

한국형 ODA 모델의 활용성과 개념 적정성

이석원**

신재은**

〈目 次〉

I. 서론	IV. 한국형 ODA 모델의 활용성과 평가
II. 한국형 ODA 모델의 내용 및 현황	V. 한국형 ODA 모델의 적정성 평가
III. 연구의 접근전략: 변화이론을 활용한 평가	VI. 정책적 시사점 및 결론

〈요 약〉

신생 공여국으로서 제한된 원조자원으로 최대의 효과성을 창출해야 하는 요구에 노출되어 있는 우리나라는 제한적인 ODA 재원의 효과적 활용을 위한 전략으로써 「한국형 ODA 모델」을 수립하였다. 그러나 정부의 이러한 의도는 모델 활용의 저조한 성과로 제대로 구현되지 못하였으며, 그로 인해 한국형 ODA 모델의 평가를 통한 재정비 필요성이 꾸준히 제기되었다. 본 연구는 이러한 필요성에 부응하여 한국형 ODA 모델의 활용성과를 점검하고 개선방안 마련을 위한 정책적 시사점을 도출하기 위해 수행되었다. 본 연구에서는 국제개발협력 분야의 '사업' 평가에서 빈번하게 활용되는 발생적 인과관계 분석틀에 기반한 변화이론(Theory of Change) 및 이론기반평가(Theory Based Evaluation) 방법론을 원용하여 모델의 활용성과에 대한 평가를 실시하였다. 또한 단순한 활용성과의 점검에서 한걸음 더 나아가 저조한 활용성과의 주요 원인요인으로서 모델 '개념 및 설계 접근법의 적정성'에 초점을 맞추고 이들에 대한 평가 및 시사점 도출을 수행하였다.

【주제어: 한국형 ODA 모델, 이론기반평가(Theory Based Evaluation), 변화이론(Theory of Change), Keyword Mapping, 정책평가】

* 서울대학교 행정대학원 교수, 한국행정연구소 겸무연구원(swl4305@snu.ac.kr)

** 서울대학교 행정대학원 박사수료(jshin0105@snu.ac.kr)

논문접수일(2017.9.15), 수정일(2017.10.24), 게재확정일(2017.10.31)

I. 서론

우리나라는 2010년 경제협력개발기구(Organization for Economic Co-operation and Development: OECD) 개발원조위원회(Development Assistance Committee: DAC)에 가입한 이후 국제 원조 사회에서 공여국으로서 준수하여야 할 국제 규범 및 원칙에 노출되어 있으며, 특히 본격적인 지속가능개발목표(Substantiable Development Goals: SDGs) 시대가 시작된 이후부터는 개발효과성, 수원국의 주인 의식, 공여국과 수원국간의 협력과 관련하여 한층 강화된 국제 규범의 준수 요구에 직면하고 있다. 이러한 국제적 요구에 부응하기 위해 조원빈 외(2015), 전승훈(2009), 박영호 외(2012) 등의 연구들은 우리나라의 공적개발원조(Official Development Assistance, 이하 ODA) 정책에 대한 기본 가치 및 목표를 우선적으로 확립하고, 수원국의 현실적인 필요에 대한 적합성에 초점을 맞추면서 제한된 원조자원의 제약 속에서 원조효과성을 극대화 시킬 수 있는 전략을 마련할 것을 주문하기도 하였다. 특히 우리나라는 수원국에서 공여국으로 전환한 유일한 국가로서, 한국의 발전경험에 대한 국제사회의 관심과 이러한 발전경험 공유에 대한 수원국의 요청이 지속적으로 증가하고 있기 때문에 발전경험을 기반으로 전략적 우선순위를 설정하는 ODA 전략 수립의 필요성이 강조되고 있다(국제개발협력위원회, 2015: 55).

이러한 필요성을 인식한 우리나라 정부는 제한적인 ODA 재원의 효과적 활용을 위한 전략으로써 「한국형 ODA 모델」을 수립하여 ODA 선진화 방안의 하나로서 추진한 바 있다. 2012년 수립된 한국형 ODA 모델은 선택과 집중이 필요한 4개 분야(경제, 사회, 행정제도/거버넌스, 미래/범분야 이슈) 및 159개 세부 프로그램을 선정하여, 우선 추진이 가능한 기본 프로그램 40개를 도출하는 것을 내용으로 하고 있다. 그러나 모델에 포함된 프로그램의 수가 지나치게 많은데다, 거의 모든 ODA 주제 분야(thematic sector)를 포괄하고 있어 '선택과 집중'의 기제로 활용하기 어렵고, 수원국 맞춤 형태가 아닌 일반적인 ODA 프로그램 모델 선정과 운영 방식으로는 현지화에 한계가 존재한다는 의견이 꾸준히 제기되었다. 이에 따라 국제개발협력위원회에서도 한국형 ODA 모델의 평가를 통한 재정비 필요성을 지속적으로 논의하기도 하였다.

본 연구는 이러한 필요성에 부응하여 한국형 ODA 모델의 성과를 점검하고 개선방안 마련을 위한 정책적 시사점을 도출하기 위해 수행되었다. ODA 사업의 실무에 활용되는 '모델' 성격의 정책도구에 대한 효과성을 평가하기 위한 평가 프레임워크나 방법론은 학문적으로는 논의되거나 정립된 바가 없다. 그러나 본 연구에서는 국제개발협력 분야의

‘사업’평가에서 빈번하게 활용되는 발생적 인과관계 분석틀인 변화이론(Theory of Change: ToC) 기반 이론기반평가(Theory Based Evaluation) 방법론을 원용하여 모델의 성과에 대한 평가를 실시하였다. 모델도 사업과 마찬가지로 구체적 목적의 달성을 위해 투입된 정부 자원과 활동의 산출물이며, 모델이 전달하는 기능 및 효과가 식별 가능하다는 점에서 사업평가와 동일한 평가문제와 방법론을 공유할 수 있다는 점에 착안하였다. 한국형 ODA 모델의 궁극적인 목적은 모델의 활용을 통해 설계되고 집행된 개별 ODA 사업이 수원국에서 원조효과성을 달성하는 것이지만 모델과 개별사업의 원조효과성 간의 인과관계 경로는 지나치게 많은 환경적 요인들의 영향에 복잡하게 노출되어 있기 때문에 타당하게 효과성을 평가하기에는 한계가 있다. 따라서 본 논문에서는 원조효과성 달성을 위해 가장 중요한 전제 조건인 모델의 ‘활용성과’를 최종 결과로 간주하고 평가를 수행하였다. 또한 단순한 활용성과의 점검에서 한걸음 더 나아가 저조한 활용성과의 주요 원인요인으로서 모델 ‘개념 및 설계 접근법의 적정성’에 초점을 맞추고 이들에 대한 평가 및 시사점 도출을 수행하였다.

II. 한국형 ODA 모델의 내용 및 현황

한국형 ODA 모델은 「국제개발협력기본법」의 기본정신과 목표 및 「국제개발협력선진화방안」을 구체화하기 위하여 국무조정실을 중심으로 2012년 9월 개발되었다. 약 6개월 간의 연구기간을 거쳐 진행된 본 모델의 개발은 산업연구원(KIET), 한국개발연구원(KDI), 대외경제정책연구원(KIEP)의 공동 주관 하에, 각 행정부처별 산하 연구기관들의 연구지원 및 TF(Task Force; 정부 및 민간)팀과의 논의를 통해 이루어졌다(주동주 외, 2012: 104). “우리나라의 발전경험과 비교우위를 토대로, 수원국의 수요와 여건을 중심으로 빈곤퇴치·자립역량 확보와 지속가능한 발전을 지원하기 위한 국제개발협력 실천전략”으로서(국제개발협력위원회, 2012: 16) 수립된 한국형 ODA 모델은 다음과 같은 세 가지 목적 달성을 목적으로 하고 있다. 첫 번째 목적은 한국형 ODA 콘텐츠의 구축이며; 두 번째는 통합적 정책 하의 선택과 집중을 통한 한국 ODA의 비교우위 활용; 세 번째 목적은 ODA 환경 변화에 대응한 발전적 전략의 모색이다(주동주 외, 2012). 종합적으로 한국형 ODA 모델 수립의 의의는 우리나라의 대표 ODA 프로그램을 선별하고 분석함으로써 국제규범에 부합하고 우리나라의 비교우위도 반영된 ODA 콘텐츠 개발이라고 볼 수 있다.

한국형 ODA 모델은 네 가지 추진원칙 및 한국의 발전경험 연구를 기반으로 구축되었다. 보고서에 명시된 추진원칙은 ① ‘발전경험과 비교우위 활용’(효과성), ② ‘국제사회의 규범 존중’(조화성), ③ ‘수원국의 수요 중시’(진정성), ④ ‘상호 협력관계 증진’(상호성)이며, 추진방식은 ① ‘선택과 집중’(ODA 역량의 전략적·효율적 활용), ② ‘현장과 성과’(사업의 실질적 효과성 강화), ③ ‘참여와 협력’(포괄적·개방적 파트너십), ④ ‘인프라 확충’(한국형 ODA의 지속성 확보)으로 정의되어 있다(주동주 외, 2012).

한국형 ODA 모델은 한국의 발전경험과 비교우위에 대한 연구를 바탕으로 선정된 ‘경제, 사회, 행정·거버넌스, 미래·범분야 이슈’ 등 4대 영역 11개 분야의 159개 프로그램과 159개 프로그램 내에서 선정한 40개 기본 프로그램으로 구성되어 있다. 한국의 발전경험은 시대별로 ①경제발전 ②사회발전 ③거버넌스 ④원조 및 개발협력 등 총 4개의 주제로 구분하여 연구 및 정리되었다¹⁾. 최종적으로 선정된 159개 한국형 ODA 모델 프로그램 중에서 기본 프로그램 선정기준인 ①사업역량, ②프로그램 간 연계성, ③정책적 부합도에 따라 관계기관 설문 및 전문가 협의를 통해 선택과 집중할 기본 프로그램 40개를 추가적으로 선정하였다. 한국형 ODA 모델 분야별 프로그램 구성 및 주요 특징은 아래 <표 1>와 같다.²⁾

<표 1> 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 경제발전 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)	정부역량 강화와 안정적인 법·제도 기반 구축을 통해 선제적인 대응 및 정책 추진을 위한 기반 구축 지원
미래·범분야 이슈 영역 ODA 프로그램 (26개)	녹색·환경(11개)/ ICT (7개)/ 여성 (8개)	범분야 이슈 해결을 통해 해결역량 강화 인프라 구축과 지속가능 발전 기반 강화

1) 한국의 발전경험은 ‘전후~1960년대 초; 1960년대 초~1970년대 말; 1980년대 초~1990년대 말; 1990년대 말 이후’로 분류하여 분석되어 있다.

2) <표 1>은 한국형 ODA 모델 보고서를 참고하여 작성되었다. 159개 프로그램 리스트와 40개 기본 프로그램 리스트는 한국형 ODA 모델 보고서에서 확인 가능하며, 보고서는 <http://odakorea.go.kr> 에서 제공하고 있다.

Ⅲ. 연구의 접근전략: 변화이론을 활용한 평가

1. 사업평가 방법론의 적용

본 연구에서 ODA 모델의 활용성과를 검증하고 그 원인을 밝혀내기 위해 선택한 전략은 사업평가에서 활용되는 이론기반평가(Theory Based Evaluation: TBE) 프레임워크이다. 이론기반평가는 사업이 관찰된 결과의 발생에 ‘얼마나’ 그리고 ‘어떻게’ 기여했는가를 명확한 변화이론(Theory of Change: ToC)에 기반하여 설명하려는 평가 접근법이다. 변화이론은 단순히 사건의 흐름을 시간 순으로 배열해 놓은 논리모형과는 달리, 가정(assumption), 맥락(context), 위험요소(risk factor)를 함께 설명함으로써 변화의 작동 원리(mechanism)를 규명하고자 한다(Vogel, 2012). 이론기반평가(TBE)는 대응적 사실 패러다임에 기반한 평가가 어려운 사업에 대하여 변화이론(ToC)을 통해 식별된 가정과 맥락 요소들을 단계별로 검증하는 과정을 거쳐 인과관계를 규명하고 사업의 효과성을 측정하는 방식으로, 사업의 효과로 이어지는 과정에 대한 세밀한 분석이 가능하다는 것이 장점으로 인식되고 있다(Weiss, 1977).

학문적으로 ‘모델’의 성과를 검증하기 위한 평가틀이 정립되어 있지 않은 상황에서 ‘사업’의 성과 검증을 위해 개발된 평가도구를 모델의 성과검증에 준용할 수 있는가의 여부는 평가의 관점에서 한국형 ODA 모델의 개발과 활용이 ‘사업’과 얼마나 유사한 성격을 지니는가에 달려있다. Fitzpatrick, Sanders, and Worthen(2004: 54-55)는 사업을 “특정한 교육적, 사회적, 상업적 목적을 달성하기 위하여 이루어지는 노력과 이에 동원되는 인력, 조직, 운영, 자원의 집합체” 또는 “인지된 교육적, 사회적 상업적 문제에 대응하는 차원에서 특정한 결과를 달성하기 위해 동원된 지속적이고 계획된 개입”으로 정의하고 있다. 대개의 경우 사업은 사업목적, 사업 운영자, 사업 대상자, 제공되는 서비스 및 재화 등의 측면에서 파악되는 공통의 범위에 따라 하나의 단위로 분리하여 파악할 수 있다. 이와 관련하여 한국형 ODA 모델은 ‘평가의 관점’에서 볼 때 다음과 같은 세 가지 점에서 사업과 유사한 특성들을 공유하고 있다. 첫째, 한국형 ODA 모델도 사업과 마찬가지로 구체적인 목적을 달성하기 위해 투입된 정부 자원과 활동의 산출물로서, 한국형 ODA 모델의 개발이라는 정부활동이 의도한 목적을 달성하였는지를 인과관계적 추론 활동을 통하여 검증하는 사업평가의 논리가 적용될 수 있다. 둘째, 사업의 경우와 마찬가지로 한국형 ODA 모델이 제공하는 서비스는 모델을 활용하는 기관이나 개인으로 하여금 ODA 사업의 설계와 선택에 구체적인 지침으로 활용할 수 있는 지식과

Know-How를 내용으로 하고 있는 것으로 비교적 명확하게 모델이 전달하는 서비스나 재화를 식별할 수 있다. 셋째, 모델이 의도한 목적을 달성하여 바람직한 변화가 발생하였을 경우 그 효과성의 크기를 측정하는 것이 개념적으로 가능하다. 사업평가의 주류 방법론인 대응적 사실 패러다임에서 정의하는 사업의 효과성은 사업이 제공하는 서비스 등을 전달받은 상태와 만약 서비스 등을 제공하지 않았더라면 존재하였을 상태와의 차이를 통해 측정하는 변화이다. 한국형 ODA 모델의 경우에도 ‘모델이 개발되지 않아 개별 ODA 관련 기관이 지침으로 활용할 지식이나 Know-How가 부재한 상태’(즉 대응적 사실 상태)를 개념적으로 가정하는 것이 가능하기 때문에 두 가지 상반된 상태에서 측정할 수 있는 원조 효과성 등의 다양한 결과지표의 비교를 통해 ‘한국형 ODA 모델 개발과 활용’의 효과성을 측정하는 것이 개념적으로 가능하다.

위에서 이루어진 논의를 종합하면 한국형 ODA 모델에 투입된 자원, 모델이 제공하는 서비스 등을 식별할 수 있고 모델의 목표달성 여부를 조작적으로 측정하는 것이 가능하기 때문에 인과관계적 검증을 평가 전략으로 채택하는 것에 문제가 없다고 할 수 있다. 다만 제공하는 서비스의 전달 대상이 명확하지 않고 서비스의 전달 및 수령 여부를 식별하기 어렵다는 한국형 ODA 모델의 특성 때문에 모델의 목표달성 여부에 대한 인과 관계적 관련성을 주류 접근법인 대응적 사실 패러다임에 의해 평가하기에는 어려움이 존재한다. 따라서 한국형 ODA 모델의 평가의 경우, 대응적 사실을 추정하기 어려운 사업의 평가에 주로 사용되는 변화이론(Theory of Change: ToC) 기반의 이론기반평가(Theory Based Evaluation) 방법론을 원용하여 모델 차원의 변화이론을 먼저 구축하고 변화이론에서 특정화된 인과관계 및 가정, 맥락을 확인하여 인과관계에 대한 기여여부(contribution)를 질적으로 확인하는 평가 프레임워크를 활용하는 것이 적절할 것으로 판단된다.

2. 모델차원의 변화이론

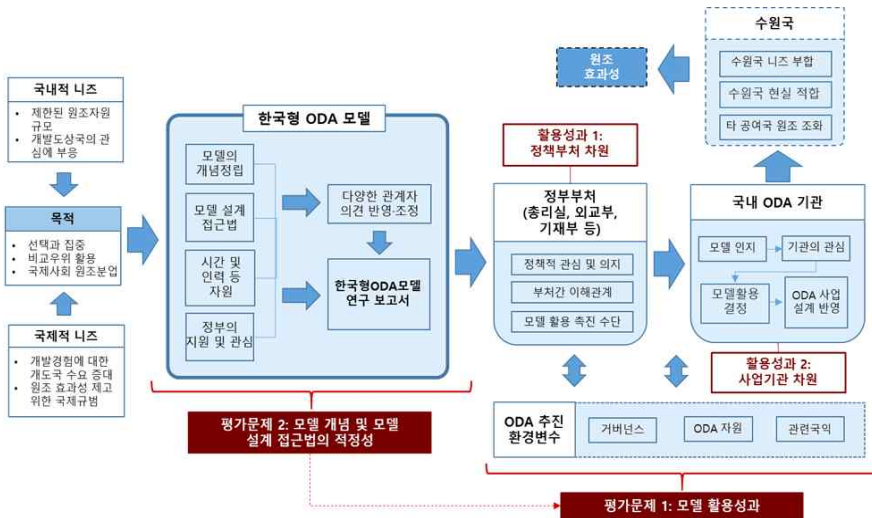
한국형 ODA 모델의 최종 목적인 ‘원조 효과성 제고’라는 목표를 반영하여 최종 결과물까지의 인과관계 메커니즘을 도식화하는 인과관계 모형을 수립하면 아래 <그림 1>과 같이 나타낼 수 있다.

변화이론은 달성하고자 하는 목적상태로 진행되는 일련의 인과관계적 사건의 논리적 순서를 도식화하는 논리모형(logic model)과 매우 유사하지만, 사업 및 사업의 목적달성에 영향을 주는 맥락적 조건(contextual conditions)에 대한 비판적 사고를 강조한다는 점에서 논리모형의 보강된 형태로 이해할 수 있다(Vogel, 2012:9). 맥락적 조건이라 함은

평가대상에 영향을 미칠 수 있는 사회적, 정치적, 환경적 조건 및 다른 행위자들을 일컫는 개념이며, 맥락적 조건과 함께 변화이론에서 강조하는 개념은 가정(assumption)과 장기적 변화(long-term change)로서, ‘가정’은 주어진 맥락에서 사업 활동이나 산출물이 어떻게 사업이 의도하는 변화된 방향으로 진행할 수 있는가에 대한 조건을 가리킨다.

아래 그림을 이러한 변화이론적 사고에 기초해서 설명하면 다음과 같다. 우선 한국형 ODA 개발의 목적은 개발의 동기를 부여하였던 국내·외적 니즈를 반영하여 모델 개발 수요를 충분히 충족시킬 수 있도록 포괄적이고 구체적으로 설정되어야 한다. 목적 설정 후, 투입요소의 차원에서는 충분한 인력, 자원, 시간의 투입과 모델 개발을 담당할 연구진에 대한 충분한 행정적 관심과 지원이 지원되어야 한다. 다음으로, 모델에 대한 적절한 개념정의가 이루어지고 이에 대한 연구진 및 정부부처, 이해 관계자 등의 합의가 도출된 후 모델 설계가 추진되어야 한다.

〈그림 1〉 변화이론과 평가문제



변화이론 모형 내에서 한국형 ODA 모델 개발의 최종 산출물이 완성된 단계 이후의 인과관계적 사건들의 연결과 진행은 그 이전 단계에 비하여 환경 맥락적 요인들의 영향에 더 높은 수준으로 노출되어 있어 불확실성이 훨씬 더 높다. 최종 산출물 이후가장 초기 단계의 변화는 모델 개발의 주무 부처인 총리실을 비롯하여 ODA 주관 부처들의 지속적인 관심과 정책적 지원이 형성되고 유지된다는 가정이다. 단기적·직접적 인식의 변화는 그 다음으로 정책부처들의 행태에 변화를 유발하여 ODA 집행기관(KOICA, 한국

수출입은행 등) 및 다른 행정부처들이 한국형 ODA 모델을 사업 설계에 적극적으로 반영하도록 구체적인 순응확보 수단을 마련한다는 가정이 필요하다. 우리나라의 현행 분절적 ODA 수행체계 내에서 한국형 ODA 모델의 활용에 대한 관계 부처들의 통일된 인식 및 행태변화가 유도되기 위해서는 모델과 관련한 상충되는 이해관계들이 원만하게 조정될 수 있다는 가정 또한 요구된다.

다음으로 한국형 ODA 모델의 활용성과에 영향을 미치는 활동주체는 국내 ODA 사업을 설계하고 집행하는 기관 및 기타 행정 부처들이다. 이들 ODA 시행기관의 입장에서는 한국형 ODA 모델의 존재 및 내용을 충분히 인지하고 이를 기관 내의 사업설계에 반영하고자 하는 의지를 갖고 있는 것이 활용성과 달성의 전제조건이다. 그 다음 단계로는 기관 내의 맥락변수들이 모델의 활용에 적합하다는 가정이 필요하다. 예를 들어 한국형 ODA 모델에 속하는 사업들이 그동안 해당 기관에서 추진해 오던 중장기 사업계획 등과 부합함과 동시에 기존의 여타 사업들과 비교하여 높은 우선순위를 가지고 있어야 한다. 또한 기관이 보유한 자원 및 역량에 비추어 한국형 ODA 모델이 제시하는 사업 구성(포트폴리오)의 조합이 적절한 수준이어야 한다.

최종적으로, 모델에 기반하여 설계된 사업이 수원국의 니즈를 반영하고 수원국의 현실에 적합하게 구성되어 집행 상의 문제점을 최소화하며 타 공여국 및 공여기관들과의 원조경쟁에 의한 부정적 효과의 발생 가능성이 최소화된다면 모델의 최종 목적인 '원조 효과성 제고'를 달성할 수 있을 것이다.

3. 평가문제 및 방법론

앞서 구축한 변화이론에 수반되는 가정과 맥락요인들이 실제 충족 및 존재하였는지를 검증하는 작업이 본 연구에서 채택한 발생주의적 인과관계 프레임워크(Generative Causation Framework)를 기반으로한 이론기반평가의 핵심이다. 본 논문에서는 변화이론의 맥락적 요인 검증을 크게 두 가지 범주의 평가문제(evaluation question)로 나누어 식별하고 있다.

첫 번째 평가문제는 한국형 ODA 모델의 활용성과를 검증하는 문제로서 모델의 최종 산출물이 모델의 1차적 활용주체인 ODA 정책부처들과 실무적 활용주체인 ODA 시행기관들이 모델을 수립 의도에 부합하도록 활용하고 집행하고 있는가를 평가하는 것을 내용으로 한다. 이 평가문제는 변화이론의 후반부에 해당하는 영역으로서, 본래 모델을 적용하여 설계한 사업이 실제로 수원국에서 어떠한 효과를 발생시켰는가에 대한 평가문제도 포함되어야 하나 본 논문에서는 국내에서의 활용성과만을 평가문제의 범위로 한정한다.

다. 두 번째 평가문제는 변화이론의 전반부에 해당하는 영역으로 모델 수립의 구상부터 설계, 그리고 최종 보고서가 완성되는 단계까지의 인과관계 검증이다. 이 영역의 평가문제는 모델 개념 및 모델 설계 접근법의 적정성을 주요 내용으로 하는 ‘모델의 적정성’에 초점을 둔 독립적인 평가문제일 뿐 아니라, 첫 번째 평가문제인 활용성과와의 인과관계적 메커니즘을 밝히기 위한 탐색으로써 다루어졌다.

위에서 논의한 두 가지 평가문제를 탐색하기 위해 본 논문에서는 심층인터뷰, 설문조사 및 문헌검토, Keyword Mapping 정량분석 등 세 가지 방법론을 활용하였다.

우선 심층인터뷰는 본 논문에서 평가의 객관적 증거로 활용할 수 있는 질적인 정보를 수집하기 위하여 가장 중점적으로 활용한 방법론이다. 한국형 ODA 모델의 평가를 위한 인터뷰 조사는 분석단위(Unit of Analysis)에 대한 명확한 이해와 정의가 선행되어야 하는데, 한국형 ODA 모델의 적정성과 활용성과는 모델과 관련한 정부부처 및 사업 시행기관들 차원에서 인식되는 것이기 때문에 분석단위는 부처나 기관이 되어야 타당하다. 그러나 이와 같이 분석단위가 조직 또는 기관이라고 한다 할지라도 실제 인터뷰는 개인을 대상으로 이루어질 수밖에 없음을 유념하여야 한다. 개인이 분석단위인 인터뷰일 경우에는 모델에 노출된 개인들 중 무작위 추출된 표본에 대해 인터뷰를 실시하는 것이 적절한 방법이 될 수 있으나 상위 수준의 분석단위를 조사하기 위해 개인을 인터뷰할 경우에는 해당 조직, 사회, 국가에 관한 정보를 객관적이고 온전하게 전달할 수 있는 개인을 신중하게 선정하는 목적추출법(Purposive Sampling)에 의해 인터뷰 대상자를 선정하는 것이 타당할 것이며 본 논문에서도 그러한 방법으로 표본을 선정하였다(Wholey, Hatry & Newcomer, 1994: 361)³).

다음으로 설문조사는 한국형 ODA 모델 보고서에 노출된 정부 및 기관 관련자들 뿐 아니라 한국형 ODA 모델의 산출물에 직접 노출된 경험을 갖고 있지 않더라도 ODA 관련 이슈에 대해 충분한 경험과 지식을 갖고 있는 ODA 관련 NGO, 학자, 기관 종사자 202명을 대상으로 실시하였다⁴). 설문 문항들은 앞서 제시된 변화이론에서 도출한 평가영역별 평가기준들에 대하여 직·간접적으로 인식 및 지식을 묻는 내용으로 구성하였다. 설문문항 구성에서 주의할 점은 설문조사의 목적이 무엇이며 조사 결과에 대한 해석과

3) 인터뷰 실시 전, 성공적인 정보수집을 위하여 준 구조적(semi-structured) 질문지를 앞서 소개한 평가 프레임워크에 기반하여 구성하였다. 준 구조적 질문지의 경우 인터뷰가 진행되는 과정에서 인터뷰 대상자의 답변내용에 따라 이슈가 파생하거나 확장될 수 있는 융통성이 존재하기 때문에 한국형 ODA 모델과 같이 효과성 발생의 인과관계가 불확실한 평가를 위한 데이터 수집을 위해서는 구조적(Structured) 질문지보다 유리하다고 할 수 있다.

4) 설문지 내용은 독자의 요청이 있을 경우 제공이 가능하다.

가치부여를 어디까지로 할 것인가에 대한 명확한 인식이 수반되어야 한다는 점이다. 모델의 평가기준(적정성, 효과성 등)이나 측정 불가능한 요인 등을 직접 설문 문항을 통해 측정하는 방법은 응답자의 기억력, 판단력, 가치관 등에 따라 여러 형태의 편향(bias)에 노출될 가능성이 있기 때문에 바람직하지 못한 것으로 이해되고 있다⁵⁾. 이러한 논의 사항들을 고려하여 본 연구에서는 첫째, 설문문항의 응답이 과도하게 응답자의 인식이나 판단에 의존되어 결정되는 문항들은 배제하고 한국형 ODA 모델에 대한 경험이나 노출과는 상관없이 보유한 지식의 범위 내에서 객관적으로 응답할 수 있도록 하며; 둘째, 설문조사의 결과가 곧바로 사업의 효과성으로 해석되는 경우를 배제한다는 두 가지 원칙 하에 설문문항들을 구성하였다.

마지막으로 Keyword Mapping 분석은 한국형 ODA 모델의 159개의 프로그램 목록이 국내 ODA 사업 시행기관들이 실제로 편성해서 추진하고 있는 사업들과 얼마나 일치하고 있는지를 분석함으로써 한국형 ODA 모델이 시행기관의 사업추진 우선순위와 부합한다는 가정을 검증하기 위해 수행되었다⁶⁾.

IV. 한국형 ODA 모델의 활용성과 평가

앞서 제시한 변화이론을 통해 식별한 한국형 ODA 모형의 활용성과는 정부부처 차원과 시행기관 차원으로 나누어 생각할 수 있다. 먼저 정부부처 차원의 활용성과는 ①한국형 ODA 모델에 대한 부처들의 관심과 지원의 유지여부, ②한국형 ODA 모델과 관련한 부처 간 이해관계의 조정 여부, 그리고 ③한국형 ODA 모델의 활용 촉진수단마련 여부 등 세 가지 평가기준들에 대한 평가를 통해 분석이 이루어졌다. 활용성과에 영향을 미치는 정부부처들은 ODA 사업 시행관련 부처(예: 외교부), 기획관련 부처(예: 국무조정실),

5) 질적인 데이터의 수집과 분석에 의해 사업의 효과성을 평가하는 경우일지라도 객관적인 정보원천에서 객관적인 방법으로 수집된 정보들을 근거로 평가자가 논리적으로 효과성에 관한 결론을 도출하는 것이 사회 과학적 사업평가의 원칙인데, 설문조사를 곧바로 사업효과로 해석할 경우에는 평가자가 아닌 응답자가 사업 효과성에 관한 결론을 도출하는 셈이 되기 때문에 부적절하며, 만약 응답자가 회고편의(recall bias)등에 노출되어 있거나 조사 표본이 전체 수혜자를 대표하지 않는다면 문제는 더욱 심각해진다(권일웅 외, 2016). 설문을 통해 효과성에 대한 인식을 직접 측정한다고 하더라도 대표성 있는 표본에 대해 조사가 이루어져야 하며, 설문은 되도록 인식(perception)보다는 사실(facts)을 측정하는 문항으로 구성되어야 하고 그 결과도 여러 종류의 증거 중 하나로서만 해석되어야 한다.

6) Keyword Mapping에 대한 추가적 설명은 p.12에서 이루어지고 있다.

예산관련 부처(예: 기획재정부) 등 세 가지 유형으로 나누어 생각할 수 있으며 인터뷰 조사도 이러한 분류에 기초하여 이루어졌다. 사업기관 차원의 활용성과는 ①사업기관의 주요 담당자들의 모델 인지도, ②기관 차원의 모델에 대한 관심 존재여부, ③기관 차원의 모델 활용을 위한 인센티브 존재여부, 그리고 ④기관의 ODA 사업 설계에 모델의 반영 가능성 등의 평가기준을 통해 평가가 이루어졌다.

1. 활용성과 평가결과

1) 정부부처 차원의 활용성과

본 논문에서 식별한 변화이론에서 정부부처 차원의 활용성과가 달성되기 위해서는 관련 부처들의 지속적인 관심과 정책적 지원이 형성·유지되고, ODA 시행기관(KOICA, 한국수출입은행 등) 및 다른 행정부처들이 한국형 ODA 모델을 사업 설계에 적극적으로 반영하도록 구체적인 순응확보 수단을 마련하며, 모델과 관련한 부처 간 상충되는 이해관계들이 원만하게 조정될 수 있다는 가정이 충족되어야 한다. 인터뷰 조사 및 설문조사 결과를 바탕으로 이러한 가정들에 대한 충족 여부를 검증한 결과, 모든 가정들이 충족되지 못하고 있었으며, 따라서 정부부처 차원의 활용성과도 저조한 것으로 나타났다.

우선 첫 번째 평가기준인 정부부처의 '정책적 관심과 의지'와 관련한 인터뷰 내용을 분석한 결과 관련 정부부처들 간에 한국형 ODA 모델에 대한 개념적 정의와 역할에 대한 일치된 인식이 존재하지 않았으며, 결과적으로 정책적 관심과 의지의 수준도 상이함을 확인할 수 있었다. ODA 사업 기획 및 조정 관련 부처에서는 “우리나라는 수원국에서 원조공여국으로 변화한 국가로서는 유일하기 때문에 한국의 발전경험 공유에 대한 수원국의 수요가 존재한다”고 판단하고 있었으며, 정부차원에서 기본적으로 사업 분류나 중점 사업들에 대한 개략적 지침을 구성하여 제공할 필요가 존재한다고 인식하고 있었다. 반면, ODA 사업 시행 관련 부처에서는 한국의 발전경험을 수원국에 현지화 하는 것이 '한국형'의 핵심 개념요소라고 판단하고 있었으며, 따라서 정부차원의 단순한 사업 분류나 중점사업 구분은 불필요하며 의미가 없다고 응답하였다. 또한, 모델은 '현지화'와는 상반되는 개념이어서 모델을 한국형으로 구축하는 것은 불가능하다고 인식하고 있었다. 마지막으로 ODA 사업 예산관련 부처는 한국이 보유한 비교우위와 성공사례를 집합하여 보다 효과적으로 활용/집행하기 위한 모델을 만드는 것을 한국형 ODA 모델의 핵심으로 파악하고 있었다. 그러나 사업의 실질적 시행부처가 아니기 때문에 한국형 ODA 모델에 대한 전반적 관심도가 낮았으며, 모델 수립이 약 6개월의 단기간 사업이었던 이유로 적

극적 개입이 어려웠다고 응답하였다.

두 번째 평가기준인 ‘부처 간 모델 관련 이해관계 조정여부’에 대한 인터뷰 조사 결과, ODA 관련 주요 정책부처들은 한국의 ODA 분절화와 이에 따른 협업의 어려움을 오래 전부터 인지하고 있었음이 파악되었다. 이러한 체계상의 문제에서 비롯된 한국형 ODA 모델의 활용과 관련한 부처 간 이해관계의 상충이 존재하고 있었으며 이에 대한 적극적 조정도 이루어지지 않음을 확인할 수 있었다. 시행관련 부처에서는 ODA 분야에서 부처별 통합과 협업이 어렵고 분절화가 심각하다고 인식하였으며, 한국형 ODA 모델은 프로그램을 부처별로 만들었기 때문에 이러한 분절화를 부추기는 결과를 가져올 수 있다고 평가하였다. 반면, 예산관련 부처에서는 한국형 ODA 모델을 이미 존재하고 있는 ODA 관련 부처 간의 이해관계 상충 문제의 하나의 발현현상으로 평가하고 있었다. 예산부처에서는 부처 간 이해관계가 상충하는 근본적 원인은 ODA 사업이 지향하고 있는 “국위선양, 원조에 대한 보답, 국제사회의 인도적 지원 공조” 등과 같은 ‘외교적 목적’과 “개발도상국의 발전을 통한 향후 경제협력”이라는 ‘경제적 목적’간의 갈등 및 부조화에 기인한 것이며, 한국형 ODA 모델을 이러한 이해관계의 상충에 대한 현상유지로 판단하고 있었다.

세 번째 평가기준인 ‘부처 차원의 모델 활용 촉진 수단’에 대한 평가결과 유효한 활용 촉진 수단이 마련되거나 운영된 바가 없는 것으로 나타났다. 이론적으로 볼 때, 한국형 ODA 모델에 대한 정부부처 차원의 활용 촉진 수단은 ‘명령·지시적 수단’과 ‘인센티브적 수단’의 두 가지로 나눌 수 있다. 명령·지시적 수단은 규제 대상의 행위를 직접 ‘강제적’으로 제한하는 수단으로서 규제의 효과가 직접적으로 나타나며, 정부의 규제관리 비용이 낮은 장점이 존재하는 한편, 규제 대상의 다양성이 존재하는 경우 정부가 행위의 적절성에 대한 정보가 부족하여 잘못된 행위를 획일적으로 강제하는 정보의 비대칭성 문제가 발생할 수 있고, 규제 대상의 수용성이 낮은 문제점이 있다. 반면 인센티브적 수단은 정부재정이나 금융지원 등을 통해 기존의 인센티브 구조를 변경시켜 정책대상 집단이 정책적으로 바람직한 특정한 행동을 ‘자발적’으로 취하도록 유도하는 수단이다. 개별 규제 대상이 주어진 인센티브를 반영하여 개별적으로 선택하기 때문에 정책대상의 다양성이 반영되는 장점이 존재한다. 한국형 ODA 모델과 관련하여서는 이 두 가지 유형의 수단을 모두 활용하려고 하는 시도가 있기는 하였으나 항시적인 집행으로는 연결되지 못하였다. 우선 명령·지시적 수단으로서 2013-2014년 한국형 ODA 모델 활용여부에 따라 ODA 사업 계획 심사에서 가중치를 주는 방안을 총리실 주도로 마련하고 일부 시행하였으나, 정권교체와 총리실 내부의 인사이동 등의 문제로 이후에는 이 방안이 운영되지

못한 것으로 나타났다. 인센티브적 수단으로서는 한국형 ODA 모델에 포함된 159개 선정 프로그램에 대한 우선적 예산 지원 방안이 추진되었다. 그러나 예산부처인 기획재정부의 공식적 협조를 얻는데 실패하여 운영되지는 못한 것으로 밝혀졌다.

2) 시행기관 차원의 활용성과

사업기관 차원의 활용성과를 결정하는 변화이론 상의 주요 가정들은 ODA 사업을 실제로 집행하는 사업기관에서 주요 담당자들이 한국형 ODA 모델의 존재 여부를 인지하고, 기관 차원에서 관심을 가지며, 모델이 기관의 사업 우선순위와 일치하고 기관의 자원 및 역량에 비추어 수용 가능성이 존재하여, 기관 차원에서 모델의 활용 여부에 대한 의사결정을 내리게 된다는 것이다. 그러나 본 논문의 평가 결과는 시행기관들의 한국형 ODA 모델에 대한 인지도와 관심이 높지 않았으며, 활용을 가능케 하는 여건 또한 긍정적이지 못한 것으로 나타났다.

첫째, 모델의 인지 여부와 관련하여서는 한국형 ODA 모델의 활용 증진을 위한 홍보가 이루어지지 않았고, ODA 집행 담당자들 간 모델의 목적 및 필요성에 대해 합의가 이루어지지 않아 기관 차원의 인지도 및 관심이 낮은 수준인 것으로 분석되었다. 특히 순환보직이 자주 이루어지는 기관에서는 기관 차원의 홍보 부재 시 한국형 ODA 모델에 대한 정보공유에 한계가 있는 것으로 나타났다. 설문조사 역시 인터뷰 조사를 뒷받침하는 결과를 제시하고 있다. 아래의 <표 3>에 제시되어 있듯이 한국형 ODA 모델의 인지 여부에 대한 시행기관 임직원 대상 설문조사에 대해 전체 응답자의 62.9%는 모델에 대해 모르고 있거나 개략적으로만 알고 있어 인지도의 수준이 매우 낮은 것으로 나타났다.

둘째, 기관 차원의 관심도와 관련한 인터뷰 결과, 한국수출입은행과 KOICA와 같은 사업기관에서는 한국형 ODA 모델의 수립 과정에 적극적으로 참여할 수 없었다고 밝혔으며, 특히 기획재정부 산하의 연구기관들이 한국형 ODA 모델 수립과정에 많이 참여하였기 때문에 외교부 산하의 사업기관들에게선 한국형 ODA 모델에 대한 불신이 존재하고 있었다. 이러한 인식과 불신은 사업기관 차원에서 한국형 ODA 모델에 대한 관심을 저하시킨 것으로 분석 되었다.

셋째, 한국형 ODA 모델이 실제 기관의 사업 설계 우선순위와 일치하는지 여부에 대한 Keyword Mapping 분석 결과 또한 저조하게 나타났다. Keyword Mapping 분석은 사업시행 기관별 사업편성의 우선순위에 따라 추진된 사업들이 한국형 ODA 모델이 선정한 159개의 사업들과 얼마나 일치되는지를 실증적으로 분석하는 작업이다⁷⁾. 2010년

7) 키워드와 사업명 혹은 사업설명과의 매칭여부는 STATA 프로그램의 문자매칭(string matching) 명령

에서 2015년 사이에 국내에서 수행된 모든 ODA 사업들의 데이터를 ODA 사업 시행기관(KOICA, 한국수출입은행, 각 행정부처 등)별로 수집하여 통합 데이터베이스를 구축하고 이들의 사업명 및 사업설명과 한국형 ODA 모델의 159개 프로그램별로 도출한 Keyword가 얼마나 일치하는지 여부를 분석하였다. Keyword 매칭은 STATA 통계 프로그램의 문자 매칭 명령어를 사용하여 6년간 시행된 총 62,551개 ODA 사업들에 대해 실시되었다⁸⁾. 아래의 표에 제시된 바와 같이 6개년도 전체에 걸쳐 Keyword가 매칭되는 사업의 비중은 10.3~34.2%로 매우 낮은 편이었다.

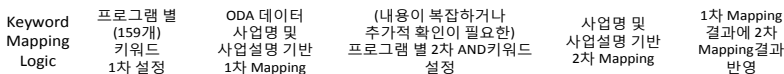
〈표 2〉 연도별 한국형 ODA 모델 Keyword Mapping 분석결과

연도	전체 ODA 사업 건수	Keyword 매칭 사업 건수	매칭 비율
2010	5,603	1,522	27.2%
2011	7,670	2,153	28.1%
2012	7,385	2,533	34.2%
2013	15,178	2,154	14.2%
2014	16,049	3,695	23.0%
2015	10,666	1,100	10.3%

넷째, 기관차원에서 모델을 활용하는 의사결정을 내릴 만한 여건이 조성되어 있는가에 대한 평가 결과도 긍정적이지 못한 것으로 나타났다. ‘한국형 ODA 모델이 실제 ODA 사업 설계에 도움을 줄 수 있는가?’라는 설문조사 결과, 시행기관 임직원 응답자 중 58.0%가 ‘그렇지 않다’ 혹은 ‘전혀 그렇지 않다’라고 응답하여 한국형 ODA 모델의 유용성에 대한 부정적 입장을 나타냈다. 반면 정부부처에 근무하는 공무원 집단 중에서는 아무도 ‘그렇지 않다’ 혹은 ‘전혀 그렇지 않다’를 선택하지 않아 시행기관과 정부부처 간 모델 활용 가능성에 대한 큰 인식 격차가 존재함을 보여주고 있었다. 시행 기관 측과의

어를 사용하였으며, 프로그램의 키워드가 하나로 요약될 수 없는 경우에는 AND Keyword(즉, 두 키워드가 동시에 매칭되어야 일치하는 것으로 판단하는 키워드)를 추가로 설정하여 분석하였다. 다만 Keyword 매칭은 키워드가 글자 그대로 매칭 되어야만 하기 때문에 동일한 개념에 대한 다른 단어를 사용하는 경우 매칭 되지 않는 문제점이 발생할 수 있지만 전반적인 패턴을 파악하는 데는 도움이 될 수 있다. 한국형 ODA 모델 수립 이전과 이후의 비교를 위해 2010년부터 2015년 사이의 데이터를 사용하였다.

8) Keyword Mapping 분석의 절차는 다음과 같다:



인터뷰 조사 결과 역시 유사하였는데, “한국형 ODA 모델이 각 사업기관에 특화된 구체적 가이드라인을 제시하지 못하여 실질적으로 활용하기 어렵기 때문에” 활용 가능성에 제약이 존재한다고 인식하고 있었다. 다수의 시행기관 측 응답자들이 한국형 ODA 모델의 적용을 위한 구체적인 계획이 없으며, 활용방안에 대한 지침도 제공받지 못하였다고 밝혔다. 또한 한국형 ODA 모델에 명시되어 있는 우리나라의 비교우위와 개발경험을 개발협력분야 실무자들이 실제 프로그램에 접목시켜 활용한다는 것은 의미가 있지만, 구체적으로 어떤 항목이 한국형 ODA 모델에 부합하는지에 대한 측정이 불가능하기 때문에 실제 활용이 어렵다는 의견도 있었다.

〈표 3〉 한국형 ODA 모델 인지도 및 활용 가능성에 대한 시행기관 임직원 대상 설문 결과

ODA 모델에 대한 인지도 ⁹⁾	빈도	비율	ODA 모델의 활용 가능성 ¹⁰⁾	빈도	비율
① 들어본 적 없다.	9	7.3%	① 전혀 그렇지 않다.	16	18.2%
② 들어본 적은 있지만 잘 모른다.	23	18.5%	② 그렇지 않다.	35	39.8%
③ 들어본 적 있고 개략적으로 알고 있다.	46	37.1%	③ 보통이다.	33	37.5%
④ 어느 정도 잘 알고 있다.	32	25.8%	④ 그렇다.	4	4.5%
⑤ 세부적 내용까지 자세하게 알고 있다	14	11.3%	⑤ 매우 그렇다.	0	0.0%
합계	124	100.0%	합계	88	100.0%

V. 한국형 ODA 모델의 적정성 평가

앞장에서의 분석결과는 한국형 ODA 모델의 개발 당시의 의도와는 달리 개발 이후 현실적인 활용성과는 저조함을 시사하고 있다. 정부부처나 시행기관 차원 모두에서 모델에 대한 인지도가 낮았으며, 실제로 사업설계에 모델을 활용할 수 있는 조건이나 여건이 갖추어지지 못한 것으로 나타났다. 본 논문에서는 단순히 한국형 ODA 모델의 낮은 활용 수준의 확인에서 한걸음 더 나아가 저조한 활용 수준의 원인을 변화이론적 사고 및 조사를 통한 분석을 통해 밝히고자 시도한다. 사업평가의 주류 방법론인 대응적 사실 접근법(counterfactual approach)은 흔히 ‘검정상자의 문제’라 불리는, 투입단계와 결과 사이의 인과관계 메커니즘이 제대로 설명되지 않는 문제가 존재한다(이석원 외, 2015).

9) 구체적 설문 문항은 다음과 같다: ‘귀하는 한국형 ODA 모델에 대해 알고 계십니까?’

10) 실제 설문 문항: ‘한국형 ODA 모델 최종보고서가 실제 ODA 사업 설계에 도움을 줄 수 있는 내용으로 구성되어 있다고 생각하십니까?’

반면, 본 논문에서 활용하는 메커니즘 기반 패러다임(Mechanism Based Paradigm)에 바탕을 둔 이론기반평가(TBE)는 이러한 주류 방법론의 한계를 보완할 수 있다는 점에서 유용성이 인정되고 있으며, 본 논문에서는 이러한 방법론상의 이점을 살려 인과관계 메커니즘을 분석하고자 한다¹¹⁾.

본 논문에서 저조한 활용성과의 주요 원인으로 초점을 두어 분석하는 요소는 모델의 개념을 비롯한 전반적인 모델의 '적정성'이다. 모델의 적정성은 앞서 제시된 변화이론에서 식별된 바와 같이 모델 수요자의 인지, 관심, 활용의사를 유발시키기 위해 필수적인 인과관계적 전제 조건이며, 활용성과 분석을 위한 인터뷰 및 설문조사에서도 모델 개념의 적정성과 관련한 이슈들이 자주 제기된 바 있다¹²⁾. 모델의 적정성 평가를 위한 평가 기준은 ①모델의 개념 적정성 및 ②모델 설계 접근법의 적정성 두 가지로 분류하였다. 개념의 적정성 평가는 한국형 ODA 모델이 의도하는 기능과 목적에 합치하는 개념에 근거하여 개발이 되었는가를 평가하는 내용으로서 첫째, 학문적 의미에서 규정되는 여러 가지 모델의 개념들을 과학철학 및 경영학 분야의 논의를 통해 고찰해 본 후; 둘째, 한국형 ODA 모델의 기능과 목적을 고려할 때 가장 적절하다고 판단되는 규범적 개념을 선택하고; 셋째, 선택된 규범적 개념과 실제 한국형 ODA 모델이 기초한 개념을 비교하는 방식으로 평가하였다. 모델 설계 접근법 적정성 평가 역시 적정한 개념으로 판단된 모델의 규범적 설계 방법 대안들을 살펴보고 실제 활용된 설계방법과 비교하여, 모델의 기능과 목적을 고려할 때 적정하였는지를 평가하였다.

1. 모델 개념의 적정성

1) 학문적 의미의 '모델' 개념

과학철학에서 논의되는 모델의 개념과 한국형 ODA 모델의 개념을 연결시키기 위해

- 11) 이론기반평가는 프로그램의 성공적 종결뿐만 아니라 프로그램의 성공·실패에 영향을 미친 요인을 밝힘으로써, 어떻게 해서 그런 결과가 나오는지에 대한 질문에 더 중점을 두고 인과관계 흐름의 메커니즘을 분석한다. 이론기반평가의 핵심요소인 변화이론은 사건과 사건으로 인한 결과의 연쇄적 인과관계의 흐름을 논리적으로 모형화 한다 (이석원 외, 2015).
- 12) 물론 앞의 제III장의 모델차원의 변화이론에 관한 설명에서 논의가 이루어진 바와 같이 한국형 ODA 모델의 활용성과를 결정짓는 전제 가정들은 여러 가지가 존재한다. 그러나 많은 전제 가정들 중 모델의 적정성에 초점을 두어 분석을 진행하는 이유는 모델의 적정성을 확보하는 가정이 변화이론상의 인과관계 흐름의 앞부분에 위치하고 있어 이를 확보하지 못하면 후속 가정들의 충족이 어려울 뿐 아니라, 비록 논문에서 소개는 되지 않았지만, 다른 가정들의 충족여부를 평가하는 인터뷰 조사 분석과정에서 다른 후속 가정들이 충족되지 못하는 주요 이유 중 하나로서 개념의 적정성이 가장 빈번하게 제기된 중요 요인이었기 때문이다.

서는 의미론적 개념에서 모델이 수행하는 “표상화(representation)” 기능과 존재론적 개념에서 모델이 수행하는 “조사(investigation)” 기능을 나누어 생각해 볼 필요가 있다. Frigg & Hartmann(2012)에 따르면 모델은 근본적으로 두 가지 중요한 표상화 기능(representational function)을 수행하는데, 그 중 하나는 선택된 세계의 일부분 또는 표적 시스템(target system)의 표상화이고, 다른 하나는 이론을 구성하는 법칙이나 공리를 해석함으로써 수행하는 이론의 표상화 기능이다. Bhattacharjee & Anol(2012) 또한 이론의 기본적인 목적이 현상의 설명(explanation)이라면, 모델은 현상을 표상(representation) 하는 것이라고 설명하였다. 표상화 기능을 수행하는 모델은 현상 모델(models of phenomena)과 데이터 모델(models of data)로 분류 할 수 있다(Frigg & Hartmann, 2012). 이 중 현상 모델에 속하는 축적 모델은 현실의 표적 시스템 형태나 메커니즘의 특정한 측면을 간소화 또는 축약하여 표상화하는 모델로, 단지 축약한다는 의미뿐 아니라 모형화 되는 대상의 중요한 요소들을 선택한다는 점에서 의미를 갖고 있다. 또 다른 현상 모델 중 하나인 이상화 모델의 경우 모형화 대상의 복잡한 측면을 활용 가능하게(tractable) 만들기 위해 의도된 단순화(deliberate simplification)를 시도한 모델이다(Bhattacharjee & Anol, 2012).

비즈니스 모델의 개념 또한 과학적 모델과 마찬가지로 기업의 조직이나 행태를 분류하거나 축약하여 포괄적 수준의 설명을 제공하는 ‘축적모델’의 개념으로서 파악이 가능하다. Al-Debei, El-Haddadeh & Avison(2008)의 연구에 따르면 “조직의 전략적 목표를 달성하기 위하여 마련된 상호 연관된 사업구조, 운영절차, 재무전략 및 실제 제공되는 재화와 서비스를 추상적으로 표상화(abstractive representation)하여 나타낸 것”으로 정의하고 있다. Al-Debei 외(2008)를 비롯한 여러 경영학 연구들이 강조하는 비즈니스 모델의 핵심 개념요소는 포괄성(comprehensiveness), 일반성(generality), 추상성(abstractiveness), 유연성(flexibility) 등이다. Osterwalder et al.(2005; Al-Debei 외, 2008에서 재인용)의 연구에서는 모델을 “복잡한 기관이나 절차를 간소화하여 나타내는 것”으로 정의하고, Stahler(2002)나 Haaker et al.(2006; Al-Debei 외, 2008에서 재인용)은 모델을 “현실의 추상화, 단순화, 표상화이다”라고 정의하여 추상성과 함께 간소화 또는 단순화(simplification)를 모델의 핵심 개념요소로 설명한다. 또한 이들 연구에 의하면 비즈니스 모델은 조직의 전략적 목표를 달성하기 위해 동원 가능한 모든 필요한 수단 및 방식(사업구조, 협업방식, 재무전략 등)을 종합적으로 반영하여야 한다고 하며 포괄성(comprehensiveness)을 추가적인 핵심 개념요소로 지적하고 있다.

한편, Baden-Fuller & Morgan(2010)의 연구는 비즈니스 모델의 중요한 기능을 새로

운 측면에서 분석하고 있는데 그것은 실무의 영역에서 특정 기술(technology)을 시연(demonstrate)하는, 즉 레시피로서의 기능이다. 레시피로서의 기능은 올바른 결과를 얻기 위해 수행되어야 하는 일에 대한 시연을 보이거나 조언을 제공하는 기능을 일컬으며 일반적인 이론을 뜻하는 ‘원칙(principles)’과 정확하고 망라적인 규칙을 규정하고 있는 ‘견본(template)’의 중간 정도에 위치하는 개념으로 이해할 수 있다(Baden-Fuller & Morgan, 2010).

이처럼 일반적 개념의 비즈니스 모델과는 상당히 다른 개념의 비즈니스 모델도 존재하는데, 이는 모범적인 역할을 규정하는 ‘역할모델(role model)’의 개념이다. 역할모델로서의 비즈니스 모델은 현상에 대한 축약화나 포괄적인 기술적 설명을 제공하지 않는 반면 따라야 할 모범적인 현상 그 자체를 내용으로 한다(Baden-Fuller & Morgan, 2010). 이에 대하여 Baden-Fuller & Morgan(2010)은 축적모델이 ‘현상의 모방’(copies of things)인 반면 역할모델은 ‘모방되어야 할 현상’(things to be copied)라고 대비하여 개념을 규정하고 있다.

2) 학문적 개념의 모델과 비교한 개념 적정성 평가

사회과학에서 ‘모델’은 일반적으로 과학모델의 개념을 지칭하는 경우가 많으며, 한국형 ODA 모델과도 일정 부분 관련성을 갖고 있다. 한국형 ODA 모델의 개발이 선택과 집중의 원리에 기반한 사업단위의 가이드라인 제공의 목적을 갖고 추진되었으며, 지금까지 수행된 많은 사업들 중 우리나라의 비교우위를 반영하는 프로그램들을 선별하는 귀납적 접근법을 활용한 점을 고려할 때, 수많은 프로그램들의 공통되고 중요한 요소들을 단순화 또는 간소화하여 활용 가능한 형태로 구성하는 것이 한국형 ODA 모델이 애초 의도한 목적에 부합할 것이다. 따라서 한국형 ODA 모델의 개념은 과학모델 중 현상을 대표하는 요소들에 대한 간소화, 축약화, 단순화가 핵심 개념요소인 ‘축적 모델’ 및 ‘이상화 모델’의 개념과 일정 부분 관련성이 있는 것으로 볼 수 있다. 이들 모델들의 기능은 ‘조사(investigation) 기능’으로 요약할 수 있으며, 현상 자체를 조사하는 것이 아니라 현상을 단순화한 모델을 통해 대리적 추론(surrogate reasoning)을 가능케 하는 것이 주요 기능이다(Blackstone, 2012).

한편, 한국형 ODA 모델의 의도된 핵심 기능이 사업시행 기관에 대해 프로그램 수준의 구체적 설계지침을 제공하는 것임을 고려하면 과학모델보다는 비즈니스 모델에서 연관성을 찾는 것이 더 적합하다고 할 수 있다. 한국형 ODA 모델의 기능은 위에서 설명한 세 가지 비지니즈 모델 종류들과 모두 연관성을 갖고 있다. 우선 우리나라의 발전경험

및 비교우위적 특성을 추출하여 ODA 사업의 효과성을 제고할 수 있는 프로그램적 특성을 조사(investigation)하고, 사업시행 기관들에게 전략적 지침을 제공한다는 기능적 특성은 비즈니스 모델 중 ‘축적 모델’의 기능적 특성과 유사함을 알 수 있다. 우리나라의 비교우위적 특성을 대변하는 프로그램적 특성들을 나열하고 이들의 조합과 설계를 시연하는 것이 한국형 ODA 모델의 목적이라고 한다면 이는 ‘레시피 모델’과 기능적 특성을 공유하는 것으로 볼 수 있다. 마지막으로 한국형 ODA 모델의 159개 프로그램들이 벤치마킹의 가치가 있는 모범적인 사례로서 열거된 것이라면 한국형 ODA 모델은 ‘역할모델’의 개념에 기반하고 있는 것으로 볼 수 있다.

결론적으로, 한국형 ODA 모델의 개념은 학문적 의미의 모델 개념 중 특히 비즈니스 모델의 개념과 유사성을 갖고 있으며 모델의 목적 및 내용에 따라 다음과 같이 크게 두 가지 부류의 개념들이 혼재된 것으로 파악된다. 우선 모델에 대한 니즈에 기반한 의도된 목적에 비추어 볼 때 한국형 ODA 모델은 사업시행 기관들에게 사업설계 가이드라인을 제공하는 것을 핵심 목적으로 하고 있기 때문에 표상화 모델과 레시피 모델의 개념이 혼합된 것으로 간주할 수 있다. 반면, 모델 개발주체의 의도된 목적과는 상관없이 실제로 한국형 ODA 모델을 구성하고 있는 내용이 추상화나 단순화가 이루어지지 않은 159개의 프로그램 목록 및 내용이라는 점을 고려한다면 한국형 ODA 모델은 역할모델의 개념에 유사하다. 결국 학문적 개념의 모델과 비교해 보았을 때 한국형 ODA 모델의 개념은 의도된 목적에 기반하여 추론한 기능적 개념과 실제로 모델의 내용을 구성하고 있는 내용적 요소에 기반하여 판단한 개념이 서로 불일치할 뿐 아니라 양 개념이 상호 상반된 성격이라는 모순점을 안고 있다는 것을 알 수 있다.

3) 인터뷰 및 설문조사를 통한 개념 적정성 평가

인터뷰 조사 결과, 실제 모델 수립 과정에서 ‘한국형’과 ‘모델’의 개념에 대해 여러 논의가 있었으며, 해당 용어의 채택여부를 둘러싸고 다양한 의견이 존재했음을 확인하였다. 또한, 모델 개발 이후에도 모델의 개념이 여전히 모호할 뿐 아니라 모델 대신 다른 표현을 사용해야 한다는 의견도 존재하였음이 파악되었다.

한국형 ODA 모델 개발의 추진주체들에 대한 조사 결과, 모델의 개발을 통해 그간의 사업들을 프로그램화(159개) 및 모듈화(보편화) 한다는 의미에서 ‘모델’이라는 용어를 사용하게 되었음을 확인하였다. 해당 모델 개발 이후 세부 프로그램별 구체화를 통한 보편화에 성공하면 ‘모델’이 될 수 있다는 의미에서 해당 용어를 사용한 것이다. 그러나 시행기관 실무자들의 입장에서는 ‘모델’에 대한 개념이 여전히 모호하며, 개념에 대한

공유나 합의 또한 이루어졌다고 보기 어렵다는 의견들이 지배적이었다. 사업 시행기관의 실무자 입장에서는 모델을 ‘충분히 활용하고 확산할 수 있는 정형화된 틀’이라고 이해하고 있는 반면, 한국형 ODA 모델은 기존 프로그램들의 ‘모듈화’에 그쳤기 때문에 ‘모델’이 아닌 ‘모듈(module)’이라고 명명하는 것이 더 적합하다는 의견도 제시되었다. 특히, 모델의 이론적 개념에 의하면 변화하는 국제규범과 수원국 상황에도 대응 가능한 신축적이며 추상적인 모델로서 활용 가능했어야 하나, 모듈화에 그친 프로그램 리스트만으로는 모델로서 활용되기 어렵다는 의견들이 많았다.

본 연구를 위해 실시한 설문조사 중 모델의 개념과 관련한 문항에 대한 결과도 유사한 시사점을 제공하고 있는데, 모델 개념에 대해 지배적인 의견이 존재하지 않고 응답자에 따라 다양한 개념으로 인식하고 있음을 확인할 수 있다. 응답 중 가장 큰 비중을 차지한 (46.6%) 모델개념의 규범적 정의는 ‘각 기관에서 사업을 설계할 때 도움을 주는 큰 틀의 프레임워크’이었던데 반해 실제 한국형 ODA 모델의 개념은 프로그램 단위의 목록으로 구성되어 있어 모델 개념에 대한 격차가 존재함이 파악되었다.

〈표4〉 한국형 ODA 모델의 개념에 대한 설문조사 결과

Q. 한국형 ODA 모델의 개념 ¹³⁾	비율(%)
① 각 기관에서 사업을 설계할 때 반드시 따라야 할 세부적 기준	4.7
② 각 기관에서 사업을 설계할 때 따르면 바람직한 벤치마크적 성격의 사업	23.1
③ 각 기관에서 사업을 설계할 때 도움을 주는 큰 틀의 프레임워크	46.6
④ 우리나라 ODA 정책의 방향성을 가리키는 상징적인 도구	23.8
⑤ 기타	1.8
합계	100.0

2. 모델 설계 접근법의 적정성

1) 학문적 개념의 모델 설계 접근법

위에서 살펴본 과학모델은 크게 연역적 접근법(deductive approach)과 귀납적 접근법(inductive approach)에 의해 개발이 가능하다. 연역적 접근법은 이론(theory)이라는 일반적인 수준에서 출발하여 구체적인 수준으로 접근하는 방법론이다. 모델과 이론은 ‘과학의 특정 부분에 대한 누군가의 견해’라는 점에서는 공통된 성격을 갖고 있으나 모델은 아직 가설 수준의 견해인 반면 이론은 일정 수준 이상의 일반적 인정(general

13) 구체적 설문 문항은 다음과 같다: “모델”이 의미하는 바는 무엇이라고 생각하십니까?

acceptance)을 얻은 견해라는 점에서 차이를 보인다(Blackstone, 2012). 연역적 접근법은 모델을 통해 이론을 보완하거나, 이론이 너무 복잡해서 단순화할 필요가 있을 때 활용된다. 그러나 이론이 모델을 도출할 수 있는 기계적 알고리즘을 제공하는 것은 아니며, 어느 정도 이론과는 독립적으로 개발될 수 있기 때문에 모델 개발과정을 기계적 절차가 아니라 하나의 기술적(art) 절차로 이해하여야 한다(Blackstone, 2012).

반면, 귀납적 접근법은 질적 또는 양적 데이터라는 구체적 수준에서 출발하여 추상화 또는 일반화된 수준의 모델로 진행하는 접근법이다. 모델의 개발자는 우선 데이터를 수집하고 충분한 양의 데이터가 수집되었을 경우 데이터를 관통하는 원리, 패턴, 공통요소들을 추출하여 이들을 일반화된 명제로 변환하는 과정을 거치게 된다. 귀납적 접근법은 관련된 이론이 아예 존재하지 않거나 예비적 이론(preliminary theory)로서 모델을 활용하고자 할 때 채택되는 접근법이다(Blackstone, 2012).

일반적인 비즈니스 모델의 개발 접근법은 연역적 접근법과 귀납적 접근법이 혼합된 형태이다. Baden-Fuller & Morgan(2010)은 비즈니스 모델의 개발 접근법을 설명하기 위해서 Max Weber의 '발상적 유형(ideal type)'의 개념을 소개하는데, Max Weber의 '발상적 유형'이란 '경험적 사실로부터 시작하여 구축된 일반화'이며 추상화의 개념을 반영하고 있다¹⁴. 발상적 유형의 하나로 이해될 수 있는 비즈니스 모델을 구축하기 위해서 필요한 실증적이고 개념적(empirical and conceptual)인 작업은 소위 '모형화 작업(model work)'이다. 모형화 작업은 일정 수준의 과학적 연구와 더불어 비즈니스 모델의 예시적 사례들을 구성하는 특정한 사례들을 조사하는 작업을 일컬으며 모델이 제공하는 간소화된 설명과 연관되는 발상적 유형의 실증적 및 개념적 근거를 제공하는 역할을 수행한다고 한다(Baden-Fuller & Morgan, 2010).

2) 한국형 ODA 모델 개발에 실제 활용된 접근법

한국형 ODA 모델의 최종보고서 총론(주동주 외, 2012: 24)에서는 “본 연구는 한국형 ODA의 개념정의에서 시작하여 연역적으로 콘텐츠를 찾아가고자 한 그동안의 시도와 달리 한국이 비교우위가 있는 콘텐츠들을 먼저 찾아본 후 이를 바탕으로 한국형 ODA의 실체를 파악하고 추진방안을 도출하는 귀납적 연구방법을 도입”한다고 명시적으로 기술하고 있다.

실제 한국형 ODA 모델의 개발 추진 경과를 조사한 결과¹⁵, 한국형 ODA 모델이 귀납

14) 따라서 'ideal'이라는 명칭은 '이상적'이 아니라 idea의 사전적 의미인 '발상'의 형용사적 의미로 해석하는 것이 타당하다고 설명한다(Blackstone, 2012).

적 방법에 의한 개발되었음을 확인되었다. 한국형 ODA 모델은 2012년 초, 국무총리실이 정부위원(총리실, 재정부, 외교부, KOICA, 한국수출입은행에서 각 1명) 및 민간위원(경희대, KIEP, KDI, 산업연구원, ODA WATCH에서 각 1명)으로 한국형 ODA 모델 TF를 구성하면서 개발이 추진되기 시작하였다. TF의 임무는 모델의 기본구성, 세부계획 및 활용방안 등 기본방향을 제시하고, 연구용역 과정 전반을 관리·감독하는 것이었다. 연구용역 체계는 KIET·KDI·KIEP 공동 주관 하에 분야별 연구기관과의 합동연구와, 분야별 사업기관과의 협의 실시를 기본으로 하였으며, 국무총리실, 관계부처(외교부, 기획재정부), 연구총괄기관(KIET, KDI, KIEP)으로 구성된 담당 기관간의 협의 하에 프로그램 선정기준을 마련하고 4대 영역과 12개 분야를 선정하고, 수차례 분야별 담당부처와의 통합회의 및 과업지시서 제시를 통해 분야별 프로그램 선정기준 및 ODA 프로그램 pool을 구축하였다. 경제사회연구회에서 한국이 강점을 가진 'ODA 프로그램' 명단을 일차적으로 정리하고 전문가들과의 회의를 통해서 의견을 조율하여 최종적으로 159개 프로그램을 선정하는 귀납적 접근 방법이 활용되었다. 프로그램 분야, 내용 정립에 관련해서 국무조정실이 직접 의견을 표현하기 보다는, 연구용역기관에서 2차에 거친 검토 과정 등을 통하여 직접 콘텐츠를 구축했다.

3) 모델 설계 접근법의 적정성 평가

한국형 ODA 모델의 개발 당시 의도하였던 개념은 비즈니스 모델 중 표상화 모델과 레시피 모델의 개념과 기능적 목적을 공유하기 때문에 귀납적 접근방법을 채택한 것은 문제가 없었다. 한국형 ODA 모델은 비즈니스 모델과 기능적 목적이 유사하기 때문에 Max Weber가 설명하는 발상화 유형(ideal type)의 구축을 위한 모형화 작업과 동일한 맥락의 접근법을 선택하는 것이 자연스러우며, 그 접근법은 '경험적 사실들로부터 시작한 일반화'로 대변할 수 있다.

그러나 귀납적 접근법의 선택 자체는 적정하였다고 할지라도, 선택된 귀납적 접근법이 완결되었는지 여부에 대해서는 논란의 여지가 존재한다. 앞서 기술한 한국형 ODA 모델의 추진경과를 살펴보면 관계기관들 간의 협의를 통해 마련된 선정기준에 의거하여 159개의 프로그램들을 추출하고 최종적으로 40개 프로그램을 선정하는 것으로 모델의 내용 구축을 완료하였음을 알 수 있다. 그러나 귀납적 접근법의 적용은 이 보다는 한 단계를 더 거쳐야 완결되는 것이다. 다시 말하여 159개 프로그램의 Pool을 마련하였다면 이들

15) 한국형 ODA 개발 추진 경과에 대한 분석은 한국형 ODA 모델 보고서 및 국제개발위원회 보고서 등의 자료 조사를 통해 진행하였다.

프로그램들을 공통으로 관통하는 공통요소, 패턴, 원리 등이 무엇인지 분석하여 이들을 ‘일반화되고 추상화된 개념적 명제’로 변환하는 단계가 생략된 것으로 볼 수 있다. 만약 이 단계가 생략되지 않았다면 추상화된 개념적 명제들이 어떻게 향후 설계하게 될 실제 사업들의 구체적 사실과 연계될 수 있는가에 대한 지침도 추가될 수 있을 것이다. 이러한 단계들이 생략된 채 모델 내용의 구축을 완료한 사실이 모델 개념의 적정성을 저하하고 및 모델의 현실 적용 가능성을 제약하는 가장 중요한 이유였다고 볼 수 있다.

본 연구를 위해 수행한 설문조사도 위와 같은 평가 결과와 같은 맥락의 결과를 나타냈다. “모델과 같은 사업도구가 존재한다면 어떠한 방식으로 개발되어야 하는가?”라는 질문에 대해 현 모델의 실제 설계 접근법인 ‘한국이 수행해온 과거의 ODA 사업들 중 비교우위가 있었다고 판단되는 사업들을 발굴하여 사업 Pool을 조성’하는 형태의 모델 개발 방식이 적정하다고 응답한 경우는 전체 응답자 중 18.5%에 그쳤다. 이에 반해 전체 응답자의 45.5%가 ‘한국이 수행해온 과거의 ODA 사업들 중 비교우위가 있었다고 판단되는 사업들을 발굴한 후 이러한 사업들을 관통하는 공통원리를 추출하여 사업설계 도구로 개발’(완결된 귀납적 접근법)하여야 한다고 응답하여 실제 활용된 설계 접근법이 완결되지 못한 상태임을 시사하고 있다.

〈표 5〉 ODA 모델 설계 접근법에 대한 설문조사 결과

Q. ODA 모델과 같은 사업도구 설계를 위한 적절한 접근법 ¹⁶⁾	비율(%)
① 먼저 한국이 갖는 비교우위를 개념적으로 정의하고 이를 달성하기 위한 방법론을 이론적으로 개발	28.0
② 한국이 수행해온 과거의 ODA 사업들 중 비교우위가 있었다고 판단되는 사업들을 발굴하여 사업 Pool 조성	18.5
③ 한국이 수행해온 과거의 ODA 사업들 중 비교우위가 있었다고 판단되는 사업들을 발굴한 후 이러한 사업들을 관통하는 공통원리를 추출하여 사업설계 도구로 개발	45.5
④ 기타	8.0
합계	100.0

VI. 정책적 시사점 및 결론

1. 정책적 시사점

16) 구체적 설문문항은 다음과 같다: ‘만약 새로운 ODA 사업을 설계할 때 도움을 줄 수 있는 모델과 같은 사업도구가 존재한다면 그것은 어떠한 방식으로 개발되어야 한다고 보십니까?’

한국형 ODA 모델의 활용성과에 대한 분석 결과, 애초에 모델 개발주체들이 의도했던 목적을 달성하지 못하였다고 평가할 수 있을 정도로 활용성도가 매우 저조한 수준임이 확인 가능하였다. 또한 한국형 ODA 모델의 개념 및 설계 접근법도 애초에 의도되었던 기능적 목적에 비추어 부합하지 않거나 완결성이 부족한 것으로 평가되었다. 본 장에서는 한국형 ODA 모델의 저조한 활용성과의 원인을 모델 개념 및 설계 접근법의 적정성 여부에서 찾고 이를 근거로 정책적 시사점을 제공하고자 한다. 이를 위해 정부부처 및 시행기관 담당자 대상 인터뷰 조사에서 한국형 ODA 모델의 활용의 제약 요인으로 제시되었던 논점들을 크게 세 가지로 정리하고 이들 논점들과 앞서 분석한 모델의 적정성 평가 결과를 연결시켜 논의를 진행하고자 한다.

첫 번째로 제시된 논점은 ‘한국형 ODA 모델은 수원국의 니즈를 반영하거나 수원국의 주인의식(ownership)을 수용하기 어렵다’는 점이다. ODA 사업은 수원국의 주인의식(ownership)을 전제로 수원국의 니즈를 반영하여 설계·추진하는 것이 중요함에도 불구하고 우리나라의 비교우위만을 강조하여 공급자 중심적 ODA 사업을 설계하는 방식은 문제가 있다는 논거이다. 이러한 논거가 제시되는 이유는 현행 한국형 ODA 모델이 159개의 구체적인 프로그램 목록 형태로 구성되어 있기 때문에, 만약 새로운 사업을 설계할 때 파악한 수원국의 니즈가 이들 159개 목록이 규정하는 프로그램들 중에 속하지 않을 경우에는 반영하기 어렵기 때문인 것으로 풀이할 수 있다¹⁷⁾. 이러한 문제가 발생하는 원인은 현행 한국형 ODA 모델의 지나치게 높은 구체성과 고정성에서 찾을 수 있다. 모델의 구체성과 고정성은 앞에서 평가한 모델 개념의 적정성 평가기준에 비추어 볼 때 적절하지 않으며, 모델 또는 이와 유사한 개념의 사업설계 보조도구가 유용성을 지니기 위해서는 현행 모델과 같은 개념의 도구는 폐기하고 ‘추상성’과 ‘신축성’이라는 모델의 본질적 속성과 기능에 충실한 방향으로 재정비하는 것이 바람직함을 시사한다.

다음으로 두 번째 논점은 ‘한국형 ODA 모델은 국제사회의 원조규범이나 트렌드에 부합하지 않는다’는 점이다. 개발협력의 국제적 트렌드인 원조 효과성, 원조 조화 등을 위한 현지 시스템 활용을 독려와 국제적으로 강조되는 비구속성 원조, 타 원조 국가와의 공동 협업 등의 요건 충족을 고려한다면 한국형 ODA 프로그램은 부적절하며, 우리나라 개발 경험의 일방적인 수원국 이식형태의 원조는 방법론적으로 퇴화된 접근이라는 주장이다. 이러한 주장이 제기되는 이유도 역시 한국형 ODA 모델이 제시하고 있는 159개 프로그램 목록의 내용이 지나치게 구체적이고 고정적이기 때문에, 국제규범의 요구와

17) 우리나라의 발전경험과 비교우위는 과거 1960년대~1990년대 기간에 축적된 경험들인데 반해 수원국의 니즈는 새로운 시대상과 국제정세를 반영하여 과거 우리나라의 개발연대와는 매우 다른 새로운 내용일 수 있다.

원칙을 수용하기 어려울 수 있기 때문으로 풀이할 수 있다. 만약 사업설계를 보조하는 모델과 같은 도구가 국제규범이 요구하는 원조원칙들을 수용할 수 있을 만큼 신축적이고 추상적이라면 문제가 발생하지 않을 것이다. 따라서 ‘추상성’과 ‘신축성’이라는 모델의 본질적 속성과 기능에 충실하도록 모델을 재정비하지 않고 현재의 모델 개념과 형식을 유지한다면 유용성을 살리기 어려울 것임을 시사한다¹⁸⁾.

마지막으로 제기되는 논점은 ‘한국형 ODA 모델은 현실적으로 사업에 적용하기 어렵다’는 점이다. 우리나라의 개발 경험을 전체적으로 정리했을 때 핵심이 되는 기본 내용 혹은 틀이 없기 때문에, 현재의 「한국형 ODA 모델」은 프로그램을 단순히 나열한 것에 지나지 않는다는 주장이다. 이러한 주장이 제기되는 이유 역시 한국형 ODA 모델의 내용이 지나치게 구체적이고 고정적이어서 ODA 시행기관이 기관 및 수원국의 수요와 환경을 반영하여 새로운 사업을 설계할 때 반영하기 어렵기 때문으로 풀이할 수 있다. 또한 한국형 ODA 모델은 새로운 사업설계에 어떻게 모델을 적용시킬 수 있는가에 대한 정보를 포함하고 있지 않기 때문에 시행기관은 159개 프로그램 목록 중 하나의 사업을 선택하는 방식 이외에는 모델을 적용할 수 있는 방법을 생각하기 어려운 것이 현실이다. 따라서 위에서의 결론과 마찬가지로 ‘추상성’과 ‘신축성’이라는 모델의 본질적 속성과 기능에 충실하도록 모델을 재정비하여 시행기관들의 가변적인 사업설계 맥락요소들을 유연하게 수용할 수 있도록 하는 동시에, 프로그램 목록이 아니라 원조의 기본 원칙이나 원조분야와 같은 상위 차원의 사업 구성요소 별로 우리나라의 비교우위 및 지침을 설정하여 시행기관이 새로운 사업을 설계할 때 마다 필요로 하는 구성요소들을 취합하여 선택할 수 있도록 가이드라인을 제시하는 것이 유용성을 살릴 수 있는 방안이 될 것이다.

2. 결론

신생 공여국으로서 제한된 원조자원으로 최대의 효과성을 창출해야하는 요구에 노출되어 있는 우리나라는 2012년 9월 한국형 ODA 모델을 구축하여 국내의 분절화된 ODA 시행 체계 내에서 통합되고 조화로운 ODA 전략을 추진하고자 의도하였다. 그러나 정부의 이러한 의도는 모델 활용의 저조한 성과로 제대로 구현되지 못하였으며, 모델의 폐기

18) 한편, 2015년 UN 세계정상회의에서 채택된 Sustainable Development Goals (SDGs)와 같은 국제원조 규범이 규정하고 있는 원조섹터나 내용이 ‘한국형 ODA 모델’과 부합하지 않을 경우를 생각해 볼 수 있을 것이다. SDGs가 규정하는 17개 목표들 중 16개 목표가 원조분야에 관한 내용인데, 빈곤, 기아, 보건, 교육, 성평등 등 추상성의 수준과 포괄범위가 높은 대분류이기 때문에 한국형 ODA 모델이 수록하고 있는 159개 프로그램들이 대부분 SDGs 중 하나에 속할 확률이 높을 것으로 예상할 수 있다.

내지 재정비에 대한 학계 및 정부 내의 논의가 꾸준히 이루어졌다. 본 논문은 이러한 논의가 합리적 결론으로 이어질 수 있도록 모델의 활용성과 및 원인에 대한 객관적인 평가 정보를 생산·제공하기 위해 수행되었다.

앞서 논의가 이루어진 바와 같이 ODA 사업의 기획, 조정, 예산, 시행과 관련된 각 정부부처 및 ODA 사업 시행기관들의 한국형 ODA 모델에 대한 인지도 및 관심도가 높지 않았고, 모델과 관련된 정부부처 간 이해관계의 갈등은 여전히 조정되지 못한 채 존재하고 있었으며, 모델의 활용 촉진을 위한 정책수단도 유효하게 정비되어 있지 않음을 확인할 수 있었다. 본 논문에서 수행한 인터뷰 조사 결과는 이러한 저조한 활용성과의 이면에 한국형 ODA 모델의 유용성에 대한 담당자들의 불인정이 자리 잡고 있음을 시사하고 있다. 본 논문의 모델 개념 및 설계 접근법 적정성에 대한 평가 결과는 이러한 모델 유용성에 대한 부정적 인식의 가장 중요한 원인이 개념 및 설계 접근법의 문제임을 알려주고 있다. 한국형 ODA 모델이 규정하고 있는 159개 프로그램 목록의 내용이 지나치게 구체적이고 고정적이기 때문에, 수원국의 Ownership, 국제 원조규범, 수원국의 수요와 환경을 신축적으로 수용하는데 한계가 존재한다는 것이다. 따라서 향후에는 ‘추상성’과 ‘신축성’이라는 모델의 본질적 속성과 기능에 충실하도록 한국형 ODA 모델을 재정비하여 시행기관들의 가변적인 사업설계 맥락요소들을 유연하게 수용할 수 있도록 하는 동시에, 프로그램 목록이 아닌 원조의 기본 원칙이나 원조분야와 같은 상위 차원의 사업 구성요소 별로 우리나라의 비교우위 및 지침을 설정하여 시행기관이 새로운 사업 설계 시 필요로 하는 구성요소들을 취합하여 선택할 수 있도록 가이드라인을 제시하도록 기능을 재편하여야 할 것이다.

참고문헌

- 국제개발협력위원회. (2016). 「개발협력 4대 구상 이행 마스터플랜(안)」. 제24차 국제개발협력위원회.
- 국제개발협력위원회. (2015). 「제 2차 국제개발협력 기본계획(안)」. 제22차 국제개발협력위원회.
- 국제개발협력위원회. (2014). 「제 19-1호 국가협력전략 수립발전방안(안)」.
- 국제개발협력위원회. (2012). 「제 13차 국제개발협력위원회 안건 13-1호: 한국형 ODA 모델 추진 방안」.
- 권오성·박민정. (2009). “정책수단으로서의 보조금 현황 및 연구경향,” 「행정논총」 제47권 1호, 277-309.

- 권율·김한성·박복영·황주성·홍수연. (2006). 「우리나라 대외원조정책의 선진화방안: 국제개발협력 패러다임의 변화와 한국 ODA의 개혁과제」. 연구보고서, 06-03. 대외경제정책연구원.
- 기획재정부. (2012). 12~16 중기사업계획 검토 (ODA 분야).
- 김미연. (2008). “정책유인수단으로서 보조금의 적정수준에 관한 연구,” 「지방정부연구」제 12권 2호, 49-67.
- 김세빈·성용주·박관수·오도교·김동섭·고영욱. (2013). “한국형 ODA 신사업의 개발과 추진전략,” 「한국산림휴양학회 학술발표회 자료집」 587-590.
- 나현·박재희·공동성. (2016). “한국 ODA 정책의 분절성과 메타거버넌스 분석,” 「국정관리연구」 제 11권 1호, 51-79.
- 박영호·곽성일·장종문·전혜린·정지선. (2012). 「아프리카 개발수요와 한국의 분야별 ODA 추진 방안」. 연구보고서 12-01. 대외경제정책연구원
- 서용석. (2011). 「선진국ODA정책의 효과성 분석에 관한 연구」. KIPA 연구보고서 2011-30. 한국행정연구원.
- 윤순갑. (2012). “새마을운동을 통한 한국형 국제개발협력 모델 모색,” 「대한정치학회보」제 19권 3호, 249-275.
- 이계우. (2011). “공적개발원조 배분정책과 실적: 선진국과 한국의 비교,” 한국개발연구.
- 이석원·박정훈·문서영·정연백·허수정·조문영·김영인·고안나·조은경. (2015) 「미얀마 ODA 사업 종합평가」. 국제개발협력평가센터. 서울대학교 산학협력단.
- 권일용·이재완·이윤석·정일환·정술·허수정·신재은·조문영·문서영·김은솔·이은아. (2016) 「한국형 ODA 모델 평가」. 국제개발협력평가센터. 서울대학교 산학협력단.
- 이성우. (1998). “[연구논단] 고품질규제를 위한 시장친화적 유인규제수단의 탐색,” 「규제연구」제 7권, 35-68.
- 이태주. (2014). “한국의 OECD/DAC 동료검토이후 ODA 정책 개선 및 향후 추진방안,” 「국제개발협력 학술대회 발표자료집」. 국제개발협력학회
- 이호용. (2003). “조세 등의 정책목적적 규제수단에 대한 법적 통제 서설,” 「중앙법학」제 5권 1호, 223-240.
- 임소진. (2015). “원조형태(type)에 따른 국익추구 패턴분석 : 동아시아와 서유럽 공여국 비교연구,” 한국정치학회하계학술대회.
- 임형백. (2014). “한국 공적개발원조(ODA)의 전개와 과제,” 「한국정책연구」 제 14권 1호, 73-102.
- 전승훈, 이경구, 이재홍, & 손성애. (2007). 「한국적 개발협력 프로그램 발전방안 연구」. 한국국제협력단(KOICA).
- 정우진. (2010). 「한국형 개발협력 모델-한국적 경험과 비교우위에 근거한 섹터별 프로그램」. 한국국제협력단(KOICA).
- 정유아. (2010). 「21세기 한국형 원조모델 정립 및 활용방안」. 한국국제협력단(KOICA).
- 조원빈·정구연(2015). “한국 공적개발원조 배분의 이론과 실제,” 「국제관계연구」제 20권 1호,

97-133.

- 주동주·김학기·김석환·김계환. (2009) 「선진국의 ODA 공여실태 분석과 한국의 대외원조 전략」. 한국수출입은행.
- 주동주·차문중·권을 외. (2012). 「한국형 ODA 모델」. 경제인문사회연구회 미래사회 협동연구 총서, 12-02-01(1).
- 최병선. (1992). 「정부규제론」. 서울: 법문사.
- 최병선. (2009). “규제수단과 방식의 유형 재분류,” 「행정논총」 제 17권 2호.
- 최병선. (1995). “국제화와 정부역할의 재조정-정부 파라다임의 전환을 중심으로,” 행정논총, 제 33권 2호, 2231-2268.
- 한국개발연구원. (2015). 「2015 경제발전경험모듈화사업: 한국의 주민등록제도 발전과정」. 한국개발연구원.
- 한국개발연구원(KDI) 국제정책대학원. (2016). 「KSP 발전경험정리 모듈화사업 연구물 활용도 제고방안」. 내부분건.
- 한국국제협력단. (2010). 「한국 ODA의 프로그램형 접근법(PBA) 도입방안」. 한국국제협력단 (KOICA)
- 한국국제협력단. (2015). OECD DAC 개발협력 주요 이슈 논의동향과 한국 국제개발협력 전략 연계방안. 한국국제협력단(KOICA).
- 한국수출입은행. (2015). “주요 공여국의 개발협력 시행체제 및 시사점,” 「한국수출입은행 Issue Paper」 제 2권 2호, 한국수출입은행.
- Al-Debei, M. M., El-Haddadeh, R., & Avison, D. (2008). *Defining the business model in the new world of digital business*. School of Information Systems, Computing and Mathematics.
- Blackstone, Amy. (2012). *Sociological Inquiry Principles: Qualitative and Quantitative Methods (v.1.0)*. University of Maine: Saylor Foundation.
- Baden-Fuller & Morgan. (2010). Business Models as Models. *Long Range Planning*, 43(2-3), 156-171.
- Bhattacharjee, A. (2012). *Social Science Research: Principles, Methods, and Practices*. Textbooks Collection. Book 3.
- Buchanan, James M. (2008). "Opportunity cost". *The New Palgrave Dictionary of Economics Online* (Second ed.).
- Carpenter, D., Nieva, V., Albaghal, T., & Sorra, J. (2005). Development of a planning tool to guide research dissemination. In: Henriksen K, Battles JB, Marks ES, et al., editors. *Advances in Patient Safety: From Research to Implementation* (Volume 4: Programs, Tools, and Products). Rockville (MD): Agency for Healthcare Research and Quality (US).
- Chung, Bong Gun. (2014) The Korean model of ODA: A critical review of its concept and

- practices reflected in educational ODA. *Asian Education and Development Studies*, 3(1): 46-57.
- Gagnon, M. L. (2011). Moving knowledge to action through dissemination and exchange. *Journal of clinical epidemiology*, 64(1), 25-31.
- Hartmann, S., & Frigg, R. (2006). Models in science. *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, (Fall 2012 Edition).
- Hulme, D. (2007). The making of the Millennium Development Goals: Human development meets results-based management in an imperfect. Brooks World Poverty Institute Working Paper No. 16
- Kim, Ho Sup. (1987). The Bureaucratic Process for Introduction of Japanese Official Development Assistance (ODA) to the Republic of Korea. *Korean Journal of Policy Studies*, 2(0), 47-66.
- Lim, Eun Mie. (2015). Evolution of Korea's ODA Policy. *В е с т н и к Р У Д Н , с е р и я М е ж д у н а р о д н ы е о т н о ш е н и я*, 2015, № 1.
- Maneschi, Andrea. (1998). *Comparative Advantage in International Trade: A Historical Perspective*. Cheltenham: Elgar.
- Marrewijk, Charles van. (2007). Absolute Advantage. Department of Economics, Erasmus University Rotterdam: world economy.
- McDavid, J., & Hawthorn, L. (2006). Program evaluation & performance measurement. *Applying qualitative evaluation methods*. SAGE.
- OECD. (2015). Development Co-operation Report 2015.
- Reardon, R., Lavis, J., & Gibson, J. (2000). *From research to practice: A knowledge transfer planning guide*. Institute for Work & Health.
- Salamon, L. M., & Elliott, O. V. (2002). *The tools of government: A guide to the new governance*. Oxford University Press.
- Stähler, P. (2002, October). Business models as an unit of analysis for strategizing. In *International workshop on business models*, Lausanne, Switzerland (pp. 4-5).
- Vandemoortele, J. (2011). The MDG story: intention denied. *Development and Change*, 42(1), 1-21.

ABSTRACT

The ODA Model of Korea: Assessing the Application, Performance, and Conceptual Adequacy

Suk-Won Lee & Jae-Eun Shin

Korea has adopted 「The ODA Model of Korea」 as a strategy for maximizing effectiveness while utilizing limited ODA resource most efficiently. However, the adequacy of the model has been questioned, and a readjustment of the model based on the result of a thorough evaluation has been constantly advocated and demanded. To respond to such demands, this study is carried out to evaluate the performance of the model and to draw policy implications for the improvement of the model. The evaluation of the model performance is carried out based on the Theory of Change (ToC) and Theory Based Evaluation (TBE) methodologies. In addition to the evaluation, the adequacy of the concept and design of the model is thoroughly discussed as a main cause of the low performance of the model.

【Keywords: The ODA Model of Korea, Theory Based Evaluation, Theory of Change, Keyword Mapping, Policy Evaluation】