POLICY BRIEFING
ISSUE 16 / 2024. 12.

OPEN 공공누리 출처표시 상업용금지 변경금지 공공저작물 자유이용허락

연구자료
연구교육 2024-19-395

변화하는 개발효과성 논의: 글로벌 도전과 협력의 길

개발효과성은 개발원조와 관련된 다양한 이슈를 해결하기 위한 개념으로, 주로 개발원조의 질을 개선하고 수원국의 실질적 발전을 촉진하기 위한 목표로 발전해 왔다. 이 개념은 1990년대 후반에서 2000년대 초반에 걸쳐 본격적으로 논의되기 시작했다. 그 배경에는 국제 개발원조의 비효율성과 중복 투자, 선진국 주도의 원조가 개발도상국의 자립을 돕기보다는 종속성을 강화한다는 비판이 있었다. 새천년개발목표(Millenium Development Goals, MDGs) 출범과 함께 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA)의 양적 확대 외에도 질적으로도 효과적인 성과 창출의 필요성이 강조되었으며, 특히 2005년 개최된 제2차 세계개발원조총회(High Level Forum; HLF)에서의 파리 선언이 중요한 분수령이 되었다. 또한 2011년 부산에서의 제4차 HLF를 계기로 다양한 개발협력 주체와의 더욱 포괄적인 협력 방식을 제안하며, 효과적인 개발협력을 위한 글로벌 파트너십(Global Partnership for Effective Development Cooperation, GPEDC)을 설립하고 개발효과성을 넘어 개발 협력의 효과성으로 그 범주를 확장하고 다층적 협력이 필요함을 강조하였다.

하지만 오늘날 개발효과성 논의는 과거와는 다소 다른 양상을 보인다. 총 4차에 걸친 HLF를 계기로 각국은 개발효과성의 내재화에 노력하는 것 같았으나, 이후 개발효과성에 대한 논의는 크게 진전이 없었다. 또한 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD) 개발원조위원회(Development Assistance Committe, DAC) 및 GPEDC 등을 통해 개발효과성 원칙을 지속적으로 강조하고는 있으나 다소 모니터링에만 치중하는 경향을 관찰할 수 있다. 그러한 가운데 일부에서는 개발효과성은 전근대적인 개념이라는 목소리를 내세우기도 한다. 제4차 HLF 및 GPEDC 설립 이후 10여 년이 지난 현재, 그리고 2025년 개최될 제4차 개발재원총회(Fourth International Conference on Financing for Development; FfD)를 앞두고, 개발효과성의 의미가 어떻게 달라지고 있는지 살펴보고자 한다.

개발효과성의 발전 과정

개발효과성에 대한 논의는 오래전부터 이루어져 왔으나, OECD DAC의 고위급포럼이 대표적이라 볼 수 있다. 공여국 주도로 원조의 단기적 성과에 초점을 두었던 당시 원조효과성에 대한 논의가 그 시작점이라 할 수 있으며, 이를 개선하기 위해 OECD DAC는 4회에 걸쳐 원조/개발협력의 효과성을 확대하기 위한 원칙을 수립하고 그 이행을 모니터링하는 세계개발원조총회를 개최하였다. 제1차 총회에서는 2003년 로마 선언을 채택하고 원조사업의 효과성을 확대하기 위해서는 수원국이 주도성을 갖고 참여하는 것이 필요함을 강조하였다. 이후, 제2차 총회에서는 파리 선언을 채택하며 원조효과성에서 개발효과성으로 그 의미와 적용 범주를 확대하고, 이를 위한 기본 틀을 수립하였다. 파리 선언은 다섯 가지 핵심 원칙으로 (1) 수원국의 주인의식(ownership), (2) 상호책임성(mutual accountability), (3) 원조의 조화(alignment), (4) 원조의 조율(harmonization), (5) 결과 중심(result-oriented) 접근법을 제시했으며, 이 원칙들은 국제개발협력의 방향을 재정립하였다고 평가받고 있다.

제3차 총회는 개발효과성 원칙을 두고 이행 현황을 점검하는 자리였으며, 공여국은 수원국의 정책 우선순위를 존중하고 수원국이 개발과정에서 더욱 주도적인 역할을 할 수 있도록 지원해야 함을 강조하였다. 나아가 단순한 원칙적 합의에 머물지 않고 구체적인 행동을 통해 개발효과성을 향상시키기 위한 강력한 실천

<표1> 개발원조총회 주요 내용

2003 HLF-1	• '원조 조화에 관한 로마 선언(Rome Declaration)' 채택 • 3대 핵심 분야 : 협력국 주인의식, 원조 일치, 원조 조화
2005 HLF-2	• '원조효과성 제고를 위한 파리 선언(Paris Declaration)' 채택 • 5대 핵심 분야 : 주인의식, 원조 일치, 원조 조화, 결과 중심 성과관리, 상호 책무성
2008 HLF-3	• '아크라 행동 계획(Accra Agenda for Action, AAA)' 채택 • 협력국 주인의식 더욱 강조 • 원조투명성 강조 → 국제 원조 투명성 이니셔티브(IATI) 발족
2011 HLF-4	• '효과적 개발협력을 위한 부산 글로벌 파트너십' 채택 • 4대 공동원칙 : 주인의식, 결과 중심, 포괄적 개발 파트너십, 투명성 및 상호 책무성 * 파리 선언 종료, OECD DAC 내 효과성 작업반 해체

의지를 보여주는 중요한 합의로 평가되고 있다. 마지막 제4차 총회에서는 원조 효과성을 넘어 수원국의 개발 우선순위와 지속가능한 결과에 초점을 맞춘 개발효과성의 개념을 강조하고, 기존의 공여국 중심의 논의를 넘어 신흥 공여국, 민간, 시민사회 등 다양한 주체들을 포함시키며 효과적인 개발 성과를 달성하기 위한 포괄적인 파트너십의 중요성을 재차 강조하였다. 또한 (1) 주인의식, (2) 결과 중심, (3) 포괄적 개발 파트너십, (4) 투명성 및 상호 책무성 등의 4대 공동원칙을 채택하고, GPEDC를 설립하며 모니터링을 통해 효과적인 개발협력을 촉진시키고자 하였다.

이후에는 기후변화 및 이주 문제와 같은 글로벌 도전과제에 대한 관심이 커지고, 나아가 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, SDGs)를 채택하면서 국제개발협력의 목표는 단순한 빈곤 감소를 넘어 국가적 및 글로벌 공공재를 통합하는 방향으로 전환되었다고 볼 수 있다. 그리고 이는 다자 협력, Non-DAC 공여국 및 민간과의 파트너십을 확대하며, ODA의 역할을 직접적인 지원에서 촉매제로 변화하게 하였다. 하지만 개발효과성에 대한 작업반은 4차 회의를 마지막으로 해체되고 이후 고위급회담은 진행된 바 없다.

오늘날 개발효과성은 불필요한 개념인가?

원조효과성 또는 개발효과성에 대한 평가는 긍정적이지만은 않다. 파리 선언의 원칙은 각국의 다양한 맥락에 일관되게 적용할 수 없었고, 개발도상국의 원칙 실행에 어려움까지 더해지며, 일률적 적용의 효과성에 대한 회의감을 일으켰다고 평가되기도 한다. 마찬가지로 GPEDC의 개발효과성도 포괄성과 다양성을 추구하면서도 신흥경제국의 참여 부족, 성과 측정의 어려움, 공여국/기관 주도의 우선순위, 그리고 글로벌 공공재와의 연계 부족 등의 한계에 직면하고 있다고 평가되곤 한다. 즉, 정책 및 전략적 방향성으로 제시는 하고 있으나, 구체적이고 명확하게, 동시에 다양한 참여자들에 일률적으로 적용하기에 어려움을 초래하여, 지속 실행에 옮기며 확대하기 보다 다분히 정책적 수준에서 논의가 이루어져 왔음을 알 수 있다.

90년대는 냉전 이후 선진국이 원조를 통해 외교적 영향력을 확대하려던 시기이다. 이에 따라 정치적 목적으로 활용되는 원조가 실제로 개도국의 발전에 기여하고 있는지 비판이 제기되며 원조가 경제 발전과 빈곤 퇴치라는 목적에 더 부합하도록 활용되어야 한다는 요구가 뒤따랐다. 동시에 많은 개발도상국이 지속되는 빈곤과 불평등으로 경제 성장에 한계를 보이거나 원조 의존적인 상태에 빠지면서, 국제사회에서의 원조 피로와 성과 부족에 따른 비판 속에 원조가 더욱 체계적으로 활용되어야 한다는 인식이 확산되었다. 2000년대 들면서는 MDGs 채택에 따른 빈곤 감소, 교육, 보건 등 구체적인 개발 목표 설정으로 효과적인 원조 지원의 필요성이 강조되며, 특히 원조 제공에 있어 공여국 중심에서 수원국 중심으로 전환하여 개발도상국의 자립성을 높이고 공여국과 수원국 간의 신뢰를 구축하고자 하였다. 또한, 2008년 글로벌 금융위기에 따른 예산의 압박으로 재원 활용에 있어 투명성과 효율성이 더욱 중요해졌고, 개발 성과에 집중하는 방향으로 전환하게 되면서, 재원의 효율적 활용, 특히 실제로 원조가 효과를 발휘할 수 있는 구조와 정책적 프레임워크가 필요하다는 인식이 확산되었다. 나아가 중국 및 인도 등과 같은 신흥 공여국 및 시민단체 등의 새로운 개발협력 참여자의 등장은 정부 대 정부라는 다소 보수적인 틀에서 벗어나 다양한 재원을 동원하며 자연스레 원조효과성에서 개발효과성으로 그 개념을 확장하게 되었다. 2015년 SDGs 채택에 따라 개발효과성은 SDGs를 달성하기 위한 효과적인 자금조달 메커니즘, 민간부문과의 파트너십 강화, 그리고 기후변화와 같은 글로벌 도전과제에 맞춘 개발협력 전략의 하나로서 언급되고 있다.

또한, 오늘날 국제개발협력 논의는 수단보다는 주제(theme)를 중심으로 이루어지고 있어 상대적으로 수단으로서 강조하며 등장한 개념인 개발효과성은 다소 가려진 상황이다. 과거에는 정부 대 정부 지원을 중심으로 ODA가 논의되었으나, 오늘날에는 민간의 참여를 활성화하기 위한 노력을 강조하는 과정에서 훨씬 광범위한(go beyond aid effectiveness agenda) 개발 목표를 지향하게 되었다. 이는 다수의 공여 기관 전략을 살펴보면 더욱 명확해진다.

하지만, 그렇다고 개발효과성의 중요성이 줄어들었다거나 불필요한 개념이라고 보기는 어렵다. 오히려 개발협력의 주요 논의가 수단보다는 주제에 집중하게 되면서 개발효과성에 대한 직접적인 언급이 자연스럽게 줄어든 것이라 할 수 있다. 특히나 효과성이라는 개념은 각 기관의 목적, 운영 능력, 정치적 및 구조적 상황에 따라 다르게 정의될 수 있으므로, 개발 환경의 변화에 따라 기관에서의 효과성 개념도 함께 진화하는 것이라고도 보아야 할 것이다. 국제개발협력 체계에 대한 변화의 필요성은 지속적으로 제기되고 있었던 만큼 OECD 및 DAC도 점진적으로 변화를 모색해 오고 있으며, 제4차 개발재원총회를 앞두고 국제사회의 SDGs 달성 및 개발협력에 대한 관심이 고조되고 있다. 오히려 복잡한 위기 상황 속에 SDGs 달성을 위한 DAC 회원국 및 다양한 참여자의 협력과 필요 재원 조달의 중요성이 강조되고 있는 만큼, 개발효과성에 대한 논의도 재점화될 가능성이 높다고 볼 수 있다.

향후 개발효과성 논의 방향 및 시사점

개발효과성은 오랜 기간 국제개발협력의 중심 원칙으로 자리 잡아 왔으며, 개발협력 참여자들은 여전히 그 중요성에 대해서 공감하고 있다. 하지만 오늘날 ODA의 목적은 빈곤 완화와 같은 전통적 목적보다는 글로벌 도전과제를 우선시하고 있으며, 민간 부문의 발전을 촉진하는 촉매 역할로 점점 더 활용되고 있다. 오늘날 다변화된 개발협력 환경은 기존의 공여국 중심 모델에서 벗어나 다중 이해관계자 간의 협력과 수평적 관계를 강조하며 새로운 접근법을 요구하며, 개발효과성의 개념 역시 이를 반영하여 변화가 필요함을 제시하고 있는 셈이다. 개별 국가의 주인의식을 강화하면서도, 글로벌 공공재(Global Public Goods)와 관련된 협력을 증진시키는 방안을 모색할 필요성이 커지고 있으며, 특히 기후변화 대응, 글로벌 보건 위기, 기술 격차 해소 등 관련 분야에서는 지역적 차원의 협력과 글로벌 수준의 연대를 균형있게 설계해야 할 필요성이 더욱 강조되고 있다.

더욱이 2025년 4차 개발재원총회는 개발 재원의 조달과 활용 방식에 대해 재검토하는 중요한 계기가 될 것이다. 개발 재원의 부족이 지속적으로 지적됐던 만큼, 지속 가능한 재원 확보와 함께 재원의 효율적 사용, 즉 개발효과성을 극대화하는 방향으로 논의가 진행될 가능성이 높다. 이는 기존의 ODA 중심에서 민간투자, 혁신 및 혼합금융을 포함한 다양한 재원 활용 방식 및 SDGs 달성을 강조하는 결과 중심의 개발효과성을 더욱 중시하게 될 것이라 예상된다.

SDGs 달성을 위해 모든 이해관계자가 자신의 역할을 인식하고 협력하는, 전통적인 공여국과 수원국의 관계를 넘어 다양한 참여자들이 적극적으로 참여하는 구조를 마련할 필요가 있다. 현재 개발효과성을 모니터링하고 있는 GPEDC는 기존의 모니터링 중심 접근을 넘어서, 다양한 주체들과의 협력 구조를 제도화하고, 국제사회가 직면한 공동의 과제를 해결하기 위한 창의적 해결책을 제시하는 실질적인 협력 플랫폼으로 그 역할을 확대해야 할 것이다. 또한 디지털 기술과 데이터 혁신은 개발협력의 투명성을 높이고, 효과성을 극대화할 수 있는 중요한 도구로 작용할 것이다. 개발효과성을 평가하는 기존 방식에 데이터 분석과 AI 기술을 도입함으로 실질적인 성과 중심의 협력 체계를 구축하고, 데이터 기반의 모니터링을 통해 상호책임성을 강화하는 방안도 함께 고민해야 할 것이다.

오늘날 개발효과성은 복잡하고 다변화된 글로벌 도전과제와 긴밀히 연계되며, 기존의 공여국 중심 접근을 넘어 다중 이해관계자 간의 협력을 요구하는 새로운 패러다임에서 중요한 역할을 수행하고 있다. 특히, 2025년 예정된 4차 개발재원총회는 SDGs 달성을 위한 핵심 도구로서 개발재원의 효율적 사용과 글로벌 협력을 강조하는 중요한 계기가 될 것으로 기대된다. 개발효과성의 핵심 원칙은 여전히 유효하지만, 변화하는 국제 환경에 대응하기 위해 해당 원칙의 재해석과 더불어 다양한 이해관계자 간 협력 강화가 필요하다. 아울러, 데이터 기반의 투명성 제고와 상호 책임성 강화를 통해 개발효과성의 실질적 구현을 위한 노력이 요구된다.

KOICA ODA연구교육원

[참고문헌]

- Calleja R, Cichocka B. 2022. Development Effectiveness in the "New Normal": What Do the Changing Roles and Purposes of ODA Mean for the Effectiveness Agenda?. CGD Policy Paper 255
- Keijzer N, Black D. 2020. Special issue introduction Ownership in a post-aid effectiveness era: Comparative perspectives. Dev Policy Rev. 2020;38:O1-O12
- Lundsgaarde E, Engberg-Pedersen L. 2019. The Aid Effectiveness Agenda: Past Experiences and Future Prospects. DIIS Report 2019:05
- GPEDC. 2022. Rebuilding trust through effective development co-operation.
- United Nations. 2024. Element paper for the outcome document of the Fourth International Conference on Financing for Development. https://financing.desa.un.org/ffd4