

제17차 서울 ODA국제회의와 한국의 국제적 책무

문 경 연

전북대학교 국제학부 교수

[기획자 註] 2007년부터 시작된 서울 ODA국제회의는 세계 각국의 전문가, 학자, 정책 입안자들이 국제개발협력과 관련한 현안에 대해 지식을 공유하고 의견을 교환하는 대표적인 국제 플랫폼으로서, 제17차 서울 ODA국제회의는 지난 9월 4일, 미래세대를 위한 지속가능한 협력이라는 주제로 개최되었다. 이에 본고는 이번 회의에서 논의된 주요 내용들을 소개하고, 이를 토대로 글로벌 중추국가로의 도약을 추진하고 있는 한국이 지닌 국제적 책무에 대해 논의하고자 한다. [기획: 박동준 연구실장(djpark@jpi.or.kr)]

* 이 글에 포함된 의견은 저자 개인의 견해로 제주평화연구원의 공식입장과는 무관합니다.

들어가며

올해로 17차를 맞은 서울 ODA국제회의는 지난 9월 4일, ‘미래 세대를 위한 지속가능한 개발협력’을 주제로 서울 롯데호텔에서 개최되었다. 서울 ODA국제회의는 외교부와 무상원조 전담기관인 KOICA가 진행하는 국제개발협력 분야 국제회의로서, 올해 회의는 제1세션 ‘미래 세대를 위한 전략과 정책’, 제2세션 ‘미래 세대를 위한 국제개발협력의 혁신적 모델’ 그리고 제3세션 ‘미래 세대의 관점에서 바라본 희망과 도전’으로 구성되었다. 이러한 맥락에서 본고는 각 세션에서 논의된 주요 내용을 소개하는 한편, 이를 토대로 이번 제17차 서울 ODA국제회의의 함의를 도출해보고자 한다.

미래 세대를 위한 전략과 정책

제1세션의 첫 번째 발표자로 나선 키르시 마디(Kirsi Madi) 유엔사무차장보(UN Assistant Secretary-General) 및 유엔여성기구 부총재(UN Women Deputy Executive Director)는 지속가능한 미래, 특히 지속가능 개발 목표(Sustainable Development Goals, 이하 SDGs) 이행에 있어 젠더적 관점에서 양성평등 문제와 세대간 교류의 중요성을 강조하였다. 구체적으로, ‘성평등 달성’에 관한 5번째 SDG뿐만 아니라 국제사회가 채택한 젠더 관련 이니셔티브의 확산 및 이행에 있어 한국의 주도적인 역할을 주문하였다.

두 번째 발제자로 나선 샷빈더 싱(Satvinder Singh) ASEAN 경제사무차장(Deputy Secretary-General of ASEAN for ASEAN Economic Community)은 한-ASEAN 협력을 소개하면서, 양측간 협력의 양과 질이 비약적으로 확대된 것은 사실이나, 여전히 ASEAN은 지속가능한 발전을 위한 기술, 지식, 재원이 부족한 실정임을 토로하였다. 특히 ASEAN의 지속가능성을 확보하기 위해 필요한 녹색성장(Green Growth) 분야 투자는 2023년 63억 달러로 증가하였으나, 이는 2030년까지 녹색전환(Green Transformation)을 달성하기 위해 필요한 1.5조 달러에 턱없이 모자란 실적이라고 지적하였다. 아울러 싱 사무차장은 유럽의 탄소국경조정제도(Carbon Adjustment Mechanism, CBAM) 도입과 함께 ASEAN 국가들이 경쟁력을 확보하기 위한 제도 마련 및 역량 강화의 필요성을 역설하였다.

끝으로 국립외교원 송지선 교수는 SDGs 이행에 있어 우리 정부의 전략과 과제를 소개하였다. 특히 공적개발원조(Official Development Assistance, 이하 ODA)를 국가안보 전략의 일환인 인도-태평양 전략과 연계하여 추진하고자 하는 최근 동향에 대한 소개와 함께, 청년세대의 국제개발협력 분야에 대한 참여를 증진하기 위한 정책/제도적 고민을 소개하였다.

한국 정부는 박근혜 정부 시절 국제개발협력에서 젠더 관련 ODA 사업의 활성화를 천명하였고, 이러한 비전을 실천하기 위해 다양한 국가별 협력 및 국제기구 협력사업들을 발굴 및 추진하면서 국제사회로부터 긍정적 평가를 받은 바 있다. 하지만 이후 문재인 정부의 출범 이후 신북방정책과 신남방정책 등 외교전략 기반 ODA 사업 전략이 채택되면서 젠더 관련 어젠다는 모든 ODA 사업 심의시 일상적으로 고려되는 형식적인 체크 항목으로 전략했다고 평가해도 과언이 아니다.

그렇지만, 개발도상국에서 양성평등은 아무리 강조해도 지나치지 않은 이슈이며, 여전히 국제사회의 관심이 필요한 영역이다. 따라서 ODA를 과도하게 외교 및 안보전략과 연계하면서 매몰되어 버린 젠더, 인권, 청년과 같은 어젠다들에 대한 세심한 관심이 필요하다는 점을 제1세션에서 상기시켜주었다고 할 수 있다.

한편, 문재인 정부는 신남방정책을 채택함과 동시에 한-아세안 협력기금(ASEAN-ROK Cooperation Fund, 이하 AKCF) 확대를 선언하면서 AKCF 활성화를 위한 전략을 수립한 바 있다. 이 때 대두되었던 이슈 중 하나는 AKCF의 집행 효율성을 위한 추진체계의 개편이다. AKCF가 ODA 분야뿐만 아니라 비ODA 분야의 지원을 포괄한다고 할 때, 최소한 ODA 영역에 있어서 사업의 발굴, 집행, 평가에 있어서 전문성을 제고하고 관련 ODA 기관과 어떠한 협업구조를 갖추어야 하는지는 여전히 해결되어야 할 과제로 남아있다.

마지막으로, 한국 정부의 ‘지속가능한 미래를 위한 기여 전략’ 과 관련하여, 지난 해 윤석열 정부는 2022년에 4조 7,771억원이었던 ODA 예산을 2024년에 31.3% 증액하여 6조 2,629억원으로 대폭 확대하기로 발표하면서 국제사회로부터 긍정적 평가를 받았다. 2024년 한국 ODA

예산의 1인당 국민 총소득(Gross National Income, GNI) 대비 비율(ODA/GNI)은 약 0.18%로 OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee, DAC) 국가들의 평균인 0.3%을 여전히 하회하고 있다. 하지만, 윤석열 정부는 2025년에도 ODA 예산을 전년도 대비 8.5% 증액한 6조 7,972억원으로 확대하면서 SDGs 이행을 위한 국제사회의 노력에 동참하는 모습을 보여주고 있다. 이러한 노력이 지속됨으로써 한국이 세계 경제순위 10위권에 걸맞는 원조 공여국으로 도약할 필요가 있다.

다만, ODA 추진의 철학과 가치가 외교, 안보, 경제 국익과 지나치게 연계되는 것에 대한 우려의 목소리가 크다는 점을 인지해야 한다. 이러한 맥락에서 송지선 교수의 주장처럼, ODA의 보편적 가치를 수호하는 한편, 미래 세대의 중심인 청년들이 ODA 사업의 발굴 및 집행, 관련 정책 수립과정에서의 참여, 지속가능한 ODA 생태계 조성을 통한 청년의 좋은 일자리 창출 등 포용적 ODA 생태계 구축을 위한 여러 노력들이 수반되어야 한다.

미래 세대를 위한 국제개발협력의 혁신적 모델

두 번째 세션의 첫 발제자로 나선 리테쉬 타카르(Ritesh Thakkar) 컨버전스(Convergence) 상임 고문 및 아시아태평양 지부장(Senior Advisor for the Asia Pacific region)은 SDGs 이행에 필요한 비용을 5조 달러로 추정하는 한편, 실제 20%에 해당하는 1조 달러만 동원되어 4조 달러가 부족한 상황이라고 지적하였다. 타카르 지부장은 또한 개발도상국에 대한 외국인직접투자(Foreign Direct Investment, FDI)는 수요의 2% 수준인 1,000억 달러에 머물고 있다며, 지속가능한 발전을 위한 자원의 발굴 및 투자를 저해하는 개발도상국의 상황을 비판적으로 지적하였다.

타카르 지부장은 이러한 장벽을 넘는 방안으로써 ODA와 같은 공적금융(Public and Philanthropic Funders)이 민간재원(Private Capital)의 동원에 기여할 수 있는 혼합금융(Blended Finance)의 확대를 주장하였다. 특히 OECD 개발원조위원회(DAC) 공여국의 ODA 자금 중 이러한 혼합금융 방식과 같은 혁신적 개발 자원 동원에 사용된 재원이 전체 예산의 2~4%에 그친다고 지적하며 이를 확대해야 한다고 강조하였다.

두 번째 발제자로 나선 모하메드 압델 카데르(Mohamed Abdel-Kader) 미국국제개발처(USAID)의 수석 혁신책임자(Chief Innovation Officer)는 USAID의 혁신·기술·연구(Innovation, Technology, Research, ITR) 이니셔티브를 소개하며, 혁신 기술의 개발을 위한 연구가 다양한 도전과제에 직면하고 있는 국제개발협력 현장에서 얼마나 중요한지를 역설하였다.

한편, 제2세션의 마지막 발제자로 나선 대런 카자마(Darren Karjama) 녹색기후기금(Green Climate Fund, GCF) 전략적 관계 담당 책임자(Partnerships and Outreach Specialist)는 기후변화 대응을 자원 개발의 필요성과 함께 위한 GCF의 다양하고 혁신적인 사업들을 소개하였다.

한국의 경우, KOICA는 혁신적 개발 자원의 발굴, 혼합금융 활성화를 위해 다양한 정책들을 시도하고 있다. 또한 대외경제협력기금(Economic Development Cooperation Fund, EDCF)를 집행하는 한국수출입은행 역시 지난 2023년 10월 OECD 개발원조위원회(DAC)가 지분투자 등 민간지원수단(Private Sector Instruments, PSI)의 ODA 보고 기준을 승인하자 이를 빠르게 정책에 반영하기 위한 노력을 기울이고 있다.

PSI 역시 개발 자원 논의의 핵심 이슈로서, SDGs의 이행을 위한 자금을 각국의 세금에 기반한 ODA에 의존하는 기존 재원을 보완하기 위해 대출·보증·지분투자 등 민간부문 지원 금융수단을 ODA로 인정하는 방안을 일컫는다. 특히, 개발도상국 경제, 사회개발을 위한 인프라 개발에 대규모 자원이 필요한 EDCF의 성격상, 혼합금융 및 민관협력(Public Private Partnership, PPP) 방식을 적용하기 위한 한국수출입은행의 노력이 과거부터 꾸준히 진행되어 왔다는 점은 긍정적이다.

하지만 이와는 반대로, 국제빈곤퇴치기금 폐지에 관한 최근 정부의 발표는 다소 아쉬움이 남는다. 국제사회는 한국이 혁신적 개발 자원으로서, 국제선 항공권 구매시 일정 금액을 부과하여 이를 통해 조성된 재원을 KOICA가 빈곤퇴치 활동에 활용해 온 점을 매우 긍정적으로 평가해 왔다. 하지만 국제빈곤퇴치기금은 최근 기금평가위원회의 폐지 권고를 받았고, 올해 말 폐지를 앞두고 있다. 이러한 결정이 평가위원회의 기계적 평가가 불러온 결과가 아닌지, 그리고 기금운용기관인 KOICA가 국제빈곤퇴치기금의 혁신적 성격과 의미를 제대로 어필했는지 고민해봐야 할 것이다.

다른 한편으로, 한국이 유치하여 국내에서 운영되고 있는 GCF와 글로벌녹색성장연구소(Global Green Growth Institute, GGGI) 등 기후변화 대응 및 개발자원 마련에 관한 국제기구의 중요성과 파급력은 향후 세계은행(World Bank)과 아시아인프라개발투자은행(AIIB) 마저도 능가할 잠재력이 있다. 하지만 동시에, 분담금을 증액하거나 혹은 협력사업을 적극 발굴하는 등 이러한 국제기구에 대한 한국 정부의 노력이 부족한 실정이라는 우려의 목소리에 귀를 기울일 필요가 있다.

또한 국제개발협력 분야에서 혁신적 기술의 개발과 적용을 체계적으로 모색할 연구 기능의 부재도 개선되어야 한다. 한국 정부의 ODA 예산은 앞서 밝힌 바와 같이 6조 5,000억원에 육박하지만 관련 전담 연구 기능은 전무한 실정이다. ODA 정책, 전략에 대한 연구 뿐만 아니라 혁신적 기술의 개발과 보급, 관련 논의 동향을 체계적으로 추적하고, 국제사회에 국제개발 어젠다와 이슈, 이니셔티브를 선도적으로 제시할 정책연구기관의 출범이 필요한 시점이다.

미래 세대의 관점에서 바라본 희망과 도전

미래 세대로서 제3세션의 첫 번째 발표자로 나선 모리셔스 대학(University of Mauritius)의 케네스 마후니 학생은 개발도상국의 미래 세대가 갖고 있는 특징을 사실적으로 분석하였다. 발표 내용을 보면 한국, 그리고 나아가 세계 여러 공여국의 미래 세대와 별반 차이가 없었고, 이는 IT 혁명에 따른 변화의 결과를 단적으로 보여주고 있다. 물리적 환경에는 차이가 있을지 모르나, 인터넷 보급의 확산과 함께, 서방 국가들은 물론 개발도상국들의 다양한 문화, 사상, 아이디어, 정보가 빠르게 개발도상국의 청년들에게 전달됨으로써 앞으로 공여국과 개발도상국의 국민들간의 공감대와 접점이 더욱 확대될 수 있을 것으로 기대되는 대목이다.

두 번째 발제자인 우이세마 에메 베다스테 르완다 교육부 ICT 활용 교육 담당관이 강조한 청년을 위한 양질의 일자리 창출을 강조하였는데, 이 문제도 역시 개발 협력이 풀어야 할 과제로서 함의를 지닌다. 양질의 노동력 제공을 위한 교육도 중요하고, 이들이 일할 양질의 일자리 창출은 지속가능한 발전의 측면에서 매우 중요한 수레의 두 바퀴와도 같다.

마지막 발제자로 나선 박준우 유엔개발계획(UNDP) DR콩고 사무소장의 발표도 시사하는 바가 크다. 박준우 소장은 개발도상국의 문제를 우리가 해결하려 하지 말고 그들이 스스로 해결할 수 있도록 그들의 곁에서 지지자가 되어주고, 발전의 과정에서 대두되는 복합적 장애물을 조화롭게 해결할 수 있는 포괄적 접근이 필요하다고 강조하였다. 박준우 소장은 또한 정치적 안정 및 평화, 인도적 문제의 해결과 지속가능한 발전 요소가 연계된 접근, 그리고, ‘인도적 지원-발전-평화 넥서스(Humanitarian-Development-Peace (HDP) Nexus)’ 등을 포함한 통합적 접근 역시 중요하다고 역설하였다.

제3세션의 발표 내용과 관련하여, 중국이 경제 및 사회 인프라 개발을 적극 앞세우고 개발도상국이 이를 나름 환영하고 있는 현상에 빗대어 보았을 때, 서방 국가들을 중심으로 한 전통적 공여국들이 왜 그 동안 개발도상국의 인프라 개발에 미온적이었는지에 대해 고민해 볼 필요가 있다. 또한, 중국식 원조 모델이 환영받고 있는 것처럼 보이지만 모순적 사례들이 발견되기도 하는 상황에서, 기존 서구 중심의 기존 공여국이 이에 어떻게 대응해 나가야 하는지도 잘 분석하여 그 결과를 정책적으로 반영해야 한다.

나아가, 한국은 EDCF를 중심으로 개발도상국의 인프라개발 사업에 집중하여 왔으나, 최근 국내 건설사들이 EDCF 해외사업 참여에 미온적인 점을 잘 살펴보고 대안을 마련해야 한다. 이러한 맥락에서 EDCF 사업이 해외 인프라 건설 사업이 아닌 다른 형태로 어떻게 업그레이드되고 변화할지에 대한 정확한 예측과 이를 반영한 선제적이고, 혁신적인 전략이 필요하다.

노동력 생산을 위한 교육, 그리고 양질의 일자리 창출 문제에 관심이 집중되지만, 사실 ODA 사업 자체가 대규모 일자리 창출이라는 목표를 달성하기에는 거의 불가능에 가깝다. 그에 반

해 FDI 프로젝트들은 양질의 일자리를 창출할 가능성이 상대적으로 높다. 하지만 FDI는 까다로운 투자 조건을 충족시키는 선택받은 소수의 국가에 집중되는 경향을 보여왔다. 양질의 교육, 그리고 이 교육을 받은 청년들이 일할 수 있는 일자리를 제공하는 지속가능한 개발의 두 수레바퀴를 온전히 가동시키는 방법은 결국 긴밀한 민관협력만이 답이라고 할 수 있는데, 이 역시도 쉽지 않은 과제라는 점에서 정부와 시민 사회 등 모든 참여자들이 지속적이고 긴밀한 협력과 소통이 요구된다.

맺으며

제17차 서울 ODA국제회의의 살펴보면서 그 의미와 상징성에도 불구하고 그 규모가 아쉬움으로 남는다. 한국은 명실공히 원조규모상으로 세계 15위의 공여국으로 성장하였다. 이 회의를 기획한 KOICA는 1조원 이상을 원조 예산을 집행하는 무상원조 전담기관이다. 즉, 한국의 원조를 대표하는 기관이 기획하여 국제개발협력 분야의 학술적, 정책적 논의를 모색하는 국제회의가 단 3개의 세션과 9명의 국내외 발표자에 불과했다는 점은 곱씹어 볼 필요가 있다.

서울 ODA국제회의를 확대 및 발전시켜 나가야 하는 가장 큰 이유는 ODA에 관한 활발한 논의를 가능케 함으로써 기존 ODA 사업들의 문제점과 한계를 발견하고 새로운 방향성을 제시할 수 있기 때문이다. 이는 동북아시아 지역협력의 관점에서도 유의미한 노력이다.

일례로, 지난 수년간 일대일로(一帶一路)만 강조해온 것과 달리, 중국은 최근 ODA 관련 민간 학술회의에 참석하여 나름의 대안적 발전 모델을 제시하는 변화된 모습을 보이고 있다. 이러한 분위기 속에서 참석자들은 아시아인프라투자은행(Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB, AIB)과 신개발은행(New Development Bank, NDB)의 운영, 그리고 베이징 컨센서스(Beijing Consensus)의 정교화 등 국제개발협력에 대한 대안적 패러다임 제시를 위해 중국이 어느 정도까지 고민하고 있는지 묻고 답변을 들을 수 있다. 이러한 과정을 통해 중국의 대안적 발전 모델이 지닌 문제점들을 지적하기도 하고, 때로는 협력할 수 있는 새로운 사업들을 발굴하면서 국제시민의 안녕과 번영이라는 공통의 목표를 위한 올바른 방법을 모색해나갈 수 있다.

한편, “미래 세대를 위한 지속가능한 개발협력”이라는 대주제에 맞게 세계 각국의 미래 청년세대로 기획된 점은 ‘결과가 아닌 과정’이 중요한 국제개발협력의 특징과 잘 부합한다. 이러한 성과를 바탕으로, 내년에 개최될 18차 서울 ODA국제회의는 더 많은 다양한 정부 관계자와 전문가, 국제기구, 지역기구, 그리고 국제NGO 등 다양한 행위자 등이 모여 다양한 분야(thematic issues and sectors)에서 국제개발 협력이 직면한 도전과제와 딜레마를 논의하고 우리가 함께 추구해야 할 미래를 모색할 수 있도록 준비되어야 할 것이다.



저자소개

現 전북대학교 글로벌융합대학원 학장, 국제인문사회학부 교수, Cranfield University에서 국제개발학 박사학위 취득. 관심분야는 국제개발협력 규범, 평가, 정책 등이며, 주요 논문으로는 “A Study on the Correlation Between Sanctions and Humanitarian Situation: Did Sanctions Lead to the Crisis in North Korea?” (Pacific Focus), “Enhancing Digital Education Inclusiveness in Uzbekistan” (슬라브연구), “Foreign Relations Between Kazakhstan and South Korea from the Perspective of Public Diplomacy” (세계지역연구논총), “The influence of South Korean NGO on State Aid Policy” (Asian Perspective), 『지방정부의 국제개발협력과 공공외교』 (오름출판사), 『국제개발: 사회경제이론, 유산, 전략(번역서)』 (명인문화사) 등이 있음.

2024년 12월

저작권자 © 제주평화연구원, 무단 전재 및 재배포 금지