

항만분야 공적개발원조(ODA)의 딜레마 해소를 위한 제도 개선방안

김보영* · † 강운호

* 중소기업청 전문위원, † 한국해양대학교 해양행정학과 교수

Dilemma and Its Institutional Solutions in the Port ODA of Korea

Bo Young Kim* · † Yunho Kang

* Expert Advisor, Small and Medium Business Corporation, Seoul 110-300, Korea

† Professor, Korea Maritime and Ocean University, Busan 609-791, Korea

요 약 : 국제화 시대에 맞춰 세계 각국은 국가 간 빈익빈 부익부 현상을 해결하고 개발도상국의 경제발전 및 복지수준 향상을 위해, 공적개발원조(ODA; Official Development Assistance)를 통한 그들 간의 협력에 힘쓰고 있다. 과거 수원국에서 공여국의 입장으로 위상이 변화된 우리나라 역시 아직 초기단계에 머물러 있지만, OECD의 회원국으로서 ODA 사업에 적극 동참하고 있다. 특히 최근 들어 우리나라에서는 항만과 관련된 분야에서 ODA의 중요성이 부각되고 있다. 따라서 본 연구는 신제도주의와 사마리아인의 딜레마 게임의 관점에서, 우리나라 항만분야 ODA의 현황 및 관련 제도를 분석하여 사마리아인의 딜레마 상황을 발생시킬 수 있는 구조를 찾아내고, 이러한 딜레마를 해소하기 위한 제도적 방안을 모색하는 것을 연구목적으로 하였다. 분석을 통해서 항만분야 ODA 제도와 관련된 딜레마 구조를 확인하였다. 그리고 분석결과는 현장 중심 원조체제의 강화, 수원국의 협력을 유도하는 보상체계 확립, 신뢰할 수 있는 협박의 제도화 등과 같은 제도개선방안들을 제안하였다. 이와 같은 연구의 분석결과는 ODA 연구의 이론적 모형을 개발하고 항만분야 ODA의 효과성을 제고시키는데 기여할 수 있을 것이다.

핵심용어 : 공적개발원조(ODA), 딜레마, 제도, 항만, 신제도주의

Abstract : In accordance with the global age, countries in the world try to dedicate to collaboration among them through ODA (Official Development Assistance), in order to solve the-rich-get-richer and the poor-get-poorer problems among countries, to develop the developing countries' economies, and to improve their level of social welfare. Also, Korea is so active in ODA as a member of OECD, even if it is in the initial process. Nowadays, in Korea, the importance of ODA in the field of port has been brought into relief. Accordingly, the paper intends to analyze the dilemma structure of port ODA from the perspectives both of new institutionalism and Samaritan's dilemma game, and it tries to seek the improvements of ODA institutions to create effective outcomes based on the analysis. Through the analysis, dilemma structure was identified regarding the institutions of port ODA. And the results of the analysis suggested the improvements of port ODA institutions including strengthening of on-the-spot aid system, establishment of payoffs system for inducing recipient countries' efforts, and institutionalization of reliable threat. It would contribute to develop the theoretical model of ODA analysis and create effective outcomes of ODA in the field of ports.

Key words : official development assistance(ODA), dilemma, institution, port, new institutionalism

1. 서론

공적개발원조(ODA: Official Development Assistance)는 한 국가의 중앙 혹은 지방정부 등 공공기관이나 원조집행기관이 개발도상국의 경제개발과 복지향상을 위해 개발도상국이나 국제기구에 제공하는 자금의 흐름으로써 오늘날 국제협력의 중요한 매개체로 대두되고 있다. 우리나라는 세계에서 유일하게 수원국에서 공여국으로 위상을 전환한 나라로서 현재 활발하게 원조 활동을 확장해 나가고 있다.

원조 공여국들은 원조활동에 대한 동기가 매우 상이하지만 공통의 궁극적 목적은 개발도상국의 경제발전이다. 이들은 개발도상국의 경제발전을 위해 끊임없이 도움을 주고자 한다. 그러나 이러한 원조 상황이 반복된다면 개발도상국들은 문제가 다시 발생하면 선진국이 또 도와줄 것임을 예측 및 확신하기 때문에 굳이 스스로 문제해결이나 경제발전을 위해 노력할 동기를 가지지 못한다. 결국 개발도상국은 공여국의 원조에 의존하게 되어 스스로의 문제해결능력이나 발전을 기대할 수 없는 딜레마 상황에 빠지게 된다.

이러한 상황은 Buchanan(1975)의 '사마리아인의 딜레마'

* 대표저자 : 연희원, bykim@osmb.go.kr 02)730-2462

† Corresponding author : 연희원, yhkang@kmou.ac.kr 051)410-4732

(주) 이 논문은 2012년 한국지방정부학회 동계학술대회(2013. 2. 22. 울산대학교)에서 공동으로 발표된 논문(제목: 항만분야 공적개발원조의 딜레마구조와 해결방안)을 수정 및 보완한 것임.

모형으로 설명될 수 있다. 기존의 선행연구들은 이에 기초하여 ODA의 동기문제를 논의하여 왔는데, 대부분 1회게임을 전제로 분석되었다. 그러나 실제 ODA 상황은 매우 반복적으로 발생하며, 정보와 관련된 문제 등 다양한 요소들이 동기 문제와 연관되어 딜레마의 발생에 영향을 미치고 있다. ODA의 딜레마를 해소하기 위해서는 수원국이 자구노력을 기울일 수 있도록 충분한 동기를 부여해 주어야 한다. 이 때 적절한 제도는 수원국을 포함한 행위자들의 인센티브를 변화시킴으로써 그들의 행동을 바람직한 방향으로 변화시키는 동기부여 역할을 할 수 있다.

이와 같은 관점에서 볼 때, 반복게임을 가정하고 정보문제, 제도 등을 동기문제와 결부시켜서 ODA의 딜레마를 극복하기 위한 방안을 탐색하는 연구가 중요하다고 볼 수 있다. 따라서 본 연구에서는 우리나라가 ODA 사업을 적극적으로 펼치고 있는 항만분야를 대상으로 하여, 항만분야 ODA 관련 제도의 현황을 분석하여 사마리아인의 딜레마 상황을 발생시킬 수 있는 구조를 찾아내고, 이러한 딜레마를 해소하여 ODA의 효과성을 제고시킬 수 있는 제도적 방안을 모색하고자 한다.

2. 이론적 배경 및 연구의 방법론

2.1 사마리아인의 딜레마

ODA의 상황은 사마리아인의 딜레마(Samaritan's dilemma) 상황으로 접근 가능할 것으로 보인다. 그 동안 국가간 개발원조의 상황이 사마리아인의 딜레마에 해당된다는 사실은 Ostrom et al.(2002)에 의해 제기되었다.

‘사마리아인의 딜레마’는 자선행동에 있어서의 딜레마현상을 나타내는 용어로 사마리아인의 대가없는 호의가 반복되면 도움이 필요한 자는 굳이 스스로 문제를 해결하려는 동기를 가질 수 없게 되어 계속적으로 누군가가 도와주기만을 바라면서 자신의 문제해결을 위한 노력을 기울이지 않는 현상을 말한다.

사마리아인의 딜레마는 게임이론의 관점에서 다루지고 있다(Buchanan,1975; Clark et al., 2005; Schmidtchen, 1999; Ozdemir, 2004; Morrissey, 1992; Park, 1993). 게임이론에서 어떠한 게임 상황의 세 가지 기본 요소는 게임의 경기자, 그들의 전략, 전략적 행동에 따른 보상이며, 이러한 게임이론의 요소들은 사마리아인의 딜레마상황에서 각각 다음과 같이 설명될 수 있다.

1) 게임의 경기자

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

2) 경기자들의 전략

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

반면에, B는 자신이 처한 문제 상황의 극복을 위해 열심히 노력을 하는 전략과 노력하지 않는 전략 중 한 가지를 택할 수 있다.

3) 행동에 따른 보상

사마리아인의 딜레마 게임의 전형적인 보상표는 Fig. 1과 같이 나타내어진다.

		B. Recipient	
		High Effort	Low Effort
A. Samaritan	No Help	2, 2	1, 1
	Help	4, 3	3, 4

Source: Buchanan(1975:170), Ostrom et al.(2002: 30)
Fig. 1 Payoffs Table of Samaritan's Dilemma

A는 궁극적으로 도움을 주고자 한다. A의 입장에서는 B가 어느 전략을 선택하느냐에 관계없이 ‘도와줌(Help)’의 전략을 선택함으로써 더 큰 보상을 얻을 수 있다. 즉, A에게 ‘도와줌’의 전략이 지배적 전략(dominant strategy)이 된다. A의 입장에서는 B가 더 많은 노력을 기울이는 전략을 선택하기를 선호하지만 B가 적은 노력의 전략을 선택한다 하더라도 A에게는 도와주는 전략이 지배전략이 되기 때문에 B의 선택에 상관없이 A는 무조건적으로 도와주는 전략을 선택할 것이다. 이 때 B가 많은 자구노력을 기울인다면 ‘4’의 보상을 얻을 것이고 B가 최소한의 노력만 한다 하더라도 ‘3’이라는 보상을 얻게 된다.

B의 전략을 살펴보면, 만약 A가 도와주지 않는 전략을 선택한다면 B는 많은 노력을 기울이는 전략을 선택하여 ‘2’의 보상을 얻을 것이다. 반면 A가 도와주는 전략을 선택한다면 B는 훨씬 더 큰 보상(4)을 얻을 수 있는 적은 노력 전략을 선택할 것이다.

위의 보상구조에서 보면 게임의 결정권을 쥐고 있는 A는 자신의 지배전략인 도와주는 전략을 선택할 것이므로, B는 그에 대응하여 자신에게 유리한 노력하지 않는 전략을 선택

하는 것이 합리적이다. 따라서 사마리아인의 딜레마 게임에서는 A의 도와줌, B의 적은 노력에 해당되는 (3, 4)이 내쉬균형(Nash Equilibrium)이 된다. ODA와 관련하여 이와 같은 게임의 균형상태에서 수원국(B)는 스스로 문제를 해결하려는 노력을 기울이지 않고 따라서 그와 같은 능력을 지니지 못하게 되는 딜레마 현상이 발생하게 된다.

2.2 선행연구의 검토

Hilton et al.(2002)은 네팔에서 발생한 관개수로 건설 ODA 실패사례를 통해 정부의 중요성을 지적하였다. 즉 관개수로가 설치될 농장의 불안정한 토양, 모래더미, 물줄기를 가로지르는 바위 등의 위치에 관해서는 해당지역의 농민들이 아주 잘 알고 있다. 그러나 공여국의 기술자들이 이에 대한 정보를 파악하지 못한 채 수로를 설치한다면 결국 수로건설 ODA사업은 실패로 돌아갈 것이라는 것이다.

Ostrom et al.(2002)은 스웨덴의 원조기관(Sida)에 대한 연구에서, 다음과 같은 공여국 기관의 인센티브 문제를 지적하였다. 첫째, 원조의 결과가 얼마나 잘 관리되고 수원국에서 긍정적인 수익을 생산하느냐 보다는 원조의 양, 즉 지출의 양으로 진가를 나타내려고 한다. 둘째, 하나의 프로젝트가 끝나면 원조 공무원들은 재빠르게 다른 지위로 옮겨가거나 다른 프로젝트에 배치되어진다. 원조 프로그램에 대한 사후평가 및 관리는 필수적으로 요구되고 있으나, 이를 위해서는 그들의 개인적인 자원과 시간을 사용해야 한다. 하지만 원조의 지속적인 지속가능한 관리를 위한 공무원들의 인센티브가 거의 없다. 따라서 공여국 기관의 공무원들은 ODA의 지속적 관리에 동기가 결여되어 있다고 지적했다.

Son and Kim(2009) 역시 인센티브의 중요성을 지적하였다. 이들의 연구는 과거 ODA 실패의 원인을 첫째, 원조조직내·외에 피드백과 책임 부재, 둘째, 수원국의 경제발전단계와의 연관 부족, 셋째, 투자 유인의 부재, 넷째 부패한 정부에 원조제공, 다섯째, 원조에 의한 경제상황 악화로 요약했다. 그리고 원조 실패의 가장 큰 이유 중 하나는 공여 담당자와 수원 담당자 모두 원조금을 효율적으로 사용해야 할 인센티브의 부재라고 지적했다. 현 원조체제에서 공여 담당자가 받는 상벌내역은 원조목표 달성 수준과 긴밀한 관계가 없고, 수원 담당자도 원조금 또는 원조물자로 빈민의 생활수준 향상에 기여하지 않아도 큰 제재를 받지 않는다는 것이다. 그는 원조를 효율적으로 수행하기 위해서는 현재 미비한 인센티브체계를 강화해야 한다고 주장하면서, 이의 해결책으로 시장경제에 기초한 인센티브체계를 제안한다.

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

최근 북한에 대한 우리나라의 인도적 지원도 ODA의 차원에서 운용되어야 한다는 논의가 증가하고 있다. Kim(2010)은 농업·농촌분야의 남북협력 사업이 ODA로 인정될 경우 ODA 기준 적용을 통해 북한을 국제사회의 규범 속으로 끌어들이 수 있고, 이를 통해 우리나라는 정치·경제적 안정을 꾀할 수 있으며 북한과 더 활발한 교류와 협력이 이루어지게 될 것이라고 주장하고 있다.

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

Lee(2008)은 현재 ODA와 별도로 운용되는 남북협력기금과 관련해서, 남북협력기금의 전용 여부와 투명성논란 등을 이유로 남북협력기금에 대한 ODA 규범 준용과 더불어 한국형 ODA모형 개발이 필요함을 제기했다.

2.3 연구의 방법론

본 연구는 향만분야 ODA를 연구대상으로, 사마리아인의 딜레마 모형과 신제도주의이론을 결합하여 ODA의 딜레마 구조를 조명해 보고, 그와 같은 딜레마를 해소할 수 있는 제도적 방안을 찾고자 한다.

신제도주의자들은 특수한 제도들이 어떻게 개인들 사이의 상호작용을 형성하며 상이한 결과의 유형들을 초래하게 되는가를 검토한다. 그들에게 제도는 개인의 상호작용(행동)과 집합적 결과들에 영향을 미치는 중요한 맥락 변수로 간주된다(Ferris and Tang, 1993). North(1990)는 제도를 한 사회의 '게임의 규칙' 또는 인간의 상호작용을 형성하는 '인간이 고안한 제약'으로 정의 하였다. 이러한 제약은 규칙과 같은 공식적 제약뿐만 아니라 관행, 행동규범, 전통 등과 같은 비공식적 제약도 포함된다고 한다(North, 1990:3-4; Kim, 2011:18 재인용).

Ostrom(2005)에 따르면 규칙(제도)은 인간의 행태에 직접 영향을 미치기보다는 그들의 인센티브 및 동기구조와 상호작용(게임의 전략 선택 포함)을 변화시키고 결국 집합적 결과에 영향을 미치게 된다. 제도는 인간의 상호작용이나 행동에 대한 제약으로서 행위자가 행하여야 할 것, 행할 수 있는 것, 행하지 말아야 할 것, 그리고 행해서는 안되는 것 등을 규정한다. 만일 행위자가 제도가 허용하지 않은 행동을 하게 되면, 처벌 등 부정적인 인센티브가 부과될 것이며, 반대로 제도가 원하는 행동을 하게 되면 보상 등의 긍정적 인센티브가 할당 될 것이다. 이와 같은 인센티브는 행동의 동기부여에 영향을 주게 되어 행위자들의 행동(상호작용 및 전략선택)을 유발하고, 결국 이와 같은 행동이 사회적 결과에 영향을 미치게 된다. Ostrom(2005)은 배합적으로 작용하여 이와 같은 인간의 행동에 영향을 미치는 일곱 가지 규칙(제도)들을 직위규칙(Position Rules), 경계규칙(Boundary Rules), 범위규칙(Scope Rules), 선택규칙(Choice Rules), 집계규칙(Aggregation Rules), 정보규칙(Information Rules), 보상규

칙(Payoff Rules)으로 분류하였다.

본 연구에서는 이들 제도들 중에서 ODA의 인센티브·동기를 변화시키는 요인으로 크게 작용할 것으로 판단되는 정보규칙, 보상규칙, 선택규칙을 대상으로 하여, 공식적·비공식적 제도를 연구하고자 한다.¹⁾

ODA에 있어서 공여국과 수원국의 전략을 결정짓는 데 원조에 대한 '동기'는 매우 중요한 요인이라고 할 수 있다 (Morrissey et al., 1992; Ostrom et al., 2002). 동기는 그 강도에 따라 각 행위자의 전략선택에 있어서 가장 중요한 결정요인이 되며, 언제나 도와주는 전략을 선택하고자 하는 공여국 보다는 수원국의 전략선택에 중요한 역할을 한다. 즉 수원국의 협조를 얻어내는 것이 사업의 성과를 결정지을 수 있으므로, 공여국은 수원국에게 적절한 인센티브를 제공하여 수원국에 대한 동기부여를 통해 '많은 노력' 전략을 선택하도록 유인해야 한다.

기존 연구에서는 사마리아인의 딜레마를 ODA의 문제점 중 동기부여문제의 일부로 다루었다. 본 연구는 여기서 한 걸음 더 나아가 사마리아인의 딜레마 게임 구조의 틀에 ODA의 동기부여문제에 정보의 문제를 결합시키고, 이를 제도와 관련시켜 분석하였다. 또한 기존의 사마리아인의 딜레마 모형을 통한 ODA에 관한 분석을 1회 게임의 틀 속에서 분석이 이루어졌으나, 본 연구에서는 반복게임을 전제로 하여 분석이 수행되었다.

이상과 같은 관점에서 구성되는 본 연구의 분석틀을 Fig. 2와 같다. 즉, ODA 상황에서 정보, 보상, 선택 관련 제도는 행위자들의 인센티브와 협력을 하고자 하는 동기에 영향을 미치고, 이는 곧 공여국과 수원국 사이의 상호작용 게임에서 그들의 전략을 좌우한다. 각 행위자가 어떤 전략을 선택하는 지에 따라서 어떤 게임의 균형상태에 도달하게 되고 결국은 수원국의 경제성장이라는 ODA 목표의 달성 정도, 즉 효과성이 결정될 수 있다.

정보제도는 참여자들이 이용할 수 있는 정보의 수준에 영향을 준다. 예를 들어, 공여국이 수원국의 상황에 대한 정보를 충분히 획득하기 어려운 상황을 초래하는 정보제도 하에서, 공여국은 수원국의 행동을 정확히 관찰하여 그에 따른 적절한 인센티브와 동기를 부여하는 것이 불가능하므로, 수원국은 적극적인 자구노력을 기울이지 않는 기회주의적인 행동을 할 가능성 높을 수 있다.

보상제도는 참여자들의 행동의 결과에 대해 직접적으로 인센티브를 부여하는 규칙이다. 따라서 결과의 평가에 기초

하여 적절한 인센티브를 부여하는 보상제도 하에서, 수원국은 바람직한 결과를 가져오기 위해 자구노력을 기울이고자 하는 동기를 지니게 될 것이다.

선택제도는 참여자들이 선택할 수 있는 행동에 영향을 미친다. 따라서 예를 들어, 만일 공여국이 수원국의 자구노력 여하에 따라 원조를 중단할 수 있는 선택권을 지니고 있다면, 그것이 인센티브로 작용하여 수원국으로 하여금 열심히 노력하고자 하는 동기를 부여하게 되고, 결국 바람직한 결과들을 초래하게 될 것이다.

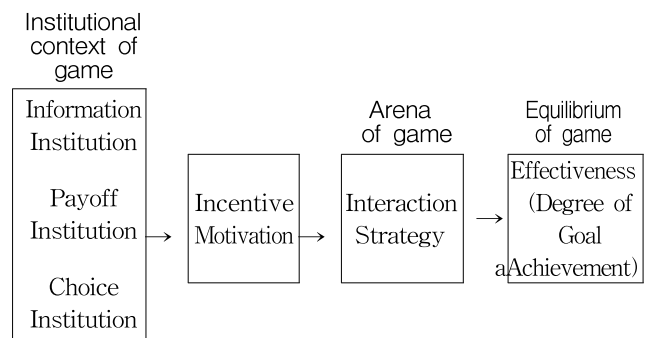


Fig. 2 Analytical Framework

3. 항만분야 ODA 제도 및 딜레마의 현황

3.1 주요 ODA 사업

1) 해외항만 개발협력사업

현재 우리나라에서 개발도상국 항만개발을 지원하는 항만분야 ODA사업은 해양수산부의 '해외항만 개발협력사업'이라는 이름으로 추진되고 있으며, 이는 기술협력을 중심으로 추진되는 무상원조의 성격이 강하고, 개발도상국의 경제개발을 위해 항만기본계획 수립이나 타당성조사 및 기본설계, 시설 건설 등을 지원하는 것이다. 이 사업은 국내 항만개발 노하우를 바탕으로 개도국의 항만개발 지원을 추진함으로써, 국가 간 파트너십 구축 및 국내기업의 해외 진출 기반 확보를 목적으로 시행되고 있다.

이 사업의 재원으로는 해양수산부 예산, KOICA의 협력기금, EDCF(경제개발협력기금: Economic Development Cooperation Fund)의 타당성 조사 지원비 등이 사용되고 있다.

1) ODA 사업은 국가 간의 상호작용을 통해 이루어지므로 물리적 거리 등으로 인해 상대방 국가의 상황을 잘 파악하는 데에 한계가 있다. 특히 공여국이 수원국의 상황에 대한 충분한 정보를 획득하는 데에 큰 어려움이 있으므로(양국 간 정보비대칭성 존재) 정보가 중요한 변수가 될 수 있다. 이와 같이 공여국과 수원국 사이에 정보의 비대칭성이 존재하는 경우에, 공여국이 수원국의 행동을 직접 감시·감독하는 데에는 대단히 큰 한계가 있다. 따라서 공여국은 사업의 결과에 대한 보상 제공 등의 인센티브 부여를 통해 수원국의 행동을 통제하는 것이 대단히 효율적일 수 있다. 또한 ODA 사업을 통해 양국이 상호작용하는 과정에서, 두 당사자가 어떤 행동을 선택할 수 있는(행사할 수 있는 권한)가 대단히 직접적으로 양자 간의 상호작용 및 전략선택에 영향을 미칠 수 있을 것이다. 따라서 본 연구에서는 이와 같은 변수들과 직접적으로 연관된 제도인 정보규칙, 보상규칙, 선택규칙의 3가지 제도를 중심으로 분석을 수행하고자 한다. 이 3가지 규칙의 개념에 대해서는 본 연구의 '3.2. ODA 관련 제도의 현황 및 문제점' 부분을 참조하기 바란다.

이 사업은 우선적으로 항만개발의 기본계획수립, 타당성 조사, 기본설계 등과 같은 사업발굴 단계에서 무상지원을 하고 있다. 또한 이 사업에서는 방파제, 항로준설, 배후수송시설 등 비수익성 시설사업에 대해서는 EDCF를 통한 차관사업 형태로 원조가 이루어지고 있다. 반면, 컨테이너부두, 일반부두, 액화부두 등 수익성 접안시설에 대해서는 국내 물류기업이 직접 투자하고 정부는 간접적으로 지원하게 된다(MLTMA, 2008:59-60).

2) 연수생초청 사업

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

3.2. ODA 관련 제도의 현황 및 문제점

앞에서 언급한 바와 같이 본 연구에서 제도는 공식적제도(규칙, 법률 등)와 비공식적 제도(관행, 전통, 행동규범 등)를 모두 포함 하여 연구하며, 정보제도, 보상제도, 선택제도의 3가지 측면에서 제도의 현황 및 문제점(딜레마의 발생 요인)을 분석하고자 한다.

1) 정보 제도

정보제도는 '행동' 및 '행동과 결과 사이의 연결 관계'에 대하여 참여자들이 이용할 수 있는 정보의 수준에 영향을 미친다(Ostrom, 2005). 정보제도가 확립되어있지 않는 구조는 곧 행위자들이 잘못된 전략을 선택하는 상황으로 귀결될 것이다. 특히 ODA 사업은 수원국의 시장에서 집행되므로 물리적 거리 등으로 인하여 공여국에 의한 사업 모니터링의 어려움이 있기 때문에, 사업의 진행 상황에 따라 수원국에 대해 적절한 조치를 가하기가 곤란한 점이 있을 수 있다. 이와 같은 인센티브 구조 하에서 수원국은 자구적 노력을 기울이고자 하는 동기가 보다는, 감추어진 행동으로 공여국을 속이고자 하는 동기가 강하게 나타날 수 있을 것이다. 이와 같은 상황에서, 공여국이 수원국에 대한 충분한 정보를 획득하는 것이 무엇보다 중요한 쟁점이 된다.

① 우리나라의 정보문제

먼저 우리나라는 정보획득을 위한 체계가 미비한 문제점을 지니고 있다. 현재 우리나라의 해외 항만 분야의 공적개발원조 사업은 별도의 전담기관 없이 국토해양부²⁾ 자체적으로 추진되고 있다. 이에 따라 계약 준비 및 실행에 상당한 시간이 소요되는 문제점을 안고 있다. 더욱이 해외항만분야에 대한 관심 및 전문지식이 부족하고 예산도 제약이 많은 편이다(MLTMA 2008:93; Kim et al., 2009:248).

또한 정부부처 간의 협력체계는 구축되지 않아 업무의 중복성으로 인한 정보획득 비용의 낭비 등을 초래할 수 있다. 이는 항만건설분야 전문가의 발표내용을 통해 뒷받침 될 수 있다.

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

또한 현지조사 기간이 부족한 것도 하나의 문제가 되고 있다. 현지조사 기간이 충분하지 않은 것은 항만분야 ODA 뿐만 아니라 우리나라 ODA사업을 아우르는 중요한 문제이다. 이것은 현재 항만분야 ODA사업의 일환인 해외항만개발 협력사업의 절차 중 현지조사에 관한 내용을 실무자의 면담을 통해 알 수 있었다.

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

즉, 사업발굴단계에서 현지조사를 통해 직접 발굴하기 보다는 항만분야 전문가의 관여 없이, 정부부처나 ODA 관련기관과 수원국의 고위급 관료들만의 협의로 사업을 시작하고 있는 실정이다.

게다가 협력의향을 곧장 외교부의 공식문서로 확인하여

2) 국토해양부는 현재 해양수산부이나 본 연구에서는 자료의 수집 시기 등에 맞추어 문맥의 자연스러운 흐름을 위해, 양자를 상호 교환적으로 사용하기로 한다.

필요시에만 현지조사를 실시하고 있으며, 이는 현지조사라기 보다 MOU체결을 위한 수원국 방문차원으로 보인다. 현지조사를 위해 구성되는 ‘해외항만건설협력단’의 현지방문은 고작 이틀 남짓이며 출국 한 달 전에 참가업체를 모집하여 단원을 구성한다. 현지에서의 주요 활동은 관련부처 장관·청장 등 고위관료들과의 면담이며 하루 또는 이틀의 면담 끝에 MOU를 체결하고 돌아온다. 이와 같은 상황 하에서는 수원국 정부와 우리나라 담당자 사이의 정보 비대칭성이 존재할 수밖에 없다.

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

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

② 수원국의 정보문제

이상과 같이 짧은 조사기간 동안 고위급 관계자들과의 면담만으로 MOU를 체결하는 것은 수원국 내부의 주인-대리인문제와 도덕적 해이를 유발할 수 있다. MOU체결의 결정권을 쥐고 있는 ‘해외항만건설협력단’은 수원국의 고위관료들만을 만나 MOU를 체결하게 되므로, 항만 ODA사업으로 인한 직접적 피해를 입을 수 있는 지역주민에게 수원국의 관료들이 충분한 정보를 주고 있는지 알 수 없다. 즉, 항만건설로 인해 지역주민들은 어업피해, 항만 주변지역 환경오염, 항만 소음 및 분진 발생 등의 피해를 입게 될 것이며 지역주민이 주도 불가피한 사실이다.

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

2) 보상 제도

보상제도는 행동의 결과에 주어지는 편익과 비용에 영향을 미친다(Ostrom, 2005: 190). 보상이 주어지면 동시에 보상을 얻기 위한 인센티브도 나타나게 되며, 이는 곧 동기를 유발 시키므로 보상은 동기에 큰 영향을 미칠 수 있다. 따라서 ODA 관련하여 게임의 균형에 주어지는 보상을 규정하는 보상 제도가 어떠한가에 따라, 참여 국가들의 동기가 크게 좌우될 수 있다.

① 협력으로 인한 보상

우리나라는 항만분야 ODA로 인해 다음과 같은 보상을 얻게 된다(김보영, 2013). 첫째, 해외항만개발 협력사업으로 인해 수원국과의 항만 파트너십을 통한 상호의존과 우리나라 기업의 진출로 인한 경제적 보상을 얻을 수 있다. 둘째, 과거 우리나라가 외국의 원조로 항만분야가 비약적인 발전을 했듯이 항만분야 ODA사업은 연안국가의 수요에 적극 대응하여 우리나라의 항만정책과 개발 경험을 공유함으로써, 과거 우리나라가 받았던 도움을 국제사회에 환원함으로써 인도주의적 차원의 보상을 얻을 수 있다. 셋째, 우리나라는 원조의 규모 및 ODA/GNI비율이 아주 낮아 국제사회에서는 우리나라의 경제규모에 맞는 ODA의 확대를 요구하고 있다. 따라서 항만분야 ODA로 인한 원조규모의 확대는 국제사회에서 우리나라의 이미지를 제고할 수 있는 방안이 된다.

또한 수원국의 경우 늘어나는 물동량을 처리하기에 항만시설이 부족하거나 노후화되어 효율성이 매우 낮은 실정이다. 게다가 개발도상국 정부의 재정자금과 관리운영 경험이 부족하여 시설확충이 수요증가의 속도를 충족시키지 못하고 있다. 따라서 이러한 문제점을 극복하고자 항만건설 및 운영 등에 관련된 원조를 원하고 있다(MLTMA, 2008:53-54). 따라서 수원국 입장에서 공여국으로부터 항만건설 및 운영에 관한 원조를 받는 것이 곧 보상이 된다.

② 현행 보상제도

항만분야 ODA는 우리나라의 항만관련 업체 및 공공기관과의 협력이 불가피하기 때문에 이들의 협조를 이끌어낼 수 있는 보상 및 동기부여가 필요하다. 항만관련 업체 및 공공기관의 해외진출을 장려·촉진하는 제도는 이들로 하여금 정부의 항만분야 ODA사업을 통해 해외진출을 하도록 하는 보상을 부여함으로써, 이들에게 ODA 사업 협력의 동기를 부여하는데 중요한 역할을 할 것이다.

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

이와 같은 보상제도를 법률적 차원에서 살펴보자. 국토해

양부는 해외항만 개발협력사업에 대해 사업의 법적근거가 충분하지 못하고 제도적 뒷받침이 없어 정책의 일관성을 유지하는데 한계가 있다고 지적한 바 있다(MLTMA, 2008:93). 최근 「항만공사법」, 「해외건설촉진법」, 「물류정책기본법」, 「해양수산물발전기본법」에서 해외항만건설의 장려 및 촉진에 관한 내용이 개정 및 신설되고 있지만, 「항만법」에서는 해외항만 개발과 관련된 내용을 찾아볼 수 없다.

또한 현재 수원국의 노력을 요구하는 법적·정책적 제도 및 비공식적 제도는 마련돼 있지 않은 실정이다. 이러한 제도는 수원국의 도덕적 해이현상을 예방할 수 있는 강력한 수단이 되며, 수원국으로 하여금 협력사항 이행에 대한 의무감을 갖도록 하는 역할을 할 수 있다.

3) 선택 제도

선택 제도는 직위를 점하고 있는 개인들이 할 수 있는 행동에 영향을 미친다(Ostrom, 2005: 190). 따라서 항만 ODA의 선택제도는 항만분야 ODA의 담당자들이 선택할 수 있는 행동(전략)의 집합을 규정해 준다고 볼 수 있다.

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

Araral(2012)은 ODA에 있어서 공여국과 수원국 간의 원조의 반복현상을 후원자 딜레마(Patron's Dilemma)로 설명하였다. 후원자 딜레마는 수원국이 원조 조건 요구에 부합하지 않는다 하더라도 공여국의 원조 담당자들이 원조의 철회와 같은 승인을 하기 꺼려하는 상황을 말한다. 공여국 담당자들은 정치적인 클라이언털리즘(Clientilism)³⁾의 이유로 조건부원조가 위배될 때 역시 원조의 철회를 꺼려한다. 또 다른 예는 수원국이 지나치게 고마워할 때 발생한다. 이 경우 원조는 수원국이 계속해서 부채를 갚기 위한 그들의 약속을 만들기 때문에 공여국의 원조담당자들은 지속적인 원조를 중단하기가 쉽지 않아진다(Araral, 2012: 9).

그리고 국제사회에서 각 공여국에 대해 ODA/GNI 비율이 일정한 수준 이상이 되도록 권고 하고 있으며, 이것이 공여국으로 하여금 지속적이고 반복적인 원조를 시행하도록 하는 하나의 원인이 되고 있다. UN이 권고하는 수준은 0.7% 인데 반해, 2011년 기준으로 우리나라는 0.12%로 그 기준 보다 현저히 낮으며, OECD 산하기관인 DAC(개발원조위원회) 회원국 평균 0.31%에 비해서도 많이 낮은 수준이다(Kim, 2013). 이와 같은 상황에서 우리나라는 원조의 규모를 지속적으로

증대시켜 나가야 할 입장이며, 이것이 거의 무조건적인 반복적 원조 풍토가 지속되는 하나의 원인이 되고 있는 상황이다.

반복적인 원조상황은 수원국정부가 공여국정부의 추후 원조를 예측하여 자구노력을 기울이지 않고 공여국의 원조에만 기대하는 현상을 초래할 수 있으며, 수원국은 원조가 반복될수록 더욱 공여국의 추후 원조를 확신하며 심지어 원조사업을 요청하는 경향이 있다. 항만분야 ODA의 경우 수원경험이 풍부한 국가일수록 공여국에게 원조를 원하거나 요청하는 경향이 있다. MLTMA(2008)의 「해외항만개발 협력지원사업 기본계획수립용역 보고서」의 내용 중 수원 실적이 비교적 많은(8건 이상) 국가의 경우 원조를 요청하거나 원하고 있다는 언급이 있었으며, 그 외의 나라에서는 언급되지 않았다.

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

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

이로써 현재 양 국의 항만 ODA 원조담당자들은 상당히 반복적으로 원조를 시행하는 전략을 선택 하고 있음을 알 수 있다.

3.3. ODA의 딜레마

앞서 전술하였듯이 ODA는 그 특성상 사마리아인의 딜레마 게임 구조를 가지고 있다. 여기서 우선 공여국은 게임구조에서 도와주는 전략이 지배전략이 된다. 지배전략을 갖지 않는 수원국은 공여국이 도와주는 전략을 선택할 것이라는 가정 하에, 자신에게 더 많은 보상을 가져다주는 노력 하지 않는 전략을 선택하게 된다. 결국 게임의 균형은 공여국은 도와주고 수원국은 노력하지 않는 상태로 이르게 된다. 이러한 게임의 균형상태는 딜레마 상태로 볼 수 있다(Fig. 1. 참조). 즉, 공여국의 계속되는 원조에도 불구하고 그 효과는 미미할 것이며, 수원국은 스스로 발전할 능력이 없는 상태로 도태될 것이다.

이와 같은 게임구조의 특성에서 오는 딜레마 구조는 게임의 맥락으로서의 제도의 특성에 의해 완화 또는 변경될 수 있다. 현재 우리나라 항만분야 ODA는 앞서 논의한 ODA의 문제점에 비추어 볼 때, 딜레마 상황에 봉착하는 제도적 구

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

조를 가지고 있는 것으로 보인다. 즉, 현재의 정보제도, 보상 제도, 선택제도는 동기문제를 야기하여 딜레마를 발생시킬 위험을 내포하고 있다는 것이다.

첫째, 정보와 관련하여 우리나라는 수원국의 충분한 정보 획득을 위한 체계가 미비하고 충분한 현지조사가 이루어지지 않는 제도를 가지고 있다. 이러한 제도는 ODA 사업에서 역선택과 수원국의 사업 관련 도덕적 해이를 유발할 수 있다. 즉, 수원국에서 발생하고 있는 상황을 정확하게 관찰하는 것이 불가능하므로, 수원국의 사업 담당자들의 노력을 유도할 수 있는 인센티브 및 동기부여가 힘들게 된다.

둘째, 보상과 관련하여 우리나라의 경우 도와주는 전략을 선택할 경우 충분한 편익(인센티브)을 얻을 수 있는 제도를 갖추고 있는 반면, 수원국은 노력하지 않는 전략을 선택할 때 노력을 위한 비용이 발생하지 않을 뿐만 아니라, 아무런 제제도 받지 않으므로 최고의 편익(인센티브)을 얻을 수 있는 제도적 체계를 갖추고 있다.

셋째, 선택과 관련하여 원조담당 공무원들의 선택은 반복적으로 ODA사업을 택하는 관행을 보이고 있으며, 원조가 반복될수록 수원국이 원조를 기대·요구하면서 자구노력을 기울이지는 현상이 나타나고 있다. 즉, 거의 무조건적인 반복적 원조의 관행이 수원국의 행동을 바람직스러운 방향으로 유도하는 아무런 인센티브와 동기를 부여하지 못하고 있는 실정이다.

4. 항만분야 ODA의 제도개선 방안

항만분야 ODA의 최상의 목표달성을 위해서는 우리나라의 원조 하에 수원국이 많은 노력을 기울이는 전략을 선택하는 것이다. 우리나라는 공여국으로서 효과를 높이기 위해서는 항만관련 건설업체 및 관련 공공기관들과의 협력이 불가피하다. 따라서 이들에게 정부의 ODA사업에 협력하도록 충분한 인센티브를 제공함과 동시에 이를 유도하는 동기부여 방안을 모색하여야 할 것이다. 다른 한편으로 수원국이 많이 노력하는 전략을 선택하도록 유도하는 동기부여가 이루어져야 한다. 여기서는 앞에서 설명한 바와 같은 ODA의 딜레마를 극복하고, 이와 같은 효과적인 결과(게임의 균형)를 유도할 수 있는 제도개선 방안을 모색하고자 한다.

4.1. 정보제도의 개선방안

정보제도의 개선은 공여국이 수원국의 행동 및 상황에 대한 정보를 가급적 많이 확보할 수 있도록 하는 데에 개선의 초점이 모아져야 한다. 공여국의 수원국에 대한 정확하고 충분한 정보 자체가 수원국에 대한 감시기능을 하게 되므로, 수원국은 협약체결 당시의 약속대로 스스로 자구노력을 기울이는 것이 자신에게 유리하게 된다. 즉, 공여국의 수원국에 대한 충분한 정보가 수원국의 노력에 대한 인센티브와 동기를 부여하는 기능을 하게 되는 것이다.

1) 정보획득 체계 정비

항만개발협력과 관련한 수원국의 충분한 정보획득을 위해서는 전문성을 갖춘 전담인력의 체계적인 운영과 제도적 정비가 요구된다. 김범중 KMI 한만물류연구본부장은 “항만 ODA사업을 통해 항만 엔지니어링 업체들의 해외진출이 필요하며, ... ODA에 국내 중소 엔지니어링 업체 참여를 늘려야 한다”고 주장한 바 있으며, 뒤이어 박준권 국토해양부 항만정책과장은 “기업의 활발한 해외진출을 위해서는 관련 국가 간 세미나 개최, 정보 분석을 위한 정책연구 지원, 관련 협의회 구성이 필요하다”고 정보획득을 위한 체계정비의 중요성을 지적했다(Ocean Korea, 2011: 78).

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

2) 현지조사체제 강화

① 현장중심 원조체제 강화

현재 우리나라 항만분야 ODA는 사업의 발굴 단계에서부터 사업이 수행될 때까지 충분한 현지조사를 위한 제도가 구축되어있지 않다. 반면 일본의 경우, 현장중심 체제로 전환하는 작업을 추진 중에 있다. 현지 공관을 중심으로 한 ODA T/F 제도를 통해 개도국 현지에서 상시적인 개발협력 논의가 이루어지고 있으며 협의 과정에 타 부처의 파견 직원이 참여할 수 있는 기제가 마련되어 있다(Park, 2011:2).

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

② 다자간 원조기구에서의 위임

수원국의 가장 정확한 정보를 얻기 위한 현지조사의 또 다른 방안으로 현지조사권을 다자간 원조기구에 위임하는 방안을 생각해 볼 수 있다. Hagen(2003)은 다자간 원조기구들이 세계 각국의 개별적인 원조보다 더욱 효과적으로 ODA를 수행할 수 있다고 주장한다. 왜냐하면 나라별로 시행되는 ODA 사업의 중복을 피할 수 있기 때문이다. 현재는 세계은행 홈페이지에서 OECD 산하기관인 DAC(개발원조회의)의 수원

국 리스트 국가에 관한 정보가 국가별 보고서로 제공되고 있으나, 수원국의 전반적인 사항에 대한 정보를 제공 수준이다.

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

3) 수원국의 부패 감시체제 수립

현재 항만분야 ODA에서 수원국의 부정부패를 감시하기 위한 제도가 갖추어져있지 않다. 수원국의 감추어진 행동이 유발하는 대표적인 도덕적 해이문제인 부패문제가 적발되거나 이슈화된 사례가 없으므로 수원국의 부패관리에 크게 관심을 두지 않는 것으로 보이나, 수원국이 사익추구 등의 다른 목적으로 유용할 동기를 제거하기 위하여 부패를 예방하는 제도가 필요하다. 이를 위해, 수원국의 행동에 대한 감시체제를 수립하거나 부패 발견 시 법적인 처벌이나 차후 원조에 결부된 협박이 요구된다고 하겠다.

Araral(2012)은 수원국이 도덕적 해이와 원조의 전용(fungibility)에 빠져들지 않게 하는 방안으로, 평판이 있는 중개자에게 집행(수원국의 행동 감시)을 맡기는 것이라고 주장했다. 이렇듯 많은 학자들은 공여국과 수원국 사이의 이러한 제3자의 개입이 동기부여 문제의 해결책이라고 제안한다. 따라서 수원국의 부패를 감시하기 위한 우리나라의 자체적인 제도를 마련하는 한편 제3자에게 감시를 위임하는 제도도 함께 고려해 볼 수 있을 것이다.

4.2. 보상제도의 개선방안

ODA의 효과성을 높이기 위해서는 공여국과 수원국의 협력이 필수적이다. 여기서 협력이라 함은 공여국은 도와주는 전략을 선택하고 수원국은 많은 노력을 기울이는 전략을 선택하는 것을 말한다. 이를 위해서, 수원국의 적은 노력 전략을 많은 노력 전략으로 유도할 수 있는 인센티브 및 동기부여가 필요할 것이다. 따라서 수원국에 일정한 노력의 의무를 부여하여 따르지 않으면 불이익을 주거나, 사업결과의 평가에 따라 보상을 지급하는 등의 인센티브 제도를 마련할 필요가 있을 것이다. 또한 국내의 관련 주체들의 협력을 유도할 수 있는 제도개선도 동시에 요구된다고 볼 수 있다.

1) 국내기업 및 공공기관에의 보상제도 정비

항만분야의 ODA사업이 성공적으로 추진되기 위해서는 정부의 노력만으로는 한계가 있으며, 관련 기업과 공공기관의 협력이 동시에 요구된다. 현재 우리나라의 국내기업 및 공공기관의 ODA에의 협력을 유도하는 보상제도는 법적·정

책적으로 확립되지 않은 상태이며, 해외항만건설의 해외 진출을 허용 및 장려하는 수준이다. 최근 법제도가 개정·신설되고 있으며 정책적으로도 기업체 및 공공기관에게 보상지원을 제도화하여 동기를 부여하려는 움직임이 보이고 있다.

국토해양부 항만투자협력과장은 “향후 항만분야 해외진출을 활성화하기 위해 정부차원에서 특화된 시장 개척을 위한 금융지원 방안 등을 정책화하고, 항만분야 해외건설 수주 지원 협의회 등을 만들어 지원하겠다”고 밝혔다(Ocean Korea, 2011: 78).

그러나 이와 같은 기업이나 공공기관의 해외진출 활성화가 단지 우리나라의 해외 항만물류 시장을 개척하고 확보하는 차원을 넘어서, 이들의 해외진출이 우리나라의 항만개발 및 운영에 대한 ODA 사업에 도움이 될 수 있도록 하여야 하며, 이를 위한 제도의 개선이 필요할 것으로 보인다. 현재 우리나라 항만분야 ODA의 해외진출 사업은 초기단계에 머물러 있기 때문에, 우선 이와 같은 조직들의 해외진출을 촉진함과 동시에, 그들의 ODA사업에의 협력을 유도하는 인센티브를 창출할 수 있는 법적·정책적 제도가 갖추어져야 할 것으로 보인다.

2) 수원국의 협력 유도를 위한 인센티브 체계 확립

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

현재 수원국의 보상구조는 우리나라가 사업을 체결하기 위해서 수원국에게 원조를 통해 얻을 수 있는 보상을 고지하고, MOU체결 등으로 원조제공을 약속하여 수원국의 보상을 확실하게 보장해주고 있다. 이는 수원국의 노력여부와 상관없이 ‘항만 건설’이라는 보상을 가져다주기 때문에 수원국의 입장에서는 굳이 시간·노력·돈 등을 수반하는 많은 노력을 기울일 동기를 가지지 않는다.

따라서 우리나라는 항만건설사업을 체결하면 이후 우리나라가 개최하는 연수생 초청사업에 의무적으로 참여하게 하는 등의 제도와 같이, 노력에 대한 의무를 부여하고 따르지 않을 경우 불이익을 주는 제도, 사업의 결과에 대한 평가에 기초하여 보상을 지급하는 등의 인센티브 제도를 통해 수원국의 협력을 이끌어낼 수 있을 것이다.

4.3. 선택제도의 개선방안

ODA의 반복게임적 상황에서 각국의 원조담당자들은 원조를 시행할지 하지 않을지, 요청에 응할지 하지 않을지 등에 대한 행동전략들을 선택할 수 있지만 클라이언털리즘, 후원자 딜레마 및 ODA사업을 계속적으로 체결하는 관행 등의 이유로 원조를 중단하기가 쉽지 않다. 이러한 상황에서 수원국은 자구노력으로 항만의 발전을 꾀하기 보다는 공여국의

원조를 예측·기대 및 요청하여 이득을 얻고자 한다.

우리나라의 원조 하에 수원국의 자구노력이 없을 경우 딜레마가 발생하며 이러한 딜레마를 해결하기 위해서는, 도움 받는 자가 스스로 자생할 수 있는 방향으로 지원을 하는 것이 필요할 것이다. 수원국이 자구적 노력을 기울일 때 일정한 편익을 부여하는 것, 수원국이 자구적 노력이 부족하거나 태만한 태도를 보일 때 원조를 중단하는 것 등과 같은 형태의 인센티브 구조를 만드는 방향으로의 제도개선이 필요할 것이다.

1) 수원국의 자구노력을 위한 제도 마련

현재 원조 담당자들의 원조체결이 계속적인 관행으로 자리 잡음으로 인해, 수원국의 담당자들은 자국의 발전을 위한 자구노력 없이 공여국에게 추후의 원조를 기대 및 요청하는 행태를 보이고 있다. 이는 사마리아인의 딜레마 발생을 초래하게 된다.

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

2) 신뢰할 수 있는 협박

원조의 반복적인 관행과 관련하여 수원국이 자구노력 없이 추후의 원조를 기대 및 요구하지 않도록, 우리나라는 수원국의 태도(행동)를 보고 계속적인 원조제공 여부를 결정해야 할 것이다. 즉, 사업을 수행하는 중 수원국이 사업의 효과적 결과 창출에 대한 의지를 보이지 않거나 태만한 태도를 나타내면, 사업을 중단하고 추후 원조를 제공하지 않는 방식으로 부정적 인센티브를 부여하는 것과 같은 제도가 필요하다. 이것은 반복게임의 상황에서 공여국이 수원국에 대하여 많은 노력을 기울이지 않으면, 차기의 게임에서 도와주지 않는 전략을 선택하겠다고 협박함으로써, 수원국이 많은 노력을 기울이는 전략을 선택하도록 유도하는 것이다.

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

현재 암묵적으로 이러한 제도가 형성되어 있으나 아직 사업을 중단한 사례는 없으며, 이는 항만건설의 해외진출이 초

기단계라는 점, 아직 큰 문제없이 진행되고 있다는 점 등의 이유로 인해 사업이 중단 없이 수행되고 있을 가능성도 있다. 하지만 수원국의 행동을 감시할만한 체계가 구축되어있는지에 대한 문제에 관해서도 고려해 보아야 한다.

5. 결론

본 연구는 신제도주의와 게임이론이 결합된 이론적 분석모형을 구성한 다음, 거기에 기초하여 우리나라 항만분야 ODA 관련 제도의 실태와 딜레마 및 제도 개선방안을 분석하였다.

아직 항만분야를 포함하여 전반적으로 ODA에 관한 연구의 초기상태에 있는 상황에서, ODA 분석을 위한 이론모형을 구성하여 제도적 개선방안을 찾았다는 점에서, 향후 항만분야는 물론이고 타 분야 ODA의 연구방법 및 정책방향의 탐색에 대한 시사점을 주고 있다는 데에 본 연구의 의의가 있다.

References

[1] Araral, E.(2012), "The Strategic Games that Donors and Bureaucrats Play: An Institutional Rational Choice Analysis," Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 22, No.4.,

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

[3] Ferris, J. M. and Tang, S.(1993), "The New Institutionalism and Public Administration: An Overview," Journal of Public Administration: Research and Theory, Vol 3, No. 1, January.

[4] Gibson, C. C., Andersson, K. Ostrom, E. and Shivakumar, S.(2005), The Samaritan's Dilemma: The Political Economy of Development Aid, Oxford University Press.

[5] Hilton, R. M., Shivakoti, G. P. and Ostrom, E(2002), Institutional Incentives for Resource Mobilization in Farmer-Managed and Agency-Managed Irrigation System, Oakland, CA: ICS Press

[6] Kim, B. Y.(2013), Dilemma and Breakthrough in the Port ODA of Korea, A master's dissertation at Korea Maritime and Ocean University.

[7] Kim, J. H.(2009), "A Trend of Port ODA Programs: Focused on the Asia," A Study on Ocean and Logistics, Vol. 1, pp.184-206.

[8] Kim, S. G. and Yun, J. S. et al(2009). A Study on

- the Strengthening Hegemony of International Ocean Issues in Korea. 1st Edition. KMI.
- [9] Kim, Y. G.(2008), "The Estimate of International ODA Scale for reconstructing North Korea's Economy," International and Local Studies, Vol. 17, No. 4.
- [10] Kim, Y. G.(2010.8), A Study on the Possibility of ODA for North Korea's Agriculture and Agricultural Villages. A master's dissertation at Kang Won National University.
- [11] Lee, J. W.(2008), "A Study on Weak State Model and Developmental Cooperation with North Korea in Korea," An Study on the North Korea. Vol. 12, No.2.
- [12] Ministry of Land, Transport and Maritime Affairs (MLTMA)(2008.9.), A Report on the Basic Planning for Cooperation Support Programs of Oversea Port Development in Korea.
- [13] Morrissey, O., Smith, B. and Horesh, E.(1992), British aid and international trade : aid policy making, 1979-89, Stowe School Buckingham England, Philadelphia Open University Press.
- [14] Morrissey. O., Smith, B. and Horesh, E.(1992), British aid and international trade : aid policy making, 1979-89, Stowe School Buckingham England, Philadelphia Open University Press.
- [15] North, D. C.(1990), Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press.
- [16] Ocean Korea(2011), CEO of Korea Seeking Advance into Oversea in Port Construction: 78.
- [17] Ostrom, E.(2005), Understanding Institutional Diversity. Princeton University Press.
- [18] Ostrom, E., Gibson, C., Shivakumar, S. and Anderson, K.(2002), Aid, Incentives, and Sustainability. Indiana University.
- [19] Ozdemir, S. K., Shimamura, J., Morikoshi, F. and Imoto, N.(2004), "Samaritan's Dilemma: Classical and quantum strategies in Welfare Game," Physics Letters A, 313, 218.
- [20] Park, H. J.(1993), "The Critical Observation of the Least Status of State in Korea, Korean Politics Review," Vol. 26, No. 2 pp, 7-29.
- [21] Park, M. J.(2011), A Study on Escalating the Partnership of Untied ODA in Korea, ODA Divison at KOICA.
- [22] Schmidtchen, D.(1999), "To Help or not to Help: The Samaritan's Dilemma Revisited," CSLE Discussion Paper, No. 99-09, ECONSTOR.
- [23] Son, G. T. and Kim, M. H.(2009), An Analysis of Micro-Mechanism and Implications of Public Policy for Efficient ODA Execution in Korea, KIEP.

원고접수일 : 2014년 5월 15일

심사완료일 : 2014년 7월 7일

원고채택일 : 2014년 7월 14일