

국제개발원조의 문제점과 대안: 신제도주의적 접근

박혜윤 | 이화여자대학교 국제통상협력연구소 박사후연구원

2005년 경제협력개발기구(OECD) 회의에서 채택된 '원조효과성에 대한 파리선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness)'과 2008년 '아크라행동계획(Accra Agenda for Action)'은 좀 더 효과적인 원조를 위해 적합한 원조체제를 갖출 것을 원조커뮤니티에 요구하고 있다. 지난 십여 년간 연구자들과 각 국의 원조정책기관들은 원조의 제도 문제에 주목해왔으며 그 이론적 근간에는 신제도주의(new institutionalism)가 있다. 신제도주의에서도 특히 합리적 선택 제도주의(rational-choice institutionalism)는 개발원조의 문제를 합리적 개인의 선택이 다수의 불이익을 초래하게 된다는 이른바 '집단행동의 문제(collective-action problems)'라 규정하고, 이의 해결을 위해서는 개인들의 인센티브에 영향을 미치는 제도적 조건을 바꾸는 것이 중요하다고 주장한다. 다수의 행위자들이 각자의 이익을 위해 공동생산에 참여하는 과정에서 책임과 권한의 오너십이 불분명해지고, 공여국과 수원국 사이의 물리적, 정치적 거리로 인해 정책 피드백이 불가능해지는 원조의 특수한 상황으로 인해, '주인-대리인 문제(principal-agent problems)'와 같은 왜곡된 인센티브의 문제가 심화된다는 것이다. 신제도주의 학자들은 공여국 간의 경쟁체제 도입, 주민의 적극적인 참여를 통한 원조결정과 실행 등을 대안으로 제시하고 있다. 공여국의 원조기관에 대해서는 원조와 관련된 정보를 모든 원조업무 담당자들이 투명하게 공유하고, 원조의 결과물을 지속적으로 관리할 수 있도록 조직 차원의 인센티브를 제공할 것을 제안한다. 현재 국제 원조커뮤니티는 결과중심주의와 수원국 오너십과 같은 제도개혁을 통해 원조효과성을 제고시키고자 하고 있다. 앞으로 한국이 선진적인 원조제도를 구비해 나아가는 데에는 신제도주의적 접근과 진단이 유용할 것으로 보이며, 본 논문이 이에 기여할 수 있기를 바란다.

주제어: 개발원조, 원조효과성, 합리적 선택 제도주의, 집단 행동의 문제, 주인-대리인 문제

I. 서 론

2차 대전 종전 후 유럽경제 복구를 위한 마셜플랜(Marshall Plan)으로 시작된 현재의 국제개발협력체제는 선진국으로부터의 경제개발원조를 통한 저소득국가의 빈곤타파와 경제발전을 도모해왔다. 그러나 선진국과 국제금융기구를 중심으로 하는 전통적인 원조공여자들은 새천년에 들어서면서 개발원조가 그 목표를 달성하지 못하고 있다는 판단과 함께, 효과적인 개발원조에 있어 제도(institutions)가 차지하는 역할에 눈을 돌리게 되었다. 그 시발점 중 하나는 1998년에 발간된 세계은행의 원조 성과에 대한 보고서인 ‘원조평가(Assessing Aid, 1998)’이다. 동 보고서는 큰 반향을 불러일으켰으며 이후 원조 커뮤니티는 수원국의 ‘좋은 정책(good policy)’과 ‘건전한 제도(sound institutions)’ 없이 지속 가능한 발전도 궁극적으로 불가능하다는 믿음을 공유해 왔다. 2005년 경제협력개발기구(OECD) 회의에서 채택된 ‘원조효과성에 대한 파리선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness)’과 2008년 ‘아크라행동계획(Accra Agenda for Action)’은 한 발 더 나아가 수원국의 경제발전엔 원조가 조력하기 위해서는 적합한 원조체제가 갖추어져야 함을 공고히 하고 있다. 원조는 ‘돈’의 문제에서 ‘제도’의 문제로 나아가고 있는 것이다 (Gibson et al., 2005).

최근 십여 년간 학자들과 각 국의 원조정책책임자들은 공적원조체제 고유의 제도적 특성을 밝혀내고 이로부터 야기되는 문제를 규명하는 데 주목해왔다. 이들은 개발원조의 문제를 미시적인 수준에서 행위자들의 전략적 선택의 결과로 설명하고 있다. 행위자들은 왜 특정한 행위를 선택하게 되며 그러한 선택의 총합이 어떤 과정을 통해 수원국의 빈곤타파라는 원조목표에 부합하지 못하는 결과로 나타나게 되는지를 분석하는 것이다. 이와 같은 연구와 이론의 바탕에는 신제도주의(new institutionalism)라는 지적 전통이 있다. 그 동안 신제도주의는 학문적으로나 실천적인 면에서 다소 주류에서 벗겨나 있었으나, 2009년 노벨 경제학상이 신제도주의 전통의 수립과 발전에 기여한

두 학자 Oliver Williamson과 Elinor Ostrom에게 각각 주어지면서 신제도주의는 새삼 주목 받고 있다. 합리적 개인이 각자의 이익을 추구한 결과 전체에는 불이익을 끼치게 된다는 ‘집단행동의 문제(collective action problems)’ (Olson, 1965)와 같은 문제의식은 최근 금융위기를 겪고 있는 세계 경제뿐만 아니라 빈곤과 발전이라는 국제개발협력의 과제에 있어서도 해결의 중요한 이론적 단초를 제공하고 있다.

원조제도에 대한 비판적 접근을 통해 분석과 해결을 도모하는 데 기여하고 있는 신제도주의는 그 중요성에 비해 한국에서는 아쉽게도 그 동안 활발한 논의가 이루어지지 않았다. 이에 본 논문은 신제도주의가 진단하는 개발원조체제의 문제점과 그 대안들을 살펴봄으로써 개발원조의 문제를 진단하는 데 있어 다양한 논의가 촉발될 수 있는 계기를 마련하고, 한국에서도 신제도주의적 접근을 통해 국제개발협력의 현재와 미래를 고민해 볼 수 있는 학문적 바탕을 마련하는데 일조하고자 한다. 특히 한국은 지난 2012년 DAC 회원국으로서의 첫 번째 동료심사(peer review)를 통해 원조효과성 의제의 시행과 관련된 정책 전반에 걸쳐 진전이 있었다는 비교적 긍정적인 평가를 받았으나 동시에 원조규모의 증가, 중앙집중화된 원조정책결정체제의 구비, 비구속성원조로의 전환 등과 같은 과제를 해결해야 한다는 지적도 받았다(OECD-DAC, 2012). 어느 때보다 한국의 개발원조가 국제적 기준에 부합하는 체제를 갖추기 위해 수행해야 할 일은 무엇인지에 대해 면밀한 검토와 다각도의 논의가 필요한 시점인 것이다. 본 논문이 소개하는 신제도주의적 원조연구가 이러한 관점에서 향후 한국의 개발원조연구와 정책부문의 선진화에도 기여할 수 있을 것이라 본다.

논문의 구성은 다음과 같이 이루어진다. 다음 II장에서는 개발원조가 가지고 있는 문제점에 대해 그 동안 학자들에 의해 논의된 쟁점과 이의 해결을 위해 시도되었던 노력들 및 한계점들에 대해서 검토해본다. III장에서는 신제도주의의 이론적 전제와 신제도주의 이론이 설명하고 있는 개발원조의 제도적 문제들은 무엇인지 논의할 것이다. IV장에서는 개발원조에 있어 신제도주의적 관점을 바탕으로 둔 원조효과성의 과제들에 대한 비판적 고찰이 이루어진다. 마지막으로 결론에서는 이제까지의 논의를 정리하고, 신제도주의의 한계

와 향후 과제를 제시하며 논문을 마무리 짓고자 한다.

II. 개발원조의 문제

신고전경제학의 성장이론은 저개발국가가 열악한 국내자본사정으로 인해 사회간접자본이나 제조업과 같이 국가 생산성과 밀접한 관련이 있는 부문에 대해 지나치게 낮은 투자수준을 유지하게 되는 것이 저발전의 주요 기제라고 설명하고 있다(Harrod, 1939; Domar, 1957). 개발원조는 이들 국가가 빈곤과 저발전의 악순환을 멈추고 빈곤의 함정에서 빠져 나와 자력 발전의 능력을 갖출 수 있게 조력하는 기능을 수행하는 것을 목표로 하게 된다(Perkins et al., 2006). 일종의 발전의 사다리로서의 역할을 담당하게 되는 것이다(Sachs, 2005). 이것이 개발원조의 이론적 근거이며, 이와 같이 외부로부터 제공된 원조와 수원국의 경제성장 간의 관계를 경험적으로 밝히고자 하는 것이 원조효과성 연구의 목표라 하겠다.

문제는 지난 수십여 년간의 이 분야 연구를 종합해 본 결과 개발원조와 경제성장 간 인과 관계는 생각만큼 뚜렷하게 나타나지 않았다는 점이다. 개발원조가 수원국 경제에 긍정적인 효과를 가져온다는 연구도 발표되었으나(Papanek, 1972; Clemens, Radelet and Bhavnani, 2004; Moreira, 2005), 대부분의 경우에 원조는 거시경제지표의 향상에 직접적인 영향을 주지 않는 것으로 나타나거나 심지어 부정적인 역할을 하는 것으로 나타나기도 하였다(White, 1992; Easterly, 2003; Roodman, 2007; Rajan and Subramanian, 2007; Ducouliagos and Paldam, 2009). 더 나아가 개발원조가 수원국에 정치적으로 심각한 문제를 야기시킨다는 주장까지 등장하였다(Boone, 1995). 수원국의 지도자들은 원조를 정치적 획득물로 인식하고 개발원조를 유용하게 된다는 것이다. 경제발전은 향후 유입될 수 있는 원조량의 감소를 의미하게 되고 따라서 이들 지도자들에게 있어 수원국의 경제 상황을 호전시키고자 하는 인센티브는 상대적으로 작아진다. 결국 수원국의 정치적 부패는 심화되

고 경제발전은 지체되는 가운데 원조는 지속된다는 것이다.

1980년대 이른바 원조피로(aid fatigue)가 나타난 것도 세계적인 빈곤율은 좀처럼 호전되지 않는 상황에서 과연 원조가 제 역할을 해왔는지에 대한 의문이 제기되었기 때문이다. 원조커뮤니티 내외에서 쏟아지는 비판에 대한 전통적인 원조공여자들의 성찰의 결과는 1998년 세계은행이 발간한 ‘원조평가(Assessing Aid)’라는 보고서로 마침내 가시화되었다. 이 보고서를 통해 세계은행은 지난 50여 년간의 원조의 공과(功過)를 객관적으로 평가하고, 원조가 수원국의 경제발전에 더욱 효과적으로 기여하기 위해서는 제도적인 환경이 뒷받침되어야 한다고 주장하였다. 여기서 수원국이 갖추어야 할 바람직한 제도적 환경이란 시장중심의 개방적 거시경제제도와 법치주의에 입각한 굿거버넌스를 의미한다. 전자는 ‘좋은정책(good policy)’으로, 후자는 ‘건전한 제도(sound institutions)’로 불리며 성공적인 원조의 선행조건으로 제시되었다.

세계은행의 보고서가 발간된 이후 학계에서는 이러한 주장을 뒷받침하는 경험적 연구들이 뒤따랐다. 대표적인 연구로는 Burnside and Dollar(2000, 2004)가 있다. 이들은 경제정책과 성장에 대한 기존 연구(Sachs and Warner, 1997)를 바탕으로 제도의 효과를 측정하기 위한 정책인덱스를 구성하고 이를 원조효과와 경제발전 사이의 매개변수로 이용하였다. 2000년 연구에서 저자들은 정책 인덱스에 거시경제지표만을 포함시켰는데 이 때 사용된 변수로는 무역개방도, 인플레이션, GDP 대비 재정흑자, GDP 대비 정부지출 등이 있다. 2004년 연구에서는 제도지표가 인덱스에 추가되었다. 이때 추가된 변수로는 Kaufmann, Krady, & Zoido-Lobaton(1999)에서 참조한 거버넌스(Governance) 지수와 프리덤하우스(Freedom House)의 민주주의지수, 그리고 국제국가위험지표(ICRG)의 제도환경지수가 있다.

Dollar and Levin(2006)은 Burnside and Dollar(2000, 2004)에서 제시된 제도의 개념을 구체화시켰다. 이들은 규칙, 규범, 행위, 사유재산권, 능력위주로 투명하게 운영되는 공공조직과 이들이 제공하는 공공서비스를 모두 제도의 개념에 포함시켰다. 수원국에게 요구되는 ‘좋은 정책’은 자유로운 시장체제로 유인하는 거시경제정책을 의미하는 것으로 규정하였다. 또한 ‘건전한 제도’란 사유재산권, 규제정책, 거시경제적 안정성을 위한 기관들, 사회보장

제도, 갈등해결기구 등을 의미한다고 주장하였다. 이와 같은 정책과 제도를 갖춘 저소득국가들은 그렇지 못한 중하위소득국가들보다 원조의 긍정적인 효과가 현저하게 나타났다(Collier and Dollar, 2001, 2002).

세계은행의 보고서가 발간된 이후 원조공여자들에게 수원국의 정책개혁은 원조의 성공을 위한 필수조건으로 여겨졌다. 조건부 원조의 필요성은 바로 이러한 배경하에 대두되었다(World Bank, 2005; Moss and Subramanian, 2005). 수원국의 제도 개혁을 유인하고자 하는 목적을 가진 조건부 원조정책은 실상 국제금융기구에게 새로운 것은 아니었다. 지난 20여 년간 이미 IMF와 세계은행은 조건에 입각한 차관(loans)과 무상원조(grants)를 수원국에 제공해 왔기 때문이다(World Bank, 2005). 구조조정프로그램(Structural Adjustment Programs, SAPs)은 수원국의 전반적이고 근본적인 정책개혁을 단기차관의 조건으로 내세웠다. 강도는 SAP만큼은 아니었지만, 국제금융기구들은 개발원조에 있어서도 조건부원조제도를 도입하였고 공여국들은 수원국 시장경제의 건전성과 거버넌스 수준에 따라 원조 배분을 결정하게 되었다(Moss and Subramanian, 2005).

그러나 원조공여자들의 생각보다 원조와 제도의 관계는 복잡하며 단선적이지 않았다. 조건부 원조는 수원국으로부터 제도적 변화를 이끌어내는데 있어 그다지 큰 역할을 하지 않는 것으로 나타났고 비판이 뒤따랐다(White and Morrissey, 1999; Collier, 1997; Dollar and Svensson, 1998; Alesina and Dollar, 2000; Morrissey, 2004). Morrissey(2004)는 수원국에서의 정책개혁은 상당 규모의 시간과 자원의 투입을 요구하며 따라서 공여국은 엄격한 조건을 부과하기 보다는 수원국에 오너십(ownership)을 더 주고 개입을 최소화할 필요가 있다고 지적하였다. 그는 수원국에서 공여국의 기대에 부응하는 개혁을 달성하기 위해서는 최소한 5~10년이 걸린다고 보았다. Svensson(2000)은 또한 조건부 원조가 수년간 효과를 보지 못했던 이유는 수원국 지도자들이 일명 도덕적 해이(moral hazard)현상으로 인해 적극적으로 빈곤을 퇴치하고자 하는 인센티브를 갖지 못했기 때문이라고 주장하기도 하였다.

이들 연구에 의하면 조건부원조를 받은 수원국은 원조사업 체결 시 약속한 정책개혁을 이후에 수행해내지 못한다 하더라도 크게 불이익을 감수하지

않는 것으로 나타났고, 오히려 추가적인 약속이행을 위해 후속적인 원조를 받고 있었다. 그러나 원조공여국이 수원국으로부터 어떤 방식을 통해 정책개혁에 대한 믿을만한 약속을 얻어낼 수 있을 것인가의 문제는 쉽게 답할 수 있는 성질의 것은 아니었다. 수원국 내정에 대한 간여를 금하고 있는 국제규범(Santiso, 2001)을 고려한다 하더라도, 왜 원조공여자들이 조건부원조를 받은 수원국의 약속불이행에 대해 좀 더 확고한 조치를 취하지 않고 오히려 원조를 지속시키거나 증가시키려는 결정을 내리는지에 대해서는 여전히 설명이 필요했다. 조건부원조가 기대했던 성과에 미치지 못하는데 있어 영향을 끼친 요인은 무엇인가? 과연 공여국은 개발원조를 통해 수원국의 정책개혁을 유도해 낼 수 있을 것인가? 아니면 제도개혁이 일어나기 전까지는 수원국에 어떠한 원조도 주지 말아야 하는 것인가? 이와 같은 일련의 의문에 답하기 위해서는 인간행동과 인센티브를 구조화하는 제도에 대한 정치경제학적 이해가 필요하다. 신제도주의의 이론들은 경제, 정치, 정책 등의 분야에서 바로 이러한 문제들에 대해 오래도록 탐구해왔으며, 다양한 방식으로 해결책을 모색해 왔다. 다음 장에서는 신제도주의가 규정하는 제도가 무엇인지 살펴보고 신제도주의 이론이 진단한 개발원조의 제도적 문제점들에 대해 논의해 보기로 한다.

III. 개발원조에 대한 신제도주의적 접근

1. 신제도주의 이론과 개발원조

제도는 오랫동안 사회 과학의 다양한 분야에서 논의되어 왔던 개념이다. 하연섭(2011)은 소위 ‘제도주의’를 바탕으로 하는 연구들에서 공통점을 찾는 일은 매우 어렵다고 지적하고 있다. 이는 제도라는 개념이 중심을 이루는 것 외에는 이들 연구들 간 개념적, 이론적, 그리고 사상적 배경과 목적에 있어 다양성이 존재하기 때문이다. 제도의 정의는 역사적 맥락이나 문화와 같은

거대 구조를 이르는 것에서부터 인간의 행위를 규정하는 일상적 규범이나 관습과 같은 미시적인 의미를 지니는 것에 이르기까지 광범위하게 규정되고 있다. 신제도주의에 대비해 무엇이 구제도주의(old institutionalism)로 대별되는 지에 대해 선명한 분석도 쉽지 않다. 왜냐하면 어떤 경우에는 구제도주의와 매우 근접한 주장을 하는 신제도주의 사조가 존재하기 때문이다(하연섭, 2011).

다만 크게 보아 신제도주의는 1950~60년대의 행태주의, 기능주의가 원자화된 개인과 이들의 집합으로 이루어지는 집단을 분석의 중심에 둠으로써 야기시킨 몰역사성에 대한 비판을 가하는 입장으로 구제도주의에 대별된다고 볼 수 있다. 신제도주의는 개인, 집단의 행위와 결정은 제도와와의 관계 속에서 이해해야 한다고 주장한다. 개인 또는 집단과 제도가 구체적으로 어떤 방식으로 관계를 형성하는 지에 대해서는 신제도주의 내에서도 서로 다른 시각이 존재하며 이것이 곧 신제도주의의 주요 세 분파인 역사적 제도주의(historical institutionalism), 사회학적 제도주의(sociological institutionalism), 합리적 선택 제도주의를 구성한다(하연섭, 2003; Hall and Taylor, 2006). 개발원조와 관련된 사회현상을 제도의 관점에서 접근함에 있어 이들 세 분파는 각기 다른 방식을 채택해 왔다. 본 논문은 이들 중 특히 합리적 선택 제도주의에 초점을 맞추고 있으나, 그 전에 역사적 제도주의와 사회학적 제도주의가 개발원조를 어떻게 논의하는지 살펴봄으로써 개발원조에 있어 제도적 논의의 지형을 좀 더 선명히 파악하고자 한다.

역사적 제도주의는 원래 정치, 경제적 제도가 희소 자원을 획득하고자 하는 경쟁 그룹 간의 갈등을 구조화하는 방식과 그러한 과정에서 불평등이 조장되는 메커니즘에 대해 논의한다. 역사적 제도주의에서 제도는 곧 맥락(context)으로 이해된다(Hall and Taylor, 2006). 개인의 선호는 역사적 맥락에 의해 결정되며, 이것이 바로 경로의존성(path-dependency)의 개념이다. 원조연구에 있어서 역사적 제도주의의 영향은 국가간 개발원조체제를 비교하는 연구에서 주로 발견된다. 예를 들어 국가마다 왜 다른 형태의 원조제도가 수립되었는지 분석함으로써 역사적 맥락에 따라 결정된 원조관련 제도들과 이를 통한 경제, 사회 발전의 결과를 설명하고자 한다(Moat et al.,

2012).

사회학적 제도주의는 서로 다른 문화와 사회에서 특정 형태의 조직이 발전하고 진화하는 양상을 설명하고자 하며 문화적 요인을 강조한다(Hall and Taylor, 2006). 사회학적 제도주의에서 제도는 개인과 집단의 무의식과 습관에 영향을 미치는 문화를 포함하므로 다른 제도주의 분파에 비해 매우 광의로 정의된다. 이 때 개인은 분석 단위로서 중요하게 여겨지지 않는다. 원조연구에서 사회학적 제도주의를 이론적 바탕으로 하는 경우에는 주로 구성주의적 접근을 채택하거나(Noel and Therien, 1995), 원조에 대해 대체로 비판적인 관점을 견지하는 경향을 띠는 것을 알 수 있다(Andrews, 2010). 이들은 현재의 개발협력체제는 기존의 제도와 권력구조를 반영하고 있으며 원조의 한계는 바로 이들 기존 체제의 한계에 다름 아니라고 주장한다.

살펴본 바와 같이 역사적 제도주의와 사회학적 제도주의를 바탕으로 하는 원조연구는 주로 국제원조체제가 개별 국가의 정치경제적 발전의 양상에 미치는 영향을 다소 비판적으로 다루고 있다. 반면 합리적 선택 제도주의는 합리적 선택 이론의 기본적인 가정을 수용하는 과정에서 개발원조의 규범적 당위성보다는 주로 효율성의 측면에서 원조를 평가하고자 한다. 즉 개발원조는 수원국의 경제발전을 위한 일종의 정책도구이며, 당위성에 대한 정치적 평가는 배제된다. 따라서 합리적 제도주의에 기반한 원조 연구들은 현재의 원조 체제 내에서 원조의 효과가 나타나거나 혹은 반감되는 메커니즘을 설명하는 것을 목적으로 삼으며, 실질적인 정책 입안에 있어 유용한 이론적 기반으로 쓰이게 된다. 합리적 선택 제도주의 이론은 분석 대상을 규정하고 문제를 인식하는 방식에 있어서 간명하고 정합적인 특성을 보여주며, 이는 곧 원조제도의 문제점을 진단하는 분석 및 진단도구로써 이점이 된다. 개발원조에 대한 신제도주의의 세 분파의 접근 방법은 그러나 상호 배타적이라고 볼 수 없으며, 경우에 따라 상호보완적일 수 있다. 예를 들어 역사적 제도주의적 접근을 통해 원조 제도의 발전 과정을 살펴보는 동시에 이러한 과정을 통해 수립된 원조제도의 인센티브 구조는 합리적 선택 이론을 통해 분석하는 연구를 시도해 볼 수 있는 것이다.

합리적 선택 제도주의를 이해하기 위해서는 다른 신제도주의 분파와 합리

적 선택 제도주의를 대별하는 데 있어 핵심적인 합리적 선택 이론의 특성을 좀 더 구체적으로 살펴 볼 필요가 있다. 합리적 선택 이론의 특성은 대략 다음의 세 가지 정도로 압축된다(하연섭, 2011). 첫째, 사회현상의 설명에 있어 기초가 되는 것은 개인의 선호, 의도, 선택으로 이들은 이미 주어진 것으로 간주되며 이를 방법론적 개체주의(methodological individualism)라 부른다. 원조의 분석에서 개인은 원조업무를 맡은 책임기관의 공무원과 같은 행위자들일 수도 있고 국가나 원조기관과 같은 집단이 될 수도 있다. 이들은 각기 다른 선호와 동기를 가진다. 예를 들어 공여국 원조기관의 공무원들은 원조의 성공을 통해 보람을 느낄 수도 있으나 동시에 승진, 조직의 발전과 같은 이해관계도 함께 가지고 있다. 이러한 동기들이 다른 행위자들과의 상호작용을 통해 어떠한 결과로 나타나는지는 합리적 선택이론의 분석틀을 통해 설명할 수 있다.

둘째, 행위자들 간에는 일종의 교환관계(exchange relationship)가 성립하며 교환관계에 놓인 개인들은 서로 평등하다. 또한 개인은 합리적인 동시에 전략적이며 상대방의 선택을 예측하는 과정에서 상호 간에 더 이상의 이익이 발생하지 않게 되는 최적점 또는 균형점(equilibrium)에 도달하게 되기도 한다. 합리적 선택 이론의 분석은 이 균형점을 분석하는 것에 다름아니라 할 수 있다. 원조에 있어서 행위자들 역시 각자의 이익 추구 과정을 통해 바로 이러한 균형점에 도달하고자 하는데 문제는 그것이 때로 경제발전이라는 원조의 본래 목적보다는 원조 자체를 유지시키고자 하는 원조행위자들의 이해를 반영하게 된다는 데에 있다.

셋째, 합리적 선택이론은 보편성을 추구한다. 즉, 합리적 개인에 대한 가정은 언제 어디에서나 적용 가능하며, 모든 인간행위는 수단과 목적의 관계로 이해할 수 있고, 개인이 가지는 개별적 특성은 무시해도 좋다고 본다. 그러나 합리적 선택 제도주의는 이러한 가정에 더해 합리적 선택 이론에서 설명하지 못하는 현실에서의 개인의 비합리적인 선택과 그로 인한 결과까지 설명하고자 한다. 이를 위해 합리적 선택 제도주의는 개인의 행위에 영향을 미치는 인센티브가 제도를 통해 어떻게 형성되느냐에 분석의 초점을 맞추고 있다. 원조 체제 내의 개인은 합리적 개인이라는 보편성을 가지지만, 원조제도라는

특정한 제약에 의해 구속 받고 때로 비효율적인 결과에 이르는 선택을 한다고 보는 것이다.

합리적 선택 제도주의에서 제도는 일명 ‘게임의 규칙(rule of the game)’으로 정의된다. 이러한 제도에 대한 규정은 경제학자인 Douglass North의 논의로부터 비롯되었다. North(1990)는 제도를 다음과 같이 정의하고 있다:

“[제도는] 사회적 게임의 법칙으로 ... 인간의 상호작용을 형성하고자 고안된 제한장치이며 ... 정치적, 사회적, 혹은 경제적인 인간 상호작용의 인센티브를 구조화한다”(p. 60).

North(1990)가 설명하는 제도는 구성원, 조직 규범 등 물리적 실체가 존재하는 ‘조직(organizations)’의 개념과 구분된다. 그에 의하면 조직은 고안된 제도에 영향 받는 대상이자 그러한 영향 아래 특정 행위를 선택하는 행위자의 한 부류이다. 제도는 법, 규칙과 같은 정형화되고 공식화된 것에서부터 관습, 전통, 문화와 같이 비정형적이고 비공식적인 것에 이르기까지 폭넓게 정의할 수 있다. Ostrom(2005, 2011)은 이러한 North의 제도에 대한 정의를 바탕으로 하여 제도는 곧 규칙(rules)이라 규정하며, 행위자들간의 거래의 대상이 되는 재화(goods)의 성격이 규칙의 성격을 규정한다고 주장하여 왔다. 개발원조를 통해 수원국에 제공되는 재화나 서비스는 많은 경우 공공재이며, 개발원조 자체도 일종의 국제공공재(global public goods)의 성격을 띤다(Jayaraman and Kanbur, 1999). 공공재의 특성은 불특정 다수의 접근과 사용이 모두 자유롭고 제한이 없다는 점이다. 따라서 이들의 생산에 들어가는 비용에 비해 그 혜택은 비용을 지불하지 않더라도 다수에게 돌아갈 수 있는 성격을 띠게 된다. 이러한 성격으로 인해 원조는 다양한 딜레마에 직면하게 된다. 이에 대해서는 다음에서 논의하기로 한다.

2. 원조제도와 기관의 딜레마

Ostrom은 신제도주의 전통을 이끄는 대표적인 학자로서 지난 수십 년간

고유한 ‘제도분석(Institutional Analysis)’의 이론과 방법론을 발전시켜 왔으며 특히 개발도상국의 마을 단위 자원관리제도에 대한 분석을 통해 개발정책 분야에도 기여한 바 크다. 이러한 배경으로 1999년 스웨덴의 원조책임기관인 SIDA(Swedish International Development Cooperation Agency)는 Ostrom을 책임연구자로 한 연구팀에게 자국의 개발원조체제에 대한 제도분석을 의뢰하였다. 2002년 단행본 형태로 발간된 연구보고서는 개발원조제도가 지속 가능한 발전을 가능케 하는지에 대해 낙관적이지만은 않은 분석을 내놓고 있다. Ostrom의 연구팀은 근본적으로 원조제도 내의 행위자들은 “왜곡된 인센티브(perverse incentives)”를 가지기 쉽다고 주장하며, 지속가능한 발전의 추구를 위해서는 이러한 인센티브가 발생하게 되는 제도에 대한 이해와 이를 바탕으로 한 대응책이 마련되어야 한다고 보았다.

그렇다면 원조제도가 가진 왜곡된 인센티브는 무엇인가? Svensson(2006)은 이를 다음과 같이 요약하고 있다. 첫째, 납세자와 수혜자 간의 지리적, 정치적 거리가 존재하며 이는 “정보의 단절된 피드백 고리(broken feedback loop of information)의 문제”를 야기시킨다. 이 개념은 Martens et al. (2006)이 처음 언급한 것으로 원조행위자들 간 정보의 왜곡 또는 부재로 인해 발생하는 주인-대리인 문제(principal-agent problems)의 심화를 의미한다. 둘째, 공여국과 수원국 정부를 포함한 행위자들은 행위의 선택에 있어 자국의 정치적 환경에 따른 제약을 받는다. 셋째, 다수의 주인(multiple principals)이 존재한다.

먼저 “정보의 단절된 피드백 고리의 문제”를 살펴보자. Martens et al. (2006)에 따르면 개발원조는 그 혜택이 원조의 재원인 세금을 납세한 공여국의 국민이 아닌 수원국의 국민들에게 돌아간다는 특성을 가지고 있다. 공여국의 국민들(납세자들)은 원조기관이 구체적으로 어떠한 사업을 통해 성과를 올렸는지에 대해 알 수 있는 방법이 지리적, 기술적으로 제한되어 있다. 납세자들은 원조기관이 제공하는 정보에 의존하게 되는데, 이러한 정보는 대부분 원조기관의 성과를 강조하는 쪽으로 편향되어 있을 가능성이 높다. 따라서 원조기관의 사업에 문제가 발생하거나 기대에 못 미치는 결과가 도출되었는지에 대해 납세자들은 정확히 알기 어렵다. 한편 국민을 대표하는 국회

의 원조기관 심사와 감독은 편의상 원조사업이 수원국의 지속가능한 발전에 어떤 영향을 미쳤는지에 대한 장기적 영향평가보다는, 당해 연도에 배정된 원조액이 계획대로 집행되었는지에 집중되기 쉽다. 원조사업의 직접적 수혜자가 되는 수원국 국민들은 잘못된 원조사업 결과에 대해 해당 공여국에 피드백을 취하는 일이 불가능하다. 결국 납세자, 원조기관, 수혜자의 정보 연결망은 순환적 고리의 형태를 취하지 못하고 끊어진 구조를 가지게 된다는 것이다.

Martens et al.(2002)은 이러한 원조의 구조로 인해 발생하는 정보의 결핍과 왜곡의 문제를 이론적으로는 ‘주인-대리인 문제’로 설명할 수 있다고 보는 데 바로 이와 유사한 접근이 Gibson et al.(2005)에서도 전개되고 있다. 이들은 개발원조의 제도적 딜레마의 기저에는 집단행동의 문제가 있으며, 이는 다시 두 가지 양상으로 표출된다고 주장한다. 첫 번째가 Martens et al.(2002)도 지적한 “정보의 문제(information problems)”이다. 개발원조에서 무엇보다 문제시 되는 상황은 행위자들 간의 불안정한 정보 교환과 이에 따른 편향되거나 왜곡된 대응에 있다는 것이다. 원래 합리적 선택 이론은 행위자의 완벽한 정보 습득을 가정하고 있지만, 이는 현실의 개발원조 상황에는 적용할 수 없다. 결국 불안정한 정보 상황에서 행위자의 합리적 결정에는 한계가 따르게 되는 데 이러한 현실을 반영해 합리적 선택이론의 전제를 완화시킨 개념이 “제한된 합리성(bounded rationality)”이다(Simon, 1972, 1985). 원조행위자는 제한된 합리성으로 인해 오류를 범하게 되며, 이것이 때로 불합리한 선택으로 나타난다는 것이 이 개념의 요점이다.

앞서 설명한대로 정보의 문제 중 대표적인 형태인 주인-대리인 문제는 주인의 이익을 성취하기 위해 고용된 대리자들이 자신들이 가지고 있는 정보 중 자신들에 대한 평가와 향후 이익에 불리한 정보를 숨기거나(hidden information), 주인의 이익을 위한 선택을 하기 보다는 주인에게 불리한 선택을 하면서 이를 드러내지 않는 역선택(adverse selection)을 취하거나(Akerlof, 1970; Spence, 1973), 혹은 이렇게 정보를 숨기거나 왜곡함으로써 취하는 이익으로 인해 ‘도덕적 해이(moral hazard)’에 빠지게 되는 등의 상황을 가리킨다(Alchian and Demsetz, 1972; Tirole, 1986). Gibson et al.

(2005)는 개발원조에 있어서 이러한 문제는 원조기관과 공여국 국민들 사이에, 본 국의 원조기관과 해외사무소 간에, 그리고 원조기관과 원조사업자 간에 각각 나타난다고 주장한다.

Gibson et al.(2005)이 제시하는 원조제도의 두 번째 문제는 “동기(motivation)의 문제”이다. 이는 원조가 자원으로서는 가지는 특정한 성격이 행위자들에게 이기적인 동기를 제공하고, 이로 인해 전체의 이익에 반하는 선택을 하게끔 만든다는 문제의식이다. Gibson et al.(2005)이 소개하는 원조에서의 동기의 문제는 공공재의 문제(public goods problems)나 공유재의 문제(common-pool resources problems)와 같이 기존의 공공정책에서 발생하는 딜레마도 있지만 원조제도 고유의 성격으로 인해 발생하는 가장 대표적인 문제는 ‘사마리아인의 변민(Samaritan’s Dilemma)’으로 설명할 수 있다. 원래 Buchanan(1977)이 처음 소개한 이 개념은 원조제도의 딜레마를 다음과 같이 설명한다. 공여기관이 입법부로부터 받는 예산을 정치적 자원으로 인식하고 이를 유지하거나 증가시키고자 하는데, 이를 위해서는 원조액의 유지 혹은 증가가 중요하다. 한편 수원국은 열악한 국내 상황이 유지되어 원조가 지속되는 편이 지속적 재원의 확보라는 측면에서 경제적으로뿐만 아니라 정치적으로도 유리하다고 인식하게 되고, 따라서 공여자가 원조의 조건으로 제시한 정책개혁을 달성하지 않고자 하는 인센티브를 가지게 된다. 결국, 공여국과 수원국은 원조의 효과를 달성하지 않으면서 원조를 유지하는 지점에서 균형점을 찾게 된다.

개발원조에서 나타나는 또 다른 제도적 특성은 ‘주인의 다자성(multiple principals)’으로 설명할 수 있다(Martens et al., 2002). 수원국 입장에서는 공여국 뿐만 아니라 컨설팅 등의 업무로 참여하게 되는 원조사업자들이 그들의 주인이 된다. 여기에 공여국의 각기 다른 기관에서 하나의 수원국에 원조를 주는 경우, 또는 다양한 국가에서 수원국 내의 유사 부문에 대해 원조를 주는 경우에도 역시 다수의 주인이 발생한다. 주인의 다자성은 원조정책의 일관성을 추구하기 어렵고 대리자의 역할을 맡게 되는 수원국에서 불필요한 행정비용이 발생하는 등 원조의 비효율성으로 직결될 수 있다. 파리선언의 원조효과성 의제에서 ‘원조공여국 간의 조화(Harmonization)’는 바로 이러한

문제의식을 바탕으로 하여 공여국들 간에 정책 조율과 협력을 권고하고 있다.

개발원조체제에는 공여국과 수원국 외에도 다른 행위자들이 존재하고 있으며, 따라서 국가간의 협의와 마찬가지로 이들 행위자들 간의 협의도 원조 효과성에 있어 매우 중요한 역할을 하게 된다. 이들의 관계는 네트워크 형태이며, 주인-대리인 관계가 복합적으로 나타난다. 개발원조는 근본적으로 공동생산(joint production)활동이지만, 참여자들은 이기적인 동기에 따라 행위를 결정한다. 결국 이익의 분배, 권한과 의무의 설정에 있어서 명확한 규정이 존재하지 않는다면 이해상충의 발생은 불가피하게 된다. 이러한 규정에서 가장 중요한 것은 정확한 오너십의 설정이다. 즉 규칙이나 규약에 의해 누가 주인이며 그 책임과 권한이 무엇인지 명확하게 규정되지 않으면 집단행동의 문제는 심화될 수 밖에 없다(Gibson et al., 2005).

원조제도에서 가장 핵심적인 행위자라 할 수 있는 원조 기관의 문제에 대해서는 특히 위계적 조직연구라는 관점에서 신제도주의 이론이 강점을 보이고 있다. 스웨덴의 원조기관인 SIDA에 대한 연구를 통해 Gibson et al. (2005)는 원조기관은 그 실적에 대한 대중으로부터의 감시와 견제가 다른 공공기관에 비해 상대적으로 약하며 따라서 원조기관은 원조사업 집행을 통한 조직 생존에 집중하게 된다고 보았다. 이들은 조직 내에서 원조사업에 대한 정보 교환을 통해 성공과 실패에 대한 학습을 수행함으로써 정보의 문제는 극복될 수 있으며 원조사업의 결과가 지속적으로 관리, 유지될 수 있는 길도 열릴 수 있다고 주장한다. 문제는 대부분의 경우 공여국의 원조기관 내에서는 이러한 학습에 대한 인센티브가 조직 차원에서 주어지지 않고 있으며 (승진, 급여상승 등) 따라서 직원들은 개인적인 자원을 투자해야만 이러한 학습을 수행할 수 있는 상황에 처한다는 점이다. 결국 원조기관 내에서부터 효과적인 원조의 결과를 관리하고 유지하기 위한 인센티브가 제공되어야 한다는 것이 이들의 처방이다.¹

1. 저자는 Gibson et al.(2005)의 연구 결과에 대해 SIDA 측과 이메일 인터뷰를 수행하였다. 그들의 반응은 복합적이었다. 제도화자들을 통한 원조의 연구를 수행한 것은 원조 공여국들 중에서도 가장 모범적인 사례로 알려진 스웨덴의 원조 기관다운 자세라 할 수 있으나 직접 인터뷰해 본 결과 조직의 문제점을 지적인 연구에 대한 반응이

원조 기관의 문제에 대한 논의에서 가장 비판적인 입장을 취하고 있는 학자는 경제학자인 Easterly이다(2006, 2007). 그는 비록 신제도주의 학자로 분류되지는 않고 있으나 지난 수년간의 활발한 연구를 통해 개발원조 무용론이라는 다소 극단적이기까지 한 주장을 펴고 있으며 그 핵심에는 바로 국제개발원조체제와 원조기관의 제도적 한계에 대한 비판이 있다(Easterly, 2007). 그는 원조기관이 원조정책의 시행에 있어 택할 수 있는 두 가지 접근법이 있으며 이는 “계획자(planner)”와 “연구자(researcher)” 접근이라고 주장하고 있다(Easterly, 2006). 그는 원조기관이 계획을 수립하고 이것에 따라 원조사업을 수행하는 일에 집착하는 경향이 있다고 주장한다. 원조에 대한 평가는 원조액의 집행과 사업의 종료에 대한 평가에 다름 아니며, 이러한 단편적인 평가를 통해 원조가 수원국의 경제발전에 기여했는지 판단하기 어렵다는 것이다. 덧붙여 원조기관 내에서 부정적인 원조사업 결과에 대한 책임을 회피하고 기존 사업 결과에 대한 피드백을 무시하는 경향이 조직원 사이에 존재한다는 점도 지적하고 있다. 그는 원조기관이 비효율적 관행을 극복하기 위해서는 수원국의 저발전의 기제를 실질적으로 파악하고 기존의 원조 제도를 수정하고 개혁할 수 있는 연구자의 입장을 취해야 한다고 주장한다. Easterly는 또한 원조 기관이 겉으로 보여지는 큰 규모의 사업체결에 집착하기 보다 분명한 수요가 존재하는 사업을 단기간 수행하는 것이 적절할 것이라 주장한다(Easterly, 2007). 그는 궁극적으로는 개발원조에 있어 시장체제를 도입할 것을 제안하고 있다. 원조조달에 있어 공여국 간의 경쟁체제를 도입함으로써 수원국이 자국의 실정에 맞는 개발원조를 선택하는 것이 원조의 비효율성을 극복할 수 있는 방안이라는 것이다.

또 다른 신제도주의 경제학자인 Svensson(2003)은 원조기관이 사업결과에 상관없이 원조를 주려는 경향이 강한 것은 원조분배와 조달결정이 개별적으로 이루어지기 때문이라고 지적한다. 그에 의하면 원조자원의 분배는 공여국의 중앙정부나 의회에서 결정되고, 이를 조달하는 일은 수원국에서 이루어진

반드시 호의적인 것 만은 아니었다. 결과적으로 SIDA는 조직 내 정보의 공유를 위한 제도를 도입하고 수원국의 오너십 증진을 위해 노력을 기울이고 있지만 조직 내의 저항은 쉽게 해결될 수 있는 문제는 아닌 듯했다.

〈표 1〉 개발원조의 제도적 문제

	정보문제	동기문제
원인	완벽한 정보 습득의 실패	원조행위자들의 이기적 동기
딜레마	주인-대리인 문제 도덕적 해이 역선택	사마리아인의 변민 공공재 문제 공유재 문제
가능한 해결책	행위자들 간 투명한 정보공유와 성공 및 실패사례에 대한 학습 결과에 기반한 원조	원조의 경쟁체제 도입 수원국 및 수혜자들의 오너십 증진

자료: Gibson et al.(2005)를 참고하여 저자가 작성.

다. 따라서 수원국은 재정 압박에 시달리지 않으며(공여국의 원조기관이 이러한 압박의 대상이 된다), 원조를 통해 정책 개혁을 이루어야 한다는 인센티브를 갖지 못한다. 원조분배에 있어 원조공여기관의 기회비용은 매우 낮는데, 이는 그들에게는 재정을 쓰는 것 자체가 목적이 되기 때문이다. 이것이 바로 앞서 설명한 ‘사마리아인의 변민’ 상황으로 이어진다. 공여기관이 만일 계획보다 적은 재정을 사용한다면 후년에 재정은 줄어들 수 있으며 이는 곧 해당기관의 정치적 중요성이 하락하였다는 신호가 된다. Mosely, Harrington, and Teye(1995)는 세계은행의 차관관리에서도 이와 유사한 경향이 보인다고 지적하고 있다.

Araral(2008)은 ‘동기문제’로부터 비롯된 두 가지 원조제도의 딜레마를 제시하는데 그것은 “후견인(patron)의 딜레마”와 “커리어(career) 딜레마”이다. 전자는 원조 공여국이 원조사업 체결 시 맺은 약속을 지키지 않는 수원국에 대해 사업의 회수와 같은 강력한 제재(sanctions)를 내리고 싶어하지 않으며 이는 정치적 후견주의(clientalism)의 일환으로 볼 수 있다는 주장이다(Kanbur, 2000). 후견인의 딜레마의 또 다른 측면에는 수원국이 심각한 부채 수준의 채무국일 경우, 원조가 수원국의 지속적인 부채 상황을 가능케 한다는 공여국의 믿음이 작용하는 경우이다. 그러나 이로 인해 수원국은 자칫 장기 채무국이 될 수 있다는 치명적인 문제가 있다. 커리어 딜레마는 공여국의 원조담당 공무원들이 자신들의 직위나 직장의 이미지를 유지하기 위해 현재 수준의 원조액을 유지하고자 하는 인센티브가 있다는 주장이다.

IV. 결과중심주의와 오너십을 통한 원조효과성의 증진

이제까지 살펴 본 신제도주의 학자들의 원조연구는 이론적인 차원에서 기존 원조체제가 구조적으로 변화해야 한다고 역설한다. 그러나 이들의 제안을 모두 받아들이는 일은 현실적으로 쉽지 않은 일이다. 결국 기존의 원조공동체가 채택할 수 있는 방안은 학자들이 제시한 제도의 문제에 대한 인식을 공유하면서 기존 전략에 수정을 가하는 것이다. 비판의 대상이 되었던 조건부 원조에 대한 신제도주의적 수정안은 사후 조건부 원조로의 전환이라 할 수 있다. Svensson(2003)은 정책 개혁의 조건이 원조집행 이전에 주어지기 보다는(ex ante) 이후에 주어지는 이른바 사후 조건부 원조(ex post conditionality)가 효과적일 수 있다고 주장한다. 즉, 수원국이 원조를 받기 위해서는 공여국이 제시한 수준의 제도적 환경을 우선 갖추어야 하며, 적절한 수준의 개혁이 이루어졌다고 판단되었을 때에 원조가 주어진다는 것이다.

몬테레이합의문(2002)은 수원국의 정책 개혁에 대한 평가가 원조집행의 근거가 되어야 한다는 점을 강조하고 있으며, 이러한 추세는 다자간 및 개별 공여국의 원조기관들에도 확장되고 있다. 대표적인 원조연구기관인 세계개발센터(CGD)는 ‘빈곤’과 ‘제도’ 항목을 사후 조건부 원조를 위해 구성된 평가 인덱스에 포함시키고 있다(Roodman, 2003). Dollar and Levin(2006)은 이 인덱스의 적용 결과를 분석하는 과정에서 다자간 원조기구(아프리카 개발기금, 세계은행 등)가 개별 공여국의 원조기관보다 제도적 기준에 따라 사후 조건부 원조를 실행하는 경향이 더 많다는 사실을 발견하였다. 사후 조건부 원조를 수행하는 기관들은 빈곤 의제에 대해 더 민감한 것으로 나타났으며, 빈곤과 굶겨버너스를 제도 평가의 주요 기준으로 삼고 있었다.

2005년 ‘원조 효과성에 대한 파리 선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness)’과 2008년 ‘아크라행동계획(Accra Agenda for Action)’은 원조에 있어 결과중심주의(result-based aid)와 공여국 일방주의에서 벗어나 수 원국과의 파트너십을 형성함으로써 원조의 효과를 증진시킬 수 있음을 강조

하고 있다. 뿐만 아니라 수원국 주도의 원조로 점차 전환되어야 한다는 점을 명시한다. 파리선언과 아크라행동계획에서는 그 밖에도 다양한 어젠다가 제시되었지만 결국 핵심적인 메시지는 결과중심주의를 통해 사후 조건부원조의 효과성을 강화하고, 인센티브의 문제를 극복하기 위해 수원국이 원조의 오너십을 가져야 한다는 입장이라 정리할 수 있겠다.

대표적인 개별 원조공여국의 사후 조건부 원조 도입은 2004년 미국에서 설립된 새천년도전공사(Millennium Challenge Corporation, MCC)의 사례를 들 수 있다. 이 기관은 미국 USAID와는 별도의 기관으로서, 수원국이 갖춰야 할 제도에 대한 상세한 평가 목록(굿거버넌스에 기반)을 작성하여 원조를 받은 이후에 이러한 조건이 충족되지 못할 경우에 이후 원조에 영향을 미치도록 정하고 있다. MCC에서 정한 굿거버넌스의 기준은 정의로운 통치(정치적 권리, 시민의 자유, 법치주의 등), 사람에 대한 투자(여자 어린이를 위한 기초교육, 공공보건투자 등), 경제적 자유(재정정책, 무역정책, 규제외질) 등을 포함하고 있다(Johnson and Zajonc, 2006; Radelet, 2005).

사후조건에 기반한 원조에 대한 비판도 있다. 가장 많이 거론되는 문제는 공여국이 수원국에 대해 선택성(aid selectivity)을 적용시킬 수 있다는 점이다. 원조의 선택성이란 이미 제도적인 여건이 마련된 국가에게 원조를 주는 것으로 자칫 원조가 절실한 최빈국을 배제하고 중하위소득국을 원조의 대상으로 삼게 되는 문제를 야기시킬 수 있다. 결국 이는 원조의 본래 목적으로부터 멀어지는 결과를 가져오게 된다. Killick(1997)은 원조의 선택성은 원조를 받을 수 있는 수원국의 수를 줄이고 특히 아프리카 국가들에게 불리하게 작용할 것이라 지적하고 있으며, Drazen(1999)은 거버넌스의 질에 따라 원조를 조절하는 경우 이것이 경제적으로 수원국에 어떤 기여를 할 수 있을지는 미지수라고 보았다. Johnson and Zajonc(2006)의 실증적 연구는 사후조건부 원조가 수원국 경제에 긍정적으로 기여하고 있음을 보여주었으나, Epstein and Gang(2009)은 정형모형(formal models)을 통해 사후 조건부 원조가 수원국의 거버넌스의 질에 부정적 영향을 미칠 수 있음을 증명해 보였다.

사전 또는 사후 조건부 원조의 핵심은 어떻게 수원국에서의 정책개혁에

대한 믿을만한 약속과 이행결과를 얻어낼 수 있을 것인지에 있다. 원조커뮤니티는 원조가 수원국의 정책과 최대한도로 일관성을 유지하기 위해 노력하고 기존의 수원국의 정책과 자원을 가능하면 최대한 활용하는 방식을 통해 공여국-수원국의 긴밀한 파트너십을 형성하는 것이 열쇠가 될 수 있다고 보았다. 그러나 이러한 파트너십은 자칫 공여국의 주도 하에 수원국이 보조를 맞추는 형태를 띠기 쉽다. 그러나 수원국이말로 자국의 경제발전을 위해 필요한 것이 무엇인지에 대해 가장 많은 정보를 보유하고 있으며, 따라서 이들이 주도권을 가지지 않는다면 원조사업이나 원조프로그램의 성공적 운영이 힘들다. 앞서 논의한 대로 공여국은 수원국으로부터 물리적으로 떨어져 있으므로 원조의 관리, 감독 기능에 있어 한계를 가진다. 무엇보다도 궁극적으로는 원조사업이 끝난 후 수원국이 원조의 효과를 스스로 유지하고 지속가능한 발전의 토대로 전환시키기 위해서는 오너십 없이는 불가능하다.

국제금융기구들은 오너십을 증진하려는 다양한 시도를 펴고 있다(IMF 2002). 세계은행은 오너십을 ‘국가오너십(country ownership)’으로 정의하며, “프로그램, 계획, 전략 등 조건부 원조의 일환”으로 오너십을 도입, 수원국의 책임과 권한을 강조하고 있다(World Bank 2005). 그 동안 주요 원조공여국들은 수원국의 국가오너십을 향상시키기 위한 다양한 방안을 마련해왔다. 1990년대 후반부터 도입되기 시작한 ‘통합적인 접근방법(comprehensive development frameworks)’과 ‘빈곤감축전략보고서(PRSP)’에 기반한 개별 수원국의 발전전략 수립이 그 한 예이다(Crespin, 2006). PRSP는 기본적으로 수원국에 의해 작성되며 국가의 종합적인 발전전략을 기술하는 보고서이며 따라서 공여국이나 NGO와 같은 제3자가 아닌 수원국이 원조에 대한 필요성과 도입방법을 스스로 정한다는 의미에서 일종의 국가오너십의 구현으로 여겨지고 있다.

그러나 PRSP의 문제는 정책개혁을 일종의 원조의 결과물로 보는 사전 조건부원조의 형태에서 탈피한 대신, 경제발전을 위한 정책개혁의 세세한 전략과 과정을 명시하고 이를 준수할 것을 조건으로 삼고 있다는 점이다. 이전의 조건부 원조가 ‘내용(content)’에 대한 조건을 요구했다면 이는 “과정에 대한 조건(process conditionality)”일 뿐이라는 것이다(Dijkstra, 2011). 이것이

또 다른 종류의 공여국 중심의 조건부 원조 형태가 되는 것은 아닌지, PRSP를 통해 수원국이 과연 어느 정도의 옹호를 확보할 수 있을지는 논쟁의 대상이 되고 있다. 또한 PRSP는 명목상 수원국 내 다양한 행위자들의 원조정책과정의 참여를 요구하고 있으며, 이는 지역의 직접적인 원조수혜자들과 시민사회를 포함하고 있는데 문제는 이것이 실질적으로 취약한 정치 구조를 가진 수원국에게 쉽지 않은 요구사항이라는 점이다. 사실상 이러한 전면적인 참여적 정책과정이란 선진국인 공여국에서도 쉽게 실행되기 힘든 것이다. 그 밖에도 PRSP를 작성하는 데 행정 비용이 너무 많이 든다는 점도 해결해야 할 문제이다(Hefeker et al., 2006; Crepins, 2006; Dijkstra, 2011).

수원국 정부 뿐만 아니라 원조사업체와 시민 사회도 원조의 옹호 문제에 있어 고려해야 할 중요한 행위자들이다. 원조사업체와 수원국은 일반적으로 주인(원조사업체)-대리인(수원국) 관계를 맺게 되는데, 이는 공여국의 원조담당기관이 현장에서 원조수행에 직접 가담하고 있는 원조사업체에 종종 많은 권한을 위임하기 때문이다(Gibson et al., 2005). 그러나 기본적으로 원조사업체는 원조사업을 통해 사적으로 최대의 이익을 취하는 것을 동기로 가진 행위자이기 때문에 공공재인 원조를 조달하는 데에 있어 공공기관과는 다른 각도로 고려되어야 한다. 원조공여기관은 이들 사업체의 행위를 규제하고 감시하는 법규를 갖추어놓는 것이 중요하며(Svensson, 2000), 이들로 인해 수원국의 옹호가 저해되지 않도록 관리해야 한다.

관료주의의 위계성으로 인한 원조체제의 비효율성을 극복하는 한 방안으로서 수원국이 선택할 수 있는 원조제공자의 유형이 다양해지는 것은 그러나 반드시 부정적인 것만은 아니다. 최근에는 NGO나 국제 기구를 통하는 등 다양한 채널로 원조가 제공되는 사례도 점차 늘어나고 있다. 지역 NGO나 지역정부가 중앙정부의 개입 없이 직접 원조를 수혜하는 사례도 있다(Campbell et al., 2003). 단, 국가간 원조가 아닌 경우 고려해야 할 사항은 자칫 수원국의 정치경제체제의 자생력을 약화시키는 방향으로 원조공여자의 개입이 이루어져서는 안 된다는 것이다. 수원국의 상황이 열악하다 하더라도, 장기적으로는 정상적인 공공서비스체제의 작동을 통해 원조를 비롯한 각종 공공서비스가 주어지도록 하는 것이 바람직하다. 또한 수원국의 시민사회가

원조정책에 대한 감시와 관리라는 제 역할을 담당하여 단절된 피드백 고리가 연결될 수 있도록 하는 일도 중요하다.

V. 결론

개발 원조의 역사는 어느덧 60여 년에 이르고 있다. 그러나 세계 인류의 6분의 5는 여전히 절대 빈곤에 시달리고 있으며(Sachs, 2005) 이를 극복하지 못한다면 결국 나머지 6분의 1이 누리고 있는 상대적인 번영과 안정도 위협 받을 수 밖에 없다. 원조가 제 임무를 다 하지 못하고 있으며 오히려 빈곤국의 상황을 악화시키고 있다는 비난이 있지만 이것이 국제개발협력체제의 전면 부정이라는 결론으로 치닫는 것은 현명한 해결책은 아니다. 인도적 원조를 통해 절대기아와 빈곤을 이겨내고 있는 지역이 아직까지도 존재하고 있으며, 전쟁과 극단적인 정치적 갈등으로 국가기능이 마비된 지역의 시민들이 보호받고 나아가 자생적 경제발전의 토대를 닦기 위해서는 외부의 도움이 필요하기 때문이다. 최근 세계금융위기로 인해 전체 원조액이 감소하면서 원조의 환경은 척박해지는 듯 하지만(UN, 2012), 그렇기 때문에 현재의 국제개발협력체제는 상생의 지구경제를 위한 국제협력체제의 일부로서 지금보다 더 효과적으로 기능과 역할을 수행해야 한다는 과제를 안게 되었다.

2005년 ‘원조효과성에 대한 파리선언’과 2008년 ‘아크라행동계획’은 바로 이런 효과적인 개발원조의 운용을 위해 각 국에게 제도정비 등 실질적인 행동에 나설 것을 촉구하고 있다. 본고는 이러한 개발원조의 현실적 흐름을 이해하고 이에 적합한 해결책을 모색하는 데에는 신제도주의적 이론과 관점이 매우 유용할 것이라 보고, 다른 신제도주의 분파에 비해 개발원조 연구에서 두각을 나타내고 있는 합리적 선택 제도주의를 중심으로 하는 주요 학자들의 이론과 주장들을 검토하였다. 요약하자면 이들은 개발원조제도의 문제는 ‘집단선택의 문제(collective action problems)’로 설명할 수 있으며, 이를 극복하기 위해서는 행위자들의 인센티브가 전체적인 이익에 기여할 수 있게

꿈 유도하는 제도적 장치를 마련하거나 혹은 제도를 변화시켜야 한다고 주장하고 있다. 학자들은 공여국 간의 경쟁체제 도입, 주민의 적극적인 참여를 통한 원조결정과 실행을 대안으로 제시하고 있다. 이에 대한 원조공동체의 현실적 대안은 원조의 규모보다는 결과를 바탕으로 하는 평가체제의 도입과 공여국보다는 수원국이 주도성을 가지고 원조를 수행하는 오너십의 확대이다.

그러나 이와 같은 대안들이 하루 아침에 도입될 수 있거나 반드시 성공을 보장하지 못한다는 데에 또 다른 원조의 딜레마가 있다. 결과를 바탕으로 하는 원조의 경우에는 적절한 평가도구의 개발과 신뢰성 있는 데이터의 확보가 쉽지 않다는 현실적인 어려움이 존재한다(Klingebiel, 2005). 또한 사후조건부 원조의 전제로서 원조의 성과가 평가될 경우 자칫 선택적 원조(aid selectivity)의 문제가 발생할 수 있다는 비판도 있다(Killick, 1995; Epstein and Gang, 2009). 오너십의 경우에도 과연 공여국이 원조에 대한 결정권을 어느 정도 수준까지 수원국에게 이양할 수 있을 지가 관건이다. 취약한 수원국의 정치적 기반과 공여국 내부의 정치적 이해갈등으로 볼 때 이 역시 쉬운 해답이 도출될 것으로 보이지는 않는다.

물론 합리적 선택 제도주의가 개발원조의 모든 제도문제에 대해 해답을 제시하고 있지는 않으며, 그들의 대안이 개발원조의 제도문제를 해결하는 유일한 방안도 될 수 없다. 합리적 선택 제도주의는 합리적 선택 이론과 마찬가지로 방법론적 개인주의에 기반하는 인식론으로 인해 협소한 이론적 전제와 제한된 문제의식을 갖출 수 있다는 비판을 피할 수 없다. 또한 이들의 대안이 다소 기계론적이며 국제개발협력체제에 배태된 근본적인 정치적 문제에 대한 고민이 부족하다는 비판도 존재한다(Haan et al., 2007). 그러나 합리적 선택 제도주의에 기반한 원조연구는 원조를 경제지표로 이해하거나 대외정책의 도구로 상정하여 분석하는 다른 학문 분과의 연구들과 비교하였을 때 제도와 행위자라는 좀 더 근본적인 원조 자체의 문제에 초점을 맞추고 있으며, 비교적 설명력이 높은 합리적 선택 이론이라는 근간에 바탕을 두고 있어 분석의 체계가 견고하다는 장점을 가진다. 신제도주의학자들의 이론을 경험적 사례에 적용한 연구는 아직까지 많지 않아 앞으로 이 분야의 발전 가능성은 크다고 할 수 있다(Martens et al., 2002).

본 논문은 개발원조에 대한 신제도주의의 입장과 주요 연구에 대한 검토를 통해 이론에 대한 이해를 돕고자 하였으며 따라서 구체적인 정책대안들을 정밀하게 분석하는 데에는 많은 지면을 할애하지 못하였다는 한계가 있다. 또한 한국을 비롯한 다양한 상황의 공여국들이 당면하고 있는 원조의 제도적 문제를 직접적인 사례분석을 통해 논의하지는 않았다. 이와 같은 연구들은 본 고의 이론적 논의를 바탕으로 하여 후속 연구로서 수행될 수 있으리라 본다. 원조공동체는 그 동안 수원국의 정치경제적 상황으로 인해 개발원조가 의도한 바대로 성과를 이루지 못한다는 판단 하에 좋은 제도가 먼저 수원국에 정착되어야 한다는 노선을 견지하였으나, 공여국 내의 행위자들 간의 정치경제적 이해갈등과 제도적 한계는 개발원조가 극복해야 할 또 다른 중요한 문제임에 분명하다. 이를 위해 합리적 선택 제도주의와 다른 신제도주의 이론들과 접목을 시도함으로써 좀 더 총체적인 이해와 설명이 가능할 것이라 본다. 신제도주의의 세 분파가 원조 연구에 있어 구체적으로 어떠한 방식으로 시너지 효과를 발휘할 수 있을 것인지는 이러한 관점에서 매우 흥미롭고도 중요한 문제이며 이에 대해서도 앞으로 별도의 논의가 필요할 것이라 본다.

투고일자: 2013-01-31 심사일자: 2013-02-27 게재확정: 2013-03-07

참고문헌

- 하연섭. 2002. 「신제도주의의 최근 경향: 이론적 자기 혁신과 수렴」. 『한국행정학보』 36권 4호. pp. 339-359.
- 하연섭. 2011. 『제도분석: 이론과 쟁점』 제2판. 서울: 다산출판사.
- Alesina, A. and Dollar, D. 2000. "Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?" *Journal of Economic Growth*, 5(1): 33-63.
- Andrews, N. 2010. "Foreign Official Development Assistance (ODA) and Ghana's Development: The Case for "Bringing Culture Back In" to the Analysis." *International Journal of Sociology and Anthropology*, 2(5): 94-103.
- Araral, E. 2005. "Bureaucratic Incentives, Path Dependence, and Foreign Aid: An Empirical Institutional Analysis of Irrigation in the Philippines." *Policy*

- Sciences*, 38: 131-157.
- _____. 2008. "Strategic Games that Donors and Bureaucrats Play: An Institutional Rational Choice Analysis." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19: 853-871.
- Boone, P. 1995. *Politics and the Effectiveness of Foreign Aid*. Discussion Paper No. 272 (Dec., 1994). Centre for Economic Performance.
- Buchanan, J. M. 1977. "The Samaritan's Dilemma." pp. 169-80 In Buchanan, J. (Ed.), *Freedom in Constitutional Contract*. College Station: Texas A&M University Press.
- Bulow, J. and Rogoff, K. 2005. "Grants versus Loans for Development Banks." *The American Economic Review*, 95(2): 393-397.
- Burnside, C. and Dollar, D. 2000. "Aid, Policies, and Growth." *The American Economic Review*, 90(4) (Sep., 2000): 847-868.
- _____. 2004. *Aid, Policies, and Growth: Revisiting the Evidence*. World Bank Policy Research Working Paper 3251 (March 2004).
- Campbell, L. M. and Vainio-Mattila, A. 2003. "Participatory Development and Community-Based Conservation: Opportunities Missed for Lessons Learned." *Human Ecology*, 31(3): 417-437.
- Clemens, M. A., Radelet, S., and Bhavnani, R. 2004. "Counting Chickens When They Hatch: The Short Term Effect of Aid on Growth." Center for Global Development Working Paper No. 44. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1112709>
- Collier, P. 1997. "The Failure of Conditionality." In C. Gwin and J. Nelson (Eds.), *Perspectives on Aid and Development*. Washington, D.C.: Overseas Development Council.
- Collier, P. and Dollar, D. 2001. "Can the World Cut Poverty in Half? How Policy Reform and Effective Aid Can Meet International Development Goals." *World Development*, 29(11): 1787-1802.
- _____. 2002. "Aid Allocation and Poverty Reduction." *European Economic Review*, 46(8): 1475-1500.
- Corden, W. M. and Neary, J. P. 1982. "Booming Sector and De-Industrialization in a Small Open Economy." *The Economic Journal*, 92(358): 825-848.
- Crespin, Julie. 2006. "Aiding Local Action: The Constraints Faced by Donor Agencies in Supporting Effective, Pro-poor Initiatives on the Ground." *Environment and Urbanization*, 18(2): 433-449.
- De Herdt, T. and Bastiaensen, J. 2004. "Aid as an Encounter at the Interface: The Complexity of the Global Fight Against Poverty." *Third World Quarterly*, 25(5): 871-885.
- Dollar, D. and Svensson, J. 1998. *What Explains the Success or Failure of Structural Adjustment Programs? Volume 1*. Policy Research Working Paper No.

- WPS1938. The World Bank Development Research Group. Available at http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/1998/06/01/000009265_3980901093435/Rendered/PDF/multi0page.pdf
- Dijkstra, Geske. 2011. "The PRSP Approach and the Illusion of Improved Aid Effectiveness: Lessons from Bolivia, Honduras and Nicaragua." *Development Policy Review*, 29(51): 111-133.
- Djankov, S. and Montalvo, J. G. 2005. "The Curse of Aid." *Journal of Economic Growth*, 13(3): 169-194.
- Dollar, D. and Levin, V. 2006. "The Increasing Selectivity of Foreign Aid, 1984-2003." *World Development*, 34(12): 2034-2046.
- Domar, E. D. 1957. "Replacement and Growth-And Fluctuations." *The Economic Journal*, 67(268): 655-658.
- Doucouliaqos, H., and Paldam, M. 2009. "The Aid Effectiveness Literature: The Sad Results of 40 Years of Research." *Journal of Economic Surveys*, 23(3): 433-461.
- Drazen, A. 1999. "Conditionality and Ownership in IMF Lending: A Political Economy Approach." *IMF Staff Papers*, 49 (Special Issue): 36-67.
- Easterly, W. 2002. *The Cartel of Good Intentions: Bureaucracy versus Markets in Foreign Aid*. Working Paper Number 4 (March 2002). Washington, D.C.: Center for Global Development.
- _____. 2007. "Are Aid Agencies Improving?" *Economic Policy*, (October 2007): 633-678.
- Easterly, W., Levine, R., and Roodman, D. 2003. *New Data, New Doubts: A Comment on Burside and Dollar's "Aid, Policies, and Growth" (2000)*. Working Paper 9846. National Bureau of Economic Research. Available at <http://www.nber.org/papers/w9846>.
- Economists. 1977. "The Dutch Disease" (November 26, 1977).
- Epstein, G. S. and Gang, I. N. 2009. "Good Governance and Good Aid Allocation." *Journal of Development Economics*, 89: 12-18.
- Gibson, C. C., Andersson, K., Ostrom, E. and Shivakumar, S. 2005. *The Samaritan's Dilemma: The Political Economy of Development Aid*. New York: Oxford University Press.
- Hagen, R. J. 2006. "Samaritan Agents? On the Strategic Delegation of Aid Policy." *Journal of Development Economics*, 79(1): 429-263.
- Hall, P. A. and Taylor, R.C.R. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalisms." *Political Studies*, 64: 936-957.
- Harrod, R. F. 1939. "An Essay in Dynamic Theory." *The Economic Journal*, 49(193): 14-33.
- Hefeker, C. and Michaelowa, K. 2005. "Can Process Conditionality Enhance Aid Effectiveness?: The Role of Bureaucratic Interest and Public Pressure." *Public*

- Choice*, 122: 159-175.
- Johnson, D. and Zajonc, T. 2006. *Can Foreign Aid Create an Incentive for Good Governance? Evidence from the Millennium Challenge Corporation* (April 11, 2006). Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=896293>
- Killick, T. 1997. "Principals, Agents, and the Fallings of Conditionality." *Journal of International Development*, 9(4): 483-495.
- Klingebiel, Stephan. 2012. *Results-Based Aid (RBA) and its Application to Promote Good Governance*. Center for Global Development. Available at http://www.cgdev.org/doc/Initiatives/RBA_Publication_2012_04_11.pdf
- Martens, B., Mummert, U., Murrell, P. and Seabright, P. 2002. *The Institutional Economics of Foreign Aid*. New York: Cambridge University Press.
- Moat, K. and Abelson, J. 2011. "Analyzing the Influence of Institutions on Health Policy Development in Uganda: A Case Study of the Decision to Abolish User Fee." *African Health Sciences*, 11(4): 578-586.
- Moreira, S. 2004. "Conditionality and Aid Effectiveness Re-evaluated." *The World Economy*, 27(2): 153-171.
- _____. 2005. "Evaluating the Impact of Foreign Aid on Economic Growth: A Cross-Country Study." *Journal of Economic Development*, 30(2): 26-48.
- Mosely, P., Harrington, J., and Toye, J. 1991. *Aid and Power: The World Bank and Policy-Based Lending*. London: Routledge.
- Moss, T. and Subramanian, A. 2005. "After the Big Push? Fiscal and Institutional Implications of Large Aid Increases." *Working Paper*. No.71 (October 2005). Center for Global Development.
- Noel, A. and Therien, J. 1995. "From Domestic to International Justice: The Welfare State and Foreign Aid." *International Organization*, 49(3): 523-553.
- North, D. 1990. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- Olson, M. 1965. *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ostrom, E. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institution for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.
- _____. 2005. *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press
- _____. 2011. "Background on the Institutional Analysis and Development Framework." *The Policy Studies Journal*, 39(1): 7-27.
- Papanek, G. F. 1972. "The Effect of Aid and Other Resource Transfers on Savings and Growth in Less Developed Countries." *The Economic Journal*, 82(327) (Sep., 1972): 934-950.
- Radelet, S. 2005. "From Pushing Reforms to Pulling Reforms: The Role of Challenge Programs in Foreign Aid Policy." Center for Global Development Working

- Paper No. 53. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1112798>.
- Rajan, R. G. and Subramanian, A. 2005. "Aid and Growth: What Does the Cross-Country Evidence Really Show?" *The Review of Economics and Statistics*, 90(4): 643-665.
- Rajan, R. G. and Subramanian, A. 2007. "Does Aid Affect Governance?" *The American Economic Review*, 97(2) (May, 2002): 322-327.
- Riddell, R. 2007. *Does Foreign Aid Really Work?* New York: Oxford University Press.
- Roodman, D. 2007. "The Anarchy of Numbers: Aid, Development, and Cross-Country Empirics." *The World Bank Economic Review*, 21(2): 255-277.
- Sachs, J. 2006. *The End of Poverty: Economic Possibilities of Our Times*. New York: Penguin Books.
- Sachs, J. and Warner, A.M. 1997. "Fundamental Sources of Long-Run Growth." *The American Economic Review*, 87(2): 184-188.
- Santiso, C. 2001. "Good Governance and Aid Effectiveness: The World Bank and Conditionality." *The Georgetown Public Policy Review*, 7(1): 1-22.
- Shirley, M. 2006. *Can Aid Reform Institutions?* Working Paper Series Number 6 (April 2005). Ronald Coase Institute.
- Simon, H. 1972. "Theories of Bounded Rationality." pp. 161-76 In C.B. McGuire and R. Radner (Eds.), *Decision and Organization: A Volume in Honor of Jacob Marschak*. Amsterdam: North Holland.
- _____. 1985. "Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science." *American Political Science Review*, 79 (June): 293-94.
- Svensson, J. 2000. "When is Foreign Aid Policy Credible? Aid Dependence and Conditionality." *Journal of Development Economics*, 61: 61-84.
- _____. 2003. "Why Conditionality Aid Does Not Work and What Can Be Done About It?" *Journal of Development Economics*, 70: 381-402.
- _____. 2006. "The Institutional Economics of Foreign Aid." *Swedish Economic Policy Review*, 13: 115-137.
- Tirole, J. 1986. "Hierarchies and Bureaucracies: On the Role of Collusion in Organizations." *Journal of Law, Economics, and Organizations*, 2(2) (Fall): 181-214.
- UN. 2012. *The Global Partnership for Development: Making Rhetoric a Reality*.
- White, H. 1992. "The Macroeconomic Impact of Development Aid: A Critical Survey." *The Journal of Development Studies*, 28(2): 163-240.
- _____. 2001. "Will the New Aid Agenda Help Promote Poverty Reduction?" *Journal of International Development*, 13: 1057-1070.
- White, H. and Morrissey, O. 1999. "Conditionality When Donor and Recipient Preferences Vary." *Journal of International Development*, 9(4): 497-505.
- Williamson, O. E. 1975. *Markets and Hierarchies*. New York: Free Press.

- World Bank. 1998. *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*. New York: Oxford University Press.
- _____. 2005. Review of World Bank Conditionality: The Theory and Practice of Conditionality: A Literature Review.

What's the Matter with Development Aid? A New Institutional Approach

Hye Yun Park

Post-doctoral Researcher, Institute for International Trade and Cooperation
Ewha Womans University

The Paris Declaration on Aid Effectiveness of 2005 and the Accra Agenda for Action of 2008, which called for better institutions in both donor and recipient countries, were two important developments that marked the shift of the agenda of the international aid community towards aid effectiveness. While aid community began to adopt changes in institutions and policies, there is yet much to be improved. For those who are working on the reform, it is indeed quite important to understand what aspects of institutions place particular constraints upon the incentives of the actors within them. To solve this question, new institutionalism – in particular rational-choice institutionalism – may provide an insightful analysis. It argues that aid institutions tend to have “collective-action problems” in which rational actors’ optimal decisions end up with collectively sub-optimal outcomes. Development aid also involves “multiple-principals” and “broken feedback loops of information” (Martens et al., 2002), both of which may formulate perverse incentives for actors. New institutionalists have suggested a number of alternative paths for solving institutional dilemmas of development aid: a competition among donors, and a participatory process of decision making regarding aid. For aid agencies, it is particularly important to make all information transparent so that relevant aid officials can learn from past practices and manage and sustain the outcomes of aid after projects are completed. For this to take place, organizational incentives within these agencies are critical. The present paper is expected to be a first step towards institutional understanding of development aid in Korea and to contribute to the future progress in Korean development aid.

Keywords: development aid, aid effectiveness, rational-choice institutionalism, collective-action problems, principal-agent problems

박혜윤. 박사후연구원, 이화여자대학교 국제통상협력연구소
서울시 서대문구 대현동 이화여대길 52
Tel_02-3277-3628 E-mail_hypark911@hotmail.com

