

국제개발협력 패러다임 전환과 Post-2015를 대비한 서울시의 개발협력 방향

장지순 박사 chzang@hotmail.com
서울대학교 국제개발협력센터

1. 개요

세계의 개발협력 관심이 한국으로 집중되고 있다. 그 이유는 G20 정상회의, 세계개발원조총회, 핵안보정상회의 등과 같은 중요한 국제행사를 개최하였고, 녹색기후기금(GCF)의 유치 및 세계은행 사무소 개설 등을 추진했기 때문이다. 더구나 반기문 유엔 사무총장, 김용 세계은행 총재 등 주요 인사를 배출했기 때문이기도 하다. 또한, 반세기전에는 가난했던 국가였지만, 지금은 눈부신 경제성장을 가져온 성공사례라는 점에서 더욱 그러하다. 정부는 이러한 흐름에 맞추어 모범적·통합적 개발협력을 국정과제로 하여 체계적인 개발협력을 추진하고 있다.

구체적으로 보면 국제개발협력기본법(2010)의 시행에 맞추어, 국무총리를 위원장으로 한 개발협력 정책의 의사결정기구인 국제개발협력위원회의 역할과 책임을 강화하기 위해 국무조정실에 개발협력정책관실을 신설하였다. 이후 개발협력정책관실이 국제개발협력위원회의 사무국 역할을 맡아서 유·무상 주관기관 기관인 기획재정부·외교부와 협력하여 우리나라 개발협력 통합체계를 구축하였다. 그리고 국제개발협력선진화 방안 마련, 국제개발협력기본계획(2011~2015) 수립, 중점협력국가의 협력전략(Country Partnership Strategy, CPS) 수립, 한국형 공적개발원조(ODA) 모델 추진방안 마련, 협업활성화를 통한 ODA의 효과성 제고 방안 마련, 통합평가 실시 등을 추진해왔다.¹ 이러한 내용은 2012년 개발원조위원회(DAC)의 피어리뷰(Peer Review, 동료평가)²를 통해서 한국의 개발협력정책의 성과로 나타났다.

¹ 이러한 정책은 국제개발협력위원회를 통해서 각각 의결되었다. 자세한 내용은 제7차(2010.10), 제9차(2011.3), 제13차(2012.9), 제16차(2013.8) 국제개발협력위원회 자료 참조

² 피어리뷰(Peer Review)는 DAC의 운영 체제 중의 하나로 매년 4~5개의 회원국을 대상으로 개발협력정책 및 집행체계에 대한 상호 검토를 통해 대상 회원국의 정책 및 제도 개선을 도모하도록 유도

개발원조위원회(Development Assistance Committee, DAC)

- ▶ OECD의 26개 위원회 중 국제사회 원조의 90% 이상을 담당하는 주요 공여국 모임이자 OECD 3대 위원회 중의 하나로 일정 조건*을 갖춘 국가만이 회원으로 가입되며, 가입국은 진정한 의미의 선진국 반열에 들어설을 의미. 우리나라는 2009년에 24번째 회원국으로 가입하여 2010년부터 활동. DAC의 보다 자세한 내용은 OECD 홈페이지(www.oecd.org/development) 참조

* ODA총액이 1억 달러 이상이거나 GNI대비 0.2%를 넘는 조건을 충족해야 가입 가능

2013년에 공식적으로 출간된 피어리뷰 보고서에 따르면, 우리나라가 DAC에 가입한 이후 ▲원조규모를 지속 확대하고 ▲개발협력 추진체계를 신속히 강화하는 한편 ▲국제적 개발협력 증진을 위해 노력한 결과, 개발협력에 있어 우리나라의 국제적 영향력이 확대되고 있다고 평가하였다.³ 또한 추가적인 개선을 위해서는 ▲원조규모 확대와 함께 효율적 관리의 중요 ▲양·다자간, 유·무상간 적절한 균형 유지 필요 ▲국제개발협력위원회 및 유·무상원조 관계 기관협의회 역할 강화, ▲개발협력에 대한 종합적 정보제공을 통한 투명성 및 책임성 제고 등을 권고하였다.

이에 따라 정부는 개발협력의 지속적인 추진을 통해 국제사회에 기여하기 위해 노력하고 있으며, 유관기관의 정보 공유 및 협업 등을 위해 '관계기관 합동 ODA정책설명회'를 2013년부터 실시하고 있다. 즉, 국무조정실·기획재정부·외교부가 주관하고, 유관부처 및 기관이 참여하여 해당년도 국제개발협력 기본계획을 설명하고, 사업추진절차 및 방법 등을 공유함으로써 중복 및 분절을 해소하고, 나아가 참여기관의 역량을 강화함과 동시에 효율적인 개발협력을 추진하도록 하고 있다.⁴

또한, 국제사회는 부산 세계개발원조 총회를 기점으로 효과적인 개발협력을 추진하기 위해 기존의 공여국 중심의 협력에서 벗어나 수원국은 물론, 민간 기업과 시민사회 등 모든 주체가 참여하는 개발협력을 추진하고 있다. 나아가 2015년 이후의 새로운 개발협력 목표를 설정하기 위한 논의를 진행 중에 있다.

본 원고에서는 이러한 흐름 속에서 최근 정부의 개발협력 현황과 정책방향을 간략히 소개하고, 국제사회에서 논의되고 있는 동향을 분석한 후, 서울특별시가 개발협력을 추진하기 위해서 필요한 정책적 시사점을 제시하였다. 서울특별시의 경우 한국의 경제발전경험을 고스란히 간직하고 있다는 상징적 의미를 가지고 있는 동시에 향후 미래의 도시 모습을 보여주고 있는 특성을 가지고 있다. 이러한 점은 세계 어느 나라에서도 찾기 힘든 사례이기 때문에 이를 체계화해서 국제협력은 물론 개발협력도 추진할 필요가 있다. 이런 측면을 고려해서 앞으로 서울특별시가 글로벌시대의 흐름에 맞추어, 국경을 넘어선 도시와 도시와의 협력을 활발하게 전개할 수 있기를 기대한다.

국제개발협력선진화 방안 마련,

국제개발협력기본계획(2011~2015)

수립, 중점협력국가의

협력전략(CPS) 수립.

한국형 공적개발원조(ODA) 모델

주지방안 마련 협업활성화를

통한 ODA의 효과성 제고방안 마련, 통합평가 실시 등을 촉진해왔다

3 국무조정실 보도자료(2013.1.30) 참조

4 정부의 개발협력정책설명회는 상반기와 하반기로 나누어 진행하고 있는데, 2014년 상반기에는 30여 기관에서 약 250여 명이 참석

국제규범을 준수하고,
국제사회의 동향을 주시하면서
동시에 개발협력에 대한 국내의
기반확대를 위한 노력도 기울일
계획이다.
특히, 관련 정보의 공유 및 제공을
확대하고, 시민단체 및 학계 등과
소통을 통해 국민적 공감대를
확산할 계획이다.

2. 최근 정부의 개발협력 현황과 정책방향

개발협력 지원현황

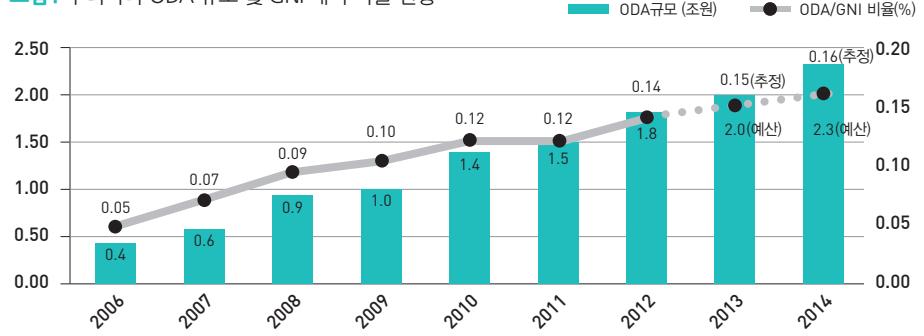
제17차 국제개발협력위원회(2014.1)에서 의결된 우리나라의 2014년 ODA 예산은 약 2조 2,666억 원으로 결정되었는데, 이는 전년 대비 약 2,255억 원이 증가(11%)한 것이다. 국민총 소득(GNI) 대비 비율은 약 0.16% 내외가 될 것으로 예상된다. 유형별로 보면, 양자협력 대다자협력의 비율은 약 68:32, 무상협력 대 유상협력 간 비율은 약 51:49 수준이며, 지역별로는 아시아(46.9%), 아프리카(16.7%), 중남미(6.0%), 중동·CIS(5.5%)로 배분되었다. 분야별 지원 현황은 교통(15.8%), 수자원(12.7%), 교육(12.2%), 보건(9.9%), 에너지(8.5%), 공공행정(7.9%), 농림수산(6.7%)로 배분되며, 형태별로는 프로젝트 사업이 67.5%나 되며, 기타 봉사단(7.1%), 초청연수(6.5%), 개발컨설팅(2.6%), 민관협력(2.4%), 긴급구호(2.0%) 등으로 지원하고 있다.⁵

한편, OECD(2012년 기준, 2014년 4월 발표)에 따르면, 최근 5년간(2008~2012) 우리나라의 ODA 예산 규모 증가율이 DAC회원국 중 1위를 기록한 것으로 발표되었다. 연평균 18.8% 증가하여, DAC 27개 회원국 전체의 평균 증가율 0.8%보다 높은 것으로 나타났다. 글로벌 경제위기 이후 대부분의 국가들이 규모를 축소한데 반하여 DAC가입 전후부터 점진적으로 확대했기 때문이다.⁶

개발협력 정책방향

국제개발협력위원회 의결을 통해서 본 최근의 정부의 개발협력 정책은 크게 세 가지 방향으로 요약할 수 있다.⁷ 먼저, 원-원(Win-Win)형 개발협력의 추진이다. 협력국의 요청과 수요에 기반하여 사업 발굴 및 협의가 이루어지도록 추진시스템을 정비하고, 우리 기업 및 인력의 진출 지원을 강화함으로써, 양 당사자들이 원-원할 수 있도록 하는 것이다. 즉, 협력국 수요에 맞춤형 개발협력을 통해 협력국의 발전을 도모함과 동시에 우리 기업도 참여하여 국내 경제의 활성화를 할 수 있도록 하는 것이다.

그림1 우리나라 ODA 규모 및 GNI 대비 비율 현황



자료 : 국무조정실. 2014. 제17차 국제개발협력위원회

둘째, 협업 토대의 개발협력추진이다. 그간 우리나라 개발협력사업의 저해 요인으로 지적되었던 중복 및 분절화를 해소하기 위해 2010년 국제개발협력 선진화 방안부터 지속적으로 추진해온 정책으로, 유·무상이 연계하고, 기관 간 정보를 공유함으로써 시너지 효과를 극대화하는 것이다. 특히 이를 위해 사업계획 심사 및 조정시스템을 정립하고, 지자체에서 추진하는 개발협력도 통합체제 내에서 이루어질 수 있도록 했다. 다시 말해서, 사업시작부터 상세한 조사와 타당성을 검토하고, 관련기관의 유기적 정보 공유 및 협력을 통하여 추진할 수 있도록 한 것이다.

마지막으로 성과중심의 개발협력추진이다. 증가하고 있는 예산을 효율적으로 활용하기 위해서는 성과를 높이는 것에 집중해야 한다. 따라서 그 간의 개발협력 전략을 재정비하고, 개발협력 사업의 사전 검증 및 사후관리를 강화함으로써 성과를 높일 수 있도록 하였다. 즉, 선택과 집중을 통한 개발협력을 위해 중점협력국⁵에 대한 재조정을 하고, 양자뿐만 아닌 다자 협력에 대한 기본 추진전략을 마련하며 자체 평가를 강화하도록 함으로써 평가를 통한 개선이 제도화 될 수 있도록 할 계획이다.

이러한 정책을 추진하기 위해서는 국제규범을 준수하고, 국제사회의 동향을 주시하면서 동시에 개발협력에 대한 국내의 기반확대를 위한 노력도 기울일 계획이다. 특히 관련 정보의 공유 및 제공을 확대하고, 시민단체 및 학계 등과 소통을 통해 국민적 공감대를 확산할 계획이다.

그동안 선진국과 개도국 중심으로 논의되어왔던 개발원조에서 브릭스 (BRIC, 브라질, 러시아, 인도, 중국) 국가들과 같이 빌전의 잠재력이 높은 신흥국과 민간기업, 그리고 시민사회 등이 새로운 개발 주체로서 참여해야 하고, 개도국의 진정한 발전을 위해서는 다양한 재원, 포괄적 협력 및 타 정책과의 조화 등 개발에 영향을 주는 다양한 이슈를 다룰 필요가 있다는 포괄적 패러다임으로 전환되었다.

3. 국제사회의 개발협력 논의 동향

효과적인 개발협력의 추진

국제사회에서의 개발협력은 새천년개발목표(Millenium Development Goals, MDGs)의 달성을 위해 필요한 재원 확보와 이를 설명하기 위해 원조의 효과성에 대한 논의를 시작하였다. 2002년 멕시코의 몬테레이에서 MDGs 달성을 위한 재원마련회의를 진행하였고⁶, 이후 원조조화에 관한 로마선언(2003)¹⁰, 원조효과성 제고를 위한 파리선언(2005)을 거쳐 본격적으로 원조효과성에 대한 논의를 진행했다. 특히 파리선언에서는 원조의 효과성을 향상시키기 위해 필요한 5대 원칙과 12가지의 성과지표를 제시하였다¹¹.

5 제17차 국제개발협력위원회 의결자료 참조

6 기획재정부 보도자료(2014.4.4) 참조

7 국무조정실, 2014 상반기 합동 설명회 자료 참조

8 현재 중점협력국은 26개 국가가 지정되어 있으나 3년마다 대상국가와 대상국가의 개수를 재조정하도록 '국제개발협력선진화 방안'에서 의결되었으며, 현재 관련 용역이 진행 중

9 자세한 내용은 UN. Monterrey Consensus on Financing for Development. 2003 참조

10 자세한 내용은 OECD. Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery. 2003 참조

11 5대원칙 및 12가지표의 내용은 OECD. The Paris Declaration on Aid Effectiveness. 2005 참조

서울특별시의 경우,
한국의 경제발전경험을 고스란히
간직하고 있다는 상징적 의미를
가지고 있는 동시에, 향후 미래의
도시 모습을 보여주고 있는 특성을
가지고 있다.
이러한 점은 세계 어느 나라에서도
찾기 힘든 사례이기 때문에
이를 체계화해서 국제협력은 물론
개발협력도 추진할 필요가 있다.

이러한 흐름은 아크라행동강력(2008)과 부산회의(2011)를 거쳐 개발 효과성으로 전환되었다. 즉, 지속가능한 발전을 위해서는 모든 참여자들이 효과적인 개발협력을 위해 협력을 해야 한다는 점을 강조하게 되었고, 이는 부산글로벌파트너십¹²을 통해서 구체화되었다. 다시 말해서 그동안 선진국과 개도국 중심으로 논의되어왔던 개발원조에서 브릭스(BRIC, 브라질, 러시아, 인도, 중국) 국가들과 같이 발전의 잠재력이 높은 신흥국과 민간기업, 그리고 시민 사회 등이 새로운 개발주체로서 참여해야 하고, 개도국의 진정한 발전을 위해서는 다양한 재원, 포괄적 협력 및 타 정책과의 조화 등 개발에 영향을 주는 다양한 이슈를 다룰 필요가 있다는 포괄적 패러다임으로 전환되었다.

Post-2015 개발목표 준비

2000년 유엔 새천년정상회의(UN Millennium Summit)에서 채택된 유엔 새천년선언(UN Millennium Declaration)에는 개도국 빈곤퇴치와 개발의 목적달성을 위해 구체적인 목표가 필요함을 제시하였다. 이에 따라 2015년까지 국제사회가 공동으로 달성해야 할 목표 8개, 세부목표 18개 및 지표 48개로 구성된 새천년개발목표(MDGs)를 2001년 유엔총회에서 공식적으로 채택하였다¹³. 따라서 2015년은 MDG를 달성해야 하는 해이자 새로운 목표 마련을 위한 시점으로 의미가 있으며, 이를 위해 국제사회는 2015년 이후의 빈곤퇴치와 개발을 위한 준비를 하고 있다.

유엔은 Post-2015 개발목표를 마련하기 위해 UN사무총장 명의의 보고서를 지난해 8월에 출간하였다. 이를 토대로 하여 Post-2015 개발목표 채택을 위한 정상회의를 2015년 9월에 개최하기로 합의했다. 현재 유엔과 각국 정부는 Post-2015 개발목표에 들어갈 새로운 목표 도출을 위해 각종 회의를 개최하여 논의를 하고 있다. 새로운 개발목표는 기본적으로 MDG를 계승하면서, 다양한 이슈를 반영하고 있다. 이는 주로 경제성장, 고용, 기후변화, 인권, 지속가능한 발전 등을 포함할 것으로 보인다. 구체적인 결과물은 금년 9월에 공식적으로 발표될 예정이며, 내년 9월 유엔 총회에서 만장일치로 합의될 것이다.

4. 서울시의 개발협력 추진 방향

이상으로 정부의 개발협력 현황과 정책방향을 살펴보았고, 국제사회의 논의 동향을 간략하게 소개하였다. 이러한 흐름속에서 대한민국을 대표하는 서울시가 새로운 도약을 위해서 앞으로 추진해야 할 개발협력의 방향은 다음과 같은 관점에서 접근할 필요가 있다. 먼저, 서울시가 가지고 있는 경험의 축적과 활용을 위해 서울시만 가지고 있는 콘텐츠를 개발할 필요가 있다. 서울시는 우리나라 경제성장의 압축판이자 도시발전의 경험을 가지고 있다. 이는

¹² 부산글로벌파트너십에 대한 자세한 내용은 한국국제협력단, 국제개발협력 패러다임 변화에 따른 2012년 한국의 OECD DAC 동료검토결과와 함의, 2013. 및 제17차 국제개발협력위원회(2014.1) 자료 참조

¹³ 8대 목표와 진행현황에 대한 자료는 UN, The Millennium Development Goals Report 2013. 참조

대부분의 개도국 수도에 적용할 수 있는 내용이다. 따라서, 이러한 서울시의 발전경험을 체계화하여 ‘서울형 개발협력 모델’을 정립해야 할 필요가 있다. 이를 통해 관련기관, 대학 및 연구소 등이 유기적으로 연계할 수 있는 체제를 구축해야 할 것이다.

둘째, 효과적인 개발협력을 위한 추진체계의 구축이 필요하다. 개발협력의 목표와 전략을 마련하고, 사업 발굴, 시행 및 평가에 이르는 절차의 틀을 구축하며, 정보의 공유 및 시너지 효과를 고려해야 한다. 이를 위한 안정적인 조직 체계를 마련하고, 특히 시너지효과 제고 측면에서 중앙정부와의 정례적인 협의는 물론 지방자치단체와의 네트워크도 적극 활용할 필요가 있다.

셋째, 사업의 대상과 파트너를 구체화하여 추진할 필요가 있다. 즉, 선택과 집중을 통한 사업 추진이다. 현재 서울시가 교류협력을 맺고 있는 도시를 중심으로 추진하되, 국제기구와의 연계를 통한 협력이 필요하다. 현재 개도국이 당면하고 있는 문제는 도시와 농촌의 격차에서 발생하는 빈부격차 증대, 인구집중 및 슬럼화, 교통 및 환경오염 등의 문제들이기 때문이다.

넷째, 개발협력 사업은 국제적인 관점에서 접근하고, 개도국 현장에서 추진하는 사업이기 때문에 전문성이 매우 중요하다. 따라서, 이를 위해서는 실무분야의 인력뿐만 아니라 의사결정단계에서의 인력도 전문성을 갖고 일을 추진할 수 있도록 인력 배치 및 보직 체계를 재구조화해야 한다. 나아가 외부인사의 적극적인 영입은 물론, 유기적인 네트워크를 적극 활용하여 진행할 수 있도록 해야 할 것이다. 

서울시는 우리나라 경제성장의 압축판이자 도시발전의 경험을 가지고 있다.

이는 대부분의 개도국 수도에 적용할 수 있는 내용이다. 따라서, 이러한 서울시의 발전경험을 체계화하여 ‘서울형 개발협력 모델’을 정립해야 할 필요가 있다.

참고 문헌

- 국무조정실 보도자료, 2013.1.30
- 국무조정실, 2014. 제17차 국제개발협력위원회
- 국무조정실, 2014. 2014 상반기 ODA 워크숍 자료
- 기획재정부 보도자료, 2014.4.4
- 한국국제협력단, 국제개발협력패러다임 변화에 따른 2012년 한국의 OECD DAC 동료검토결과와 함의, 개발협력정책과 이슈, 제8호, 2013년 3월
- OECD, Harmonising Donor Practices for Aid Delivery. 2003
- OECD, The Paris Declaration on Aid Effectiveness. 2005
- UN, Monterrey Consensus on Financing for Development 2003
- UN, The Millennium Development Goals Report 2013
- OECD 홈페이지 (www.oecd.org/development/)