

## 개발NGO의 차별성에 대한 실증문헌 연구

한바란 | KDI 국제정책대학원 조교수

이 글의 목적은 개발협력부문에서의 개발NGO의 역할을 최근 실증 문헌을 통해 살펴보는 데 있다. 문헌의 검토 결과, 개발NGO의 활동이 정부의 그것과 크게 차이가 없으며, 특히 개발NGO가 공여국 정부보다 더 빈곤하고 거버넌스의 질이 낮은 국가에 우선순위를 두고 원조를 진행한다는 인식은 사실이 아닌 것으로 보인다. 이는 개발NGO의 외부재정의존적 특징과 정부의 실행기관으로써의 역할 증대 때문으로 판단된다. 개발NGO는 재정안정성을 위해 위험회피적인 성향을 띌 수 밖에 없으며 정부에 대한 자원 의존도가 늘어나면 정부의 원조 방향에 영향을 받을 가능성이 커진다.

주제어: 개발NGO, 책무성, NGO 재정구조

## I. 서론

제1, 2차 세계대전 당시 구호활동으로 등장한 개발NGO는 1950~1970년대 활동의 초점을 개발도상국의 빈곤 퇴치 사업으로 옮긴 뒤(한재광, 2014: 31) 1980~1990년대, 정부와 시장을 보완하는 대안세력으로 급부상하였다(Edwards and Hulme, 1996: 2; Banks et al., 2014: 707). 2013년 기준, 전 세계적으로 67,000개에 달하는 NGO가 활동하고 있는 것으로 추산되며 이중 국제활동을 하는 숫자는 24,000여 개로 파악된다(UIA, 2014).<sup>1</sup> 2014년 기준, UN ECOSOC와의 협의지위를 부여 받은 NGO는 4,045개로, 이는 2000년도의 2,050개에서 100% 증가한 수치이다(UN ECOSOC, 2014). <부록 표 1>에서 볼 수 있듯이 World Vision, Save the Children, Oxfam International, 국경없는 의사회 등, 거대 국제개발NGO의 규모는 몇몇 DAC 국가의 총 ODA 규모를 웃돈다.

개발NGO의 양적 발전과 함께 이들의 역할과 효용에 대한 평가가 활발하다. 개발NGO가 개발협력 부문의 주요 행위자로 자리매김하며 의제 형성 및 사업 실행에 참여할 수 있었던 것은 여타 주요 행위자, 특히 공여국 정부와의 차별성에 대한 믿음이 컸다(Lewis and Opoku-Mensah, 2006: 666; Tandler, 1982). 개발NGO는 정부에 비해 상업성 정치성으로부터 자유로울 뿐만 아니라 거버넌스가 약한 지역의 수혜자와 직접 교류할 수 있어 수원국에 가장 필요한 사업을 할 수 있는 것으로 국제사회에서 받아들여져 왔다. 그런데 최근 개발NGO의 활동에 대한 정량 평가가 이루어지면서 개발NGO의 원조가 공여국 정부의 그것과 크게 다르지 않다는 의견이 나오고 있다. 국제사회에서 빈곤층을 대변하는 역할을 부여 받았으나 오히려 공여국 정부의 원조 실행기관으로써의 역할이 두드러진다는 것이다(Lewis and

---

1. 활동 및 조직 형태가 다양한 개발NGO를(Nancy and Yontcheva, 2006: 6) 정의하고 분류하는 하나의 기준은 없다(Vakil, 1997: 2057; Lewis, 2004: 35). 따라서 현존하는 개발NGO의 숫자, 자금 규모나 사업 성과에 대한 정확한 파악이 어렵다.

Opoku-Mensah, 2006).

이 글은 공여국 정부와 차별되는 개발NGO의 역할 관련 최근 실증문헌을 정리하고 문제의 핵심에 있는 개발NGO의 재정과 정부의존성에 대해 논한다. 대상은 개발NGO 중에서도 공여자 측의 북부개발NGO, 즉 Oxfam, World Vision처럼 여러 공여국에 국가 및 지역 사무소가 있는 국제개발NGO와 특정 공여국에 기반한 개발NGO로 한정한다.

## II. 개발NGO의 역할에 대한 인식과 실제

### 1. 개발NGO의 역할에 대한 인식

개발NGO의 활동에 대한 일반적인 인식은 다음과 같다. 개발NGO는 부채탕감, 지뢰금지, 환경 보호 등, 정치적 상업적인 이유로 정부가 직접 나서지 않는 주제에 대한 옹호(advocacy) 활동을 통해 특정 수원국이나 의제에 대한 인식을 제고하고(Nancy and Yontcheva, 2006:3) 선도자(first mover)로서 원조사업을 진행한다(Smillie et al., 1999: 4). Kim(2014)은 1960~2008년의 기간 동안 미국 정부의 원조 수원국 155국 대상 연구에서 활동하는 미국 기반 개발NGO의 수가 많고 이들의 활동기간이 길수록 해당 수원국에 더욱 많은 양의 정부 원조가 제공되었음을 보였다.

뿐만 아니라 개발NGO는 부패와 미흡한 제도 등으로 수원국 정부의 역량이 부족할 때 수혜자 집단과 직접 협력하여 가장 필요한 사업을 벌일 수 있다(Edwards and Hulme, 1996; Koch, 2007; Riddell and Robinson, 1995: 2; Smillie et al., 1999: 4). 장기적으로는 개발NGO는 시민 참여를 장려하고 사회 자본 축적을 도와 민주주의를 제고하는 역할을 할 수 있다(Boulding and Gibson, 2009; Brown et al., 2007).

경우에 따라 수원국 정부에서 받아들이지 않는 문제의식에 대해 개발NGO가 사업을 시작하기도 한다. 일례로 2003년 남아프리카 공화국 정부가

HIV와 AIDS의 관련성에 대해 부인하던 시기(Abdool Karim et al., 2009), 국경없는 의사회는 비공식적으로 현지 보건의료인력을 교육시켜 HIV 치료에 힘썼다(Bedelu, 2007; Cailhol et al., 2013).

개발NGO는 정부 기관에 비해 조직 내 빈곤퇴치에 대한 사명감이 높은 직원이 많아 창의적이고 효율적인 방안을 고안해 내며 생산성이 높아 원조효과성을 제고할 수 있다(Korten, 1990; Clark, 1991; Besley and Ghatak, 2001). 물론, 개발NGO의 인적 자원이나 재정지원은 지속성이 없다. 그러나 시스템에 전문성을 도입하고 사업 지역의 풀뿌리 단체와 지역 혹은 국가 단위의 이해관계 관계자 간의 가교 역할을 하여 당면 과제를 풀어나갈 수 있는 새로운 구조를 만들 수 있다(Banks et al., 2015: 708).

요약하자면 개발NGO는 사업 환경이 어려운 곳에서 수혜자에게 가장 필요한 빈곤 퇴치 관련 사업을 공여국 정부보다 더 잘 해낼 수 있다는 믿음이 있어왔고, 이는 개발NGO가 개발협력 부문의 주요 행위자로 자리매김하는데 상당한 영향을 미쳤다. 세계은행은 비교우위에 따라 공여국 정부는 거버넌스 상태가 나은 수원국을, 개발NGO는 거버넌스가 좋지 않은 수원국을 대상으로 원조사업을 진행해 원조효과성을 높여야 한다고 주장한 바 있다(World Bank, 1998: 104).

## 2. 개발NGO 역할의 실제

최근 실증 연구에 따르면 이러한 인식의 통계적 근거는 크지 않은 것으로 보인다. 이 소절에서는 스위스, 스웨덴, 독일, 스페인 원조에 대한 최근 실증 연구 문헌을 살펴본다.

2002년부터 2005년까지 스위스 정부의 원조와 스위스 개발NGO의 자체 재원 원조 사업을 비교한 Nunnenkamp et al.(2009)에 의하면 두 종류의 원조 모두 소득수준이 낮고 인구 규모가 큰 수원국을 선호한다. 예상과는 달리, 수원국 부패나 정부의 취약성<sup>2</sup> 등은 개발NGO나 스위스 정부의 원조 배분 조건이 아니었다. 한편, 개발NGO의 자체 재원 원조는 정부 원조보다 상업

성이나 정치성이 덜했다. 스위스 정부가 수원국과의 교역관계와 상관없이 원조를 배분하였을 때, 개발NGO는 교역관계가 두터울수록 오히려 원조를 적게 주었고, UN총회에서 스위스와 정치적으로 유사한 입장을 갖는 수원국일수록 스위스 정부의 원조는 커졌으나 개발NGO의 자체 원조는 이와 상관관계를 보이지 않았다. 개발NGO가 정부 원조 사업의 실행기관이었을 때의 원조는 수원국의 소득 수준과는 상관없이 정부의 인도적 원조와 방향을 같이 하는 것으로 나타났다. 즉, 스위스 정부는 수원국의 긴급한 상황에 빠르게 대응해야 할 때, 구체적이고 증명된 경험이 있는 개발NGO를 실행기관으로 지정하였다.

2002년부터 2006년까지 스웨덴 정부와 스웨덴 정부의 자금재조달(refinancing)에 기반한 개발NGO의 원조 배분을 연구한 Dreher et al. (2010)에 따르면, 스웨덴 정부는 수원국의 소득수준이 낮을수록 원조를 집중하나 개발NGO는 이에 영향을 받지 않았다. 수원국의 인구 규모가 클수록 정부와 NGO 모두 원조배분을 높였다. 한편, 민주주의의 정도<sup>3</sup>는 스웨덴 정부와 개발NGO의 원조양을 결정하는 요인이 아니었다. 스웨덴 정부는 정치적으로 비슷한 국가에게 더 많은 원조를 공여하지만 개발NGO의 원조는 이에 영향을 받지 않았다. 스웨덴 정부와 개발NGO 모두, 수원국의 자원이 많을수록 오히려 원조의 양을 줄였고, 교역관계 역시 원조 배분에 영향을 미치지 않았다. 오히려 개발NGO는 교역관계가 두터울수록 원조의 양을 줄였다.

Nunnenkamp and Öhler(2011)은 2005년부터 2007년까지 독일 정부와 독일 기반 NGO의 원조 배분양상을 비교 분석하였다. 특히 이 연구는 정부의 자금재조달에 기반한 종교NGO와 기타 NGO의 원조와 개발NGO의 자체 재원으로 이루어지는 원조에 대한 비교를 행했다. 독일 정부의 원조는 재무협력과 기술협력으로 나뉘는데 두 부문 모두 수원국이 빈곤할수록 더욱 커지나 재무협력이 더 민감하게 영향을 받았다. 특히, BMZ의 자체기술협력과

- 
2. 제도의 질은 Kaufmann et al.(2007)의 control for corruption 지표로, 정부의 취약성은 세계은행의 CPIA(country and Institutional Assessment) 지수 3.0을 기준으로 정의하였다.
  3. 민주주의의 정도는 Polity IV 지표로 반영되었다.

정부의 자금재조달을 통한 개발NGO의 기술협력을 비교해 보면, 정부의 직접 원조보다는 개발NGO를 통한 원조가 수원국이 빈곤할수록 더욱 커졌으며 예상과는 달리 후자가 전자보다 제도나 거버넌스<sup>4</sup>가 나은 수원국을 더 선호하는 것으로 드러났다. 뿐만 아니라, UN 투표에 대한 일치성으로 살펴본 정치성은 정부의 직접원조를 결정하는데 유의미하였지만, 개발NGO를 통한 정부의 원조에는 영향을 미치지 않았다. 수원국과의 교역관계가 클수록 종교 단체NGO를 통한 정부의 원조는 작았으나 여타 개발NGO를 통한 정부의 원조에는 그 영향이 유의미하지 않다.

NGO 자체 재원으로 이루어진 원조를 개발NGO를 통한 정부의 원조와 비교해보면, 양쪽 다 수원국이 빈곤할수록 원조가 커졌으나 예상과 달리 후자가 빈곤한 수원국에 더 집중되었다. 개발NGO의 자체 재원 원조는 정도는 덜하지만 역시 거버넌스와 제도가 잘 갖춰진 수원국을 선호하였고 수원국과의 교역량이 클수록 원조의 양을 줄였다. 눈에 띄는 것은 개발NGO의 자체 재원 원조의 정치성이다. 개발NGO를 통한 정부 원조와는 다르게 개발NGO의 자체재원 원조는 독일 정부와 정치적 성향이 비슷한 국가를 선호한다는 결과가 나왔다. 마지막으로, 독일의 개발NGO는 재원의 출처와는 상관없이 재해를 입은 국가를 선호하지 않았다.

위 실증 연구의 결과는 다음 <표 1>에 정리되어 있다. 3국의 개발NGO 모두 특별히 정부의 거버넌스나 제도가 취약한 곳을 선택해 사업을 진행하지 않았으며 정부에 비해 빈곤국에 더 많은 원조를 집중하지도 않았음을 알 수 있다.

위의 결과는 2005년 기준 원조 예산이 1천만 유로 이상인 개발NGO 61곳의 원조 배분 기준을 분석한 Koch et al.(2009)의 연구결과와 상응한다. Koch et al.(2009)에 의하면 수원국의 빈곤 정도는 개발NGO의 원조 배분 여부에는 영향을 미치지 않으나, 원조를 배분하는 수원국에 대해서는 빈곤 정도가 심할수록 더 많은 양의 원조를 배분하는 것으로 밝혔다. 뿐만 아니라

4. 이 연구에서 거버넌스의 질은 Kaufmann et al.(2005)의 voice and accountability 지표로 반영되었다. 뿐만 아니라 저자들은 Freedom House Index(2006), Kaufmann et al.(2005)의 rule of law 지표, Fund for Peace의 Failed States Index를 사용하여 결과를 확인하였다.

〈표 1〉 개발NGO와 정부원조 비교 최근 문헌 연구 결과

| 연구                          | 범위   | 소득                                     | 거버넌스                                      | 정치성  | 상업성   |
|-----------------------------|--|--|---|--|---|
| Nunnenkamp et al.(2009)     | 스위스(2002~2005) 정부와 개발 NGO의 자체 재원원조 비교                                | 둘 다 소득수준이 낮을수록 많이 배분                   | 둘 다 제도의 질이나 정부의 취약성과 상관없음                 | 정부 원조는 정치성을 떠나 개발NGO 원조는 상관관계 없음.                                  | 정부 원조와 개발 NGO 둘 다 상업성 안 띠. 개발NGO는 오히려 원조를 적게 줌  |
| Dreher et al. (2010)        | 스웨덴(2002~2006) 정부의 원조와 정부의 자금재조달에 기반한 개발 NGO의 원조 비교                  | 정부는 소득수준이 낮을수록 많이 배분하나 개발 NGO는 상관관계 없음 | 둘 다 수원국의 민주주의의 정도는 상관관계 없음                | 정부 원조는 정치성을 떠나 개발NGO 원조는 상관관계 없음.                                  | 양측 모두 수원국의 자원이 많을수록 원조 양 줄어듦. 교역관계는 정부의 원조에 상관 없음. 개발 NGO는 오히려 원조를 적게 줌                           |
| Nunnenkamp and Öhler (2011) | 독일(2005~2007) 정부의 원조와 정부의 자금재조달에 기반한 개발 NGO의 원조, 개발 NGO의 자체 재원 원조 비교 | 둘다 소득수준이 낮을수록 많이 배분                    | 둘 다 거버넌스 더 나은 국가 선호, 개발 NGO가 정부보다 이를 더 선호 | 정부 원조와 개발NGO의 자체 재원 원조는 정치성을 떠나 정부 자금재조달에 기반한 개발 NGO의 원조는 상관관계 없음. | 정부의 원조와 종교단체NGO가 정부의 지원으로 집행하는 원조는 오히려 줄어듦. 정부가 지원하는 종교단체가 아닌 여타 개발NGO와 자체 재원 개발 NGO 원조는 상관관계 없음. |

출처: 저자 정리.

개발NGO가 기반한 국가 정부와 수원국가의 교역관계는 원조 배분 결정에 영향을 미치지 않았다. 한편, 개발NGO가 거버넌스<sup>5</sup>가 빈약한 곳에 원조를 배분하여 정부를 보완한다는 주장은 근거가 희박하고 오히려 기반한 공여국 정부가 원조를 많이 배분하는 수원국에 원조를 배분함을 보였다. 여타 NGO가 많은 양의 원조를 배분할수록, 종교가 같을수록, 식민지 경험으로 연결되어 있을수록 NGO의 원조가 집중되었다.

한편, 3국의 사례 연구는 DAC 회원국의 원조 배분 채널을 분석한 Dietrich(2013)이나 Acht et al.(2015)와는 합치하지 않는 결과이다.

5. 이 연구에서 나온 거버넌스는 Polity IV, Freedom House Indicators, 세계 은행의 Rule of Law index, International Country Risk Guide의 Rule of Law index, Transparency International의 부패인식 지표 등으로 반영되었다.

Dietrich(2013)은 2005년부터 2009년까지, Acht et al.(2015)은 2008년의 OECD 공여국의 원조를 수원국 정부로 직접 가는 정부-대-정부 원조와 개발 NGO, 다자기구, 민관협력으로 가는 정부 대 비정부기구 원조로 나누어 각각이 집중되는 수원국의 거버넌스 수준<sup>6</sup>을 살펴보았다. 두 연구 모두 수원국 정부의 거버넌스 역량이 낮을수록 정부 대 비정부기구 원조의 양이 늘어남을 보였다. 뿐만 아니라 수원국이 자원을 보유하거나 중요한 교역 대상국이어서 경제적으로 중요할 때는 공여국 정부가 직접 실행자로 나섰다.

3국의 사례 연구와 국가간 연구 결과의 차이는 국가 간 연구가 DAC 국가의 평균을 나타낸다는 것 외에도 통계의 세밀함의 차이에서 기인한 것으로 판단된다. 국별연구에서는 자국 기반 개발NGO의 원조배분 양상에 초점을 맞출 수 있는 통계를 사용한 반면, Dietrich(2013)이나 Acht et al.(2015)에서는 북부 및 남부 개발NGO, 다자기구, 민관협력의 형태의 원조를 비정부 원조라는 이름으로 묶어 분석하였다. 뿐만 아니라, Dietrich(2013)이나 Acht et al.(2015)에서 원조 분류 기준으로 사용한 DAC 통계의 Channel of delivery 항목의 실제 데이터를 살펴보면 분류되지 않은 원조의 액수의 비중이 높아 연구결과를 있는 그대로 받아들이기 어렵다.

### III. 개발NGO의 재정구조와 정부의존도

개발NGO가 수원국의 빈곤과 거버넌스에 대한 선호 측면에서 기반 정부와 차별성이 없는 이유는 무엇일까? 이 소절에서는 개발NGO의 빈곤과 거버넌스에 대한 비선호를 개발NGO의 외부의존적 재정구조에서 기인하는 위험 회피(risk averse)적인 성향과 정부 실행기관으로써의 역할 증대에 따른 정부

6. Acht et al.(2015)는 세계은행의 control of corruption 지표, Cingranelli-Richards Human Rights 통계에서 온 physical integrity 지표, Ethnic Power Relations 통계에서 온 powerless population의 크기, 및 세계은행의 군비 지출액으로 거버넌스의 질을 가늠하였다. Dietrich(2013)은 Kaufmann et al.(2009)의 corruption control, government effectiveness, regulatory quality, rule of law 지표를 가공하여 새로운 지표를 만들어 거버넌스의 질을 담아내었다.



재정 지원에 대한 의존도 증가의 측면으로 나누어 살펴본다.

## 1. 개발NGO의 위험회피성

개발NGO의 위험회피적 성향은 개인, 민간기관 및 정부의 자금지원을 바탕으로 운영되는 외부의존적 재정 구조에서 기인한다. 개발NGO는 장기적 재정안정성을 위해 원조효과성을 극대화하여 기부자에 대한 책무성<sup>7</sup>을 추구할 수밖에 없기 때문에, 공여국 정부와 마찬가지로 거버넌스 상태가 나쁘거나 빈곤이 심해 긍정적인 변화를 가져오기 어려운 지역에 개입할 유인이 적다(Acht, 2015: 20). 우리는 이를 주인-대리인 기제로 이해할 수 있다(Fruttero and Gauri, 2005). 재원을 제공하는 측은 개발NGO에 재원을 지원하면서 본인이 원하는 활동이 이루어지길 희망한다. 하지만 정보가 비대칭적이고 양측의 선호가 다르기 때문에 기부자가 원하는 개발 협력이 실제 이루어지지 않을 수 있다.

이를 막기 위해 기부자는 선별(screening)을 통해 NGO를 거르는 기제를 구축한다. 그리고 개발NGO는 자발적으로 정보공개 보고서와 성과 평가 내용이 담긴 보고서 등을 만들거나(Ebrahim, 2002; 2003) 책무성 클럽 등에 가입하면서(Gugerty, 2009; Reinhardt, 2009) 예비 기부자에게 기관의 효율 구조를 신호(signaling)한다. 예를 들어 호주 기반 개발NGO가 호주 정부의 재정지원을 받으려면 정부의 NGO인증제를 통과해서 기관이 신뢰할 수 있고, 프로그램을 수행하고 성과를 모니터링 할 수 있으며 각 자금이 쓰이는 것에 책무성을 제공할 수 있는 역량이 있음을 증명해야 한다(UNDP, 2013: 338).

이러한 양측의 노력에도 불구하고 개발NGO가 현재 혹은 과거 프로그램

---

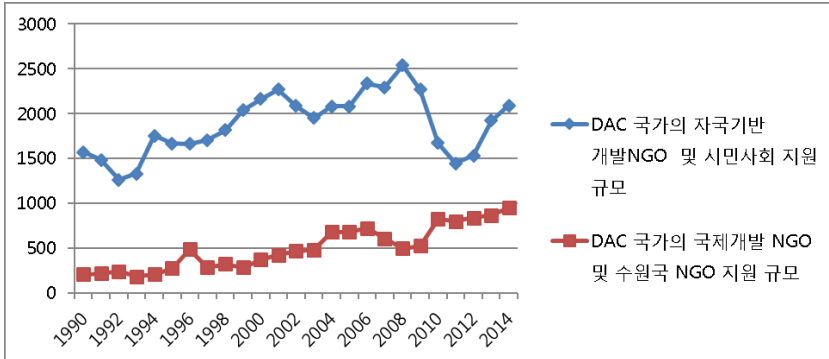
7. 책무성이란 개인과 기관이 자신의 행동에 대해 권위자(들)에게 설명하며 그에 대한 책임을 지는 것이다(Edwards and Hulme, 1996: 967; Oakerson, 1989). 개발NGO에 대한 국제사회의 책무성 요구는 국제사회가 2010년 시민사회의 개발 효과성을 위한 이스탄불 원칙에서 NGO의 책무성을 원조효과성에 명시하면서 더욱 커졌다(손혜상, 2015: 212).

을 수행할 당시 처한 상황에 대한 정보의 비대칭은 쉽게 해소되지 않는다. 따라서 개발NGO는 외부로부터의 재정확보를 위해 명성의 뒷(Gent et al., 2014)에 빠져 위험을 회피하고 단기 결과를 내려 할 가능성이 높다. 개발 NGO의 입장에서는 새로운 수요에 대응하고 새로운 방법을 시도하기에는 위험 부담이 너무 크기 때문이다. 개발NGO가 굳이 거버넌스가 좋지 않은 국가에 개입하려고 하지 않는 이유이다.

물론 개발NGO의 책무성 대상에 개발협력부문의 여타 이해관계자(stakeholder), 즉 기부자뿐만 아니라 실제 원조의 대상자인 남반구 파트너 등을 포함시키기도 한다(Schmitz et al., 2012). 하지만 역시 재원의 외부의 존성과 정보의 비대칭 때문에 위로부터, 외부로부터 요구되는 기부자에 대한 책무성을 무시하기 어렵다(Najam, 1996; Ebrahim, 2003). 이러한 모습은 개발NGO의 예산 규모가 적을수록 더욱 두드러지는 것으로 나타났다(Schmitz et al., 2012). 최근 NGO를 평가하는 평가기관이 늘어나고 수치화된 재정 회계의 정보가 공유되면서 광의적인 책무성을 챙기기는 더욱 어려워진 것으로 보인다.

## 2. 개발NGO의 정부 재정 지원에 대한 의존도 증가

개발NGO가 수원국의 거버넌스나 빈곤 정도 있어 정부의 방향과 크게 다르지 않게 원조 사업을 진행하는 이유는 무엇일까? 첫째, 기반 정부가 정치, 상업, 개발협력 관계가 있는 수원국에 진출하게 되면 개발NGO의 입장에서는 사업의 비용이 줄고 상승효과를 기대해 볼 수 있다(Koch, 2007: 16). 둘째, 개인, 민간기관 및 정부에 의존하는 개발NGO의 재정구조상 자원경쟁(Aldashev and Verdier, 2009)으로 인해 여타 개발NGO와 사업 영역이나 행동이 유사해질 수 밖에 없는데, 일반적으로 정부가 감사와 제재의 시행 기관이기 때문에 개발NGO들 전반이 정부의 원조 방향성을 답습할 가능성이 높다(Frumkin, 1998; Koch, 2007: 15 재인용). 셋째, 정부의 재정지원이 늘어나면서 개발NGO의 정부 의존도가 커지며 정부의 원조 방향에 영향을 받



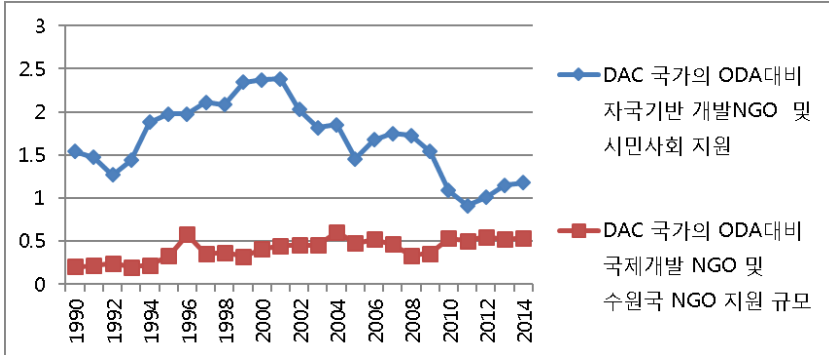
출처: OECD Statistics. Creditor Reporting System.

〈그림 1〉 DAC 국가의 자국기반 개발NGO 및 시민사회 지원 절대 규모(백만 달러, 2013)

을 수밖에 없다.

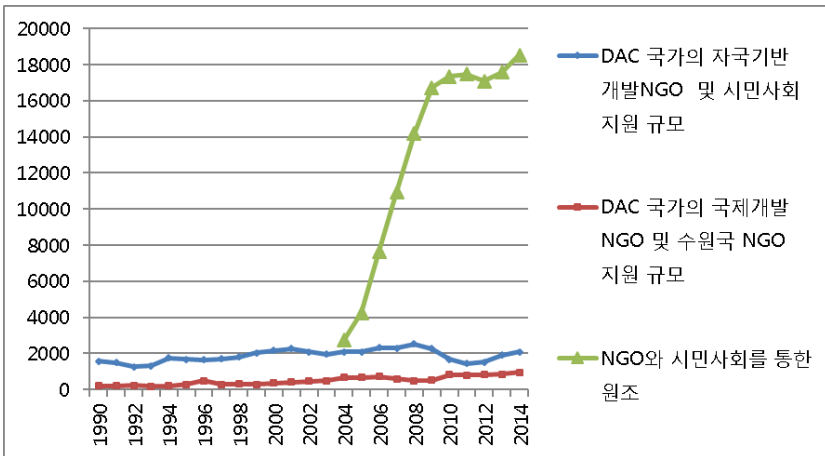
이 소절에서는 마지막 요인인 개발NGO의 정부의존도의 증가에 대해 살펴해보도록 한다. 개인 및 민간기관 대상 기부금 모금 활동을 필요악으로 생각하고(Stride and Lee, 2007: 115) 1990년대 이래 기부자 포화상태(donor saturation)를 우려해온 개발NGO(Dichter, 1999)에게 공여국 정부는 포기할 수 없는 협력자이다. 공여국 정부는 개발NGO에 직접 재원을 제공하는 비지정기여(core support) 늘리거나 정부 원조의 실행기관으로 개발NGO를 고용할 수 있다. 예를 들어 미국 정부의 원조의 40% 이상이 개발NGO를 통해 이루어지고 있으며 정부는 개발NGO의 수익에 적지 않은 영향을 미친다(McCleary and Barro, 2008).

DAC국가에 기반한 개발NGO 전반의 정부에 대한 의존도를 유추해보기 위해 먼저 OECD DAC회원국의 자국 NGO 재정지원액 및 국제개발NGO 및 남부개발NGO 지원액의 변천 양상을 유추해본다. 자국 NGO 재정지원액 및 국제개발NGO 및 남부개발NGO 지원액은 공여국 정부의 개발NGO에 대한 원조(aid to NGOs)로 분류될 수 있으며 이는 개발NGO가 권한과 책임을 지니는 프로그램과 활동에 정부가 직접 지원하는 금액이다(OECD, 2011: 54). 〈그림 1〉에서 볼 수 있듯이, 1990년대 이후 개발NGO에 대한 지원 절대액은 증가세였으나 2008년 국제금융위기를 계기로 급감한바 있다.



출처: OECD Statistics. Creditor Reporting System.

〈그림 2〉 DAC 국가의 총 ODA 대비 자국기반 개발NGO 및 시민사회 지원 비중(%)



출처: OECD Statistics. Creditor Reporting System.

〈그림 3〉 개발NGO에 대한 원조와 개발NGO를 통한 원조(미화 백만 달러, 2013)

한편, 〈그림 2〉에서 DAC 국가의 전체 ODA 대비 자국기반 개발NGO 및 시민사회 지원 규모를 살펴보면 2001년 2.38% 정도까지 증가하다 감소하였음을 알 수 있다. 이러한 감소추세는 2000년대 이후 수원국 정부가 개발 정책에 주인의식을 갖고 역량을 강화할 수 있도록 공여국 측에서 수원국 정부의 활동을 강조하게 된 것과 맞물려 있는 것으로 보인다(Agg, 2006: 8).

〈그림 3〉은 우리는 개발NGO에 대한 원조(aid to NGO)와 개발NGO를 통한 원조(aid through NGO)의 규모 변화 추이를 보여준다. 개발NGO를 통한 원조는 공여국 정부가 개발하고 책임을 지는 프로그램에 NGO가 실행 기관으로 참여하는 것이다. 2004년까지만 해도 개발NGO에 대한 원조가 개발NGO를 통한 원조보다 규모가 컸으나 개발NGO를 통한 원조가 급격히 증가하며 2014년에는 개발NGO에 대한 원조(aid to NGO)의 6배에 달하게 되었다. 즉, 2000년대 들어 정부 원조 사업 실행기관으로써의 개발NGO 역할이 상당히 커졌다.

개발NGO를 통한 정부의 원조의 증가가 개발NGO 재정의 정부의존도에 시사하는 바는 무엇일까? 북부개발NGO 재정의 정부 의존도는 각 개발NGO마다 달라 평균을 이야기하기 어렵다. 예를 들어 CARE USA의 경우 미국 정부의 지원이 민간기부액의 두 배를 웃도는 반면, Oxfam USA는 민간기부자의 기여도가 훨씬 크다(Agg, 2006). 뿐만 아니라 정부에 의존하는 재원이 늘어나더라도 동시에 민간에서 더 많은 기부금을 모을 수 있다면 정부에 대한 의존도는 높아지지 않을 것이며 독자적인 노선을 고수할 수 있을 것이다.

정부의 개발NGO 지원이 증가할수록 개인 기부액은 세 가지 기제로 변화할 수 있다. 첫째, 정부의 원조가 커질수록 이는 정부의 세금 부담으로 연결되기 때문에 개인이 NGO에 자발적으로 내는 기부금이 줄어들 수 있다(Warr, 1982; Bergstrom et al., 1986). 둘째, 정부 지원을 통해 어느 정도 재정의 안정성이 보장되면 개발NGO의 입장에서도 비용이 드는 모금활동을 줄이기 때문에 개인이 기부할 수 있는 기회가 줄어든다(Andreoni and Payne, 2003; Andreoni and Payne, 2011). 한편, 정부가 특정 개발NGO에 대한 지원을 키우면 개인은 이를 해당 기관의 효과성의 신호로 해석하고 기부를 늘릴 수도 있다(Andreoni, 1998; 2006). Andreoni and Payne(2013)의 캐나다 NGO에 대한 실증분석에 따르면, 특정 NGO에 대한 정부의 지원액이 늘어난 만큼 해당 NGO가 특별모금활동(Special fundraising events)에 쓰는 비용을 줄여 개인 기부금이 줄어들었고 여타 기부기관이나 재단 또한 정부의 지원이 늘어나자 기부의 대상을 변경하여 해당 NGO의 재원이 거의 1:1로 구축됨을 보였다.

Andreoni and Payne(2013)의 연구 결과와 그림 3을 바탕으로 유추해 볼 때, 2000년대, DAC 국가 정부의 NGO를 통한 원조가 NGO에 대한 원조 대비 급격히 증가하면서 정부에 대한 개발NGO의 의존도는 심화되었을 가능성이 높다. 정부에 대한 의존도가 심화되지 않았더라도 앞 절에서 스위스와 독일의 사례연구에서 보았듯이 정부로부터 받는 재정 지원이 존재하는 한 정부가 개발NGO 자체 재원 원조의 방향에 영향을 미치지만, 기반 정부에 대한 의존도가 크면 개발NGO가 정부와 유사한 방향성을 가지고 원조 사업을 진행하게 될 가능성이 커진다.

개발NGO 재원의 정부 의존도가 높아지면 수원국 측에서는 원조 채널의 다양화가 가져다주는 효과를 누리지 못하게 된다. 뿐만 아니라, 개발NGO 자체의 기관으로써의 역량 강화도 어려워질 수 있다. Hermano and Martin-Cruz(2013)가 스페인 정부가 2002년부터 2006년까지 에콰도르와 모로코 대상 자국 개발NGO를 실행기관으로 선정하는 기준에 대해 분석한 연구에 따르면 정부가 직접 실행한 원조사업은 개발NGO에게 맡기는 사업보다 일반적으로 금액이 크고 구체적인 지침이 적었다. 또한, 사업실행에 있어 전문 인력이 많이 필요할수록, 또 시의성이 있을 수록 정부가 직접 사업을 수행했음을 보였다. 구체적으로 계획된 사업을 수행하는 실행 기관으로 계속 활동하다 보면, 개발NGO가 자체 전문 역량을 강화하지 못하고 정부의 자발적인 하청기업으로 전락할 가능성이 있다(Monterio, 2007).

#### IV. 결론

최근 실증 문헌을 통해 개발협력부문에서의 개발NGO의 역할에 대해 살펴본 결과, 우리는 개발NGO의 활동이 정부의 그것과 크게 차이가 없다는 결론을 내릴 수 있다. 특히 개발NGO가 공여국 정부보다 더 빈곤하고 거버넌스의 질이 낮은 국가에 우선순위를 두고 원조를 진행한다는 인식은 사실이 아닌 것으로 밝혀졌다. 이는 개발NGO에 대한 일반적인 기대와는 반하는 결

과이다.

이러한 결과는 바로 개발NGO의 외부재정의존성과 정부의 실행기관으로써의 역할 증대 때문으로 판단된다. 개발NGO는 재정안정성을 위해 기부자에 대한 책무성을 추구한다. 하지만 정보의 비대칭성으로 인해 위험회피적인 성향을 띠 수밖에 없다. 뿐만 아니라 2000년대 정부의 개발NGO를 통한 원조가 정부의 개발NGO에 대한 원조의 6배에 달하게 되면서 정부의 원조 방향이 개발NGO의 원조 방향에 영향을 줄 수밖에 없는 환경이 되었다. 다시 말해, 개발NGO는 공여국 정부와 달리 수원국 지역 사회 및 수혜자 집단과 더욱 가깝게, 유연하게 관계를 맺음으로써 효과적인 개발협력이 가능하다는 믿음 때문에 개발협력부문에서 참여가 커질 수 있었는데, 재정 구조상 이들이 매우 빈곤하면서도 거버넌스가 좋지 않은 곳에서 활동할 유인이 실제로 크지 않다는 것이다.

사회계획가(social planner)의 입장에서는 정부 원조의 실행기관으로써의 개발NGO도 중요하지만 정부가 들어가기 어려운 곳에 불확실성이 큰 프로젝트를 창의적인 방법으로 수행해 내는 행위자도 필요하다. 그리고 재정 안정성은 개발NGO에 기대되는 이러한 역할을 수행하기 위한 필요조건처럼 보인다. 개발NGO는 기초 연구를 바탕으로 자체 재원을 늘려가야 할 것이다. 예를 들어 Nunnenkamp and Öhler(2012)는, 미국의 개발NGO에 기부하는 개인 기부자에게는 NGO특성에 관한 정보를 제공하는 것보다 기부의 사용처를 지정하는 옵션을 주는 것이 기부액을 늘리는 효과가 있음을 보인다. 정부 또한 개발NGO를 통한 원조보다 개발NGO 대상의 원조를 늘려 개발NGO가 장기적인 계획을 가지고 유연하게 예산을 사용할 수 있도록 지원해야 할 것이다.

마지막으로 개발NGO가 개발협력 부문의 유의미한 행위자로 활동하기 위해서는 유행에 따른 사업보다는 가장 필요한 곳에 가장 필요한 사업을 진행할 수 있는 전문성을 쌓아야 한다. 최근에는 지식생산과 정책 제언에 초점을 맞춰 원조사업의 영향평가를 수행하고 평가 방법론을 교육하는 J-PAL이나 Innovations for Poverty Action과 같은 전문 개발NGO가 등장하였다(Lewis and Kanji, 2009: 97). 앞으로 개발협력 분야에서의 개발NGO의 역할에 대

한 고찰이 필요한 때이다.

투고일자: 2016-04-04 심사일자: 2016-04-06 게재확정: 2016-04-06

## 참고문헌

- 손희상. 2015. 『시민사회와 국제개발협력 한국 개발NGO의 현황과 과제』. 서울: 집문당.
- 한재광. 2014. 「한국 시민사회의 개발재원 현황」. 『국제개발협력』(한국국제협력재단) 2014년 1호 pp. 31-50.
- Agg, Catherine. 2006. “Trends in Government Support for Non-Governmental Organizations Is the “Golden Age” of the NGO Behind Us?” Civil Society and Social Movements Programme Paper, 23.
- Andreoni, James. 1998. “Toward a Theory of Charitable Fundraising.” *Journal of Political Economy*, 106(6): 1186-1213.
- Andreoni, James. 2006. “Philanthropy.” In Serge-Christophe Kolm and Jean M. Ythier (Eds.), *Handbook of Giving, Reciprocity and Altruism*. North Holland, Amsterdam.
- Andreoni, James and A. Abigail Payne. 2013. “Crowding Out: The Effect of Government Grants on Donors, Fundraisers, and Foundations in Canada.” McMaster University Department of Economics Working Paper Series, 2013-10. <http://socserv.mcmaster.ca/econ/rsrch/papers/archive/2013-10.pdf> (accessed on 15 February, 2016).
- Andreoni, James and A. Abigail Payne. 2011. “Is Crowding Out Due Entirely to Fundraising? Evidence from a Panel of Charities.” *Journal of Public Economics*, 95(5-6): 334-343.
- Andreoni, James and A. Abigail Payne. 2003. “Do Government Grants to Private Charities Crowd Out Giving or Fundraising?” *American Economic Review*, 93(3): 792-812.
- Aldashev, Gani and Thierry Verdier. 2009. “When NGOs Go Global: Competition on International Markets for Development Donations.” *Journal of International Economics*, 79(2): 198-210.
- Banks, Nicola, David Hulme, and Michael Edwards. 2015. “NGOs, States, and Donors Revisited: Still Too Close for Comfort?” *World Development*, 66: 707-718.
- Bedelu M., N. Ford, K. Hilderbrand, and H. Reuter. 2007. “Implementing Antiretroviral Therapy in Rural Communities: the Lusikisiki Model of Decentralized HIV/AIDS Care.” *Journal of Infectious Diseases*, 196(Suppl 3):



464-468.

- Bergstrom, Theodore, Lawrence Blume, and Hal Varian. 1986. "On the Private Provision of Public Goods." *Journal of Public Economics*, 29(1): 25-49.
- Brown, David S., J. Christopher Brown, and Scott W. Desposato. 2007. "Who Gives, Who Receives, and Who Wins? Transforming Capital into Political Change Through Nongovernmental Organizations." *Comparative Political Studies*, 41(1): 24-47.
- Boulding, Carew E. and Clark C. Gibson. 2009. "Supporters or Challengers? The Effects of Nongovernmental Organizations on Local Politics in Bolivia." *Comparative Political Studies*, 42(4): 479-500.
- Cailhol, Johann, Isabel Craveiro, Tavares Madede, Elsie Makoa, Thubelihle Mathole, Ann N. Parsons, Luc Van Leemput, Regien Biesma, Ruairi Brugha, Baltazar Chilundo, Uta Lehmann, Gilles Dussault, Win Van Damme, and David Sanders. 2013. "Analysis of Human Resources for Health Strategies and Policies in 5 Countries in Sub-Saharan Africa, in Response to GFATM and PEPFAR-funded HIV-activities." *Globalization and Health*, 9:52. <http://globalizationandhealth.biomedcentral.com/articles/10.1186/1744-8603-9-52> (accessed on 3 February, 2016).
- Clark, John. 1991. *Democratising Development: The Role of Voluntary Organisations*. London: Earthscan.
- Dichter, Thomas W. 1999. "Globalization and Its Effects on NGOs: Efflorescence or a Blurring of Roles and Relevance?" *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 28(1): 38-58.
- Dreher, Axel, Florian Mölders, and Peter Nunnenkamp. 2010. "Aid Delivery Through Non-governmental Organisations: Does the Aid Channel Matter for the Targeting of Swedish Aid?" *World Economy*, 33(2): 147-176.
- Ebrahim, Alnoor. 2002. "Information Struggles: The Role of Information in the Reproduction of NGO-Funder Relationships." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 31(1): 84-114.
- Ebrahim, Alnoor. 2003. "Accountability In Practice: Mechanisms for NGOs." *World Development*, 31(5): 813-829.
- Gent, Stephen E., Mark J.C. Crescenzi, Elizabeth J. Menninga, and Lindsay Reid. 2014. "The Reputation Trap of NGO Accountability." [https://www.unc.edu/~crescenzi/gcmr\\_reputationtrap.pdf](https://www.unc.edu/~crescenzi/gcmr_reputationtrap.pdf) (accessed on 15 February, 2016).
- Gugerty, Mary K. 2009. "Signaling Virtue: Voluntary Accountability Programs among Nonprofit Organizations." *Policy Sciences*, 42(3): 243-273.
- Abdool Karim, Salim S., Churchyard, Gavin J., Abdool Karim, Quarraisha, and Stephan D. Lawn. 2009. "HIV Infection and Tuberculosis in South Africa: An Urgent Need to Escalate the Public Health Response." *The Lancet*, 374 (9693): 921-933.

- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi. 2005. "Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2004." Policy Research Working Paper, 3630. The World Bank, Washington, DC.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi. 2007. "Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006." Policy Research Working Paper, 4280. The World Bank, Helsinki.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi. 2009. "Governance Matters VI: Governance Indicators." <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp> (accessed by authors, 9 January, 2010).
- Kim, Youngwan 2014. "How NGOs Influence US Foreign Aid Allocations." *Foreign Policy Analysis*, 0: 1-21. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/fpa.12064/abstract> (accessed on 17 February, 2016).
- Koch, Dirk-Jan. 2007. "Bling Spots on the Map of Aid Allocations: Concentration and Complementarity of International NGO Aid." UNU-WIDER Research Paper, 2007/45.
- Koch, Dirk-Jan, Axel Dreher, Peter Nunnenkamp, and Rainer Thiele. 2009. "Keeping a Low Profile: What Determines the Allocation of Aid by Non-governmental Organizations?" *World Development*, 37(5): 902-918.
- Korten, David C. 1990. *Getting to the 21st Century: Voluntary Action and the Global Agenda*. West Hartford, CT: Kumarian Press.
- Lewis, David. 2004. *The Management of Non-Governmental Development Organizations: An Introduction*. Routledge: New York.
- Lewis, David and Nazneen Kanji. 2009. *Non-Governmental Organizations and Development*. Routledge: New York.
- Monteiro, Manuela. 2007. "NGOs Are as Complex as Their Environment." The Broker <http://www.thebrokeronline.eu/Articles/Uncharted-territories/NGOs-are-as-complex-as-their-environment> (accessed on 1st March, 2016).
- Najam, Adil. 1996. "NGO Accountability: A Conceptual Framework." *Development Policy Review*, 14(4): 339-353.
- Nunnenkamp, Peter, J. Weingarh and J. Weisser. 2009. "Is NGO Aid not so Different After All? Comparing the Allocation of Swiss Aid by Private and Official Donors." *European Journal of Political Economy*, 25(4): 422-438.
- McCleary, Rachel M. and Robert J. Barro. 2008. "Private Voluntary Organizations Engaged in International Assistance, 1939-2004." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 37(3): 512-536.
- Nunnenkamp, Peter. 2008. "Aid Effectiveness: The Myth of NGO Superiority." Global Policy Forum. <https://www.globalpolicy.org/component/content/article/177/31624.html#author> (accessed on 17 February, 2016).
- Nunnenkamp, Peter and Hannes Öhler. 2011. "Aid Allocation through Various Official and Private Channels: Need, Merit and Self-Interest as Motives of

- German Donors.” *World Development*, 39(3): 308-323.
- Nunnenkamp, Peter and Hannes Öhler. 2012. “How to Attract Donations: The Case of US NGOs in International Development.” *Journal of Development Studies*, 48(10): 1522-1535.
- Oakerson, Roland J. 1989. “Governance Structures for Enhancing Accountability and Responsiveness.” In James L. Perry (Ed.), *Handbook of Public Administration*. Jossey Bass Publishers.
- OECD 2011. *How DAC Members Work with Civil Society Organisations: An Overview*. Paris.
- Reinhardt, Gina Y. 2009. “Matching Donors and Nonprofits: the Importance of Signaling in Funding Awards.” *Journal of Theoretical Politics*, 21(3): 283-309.
- Riddell, Roger C. and Mark Robinson. 1995. *Non-governmental Organizations and Rural Poverty Alleviation*. Oxford: Clarendon Press.
- Schmitz, Hans P., Paloma Raggo, and Tosca B. Vijfeijken. 2012. “Accountability of Transnational NGOs Aspirations vs. Practice.” *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 42(6): 1175-1194.
- Tendler, Judith. 1982. “Turning Private Voluntary Organizations into Development Agencies: Questions for Evaluation.” Evaluation Discussion Paper, 10. US Agency for International Development, Washington.
- UNDP. 2013. Working with Civil Society in Foreign Aid: Possibilities for South-South Cooperation? UNDPChina. <http://www.cn.undp.org/content/dam/china/docs/Publications/UNDP-CH11%20An%20Overview%20of%20International%20NGOs%20in%20Development%20Cooperation.pdf> (accessed on 18 December, 2015).
- UNESCO. 2016. <http://csonet.org/index.php?menu=100> (accessed on 3 March, 2016).
- UIA. 2013. [https://www.uia.org/sites/uia.org/files/misc\\_pdfs/stats/Links\\_between\\_international\\_organizations\\_by\\_type\\_2013.pdf](https://www.uia.org/sites/uia.org/files/misc_pdfs/stats/Links_between_international_organizations_by_type_2013.pdf) (accessed on 7 February, 2016).
- War, Peter G. 1982. “Pareto Optimal Redistribution and Private Charity.” *Journal of Public Economics*, 19(1): 131-138.
- World Bank. 1998. *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*. Oxford: Oxford University Press.

#### DATA

- OECD Statistics. Creditor Reporting System. <http://stats.oecd.org/Index.aspx?ThemeTreeId=3> (accessed 20 January, 2016).

## 부록

〈표 1〉 DAC 회원국/국제개발NGO 비교

| DAC 회원국/국제개발NGO                     | ODA/국제개발NGO 수입<br>(미화 백만 달러, 2010년 기준) |
|-------------------------------------|--|
| 미국                                  | 29431                                  |
| 영국                                  | 12871                                  |
| 독일                                  | 11884                                  |
| 일본                                  | 10842                                  |
| 프랑스                                 | 10073                                  |
| 스페인                                 | 5532                                   |
| 네덜란드                                | 5518                                   |
| 캐나다                                 | 4703                                   |
| 노르웨이                                | 4228                                   |
| 스웨덴                                 | 4137                                   |
| 호주                                  | 3813                                   |
| World Vision (2011)                 | 2790                                   |
| 이탈리아                                | 2763                                   |
| 덴마크                                 | 2675                                   |
| 벨기에                                 | 2311                                   |
| 스위스                                 | 1904                                   |
| Save the Children (2011)            | 1400                                   |
| 핀란드                                 | 1287                                   |
| Oxfam International (2011)          | 1250                                   |
| 국경없는 의사회 (2011)                     | 1240                                   |
| 대한민국                                | 1171                                   |
| 오스트리아                               | 929                                    |
| 아일랜드                                | 895                                    |
| Plan International (2011)           | 827                                    |
| Catholic Relief Services (2011)     | 823                                    |
| Care USA/International (2011)       | 780                                    |
| 포르투갈                                | 622                                    |
| Aga Khan Development Network (2008) | 450                                    |
| 그리스                                 | 405                                    |
| 뉴질랜드                                | 330                                    |
| ActionAid (2011)                    | 314                                    |
| Mercy Corps (2011)                  | 304                                    |

출처: UNDP(2013: 347) 표 2. Comparisons of OECD Donors and Prominent INGOs.

## Are Development NGOs much Different from Government Donors? A Literature Review

**Baran Han**

Professor, KDI School of Public Policy and Management

This article examines recent literature on the role of development NGOs in the aid sector. We find that the development NGOs do not distinguish themselves from donor governments especially in their preferences for recipient countries with better governance and moderate poverty. This seems to be due to the NGO's inherent financial structure that relies on external funding as well as the donor government increasing aid-through-NGO in the 2000s. In order to secure funding, development NGOs become risk-averse. With dependency towards the government increasing, NGOs are likely to align themselves against their governments.

Keywords: development NGOs, funding structure, accountability

