

지속가능발전목표(SDGs)와 지방정부: 공적개발원조(ODA)의 발전 방안과 제주도 사례*

권상철** · 고은경***

SDGs and Local Governments: Advancing Local ODA and Jeju-do Province as a Case*

Sangcheol Kwon** · Eunkyong Koh***

요약 : 국제개발협력은 선진국 중심의 원조 구도에서 파트너십에 기초한 수평적 협력으로 변화하고, 모든 국가를 대상으로 하는 SDGs는 국가 차원에 더해 다양한 주체의 참여를 권장하고 있다. 지방정부는 특히 개발도상국의 SDGs 수립과 실행을 지원하는 ODA의 새로운 주체로 강조된다. 지방정부는 실제 다양한 서비스를 제공하며 쌓은 지식과 경험을 수원 지역과 공유하며 지역 간 관계와 발전을 보다 실효성 있게 진전시킬 수 있다. 유럽의 분권화된 개발협력은 규모면에서 소득 대비 높은 비용을 보이며 특정분야 집중에서 범분야로 변화하며 공여에서 수원 현지의 상황을 반영하려 노력하는 모습이다. 또한 지역 간 교류와 협업을 활성화하며 개발협력은 공적개발원조를 넘어 비공적개발원조로도 확대되어 지식과 경험의 공유를 통해 동료학습을 진작시키는 상황으로도 발전하고 있다. 한국의 경험은 아직 짧아 발전을 위한 고려사항으로 대상 선정에 국제사회 그리고 중앙정부와의 조율이 필요하며, 사업 분야에서는 특정 선호 분야 집중에서 수원 지역의 현지 수요를 반영하여 구체화하는 과정이 필요하다. 또한 주류를 이루어왔던 일반적 재정 지원에서 점차 교류와 현지 사업 발굴의 기회를 가지며 상호적 혜택을 누릴 수 있는 분야와 활동을 찾는 노력이 필요하다. 지역 간 교류 활성화는 시민 참여가 활성화되고 개발원조에 대한 이해 증진으로 이어지며 이는 SDGs 달성의 토대를 제공한다.

주요어 : 국제개발협력, 공적개발원조, 지속가능발전목표, 지방정부, 제주도

Abstract : International development cooperation has been changed in two aspects; horizontal cooperative partnership among countries replaces foreign aid by developed countries to developing countries and the implementation of SDGs targeting all countries includes diverse agencies and regional focus in addition to national governments. Local governments play important roles in which the real experiences in providing public services could be shared with those in partner regions who are in short of resources. European decentralized development cooperation begun rather early to put efforts on the recipients' needs by diversifying target sectors and their circumstances. Local governments' ODA in early stage could improve in several aspects. It needs to coordinate the ODA recipients' lists designated by OECD DAC and the priority partner countries selected by Korean government into account with individual local government's twin regions. Targeting sectors, sector-wide approach would be preferable after considering local conditions and priorities rather than donors' competency approach. Also important is sharing knowledge and experiences for better service provision and strengthening

*이 논문은 2017년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원(NRF-2017S1A5A2A01026359) 및 제주연구원 2019년도 외부공모 과제로 수행된 연구임.

**제주대학교 지리교육전공 교수(Professor, Geography Education Major, Jeju National University, kwonsc@jejunu.ac.kr)

***제주대학교 지리교육전공 박사수료(Ph.D. Candidate, Geography Education Major, Jeju National University, devikakoh@gmail.com)

local governance. Collaborations among local governments and other agencies would enhance civil society participation. It leads to better understanding of development assistance, and further realizing the SDGs both in domestic and foreign localities.

Key Words : International development cooperation, Official development assistance, Sustainable development goals, Local government, Jeju-do Province

I. 서론

최근 개발도상국의 발전을 도모하는 국제사회의 개발 원조는 두 가지 커다란 변화를 겪고 있다. 하나는 서구 선진국 중심으로 이루어져 왔던 해외원조가 점차 새로운 공여국이 참여하며 기존의 북-남 구도에서 남-남 구도가 더해지며 공여국의 다변화와 더불어 원조의 방식에도 영향을 미쳐 해외원조에서 국제개발협력으로의 접근을 강조하고 있다(Alonso, 2019; Mawdsley, 2012). 다른 하나는 UN 주도의 새천년개발목표(MDGs)가 2016년 지속가능발전목표(SDGs)로 이어지며 대상이 개발도상국만이 아닌 모든 국가로 확대되고 이와 더불어 공적개발원조가 국가 수준과 더불어 지방정부 그리고 시민단체, 민간 기업도 공여 주체로 참가할 것을 권장하고 있다. 지방정부는 자체 SDGs 수립과 더불어 개발도상국의 SDGs 수립과 실행을 개발협력으로 지원하는 파트너십을 강조하며 지방정부의 참여와 역할을 중요하게 고려하고 있다(Belda-Miquel, 2019; Marta, 2019; OECD, 2019).

한국은 2010년 OECD 개발원조위원회(DAC) 회원국이 되며 본격적으로 공적개발원조에 참여하고 있는데 국제사회의 원조구분과 방식에 적응해야 하는 과제와 더불어 새로운 변화를 맞이해야 하는데, 특히 지방정부의 공적개발원조 시행은 아직 초기 단계로 노력을 기울여야 하는 상황이다. 국제사회의 한국 공적개발원조에 대한 평가는 규모를 키울 필요가 있으며, 지원을 가장 필요로 하는 국가에 대한 원조, 체계적인 협력대상국의 사업 도출, 현지와의 파트너십 강화 개발, 성과에 대한 평가와 결과 공유 등의 필요성을 지적하고 있다(OECD, 2018a). 지속가능발전목표는 개발협력의 측면에서는 공여국과 지방정부는 자체적으로 SDGs를 설정하기 어려운 개발도상국에 적절한 SDGs의 설정과 협력을 권장하고 있다(신원규, 2018; UCLG, 2019).

국제개발협력은 점차 수직적 해외원조에서 수평적 협력 관계로 공여국수원국 관계에서 지역 간 파트너십 그

리고 다양한 이해관계자가 참여하는 형태로 변화하며 전개되고 있다. 이는 '부유한 북부'에서 '빈곤한 남부'로의 원조 제공에 기초한 개발 모델의 한계를 인식하고 기존의 지배적인 재정 지원 형태에서 수평적 파트너십으로의 변화로 지식과 경험을 상호 교류하는 호혜적 협력 관계로의 접근을 강조한다. 지방정부의 개발협력은 기존 자매결연 관계를 지역 간 다양한 공적개발원조 분야로 연계시킬 수 있고, 이는 공여국 주도의 원조효과성에서 글로벌 남부의 지역 발전을 고려하는 개발효과성을 고려하는 보다 포괄적 접근을 구현하는 방안이 될 수 있다(손희상, 2013; 김태균, 2019).

지방정부의 공적개발원조 참여는 지역 간 물질적, 비물질적 교류로 공적개발원조 형태의 재정적 지원 제공과 더불어 빈곤 감소와 관련한 다양한 형태의 발전 지원과 거버넌스 확립 등을 포함한다. 후자의 경우 동료 간 파트너십을 중심으로 상호 학습활동과 성공 경험과 실천 사례를 상호 교환하며 공동의 발전을 추구하는 것이다. 지방정부의 분권화된 개발협력은 원조 효과성 원칙을 시행하는 역할을 지방 정부가 일부 담당하는 것으로, 국가 전략과의 관계없이 추진될 수 있다는 점에서 중앙정부와 이원화된 집행에 따른 분절화와 중복의 우려도 있지만, 지속가능발전목표 체제에서는 보다 긍정적인 측면이 부각되는 접근이다(정기숙, 2011; OECD, 2019).

이 글은 최근 해외원조가 개발협력 형태로 변화하고 개발원조가 개발도상국 대상에서 모든 국가와 지역의 빈곤과 발전 문제를 지향하는 방향으로 전개되는 상황에서, 개발원조에서의 지방정부 역할을 정리해 보고, 개발원조의 경험이 짧은 한국의 상황을 검토하며 발전 방안을 제시해 보려는 목적을 가진다. 이를 위해 다음에서는 첫째, 해외원조와 국제개발협력의 변화를 개관하고, 이로부터 지방 정부 개발원조의 특징을 국가 수준의 개발원조와 비교한다. 둘째, 오랫동안 개발원조를 시행해 오고 있는 OECD 국가의 지방정부 ODA를 검토하며 한국에 주는 시사점을 도출해 보고자 한다. 마지막으로

한국의 공적개발원조를 개관한 후 한국 지방정부, 특히 제주도의 ODA를 사례로 분석, 검토하며 발전 방안을 제안해 보고자 한다.

II. 해외 원조의 변화: 국제개발협력과 지방정부 역할

1. 해외원조와 국제개발협력

해외원조(foreign aid)는 제2차 세계대전 후 복구와 개발도상국의 발전을 위해 오랫동안 서구 중심으로 이루어져 왔다. 국제 원조기구인 1960년 OECD의 전신인 OEEC (Organisation for European Economic Co-operation)에 개발원조그룹(Development Assistance Group)¹⁾이 결성되어 회원국들이 개발도상국을 지원하는 원조를 위한 공동의 노력, 가이드라인, 결의를 표방하며 본격적으로 시작하여 현재의 OECD 개발원조위원회(DAC)로 이어지고 있다(Overton and Murray, 2020). 개발도상국의 발전을 지원하는 원조는 여러 기관/단체에 의해 다양한 형태로 이루어지는데, OECD DAC은 공적개발원조를 소득 수준이 낮은 개발 수원국을 대상으로 이들의 경제 발전과 복지를 목적으로 하는 국가와 지방정부 등의 공적 기관에서 무상으로 제공하는 지원으로 정의하며 상업적, 군사적 목적의 지원은 제외한다(Alonso, 2019; OECD, 2019).

최근까지 개발도상국의 빈곤 감소와 발전을 위한 ODA 지원 규모는 OECD DAC이 가장 큰 규모로 전체의 약 85%를 차지하고 있어, 글로벌 남부 국가의 개발원조 참여로 선진국 중심의 개발원조 비중이 낮아지고 개발도상국이 새로운 발전의 전기를 맞이할 것이라는 기대는 아직 시간을 필요로 한다(Mawdsley, 2012; Overton and Murray, 2020).

OECD DAC은 공적개발원조를 받는 수원국을 소득 수준에 기초해 4개 국가군으로 최빈국(Least Developed Countries), 저소득국(Other Low Income Countries), 중저소득국/영토(Lower Middle Income Countries and Territories), 중상소득국/영토(Upper Middle Income Countries and Territories)로 구분(그림 8 참조)²⁾하여 이들 지역에 대한 지원을 공적개발원조로 간주하는 규범을 설정하고 있다. OECD DAC에서 정의한 ODA 수원국은 2018년 기준 전체 개발도상국을 대상으로 하는 개발원조액 전체

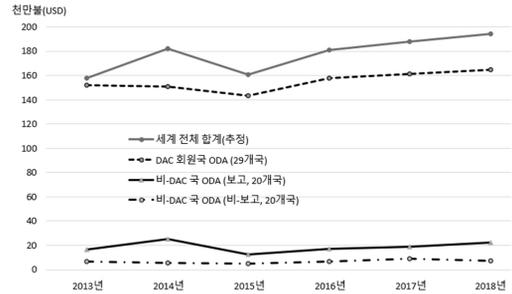


그림 1. 공적개발원조의 비증: DAC 그리고 다른 개발원조국 * OECD Statistics의 자료를 그래프로 구성.

1,200억\$ 중 약 60%를 받았는데 이들 중 가장 많은 지원은 중저소득국가군 그리고 최빈국군이 각각 41%, 39%를 받아 주류를 이루고, 중상소득국도 약 20%를 받았다(OECD DAC Homepage). 이는 공적개발원조가 순수한 이타적 목적으로만 이루어지는 것이 아니라 국가 간 역사적 그리고 이해관계에 영향을 받는 상황을 반영한다(Kharas, 2014; 박성우, 2016; Briggs, 2017).

OECD DAC의 공적개발원조는 전반적으로 증가 추세를 보이지만 세계, 국가 경제의 변화에 따라 등락을 보이며 특히 동서 냉전기에 경쟁적으로 이루어졌던 원조는 1990년대에 기대한 성과로도 나타나지 못해 원조피로로 이어지고 원조효과성에 대한 논의가 시작된다(Murray and Overton, 2016). 여기에는 새로운 공여국의 등장이 역할을 하는데, 기존 유럽국 중심의 원조에서 중국을 위시한 새로운 원조국이 등장하며 이들은 새로운 대안적 원조 방식을 드러내며 기존 국가들과 대조적인 모습을 보인다(Alonso, 2019). 가장 특징적 변화는 하향식 기부가 아닌 수평적 협력을 강조하며 자선보다 기회, 도덕적 의무가 아닌 개발도상국간의 결속을 강조하고, 전문 기술과 제도보다 현재 진행형의 빈곤 감소 경험 공유, 동정보다 공감의 접근을 강조하고 있다. 국제사회 또한 원조피로와 새로운 접근의 등장으로 원조효과성에서 개발효과성을 강조하며 공여국 중심에서 수원국과 수원국 국민을 위한 활동성과의 최대화에 초점을 맞추는 변화로 이어지게 된다(임소진, 2012; Gu and Kitano, 2018).

해외원조에서 국제개발협력으로의 변화는 기존 새천년개발목표(MDGs)가 2016년부터 시작된 지속가능개발목표(SDGs)로 확대되는 변화에도 영향을 미쳤다. 원조 효과성과 지속가능성을 고려한 SDGs는 이전 MDGs와는 달리 빈곤 감소 중심의 목표를 넘어 소지역 단위 빈곤과

표 1. 서양 기부자와 남부 개발협력 파트너

| 서양 기부자 (Western Donors) | 남부 개발협력 파트너 (Southern Development Cooperation Partners) |
|-----------------------------|--|
| 자애/자선(charity) | 기회(opportunity) |
| 불행에 대한 도덕적 의무 | 다른 제3세계 국가와의 결속 |
| 앞선 지식, 제도, 과학과 기술에 기초한 전문기술 | 빈곤 상황에서 발전의 직접 경험에 기초한 기술 |
| 다르고 떨어진 타자에 대한 동정(sympathy) | 공유된 정체성과 경험에 기초한 공감(empathy) |
| 중단된 도움의 미덕/선행, 교호의 부족 | 상호 혜택의 미덕/선행, 교호의 최전면 |

출처 : Mawksley, 2012; Alonso, 2019.

불평등 완화 등으로 확대하고, 관련하여 주요 대상을 개발도상국만이 아닌 개발도상국을 포함한 모든 국가로 확대하였다. SDGs는 '모두를 위한(Leaving No One Behind)'라는 구호 아래 개인의 존엄을 기본적 인권으로 고려해 모든 국가와 사람 그리고 모든 사회 집단을 충족시켜야 한다는 목적을 지향한다(Klasen and Fleurbaey, 2019). 이는 기존 국가 단위를 대상으로 시행되어 오던 개발원조를 보다 구체화시켜 현지 수요에 직접적으로 다가가려는 노력으로 지역 차원의 관심과 현지화를 강조하는 접근이라 하겠다(최유진, 2012; Desai and Greenhill, 2017; 권상철, 2018; Marta, 2019).

SDGs는 주요 대상이 개발도상국만이 아니라 모든 국가이고 다양한 시행 주체로 확대되며, 국가별로 지방정부 수준에서도 지속가능발전목표를 수립하고, 개발도상국의 경우 목표 수립에 대한 경험과 재원이 부족하기에 발전 공여국과 지방정부가 공적개발원조 분야로 참여할 것을 권장하고 있다(신원규, 2018; UCLG, 2019).³⁾ 지방정부의 참여는 국가 차원의 공적개발원조 규모를 확대하는 한계를 극복하며, 지원 재원을 확대해 다각적인 발전을 도모하는 측면에서 중요하다. 모든 국가를 대상으로 하는 지속가능발전목표는 지방정부의 자체 SDGs 수립과 더불어 원조 공여국의 경우 이를 공적개발원조와 연계해 개발도상국의 지방 SDGs 관련 분야에 대한 사업 발굴과 지원을 포함하는 작업을 권장한다. 이러한 상황에서 유럽은 오랜 지방자치제도와 더불어 분권화된 개발협력력을 수행해 왔기에 지방정부 공적개발원조에 참고할 사례로 중요하다.

해외 개발원조는 행위자를 '국가' 대 '국가'로 인식하여 정치나 외교 분야의 활동으로 접근해 왔는데 이는 원조를 국가의 경제 성장에 도움이 되는 효율성에 기초해 국가의 발전 수준에 초점을 맞춘 것이다. 그러나 실제적인

활동 그리고 관련된 효과와 영향은 사회적으로 특정 소수 엘리트 계층, 지역적으로 대도시 지역에 편중되어 누린다는 문제를 드러내고 있다(Kanbur and Sumner, 2012; Briggs, 2017), 국제개발 사업이 기대한 성과를 거두지 못하는 배경에는 공여국과 수원국의 정치 등 복잡한 상황을 고려해야 하지만, 공여국 개발원조 사업이 성과지향으로 진행되어 기존에 프로젝트를 진행했던 곳, 접근하기 좋은 지역, 안전한 곳, 유명한 곳을 찾는 경향을 보인다(Chambers, 2017). 성공적인 국제개발협력 사업을 이끌기 위해서는 보다 세부적으로는 대상 지역 및 계획을 지역 특성을 반영하여 정교하고 작게 설정함으로써 현지의 특성을 반영해야 한다고 주장할 수 있다(이순희 역, 2012; 이정호, 2020).

2. 국제개발협력과 지방정부 공적개발원조

해외원조는 오랫동안 국가 차원의 활동으로 고려되었고, 지금까지 OECD DAC은 원조를 받는 대상을 국가 단위의 수원국(recipient countries)을 지정해 공적개발원조를 한정하고 있다. 해외원조, 특히 공적개발원조는 공여국들이 이들 수원국을 대상으로 오랫동안 지원을 했으나 개발도상국에서의 성과가 기대에 미치지 못하며 세계 경제의 침체 등과 더불어 원조피로를 느끼며 원조 효과성에 대한 논의로 이어지게 된다. 그러나 국가 단위의 개발원조는 공여국의 순수성 면에서 의심을 받기도 하고 수요 지역의 빈곤 계층에게 전달되지 않고, 오히려 수원국에서 권력 유지를 위해서나 내전을 위해 부정적으로 사용되는 등의 문제를 야기시켰다(Overton and Murray, 2020).

국제사회의 원조효과성에 대한 2005년 파리선언은 지방정부의 역할을 분명히 언급하지는 않았지만, 이어진

표 2. 국제/국가와 지방정부의 개발원조 비교

| | 국제/국가 개발원조 | 지방정부 개발원조 |
|----------------|--------------------------------|---------------------------------|
| 목표와 중점 분야 | 빈곤 감소, 경제 성장을 위한 사회기반시설, 공공서비스 | 지역발전을 위한 기초생활서비스, 생계기반 분야 |
| 주체와 사업 규모, 형태 | 공여국, 개발도상국의 일부 관료; 대규모; 외부주도형 | 공여, 수원국의 지자체, 지역주민; 소규모; 주민참가형 |
| 우선사항 결정과 접근 방식 | 전문가에 의한 결정; 경제 성장, 빈곤층 지향 | 지역 수요에 의한 결정; 지역 발전, 주민 지향 |
| 주체의 관계와 행동유형 | 비대칭적 상하; 의존적, 수동적 | 비교적 대등한 파트너십 관계; 자립적, 적극적인 상호작용 |
| 평가 방식 | 외부 전문가에 의한 단기 평가 | 지자체간의평가, 지속적 평가 |

* 정기숙(2011); OECD(2019)에서 선별하여 재구성.

2008년 아크라행동목표는 원조 효과성(effectiveness)과 지속가능성(sustainability)을 높이기 위한 변화와 노력으로 원조 효과성 원칙을 시행하는 역할을 지방 정부가 담당하는 분권화된 개발협력을 강조하기에 이른다(OECD, 2019; UCLG, 2013). 유엔은 2015년 총회에서 국제 사회가 달성해야 할 새천년개발목표(MDGs)를 지속가능발전목표(SDGs)로 확대하며 실천해야 할 17개의 목표를 설정하고, 국가 단위 중앙정부 뿐만 아니라 지역정부를 포함한 지역사회에서의 이행을 강조한다. 지방정부의 분권화된 개발협력은 보다 효과적이고 영향력 있는 ODA의 흐름과 국제개발협력에서 지방정부가 보다 적합한 행위자로 고려한다(European Commission, 2013; Nganje, 2015). 이러한 상황은 개발원조의 패러다임 변화인 원조에서 협력으로 그리고 SDGs가 개발도상국 뿐 아니라 모든 국가를 대상으로 한 배경에 발전된 국가에도 빈곤층, 불평등, 그리고 환경악화의 문제 등이 있기 때문에 모든 국가와 지역이 개발협력 사업의 대상이 되며, 지방정부 간 협력을 통한 사업 진행이 보다 효과를 거둘 수 있을 것이라는 기대로 연결된다(Dickovick, 2014; Briggs, 2017; 이용균, 2014).

지방정부 차원의 개발원조는 국가의 전략, 특히 외교적 영향을 피해 추진될 수 있다는 점에서 강점을 가지며 하향식이 아닌 상향식 접근으로 기초 서비스 제공과 기술, 기후와 재난 위험 감소 등에 초점을 원조와 그 성과를 일상 가까이서 경험할 수 있다. 공여국과 개발도상국은 지방 수준에서 공통의 과업을 공유하며 동료 간 지원과 학습을 통해 상호 혜택을 볼 수 있으며 오래된 자매지역 또는 도시 외교 파트너십과 같은 기존 구조를 통한 비용효과적인 지속가능한 진행이 가능하다는 장점을 가

진다(Lessmann and Markwardt, 2016; 정상희·임소진, 2018). 그러나 분권화된 지방정부는 소규모 프로젝트 중심으로 진행되고, 연차별 예산의 안정성을 확보하는 과제를 가진다. 또한 공여와 수원 측 모두 투명성을 확보하고 다양한 수준의 실무자들간의 협력에 많은 시간과 비용을 요구하며, 지방정부는 활동을 중앙 정부에 보고하는 행정적 부담을 가질 수 있을 것이다(Passols, 2017; OECD, 2019).

공여국 지방정부 ODA는 수원국 지역에서 필요로 하는 분야, 기술 등에 대한 이해도가 높고 실제 적용을 담당하는 인력을 투입한다는 측면에서 재정규모는 적지만, 비교적 순수한 의도로 효과성과 지속가능성 높일 수 있으며, 개발도상국 지역 현장에 적용할 수 있는 적정 기술로 지속가능성 또한 담보할 수 있다. 이는 공여자 주도 개발협력에서 파트너십, 호혜적, 상호학습으로의 변화, 동료 학습 활동 측면에서 지식 공유, 경험 교환의 기회를 가지며 수평적이며 호혜적 관계로 발전할 가능성이 높다. 국제 또는 국가와 지방정부의 개발원조를 비교해 보면 해외원조에서 개발협력으로의 변화상과 유사한 특징을 반영하는 모습을 찾을 수 있다. 우선 국제/국가 차원은 빈곤감소와 경제 성장을 목표로 사회기반시설 확충 등의 대규모 프로젝트 사업 중심이라면 지방정부 차원은 지역발전을 목표로 기초생활서비스와 생계기반을 강조한다. 따라서 주체도 공여국 지방정부는 개발도상국 지방정부 또는 지역주민을 참가시키는 형태로 이루어질 수 있다(정기숙, 2011; Wagner, 2018; OECD, 2019).

지방정부는 개발원조의 재정 규모가 크지 않기에 지역의 기술과 인재를 활용한 사업을 전개하는 경우가 많

아 단기적 결과나 성과는 낮더라도 영향 측면의 지속가능성에서는 오히려 높게 평가받을 수 있다. 글로벌한 개발원조의 변화 상황에 더해 지방정부 주도 개발원조의 약점으로 언급되던 특징은 이제 강점으로 부상하고 있다. 지방정부 공적개발원조는 수원 지역의 기관, 행정능력을 강화하는 기회 제공하고, 공여 지역의 참여 동기와 주민 인식을 높일 수 있어 시민의식을 강화할 수 있는 기회로 발전할 수 있다. 따라서 초기에는 개발도상 지역에서 필요로 하는 특정 분야에 집중하지만, 점진적으로 지역 단위의 종합적 방식의 파트너십 접근으로 나아가면서 지속가능성을 높이는 방안이 될 수 있을 것이다 (Gu and Kitano, 2018; OECD, 2020).

다음에서는 지방자치제도가 일찍부터 자리잡아 분권화된 개발원조의 경험이 오랜 OECD 공여국들의 경험을 검토하고, 한국의 상황 그리고 세부적으로는 제주의 경험을 비교하며 지방정부 개발원조의 발전 방안을 제안해 보고자 한다.

III. 지방정부 공적개발원조(ODA)

1. 지방정부 공적개발원조: 유럽 국가의 경험

지속가능발전목표 시대의 개발원조는 국가 차원과 더불어 지방정부의 참여를 강조하는데, 전통적인 기술 지원을 넘어 개발도상국의 발전 노력을 보완하고 효과성과 지속가능성을 높이는 다양한 활동으로 지역 거버넌스 강화, 기술과 노하우 전수, 성과 경험을 상호교류하는 활동 등을 포함한다. 지방정부 ODA는 도시-도시 지역 간의 협력만이 아니라 지역-국가 협력, 시민단체 또는 지역 간 파트너십 등을 포함하여 다양한 형태 및 채널로 사업을 전개하는 모습이다(신원규, 2018; Alonso, 2019).

지방정부 공적개발원조는 지방자치제도가 오래전부터 시행된 유럽에서는 일찍부터 시행되어 왔고 공적개발원조 또한 OECD DAC을 중심으로 이루어져 왔기에 유럽 OECD DAC 회원국의 경험은 후속 지방정부들의 개발원조 활동에 참고가 될 수 있다. OECD 회원국 지방정부 ODA는 분권화된 개발협력(DDC: Decentralized Development Cooperation)으로 불리며 다양하게 이루어져 왔는데 전반적으로 점진적 증가 추세를 보인다(Hoebink, 2010; Smith, 2010; OECD, 2018b). 이들의 개발협력은

직접 협력으로 공여-수원 지방정부간 견고하고 구조화된 관계인 파트너십 방식과 지방정부 간 네트워크, 협회, 여러 이해관계자(CSOs, 대학, 연구센터, 민간기업)를 통한 활동을 시행하는 네트워크 방식이 보편적이고, 간접 협력으로는 NGOs를 통해 활동을 전개하는 모습 또한 보편적으로 나타나고 있다(OECD, 2019).

지방정부 ODA는 OECD DAC 회원국 내에서도 다양한 모습으로 원조 규모의 국가 간 차이가 크고 시기별 변화 또한 크게 나타나는 경향을 보인다. 분권화된 개발협력 ODA의 국가별 중요도는 국가 전체 ODA에서 차지하는 비중으로 검토할 수 있는데, OECD DAC 회원국은 2010년 평균 6%, 2015년 평균은 4% 정도를 보이며 국가군, 국가별로 다양하게 나타난다. 전체적인 지방정부 ODA 지출액은 DAC 회원국 중 EU 국가는 전체적으로 약간 감소를 보이지만, 오스트리아, 독일, 이탈리아는 증가했고, EU 외 국가는 2배 이상의 증가를 보이는데 캐나다가 특히 상당한 증가를 보인다. OECD DAC 회원국 중 유럽 연합 국가들의 지방 ODA 비율이 약 7~8%로 비유럽연합 국가의 1%보다 높은 비중을 보이는데, 지방자치제의 스페인은 60%, 오스트리아는 22%가 지방정부에 의해 행해지고 있다. 반면 영국이나 일본은 중앙 정부 주도의 ODA가 시행되고 있음을 파악할 수 있다. 예외적으로 오스트리아와 캐나다의 2015년 급격한 증가액은 난민비용에 기인한 것으로 특징의 상황 등으로 큰 변화가 나타날 수 있음을 보여주는 경우이다. 한국은 자료에 포함되지 않았는데 후반부에서 자세히 다루지만 최근 전체 양자간 무상 ODA 중 지방정부 ODA는 약 1%를 보인다.

OECD DAC 지방정부의 ODA를 분야별로 보면 교육, 정부-시민사회, 보건, 농업, 물공급 등과 같은 사회, 경제 부문에 보편적으로 집중하고 있다. 2010년은 교육과 범분야 그리고 정부-시민사회 그리고 보건에 10% 이상의 지원이 이루어졌다.

지방정부 개발협력은 최근 2015년 이전과 달리 일부 변화를 나타내고 있다. 분야별 2015년 비중은 범 분야와 미지정 분야가 급격히 높은 비중을 보이고, 물 공급도 약간 증가한 반면 교육 분야는 비중이 상당히 감소한 모습이다. 범 분야와 미지정 분야의 두드러진 증가는 ODA 지원이 공여국의 강점에 기초한 특정 부문에 집중하는 것에서 현지 수요에 부응하여 상황에 맞춘 ODA가 늘어나는 추세를 반영하며 나타난 특징으로 공여국 중심에서 수원국 중심으로의 안목 변화와 실제 효과성을 높이

표 3. 전체 양자 간 공적개발원조(ODA)에서 지방정부 ODA의 비중

| | 액수 2010년 (백만 USD) | 전체 양자 ODA 중 비율(%) | 액수 2015년 (백만 USD) | 전체 양자 ODA 중 비율(%) |
|-------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| DAC 회원국(전체) | 1863.7 | 6 | 1870.3 | 4 |
| EU 국가 | 1720.3 | 8 | 1532.0 | 7 |
| 스페인 | 570.1 | 17 | 209.5 | 59 |
| 오스트리아 | 22.7 | 4 | 169.5 | 22 |
| 벨기에 | 97.6 | 5 | 85.8 | 8 |
| 독일 | 933.4 | 13 | 975.6 | 7 |
| 이탈리아 | 26.3 | 4 | 27.7 | 2 |
| 프랑스 | 69.6 | 1 | 63.6 | 1 |
| EU 외 국가 | 143.4 | 1 | 338.3 | 1 |
| 캐나다 | 90.8 | 3 | 253.9 | 9 |
| 스위스 | 48.9 | 3 | 62.6 | 2 |
| 영국 | - | - | 18.5 | 0.2 |
| 일본 | 3.7 | 0.1 | 3.3 | 0.1 |

출처: OECD, 2018b.

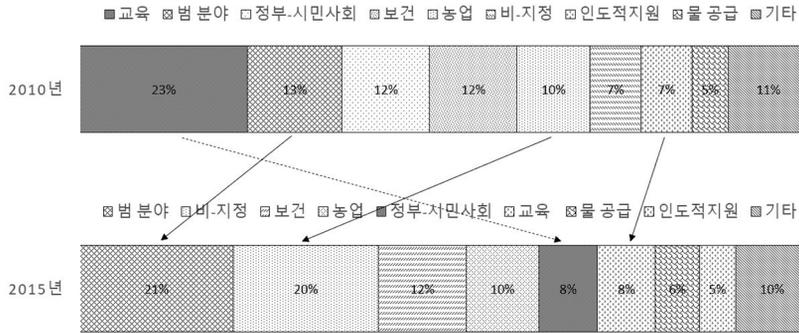


그림 2. OECD DAC 지방정부 개발협력 분야와 그 변화

출처: OECD, 2018b:67.

는 방향으로의 노력을 반영한다 하겠다.

2. OECD DAC 지방정부 ODA 대표 사례

OECD DAC 회원국의 공적개발원조는 국가차원에서 지방정부의 개발협력을 법적으로 명시하거나 지방정부 규정에 기초하는 국가들이 있는데 전자로는 스페인, 포르투갈, 프랑스, 스웨덴, 후자로는 독일, 네덜란드 등을 들 수 있다. 이들 국가 중 지방정부 ODA가 활발히 진행되는 스페인, 특히 바스크, 중심의 프랑스, 그리고 자매도시형 교류가 활성화된 이탈리아의 경우를 사례로 선별해 보았다.⁴⁾

1) 스페인 바스크 지방

스페인에 지방자치제도에 기반한 국가체제로 OECD

DAC 회원국 중 지방정부를 통한 ODA 비중이 가장 높고 지방정부들이 자체적으로 국제개발협력 사업을 진행한 오랜 역사를 가지고 있다(고주현, 2016; 김석우·안소라, 2017; OECD, 2018b). 스페인은 7개 자치정부가 개별적으로 원조 시행기관을 설립하고 있으며, 지방정부 ODA 사업 조정을 통해 정책일관성을 확보하기 위한 조직을 가지고 있다. 바스크 지역은 특히 지방정부 주도의 개발협력이 활성화되어 있는 선도적인 지역이다(Unceta et al., 2015).

바스크 지방 개발협력은 광역 그리고 기초 자치단체들이 독자적 자율성을 가지고 사업 시행을 지원하는데 시민사회와 시민들의 관심과 참여가 높아 예산 수립과 재정 확보에 큰 역할을 한다. 바스크의 개발협력 활동은 간접적 협력 형태의 독특한 특징을 보이는데, 다양한 지방정부(광역, 기초 등)는 NGOs들로 하여금 개발도상국

에서의 개발협력 사업 시행 지원 그리고 인식제고 및 개발교육을 위한 목적의 계획서를 제출하게 하고 이에 기초해 자원을 제공하는 방식으로 진행한다. 바스크 지방에서는 NGOs와 시민사회가 지방정부 개발협력 활동의 중심 역할을 수행해 왔는데, 특히 1980년 대 말 개발 분야 NGOs 6곳이 전체 공공행정 재정 중 0.7%를 개발협력을 위해 공약하라는 공동 서명을 하며 지방정부의 국제 개발협력에 대한 관심을 고조시켰다. NGOs는 파트너 개발도상국가에서의 사업 시행에서도 중요한 담당자와 중재자로 역할하고 있다.

분권화된 개발협력이 제도화 되는 데는 스페인 정부가 1998년 국제개발협력 가이드라인과 조율된 분권화된 개발협력 활동을 지방정부에 허용하는 「지방국제개발협력법」을 통과시킨 것이 중요한 기반이 되었다. 이에 기초해 바스크 공동체들은 국제개발협력 참여를 독려하고 활동을 증가시킬 수 있었다. 스페인 정부의 「지방국제개발협력법」은 특히 인간개발 증진과 빈곤과의 전쟁에 초점을 맞춘 통합적인 전략적 접근을 채택하고, 여기에 새로운 법은 젠더를 범분야 이슈로 포함시켜 여성의 능력 제고와 성평등을 우선 분야로 채택하였다. 바스크의 행정과 정치 조직 그리고 법적, 제도적 틀은 지방정부의 개발협력 참여를 독려하는데 매우 중요한 역할을 했다.

지방정부 개발협력 활동은 주로 바스크개발협력기구 그리고 해외업무, 성평등, 농업, 문화 등의 행정부서로부터의 제안에 대한 지원으로 이루어지는데 3 광역자치단체(Araba, Biskay, Gipuskoa)와 3 대도시(Bilbao, Donostia-San Sebastian, Vitoria-Gasteiz) 지방정부가 개발협력에 참여하고 있다. 기초 자치단체는 지방정부 개발협력 활동을 위한 지역 재원인 유스칼폰도아(Euskal Fondoa, 기금)에 기초해 지방정부 개발협력 활동을 조율하고 파트너 국가에 지원을 제공한다. 바스크의 비토리아-가스타이즈 지방정부는 대규모 시민 시위가 있고 난 뒤 처음으로 1995년 예산의 0.7%를 개발협력을 위해 배정하기로 공약한 후 목표에 도달하지는 못했지만 근사한 수준의 예산을 배정하고 있다.

개발원조 파트너 지역은 빈곤 수준과 역사적 배경의 두 주요 기준으로 결정한다. 바스크 행정부의 실행계획은 아프리카, 아시아, 라틴아메리카에 22개의 우선 국가를 지정하고 진행하는데, 실제 NGOs가 시행한 활동의 대다수는 라틴아메리카, 특히 중앙아메리카와 멕시코, 그리고 카리브 국가에서 이루어진다. 바스크개발협력기

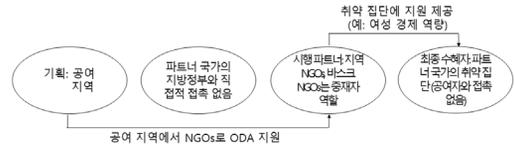


그림 3. 스페인 바스크 지방 공여측 지역과 파트너 지역 NGOs 개발협력 형태

구와 일부 지방정부, 특히 비토리아는 지역 간 균형 배분을 위한 노력으로 아프리카로의 지원을 늘리기 시작했고 시민단체 또한 아프리카에 대한 관심을 높이고 있다. 바스크 지방은 시민사회의 역할을 중요하게 고려하는 특징을 보인다.

2008년의 세계 경제위기는 지방정부 개발협력의 기존 제도적 틀과 집행을 검토하며 보다 개발협력을 효과적이고 일관성 있게 추진하는 기회가 되었고, 위기 상황에서도 지역 주민들은 지속적인 지원 의사를 밝혀 복원력을 보여주었다. 바스크 지방정부 개발협력 모델은 바스크개발협력기구와 지방정부의 재정 지원과 더불어 NGOs의 두드러진 활동을 언급할 필요가 있는데, 지역 NGOs는 시행자로 활동하며 동시에 지방정부 개발협력 활동의 중재자이자 촉진자로 역할 한다.

2) 프랑스

프랑스는 「지방국제개발협력법」(1992년)으로 지방정부가 국제개발협력을 시행할 수 있도록 규정한 국가로 공여측 지역의 비교우위이며 수원측의 필요에 기초한 상하수도 공급에서 두드러진 활동을 전개하고 있다. 여기에는 물공급-관리기관 재정의 1%를 외국, 특히 개발도상국 개발협력 사업에 쓰도록 규정하는 「오딘산티니법」(Oudin-Santini Law, 2005년)이 중요하게 역할을 하는데, 2015년의 경우 약 1,200만\$ (한화 약 145억 원) 정도가 확보되어 지방 ODA 전체의 약 21%를 차지한다.

물 관련 개발협력에는 「오딘산티니법」 채택 이후 물 공급 기관 6곳과 300~400곳의 많은 지방정부가 참여하는데, 주요 사업 분야는 물공급 기반시설 공급, 역량 개발, 기술지원 또는 수자원생태보호 등으로 다양하다. 프랑스 지방정부는 다양한 물 분야 프로젝트를 시행했는데, 약 50%는 대규모 상수도 하수도 기반시설로, 이동식 정수기, 음용수 처리시설, 물공급 펌프시설, 대규모 하수, 가정-산업 폐수처리시설 등이고, 기타 기본적 상수도와 하수도 사업으로 도시와 농촌 지역에 수도 펌프,

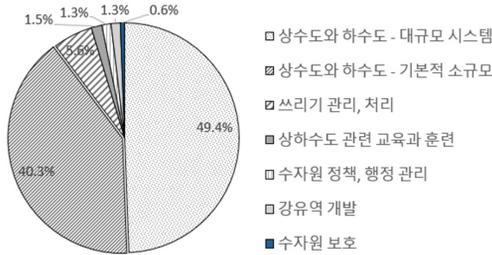


그림 4. 프랑스 물 분야 개발협력 활동의 세부 분야와 비중(2015년)
출처 : OECD, 2018b.

샘물 저장시설, 변소, 하수처리 시설 등을 지원하는 사업이 진행되었다.

물 관련 개발협력에 참여하는 주요 활동 조직은 국가 차원에서 계획을 수립하고 개발도상국 현지에서의 실행을 담당하는 조직 등으로 다양하게 구성되고, 프로젝트 운영은 세 가지 형태로 진행된다. 파트너십 형태는 개별 지방정부나 강유역 기구간의 밀접한 관계를 형성하는 방식으로, 재정과 인력을 가진 공여기관이 참여해 프로젝트를 효과적으로 진행하고, 개발도상국 파트너에게 기술적 능력을 공유하며 배양하는 방식이다. 네트워크 형태는 지방정부, 정부 연합, 시민단체, 대학, 연구소, 민간기업이 연합해 개발협력 사업을 진행하는데 상당한 전문기구가 자원, 인력을 수합해 형성된 상태로 규모 있는 프로젝트도 수행 가능하다. 직접 재정지원 형태는 개발도상국 파트너 기관에 재정 지원을 일시에 또는 희망 지역의 기관으로부터 지원을 받아 선정해 제공하는 방식이다.

프랑스 물 관련 개발원조의 주요 수혜 지역은 역사적 배경을 가진 프랑스어를 사용하는 국가, 프랑스로의 이주자가 많은 국가로, 약 65%가 사하라이남 아프리카, 약 15%가 동남아시아, 약 9%는 중동 지역에서 이루어지고 있다. 프랑스 개발협력 형태는 주로 도시-도시 간 협력 형태로, 지방정부 또는 강 유역관리기구 간 동료-동료 파트너십을 기초로 진행한다.

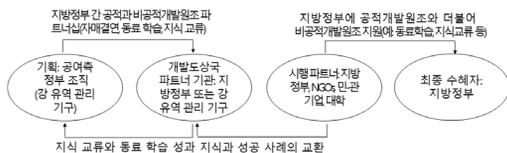


그림 5. 프랑스의 물 분야 도시와 도시간 개발협력 형태

3) 이탈리아 토스카나

토스카나 지방은 지역 전반의 개발협력 인식 제고와 지방정부 간 직접적인 파트너십 접근을 보이는 경우이다. 지방정부는 지역 내 NGOs, 민간부문, 시민조직과 파트너십을 조성하며 시민들에게 분권화된 개발협력의 중요성에 대한 인식을 제고하고, 공공, 민간, 학문, 지방정부 연합을 포함한 가능한 모든 지역 이해관계자를 참여시켜 현지 수요에 장기적인 접근으로 대응하며 SDGs 달성을 도모하고 있다. 지역 간 파트너십에 기초해 사업을 진행하며 정책 일관성에 초점을 맞추고 있다. 지방정부는 시민사회, 대학, 연구소, 이민공동체 등 모든 지역 기관, 단체와 더불어 인권, 평화문화 제고를 위한 훈련과 인식제고 활동을 진행하며 지역 통합과 국제화 정책에 역할하고 있다. 개발도상국 파트너 국가의 지방 거버넌스와 발전 체계를 강화하는데 지역 이해관계자의 참여 그리고 지식 공유 등 통합적 노력과 지원을 중요하게 고려하고 있다.

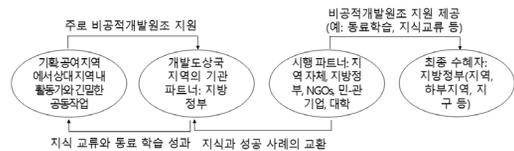


그림 6. 이탈리아 토스카나의 지역 간 파트너십 개발협력 형태

토스카나 지방정부는 개발협력을 단기적 프로젝트보다 장기적 과정과 목표를 중시하며, 지역의 지속가능발전, 거버넌스, 인권을 주요 협력 분야로 정하고 있다. 또한 공공위생 전문가 파견과 훈련을 통해 보건, 공공서비스, 수자원관리, 대화 증진을 통해 지역의 자원과 전통의 가치를 배양하는 노력을 기울이고 있다. 주요 대상 지역은 지중해 연변의 국가, 특히 튀니지, 팔레스타인, 레바논 등이다. 토스카나의 대표적 개발협력 성공 사례는 부르키나파소의 협동조합과 껌질콩(green bean)의 생산, 상품화의 협력 관계를 통해 이탈리아 슈퍼마켓에 공급하는 사업 성과를 꼽고 있다. 이는 토스카나 지역이 공적개발원조와 더불어 동료학습과 지식교류를 동시에 진행하는 비공적개발원조의 성공 사례로 지방정부 ODA를 장기적 안목에서 호혜적 교류 협력 사업으로 발전시키는 대표 사례로 볼 수 있다.

4) 유럽 지방정부 ODA

OECD DAC 회원국의 지방정부 개발협력은 몇 가지 특징을 보이는데, 우선 전반적으로 지방정부의 ODA를 위한 법적, 제도적 기반을 구축하고, 공공 행정 분야에서 그리고 특정 서비스 분야에서 안정적인 개발원조 예산을 확보하고 있다. 개발협력을 목적으로 수익의 일부를 배정하는 것은 개발도상국 지원의 안정성을 유지하려는 노력을 반영한다. 특정 비교 우위 분야에 집중하는 경우도 분야 내에서 다양한 활동을 전개하며, 공공 서비스 전반에 걸쳐 업무 교류 형태의 개발협력력을 전개하는 모습을 보인다. 개발도상국 지방정부와 공여 지역 간 직접적인 파트너십 접근의 경우 지방정부는 하부 지자체와 개발협력과 관련한 계약(covenant) 체결하여 사업 시행을 지원하고, ODA 시행에 정부와 더불어 NGOs가 중재자로 중요한 역할을 담당하는 지방정부의 개발협력 활동의 중심 역할을 수행하는 모습도 보편적이다. 재정적 지원을 넘어 지식과 성공 사례 교환, 동료 간 학습을 포함한 다양한 형태로 이루어지고, 지역 간의 협력만이 아니라 지역-국가, 시민단체 등을 통해 개발도상국의 개발원조 효과성을 증대시키기 위해 지역 거버넌스 강화 등의 노력도 중요하게 나타난다. 이러한 지방자치제도에 기반한 오랜 지방정부 개발협력은 시민사회의 관심과

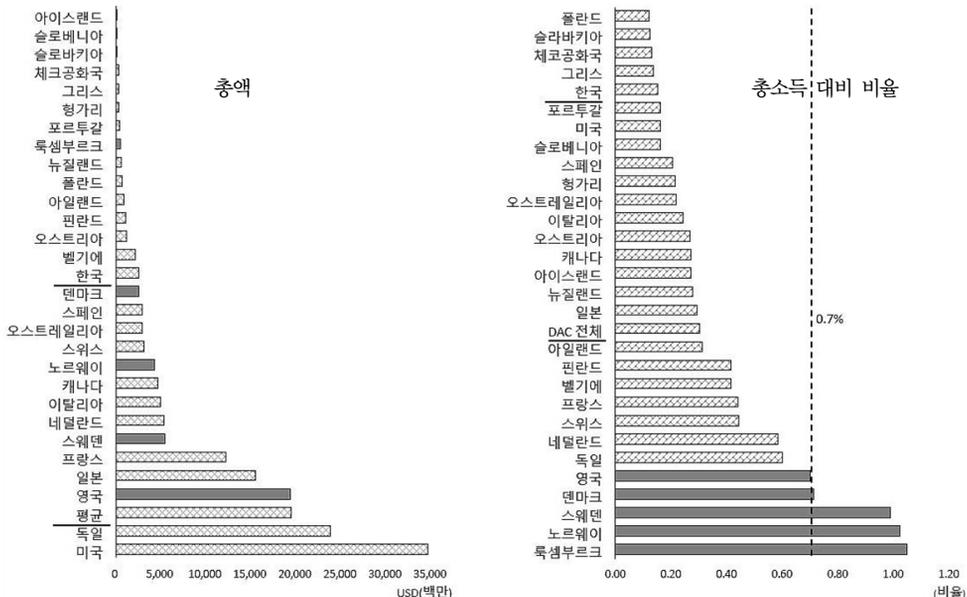
참여로 공적개발원조를 넘어 비공적개발원조 활동까지 포함하는 모습으로 지속가능발전목표를 달성에 지방정부의 역할이 중요함을 보여주고 있다.

3. 한국의 중앙, 지방 정부 공적개발원조

1) 한국 중앙 정부의 ODA 현황

한국은 2010년 OECD DAC 회원국이 되며 공적개발원조를 늘리고 있는데, 비교적 늦게 공여국으로 국제개발협력에 참여해 기존의 개발원조 국제규범을 양적 그리고 질적으로 따르며 한국형 ODA를 찾으려 노력하는 중이다(김태균, 2019; 권혁주 등, 2020). 공적개발원조는 양적으로는 수원 개발도상국 입장에서 총액이 중요하지만, 공여국 정부 그리고 국민들의 참여 의지와 노력은 총소득 대비 ODA 비율로 가늠할 수 있다.

OECD DAC 29개 회원국 내에서 한국의 ODA 규모는 총액으로는 16번째에 위치해 중하위 군에 속한다. 미국은 원조 액수가 월등히 높게 나타나는데, 대표적인 안보와 외교 정책으로 전략적인 개발원조를 채택한 국가이다(김태균, 2019). 그러나 소득 대비 비율로 보면 DAC 회원국이 목표로 설정한 0.7%는 다섯 국가만이 달성하고 있다. 한국은 0.15%로 순위는 25번째로 하위에 머무



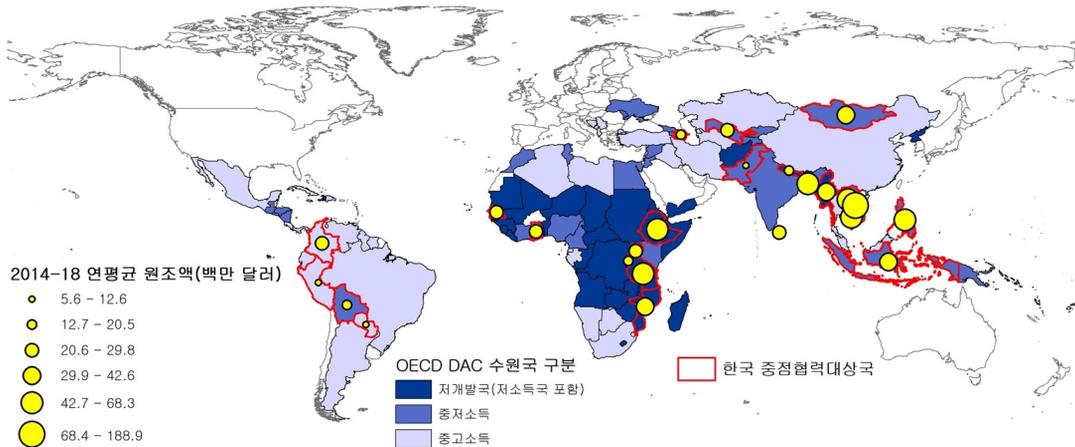


그림 8. OECD DAC의 수원국 구분과 한국의 중점협력대상국과 지원액

르고 있어, 국제사회로부터 DAC 평균인 0.3%까지로의 양적 확대를 권고 받고 있다.

한국의 공적개발원조를 대상, 분야, 유형으로 구분하여 특징을 보면, 우선 대상 측면에서 2020년 기준 아시아가 전체의 약 28%를 차지해 집중 지역으로 나타난다. 이어 아프리카 14.4%, 중남미가 7.5%, 중동·CIS가 4.7%를 차지한다. 한국은 중점협력대상으로 24개 국가를 선정하고 있는데 OECD DAC에서 수원국을 구분하는 기준으로는 최빈곤 11개국, 중저소득 9개국, 그리고 중고소득 4개국을 지정하고 있다. 한국은 2014-2018년 연평균 ODA 지출 중 약 60%를 중점협력대상국에 지출하였고, 가장 많은 지출인 베트남은 전체의 약 11.6%에 달하고, 2순위 지원국보다 2배 이상의 규모로 집중되었다. DAC은 공적개발원조를 최빈곤국에 우선적으로 지원할 것을 권고하지만, 회원국 전체적으로 ODA는 중저소득국과 최빈국에 유사한 규모로 지출되는 모습이다. 이는 ODA가 순수한 이타적 목적보다는 국가별 이해관계를 포함하여 진행되고 있음을 반영하고 있다.

한국의 공적개발원조 분야는 교육, 보건, 공공행정, 농업수산 순으로 10%를 넘는 수준을 보인다. 유형별로는 프로젝트 사업이 과반에 육박하고 봉사단 파견, 연수사업 등 인적 교류와 학습이 다음 순으로 이루어지는 특징을 보인다. 이러한 분야와 유형의 분포는 한국 정부에서 선정한 중점협력대상국의 수요 조사와 더불어 공여자 입장에서 잘 할 수 있는 분야를 선정하여 타협한 결과라 볼 수 있지만, OECD DAC는 회원국의 공적개발원조에

대한 동료평가를 실시해 편향성을 극복하고자 한다. OECD DAC은 오랜 공적개발원조를 통해 국제 규범을 설정하고 있는데, 한국 정부의 개발원조는 두 차례의 동료평가를 받았다.

최근 2017년의 한국 ODA에 대한 동료평가(Peer Review)⁹⁾는 12개의 권고사항을 제시하고 있다(OECD, 2018a). 이들 중 지방정부 ODA에 참고할 항목을 추출해 보면, 우선 한국은 국제개발원조 사업 및 SDGs 기여 확대에 대한 인식 제고를 정책의 우선순위로 삼고, 이를 위해 DAC의 평균을 크게 웃도는 양자 ODA 예산의 약 1.7%를 국내 개발인식 증진 활동에 할당하여 좋은 평가를 받았다. 개발에 대한 인식 제고를 위해 학교 교육 과정에 세계시민교육을 포함하고, 대중교통에서 관련 동영상을 방영하고, 체험형태의 전시회를 개최한 활동 등은 질적으로 우수하고 혁신적인 전략으로 좋은 평가를 받았다.

권고 사항에서 가장 우선된 것은 ODA 규모를 국민총소득의 0.15%에서 2030년까지 0.3%까지 확대하는 노력이 필요하다는 지적이다. 이는 국제사회의 목표 수준인 0.7%에는 못 미치더라도 현재보다 두 배 정도의 증액을 필요로 한다. 질적 측면의 지적으로는 효과적이고 효율적인 원조 사업이 될 수 있도록 원조효과에 대한 성과 관리 및 평가 체계의 개선, 평가 대상 선정 및 평가 결과와 내부 교훈의 공유, 사업 예산 규모 및 개발 성과에 대한 정보 접근 개선, 협력대상국 현지 파트너십에 기반하여 각국의 상황에 맞는 한국 고유의 기여 방안

전략 강화, 개발협력 이행 파트너이자 독자적 사업 주체로서 시민사회의 다양한 역할을 인정하는 규범을 마련해 시민사회와의 협력을 심화할 필요 등을 제시하였다(OECD, 2018a). 이들 긍정적 평가와 권고 사항들은 한국 정부의 ODA 개선에도 필요하지만, 최근 확대되고 있는 지방정부의 ODA에도 특히 사업 평가 과정, 현지와의 파트너십 강화, 시민사회 대상 교육과 참여 확대 등은 중요한 참고사항이다.

2) 한국 지방정부의 공적개발원조 특징

한국의 지방정부는 ODA를 시행한지 오래되지 않아 중앙정부와의 행정 업무 협력이 부족하다(박광동 등, 2014; 이연호, 2015). 실제, 지방정부 ODA는 분절화와 더불어 중앙 기관에 보고하는 작업이 과다해지는 위험을 가지고 있는데, 지방정부는 중앙의 국제개발협력위원회에 ODA 사업 보고의 번거로움과 지방정부가 자체 이해관계가 있는 그러나 DAC의 수원국이 아닌 지역과 개발협력을 진행해 국가 전체 공적개발원조 예산에 포함되지 않는 경우도 빈번하다. 한국의 무상과 유상 공적개발원조를 총괄하는 국제개발협력위원회는 매년 '국제개발협력중합시행계획'에 2015년부터 지방정부의 ODA 통계와 현황을 포함시키고 있으며, 한국수출입은행(EDCF)은 2013년부터 지방정부 ODA 자료를 OECD DAC 제출을 위해 보정한 자료를 홈페이지에 게시하고 있다(국제개발협력위원회, 한국수출입은행 ODA 통계).

지방정부 ODA 자료는 제공 기관에 따라 약간의 차이를 보이지만, 국제개발협력위원회의 2006~2012년과 2020년, 한국수출입은행의 2013~2019년 자료를 통해 전반적인 규모와 특징 그리고 그 변화를 파악할 수 있다. 지방정부 ODA는 대다수가 양자 무상으로 이루어지기에 국가 ODA도 양자 무상만을 추출해 비교해 봄으로써 지방정부의 역할과 공헌을 가늠해 볼 수 있다.

한국 지방정부의 ODA는 2006년 약 70억 원 규모에서 다음해부터 150억 원으로 증가한 후 감소에서 2012년까지 지속적인 증가 추세를 보이며 최고 300억 원에 육박하는 규모로 성장했다. 이후 감소한 규모로 최근까지 100억 원을 약간 상회하는 규모로 나타나고 있다. 국가 전체의 ODA 총액에서 지방정부가 차지하는 비중을 보면 2013년과 2016년 약 1.4%를 약간 상회하는 수준을 보이고 가장 최근인 2019년까지 지속적으로 감소하고 있다. 이는 국가 전체의 ODA가 적은 규모이지만 점진적

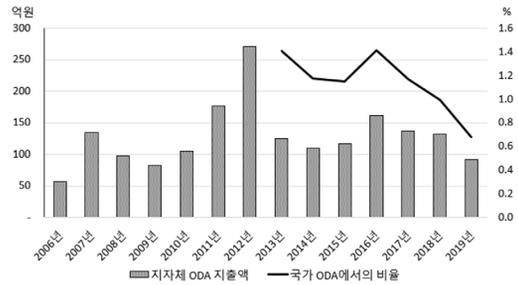


그림 9. 지방정부 ODA 지출액, 국가 ODA에서 차지하는 비율 (양자 무상)

* 2006~2012년과 2020년은 국제개발협력위원회, 2013~2019년은 한국수출입은행 ODA 통계자료를 그래프로 구성.

으로 증가하여 2019년 약 1조3천억 원을 넘는 반면, 지방정부의 ODA 예산은 92억 원 정도로 지속적인 감소 추세를 보이고 있다는 것이다.

OECD DAC 회원국 전체의 지방정부 ODA 비율은 약 4%로, 국가 전체 ODA에서 차지하는 비율은 국제사회의 평균에 못 미치는 수준으로 나타난다. 이는 한국의 소득 대비 ODA 비율이 0.15% 전후의 수준을 보여 국제사회에서 권고하는 0.7%, OECD DAC 회원국 평균 0.3%에도 미달하는 수준으로 점차 증가시켜야 한다는 국제사회의 권고가 동료평가에서 제시된 바 있는데, 지방정부의 상황도 이와 유사하게 개발협력에서 한국은 중앙과 지방정부의 역할 모두에서 양적 규모의 확대를 필요로 한다.

현재 지방정부 ODA의 일부는 정부의 국제개발협력위원회에 ODA 사업 예산으로 등록되지 않는 경우가 있어, 이를 개선하여 등록 시키며 동시에 예산 규모를 점진적으로 늘리면 한국 정부의 전체 ODA 규모도 커져 국제사회에서의 위상이 높아질 수 있을 것이다. 따라서 지방정부 ODA의 단점으로 지적되는 개발협력 사업에 대한 이해와 중앙정부에 보고하는 행정 업무의 과다 문제를 극복하기 위한 노력이 필요하다. 이러한 문제를 인식한 일부 지방정부는 순환보직에 따른 업무 전문성 유지와 중앙정부와의 조율을 위해 국제협력 관련 업무를 위한 별도의 조직을 만들어 운영하는 경우도 있으나 규모가 적은 지방정부의 경우 아직 해결해야 할 과제로 남아있다.

지방정부 ODA 사업의 분야 및 규모를 보면 연도별 차이를 보이지만 전반적으로 프로젝트(47.5%) 사업이 거의 과반을 차지하는 높은 비중을 보이고, 이어서 연수사업(17.6%), 민관협력(5.8%), 봉사단 파견(2.1%) 등 다양한 형태의 지출이 이루어지고 있다. 중앙 정부의 분야별

표 4. 지방정부 양자 무상 ODA 유형별 지출

| 연도 | 계 (억원) | 프로 젝트 | 프로 그램 | 개발 건설팅 | 기술협력 | | | 민관협력 (NGO, 기업) | 행정 비용 | 기타 |
|-------------------|----------------|-----------------|--------------|------------|------------------|---------------|--------------|-------------------|---------------|---------------|
| | | | | | 연수사업 (장학지원포함) | 봉사단 파견 | 기타 기술협력 | | | |
| 2016년 | 165.5 | 81.1 | 0.5 | 1 | 42.3 | 1.5 | - | 0.7 | 29.3 | 10.0 |
| 2017년 | 124.9 | 61.3 | - | - | 32.1 | 3.2 | 0.5 | - | - | - |
| 2018년 | 122.7 | 66.9 | - | - | 23.4 | 3.2 | 1.3 | 4.5 | - | 23.3 |
| 2019년 | 107.7 | 38.1 | - | - | 16.7 | 2.8 | - | 25.0 | - | 9.0 |
| 2016~2019년 (%) | 520.8 (100) | 247.4 (47.5) | 0.5 (0.1) | 1 (0.2) | 91.8 (17.6) | 10.7 (2.1) | 1.8 (0.3) | 30.2 (5.8) | 29.3 (5.6) | 42.3 (8.1) |

출처 : 국제개발협력위원회, 2016; 2017; 2018; 2019.

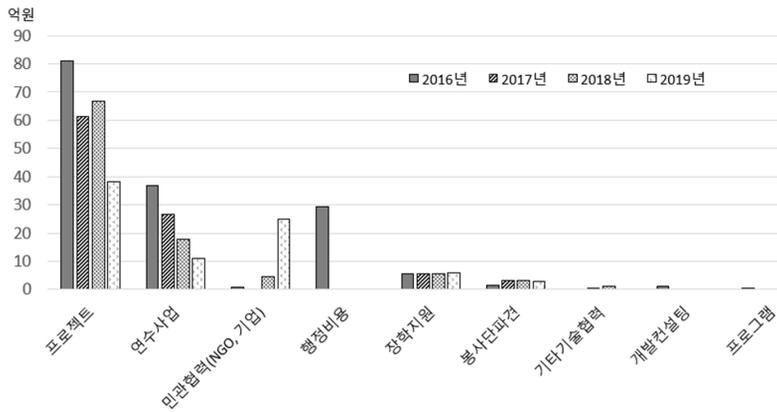


그림 10. 지방정부 ODA의 유형별, 연도별 변화

비중은 프로젝트 47.8%, 봉사단 파견 9.8%, 연수사업 9.3%, 개발 건설팅 6.9%, 민관협력 5%, 기타 기술협력 2.4% 순의 비중을 보인다. 지방정부 ODA를 중앙 정부와 비교해 보면, 프로젝트는 약간 낮지만 양자 모두 매우 높은 비중을 보이고, 연수사업과 민관협력은 2배 이상의 높은 비중을 보여 지방정부 ODA의 특성으로 드러난다. 반면 봉사단 파견이나 개발건설팅은 지방정부에서 낮은 비중을 보이고 있다.

지방정부 주요 ODA 유형의 변화를 보면 가장 비중이 높은 프로젝트는 점차 감소하고 있으며, 연수 사업 또한 10%대로 감소하는 추세를 보인다. 반면 민관협력은 상승 추세에서 2019년에 급격한 증가를 보여 지방정부 ODA가 본격적으로 민관협력 사업으로 변화하는 모습을 보여준다. 기타 봉사단 파견은 3% 전후, 장학지원은 2019년까지 5%를 상회하는 수준으로 유사한 비중을 나타낸다. 프로젝트의 경우 지방정부 ODA에서 담당하기에는 큰 규모의 예산을 필요로 하고, 프로그램 지원으로 변화하는 추세에 부응하여 점차 감소하며 점차 지방정

부 ODA는 개발협력의 보편적 추세를 따르는 방향으로 변화하고 있다. 반면 연수사업의 경우 현지 사업보다 비용 대비 효과를 도출할 수 있는 유형인데 감소 추세를 보이고 있다. 민관협력은 프로젝트 감소를 대치하는 수준으로 크게 늘고 있는데, 이는 기존 정부에서 직접 참여 하던 개발원조 프로젝트에 NGOs 그리고 일부 민간기업의 참여가 늘어 난 것으로 SDGs에서 지향하는 다양한 이해관계자를 참여시키려는 방향과 부합하는 모습으로 볼 수 있다.

지방정부의 ODA는 시행 사업 수에서 지역별로 큰 차이를 보이는데, 경상북도는 2017년부터 수위를 차지하고, 서울시, 대구시, 인천시 등이 상위권에 위치하고 있다. 지자체 ODA 사업을 예산 액수로 보면, 2016년부터 2020년의 5년간 지방정부 ODA 사업 지출 총액은 경상북도, 경기도, 서울, 대구, 강원도, 인천, 경상남도 등의 순서로 나타난다. 경상북도는 월등하게 높은 예산 규모로 매년 평균 약 40억 수준, 경기도도 대다수의 기간에 20억 이상의 ODA 규모를 보이고 서울, 대구, 강원도 등

표 5. 지방정부의 최근 양자 무상 ODA 사업 수 및 예산 규모

| | 2016년 | 2017년 | 2018년 | 2019년 | 2020년(계획) |
|-------------------|-----------------|---------------|-----------------|-----------------|---------------|
| 사업 수 (예산, 억 원) | 경상북도 2(67,8) | 경상북도 15(58,3) | 경상북도 15(66,8) | 경상북도 8(23,1) | 경상북도 9(47,5) |
| | 경기도 2(25,0) | 서울특별시 4(15,2) | 경기도 2(34,0) | 인천광역시 5(23,1) | 경기도 1(23,0) |
| | 서울특별시 9(22,2) | 경기도 2(8,0) | 서울특별시 3(9,4) | 대구광역시 4(23,1) | 서울특별시 4(5,9) |
| | 대구광역시 2(5,2) | 대구광역시 5(7,5) | 대구광역시 5(7,5) | 경기도 2(23,0) | 강원도 2(4,3) |
| | 경상남도 5(3,4) | 강원도 2(5,6) | 강원도 2(4,2) | 경상남도 1(5,0) | 대구광역시 3(1,8) |
| | 울산광역시 3(0,6) | 부산광역시 3(1,5) | 인천광역시 3(2,4) | 강원도 2(4,3) | 인천광역시 2(3,5) |
| | 강원도 2(0,6) | 울산광역시 2(0,6) | 경상남도 4(1,3) | 부산광역시 2(0,5) | 광주광역시 2(1,0) |
| | 광주광역시 1(0,4) | 경상남도 3(0,4) | 부산광역시 3(1,4) | 광주광역시 2(1,0) | 부산광역시 2(1,3) |
| | 제주특별자치도 1(0,6) | 인천광역시 2(0) | 제주특별자치도 1(1,0) | 울산광역시 2(0,6) | 울산광역시 2(0,6) |
| | 충청남도 1(0) | | 광주광역시 2(0,8) | 제주특별자치도 1(1,0) | 경상남도 1(0,5) |
| | | | 울산광역시 2(0,6) | | |

출처 : 국제개발협력위원회, 2016; 2017; 2018; 2019; 2020.

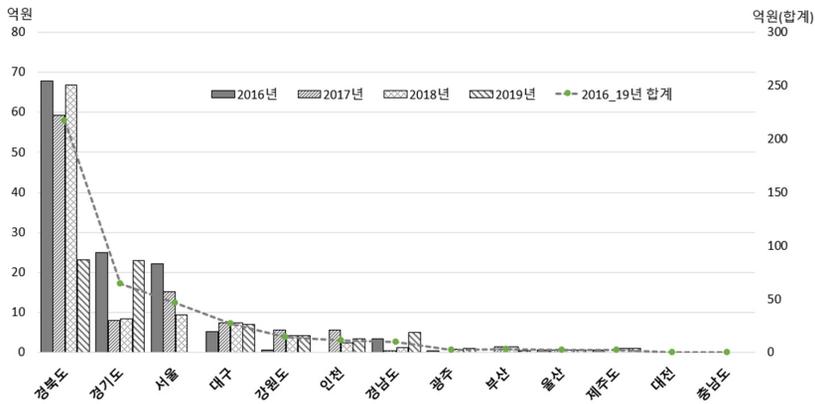


그림 11. 광역자치단체 연도별 ODA 예산액 순위와 변화(2016~2019년)

도 비교적 높은 규모의 예산을 지원을 하고 있다.

특이한 모습은 지방정부 ODA 예산에서 대전은 전무하고, 충청남도는 2016년 해외봉사단 파견 사업 1건만이 등록되어 있다. 이는 지방정부에서 ODA 규정에 맞는 지출 계획의 수립과 국제개발협력위원회에 보고하는 과정을 거치지 않아서 생긴 문제로 보인다. 지방정부 ODA의 어려움으로 빈번히 언급되는 행정 업무의 과다와 공적 개발원조에 대한 이해와 교육 부족에 따른 전문성 부족은 국가 차원의 ODA 규모를 제대로 산정하고, 이를 OECD DAC에 등록하기 위해 개선되어야 할 과제이다.

지방정부 ODA 예산액을 사업 건수로 나눈 사업 건당 예산은 대략 1천만 원에서 10억 원 이상으로 매우 다양한 규모를 보이는데, 평균 사업 건수 당 예산은 2.5억 원 전후를 보인다. 한국의 국민총소득 대비 ODA 지출

수준 0.15%와의 대략적 비교를 위해 지방 ODA 예산을 지역총소득의 비율로 계산해보면 가장 ODA 예산이 많은 경상북도의 경우도 0.006%에 불과하다. 이는 지방정부 ODA의 지출 수준이 상당히 낮아 OECD DAC 회원국 입장에서는 증액이 필요함을 보여준다.

한국 지방정부 ODA 사업의 선도적 사례로는 경상북도와 서울시를 들 수 있다(도묘연·정상희, 2018). 경상북도는 지방정부 중 가장 큰 지출 규모의 ODA 사업을 전개하는데, 2005년부터 ‘새마을 운동의 세계화 사업’을 시작하여 ‘새마을 시범마을’ 조성 사업을 동남아시아와 아프리카 개발도상국에서 ODA 사업으로 추진하고 있다. 경상북도는 해외의 자매, 우호 도시 그리고 개발도상국 도시에 대한 ODA 사업을 활성화하기 위해 2011년 ‘경상북도국제협력기금운영조례’를 제정하고 100억 원

의 기금을 조성하여 안정적인 공적개발원조를 시행할 토대를 갖추고 있다(신원규, 2018).

서울시는 국제교류와 해외도시협력을 담당하는 전담 부서를 기획조정실 아래 두고 있어 대다수 담당 부서가 없는 다른 지방정부와 구별된다. 또한 서울시는 대외협력기금을 조성하여 ODA 사업을 진행하는데, 주로 개발도상국 자매도시 공무원의 석사학위 과정, 개도국 보건 및 의료 지원 사업, 상수도 국제지원 사업 등에 사용하고 있다. 서울시 개발협력 사업의 강점으로는 사업평가 지침을 기반으로 ODA 사업에 대한 연간 평가계획을 수립하고 사업 시행 부서와 기관별 자체 평가 및 통합 평가를 실시하여 사업의 효과성과 지속가능성을 유지하기 위한 노력을 기울이는 점을 들 수 있다(이연호, 2015).

4. 제주도 지방정부 공적개발원조 사례

제주도는 2012년을 국제개발협력의 원년으로 선포한 후 2013년부터 ODA를 추진하며 점진적으로 지원 규모와 분야 그리고 대상을 확대하고 있다. 제주도는 우위적 입지나 산업을 가지지 못한 도서 지역이지만 독특한 생태, 역사, 문화와 더불어 고난의 역사와 보전된 자연환경을 토대로 평화 ODA를 목표로 정립하고 있다(고경민·주우철, 2018). 제주도는 세계평화의 섬 지정 15주년을

맞아 현재까지 진행한 평화의 정착을 위한 평화실천사업에 글로벌 평화협력 사업으로 제주도 평화 ODA를 포함시키며 해외로의 평화 확산을 추진하고자 한다. 따라서 제주 지방정부는 '평화와 발전을 ODA 브랜드로 설정해 제주도의 발전 경험을 개발도상국 지역과 공유하며 개발도상국 그리고 제주도의 지방 역량 강화에 효과적이며 국제 사회의 지속가능발전목표(SDGs) 달성에 공헌하고자 한다(고경민·주우철, 2018).

1) 제주도 ODA 현황

제주도는 2013년부터 ODA 사업을 시행했는데, 개발협력 분야는 의료, 사무 장비 지원에서 생산, 기반 시설 지원, 훈련, 생계안정지원 등으로 다양화되었고, 예산 규모는 2013년 6천만 원에서 점진적으로 증가해 2019년 3억 원으로 증가하였다. 개발협력 대상 국가는 동티모르에서 몽골, 부룬디, 인도네시아, 베트남 등으로 1개국에서 2019년 5개국으로 다변화되었다. 2016년부터는 ODA 사업 수탁기관으로 시민사회단체가 참여해 2019년 현재 5개 시민단체, 개발협력 NGO 등이 사업을 수행했다.

제주도의 개발협력 사업은 점진적 확대를 보이고 다양한 시민사회단체를 참여시켜 가는 모습으로 지방정부 공적개발원조의 발전 과정을 보여준다. 그러나 예산 규모에 비해 물적 지원이 주를 이루고 대다수 소규모의 사

표 6. 제주도의 연도별 개발협력 사업

| 연도 | 수원국 | 사업명(활동, 지원내역) | 사업비(만 원) | 수탁기관 |
|-------|-------|--------------------------|----------|-------------|
| 2013년 | 동티모르 | 동티모르 의료장비 지원 | 6,000 | - |
| 2014년 | 동티모르 | 아일레우 주 물품(OA기기 및 생필품) 지원 | 5,000 | - |
| 2015년 | 동티모르 | 동티모르 한국어학교 시설 및 교육용품 지원 | 6,000 | - |
| 2016년 | 몽골 | 몽골 자르갈탄 김치 생산시설 지원 | 3,000 | 서귀포 JCI |
| | 동티모르 | 동티모르 메띠나로 담수 공급시설 지원 | 9,000 | 제주평화봉사단 |
| 2017년 | 몽골 | 몽골 자르갈탄 김치 판매시설 지원 | 4,500 | 서귀포 JCI |
| | 에티오피아 | 에티오피아 한국전 참전용사 광장 조성 지원 | 3,500 | 글로벌이너피스 |
| | 우간다 | 우간다 사랑의 씨앗 나누기 | 6,000 | 제주평화봉사단 |
| | 동티모르 | 동티모르 우호립 조성 | 6,000 | 글로벌이너피스 |
| 2018년 | 몽골 | 몽골 자르갈탄 김치 판매시설 지원 | 9,000 | 서귀포 JCI |
| | 부룬디 | 최정숙 여자고등학교 교육 기자재 지원 | 1,000 | 최정숙을 기리는 모임 |
| | 인도네시아 | 생태관광 직업훈련 지원 | 3,000 | 제주평화봉사단 |
| | 동티모르 | 동티모르 우호립 조성 | 7,000 | 글로벌이너피스 |
| 2019년 | 몽골 | 농업 기반시설 지원 | 8,000 | 서귀포JCI |
| | 부룬디 | 무진다마을 취약계층의 생계안정 지원 | 5,000 | 최정숙을 기리는 모임 |
| | 인도네시아 | 생태관광 직업훈련 지원 | 12,000 | 제주평화봉사단 |
| | 동티모르 | 동티모르 우호립 조성 | 7,000 | 글로벌이너피스 |
| | 베트남 | 작은도서관 지원 | 1,000 | 해피트리 |

출처 : 제주도 내부자료.

업이 일회성 또는 단기적으로 이루어졌다. 이들 중 동티모르 우호림 조성 사업이 3년간 진행되어 가장 오래 지속되었고 국제개발협력위원회에 등록된 유일한 활동이어서 다른 개발협력 활동들도 ODA의 기준을 충족시키며 중앙 정부의 정책과 공조하는 절차를 밟는 과정이 필요하다. 이는 지방정부 차원에서는 개발원조에 대한 이해와 전문성을 높이는 기회가 되고 국가 차원에서는 ODA 규모를 확대해야 하는 부담을 기존 활동의 체계화를 통해 일부 높일 수 있는 기회가 되기 때문이다. 중앙정부와의 정책 공조 측면에서는 동티모르는 OECD DAC의 최빈곤국으로 구분되지만 2016년부터 적용되는 한국의 제2기 중점협력대상국에서는 제외된 국가로, 후속 사업 대상 지역 선정 시에는 제주도 자체의 필요성과 정부의 정책을 고려하며 검토하는 과정이 필요하다.

지방정부 ODA에서는 대다수의 사업을 장기적 안목으로 사업을 발굴하고 추진하기보다 단체장 또는 지방정부가 독자적으로 결정하고, 지방정부 내 부처 간 협의도 거의 이루어지지 않고 진행되는 문제가 지적된다(신원규, 2018). 제주도의 개발협력 활동이 규모에 비해 다양하게 이루어진 모습은 지방정부 ODA가 지니고 있는 보편적 문제를 보여주고 있다. 지방정부가 각자의 ODA 사업을 중앙정부와 공유하거나 조율하지 않고 자율적으로 진행하며 나타나는 분절화 그리고 수원 지역에서는 중복의 문제로 나타나는 경우도 빈번하다(박광동 등, 2014; 장혜영, 2016). 또한 대다수의 지방정부 ODA는 평가 절차를 포함하지 않은 채 기획되고, 실제 평가 절차를 밟지 않기 때문에 개발협력의 효과성과 지속가능성을 담보하기 어렵다.

2) 제주도 공적개발원조의 발전 방안

세계 각국은 저마다의 실정에 맞는 SDGs 이행계획을 중앙과 지방정부 차원에서 수립하고 있는데 개발협력의 경우 지방정부는 자신의 SDGs 수립과 더불어 개발도상국의 지속가능한 발전을 위한 국제사회의 노력에 새로이 동참하고 있다. 제주도 개발협력 예산 규모는 증가 추세이지만 다른 지방정부와 마찬가지로 절대적 그리고 소득 대비 상대적 규모를 확대할 필요가 있다. 이는 국가 전체 ODA의 규모를 국제사회에서 기대하는 수준에 점진적으로 다가가는 기회로도 역할을 할 것이다. ODA 재원을 확보하는 방법으로 참고할 사례로는 프랑스의 물 관련 재정의 일부를 개발원조에 사용하도록 지정하



그림 12. 제주도 평화 ODA와 SDGs 연계

거나, 서울시의 대외협력기금과 같이 재원을 확보하는 접근은 안정적인 재원에 기초한 지속적인 지방정부 ODA를 가능하게 할 것이다.

제주도는 개발협력 사업을 평화의 확산을 통한 세계의 공존을 추구하는 목표로 정하고, 평화를 분쟁, 갈등 해결의 정치적 수준을 넘어 빈곤을 해소하는 경제적 평화, 환경을 보전하는 생태적 평화를 포함한 포괄적 평화를 개발협력과 연계시키고자 한다. 이는 인간과 인간의 평화 그리고 인간과 자연의 평화를 SDGs에 부합하는 분야로 구체화해 제주도의 강점을 살리면서 개발도상국의 발전과 평화 양자를 충족하는 활동을 전개하고자 한다. 이는 제주도의 경험을 개발도상국 지역과 공유하는 방안으로, 인간과 인간의 평화는 제주의 역사적 고난을 ‘세계 평화의 섬’으로 승화시킨 경험, 마을 단위의 빈곤을 극복한 공동체 경제, 고난의 역사를 평화 관광 등의 지역 발전과 연계시키는 경험은 많은 개발도상국의 상황에서도 공통적으로 찾을 수 있는 면모들이다. 이러한 경험을 공유하는 과정은 지역의 역사와 자원에 기초한 지역 발전을 모색하는 기초를 제공해 줄 수 있다. 인간과 자연의 평화는 제주의 세계자연유산 등재와 관리 경험, 유네스코 인류무형문화유산에 등재된 제주 해녀문화의 공공재 이용과 관리의 성공 사례, 제주올레의 생태 관광 등은 자연의 이용과 관리에서 개발도상국과 교류할 수 있는 지식과 동료학습의 기회가 될 수 있다.

제주도의 인간 간 그리고 인간과 자연간의 평화에 기초한 개발협력은 국제사회의 지속가능발전목표의 #11 포용적이고 지속가능한 주거 #16 평화롭고 포용적인 사회를 증진하는 목표, #14의 대양, 바다, 해양자원의 보존 그리고 #15 육상 생태계의 이용과 보호, 복원을 증진하는 목표에 부합하는 분야로 공여국과 수원국 모두에서 추구해야 할 목표들이기에 더욱 상호협력과 호혜적 결

과로 이어질 가능성이 높다.

구체적으로 사례를 언급해 보면, 한림의 이시돌 목장과 주변 지역의 발전 경험을 들 수 있다. 1950년대 말 농어촌 지역의 빈곤 문제를 가축은행을 통해 가구 소득 기반을 제공하고 신용조합을 만들어 주민들에게 재정적으로 자립의 기회를 제공한 과거의 경험은 현재 개발도상국에서 필요시 되는 빈곤 퇴치 방안들이다. 해당 사례를 제주도에 실제 적용하고 이를 통한 공동체 경제의 기반 조성과 지역 복지 서비스로의 확대까지 이어지는 성공의 경험은 지역사회 공동체의 강화로도 이어지는 선순환 모델로 개발도상국 지역과 공유할 가치가 높다(양영철, 2016). SDGs는 MDGs에 더해 육상, 해상 등 환경보전의 목표를 추가하고 있는데 대표적으로 제주 바다의 공유재(common)를 마을어장의 이용과 관리 규범에 따른 제주 해녀들의 생계 공동체 경제는 '공유재의 비극론' 논리로 자연을 사유화시키며 급속히 감소하고 있는 공유재의 가치를 다시 지역 지식에 기반을 두고 합리적으로 실제 운영 중인 공동체 경제의 경험으로 지역 단위 공동체 경제의 지속가능성을 실현하는 좋은 사례라 하겠다(권상철, 2015). 개발도상국은 소득 기반이 취약해 자연을 대상으로 한 생계 경제가 중요하게 자리 잡고 있어 공유재를 합리적으로 이용하며 관리하는 규범은 단순한 사용 규제나 사유화보다 적절한 공존의 공동체 경제 방식이라는 인식 확산이 필요하다. 이는 기존 개발원조가 전문가에 의한 단기적 성과보다 지역 간 지속적인 성과를 지향하는 접근의 변화를 의미한다.

그러나 제주 그리고 한국에서의 성공 경험이라고 이를 개발도상국에 무조건적으로 이식시키는 접근은 주의가 필요하다. 예를 들어 현장 연구에서 드러난 한국의 새마을운동 확산의 개발협력 사업은 초기 현지 협력자들의 지원으로 성과를 내는 모습이었다. 사업이 종결된 이후 한국의 사업 집행을 지원하던 인력들은 지역 사회에서 새로운 사회지도자의 권위를 가지며 기존 전통 사회의 규범과 다른 새로운 질서를 도입하며 혼란이 벌어지는 상황으로 이어졌다(김희숙, 2016). 단기적으로는 개발협력 사업이 성과를 거두었다고 평가할 수 있으나 장기적으로는 공동체의 유지와 지속가능성에는 해악을 끼치는 경우를 상기할 필요가 있다. 특히 제주의 공유모델인 가축은행과 목축 그리고 해양 공유재 이용의 경우 공동체 경제로 운영되어야 하는 특성으로 개발도상국에 전수할 경우 지역 주민들의 협력과 조직체 구성이

필요하기 때문에 주의를 요구하며, 지방정부의 개발협력은 단기적인 결과를 지향하기보다 지역 간 교류와 상호학습을 통한 현지 상황에 대한 이해가 충분히 이루어질수록 성과를 낼 수 있을 것이다(Wagner, 2018).

국제사회의 SDGs 목표는 공여국이나 수원국 모두 민간협력 형태로 NGOs와 시민단체의 참여를 확대하여 효율성과 전문성을 높이며 노력하고 있어 제주도를 포함한 지방정부 ODA는 수원 개발도상국의 경우 지방자치정부가 정립되지 않은 경우가 많아 더욱 현지 협력 체제를 구축하는 지원이 선행되어야 한다. 공여 지역의 경우도 지역 내 다양한 지식과 기술 그리고 인력을 조달하는 기관, 단체와 협력 체제는 중요한데, 제주도의 경우 국제개발협력 전문성을 갖춘 지역 코이카사무소인 제주국제개발협력센터가 있어 개발협력 사업의 발굴과 기획 그리고 실행에서 전문성 제고를 위한 협력이 중요하며 국제개발협력위원회와의 연계 또한 진전시킬 수 있으며(신만식 등, 2017), 이는 지방정부 ODA 간의 조율과 수합으로 이어져 국가 ODA의 규모가 커지는 효과도 거둘 수 있다.

5. 지방정부 ODA 제언

지방정부 개발원조는 선진 공여국에서도 1990년 말부터 본격적으로 시행되었고, 한국은 2010년 OECD DAC 회원국이 된 이후 국가 차원의 공적개발원조 참여와 2016년부터 시행된 SDGs와 더불어 지방정부 ODA가 본격화 되었으나 아직 초기 단계로 해외와 국내의 모범 사례를 통해 발전 방향을 모색해야 한다. 우선 규모면에서 OECD DAC 회원국은 지방정부 ODA 예산이 국가 전체 ODA 예산에서 약 4%의 비중을 차지한다. 반면 한국은 총소득 대비 ODA 비율이 0.15%로 증액이 요구되는 상황이며, 이 중 지방정부 ODA는 1% 전후로 중앙과 지방정부 모두 ODA 예산을 늘리는 노력이 필요하다. 양적 규모의 확대와 더불어 지방정부 ODA는 아직 초기 단계로 질적 측면의 개선을 또한 고려할 필요가 있다.

지방정부 ODA를 사업 대상 선정, 집중 분야, 전달 수단 측면에서 고려해 보면, 우선 ODA 대상 선정에서 기본적으로 국제사회는 최빈곤 국가와 저소득 국가에 대한 지원을 강조하고 한국 정부가 지정한 중점개발협력 대상국을 참고할 필요가 있다. 제주도의 자매, 우호 도시 중 개발도상국 지위로 개발협력력을 필요로 하는 지역

을 선정할 때 국제사회, 중앙 정부의 전략을 고려하며 교차 지역을 ODA 대상 우선순위를 정하고, 이들 지역의 수요에 기초해 사업을 발굴하는 과정을 거치는 것이 바람직할 것이다. ODA 집중 분야 측면에서는 지방정부 ODA의 약점으로 지적되는 개발원조의 분절화 문제를 고려해야 한다. 현재 지방정부는 자신들이 강점을 가진 분야를 중심으로 사업을 선정하고 자신들만의 특화된 ODA 사업을 추진하는 성향을 보인다. 일부 지방정부의 경우는 ODA 사업이 개발도상국 빈곤 감소보다 성과위주의 사업과 교류를 우선시하고 있어 개선이 필요하다. 중앙정부와의 조율을 통해 일관성을 확보하기 위해서는 정부에서 중점협력대상국을 대상으로 수립한 국가협력 전략(Country Partnership Strategy)를 참조하며 수원측과 협업을 통해 사업 분야를 발굴하고 협상하는 과정을 거칠 필요가 있다.

개발협력 접근은 보편적으로 지역별로 비교우위가 있는 특정 분야에 초점을 맞추는 방식과 지역 단위, 특히 자매결연, 우호 지역의 여러 분야에 대한 전반적인 협력과 지원 방안 모색하는 방식을 고민해 볼 필요가 있다. 오랜 지방정부 개발협력 경험이 있는 유럽의 국가들은 근래 들어 지역 단위의 교류에 기초해 지식과 정보 교환 그리고 동료 학습을 통한 공적 그리고 비공적 개발원조 사업을 추진하는 모습이다(정상희·임소진, 2018; Marta, 2019). 공여측 지방정부는 지역 내 다양한 서비스 공급을 실제 담당하는 운영 경험을 가지고 있어 수원 지역의 공동체 및 주민들에게 서비스를 제공하는 능력과 더불어 효과성을 확보할 수 있고, 개발도상국 SDGs 달성에 실질적 도움을 줄 수 있을 것이다(OECD, 2020). 일부 지방정부 입장에서 특화할 필요가 있는 경우 대다수 개발도상국 지역에서 필요로 하며 한국의 중점협력대상국에서 공통적인 협력 분야로 제시되는 물 관리 및 보건 위생, 교통, 지역개발, 교육에서 적합 분야를 찾는 것도 중앙정부와의 역할 분담 측면에서 바람직할 것이다. 초기 다양한 행정과 공공 서비스 제공, 수자원 관리와 이용, 지역(농촌)발전, 관광과 연계한 소득 사업 등에서 시작해 점진적으로 개발도상국의 지역 상황 이해를 높이며 지식 교류와 동료학습(peer-to-peer-learning)을 통해 사업 분야를 확장하는 것도 지속가능성을 높이는 방안이 될 수 있다.

ODA 전달 수단은 재정 지원 형태로 일방적으로 이루어지는 모습이 보편적인데, 점진적으로 호혜적 기회를

확대하는 방향으로 발전시키는 것이 SDGs의 목표에 부합하는 접근일 것이다. 재정 지원 위주의 사업은 일회성, 단절적으로 이루어질 가능성이 크고, 재원의 제약으로 소규모 사업 중심의 진행, 원조 분절화와 중복 지원 그리고 지역 편중에 따른 특정 지역의 소외로 불평등을 심화시키는 등의 약점과 위협을 가지고 있다. 효과성과 관련해 지방정부 ODA는 사업에 대한 사후평가 체계가 없는 경우가 대다수이고, 다수의 사업도 단기 또는 일회성의 형태로 진행되는 경우가 많아 결과(output)는 있지만, 효과성 측면에서 보다 중장기적인 성과(outcome) 그리고 지역에 미친 영향(impact)에 대해서는 그다지 고려하지 않는 모습이다. 그러므로 사후평가를 진행하는 것은 사업을 효과성과 지속가능성을 염두에 두고 진행하는 데에도 도움을 줄 수 있다.

최근 개발원조는 자선적 해외원조에서 기회 제공의 개발협력으로 변화하며, 지방정부 ODA의 경우 호혜적 관계를 형성할 수 있는 전문기술보다 직접 경험에 기초한 교류와 공유 활동에 기초한 협업을 강조한다. 이러한 개발협력은 국가 차원의 정치적 영향을 피하고 공여와 수원 측 지방정부와 관련 기관/단체 간 경험과 현지의 수요에 기초한 사업을 협의의 거쳐 발굴하여 보다 실효성을 높일 수 있는 강점을 가질 수 있으며 지속적인 진행을 담보할 수 있다. 더불어 물질 지원보다 교류 활동의 활성화는 현지 수요를 충족시키는 적절한 지원이 가능하게 하고 공여측 지역주민에게는 개발협력에 대한 이해와 참여를 유발해 세계시민의식을 높이는 현장 교육의 기회를 직·간접적으로 제공한다. 지방정부는 주민 대상 ODA에 대한 이해 증진 교육도 개발협력의 일부로 고려할 필요가 있는데, 지역 주민의 개발협력에 대한 이해는 ODA 재정의 확대로 이어질 수 있고, 개발협력과 현지에 대한 이해는 개발협력의 효과성과 지속가능성을 높이는 토대가 된다.

국가 차원의 공적개발원조에 더해 지방정부의 참여를 강조하는 목적은 지역사회의 수요를 가장 효과적이고 효율적으로 파악할 수 있다는 배경에 기초한다. 또한 지방정부 ODA는 수평적으로 신뢰와 평등에 기반을 두고 현실에 적절한 지식과 경험을 공유하기 때문에 지방정부 간의 동료학습 효과 또한 가진다. 국가 차원의 공적개발원조(ODA)는 전통적으로 부유한 국가가 빈곤한 국가를 지원하는 하향식 접근이었으나, 지속가능개발목표는 국가 차원과 더불어 지방정부의 참여를 강조하며 수

직적보다는 수평적 개발협력의 방식을 강조한다. 지방 정부는 이러한 강점을 토대로 지역 단위에서 요구되는 개발협력 사업의 발굴과 진행을 교류 활동을 통해 진척시키는 지역 SDGs의 수립 및 달성에 가장 적합한 단위로 고려된다. 지방정부 ODA는 실제 공공, 주민서비스를 제공하는 경험을 개발도상국 지역과 공유하며 현지에서의 효과성을 높이며 세계적 과제인 빈곤과 불평등의 문제에 대한 기존의 오랜 국가 단위의 접근에 지역에 기초한 보다 적실한 접근을 더하며 지속가능발전목표 달성에 중요한 역할을 담당할 것이다.

IV. 요약 및 결론

개발도상국의 발전을 지원하는 개발원조는 최근 선진국 중심으로 이루어져 왔던 북-남 구도에 새로운 공여국이 더해지며 지원방식이 파트너십에 기초한 개발협력 형태로 변화하고 있다. UN 주도의 SDGs는 기존 개발도상국만을 대상으로 하던 개발목표를 모든 국가로 확대하며 주요 행위자도 국가에 더해 지방정부와 시민단체 등의 참여를 권장하고 있다. 지방정부는 자체 SDGs 수립과 더불어 개발협력 사업으로 개발도상국의 SDGs 수립과 실행을 지원하는 역할을 부여받으며 새로운 ODA 주체로 등장하고 있다.

한국은 OECD 개발원조위원회에 가입한 지 오래되지 않아 지방정부 ODA도 진행해야 하는 상황에 놓이며 해외 경험을 비롯한 다양한 사례를 검토하며 지방정부 차원의 강점을 살린 ODA 추진을 도모하고 있다. 국가 차원의 개발원조는 개발도상국 빈곤 감소와 경제성장을 지원하는 목표로 비교적 대규모의 재정 지원을 통한 하향식 접근이 주를 이루지만, 지방정부는 지역발전을 위한 기초적인 공공, 생활서비스의 제공을 목표로 지역 수요에 기반한 비교적 소규모의 파트너십에 기초한 접근을 위주로 한다. 지방정부는 실제 공공서비스를 제공하는 기관으로 쌓은 지식과 경험을 수원 개발도상국 지역과 교류를 통해 공유하며 기존 자매 지역의 관계를 보다 실제적인 교류협력으로 발전시킬 수 있는 계기로 확대할 수 있다.

지방정부 ODA는 OECD DAC 회원국의 경우도 1990년대 말부터 본격적으로 시행했는데, 기본적으로 소득 대비 높은 비율로 적극성을 보여주고 있으며, 지원 분야가

특정 비교우위에서 점차 지역 전반의 수요에 부응하는 범분야로 변화하고 있다. 특정 분야에 특화된 경우 법적 제도를 마련해 안정적인 재원을 확보하는 모습도 보인다. 지역간 교류와 협업을 활성화하며 개발협력은 공적 개발원조를 넘어 비공적개발원조로도 확대되어 지식과 경험의 공유를 통해 동료학습을 진척시키는 상황으로도 발전하고 있다. 유럽 국가의 지방정부 개발협력은 정부와 더불어 시민사회의 관심과 참여가 높아 재정 확보와 지속가능발전목표를 달성하는데 지방정부가 중요한 역할을 하고 있다.

한국의 공적개발원조는 OECD DAC 회원국 중 규모나 노력 면에서 아직 하위에 머물러 양적 확대를 권고 받고 있으며, 지방정부의 경우 더욱 규모와 경험이 짧아 많은 개선의 여지를 가지고 있다. 우선, 지방정부의 ODA에 대한 이해와 전문성 부족은 실제 개발협력을 위해 사용한 예산의 일부만이 중앙정부 계정에 포함되고, 각각의 특정 분야와 홍보를 위한 활동이 우선되며 지방정부 ODA의 분절화와 수원 지역에서의 중복문제가 나타나고 있다. 지방정부 ODA 규모는 가장 큰 규모를 보이는 경상북도마저 지역총소득 대비 극히 낮은 수준으로 재정 확대가 필요한데, 장기적인 측면에서는 다양한 이해관계 기관의 참여와 개발협력에 대한 주민 인식 고양이가 토대가 될 수 있다.

제주도의 경험 그리고 지방정부 전반의 상황에 비추어 지방정부 ODA는 3가지 측면에서 개선 방안을 고려해 볼 수 있다. 우선 대상 선정에서 국제사회 그리고 중앙정부와의 조율을 위해 OECD DAC의 수원 대상국 그리고 한국 정부의 중점협력대상국을 참고하며 지역별 자매도시 등의 관계를 복합적으로 고려하며 지원 대상의 우선순위를 매길 수 있다. 다음으로 사업 분야에서는 보편적으로 지방정부는 특정 분야를 선호하는 경향을 보이는데 공여측 중심의 잘 할 수 있는 분야와 더불어 수원 대상 지역의 현지 수요를 조사하고 상호 협상을 통해 활동을 구체화하는 과정이 필요하다. 이는 성과위주로 진행된 기존의 개발원조 관행을 넘어서는 계기가 되며 단기적 성과보다 지역 간 교류를 활성화시키며 접근하는 노력이 필요하며, 이는 경험 공유를 통해 상호학습의 기회로도 발전할 수 있다. 마지막으로 전달 수단에서는 일방적 재정 지원이 주류를 이루었다면 점차 교류와 현지 사업 발굴의 기회를 가지며 상호적 혜택을 누릴 수 있는 분야와 활동을 찾는 노력이 필요하다.

지속가능발전목표는 개발협력에 지방정부의 역할을 강조하며 수평적 교류 활동을 통해 현지에 적합한 개발 원조를 진척시키며 효과성과 지속가능성을 높일 것으로 기대한다. 지방정부의 개발원조 참여는 국가 차원의 노력에 더해 공여, 수원 모두의 지역 SDGs의 수립과 달성에 적합한 단위로 역할하고, 사업을 위한 지역 간 교류는 개발협력에 대한 이해와 시민의식을 높이는 계기가 되어 모든 국가와 지역에서 추진해야 하는 SDGs의 달성에 든든한 토대를 제공할 것이다.

註

- 1) 창립 회원국은 이탈리아, 일본, 프랑스, 캐나다, 독일, 네덜란드, 포르투갈(1974년 철회, 1991년 재가입)이었으며, 1961년 미국, 영국, EC, 1962년 노르웨이, 1965년 스웨덴, 오스트리아, 그리고 1966년 호주, 1968년 스위스가 가입하여 초창기는 발전된 유럽 국가가 주축이었다.
- 2) 개발도상국가를 구분하는 소득 수준은 2018년 기준 일인당 국민총소득이 저소득은 \$1,005이하, 중저소득은 \$3,955이하, 상중소득은 \$12,235이하이며, 최빈국은 낮은 소득과 더불어 인적자본과 경제-환경이 취약한 상황을 반영한 구분이다. 중저, 중상 소득국에는 국가가 아닌 지역도 포함되어 범주는 해당 국/영토로 표기한다.
- 3) SDGs는 지방정부 외 민간단체 그리고 자원 확대 차원에서 민간 기업의 참여까지도 권장하고 있는데, 민간 자원의 영입과 기업의 참여 확대는 공적 개발원조를 신자유주의화한다는 비판을 받는다 (Overton and Murray, 2020).
- 4) 사례 3 지역은 OECD(2018b)에서 유럽의 분권화된 개발협력력을 다룬 자료집에서 한국 그리고 제주도 지방정부 ODA에 적합한 사례로 고려할 수 있는 지방자치단체 내 시민사회의 개발협력에 대한 주도적 역할, 물 공급 관련 개발협력 지원, 그리고 지역 간 교류를 통해 서로 정보를 공유하며 협력 분야를 찾아가는 형태를 뽑았다.
- 5) OECD DAC은 회원국의 공적개발원조 사업/활동에 대한 회원국 간 동료평가를 4~5년 단위 주기로 시행한다. 한국은 2012년에 이어 2017년 두 번째 동료평가를 받았다.

참고문헌

고경민·주우철 2018, “지속가능개발목표(SDGs)와 평화 ODA: ‘세계평화의섬’ 제주의 ODA 추진방향” 평화학연구, 19(4), 31-51.

고주현 2016, “스페인의 탈중앙화된 ODA 정책: 카탈루냐 사례를 중심으로” EU연구, 42, 93-120.

국제개발협력위원회, 2016~2020, 「국제개발협력 종합시행 계획」.

권상철 2015, “대안 공동체 경제 논의와 제주지역 사례: 마을 공동어장과 이시돌 목장” 한국경제지리학회지, 18(4), 395-414.

권상철 2018, “해외봉사활동의 양면성과 도전: 봉사여행과 개발봉사 사이” 한국지리학회지, 7(3), 415-433.

권혁주·김태균·김성규·김은주·이수연 2020, “새로운 국제 개발협력 정책의 모색: 3차 국제개발협력기본계획 수립을 위한 제언” 국제개발협력연구, 12(1), 1-17.

김석우·안소라 2017, “지방정부 ODA 결정요인 분석: 스페인 지방정부 사례” 정치·정보연구, 20(1), 1-24.

김원중 2015, “지방자치단체의 공적개발원조(Official Development Assistance)에 관한 국가적 감독과 입법적 개선 검토” 지방자치법연구, 15(1), 75-94.

김태균 2019, 「한국 비판국제개발론 국제개발의 발전적 성찰, 서울: 박영사.

김희숙 2016, “‘아홀루’로서 공적개발원조와 ‘공동체: 미안마 새마을운동 ODA 사업 현장에 관한 민족지” 동남아시아연구, 26(2), 49-100.

도묘연·정상희 2018, “거버넌스 시각을 통한 지방정부 개발 협력 사업의 제도적 특성 분석: 서울시, 경기도, 부산시의 사례” 국제정치연구, 21(1), 215-248.

박광동·최환용·정명운·김정현·최지연·이태주·홍문숙·최효림·이경철·신선연 2014, 「(경제·인문사회연구회 협동 연구총서) 지자체 ODA 추진체계개선방안에 관한 연구, 세종: 경제·인문사회연구회.

박성우 2016, “글로벌 분배적 정의의 관점에서 본 해외원조의 윤리적 토대” 평화연구, 24(1), 21-63.

박소화·김종섭 2018, “개발협력에 있어서 지방정부의 비교 우위: 원조효과성을 중심으로” 국제지역연구, 27(3), 119-140.

손혁상 2013, “플레이밍이론으로 본 국제개발협력의 ‘원조 효과성’과 ‘개발효과성’담론 경합에 관한 연구” 국제정

- 치논총, 53(1), 7-40.
- 신만식·연제호·김광욱, 2017, “거점지역 국제개발협력센터
를 활용한 KOICA-지자체간의지역 ODA 사업 발전방
안” 국제개발협력, 2, 95-120.
- 신원규, 2018, 「UN SDGs 현지화를 위한 지방자치단체의 효
과적인 개도국 지원방안 연구, 서울: 한국개발연구원.
- 양영철, 2016, 「제주한림 이시돌 맥그린치 신부: 오병이어의
기적」, 서울: 박영사.
- 이순희 역, 2012, 「가난한 사람이 더 합리적이다」, 서울: 생각
연구소(Banerjee, V. and Duflo, E., 2012, *Poor
Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight
Global Poverty*, New York: Public Affairs).
- 이시은, 2017, “제2기 국가협력전략(CPS)에 근거한 KOICA
국별협력사업 중기(2017-2020) 예산 연구 및 정책시
사점” 국제개발협력, 12(4), 159-196.
- 이연호, 2015, 「지방자치단체와 중앙정부의 ODA 정책 수행
효율성 강화 방안 연구, 서울: 서울특별시의회.
- 이용균, 2014, “지역개발 패러다임의 변화와 미래 개발의 방
향” 한국지리학회지, 3(2), 147-157.
- 이정호, 2020, “국제개발협력 사업의 수원국 내 공간 분포 특
성: 한국의 중점협력국을 대상으로,” 제주대학교 석사
학위논문.
- 이태주, 2015, 「경기도 국제개발협력사업(ODA) 선진화 및
기본계획 수립 연구, 경기도·(사)글로벌발전연구원.
- 임소진, 2012, “원조효과성에서 개발협력효과성으로” 국제
개발협력, 7(2), 11-30.
- 임소진·정상희, 2017, “국제개발협력의 지방분권화에 대한
소고: 영국과 독일의 원조정책 비교연구,” 유럽연구,
35(4), 35-64.
- 장혜영, 2016, “한국 지방자치단체의 공적개발협력 재고찰”
OUGHTOPIA, 31(2), 133-161.
- 정기숙, 2011, “도상국의 지역발전과 지방자치단체 국제협력
의 유효성에 관한 이론적 검토: 일본의 지방자치단체
를 중심으로,” 일본문화학보, 48, 325-351.
- 정상희·임소진, 2018, “개발협력의 트윈닝기법과 EU-페루
간 사례연구: 한국 지방정부에 대한 시사점” 유럽연구,
36(4), 145-169.
- 최유진, 2012, 「원조 수원국의 특성에 따른 ODA 지원 전략
의 구축에 관한 연구, 서울: 한국행정연구원.
- Alonso, J.A., 2019, Development cooperation to ensure
that none be left behind, *Journal of Globalization
and Development*, 9(2), 1-20.
- Anderson, M., Brown, D., and Jean, I., 2012, *Time to
Listen: Hearing People on the Reviving End of
International Aid*, Cambridge, MA: CDA Collab-
orative Learning Projects.
- Belda-Miquel, S., Boni, A., and Calabuig, C., 2019, SDG
Localisation and decentralized development aid:
Exploring opposing discourses and practices in
Valencia's aid sector, *Journal of Human Development
and Capabilities*, 20(4), 386-402.
- Briggs, R., 2017, Does foreign aid target the poorest?
International Organization, 71(1), 187-206.
- Chambers, R., 2017, *Can We Know Better? Reflections for
Development*, Rugby: Practical Action.
- Cochrane, L. and Thornton, A., 2018, The geography of
development studies: Leaving no one behind, *Forum
for Development Studies*, 45(1), 167-175.
- Desai, H. and Greenhill, R., 2017, *Aid Allocation within
Countries: Does It Go to Areas Left behind?* London:
ODI.
- Dickovick, T., 2014, Foreign aid and decentralization:
Limitations on impact in autonomy and respon-
siveness, *Public Administration and Development*,
34(3), 194-206.
- European Commission, 2013, *Empowering Local Authorities
in Partner Countries for Enhanced Governance and
More Effective Development Outcomes*, Brussels: Euro-
pean Union.
- Gu, J. and Kitano, N., 2018, Beyond aid: The future of
development cooperation, *IDS Bulletin*, 49(3), 1-11.
- Haftack, P., 2003, An introduction to decentralized co-
operation: Definitions, origins and conceptual mapping,
Public Administration and Development, 23(4), 333-345.
- Hoebink, P., ed., 2010, *European Development Cooperation:
In Between the Local and the Global*, Amsterdam:
Amsterdam University Press.
- Kanbur, R. and Sumner, A., 2012, Poor countries or poor
people? Development assistance and the new geo-
graphy of global poverty, *Journal of International
Development*, 24(6), 686-695.
- Kharas, H., 2014, Development assistance, in Currie-Alder,

- B., Kanbur, R., Malone, D.M., and Medhora, R., eds., *International Development: Ideas, Experience, and Prospects*, Oxford: Oxford University Press, 847-865.
- Klasen, S. and Fleurbaey, M., 2019, Leaving no one behind: Some conceptual and empirical issues, *Journal of Globalization and Development*, 9(2), 1-11.
- Lessmann, C. and Markwardt, G., 2016, Aid, growth, and devolution: Considering aid modality and different types of decentralization, *World Development*, 84, 118-130.
- Marta, S., 2019, A territorial approach to the SDGs, *Proceedings of 18th OECD Meeting of the National Focal Points for Policy Coherence*, December 4, France, Paris.
- Mawdsley, E., 2012, *From Recipients to Donors: Emerging Powers and the Changing Development Landscape*, New York: Zed books.
- Murray, W. and Overton, J., 2016, Retroliberalism and the new aid regime of the 2010s, *Progress in Development Studies*, 16(3), 1-17.
- Nganje, F., 2015, *Decentralized Cooperation and the New Development Cooperation Agenda: What Role for the UN?* New York: United Nations University, Center for Policy Research.
- OECD, 2018a, *OECD Development Co-operation Peer Reviews: Korea 2018*, Paris: OECD Publishing (<http://dx.doi.org/10.1787/9789264288829-en>).
- OECD, 2018b, *Reshaping Decentralised Development Co-operation: The Key Role of Cities and Regions for the 2030 Agenda*, Paris: OECD Publishing.
- OECD, 2019, *Decentralised Development Co-operation: Unlocking the Potential of Cities and Regions*, Paris: OECD Publishing.
- OECD, 2020, *A Territorial Approach to the Sustainable Development Goals: Synthesis Report*, Paris: OECD Publishing.
- Overton, J. and Murray, W., 2020, *Aid and Development*, New York: Routledge.
- Passols, A., 2017, *Shaping a New Generation of Decentralised Cooperation for Enhanced Effectiveness and Accountability*, Brussels: Platforma.
- Smith, J., 2010, *Decentralised Development Cooperation: European perspectives*, Brussels: Platforma.
- Takao, Y., 2014, Local levels of participation in Japan's foreign aid and cooperation: Issues arising from decentralized international cooperation, *Asian Survey*, 54(3), 540-564.
- Unceta, K., Villena, U., and Labaie, I., 2015, The municipalities' decentralized cooperation: The case of the Basque Country, *Journal of Social Sciences and Humanities*, 1(5), 470-479.
- United Cities and Local Governments (UCLG), 2013, *Development Cooperation and Local Government*, Barcelona: Development Cooperation and City Diplomacy Committee.
- United Cities and Local Governments (UCLG), 2019, *Towards the localization of the SDGs*, Barcelona: Global Taskforce of Local and Regional Governments.
- Wagner, A., 2018, Doing grassroots: The organization of local communities in development cooperation, *Transnational Social Review*, 8(3) (doi.org/10.1080/21931674.2018.1482695).
- 한국 ODA 통합홈페이지, <http://www.odakorea.go.kr>
- 한국수출입은행 ODA 통계, <https://stats.koreaexim.go.kr>
- OECD DAC Homepage, <http://oecd.org>
- OECD Statistics, <https://stats.oecd.org>
- 교신 : 권상철, 63243, 제주특별자치도 제주시 제주대학교 102, 제주대학교 사범대학 지리교육전공(이메일: kwonsc@jejunu.ac.kr)
- Correspondence : Sangcheol Kwon, 63243, 102 Jeju-daehak-ro, Jeju-si, Jeju Special Self-Governing Province, Korea, Geography Education Major, College of Education, Jeju National University (Email: kwonsc@jejunu.ac.kr)

투고접수일: 2020년 10월 27일
 심사완료일: 2020년 12월 3일
 게재확정일: 2020년 12월 14일