

DAC 가입의 의의와 도전 과제

설 경 훈 외교통상부 개발협력국

I. 들어가기

우리나라는 2010년부터 OECD의 개발원조위원회(DAC)에 가입할 예정이다. 가입자격에 대한 최종 심사가 11월25일로 예정되어 있으며, 그간의 실사과정에서의 OECD측 평가나 주요 DAC 회원국들의 반응을 고려할 때 우리의 DAC 가입은 무난히 이루어질 전망이다.¹⁾

그러나, DAC 가입의 의미에 대해서는 일부 오해가 있는 것 같다. 한때 DAC 가입을 추진할 것인가의 문제를 두고 국내부처간 이견이 제기된 바도 있고, 일반국민 입장에서는 우리나라가 그간 20여 년 이상을 공여국으로 활동해 왔는데 새삼스럽게 DAC에 가입하여 달라지는 것이 무엇인지 의아해할 수 있다. 이러한 궁금증들을 풀어보기 위해 DAC 가입의 의미와 DAC 가입으로 달라지는 것이 무엇인지, 앞으로 달라져야 하는 것은 무엇인지 짚어 보았다.

II. DAC 가입의 의미

OECD의 3대 위원회의 하나로 알려진 DAC은 기본적으로 선진 원조공여국간의 모임이다. 이들이 제공하는 ODA 규모는 세계 전체 ODA의 90%에 해당한다. 원조의 효과적 집행을 위해 이들이 수립하는 여러 규범이나 지침은 원조 시행과정에서 중요한 준거가 되고 있다.

DAC은 돈을 가진 자들의 모임이라는 점에서 특권층만이 참가할 수 있는 사교클럽에 비유되기도 한다. DAC이 신규 회원국을 받아들인데 까다로울 정도로 엄격한 조건을 요구하고 있기 때문이기도 할 것이다. DAC에 가입하기 위해서는 연간 원조규모가 최소 1억불이 넘거나 GNI의 0.2% 이상이 되어야 한다. 그뿐 아니라, 효율적이고 통합적인 원조 체제와 조직, DAC에 부합하는 정책

1) 우리나라는 09. 11. 25 개최된 한국의 DAC 가입 심사 특별회의에서 회원국 전원 합의로 DAC 회원국 가입이 확정되었다.
(편집자 주)

과 전략 등을 보유하고 있어야 하며, 원조 성과에 대해 평가할 수 있는 적절한 평가시스템도 구비되어 있어야 한다. DAC 회원국들이 원조 집행상의 기본 규범으로 중시하고 있는 원조 효과성(aid effectiveness)을 제고하기 위한 노력도 요구된다. 이렇다보니 OECD 회원국이면서도 DAC에 들어가지 못한 국가들이 많다. 30개 OECD 회원국중 22개 국가만이 DAC에 가입해 있으며, 우리를 포함, 터키, 멕시코, 헝가리, 폴란드, 체코, 슬로바키아, 아이슬랜드 등이 아직 미가입국으로 남아 있는 것이다.

따라서, DAC 가입은 산발적이고 주로 남남협력의 형태로 출발한 우리나라의 원조체제가 DAC의 엄격한 요건을 충족할 정도로 성장하였다는 것을 의미하며, 그간 우리가 대내외적으로 표방하여 온 기여외교, 나아가 글로벌 코리아의 천명이 공언이 아니라는 것을 보여주는 의의도 있다.

우리가 DAC에 가입하는 것은 DAC의 관점에서도 의미가 있다. 세계의 원조 환경은 무섭게 변화하고 있다. 전통 공여국 뿐 아니라 OECD 국가이면서도 DAC에 가입하고 있지 못한 non-DAC 공여국들도 활발하게 개발협력 활동을 전개하고 있고 BRICs와 같은 신흥공여국들이 대거 등장하고 있는 한편, 일부 중소득국들도 남남협력 또는 삼각협력의 형태로 개발 활동을 지원하고 있다. 뿐만 아니라 빌 앤 벨린다 게이츠 재단과 같은 민간단체, 엄청난 수의 비정부간기구(NGO)와 시민사회, 기업들이 나름대로의 원조 활동을 전개하고 있는 것이다. 이러한 공여 주체의 확대(proliferation of aid actors)는 긍정적인 변화이기는 하지만, 전통 공여국들이 내세워 온 규범이나 원칙이 새로운 원조 주체들에 의해서도 존중될 것인지는 확실치 않다. 그렇지 못할 경우 공여국 그룹으로 견고한 모습을 보여왔던 DAC의 적실성이나 영향력이 감소될 수밖에 없을 것이다. DAC에 지난 10여년간 추가적인 회원국 증가가 없었다는 점도 이러한 회의적 시각을 부추기고 있다.

이러한 상황에서 한국이 신규 회원국으로 DAC의 문을 두드린 것은 그간 정체상태에 있던 DAC을 활성화하는 계기가 될 수 있다. 일례로 우리의 DAC 가입은 그간 가입을 주저하고 있던 여타 OECD 회원국들에게도 좋은 자극제가 되고 있다. 지난 10월 개최된 OECD 원조 작업반회의에서 체코가 DAC 가입을 적극 추진해 나갈 예정임을 공표한 바 있고, 멕시코도 가까운 장래에 DAC 가입을 추진하려고 관심을 보이고 있다.

Ⅲ. DAC 가입에 따른 우리의 추진 과제

그러면, DAC에 가입하면서 달라지거나 달라져야 하는 것은 무엇이 있나?

1. DAC 회원국으로서의 기본 역할 수행

DAC에 가입하는 최종 절차의 하나로 신규 회원국은 DAC의 권고사항이나 지침을 충실히 이행하고 이들을 ODA 정책에 반영할 것임을 서면으로 서약하게 된다. 여기에는 DAC에서 전개하고 있는 제반 활동에 대한 적극적인 참여, 정례적으로 시행되고 있는 원조정책 전반에 대한 동료점검(Peer Review) 수검과 참여 등이 포함된다.

즉, 신규 회원국으로 우리는 DAC이 전개하고 있는 제반 활동에 참여하고 DAC이 설정한 기준에 부합하는 개발협력 활동을 전개해야 한다. DAC 가입으로 추가적인 재정부담이 발생하지는 않지만 DAC이 전개하고 있는 제반 활동을 지원하고 동참하기 위해서는 기왕에 내고 있는 기본 분담금 이외에 적정 수준의 자발적 재정기여도 각오해야 할 것이다.

2. ODA 선진화를 위한 노력 강화

국내적으로는 그간 체계없이 추진되어 온 우리의 원조 체계를 효율화하고 통합화 하는 선진화 작업이 시급한 과제다. 우리의 DAC 가입은 DAC의 요건을 100% 충족하였기 때문이라기 보다는 현재 갖추어져 있지 않은 일부 요건에 대해서는 향후 수년내 달성해 나갈 것을 공약하고 이를 달성하기 위한 구체적 이행 계획을 제시하였기 때문이다.

먼저 우리의 원조 방식은 크게 무상원조와 유상원조로 나뉘어져 있는데 이러한 별개의 원조 방식을 유기적으로 연계하여 통합적으로 시행해 나갈 수 있도록 제도를 정비하고 법제화하는 것이 필요하다. 그뿐 아니라 무상원조의 경우 30여개 이상의 국내 부처나 기관에 의해 분산 집행되고 있어 사업의 중복성과 분절화의 문제가 심각한 상황이다. 현 단계에서 무상원조 수행기관을 단일화하기는 어려운 것이 사실이다. 당분간 기관간 협의 및 조정 과정을 강화함으로써 사업 중복성이나 분절화 문제를 최소화해 나가되, 중장기적으로는 무상원조 집행을 목적으로 설립된 KOICA로 통합화되는 것이 바람직하다.

이밖에도 중장기적인 ODA 정책 및 전략의 수립과 이행, 원조의 전략적, 효과적 집행을 위한 통합적 국별지원전략의 수립, 유 무상원조에 대한 통합적 평가 체제 구축 등은 우리가 당장에 추진해야 할 과제이다. 특히, 우리의 원조 규모를 감안하여 협력대상국의 규모를 축소하고 적정 주기로 협력대상국을 검토함으로써 효율적인 원조 사업을 추진할 필요가 있다. 정부는 유·무상 통합 협력대상국을 30여개국으로 조정하고 이들에 대한 통합 국별지원전략을 중점적으로 수립해 나갈 예정이다.

3. 원조효과성 제고의 의미와 과제

또 하나의 급선무는 OECD DAC이 개발원조의 규범으로 가장 중시하고 있는 원조효과성(aid effectiveness) 제고다. OECD DAC은 그간 대규모의 원조에도 불구하고, 원조가 개발과정에 충분히 기여하고 있지 못한 원인을 규명하고 이를 타파하기 위한 핵심적 의제로 원조효과성 원칙을 제시하였다. 소위 파리선언(Paris Declaration)으로 불리는 원조효과성은 즉흥적 논의를 통해 도출된 추상적 개념이 아니라 반세기의 원조 경험을 바탕으로 정치화되고(refined) 구체화된 개념이다. 이를 위해 OECD DAC은 원조효과성 고위급 회의(High-level Forum for Aid Effectiveness)를 매 3년마다 개최하고 있다. 원조 효과를 제고하기 위해서는 수원국의 주도적 역할과 공여국과 수원국간 원조 정책의 조화가 필요함을 강조한 2003년의 로마 선언(Rome Declaration on harmonization), 그간의 개발원조 방식을 근본적으로 재구성하여 수원국의 목소리를 전면 반영하는 등 원조 효과성에 대한 5대 원칙을 천명하고 12개의 이행목표를 제시한 2005년의 파리 선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness), 그리고 이러한 원조 효과성 이행을 위한 구체적 이행지침을 제시한 2008년의 아크라 행동의제(Accra Agenda for Action(AAA)) 등이 바로 이러한 원조효과성 고위급 회의의 결과로 도출되었다. 2011년 서울에서 개최될 예정인 제4차 원조효과성 고위급회의에서는 원조효과성에 대한 이행 성과를 종합 평가하고 향후 과제를 선정하는 일이 주 의제로 다루어질 예정이다.

원조효과성이란 단순히 말하면 원조액 1불당 실제로 수원국에 돌아가는 실질적 가치를 높이자는 것이다. 수원국 입장에서는 공여국들이 매일 1불 이하로 살아가는 사람들을 지원하기 위해 파견된 선진국 원조 자문관이 수십만불의 봉급을 원조 재원에서 챙겨 가는데 대한 부조리나 수혜국 현지나 인근에서 저렴하게 구입할 수 있는 기자재나 물품을 구태여 공여국 자재와 인력으로 조달하고 있는 데 대한 비판적 시각을 가질 수 있고, 공여국 입장에서는 원조 재원으로 제공한 기금이 수원국의 취약한 정치 경제 구조로 인해 제대로 사용되지 못하거나 부패한 정권을 지원하는 결과가 되어 버리는데 대한 부정적 인식을 가질 수 있다.

원조 효과성은 개발협력의 방식을 과감하게 바꾸어 나갈 것을 요구한다. 원조는 수원국의 국가개발전략에 부합하여야 하며, 수원국은 원조를 요청하기에 앞서 분명한 국가발전 계획과 전략, 즉 성장을 이루려는 구체적인 의지와 계획을 가지고 있어야 한다. 물론, 중장기적 개발 전략과 계획을 수립해 나가는데 있어서도 공여국의 지원은 불가피하다. 하지만 이러한 과정을 수원국이 주도(ownership)적으로 추진하여야만 원조의 효과성이 제고되고 개발과정은 지속적 동력을 갖추게 된다는 것이다. 공여국들은 수원국의 국가발전 전략을 바탕으로 자신들의 비교우위나 중점을 두는 분야에 따라 구체적인 지원 분야와 협력방식을 결정하게 된다. 이 과정에서도 중복 또는 불균형적 지

원이 되지 않도록 공여국간 역할 분담과 조정은 필수적이다. 집행과정에서도 가급적 현지 인력과 기술력을 최대한 활용할 것이 요구된다. 이렇게 하여야 중장기적으로 수원국의 자생적인 발전역량이 형성되어 갈 것이기 때문이다. 공여국은 세밀한 개입 보다는 원조 결과로 어떠한 성과(results)가 도출되었는가에 초점을 맞춘다. 개발원조가 1-2년만으로 끝나는 것이 아니라는 점에서 성과에 기초한(results-based) 원조 효과 평가는 향후 수원국의 개발협력 역량을 평가하는데 치명적이 된다. 성과가 미진한 국가의 경우 공여국들이 원조를 회피하는 대상(aid orphan)으로 될 가능성이 높기 때문이다. 이러한 원조 효과성이 효과를 거두기 위해서는 물론 공여국과 수원국간의 진정한 파트너십이 전제된다는 것은 두말할 필요도 없을 것이다.

우리나라의 원조 방식은 아직 프로젝트 위주의 사업방식을 취하고 있고, 수원국의 수요를 반영하고는 하지만 전체적인 발전 계획이나 전략에 있어 우리의 지원 사업이 어떻게 수원국 발전에 기여하고 있는지에 대한 고찰은 아직 부족한 실정이다. 우리의 DAC 가입은 이와 같은 원조 효과성 원칙을 우리의 원조방식에도 적용해 나간다는 것을 의미한다. 게다가, 우리나라는 원조효과성 제고 노력의 일환으로 원조효과에 관한 고위급회의를 2011년 서울에서 개최기로 한 바 있다.

HLF-4의 서울 개최에 대해서는 DAC 국가들도 한국이 수원국에서 공여국으로 발전한 대표적 사례라는 점에서 상당한 의미를 부여하고 있다. DAC 관점에서는 한국이 단순한 회의 유치국이라는 의미를 넘어 원조 효과성에 대한 대표적 성공사례로 제시될 것을 기대하고 있다. 특히 우리가 60년대, 70년대 5개년 경제개발계획을 수립하고 이러한 계획에 맞추어 지속적인 성장 노력을 전개함으로써 급성장을 이루어 낸 것은 원조효과성의 제1원칙인 수원국 주도(ownership)의 필요성을 예증한 것으로 보고 있다.

4. 비구속적 원조의 확대

위에서 일부 언급되기는 하였지만, DAC 가입으로 우리가 추진해야할 급선무 중에 하나는 원조의 비구속성(aid untying) 제고다. 비구속성 문제는 원조의 1불당 제공되는 실질적 원조 가치 문제와 직결된다. 원조의 상당 부분이 선진국 출신 컨설턴트 비용이나 물자 구매 등 고비용적으로 지출된다면 수원국에 돌아가는 원조의 실질가치는 줄어들 수 밖에 없다. 수원국 실정에 맞지 않는 고도의 기술과 인력 사용을 연계한 구속성 원조는 원조의 가치가 1달러당 10%-20%에도 미치지 못한다는 비판을 야기하고 있다. 이러한 주장에 따르면 원조의 상당부분은 실은 공여국 자신들에 의해 회수되고 만다. 현지 사정에 맞지 않는 기자재 공여로 쉽게 고장이 나거나 적절한 관리가 이루어지지 못하는 사례도 다수 발생하고 있다.

우리나라 원조의 대부분은 실제 집행과정에서 국내기업에 의해 사업이 시행되거나 국내 물자가 제공되는 방식으로 전개되는 구속성 원조의 성격을 띠고 있다. 최근 DAC 가입 추진 과정에서 일부 개선되기는 했지만 그 이전에는 우리 ODA 사업의 2% 정도만 비구속성 원조로 진행되었을 뿐이다. 이에 반해 선진공여국들의 비구속성 비율은 80% 수준을 유지하고 있다. 물론 정부 입찰에 의존하고 있던 우리 기업들의 이해가 걸린 문제라는 점에서 쉽게 개선되기 힘든 문제점도 있지만 기업의 국제경쟁력을 높이고 개발협력에 대한 인식을 제고함으로써 이 문제를 해소해 나가야 할 것이다.

5. 다양한 원조 방식의 도입 추진

ODA 사업 방식의 다양화도 앞으로 추진해 나갈 과제중 하나다. 국내 NGO의 개발협력 역량을 강화하는 사업이라든지, 민간 기업들의 기술이나 전문성을 활용하면서 우리 기업의 “사회적 책임(Corporate Social Responsibility)”도 제고할 수 있는 민관파트너십(Public-Private-Partnership) 사업도 도입할 필요가 있다.

다자 분야에 대한 지원도 확대해 나가야 한다. DAC의 경우는 연간 1,200억불에 해당하는 ODA 총액중 약 1/4이 순수한 다자원조 형태로 집행되며, 다자기구를 통한 양자원조까지 포함한다면 전체 원조액중 1/3 이상이 다자기구를 통해 집행되고 있다. 우리나라의 경우에는 양자 대 다자의 비율이 대략 7:3 정도의 비율을 유지하고 있다. 수치상으로는 DAC의 다자원조 구성비에 근접해 있으나 구체적인 내용을 들여다 보면 우리의 경우에는 다자원조의 77%가 국제금융개발 기구에 대한 출연금이나 출자금의 형태로 지원되고 있다. 유엔의 개발기구에 대한 지원이 다자원조에서 차지하는 비율은 19%에 불과한 것이다.

다자원조는 공여국 입장에서는 사업 성과에 대한 가시성(visibility)이 떨어진다는 점에서 그 중요성이 간과되기 쉽다. 게다가 다자기구에 의한 원조는 비효율적이며 낭비적이라는 고정관념도 왕왕 있다. 그러나 다자원조가 가지는 장점이거나 필요성은 매우 크다. 개발활동 수행 과정에서의 규모의 경제(scale of economy)라든지, 오랜 기간 축적된 경험과 노하우, 정치적 중립성에 따른 수원국의 수용성이 높은 점, 전 세계적인 네트워크 구축 등은 유엔 등 개발실행 국제기구들만이 가질 수 있는 최대 장점이다. 지원 필요성은 크지만 정세 불안정, 인력이나 전문성 등의 부족으로 충분한 지원을 하지 못하는 지역에 대해서도 유엔을 비롯한 다자기구들이 적극적 활동을 전개하고 있는 것은 주목할 만하다.

우리 정부는 다자원조의 효과적 참여를 위해 국제기구의 역량 및 성과를 평가하는 평가전문 그룹인 다자원조성과 네트워크(MOPAN)에 참여하여 우리 다자 원조의 효과성과 효율성을 제고하기 위한

노력을 기울이고 있다.

6. 원조의 규모 확대

끝으로 우리의 ODA 규모 확대 문제다. 2008년도 통계를 보면 우리의 ODA는 무상, 유상을 전부 포함하여 8억불 정도의 규모이다. 이것은 우리의 GNI에 대비할 때 약 0.09%에 해당한다. ODA 액수로 비교하면 우리는 OECD 국가중 19번째에 해당한다. DAC 국가들의 평균 GNI 대비 기여율은 현재 0.3% 정도로 우리나라의 3배 이상이다. 국민 1인당 ODA 기여액 규모를 보면 우리나라는 16불 정도인데 DAC 평균치는 134불로 대략 우리나라 보다 9배 이상을 하고 있다.

국제적으로 공여국들이 어느 정도의 기여를 하는 것이 개발 관점에서 적절한가에 대해서는 2002년 채택된 몬테레이 합의(Monterrey Consensus)가 있다. 개발재원의 다양한 발굴 필요성을 강조한 이 문서에서 공여국들은 2015년까지 GNI 대비 0.7%를 ODA로 제공할 것을 공약하였으며, 이를 달성하기 위한 구체적 중장기 계획을 제시할 것을 촉구하고 있다.

우리 정부가 ODA 확대의 중장기 목표로 2015년까지 GNI 대비 0.25%까지 달성기로 공약한 것은 매우 의미있는 일이다. 규모의 획기적 증대라는 측면 이외에도, 우리가 ODA 규모 확대의 일정 목표를 공약하고 이의 이행을 위해 구체적 중장기 계획을 제시하고 있다는 점에서 더욱 그렇다. 물론, OECD DAC에 신규 가입하는 국가가 기존의 회원국처럼 ODA 규모를 단기간내에 확대하기란 현실적으로 어렵다. 특히, ODA는 전액 정부 예산이라는 점에서 납세자인 국민의 지지가 절대적으로 필요하다. 그럼에도 불구하고 우리의 DAC 가입으로 이러한 목표치에 근접하도록 압력을 받게 될 가능성이 높다.

끝으로 ODA의 규모 확대와 함께 질적인 개발협력 역량을 제고하기 위해서는 인력의 확충은 물론, 적극적인 고급 인력을 확보해 나가는 것이 필요하다. 최근 부각되고 있는 여성, 인권, 기후변화 등 소위 범분야적 이슈(cross-cutting issues)는 이러한 전문성을 더한층 요구한다고 하겠다.

IV. 마치며

우리의 DAC 가입은 기여외교의 마지막 단계가 아니라 첫 걸음에 해당한다. 우리의 위상은 물론 시야도 넓어지게 되었다. 수원국뿐 아니라 공여국과의 관계도 중요하게 되었으므로 우리의 행동도 그

만큼 신중해질 수 밖에 없다. 짊어져야 할 책임도 커진다.

이를 감당해 나가기 위해서는 우리의 역량을 강화해 나가야 한다. ODA의 질적, 양적 확대는 물론, 국제사회에서 역량있고 신망있는 공여국으로서 유엔을 비롯한 각종 포럼에서 우리의 입장을 설득적으로 제시하고 다양한 국가들의 입장을 수용할 수 있는 성숙한 모습이 필요하다고 하겠다.