POLICY BRIEFING
ISSUE 32 / 2026. 6.
16 PEACE, JUSTICE AND STRONG INSTITUTIONS
OPEN 공공누리 출처표시 상업용금지 변경금지 공공저작물 자유이용허락
연구자료
사회 2026-03-230

[SDG16]거버넌스 분야 ODA에 대한 최근 국제 논의동향

— OECD DAC GovNet 논의, 주요 공여기관 전략 및 국제회의 결과를 중심으로 —

Ⅰ. 거버넌스 ODA의 재부상

최근 국제개발협력은 민주주의 후퇴, 권위주의 확산, 시민공간 축소, 허위정보와 정보조작, 디지털 감시, AI 확산, 개발재원 부족, 공여국의 재정 압박이 동시에 진행되는 복합적 전환기에 놓여 있다. 이러한 변화 속에서 거버넌스 분야 ODA는 기존의 선거지원, 법치, 공공행정, 반부패, 시민사회 지원을 넘어 개발협력 전반의 효과성과 정당성을 뒷받침하는 기반으로 재정의되고 있다.

과거 거버넌스 ODA는 독립된 분야로 인식되는 경향이 강했으나, 최근 국제 논의에서는 보건, 교육, 기후변화, 경제개발, 디지털 전환, 민간부문 협력, 취약국 지원 등 거의 모든 분야의 성과를 가능하게 하는 범분야적 조건으로 이해되고 있다. 즉, 거버넌스는 하나의 섹터라기보다 개발성과의 지속가능성, 책무성, 포용성, 정당성을 좌우하는 제도적 기반이다.

OECD DAC GovNet 논의에서도 이러한 변화가 뚜렷하게 나타난다. 최근 회의에서는 ODA 감소, 민주주의 후퇴, 시민공간 축소, 정치적으로 제약된 환경에서의 지원, 디지털 전환과 AI, 거버넌스 지표와 성과측정, 민주주의 내러티브 변화가 핵심 의제로 다뤄졌다. 이는 거버넌스 ODA가 단순한 제도개혁이나 행정역량 강화가 아니라, 국가와 시민 간 신뢰, 민주적 회복력, 사회계약, 디지털 권리, 공공책무성의 문제까지 포괄하는 방향으로 확장되고 있음을 보여준다.

주요 공여기관의 전략도 유사한 흐름을 보인다. 영국 FCDO는 개발협력을 빈곤퇴치와 기후변화 대응뿐 아니라 파트너십, 국제금융 동원, 글로벌 정책변화와 연결하고 있으며, EU는 Global Gateway를 통해 디지털·에너지·교통·보건·교육 등 시스템 협력을 확대하면서 인권과 민주주의를 핵심 가치로 유지하고 있다. 독일 BMZ와 GIZ도 굿거버넌스를 지속가능발전의 전제조건으로 보고, 공공재정관리, 법치, 반부패, 디지털 정부를 상호 연계된 과제로 다룬다.

Ⅱ. ODA 축소와 민주주의 후퇴 속 거버넌스 지원의 중요성

최근 다수 공여국에서 재정 압박, 국내 정치 변화, 우크라이나 지원 장기화, 난민·인도주의 비용 증가 등이 맞물리면서 ODA 예산이 조정되고 있다. 이러한 환경은 모든 개발협력 분야에 영향을 미치지만, 특히 성과가 장기적이고 비가시적인 거버넌스 분야에 민감하게 작용한다. 제도 신뢰, 공공책무성, 시민참여, 법치, 부패 감소, 사회적 포용성은 단기간에 수치로 입증하기 어렵기 때문이다.

그러나 주요 공여기관들은 오히려 거버넌스 지원의 전략적 중요성을 강조하고 있다. 호주 DFAT는 "효과적이고 책임 있는 국가" 구축을 개발정책의 주요 초점으로 제시하고, 캐나다는 포용적 거버넌스를 지속가능발전의 핵심으로 본다. 노르웨이 Norad도 인권, 시민사회, 자유언론, 독립법원, 법치, 반부패를 장기적 발전의 필수요소로 제시한다.

이러한 논의는 거버넌스 ODA가 재정 압박기에 축소 가능한 부수적 분야가 아니라는 점을 보여준다. 제한된 ODA의 성과를 높이기 위해서는 공공재정관리, 반부패, 법치, 책임 있는 행정, 시민참여 등 거버넌스 기반이 필수적이다. 국내재원동원은 조세행정과 공공재정관리의 신뢰성 없이는 지속되기 어렵고, 민간투자 확대도 예측 가능한 규제환경과 법치 없이는 가능하지 않다. 기

후재원과 인프라 투자가 효과를 내기 위해서도 투명한 의사결정, 지역사회 참여, 부패통제, 책임 있는 집행체계가 필요하다.

동시에 전 세계적 민주주의 후퇴와 시민공간 축소는 거버넌스 ODA의 중요성을 더욱 높이고 있다. V-Dem, Freedom House, International IDEA 등은 시민적 자유 약화, 언론의 자유 위축, 사법 독립성 약화, 선거 신뢰성 저하, 시민사회 활동 제한을 공통적으로 지적하고 있다. 민주주의 후퇴는 더 이상 군사쿠데타나 명백한 독재화만을 의미하지 않는다. 선거와 헌법 절차는 유지되지만, 언론·시민사회·사법부·감시기관이 점진적으로 약화되는 방식의 권위주의화가 증가하고 있다.

이에 따라 시민공간 보호는 거버넌스 ODA의 핵심 의제로 부상하고 있다. 시민사회는 공공서비스 전달을 보완하는 행위자일 뿐 아니라 권력 감시자, 지역사회 대표자, 위기 대응자, 사회적 신뢰 형성자, 소외계층의 목소리를 대변하는 행위자이다. 시민사회가 위축되면 개발성과의 포용성과 책무성도 약화될 수밖에 없다. 다만 권위주의적 환경에서는 외부의 시민사회 지원이 정치적 개입으로 해석될 수 있으므로, 저가시성 지원, 중개기관 활용, 디지털 보안 강화, 위험평가, 공여국 간 조정, 조용한 외교가 중요해지고 있다.

Ⅲ. 거버넌스 주류화와 정치적으로 제약된 환경

최근 공여기관들의 공통된 흐름은 거버넌스를 독립 분야로만 추진하기보다 다양한 분야 사업에 주류화하는 것이다. 이는 보건, 교육, 기후, 경제개발, 도시개발, 디지털 전환, 인프라 사업의 설계와 이행에 투명성, 참여, 책무성, 법치, 제도역량을 통합하는 접근을 의미한다.

예컨대 보건사업에서는 지역사회 참여, 예산집행의 투명성, 취약계층 접근성, 서비스 품질에 대한 책임성이 거버넌스 요소가 된다. 기후사업에서는 기후재원의 투명한 배분, 지역주민 참여, 토지·자원 거버넌스, 피해계층 보호가 중요하다. 경제개발과 민간부문 협력에서는 규제의 예측가능성, 반부패, 공정경쟁, 공공조달 투명성이 핵심이다. 디지털 전환 사업에서는 데이터 거버넌스, 개인정보 보호, 알고리즘 책임성, 디지털 포용이 필수적이다.

스위스 SDC, 독일 GIZ, 프랑스 AFD 등은 모두 거버넌스를 특정 분야에 한정하기보다 보건, 환경, 경제개발, 공공재정, 법치, 시민사회, 디지털 거버넌스 등과 연계하는 접근을 강화하고 있다. 이러한 주류화 접근은 거버넌스를 보다 실질적인 개발성과와 연결할 수 있다는 장점이 있다. 다만 거버넌스가 여러 분야에 녹아들수록 성과측정과 책무성 확보가 어려워질 수 있다. 따라서 정책마커의 정확성 제고, 사업 설계 단계에서의 거버넌스 분석, 변화이론 기반 성과관리, 정량지표와 정성적 스토리텔링의 결합이 중요해지고 있다.

한편 권위주의 확산과 지정학적 경쟁 심화 속에서 개발협력은 점점 더 정치적으로 제약된 환경에서 추진되고 있다. 이러한 환경에서는 민주주의, 인권, 시민사회, 법치라는 용어 자체가 민감하게 받아들여질 수 있고, 공여국의 지원이 외국의 정치적 개입으로 해석될 위험도 있다. 그러나 거버넌스 지원을 중단할 경우 시민공간은 더욱 축소되고 권위주의적 통치 관행이 강화될 수 있다.

따라서 최근 국제 논의는 "원칙 있는 실용주의"에 가까운 접근을 모색하고 있다. 민주주의, 인권, 책무성이라는 원칙은 유지하되, 구체적 진입점과 언어, 전달방식은 맥락에 맞게 조정하는 것이다. 정치적으로 민감한 국가에서는 "민주주의 증진"이라는 표현보다 공공서비스 개선, 행정역량 강화, 지방정부 지원, 공공재정관리, 투명성, 시민 신뢰 회복, 분쟁 예방, 사회통합 같은 표현과 사업 진입점이 더 효과적일 수 있다.

OECD DAC GovNet의 시리아 사례 논의도 이러한 방향을 보여준다. 과도기·분쟁후 환경에서는 국가 재건, 조기회복, 행정서비스 개선, 신뢰 회복, 전환기 정의, 공공부문 청렴성, 지방 거버넌스가 동시에 문제된다. 이 경우 민주주의 모델을 직접 이식하려 하기보다, 지방·준국가 차원의 서비스 개선, 공공재정관리, 입법역량, 시민참여, 행정투명성 등 현실적 진입점을 통해 점진적 변화를 지원하는 접근이 필요하다.

Ⅳ. 디지털 전환, AI, 열린정부와 반부패

디지털 전환과 AI는 최근 거버넌스 분야 ODA에서 가장 빠르게 부상하는 의제이다. 과거 디지털 ODA가 ICT 인프라, 전자정부, 행정시스템 구축에 초점을 맞추었다면, 최근에는 디지털 기술이 권력관계, 시민권, 공공서비스 접근성, 정보환경, 국가-시민 관계 자체를 변화시키는 거버넌스 의제로 이해되고 있다.

영국 FCDO의 디지털 개발전략은 디지털을 개발성과 달성을 위한 주요 동인으로 보고 있으며, 덴마크는 Digital Democracy Initiative를 통해 디지털 시대의 포용적 민주공간 보호를 목표로 제시한다. UNDP도 효과적 거버넌스를 전략목표 중 하나로 설정하고, 디지털·AI 전환을 주요 촉진요인으로 제시하고 있다.

AI는 행정서비스 자동화, 부정수급 탐지, 조세행정, 공공조달, 부패위험 분석, 사회보장 대상자 선정, 재난대응, 민원처리 등 다양한 영역에서 활용될 수 있다. 그러나 동시에 편향된 데이터, 불투명한 알고리즘, 개인정보 침해, 감시 강화, 디지털 배제, 자동화된 차별, 정부 신뢰 하락이라는 위험도 존재한다. 따라서 최근 논의는 "AI for Governance"와 "Governing AI"를 함께 강조한다. 즉, AI를 활용해 공공행정과 거버넌스를 개선하는 동시에, AI 자체가 인권, 민주적 가치, 투명성, 책무성, 안전성 원칙에 따라 규율되도록 제도와 역량을 구축해야 한다는 것이다.

개발협력 차원에서는 협력국의 AI 준비도와 제도역량 차이를 고려해야 한다. AI 시스템 도입보다 중요한 것은 데이터 품질, 공공부문 역량, 법제도, 개인정보 보호체계, 조달역량, 시민 신뢰, 디지털 접근성이다. 준비되지 않은 상태에서 고위험 AI를 도입하면 행정효율성 향상보다 배제와 불신을 확대할 수 있다.

이와 함께 열린정부, 반부패, 공공재정관리도 다시 중요해지고 있다. ODA 재원이 축소되는 상황에서 협력국의 국내재원동원과 재정투명성은 더욱 중요해지고 있으며, 이는 공공재정관리와 반부패 지원의 전략적 의미를 강화한다. 조세행정, 예산편성, 감사, 의회통제, 시민사회 감시는 하나의 거버넌스 체계로 연결된다.

열린정부 또한 민주주의 회복력과 공공서비스 개선의 핵심 플랫폼으로 부상하고 있다. OGP는 열린정부를 시민의 정보 접근, 정책 참여, 권리 구제, 공공책임성과 연결된 가치 기반 파트너십으로 재정의하고 있다. 특히 허위정보와 정보조작이 확산되면서 정보무결성도 새로운 거버넌스 의제가 되고 있다. 선거개입, 온라인 혐오, AI 기반 딥페이크, 알고리즘 증폭, 국가 주도 허위정보 캠페인은 민주주의 제도 자체에 대한 신뢰를 약화시키기 때문이다.

Ⅴ. 국제회의 결과와 향후 KOICA를 포함한 공여기관에의 시사점

OECD DAC GovNet 논의 외에도 최근 주요 국제회의들은 거버넌스 ODA가 민주주의 회복력, 공공신뢰, 디지털 권리, 개발재원, 반부패, 국제금융체제 개혁과 연결되는 복합 의제로 확장되고 있음을 보여준다.

2024년 UN 미래정상회의에서 채택된 「Pact for the Future」와 「Global Digital Compact」는 거버넌스 ODA 논의를 다자주의 개혁과 디지털 거버넌스 차원으로 확장하였다. 이는 거버넌스 ODA가 협력국의 공공행정 개선만이 아니라 국제규범 형성, 디지털 공공재, 글로벌 거버넌스 대표성, 개발도상국의 의사결정 참여 확대와도 연결되어야 함을 시사한다.

2025년 스페인 세비야에서 개최된 제4차 개발재원총회는 거버넌스와 개발재원의 연계를 강화하였다. 결과문서인 「Sevilla Commitment」는 효과적이고 책임 있으며 포용적인 거버넌스 체계, 민주적 제도, 투명성, 법치, 반부패, 불법자금흐름 대응을 지속가능발전 재원 조달의 핵심 조건으로 제시하였다. 이는 공공재정관리, 국내재원동원, 조세행정, 예산 투명성, 반부패, 자산회복이 개발재원 확보와 직결되는 거버넌스 ODA의 핵심 영역임을 보여준다.

2025년 OGP 글로벌 서밋은 열린정부, 시민공간, 정보접근, 공공청렴성, 디지털 거버넌스를 민주주의 회복력의 핵심 요소로 제시하였다. 2025년 파리 AI 액션 서밋은 AI가 기술혁신이나 산업정책의 문제를 넘어 민주적 통제, 공공책임성, 인권보호, 정보환경, 공공서비스, 데이터 거버넌스와 직접 연결되는 문제임을 보여주었다. UN 공공서비스 포럼은 공공행정과 서비스 전달체계 혁신을 SDGs 달성의 핵심 수단으로 제시하였고, OECD의 민주주의·신뢰 포럼은 민주주의 위기 대응의 핵심을 공공신뢰 회복과 시민 중심 행정서비스에서 찾고 있다. UN 부패방지협약 당사국총회도 반부패와 AI, 국제협력, 기술지원의 결합을 강조하였다.

이러한 흐름을 종합하면, 향후 거버넌스 ODA는 다음 방향으로 발전할 필요가 있다.

첫째, 거버넌스는 독립 분야를 넘어 모든 개발협력 분야의 기반 조건으로 주류화되어야 한다. 둘째, 시민사회, 독립언론, 정보무

결성, 표현의 자유, 사법 독립성은 민주적 회복력의 핵심 인프라로 지원되어야 한다. 셋째, 정치적으로 제약된 환경에서는 민주주의와 인권의 가치를 유지하되, 구체적 접근은 맥락에 맞게 조정하는 원칙 있는 실용주의가 필요하다. 넷째, 디지털 전환과 AI는 거버넌스 ODA의 핵심 축으로 다루어져야 하며, 데이터 거버넌스, 알고리즘 책임성, 디지털 권리, 정보환경 보호를 포함해야 한다. 다섯째, 열린정부, 공공재정관리, 반부패, 불법자금흐름 대응은 개발재원 확보와 민간투자 신뢰 형성 차원에서 더욱 중요해질 것이다. 마지막으로 민주주의와 거버넌스에 대한 내러티브는 시민의 삶과 연결되어야 한다. 민주주의가 공공서비스, 안전, 공정성, 부패 감소, 권리 보호, 사회적 신뢰를 어떻게 가능하게 하는지를 시민이 체감할 수 있는 언어로 설명해야 한다.

결국 거버넌스 ODA는 단순한 제도 이전이나 기술협력을 넘어, 국가와 시민 간 신뢰를 회복하고, 권력의 책임성을 높이며, 디지털 전환의 위험을 관리하고, 포용적 발전을 가능하게 하는 전략적 수단으로 자리매김해야 한다.

디지털·보건·사회개발팀
(s.song@koica.go.kr)