

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

OECD DAC 가입을 기점으로, 한국은 지난 10년간 책임 있는 중견 공여 국 역할을 수행해 왔다. 2011년 개최된 부산 세계개발원조총회(The Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness, 이하 HLF-4)의 개최국으로서, 원조효과성에서 개발효과성으로 패러다임을 전환, 선진국과 신흥국, 민간 등 다양한 공여주체들을 포괄하는 ‘부산선언’을 채택하는데 주도적인 리더십을 발휘하며, 영향력 있는 신흥공여국의 참석을 이끌어내며 모든 개발주체가 참여하는 ‘효과적인 개발협력을 위한 글로벌 파트너십(The Global Partnership for Effective Development Co-operation, 이하 GPEDC)’ 출범에 선도적인 역할을 했다. 본 연구는 최근 출범된 OECD DAC 비공식 작업반을 포함한 GPEDC를 둘러싼 개발효과성 논의 현황을 분석하여 향후 GPEDC 활성화를 위한 전략적 전환 방안을 제시하고자 한다.

2. 연구의 내용

본 연구는 4개월의 연구 기간 동안 문헌조사, 인터뷰, 델파이 조사를 통해 2030 어젠다 달성을 위한 GPEDC 활성화를 위한 개선전략을 모색하여 GPEDC 수립 이후 개발협력 환경 변화, 어젠다와 이행수단, 모니터링 지표, 효과성제고 및 원조 효과성 규범으로서 GPEDC를 구성하는 ‘어젠다-이행-교육’의 메커니즘으로 부산포럼, 모니터링, 코이카 교육훈련 프로그램(Learning and Accelerating Program, 이하 LAP)을 정하고 각각의 역할과 연계현황, 이에 대한 액션플랜을 도출하여 개선방안을 제언하였다.

II. GPEDC와 글로벌 개발협력 환경의 변화

1. GPEDC 출범: 원조효과성 논의에서 개발협력 파트너십 논의로 전환

글로벌 개발협력 환경의 변화와 GPEDC의 출범 배경을 문헌 연구를 통해 살펴보았고, 이를

통해 로마 선언부터 파리선언, 아크라 행동계획에 이어 부산선언까지의 변화를 통해 국제개발협력 패러다임이 원조 효과성 논의에서 개발협력 파트너십 논의로 전환되는 과정을 살펴보았다.

2. MDGs와 GPEDC

새천년개발목표(MDGs)의 효과적 달성을 위해 구성되었던 GPEDC 모니터링 지표의 구성과 이행절차, 그간 실행한 참여국들의 이행점검 결과들을 분석하였다. 분석 결과 이해관계자의 모니터링 참여 및 결과 개선에 따른 인센티브 제공이 부재하다는 점이 드러났고, 특히 수원국의 GPEDC 모니터링 참여는 공여국, 신흥국 및 타 이해관계자와의 전략적 정책 대화 외의 가시적인 인센티브가 제공되지 않기에 향후 더 많은 수원국의 모니터링 참여를 위해서는 직간접적인 인센티브 제공 여부를 점검하고 제공 방안을 모색할 필요가 있었다.

3. SDGs 체제下 GPEDC의 역할

2015년 이후 지속가능발전목표(SDGs) 체제로 변환되며 선진국, 신흥 공여국, 원조 외 재원과 민간 기업 등 확장된 주체들과의 파트너십을 통한 협력이 GPEDC의 역할과 방향성 설정과 변화하는 체제에 대응 적합성여부를 연구를 검토하였다. SDGs로의 전환을 통한 2030 어젠다의 세부항목 이행 점검과 원칙의 세부목표 측정에 대해 해당되는 항목을 살펴보았다.

Ⅲ. GPEDC의 현황: 구조와 역할

1. 의제와 운영의 거버넌스

GPEDC는 1) 고위급 회담, 2) 운영위원회, 3) 부산 글로벌파트너십 포럼의 활동을 수행한다. 2-3년 주기의 고위급회담(High-level Meeting, 이하 HLM)을 최상위 논의 기구로 하여 총 2차례 개최 되었으며, 2019년에는 고위실무진회의(Senior level Meeting, SLM)가 개최되기도 했다. 또한 GPEDC는 운영위원회(Steering Committee)를 두고 각 이해관계 집단들이 다양한 주제에 대해 논의한다. 운영위원회는 3명의 공동의장을 중심으로 공여국, 수원국, 시민사회, 의회, 민간부문 등의 대표로 구성되어 있으며, 2012년 이후 총 19차례 회의를 가졌다.

이러한 이해관계자 회의 이외에 GPEDC의 의제 확산 활동의 일환으로 부산 글로벌 파트너십

포럼을 개최하고 있다. 부산포럼은 공여국, 개발도상국, 국제기구, 시민단체, 기업 등 다양한 개발협력 주체들을 대상으로, 효과적인 개발협력을 위한 4대 원칙(주인의식, 성과 중심 개발, 포용적 파트너십, 투명성 및 상호책임성)의 이행을 촉진하는 활발한 협력의 장으로 기능을 목표로 한다.

2. 모니터링 체계

GPEDC의 모니터링의 절차는 국가단위에서 이루어지며 개도국(수원국) 정부의 “국가 코디네이터”를 중심으로 조율되며 동 코디네이터는 공여국(기관), 시민사회단체, 의회, 기업, 노동조합 등 다른 GPEDC 주체의 참여를 주도한다. 10개 지표에 대한 자료를 수집, 취합하고 정기적으로 글로벌 모니터링 보고서를 발간한다. 2020년 19차 운영위원회를 통해 모니터링 개혁이 이뤄졌으며 2020~2022년까지는 모니터링 개혁에 집중할 예정이다.

모니터링 개선사항으로는 GPEDC 모니터링 지표와 수집된 통계자료 자체에 여러 한계점이 있음을 알 수 있었다. 이는 크게 1) GPEDC 모니터링 참여의 비지속성과 2) GPEDC 지표별 방법론의 한계로 정리될 수 있다.

3. 코이카 교육훈련 프로그램(LAP)

LAP 이행 결과문서 등 관련 문헌 검토를 통해 LAP 이행 현황과 성과, 2) LAP 이행 시 지적되었던 개선점 중심으로 LAP 이행 개선방안을 도출하였다. 2014년부터 2018년까지의 현황과 성과 분석을 통해 LAP 참여국과 참여자 현황, 모듈구성과 내용, 연수생 평가와 피드백을 분석하였다. LAP 참여국 및 참여자 관련 개선사항으로는 LAP 초청대상국 명단 작성과 선정에 기준 불분명성, 실제 실무자 초청, GPEDC 이행 추적 기제 마련을 위한 교육부문 추가 등이 지적되었다. 모듈 구성과 관련해서는 주제 심화 등에 대해 논의되었다.

IV. 2030 어젠다 이행을 위한 GPEDC의 역할

1. 연구방법

GPEDC의 모니터링 프로세스의 개선 방안을 도출하기 위하여, 심층면접조사 방법(in-depth interview)과 서면 인터뷰 방법을 활용한 질적방법 및 델파이(Delphi) 조사방법을 혼합한

통합적 접근방법(mixed-methods approach)을 적용하였다. 델파이를 통한 분석결과 각 다섯가지 항목에 대한 개선안이 도출되었다. 델파이 조사를 위해 11인의 델파이 패널을 구성하여 세 차례에 걸친 설문조사를 진행하여 분석하였다.

2. 조사 결과

전문가들을 대상으로 한 델파이 조사결과에 의하면, GPEDC 관련 다섯 가지 각 항목에 대하여 전문가들의 의견이 수렴되거나 그렇지 못하는 등 차이가 나타났다. 먼저, GPEDC의 전반적 운영에 관해서는 GPEDC의 실효성을 제고하기 위하여 고위급 장관의 참여가 필요하며, GPEDC 자체와 그 활동에 대한 인지도 제고, GPEDC의 활동내용과 SDGs와의 연계성 강화가 필요하다는 등의 의견에 합의를 이루었다. GPEDC 모니터링과 지표에 관한 개선안에 관하여는, 모니터링을 보다 명확히 하고 간소화하는 등 절차를 개선해야 하며, 모니터링 결과가 실제 개발효과성 제고로 이어질 수 있도록 활용도를 강화해야 한다, 모니터링 내용 및 지표와 SDGs와의 연계성을 강화하고, 이에 맞게 지표를 개선해야 한다는 의견으로 합의가 이루어졌다. 부산포럼의 전반적인 운영에 관해서는 부산포럼의 목적과 기여점을 명확히 하고, 부산포럼이 단발성 행사로 그치지 않고 개발효과성 논의의 후속과정을 적극적으로 추진해야 한다는 등의 의견으로 수렴이 이루어졌다. 그러나 GPEDC 참여회원국의 수와 범위, 그리고 LAP의 전반적 운영에 관해서는 어느 개선안에 대해서도 패널 내 의견수렴이 이루어지지 않았다.

델파이 분석 결과 설문조사에 따라 전문가들의 의견이 일치되거나 각각 다른 방안이 나오는 경우가 있었다. GPEDC 모니터링과 지표에 관한 개선안에 관하여는 모니터링을 보다 명확히 하고 간소화하는 등 절차를 개선해야 하며, 모니터링 결과가 실제 개발효과성 제고로 이어질 수 있도록 활용도를 강화해야 한다, 모니터링 내용 및 지표와 SDGs와의 연계성을 강화하고, 이에 맞게 지표를 개선해야 한다는 의견이 나왔다. GPEDC 참여회원국의 수와 범위에 관해서는 어느 개선안도 패널 내 의견수렴에 도달하지 못하였다. 부산포럼의 전반적인 운영에 관한 개선안에는 2차와 3차 조사에서 모두 총 세 가지 개선안으로 의견이 수렴되었다.

구체적으로 의견수렴이 이루어진 개선안을 살펴보면 1) 부산포럼의 목적과 기여점을 보다 명확히 해야 한다, 2) 부산포럼을 단발성 행사가 아닌, 개발효과성 논의의 후속과정을 보다 적극적으로 추진해야 한다는 의견이 나왔다. LAP의 전반적인 운영에 관한 전문가 의견수렴 여부를 확인한 결과, 2차 및 3차 조사 모두에서 모든 설문항목에 대해 전문가들의 의견수렴은 이루어지지 않았다.

V. GPEDC 활성화를 위한 개선전략

1. GPEDC 운영 개선

1) 다층체계 구축을 통한 개발효과성에 대한 국제사회 관심 환기

GPEDC의 국제사회 및 개발협력 어젠다에서의 위상을 제고하기 위해서는 고위급 의사결정자의 참여가 필수적이다. 개발 협력을 보다 효과적으로 만들기 위해 필요한 행동 변화를 만들어내는 것은 분석된 자료와 정책 권고 등으로 무장된 알려진 정치적 리더십에 달려 있다. 효과적인 개발 협력을 위한 데이터와 Best Practice 등 증거에 기반한 정치적 모멘텀을 구축할 수 있을 때 플랫폼으로서 GPEDC는 개발 협력 관행의 변화를 위한 글로벌 프로세스에 기여를 명확히 할 수 있다.

2) GPEDC 운영위원회 지원 기능 강화

GPEDC 운영위원회의 중심을 Work Plan의 작성과 이행, 그 과정에서의 자원분배로 본다면, 현재 JST와 공동의장국 지원인력 활용으로는 본연의 기능을 수행하기 어렵다. 운영위원회 내용면 지원을 위한 상설기구의 설치나 기관 간 네트워크 지정 등은 적극적으로 고려해 볼 필요가 있다. 앞서 운영위원회 기능강화를 위한 core funding 조성을 추진한다면 사례발굴 및 분석 연구 부문을 우선적으로 지원하는 연구소 설치 또는 지정을 추진하고, JST는 GPEDC 운영과 모니터링을 전담하는 일종의 행정지원으로 역할 분담하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다.

2. 모니터링 개선방안

1) SDGs 연계성 강화

GPEDC 모니터링은 SDG 5.c, SDG 17.15, SDG 17.16와 같이 3개의 SDGs 세부목표 측정에 기여하고 있다. 그러나 GPEDC 모니터링 지표가 MDGs 시대에 개발된 만큼 SDGs와의 연계성이 떨어진다고 볼 수 있다. SDGs 중에서도 개도국에서 특히 중요하거나 개도국들이 공통적으로 관심을 갖는 분야(들)를 선정하고 분야별로 체계적이고 다원적인 접근을 가능케 하도록 맞춤형 지표를 제공하는 방안을 제시하였다. 특히 SDGs 목표별 모니터링을 시행하게 되면 목표 실행 단위의 모니터링 플랫폼은 현재 부재한 상황인 만큼 GPEDC의 차별화 전략이 될 수 있음을 언급하였다.

2) 모니터링 일관성 확보를 위한 개도국 역량강화

GPEDC 모니터링이 수원국의 자발적 참여를 토대로 이루어지는 만큼 GPEDC 모니터링을 위한 양질의 통계자료를 수집, 생산할 수 있도록 역량강화를 지원하여 수원국의 지속적 참여를 확보하고 GPEDC 모니터링의 품질을 강화해야 한다.

3. LAP 개선방안

1) 현행 LAP 운영방식 유지, 수원국 관심분야(SDGs, 개발 효과성, 모니터링 등)로 연수내용 재구성 및 고도화

기존 LAP 운영의 정당성을 기반으로 그 순기능을 살리면서, 현재보다 개선된 방식으로 참여국들의 개발성과 달성에 관한 니즈를 충족시킬 수 있는 방식을 고안해볼 수 있다. 개발효과성 담론과 현장의 이행역량 간'의 격차를 해소할 수 있는 논의의 장으로서 LAP이 기능할 수 있다.

2) Best Practice 발굴, 공유, 확산의 장으로서 LAP의 운영방식과 기능 전면 수정

수원국과 시민사회 등 다양한 개발 파트너들이 각자의 Best Practice를 발굴, 공유하고 확산하는 장으로서 새로운 기능을 부여하는 방안을 제안해볼 수 있다.

4. GPEDC 내 한국의 참여 제고 방안

1) Work Plan 및 Focus Area 참여 확대

Work Plan 이행분야 1.2에 한국이 어떤 방식으로 참여할 것인지 명확히 할 필요가 있다. 한국 전문가가 참여하거나 국내에 관심을 환기할 수 있는 내용을 포함하는 등 작업 진행과정에 적극적으로 참여해야한다. 또한 LAP 연계 시 한국과 KOICA의 내용 측면에서의 기여방안에 대한 세심한 분석이 있어야 하며, JST·선도국인 스위스와 연계의 형식 역시 조율할 필요가 있다. 향후 한국이 관심을 기울일 필요가 있는 분야(삼각협력 등)를 선정하여 Work Plan 이행을 지원함으로써 GPEDC 체제의 유지와 활성화에 기여함과 동시에 동 분야에 대한 의제를 선도할 수 있는 기회를 마련할 수 있을 것이다.

2) 개선방안 2: 국내 GPEDC 논의 활성화

국내 ODA 사업과 정책 과정에서 GPEDC가 어떻게 기여할 수 있는가를 논의하는 프로세스가 제도화되어야 한다. 모니터링 결과에 전문가들을 참여시키는 메커니즘을 마련해 볼 수 있다. Best practice의 존재도 국내 GPEDC 논의 활성화에 중요한 역할을 할 수 있을 것이다. 또한 Best practice 발굴을 위해 노력하면서, 동시에 Best practice가 양산될 수 있는 환경에 대해서 고민해야 할 것이다. 한국이 주도할 수 있는 새로운 Workstream을 발굴하여 2023-2025 Work Plan에 반영하고 추진할 필요가 있다. 이를 위해서는 국내적으로 GPEDC 원칙이 반영된 사업의 추진(주류화 등), 분석 연구, 전문가 육성과 세미나를 통한 논의 활성화 등이 뒷받침되어야 한다.

VI. 결론

본 연구를 통해 GPEDC의 위상과 역할을 제고하고, 이를 위해 운영과 거버넌스, 모니터링, LAP의 개선방안이 분야별로 상세히 도출되었다. 연구를 통해 GPEDC 운영을 개선하기 위한 개선전략으로 우선 다층체계 구축을 통한 개발효과성에 대한 국제사회 관심 환기가 필요하다는 점과 GPEDC 운영위원회 지원 기능 강화가 제안되었다. 모니터링 체계를 개선하기 위해서는 SDGs와의 연계성을 강화하는 것과 모니터링 일관성 확보를 위한 개도국의 역량강화가 지속적으로 필요하다고 여겨진다. 또한 LAP 운영방안 개선을 위해서 현행 LAP 운영방식 유지, 수원국 관심분야(SDGs, 개발 효과성, 모니터링 등)로 연수내용 재구성 및 고도화가 필요하며, Best Practice 발굴·공유·확산의 장으로서 LAP의 운영방식과 기능 전면 수정이 제안되었다. 더하여, GPEDC 내 한국의 참여 제고 방안을 위해서 Work Plan 및 Focus Area 참여 확대방안과 국내 GPEDC 논의 활성화가 제안되었다.

연구의 한계점으로는 GPEDC에 대한 국내 전문가들의 관심과 이해의 범위가 서로 상이하고, 전반적으로 관심이 부족하여 델파이 패널을 구성하는 자체에도 어려움이 있었다. 또한 GPEDC 홈페이지를 통해 다양한 문서들에 접근이 가능했으나, 대부분의 문서들이 요약본 형식으로 제공되고 있어 내용적인 면에서 심도 깊은 분석에 한계가 있었다. 후속연구로는 GPEDC 운영 방식의 개선에 관한 연구나 KOICA 사업 내 GPEDC 주류화 방안, KOICA 사업을 대상으로 LAP 콘텐츠로 활용될 수 있는 우수사례 발굴 연구 등을 제안해볼 수 있다. 또한 GPEDC 활성화를 위한 KOICA 사업 내 GPEDC 주류화 방안 연구, 이를 통한 LAP운영의 효과성을

제고하기 위한 우수사례 분석 및 발굴 관련 연구를 통해 국내외 GPEDC에 대한 관심을 환기하고 개발효과성 논의를 선도하는 계기가 될 수 있을 것으로 기대한다.