

시민사회에서 바라본 2012년 한국의 OECD DAC 동료검토

윤 지 영 (ODA Watch 정책기획팀장)

목 차

1. 들어가며
2. 2012 OECD DAC 동료검토와 한국 시민사회
 - 1) 동료검토 사전 준비과정과 시민사회의 참여
 - 2) 시민사회의 대응과 개입
3. 시민사회가 바라보는 2012 OECD DAC 동료검토 결과와 핵심 개선과제
 - 1) 원조효과성 높이는 통합적인 추진체계 구축
 - 2) 투명하고 책임 있는 소통과 정보제공 확대
 - 3) 원조를 넘어선 '개발을 위한 정책일관성' 강화
 - 4) 원조 규모 확대와 질적 성장의 균형
 - 5) 원조효과성 제고를 위한 실천 강화
 - 6) 인도적 지원에 대한 명확한 전략적 비전 제시
4. 맺으며

1. 들어가며

지난 1월 30일, 경제협력개발기구 개발원조위원회(이하 OECD DAC)은 한국의 개발협력 정책과 집행 전반에 대한 종합적인 평가 결과인 동료검토(Peer Review) 보고서를 발표했다. 한국은 OECD DAC에 가입하기 위해 2008년 3월 특별동료검토를 받은 바 있다. 금번 평가는 그

로부터 2년 후인 2010년 한국이 공식적으로 DAC의 회원국으로 가입한 이후 처음으로 받은 정기 동료검토이다. 보고서가 발표되기까지 지난 1년간 정부는 동료검토 수검준비반을 꾸려 평가를 준비해왔다. 한국 시민사회 역시 정부의 대응과정을 관찰하면서 검토과정에 적극적으로 개입하기 위해 노력했다.

보고서 발표를 통해 드러난 한국 개발협력의 전반적인 현황을 살펴보면서 지난 2009년 6월, 한국의 DAC 가입 심사를 위해 방한했던 실사단이 시민사회와 가진 면담에서 던진 질문을 떠올리지 않을 수 없다. 당시 실사단은 특별동료검토 결과 보고서(2008.9월 발간)에서 DAC이 지적하고 권고했던 내용들이 얼마나 실질적으로 개선되었는가에 대한 시민사회의 진솔한 의견을 청취하길 원했다. 카렌 요르겐슨(Karen Jorgensen) 실사단장은 “한국이 개발협력 정책을 명확히 개선할 때까지 DAC 가입을 유보하도록 건의하는 것이 좋을까, 아니면 우선 DAC에 가입하고 이후에 시한을 명시하여 개발협력 정책 전반에 실질적 개선이 있도록 하는 것이 좋을까?”라는 질문을 통해 현재 한국 개발협력의 DAC 가입을 위한 외적 조건은 충족하고 있을지 모르나 여러 면에서 미비한 점이 많음을 우회적으로 시사하기도 했다.

안팎의 우려를 딛고 DAC에 가입한 한국은 그 이후 「국제개발협력기본법」 및 시행령 제정, 「국제개발협력 선진화 방안」 수립, ODA 규모 확대 공약 이행 등 DAC 회원국으로서 갖춰야 할 조건을 충족시키기 위해 지금까지 부단히 노력해오고 있다.

금번 동료검토는 2008년 특별동료검토 이후 한국 정부가 노력한 구체적 성과와 개선사항을 국제사회에 공유하고 한국 개발협력 정책과 집행, 제도적 거버넌스의 발전에 실질적으로 도움이 되는 도전과제와 실현가능한 권고안을 도출할 수 있는 기회라는 점에서 그 의의가 매우 높다. 비록 평가 결과와 권고사항이 이행을 강제하는 구속력은 없지만 국제사회가 합의한, 특히 선진 공여국으로서 갖춰야 하는 최소한의 기준에 의한 공식적인 평가라는 점에서 향후 한국 국제개발협력의 개선을 위한 정책제언의 근거로써 의미가 크다. 정부 또한 「2013년 국제개발협력종합시행계획」에서 동료검토 보고서의 권고사항을 한국 개발협력의 새로운 도약을 위해 주요한 정책권고로 적극 활용할 것을 밝힌 바 있다. 정부는 지적사항을 겸허히 수용하여 이러한 의지가 선언에 그치지 않고 실현될 수 있도록 구체적인 이행계획을 마련하고 이행을 위한 노력을 지속해야 할 것이다. 시민사회 역시 정부의 이행을 관찰하고 독려할 뿐만 아니라 한국 개발협력의 주요 행위자로서 질적 성장을 보완할 수 있는 역할을 다해야 할 것이다.

이에 이 글에서는 금번 동료검토 과정에 시민사회가 참여하며 관찰한 것을 중심으로 동료검

토 결과에 대한 시민사회의 의견을 제시하고자 한다. 아직 동료검토 결과에 대한 시민사회의 공동 평가나 논의가 이루어지지 않았으므로 이 글에서 제시하는 내용이 시민사회의 공식적인 의견이라고 보기는 어렵다. 그러나 여기서는 보고서 발표 이후 시민사회단체들(ODA Watch, 참여연대, 국제개발협력시민사회 포럼 KoFID)이 발표한 논평의 내용을 적극적으로 인용하여 2012 한국 동료검토를 바라보는 시민사회의 시선을 전하고자 한다.

2. 2012 OECD DAC 동료검토와 한국 시민사회

1) 동료검토 사전 준비과정과 시민사회의 참여

정부는 동료검토 준비를 위해 2012년 2월 범정부 수검준비반을 설치하고, 한국 개발협력의 정책과 성과, 현황 등을 기술한 메모랜덤을 제출했다.(2012.5) 이후 심사단의 한국 방문 실사, 협력국가 중 하나인 캄보디아 현장 실사를 거쳐 평가회의와 보고서 작성, 최종 종합 검토회의(2012.12)까지 약 1년간의 과정을 거쳐 동료검토가 이루어졌다. 정부는 이 과정에서 시민사회와의 협력을 꾀하고자 시민사회가 개최한 토론회(OECD Peer Review와 한국 ODA의 개선방안, 2012.5.23)¹⁾에 참석하여 동료검토 준비현황을 공유하고 시민사회와 의견 교환의 시간을 가졌다. 당시 국무총리실 관계자는 정부가 DAC에 제출한 메모랜덤의 주요내용에 대한 설명과 함께 메모랜덤을 시민사회와 공유할 수 있게 된 점을 긍정적으로 피력했다. 하지만 메모랜덤 공개에 대한 시민사회의 요구에 정부는 동료검토 수검준비반이 꾸려지던 때부터 토론회 개최 직전까지도 이를 공개할 수 없다는 답변으로 일관해왔다. 이에 시민사회는 메모랜덤의 실제 작성 내용에 대한 정확한 검토 없이 시민사회가 동료검토에 협력하는 것은 부당하다는 의견을 정부측 담당자에게 표명하기도 했다. 실제로 심사단은 한국 방문 실사 기간 중 시민사회 대표들과의 면담을 요청해왔는데 시민사회로서는 정부가 DAC에 제출한 내용을 파악하지 못한 상태에서 이들과의 면담을 가진다는 것은 합당하지 않다는 판단을 내릴 수밖에 없었다. 메모랜덤이 공개되지 않는 이유에 대해 여러 논란과 추측이 무성하던 중에 정부는 시민사회의 요구를 받아들여 상기 언급한 토론회 개최 직전에 공개 결정을 내렸다.

이에 대해 시민사회는 메모랜덤을 공개한 것은 환영할 만한 일이나 동료검토 준비과정에서

1) ODA Watch, 한국해외원조단체협의회, 국제개발협력시민사회포럼(KoFID) 공동 주최

정부가 시민사회와의 협력을 일종의 요식 절차를 밟는 것으로 인식하는 것에 대한 아쉬움을 표명했다. 또한 메모랜덤 작성과정에 시민사회가 배제되고 작성 내용의 적합성에 문제가 있음을 제기했다. 실제로 토론회 당시 시민사회는 메모랜덤 내용의 일부가 사실과 다르게 과대 포장되어 있음을 지적하여 정부가 시민사회와 민간과의 협의 없이 일방적으로 작성한 것이 가질 수 있는 오류를 입증했다. 정부 측에서도 이를 인정하며 시민사회가 별도로 이면보고서 (shadow report) 등을 DAC에 제출할 것을 제안하기도 했다.

2) 시민사회의 대응과 개입

한국의 개발협력 정책과 사업을 감시하고 정책제언 활동을 하는 시민단체인 ODA Watch는 2012년 5월, 동료검토를 앞두고 한국 개발협력의 현황과 개선과제에 대한 보고서²⁾를 발간하여 DAC에 제출했다. 정부가 제출한 메모랜덤에 대한 일종의 이면 보고서로써 한국 개발협력에 대한 시민사회의 시각을 제공하여 금번 동료검토가 내실 있는 평가가 될 수 있도록 돕기 위해서 작성되었다. 심사단은 한국 방문 실사 중 시민사회와 가진 면담에서 동 보고서가 사전 준비과정에 유의미한 참고자료로 활용되었음을 밝히며 한국 시민사회의 동료검토에 대한 적극적인 개입과 참여에 감사의 뜻을 전했다. 실제로 보고서 내용이 동료검토 결과 보고서에 인용되기도 했다.

시민사회의 적극적인 참여는 심사단 방한을 기점으로 보다 활발하게 이루어졌다. 방한 기간인 6월 11일~15일 간 두 차례에 걸쳐 심사단과 시민사회 대표들과의 면담이 개최되었다. 첫 번째는 인도적 지원 활동을 하는 NGO 대표들과의 면담(6.13)이었으며 두 번째는 보다 폭넓은 범위의 개발협력 분야 시민사회단체와 학계, 연구기관과의 면담으로 이어졌다. 두 면담을 준비하기 위해 시민사회에서는 사전 준비 모임을 가지고 심사단에 제시해야 할 시민사회의 의견을 전략적으로 준비하기도 했다.

인도적 지원 활동 단체들과의 면담에서는 한국 정부의 인도적 지원 정책 수립 미비, 근본적인 철학 부재, 시민사회와의 낮은 협력 수준 등에 대한 지적들이 활발히 논의되었다. 시민사회 단체와 학계, 연구기관과의 면담에서는 한국 개발협력 정책의 전반적인 문제점과 개선과제에 대한 토론이 이어졌는데, 심사단은 그 중에서도 정부와 시민사회 간의 협력에 대한 관심을 가장 많이 나타냈다. 시민사회와의 협력 방법, 절차, 내용 등에 대한 집중적인 질의가 이어졌으

2) Parallel Report on Korea's International Development Cooperation, Submitted to the OECD DAC Peer Review Korea 2012 (2012.5)

며 한국 원조의 투명성과 책무성에 대한 시민사회의 평가 의견도 높은 관심을 보인 대목이었다. 시민사회와의 협력과 원조 투명성 및 책무성 항목에 대해 심사단이 시민사회와 나눈 의견은 실제로 결과 보고서에 인용되어 이에 대한 심사단의 높은 관심과 시민사회의 적극적인 개입이 잘 맞아 떨어졌음을 반증하고 있다.

심사단 방한 이후 시민사회에서는 국제개발협력민간협의회(KCOC)와 국제개발협력시민사회포럼(KoFID)이 후속적으로 한국 시민사회의 10대 권고사항³⁾을 담은 의견서를 제출하여 금번 동료검토에서 반드시 지적되어야 할 한국 개발협력의 핵심 과제를 제시하기도 했다. 동 문건 역시 동료검토 보고서에 참고문헌으로 활용되어 한국 시민사회의 의견을 대변하는 역할을 했음을 알 수 있다.

3. 시민사회가 바라보는 2012 OECD DAC 동료검토 결과와 핵심 개선과제

최종 발표된 동료검토 결과에 대한 정부 보도자료⁴⁾를 보면 지난 5년간 한국은 ODA 규모를 세 배 이상 대폭 늘리고 「국제개발협력기본법」 제정 및 「국제개발협력선진화방안」 수립 등을 통해 추진체계를 정비하고 개발협력 관련 국제 담론을 적극적으로 이끄는 등 놀라운 발전을 이룩했다. 하지만 아래 <표 1>과 같이 평가 대상인 총 6개 항목에 대한 DAC의 상세 평가 의견과 권고사항을 자세히 들여다보면 2008년 DAC 가입을 위해 받았던 특별동료검토결과와 크게 다르지 않은 권고가 반복되고 있음을 알 수 있다.

이에 대해 ODA Watch 등 시민사회는 논평을 통해 한국의 국제개발협력정책이 담보하고 있으며 정부는 동료검토 권고사항을 검허히 받아들이고 구체적인 실행계획 마련으로 적극적으로 개선해야 함을 촉구했다. ⁵⁾

3) Korea Civil Society's 10 Recommendations for the OECD Peer Review (2012.9)

4) 관계부처 합동(국무총리실, 기획재정부, 외교통상부) 작성, OECD DAC 개발협력 정책집행 평가 결과 발표

5) ODA Watch(2013.1.30) 한국 ODA, 규모만 키우지 말고 질적 성장 꾀하라

참여연대(2013.2.4) OECD DAC 동료평가 권고안 이행계획 조속히 마련하라

국제개발협력시민사회포럼(2013.2.5) 한국정부의 국제개발협력정책 담보하고 있다

〈표 1〉 OECD DAC의 한국 동료검토 권고사항

평가항목	2008년 권고사항	2012년 권고사항
Strategic Orientation	<ul style="list-style-type: none"> 개발협력 전반을 포괄하는 법적 기반 마련 개발협력 정책 및 전략을 총괄하는 일원화된 원조체계 모색, 부처간 협력증진 필요 종합적·중장기 전략 수립 필요 개발협력에 대한 국민들의 인식 증진 정부와 시민사회 간의 협력 증진 	<ul style="list-style-type: none"> 보다 명확한 목적과 목표, 우선순위, 중점 지원분야 성과관리가 명시되도록 기수립한 개발협력 법적·제도적 틀 보완 26개 중점협력국에 대해 파트너 국가의 개발전략과 일치하며 무·유상원조 통합적인 국별협력전략 수립 완성 계획되어 있는 포괄적·다자적 전략 수립 완성 모든 프로그램에 성평등, 여성 권한강화, 환경, 기후변화 등의 크로스커팅 이슈의 주류화 이해관계자들(국회, 시민사회, 기업, 연구기관 등)에게 개발협력 정책, 전략, 집행절차 및 예산, 사업 수행 전반에 관한 폭넓은 정보 제공 확대, 투명성과 책무성 제고
Development Beyond Aid	<p>해당사항 없음</p>	<ul style="list-style-type: none"> 법정부적 친개발협력 정책 수립을 통한 개발정책일관성 강화 대외 및 국내 정책이 개발도상국에 미치는 영향에 시민사회 및 싱크탱크, 학계가 참여하는 분석 실시
ODA(Aid) Volumes, Channels and Allocations	<ul style="list-style-type: none"> 원조규모 확대 목표 확정 및 이행 원조규모 확대에 대한 국민적 지지 확보 유상원조 비율 축소 및 무유상 원조의 최빈국/중저소득국 지원 비중 개선 최빈국 관련 무상원조 또는 최소 증여율 요건 이행 최빈국과 저소득국 지원 비율 증대 OECD/DAC 권고 사항에 맞는 중점협력국 축소를 통한 선택과 집중 무유상원조 통합 단일 중점협력국 선정 중점협력국 선정 기준 명확화 개발정책일관성 관심 제고 중점지원분야 축소 및 집중 복잡한 원조 채널의 효율적인 정리 필요 개발정책에 크로스커팅이슈 반영 점진적 확대 민간참여 촉진 전략 수립 	<ul style="list-style-type: none"> 2015년까지 ODA/GNI 0.25% 원조규모 확대 이행 지속 안정적이고 예측가능한 성장을 보장 양자/다자원조 및 무상/유상원조간 적절한 균형 유지 취약국 및 고채무빈국에 대한 유상원조 지원시 신중한 접근 필요, 유상원조 확대시 대상국의 경제상황 및 부채상환 능력에 대한 주의 요구 수원국의 오너십과 개발 우선순위, 운영관리 역량과 수요를 최우선으로 반영
Organizations and Management	<ul style="list-style-type: none"> 통합된 원조 시스템과 전략 수립 국제개발협력 전문 인력의 체계적인 육성과 절대적인 인력의 확대 모니터링 및 평가에서 평가의 객관성 확보 	<ul style="list-style-type: none"> 기획예산수립 과정에서 국제개발협력위원회의 정책결정 및 조정 권한 전적 사용 보장 주관부처/시행기관의 인적자원 및 수원국 현지 고용인력 역량강화 국제개발협력 평가소위원회의 독립성 강화 사업수행에 대한 전반적인 모니터링 및 사후평가 강화 평가 결과 환류를 위한 시스템 구축
Aid Effectiveness and Results	<ul style="list-style-type: none"> 파리 선언에 합류하여 모니터링 서베이에 참여하기 수원국의 국가 시스템에 원조 시스템 일치 시키기 다른 공여국과의 공동 프로젝트 조정, 권한 위임에 적극 참여하기 비구속성 원조 높이기 	<ul style="list-style-type: none"> 국별협력전략에 원조효과성 원칙과 국제사회의 목표 반영 프로그램형 원조(PBA) 확대 중기 예측성 확대 수원국 국가 시스템 사용 확대 2015년까지 양자원조의 75% 비구속화 이행 비구속성 원조에 대한 DAC 권고사항, 아크라선언, 부산 파트너십 목표 준수
Humanitarian Assistance	<ul style="list-style-type: none"> 인도적 원조 기본정책수립 인도적 원조 규모 증대 국제사회의 인도적 지원 원칙 존중 	<ul style="list-style-type: none"> 인도적 지원을 위한 명확한 전략적 비전 수립 국제사회의 인도적 지원 원칙 준수 인도적 지원을 위한 신정책 수립 완성 인도적 지원 대상, 지원내용, 예산 출처에 대한 명확화 체계적인 성과 학습 및 보고 실시

* 출처: 2008년 특별동료검토결과 보고서 및 2012년 동료검토결과 보고서 참고 필자 작성

여기에서는 금번 동료검토 결과 권고사항을 중심으로 한국 개발협력의 주요 과제를 짚어보고 동료검토에 대한 시민사회의 시선과 의견을 함께 기술하도록 하겠다.

1) 원조효과성 높이는 통합적인 추진체계 구축

위 표와 같이 6개 항목에 대한 평가결과와 권고사항은 지난 5년 동안 한국의 국제개발협력 선진화 노력이 DAC 가입과 주요 국제회의 개최 등 대외적으로 보이는 것과는 달리 국내적으로는 여전히 많은 과제를 담보하고 있음을 보여주고 있다. 특히 앞서 언급한 바와 같이 기본법 제정 및 선진화 방안을 통한 전략 수립 등 한국의 개발협력을 위한 법적/제도적 체계 구축 부분은 가장 큰 성과임에 틀림없다. 그러나 이를 뒷받침하는 정책과 전략 수립에 있어 핵심적인 역할을 해야 할 국제개발협력위원회에 대해 위원회가 본연의 정책총괄 및 조정 권한을 전적으로 활용할 것을 보장하라는 심사단의 권고는 그간의 성적이 좋지 않았음을 시사한다. 보고서는 무상·유상원조의 주관부처인 외교통상부 및 기획재정부, 각각의 시행 전담기구인 KOICA와 한국수출입은행 EDCF 외에도 30여개 이상의 부처와 기구들이 제각각 ODA 사업을 수행하고 있는 점을 우려하며 2008년과 마찬가지로 통합된 원조 시스템과 전략을 수립하여 ODA가 수원국에서 효과적으로 사용될 수 있도록 강력히 조정할 것을 주요 도전과제로 제시하고 있다. 각 부처와 기구들의 사업이 효과적으로 이루어질 수 있도록 적합한 사업수행 역량을 보장하는 것도 주요과제이다.

국제개발협력시민사회포럼을 비롯한 시민사회는 지난 10년간 원조 분절화 극복을 해소하기 위한 통합 추진체계를 구축하는 것이야말로 한국 개발협력의 선진화를 꾀하는 핵심 선결과제임을 여러 경로를 통해 피력한 바 있다.

2) 투명하고 책임 있는 소통과 정보제공 확대

2008년에 이어 국내 이해관계자들과의 소통을 강화할 것을 주문한 점은 최근 한국 국제개발협력에 참여하는 행위자들의 다변화와 국민들의 관심 증진, 이에 따른 정보 공개 확대 요구를 반영하는 대목이다. 보고서는 한국이 최근 개발협력에 관한 투명성과 책무성을 높이기 위해 노력을 했지만 ODA 지출 상세내역이나 정책문서 등 주요 정보에 대한 접근성은 여전히 낮

음을 지적하고 있다. 특히 외교통상부와 국무총리실이 국회에 보고하는 내용이 지나치게 상세하고 성과와 도전과제를 충분히 조명하지 못하고 있는 점을 핵심 관찰사항으로 제시하고 있어 흥미롭다. 또한 동 항목에 대한 2008년 권고사항에서 시민사회와의 협력을 강화할 것을 제안한 것에 나아가, 심사단은 금번 실사에서 한국 시민사회와 가진 면담 결과를 반영하여 지난 5년 간 동 항목이 충분히 개선되지 않았음을 우회적으로 표현하고 있다. 심지어 시민사회와의 정책 협의가 다분히 임시방편적이고 선별적이라 평하고 있다. 보고서는 향후 협의 과정이 투명하고 정책결정 과정의 초기 단계에서 이루어질 것을 보장하라는 제안과 함께 모든 참여 주체들이 논의 과정과 환류 결과를 알 수 있도록 하는 정책협의를 위한 가이드라인을 개발할 것을 주문하고 있다. 앞 장에서 언급했던 것처럼 투명성과 책무성에 대한 심사단의 높은 관심을 입증하는 대목이다.

보고서는 원조효과성 제고를 위한 개발성과 관리 부분에 있어서도 투명성과 책무성 증진을 위한 권고를 제시하여 재차 그 중요성을 강조하고 있다. 특히 통계와 평가결과를 온라인으로 공개할 것을 구체적으로 명시하며 그 결과는 국제개발협력위원회를 통해 국회에도 제공할 것을 당부하고 있다. 또한 한국의 성공적인 개발경험 뿐만 아니라 실패 경험까지 폭넓게 공유하고 이로부터 나온 교훈을 널리 학습할 것을 별도로 언급하고 있다. 특이한 점은 이것이 현재 한국 정부가 앞세우고 있는 KSP 프로그램과는 별개로 이루어져야 함을 언급하고 있는 점이다. 한국의 개발경험 전수, 특히 경제성장 위주의 개발경험이 수원국에 일방적으로 전수되는 것을 우려하고 실패경험으로부터의 교훈 또한 중요하게 되새길 것을 주문해온 시민사회의 목소리가 반영된 것 같아 반가운 지점이다.

위 항목 관련 ODA Watch는 심사단의 관찰 결과와 권고를 환영하며 논평을 통해 정부가 개발협력 정책과 전략 수립, 사업 수행과 예산 배분 결정 등 전반에 있어 시민사회를 비롯한 이해관계자들에게 투명한 정보를 제공할 것과 파트너십에 기반한 소통을 강화해야 함을 촉구했다.

3) 원조를 넘어선 ‘개발을 위한 정책일관성’ 강화

2008년 특별동료검토 시에는 ‘개발을 위한 정책일관성’ 항목은 독립적인 평가 항목이 아닌 조직 및 관리 부분의 세부 항목이었다. 당시 국내에서 ‘개발을 위한 정책일관성’이라는 개념이 정립되지 않았고 널리 알려져 있지 않았기 때문이다. 하지만 금번 평가에서는 두 번째 평가 항목으로 도입되어 개발협력의 성과를 높이기 위해서는 다른 분야 정책들과 대외원조 정책의 일

관성 있는 연계의 중요성을 강조하고 있다. 보고서는 ‘개발을 위한 정책일관성’을 증진시키기 위해서는 무엇보다 정책결정자의 정치적 의지가 담긴 공약이 중요함을 언급하고 있다. 이 때 공약은 빈곤문제 해결을 위해 국제적으로 합의된 개발목표와 반드시 연계되어야 한다. 하지만 한국 정부는 아직 이러한 공식적인 정치적 선언문을 공표한 적이 없다. 정치적 선언이 가능하려면 범정부적 합의와 지지가 있어야만 한다. 이에 보고서는 국무총리실이 기획재정부, 외교통상부와 함께 개발친화적 정책(development friendly policies)를 수립하여 범정부를 폭넓게 아우르는 의제를 설정해야 함을 권고하고 있다. 특히 국제개발협력위원회가 ‘개발을 위한 정책 일관성’을 촉진하는 책임을 지고 정부 간 이해관계를 적극적으로 조율하여 궁극적으로 정책 조율 메커니즘으로써 기능해야 함을 강력히 제시하고 있다.

4) 원조 규모 확대와 질적 성장의 균형

ODA 규모 증대 부분은 한국 정부가 가장 자부심을 가질만한 대목이다. 최근의 세계 경제위기에도 불구하고 한국은 지난 5년 사이 ODA 지출 규모를 세 배 수준으로 늘렸다. OECD DAC에서도 한국의 원조 규모 확대 목표 이행을 긍정적으로 평가하고 있다. 그러나 2015년까지 ODA/GNI를 0.25%로 확대하기 위해서는 향후 3년간 현 수준(0.12%, 2011)의 두 배 이상을 늘려야 하므로 목표치를 달성하기 위해서는 예산 확대를 위한 철저한 이행 계획과 이를 뒷받침하는 국내적 지지를 얻는 노력이 부가되어야 한다.

그러나 상대적으로 급격히 증가하는 규모와 달리 질적 측면에서는 이를 따라가지 못하고 있는 점은 이번 평가결과에서 가장 안타까운 부분이다. 보고서는 한국 ODA의 규모가 지속적으로 증대되고 있다고는 하나 DAC 회원국과 비교했을 때는 터무니없이 적은 양의 ODA를 현재 30여개가 넘는 부처와 기관이 파편적으로 시행하고 있는 것에 대해 다시 한 번 우려를 표하고 있다. 나아가 앞서 언급한 분절적 원조 체계가 개선되지 않는다면 향후 원조 규모가 커졌을 때는 더욱 심각한 문제가 될 수 있음을 시사하고 있다.

또한 ▲ 양자원조 비율이 높아 다자원조 비율이 DAC 회원국 평균이 28%인데 반해 한국은 17%에 불과한 점, ▲ 양자원조 중 3%만이 PBA(Programme based approaches) 형태로 지원된 점, ▲ 대부분의 회원국들이 유상원조를 지양하고 있는 것과 달리 한국의 유상원조 비율이 40%나 되는 점, ▲ 고채무빈국에 대한 유상원조 비율이 18%에 이르고 ▲ 최빈국에 대한 비구속성 원조 비율이 27%에 불과한 점 ▲ 시민사회와 민간을 통해 지원한 ODA가 2%에 불과한

점 등은 2008년 지적 받았던 사항들이 다시 지적된 부분으로 지난 4~5년간의 이행 실적이 저조했음을 보여준다. 양자원조의 대부분(75%)이 종래의 소규모의 개별적(stand-alone) 성향의 프로젝트형으로 과다하게 이루어지고 있는 점도 개선 과제이다.

이에 대해 ODA Watch와 참여연대는 DAC 회원국들이 최빈국 혹은 취약국보다 주로 중소득국에 유상원조를 제공하고 있는 것에 반해 한국의 경우 전체 유상원조의 39%를 최빈국에, 41%를 취약국에 제공하여 오히려 중소득국(38%) 보다 많은 유상원조를 제공한 것을 강조하여 지적했다. 한국 유상원조 제공 현황에 대한 재검토가 시급히 필요한 부분이다.

상기 항목들의 지속적인 개선을 위해 보고서는 양자·다자간 및 무상·유상 간의 적절한 균형을 유지하고, 선택과 집중에 의한 26개 중점협력국 지원 확대, 최빈국에 대한 지원 확대, 고채무빈국 및 취약국에 대한 유상원조 제공시 대상국의 경제적 거버넌스와 부채상환 역량을 고려한 신중한 접근을 기할 것을 권고했다.

5) 원조효과성 제고를 위한 실천 강화

한국은 2011년 부산 세계개발원조총회의 개최국이자 부의장국으로 기존의 DAC 회원국들과 BRICS(브라질, 러시아, 인도, 중국, 남아공) 국가들 사이에서 교량 역할을 함으로써 부산 글로벌 파트너십의 형성에 기여했다. 그 성과에 힘입어 부산 글로벌 파트너십의 운영을 위한 집행위원회에 공여국 대표로 참여하게 되었다. 이에 한국의 원조효과성 제고 노력에 대한 국내외 관심이 높을 수밖에 없으며 한국 정부는 마땅히 성실한 이행으로 책임을 다해야 한다. 이와 관련 동료검토 평가 항목에서 세 번에 걸친 파리선언 모니터링 서베이 참여(2007, 2008, 2011), 수원국의 개발우선순위 반영 등이 상당한 진전을 나타낸 부분이나 동 항목에 대한 전반적인 평가 결과는 저조한 것으로 나타났다. 보고서는 한국이 이제 공약 선언에 그치지 않고 이를 실질적으로 관행 및 실행의 변화로 실천해야 할 단계임을 강조하고 있다. 법적·제도적 기반 구축을 발판 삼아 한국 개발협력의 효과성을 높이기 위한 구체적인 행동들이 따라야 한다는 것이다.

참여연대와 국제개발협력시민사회포럼은 이에 대해 부산 세계개발원조총회를 주최하고 주도한 당사국이 원조효과성 원칙을 국내적으로 충분히 실천하지 못하고 있는 현실을 지적하며 향후 정부의 원조효과성 제고를 위한 보다 적극적인 조치를 주문했다.

OECD DAC은 이에 대해 2008년 권고사항과 마찬가지로 원조효과성 원칙을 준수할 것과 이것이 국가협력전략을 포함한 모든 개발협력 관리 절차에 통합적으로 반영되어야 함을 권고하고 있다. 특히 2015년까지 비구속성 원조 비율을 75%로 확대하기 위해 노력할 것과 프로그램형 원조 지원 확대, 중장기 원조 예측성과 수원국 공공재정관리시스템 사용을 확대해야 한다는 권고를 구체적으로 강조하고 있다.

6) 인도적 지원에 대한 명확한 전략적 비전 제시

평가의 마지막 항목인 인도적 지원에 대해 심사단은 한국이 인도적 지원을 위한 범정부적 정책을 아직 마련하지 못한 점에 대해 아쉬움을 표명하며 관련 정책을 수립할 것을 권고하고 있다. 또한 최근 정부가 제시한 인도적 지원 예산 확대 공약이 정책에 반영되어야 하며, 규모 확대에만 치중하지 않고 늘어난 예산을 보다 효과적으로 사용할 수 있도록 명확한 목적 설정과 성과 관리를 위한 정책 및 전략 수립이 뒷받침 되어야 함을 당부하고 있다. 게다가 인도적 지원 예산 배분에 있어서 재난의 규모나 형태면에서 성과를 보여주기 쉬운 것에 치중하기 보다는 수요에 기반하여 재해 국가의 재건 및 위기 극복 역량, 다른 공여자들의 지원 여부 등도 고려해야 함을 제안하고 있다. 아울러 현재 인도적 지원 예산 배분의 결과가 수원국에 명확하게 알려지지 않고 있는 점에 대한 우려를 표하며, 국제사회가 제공하는 인도적 지원 원칙을 일관되게 적용하여 예산 지원 대상과 내용을 명확히 하고 수원국과 적극적으로 소통할 것을 권고하고 있다. 의사결정 및 집행 과정의 투명성과 책무성이 다시 한 번 강조되는 부분이다.

4. 맺으며

지금까지 살펴본 것처럼 이번 동료검토결과를 상세히 들여다보면 한국의 개발협력이 지난 5년간 외적으로 성장한 것에 비해 내적으로는 여전히 개선할 과제가 많음을 알 수 있다. 시민사회는 이번 동료검토 결과를 정부가 겸허히 받아들이고 향후 개선을 위한 일종의 당근과 채찍으로써 적극적으로 검토해줄 것을 바라고 있다. 무엇보다 DAC이 제시하는 규범은 개발협력의 본래 목적 달성을 위한 최소한의 기준이자 요건이지 최선의 기준이 아니므로 현재 우리의 현황이 이조차도 제대로 갖추지 못하고 있음에 대한 엄밀한 직시와 성찰이 요구된다.

OECD DAC 동료검토는 DAC이 만들어낸 평가 체계를 바탕으로 회원국들이 자체 검열하는 과정으로써, OECD를 비롯한 국제기구가 가지고 있는 한계, 즉 담론만 형성하고 실질적인 행동의 변화가 뒤따르지 않는다는 기존의 한계를 극복하기 위한 노력이 담긴 체계라는 의미를 지닌다. 이에 한국은 동료검토 평가 결과의 실질적인 이행과 개선으로 최소한의 DAC 회원국으로서의 면모를 갖추어나가야 한다.

시민사회는 이번 동료검토가 한국 개발협력 전반에 대한 현황과 정보를 집대성하고 그 진행 절차를 공개하는 과정을 통해 한국 개발협력 전반의 투명성을 제고하는 주요 장치(메커니즘)이자 계기로 인식하고 있다. 이에 정부 또한 동료검토를 한국의 ODA를 국제사회와 국민들에게 알리는 홍보 기회로서 활용할 뿐만 아니라 개선을 위한 중간점검 장치이자 투명성 제고를 위한 주요 장치로 인식하는 것이 요구된다. 비단 개발협력을 관장하는 국무총리실, 외교통상부, 기획재정부와 소수의 시행기관 뿐만 아니라 범정부적인 관심과 이행을 위한 정치적 의지가 필요하다.

불과 약 20년간의 짧은 역사를 가진 한국의 개발협력이 단기간 내에 많은 진전을 이룬 것은 분명하다. 신흥 공여국(Emerging Donor)으로서 부산 글로벌 파트너십의 이행과 Post 2015에 대한 적극적인 대응 요구에 직면하고 있는 지금, 지구촌의 빈곤 문제를 해결하고 지속가능한 발전에 대한 한국의 책임과 역할이 더욱 요구되고 있는 상황이다. 게다가 많은 파트너 국가로부터 한국의 성공적인 개발경험, 즉 원조를 받던 나라에서 주는 나라로 변모한 소중한 경험을 나누어 줄 것을 요구받고 있다. 그렇기 때문에 수많은 도전과제들을 직면하는 이 시점에서 국제사회가 제시하는 규범과 기준을 충분히 받아들이고 학습하여 국내적 실천으로 반영하는 것은 매우 중요한 일이 아닐 수 없다.

한국 시민사회는 국제개발협력이 일반적인 국익을 위한 행정 영역이 아닌 지구촌의 가난한 사람들과의 연대의 약속이자 실천이며 높아진 한국 정부의 위상과 책무를 실천하는 길임을 강조하고 있다.⁶⁾ 이에 한국 정부가 이번 동료검토가 진정한 지구촌 연대를 위한 방안으로서 한국 국제개발협력을 재구상하는 계기로 삼기를 바라며 권고사항을 착실히 이행해 나갈 것을 당부한다.

6) 국제개발협력시민사회포럼(2013.2.5) 한국정부의 국제개발협력정책 담보하고 있다

참고문헌

〈국내문헌〉

ODA Watch(2012.05). Parallel Report on Korea's International Development Cooperation, Submitted to the OECD DAC Peer Review Korea

_____ (2012.05). "OECD Peer Review와 한국 ODA의 개선방안" 토론회 결과 보고서(내부 문서)

_____ (2012.06). 2012 OECD DAC 동료검토 시민사회 면담 참석 결과 보고서(내부 문서)

_____ (2013.1.30) 논평. "한국 ODA, 규모만 키우지 말고 질적 성장 꾀하라"

_____ (2012.05). 해외원조단체협의회, 국제개발협력시민사회포럼(KoFID) 공동 주최 토론회 "OECD Peer Review와 한국 ODA의 개선방안" 자료집

국제개발협력시민사회포럼, 국제개발협력민간협의회(2012.9), Korea Civil Society's 10 Recommendations for the OECD Peer Review

국제개발협력시민사회포럼(2013.2.5) 논평. "한국정부의 국제개발협력정책 담보하고 있다"

관계부처 합동(2013.1.30) 보도자료. "OECD DAC 개발협력 정책·집행 평가 결과 발표"

참여연대(2013.2.4) 논평. "OECD DAC 동료평가 권고안 이행계획 조속히 마련하라"

〈국외문헌〉

OECD(2008a), Report of the Special Review of Korea

OECD(2012), Korea Development Assistance Committee(DAC) Peer Review 2012