

# 국제개발원조에 관여하는 주체들의 관계 및 역할: 주인-대리인 모형의 적용\*

이 화 영\*\* · 강 민 아\*\*\*

## 〈 요약 〉

최근 국제개발원조가 경제발전이나 수원국 국민들의 건강증진과 같은 실제적인 효과로 이어지는가에 대한 문제의식이 제기되면서, 원조의 효과성에 영향을 미칠 수 있는 요인들에 대한 관심으로 이어졌고, 그러한 요인 중의 하나로 거버넌스가 주목을 받게 되었다. 그러나 국제개발원조에서의 거버넌스에 대한 논의들은 대부분 수원국 정부 내에서의 거버넌스에만 초점이 맞추어져 있고, 관여하는 모든 주체들의 관계와 이들을 지배하는 거버넌스에 대한 고찰은 아직 많지 않다.

본 연구에서는 공여국 내, 공여국-수원국 간, 수원국 내에 형성되는 주체들(actors) 간의 관계를 주인-대리인(principal-agent) 모형을 적용하여 살펴보고, 각 단계에서 주인-대리인 문제를 해결하기 위한 유인기전(incentive mechanism)들의 장단점들과 그에 대한 대안을 살펴보았다. 국제개발 원조에서는 업무의 위임 혹은 협력이 여러 단계로 발생하고, 이들 간에는 정보의 비대칭과 선호도의 차이가 나타나서 주인-대리인 관계가 성립되면서 주인-대리인 문제

\* 이 논문은 2012년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2012S1A3A2033416). 아울러 이 논문은 2013년 9월 한국정책학회 하계학술대회에서 국문으로 그리고 2013년 7월 베이징에서 개최된 East Asian Social Policy 학술대회에서는 영어 슬라이드 자료로 발표된 글의 수정본임을 밝혀둔다.

\*\* 서울대학교 보건대학원 박사과정, 주저자(diana0224@naver.com)

\*\*\* 이화여자대학교 행정학과 부교수, 교신저자(minahkang@ewha.ac.kr)

또한 각 단계마다 발생함을 볼 수 있었다. 공여국의 국민들은 실질적으로 원조에 대한 인식·정보의 부족으로 주인의 역할을 거의 하지 못하고 있어 원조의 투명성 확보가 시급하다. 한편, 최근 성과를 기반으로 한 조건부 원조나 성과 보상 피드백 연결고리의 단절로 나타나는 문제점들이 인식되기 시작하면서 수원국의 주인의식(ownership)을 높여주는 대안들이 강조되고 있다. 국제개발원조에서 이러한 새로운 접근법들의 출현으로 고전적인 주인-대리인 모델에 대한 새로운 시각과 인식전환이 필요할 것이다.

주제어: 국제개발원조, 거버넌스, 주인-대리인, 조건부 원조, 주인의식

## 1. 연구 배경

국제개발원조는 최근 2007~2008년의 경제위기의 여파로 규모의 감소가 있기는 하였으나 전반적으로 지속적인 증가추세를 보이고 있으며 원조의 재원들도 매우 다양해지고 있다. 한국도 현재 공적개발원조(Official Development Assistance 이하 ODA)에 투입되는 재원이 2012년 약 2조 원, GNI 대비 약 0.15%에 달하고 있으며 2015년까지 그 비율을 0.25%까지 확대할 계획으로, 이는 짧은 원조 역사에 비추어볼 때 상당한 양적 성장이라고 할 수 있다.

이러한 양적성장에 이어 국제개발원조가 실제로 경제발전이나 수원국 국민들의 건강증진이나 빈곤퇴치 등의 실제적 효과로 이어지는지와 같은 개발원조의 질적 성과 측면에 대한 관심이 증가하고 있다(Godwin, et al. 2010). 최근의 경제위기로 인한 재원의 감소로 인해 국제개발에 투입되는 자원의 효과성에 대한 관심이 한층 더 높아졌고, 이는 자연스레 원조의 효과성에 영향을 미칠 수 있는 요인들에 대한 고민으로 이어졌으며, 그러한 요인 중의 하나로 국가 간 혹은 국가 내 체제에서의 거버넌스가 주목을 받게 되었다. 예를 들어 Burnside & Dollar(2004)는 경제정책과 원조 효과와의 관계를 실증적으로 입증하면서 원조에서 국가의 거버넌스에 대한 역할을 논의하였다. Putzel(2003)는 ‘전 세계적인 유행병을 다루고자 할 때에는 긴급 상황에 대한 빠른 대응과 지속적 개발, 조직운영, 자원동원의 중앙집권화와 분권화 등과 같이 대립되는 안건들 사이의 긴장과 갈등을 다룰 수 있

어야 하는데, 이러한 모든 것을 아우르는 것이 바로 거버넌스의 영역이다.’고 주장하였고, Lewis(2006)도 또한 ‘MDGs의 목표를 달성하기 위해 정부는 보건의료영역의 성과에 영향을 미치는 조직과 거버넌스에 관심을 돌려야 한다.’고 보건의료 국제개발원조에서의 거버넌스의 중요성을 강조한 바 있다(Lewis, 2006).

그러나 국제원조에서의 거버넌스에 대한 논의들은 대부분 수원국 정부 내에서의 거버넌스에만 초점이 맞추어져 있어서 관여하는 모든 주체들의 관계와 이들을 지배하는 거버넌스에 대한 고찰은 아직 많지 않다. 관련 단체들의 보고서들은 현장에서 나타나는 조직들의 행태에 대한 사실 나열에만 그치거나 경험의 기술에만 초점을 맞추고 있으며, 그러한 행태들이 조직들 간의 어떠한 관계 특성에서 비롯되었는지에 대한 설명이 부족하다. 국제개발원조에서는 납세를 통하여 근본적 재원을 제공하는 공여국 국민, 개발원조의 궁극적인 수혜자인 수원국 국민, 그리고 그 사이의 공여국·수원국 정부를 포함한 많은 조직들이 관여를 하면서 단계적으로 업무를 위임하고 위임받는 관계가 발생한다. 따라서 국제개발원조의 효과성을 위한 거버넌스를 논하고자 할 때에는 수원국 정부의 거버넌스에만 시야를 국한하기보다는 관여하는 모든 조직들 간의 관계의 특성과 문제점들을 정리하고 포괄할 수 있는 거버넌스가 논의되어야 한다.

본 연구에는 국제개발원조에 관여하는 주체들 간의 관계의 특성을 주인-대리인 관계의 시각을 통하여 정리하고 주체들의 행태를 유인기전 개념을 적용하여 살펴보고자 한다. 주인-대리인 이론은 경제학 분야에서 시작된 이론으로 기존의 국제개발원조 관련 연구 중에서도 주인-대리인 이론이 적용되어졌던 바가 있으나, 이러한 조직들의 관계에서 나타나는 특성에 전적으로 초점을 맞춘 연구라기보다는 대부분이 공여국-수원국간의 관계에서 나타나는 조건부 원조와 같이 일부 이슈에 국한된 분석에서 적용되는 수준이었다. 이 연구에서는 국제개발원조에 참여하는 모든 주체들이 주인이나 대리인으로서 어떠한 관계를 형성하고 있으며, 대리인이 혹은 주인이 그 역할에 충실하여 원조의 목적을 달성하려면 이론적으로 어떠한 유인기전이 적용될 수 있고, 이러한 유인기전의 실제 정책적 이행에서 어떠한 장·단점이 있는지 검토해보고자 한다.

본 연구에서는 다음과 같이 구성되었다. 우선, 고전적 주인-대리인 모델이 경제학에서 옮겨와 정치학 분야와 거버넌스의 논의에서 어떻게 적용되어 왔는지를 살펴보았고, 다음으로 이러한 모델에 근거하여 국제개발원조에 관여하는 모든 주체들의 유형 및 그들

간의 관계를 공여국 내, 공여국-수원국 간, 수원국 내와 같이 단계적으로 정리하고, 이들의 주인-대리인 이론 적용의 타당성을 검토한 후 이들 관계에서의 유인기전과 현실적 시행에서의 문제점 등을 논의하였다.

## 2. 고전적 주인-대리인 모델

주인-대리인 이론은 본래 1970년대 경제학 분야에서 구매자와 판매자간의 보상과 관련된 계약관계를 설명하기 위해 소개된 이론으로(Mitnick, 2006), 이후 보험계약과 관련된 주체들 간의 관계 정립에 주로 적용되어 왔다. Holmstrom(1979)과 Shavell(1979)는 보건의료 영역에서 가장 뚜렷한 주인-대리인 관계인 보험회사와 가입자간 관계에서 나타나는 문제점들을 소개하였고, Miller(2005)는 고전적인 주인-대리인 모델이 성립되기 위한 핵심적인 가정 여섯 가지를 제시하고 그러한 특성으로 인해 결과적으로 성과기반의 유인기전, 그리고 대리인에 대한 유인기전의 효율성과 위험부담에서의 효율성이 상충(trade-off)하는 특성이 나타난다고 하였다([표 1], [표 2] 참조).

1980년대 말에 들어서면서부터 주인-대리인 이론이 정치학의 영역, 특히 관료정치학에 적용되기 시작하였는데, 즉 국가의 통치자와 관료간의 관계, 혹은 관료들과 그들의 정치적 주인(예를 들면 입법자, 이해단체 등) 간의 관계를 주인-대리인의 시각을 빌려 이해하고자 하였다. Mitnick(1973; 1975)는 이러한 정치적 관계에서도 통치자는 재당선의 기회를, 관료들은 자신들의 예산을 극대화하려는 것과 같은 선호도의 충돌이 있고 또한 정보의 비대칭도 존재하여 주인-대리인 관계가 적용되는 것으로 설명하였다. 이후 Down & Roche(1994)가 이러한 고전적인 주인-대리인 이론을 통치자와 유권자의 관계에 적용을 하면서, 정치학의 영역에 있어서도 고전이론에서 제시한 여섯 개의 가정들이 잘 충족된다고 주장하였다(Miller, 2005). 그는 또한 앞에서 제시한 고전적 주인-대리인 이론의 두 번째 가정에서 제시한 바와 같이 유권자가 최고책임자를 모니터링하는 비용은 매우 크므로, 정치적 관계에서도 최고책임자의 실제 행동보다는 성과에 기반하여 계약을 해야 하며 이러한 정치적 계약관계에서도 경제학 영역에서와 마찬가지로 어느 정도의 비효율성

은 항상 나타난다고 하였다.

[표 1] 고전적인 주인-대리인 모델의 가정

- ① Agent impact: 대리인은 주인에게 돌아가는 보상을 결정하는 행동을 취한다.
- ② Information asymmetry: 주인이 대리인의 행동을 완벽히 모니터링 하는 것은 현실적으로 불가능하거나 많은 비용이 소요된다. 따라서 대리인은 이러한 정보 보유 측면에서의 유리한 입지를 이용하여 주인에 의해 관찰되지 않는 행동을 취함으로써 자신의 이익보다는 자신의 이익을 취하려 할 수 있다. 이러한 문제를 해결하기 위한 유인기전을 개발하는 것은 매우 중요하다.
- ③ Asymmetry in Preferences: 대리인의 선호도는主人的 선호도와 다르며, 대리인은 주인보다 더 위험기피적인 성향을 가진다.
- ④ Initiative that lies with a unified principal: 주인은 일관된 선호도에 기반하여 합리적으로 행동한다.
- ⑤ Backward induction\* based on common knowledge: 대개 주인-대리인의 역학관계는 순차적인 특성을 지닌다. 이때, 주인과 대리인은 게임의 구조, 노력비용, 결과의 확률분포 등 여러 변수들과 대리인의 합리성에 대해서도 공통의 지식을 공유한다. 대리인은 그들의 기회비용보다 약간 더 많은 기대효율을 가진 보상체계를 선호할 것이며 이는 주인으로 하여금 역진 귀납적 사고를 하도록 한다.
- ⑥ Ultimatum bargaining: 주인은 가장 정확히 추론된 대리인의 반응함수로부터 최선의 해결책을 제시하거나, 단순한 상황에서는 모든 협상력을 부여받아 양자택일(take-it-or-leave-it)의 제안을 할 수 있다.

\* 적절한 행위의 일련과정을 알아내기 위해 어떠한 문제나 상황의 마지막으로부터, 즉 시간적으로 역으로 추론하는 과정을 의미한다.

자료: Miller, 2005

[표 2] 고전적 주인-대리인 모델의 특성으로 나타나는 결과

- ① Outcome-based incentives: 주인은 대리인의 도덕적 해이문제를 해결하기 위해 성과 기반의 유인기전을 사용한다. 이는 결과적으로 위험기피적 대리인에게 위험을 전가하는 것이다.
- ② Efficiency tradeoffs: 대리인의 도덕적 해이는 주인에게 돌아가는 이익을 제한하고 전체적으로 거래의 효율성도 감소시킨다. 대리인에 대한 유인기전에서의 효율성은 대리인이 감수하는 위험부담에서의 효율성과 상충하는 특성이 있다.

자료: Miller, 2005

또한, Stoker(1998)은 주인-대리인 이론을 중심으로 설명된 다섯 가지 명제를 중심으로 거버넌스의 정의와 역할을 논의한 바 있고, Broadbenta et al(1996)은 영국 공공영역에서 주인-대리인 이론에 근거하여 변화하고 있는 거버넌스에 대하여 주인-대리인 기본가정들의 적절성, 모델 적용에서의 윤리적 이슈는 무엇인지에 대하여 논의를 하기도 하였다.

### 3. 국제개발원조에서의 다양한 주인-대리인 관계

국제개발원조 영역에서 주인-대리인 이론은 초기에는 전반적인 개념으로만 언급되다가, Mackinnon(2004)의 원조에서 일관성이 결여된 대리인에 대한 연구, Adam & Gunning (2002)의 원조계약에서 성과지표의 사용에 대한 연구, Killick(1997)의 조건부계약에 대한 연구에서처럼 점차 수원국과 공여국 사이의 관계에 적용되기 시작하였다.

이는 지속적 노력에도 불구하고 여전히 나타나는 개발도상국들의 저개발 문제, 즉 원조의 비효과성에 대한 주요 책임을 초기에는 수원국 측 제약조건의 탓으로만 돌렸으나, 점점 시각을 넓혀 원조에 관련된 주체들 간의 관계 및 전달체계의 특성, 원조기구 자체의 정치적 제약 및 유인기전의 구조를 같이 고려하기 시작한 것이며, 2000년대 들어서면서부터는 공여국과 수원국간의 관계를 주인-대리인 모형의 시각에서 바라보고 이해하는 것이 인정되기 시작하였다(Azam & Laffont, 2003). 2000년대 이후에는 Milner(2006)가 공여국들이 수원국에 대한 통제권을 포기하고 다자간기구에 원조를 위임하는 이유를 주인-대리인 이론에 입각하여 설명한 바가 있고, Aerni(2006)는 국제개발원조에서 나타나는 주인-대리인 문제로 수원국 스스로의 운용능력(entrepreneurship)이 저해되고 궁극적으로는 지속가능한 원조를 불가능하게 한다고 비판하기도 하였으며 Khwaja & Mian(2005)과 Olken(2006)은 개발도상국 내에서의 주인과 대리인, 즉 유권자와 그들이 선출하는 정치인들과의 관계, 또한 공식적인 정부정책과 그를 시행하는 공무원들 사이의 관계가 매우 약한 경향이 있는데, 이럴 때는 부패가 발생하고 정책실행의 비용효과성이 떨어지게 된다고 주장하였다.

2010년 이후에는 Cruz(2008)가 우간다의 사례연구로서 공여국과 수원국간의 계약적 접근법이 원조의 절차와 효과성에 얼마나 영향을 미치는가를 주인-대리인 관계의 틀을 통하여 분석하였으며, Dostic, Todorovic & Todorovic(2013)은 보스니아와 헤르체고비나에 제공되는 원조가 성과로 이어지지 않는 이유를 주인-대리인 관계를 적용하여 분석해 보기도 하였다. Bauht & Grimes(2013)은 주인-대리인 이론적 틀을 통하여, 투명성이 책무성을 증가시키는지 혹은 감소시키는지를 실증적으로 보여주었고, Monkam(2013)은 역시 주인-대리인 이론적 틀을 사용하여 공여기관의 유인기전이 '원조금 지불에 대한 압력

(Money-Moving Syndrome)’에 어떻게 영향을 미치는가를 분석하였다. 이처럼 주인-대리인 이론은 국제개발원조에서의 다양한 국소적 문제점들을 다루는 데 적용되어 왔으나, 아직까지 원조의 재원이 공여국 국민들로부터 창출되어 최종 수원국 국민들에게 도달하는 과정을 모두 아우르는 주체들의 관계를 포괄적으로 정리한 연구는 없었다.

최근 원조의 효과성 및 성과가 강조됨에 따라 원조의 절차나 방법이 점차 성과지향적 접근법으로 이동해 가고 원조국과 수원국 간 관계가 계약적으로 변화함에 따라, 주체들 간의 관계에 신제도경제학(New Institutional Economics : NIE)<sup>1)</sup>, 특히 이 중에서도 주인-대리인 관계의 성격이 강조되고 있다. 특히, 앞에 제시한 고전적인 주인-대리인 관계의 여섯 가지 가정 중 가장 핵심적인 두 가지 가정, 즉 정보의 비대칭과 선호도의 충돌은 이러한 국제개발 주체들 간의 관계에서 뚜렷이 발생하는 현상으로 주인-대리인 문제의 주요 원인으로 거론된다.

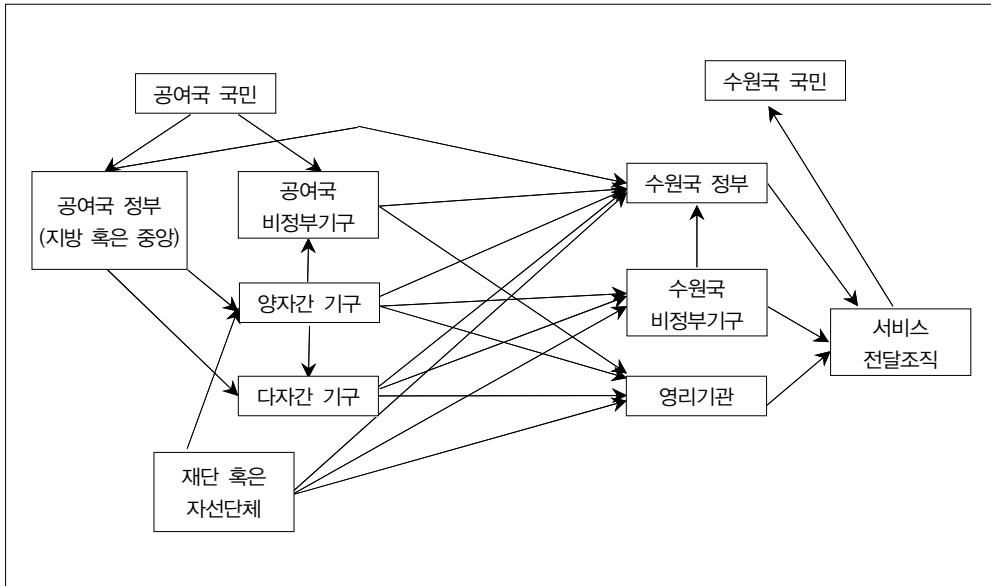
국제개발원조에 관여하는 주체들과의 관계는 다음 [그림 1]과 같은 도식으로 나타낼 수 있다. 이는 Cruz(2008)의 도식을 한국의 사정에 맞추어 약간의 수정을 한 것으로, 국제개발원조에 참여자하는 주체들의 관계는 다층적이고 복잡하게 구성되어 있음을 볼 수 있다. 본 연구에서는 ODA, 즉 국민의 세금을 기반으로 하는 원조에 초점을 맞추어 분석하였다.

한국의 국제개발원조 사업에 이러한 도식을 적용하여 본다면 다음과 같다. 우선, 공여국에서 1차적으로 관여하는 기관은 공여국 정부로, 우리나라는 외교부와 기획재정부(이하 기재부)가 주로 관여를 한다. 외교부는 양자간 원조기구<sup>2)</sup>인 한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency: 이하 KOICA)과 함께 무상원조를, 기재부는 수출입은행과 파트너를 이루어 경제개발협력기금(Economic Development Cooperation Fund : 이하 EDCF)을 조성하여 채무를 동반하는 유상원조를 수행한다. 유상원조는 기재부-수출입은행으로 일원화되어 있는 반면, 무상원조는 외교부-KOICA 이외에 다른 부처들도 약간의 독자적인 예산을 편성하여 부처의 업무분야와 관련된 원조사업을 독립적으로 추진하고 있어, 부처 간 이른바 ‘원조의 분절화’ 현상이 존재한다(황원규, 2013).

1) 기존의 제도경제학(institutional economics)과 신고전주의경제학(neoclassic economics)를 넘어서 개념으로 경제활동의 기초가 되는 사회적·법적 규범과 규칙에 초점을 맞추므로써 경제학의 개념 확장을 시도한 관점이다.

2) 양자간 원조란 국가의 공여자금이 특정 한 국가에만 지원되는 것이며, 다자간 원조란 여러 국가의 공여자금이 통합(pooling)되어 다시 배분되는 것을 의미한다.

[그림 1] 국제개발에 관여하는 주체들의 관계



자료: Valeria de Oliveira Cruz(2008)를 저자가 수정함.

정부는 비정부기구(Non-Governmental Organization: 이하 NGO), 양자간·다자간 원조기구 혹은 재단이나 자선단체 등과 같은 개발원조 관련단체 등에 원조사업을 위한 자금을 지원한다. 대표적인 다자간 원조기구는 세계은행(World Bank), 유럽연합(European Union), 유엔아동기금(United Nations Children's Fund) 그리고 각 지역의 개발은행(Regional Development Bank)등이 그 예이다. 양자간 원조기구는 수원국의 정부, NGO, 영리기관 등과 같은 수원국 현지 파트너들(local partners)<sup>3)</sup>과 협력하여 사업을 수행하기도 하고, 혹은 NGO 혹은 다자간 원조기구에게 기금을 지원해주기도 하며, 다자간 원조기관도 각 국가의 정부로부터 받은 공적기금과 혹은 재단·자선단체, 혹은 양자간 원조기관으로부터 구성된 기금을 바탕으로 역시 현지 파트너들과 사업을 수행한다.

수원국 측의 가장 1차적 관여기관은 정부이고, 수원국 내 NGO 혹은 개발 컨설팅 회사와 같은 영리기관 등이 수원국의 정부나 공여국 측으로부터 기금을 직접 받아 사업을 수행한다. 이때, 수원국에서 활동하는 NGO와 영리기관도 선진국에 기반을 두고 있는 조

3) 이후 본 논문에서는 수원국 정부, NGO, 영리기관과 같이 수원국 측에서 원조에 관여하는 단체를 현지 파트너 혹은 수원국 파트너라고 칭하고, 공여국 정부, NGO, 양자간·다자간 기구와 같이 공여국 측에서 원조에 관여하는 단체를 공여국 파트너라고 칭할 것이다.

직들이 대부분이다(Aerni, 2006). 위의 관계도에서 나타난 화살표가 모두 사업을 위임하는 경우만을 의미하는 것이 아니라, 그 기관과 협력하여 사업을 수행하는 경우도 포함하고 있다.

위와 같이 국제개발원조에 관여하는 조직들의 연결고리에서 가장 궁극적인 주체, 즉 재원 흐름의 근본적 기여자인 공여국의 국민과 궁극적 수혜자인 수원국 국민은 직접적으로 연결되지 않고, 여러 층의 국내 국제기구들이 관여하여 업무를 위임하거나 혹은 협력하는 관계를 형성한다. 이러한 특성으로 말미암아 불필요한 거래비용이 높아지고, 위임이 이루어지는 각 단계에서 원조의 본래 의도가 지속적으로 왜곡될 가능성이 높아지게 된다.

## 1) 공여국 내에서의 주인-대리인 관계

공여국 내에 주인-대리인관계에서는 공여국의 국민이 주인이 되는데 이들이 낸 세금이 국제개발원조의 기반이 되는 재원을 구성하기 때문에 여러 고리로 연결된 모든 주체들의 관계에서 궁극적인 주인이기도 하다. 공여국의 국민은 자신들이 낸 세금이 대리인을 통하여 수원국에 잘 전달되어지기를 바라며, 대리인은 공여국의 국민을 대신하여 이러한 역할을 수행해주는 기관들이 될 것이다. 즉 공여국의 정부, NGO, 양자간·다자간 기구와 같은 공여국 파트너가 대리인이라고 할 수 있는데, 정부가 직접 기금을 수원국에 전달하지 않고 원조기구에 그 역할을 위임한다면 이러한 관계에서는 다시 공여국 정부가 주인, 원조기구가 대리인이 된다(그림1 참조)(Martens, et al., 2002).

공여국의 정부는 원조사업을 단순히 가난 혹은 질병 퇴치와 같은 순수한 인도주의적 목적을 위한 것뿐이 아니라, 경제적, 정치적 상황에 대한 전략적 이해관계를 가지고 접근하기도 하는데(Aerni, 2006), 이는 궁극적 주인인 국민들의 선호도와 대치될 수도 있다. 예를 들어 공여국의 국민들은 실제로 원조자금이 가장 긴급하고 필요성이 큰 곳에 전달되기를 바라지만, 정부는 이를 에너지 개발의 물꼬를 트기 위한 외교적 기회로 이용하고자 인도적 차원의 우선순위가 높지 않은 영역 내지 국가를 원조하거나 개발권 획득과정에서 원조를 조건으로 하는 등의 행태를 보이는 것이다. 최근 이러한 한국 정부의 ‘자원외교’는

최근 시민단체들의 비판의 대상이 되기도 하였다(경향신문, 2012).

그렇다면 궁극적 주인인 국민들은 실제로 어떠한 선호를 가지고 있을까? 시민단체들은 정부가 정치적 목적으로 원조사업을 하는 것에 대하여 반대하는 목소리를 내고는 있으나, 국민들의 인식이 어떠한지에 대하여 정확한 조사가 이루어진 적이 사실상 거의 없다. 최근 기획재정부와 한국개발연구원이 19세 이상 1,000명의 성인남녀를 대상으로 공동 조사한 「공적개발원조에 대한 인지도조사」 결과에 따르면 한국의 경우, 응답자의 약 43.1%가 원조의 재원이 자신들이 낸 세금이라는 사실조차 모르고 있을 정도로 국민들의 국제개발원조에 대한 인식자체가 낮았다(기획재정부, 2013).<sup>4)</sup> 최근 들어 국내외적으로 원조의 투명성, 국민의 원조에 대한 인식제고를 위한 움직임이 주목을 받고 있기는 하나 실제적으로 얼마 전까지만 해도 한국뿐만 아니라 다른 국가에서도 정부가 원조재정을 배분하거나 사업을 수행할 때 국민들의 선호를 잘 반영하는가 혹은 그러기 위하여 어떠한 유인기전이 주어져야 하는가에 대한 논의가 많이 이루어지지 않는 것이 사실이다. 즉 이론적으로는 존재하는 가장 궁극적인 주인이 실제적으로는 부재하는 것과 마찬가지로 이다.

이처럼 공여국 국민의 정확한 선호에 대한 인식이 부족한 가운데, 대리인인 공여국 정부는 과연 어떠한 동기를 가지고 원조사업을 수행하는가에 대해서는 다양한 논의가 있다. Milner(2006)는 이를 두 가지로 단순화하여 설명하였는데, 첫 번째는 공여국은 인도주의적인 목적을 가지고 수원국들의 실제적인 필요성을 충족시켜주기 위해 공여하며, 두 번째는 공산국가들을 제어하고자 한다면, 전략적 중요성을 지닌 혹은 많은 자본의 흐름이 있는 국가들에 영향력을 미치고자 하는 경우와 같이 외교적·경제적인 목적을 위한 도구로서 사용한다는 것이다. Lundborg(2008)은 공여국은 외교정책적 목적을 달성하기 위해 원조를 제공하고 수원국은 그 대가로 공여국에게 정치적 지원을 제공한다는 이른바 선물교환 게임 이론 모델(Gift exchange game-theoretical model)을 제시하기도 하였다.

하지만 대개의 공여국들은 어느 한 가지 목적만 가지고 공여를 결정하지는 않으며 다만 어느 목적에 더 중점을 두는가에서 차이가 있을 것이다. Robert(1979)와 Schraeder, Stephen & Taylor(1998)에 의하면 미국과 프랑스는 외교정책적 목적을 추구하려는 경향

4) 한편, 이 설문조사는 조사의 의도, 조사방법 등에서 유상원조를 옹호하는 방향으로 편향성이 있다는 비판을 받았다.[이성훈, “기재부 ODA 여론조사 조작과 왜곡을 우려한다.” 한국일보. 2013. 4. 2.: <http://news.hankooki.com/lpage/opinion/201304/h2013040121003624060.htm> 검색일: 2013년, 8월 15일]

이 강하고, 일본은 경제적 이익을 추구하기 위한 목적이 큰 반면, 스웨덴은 수원국의 실제적 필요성을 중요시하는 경향이 크다. 이처럼 원조목적들 사이에서 국가들마다 추구하는 바가 다소 다르기는 하나 공여국의 원조 동기에 대해 연구한 다수의 연구들은 이 두 가지 중 후자, 즉 공여국과 수원국의 이익관계가 원조의 성격과 자금의 흐름을 더 잘 설명한다고 주장하고 있다(Alberto & David, 2000; Leonardo & Montmarquette, 1976; Alfred Alfred & Nissanke, 1984; Robert & Little, 1977; Robert, 1978).

Isopi & Mattesini(2008)는 국제개발원조의 목적에 대하여 Milner(2006)가 제시한 두 가지 목적에 효과성의 목적 한 가지를 더하여 제시하였는데, 즉 공여국은 성공 가능성이 높은 프로젝트를 선호하여 그러한 프로젝트에 원조 자원을 할당한다는 것이다. 이는 첫 번째 목적인 인도적인 동기와 배치될 수 있는데, 재원의 낭비와 관리부실 등의 가능성이 큰 곳은 필요성이 크다 하더라도 재원이 적게 배분될 가능성이 크기 때문이다. 한편, 공여국 내의 주인과 대리인 간에는 정보의 비대칭도 존재한다. 사업을 수행하는 공여국 파트너들은 원조사업에 대한 더 많은 정보를 지니고 있으며, 사실상 앞에서 언급한 바와 같이 주인인 국민들은 국제개발원조에 대한 인식 및 정보가 거의 없었다고 해도 과언이 아니다. 대리인들은 이러한 정보의 비대칭을 이용하여, 국민의 뜻을 잘 반영한 원조사업보다는 자신이 속한 조직의 이익을 앞세우다보니 투명하지 않고 비효율적인 사업시행으로 지적을 받기도 하고 있다.

## 2) 공여국과 수원국 간의 주인-대리인 관계

공여국과 수원국 간의 관계에서는 공여국 측에서 원조 재정을 실제로 전달하는 주체 즉 공여국 파트너가 주인, 수원국의 현지 파트너들이 대리인이 될 수 있으며, 기존 국제개발 원조분야에서의 주인-대리인 관계를 적용한 연구들은 바로 이들 간의 관계에 대한 분석이 대부분이었다. 대리인인 현지 파트너측은 수원국 지역의 특별한 배경 및 사업 구조에 대하여 공여국 측보다 더 많은 정보를 가지고 있으므로 주인-대리인 관계의 특성인 정보의 비대칭 특성이 나타날 수 있고, 대리인은 이를 이용하여 주인에게 그들 자신의 이익을 위한 정보만을 전달해줌으로써 역선택<sup>5)</sup> 현상이 나타날 가능성이 있으며, 주인의 이익보

다는 자신들의 이익을 쫓고, 그 과정에서 비합법적 부패가 나타나는 도덕적 해이를 보이기도 한다. 또한, 선호의 비대칭도 나타나는데, 공여국 측은 전달되는 원조재정이 효율적으로 쓰이기를 바라는 반면, 대리인은 자신 혹은 자신이 속해있는 조직의 이익에 보다 초점을 맞추는 경향을 보인다.

이와 같은 전통적인 주인-대리인 모형은, 그동안 가장 많이 시행되어 왔던 프로젝트형 국제개발원조사업을 이해하는 데 적합하다. 세계은행은 프로젝트형 개발사업에 대해 ‘정해진 기간 내에 구체적인 개발 목적을 달성하기 위해 만들어진 독립된 투자, 정책, 제도 및 여타 활동의 패키지’라고 정의하였고(Baum & Stokes, 1985), 유럽연합은 ‘정해진 기간과 정해진 예산 내에서 명확히 제시된 목표를 달성하기 위한 일련의 활동들’이라고 정의한 바 있다(European Commission, 2004). 이러한 정의들을 아울러 간단히 정리하여 보면, 프로젝트는 ‘정해진 기간 내에 투입물과 산출물 간의 관계가 뚜렷한 개발 목표를 달성하기 위한 사업’으로 정의될 수 있을 것이다.

한편, 국제개발원조의 동향이 이러한 프로젝트형 접근법에서 이와는 다른 개념의 프로그램형 접근법(Program Based Approach)으로 이동해 감에 따라, 이와 같은 고전적인 주인-대리인 관계에 대한 시각에서도 변화가 요청되고 있다. 프로그램형 접근법은 2000년 유엔 밀레니엄 서밋(UN Millennium Summit)<sup>6)</sup>과 2002년 몬테레이 컨퍼런스(Monterrey Conference)<sup>7)</sup>에서 형성된 모멘텀으로 시작된 것으로 수원국 스스로의 주인의식(ownership)<sup>8)</sup>을 강조하고자 하는 취지에 기반한다. 즉 공여국의 개발전략을 수원국의 우선순위에 병치시키고, 원조사업이 양측의 협상에 의한 정책보다는 수원국의 자치적인 수행으로 이끌어지도록 하는 것이다. 이후 2005년 3월, ‘원조의 효과성에 대한 파리선언(Paris

5) 주인과 대리인이 비대칭적인 정보를 가지고 있어서 불합리한 의사결정을 하는 상황을 의미한다. 즉 대리인의 능력에 관한 정보의 부족으로 위임자가 대리인의 능력에 비해 많은 보수를 지급하거나 능력이 부족한 대리인을 역으로 선택하는 상황을 가리킨다. (행정학사전, 이종수, 2009. 1. 15, 대영문화사)

6) 2000년 9월 뉴욕 유엔본부에서 열린 회의로 188개 유엔 회원국 중 163개국의 정상들이 참석하였으며, 회의 이후 ‘평화와 안보’, ‘군축’, ‘개발 및 빈곤퇴치’ 등 총 8개 분야로 되어 있는 ‘밀레니엄 선언문’을 발표했다.

7) 2002년 멕시코 몬테레이에서 개최되었던 UN의 개발을 위한 재정적 지원에 대한 국제회의로 50개국 이상의 국가 정상들과, 200명 이상의 재정부, 외교부, 개발부처 장관들이 참석을 하였으며, 개발원조에 대한 새로운 서약과 그 이외에도 부채경감, 부패, 정책의 일관성 등에 대한 여러 가지 이슈에 대하여도 합의를 이끌어 내었던 회의이다.

8) 여기서의 주인의식은 OECD/DAC의 기준에서 제시하는 수원국의 ‘ownership’ 개념으로서 ‘정책을 고안하고 시행하는 데에 수원국이 발휘할 수 있는 통제력’을 의미한다(Renzio, Whitfield & Bergamaschi, 2008) 이는 주인-대리인 관계에서 주인(principal)으로서 가지는 의무, 책무성 등을 포함하는 의식과는 다른 개념이다. 의미의 혼동을 피하기 위하여 전자의 주인의식은 ‘ownership’이라는 영어를 추가적으로 명기하였다.

Declaration)’에서도 공여국은 수원국의 전략에 맞추어 원조사업을 조정하고, 수원국에 대한 이른바 ‘조건수행으로 인한 수원국의 과한 부담(compliance burden)’<sup>9)</sup>을 없애야 한다는 것을 인정하였는데 바로 이러한 움직임의 일환으로 나타난 것이 프로그램형 접근법이다.

동일한 취지에서 경제개발협력위원회의 개발원조위원회(Organization for Economic Cooperation and Development : 이하 OECD/DAC)는 프로그램형 사업을 ‘(국가빈곤 감소 전략, 특정분야별 프로그램, 주제별 프로그램 또는 특정기관의 프로그램을 포함하는) 현지 주도의 개발프로그램에 대한 조화된 원조를 원칙으로 하여 개발협력에 참여하는 방법’이라 정의하고, 1) 수원국 또는 현지 기관의 리더십, 2) 포괄적인 하나의 프로그램 및 예산 틀 3) 리포팅, 예산책정, 재정관리 및 조달에 있어서 공여국의 조화와 협력을 위한 공식적인 절차 4) 프로그램의 설계와 시행, 재정관리, 모니터링, 평가에서 현지 시스템을 활용하려는 노력, 이렇게 네 가지의 특징을 포함하도록 하였다(OECD/DAC, 2006).

이와 같이 수원국의 주인의식(ownership)을 강조하는 프로그램형 접근법은 구체적으로 지정된 시간과 예산범위 내에서 목적을 달성하여 가시적인 성과달성을 목표로 하는 프로젝트형 사업과는 대치되는 개념이라고 할 수 있다. 기본적으로 프로젝트 형태와 프로그램형 접근법 모두 지표를 이용한 평가, 혹은 조건부 원조 등을 통한 결과지향적 접근법을 추구하기 때문에 주인-대리인 관계의 시각에서 볼 때 대리인들은 자신에게 업무를 위임한 주인에게 충실해야 하는 부분이 공통적으로 존재한다. 그러나 프로젝트 형식의 원조에서는 공여국이 재원의 분배를 결정하기 때문에 수원국 측의 대리인은 공여국의 주인에게 좀 더 충실하도록 하는 관계가 형성되는 반면, 프로그램형 사업은 수원국의 주인의식(ownership)을 강조하여 수원국에게 재정사용에 대한 재량권이 더 많이 주어지므로, 공여국의 요구를 충족하는데 급급하기 보다는 자국의 우선순위에 더 집중을 할 수 있고, 자신의 시민사회에 대한 책무성을 보다 중요시할 것이다.

이와 같이 주인-대리인 관계에 새로운 시각 도입의 필요성을 가져온 원조접근법의 변화로 인하여 수원국의 주인의식(ownership)을 어떻게 정의할 것인가에 대한 논의가 이루어지고 있다. Alonso(2012)는 주인의식(ownership)에 대한 개념에서 다음과 같은 세 가

9) 규제적 부담(regulatory burden)이라고 불리기도 하며 금전적, 시간적 측면에서 규제로 인한 행정적인 금전적, 시간적 비용을 의미한다. 이는 조직이 요구조건을 충족시키거나, 법적 처벌을 이행하거나, 금전적인 벌금 등을 이행하기 위해 조직이 수행하는 구체적인 절차 혹은 재정, 인력 등을 의미한다.

지를 강조하고 있는데, 첫째, 주인의식을 단순히 수원국 정부가 통계적 기전에 의해 만들어진 명확한 일련의 지표를 가지고 개발 계획을 세울 수 있는 능력으로 좁게 해석하지 않아야 하며, 이는 주인의식을 기술적 과정이 아닌 정치적인 과정으로 보아야 한다는 의미이다. 둘째로는 수원국 사회의 다이내믹에 대하여 과도하게 순진한 개념을 가지고 접근하면서 원조를 제공하는 조건으로 수원국의 합의(consensus)를 요구하지 않아야 한다. 사회적으로 분열된 국가들에서의 공공의 행동은 합의가 아닌 이상과 이해관계의 대립의 결과이며, 이러한 배경에서는 오히려 정치적 합의가 드물다. 세 번째는 공여국과 수원국의 목적을 병치시키는 부분에 대해서도 마치 두 측의 이익이 대부분 일치하여 그러한 이해관계에 따라 단순히 우선순위를 선정하는 기능적 문제로 이해하지 않아야 한다는 점이다. 즉, 파트너십의 기본적 원칙은 상호이익이라는 가정에 근거해야 하지만 실제로는 이익의 불일치와 충돌이 있을 수 있으며, 이러한 상황에서의 합의는 공여국과 수원국이 암묵적으로 관여하는 전략적 게임의 결과라는 것을 고려해야 함을 주장하였다.

### 3) 수원국 내에서의 주인-대리인 관계

한편, 수원국 내에서도 주인-대리인 관계가 형성되는데, 원조의 궁극적인 수혜자이면서 수원국 정부의 정치인을 선출하고 그들에게 책무성을 부과하는 수원국 국민이 주인이 된다. 이들은 수원국 정부 혹은 NGO나 시설 개발사업 시행기관과 같은 현지 파트너들에게 자신들을 대신하여 원조의 혜택을 효과적으로 잘 전달·배분해 줄 업무를 위임하기 때문에 현지 파트너들이 바로 국민들의 대리인이 된다. 하지만, 이 때 앞에서도 설명하였듯이 수원국의 현지 파트너들은 공여국과 수원국 간의 관계에서도 공여국 파트너들의 대리인 역할을 하므로, 이들은 공여국과 수원국의 국민이라는 성격이 다른 복수의 주인을 가지게 된다.

이들의 관계에서는 혜택을 받는 주체, 즉 성과에 대한 정보를 가지고 있는 측과 성과에 대한 보상을 주는 측이 일치하지 않는 ‘성과-보상 피드백 연결고리의 단절’이 발생한다(Marten, 2002). ‘성과-보상 피드백 연결고리의 단절’이란 원조의 궁극적 수혜자인 수원국 국민은 대리인의 원조사업에 대한 성과를 관찰할 수는 있으나 대리인에 대한 보수를

조정할 수 있는 권한은 없고, 반대로 공여국 파트너들은 대리인에게 보수를 제공하고 조정할 수 있는 권한을 가지고는 있으나 원조사업의 최종성과에 대한 정보를 얻기가 어려운 상황을 의미한다. 대리인의 행동에 대한 성과는 수원국 국민의 효익을 증가시키는 것으로 나타나지만 그 보상은 공여국 정부로부터 받게 되는 상황에서 수원국 국민과의 관계나 피드백의 경로는 모호하고 약한 반면, 공여국 정부와의 관계는 보다 빈번하고 직접적이다. 이로 인해, 원조의 궁극적인 목적이나 취지를 생각한다면 대리인 역할을 수행하는 현지파트너들은 이 공여국과 수원국 국민이라는 두 주인 중 수원국의 국민들에게 더 충실해야 함이 옳으나, 실질적으로 자신들에 대한 보수를 원조의 재원을 제공하는 공여국 측으로부터 받고 있기 때문에 자국의 국민보다는 공여국 측의 주인에게 더욱 책무성을 보여주는 경향이 나타나는 것이다. 즉, 자국의 국민들에게 진정 혜택을 주는 방향보다는 자신들이 무언가를 하고 있다는 것을 계속 확신받기를 원하는 공여국 파트너들의 요구조건을 충족시키기에 더 급급한 상황이 만들어지게 된다(Aerni, 2006).

#### 4. 국제개발원조 성과에 기반한 유인기전의 활용

경제학의 고전적인 주인-대리인 관계의 특징 중의 한 가지는 주인이 대리인의 모든 행동 하나하나를 모니터링하는 것이 불가능하고, 가능하다고 해도 그 비용이 매우 크다는 점이다. 즉, 고용주와 고용인의 관계를 예로 들면 고용주는 산출물 중 어떤 부분이 고용인의 노력이나 운(luck) 때문인가를 식별하기가 불가능하기 때문에 이에 대한 ‘한정된 최적 해결책(constrained optimal solution)’으로 계약을 통하여 고용인에게 작업에 투입되는 노력의 수준을 선택하도록 하고 그 성과에 기반하여 보상을 해 준다(Waterman & Meier, 1998). 국제개발원조에서는 공여국-수원국 간의 주인-대리인의 관계에서 대리인이 주인의 목적에 부합하도록 통제하기 위해 사용될 수 있는 유인기전은 여러 가지가 있으나, 공여국 내에서도 수원국 내의 관계에서는 대리인에 대한 주인의 역할 자체가 미흡하여 이러한 기전들이 사실상 빈약하다. 공여국 내에서도 공여국내 국민이 공여국 정부기관을, 수원국 내에서는 공여국 파트너 측뿐만이 아니라 수원국 국민들도 수원국의 정부나 국제개발

사업의 실행기관에 대해서 유인기전을 작동할 필요가 있다.

유인기전의 적용에 있어서 국제개발원조 분야에서 특징적으로 나타나는 문제점이 있는데, 앞서 제시한 ‘성과-보상 피드백 연결고리의 단절’로 인한 자원의 잘못된 투입(input bias) 현상이 바로 그것이다. 이는 신고전주의의 ‘완전한 정보 피드백 연결고리(perfect information feedback loop)’ 가정과는 뚜렷이 구분되는 것으로, 국제개발원조에서만 전형적으로 나타나는 특징이다. 이렇게 성과를 평가하는 주체와 보상을 주는 주체가 동일하지 않고 이로 인해 정보를 얻는 비용이 매우 높아지게 되면, 성과의 측정이 어려워져 관찰하기 어려운 산출물의 질보다는 좀 더 가시적인 중간성과인 재정, 인력과 같은 투입물의 움직임에 초점을 맞추어 성과를 평가하려고 하는 경향이 나타난다.

사실상 성과가 유인기전, 나아가 보상기전으로 반영되는 것을 논하기 이전에 성과의 정확한 측정이라는 것이 선행되어야 한다. 성과평가를 위해 지표를 개발 혹은 선정하고자 할 때에는 국제개발원조의 특성상 가시적인 성과 이외에도 보이지 않는 부가되는 가치들을 모두 포함하는 다차원 개념으로 접근해야 하며, 또한 각각의 차원은 다른 방법으로 평가가 되어야 하고, 어느 차원에 중점을 두는가에 따라 결과가 다르게 나올 수 있다는 것을 명심해야 한다. 예를 들면 경제발전을 위한 원조사업에서 투자가 고용창출보다 더 높은 비중을 받는다면, 실업률이 높을지라도 성공적인 프로젝트로 평가될 수 있기 때문이다.

한편, 국제개발원조에서 가장 논의가 활발하였던 공여국-수원국의 주인-대리인 관계에서의 유인기전들 중 가장 대표적인 것으로는 성과를 기반으로 하여 조건부(conditionality) 원리에 의존하는 계약을 통하여 원조액을 할당하는 것이다. 일반적으로 주인과 대리인 사이에서 성과를 기반으로 하는 계약에는 크게 세 가지 형태, 즉, 개별식, 토너먼트식, 그리고 혼합식의 계약이 있다(Pietrobelli & Scarpa 1992). 이 중 첫 번째는 용어 그대로 원조의 공급을 해당 사업의 개별 성과와만 연결을 하는 것이고 토너먼트식 계약은 여러 수행기관들의 성과를 측정하여 순위를 매기는 것이며, 혼합된 형태는 이 두 가지의 조합, 즉 원조의 공급을 개별성과와 수행기관 간의 비교 결과 모두를 고려하여 결정하는 것이다.

조건부 원조를 포함하여 성과를 기반으로 한 유인기전을 설계하고자 할 때 큰 문제점 중의 한 가지는 불완전한 모니터링으로 인한 관찰되지 않은 성과를 어떻게 다룰 것인가 하는 문제인데, 이로 인한 문제점을 감소시킬 수 있는 방법 중의 한 가지는 유사한 프

프로젝트를 수행하는 여러 대리인을 지정하여 비교 평가하는 것, 즉 토너먼트식의 계약이다. 이는 한 대리인에서 나타난 결과는 다른 대리인에게 할당된 업무의 어려움을 예측하는데 도움이 될 수 있음에서 착안한 것이다. 만약 한 프로젝트에서 여러 대리인을 내세우는 것이 불가능하다면, 유사한 프로젝트에서 여러 다른 대리인들이 달성한 결과들을 비교하는 것도 가능하다.

조건부 원조에서 어떠한 형태의 계약을 선택할 것인가는 매우 중요하다. 따라서 이에 대한 결정을 내리기 위해서는 각 계약의 형태가 어떠한 상황에서 더 적절할 수 있는지를 파악하는 것이 필요하다. 만약 한 국가의 예측되는 성과가 다른 국가의 성과와 관련이 없어 다른 국가의 성과가 추가적인 정보를 주지 못하는 경우, 즉 이는 각 사업 프로젝트들의 성격이 완전히 다를 때인데, 아래의 (1)과 같은 산식을 통해 설명하자면, 공통적인  $\theta$ 가 존재하지 않고,  $\theta$ 의 expected variance가 0인 조건을 충족시키는 경우이다. 즉 각 프로젝트에서 발생하는 특정 상황들이 매우 특별하고 독특해서 비교가 서로 무관할 때를 의미하며, 이러한 경우는 개별적 형태의 계약이 가장 적합한 사례가 될 수 있다.

$$\pi_i = \theta a_i + \epsilon_i \text{---(1)}$$

$\pi_i$ : 대리인  $i$ 를 통해 주인이 얻는 총 보상

$\theta$ : 모든 프로젝트에 공통되는 문제점

$a_i$ : 대리인의 행동

$\epsilon_i$ : 대리인  $i$ 가 특별히 맞닥뜨리는 문제점. 즉 “예측되지 못한 상황”(이러한 개별변이는 독립적이기 때문에  $\epsilon_i$ 의 평균은 0이 된다)

반대로 한 프로젝트와 다른 프로젝트의 결과를 비교함으로써 한 국가가 취한 노력에 대한 정보를 얻을 수 있을 때는 그 국가와 다른 국가를 같이 고려하는 것이 필요하며, 이러한 경우 토너먼트식 계약이 보다 적절하다. 이 경우를 앞의 (1)의 산식을 통해 설명하자면, 관찰할 수 없는  $\epsilon_i$ 의 변동이 그 국가의 노력수준에 의해서만 변하는  $\pi_i$ 의 변동성보다 작아야 한다. 즉, 국가의 실제 노력에 의한 결과가 아니라, 예측되지 못한 특이적 변동 상황으로 인한 결과로 인해 국가의 순위가 바뀌면 안 되는 것이다. 하지만, 한편  $\epsilon_i$ 가 너무

작아도 토너먼트식의 계약이 적절하지 않은데, 그 이유는 성과가 오로지 국가의 노력수준에만 달려있기 때문에 너무 과도한 노력을 투입하는 경향이 발생하게 되고, 그런 경우 상대적으로 보상이 매우 작게 느껴져서 아예 보상을 포기하고 최소의 노력만 발휘하기를 선호할 수도 있다. 이러한 문제 때문에 토너먼트식의 계약은 효율성으로 이끄는 과도한 동기부여를 유도하거나, 혹은 아예 효과가 없게 된다(Pietrobelli & Scarpa, 1992).

이러한 상대적인 성과 평가에서는 두 가지 고려해야 할 점이 있다. 첫째는  $\pi_i$ 는 국가의 통제영역이 아닌 관찰할 수 없는 임의적 사건  $\varepsilon_i$ 에 따라서도 달라지기 때문에, 보상은 두 국가의 차이인  $\pi_1 - \pi_2$ 의 절대 값이 일정한 임계치보다 클 때에만 주어야 한다는 점이다.<sup>10)</sup> 이렇게 하는 것은, 노력이 아니라 운으로 성과가 좋았던 국가에게 보상이 돌아갈 가능성을 줄일 수 있어 윤리적 측면에서도 더 바람직할 수 있고 또한 효율성의 견지에서도 좋을 수 있는데, 그 이유는 한 국가가 이기거나 질 확률을 감소시켜서 위험기피로 인한 내재비용을 감소시킬 수 있기 때문이다(Nalebuff & Stiglitz, 1983). 두 번째로, 이러한 평가를 받는 대상들은 원조를 받는 수원국이므로, 이러한 상대적인 성과 평가가 일종의 빈곤 국가들끼리의 경쟁으로 여겨질 수 있기 때문에 바람직하지 않을 수도 있는 의견이 있다(Pietrobelli & Scarpa, 1992). 따라서 이는 원조의 분배를 결정하는 유일한 기준이 아닌 다른 전략의 보완수단으로서 사용되어야 할 것이다.

이렇게 상대적 유인기전을 설계하고자 할 때, 여러 프로젝트들의 성과를 어떤 방법으로, 어느 정도까지 비교할 것인가를 우선 명확히 해야 할 것인데, 이때 가장 고려해야 할 점이 프로젝트간의 비교가능성, 즉 이질성이다. 상대적 유인기전이 공통의 불확실한 변수인  $\theta$ 의 영향을 증화시켜 개별식 평가나 혼합식 평가보다는 관찰되지 않는 변이성을 감소시키므로, 이론적으로만 본다면 더 선호될 수도 있는 방식이나, 어느 정도는 존재할 수밖에 없는 프로젝트간의 이질성으로 인하여 임의적인 정치적 결정이 개입이 불가피하다. 따라서 이러한 정치적 개입이 얼마만큼 부정적인 요소로 작용하게 될 것인가에 따라 절대적 평가와 상대적 평가방법 중 결정해야 할 것이다. 하지만, 절대적 혹은 상대적 기준으로만 평가하는 것은 다소 한계가 있으며, 따라서 두 가지 개념의 기준을 함께 고려하는 혼합계약이 일반적으로 가장 적절하다고 여겨지기도 한다.

10) 즉 두 국가의 성과 차이가 미미할 때는 이는 실제 대리인의 노력이 아닌 임의적 사건에 의해서일 수도 있기 때문에 최소한 여치 이상의 차이가 발생할 때에만 보상을 주어야 한다는 의미이다.

## 1) 공여국내에서의 유인기전

국제개발원조에서 재원을 제공하는 당사자인 공여국의 국민들은 원조사업에 대한 인식 자체가 부족하기 때문에 사실상 그들의 실제적인 선호가 무엇인지, 어떻게 대리인과 다르게 나타나는지를 알 수가 없다. 이와 같이 ‘주인의 부재’ 상황으로 인해 실제적으로 대리인을 통제하는 기전이 없기 때문에 대리인이 마치 주인처럼 행동하는 현상이 나타날 수 있는데, 이러한 현상에 대하여 여러 차원에서의 많은 노력들이 있다. 국제개발원조사회에서는 소위 대리인이 국민에 대하여 더 많은 투명성을 가지고 사업을 수행하고, 풍부하고 정확한 정보를 그들의 국민들에게 먼저 제공할 것을 요구하고 있으며, 동일한 맥락에서 지난 6월 북아일랜드에서 열린 G8 정상회담에서는 3대 주요 의제 중의 하나로 투명성을 논의한 바가 있다. 또한 이러한 글로벌 차원의 노력들 이외에도 각 국가 차원에서도 움직임이 보이고 있는데, 영국의 국제개발청(Department For International Development : DFID), 일본의 국제협력단(Japanese International Cooperation Agency : JICA) 등 각국의 공여기관들이 수원국별 홈페이지를 제작하여 시민들이 쉽게 얻을 수 있도록 많은 정보를 제공하고 있는 것들이 그 예이다.

2012년 원조투명성에 관한 국제시민사회 캠페인 조직인 Publish What You Fund(이하 PWYF)는 시의성(timely), 포괄성(comprehensive), 접근성(accessible), 비교가능성(comparable)의 네 가지 원칙을 들어 원조투명성을 제고할 것을 권고한 바 있다(PWYF, 2010a ; 2010b). 이러한 기준을 고려하였을 때, 투명성이란 단지 자금의 자세한 사용내역을 공개하는 것에 그치는 것이 아니라 어떻게 공개하는가와 같은 공개 방법까지 포함하는 개념이어야 한다는 것을 알 수 있다. 원조 투명성은 국민이 그들의 낸 세금에 대하여 알 권리를 충족시키고 대리인을 모니터링하는 주인으로서의 역할을 가능하게 할 것이다. 또한 이러한 투명성은 주인에게 뿐만 아니라 대리인 자신에게도 도움이 되는데, 정보를 투명하게 공유함으로써 국제기구들 간의 상호협력을 용이하게 하고 따라서 원조가 효과적이 되도록 한다.

우리나라의 핵심 원조기구인 KOICA와 EDCF도 투명성을 담보하기 위하여 어느 수준 정도의 제도적인 기반을 구비하고자 하는 노력을 하고는 있으나 아직은 부족한 수준이다. 지난 2013년 1월 OECD/DAC에서 발표한 ‘한국 ODA에 대한 동료평가(peer re-

view)’에서 한국은 ODA 정책에 대한 대국민 소통과 투명성을 제고해야 한다는 권고를 받은 바 있으며, PWYF가 공개한 전 세계 72개 원조기관의 원조 투명성 지수에서 한국의 EDCF와 KOICA가 각각 37위와 41위를 차지하였다. 게다가 외교부와 기재부 이외의 다른 부서들에서 수행하고 있는 독립적인 원조사업들에서는 정보의 접근성이 더욱 떨어진다. 최근 들어, ODA 관련 시민사회들 사이에서 조금씩 원조 투명성에 대한 인식이 형성되고, 정부에 대하여 국제원조 투명성 이니셔티브(International Aid Transparency Initiative, 이하 IATI)<sup>11)</sup>에 가입을 촉구하는 등의 캠페인적 움직임이 일어나고 있기는 하나, 한층 더 국제적 기준에 맞는 투명성을 가지고 원조사업을 수행하기 위한 노력이 필요하다.

한편, 공여국 내의 주인-대리인 관계는 그 특성과 관계의 정도가 양자간 혹은 다자간 원조인가에 따라 달라지므로 구분하여 분석할 필요가 있다. 다자간 기구는 복수의 주인으로부터 업무를 공동위임 받는다. 이러한 공동위임은 회원국들 간의 신뢰성 있는 경쟁을 유도할 수 있고, 원조기구 자체의 신뢰성을 높이며 개별 회원들로부터의 압력에 저항할 수 있도록 한다. 예를 들어 다자간 원조기구는 입찰, 조달 등의 절차에서 양자간 원조기구에서는 수행하기 쉽지 않은 투명하고 경쟁적인 절차가 가능하고, 원조가 수원국의 시장접근을 위한 수단으로 이용되거나, 혹은 특정 정치적·경제적 집단의 이익과 연결되는 것을 피할 수 있다. 또한, 공동위임은 규모의 경제와 범위의 경제를 달성할 수도 있는데, 한 개의 회계시스템 혹은 한 세트의 프로시저를 여러 다른 원조가 공유할 수 있기 때문이다.

한편 양자간 원조기구는 다자간 원조기구에 비하여 수원국 개발 정책에서 정치적 주인의식을 가지고 의회에서 그들 자신을 방어하고 주체성을 확보할 수 있는 장점이 있지만(Martens, et al, 2002), 양자간 원조는 다자간 원조에 비하여 공여국 자신의 이익을 더 결부시키기 쉽다. 또한, 모니터링을 위한 수원국 정보가 개별 공여국에게는 잘 제공되지 않는 경향이 있다. Milner(2006)는 공여국들이 수원국에 대하여 가질 수 있는 통치권을 굳이 포기하고 다자간 기구에 위임하는 이유는 자국의 국민들이 원조의 성과에 대한 정보가

11) 2009년 공식출범한, 원조 투명성을 위한 국제사회이 원조정보 보고체계로, 비교가능하고, 2011년에는 국제사회가 공통으로 인식할 있는 정보의 공개기준인 IATA standard를 만들었고 2013년 현재 총 161개의 공여기관이 IATI의 기준에 따라 정보를 공개하고 있다.

부족하고 정부가 원조 재원을 자신들의 선호와 다르게 사용할 것을 우려하기 때문에, 공여국 정부가 유권자이자 그들의 주인인 국민들에게 신뢰를 주고 책무성을 높이기 위한 것이라고 하였다.

이와 같이 양자간 원조와 다자간 원조를 주인인 공여국의 입장에서 바라보았을 때, 양자간 원조에서는 수원국 현지 파트너가 대리인이 되어 수원국에 직접적인 영향력을 행사할 수 있는 반면, 다자간 원조는 수원국에 대하여 직접적인 주인이 되지 못하고 다자간 기구라는 대리인을 통하여 수원국에 원조를 전달하기 때문에 직접 영향력을 미치기가 어렵고, 또한 다자간 기구라는 대리인에게도 복수의 주인 중 하나일 뿐이기 때문에 큰 통제권을 가질 수가 없다. 즉 다자간 원조에서는 양자간 원조에서만큼 앞에서 언급한 공여국의 경제적·정치적 전략으로서의 원조 목적이 실현되기가 어렵다. 따라서 원조사업을 계획할 때에는 이러한 양자간 원조와 다자간 원조의 특성들을 잘 고려하여, 두 원조형태의 상호보완성이 강화될 수 있도록 할 필요가 있을 것인데, 한국은 현재 다자간 원조마저 분절화되어 있고, 약 20개 부처에서 80개 다자기구를 상호 조화 없이 지원하고 있어, 체계적인 지원전략이 시급하다.

다자간 기구는 다시 다자간 유상원조와 무상원조 기구로 나눌 수 있으며, 이에 따라 또한 유인기전의 특성이 다르게 나타난다. 유럽연합과 같은 다자간 무상원조기구들은 원조 사업을 책임지는 집행조직들이 일정한 정치적 연대(political coalition)가 없이 여러 국가들 혹은 그 국가들의 의회와 같은 복수의 주인들을 상대해야 한다. 결과적으로 너무 다양한 국가들의 의견과 관점을 반영하게 되어, 정책이나 프로그램의 목적이 광범위해지고 모호해져 명확히 정의되지 못하는 경우가 있다. 반면 세계은행 혹은 개발은행과 같은 다자간 유상원조기구는 다자간무상원조기구와 유사하게 복수의 주인을 가지기는 하나 사업수행과정에서 편향성 문제는 덜 나타난다. 우선, 그들의 재원은 각 국가 국민으로부터 거둬진 세금이 아니라, 대부분 자본시장으로부터 빌려온 돈이기 때문에 의사결정과정에서 정치적 압력과 간섭을 멀리할 수 있다. 또한, 그들은 은행이라는 조직 자체의 특성으로 인해 프로젝트 선택과 재정운영의 위험도에 관련된 행태가 일정 수준 통제가 되기 때문에 다양한 목적들 간의 재정적인 이해득실을 명확히 할 수 있다(Martens, et al, 2006).

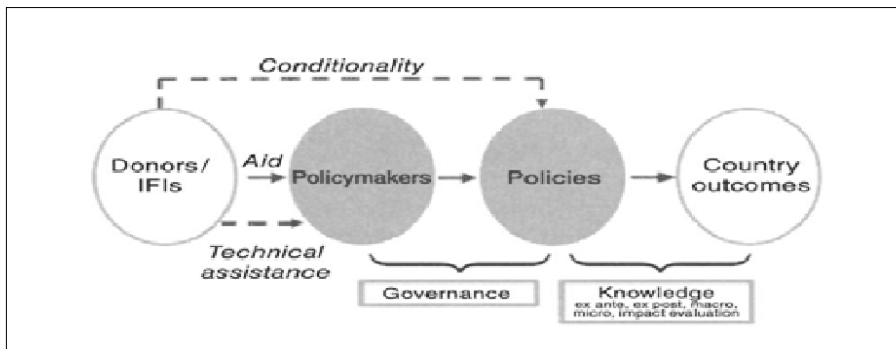
물론, 다자간 유상원조기구도 전혀 그들의 주인들로부터의 압력이나 유인기전에서 완전히 자유로운 것은 아니다. Dollar & Svensson(1998)은 세계은행의 수원국 제도개혁을

위한 모든 유상원조의 약 삼분의 일 정도가 정책적 목적을 달성하는데 실패했지만 그럼에도 불구하고 대부분의 경우 원조가 지원되었는데, 이는 세계은행이 경제발전에 대하여 이타적인 목적으로도 관심을 가진다는 이유 외에도 다른 공여국들과 채권자들로부터 그렇게 하도록 받는 압력에 대하여 더욱 우선순위를 두기 때문인 것으로 해석하였다.

## 2) 공여국과 수원국간의 유인기전

유인기전은 공여국과 수원국간의 관계에서 가장 복잡하고 다양한 형태로 발달되어 왔다. 국제개발원조에서 투입된 재원이 성과로 이어지는 절차는 Bourguignon & Sundbergk (2007)이 제시한 다음 [그림 2]와 같이 도식화될 수 있는데, 이 도식에 따르면 개발에 투입되는 재원이 여러 통로를 거쳐 수원국에 전달되면 수원국에서 정책 입안자들이 정책을 수립하고 수립된 정책이 시행되면서 재정이 소요되고 성과로 나타나게 된다.

[그림 2] Causality chain



자료: (Bourguignon & Sundbergk, 2007)

이처럼 원조 재정이 최종 효과로 나타나기까지 그 성과에 영향을 미칠 수 있는 여러 단계가 있는데, 마지막 단계인 정책이 성과로 이어지는 단계에서는 다양한 연구와 경험으로부터 축적된 지식이 중요한 결정요인이고, 정책입안자가 정책을 수립하는 단계에서는 거버넌스, 즉 관료들의 능력, 제도적 역량, 견제와 균형기전 등이 영향을 미치며, 그 이전단계에서는 공여국은 기술지원<sup>12)</sup>을 통해 정책입안자들에게 영향력을 주거나, 혹은 조

건부 원조와 같은 방법을 통해 원조정책에 직접적으로 영향을 미칠 수 있다.

이 중 조건부원조는 1980년대에 시작한 개념으로서 빈번히 적용되어 온 대표적 유인 기전이며 이에 대한 다양한 정의와 연구가 이루어져 왔는데, Kahler(1992)는 ‘원조와 정책 변화의 교환’이라고 정의를 하기도 하였고, Nelson & Englington(1992)는 ‘공여국이 수원국의 정치적·경제적 변화를 유도하기 위해 이용하는 일련의 전략’이라고 정의를 하였다. 조건부원조는 초기에는 좁은 의미의 경제적 조건부에만 초점을 맞추었었는데 이후 이러한 개념이 정치적 영역으로 확대되어, 인권, 민주주의, 좋은 거버넌스의 증진 및 이행과 같은 조건을 요구하기 시작하였고 심지어 세금 혹은 지출 계획과 같은 상세한 부분까지 관여를 하기도 하였다(Killick, 1997).

주인-대리인 모델이 근본적으로 경제학에서 구매자와 판매자 사이의 계약적 관계에서 시작된 이론인 만큼(Ross, 1973 ; Pratt & Zechhauser, 1985), 국제개발원조의 영역에서도 조건부계약의 연구에서 가장 많이 적용되어왔다. Killick(1997)은 주인-대리인 관계의 틀 내에서 정책조건부 원조의 효과를 살펴보고, Svensson(2000)은 사후 인센티브 형태의 조건부 계약에 주인-대리인 관계를 적용하여 연구하였으며, Azam & Laffont(2003)도 주인-대리인 모델을 통하여 조건부 계약에서의 도덕적 해이, 정보의 비대칭 등을 분석하였다.

조건부 원조는 사전(ex ante)과 사후(ex post)조건부가 있다. 사전 조건부란 원조가 공여되기 전에 특정 목적을 이행하는 것을 조건으로 두는 것이고, 사후 조건부는 공여국에 의해 정해진 조건을 수원국이 원조를 받은 이후 이행하겠다고 합의를 하는 것인데, 초기에는 공여국들이 원조프로그램에 수반되는 조건들의 수를 늘임으로써 원조에서 나타나는 문제점들을 해결하려고만 했었으나 점차 조건부 원조에 관해 다음과 같은 제한점들을 인식하기 시작하였다(Killick, 1997).

첫 번째로 조건부 원조가 작동하지 않는 상황들에 대한 문제이다. 공여국들은 수원국의 효율적인 재원사원을 유도하기 위해 원조를 수원국의 성과와 연결하는 방법으로 원조액을 할부로 분할하거나 재원이 적절하게 사용되지 않은 경우 지불을 중단한다고 위협

---

12) 기술원조란 일종의 비재정적 원조로서, 정보와 전문지식의 공유, 기술 훈련, 지식전달, 컨설팅 서비스 등의 형태이며, 이러한 기술원조의 목적은 행정, 관리, 정책 수립, 역량강화 등을 지원함으로써, 프로젝트 수행의 질과 영향력을 극대화하고자 함이다. (UNESCO 홈페이지 발췌: <http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/cultural-diversity/cultural-expressions/programmes/technical-assistance/what-is-technical-assistance/>)

하는 방법을 이용하기도 한다(Pietrobelli & Scarpa, 1992). 그런데 이러한 방법은 단발성 원조에서는 불가능하고 장기간 프로그램에서만 작동할 수 있다. 즉 이러한 방법은 장기적 관계에서는 잠재적인 유인기전으로 작동될 수 있으나, 저개발 국가들이 정치적 불확실성, 사회·경제적 내부 상황의 내재적인 허약성으로 인해 장기적 안목을 가지고 사업을 하기 보다는 단기적 사업수행을 선호하는 경우에는 작동되지 않는다.

두 번째로는, 조건부원조의 특성상 원조의 지불형태가 극단적 성격을 가지고 있어 원조자금 흐름에서 도중에 단절이 생길 수 있는데, 이러한 경우 개혁의 성공을 방해할 수 있다는 점이다. 특히 이미 많은 양의 재원이 프로젝트에 투입이 되어 있고, 약간의 재원만 더 투입되면 완성될 수 있는 경우에 원조재원을 끊는 것은 이전의 투자를 무(無)로 돌려버리게 될 수도 있으므로 단순히 원칙에만 입각하여 원조를 중단하기 보다는 원조를 지속하는 편이 나을 것이다. 이와 같이, 단기적 사업이 주를 이루는 원조환경에서 조건부 원조가 효력을 발휘하려면 원조 중단 위협과 같은 집행기전 이외에 수원국 측으로 하여금 주어진 조건에 충실하도록 만들 수 있는 다른 적절한 기술이 필요하다(White & Morrissey, 1997 ; Mosely, Harrigan & Toye, 1995).

세 번째 문제점으로는, 모든 주인-대리인 관계가 그러하듯 공여국 측이 수원국의 모든 활동을 완벽히 모니터할 수 없기 때문에 조건부 계약은 불완전할 수밖에 없고, 따라서 어느 정도 자원 할당의 비효율성이 어쩔 수 없이 야기될 수도 있다는 점이다(Cordella & Dell'Ariccia, 2002; 2003). 네 번째로는 공여국 혹은 수원국 파트너 중 제 3자들이 계약 조건을 이행하지 못한 후의 원조 중지를 막기 위한 인센티브를 만들어 조건부 원조의 이행을 간섭할 수도 있다는 것이다(Villanger, 2006). 결국 이들에게는 이러한 원조사업이 조직의 존재 목적이며, 조직에 속한 개인들에게는 생계수단이 되기 때문이다. 이러한 문제점은 사후 조건부에서 나타나는 도덕적 해이인데, 이로 인해 공여국들은 사전 조건부를 더 선호하기도 하다.

다섯 번째로는, 공여국들 간의 협조가 잘 이루어지지 않는 경우 다양한 조건부 원조가 너무 많아져서 형식적인 조건들이 팽배해지게 되고 원조가 조화를 이루지 못하고 신뢰성이 떨어져서 수원국들이 합의된 확신이 없이 혹은 실제로 실행할 의도도 없이 그 돈을 얻기 위해 조건들을 수용하도록 부추기게 될 수도 있다. 이러한 도덕적 해이 또한 역시 사전 조건부를 선호하게 만든다(Adam, et al, 2003). 네 번째와 다섯 번째와 같은 경우는

조건부원조 자체가 지니는 특성상 제한점이라기보다는 조건부원조가 제대로 시행되지 않았을 때 나타날 수 있는 문제점이라고도 할 수 있다.

마지막으로, 가장 근본적인 문제점은 수원국의 주인의식(ownership) 약화 현상이다. 수원국 측의 충실성을 더욱 유도하기 위해 원조의 조건부를 늘리는 등과 같이 공여국에 대한 간섭도가 높아지게 되면 결국 수원국으로 하여금 원조에 대한 의존성을 강하게 만드는 결과를 낳게 된다. 즉 수원국 정부의 경우 자국의 국민들에게 정책의 건전성을 확신시키는 것보다 공여국들이 제시한 조건들을 충족시키기에 급급하게 만들어 수원국의 주인의식(ownership)을 약화시키는 결과를 가져온다. 외부로부터 주어지는 요구조건들을 충족시키는 형태와 같이 외부로부터 추진되는 개혁은 수원국의 주인의식(ownership)을 약화시키고 이에 따라 원조의 효과성도 저하되기 마련이다. 제도적 개혁은 외부로부터 이행되는 것이 아니라, 수원국 스스로의 힘에 의해 비공식적인 사회경제적 제도<sup>13)</sup> 속까지 심어져야 한다는 것은 널리 받아들여지는 사실인데, 조건부 원조는 이러한 개념과는 상충하는 방법이다.

이와 같은 조건부 원조의 문제점들이 인식되기 시작하면서, 1990년대 후반 즈음하여 원조사업의 접근방식에 대한 개념이 세계은행의 'Proposal for a comprehensive development framework'(Wolfensohn, 1998) 서술된 원칙에 따라서 극적으로 바뀌기 시작하였고, 이러한 변화의 방향 현재 국제사회에서 널리 받아들여지고 있다(OECD/DAC, 2006; Rogerson, Hewitt & Waldenberg, 2004). 바로 예산지원(budget support), 프로그램 기반의 접근법(program-based approach)과 섹터별 접근법(sector-wide approaches: SWAPs)등이 이와 같은 새로운 접근의 사례로서, 원조 재정 전달에 있어서 수원국의 시스템 즉 정치, 경영, 책무성 시스템에 의존하고, 수원국의 주인의식을 강조하는 방법이다. 프로그램형 접근법은 기존의 전통적인 프로젝트형 원조사업에 비하여 보고지점(reporting point)이 적고, 시행사업부(project implement unit)도 더 적게 필요하며, 구속성 원조와 프로젝트와 연결된 강제적 기술원조에 대한 필요성이 감소되는 등 많은 장점이 인정되고 있다(ESRF, 2005). 하지만, 이러한 원조방법도 만약 수원국과의 충분하고 건전한 대화에 기반하지 않고 정책적 구속(policy-tying)에 기반을 한다면 오히려 수원국 정부로 하여금 원조가 아니

13) 공식적 제도(formal institution)란 헌법, 법, 규제와 같이 국가의 시행력에 의존하는 것들이고, 비공식적 제도(Informal institution)는 사회적 규범, 관습과 같이 민간분야의 행위자(private actor)들에 시행되는 것이다.

었다면 하지 않았을 추가적인 정책을 수행케 하거나, 진행하고 있었던 정책이었을지라도 좀 더 빠른 속도로 정책을 수행할 것을 요구함으로써 다양한 조정비용을 발생시키는 물론 무리한 정치적 위험요소를 떠안도록 하게 될 것이다. 또한 프로젝트형 접근법과 마찬가지로 수원국의 자주권과 정책에 대한 주인의식(ownership)을 손실시키는 결과를 가져올 수 있다(Killick, 2004).

이러한 접근법들 이외에 The Center for Global Development(CGD)에서 제안한 ‘대금 교환인도(Cash on Delivery)’<sup>14)</sup>방법도 조건부 원조의 대안이 될 수 있다. 이는 수원국들이 달성한 구체적인 성과만큼만 원조를 해주는 원조양식으로 사후 조건부와 유사한 개념이지만, 원조액의 지불이 어떠한 사전 정책과도 연결되지 않는다는 점에서 다르다. 예를 들면, 공여국과 수원국은 ‘초등학교를 마친 아동의 수’와 같이 사업의 이행수준을 측정하는 구체적 특정단위에 대하여 합의를 한 후, 이후 달성된 수만큼만 원조액을 지불해주는 것이다. 이는 기존의 원조양식을 대체한다기보다는 보완할 수 있는 방식으로, 구체적인 성과에 따라 지불을 해주기 때문에 지불 조건이 매우 투명하여 공여국과 수원국 정부 서로에게 그리고 그들 각자의 국민에 대한 책무성을 높일 수 있다. 즉 공여국은 가시적인 결과를 앞에 두고 지불을 미룰 이유가 없을 것이다. 수원국 또한 구체적 성과를 얻기까지는 기금을 받을 수 없기 때문에 공여국에게 충실해야 하는 한편, 성과평가의 기준이 매우 가시적이기 때문에 수원국 국민들이 원조기금을 받을 수 있는 명확한 기회를 정부가 어떻게 이용하고, 달성하는가를 뚜렷이 관찰할 수 있어 공여국과 수원국의 정부는 그들의 국민들에게 더 책무성을 보이게 된다(Brown, 2008).

한국의 국제개발원조는 아직 공여국으로서의 역사가 짧은 만큼 사실상 원조의 효율성에 대한 수원국 유인기전의 논의 수준이 아직 높지 않다. 즉 프로그램형 사업, 예산지원 등과 같은 접근법은 물론 조건부 원조도 아직 시행하지 않고 있다. 하지만, 이미 여타 선진국들이 시행착오를 거치면서 잘 정리된 각 접근법들의 장단점들을 고려하여 한국의 국제개발원조 배경과 맥락에 맞게 취사선택하여 발전시켜 나간다면, 그들보다 시행착오를 덜 겪고 원조선진국의 대열에 오를 수 있을 것이다.

14)이는 경제학용어로 경제학에서는 ‘대금교환인도방식’ 혹은 ‘상품인도결제방식’이라고 하나, 개발원조 영역에서는 통용되는 적절한 한국어가 없어 경제학 용어를 그대로 표기하였다.

지금까지 논의한 결과기반의 원조, 조건부 원조는 무상원조에서 대리인을 잘 통제하여 원조의 효율성을 증진시키기 위해 논의되고 시행되는 접근법들인데 반하여 유상원조는 그 성격 자체가 통제적 속성을 지닌다. 즉 수원국으로 하여금 차관상환을 위해 자조적 노력을 지속하도록 하므로 무상원조보다는 수원국에게 좀 더 많은 책무성을 부여하는 것이며, 이것이 바로 우리나라의 유상원조 사업을 책임지고 있는 기재부와 그 산하의 수출입은행이 무상원조보다 유상원조를 옹호하는데 대하여 내세우는 근거이다.

그러나 사실상 유상원조는 그 특성상 고채무 빈곤국들을 빛의 구렁텅이에 빠뜨릴 가능성도 있다는 우려가 있어 개발원조의 취지에 맞지 않는다는 비난을 받기도 한다. 따라서 유상원조를 효과성을 위한 유인기전으로 내세우기에는 윤리적 관점에서 적절하지 않다. 게다가 대규모 해외 차관 이자율이 너무 낮고 상환기관이 매우 길게 설정되어 있으며<sup>15)</sup> 부채를 너무 자주 탕감해주어 수원국들의 정책 입안자들은 차관을 거의 무상원조와 동일한 것으로 인식하고 있다는 문제가 제기되고 있어 더욱이 유인기전으로서의 효과도 희석되고 있는 상황이다(Moyo, 2009). 이에 OECD/DAC 회원국들은 유상원조의 비율을 줄여나가는 추세인데 반해 한국은 2013년 개발협력 예산 2조 원 중 양허성 차관(유상지원)이 약 7500억 원으로 전체 공적개발원조 중 40%나 차지하고 있으며, 이는 OECD/DAC의 회원국의 평균 유상지원 비율이 15.4%(2010년 기준)인 것에 비하여 상당히 높은 수준이어서 OECD/DAC로부터 그 비율을 줄여나갈 것을 권고 받은 바 있다.

한국의 기재부와 수출입은행은 이러한 지적에 대하여, 무상원조의 확대에 따른 경제적 부담, 지속적 경제성장의 추진 등을 이유로 여전히 유상원조의 비율을 늘려야 하며, 유상원조라 할지라도 거의 대부분이 증여성이기 때문에 수원국에게 상환부담이 크지 않다는 모순된 주장을 하고 있다. 물론 한국만의 원조배경, 역사적 맥락이 있기 때문에 무조건적으로 국제적 기준에 따르는 것이 옳은 방향은 아닐 것이나, 타당한 보편적 기준을 거스를 만한 합리적 근거가 부족하다. 따라서 단시간 내에는 어려울지라도 우선 이자에 대한 부담을 없애주는 것과 같은 단계적인 노력이 필요할 것이다.

---

15) 30년 정도로까지 설정되어 있다.

### 3) 수원국내에서의 유인기전

앞서 설명한 이중적 주인-대리인 관계로 인해 수원국내 대리인들은 자국의 국민들에게 보다는 자금원인 공여국 파트너들에게 더욱 책무성을 보이는 경향을 지니며 수원국 국민이 주인으로서 대리인인 사업실행기관이나 정부에 대해 유인기전을 발휘하는 방안에 대해서는 사실상 논의가 매우 적었다. 이는 개발도상국들인 수원국들은 대부분 민주주의 수준이 낮고 문맹률이 높아(Martens, et al, 2002) 주인으로서 대리인의 모니터링 역할을 충실히 하지 못하고 있기 때문이며, 그들이 받고 있는 원조의 혜택에 대한 성과정보를 적절하게 가시화 할 수 있는 능력이 없어, 대리인들이 이들을 실질적인 주인으로서 인식을 하지 않았기 때문이기도 하다. 대리인의 두 주인 중 혜택을 받는 주인은 수원국의 국민이지만, 재원을 제공하는 주체는 공여국이므로 대부분의 유인기전은 공여국 측에서 발휘한다. 이 때 성과-보상 피드백 연결고리의 단절이라는 특성은 성과정보를 가지고 있는 주체와 재원을 창출하는 주체가 동일한 국내 복지정책들과 같은 여타 정책들과 달리 유인기전의 왜곡이 강하게 나타나서, 공여국들이 대리인인 현지 파트너에 대한 유인기전을 고안하는 데에도 그만큼 어려움이 더하다.

유인기전을 고안 시 가장 고려해야 할 핵심은 수원국 측 대리인으로 하여금 공여국 측의 주인보다는 자국의 국민들에게 가능한 더 책무성을 갖도록 하는 것이다. 정보를 소유하고 있는 측과 보상기전을 고안하는 측과의 불일치로 인한 문제를 해결하기 위해서는, 수원국의 국민들이 가지고 있는 성과에 대한 정보가 대리인에 대한 보수를 조정하는 권한을 지닌 다른 주인, 즉 공여국 파트너에게 전달될 수 있는 명확한 기전이 마련될 필요가 있다. 만약 수혜자들이 가지고 있는 성과에 대한 정보가 대리인에 대한 유인기전을 고안하는 다른 주인에게 정확히 전달될 수 있는 통로가 형성된다면, 대리인은 단지 보수를 얻기 위한 성과과시를 위해 공여국 측 주인에게 충실해야 할 필요가 없이 자국의 국민들에게 더 충실하게 되고, 공여국 측 파트너들이 좀 더 정확한 성과정보를 바탕으로 한층 섬세하고 왜곡되지 않은 기전을 만드는데 도움이 될 수 있을 것이다. 하지만 이러한 기전은 존재하지 않는 경우가 대부분이며, 존재한다고 하여도 그들의 선호와 목적은 공여국과 일치되기 어렵기 때문에 편향되기 쉽다.

궁극적인 국민들의 실제적인 요구에 좀 더 초점을 맞추고 그들에 대한 더 책무성을

높이기 위하여 공여국 파트너들은 현지의 경영자에게 프로젝트의 책임을 맡기기도 하는데, 이것이 바로 성과에 대한 정보를 수원국 국민으로부터 공여국 파트너들에게 전달하는 통로를 만드는 것과 맥락을 같이 하는 것으로 볼 수 있다. 또한 구체적인 사업구조, 현지의 사정 등에 대하여 주인인 공여국과 대리인인 현지파트너간의 정보의 비대칭을 줄일 수 있는 방법이기도 하다. 하지만, 정말 능력이 있고 책임감 있는 현지의 책임자를 가려내는 것은 힘든 일이며, 개발도상국들인 수원국의 시골 지역에는 고등교육기관이 거의 없기 때문에 적절한 교육수준을 갖추었으면서도 창의성을 갖춘 사업의 운영자를 찾기가 쉽지 않아 실행상의 어려움이 있다. 또한, 원조기구들은 더 가시적인 긍정적 결과를 빠르게 전달하는 것을 더 선호하고 익숙해 있기 때문에, 공여국의 입장에서는 예측하기 어려운 현지 사업운영자를 고용하는 것을 꺼리기도 한다(Juma & Lee, 2005).

한편, 앞서 제시한 예산지원 접근법은 수원국 대리인이 수원국 국민에게 좀 더 충실하도록 할 수 있는 원조 방법 중의 하나이다. 이는 전통적인 프로젝트 접근법과는 다르게 원조 재정에 관해 구체적인 목적을 지정하지 않고, 수원국의 국가 혹은 지방정부 예산으로 병합되기 때문에 대리인으로 하여금 공여국의 주인보다는 수원국 자신의 의회, 재정부 회계감사원, 시민사회 등 자국 내 주인인 국민에 대하여 내부적 책무성을 가지도록 한다. 하지만, 주요 수원국인 개발도상국들이 대부분 정책의 운영 및 관리가 탄탄하지 않고 조직적이지 않아 이러한 형태의 원조 방법은 실패할 가능성도 또한 높다. 이러한 이유로, 예산지원 프로그램은 수원국의 공공서비스를 강화시킬 수 있는 활동들과 동반하는 것이 최상이라고 할 수 있다.

예산지원 형태 원조의 또 하나의 단점은 원조의 재정이 국가 혹은 지방 정부의 예산과 병합되기 때문에, 투입과 성과의 인과관계를 수립하기가 어려워 성과에 기반한 자원 배분이 어렵다는 점이다. 각 부처들은 또한 자신들의 노력이 직접적으로 자신이 속한 개별부처의 예산 증대로 연결되지 않기 때문에 전반적인 예산을 증가시키기 위한 노력을 게을리 하고, 각 영역의 부처들의 역량 강화나 실무적 대화의 기회가 줄어든다는 단점도 있다.

예산지원의 장점을 잘 유지하면서도 이러한 단점을 보완한 것으로 프로젝트 형태와 예산지원 형태의 혼합형태인 바스켓 펀딩(basket funding)이라는 것이 있다. 이는 일종의 부문별 예산지원으로서 특정 영역을 지정하여 지원해주는 방식인데, 예산지원과 구별되

는 점은 원조금이 전적으로 수원국의 절차에 따라 사용되지 않는다는 것이다. 일반적인 절차의 경우 원조금이 수원국의 재정담당 부처의 은행 계좌를 통해 전달되나 이 방식의 경우 공여국 그룹의 공동은행 계좌를 통해 재정이 전달되기 때문에 참여하는 공여국들과 수원국 정부에 의해 합의된 특정 절차를 따르게 된다. 따라서 이 방법은 예산지원보다는 원조와 결과간의 연결성이 좀 더 가시적이면서도 수원국의 부족한 관리 능력을 보완할 수 있는 방법이라고 할 수 있으며 보건의료 영역과 교육 영역에서 많이 사용된다(Belgian Development Agency에서 발췌).

한편 수원국의 국민들도 주인으로서의 역할을 다하여 대리인을 통제할 수 있는 역량을 키우도록 하는 것이 중요하다. 개발도상국의 국민들은 주인이 되기에는 교육 수준, 지식기반, 경제적 능력 등의 기반이 너무 약한 것이 현실이다. 역량 구축사업과 같은 원조는 국민들의 지식기반을 높이고, 그들 스스로 자립할 수 있도록 힘을 길러줄 수 있는 방법 중 하나이며, 참여적 프로젝트도 또한 국민들의 참여를 통한 경험 축적 기회를 제공하고, 수원국 국민들의 우선순위가 반영될 수 있는 통로가 될 수 있을 것이다. 하지만, 결국 이러한 참여적 프로젝트와 역량강화 사업조차도 대리인에 의해 고안되기 때문에, 수원국의 국민들보다는 공여국의 관심사와 이데올로기가 반영되는 문제점이 지속적으로 나타나고 있다(Aerni, 2006).

## 5. 맺음말

본 연구는 국제개발원조에 관련된 주체들 간의 다층적이고 복잡한 관계를 주인-대리인 관계의 틀 내에서 공여국 내, 공여국-수원국 사이, 수원국 내로 구분을 하여 정립하고, 각 단계에서 주인과 대리인의 역할, 대리인에 대한 유인기전에 대하여 서술하였다.

국제개발원조에 관여하는 주체들의 관계에서 나타나는 특징은 다음과 같이 정리될 수 있다. 첫째로, 여러 층의 주인-대리인이 존재하고, 이들 중에는 복수의 주인 혹은 대리인이 존재하기도 하는데 이때 이들의 존재 목적과 역할이 달라 주인-대리인의 문제점도 또한 단계마다 나타나게 된다. 즉 정보의 비대칭, 선호도의 비대칭이 단계마다 나타나고

도덕적 해이의 잠재성이 크다. 둘째, 수원국 현지파트너들은 복수의 주인을 가지며 이 두 주인들 사이에는 성과-보상 피드백 연결고리의 단절이 있다. 즉 궁극적인 수혜를 받는 주체와 그들의 보상이 나오는 주체가 일치하지 않는 특징이 있다. 이로 인해 유인기전에서 왜곡된 결과가 나타나기 쉬워 유인기전 고안에 어려움이 있다.

세 번째로, 이러한 주인-대리인 문제를 다루기 위한 유인기전 중 하나로 성과를 기반으로 한 조건부계약이 많이 사용되는데, 이로 인해 다양한 문제점들이 나타난다. 완전한 계약이라는 것은 불가능하고 어느 정도의 비효율성은 항상 존재하기 마련이나, 국제개발 원조 분야에서는 조건부 계약의 경우 공여국의 간섭도가 높아지고 이로 인해 수원국의 원조 의존성이 증가하게 되고 원조의 조건을 충족시키기 위한 불필요한 거래비용도 증가한다. 최근 들어 원조의 대상이 점점 법과 체제를 포함한 제도개혁의 분야로까지 확장되기도 하는데 이러한 유형의 원조에서는 결과물이 가시적이지가 않아 성과의 불확실성이 높고 그 결과물에 영향을 미치는 너무 많은 다른 많은 변수들이 존재하기 때문에 결과의 정량화가 어려운 등 성과평가에서의 장애 때문에 성과기반의 유인기전 적용이 어려운 문제도 있다.

이러한 여러 가지 문제점들을 해결하고 보다 효과적인 원조가 될 수 있도록 공여국 및 세계 원조 관련기구들은 그동안 다양한 노력들을 기울여 왔다. 하지만, 2000년 UN 총회의 MDG 채택 이후 2005년까지 5년간의 수행 결과에 대해 Sachs(2005)가 보고한 바에 따르면, 실망스럽게도 5년 동안의 성과는 기대에 미치지 못하였다. 따라서 이 보고서를 시발점으로 하여 국제개발원조가 개발도상국들에게 과연 도움이 되는지에 대하여 상반된 의견이 제기되었으며, 결국 그 효과성에 있어서는 이견이 존재하나, 긍정적이든 부정적이든 양측 모두 좀 더 새로운 해결책이 필요하다는 점에는 동의를 하고 있다.

본 연구에서는 각 단계에서의 주인-대리인 문제를 다룰 수 있는 유인기전들을 살펴보고 장단점들을 살펴보았지만, 각 대안들은 한 측면에서의 장점이 있는 대신 다른 측면에서는 상충되는 특성을 가질 수 있어, 이러한 문제들을 완전히 해결할 수 있는 단 하나의 이상적인 해결책은 없다. 예를 들면 수원국의 주인의식을 강조하는 접근법은 신속한 개혁측면에서는 만족스럽지 않은 결과를 낼 수 있다. 이와 같이 서로 상충하는 목적들 간의 균형조절과 적정성을 잘 고려하여 각 국가들의 배경과 맥락에 적절하게 적용을 하는 것이 필요하다.

우선 공여국 내의 주인-대리인 관계에서는 국민이 주인으로서의 역할을 제대로 할 수 있도록 공여국 파트너들은 공여국의 국민에 대한 소통을 높이고 국제 기준에 적합한 수준으로 투명성을 높여야 할 것이다. 공여국과 수원국간의 주인-대리인 관계에서 공여국 파트너는 공여국이 사업을 수행시 중점을 두고 있는 차원에 부합하고 원조의 목적에도 맞는 성과지표를 선택한 후 객관성을 가지고 측정하여 그 성과에 따라 원조를 배분할 수 있어야 할 것이다. 이 때, 적절한 유형과 수준의 조건을 수원국의 배경과 맥락에 맞게 적용하여 불필요한 행정적 거래비용을 줄이고 그들의 궁극적인 주인인 수원국 국민들에게 더 책임을 다할 수 있도록 해야 할 것이다. 동시에, 조건수행으로 인한 수원국의 사업 수행 부담을 최소한으로 해야 한다. 무엇보다 수원국이 스스로 자립할 수 있으면서 원조의 효과가 지속가능할 수 있도록 수원국의 주인의식(ownership)과 역량을 강화할 수 있어야 한다. 이러한 목적을 위하여 제시되고 혹은 현재 시행되고 있는 접근법들 중 어느 한 가지만이 탁월하게 우수한 것이라고 할 수 없다. 따라서 각 국가의 상황과 맥락에 맞도록 조화롭게 선택할 필요가 있을 것이다.

마지막으로, 수원국 내의 주인-대리인 관계에서는 복수의 주인을 지니는 대리인인 수원국 현지파트너가 공여국 측 주인보다는 자국의 국민들에게 더 충실할 수 있도록 할 필요가 있다. 이를 위해서는 수원국 국민들이 보유한 성과에 대한 편향되지 않은 정보가 공여국 측에 제대로 전달될 수 있는 기전을 마련하고, 수원국에 가능한 한 많은 재량권을 주는 접근법이 필요하다. 또한 수원국의 주인들도 참여적 프로젝트, 기술원조와 같은 기회를 이용하여 주인으로서의 스스로의 역량을 높일 수 있도록 해야 할 것이다. 주인-대리인 관계에서 발생하는 문제의 주요 원인은 선호도의 충돌로부터 발생하는 것이므로, 가능한 주인과 대리인의 선호도를 가능한 일치시키는 방향으로 접근하여야 할 것이다. 이 때 주인의식(ownership)의 개념을 편협하고, 기계적으로 이해하지 않도록 조심하여야 할 것이다.

고전적인 주인-대리인의 모델은 경제학 영역에서 정치학, 그중에서도 거버넌스의 영역으로 확장되어 적용되면서 그 제한점들이 지적되어 왔다. 예를 들어, 고전적인 주인-대리인 모델에서 주인-대리인 문제를 정의하는 가장 뚜렷한 특징은 정보의 비대칭과 선호도의 충돌이다. 그러나 시간의 흐름에 따라 점차 주인과 대리인간의 정보의 공유가 어느 정도 가능해지고, 주인과 대리인의 목적도 항상 충돌하기 보다는 이들을 병치시키고

자 하는 노력이 시도되면서 정보의 비대칭과 선호도는 고정적 상수라기보다는 연속적이고 역동적인 변수로 인지되고 있다. 마찬가지로, 국제개발에 관여하는 주체들 간의 관계를 주인-대리인 모델의 틀을 통하여 해석할 때, 주체들 간의 관계의 역학이 고전적인 시각에서의 주인-대리인의 모형에서 변해가고 있음을 인지하고, 보다 역동적이고 상호작용적인 시각에서 주인-대리인 모델을 적용하는 것이 필요할 것이다(Waterman & Meier, 1998). 예를 들어, 고전적인 주인-대리인 이론은 이전의 국제개발사업에서 주로 추진하던 프로젝트형 사업에 보다 적합한 모델로서 최근 수원국의 주인의식을 강조하는 프로그램형 사업을 추진하는 동향에 맞추어 모델에 대한 수정이 요청되고 있다.

국제개발원조는 앞에서 언급한 바와 같이 국가적 맥락이나 상황에 따라 여러 목적을 지니기는 하나 근본적인 목적은 빈곤퇴치, 혹은 건강증진과 같은 수원국들의 복지의 증진이다. 단지 국내의 사회정책과의 차이점은 재원과 혜택의 대상이 서로 다르고 범국가적이라는 것이다. 따라서 원조사업의 효과성을 위한 거버넌스, 즉 이 연구에서와 같이 원조사업에 관여하는 주체들의 주인-대리인 관계에서의 유인기전을 고찰해 보는 것은 일종의 글로벌 관점에서의 사회정책적 함의가 있다고 할 수 있다.

이러한 국제개발 원조의 의의를 염두에 두었을 때, 마지막으로 이러한 원조의 효과성을 위한 여러 고민에 더하여 한 가지 생각해보아야 할 점이 있다. 이는 식량이나 보건의료원조와 같이 삶의 기본적 권리에 대한 원조 영역에서 더욱 해당되는 부분으로, 주인-대리인 관계 틀에서 효과성을 위한 유인기전을 적용하는 것이 인도주의적 관점과는 배치될 수 있다는 점이다. 효과성은 인도주의적 정신을 해치지 않는 범위 내에서 강조되어야 하며, 때로는 인도주의적 정신을 위해 효과성을 포기해야 할 때도 있다. 즉 재원이 다소 비효과적으로 사용될 것이라는 것을 알면서도 원조의 필요성이 가장 높은 지역·국가가 우선시되어야 할 때가 있는 것처럼 좋은 성과에 대하여 보상을 해주는 것과 가장 원조가 필요한 곳을 먼저 해결해주는 것 사이의 자원배분의 균형을 맞추어야 할 것이다. 하지만 다른 영역에서의 재원의 효과적인 사용으로 비축된 재원이 있다면 더 가용한 재원이 많아져서 가장 필요성이 큰 지역의 원조도 현실화되기 쉬울 것이므로 재원의 효과적 사용은 기본적인 자원배분의 기준으로 포함되어야 한다는 것은 모두에게 인정되는 사실일 것이다.

## ■ 참고문헌 □

- 경향신문 (2012), “자원외교와 ‘한국형 홍보’에 묻힌 ODA의 본래 취지, 빈곤퇴치”, 2012. 10. 23.:  
[http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?artid=201210231809471&code=910100](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201210231809471&code=910100)  
(검색일: 2013.4.23.)
- 기획재정부 (2013). “KSP 인식도 조사”. 2013.3.15. 보도자료: [http://www.kdi.re.kr/infor/ep\\_view.jsp?num=126230&menu=1](http://www.kdi.re.kr/infor/ep_view.jsp?num=126230&menu=1)(검색일: 2013.4.23)
- 황원규 (2012). “도마에 오른 국제개발협력예산 2조원”. 한국일보. 2012.2.8.: <http://news.hankooki.com/lpage/opinion/201302/h2013020721003024060.htm>(검색일: 2013.4.14.)
- Adam, C.S. & Gunning, J.W. (2002). Redesigning the Aid Contract: Donors' Use of Performance Indicators in Uganda. *World Development*, 30, 2045-2056.
- Adam, C., Chambas, G., Guillaumont, P., Guillaumont-jeanneney, S. & Gunning J.W.(2003). Performance-based conditionality: a European Perspective. *World Development*, 32(6), 1059-1070.
- Aerni, P. (2006). The Principal-agent Problem in Development Assistance and Its Negative Impact On Local Entrepreneurship in Africa: Time for New Approaches in Africa. *African Technology Development Forum Journal*, 3(2), 27-33
- Alberto, A. & David, D. (2000). Who Gives Foreign Aid to Whom and Why? *Journal of Economic Growth*, 5, 33-63.
- Alfred, M & Nissanke, M. (1984). Motivations for Aid to Developing Countries. *World Development*, 12(9), 879-900.
- Alonso, J.A.(2012). From aid to global development policy. DESA(Working paper No. 121).
- Azam, J.P. & Laffont, J.J.(2003). Contracting For Aid. *Journal of Development Economics*, 70(1), 25-58.
- Baum, W. & stokes T.(1985). Investing in Development : Lessons of World Bank Experience, *Development Southern Africa*, 3(2), 199-218.
- Bauht, M. , & Grimes, M. (2013). Indignation or Resignation: The Implications of Transparency for Societal Accountability. *Governance*. Online published(DOI: 10.1111/gove.12033).
- Belgian Development Agency. Home>About BTC >Budget support: Basket Funding (<http://www.btcctb.org/en/budget-support-basket-funding>).
- Bourguignon, F & Sundbergk, M. (2007).Aid Effectiveness: Opening the Black Box. *The American Economic Review*, 97(2), 316-321.

- Broadbenta, J., Dietricha, M., & Laughlinb, R.(1996).The Development of Principal-Agent, Contracting and Accountability Relationships in the Public Sector. *Critical Perspectives on Accounting*, 7(3). 259-284.
- Brown, J. (2008). Cash on Delivery Aid: Incentive Issues in a Multi-Modal Aid System, Center for Global development(Core Essay).
- Burnside, C. & Dollar, D. (2004). Aid, Policies and Growth. World Bank(Working paper No. 1777).
- Cordella, T. & Dell’Ariccia, G.(2002). Limits of Conditionality in Poverty Reduction Programs, International Monetary Fund(Working Paper No. 02/115).
- \_\_\_\_\_ (2003). Budget Support versus Project aid. International Monetary Fund(Working Paper No. 03/88).
- Cruz, V.O. (2008). Analysing Relationships in Development Assistance for Health: A Case Study of Uganda. Doctor of Philosophy thesis, . London School of Hygiene & Tropical Medicine.
- \_\_\_\_\_ & McPake, B.(2012). The “aid contract” and its compensation scheme : A case study of the performance of he Ugandan health sector. *Social Science & Medicine*, 71. 1357-65.
- Moyo, D. (2009). *Dead Aid : Why Aid Is Not Working and How There Is a Better Way for Africa*. Farrar, Straus and Giroux; First American Edition edition.
- Dollar, D. & Svensson, J.(1998). What Explains the Success or Failure of Structural Adjustment Program?. World Bank Policy Research(Working Paper no 1938).
- Dostic G., Todorovic, Z. & Todorovic, I.(2013). International aid and principal-agent relationship: evidence from Bosnia and Herzegovina. *Montenegrin journal of economics*, 9(1). 115-26
- Downs, G.W & Rocke, D.M. (1994). Conflict, Agency, and Gambling For Resurrection : The Principal-agent Problem Goes To Aar. *American Journal of Political Science*, 38. 362-80.
- ESRF. (2005). *Enhancing Aid Relationships in Tanzania*. The IMG report, Economic and Social Research Foundation,
- Godwin, P., Morah, E., Nitzsche-Bell, A., Orago, A., Kalomba, D., Renterghem, H., Misra, S & Karangwa, M. (2010). Enhancing Accountability in HIV Programs: Lessons from the Global fund’s first learning wave of national strategy applications. *Global health governance*, 4(1). 1-14.
- European Commissions. (2004). *Guidelines. Aid Delivery Methods, Vol 1. Project cycle Management Guidelines*. European Commission,
- Holmstrom, B. (1979). Moral Hazard and Observability. *Bell Journal of Economics*, 10(1). 74-91.
- Isopi, A & Mattesini, F. (2008). *Aid and Corruption : Do Donors Use Development Assistance To*

- Provide The "Right" Incentives?. *6(6)*(Research Paper Series, no 121).
- Juma C. & Lee, Y.C. (2005). *Innovation: Applying Knowledge in Development*. Earthscan, London(Millennium project, Task force on science, technology and innovation).
- Kahler, M. (1992). *External Influence, Conditionality, and the Politics of Adjustment*. Princeton University Press.
- Khwaja, A.I. & Mian, A. (2005). Do Lenders Favor Politically Connected Firms? Rent Provision in an Emerging Financial Market. *The Quarterly Journal of Economics*, *120(4)*, 1371-1411.
- Killick, T. (1997). Principals, Agents, And The Failings Of Conditionality. *Journal of International Development*, *9(4)*, 483-495.
- \_\_\_\_\_ (2004). Politics, Evidence and The New Aid Agenda. *Development Policy Review*, *22(1)*, 5-29.
- Leonard, D & Montmarquette, C. (1976). A Model of the Supply of Bilateral Foreign Aid. *American Economic Review*, *64(1)*, 132-42.
- Lewis, M. (2006). *Governance and Corruption in Public Health Care Systems*. Center for Global Development(Working Paper No. 78.).
- Lundborg, P. (1998) Foreign Aid and International Support As a Gift Exchange. *Economics and politics*, *10(2)*, 127-41.
- Mackinnon, J. (2004). How Does Aid Affect the Quality of Public Expenditure? What We Know and What We Do Not Know. World Bank(Working paper. No. 26960).
- Martens, B., Mummert, U., Murrell, P & Seabright, P. (2002). *The Institutional Economics of Foreign Aid*. Cambridge. Cambridge University Press.
- Miller, G.J. (2005). The political evolution of Principal-agent models. *Annual Review of Political Science*, *8*, 203-35.
- Milner, H.V. (2006). *Delegation and agency in international organizations*. Columbia university Press.
- Mitnick, B.M. (1973). *Fiduciary Rationality and Public Policy: The Theory of Agency and Some Consequences*. Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, New Orleans.
- \_\_\_\_\_ (1974). The Theory of Agency: The Policing 'Paradox'and Regulation Behavior. *Public Choice*, *24*, 27-42.
- \_\_\_\_\_ (2006). *Origin of the Theory of Agency. An Account by One of the Theory's Originators*. working paper.(<http://www.delvesgroup.com/wp-content/uploads/2010/08/Origins-of-Agency-Theory.pdf>)

- Monkam, N.F. (2012). International donor agencies' incentive structures and foreign aid effectiveness. *Journal of Institutional Economics*, 8(3), 399-427.
- Mosley, P., Harrigan, J. & Toye, J. (1995). *Aid and Power: the World Bank and policy based lending*, 2nd edition. London, Routledge.
- Nalebuff, B.J. & Stiglitz, J.E. (1983) Prizes and Incentives: Towards a General Theory of Compensation and Competition. *Bell Journal of Economics*, 14, 21-43.
- Nelson, J.M. & Eglinton, S.J. (1992). Encouraging democracy: What role for conditioned aid? vol 4. Washington, D.C. Overseas Development Council.
- OECD/DAC (2006). Guidelines and Reference series. Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery. Volume 2. Budget Support, Sector Wide Approaches and Capacity Development in Public Financial Management. OECD.
- Olken, B. (2006). Corruption and the costs of redistribution. Micro evidence from Indonesia. *Journal of Public Economics* 90(4-5), 853-870.
- Pietrobelli, C & Scarpa, C. (1992). Inducing Efficiency in the Use of Foreign Aid : The Case for Incentive Mechanisms. *The Journal of Development Studies*, 29(1), 72-92
- Pratt, J.W. & Zechhauser, R.J. (1985). *Principals and Agents: The structure of Business*. Cambridge, Mass, Harvard Business School Press.
- Publish What You Fund. (2010a). Briefing Paper 1: Why Aid Transparency Matters, and the Global Movement for Aid Transparency.
- \_\_\_\_\_ (2010b). Briefing Paper 2: Aid Transparency and Aid Effectiveness.
- Putzel, J. (2003). Institutionalising An Emergency Response: HIV/AIDS and Governance in Uganda and Senegal. A report submitted to the Department for International Development.
- Renzio, P.A., Whitfield, L., & Bergamaschi, I. (2008). Reforming foreign aid practices : what country ownership is and what donors can do to support it. Department of politics and international relations University of Oxford. briefing paper. <http://www.globaleconomicgovernance.org/wp-content/uploads/Reforming%20Aid%20Practices,%20final.pdf>. (검색일: 2013.10.9)
- Robert, M & Little, R. (1977). A Foreign Policy Model of US Bilateral Aid Allocations. *World Politics*, XXX(1), 58-86.
- \_\_\_\_\_ (1979). The Aid Relationship: A Foreign Policy Model and Interpretation of the Distributions of Official Bilateral Economic Aid of the US, UK France and Germany. *Comparative Political Studies*, 11(4), 411-464.
- \_\_\_\_\_ (1978). A Foreign Policy Model of the Distribution of British Bilateral Aid, 1960-70. *British*

- Journal of Political Science. *8(3)*. 313-331.
- Rogerson, A., Hewitt, A. & Waldenberg, D. (2004). The International Aid System 2005-2010: Forces For and Against Change. Overseas Development Institute, (Working Paper No. 235).
- Ross, S.A.(1973). The Economic Theory of Agency : The Principal's Problems. American Economic Review. *62*. 134-39.
- Sachs, J. (2005a). Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals. UN Millenium Project, New York.
- Schraeder, P.J., Stephen W.H. & Taylor, B. (1998). Clarifying the Foreign Aid Puzzle: A Comparison of American, Japanese, French and Swedish Aid Flows. *World Politics*. *50(2)*. 294-323.
- Shavell, S. (1979). Risk Sharing and Incentives in the Principal and Agent Relationship. *Bell Journal of Economics*. *10(1)*. 55-73.
- Stoker G.(1998). Governance as Theory : Five Propositions. *International Social Science Journal*. *50(155)*. 17-28.
- Svensson, J. (2000). When is Foreign Aid Policy Credible? Aid Dependence and Conditionality. *Journal of Development Economics*. *61(1)*. 61-84.
- Waterman, R.W & Meier, K.J. (1998). Principal-Agent Models: An Expansion?. *Journal of Public administration Research and Theory*. *8(2)*. 173-202.
- White, H. & Morrissey, O.(1997). Conditionality When Donor and Recipient Preferences Vary. *Journal of International Development*. *9(4)*. 497-507.
- Wolfensohn, J.D.(1998). A Proposal for a Comprehensive Development Framework, presented to the Board, Management, and Staff of the World Bank Group, World Bank, Washington, DC(unpublished).
- Villanger, E. (2006). Company Interests and Foreign Aid Policy: Playing Donors Off Against One Another', *European Economic Review*. *50(3)*. 533-545.

# Roles and Responsibilities of Actors in Development Aid: Applying the Principal-Agent Theory

Lee, Hwayoung\* · Kang, Minah\*\*

Governance among actors involved in development aid are getting attention as one of the important factors that affect aid effectiveness. In development aid relationships, multiple layers of delegation or co-operation of tasks occur, of which main characteristics are information asymmetry and difference in preferences between the parties. This feature constitutes principal-agent relationships and subsequently, principal-agent problems occur in each related step.

This article explains how principal-agent relationships are formed within donor country, between donor-recipient countries, and within recipient country and reviews what incentive mechanisms for addressing principal-agent problems exist in each stage and what another alternatives can work. Within the donor country, the public is currently hardly playing the role as a principal due to the lack of understanding about development aid, which makes transparency a critical issue. Between the donor and recipient countries, often problems of conditional aid are being recognized among developing partners and approaches that emphasize the ownership of recipient country are getting attention as alternatives. At the same time, there are demands for new approaches that may solve the 'broken information feedback loop.'

Overall, as it seems that no single solution can address every principal-agent problems, approaches that are based on each country's unique context and its aid ob-

---

\* Doctoral course, Graduate school of public health, Seoul National University(diana0224@naver.com)

\*\* Associate Professor, Department of Public Administration, College of Social Sciences, Ewha Womans University (minahkang@ewha.ac.kr)

jectives should be prepared. Finally, the traditional the principal-agent model might be required to be modified with new interpretation with the changing dynamics of relation in actors involved in development aid that emphasize recipient countries' ownership.

**Key Words:** Development aid, governance, principal-agent, conditionality, ownership

◆ 2013.09.03. 접수 / 2013.10.03. 1차 수정 / 2013.10.10. 게재 확정