

현지주도개발협력(Locally led development co-operation)의 촉진요인과 사례 DAC 동료학습 결과를 중심으로

효과적인 개발협력을 위한 '현장성' 강조와 '현지주도개발'의 필요성은 오래전부터 논의되어왔다. 1970년대 참여적 접근법(participatory approaches)을 시작으로 2002년 몬테레이 합의 문서에서 협력국이 개발의 주체임을 명시하며 원조효과성 논의가 본격화됐다. 2005년 원조효과성에 관한 파리선언은 협력국의 주인 의식(Ownership)을 강조했고, 현지 시스템 및 역량 강화의 중요성을 강조한 2016년의 그랜드 바겐(Grand Bargain)에 이어 2022년 18개의 공여국이 현지주도개발을 지지하는 성명서¹⁾를 발표하기에 이르렀다. 더욱이 최근의 코로나 팬데믹, 기후 변화, 증가하는 지역 갈등과 복합적인 위기 상황 속에서 현지 행위자가 사업의 진전과 지속성에 중요한 역할을 담당하게 되면서 현지화 및 현지주도개발이 다시 주목받고 있으며 DAC 회원국을 중심으로 현지 주체의 권한을 개발협력사업의 전 과정에 반영하려는 노력이 증가하고 있다.

DAC 동료학습 실시

이에 따라 2023년 1월, DAC 회원국들은 현지주도개발을 활성화하고, 지속적으로 발전시키기 위해 국가별 여러 접근 방식을 공유하고 학습하는 동료학습(Peer-learning)을 수행하기로 합의했다(DCD/DAC(2023)5). 2023년 7월부터 2024년 6월까지 1년간 진행된 동료학습을 통해 그동안 부재했던 현지주도개발협력에 대한 공통의 이해를 구축하고 모범 사례들을 분석하여 현지주도개발협력을 촉진하는 요소들이 무엇인지 탐색하는 기회를 마련했다. 동료학습은 DAC Peer Review Methodology(DCD/DAC(2022)57)에서 규정하고 있는 4가지 분석 요소(Policy,

Institutional arrangements, Financing for sustainable development, Management systems)를 기반으로 수행되었으며, 이를 종합적으로 분석하여 다음의 4가지 요인 1) 정책 및 제도 구축 2) 재정 메커니즘 강화 3) 협력적이고 평등한 파트너십 4) 운영 및 관리 체계 개선이 현지주도개발협력을 실천하고 촉진함에 주요하다고 제시했다(OECD, 2024).

동료학습을 위한 현지주도개발 정의

현지화와 현지주도개발에 대한 표준화된 정의는 없다. 대부분의 공여기관, 시민사회와 선행연구에서는 현지 파트너들이 발전의 주체이고, 스스로의 발전을 위해 주도적인 역할을 수행할 수 있도록 역량을 강화해가는 과정으로 현지주도개발을 인식하고 있다. 따라서 DAC은 본 동료학습을 위해 아래 주요개념에 대해 정의하고, 공통의 이해를 바탕으로 학습을 진행했다.

- (현지주도개발/locally led development): 현지 행위자가 국제 개발협력의 지원 여부와 상관없이 개발협력사업의 계획, 설계, 실행, 책임의 전 과정에서 주체성을 갖는 지속적인 역량 개발 과정
- (현지주도개발협력/locally led development co-operation): 개발협력사업의 계획, 설계, 실행, 책임 전 과정에서 현지 행위자의 주체성을 인정하고 촉진하는 현지주도개발을 지원하는 개발협력
- (현지화/localisation): 현지 주도의 개발협력을 가능하게 하도록 DAC 회원국 및 파트너(제3자기관)의 정책, 제도 및 관행을 변화시키는 과정

1) Donor Statement on Supporting Locally Led Development

현지주도개발협력의 4가지 촉진요소와 사례

1. 정책 및 제도 구축

정책은 사업 수행을 위해 필요한 명확한 지침과 기준을 제공한다. 장기적인 목표와 비전을 바탕으로 수립한 세부 목표와 실질적인 운영방침을 포함한다. 각 회원국은 정책을 기반으로 개발협력 사업을 형성하고, 실행을 위한 의사결정을 내린다. 따라서 현지주도개발협력 관련 일관되고 구체적인 관련 정책을 마련하는 것은 현지주도개발을 체계적으로 지원하고 수행하기 위한 근본적이고 필수적인 과정이다. 정책과 제도를 구축함으로써 현지주도개발협력을 수행할 수 있는 토대를 마련하고, 회원국과 파트너국의 상황에 맞는 구체적인 원칙과 가이드라인을 설정하는 것이 필요하다.

[사례1. USAID의 현지주도개발 정책]

USAID는 2022년 효과적이고 지속가능한 현지주도개발사업 수행을 위해 "현지화 비전 및 접근 방식(Localisation Vision and Approach)"이라는 정책을 수립하였으며, 다음 네 가지 사항을 주요 골자로 제시하고 있다. 첫째, 더 많은 재정을 파트너에게 직접 전달하면서 자금 집행과 성과 달성에 대한 책임도 함께 위임한다. 둘째, 현지주도개발을 촉진하기 위해 각 국가 고유한 맥락에 맞추어 정책을 조정하고, 현지 행위자들에 대한 투자와 역량 강화, 장기적인 관점에서 시스템과 성과를 창출하는 일에 전념한다. 셋째, 2030년까지 프로그램의 50%를 현지 주체들이 설계, 우선순위 설정, 실행 및 평가를 주도하는 것을 목표로 현지 행위자에게 권한을 이전하고, 그들이 리더십을 발휘하고 영향을 미칠 기회를 마련하고자 노력한다. 마지막으로, 현지주도개발로의 더 큰 변화를 촉진하기 위한 글로벌 리더로서 역할을 수행한다.

2. 자금 메커니즘 강화

유연하고 장기적이며 예측가능한 자금이 직접적으로 전달되는 것은 현지 행위자들의 주체성과 지속가능성을 증진시켜 현지주도개발을 촉진하는 주요한 요인이 된다. 자금의 양과 질, 자금 조달 경로와 방식은 해당 사업이 얼마나 현지 주도적인지, 현지 행위가 얼마나 주체성을 가졌는지를 반영하는 척도이기도 하다. 그러나 전 세계적으로 양자 ODA는 감소하고, 제3자기관(국제기구, 공여국 내 NGO)으로의 자금흐름이 증가했다. 2022년 기준, 43%의 ODA가 다자기구로 전달된 반면, 직접 양자 지원은 38.5%에 그쳤다(OECD, 2024). 현지주도개발 촉진을 위해서는 현지 파트너에게 지원하는 자금의 양, 수준을 높이고 다양화하는 정책 수립과 더불어 현지 행위자들에게 직접 지원하는 비율에 대한 목표를 설정하고 이에 따른 관리 방안을 철저하게 계획하는 등의 자금 메커니즘 강화가 필요하다.

[사례2. USAID의 직접 자금(direct funding) 지원]

USAID는 2025년까지 자금의 25%를 현지 파트너에게 직접 지원하고, 2030년까지 프로그램의 절반 이상을 현지 행위자가 설계, 우선순위 설정, 실행 및 평가에 대한 리더십을 발휘할 수 있도록 지원하겠다고 발표했다. 2022년 공식 발표에 따르면 현지 기관, 단체 또는 기업에 직접 지원한 자금이 약 16억 달러로 이는 약 10.2%에 해당하며, 적어도 지난 10년간 최고 수준이다. USAID는 Transition Award를 통해 이러한 변화를 만들었는데, 직접 자금을 지원하기 전에 재정 관리, 프로그램 실행, 규정 준수 등 관련 역량 강화 교육을 제공한다. 이후 직접 자금을 제공하여 현지 기관의 권한과 자금 관리 능력을 강화하고, 지원이 종료된 후에도 지속적으로 운영할 수 있도록 한다.

3. 협력적이고 평등한 파트너십 강화

파트너십은 현지주도개발을 촉진하는 데 있어서 핵심이다. 따라서 현지 파트너들의 다양한 자원과 비교우위에 대한 정확한 이해가 선행되어야 하며 현지 지식과 역량에 대한 편견을 극복하고, 상호 존중, 상호 책임에 기반한 파트너십을 구축해야 한다. 그러나 파트너십은 종종 기존 권력관계를 강화하고, 현지 주체들에게는 의사결정의 기회가 거의 없는 경우도 발생하는데, 특히 소수 엘리트 집단의 의견이 다수를 대변하는 상황을 주의해야 한다. 다양한 커뮤니티, 정부 관계자 등 여러 주체의 서로 다른 우선순위를 조화시키는 협력적인 파트너십이 현지주도개발에서 주요한 과제이다. 평등한 파트너십이란 외부에서 설계된 사업을 현지 파트너들이 단순 실행하는 것이 아니라, 현지 맥락 내에서 진정한 협력과 파트너십을 육성하는 것(Peace Direct, 2023)으로 규정되어야 하며, 서로의 강점을 인식하고 존중하며, 결과적으로 최상의 개발 성과를 달성할 방법을 만들 수 있다는 점에서 점점 중요하게 여겨진다.

[사례3. 미얀마 내에 구축한 현지 파트너십(영국)]

미얀마에서는 2021년 군사 쿠데타 이후, 200만 명 이상의 난민이 발생했으며, 지원이 필요한 인구는 1800만 명으로 급증했다. 유엔 및 국제 비정부기구의 공식 접근이 차단된 상황에서, 영국은 지역 조직과 협력하여 분쟁으로 인한 어려움을 겪는 난민 가정을 지원하는 맞춤형 접근을 모색해왔다. 영국 외무영연방개발청(FCDO)은 현지 파트너의 네트워크 역량 강화를 위한 투자, 맞춤형 자금 지원 방식 개발, 지역 및 국제 파트너 간의 원활한 소통을 위한 플랫폼 구축 등 현지 시민사회 파트너들과의 네트워크를 통해 60만명 이상에게 긴급 구호를 지원했다. 현지 파트너와의 지속적인 협력을 통해 영국은 변화하는 상황, 새로운 파트너십 기회, 지역 사회의 우선순위 및 위험 요소에 민감하게 대응하고 있다.

4. 운영 및 관리 체계 개선

각 회원국은 개발협력사업을 효과적이고 투명하게 수행하기 위한 혁신, 품질관리, 리스크관리, 모니터링 평가 등을 포함한 운영 체계를 가지고 있다. 현지주도개발사업의 경우에는 현지 주체들의 지식과 역량을 활용하는 운영 방식이 필요하다. 따라서 전략 수립 단계(프로젝트의 계획, 목표 설정, 분야별 중점 영역 선발 등)부터 현지 주체들이 공동 기획·설계(co-design)에 참여할 기회를 마련해야 한다. 한편, 현지 활동가들은 모니터링, 평가, 학습의 과정(MEL)이 번거롭고 복잡하다고 평가하며, 현지 상황, 역량 및 우선순위에 맞게 MEL 프레임워크를 조정하는 것에도 어려움이 있다고 지적한다. 이에 DAC 회원국들은 MEL 과정에서 비디오통한 구술 보고(oral reporting) 방식과 현지 언어로 보고하는 등 새로운 실험을 하며 운영 방식을 현지주도개발사업에 맞게 적용해 가고 있다. 그러나 현지 파트너와 더 직접적으로 협력하면서 추가적인 위험, 특히 재정적인 위험을 초래할 수도 있으므로 위험 분석 단계에서 목표와 전략, 경제 상황 및 현지 상황 등을 보다 정보에 근거하여 위험을 분석하고, 요구사항을 단순화하며, 수용할 수 있는 위험의 수준을 정의하는 것이 필요하다.

[사례4. 현지 파트너와 함께하는 모니터링(스위스)]

스위스개발협력청(SDC)이 12년간 2,440만 달러의 예산을 지원한 '위험 거버넌스 및 적응 프로그램 프레임워크(Framework for Risk Governance and Adaptive Programming, FRAP)'는 제3자 모니터링을 적용한 첫 번째 혁신적인 사례다. 스위스개발협력청은 케냐의 현지단체인 Kulmis와 협력하여 소말리아에서 제3자 모니터링을 수행하고 있다. Kulmis는 소말리아의 현지 단체와 신뢰 기반 접근 방식을 개발하며, 관계 구축에 시간을 투자하고 문화적 민감성에 대처하고 있다. 소말리아의 복잡한 상황에서 현지 파트너를 활용하는 것은 취약성에 대한 대응력을 높인 방식으로 평가된다.

실질적인 현지 주도개발 전략 또는 정책은 부재한 상태이다(신재은, 2023). 국제개발협력 종합시행계획안(2024) 내에 '현지화를 중점 고려하여 사업 추진, 현지 수요 맞춤형 대형 사업 추진을 통한 원조 효과성 제고, 사업 수행 전 주기에 현지수요 반영 및 현지관계자와 소통 확대' 등 현지화 관련 계획이 포함되어 있으나 향후 보다 구체적인 정책 및 실행계획 마련이 필요하다. KOICA 역시 개발협력사업의 지속가능성과 파트너국의 주인의식을 모든 사업의 핵심 가치로 삼고, 다양한 현지 파트너십을 기반으로 사업을 수행하고 있다. 2024년에는 현지 CSO 직접지원을 시범사업으로 추진하고 있으며 효과성 점검을 통해 점진적 확대를 검토할 예정이다. 국가마다 상황과 맥락이 다르므로 한국의 현 상황에 맞는 정책을 단계적으로 수립하고 실천하며 국제사회의 노력에 발맞춰 나가야 할 것이다.

ODA연구교육원

[참고문헌]

- OECD. 2023. "Framing DAC member approaches to enabling locally led development".
- OECD. 2023. "Concept note for the peer learning exercise".
- OECD. 2023. "In focus: Enablers of locally led development".
- OECD. 2024. "Multilateral Development Finance Report (forthcoming)".
- Peace Direct. 2023. "The Nine Roles that Intermediaries can Play in International Co-operation".
- 신재은, 한재광, 박채원, 서은교. 2023. "ODA 현장성 강화 방안: 시민사회 파트너십 활용 관점에서" 국제개발협력민간협의회

시사점

'현지'의 중요성은 원조효과성 및 지속가능발전 논의와 함께 개발협력 내에서 지속적으로 발전해왔다. 특히 최근의 코로나 팬데믹, 지역 갈등으로 인한 위기상황에서 국가간의 이동이 제한되면서 현지 파트너의 역할과 현지주도개발의 필요성이 더욱 주목받고 있다. 이런 배경에서 DAC 회원국을 비롯한 국제사회가 현지주도개발을 위해 앞서 언급된 4가지를 강조하며, 각자의 상황에 맞게 노력하고 있음을 확인했다.

한국의 경우, 현지주도개발을 지지하는 성명서에 동참했지만,