

## Central Lancashire Online Knowledge (CLoK)

Title	Development Cooperation Decentralization by Local Government: A Comparative Study of Aid Policy in the United Kingdom and Germany [2017] [2017] [2017] [2017] : [2017] [2017] [2017] [2017]
Type	Article
URL	<a href="https://clock.uclan.ac.uk/id/eprint/21167/">https://clock.uclan.ac.uk/id/eprint/21167/</a>
DOI	
Date	2017
Citation	Lim, Sojin and Jung, Sanghee (2017) Development Cooperation Decentralization by Local Government: A Comparative Study of Aid Policy in the United Kingdom and Germany [2017] [2017] [2017] [2017] : [2017] [2017] [2017] [2017]. The Journal of Contemporary European Studies [ 2017], 35 (4). pp. 35-64.
Creators	Lim, Sojin and Jung, Sanghee

It is advisable to refer to the publisher's version if you intend to cite from the work.

For information about Research at UCLan please go to <http://www.uclan.ac.uk/research/>

All outputs in CLoK are protected by Intellectual Property Rights law, including Copyright law. Copyright, IPR and Moral Rights for the works on this site are retained by the individual authors and/or other copyright owners. Terms and conditions for use of this material are defined in the <http://clock.uclan.ac.uk/policies/>

## 국제개발협력의 지방분권화에 대한 소고: 영국과 독일의 원조정책 비교연구

임소진\*

정상희\*\*

### 〈 목 차 〉

- |                                   |                  |
|-----------------------------------|------------------|
| I. 서론                             | IV. 결론           |
| II. 개발협력의 지방분권화에 대한<br>이론적 고찰     | 참고문헌<br>Abstract |
| III. 영국과 독일의 개발협력 지방<br>분권화 정책 비교 |                  |

주제어: 개발협력/ODA, 개발효과성, 지방분권화, 영국, 독일

### 국문요약

본 연구는 최근 SDGs시대의 개막과 함께 국제사회에서 강조하고 있는 개발협력 지방분권화의 효과와 한계점을 분석하고, 향후 개발협력 지방분권화의 발전을 위한 시사점을 제시하고자 하였다. 이를 위해 본 연구의 개발협력 지방분권화에 대한 이론적인 논의를 바탕으로 영국과 독일의 지방분권화 정책과 사례를 분석하였다. 이처럼 본 연구에서 논의한 영국과 독일의 사례를 통해 국제사회의 개발협력 지방분권화를 강조하는 최근 경향은 그 효과성 측면에서 증명 가능하다는 것을 확인할 수 있었다. 지방분권화를 적극적으로 시행하지 않는 영국의 경우에도 지방정부의 역할과 중요성을 재고하고 실질적으로 지방분권화 접근법을 적용하고 있으며, 독일의 경우 지방분권화를 매우 적극적으로 추진하고 있다. 특히 지방분권화를 체계적으로 추진하고 있는 독일의 사례는 학자들이 주장하고 있는 지방분권화의 모든 한계를 극복할 수 있다는 것을 실증적으로 증명

\* 영국 쉐트럴랑카서대학교, 한국학과, 조교수

\*\* 계명대학교, 스페인어중남미학과, 조교수

하고 있다. 따라서 영국과 독일의 사례는 아직까지 지방분권화에 대한 고려가 미약한 한국과 같은 공여국에게 개발협력 지방분권화 도입에 대한 중요한 시사점을 제공한다고 할 수 있다. 또한 본 연구를 통해 오늘날 중앙정부의 총괄 시스템을 벗어나 지방정부가 함께 참여하는 개발협력의 체제전환이 필요한 시기라는 것을 강조하고자 한다. 본 연구를 계기로 독일 뿐 아니라 지방분권화를 활발히 추진하고 있는 다른 공여국 사례를 비교분석하여 지방분권화의 위험요소를 사전에 제거하며 문제 발생 시 극복할 수 있는 방안을 마련할 수 있는 후속 연구가 활발히 진행될 수 있기를 기대해 본다. 마지막으로 본 연구는 이론을 바탕으로 정책과 사례를 비교분석하는 방법론을 통해 개발학 뿐 아니라 지역학 분야의 학술연구 발전에 기여하고자 한다.

## I. 서론

2008년 가나 아크라에서 개최된 경제협력개발기구(Organisation for Economic Co-operation and Development, 이후 OECD) 개발원조위원회(Development Assistance Committee, 이후 DAC)의 ‘제3차 원조효과성 고위급포럼’에서 국제사회가 개발도상국(이후, 개도국)의 발전을 위한 지방정부의 역할과 중요성을 강조하면서, 2009년 중국 광저우에서 열린 ‘도시 및 지방정부 세계위원회’ 연차회의에서는 개도국 지방정부의 발전을 위한 공여국 지방정부의 역할에 대한 논의가 이루어졌다. 이후 2015년 9월 유엔총회에서 합의되어 이행이 시작된 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, 이후 SDGs)의 달성을 위한 공여국 지방정부의 중요성과 역할에 대한 논의가 다양한 관점에서 지속되어 왔다. 2016년 에티오피아 아디스아바바에서 열린 제3차 개발재원총회의에서 국제사회는 SDGs를 달성하기 위한 지역차원의 협력을 강조하면서 공여국 지방정부를 독립적인 행위주체로 인정하였다. 이처럼 국제사회의 최근 개발협력 추세에 따라 시민사회, 민간기업 뿐 아니라 지방정부는 다양한 이해관계자 중 하나로 고려되고 있으며, 공여국 지방정부의 역할과 효과성에 대한 관심이 확대되고 있다.<sup>1)</sup>

1) Federation of Canadian Municipalities, “Enhancing Aid Effectiveness: The Case for Stronger Local Government Involvement in Development,” *Commonwealth Journal of Local Governance*, Vol. 39 (July 2010), pp. 146-147.

한편, 개도국 지방정부 발전을 위한 공여국 지방정부의 역할은 2008년 OECD DAC 원조효과성 고위급회의에서 최초로 제기된 이슈가 아닌 1992년 브라질 리우데자네이루에서 있었던 유엔환경개발회의(UN Conference on Environment and Development)에서 합의된 ‘아젠다 21’<sup>2)</sup>을 통해 이미 논의되었다. 이처럼 공여국 지방정부의 역할과 개도국 지방정부 발전의 중요성과 관련된 의제는 1996년 터키 이스탄불에서 개최된 유엔주거회의(UN Conference on Human Settlements)와 2002년 남아프리카공화국 요하네스버그에서 열린 리우환경협약(World Summit on Sustainable Development)을 통해 지속적으로 다루어져 왔다.<sup>3)</sup> 이후 2000년대 후반에 이르러 21세기 개발협력에 참여하는 다양한 이해관계자가 증가하고 그 역할이 확대되면서 지방정부의 역할과 중요성도 재조명을 받게 되었다. 이러한 공여국 지방정부의 개도국 지방정부에 대한 지원의 형태는 분권화된 형태의 협력(decentralized cooperation)으로 정의되고 있으며, 이는 원조지원의 ‘지방분권화’로 이해되고 있다.

개발협력에서 분권화(decentralization)란 파편화·분절화(fragmentation)나 이원화(dual system)와는 구별되는 개념이며 일반적으로 분권화란 중앙조직의 의사결정 권한과 책임이 하부조직으로 위임되는 것을 의미한다. 국제개발협력에서 분권화는 크게 공여국의 분권화와 개도국의 분권화로 구분되며, 공여국의 분권화란 공여국의 ODA 정책 및 집행에 대한 권한과 책임 및 관련 자원을 지방정부, 개도국 현지 사무소 또는 공관으로 이전하는 경우를 의미하는 반면, 개도국에서의 분권화란 개도국의 지역발전을 위한 지방정부의 민주화, 지역 거버넌스의 강화, 지역 경제발전 그리고 행정조직의 역량강화를 지칭한다.<sup>4)</sup> 이와 관련하여 본 논문에서 논의하는 지방분권화란 공여국 중앙정부의 ODA 관련 의사결정 권한과 책임, 그리고 관련 자원을 지방정부에게 위임하는 경우를 의미한다.<sup>5)</sup>

2) 아젠다 21은 지속가능발전을 위한 모든 이해관계자의 역할과 다양한 이해관계자들이 협력하여 지속가능발전에 기여할 수 있다는 국제적 인식을 제고하였다.

3) OECD, *Aid Extended by Local and State Governments* (Paris: OECD, 2005), p. 10.

4) Europe Aid, *Supporting Decentralization and Local Governance in Third Countries* (Brussels: European Commission, 2007), pp. 6-11, p. 14.

5) Commission of the European Communities, *Local Authorities: Actors for Development* (Brussels: European Commission, 2008), p. 3; Tyler Dickovick, “Foreign Aid and Decentralization: Limitations on Impact in Autonomy and Responsiveness,” *Public*

OECD DAC 회원국들은 이미 1990년대 말부터 원조 지원에서 중앙정부 뿐 아니라 지방정부로의 권한 위임을 통해 지방분권화를 실현해오고 있다. 전통적인 DAC 회원국들의 공적개발원조(official development assistance, 이후 ODA) 지방분권화는 국제개발협력과 관련된 국제적인 합의 이행에 대한 책임을 중앙정부가 담당하는 한편, 지방정부도 국제무대에서 해당 국가를 대표할 수 있도록 권한을 부여받는 형태로 이루어지고 있다. 특히, 유럽 DAC 회원국들은 1980년대 후반 유럽연합(European Union, EU)의 확대 과정에서 새로운 회원국들의 지방정부 발전이 불균형적으로 이루어지고 있다는 점을 감안하여, 해당 국가의 지방정부가 의사결정 과정에 참여할 수 있는 형태로 지방분권화를 점차적으로 도입하기 시작하였다. 이러한 관행은 이들 국가의 ODA 제공 과정에 적용되어 ODA 지방분권화는 큰 갈등 없이 이루어질 수 있었다. 또한 이 과정에서 유럽 공여국들은 자국 지방정부의 개도국 지방정부 ODA 지원을 통해 개도국 지방정부의 권한 강화 및 민주화 제고에 기여하고 있다.<sup>6)</sup>

현재 국내에서 다양한 부처가 ODA 예산을 집행하면서 행정비용과 원조사업의 중복으로 인한 낭비(과편화·분절화)<sup>7)</sup>가 발생하고 있으며 이는 부처 간 이해관계에 따른 권력 및 예산 경쟁으로서 이와 관련하여 효율성 저하(이원화)의 문제를 분석하고 발전방안을 제시하는 연구가 비교적 활발히 진행되고 있다.<sup>8)</sup> 그러나 최근 국제사회의 관심이 확대되고 있는 공여국 정부에 의한 원조정책의 지방분권화와 관련된 연구는 아직까지 미온적으로 이루어지고 있다. 예를 들어, 국내 학술연구 중 한국 정부의 ODA 지방분권화에 대한 연구는 ‘한국 지방자치단체의 공적개발협력 재고찰’<sup>9)</sup>이 유일하다고 할 수 있다.

*Administration and Development*, Vol. 34 (2014), p. 194; Foroaod, “Decentralized Development Cooperation in Spain,” [http://fride.org/uploads/Cooperacion.descentralizada\\_Backgrounder\\_EN.pdf](http://fride.org/uploads/Cooperacion.descentralizada_Backgrounder_EN.pdf) (검색일: 2017. 7. 26).

6) OECD (2005), p. 10.

7) 김은미, 김지현, 『한국 원조체계의 분절(fragmentation)이 원조효과성에 미치는 영향 및 개선방안』 (성남: 한국국제협력단, 2009), pp. 43-48; 김정해 외, 『한국형 공적개발원조(ODA)의 효과적 추진을 위한 통합체계 연구』 (서울: 경제·인문사회연구회/한국행정연구원, 2013), pp. 83-93.

8) 김은미, 김지현 (2009), pp. 37-41; 김정해 외 (2013), pp. 94-99.

9) 장혜영, “한국 지방자치단체의 공적개발협력 재고찰,” 『오토피아』, 제31권 2호 (2016), pp. 133-161.

따라서 본 연구는 개발협력 지방분권화의 효과와 한계점을 분석하고, 향후 개발협력 지방분권화의 발전을 위한 시사점을 제시하고자 한다. 이를 위해 본 연구의 제2장에서는 개발협력의 지방분권화에 대한 이론적 논의들을 살펴보았다. 제3장에서는 ODA 지방분권화가 비교적 활발히 이루어지고 있는 영국과 독일의 정책 사례를 분석하였다. OECD DAC 통계에 의하면, 독일은 스페인 및 벨기에와 함께 DAC 회원국 중 지방분권화를 통한 원조 지원을 가장 많이 하는 국가로 알려져 있다.<sup>10)</sup> 또한 영국은 최근 공개한 개발협력 정부 보고서를 통해 지방정부를 통한 ODA 지원을 확대하려는 움직임을 보이면서 ODA 지방분권화를 활발히 추진하려는 대표적인 국가로서 발돋움하고 있다.<sup>11)</sup>

이처럼 본 연구는 기존의 이론을 토대로 지방분권화의 효과와 한계가 실제 사례에서 어떻게 나타나고 있는가를 논의한 후, 향후 개발협력 지방분권화의 효과성 제고를 위한 발전 방안을 제시하였다.

## II. 개발협력의 지방분권화에 대한 이론적 고찰

### 1. 개발협력 지방분권화의 효과성

최근 국제개발협력에서 공여국 개발협력의 지방분권화가 재조명을 받고 있는 가장 큰 이유는 지방정부가 중앙정부와는 차별화된 지방정부만의 특성과 가치를 보유한 원조를 제공할 수 있기 때문이다.<sup>12)</sup> 중앙정부는 거시적 관점에서의 원조 프로그램을 지원하는 반면, 지방정부는 커뮤니티를 중심으로 지역차원에서 필요로 하는 미시적 차원의 프로그램 제공이 가능하다. 다시 말하면, 원조사업의 전달과정에서 공여국 지방정부가 개도국 지방정부에 필요한 ‘틈새(niche)’를 적절하게 공

10) OECD (2005), p. 13.

11) International Development Committee, *UK Aid: Allocation of Resources: Interim Report* (London: House of Commons, 2016); DFID, *UK Aid: Tackling Global Challenges in the National Interest* (London: DFID, 2015).

12) Commission of the European Communities, *Local Authorities: Actors for Development* (Brussels: European Commission, 2008), p. 4.

락할 수 있기 때문에 ODA 지방분권화의 효과성은 비교적 높다고 볼 수 있다. 실제로 2006년 스리랑카 웰리가마(Weligama) 지방에서 쓰나미가 발생하였을 때, 독일의 니더작센(Lower Saxony)주에서는 스리랑카에 보트와 망을 제공하여 쓰나미 피해 복구에 필요한 적절한 물자를 신속하게 제공하였다.<sup>13)</sup> 이러한 현상은 SDGs의 전신인 새천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs)의 달성 과정에서 공여국 중앙정부에 의한 원조지원이 개도국 지방정부의 발전에 필요한 맥락에서 적절하게 제공되지 못했으며 이러한 한계는 공여국 지방정부의 개도국 지방정부에 대한 지원의 강화를 통해 개선될 수 있다는 논의를 뒷받침하는 사례로 볼 수 있다.<sup>14)</sup>

다음으로 공여국 지방정부는 지방정부 발전에 필요한 요건과 경험을 바탕으로 중앙정부보다 더 효과적으로 개도국 지방정부의 발전이 가능한 환경을 조성할 수 있다는 장점을 가지고 있다.<sup>15)</sup> 이는 공여국의 지방정부는 개도국 지방정부에게 지역발전을 위한 역량, 경험 및 모범사례를 공유할 수 있기 때문이며 특히 비슷한 여건과 정치·경제·사회·문화적인 유사성을 가진 공여국과 개도국 지방정부간의 트위닝(twinning)을 통한 역량개발과 지역발전이 가능하기 때문이다.<sup>16)</sup>

트위닝은 1950년대 유럽의 지역 및 도시 간 문화교류를 위해 시행된 ‘타운 트위닝(town twinning)’ 또는 ‘지역 트위닝(municipal twinning)’에서 시작된 개념이며 개발협력에서는 1960년대에 프랑스가 식민지에서 독립한 불어권 아프리카 개도국 지방을 대상으로 제공한 ODA의 한 형태로 사용되기 시작하였다. 이처럼 개발협력에서의 트위닝은 1970년대 인프라 및 농업분야를 중심으로 주로 지원되다가, 1980년대 개도국 정부의 제도적인 역량강화를 위해 집중적으로 활용되기 시작하였다. 이 과정에서 트위닝의 형태는 공여국 정부조직과 개도국 정부조직 간 조합의 형식으로 변화되었으며 1990년대 공여국과 개도국 간 학습과 경험공유를 통한 상호작용의 방법으로 발전하였다. 이러한 트위닝 형태는 현재 유럽 공여국 지방정부들이 개도국 지방정부에 제공하는 ODA에서 가장 많이 활용되고 있는 방

13) Commission of the European Communities (2008), p. 4.

14) Federation of Canadian Municipalities (2010), pp. 146-147.

15) OECD (2005), p. 16.

16) OECD (2005), p. 16.

식 중 하나로 알려져 있다.<sup>17)</sup> 무엇보다도 트위닝은 개도국의 지역사회가 공여국 지역 발전 과정에서 축적한 지식과 경험을 공유할 수 있을 뿐 아니라 공여국과 개도국 지방정부 모두에게 발전의 효과를 가져 올 수 있는 장점을 가지고 있다.<sup>18)</sup> 예를 들면 스페인의 바르셀로나 시는 멕시코의 푸에블라(Puebla) 주를 지원하는 과정에서, 푸에블라 주가 지역사회 성범죄를 퇴치한 경험을 바르셀로나 시의 남미 이민자 커뮤니티에 적용하여 성범죄 발생을 성공적으로 감소시킨 사례가 있다.<sup>19)</sup>

이처럼 ODA의 지방분권화는 공여국 지방정부와 개도국 지방정부간 트위닝이 가능하다는 이점 뿐 아니라 지방정부 자체의 예산이 중앙정부 ODA 예산과 함께 혼합되어 대개도국 지원을 위한 원조 규모의 확대 혹은 개선의 효과를 가져 올 수 있다.<sup>20)</sup> 이는 최근 국제사회에서 SDGs 이행을 위해 필요한 개발재원 논의에서 지방정부의 ODA 활동 참여를 확대시키고자 하는 이유 중 하나이기도 하다. 즉, 개발재원의 확대를 위한 다양한 행위 주체의 참여가 요구되는 최근 국제개발 협력의 경향에 입각하여 개발재원의 주체로서 지방정부의 참여는 대개도국 ODA 활동에 있어서 지방분권화의 효과성과 결부되어 논의되고 있다.<sup>21)</sup> 이는 국제사회에서 공여국 지방정부의 ODA는 촉매제 역할을 하여 공여국의 민간 기업이 개도국 발전에 기여할 수 있는 사업에 참여하는 것을 의미한다. 개발재원의 확보를 위해 공여국 지방정부는 개도국 지방에서의 비즈니스 기회를 확대하여 ODA 이외의 민간재원, 즉 공여국 민간 기업이 선진 기술과 인프라를 개도국 지방에 전수 및 공유하여 개도국 지방 발전이 가능하다는 이론이다.<sup>22)</sup> 또한 지방분권화는 지방정부가 민간기업 뿐 아니라 다양한 NGO 및 재단과 공동 재원을 마련하여 개도국 지방정부의 다양한 환경에 맞춤화 할 수 있는 융통성을 요구하는 형태의 원조사업을 수행할 수 있다는 장점을 보여준다.<sup>23)</sup>

17) 임소진, 전수민, “효과적 개도국 역량개발을 위한 유럽식 트위닝 이론의 캄보디아 내 적정 기술에 대한 적용가능성,” 『유럽연구』 제32권 1호 (2014년 봄), pp. 85-86.

18) Fritz Nganje, *Decentralized Cooperation and the New Development Cooperation Agenda: What Role for the UN?* (Helsinki: United Nations University, 2015), pp. 3-4.

19) Commission of the European Communities (2008), p. 4.

20) OECD (2005), p. 24.

21) UN, *Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development* (New York: UN, 2015), p. 5, p. 30.

22) UN (2015), pp. 21-22, pp. 24-25, p. 27, pp. 59-60.

23) Commission of the European Communities (2008), pp. 4-5.

이외에도 지방분권화가 효과적이라는 논리는 전통적 형태의 ‘공여국 분권화 이론’을 적용하여 이해할 수 있다. 공여국 분권화 이론에 따르면, 개도국의 공여국 현지 사무소 또는 공관은 개도국 현지 환경을 공여국 내 본부보다 더 잘 이해할 수 있으며 현지화 과정에서 개도국의 주인의식을 제고하고 현지 상황에 부합할 수 있도록 융통성을 발휘할 수 있는 재량이 높아지기 때문에 공여국 본부에서 직접 제공하는 원조보다 현지 사무소의 권한 위임을 바탕으로 지원하는 원조가 더 커다란 긍정적인 효과를 가져 올 수 있다. 이외에도 분권화를 통해 공여국 현지 사무소는 타 공여국과의 협력을 보다 효과적으로 수행할 수 있다.<sup>24)</sup> 이러한 공여국 현지 사무소로의 분권화를 통해 ODA의 중앙집권보다 분권화가 개도국 현지에서는 보다 효율적이고 효과적일 수 있다는 이론을 전제로 하여 공여국의 ‘지방분권화’가 보다 활성화 될 수 있었다.

한편, 공여국의 개발협력 지방분권화는 개도국의 많은 지역에 소위 말하는 ‘사업장’을 운영하고 있는 개발 NGO와의 경쟁구도를 형성하기도 한다. 일부 연구에서는 이를 공여국 정부가 지방분권화를 선호하고 확대하려는 이유 중 하나라고 분석하고 있다. 공여국의 중앙정부가 개도국의 다양한 지역을 모두 지원할 수 없는 상황에서, 많은 경우 공여국 정부는 NGO에 지원금을 제공하여 개도국 정부의 발전에 기여하고자 한다. 이와 비교하여, 공여국의 지방정부가 개도국 지역 발전의 노력에 참여하게 된다면 공여국 중앙정부의 입장에서 지방정부가 ①지역 주민에게 필요한 서비스를 제공하는 기술적 경험을 보유하고 있으며, ②짧은 예산 주기를 가지고 있는 NGO 보다 중장기 예산의 편성이 가능하고, ③국제기구의 원조사업에 참여할 수 있는 가능성이 높으며, ④외부의 재정적 지원과 기부에 의존하는 NGO의 불안한 재정 상태와 차별되는 지속적인 재원 형성이 가능하다는 비교우위를 바탕으로 더 효과적인 결과를 기대할 수 있게 된다.

이러한 논리를 바탕으로 국제사회와 공여국 정부는 공여국 원조지원의 지방분권화를 확대하고자 한다는 것이다.<sup>25)</sup> 국제사회는 이와 같은 지방정부의 역할과 중

24) Lars Engberg-Pedersen, “Bringing Aid Management Closer to Reality: The Experience of Danish Bilateral Development Cooperation,” *Development Policy Review*, Vol. 32, No.1 (2014), p. 115.

25) Nganje (2015), p. 3.

요성을 바탕으로 공여국의 지방분권화를 재조명하고 있으나, 개발협력 지방분권화는 다음과 같은 한계를 내포하고 있다.

## 2. 개발협력 지방분권화의 한계

선행연구에서 가장 많이 논의되고 있는 부분이 ‘정책일관성’의 측면인데, 이는 중앙정부의 개발협력 정책이 과연 지방정부의 개발협력 정책에 어떻게 반영되고 있는가의 문제라고 할 수 있다. 지방정부는 그 성격상 원조지원에 있어서 각 지방 정부 자체가 추구하는 정책과 가치를 반영하게 되는데, 이러한 배경에는 각 지방 정부의 행정운영 및 발전을 위한 환경이 중앙정부와는 차별화되어 이루어지고 있기 때문이다.<sup>26)</sup> 이 과정에서 역설적으로 지방정부가 국제적 담론과 국제 규범을 준수하고자 하는 중앙정부의 기조와 다른 방향성을 제시하거나 국제사회의 권고와 다른 방향으로 원조사업을 진행하면서 겪게 되는 시행착오와 행정 낭비와 같은 위험이 발생할 수 있다.

중앙정부와 지방정부 간 정책일관성을 ‘개발을 위한 정책일관성(Policy Coherence for Development, PCD)’의 이론에 입각하여 살펴본다면 개발협력 지방분권화의 한계를 논의함에 있어 정책일관성이 의미하는 것은 중앙정부의 원조정책과 지방정부의 원조정책 간 차이로 인해 발생하는 위험 뿐 아니라 개도국 지역 발전에 있어서 무역, 환경, 이주와 같은 비 원조 분야의 정책이 개발 목표와 다른 방향으로 진행되어 원조 지원 시 목표로 했던 개도국의 발전을 오히려 저해할 수 있는 위험도 있다는 것이다.<sup>27)</sup> 이는 공여국 지방정부가 대개도국 원조정책을 수립할 때, 자국의 중앙정부와 국제사회 뿐 아니라 지원 대상 개도국 지역과 관련된 비 원조 분야의 정책도 함께 고려해야 한다는 시사점을 제시하고 있다.

다음으로 중앙정부와 비교하였을 때 상대적으로 열악한 지방정부의 ‘개발협력 역량과 품질 관리’를 지방분권화의 한계라고 할 수 있다. 이는 앞서 살펴본 지방분권화의 효과 중 NGO와 비교하여 상대적으로 높은 수준의 전문성과 역량을 갖

26) Foroad, “Decentralized Development Cooperation in Spain,” [http://fride.org/uploads/Cooperacion.descentralizada\\_Backgrounder\\_EN.pdf](http://fride.org/uploads/Cooperacion.descentralizada_Backgrounder_EN.pdf) (검색일: 2017. 7. 26).

27) 손혁상, 『한국의 ‘개발을 위한 정책일관성(PCD)’ 제고 방안』 (성남: 한국국제협력단, 2012), p. 1.

춘 지방정부의 비교우위와는 다른 차원에서 이해해야 하는 부분이며 일부 연구에서는 개발협력에 있어서 중앙정부보다 후발주자인 지방정부는 원조를 담당하는 인력의 전문성과 경험의 수준이 중앙정부보다 낮은 것이 일반적이며, 특히 국제 담론을 정책에 적용하는 것은 국제무대의 경험과 참여가 부족한 지방정부의 입장에서 중앙정부의 지원과 이해제고가 수반되어야 한다고 주장한다.<sup>28)</sup> 이는 정책일관성과도 일부 관련이 있는 것으로 중앙정부의 대개도국 정책 방향과 원조사업의 질적 제고 노력이 지방정부에서는 다른 방향으로 진행되는 경우가 발생하기 때문이다. 나아가 우리가 선행연구를 통해 추론할 수 있는 측면은 공여국 지방정부가 개도국 지방정부와의 정책대화와 조율 과정에서 요구되는 역량이 부족하거나, 담당 직원의 원조사업 관리 경험과 전문 지식이 충분하지 않은 경우 이는 지방분권화의 활성화를 위해 개선되어야 한다는 것이다. 이처럼 지방정부의 원조사업에 대한 기술적인 역량의 부족 뿐 아니라 재원 부문에서 역량이 부족하다는 것을 의미하기도 한다. 즉, 중앙정부에 비해 예산 규모가 낮은 지방정부의 경우 ODA 집행규모도 낮은 수준에 머물다보니 규모의 경제면에서 투자 대비 지원 사업의 효과가 부정적일 수 있다는 것이다. 이와 관련하여 일부 연구에서는 비슷한 규모 혹은 발전 환경을 보유한 공여국 지방정부 간 원조지원을 위한 독립 기금을 형성하거나, 지역 사회공헌 재단 또는 지역 기업과 해당 지역의 지방정부가 협조금융의 형태로 재원 규모를 확대하여 원조사업을 수행하는 방법을 통해 지방정부 재원 역량의 한계를 극복할 수 있는 방안을 제시하기도 하였다.<sup>29)</sup> 또한 스페인과 같이 국가 전체 ODA 중 지방정부를 통해 제공되는 원조 규모가 약 15%에 달하는 경우도 있으며,<sup>30)</sup> 이는 또 다른 연구<sup>31)</sup>을 통해 알 수 있듯이 공여국 중앙정부가 지방분권화에 대한 의지에 따라 해결가능한 문제로서 ‘한계’로 보기에 다소 근거가 약한 주장이라고 할 수 있다.

28) Engberg-Pedersen (2014), pp. 122-124.

29) Commission of the European Communities (2008), pp. 4-5; Foroaod, “Decentralized Development Cooperation in Spain,” [http://fride.org/uploads/Cooperacion.descentralizada\\_Backgrounder\\_EN.pdf](http://fride.org/uploads/Cooperacion.descentralizada_Backgrounder_EN.pdf) (검색일: 2017. 7. 26).

30) Commission of the European Communities (2008), p. 2.

31) Tyler Dickovick, “Foreign Aid and Decentralization: Limitations on Impact in Autonomy and Responsiveness,” *Public Administration and Development*, Vol. 34 (2014), pp. 201-203.

지방분권화의 또 다른 한계는 ‘복잡성’이며 이는 지역 차원에서 보다 다양한 이해관계자가 원조사업에 참여하는 과정에서 발생하는 다차원적 파트너십 형태에서 기인하는 현상이다.<sup>32)</sup> 이러한 현상은 지금까지 논의한 지방분권화의 세 가지 한계와 모두 관련된 문제로 볼 수 있다. 지방정부는 비교적 소규모인 ODA 예산의 한계를 극복하기 위해 복수 기관과의 협조금융 형성 필요성을 기반으로 다양한 이해관계자와의 파트너십을 구축하게 된다. 이에 따라 서로 다른 가치를 보유한 기관들이 협조하여 원조사업을 수행하는 과정에서 각 기관의 전문성을 바탕으로 시너지 효과가 발생하기도 하나, 각기 다른 파트너들의 지향점이 다른 부분에서 특히 원조사업에서 요구되는 정책일관성이 결여될 수 있는 위험 요소가 존재한다. 또한 파트너십을 이루고 있는 참여 기관의 원조사업에 대한 질적 관리와 역량의 수준이 각기 상이하다는 점에서 기인하는 복잡한 메커니즘을 관리해야 하는 해결 과제가 발생하기도 한다. 일부 연구에서는 이러한 과제를 해결하기 위한 방안으로 모든 파트너들이 ‘원조효과성’ 또는 ‘개발효과성’을 공동의 달성과제로 반드시 합의해야 한다고 언급하고 있다.<sup>33)</sup>

참고로 지방분권화를 통해 공여국 지방정부는 중앙정부가 제공할 수 없는 개도국 지방 맞춤형 원조를 제공할 수 있다는 강점을 반박하는 연구결과가 있다. 이 연구에 따르면, 국제사회가 제시한대로 공여국 지방정부는 중앙정부에 비해 명백하게 개도국 지역 발전에 더 적합한 해법을 제시할 수 있으나, 이 역시 ‘공여국’ 지역 사회의 발전 경험을 바탕으로 하는 지원이기 때문에 ‘개도국’의 현실과 상황에 완전히 적합한 방안일 수 없다. 이러한 연구들은 공여국 지방정부에 의한 개도국 지방정부 지원은 전통공여국의 관계에서 보다 공여국이자 수원국인 브릭스(BRICS) 같은 신흥경제국·중소득국(middle income countries, MICs)이 저소득국(low income countries, LICs)을 지원하는 형태인 ‘남남협력 (South-South Cooperation, SSC)’에서 더 효과적일 수 있다는 사실을 시사하고 있다.<sup>34)</sup> 또한 앞에서 논의한 개발협력 지방분권화의 한계는 모두 공여국 지방정부와 관련된 한계들로 본다면, 선행연구에서 제시하고 있는 또 다른 한계는 개도국 지방정부에서

32) Commission of the European Communities (2008), p. 5.

33) Commission of the European Communities (2008), p. 5, p. 8.

34) Nganje (2015), pp. 4-5.

찾아볼 수 있다. 이는 개도국 지방정부의 지역 발전에 대한 노력과 의지, 역량 그리고 투명한 이행이 담보되지 않는 경우에 발생할 수 있는 위험 요소를 의미하고 있으며 결국 개도국 지방정부의 책무성과 관련된 문제이기도 하다. 개도국 지방정부의 원조사업에 대한 책임과 의무를 가지고, 나아가 투명한 관리를 위한 역량을 갖추었는가의 여부에 따라 사업에 대한 결과가 다르게 나타날 수 있기 때문이다.<sup>35)</sup>

지금까지 살펴본 바와 같이 본 연구는 선행연구에서 논의하고 있는 개발협력 지방분권화의 효과와 한계에 대한 이론적인 측면을 고찰하였다. 본 연구의 다음 장에서는 영국과 독일의 정책을 통해 개발협력 지방분권화에 대한 실증적인 사례를 고찰하고자 한다.

### Ⅲ. 영국과 독일의 개발협력 지방분권화 정책과 사례 비교

#### 1. 영국

##### 1) 영국의 개발협력 지방분권화 정책

영국은 UN과 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization, NATO)의 창설 회원국으로서, G20, G8, 유럽연합(European Union, EU) 등에서 주도적인 역할을 하는 핵심국가이다. 최근 영국은 개발협력과 관련하여 ‘원조를 넘어선(Beyond Aid)’ 정책적인 원칙을 토대로 송금, 민간투자, 무역 등 다양한 개발재원의 유입을 추구하고 있으며 자유, 공정성, 책임, 개도국에 대한 도덕적 의무의 일환으로 개발협력을 지원하고 있다.<sup>36)</sup>

영국의 정책은 1997년 설립된 국제개발부(the Department for International

35) Commission of the European Communities (2008), pp. 7-8; Europe Aid (2007), pp. 27-34.

36) DFID, *UK Aid: Tackling Global Challenges in the National Interest* (London: DFID, 2015), p. 19

Development, DFID)와 2002년 제정된 국제개발협력법(Overseas Development and Cooperation Act)을 기반으로 하며, 명확한 법과 제도적인 체제 등 중앙집권적인 성격의 틀 내에서 개도국의 지속적인 발전과 복리증진을 목표로 하고 있다.

DFID는 영국 개발협력의 주요 정책방향을 다음과 같이 네 가지로 제시하고 있다.<sup>37)</sup> 첫째, 글로벌 안보, 평화, 거버넌스 강화를 지원하며, 이러한 과제에 대해 원조를 제공하는 것을 개도국의 빈곤퇴치 뿐 아니라 영국의 국내적 안보를 강화하기 위한 방안으로 접근하고 있다. 둘째, 시리아, 중동, 북아프리카 지역의 위기관리 역량을 강화하고 과학기술, 글로벌 공중보건, 기후변화 분야에 대한 지원을 우선하고 있다. 셋째, 개발협력을 개도국의 경제개발과 번영 뿐 아니라 개도국에서 영국의 무역과 투자진흥에 기여할 수 있는 수단으로 인식하고 있다. 마지막으로 2030년까지 극빈곤의 퇴치와 빈곤층의 기본적인 욕구를 충족하기 위한 원칙을 토대로 여성과 여아 등 취약계층에 중점을 두며 이를 통해 궁극적으로 안정, 안보, 기회를 강화하고자 한다. DFID는 이러한 주요 정책의 방향에 따라 중동, 시리아 등 취약국가에 대해 전체 예산의 절반을 전략적으로 배분하고 있다. 이처럼 영국이 최근 개발협력 정책에서 강조하는 측면은 SDGs의 틀 내에서 전염병과 기후변화 등 글로벌 과제에 대한 지원을 강화하는 것이며 특히, 이러한 글로벌 과제를 영국의 국내적 과제와 연계하고 있다. 또한 경제개발을 통한 빈곤퇴치를 강조하면서 빈곤의 근본적인 원인을 해결하기 위한 분야로서 거버넌스의 개선 등 제도적인 체제를 변화하기 위한 지원을 확대하고 있다.

2013년 기준 영국은 179억불을 지원했으며 이는 국민총소득(GNI)의 0.72%를 상회하는 규모이다.<sup>38)</sup> 앞에서 언급했던 것처럼, DFID는 총 원조 예산의 약 85%를 집행하는 중앙집권적 성격의 기관으로서 범정부적 접근(Cross-government Approach)의 원칙을 기반으로 무역, 분쟁, 외교 등의 분야에서 부처 간 협력과 정책조율을 강조하고 있다.<sup>39)</sup> 따라서 지방정부는 개발협력의 행위주체로서 예산과 권한이 상대적으로 미비하며 정책일관성 제고의 원칙에 따라 DFID의 총괄적

37) DFID (2015), p. 9.

38) OECD, *OECD Development Co-operation Peer Reviews: United Kingdom* (Paris: OECD, 2014), p. 17.

39) OECD (2014), p. 55.

권한이 강조되고 있다. 이처럼 영국의 지방정부와 타 부처 등은 DFID의 협조와 지원을 기반으로 체계적이고 일관성 있는 원조정책을 추진하고 있다. 따라서 일부 원조를 수행하는 타 부처는 실무차원에서 DFID와의 협조체계를 구축하고 있으며 영국은 공공서비스 협정(Public Service Agreements, PSA)을 통해 부처 간 정책을 조율하고 이러한 제도적인 틀 내에서 3년마다 계획수립, 목표설정, 모니터링의 과정을 이행하고 있다.<sup>40)</sup> 이외에도 DFID의 지원에 의한 영연방 지방정부 성공사례 제도(the Commonwealth Local Government Good Practice Scheme), 영연방 지방정부포럼(Commonwealth Local Government Forum, CLGF), 잉글랜드웨일즈 지방정부 연합(The Local Government Association of England and Wales, LGA), 국제개발을 위한 지방정부연맹(The Local Government Alliance for International Development)과 같은 협력 체계를 통해 지방정부의 개발협력을 위한 정보와 사례를 공유하고 있다. 이와 같이 영국은 개발협력의 단일창구로 볼 수 있는 DFID를 중심으로 부처와 지방정부 간 조율체계를 통해 정책일관성과 개발효과성을 제고하고 있다.

## 2) 영국의 개발협력 지방분권화 효과성

앞장에서 분석했던 것처럼, 공여국 지방정부는 개도국 지방정부의 발전이 가능한 환경을 조성하기 위한 지원의 행위주체로서 공여국 중앙정부보다 효과적인 역할을 할 수 있다는 인식이 확산되고 있다. 따라서 유럽의 지역 및 도시 간 문화교류에서 출발한 타운 트윈닝 또는 지역 트윈닝의 전통적인 파트너십 형태를 통해 공여국은 개도국 지방정부를 대상으로 지역발전을 위한 역량, 경험과 성공사례를 공유하고 있다. 이러한 맥락에서 창설된 CLGF는 DFID와 EU의 재정적인 지원을 통해 운영되고 있다.<sup>41)</sup> 따라서 본 프로그램은 DFID의 재정지원을 기반으로 지방정부의 역량을 강화하기 위한 프로그램, 개발의 파트너로서의 지방정부 역할을 강화하기 위한 EU 재정지원 프로그램, CLGF 태평양 지역 프로그램으로 구성되어

40) 이연호 외, 『지방자치단체와 중앙정부의 ODA 정책 수행 효율성 강화 방안 연구』 (서울: 서울특별시, 2015), p. 133.

41) CLGF, "Common Wealth Local Government Programme," <http://www.clgf.org.uk/what-we-do/programmes/> (검색일: 2017. 6. 14).

있다.

DFID 재정지원 프로그램은 개도국 지방정부의 거버넌스와 서비스의 개선을 위한 역량과 기술적인 기반을 강화하는 것을 목표로 하고 있다. 특히, SDGs 체제에 강조하는 빈곤퇴치를 목적으로 지방정부는 개도국 정부에게 기술협력을 통해 경험과 성공사례를 공유하며 이러한 활동들은 지역 차원에서 장기적인 협력체계를 구축하는 과정에 기여할 수 있다. 특히 영연방(Commonwealth)에서 소외된 공동체를 중심으로 핵심 서비스를 신속하고 효율적으로 제공하며 관련분야 종사자들의 역량강화를 지원하고 있다. 또한 영연방 포럼에 관련되어 있는 국가들 간의 협력체계 구축을 지원함으로써 정보 및 인력을 교류할 수 있는 기반을 구축하고 있다. 이외에도 CLGF에서는 캠페인과 국제포럼을 지원하고 있다.<sup>42)</sup> 개발파트너로서 지방정부의 역할을 강화하기 위한 EU 재정지원 프로그램은 CLGF 회원들이 지역수준에서 투명하고 책임 있는 의사결정 및 서비스 제공과 관련된 법적, 제도적인 체계를 구축하는 것을 목표로 하고 있다. 이러한 과정에서 SDGs 달성을 위해 적극적인 주체로서 개도국 지방정부의 역할이 강조되고 있으며 따라서 본 프로그램은 CLGF의 구조와 역량을 강화하고 지방정부가 EU 및 국제적 수준에 부합하는 글로벌 정책결정과 정책실행 프로세스를 수행할 수 있는 역량 개선을 지원하고 있다.<sup>43)</sup> 마지막으로 CLGF 태평양 지역 프로그램은 영연방 국가 지방정부 간 협력체계 구축을 위해 창설되었다. 본 포럼에서는 성공적인 사례를 공유하고 참가자들의 프로젝트를 평가할 수 있는 기회를 제공하며 동료 간 공유(Peer-to-Peer Sharing)의 접근방식 틀 내에서 특정이슈에 대해 정책적인 차원의 논의 기회를 제공하고 있다.

한편, DFID 재정지원 프로그램에서 인도 라지코트(Rajkot)시와 영국 레스터(Leicester)시 간 협력 프로그램은 성공사례로 평가되고 있다. 타운 트윈링의 형태를 기반으로 2004년부터 두 도시간의 협력이 이루어졌는데 DFID의 재정지원을 통해 레스터 시는 라지코트 시의 식수와 위생서비스에 대한 접근성 개선을 지원하

42) CLGF, "Common Wealth Local Government Programme," <http://www.clgf.org.uk/what-we-do/programmes/> (검색일: 2017. 6. 14).

43) CLGF, "Common Wealth Local Government Programme," <http://www.clgf.org.uk/what-we-do/programmes/> (검색일: 2017. 6. 14).

였다.<sup>44)</sup> 이 프로그램에서 레스터 시는 자체적인 성공경험을 기반으로 라지코트 시 지역차원에서 문제를 해결하기 위해 신속하게 대응했으며 지역사회의 협력과 지역주민의 직접적인 참여 기회를 확대하였다. 이처럼 본 프로그램에서 레스터 시는 라지코트 시 지역 주민을 직접적으로 설득하고 지역문제를 주민들의 주도적인 참여를 통해 해결할 수 있는 체제를 도입함으로써 지방분권적이며 참여적인 개발의 접근법을 적용하였다. 이와 같이 본 프로그램은 도시 간 교류와 상호학습, 지역기반 파트너십을 활용한 사례로서 개발 효과성을 제고한 것으로 평가받고 있다. 이러한 성공적인 경험과 협력체계를 기반으로 두 도시는 고품폐기물 운영시스템, 태양광 발전 프로젝트, 도시 내 슬럼가 개선 등 지역사회의 역량을 활용할 수 있는 다른 분야에 대해 협력의 가능성을 확대하였다.

### 3) 영국의 개발협력 지방분권화의 한계

영국의 개발협력 프로그램에서 지방정부의 참여 수준은 미미하나 DFID 재정지원 프로그램의 사례처럼 영국의 지방정부는 타운 트위닝 또는 지역 트위닝의 형태를 활용하여 소규모 프로젝트를 중심으로 참여하고 있으며 최근에는 협력국에 대한 지원에서 경제적인 관계를 중시하고 있다. 이처럼 영국은 기존에 이미 구축된 협력체계를 기반으로 지역주민이 직접 참여할 수 있는 기회를 확대하고 참여적 접근법을 통해 개발효과성을 제고하고 있다. 특히, 영국은 DFID와 국제개발협력기본법의 제도적인 틀 내에서 정부부처 간 조정과 협력체계가 효율적으로 운영되고 있는 사례이며 이러한 측면에서 정책일관성을 제고할 수 있는 장점이 있다. 또한 1970년대 이후 영국은 중앙-지방정부 간 관계가 수평적으로 변화했으며 체계적이고 긴밀한 협력관계를 통해 정책 공조를 달성했다는 긍정적인 평가도 받고 있다.<sup>45)</sup> 그러나 DFID가 주도하는 중앙집권적인 성격의 틀에서 지방정부의 역할은 한계에 직면할 수 있다. 또한 재정적인 측면에서 지방정부는 DFID와 EU에 의존하거나 지방정부 간 공동재원의 조성 혹은 비금전적인 기부형태를 통해 참여함으로써

44) Smith Jeremy, *Decentralised Development Cooperation-European Perspectives* (Paris: Platform, 2011), pp. 14-15.

45) 이민호 외, “중앙-지방간 효과적인 협력체계 구축방안의 모색: 협력적 네트워크 거버넌스의 관점에서,” 『지방정부연구』 제18권 제1호 (2014년 봄), p. 132.

써 관련분야의 역량을 갖춘 다른 부처나 지방정부는 개발협력 사업에 참여할 수 있는 기회를 오히려 제한 받을 수 있다.

이처럼 영국의 지방정부는 국가차원의 정책을 이행하는 과정을 보완하는 미미한 역할을 수행함으로써 지역적인 특성과 자체적인 비교우위를 활용하고 관련분야의 역량을 개발하는 것에 한계가 있을 수 있다. 따라서 타 부처 혹은 지방정부가 개발협력 프로그램을 이행할 경우 이들 기관들은 DFID의 기준에 부합하는 투명성과 책임의 원칙에 따라 지원할 필요가 있다.<sup>46)</sup> 이외에도 SDGs에서 강조하는 것처럼 중앙정부의 지원이 미치지 않은 지역을 대상으로 지방의 도시발전이 가능한 환경을 조성하기 위한 지역차원의 협력을 중앙정부의 지원과 연계하고 이를 확대할 필요가 있다. 따라서 이러한 한계점을 극복하기 위해서 향후 DFID는 소규모의 예산이나 타 부처 혹은 지방정부 등이 추진하는 개발협력 사업을 투명하게 공개하고 개발효과성을 제고하기 위해 DFID의 전문가 등을 파견하는 형태를 통해 개발협력을 추진하는 지방정부의 프로그램과 인적 역량강화를 지원할 수 있다.<sup>47)</sup>

이상과 같이 영국의 경우 지방정부의 역할은 아직까지 미미한 수준이나 중앙정부-지방정부, 지방정부-지방정부 간 구축되어 있는 협력체계를 통해 정책일관성을 제고하고 있다. 이러한 사례는 현실적으로 지방정부의 역할이 미비하고 지방정부의 의견을 국가정책에 적극적으로 반영하기 어려운 한국에 대한 정책적인 시사점을 제공할 수 있다. 한국은 유무상 개발협력 프로그램의 추진기관을 중심으로 영국과 같이 부처 간, 중앙-지방정부, 지방정부-지방정부 간 협력체제가 효율적으로 작동 할 수 있는 제도적인 기반을 발전시킬 필요가 있다.

## 2. 독일

### 1) 독일의 개발협력 지방분권화 정책

독일은 연방경제협력부(Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, BMZ)가 별도로 설치되어 있으며 2011년 일원화된 원조집행을 위

46) International Development Committee, *UK Aid: Allocation of Resources: Interim Report* (London: House of Commons, 2016), pp. 25-26.

47) International Development Committee (2016), p. 27.

해 국제협력공사(the German Federal Enterprise for International Cooperation, GIZ)를 신설하였다. 독일은 영국과는 다른 분절화 된 성격의 집행체제를 보유했던 국가이며 연방정부 내 다양한 부처가 행위주체로 역할하고 있으며 SDGs의 이행에 있어서 전정부적인 접근(Whole-of Government)의 원칙을 강조하고 있다.<sup>48)</sup> 독일은 국가차원에서 전통적인 글로벌 과제로서 환경과 기후변화에 대해 지속적으로 지원해 왔으며 2014년 이래 기아, 난민, 중동지역의 위기와 아프리카 지역의 빈곤감소를 위해 민주주의, 굿거버넌스, 사회, 경제적 책임, 시장에 기반한 경제 취약국에 대한 지원을 강조해 왔다.

OECD DAC의 통계에 의하면 독일은 GNI의 0.41%에 해당하는 163억불을 지원했으며 이는 2013년과 비교할 때 약 12%가 증가한 규모이다. 이처럼 독일은 절대금액을 기준으로 볼 때 세계에서 세 번째로 많은 ODA를 지원하고 있으며 GNI대비 실질적인 지원 규모는 10위권 내에 위치해 있다.<sup>49)</sup> 독일은 빈곤퇴치를 개발의 주요목표로 정립하고 있으나 2013년 독일의 대륙별 배분 비율은 아프리카 32%, 아시아 34%, 기타저소득국을 포함한 저소득국에 27%가 지원되었으며 실제 중소득국에 대한 지원 비율은 전체의 73%에 이르고 있었다.<sup>50)</sup> 한편, 독일은 1990년대 120여개의 수원국을 지원했으나 2010년 이래 중점협력국의 수를 50개국으로 줄였으며 전체 ODA 중 약 30%는 다자기관에 지원하는 특성을 보이고 있다.

독일의 경우에도 개발협력은 기본적으로 연방정부의 사안으로 간주되고 있으나 독일은 영국과는 달리 실행체계가 분절화 된 국가로서 주정부 차원에서 개발협력을 수행하기 위한 법, 제도적인 체제가 구축되어 있다. 따라서 주정부는 ODA와 관련하여 높은 권한과 자율성을 보장받고 있다. 또한 독일은 연방정부 뿐 아니라 16개 주정부, 시, 군, 구 외 다양한 기초자치단체가 개발협력의 행위자로서 참여하고 있으며 아시아, 아프리카, 중남미 등 기존 협력국가 및 도시들 간 구축되어 있는 네트워크 체계를 활용하여 프로젝트 혹은 이슈를 중심으로 한시적으로 협력

48) OECD, *OECD Development Co-operation Peer Reviews: Germany* (Paris: OECD, 2015), p. 16.

49) OECD (2015), p. 17.

50) OECD (2015), p. 17.

관계를 형성함으로써 참여를 활성화하고 있다.<sup>51)</sup> 한편, 독일은 정책수립의 단계에서 연방정부와 주정부 간 협의체 뿐 아니라 주지사협의회, 16개주의 공동 포털사이트(Deutsche Länder in der Entwicklungspolitik), 독일 도시연합회(Deutscher Städtetag) 등 지방정부 차원의 협의체가 존재하고 있으며 이를 통해 정보를 공유하고 중앙정부와 소통함으로써 정책적인 일관성과 시너지 효과를 제고하고 있다.<sup>52)</sup> 특히 독일은 전통적으로 지원해 왔던 기후변화, 환경 등 글로벌 과제를 중심으로 보편적인 국제사회의 가치를 반영하는 동시에 도시계획, 교육, 폐기물 관리 등 지방도시가 보유하고 있는 경험과 역량을 활용함으로써 연방정부와 주정부 간 정책방향의 연계성을 고려하고 있다.

## 2) 독일의 개발협력 지방분권화 효과성

독일의 사례에서 특징적인 측면은 아시아, 아프리카, 중남미 등 기존 협력국가의 도시들 간 구축되어 있는 네트워크 체계를 활용하는 것이다. 독일의 사례와 관련하여 노르트라인-베스트팔렌(Nordrhein-Westfalen)주의 최대도시인 쾰른(Cologne), 본(Bonn)을 중심으로 형성되어 있는 지방자치연합체(Rhein-Sieg-Krei)가 이탈리아 움브리아(Umbria)주 및 캄보디아와 추진하고 있는 개발협력 프로그램을 언급할 수 있다.<sup>53)</sup> 이 프로그램은 EU의 지원을 통해 1998년 설립된 유럽-아시아 도시 간 협력 프로그램인 아시아 도시 프로그램(Asia Urbs Programme)의 일환이며 지방분권화 전략을 기반으로 행정구조 내 시민의 참여를 확대함으로써 캄보디아 시범도시 바탐방(Battambang)과 시엠립(Siem Reap) 지방정부의 행정 역량을 개선하는 것을 목표로 하고 있다. 이러한 단기적인 목표와 더불어 장기적인 관점에서 본 프로그램은 바탐방과 시엠립의 경제발전을 위한 우호적인 환경을 조성하고 이를 통해 지역의 빈곤감소를 목표로 하였다. 이처럼 독일과 이탈리아 지방정부는 전문지식과 경험을 바탐방(Battambang)과 시엠립(Siem Reap) 지방정부에

51) 정상희 외, 『대구경북지역의 ODA사업 활성화 방안 연구』(대구: 국제개발협력센터, 2017), p. 56.

52) 정상희 외 (2017), p. 133.

53) Kühn Frijtof, "Establishing municipal administrations in Cambodia: Pilot Project with Rhein-Sieg-District," Germany, in Stephen Gardner and Denis Schrey (coord.), *Local Governments in Development Cooperation, Germany* (Brussels: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006), pp. 20-21.

공유하고 거버넌스의 모델로서 투명하고 효과적이며 책임 있는 지방행정 구조를 구축하기 위해 지원하였다.

따라서 독일은 캄보디아의 시범도시에 단기 전문가 파견을 지원하였다. 이탈리아 움브리아 주의 스폴레토(Spoleto)시는 관광업 발전경험의 공유를 통해 바탐방과 시엠립의 관광업 발전을 위한 계획수립과 지역의 고용시장을 활성화하고 취약 계층을 지원하였다. 한편 이 프로그램의 또 다른 행위주체인 BBJ 자문회사는 관계부처 및 기업과 연계하여 캄보디아에서는 새로운 개념이었던 직업소개 기관을 개발했으며 이외에도 행정적인 지원, 평가서비스 및 단기 전문가를 지원하였다. 마지막으로 콘라드아데나워재단(Konrad-Adenauer-Stiftung, KAS)은 자체적으로 보유하고 있는 지역 네트워크를 활용하여 프로그램의 추진과정에서 필요한 정치적 조정역할을 수행했으며 인프라 및 행정업무를 지원하는 역할을 담당하였다.<sup>54)</sup> 이외에도 독일과 이탈리아의 전문가들은 자체적인 재정확보를 위한 지방세 도입, 시민들의 불만처리를 위한 옴브즈맨의 설치, 통합된 예산 주기체제 도입, 정보 및 네트워크의 통합을 기반으로 전자정부 등 지방정부의 자체적인 역량개발과 새로운 행정체제 구축을 지원하였다. 본 프로그램을 통해 캄보디아 중앙정부의 권한과 재정적인 자원이 바탐방과 시엠립 지방정부로 위임되었으며 이 두 도시 지방정부의 행정 투명성이 개선되고 시민들에게 더 나은 서비스가 제공된 것으로 평가받고 있다.<sup>55)</sup> 이와 같이 본 프로그램은 기존 EU의 지원에 의해 추진되고 있는 아시아 도시 프로그램(Asia Urbs Programme)의 틀 내에서 이루어졌으며 독일 지방자치 연합체, 이탈리아 스폴레토 시, BBJ, 콘라드아데나워재단 등 정부와 민간의 다양한 행위주체들은 자체적인 역량과 비교우위를 기반으로 기관별 역할을 분담하여 사업에 참여함으로써 개발효과성을 제고하였다.

한편, 함부르크(Hamburg)시와 탄자니아 다르 에스 살람(Dar es Salaam)시 간의 장기간 무역관계에서 다양한 협력기관이 창설되었으며 이러한 협력관계의 틀 내에서 함부르크시의 폐기물 관리 회사는 2004년부터 다르 에스 살람 시의회의 폐기물 관리부서와 협력 관계를 지속하였다. 따라서 함부르크 시의 지원으로 폐기물 관리회사는 다르 에스 살람 시의 고품폐기물 관리를 위해 관련분야의 전문가

54) Frietjof (2006), pp. 21-22.

55) Frietjof (2006), pp. 24.

과견, 폐기물의 수집과 처리를 위한 기술, 조직적인 측면에서 최적화를 위해 지원하였다. 이러한 양 도시간의 협력이 확대되어 2010년 다르 에스 살람 시에는 유기폐기물 퇴비처리 시범공장이 설립되었으며 이러한 시설은 도시의 지속가능한 식량안보를 확보하고 매립지를 둘러싼 지하수의 오염을 감소시켰으며 농업토지의 질 개선에 기여하였다. 동시에 퇴비의 판매를 통해 경제적인 이익이 창출되었다. 이처럼 함부르크시의 폐기물 관리 회사는 다르 에스 살람에 지식공유의 형태로 지원함으로써 개발협력 사업의 연속성과 지속가능성을 확보하고자 하였다. 본 프로그램은 초기 함부르크 시의 재정적인 지원을 통해 진행되었으나 이후 재원조달 방안이 양 도시의 공동 투자로 변화했으며 이에 따라 다르 에스 살람 시 주도로 진행되었다. 이와 같이 본 개발협력 프로그램 사례는 도시와 도시 간 수평적인 성격의 협력관계의 틀에서 발전하여 경제적인 비용이 절감되고 동료 간(Peer-to-Peer) 학습의 효과를 거둔 성공적인 사례로 평가되고 있다.<sup>56)</sup> 이외에도 GIZ는 2012년 유엔에 의해 조직된 지속가능발전 솔루션 네트워크(Sustainable Development Solutions Network, SDSN)와 같이 공여국, 신흥공여국, 수원국으로 구성된 국제적 차원과 지역차원의 네트워크를 활용하여 국가, 지방, 도시의 다양한 이해관계자들과의 협력을 통해 SDGs 달성과 모니터링 체제 구축을 지원함으로써 지역적인 현안과제를 국제사회 차원의 개발목표인 SDGs 11(포용력 있고 완전하며 회복력 있는 지속가능한 도시와 거주지 조성)과 연계하고 있다.<sup>57)</sup>

앞에서 언급했던 것처럼, 독일은 영국과는 다른 분절화 된 집행체제를 기반으로 하고 있으며 독일의 지방자치단체는 개발협력에서 독립적인 권한과 비교적 높은 수준의 자율성을 보유하고 있다. 또한 GIZ과 콘라드아데나워재단 등과 같은 기구들은 지방정부의 역량개발을 지원하고 있으며 많은 수의 지방자치단체와 관련기구들이 개발협력에 참여할 수 있는 기회를 확대하고 있다. 이외에도 연방정부와 주정부 간 협의체 뿐 아니라 지방정부 차원의 협의체의 구축을 통해 정책일관성을 제고하고 있으며 연방정부는 이러한 협력 체제를 활용하여 지방정부의 의견을 수

56) Bossuyt Jean and Renske Steenbergen, *Development Effectiveness at the Local and Regional Level* (Brussels: Platform, 2013), p. 20.

57) SDSN, "The Rio Sustainable Cities Initiative," <http://unsdsn.org/what-we-do/solution-initiatives/rio-sustainable-cities-initiative/> (검색일: 2017. 7. 26).

럼하고 이들의 이해관계를 반영하고 있다.

### 3) 독일의 개발협력 지방분권화의 한계

앞에서 분석했던 것처럼 독일은 독립성과 자율성이 강한 연방 국가로서 연방정부 내 다양한 부처와 주정부, 시, 구, 군 등 다양한 기초자치단체가 개발협력의 행위주체로 역할하고 있다. 또한 연방정부와 주정부, 주정부 간 구축되어 있는 협의체제를 통해 정보를 공유하고 정책을 조정한다는 측면에서 정책적인 일관성을 제고하고 있다. 그러나 주정부와 자치단체의 권한과 자율성이 확대되면서 연방정부-주정부 간 협의체제가 작동하지 않을 경우 연방정부와 주정부는 업무 수행과정에서 오히려 긴밀성이 낮아질 수 있으며 이는 개발의 효과성을 저해할 수 있다. 이외에도 독일의 정치체제에서 지방자치단체들은 수평적인 성격의 협의체를 기반으로 하고 있으나 반면 연방-주정부간 협력체계는 수직적인 성격의 틀 내에서 작동하고 있어 이해관계자 간 신뢰도와 목표 공유가 미약한 것으로 분석되고 있다.<sup>58)</sup> 따라서 GIZ을 중심으로 연방정부는 주정부의 의견을 수렴하고 정책적인 논의를 지속하며 연방-주정부간 협력체계가 효율적으로 작동할 수 있는 정치적 환경을 조성함으로써 정책적인 일관성을 제고할 수 있다.

한편, 지방분권화의 한계로 지적되고 있는 열악한 지방정부의 개발협력 역량과 품질 관리의 경우 GIZ과 콘라트아테나워 재단 등과 같은 기구들은 지방자치단체의 역량개발을 지원하고 있다. 또한 중앙정부에 비해 예산규모가 적은 지방정부의 재정적인 한계를 극복하기 위하여 재단, 민간기업 등 다양한 이해관계자의 참여 기회가 확대되고 있으며 이들과의 협력을 통한 개발협력 프로그램이 강화되고 있다. 따라서 위에서 분석한 사례의 경우처럼 GIZ과 EU의 재정적인 지원의 틀 내에서 이루어지는 개발협력 프로그램에 독일의 주정부, 다른 공여국 주정부, 재단, 민간기업, NGOs 등 다양한 이해관계자가 참여하고 있으며 이들은 각각의 전문성과 역량을 활용하여 역할을 분담하고 이를 통해 시너지 효과를 창출하고 있다. 그러나 각기 다른 수준의 역량과 전문성을 보유한 다양한 이해관계자들의 참여는 정책적인 일관성을 저해할 수 있으며 개발협력 프로그램의 복잡성을 야기할 수 있다.

58) 이민호 외, “중앙-지방간 효과적인 협력체계 구축방안의 모색: 협력적 네트워크 거버넌스의 관점에서,” 『지방정부연구』, 제18권 제1호 (2014년 봄), p. 137.

따라서 참여자 간의 적절한 역할 분담, 효율적인 네트워크 운영, 현지 NGOs의 적절한 활용을 통해 이러한 위험요인들을 지속적으로 관리함으로써 개발효과성을 제고할 수 있다.

마지막으로 SDGs를 중심으로 하는 새로운 개발협력 체제에서 글로벌 과제를 포함한 다양한 공공의제들이 등장하고 있으며 지방정부, 신흥공여국, 민간기업, NGOs 등 공공과 민간부문의 다양한 행위주체들의 등장으로 인해 민관협력(PPP)과 남남협력 등 개발협력의 지원방식(modality)이 변화하고 있다.<sup>59)</sup> 따라서 체제의 변화에 부합하는 개발효과성의 개념을 정립하고 다양한 행위주체의 역할과 개발협력 프로그램의 성과 틀 구축을 재고할 필요가 있다.

이와 같이 독일은 ODA의 집행체제가 분절화 되어 있으나 연방정부, 주정부, 민간기업, NGOs 등 참여기관이 긴밀히 연결되어 정보를 공유하고 정책을 수립함으로써 비효율적일 수 있는 분절체제를 극복하고 있다. 최근 한국의 경우 기존 원조의 집행기관 뿐 아니라 지방정부, 민간부문 등 다양한 차원의 행위주체들이 개발협력 사업에 참여하고 있으나 실제로 정책을 공유하고 참여자 간 역할을 조율하는 제도적인 장치가 부재하다. 따라서 독일의 사례는 제도적인 측면에서 한국이 향후 나아가야 할 방향에 대한 시사점을 제공한다고 볼 수 있다.

#### IV. 결 론

앞에서 논의했던 것처럼, 지방분권화는 이론적으로 다음과 같은 다섯 가지 측면에서 그 효과를 인정받고 있다. 우선, 지방정부는 중앙정부에 비해 미시적 차원의 프로그램을 제공함으로써 개도국 지방정부에 필요한 틈새 공략이 가능하다. 둘째, 공여국 지방정부는 개도국 지방정부와 타운 트위닝 또는 지역 트위닝과 같은 방식으로 지역발전을 위한 역량, 경험 및 모범사례의 공유가 가능하다. 셋째, 재정적 측면에서 지방정부는 자체예산과 중앙정부 ODA 예산 및 민간기업 등 다양한 파트너의 참여를 통한 예산확대가 가능하다. 특히 지방에 기반을 둔 민간 기업들이 개

59) Jean and Steenberg (2013), p. 10.

도국의 시장 진출을 위해 지방정부와 파트너십을 형성하여 지원하는 민관협력(PPP)의 형태를 통해 공여국 지방 민간기업의 선진 기술과 인프라가 개도국 지방에 전수 및 공유된다는 이점이 있다. 네 번째 효과는 공여국의 개도국 현지사무소 현지화 효과성 이론을 지방분권화에 적용한 것으로서 ODA의 중앙집권보다 분권화가 개도국 현지에서는 더 큰 효과를 가져 올 수 있다는 것이다. 마지막으로 지방분권화는 지방정부의 발전경험, 중장기 예산 편성, 국제기구와의 협력, 그리고 재원 형성의 지속성이라는 지방정부의 강점을 바탕으로 공여국 중앙정부의 지원이 미치지 못하는 개도국 지방에 대한 지원을 가능하게 한다.

이러한 이론적인 논의를 기반으로 영국과 독일의 개발협력 지방분권화의 사례를 분석한 결과, 영국은 표면적으로는 지방분권화를 제한하고 중앙집권적 ODA 체제를 강조하고 있다. 그러나 우리는 영국 정부가 이미 실질적으로 개발협력의 지방분권화와 관련하여 필요한 기본적인 체제를 갖추고 있다고 볼 수 있다. 예를 들어, 영국은 ODA를 전담하고 있는 DFID의 재정적 지원을 바탕으로 하고 있는 영연방 지방정부포럼(CLGF)을 통해 지방정부의 역할 강화에 기여하고 있으며, 이미 타운트위닝을 통한 성공사례를 보유하고 있다. 즉, 영국은 DFID의 중앙집권적 총괄관할을 강조하는 동시에, 지방분권화의 중요성을 간과하지 않고 다양한 사업 형태를 통해 지방분권화적 접근법을 적용하고 있다고 할 수 있다. 이와 비교하여, 독일은 개발협력 지방분권화를 매우 활발하게 진행하고 있는 대표적인 국가라고 할 수 있으며 지방분권화 체제가 잘 구축되어 있다. 독일은 정책 수립단계에서부터 지방정부와 중앙정부간 협의체를 통한 정보공유 및 소통을 활발히 전개하고 있으며, 사업 수행에 있어서 독일 지방정부와 개도국 지방정부간, 즉 도시 간 네트워크 체제를 구축하여 ODA 지원에 대한 효과성 제고에 기여하고 있다. 특히, 이론에서 논의했던 것처럼 다섯 가지의 효과성 뿐 아니라 비용 절감과 동료 간 학습효과, 효과적인 모니터링 체제의 구축을 통한 지역적 현안과제를 국제적 차원의 개발목표와 연계하는 등 다양한 효과를 거두고 있다.

이처럼 독일의 개발협력 지방분권화가 성공적으로 운영되는 이유는 지방정부의 독립적 권한 및 높은 수준의 자율성 보장이 가능했기 때문이며, 중앙정부와 지방정부간 의사소통이 원활하며 지방정부의 역량개발에 대한 다양한 지원이 이루어지고 있기 때문으로 분석된다.

한편, 이러한 개발협력 지방분권화의 효과성에도 불구하고 일부 연구에서는 공여국 지방정부 입장에서 개발협력 지방분권화에 대한 한계를 주장하고 있는데 다음과 같이 크게 네 가지 측면에서 이러한 한계성에 대해 고찰할 수 있다. 첫째, 지방분권화를 시행하는 데에 있어 중앙정부와 지방정부간 개발협력 정책, 그리고 무역 및 환경과 같은 비 원조 분야의 정책과 개발협력 정책 간 차이가 발생하며, 이는 지방분권화의 한계로 지적되고 있다. 역으로 개발협력 지방분권화의 한계를 극복하기 위해서는 중앙정부와 지방정부간 정책일관성 뿐 아니라 개도국 정부 및 국제사회에 대한 고려가 함께 포함되어야 한다는 것을 의미한다. 이와 관련하여, 영국과 독일 양국은 이러한 지방분권화의 한계를 극복한 모범적인 사례라고 할 수 있다. 영국은 정책적으로 개발협력의 중앙집권적인 성격을 강조하면서 동시에 다양한 형태의 지방분권적 접근법을 적용함으로써 정책일관성을 제고하고 있으며 독일은 정부 간 그리고 지방정부간 협의체를 통해 정책일관성을 고려하고 있음을 알 수 있다. 이외에도 지방정부는 개발협력 사업의 수행과 관련한 인적, 제도적, 품질 관리 역량이 중앙정부에 비해 미약하다는 한계에 직면하고 있다.

셋째, 지방정부는 다양한 자원마련의 창구가 열려있음에도 불구하고, 규모의 차원에서 중앙정부에 비해 재정적인 역량이 부족하다는 주장이 있다. 이와 관련하여, 독일의 경우는 지방정부 역량강화에 대한 주정부 뿐 아니라 민간으로부터의 다양한 지원을 통해 이러한 역량부족의 한계를 극복할 수 있다는 것을 증명하고 있다. 나아가 독일은 재단 및 민간기업 등과 같은 이해관계자의 참여와 협력의 확대를 통해 지방정부가 직면할 수 있는 자원 마련의 한계를 극복해왔으며 이들과의 협력을 통해 오히려 지방정부 개발협력 프로그램이 강화될 수 있는 계기를 마련했다는 교훈을 찾아볼 수 있다. 그러나 영국의 경우에는 중앙정부의 철저한 총괄적인 역할을 통해 지방정부의 역할 및 역량 강화, 그리고 재정적 지원의 측면에서 어려움을 어느 정도 극복할 수는 있었으나 지방정부에 대한 자율성 강화가 담보되지 않은 상태에서 한계를 가질 수밖에 없다는 사실을 보여주었다.

마지막으로 학자들은 개발협력 분권화의 한계로서 복잡성을 제시하고 있는데, 이는 앞에서 언급한 지방분권화의 두 번째와 세 번째 한계를 극복하기 위해 참여시킨 다양한 이해관계자의 다차원적인 파트너십 형태에 따른 역효과라고 할 수 있다. 이와 관련하여, 영국의 경우 지방분권화의 형태가 아직까지 상대적으로 미비

한 수준이어서 이러한 복잡성이라는 위험요소는 발견되지 않고 있는 상황이다. 이와 비교하여, 독일의 경우 복잡성의 문제에 대해 파트너간의 역할분담과 네트워크의 효율성 강화, 현지 NGO의 활용과 같은 방법으로 복잡성의 한계를 효과적으로 극복하고 효과성을 제고해왔다는 것을 알 수 있었다.

이와 같이 우리는 지방분권화를 적극적으로 시행하지 않는 영국의 경우에도 지방정부의 역할과 중요성을 인정하고 실질적으로 지방분권화 접근법을 시행하고 있으며, 독일의 경우 지방분권화를 매우 적극적으로 추진해오고 있음을 알 수 있었다. 나아가 지방분권화를 체계적으로 활용하고 있는 독일의 경우, 학자들이 주장하고 있는 지방분권화의 모든 한계를 극복할 수 있다는 것을 실증적으로 증명하고 있다.

따라서 영국과 독일의 사례는 아직까지 지방분권화에 대한 고려가 미약한 한국과 같은 공여국에게 개발협력 지방분권화 도입에 대한 중요한 시사점을 제공한다고 할 수 있다. 특히 독일의 경우, 지방분권화의 한계를 극복할 수 있는 교훈을 제시하고 있기 때문에 국제사회는 개발협력 지방분권화의 시행을 고려하고 있는 공여국에게 향후 이러한 사례 연구를 공유하여 지방분권화의 발전과 진화가 가능하도록 추진할 필요가 있다.

결론적으로 본 연구를 계기로 국제사회의 개발협력 지방분권화를 강조하는 최근 경향은 그 효과성의 측면에서 증명이 가능하다는 것을 확인할 수 있었다. 또한 우리는 이제 중앙정부의 총괄 시스템을 벗어나 지방정부가 함께 참여하는 개발협력 체제의 전환이 필요한 시기라는 것을 언급하고자 한다. 본 연구를 계기로 독일 뿐 아니라 지방분권화를 활발히 추진하고 있는 다른 공여국의 사례를 비교분석하고 이를 기반으로 지방분권화의 위험요소를 사전에 제거하며 문제 발생 시 극복할 수 있는 방안을 마련할 수 있는 후속 연구가 활발히 진행될 수 있기를 기대해 본다. 이처럼 본 연구를 발전시켜 향후 공여국 지방정부의 대개도국 지역발전을 위한 이론과 정책 뿐 아니라 통계를 중심으로 다양한 차원에서의 연구를 제안하고자 한다. 나아가 본 연구는 이론을 바탕으로 정책과 사례를 비교분석하는 방법론을 통해 개발학 뿐 아니라 지역학 분야의 학술연구 발전에 기여하고자 한다.

## 참고문헌

- 김은미, 김지현, 『한국 원조체계의 분절(fragmentation)이 원조효과성에 미치는 영향 및 개선방안』 (성남: 한국국제협력단, 2009).
- 김정혜 외, 『한국형 공적개발원조(ODA)의 효과적 추진을 위한 통합체계 연구』 (서울: 경제·인문사회연구회/한국행정연구원, 2013).
- 손혁상, 『한국의 ‘개발을 위한 정책일관성(PCD)’ 제고 방안』 (성남: 한국국제협력단, 2012).
- 이민호 외, “중앙-지방간 효과적인 협력체계 구축방안의 모색: 협력적 네트워크 거버넌스의 관점에서,” 『지방정부연구』, 제18권 제1호(2014).
- 이연호 외, 『지방자치단체와 중앙정부의 ODA 정책 수행 효율성 강화 방안 연구』 (서울: 서울특별시, 2015).
- 임소진, 전수민, “효과적 개도국 역량개발을 위한 유럽식 트위닝 이론의 캄보디아 내 적정 기술에 대한 적용가능성,” 『유럽연구』, 제32권 1호 (2014).
- 장혜영, “한국 지방자치단체의 공적개발협력 재고찰,” 『오토피아』, 제31권 2호 (2016).
- 정상희, 안숙영, 임소진, 『대구경북지역의 ODA사업 활성화 방안 연구』 (대구: 대구국제개발협력센터, 2017).
- Bossuyt, Jean and Steenbergen Renske, *Development effectiveness at the local and regional level* (Brussels: Platform, 2013).
- Commission of the European Communities, *Local Authorities: Actors for Development* (Brussels: European Commission, 2008).
- DFID, *UK Aid: Tackling Global Challenges in the National Interest* (London: DFID, 2015).
- Dickovick, Tyler, “Foreign Aid and Decentralization: Limitations on Impact in Autonomy and Responsiveness,” *Public Administration and Development*, Vol. 34 (2014).
- Engberg-Pedersen, Lars, “Bringing Aid Management Closer to Reality: The Experience of Danish Bilateral Development Cooperation,” *Development Policy Review*, Vol. 32, No. 1 (2014).
- Europe Aid, *Supporting Decentralization and Local Governance in Third Countries* (Brussels: European Commission, 2007).
- Federation of Canadian Municipalities, “Enhancing Aid Effectiveness: The Case for

- Stronger Local Government Involvement in Development,” *Commonwealth Journal of Local Governance*, Vol. 39 (2010).
- International Development Committee, *UK Aid: Allocation of Resources: Interim Report* (London: House of Commons, 2016).
- Kanuri, Chaitanya et al. *Getting Started with the SDGs in Cities, A Guide for Stakeholders* (SDSN and GIZ, 2016).
- Kühn, Frietjof, “Establishing municipal administrations in Cambodia: pilot project with Rhein-Sieg-District, Germany”, Stephen Gardner and Denis Schrey (coord.), *Local governments in development cooperation* (Brussels: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006).
- Nganje, Fritz, *Decentralized Cooperation and the New Development Cooperation Agenda: What Role for the UN?* (Helsinki: United Nations University, 2015).
- OECD, *Aid Extended by Local and State Governments* (Paris: OECD, 2005).
- OECD, *OECD Development Co-operation Peer Reviews: United Kingdom* (Paris: OECD, 2014).
- OECD, *OECD Development Co-operation Peer Reviews: Germany* (Paris: OECD, 2015).
- Smith, Jeremy, *Decentralised Development Cooperation-European perspectives* (Paris: Platform, 2011).
- UN, *Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development* (New York: UN, 2015).
- Wilson, Sophie and Alice Lilly, *Commonwealth Local Government Forum-Good Practice Scheme* (London: Institute for Government, 2016).
- CLGF, “Common Wealth Local Government Programme,” <http://www.clgf.org.uk/what-we-do/programmes/> (검색일: 2017. 6. 14).
- Foroad, “Decentralized Development Cooperation in Spain,” [http://fride.org/uploads/Cooperacion.descentralizada\\_Backgrounder\\_EN.pdf](http://fride.org/uploads/Cooperacion.descentralizada_Backgrounder_EN.pdf) (검색일: 2017. 7. 26).
- SDSN, “The Rio Sustainable Cities Initiative,” <http://unsdsn.org/what-we-do/solution-initiatives/rio-sustainable-cities-initiative/> (검색일: 2017. 7. 26).

## Abstract

### Development Cooperation Decentralization by Local Government: A Comparative Study of Aid Policy in the United Kingdom and Germany

So-Jin Lim\*

Sang-Hee Jung\*\*

This paper aims to discuss effectiveness and obstacles of development cooperation decentralization by employing a comparative case study of United Kingdom and Germany. With SDGs, international community has emphasized the importance of decentralization of development cooperation, which means that the central governments admits roles and importance of local governments in aid activities, and allows decentralized approach by the local governments towards developing countries at the local level. Findings of this study have confirmed that decentralization can improve aid effectiveness in developing countries at the local level. At the same time, the German experience implies that we can minimize obstacles of decentralization in practice. This research suggests to conduct a further research on more case studies of decentralization so that we can contribute to development and advancement of decentralized approach of development cooperation in order to achieve development effectiveness both at the international level and local level. In the end, we expect that the results of the study, which employed a methodology of combining a theoretical approach into the policy cases, can contribute to the field of Area Studies as well as Development Studies.

---

\* Assistant Professor, Korean Studies, University of Central Lancashire

\*\* Assistant Professor, Spanish and Latin American Studies, Keimyung University

**Key-words** : Development Cooperation/ODA, Development Effectiveness,  
Decentralization, United Kingdom, Germany

논문접수일: 2017년 10월 23일

논문심사일: 2017년 11월 6일

논문게재확정일: 2017년 11월 9일

K C I