

[거버넌스] 불확실성의 시대, 국제사회가 찾는 해법

- 2025년 제36회 OECD 거버넌스 네트워크 정례회의 참석 보고

1. 일반 정보

제 36회 OECD DAC 거버넌스네트워크(GovNet, 이하 거브넷) 정례회의는 2025년 7월 1일부터 3일까지 프랑스 파리에 위치한 OECD 본부에서 열렸다. 이번 회의에서는 전 세계 거버넌스 환경의 변화와 복합적 위기에 대응하기 위한 방안을 토의하기 위해 마련된 자리로, OECD DAC 회원국, UNDP 등 주요 국제기구, NGO, 학계 등 유관기관 관계자 약 50여 명이 참석했다.

주요 어젠다로는 △정치적 제약환경에서의 개발협력에 대한 지원 유지의 필요성 △경제적 불안정성, ODA 예산 축소, 자국우선주의 등 복합적이고 새로운 개발협력 패러다임 속에서 거버넌스 지원 방안 △디지털 전환과 거버넌스 △선거에 대한 지원 방안 등이 포함되었는데 참가자들의 각 어젠다에 대한 입장과 의견을 공유하고 이에 대한 국제사회 차원의 공동의 방향성과 메시지를 도출하는데 목적이 있었다.

2. 핵심 메시지

- ① 정치적 제약환경에서의 개발협력에 대한 지원 유지의 필요성
- ② 새로운 개발협력 패러다임 하에서 거버넌스 지원 방안
- ③ 디지털 전환과 거버넌스
- ④ 선거에 대한 지원 방안

3. 주요 내용

① 정치적 제약환경에서의 개입 및 대응 방안

정치적 제약환경(Political Economy Constraints)에 대한 논의는 주로 전 세계적으로 권위주의의 확산, 다양한 목소리를 내는 시민사회

공간의 축소, 협력대상국의 정치적 불안정 등 복합적 제약 속에서도 개발협력을 통한 개입 노력을 중단하지 않고 다양한 방식으로 지속해야 한다는 점이 강조되었다. 특히 그 과정에서 협력대상국 정권의 정당성을 인정하지 않으면서도 관계를 유지하는 것이 도전적인 과제인 바, 이러한 관계적 접근이 중요하다는 점이 지적되었다. 또한 다자기구 및 현지 시민사회 및 커뮤니티 기반 등을 포함하여 민간부문 활용의 필요성도 강조되었다.

거브넷 사무국에서는 정치적 제약환경에서 개입과 관련한 내용의 정책브리프 초안을 공유하였는데 동 브리프에서는 시민사회 지원, 시민공간 보호, 현지주도개발, 적응적 관리 등 4개의 주제별로 방안을 제언하고 있다. 특히 적응적 관리와 관련해서는 불확실성이 큰 정치적 제약 환경에서 계획을 고정하기 보다는 상황에 따라 적응하는 관리 방식이 필요하다는 점이 강조되었다.

② 새로운 개발협력 패러다임 하에서 거버넌스 지원방안

최근 주요 공여국들을 중심으로 ODA 감소 추세가 뚜렷하게 관찰되고 있는 상황에서 이러한 문제를 단순히 예산 삭감을 넘어 주요 공여국들의 자국 우선주의 정책 기조 강화라는 밀접한 관계 측면에서 바라볼 필요가 있다는 점이 지적되었다. 특히 미국이 자국 중심 정책으로 선화하면서 우크라이나 및 가자지구에 대한 거버넌스 지원을 축소할 점이 대표적인 사례로 언급되었다.

일부 회원국들은 자국의 ODA 규모 축소 계획을 공유하였고, 또 다른 회원국들은 단기간 내 축소 계획은 없다고 밝히기도 했다. 그럼에도 전반적으로 불확실성이 존재하는 상황에서 거버넌스 분야 관련하여 OECD DAC 회원국 간 협력 강화가 더욱 절실했다는 공감대를 형성하였다. 이 가운데 이렇게 제약된 환경속에서는 ODA의 지속가능성을 확보하기 위해서 부패방지, 조세동원 등 경제적 효과 중심의 설득 전략이라는 현실적이고 실행가능한 대응방안도 논의되었다.

③디지털 전환과 거버넌스

디지털 전환과 거버넌스 세션에서는 AI를 포함한 디지털 기술의 발전 및 활용의 확대라는 배경 하에서 디지털 분야에 대한 지원현황, OECD DAC 차원에서 디지털 분야 통계 추적의 필요 여부, 디지털 전환과 거버넌스 분야 지원에 있어서 고민해야 할 다양한 도전 과제에 대해 중점적으로 논의되었다. 특히 디지털 기술의 발전 자체는 가치 중립적일 수 있으나 그것의 활용은 양날의 검이 될 수 있다는 측면에서 인권 중심의 디지털 전환 지원의 필요성이 강조되었고, AI 활용 확대 추세 등을 고려할 때 거버넌스를 위한 AI와 AI 거버넌스를 구분하는 접근법 등에 대해 향후 지속적으로 논의될 필요성 등이 제기되었다.

아울러 사무국은 디지털 분야에 대한 지원 현황을 공유하였는데, OECD 통계를 기반으로 할 때 2019-2023년 사이 거버넌스 분야 가운데 디지털 ODA의 추세를 분석한 결과 디지털 전환과 관련한 사업의 비중은 약 1% 대 수준으로 집계되었다고 밝혔다. 이는 디지털 전환과 관련한 사업이 소수라는 측면도 있을 수 있으나, 이는 디지털 관련 정책 마커나 CRS 목적 코드의 부재로 인해 체계적인 추적이 어렵다는 요인에 기인하는 것으로도 볼 수도 있을 것이다. 이렇게 낮은 비중에도 불구하고 디지털 전환 지원을 위한 ODA 지원액은 점진적으로 증가하고 있는데, 특히 최근 5년간은 2배로 증대하였고 2023년부터는 민주주의 촉진 사이버보안, 디지털 권리 등 인권, 참여 중심의 접근으로 확대되는 경향을 보였다.

디지털 마커와 관련해서는 에스토니아 외교부와 한국 KOICA의 사례가 소개되었다. 에스토니아의 경우 디지털 분야에 대한 지원의 필요성, 디지털 사업에 대한 통계적인 추적의 필요성, 추적 방법론에 대해 공유하였으며, KOICA는 2021년 수립된 디지털 ODA 전략과 디지털 정책마커 도입 및 활용현황을 공유하고, 이에 따른 디지털 사업의 통계현황 등을 공유하였다. 두 기관이 세부적으로는 각기 다른 기준을 활용하고 있음에도 전체적으로는 방법론과 목적에 있어서는 유사하였으며, 이러한 기준을 활용하였을 때 디지털 사업의 비중은 현 OECD 통계를 훨씬 상회하는 경향을 보인 것으로 나타났다. 회원국들은 OECD DAC 차원의 디지털 정책 마커와 새로운 통계분석 기준 도입과 관련한 장단점에 대해서 다양한 의견을 제시하였는데, 사무국은 이러한 논의가 OECD 통계작업반 정례회의에서도 좀 더 공식적으로 진행될 예정이라고 밝혀 향후 OECD 차원에서의 새로운 기준에 대한 통계 수집 가능성도 있음을 시사하였다.

④선거에 대한 지원방안

이번 정례회의에서는 민주주의의 핵심으로 꼽힐 수 있는 선거제도에 대한 지원방안에 대해 새롭게 논의가 진행되었다. 선거에 대한 지원은 2023년을 기준으로 전체 거버넌스 ODA 가운데 약 0.79%를

차지하고 있는데, 그 비중으로만 볼 때는 미미한 것으로 평가될 수도 있다. 그럼에도 선거에 대한 지원은 민주적 권력의 순조로운 이양이 결국은 다른 개발성과의 동인이 된다는 점에서 그 중요성이 재확인되었다.

논의 과정에서 선거는 그 이슈 자체가 고도로 정치적이며, 이에 수반되는 위험성이 있기 때문에 좀 더 독특한 기술과 조정 메커니즘, 그리고 선거가 실시되는 시기에 적합한 내용의 톨과 가이드라인이 적용할 수 있도록 시의적절하게 개발하고 적용하거나 기존 버전을 업데이트하여 적용하는 것이 중요하다는 의견이 제기되었다. 다시 말해 선거는 단지 선거일에 대한 단기적인 행사 차원의 로지스틱한 측면의 지원에 대한 것만이 아니며, 선거의 전 주기를 고려한 운영상, 그리고 제도적인 역량을 구축해야 한다는 차원에서 좀 더 장기적이고 시의적절한 접근이 필요하다는 것으로 풀이될 수 있다.

특히 사이버 보안과 같은 하이브리드 위협, 오정보/역정보와 같은 새로운 형태로 부상하는 문제점을 종합적으로 고려해야 하며, 이러한 노력에는 언론/미디어, 시민사회, 선거관리기구, 사법부 등 다양한 스펙트럼의 이해관계자에 대한 지원이 종합적으로 필요하다는 의견이 제시되었다.

4. KOICA를 위한 정책적 시사점

지속가능발전목표(SDGs)가 2030년 종료되기 약 5년을 앞둔 시점에서 거버넌스 분야는 그 다른 어느 분야에 비해서도 다른 지속가능발전목표 이행의 기반 및 동인이 될 수 있다는 속성 때문에 더욱 주목받아왔다. 따라서 금번 거브넷 회의에서 중점적으로 논의된 정치적 제약환경속에서 지속가능한 지원 유지의 문제, 디지털 전환 문제, 새로운 개발협력 환경에서 좀 더 스마트하게 지원할 수 있는 문제, 선거에 대한 지원 문제 등은 비단 거버넌스 뿐 아니라 다른 분야에서도 충분히 합의와 적실성을 가질 수 있는 부분이다. 그러한 측면에서 KOICA에는 크게 다음과 같은 합의를 제공한다.

첫째, 정치적 제약환경 속에서도 지속 가능한 개입과 관계 유지 전략 마련 및 현지 파트너·시민사회와의 협력을 더욱 강화할 수 있는 방안 모색할 필요가 있다. 특히 단편적이고 단일한 대응방안보다는 협력대상국의 정치체제를 고려한 단계적이고 다각적인 대응옵션을 고려하고 제시할 필요가 있을 것으로 보인다.

둘째, 전세계적으로 ODA 예산 동결 혹은 감축 경향은 한동안 지속될 것으로 예측된다. 이에 이러한 ODA 예산 감소에 대비하여 OECD 개발협력국은 '적은 재원으로 더 많이(more with less)' 일하거나 최소한 '더 잘(better with less)' 일하는 것이 필요함을 강조하고 있다. 이에 따라 기관 차원에서도 좀 더 스마트하고 효율적으로 일할 수 있는 공감대와 환경을 구축하고 사업발굴·기획·수행 등 전과정에

결쳐서 내재화될 수 있는 방안을 고민해야할 것이다.

셋째, KOICA 및 한국이 상대적으로 비교우위를 보유하고 있는 디지털 분야의 전문성을 더욱 잘 살려, 디지털 시스템이나 인프라 구축 뿐 아니라 궁극적으로는 SDG16이 추구하는 평화롭고 포용적인 사회 증진, 모두에게 정의 보장과 모든 수준에서 효과적이고 책임성 있고 포용적인 제도를 구축한다는 목표에 좀 더 직접적으로 연계되어 기여할 수 있는 방안을 지속적으로 모색하는 것이 필요하다. 예를 들어 시스템 구축에 방점을 둔 사업 발굴보다는 제도 개선을 병행하여 진행할 수 있는 사업 발굴을 확대하거나 시스템 구축, 제도 개선 등 단계적으로 후속사업으로 이어질 수 있도록 좀 더 중장기적인 차원에서의 접근이 더욱 요구된다.

5. 결론

최근 10여년 이상 전세계적으로는 권위주의 특성을 보이는 국가의 수가 늘어나고 있다. 이와 동시에 자국우선주의 경향이 확산되면서 ODA예산이 축소되거나 동결되는 경향이 관찰된다. 이러한 현상은 거버넌스 분야의 ODA 지원 및 활동에 대한 위기가 되는 동시에 기회가 될 수도 있을 것이다. 이렇게 국제사회에서 논의되고 있는 어젠다 및 논의 내용을 바탕으로 KOICA 역시 발빠르게 대응해야할 것으로 보인다. 특히 AI 기술의 발전 및 확산을 포함한 디지털 이슈에 대한 국제사회의 관심이 증폭되는 상황에서 한국이 좀 더 비교우위를 가지고 논의를 주도해갈 수 있는 전략적 분야를 모색하고 이를 체계적으로 추진해 나갈 필요가 있는데, 지금이 이를 위한 적기라고 판단된다. 끝.

디지털보건사회개발팀
(s.song@koica.go.kr)