



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

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

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



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

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

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행정학석사 학위논문

항만분야 공적개발원조(ODA)의
딜레마구조와 해결방안

Dilemma and Breakthrough in the Port ODA of Korea

지도교수 강 윤 호



2013년 2월

한국해양대학교 대학원

통상행정학과 행정학전공

김 보 영

행정학석사 학위논문

항만분야 공적개발원조(ODA)의
딜레마구조와 해결방안

Dilemma and Breakthrough in the Port ODA of Korea

지도교수 강 윤 호



2013년 2월

한국해양대학교 대학원

통상행정학과 행정학전공

김 보 영

本 論文을 金潛永의 行政學碩士
學位論文으로 認准함.

위원장

최성두 

위원

박성희(인) 

위원

강유호 



2012 년 12 월 12 일

한국해양대학교 대학원

목 차

제 1 장 서론	1
제 1 절 연구의 배경 및 목적	1
1. 연구의 배경	1
2. 연구의 목적	2
제 2 절 연구의 범위 및 방법	3
제 2 장 이론적 논의 및 연구의 분석틀	4
제 1 절 공적개발원조(ODA)의 정의	4
1. 국제사회(OEDC/DAC)에서 ODA의 정의	4
2. 우리나라에서 ODA의 정의	6
제 2 절 ODA 운영상 비효과성의 문제	10
1. 정보 문제	11
2. 동기부여 문제	14
3. 선행연구의 검토 및 최근 연구동향	22
제 3 절 사마리아인의 딜레마	24
1. 개념적 고찰	24
2. 게임이론 관점에서의 사마리아인의 딜레마	25
3. 선행연구의 검토 및 최근 연구동향	31
제 4 절 연구의 분석틀	32
1. 접근 방법	32
2. 게임의 맥락으로서의 제도	33
3. 분석틀	39

제 3 장 우리나라 ODA의 특성과 항만분야 ODA 현황	40
제 1 절 우리나라 ODA의 특수성	40
1. 수원국으로서의 대한민국	41
2. 공여국으로서의 대한민국	42
3. 우리나라 ODA의 문제점	46
제 2 절 우리나라의 항만분야 ODA 현황	52
1. 우리나라의 항만분야 ODA 수원 현황	52
2. 우리나라의 항만분야 ODA 공여 현황	54
제 4 장 항만분야 ODA의 딜레마 발생구조	62
제 1 절 정보 제도	62
1. 우리나라의 정보문제	62
2. 수원국의 정보문제	66
제 2 절 보상 제도	67
1. 협력으로 인한 보상	67
2. 현행 보상제도	68
제 3 절 선택 제도	73
제 4 절 딜레마 발생구조	76
1. 게임구조 자체적 특성	76
2. 제도적 맥락	76

제 5 장 항만분야 ODA의 효과성 제고를 위한 제도개선 방향	78
제 1 절 정보제도의 개선방안	79
1. 정보획득 체계 정비	79
2. 현지조사체제 강화	81
3. 수원국의 부패 감시체제 수립	82
제 2 절 보상제도의 개선방안	82
1. 국내기업 및 공공기관에의 보상제도 정비	83
2. 수원국의 협력 유도를 위한 보상체제 확립	83
제 3 절 선택제도의 개선방안	84
1. 수원국의 자구노력을 위한 제도 마련	84
2. 신뢰할 수 있는 협박	85
제 6 장 결론	87
제 1 절 연구의 요약	87
제 2 절 연구의 한계 및 향후연구과제	89
참 고 문 헌	91

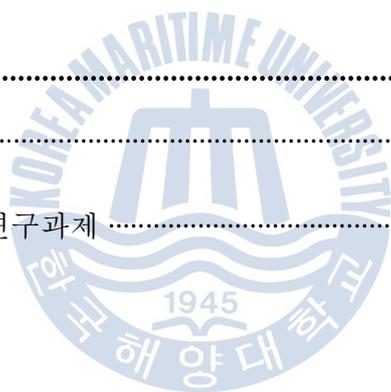


표 목 차

<표 2-1> ODA 유사개념 비교	9
<표 2-2> ODA의 문제점	21
<표 2-3> 정보비용의 크기에 따른 공여국의 최적의 전략	35
<표 3-1> 우리나라 ODA형태 및 담당기관	43
<표 3-2> 우리나라 ODA 원조유형별 현황(1987-2010)	45
<표 3-3> OECD/DAC 회원국들의 ODA/GNI 비율 및 규모	47
<표 3-4> OECD/DAC 주요국의 비구속성원조(untied aid) 비율	49
<표 3-5> 항만시설개발을 위한 한국의 차관도입	53
<표 3-6> KOICA의 항만 교육 연수 현황	58
<표 4-1> 최근 국토해양부의 해외항만개발협력 현황	65
<표 4-2> 기업 및 공공기관의 해외진출 활성화를 위한 정책	70
<표 4-3> 각 국의 항만분야 ODA 수원 실적	74



그림 목 차

<그림 2-1> ODA의 인센티브	15
<그림 2-2> 전형적 사마리아인의 딜레마 보상표	27
<그림 2-3> 소극적 사마리아인의 딜레마 보상표	29
<그림 2-4> 정보문제를 포함시킨 사마리아인의 딜레마 보상표	35
<그림 2-5> 보완된 사마리아인의 딜레마 보상구조	37
<그림 2-6> 연구의 분석틀	39
<그림 3-1> 우리나라 ODA정책 추진체계	44
<그림 3-2> ODA 무상원조 사업추진 과정	51
<그림 3-3> 해외항만개발 협력사업 개요	55
<그림 3-4> 해외항만개발협력사업 진행 절차도	56



Dilemma and Breakthrough in the Port ODA of Korea

Kim, Bo Young

*Department of International Commerce & Maritime Administration
Graduate School of Korea Maritime University*

Abstract

In accordance with the global age, countries in the world try to dedicate to collaboration among them through ODA (Official Development Assistance) in order to solve the-rich-get-richer and the poor-get-poorer problems among countries, to develop the developing countries' economies and to improve their level of social welfare. Also, Korea is so active in ODA as a member of OECD/DAC, even if it is in the initial process. Nowadays, in Korea, the importance of ODA in the field of port has been brought into relief.

However, if donor countries' assistance repeats unconditionally, recipient countries come to expect and believe that the aid will be continued, and then they have no inspirations or motivation to make their own efforts to solve their problems. In this case, the 'system' plays an important role to provide motivation to their action. These ODA situations can be explained by the game model of 'Samaritan's Dilemma' by Buchanan. Precedent literatures just discussed the motivational problems in ODA with one-shot game model. However, most ODA between countries repeatedly occurs and continuously makes the Samaritan's Dilemma. The institutions of both information and motivation can affect the occurrence of the dilemma. Therefore, the occurring structure of dilemma

in ODA may be understood through the Buchanan's model with repeated game theory and informational problem.

Accordingly, the study analyzes dilemma structure of port ODA from the perspective of both new institutionalism and Samaritan's dilemma game, and it tries to seek the improvements of system to create effective results based on the analysis.

The results of the analysis indicated the followings. First, with regard to information system, Korea, as a donor country, has not the well-organized system to acquire information on recipient countries. And without any professional agency of ODA, it is difficult to get adequate and concrete informations and it takes so long time to prepare and execute contracts. And because collaboration between governmental ministries are weak, there may be an overlapping in conducting functions. The field-inquiring system is consideratively poor and there is limit to acquire accurate information in the field, as well. And then there is no system to monitor corruptions in recipient countries due to the private activities by the Korean government.

Therefore, systematic management by professionals and institutional arrangements for improving both professionalism and effectiveness are required. And the system to acquire informations, including seminars between countries related, should be consolidated. In regard to the field inquiry, the assistance system focused on the field should be enhanced. And if necessary, it may be considered to assign right of the field inquiry to multilateral assistance organizations. The system to monitor corruptions of recipient countries should be introduced, too.

Second, concerning payoffs system, there may be mutual compensations between donor and recipient countries. Korea will be able to have such compensations as economy, human rights, and higher image in international society. The recipient country can get economic compensation from construction of ports. In case of construction of

port, it cannot be executed by the government only and it requires assistance by professional construction companies or public organizations. Accordingly, there has been a transitional stage to prepare law and policy systems to lead collaboration with them. And there are no informal as well as formal systems (laws and policies) to require the recipient countries' efforts.

So it is necessary to reorganize and establish related law and policy systems in order to get collaborations of companies and public organizations concerned in Korea. And in order to induce collaboration with the recipient country, it needs to introduce systems to impose some obligations on recipient countries, including enforcing their participation in the project to invite trainees, after contract on port construction, and to adjust economic payoffs for the recipient countries according to their efforts.

Third, when it comes to choice systems, even though officials in charge of assistance in Korea can choose various strategies (actions) about ODA, they tend to continue to provide ODA repeatedly. Accordingly, the recipient countries tend to expect and require continuing aids in the future.

Therefore, in order to induce the recipient countries' self-efforts, it needs to establish systems to provide bigger compensation in case of efforts by them. And if the countries show no will to create effective outcomes of the project or their attitudes are negligent in the process, it may be considered to introduce the system to stop the project and aids in the future.

In conclusion, the study has its own significance in constructing and analyzing the dilemma model of ODA analysis. Based on the results of the analysis, it would contribute to theoretical development of ODA. In addition, the analysis and suggestions of the Korean port ODA would contribute to create effective outcomes of ODA in the field of ports.

제 1 장 서론

제 1 절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경

국제화시대에 발맞추어 세계 각국에서는 나라 간 빈익빈 부익부 현상을 해결하고 개발도상국의 경제발전 및 복지수준 향상을 위해 공적개발원조를 통한 국가 간 협력에 힘쓰고 있다. 공적개발원조(ODA: Official Development Assistance)는 한 국가의 중앙 혹은 지방정부 등 공공기관이나 원조집행기관이 개발도상국의 경제개발과 복지향상을 위해 개발도상국이나 국제기구에 제공하는 자금의 흐름으로써 오늘날 국제협력의 중요한 매개체로 대두되고 있다.

세계경제문제에 공동으로 대처하기 위한 정부 간 정책연구·협력기구인 OECD는 개발도상국의 경제발전의 지원을 위해 1960년 1월 13일 OECD 산하기관으로 DAC(개발원조위원회)를 설립하였으며, 우리나라는 세계 유일하게 수원국에서 공여국으로 위상을 전환한 나라로 OECD/DAC의 24번째 정식 회원국으로 가입함에 따라 현재 활발한 원조 활동을 확장해 나가고 있다.

DAC 회원국을 포함한 원조 공여국들은 원조활동에 대한 동기가 매우 상이하지만 공통의 궁극적 목적은 개발도상국의 경제발전이다. 이들은 개발도상국의 경제발전을 위해 끊임없이 도움을 주고자 한다. 그러나 이러한 무조건적인 원조는 치명적인 문제점을 가져온다. 즉 개발도상국에 대한 원조 상황이 반복된다면 개발도상국들은 자국의 문제해결이나 경제발전을 위해 노력하지 않으려 할 것이다. 문제가 다시 발생하면 선진국이 또 도와줄 것임을 예측 및 확신하기 때문에 굳이 스스로 문제해결이나 경제발전을 위해 노력할 동기를 가지지 못한다. 결국 개발도상국은 공여국의 원조에 의존하게 되어 스스로의 문제해결 능력이나 발전을 기대할 수 없는 상황에 빠지게 된다.

이러한 상황은 무조건 도움을 주려는 사마리아인과 자구노력을 하지 않으려는 도움이 필요한 자 사이에서 발생하는 Buchanan의 ‘사마리아인의 딜레마’

모형으로 설명될 수 있다. 이때 ‘사마리아인의 딜레마’ 모형은 게임 이론적 측면으로 다뤄지며, 기존의 선행연구들은 일회성 게임 하에서 ODA의 동기문제 측면에서만 논의되어져 왔다. 그러나 실제 ODA 상황은 매우 반복적으로 발생하며, 동기문제와 더불어 정보와 관련된 문제 또한 딜레마의 발생에 상당한 영향을 미칠 수 있다. 따라서 반복적 게임 상황과 정보문제를 포함시킨 딜레마 모형을 통해 ODA의 딜레마 발생구조를 파악할 수 있을 것이다.

2. 연구의 목적

우리나라는 과거 국제사회의 원조를 통해 항만개발에 힘썼고 이로 인해 항만 관련 국가경쟁력을 확보할 수 있었다. 하지만 항만운영 관련 분야는 국내시장에서의 활동에 주력하여 해외시장 진출은 활발히 전개되지 못했다. 그러나 우리나라의 항만개발로 인한 경제성장 경험과 항만물동량 세계 5위에 빛나는 경쟁력은 개발도상국들의 경제 발전에 상당한 기여를 할 수 있을 것이다. 또한 국가 간 항만파트너십을 구축하고 국내 기업의 해외 진출에 도움을 줄 수 있으며 국제사회에서 국가 이미지를 제고할 수 있는 인센티브(incentive)를 가질 수 있다. 최근 국내 항만시설 포화로 인해 항만건설 수요가 감소추세에 있어 항만 분야 관련 업체들은 해외 항만시설 개발에 큰 관심을 가지고 있으며, 해외 진출은 리스크가 크기 때문에 정부의 항만분야 ODA사업을 통해 해외진출을 꾀하고 있다.

그러나 우리나라가 이러한 인센티브를 충족시키고자 수원국에게 무조건적으로 항만ODA사업을 지원하려 한다면 사마리아인의 딜레마 상황이 발생하게 될 것이다. 즉 우리나라가 원조사업을 실시하고자하는 성향을 수원국측이 간파하게 된다면 수원국은 항만사업과 관련하여 우리나라에 의존하게 되어 책임감이 결여되고 스스로 발전을 위한 노력에 소홀해 질 것이다. 이를 막기 위해서는 수원국이 자구노력을 기울일 수 있도록 충분한 동기를 부여해 주어야 한다. 이때 적절한 ‘제도’는 행위자들에게 그들의 이익에 맞는 일정한 행동을 선택하도록 유도하는 동기부여 역할을 할 수 있다.

따라서 본 연구에서는 우리나라 항만분야 ODA의 현황 및 관련 제도를 분석하여 사마리아인의 딜레마 상황을 발생시킬 수 있는 구조를 찾아내고, 이러한 딜레마가 발생되지 않도록 하기위한 제도를 모색한다. 제도는 행위자들에게 효율적 결과를 위한 동기부여책이 될 수 있으므로 딜레마상황을 예방 및 해결하는데 중요한 역할을 할 수 있다. 따라서 본 연구는 ODA의 문제점을 발생시키는 구조적 요인을 제도적 측면에서 분석하여 관련 제도의 개선방안을 모색함으로써, 항만분야 ODA의 효과적 결과 창출에 기여하는데 그 목적이 있다.

제 2 절 연구의 범위 및 방법

기존 연구에서는 사마리아인의 딜레마를 ODA의 문제점 중 동기부여문제의 일부로 다루었다. 하지만 본 연구는 사마리아인의 딜레마 게임 구조의 틀에 ODA의 동기부여문제와 더불어 정보의 문제도 동기문제의 일부로 포함시켰으며, 게임의 반복적 상황을 중요 변수로 부각시켰다. 이를 위해 ODA와 사마리아인의 딜레마를 이론적으로 분석하고, 이를 우리나라 항만분야 ODA에 적용시켜 딜레마의 발생구조를 밝히고 제도개선을 통한 딜레마 극복방안을 모색하고자 한다.

따라서 각종 국내·외 연구보고서, 전문학술지, 신문·잡지, 정부기관 및 유관기관의 통계자료 등 온라인과 오프라인상의 문헌자료의 조사를 통해 ODA의 개념과 문제점 및 사마리아인의 딜레마에 대한 이론적 논의를 분석 하였다.

많은 ODA분야 중 산업에너지 분야에 속하는 항만분야 ODA에 중점을 두어 조사하였으며 현재의 항만분야 ODA 사업의 현황을 알아보기 위해 최근의 보고서, 전문학술지, 정부기관 및 유관기관의 홈페이지 자료를 수집하였다. 또한 신문기사·잡지에 실린 실무자 및 전문가 인터뷰 자료 등을 통해 정보를 획득하였고 부족한 사항은 항만분야 ODA 실무자 및 관련 전문가의 전화 인터뷰 및 서면 면담을 통해 보충하였다.

제 2 장 이론적 논의 및 연구의 분석틀

제 1 절 공적개발원조(ODA)의 정의

1. 국제사회(OECD/DAC)에서 ODA의 정의

OECD(Organization for Economic Cooperation and Development; 경제협력개발기구)는 세계경제문제에 공동으로 대처하기 위한 정부 간 정책연구·협력기구로서 활동의 주된 목표는 ①회원국의 경제성장과 금융안정 촉진 및 세계경제발전에 기여, ②개발도상국가의 건전한 경제성장에 기여, ③다자주의와 무차별주의에 입각한 세계무역의 확대에 기여이다. 이 중 두 번째 목표인 개발도상국의 경제발전의 지원을 위해 1960년 1월 13일 OECD 산하기관으로 DAC(Development Assistance Committee; 개발원조위원회)가 설립되어 현재까지 국제사회에서 ODA를 주도하는 가장 강력한 기관으로 자리매김 하고 있으며 회원국의 원조 기준을 설정하고 이를 권고하고 있다.

OECD/DAC에서 ODA는 'OECD/DAC 수원국 리스트'에 명시된 국가·지역으로의 자본의 흐름과 다자간 개발기관(multilateral development institutions)으로의 자본의 흐름으로 정의된다. 여기서 다자간 개발기관이란 지방정부나 주정부 및 그들의 수행기관 등 공적기관(official agency)으로부터 수원국의 경제발전과 복지 증진을 위해 무상 증여요소(grant elements)¹⁾를 25%이상인 조건의 양허적 성격(concessional)으로 자금을 제공받는 기관을 말한다.

또한 ODA를 결정짓는 중요한 기준은 다음과 같다.(OECD/DAC, 2008:2)

(1) 군사적 원조 제외

군사 장비 및 무기를 제공하거나 군사적 목적에서의 부채 감면은 ODA라고

1) Grant Element(G.E)는 원조 공여조건을 나타내는 지표로서 지원자금 약속액의 액면가치에서 원금 및 이자 상환액의 현재가치(할인율은 10% 고정값 적용)를 차감하여 산출.

산출공식 = $\frac{\text{차관액면가액} - \text{원리금상환액의 현재가치}}{\text{차관액면가액}} \times 100$. 외교통상부 홈페이지

볼 수 없다. 반면 수원국의 개발 활동을 수행하기 위해서 군사력을 동원하거나 인도적 차원에서 군사력을 동원하는 데 드는 추가적 비용은 ODA에 포함시킬 수 있다.

(2) 평화 유지

평화유지 집행 측면에서의 원조활동은 ODA라고 할 수 없다. 그러나 UN(United Nations; 국제연합)에서 관리하거나 UN이 승인한 평화유지활동에 대한 양자간원조 비용의 지출은 ODA에 포함된다. UN이 승인한 활동의 내용은 인간의 권리, 선거감시, 병사의 재활과 국가 사회기반시설, 세관과 경찰을 포함한 공무원들에 대한 감시 및 교육, 경제안정화에 대한 조언, 동원된 군인의 송환 및 해제, 무기 및 광산 제거 등이 있다.

(3) 시민경찰 활동

경찰 교육에 대한 지출은 ODA로 인정되지만 테러를 위한 정보수집, 반란 작업 등과 같은 교육은 인정되지 않는다. 또한 시민 불복종(civil disobedience)을 제어하기 위한 공여국의 경찰 활동 제공은 ODA에 해당되지 않는다.

(4) 사회 및 문화 프로그램

개도국의 능력을 고취하는 것은 ODA로 인정되지만 단순한 일회성의 간접은 ODA로 인정되지 않는다. 따라서 박물관, 도서관, 예술 및 음악 학교, 스포츠 시설의 설립은 ODA로 간주되지만 순회공연이나 운동선수들의 여행비용은 ODA에 포함될 수 없다.

(5) 난민에 대한 원조

난민에 대한 원조는 ODA로 인정이 되며, 개도국의 난민이 최초 12개월 동안 공여국에 머무르는 데에 대한 체류비용 또한 ODA의 범주에 포함된다. 그러나 개발도상국의 배상금과 관련된 모든 비용에 대한 지원은 ODA로 인정되지 않는다.

(6) 핵에너지

원자력 발전소의 건립, 핵시설의 안전, 의료목적의 방사선 이용과 관련된 원

조는 ODA에 포함된다. 그러나 핵무기를 이용한 군사적 활동과 핵확산을 막기 위한 활동은 ODA에 포함되지 않는다.

(7) 연구

개도국의 문제와 관련된 연구에의 지원만 ODA에 포함된다. 연구의 내용은 주로 열대지방의 질병에 대한 연구, 개발도상국의 상황에 적합한 작물 개발에 관한 연구 등이며, 공여국 내에서 이러한 연구를 하더라도 그 연구에 대한 지원 비용은 ODA에 포함된다.

(8) 반(反)테러 활동

테러에 대한 대응 활동은 ODA에 포함되지 않는다. 공여국의 이러한 활동은 수원국의 경제적·사회적 개발에 초점을 두기 보다는 일반적으로 공여국의 인지된 위협을 목표로 활동하기 때문이다.

2. 우리나라에서 ODA의 정의

1) 「국제개발협력기본법」에서의 정의

2010년 1월 25일 공포된 「국제개발협력기본법」에서는 ‘공적개발원조’라는 용어 대신 좀 더 포괄적 개념인 ‘국제개발협력’이라는 용어를 사용하고 있으며, 국제개발협력이란 ‘국가·지방자치단체 또는 공공기관이 개발도상국의 발전과 복지증진을 위하여 협력대상국에 직접 또는 간접적으로 제공하는 무상 또는 유상의 개발협력과 국제기구를 통하여 제공하는 다자간 개발협력을 말한다’ 라고 규정하고 있다.²⁾

여기서 무상개발협력이란 협력대상국에 대하여 현금, 현물, 인력, 기술협력 등의 형태로 제공하는 것으로서 상환의 의무가 없는 원조를 뜻하며, 유상개발협력이란 협력대상국이 국제 자본시장에서 상업적 목적으로 차입할 수 있는 것보다 유리한 조건으로 제공하는 현금 또는 현물로써 상환의무가 있는 원조를

2) 「국제개발협력법」 참고 작성. 법제처 국가법령정보센터 <http://www.law.go.kr>, 검색일: 2012. 8. 28

말한다.

2) 한국국제협력단(KOICA)의 정의

우리나라의 대외 공적개발원조 전담 실시기관인 KOICA에서는 OECD/DAC (개발원조위원회)의 ODA개념을 그대로 인용하여 정의내리고 있으며, ODA와 유사한 개념으로 ‘국제협력’, ‘경제협력’, ‘개발협력’, ‘공적원조’, ‘공적개발금융’을 제시한다.³⁾

‘국제협력’이란 국가 간 및 국가와 국제기관간의 모든 유·무상 자본협력, 교역협력, 기술·인력협력, 사회문화협력 등 국제사회에서 발생하는 다양한 형태의 교류를 총체적으로 지칭하는 개념으로 원조나 경제협력에 비해 더욱 상호주의적이며 평등한 관계를 강조하고 아울러 협력분야를 경제영역으로 한정하지 않고 사회·문화 분야로까지 확대하고자 하는 의지를 담고 있다. 또한 국가 간에 재원이 이전되는 경우도 있지만 단순한 교류차원의 협력일 경우에는 실질적인 재원이 이전되지 않는 경우도 있다는 점에서 경제협력, 개발협력 및 개발원조와 차이점이 있다.

‘경제협력’이란 보통 투자 및 자본협력 등을 일컫지만 광의로는 무역을 포함한 모든 경제교류를 지칭하는 개념으로 쓰이기도 하며, 때로는 대 개도국 경제협력의 줄임말로 이해되기도 한다. 경제협력은 정부차원의 개발원조, 상업차관, 수출신용, 민간부문에 의한 직·간접투자, 해외건설, 무역, 해외이주 및 해외취업 등을 포함하며, 국가 상호간에 이전되는 재원을 포함하므로 선진국 간, 개도국 간 그리고 선진국과 개도국 간 경제 분야의 제반 협력관계를 경제협력이라 할 수 있다.

‘개발협력’이란 개발도상국의 경제성장이나 복지에 기여할 수 있는 “개발재원의 이전”을 말하며 주로 선진국이나 국제기구로부터 개도국에게 일방적으로 이전되는 재원을 말한다. 따라서 군수물자 구매에 필요한 재정지원, 종교적 목적이나 예술 및 문화활동에 필요한 원조, 다른 수출국에 비해 유리한 가격으로 개발도상국에 물품을 판매하는데 따른 비용은 개발협력에 포함되지 않으며 또한 개발도상국으로부터의 자금의 흐름은 당연히 개발협력에서 제외된다.

3) KOICA 홈페이지 참고. <http://www.koica.go.kr>, 검색일: 2012. 8. 28

‘공적원조’는 개발원조위원회가 1990년대 들어 구 사회주의 국가에 대한 시장경제체제 이행 지원 등 새로운 원조 수요가 발생함에 따라 1996년 12월, 개발원조 대상국을 Part I(일반 개도국) 국가와 Part II(구 사회주의 국가 및 선발개도국) 국가로 구분함으로써 생겨난 개념으로, 이 경우 공적개발원조로 분류되 특수 목적의 구 사회주의 국가 및 선발 개도국에 대한 원조는 공적개발원조와는 별도로 공적원조(OA : Official Aid)로 규정하고 있다.

‘공적개발금융’은 개도국에 대한 자금 흐름을 측정하는데 사용되는 개념으로 양자간 공적개발원조, 다자간 증여 및 양허성·비양허성 차관, 리파이낸싱(Refinancing) 차관 등을 포함한다.

따라서 KOICA는 위와 같은 유사개념들과 ODA를 명확히 구분하고 있으며 공식적으로는 ODA개념을 사용하고 있다.

3) 국무총리실 개발협력정책관실의 정의

우리나라 ODA의 총괄부서인 국무총리실 개발협력정책관실은 ODA와 국제개발협력(International Development Cooperation)을 명확히 구분하여 정의하고 있다.⁴⁾

먼저 공적개발원조(ODA)란 한 국가의 중앙 혹은 지방정부 등 공공기관이나 원조집행기관이 개발도상국의 경제개발과 복지향상을 위해 개발도상국이나 국제기구에 제공하는 자금의 흐름을 뜻한다고 정의 내린다. 또한 ODA의 범주에 포함되지 않는 지원으로는 군사적 지원, 평화 유지를 위한 자금 및 인력 투입, 사회/문화적 교류 프로그램 등 수원국이 아닌 공여국을 위한 활동이 있으며 이는 ODA의 범주 안에 포함되지 않는다고 규정하고 있다.

이에 반해 국제개발협력은 개발원조와 유사하지만 보다 포괄적인 개념으로서 개발원조를 비롯하여 기타공적자금(Other Official Flows), 수출신용, 민간투자와 같이 다양한 협력방식을 통해 국제 사회가 공동으로 개발도상국의 경제 사회발전을 촉진하는 활동을 일컫는다고 규정하고 있다. 개발협력이라는 용어는 공여국이 수원국을 일방적으로 돕는 시혜적 관점보다는 상호 파트너십을 강조하는 관점으로의 전환을 의미하며, 원조를 넘어서는 총체적인 협력방식의 필요

4) 국무총리실 개발협력정책관실 홈페이지 참고. <http://www.odakorea.go.kr>, 검색일: 2012. 8. 28

성을 함의하고 있다고 말한다.

그러나 이러한 구분은 ‘원조’가 부유한 국가가 빈곤한 국가에게 일방적으로 시혜를 베푸는 어감을 가지고 있기 때문에, 오늘날 ‘원조’라는 단어의 사용을 지양하는 추세에 맞추기 위해 명확히 구분지어 정의를 해 놓은 것으로 보이나 사실상 우리나라의 개발협력 정책에 관한 기본입법, 예산, 기본계획, 추진체계, 개발협력 활동 등에서 ODA라는 용어를 주로 사용하고 있다. 이와 같은 상황으로 미루어 보아 현재 우리나라는 공적개발원조(ODA)와 국제개발협력을 혼용하여 사용하고 있는 실정이라고 할 수 있다.

이상의 우리나라에서 사용하고 있는 ODA 및 유사개념들을 비교해보면 <표 2-1>과 같다.

<표 2-1> ODA 유사개념 비교*

		국제 협력	경제 협력	개발 협력	ODA	국제 개발 협력	
협력 분야	경제영역 (자본협력)	○	○	○	○	○	
	사회·문화 영역	○					
재원	재원의 이전	○	○	○	○	○	
	단순 교류협력	○				○	
상호 관계	정부 차원	선진국⇔선진국 및 개도국⇔개도국	○	○			
		선진국→개도국	○	○	○	○	
	기관 차원	선진국→국제기관	○			○	○
		국제기관→개도국	○		○	○	○

* 「국제개발협력기본법」, KOICA 홈페이지, 개발협력정책관실 홈페이지 참고하여 저자 작성.

KOICA에서 ODA의 유사개념으로 분류한 ‘공적원조’와 ‘공적개발금융’은 그 의미상 해당 범위가 매우 좁고 단순한 자금흐름을 측정하는 개념이므로 비교대상에서 제외.

결론적으로 본 연구에서는 공적개발원조(ODA)를 국가의 중앙 또는 지방정부나 국제 원조집행기관이 개발도상국에 제공하는 경제적 협력 또는 국가차원에서 국제 원조집행기관으로의 재원 이전으로 정의하고자 한다. ODA의 목적과 동기는 각 국가마다 매우 상이하지만 궁극적 목적은 개발도상국의 경제발전 및 복지수준 향상 등으로 세계화 시대에 맞추어 국가 간 빈익빈 부익부 현상을 해결하고자 하며, 이와 더불어 환경오염문제 등 지구촌 문제 해결을 위한 협력을 위한 것이라고 할 수 있다.

제 2 절 ODA 운영상 비효과성의 문제

Ostrom 외(2002)는 신제도주의적 관점에서 ‘제한된 합리성’에 기초하여 이론적으로 ODA에 접근했다. 합리적 선택 이론 관점에서 개인은 자신의 효용을 최대화하려 하며, 그들의 결정에 대한 완전한 정보를 가지고 있다고 가정하나 이는 현실세계에서 한계가 있다. 왜냐하면 인간은 정보처리에 있어 높은 비용이 요구되고 사실상 완전한 정보를 획득하는데 한계가 있기 때문이다. 그러므로 합리적 인간 행동에 관한 가정은 ‘제한된 합리성’으로 대체된다. 이에 따라 개인은 오직 불완전한 정보처리 능력을 가지고 있으며, 따라서 비합리적이고 불충분한 정보에 기초한 결정을 내릴 수 있다고 가정한다. 이러한 제한된 합리성은 행위자들이 동기의 문제에 직면한 딜레마 상황에서 나타나게 된다. 즉, 인간은 다양한 경험과 배움을 통해 그들의 지식과 정보의 수준을 강화시킬 수 있는 능력을 가지고 있지만 그들이 배우고, 그들의 지식을 개선하고, 실제 행동에 반영하도록 할 수 있는지는 그렇게 행동하도록 하는 인센티브가 있어야 가능하다는 것이다. 따라서 불충분한 정보나 정보의 비대칭성은 해당지역의 이해 부족, 도덕적 해이, 주인-대리인 문제, 역선택으로 불리는 상황을 제공하는 인센티브의 구조를 만들어낸다(Holmstrom, 1982; Ostrom, 2002:33 재인용).

이렇듯 정보의 문제는 결국 동기부여의 문제와 연관성이 있지만 Martens 외(2002), Ostrom(2002), 박혜윤(2012) 등은 기본적으로 ODA의 문제를 정보 문제와 동기부여 문제로 나누어 설명한다.

1. 정보 문제

신제도주의자들은 불완전한 정보와 정보에 대한 거래비용의 발생을 가정한다. 따라서 거래가 일어나는 사회 환경 어디에서든지 정보문제에 의해 수많은 딜레마 상황이 존재한다고 주장한다.

모든 행위자들은 공동의 결과를 갖는 동등한 지위에 있으며 바꾸어 말하면 하나의 팀으로 이해될 수 있다. 그러나 불충분한 정보와 정보의 비대칭성은 이들에게 상당한 협력의 문제를 가져온다(Marschak, 1972).

1) 불충분한 정보(Missing Information)

공여국이 수원국의 사업 해당지역에 대한 정보를 잘 알지 못한 채 ODA사업을 시행한다면 그 사업은 실패로 돌아갈 가능성이 클 것이다.

Hilton(2002)은 네팔에서 발생한 관개수로 건설 ODA 실패사례를 통해 정보문제를 지적하였다. 즉 관개수로가 설치될 농장의 불안정한 토양, 모래더미, 물줄기를 가로지르는 바위 등의 위치에 관해서는 해당지역의 농민들이 아주 잘 알고 있다. 그러나 공여국의 기술자들이 이에 대한 정보를 파악하지 못한 채 수로를 설치한다면 결국 수로건설 ODA사업은 실패로 돌아갈 것이다. 또한 그 반대의 경우에도 ODA사업은 실패할 가능성이 있다. 만약 수원국이 도로의 건설이나 관개수로의 건설을 시도하려고 할 경우 그들은 건설에 대한 충분한 과학적·기술적 지식을 가지고 있지 않다. 따라서 공여국의 선진기술 없이 수원국의 기술력으로만 건설한다면 해당 ODA사업은 실패로 돌아갈 것이다. 이렇듯 국제적인 개발 협력에서는 상당한 시간·장소 정보 및 과학적 정보(지식)의 비대칭이 존재한다(Ostrom, 2002:33-34).

2) 감추어진 행동으로 인한 정보의 비대칭성

(1) 도덕적 해이

도덕적 해이 문제는 각 개인들이 자신의 이익을 위한 노력이나 손실을 피하고자하는 노력의 수준에 상관없이, 일단 계약을 맺게 되면 이익을 보장받거나

손실로부터 보호받는 아주 다양하고 넓은 상황에 존재한다. 도덕적 해이 문제는 전통적으로 ‘보험제도의 효과적 발전의 어려움’과 연관되어져 왔다. 왜냐하면 적어도 몇몇 사람들은 보험에 가입하고 나면 부주의해지기 쉽기 때문이다. 보험제도에서는 행위자에게 실제로 피할 수 없는 손실이 일어났는지, 혹은 부주의한 행동으로 인해 손실이 발생했는지는 중요하지 않다. 다만, 결정적인 문제는 미래에 발생한다. 개인들은 손실의 예방을 위한 행동을 할 것임을 약속하지만 각 개인들의 행동을 외부의 기관(보험사)이 지켜보기 쉽지 않다. 따라서 행위자들은 현재 보호를 받고 있기 때문에 이들이 굳이 손실을 예방하기 위한 행동을 하지 않으려 하므로, 미래에 보험제도가 도입되지 않았을 때 보다 더 많은 손실이 발생할 가능성이 크다. 이렇듯 행위자의 감추어진 행동으로 인해 도덕적 해이가 발생한다(Campbell, 1995; Ostrom, 2002:37 재인용).

개발도상국의 경우, 악천후나 농산품 가격 폭락으로부터 농부들을 보호하기 위해 위험을 분산시키고 가난한 농부들에게 이익을 제공하기 위한 보험 제도를 도입할 수 있다. 하지만 도덕적 해이문제를 감소시키는 농업보험을 고안해 내는 것은 아주 어렵다. 왜냐하면 정부가 미래의 경제적·정치적 실패의 위험을 줄이기 위한 제도를 개혁하는 데는 많은 비용이 들며, 이 때 더 큰 도덕적 해이 문제가 발생할 수 있기 때문이다. 즉 개발도상국 정부는 공여국으로부터 제도 개혁을 목적으로 많은 금액의 자금을 원조 받게 되며 제도를 개혁할 것이라는 암묵적인 약속을 하게 된다. 그러나 오랜 기간을 지나다보면 문제점이 발생한다. 왜냐하면 무능력한 정부의 부주의한 행동의 결과가 정부의 개혁하고자 하는 노력과 원조 자금을 대체할 수 있는 수입원을 찾는 인센티브를 지연 및 약화시키는 문제가 발생하기 때문이다(Brautigam, 2000:24, Ostrom, 2008:38 재인용). 또한 Kanbur(2000)는 원조의 자금투입은 수원국의 즉각적인 재정위기를 완화시키고 이로 인해 수원국은 자국의 변화가 시급하다는 인식을 느끼지 못할 수 있으며, 이러한 이유로 원조는 개혁, 특히 낙후된 정책 환경의 개혁을 지연시킬 수 있다고 주장한다(박혜윤, 2012:22).

(2) 주인-대리인 문제

주인은 관리능력이 있고 명령을 내리는 사람들이고, 대리인은 주인의 기대에 맞추기 위해 일을 수행하는 사람이다. 주인은 그들 자신의 일을 대리인에게 위

임하고 대리인에게 임금, 승진 등으로 보상해준다. 주인-대리인 관계는 주인이 모든 일을 수행하지 못할 경우에 효율성을 증가시키기 위한 것이지만 주인은 상황이나 일에 대한 완전한 정보를 가지고 있지 않다.

이를 원조 상황에 적용시켜보면 공여국은 주인으로 수원국은 대리인으로 생각될 수 있다. 뿐만 아니라 수원국에 재화와 서비스를 공급하는 민간 계약자, 직접적으로 원조프로그램과 관련이 있는 수혜자들과 공여국의 납세자들 등 ODA에 관련된 다른 이해관계자들을 고려한다면, 주인-대리인 관계의 상황은 더욱 복잡해진다. 이들은 모두 원조 전달 연결체계에 포함되어있다. 다수의 주인들이 공동의 개발 목표를 공유함에도 불구하고 그들 각각의 특정한 이익은 상당히 차이가 날 수 있다.

예를 들어, 만약 ‘공여국의 납세자’들을 주인으로 보면, 그들의 대리인은 그들 나라의 ‘기관’이 된다. 여기서 정보의 문제는 공여국의 기관들이 납세자들의 돈을 수원국에게 어떻게 사용하는지에 대한 정보를 주인인 ‘공여국의 납세자’가 충분히 알지 못하는 것이 될 수 있으며 Martens는 이러한 상황을 ‘정보의 피드백 회로의 파괴(a broken feedback loop of information)’라고 한다.

동시에 수원국 내의 수혜자들 또한 문제 상황에 직면한다. 그들은 ODA에 관한 의사결정 과정에 제대로 된 접근을 할 수 없고, 그러므로 어떻게 개발원조 금액을 지출하고 사용하는지에 대한 충분한 정보를 가질 수 없게 된다. 공여국 기관과 수원국 내의 수혜자들은 지리적 조건과 정책의사결정 자료에 접근할 수 있는 정도의 차이가 아주 크기 때문에 어려움이 발생한다.

따라서 공여국과 수원국 사이에서 정보문제가 발생할 뿐만 아니라 공여국의 기관과 납세자들 사이에서, 수원국의 수혜자들과 원조기관 관계자들 사이에서 불충분한 정보로 인한 문제가 발생한다(박혜윤, 2012:22).

3) 감추어진 특성으로 인한 정보의 비대칭성

(1) 역선택

역선택 문제는 개인들이 그들 자신의 특성(개인 정보)을 알고 있으나 다른 사람들에게 공유하지 않을 때 나타난다. 홍재환(2012)은 인도네시아와 방글라데시를 직접 방문하여 현지의 상황을 파악하였고, 정보 비대칭으로 인한 ODA

사업의 역선택 문제를 지적하였다. 인도네시아의 경우 중산층의 기반이 약해 대중교통 수단인 버스가 적으며 이를 이용할 고객도 많지 않다. 그러나 공여국들은 이러한 정보를 충분히 파악하지 않은 채 대중교통의 원활함을 목적으로 도로의 한가운데를 버스전용 도로로 만들어 놓았다. 각종 차량으로 꽉 찬 도로의 정 가운데는 아무런 차량도 다니지 않는다. 교통체계가 확립이 되지 않아 무질서하고 매우 복잡한 도로 상황에서 공여국의 원조사업은 오히려 역효과를 내고 있는 것이다. 방글라데시의 경우 양극화가 아주 극심하다. 도로에는 동냥하는 아이들이 차의 창문을 두드리고 있으나 관공서에 들어서면 엄격한 경비와 에어컨이 장착된 방에 영국, 호주 등 적어도 1~2개 이상 국가프로그램 경험과 외국 석사학위를 가진 공무원들이 있다. 이렇듯 공무원의 해외연수를 위해 엄청난 원조 자금이 쓰여 지고 있는 것이다. 양극화가 극심한 방글라데시의 현지 상황에서 중앙공무원들의 교육훈련에 원조 자금을 투입하는 것은 양극화를 더욱 심화시키는 요소로 작용하고 있다.

2. 동기부여 문제

행위자들의 행동이나 그들의 특징에 관련된 정보의 불충분·비대칭성은 동기부여 문제를 초래하거나 동기를 약화시킨다(Arrow, 1985; Campbell:1995; Ostrom, 2002:26 재인용).

1) ODA의 동기 및 인센티브

동기는 행동의 원인 또는 이유를 설명하려는 개념이다. 즉 사람들은 왜 행동을 하게 되는가? 특정한 시점에서 특정한 방향의 행동을 하는 이유는 무엇인가? 경우에 따라 행동의 지속성과 강도는 왜 서로 달라지는가? 등의 문제에 해답을 얻기 위해 사람들은 동기를 연구한다. 또한 동기가 유발된 행동의 목적물 또는 목표 상황을 인센티브라고 한다(오석홍, 1990:249-250; 강윤희, 1999:96 재인용). 즉 인센티브에 의해 동기를 부여받는 것이다.

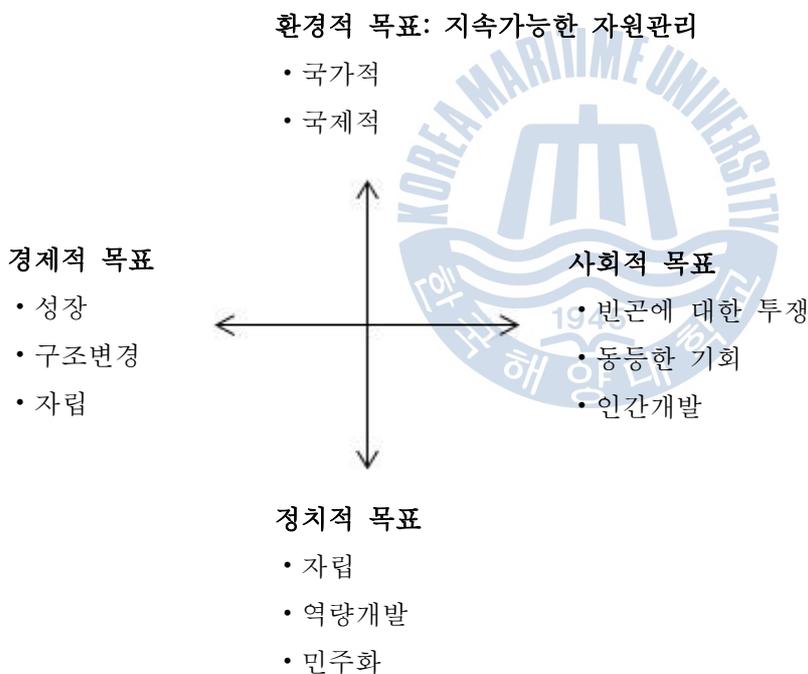
Morrissey, Smith and Horesh(1992)는 개발원조의 동기를 공여국의 동기과

수원국의 동기로 구분하여 분류하였다. 공여국은 크게 경제적인 이유와 정치적인 이유로 동기부여를 받게 된다. 먼저 공여국은 자국의 무역증진, 해외 산업 활동의 증진, 수원국으로부터 원자재 수입을 위해, 즉 경제적인 이익 창출이라는 동기를 갖게 된다. 또한 정치적 동기를 갖게 되는 이유는 외교적·군사 및 전략적 목적, 국제정치·경제·사회 및 환경 차원에서의 국제질서와 체제를 유지하기 위해 정치적인 동기를 부여받는다. 반면 수원국은 자국의 경제사회개발 및 복지증진을 위한 인도적 차원에서 개발원조의 동기를 갖는다.

도영아(2009)의 연구에서도 Morrissey 외(1992)의 연구와 같이 원조동기를 공여국 측면과 수원국 측면으로 분류하여 서술하였으며, 1980년대 이후 공여국과 수원국의 “상호의존”이 주요한 원조 동기가 되었음을 덧붙였다.

Degnbol & Engberg(2003)는 ODA로 인한 인센티브(목표)를 <그림 2-1>과 같이 네 가지로 분류하였다.

<그림 2-1> ODA의 인센티브



자료: Degnbol & Engberg(2003:36)

즉 공여국과 수원국은 ODA를 통해 위와 같은 인센티브를 얻기 위해 협력하고 노력해야 하며 이러한 인센티브로 인해 다음과 같은 동기를 가진다.

(1) 공여국의 동기

한국국제협력단(KOICA)은 공여국의 ODA의 동기를 크게 네 가지로 분류하고 있다.⁵⁾

첫째, 인도주의적 동기이다.

인도주의적 동기는 민주주의와 인권과 같은 인간의 보편적 기본가치의 실현을 통해 절대 빈곤 해소를 위해 필요할 뿐만 아니라 도덕적 의무라는 생각에서 비롯되었다. 비록 제2차 세계대전 이후 사회개발 측면에서 인류사회는 역사상 가장 괄목할만한 성과를 거두었으나 아직까지도 극심한 빈곤문제는 해결하지 못했다. 이러한 현실 앞에 인간이 인간답게 살아야한다는 것은 인류의 보편적인 가치이며, 어려움을 겪고 있는 사람들이 인간다운 기본적인 생활을 유지할 수 있도록 돕는다는 것은 도덕적인 의무라는 것이다. 이러한 인도주의적 고려의 관점은 1969년 인류는 하나의 세계사회에 살고 있다는 세계 공동체라는 관념을 기조로 하고 있는 피어슨 보고서(Pearson Report)⁶⁾가 발표된 이후 개발 원조 사회에서 크게 확산되기 시작했다.

둘째, 정치·외교적 동기이다.

정치·외교적 동기는 공여국과 수원국 간의 외교관계가 중시된다. 이러한 원조의 외교적 성격은 과거 냉전 체제 하에서 발생하였다. 이러한 정치·외교적인 동기에 의한 원조의 대표적인 예로는 서유럽의 공산화를 막기 위한 마셜플랜(Marshall Plan)⁷⁾을 들 수 있다. 우리나라도 같은 이유로 과거 서방국가들로부터 많은 원조를 받은 바 있으며 오늘날도 많은 국가들이 국가안보이익 차원에서 전략적 원조를 제공하고 있다. 이는 수원국으로부터 지지기반을 확보하고

5) 한국국제협력단 홈페이지(<http://www.koica.go.kr>); 한국국제협력단(2008:33-39)

6) '피어슨위원회(Pearson Commission)'의 '개발의 파트너(Partners in Development)'라는 보고서에서는 1969년 당시의 공적개발원조의 필요성과 현황, 선진국과 개발도상국 간의 파트너십 제고방안, 공적개발 원조에 대한 국제적 체계 구축 필요성 등에 대해 논의하고 있다(Pearson Commission, 1969).

7) 제2차 세계대전 후 미국이 계획, 실행한 유럽부흥계획을 말한다. 1947년 6월 5일 하버드 대학 졸업식장에서 조지 마셜 장관이 제안했다. 이 계획은 실비와 군수품의 필요수입품을 원조하여 재정적 안정을 촉진하기 위한 대내정책을 장려하며 유럽 제국 간에 한층 긴밀한 경제협력을 촉진함으로써 관계국들의 생산증가를 도모하는 것을 목적으로 했다.

국제사회에서 영향력을 제고하기 위한 강대국에 의한 원조의 특징이라고 볼 수 있다.

셋째, 경제적 동기이다.

경제적 또는 상업적 동기는 공여국의 전략적 자원 확보와 수원국에 대한 민간자본투자 확대에 유리한 환경조성, 수출시장 확대 등을 목적으로 원조를 실시하는 것을 말한다. 즉 장기적인 안목에서 개발도상국에 원조를 공여하여 그 나라의 경제가 발전하면, 수출시장이 확대되며 자국 기업들의 해외진출발판이 되고 나아가 자원 확보에 기여할 수 있다는 논리에서 비롯된 것이다. 실질적으로 우리나라도 중국, 동남아시아 등을 비롯한 대 개발도상국 수출이 전체 수출의 매우 큰 비중을 차지하고 있는 만큼 개발도상국들의 발전을 통해 선진국들도 많은 경제적 이득을 볼 수 있다. 뿐만 아니라 자국물품 및 용역으로 개발 원조를 실시하여 수출을 촉진시키는 구속성 원조(tied aid)를 통해 경제적인 이익을 추구하는 관행도 있으나 앞서 논의한 바 있듯이 이는 국제사회에서 지양되고 있다.

넷째, 상호의존 인식이다.

상호의존의 인식은 1960년대에 대두되기 시작한 남북문제가 1970년대 제1차 석유과동, 신 국제경제질서 선언 등으로 심화되어짐에 따라 생겨나게 되었다. 오늘날과 같이 정보와 인구의 유동성이 높고 국가·지역 간 연계성이 높아지는 사회에서 한 지역이나 국가에서 발생한 사건이 다른 지역 및 국가에 미치는 영향이 커지고 있다. 또한 현재 국제사회는 환경문제, 감염질환, 빈곤을 배경으로 한 분쟁 및 테러 등 국경을 초월한 인류 공통의 과제에 직면해 있다. 개발도상국에서 일어나는 환경과괴 및 질병의 기후변화와 질병확산 등은 다른 국가에 지대한 영향을 미칠 수 있을 뿐만 아니라 빈곤과 정치적 불안정은 9.11 테러와 난민사태 등 안보문제로 이어질 수 있다는 인식이 확산되고 있다. 즉 국제사회에서 상호의존의 중요성은 개발도상국의 문제 상황에 대한 공통의 노력 없이는 선진국의 번영과 행복도 달성될 수 없다는 인식을 바탕으로 한다.

이와 더불어 우리나라는 수원국에서 공여국으로 지위를 전환한 유일무이한 국가로서 원조수혜에 대한 환원의 의무가 있으며, 성공적인 개발경험을 공유함으로써 국제사회에서 국격을 높이고 국가 이미지를 제고하려는 동기를 가지고 있다.

(2) 수원국의 동기

수원국은 일반적으로 자국의 경제발전을 위한 경제적 차원 또는 복지증진을 위한 인도적 차원에서 개발원조의 동기를 갖는다. 그러나 이는 수원국의 특성에 따라 그 강도의 차이가 극심하며 일부 부패지수가 높은 나라에서는 고위공무원들의 사익을 추구하기 위해 원조를 지원받으려는 동기를 갖는다.

한 예로 자이르공화국⁸⁾의 대통령이었던 모부투 세세 세코는 그의 재임기간 동안 50억 달러를 빼돌린 것으로 추정된다. 그는 공여국에 외채의 이자 상환액의 삭감이라는 핑계로 원조를 요청해놓고 모두 사적인 용도로 사용했다. 적어도 100억 달러, 즉 2003년 아프리카가 받은 해외원조 수령액의 절반에 달하는 금액이 매년 아프리카 대륙에서 어디론가 새어나간 것이다(담비사 모요, 2012:9, 111).

2) ODA의 동기부여 문제

공여국의 원조 제공 하에 수원국의 협력이 있을 때 인센티브의 획득으로 ODA의 효과적인 결과 창출이 가능하다. 동기의 강도가 높을수록 인센티브 획득을 위한 협력이 증가하여 효과적 결과가 창출될 것이다. 동기의 강도를 높이기 위해서는 적절한 동기부여가 필수적이다. Ostrom(2002)은 개발원조의 제도에서 정보가 행위자들에게 충분히 제공되고 심지어 그들이 정보를 처리할 능력이 충분히 있다고 하더라도 동기부여가 불충분하다면, 그들은 공동이익 생산에의 기여를 주저할 것이라 주장한다. 이러한 문제는 공공재 문제, 공유재 문제, 사마리아인의 딜레마상황 등으로 나타난다.

(1) 공공재 문제와 무임승차

공공재는 비경합적이고 비배제적인 특징을 갖는다. 전형적인 공공재 이론은 결국 공공재는 과소생산으로 귀결된다는 것이다.⁹⁾ 모든 참여자들이 행동을 함

8) 1971년 10월 27일부터 1997년 5월 16일까지 사용되었던 콩고민주공화국의 옛 이름이다.

9) 예를 들어 어느 마을에 가로등 설치가 불가피하여 지역 주민들이 일정금액의 돈을 부담해야 하지만 부담이 강제적이지 않다면 아무도 부담금을 내려하지 않을 것이다. 왜냐하면 누군가에 의해 가로등이 생긴다면 비용을 전혀 들이지 않고 편익을 누릴 수 있게 되기 때문이다. 개인은 공공재에 무임승차하려고 하고, 가로등은 일부 주민들의 부담금으로 필요했던 양보다 훨씬 적게 설치될 것이다.

으로써 발생하는 비용과 이익에 관한 공동 지식을 가지고 있고, 기여에 관한 결정은 각자 독립적으로 동시에 이루어지며, 그들의 선택에 관해 행동을 강요하는 외부의 압력이 없을 때 공공재 문제와 무임승차자 문제가 나타난다. Olson(1965)은 만약 아주 소규모의 집단이 아니거나 공동의 이익을 위한 행동을 하도록 강제하는 장치들이 없다면 합리적인 사익추구자들은 공동이익을 위한 행동을 하지 않을 것이라고 주장한다. 이 때 공동의 이익에 기여하지 않는 행동을 무임승차라 한다. 무임승차자들은 자신들의 의사를 표현하지 않을 것이며 이는 곧 공공재의 과소생산으로 연결된다.

수원국이 공공재 생산을 위한 자금제공을 공여국에게 요청한다면 공여국은 공공재의 단기적인 공급을 위해 원조를 실시할 것이다. 그러나 공여국의 이러한 원조는 수원국이 스스로 충분한 공공재를 생산하도록 하는 근본적인 인센티브를 다루지 못하게 되므로 지속가능한 해결책을 제시해주지 못한다(Ostrom, 2002:26-28).

(2) 공유재 문제

공유재는 공공재와 같이 비배제적이거나 한 개인의 사용량이 증가함에 따라 다른 사용자들이 사용할 수 있는 양이 감소하는 특징을 갖는다. 공유재는 이러한 경합성으로 인해 개인들에 의해 과다 사용되어 혼잡이 발생하며 결국 파괴될 수 있다. Hardin(1968)은 이를 ‘공유재의 비극’이라 불렀다.

공여국들의 관대한 자금원조는 수원국들에게 국가재정을 무제한적이고 제약이 거의 없는 공유재로 생각하는 착각을 불러일으킬 수 있다. 따라서 예산을 과다 사용하려는 무책임한 행동을 야기함과 동시에 예산에 대한 수요증가를 유발할 수 있다. 이러한 상황에서의 가장 핵심적인 문제는 그들이 직면한 공유재의 문제를 극복하도록 유도하는 동기의 부족으로 인해 발생된다.

(3) 사마리아인의 딜레마¹⁰⁾

사마리아인의 딜레마는 James M. Buchanan에 의해 만들어진 개념으로 Buchanan은 사마리아인의 딜레마가 ‘동태적 비일관성(time-inconsistency) 문

10) 자세한 내용은 본 장 제3절 참고.

제'11)에 기인한다고 주장했다(Dieter Schmidtchen,1999:1). 즉 도움을 주려는 자(사마리아인)의 대가 없는 호의가 반복될 경우 도움이 필요한 자는 곤경에 빠지면 또 사마리아인이 도와줄 것임을 기대하고 굳이 스스로 문제를 해결 및 발전을 위한 노력을 하지 않는 현상이 발생하게 된다.

Eriksson Skoog(1998)은 국유기업(state-owned enterprise)의 행동에서 사마리아인의 딜레마 문제를 발견해냈다. 만약 국유기업이 재정적 문제를 겪고 있다면, 국가(공무원들)는 자금지원을 통해 이를 해결해 줄 것이며 국유기업이 자금난을 겪을 때 마다 반복적으로 그들을 도와줄 것이다. 따라서 국유기업은 재정적 문제가 발생하면 또 정부가 나서서 도와줄 것이라는 기대를 갖게 되어 기업의 비용절약을 위한 인센티브를 갖지 못해 자원 낭비를 초래한다(Ostrom, 2002:30).

(4) 기타 동기부여 문제

Collier(2000)는 만약 수원국이 원조에 관심이 없다면, 즉 원조를 받고자하는 충분한 동기가 없다면 원조조건에 대한 공여국과의 계약을 유지하기위한 인센티브가 없다고 주장한다. 계약의 조건을 강요해야하는 공여국 또한 대중과 정책결정자들에게 성공적인 사례를 보여주는 데에 큰 관심을 가지고 있기 때문에 수원국이 약속을 이행하려는 조짐이 보이면 점차 원조조건을 강요하지 않게 된다. 이로 인해 막상 원조 자금이 모두 지출된 후에 보면 수원국은 원조조건에 대한 약속을 이행하지 않은 것으로 밝혀지는 경우가 많다(박혜윤, 2012: 21-22).

또한 행위자들 사이에서 권력의 관계가 불균형할 때 가장 권위 있는 사람은 그들이 누릴 수 있는 특혜가 동기로 작용하여 원조의 목적 달성을 저해할 수 있다고 지적했다(Ostrom, 2002:26).

Ostrom(2002)은 스웨덴의 원조기관(Sida)에 대한 연구에서, 공여국 기관은

11) 동태적 비일관성이란 경제학에서 주로 사용된 용어로서 정부의 경제정책이 시간이 경과함에 따라 일관성이 흐려져 경제주체의 예측가능성을 저해하는 현상을 말한다. 예를 들어 상습 범람지역에서 농사를 짓는 농부들이 해마다 물난리를 겪으며 그때마다 정부더러 피해를 보상해달라고 요구한다. 이에 정부는 매번 이번 보상이 마지막이니 앞으로 범람의 위협이 있는 강 유역에서 농사를 짓지 말라고 당부하면서 내년부터는 보상하지 않겠다고 한다. 그런데 막상 내년이 되어 또다시 홍수가 나면 정치적 이유로 피해를 보상하지 않을 수 없는 상황이 반복된다. 이처럼 홍수가 나더라도 보상해주지 않겠다는 정책은 동태적 일관성을 갖지 못한다. (이지순, 2000)

다음과 같은 특성이 있다고 지적했다. 첫째, 원조의 결과가 얼마나 잘 관리되고 수원국에서 긍정적인 수익을 생산하느냐 보다는 원조의 양, 즉 지출의 양으로 진가를 나타내려고 한다. 둘째, 하나의 프로젝트가 끝나면 원조 공무원들은 재빠르게 다른 지위로 옮겨가거나 다른 프로젝트에 배치되어진다. 원조 프로그램에 대한 사후평가 및 관리는 필수적으로 요구되고 있으나 이를 위해서는 그들의 개인적인 자원과 시간을 사용해야 한다. 하지만 원조의 지속적인 지속가능한 관리를 위한 공무원들의 인센티브가 거의 없다. 따라서 공여국 기관의 공무원들은 ODA의 지속적 관리에 동기가 결여되어 있다고 지적했다.

이에 반해 비판론자들은 공여국의 기관들이 모든 개발 목표를 성취하기 위해서 인력부족과 자금부족을 겪을 때 마저도 그들의 일에 대해 너무 지나치게 야망을 가지고 있다고 주장한다(Easterly, 2003; 박혜윤, 2012:25 재인용). 즉, 공여국의 원조 담당자가 지속적인 원조를 통해 그들의 직업을 유지하고, 정치적인 주요 인물이 보는 기관의 이미지를 위해서 아주 강한 인센티브를 가지고 있을 때 나타나며, 이들은 현재의 수준에서 계속해서 원조가 유지되기를 원한다. Araral(2012:868)은 이러한 현상을 ‘직업딜레마(Career's Dilemma)’라고 표현한 바 있다.

이상의 ODA에 관한 이론적 논의에 따른 문제점은 <표 2-2>와 같다.

<표 2-2> ODA의 문제점

	정보 문제	동기부여 문제
원인	불충분한 정보 및 정보의 비대칭성	인센티브의 부족
결과	도덕적 해이 주인-대리인 문제 역선택	공공재 문제 공유재 문제 사마리아인의 딜레마

3. 선행연구의 검토 및 최근 연구동향

손기태·김민희(2009)는 과거 ODA 실패의 원인을 첫째, 원조조직 내·외에 피드백과 책임 부재, 둘째 수원국의 경제발전단계와의 연관 부족, 셋째 투자 유인의 부재, 넷째 부패한 정부에 원조제공, 다섯째 원조에 의한 경제상황 악화로 요약했다. 그리고 ‘원조 실패의 가장 큰 이유 중 하나는 공여담당자와 수원담당자 모두 원조금을 효율적으로 사용해야 할 인센티브의 부재라고 지적했다. 현 원조체제에서 공여담당자가 받는 상벌내역은 원조목표 달성 수준과 긴밀한 관계가 없고, 수원담당자도 원조금 또는 원조물자로 빈민의 생활수준 향상에 기여하지 않아도 큰 제재를 받지 않는다. 원조를 효율적으로 수행하기 위해서는 현재 미비한 인센티브체계를 강화해야 한다고 주장하면서 이의 해결책으로 시장경제에 기초한 인센티브체계를 제안한다.

김정현(2009)은 일본의 향만 ODA사업 추진동향에 관한 연구에서 일본 향만 ODA특징을 토대로 우리나라 향만 ODA 추진의 시사점을 도출했다. 유·무상원조체계의 통합, 수원국 현지조사의 활성화, 우리나라와 ASEAN간 향만분야 ODA 추진 시 일본의 일-ASEAN 개발협력체제 참고를 시사점으로 삼고 있다.

최근 북한에 대한 우리나라의 인도적 지원도 ODA의 차원에서 운용되어야 한다는 논의가 증가하고 있다.

김유권(2010)은 농업·농촌분야의 남북협력 사업이 ODA로 인정될 경우 ODA 기준 적용을 통해 북한을 국제사회의 규범 속으로 끌어들이 수 있고, 이를 통해 우리나라는 정치·경제적 안정을 꾀할 수 있으며 북한과 더 활발한 교류와 협력이 이루어지게 될 것이라고 주장하고 있다. 따라서 우리나라의 ODA는 비중 및 액수가 상향되게 되고, 이 경우 2010년 OECD/DAC의 회원국으로써 국제사회의 원조 기준에 보다 부합할 수 있는 계기를 마련할 수 있기 때문에 남북협력 사업도 ODA의 범주에 포함시켜야 한다고 주장한다.

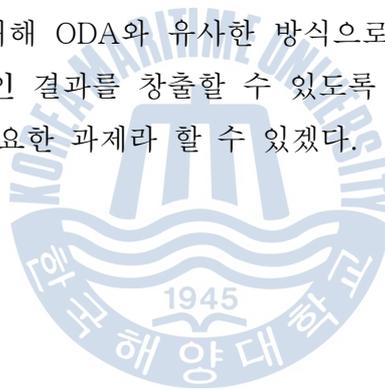
김영근(2008)은 북한이 ODA를 활용해 자국 스스로의 개발능력 배양에 주력해야 하며, 북한에 대한 우리나라의 지원도 ODA의 범주에 포함시켜야 한다고 주장한다.

이조원(2008)은 현재 ODA와 별도로 운용되는 남북협력기금¹²⁾과 관련해서,

남북협력기금의 전용여부와 투명성논란 등을 이유로 남북협력기금에 대한 ODA규범 준용과 더불어 한국형 ODA모형 개발이 필요함을 제기했다.

강명옥(2008)에 따르면 최근 EU를 포함한 국제기구 및 국제 NGO들이 북한에 지원되는 물품의 지원대상과 지원집행과정의 투명성을 지속적으로 북한에 요구하며 압박하는 과정에서 북한과의 갈등으로 북한에 대한 국제사회의 지원이 대폭 줄어들었으며, 우리나라의 경우 참여정부 이후 북한에 대한 지원이 늘어났지만 여전히 북한은 식량난과 경제난으로 허덕이고 있는 실정이다. 따라서 현재의 단순한 인도적 지원방식을 ODA지원방식으로 바꿔 다양한 분야의 기업체와 NGO들이 적극적으로 북한의 개발지원에 나서야한다고 주장하면서 이와 더불어 북한의 태도와 정책의 전환이 필요함을 강조했다.

그러나 대한민국 헌법 제3조는 ‘대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다’라고 규정하고 있다. 따라서 우리나라 헌법의 규정대로 해석한다면 북한에 대한 ODA는 자국을 지원하는 것이 되므로 우리나라의 ODA 수원국에 해당되지 않는다. 따라서 남북협력기금을 우리나라 ODA 지원 금액에 포함시켜 GNI 대비 ODA비율을 높이고자 하는 것은 바람직하지 않으며, 우리나라의 지원방법 및 북한의 지원금 운용방법에 대해 ODA와 유사한 방식으로 접근하여 남북이 서로 소통하고 협력하여 효율적인 결과를 창출할 수 있도록 구체적 계획을 마련하는 것이 북한원조에 대한 중요한 과제라 할 수 있겠다.



12) 남북협력기금이란 정부 및 정부 외의 자의 출연금, 기금의 부담으로 다른 기금 및 금융기관 등으로부터의 장기차입금, 공공자금관리기금으로부터의 예수금, 기금 운용수익금 등의 재원을 이용해 남북한 주민의 남북 간 왕래에 필요한 비용, 문화·학술·체육 분야 협력사업에 필요한 자금, 교역 및 경제분야 협력 사업을 촉진하기 위한 보증 및 자금의 융자, 민족공동체 회복에 이바지하는 남북교류·협력에 필요한 자금의 융자지원 및 남북교류·협력을 증진하기 위한 사업에의 지원 등에 사용되는 기금을 말하며 통일부장관이 운용·관리한다(「남북협력기금법」 참고 작성. 검색일: 2012. 8. 28).

제 3 절 사마리아인의 딜레마

1. 개념적 고찰

1) 사마리아인의 개념

‘사마리아인’은 자선활동을 하고자 하는 사람을 지칭하는 개념으로서 오늘날 통용되고 있는데, 누가복음의 한 구절에서 그 시초를 찾을 수 있다.

어떤 사람이 예루살렘에서 예리고도 가다가 강도를 만나 봉변을 당했다. 이때 마침 사제가 그곳을 지나다가 그 사람을 보고는 피해서 지나쳤다. 또 역시 레위인이 지나가다가 보고 피해서 지나쳐 버렸다. 그러나 사마리아인이 지나가다가 강도 만난 사람을 보고 상처를 닦아주고 응급조치를 한 다음 자기 나귀에 태워 가까운 여관으로 데려가서 치료해주고 두 데나리온이나 되는 돈을 여관주인에게 건네주면서 잘 간호해 달라고 부탁까지 하고 길을 떠났다(누가복음 10:30-35).

즉 이 이야기는 강도를 만나 길 위에 쓰러져 있는 유대인을 봤음에도 불구하고 사회 지도층(사제)과 상류층(레위인)은 모두 그냥 지나쳤으나 당시 유대인과 적대관계에 있었던 사마리아인이 구해주었다는 내용으로 이루어져있다. 이 구절을 시초로 하여 ‘사마리아인’은 곤경에 빠진 사람을 대가없이 도우려고 하는 자를 일컫는 대명사가 되었다고 할 수 있으며, 이와 함께 사마리아인에 대한 문제점도 제기되었다.

이를 학문에 접목시킨 것이 ‘사마리아인의 딜레마(Samaritan's Dilemma)’이다. 즉 ‘사마리아인의 딜레마’는 자선행동에 있어서의 딜레마현상을 나타내는 용어로 사마리아인의 대가없는 호의가 반복되면 도움이 필요한 자는 굳이 스스로 문제를 해결하려는 동기를 가질 수 없게 되어 계속적으로 누군가가 도와주기만을 바라면서 자신의 문제해결을 위한 노력을 기울이지 않는 현상을 말한다. 즉, 딜레마 상황은 사마리아인이 도움을 주는 상황이 전제가 되어야 하며, 도움이 필요한자가 자구노력을 하지 않는 상황에서 발생하는 딜레마를 말한다.

2) 딜레마의 개념

‘딜레마’는 한 대안의 선택으로 인해 포기된 다른 대안이 가져올 기회손실이 큰 상황(이종범, 1994:216)을 말한다. 부연하면 “두 개의 대안이 존재할 때, 두 개의 대안을 동시에 선택할 수 없으며 그 중 한 개의 대안을 선택하기도 곤란하지만 제한된 시간 내에 선택을 하지 않을 수도 없는 상황(윤건수, 2006:73)”을 의미한다. 딜레마는 갈등의 소재(행위자 내부, 행위자 간)가 어디에 있는가에 따라 크게 5가지로 구분하기도 한다. 즉, 갈등의 소재가 행위자 내부에 존재할 경우에는 개인수준 딜레마와 개인수준 정책딜레마로, 갈등의 소재가 행위자 간에 존재할 경우에는 개인 간 정책딜레마, 개인-집단 간 정책딜레마, 집단 간 정책딜레마로 구분한다(김태은·박종수, 2008:376). 딜레마이론은 체계 전체의 측면에서 선택의 곤란성을 고민하고, 한 대안의 선택이 가져올 기회손실이 크기 때문에 선택이 곤란한 상황을 딜레마로 정의하기 때문에 일단 딜레마에 봉착하게 되면 빠져나오기 어렵게 된다(안성민, 2008:3).

이에 반해 ‘사회적 딜레마’는 개인의 합리적 선택과 집단의 합리적 선택 간에 긴장과 갈등 관계가 존재하는 상황을 일컫는다(Kollock, 1998; 김보라·김명언, 2003 재인용).

일반적으로 게임이론에서 딜레마라 함은 사회적 딜레마를 의미하지만¹³⁾ 본 논문에서 활용한 ‘사마리아인의 딜레마’ 게임구조에서의 딜레마는 이와 차이가 있다. 즉, 사마리아인의 딜레마는 사회적 차원에서의 딜레마를 뜻하긴 하지만 개인의 합리적 선택과 집단의 합리적 선택이 사회 전체적 측면에서 일치하는 구조를 가지고 있다.¹⁴⁾

2. 게임이론 관점에서의 사마리아인의 딜레마

사마리아인의 딜레마는 게임이론의 관점에서 다뤄지고 있다(Buchanan, 1777;

13) 대표적인 게임의 딜레마로 ‘죄수의 딜레마’가 있다. 이는 게임에 참여하는 죄수들의 입장에서는 각각 최선의 전략을 선택하나 사회 전체적으로는 최적의 상태가 아닌 상황을 말한다.

14) 자세한 내용은 '2. 게임이론관점에서의 사마리아인의 딜레마 > 3) 행동에 따른 보상 > (1) 전형적 사마리아인의 딜레마 보상표, (2) 소극적 사마리아인의 딜레마 보상표 > 다. 딜레마의 발생' 에서 후술한다.

Clark 외,2005; Dieter Schmidtchen,1999; Sahin Kaya Ozdemir,2004; Oliver Morrissey,1992; Paul A. Raschky,2009; 박효중,1993).

기본적으로 ‘사마리아인의 딜레마’상황은 사마리아인이 도움이 필요한 자에게 도움을 주는 상황 하에서 발생하므로 사실상 게임의 결정권은 사마리아인이 쥐고 있다. 즉 도움이 필요한자의 상태에 사마리아인이 개입하여 도움을 줌으로써 상대방의 행동에도 변화가 발생하기 때문이다. 또한 현실세계에서 많은 활동들은 동일한 경제주체들 간의 반복적 상호작용으로 일어나게 되는데 사마리아인의 딜레마 상황 또한 일회성게임 보다는 반복게임에서 나타날 가능성이 매우 크다.

게임이론에서 어떠한 게임 상황의 세 가지 기본 요소는 게임의 경기자, 그들의 전략, 전략적 행동에 따른 보상이며, 이러한 게임이론의 요소들은 사마리아인의 딜레마상황에서 각각 다음과 같이 설명될 수 있다.

1) 게임의 경기자

사마리아인의 딜레마 상황에서의 경기자 즉 행위자는 도우려는 자, 즉 사마리아인(이하 A)과 도움이 필요한 자(이하 B)로 나타난다.

2) 경기자들의 전략

(1) 사마리아인(A)의 전략

게임이론적 관점에서 A는 B를 도와주는 전략과 또 다른 A가 나타나길 바라며 그냥 지나쳐버리는 전략 중 한 가지를 택할 수 있다. 그러나 사마리아인의 딜레마 상황에서 기본적으로 A는 B를 돕고자 하는 성향을 가지며, A가 도움을 주는 상황이 전제가 되어야 사마리아인의 딜레마 상황이 성립되기 때문에 A는 언제나 도와주는 전략을 선택할 것이다.

(2) 도움이 필요한 자(B)의 전략

B는 도움이 필요한자, 즉 어려움에 처한 사람이다. 따라서 게임이론적 관점에서 보면 자신이 처한 문제 상황의 극복을 위해 열심히 노력을 하는 전략과

노력하지 않는 전략 중 한 가지를 택할 수 있다.

3) 행동에 따른 보상

(1) 전형적 사마리아인의 딜레마 보상표

사마리아인의 딜레마 상황에 대한 전형적인 보상표는 <그림 2-2>와 같이 나타내어진다. 이때의 사마리아인은 ‘적극적 사마리아인(The Active Samaritan)’이라고도 한다.

<그림 2-2> 전형적 사마리아인의 딜레마 보상표

		B.도움이 필요한 자 (Recipient)	
		많은 노력 (High Effort)	적은 노력 (Low Effort)
A.사마리아인 (Samaritan)	도와주지 않음 (No Help)	2, 2	1, 1
	도와줌 (Help)	4, 3	3, 4

Buchanan(1777:170), Ostrom 외(2002:30 재인용)

가. 사마리아인(A)의 보상

A는 궁극적으로 도움을 주고자 한다. 이는 보상표에서 볼 수 있듯이 도와주지 않는 전략(2 또는 1의 보상)에 비해 도와주는 전략(4 또는 3의 보상)에 대한 보상이 더 높다는 것을 알 수 있다. A의 입장에서는 B가 어느 전략을 선택하느냐에 관계없이 ‘도와줌(Help)’의 전략을 선택함으로써 더 큰 보상을 얻을 수 있다. 즉 A에게 ‘도와줌’의 전략이 지배적 전략(dominant strategy)이 된다. 이와같은 상황에서 A의 입장에서는 B가 더 많은 노력을 기울이는 전략을 선택하기를 선호하지만 B가 적은 노력의 전략을 선택한다 하더라도 A에게는 도와주는 전략이 지배전략이 되기 때문에 B의 선택에 상관없이 A는 무조건적으로 도와주는 전략을 선택할 것이다. 이 때 B가 많은 자구노력을 기울인다면 ‘4’의 보상을 얻을 것이고 B가 최소한의 노력만 한다 하더라도 ‘3’이라는 보상을 얻

게 된다.

나. 도움이 필요한 자(B)의 보상

B의 전략은 A의 전략에 의해 좌우된다. 만약 A가 도와주지 않는 전략을 선택한다면 B는 많은 노력을 기울이는 전략을 선택하여 '2'의 보상을 얻을 것이다. 반면 A가 도와주는 전략을 선택한다면 B는 훨씬 더 큰 보상(4)을 얻을 수 있는 적은 노력 전략을 선택할 것이다. 따라서 B는 아무런 도움을 받지 않을 때는 스스로 많은 노력을 기울임에도 불구하고 '2'라는 보상을 얻지만 누군가의 도움이 있을 때는 오히려 노력을 하지 않아도 '4'라는 보상을 얻게 된다.

다. 딜레마의 발생

위의 보상구조에서 보면 게임의 결정권을 쥐고 있는 A는 도와주는 전략을 선택하는 것이 합리적이고, 이 때 B는 노력하지 않는 전략을 선택하는 것이 합리적이다. 이는 각 개인의 합리적인 선택이고 또한 사회 전체적인 관점에서도 가장 큰 '7'의 보상을 가져다주므로 합리적인 선택이 된다. 따라서 위의 보상구조는 사회적 딜레마 현상이 발생하지 않는 구조를 가지고 있다. 일반적으로 딜레마라 함은 게임이론상의 딜레마, 즉 개인의 합리적 선택과 사회 전체적 관점의 합리적 선택 사이에 갈등이 존재하는 사회적 딜레마로 이해되기 때문이다.¹⁵⁾ 게임이론 상의 사회적 딜레마는 지배전략을 가지고 있지 않는 잠재적인 사마리아인에 의해 나타난다. 즉 다음의 '소극적 사마리아인의 딜레마'를 통해 사회적 딜레마의 발생이 설명될 수 있다.

(2) 소극적 사마리아인의 딜레마 보상표

전형적 사마리아인의 딜레마와는 다르게 Buchanan은 A의 보상을 조금 변형하여 '소극적 사마리아인의 딜레마(The Passive Samaritan's Dilemma)' 보상표를 고안해 냈다. 이는 사마리아인은 무조건적으로 도와주는 전략을 선택한다는 기본 전제와는 달리 도와주지 않는 전략을 선택할 수 있도록 조작한 것이

15) 그러나 이를 현실세계에 적용시켜보면, 개인적·집단적 합리적 선택이 일치함에도 불구하고 사회 전체적 관점에서 좋지 않은 결과를 야기하는 또 다른 딜레마의 발생을 예상할 수 있다. 그 이유는 '제4절 연구의 분석 틀 > 2. 게임맥락으로서의 제도 > 2) 사마리아인의 딜레마 게임 상황에서 공여국과 수원국의 보상관련 제도 > (1) 기존 사마리아인의 딜레마 보상구조의 한계'에서 후술한다.

다.

Bryan(2009)는 사마리아인의 딜레마 게임의 전형적 보상표에서 공여국이 수원국의 ‘노력의 정도’를 조종하기 위한 방법을 연구했다. 즉 수원국의 노력이 없을 경우 공여국은 추후 원조를 제공하지 않을 것이라고 협박하여 수원국의 노력을 이끌어 내는 방법 등을 사용하여 수원국의 노력을 이끌어 낼 것이다. 그러나 사마리아인의 딜레마 상황의 전형적인 보상구조 하에서는 언제나 도와주는 전략을 선택하는 것이 공여국에게 큰 보상을 가져다주므로 수원국에게 신뢰할만한 협박을 할 수 없을 것이라고 지적하며 이를 ‘소극적 사마리아인의 딜레마’로 설명하였다.

<그림 2-3> 소극적 사마리아인의 딜레마 보상표

		B.도움이 필요한 자 (Recipient)	
		많은 노력 (High Effort)	적은 노력 (Low Effort)
A.사마리아인 (Samaritan)	도와주지 않음 (No Help)	4, 2	1, 1
	도와줌 (Help)	2, 3	3, 4

출처: Paul A. Raschky & Manijeh Schwindt(2009:4)

가. 사마리아인(A)의 보상

<그림 2-3>의 보상표에서는 A의 지배전략이 존재하지 않으며 B가 적은 노력을 하는 상황이라면 A는 도와주지 않음으로써 ‘1’의 보상, 도와줌으로써 ‘3’의 보상을 얻을 수 있다. 또한 B가 많은 노력을 할 때 도와주지 않음으로써 ‘4’의 보상, 도와줌으로써 ‘2’의 보상을 얻는다. 따라서 사실상 A는 B가 많은 노력을 하고 자신은 도와주지 않는 전략을 선택할 때 가장 큰 보상(4)을 얻을 수 있다.

나. 도움이 필요한 자(B)의 보상

A가 도와주지 않는 전략을 선택한다면 B는 많은 노력을 기울이는 전략을 선

택하여 '2'의 보상, 적은 노력 전략을 선택함으로써 '1'의 보상을 얻을 것이다. 하지만 A가 도와주는 전략을 선택 한다면 B는 많은 노력 전략을 선택함으로써 '3'의 보상, 적은 노력 전략을 선택함으로써 '4'의 보상을 얻는다. 따라서 B는 A로부터 도움을 받으면서 자신은 노력하지 않는 전략을 선택하여 가장 큰 보상(4)을 얻을 수 있다.

다. 딜레마의 발생

게임이론적 관점에서 A는 (4,2)의 상황을 B는 (3,4)의 상황을 선호한다. 사회 전체적 관점에서는 B의 선호와 마찬가지로 (3,4)의 상황이 최대의 보상(7)을 가져오므로 가장 합리적인 상황이 된다. 이 때, 사실상 게임의 결정권을 쥐고 있는 A의 합리적 선택과 사회전체의 합리적 선택 간에 갈등이 존재하므로 사회적 딜레마가 발생한다고 할 수 있다. 그러나 이러한 상황은 기본적으로 돕고자 하는 사마리아인의 특성에 부합되지 않는 전략선택 하의 딜레마이므로 '사마리아인의 딜레마'로 설명될 수 있는지 의문이 든다.

Raschky와 Schmidtchen 등의 학자들은 소극적 사마리아인의 보상구조 하에서 '사마리아인의 딜레마'를 다음과 같이 설명하였다. A는 자신의 특성으로 인해 선호하는 전략을 선택할 수 없기 때문에 그로 인한 부담은 모두 A가 떠안게 된다. B의 경우 A로부터의 도움을 받고자하는 기대로 인해 태만한 태도와 책임감의 상실이 발생하는데 이러한 행동은 B에게 대단히 파괴적이다(Paul A. Raschky 외, 2009:4-5; Dieter Schmidtchen, 1999:4-5).

즉, A는 집단의 합리적 선택(사회 전체적 관점에서의 합리적 선택)때문에 자신에게 가장 큰 보상을 가져다 줄 수 있는 (4,2)의 상황을 선택할 수 없고, 그로 인해 도와주는 전략을 선택함으로써 보상이 줄어드는 부담을 안게 된다. 또한 B의 경우 A가 도와주는 전략을 선택할 때, 노력하지 않는 전략이 더 큰 보상을 가져다주므로 스스로의 문제해결을 위해 노력하지 않고 태만한 태도를 나타내게 된다. 이러한 상황이 반복되면 B는 스스로 문제해결을 하고자 하는 동기가 없어지고 발전을 기대할 수 없으며 누군가의 도움 없이는 아무것도 할 수 없는 책임감이 걸려된 사람으로 도태될 것이다. 따라서 B의 전략선택은 단기적으로는 가장 큰 보상을 가져오지만 장기적으로는 B 자신에게 아주 심각한 피해를 가져오게 된다.

(3) 반복적 게임상황에서의 보상

실제로 대부분의 원조 상황들은 반복적으로 일어나게 되는데 반복게임(repeated game)의 경우, 게임의 경기자는 지금 당장 눈앞에 닥친 현재의 보상뿐만 아니라 미래의 게임에서 얻게 될 보상에도 관심을 갖는다. 따라서 개별 경기자는 현재의 의사결정에 있어서 그가 지금 당장 상대방을 속여서 얻을 수 있는 이득과 다음 게임에서 그의 배신이 초래한 상대방의 보복으로 인한 손실을 저울질해 보아야 한다(김영세, 2008:227-228).

만약 A가 지배전략을 가지고 있지 않다면, B는 A가 도와주는 전략에서 도와주지 않는 전략으로 바꿀 것이 두려워 지속적인 A의 도움을 얻기 위해 A의 바람대로 많은 노력을 하는 전략을 선택할 것이다. 그러나 사마리아인의 딜레마 게임 상황에서 A는 기본적으로 돕고자 하는 사람이기 때문에 절대 전략을 변경하지 않을 것이다. 반복게임에 임하는 경기자들은 현 단계의 게임이 끝나면 다음 단계에서 동일한 상대방과 만나야 한다는 것을 알고 있다. 이러한 게임구조 하에서 B는 자신이 노력하지 않아도 다음 게임에서 A가 도와주는 전략을 선택할 것임을 곧 간과하게 되므로 B는 노력하지 않는 전략을 선택해 최고의 보상(4)을 얻을 것이다. 그러나 계속해서 반복된다면 앞서 언급했듯이 B에게 아주 심각한 피해가 발생할 수 있다. 즉, 노력하지 않는 전략을 선택함으로써 인해 노력하는 전략이 가져올 기회손실이 훨씬 큰 상황이 초래되는 것이다. 이 상황에서 B는 개인적 수준의 딜레마 상황에 봉착하게 된다. B는 단기적 이익을 위한 전략과 장기적 손실을 피하기 위한 전략 선택에 있어서 곤란한 상황을 겪게 되는데 B가 현명하다면 장기적인 시각으로 전략선택을 할 것이다.

3. 선행연구의 검토 및 최근 연구동향

우리나라에서 사마리아인의 딜레마에 대해 집중 연구한 선행연구는 찾아볼 수 없으며, 박형중(2008)은 이를 대북 식량원조에 적용하여 언급한 바 있다. 1995년 이후 북한에 대한 외부 지원이 증가하면서 북한 자체 능력에 의한 사업적 수익이 현저히 줄어들었고, 극심한 식량난에도 불구하고 북한당국은 농업 부문에 대하여 생산 증대에 실효성 있는 조치를 취한 적이 없다는 사실을 근거

로 북한은 스스로 문제 해결능력이나 동기를 상실한 사마리아인의 딜레마에 빠졌다고 설명했다.

박효중(1993)은 최소한의 복지국가와 관련하여 사마리아인의 딜레마 게임을 도와주는 사람과 도움이 필요한 사람의 구조가 아닌 도와주고자 하는 사람들끼리의 게임으로 수정하여 설명하였다. 즉 도와주려고 하는 사람은 자신과 같은 성향을 가진 다른 사람이 나타나 도와줄 것을 기대하며 그냥 지나쳐 버릴 수 있기 때문에 결국은 아무도 도움을 주지 않을 것이라는 것이다. 이를 비겁자 게임모형에 적용하여 도와주는 사람 간의 사마리아인의 딜레마 상황을 설명하고자 했다.

김지현(2006)은 ‘원조의 딜레마’라는 용어를 사용하였으나 이는 단순히 우리나라 ODA의 문제점을 나타내는 용어로 사용하고 있다.

제 4 절 연구의 분석틀

1. 접근 방법

신제도주의자들은 특수한 제도들이 어떻게 개인들 사이의 상호작용을 형성하며 상이한 결과의 유형들을 초래하게 되는가를 검토한다. 그들에게 제도는 개인의 행태와 집합적 결과들에 영향을 미치는 중요한 맥락 변수로 간주된다 (Ferris&Tang, 1993; Coleman, 1990; 강윤희, 2000:192 재인용).

본 연구는 신제도주의론적 관점으로 접근하여 ‘제도가 행위자들의 행동(전략)에 동기를 부여하는데 중요한 역할을 함을 전제로 한다.

North(1990)는 제도를 한 사회의 ‘게임의 규칙(Rules of The Game)’ 또는 인간의 상호작용을 형성하는 ‘인간이 고안한 제약(Humanly Devised Constraints)’으로 정의하였다. 이러한 제약은 ‘규칙(Rules)’과 같은 공식적 제약뿐만 아니라 ‘관행(Conventions)’ 및 ‘행동규범(Codes of Behavior)’과 같은 비공식적 제약도 포함된다고 한다(North, 1990:3-4; 김경동, 2011:18 재인용). 또한 제도는 안정을 유도하고, 기회주의적인 행동을 제한하는 등 문제해결

의 기제로써 공공선에 부합하는 최적선택을 하도록 행위자들을 제약하여 '파레토 우위적 결과(Pareto-Superior Outcome)'를 가져오는 핵심적 요인이다 (Weingast, 2002; Moe, 2006; 하연섭, 2002; 김성제, 2005; 김경동, 2011:17-18 재인용).

Ostrom(1986)에 따르면 규칙(제도)은 행태에 직접 영향을 미치기보다는 행위상황의 구조에 영향을 미치고 이는 곧 행동에 영향을 미치게 된다고 설명한다. 즉 제도는 인센티브구조를 변화시키기 위한 수단인 것이다. 규칙들은 여러 가지가 배합적으로 작용하며, 행위상황의 구조를 형성하는 변수들을 규정한다. 물리적으로 가능한 행위들, 결과들, 의사결정 기능들, 정보, 직위, 편익과 비용 (payoffs) 및 참여자들 등 행위상황을 구성하는 일곱 가지 변수들 각각을 규정하지 않고는 그리고 그들을 하나의 일관성 있는 구조로 서로 관련시키지 않고는 행태에 관한 예측이 가능하지 않다. 배합적으로 작용하여 이러한 일곱 가지의 변수들을 규정하는 일곱 가지 규칙들은 직위규칙(Position Rules), 경계규칙(Boundary Rules), 범위규칙(Scope Rules), 선택규칙(Choice Rules), 집계규칙(Aggregation Rules), 정보규칙(Information Rules), 보상규칙(Payoff Rules)이다(Ostrom, 1986; 강운호, 2000:193 재인용).

이러한 규칙들의 배합에 따라 결과가 예측되며, 이와 더불어 관행, 행동규범 등 비공식적 제도의 역할도 결과에 중요한 영향을 미치는 요소로 자리 잡고 있다.

본 연구에서는 이론적 논의를 기초로 ODA의 인센티브·동기를 변화시키는 요인으로서 정보규칙, 보상규칙, 선택규칙을 적용시켜 공식적·비공식적 제도를 연구하고자 한다.

2. 게임의 맥락으로서의 제도

ODA에 있어서 공여국과 수원국의 전략을 결정짓는 데 원조에 대한 '동기'는 매우 중요한 요인이라고 할 수 있다(Morrissey 외, 1992; 도영아, 2009; Collier, 2000; Kanbur, 2000; Ostrom 외, 2002). 동기는 그 강도에 따라 각

행위자의 전략선택에 있어서 가장 중요한 결정요인이 되며, 언제나 도와주는 전략을 선택하고자 하는 공여국보다는 수원국의 전략선택에 중요한 역할을 한다. 즉 수원국의 협조를 얻어내는 것이 사업의 성과를 결정지을 수 있으므로 공여국은 수원국에게 적절한 인센티브를 제공하여 수원국에 대한 동기부여를 통해 ‘많은 노력’ 전략을 선택하도록 유인해야 한다.

기존 연구에서는 사마리아인의 딜레마를 ODA의 문제점 중 동기부여문제의 일부로 다루었다. 하지만 본 연구는 사마리아인의 딜레마 게임 구조의 틀에 ODA의 동기부여문제와 더불어 정보의 문제도 포함시켰으며 원조로 인한 보상과 원조의 반복적 상황의 중요성을 부각시켰다.

또한 이를 신제도주의적 측면에서 접근하고자 Ostrom의 7가지 규칙 중 정보 규칙, 보상규칙, 선택규칙을 ODA의 정보문제, 보상문제, 반복적 선택문제와 관련하여 분석하고자 한다.

1) 사마리아인의 딜레마 게임 상황에서 ODA의 정보관련 제도

공여국은 수원국 내부의 구체적인 상황을 고려하여 수원국의 문제 상황의 해결이나 발전을 위한 가장 적합한 방안을 도출해야 한다. 그러나 현실세계에서 수원국 내부의 구체적인 상황에 대한 정보를 모두 습득하기란 매우 어렵고 이러한 구조 때문에 불충분한 정보 혹은 잘못된 정보를 얻게 된다. 이로 인해 적합하지 않은 사업을 시행하게 될 수도 있으며 수원국에 진정으로 필요한 사업을 찾지 못할 수도 있다. 이렇듯 정보는 공여국의 전략 선택에 있어서 매우 중요한 요소이며, 정보 부족이나 잘못된 정보로 인한 비용의 크기가 공여국의 보상에 영향을 미칠 수 있다.

본 논문에서는 정보 불충분으로 인해 발생하는 비용, 잘못된 정보로 인해 발생하는 비용을 모두 포함하여 ‘정보비용(Information Cost)’이라 부르기로 하고 사마리아인의 딜레마 보상구조에 적용시키고자 한다. 이때의 비용은 경제적 비용뿐만 아니라 시간·노력 등의 비용을 모두 포함한다.

예를 들어 수원국에 꼭 맞는 적절한 사업이 있음에도 불구하고 불충분한 정보로 인해 도와주지 않는 전략을 선택한다면, 도와주는 전략을 선택함으로써 얻을 수 있는 보상 값(<그림 2-2>에서 3 또는 4)에서 불충분한 정보로 인해

도와주지 않는 전략을 선택함으로써 결국 적은 보상(<그림 2-2>에서 2 또는 1)을 얻게 될 것이다.

이와 반대되는 상황도 마찬가지로이다. 어떠한 사업이 수원국의 현재 상황에 맞지 않음에도 불구하고 잘못된 정보로 인해 도와주는 전략을 선택한다고 가정해보자. 이때 공여국은 도와주지 않는 전략을 선택함으로써 얻는 보상보다 도와주는 전략을 선택하고 얻는 보상이 더 크지만(<그림2-2>에서 공여국은 도와주는 전략을 택함으로써 2만큼의 보상을 더 얻게 된다) 잘못된 정보로 인한 비용이 전략을 바꿈으로써 얻는 추가적 보상(2)보다 크다면 그만큼의 손실이 발생하게 되므로 공여국이 얻게 되는 보상의 크기는 줄어들 수밖에 없다.

이를 기존의 사마리아인의 딜레마 보상구조에 포함시키면 <그림2-4>와 같다.

<그림 2-4> 정보문제를 포함시킨 사마리아인의 딜레마 보상표

		B.도움이 필요한 자 (Recipient)	
		많은 노력 (High Effort)	적은 노력 (Low Effort)
A.사마리아인 (Samaritan)	도와주지 않음 (No Help)	2, 2	1, 1
	도와줌 (Help)	(4-I.C.*), 3	(3-I.C.), 4

* I.C.: 정보비용(Information Cost)

또한 정보비용의 크기에 따른 내쉬균형¹⁶⁾과 공여국의 전략 변화는 <표2-3>과 같다.

16) 각 참여자가 상대방의 전략을 주어진 것으로 보고 자신에게 최적인 전략을 선택할 때 그 결과가 균형을 이루는 최적 전략의 집합을 말한다. 즉 상대방의 전략이 공개되었을 때 어느 누구도 자기 전략을 변화시키려고 하지 않는 전략의 집합이라고 말할 수 있다.

<표 2-3> 정보비용의 크기에 따른 공여국의 최적의 전략

정보비용 (I.C.:Information Cost)의 크기	내쉬균형	공여국의 최적의 전략
$0 \leq I.C. < 2$	$(3-I.C.), 4$	'도와줌' 전략 선택
$I.C. = 2$	$2, 2 / (3-I.C.), 4$	둘 다 선택 가능
$2 < I.C.$	$2, 2$	'도와주지 않음' 전략 선택

이렇듯 정보비용의 크기에 따라 보상구조가 변하게 되어 공여국의 최적 전략이 달라진다. 이 때 충분한 정보획득을 강요 및 유도하는 제도는 행위자들의 전략을 결정짓는 데 중요한 변수가 될 것이다.

2) 사마리아인의 딜레마 게임 상황에서 공여국과 수원국의 보상관련 제도

보상의 크기에 따라서 동기의 강도가 달라진다. 즉 행위자는 보상을 얻기 위해 행동하고자 할 것이며 그 보상이 클수록 행동하고자 하는 동기가 강할 것이다.

(1) 기존 사마리아인의 딜레마 보상구조의 한계

ODA이론 상 사회 전체적으로 가장 큰 보상은 공여국이 도와주는 전략을 선택하고 수원국은 많은 노력을 기울이는 전략을 선택하는 것이다. 그러나 <그림 2-2>의 전형적 사마리아인의 딜레마 보상구조에서는 수원국이 많은 노력을 기울이는 전략을 선택하든 적은노력 전략을 선택하든 사회전체적인 관점에서의 보상이 최대인 '7'로 같다는 것을 볼 수 있다. 따라서 전형적 사마리아인의 딜레마 보상구조에서는 수원국이 많은 노력을 하지 않으면 딜레마에 빠져 자국의 파괴를 불러일으킨다는 이론적 논의를 설명하기에 한계가 있다.

(2) 사마리아인의 딜레마 보상구조의 보완

따라서 본 논문에서는 위의 보상표를 보완하여 새로운 게임의 보상구조를 제시하고자 한다. 즉, 수원국의 입장에서 많은 노력 전략을 선택하는 것 보다 적

은 노력 전략을 선택하는 것이 더 큰 보상을 가져다준다는 기존의 구조를 유지 하되, 사회 전체적인 관점에서 공여국은 도움을 주는 전략, 수원국은 많은 노력을 기울이는 전략을 선택하는 것이 가장 큰 보상을 이끌어 내는 상황이 되도록 게임의 보상구조를 조작하였다.

<그림 2-5> 보완된 사마리아인의 딜레마 보상구조

		B.도움이 필요한 자 (Recipient)	
		많은 노력 (High Effort)	적은 노력 (Low Effort)
A.사마리아인 (Samaritan)	도와주지 않음 (No Help)	2, 2	1, 1
	도와줌 (Help)	4, 3	3, 3.5

<그림 2-5>의 보완된 보상구조를 보면, 수원국은 공여국의 도움 하에 적은 노력을 할 때 개인적으로 가장 큰 보상을 얻지만 사회 전체적으로는 많은 노력을 기울일 때 가장 큰 보상(7)이 발생한다. 따라서 공여국은 자신의 최고 보상 및 사회 전체적인 최고 보상을 위해 수원국이 많은 노력 전략을 선택하도록 유인해야 할 것이며, 수원국에게 이를 위한 동기를 부여해 주는 노력이 요구된다. 또한 수원국이 적은 노력 전략을 선택하였을 때 3미만의 보상을 얻도록 하는 제도를 만들어 내는 방법도 고려해 볼 수 있을 것이다. 즉 보상을 조정하는 제도를 통해 전략 선택의 동기부여 및 행위자의 행동전략을 결정지을 수 있다.

본 논문에서는 <그림2-5>의 보완된 보상구조를 전제로 연구하고자 한다.

3) 사마리아인의 딜레마 게임 상황에서 ODA의 선택관련 제도

Orbell & Dawes(1991)에 의하면 게임의 참여자들이 과거의 상대방과 계속해서 게임을 하며 과거의 게임 역사에 관한 기억을 지니고 있을 때, 타인의 신뢰성을 인식할 수 있는 능력과 게임으로부터 탈퇴할 수 있는 능력이 주어졌다면 시간이 지남에 따라 협력의 수준은 증가한다(Ostrom, 2007:194, 강운호,

2009:328 재인용). 즉 게임이 반복될수록 상대방의 전략을 신뢰하게 되며, 상대방이 게임에서 탈퇴하지 않도록 서로 협력하게 된다는 것이다.

실제로 대부분의 원조 상황들은 반복적으로 일어나게 되는데 이는 수원국의 행동전략에 영향을 미칠 수 있다. 바꾸어 말하면 원조 상황이 반복된다면 수원국은 과거의 행동에 기반을 두고 미래의 행동을 예측하여 현재의 행동전략을 결정할 수 있다는 것이다.

예를 들어 수원국에게 여러 차례의 식량위기가 있었고, 그때마다 공여국이 식량원조를 해 주었다면 수원국은 미래에 식량위기가 다시 발생하면 공여국이 도와주러 올 것임을 예측·신뢰하게 된다. 따라서 충분한 식량생산에 투자하기 보다는 그들 자신의 다른 부족한 자원을 위해 투자하는 유인을 갖는다.¹⁷⁾ 그 결과 수원국의 식량위기는 또다시 일어나게 되며 공여국으로부터의 식량원조를 거둬들이게 된다. 결과적으로 반복적인 원조상황에서 수원국은 공여국의 전략을 예측할 수 있으며 공여국이 이 게임에서 탈퇴하지 않을 것임을 간파하게 된다. 또한 원조의 ‘대체가능성(fungibility)’으로 인해 이를 다른 용도에 사용하려는 유인을 갖게 되므로 공여국의 원조목적에 부합하지 않는 결과가 발생하게 된다(Gardner 외, 2005:88-89). 따라서 반복적 상황이 거듭될수록 수원국은 공여국의 전략을 간파하여 자신에게 최고의 보상을 가져다주는 ‘적은노력’ 전략만을 선택할 것이다.

그러나 이러한 상황이 장기적으로 반복된다면 수원국은 식량생산에 대한 기술이나 능력(Capability) 등을 차츰 잃어가게 된다. Fisher은 “Can International Relief Do More Good the Harm?”에서 수단(Sudan)에 대한 UN의 식량 원조를 예로 들어 사마리아인의 딜레마를 설명했다. 수단의 지역 주민들은 모두 훌륭한 농부이지만 UN의 구호식량 때문에 3년간 농사를 짓지 않았으며 이는 그들의 농사짓는 기술을 낭비하고 후손에게 기술전수를 하지 못하는 등의 이유로 인간을 망치고 있는 것이라고 지적한다(Fisher, 2001:74; Ostrom, 2002:31 재인용).

즉, 공여국의 원조담당자들은 자신들의 행동전략 중 원조를 제공하는 행동을

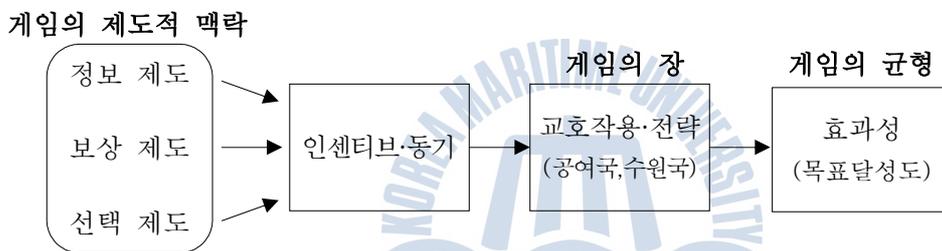
17) 한 예로 소말리아의 식량원조 상황에서 소말리아의 원조 중개인들은 공여국으로부터 받은 식량을 전쟁 무기를 사는데 사용하거나 젊은 남자들이 민병대에 강제로 징집되는 대가로 그의 가족들에게 식량을 나눠주는데 사용하였다. 따라서 소말리아의 식량원조는 내전과 고통 및 빈곤을 연장시키는 자원이 되고 말았다(Waal, 1997; Gardner 외, 2005 재인용).

계속해서 선택하고 수원국의 원조담당자들은 노력을 하지 않는 전략을 계속해서 선택한다는 것이다. 이 경우 만일 공여국이 원조를 중단하는 선택이 이루어질 수 있는 가능성이 있다면, 수원국의 전략은 달라질 수 있을 것이다. 따라서 공여국과 수원국 원조 담당자들의 전략 선택에 관련된 제도의 도입은 반복적인 원조상황을 멈추게 하여 딜레마현상을 예방·해결할 수 있을 것이다.

3. 분석틀

이상과 같은 ODA와 사마리아인의 딜레마의 이론적 논의에 기초하여 본 연구의 분석틀을 <그림2-4>와 같이 구성하였다.

<그림 2-6> 연구의 분석틀



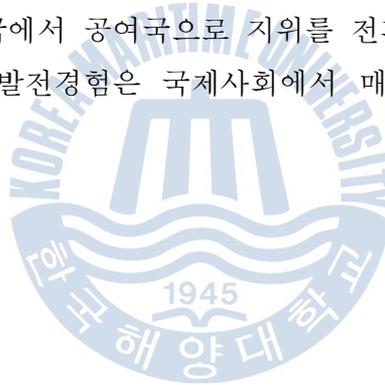
즉 ODA상황에서 정보, 보상, 선택 관련 제도는 행위자들의 인센티브와 협력을 하고자 하는 동기에 영향을 미치고 이는 곧 공여국과 수원국 사이의 게임에서 그들의 전략을 좌우한다. 각 행위자가 어떤 전략을 선택하는지에 따라서 ODA 소기 목표의 달성 정도, 즉 효과성이 결정될 수 있다.

제 3 장 우리나라 ODA의 특성과 항만분야 ODA 현황

제 1 절 우리나라 ODA의 특수성

우리나라는 OECD/DAC의 24번째 정식 회원국으로써 활발한 원조 활동을 확장해 나가고 있으며, 2011년 11월에는 OECD와 세계은행이 공동 주최하는 ODA관련 최대 규모 회의인 원조효과성 고위급회의(HLF-4)¹⁸⁾가 대한민국 부산에서 개최되었다.

이렇듯 현재 우리나라는 국제사회가 인정하는 공여국으로서의 역할을 훌륭히 수행하고 있지만 불과 50여 년 전만 하더라도 국민 대다수가 극심한 빈곤에 허덕였으며 한국전쟁으로 인해 사회기반시설 대부분이 파괴되어 경제적·사회적으로 매우 어려운 상황이었다. 이러한 어려움을 딛고 현재 공여국의 위상을 얻을 수 있었던 가장 큰 이유는 외국의 원조 덕분이라고 해도 과언이 아니다.¹⁹⁾ 당시 외국의 원조로 인해 우리나라는 단기간에 급속한 산업화를 이룰 수 있었고, 전 세계에서 유일하게 수원국에서 공여국으로 지위를 전환한 국가가 될 수 있었던 것이다. 따라서 우리의 발전경험은 국제사회에서 매우 귀중한 사례가 될 것이다.



18) HLF(High Level Forum)는 '세계개발원조총회'로 경제협력개발기구 개발원조위원회(OECD DAC)를 중심으로 개최되는 회의이며, 2003년 제1차 세계개발원조총회의에 해당하는 '로마 OECD DAC 고위급 회담'이 열렸다. 이 회담에서 원조 공여국들과 국제기구 등은 원조 규모 확대와 국제적 협력을 다져가기로 합의했으며, 2년 뒤인 프랑스 파리에서 제2차 세계개발원조총회인 2차 고위급 회담을 열어 원조 효과 증진을 위한 구체적 방안들을 마련했다. 이어 2008년 원조 수혜국인 가나의 아크라에서 3차 세계개발원조총회 회의를 열어 중국과 브라질 등 신흥 공여국과 시민사회단체의 역할 확대 등을 논의했다. 2011년 11월 29일 개최된 부산에서의 제4차 총회는 아시아에서 처음으로 개최되는 회의이면서 원조 수혜국에서 공여국으로 변모한 최초이자 유일한 국가에서 치러지는 첫 회의라는 두 가지 성격을 동시에 지닌다. 특히 앞서 열린 3번의 총회가 '고위급 회담' 형식에 그쳤다면, 부산총회는 각국 고위 인사와 더불어 학계, 시민사회 등 전 세계 각계 각층이 골고루 참여한다는 데 의미를 둘 수 있다. (출처- 팍스넷 뉴스, '세계개발원조총회가 걸어온 역사'(2011.11.28) 검색일: 2012.09.13)

19) 1960년 당시 수입대금의 71.7%, 정부예산의 41.9%를 미국의 원조에 의존했다(오원철,1999).

1. 수원국으로서의 대한민국

1960년 당시 우리나라 1인당 GNP는 79달러로서²⁰⁾ 당시 가나, 필리핀 등 현재의 개발도상국보다도 더 빈곤한 수준이었다. 또한 한국전쟁 직후에는 가난, 부패, 독재, 분단국으로써 희망이 없는 나라로 평가되기도 하였다.²¹⁾

우리나라에 대한 최대 공여국은 미국으로 1945년부터 1999년까지 양자적 성격의 자금 55억 4,200만 달러, 전후복구 및 경제재건기에 UN등을 통해 지원한 다자적 성격의 자금을 포함하면 60억 달러를 넘어서는 원조자금을 지원했다. 이는 1945년부터 1999년까지 우리나라가 받은 총 원조 금액 127억 7,600만 달러의 절반에 육박하는 금액이다. 미국의 뒤를 이어 두 번째로 많은 공여를 한 나라는 일본으로 50억 5,200만 달러를 지원했으며, 그 외 여러 국가와 국제기구 등에서도 우리나라의 경제발전을 위한 원조를 지원했다.²²⁾

원조형태는 전기 공급, 소비재 및 자본재 공여, 기술과 자본은 물론 전문용역, 교육, 자원봉사 등 인적·기술적·자본적 유형의 다양한 원조를 지원받았고 긴급구호 및 복구를 위한 원조, 경제안정과 재정확충을 위한 투·융자지원, 경제사회개발을 위한 프로젝트 및 부문투자지원, 프로젝트형 기술사업, 프로젝트 원조사업, 민간 원조단체에 의한 사회사업, 봉사단체 접수 등 원조사업의 유형도 극히 다양한 것으로 분석된다(한국국제협력단, 2008:394).

주요 수원 사례로는 프로젝트형 기술협력사업으로 금오공업고등학교 설립 사업, 한국과학기술연구원(KIST)설립 사업, 국립의료원 설립사업이 있으며, 우리의 계획을 통해 시행된 국책사업인 포항종합제철(POSCO) 건설사업, 사회간접자본 확충을 위한 개발 사업으로 기술협력을 통해 이루어진 서울-부산 간 고속도로 건설 사업을 들 수 있다. 또한 기술원조를 받은 대표적 사례로는

20) 한국은행 경제통계시스템, <http://ecos.bok.or.kr>, '10.1.3 1969년 이전 연간지표' > 일인당GNP(달러)

21) KOICA ODA교육원, 《국제개발협력의 이해》, ODA교육원(2012)

22) 독일 8억 3,500만 달러, CRIK(Civil Relief in Korea) 4억 5,700만 달러, 세계은행 1억 4,300만 달러, UNKRA(United Nations Korean Reconstruction Agency) 1억 2,200만 달러, 아랍 제국 1억 2,300만 달러, 프랑스 1억 100만 달러, WEP 9,900만 달러, UNDP 6,900만 달러, UNTA(UN Regular Programme of Technical Assistance) 3,200만 달러, 네덜란드 1,800만 달러, UNICEF 1,400만 달러, 호주 1,400만 달러, 덴마크 1,000만 달러, 벨기에 1,000만 달러, 영국 1,000만 달러, 캐나다 800만 달러, UNFPA(UN Fund for Population Activities) 800만 달러, 스웨덴 800만 달러, ADB 700만 달러, ADF 600만 달러, 이탈리아 600만 달러, 노르웨이 500만 달러, 스위스 500만 달러 등이 있다(한국국제협력단, 2008:395-396).

UNDP(United Nations Development Program, 국제연합개발계획)에 의해 1962년부터 2003년에 이르기까지 오랜 기간 249개의 광범위한 분야에 대한 기술원조를 제공받았으며, 독일 으로부터 집중적이고도 지속적인 직업훈련분야 기술원조를 제공받았다(이경구, 2004; 한국국제협력단, 2008:399-400 재인용).

2. 공여국으로서의 대한민국

한국이 공여국으로서 가장 먼저 시행한 공적개발원조 사업은 1963년 미국 USAID(United States Agency for International Development, 미국 국제개발처)로부터 지원받은 자금으로 진행된 개발도상국 연수생훈련 사업이다. 1970년대 중반까지 주로 UN 기구 등의 자금을 받아 원조를 실시했으며, 그 내용은 연수생 및 훈련생 초청사업, 전문가 파견사업, 의료단 파견 프로그램 등 주로 우리나라의 산업기술을 전수하는 사업이 주를 이루었다. 그러나 이 시기 한국은 여전히 원조를 지원받는 공적개발원조 주요 수혜대상국 중 하나였고, 1969년 한국의 1인당 국민소득은 210달러에 지나지 않았다.²³⁾(한국국제협력단, 2008:401)

1980년대부터 한국의 원조프로그램은 확대되었으며, 1987년에는 대외경제협력기금(EDCF)을 조성하여 개발도상국에 대해 양허성 차관을 지원하는 유상협력사업을 시작했다. 또한 당시 무상협력의 경우 외무부, 과기처, 노동부, 건설부, 체신부 등 정부의 여러 부처에서 산발적으로 진행되어 사업의 중복성문제가 제기되었고 이로 인해 원조사업 통합기관의 설립이 요구됨에 따라 공적개발원조 무상원조기관인 KOICA가 1991년 설립되었다(한국국제협력단, 2008:402-404).

정부수립 이후 1990년대 초까지 원조 수원국이었던 한국은 1992년 기술협력분야에서 UNDP가 분류하는 원조 공여국이 되었고, 1996년에는 세계은행에

23) 이러한 사정에도 불구하고 국제기구로부터 지원을 받아 원조를 실시한 근본적 이유는 북한과의 외교경쟁에서 우위를 차지하기 위함이었다. 당시 아프리카 지역의 신생독립국들 대부분은 소련식 발전모델을 채택한 관계로 북한이 아프리카 지역에서 한국과의 외교경쟁에 우위를 차지하고 있었기 때문에 우리나라는 아프리카에 집중적으로 원조를 지원함으로써 북한과의 외교경쟁에서 우위를 차지하고자 했다.

개발차관 공여 대상국에서 제외되었다(한국국제협력단, 2008:389-390).

따라서 우리나라의 유·무상협력의 ODA가 공식화 된 시기는 90년대 초라고 할 수 있으며, 우리나라 ODA 형태는 <표 3-1>과 같다.

우리나라 공적개발원조를 크게 둘로 나누면, 개발도상국에 상환의무를 부과하지 않고 무상으로 공여하는 ‘증여’와 상환의무를 부과하는 ‘융자(차관)’로 나뉜다. 증여는 다시 양자 간 증여(무상자금협력, 기술협력)와 국제기관에 대한 분담금으로 구분할 수 있다. 증여는 무상원조로, 유상차관은 유상원조로 각각 불리기도 한다. 유상원조는 개발도상국에 상환의무를 부과하는 융자(차관)를 말하며 ODA로 인정되려면 본질적으로 양허적인 재원이어야 하며, 증여율이 25% 이상이어야 한다.²⁴⁾

<표 3-1> 우리나라 ODA형태 및 담당기관

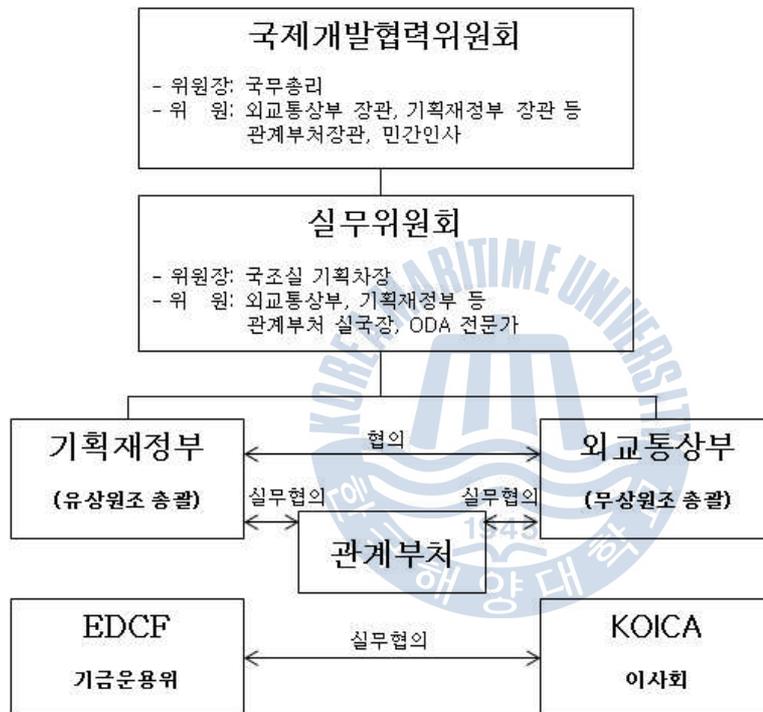
ODA 형태		담당기관	실시기관	관련 법률	
양자 원조	유상원조 (차관)	개발협력차관 (대외경제협력기금)	기획재정부 (EDCF)	한국수출입은행	대외경제협력기금법
	무상원조 (증여)	물자공여, 현금공여, 프로젝트형 사업, 기술협력(개발조사, 연수생 초청, 전문가 파견, 해외봉사 단 파견 등)	외교통상부	한국국제협력단 (KOICA) 및 30개 개별기관	한국국제협력단법
다자 원조	국제기구 출자금: 국제개발금 융기관	기획재정부	한국은행	국제금융기구에의 가입조치에 관한 법률	
	국제기구 분담금: UN 등	외교통상부	외교통상부		

출처: 「국제개발협력 선진화 방안」 관계부처 합동(2010:51), 외교통상부 홈페이지 참고하여 저자 작성.

24) 국무총리실 ODA Korea 홈페이지. <http://www.odakorea.go.kr>

또한 우리나라 ODA의 추진체계는 <그림 3-1>에서 볼 수 있듯이 국제개발협력위원회가 총괄적으로 지휘하고 있으며, 전체적인 실무사항은 국조실 기획차장을 위원장으로 하고 ODA와 관련된 기관 및 부서의 실무자들로 구성된 실무위원회가 담당하고 있다. 유상원조의 경우 기획재정부의 총괄 아래 EDCF(Economic Development Cooperation Fund; 대외경제협력기금)를 통해 이루어지며, 무상원조의 경우 외교통상부의 총괄 하에 KOICA가 맡아 진행하고 있다. 이러한 부처 및 기관들 사이의 실무협의를 통해 우리나라의 ODA가 이루어지고 있다.

<그림 3-1> 우리나라 ODA정책 추진체계



출처: <http://www.odakorea.go.kr>

현재 우리나라는 ODA의 금액과 분야 면에서 점차 그 규모를 늘여가고 있는 추세이며 과거 다자간 원조에 더 많은 금액을 지원했지만 점차 양자간 원조의 비율이 늘어나 현재는 양자간 원조가 주가 되고 있음을 <표 3-2>을 통해 알 수 있다.

<표 3-2> 우리나라 ODA 원조유형별 현황(1987-2010)

(단위: 백만 불)

구분	총 ODA	양자간 원조		다자간 원조	
		금액	비율(%)	금액	비율(%)
1987	23.51	1.42	6.04	22.09	93.96
1988	34.00	2.10	6.18	31.90	93.82
1989	33.80	5.04	14.91	28.76	85.09
1990	61.16	12.25	20.03	48.91	79.97
1991	57.47	31.52	54.85	25.96	45.17
1992	76.80	45.22	58.88	31.59	41.13
1993	111.56	60.12	53.89	51.44	46.11
1994	140.22	60.07	42.84	80.15	57.16
1995	115.99	71.46	61.61	44.53	38.39
1996	159.15	123.31	77.48	35.84	22.52
1997	185.61	111.34	59.99	74.27	40.01
1998	182.71	124.70	68.25	58.01	31.75
1999	317.49	131.35	41.37	186.14	58.63
2000	212.07	131.18	61.86	80.89	38.14
2001	264.65	171.54	64.82	93.11	35.18
2002	278.78	206.76	74.17	72.02	25.83
2003	365.91	245.17	67.00	120.74	33.00
2004	423.32	330.76	78.13	92.56	21.87
2005	752.32	463.30	61.58	289.01	38.42
2006	455.25	376.06	82.61	79.19	17.39
2007	696.11	490.52	70.47	205.59	29.53
2008	802.34	539.22	67.21	263.12	32.79
2009	816.04	581.10	71.21	234.94	28.79
2010	1,173.79	900.63	76.73	273.15	23.27

출처: 「숫자로보는 ODA, 2012 우리나라 ODA 통계자료집」, 한국수출입은행 대외경제협력기금(2012)참고하여 저자 재구성.

3. 우리나라 ODA의 문제점

1) 유·무상 원조의 분리 및 높은 유상원조 비율

우리나라 ODA는 유·무상 원조의 분절성으로 인해 담당기관 및 실시기관이 분산되어 있고 사업이 개별적으로 추진되어 중복사업이 발생하는 등 효과성과 지속성의 제고에 한계가 있다(관계부처합동, 2010:53). 현재 선진국들은 유·무상 원조를 통합하여 원조를 실시하고 있으며 최근 일본도 분리되어 있던 유·무상 형태의 원조체계를 통합한 바 있다.²⁵⁾

또한 최근 ODA는 인도주의적 경향이 강조되어 경제개발을 위한 물리적 인프라시설지원을 중심으로 한 유상원조보다는 빈곤퇴치를 위한 직접적 원조 및 보건·환경과 행정제도를 중심으로 한 무상원조의 비중이 늘어나는 추세이다(국토해양부, 2008:42). 그러나 우리나라의 유상원조 비율은 2010년 기준 63.1%로 DAC 회원국의 평균치인 97%에 비해 다소 높은 수준²⁶⁾이므로 2015년까지 유·무상원조 비율을 40:60 내외로 유지할 계획이다.

2) 낮은 수준의 ODA/GNI²⁷⁾비율 및 원조규모

우리나라가 한국전쟁 이후 비약의 발전을 할 수 있었던 가장 큰 이유 중 하나는 외국의 원조 덕분이라 해도 과언이 아니다. 이렇듯 우리나라도 외국의 도움을 발판삼아 발전했듯이 현재는 우리가 과거의 대한민국과 같은 발전 가능성이 있는 나라를 도와줄 수 있는 위치가 되었다는 것은 OECD/DAC회원국 가입을 통해 입증 되었다. 우리나라가 과거 국제사회에서 수원 받은 만큼 또는 그 이상을 현재 어려움을 겪고 있는 나라들에게 베풀어 주는 것이 타당하다고 할 수 있다. 그러나 아직 공여국으로서의 역사가 깊지 않아 현재 우리나라의 GNI 대비 ODA의 비율은 2011년 기준 0.12% 수준으로 DAC 회원국 평균 0.31%에 비해 현저히 낮은 실정이다. ODA/GNI 비율은 국제사회에서 활발한 ODA

25) 일본의 유상원조는 JBIC(Japan Bank of International Cooperation: 일본국제협력은행), 무상원조는 JICA(Japan International Cooperation Agency: 일본국제협력기구)의 소관으로 이원화되어 있다가 2008년 10월 유·무상원조가 JICA로 일원화 되었다.

26) 머니투데이, “한국 무상원조, DAC 회원국 比 3분의 2”, 2010.10.04

27) GNI(Gross National Income, 국민총소득)란, 한 나라의 국민이 일정 기간 생산 활동에 참여한 대가로 벌어들인 소득의 합계로서, 실질적인 국민소득을 측정하기 위하여 교역조건을 반영한 소득지표이다.

정도를 나타내는 객관적 척도로서 평가되고 있기 때문에 국제개발협력위원회는 2015년까지 0.25%수준으로 높이려는 계획을 수립하고 이를 추진 중에 있다.²⁸⁾

<표 3-3> OECD/DAC 회원국들의 ODA/GNI 비율 및 규모
(순지출 기준, 단위: 백만 불,%)

국가 순위		2011년		국가 순위		2010년	
		ODA/GNI	규모			ODA/GNI	규모
1	스웨덴	1.02	5,606	1	노르웨이	1.10	4,580
2	노르웨이	1.00	4,936	2	룩셈부르크	1.05	403
3	룩셈부르크	0.99	413	3	스웨덴	0.97	4,533
4	덴마크	0.86	2,981	4	덴마크	0.91	2,871
5	네덜란드	0.75	6,324	5	네덜란드	0.81	6,357
6	영국	0.56	13,739	6	벨기에	0.64	3,004
7	벨기에	0.53	2,800	7	영국	0.57	13,053
8	핀란드	0.52	1,409	8	핀란드	0.55	1,333
9	아일랜드	0.52	904	9	아일랜드	0.52	895
10	프랑스	0.46	12,994	10	프랑스	0.50	12,915
11	스위스	0.46	3,086	11	스페인	0.43	5,949
12	독일	0.40	14,533	12	스위스	0.40	2,300
13	호주	0.35	4,799	13	독일	0.39	12,985
14	캐나다	0.31	5,291	14	캐나다	0.34	5,209
15	스페인	0.29	4,264	15	호주	0.32	3,826
16	포르투갈	0.29	669	16	오스트리아	0.32	1,208
17	뉴질랜드	0.28	429	17	포르투갈	0.29	649
18	오스트리아	0.27	1,107	18	뉴질랜드	0.26	342
19	미국	0.20	30,745	19	미국	0.21	30,353
20	이탈리아	0.19	4,241	20	일본	0.20	11,021
21	일본	0.18	10,604	21	그리스	0.17	508
22	한국	0.12	1,321	22	이탈리아	0.15	2,996
23	그리스	0.11	331	23	한국	0.12	1,174
DAC전체		0.31	133,526	DAC전체		0.32	128,465

자료: e-나라지표(<http://www.index.go.kr>), 지표명: ODA/GNI비율 참고하여 저자 작성.

28) UN이 권고하는 수준은 0.7%이며 ODA/GNI비율이 가장 높은 국가는 노르웨이로 2010년 기준 1.10%이다. 이어 룩셈부르크 1.09%, 스웨덴 0.97%, 덴마크 0.90%, 네덜란드 0.81% 등이 그 뒤를 따른다(www.odakorea.go.kr).

3) 타이드(tied)원조 추구

1987년도 DAC의 ‘조달에 따른 구속성, 비구속성 및 부분적 비구속성 공적개발원조를 위한 가이드라인(DAC Guiding Principles for Associated Financing and Tied, Untied and Partially Untied ODA)’에서는 ODA를 시행함에 있어 물자 및 서비스를 조달하는 기업의 국적에 따라 구속성·비구속성·부분적 비구속성 원조로 분류했다. 구속성 원조(tied aid)는 물자 및 서비스의 조달처를 공여국 또는 일부의 국가에게만 그 입찰 자격을 부여하는 경우, 비구속성 원조(untied aid)는 물자 및 서비스를 수원국이 실질적으로 모든 국가에서 자유롭게 조달할 수 있게 하는 경우, 부분적 비구속성 원조(partially untied aid)는 물자 및 서비스를 공여국 또는 개발도상국을 포함한 일부의 한정된 국가에서 조달하는 경우를 의미한다(한국국제협력단, 2008:202-205).

OECD/DAC의 연구에 따르면 구속성 원조는 개발비용을 평균 15~30% 높인다고 한다. 구속성 원조의 경우 원조 물자 및 서비스의 조달, 사용 등 관리 전반에서 경쟁을 배제하여 개발비용을 증가시키기 때문이며 이에 반해 비구속성 원조는 경쟁체제가 도입되기 때문에 더욱 효율적이며 동일한 규모의 원조액이라 해도 결과적으로 더 많은 원조 물자 및 서비스를 제공할 수 있게 된다. 구속성 원조는 수원국 및 공여국 정부의 행정비용을 증가시키고, 빈곤국의 개발이라는 목적을 달성시키는 것에 중점을 두기보다는 공여국의 경제적 이익을 추구하고자 하는 것이므로 소규모의 빈곤퇴치 프로그램보다는 막대한 자본재가 필요한 인프라 중심의 원조에 치우치게 하여 원조의 왜곡을 가져온다. 따라서 파리선언에서는 원조의 언타이드화를 주요과제의 하나로 제시하고 지속적으로 개선할 것을 합의했으며 현재 OECD/DAC, 국제기구, 시민단체 등 국제원조를 수행하는 대부분의 주체들은 비구속화를 적극적으로 권고하고 있다(국토해양부, 2008:23; 한국국제협력단, 2008:207).

구속성(tied)원조의 비효율성과 구조적인 문제로 인해 DAC회원국은 1992년에 헬싱키 패키지(Helsinki Package)를 선언하며 구속성 개발원조를 지양하고 공개경쟁과 자유시장의 원칙에 따라 비구속성 원조의 확대를 도모하기 시작했다. 조건부(conditionality)원조는 수원국의 주인의식에 부정적인 영향을 주며 형평성이 결여된다. 비구속성 원조는 현지조달체제를 활용하여 수원국이 주도적인 역할과 사업집행의 신속성과 주인의식을 제고할 수 있다. 원조공여국도

원조사업의 비구속화를 통해 투명성을 제고하고 부정부패의 가능성을 줄일 수 있다(김성귀 외, 2009:267-268).

현재 우리나라는 90%를 웃도는 DAC회원국의 비구속성 원조 비율의 평균치에 반해 5% 미만의 아주 낮은 수준을 유지하고 있으며 이는 곧 국제사회에서 비난의 대상이 된다. 따라서 원조의 효율성 및 국제사회에서의 이미지 제고를 위해 원조의 언타이드화가 시급한 문제이다.

<표 3-4> OECD/DAC 주요국의 비구속성원조(untied aid) 비율

(단위: %)

국가	'79~'89	'90~'99	2001	2002	2003	2004	2005	2006
OECD /DAC 전체	45.8	65.1	79.9	85.3	91.8	91.3	91.8	94.5
호주	54.1	45.9	59.3	56.7	67.2	77.1	71.9	-
벨기에	32.6	26.0	89.8	92.6	99.1	92.7	95.7	90.7
캐나다	27.5	40.9	31.7	61.4	52.6	56.7	59.4	62.9
프랑스	44.0	48.1	66.6	91.5	93.1	94.2	94.7	95.6
그리스	-	3.3	17.3	13.9	93.8	23.0	73.6	39.1
일본	60.8	88.2	81.8	82.8	96.1	94.4	89.6	95.6
뉴질랜드	56.2	75.5	-	76.0	81.4	81.2	92.3	90.2
스페인	-	5.3	68.9	59.9	55.8	67.7	86.6	82.8
스웨덴	73.9	83.7	96.5	87.6	100.0	99.4	98.3	100.0
한국		0.9	1.5	1.6	2.5	4.2	2.6	-

주: 기술협력과 행정비용을 제외한 약정액 기준
 자료: OECD DAC, KOICA, 권율(2007:21), (국토해양부, 2008:25 재인용)

4) 수원국에 대한 충분한 정보획득의 부족

앞서 살펴보았듯이 ODA의 주목적은 개발도상국의 경제발전 및 복지수준 향상이다. 이를 위해서는 수원국의 상황을 정확히 파악하여 그 나라에 적합한 사업을 실시해야만 최상의 원조 효과를 창출할 수 있으며 원래의 목적을 가장 효과적으로 달성할 수 있다.

과거 우리나라의 경우 3면이 바다로 둘러싸인 지리적 조건과 수출에 의존하는 경제구조를 가지고 있었다. 또한 우리나라 정부가 적극적으로 나서서 항만

개발 사업을 원했고, 이에 맞추어 적절한 시기에 외국의 향만분야원조를 받았다. 이렇듯 우리나라의 당시 상황에 맞는 원조를 통해 현재 부산항은 2011년 기준 항만물동량 세계 5위에 빛나는 비약적인 발전을 할 수 있었다.

따라서 공여국으로서 우리나라가 자신 있는 분야 보다는 수원국에게 진정으로 필요한 분야의 사업을 추진해야 한다. 이를 위해 수원국의 현재 상황, 즉 수원국의 문화적·정치적·사회적·경제적 상황과 더불어 사업이 시행되는 지역주민들의 의견 등을 충분히 파악하는 것이 중요하며 현지에 우리나라의 조사단이 머물면서 상황을 파악하는 것이 가장 정확한 정보획득 방법이고 또한 이는 ODA사업의 필수적인 과정이라고 할 수 있다. 현재 우리나라의 무상원조 사업 추진 과정은 <그림3-2>와 같다.

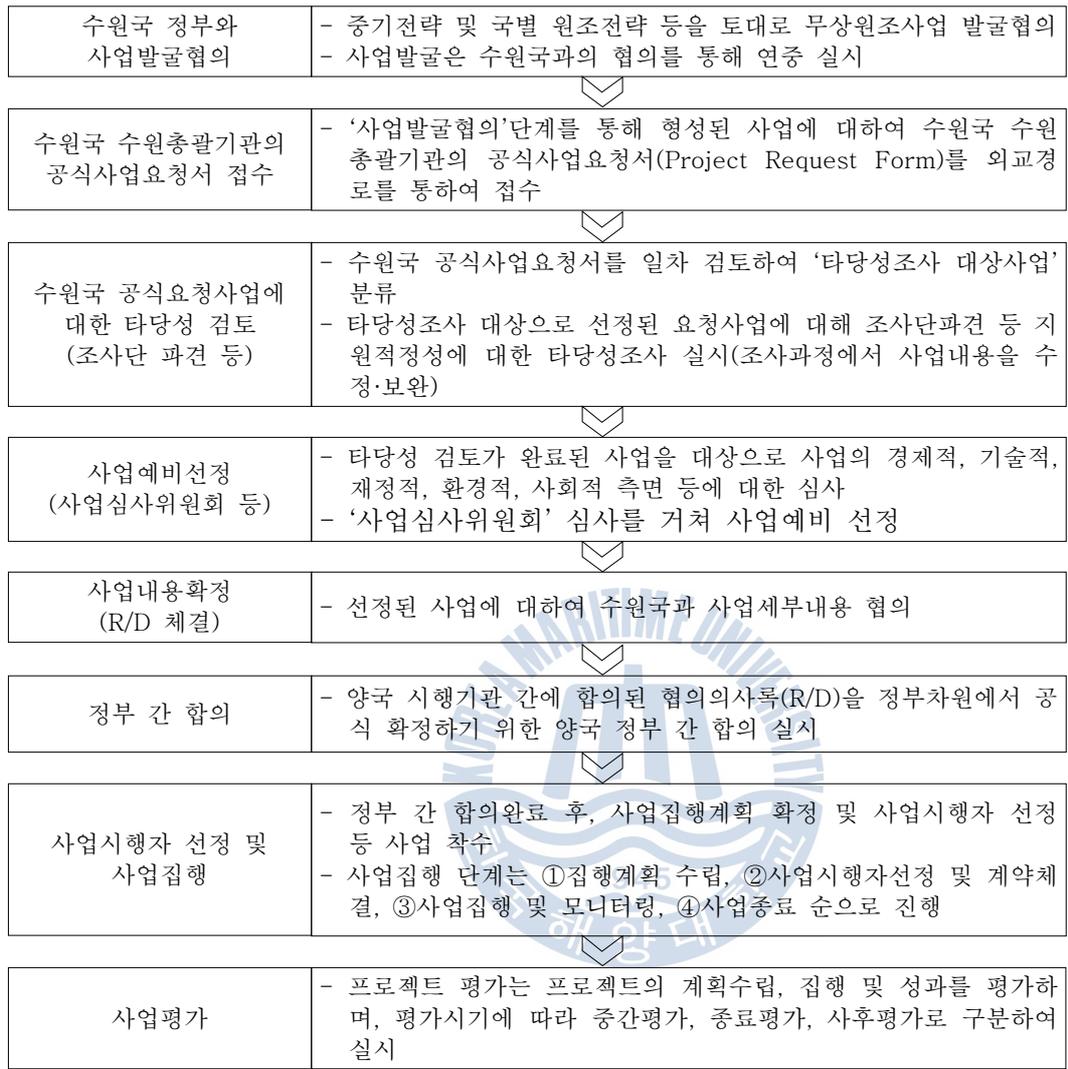
우리나라가 공여국으로서 원조사업을 실시하고자 할 때 조사단 파견을 하여 현지의 상황을 파악하지만 현지 조사기간은 통상 1주~2주 정도이며, 조사단은 그 분야의 전문가와 부처 및 기관 관계자로 구성된다.²⁹⁾ 이들은 주로 수원국의 고위관료 또는 관련기관의 종사자들을 만나고 현장을 방문하는 등 사업추진에 관련된 논의를 하고 돌아와 사업의 추진여부를 결정짓는다. 그러나 수원국이 현재 처한 종합적인 상황을 정확히 파악하기엔 조사단 파견기간이 충분하다고 보기 어렵다.

또한 국제개발협력학회 제3대 회장인 황원규 교수는 해당국가가 진정 원하는 사업을 찾지 못하는 것이 한국 ODA의 맹점이고 가장 취약한 부분이라 지적했으며 상대방에게 무엇이 필요한지를 알아가는 데 매우 많은 노력을 기울여야 한다고 주장했다. 이를 위해 상당한 기간 동안 현지에 체류하면서 현지인들과의 대화를 통해서 무엇이 필요한지를 발굴해내기 위해 그 나라의 문화와 사회속으로 들어가야 한다고 말한다. 또한 현재 한국정부가 해외 컨설팅을 많이 강조하고 있고, 그 중 많은 부분을 '한국개발연구원(KDI)'에서 수행하는데 우리의 개발경험을 본격적으로 전수하기 위해 운영하는 KSP(Knowledge Sharing Program) 지식공유 컨설팅 프로그램의 경우 컨설팅에 참가할 KDI박사들이 선정되면 현지에 딱 2주 다녀오는 방식으로 운영되다보니 수원국의 정보에 대해

29) "KOICA ODA도서관(<http://lib.koica.go.kr>) > KOICA 발간물 > 사전조사보고서"를 참고하였다. ODA 사업에 대한 30건 이상의 사전조사보고서를 검토해본 결과 대부분 4명~6명으로 구성된 조사단이 7일 미만의 타당성조사(현지조사)를 수행하고 있는 것으로 나타났다.

기존의 월드뱅크 보고서를 짝 베낄 수밖에 없는 실정이라고 우리나라 ODA과정에서의 수원국에 대한 정보획득의 부족 문제를 지적하고 있다.³⁰⁾

<그림 3-2> ODA 무상원조 사업추진 과정



자료: 한국국제협력단 홈페이지(<http://www.koica.go.kr>)

30) ODA Watch, 황원규 교수 인터뷰 내용, '어느 DVD(Dream&Vision of Development)세일즈맨의 따끔한 충고'(2010.3.3)

제 2 절 우리나라의 항만분야 ODA 현황

1. 우리나라의 항만분야 ODA 수원 현황

우리나라 항만개발은 1883년 부산, 인천, 원산 등 3개항을 건설함으로써 근대적 항만의 개념이 도입되었고 항만개발의 필요성이 대두되었다. 1960년대에는 기간산업의 건설과 농업생산성 증대 및 사회 간접자본 확충이라는 정부의 기본목표 아래 수입원료 하역을 위하여 대형부두 건설에 중점을 두었다. 또한 정부는 항만의 개발을 촉진하고 그 이용과 관리의 적정을 기하기 위하여 1967년 「항만법」을 제정하는 등 우리나라 항만개발을 위해 끊임없이 노력하였다. 1970년대에는 항만시설의 확충과 현대화가 항만건설의 기본목표로 설정되어 수출 물동량을 처리하기 위한 부산항 개발 제1단계 사업이 1973년 착공되었으며 1974년 5월에는 국내 최대 규모의 인천항 선거시설이 준공되었다. 1980년대에는 대형석탄부두의 건설에 역점을 두고 항만개발을 추진하였다.³¹⁾ 이러한 정부의 명확한 목표와 체계적 계획 하에 세계은행(IBRD), 아시아개발은행(ADB), 해외경제협력기금(OECF) 등으로부터 약 4억 7천만 불 규모의 차관을 도입하여 항만 개발에 힘썼고, 이를 통해 우리나라는 항만관련 국가경쟁력을 확보할 수 있었다.

우리나라의 항만시설개발을 위한 수원 내용은 <표 3-5>와 같다.

31) 국가기록원 홈페이지, '나라기록 > 주제별 검색 > 국정분야별검색 > 수송 및 교통 > 해운/항만 > 해운/항만정책', 검색일:2012.10.15

<표 3-5> 항만시설개발을 위한 한국의 차관도입

(2007.12 기준)

차관성	사업명	차관액 (천\$)	차관조건		협정일	상환기간	상환액 (천\$)	사업내용 (상환율)
			이자율 (%)	거치 상환(년)				
합계		470,505				78-09	466,956	(99%)
IBRD		287,678				78-09	282,946	(98%)
(61%)	부산항 1단계	62,573	7.25	5-20	73.6.27	78-95	62,573	• 5부두 1,030m • 7부두 657m(완료)
	부산항 2단계	66,217	8.5	4-13	77.4.28	81-89	66,217	• 6부두 603m • 3부두 및 중앙부두(완 료)
	부산항 3단계	13,4500	8.0 변동 이자	3-12	86.8.6	89-99	134,500	• 방파제 1,704m • 컨테이너부두 900m • 도로 및 철도 12km (완료)
	석탄 양회	10,861	8.0 변동 이자	3-12	86.4.29	86-98	10,861	• 언로더 2기 • 벨트콘베어 1,980m (완료)
	항만 개발 및 환경 개선	13,527	변동 이자	5-10	94.11.3	00-09	11,162	• VTS, SWDF, LME 등 (82%)
ADB		38,414				78-04	38,414	(완료)
(8%)	인천항 1단계	7,191	7.5	5-15	73.7.24	78-93	7,191	• 방파제 423m • 도로, 야적장 3,988a (완료)
	인천항 2단계	31,223	8.1	4-20	80.7.25	84-04	31,223	• 8부두 903m • 1부두 255m(완료)
SFD		66,175				80-00	66,175	(완료)
(14%)	부산, 목호항 개발	35,000	4.0	3-15	76.3.8	80-94	35,000	• 동삼동호안 1,277m • 컨테이너도로 등(완료)
	감천항 개발	31,175	5.0	4-12	84.10.22	88-00	31,175	• 방파제 650m • 안벽 919m(완료)
OECE		78,238				83-96	78,238	(완료)
(17%)	북평항 개발	78,238	3.5	7-13	76.3.31	83-96	78,238	• 방파제 2,110m • 안벽 2,265m(완료)

자료: 송상근(2008:9)

2. 우리나라의 항만분야 ODA 공여 현황

1) 해외항만 개발협력사업

항만운영 관련분야는 국내시장에서의 활동에 주력하여 해외시장 진출은 활발히 전개되지 못했다(국토해양부 2008:93). 그러나 우리나라의 항만개발로 인한 경제성장경험과 항만물동량 세계 5위에 빛나는 경쟁력은 개발도상국들의 경제 발전에 상당한 기여를 할 수 있다. 또한 국가 간 항만파트너십을 구축하고 국내기업의 해외 진출에 도움을 줄 수 있으며 국제사회에서 국가 이미지를 제고할 수 있을 것이다. 최근 국내항만시설 포화로 인해 항만건설 수요가 감소추세에 있어 항만분야 관련 업체들은 해외항만시설개발에 큰 관심을 가지고 있으며, 해외진출은 리스크가 크기 때문에 정부의 항만분야 ODA사업을 통해 해외 진출을 꾀하고 있는 실정이다.

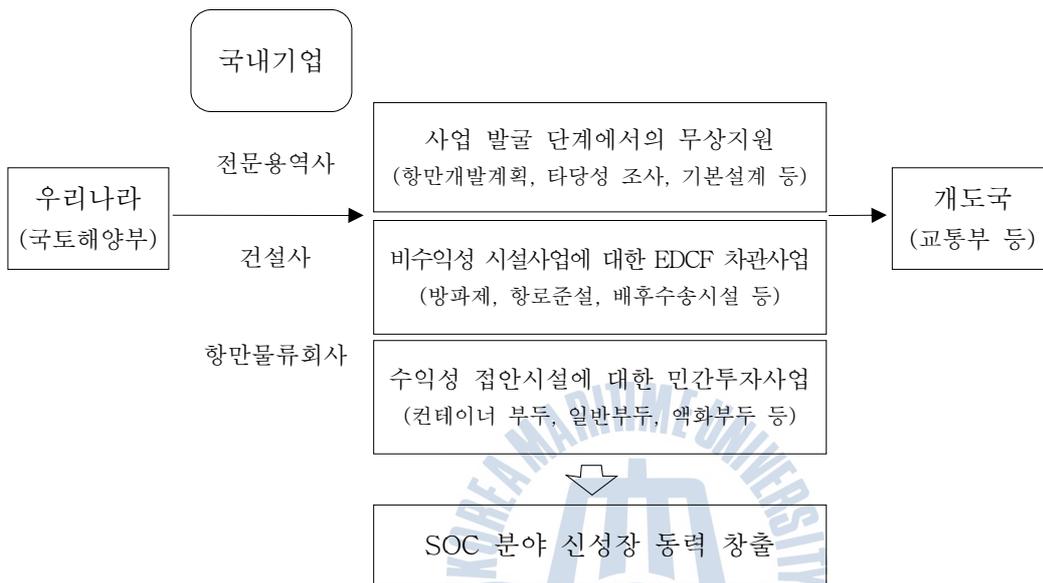
항만분야 유상원조는 2008년 기준 크로아티아 리예카항 장비구매 및 설치 지원사업과 미얀마 컨테이너 야적장 및 부대설비 차관지원 등 2건으로 조사되었다. 리예카항 기자재차관사업은 총사업비 3,670만 달러 중 3,450만 달러를 차관 지원한 것이며, 미얀마항 컨테이너 야적장 및 부대설비 사업은 총사업비 5,300만 달러 중 1,500만 달러를 차관제공한 것이다(국토해양부, 2008:40).

현재 우리나라에서 개도국 항만개발을 지원하는 항만분야 ODA사업은 국토해양부의 ‘해외항만 개발협력사업(International Port Development Cooperation)’이라는 이름으로 추진되고 있으며, 이는 기술협력(technical cooperation)을 중심으로 추진되는 무상원조의 성격이 강하며, 개발도상국의 경제 개발을 위해 항만기본계획 수립이나 타당성조사 및 기본설계, 시설 건설 등을 지원하는 것이다. 우리나라의 경우, 재원은 국토해양부 예산, KOICA의 협력기금, EDCF(대외협력기금: Economic Development Cooperation Fund)의 타당성조사 지원비 등이 될 수 있으며 방파제, 항로준설 등 항만외곽시설이나 저수익 접안시설, 배후교통시설, 연안침식 방지시설 등과 같은 비상업성 시설에 대해서는 EDCF가 지원될 수 있다. 반면 수익성 접안시설에 대해서는 국내 물류기업이 직접투자하고 정부는 간접적으로 지원하게 된다(국토해양부, 2008:59-60).

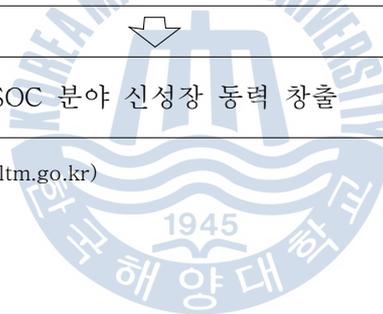
국내항만개발 노하우를 바탕으로 개도국 항만 개발 지원을 추진함으로써 국가 간 파트너십 구축 및 국내기업의 해외 진출 기반 확보를 목적으로 시행되고 있다.

해외항만 개발사업의 개요와 그 진행 절차는 <그림 3-3>, <그림 3-4>와 같다.

<그림 3-3> 해외항만개발 협력사업 개요



자료: 국토해양부 홈페이지(<http://www.mltm.go.kr>)



<그림 3-4> 해외항만개발협력사업 진행 절차도

단계	내용	주체(or 대상)
사업 발굴	<ul style="list-style-type: none"> • 항만개발 지원협력 요청 • 항만개발 협력대상사업 직접 발굴 • 해외 항만개발 진출 관련 지원 요청 	<ul style="list-style-type: none"> • 상대국 정부→아국정부 • 현지조사, 재외공관 • 아국기업→아국정부
추진여부 검토	<ul style="list-style-type: none"> • 상대국 내 대상사업의 우선순위 파악 및 협력 의지 확인 • 차관 지원 가능 여부 파악 및 협력 범위와 기대효과 분석 및 검토 • 현지진출 추진 아국 기업 의향 파악 	<ul style="list-style-type: none"> • 상대국 차관신청 담당부처(재정부 등) 및 항만개발 담당부처(교통부 등) • 기획재정부(EDCF 차관 지원), 외교부(협력 기대효과) 등 • 아국 건설업체
협력 제안 (필요시)	<ul style="list-style-type: none"> • 서한 등을 통해 대상 항만개발협력 제안 	<ul style="list-style-type: none"> • 아국 정부→상대국 정부(교통부 등)
추진 방안 협의	<ul style="list-style-type: none"> • 해당 사업의 아국정부 및 한국기업의 참여범위 결정, 향후 일정 협의 • 협력지원 대상 및 범위 확정, 차관 지원 계획 반영 등 • 아국 기업 사업 참여 방안 협의 	<ul style="list-style-type: none"> • 상대국 차관신청 담당부처(재정부 등) 및 항만개발 담당부처(교통부 등) • 기획재정부(EDCF 차관 지원), 외교부(협력 기대효과) 등 • 아국 건설업체
MOU체결	<ul style="list-style-type: none"> • 현지방문 등을 통해 대상 항만개발을 위한 양국 간 협력 내용에 대한 MOU 체결 	<ul style="list-style-type: none"> • 아국 정부 및 상대국 정부
사업 추진	<ul style="list-style-type: none"> • 타당성 조사 실시(무상지원 가능) • 민자 투자 사업 의향서 제출 • 차관신청(타당성 조사 완료 시) • 차관 지원 승인 • 공사 착공 	<ul style="list-style-type: none"> • 아국 용역업체 • 아국기업→상대국 정부 • 상대국 정부→아국 정부 • 아국 기획재정부 • 아국 건설업체

자료: 국토해양부 홈페이지(<http://www.mltm.go.kr>)

국토해양부는 2008년 한국해양수산개발원(KMI)에 ‘국제물류투자분석센터’를 설립하여 투자 정보와 물동량 분석 등의 정보를 제공하고 있고, 2011년부터는 해외진출 사업에 대한 타당성조사 비용의 일부를 지원하고 있다.³²⁾ 동 센터에서는 국제물류 정보 수집 및 관련 정보의 분석·제공, 신규 사업 검토 및 예비조사, 개별사업의 타당성 조사, 투자대상국 항만투자 관련 법제도 DB구축 등의 역할을 담당하고 있다. 국내 물류기업들이 신규 추진 사업에 대해 해당 권역의 물류현안리포트, 기초타당성 조사보고서를 요청 시 정부에서적정성 등을 검토한 후 무료로 해당 사업에 대한 보고서를 제공하게 되며 이를 통해 기업들의 사업 참여 여건이 대폭 개선될 수 있다.³³⁾

또한 국토해양부는 항만건설 관련 기업체를 모집하여 ‘해외항만건설협력단’을 구성해 현지 관계자들과 면담, MOU체결 등을 수행하고 있다. ‘해외항만건설협력단’은 정부관계자 및 항만건설 관련 기업체의 10명 이내의 인원으로 구성된 조직³⁴⁾으로 국토해양부의 수원국 현지방문 계획이 수립될 때마다 업체들을 모집하여 구성한다. 이들의 주요 활동은 수원국의 고위급 관계자와 면담 후 MOU를 체결하는 것이다.

한국해양수산개발원의 경우 정부차원의 공적개발원조(ODA) 사업을 전담 실시하는 한국국제협력단(KOICA)과 대외 무상협력개발사업 협력을 위한 약정 체결하여 개도국에 대한 해양수산 분야 연수교육, 전문가 파견, 개발조사 및 연구 프로젝트 등 무상기술협력사업의 사업 발굴·시행에 대해 협력키로 한 바 있다.³⁵⁾

32) ‘해운 물류기업 대상 신규 해외 물류사업 투자 설명회 개최’, 중앙뉴스(2011.10.17)

33) ‘국토부, 국제물류투자분석센터 운영 개시’, 프라임경제(2008.07.03)

34) 중남미 해외항만건설협력단은 국토해양부 항만정책관, 외교부 등 정부 4명, 해외건설협회, 관심기업 관계자 등 민간 10명으로 구성, 남미 해외항만협력단은 항만정책관 외 2명, 관심업체 등 총 9명으로 구성되었다.

35) “해양수산 공적개발원조(ODA)사업 활성화”, 한국해양수산개발원 보도자료(2010.10.15)

2) 연수생 초청사업

1998년 KOICA의 주관 아래 항만분야 ODA사업으로 연수과정의 처음 시작되었다. 개발도상국의 해운·항만개발 정책 관계자 및 관련기관의 전문가를 초청하여 우리나라의 해운환경, 항만시설, 정보화, 항만운영의 민영화, 규제완화 등 최근의 성장과 경험을 전파하고 함께 공유한다는 취지로 운영되고 있다. 이에 따라 연수 참가국들은 한국의 해운정책 및 항만관리전략을 벤치마킹하여 자국의 해운항만관리의 효율성 제고 및 전략 수립에 기여하게 된다. 또한 KOICA는 싱가포르와 공동으로 진행하는 과정도 운영하는데 참가자들은 우리나라와 싱가포르에서 해운정책 및 항만관리에 관한 이론 강의와 기관방문을 하게 된다 (김성귀 외, 2009:246-247).

KOICA의 항만교육 연수 현황은 <표3-6>과 같다.

<표 3-6> KOICA의 항만 교육 연수 현황

년도	국가	사업	사업기간	파견분야	수원처
1998	브루나이 인도네시아 필리핀 태국 베트남 파푸아뉴기니	해운항만관리	8.30~9.12 (2주)	정규연수	한국해양수산개발원
1999	방글라데시 인도네시아 미얀마 필리핀 이란 사우디아라비아 이집트 칠레 페루 스리랑카	해운항만관리	9.2~9.15 (2주)	정규연수	한국해양수산개발원
2000	필리핀 베트남 방글라데시 중국 몰디브 통가 사모아	한.싱 항만관리	1.17~1.28 (2주)	제3국공동연수	싱가폴 항만관리청
	중국 인도	한.싱 해운항만관리	6.8~6.21 (2주)	제3국공동연수	한국해양수산개발원

	인도네시아 미얀마 파키스탄 필리핀 태국 베트남 알제리 과푸아뉴기니 러시아				
2001	인도네시아 베트남 바레인 이란 알제리 이집트 리비아 나이지리아 피지 과푸아뉴기니 아제르바이잔	해운항만정책	3.26~4.7 (2주)	정규연수	한국해양수산개발원
2002	방글라데시 파키스탄 태국 베트남 코트디부아르 이집트 케냐 리비아 콜롬비아 러시아	해운항만정책	3.21~4.3 (2주)	정규연수	한국해양수산개발원
2003	방글라데시 캄보디아 말레이시아 태국 이란 요르단 예멘 이집트 카자흐스탄 러시아	해운항만정책	3.30~4.12 (2주)	정규연수	국가전문행정연수원
2004	중국 인도네시아 말레이시아 몰디브 파키스탄 필리핀 이란	해운항만관리	4.11~4.24 (2주)	정규연수	한국해양수산개발원

	예멘 수리남 오세아니아 팔라우 크로아티아 루마니아				
2005	캄보디아 중국 인도네시아 파키스탄 필리핀 이집트 모로코 나이지리아 팔라우 루마니아	해운항만정책	4.11~4.24 (2주)	정규연수	한국해양수산개발원
2007	캄보디아 중국 몰디브 필리핀 스리랑카 베트남 파푸아뉴기니	한성공동연수 (07-09) 4 - 항만관리 (교차)	9.8~9.22 (2주)	공동연수	해양수산인력개발원
2008	아루바 도미니카공화국 아이티 자메이카 멕시코 세인트빈센트 수리남 트리니다드토바고	ACS 항만관리	8.26~9.11 (2주)	기본연수	한국해양수산개발원
	방글라데시 캄보디아 몰디브 필리핀 스리랑카 베트남 파푸아뉴기니	한성공동연수 (07-09) 4 - 항만관리 (교차)	10.19~11.1 (2주)	공동연수	한국해양수산연수원
	투르크메니스탄	투르크메니스탄 물류항만 및 해사분야 전문가 양성	11.1~11.30 (4주)	특별연수	한국해양대학교 산학협력단
2009	탄자니아	탄자니아 항만관리	9.3~9.18 (2주)	국별연수	한국해양수산개발원
	캄보디아 인도 필리핀	한성공동연수 (07-09) 4 - 항만관리 (교차)	10.18~10.31 (2주)	공동연수	한국해양수산개발원

	스리랑카 베트남 피지 파푸아뉴기니				
	투르크메니스탄	투르크메니스탄 물류항만 및 해사분야 전문가 양성	10.18~10.31 (2주)	국별연수	한국해양대학교 산학협력단
2010	콩고민주공화국	DR콩고 해운항만분야 전문가 양성	10.1~10.30 (4주)	국별연수	한국해양대학교 산학협력단
2011	스리랑카	스리랑카 항만관리 및 해상안전 과정	6.20~7.3 (2주)	국별연수	해양경찰청

출처: stat.koica.go.kr (KOICA 분야: 산업에너지/ DAC분야: 공공행정 및 시민단체, 일반 또는 운송 및
창고/ 원조목적 코드명: 공공행정 또는 수로운송 검색). 저자 작성.



제 4 장 항만분야 ODA의 딜레마 발생구조

ODA의 인센티브구조를 변화시키는 요인으로서 제도가 중요한 맥락변수로 작용한다는 사실은 앞서 논의한 바 있다. 따라서 본 장에서는 공식적제도(규칙)과 비공식적 제도(관행 및 행동규범)를 포함하는 정보제도(Information Rules), 보상제도(Payoff Rules), 선택제도(Choice Rules) 측면에서 딜레마의 발생요인을 분석하고자 한다.

제 1 절 정보 제도

정보제도는 직위들을 점하고 있는 참여자들 사이의 의사전달의 통로에 권위를 부여하고, 언어와 의사전달이 발생하는 형식을 규정하는 것이다(강윤희, 2000:193). 정보제도가 확립되어있지 않는 구조는 곧 행위자들이 잘못된 전략을 선택하는 상황으로 귀결될 것이다.

1. 우리나라의 정보문제

1) 정보 획득을 위한 체계 미비

현재 우리나라는 항만개발을 위한 기초조사나 기본계획 그리고 기본설계 및 타당성 조사 등 개발조사사업 부문의 해외 경험이 부족하고 국제적인 경쟁력도 취약하여 현재 상태로는 개도국 시장 진출을 위한 기회를 잃을 가능성도 있다. 또한 우리나라의 해외 항만 분야의 공적개발원조 사업은 별도의 전담기관 없이 국토해양부 자체적으로 추진되고 있다. 이에 따라 계약 준비 및 실행에 상당한 시간이 소요되는 문제점을 안고 있다. 더욱이 해외항만분야에 대한 관심 및 전문지식이 부족하고 예산도 제약이 많은 편이다(국토해양부 2008:93; 김성귀 외, 2009:248).

한 예로 베트남의 경우 우리나라 기업의 건설 기술력을 신뢰하여 타이드 형식의 원조에도 거부감이 없으나 정부 협상과 현지 파트너 선정의 미숙 등으로

베트남 현지 사업 추진에는 어려움이 있는 실정이다(국토해양부, 2008:153).

앞서 국토해양부와 관련 기관과의 협력체계 및 현황에 대해 지적한 바 있으나 정부부처 간의 협력체계는 구축되지 않아 업무의 중복성으로 인한 정보획득 비용의 낭비 등을 초래할 수 있다. 이는 항만건설분야 전문가의 발표내용을 통해 뒷받침 될 수 있다.

“정부부처 간 협력이 취약한 점도 문제이다. 국토해양부 외 정부 부처 간 협조 체계가 구축되어 있지 않아 국토해양부 수요조사 시 없던 수요가 다른 부처 수요 조사 시에는 발굴되는 상황도 발생했다. 또한 설계, 시공, 감리 부분에 비해 항만 ENG의 주요 분야인 계획 및 타당성 부분, 시스템 엔지니어링 부분의 글로벌 경쟁력이 취약하며 글로벌 사업에 적합한 경영자나 컨설턴트, 현지 전문가가 부족해 사업 발굴 및 추진에 한계가 있다.”

-최상희 KMI 물류기술연구실장의 '항만건설CEO포럼' 창립총회 시 발표내용

2) 충분한 현지조사 기간 부족

현지조사 기간이 충분하지 않은 것은 항만분야 ODA 뿐만 아니라 우리나라 ODA사업을 아우르는 중요한 문제임을 앞서 지적한 바 있다. 현재 항만분야 ODA사업의 일환인 해외항만개발 협력사업의 절차 중 현지조사에 관한 내용을 실무자의 면담을 통해 알 수 있었다.

항만분야ODA 사업의 사업발굴은 대통령 해외순방, 상대국 국민 방문, 고위급 외교 및 국제회의 시 수원국의 요청과 중앙부처, 협회, KOTRA 등 관련기관 간 협의를 통해 수요를 파악하여 진행되고 있습니다. 이러한 상대국 정부의 협력의향을 외교부를 통한 공식문서로 확인하고 필요시 현지조사, 전문가 자문 및 관계기관 협의 후 협력가능성을 파악하고 개략적 사업내용을 확정시 양국 간 양해각서(MOU)를 체결하게 됩니다. 이후 양해각서 체결내용에 따라 항만기본계획수립 및 타당성조사를 위한 용역을 발주하고 이후 기초자료조사 등 본격적인 현지조사를 시행하게 됩니다.

-국토해양부 담당공무원 면담

<그림 3-4>의 '사업발굴'단계에서 현지조사를 통해 직접 발굴한다는 언급이 있었지만 실제로는 항만분야 전문가의 관여 없이 정부부처나 ODA 관련기관과

수원국의 고위급 관료들만의 협의로 사업을 시작하고 있는 실정이다.

사업발굴의 이러한 문제점에 대해 참여연대는 ODA사업과 관련하여 정부가 사업 발굴단계의 정보를 공개하지 않아 수원국 지역 주민들의 저항과 반발로 제대로 실행되지 못해 예산낭비로 이어지거나 무리하게 시행하다 현지의 인권 침해와 환경파괴를 가져오는 경우가 있다고 밝혔다.³⁶⁾

게다가 협력의향을 곧장 외교부의 공식문서로 확인하여 필요시에만 현지조사를 실시하고 있으며, 이는 현지조사라기 보다 MOU체결을 위한 수원국 방문차원으로 보인다. 현지조사를 위해 구성되는 ‘해외항만건설협력단’의 현지방문은 고작 이틀 남짓이며 출국 한 달 전에 참가업체를 모집하여 단원을 구성한다. 현지에서의 주요 활동은 관련부처 장관·청장 등 고위관료들과의 면담이며 하루 또는 이들의 면담 끝에 MOU를 체결하고 돌아온다. 이들은 사업의 여부를 결정짓는 최고 권력자로서 ‘주인’의 위치에 있다. 그들에게 제공된 사전 정보에는 수원국의 해당지역 주민과 지역 공무원 사이의 정보 비대칭, 지역 공무원과 고위관료 사이의 정보 비대칭, 수원국 정부와 우리나라 사이의 정보 비대칭 등 몇 단계의 정보 비대칭성을 거쳐 도출된 정보일 것이다.

MOU가 체결되면 곧바로 항만건설 용역에 들어가게 되므로³⁷⁾ ‘주인’의 위치에 있는 ‘해외항만건설협력단’은 사전정보를 토대로 충분한 현지조사를 통해 신중한 결정을 할 필요가 있다.

또한 양국 간 공식적으로 MOU 체결이 확정된 후 본격적으로 조사단을 파견하여 용역업체 관계자들과 함께 10일 내외의 현지조사를 실시한다고 하나 이 역시 충분한 정보를 파악하기엔 부족한 시간이라 사료된다.

MOU체결 시 현지방문을 통해 개략적인 확인 후, 항만기본계획 및 타당성조사용역 시행 시 본격적인 조사단을 구성(국토해양부, 한국해양수산개발원, 해당용역사 관계자 등) 하여 조사를 시행하며 조사기간은 국가별 조사항만별로 상이하나 보통 10일 내외로 시행합니다. -국토해양부 담당공무원 면담

최근 국토해양부의 해외항만개발협력 추진 현황은 <표 4-1>과 같으며, 고위급 면담 후 현지에서 모두 MOU를 체결한 상황이다.

36) 경향신문, “한국, 원조투명성 아주 낮은 나라”(2011.11.28)

37) 국토해양부 항만투자 협력과 공무원 전화 인터뷰 내용(2012.10.29).

<표 4-1> 최근 국토해양부의 해외항만개발협력 현황

대상지역	대상국가	현지조사기간	주요 활동 내용
아프리카 중서부	카메룬 ³⁸⁾	2010.6.28	교통부 장관 면담
중남미 ³⁹⁾	온두라스	2011.6.2~6.4	건설교통주택부 장관, 대통령 인프라특보, 부통령, 항만청장 면담
	우루과이	2011.6.5~6.7	한-우루과이 비즈니스 포럼 개최, 교통공공사업부 장관, 항만청장 면담
동남아시아 ⁴⁰⁾	필리핀	2012.3.20	교통통신부 차관 면담
	캄보디아	2012.3.22	공공사업교통부 차관 면담
중앙아시아 ⁴¹⁾	카자흐스탄	2012.6.12	교통부차관 면담
	투르크메니스탄	2012.6.14	건설담당 부총리, 건설부 장관, 시장, 해운수로처 장관 면담
남미 ⁴²⁾	브라질	2012.7.2~7.9	항만처와 정책간담회 개최
	우루과이		교통공공사업부·항만청 관계자와 면담
	페루		교통통신부와 면담
북아프리카	알제리 ⁴³⁾	2012.9.13	교통부 장관과 면담

자료: 국토해양부 보도자료 참고, 저자 작성

- 38) '카메룬 림베신항 개발사업 참여키로, 아프리카 인프라 개발 협력... 림베신항 다목적 부두 건설', 국토해양부 보도자료(2010.6.28)
- 39) '해외 항만건설, 중남미 新시장 개척 박차, 아시아아프리카 위주 탈피...온두라스·우루과이 건설외교', 국토해양부 보도자료(2011.6.1)
- 40) '필리핀, 캄보디아 항만건설시장 뚫는다, 항만개발협력 MOU 체결 계기로 ASEAN 항만개발 본격 지원', 국토해양부 보도자료(2012.3.22)
- 41) '국토부, 중앙아시아 물류항만 新시장 뚫는다, 주성호 2차관 카자흐, 투르크 방문... MOU체결, 발주처 면담 등 수주지원 활동', 국토해양부 보도자료(2012.6.15)
- 42) '항만도 한류! 부산항 건설 노하우로 남미 진출', 국토해양부 보도자료(2012.7.2)
- 43) '지중해 자원부국 알제리와 항만 협력 본격 추진, 한-알제리 항만개발 협력사업 추진 합의', 국토해양부 보도자료(2012.9.14)

2. 수원국의 정보문제

짧은 기간의 조사기간 동안 고위급 관계자들과의 면담만으로 MOU를 체결하는 것은 수원국 내부의 주인-대리인문제와 도덕적 해이를 유발할 수 있다. <표 4-1>에서 보았듯이 MOU체결의 결정권을 쥐고 있는 해외항만건설협력단은 수원국의 고위관료들만을 만나 MOU를 체결하게 되므로 항만 ODA사업으로 인한 직접적 피해를 입을 수 있는 지역주민에게 수원국의 관료들이 충분한 정보를 주고 있는지 알 수 없다. 즉 항만건설로 인해 지역주민들은 어업피해, 항만 주변지역 환경오염, 항만 소음 및 분진 발생 등의 피해를 입게 될 것이며 지역주민 이주도 불가피한 사실이다.

또한 대부분의 개도국들은 부패인식지수가 아주 낮기 때문에⁴⁴⁾ 수원국의 감추어진 행동으로 인한 부패문제의 위험이 있을 수 있다. 즉, 우리나라가 지원하는 ODA자금을 수원국 고위공무원들이 몰래 착복하는 행동 등 수원국의 감추어진 행동으로 인한 문제가 발생할 수 있다.

베트남의 경우 일본의 공적개발원조(ODA)자금 지원으로 진행되는 동서고속도로 공사를 책임지면서, 베트남 고위공무원들이 일본 건설업체 ‘퍼시픽 컨설턴츠 인터내셔널(PCI)’측에 2001년부터 2002년까지 사무실을 보고 없이 제공하고 임대료 6만 7천 300달러를 착복한 사실이 드러났다. 한편 지난 1992년부터 일본은 베트남에 모두 150억달러 규모의 ODA를 제공, 주로 도로, 항만 등 인프라 구축사업을 지원해왔다. 이로 인해 추후 2년간 차관 ODA사업을 중단하고, 베트남 담당국장의 직무가 정지됐다(연합뉴스, 2010.3.22).

항만건설 또한 도로건설과 마찬가지로 SOC 사업이므로 위 사건과 사업의 규모가 매우 크다는 유사점이 있으며, 부패인식 지수가 낮은 수원국의 고위공무원들에 대한 정보 불충분은 항만분야 ODA에서도 위와 같은 사건을 초래할 가능성이 있다는 것을 암시해준다. 우리나라의 경우 현재까지 이러한 이유로 문

44) 국제투명성기구(TI, Transparency International)가 발표한 '11년도 국가별 부패인식지수(Corruption Perceptions Index)에서 상위 10위권은 뉴질랜드, 덴마크, 핀란드, 스웨덴, 싱가포르, 노르웨이, 네덜란드, 호주, 스위스, 캐나다로 싱가포르를 제외하면 모두 OECD/DAC 회원국이 차지하고 있는 반면 <표 4-1>의 최근 국토해양부의 해외항만개발협력 대상 국가는 카메룬(134위), 온두라스(129위), 우루과이(25위), 필리핀(129위), 캄보디아(164위), 카자흐스탄(120위), 투르크메니스탄(177위), 브라질(73위), 페루(80위), 알제리(112위)로 우루과이를 제외한 국가들은 부패인식이 아주 낮아 부정부패의 위험이 나타날 수 있다고 보인다.

제가 발생하거나 사업이 중단된 사례는 아직 찾아 볼 수 없지만, 정보문제가 발생하는 제도적 구조를 가졌으므로 앞으로 사업 진행 중에 수원국의 부패문제가 발생할 가능성은 충분히 있다.

제 2 절 보상 제도

보상은 인센티브와 밀접하게 연관되어 있다. 보상이 주어지면 동시에 보상을 얻기 위한 인센티브도 나타나게 되며 이는 곧 동기문제와 연결되므로 보상은 동기에 가장 막대한 영향을 미칠 수 있다. 따라서 보상·동기·인센티브는 불가분의 관계에 있으며 보상이 클수록 보상을 얻고자 하는 동기가 강하게 작용할 것이다.

1. 협력으로 인한 보상

우리나라는 항만분야 ODA로 인해 다음과 같은 보상을 얻게 된다.

첫째, 상호의존 및 경제적 보상이다. 국토해양부의 해외항만개발 협력사업 추진 목적은 기획재정부, 외교통상부, 재외공관 등과 협력하여 국가 간 항만관련 파트너십을 구축하고 국내 기업의 해외진출여건 마련을 목적으로 ODA사업과 연계하여 한국 기업의 외국 항만 개발 분야 진출을 적극적으로 지원하고자 한다. 따라서 해외항만개발 협력사업으로 인해 수원국과의 항만 파트너십을 통한 상호의존과 우리나라 기업의 진출로 인한 경제적 보상을 얻을 수 있다.

둘째, 인도주의적 보상이다. 과거 우리나라가 외국의 원조로 항만분야가 비약적인 발전을 했듯이 항만분야 ODA사업은 연안국가의 수요에 적극 대응하여 우리나라의 항만정책과 개발 경험을 공유함으로써, 과거 우리나라가 받았던 도움을 국제사회에 환원함으로써 인도주의적 차원의 보상을 얻을 수 있다. 이와 더불어 우리의 강점을 활용함으로써 원조의 효과성을 높일 수 있다.

셋째, 국제사회에서의 이미지 제고이다. 우리나라는 앞서 살펴보았듯이 원조의 규모 및 ODA/GNI비율이 아주 낮아 국제사회에서는 우리나라의 경제규모에

맞는 ODA의 확대를 요구하고 있다. 항만개발 ODA는 인프라구축사업으로 여타 사업유형보다 사업규모가 큰 것이 특징이다. 따라서 항만분야 ODA로 인한 원조규모의 확대는 국제사회에서 우리나라의 이미지를 제고할 수 있는 방안이 된다.

또한 수원국의 경우 늘어나는 물동량을 처리하기에 항만시설이 부족하거나 노후화되어 효율성이 매우 낮은 실정이다. 게다가 개발도상국 정부의 재정자금과 관리운영 경험이 부족하여 시설확충이 수요증가의 속도를 충족시키지 못하고 있다. 따라서 이러한 문제점을 극복하고자 항만건설 및 운영 등에 관련된 원조를 원하고 있다(국토해양부, 2008:53-54).

사실상 수원국 입장에서 궁극적 목적은 공여국으로부터 항만건설 및 운영에 관한 원조를 받는 것이라 할 수 있으며 이는 곧 수원국의 보상이 된다. 따라서 일단 ODA사업이 체결되고 나면 보상을 얻게 되므로 시간·노력·돈 등의 비용을 들여가며 열심히 노력할 유인을 가지지 못한다. 자구노력의 정도는 목적 달성 후의 문제이기 때문이다.

아프리카 경제학자인 담비사모요(2012)는 원조가 아프리카의 정책 입안자들을 게으르게 만든다고 지적했다. 즉 원조를 영구적인 수입원으로 여기는 정책 입안자들은 자국의 장기적 발전을 위해 자금을 마련할 더 나은 혹은 다른 수입원을 찾아낼 동기를 갖지 않는다는 것이다.

이는 수원국의 입장에서 아무런 노력을 하지 않은 채 원조를 받는 것이 가장 큰 보상을 가져다준다는 것을 실증적으로 보여준다. 그러나 현명한 국가라면 지금 당장 조금 적은 보상을 얻더라도 자국의 장기적인 발전을 위해 스스로 많은 노력을 기울이는 전략을 선택하여야 할 것이다.

2. 현행 보상제도

앞서 언급 했듯이 항만분야 ODA는 우리나라의 항만관련 업체 및 공공기관과의 협력이 불가피하기 때문에 이들의 협조를 이끌어낼 수 있는 동기부여가 필요하다.

최근 국내 항만시설 포화로 인해 항만건설 수요가 감소추세에 있어 항만분야 관련 업체들은 해외 항만시설 개발에 큰 관심을 가지고 있다. 그러나 업체들이 직접 현지에서 입찰에 참여하는 방법은 리스크가 크기 때문에 정부의 도움 없이 단독으로 해외진출을 하는 데에는 어려움이 있다. 이러한 상황에서 항만관련 업체 및 공공기관의 해외진출을 장려·촉진하는 제도는 이들로 하여금 정부의 항만분야 ODA사업을 통해 해외진출을 하도록 하는 동기를 부여하는데 중요한 역할을 할 것이다.

또한 개발협력사업의 특성상 상대국과의 협력이 필수적인데 상대국의 의지와 별개로 우리정부의 제도적 장치가 정비되어야 협력사업을 원활히 추진할 수 있게 될 것이다(국토해양부 2008:93). 현재 이를 위한 정책적·법적 보상 제도는 다음과 같다.

(1) 정책적 보상제도

80년대 이전 자원개발 외에는 엄격히 규제되었던 기업의 해외투자가 80년대 후반 3저 호황으로 무역흑자가 확대되자 해외투자 절차를 간소화하는 규제완화를 시행하였다. 90년대에 들어 OECD의 가입 등으로 투자 금지업종을 네거티브 방식으로 전환하는 등 해외투자 규제를 대폭 완화했다. 2005년 이후부터는 해외금융거래에 대한 규제까지 완화하였다. 이때부터는 그 간의 규제완화 차원의 정책에서 적극적으로 기업의 해외진출을 지원하는 방향으로 전환하였다. 정부는 세계화·무한경쟁의 시대에 우리 경제의 대외 경쟁력을 높이고, 국내 산업 구조를 고도화하기 위해서는 기업 등 각 부문의 해외진출이 필수적인 것으로 인식하였다. 따라서 해외진출을 뒷받침할 수 있도록 정책적 지원과 함께 제도적 장애 요인을 최소화하는데 정부가 적극 나서고 있다. 기업뿐만 아니라 공공기관의 해외진출을 적극 권장하고 있다(국토해양부, 2008:55).

항만분야 국내 건설업체와 관련 공공기관은 <표 4-2>과 같은 정책으로 인하여 이점으로 항만분야 ODA사업에 협력할 동기를 얻을 수 있다.

<표 4-2> 기업 및 공공기관의 해외진출 활성화를 위한 정책

<p>기업의 해외진출 활성화 정책</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 「기업의 대외진출 촉진과 해외투자 확대 방안」 발표('07.1.15, 재경부) -해외직접투자 신고수리 완화 등의 규제완화, 해외포트폴리오투자 활성화 기반 확충, 해외부동산 투자규제 완화 • 「기업의 해외진출 지원방안」 발표('07.2.27, 산자부) -해외진출 기업에 대한 정보 제공 및 컨설팅 기능 강화 • 「국내 금융기관의 해외진출 지원방안」 발표('07.4.25, 재경부) -PEF의 역외투자목적회사 설립 허용, 아시아 구조조정·경제개발 전문 PEF설립, 금융 중심지 지원센터 설치
<p>공공기관의 해외진출 활성화 전략</p>	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 공공기관의 해외진출 필요성 <ul style="list-style-type: none"> • 공공서비스와 관련된 국내시장의 성숙으로 공공기관의 국내 사업영역이 점차 포화. 공공기관의 국제경쟁력을 확보하고 수익원을 창출하기 위해 해외진출 필요성 증대 • 에너지 자원의 안정적 공급을 위해서도 자원개발관련 공공기관(석유공사, 가스공사, 광진공 등)의 해외진출 확대 요구 <input type="checkbox"/> 공공기관의 해외진출 활성화 추진 전략 <ul style="list-style-type: none"> • 공공기관의 해외진출 규제완화 <ul style="list-style-type: none"> - 공공기관 예산의 신축적 운영: 공공기관 예산편성 지침상 해외사업에 대한 신규진출이나 자회사 신설 등을 통한 수익목적의 해외진출 허용 - 해외사업 이익 처분 자율권 확대: 해외사업 부문에서 발생된 이익 중 일부를 내부 유보를 통해, 해외사업의 재투자에 우선 사용할 수 있도록 허용 • 공공기관의 해외진출 지원 시스템 구축 <ul style="list-style-type: none"> - 공공기관 해외사업에 대한 명시적 법적근거 마련: 해외진출에 대한 명시적 규정이 없는 경우, 설립법 및 정관에 명확한 근거를 마련하여 해외사업 정당성 논란 소지 방지 - 종합무역상사 등 민간기업과의 공동 진출 확대: 종합무역상사와 공공기관과의 동반 진출 확대로 종합무역상사의 해외시장개척의 전문 경험과 해외네트워크 활용 - 공공기관의 해외 진출 시 리스크 관리 강화: 에너지·플랜트·SOC 건설 등을 연계한 패키지 진출 확대로 리스크 분산과 입찰 경쟁력 강화 - 공공기관의 내부 역량 강화: 각 가관에 맞는 해외 전문 직위를 설정하고, 대내외공모 등을 통해 우수 인력을 확보하는 한편 지속적 보직관리를 통해 육성 - 성과관리체계 구축 및 공공기관 경영평가 체제 개선: 해외진출에 따른 운영성과를 체계적으로 관리하기 위해, 국내사업 부문과 별도로 해외사업 부문을 계리하여 평가

자료: 기획재정부 외, 공공기관의 해외진출 활성화 전략, 제2차 해외진출협의회 안건(국토해양부, 2008:56 재인용)

(2) 법률적 보상제도

국토해양부는 해외항만 개발협력사업에 대해 사업의 법적근거가 충분하지 못하고 제도적 뒷받침이 없어 정책의 일관성을 유지하는데 한계가 있다고 지적한 바 있다(국토해양부, 2008:93).

최근 「항만공사법」, 「해외건설촉진법」에서 해외항만건설에 관한 내용이 개정 및 신설되고 있지만 「항만법」⁴⁵⁾에서는 해외항만 개발과 관련된 내용을 찾아볼 수 없다.

「항만공사법」은 항만시설의 개발 및 관리·운영에 관한 업무의 전문성과 효율성을 높임으로써, 항만을 경쟁력 있는 해운물류의 중심기지로 육성하고 국민경제의 발전에 이바지하기 위해 제정한 법으로서 제8조는 공사가 수행하는 사업을 나타내고 있다. 2006년 10월 4일 개정법에서 수행 사업의 내용에 ‘외국 항만의 조성 및 관리·운영 등 공사의 설립목적 달성하기 위하여 필요한 것으로서 대통령령으로 정하는 사업(①외국 항만의 건설 ②외국 항만의 관리 및 운영 ③항만물류정보와 관련한 인프라의 구축 및 운영)이 추가되어 항만공사가 직접 외국의 항만 개발사업을 수행할 수 있게 되었다.

「해외건설촉진법」은 해외건설업의 신고와 해외공사에 대한 지원 등 해외건설을 촉진하는 데에 필요한 사항을 정함으로써, 해외건설업의 진흥과 국제수지의 향상에 이바지함을 목적으로 한다. 제5조 ‘해외건설진흥기본계획 등의 수립’ 1항에서 국토해양부장관은 해외건설진흥기본계획 및 연도별 해외건설추진계획을 수립을 하여야 한다고 정하고 있으며(개정 2012.1.17), 2항에서는 해외건설산업 진흥을 위하여 필요한 경우 산업설비, 엔지니어링, 도시개발, 교통 관련 사회기반시설, 물 관련 건설·엔지니어링 등 해외건설 각 분야별 진흥계획을 수립할 수 있다고 규정하고 있다(신설 2012.1.17).

「물류정책기본법」은 물류체계의 효율화, 물류산업의 경쟁력 강화 및 물류의 선진화·국제화를 위하여 국내외 물류정책·계획의 수립·시행 및 지원에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 제정된 법이다. 제61조 1항은 국토해양부장관은 국제물류협력체계 구축, 국내 물류기업의 해외진출, 해외 물류기업의 유치 및 환적화물의 유치 등 국제물류 촉진을

45) 「항만법」은 항만의 지정·사용 및 보전과 비용에 관한 사항을 정함으로써 항만의 개발을 촉진하고, 그 이용과 관리의 적정을 도모함을 목적으로 하는 법률이다.

위한 시책을 강구하여야 한다고 규정하고 있다(개정 2008.2.29). 또한 61조 2항에서 국토해양부장관은 대통령령으로 정하는 물류기업 또는 관련 단체가 추진하는 국제물류사업에 대하여 예산의 범위에서 필요한 경비의 전부나 일부를 지원할 수 있다고 규정함으로써(개정 2008.2.29) 항만분야의 물류사업 뿐만 아니라 공항, 철도, 터미널 등 물류시설 및 물류체계의 해외진출을 장려하고 있다.

「해양수산발전기본법」은 해양 및 해양자원의 합리적인 관리·보전 및 개발·이용과 해양산업의 육성을 위한 정부의 기본정책 및 방향을 정함으로써 국가경제의 발전과 국민복지의 향상에 이바지함을 목적으로 한다. 제 21조 국제협력의 추진과 관련하여 정부는 외국 및 국제기구 등과 해양개발 등에 관한 기술협력, 정보교환, 공동조사·연구를 위한 기구설치 등 효율적인 국제협력을 추진하기 위하여 노력하여야 한다고 명시되어있다(2002.5.13 제정). 이는 강제성이 없는 조항으로 해양과 관련된 모든 분야에 있어서 국제협력을 위한 단순한 노력만을 요구하고 있으며 2002년 제정 당시부터 2012년 현재까지 이어지고 있다.

해외진출을 적극적으로 유도하는 법 조항의 제·개정 시기는 비교적 최근인 5년 이내이므로 현재 우리나라는 외국의 항만건설에 관한 법체계가 갖추어지고 있는 과도기적 시기를 겪고 있다고 볼 수 있다.

또한 현재 수원국의 노력을 요구하는 법적·정책적 제도 및 비공식적 제도는 마련돼 있지 않은 실정이다. 이러한 제도는 수원국의 도덕적 해이현상을 예방할 수 있는 강력한 수단이 되며, 수원국으로 하여금 협력사항 이행에 대한 의무감을 갖도록 하는 역할을 할 수 있다. 이와 더불어 수원국의 태도를 평가함에 있어 중요한 잣대가 될 수 있으므로 수원국의 노력을 유도하는 제도의 구비가 요구된다.

제 3 절 선택 제도

선택 제도는 특정직위에 할당된 행위들의 집합을 나타내는 것으로서 항만분야 ODA의 담당자들이 선택할 수 있는 행동(전략)의 집합을 규정해 준다고 볼 수 있다.

우리나라에서 항만분야 ODA의 체결권을 가지고 있는 담당자들은 원조를 하는 전략과 원조를 하지 않는 전략 중 선택할 수 있다는 것이다. 또한 수원국의 원조담당자의 경우 공여국의 원조를 거절, 소극적 협력(적은 노력), 적극적 협력(많은 노력) 및 ODA사업을 요청하는 행동 등을 선택할 수 있다. 이 때 담당자들의 선택에 영향을 미치는 비공식적 제도로서 반복적인 원조풍토나 관행이 존재한다.

Araral(2012)은 ODA에 있어서 공여국과 수원국 간의 원조의 반복현상을 후원자 딜레마(Patron's Dilemma)로 설명하였다. 후원자 딜레마는 수원국이 원조 조건 요구에 부합하지 않는다 하더라도 공여국의 원조 담당자들이 원조의 철회와 같은 승인을 하기 꺼려하는 상황을 말한다. 공여국 담당자들은 정치적인 클라이언틸리즘(Clientilism)⁴⁶⁾의 이유로 조건부원조가 위배될 때 역시 원조의 철회를 꺼려한다(Kanbur 2000). 또 다른 예는 수원국이 지나치게 고마워할 때 발생한다. 이 경우 원조는 수원국이 계속해서 부채를 갚기 위한 그들의 약속을 만들기 때문에 공여국의 원조담당자들은 지속적인 원조를 중단하기가 쉽지 않다(Araral.E, 2012:9).

반복적인 원조상황은 수원국정부가 공여국정부의 추후 원조를 예측하여 자구 노력을 기울이지 않고 공여국의 원조에만 기대하는 현상을 초래할 수 있으며, 수원국은 원조가 반복될수록 더욱 공여국의 추후 원조를 확신하며 심지어 원조 사업을 요청하는 경향이 있다.

항만분야 ODA의 경우 수원경험이 풍부한 국가일수록 공여국에게 원조를 원하거나 요청하는 경향이 있음을 <표 4-3>과 「해외항만개발 협력지원사업 기

46) 클라이언틸리즘은 약소국의 권력엘리트들이 강대국 권력엘리트들과의 내밀한 유착을 통해 보호를 받으며 그들만의 배타적 이익을 서로 공유하는 협력 체제를 말하는데, 강대국 엘리트들은 후원자(patron) 역할을 하며 약소국의 엘리트들을 고객(client)으로 생각하는 가운데 서로 유대협력하며 권력엘리트들끼리의 상호 공존하는 체제를 말한다.

본계획수립용역 보고서」의 내용을 통해 알 수 있다.

<표 4-3> 각 국의 항만분야 ODA 수원 실적

국가		수원 기간	항만분야 ODA	
			공여 기관 및 국가	수원실적 건수
아시아	베트남	1995-2005	ADB, WB, JICA	11
	인도네시아	1976-2005	-	19
	태국	1970-1986	WB, ADB, JICA	8
	캄보디아	2003-2008	벨기에, 일본*	6
	파키스탄	1976-1994	일본, 중국	7
아프리카	앙골라	1992-2005	WB, JICA	2
	알제리	1974	WB	1
	나이지리아	1973	WB	1
	콩고민주공화국	1967-1983	WB, 일본	4
	콩고공화국	1981	WB	1
	탄자니아	1979-1990	WB	3
중동/ CIS지역	투르크메니스탄	-	-	-
	우크라이나	-	-	-
중남미	페루	1952-1966	WB	4
	파나마	1975-1982	WB	2
	과테말라	1973-1987	일본	3
	우루과이	1980	WB	1
	엘살바도르	1997-2005	일본	3

*일본이 공여한 경우의 사업은 대부분 실제 건설사업 보다는 계획조사·개발조사·설계조사 등으로 인한 실적이 대부분이다.

자료: 국토해양부(2008:142-279) 참고. 저자 작성.

- 베트남은 원조 경험이 풍부한 국가이며, 일본 외에 다른 나라로부터의 개발 협력을 기대하고 있다(국토해양부, 2008:153).
- 인도네시아는 원조 경험이 풍부한 국가로 언타이드 형식의 원조를 원하며... (국토해양부, 2008:163)
- 태국은 수원실적이 많은 국가로 언타이드 형식의 자금협력을 요청하고 있다 (국토해양부, 2008:171).

국토해양부(2008)의 「해외항만개발 협력지원사업 기본계획수립용역 보고서」

의 내용 중 수원 실적이 비교적 많은(8건 이상) 국가의 경우 원조를 요청하거나 원하고 있다는 언급이 있었으며 그 외의 나라에서는 언급되지 않았다. 한편 국토해양부는 2008년 위의 18개국에 수요조사서를 발송하여 각국의 항만개발 협력에 대한 의견을 수렴한 바 있다.

따라서 상대적으로 최근 단기간에 많은 원조를 받은 국가일수록 공여국의 원조를 요청하는 행동 및 기대하는 성향이 강하다는 것을 알 수 있다.

한편 우리나라는 현재 원조관련 담당자들이 지속적인 원조를 경제적 이득을 위한 전략으로 활용하기도 한다.

상대국 정부의 사업화 방안 검토 또는 사업 발주 시 한국기업이 수주할 수 있도록 지속적인 협력을 진행하고 있습니다. 예를 들어 '09년 협력사업으로 시행한 투르크메니스탄의 투르크멘바쉬항만 현대화사업 기본계획 수립이후 상대국과 경제공동위원회를 통해 지속적인 협력(상대국 공무원 초청교육, 방한 시 면담 실시, 여수엑스포 초청 등)을 하고 있고, 이에 따라 최근 해당사업을 상대국에서 발주하여 우리기업이 입찰에 참여 수주단계에 있습니다.

- 국토해양부 담당공무원 면담

이는 수원국과 우리나라의 지속적인 협력을 장려하여 우리나라 기업의 경제적 인센티브를 달성해 준다는 측면에서는 좋은 제도로 여겨질 수 있으나, 수원국이 자국의 발전을 위해 스스로 노력하기보다 우리나라에게 더욱 의존하도록 하는 제도로 작용할 수 있는 문제점을 내포하고 있다.

이로써 현재 양국의 원조담당자들은 상당히 반복적으로 원조를 시행하는 전략을 선택하고 있음을 알 수 있다. 그러나 항만분야 ODA사업의 경우 인프라 구축사업으로 사업의 규모가 매우 크며 한 국가 내에 건설할 수 있는 항만의 수가 무제한적이지 않으므로 항만건설원조의 횟수가 제한적이라는 특징이 있다.⁴⁷⁾

47) 반면, 식량원조의 경우 수원국의 식량위기의 발생은 무제한적이기 때문에 식량위기가 있을 때마다 계속해서 공여국의 원조를 받게 되므로 원조의 반복현상이 나타난다.

제 4 절 딜레마 발생구조

항만분야 ODA의 딜레마 발생구조를 사마리아인의 딜레마 게임구조의 자체적 특성과 게임의 맥락으로서의 제도적 특성으로 구분하여 분석할 수 있다.

1. 게임구조 자체적 특성

앞서 전술하였듯이 ODA는 그 특성상 사마리아인의 딜레마 게임 구조를 가지고 있다.

우선 공여국은 게임구조에서 도와주는 전략이 지배전략이고, 공여국이 원조를 시행할 때 비로소 ODA라 불린다. 즉 공여국이 도와주지 않는 전략을 선택한다면 ODA측면에서 논의될 수 없다는 것이다. 따라서 공여국은 도와주는 전략을 선택한다는 전제 하에 게임이 이루어진다.

이때 수원국은 노력 하지 않는 전략을 선택하는 것이 수원국의 측면에서 가장 큰 보상을 얻을 수 있다. 이러한 게임의 구조에서 수원국은 노력을 할 동기를 가지지 못한다. 시간·비용을 들여가며 노력한다 하더라도 더 적은 보상을 얻게 되기 때문에 굳이 스스로 노력할 필요가 없게 되는 것이다.

이러한 게임의 구조는 사회 전체적으로 바람직하지 않을뿐더러 딜레마 상황을 발생시킨다. 즉 공여국의 계속되는 원조에도 불구하고 그 효과는 미미할 것이며 수원국은 스스로 발전할 능력이 없는 상태로 도태될 것이다.

2. 제도적 맥락

앞에서 살펴본 게임구조의 특성에서 오는 딜레마 구조는 게임의 맥락으로서의 제도의 특성에 의해 완화 또는 변경될 수 있다.

현재 우리나라 항만분야 ODA는 앞서 논의한 ODA의 문제점에 비추어 볼 때, 딜레마 상황에 봉착하는 제도적 구조를 가지고 있는 것으로 보인다. 즉 현재의 정보제도, 보상제도, 선택제도는 딜레마를 발생시킬 위험을 내포하고 있다는 것이다.

첫째, 정보와 관련하여 우리나라는 수원국의 충분한 정보 획득을 위한 체계

가 미비하고 충분한 현지조사가 이루어지지 않는 제도를 가지고 있다. 이러한 제도는 역선택과 수원국의 도덕적 해이를 유발할 수 있으며, 수원국 내부의 정보체계 제도는 주인-대리인 문제로 귀결될 수 있다.

둘째, 보상과 관련하여 우리나라의 경우 도와주는 전략을 선택할 경우 충분한 보상을 얻을 수 있는 제도를 갖추고 있는 반면, 수원국은 노력하지 않는 전략을 선택할 때 노력을 위한 비용이 발생하지 않으므로 최고의 보상을 얻을 수 있는 제도를 갖추고 있다.

셋째, 선택과 관련하여 원조담당 공무원들의 선택은 반복적으로 ODA사업을 택하는 관행을 보이고 있으며, 원조가 반복될수록 수원국이 원조를 기대·요구하는 현상이 나타나고 있다.

위의 3가지 제도의 배합적 상황은 ODA에 있어서 나타나는 동기부여의 문제를 야기하며 결국은 사마리아인의 딜레마 현상을 발생시키는 요인이 된다.



제 5 장 항만분야 ODA의 효과성 제고를 위한 제도개선 방향

딜레마 상황에서는 다양한 대응이 나타난다. 이러한 대응은 크게 적극적 대응과 소극적 대응으로 구분할 수 있다. 우선, 적극적 대응은 주어진 조건하에서 절차적 합리성을 확보하기 위하여 노력하는 것으로 주로 기존 ‘제도’에 따른 행동을 하거나 새로운 ‘제도’를 마련하여 대응하는 노력(상호조정과 타협, 재판 및 대체적 분쟁해결제도 활용, 위원회, 국회, 국민의 직접 투표 등)으로 나타난다. 둘째, 매우 다양한 유형의 소극적 대응은 상징적 대응, 비일관적 대응, 형식주의, 결정의 지연과 포기, 무마용 자원 확대, 운영방식의 이원화, 한정적 대응, 딜레마 전가 등으로 나타난다(김태은·윤건수, 2011:70). 따라서 갈등관리의 기제로서 ‘제도’는 딜레마상황을 예방할 수 있는 한 방안으로 긍정적인 역할을 할 것으로 기대된다(안성민, 2008:2).

항만분야 ODA에서 최상의 결과를 도출하기 위한 각국의 전략은 우리나라의 원조 하에 수원국이 많은 노력을 기울이는 전략을 선택하는 것이다. 따라서 각국이 이러한 전략을 선택하도록 하는 충분한 동기부여가 있어야 하며 이는 적절한 제도를 통해 해결할 수 있음을 앞서 지적한 바 있다.

우리나라는 공여국으로서 국가차원에서 언제나 도와주는 전략을 선택하는 것이 개인적·사회 전체적으로 합리적이며 바람직한 행동이다. 이러한 행동전략을 위해서는 우리나라의 항만관련 건설업체 및 관련 공공기관들과의 협력이 불가피하다. 왜냐하면 항만분야 ODA는 식량원조나 박물관·도서관 설립 등의 원조와 달리 특성상 그 규모가 아주 크며 고도의 전문적 분야이기 때문이다. 따라서 이들에게 정부의 ODA사업에 협력하도록 충분한 인센티브를 제공함과 동시에 이를 유도하는 동기부여 방안을 모색하여야 할 것이다.

수원국의 경우 개인적 차원에서 공여국의 원조를 받으면서 적은 노력을 하는 전략이 가장 큰 보상을 가져다주기 때문에 굳이 많은 노력 전략을 선택할 동기를 가지지 못한다. 그러나 ODA의 결정권을 가지고 있는 우리나라의 입장에서는 수원국이 많은 노력을 기울이는 전략을 선택하길 바라며 이는 사회 전체적인 관점에서 가장 바람직하기 때문에 수원국이 노력하는 전략을 선택하도록 유도하는 동기부여가 이루어져야 한다.

앞서 딜레마가 발생하는 인센티브 구조를 제도를 통해 설명한 바 있듯이 본 장에서는 이러한 구조를 변화시킬 수 있는 제도적 방안을 모색하고자 한다.

제 1 절 정보제도의 개선방안

2005년 파리선언 이후 이에 대한 이행 현황을 점검하고 원조의 효과성에 대한 국제적 합의를 재확인하기 위하여 2008년 9월 가나의 수도 아크라에서는 제3차 원조효과성에 관한 고위급 포럼(HLF-3)이 개최되었고, 총 32개의 파트너십 공약사항이 명시된 ‘아크라 행동계획(AAA)’이 채택되었다. 아크라 행동계획에서는 성과중심의 원조를 위해서 정보획득이 중요함을 강조했다. 즉, 원조의 성과를 높이기 위해서 수원국은 정보시스템 향상을 통해 정책수립, 집행 및 평가의 질을 강화해야하고, 공여국은 정보시스템 모니터링, 국가정보역량 강화 지원 및 현장으로 권한을 이양해야 한다고 권고하였다(외교통상부, 2009:107-120). 이렇듯 정보공유의 중요성은 전 세계적으로 주요한 과제로 대두되고 있으며 특히 우리나라에서 정보획득의 문제점이 지적되고 있는 바 이를 위한 노력에 힘써야 할 것이다.

1. 정보획득 체계 정비

항만개발협력과 관련한 수원국의 충분한 정보획득을 위해서는 전문성을 갖춘 전담인력의 체계적인 운영과 제도적 정비가 요구된다.

김범중 KMI 한만물류연구본부장은 “항만 ODA사업을 통해 항만 엔지니어링 업체들의 해외진출이 필요하며, ... ODA에 국내 중소 엔지니어링 업체 참여를 늘려야 한다”고 주장한 바 있으며, 뒤이어 박준권 국토해양부 항만정책과장은 “기업의 활발한 해외진출을 위해서는 관련 국가 간 세미나 개최, 정보 분석을 위한 정책연구 지원, 관련 협의회 구성이 필요하다”고 정보획득을 위한 체계정비의 중요성을 지적했다.⁴⁸⁾

일본의 경우 OCDI(Overseas Coastal Area Development Institute)를 통해 ①개발도상국 항만개발계획 수립 ②개발도상국에 대한 항만전문가 파견 ③개발도상국 항만관련 인사 초청, 연수 등의 업무를 수행하고 있다. 이러한 업무는 대부분 JICA(Japan International Cooperation Agency: 일본국제협력기구)로부터 위탁받아 시행하고 있으며, JBIC(Japan Bank for International Cooperation: 일본국제협력은행)의 위탁으로 개발도상국 항만개발사업 타당성조사 등도 수행한다. OCDI는 일본 정부의 개발도상국 항만개발 관련 협력사업을 지원하기 위한 목적으로 1976년 국토교통성이 출연하여 설립한 재단법인이다. 50여명의 직원 가운데 20여명은 건설회사, 선사, 은행, 항만관리자 등으로부터 파견된 직원(3년 기한)으로 구성된다. 그리하여 전직 공무원 중 현지경험자를 채용하여 5~6년간 근무하게 한다. OCDI는 최근 정책연구를 강화하기 위하여 국제항만정책연구소(Center for International Port Policy: CIPP)를 설립하였다(김정현, 2009:192).

일본은 항만분야 ODA의 역사가 깊고 세계 어느 기관 및 나라보다 항만분야 ODA에 주력하고 있기 때문에⁴⁹⁾ 풍부한 경험을 통해 정비된 정보획득 체계 제도들을 벤치마킹할 필요성이 있다.

우리나라의 항만분야 ODA사업도 KOICA를 적극적으로 활용하여 개발도상국의 정책적 지원을 통해 우리나라가 해양전략 수립에 효과적으로 추진되어야 할 것이다. KOICA, 국토해양부 등에 분산되어 있는 ODA 창구를 일원화하거나 상호 유기적 관계 및 체계를 구축하여 보다 통일된 접근 방식이 채택되어야 한다. 해양 ODA 사업 관리는 전문적 능력을 겸비한 전문가 또는 관련단체가 효과적인 네트워크를 구축하여 필요한 정보 교류와 ODA 지원 방향을 반영할 때 비로소 그 효과를 실질적으로 발휘할 수 있을 것이다(김성귀 외, 2009: 262-263).

48) 「항만건설 CEO모여 해외진출 노린다」, 해양한국, (2011:78)

49) 일본은 JBIC 등을 통해 동남아 지역을 위시하여 개발도상국을 대상으로 항만 분야 원조사업을 대규모로 추진해 왔다. 1950~2004년 누계기준으로 세계은행은 22억 달러, 아시아개발은행은 18억 달러, 일본은 50억 달러의 항만분야 유·무상 지원을 시행해왔다(김정현, 2009:186).

2. 현지조사체제 강화

1) 현장중심 원조체제 강화

현재 우리나라 항만분야 ODA는 사업의 발굴 단계에서부터 사업이 수행될 때까지 충분한 현지조사를 위한 제도가 구축되어있지 않다.

일본의 경우, 현장중심 체제로 전환하는 작업을 추진 중에 있다. 현지 공관을 중심으로 한 ODA T/F 제도를 통해 개도국 현지에서 상시적인 개발협력 논의가 이루어지고 있으며 협의 과정에 타 부처의 파견 직원이 참여할 수 있는 기제가 마련되어 있다(박명지, 2011:2).

현장중심 체제는 현지정보를 가장 정확하게 파악할 수 있는 제도로서 작용하기 때문에 수원국 내부의 충분한 정보파악을 위해서는 가장 적합한 체제라고 볼 수 있으며, 김성귀 외(2009)는 현지 및 현장중심의 원조체제 강화에 주력해야 한다고 주장한 바 있다.

2) 다자간 원조기구에의 위임

수원국의 가장 정확한 정보를 얻기 위한 현지조사의 또 다른 방안으로 현지조사권을 다자간 원조기구에 위임하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

Martens(2002), Hagen(2003), Svensson(2000)은 다자간 원조기구들이 세계 각국의 개별적인 원조보다 더욱 효과적으로 ODA를 수행할 수 있다고 주장한다. 왜냐하면 나라별로 시행되는 ODA사업의 중복을 피할 수 있기 때문이다.

현재 세계은행 홈페이지에서 DAC 수원국 리스트 국가에 관한 정보가 국가별 보고서로 제공되고 있으나 수원국의 전반적인 사항에 대한 정보제공 수준이다.

우리나라를 포함한 공여국들이 수원국(연안에 위치한 개도국)의 현지조사를 위한 예산을 다자간 원조기구에 위임하여 이를 통해 다자간 원조기구가 항만분야에 초점을 맞추어 현지조사를 수행하고 그 결과를 공유한다면 여러 공여국들이 개별적으로 실시하는 것보다 훨씬 적은 예산으로, 어느 한 국가의 입장에 치우치지 않게 객관적으로 현지조사를 시행할 수 있을 것이다.

3. 수원국의 부패 감시체제 수립

현재 항만분야 ODA에서 수원국의 부정부패를 감시하기 위한 제도가 갖추어져있지 않다. 수원국의 감추어진 행동이 유발하는 도덕적 해이문제, 즉 대표적 인 도덕적 해이문제인 부패문제가 발생한 사례가 없으므로 수원국의 부패관리에 크게 관심을 두지 않는 것으로 보이나 수원국이 사익추구 등의 다른 목적으로 유용할 동기를 제거하기 위하여 부패를 예방하는 제도가 필요하다.

Gardner(2005)는 고위공무원들의 부패문제를 식량원조체제의 구조를 통해 지적한 바 있다. 즉 공여국의 목적은 굶주린 시민들에게 식량을 나눠주는 것이지만 공여국으로 제공받은 식량은 몇몇의 중재인들에 의해 받아들여지고 분배되어지는 체제이기 때문에 이들이 부패를 저지를 위험이 있다는 것이다. 이를 해결할 수 있는 방안으로는 첫째, 수원국의 행동에 대한 감시가 필요하다. 이는 수원국에 대한 상당한 양의 정보가 요구된다. 둘째, 반드시 책임을 질 수 있는 사람에게 강한 책임감을 부여해야 한다. 만약 자원의 재분배 과정에서 부패로 인한 문제가 발생했다면, 공여국은 잘못된 행동에 대한 처벌을 할 수 있게 된다. 만약 이러한 문제가 만족스럽게 해결되지 못한다면 국가 내의 법적인 형태로의 처벌이나 차후 원조에 대해 협박이 요구된다(Gardner외:2005).

Araral(2012)은 수원국이 도덕적 해이와 원조의 대체가능성(fungibility)에 빠져들지 않게 하는 방안으로 평판이 있는 중개자에게 집행(수원국의 행동 감시)을 맡기는 것이라고 주장했다. 이렇듯 많은 학자들은 공여국과 수원국 사이의 이러한 제3자의 개입이 동기부여 문제의 해결책이라고 제안한다.

따라서 수원국의 부패를 감시하기 위한 우리나라의 자체적인 제도를 마련하는 한편 제3자에게 감시를 위임하는 제도도 함께 고려해 볼 수 있을 것이다.

제 2 절 보상제도의 개선방안

ODA의 효과적 결과를 위해서는 공여국과 수원국의 협력이 필수적이다. 여기서 협력이라 함은 공여국은 도와주는 전략을 선택하고 수원국은 많은 노력을

기울이는 전략을 선택하는 것을 말한다. 각국은 자신의 선택에 대한 보상이 클수록 협력을 위한 강한 동기를 가지게 되고, 이는 곧 행동으로 이어지게 된다. 따라서 협력을 위한 전략을 선택할 때 각자에게 가장 큰 보상을 가져다주는 구조를 만들어 줌으로써 효과적인 결과를 창출할 수 있을 것이다.

1. 국내기업 및 공공기관에의 보상제도 정비

현재 우리나라의 국내기업 및 공공기관의 ODA에의 협력을 유도하는 보상제도는 법적·정책적으로 확립되지 않은 상태이며 해외항만건설의 해외 진출을 허용 및 장려하는 수준이다. 최근 법제도가 개정·신설되고 있으며 정책적으로도 기업체 및 공공기관에게 보상지원을 제도화하여 동기를 부여하려는 움직임이 보인다.

김완중 국토해양부 항만투자협력과장은 “향후 항만분야 해외진출을 활성화하기 위해 정부차원에서 특화된 시장 개척을 위한 금융지원 방안 등을 정책화하고 항만분야 해외건설 수주 지원 협의회 등을 만들어 지원하겠다.”⁵⁰⁾고 밝혔다.

현재 항만분야 ODA의 해외진출 사업은 초기단계로서 우선 법적 정책적 제도가 갖추어진 후 활발한 사업 확장이 가능할 것이다.

2. 수원국의 협력 유도를 위한 보상체제 확립

수원국에 대한 높은 수준의 협력을 이끌어 내는 것은 우리나라 입장에서도 항만분야 ODA의 성공적 협력사례를 가짐으로써, 국제사회의 이미지를 높이고 ODA사업에 대한 국민적 공감대 형성에도 기여할 것으로 예상되므로 이를 위한 노력에 힘써야 한다.

현재 수원국의 보상구조는 우리나라가 사업을 체결하기 위해서 수원국에게 원조를 통해 얻을 수 있는 보상을 고지하고, MOU체결 등으로 원조제공을 약

50) 「항만건설 CEO모여 해외진출 노린다」, 해양한국, (2011:78)

속하여 수원국의 보상을 확실하게 보장해주고 있다. 이는 수원국의 노력여부와 상관없이 ‘항만 건설’이라는 보상을 가져다주기 때문에 수원국의 입장에서는 굳이 시간·노력·돈 등을 수반하는 많은 노력을 기울일 동기를 가지지 않는다.

따라서 우리나라는 항만건설사업을 체결하면 이후 우리나라가 개최하는 연수생 초청사업에 의무적으로 참여하게 하는 등의 제도와 같이 노력에 대한 의무를 부여하는 제도, 수원국의 보상을 적절하게 조정하거나 노력의 여하에 따라 보상을 지급하는 등의 제도를 통해 수원국의 협력을 이끌어낼 수 있을 것이다.

제 3 절 선택제도의 개선방안

각국의 원조담당자들은 원조를 시행할지 하지 않을지, 요청에 응할지 하지 않을지 등에 대한 행동전략들을 선택할 수 있지만 클라이언틸리즘, 후원자 딜레마 및 ODA사업을 계속적으로 체결하는 관행 등의 이유로 원조를 중단하기가 쉽지 않다. 이러한 상황에서 수원국은 자구노력으로 항만의 발전을 꾀하기보다는 공여국의 원조를 예측·기대 및 요청하여 이득을 얻고자 한다.

우리나라의 원조 하에 수원국의 자구노력이 없을 경우 딜레마가 발생하며 이러한 딜레마를 해결하기 위해서는 도움 받는 자가 스스로 재활할 수 있는 지원을 하는 것이 필요하다. 대부분 수원국(중점협력국)들의 상황은 긴급구호 차원의 지원만으로 해결할 수 없는 구조적 문제를 안고 있다. 일시적이며 단편적인 처방이 아닌 중장기적 관점에서 근원적인 대책을 강구해야 한다(강동완, 2008).

1. 수원국의 자구노력을 위한 제도 마련

현재 원조 담당자들의 원조체결이 계속적인 관행으로 자리 잡음으로 인해 수원국의 담당자들은 자국의 발전을 위한 자구노력없이 공여국에게 추후의 원조

를 기대 및 요청하는 행태를 보이고 있다. 이는 사마리아인의 딜레마 발생을 초래하게 된다.

따라서 수원국에게 우리의 기술을 전수하는 연수생 초청사업, 전문가 파견사업 등을 활발히 진행 및 의무화하여 수원국 스스로 발전할 수 있는 능력을 길러주어 공여국들에게 직접적으로 의존하지 않게 해야 한다. 따라서 무조건 원조를 제공하기보다 수원국의 태도(행동)를 조정할 수 있는 제도가 요구되는데 현재 이러한 제도가 없다. 즉 원조가 반복되는 관행 및 우리나라 기업의 보상에 따라 단기적인 관점에서 지속적인 협력을 계획하기 보다는, 수원국 스스로가 노력할 수 있도록 최소한의 도움만을 주거나 수원국의 노력이 보일 때 더욱 큰 보상을 주는 등의 제도를 만들어낼 필요가 있다.

2. 신뢰할 수 있는 협박

원조의 반복적인 관행과 관련하여 수원국이 자구노력 없이 추후의 원조를 기대 및 요구하지 않도록 우리나라는 수원국의 태도(행동)를 보고 지속적인 원조 제공 여부를 결정해야 할 것이다. 즉 사업을 수행하는 중 수원국이 사업의 효과적 결과 창출에 대한 의지가 보이지 않거나 태만한 태도를 나타내면 사업을 중단하고 추후 원조를 제공하지 않는 제도가 필요하다.

“항만개발협력 MOU의 경우 단순 기술적 협력 사항만 담고 있고, 기관 간 협력의사 확인 수준으로 법적 구속력이 없으므로 상대국의 협조 여하에 따라 사업을 중단할 수도 있을 것입니다.”
-국토해양부 담당공무원 면담

현재 암묵적으로 이러한 제도가 형성되어 있으나 아직 사업을 중단한 사례는 없으며, 이는 항만건설의 해외진출이 초기단계라는 점, 문제없이 진행되고 있다는 점 등의 이유로 인해 사업이 중단 없이 수행되고 있을 가능성도 있다. 하지만 수원국의 행동을 감시할만한 체계가 구축되어있는지에 대한 문제에 관해서도 고려해 보아야 한다.

사업의 중단과 관련하여 앞서 전술한 바 있는 일본과 베트남 간의 ODA 부패

사건⁵¹⁾의 경우 부패가 발각된 후 일본은 베트남에게 관련자 색출과 처벌을 강력하게 요구했으나 베트남이 이를 거부하자 베트남에 대한 ODA 제공 중단을 발표했으며, 결국 베트남 정부가 올 1월 뇌물 수수 혐의자 2명을 구속한 이후 ODA 재공급 가능성을 시사했다. 즉 일본은 ‘원조의 중단’이라는 협박을 통해서 베트남정부가 부패관련 공직자를 처벌하는 행동을 유도했으며 베트남정부는 추후 다시 부패문제를 일으키면 일본이 원조를 중단할 것이라는 예측을 하게 되므로 지속적인 원조를 받기 위해 착실히 자구노력을 기울일 것이다.



51) 본 논문 66p. 참고

제 6 장 결론

제 1 절 연구의 요약

본 연구는 신제도주의적 관점과 사마리아인의 딜레마 게임구조를 활용하여 항만분야 ODA의 딜레마 구조를 분석하고 이에 기초하여 효과적 결과 창출을 위한 제도개선 방안을 모색하였다.

이를 위해 먼저 ODA의 개념 및 운영상 문제점을 이론적으로 논의했다. 선행 연구에서는 ODA를 정보문제와 동기문제로 구분되어 논의되어 왔다. 불충분한 정보와 정보비대칭성은 주인-대리인문제, 도덕적 해이, 역선택문제를 일으키며, 수원국의 원조협력(자구노력)에 대한 동기의 부족은 공공재 문제, 공유재 문제, 사마리아인의 딜레마 문제 등을 발생시킨다. 이때 사마리아인의 딜레마는 게임이론적 측면으로 다뤄지고 있으며, 기존의 연구들은 일회성 게임 하에서 ODA의 동기문제 측면에서만 논의되어 왔었지만 본 연구에서는 반복적 게임 상황과 정보문제도 딜레마 모형에 포함시켜 분석하였다.

그 결과 다음과 같은 딜레마 구조를 발견하였다.

첫째, ODA사업을 운영함에 있어서 수원국과 공여국 간, 공여국 내부, 수원국 내부에서의 ODA관련 정보가 불충분하거나 비대칭적이며 이는 공여국의 역선택 문제와 수원국의 도덕적해이 문제를 야기할 수 있다.

둘째, ODA의 보상구조는 공여국의 원조 하에서 수원국이 자구노력을 기울이지 않을 때 수원국에게 가장 큰 보상을 가져다준다. 따라서 수원국은 자국의 발전을 위해 스스로 노력할 인센티브·동기가 없으며 이는 곧 수원국 스스로의 발전능력을 상실하게 되므로 원조에 의존할 수밖에 없는 상황을 발생시킬 수 있다.

셋째, 수원국과 공여국의 원조담당자들은 계속적으로 원조사업을 선택하는 관행을 지니고 있다. 이로 인해 수원국은 공여국의 원조를 예측 및 확신하게 되어 자국의 발전을 위한 자구노력을 기울이지 않고 원조에 의존하게 된다.

이러한 문제점들은 ODA의 운영상 딜레마의 발생요인이 된다.

이 때 ‘제도’는 인센티브 구조를 변화시킬 수 있으며, 이는 곧 행위자들의 행

동으로 연결된다. 적절한 제도의 도입은 수원국의 행동변화를 이끌어 낼 수 있으며 우리나라 담당자들에게도 무조건적인 원조지원이 아닌 효과적 결과창출을 위한 원조지원을 가능하게 해 줄 것이다. 따라서 본 연구에서는 신제도주의적 관점으로 접근하여 Ostrom의 7가지 규칙(제도) 중 정보제도, 보상제도, 선택제도를 통해 ODA의 정보문제, 보상문제, 선택문제를 해결할 수 있는 방안을 모색했다.

위의 이론적 논의들을 항만분야 ODA에 적용시키고자 우리나라 항만분야 ODA의 현황 및 관련제도를 분석하였다. 공여국으로서의 우리나라 항만분야 ODA는 초기단계이며 앞서 전술한 ODA의 이론적 논의에서 제시된 문제점들을 내포하고 있다. 그러나 이러한 문제의 극복 및 효과적 결과창출을 위한 관련제도가 미비한 실정이다. 따라서 이를 극복하여 항만분야 ODA의 효과적 결과를 창출하기 위한 방안을 다음과 같이 제도적 측면에서 모색하였다.

첫째, 정보제도와 관련하여 수원국에 대한 정보획득 체계가 정비되어 있지 않다. 그리고 별도의 전담기관이 없어 전문지식이 부족하고 계약 준비 및 실행에 상당한 시간이 소요되고 있으며, 정부부처 간 협력이 취약하여 업무의 중복성문제를 초래할 수 있다. 현지조사체계 또한 상당히 부실하여 현지의 정확한 정보과약에는 한계가 있다. 또한 현재 수원국의 감추어진 행동으로 인한 부패문제를 감시할 수 있는 제도가 없다.

따라서 전문성과 효율성을 위한 전담인력의 체계적인 운영과 제도적 정비가 요구되며 관련 국가 간 세미나 개최, 관련 협의회 구성 등 정보획득을 위한 체계가 정비되어야 한다. 현지조사와 관련해서는 현장중심의 원조체제를 강화해야 하며 필요한 경우 다자간 원조기구에 현지조사권을 위임하는 방안도 고려할 수 있다. 또한 수원국의 부패감시체제를 도입해야 할 것이다.

둘째, 보상제도와 관련하여 우리나라가 원조를 함으로써 얻는 보상은 수원국과의 상호의존 및 경제적 보상, 인도주의적 보상, 국제사회에서의 이미지 제고 등의 보상을 얻을 수 있다. 수원국의 경우는 항만건설로 인한 경제적 보상을 얻을 수 있다. 항만건설의 경우 국가가 단독으로 원조사업을 시행할 수 없으며 전문 건설업체나 공공기관의 도움이 필수적이다. 이에 따라 최근 업체 및 공공기관의 협력을 이끌어 낼 수 있는 법적·정책적 제도를 마련하고 있는 과도기적 시기를 겪고 있다. 또한 수원국의 노력을 요구하는 법적·정책적 제도 및 비공

식적 제도는 마련돼 있지 않은 실정이다.

따라서 우리나라의 관련 업체와 공공기관의 협력을 위해 관련 법제도와 정책 제도를 정비 및 확립할 필요성이 있다. 또한 수원국의 협력을 유도하기 위해서는 항만건설 사업을 체결하면 이후 연수생 초청사업에 의무적으로 참여하게 하는 등 노력에 대한 의무를 부여하는 제도, 수원국의 보상을 적절하게 조정하거나 노력의 여하에 따라 보상을 지급하는 제도 등을 도입하여야 할 것이다.

셋째, 선택제도와 관련하여 우리나라와 수원국의 원조 담당자들은 ODA에 관한 여러 전략(행동)을 선택할 수 있음에도 불구하고, 계속적으로 ODA를 체결하는 반복적인 관행이 나타나고 있다. 따라서 수원국은 추후의 원조를 기대하게 되며 원조의 체결이 반복될수록 공여국에게 원조를 요청하는 경향이 나타났

다. 따라서 수원국의 자구노력을 유도하기 위해 최소한의 도움만 주거나 수원국의 노력이 보일 때 더욱 큰 보상을 주는 등의 제도를 만들어낼 필요가 있다. 또한 사업을 수행하는 중 수원국이 사업의 효과적 결과 창출에 대한 의지가 보이지 않거나 태만한 태도를 나타내면, 사업을 중단하고 추후 원조를 제공하지 않는 제도를 도입하는 것도 고려해 볼 필요가 있을 것이다.

제 2 절 연구의 한계 및 향후 연구과제

항만분야 ODA의 딜레마구조와 제도적 해결방안을 위한 본 연구는 다음과 같은 연구의 한계점을 가지고 있다.

첫째, 우리나라에서 ODA에 대한 연구는 막 시작된 태동단계에 있으며 사마리아인의 딜레마 게임이론을 활용하여 분석한 연구는 전무하다. 따라서 우리나라의 특수성에 기초한 이론적 자료가 불충분하여 ODA의 비효과성 문제 및 사마리아인의 딜레마를 국외연구에 의존하여 논의하였다.

둘째, 수원국 내부의 딜레마 발생구조는 실증적으로 분석하기에 어려움이 있어 이론적 논의 및 선행연구에 근거하여 수원국 내부의 상황을 추측·간주하였다.

셋째, 우리나라 항만분야 ODA의 현황에 관한 자료는 대부분 내부 자료로 관리되고 있어 자료 획득에 어려움이 있었고, 정확한 정보를 직접적으로 인용하기에 한계가 있었다.

넷째, 사마리아인의 딜레마 모형의 이론적 논의와 관련하여 적극적 사마리아인의 딜레마 보상구조, 소극적 사마리아인의 딜레마 보상구조, 정보문제를 포함한 사마리아인의 딜레마 보상구조 등을 제시하였으나 본 연구에서는 보완된 사마리아인의 딜레마 보상구조만을 전제로 연구하였다.

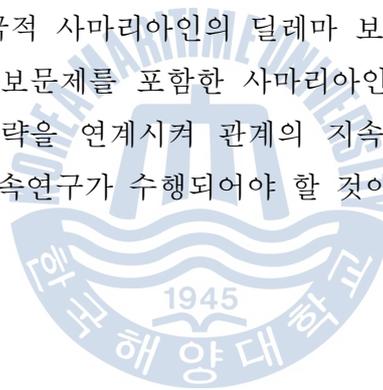
따라서 이러한 한계점을 보완할 수 있는 다음과 같은 향후 연구과제를 제시하고자 한다.

첫째, ODA의 이론적 논의를 활용하여 우리나라의 특수성에 기초한 ODA이론 정립이 필요하다.

둘째, 수원국의 문제점을 실증적으로 조사 및 분석해보는 연구도 필요하다.

셋째, 항만분야 ODA에 대한 국민의 알권리를 충족시켜주기 위해 정부부처의 자료공개가 요구되며, 일반인들을 위한 관련 부처와 전문가들의 항만분야 ODA에 대한 공동 연구가 필요하다.

넷째, 본 연구에서 제시한 적극적 사마리아인의 딜레마 보상구조, 소극적 사마리아인의 딜레마 보상구조, 정보문제를 포함한 사마리아인의 딜레마 보상구조에 상호주의(Tit-For-Tat) 전략을 연계시켜 관계의 지속성을 연구하는 등 게임 이론적 측면에서 다양한 후속연구가 수행되어야 할 것이다.



참 고 문 헌

국내 문헌

- 강명옥, 「북한과 ODA」, 한국정치학회, 한국국제정치학회 학술대회 발표논문집, pp. 181-207 (2008)
- 강운호, 「지방정부 관료의 예산결정 행태에 관한연구」, 서울대학교 대학원 행정학과, 박사학위논문(1999.8)
- 강운호, 「미국 항만 거버넌스 제도의 형성과 변화: 뉴욕·뉴저지 항만지구를 둘러싼 뉴욕과 뉴저지간 갈등과 협력」, 한국지방정부학회, 지방정부연구, Vol.12 No.4, (2009)
- 국토해양부, 「해외항만개발 협력지원사업 기본계획수립용역 보고서」, 2008.9
- 김경동, 「공공갈등과 방폐장 입지사례연구: IAD를 통한 경주와 부안의 비교분석」, 동국대학교 대학원 행정학과, 석사학위논문(2011.8)
- 김보라·김명언, 「사회적 딜레마와 틀효과의 연계적 연구의 확장」, 서울대학교 사회과학대학 심리과학연구소, 심리과학, Vol.12 No.1(2003)
- 김성귀, 윤진숙, 백인기, 남정호, 장원근, 박수진, 신철오, 장정인, 김민수, 목진용, 최지연, 정지호, 육근형, 최희정, 최영석, 「국제 해양문제 주도권 확대방안 연구(I)」, 한국해양수산개발원(2009)
- 김성철, 류동근, 류학수, 「우리나라 해외항만 투자인식과 해외진출방안에 관한 실증연구」, 경영사학, Vol.24 No.1, 한국경영사학회(2009)
- 김영근, 「북한 경제 재건을 위한 국제 공적개발원조(ODA)지원 규모 추정」, 서울대학교 국제학연구소, Vol.17 NO.4, 국제·지역연구(2008)
- 김유권, 「북한 농업·농촌 개발을 위한 ODA의 원용 가능성 연구」, 강원대학교 대학원 농업자원경제학과, 석사학위논문(2010.8)
- 김정현, 「일본의 항만 공적개발원조 사업 추진동향 -아시아지역을 중심으로-」, 해양물류연구, Vol.1 pp.184-206, 해양수산개발원(2009)
- 김지유, 「한국의 공적개발원조(ODA) 추진체계 변화 연구」, 경희대학교 대학원

정치학과 석사학위논문(2010)

김지현, 「해외개발원조의 딜레마와 선택」, 숙명여자대학교 특수대학원 인간안보 및 국제기구 전공, 석사학위논문(2006.8)

김태은·윤건수, 「딜레마 강도와 딜레마 대응에 관한 연구 -SSM 사례를 통한 역동적 딜레마 모형의 제시」, 한국정책학회, 한국정책학회보, Vol.20 No.4(2011)

도영아, 「개발원조에 있어서 NGO의 역할과 한국 개발 NGO의 발전 방안에 관한 연구」, 석사학위논문, 이화여자대학교 정책과학대학원: 공공정책학 전공(2009.2)

박명지, 「한국 무상 ODA의 파트너십 제고 방안 연구 -정부·공공기관의 협력 체계 구축을 중심으로-」, KOICA ODA연구실(2011)

박효종, 「'최소한의 국가'의 위상에 대한 비판적 조명 : 정치경제학적 접근을 중심으로」, 한국정치학회, Vol.26 No.2 pp.7-29, 한국정치학회보(1993)

손기태&김민희, 「효율적인 ODA 수행을 위한 미시메커니즘 분석과 정책적 시사점」, 연구보고서, KIEP 대외경제정책연구원(2009)

안성민, 「딜레마와 제도에 관한 소고」, 한국지방정부학회 학술대회 논문집, 한국지방정부학회, Vol.208 No.2(2008)

오원철, 「한국형 경제건설: 내가 전쟁을 하자는 것도 아니지 않느냐」, 한국형 경제정책연구소(1999)

옥민경, 「한일간의 ODA를 통한 경제협력과 한국의 ODA추진방향」, 동아대학교 동북아국제대학원;일본지역전공, 석사학위논문(2003)

유용조, 「한국 공적개발원조(ODA)정책의 성격에 대한 실증분석」, 한국세계지역학회, Vol.29 No.1, 세계지역연구논총(2011)

이조원, 「취약국가 모델과 북한에 대한 개발협력 연구」, 북한연구학회, Vol.12 No.2, 북한연구학회보(2008)

이창재, 「우리나라의 공적개발원조: 현황 및 정책방향」, 대외경제정책연구원, 정책연구95-06(1995) p.17

임소진, 「부산파트너십 이행 평가지표 수립방향 및 전략 연구」, KOICA 개발
정책 포커스 제10호, 한국국제협력단(2012)

참여연대 Issue Report, 「한국 원조의 투명성 평가와 정책제안」, 제2011-13
호, 2011.11.24

홍재환, 「인도네시아와 방글라데시를 다녀와서, 원조의 딜레마」, 행정포커스,
09/10:66-69, 한국행정연구원(2012)

글렌 허버드&윌리엄 더건, 《원조의 덫》, 비즈니스맵(2010)

김영세, 《게임이론》, 박영사(2008)

담비사 모요, 《아프리카 경제학자가 들려주는 죽은 원조》, 알마(2012)

윌리엄 R.이스털리, 《세계의 절반구하기: 왜 서구의 원조와 군사 개입은 실패할
수밖에 없는가》, 미지북스(2011)

이경구, 《한국에 대한 개발원조와 협력》, 한국국제협력단(2004)

한국국제협력단(KOICA), 《국제개발협력의 이해》, 한울아카데미(2008)

국외 문헌

Buchanan, J.M.. 「The Samaritan's dilemma. In: Altruism, morality and
economic theory」. In:E.S.Phelps(ed.), New York:Russel Sage
foundation. Pp. 71-85.(1975)

Clark C Gibson, Krister Andersson, Elinor Ostrom, Sufai Shivakumar,
「The Samaritan's Dilemma:The Political Economy of Development
Aid」, Oxford University Press(2005)

Dieter Schmidtchen, 「To Help or not to Help: The Samaritan's Dilemma
Revisited」, CSLE Discussion Paper, No. 99-09, ECONSTOR(1999)

Eduardo Araral, 「The Strategic Games that Donors and Bureaucrats Play: An
Institutional Rational Choice Analysis」, Oxford Journals, Journal of

- Public Administration Research and Theory, Vol.22 No.4, (2012)
- Hilton, Rita M., Ganesh P. Shivakoti, Elinor Ostrom, 「Institutional Incentives for Resource Mobilization in Farmer-Managed and Agency-Managed Irrigation System」,Oakland, CA: ICS Press(2002)
- John Degenbol-Martinussen, Poul Engberg-Pedersen, 《Aid: Understanding International Development Cooperation》, ZedBooks(2003)
- OECD, Managing Aid: Practices of DAC Member Countries. DAC Guidelines and Reference Series.(OECD; Paris, 2005)
- OECD/DAC, 「IS IT ODA?」, OECD Factsheet, (November, 2008)
- Oliver Morrissey, Brian Smith, and Edward Horesh, 《British aid and international trade : aid policy making, 1979-89》, Stowe School Buckingham England, Philadelphia Open University Press(1992)
- Oliver Morrissey, Brian Smith, Edward Hresh, 「British Aid and International Trade: Aid Policy Making」,Open University Press(1992)
- Ostrom,E., Collective Action Theory, In Carles Boix and Susan C. Stokes, eds. The Oxford Handbook of Comparative Politics. Oxford: Oxford University Press.(2007)
- Paul A. Raschky & Manijeh Schwindt, 「Aid, Natural Disasters and the Samritan's Dilemma」,The World Bank Sustainable Development Network Vice Presidency Global Facilit for Disaster Reduction and Recovery Unit(2009)
- Pearson Commission, 「Partners in Development: report of the commission on International Development」, (London, UK: Pall Mall Press); OECD, c, Official Aid(1969)
- Sahin Kaya Ozdemir, Junichi Shimamura, Fumiaki Morikoshi, Nobuyuki

Imoto, 「Samaritan's Dilemma: Classical and quantum strategies in Welfare Game」, Physics Letters A, 313, 218 (2004)

기사

Korea Logistics News 물류신문, '국토부, 남미 신규 항만개발 협력사업 발굴 나선다 '해외항만협력단' 구성...브라질 등 방문', 2012.7.2

ODA Watch, '어느 DVD(Dream&Vision of Development) 세일즈맨의 따끔한 충고(황원규 교수 인터뷰 내용)', 2010.3.3

경향신문, ' "한국, 원조투명성 아주 낮은 나라"...부산 원조총회 개막' 2011.11.28

머니투데이, '부산세계개발원조총회, 세계개발원조총회가 걸어온 역사', 2011.11.28

머니투데이, '한국 무상원조, DAC 회원국 比 3분의 2', 2010.10.4

연합뉴스, '베트남, ODA사업 새 입찰제도 마련', 2009.5.21

연합뉴스, '베트남, 수뢰공무원 형량 상향 조정', 2010.3.22

중앙뉴스, '해운 물류기업 대상 신규 해외 물류사업 투자 설명회 개최', 2011.10.17

크리스천투데이, '기독교계의 대북지원 발전방안: 사마리아의 딜레마', 강동완 통일연구원(KINU) 책임연구원, 2008.10.31

프라임경제, '국토부, 국제물류투자분석센터 운영 개시', 2008.7.3

해양한국 Focus, '항만건설 CEO모여 해외진출 노린다', (재)한국해사문제연구소, 2011:78

보도자료

국토해양부 보도자료, ‘국토부, 중앙아시아 물류항만 新시장 뚫는다, 주성호 2차관 카자흐, 튀르크 방문... MOU체결, 발주처 면담 등 수주지원 활동’(2012.6.15)

국토해양부 보도자료, ‘필리핀, 캄보디아 항만건설시장 뚫는다, 항만개발협력 MOU 체결 계기로 ASEAN 항만개발 본격 지원’(2012.3.22)

국토해양부 보도자료, ‘해외 항만건설, 중남미 新시장 개척 박차, 아시아-아프리카 위주 탈피...온두라스·우루과이 건설외교’(2011.6.1)

농림수산식품부 국제기구과 보도자료 ‘세계참치전쟁과 새로운 기회-참치자원 감소에 따른 국제적 규제 강화-, -참치자원보유국과의 협력강화 및 참치양식을 통한 안정적인 참치자원 확보-’ (2009.11.09)

외교통상부 개발정책과 보도자료, OECD DAC개황, 2009

인터넷 자료

e-나라지표 <http://www.index.go.kr>

국가기록원 홈페이지 <http://contents.archives.go.kr>

국가법령정보센터 <http://www.law.go.kr>

법제처 국가법령정보센터 <http://www.law.go.kr>

외교통상부 <http://www.mofat.go.kr>

국제투명성기구 <http://www.transparency.org>

