

OECD/DAC 거버넌스 네트워크(GOVNET) 회의 결과

개발원조위원회(DAC) 산하 거버넌스 네트워크(GOVNET) 회의가 2010.3.1-2간 파리 OECD 본부에서 개최되었다. 3월 1일 회의에서는 개도국의 선거제도 지원방안을 논의하기 위한 1차 회의가 개최되었고, 3월 2일에는 GOVNET의 향후 작업방향, 역할 및 비교우위에 대해 논의하는 총회가 개최되었다. 동 회의에는 KOICA 정책연구실 박명지 연구원이 참석하여 아래와 같이 회의 주요 내용을 정리, 보고하였다.

I. 핵심 요지

가. 선거제도 지원방안 논의

금번 회의에서는 동 분야에서 지속적으로 사업을 수행해 온 양·다자기관의 지원 경험과 수원국의 선거 경험 사례가 공유됨. 금번 회의를 계기로 공여국·수원국은 투명한 선거제도가 개도국의 민주적 정부 수립과 對국민 책무성 강화에 기여할 수 있다는데 의견을 같이함. 당초 계획한 공동의 ‘선거지원 원칙’에 대한 합의안을 도출하지는 못하였으나, 추후 동 원칙의 초안을 공유하고 구체화하는 작업을 진행키로 하였음.

나. GOVNET 총회

금번 총회에서는 2011/2012년 프로그램 및 예산안(PWB)에 대한 회원국의 의견을 수렴하고, GOVNET의 기능 및 역할과 비교우위에 대한 논의가 이루어짐. 현재 GOVNET이 중점적으로 추진하고 있는 반부패, 인권, 원조 및 책무성, 조세 이슈는 INCAF 및 원조효과 작업반 등 여타의 네트워크 업무와 중복이 심하여, GOVNET의 입지가 점차 축소되는 경향이 있음. 이에 회원국들은 포커스 그룹을 구성하여 현 GOVNET 업무를 제고하고, GOVNET 고유의 업무영역 및 우선순위를 정하기로 합의함.

II. 주요 내용

가. 국제사회의 선거지원(electoral support) 논의

개도국 선거지원을 위한 원조형태로 기술협력(technical cooperation)이 충분하지 않다는 인식이 확산됨에 따라, 동 회의는 장기적·효과적으로 선거를 지원하기 위한 전략적 원칙(strategic principles)을 도출하고 공동의 가이드라인 채택을 목적으로 개최됨.

수원국 측에서는 시에라리온과 잠비아가 선거 경험 사례를 발표함. 사법제도 개혁, 선거관리위원회 설치 등 제도적 개혁이 선행되어 체계적이고 장기적 관점에서 선거지원이 이루어지고 있는 점은 긍정적으로 평가함. 그러나 동 분야의 지원은 대부분 바스켓 펀드 형태로 개도국 정부의 원조조정기관을 통해 이루어져, 선거일정이 지연되거나 자금이 적시에 지불되지 않는 등의 문제가 발생하고 있음. 선거 진행에 장애가 되는 요인, 즉, 높은 문맹률, 도로 인프라 부족, 선거 교육 및 선거 공지를 위한 정보통신 인프라 부족 등의 기술적(technical) 문제가 산재하나, 공여측은 지나치게 제도적 측면에 집중하는 경향이 있음. 또한 공여마다 각각의 원조형태 및 절차, 선거지원 방식을 보유하여 비효율을 초래하므로 공동의 지원절차가 요구됨.

공여측은 선거지원을 위해서는 기술적 접근보다 정치적 접근을 강조하여 공여측과 수원국측의 요구사항(needs)이 일치하지 않는 문제점이 목격됨. 동 분야 주요 원조기관들은 선거를 일회성 이벤트로 인식하는 것이 아니라 선거 직후부터 다음 선거시한까지의 기간을 하나의 선거주기로 보는 선거주기 접근법(electoral cycle approach)을 소개하고, 이를 공여국 공동의 접근법으로 채택할 것을 제안함. 그러나 이러한 획일화된 선거주기 접근법을 정치·문화·사회적 배경과 개발수준이 상이한 수원국에 일괄적으로 적용하는 것은 무리임. 또한 지나치게 많은 제도적 개혁 및 절차를 담고 있어서 실행가능성(feasibility)도 낮음.

나. 2011/2012 PWB 및 GOVNET의 비교 우위 논의

2011/2012 PWB(안)에 포함된 GOVNET 업무와 관련, DAC 회원국들은 GOVNET의 모든 업무가 전반적으로 INCAF와 중복되며 GOVNET의 전문성이 요구되는 업무 영역이 없음을 우려함. 또한, 거버넌스가 크로스커팅 이슈로 분류된 바, 거버넌스 업무의 가시성(visibility)이 감소할 수 있다는 우려가 제기됨. 회원국들은 거버넌스 분야가 크로스크커팅 이슈로 간주되어 주류화의 영역으로 분류되는 것에 반대하며 대체적으로 거버넌스 고유의 업무를 유지해 나가야한다는 입장임.

다. GOVNET 산하 작업반의 업무 현황

(개도국 책무성) 말리, 모잠비크, 페루 등에서 시행중인 공여국의 책무성 프로그램 개요와 책무성 강화를 위한 미디어의 역할, 정부를 견제할 수 있는 의회의 역할 등 다양한 책무성 강화 메커니즘이 소개됨. UNDP는 동 분야 사업이 일부 수원국에 한정되어 진행되고 있는 바, 향후 중동 및 아태지역을 포함하여 프로그램의 지역적 균형을 모색하고, 다양하게 적용가능한 사례(evidence)를 도출하도록 제안함.

(거버넌스와 조세) 조세관련 이슈는 2006년 GOVNET의 중점 이슈로 포함, 2009년부터 관련 사업이 구상·추진되어 왔음. 금번 회의시 아프리카 조세행정포럼(African Tax Administration Forum)이 사례로 소개됨. 2009년 출범한 동 포럼은 30여개의 아프리카 개도국이 참여하고 있음. 초기 단계에는 역량개발 프로그램 위주의 사업을 제공하고, 이후 자발적으로 운영될 수 있도록 차츰 재정지원으로 전환할 계획임. 한편, 조세작업반은 OECD의 재정위원회(Committee on Fiscal Affairs, CFA)와 공동으로 개도국이 효율적이고 투명한 조세시스템 구축할 수 있도록 지원하는 방안을 모색해 왔음. 향후, 조세분야의 개도국 역량 및 투명성, 정보공개 향상 등의 조세개혁(tax reform)이 개도국 책무성 강화에 기여하는 사례(evidence)를 발굴해나갈 계획임.

(인권) 인권작업반이 중점을 두는 이슈는 원조효과 제고 수단으로서의 인권 이슈, 인권보장을 통한 개도국 정부의 책무성 강화, 빈곤층 친화적 성장을 달성하기 위한 인권기반의 접근법 세 가지임. 동 작업반은 인권을 크로스커팅 이슈로 간주하고 개발과정으로 주류화 할 계획임. 이에 대한 지침이 이미 발간되었으며, 현재 사례조사를 통해 효과적으로 실행화(operationalise)하는 방안을 모색 중임.

III. 관찰 및 건의

2011/2012년 프로그램 및 예산에 명시된 DAC의 핵심 업무분야는 동료검토, 통계, 원조효과 분야이며, 나머지 주요 업무는 크게 i)기후변화 및 환경적 지속가능성, ii)경제개발 및 정책, iii)글로벌 개발 거버넌스, iv)분쟁 및 취약의 4개 부문으로 분류되어 전반적인 DAC의 업무 구조가 변화한 것으로 보임.

이 중 DAC이 주도하는 분야는 기후변화 등 글로벌 공공재 관련 분야에 국한되며, 나머지 3개 분야는 타 기관 및 OECD 산하 타위원회와 주도·협력하에 이루어지는 방식으로 구성되어 DAC의 고유의 개발업무 영역도 점차 모호해질 가능성이 있음. 특히 GOVNET의 핵심 이슈인 반부패, 개도국 재원동원 및 조세이슈는 DAC이 아닌 OECD 산하의 타 위원회가 주도하는 경제성장·정책 영역에 포함되어, 향후 GOVNET의 입지가 축소될 여지가 큼. 이에 GOVNET은 포커스 그룹을 구성하여 핵심 업무 및 우선순위 등에 대한 논의를 진행키로 한 바, 우리 정부도 적극적으로 참여하여 HLF-4 개최 시 컨텐츠로 활용하는 방안을 고려해 볼 수 있음.

금번 회의에서 논의된 선거지원 및 조세, 인권, 반부패 분야의 제도 지원은 KOICA로서는 비교적 새로운 분야이며 개도국의 정치체제와 관련된 민감한 이슈이므로, 지원고려시 신중을 기해야 함. KOICA는 선진국의 장기적·대규모 제도적 지원을 답습하기 보다는, 동 분야의 인프라 지원을 특성화하여 선진국의 지원형태를 보완하고, 원조효과를 제고하는 방안을 고려해 볼 수 있음.

또한 금번 회의에서는 거버넌스 지원이 지나치게 아프리카에 편중되어 있음을 우려하는 의견이 있었던 바, KOICA가 동 분야의 지원을 시도할 경우 아시아 국가를 선택하는 것이 바람직하며 이는 향후 GOVNET에서 공유할 수 있는 좋은 사례가 될 수 있음.