

Issues in Development

개발과 이슈

제81호 | 2024. 7월

OECD DAC의 파트너십 강화 전략 이행 현황 분석



한국국제협력단은 글로벌 사회적 가치를 실천하는 대한민국의 개발협력 대표기관으로 개발도상국의 빈곤감소 및 삶의 질 향상, 여성, 아동, 장애인, 청소년의 인권 향상, 성평등 실현, 지속가능한 발전 및 인도주의를 실현하고, 협력대상국과의 경제협력 및 우호협력 관계 증진, 국제사회의 평화와 번영에 기여하고 있습니다.

『개발과 이슈』는 국제개발협력분야의 주요 현안에 대한 분석과 최근 연구 및 정책을 소개하여 국내외 국제개발협력에 대한 인식을 제고하고 관련 정책 수립과 사업 추진에 방향을 제시하기 위해 발간되는 비정기간행물입니다. 본 연구의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 견해와 일치하지 않을 수도 있습니다.

본 자료는 KOICA ODA 전자도서관(lib.koica.go.kr)을 통해서도 볼 수 있습니다.

본 연구보고서에는 제3자에게 권리(저작권)가 있는 저작물이 포함되어 있을 수 있습니다. 해당 내용 이용 허락은 사용자가 권리당사자에게 직접 확인해야 하며, 그 사용에 관한 일체의 책임은 사용자에게 있습니다.

본 연구보고서의 내용은 출처와 집필자 명시하에 인용이 가능하며, 아래와 같이 표기 바랍니다.
윤유리 · 신중민 · 고요한. 2024. “OECD DAC의 파트너십 강화 전략 이행 현황 분석” 개발과 이슈, no. 81.

※ 본 자료는 KOICA 도서관 홈페이지(<http://lib.koica.go.kr>)를 통해서도 볼 수 있습니다.

저자

윤유리 _ 한국국제협력단 ODA연구교육원 과장 / yyoon@koica.go.kr

신중민 _ 한국국제협력단 ODA연구교육원 전임 / joongmin@koica.go.kr

고요한 _ 한국국제협력단 ODA연구교육원 과장 / yohanko@koica.go.kr

OECD DAC의 파트너십 강화 전략 이행 현황 분석

목차

연구 요약

I. 서론

II. OECD DAC 글로벌 관계 전략 개요

1. 2011 OECD DAC 글로벌 관계 전략
2. 글로벌 관계 전략 등장 배경

III. OECD DAC 글로벌 관계 전략 발전 과정

1. 글로벌 관계 전략 주요 개정 사항
2. DAC 전략 발전 과정에 대한 시사점

IV. OECD DAC 글로벌 관계 전략적 방향의 수립

1. 2022 OECD DAC 글로벌 관계 전략적 방향의 주요 개정 사항
2. 2022 개정안에 대한 시사점
3. OECD 및 DAC의 글로벌 관계 전략에 대한 다양한 시선

V. 결론 및 시사점

참고문헌

연구 요약

본 연구는 경제협력개발기구(OECD) 개발원조위원회(DAC)의 글로벌 관계 전략(Global Relations Strategy) 및 그 이행 현황을 분석하였다. 2023년 8월 확정된 DAC의 글로벌 관계 전략적 방향(Global Relations Strategic Direction)은 회원국뿐만 아니라 비회원국 및 다양한 개발협력 이해관계자들과의 협력을 강화하기 위한 방향성을 제시하고 있다. DAC는 효과적인 개발협력 활동과 영향력 확대를 위해 2011년에 처음 글로벌 관계 전략을 수립하였으며, 이후 국제개발협력 지평 변화에 따라 2016년, 2018년, 2020년에 개정을 해왔다.

글로벌 관계 전략은 개발협력에서의 정책 대화와 지식 공유 강화, DAC 의사 결정 과정의 포용성 증대, 보다 효과적인 개발협력 체계 구축을 목표로 하고 있다. 이를 위해 DAC는 비회원국, 국제기구, 민간 부문 등과의 파트너십을 확대하고, 다양한 개발협력 이해관계자들의 참여를 독려하였다. 특히 비회원국 중 대규모 신흥경제국과의 협력을 강화하기 위해 노력하고 있으며, 이들을 DAC 회원국으로 유도하거나 DAC 주제 회의와 활동에 참관인으로 참여시키는 전략을 취하고 있다. 2021년에는 OECD 60주년 비전 선언문 발표와 함께 OECD 내 글로벌 관계 전략이 최상위 전략으로 수립되었으며, 따라서 DAC의 2022년 개정에서는 OECD의 전략적 방향과 일치시키는 변화가 이루어졌다.

전략의 변화 과정에서 DAC는 2000년대 이후 비회원국의 경제 성장과 함께 비회원국과의 긴밀한 소통의 필요성을 인식하였다. 이에 따라 2011년 글로벌 관계 전략이 도입되었으며, 2016년 이후 2년마다 개정을 통해 비회원국과의 협력 강화를 목표로 하는 교류 플랫폼을 제공하고 있다. 2016년 개정에서는 'OECD Key Partners'와 'Members and Associate' 등의 용어 변화를 통해 더 많은 이해관계자들의 참여를 독려하였다. 2018년 개정에서는 포괄적인 협력 체계를 구축하기 위한 방안이 마련되었으며, 2020년 개

정에서는 COVID-19 팬데믹 상황을 반영한 협력 방안을 모색하였다. 2022년 개정에서는 OECD의 최상위 전략 수립에 따라 글로벌 관계 전략적 방향으로 명칭이 변경되었으며, 개발협력 이해관계자들과의 협력을 한층 더 강화하는 방향으로 발전하였다. 특히, OECD의 전략과 연계하여 DAC의 전략을 보다 일관성 있게 운영하고자 한다. 이러한 변화는 DAC의 정책 대화와 지식 공유를 보다 포용적으로 만들고, 국제 협력의 중요성을 재확인하는데 기여하였다.

DAC는 지속가능한 성장과 빈곤 감소를 위한 국제 협력의 중요성을 인식하고, 글로벌 파트너십을 강화하기 위해 다양한 노력을 기울여 왔다. 이러한 노력은 지정학적 긴장, 개발협력 정책의 변화 등에 대응하는 데 있어 중요한 역할을 하고 있다. 또한 인터뷰를 통해 응답자들은 글로벌 관계 전략이 비회원국과의 협력 강화에 긍정적인 영향을 미쳤으며, 정책 대화의 범위와 깊이가 확대되었다고 평가하였다. 나아가 일부 응답자들은 비회원국의 참여를 더욱 촉진하기 위한 추가적인 노력의 필요성을 언급하였다.

결론적으로, DAC의 글로벌 관계 전략은 국제 개발협력 환경의 변화에 발맞추어 중요한 도구로 발전해 왔으며, 한국 또한 이를 계기로 국제사회에서 중추적인 역할을 수행할 수 있는 계기를 마련했다고 볼 수 있다. 따라서 한국은 DAC의 글로벌 관계 전략을 참고하여 한국의 개발협력 전략을 더욱 포용적이고 협력적인 방향으로 발전시킬 필요가 있다. 또한 비회원국 및 다양한 개발협력 이해관계자와의 정책 대화와 협력을 강화함으로써 국제개발협력에서의 리더십을 확보해야할 것이다. 마지막으로 DAC의 경험을 바탕으로 한국의 개발협력 정책을 지속적으로 평가하고 개정하여 변화하는 국제 환경에 적응할 수 있어야 한다.

I. 서론

경제협력개발기구(Organisation for Economic Co-operation and Development; OECD) 개발협력국(Development Co-operation Directorate; DCD) 및 개발원조위원회(Development Assistance Committee; DAC)¹⁾는 대외 파트너십에 대한 대표 전략인 글로벌 관계 전략적 방향(Global Relations Strategic Direction)의 개정을 2023년 8월에 확정하였다. DAC는 효과적인 개발협력 활동과 영향력을 확대하기 위해 회원국뿐만 아닌 비회원국 및 기타 개발협력 이해관계자들과의 협력이 필수임을 인지하고 일찍이 교류 활성화에 힘써 왔다. 특히, 2000년대 들어서는 아랍, 중남미 지역과의 정책적 대화를 재개하고 신흥경제국과의 삼각협력 또한 활성화하기 위해 노력하였다. 2011년에는 글로벌 관계 전략(Global Relations Strategy)을 수립하며 회원국이 아닌 개발협력 이해관계자들도 위원회 활동에 참여할 수 있는 창구를 마련하고 이들과의 협력을 보다 체계적으로 관리하기 위한 발판을 마련하였다. 이는 DAC에 가입하지 않은 OECD 회원국의 참여를 확대하기 위한 아웃리치 전략이기도 하다. 이후 2016년부터 2년마다 개정이 이루어졌으며, 참여 자격 및 의무 사항 등에 대해 조금씩 변화를 보여왔다. 비회원국, 특히 대규모 신흥경제국과의 협력을 강화하기 위한 교류 플랫폼을 제공하고자 노력하고 있음을 확인할 수 있다. 다만, 2022년 개정에서는 2021년 OECD의 최상위 전략 수립에 따라 글로벌 관계 전략적 방향으로 명칭이 변경되었으며, OECD의 전략과 그 방향성을 일치시키는 수준에서 변화가 관찰된다.

그동안 OECD 전체의 대외 파트너십은 2012년 파트너십에 관한 위원회 결의안(Resolution of the Council on Partnerships in OECD Bodies)에 근거를 두고 있으며, OECD 전체를 아우르는 별도의 상위 전략은 없었다. 각 내부 조직은 결의안에 따라 글로벌 관계 전략을 개별적으로 수립하여 비회원국과의 파트너십 구축을 위한 체계를 제시하도록 하였으며, DAC 또한 개별적으로 글로벌 관계 전략을 수립해 왔다. 한편, 2021년 OECD는 60주년을 맞이하며 비전 선언문(Vision Statement)을 발표하고 이의 일환으로 파트너십을 통해 OECD의 영향력을 확대하고자 최상위 전략으로써 글로벌 관계 전략(Global Relations Strategy)을 수립하였다. 그리고 OECD 내 조직은 OECD 글로벌 관계 전략에 따라 기존 전략 문서를 글로벌 관계 전략적 방향으로 개정하며, 전략체계에 변화를 보였다. 다만, OECD 글로벌 관계 전략의 수립이 OECD의 기존 방향성 변화를 뜻하는 것은 아닌 것으로 보인다. 전략을 살펴보면 기존의 대외협력 활동들의 방향성을 정리하며, 오히려 OECD 내 조직 간의 관계를 정리하고 체계화한 것으로 해석할 수 있다.

1) 이하 DAC - DCD는 DAC를 운영하는 사무국으로, 본 연구에서는 DCD를 포함하여 DAC로 표기

OECD 및 각 국(Directorate)의 전략에서 관찰되는 변화는 OECD 내에서도 통합되는 세계 경제 구조 속에서 지속가능한 성장과 빈곤 감소를 위한 원칙, 가치 및 정책의 필요성이 강조되고, 동시에 이를 전 세계적으로 촉진하는 것이 필수적임을 인지하고 이를 반영하고자 하는 것으로 판단된다. 따라서 본 연구에서는 DAC의 다양한 개발협력 이해관계자와의 협력의 변화 과정과 파트너십을 강화하기 위한 수단으로써 글로벌 관계 전략적 방향성의 변화 과정을 분석해 보고자 한다. 또한 최근 지속되는 지정학적 긴장, 개발협력 정책의 수단화, 공여자와의 분화와 분절화 등에 의해 증가하는 부담을 완화하고 효율성 저해를 대처하기 위한 노력을 살펴보고자 한다. 나아가 글로벌 관계 전략 및 글로벌 관계 전략적 방향 수립 분석을 토대로, 국제사회에서의 한국의 역할과 가능성에 대한 방향성 및 함의를 제시해 보고자 한다.

II. OECD DAC 글로벌 관계 전략 개요

최근 많은 국가가 눈부신 성장을 이루어 왔으며, 그로 인해 개발도상국을 포함한 OECD 비회원 국가들 역시 상당 부분 경제적 여유를 기반으로 국제 정세에서 영향력을 행사하고 있다. 실제로 2000년에만 해도 OECD 비회원국의 GDP는 전세계 GDP의 40% 정도를 점유하고 있었던 것에 비하여 2010년에는 거의 국제 GDP 절반 수준을 점유할 정도로 비약적인 성장을 보였다.²⁾ 이러한 정세에 따라서 DAC는 OECD 회원국과의 협력을 넘어서 OECD 비회원국을 포함한 많은 글로벌 주체와 긴밀한 소통의 필요성을 느끼게 되었으며, 그 결과 2011년 글로벌 관계를 누구와 어떤 목적으로 어떻게 수립할지 대한 전략을 수립하게 되었다.³⁾ 전략문서는 크게 다섯 가지 파트인 전략 수립 배경, 전략 목표, 우선순위 파트너와 파트너별 목표, DAC 참여 방법, 파트너십 확대 수단으로 나누어져 있다. 그리고 부속서 두 개가 뒤에 포함되어 있다.

전략에서 언급하고 있는 파트너십의 확대 배경으로는 우선, 2009년 변화하는 개발협력 지형 아래에서 향후 DAC가 나아가야 할 방향을 가늠하고자 실시한 평가의 제언 사항으로, DAC 업무의 모든 영역에서 개발 관련 핵심 이해관계자를 포함해야 한다는 의견이 제시된 바 있다. 또한 2010년에는 OECD 이사회에서 DAC에게 비회원국 특히 브라질, 중국, 인도, 인도네시아, 남아공과의 관계를 심화할 것을 권장하였으며, 마지막으로 2011년 DAC는 개발협력 관련 자원 및 전문 지식을 제공하는 모든 공여자의 기여를 환영하며 조건 없는 열린 대화를 통해 이들 새로운 파트너와 협력 관계를 구축하겠다는 희망을 표명하였다.

1. 2011 OECD DAC 글로벌 관계 전략

전략의 전체적인 목적은 개발협력에서의 정책대화와 지식공유강화, DAC 의사 결정과 대화 과정의 포용성 강화, 보다 효과적인 개발협력 체계를 위한 DAC의 기여 강화이다. 이를 위해 DAC는 DAC 비회원국, 국제기구, 개발도상국, 민간 부문, 민간 재단, 시민사회라는 여섯 그룹의 파트너들과 각각 어떤 목표를 두고 어떤 방법으로 파트너십을 확대할 것인지 설명하고 있다. DAC가 각 그룹을 대상으로 추구하는 구체적인 목표는 다음과 같다. DAC 비회원국은 DAC 회원국으로 참여하도록 하

2) OECD(2010), 2010년 글로벌 개발 전망: 부의 이동

3) DCD/DAC(2005)18/REV1 및 DCD/DAC(2008)22/REV1에 따르면 DAC의 역할 중 하나는 회원국 이외의 국가 발전을 지원하는 것이기 때문에 비회원국과의 대화는 DAC의 주요 업무이며, DAC는 2000년 중반부터 아웃리치(Outreach) 전략에 따라 OECD 비회원국의 더 많은 참여를 장려하고 신흥 경제국과 접촉을 지속해 오고 있음

는 것, 국제기구와는 글로벌 개발협력 시스템의 효율성 개선을 위해 개발재원흐름 정보를 공유하는 것, 개발도상국은 정책대화를 통해서 DAC 내 의사결정시 이들의 관점이 반영되도록 하는 것, 민간 부문은 개방적이고 행동지향적인 대화를 통한 공공-민간 파트너십(Public Private Partnership) 사례 공유 및 장려이며, 민간 재단은 정책대화와 지식공유, 개발재원 통계 추적, 마지막으로 시민사회는 개발 관련 주제에 대한 협력을 위해 주요 국제 NGO와 매년 협의를 실시하는 것을 목표로 두었다.

이러한 목표를 달성하기 위해 DAC는 주요 개발협력 행위자들이 DAC 회원으로 가입하거나 참관인(Observer⁴⁾)으로 참여하도록 독려하기로 하였다. 먼저 DAC 회원을 확대하기 위해 ODA 수혜국 지위와 관계없이 가입 기준을 충족하는 국가는 DAC에 가입하도록 장려할 계획이며, 특히 OECD 회원국과 주요 신흥경제국(브라질, 중국, 인도, 인도네시아, 러시아, 남아프리카공화국)에 특별한 관심을 기울일 것임을 언급하고 있다. 또한 EU 회원국 중 OECD 회원국이 아닌 국가들에 대해 OECD에 가입할 자격을 갖추 수 있게 이들의 개발협력 역량 구축을 지원할 것이며, OECD 회원국이 아니지만 DAC에 회원으로 참여하고자 하는 국가는 위원회 결정 문서⁵⁾에 근거하여 신청이 가능함을 설명하며 해당 평가 프로세스를 부속서를 통해 상세하게 제공하고 있다. 한편, 회원이 아닌 비회원들에게는 DAC 주제 회의와 활동에 참관인으로 참여하도록 권장할 것임을 언급하면서 두 그룹의 참관인을 조금씩 다른 권리와 의무 범위를 두고 운영할 것임을 추가 부속서를 통해 구체적으로 제시하고 있다.

마지막으로 파트너십 확대 수단으로 정책 대화, 개발협력 관리 및 통계 업무의 협업, 분석 업무를 활용할 것임을 언급하고 있다. 먼저 새로운 개발파트너와 정책 대화를 강화하기 위해 DAC 산하 조직 활동에 관련 개발파트너의 참여를 권장하고, 타 OECD 위원회, 개발 센터 등과의 공동 구상에 참여함으로써 비회원국들과의 정책 대화 기회를 확대하기로 하였다. 또한 DAC 고위급 및 중견관리급 회의에 비회원국을 초청하여 이들의 관심 사항이 회의에서 다루어질 수 있도록 하며, 일부 선별된 비회원국들과는 정책 대화뿐만 아니라 파트너십을 구축하고, 민간 부문, 재단, 시민사회 등과는 관련 개발 주제들에 대한 정책 대화를 추진할 것임을 계획하였다. 두 번째 수단인 개발협력 관리 및 통계 업무의 협업은 공공 및 민간의 개발재원 흐름을 모니터링하고 회원국과 정기 참관인들이 통계 수집 및 보고 시스템을 구축 또는 개선하는 것을 지원하며, 이들이 개발협력관리 및 통계 세미나, 특별 검토, 동료학습(Peer Review) 등에 참관인으로 참여하도록 장려하는 내용을 담고 있다. 마지막으로 사무국인 DCD가 DAC의 요청에 의해 비회원의 개발협력활동 관련 분석 작업을 실시할 것이라는 내용으로 전략문서를 마무리하고 있다.

4) 위원회에 참여할 수 있는 권한이 있는 국제기구(International organisations authorised to participate in the meetings of the Committee and its subsidiary bodies)

5) Resolution of the Council Concerning the Participation of Non-Members in the Work of Subsidiary Bodies of the Organisation, C(2004)132/FINAL

2. 글로벌 관계 전략 등장 배경

DAC의 글로벌 관계 전략이 도입되었던 당시의 개발협력 환경을 좀 더 면밀하게 살펴보면 동 전략 도입 배경에 좀 더 실질적인 목적이 있음을 추측할 수 있다. 첫 번째, DAC는 동 전략 수립을 통해 원조효과성을 제고하려고 했던 것으로 보인다. DAC는 당시 2002년을 시작으로 3년마다 원조효과성 고위급 회의(High Level Forum on Aid Effectiveness)를 개최하였는데 이 회의의 목적은 개발협력과 원조 제공을 현대화, 심화, 확대하는 것이었다. 그 결과로 원조효과성 제고를 위한 파리선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness)이라는 효과적인 원조를 위한 원칙이 수립되기도 하였다. 로마, 파리, 아크라에 이어 2011년 마지막으로 부산에서 개최된 동 회의에서 채택된 효과적인 개발협력을 위한 글로벌 파트너십(Global Partnership for Effective Development Cooperation)은 새롭게 등장한 다양한 개발협력 행위자들과 파트너십을 구축해야 함을 강조하였다. 보다 광범위한 행위자들의 참여를 통해 집단적인 개발노력을 측정하고, 효과적인 협력 방식을 찾아내어 원조의 효과성을 높여야 한다는 것이 당시 포용적 파트너십이 주목을 받은 이유였다. 다양한 파트너들과의 관계 재설정을 담고 있는 DAC의 글로벌 관계 전략은 이러한 국제사회의 논의 흐름을 반영한 결과라고 할 수 있다. 이때부터 정부 대 정부의 지원이라는 의미의 원조(Aid)보다는 다양한 개발행위자들의 참여를 의미하는 개발협력(Development Cooperation)이라는 단어가 사용되었으며, 남남협력, 삼각협력 등과 같이 새로운 행위자들이 참여하고 있는 사업 양식과 투입하는 재원의 규모가 큰 관심을 받기 시작하였다.

두 번째, 전 세계가 만장일치로 결의한 첫 국제개발목표인 새천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs)의 달성을 위한 동력 제공의 한 방법이었던 것으로 보인다. 당시 국제사회는 MDGs 달성 기한을 4년 남겨두고 있었다. 그러나 2번 교육과 3번 성평등 목표를 제외하고는 달성이 어려울 것으로 예측되었고, 목표 달성을 독려하기 위한 동력이 필요한 상황이었다. 아울러 MDG 8번의 목표가 글로벌 개발파트너십 구축(Develop a Global Partnership for Development)으로 파트너십 확대가 MDGs 달성에 기여하는 활동인 셈이었다. MDG 8의 세부 목표 6개 중 3개는⁶⁾ 더더 개방적이고 공정하며 예측가능하고 비차별적인 무역과 금융시스템 개발, △제약회사와 협력하여 개발도상국에 적정가격의 필수약품 제공, △민간부문과 협력하여 개발도상국에 신기술의 혜택 제공으로 민간 부문과의 협력이 없이는 달성이 불가능한 목표였다. 이에 DAC는 보다 폭넓은 개발 행위자들의 연합을 활용하여 MDGs 달성 진행 속도를 높이하고자 하였던 것으로 추측된다.

6) 나머지 3개는 △최빈국의 특별한 요구 다룸, △내륙국과 소규모 도서개발도상국의 특별한 요구 다룸, △개발도상국 외채 문제의 포괄적 취급임

세 번째, 한정된 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA) 예산 증대의 한계를 인식하여 자금원을 다양화하는 방법으로 민간 부문과 시민사회를 포함한 새로운 행위자들의 자금을 추적하여 개발재원의 수요와 공급 불균형을 해결하고자 하였던 것으로 추측된다. 당시 국제사회는 2008년에서 2009년에 걸친 글로벌 금융위기와 경기침체로 인하여 ODA 예산 증가에 어려움이 있었으며, 도하 개발재원 회의를 통해 ODA라는 전통적인 자원 이외의 개발에 투입할 수 있는 다른 재원을 찾기 위한 노력을 본격적으로 시작하고 있었다. 수원국의 국내 자원 동원 촉진, 국제민간자금 유입 확대, 국제무역 촉진, 혁신적 방식을 활용한 자원 조성 등 다양한 자원 마련 방안이 제시되었다. 이러한 방안들을 통한 추가자원 조달 가능 여부는 결국 개발도상국, 민간 재단, 기업, 시민사회 등 새로운 개발협력 행위자들의 적극적인 개발 참여에 달려있다고 볼 수 있다. 이에 DAC는 동 전략을 통해서 광범위한 개발 이해관계자와의 협업 체계를 구축하고 이들의 관점과 자원을 통합하여 부족한 개발재원을 조금이라도 보완하려고 했던 것으로 보인다.

네 번째, DAC는 ODA 통계라는 표준화되고 엄격하게 수집된 높은 신뢰도의 원조데이터를 보유하고 있는데 파트너십 확대를 통해 이 데이터의 커버리지를 확대하여 개발협력의제 설정에 더 큰 영향력을 끼치려 했던 것으로 보인다. DAC는 개발협력 규범과 표준을 설정하고, ODA 관련 용어를 정의하며 통계 기준을 마련하여 매년 회원국으로부터 ODA 실적을 취합한다. 그리고 방대한 규모의 ODA 통계를 저장하여 국제사회에 개발 관련 자원 수치를 제공함으로써 국가 내 ODA 실적 변화를 시계열로 보거나, 국가 간 ODA 실적을 비교 분석할 수 있도록 하는 중요한 역할을 하고 있다. 이 DAC 데이터를 통해 얻은 지식은 정책 결정, 수원국별 자금 할당, 개발 프로그램 설계 등에 중요한 근거 자료로 사용된다. 그러나 회원국에게 의무사항인 ODA 통계 실적 보고가 비회원국에게는 자발적 참여 사항이다. 이에 새로운 개발 행위자들과의 관계를 공고히 하여 자발적으로 ODA 통계를 보고하게 함으로써 DAC가 가진 중앙 집중식 데이터의 커버리지를 보완 확대하여 글로벌 원조 흐름을 모니터링하고 평가하는 핵심 기관으로 자리매김 하려고 했던 것으로 보인다. 이렇게 원조효과성 제고 노력, MDG 달성 가속화, 부족한 개발 자원 확보, ODA 통계를 통한 DAC 영향력 강화가 DAC의 글로벌 관계 전략 도입 배경이라고 할 수 있겠다.

III. OECD DAC 글로벌 관계 전략 발전 과정

1. 글로벌 관계 전략 주요 개정 사항

가. 글로벌 관계 전략의 흐름

앞장에서 살펴본 바와 같이 글로벌 개발 협력의 패러다임은 급격히 변화하며, 이에 따라 더 많은 국가와 조직이 협력 관계의 주체로 참여하고 있다. 이러한 변화는 DAC가 2011년 글로벌 관계 전략을 수립한 이후 계속해서 더 적합한 전략적 접근 방식을 반영하도록 요구해왔다. 본 장에서는 OECD DAC의 글로벌 관계 전략 발전 과정을 2016년, 2018년, 2020년 개정의 주요 변화 사항을 통해 살펴 보았다.⁷⁾ 이를 통해 DAC가 어떻게 비회원국 및 다양한 개발 이해관계자와 협력을 강화하고, 글로벌 개발 협력의 효과성을 높이기 위해 노력했는지 과정에 주목해 보고자 한다.

먼저 2016년 개정은 2011년 전략의 개념을 대부분 유지한 채 주로 협력 주체들을 지칭하는 용어가 수정되었다. 예를 들어, ‘OECD Enhanced Engagement’⁸⁾ 용어로 표현하던 협력 관계를 ‘OECD Key Partners’로 수정하면서, OECD를 중심으로 협력 주체들을 포용하려는 뉘앙스를 강조하였고 협력의 범위를 유연하게 확장하였다. 이는 더 많은 개발 이해관계자 그룹과의 협력을 촉진하고자 한 것으로 보인다. 또한 신규 회원국 참여를 ‘Accession of New Members’에서 ‘Members and Associate’로 수정한 것에서도 확인할 수 있다. 더불어 2016년 개정은 DAC와의 협력에 참여하도록 독려하기 위한 참여 방법에 대한 전반적인 정비도 함께 이루어졌다.

2017년 OECD 이사회(Council)는 글로벌 관계 전략이 너무 제한된 범위에서만 이루어졌다는 평가를 내렸으며, 위원회(Committees)는 결과에 대한 응답으로 포용적인 정책 대화를 촉진하고 더 많은 개발 주체와 교류하기 위한 작업을 준비했다.⁹⁾ 이에 2016년 개정되었던 기존의 글로벌 관계 전략을 한층 더 포괄적인 방향으로 재설정하며 ‘보다 더 많은 파트너를 확보하고 이들과의 협력을 강화한다’는 목표를 기반으로 2018년 전략의 전반적인 개정이 이루어졌다. 그 결과 기존 협력 주체 외에 아프리카를 포함한 더 많은 국가 및 지역과 협력을 목표로 구체적인 파트너십 전략이 수립되었다.

2019년 발발한 COVID-19 여파는 DAC의 정책 수립 방향에도 영향을 준 것으로 보인다. 이후 개정된 2020년 관계 전략은 팬데믹이 불러온 전세계적 변화를 수용하면서, 특수한 상황에서 다양한

7) DCD/DAC(2011)36/FINAL, DCD/DAC(2016)28/FINAL, DCD/DAC(2018)21, DCD/DAC(2020)57 FINAL

8) 브라질, 중국, 인도, 인도네시아, 남아프리카공화국(C(2010)100/FINAL, Deepening Enhanced Engagement: Guidelines to Committees)

9) 2017년 OECD The High Level Meeting of the Governing Board of the OECD Development Centre 결과 참고

이해관계 주체들과 효율적으로 협력할 수 있는 방안을 모색하기 위한 노력을 포함했다.¹⁰⁾ 또한 2020년 개정부터 DAC 글로벌 관계 전략 수립 및 개정시 OECD PWB(Programme of Work and Budget, 사업예산계획)의 주요 내용들을 기반자료로 활용하였다. 이는 새로운 환경에서 효율적인 자원 배분, 일관된 목표 설정, 책임성과 투명성 제고에서 DAC가 장기적인 목표를 일관되게 유지할 수 있도록 돕고, 모든 이해관계자들과 동일한 목표를 효율적으로 공유하기 위함으로 보인다. 또한 20년 개정에서는 DAC의 아웃리치 범위를 보다 구체화하였으며, IDB, G20, G7과 같은 더 다양한 국제기구와의 협력을 추구하는 한편, 협력 대상 이해관계자의 범위 역시 동남아시아를 포함한 더 넓은 범위까지 확장하였다.

나. 초기 발전 단계(16년도 주요 변화 사항)

2011년 수립된 DAC의 글로벌 관계 전략 목표는 주로 협력 대상 이해관계자들과 긴밀한 소통을 통해 지식을 공유하고, 서로의 의견이 잘 반영될 수 있도록 협력 체계를 강화하며, 협력의 기회를 창출하는 것에 집중되어 있었다. 이러한 목표는 2016년 개정에서도 대부분 유지되었지만 더 많은 이해관계자들의 참여 독려를 위한 구체적인 방안도 함께 수립되기 시작하였다.

이는 특히 주요 용어에 대한 몇몇 변화에서 잘 드러난다. ‘OECD Key Partners’는 ‘OECD Enhanced Engagement’를 대체하는 용어로 사용되면서, 특정 국가들과 심화된 협력에서 벗어나 더 넓은 범위의 협력 관계를 포괄하는 방향으로 나아갔다. ‘Members and Associate’에서는 준회원(Associate)의 개념을 도입함으로써 더 많은 국가와 기관들이 다양한 수준에서 참여할 수 있는 유연한 구조를 제공하였다. 이는 OECD 비회원국에게도 OECD 회원국의 ‘회원’ 권한에 준하는 ‘준회원’의 자격을 부여한다는 조항을 추가한 것에서도 드러난다. 추가적으로 OECD 회원 및 비회원 자격 기준이 구체화 되었고 참여 수단에 대한 기회 또한 확대되었다.¹¹⁾ 특히 신흥 경제국, 지역 협력체, EU 회원국 중 OECD 비회원국 등 DAC 가입 기준을 충족하는 국가의 개발 협력 역량을 구축하고 DAC와 대화 참여를 강화하고자 하였다.¹²⁾

또한 2011년 전략 수립 당시 ‘Development Co-operation Providers’는 개발 협력을 제공하는 주체들을 지칭하는 용어로, 주로 공여국을 의미하였다. 즉 이전까지 개발 협력의 주체는 주로 공여국

10) 2020년 개정은 DAC의 글로벌 지원 및 참여에 관한 방식과 도구에 개정이 있었는데, 특히 대면 회의보다는 기술을 활용한 원격 회의가 주로 선호된다는 차이가 발생함. 또한 2030 목표를 향한 의제 전망에도 영향을 미쳤는데, 공공 자원 활용을 위한 효과적인 개발협력 방안과 효율적인 협력에 대해 본격적인 논의가 착수됨

11) 준회원(Associate), 참여국(Participant), 초청국(Invitee)의 권리와 의무 명시 (부속서 II 참고)

12) DAC 회원 또는 준회원 가입 요청은 Aide Mémoire에 따라 평가 (부속서 I 참고)

에 한정되어 있었지만 16년 변경된 ‘Development Stakeholders’는 개발 협력의 주체를 더 넓게 정의하는 용어으로써, 비정부기구(NGO), 민간 부문, 국제 기구 등을 공식적으로 개발 협력의 주체로 포함하기 시작했다. 이는 개발 협력이 더 이상 국가 주도의 활동에 한정되지 않고 원조 수혜의 여부보다는 다양한 주체들의 참여가 중요함을 반영한 변화이다.

다. 확장 단계(18년도 주요 변화 사항)

2018년 개정에서는 파트너십의 기준이 일부 고도화되었다. 이러한 변화의 배경에는 2017년 DAC 고위급회의(High Level Meeting; HLM)에서 제기된 내용을 수용한 결과로 보인다. 즉, 협력 대상을 포괄적으로 확대하는 동시에 이에 따른 기준을 견고히 할 필요가 있었으며, 개정을 통해 보다 명확하고 포괄적인 협력 체계를 구축하고자 하였다. 특히, OECD 회원국 및 ODA 수혜국 여부와 상관없이 DAC 가입 의사만으로도 참여할 수 있는 기준을 명확히 정리하였다.¹³⁾ 이는 DAC가 특정 국가와 협력을 넘어서 의지가 있는 모든 이해관계자와 협력하겠다는 의지를 나타낸 것으로 보인다.

파트너십 확대 의지는 대화의 대상과 참여 방법의 변화에서도 알 수 있다. CSO와 민간 부문을 포함한 포괄적인 이해관계자가 DAC 위원회 회의에 참석할 권한을 부여받았으며 DAC 회원이 아닌 OECD 회원국, OECD 비회원국, 기타 이해관계자가 DAC 대화에 참여할 수 있는 방법에 대해서 구체적으로 제시하였다.¹⁴⁾ 더불어 이전 전략에는 양자간 개발협력 제공자 외의 다른 유형의 이해관계자에 대하여 구체적인 예시나 조건이 없었지만, 본 개정에서는 모든 이해관계자의 유형이 구체화되었으며, 협력 방법에 대해서도 세부 방안과 전략이 제시되었다. 예를 들면 정책 대화의 범위를 최빈 개도국과 사헬 및 아프리카 국가들까지 확장하였고, 비회원국의 권리와 의무를 제시하였으며, 양자간 개발협력 제공자 범위에 라틴 아메리카가 추가되었다. 또한 OECD 이사회의 승인을 받아 DAC 임무 달성에 기여할 수 있는 국제기구에도 DAC 참관인 자격을 제공하기로 하였는데, 여기에는 UN 전문 기구, 국제 및 지역 기구, 다자개발은행, CSO, 민간 부문도 포함된다.¹⁵⁾ 이러한 변화는 다양한 이해관계자들이 협력 과정에 적극적으로 참여할 수 있도록 하며, 글로벌 협력의 질과 효과성을 높이기 위한 전략적 조치로 이해할 수 있다.

13) 관련 조항은 2016년 문서에 처음 등장하였으나 2018년 개정에서 절차와 조건에 대해 명시하며 더욱 구체화함

14) DAC는 ODA 수혜 여부에 관계없이 가입 기준을 충족하는 국가가 회의에 초대되도록 장려하고 있음. 특히 OECD 이사회의 승인을 받으면 OECD 및 DAC 비회원국에게도 DAC 회의에 참관인 자격을 부여하기로 함

15) 초대는 OECD Rules of Procedure(규칙 9 및 10)에 따라 진행. C(2007)14/FINAL, C(2009)118 및 C(2010)115

한편 기존에는 단순히 목표를 설정하고 해결책을 강구하는 것이 글로벌 관계 전략의 목표였다면, 2018년 개정에서는 협력 과정에서 경험한 내용을 상호 공유함으로써 이해를 증진하고 역량을 개발하는 것까지 확대함으로 파트너십의 의미를 더욱 견고히 하였다.

라. 심화 단계(20년도 주요 변화 사항)

2020년 개정에서는 글로벌 환경의 급격한 변화와 이에 대응하는 DAC의 전략적 접근이 강조되었다. 이는 DAC가 COVID-19 팬데믹의 영향으로 글로벌 환경이 급격히 변화한 상황을 반영하여 다양한 이해관계자들과 효율적인 협력 방안을 모색한 것으로 보인다.

먼저 협력 대상 및 범위의 변화가 있었다. 라틴아메리카-카리브(LAC), 미주개발은행(IDB), 아랍 등 지역 대화를 강화하였으며 DAC가 비회원국과 협력하는 이유, 방향, 대상, 목표 및 기준을 세분화 하였고 어떻게 협력할 것인지 방법에 대해서도 구체화하였다. 또한 양자간 개발협력의 주요 협력 대상으로 동남아시아 국가 및 OECD 주요 파트너 5개국(브라질, 중국, 인도, 인도네시아, 남아프리카)이 추가되었다. 더불어 2021-2022 PWB에 따라 군소도서국(SIDS; Small Island Developing States)과 정책 대화를 강화하기로 하였는데 이들 국가 중 ODA 수혜자격이 종료될 예정인 국가들을 최우선 순위로 지원한다는 조항도 추가가 되었다.¹⁶⁾ 그리고 아랍-DAC 및 LAC-DAC의 회의를 2년 주기로 개최하기로 하였으며, 동남아시아, OECD 주요 파트너 5개국과 구체적인 협력 방법이 수립되었다.

또한 협력 방법이 대상 별로 제시되었다. 먼저 아랍 지역과의 고위급 수준의 회의를 정례화하였고, 현재 협력중인 4개국(쿠웨이트, 카타르, 사우디아라비아, 아랍에미리트)과 관계를 강화하기로 하였다. 또한 새로운 아랍 협력국을 포섭하는 전략을 세웠다.¹⁷⁾ 라틴아메리카와의 고위급 회의 또한 정례화하였으며, 회의 결과를 라틴아메리카 지역 프로그램 내에 통합하는 것과 미주개발은행(IDB) 연차 총회와 같은 다른 국제회의와 연계성을 강조하였다. 더불어 본 개정부터 협력의 대상을 전 세계 대부분의 국가로 확대함에 따라 아시아 국가들과의 협력 방법에 대하여 제시¹⁸⁾하고 있으며, 특히 OECD 5대 주요 파트너 국가인 중국, 인도네시아, 브라질, 인도, 남아프리카와의 협력 방법에 대하여 구체적으로 제시하였다.¹⁹⁾

16) 이는 SIDS가 직면한 주요 과제를 심층적으로 이해하는 것을 목표로 하고 있음. 주요 사항으로 1) 모든 소스의 개발 자원에 대한 접근에 SIDS 관점을 우선하여 반영하고 2) SIDS의 의견과 특수한 상황을 DAC 논의에 반영하기로 함

17) 바레인, 오만 등을 포함한 중동 및 북아프리카 지역 국가

18) DAC는 보고서에서 동남아시아 지역 프로그램(SEARP)과 시너지 효과를 창출하고 아시아 개발 협력 국가들과 협력을 언급함

19) 중국국제개발협력기구(CIDCA)와의 협력, 인도네시아 개발협력기구 창설 지원, 브라질의 TOSSD 참여 및 삼각-남남협력 지원, 남아프리카 삼각협력 강화 등

그 외에도 OECD 표준을 협력 대상 이해관계자에게 공유하여 국제 개발 협력의 투명성과 책임성을 강화하고자 하였다. 이는 협력 대상 우선순위 설정에서 기존에는 가입 의사와 역량을 기준으로 접근했던 것에 비해서, 본 개정부터는 투명성과 책임성 향상의 의지 또는 국제 개발 협력 표준을 준수할 의지가 있는지 여부 또한 중요하게 고려한 것으로 보인다.²⁰⁾

2. DAC 전략 발전 과정에 대한 시사점

DAC는 다양한 글로벌 파트너와 긴밀한 협력 관계를 구축하고, OECD와 DAC가 추구하는 가치의 보편 성장을 지원 및 협력 범위에 반영하며 전략이 변화한 것으로 보인다. 특히 2011년 글로벌 관계 전략을 본격적인 시작으로 보다 더 많은 파트너를 포섭하려는 시도가 있었고, 협력을 강화하여 범세계적 동반 경제성장이라는 궁극적인 목표를 효과적으로 추진하고자 했다.

2017년 DAC 고위급회의에서 논의된 것처럼 이전 DAC 활동은 관련 이해관계자들 위주로 집중되는 경향이 있었지만, 이제는 많은 지원국이 경제적으로 성장함에 따라 보다 효율적으로 협력할 수 있도록 돕기 위한 도구와 파트너십 전략에 초점을 맞추고 있다. 이러한 노력으로 회원국-비회원국 간 정보 및 경제 수준의 격차가 많이 좁혀졌으며, 이제는 도움을 받는 국가가 아닌, 누군가에게 도움을 주는 신흥 경제국들이 증가하였다.

이러한 점으로 미루어 볼 때 DAC는 앞으로 더 많은 이해관계자와 협력을 통해 파트너십을 확장하고자 시도할 것이며, 확장된 파트너십을 통한 다양한 시각과 접근 방식을 추진하고 DAC의 가치를 범세계적으로 전파할 것으로 보인다. 그렇기 때문에 DAC의 전략은 기존의 회원국 중심의 성장을 넘어서 다양한 파트너와 함께 성장하는 범국가적 동반 형태로 더욱 고도화 할 필요성이 있다.

또한 DAC가 추구하는 협력 관계는 기존의 고전적인 원조 모델에서 벗어나 파트너십 중심의 상호 협력 모델로 재편되고 있다. 본 장에서 살펴본 바와 같이 DAC는 각 파트너의 특성과 필요에 맞춘 협력 모델을 구체적으로 제공하고자 하며, 이를 통해 보다 지속가능하고 효과적인 협력을 추진하는 것을 최종 목표로 하고 있다. 즉 앞으로 다양한 환경에 대비하고 새로운 파트너십을 포함한 협력 시스템을 강화할 수 있는 전략을 개발 및 수립하는 것이 중요한 논의점이 될 것으로 보인다.

20) 파트너 국가와의 정책 대화를 통해 개발 및 협력 과제와 목표에 대한 견해를 공유하고, DAC 책임하에 있는 권장 사항을 포함한 OECD 표준을 홍보하도록 문구가 추가됨

〈표 1〉 DAC 글로벌 관계 전략 발전 정책 변화

년도	2011	2016	2018	2020
목표	• 협력 대상 이해관계자들과의 긴밀한 소통을 통한 지식 공유 • 서로의 의견이 잘 반영될 수 있도록 협력 체계를 강화	• 협력 대상 이해관계자들과의 긴밀한 소통을 통한 지식 공유 • 서로의 의견이 잘 반영될 수 있도록 협력 체계를 강화	• 협력과정에서 경험한 내용을 공유함으로써 상호간 역량 개발 • CSO 및 민간 조직의 위원회 회의 참석 권한 부여	• 협력과정에서 경험한 내용을 공유함으로써 상호간 역량 개발 • 빈곤 및 경제적 불평등을 겪고 있는 국가들의 처우 개선 • 국제 개발 협력의 투명성과 책임성을 강화
협력 대상	• 양자간 개발협력 제공자 (DAC 비회원국인 OECD 국가, UN 회원국 중 OECD 비회원국, 아랍 지역 공여국, 주요 신흥국 및 기타 중간 소득 국가) • 국제 기구 • 개발도상국 • 민간 부문 및 재단 • CSO	• 양자간 개발협력 제공자 (DAC 비회원국인 OECD 국가, UN 회원국 중 OECD 비회원국, 아랍 지역 공여국, 주요 신흥국 및 기타 중간 소득 국가) • 국제 기구 • 개발도상국 • 민간 부문 및 재단 • CSO	• 양자간 개발협력 제공자 (DAC 비회원국인 OECD 국가, UN 회원국 중 OECD 비회원국, 아랍 지역 공여국, 라틴 아메리카 공여국, 주요 신흥국 및 기타 중간 소득 국가) • 국제 기구 (UN, 다자개발은행) • 개발도상국 (최빈개도국 및 사헬 지역 아프리카 국가) • 민간 부문 및 재단 • CSO	• 양자간 개발협력 제공자 (DAC 비회원국인 OECD 국가, UN 회원국 중 OECD 비회원국, 아랍 지역 기여자, 라틴 아메리카 공여국, 주요 신흥국 및 기타 중간 소득 국가, 동남아시아 국가) • OECD 주요 파트너 5개국(브라질, 중국, 인도, 인도네시아, 남아프리카) • 국제 기구 (UN, 다자 개발은행, G7, G20) • 군소도서국(SIDS) • 민간 부문 및 재단 • CSO
협력 방법	• 다양한 이해관계자들이 DAC와 협력할 수 있도록 장려 • 정책 대화 기회 확대	• 다양한 이해관계자들이 DAC와 협력할 수 있도록 장려 • 국제 대화 장려 • 기관 플랫폼 구축	• 다양한 이해관계자들이 DAC와 협력할 수 있도록 장려 • 국제 대화 장려 • 기관 플랫폼 구축 • 글로벌 파트너십 (GPEDC) 및 남남·삼각협력 참여	• 다양한 이해관계자들이 DAC와 협력할 수 있도록 장려 • 정기적 국제 대화 장려 • 기관 플랫폼 구축 • 글로벌 파트너십 (GPEDC) 및 남남·삼각협력 참여 • TOSSD 참여 지원

자료 : DCD 전략문서 참고하여 저자 요약정리

IV. OECD DAC 글로벌 관계 전략적 방향의 수립

2023년 DAC의 글로벌 관계 전략은 2022 개정안 발표에 따라 글로벌 관계 전략적 방향(DCD/DAC(2022)58/FINAL)으로 이름이 변경되었다. OECD의 대외협력은 OECD 내 파트너십에 관한 위원회 결의안에 근거한다. 그동안 OECD 전체의 전략은 부재하였으나, 결의안 1.a)에 따라 각 국 및 센터는 글로벌 관계 전략을 수립하고 대외협력 체계를 구축해왔다. 하지만, 2021년 OECD는 60주년을 맞이하며 새로운 비전 선언문을 발표하였다. 새로운 사무총장 체제하에 급격하게 변화하는 환경을 반영하고 조직 내 결속력을 강화하며 보다 단일화된 대응을 하고자 함이다. 또한 국제사회에서 OECD의 영향력을 유지하고 나아가 확대하기 위해서는 보다 체계적인 대외관계 및 전략적 파트너십의 운영이 필수적으로 요구되는바, OECD 차원에서의 글로벌 관계 전략을 수립하였다.

이에 따라 DAC의 글로벌 관계 전략은 OECD 글로벌 관계 전략 하위에 글로벌 관계 전략적 방향으로 명칭을 변경하게 되었다. 최상위 글로벌 관계 전략은 기존의 각 국 및 센터의 글로벌 관계 전략에 체계를 더하며, 동일한 구조에서의 전략적 방향성을 수립하도록 기존 결의안을 강화하는 것으로 해석할 수 있다.²¹⁾ 또한 관련하여 기존에 운영되고 있던 국가별·지역별 다양한 프로그램 및 OECD 회원국 가입 과정을 전면에 내세움으로 파트너십 활동을 통해 OECD의 적극성 및 국제사회의 영향력을 강조하고자 함으로 이해할 수 있다.

※ OECD 글로벌 관계전략

OECD는 회원국의 경제성장과 금융안정을 촉진하고 세계 경제 발전에 기여, 세계 각국의 건전한 경제성장에 기여, 다자주의와 비차별 원칙에 입각한 세계무역의 확대에 기여한다는 목적²²⁾ 하에 1961년 설립되었다. 현재 총 38개 회원국으로 구성되어 있으며, 호주 재무장관 출신의 Mathias Cormann이 2021년부터 사무총장을 맡고 있다. OECD의 근간은 1948년 설립된 OEEC (Organization for European Economic Co-operation)에 있으며, 대부분 유럽국가들을 기반으로 시작된 기구²³⁾이다. OECD 내부에는 사무국을 비롯하여 개발협력국을 포함하는 다수의 국과 센터가 있으며, 국제 에너지기구(IEA) 등의 준 독립기구와 그 외 특별 단체들로 구성되어 있다. OECD의 각 국 및 센터 등은 그

21) OECD 이사회가 전략을 총괄하며, 각 국은 상위 전략에 따라 전략문서를 개정함. 전략 체계의 변화를 통해 기존의 독립적인 OECD 구조가 약간의 체계를 갖춘(Hierarchical) 조직 구조로 변화하는 것으로 볼 수 있음

22) 경제협력개발기구에 관한 협약(The Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development) 제1조

23) OECD 협약 참여국 : THE GOVERNMENTS of the Republic of Austria, the Kingdom of Belgium, Canada, the Kingdom of Denmark, the French Republic, the Federal Republic of Germany, the Kingdom of Greece, the Republic of Iceland, Ireland, the Italian Republic, the Grand Duchy of Luxembourg, the Kingdom of the Netherlands, the Kingdom of Norway, the Portuguese Republic, Spain, the Kingdom of Sweden, the Swiss Confederation, the Turkish Republic, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, and the United States of America

동안 각자의 독립성이 확보된 조직으로 운영되어 왔다. 다만, 오늘날 국제사회는 지정학적·경제적·환경적 위기가 점점 더 복잡해지고 양극화되며 불안정해지고 있는 영구적 위기(Permacrisis²⁴⁾)의 시대를 살고 있다. 팬데믹의 여파, 우크라이나와 러시아의 전쟁, 중동 분쟁 등의 영향이 이어지면서 지정학적 긴장은 불확실성의 주요 원인으로 남아 있다. 더욱이 2024년은 역사상 가장 큰 선거가 치러지는 해로 기록되며, 예상하기 어려운 다양한 정치적 변화도 직면하고 있다. 이러한 환경은 국제사회에서 OECD의 역할과 방향성에 도전적인 맥락을 제시하며, 전략적이고 적응력 있는 탄력적인 접근법의 필요성을 강조하고 있다.

OECD는 글로벌 관계 전략 수립(C/MIN(2021)17)을 통해 비회원국, 국제기구 등의 참여를 확대하기 위한 조직의 노력을 제시하고, 조직의 대외협력에 일관성을 높이고 영향력을 확대하고자 한다. 이는 OECD가 포괄적 전략을 보다 효과적으로 실행할 수 있도록 하는 기반이기도 하며, 각 조직과 회원국이 각자의 역할과 책임을 보다 명확히 함으로써 협력을 활성화할 수 있는 중요한 도구이기도 하다. OECD의 글로벌 관계 전략의 목적은 비회원국과의 협력에 있다. 즉, 비회원국과의 협력을 통해 OECD의 지식을 기반으로 글로벌 도전과제를 해결하기 위한 정책 대화 및 동료학습 플랫폼에 참여하며 OECD 표준 및 모범사례를 개발, 개정, 확산 및 이행하도록 하고, 궁극적으로는 공정한 글로벌 경쟁의 장을 구축하고자 함이다. 경제 발전 과정에서 회원국뿐만 아니라 비회원국의 건전한 경제확장에도 기여하겠다는 OECD의 설립 목적과도 일치한다.

총 3개의 챕터로 구성된 전략을 살펴보면, 첫 번째는 배경과 목적, 두 번째는 전략 메커니즘, 세 번째는 우선순위 설정 및 모니터링 등으로 구성되어 있다. 전략 메커니즘은 향후 OECD 회원국 가입,²⁵⁾ 주요 파트너, 지역적 접근, 국가별 접근, 타 국제기구, 글로벌 포럼 및 기타 이해관계자와의 협력, 개발 관점에서의 OECD 글로벌 전략, 파트너의 OECD 내 각 국 및 센터 참여 등 7가지로 구분하고 있다. 전략의 마지막 챕터에서는 OECD 글로벌 관계 전략의 파트너 국가에 대한 조직의 참여에 대해 전반적인 지침을 제공하고 있다. 즉, 대외관계사무국(Global Relations Secretariat)을 중심으로 일관성 있는 대외협력 체계를 구축함으로써 양자, 지역 및 다자 차원의 다양한 이해관계자들과 교류하며 국제 무대에서 기구의 위상을 높이는데 기여하고자 한다. 또한 정기적으로 모니터링 및 평가를 통해 계속해서 개정하며 파트너 국가 및 지역과의 지속적인 수평적 협력을 이어가고자 한다. 특히, OECD 글로벌 관계 전략에서는 개발도상국과의 협력 또한 중요한 역할을 담당하고 있다고 판단하고, 글로벌 관계 전략과 기구 전체의 개발 노력 간의 조정과 일관성 강화의 필요성을 강조하고 있다.

1. 2022 OECD DAC 글로벌 관계 전략적 방향의 주요 개정 사항

2022년 개정안에서 가장 눈에 띄는 것은 OECD의 글로벌 관계 전략과 유사한 양식에 따라 기구 내 공통의 언어를 활용하여 작성되어 있다는 점이다. 특히, 전략의 목적과 우선순위는 OECD와 동일한 단어를 사용하고 있으며, OECD의 영향력 확대 목적에 기여함을 명시하고 있다. 실질적인 전략의 방향에서는 큰 차이를 보이지 않는다고 하더라도, 이전과 달리 명시하고 있다는 사실만으로도 사실상 큰 변화라고 인식할 필요는 있다.²⁶⁾

24) 영어 permanent(영속)와 crisis(위기)의 합성어로 콜린스 사전의 사전적 정의로는 긴 기간 지속되는 불안과 불안정을 의미

25) 22년 기준 아르헨티나, 브라질, 불가리아, 크로아티아, 페루, 루마니아 등 6개국이 회원 후보국

26) OECD의 전략은 그간의 대외협력 활동의 가이드라인 수립으로 새로운 것을 도입한다는 의미보다는 기구 내 전략적 체계성을 부여하고 보다 일관성 있는 대응을 할 것을 합의한 결과라는 점에서 그 의미가 있기에, 사실상 기구의 방향성의 변화보다는 기존 방향성의 강화 측면에서 해석할 필요가 있으며, 마찬가지로 DAC의 전략적 방향도 OECD 전체 전략에 맞춰 체계성을 갖춘다는 의미가 있음

조금 더 자세히 살펴보면, 우선 DAC의 전략적 방향은 OECD의 전략에 맞춰서 목표도 동일하게 글로벌 관계 전략 도구에 따라 작성되어 있다. 기존의 DAC의 주요 대외협력 활동의 하나인 아랍 및 라틴 국가들과의 대화 외에도 기존의 DAC의 도구를 활용하여 브라질, 중국, 아르헨티나 등의 OECD 회원국 대상 국가 및 주요 파트너 국가와의 협력 계획, OECD의 지역적 및 국가별 접근에 DAC의 역할을 추가하였다. 또한 글로벌 포럼 및 기타 이해관계자와의 협력에 대해서는 DAC의 TOSSD, GPEDC, DAC CSO 등의 활동을 정리함으로써 OECD 주관의 협력 외에도 DAC만의 특색있는 이해관계자와의 협력을 명시하였다. 다만, OECD 전체 전략 하에 동일한 체계 속에서 전략 방향 수립에 DAC의 역할이 상대적으로 불분명한 부분도 있는 점을 미루어보아 아직은 미완의 전략적 방향이며 지속적으로 보완 및 개정이 이루어질 것으로 예상된다.²⁷⁾

비회원국의 DAC 활동의 참여에 대해서도 OECD 글로벌 관계 전략에 따라 결의안 1(b)에 의거하여 초청국(Invitee), 참여국(Participant) 또는 준회원국(Associate)으로 구분하고 있으며, 활동 참여의 목적을 명시하고, 기존의 DAC 활동을 확장하여 OECD 방향성에 따라 협력 활동을 다각화하고자 한다. 다만, 20년도 개정안에서 변경된 조건은 없다. 단지 전략문서의 양식과 체계가 변화하였으며, DAC 확대 및 가입(DAC Enlargement and Accession, DCD/DAC(2023)24/FINAL)²⁸⁾ 문서와 연계하여 각 구분별로 구체적으로 조건 및 설명을 추가하였다. 준회원국의 경우 DAC 가입 조건 및 추가적인 조건과 의무²⁹⁾를 명시함으로써 OECD 회원국과 비회원국 간의 차이를 최소화하였다. 22년 개정안 기준으로 아직까지 준회원국은 없으나, 참여국은 7개국, 그리고 초청국은 34개국이 있다.³⁰⁾ 22년 개정안에서는 각 참여국에 대해 개괄적인 설명을 포함하고 있다. 2016년부터 카타르, 사우디아라비아, 아랍에미리트 등 중동 국가들을 중심으로 2018년에는 불가리아, 쿠웨이트, 루마니아, 2019년에 아제르바이잔이 해당된다.

27) 예를 들면 주요 파트너와는 Global Meeting of Development Co-operation Providers를 통한 협력을 강조하고 있으나, 23년 2월에 첫 회의 개최된 것으로 아직은 성과가 창출될 수 있는 단계 아닌바, 향후 회의를 통한 보다 가시적인 방향성을 제시할 가능성이 있음

28) 2022년 1월 OECD회원국 후보로 6개국에 대한 논의가 시작되면서, OECD와 DAC 회원국 간의 격차가 기존의 7개국에서 13개국까지로 더욱 확대될 가능성이 높아짐에 따라 2022년 9월 DAC 확대 및 가입에 관한 TF를 설립하고 관련 기준을 수립 및 확정

29) DAC 책임하에 있는 모든 법적 수단 준수, DAC 승인 방법론에 따른 동료검토 수행 및 참여, DAC 기준 및 방법에 따른 통계 제출, 개발협력 보고서(Development Co-operation Report)에 참여 등

30) 22년 개정안 para38 (www.oecd.org/global-relations/partnershipsinoecdobodies/)

2. 2022 개정안에 대한 시사점

2022 개정안에 대해 크게 두 가지 측면에서 헤아려 볼 수 있다. 우선, OECD의 체계화는 기존의 DAC의 독립성에 영향을 줄 가능성도 있다. OECD 내에는 다수의 국가와 센터가 있으며, 개발협력은 상대적으로 특수성이 있다고 볼 수 있다. DAC라는 특정 회원집단을 중심으로 논의 및 활동을 이어가고 있으며, 개발도상국의 경제사회 발전을 지원하는 활동을 주요 목표로 하는바, 국제사회 주요 경제 관련 논의에서의 기준점과는 다소 다를 수 있다. 그렇기에 OECD 조직의 체계화(혹은 집중화)가 DAC의 독립성에 제약을 발생시킬 가능성도 있을 것이다. 이는 일정 부분 전략문서 상으로도 확인할 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이 DAC는 그간 협력에 있어서 지역 중심으로 대화를 이끌어왔으나, 특정 국가와 특히 OECD 주요 파트너 국가와의 개별 프로그램을 운영한 바는 없었기에, 전략문서 상 주요 파트너 및 국별 접근에 있어서는 구체적인 방향성이 다소 미흡하게 보일 수 있다. 또한 DAC의 입장에서 협력 가능한 파트너는 개발도상국을 포함하고 있기에 OECD 회원국 후보 대상보다 그 폭이 넓다고 볼 수 있다. 물론, OECD 전략에서는 개발협력 분야의 특수성을 언급하며 개발도상국과의 협력이 중요함을 언급하고는 있다.

두 번째로는 변화하고 있는 개발협력 지평은 궁극적으로 DAC의 방향성 수립에 영향을 미칠 수 있다. 오늘날 개발협력 환경의 변화는 다수의 연구보고서에 의해 다각도로 분석되고 있으며, 대체적으로 기존의 체제와 접근방식으로는 한계가 있음을 인정하는 분위기이다. 또한 과거에는 개발협력의 주요 과제를 빈곤퇴치에 중점을 두었다면, 오늘날에는 글로벌 공공재에 대한 논의가 집중적으로 이루어지고 있다. 선진공여국과 개발도상국이라는 이분법적인 접근에 한계가 있는 것이 더욱 명확해지고 있으며, 이미 공여국 대 수원국 및 협력국 등의 북과 남의 개념이 아닌 개발협력 활동에 참여하고 있는 주체들을 모두 아우르는 개발협력 참여자 또는 제공자(Provider)라는 명칭이 널리 활용되고 있다. 이러한 변화는 ODA에 대한 정의도 다시금 돌아보게 하고 있다. 빈곤퇴치 지원과 글로벌 공공재 지원은 분명 목적과 수단이 다르며, 개발협력의 목적이 글로벌 공공재에 있게 된다면, 현재의 ODA라는 개념이 적합하지 않을 수도 있기 때문이다. 아직은 이러한 논의가 일부에서 시작 단계에 있으나, 글로벌위기가 지속된다면 ODA 정의에 관한 논의도 더욱 발전될 가능성이 없지는 않다. 의도하였든 아니었던 DAC 또한 이러한 국제사회의 변화를 인지하고 내부적인 변화를 염두에 두고 있는 것으로 보인다. 특히, 전략을 통해 기존의 공여국 모임이라는 틀을 확대하여 개발협력 참여자의 모임이라는 이미지를 새로이 구축하려는 것으로 조심스럽게 예상해 볼 수 있다. 기존의 DAC가 개발도상국을 지원하는 공여국의 모임이라면, 다양한 개발협력 참여자가 활동하는 오늘날의 공여국은 누구인지, 또한 기존의 DAC 회원국만으로 개발협력을 이끌어갈 수 있는 것인지, 개발협력의 미래를 위해서는 어떠한 파트너십을 모색하고 구축해야 하는지 다각도에서 고민이 필요할 것으로 사료된다.

한편, DAC 개정안의 상위전략인 OECD 글로벌 관계 전략의 메커니즘에서도 향후 OECD 가입 회원국, 주요 파트너, 개발 관점에서의 OECD 글로벌 전략 등 개발협력 관점에서 몇 가지 눈여겨볼 만한 요소들이 있다. OECD 회원국 관련하여서는 현재 38개 OECD 회원국³¹⁾ 중 7개국³²⁾은 DAC에 가입하지 않은 상태이다. 회원국의 DAC 가입 여부에는 다양한 이유가 있겠으나, OECD 회원국이라면 DAC 회의에도 참여가 가능하며 일부 국가는 DAC의 수원국 리스트에 해당되기도 한다. OECD 회원국의 DAC 가입은 선택될 수 있으며 동시에 DAC 가입 조건에 공여국 및 수원국 구분은 존재하지 않다.³³⁾ 하지만 현실적으로 일부 국가에게는 참여가 제한적으로 받아들여질 수도 있으며, 이는 향후 OECD 가입 회원국이 확대될 경우에도 유사한 상황을 유발할 수 있다.

주요 파트너와 관련하여서는 OECD와 DAC의 접근 방법에 다소 차이를 보인다. OECD는 2007년부터 브라질,³⁴⁾ 중국, 인도, 인도네시아, 남아프리카 공화국 등 5개국을 주요 파트너(Key Partner)로 선정하고,³⁵⁾ 이들과의 긴밀한 협력을 통해 OECD의 영향력 확대에 힘써왔으며, 주요 파트너 외에도 지역적 국가별 협력 활동을 통해 OECD의 원칙과 규범을 확산시켜 왔다. DAC의 경우 중동, 중남미, 아프리카 등 지역을 중심으로 정책적 대화를 통해 개발협력 활동에 있어서의 방향성을 공유하고 협력해왔다. 이는 각 활동 영역의 차이에서 야기되는 것으로 보이며, 향후 DAC의 OECD 주요 파트너와의 협력에 관심을 갖고 살펴볼 부분이라고 볼 수 있다.

특이하게도 OECD의 글로벌 관계 전략은 개발관점에서의 OECD 글로벌 전략을 따로 명시할 정도로 개발 분야에서의 파트너 국가와의 협력이 중요함을 강조하고 있다. OECD에는 개발 클러스터³⁶⁾로 DAC, DEV(Development Centre),³⁷⁾ 그리고 SWAC(Sahel and West Africa Club)³⁸⁾이 있다. OECD 관점에서 개발 클러스터는 조세 및 국내 재원 동원, 개발 재원 조달, 기후변화 및 디지털화와 같은 주요 개발 과제를 해결하기 위해 파트너 국가와의 협력을 이끌어 가며, 개발도상국과의 관계를 담당하는 주요 채널인 셈이다. 그런 의미에서 DAC는 OECD 내에서 개발 클러스터의 하나로 OECD

31) 의사결정권이 없는 EU 제외

32) 멕시코, 라트비아, 이스라엘, 칠레, 코스타리카, 콜롬비아, 튀르키예 - 이중 멕시코, 코스타리카, 콜롬비아, 튀르키예 등 4개국은 24년 기준 고소득국 수원국에 해당

33) DCD/DAC(2016)28/FINAL IV.a. para 20 - The DAC will encourage countries that fulfill the accession criteria to join the Committee, independent of their status as ODA recipient.

34) 현재 OECD 회원국 가입 절차 중

35) C/MIN(2007)4/FINAL

36) Promoting better policies for better lives in emerging and developing economies is an integral part of the OECD's mission. It is also an essential contribution to the prosperity and stability of its members. Most OECD departments and special bodies therefore lend their expertise to supporting policy making in partner countries, but only three of them specialise in international development. - OECD 홈페이지

37) Development Centre는 OECD회원국 및 비회원국을 회원으로하며(별도의 회원 체계 유지), 경제 개발, 사회 발전, 환경, 지속가능성 등 다양한 이슈를 포괄적으로 접근하여 문제를 해결하고자 하며, 이러한 과정 속에서 OECD 비회원국이 OECD 활동에 참여할 수 있는 기회를 제공하고자 함

38) Sahel and West Africa Club은 식량안보와 장기적인 경제 성장에 대한 해결책을 제공하는 것을 목적으로 사헬 국가와 OECD 회원국 간의 협력을 촉진하고자 함

및 DAC의 영향력을 확대할 수 있는 개발도상국과의 직접적인 연결고리를 갖고 있으며, OECD 내에서도 그 특수성을 인정받고 있는 것으로 볼 수 있다.

3. OECD 및 DAC의 글로벌 관계 전략에 대한 다양한 시선

OECD는 2021년 60주년을 맞이하며 다양한 변화를 내외부적으로 추진하고 있으며, 본 연구에서는 그 중 하나로 대외협력 전략인 글로벌 관계 전략 수립에 관하여 살펴보았다. 한편, OECD의 글로벌 관계 전략 및 DAC의 글로벌 관계 전략적 방향 수립에 대해 OECD 관련자들(OECD 회원국, DAC 회원국, 사무국 관계자 등)을 대상으로 OECD DAC의 의미 및 파트너십 확대 방향에 관한 인터뷰를 실시하였다. OECD 내부의 변화를 어떻게 파악하고 있는지, 또한 변화에 대한 각 관계자들의 다양한 시각을 살펴보기 위함이다.

가. DAC의 필요성

우선, DAC 회원국으로서 중요한 요소는 유사성(Like-mindedness)이다. 이는 회원국들이 비슷한 가치와 목표를 공유하며 협력의 방향을 일치시키고 조율하는데 기본이 되며, 공동의 행동을 촉진하고 보다 효과적인 개발협력 실현의 시작점이기 때문이다. DAC의 역할에 대한 회원국의 입장을 정리해보면, DAC는 개발협력분야의 지식과 경험의 집합체로 표준과 가이드라인을 제시하는 역할을 하며, 다양한 개발협력 참여자들이 주제에 따라 지식, 정보 및 의견을 나누고 향후 방향성을 논의하는 자리라고 인식하고 있는 것을 알 수 있었다. DAC 내에서 다양한 협력 모델을 활용하여 개발 협력의 효과를 극대화할 수 있으며, 개발협력 프로젝트에서 중요한 근거기반 행위(Evidence-based practice)를 학습할 수 있는 점을 장점으로 언급하였다.

특히, 상대적으로 최근에 가입한 DAC 회원국들의 경우 DAC를 통해 자국 내 개발협력에 필요한 다양한 정보 및 지식을 학습하고, 개발협력 정책 수립 및 관련 시스템 구축에 많은 도움을 받을 수 있었음을 언급하였다. 또한 이들은 DAC를 통해 그들의 중요 전략을 DAC 및 파트너와의 협력을 기반하여 널리 확산하기 위해 노력하고 있다. 특히, 리투아니아는 공공부문 디지털 혁신의 세계 선도국³⁹⁾ 중 하나로 디지털 전환에 앞장서고 있으며, DAC를 통해 리투아니아의 경우 디지털 전환 경험을 공유하며 개발협력에서의 디지털 전환 및 관련 논의를 이끌어 가고자 노력한다.

39) 세계은행의 2022 공공부문의 디지털 혁신을 위한 정부 기술 성숙도 지수(GovTech Maturity Index for Digital Transformation the Public Sector)에서 리투아니아는 39위에서 8위로 급등하였음(한국은 1위). 리투아니아의 주변 국가이자 최근 DAC에 가입한 에스토니아 또한 6위로, 양국은 DAC 내에서 디지털 전환 논의를 이끌어가고 있음

DAC의 전략적 방향 수립은 OECD 내부적으로 전략의 체계화를 나타내기도 하지만, 동시에 변화하는 환경에 따라 다양한 파트너와의 협력을 통해 개발협력의 범위를 넓히고 국제적인 개발 목표를 달성하기 위한 노력의 일환으로 볼 수 있다. 그리고, 회원국 사이에서도 DAC의 변화 필요성은 제기되고 있다. 과거에 비해 개발협력의 중요성은 상대적으로 줄어들었으며 최근의 마이너스 경제성장과 지속되는 분쟁, 빈곤퇴치에서 기후, 에너지, 난민, 안보, 글로벌 공급망 등으로 개발협력의 범주가 무한히 확대되는 등 다양한 변화요인에 대해 DAC가 보다 적극적으로 변화를 이끌어야 할 필요성에 대해 공감하는 것이다.

나. DAC의 파트너십 확대

변화의 하나로 파트너십 확대 노력에 대해서는 인터뷰 대상자들 대부분이 긍정적이었다. 개발협력은 상호 협력과 파트너십을 통해 지속가능한 개발을 추구하는 방향으로 변화하고 있다. 파트너십 확대는 이들과의 우선순위 및 관심사를 조율하는 과정에 도전 과제가 따르겠으나, 그럼에도 보다 효과적인 개발협력을 위해 지속적으로 대화하고 협력하기 위한 노력이 필요함을 강조하였다. 이미 DAC는 아랍-DAC, 라틴아메리카-DAC 대화 외에도 아프리카 및 아시아 등 다양한 지역과의 협력을 이어오고 있다. 다양한 지역과의 협력을 강화함으로써 지역별 특성과 필요에 맞춘 개발협력을 가능하게 하며, 이를 통해 각 지역의 개발 과제 및 의제를 효과적으로 해결할 수 있을 것으로 내다보고 있다.

또한 DAC의 전략적 방향을 반영한 개발협력 프로그램을 수립하고 실행하는 것이 효과적인 파트너십 실현에 도움이 될 것이라 하였다. 과거와 달리 개발협력을 논의할 수 있는 장은 DAC 외에도 OECD 밖에 여러 소규모 그룹이 있으며, 일부에서 주장하듯 DAC의 영향력이 예전과 같을 순 없음을 의미할 수도 있다. 오늘날 개발협력 참여자의 범위는 공여국 혹은 특정 기관에 한정적이지 않고 다양한 참여자를 포함하고 있기에, 비회원국과의 협력을 강화하고 이를 통해 개발협력의 효과를 극대화할 필요가 있다고 언급하였다. 이는 기존 DAC의 공여국 클럽이라는 이미지에서 벗어나 포괄적 의미의 파트너십을 추구하는 이유 중 하나라고도 볼 수 있다. 일례로, DAC는 최근 삼각협력에 대한 관심을 갖고 삼각협력에 대한 전반적인 이해도를 높이고자 다양한 워크숍 및 교육과정⁴⁰⁾을 만들어가고 있다. 독일 및 일본 등이 주요 참석자로 삼각협력에 대한 정의, 협력을 위한 가이드라인 등을 수립하고자 논의를 지속하고 있다. 이는 변화하는 외부 환경에 따라 기존의 양자협력 및 다자협력 외에도 파트너와의 다양한 협력을 활성화하기 위한 기반을 마련하는 것으로 볼 수 있다.

40) 삼각협력에 대한 개요, 사례 등을 교육과정으로 만들어 2024년 12월 개설 예정

한편, DAC 관점에서는 외부 파트너십 외에도 OECD 회원이면서 DAC에 참여하지 않는 국가에 대한 논의도 내부적으로 이루어지고 있다. DAC에 가입하기 위해서는 일정 기준을 충족해야 하기에⁴¹⁾ OECD 회원국은 각자의 상황에 따라 가입 여부를 선택하고 있다. 모든 OECD 회원국의 DAC 가입이 의무사항은 아니기에 강요할 수는 없으나, DAC 회의에 참석할 접근 권한이 부여되어 있기에 OECD 회원국은 자유롭게 참여가 가능하다.⁴²⁾ 하지만, 장기적인 관점에서 향후 OECD 회원국이 확대되는 경우까지 고려한다면, 우선적으로 OECD 회원국의 적극적인 참여를 통해 DAC의 영향력을 유지하고 확대해 갈 방안 마련에 모두의 노력이 필요함을 강조하였다. 또한 DEV 등 OECD 내 개발 클러스터와의 협력을 통해서도 보다 포괄적이고 지속 가능한 개발협력 전략을 추구할 수 있을 것으로 내다보고 있다.

DAC를 포함한 OECD는 전통적으로 합의에 기반하여 의사결정을 내리는 구조이다. 따라서 파트너십을 확대하는 것을 비롯한 회원국의 확대 가능성에 대한 논의에서는 OECD의 의사결정 과정에서 어려움이 발생할 수 있다는 우려도 동시에 제기되고 있다. DAC 회원국 확장은 다양한 시각과 경험을 반영한 협력의 기회를 제공할 수 있지만, 다양한 관심사와 이해관계를 가진 회원국들이 모일수록, 결론 도출이 복잡해지고 길어질 수 있기 때문이다. 다만 DAC의 파트너십 확대 의지가 회원 확대와 동일한 의미로 사용되는 것은 아니다. 전략적 방향의 우선적인 목적은 DAC 외의 파트너를 통해 DAC의 방향성을 공유하고 확산하는 데 있으며, 회원국 확대를 직접적인 목적으로 하는 것이 아니기 때문이다. 또한 DAC의 회원이 늘어나더라도 전통적인 의사결정 구조를 유지할 것을, 합의에 기반한 의사결정이 OECD의 특성임을 사무국도 회원국도 모두 강조하였다.

다. DAC 파트너십의 향후 방향성

DAC의 회원국 및 파트너 확대는 다양한 시각과 경험을 바탕으로 한 협력을 도모할 수 있는 기회를 제공한다. 이는 DAC를 통해 다양한 개발협력 모델과 접근 방식을 공유하고 적용할 수 있다는 것을 의미하기도 한다. 일각에서는 개발협력 분야에서 DAC의 영향력이 과거에 비해 다소 축소되었다고 하나, 여전히 DAC의 위상은 높으며, 아직까지 이를 대체할 논의의 장은 없다. DAC의 위상은 DAC 회원국들이 비슷한 가치와 목표를 공유함으로써, 나아가 그간의 축적된 DAC의 지식과 정보를 통해 개발협력 정책을 강화하고 학습할 수 있는 모델을 제시함으로써, 공동의 행동을 촉진하여 더욱 효

41) [심사기준] 개발협력 조직·전략·정책 보유, 적절한 원조 규모(총액 1억불 이상 또는 ODA/GNI 0.2% 이상), 원조사업에 대한 모니터링·평가 시스템 보유, [의무사항] DAC 채택 권고사항 이행, ODA 통계 제출, 동료검토(Peer Review) 수검 및 심사국 참여, DAC 회의 및 분과위원회 참석 등

42) OECD 회원국은 DAC에 재정적 지원을 하지만, 참여만 가능할 뿐 의사결정 및 의장 자격 등의 기타 권한에 대해서는 제한되며, 따라서 DAC의 지침 및 가이드라인을 반드시 따르지 않아도 됨

과적인 개발협력 실현에 앞장서고 있다는 점에 기반하고 있다. 변화하고 있는 개발협력 패러다임 속에 DAC의 영향력을 확대하고자 수직적인 원조 모델에서 벗어나 수평적인 파트너십을 적극 활용하고자 하나, 이에 못지 않게 DAC 회원국으로서의 참여와 활동 의지도 중요하며 지속적인 노력이 필요한 부분임을 강조하였다.

종합해보면, OECD 전체 전략은 각 하위 조직이 자신들의 전략적 방향성을 명확히 하고 이를 통해 보다 효율적으로 협력할 수 있도록 지원하는 도구로, 회원국들의 전략에 대한 우선순위와 구체적인 활동에 대해 명확한 지침이 필요하다는 의견을 반영한 것이라 볼 수 있다. 외부의 파트너들과의 협력을 통해 이들의 영향력을 확대하고 강화하고자 내부적으로도 각자의 역할과 활동에 대해 정비하며 DAC를 포함한 OECD와 회원국들이 주인의식을 갖고 뜻을 같이한다는 방향성을 강조하는 것으로 해석 가능하다. 결국, 글로벌 관계 전략 개편을 통해 DAC가 공여국-수원국 관계에서 한걸음 나아가 개발협력 참여자들이 다양한 의견을 나누며 보다 효과적인 개발협력의 미래를 이끌어가고자 협력 체계를 강화하려는 것으로 보아야 할 것이다.

V. 결론 및 시사점

오늘날 국제사회가 직면하고 있는 영구적위기(Permacrisis)는 개발협력에 다양한 영향을 미치며, 그 방향성과 효과성 측면에서 의문을 제기하고 있다. OECD DAC는 OECD 산하 개발도상국에 대한 공적 개발 원조를 논의하는 조직으로 설립 초기에는 당시 전체 원조의 90%를 차지했었다. 이후 상생의 이미지를 추구하며, 기존 회원국 외에도 다양한 파트너가 개발협력에 참여할 수 있도록 창구를 마련하고 DAC의 외연 확장에 노력해 왔다. 특히 2011년 이후 지속적으로 참여자 확대에 노력해 오고 있으며, 이는 글로벌 관계 전략 및 글로벌 관계 전략적 방향 문서를 통해 확인할 수 있다. 2012년에는 DAC의 영향력을 키우고 OECD 및 국제사회 개발협력 분야에서의 효과성을 확대하고자 모든 OECD 회원국에 DAC 가입을 적극 권유하였으며, 결과적으로 13년부터 23년까지 8개국이 확대되며 현재의 32개 회원국으로 구성⁴³⁾되었다. 또한 참여계획(Participation plan)과 참가국(Participant) 제도 도입하고 2012년 결의안을 토대로 다양한 방식의 참여를 허용하며 초청국 및 참여국을 확대해오고 있다. 여전히 OECD의 7개국은 DAC 회원이 아니지만, DAC는 개발협력 패러다임 변화와 함께 국제사회의 다양한 파트너십의 중요성을 인지하고 기존의 중동, 라틴아메리카와의 정책 대화 외에도 DAC의 영향력을 확대하기 위한 노력을 지속하고 있다.

지난 10여 년간의 글로벌 위기에 대해 DAC의 방향성 변화를 간략히 정리해보면 다음과 같다. 2011년 유례없는 유럽의 재정위기가 심화되면서 OECD 회원국을 비롯한 고소득 국가들의 2010년 경제 성장률은 고작 2.8%에 머문 반면 같은 시기 신흥경제국과 개발도상국은 7% 경제 성장률을 보

43) 2024년 기준 OECD DAC 가입현황

1960	Belgium, Canada, European Commission, France, Germany, Italy, Japan, the Netherlands, Portugal*, United Kingdom, United States	1991	Portugal*, Spain
1962	Norway	1992	Luxembourg
1963	Denmark	1999	Greece
1965	Austria, Sweden	2010	Korea
1966	Australia	2013	the Slovak Republic, the Czech Republic, Poland, Slovenia, Iceland
1968	Switzerland	2016	Hungary
1973	New Zealand	2022	Lithuania
1975	Finland	2023	Estonia
1985	Ireland	* Portugal joined the DAC in 1960, withdrew in 1974 and re-joined in 1991	

※ OECD 회원이나 DAC는 가입하지 않은 국가 : Chile, Colombia, Costa Rica, Israel, Latvia, Mexico, Turkiye

일 만큼 괄목할 만한 성장을 이룩하였다.⁴⁴⁾ 이러한 배경은 DAC가 2011년 글로벌 관계 전략 수립 시 개발도상국을 바라보는 시선의 변화를 야기하였다. 즉 DAC는 글로벌 관계 속 지원의 대상으로 바라봤던 개발도상국을 대등한 파트너로서 글로벌 협력에 적극 참여할 수 있도록 관계와 범위에 변화를 준 것으로 보인다. 이후 2015년 SDGs 발표에 따라, 2016년 DAC는 관계 전략을 수정 발표하며 보다 지속 가능하고 효과적인 개발 협력을 추진하기 위해 개발도상국 및 신흥국과의 유대를 강화하였다. 이러한 노력은 상호 이해를 증진하기 위한 정책 대화, 통계 시스템 협력, 개발협력 활동 지원 등 다양한 방법을 통해 제시되었고 궁극적으로 DAC와 협력을 강조하였다.

2017년 이후 글로벌 경기침체가 회복세를 보이기 시작하면서, DAC는 더 많은 협력 주체와 관계를 확대하고자 하였으며, 2018년 개정에서는 이전 전략보다 더 넓은 지역의 다양한 국가들과의 협력 방안을 구체적으로 제시하였다. 하지만, 2020년 팬데믹은 누구도 예상할 수 없었던 만큼 글로벌 관계에 심각한 영향을 미쳤다. 특히 극단적 봉쇄 조치로 많은 지역의 경제가 거의 정지 상태에 들어갔으며, 이동이 제한되자 경기침체가 오랫동안 지속되었다. DAC 회원국 또한 타 국가를 지원하는 것보다 당장 자국민의 안전 및 경제위기에 대응해야 했으며, 교통수단의 단절은 원활한 교류에 큰 장애가 되었다. 이러한 상황에서 DAC는 최선의 방법을 찾고자 노력하였으며, 2020년 전략에서는 디지털 플랫폼을 통해 글로벌 관계를 효율적으로 유지하고 협력하기 위한 방법을 구축하는 등 교류 방법 및 도구의 혁신을 이루고자 노력하였다.

2021년 설립 60주년을 맞이한 OECD는 새롭게 비전 선언문을 발표하며 기구 방향성을 재정비하였다. 지속되는 위기 가운데 OECD 또한 변화를 모색하고 모두의 경제 발전을 도모하는 플랫폼이자 씽크탱크로 자리매김하고자 함이었다. 특히, 비전 선언문과 함께 전체 OECD를 아우르는 글로벌 관계 전략을 발표하며 복잡해지는 국제관계 속에서 OECD가 단일화된 접근과 내부 조직 간의 체계화를 기반으로 국제기구로서의 영향력 및 포용력을 확장하고자 노력하는 것으로 해석 가능하다. 큰 틀에서 보면 글로벌 관계 전략은 OECD의 지식기반 통합을 통해 비회원국을 대상으로 OECD의 영향력을 확대하려는 바, 이에 따라 DAC의 2022년 개정 전략 문서는 팬데믹 이후 새롭게 정비된 전략의 결과물이며, OECD 내 체계화를 필두로 파트너십을 확대하고, 기존 OECD 내 대외활동 간의 유기적인 협력을 기반으로 개발협력 참여자와의 협력을 확대하려는 의도를 내포하고 있다.

DAC는 비회원국과의 협력을 확대함으로써 DAC의 기준을 널리 전파하고 국제사회에서의 영향력을 강화하는데 목적이 있으며, 이를 위해 지난 10여 년간 전략을 수립 및 개정하며 DAC 회원국 및 파트너십을 확대해 왔다. 지속되고 있는 다양한 위기는 향후 DAC의 방향성에 계속 영향을 끼칠 것

44) World Bank(2011), Global Economic Prospects

이다. 국제개발협력에 오늘날의 복잡한 정치·경제·사회 이슈까지 더해지면서 협력의 중요성을 강조하면서도 현실은 자국의 이익을 강조하고 있는 상황이 이어지고 있다. 글로벌 도전 과제까지 더해지며 개발협력의 범위가 매우 모호해지는 가운데, DAC의 파트너십 확대 노력은 더욱 의미있다고 볼 수 있다. 또한 OECD 전략에 따른 내부적 체계화는 디지털, 무역, 거버넌스 등과의 긴밀한 내부적 협력을 통해 효과적으로 개발협력 아젠다를 이끌어 갈수 있는 가능성을 제시하고 있다고 볼 수 있다. 복잡해지는 환경 속에 내부의 체계화를 통해 각 조직 내부에서의 협력을 활성화하고 이를 각 조직에서의 대외협력 활동으로 확산하려는 것은 국제개발협력의 의미를 다시금 되돌아보며 앞으로 나아갈 방향성에 대해 새로운 돌파구를 제시해줄 것이라 판단된다. 또한 DAC 회원국에게도 DAC의 가치를 향상시키기 위한 노력이 필요함을 강조한다. DAC 회원국에 있어 DAC의 영향력 확대는 결국 각 회원국의 개발협력 의지를 확산시킬 수 있는 채널이기도 하다. DAC는 대외협력 전략을 체계화함으로써 OECD 내부적으로 결속력을 강화하고, 각 회원국에게는 다양한 파트너와 활동을 확대해 나갈 수 있는 가능성을 제공하였으며, 회원국은 DAC를 통해 개발협력 분야에서의 우선 도전 과제를 해결하는 솔루션을 공유하고 각자의 역할을 강화해 갈 기회를 마련한 것으로 판단된다.

따라서, OECD 및 DAC의 변화는 한국의 참여에도 변화가 필요함을 제안한다고 볼 수 있다. 한국의 OECD 가입, 특히 DAC 가입은 국제사회에 크나큰 의미를 부여하기도 하였다. 또한 이듬해 세계개발원조총회를 부산에서 개최하며 부산선언을 채택하였고, GPEDC(Global Partnership for Effective Development Cooperation)의 출범까지 이끌며 개발협력 분야에서 두각을 나타내었다. 하지만 이와는 별개로, 현재 한국의 OECD DAC 내 역할은 다소 한정적인 것으로 나타난다. 반면 한국의 DAC 가입 이후 새로이 DAC 회원이 된 국가들은 그들의 발전 과정을 공유하고 목소리를 강조하는데 DAC를 적극적으로 활용하고 있다. 이러한 부분은 OECD 및 DAC의 신흥경제국 및 신흥공여국과의 협력을 통해 OECD 및 DAC의 영향력을 확대하려는 부분과 일치한다고 볼 수 있다. 과거 한국은 DAC의 원칙을 잘 따르며 타의 모범이 되고, 한국의 개발 경험 공유에 초점을 둔 가교역할을 수행하고자 노력해왔다. 그러나 새로운 가입국의 등장으로 한국의 가교역할은 약화되었다고도 볼 수 있다. 따라서 변화하는 환경에 따라 DAC 내에서의 한국의 역할에도 변화가 필요하다. 그동안 한국이 축적해 온 경험을 바탕으로 개발협력 분야에 산재한 지식과 자원, 기술과 전문성을 효과적으로 활용하여 개발 성과 및 효율성 개선에 적극 참여하고, 나아가 한국의 목소리를 내며 적극적으로 개입하는 모습을 보여야 할 필요가 있을 것이다.

현재 우리 정부는 글로벌 중추국가 비전을 효과적으로 실현하고 글로벌 도전과제에 보다 전략적으로 대응하고 나아가 복합위기 상황에 지정학적 환경변화에 대응하고자 노력하고 있다. 여기에 핵심 안건으로는 국제 안보, 다자외교 및 국제개발협력을 꼽을 수 있을 것이다. 제3차 국제개발협력 중합시행계획에서는 심화되는 개발수요와 공급의 간극을 좁히기 위해 국제사회 연대와 협력에 기반한 전략적 공조의 필요성을 강조하고 있다. 또한 ODA 증대를 앞세우며 기후변화와 자연재해 등 글로벌 현안 해결을 위한 책임있는 역할을 수행할 것을 제시하고 있다. 다만, 이를 위한 구체적인 방향성은 존재하지 않는 것으로 보인다. 특히 개발협력 분야에서 글로벌 중추국가 비전을 통해 혹은 한국의 국제적인 기여와 책임을 확대하는 것을 통해 우리 정부가 얻고자 하는 바가 무엇인지 구체적으로 합의된 방향성을 정부 스스로가 가지고 있지 않다면, 복잡다대한 국제사회에서 경쟁우위를 차지하기에는 한계가 있을 수 있다. 다수의 참여자가 비전을 실현하고자 노력하기 위해서는 명확한 방향성이 주어질 때 그 효과가 나타날 것이다. 즉, 국가 차원에서 긴밀한 논의를 통해 국내적으로 합의된 구체적 목표를 수립하고, 이를 기반으로 한 한국의 솔루션에 국제사회 등 모두가 참여할 수 있도록 이끄는 것이 글로벌 의제를 선도하고, 나아가 국제사회에서 한국의 영향력을 강화하는 방안이 될 것이다.

우리 정부는 24년 국제개발협력 중점 추진 사항으로 개도국 혁신과 개발 지원으로 과학기술 ICT 중점협력공간 시범사업 발굴 확대, 디지털 정부, 스마트시티 등 혁신 인프라 조성 지원 등을 언급하고 있으며, 다자협력을 통한 주축국과 삼각협력 추진 등도 포함하고 있다. 추진 사항들을 이행하는 것은 한국의 계획이겠으나, DAC를 활용함으로써 서로에게 상호이익이 될 수 있다. DAC에서 한국의 목소리를 강화함으로써 한국의 방향과 솔루션에 모두가 동참하도록 유도할 수 있다. DAC 및 회원국은 유사성을 기반으로 하는 만큼, 개발협력 활동에서 한국의 추진 사항과 크게 다르지 않다. 한국에서 시행하려는 정책적 방향성을 한국에서만 내세우기보다는 DAC를 통해 주변 공여국 및 DAC의 파트너와 공유하고 한국의 솔루션을 제시하는 것으로도 한국은 다양한 참여자와의 협력을 통해 그 영향력을 확산하며, 글로벌 중추국가 비전을 실현하는데 한 걸음 더 다가갈 수 있을 것이다. 또한 KOICA는 개발협력사업을 수행하는 기관으로 제시되는 국가 전략 방향성에 맞춰 그간의 사업 수행 경험을 기반으로 타 공여기관 및 파트너와의 협력을 이끌어가야 할 것이다.

본 연구에서는 DAC를 중심으로 OECD 내의 대외협력 확대를 통한 영향력 강화 전략의 변화를 살펴보았다. DAC는 국제사회의 주요 개발협력 아젠다를 이끌어가는 대표 위원회로, 최근 DAC의 대외협력 방향성 변화가 주는 의미를 분석해 보았다. 이러한 변화와 함께 회원국인 한국도 DAC와 함께 한국의 영향력을 확대하는 방안에 대해 지속적으로 관심을 두고 노력을 이어가야 할 것이다.

참고문헌

관계부처합동. 2024. 24년 국제개발협력 종합시행계획(안). 제48차 국제개발협력위원회 의결안건 (제48-1호)

김은미, 조희정, 박민정, 송지선. 2016. 최신 국제개발협력 논의 동향 분석: OECD DAC를 중심으로. 국제개발협력연구 8(2): 77-102

Andrew Yeo. 2023. "South Korea as a global pivotal state." Brookings Institution. <https://www.brookings.edu/articles/south-korea-as-a-global-pivotal-state/>

Diane Stone. 2023. "The OECD in the ecosystem of international organization." In The Elgar Companion to The OECD edited by Fabrizio de Francesco and Claudio M. Radaelli, 95-104. Gloucestershire: Edward Elgar Publishing Limited

Heiner Janus. 2022. "OECD DAC Development Cooperation." In The Routledge Handboon of Global Development edited by Kearrin Sims, et al., 71-81. Oxon: Routledge

Jack R., Taggart. 2020. "Global development governance in the 'interregnum'." Review of international political economy 29(3): 904-927

Joren Verschaeve and Jan Orbie. 2016. "The DAC is Dead, Long Live the DCF? A Comparative Analysis of the OECD Development Assistance Committee and the UN Development Cooperation Forum." The European Journal of Development Research 28:571-587

Matthieu Leimgruber and Matthias Schmelzer. 2023. "The historical transformations of the OECD." In The Elgar Companion to The OECD edited by Fabrizio de Francesco and Claudio M. Radaelli, 95-104. Gloucestershire: Edward Elgar Publishing Limited

Nicola Banks and Jonathan Makuwira. 2022. "Introduction: game changers of Global Development?" In The Routledge Handboon of Global Development edited by Kearrin Sims, et al., 447-454. Oxon: Routledge

OECD. 2006. DAC in Dates - The History of OECD's Development Assistance Committee. Paris: OECD

_____. 2010. Perspectives on Global Development 2010: Shifting Wealth. Paris: OECD

_____. 2015. Revised Resolution of the Council on Partnerships in OECD Bodies. C(2012)100/REV1/RINAL

_____. 2021. The DAC 60 Years, 60 Highlights. Paris: OECD

OECD Council. 2004. Resolution of the Council Concerning the Participation of Non-Members in the Work of Subsidiary Bodies of the Organisation. C(2004)132/FINAL

_____. 2007. Council Resolution on Enlargement and Enhanced Engagement. C/MIN(2007)4/FINAL

_____. 2010. Deepening Enhanced Engagement: Guidelines to Committees. C(2010)100/FINAL

_____. 2021a. The Secretary-General's Report to Ministers on Global Relations. C/MIN(2021)8

_____. 2021b. OECD Global Relations Strategy. C/MIN(2021)17

_____. 2021c. The Secretary-General's Report to Ministers on the Implementation of the OECD Global Relations Strategy. C/MIN(2022)3

_____. 2024. The Secretary-General's Report to Ministers on OECD Global Relations. C/MIN(2024)3/FINAL

OECD DCD DAC. 2005. DAC Outreach Strategy. DCD/DAC(2005)18/REV1

_____. 2008. DAC Outreach Strategy. DCD/DAC(2008)22/REV1

_____. 2011. DAC Global Relations Strategy. DCD/DAC(2011)36/FINAL

_____. 2016. DAC Global Relations Strategy. DCD/DAC(2016)28/FINAL

_____. 2018. 2018 Revision of the DAC Global Relations Strategy. DCD/DAC(2018)21

_____. 2020. 2020 Annual Plan for the DAC Global Relations Strategy. DCD/DAC(2020)22

_____. 2021. Updated DAC Global Relations Strategy. DCD/DAC(2020)57/FINAL

_____. 2023a. Global Relations Strategic Directions of the Development Assistance Committee. DCD/DAC(2022)58/FINAL

Peter Taylor, Kier Macdonald, Sam Huckstep, and Yu Sun. 2023. "Shifting norms, multiplying actors, turbulent times: An emerging landscape of international development co-operation." *Development Policy Review*, 41: e12686. <https://doi.org/10.1111/dpr.12686>

Ramon Pacheco Pardo. 2023. *South Korea's Grand Strategy: Making Its Own Destiny*. New York: Columbia University Press

Stephan Klingebiel and Victoria Gonsior. 2020. "Development policy from a systemic perspective: changes, trends and its future role within a broader framework for transnational co-operation." *Revista Brasileira de Politica Internacional*, 63(2): e009. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329202000209>

연구자료

연구교육 2024-11-178

