랜 수립사업'은 한국의 국가녹색성장전략을 베트남이 벤치마킹하여 수립한 베트남 녹색성장전략(VGGS)을 지원하는 사업으로, 당시 한국 정부의 입장에서는 수원국의 공여국 모방 사례를 궁극적으로 실현하는 데까지 기여 가능한 의미 있는 기회였다. 특히 이명박 정부 당시 '녹색성장' 기조는 국가 운영 전반에 걸쳐 적용된 전략이었으며, 이러한 전략 및 정책을 개도국에 이전한다는 것은 당시 4대강 사업 등으로 이명박 정부의 '녹색성장' 사업에 대한 국내적 비판을 잠식시킬 수 있는 기회일 뿐 아니라 국제사회에 한국형 ODA 사례를 이행하고, 나아가 대한민국이 국제적인 녹색경제로의 전환에 적극적으로 기여하고 있다는 사실을 명시적으로 보여줄 수 있는 효율적인 기회로 인식되었다. 무엇보다 국가 및 지방정부 수준의 전략과 이행계획을 한국의 경험을 바탕으로 수립지

원하는 것은 이후 수원국에서 파생될 세부 사업 역시 한국 기관 혹은 기업과 연결되어 우리 기업의 베트남 진출에 교두보 역할을 할 가능성에 대해 더욱 큰 기대를 갖고 있었다.

수원국 베트남 역시 기존에 한국의 경제성장 모델에 큰 관심을 갖고 있었고, 녹색경제에 대한 국제사회의 흐름 속에서 한국의 녹색성장전략 모델을 발빠르게 차용함으로써 국제사회의 녹색·기후기금을 유입할 수 있는 제도적 틀을 마련하고자 했다. 특히 베트남이 VGGS 수립을 완료 한 이후 한국 정부에 VGGS의 이행 지원을 위한 ODA 프로젝트를 요청한 이유는 한국의 경험을 벤치마킹했다는 명분과 함께, 한국과의 외교적 전략 관계가 상호간 긴밀하다는 점, 그리고 무엇보다 한국 정부의 단기적 대외원조 방식이 큰 이유가 되었다. 한국은 타 공여기관에 비해 비교적 단기적인 계획하에 예산을 유용할 수 있는 시스템을 갖고 있는데 세계은행, 아시아개발은행, USAID 등과 같은 국제기금 혹은 선진 공여기관의 경우 수원국에 대해 각자 장기적인 전략과 이행계획을 갖고 있어, 수원국의 요청이 있다하더라도 단기간에 새로운 사업을 형성·예산을 집행하는 데에는 소극적인 경향이 있다. 이러한 공여기관별 특성을 수원국 베트남이 사전에 파악하고, 외교분야에서 전략적 협력국인 한국에게 VGGS 이행을 위한 무상 ODA 사업을 요청하게 된다. 당시 베트남은 무엇보다 VGGS의 빠른 이행과 국내적 현안을 해결하기 위해 단기간 내에 제도적·정책적 틀 마련을 완료하는 것이 목표였고, 이를 통해 장기적으로 대규모의 녹색·기후 기금 유입을 계획하고 있었기 때문에 한국의 무상 ODA는 이를 위한 마중물 역할로 인식했다.

이러한 양국의 전략과 이해를 바탕으로 ‘VGGS 마스터플랜 수립 사업’은 한국의 국가 녹색성장전략의 틀과 방식을 그대로 벤치마킹하여 법제도, 이행계획, 전담이행기구, 지방녹색성장전략 수립 지원이라는 하나의 패키지 형태로 구성되었고, 각 요소별 사업 추진을 통해

결과 보고서 및 워크숍 개최, 인적역량강화 프로그램 3회를 사업 기간 내에 모두 완수하였다. 그 결과 먼저 한국은 베트남이라는 전략적 수원국에 국가 및 지방정부의 녹색성장 전략과 이행계획 수립을 지원한 사례를 성과로 확보할 수 있었다. 또 베트남 역시 녹색성장 관련 법안, 전담이행기구 수립안 등 중앙정부 차원의 전략 이행 방안을 마련하였으며, 3개 지방정부의 '지방녹색성장전략 이행계획'과 '온실가스 감축 시나리오', 그리고 최종적으로 녹색성장 이행을 위한 5개 시범사업 제안서를 확보하게 되었다. 특히 녹색성장 이행을 위한 시범사업 제안서 중 한 개 사업은 이후 KOICA와 세계은행의 공동 제안을 통해 녹색기후기금(GCF)의 지원을 받는 데 성공하게된다.[54] 이처럼 'VGGS 마스터플랜 수립사업'은 사업의 PDM에서 제시한 사업의 결과 목표를 모두 달성하였으며, 사업의 최종 단계에서는 양자간 당초 목적한 바를 상호 확보하였다. 사업을 통한 양국간의 성과를 정리하면 다음의 [표 3-11]과 같다.

[표 3-11] 사업의 성과

한국측(공여국)	베트남측(수원국)
▪ 한국의 녹색성장전략 모델 이전 경험 확보 ▪ 수원국 국가 수준 전략 및 계획 수립 지원으로 향후 파생 사업에 대한 이니셔티브 확보 ▪ 베트남과의 장기적 전략적 협력 관계 확보	▪ 녹색성장전략 이행을 위한 법 체계 구축 ▪ 녹색성장전략 전담이행 기구 설립안 마련 ▪ 3개성 지방녹색성장전략 및 이행계획 수립 완료 ▪ 3개성 온실가스 감축 시나리오 확보 ▪ 녹색성장 관련 업무 공무원 역량강화 3회, 총 55명 교육 ▪ 녹색성장 이행 시범사업 제안서 5개 확보 및 국제 기금(GCF) 사업 1개 확보

54) Scaling Up Energy Efficiency for Industrial Enterprises in Vietnam 이라는 사업명으로 세계은행(World Bank)가 제안서를 제출, 2018년 3월 GCF의 기금 지원을 확정받게 되었다. 이 사업의 경우, WB가 GCF에 제안한 사업 제안서의 예산안에 KOICA가 일부 무상으로 펀딩한 부분도 포함되었다.
(자료 출처: https://www.greenclimate.fund/projects/fp071)

2) 원조 효과성 한계 양상

위와 같이 ‘VGGS 마스터플랜 수립사업’은 양자간 명시적인 사업 목표 달성에는 무리가 없었다. 그러나 사업의 단계별 추진과정에서는 다양한 원조 효과성 저해 양상과 한계점이 나타났는데, 이는 연구자가 사업에 참여관찰을 통해 직접 관찰함으로써 확인할 수 있었다.

첫째, 현지 정보에 대한 비대칭으로 공여국은 사업 목적 달성을 위한 최적의 선택을 하지 못했다. 모든 개발협력 사업의 효과성 논의에서 가장 큰 한계 요인으로 꼽히는 것이 공여국과 수원국 간의 정보의 비대칭성이다. 이 사례에서도 공여국은 수원국으로부터 최적의 정보를 제공받지 못했고 이로 인해 사업에 가장 효과적인 선택을 할 수 없었으며 이는 사업의 효과를 떨어뜨리는 요인이 되었다. 특히 현지 인력 채용에서 이러한 양상이 두드러지게 나타났는데, 공여국 PMC는 수원국으로부터 제한된 정보만을 제공받음으로써 사업 목적에 부적합한 인력을 활용할 수밖에 없었다. 이러한 현상은 사업의 효율을 저해하는 직접적인 요인이 되었고, 상호한 신뢰 구축에도 방해 요인으로 작용하면서 정보 비대칭의 간극을 더욱 넓히는 요소가 되었다.

둘째, ‘녹색성장’이라는 사업 주제에 대한 공여국-수원국 간 이식의 차이가 확인되었으며, 궁극적으로 사업의 목적에 대한 이해의 차이로 사업명, 사업 기간 및 내용에 있어 선호의 충돌이 발생했다. 이 사례에서 보여진 가장 명확한 공여국-수원국 간의 이해의 차이, 즉 선호의 충돌 양상은 사업명에서 확인할 수 있었다. 공여국 측 입장에서 이 사업은 한국이 베트남의 녹색성장전략을 이행할 마스터플랜(이행계획)을 수립하는 것이 주된 내용으로, 사업의 주체 역시 공여국(한국)이며, 사업명 역시 ‘베트남 녹색성장전략 마스터플랜 수립사

업(Project Establishing the Master Plan for Vietnam Green Growth Strategy)' 으로 사용하였다. 그러나 수원국 베트남 측은 이 사업을 자국의 발전전략 이행을 지원할 재원과 방안을 공여국 측으로부터 제공받는다는 입장을 견지하였다. 따라서 베트남 측에서 인정하는 이 사례의 명칭은 '베트남 녹색성장전략 이행 지원 사업(Project for Supporting Vietnam Green Growth Strategy Implementation)' 이었다. 이와 같은 사업 주체에 대한 인식의 차이는 최종적으로 사업의 내용과 예산, 사업 추진 기간까지 변경되게 하는 요인으로 작용했다. 당초 24개월의 사업 기간은 28개월로 약 4개월 이상 연장되었고 사업의 예산 역시 당초 공여국 사업 수행자에게 투입 예정되었으나, 사업 내용의 변경으로 베트남 지방정부에 직접 지원하는 방식으로 변경되었다. 이러한 사업 내용, 예산, 기간의 변경이 모든 ODA 사업에서 효과성을 저해하는 요인이라고 일방적으로 판단할 수는 없으나, 이 사례에서는 당초 사업을 통해 공여국이 얻고자 한 목적 혹은 예상했던 결과와는 다른 양상을 보임으로써 사업 효과를 저해하는 요인으로 작용했다. 또한 사업의 궁극적 목적에 대한 이해의 차이는 이해당사자 간의 선호 충돌의 요인으로 작용되었고, 나아가 사업 추진의 전 과정에서 의사소통의 한계 요인이 되어 사업의 효율적 추진을 방해하는 요인으로 작용했다.

셋째, 사업 수행에 있어 수원국의 과도한 위력 행사로 공여국의 적절한 역할 수행과 공여기관들 간의 협력에 한계가 나타났다. 베트남은 사회·경제적으로 또 정치적으로 대외 원조 사업에 있어 상당한 성과를 내는 인기 수원국으로 평가된다. 이러한 대외 원조 사업 활용의 누적된 경험과 성공적인 자국의 경제·사회발전 성과에 기초해 한국 뿐 아니라 타 공여기관과의 관계에서도 수원국임에도 불구하고 상당한 주도권을 행사하고 있으며, 수평적 공여국-수원국 관계를 유지하는 것이 베트남의 특징이다. 이 사례에서도 이러한 수원국 베트남

의 특성은 여러 곳에서 나타났는데, 특히 무상 ODA로 진행되는 이번 사례에서도 사업의 제안에서부터 형성, 추진의 전 과정에 이르기까지 베트남 중앙정부의 주인의식은 상당한 수준이었다. 최근 국제사회에서 수원국의 주인의식 강화는 사업의 효과성 제고를 위한 매우 주요한 요소로 강조되고 있으나, 베트남과 같은 경우 사업의 유무상 형태와 관계없이 모든 사업에서의 주요한 의사결정을 폐쇄적인 수원국 중앙정부 관계자 일부의 의사에 따라 결정되는 경우, 공여국의 사업 목적 달성에 장벽으로 작용하고 나아가 수원국 내에 활동하고 있는 타 공여기관과의 협력 및 의사소통에도 부정적인 영향을 미쳤다.

일반적으로 개발협력 사업에서의 사업 효과성 한계 논의는 정보 비대칭과 대리인의 이기심, 대리인의 도덕적 해이 등을 기초로하는 주인-대리인 이론으로 해석되어 왔는데, 이 사례에 나타난 주요한 원조 효과성 양상은 기존의 주인-대리인 이론 가설과 표면적으로는 유사한 양상을 보이나 이해당사 간의 구체적 주인-대리인 관계와 그 요인의 차원에서는 기존 이론 가설의 전제로는 모두 설명되기 어려운 한계를 보였다. 즉, 사업의 특성과 구체적 여건에 따라 공여국-수원국 간의 주인-대리인 관계에 변화와 균열이 나타나고, 따라서 개발협력 사업에서의 주인-대리인 이론의 일방적 적용에 한계가 있음을 경험적으로 파악할 수 있었다. 다음 장에서는 개발협력 사업에서의 주인-대리인 관계의 변화 양상과 그 요인을 살펴보고, 주인-대리인 이론의 도식적 적용의 한계 지점을 구체적으로 도출해 보고자 한다.

제 4 장. 주인-대리인 이론 적용의 한계 사례 분석

이 장에서는 ‘베트남 녹색성장전략 마스터플랜 수립사업’에 나타난 수원국과 공여국의 주요 이해당사자들의 관계를 중심으로, 기존의 주인-대리인 이론 가설로는 해석되지 않는 사업 효과성 저해 양상과 그 실제적 요인에 대해 연구 가설을 통해 검증하고자 한다. 각 가설의 검증에 앞서 사례에서 나타난 이해당사자 간 주인-대리인 관계구조와 구체적인 사업 효과성 저해 양상에 대해 설명하고, 다음으로 이해당사자별 심층면접 자료와 그 외 연구자가 참여관찰을 통해 확보한 다양한 형태의 자료를 Nvivo12 프로그램을 활용하여 내용분석을 실시, 가설 검증을 시도하였다.[55] 즉, 사례 연구는 질적자료의 개방코딩을 통해 내용분석을 실시하고 이를 통해 도출된 핵심 개념을 근거로 가설의 성립 여부를 확인하는 방식으로 진행하였다.[56] 특히 공여국과 수원국의 관계 양상은 연구 분석틀에서 제시한 개발협력 여건 변화 요인과 연결하여 확인함으로써 오늘날 개발협력 분야에서의 주인-대리인 이론의 도식적 적용을 비판적으로 검토하고, 이해당사자의 관계 변형을 유도한 요인 확인을 통해서 개발협력에서의 주인-대리인 이론에 필요한 새로운 시각을 도출하고자 한다.

---

55) 심층면접은 공여국과 수원국 이해당사자 7명에 대해 실시하였으며, 3명의 온-오프라인 대면 면담 전사록과 4명의 서면 응답 기록지, 그리고 대면 면담과 더불어 별도의 서면응답을 추가로 제출한 1개 자료를 포함하여 총 8개의 데이터를 대상으로 하였다.

56) 일반적으로 질적자료 분석은 수집한 자료를 분류하고 쪼개고, 개념을 만들고, 개념을 연관 짓는 과정을 거친다(Glaser, 2014). 이러한 일련의 과정을 일반적으로 코딩이라고 하는데, ‘개방코딩’이라는 용어는 질적연구방법 중 근거이론 접근법에서 사용되는 용어이다. 그러나 이 논문에서는 근거이론을 연구방법론으로 활용하기 보다 가설을 설정하고 검증해 가는 과정에서 코딩된 질적자료를 사용하고자 하는 것으로 질적자료의 분류와 쪼개기, 그리고 개념화 하는 과정 자체를 근거이론의 ‘개방코딩’이라는 용어를 차용하였다. 또한 개방코딩을 할 때에는 하나의 주제로 이해되고 개념화 될 수 있는 수준의 여러 개의 문장 혹은 문단을 기준으로 추출, 코딩하였다.

제 1 절. 정보 비대칭 양상과 원조 효과성 저해

일반적으로 개발협력 사업에서 적용되는 핵심적인 주인-대리인 관계는 원조 자원을 지원하는 공여국과 그 자원을 지원 받는 수원국 간에 발생한다. 사례연구 대상인 '베트남 녹색성장전략 마스터플랜 수립사업(이하, VGGS 마스터플랜 수립사업)'에서도 가장 명확한 주인과 대리인 관계는 공여국 한국과 수원국 베트남 사이의 정보의 비대칭 양상으로 인한 사업 효과성 저해 양상을 중심으로 나타났다고 볼 수 있다.[57] 주인과 대리인 사이의 정보 불균형은 주인으로 하여금 원래의 목적을 달성하기 위한 최고 효율 선택을 방해함으로써 사업의 효과성을 저해하고 나아가 공여국과 수원국 간의 협력적 상호관계 구축을 방해하는 신뢰의 결여로 연결되어 더 큰 정보의 비대칭 양상을 야기한다. 'VGGS 마스터플랜 수립사업'에 참여관찰을 통해 주인-대리인 간 정보격차와 그로 인한 주인의 비효율적 선택 문제는 현지 인력 채용과정에서 가장 명확히 확인할 수 있었다. 특히 공여국 사업 수행자는 수원국 현지에서 사업 수행을 완료해야 하는 책무를 갖고 있는데, 이를 위해 현지의 정보와 수원국의 협조가 무엇보다 중요한 입장이다. 그런데 공여국 사업 수행자와 수원국 정부 간의 현지 인력에 대한 정보의 비대칭 문제로 인해 주인은 최고 효율 선택을 하지 못했으며, 이는 사업의 효율성 저해의 주요한 지점이라고 할 수 있다. 이에 사례분석에서는 주인-대리인 관계에서 정보의 비대칭으로 인한 주인의 비효율적 선택 문제가 현지 인력 채용 과정에서 구체적으로 어떻게 나타났으며, 이를 둘러싼 이해당사간의 입장과 요인이 기존의 주인-대리인 이론 가설로 설명되는 양상인지 확인하고자 했다. 사례에 나타난 주인-대리인 관계의 검증을 위해 [표 4-1]과 같이 가설과 반구조화된 이해당사자

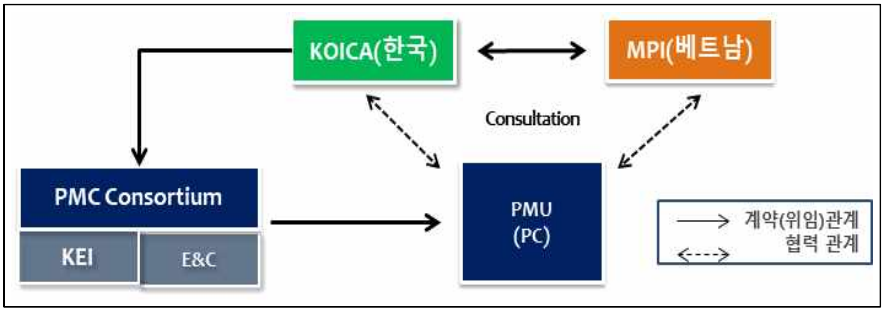
57) VGGS는 Vietnam Green Growth Strategeㅢ 약자임.

별 심층면접 질문을 설정하여 분석을 진행하였다.

[표 4-1] ‘정보비대칭으로 인한 사업 효과성 저해’ 가설과 이해당사자별 심층면접 질문

가설 1.	대리인은 정보 비대칭을 이용해 독자적 이해를 추구함으로써 개발협력 사업의 원조 효과성 저해를 야기한다.	
심층면접 질문	공여국 중앙 정부 (KOICA)	베트남 현지 전문 인력 채용과정에서 충분한 현지 정보를 확보했다고 생각하십니까?
		베트남 현지 전문인력 채용 방식에 대한 KOICA의 PMC 관리는 어떠한 방식으로 이루어졌습니까?
	공여국 사업 수행자 (PMC)	베트남 현지 전문인력 채용은 어떤 방법과 경로를 통해 이루어졌습니까?
		베트남측이 추천한 전문인력은 해당 사업에 합당한 인력이었다고 생각하십니까? 그렇지 않다면 그 이유는 무엇입니까?
		현지 전문인력 활용에 있어 가장 큰 어려움은 무엇이라고 생각하십니까?
		녹색 ODA 관련 베트남 전문인력의 수준은 어떠하다고 생각하십니까?
	수원국 중앙 정부 (MPI)	베트남 현지 전문인력 추천은 PMC와 KOICA에 어떤 방법과 경로를 통해 이루어졌습니까?
		추천한 전문인력은 해당 사업에 합당한 인력이었다고 생각하십니까? 그렇다면 그 이유는 무엇입니까?
		녹색 ODA 관련 베트남의 전문인력 여건과 수준은 어떠하다고 생각하십니까?
		현지 전문인력 추천에 있어 어려운 점이 있었습니까? 있다면 가장 큰 여러움은 무엇이라고 생각하십니까?

심층면접의 내용 분석에 앞서 먼저 현지 인력 채용과 관련된 주요 이해당사자의 관계를 정리하면 아래 [그림 4-1]과 같다.



[그림 4-1] 이해당사자 관계와 사업 내 PMU 위치

이 사업을 추진하기 위해 KOICA는 사업의 수행기관(PMC)으로 국내 녹색성장 관련 전문가들로 구성된 KEI-ENC 컨소시움을 선정하였다. PMC는 사업 전체 기간동안 베트남 현지에 사업이행의 현지 책임자로 PC(Porject Coordinator)를 파견해야하는 의무를 갖고 있었다. PMC가 파견한 PC의 주요 업무 중 하나는 사업 기간 내 공여국의 사업 관계자들과 베트남 중앙 및 지방정부 그리고 현지 전문가와 의사소통의 연결고리 역할을 맡는 것이었다. 따라서 PC는 사업의 세부 과업을 추진하기 위해 현지의 분야별 전문가를 채용하는 것과 더불어 각 세부 과업 추진을 위한 행정 지원, 베트남 중앙정부 및 지방정부 관계자와의 의사소통 역할을 해줄 현지 인력 채용도 필요했다. 이를 위해 수원국의 적극적인 협력이 반드시 수반되어야 하는 입장이었다. 그러나 사업 추진을 위한 현지 인력 채용에 있어 베트남 측과 한국 측이 가질 수 있는 정보의 양과 질, 그리고 현지 인력 채용과 관련한 공여국과 수원국의 이해가 달랐고, 또 PC는 베트남 측 전담기관 내 담당자에게 현지 전문가 및 행정지원 추천을 요청했으나 이 사업의 내용에 적합한 인력에 대한 정보를 제공받지 못했다는 사실이 밝혀졌다. 반면, 수원국 관계자는 베트남 현지에 녹색성장 관련 전문가가 부족한 현실을 인정하면서도 사업 내용에 적합한 인력을 추천했지만 공여국의 사업의 추진 방식과 현지 인력에

대한 불신이 오히려 수원국의 전문인력 활용에 실패한 원인이라고 밝히는 등 공여국과 수원국 간의 정보의 비대칭으로 인한 사업 효과성 저해 양상이 나타났음을 참여관찰 결과 확인할 수 있었다.

<가설 1>의 구체적 검증을 위해 공여국과 수원국 중앙정부, 그리고 PMC 관계자를 대상으로 수집한 4개의 심층면접 응답 자료를 바탕으로 내용분석을 실시하였다. 그리고 내용분석 결과를 유사한 의미들끼리 명명하여 개방코딩 하였다. 그 결과, [그림 4-2]와 같이 총 45건의 내용이 12개의 개방코딩 항목으로 요약되었다.

Name	Files	References
1. 정보비대칭과 역선택	4	45
정보 비대칭 강화하는 공여국 정부	4	29
인력 채용관련 수원국의 관행	1	7
충분한 정보를 제공받지 못한 PMC	1	6
현지인력 채용 방식	3	5
공여국의 한계	2	3
현지인력 채용에 대한 KOICA의 이해	1	3
수원국 요구	1	2
수원국의 일방적 의사결정	1	2
적합자를 추천한 MPI	1	1
개발컨설팅형 무상 ODA의 구조적 한계	2	9
예산 부족	1	7
현지 전문가 수준	1	2
공여국 전문가의 수원국에 대한 태도	2	7
현지전문가 필요 못느낌	1	5
전문가 활용 한계의 이유	1	2

[그림 4-2] '정보비대칭과 원조 효과성 저해' 가설에 대한 심청면접 응답 코딩결과

각각의 개방코딩 항목을 주인-대리인 관계의 양상과 요인을 중심으로 다시 한 번 분류하여 1) 정보 비대칭을 강화하는 공여국 정부, 2) 개발컨설팅형 무상 ODA의 구조적 한계, 3) 공여국 전문가의 수원국에 대한 태도라는 상위개념으로 도식화하여 아래와 같이 Tree 구조의 표로 시각화하였다. 시각화된 Tree 구조는 내용분석에 사용된 코딩 노드(references)의 빈도 순으로 정렬한 것이다.

1. 정보의 비대칭 양상을 강화하는 공여국 정부

먼저, 베트남 현지 인력 채용에 있어 공여국은 수원국으로부터 충분하고 투명한 정보를 확보하지 못했다고 심층면접에서 응답했다. KOICA 관계자의 응답에 따르면 현지 인력 채용은 수원국 중앙정부가 결정하고 그 결과만 공여국에 보고하는 방식으로 진행되었으며, 추천 인력 이력서를 제공 받았지만 공개 혹은 경쟁심사를 하지는 않았다고 밝혔다. 이러한 점은 개발협력 사업에 적용되는 주인-대리인 관계의 전형적인 정보비대칭의 양상으로 사업의 실무적 관계에서 주인인 공여국이 대리인인 수원국 정부로부터 충분한 정보를 받지 못하고 있다는 점을 명확히 보여준다.

그런데 양 쪽다 마찬가지로 자기네들(수원국)이 뽑되 정보공유? 리포팅 정도를 했던걸로 기억해요. (KOICA 관계자 심층면접 응답 전사록 6면)

PMC는 채용 관련하여 KOICA에 보고하고 KOICA는 검토 승인하는 방식. 추천인 인적사항에 대한 정보전달은 받음. 수원기관의 추천에 의해 이루어졌으며 경쟁심사를 통하지는 않았던 것으로 기억됨. (KOICA 관계자 심층면담지 서면 응답 2면)

그러나 특이한 점은 공여국 이해관계자인 PMC의 경우 정보의 비대칭 문제로 인해 사업의 목적에 부합하지 않은 인재 혹은 비전

공자를 추천받아 원조 효과성 달성에 어려움이 있었다고 평가한 반면, 공여국 정부는 오히려 인력의 채용은 수원국의 권한으로 이해하는 경향이 있었으며 이러한 분위기는 타 ODA 사업에서도 일반적으로 적용된다고 응답함으로써 공여국 내 이해당사자 간의 인식의 차이가 있는 것을 확인할 수 있었다.

PMU 소속 직원은 처음 내가 MPI와 VO(KOICA Vietanm Office)와 함께 사업 관계로 만남을 가졌을 때, 그 자리에 있었다. (중략) 그 여직원은 당시에 이 주제(녹색성장)에 관심(전공)이 없었다. 전문인력이 아니었기 때문에 행정업무 밖에 할 수 없었고, 실제로 일을 하는 데 처음에는 많이 어설펐다. (중략) 그 사람은 (관련)경력이 없었다. 아무 경력도 없는 사람을(추천한 거다).다만, 뉴질랜드에서 공부를 했으니 영어가 된다는 점, 그리고 오피스에서 행정업무를 해줄 사람이 필요했다. 이 직원 채용 시에도 처음에 나는 마음에 들지 않았다. (PMC 관계자 심층면접 응답 전사록 1면)

(MPI에서 추천한 전문가라는)그 사람 이력을 보니 내가 보기에는 전문가라고 하기에는 이론이 좀 약한 느낌이었다.(중략) 그 사람이 갖고온 연구 결과물을 보면 급여를 주는 만큼 시간을 투자하는게 맞다면 그 정도 수준은 나올 수가 없다. 당연히 더 좋은 결과를 보였어야 했다.
(PMC 관계자 심층면접 응답 전사록 2면)

현지 인력을 채용할 때 대부분의 경우에 수원기관이 조금, 영향력을 행사할 수 있는……, 자기들(수원국)이 직접 채용을 하는 거니까 일종의 이 사업의 수원기관의 베네핏(benefit)이잖아요. 수원기관이 그 권한을 행사하는게 맞는거 같고……. 우리가 거기에 특별히 개입을 하지는 않아요. 일종의 서로(공여국과 수원국)간의 합의인 거죠. (KOICA 관계자 심층면접 응답 전사록 6면)

베트남 같은 경우에 자기네(수원국)들도 사업을 진행할 때, 사람이 필요하니까 우리(공여국)한테 인건비를 달라, 인력 채용에 필요한 돈을 달라는 요구가 왕왕 있는데, 관례라고 하긴 뭐한데 현지인력 채용은 모든 사업에서 (진행)하는데 수원기관에 상당부분 권한을 위임하는게 일반적인 것 같아요. 수원 기관이 현지 인력을 채용하는데 특별히 매우 불만족 스러워서 쳐내거나 직접 우리가 컨트롤 하려고 한 적인 없고, 이 사업에도 그건 마찬가지였어요.(KOICA 관계자 심층면접 응답 전사록 7면)

이러한 공여국 정부의 태도는 수원국 정부의 태도, 즉 수원국이 공여국에 정보를 제공하는 수준에도 영향을 미쳤다고 판단되는데, 현지 인력 채용과 관련한 정보의 공개 및 제공에 대해 수원국은 매우 합리적이고 공정한 절차에 따라 자신의 의무를 다 했음을 강조하면서 사업에서의 자신들(수원국)의 권한을 강조했다.

이 분야의 전문가에 대한 ToR(Term of Reference)을 구축하고 양 측의 요구를 충족시키기 위한 토론을 가졌다. (MPI 관계자 심층면접 서면응답 1면)

위 내용을 통해 먼저 공여국과 수원국 간 정보의 비대칭 양상이 현장에서 나타나고 있음을 확인할 수 있었다. 그러나 일반적인 주인-대리인 이론에서는 주인은 명확하고 통일된 선호를 제공하고 효율성 추구를 가장 주요하게 여긴다고 전제하지만 이 사례에서는 주인인 공여국 내부의 이해당사자 간 입장에 차이가 발견되었고, 특히 현지 인력 채용과 관련하여 공여국 정부의 수원국 권한 인정 분위기는 실제 사업을 이행하는 과정에서의 주인(PMC)과 대리인(베트남 중앙정부) 간의 정보비대칭의 간극을 더욱 확대 조장하는 데 기여했다는 것을 확인할 수 있었다. 이러한 주인 내부의 이해당사자 간 선호의 차이, 그리고 대리인의 정보 비대칭성을 활용한 자기 이해 추구의 구체적 지점들은 아래와 같이 여러 부문에서 확인할 수 있었다.

거기(베트남)에서는 정부에 줄을대고 여러 ODA 공여기관에서 컨설턴트로 일하는 사람이 많다. (중략) 이런 사람들을 베트남 정부에서는 추천할 때는 한 번 추천을 하면 또 그 다음 다른 사업에 추천하고, 추천하는 방식으로 계속 이어진다고 하더라. 그리고 내가 듣기로 베트남에서 이런 사람들이 정부의 추천으로 고용이 되면 첫달 월급은 공무원에게 주는... 일종의 중계비 같은게 있다고 알고 있다. 근데 그걸로 끝나는게 아니라 내가 볼 때는 첫달 월급 뿐 아니라 (컨설턴트 비 전체 중의) 일부를 공무원들에게 주지 않나, 그들의 관계를 보면

그런 생각이 든다. (PMC 관계자 심층면접 응답 전사록 3면)

만약 베트남 공무원들이 그런 현지 인력을 소개해 주지 않으면 아무래도 정보가 적은 우리가 현지에서 전문인력을 구한다는게 쉽지 않다. 그게 현실이기도 하다. 이런 사람들을 우리가 직접 만나서 검증하고 직접 채용을 한다는게 쉽지 않고 많은 비용과 시간을 투자해야 한다.(중략) 그런 사정을 MPI는 이미 잘 알고 있기 때문에 공여국에서 아무리 현지 인력 채용할 때 나름의 원칙을 얘기하고 이런 저런 사람을 구해 달라고 얘기해도 그들 입장은 "답답하네.. 내가 하라는대로 하는게 빠를텐데.." 라는 뉘앙스가 있다. (PMC 관계자 심층면접 응답 전사록 4면)

뿐만 아니라 수원국은 짧은 기간 현지에서 사업을 책임지고 수행하는 PMC의 정보획득의 한계와 공여국이 수원국에 실질적인 영향을 미치기 어렵다는 현실을 익히 파악하고 있기 때문에 자기 선호를 쉽게 요구할 수 있게 되는데, 특히 베트남과 같이 다수의 공여기관과 ODA 사업의 경험이 많고 주도적인 수원국인 경우 이러한 경향이 더욱 두드러지게 나타난다.

한국 정부(KOICA)는 복잡한 절차를 두려워 하고 현지의 네트워크가 없어 일을 진행하는 데 어려움을 겪었다. 또, 공여국의 이행 기관(PMC)이 경험이 많은 파트너였다면 처음부터 이 사업의 최종 목적에 맞는, 지역 (과제를 해결할 수 있는 적합한) 전문가를 참여시키기 위해 개입했을 것이다. (MPI 관계자 심층면접 서면응답 2면)

현지 전문가 그룹을 선정 할 때 PMC 혹은 한국 정부가 기관 선정에 어떠한 영향력도 주지 못했다. (PMC 관계자 심층면접 응답 전사록 3면)

베트남 현지 법에 대해서는 KEI도 전문가라고 할 수가 없었기 때문에 현지 변호사나 법관련 전문가를 고용할 수밖에 없었고, 이 과정에서도 MPI가 추천한 인력을 결국 고용하게 됐고, 그 전문가 그룹, 그 회사에서 자기들이 데리고 있는 변호사들도 일을 하게 하고, 또 다른 몇 명을 녹색-에너지 무슨, 그런 별도의 팀이 있는 것처럼 이름도 급조해서 만들어서 MACC 보고서도 그 컨설팅 회에서 맡아서 한거였다. (PMC 관계자 심층면접 응답 전사록 4면)

이러한 수원국 중심의 현지인력 채용 방식과 이에 대한 공여국 정부의 외교적 태도는 변화하고 있는 개발협력의 여건 속에서 수원국의 오너십 강화라는 흐름에 부응해 나타난 결과로 인식될 수도 있다. 그러나 높은 수원국의 주인의식과 더불어 이 사례에서 나타난 바와 같이 공여국이 수원국에 의사결정의 권한을 위임하는 수준에 있어 투명성을 담보받지 못할 경우 수원국 중심의 비효율적 의사결정 사례는 더욱 빈번하게 발생할 것이며, 이는 기존의 수원국에 정보가 집중됨으로써 발생하는 대리인 문제를 더욱 공고히하는 요인으로 작용하게 될 것이다.

2. 개발컨설팅형 무상 ODA의 구조적 한계

한편, 사례분석을 실시한 결과 정보의 비대칭으로 인한 공여국의 비효율적 선택은 기존 주인-대리인 이론에서 전제하고 있는 주인-대리인 간의 물리적 거리와 대리인의 이기심 외에도 다양한 요인의 결합물인 것으로 확인되었다. 일반적으로 개발협력에서의 수원국은 개도국 혹은 최빈국에 속하는 국가로 현실적으로 수원국 현지에서 공여국이 기대하는 수준의 전문인력을 다수 확보하는 것은 쉽지 않다. 특히 이 사례와 같이 개도국에서 다소 생소한 ‘녹색성장’이라는 개념을 중심으로 진행되는 개발컨설팅형 사업의 경우, 수원국 내에 이에 대한 전문지식과 경험이 많은 인력을 확보기 어려운 것이 현실이다. 즉 공여국의 근본적 정보 획득의 한계, 수원국의 의도적인 정보의 미공유라는 요인뿐 아니라 수원국의 현실적인 자원의 한계 역시 궁극적으로 원조 효과성 저해의 요인이 된다는 것을 확인할 수 있었다.

녹색 ODA의 개념은 아직도 명확지 않다고 생각한다. 만약 녹색 ODA를 녹색산업과 활동을 위한 ODA로 이해된다면 베트남 국가 혹은 지방 수준에서의 전문가는 매우 열악한 상황이라고 할 수 있다. (MPI 관계자 심층면접 서면응답 2면)

베트남 현지 전문가들 중 전반적인 제도와 기술에 해박하고 양측의 요구사항, 특히 녹색성장 분야를 충족시킬수 있는 전문가를 현지에서 찾는 것 자체가 매우 어려운 일 이었다. (MPI 관계자 심층면접 전사록 2면)

또한 전문인력의 역량과 지식에 의존해야하는 개발컨설팅형 ODA에서 공여국의 현지 전문인력에 대한 비효율적 선택이 발생하는 좀 더 현실적인 요인은 개발컨설팅형 무상 ODA의 예산의 한계에 있었다. 즉, 사업 현장이 개도국이라 할지라도 실력을 갖춘 전문가 혹은 경력자는 높은 인건비를 요구하는데, 이 사례와 같은 개발컨설팅형 ODA의 예산은 대부분 공여국 전문가 투입에 집행되는 특성이 있어 사업 구조상 현지 전문가에 예산을 집행할 여지가 적다. 또, 베트남의 경우, 다수의 공여기관이 현지에서 활동하면서 매우 다양한 ODA 사업이 동시에 진행되는 데 비해 베트남 현지의 관련 전문인력(언어, 전공 등)의 부족으로 고급인력에 대한 인건비가 높아 무상 ODA 규모에서 집행하기 어려운 수준인 경우가 많다.

우리 사업에서 채용할 수 있는 현지 전문 인력이 (예산 때문에)한두명 정도로 적은 인원이었고, (중략) 급여를 너무 높게 요구한데다 우리 사업 같은 경우에 당초 2년이라는 한정된 기간동안만 이루어지는 사업이었기 때문에 그 사람들 입장에서는 고용이 보장이 안되는 자리여서 괜찮은 인력은 잘 오려고 하지 않았다. (중략) 사업 예산으로 구미에 맞는 현지 인력을 채용하기에는 현실적으로 어려웠다. (PMC 관계자 심층면접 전사록 1, 2면)

물론 월드뱅크처럼 베트남에서 상주는 기관이라면 지원하는 현지 인력도 고용도 안정적이도 급여도 국제 수준에 맞추어 상당하기 때문에 양질의 인력을 구할 수 있겠지만... 이렇게 경쟁력이 없는 우리 사업 같은 (단기)사업은 그렇게 하기가 쉽지 않더라. (PMC 관계자 심층면접 전사록 4면)

개발컨설팅형 사업과 같은 소프트웨어형 ODA는 수원국이 개념적·실제적으로 발전하지 못한 영역인 경우가 많고, 선진화된 기술과 지식을 제공하는 사업의 특성상 사업 예산 측면에서도 대부분이 공여국 이해관계자인 PMC에게로 환원되는 경우가 많아 이러한 사업의 특성을 파악하고 있는 수원국의 입장에서는 하드웨어 지원형 ODA보다 실질적 이득이 적다고 판단하는 경향이 있다. 때문에 수원국은 정보의 비대칭이라는 주인-대리인 관계에서의 특성을 강력하게 활용하려는 경향을 보이게 되고, 이는 다시 공여국의 비효율적 선택을 야기하는 부정적 결과로 환원되는 특징을 확인할 수 있다.

3. 개발컨설팅 ODA에 참여하는 공여국 전문가 집단의 태도

개발컨설팅형 ODA의 확대는 개발협력 사업의 국제적 흐름과도 밀접한 관련이 있다. 개발 원조의 오랜 역사를 통해 하드웨어형 원조 사업에 대한 비판적 평가가 누적되어 왔고 사업의 결과물보다 사업의 성과물, 즉 수원국의 질적인 발전과 국민들의 삶의 질 개선을 우선 해야한다는 원칙이 강조되면서 수원국의 역량을 강화하는 방식의 개발컨설팅형 사업이 장려되고 있기 때문이다. 그러나 여기에는 개발컨설팅 ODA를 둘러싼 이해당사자 간의 충분한 커뮤니케이션과 협력 의지가 전제되어야 한다. 즉, 개발컨설팅형 ODA 사업에서는 사업에 참여하는 이해당사자의 상호 간 이해와 평가가 사업 효과성을 결정하는 주요한 요인이라 할 수 있는데, 실제 사업 현장에서는 공여국 전문가가 수원국 전문가 혹은 공무원을 저평가 하거나 그와 같은 태도를 보임으로써 수원국의 신뢰를 얻지못하고, 이는 또 다시 공여국이 현지 정보를 확보할 수 있는 기회를 차단하여 주인-대리인 간 정보 비대칭의 간극을 넓히는 요인으로 작동하는 것

을 확인할 수 있었다.

베트남 사람들(전문가)을 조금 무시하는 경향도 있었다. KEI에서 현지 전문인력 채용에 대해 긍정적이지 않으니……, (중략) 전문가의 역할은 한국 사람들(KEI 연구진)이 다 한다는 거였다. (중략) KEI에서 전문인력에 대해서는 자기네들이 모두 할 수 있다는 입장이었기 때문에 신문공고까지는 내지는 못했다. (PMC 관계자 심층면접 전사록 2면)

어려웠던 점은 KOICA 혹은 타 공여기관들이 현지의 지식과 정보에 관심을 갖지 않고, 오직 공여기관(KOICA)이 갖고 있는 통상적(외교/국제) 경험만을 중요시하고 강요하며 수원국과의 조화나 적절한 소통이 부족한 점이라고 생각한다. (MPI 관계자 심층면접 서면응답 2면)

이와 같이 공여국에 대한 수원국의 평가는 수원국의 높은 오너십 때문이라기 보다 공여국, 특히 사업을 직접 수행한 전문가 집단(PMC)의 수원국에 대한 태도에서 기인된 것으로 판단된다. 즉 개발컨설팅 사업의 특성상 공여국에서 경쟁을 통해 선정된 공여국 전문가 집단이 수원국 현지 전문가에 대해 신뢰하지 않고 공여국 전문가로서 모든 것을 수행하겠다는 다소 고압적인 태도로부터 발생한 결과라 볼 수 있다.

지금까지 개발협력 사업 사례의 현지 인력 채용 과정에서 나타난 공여국과 수원국 간의 정보비대칭으로 인한 주인의 효율적 선택의 한계 문제의 구체적인 양상과 요인을 이해당사자별 심층면접 자료의 내용분석을 통해 확인해 보았다. 요컨대 이 사례에서도 주인-대리인 이론에서 전제하고 있는 공여국과 수원국 간의 정보의 비대칭 양상과 그로 인한 사업 효과성 저해를 야기하는 공여국의 비효율적 선택이 나타남을 확인할 수 있었다. 그러나 수원국의 정보 미공유 혹은 공유한 정보의 불투명성을 야기하는 요인이 수원국의 독자적 자기 이익 추구에 입각한 것이라기보다 공여국 내 이해 관계자 간의 선호의 불명확성과 그로 인한 대리인의 주인에 대한 불신

이 더 큰 요인임을 확인할 수 있었다. 특히 주인인 공여국 정부의 현지 인력 채용에 대한 수원국 권한을 인정하는 외교적 태도는 기존에 사업의 효율성 극대화를 추구하는 주인의 특성이 아닌 현실적이고 전략적 이익을 추구하는 변화된 양상으로, 기존의 주인-대리인 이론의 전제와는 달리 해석되어야 할 부분이다. 즉, 이는 기존의 주인-대리인 이론 가설에서 전제하고 있는 주인은 명확하고 효율성 극대화를 추구한다는 전제와는 다른 조건이며, 정보의 비대칭의 요인이 대리인의 이기심으로 발생한다는 가설과도 다른 양상이다. 뿐만아니라 개발컨설팅형 무상 ODA 사업의 내용적·구조적 특수성과 개도국 현장의 인력 시장의 한계 등과 같은 사업의 특수성에 의해 정보의 비대칭 정도와 수준이 달라질 수 있다는 것도 확인할 수 있었다. 따라서 '대리인은 정보 비대칭을 이용해 독자적 이해를 추구함으로써 개발협력 사업의 원조 효과성 저해를 야기한다.' 는 기존 주인-대리인 이론 가설을 차용한 연구 가설은 공여국과 수원국 간의 새로운 관계 형성과 사업 유형의 변화로 그 유효성에 한계가 있다고 판단된다.

제 2 절. 녹색성장에 대한 이해 차이와 선호의 충돌

개발협력 사업에 적용되는 주인-대리인 이론에서 대리인 문제가 발생하는 주요한 조건은 계약을 둘러싼 주인과 대리인의 목적 혹은 목표의 차이가 있고, 더 구체적으로는 대리인의 이기심으로 양자간 선호의 충돌이 발생한다는 것을 전제한다. 특히 다양한 층위의 이해당사자가 참여하는 개발협력 사업에서는 주인-대리인 관계가 다층적으로 나타나므로 그 선호의 차이 역시 다양하고 다층적으로 발생한다. 여러 이해당사자 간 선호의 차이는 개발협력 사업의 근간을

이루는 상호간 신뢰에 악영향을 미치게 되며, 각기 다른 형태와 정도로 나타는 이러한 선호의 차이는 개발협력 사업의 효과성을 떨어뜨리는 주요한 요소라 할 수 있다.

‘VGGS 마스터플랜 수립사업’은 사업 형성 당시, 한국과 베트남이 각자의 이해를 가지고 녹색 ODA를 활용한 하나의 결과물로 볼 수 있으며 녹색 ODA를 둘러싼 양국의 이해관계와 목적이 다르므로 양자 간 선호의 충돌이 발생하는 것은 특이할만한 사항이 아니다. 또한 사업에 참여하는 이해관계자가 다양하므로 각자 사업을 통해 얻고자하는 목적과 사업 주제에 대한 이해 정도의 차이에 따른 다양한 선호의 충돌 또한 특수한 것이 아니다. 따라서 이 연구에서는 일반적인 주인과 대리인의 선호의 차이 뿐 아니라 사례의 내용적 특수성에 집중하여 이해당사자 간 선호 충돌의 양상과 요인을 분석 시도하였다. 즉, ‘VGGS 마스터플랜 수립사업’의 핵심 주제인 ‘녹색성장’ 이라는 개념을 중심으로 각 이해당사자들이 이를 어떻게 이해하고 또 접근하는지를 살펴보고, 그에 따른 선호의 충돌 양상과 요인을 밝히는 데 집중하였다. 이를 위해 [표 4-2]와 같은 가설과 이해당사자별 심층면접 질문을 마련하고 5개 그룹, 7명의 피면접자를 대상으로 심층면접을 진행하였다. 7명의 피면접자를 대상으로 수집한 8개의 대면 및 서면 응답 자료를 바탕으로 심층면접 내용분석을 실시한 결과, 총 116 건의 내용이 17개의 개방코딩 항목으로 요약되었다. 이를 다시 1) 녹색성장 이해 시각의 차이, 2) 공여국-수원국의 목적 차이, 3) 선호충돌 요인이라는 상위 개념으로 분류·도식화하여 아래 [그림 4-3]와 같이 Tree 구조의 표로 내용분석 결과를 시각화하였다. Tree 구조의 정렬은 내용분석에 사용된 코딩 노드(references)의 빈도 순으로 나타내었다. 심층면접 응답의 내용분석을 통해 <가설 2>에 대해 검증·확인할 수 있는 내용은 다음과 같다.

[표 4-2] ‘녹색성장 이해 차이와 선호의 충돌’ 가설과 이해당사자별 심층면접 질문

가설 2.	주인과 대리인의 녹색성장에 대한 차별적 이해는 사업에서의 선호 충돌과 원조 효과성 저해를 야기한다.	
심층 면접 질문	공여국 중앙 정부 (KOICA)	녹색성장 개념에 대해 한국과 베트남의 이해가 다르다고 생각하십니까?
		이 사업이 당시 한국 녹색 ODA를 대표하는 사업이라고 생각하십니까?
		한국의 녹색성장과 베트남의 녹색성장은 어떻게 다르다고 생각하십니까?
		이 사업을 통해 한국정부가 얻고자 한 궁극적인 목적/목표는 무엇이었습니까?
		공여국-수원국 간 선호의 충돌이 있었다면 어떤 점에서 또 왜 발생했다고 생각하십니까?
	공여국 사업 수행자 (PMC)	PMC의 이 사업에서의 컨설팅 전략은 무었이었습니까? 베트남에 구체적으로 무엇을 어떻게 전수하고자 했습니까?
		사업 중 녹색성장 개념에 대한 이해당사자들 간의 입장차이가 있었습니까? 선호의 차이가 발생했다면 그 이유는 무엇입니까?
		공여국-수원국 간 선호의 충돌이 이 사업에 어떤 영향을 미쳤다고 생각하십니까?
	수원국 중앙 정부 (MPI)	베트남에서 ‘녹색성장’ 개념의 핵심은 무엇입니까?
		베트남의 녹색성장 전략과 한국의 녹색성장 전략은 어떻게 다르다고 생각하십니까?
		이 사업을 통해 베트남 정부가 얻고자 했던 궁극적인 목적과 목표는 무엇이었습니까?
		사업 중 녹색 ODA 개념에 대한 이해당사 간 입장차이가 있었다면 어떠한 내용이었습니까?
	수원국 지방 정부 DPI	성(Province)에서 이해하고 있는 녹색성장 전략의 핵심적인 개념은 무엇입니까?
		각 성에서는 녹색성장 시범사업을 제안할 때 가장 중요하게 생각한 점은 무엇입니까?
		이 사업을 통해 성에서 얻고자 했던 궁극적인 목적과 목표는 무엇이었습니까?
		사업 중 녹색 ODA 개념에 대한 이해당사자 간의 입장차이가 있었습니까? 있었다면 사업에서 어떻게 나타났습니까?
	베트남 현지 전문가 그룹 (CEGR)	‘녹색성장’ 개념의 핵심은 무엇이라고 생각하십니까?
		녹색성장 시범사업 제안 시 가장 중요하게 생각한 점은 무엇입니까?
		이 사업을 통해 연구원에서 얻고자 했던 궁극적인 목적은 무엇이었습니까?
		사업 중 녹색 ODA 개념에 대한 이해당사자 간 입장차이가 있었다면 무엇입니까?

Name	Files	References
2. 녹색성장 이해의 차이와 선호의 충돌	8	116
녹색성장 이해 시각 차이	8	42
베트남이 생각하는 녹색성장	6	10
녹색성장 개념 이해의 차이 없음	5	8
공여국-수원국의 시각 차이	4	6
중앙-지방의 위계적 관계	3	5
녹색성장 실행 방식의 차이	1	2
공여국-수원국의 목적 차이	7	39
수원국이 원하는 것	6	23
공여국이 원하는 것	3	8
선호 충돌 관련 여건과 결과	2	4
선호의 충돌 요인	3	35
사업 추진 시기를 놓침	2	12
현지 수요에 대한 커뮤니케이션 부족	3	8
공여국의 수원국에 대한 태도	2	4
무상 ODA 예산의 한계	2	4
한국 전문가에 대한 베트남의 인식	1	2
공여국의 DEEP 사업 경험부족	1	2
인기 있는 수원국의 태도	1	1
ODA 사업의 복잡성	1	1
DEEP 프로그램 특성의 문제	1	1

[그림 4-3] '녹색성장 이해 차이와 선호충돌' 가설에 대한 심층면접 응답 코딩 결과

1. 이해당사자 간의 녹색성장 이해에 대한 시각의 차이

먼저 <가설 2>의 명제는 여러 수준의 주인과 대리인 간의 선호가 다르며 특히 '녹색성장'이라는 개념에 대한 이해의 차이로 상호간 선호의 충돌이 발생한다는 것이다. 그러나 5개 그룹의 각기 다른 이해당사자에 동일한 질문을 한 결과, 한국과 베트남의 이해당사자 모두 공여국과 수원국 간의 녹색성장의 개념적 정의를 다르게 이해하고 있지는 않았다고 응답했다. 즉 녹색경제로의 전환이라는 국제사회의 거대한 흐름 속에서 녹색성장전략 기조가 선진국, 개도

국 관계없이 모두가 지향해야할 방향으로 인식하고 수용하고 있음을 확인할 수 있었다.

Q. '녹색성장' 개념에 대해 공여국과 수원국의 이해가 다르다고 생각하십니까?
A. 아니오. 기본적으로 다르지 않다. (KOICA 관계자 서면답변 기록 2면)

KEI를 대표해 참석한 그는 그 자리에서 즉답할 수 없었다. 즉답할 수 있는 수준의 녹색성장에 대한 정의는 베트남 측에서도 알고 있었기 때문에 그 이상의 대답을 할 수 없었다. (PMC 관계자 심층면접 전사록 5면)

다르지 않다. 왜냐하면 기본적으로 녹색성장 개념을 구축할 때 베트남은 KOICA와 GGGI의 지원을 받아 한국의 경험을 기초로 했다. 녹색 ODA에 대한 개념의 차이는 특별히 없었다고 생각한다. (중략) 양국 간 녹색성장, 지속가능한발전 그리고 인적 자원의 효과적 활용을 목표로 하는 데 있어 한국과 베트남 간 선호의 충돌은 없었다고 생각한다. (MPI 관계자 심층면접 서면응답 2면)

한국측과 MPI 사이의 녹색성장에 대한 차이는 없었다고 생각한다. (베트남 박닌성 DPI 관계자 심층면접 서면응답 2면)

지방정부인 우리의 입장에서는 한국측과 MPI 관계자들이 어떤 이견이 있었는지 정확히 알 수 없지만 사업 중에 그러한 이유(녹색성장에 대한 이해의 차이)로 큰 이견이 있었다고 생각지는 않는다. (베트남 벤째성 DPI 관계자 심층면접 서면응답 1-2면)

그러나 위의 내용과 달리 구체적인 심층면담 응답의 내용을 살펴보면 한국과 베트남의 이해당사자들이 '녹색성장'을 이해하는 수준과 시각이 달랐기 때문에 상호 간 의사결정에서의 선호 충돌이 발생했다는 점을 확인할 수 있다. 먼저 수원국 베트남 이해관계자들이 인식하고 있는 녹색성장의 핵심 개념은 국가 '경제성장'에 집중되어 있음을 확인할 수 있었다.

현재의 조건에서 많은 지역 및 기업들의 인식은 광범위한 경제발전에 초점이 맞추어져 있으며……(중략) 녹색성장은 천연자원의 보전, 개발 및 사용, 온실가스배출량 감축, 환경개선 등을 통해 지속가능한 경제성장을 촉진시키는 방법이다. (베트남 박닌성 DPI 관계자 심층면접 서면응답 1면)

녹색성장의 핵심 개념은 베트남의 경제성장에 있다고 생각한다. (중략) 중요한 것은 (지역의 새로운)경제 방향, 시나리오를 잡는 것이다. 녹색성장이 국가경제를 재구축하는 개념이라는 것이다. (베트남 현지 전문가 그룹 관계자 심층면접 전사록 1면)

특히 공여국과 수원국 모두 사업의 추진 당시 베트남 공무원, 특히 지방정부의 경우 녹색성장에 대한 이해 수준이 낮고, 온실가스 감축의 필요성에 대한 인식도 초기 단계였다고 평가했으며, ‘VGGS 마스터플랜 수립사업’의 성과 중 하나로 베트남 공무원들의 ‘녹색성장’에 대한 인식 제고를 꼽았다.

(베트남)실무자들 입장에서는 녹색성장 이라는게 처음 보는 생소한 개념이고 업무다 보니까…… 물론 베트남 중앙정부에서 주관하는 워크샵이다 뭐다 해서 많이 했지만, 이미 워크샵 같은건 필요한 만큼 다 했는데도 벤째 같은 지역을 보면 컨설턴트를 고용해서 P-GGAP 이걸 좀 지원해줬으면 좋겠다는 얘기를 했는데……, 지방정부로 가면 녹색성장이라는 개념 자체에 대해서 모르는 경우가 많다. 지방정부 사람들도 예를 들어 MPI를 통해서 녹색성장 이라는게 뭔지 알게된 DPI 사람들은 이걸 알수 있어도 인민위원장은 모를 경우가 있다. 또 그 반대의 경우도 있는 거다. 지금은 P-GGAP 라는걸 모든 지방정부가 수립 하도록 했으니까 그때 보다는 지방정부의 이해도 높아졌겠지만 그 당시에는 개념에 대한 이해가 없어서 그런 경우가 있었다고 본다. (PMC 관계자 심층면접 전자록 19면)

당시 녹색성장이라는 개념 자체가 베트남에서 매우 새로운 개념이었다.지방정부에서는 원래 에너지를 절약하는 계획이라던지... 녹색성장과 관련있는 계획이란 전략을 이미 이행하고 있었는데, 사실 그것이 녹색성장과 관련 있는 계획(사업)인지 당시에 지방정부 사람들은 알지도 못했다. (이 사업을 통해)각 지방의 온실가스 감축 가능량이 얼마나 되는지를 알려주고, 지방정부가 (환경을 지키면서도) 경제성장을 할 수 있는 여러 방법을 알 수 있게 도움을 준 것에 대해 매우

만족스럽게 생각한다. (베트남 현지 전문가 그룹 심층면접 전사록 2면)

이에 비해 공여국 한국은 국내적 비판이 있었을지언정 국가 수준의 발전전략의 이행 경험으로 녹색성장에 대해 상대적 이해가 높고, 국제적 이니셔티브를 갖고 있는 상황이었으므로 양자간 이해 수준의 차이와 이로 인한 선호의 충돌 양상이 나타난 것은 자연스러운 것이라고 평가했다. 예를 들어 꽝남성과 벤째성에 제안하는 녹색성장 시범사업 발굴에서 공여국 측 이해관계자는 녹색성장의 개념을 온실가스 감축 뿐 아니라 베트남의 경제적·지형적 여건을 고려해 기후변화 적응 대책이 절대적으로 필요하다고 판단한데 비해 수원국 측 이해관계자는 녹색성장이라는 사업의 목적보다 지역의 경제성장에 더 많은 관심을 보이는 등 양 자간의 녹색성장에 대한 이해 수준과 그 접근이 달라 그로 인한 선호의 차이가 발생하였음을 확인할 수 있었다.

녹색성장에서 가장 큰 축 중에 하나가 기후변화대응을 위한 온실가스 감축부분인데, 기후변화 대응 사업이라는 얘기를 하면 현지에서는 온실가스 감축은 별로 생각을 못하고 당장 주민소득 개선이 되는 사업을 중심으로 얘기한다. 선진국이나 공여기관은 당연히 녹색 ODA 사업으로 기후변화대응, 온실가스 감축 효과가 있는 사업이 진행되기를 바라는게 사실이잖냐. 수원국 관계자들은 주민소득증대라던지 그런 먹고 사는 문제를 해결할 수 있는 사업을 먼저 제안하는게 사실이다. (KOICA 관계자 심층면접 전사록 7면)

벤째성에서는 소수력발전이라는 아이템이 왜 자기네 동네에 제안되었는지에 대한 이해가 없어서 그런 결과가 나타났다고 생각한다. 우리가 제안할 때는 발전원의 친환경성이라던지 원자력이나 석탄화력 발전에 비해 상대적으로 관리가 간단한 기술만 있으면 된다던지, (현지 사정에 맞는)이런걸 고려해서 녹색성장 관련 사업으로 그 동네에 제안한 거였는데, 그쪽에서 받아들일때는 발전소는 전력생산해서 다른 지역으로 보내거나 해야(의미가 있지)……, (오히려)농업이 주력 산업인 벤째 지역에서는 논에 물 대는 시설이 더 필요했던 거다. (PMC 관계자 심층면접 전사록 20면)

차이점이 있다면 한국과 베트남이 각각 다른 수준의 개발 목표를 설정한 점과 실행방식의 차이라고 생각한다. 한국은 녹색성장에 대한 (자국 내의) 예산이 있지만 베트남은 2-3년 동안 점진적으로 기후변화와 녹색성장에 대한 국가 목표 프로그램을 구축했고, 녹색성장은 기후변화 프로그램의 일부분이기 때문에 인력자원 역시 제한적이다. (MPI 관계자 심층면접 전사록 2면)

수원국과 공여국의 객관적(실체적) 상황으로부터 이해가 다를 수 있다. 예를 들어 베트남 측은 환경보호 및 자연재해 완화에 대한 관심을 많이 갖는 반면 공여국 측은 녹색성장이라고 하면 재생에너지 및 에너지 재활용에 대한 관심을 갖는다. (베트남 꽝남성 DPI 관계자 심층면접 서면 응답 2면)

이와 같이 'VGGS 마스터플랜 수립사업'에서 공여국과 수원국 모두 '녹색성장'을 긍정적이고 지향해야할 발전 기조로 인식하고 있었기 때문에 인식의 차이가 없다는 것이 표면적인 양자간의 입장이다. 그러나 선진국과 개도국이라는 여건의 차이로 인해 자국의 여건에 맞게 녹색성장을 이해하고 접근하려는 시각 혹은 이해 수준의 차이가 확인되었으며, 이로 인해 사업의 세부적인 의사결정에 있어 이해당사자간 선호의 충돌이 나타난 것으로 판단된다.

2. 이해당사자 간 ODA 사업 추진의 목적 차이

개발협력 사업에 적용되는 주인-대리인 이론 가설에서의 '선호의 충돌' 양상은 주인과 대리인의 각자의 이기심에 의한 목적의 차이에 전제한다. 이 사례에서도 이해당사자 별로 사업을 통해 얻고자 하는 구체적 목적에 차이가 있음을 확인할 수 있었다. 특히 이러한 이해당자사 간의 사업 추진을 둘러싼 목적의 차이는 기존의 사업과는 달리 '녹색성장'이라는 새로운 주제와 관련이 있다고 판단되는데, 앞서 확인바와 같이 '녹색경제' 혹은 '녹색성장'은 선진국과 개도국 모두가 지향해야하는 가치 혹은 발전의 기조이면서도 이해당사자 별로 이를 활용할 수 있는 방법, 수준, 여건이 모두 다

르기 때문이다. 사례에서 나타난 이해당사자별 사업에 대한 주요 목적을 요약하면, 먼저 KOICA(공여국 정부)는 이 사업의 성공을 통해 베트남이라는 개도국에 녹색 산업 진출의 발판을 마련하겠다는 목적이 있었고, MPI(수원국 중앙정부)는 녹색기금이라는 새로운 원조재원을 최대한 자국에 직접적으로 유입시키려는 목적이 있었다. 또 PMC(공여국 사업수행자)는 선진국의 한 기관이 개도국의 국가녹색성장전략이라는 최상위수준의 계획을 수립해 주는 경험을 얻음으로써 국내에서 관련 분야의 독보적인 위상을 점유, 기관의 명성을 유지하는 데 목적이 있었고, 베트남의 3개성 DPI(수원국 지방정부)는 무상으로 지원되는 해외 원조를 최대한 자기 조직 내부로 유입시켜 지역의 현안을 해결하려는 데 주요한 목적이 있었다. 이 같은 녹색성장과 관련된 사업을 중심으로 이해당사자별 목적에 따른 선호의 충돌 양상을 살펴본 결과 다음과 같은 특징을 확인할 수 있었다.

먼저 KOICA는 이 사업의 궁극적 목적을 베트남의 녹색산업 진출의 선점이라고 응답했다. 특히 이 사업과 같이 국가 수준의 상위 전략 및 계획을 수립하는 사업은 그에 따른 후속 연관 사업들이 계속해서 형성되고, 또 사업의 형성과정에서부터 공여국이 직접 참여하므로 이후 관련 산업의 해외 진출에 상당한 이니셔티브를 갖게 된다는 점을 계획 수립 사업의 장점으로 평가했다. 당시 이명박 정부는 녹색산업과 기술을 중심으로 제 2의 경제성장의 꿈을 이루겠다는 국가발전전략을 제시함으로써 국내외적으로 강력하게 관련 사업을 추진하였고 정부와 기업 모두 경제적 성장에 방점이 찍힌 '녹색뉴딜'에 동참할 것을 적극 장려하였다.

Q. 이 사업을 통해 한국정부가 얻고자 하는 궁극적인 목적/목표는 무엇 이었습니까?

A. 베트남의 녹색산업 진출 선점. 국가개발전략 컨설팅은 여타 단발성 지원사업 대비 여파가 월씬 큼. 전략 컨설팅 사업은 반드시 후속사업을 수반하며 이

에 대한 선점이 가능함. (KOICA 관계자 심층면접 서면 응답 2면)

예를들어서 한국이 베트남의 최상위 계획을 세워주면서, 여기는 태양광을 해야 한다, 감축목표를 몇 %까지 하고, 태양광을 몇 기가를 설치하고... 뭐 이런 걸 하면 많은 공공사업 발주가 날 수밖에 없는거고 그것에 관련해서 우리가 많은 정보를 갖고 있을 수밖에 없는거고 그러다 보면 당연히 상위 계획을 세워준 데서 F/S를 하게 되고, F/S를 하면 또 우리나라 엔지니어링 회사가 또 그 사업을 맡아서 진행하게 되고 그러니까……(KOICA 관계자 심층면접 전사록 3면)

한편, 공여국 PMC 컨소시움과 MPI 사이에도 사업을 통해 이루고자 한 목적의 간극이 매우 컸는데, 그 대표적인 사안으로 사업의 핵심내용에 대한 양자간 이해와 선호가 달라 사업명을 각각 다르게 칭하는 양상이 나타났다. 즉, 베트남 MPI는 이 사업을 자국의 '베트남 녹색성장전략(VGGS)'의 이행을 위해 한국이 지원하는 사업으로 이해한 반면, 한국 PMC는 자국의 경험을 바탕으로 한국의 전문가들이 직접 전략과 계획을 수립해 주는 사업으로 이 사업의 목표를 이해했다. 공여국 PMC는 한국의 녹색성장 경험이 국내적으로 한계가 있다할지라도 개도국의 녹색경제로의 전환은 녹색성장의 새로운 모델이 될 수 있으며, 녹색성장전략의 모델을 한국 전문가들이 구축한다는 것에 경도되어 있었다. 이러한 양 자간의 극명한 차이는 사업을 명명하는 것에서부터 나타났는데, 사업의 시작이라고 할 수 있는 착수보고회에서 공여국 측(PMC)은 사업명을 KOICA와의 계약에서와 같이 'VGGS 마스터플랜 수립 사업(Project Establishing the Master Plan for VGGS)'이라고 칭한 반면, 수원국 측(MPI)는 착수보고회 때부터 이 사업의 이름을 'VGGS 이행을 위한 지원 프로젝트(Project for Supporting VGGS Implementation)'이라고 공식화 했다([그림 4-4] 참조).

[그림 4-4] 사업명에 나타난 PMC와 MPI의 사업 목적 이해의 차이

(PMC 컨소시움)은 녹색성장전략을 수출한다는 목적으로, 우리가 가서 베트남의 녹색성장 계획을 수립해 준다고 생각하고 갔는데…… (중략) 베트남 측 입장에서 생각해 보면 그건 이미 10개월이나 지난 얘기였다. 그런데 KEI는 KOICA가 당초 얘기한, 요청서에 나와있는 내용 그대로 하려고 했던거다. (중략) 이러한 양쪽 입장 차이가 가장 크게 나타난 것이 바로 사업의 타이틀에 대한 양측의 반응을 보면 알수 있는데, 한국어로 하면 베트남 측에서는 어떻게 쓰든 상관없지만, 모르니까. 근데 영어로 쓰면 이게 달라지는 거다. 전략의 수립 주체가 한국이 아니라 MPI는 이미 자신들이 직접 수립한 전략을 이행하는 것을 "지원" 해 주는 사업이라고 이해하고 있었기 때문이다. (PMC 관계자 심층면접 전사록 10면)

V.O. 에 파견되어 있을 때 진행된 사업이라 누구보다 그 내용을 잘 알고 있는데, VGGS 마스터플랜 수립 사업도 한국어 제목으로 보면 이렇지만 영문 타이틀을 보면 (지방정부 녹색성장 계획 수립)지원 사업 이라는 거 아시잖아요. 내셔널은 아니었잖아요? (KOICA 관계자 심층면접 전사록 4면)

베트남이 녹색성장전략을 이행하기 위한 이행계획을 구축하는 것을 지원받고, 3개의 지방 성에서 시범적으로 지역 녹색성장 이행계획을 수립하는 것을 지원하는 실험을 하는 것이 이 사업의 목표였다. (MPI 관계자 심층면접 전사록 3면)

이와 같이 사업 착수 시기부터 양자간 사업에 대한 목적의 차이가 발견되었음에도 불구하고 PMC는 수원국의 요구사항 혹은 직접적 필요를 고려하지 않은채 지속적으로 기존 과업 방향을 견지했고, PMC 컨소시엄의 보수적이고 다소 위압적인 태도에 대해 KOICA와

MPI 모두 PMC가 커뮤니케이션 능력이 부족했다고 비판적으로 평가하는 동시에 이러한 PMC의 능력 한계가 이해당사자 간 선호 충돌의 요인이 되었다고 언급했다.

PMC 총괄책임자가 처음에 우리(PMC)가 가서 좀 터프하게 보여야 한다 는 이미지를 갖고, 우리가 아래로 내려다 보는 입장에서, 또 우리 박사 몇십명이 서울에서 참여하고 있다는 위압적인 뉘앙스로 접근했다고 생각한다. (PMC 관계자 심층면접 전사록 6면)

사업 시작을 할 때 베트남 측에서는 그런건 이미 필요없다고 분명히 얘기를 했는데, PMC는 오히려 베트남이 원하는 바를 해줄 능력이 없었던 거다. (중략) 우리가 계획했던 연구 진행 스케쥴표를 보면 법제도, 이행기구, 마스터플랜 다 수립한 다음에 이걸 기반으로해서 지방정부 녹색성장 계획을 수립하는 걸로 이해를 했었다. 한국측 전문가는 모두 그렇게 생각했다. KEI든 ENC든. (PMC 관계자 심층면접 전사록 11면)

한국은 이 사업의 이름 VGGS "수립"이라는 거에 연연했고..... (중략) KOICA도 PMC로 선정되었던 컨소시엄도 모두 한국이 베트남의 국가 전략과 계획을 수립해주면 되는 사업이라고 생각했다. KOICA 입장에서는 이런 모양이 더 멋있어 보이는 방법이라고 생각한게 사실이다. (PMC 관계자 심층면접 전사록 18면)

처음에 따로 다녔잖아요. KEI가 내셔널 뭘 다 해주겠다고 그러고, 그 뒤에 ENC 따로 가서 또 뭐 하겠다 그러고 그러니까 MPI도 그거에 대한 피로도가 있었고요, KOICA에 그런 컴플레인도 있었어요. (KOICA 관계자 심층면접 전사록 12면)

실제 사업을 수행함에 있어서 워낙……. 하……. 연구기관의 특징이기도 한데, 책임연구원을 뒀잖아요, VGGS 사업에서도 4개 분야별로. 아예 그걸 그렇게 책임을 다 찢어놨잖아요. 거의 네 개 사업 따로 하듯이. 뭐 법 따로, 마스터플랜 따로.. 서로 모르고, 여긴 진도 막 나가고 있는데...그리고 처음에 그 뭐였죠? 어느 박사님이 베트남은 원하지도 않는데 취약성 평가해 주겠다고 해서, 심지어 막 장비도 사고해서 뭐 막 하고 계셨어요 진짜. 모델도 돌리고 하고 있는데 베트남은 그거 필요 없다고 하고. 그래서 PMC라는 기관 안에서의 분야별 책임간 코디네이션이 아주 썩.. 훌륭했다고 보기는 어렵죠. (KOICA 관계자 심층면접 전사록 13면)

(사업 초기 KEI 측에 실시한 기후변화)시나리오 연구 활동에 대해서 이견이 있었다. (MPI 관계자 심층면접 서면응답 5면)

다음으로 사업의 대한 수원국의 목적은 국제사회의 새로운 원조자금으로 부상하고 있는 녹색기금의 유입에 집중되어 있음을 심층면접 내용분석을 통해 확인할 수 있었다. 사업의 초기 단계에서부터 표면적으로 드러나지는 않았으나 MPI는 '녹색성장' 이라는 국제사회의 새로운 흐름에 부응해 이 사업을 국가 차원에서 더 많은 원조자금을 유입하기위한 파이프라인으로 인식하였다.

MPI는 한국에서 무상원조를 얼마까지 줄 수 있나..(에 관심이 많았다.) (중략) 이 사업의 결과물은 녹색성장 시범사업, 즉 투자 프로젝트라고 베트남 측은 얘기했다. 여기까지 합의를 하는 데 꽤 많은 시간이 걸린거지. 이 프로젝트는 보고서가 문제가 아니라 녹색성장과 연결된 프로젝트를 개발해서 자금을 연결해 주는 것이 중요하다는걸. 베트남이 원하는게 그것이었다는걸 KOICA도 너무 늦게 알게됐다는게 아쉬운 점이다. (PMC 관계자 심층면접 전사록 13면)

KOICA VO는 녹색성장 전략수립 사업? 이거 좋다. 한국이 이미 했으니까. 그런데 실제로 들어가보니 베트남은 "우리가 이 전략 세웠는데, 이거 이행하려고 하니까 돈이 필요해. 너네가 돈 좀 대 주라"는 얘기였고. 두 번째는 "너네가 돈만 내기 싫으면 너네가 세부 사업 발굴해서 더 큰 자금 지원 받을 수 있도록 해다오. 그럼 더 좋지." 라는 입장이 된거다. (중략) 베트남도 마찬가지였을 거다. 하나는 최대한 이 사업을 통해 돈을 많이 남겨야 겠다. 그리고 알맹이 있는 프로젝를 개발해서 외부 자금을 끌어 올 수 있도록 하겠다라는 목표로 정리가 되었다고 본다. (PMC 관계자 심층면접 전사록 14면)

감축목표가 있지만 감축 목표를 이행해야겠다는 생각보다 산업의 육성이라던지 아니면 개발과정에서 반드시 수반되는 폐기물, 수질오염 같은 것들을 처리하기 위해 녹색 ODA라는 말을 쓰는 거고, 요새는 그거보다 기후재원이라고 해서 전통적인 ODA 재원 외에 존재하는 새로운 개발재원을 유치하기 위한 도구로서 인식을 하는게 특징이죠. 베트남은 그런점에서 스마트 한 것 같고……, 그런걸 이제 신기후체제라는 체제 안에서 기후재원 이런걸 받기 위해서는 그런 국가적인 대응 체제가 필요하다는걸 빨리 깨달았던 것 같다. 진짜 친환경적 개발을 해야겠다기 보다 기후재원이라는 새로운 재원을 끌어들이기 위한, 일종의 파이

프라인 역할로서 녹색ODA를 빨리 캐치(catch)를 했고, 그걸 메이져 기관들이랑 하면서(후략). (KOICA 관계자 심층면접 전사록 6면)

이 사업을 통해 국민들의 녹색성장에 대한 인식을 제고하고, 이것이 구체적인 녹색성장 프로젝트 사업 목록을 선정하고 궁극적으로 이에 대한 잠재적인 지원이나 자금을 유도하는 데 도움이 될 것이다. (MPI 관계자 심층면접 서면응답 4면)

베트남 중앙정부가 녹색성장 ODA를 포함해 확대되고 있는 기후기금 혹은 녹색기금을 자국의 산업 발전과 경제성장의 마중물로서 활용하고자하는 방식과 마찬가지로 베트남 지방정부 역시 녹색성장이라는 지향해야할 가치로 포장된 해외 원조 자금이 자기 조직의 숙원 사업을 해결해 주는 또 하나의 도구가 될 것으로 기대하고 있었다.

예를들어 Dien Ban현 주민들의 생활 여건 개선을 위해 뽕나무(조림)와 누에 산업을 재활성화하고 대나무 보존과 개발 사업은 2016년 말 MPI가 KOICA에 지원을 요청했지만 꽝남성은 그에 대해 아직 소식을 받지 못했다. (중략) 꽝남에서는 대나무 숲 보존과 대나무를 이용한 개발 사업, 그리고 뽕나무를 복원(재조림)하는 것이 지역주민의 삶의 질을 개선하는 데 있어 우선적인 과제이다. 우리는 이것이 녹색성장과 관련있는 사업이라고 생각하며 그 당시 제안한 꽝남성 녹색성장 계획의 우선 사업은 지방인민위원회의 승인을 받은 상태이다. (베트남 꽝남성 DPI 관계자 심층면접 서면응답 2면)

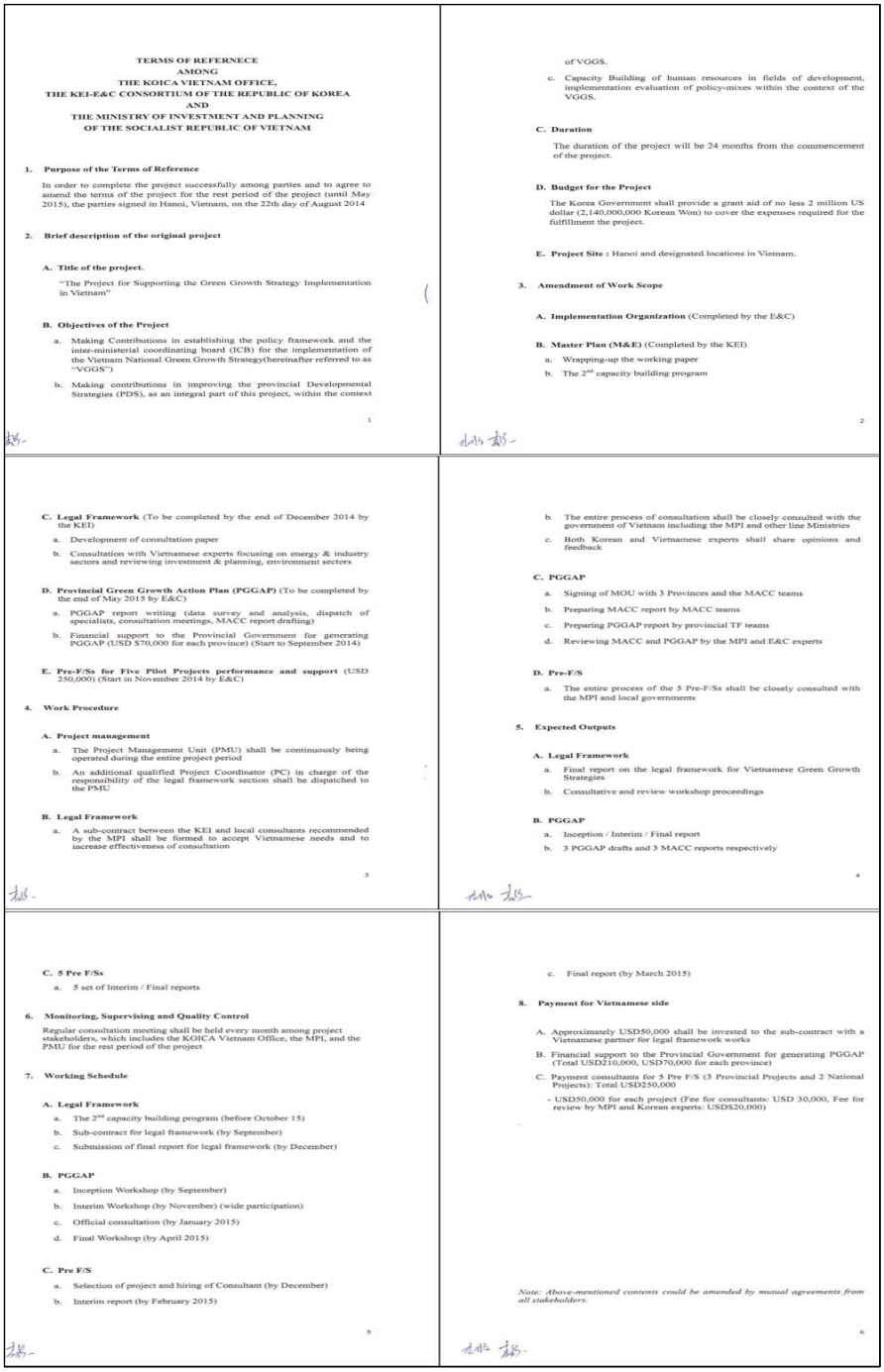
베트남 공무원들을 만나보면 공여국의 사업 목적에 맞는 내용을 제안하거나 필요하다고 말하는 것이 아니라 당장 자기 지역, 동네의 민원을 해결하려는 경향이 있다. 인민위원장 입장에서는 원조 자금이 어디서 들어온다는데...그러면 자기들은 당장 자기네 동네 민원을 해결하고 싶은거다. 녹색성장 사업이라는 특징 때문에 환영하지 않은건 아니고 자기들이 원하는게 있지.... 묵혀둔 민원이라던지, 직접적으로 마을에 당장 도움이 된다거나... (중략) 이걸 받아들이려면 그러한(녹색성장) 개념에 대한 이해가 있었야 하는데, 그 사람들 이해의 수준, 인민위원회 같은면 민원이 굉장이 중요하니까... (PMC 관계자 심층면접 전사록 19면)

이와 같이 공여국과 수원국 간에 ‘녹색성장’ 사업을 통해 얻고자 하는 이해와 목적의 차이가 사업 전반에 걸쳐 지속적으로 나타났으며, 28개월이라는 장기적인 사업 추진 기간 동안 이는 상호간 신뢰 구축에 악영향을 미치게 되었다. 공여국-수원국 간의 선호의 차이가 고착되고 상호간 신뢰가 점차적으로 약화되며, 사업에 대한 각자의 기대치가 낮아지자 이 사례에서는 결국 사업비의 회수와 재분배, 사업 내용의 변경, 사업 기간의 연장 등이 그 결과로 나타났으며([그림 4-5], [그림 4-6] 참조), 당초 계획과 다른 이러한 변경은 이해당사자 모두에게 불필요한 리스크를 감당하도록 했다.

MPI의 요구로 결국 이 사업의 핵심적인 부분이었던 (KEI가 맡았던)마스터플랜 수립은 빠지고, 지방정부의 P-GGAP와 파일럿프로젝트 개발에 사업의 힘이 기울어지면서 컨소시엄의 간사 기관도 KEI에서 ENC로 옮겨가고 KEI 예산도 일부 회수해서 KOICA VO가 베트남 지방정부의 P-GGAP 수립 컨설팅비로 전달했다. (중략) 결국 이 사업의 이해당사자들이 각자의 몫을 다 갖고 간거다. 그 내용을 보면 MPI하고 KOICA VO가 원래 컨소시엄에 줬던 예산을 회수에서 재분배 한거다. (PMC 관계자 심층면접 전사록 13면)

이 사업의 PMC로 선정한 컨소시엄에서 결국 KOICA가 예산을 회수해서 KPMG 라는 또 다른 용역사에 베트남 정부가 원하는 시범사업 개발을 또 맡겼다.(PMC 관계자 심층면접 전사록 15면)

아까도 말씀드렸지만 리스키한 내용도 별로 없는 사업들인데, 웬만하면 정말 그냥 가요. 근데 이 사업 중간에 뒤집어 엎네.. 뭐 사업을 다 취소를 하네.. 얘기를 몇 달을 했잖아요. (중략) 좋게 가는게 좋은 거다 해서 KOICA가 나서서 MPI를 달래고, ‘뭐 이제라도 어떻게하면 좋겠니..?’, ‘그럼 지방정부 지원해 주던가.’ 뭐 이런게 있었잖아요. 그렇게 해서라도 이 사업을 끌고 나가려는 노력이 있었던거고 그러지 않았으면 정말 이 사업은 중단될 위기가 있었어요. (KOICA 관계자 심층면접 전사록 12면)



TERMS OF REFERNECE
AMONG
THE KOICA VIETNAM OFFICE,
THE KEI-E&C CONSORTIUM OF THE REPUBLIC OF KOREA
AND
THE MINISTRY OF INVESTMENT AND PLANNING
OF THE SOCIALIST REPUBLIC OF VIETNAM

1. Purpose of the Terms of Reference

In order to complete the project successfully among parties and to agree to amend the terms of the project for the rest period of the project (until May 2015), the parties signed in Hanoi, Vietnam, on the 22th day of August 2014

2. Brief description of the original project

A. Title of the project.

"The Project for Supporting the Green Growth Strategy Implementation in Vietnam"

B. Objectives of the Project

a. Making Contributions in establishing the policy framework and the inter-ministerial coordinating board (ICB) for the implementation of the Vietnam National Green Growth Strategy(hereinafter referred to as "VGGS")

b. Making contributions in improving the provincial Developmental Strategies (PDS), as an integral part of this project, within the context

1

of VGGS.

c. Capacity Building of human resources in fields of development, implementation evaluation of policy-mixes within the context of the VGGS.

C. Duration

The duration of the project will be 24 months from the commencement of the project.

D. Budget for the Project

The Korea Government shall provide a grant aid of no less 2 million US dollar (2,140,000,000 Korean Won) to cover the expenses required for the fulfillment the project.

E. Project Site : Hanoi and designated locations in Vietnam.

3. Amendment of Work Scope

A. Implementation Organization (Completed by the E&C)

B. Master Plan (M&E) (Completed by the KEI)

a. Wrapping-up the working paper

b. The 2nd capacity building program

2

C. Legal Framework (To be completed by the end of December 2014 by the KEI)

a. Development of consultation paper

b. Consultation with Vietnamese experts focusing on energy & industry sectors and reviewing investment & planning, environment sectors

D. Provincial Green Growth Action Plan (PGGAP) (To be completed by the end of May 2015 by E&C)

a. PGGAP report writing (data survey and analysis, dispatch of specialists, consultation meetings, MACC report drafting)

b. Financial support to the Provincial Government for generating PGGAP (USD $70,000 for each province) (Start to September 2014)

E. Pre-F/Ss for Five Pilot Projects performance and support (USD 250,000) (Start in November 2014 by E&C)

4. Work Procedure

A. Project management

a. The Project Management Unit (PMU) shall be continuously being operated during the entire project period

b. An additional qualified Project Coordinator (PC) in charge of the responsibility of the legal framework section shall be dispatched to the PMU

B. Legal Framework

a. A sub-contract between the KEI and local consultants recommended by the MPI shall be formed to accept Vietnamese needs and to increase effectiveness of consultation

3

b. The entire process of consultation shall be closely consulted with the government of Vietnam including the MPI and other line Ministries

c. Both Korean and Vietnamese experts shall share opinions and feedback

C. PGGAP

a. Signing of MOU with 3 Provinces and the MACC teams

b. Preparing MACC report by MACC teams

c. Preparing PGGAP report by provincial TF teams

d. Reviewing MACC and PGGAP by the MPI and E&C experts

D. Pre-F/S

a. The entire process of the 5 Pre-F/Ss shall be closely consulted with the MPI and local governments

5. Expected Outputs

A. Legal Framework

a. Final report on the legal framework for Vietnamese Green Growth Strategies

b. Consultative and review workshop proceedings

B. PGGAP

a. Inception / Interim / Final report

b. 3 PGGAP drafts and 3 MACC reports respectively

4

C. 5 Pre F/Ss

a. 5 set of Interim / Final reports

6. Monitoring, Supervising and Quality Control

Regular consultation meeting shall be held every month among project stakeholders, which includes the KOICA Vietnam Office, the MPI, and the PMU for the rest period of the project

7. Working Schedule

A. Legal Framework

a. The 2nd capacity building program (before October 15)

b. Sub-contract for legal framework (by September)

c. Submission of final report for legal framework (by December)

B. PGGAP

a. Inception Workshop (by September)

b. Interim Workshop (by November) (wide participation)

c. Official consultation (by January 2015)

d. Final Workshop (by April 2015)

C. Pre F/S

a. Selection of project and hiring of Consultant (by December)

b. Interim report (by February 2015)

5

c. Final report (by March 2015)

8. Payment for Vietnamese side

A. Approximately USD50,000 shall be invested to the sub-contract with a Vietnamese partner for legal framework works

B. Financial support to the Provincial Government for generating PGGAP (Total USD210,000, USD70,000 for each province)

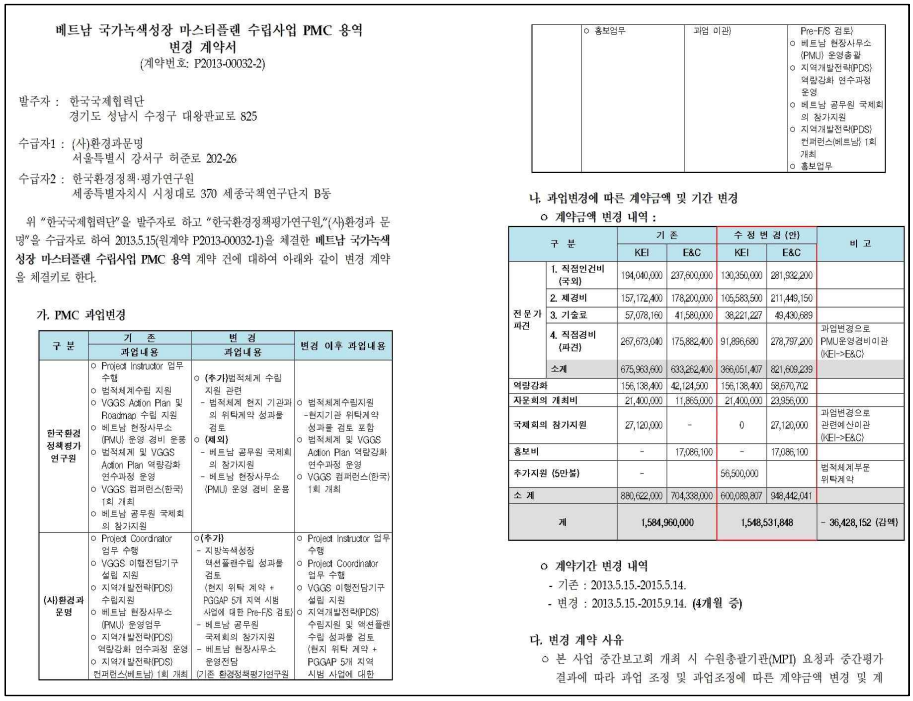
C. Payment consultants for 5 Pre F/S (3 Provincial Projects and 2 National Projects): Total USD250,000

- USD50,000 for each project (Fee for consultants: USD 30,000, Fee for review by MPI and Korean experts: USD$20,000)

Note: Above-mentioned contents could be amended by mutual agreements from all stakeholders.

6

[그림 4-5] KOICA - MPI - PMC 간 업무 내용 변경 협약(ToR) (2014. 9)



베트남 국가녹색성장 마스터플랜 수립사업 PMC 용역
변경 계약서
(계약번호: P2013-00032-2)

발주자 : 한국국제협력단
경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825

수급자1 : (사)환경과문명
서울특별시 강서구 허준로 202-26

수급자2 : 한국환경정책·평가연구원
세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 B동

위 "한국국제협력단"을 발주자로 하고 "한국환경정책평가연구원,"(사)환경과 문명"을 수급자로 하여 2013.5.15(원계약 P2013-00032-1)을 체결한 **베트남 국가녹색성장 마스터플랜 수립사업 PMC 용역** 계약 건에 대하여 아래와 같이 변경 계약을 체결키로 한다.

가. PMC 과업변경

구 분	기 존 과업내용	변 경 과업내용	변경 이후 과업내용
한국환경정책평가연구원	○ Project Instructor 업무 수행 ○ 법적체계수립 지원 ○ VGGS Action Plan 및 Roadmap 수립 지원 ○ 베트남 현장사무소(PMU) 운영 경비 운용 ○ 법적체계 및 VGGS Action Plan 역량강화 연수과정 운영 ○ VGGS 컴퍼런스(한국) 1회 개최 ○ 베트남 공무원 국제회의 참가지원	○ **(추가)**법적체계 수립 지원 관련 - 법적체계 현지 기관과의 위탁계약 성과물 검토 ○ **(제외)** - 베트남 공무원 국제회의 참가지원 - 베트남 현장사무소(PMU) 운영 경비 운용	○ 법적체계수립지원 -현지기관 위탁계약 성과물 검토 포함 ○ 법적체계 및 VGGS Action Plan 역량강화 연수과정 운영 ○ VGGS 컴퍼런스(한국) 1회 개최
(사)환경과 문명	○ Project Coordinator 업무 수행 ○ VGGS 이행전담기구 설립 지원 ○ 지역개발전략(PDS) 수립지원 ○ 베트남 현장사무소(PMU) 운영업무 ○ 지역개발전략(PDS) 역량강화 연수과정 운영 ○ 지역개발전략(PDS) 컨퍼런스(베트남) 1회 개최	○ **(추가)** - 지방녹색성장 액션플랜수립 성과물 검토 (현지 위탁 계약 + PGGAP 5개 지역 시범 사업에 대한 Pre-F/S 검토) - 베트남 공무원 국제회의 참가지원 - 베트남 현장사무소 운영전담 (기존 환경정책평가연구원	○ Project Instructor 업무 수행 ○ Project Coordinator 업무 수행 ○ VGGS 이행전담기구 설립 지원 ○ 지역개발전략(PDS) 수립지원 및 액션플랜 수립 성과물 검토 (현지 위탁 계약 + PGGAP 5개 지역 시범 사업에 대한
	○ 홍보업무	과업 미관)	Pre-F/S 검토) ○ 베트남 현장사무소(PMU) 운영총괄 ○ 지역개발전략(PDS) 역량강화 연수과정 운영 ○ 베트남 공무원 국제회의 참가지원 ○ 지역개발전략(PDS) 컨퍼런스(베트남) 1회 개최 ○ 홍보업무

나. 과업변경에 따른 계약금액 및 기간 변경

○ 계약금액 변경 내역 :

구 분		기 존 KEI	기 존 E&C	수 정 변 경 (안) KEI	수 정 변 경 (안) E&C	비 고
전문가 파견	1. 직접인건비 (국외)	194,040,000	237,600,000	130,350,000	281,932,200	
	2. 제경비	157,172,400	178,200,000	105,583,500	211,448,150	
	3. 기술료	57,078,160	41,580,000	38,221,227	49,430,689	
	4. 직접경비 (파견)	267,673,040	175,882,400	91,896,680	278,797,200	과업변경으로 PMU운영경비이관 (KEI->E&C)
	소계	675,963,600	633,262,400	366,051,407	821,609,239	
역량강화		156,138,400	42,124,500	156,138,400	58,670,702	
자문회의 개최비		21,400,000	11,865,000	21,400,000	23,955,000	
국제회의 참가지원		27,120,000	-	0	27,120,000	과업변경으로 관련비 이관 (KEI->E&C)
홍보비		-	17,086,100	-	17,086,100	
추가지원 (5만불)		-		56,500,000		법적체계부문 위탁계약
소 계		880,622,000	704,338,000	600,089,807	948,442,041	
계		1,584,960,000		1,548,531,848		- 36,428,152 (감액)

○ 계약기간 변경 내역
- 기존 : 2013.5.15.-2015.5.14.
- 변경 : 2013.5.15.-2015.9.14. **(4개월 증)**

다. 변경 계약 사유
○ 본 사업 중간보고회 개최 시 수원총괄기관(MPI) 요청과 중간평가 결과에 따라 과업 조정 및 과업조정에 따른 계약금액 변경 및 계

[그림 6] KOICA - PMC 계약 변경 체결 (2015. 5)

3. 선호 충돌 유발의 요인

개발협력 사업에서의 선호의 충돌은 이해당사 간 이해의 차이, 특히 사업을 통해 궁극적으로 취하고자 하는 이해당사자 간 목적의 차이로 발생함을 앞서 확인할 수 있었는데, 이러한 선호의 충돌을 유발하는 요인으로 상호 간 태도와 신뢰 부족, 커뮤니케이션의 부족 등이 언급되었다. 특히 이 사례에서는 공여국-수원국 간의 상호 신뢰가 사업 추진의 시기와도 밀접한 관련이 있는 것으로 나타났는데, 수원국의 공식적이고 외교적 요청으로 형성되는 ODA 사업은 공여국의 수원국 요청에 대한 적기 대응 여부가 양자간 신뢰구축과 사업 효과성 제고에 큰 요인이 됨을 확인할 수 있었다. 구체적으로 이 사업에서 베트남은 당초에 VGGS 수립을 한국의 경험을 벤치마킹함

으로써 완성하고자 하였으나 KOICA의 현실은 ODA 사업 형성과 이행에 있어 관료적 시스템을 벗어나기 어려웠으며, 그 사이 베트남은 한국에 요청한 사업이 필요한 시점을 넘기게 되면서 양자간 상호간 선호의 충돌이 더욱 심하게 나타났다. 또한 베트남과 같이 공여기관들로부터 긍정적 평가와 원조 수혜의 기회가 다수 열려있는 경우, 여러 공여기관을 자신들의 필요와 목적에 맞게 선택하는 경향을 보임으로써 공여국이 자신의 이익을 위한 선택을 수원국에 요구·관철하기 어려운 여건임을 확인할 수 있었다.

이 사업에 대해서 우리가 타당성조사 두 차례나 하고 집행계획 세우고 국내에서 사업수행자 입찰하고 이러면서 1년을 보낸거죠. 그런데 이렇게 시간을 보내는 동안 베트남은 그 이전에 이미 녹색성장국가전략 수립해야 한다는 수요를 알려줬는데, 우리는 그 동안 이 사업을 만드는 데 1년을 보낸거예요. 그러니 우리가 '이제 사업 할 수 있어' 하고 베트남측에 들고 갔을 때 이미 베트남에서는 '우리는 이미 그거 다 했는데? 이제 액션플랜 세워야 할 때야' 라는 입장이었던 거예요. (중략) 결국 그렇게 내용이 바뀌었잖아요. 결국 적시에 대응을 못한거죠. 이 사업은. (KOICA 관계자 심층면접 전사록 1면)

MPI 국장이 계속 얘기했잖아요. "이미 우리는 전략 수립 다 끝냈다. 이제 지방정부를 위한 이행계획 수립할 때 다." 베트남은 빨리 캐치하고 필요한거 빨리 빨리 해 놓고, 재원을 받으려는 계획이 있었는데, 원조 기관이 (늦게)와서……. 어떻게보면 미적미적 거리면서 뒤늦게 들어와서 그렇게 하는걸 보고 (답답해 했다.) (KOCIA 관계자 심층면접 전사록 9면)

그게 거런거(KOICA의 시스템 적인 체계 때문)예요. 그건 PMC의 잘못은 아니구요, 우리(KOICA)의 사이클 때문이예요. 우리는 그 사이클을 통하지 않으면 사업을 못하니까. 2년은 걸려야 하니까. (KOCIA 관계자 심층면접 전사록 12면)

(KOCIA의)절차가 bureaucratic하게 진행이되고, 또 이 사업의 수행사로 선정된 PMC의 주관기관이 (우리나라)국책연구원이다보니 거기마져 bureaucratic 해서 이 프로젝트가 적절한 타이밍을 놓이고, 사업의 추진과정에서도 또 bureaucratic한 프로세스를 갖는……. 처음부터 사업의 시기가 조금 잘못된……. 이걸 MPI 담당 국장은 이미 눈치채고 있었다고 본다. (PMC 관계자 심

층면접 전사록 6면)

이 뿐 아니라 양국간 선호 충돌을 야기한 또 다른 요인으로 개발컨설팅형 ODA 사업의 내용적·규모적 특성과 공여국의 개발컨설팅형 ODA 사업의 부족한 경험 등이 언급되었다. DEEP 프로그램으로 칭해지는 KOICA의 개발컨설팅형 ODA는 현물을 지원해 주는 무상 ODA가 아닌, 공여국의 선진화된 기술과 제도, 지식 등을 전수하고 수원국 내부 인력의 역량을 강화하는 내용으로 구성된다. 따라서 사업의 실제적인 예산 투입은 공여국 전문가의 현지 출장비, 워크숍 개최비, 수원국 공무원들의 공여국 방문 및 연수 등으로 이루어지며, 사업의 규모가 크고 상위 수준의 계획을 다루는 사업 일수록 사업에 참여하는 공여국 전문가 역시 많아진다. 이 사례에서도 PMC 컨소시움이 확보하고 있는 약 50여명의 전문가가 사업에 투입되었으며, 이들의 베트남 현지 출장비, 자문료, 한국과 베트남에서의 회의비 등으로 예산이 구성되었다. 이러한 형태의 ODA 사업은 무상 ODA 이지만 수원국에 원조 자원이 현물로 지원되는 것이 아니기 때문에 수원국 입장에서는 공여국 전문가 투입의 성과물로 만들어지는 보고서(paper work)를 기대하기 보다 사업 전반에 현지(수원국) 전문가 투입의 분량을 늘려 자국 관계자에게 실질적인 예산이 집행되기를 바란다. 또 이 사례의 경우, 무상 ODA로 지원된 KOICA의 사업 이었기 때문에 수원국의 다양한 수요들을 하나의 사업 예산 안에서 모두 해결할 수 없었으며 이러한 양국의 사업을 둘러싼 기대치의 차이는 결과적으로 선호의 충돌이라는 결과로 이어졌다. 이와 더불어 공여국 내부에서도 사업에 참여하는 다수의 전문가들의 능력을 최대한 끌어내기 위해서는 컨트롤 타워의 역량과 관리 시스템이 명확해야만 사업의 효과를 낼 수 있는데, 이 사례에서는 공여국 정부와 사업에 참여한 PMC 모두 이러한 부분에 있어 경험이 부족했다는 평가를 받았다. 이러한 요인으로 수원국의 요청에 공여국

이 적절히 대응하지 못함으로써 이해당사자간 선호의 충돌을 야기하게 된 것으로 파악되었다.

사실 이 사업 이후 후속 사업으로 연결되는 프로젝트 사업들을 KOICA에서 모두 지원해 줄 수 있었으면 좋았는데, 하나 밖에 못할거라는 전제가 있었잖아요. 세 성에서 제안한 사업 중에 하나만 할 수 있을 거라는 현실적인 컨디션(조건)이 있다보니까... 이미 KOICA의 대 베트남 사업이 모두 결정되어 있는 상태였고, 신규사업으로 새롭게 시도할 룸(여지)이 없으니까... 사실은 그때 성 간의 경쟁이 있었던 거죠. (KOICA 관계자 심층면접 전사록 8면)

무상원조로는 할 수 있는 수준이 있으니, (예산을) 얘기를 해 주면 그 다음 부터 MPI는 스케일이 적어지는 거지. 큰 프로젝트가 있으면 KOICA에서 할 수 있는 건 초기 계획이나 F/S(Feasibility Study) 정도니까. 그런데 유상으로하게 되면 베트남도 국회의 동의를 받아야 하니까 조금 위축이 된다. 이런 상황에서 GCF 라는 통로를 알고, 한국에서 출범한 GCF에 한국을 통해서 제안하면 좀 쉽지 않을까라는 생각으로 (MPI는) 접근한거 같다. (중략) 우리가 무상으로 줄 수 있는 금액에 대한 일반적인 정보를 줬더니 조금 실망을 하더라. (PMC 관계자 심층면접 전사록 6면)

원조 사업을 하면 모든 사업이 수원국과 공여국의 수요를 매칭해야되는게 있고. 이거는 초기부터 그 후속과제는 GCF에 과제를 제안해서 하려고 염두해두었기 때문에 GCF의 우선순위 분야를 염두해 뒀어야 했고. GCF도 나름 8대 사업분야? 뭐 이런걸 설정해 둔게 있기 때문에 그런 것들을 맞춰서 3자간 수요를 매칭하다 보니 서로 다른 선호가 있었던거 같다. (KOICA 관계자 심층면접 전사록 7면)

PMC 기관의 박사들이 여러명 참여하는 구조였기 때문에 수원국에서 원하는게 달라졌다고 해서 그들을 PI 혼자서 다 설득해서 수원국 구미에 맞는 결과물을 내 주기에도 역부족이었다고 생각한다. (PMC 관계자 심층면접 전사록 14면)

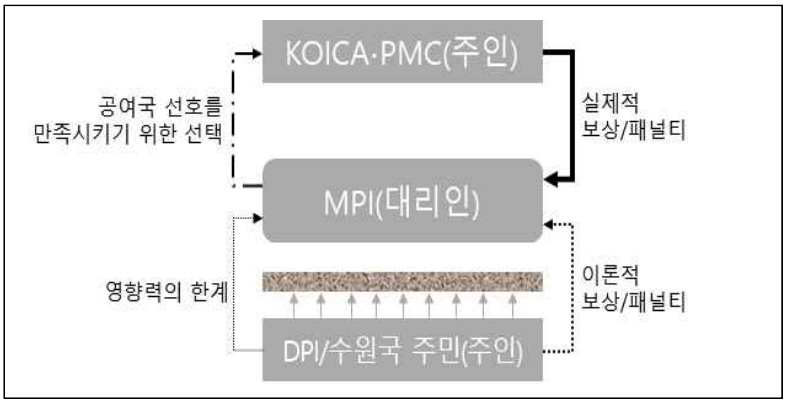
지금까지 사례분석을 통해 확인한 이해당사자 간 '선호의 충돌'은 개발협력 사업에서 나타나는 고전적인 대리인 문제와 유사한 양상이라고 판단된다. 물론, 표면적으로 '녹색성장'이라는 기조와 방향에 대해 공여국과 수원국 모두 인정하고 수용하고있다는 점이 주인-대리인 간 선호 충돌 양상을 흐리게하는 것처럼 보이나,

실제로 구체적 의사결정과정에 영향을 미친 개념의 인식 차이는 공여국과 수원국, 그리고 수원국 내에서도 중앙 및 지방정부 간 수준과 시각의 차이가 있었으며, 각자가 사업을 통해 얻고자 하는 바가 달라 선호의 차이에 더 큰 영향을 미쳤음을 확인할 수 있었다. 즉 개발협력사업의 주인-대리인 문제의 주요한 요인으로 전제하고 있는 이해당사간의 선호의 차이는 이해당사자 마다 다르게 이해되고 이는 '녹색성장'의 모호성으로 인해 더욱 심화되고 있다는 것을 확인할 수 있었다. 녹색성장 혹은 녹색 ODA의 이행과 확대는 모두가 그 필요성을 인식하지만 이에 대한 대응에 있어서는 이해당사가 마다 다른 해석을 할 수 있는 여지가 크다는 것을 방증한다. 따라서 이 절에서 검증하고자 한 '주인과 대리인의 녹색성장에 대한 차별적 이해는 사업에서의 선호 충돌과 원조 효과성 저해를 야기한다.'는 가설은 여전히 유효하다고 판단된다. 그러나 녹색 ODA가 국제사회에서 그 필요성이 인정되고 규모가 확대될 것이라는 전제 속에서 향후에는 이해당사자 간 선호 충돌 요인에 대한 관리와 신뢰 구축 방안 마련이 사전에 전제되어야 함을 시사하고 있다.

제 3 절. 보상-처벌 이행 주체의 단절과 주도권의 변화

일반적으로 개발협력 사업에서의 보상-처벌의 단절은 수원국 내부에서 발생하는 문제로 인식된다(이화영·강민아, 2013). 개발 협력 사업, 특히 양자간 무상 ODA 사업의 경우 사업 예산이 공여국 국민들의 세금으로부터 형성되고, 사업의 예산은 공여국 국민 - 공여국 정부 - 수원국 정부 - 수원국 주민으로 이어지는 단계를 거치며 집행되는 것이 일반적이다. 이러한 사업 예산의 흐름 속에서 수원국 정부는 공여국 정부와 수원국 주민 모두에게 대리인 역할을 하게

된다. 그런데 수원국 주민(주인)은 사업의 효과에 대해 수원국 공무원(대리인)에게 급여를 조정하거나 특정한 징계의 권한을 갖고 있지 않다. 즉, 주인으로서 보상 혹은 처벌을 직접적으로 줄 수 없고, 특히 개도국의 경우 개발협력 사업의 최종 수혜자인 수원국 주민들은 정치·사회적으로 자국 정부(공무원)를 견재할 기회를 갖지 못하는 한계가 있다. 사업 성과에 대한 보상과 처벌이 주인-대리인 관계에 따라 효과적으로 집행되어야 사업의 효과성을 담보할 수 있는데, 개발협력 사업의 주체들 간의 특성으로 그 시스템이 제대로 작동하지 못고 궁극적으로 원조 효과성을 저해한다는 것이다. 이처럼 개발협력 사업에서의 보상-처벌 주체의 단절로 인해 수원국 정부(대리인)는 자국민의 수요보다 사업을 통해 좀 더 직접적인 보상과 처벌의 권한을 갖는 공여국 정부(주인)의 이익을 따르게 된다는 것이 이와 관련된 일반적 가설이다(Aerni, 2006). 다시 말해 공여국과 수원국 주민 모두에게서 각기 다른 층위로 대리인의 역할을 부여 받은 수원국 공무원(정부)이 자국민보다 공여국을 더 강력한 주인으로 인식함으로써 발생하는 대리인 문제에 대한 가설이라고 할 수 있으며, 사업에 대한 보상-처벌 이행의 권한 역시 공여국에 있다고 인식할 때 이 같은 가설은 성립 가능하다([그림 4-7] 참조).



[그림 4-7] 일반적 보상-처벌 이행 주체의 단절 구조: 사례 적용의 예

그런데 연구자가 이 사례의 추진 과정 전반에 참여하면서 참여 관찰한 결과, 공여국과 수원국 간의 주도권 문제에 있어 기존의 개발협력 사업에서의 주인-대리인 가설과는 다른 양상이 나타났음을 확인하였다. 앞서 제 3장에서 분석한 바와 같이 베트남 정부는 해외 원조를 자국의 경제발전의 기초으로 삼는 데 상당한 능력을 보여왔고 수원국의 주인의식을 강조하는 국제사회의 흐름 속에서 우수한 파트너로서 인정받고 있다. 베트남의 누적된 개발협력 사업의 경험과 사업 추진 노하우는 이해당사자 관계에서 주인의식과 주도권을 확보할 수 있는 기초가 되었다고 판단되며 이로 인해 이 사례에서는 일반적인 개발협력 사업에서의 공여국-수원국 간의 주인-대리인 관계와는 다소 다른 양상이 나타났다고 추론할 수 있다. 이에 이 연구에서는 기존의 주인-대리인 가설을 사례 분석을 위한 연구 가설로 차용하되, 사례에서 나타난 주인과 대리인 간의 주도권의 변형 양상에 초점을 맞추어 가설을 검증하고자 했다. 즉 사업의 각 이해당사자들이 사업과 관련한 보상 혹은 처벌의 이행 권한을 가진 주체를 누구라고 생각하고, 또 기존과는 다른 주인-대리인 양상을 보이는 요인은 무엇인지를 밝히는 데 집중하였다. 이를 위해 [표 4-3]과 같은 질문을 통해 5개 그룹, 7명의 이해당자사를 대상으로 심층면접을 진행하고, 심층면접 응답을 통해 그들의 인식과 현장에서 나타난 현상에 대한 요인을 분석하였다. 또, 7명의 피면접자를 대상으로 수집한 8개의 대면 및 서면 응답자료를 바탕으로 심층면접 내용분석을 실시한 결과, 총 52건의 내용이 10개의 개방코딩 항목으로 요약되었다. 이를 다시 1) 보상-처벌 주체에 대한 이해당사자 인식, 2) 수원국의 주인의식과 주도권의 전도, 3) 공여국-수원국 간 주도권 전도의 요인이라는 상위 개념으로 분류·도식화하여 아래 [그림 4-8]과 같이 Tree 구조의 표로 내용분석 결과를 시각화하였다. Tree 구

조의 정렬은 내용분석에 사용된 코딩 노드(references)의 빈도 순으로 표현하였다. 심층면접 응답의 내용 분석을 통해 <가설 3>에 대해 검증·확인할 수 있는 내용은 다음과 같았다.

[표 4-3] '보상-처벌의 단절' 가설과 이해당사자별 심층면접 질문

가설 3.	사업에 대한 보상-처벌 이행 주체의 단절로 수원국 정부는 공여국의 요구조건을 충족시키는 선택을 우선 한다.	
심층 면접 질문	공여국 중앙 정부 (KOICA)	사업에 대한 책임을지지 않았을 때 수원국이 받는 처벌이 있습니까?
		보상과 처벌 이행 주체의 단절로 수원국 정부가 공여국의 선호를 우선시 하는 결정을 하는 사례가 있었습니까?
		처벌의 오작동 혹은 부재로 인해 사업의 주도권에 변화가 있었다고 생각하십니까?
	공여국 사업 수행자 (PMC)	공여국으로부터 오는 보상과 처벌이 실제적으로 수원국 이해당사자에게 어떻게 영향을 끼쳤습니까?
		보상과 처벌 이행 주체의 단절로 수원국 정부가 공여국의 선호를 우선시 하는 결정을 하는 사례가 있었습니까?
		무상 ODA의 특성이 이 사업에서의 주도권을 결정하는 데 어떤 영향을 미쳤습니까?
		수원국 공무원은 이 사업에 대해 자국민으로부터 평가받는 시스템이 있었습니까?
	수원국 중앙 및 지방 정부 (MPI 및 3개성 DPI)	이 사업에서 누구를 통해 보상과 처벌을 받을 수 있다고 생각하십니까?
		사업 전반에서 이 사업의 최종 의사결정 및 관리 권한은 누구에게 있었다고 생각하십니까?
	베트남 현지 전문가 그룹 (CEGR)	사업에 대한 보상과 처벌을 CEGR에게 누가 어떻게 줄 수 있다고 생각하십니까?
		사업 전반에서 이 사업의 최종 의사결정 및 관리 권한은 누구에게 있다고 생각하십니까?

Name	Files	References
3. 보상-패널티 단절	8	52
보상-패널티 주체에 대한 이해당사자 인식	7	20
DPI가 생각하는 주도 대상	4	8
CEGR이 생각하는 주도권	1	6
공여국의 인식	2	4
수원국의 주도권 인식	1	2
공여국-수원국 간 주도권 변형의 요인	4	20
패널티 없는 무상 ODA	4	8
PMC의 능력 부족	1	7
공여국의 수원국 권한 인정	2	3
공여국의 체면치레	1	2
수원국의 주인의식과 주도권의 전도	2	12
해외 원조에 대한 MPI의 태도	2	6
MPI의 자국내 주도권	2	3

[그림 4-8] '보상-처벌 이행주체 단절' 가설에 대한 심층면접 응답 코딩 결과

1. 보상-처벌 주체에 대한 이해당사자별 인식

국제사회에서 개발협력의 파트너로서 베트남은 높은 주인의식과 사업에서의 주도적인 태도로 긍정적인 평가를 받고 있는 수원국이다(서동신, 2012). 이해당사자들의 심층면접 응답을 분석한 결과, 외부의 평가와 같이 이 사례에서도 베트남의 높은 주인의식을 확인할 수 있었으며, 베트남 중앙정부 외 타 이해당사자 역시 사업의 성과에 대한 보상과 처벌 이행 주체를 공여국이 아닌 베트남 중앙정부로 인식하고 있음을 확인할 수 있었다. 일반적으로 이 사례와 같이 무상 ODA 사업은 수원국이 사업 예산을 공여국에 상환할 의무가

없으므로 사업 예산의 집행 완료 시점까지 공여국에 사업의 주도권이 있다. 그러나 이 사례에서 베트남 중앙정부는 'VGGS 마스터플랜 수립사업'의 주도권을 가진 주체를 수원국인 베트남, 특히 중앙정부인 MPI 스스로라고 인식하고 있었으며, 사업 전반에서 사업의 최종 의사결정 및 책임의 권한 역시 MPI 스스로에 있다고 응답했다.

Q.이 사업의 주도권을 가진 주체는 누구였다고 생각하십니까? 또 사업 전반에서 이 사업의 최종 의사결정 및 관리 권한은 누구에게 있다고 생각하십니까?
A. MPI에 있다고 생각한다. 하노이 KOICA 베트남 사무소와 MPI가 논의를 하고 이를 통해 의견을 합치시킨 후 이 사업과 관련된 최종 의사 결정을 하였다. (MPI 관계가 심층면접 서면 응답 3면)

위의 응답과 같이 MPI는 사업 과정에서 주요한 의사결정의 최종적 권한을 실제로 행사하였는데, 예를 들어 베트남 지역 녹색성장 이행계획(P-GGAP) 수립을 지원할 지역을 선정할 때에도 공여국 PMC에서 별도의 연구를 통해 베트남 63개 지방 중 6개의 지역을 추천하였으나 6개의 지역 중 최종적으로 박닌, 꽝남, 벤째 성의 3개 지역을 선택한 것은 MPI였다([그림 4-9], [그림 4-10] 참조).

○ 셋째, 지역개발전략 수립 부문에서는 최종 협의한 6개 PDS 후보지중 3개 지역을 MPI에서 선정하고, 이 후 MPI-Province-E&C 의 3자 프로젝트 이행 계약(ToR) 체결 후 실시. 또한 PDS 대상 지역에 향후 PMU에서 시행하는 파일럿 프로젝트 사업이 유치되도록 함

- 6개 Province에 대해 E&C가 최종 PDS 선정 보고서를 MPI에 제출(12월 1주 초)
- 이 중 3개 지역에 대해 최종적으로 MPI가 선정 (12월 1주)
- 최종 선정된 3개 지역에 대해 MPI-Province-E&C 간 프로젝트 이행계약 체결(12월 중)
- 2014년 1월부터 각 지역별 PDS 실시

[그림 4-9] PMC의 제 6차 베트남 현지 출장 보고서 중 일부 (2013. 12. 2)

MPI's proposal for selecting three provinces for implementing Provincial Development Strategy in Vietnam

Based on these criteria, ***the three provinces of Bac Ninh, Quang Nam and Ben Tre*** have fully satisfied of which Bac Ninh province represents Urban Industrial in the North, Ben Tre province represents the General Rural in the South, and Quang Nam - Urban-Rural Integration in the Centre and this province has also shown a strong commitment in implementing programs related to green growth, and received the support from MPI to organize Green Investment Forum Quang Nam in May 5/2013 to find resources for green growth (see Table 2).

Table 2. Final list of selected provinces to implement Provincial Development Strategy regards Vietnam's Green Growth Strategy

No	*Name of province*	*Region*	*Level/Type of development (Urbanization/Industrialization)*
1	Bac Ninh	North	Urban Industrial
5	Quang Nam	Centre	Urban-Rural Integration
6	Ben Tre	South	General Rural

In summary, ***three provinces of Bac Ninh, Quang Nam and Ben Tre*** have fully met the selection criteria proposed by experts of the Institute for Environment and Civilization (South Korea) and met the specific requirements of Vietnam's Government. The inclusion of these provinces into the implementation of Provincial Development Strategy towards Vietnam's Green Growth Strategy will ensure the success of a larger collaborative project between Vietnam and South Korea "*Supporting the implementation of Green Growth Strategy in Vietnam*" during 2013-2014.

[그림 4-10] MPI의 P-GGAP 수립 지역 선정 공문 중 일부(2013. 12. 25)

즉, 원조 예산은 공여국에서 지원하지만 공여국 전문가의 의견은 참고로 활용될 뿐, 실질적 예산 집행의 권한 수원국 중앙정부에 있었다. MPI 뿐 아니라 베트남 지방정부와 현지 전문가 그룹 역시 이 사업의 주도권과 사업의 성과를 관리·감독할 권한이 공여국인 아닌 수원국에 있다고 인식하고 있었는데, 이러한 수원국 이해당사자의 전체적인 인식의 흐름은 무상 ODA 사업에서는 일반적이지 않은 베트남이라는 수원국이 가진 독특한 특징이다.

계획투자부(MPI)는 녹색성장 전략 이행의 핵심 부서이며, (중략) 정부기관(MPI)은 ODA 자본 사용에 관한 정부의 2016.3.16 법령 16/ND-CP에 규정된 바와 같이 ODA자본 사용을 관리하고 결정한 권리가 있다. (베트남 박닌성 관계자 심층면접 서면 응답 2면)

Q. 이 사업을 통해 어떤 보상 혹은 패널티가 누구로부터 있을 수 있다고 생각하십니까?
A. 사업의 관리위원회(사업 관리 TF)로부터 받을 수 있을 것이다.
(베트남 박닌성 관계자 심층면접 서면 응답 2면)

일을 잘 수행하면 베트남정부의 격려와 칭찬이 있겠지만 일을 제대로 수행하지 못하면 MPI가 꽝남성에 대하여 징벌 조치를 취할 것이다. (베트남 꽝남성 관계자 심층면접 서면 응답 3면)

우리가 성과(결과)를 내야만 MPI로부터 사례를 받을 수 있었다. 이 말은 공식적으로 CEGR은 MPI를 통해 KOICA와 계약을 했다고 할 수 있지만, 내용적으로는 우리가 작성한 보고서를 DPI에서 승인해 줘야 결과물로 인정이되고, 채택이 되기 때문이다. (베트남 현지 전문가 그룹 관계자 심층면접 응답 전사록 3면)

이와 같이 베트남은 중앙정부 뿐 아니라 지방정부와 전문가 그룹까지 원조 사업에 대한 책임과 권한에 대한 주인의식이 매우 높은 것이 특징인데, 이는 공여국 역시 타 수원국과 베트남이 구별되는 특징이라고 평가했다. 즉, 높은 주인의식을 갖는 베트남이라는 수원국의 특징을 공여국과 수원국의 이해당사자 모두가 인지하고 인정하는 양상이 기존의 개발협력 사업의 주인-대리인 관계와는 역전적인 양상이었다.

Q. 이 사업의 주도권을 가진 주체는 누구였다고 생각하십니까?
A. 베트남
(KOICA 관계자 심층면접 서면 응답 2면)

만약 이 사업이 베트남이 아닌 저 소득국이라던지, 정부 체계가 더 열악한 수원국 이었다면 KEI가 생각했던대로, 한국의 주도대로 내셔널 전략을 세워주는

과제가 되었을 것이다. 그런데 베트남은 그런 부분이 제도적으로 상당히 갖추어진 나라고, (중략) 베트남은 공여기관이 하고 싶은걸 다 해보게 놔두는 그렇게 호락호락한 수원국이 아니죠. 그런게 있었던거 같아요. (KOICA 관계자 심층면접 응답 전사록 9면)

이 사업의 가장 큰 차별성은 수원국의 높은 오너십? 수원국 오너십이 정말 높은 사례였어요. 오히려 그 오너십이 너무 높아서 탈이었지……. (KOICA 관계자 심층면접 응답 전사록 14면)

2. 수원국의 주인의식과 주도권의 전도

앞 소절에서도 확인한 바와 같이 베트남이라는 수원국은 중앙, 지방, 전문가 그룹 등에 관계없이 사업에 대한 주인의식이 매우 높고 그에 따른 책임감 역시 매우 높게 나타나는 것이 특징인데, 베트남의 이 같은 높은 주인의식은 기존의 개발협력 사업에서 나타나는 일반적인 공여국과 수원국 간의 주인-대리인의 관계에 균열 혹은 역전을 야기하는 핵심적인 요인이다. 실제로 우리나라가 지원하는 수원국들이 베트남과 같이 높은 주인의식을 갖고 있는 것이 아니라고 KOICA 실무자의 심층면접 응답을 통해서도 확인할 수 있었는데, 베트남의 경우 사회·경제·정치적 여건 모두가 높은 주인의식을 갖게 하는 특수한 경우이다. 베트남은 사회·경제적으로 개도국 중 높은 수준을 유지하고 있는 편이고 정치적으로는 사회주의 체제에 의한 중앙집중형 의사결정 구조가 일반화되어 있다. 이러한 여건은 중앙정부에 권력과 재원이 집중되도록 하는 반면, 효과적인 의사결정 프로세스와 원조 재원의 효율적 배분이 가능하도록 함으로써 국제사회에서 수원국으로서 높이 평가받는 요인으로 작용하고 있다. 특히 베트남 중앙정부 MPI는 부처의 이름에서도 확인할 수 있듯이 국가 수준의 계획을 수립하고 집행하며, 이를 위한 투자 예산을 관리하는 기관으로 베트남의 국가전략과 계획 수립을 총괄하고 이를 이행하

기 위한 모든 해외 원조 자금을 분류, 계획, 집행, 관리하는 부처이다. 즉, 베트남에서도 국가 핵심 인력의 집합처이자 상당한 권력과 재원이 집중되는 조직이다.

당연히 중소득국이랑 최빈개도국이랑 전략이 다르죠. 최빈개도국 같은 곳은 기후변화 얘기를 하기 조차 힘든 것이고, 기후변화 대응을 위한 교육이나 인프라 이런걸 얘기해야 겨우 먹히고……. 정말 수도, 전기도 없는 곳에서 지방성 녹색성장 액션플랜 수립에 지원해 달라느니 이런 수요자체가 없는거고 그나마 베트남은 그런걸 할 만한 곳이니까 3개 성에서 우리가 그런 지원을 할 수 있었던 건데……. 예를들어 필리핀은 지방정부의 권한이 상당히 세요. 베트남은 중앙정부가 전체를 다 컨트롤 하려는 분위기 잖아요. 정치체제가 그래서 그런걸 수도 있는데, 필리핀은 지방 분권화가 많이 되어 있고, (오히려)지나치게 잘 되어 있어서.... 모든걸 지방정부랑 얘기해야하고 도지사의 컨펌(승인)이 가장 중요해요. (KOICA 관계자 심층면접 응답 전사록 9면)

베트남에서의 다른 사업에서도 그 사람들(MPI)은 항상 그런 요구를 한다. 한국 ODA 사업은 한국의 서비스를 강매하도록 하는거 아니냐라는 인식이 있죠. 그렇지만 그런걸 알면서도 한국과의 우호적인 관계가 있으니까 계속해서 한국과 협력 사업을 하는건데, 그 안에서 어떻게든 자기들 한테 직접적인 베네핏이 돌아오도록 하기 위해서, 아까도 얘기했지만 현지 전문가가 필요하니 인건비를 내놓으라 던지, 아니면 현물/실물 지원 요소,하다못해 건물을 짓는 거라던지. 그런걸 요구하는 경향이 있죠. (KOICA 관계자 심층면접 응답 전사록 9면)

우리나라 같으면 언론, 시민단체 같은 잡음이 들어가는데, 베트남에서는 이런 유인이 거의 없다.(PMC 관계자 심층면접 응답 전사록 8면)

이와 같이 개발협력 사업에서의 베트남 중앙정부의 강력한 주도권 주장은 전통적인 공여국-수원국의 주인-대리인 관계에 균열을 일으키는 주요한 요인이 되고 있고, 때로는 수원국 내에서 이러한 권한을 남용하여 원조 자원을 자기 조직의 이익에 따라 이용하고자 하는 경향으로까지 나타난다. 대상 사례에서도 이 같은 경우를 확인할 수 있었다.

모든 원조 자금이 지금까지는 MPI를 거쳐서 해당 주무부처에 연결되는 방식이었기 때문에 MPI의 권력과 힘과 정보력이 상당했다. (PMC 관계자 심층면접 응답 전사록 16면)

'200만불이라는 돈이 100% 베트남에 오는게 아니고, (공여국)너네들 인건비로 다 쓰는거고 우리한테는 오는게 없는거잖아.' 라는 입장. 그래서 MPI는 우리의 200만불 사업의 예산안 세부내역을 보고 싶어 했다. (PMC 관계자 심층면접 응답 전사록 9면)

KOICA에서는 일반적으로 MPI의 제안을 수용하는 경우가 많다. 그런데 MPI는 정치적인 결정을 많이한다. 외국에서 이만한 돈이 들어오는데 이 돈을 지역적으로 안배하는 거다. 지역의 지도자가 정치적으로 영향력이 큰 곳부터 돈을 배정하게 된다. 꽝남 같은 곳이 (베트남에서)정치지도자의 영향력이 크기 때문에 꽝남으로 원조자금이 많이 배정된다. 박닌 같은 곳에서도 누군가 베트남 정부에 영향력을 미칠 수 있는 사람이 있었을 거라고 생각한다. (PMC 관계자 심층면접 응답 전사록 7면)

OECD DAC의 파리선언에서의 '수원국의 주인의식 강화' 방침은 그 간 개발협력 사업에서 대부분 수동적인 태도를 취해온 수원국에 개발협력의 수혜자에서 파트너로의 혁신을 요구하고, 수원국 스스로 자국민의 삶의 질 개선을 위해 필요한 사항을 결정, 사업의 대한 책임있는 관리 역할을 강조한다. 그런데 이 사례에서 나타난 바와 같이 베트남 중앙정부의 사업에 대한 주도권 남용은 파리선언에서 지향하고 있는 바와는 달리 공여국 국민들의 세금으로 형성되는 무상 ODA 원조 예산을 자기조직의 이익을 대변하는 도구로 전락시킬 우려가 있으며 수원국에 주도권을 집중시킴으로써 양자간 파트너십이 아닌, 개발협력 분야에서의 또 다른 권력의 이동이라는 결과만을 도출하고 있다. 따라서 이 사례와 같은 경우, 수원국의 사업 추진 내용에 대한 투명하고 세밀한 관리를 통해 위임되는 권한에 대한 새로운 차원의 경계가 마련될 필요가 있다.

3. 공여국-수원국 간 주도권 변형의 요인

앞 두 소절에서 확인한 바와 같은 주인-대리인 관계의 역전 현상의 주된 요인은 베트남과 같이 정치·사회·경제적 여건이 높은 주인의식을 발현하게 하는 독특한 경우라 할 수 있으나, 그 외에도 파트너를 대하는 공여국의 태도, 무상 ODA 라는 사업 유형의 특성, PMC의 관리 능력 등이 보상-처벌 이행이 불가능하게 하거나 제대로 작동되지 못하도록 하는 요인으로 확인되었다.

개발협력 사업은 공여국과 수원국 간의 계약에 의해 추진된다. 그러나 이 사례와 같이 개발협력 사업의 대표적인 형태라고 할 수 있는 무상 ODA 사업의 경우, 수원국이 공여국이 지원한 원조 재원에 대해 상환할 의무가 없으므로 사업이 형식적으로 양자간 계약에 따른다 할지라도 사업 성과에 대해 이해당사자가 법적인 처벌 혹은 실제적인 금전적 보상을 받을수 없다. 즉, 무상 ODA 사업에서는 사업 성과에 따른 실질적인 보상-처벌 기재가 발동되기 어렵다. 또 무상 ODA의 경우 대부분 국가 간 외교적 관계를 중시하고, 무상 ODA는 이후 상호간 역사적·경제적·국제정세적 관계를 염두해둔 일종의 마중물 역할을 하는 경우가 많아 계약관계에서 주인인 공여국이 수원국에 특별한 처벌을 부과하기 어렵다는 것이 현장의 목소리였다.

거의 없는거죠. 사업이 정말 너무 이상하다, 중간에 사업이 정말 잘 안되고 있다 하더라도 사업 중간에 챈슬을 하기에는 양측의 부담이 너무 크기 때문에 그런 경우는 잘 없어요. 무상 원조를 하는 대부분의 사업들이 리스크가 높은 사업은 아니기 때문에. 규모도 큰 편이 아니고 진행하다가 아예 사업이 중단된다거나 그런 경우는 많지 않죠. 대부분 기술지원하고 역량강화하고, 일부 작은 인프라를 지원하는 경우니까요. 실제로 뭔가 책무를 다 못했다고 하더라도 패널티를 부과하는게 쉽지 않죠. (KOICA 관계자 심층면접 응답 전사록 10면)

MPI 담당자가 이 사업에 대한 책임과 그에 따른 패널티 체제는 오직 인사 조치

밖에 없다. (MPI)담당자는 실적을 평가를 받을 때, 점수화 할 때, 가장 중요한 요소가 ODA 재원 유치를 약속 받으면 그게 점수다. 그 금액.그리고 약속한 금액 중에 몇 %가 집행되었는지가 그 담당자가 직접적으로 평가받는 근거다. (PMC 관계자 심층면접 응답 전사록 8면)

해당 사업 지역의 인민위원회에서 사업에 대한 평가를 할 수는 있을 거다. 그런데 인민위원회 라인은 따로 있는거고, MPI 공무원 개인의 인사평가를 할때는 (직접적인 적용이 어렵다). 아까 말한 인사평가 기준에 따라서 실제로 집행된 돈이 점수가 제일 높으니까. (보상을 생각했다면) 그런 인센티브를 생각했을 거다. (PMC 관계자 심층면접 응답 전사록 9면)

베트남 정부 이해관계자 역시 이 사례에서 보상-처벌은 작동하지 않는다고 응답했는데, 표면적으로 계약관계에 따라 진행되기 때문에 별도의 보상 혹은 처벌이 있을 수 없다고 응답했으나, 이면적으로는 무상 ODA 사업의 규모가 작고 상환의 의무가 없는 인도주의적 성격이 강한 사업이므로 이에 대한 처벌 작동이 다소 무리하다는 인식이 전제되어 있다는 것을 확인할 수 있다.

이러한 사업의 모든 활동은 법률에 따라 논의, 합의 및 승인되므로 보상과 처벌이 있다고 할 수 없다. (MPI 관계자 심층면접 서면 응답 3면)

현재 이 사업(녹색성장 분야)분야에 대한 특별한 보상이나 패널티는 없다. (베트남 벤째성 DPI 관계자 심층면접 서면 응답 2면)

그곳 환경 담당 국장(공무원)은 무상 ODA보다 PPP와 같은 기업들의 직접 투자를 더 원하고 있고, 이미 전환했다고 말하더라. 중앙정부입장에서도 무상 ODA는 자기네들의 경제규모가 커지는 입장에서는 한계가 있다고 인식하고 있고, 유상 ODA는 이자 때문에 부담스럽기 때문에 중앙정부나 큰 지방정부는 해외기업의 직접투자를 더 원하고 있더라. (PMC 관계자 심층면접 응답 전사록 8면)

다음으로 이 사례와 같이 보상-처벌의 이행 주체, 즉 사업의 주도권을 가진 주체가 기존의 주인-대리인 관계와 같지 않고 역전되

는 현상을 유도하는 또 하나의 요인으로 공여국의 태도와 역량이 언급되었다. 베트남은 우리나라의 대외원조의 주요 전략국이고 경제·사회·역사적으로 매우 긴밀한 관계를 맺고 있는 파트너국이다. 베트남은 우리의 원조를 받는 수원국이지만 앞서 분석한 바와 같이 우리나라 대외 원조 전략 차원에서 매우 특수한 위상을 점하고 있는 수원국이다. 따라서 한국 정부의 수원국 베트남에 대한 태도는 타 수원국을 대하는 태도와 사뭇 다르다. 이 사례의 이해당사자 심층면접 응답을 분석한 결과 KOICA는 사업의 여러 측면에서 베트남 MPI의 의견과 요구를 수용하는 경향이 있는 것으로 나타났고, 특히 국가를 대표하는 공공기관으로서의 KOICA는 타 공여기관과의 비교, 국제사회에서의 평판 등을 상당히 고려하여야 하는 입장을 취하고 있었다. KOICA는 베트남에서 활동하는 공여기관 중 하나로, 일종의 국제사회에서의 체면치레를 위해 수원국의 요구를 쉽게 수용하는 전략을 취하고 이는 사업에서의 주도권을 수원국이 점할 수 있도록, 그 여지를 마련해주는 요인으로 나타났다.

분명한건 그 결정을 할 때, KOICA가 최종 사업 선정을 하지는 않았어요. 베트남 쪽에 권한을 많이 줬죠. (KOICA 관계자 심층면접 응답 전사록 8면)

이렇게 라도 해서 VO 소장은 베트남 측에 체면을 살리고 싶어했다. 그래서 당초에 없었던 내용이었는데 지방의 P-GGAP 작성 지원금을 준거다. 이런게 MPI가 직접적으로 이득을 챙긴거다. (PMC 관계자 심층면접 응답 전사록 9면)

베트남은 VGGS를 넘어 P-GGAP 수립이고 뭐고 다 진행하고 있었던 때다. 베트남에서 다 했다는데, 한국에서는 명분이 없어지니까 그 예산을 잘 쓰고 싶었던 거다.(PMC 관계자 심층면접 응답 전사록 13면)

이와 더불어 주도권의 역전 현상의 요인으로 PMC의 역량이 언급되었는데, 개발컨설팅형 사업의 특성상 PMC 즉, 공여국 전문가들

의 현지 대처 능력, 해외 사업에서의 문제 해결 능력은 그들이 갖고 있는 전문적 기술 능력보다 현장에서 더 크게 작용한다. 특정분야의 기술적 역량 뿐 아니라 수원국의 수요와 여건, 그들과의 의사소통에서의 문화적 관례 등 이해당사자 간의 신뢰를 구축할 지역 전문가·개발협력 전문가로의 역량이 사업의 주도권 확보 뿐 아니라 사업 효과성에도 상당한 영향을 미친다. 공여국 PMC가 지역과 개발협력 사업에 대한 이해가 부족할 때 사업의 주도권은 수원국으로 이전될 가능성이 높은 것은 자명하다. 이 사례에서도 이러한 PMC의 개발협력 전문가로서의 역량 부족이 주도권 전복의 또 하나의 요인인 것으로 확인되었다.

VO(KOICA 베트남 사무소) 소장 입장에서는 PMC가 생각보다 현장에 적응을 빨리 못하는 걸 보고는 차리라 PMC 더러 빨리 이 업무에서 손을 떼고, 남은 예산을 MPI에 직접 주는 방향으로 의사 결정을 하게 되었다고 생각한다. (PMC 관계자 심층면접 응답 전사록 9면)

KOICA에서 PMC와 계약을 체결했을 때, PMC가 베트남에 대한 아주 충분한 정보나 경험이 있다고 말할수도 없는 수준이었다고 생각한다. 베트남 녹색성장 전략 수립이 현재 어느정도 수준이었는지, 어느 정도 진행이 됐는지 우리가 가서 뭘 더 해야하는지, 그런걸 잘 몰랐다고 생각했다. (PMC 관계자 심층면접 응답 전사록 11면)

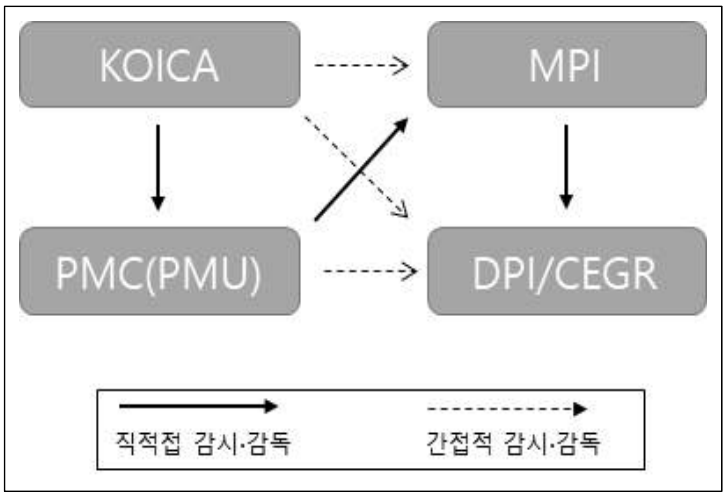
지금까지 연구자가 참여관찰을 통해 직접 수집한 자료와 이해당자사들의 심층면접 응답에 대한 내용분석 결과를 바탕으로 개발협력 사업에서의 공여국-수원국 간 주도권 역전 현상 양상과 그 요인을 주인-대리인 이론의 '보상-처벌 이행 주체의 단절' 가설에 기초해 검토해 보았다. 개발협력 사업에서 일반적으로 적용하는 주인-대리인 관계는 대리인인 수원국이 주인인 공여국의 권한을 인정하고 계약관계에서의 강력한 보상-처벌의 이행 주체로 인식하기 때문에 나타나는 것인데, 이 사례에서는 베트남이라는 수원국이 공여국인

한국의 대외원조 전략에서 점하고 있는 특수한 위상과 베트남의 내부적 정치·경제적 여건이 결합되어 일반적 양상과는 다른, 주인-대리인 관계의 역전현상이 나타났다. 따라서 '사업에 대한 보상-처벌 이행 주체의 단절로 수원국 정부는 공여국의 요구조건을 충족시키는 선택을 우선 한다.' 는 기존 주인-대리인 이론 가설에 기초한 연구 가설은 해당 사례와 같은 수원국의 특징이 있을 때, 그리고 개발컨설팅형 무상 ODA에서는 성립되지 않는 이론의 한계를 보인다. 'VGSS 마스터플랜 수립사업' 이 우리나라 혹은 국제사회에서 추진되고 있는 개발협력 사업의 대표 형태라 할 수는 없으나, 변화하고 있는 개발협력의 여건과 수원국들의 사회·경제적 발전은 향후 개발협력 현장에서 이와 유사한 사례를 양산하는 데 기여할 것이다. 따라서 지금까지 개발협력 사례에 도식적으로 적용되어 온 주인-대리인 이론에 대한 환기가 필요하다.

제 4 절. 감시·감독 한계에 따른 도덕적 해이

무상 ODA 사업은 공여국 국민이 납부한 세금에 기초하여 사업이 추진되므로 사업의 주제나 구성에 관계없이 공여국 정부에게 대리인의 책무성과 사업의 효과성 담보를 위한 감시·감독의 역할이 요청된다. 그러나 공여국 정부의 입장에서는 해외에서 진행되는 수 많은 개발협력사업에 대해 강도 높은 감시·감독을 이행하는 것이 쉽지 않다. 또 개발협력사업은 여러 이해당사자들 간의 각각의 계약관계를 통해 그 책임과 역할이 위임되는데, 위임의 단계가 누적 될수록 대리인의 책무성은 낮아지고 도덕적 해이가 발생할 가능성은 높아진다. 따라서 개발협력에서 적용되는 주인-대리인 모형에서는 공여국 이해당사자(주인)의 감시·감독의 한계로 인한 대리인의 도덕적 해

이가 발생한다고 가정한다. 그리고 이러한 주인의 감시·감독의 한계와 그에 따란 대리인의 도덕적 해이 양상은 원조 효과성 및 책무성 모두에 부정적 영향을 미치는 주요한 요소로 인식되어져 왔다(김태균, 2013). 이에 연구 대상 사례 역시 대리인이 각자의 이익과 효용에 따라 행동하고, 대리인의 모든 행동을 주인이 감시·감독할 수 없는 개발협력 사업의 일반적 양상을 따를 것으로 가정하고 연구의 가설을 설정하였다. 심층면접 응답에 대한 내용분석에 앞서 개발협력 사업에 일반적으로 적용되는 주인-대리인 이론에서의 대리인의 도덕적 해이 문제를 사례에 적용하면 [그림 4-11]과 같다.



[그림 4-11] 사례의 이해당사자간 직·간접적 감시·감독 관계

사업의 최상위 수준의 '주인'이라 할 수 있는 KOICA는 PMC와의 계약 관계를 통해 국민의 세금인 해당사업의 예산을 PMC가 적절하고 투명하게 사용하고 있는지를 감시·감독해야하며, PMC는 과업에 대한 책임과 책무를 KOICA에 증빙할 의무가 있다. KOICA의 PMC에 대한 계약 관리는 일반적으로 예산 집행에 대한 회계법인을 통한 감사와 과업 내용에 대한 성과 관리(PDM)로 나누어지며,

PMC(PMU)의 MPI에 대한 감시·감독은 회의기록, 보고서 제출, 예산 집행 내역의 확인 등으로 이루어진다. 마지막으로 MPI의 DPI/CEGR에 대한 감시·감독은 과업 성과물에 대한 확인으로 진행된다. 연구 가설의 검증을 위한 심층면접에서는 먼저, 사례에서 도덕적 해이 예방을 위한 주인의 사업에 대한 감시·감독이 절적했는지, 그리고 도덕적 해이가 나타났다면 그 양상은 어떠했는지, 또 그러한 양상을 유도한 구체적인 요인은 무엇이었는지를 중심으로 [표 4-4]와 같은 반구조화된 질문을 중심으로 면접을 실시하였다. 특히 이 사례에서는 공여국이 수원국의 감시 및 사업 관리를 위해 PMU를 베트남 현지에 별도로 설치하여 PC로 하여금 사업의 현지 책임과 관리를 전담하도록 하였기에, 수원국의 도덕적 해이와 같은 민감한 행동에 대한 확인은 현지에서 사업의 관리 책임을 맡았던 PMC 관계자의 응답을 중심으로 현장의 내부적 사항을 파악하였다. 심층면접 응답에 대한 내용 분석은 사례에 참여한 각기 다른 이해당사자 그룹에서 총 7명의 피면접자를 대상으로 수집한 7개의 자료에 대해 진행하였다. 심층면접의 내용을 분석한 결과, 총 23 건의 내용이 7개의 개방코딩 항목으로 요약되었으며 이를 다시 1) 대리인의 책무 양상, 2) 주인의 감시·감독 전략, 3) 투명성 확보의 한계라는 상위 개념으로 분류·도식화 하여 아래 [그림 4-13]과 같이 Tree 구조의 표로 내용분석 결과를 시각화하였다. 그리고 Tree 구조의 정렬은 내용분석에 사용된 코딩 노드(references)의 빈도 순으로 나타냈었다. 심층면접 응답의 내용분석을 통해 <가설 4>에 대해 검증·확인할 수 있는 내용은 다음과 같다.

[표 4-4] ‘감시·감독 한계에 따른 도덕적 해이’ 가설과 이해당사자별 심층면접 질문

가설 4.	주인의 감시·감독 한계로 대리인의 책무성·투명성을 저해하고 도덕적 해이를 야기한다.	
심층 면접 질문	공여국 중앙 정부 (KOICA)	이 사업에서 수원국의 도덕적 해이를 방지하기 위한 별도의 감시·감독 전략이 있었습니까?
		베트남 측에 대한 감시·감독은 어떤 형태로 이루어졌습니까?
		PMC의 사업 추진 책무를 어떻게 감시·감독하셨습니까?
		사업의 감시·감독에 대한 한계는 없었습니까?
	공여국 사업 수행자 (PMC)	사업 중 수원국의 ‘도덕적 해이’에 대한 공여국의 감시·감독은 적절했다고 생각하십니까?
		PMC의 수원국의 ‘도덕적 해이’에 대한 감시·감독은 어떻게 이루어졌습니까?
		공여국의 감시·감독의 한계로 사업 중 수원국 측의 ‘도덕적 해이’로 나타난 행동이 있었습니까?
		수원국의 ‘도덕적 해이’ 행동은 어떤 양상으로 일어났습니까? 수원국의 ‘도덕적 해이’ 행동이 나타나지 않았다면 그 이유는 무엇입니까?
	수원국 중앙정부 (MPI)	이 사업에서의 공여국의 감시·감독은 적절했다고 생각하십니까?
		수원국의 사업의 책무를 어떻게 보여주었습니까?
		사업과 관련하여 DPI의 사업의 대한 감시·감독은 어떠한 방식으로 이루어졌습니까?
		사업에 참여한 지방정부의 자기 이익 선호 혹은 도덕적 해이는 없었다고 생각하십니까?
	수원국 지방정부 DPI	이 사업에 대한 책무를 다하기 위해 DPI에서는 무엇을 어떻게 하셨습니까?
		이 사업에 대한 MPI 혹은 한국측 관계자들의 감시·감독은 적절했다고 생각하십니까?
	베트남 현지 전문가 (CEGR)	사업 추진 시 이 사업에 대한 책무를 한국측 그리고 MPI에 어떻게 보여 주었습니까?
		이 사업에 대한 한국 측과 MPI의 감시/감독의 의무는 적절했다고 생각하십니까?

Name	Files	References
4. 도덕적 해이	7	23
대리인의 책무 양상	6	13
베트남 측 대리인의 책무	5	8
계약 후 PMC의 책무 태도	1	2
도덕적 해이 발생 불가	2	2
주인에 대한 평가(MPI)	1	1
주인의 감시,감독 전략	5	7
DPI의 MPI 평가	3	5
주인의 대리인 관리 방법	2	2
투명성 확보의 한계	1	3
허술한 감시 감독	1	3

[그림 4-12] '감시·감독 한계에 따른 도덕적 해이' 대한 심층면접 응답 코딩 결과

1. 개발컨설팅형 무상 ODA에서의 '도덕적 해이' 문제의 양상

주인의 감시·감독의 한계와 대리인의 도덕적 해이 양상과 관련하여 심층면접한 내용을 분석한 결과, PMC, MPI, DPI, CEGR 등 계약 관계를 통해 사업의 집행 권한을 위임 받은 대리인들은 대체적으로 주인의 입장인 이해당사자의 감시·감독이 적절했다고 응답했다. 그리고 대리인 역시 자신이 과업에 충실했으며, 사업 계약시 설정된 목표(out-put)를 달성함으로써 계약에서의 책무를 다하였다고 응답했다. 따라서 과업의 추진과정에서 도덕적 해이 행동이 나타날 만한 여지가 없었다고 응답했다.

꽝남성은 위에 언급한 바와 같이 맡겨진 업무를 모두 수행했다. MPI와 KOICA는 여러 번의 지역 워크샵과 지역 차원의 녹색성장에 관한 워크샵을 개최했다. 꽝남은 이와 관련된 임무를 성공적으로 완수했다. (베트남 꽝남성 관계자 심층면접 서면응답 3면)

이 사업에서의 MPI의 감시·감독은 적절했다고 생각한다. 지원기관이 어떤 프로젝트에 자원(기금)을 제공했을 때 목표에 맞게 자원이 잘 활용되었는지를 감리/감독하는 것을 당연한 행위라고 생각하다. (베트남 벤째성 관계자 심층면접 서면응답 2면)

벤째성 DPI는 이 사업을 통해 2016~2020년, 5년간 녹색성장 계획 및 이행계획 수립을 완료했다. (베트남 벤째성 관계자 심층면접 서면응답 2면)

MPI 혹은 KOICA가 우리에게 업무를 맡기면서 항상 과제 진행사항을 체크를 한다. (중략) MPI와 같은 경우 DPI에서 CEGR에 제출해야 하는 자료가 잘 제출되고 있는지도 체크하고, 또 우리팀이 연구를 할 때 부족한 자료는 없는지 등도 체크하면서 MPI의 도움이 필요하면 요청하라는 말도 많이 했다. (중략) 우리에게도 DPI에게도 해야할 의무에 대해서 나름의 압력이 있었다고 볼 수 있지만 과한 압력이 있었다고 생각하지는 않는다. (베트남 전문가 그룹 심층면접 응답 전사록 4면)

Q. 베트남 측의 사업에 대한 책무는 적절했습니까? 사업 추진 시 이 사업에 대한 책무를 한국측에 어떻게 보여 주었습니까?
A. 그렇다고 생각한다. 매일 이 사업에 대한 추진 사항을 한국측과 논의하고 또 사업을 적시에 처리하기 위해 지방정부(DPI)에게 어려움이 있으면 보고하도록 요구했다. (MPI 관계자 심층면접 서면 응답 4면)

비록 프로젝트의 인력이 제한되어 있었지만 결과적으로 민주주의적 절차와 대화, 합의에 기초하여 운영되었기 때문에 이 사업을 지속가능하게 하기위해서라도 도덕적 해이는 있을 수 없었다. (MPI 관계자 심층면접 서면 응답 4면)

이에 반해 공여국 측 이해관계자들은 대리인의 책무를 검증하기 위한 나름의 감시·감독의 전략이 있었으나 실제로 대리인의 도덕적 해이에 대한 감시·감독에 집중하기 보다 외교적 관계를 고려해 도덕적 해이가 일어나지 않도록 하는 인센티브에 초점을 맞추었다고 응답하였다.

Q. 예산이 무조건 온다고 생각하면 일종의 도덕적 해이가 발생하는 경우가 있을텐데, KOICA 입장에서 대리인을 컨트롤하는 방법이 있었나요?
A. 패널티를 주는 것 보다 인센티브를 주는 방법이 사실 더 좋잖아요. 예를들어 베트남 지방정부에도 우리가 그들에게 계속 당근으로 줬던거는 '이거 후속사업 개발하는 거고, 이거 열심히 해서 후속사업 만들어지고, 더 열심히 하면 너네 지방에 사업이 가는 거다.'라고 설명하고 설득한 거죠. (KOICA 관계자 심층면접 서면 응답 10면)

도덕적해이라는건 우리말로 하면 횡령이라던지 뭐 그런건데. 이 사업에서는 그렇다고 볼 수는 없고…….(PMC 관계자 심층면접 응답 전사록 9면)

예를 들어서 벤쩨 같은 곳에서는 이 예산을 별도의 계정을 두고 썼다. 독립계정은 자기네들 성 예산과는 별도로 쓰고, 남았는지 모자랐는지 알수 없고 과외돈이 생긴것에 대해 처리를 한 것이다. KOICA 직원 입장에서는 이걸 일일이 챙길 수 없고, KOICA 입장에서는 이 돈이 넘어갔다는 영수증만 PMC 측에 요구함으로써 세세한 집행내역까지는 챙기지 않았다. 이 정도로 끝난거지. 그 안에 자세한 명세는 못 받았다고 안다. 결국 횡령이라고 말 할 수 있는 증거는 없다. DPI에서도 돈은 받은 것의 결과물로 내 보일 수 있는게 P-GGAP 보고서가 있기 때문에 그들은 또 이 보고서 쓰는데 그 돈을 썼다고라고 하면 도덕적해이가 있었다고 보기가 어렵다. (PMC 관계자 심층면접 응답 전사록 10면)

즉, 이 사례에서와 같이 무상 ODA로 시행되는 사업의 경우, 사업의 결과(out-put)를 대부분 계약시 PDM에 기재된 성과물 즉 보고서, 워크숍, 인적역량강화 프로그램 진행 회수 등으로 평가받기 때문에 이에 대한 물리적 결과물이 확인되면 사업 추진과정에서 부수적으로 대리인의 투명성이 검증되지 않는 사례가 발생하더라도 대리인의 명확한 '도덕적 해이'가 발생했다고 단정하기는 현실적으로 어렵다는 점을 확인할 수 있었다. 실제 이 사례에서는 사업 수행계획에서 PDM에따라 모든 사업의 목표가 달성된 사례로, 공여국과 수원국 정부 모두 이 사례에서 도덕적 해이가 나타났다고 평가하지 않았다([표 4-5] 참조).

[표 4-5] VGGS 마스터플랜 수립사업 PDM 중 일부

Narrative Summary (프로젝트 요약)		Verifiable Indicators (지표)
최종 목표	베트남 녹색성장 전략 수립과 실행 통한 베트남 정부의 차세대 성장 동력 확보 경제성장 개발	베트남 경제성장
목적	(1) 베트남 녹색성장관련 법적체계 수립	녹색성장 관련 법령 추진현황 검토, 법령수립, PMU 구성, VGGS법적체계 전문가 파견(6MM), 역량강화 프로그램 운영 (20명, 2주)
	(2) 녹색성장 전담기구 설립	전담기구 기능 검토 전담기구구성 및 운영 관련 전문가 파견(10M/M)
	(3) VGGS 액션플랜 수립	VGGS 이행을 위한 액션플랜 수립 로드맵 수립 액션플랜 수립 전문가 파견(12M/M) 역량강화 프로그램 운영(20명, 2주)
	(4) 지역개발전략 (PDS) 수립	지역개발 전략 개선수립 지역개발전략 분야 전문 파견 역량강화 프로그램 운영(10명, 2주)
산출물	(1) 베트남 녹색성장관련 법적체계를 최종적으로 수립	- VGGS 실행을 위한 법적 체계 구축 완료 - 실행을 통해서 경제성장기반 구축에 기여
	(2) 녹색성장전략 (VGGS)을 전담해서 이행할 수 있는 베트남 정부 내 기구 구성	- 베트남 정부내 전담기구(ICB) 구성 - 전담기구 운영방안 수립 - VGGS의 효율적인 실행
	(3) VGGS 마스터플랜 (Action Plan, 실행로드맵) 수립	- VGGS 마스터플랜(Action Plan, 실행 Roadmap) 수립 - 마스터플랜내 기본계획 수립 및 후속 ODA 사업 진행
	(4) 지역개발전략(PDS) 중 VGGS와의 일체성을 갖도록 개선, 보완수립	- 기수립된 PDS 개선 및 VGGS 개념에 맞도록 보완수립 - PDS 사업별 기본계획 수립

출처: ‘VGGS 마스터플랜 수립사업’ 수행계획서 42쪽 발췌·재인용 (2013. 5. 2)

2. 투명성 확보의 한계

앞 소절에서 확인한 바와 같이 개발컨설팅형 무상 ODA 사업의 경우, 내용의 특성상 예산의 많은 부분이 수원국에 직접 투입되기보다 공여국 전문가에 투입되고, 최근의 사업 평가 및 검증 시스템의

발달로 수원국의 도덕적 해이 현상이 명식적으로 나타날 확률이 낮아지고 있는 추세다. 그럼에도 불구하고 수원국은 원조 예산이 자국으로 직접 유입되기를 선호하고, 여전히 그러한 사례는 잔존한다. 이 사례에서도 적은 예산이기는 하나 KOICA가 베트남 3개 지방정부 DPI에 직접 재원을 지원한 부분에서 있어 공여국의 감시·감독의 한계가 있었던 것으로 확인되었다.

P-GGAP 수립을 할 때, MPI에서 뭐라고 했냐면, 각 성의 담당자들을 불러서 워크샵을 했다. P-GGAP 만들 때 이렇게 해야한다는 매뉴얼을 갖고 교육을 했고, 우리(공여국)가 지원을 한다면 그와 같은 워크숍을 우리가 (주도)해서 그 사람들로 하여금 이렇게 작성해라고 한다던지……. 근데 (현지에서)그것을 할 수 있는 인력이 없으니까 결국은 각 성에서 직접 컨설팅을 불여서 해야하는데, 이것(비용)을 총합으로 준거다. 총 금액을 주고, 다만 그냥 줄 수 없으니 각 성에 나중에 명세를 받겠다고 해서 줬다. 그 구성항목은 출방비, 컨설팅 비용만 된다고 알려주고 총 금액을 줬다. 그런데 이 사업이 끝날 때까지 우리 PMC가 받지 못했고, KOICA가 챙겼는지도 잘 모르겠다. (PMC 관계자 심층면접 응답 전사록 9면)

P-GGAP 지원을 위한 예산을 각 지방에 Lump sum 으로 주고 돈을 전달했다는 영수증만 확인하는 걸로 한 거다. 이 말은 그 사람들(DPI)이 어떻게 하든 나중에 명세만 받으면 된다는 얘기다. (중략) PMC는 각 성에 돈을 보냈다는 영수증만 KOICA에 제출했다. (PMC 관계자 심층면접 응답 전사록 18면)

이와 같이 집행된 사업비에 대해 집행 내역 검증 시스템을 KOICA가 갖추지 못했고, 이로 인해 PMC 관계자가 현지에 파견되었음에도 불구하고 공여국 국민들의 세금이 최종적으로 어떻게 사용되었는지 확인하는 데는 한계가 있었다. 무상 ODA는 유상 ODA와 달리 공여국과 수원국 간 외교적·경제적 관계를 중시하기 때문에 공여국 입장에서는 사업의 치명적인 부패가 명시적으로 확인되지 않는 한 사업에서의 많은 권한과 결정권을 수원국 측에 넘겨주고 수원국이 스스로 투명성을 증명하기를 바라는 경향이 있다. 이 사례에서도 이와 같은 무상 ODA 예산 집행의 관례가 그대로 적용되었다

고 판단된다. 이와 같이 대리인의 ‘도덕적 해이’ 문제가 명확하게 확인되지 않는 개발컨설팅형 무상 ODA에서도 사업의 투명성의 한계는 여전히 발견되고 있다. 무상 ODA 재원이 공여국 국민들의 세금으로부터 마련된다는 점을 고려했을 때, 공여국 내 그리고 공여국-수원국 사이의 투명성의 확보는 원조 효과성 및 책무성 제고라는 국제사회의 기준에 부합하려는 노력 뿐 아니라 국내 정책의 투명성과 합리적 예산 집행을 위해서도 지속적으로 개선의 노력이 필요한 부분이라 판단된다.

지금까지 개발협력 사업의 주인-대리인 관계에서 공여국의 감시·감독의 한계와 수원국의 이기심에 의한 ‘도덕적 해이’ 문제에 대한 가설을 ‘VGSS 마스터플랜 수립사업’ 사례에 적용해 그 양상의 변화와 변화 요인을 분석해 보았다. 사례 분석의 결과 개발협력 사업 중 특히 개발컨설팅형 무상 ODA 사업의 경우, 외교적 관계를 중시하고 비교적 적은 규모로 추진되는 무상 ODA 사업의 특성과 수원국보다 공여국 전문가에 예산의 대부분이 투입되는 개발컨설팅형 사업의 특수성으로 인해 수원국의 ‘도덕적 해이’ 양상이 발생하기 어려운 것으로 확인되었다. 따라서 ‘주인의 감시·감독 한계로 대리인의 책무성·투명성을 저해하고 도덕적 해이를 야기한다.’ 는 기존 주인-대리인 이론 가설을 차용한 연구 가설은 모든 개발협력 사업에서 일방적으로 적용하는 데 한계가 있다고 판단된다. 다만, 개발협력의 여건 변화로 인해 명식적인 ‘도덕적 해이’ 문제의 발생 빈도가 감소했다 하더라도 사업의 투명성 부분에 있어서는 여전히 개선의 노력이 필요한 바, 공여국 정부는 체계적이고 실제적인 투명성 확보 시스템을 마련하여 공여국 국민들이 세금의 합리적 집행과 사업의 성과에 대해 확인할 수 있도록 해야할 것이다.

제 5 절. 개발컨설팅형 녹색 ODA 특성에 따른 위험 기피적 선택

주인-대리인의 관계에서 대리인의 위험기피적 선택은 기본적으로 양자간 선호의 불균형에 기초한다. 고전적 주인-대리인 이론에서는 대리인과 주인의 선호도가 다르며, 서로 다른 선호 가운데 대리인은 위험기피적 선택을 한다고 가정한다. 이 사례에서도 주인과 대리인, 즉 공여국과 수원국 간의 녹색성장에 대한 이해 수준과 접근방식의 차이로 이해당사자 간 선호가 다르게 나타났다는 것을 앞서 <가설 2>의 검증에서 확인할 수 있었다.

한편, 개발컨설팅형 ODA 사업은 그 내용이 수원국의 계획·전략·정책 수립 등 미래지향적인 경우가 많고, 사업의 세부 과업 역시 수원국 공무원들의 지식적·기술적 역량을 강화하는 교육 프로그램인 경우가 많아 사업 이행의 실질적 성과를 얻기까지는 오랜 시간이 소요되는 특징이 있다. 때문에 수원국 입장에서는 사업의 효과를 사업의 종료 이후 즉각적으로 측정하기 어렵고, 사업의 효과가 미래에 어떤 형태와 수준으로 나타날지 예측하기 어려우므로 상대적인 불확실성을 감수해야 한다. 특히 거시적이고 장기적 관점에서 사안을 다루어야하는 환경·기후변화 정책 등을 포함한 녹색 ODA 사업의 경우 개발컨설팅형 ODA의 특성과 함께 그 불확실성이 더 높게 나타할 수 있는 주제의 사업이라 하겠다. 이 사례는 베트남의 국가 녹색성장전략의 이행을 지원하기 위해 1) 녹색성장 이행 기구 수립 방안 제안, 2) 녹색성장 법·제도 개선안 제공, 3) 국가 녹색성장 이행 계획 제공, 4) 지역 녹색성장 이행계획 수립 지원[58], 5) 녹색성장 역량강

58) 이 사례에서 상당한 예산이 지역 녹색성장 이행계획 수립 지원에 투입되었는데, 그 구체적 내용은 베트남의 박닌, 꽝남, 벤째 3개 성(Province)에 ①이행계획 수립 가이드라인 제공, ② 온실가스 감축 시나리오 제공 및 배출 감축을 위한 우선순위 사업 제안, ③ 녹색성장 이행을 위한 시범사업 발굴로 추진되었다. 이에 PMC는 3개 성에 녹색성장전략 및 이행계획(Provincial Green Growth Strategy and Implementation Plan)을 제공하였으며, 베트남 현지 전문가 그룹 CEGR을 통해 각 성의 온실가스 MACC(Marginal Abatement Cost Curve) 분석 결과 및 온실가스 감축 우선순위 사업

화 초청 연수를 추진하는 전형적인 개발컨설팅 사업으로, 공여국 전문가의 지식·기술을 수원국에 교육·전수하는 것이 사업의 주요 내용이었다. 사업 산출물 역시 대부분 보고서, 워크숍 자료, 회의 개최, 역량연수 교육 자료집 등으로 도출되었다. 그러나 이러한 사업의 결과물이 베트남의 녹색성장전략 이행에 얼마나, 또 어떠한 영향을 미치는지는 확인하기 어렵다. 즉 사업의 결과물이 아닌 성과의 측면에서는 원조 효과를 사업 종료 당시 계량적으로 측정할 수 없기에 수원국은 사업 내에서 가능한 단기적인 시간 내에 실제적인 성과를 확인할 수 있는 선택을 할 것이라고 가정할 수 있다. 따라서 이 절에서는 개발컨설팅형 녹색 ODA의 이러한 특성이 기존의 대리인의 위험기피적 경향을 강화하는 데 기여했는지 확인하고자 했다. 또한 대리인이 의사결정 시 단기적·직접적 이익을 더욱 강력하게 추구하는 유인이 되었는지도 현장 사례를 통해 확인하였다.

이를 위해 다음과 같이 <가설 5>를 설정하고, 가설의 검증을 위해 [표 4-6]과 같은 질문으로 사업에 참여한 이해당사자에게 심층면접을 진행하였다. 심층면접 내용분석은 5개 그룹의 피면접자 7명을 대상으로 확보한 8개의 대면 및 서면 응답 자료를 바탕으로 진행하였으며, 내용분석을 실시한 결과 총 21건의 내용이 7개의 개방코딩 항목으로 요약되었다. 이를 다시 1) 개발컨설팅 사업 시행 현황과 강점, 2) 수원국의 위험기피 선택의 전향, 3) 사업에서의 고려사항이라는 상위개념으로 분류·도식화하여 아래 [그림 4-13]과 같이 Tree 구조의 표로 내용 분석 결과를 시각화하였다. Tree 구조의 정렬은 내용분석에 사용된 코딩 노드(references)의 빈도 순으로 나타내었다. 심층면접 응답의 내용분석을 통해 확인한 구체적 양상과 그에 대한 요인은 다음과 같다.

을 제공하였다. 마지막으로 베트남 국가 수준 녹색성장 시범 사업(Pilot Project) 2개와 박닌, 꽝남, 벤째 각성의 특성에 따른 녹색성장 시범사업각 1개씩을 발굴하여 MPI와 3개성 DPI에 제공하였다.

[표 4-6] ‘개발컨설팅형 녹색 ODA의 특성에 따른 위험 기피적 선택’ 가설과 이해당사자별 심층면접 질문

가설 5.	미래지향적·장기적 관점이 필요한 개발컨설팅형 녹색 ODA의 불확실성은 대리인의 보수적·위험기피적 선택을 유도한다.	
심층 면접 질문	공여국 중앙 정부 (KOICA)	개발컨설팅형 녹색ODA 사업이 KOICA에서 다수 수행되는 종류의 사업입니까?
		국가 수준 계획을 수립하거나 수립 지원하는 개발컨설팅 사업의 특징은 무엇이라고 생각하십니까?
		녹색 ODA 내용적 특수성 때문에 타 ODA 사업에 비해 수원국의 수용성이 낮거나 보수적 의사결정에 영향을 미쳤다고 생각하십니까?
		국가 계획 수립이라는 특수성 때문에 수원국이 이 사업에서 보수적 의사결정을 했다고 생각하십니까?
	공여국 사업 수행자 (PMC)	베트남 현지에서 타 공여기관이 마스터플랜 수립 사업과 같은 형태의 사업을 수행하는 경우가 있었습니까?
		녹색 ODA 내용적 특수성 때문에 타 ODA 사업에 비해 수원국의 수용성이 낮거나 보수적 의사결정에 영향을 미쳤다고 생각하십니까?
		국가 계획 수립이라는 특수성 때문에 수원국이 이 사업에서 보수적 의사결정을 했다고 생각하십니까?
	수원국 중앙 및 지방 정부 (MPI / 3개성 DPI)	녹색ODA의 내용적 특수성 때문에 타 ODA 사업에 비해 이 사업 추진 시 더 보수적인 의사결정을 한 바 있습니까?
		계획 수립이라는 특징 때문에 이 사업 추진 시 타 ODA 사업에 비해 더 보수적으로 의사결정한 바가 있습니까?
	베트남 현지 전문가 그룹 (CEGR)	각 성의 녹색성장 시범 사업 추천 시 무엇을 가장 고려하여 선정하였습니까?
		녹색성장이라는 내용적 특수성 혹은 계획 수립이라는 사업의 특수성이 각 성별 녹색성장 시범사업의 우선순위를 정하는 데 영향을 미쳤습니까?

Name	Files	References
5. 개발컨설팅형 녹색 ODA에 대한 위험기피적 선택	8	21
위험기피 선택 전향	4	10
장기전략 수립에 긍정적인 베트남	2	4
개발주류인 녹색성장전략	1	2
개발컨설팅 사업 시행 현황과 강점	3	7
DEEP 사업의 제한적 실행	2	3
계획수립 사업의 장점	2	3
VGGS 사업의 특수성	1	1
사업에서의 고려사항	3	4
일부 보수적 결정의 요인	2	3
계획 사업의 특수성	1	1

[그림 4-13] ‘개발컨설팅형 녹색 ODA 사업 특성에 따른 위험 기피적 선택’ 가설에 대한 심층면접 응답 코딩 결과

1. 개발컨설팅형 ODA 사업에 대한 긍정적 평가와 기대

먼저 공여국의 핵심 이해당사자인 KOICA 차원에서도 ‘VGGS 마스터플랜 수립사업’과 같이 녹색성장을 주제로 베트남에서 개발컨설팅형 ODA 사업을 추진하는 것은 드문 경우였다. KOICA는 현재 120여개 수원국에 무상원조를 지원하고 있는데, 베트남 뿐만 아니라 타 수원국에도 이 사례와 같은 중앙정부 및 지방정부를 모두 포함한 국가 수준의 전략·계획 수립에 직접 참여 혹은 지원하는 경우는 드문 것으로 확인되었다. 또한 수원국 베트남의 입장에서도 이와 같은 형태의 개발컨설팅형 무상 ODA 시행 경험은 생소한 것으로 확인되었다. 베트남과 같은 인기 수원국도 중앙정부에서부터 지방정부에 이르기까지 하나의 주제로 위계적인 전략이행계획을 수립하는 개발컨설팅 사업은 일반적이지 않다는 것을 확인할 수 있었다.

이 사업 같은 경우는 많지 않아요. 그나마 모로코도 그린에너지 뭐라고 해서 국가 최상위 개발 계획 수립이 있었는데, 그때 국가 최상위 수준에서 하려면 R&D가 필요하다는 거였고, (수원국에)연구소들이 없으니까 녹색관련 기술을 개발할 수 있는……. 우리로 치면 국가 출연 연구원들을 만들어겠다는 생각을 해서 이런 연구기관들을 어떻게 만들거냐는 것에 대한 전체적인 마스터플랜을 KOICA가 맡아서 해준 적인 있죠. (중략) 나라마다 상황이 좀 다르긴 하지만 (KOICA가 해 본건)그 정도가 국가 최상위 수준의 전략? 계획에 참여를 해봤죠. (KOICA 관계자 심층면접 응답 전사록 6면)

KOICA에 DEEP 사업은 많아요. 그런데 DEEP사업 중에서도 ('VGGS 마스터플랜 수립사업' 과 같은) 이런 사업은 많지 않아요. DEEP 사업도 특정분야, 예를 들어 이거(건물 혹은 도시) 하나 지을건데, 그 사업에 대한 마스터플랜 이런건 있어도……. 이건 어떻게 보면 국정운영에 대한 컨설팅을 하려는 사업이라서 사실 목표도 야심찼고, 기존에 없던 특이한 사업이예요. (KOICA 관계자 심층면접 응답 전사록 14면)

이 사업처럼 공여국이 수원국의 국가 전략이나 계획을 통째로 세워준다는 거 자체가 매우 드물고……, (중략)베트남에서도 계획수립형 ODA는 많이 없다. 주로 하는 것이 직업훈련, 병원이나 학교 설립, 개발사업 같은? 그런 사업들이 많지. 폐기물 수거 시스템 구축 사업, 그건 ICT 적용 사업 이었고 버스 노선 체계 수립 사업 같은 것이 많았지. (PMC 관계자 심층면접 응답 전사록 14, 17면)

국제사회에서의 개발컨설팅형 ODA 사업의 확대 필요성과 이론적 논의 수준에 비해 현장에서의 개발컨설팅형 ODA가 여전히 일반적인 ODA 사업 형태가 아님을 확인할 수 있었고, 무엇보다 'VGGS 마스터플랜 수립사업' 과 같이 중앙 및 지방정부 차원을 모두 포괄하는 국가 수준 상위 계획 수립 사업은 공여국 정부 입장에서도 또, 수원국 현장에서도 보편화된 ODA 사업의 형태가 아닌 것을 확인할 수 있었다. 그럼에도 불구하고 이 같은 개발컨설팅형 ODA에 대한 공여국의 기대 또한 매우 높은 것을 알 수 있었는데, 국가 수준의 계획수립형 개발컨설팅 사업이 보장하는 사업의 연속성이 수원국과의 외교적·경제적 차원에서 공여국에 상당한 이니셔티브를 제공하기

때문인 것으로 확인되었다.

최상위 계획을 지원한다는 것이 그 나라에 기여하는 심볼릭(상징적인)한 것도 있고, 윗단으로 가면 갈수록 컨설팅을 하면 그 후속 사업들이 생길 수밖에 없기 때문에 이어지는 후속 사업들이 상위 사업을 맡은 기관에 연결해서 오게 되는 경우가 많아요. 국가 수준의 것을 하면 지방 사업으로 연결된다거나, 전략을 수립하면 그 이행계획 수립 사업이 또 따라 나온다거나, 이행계획을 수립하면 후속 과제들이 나온다거나. 그렇기 때문에 위로가면 갈수록 이 전체 트리(TREE)를 선점할 수 있게 되는 여지가 많아지는거죠. (KOICA 관계자 심층면접 응답 전사록 3면)

이 사례와 같이 국가 수준의 전략과 계획, 정책의 방향성을 설정하는 개발컨설팅형 사업에 대해 수원국 역시 긍정적인 효과가 있다고 응답했는데, 특히 녹색성장에 대한 개념 이해 수준이 낮고 새로운 국가발전전략으로의 진입이 쉽지 않은 개도국의 경우 해외 원조를 통한 지원이 상당히 도움이 된다고 응답하였다.

녹색성장의 가장 중요하고 또 최종목표가 되는 것이 (새로운)경제 시스템을 구축하는 것인데, MACC 분석 결과를 각 지방에 공유했기 때문에 이제 지방에서도 녹색성장을 위해서 무엇을 우선순위로 두어야 하는지 알고 있다. 즉, 각 지방에서도 궁극적으로 녹색경제 구축을 위해 해야할 단기, 중기, 장기 전략과 우선순위사업을 갖게 된 것이다. (베트남 전문가 그룹 CEGR 관계자 심층면접 응답 전사록 4면)

어쨌든 이 사업을 통해서 우리 팀이 MACC 분석을 해서 제공함으로써 지방정부에서도 이제 온실가스 감축 잠재량을 알게 되었고, 또 온실가스를 감축해야 한다는 의무도 인지하게 되었다는 것이 중요하다고 생각한다. (베트남 전문가 그룹 CEGR 관계자 심층면접 응답 전사록 5면)

심층면접 내용분석을 통해 공여국과 수원국 모두 계획수립형 개발컨설팅 ODA 사업에 대해 긍정적으로 평가하고 있음을 확인할 수 있었다. 특히 녹색성장전략과 같이 다소 진입장벽이 높은 새로운 개

념을 국가 발전전략으로 설정할 경우, 인적·재정적 역량의 한계를 가진 수원국은 외부의 지원이 필요한 입장이므로 사업의 불확실성으로 인한 위험기피적 선택보다 원조의 혜택에 더 큰 의미를 두는 것으로 판단된다.

2. 수원국의 위험기피 선택의 전향

연구의 <가설 5>에서는 주인-대리인 이론에서 전제하고 있는 대리인의 위험기피적 성향이 이 사례와 같은 미래지향적이고 불확실성이 큰 사업에서 더욱 강력하게 나타날 것이라고 가정하였다. 그러나 앞 소절에서 확인된 바와 같이 공여국과 수원국 이해관계자 모두 국가 계획 수립형 개발컨설팅 사업에 대해 긍정적으로 평가하고 있었다. 이에 이어 수원국의 핵심적인 이해당사자라 할 수 있는 MPI 역시 국가 계획 수립형 개발컨설팅 사업에 대해 대체적으로 긍정적으로 평가하고 있었는데, 특히 녹색성장이라는 장기적·미래지향적 특성이 있는 사업에 대해 이러한 특성 때문에 위험을 기피하려는 태도를 취하기보다 오히려 베트남이 국제사회에서 또 자국의 경제적 발전을 위해 '가야할 길' 이라는 인식을 이미 갖고 있는 것으로 나타났다. 즉 수원국 베트남은 'VGGS 마스터플랜 수립사업' 형성 당시 녹색성장전략의 국가 발전의 핵심·주류 전략이었으므로 수원국 입장에서 녹색성장 관련 사업 재원이 필요하다는 인식을 확실히 갖고 있었으며, 녹색성장의 내용적 특성 때문에 위험기피적 판단을 하지는 않았다고 응답했다.

녹색성장 사업에 대한 기준이 매우 명확하기 때문에 (다른 사업들과) 차이가 없었다고 생각한다. (MPI 관계자 심층면접 서면응답 5면)

계획 수립사업은 (타 사업에 비해) 매우 유용하다고 생각하는데 이 프로젝트를

통해 도출된 결과가 이후에도 지속적으로 활용될 수 있기 때문이다. 녹색성장 우선순위 사업 목록이 베트남의 사회경제발전 계획과 통합되어 각 지역의 녹색성장을 위한 재원을 끌어올 수 있는 근간이 되고 장기적으로는 투자자들에게 녹색성장 방향을 정하는 데 도움을 줄 수 있다고 생각한다. (MPI 관계자 심층면접 서면응답 5면)

이러한 베트남의 인식에 대해 공여국에서도 유사하게 인식하고 있었는데, 녹색 ODA 사업 혹은 계획수립형 개발컨설팅 사업의 특성으로 인해 대리인(수원국)이 보수적인 의사결정을 하지는 않았다고 응답했다. 오히려 수원국이 녹색성장 사업에 대한 필요성을 더욱 크게 느끼고 있었고, 특히 이러한 계획수립형 개발컨설팅 사업으로 자국의 녹색성장전략 이행을 위한 기초적인 틀이 마련되는 기회로 이해하고 있었다고 응답했다. 또한 공여국 관계자는 수원국이 녹색성장 ODA라는 사업 주제에 대한 강력한 인식보다 한국의 발전경험의 벤치마킹 차원에서의 이 사업에 대한 매력을 더 크게 느꼈을 것이라고 판단했다. 즉 베트남이 녹색성장 이라는 패러다임을 자국의 경제성장을 견인할 새로운 발전 전략으로 인식했고, 그 모범 사례로서 한국의 경험을 벤치마킹 했다고 인식하고 있었다.

Q. 녹색ODA의 내용적 특수성 때문에 타 ODA 사업에 비해 수원국의 수용성이 낮다고 생각하십니까?
A. 그렇지 않음. 당시 녹색성장은 베트남의 개발 주류 패러다임이었음. 또 베트남은 녹색 ODA, 특히 기후변화 이슈가 주류가될 것이라는 것에 대한 이해도가 높았음. (KOICA 관계자 심층면접 서면응답 3면)

Q. '국가발전전략 수립' 이라는 특수성이 수원국의 보수적 의사 결정에 영향을 미쳤다고 생각하십니까?
A. 그렇지 않음. 클리어한 국가개발전략과 액션플랜 수립은 다양한 사업 파이프라인을 만들어내어 acceleration 이 되었음. 또한 특별히 녹색 ODA가 아니라 한국형 개발 모델을 벤치마킹하고자 했던 것으로 생각함. (KOICA 관계자 심층면접 서면응답 3면)

수원국 지방정부 역시 녹색 ODA 혹은 계획 수립형 개발컨설팅 사업의 내용적 특수성 때문에 위험기피적 선택을 하지는 않았다고 응답했는데, 특히 베트남 박닌성의 경우 녹색 ODA라는 새로운 패러다임을 박닌성의 경제성장 중심의 계획을 지원하는 개념으로 이해하고 있었고 공여국 관계자(PMC)의 제안 역시 자신들의 목적과 다르지 않았다고 응답했다. 또한 베트남 지방정부는 녹색 ODA 사업의 이행 자체가 자신들에게 도움이되는 일이라고 판단하고 있었다.

우리 성이 제안한 사업과 한국측이 제안한 사업의 내용이 별로 다르지 않았다. 박닌성은 3가지 시범 사업을 선정/제안 했는데 한국측과 MPI에서 그 중 하나를 우리성 시범 사업으로 최종 선택하였다. (베트남 박닌성 DPI 관계자 심층면접 서면응답 3면)

Q. 녹색ODA의 내용적 특수성 때문에 타 ODA 사업에 비해 보수적으로 결정하게 된다고 생각하십니까?
A. 그렇지 않다. (베트남 박닌성 DPI 관계자 심층면접 서면응답 3면)

한국측 전문가들의 의견을 수용하여 우리는 주민의 삶을 개선하기 위해 대나무 보존 및 개발, 뽕나무사업을 녹색성장 시범 사업 중 가장 핵심적인 사업으로 선택했다. (베트남 꽝남성 DPI 관계자 심층면접 서면응답 4면)

Q. 녹색ODA의 내용적 특수성 때문에 타 ODA 사업에 비해 보수적으로 결정하게 된다고 생각하십니까?
A: 그렇게 생각하지는 않는다. 모든 공여국 정부는 지속가능한 개발사업에 자금을 지원하고 싶을거라고 생각한다. (베트남 꽝남성 DPI 관계자 심층면접 서면응답 4면)

[표 4-7]은 한국측과 베트남 측이 베트남 중앙정부(2개 사업)와 박닌, 꽝남, 벤째성 (각 1개)에 녹색성장 이행을 위한 시범사업으로 선정한 최종적인 사업의 목록이다. 이는 'VGGS 마스터플랜 수립사업'의 가장 핵심적인 결과물로 인식되는 사업의 내용이며, 해당 사업의 종료 이후 베트남 정부가 GCF를 통해 녹색기금을 유치한 사업

역시 이 5개 시범 사업 중 하나였다. 구체적인 내용을 살펴보면 국가 수준에서는 에너지 진단센터 구축 사업과 생태산업단지 조성 사업이 제안되었고, 박닌성에는 ‘산업(기업)부문 에너지 절약 역량강화 사업’, 꽝남성에는 ‘Ngoc Linh 인삼 배양 사업’, 벤째성에는 ‘기후변화 적응을 위한 농업 부문 온실가스 저감 사업’ 이었다. 각 사업의 MPI(중앙정부)와 각 성 DPI에서 제안한 후보사업 들과 한국 전문가들(PMC)이 제안한 후보사업에 대한 토론과 논의 끝에 최종 정리된 사업으로, 모두 각 지역의 사회·경제적 특성과 여건을 고려한 녹색성장 시범 사업이었다. 5개의 시범사업이 결정되기까지 여러차례의 논의가 있었으나, 이 5개 사업이 최종적으로 공여국과 수원국 양측의 이해를 모두 충족시켰기 때문에 이러한 결과를 도출할 수 있었다. 즉, 녹색성장 사업에 대한 공여국과 수원국의 기대와 현실적 필요가 불확실성이 높은 사업에 대한 위험기피적 선택보다 이해당사자에게 더욱 강력한 영향을 미친 것을 확인할 수 있다.

[표 4-7] 베트남 녹색성장 이행을 위한 시범사업(최종 선정 5개)

대상 지역	사업명
전국 단위	Investing in the new center of practical management and audit for energy
	The development of industrial parks towards the ecological industry
박닌성	Energy saving to enhance competitive ability of enterprises in Bac Ninh province
꽝남성	Acclimatization of Ngoc Linh ginseng in the period of 2015-2020 and orientation to 2030
벤째성	Greenhouse gas Emission reduction in agricultural production adapting to climate change

출처: ‘VGGS 마스터플랜 수립사업’ 제 19차 전문가 현지 파견(2015. 6. 18) “Consultation Workhshop on P-MACC, P-GGAP and Green Growth Pilot Projects” PC 발표자료 중 (미발행 자료).

‘VGGS 마스터플랜 수립사업’ 이 개발컨설팅형 녹색 ODA 사업을 대표하는 보편적 특성이 뛰어난 사례라고 단정할 수는 없으나 베트남과 유사한 조건을 갖고 있거나 앞으로 갖게 된 수원국이 존재하며, 특히 개발컨설팅형 녹색 ODA 사업이 국제적으로 확대되고 있는 만큼 이 사례 분석에서의 시사점을 적극적으로 참고하여 향후 원조 효과성 제고 방안 모색에 활용할 필요가 있겠다.

3. 개발컨설팅형 녹색 ODA 사업에 대한 고려사항

앞 소절에서 살펴본 바와 같이 개발컨설팅형 녹색 ODA 사업의 경우, 주인-대리인 이론에서 가정하는 ‘대리인의 위험기피적 선택’ 양상은 나타나지 않았다. 대리인인 수원국 베트남이 타 개도국에 비해 사회·경제적 수준이 높고 녹색성장전략 이행에 대한 중앙정부의 의지가 높은, 다소 특수한 경우라 할지라도 계획수립형 개발컨설팅 사업의 장점으로 인식하는 특성은 타 수원국도 동일하게 인식할만한 사업의 강점이라고 판단된다.

다만, 장기적이고 계획중심적 개발컨설팅 사업에서는 여전히 고려해야할 점이 많고, 특히 수원국의 여건에 맞는 사전 준비와 사업의 이행 노하우가 필요하다고 지적하였다. 특히 다층적 주인-대리인 관계에서 가장 최종적 단계에 있는 수원국 지방정부의 경우, 지방정부의 사회·경제적 여건과 사업 담당 공무원의 녹색성장에 대한 이해 수준 등에 따라 위험기피적 성향이 나타날 수 있다. 베트남 DPI 관계자에 대한 심층면접 결과, 녹색 ODA가 자기 지역에서 이행되는 것 자체는 긍정적으로 평가했으나 공여기관의 사업 성과 확인에 대한 부담을 보였으며, 한국과 베트남의 여건의 차이로 수원국이 빠른 속도로 성과를 낼 수 없는 한계가 있다고 언급하였다. 또, 녹색 ODA 사업의 원칙과 기준이 높아 사업을 실행해야하는 수원국

입장으로서 보수적인 선택을 하게 된다고도 응답하였다.

이 사례와 같은 사업은 장기 전략으로 가야할 것이다. 사람과 재정 등 고려해야 할 사항이 많다. (베트남 현지 전문가 그룹 CEGR 관계자 심층면접 전사록 5면)

그러나 공여기관에서 (ODA 사업을)지원하고 나면 결국 그들(공여기관)은 결과물을 직접 볼 수 있는 것을 선호한다고 생각한다. 녹색 ODA는 매우 시간이 많이 걸리고 만질 수 없는 software적 가치가 있지만 그것이 측정하기가 어렵다. (베트남 꽝남성 DPI 관계자 심층면접 서면 응답 4면)

한국은 경제수준이 매우 높은 나라이며 ODA 사업 역시 오랫동안 수행해왔다. 베트남 특히 벤째성과 같이 경제상황이 열악하고 대부분 농업에 종사하는 인구 비율이 높은 지역에서는 녹색성장 관련 프로젝트를 이행하는 데 있어 시간과 자원, 인력, 당국의 의지, 그리고 산업계와 인민, 또 지방정부 등 모두의 동의가 필요하다. (베트남 벤째성 DPI 관계자 심층면접 서면 응답 3면)

(이 사업은) 녹색 ODA 사업 자금을 통해 이루어지는 프로젝트이므로 녹색ODA의 특징에 따른 규정(원칙)을 지켜야 하기 때문에 보수적인 선택이 이었다고 생각한다. (베트남 벤째성 DPI 관계자 심층면접 서면 응답 3면)

즉, 개발컨설팅형 녹색 ODA에 대해 대체적으로 긍정적이고 적극적으로 수용하는 분위기 속에서도 녹색 ODA가 갖는 주제의 명확성과 온실가스 감축량과 같은 국제적 기준 등에 부합하기 위해 선택에 있어 많은 전제 혹은 선결 조건을 두고 의사결정을 했다는 사실을 확인할 수 있었다. 즉 수원국의 전문가 집단과 지방정부 관계자들의 의견처럼 녹색 ODA 사업의 이행 시에는 현지 여건과 이해 수준을 고려하여 현지 맞춤형 사업의 제안이 반드시 필요하다 하겠다.

지금까지 개발협력 사업에 적용된 기존의 주인-대리인 이론 가설에 기초하여 대리인의 위험기피적 선택에 대한 사례 분석을 실시하였다. 이 사례의 분석 결과, 먼저 공여국과 수원국 모두 계획 수립형 개발컨설팅 ODA 사업에 대해 긍정적으로 평가하고 있는 것을

확인할 수 있었다. 특히 이 사례에서는 대리인인 수원국 이해관계자들 대부분이 개발컨설팅형 녹색 ODA의 불확실성이라는 특성이 자신들로 하여금 위험기피적 선택을 유도하는 데 영향을 미치지 않았다고 응답했다. 이와 같이 가설과 다른 양상이 나타난 주요 요인은 대리인인 수원국 관계자들이 계획 수립형 개발컨설팅 사업이 국가 발전 및 경제성장의 틀과 근간을 마련하는 데 도움이 된다고 인식에 있었다. 즉 녹색성장 사업의 특수성이나 전략 및 계획 사업의 비가시적 성과의 한계보다 새로운 국가 발전 전략으로서의 기회를 제공하는, 마중물 역할에 대한 기대가 양상 변화의 주요 요인으로 확인되었다. 따라서 이 절에서 검증하고자한 '미래지향적·장기적 관점이 필요한 개발컨설팅형 녹색 ODA의 불확실성은 대리인의 보수적·위험기피적 선택을 유도한다.' 는 연구 가설은 이와 같은 사업에서는 성립되지 않으며, 수원국의 특성에 따른 관계 모형의 적용이 필요하다고 판단된다.

제 6 절. 다수 주인간 경쟁과 원조 조화성의 한계

원조 효과성 제고를 위해 국제사회에서 주목하고 있는 요건 중 하나는 원조의 '조화성(Harmonization)' 이다. 파리선언 5대 원칙 중 하나인 원조 조화성은 여러 공여기관들이 상호간 의사소통과 조화를 이루어 한 수원국에 동일한 내용의 사업이 중복되거나 한 분야에 예산이 집중되지 않도록 조율, 원조 효과성 제고에 기여함을 목표로 한다. 한편, 국제개발협력의 흐름을 바꾸고 있는 주요한 요인 중 하나는 공여기관의 원조 방식과 재원의 다변화이다. 이 연구의 사례는 매우 전통적인 개발협력 사업의 형태, 즉 국가 대 국가 간 원조 자원이 이동하는 양자간 ODA 방식이지만 최근에는 다자기구, 다국적 기업,

비영리기구 등 다양한 공여 주체들이 개발협력에 참여하고 있다. 또 기존의 선진국에서 개도국 혹은 최빈국으로 전달되던 원조 자원의 흐름은 이제 개도국-개도국, 개도국-최빈국 간 상호 협력적 관계에 기초한 남남협력까지도 나타나고 있다. 특히 이 사례의 대상인 베트남은 개도국 중에서 사회·경제적 수준이 높은 수원국으로 분류되며, 원조 효과성이 높다고 평가되는 인기 수원국으로서 양·다자간 ODA 사업 뿐 아니라 대규모의 PPP 재원과 World Bank, GCF와 같은 국제기금까지 다양한 재원과 규모의 개발협력 사업이 추진되고 있다. 이러한 원조 재원의 다변화는 공여기관과 수원기관의 관계를 과거에 비해 좀 더 수평적 구조로 변화시키기도 하지만 경우에 따라 수원국의 강력한 주인의식과 결합되어 수원국의 특수한 계층에만 이익이 돌아가도록 하는 주인-대리인 관계의 역전적 부작용을 일으키는 요인으로 작용하기도 한다.

고전적 주인-대리인 이론에서는 주인의 선호가 다양하고 명확하지 않을 때, 대리인이 주인의 합리적 무지 혹은 각기 다른 선호로 인한 일성관 없는 신호를 명분삼아 대리인 자신들에게 유리한 의사결정을 한다고 가정한다(고재경, 2001). 보통 유권자와 정부 사이에 이러한 대리인 문제가 발생하는데, 정부조직의 목표는 정치적 과정을 통해 정의되며 다수 유권자들의 선호와 이해는 널리 분산되어 있어 명확하지 못한 다수 주인의 선호는 결국 대리인인 정부가 조직화된 자신들의 특수이익을 위한 선택을 하도록 유도한다는 것이다. 이 사례에서는 개발협력 사업을 둘러싸고 MPI로 대표되는 수원국 대리인에게 다수의 경쟁적인 주인, 즉 여러 공여기관이 서로 각기 다른 선호와 이익을 위해 경쟁함으로써 통합된 하나의 신호를 대리인에게 주지 못하는 상황이 나타나고 결국 주인인 공여기관들이 통제·조정자의 역할을 대리인인 수원국에 기대하게 되는, 일종의 주인-대리인 관계에서 주도권의 역전 현상이 나타났다. 즉 하나로

조직화되지 못한 다수 주인들의 부정확한 신호와 주인-대리인 간의 정보 비대칭 문제의 결합이 개발협력 사업에서 대리인으로하여금 통제·조정 권한을 갖고 자기 조직에 유리한 의사결정을 하도록 유도한다는 것이다. 대리인의 높은 주인의식은 기존의 개발협력 사업에서 주로 수동적인 대리인으로 대변되던 수원국에게 필요한 요소이기는 하나, 대리인의 주인의식으로 포장된 주도권의 남용과 정보의 독점 현상은 공여기관 간의 원조 조화성 달성에 방해요인으로 작용될 수 있으며 또 다른 대리인 문제를 양산할 수 있다. 따라서 이 절에서는 고전적 주인-대리인 이론의 주인 선호의 이질성과 조직화의 여려움으로 발생하는 대리인 문제를 차용하여 <가설 6>과 같이 연구 가설을 설정하되, 이 사례와 같이 대리인의 과도한 주인의식의 발현이 개발협력 사업에서 주인-대리인 관계를 어떻게 변화시켰으며 그로 인해 원조 조화성에는 어떠한 영향을 미쳤는지를 확인하는 데 집중하고자 했다. <가설 6>의 검증과 사례에서 나타난 양상을 확인하기 위해 아래 [표 4-8]과 같이 이해당사자별로 반구조화된 질문으로 심층면접을 진행하였다. 심층면접의 내용분석은 총 3개 그룹, 3명의 피면접자를 대상으로 수집된 4개의 자료를 활용했으며, 분석의 결과 총 38건의 내용이 9개의 개방코딩 항목으로 요약되었다. 이를 다시 1) 한국 사례를 벤치마킹한 베트남의 여건, 2) 다수 주인간 경쟁, 3) 역전적 주인-대리인 관계와 양상이라는 상위 개념으로 분류·도식화하여 아래 [그림 4-14]와 같이 Tree 구조의 표로 내용분석 결과를 시각화하였다. Tree 구조의 정렬은 내용분석에 사용된 코딩 노드(references)의 빈도 순으로 나타낸 것이다. 심층면접 응답의 내용분석을 통해 <가설 6>에 대해 검증·확인할 수 있는 사항은 다음과 같다.

[표 4-8] ‘다수 주인 간 경쟁과 원조 조화성’ 가설과 이해당사자별 심층면접 질문

가설 6.	수원국 내 다수 공여기관 간 원조 경쟁은 원조 조화를 해치고 수원국의 일방적 의사결정을 야기한다.	
심층 면접 질문	공여국 중앙 정부 (KOICA)	베트남이 여러 공여기관 중 VGGS 마스터플랜 수립 지원 공여국으로 한국을 선택한 이유가 무엇이라고 생각하십니까?
		베트남에서 ODA 추진 시 타 공여기관과의 협력은 어떻게 이루어 집니까?
		베트남 이라는 원조 시장에서 활동하는 공여기관 간의 경쟁이 있다고 생각하십니까? 만약 그렇다면 그러한 경쟁이 ‘원조 조화’ 측면에 어떤 영향을 미친다고 생각하십니까?
	공여국 사업 수행자 (PMC)	베트남이 여러 공여기관 중 VGGS 마스터플랜 수립 지원 공여국으로 한국을 선택한 이유가 무엇이라고 생각하십니까?
		베트남의 녹색 ODA 시장은 어떤 상황이었으며, 공여기관들 간의 경쟁은 없었습니까?
		베트남에서 이 사업을 둘러싼 타 공여기관의 입장과 한국의 녹색 ODA에 대한 평가는 어떠했습니까?
		여러 공여기관들 간의 원조 경쟁이 수원국의 ‘원조 조화’에 어떠한 영향을 미친다고 생각하십니까?
	수원국 중앙 정부 (MPI)	베트남 국가발전전략 수립 이행 지원을 위해 한국과의 협력을 선택한 이유는 무엇입니까?
		‘한국의 녹색성장’ 모델이 베트남에 줄 수 있는 시사점은 무엇이라고 생각하십니까?
		벤치마킹한 ‘한국 녹색성장’ 모델이 베트남 국가발전전략과 조화를 이루고 있다고 생각하십니까?
		베트남은 이 사업을 추진하는 동안 한국 외 타 공여국(기관)과는 어떻게 협력하였으며, 공여기관과의 관계에서 MPI의 역할은 무엇이라고 생각하십니까?

Name	Files	References
6. 다수 주인 간 경쟁과 원조 조화	4	38
수원국의 공여기관 선택	4	16
한국을 선택한 이유	4	13
공여국에 대한 평가	1	2
한국에게 기회	1	1
역전적 주인-대리인 관계와 양상	3	12
대리인의 과한 오너십	2	7
베트남에서 다자기구의 특수한 역할	1	2
MPI에 집중된 주도권	2	2
강력한 주인의식을 통한 통제	1	1
다수 주인간 경쟁	4	10
경쟁 양상	3	7
공여기관 간 정보공유 어려움	1	2
경쟁 필요	1	1

[그림 4-14] '다수 주인 간 경쟁과 원조 조화성' 가설에 대한 심층면접 응답 코딩 결과

1. 공여기관을 선택하는 수원국 베트남

베트남은 앞서 언급한 바와 같이 많은 공여기관으로부터 개발협력 사업의 요청을 받고 있는 인기 수원국이다. 다수 공여기관의 개발협력 우수 사례로 베트남 사례가 국제사회에 소개되었고, 원조 효과성 측면에서 성과가 좋은 수원국 베트남은 새로운 국가 발전 전략 VGGS의 이행에 있어서도 원조 자원을 활용할 의지가 높다. VGGS 이행 지원에 다수의 공여기관이 관심을 보였는데, 이는 베트남이라는 우수한 수원국의 여건과 더불어 국제사회에서의 녹색 ODA의 확대 흐름과 녹색 산업의 개도국 진출을 염두해 두고 있는 선진 공여국들의 관심으로 인한 결과였다. 특히 VGGS 이행 지원에 가장 큰 관심을 보인 공여기관은 GGGI와 GIZ 등을 들 수 있는데, 베트남은 국가 및 지방정부의 녹색성장 전략의 이행 계획을 수립하

고 지원해 줄 공여기관으로 한국 정부를 선택했다.

심층면접을 통해 인기 수원국 베트남이 자국의 국가발전전략 이행 지원을 위해 한국 정부를 공여기관으로 선택한 이유와 당시의 한국 정부에 대한 베트남의 기대 등을 확인해 본 결과, 한국과의 특수한 외교 관계와 더불어 한국의 단기적 개발협력 사업 이행방식과 경제성장중심의 발전 패러다임이 한국 사례를 벤치마킹한 주된 이유인 것으로 확인되었다. 특히 공여국 이해관계자의 심층면접 응답을 통해 수원국이지만 베트남의 강력한 주인의식과 개발협력 사업에서의 적극적인 태도를 확인할 수 있었다. ‘VGGS 마스터플랜 수립사업’ 역시 공여국의 제안으로부터 형성된 결과라기 보다 수원국 내부의 자체적 판단에 따른 수원국의 공여기관 선택의 결과임을 확인할 수 있었다.

KOICA는 다른 나라에서라면 메이져 플레이어는 아니지만 베트남에서는 상당한 플레이어거든요. ODA 재원을 많이 쓰고 있기도 하지만 베트남 입장에서도 우리나라가 양다자간 기관 중에 4위? 인가 그럴거예요. 굉장히 큰 대상국이고 ODA에 있어서도 그렇고. 그런다보니 VGGS 마스터플랜 사업 같은 윗단의 사업을 우리한테 제안한거 같아요. (KOICA 관계자 심층면접 응답 전사록 6면)

(VGGS 이행 지원을)한국에 특별히 요청을 한건, 사실 베트남에서 이 사업을 GGGI가 굉장히 하고 싶어 했다. 베트남의 녹색성장 컨설팅을. 그런데 MPI가 그 당시 GGGI를 그렇게 신뢰하지 않았다. 그때만 해도 GGGI가 (설립)초창기였고 레코드(사업 추진 경험)가 없다보니 베트남 입장에서는 이거(VGGS 이행 지원) 해주겠다는데 많은데 하필 실적도 별로 없는 신생 국제기구가 하겠다고 하니 별로 미덥지 못했던것도 있고……. 당시만 해도 GGGI가 한국기관이라는 느낌이 많았다. 그러다 보니 그럴거면 한국의 대표성을 갖는 KOICA에 직접 요청하는게 맞다고 생각한 거다. (KOICA 관계자 심층면접 응답 전사록 3면)

베트남은 KOICA가 녹색성장 컨설팅을 해줘서가 아니고, 또는 한국 정부가 먼저 우리 모델을 적용해 보겠다는 욕심을 내서도 아니고 베트남 스스로가 한국 모델을 스스로가 한거라고 생각해요. 국가 전략 수립을 UNDP 지원으로 만들었는

데, 이런게 중요한게 아니고 베트남의 녹색성장 거버넌스를 보면 녹색성장 총괄 컨트롤 타워를 총리실로 두고, 우리도 녹색위라고 해서 대통령직속기구를 만들고 최상위 수준에서 이걸 총괄하려고 했었잖아요. 베트남은 그걸 총리실에서 한거고. 베트남은 우리가 시키지도 않았는데 우리를 따라 했어요. 따라해서, 총리실 산하에 이걸 컨트롤 하는 조직을 만들고 우리가 기재부에 녹색성장 담당하는 팀을 둔 것처럼, 베트남도 MPI 산하에 녹색성장 관련 업무를 담당하는 팀을 만든거죠. 막강한 권한을 주고 하도록 한거죠. 이런 건 우리가 뭐 시켜서 이렇게 한게 아닌데 베트남이 우리나라 모델을 상당부분 보고 따라 했다고 생각해요. (KOICA 관계자 심층면접 응답 전사록 13면)

기존 계획에 없었던 일을 하게 된거라고 본다. 다른 선진 공여국은 계획에 없던 사업을 그것도 200만불이라는 (무상원조로는)적지 않은 규모의 사업을 할 수 있는, 어떻게 보면 (타 공여기관은)운영의 탄력성이 없는데(그에 비해 KOICA는 즉각적인 지원이 가능한 공여기관이라고 판단한 것다). 자국의 녹색성장전략 이행을 지원해줄 자금이 필요했는데, MPI가 코이카를 선택한거다. (PMC 관계자 심층면접 응답 전사록 5면)

MPI는 이런걸 보면서 오히려 "KOICA는 다자기구와 다르지 않냐. 결정도 빠르니 어떻게든 해보자"는 입장이었는데, (중략) 다자기구는 의사결정에 시간이 많이 걸리고, (중략) 덴마크 같은 곳도 한국처럼 별도의 오피스를 두지 않고 철수하는 분위기다. 그러다보니 한국처럼 적극적 일 수는 없다. 일본만 해도 한국 원조기관만큼 빠르고 적극적인 결정을 하지 않는다. 그래서 MPI가 이 사업에 대해서 한국 원조기관을 선택했다고 생각한다. KOICA VO 소장도 의사결정에 매우 빠르고 적극적인 액션을 취하는 스타일 이었다고 생각한다. 당시에. PMC 관계자 심층면접 응답 전사록 12, 14면)

(한국의) 시스템과 인식 그리고 중앙집중적 주도적인 방식이 베트남이 배우고자 하는 부분이라고 할 수 있다. (MPI 관계자 심층면접 서면 응답 6면)

또한 베트남 MPI 관계자는 벤치마킹한 한국의 녹색성장전략이 베트남의 국가 발전 전략과 조화를 잘 이루고 있다고 평가함으로써 VGGS 이행에 있어 한국의 녹색성장전략을 벤치마킹 대상으로 선택한 것이 적절했다는 긍정적 자기평가를 보였다.

한국은 아시아 태평양 지역과 세계에서 녹색성장을 추구한 최초의 나라로 본보기가 되었다고 생각한다. 베트남이 (한국의)경험을 배우고 싶다고 (한국 측에) 제안 했을 때 한국은 베트남이 녹색성장에 대한 아이디어 형성시기에서부터 적극적으로 지원을 했고, 이러한 배경에서 이 사업도 한국과 추진하게 되었다. (MPI 관계자 심층면접 서면 응답 6면)

Q. '한국 녹색성장' 모델이 베트남 국가발전전략과 조화를 이루고 있다고 생각하십니까? 어떤 면에서 그렇습니까?
A. 그렇다고 생각한다. 전체 인적 구성원의 의지, 투자 배분, R&D 의 촉진, 민간 부문의 참여 촉진, 녹색성장 전문가의 국제화와 GGGI와 같은 국제기구의 적극적인 개발, GCF 사무실의 개설 등 한국의 녹색성장전략 이행 방식이 베트남의 방향과 같다. (MPI 관계자 심층면접 서면 응답 6면)

베트남은 높은 주인의식을 보여주는 수원국으로 국제사회에 익히 알려져 있다. 심층면접 응답의 내용분석 결과 이 사례에서도 사업의 형성과 추진 전반에서 상당히 주도적인 역할을 했음을 확인할 수 있었다. 또 자국내 정치적 여건과 여러 공여기관들 사이에서 외교적·경제적 이익을 고려해 사업을 결정하고 사업 파트너 대상을 직접 선택하는 모습도 확인할 수 있었다. 이와 같이 베트남은 개발협력 사업에서 높은 주인의식으로 주도권을 선점하면서 여러 공여기관들 사이에서 자국 혹은 자기 조직에 유리한 선택을 하는 전략을 취하고 있음을 확인할 수 있다.

2. 다수 공여기관 간 경쟁과 원조 조화성의 저해

앞 소절에서 확인한 바와 같이 베트남 MPI가 VGGS 이행을 위한 계획을 수립함에 있어 여러 공여기관이 관심을 보였고, 또 이러한 다수의 공여기관 간의 경쟁을 MPI는 매우 현실적으로 활용했다는 것을 알 수 있다. 'VGGS 마스터플랜 수립사업' 뿐 아니라 실제로 베트남의 개발협력 현장에서는 여러 공여기관들이 베트남 정

부가 제안하는 하나의 주제 혹은 하나의 사업에 여러 기관이 관심을 보이기 때문에 공여기관 간 경쟁이 있다는 것을 심층면접 결과 확인할 수 있었다. 또 이러한 다수 공여기간 간 경쟁에 대해 베트남 MPI 관계자는 자국에 도움이 된다고 응답했다.

국가전략 액션플랜 수립에 대해 UNDP. GIZ와의 경쟁이 있었음. 국가마다 기후친학적 개발 컨셉은 크게 다르다고 볼 수 없음. 다만. 각국/기관들이 우량사업 수요에 대해 선점하기 위해 경쟁하는 경향이 높음. (KOICA 관계자 심층면접 서면응답 4면)

당시 GGGI가 하던 사업이, 각 개도국의 녹색성장 마스터플랜이라는 걸 수립하는 사업이 있었는데, 캄보디아, UAE, 몽골 등에서 했는데 베트남에서도 GGGI가 그걸 하고 싶어했다. (중략) 그때 (GGGI 보다) UNDP가 치고들어가서 GIZ랑 같이 어느 정도 컨설팅을 해서 녹색성장전략이라는 걸 만들고 발표를 했던 거죠. 그럼 이제 '이걸 어떻게 이행할 거냐, 액션플랜을 수립해야겠다.' 라는 생각을 MPI는 했던거죠. (중략) UNDP만 봐도 경쟁이 있었던 거죠. 우리 사업도 당초 계획대로라면 UNDP가 했던 작업을 우리가 했었어야 하는거죠. 그런 경쟁이 있기는 하죠. (KOICA 관계자 심층면접 응답 전사록 10면)

물론 덴마크나 UNDP 모두 베트남의 녹색성장 관련 사업에 관심이 많았다. 이 사업(VGGS 마스터플랜 수립사업)도 자기네들이 하고 싶어 했다. (PMC 관계자 심층면접 응답 전사록 14면)

Q. 베트남에는 녹색 ODA를 추진하는 다수 공여기관 간 경쟁이 베트남에 도움이 된다고 생각하십니까?
A. 그렇다.
(MPI 관계자 심층면접 서면 응답 6면)

이와 같이 베트남에서는 다수 공여기관 간 경쟁이 일반적인 양상으로 확인되었는데, 다수 주인 간 경쟁은 공여기관 간의 협력의 한계 요소로 작용한다. KOICA 관계자의 심층면접 응답에 따르면 베트남과 같이 하나의 수원국 현장에서 다수의 공여기관이 활동하고

과도한 수의 사업이 추진되는 경우, 공여기관 간 의사소통 혹은 협력에 한계가 있고 이는 궁극적으로 원조 조화성 달성 측면에서는 부정적인 요인으로 작용한다는 것을 확인할 수 있었다.

베트남 같은 데는 워낙 많은 공여기관이 활동하고 있고 사업들이 워낙 많다보니까, 예를들면 동티모르 같은데는 원조기관이 많지도 않고, 사업도 많지 않기 때문에 원조기관 몇 개가 만나면 섹터 불문하고 다 얘기가 되고, 정보가 자연스럽게 공유가 되요. 그런데 베트남은 워낙 사업이 많아서 그런식으로는 정보공유도, 관리도 안되는 거죠. (KOICA 관계자 심층면접 응답 전사록 10면)

이게 워낙 사업이 많다 보니까 섹터별로 찢어져서 관리가 되고 있고. 그렇다고 도너기관들끼리 아주 정례적인 협의체라던가 커뮤니케이션이되고 정보를 공유하고 또 그런건 아니고요. (KOICA 관계자 심층면접 응답 전사록 11면)

요컨대 베트남 중앙정부 및 지방정부의 높은 주인의식과 다수 공여기관 간 경쟁 요소가 상호 영향을 미치면서 공여기관 간 의사소통이나 협력을 방해하고, 이는 연구 가설에서 제시한 바와 같이 궁극적으로 원조 조화성을 저해하는 요인이 된다는 것을 확인할 수 있다.

3. 수원국의 과도한 주인의식에 따른 역전적 대리인 문제

개발협력 사업에서 수원국은 공여국에 비해 수동적이고 주도권 발휘에서도 한계가 있다는 것이 일반적인 인식인데, 이 사례에서는 수원국의 높은 주인의식과 다수 공여국 간 경쟁으로 주인-대리인 관계의 역전 현상과 또 다른 대리인 문제가 발생한다는 것을 확인할 수 있었다. 즉 수원국의 과도한 주인의식이 수원국 국민에게 유익한 결과를 보장하기보다 수원국 특정 조직의 이익을 반영하는 데에 활용됨으로써 대리인 문제를 강화시키고, 원조 조화성에도 악영

향을 미치는 요소가 되고 있다.

먼저 이해당사자 심층면접 응답을 통해 수원국 베트남이 얼마나 강력한 주인의식을 가진 대리인인지, 또 그로 인한 주인-대리인 관계의 역전 현상을 확인할 수 있었다. 베트남 MPI는 이 사례를 추진함에 있어 강력한 주인의식을 보이면서 공여국 PMC에 대해 평가하는 입장을 취하고 있었다. 또 공여국 관계자의 심층면접 응답에 따르면 이 사례 뿐 아니라 MPI가 개발협력 파트너를 대하는 일반적인 태도가 타 수원국과는 달리 강력한 주인의식을 넘어 MPI 자기 조직의 이익에 따른 일방적인 의사결정이 이루어지는 경우가 다수라고 응답했다.

또 이게 한국의 ODA라고는 하지만 결국 베트남 중앙정부 입장에서보면 한국의 일개 기관에서와서 국가 전략을 수립해 주겠다고 하는 것을 원하지도 않았고, (실제로) 그 당시 그런 단계는 이미 스스로 갖추고 있었던 상태였다. (KOICA 관계자 심층면접 응답 전사록 8면)

다른 수원국 비해서, 그러니까 캄보디아 같은데서만 봐도 중앙정부에서 하는걸 보면 수원국이 (사업을)쥐고 흔들려고 하지 않고, 한국(공여국)이 하려는 것에 '전적으로 동감하고 알아서 잘해 주십시오.' 이런 분위기? 그런 수원태세들이 굉장히 많거든요. 왜냐면은 그들은 역량도 부족하고, 예를들어 공여기관-수원기관 간 워크숍 같은걸 할 때 국장 레벨정도 수준에서 참석해도 이 사람 영어하는 것도 불편하고 그냥 빨리 끝내고 싶고, '그냥 다 좋아요, 잘 해주세요.' 이런 분위기가 다반사 인데, 베트남은 아시겠지만 그런 자리에서 한 마디라도 더 하려고 하고, 그냥 우리를 가르치려고 하고 그런게 있잖아요. (KOICA 관계자 심층면접 응답 전사록 12면)

어떻게 보면 이게 수원 역량이 높다고도 할 수 있는거고, 또 다른 한편으로 보면 MPI의 국장 한 개인, 공무원이니까 개인이라고 할 수는 없지만, 여튼 한 부처의, 한 팀의 의견이 많이 반영이 되고 있죠. 권한이 크죠 베트남에서는. 자기 마음대로 하니까. (KOICA 관계자 심층면접 응답 전사록 12면)

(타 수원국 공무원들은 사업에 대해)수수방관하는 그런 경우가 많아요. 사실. 그런데 이 사업은 그런건 분명 아니예요. 우리가 해 주겠다고 한것도 아니었는

데, 수원국이 필요하다고 해 달라고 찾아와서 하게 된 거고, 강력한 오너십이 있었고 끝까지 이 사업에 대한 관심이 높았다는거. 그게 다른 사업들과 비교되는 가장 큰 차별점이었던거 같아요. (KOICA 관계자 심층면접 응답 전사록 14면)

무상 ODA 사업에서는 일반적으로 사업의 완료 시까지 공여국에 사업의 주도권이 있다는 인식이 일반적인데, 베트남 중앙정부의 경우 사업에서 주인인 공여기관보다 더 큰 주도권을 행사함으로써 여러 공여기관의 부정적 평가를 받고 있음도 확인할 수 있었다.

MPI의 컨트롤 하에 부르면 모여서 얘기하고 정보공유하고, 제가 드리고 싶은 말은. MPI가 모든 정보를 쥐고, 도너들을 컨트롤 하려는 경향이 있어요. (KOICA 관계자 심층면접 응답 전사록 11면)

사실 ODA 기관들 간에 MPI에 너무 당한다는 의견들이 있어서 우리끼리 만나자고 해서 내가 있는 동안에 한달에 한 번 정도 다른 공여기관에서 일하고 있는 PM들이나 기관 관계자들과 모임을 했었다. MPI가 상당한 권력을 휘두르고 있다는 걸 모두가 알고 있고 인식하지만 (MPI에 직접)말을 못할 뿐이다. (PMC 관계자 심층면접 응답 전사록 16면)

그러나 이러한 여러 주인의 집단행동에도 불구하고 개발협력 사업의 특성상 공여국이 계약 불이행 혹은 수원국의 월권 행동에 강력한 처벌을 주는 데 한계가 있으며, 현지 정보에 대한 비대칭 문제로 공여국이 수원국의 이러한 전략을 넘어서기 힘들다는 것이 현장에서 확인된 의견이었다.

그런 사람들과 만나서 얘기해 보면 모두가 MPI에 대한 불만이 다들 있지만 사실 그들도 MPI에 직접적인, 혹은 영향력을 미칠만한 액션을 취하기는 쉽지 않다. MPI는 공여기관별로 혹은 프로젝트 별로 1:1로 관계를 맺는다. 그래서 (PMC 전문가들은)처음에 어떤 공여기관을 통해서 현지에 방문하게되면 MPI로부터만 정보를 얻을 수 있다고 생각하게 된다. 그래서 나처럼 나와 있는 사람들은 계약관계이고 MPI 공무원들은 계속 현지에 있을 사람들이기 때문에 결국은

그 사람들이 갑이다. 결국 정보의 비대칭 문제가 일어나는거다. (PMC 관계자 심층면접 응답 전사록 16면)

또, 베트남의 경우 강력한 주의의식과 여러 공여기관과의 다수의 협력 경험을 활용해 공여기관들을 직접적으로 통제·관리하려는 경향이 큰 것으로 나타났는데, 특별히 특정 기관과의 특수한 관계를 통해 그들에게 공여기관들 가운데서 또 다른 권력을 위임함으로써 여러 공여기관을 서로 견제하도록 하는 전략을 취하고 있었다. 예를 들어 MPI는 VGGS 이행과 관련해서는 UNDP에 여러 공여기관을 대표하는 일종의 대표 공여기관의 역할을 부여하고 있었다.

베트남은 도너 코디네이션을 섹터별로 하고 있어요. 분야별로. 기후변화/녹색성장을 전담하는 팀이 있죠. MPI내에. 팀별로 정례모임을 하는데, UNDP는 베트남에서 특수성을 좀 갖고 있는데, UNDP가 좀 많이 그래요. 다른 나라에서도 그럴수도 있는데, UNDP가 수원 총괄기관의 사무국? 수총기관의 PMC? 그런 역할을 해요. 특히 베트남에서 그래요. 아시겠지만 UNDP 직원 몇 명들은 이게 MPI 직원인지 UNDP 직원인지 구분이 안가거든요. MPI의 용역기관처럼? 그렇게 일을 하고 있어요. UNDP가. 사무실도 그냥 아예 같이 쓰고, 직원들도 거의 공유해요. 몇몇 직원들은 MPI로 출근하다 UNDP로 출근하다 그래요. 그래서 UNDP가 특히나 베트남 안에서 많은 정보를 갖고 있고, 도너 코디네이션을 하는 데 있어서도 UNDP가 간사 같은 역할을 하거든요. (KOICA 관계자 심층면접 응답 전사록 11면)

메콩델타 관련해서는 월드뱅크가 그 사무국 역할을 하고 있어요. 메콩위원회가 있잖아요. 그 10개국이 같이 하는. 그걸 이제 월드뱅크가 서브를 많이 해주는 거예요. 베트남에서도 메콩델타 관련해서 얘길하면 또 월드뱅크가 소집을 해요. 월드뱅크가 다 불러요. 월드뱅크가 사무국 역할을 하고, 그럼 MPI가 와서 또 정보도 주고, 서로 얘기도 하고 그런거죠. 그런 섹터별로 그렇게.. 베트남에서는 그렇게 굴러가요. 그게. (KOICA 관계자 심층면접 응답 전사록 11면)

수원국의 주체적인 태도는 그 간의 공여국과 수원국 간의 관계를 일방적 주인-대리인 관계를 변화시켜 좀 더 협력적이고 수평적

관계로 나아갈 수 있게하는 주요한 요건임에는 틀림이 없다. 그러나 또 다른 한편 수원국의 강력한 주인의식이 특정 집단, 예를 들어 이 사례에서의 MPI와 같은 중앙정부 1개 부처나 부서에 집중될 때, 수원국의 일방적 의사결정에 의해 원조 효과성을 충분히 담보할 수 없게 된다. 지금까지 '수원국 내 다수 공여기관 간 원조 경쟁은 원조 조화를 해치고 수원국의 일방적 의사결정을 야기한다.' 는 연구 가설을 'VGGS 마스터플랜 수립사업' 사례에 적용하여 검증해 보았다. 그 결과, 이 사례에서도 기본적으로 다수 공여기관 간 경쟁이 원조 조화를 저해하는 여러 사실이 확인됨으로써 주인-대리인 모형의 기본적인 가설이 적용되는 것으로 보인다. 그러나 이 사례에서 발견할 수 있었던 특수한 점은 기존의 주인-대리인 이론에서의 주인 선호의 이질성과 조직화의 여려움으로 발생하는 대리인 문제에 따른 원조 조화성의 한계뿐 아니라 대리인의 과도한 주인의식에 따른 주인-대리인 간의 주도권의 변화와 그로 인한 새로운 대리인 문제가 나타났다는 점이다.

요컨대 이 연구에서의 다수 공여기관 간 경쟁에 의한 원조 조화성 저해 가설은 표면적으로는 기존의 주인-대리인 이론을 따르나 원조 조화성 저해의 핵심적 원인이 공여기관의 영향력 보다는 수원국의 과도한 주인의식과 통제에 의한 것으로 볼 수 있으므로 이론 가설의 일방적 적용에는 한계가 있으며, 사업의 특성에 따라 기존 주인-대리인 이론 가설만으로는 해석의 한계가 있다. 이 사례와 같이 또 다른 원조 효과성 저해 요인이 양산되지 않도록 수원국의 주인의식 강화에 있어 투명성과 공여국과의 파트너십을 보장할 수 있는 개발협력 사업의 제도적 장치도 마련되어야 할 것이다.

제 5 장. 논의와 결론

이 연구는 개발협력 여건의 다변화와 기후변화 및 SDGs 시대라는 새로운 국제적 흐름속에서 그 간 원조 효과성 논의에 적용되어 온 주인-대리인 이론의 한계를 확인하고, 이를 넘어서는 새로운 시각의 필요성을 검증하기 위해 현장 사업 사례를 분석·검증하였다. 연구의 결과, 연구 분석틀에서 제시한 바와 같이 이미 개발협력 사업 현장에서는 공여국과 수원국 간 이해당사자 관계가 기존의 주인-대리인 모형으로는 모두 설명되지 않는, 관계의 균열과 기존 이론 가설 외 양상들이 나타남을 확인할 수 있었다. 따라서 이 장에서는 사례분석 결과를 바탕으로 기존에 개발협력 사업에 적용되어온 주인-대리인 이론의 한계점과 관계의 변화 요소들을 정리하고 그를 통한 이론적 시사점은 무엇인지 논의하도록 한다. 그리고 개발협력 사업에서의 공여국과 수원국 간의 새로운 관계 형성과 원조 효과성 제고를 위한 새로운 시각으로 '협력적 거너버넌스'를 제안하고자 한다.

제 1 절. 사례 분석의 종합 및 이론적 시사점

이 절에서는 사례분석에서 검증한 여섯 개의 연구 가설의 결과를 바탕으로 개발협력 사업에의 주인-대리인 이론 적용의 한계와 이론적 시사점을 논의하고 공여국-수원국 간 관계 변화 양상에 따라 향후 개발협력 사업 추진에 필요한 과제들을 도출한다.

1. 다양한 요인에 의한 정보 비대칭과 원조 효과성 저해

개발협력 사업에 적용되는 주인-대리인 이론 가설에서 주인과 대리인 간 발생하는 정보의 비대칭은 원조 효과성 저해를 야기하는 주요한 요인 중 하나다. 이 연구의 대상 사례에서도 주인-대리인 관계에서 대리인의 정보 비대칭을 활용한 자기 이익 추구로 주인의 비효율적 선택이 나타났고, 그로 인한 사업 효과 저해 양상이 확인되었다. 특히 이 연구의 사례는 인적 자원을 통해 기술과 지식을 전수하는 개발컨설팅형 ODA 사업인 만큼 베트남 현지 전문인력 채용 과정에서 여러 이해당사자 간의 정보 비대칭 양상과 선호의 차이를 발견할 수 있었다. 그런데 이 사례에서 새롭게 발견할 수 있었던 점은 정보의 비대칭 양상과 주인의 비효율적 선택이 기존의 주인-대리인 이론 가설이 전제하는 대리인의 이기심에 의한 것이 아니라는 점이다. 즉, 대리인의 이기심에 의한 비효율적 선택이라기보다 공여국이 사업에 대한 권한을 수원국에 전가하는 외교적 태도와 무상 ODA의 예산 한계, 녹색 ODA라는 새로운 영역에 대한 개도국 현지 전문 인력의 부족이라는 현실적 한계 등과 같은 개발협력 여건 변화 혹은 ODA 사업의 구조적 요인이 주인의 비효율적 선택을 야기하는 데 더 큰 영향을 주었다는 것을 발견할 수 있었다. 이 뿐 아니라 공여국 내부의 여러 층위의 주인이 수원국 대리인에 대해 명확한 신호를 주지 못하거나, 혹은 각 이해당사자들 간의 상호 신뢰의 수준이 낮을 때는 정보의 비대칭 양상이 더욱 두드러지게 나타나는 것을 확인할 수 있었다. 이와 같이 개발협력 사업에서의 정보 비대칭 양상의 주요 요인은 기존 이론 가설에서 전제하는 대리인의 이기심에 있기보다 사업의 현지 특수성과 사업을 둘러싼 주인(공여국)과 대리인(수원국)의 신뢰와 역량이 더 큰 영향을 미친다는 것을 확인할 수 있었다.

요컨대 개발협력 사업에서의 정보의 비대칭 양상은 더 이상 공여국과 수원국 간의 위계적 관계에 따라 발생하지 않으며, 수원국의 사회·경제적 여건, 그리고 ODA자원에 대한 활용 의지와 전략에 따라 그 수준과 정도가 달라질 수 있다. 따라서 개발협력 사업에서 공여국과 수원국의 관계를 위계적 관계로 인식하고, 수원국을 단순히 현지 정보를 활용해 독자적 이해만을 추구하는 대상으로 인식하는 기존의 주인-대리인 이론 가설의 전제는 개발협력 사업에서 더 이상 유효하지 않다. 특히 개발컨설팅형 ODA 사업이 확대되고 있는 최근의 개발협력의 흐름 속에서는 기존 주인-대리인 이론의 위계적 관계 인식에 새로운 시각이 필요하다. 따라서 향후 개발협력 사업에서는 새로운 공여국-수원국 간 관계를 고려한 정보의 비대칭 양상의 극복 방안 마련이 필요할 것이다.

[표 5-1] <정보 비대칭과 원조 효과성 저해> 가설의 검증 결과와 시사점

가설			정보 비대칭 특성을 활용한 대리인의 독자적 이해 추구와 원조 효과성 저해
주요 주인-대리인 관계			공여국 사업 수행자(PMC) - 수원국 중앙정부(MPI)
원조 효과성 저해 양상			▪ 공여국-수원국 간 정보 비대칭 양상 발생, 공여국의 비효율적 선택으로 인한 사업 효과 저해
이해 당사자별 인식·태도 양상	공여국	정부	▪ 현지 인력 채용에 있어 수원국의 권한 인정
		사업 수행자	▪ 녹색성장 관련 현지 전문가 채용 노력에도 만족스러운 결과 얻지 못함
	수원국	중앙 정부	▪ MPI가 통제가능한 인력만 추천 ▪ 현지 정보의 제한적 제공 ▪ 높은 주인의식으로 현지 정보에 대한 장악력 과시
P-A 이론 적용의 한계 요인 및 조건			▪ 무상 ODA 예산의 한계 ▪ 공여국 내 이해당사자 간 입장 차이(주인의 비합리성) ▪ 수원국의 누적된 사업 노하우로 정보 통제 ▪ 수원국 현지의 전문 인력 부족 ▪ 수원국 전문가에 대한 공여국 전문가의 신뢰 부족 ▪ 양자간 커뮤니케이션, 신뢰 부족
이론적 시사점			▪ 정보비대칭 양상의 요인은 대리인의 이기심에 국한되지 않으며, 개발협력 사업의 이해당사자 및 주제의 특수성에 의해 그 수준이 결정됨

2. 녹색성장 개념의 모호성과 선호 충돌 가설의 유효성

고전적 주인-대리인 이론에서의 선호 충돌 가설은 대리인의 이기심에 기초하는데, 이 연구에서는 사례의 특성을 반영하여 '녹색성장'에 대한 주인과 대리인의 이해관계가 다를 수 있으며 그에 따른 선호의 충돌이 나타날 것이라는 가설을 설정하였다. 사례분석의 결과, 표면적으로는 녹색성장을 양자간 모두가 지향해야할 가치와 발전기조로 인식하고 있었으나 구체적 사항에서는 이해당사자별로 녹색성장을 바라보는 시각이 달랐다. 특히, 녹색성장 개념에 대한 차별적인 접근법은 궁극적으로 '녹색 ODA' 사업에 대한 목적 차이를 발생시키는 요인이 되었다. 즉, 이해당사자마다 녹색성장 개념을 이해하는 수준과 접근 방식에 차이가 있었고 그에 따른 주인과 대리인 간 선호의 충돌 양상을 확인할 수 있었다. 특히 사례에서 나타난 주인과 대리인의 주요한 선호 충돌 양상은 녹색 ODA라는 사업을 바라보는 공여국과 수원국 각자의 이해와 목적에 큰 차이가 있었기 때문이었는데, 이는 계약관계에서 각자의 효용을 최대화하려는 주인-대리인 관계의 특성이 그대로 나타난 것이라 하겠다. 또한 기존의 사업과는 달리 녹색성장에 대한 이해와 이 사업을 통해 각 이해당사자들이 취하고자 했던 이면적 목적의 차이가 선호의 충돌 양상을 더욱 심화시킨 요인이 되었다. 이 사례를 통해 확인할 수 있었던 주인-대리인 간 선호 충돌 가설이 시사하는 바는 개발협력의 내외부적 여건 변화에도 불구하고 양자간의 개발협력 사업을 통해 얻고자 하는 목적의 차이는 명확히 존재하며, 무엇보다 녹색성장과 같이 그 개념이 모호하고 해석의 여지가 큰 사업의 경우, 이해당사자 간의 충분한 논의와 협의 없이는 선호 충돌로 인한 원조 효과성 문제를 극복하는 데에는 한계가 있다는 것이다. 따라서 주인-대리인 이론에서의 선호의 차이와 그로 인한 원조 효과성 저해 가설은 여

전히 유효하며, 이를 극복하기 위해서는 추진하고자 하는 녹색성장 사업에 대한 이해당사자 간 상호 이해 노력과 협의가 전제되어야 할 것이다. 또한 공여국 사업 수행기관(PMC)의 수원국에 대한 이해의 부족, ODA 사업의 위계적 추진 방식, 수원국 현지의 실질적 필요에 대한 적시 대응 미흡 등이 선호 충돌을 야기하는 구체적인 요인으로 나타났는데, 이는 기존의 ODA 사업의 오랜 한계들과 유사한 양상이다. 그러므로 수원국의 주인의식의 향상, 사회·경제적 발전 등 개발협력의 여건이 변화하더라도 이해당사자 간의 긴밀한 커뮤니케이션과 체계적인 사업 준비 과정 등의 노력을 통해 여전히 원조 효과성 저해 요소로 지적되고 있는 한계를 극복해 가려는 지속적 노력이 필요하다.

[표 5-2] <녹색성장 이해의 차이와 선호 충돌> 가설의 검증 결과와 시사점

<table>
<tr><th colspan="3">가설</th><th>녹색성장 개념에 대한 이해의 차이와 선호 충돌</th></tr>
<tr><td colspan="3">주요 주인-대리인 관계</td><td>공여국 정부(KOICA) - 수원국 중앙정부(MPI)
공여국 사업수행자(PMC) - 수원국 지방정부(DPI)</td></tr>
<tr><td colspan="3">원조 효과성 저해 양상</td><td>▪ 녹색성장 개념에 대한 이해의 수준 및 접근 차이로 선호의 충돌 발생, 사업 효과 감소</td></tr>
<tr><td rowspan="4">이해당사자별 인식·태도 양상</td><td rowspan="2">공여국</td><td>정부</td><td>▪ 한국의 발전전략의 개도국 수출</td></tr>
<tr><td>사업수행자</td><td>▪ 녹색성장전략의 개도국 모델 구축 및 기관 명성 확보</td></tr>
<tr><td rowspan="2">수원국</td><td>중앙정부</td><td>▪ GCF 등 국제기금 유입의 파이프라인 기반 마련</td></tr>
<tr><td>지방정부</td><td>▪ 지역 현안 문제 해결 재원 마련, 국가 기조에 부응</td></tr>
<tr><td colspan="3">P-A 이론의 유효성 및 조건</td><td>▪ 기존 이론과 동일한 선호의 충돌 양상 발생
▪ 현지 수요에 적시 대응 실패, 현지 수요 이해 부족, ODA의 위계적 추진 방식, PMC의 역량 부족, 공여국 내 이해당사자 간 갈등 등이 선호 충돌 양상 가중</td></tr>
<tr><td colspan="3">이론적 시사점</td><td>▪ 개념이 모호한 녹색성장 사업이 각자의 선호에 반영되면서 이해관계자 간 선호 충돌 심화 야기</td></tr>
</table>

3. 보상-처벌의 오작동과 대리인의 권한 독점

ODA 사업의 일반적인 예산의 흐름 속에서 수원국 정부는 ODA 사업 성과에 의한 보상-처벌 이행의 주체 권한이 수원국 국민이 아닌 공여국에 있다고 판단하므로 수원국 정부는 자국민의 선호보다 공여국의 선호에 따른 의사결정을 추구한다는 것이 개발협력 사업에 적용되는 일반적인 주인-대리인 이론 가설이다. 사업 성과에 대한 보상-처벌 이행 주체는 결국 사업의 주도권이 누구에게 집중되어 있는가라는 것으로 귀결되는데, 이 사례에서는 무상 ODA의 특성과 수원국의 높은 주인의식이 공여국과 수원국 간 주도권의 전도를 야기하고, 특히 수원국 중앙정부에만 그 권한이 집중됨으로써 특정 집단의 효율만을 극대화하는 원조 효과성 저해 양상이 나타났다. 즉, 수원국 중앙 및 지방정부 모두 사업의 주도권과 보상-처벌 이행의 주체를 수원국 중앙정부로 인식하고, 무상 ODA에서 주도권을 갖고 있어야할 공여국 정부 역시 인도주의적 성격이 강한 무상 ODA에 대해 실제적인 보상과 처벌을 대리인에게 이행할 수 있는 기재를 갖고 있지 않았다. 이러한 여건에서 주인의식이 강한 수원국 중앙정부가 자신들의 정보력과 국내적 영향력을 활용하여 사업의 주도권을 완전히 점유하는 태도를 취하는 것은 자연스러운 양상일 것이다. 요컨대 무상 ODA 사업에서는 사업 성과에 따른 처벌라는 것이 존재하기 어렵고 비교적 인도주의적 목적으로 시행되므로 대리인인 수원국에 많은 권한이 위임되는 경향이 있다. 또한 수원국의 정치·사회적 폐쇄성으로 인해 수원국 중앙정부에 사업의 권한이 집중되는 상황에서는 사업 전반적인 의사결정이 수원국 내부의 특정 집단의 판단에 의존하게 되는 현상이 나타나 역전적인 주인-대리인 관계가 형성된다.

보상-처벌 이행 주체의 단절로 인한 대리인 문제는 기존에는 공

여국과 수원국의 수직적 혹은 위계적 관계 인식에 의한 것이었다면 이제는 수원국의 주인의식 강화와 여러 개발협력 여건의 변화로 이 사례와 같이 수원국 중앙정부가 공여국의 권한을 넘어 사업 전반을 통제하려는, 즉 대리인의 권한 독점이라는 새로운 원조 효과성 저해 양상을 맞고 있다. 따라서 변화하는 개발협력의 여건 속에서 공여국-수원국의 관계를 기존의 일방적 주인-대리인 관계 혹은 이론 가설로 바라보는 위계적 시각은 더 이상 유효하지 않다고 판단된다. 이 사례의 베트남과 같이 수원국의 주인의식은 지속적으로 향상될 가능성이 높으므로 수원국의 과도한 권한 이행에 따른 역전적 대리인 문제에 대응하기 위한 양자간 투명성 검증 시스템 마련과 무상 ODA 사업에 대한 기준 향상이 필요할 것이다.

[표 5-3] <보상-처벌 이행 주체의 단절> 가설의 검증 결과와 시사점

가설			보상-처벌 이행 주체의 단절과 수원국의 공여국 효율 우선 선택
주요 주인-대리인 관계			공여국 정부(KOICA) - 수원국 중앙정부(MPI)
원조 효과성 저해 양상			▪ 보상-처벌의 이행 주체를 수원국 중앙정부로 인식함으로써 대리인의 권한 남용과 역전적 대리인 문제 발생
이해 당사자별 인식·태도 양상	공여국	정부	▪ 무상 ODA 사업에서는 수원국에 보상-처벌 적용 불가능 ▪ 사업 성과에 따른 보상 혹은 처벌을 공여국이 행사할 수 없는 구조
	수원국	중앙정부	▪ 사업의 핵심 권한은 수원국에 있음
		지방정부	▪ 보상-처벌의 이행 주체를 수원국 중앙정부로 인식
		전문가 그룹	▪ 사업의 권한이 수원국에 있다고 인식 ▪ 특히 지방정부 관련 사업의 보상-처벌 주체는 지방정부로 인식
P-A 이론 적용의 한계 요인 및 조건			▪ 무상 ODA의 인도주의적 성격, 예산 규모의 한계 ▪ 공여국의 체면치레에 따른 수원국 권한 강화 ▪ 주인(PMC)의 대리인 관리 능력 부족
이론적 시사점			▪ 보상-처벌의 주체와 사업의 권한이 수원국에 집중됨으로써 기존 주인-대리인 관계의 역전

4. 대리인의 도덕적 해이 발생 한계와 투명성 강화의 필요

공여국의 수원국에 대한 감시·감독의 한계는 개발협력 사업에서 발생하는 대리인 문제의 주요한 요인 중 하나다. 공여국 이해당사자는 수원국의 모든 행동과 의사결정 과정을 일일이 감시·감독할 수 없으며, 특히 개발협력 사업의 특성상 물리적·언어적·문화적 거리는 이러한 한계의 간극을 더욱 심화시킨다. 따라서 주인-대리인 모형 가설에서는 이러한 주인의 한계로 인해 대리인의 도덕적 해이가 발생한다고 가정한다. 그러나 이 사례에서는 개발컨설팅형 무상 ODA가 보이는 특성 때문에 기존의 주인-대리인 모형 가설과는 다른 양상을 보였다. 먼저, 인도적 지원 성격이 강한 무상 ODA는 대리인에게 사업의 책무에 대해 검증을 보장받기 어렵고, 특히 개발컨설팅형 ODA 사업은 그 예산이 대부분 공여국 측 전문가에 배정되기 때문에 수원국으로 ODA 재원이 직적접 전달되는 규모가 적다는 특징이 있다. 특히 개발컨설팅형 ODA의 결과물은 보고서, 워크숍, 기술 교육 등 소프트웨어 형태로 나타나므로 사업의 결과가 수원국에 실제적인 영향을 얼마나, 어떻게 미쳤는지를 즉각적으로 확인하기 어렵고, 성과에 대한 계량적 산출이 어려워 사업 집행 과정 중의 결과물에 대한 평가 이상을 요구하기 어렵다는 특징이 있다. 이러한 조건 때문에 개발컨설팅형 무상 ODA에서 실제적인 ‘대리인의 도덕적 해이’ 문제 발생 자체가 어렵다는 점을 사례분석을 통해 확인할 수 있었다. 그러나 이러한 양상이 대리인이 높은 책무를 보였기 때문에 도덕적 해이가 발생하지 않았다는 것과 동일시 될 수는 없는데, 대리인이 명시적으로 도덕적 해이 행동을 취하지 않은 것이 사업의 목적 달성을 위한 책무를 다했다는 것과 동일시 될 수 없기 때문이다. 또 현재 무상 ODA 사업 추진 시스템에서는 사업 예산의 세부 집행 내용까지 투명하게 검증할 수 있는 시스템도 마련되어

있지 않아 단순히 도덕적 해이가 발생하지 않았기에 대리인의 책무성이 높다고 판단하는 것에는 한계가 있다. 요컨대 이 사례가 현재의 개발협력 사업의 대표성을 가진 사업이라고 할 수는 없으나, 개발컨설팅형 무상 ODA에서는 사업의 특성상 또 PDM과 같은 사업결과 관리 시스템 도입의 일반화로 명시적 도덕적 해이 양상이 나타나기 어려우며 이러한 양상은 기존의 개발협력 사업에 적용되어 온 주인-대리인 이론 가설과는 다른 양상이다. 따라서 개발컨설팅형 사업, 특히 무상으로 지원되는 다수의 사업에 적용해온 주인-대리인 모형의 '주인의 감시·감독의 한계와 대리인의 도덕적 해이' 가설은 더이상 유효하다고 보이기 어려우며, 그 일방적 적용에도 한계가 있다. 다만, 여러 위계의 주인-대리인 관계에서 나타나는 세부적 사항에서는 여전히 투명성을 담보할 수 없는 행태들이 나타나고 있어 이에 대한 관리 방안 마련이 필요하다.

[표 5-4] <감시·감독의 한계와 도덕적해이> 가설의 검증 결과와 시사점

<table>
<tr><th colspan="3">가설</th><th>감시·감독 한계와 수원국의 도덕적 해이 발생</th></tr>
<tr><td colspan="3">주요 주인-대리인 관계</td><td>공여국 사업수행자(PMC) - 수원국 지방정부(DPI)</td></tr>
<tr><td colspan="3">원조 효과성 저해 양상</td><td>▪ 명시적인 도덕적 해이 양상이 발생하지 않음
▪ 단, 사업 예산을 이전 받은 대리인의 행동에 대한 투명성을 검증할 수 없는 구조적 한계로 향후 투명성 확보 방안 마련 필요</td></tr>
<tr><td rowspan="4">이해 당사자별 인식·태도 양상</td><td rowspan="2">공여국</td><td>정부</td><td>▪ 개발컨설팅형 무상 ODA는 수원국보다 PMC의 도덕적 해이에 대한 감시·감독 필요</td></tr>
<tr><td>사업수행자</td><td>▪ 세부적 사업 추진 과정에서 수원국 지방정부의 행동을 모두 감시·감독할 수 없고, 투명성 담보 시스템 부족</td></tr>
<tr><td rowspan="2">수원국</td><td>중앙정부</td><td>▪ 사업에 대한 책임을 강하게 느끼고 도덕적 해이 발생할 여지 없음</td></tr>
<tr><td>지방정부</td><td>▪ PDM에 따른 결과물 모두 완료함</td></tr>
<tr><td colspan="3">P-A 이론 적용의 한계 요인 및 조건</td><td>▪ 개발컨설팅형 ODA의 사업 특징, PDM 도입의 일반화, 수원국의 높은 주인의식으로 명시적 도덕적 해이 비발생</td></tr>
<tr><td colspan="3">이론적 시사점</td><td>▪ 주인-대리인의 여건 변화로 도덕적 해이 양상이 비발생 혹은 명확하지 않은 양상</td></tr>
</table>

5. 개발컨설팅형 녹색 ODA에 대한 기대와 위험기피 선택의 전향

고전적 주인-대리인 이론에서 대리인은 주인에 비해 위험기피적 선택을 한다고 가정한다. 한편, 이 사례와 같이 녹색성장을 주제로 시행되는 계획수립형 개발컨설팅 사업의 경우, 결과물의 이행 가능성을 장담할 수 없고 사업 결과물에 따라 수원국이 정책을 시행한다 하더라도 내용의 특성상 그 성과를 현 세대에서 즉각적으로 누릴 수 없는 경우가 많다. 이러한 사업의 미래지향적 특성과 불확실성 때문에 계획 수립형 개발컨설팅 사업에서는 더욱 강력한 대리인의 위험기피적 선택 양상이 나타날 것이라고 예상할 수 있다. 그런데 이 사례에서는 기존의 주인-대리인 모형 가설과는 달리, 사업에 대해 주인보다 대리인이 더욱 긍정적으로 평가 및 수용하는 양상을 보였다. 대리인의 이러한 위험기피적 선택 경향의 전환 요인은 수원국의 사회·경제적 여건과 개발협력 사업에 대한 적극적 태도인 것으로 확인되었는데, 이는 베트남이라는 수원국의 특수성이 좀 더 큰 영향을 미쳤다고 판단된다. 베트남은 자국의 경제성장과 사회 발전을 위해 '녹색성장' 전략을 스스로 선택·수립하였고, 국가 전략의 이행에 필요한 재원을 해외 원조 사업을 통해 조달하려는 계획을 갖고 있었다. 때문에 이 사례와 같은 계획 수립형 개발컨설팅 사업이 자신들의 장기적이고 광범위한 전략 이행의 기초를 마련해주는 기회라고 인식하고 이를 환영하는 입장을 취했다.

'VGGS 마스터플랜 수립사업'과 같이 중앙 및 지방정부를 포괄하는 광범위한 수준의 발전 전략과 이행계획의 수립을 지원하는 개발컨설팅형 무상 ODA 사업이 개발협력 분야에서 일반화된 모델이라 할 수 없으나, 최근의 여러 수준의 계획수립형 개발컨설팅 사업이 확대되고 있는 것은 분명하다. 또, 월경성 환경오염의 심화와 2015년 파리협약 이후 전 세계적 기후변화 대응 방향에 따라 개도

국의 녹색경제로의 이동 또한 지난하지만 지속적으로 진행될 것으로 예상된다. 따라서 개발컨설팅형 ODA를 수원국이 어떻게 이해하고 또 활용하고자 하는지에 따라 기존의 주인-대리인 이론에서의 대리인의 위험기피적 선택 가설은 일방적으로 적용되기 어렵고, 기존 가설만으로는 변화하는 개발협력의 여건 속에서 나타나는 수원국의 태도와 입장을 해석하는 데에는 한계가 있다. 오히려 이 사례와 같은 미래지향적이고 불확실성이 높은 계획 수립형 개발컨설팅을 추진할 시, 수원국은 공여국의 근대화 과정을 답습하지 않고 반면교사 삼아 좀 더 효율적으로 녹색경제로의 이전을 경주하고, 공여국은 수원국에 적합하면서도 접근가능한 기술 이전과 시나리오를 제공함으로써 사업의 효과성을 제고할 수 있도록 노력해야 할 것이다.

[표 5-5] <대리인의 위험기피적 선택> 가설의 검증 결과와 시사점

<table>
<tr><th colspan="3">가설</th><th>미래지향적·장기적 관점이 필요한 계획수립형 녹색 ODA에 대한 대리인의 위험기피적 선택</th></tr>
<tr><td colspan="3">주요 주인-대리인 관계</td><td>공여국 정부(KOICA) - 수원국 중앙정부(MPI)</td></tr>
<tr><td colspan="3">원조 효과성 저해 양상</td><td>▪ 대리인의 위험기피적 선택 보다 발전을 선호하는 현실적 선택이 공여국의 수요와 부합하여 명시적 원조 효과성 저해 양상 확인 불가</td></tr>
<tr><td rowspan="4">이해 당사자별 인식·태도 양상</td><td rowspan="2">공여국</td><td>정부</td><td>▪ 국가 수준의 계획 수립형 사업의 후속사업 파생가능성에 큰 기대</td></tr>
<tr><td>사업수행자</td><td>▪ 국내적 비판을 넘어설 개도국형 녹색성장전략 구축에 관심</td></tr>
<tr><td rowspan="2">수원국</td><td>중앙정부</td><td>▪ 대규모 국제 재원 유입의 기틀 마련에 큰 기대</td></tr>
<tr><td>지방정부</td><td>▪ 외부의 도움으로 국가 기조에 부응, 타 지역보다 선도적으로 기틀 마련 기회에 긍정적 평가</td></tr>
<tr><td colspan="3">P-A 이론 적용의 한계 요인 및 조건</td><td>▪ 녹색경제로의 전환 흐름에 공여국-수원국 모두 동의
▪ 녹색성장전략 수용 가능한 수준의 수원국 역량</td></tr>
<tr><td colspan="3">이론적 시사점</td><td>▪ 국제사회의 녹색경제로의 전환 흐름에 공여국-수원국 모두 동조함으로써 개발협력 사업에서 주인-대리인 관계의 대립 양상이 느슨해지고, 원조 효과성 저해 양상도 옅어짐</td></tr>
</table>

6. 수원국의 과도한 주인의식과 원조 조화성의 저해

개발협력 분야에서 원조 재원과 사업 형태의 다양화는 수원국과 공여국 모두에 새로운 자세를 요구하고 있다. 먼저, 수원국으로 하여금 오랫동안 고착되어 있던 수동적 입장에서 벗어나 주도적인 사업의 주체로서 참여하도록 유도하고 있으며, 공여국에게는 국가 및 정부에만 의존하던 기존의 공여기관 체제에서 비정부 혹은 민간의 참여를 통해 민간의 참여를 독려하고 있다. 한편, 이러한 재원과 사업 형태의 다변화는 사업의 효과성이 높다고 평가받는 일종의 '인기 수원국'에 공여기관이 집중되는 현상을 야기하기도 한다(김현숙, 2016). 그런데 인기 수원국에 대한 여러 공여기관 간 경쟁 양상은 파리선언에서 강조하고 있는 '원조 조화성'에 부정적 영향을 미치는 요인이 되고 있다. '원조 조화성'은 개발협력 분야의 국제적 규범이라고 할 수 있는 파리선언 5대 원칙중 하나로, 효과적인 원조를 위해서는 수원국 내에서 진행되는 여러 공여기관 간 협력을 통해 한 수원국 내에서 행해지는 대외 원조의 전략과 기조가 조화를 이루어야 한다는 원칙이다. 원조 조화성의 제고는 원조 효과성이라는 개발협력의 궁극적 목표에 기여하며, 이는 변화하는 개발협력의 여건 속에서 공여기관의 역할에 대해 특별히 요구되는 부분이라고 할 수 있다.

한편, 고전적 주인-대리인 모형에서는 여러 주인의 조직화되지 않은 선호는 대리인의 자기 중심적·일방적 의사결정을 야기한다고 가정한다. 이러한 가설을 개발협력 사례에 적용하여 이 연구에서는 개발협력의 국제적 여건 변화에 따른 여러 공여기관 간의 경쟁이 '원조 조화'를 저해하고 수원국의 일방적 의사결정을 야기한다는 가설을 제시하였다. 사례 분석의 결과 이러한 가설은 다양한 현실적 예시들로 검증되었는데, 먼저 베트남의 경우 '인기 수원국'이라는

개발협력에서의 특수한 위상을 활용해 자국에서 활동하고 있는 다수의 공여기관들을 국내 정치적·경제적 여건에 따라 선택적으로 활용하고 있었다. 뿐만 아니라 사업 추진에 있어 매우 강력한 주인의식을 보임으로써 때로는 공여기관 간 경쟁을 활용해 자기 기관에 유리한 의사결정을 하거나, 특정 공여기관을 통제·활용하려는 행동까지 확인되었다. 즉, 다수의 서로 다른 주인의 선호와 경쟁은 베트남과 같은 인기 수원국으로하여금 주도권을 과도하게 행사하도록 한 배경이 되었으며, 수원국의 과도한 주인의식이 공여기관 간 협력이나 의사소통, 정보의 공유 등에 방해 요소로 작용한 것 또한 확인되었다. 이는 공여기관 간의 원조 조화성을 해치고 나아가 국제적 차원의 원조 효과성에 부정적 영향을 끼치는 요소로 작용하게 된다. 요컨대 이 사례에서도 다수 주인의 조직화되지 못한 불명확한 선호로 대리인은 자기 이익을 우선하는 행동을 취한다는 기존의 주인-대리인 모형 가설과 유사한 양상을 보이는 것으로 확인되었으나, 이러한 양상의 유인이 다수 주인의 비조직화된 선호에 있는 것이 아니라 공여기관을 선택하고 통제까지 가능한 수원국의 과한 주인의식과 권한의 남용에 있다는 점이 기존의 주인-대리인 관계와는 다른 차별점이자 새로운 대리인 문제를 야기하는 지점이라고 할 수 있다. 개발협력 재원과 방식, 주체의 다양화는 건전하고 창의적 개발협력 여건을 확립하고 이해당사자 간의 파트너십을 증진시키는 데에 매우 긍정적인 역할을 한다. 그러나 이 사례와 같이 공여기관 간 협력적 거버넌스가 구축되지 않은 상태에서 수원국과의 일대일의 관계에 집중하는 방식으로 개발협력 사업이 이루어질 경우, 수원국에 과도한 의사결정 권한과 통제 기회를 제공함으로써 원조 조화성의 저해를 야기하게 된다. 이는 결국 정보의 비대칭 양상을 강화하고 궁극적으로 대리인 문제를 다시 공공히 하는 악순환으로 이어질 가능성이 높다. 따라서 향후에는 다변화되고 있는 개발협력 여건

변화에 대응하여 공여기관 간의 협력적 거버넌스 구축을 위한 노력이 지속적으로 필요하며, 상호간 정례적이고 개방적인 정보 공유의 기회의 장을 늘려가야 할 것이다. 이러한 노력이 전제될 때, 공여기관-수원국 간의 수평적이고 공고한 파트너십 형성이 가능할 것이며, 궁극적으로 원조 효과성 제고에도 기여할 수 있을 것이다.

[표 5-6] <다수 주인 간 경쟁과 원조 조화성 저해> 가설의 검증 결과와 시사점

가설			다수 주인 간 경쟁으로 원조 조화 저해와 수원국의 일방적 의사결정 야기
주요 주인-대리인 관계			(베트남 내) 공여기관 - 베트남 중앙정부 (MPI)
원조 효과성 저해 양상			▪ 다수 공여기관 간의 베트남 내 대외원조 활동에서의 경쟁과 협력 관계 구축의 한계로 원조 조화성 저해
이해 당사자별 인식·태도 양상	공여국	정부/수행기관	▪ 자국과 베트남의 외교적·경제적 관계에 따라 집중하는 원조 분야가 다름 ▪ 동일한 분야에 여러 공여기관이 원조를 원할 경우 경쟁, 해당 분야를 선점하고자 함 ▪ 베트남 MPI와 특별한 일대일의 관계 형성에 관심
	수원국	중앙정부	▪ 여러 공여기관의 조건을 비교해 베트남의 국내 정치적·사회적 여건에 맞는 원조를 선택 ▪ 특정 공여기관에 정보를 제공함으로써 통제하고, 이를 자기 조직 내부의 이익에 활용
P-A 이론 적용의 한계 요인 및 조건			▪ 원조 효과성이 높은 인기 수원국 ▪ 공여기관을 선택, 통제할 수준의 수원국의 높은 주인의식과 사회·경제적 수준 ▪ 공여기관 간 협력적 네트워크 구축의 한계
이론적 시사점			▪ 다수 주인 간 경쟁으로 인한 원조 조화성 한계 양상의 유인이 주인의 비조직화된 선호가 아닌 수원국의 과도한 주의의식의 행사와 통제로 확인

사례분석 결과를 통해 도출한 개발협력 여건변화에 따른 주인-대리인 이론 적용의 한계점과 유효성을 연구의 사례분석틀과 연결하여 정리하면 [표 5-7]과 같이 요약할 수 있다.

[표 5-7] 개발협력 여건 변화에 따른 P-A 이론 적용의 유효성과 한계점

개발협력 여건의 변화	P-A 이론 가설	이론의 유효성 / 한계점	원조 효과성 제고를 위한 과제
기후변화/SDG 시대 도래에 따른 녹색 ODA의 확장	이해당사자 간 선호의 충돌 (유효)	▪ 녹색 ODA에 대한 이해와 목적의 차이로 선호 충돌 양상	▪ 이해당사자 간 사업에 대한 충분한 협의와 사전 준비단계 필요
사업 주체 및 형태의 다변화에 따른 개발컨설팅형 사업의 대두	감시·감독 한계에 따른 도덕적 해이 (한계)	▪ 개발컨설팅형 무상 ODA 특징으로 명시적 도덕적 해이 양상 비발생	▪ 수평적 관계 인식 ▪ 사업 투명성 제고를 위한 시스템 마련
	미래지향적·장기적 관점이 필요한 의사 결정에서의 위험기피적 선택 (한계)	▪ 계획수립형 사업의 현실적 장점 인식으로 위험기피적 선택 양상 불명확	▪ 사업의 장기적 성과 관리와 공개 시스템 마련
수원국의 주의의식 강화 흐름과 개도국의 역량 증진	정보 비대칭을 활용한 대리인의 독자적 이해 추구 (한계)	▪ 수원국 여건의 변화 및 공여국 내 이해당사자 선호의 분열로 정보 비대칭 요인 다변화 ▪ 공여국-수원국의 위계적 관계 구도 균열	▪ 양자간 충분한 커뮤니케이션과 신뢰 구축 ▪ 공여국 전문가의 협력적 태도와 역량 증진
	보상-처벌 오작동에 따른 수원국의 공여국 이익을 우선하는 의사결정 (한계)	▪ 수원국의 높은 주인의식과 공여국의 외교적 태도로 사업의 주도권 전도 ▪ 보상-처벌 이행 주체의 변화	▪ 국제적 개발협력 네트워크 활용을 통한 감시·감독 시도 ▪ 수원국 내부의 정부 감독 역량 강화
	다수 주인 선호의 비조직화와 원조 조화성 저해 (한계)	▪ 다수 주인 간 경쟁보다 수원국의 권한 남용으로 공여기관 통제에 따른 원조 조화성 저해	▪ 공여기관 간 열린 네트워크를 통한 현지 정보 공유

제 2 절. 원조 효과성 논의의 새로운 시각: 협력적 거버넌스

개발협력 분야에서의 주인-대리인 이론의 적용은 원조 효과성 논의에서 계약관계에 따른 위임과 그로 인한 대리인 문제의 발생에 기초해 왔다. 따라서 지금까지 개발협력 사업의 원조 효과성 연구는 주로 주인-대리인 이론 모형에 따른 대리인 문제의 발생 현상을 분석하거나, 원조 효율성의 계량적 측정에 집중한 연구가 다수였고 그에 이어 개발협력에서의 대리인 문제 해결을 위한 조건부 계약의 유인기전 도출을 목표로 하는 연구가 주를 이루었다. 그러나 이 연구에서는 공여국과 수원국 간의 관계를 위계적인 주인과 대리인으로 인식해 오던 시각에 문제를 제기하고, 변화하는 개발협력의 여건과 사업의 특성에 따라 공여국과 수원국 간의 관계가 기존의 주인-대리인 모형 가설로는 모두 해석될 수 없다는 점을 실증적으로 검증하였다. 이에 이 절에서는 연구 분석틀에서 제시한 개발협력의 여건 변화를 중심으로 향후 ODA 사업에서 공여국과 수원국이 지향해야할 새로운 시각으로 '협력적 거버넌스'를 제안하고, 협력적 거버넌스가 갖추어야 할 요소를 다음의 세 가지로 구분하여 제시한다.

첫째, 기후변화/SDG 시대의 도래에 따른 녹색 ODA의 확장이라는 측면에서는 녹색 ODA 개념의 모호성으로 인해 원조 효과성 저해 양상이 지속 혹은 심화될 수 있으므로 이를 차단할 상호간 협력 노력과 신뢰 구축이 사업에 앞서 이행되어야 한다. 이 연구의 사례에서는 공여국과 수원국 모두 녹색경제로의 전환 필요성과 그 이행에 동조하는 태도를 보임으로써 녹색 ODA를 둘러싼 이해당사자 간 표면적 선호의 차이는 크지 않은 것처럼 보였으나, 녹색성장 개념의 모호성으로 사업의 구체적 의사결정 과정에서는 각 이해당사자 간의 선호의 차이가 더욱 크고 명확하게 나타났다는 것을 확인할 수 있었다. 즉, 녹색 ODA 개념의 모호성이 기존의 주인-대리인 이론에

서의 양자간 선호의 충돌을 심화시키고 나아가 원조 효과성 저해 문제를 더욱 공고히 하는 데 영향을 미치고 있다는 사실을 확인하였다. 따라서 녹색 ODA 사업에서도 주인-대리인 간의 선호의 충돌 문제는 여전히 존재하며, 녹색 ODA와 같이 개발협력 분야에서 아직까지 경험이 부족하고 공여국과 수원국의 이해 수준과 접근 방식의 간극이 나타날 수 있는 경우, 사전에 이해관계자 간의 사업에 대한 공론과 충분한 논의를 통하여 목표를 명확히 세우고 각 이해당사자의 목표를 조율하여 선호의 충돌 여지를 줄이려는 노력이 필요할 것이다. 양국 간 충분한 대화와 신뢰가 없는 공여국의 기술과 지식, 발전 경험은 현지에서는 무용하거나 오히려 악영향을 미칠 수 있으며 수원국 역시 투명한 정보의 공개와 책무의 담보 없이는 공여국과의 전략적 관계를 지속가능하게 유지하기 어렵다. 즉, 공여국과 수원국 각자의 목적과 목표의 차이로 인한 현실적인 긴장 관계는 인정하되 사업 특성을 고려한 의사소통 방식과 사업 추진 방식을 결정할 필요가 있으며, 각자의 역할과 기능에 충실할 수 있는 틀을 사업 초기 단계에서부터 마련하는 것이 원조 효과성 제고를 위한 중요한 요건이 될 것이다.

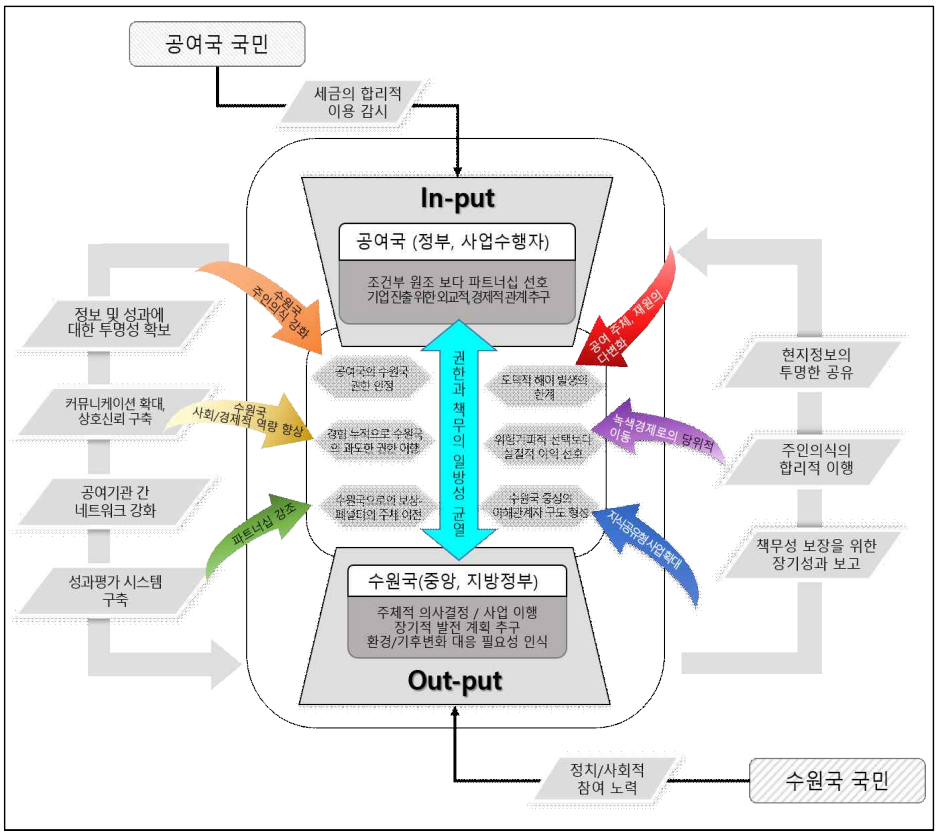
둘째, 개발협력의 주체와 형태의 다변화에 따른 개발컨설팅형 사업의 대두라는 개발협력의 여건 변화는 기존의 주인-대리인 관계가 전제하는 가설이 더 이상 유효하지 않도록 유도하는 요인이 되고 있다. 따라서 향후에는 공여국-수원국 간 관계에 새로운 인식이 필요하며, 개발협력 사업에서의 양자간 수평적이고 투명한 관계 확보가 우선되어야 함을 시사한다. 구체적으로 공여국-수원국 간의 위계적 관계의 변화 양상은 이 연구의 사례에서 여러 가지 형태로 드러났다. 먼저, 개발컨설팅형 ODA는 공여국의 전문가를 활용해 선진 기술과 지식, 정책과 제도를 전수해 주는 형태의 사업으로 사업의 재원이 수원국에 직접 투입되는 비율이 낮고, 수원국 역시 공여국의

기술과 지식을 수용하고자하는 의지가 높아 명시적인 대리인의 도덕적 해이 양상 발생에는 한계가 있다는 사실을 확인하였다. 또 투명성이 완벽히 담보되지 않았다는 한계가 있으나 PDM 등의 사업관리 시스템의 보편적 적용으로 기존의 주인-대리인 관계에서 주요한 대리인 문제로 꼽히던 대리인의 도덕적 해이 양상이 더 이상 명확하게 나타나지 않는다는 사실을 확인하였다. 다음으로 개발컨설팅형 사업의 일환으로 추진된 국가전략 및 계획수립(지원) 사업은 공여국과 수원국 모두에게 긍정적으로 평가받으면서 불확실성이 높은 사업임에도 대리인의 위험기피적 선택으로 인한 원조 효과성 저해 양상이 명확히 드러나지 않았다. 즉, 공여국과 수원국 모두 국가 차원의 계획수립 사업의 필요성과 그 효과에 대한 기대가 커, 양국 모두에게 실질적인 필요를 충족시켜줄 사업으로 인식됨으로써 기존의 주인-대리인 모형 가설과는 달리 대리인은 위험기피적 선택을 취하기보다 경제적·정치적 이익에 충실한 현실적 선택을 하는 경향을 보였다. 따라서 개발컨설팅형 사업의 확대 흐름 속에서 향후 공여국-수원국 간 관계에 대한 접근 시 주인-대리인 관계의 다양성과 사업별 여건의 차별성을 인정하여 수평적·상호의존적 관계로 이해하려는 새로운 시각이 필요하다. 또한 원조 효과성과 책무성의 제고를 위해서는 단기적으로는 개발 사업의 결과와 성과를 공여국 및 수원국 국민에게 공개하는 시스템을 도입하여 사업별 투명성을 높이고, 장기적으로는 공여국 전문가들의 수원국 현지 여건과 협력적 ODA에 대한 이해를 높이려는 노력과 함께 수원국 현지 인력 양성에 좀 더 직접적인 지원을 강화함으로써 조건부 원조 등과 같은 외부로부터의 투명성 확보 방안보다 수원국 내부로부터 투명성을 높여나가는 방식을 지향해 가야할 것이다.

셋째, 국제사회에서 베트남과 같이 사회·경제적 발전 속도가 빠르고 주인의식이 높은 수원국의 등장이라는 개발협력 여건의 변화

는 기존의 주인-대리인 관계의 위계성에 균열을 야기하고 있으며, 나아가 공여국과 수원국 간의 주도권의 전도 현상까지 일으키는 요인으로 작용하고 있다. 따라서 기존의 주인과 대리인의 위계적 관계의 도식적 적용에서 벗어나 양자간의 새로운 관계 인식의 필요성과 각자의 이익을 위한 기능적 역할의 중요성을 인식해야할 필요성을 보여준다. 연구의 사례 분석에서도 이러한 개발협력 여건의 변화가 ODA 사업에 적용되는 주인-대리인 이론에 가장 큰 변화를 야기하는 요인으로 나타났다. 먼저 이 연구를 통해 수원국 베트남은 사회·경제적 수준의 향상과 개발협력 사업에 대한 경험의 누적으로 수원국의 주도권이 강화되고, 이를 넘어 공여국에 대한 통제 권한과 그 강도가 높아지는 경우까지 발생하고 있다는 사실을 확인할 수 있었다. 이러한 주도권의 변화는 계약 관계에서의 양자간 권한의 전제가 달라지는 것이므로 기존의 주인-대리인 모형 구도에 변화를 야기하고, 대리인의 이기심이라는 요소만으로 대리인 문제를 해석하는 데에는 한계가 있음을 증명한다. 일례로 수원국은 사업에 대한 주도권이 강해지고 사업 경험 누적에 따른 추진 역량이 높아지는 데 비해 공여국의 사업 수행자는 보수적·위계적 태도로 수원국 파트너를 대하거나 사업 분야에 대한 충분한 경험이 없을 경우, 혹은 공여국 내 이해당사자간 선호의 차이로 공여국이라는 주인의 선호가 수원국에 명확하게 보여지지 못할 경우, 양자간 정보의 비대칭 양상은 과거와 같이 단순한 대리인의 이기심에 의한 것이라고 판단하는 데에는 한계가 있다. 또, 이러한 강력한 주인의식을 갖고 있는 수원국의 등장과 수원국의 공여기관 통제와 권한 남용은 기존의 주인-대리인 관계에서 나타나는 대리인 문제와는 다른 양상의 대리인 문제를 야기하고 원조 조화성을 해치는 요인으로 작용하고 있다. 따라서 이와 같은 수원국의 과도한 주인의식 이행으로 발생하는 또 다른 원조 효과성 한계 문제는 기존의 주인-대리인 이론의 시각으로는 파악하

기 어려우며, 개발협력 이해당사자에게 새로운 시각을 요구한다. 따라서 개발협력 사업에서의 양자간의 관계를 주인과 대리인으로 바라보는 위계적인 시각에서 벗어나 수평적이고 협력적 관계로 바라보는 시각이 전제될 필요가 있으며, 특히 수원국의 과도한 권한 남용으로 발생하는 원조 효과성 저해 양상에 대해서는 공여기관 간의 열린 네크워크와 전 지구적 지속가능한 발전과 SDGs 달성이라는 국제적 상호책무성 강조를 통해 견제해 나가야 할 것이다. 지금까지 논의한 개발협력 사업에서의 협력적 거버넌스를 위한 공여국과 수원국의 역할을 정리하면 [그림 5-1]과 같다.



[그림 5-1] 주인-대리인 관계의 변화 양상과 협력적 거버넌스 요건

‘협력적 거버넌스(collaborative governance)’는 기존의 주인-대리인 이론에서의 위계적 관계와 같은 계층제와는 뚜렷이 구분되는 성격이 있으며 그 운영과 이행이 자치적이고 비계층적 구조에 의존, 그 자체로 의사소통 구조를 가진다(Aganoff, 2007). 또한 여기에서의 협력(collaboration)은 ①이해당사자의 상호의존성, ②건설적인 방향으로의 이해당사자 선호의 차이를 극복케 하는 능력, ③의사결정 권한 및 책임의 공유, ④결과에 대한 집합적 책임성 등의 특징을 가진다(Gray, 1989). [그림 5-1]를 통해 제안한 개발협력 사업에서의 협력적 거버넌스를 위한 공여국과 수원국의 역할 역시 이러한 협력적 거버넌스의 요건과 특징을 전제하고 있는 것으로서 이와 같은 각자의 역할과 기능을 다 할 때, 양자 모두가 성공적인 결과를 달성할 뿐 아니라 지구 공동의 목표인 지속가능발전 목표를 달성하는 데에 기여할 수 있을 것이다.

개발협력 사업은 현대 국가의 전쟁의 역사와 맞닿아 있고, 사업을 바라보는 관점과 기조 또한 인도주의적 관점, 개발주의적 관점, 지속가능한 발전의 관점 등으로 국제사회의 흐름에 따라 다양하게 변화·확대되어 왔다. 또 앞으로는 더욱 다양해지는 개발협력의 주체와 재원, 그리고 방식으로 사업 이해당사자 간의 협력적 거버넌스는 더욱 주목받을 것이다. 특히 이 연구의 대상 사례와 같이 사업의 내용과 형식적 측면에서도 기존과는 다른, 지식과 기술을 중심으로 양자간 경제·사회·환경적 이해를 각자 추구하면서도 지구적 목표를 달성하려는 사업이 확대될 것이다. 또, 무엇보다 개도국들의 약진으로 베트남과 같은 사회·경제적 여건을 갖춘 수원국의 등장이 확대됨에 따라 기존의 재원, 기술·지식, 국가 권력에 따라 개발협력 자원의 일방적 흐름에 균열이 나타날 것이며, 이는 결국 이해당사자 간의 역할과 기능의 배분 문제로 귀결될 것이다. 따라서 개발협력 사업을 둘러싼 이해당사자 관계를 기존에 위계적인 주인-대리인 관계로 이

해하는 것에는 한계가 있으며, 그 모형 가설을 그대로 적용하여 관계의 유형을 일반화하는 것은 개발협력의 원조 효과성 및 책무성 제고 차원에서도 한계가 있다. 따라서 앞으로는 개발협력 사업의 평가와 원조 효과성 및 책무성 제고 방안 마련에 앞서 사업을 둘러싼 이해당사자의 관계를 기본적으로 수평적 관계에서 이해려는 노력이 필요하며, 사업의 특성과 이해당사자의 여건에 따라 양자의 협력에 기초한 공동의 이해 추구와 집합적 책임을 감당하려는 노력이 필요하다.

제 3 절. 연구의 의의와 향후 과제

이 연구는 한국의 대 베트남 녹색 ODA 사업의 현장 사례를 연구자가 참여 관찰함으로써 원조 효과성 논의에서 일반적으로 적용되어 온 주인-대리인 이론 양상과는 다른 공여국과 수원국 간의 관계 양상을 발견하고 그 변화의 구체적 내용과 요인을 밝힘으로써 개발협력 사업에서의 주인-대리인 이론 적용의 한계를 검증했다는 데에 의의가 있다. 이 연구에서 밝힌 구체적 시사점은 다음과 같다. 첫째, 최근 개발협력의 주체와 재원의 다변화로 개발컨설팅형 ODA와 같은 지식공유형 사업이 확대되고 있고, 그로 인해 나타나는 주인-대리인 관계의 위계성 약화 양상은 기존의 주인-대리인 이론 가설로는 현재의 공여국과 수원국 관계를 모두 설명할 수 없다는 것을 보여주었다. 둘째, 수원국의 사회·경제적 역량 증진에 따른 공여국과 수원국의 관계 변화로 인한 역전적 대리인 문제의 발생은 기존의 대리인 가설이 전제하고 있는 수원국의 수동적·폐쇄적 태도가 더 이상 유효하지 않다는 것을 증명하고 있다. 마지막으로 공여국과 수원국 모두가 동조하는 녹색 ODA 사업에서 공여국과 수원국 간

선호의 차이가 더욱 심화되고 있는 양상의 발견은 기존의 주인-대리인 관계의 이론 가설의 유효성을 보여주는 부분이기는 하나, 녹색 ODA의 시행과 확대에 앞서 공여국과 수원국 간 커뮤니케이션의 중요성과 협력적 거버넌스의 필요성을 명백히 시사한다. 지속적인 개발협력의 여건 변화와 기후변화 및 SDGs 시대의 도래로 향후 'VGSS 마스터플랜 수립사업'과 유사한 주제와 방식, 그리고 베트남과 같은 특징을 가진 수원국 대상 사업은 확대될 가능성이 크다. 따라서 이 사례를 통해 도출한 이론적 시사점과 정책 개선의 방향은 이후 우리나라의 개발컨설팅형 녹색 ODA 이행에서도 고려할만한 지침으로 활용될 것이다.

한편, 이 연구는 주인-대리인 이론의 개발협력 사업에의 적용 한계를 검증하기 위해 녹색 ODA를 둘러싼 공여국과 수원국의 여러 이해당사자의 관계를 분석하였는데, 이해당사자 관계 분석에 있어 상호간 발생하는 거래비용 개념과 그 비용의 계량화는 배제하였다. 거래비용은 이해당사자의 의사결정시 주요한 영향 요인으로 작용할 수 있으므로 관계의 영향 요인 분석 시 이에 대한 고려가 필요하나 이 연구에서는 사업 추진과정의 맥락과 이해당사자들의 심층면접 자료에 가설 검증을 의존하고 계량화된 이해관계자의 거래비용을 포함하지 않았다. 향후에는 이러한 질적연구와 더불어 이해당사자 간 의사결정에 영향을 미친 요인의 강도를 계량화하거나 이해당사자 간 거래비용 개념을 포함한 연구가 필요할 것이다. 그리고 사례연구의 대상으로 삼은 'VGGS 마스터플랜 수립 사업'은 우리나라의 녹색 ODA의 일환으로 추진된 사업이나 KOICA가 대표하는 녹색 ODA 사업인 EACP 사업에 포함된 사업이 아니며, 무엇보다 국가 계획 수립형 개발컨설팅 사업 사례의 경험이 부족해 사례 분석의 일반화 차원에서는 대표성과 보편성의 한계가 있다. 따라서 향후에는 여러 녹색 ODA 사업 간 비교 연구, 혹은 계획수립형 개발컨설팅 사

업 사례 간의 비교 연구를 통해 유사 분야 사업의 공통된 시사점을 도출, 일반화해 가는 과정이 필요할 것이다. 마지막으로 이 연구는 현장 사업 사례에 대한 분석을 위해 연구가자 직접 사업의 전과정에 참여하여 여러 이해당사자를 관찰하는 관찰자적 참여관찰 방법을 연구의 방법으로 채택하였다. 연구자는 관찰자로서 객관적 입장을 취하고자 노력하였으나 가설 검증의 주요 방법인 이해관계자 심층면접 시 피응답자가 면접자(연구자)와의 관계 혹은 외교적·대외적 입장을 고려한 응답을 했을 가능성을 배제할 수 없다. 향후 사업의 장기적인 성과 관리와 연계 사업의 결과를 관찰함으로써 이 연구의 한계를 보완해 나가는 기회가 마련되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

Adam, Christopher S and Gunning, Jan Willem. 2002. 'Redesigning the aid contract: Donors' use of performance indicators in Uganda', *World Development*, 30: 2045-56.

Aerni, Philipp. 2006. 'The Principal-Agent Problem in Development Assistance and its Negative Impact on Local Entrepreneurship in Africa: Time for New Approaches'.

Agranoff, Robert. 2007. *Managing within networks: Adding value to public organizations* (Georgetown University Press).

Alesina, Alberto, and David Dollar. 2000. 'Who gives foreign aid to whom and why?', *Journal of economic growth*, 5: 33-63.

Angrosino, Michael. 2007. Doing ethnographic and observational research (Sage).

Atwood, J. Brian et al. 2012. "Summay Document: Aid to Environment." In *Development Co-operation Report 2012: Lessons in Linking Sustainablility and Development*. OECD DAC.

Azam, Jean-Paul, and Laffont, Jean-Jacques. 2003. 'Contracting for aid', *Journal of Development Economics*, 70: 25-58.

Barbier, Edward. 2013. *A new blueprint for a green economy* (New York : Routledge: New York).

Barnes, Ian. 2008. "Green Growth Approach for Climate Action." In *The 3rd Policy Consultation Forum of the Seoul Initiative Network on Green Growth*. Cebu, Phillippines: UN ESCAP.

Bauhr, Monika, and Marcia Grimes. 2013. 'Indignation or resignation: The implications of transparency for societal accountability', *Governance*, 27: 291-320.

Brautigam, Deborah. 1992. 'Governance, economy, and foreign aid', *Studies in comparative international development*, 27: 3-3.

Buchanan, James M. 1977. 'The Samaritan's Dilemma.' in, *Freedom in constitutional contract : perspectives of a political economist* (College Station : Texas A & M University Press: College Station).

Bull, Hedley. 2012. *The anarchical society : a study of order in World politics* (New York : Columbia University Press: New York).

Burnside, Craig, and David Dollar. 2000. 'Aid, policies, and growth', *American economic review*: 847-68.

Chenery, Hollis B. 1967. 'Foreign assistance and economic development.' in, *Capital Movements and Economic Development* (Springer).

Collier, Paul, and David Dollar. 2002. 'Aid allocation and poverty reduction', *European economic review*, 46: 1475-500.

Deacon, Bob. 2007. *Global Social Policy and Governance* (SAGE).

Dixit, Avinash. 1997. 'Power of Incentives in Private versus Public Organizations', *The American Economic Review*, 87: 378-82.

Dostic, Goran, Zdravko Todorovic, and Igor Todorovic. 2013. 'International Aid And Principal-Agent Relationship: Evidence From Bosnia And Herzegovina', *Montenegrin Journal of Economics*, 9: 115.

Ekins, Paul. 2000. "Economic growth and environmental sustainability [electronic resource] : the prospects for green growth. NetLibrary: London.

Epstein, David, and Sharyn O'halloran. 1999. *Delegating powers: A transaction cost politics approach to policy making under separate powers* (Cambridge University Press).

Escobar, Arturo. 1995. *Encountering development : the making and unmaking of the Third World / Arturo Escobar* (Princeton, N.J. : Princeton University Press: Princeton, N.J.).

European Commission. 2007. "Guidelines on the Programming, Design&Management of General Budget Support." In *Aid Delivery Methods*. AIDCO DEV RELEX, European Commission.

Eyben, Rosalind. 2008. 'Power, mutual accountability and responsibility in the practice of international aid: A relational approach'.

Ferguson, James. 1996. *The anti-politics machine : "development," depoliticization, and bureaucratic power in Lesotho / James Ferguson* (Minneapolis : University of Minnesota Press: Minneapolis).

Fetterman, David M. 1991. *Using qualitative methods in institutional research* (Jossey-Bass).

Forsberg, Le Thanh, and Ari Kokko. 2007. 'The role of donors in Vietnamese development planning', *Stockholm School of Economics Working Paper*, 238.

Franks, Suzanne. 2005. 'Our common interest: Report of the commission for Africa', *The Political Quarterly*, 76: 446-50.

Gaventa, John, and Rosemary McGee. 2013. 'The impact of transparency and accountability initiatives', *Development Policy Review*, 31.

Gibson, Clark C. 2005. *The samaritan's dilemma : the political economy of development aid* .(Oxford University Press: Oxford New York).

Gilbert, Christopher L, and David Vines. 2006. *The World Bank: structure and policies* (Cambridge University Press).

Gray, Barbara. 1989. *Collaborating: Finding common ground for multiparty problems. (Jossey-Bass Publishers: San Francisco, CA)*

Haas, Peter M., John A. Hird, and Beth McBratney. 2010. *Controversies in globalization : contending approaches to international relations* (Washington, D.C. : CQ Press: Washington, D.C.).

Held, David, and Mathias KoenigArchibugi. 2005. *Global governance and public accountability* (Blackwell).

Hewson, Martin, and Timothy J Sinclair. 1999. *Approaches to global governance theory* (Suny Press).

Hicks, Robert L. 2008. *Greening aid? : understanding the environmental impact of development assistance* (Oxford University Press: Oxford New York).

Hudson, John, and Paul Mosley. 2001. 'Aid policies and growth: In search of the Holy Grail', *Journal of International development*, 13: 1023-38.

Kaul, Inge. 2003. *Providing global public goods : managing globalization* (New York : Published for the United Nations Development Project by Oxford University Press: New York).

Kelle, Udo. 1995. 'Introduction: An overview of computer-aided methods in qualitative research.' in, *Computer-aided qualitative data analysis: Theory, methods and practices* (London: Sage).

Keohane, Robert O. 1996. 'Analyzing the effectiveness of international environmental institutions', *Institutions for Environmental Aid*: 3-28.

_____. 2003. *Global governance and democratic accountability* (London School of Economics).

Khwaja, Asim Ijaz, and Atif Mian. 2005. 'Do lenders favor politically connected firms? Rent provision in an emerging financial market', *The Quarterly Journal of Economics*, 120: 1371-411.

Kim, Taekyoon. 2011. 'Contradictions of Global Accountability: The World Bank, Development NGOs, and Global Social Governance', *Journal of International and Area Studies, vol.* 18 no2: 23-47.

Knight, W Andy. 1999. *Engineering Space in Global Governance: the Emergence of Civil Society in Evolving 'New'Multilateralism* (Springer).

Knoll, Martin, and Petra Zloczysti. 2012. 'The Good Governance Indicators of the Millennium Challenge Account: How Many Dimensions are Really Being Measured?', *World Development*, 40: 900-15.

Krasner, Stephen D. 1982. 'Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables', *International organization*, 36: 185-205.

Kreft, Sönke, David Eckstein, and Inga Melchior. 2016. *Global Climate Risk Index 2017: Who Suffers Most From Extreme Weather Events? Weather-related Loss Events in 2015 and 1996 to 2015* (Germanwatch Nord-Süd Initiative eV).

Lam, Andrew. 2012. 'Number of Environmental Refugees to Grow to 50 Million by 2020', *Earth Island Journal,* August 23, 2012.

Lancaster, Carol. 2007. *Foreign aid : diplomacy, development, domestic politics / Carol Lancaster* (Chicago : University of Chicago Press: Chicago).

Lewis, Tammy L. 2003. 'Environmental Aid: Driven by Recipient Need or Donor Interests?', *Social Science Quarterly*, 84: 144-61.

Luke, Timothy W. 1999. 'Environmentality as green governmentality', *Discourses of the Environment*: 121-51.

Lundborg, Per. 1998. 'Foreign aid and international support as a gift exchange', *Economics & Politics*, 10: 127-42.

Lynn Jr, Laurence E, Carolyn J Heinrich, and Carolyn J Hill. 2001. *Improving governance: A new logic for empirical research* (Georgetown University Press).

Mackinnon, John. 2004. 'How does aid affect the quality of public expenditure? What we know and what we do not know', *Background paper for the WDR*.

Maizels, Alfred, and Machiko K Nissanke. 1984. 'Motivations for aid to developing countries', *World Development*, 12: 879-900.

Martens, Bertin, Uwe Mummert, Peter Murrell, and Paul Seabright. 2002. *The institutional economics of foreign aid* (Cambridge University Press).

McKinlay, Robert D, and Richard Little. 1977. 'A foreign policy model of US bilateral aid allocation', *World Politics*, 30: 58-86.

Miller, Gary J. 1992. *Managerial dilemmas : the political economy of hierarchy* (Cambridge University Press: Cambridge [England]).

_____. 2005. 'The political evolution of principal-agent models', *Annu. Rev. Polit. Sci.*, 8: 203-25.

Milner, Helen V, Darren G Hawkins, David A Lake, Daniel L Nielson, and Michael J Tierney. 2006. 'Delegation and Agency in International Organizations' (Cambridge ; New York : Cambridge University Press).

Ministry of Natural Resources and Environment of Viet Nam. 2009. "Climate Change, Sea level rise Scenarios for Vietnam."

Ministry of Natural Resource and Enviroment of Viet Nam, . 2011. "National Strategy of Climate Change." In, edited by Prime Minister. Socialist Republic of Vietnam.

Ministty of Planning and Invesment of Viet Nam. 2012. "Viet Nam National Green Growth Strategy." In, edited by Prime Minister. Socialist Republic of Vietnam.

Mitnick, Barry. 2013. 'Origin of the theory of agency: an account by one of the theory's originators', Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=1020378 or http://dx.doi.org/ 10.2139/ssrn.1020378.

Moe, Terry M. 2002. 'Politics, Control, and the Future of School Accountability', Conference on *Taking Account of Accountability*, Kennedy School of Government, Harvard University (Cambridge, MA, June 10-11, 2002).

Mosley, Paul, John Hudson, and Sara Horrell. 1987. 'Aid, the public sector and the market in less developed countries', *The Economic Journal*, 97: 616-41.

Munasinghe, Mohan. 2010. 'Addressing the sustainable development and climate change challenges together: Applying the sustainomics framework', *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 2: 6634-40.

Neumayer, Eric. 2005. *The pattern of aid giving: the impact of good governance on development assistance* (Routledge).

Nguyen, Hoa Cuong. 2005. "Donor coordination in SME/private sector development: The case of Viet Nam." In *International Conference on Reforming the Business Environment*. Cairo, Egypt.

Nguyen, Khac Hieu et al.. 2017. "The Second Biennial Updated Report of Viet nam to the United Nations Framework Convention on Climate Change." In. Ha Noi: Ministry of natural resources and Environment of Viet Nam.

Nhamo, Godwell. 2014. 'From sustainable development through green growth to sustainable development plus', *International Journal of African Renaissance Studies-Multi-, Inter-and Transdisciplinarity*, 9: 20-38.

OECD. 2015. "Environment at a glance 2015: OECD Indicators." In. Paris: OECD Publishing.

OECD-DAC Secretariat. 2017. "Aid in Support of Environment 2017." In.: OECD.

OECD Development Assistance Committee. 1997. 'Final Report of the Ad Hoc Working Group on Participatory Development and Good Governance', *Paris: Organization for Economic Cooperation and Development*.

Oliveira-Cruz, Valeria. 2008. 'Analysing Relationships in Development Assistance for Health: a case study of Uganda', London School of Hygiene & Tropical Medicine.

Ostrom, Elinor. 2002. *Aid, incentives, and sustainability: an institutional analysis of development cooperation. Summary report* (Sida).

Parker, Davied W. ; Dressel, Uwe; Chevers, Delroy; Zeppetella, Luca 2018. 'Agency theory perspective on public-private-partnerships: international development project', *International Journal of Productivity and Performance Management*, 67: 239-59.

Pearce, David W. 1989. *Blueprint for a green economy / a report by David Pearce, Anil Markandya, Edward B. Barbier for the UK Department of the Environment* (London : Earthscan: London).

Pierre, Jon, and Guy B Peters. 2000. *'Governance, politics and the state'* (New York : St. Martin's Press).

Pollack, Mark A. 2007. 'Principal-Agent Analysis and International Delegation: Red Herrings, Theoretical Clarifications and Empirical Disputes', *SSRN Electronic Journal*.

Radelet, Steven. 2006. *A primer on foreign aid*. Center for Global Development Working Paper No. 92(July 2006). http://www.who.int/hac/techguidance/training/analysing_health_systems/a_primer_on_foregn_aid_06.pdf

Riddell, Roger. 2008. *Does foreign aid really work? / Roger C. Riddell* (Oxford : Oxford University Press: Oxford).

Rio Declaration. 1992. "Rio declaration on environment and development."

Roberts, J. Timmons. 2007. *A climate of injustice : global inequality, North-South politics, and climate policy* (Cambridge, Mass. : MIT Press).

Rosenau, James N. 1995. 'Governance in the Twenty-first Century', *Global Governance*, 1: 13-43.

Sachs, Wolfgang. 1992. *The Development dictionary : a guide to knowledge as power / edited by Wolfgang Sachs* (Zed Books: London Atlantic Highlands, NJ).

Santiso, Carlos. 2001. "World Bank and good governance: good governance and aid effectiveness: the World Bank and conditionality." In *Geo. Public Pol'y Rev.*, 1-137.

Smith, Peter C, Adolf Stepan, Vivian Valdmanis, and Piet Verheyen. 1997. 'Principal-agent problems in health care systems: an international perspective', *Health policy*, 41: 37-60.

Stake, Robert E. 2005. 'Qualitative case studies (pp. 443-466)', *2005). The Sage Handbook of Qualitative Research. Third Edition, Sage Publications, London.*

Stone, Bruce. 1995. 'Administrative accountability in the 'Westminster'democracies: Towards a new conceptual framework', *Governance*, 8: 505-26.

Svensson, Jakob. 2006. 'The institutional economics of foreign aid', *Swedish Economic Policy Review*, 13: 115.

Tesch, Renata. 1990. *Qualitative research : analysis types and software tools / Renata Tesch* (New York : Falmer Press: New York).

Tirole, Jean. 1994. 'The internal organization of government', *Oxford economic papers*: 1-29.

Tomlinson, Brian. 2012. 'CSOs on the Road from Accra to Busan: CSO Initiatives to Strengthening Development Effectiveness', *Manila, Philippines: BetterAid*.

UNDP. 1991. "Human Development Report." In. Oxford: Oxford University Press.

———. 2009. "South Report 2009, Perspectives on South-South Cooperation for Development." In.

UNEP. 2009. "Global Green New Deal" (United Nations Environment Programme)

———. 2011. *Towards a green economy: Pathways to sustainable development and poverty eradication* (United Nations Environment Programme).

United Nations. 2000. "55/2. United Nations Millennium Declaration." In.: United Nations.

VietNam, General Statistics Office of. 2017. "Statistical Yearbook of Viet Nam 2016." In.

Vietnam, Socialist Republic of. 2012. "National Green Growth Strategy." In *Decision No.1393/QD-TTg*, edited by Ministy of Planning and Investment.

Weiss, Thomas G. 2000. 'Governance, good governance and global governance: Conceptual and actual challenges', *Third World Quarterly*, 21: 795-814.

Wenar, Leif. 2006. 'Accountability in international development aid', *Ethics & International Affairs*, 20: 1-23.

_____. 2006. 'Accountability in international development aid', *Ethics & International Affairs*, 20: 1-23.

Williams, D. 2001. "Macro-policy and cumulative effects: elements necessary to move from government to governance." In *14th Annual PAT-Net Conference, Changing Discourses: Democracy, Institutions and Civil Space, Leiden, The Netherlands*.

World Bank. 2010. *World Development Report 2010 : Development and Climate Change* (World Bank: Washington, DC.).

Creswell, John W. 2015. 『질적 연구방법론 : 다섯 가지 접근』. 조흥식 외 공역. 서울 : 학지사.

Glaser, Barney G. 2014. 『근거이론 분석의 기초』. 김인숙・장혜경 공역. 서울 : 학지사.

Karns, Margaret P. 2007. 『국제기구의 이해 : 글로벌 거버넌스의 정치와 과정』. 김계동 외 공역. 서울 : 명인문화사.

ODA Watch・김기식 의원실. 2012. 『(2012 정무위원회 국정감사) 이명박 정부 ODA 정책평가와 차기 정부에 대한 제언』

Tarp, Finn, Peter Hjertholm. 2009. 『원조와 개발 : 교훈과 미래 방향. 임을출 옮김. 파주 : 한울.

Yin, Robert K. 2016. 『사례연구방법』. 신경식, 서아영, 송민채 옮김. 서울 : 한경사.

강성진. 2010. “녹색성장과 한국경제”. 『한국경제연구』. 28: 153-77.

강성진 외. 2012. 『녹색성장의 국제적 확산을 위한 녹색 ODA 운영체계 구축방안』. 기후변화정책연구소.

강연화. 2009. “기후변화 대응과 녹색 ODA”. 『국제개발협력』. 2009: 117-32.

강진숙. 2016. 『질적 연구방법론 : 커뮤니케이션과 미디어교육 연구의 주사위』. 서울 : 지금.

고미영. 2012. 『(초보자를 위한) 질적 연구 방법』. 서울 : 청목.

고주현. 2014. “한국 ODA와 수원국 거버넌스: 수원국 부패에 따른 원조 변용성을 중심으로”. 『한국부패학회보』. 19: 87-110.

곽재성. 2013. 『DEEP 프로그램 발전방안 연구』. 성남 : 한국국제협력단.

곽재훈. “MB 자원외교, ‘최경환, 하베스트 인수 추진 지시’ 여야 모두 맹비판 ‘부실투자로 국부 유출’”. 프레시안 2014. 10. 23.

관계부처합동. 2010. “국제개발협력 선진화 방안”. 국제개발협력위원회.

_____. 2012. “글로벌 녹색성장 확산을 위한 녹색 ODA 발전방안”. 녹색성장위원회.

_____. 2017. “’18년 국제개발협력 종합시행계획.” 국무조정실.

권순만・김난도. 1995. “행정의 조직경제학적 접근: 대리인 이론의 행정학적 함의를 중심으로”. 『한국행정학보』 29: 77-96.

김광임. 2008. 『베트남 북부지역 환경보전 장기종합계획 수립』. 한국환경정책·평가연구원.

김광임·한상운·김용구. 2011. “녹색성장 개도국 전파 사례 및 전략”. 『한국환경정책학회 학술대회논문집』115-29.

김남실·이명진. 2013. “삼자협력을 통한 과학기술 ODA: 한-UNDP 협력사업을 중심으로”. 『과학기술정책』190: 157-173.

김부열. 2016. “국제개발협력 거대담론으로부터의 탈출-효과성 평가 방법론을 중심으로”. 『개발협력의 세계정치』서울: 사회평론.

김선기 외. 2010. 『녹색성장과 지역특화발전』. 서울 : 박영사.

김성연. 2016. “거버넌스 적용을 통한 국제개발협력사업(ODA) 문제점 도출과 대안 모색”. 『한국사회와 행정연구』 26: 427-52.

김성연·주미진. 2016. “국제개발협력사업에 있어 감사원 역할 규명 연구”. 『한국지역개발학회지』 28: 1-18.

김영천. 2016. 『질적연구방법론』. 파주 : 아카데미프레스.

김영천·김진희. 2008. “질적 연구에서의 자료분석 -소프트웨어 접근의 이해”. 『교육인류학연구』11: 1-35.

김은경. 2010. “경제성장전략으로서의 녹색성장정책 추진 방향”. 『여성경제연구』7: 1-24.

김은미· 조희정· 박민정· 송지선. 2015. 『OECD DAC 개발협력 주요 이슈 논의동향과 한국 국제개발협력 전략 연계방안』. 성남 : 한국국제협력단.

김은미·김진경. 2010. “OECD/DAC 거버넌스 네트워크 (GOVNET) 논의동향과 대응을 위한 정책과제”. 『국제개발협력』2010: 10-31.

김지영. 2016. “국제개발협력 레짐 변천사”. 『개발협력의 세계정치』. 서울: 사회평론.

김진희·김영순. 2015. 『질적 연구 여행』. 서울 북코리아.

김창완. 2013. 『EACP 성과평가 및 사후관리 방안 연구』. 성남: 한국국제협력단.

김태균. 2011. 『부산총회 이후 국제개발원조레짐의 변화와 한국』. 재단법인 동아시아연구원.

_____. 2012. “개발협력정책의 사회적 구성”. 『한국사회학회 사회학대회 논문집』2012: 783-810.

김태균. 2013. “글로벌 거버넌스와 개발협력의 책무성”.『국제정치논총』 53: 259-95.

김태균・박명준. 2010. “국제개발협력 사업에의 시민사회 결합방식: 일본과 독일의 거버넌스 유형과 한국적 함의”. 『시민사회와 NGO』 8: 193.

김태용 외. 2015. 『공공기관의 녹색기술 국제개발협력 현황 및 성과조사』. 서울 : 녹색기술센터.

김현숙. 2016. 「베트남 체제변화 요인에 관한 연구」, 숙명여자대학교 대학원 박사학위논문.

김현주. 2013. “한국 개발컨설팅 ODA 사업 발전 방안”. 『국제개발협력』 2013: 11-23.

김형국. 2011. 『녹색성장 바로 알기』. 파주 : 나남.

녹색성장위원회. 2009. 『녹색성장 국가전략 및 5개년계획(요약본)』. 녹색성장위원회.

대한민국 법률 제 9931호. 2010. 01. 13 신규 제정. 「저탄소 녹색성장 기본법」.

대한민국 법률 제 9938호. 2010. 01. 25 신규 제정. 「국제개발협력기본법」

대한민국 대통령령 제22124호. 2010. 04. 13 신규 제정. 「저탄소 녹색성장 기본법 시행령」

대한민국 외교부. 2017. 『베트남 개황』.

_____. 2018. 『베트남 개황』.

문상원. 2014. “KOICA 개발컨설팅(DEEP) 프로그램과 서울시 참여방안”. 『세계와 도시』. 18-24. 서울: 서울시, 서울연구원.

박수영. 2012. “’개발협력컨설팅 ODA사업’과 공적개발원조 개선방안.“ 『개발과 이슈』. 1-20. 한국국제협력단.

박종희. 2016. “국제개발협력의 기원과 구조적 변화-연속성과 불연속성”. 『개발협력의 세계정치』.서울 : 사회평론.

박진희・안병옥. 2014. 『환경분야 ODA 사업 유・ 무상 연계 방안 연구』. 성남 : 한국국제협력단.

박혜윤. 2013. “국제개발원조의 문제점과 대안: 신제도주의적 접근”. 『국제지역연구』 22(1) 39-69.

박효진・윤순진. 2011. “한국의 대외원조 녹색화 담론 분석”. 『경제와사회』 175-216.

박휴용. 2014. 『(초보 연구자를 위한) 질적연구 방법론』.전주 : 전북대학교 출판문화원.

(사)환경과문명&한국환경정책・평가연구원. 2015. “베트남 녹색성장전략 마스터플랜 수립사업 최종보고회 자료”. 「Final Workshop on “Project for Supporting the Green Growth Strategy Implementation in Vietnam”」. Hanoi, Vietnam: 한국국제협력단.

서동신. 2012. “수원국 정부 주도의 ODA 분야 PPP 활용 사례: ‘인기 수원국(donor darling)’에서 ‘스스로의 개발기적(development miracle in its own right)’으로의 이행을 준비하는 베트남의 경우”. 『국제개발협력』. 2012: 135-51.

손열. 2010. 『신세계질서의 구축과 한국의 G20 전략』. 재단법인 동아시아연구원.

손혁상. 2011. “국제개발협력의 인권적 접근과 캐나다 ODA책무법”. 『국제지역연구』. 15: 403-25.

손혁상. 2012. “국제개발협력의 역사와 주요담론”. 『국개발협력 첫걸음』. KOICA ODA 교육원 편. 성남: 한국국제협력단 ODA 교육원.

_____. 2013. “프레이밍이론으로 본 국제개발협력의 ‘원조효과성’과 ‘개발효과성’ 담론 경합에 관한 연구”. 『국제정치논총』. 53: 7-40.

손혁상・한재광. 2014. “개발원조에서의 정부-NGO 파트너십 제도변화 연구 : 네덜란드 ‘공동재원조성(Co-financing)프로그램’ 사례 분석을 중심으로”. 『한국정치학회보』48: 221-39.

신상범・최원기・정하윤. 2012. 『녹색 성장 패러다임의 국제적 확산 방안』. 외교부.

아마티아 센. 2001. 『자유로서의 발전』. 박우희 옮김. 서울 : 세종연구원.

아키히사 모리(Mori, Akihisa). 2013. 『환경원조론 : 지속가능한 발전목표 실현 논리, 전략, 평가』. 한국국제협력단 역. 고양 : 환경과문명.

엄석진. 2009. “행정의 책임성 : 행정이론간 충돌과 논쟁”. 『한국행정학보』 43: 19-45.

엄은희. 2017. “아시아 개발협력과 녹색ODA: 반성과 제언”. 「기후변화행동연구소 녹색ODA 센터 간담회」. 서울: 기후변화행동연구소・ 국경없는 과학기술자회・적정기술학회.

유현석. 2006. '글로벌 거버넌스: 개념적 논의', 국정관리 연구, 1: 103-25.

윤경준. 2012. "저탄소 녹색성장 정책다시 보기:-비판적 평가 및 전망". 『한국정책학회보』21: 33-59.

윤성식. 1993. "경제대리인 이론과 조직의 효율성". 『한국행정학보』 27: 459-70.

윤순진. 2002. "국제 기후변화정책의 정치경제학적 이해 : 기후시장의 형성과 자연의 자본화 전략". 『한국정책학회보』 11: 1.

윤지웅・김은주. 2013. "공적개발원조(ODA)가 개발도상국 거버넌스 개선에 미치는 영향". 『한국정책학회 추계학술발표논문집』 746-64.

이기석. 2014. "Analysis of control mechanisms for multi-bi ODA between donor countries and multilateral organizations". 서울대학교 대학원 협동과정 글로벌교육협동과정 박사학위 논문.

이기종・김진용・심정민・박선옥. 2009. 『신성장동력 비전 및 발전전략 실행을 위한 인력양성 계획 수립』. 한국과학기술기획평가원.

이병욱・안윤기. 2015. 『환경경영의 이해』. 서울 : 에코리브르.

이상준. 2013. 『경제발전이론의 변천과 원조 전략 연구보고서』성남: 한국국제협력단.

이상헌. 2009. "MB정부 '저탄소 녹색성장 전략'에 대한 정치경제학적 고찰". 『환경사회학연구 ECO』13: 7-41.

이석원・신재은. "한국형 ODA 모델의 활용성과와 개념 적정성". 『행정논총』 55(4): 1-30.

이스털리 윌리엄 R. 2011. 『세계의 절반 구하기 : 왜 서구의 원조와 군사 개입은 실패할 수밖에 없는가』.황규득 옮김. 서울 : 미지북스.

이승지・정회성. 2016. "신 기후체제에서의 녹색 ODA 방향성 모색". 『한국환경사회학회 학술대회 자료집』121-142.

이은진. 2014. "한국 녹색 ODA의 재평가". 『한국정부학회 2014년도 추계학술발표논문집』417-441.

이일청・올리브코코만・정유아・이현주. 2014. "효과적으로 원조하기-개발 협력과 효과적 원조의 경험과 교훈". 『시너지 : 효과적 개발 협력과 한국적 개발 모델의 조건, 제도, 정책』. 서울: 이매진.

이지훈・신창목・강희찬・도건우. 2008. “녹색성장시대의 도래”. 『CEO Information』 675: 1-14.

이태주. 2003. “한국의 대외원조 정책에 대한 인류학적 연구: ‘선진국 만들기’와 발전 담론”. 『비교문화연구』 9(1): 139-174.

이태주 외. 2012. 『우리나라의 기술협력 공적개발원조사업 개선방안』 한국국제협력단. 성남: 한국국제협력단.

이화영. 2014. “보건의료 ODA에서 수원국 거버넌스의 효과와 역할 : HIV/AIDS 원조와 수원국의 부패통제 및 책무성을 중심으로”. 서울대학교 보건대학원 박사학위논문.

이화영・강민아. 2013. “국제개발원조에 관여하는 주체들의 관계 및 역할”. 『한국사회정책』 20: 77-116.

전승훈 외. 2017. 『개발 컨설팅 프로젝트(DEEP) 종합평가 보고서』. 성남: (사)한국개발전략연구소.

정우현・강상인. 2012. 『Korea-Vietnam Joint Project for Building Framework of Disseminating Green Growth in Southeast Asia』.한국환경정책·평가연구원.

정지원・강성진. 2012. 『녹색경제와 지속가능발전 논의 동향과 ODA 정책 시사점』. 세종: 대외경제정책연구원.

정회성. 2015. “녹색 ODA의 새로운 모델을 찾아서: 베트남 국가녹색성장 마스터플랜 수립 사례를 중심으로”. 『녹색기술정책저널』 제 1권: 1-17. 서울: 녹색기술센터.

정회성 외. 2012. 『녹색 ODA 현황 분석 및 활성화 방안 연구』. 성남 : 한국국제협력단

정회성 외. 2015. 『베트남 국가 및 지역 녹색성장 이행계획』. 성남 : 한국국제협력단(미간행)

조성남 외. 2011. 『질적연구방법과 실제』.서울 : 그린.

조철주・장명준. 2011. “공공정책의 갈등 해소를 위한 협력적 거버넌스 모형 연구”. 『도시행정학보』 24: 23-47.

주동주 외. 2012. 『한국형 ODA 모델 수립』서울 : 산업연구원.

주재우. 2011. “한국 자원외교에 대한 비판적 고찰”. 『한국국제정치학회 국내학술회의』 85-99.

질베르 리스트(Rist, Gilbert). 2013. 『발전은 영원할 것이라는 환상』. 신해경 옮김. 서울 : 봄날의책.

필립 맥 마이클(McMichael, Philip). 2013. 『거대한 역설 : 왜 개발할수록 불평등해지는가』. 조효제 옮김. 서울 : 교양인.

한국국제협력단. 2011. 『베트남 협력전략 2011-2015』. 성남: 한국국제협력단.

_____. 2013. 『동아시아기후파트너십 성과보고서』. 성남: 한국국제협력단.

_____. 2014. 『개발학 강의 : 정치, 경제, 사회문화, 인류학의 관점으로 바라본 개발학의 모든 것』. 파주 : 푸른숲.

한국국제협력단 ODA 교육원. 2010. 『KOICA 사업의 이해』 성남: 한국국제협력단.

_____. 2016. 『국제개발협력 : 더불어 사는 세상을 위한 소중한 첫걸음』성남 : Sigong media.

한국환경정책・평가연구원・(사)환경과문명. 2013. “베트남 국가녹색성장 마스터플랜 수립 PMC 용역 착수보고회 자료집”. 「베트남 국가녹색성장 마스터플랜 수립 PMC 용역 착수보고회」 성남: 한국국제협력단.

한재광. 2017. “한국 국제개발협력 정책에 대한 시민사회의 제언”.「기후변화행동연구소 녹색ODA 센터 간담회」. 서울: 기후변화행동연구소・ 국경없는 과학기술자회・적정기술학회.

허태욱. 2013. “환경정의론과 생태근대화론을 통한 한국의 녹색 ODA 논의의 고찰”. 『한국정책학회보』 22: 301-29.

홍문숙. 2013. “공적개발원조 개발협력 컨설팅의 역할과 과제”. 『국제개발협력』. 2013: 38-51.

황원규. 2010. “국제개발협력의 변천과 한국 공적개발원조(ODA)의 전망 및 과제”. 『한국국제정치학회 학술대회 발표논문집』11-27.

히데끼 에쇼(繪所秀紀). 2002. 『경제발전론』. 박종수 역. 서울 : 진영사.

<부록.심층면접 녹취록 전사록 및 Nvivo 분석 화면 (예시)>

1. 한국 정부(KOICA) 관계자 심층면접 응답 전사록

피면접자: KOICA 사업전략기획실 ○○○
면접 일시 : 2018. 07. 10 14:00-15:00
면접 장소: KOICA 본부(성남)
면담자: 이승지

(전사록 4-5면 중 일부)

Q. 녹색 ODA 라는 특성 때문에 수원국에서 수용하는 정도? 반기는 정도가 좀 다른가요?

A. 아시겠지만 수원국에서는 녹색성장을 얘기할 때 녹색 보다는 '성장'에 방점을 찍고 있고, 기후변화라는 말을 할 때도 기후변화 감축그러면, 신재생에너지 같은 투자 사업? 대규모 인프라 사업을 생각하는 거고 적응이라고 해도 마찬가지다. 감축목표가 있지만 감축 목표를 이행해야겠다는 생각보다 산업의 육성이라던지 아니면 개발과정에서 반드시 수반되는 폐기물, 수질오염 같은 것들을 처리하기 위해 녹색 ODA라는 말을 쓰는 거고, 요새는 그거보다 기후재원이라고 해서 전통적인 ODA 재원 외에 존재하는 새로운 개발재원을 유치하기 위한 도구로서 인식을 하는게 특징이죠. 베트남은 그런점에서 스마트 한 것 같고, 베트남이 녹색성장 개발계획이라던지 이행계획이라던지 온실가스 감축 목표 설정이라던지.. 이런걸 굉장히 빨리 수립을 했잖아요. 총리실 주도로 하니까 이런 일들이 빨리빨리 진행이되고 또 UNDP 컨설팅도 받고 한건데, 그런걸 이제 신기후체제라는 체제 안에서 기후재원 이런걸 받기 위해서는 그런 국가적인 대응 체제가 필요하다는걸 빨리 깨달았단 것 같다. 진짜 친환경적 개발을 해야겠다기 보다 기후재원이라는 새로운 재원을 끌어들이기 위한, 일종의 파이프라인 역할로서 녹색ODA를 빨리 캐치(catch)를 했고, 그걸 메이져 기관들이랑 하면서... 보시면 이제 UNDP랑 국가발전전략 수립 했죠, 월드뱅크랑 내셔널한 금융프로그램 하고 있지, 상징성을 갖는 것들을 빨리빨리 캐치해서 하면서 투자유치에 성공한거 같고 KOICA는 다른 나라에서라면 메이져 플레이어는 아니지만 베트남에서는 상당한 플레이어거든요. ODA 재원을 많이 쓰고 있기도 하지만 베트남 입장에서도 우리나라가 양다자간 기관 중에 4위? 인가 그럴거예요. 굉장히 큰 대상국이고 ODA에 있어서도 그렇고... 그런다보니 VGGS 마스터플랜 사업 같은 윗단의 사업을 우리한테 제안한거 같다. 후속과제들도 염두해 두고 했을테니까요. (후략)

2. 한국 PMC(KEI-ENC 컨소시움) 관계자 심층면접 응답 전사록

피면접자: ○○○ 박사
(PMC를 대표하여 사업 전 기간 현지 파견)
면담일시: 2018. 7. 6
면접 장소: 한남동 ○○○○ 카페 13:00-14:30
면담자: 이승지

(전사록 1-2면 중 일부)

Q. 베트남 현지 전문인력 채용 시, 베트남 측 파트너로부터 충분한 정보를 제공받으셨다고 생각하십니까? PMU 소속으로 일했던 직원이 있었는데, 그 직원들은 누구로부터 어떻게 추천을 받았습니까?

A: PMU 소속 여성 직원은 처음 내가 MPI와 VO와 함께 사업 관계로 만남을 가졌을 때, 그 자리에 있었다. 그 때 여러 베트남 사람들이 있었는데, 주요 인물들과 남성 컬설턴트들과 인사를 했는데, 모든 사람을 소개한게 아니었기 때문에 그 여직원이 동석했다는 것을 인지하지 못했다. 그 여직원은 당시에 이 주제(녹색성장)에 관심(전공)이 없었다. 그저 뉴질랜드에서 공부를 하고 왔고, 당시 미장원같은데서 경리일을 한 경력이 다 였다. 나중에 이력서를 받아보니... 그 사람은 (관련)경력이 없었다. 아무 경력도 없는 사람을.... 다만, 뉴질랜드에서 공부를 했으니 영어가 된다는 점, 그리고 오피스에서 행정업무를 해 줄 사람이 필요했다. 베트남 사람들과도 통화할 일도 있었고..... 그런 사람이 필요한 건 사실 이었다. 그런 사람이 필요했는데, 그 사람 뿐 아니라 (MPI가 코이카 베트남)사무소장을 통해서 여러 사람의 이력서를 주기도 하고, 나중에는 나에게 직접 사람을 추천하기도 했다. 그런 사람이 필요하긴 했지만 다만 전문인력이 아니었기 때문에 행정업무 밖에 할 수 없었고, 실제로 일을 하는 데 처음에는 많이 어설펐다.

Q. 그 여직원 외에 전문가 채용시 MPI에서 사람을 추천해 주기도 하지 않았나?

A: 사업을 진행하다가 전문인력을 2명 채용하라고 MPI에서 얘기를 했었다. (앞서 얘기한)여직원 채용 시에도 처음에 나는 마음에 들지 않았다. 그래서 별도로 광고도 했다. 베트남에서 나름 좋은 대학... 거기 출신들은 영어도 잘한다. 대학 온라인 게시판에 광고도해서 몇 명의 이력서를 받기도 했다. 그래서 MPI에서 추천한 여직원과 내가 직접 채용을 시도한 두 사람 모두 고용하여 활용할 생각이었으나 급여를 너무 높게 요구한데다 우리 사업 같은 경우에 당초 2년이라는 한정

된 기간 동안만 이루어지는 사업이었기 때문에 그 사람들 입장에서는 고용이 보장이 안되는 자리여서 괜찮은 인력은 잘 오려고 하지 않았다. 베트남에서 나름 좋은 대학 출신에 영어도 되는 친구들이 많이 가는 곳이 다른 아시아 국가의 항공사라던지 (베트남에 진출해 있는 외국계)건설회사, 혹은 대사관 이런곳으로 많이 갔기 때문에 내가 채용하려는 조건과 맞지 않아서 좋은 인력을 쓸 수가 없었다. 원래 인력 시장이 그럴수도 있는데, 사업 예산으로 구미에 맞는 현지 인력을 채용하기에는 현실적으로 어려웠다. 나중에 E&C에서 파견한 인턴 직원들도 PMU에서 6개월, 짧게는 한달도 근무를 했지만 그 친구들은 한국인이라 (베트남어 가 안되니)베트남 공무원들과 연락을 하는 업무를 할 수도 없었고, 특별히 영어를 아주 잘하는 친구들도 아니라서..... PMU에서 매일 같이 행사를 진행하는 것도 아니니 손이 달리는 것도 아닌데, 그러니 사실상 PMU 업무에는 큰 도움이 됐다고 할 수는 없다. 결국 베트남에와서 한국 PMC 의 업무를 한 거다.

Q. 현지 전문가? 컨설턴트?를 MPI가 소개하지 않았나?

A. 물론 그랬다. 그런데 사업에 초창기때를 생각해 보면 KEI의 입장이 전문가의 역할은 한국 사람들(KEI 연구진)이 다 한다는 거였다. 그리고 베트남 사람들(전문가)을 조금 무시하는 경향도 있었다. 무엇보다 KEI는 연구에 한해서는 누구보다 잘 알고 잘 할 수 있다는 생각이 가득했을 때였다. 당시에 내가 PC로서 현지 전문가를 뽑으려면, KEI에 보여줄 상당한 명분이 필요했다. 왜냐하면 결국 현지 전문 인력을 고용하는것도 사업비에 모두 포함된 예산으로 집행해야 하는데, 당시 사업 주관사였던 KEI가 예산 집행의 키를 갖고 있었기 때문에 당시에는 나도 KEI의 눈치를 볼 수밖에 없었다. 그런 컨설턴트 업무는 KEI 자기들이 다 하겠다고 했는데, 시간이 지나고 보니 현지 전문가들이 보는 시각과 한국의 전문가들이 보는 시각에 차이가 있다는 생각이 들더라. 처음에는 MPI에서 2명의 컨설턴트를 고용해 주기를 요청했는데, 결국 1명만 고용하게 되었다. 이 1명도 KEI 측에는 내가 MPI의 압박이 있다는 것을 명분으로 채용했다. 처음에 MPI에서는 UNDP에서 업무 경력이 있는 사람을 강력하게 추천했다. 거기(베트남)에서는 정부에 줄을 대고 여러 ODA 공여기관에서 컨설턴트로 일하는 사람이 많다. 그것도 짧게 일하는게 아니라 10년 혹은 20년씩 일하는 사람들도 있더라. 그 사람 이력을 보니 내가 보기에는 전문가라고 하기에는 이론이 좀 약한 느낌이었다. 추천받은 두 사람 중 최종적으로 고용하게 된 사람은 베트남 하노이 대학 부설 연구소 소속이었고, 그 연구소도 환경관련 연구소였다. 그런데 그런 사람들도 결국 급여를 많이 요구하는 사람들인데, 그 사람은 계약조건을 얘기할 때, 내가 “당신은 풀 타임으로 일하는 소속이 있으니 우리 사업을 위해서 풀타임으로 일해줄 수는 없을거 아니냐. 그러니 급여를 좀 낮추자”라고 했다. 그 사람은 아까 말한 다른 사람보다는 전문가로서의 능력은 있다는 판단은 들었다.
(후략)

3. 베트남 중앙정부(MPI) 관계자 심층면접 서면응답

피면접자 : Ms. Nguyen 0000000 (MPI 과학교육·자원환경국 사무관/ Senior official)
응답 일자: 2018. 07. 03
면담방법: e-mail
면담자: 이승지
번역자: Ho Thi Long An(한국외국어대학교 베트남어학과 강사)

질문 1. 베트남 현지 전문인력 추천 시, 한국 정부 혹은 PMC에 충분한 정보를 제공 했다고 생각하십니까?

A. 그렇다. MPI의 역할은 사업실행과정에서 지방정부의 요구에 대한 적절하고 충분한 반영을 보장하고 지속가능한 사업지원금을 효율적으로 사용하여 성과를 보장하는 것이다.

질문 1-1. 베트남 현지 전문인력 추천은 PMC와 KOICA에 어떤 방법과 경로를 통해 이루어졌습니까?

A. 선정 및 컨설팅에 관하여 베트남정부와 KOICA의 규정에 따른다. 이에 따라 이 분야의 전문가에 대한 ToR(Term of Reference)을 구축하고 양 측의 요구를 충족시키기 위한 토론을 가졌다.

질문 1-2. 추천한 전문인력은 해당 사업에 합당한 인력이었다고 생각하십니까? 그렇다면 그 이유는 무엇입니까?

A. 그렇다. 사업 해당 분야의 유경험자를 추천하였으며, 그는 컨설팅 서비스를 제공하고 결과물을 PMC에서 평가하였다.

질문 1-3. 녹색 ODA 관련 베트남의 전문인력 여건과 수준은 어떠하다고 생각하십니까?

A. KOICA가 지원한 이 사업에 참여했던 베트남 현지 전문가들은 사실상 녹색 ODA와 관련한 업무를 수행하지 않았다고 생각한다. 왜냐하면 KOICA가 지원한 이 사업은 지역 녹색성장 계획 수립을 지원하는 데 중점을 두고 지방정부의 녹색성장 시범사업 선정을 위한 우선순위 사업 목록화가 큰 목적 이었다. (후략)

4. 베트남 지방정부 박닌성 관계자(DPI) 심층면접 서면 응답

피면접자: Mr. Nguyen 00000000
응답 일자: 2018. 7. 9
면담방법: e-mail
면담자: 이승지
번역자: Ho Thi Long An(한국외국어대학교 베트남어학과 강사)

질문 1. 귀하의 성(Province)에서는 녹색성장의 핵심적인 개념을 무엇이라고 생각하고 있습니까?

A. 저탄소 경제로 이동하면서 자연자본을 풍요롭게하는 것은 지속가능한 경제발전의 주요한 추세가 되었다. 탄소배출량을 줄이고 온실가스 감축을 확대하는것은 사회· 경제적 개발의 필수적이고 중요한 지표가 되고 있다.

질문 2. 이 사업을 통해 각 성에서 여러 개의 파일럿 프로젝트를 제안했습니다. 그 사업들을 추천할 시 가장 중요하게 생각한 점은 무엇입니까?

A. 지방정부 차원에서 볼 때, 지역 녹색성장계획에서 이를 효과적으로 이행하기 위해 중요한 요소는 정치체제와 지방정부의 의지이다.

질문 3. 이 사업을 통해 성에서 얻고자 했던 궁극적인 목적과 목표는 무엇이었습니까?

A. 2015.8.10.일, 박닌성 인민위원회는 2020년까지(비전 2030년) 박닌녹색성장전략을 실행하기 위한 행동계획을 발표했다(결정번호 403/QD-UBND). 이를 통해 박닌성 인민위원회가 2030년까지 사회·경제발전과 전반적인 목표를 설정한 것이다. 이 계획의 구체적 내용은 박닌성이 중앙직할시로 승격될 것을 전제로 이에 따른 현대적이며 푸른 도시, 현대기술에 기반한 지속가능한 환경 구축, 전국 평균 수준 이상의 문화, 교육, 과학기술, 체육훈련 및 의료시설의 확보, 산업 서비스 및 첨단기술 농업 조성, 조화로운 사회발전, 역동적이고 효과적인 경제구조 형성을 목표로 삼고 있다. 이를 바탕으로 박닌성은 녹색 생산(제조업) 장려를 통해 경제구조 조정에 기여하며 녹색소비와 인민의 공동체 생활습관을 바꾸는 것 등 체제 구축 활동을 통해 온실가스 배출량의 감축을 목표로 녹색성장 계획을 전개하고 있다. 박닌성은 실제적인 시행에 대한 인식을 높이기 위해 다양하고 구체적인 활동을 실행하고 있다. (후략)

5. 베트남 지방정부 꽝남성 관계자(DPI) 심층면접 서면 응답

응답자: Mr. Doan 000000000
응답 일자: 2018. 07. 05
면담방법: e-mail
면담자: 이승지
번역자: Ho Thi Long An(한국외국어대학교 베트남어학과 강사)

질문 1. 귀하의 성(Province)에서는 녹색성장의 핵심적인 개념을 무엇이라고 생각하고 있습니까?

A : 녹색성장은 천연자원의 보전, 개발 및 사용, 온실가스배출량 감축, 환경개선 등을 통해 지속가능한 경제성장을 촉진시키는 방법이다. 베트남의 녹색성장은 베트남의 상황에 적합한 조건과 현대적인 과학기술에 기초한다.

질문 2. 이 사업을 통해 각 성에서 여러 개의 파일럿 프로젝트를 제안했습니다. 그 사업들을 추천할 시 가장 중요하게 생각한 점은 무엇입니까?

A : 녹색성장 시범사업을 제안할 시 가장 중요하게 생각한 것은 프로젝트의 지속가능성과 전 지역에 확대 가능성이고, 또 더 나은 결과를 얻기위해 우리가 제안한 것 이상을 수행하는 것이 중요하다고 생각한다.

질문 3. 이 사업을 통해 성에서 얻고자 했던 궁극적인 목적과 목표는 무엇이었습니까?

A: KOICA가 지원한 지역 녹생성장수립 사업에서 우리가 수행한 내용은 세 부분으로 구분 할 수 있다.
첫째, 온실가스 배출감축(MACC)에 대한 보고서를 작성하기 위한 정보수집
둘째, DPI를 중심으로한 지방정부는 지역 녹색성장계획을 수립하는 것
셋째, 시범사업, 즉 지역 녹색성장을 위한 파일럿 프로젝트를 제안하는 것 이었다.

(후략)

6. 베트남 지방정부 벤째성 관계자(DPI) 심층면접 서면 응답

피면접자: Mr. Le 000000000
응답 일자: 2018. 07. 10
면담방법: e-mail
면담자: 이승지
번역자: Ho Thi Long An(한국외국어대학교 베트남어학과 강사)

질문 1. 귀하의 성(Province)에서는 녹색성장의 핵심적인 개념을 무엇이라고 생각하고 있습니까?

A. 기후변화를 줄이고 환경 피해(오염)를 완화하기 위해 자원과 에너지를 절약하는 것 뿐만 아니라 효율적으로 사용하는 것을 뜻한다고 이해하고 있다.

질문 2. 이 사업을 통해 각 성에서 여러 개의 파일럿 프로젝트를 제안했습니다. 그 사업들을 추천할 시 가장 중요하게 생각한 점은 무엇입니까?

A. 빠른 경제성장이 목표였지만 녹색성장이라는 개념에 걸맞는 지속가능한 환경을 유지하는 것도 함께 고려하는 것이 중요한 점 이었다.

질문 3. 이 사업을 통해 성에서 얻고자 했던 궁극적인 목적과 목표는 무엇이었습니까?

A. 성(지역) 경제가 지속적으로 성장하고 환경이 개선되면 자원, 에너지, 연료 등의 이용에 있어 현재보다 더욱 효율적 이용이 가능할 것이다. 환경오염을 일으키는 생산활동들은 점차적으로 줄어들 것이고 현재의 환경 오염 역시 극복될 수 있을 것이다. 궁극적으로 녹색성장 계획을 통해 성 인민들의 삶의 질이 점차 향상되도록 하는 것이 목표라고 할 수 있다.

질문 4. 사업 중 녹색 ODA 개념에 대한 이해당사자들 간의 입장차이가 있었다면 구체적으로 어떠한 사례가 있었습니까?

A. 사업 중에 큰 이견이 있었다고 생각지는 않는다.

(후략)

7. 베트남 현지 전문가 그룹(CEGR) 관계자 심층면접 응답 전사록

피면접자: Mr. Nguyen 0000000
면담 일자: 2018. 07. 03
면담방법: Skype 온라인 통화 15:30-16:30
면담자: 이승지
통역자: Long An Ho Thi(한국외국어대학교 베트남어학과 강의교수)

Q. CEGR에서 근무할 당시 직함은 어떠했습니까?
A: 전문 연구원 이었다.

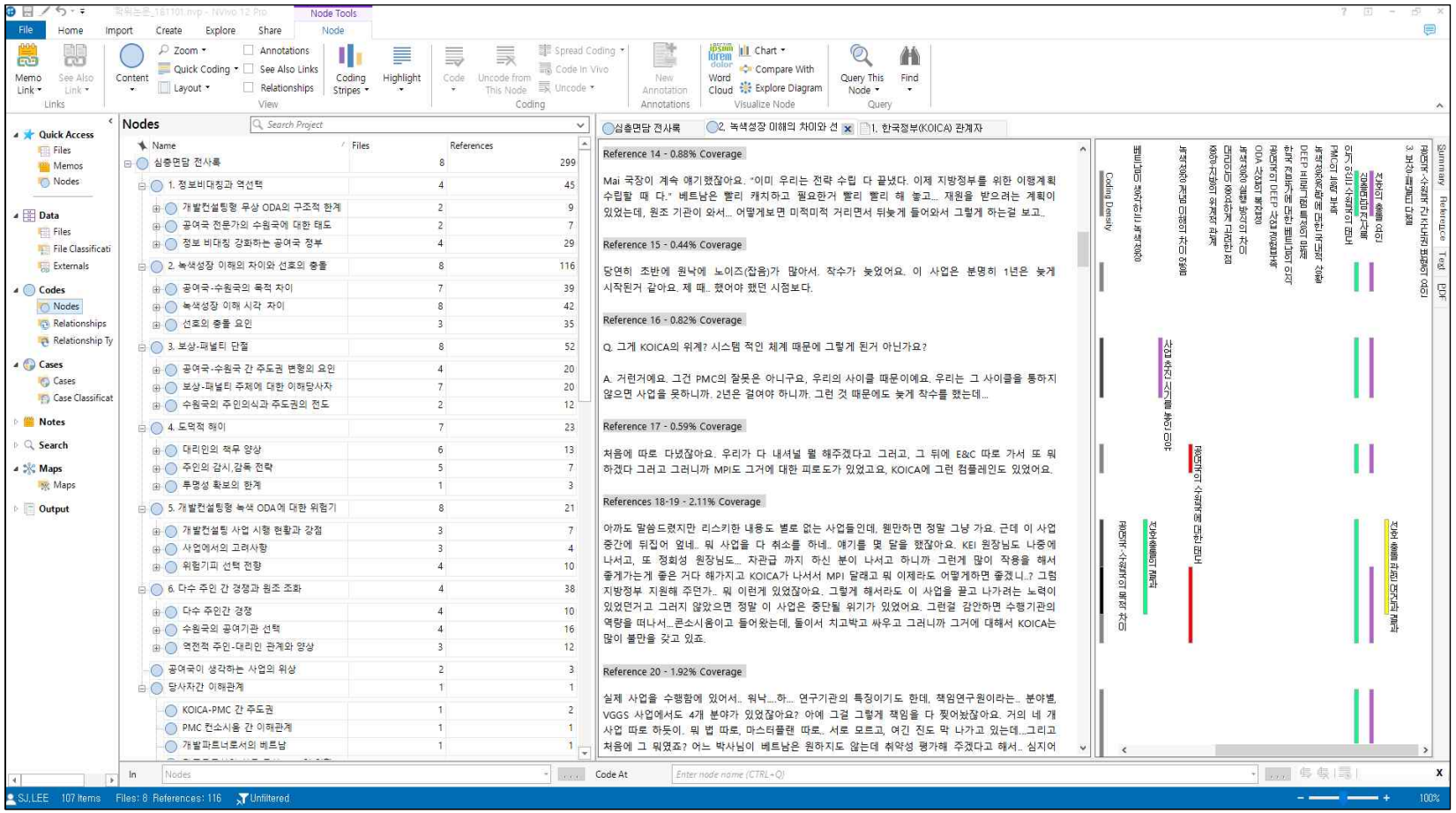
Q. CEGR에서 VGGS 프로젝트에 참여할 당시 '녹색 성장' 개념의 핵심은 무엇이라고 생각했습니까?

A: 녹색성장의 핵심 개념은 베트남의 경제성장에 있다고 생각한다. 그 중 사람(?)과 온실가스 감축이 가장 핵심적인 개념이라고 생각한다.

Q. MACC 분석을 담당했는데, 꽝남, 박닌, 벤째의 MACC 분석을 했다. 각 성별로 MACC 분석 결과를 바탕으로 녹색성장 우선순위 사업을 추천하는게 MACC 분석 보고서의 주요한 목표였는데, 그 때 가장 중요하게 생각했던건 무엇이었는지 말씀해 주세요.

A : 사실 MACC 분석에서 중요한 것은 온실가스 감축과 우선순위 사업을 정하는 것이었다. 각 지방마다 다 특색이 있고, 특히 지방별 경제적 여건이 다른데 예를 들어 어떤 지방은 관광, 어떤 지방에서는 교통 등에 더 큰 특징을 갖고 있기 때문에 그것을 고려하는 것에 집중했고... 중요한건 주민 삶의 질을 높이는 것을 가장 크게 고려해야 한다고 생각했다.

(후략)


Node Tools
File
Home
Import
Create
Explore
Share
Node
Memo Link
See Also Link
Content
Zoom
Quick Coding
Layout
Annotations
See Also Links
Relationships
Coding Stripes
Highlight
Code
Uncode from This Node
Spread Coding
Code In Vivo
Uncode
New Annotation
Annotations
Word Cloud
Chart
Compare With
Explore Diagram
Visualize Node
Query This Node
Find
Query
Links
View
Coding
Quick Access
Files
Memos
Nodes
Data
Files
File Classificati
Externals
Codes
Nodes
Relationships
Relationship Ty
Cases
Cases
Case Classificat
Notes
Search
Maps
Maps
Output
Nodes
Search Project
Name
Files
References
심층면담 전사록 8 299
1. 정보비대칭과 역선택 4 45
개발컨설팅형 무상 ODA의 구조적 한계 2 9
공여국 전문가의 수원국에 대한 태도 2 7
정보 비대칭 강화하는 공여국 정부 4 29
2. 녹색성장 이해의 차이와 선호의 충돌 8 116
공여국-수원국의 목적 차이 7 39
녹색성장 이해 시각 차이 8 42
선호의 충돌 요인 3 35
3. 보상-패널티 단절 8 52
공여국-수원국 간 주도권 변형의 요인 4 20
보상-패널티 주제에 대한 이해당사자 7 20
수원국의 주인의식과 주도권의 전도 2 12
4. 도덕적 해이 7 23
대리인의 책무 양상 6 13
주인의 감시,감독 전략 5 7
투명성 확보의 한계 1 3
5. 개발컨설팅형 녹색 ODA에 대한 위험기 8 21
개발컨설팅 사업 시행 현황과 강점 3 7
사업에서의 고려사항 3 4
위험기피 선택 전향 4 10
6. 다수 주인 간 경쟁과 원조 조화 4 38
다수 주인간 경쟁 4 10
수원국의 공여기관 선택 4 16
역전적 주인-대리인 관계와 양상 3 12
공여국이 생각하는 사업의 위상 2 3
당사자간 이해관계 1 1
KOICA-PMC 간 주도권 1 2
PMC 컨소시움 간 이해관계 1 1
개발파트너로서의 베트남 1 1
심층면담 전사록
2. 녹색성장 이해의 차이와 선
1. 한국정부(KOICA) 관계자
Reference 14 - 0.88% Coverage
Mai 국장이 계속 얘기했잖아요. "이미 우리는 전략 수립 다 끝냈다. 이제 지방정부를 위한 이행계획 수립할 때 다." 베트남은 빨리 캐치하고 필요한거 빨리 빨리 해 놓고... 재원을 받으려는 계획이 있었는데, 원조 기관이 와서... 어떻게보면 미적미적 거리면서 뒤늦게 들어와서 그렇게 하는걸 보고..
Reference 15 - 0.44% Coverage
당연히 초반에 원낙에 노이즈(잡음)가 많아서. 착수가 늦었어요. 이 사업은 분명히 1년은 늦게 시작된거 같아요. 제 때.. 했어야 했던 시점보다.
Reference 16 - 0.82% Coverage
Q. 그게 KOICA의 위계? 시스템 적인 체계 때문에 그렇게 된거 아닌가요?
A. 거런거예요. 그건 PMC의 잘못은 아니구요, 우리의 사이를 때문이예요. 우리는 그 사이를을 통하지 않으면 사업을 못하니까. 2년은 걸여야 하니까. 그런 것 때문에도 늦게 착수를 했는데...
Reference 17 - 0.59% Coverage
처음에 따로 다녔잖아요. 우리가 다 내셔널 뭘 해주겠다고 그러고, 그 뒤에 E&C 따로 가서 또 뭐 하겠다 그러고 그러니까 MPI도 그거에 대한 피로도가 있었고요, KOICA에 그런 컴플레인도 있었어요.
References 18-19 - 2.11% Coverage
아까도 말씀드렸지만 리스키한 내용도 별로 없는 사업들인데, 원만하면 정말 그냥 가요. 근데 이 사업 중간에 뒤집어 엎네.. 뭐 사업을 다 취소를 하네.. 얘기를 몇 달을 했잖아요. KEI 원장님도 나중에 나서고, 또 정회성 원장님도... 자관급 까지 하신 분이 나서고 하니까 그런게 많이 작용을 해서 줄게가는게 좋은 거다 해가지고 KOICA가 나서서 MPI 달래고 뭐 이제라도 어떨게하면 좋겠니..? 그럼 지방정부 지원해 주던가.. 뭐 이런게 있었잖아요. 그렇게 해서라도 이 사업을 끝고 나가려는 노력이 있었던거고 그러지 않았으면 정말 이 사업은 중단될 위기가 있었어요. 그런걸 감안하면 수행기관의 역량을 떠나서...콘소시움이고 들어왔는데, 들이서 치고박고 싸우고 그러니까 그거에 대해서 KOICA는 많이 불만을 갖고 있죠.
Reference 20 - 1.92% Coverage
실제 사업을 수행함에 있어서.. 워낙...하... 연구기관의 특징이기도 한데, 책임연구원이라는.. 분야별, VGGS 사업에서도 4개 분야가 있었잖아요? 아예 그걸 그렇게 책임을 다 찢어놨잖아요. 거의 네 개 사업 따로 하듯이. 뭐 법 따로, 마스터플랜 따로.. 서로 모르고, 여긴 진도 막 나가고 있는데...그리고 처음에 그 뭐였죠? 어느 박사님이 베트남은 원하지도 않는데 취약성 평가해 주겠다고 해서.. 심지어
Coding Density
Summary
Relevance
Tool
PDF
In
Nodes
Code At
Enter node name (CTRL+Q)
SJ.LEE
107 Items
Files: 8 References: 116
Unfiltered
100%

Abstract

Limitations of Applying Principal-Agent Theory in the Korea-Vietnam Green ODA Case

Lee Seungji
Department of Environmental Planning
The Graduate School
Seoul National University

Since the start of official development assistance (ODA) projects in the international community, the relationship between donor countries and recipient countries has been considered hierarchical because of the reciprocal position and passive attitude of recipient countries. This hierarchical perception has led to the application of principal-agent theory in discussions of the effectiveness of development cooperation projects. However, because of global problems such as the global economic downturn and climate change, the conditions for development cooperation are diversifying and the relationship between donor and recipient countries in ODA projects is changing. Therefore, it is necessary to take a new look at the relationship between donor countries and recipient countries. This paper is a case study of 'Supporting Vietnam's Green Growth Strategy Implementation,' an example of Korean green ODA that was implemented in Vietnam. The purpose of this study was to show how the changing conditions of development cooperation have affected the hierarchical relationship between the donor and the recipient countries and to identify limitations of applying principal-agent theory to

ODA projects. To do this, a case study was conducted to evaluate six research hypotheses based on the dominant principal-agent model.

The first hypothesis, that 'the agent hinders the effectiveness of the project's aid by using information asymmetry to pursue its own interests,' is not accepted. Diplomatic, social, and economic changes have diversified the asymmetric aspects of information. In addition, stakeholders in donor countries are taking a diplomatic attitude rather than making efficient choices, which is different from the relationship assumed by conventional principal-agent theory.

The second hypothesis, that 'differentiated understanding of green growth between owners and agents creates conflicts of preference in business and impairs the effectiveness of aid,' was supported. In particular, it was confirmed that the conceptual ambiguity of 'green growth' contributed to further intensifying the conflicts of preference between donor and recipient countries. This suggests that the limitations of aid effectiveness in green ODA development projects cannot be overcome without sufficient discussion and trust-based communication among the stakeholders.

The third hypothesis, that 'the recipient country makes the choice of donor country want due to the discontinuation of the compensation-penalty system for the project,' is not accepted. The case study found that social and economic development in the recipient country and increases in the donor's consciousness led to a reversal in the existing principal-agent relationship. The right to implement compensation penalties was transferred to the recipient country from the donor country.

The fourth hypothesis, that 'the limitations of monitoring and supervising an owner causes moral hazard for an agent,' is not accepted. This is because moral hazard is not clearly generated for the agent in development consulting ODA projects and the donor country tries to prevent moral hazard for the agent by using incentives rather than monitoring and supervision. It is expected that the development consulting type of ODA projects will become more common in the future due to the diversification of development cooperation and financial resources. This case study showed that no hierarchical relationship is required to understand the relationship between

donor and recipient countries.

The fifth hypothesis, that ‘because uncertainty in green ODA requires a future-oriented and long-term perspective, the agent makes a risk-averse choice’ is not accepted. The case analysis showed that the recipient country did not make a conservative and risk-averse choice because of the high demand for green ODA and for national and provincial planning projects.

The sixth hypothesis, that 'competition among many donor agencies in the recipient country damages the harmony of aid and causes unilateral decision-making by proxy' is hardly established. The case study revealed that limitations in the harmony of aid were not caused by competition among donor agencies, but rather by an excessive sense of ownership in the recipient country. Other signs that the effectiveness of aid was diminished by this excessive sense of ownership in the recipient country were not fully explained by the existing principal-agent theory. This suggests the need for new governance between donor and recipient countries.

A new awareness of governance is needed in order to enhance aid effectiveness given changing development cooperation conditions. This should not view the relationship between donor and recipient countries as hierarchical, but rather should mutually recognize the functions and roles of the two through cooperative governance. In addition, governance should aim at a balanced relationship that can achieve the understanding and purpose of each stakeholder.

keywords : Green ODA, Principal-Agent theory, Cooperative governance, Vietnam
Student Number : 2011-31221