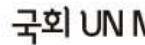


한국의 ODA, 그리고 민주주의

KOREA's ODA and Democracy

일시: 2012. 9. 21 (금) 10-12시

장소: 국회의원회관 신관 524호

공동주최:  국제개발협력시민사회포럼  국회 UN MDGs 포럼
Korea Civil Society Forum on International Development Cooperation

공동주관:  ODA Watch  참여연대  한국인권재단 심재권 의원실
KOREA HUMAN RIGHTS FOUNDATION

후원:  KOICA
한국국제협력단

인 사 말

국회 MDGs 포럼 공동대표

국회의원 이 낙 연

2012.9.21

‘한국의 ODA, 그리고 민주주의’ 정책토론회에 오신 여러분을 환영합니다. 오늘 토론회는 공적개발원조(ODA)에 대한 시민사회의 의견을 수렴하고, 이를 통해 우리나라 ODA 정책의 개선방향을 모색하기 위한 자리입니다. 함께 준비해 주신 국제개발협력시민사회포럼(KoFID)의 이창식, 정현백 공동대표님과 KoFID 회원단체 여러분께 감사드립니다.

우리나라는 도움을 받는 나라에서 주는 나라로 짧은 기간에 발전했습니다. ODA도 1987년 대외경제협력기금(EDCF)을 설치하면서 본격적으로 시작했습니다. 2010년에는 원조 선진국클럽으로 불리는 개발원조위원회(DAC)에 가입했을 정도로 중요한 원조 공여국(供與國)이 되었습니다. 자랑스러운 일입니다.

그러나 대외 무역규모나 경제력 등에 비하면 우리나라의 ODA는 아직도 부족한 수준입니다. 세계 경제위기 속에서도 DAC 회원국들은 평균 국민총소득(GNI)의 0.3%를 ODA에 지출합니다. 우리나라의 올해 ODA는 1조9천억원 규모로 GNI대비 0.15%에 불과합니다. DAC 24개 회원국 중 최하위 수준입니다. UN의 밀레니엄개발목표(MDGs) 달성을 위해 전세계를 누비시는 반기문 사무총장님도 서울에 오실 때마다 높아진 국제적 위상에 걸맞게 ODA를 늘릴 것을 요청하십니다. 국회에서는 제가 공동대표를 맡고 있는 UN-MDGs 포럼소속 국회의원들이 시민단체들과 함께 ODA 증액을 위해 노력하고 있습니다. 그래도 ODA의 절대량은 아직 턱없이 부족합니다.

ODA의 규모 뿐 아니라 내용도 국제수준을 따라가지 못하고 있습니다. 국제개발협력 사회에서는 무상원조를 통한 개발지원을 강조하고 있습니다. 이에 발맞춰 DAC 회원국들

의 유상원조비율은 15.4%로 낮아졌습니다. 그러나 우리나라의 유상원조비율은 38.7%에 달합니다. 심지어 DAC 회원국 중 14개국은 무상원조만 하고 있습니다. 우리나라 ODA 정책의 방향을 다시 생각해 볼 때입니다.

시민사회는 한 걸음 더 나가서 ODA가 민주주의의 가치를 확산하는 방향으로 이뤄져야 한다고 말합니다. 수혜국(受惠國)의 민주주의 역량이 커지도록 도와주는 것이 결국 그 나라의 지속적인 발전을 가져오는 근본적인 해결책이기 때문이라는 것입니다. 민주주의와 경제발전을 함께 이뤘다는 평가를 받는 우리에게 수혜국의 민주주의를 증진하는 방향의 ODA 정책이 필요하다는 국제 시민사회의 지적은 울림이 큼니다. 특히 ODA를 국익차원의 대외경제정책 수단으로 활용하려 하고, 개발독재의 경험을 효과적인 발전전략으로 포장해 개발도상국에 수출하려는 현 정부는 이를 새겨들을 필요가 있습니다.

오늘 토론회는 지구촌 이웃을 더 잘 돕기 위해 모인 따뜻한 자리입니다. 아무쪼록 오늘 토론회를 통해 바람직한 ODA의 방향에 대한 컨센서스가 이뤄질 수 있기를 바랍니다. 저는 국회 MDGs 포럼의 의원님들과 함께 정부정책에 그것을 반영하도록 노력하겠습니다. 감사합니다.

[KoFID Post-Busan 정책토론회]
한국의 ODA, 그리고 민주주의

프로그램

한국 ODA와 민주주의 프로그램	
사회: 양영미 KoFID정책위원장 / 참여연대 국제연대위원회 위원장	
09:40-10:00	등록
10:00-10:10	인사말
10:10-11:00	기조 발제 - 발제1. 민주적 거버넌스 분야에서의 ODA 이성훈 (KoFID 국제위원장 / 한국인권재단 상임이사) - 발제2. ODA의 민주적 집행과 국회의 역할 김선혁 (고려대학교 행정학과 교수) 질의응답
11:00-11:50	라운드테이블 - 오영주(외교통상부 개발협력심의관) - 이태주(KoFID 정책위원장, ODA WATCH 대표) - 심재권(민주통합당 19대 국회의원, 외통위 간사) - 박원석(무소속 19대 국회의원, 기재위) - 김영일(국회 입법조사처 외교안보팀장)
11:50-12:00	정리 및 마무리

목 차

기조발제

- 발제 1. **이성훈** KoFID 국제위원장 / 한국인권재단 상임이사 ----- 8
민주적 거버넌스 분야에서의 ODA
- 발제 2. **김선혁** 고려대학교 행정학과 교수 ----- 18
ODA의 민주적 집행과 국회의 역할

참고자료

1. 참여연대, ODA Watch 등 6개 단체 ----- 32
"19대 국회에서 다루어야 할 15대 ODA 개혁과제" (2012년 4월)
2. ODA Watch ----- 36
"19대 국회가 대외원조 시스템을 개혁해야 한다" (2012년 8월)
3. KoFID, ReDI ----- 40
1) "Issue Brief 4호; 새롭게 보는 한국의 개발경험
- 한국 정부가 이야기하는 한국개발경험 뒤집어보기" (2011년 11월)
2) "Issue Brief 6호;
시민사회의 역량강화가 개발효과성이다." (2011년 11월)
4. ODA WATCH ----- 64
"2012년 DAC 동료검토를 앞둔 한국 ODA에 대한
ODA WATCH의 사전 동료검토(Pre-Peer Review) 요약 보고서" (2012년 5월)

기조발제 1

민주적 거버넌스 분야에서의 ODA

: 19대 국회와 한국정부의 민주주의 공공외교 과제

이성훈 KoFID 국제위원장 / 한국인권재단 상임이사

민주적 거버넌스 분야에서의 ODA
- 19대 국회와 한국정부의 민주주의 공공외교 과제 -

2012. 9. 21

이성훈 한국인권재단 상임이사

차례

1. 부산총회의 성과와 역사적 의의
- 민주적 거버넌스의 관점에서
2. 국제개발협력과 민주적 거버넌스
3. 19대 국회와 18대 정부의 국제개발협력 과제와 정책 제언
- 민주적 거버넌스의 관점에서

들어가면서...

국제개발협력과 민주적 거버넌스 관련 이명박 대통령 연설문

유엔총회 (2011년 9월)

"... 한국은 20년간 유엔 회원국으로서 유엔의 정신과 가치를 구현하는데 최선을 다해 왔습니다. 국제사회의 빈곤퇴치와 지속가능한 개발, 인권증진과 민주화, 국제평화유지 등의 분야에서 적극적인 역할을 수행하고 있습니다. 한국은 전쟁과 가난을 겪고 세계 최빈국의 위치에서 출발하여 극적으로 경제발전과 민주화를 이루었으며, 이는 유엔이 표방하는 민주주의, 인권, 개발의 가치를 가장 모범적으로 구현한 사례라고 할 수 있을 것입니다. ...

민주주의는 지속가능한 국가발전의 토대이기도 합니다. 한국의 경우, 경제성장이 민주화를 진전시켰고, 민주화는 다시 경제성장을 촉진했습니다. 21세기 세계화 정보화 시대에는 경제수준과 상관없이 민주화는 거스를 수 없는 대세가 되었습니다. 나는 민주주의의 활력이 경제 발전의 원동력이 될 것으로 믿습니다. 개발도상국이 민주주의와 경제성장을 동시에 추구할 수 있도록 돕는 것이야말로, UN의 역할이라고 생각합니다. ..."

부산 세계개발원조총회 (2011년 11월)

"...국제 원조가 효과를 발휘하기 위해서는 정부와 국민이 함께 개발에 대한 주인의식과 비전을 가져야 한다고 생각합니다.

우리는 또한 지속가능한 발전을 이루기 위해서는 경제 성장뿐만 아니라 민주화가 동반되어야 한다는 것을 깨달았습니다. 나는 대한민국이 산업화와 민주화를 동시에 이룬 나라라는 사실에 커다란 자부심을 느끼고 있습니다.

대한민국은 우리의 성공과 실패 경험을 개도국들과 함께 나누면서 함께 협력하고 성장하는 진정한 개발파트너가 되고자 하는 것입니다.

이를 위해서는 모든 개발협력 활동이 투명하고, 정의롭게 이루어질 수 있도록 의회와 시민사회의 감시기능이 더욱 활성화되어야 할 것입니다. ..."

1. 부산총회의 성과와 역사적 의의 - 민주적 거버넌스의 관점에서

- 작년 말 부산에게 OECD와 한국정부의 공동주최로 열린 부산 세계개발원조총회는 민주적 거버넌스의 관점에서 볼 때, 국제개발협력 분야에서 진일보한 역사적 계기로 평가받고 있음.
- 비록 부산총회 결과문서에서 민주적 거버넌스란 단어가 명시적으로 언급되지 않았지만 인권, 책무성 등 민주적 거버넌스의 핵심적 가치와 원칙을 반

영하는 단어가 곳곳에서 언급되었음.

- 구체적으로, 과거 파리선언(2005), 아크라행동강령(2008)에 비교해서, 민주적 주인의식 democratic ownership, 상호책임성 mutual accountability, 인권에 기반한 접근(Rights-based approach), 반부패와 투명성의 중요성이 더욱 강조되었음.
- 부산총회 6개월 후 출범한 효과적인 개발협력을 위한 글로벌 파트너십(Global Partnership for Effective Development Cooperation)은 모두 18명으로 구성되어 있는데 비국가행위자로 시민사회, 기업 및 의회의 대표가 포함되어 있음.
- 특히 시민사회대표가 정부간 회의에서 역사상 처음으로 업저버가 아니라 '형식적으로 동등한' 권한을 가지고 문안 협상에 참가하여 절차면에서 가장 민주적 거버넌스가 구현된 회의로 평가받았음.
- 특히 주최국인 한국정부를 대표한 이명박 대통령의 개막식 연설은 국제 시민사회 대표로부터 매우 긍정적인 평가를 받았음. 주된 이유는 경제위기에도 불구하고 ODA 증액에 대한 공약과 한국의 경제개발에서 민주화의 중요성에 대한 강조 및 한국 개발에서 실패 경험에 대한 언급.
- 그러나 부산 총회 이후 한국정부의 국제개발협력 정책은 대통령 연설의 내용은 물론 부산 총회의 결과 문서인 '효과적인 개발협력을 위한 부산파트너십(BPEDC)' 정신에 역행하고 있어 국제사회 특히 시민사회의 우려가 높아지고 있음.

2. 국제개발협력과 민주적 거버넌스

- 거버넌스 governance란 키를 조정한다 steer와 항해한다 pilot는 의미를 지니는 그리스어 kybenan와 kybernetes에서 비롯된 것으로 알려져 있음. 이 어원에 따르면 거버넌스란 '한 조직 또는 사회가 스스로의 방향키를 조정하

는 과정이며, 소통과 통제의 역동력 dynamics이 중요한 역할을 하는 과정이다'으로 이해. (Rosenau 1995)

- 거버넌스는 보통 협치,공치, 지배구조 등으로 번역되는데 위로부터의 강압에 의한 통치와 구분되며 제도를 의미하는 정부 government와 달리 과정을 강조한다. 즉 거버넌스는 정부가 다양한 비정부(non-governmental) 기구와 단체 및 행위자와의 상호작용을 강조.

- 개발분야에서의 거버넌스는 모범적 거버넌스(good governance), 참여적(participatory), 민주적 (democratic) 거버넌스 등 다양한 형용사를 사용하고 있음. Good governance는 세계은행이 democratic governance는 UNDP에서 주로 사용하는데 강조점에 차이가 있음.

- 개발에서의 모범적 또는 민주적 거버넌스의 중요성은 과거 개도국의 독재와 부정부패 및 외채위기와 관련하여 주로 사용되었는데 90년대 탈냉전 경제적 세계화의 가속화와 함께 지구적 차원의 글로벌 거버넌스로 관심과 담론이 확대. 최근에는 중동과 북아프리카의 민주화 운동을 계기로 다시 부각되었음.

- 한국의 개발경험의 경우 단순화 하여 구분하면 1987년 6.10 이전을 '개발 독재 development dictatorship' 그 이후를 '민주적 개발' democratic development 모델로 구분할 수 있음.

- 전자가 경제개발을 위해 인권과 민주주의를 부정, 제한 또는 연기해야 한다고 주장한다면 후자는 민주주의와 경제개발이 상호보완적이고 민주주의 없이 지속가능한 (경제)개발이 가능하지 않다고 주장. 전자는 경제개발이 민주화를 이끈다는 근대화 이론의 변형. 이러한 차이는 고 김대중 대통령과 싱가포르의 이광료 수상의 아시아적 가치 Asian Value 논쟁에서 잘 드러남.

- 유엔 등 국제사회가 한국의 발전 모델에 주목하는 이유는 한국이 경제성장과 민주화를 동시에 성취했고 시민사회가 중요한 역할을 수행했다는데 있음. 이는 유엔이 추구하는 가치 - 평화, 지속가능개발, 인권, 민주주의 - 에 부합하기 때문. 그러나 최근 이명박 정부하에서 인권과 민주주의 가치가 훼손되면서 한국의 민주적 발전 모델의 지속가능성에 대한 국제사회의 우려와

비판이 높아지고 있음. 특히 한국의 과거 경제개발 또는 '개발독재' 경험을 무비판적으로 모듈화해서 개도국에 '수출'하려는 지식공유사업(KSP)에 대한 국내의 시민사회의 우려와 비판이 높아지고 있음. .

- 국제개발협력 분야에서의 민주적 거버넌스는 공공외교 (public diplomacy) 개념과 밀접한 연관이 있음. 오늘날 ODA는 공공외교의 중요한 수단이고 시민사회는 공공외교에서 중요한 역할을 수행함. 시민사회는 공공외교의 틀을 활용하여 인권, 평화, 성평등, 생태적 지속가능성 등 보편적 가치와 지구적 공공재 증진을 전략적으로 추구하고 있음.

- 현재 선진 공여국으로 불리우는 유럽과 북미의 대다수 국가의 국제개발협력 정책에는 민주주의 또는 민주적 거버넌스를 핵심 원칙이자 전략으로 삼고 있음. 즉 '민주적 거버넌스가 빈곤감소/퇴치의 성패를 좌우한다'는 것은 상식으로 자리잡았음. 따라서 이들 국가의 공적개발원조(ODA)에서 민주주의 증진 분야는 중요한 축을 형성하고 있고 적지 않는 재원이 민주적 거버넌스에서 핵심적 역할을 하는 시민사회에 대한 지원으로 사용되고 있음. (민주화운동기념사업회 편, 민주주의 국제협력기관: 지구민주화와 공공외교의 지형도, 2010 참조)

- 유엔 또한 민주주의와 민주적 거버넌스의 중요성을 인식하여 90년 이후 이 분야의 프로그램을 강화하는 추세임. 1980년대의 신생재건민주주의국제회의(ICNRD), 1990년대 선거지원 프로그램, 2005년 유엔민주주의기금(UNDEF).

- 최근 아시아에서는 대만 정부가 2005년부터 격년제로 대만민주주의재단(TFD)을 통해 세계민주주의아시아포럼(World Forum for Democratization in Asia, WFDA), 인도네시아 대통령의 주도하에 2008년부터 발리민주주의포럼(BDF)을 개최해왔고 프랑스의 콜랑도 대통령은 올해 10월 처음으로 세계민주주의포럼(World Forum for Democracy)을 개최할 예정. (이는 지난 10여 년간 미국 주도의 세계민주주의운동 (World Movement for Democracy)의 프랑스 버전)

- 이에 비해 한국정부의 민주주의 또는 인권외교는 답보상태이거나 이에 대한 정책과 전략이 부재한 상태. 2010년 제정된 국제개발협력 기본법과 선진

화 방안 모두에 ODA를 통한 민주주의 또는 민주적 거버넌스 증진에 대한 철학과 정책이 결여되어 있음.

국제개발협력 기본법 (2010년 10월)

제3조(기본정신 및 목표)

① 국제개발협력은 개발도상국의 빈곤감소, 여성과 아동의 인권향상 및 성평등 실현, 지속가능한 발전 및 인도주의를 실현하고 협력대상국과의 경제협력관계를 증진하며 국제사회의 평화와 번영을 추구하는 것을 기본정신으로 한다.

② 국제개발협력은 제1항의 기본정신을 추구하기 위하여 다음 각 호의 사항을 달성하는 것을 목표로 한다.

1. 개발도상국의 빈곤감소 및 삶의 질 향상
2. 개발도상국의 발전 및 이를 위한 제반 제도·조건의 개선
3. 개발도상국과의 우호협력관계 및 상호교류 증진
4. 국제개발협력과 관련된 범지구적 문제 해결에 대한 기여
5. 그 밖에 제1항의 기본정신을 달성하기 위하여 필요하다고 인정되는 사항

제4조(기본원칙)

① 국가, 지방자치단체, 그 밖의 시행기관(이하 “국가등”이라 한다)은 국제개발협력을 실시함에 있어서 다음 각 호의 원칙과 우리나라의 대외정책을 종합적으로 고려하여 추진하여야 한다.

1. 국제연합헌장의 제반 원칙 존중
2. 협력대상국의 자조노력 및 능력 지원
3. 협력대상국의 개발 필요 존중
4. 개발경험 공유의 확대
5. 국제사회와의 상호조화 및 협력 증진

② 국가등은 양자간 개발협력과 다자간 개발협력 간의 연계성과 무상협력과 유상협력 간의 연계성을 강화하고, 국제개발협력정책을 일관성 있게 추진함으로써 국제개발협력의 효과가 극대화되도록 노력하여야 한다.

3. 19대 국회와 18대 정부의 국제개발협력 과제와 정책 제언 -민주적 거버넌스의 관점에서

- 한국정부는 국제개발협력을 통한 국제 민주주의 증진에 보다 적극적으로 기여함으로써 국제사회에서 공익을 위한 공공외교 리더십을 강화할 필요가 있음.
- 이는 현 정부의 성숙한 세계국가(Global Korea)의 비전에 부합하고 국제 사회에 책임있는 중견국가 또는 강소국으로서의 책무임.
- 특히 유엔사무총장 배출 국가이자 '경제성장과 민주화'를 동시에 성취하고 '수원국에서 공여국'으로 전환하여 OECD DAC에 가입하고 부산 세계개발원 조총회를 주최한 모범적인 국가로서 국제사회의 기대에 부응하는 책임있는 행동임.
- 이와 관련하여 19대 국회와 한국정부는 국제적으로는 인권과 민주주의의 가치와 원칙에 기반하고 시민사회와의 건설적 파트너십에 기반한 공공외교를 강화하고 국내적으로는 이를 위한 법과 제도 및 정책적 기반을 적극적으로 개선 및 강화해야 함.

이를 위해 구체적으로

- 가) 유엔 인권이사회에서의 국제인권과 민주주의 증진 기여 역할 강화
 - 나) 유엔의 인권과 민주주의 재정 지원 증대
(예 인권최고대표사무소(OHCHR), 유엔민주주의기금(UNDEF) 기여금 증대)
 - 다) 외교부 인권사회과를 인권사회국으로 확대 강화하여 인권 및 민주주의 외교 인프라 및 역량 강화
 - 라) 국회 및 국회의원의 민주주의 증진 외교 강화
 - 마) 민주주의공동체(Community of Democracies, CoD) 등 국제 민주주의 증진운동에 보다 적극 참여하고 아시아지역에서 뜻을 같이하는

국가간의 연대강화를 통해 민주화의 요구에 직면한 국가 지원
(예: 버마 등)

바) 외교안보연구원 등 연구기관의 국제 민주주의 증진 관련 연구 지원
강화

사) 국제시민사회의 민주주의 증진 활동 직접 지원 (CIVICUS 등)

국제개발협력 ODA 분야에서의 과제로는

가) KOICA의 사업 전반에 인권과 민주주의를 범분야(cross-cutting)
이슈로 적극 반영하고 초청연수 프로그램에 민주적 거버넌스 내용을
반영

나) KOICA에서 민주주의 및 민주적 거버넌스 제도 및 정책 경험 모듈화
하여 이를 필요로 하는 개도국과 공유
(예: 헌법재판소, 선거관리위원회, 국민권익위원회, 국가인권위원회 등)

다) 국별파트너십전략 (CPS) 작성에 민주적 거버넌스 분야 강화

라) 국내의 민주주의 관련 기관의 국제 민주주의 지원 활동 장려 및 예산
지원 (예: 민주화기념사업회, 광주 5.18 재단 등)

마) 중장기적으로 보다 전문적인 '국제민주주의재단' 설립

바) 국내 시민사회단체나 공익재단을 통해 개도국의 민주적 거버넌스
역량 강화와 공익적 시민사회단체 활동 지원

사) 지방자치단체의 국제적인 민주적 거버넌스 증진 관련 활동 지원
(예: 광주시의 세계인권도시포럼 등)

참고문헌

- 이성훈 "국제개발협력과 인권-부산 OECD 세계개발원조총회(원조효과성회의)와 한국의 역할" (국제개발협력 2011 No 1)
- 이성훈 "민주주의와 국제개발협력-한국의 민주화 경험과 ODA" (국제개발협력 2011 No 3)
- 이성훈 "시민사회가 바라보는 부산총회의 성과와 향후 과제" (국제개발협력 2011 No 4)
- 이성훈 "국제개발협력과 시민사회의 역할: 부산총회 이후의 맥락에서" (국제개발협력 2012 No 1)
- 이성훈 "효과적인 개발협력을 위한 글로벌 파트너십 출몰과 시민사회의 과제: Post-Busan 이행 체제에서의 시민사회의 발전 방안" (국제개발협력 2012 No 3)
- 민주화운동기념사업회 편 "민주주의 국제협력기관 : 지구민주화와 공공외교의 지형도" (리북, 2010)
- 김은미, 김진경 "OECD/DAC 거버넌스 네트워킹(GOVNET) 논의동향과 대응을 위한 정책과제" 국제개발협력 (서울, KOICA, 2010. No. 3)
- 정우진 "한국형 개발협력모델" 국제개발협력 (서울, KOICA, 2010. No. 1)
- 참여연대, ODA Watch 등 6개 단체, "19대 국회에서 다루어야 할 15대 ODA 개혁과제" (2012. 4월)
- ODA Watch, "국제개발협력 선진화 방안인가, 한국화 방안인가?" ODA Watch 뉴스레터 제47호, 2010년 11월 16일
- ODA Watch, "19대 국회가 대외원조 시스템을 개혁해야 한다" (2012. 8월)

기조발제 2

ODA 민주적 집행과 국회의 역할

김선혁 / 고려대학교 행정학과 교수

ODA의 민주적 집행과 국회의 역할

2012. 9. 21

김선혁 고려대학교 행정학과 교수

차례

< Key Points >

1. ODA 논의 및 ODA 정책 등장의 배경
2. 우리나라 ODA 정책의 문제점
3. ODA 정책과정에서 국회의 역할 : 정책 제언

Key Points

- ODA는 민주주의와 무관하지 않음: ‘민주주의의 도장(印)이 찍힌’ ODA 정책이 필요; ODA 정책은 민주주의적으로 형성·집행되어야 하며, 우리의 민주주의를 업그레이드하는 수단이어야 함.
- ODA는 행정부만의 전유물이 아님: ODA에 대한 발전행정(development administration)적 접근의 유산을 극복해야 함; 각종 정책 부문에서 이미 상식이 된 ‘거버넌스’ 패러다임(“from government to governance”)이 ODA 정책에서도 관철되어야 함.
- ODA와 관련하여 입법부가 할 일이 산적: 대외원조의 법제화·제도화 뿐 아니라, ODA 기본정책의 수립, 중장기 전략 채택, ODA 정책 및 성과의 감시·평가, ODA의 양적·질적 개선 촉구, ODA에 대한 국민의 인식과 지지 제고, 수원국 국회와의 국제 협력 등 다수; 이러한 활동에서 시민사회와의 공조와 협력은 필수불가결.

- ‘한국형 ODA 모델’은 ODA의 글로벌 레짐과 부합해야 함: ODA 글로벌 레짐의 중요한 특징은 ODA를 상위의 외교안보전략의 수단으로 (instrumentality) 혹은 여타 외교안보정책에 대해 부차적인 가치로 (supplementarity) 간주하는 인식을 불식·지양하고 있다는 점.
- ‘민주주의에 배태된 한국형 ODA 모델’ (Korean ODA model embedded in democracy)를 재창조하는 작업은 궁극적으로 global governance의 민주화에도 기여할 것: 권력정치(power politics) 위주의 기존의 신현실주의적(neorealist) 국제정치 담론 및 현실을 극복하고 새로운 국제정치질서를 형성하는 데에 긍정적인 영향을 미칠 수 있음.

1. ODA 논의 및 ODA 정책 등장의 배경

- 지난 반 세기 동안의 급속한 경제성장을 바탕으로 한국은 ‘도움을 받는 국가’에서 ‘도움을 주는 국가’로 전환했음. 2010년 OECD 개발원조위원회(DAC)에 가입하여 1961년 OECD 출범 이후 수원국에서 공여국으로 지위가 바뀐 유일한 사례가 되었음.
- 이는 우리의 성공적 경제개발 노하우를 외국에 전수한다는 단순한 차원을 넘어서서 國格을 높이고 책임감 있는 국제사회의 일원으로 활동하기 위한 중요한 필요조건이라 할 수 있음.
 - ▶ DAC 회원국 중 비서구 회원국은 일본을 제외하면 한국 뿐임.
 - ▶ DAC 가입으로 한국은 그 국제적 위상을 국제사회에서 인정받게 됨. 동시에 국제사회도 이제 한국에 상응하는 책임을 요구하고 있음.
 - ▶ 특히 대외원조정책에서 한국이 국제규범과 글로벌 가이드라인을 따르는지가 국제사회의 관심사가 됨.

1) ODA 수원국으로서의 한국

- (수원 규모) 1953년부터 2000년까지 한국이 UN, 미국 등 국제기구와 주요국으로부터 지원받은 ODA의 총 수원 규모는 약 200억불이며, 기술, 자본재, 소비재 등 다양한 분야에서 원조를 받음.
 - ▶ 2000년 OECD 수원국 리스트에서 제외됨.
- (원조 활용) 한국은 ‘원조의 덫(Aid Trap)’을 회피하고 원조를 경제사회 개발의 촉진제로 활용한 모범사례로 손꼽힘.
 - ▶ KIST, 국립의료원 등 국가기간시설에 집중 활용.

2) ODA 공여국으로서의 한국

- (공여 규모) 그동안 총 원조규모는 약 94억불(1987~2011년)이며 주로 아시아 지역에 집중.
 - ▶ USAID 자금으로 개도국 초청연수를 처음 시작(1963년), 70년대에는 주로 외교안보 차원에서 소규모로 추진.
 - ▶ EDCF(1987년), KOICA(1991년) 탄생으로 대외 원조의 기본 틀을 갖추고 90년대부터 대외원조를 본격화.
 - ▶ 구체적인 원조 규모는 2000년 2.1억불 → 2011년 13억불로 약 6배 급증하는 모습을 보이고 있음.
 - ▶ 2000년 이후 우리 정부는 선진 공여국의 면모를 갖기 위해 「국제개발협력기본법」 제정(2009) 및 OECD DAC 가입(2010) 등의 노력을 지속하고 있으며 ODA의 양적, 질적 개선도 도모하고 있음.
- (공여 효과) 개도국 발전에 적지 않은 도움을 주었으나 적은 원조 규모, 짧은 원조 역사로 인해 미흡.

- ▶ DAC 가입, ODA 기본법 제정을 계기로 통합 추진체계를 구축하고 이를 선진화할 필요성이 제기되고 있음.

2. 한국 ODA 정책의 문제점

- ODA 기본법이 제정되기 이전인 2005년 정부가 발표한 「국제개발협력개선 종합대책」과 2010년 총리실 주재로 개최된 관계부처합동 「국제개발협력선진화방안」에서 제기하고 있는 우리나라 ODA의 문제점이 거의 동일한 양상을 보이고 있음. 이는 ODA 기본법의 제정 등 그 간의 다양한 노력에도 불구하고 기존 문제점들이 획기적으로 개선되지 못했음을 의미함.

- ▶ 2005년 「국제개발협력개선 종합대책」에서 제시된 한국 ODA의 발전 방안은 ① 한국형 원조모델 정립, ② 추진시스템 구축, ③ 효율성 제고, ④ 인프라 구축, ⑤ 국민 참여 확대 5가지임(이태주 2006).

- ▶ 2010년 총리실 주재 회의에서 지적된 한국 ODA의 문제점은 ① 적은 원조 규모와 낮은 GNI 대비 비율, ② 국가 차원의 컨트롤타워 기능 취약, ③ 유상-무상 상호 연계 없이 ODA를 추진하여 사업 분절화와 중복 발생, ④ 원조 효과성을 제고하면서 한국적 특성을 살릴 수 있는 국가전략이 미흡, ⑤ ODA에 대한 국민적 공감대 미흡, 전문 인력 미확보, NGO-기업 간 연계 부족 등 추진기반 취약 등임(관계부처합동 2010).

- 보다 구체적으로 현재 한국 ODA의 문제점을 살펴보면 아래와 같음.

1) 원조 규모의 양적 문제점

- ▶ 한국의 ODA 지원 규모는 2000년 이후 빠르게 증가하고 있으나 2011년 현재 13.2억불로 아직도 DAC 국가들 23개국 가운데 낮

은 수준(17위)에 머물고 있음.

- ▶ 낮은 GNI 대비 비율: 2011년 현재 ODA/GNI 비율은 0.12%로서 DAC 평균인 0.31%의 1/3 수준으로 최하위임(23개국 중 22위).

2) 원조 구성의 질적 문제점

- ▶ 높은 유상원조 비율: 2011년 현재 42.5%
- ▶ 2011년 현재 양자원조(9.7억불)가 73.4%, 다자원조(3.5억불)가 26.6%로 양자원조 위주 (양자 대 다자 비율 대략 7 : 3)

3) 원조 기관의 분절화

- ▶ ODA 기본법은 양자간 개발협력 중 유상협력은 기획재정부장관이, 무상협력은 외교통상부장관이 각각 주관하되, 다자간 개발협력 중 「국제금융기구에의 가입조치에 관한 법률」에 규정된 국제기구와의 협력은 기획재정부장관이, 그 밖의 기구와의 협력은 외교통상부장관이 주관하도록 해놓고 있으며(제9조), 개발원조 시행 주체도 다양한 지방자치단체, 공공기관, 국가기관으로 보는 다원주의적 추진모형을 취하고 있어 원조의 분절성 문제가 제기되고 있음.
- ▶ 현재 30여개의 유·무상원조 실시 기관이 존재.
- ▶ 유상원조를 실시 중인 8개 DAC 회원국 중 유·무상기관이 분리된 국가는 프랑스(시행기관은 통합), 이태리, 한국.
- ▶ 국무총리실 국제개발협력위원회 등을 통한 통합과 조정이 시도되고 있으나 체계의 통일성과 정책의 일관성을 높이기에는 부족.

4) 성과 평가 및 정보공개 미흡

- ▶ 분절된 ODA 집행 시스템은 집행상의 비효율 뿐 아니라 평가 및 책

무성 제고에도 어려움을 야기함.

- ▶ 원조예산, 국별협력전략(CPS), 중점지원국가 선정 이유, 평가결과 등 원조 관련 정보 공개 미흡.

5) ‘한국형 ODA 모델’의 특이성

- ▶ 현재 한국의 ODA는 개도국 및 최빈국의 개발과 발전이라는 목표보다는 한국 기업의 해외 시장 개척의 교두보 마련이라는 목표를 중심으로 이루어지고 있다는 지적이 있음.
- ▶ 또한 원조 대상국 면에서도 DAC 회원국들이 사하라 이남 아프리카의 최빈국에 전체 원조액의 1/3을 제공하고 나머지 지역에 각각 1/10 정도를 원조하는 것에 반해, 한국의 원조는 아시아 지역에 집중되어 있음 (2011년 47%).
- ▶ 2009년 한국의 EDCF 집행 액수를 국가별로 살펴보면 중국이 개도국 차관 현황에서 1위를 차지하고 있으며, 한국 기업의 진출이 활발한 베트남과 인도네시아가 각각 3, 4위를 차지하고, 상위 중소득국으로 분류된 루마니아가 7위를 차지하고 있음 (참여연대 국제연대위원회 2009).

3. ODA 정책에서 국회의 역할: 정책 제언

1) ODA에 대한 국민 인식의 제고

- ▶ ODA에 대한 국민의 인지도 제고 및 지지 확대.
- ▶ 개발원조의 필요성, 국제사회에서의 우리나라의 책임과 역할에 대해 국민적 인식을 제고하기 위해 국민적 홍보활동 혹은 ODA 교육 프로그램 전개.
- ▶ ODA 자료 및 현장 언론 공개, 오피니언 리더들 현장 초청, 사업 성

과 홍보, 대국민 홍보 전담기구 설치 및 운영 (예: 네덜란드는 1997년 ‘국제개발을 위한 국가위원회’ 설립 운영).

- ▶ ‘국제협력의 날’ 혹은 ‘국제협력의 주간’ 제정.

2) ODA의 양적·질적 개선을 촉구

- ▶ 원조 규모의 확대

(예: 영국 하원은 개발협력예산을 GNI 대비 0.7%로 올리기 위해 근거보고서를 작성하는 등 ODA 관련 입법에 주도적인 역할 수행;스위스 의회도 ODA 예산 확대 결정을 이끌어내는 데 중요한 역할 수행; 그에 비해 한국에서는 MDGs 포럼 등 행사성 국회 모임만 존재하고 그 활동도 미약).

- ▶ 유상원조 축소/폐지와 무상원조 확대.
- ▶ 구속성 원조의 단계적 폐지.
- ▶ 시민사회를 통한 민간원조 확대.

3) ODA 추진 체계 및 기관의 개선

- ▶ 무상·유상원조 실시 기관 통폐합.
- ▶ 독립적인 국제개발청 혹은 원조 전담 부처 신설.
- ▶ 다자간 원조 통폐합.
- ▶ ODA 추진 체계 개선을 위해 학계 또는 시민단체에 원조관리 조직 체계 각국 비교연구 정책과제 발주 및 지원.
- ▶ 정책과제를 통해 제안된 정책제언들을 적극적으로 채택·추진.

4) ODA 정책 감시의 강화

- ▶ 2011년 부산 세계개발원조총회(HLF-4)에서도 국회의(시민사회와의 협력을 통한) 국제개발협력에 대한 감시 및 참여가 강조됨.
- ▶ 현재 국회 보고 (2011. 9 ODA 기본법 개정 내용), 국정감사, 국무총리실 평가 등이 있으나 불충분.
- ▶ 원조예산, 국별협력전략, 중점지원국가 선정 이유, 평가결과 등 ODA 정책과 관련된 정보의 공개 촉구.
- ▶ 국정감사 불충분
(예: 「18대 국회 전반기 외교통상통일위원회 활동실적」 (2010. 6)—2009년 국회의 ODA 관련 활동은 국제개발협력기본법 제정을 위한 상임위 차원의 2~3회 회의, 공청회 1건, 결의안 1건에 불과; 「2011년도 국정감사결과보고서」 (2011. 12)—보고사항 불충분, 현지보고서 전무, 수출입은행 예산 통합 감사 부재).
- ▶ 국정감사 기간이 짧고 감사 내용이 산적하여 KOICA와 ODA 정책이 충분한 평가를 받지 못하고 있음.
- ▶ 영국 하원 International Development Committee의 경우처럼 ODA 정책을 상시적·체계적으로 감시하는 기체가 필요.
- ▶ ODA의 투명성과 책무성을 제고하기 위해 독립평가기관을 설립하여 객관적·독립적인 평가가 이루어지도록 하는 방안도 고려
(예: Swedish Agency for Development Evaluation (SADEV)).
- ▶ 시민사회와 협조 하에 효과적인 원조 평가와 성과관리 시스템 구축 및 운영.
- ▶ 특히 2012년 말 한국은 DAC 가입 이후 처음 OECD peer review를 받게 됨. 실사 결과를 국회가 보고 받고 검토할 수 있어야 함.

5) 의회 간 국제협력

- ▶ OECD DAC의 2차 원조효과성 고위급 회담 (2005년 파리), 3차 회담(2008년 아크라) 행동의제 등에서 수원국과 공여국 의회 역할이 강조됨.
- ▶ 영국 DFID, World Bank등 의회 발전을 위한 공여국 회의가 2007년 벨기에에서 개최, 2008년 2차 공여국 개발기관회의에서는 Parliamentary Knowledge Portal을 개발.
- ▶ 과거에는 공여국들이 수원국 행정부(혹은 시민사회)만을 주 공조 대상으로 삼고 의회를 상대적으로 경시해 옴; 하지만 이제는 공여국-수원국 의회 간 협력과 교류를 통해 수원국 의회의 역량 증대(empowerment)와 강화를 추구할 필요성이 제기되고 있음
(예: 수원국 의회의 예산 감시 및 정책 평가 기능 강화).
- ▶ 공여국 의회의 역할: 자국 ODA 정책과정 감시 및 평가
(예: 영국 하원에는 International Development Committee가 설치되어 DFID의 제반 활동을 상시 모니터링).
- ▶ 수원국 의회의 역할: 국민이 필요로 하는 것을 효과적으로 파악하여 예산 배정, 법 제정, 정책 집행 등을 수행하는 직접적인 주체로 역할과 위상의 강화가 필수적임.
- ▶ 양자·다자 등 다양한 방식을 통한 의회간 협력 전략 고안 및 추진.

6) 글로벌 수준에 맞는 ODA 정책 선진화·민주화 촉구

- ▶ 수원국의 지속가능발전을 최우선시하는, 원조 목적에 부합한 올바른 원조.
- ▶ 원조를 자원 확보, 군사협력, 기업 진출 등의 수단으로 사용하는 것을 지양: 수단주의적(instrumentalist) ODA 정책으로부터 본질주의적(essentialist) ODA 정책으로의 변화를 촉구.

- ▶ 정부와 기업 등 ODA 관련 당사자들이 국제 인권, 환경, 노동 규범을 준수하도록 촉구.
- ▶ 국회가 ODA 정책 관련 포럼을 구성 및 운영하고 국회 내외 전문가, 실무자, 일반 시민들을 대상으로 행사 개최, 국제개발협력의 선진화·민주화에 대한 관심 및 공감대 제고.

7) 민주주의와 밀접히 연결된 ‘한국형 ODA 모델’의 재창조(reinvention) 주도

- ▶ 민주주의 국가의 ODA 정책과 비민주주의 국가의 ODA 정책이 동일할 수 없음: 민주주의의 국가 정체성이 녹아 들어간 ODA 정책을 구상·실시해야 함.
- ▶ 철학 뿐 아니라 절차에서도 (공여국, 수원국 공히) 민주주의를 항상 염두에 두고(democracy-conscious) 고안·추진하는 ODA 정책이 되어야 함.
- ▶ 글로벌 ODA 경향에 부응하는 ODA 정책이 되어야 함: ODA를 다른 국가 정책목표의 부차적 수단으로 접근하는 것은 ODA 글로벌 레짐에 상응하지 않음.
- ▶ 단순한 개발의 기술(skill)이나 기법(technique)보다는 그러한 기술과 기법이 효과적으로 작동할 수 있는 민주적 제도, 체제, 맥락 전체를 package로 공유하는, 민주주의에 배태된(embedded in democracy) ODA 정책을 지향해야 함.
- ▶ 민주주의와 밀접히 연계될 때 ODA 정책의 지속가능성(sustainability) 또한 제고될 것임.
- ▶ 동시에 ODA와 민주주의의 긴밀한 연계는 공여국 민주주의의 심화 및 질 제고에도 기여.

- ▶ ODA 정책이 행정부의 전유물이 아니라는 인식을 확산시켜야 함: 행정부 주도 ‘개발주의 국가(developmental state),’ 발전행정(development administration)의 전파 및 전수를 넘어서서 민주주의적 맥락에 바탕을 둔 발전 모델을 전파해야 함.
- ▶ ODA 정책의 민주적 집행에서 국회가 보다 적극적인 역할을 수행하기 위해서 시민사회와의 공조는 필수불가결함.
- ▶ 국회-시민사회의 협력을 통해 ODA 정책과정이 보다 민주적, 거버넌스적으로 변화된다면 이는 궁극적으로 국제질서의 민주적 변혁에도 기여할 수 있음: 강대국 권력정치 중심의 신현실주의적(neorealist) 인식이 지배적인 한 ODA 정책은 ‘전통 외교의 일 수단’이라는 낮은 위상을 벗어날 수 없고 선진화될 수도 없으며, soft power 중심의 public diplomacy도 효과적으로 추구될 수 없음.

참고문헌

- 3rd High Level Forum on Aid Effectiveness. 2008. “ACCRA Agenda for Action.” September 2–4, Accra, Ghana.
- Choi, Jin–Wook. 2011. “From a Recipient to a Donor State: Achievements and Challenges of Korea’s ODA.” *International Review of Public Administration*, 15(3):37–51.
- DFID (Department for International Development), UNDP (United Nations Development Programme), WBI (World Bank Institute). 2007. “Donor Consultation on Parliamentary Development and Financial Accountability.” May 21–22, 2007, Brussels, Belgium.
- DFID (Department for International Development), UNDP (United Nations Development Programme), WBI (World Bank Institute). 2008. “Donor Coordination Meeting on Parliamentary Development: Summary of Discussion.” London: DFID.
- IPU (Inter–Parliamentary Union). 2009. *Parliament’s Role in the Development Agenda: Two Case Studies*. IPU.
- Parliamentary Centre. 2009. *Parliaments, Poverty Reduction and the Budget Process in Africa*. Ottawa, Canada: Parliamentary Centre.
- SIDA (Swedish International Development Cooperation Agency). 2009. *Swedish Development Cooperation: This Is How It Works*. SIDA.
- Townsend, Ian. 2010. “The UK and the 0.7% Aid Target, and the Draft International Development (ODA Target) Bill.” Economic Policy and Statistics Section, House of Commons Library (April 12, 2010).
- ODA Watch. 2009. “국회가 ODA 개혁에 나서야 한다: 2009년 ODA 관련 국정감사 모니터링 결과보고.” OWL, 35.
- ODA Watch. 2012. “19대 국회에서 다루어야 할 15대 ODA 개혁과제 발표 보도자료.” OWL, 68.
- 관계부처합동. 2010. 「국제개발협력 선진화 방안」 (2010. 10).

- 국회 외교통상통일위원회. 2011. 「2011년도 국정감사결과보고서」 (2011. 12).
- 권율. 2006. 우리나라 대외원조정책의 선진화 방안: 국제개발협력 패러다임의 변화와 한국 ODA의 개혁 과제.” 대외경제정책연구원.
- 김태균. 2012. “개발협력 의제의 사회적 구성: 글로벌 거버넌스에서 복합네트워킹의 정치학.” 「국제개발협력연구」 4(1): 1-53.
- 손혁상 외. 2011. “개발효과성 제고를 위한 정부-시민사회 협력 방안 연구.” 한국국제협력단.
- 손혁상. 2010. “개발원조위원회 가입 이후의 한국의 대외원조 정책과제.”
- 외교통상통일위원회 수석전문위원실. 2010. 「제18대 국회(전반기) 외교통상통일위원회 활동실적」 (제277회 국회~제290회 국회: 2008. 8.26~2010. 5.29) (2010. 6).
- 이계우·박지훈. 2007. “한국의 공적개발원조 20년의 평가.” 「한국개발연구」 29(2): 41-74.
- 이태주. 2006. “정부의 ODA 개선대책 및 추진현황 평가.” 경실련 ODA Watch 제1차 정책포럼. “한국 ODA 제대로 가고 있는가?”
- 이태주. 2011. “한국 ODA의 효과성 제고를 위한 통합 원조 방안.” 한경대 주최 세미나. “ODA 분절성 극복을 위한 추진체계 개편방안.”
- 이학교 외. 2011. “ODA 사업의 분절성 극복을 위한 추진 체계의 재정립 방안.” 국회예산정책처.
- 장준호. 2008. “국제개발협력의 두 가지 모델 비교연구: 독일과 일본의 공적개발원조(ODA)를 중심으로.” 「세계지역연구논총」, 25(3): 311-339.
- 장현식 외. 2007. “OECD DAC 회원국의 개발협력 관리체계의 비교.” 한국국제협력단.
- 정상희. 2011. “선진 원조 집행방안 모색을 위한 국별 비교연구.” 한국국제협력단.
- 참여연대 국제연대위원회. 2009. “2009 참여연대 ODA 정책보고서.”
- 한재광. 2006. “한국 ODA Watch, 왜 필요한가?: 시민사회의 ODA 정책 운동의 필요성과 현황.”

참고자료

부록 1.

19대 국회에서 다루어야 할 15대 ODA 개혁과제 (2012년 4월)

- ODA WATCH•국제민주연대•녹색당•에너지기후정책연구소•참여연대

부록 2.

"19대 국회가 대외원조 시스템을 개혁해야 한다" (2012년 8월 68호)

- ODA WATCH

부록 3.

1) Issue Brief 4호: 새롭게 보는 한국의 개발경험

- 한국 정부가 이야기하는 한국개발경험 뒤집어보기 (2011년 11월)

- KoFID, ReDI

2) Issue Brief 6호: 시민사회의 역량강화가 개발효과성이다.

(2011년 11월)

- KoFID, ReDI

부록 4.

2012년 DAC 동료검토를 앞둔 한국 ODA에 대한 ODA WATCH의 사전 동료검토(Pre-Peer Review) 요약 보고서 (2012년 5월)

- ODA WATCH

부록 1. 참여연대ODA Watch 등 6개 단체, "19대 국회에서 다루어야 할
15대 ODA 개혁과제" (2012. 4월)

19대 국회가 다루어야 할 15대 ODA 개혁과제

ODA워치•국제민주연대•녹색당•에너지기후정책연구소•참여연대

I. 원조기관 통합

○ 취지

현재 무상원조는 외교통상부가, 유상원조는 기획재정부가 주도하면서 원조 체계가 비효율적으로 이원화되어 있음. 이로 인해 원조 사업간 연계성이 약화되어 효과성이 낮아지고 있는 심각한 문제가 발생하고 있음. 국무총리 산하 국제개발협력위원회가 유·무상원조 정책의 총괄 심의 기능을 가지고 있으나, 사후 사업승인 및 보고의 역할에 그치고 있음.

단순히 국무총리 산하 국제개발협력위원회의 보완을 넘어, 유·무상 원조의 통합을 위한 독립적인 원조전담 부처를 신설하여 원조의 효과성과 정책일관성을 높여야 함.

또한 정부의 ODA 정책이 지구촌 빈곤퇴치와 지속가능한 발전이라는 ODA 근본취지를 훼손하지 않으며, 대외원조가 정부의 외교적, 경제적 이익을 달성하기 위한 수단으로 전락하지 않도록 국회 및 시민단체의 엄격한 감시가 이루어져야 함.

○ 개혁과제

① 30여 개의 무상·유상원조 실시 기관의 통폐합

② 독립적인 국제개발청 혹은 원조전담 부처 신설

③ 국제기구와 다자은행을 통한 원조 통합

④ 국정감사 등 국회의 대외원조정책 감시 강화

II. 국제수준에 맞는 원조의 양적·질적 개선

○ 취지

우리나라의 원조 규모는 OECD 국가 중 최하위권으로 경제규모에 걸맞은 국제사회 일원으로서의 책임을 보여야 함. 원조 규모의 확대와 함께 원조의 당초 취지와 목표를 살릴 수 있도록 비구속성 원조와 무상원조의 비중을 확대해야 함.

2011년 현재 0.12% 수준인 대외원조 규모를 2015년까지 선진국 평균수준 GNI 대비 0.31%(UN 권고치는 0.7%) 수준으로 끌어올릴 필요가 있음.

한편 한국 정부는 원조규모를 점진적으로 확대하면서 구속성 원조를 지속하고, 유상원조를 확대하고 있음. 이는 원조규모 확대의 취지를 퇴색시키는 것임. 국제원조 규범에 역행하는 구속성 원조를 폐지하고, 이자와 원금상환 부담으로 빈곤의 악순환을 낳고 있는 유상원조를 폐지해 실질적인 빈곤퇴치에 기여해야 함.

또한, 정부 주도의 ODA가 폐쇄적으로 운영되고 있는 이상 원조의 효과성을 기대하기 어려움. ODA 정책 수립 및 집행체계, 성과와 평가 등을 객관적으로 평가할 수 있는 모니터링·평가 시스템을 구축해야 함. 나아가 ODA 정책의 효과성, 책임성을 확보하기 위해 독립적 기관 혹은 단위에서 모니터링·평가 시스템을 운영하도록 보장할 필요가 있음.

○ 개혁과제

수 선진국들의 평균 수준으로 원조 규모 확대

속 최빈국에 유상원조를 폐지하고, 무상원조 대폭 확대

⑦ 구속성(Tied) 원조를 2015년까지 단계적으로 폐지

⑧ 원조 평가와 성과관리 시스템 마련

순 시민사회를 통한 민간원조 대폭 확대

Ⅲ. 정보공개와 투명성 제고

○ 취지

ODA가 국민의 세금으로 재원이 마련되는 만큼 원조의 투명성 확보는 필수적이다. ODA의 폐쇄적인 정책결정 및 집행체계는 ODA를 대외경제정책의 하나의 수단으로 전락시키고, 부패와 비리로 연결될 수 있음. 수원국의 빈곤퇴치나 지속가능한 발전에 악영향을 끼칠 수도 있음. 최근에 알려진 바 있듯이, 카메룬 다이아몬드 개발권 획득과정에서 정부가 자의적으로 카메룬을 ODA 중점지원 대상국가로 선정한 사례가 바로 그것임.

따라서 현재 최소한의 기본적인 정보조차 공개하지 않는 ODA의 불투명성 문제는 시급히 개선되어야 함. ODA 중점지원 국가로 선정된 국가 명단과 선정 사유 등을 공개하는 것은 물론 국별협력전략(CPS)도 공개되어야 함. 또한 상세내역 정보 접근이 어려운 ODA 예산안과 결산안을 투명하게 공개하여 원조의 예측성을 높여야 함.

ODA 정책 수립 및 집행, 평가 모니터링에 시민사회단체 및 민간의 참여를 확대하는 것은 물론 법적으로 보장해야 함. 이는 ODA 정책의 투명성 제고는 물론 원조의 일관성과 효과성을 높이는 길이기도 함.

○ 개혁과제

⑩ 원조예산, 국별협력전략(CPS), 중점지원국가 및 선정 이유, 평가결과 등 원조관련 정보공개

⑪ 원조 정책 결정과 평가 모니터링에 시민사회 참여 확대

12 IATI(국제원조 투명성 이니셔티브) 가입

IV. 올바른 원조 실시

○ 취지

ODA를 자원확보나 기업진출 등 경제적 이해관계, 혹은 정치·군사적인 이해관계로 특정 수원국에 원조를 집중하고, 절실하게 원조가 필요한 최빈국에 대한 지원은 외면하는 것은 지속가능한 발전이라는 ODA 목적에 반하는 것임. ODA의 취지와 목적에 위배되는 원조는 엄격히 근절되고 규제되어야 함.

또한, 원조 집행과정에서도 환경·성평등·인권 등 국제규범을 지킬 필요가 있음. OECD 개발원조위원회(DAC) 가이드라인에서 크로스커팅 이슈로 제시하고 있는 환경·성평등·인권 등이 개별 원조 사업에서 충분히 고려되고 반영되도록 해야 하며, 이를 통해 지속가능한 발전이라는 원조 목적에 부합하도록 해야 함.

○ 개혁과제

- 13 지속가능 발전을 위한 원조 목적에 맞는 올바른 원조 집행
- 14 원조를 자원확보와 군사협력, 기업진출의 수단으로 사용 금지
- 15 정부와 기업이 국제인권, 환경, 노동규범 준수

2012년 4월 9일

ODA위치•국제민주연대•녹색당•에너지기후정책연구소•참여연대

부록 2. ODA Watch, "19대 국회가 대외원조 시스템을 개혁해야 한다"
(2012. 8월. 68호)

19대 국회가 대외원조 시스템을 개혁해야 한다!

ODA Watch 실행위원회

“전 부처가 쌈짓돈 쓰듯 나눠 먹기로 하는 분산 원조, 유무상 원조를 연계하지 못하는 따로 원조, 최빈국 지원 보다 자원확보와 경제협력을 우선시하는 상업주의 원조, 단기적이고 가시적인 사업들을 중복 시행하는 생색내기 원조, 한국 기자재와 한국 기업을 통해 한국식으로 원조하자는 구속성(tied) 원조, 한국의 개발경험을 해외에 적극 세일하자는 한국형 원조, 국민의 관심과 요구에도 불구하고 원조 예산과 정보, 평가결과를 제대로 공개하지 않는 불투명 원조, 원조 예산은 계속 늘리지만 원조의 질은 매우 낮은 쉬운(easy going) 물량 원조, 원조의 성과보다는 겉치레 행사와 홍보에 신경 쓰는 깃발 날리기 원조”

우리나라 대외원조 정책과 사업의 문제점을 열거해 본 것이다. 우리나라는 신흥 공여국이지만 국제사회의 원조규범과 지침을 무시하기도 하고 선진국들의 원조개혁 추세를 따르지 않고 역행하기도 한다. 최근 베트남에서도 확인했지만 병원이나 직업훈련센터와 같은 고도의 기술협력과 사후관리가 필요한 무상원조 사업을 차관사업으로 실시하기도 하고 한 나라에 우리나라의 여러 정부부처들이 경쟁적으로 유사 사업을 중복해서 시행하기도 한다. 통합 원조를 하겠다고 원조 전문기관인 한국국제협력단(KOICA)을 만든 지도 21년이 지났지만 30여 개의 부처와 지자체, 정부기관들이 KOICA와 경쟁적으로 원조사업을 하고 있는 웃지 못할 일들이 계속되고 있다. 최근 OECD 개발원조위원회(DAC)의 우리나라 대외원조에 관한 동료심사(Peer Review) 평가단의 방한에서도 이러한 문제점들이 지적되고 거론된 바 있다.

작년에 부산에서 성공적으로 개최한 부산 세계개발원조총회(HLF-4)를 통해 국제사회가 합의한 ‘효과적인 개발협력을 위한 글로벌 파트너십’ 선언도 10개항의 원조개혁을 위한 지침 합의로 구체화되었다. 우리나라는 동 회의에서

주도적으로 합의를 이끈 주최국으로서 부산선언을 우선적으로 이행할 책임이 있다. 대외원조를 효과적으로 하기 위한 10개항의 지침은 결과중심 원조, 시민사회의 참여와 기여 확대, 민간부문 참여 확대, 정보공개와 투명성 제고, 예측성 증대, 의회 검토에 의한 원조 예산화, 원조주체들의 상호 책무성 강화, 양성평등, 공공재정 시스템의 질적 제고, 원조의 비구속화 등이다. 이러한 국제사회의 합의 내용은 우리나라 ODA의 시스템 개혁과 성과 제고를 위한 가이드라인이기도 하다. 그래서 지난 4월 ODA Watch는 시민사회와 연대하여 우리나라 대외원조의 통합과 국제수준에 맞는 원조의 양적·질적 개선, 정보공개와 투명성 제고를 포함하는 15가지의 ODA 개혁과제[1]를 발표하며 있다.

그 동안 우리는 한국 시민사회와 함께 이러한 우리나라 대외원조 정책과 시스템의 근본 문제를 개선하기 위해 많은 노력을 해왔으나 현 정부는 이러한 제언을 적극적으로 받아들이지 않았다. 오히려 원조 분절화를 심화시키고 있으며 통합적이고 효과적인 원조체계를 만드는 일을 포기한 듯 하다. 그래서 우리는 이제 국회가 원조개혁에 나서야 할 때라고 생각한다. 국회는 국민을 대표하여 국가의 중요 의사를 결정하는 헌법 기구이다. 국회는 행정부를 감시하고 견제하며, 국가 예산을 심의 의결하고 법률을 제정하며 정부 정책을 심사 평가한다. 우리나라의 외교 정책과 대외원조 정책도 국회의 정책감사와 평가, 예산심의 및 법률 제·개정 작업을 통해 보다 투명하고 효과적이며 국민의 지지를 받는 통합적 원조체계로 개선될 수 있다.

지난 18대 국회는 국제개발협력 개혁을 위해 많은 노력을 했다. 9건의 국제개발협력 관련 의안 발의와 국제개발협력기본법의 제정 및 부분 개정을 통해 한국 ODA 집행 시스템 개선과 OECD/DAC 가입의 발판을 마련하는데 기여했다. 아울러 국정감사를 통해 외교통상통일위원회를 중심으로 ODA 분절화 개선 및 규모확대 등을 정부에 집중 요구하고 압박하는 등의 노력을 했다. 뿐만 아니라 국회의원 100여명이 참여하는 국회 MDGs포럼의 발족과 ODA 개선을 주제로 하는 토론회 개최 등을 통해 국회 내부와 시민들을 대상으로 국제개발협력에 대한 관심 제고에 힘썼다. 국회예산정책처에서도 국가재정운용계획, 예·결산 분석 보고서를 통해 대외원조의 시스템 및 집행 개선안을 각 부처 및 관계기관에 제시했다. 또한 2010년에는 직접 ODA 사업 평가를 실시하여 원조통합과 시민사회협력의 필요성을 강조했다.

이처럼 국회가 국제개발협력 개혁을 위해 노력한 것은 분명 주목할 만한 일이지만, 국제사회의 요구에 비해서는 아직 한참 미흡한 수준이다. 국제사회는 2008년 가나 아크라에서 열린 원조효과성 고위급포럼(HLF-3)과 2011년 부산에서 열린 세계개발원조총회(HLF-4)를 통해 국회의 국제개발협력에 대한 감시 및 참여를 강조했다. 전 세계 162개국 국회와 10개의 대륙 별 국회연합이 회원으로 참여하고 있는 국제의원연맹(Inter-Parliaments Union, IPU)은 원조와 국회의 관계에 대한 보고서인 『Making Aid Work : Towards Better Development Results, Practical guidance for Parliamentarians, on the role of Parliamentarians in development effectiveness』 (2010.03)를 발간하여 국회의 국제개발협력 개선을 위한 적극적인 노력을 강조했다. 이 보고서는 국회가 예산 및 집행체계 감시에서 나아가 원조사업의 기획에서부터 평가까지 모든 과정에 대해 철저히 감시함으로써 파트너 국가와의 상호책임성 제고에 힘써야 한다고 권고하고 있다. 유럽의 선진 공여국들은 대외원조의 법제화뿐 아니라 ODA 기본정책의 수립과 중장기 전략문서 채택, ODA 성과의 심사 평가 등에 있어서 국회가 주도적 역할을 담당하고 있다. 국회는 시민사회 및 민간기업, 학계, 전문가 그룹을 통해 대외원조 정책을 모니터링하고 평가하며 주요 정책문서와 예산, 전략계획을 심의 의결함으로써 행정부를 단순히 견제 감시할 뿐 아니라 적극적인 역할을 수행하고 있다. ODA가 환경, 인권, 빈곤, 질병, 분쟁과 재해, 식량과 에너지 등 지구촌 공동의 문제를 해결하는데 효과적으로 사용될 수 있도록 국회가 예산과 정책을 감시하고 국민의 전폭적인 지지를 받도록 ODA 예산과 정보를 투명하게 공개하고 있다.

이미 지난 7월, 19대 국회가 의장단과 상임위 구성에 합의하고 개원했으며 다행히도 많은 의원들이 우리나라의 대외원조에 대한 관심과 개혁 의지를 표명하고 있다. 18대 국회가 2010년도에 국제개발협력기본법 제정을 통해 한국 원조의 제도적 초석을 마련했다면 이제 19대 국회는 우리나라 원조정책과 시스템 전반의 효과성 제고를 위한 개혁 작업에 착수해야 한다.

시민사회가 19대 국회에 거는 기대는 크다. 무엇보다도 19대 국회는 우리나라 대외원조의 근본적 문제점을 올바르게 인식하고 이를 개혁하기 위한 정치적 의지와 비전을 가져야 한다. 우리나라의 2012년 전체 325조 4천억원의 예산 중 외교통상부의 예산 비중은 0.88% 밖에 되지 않으며 유/무상 ODA 예산은 1조 8천 6백억원에 불과하고 대외원조가 대북관계와 한미, 한중, 한

일 관계와 같이 중요하지도 않다. 대외원조는 국내 지역사업과 같이 정치적 의미가 크지도 않고 우선순위에서 뒤쳐지기 때문에 국회의원들의 관심이 떨어지는 것도 현실이다. 그러나 갈수록 심화되고 있는 우리나라의 대외의존도와 개발도상국과의 협력 증대 필요성을 고려할 때 대외원조는 우리나라의 중요한 대외정책의 하나가 되고 있는 것도 사실이다. 또한 개발 NGO와 기업들의 사회공헌(Corporate Social Responsibility, CSR) 등 대외원조에의 관심과 참여가 점차 증가하고 있는 상황에서 국회는 ODA 뿐 아니라 민관협력과 민간원조(Private Development Assistance, PDA)에 대해서도 관심을 가지고 정부 정책을 감시하고 선도해야 한다.

19대 국회는 분산되고 중복되고 있는 대외원조의 분절화 문제를 우선적으로 해결하여야 한다. 원조 시스템을 유상, 무상 연계하여 시너지 효과를 거둘 수 있도록 통합하고, 각 정부부처뿐 아니라 민간부문 및 시민사회가 모두 참여하는 ODA 협력관계를 확대하되 대외원조 집행기관과 협상창구는 일원화하여야 한다. 우리나라 대외원조의 모델이었던 일본의 유, 무상 통합조치와 독일의 무상원조 통합조치가 시사하는 바가 크다. 영국 등 유럽의 선진국들이 독립적인 개발협력부처를 두고 있거나 원조청을 통해 효과적인 원조정책을 추진하고 있는 것도 주목해야 한다. 우리나라처럼 동일한 협력 국가에 여러 부처가 서로 다른 정책과 원조 프로그램으로 협상하고 유사 사업을 경쟁적으로 시행하는 것은 국익에도 도움이 되지 않으며 국제사회에서 창피한 일이다. 그래서 국제개발협력기본법 제정을 통해 임시로 봉합한 유, 무상 분리과 부처별 원조사업 추진 근거를 전면 개정하여야 한다. 대외원조청이나 독립부처를 만드는 방식으로 원조체계를 통합하고 전문화하여야 한다. 연말대선을 통해 차기 정부가 들어서는 금년도는 이러한 대외원조 시스템의 개혁을 위한 절호의 기회이다. 부처 이기주의로 망가지고 있는 우리나라 대외원조의 근본적 문제를 해결하고 원조규모 증대와 국가 위상에 걸맞은 질 좋은 원조를 하기 위해서도 원조개혁은 불가피하다. 정부가 할 수 없는 일을 민의의 전당인 국회가 직접 나서서 하기 바란다. ODA Watch와 한국 시민사회는 국회가 대외원조를 통합하고 개혁하는 일에 적극 동참하고 지지할 것이다.



Issue Brief 4호;

새롭게 보는 한국의 개발경험

한국 정부가 이야기하는 한국개발경험 뒤집어 보기¹



개발협력 분야의 올림픽이라는 부산 세계개발원조총회(HLF-4)를 앞두고 대내외적으로 한국의 역할에 대한 기대가 크다. 최빈국에서 선진 공여국 그룹인 OECD 개발원조위원회(DAC)의 회원국으로 탈바꿈한 한국의 사례는 분명 유용한 교훈을 제시할 수 있다. 실제로 많은 개발도상국들이 한국의 경험을 궁금해 하고 있으며, 한국정부는 한국의 개발경험을 정리하여 공유하려는 준비를 하고 있다. 그러나 지금까지의 한국개발경험 공유 노력은 한쪽에 치우친 감이 있다. 경제발전의 성공사례 만을 부각하여 균형적 시각을 제공하지 못하고 있으며, 다양한 측면에서의 발전과정을 공유하기 보다는 경제성장과 경제정책에 대한 내용이 주로 다루어지고 있다.

이에 KoFID 원조/개발효과성 주제분과에서는 본 이슈브리프 4호를 통해 한국의 개발경험에 대한 균형 잡힌 해석과 성찰의 노력 없이 이를 파트너 국가에 일방적으로 홍보하고 전수하려는 정부의 시도에 대해서 우려를 표하며, 시민사회 관점에서 한국의 개발경험에 대한 재해석의 필요성을 제기하고자 한다. 파트너 국가의 발전을 위해서는 한국의 경험을 통해 그들이 시행착오를 겪지 않도록 한국 개발과정에서의 실패와 부정적 측면에 대해서도 이야기해야 할 것이다. 또한 당시의 시대적인 특수성에서 비롯된 요인들을 분석하여 현재 시점에서 개발도상국들이 적용할 수 없는 부분에 대해서도 정리해야 할 것이다. 이러한 작업이 선행되어야만 한국 개발경험의 공유가 의미미해 질 수 있을 것이다.

1. 21세기 개발도상국이 가장 선호하는 발전 모델, 한국

부산 세계개발원조총회(The 4th High Level Forum on Aid Effectiveness, 이하 부산총회)를 앞두고 한국의 개발경험에 대한 국제사회의 관심이 어느 때보다도 높다. 한국정부는 부산총회를 새로운 개발원조의 비전과 포괄적 개발협력체제를 형성하는 중요한 계기일 뿐만 아니라 우리나라의 개발 노하우와 경험을 전 세계에 전파하는 기회로 삼고자 시도하고 있다. 부산 세계개발원조총회 준비기획단은 '부산총회는 우리나라의 역사 속에 새겨져 있는 개발원조에 대한 희망의 메시지를 세계와 나눌 기회'라는 메시지를 적극적으로 홍보하고 있다.²

실제로 한국전쟁 직후 1인당 국민소득 67달러, 하루하루 입에 풀칠하기도 힘들만큼 극심한 빈곤을 겪었던 최빈국이 반세기만에 경제협력개발기구(OECD) 개발원조위원회(DAC)에 가입하여 선진 공여국으로 탈바꿈한 경험은 충분히 세계의 이목을 끌만한 가치가 있다. 이는 여러 파트너 국가들이 한국의 개발경험을 벤치마킹 대상으로 삼겠다는 의사를 표명한 것에서도 알 수 있다. OECD, UN 등 국제기구를 포함하여 선진국을 또한 한국이 선진국과 개발도상국간의 가교로서 향후 개발협력체제에서 특별한 역할을 할 수 있을 것이라 기대하고 있다.

이에 대해 한국정부는 지난해 발표한 '국제개발협력선진화방안'에서 한국을 20세기 대외원조의 대표적 성공사례이자 21세기 개발도상국이 가장 선호하는 발전 모델로 자리매김하였음을 분명히 밝히고 있다.

KoFID
국제개발협력시민사회포럼

ReDI
새 글로벌발전연구원
Re-shaping Development Institute

¹ 본 원고는 KoFID의 원조/개발효과성 주제분과 구성원들(ODA Watch, 참여연대, 지구촌나눔운동, 아시안브릿지, 코피온, 글로벌발전연구원 ReDI)이 공동 작성한 것임.
² 부산 세계개발원조총회 준비기획단, 부산 세계개발원조총회 공식 홍보 리플렛.

나아가 우리의 성공적인 개발경험을 체계적으로 발굴·정리하여 파트너 국가와 공유할 개발협력 콘텐츠를 개발하는 것을 한국국제개발협력의 3대 선진화 전략 중 첫 번째 전략으로 제시하였다. 이 전략에 따라 소위 '한국개발경험의 전수'를 목적으로 가장 적극적으로 추진되고 있는 사업은 기획재정부가 KDI(한국개발연구원)와 함께 우리나라의 경제성장 경험을 바탕으로 파트너 국가에 정책 컨설팅을 제공하는 KSP(Knowledge Sharing Program, 지식공유사업)이다. KDI는 KSP를 통해 한국의 개발경험을 모듈화하여 2012년까지 총 100개의 경험을 정리할 계획이다. 그 밖의 대표적인 한국개발협력 콘텐츠 개발사업으로는 새마을운동에 기반을 둔 농촌개발, 농업기술전수 사업, 직업훈련을 통한 인적자원 개발사업 등이 있다.

한국정부는 지난 해 서울 G20 정상회의를 계기로 한국형 개발경험을 개도국에 전수하겠다는 의지를 더욱 적극적으로 펼치고 있으며, 이를 토대로 이번 부산총회에서 국제개발협력의 효과성 제고를 위한 새로운 모델 개발에 기여함으로써 국가의 위상을 제고하겠다는 야심찬 포부를 밝히고 있다. 그러나 한국정부가 이야기하는 한국의 경험은 대부분의 경우 경제성장 중심의 개발경험과 모델에만 한정되어 있다.

경제성장 이면에 가려진 여러 사회적 현상들에 대해서는 외면하거나 거의 언급하지 않는 등 한국 발전과정의 다양한 측면을 제대로 반영하지 못하고 있는 것이다. 또한 한국의 성공적인 경험이 당시의 시대적 맥락 및 국내 상황과 어떠한 유기적인 상호작용을 거쳐 전개되어 왔는지에 대한 분석이 부족하다.

한국 개발협력에 대한 총체적인 이해 없이 일부 측면만 가지고 파트너 국가에 적용하려는 시도는 신중하게 고려되어야 할 부분이다.³

본 이슈브리프 4호는 한국의 개발경험을 둘러싼 당시의 다양한 대내적/대외적 환경을 살펴보고 이것이 한국의 발전 과정에 미친 영향과 다양하게 나타난 사회현상들을 짚어보고자 한다. 또한 그것을 토대로 한국 개발협력의 성공 요인이 현재의 국제개발협력 환경에서도 적용이 가능한지 살펴보고자 한다. 한국의

개발협력에 대한 여러 측면에서의 해석과 성찰을 시도하는 이 작업이 기존의 전통적인 개발주체들 뿐만 아니라 시민사회, 민간기업 및 재단 등 그 어느 때보다도 다양한 행위자들이 참여하는 부산총회에서 한국의 책무성과 진정성을 높여 더욱 설득력 있게 다가가는데 도움이 될 것이라 생각한다.

2. 한국의 발전과 시대적 특수성

(1) 시대적 맥락에 대한 총체적 접근 필요

한국의 급속한 발전을 가능하게 한 원인이 무엇인가라는 질문에 대한 답은 다양할 수 있다. 한국 정부는 주로 당시의 강한 경제개발의지와 강력한 정부 리더십, 효과적 경제정책과 효율적 국가제도, 선성장·후분배 중심의 경제성장 논리, 선택과 집중에 따라 국가기간 시설 투자 및 산업화 중시 정책 등을 주요한 요인으로 꼽으며 파트너 국가들도 이러한 점을 갖춘다면 발전을 이룰 수 있을 것이라 설명해 왔다.

그러나 한국의 성공적인 발전에 당시의 외부 상황과 시대적 특수성이 크게 작용한 점은 충분히 언급되지 않아왔다. 한국의 개발경험은 현재와는 다른 6~70년대의 국내외적 정치·경제 환경 내에서 한국의 지정학적 특수성, 한미관계, 한일관계, 남북관계 등을 떠나 생각될 수 없다. 당시의 역사적 배경과 맥락에 대한 충분한 분석을 생략한 채 한국의 성공 경험을 공유하는 것은 파트너 국가에 실질적인 도움을 주지 못할 수 있다는 점에서 신중한 재고가 필요하다.

(2) 미국을 떼어놓고는 이야기할 수 없는

한국의 특수한 발전과정

한국의 초기 발전과정을 연구한 학자들은 한미관계를 떼어 놓고서는 한국의 경제성장을 언급할 수 없음을 강조하고 있다.⁴ 이들이 공통적으로 지적하는 부분은 한국의 발전과정이 미국의 군사, 경제, 국내 정치 문제와 밀접하게 연관되어 있다는 것이다. 미국의 한국에 대한 원조정책의 변화는 군사원조에서 경제원조로 변화해가던 미국의 외교정책에 기반을 두어 이루어진 것이며, 미국의 관료 정치와 정책 대화, 정책 수렴 과정 등이 복합적으로 한국에 대한 정책의 변화에 기여한 바 있음도 지적된다.

3 개발은 영어 Development의 번역어로 한국으로는 개발(開發) 혹은 발전(發展)으로 번역한다. '경제개발'과 '경제발전' 또는 '개발경험' '발전경험'이라는 단어를 혼용해서 쓰듯이 개발과 발전은 분명하게 구분되지 않는 경우가 많다. 언어적으로 개발은 타동사이고 발전은 자동사로 개발이 외부의 개입을 의미하는 타율적 외발적 변화를 의미한다면 발전은 내생적 변화를 의미한다. 즉 개발은 외부에서 의도적/계획적으로 개입하여 발전을 촉진하는 행위라고 할 수 있다. 본 글에서는 '발전'을 정치, 경제, 사회, 문화 등 다양한 측면에서의 사회 전체를 포괄하는 총체적인 개념으로 사용한다. 경제발전은 국민총생산(GNP)을 중심으로 국가적인 소득의 증대, 양적 성장을 중시하는 의미로 사용한다. 사회발전(개발)은 소득, 부 및 기회와 같은 경제사회적 가치를 더 공정하게 분배하고 생활의 질(quality of life)을 향상시키는 사회 체제의 능력 향상을 말한다. UN에 의하면 사회발전은 "경제개발의 진행에 수반되는 국민생활에 미치는 유해한 충격을 제거, 또는 완화하기 위한 전국적 규모의 보건·위생·주택, 노동 또는 고용문제, 교육, 사회적 서비스의 발전"이라고 정의하고 있다. 사회발전은 궁극적 목표를 사회구성원의 생활의 질의 향상에 두고, 사회적 형평성을 추구하며, 경제개발 과정에서 야기되는 문제점과 역기능을 해소하여 균형 있고 통합적인 발전을 지향한다는 등의 특징을 지닌다.

중요한 예로 한국이 미국으로부터 받은 원조자금의 규모를 살펴보자. 미국은 우리나라에 가장 큰 규모의 개발원조를 제공한 나라로, 1946년부터 1978년 사이에 약 60억 달러 정도의 유·무상 원조를 제공했다.⁵ 같은 기간에 미국이 아프리카 대륙에 속한 나라들에 제공한 원조 총액이 68억 9천만 달러, 중남미 대륙에 제공한 원조 총액이 140억 8천만 달러 임에 비추어보면 실로 막대한 양의 원조 자금이 남한이라는 작은 나라에 집중적으로 지원되었음을 알 수 있다.⁶ 이러한 집중적 지원의 배경 중 가장 중요한 것은 냉전 체제 하에서 중국과 북한, 일본 사이에 위치하고 있던 한국의 지정학적 특성이다. 제2차 세계 대전 종전 후 냉전 체제의 지속과 베트남 전쟁 패배 등을 거치면서 미국은 필사적으로 남한의 공산화를 막아야 했고, 그를 위해서 한국에 대한 집중적 지원을 아끼지 않은 것이다. 한국은 전후 냉전 원조의 가장 큰 수혜자였던 것이다.

(3) 한일관계의 영향과 대일청구권자금을 통한 개발

한일관계 또한 한국의 성장에 영향을 미친 중요한 요소이다. 1960년대 중반에 이르러 미국의 무상원조자금이 줄어들기 시작하면서 한국 정부는 다른 자금책을 찾아야 하는 절박한 상황이 되었다. 이때 일본이 하나의 가능성으로 고려되어 일본과의 국교정상화 추진 및 일제 식민치하에서 수탈당한 재산권과 기타 징병, 징용 등으로 희생당한 피해에 대한 보상의 성격을 갖고 있는 대일청구권자금을 도입하려는 움직임이 시작되었다. 일본은 미국 다음으로 우리나라에 많은 개발원조 자금을 제공한 나라이며, 총 5,052백만 달러에 달하는 유·무상 자금을 지원하여 경제 및 사회 기반 시설 마련에 큰 영향을 주었다.⁷ 미국과 더불어 일본의 대규모 지원 또한 한·일 간의 역사 문제에서 비롯된 것으로 한국의 특수적인 경우라 할 수 있다.

1965년에 한·일간의 외교정상화가 이루어지기 시작하면서 도입되기 시작한 대일청구권자금은 무상 3억 달러와 장기저리의 유상차관 2억 달러로 구성되어 있었고 광공업 및 사회간접시설 확충을 위한 투자를 중심으로 농림업, 수산업, 과학기술 개발 등 전반적인 분야에 활용되었다. 당초에는 농림어업 등 1차 산업에

중점을 두고 있었으나, 자본 여력이 극히 부족한 여건에서 추진하기 시작한 포항종합제철 건설 및 경부고속도로 건설사업 등의 대형 국책 사업의 추진에 소요되는 투자비를 불가피하게 청구권자금으로 활용할 수밖에 없게 되었다. 제1기 포항제철 건설비용을 지원하는 데 대일청구권자금의 24%에 달하는 119.5백만 달러가 투입되고 경부고속도로 건설에도 6.9백만 달러의 대일청구권자금이 활용되었다.⁸

이처럼 한국 개발경험의 대표적 사례라 소개되는 포항제철과 경부고속도로가 일제식민 통치에 대한 보상으로 받은 대일청구권 자금에 의해 건설되었다는 사실은 많이 언급되지 않고 있다. 한국의 발전에는 일본의 원조와 그로 인한 경제사회 기반 건설이 큰 비중을 차지했으며, 이러한 결과는 과거 식민통치에 대한 보상을 줄속으로 끝내고자 했던 일본과 당시 미국원조의 감소에 따른 한국정부의 개발재원에 대한 절박함이 함께 맞물려 나오게 된 것이다.

(4) 특수한 한국의 원조 수원 및 활용 환경

실제로 한국이 미국과 일본으로부터 제공받은 원조를 합하면 한국의 전체 수원 규모의 90%에 육박할 정도로 비중이 크다.⁹ 이는 현재 많은 수의 공여국들과 다자기구들로부터 다양한 형태의 원조를 제공받고 있는 파트너 국가들의 경우와는 굉장히 다르다. 공여국과 공여기관의 수가 많고 원조제공 형태가 다양해질수록 파트너 국가 입장에서는 행정업무가 증가하고 협의해야 할 대상이 많아져 부담이 가중된다.

공여자들이 파트너 국가에 주는 부담을 경감하기 위해 공여자들 간의 협력과 조화가 필요하다는 인식이 원조 효과성 논의의 시작(2003년 로마선언)이 되었음을 상기해 볼 때, 공여자간 조화가 굉장히 중요한 문제임을 알 수 있다. 한국의 경우에는 미국과 일본 등 소수 공여국으로부터 집중적인 원조를 받았기 때문에 공여국간 조화의 필요성이 적었으며 이에 따라 한국정부가 수행해야했던 조정자로서의 역할도 크게 요구되지 않았다.

또한 내부적으로는 초기 경제개발 단계에서 원조를 받을만한 민간단체 및 기관이 많지 않아 정부가 모든 원

4 김재훈(1998)은 한국에 제공된 미국 원조의 우선적인 목적이 세계자본주의의 군사적 유지를 위한 군사적, 정치적 지배강화에 있었으며, 한국에 대한 미국의 원조의 성격은 '전략적 이해관계'의 시각에서 이해되어야 함을 강조하고 있다. ('1950년대 미국의 한국원조와 한국의 재정금융' 경제와 사회 제권, page(s): 7-249)

류상영(2002)은 한국의 산업화는 결코 당시 국내의 경제문제만으로 환원될 수 없는 보다 포괄적이고 역사적인 배경과 함께 이해되어야 하며 한국 근대화에 영향을 미친 가장 중요한 요인이 미국의 동아시아 전략과 대한 정책임을 명시하고 있다. ('한국의 경제개발과 1960년대 한미관계: 중층적 매카니즘' 한국정치학회보 제 36집 제 3호, page(s): 223-244)

홍승기(2000)는 한국의 경제성장 과정이 미국 패권주의의 흐름과 밀접하게 연관되어 있으며, 한국의 1970년대와 1980년대의 경제성장은 한국의 경제구조가 틀 실해서가 아니라 세계 경제의 흐름으로 인해 혜택을 본 것이라 주장한다. 국제경제 상의 자금리, 저달러(엔고), 저유가 등 3저 현상으로 인해 한국 경제는 1986년부터 89년까지 4년 동안 거액의 경상수지 흑자를 기록하였다. ('신자유주의 경제질서와 한국의 경제' 세계정치경제 7호, www.usc.or.kr/wipe)

5 이경구(2004) "한국에 대한 개발원조와 협력 - 우리나라의 수원 규모와 분야, 효과사례 등에 관한 조사연구" KOICA 연구자료, 75쪽

6 Giovanni, A. (2002) The African Crisis: World Systemic and Regional Aspects, New Left Review 15, page(s):5-36

7 이경구(2004) "한국에 대한 개발원조와 협력 - 우리나라의 수원 규모와 분야, 효과사례 등에 관한 조사연구" KOICA 연구자료, 63쪽

8 이경구(2004) "한국에 대한 개발원조와 협력 - 우리나라의 수원 규모와 분야, 효과사례 등에 관한 조사연구" KOICA 연구자료, 89-90쪽

조에 대한 권한을 가지고 주도적으로 원조를 집행하고 활용할 수 있었던 특성이 있었다. 정부는 경제기반시설 건설, 산업화 중심의 경제개발, 중화학 공업 육성 등을 개발의 우선순위 분야로 정하고 그에 맞추어 모든 원조를 활용할 수 있었다. 물론 한국정부가 추진한 성장과 산업화 중심의 경제개발 정책, 군사산업과 중화학 공업 육성에 대한 시급성 강조 등은 추후 경제와 사회 전반의 구조적 불균형과 부정적인 영향을 남기기도 하였다. 이에 대해서는 뒤에서 더욱 자세히 다룰 것이다).

본 글에서 강조하고자 하는 바는 한국의 경우처럼 정부가 원조활용에 대한 전권을 가지고 총괄해야 한다는 것이 아니라, 당시 한국의 상황은 현재의 국제개발협력 환경 내에서 파트너 국가들이 처한 상황과는 판이하다는 것이다. 현재는 한 국가 내에서 다양한 공여국의 부처 및 기관들, 무수히 많은 민간단체 등이 산발적으로 원조를 제공하고 있다. 또 파트너 국가의 원조수원 및 활용 채널도 점차 다양해지고 있어서 원조 분절화(aid fragmentation)가 극심한 상황이다. 따라서 한국이 정부주도의 원조활용을 성공적으로 할 수 있었던 특수적인 배경과 당시 정부의 역할에 대한 충분한 설명 없이 한국의 경험을 일반적으로 강요해서는 안 된다는 것이 본 글의 핵심이다.

(5) 남북관계의 영향과 '자주국방'의 동력

남북관계에서 오는 한국의 특수한 안보 상황 역시 한국의 개발과정을 설명할 때 빠질 수 없는 주요 요인이다. 한국전쟁 직후에는 남한이 북한에 비해 사회경제적으로 매우 뒤쳐져 있던 상황이었고 북한보다 강하고 잘사는 나라를 만들기 위한 범국가적 단결이 요구되는 시점이었다. 특히 1974년 11월의 제1 땅굴, 1975년 3월의 제2땅굴 발견을 거치며 대내적으로 북한의 위협이 심각해졌다.⁹ 그와 함께 대외적으로는 월남과 캄보디아가 공산화 되면서 주변국들이 하나둘씩 공산화될 것이라는 '도미노 이론'이 국제정치상의 학설로 대두하는 등 안보 정세는 계속해서 악화되고 있었다.¹⁰ 이런 국제환경 속에서 정부는 반공과 부국강병의 기치 하에 국민들을 이끌며 국가주도형 개

발을 진행해 나갈 수 있는 논리를 가지고 있었다. 여기에 더해 1976년 11월 미국 대통령으로 당선된 카터 대통령은 주한미군을 철수하겠다는 자신의 선거공약을 1982년까지 이행하겠다고 발표했다. 이에 당시 박정희 대통령은 "1980년 말까지 방위산업의 국산화와 양산화를 완비하라"는 지시와 "중화학공업의 완공을 골자로 한 제4차 경제개발 5개년계획을 목표기간인 1981년까지 기필코 완성하라"는 지시를 내릴 정도로 급박함을 느끼고 있었다.¹² 물론 카터 대통령의 이러한 공약은 추후에 근본적으로 변경되었고 현실화되지는 않았다. 그러나 이러한 국내외 정세와 북한과의 대치 상황에서 오는 위협으로 인해 박정희 대통령이 이끄는 당시 정부는 자주 국방과 자립 경제의 필요성을 더욱 강조할 수밖에 없었고, 남북관계에서 오는 안보 위기가 결과적으로는 범국민적 단합과 급속한 발전을 가능하게 한 동력을 제공했음을 알 수 있다.

(6) 당시와는 다른 지금의 시대적 정세

앞서 살펴본 것처럼 한국의 개발경험은 한·미관계, 한·일관계, 남·북관계 등 당시의 국제 정세와 시대적 특수성에서 나타난 결과이며, 당시의 국제개발원조 환경, 정치·경제 상황은 현재 파트너 국가들이 처해 있는 상황과 매우 다르다. 따라서 한국의 사례를 통한 개발효과성 논의에는 한국전쟁과 뒤이은 냉전 상황에 따른 미국의 원조 필요성, 일본의 식민통치 청산 및 투자육구, 분단 이후 북한이라는 강력한 경쟁자의 존재라는 시대적 배경이 한국의 경제사회개발에 준 영향에 대한 면밀한 평가가 전제되어야 한다.

또한 앞으로 살펴볼 한국정부의 강력한 중앙집권적 리더십은 한반도를 둘러싼 당시의 국제정세에서 가능했다는 점을 고려해 볼 때, 현재 파트너 국가에게 한국의 경험을 '개발국가'의 성공사례로 선불리 전수하고자 하는 논의는 신중히 검토되어야 할 것이다.

3. 경제성장 및 산업화 중심 개발의 그늘

(1) 공업화 중심의 불균형 성장전략의 이면

지난 2010년 열린 서울 G20 정상회의와 올해 10월에 열린 G20 고위급개발컨퍼런스에서 한국의 경제

9 이경구(2004) 『한국에 대한 개발원조와 협력 - 우리나라의 수원 규모와 분야, 효과사례 등에 관한 조사연구』 KOICA 연구자료

10 김정렬(2006) 『최빈국에서 선진국 문턱까지: 한국 경제정책 30년사』, 랜덤하우스코리아, 427-472쪽

11 배강진(1988) 『닉슨 독트린과 동아시아 권위주의 체제의 등장 - 한국, 필리핀 그리고 인도네시아의 비교 분석』 한국정치학회보 제22집 제2호, page(s): 7-367

12 김정렬(2006) 『최빈국에서 선진국 문턱까지: 한국 경제정책 30년사』, 랜덤하우스코리아, 427-472쪽

13 2010년 G20 정상회의에서 응고지 오키프-이월라 세계은행 사무총장은 "한국의 경제개발 모델이 저소득 국가에 좋은 교훈이 될 수 있다"며 한국식 개발모델의 개발도상국 전수에 대한 긍정적 입장을 밝혔다. 그는 이날 부산에서 G20 정상회의 준비위원회와 세계은행이 개발을 의제로 공동 개최한 콘퍼런스 기자회견을 통해 한국식 개발 모델의 특징을 ▲수출중심 산업 육성 ▲개발경제 ▲막대한 투자 등 세 가지로 요약했다 (동아Economy, 2010. 6. 4, < G20> "한국개발경험은 저소득국가에 교훈")

또한 2010년 10월에 있었던 G20 고위급 개발 컨퍼런스에서 한국개발연구원 경제개발협력센터 정책연구실장은 "한국은 수출 지향적인 정책과 민간의 협력을 통해 성장을 지속, 선진국으로 올라선 대표적인 국가"라면서 "이 같은 방식은 현재의 개발도상국에 적용할 수 있는 바가 많다"고 설명하기도 했다 (연합뉴스, 2010. 10. 13, G20개발이슈, 빈곤 국제해법은 '성장')

개발 모델이 파트너 국가에 좋은 사례가 될 수 있다는 긍정적 의견들이 오고 갔다. 당시 한국 경제개발 모델의 특징으로 언급 되었던 것들은 수출 지향적 정책, 성장 지향적 정책, 개발경제 등이었다.¹³ 또한 다수 연구 자료에서도 수출 지향적 산업화에 대한 집중, 중화학 공업 집중 육성, 그리고 대기업 및 재벌 중심의 성장전략을 한국의 빠른 경제성장의 원동력으로 언급하고 있다.¹⁴ 이와 같은 한국 경제개발 전략의 특징은 '대외 지향적 공업화 중심의 불균형 성장전략'이라는 문구로 집약적으로 표현되고 있다.

하지만 이와 같은 대외 지향적 공업화 중심의 성장전략은 적지 않은 부작용을 발생시켰고, 그 영향은 오늘날까지도 지속되고 있다. 산업간 생산력이 과도하게 불균형해졌고, 대기업, 특히 소수 재벌기업 중심의 경제정책은 경제적 불평등 심화와 정경유착, 부정부패를 조장하였다. 그 결과 한국의 경제구조는 중소기업과 내수 기반이 취약하고 대외 의존성이 심화되었으며 유연성이 낮아 새로운 경제성장의 원동력을 찾는데 어려움을 겪고 있다. 이 밖에도 경제성장 과정에서 발생한 투기 과열과 난개발, 물가불안, 취약계층과 노동자들에 대한 사회안전망 미비 문제는 현재까지 이어지고 있다.

(2) 산업구조의 불균형 문제

구체적인 사례로 불균형 성장 정책을 살펴보자. 개발 초기 한국정부는 자립 경제기반 구축을 목적으로 수출중심 경공업 위주의 성장 정책을 수립하였다. 경공업을 선택한 이유는 미국의 원조로 성장한 삼백산업(밀가루, 설탕, 면직물 산업)과 같은 경공업 중심의 기업이 있었기 때문이었다. 그러나 이후 박정희 정권은 저임금의 노동집약적 경공업의 취약성을 극복하기 위해 철강, 기계, 자동차, 조선, 석유화학 등 중화학 공업을 육성하게 된다. 그러나 박정희 정권 후기에는 과도하게 중화학 공업 중심으로 경제개발계획이 이루어지면서 경공업의 생산 부족 현상을 가져오는 등 산업간 생산력이 불균형하게 되었다. 한편 한국정부의 중화학공업에 대한 과도한 투자와 지원은 기업 간 과잉설비투자, 부실투자를 발생하게 하고 자원의 효율적인 활용을 왜곡시켰다. 이는 현재까지 전체 한국 경제의 운영을 어렵게 하는 요인이 되고 있다.¹⁵

(3) 대기업 중심 산업 육성의 폐해

또 하나의 사례로 한국 정부는 경제성장을 위해 전략적으로 일부 기업을 육성하는 정책을 시행해 왔음을 들 수 있다. 한국전쟁 이후 미국 원조물품을 바탕으로 삼백산업을 발전시켰고 중화학 중심 공업도 정부 주도하에 이루어졌다. 정부는 정부가 주도하는 정책을 따르는 일부 기업들에게 대규모의 금융, 해외차관에 대한 정부 지불 보증, 세제 혜택을 지원했다. 이를 통해 일부 기업들은 비약적으로 성장하여 재벌기업이 되었다. 재벌기업이 한국의 경제성장을 위한 견인차 역할을 한 측면이 있지만 그 결과 한국 경제가 일부 대기업에 과도하게 의존하는 불균형적인 구조를 가지게 된 것은 심각한 문제이다.

소수 대기업에 의존적인 경제 구조의 폐해는 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 소수 재벌기업은 독과점적 지위를 이용해 사회적으로 한국 경제적 불평등을 심화시키고 소득 및 부의 격차를 키웠다. 둘째, 정부와 기업 간의 유착관계는 한국 정치-경제적 부패를 조장하는 등 많은 부작용을 낳았다. 셋째, 재벌 기업 중심의 경제정책은 중소기업의 경쟁력을 잃게 했으며 경제 구조의 유연성에 문제를 가져왔다. 그 결과 현재 한국의 중소기업에서는 재벌 기업의 하청을 받는 기형적인 관계가 고착화 되었다.¹⁶ 일부 대기업에 대부분의 경제체제를 의존하고 있으며 중소기업이 취약한 경제 구조는 궁극적으로 한국의 경제성장 잠재력을 낮춘다. 현재 한국은 내수시장이 작고 대기업이 소기업의 영역까지 침범하고 있어 전체적으로 새로운 경제적 성장의 원동력을 찾는데 어려움을 겪고 있다.

(4) 부동산 투기 등 물가불안

성장에만 불균형적인 강조점을 둔 한국의 개발정책은 부동산 투기와 난개발 및 물가 불안의 문제를 야기하기도 하였다. 경제개발계획 추진시기 건축 및 설비투자에 의한 투기 과열 현상과 성장위주 경제정책이 물가 불안을 가져온 것이다. 경제성장을 위한 재정규모를 확대하면서 금융자금을 방만하게 운영하고 차관 도입을 확대하면서 자금의 유동성이 높아지자 물가 상승도 영향을 받았다. 1960~70년대 서울의 소비자 물가는 매년 두 자리 수의 가파른 상승률을 기록했고 이는 서민 경제를

14 Hasan, P.(2011) Korean Development, 1973-84: A World Bank Economist Remembers and Reflects, Korea Development Institute, Working Paper 2011-01; Kim,C.(2011) From Despair to Hope: Economic Policy making in Korea 1945-1979, Seoul: Korea Development Institute(KDI); 이경국(2004) 한국에 대한 개발 원조의 협력: 우리나라의 수원 규모와 분야, 효과사례 등에 관한 조사연구, 연구자료 2004-1-25, KOICA

15 강준만 (2002) 『한국 현대사 산책 - 1970년대 편』인문학과 사상사

16 석해원 (2008) 『이야기로 읽는 대한민국 경제사』미래의창

17 <http://blog.naver.com/koguryou?Redirect=Log&logNo=90004234768> 을 바탕으로 저자작성

압박하는 큰 요인으로 작용했다. 1970년대는 경제 호황과 불황의 기복이 심했으며 물가 상승률이 가속화되고 국제 수지 적자폭도 확대되었다. 또한 인플레이션은 저축보다는 부동산 투자를 부추기는 계기가 되었다. 이는 실주택 수요자들에게는 어려움을 가중시키는 것이고 한국 경제의 성장 잠재력과 국제경쟁력을 손상시키는 요인이 된다. 물가 상승과 부동산 투기는 현재까지도 한국 경제 성장의 고질병으로 존재하고 있다.

(표 1), (그림 1) 참조

(5) 취약계층과 노동문제 부각

1960년대 급속한 산업화로 농민자가 급증하고 급속한 도시화에 따른 취약계층과 노동 문제가 비약적으로 증가하게 된다. 정부는 “선성장·후분배” 논리에 입각해 고도성장 정책과 이를 뒷받침하기 위한 저임금·장시간 노동정책을 시행했다. 1970년대 도시 노동자들은 17시간이상의 노동 강도를 견뎌야 했고 저임금과 임금체불 뿐만 아니라 열악한 노동환경과 비인간적인 대우 등, 노동자의 노동 3권을 탄압받았다. 1970년 전태일 노동자의 분신 사건으로 노동자의 열

악한 노동조건과 현실이 사회적으로 고발되기도 했다. 또한 1960~70년대 한국의 급속한 경제성장에도 불구하고 노동자가 전체 국민소득에서 차지하는 소득 비율은 오히려 줄어드는 등 사회적 불평등과 구조적 모순이 심화되었다.¹⁹⁾ (그림 2), (표 2) 참조

4. 한국 발전과정에서의 민주화와 시민사회의 역할

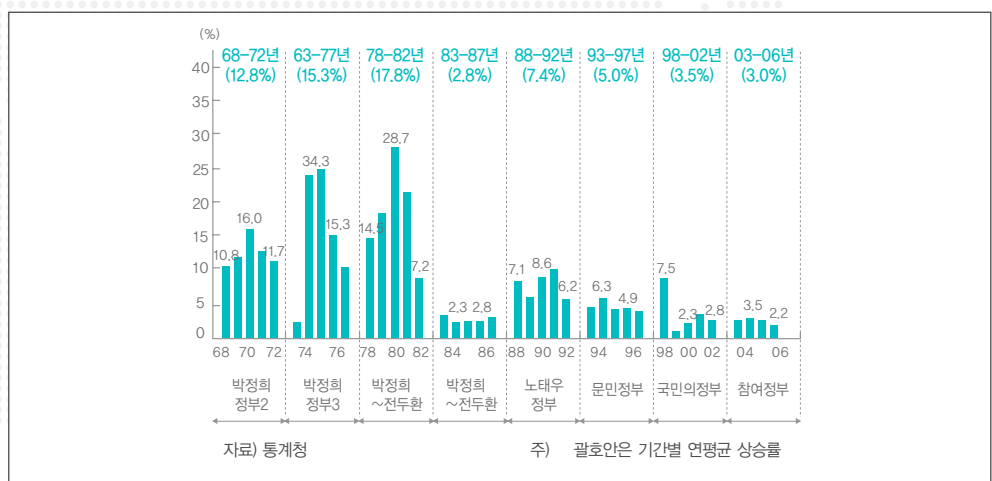
한국의 개발경험의 성공 요인을 분석한 학자 및 전문가들은 한국정부의 효과적인 정부구조, 효과적인 개발정책 및 전략, 강한 주인의식, 강한 리더십과 정치적 의지 등을 주요 요인으로 언급하고 있다.²⁰⁾ 특히 정부의 리더십에 대한 논의에서 자주 언급되는 부분은 박정희 전 대통령을 비롯한 주요 정치 지도자들의 올바른 비전과 지도력이다. 그리고 정부주도의 하달 방식(Top-down)이 한국의 급속한 발전에 있어 주요한 요소였다고 하는 정부의 역할에 대한 강조 또한 지속적으로 제시되었다.

〈표1〉 서울 소비자 물가 변동 추이

물가 상승률	63년	64년	65년	66년	67년	68년	69년	70년	71년	72년	73년	74년	75년
	20.7%	26.5%	13.6%	12.0%	10.9%	10.8%	12.8%	15.5%	정확한 데이터 부재	11.7%	정확한 데이터 부재	24.3%	25.7%

(출처 : 박정희 정권의 60년대 경제정책¹⁷⁾)

〈그림 1〉 정권별 소비자 물가 상승률 비교



(출처 : 박정희 경제평가 2 - 불로소득편, 물가상승률, 무역적자¹⁸⁾)

¹⁸⁾ <http://esada.egloos.com/3174475> 참고

¹⁹⁾ 역사학연구소 (2004) 『메이데이 100년의 역사』 사해문집

²⁰⁾ Hasan, P. (2011) Korean Development, 1973-84: A World Bank Economist Remembers and Reflects, Korea Development Institute, Working Paper 2011-01; Kim, C. (2011) From Despair to Hope: Economic Policy making in Korea 1945-1979, Seoul: Korea Development Institute(KDI); Yoon, T. (2011); 이경구 (2004) 등

²¹⁾ Yoon, T. (2011) Bilateral Knowledge Sharing: What works with Korea's Knowledge Sharing Program(KSP)?, Director General International Economic Affairs Bureau Ministry of Strategy and Finance of Korea, presented at KDI-OECD Workshop on Knowledge Sharing for Development: Taking Stock of Best Practices, 11-12 July 2011, OECD Conference Centre, Paris.

대표적으로 올해 7월 11일~12일, 프랑스 파리에서 개최되었던 'KDI-OECD Workshop on Knowledge Sharing for Development: Taking Stock of Best Practices'에서 KDI는 '효과적인 개발 전략과 정책(effective development strategies and policies)', '혁신적인 기관들과 인센티브 시스템(innovative institutions and incentive systems)', '강한 리더십 아래에서의 정치적 헌신(political commitment under strong leadership)'을 한국의 성공적 개발경험의 주요 요소로 발표하며 이와 같은 경험을 개발도상국과 KSP(Knowledge Sharing Programme)를 통해 공유할 것을 표명한 바 있다.²¹

그러나 한국의 성공적 발전에는 중앙정부의 강력하고 효율적인 성장정책 뿐만 아니라 시민사회를 중심으로 한 상향식(bottom-up) 성장의 동력 또한 크게 기여했다는 점은 충분히 언급되지 않다. 한국의 경험을 보다 균형적인 시각에서 접근하여 경제성장과 사회발전의 균형적 발전으로 해석하는 것은 한국의 경험을 바라보는 파트너 국가들이 총체적인 관점에서 참고할

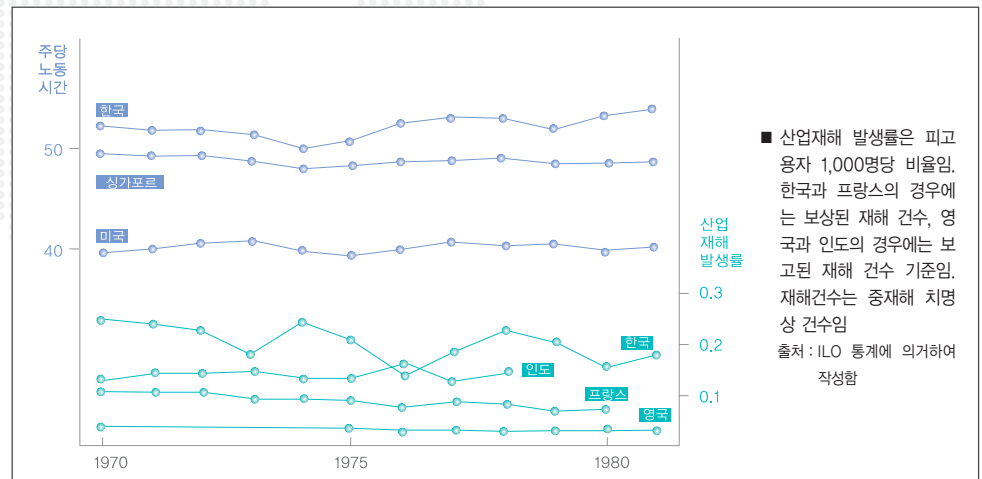
수 있도록 하는 데 도움이 될 수 있을 것이다.

이에 본 글에서는 한국정부에 의해 '강한 정부와 엘리트 정책' 측면에 치우쳐 설명되고 있는 한국개발경험의 다양한 측면을 살펴봄으로써 그간 간과되었던 교훈을 이끌어내고자 한다.

(1) 민주화를 위한 국민적 노력과 헌신

지난 9월 열린 66차 UN총회에서 이명박 대통령은 "한국은 전쟁과 가난을 겪고 세계 최빈국의 위치에서 출발하여 극적으로 경제발전과 민주화를 이루었으며 이는 UN이 표방하는 민주주의, 인권, 개발의 가치를 가장 모범적으로 구현한 사례이다. 민주주의는 지속 가능한 국가발전의 토대이며 한국의 경우, 경제성장이 민주화를 진전시켰고, 민주화는 다시 경제성장을 촉진했다"는 내용을 담은 기조연설을 했다. 이 대통령도 밝힌 바와 같이 한국의 경제성장에서 민주화는 매우 중요한 요소이다. 한국은 아시아 국가들 중에서도 경제성장과 민주화를 동시에 이룬 드문 국가 중 하나로 손꼽히고 있다.

〈그림 2〉 주당 노동 시간(제조업) 및 산업 재해 발생률 추이



(출처 : 역사학연구소 (2004) 『메이데이 100년의 역사』 서해문집)

〈표 2〉 소득 계층별 소득 점유율 변화 추이

	1965	1970	1976	1980	1982	1985
상위 20%	41.5	41.6	45.3	45.4	43.0	43.6
중위 40%	38.9	38.8	37.8	38.5	38.2	38.6
하위 40%	19.3	19.6	16.9	16.1	18.8	17.7

(출처: 동아일보 1987.1.23일자)

22 최창집 (2010) 『민주화 이후의 민주주의』, 휴머니티스

23 임혁백 '민주화 이후의 한국 민주주의와 경제발전' http://www.koreabrand.net/kr/know/know_view.do?CATE_CD=0007&SEQ=937

24 토드 부크홀츠, 이승환 옮김, (2009) 『죽은 경제학자의 살아있는 아이디어』, 김영사

하지만 민주화 노력이 한국의 경제성장을 촉진시키는 과정에서, 박정희 정권의 압축적 산업화는 민주화의 지연이라는 비용을 지불해야 했다. 한국의 발전에서 박정희 정권의 강한 리더십이 중요한 역할을 했다고 하더라도 박정희 체제가 독재정권에 의한 권위주의 체제였다는 것은 명백한 사실이다.²² 경제성장에 있어서 권위주의 체제가 미친 긍정적 영향도 있었지만 당시 정권의 노동자, 농민 등 사회 저변의 계층들의 희생, 정치적인 시민 참여에 대한 탄압은 당시 주요한 사회문제로 대두되었다. 결국 한국 시민들은 희생을 감수하며 선도적으로 노력하여 민주화를 이루어 냈다.

1987년 이후 한국사회의 민주화는 정권이 사회의 요구를 수용하고 정치적인 안정화를 꾀하는데 있어서 중요한 역할을 해냈다. 또한 정치적 권리와 시민적 자유를 향상시켜 정부의 효율성을 높이고, 정부규제 능력과 사회의 투명성을 높이는데 크게 기여했다. 이 부분에 대해서는 한국의 경제구조가 국제사회의 변화에 건전하게 대응하는 능력을 높여 지속적인 성장을 이루게 했다고 평가받고 있다. 실제로 1980년대 이후 한국의 경제지표는 박정희 정권 당시에 비해 더욱 향상되었고 정치도 안정화되었다.²³

한국이 외환위기를 겪은 1990년대 후반에 이르러서는 박정희 정권의 정부주도식 개발계획으로 인한 폐해가 많은 비판을 받았다.²⁴ 박정희 정권의 정부주도의 경제개발 모형은 한국적 특수성에 기반을 둔 것이었으며, 급격히 변화하는 세계정세에도 적합하지 않았다는 비판이었다. 따라서 한국정부는 한국의 발전 과정에서 정부주도의 경제성장 정책의 성공만을 강조

하던 기존의 입장에 대한 재해석을 시도해야 한다. 실제로 파트너 국가에게 도움이 되는 경험을 공유하기 위해서는 한국의 경제개발이 '민주화를 통해 질적으로 향상되었고 지속될 수 있었던 과정'임을 동시에 강조해야 할 것이다.

(2) 한국 발전과정에서 시민사회의 기여

한국의 발전 과정에서 국민들의 참여와 희생과 함께 시민사회가 기여한 바를 눈여겨볼 필요가 있다. 한국의 발전과정 초기를 정부중심의 경제개발모델로 설명한다면, 이후 70~80년대를 거쳐서는 민주화와 시민사회의 성장을 통한 사회개발모델로 전환했다고 할 수 있다.

한국의 시민사회는 시민단체들과 함께 성장해왔다. <표3>을 보면 시민사회단체의 활동 역시 1960년대에는 경제 분야에 주를 이루었고, 이후 70~80년대부터는 종교, 노동, 지역자치, 문화 등으로 점차 다양하게 확산되었음을 알 수 있다. 해방 후 박정희 정권 이전까지는 주로 시민사회의 각 분야가 일종의 이익단체를 형성해가는 기간이었다. 정치, 행정, 경제, 사회, 법, 물리, 어문, 축산, 역사, 등의 많은 학회들이 이 시기에 조직되었다. 흥미로운 것은 비교적 권위 있는 관변단체들이 이 시기에 이미 결성되었다는 점이다. 한국교원단체총연합회나 상이군경회, 재향군인회, 반공청년회 등이 조직되어서 해방 정국과 한국 전쟁 시기에 국가가 시민사회의 자원을 동원하는 데 활용되었다.

그러나 이러한 양상은 이 후에 전개되는 박정희 정권에 비하면 매우 느슨하고 비교적 자유로운 형태였다고 말할 수 있다. 시민단체의 조직 건수가 박정희 정권하

〈표 3〉 시민사회단체 설립 연도별 비율(단위 : %)

구분	시민 사회	지역 자치 빈민	사회 서비스	환경	문화	교육 학술	종교	노동	경제	국제	전체
1940~49	2.02	0	1.83	0.56	0.77	8	2.5	2.43	0	0	1.78
1950~59	1.79	0	13.3	0	2.81	0.8	0	3.64	0	5.13	5.59
1960~69	4.26	0.48	7.42	0.56	7.93	4.8	12.5	8.5	16.7	10.3	5.73
1970~79	6.61	0.48	4.83	2.53	5.88	3.2	16.3	12.2	0	15.4	5.73
1980~89	15.1	7.69	22.1	5.62	18.16	25.6	25	21.5	0	20.5	17.5
1990~99	53	69.7	40.7	66	51.15	47.2	37.5	40.9	66.7	43.6	49.4
2000	7.06	8.65	5.83	11.8	4.86	1.6	2.5	3.24	0	2.56	6.35
2001	6.73	5.29	3.25	8.71	4.86	4	3.75	3.64	16.7	0	5.02
2002	3.36	7.69	0.83	4.21	3.58	4.8	0	4.05	0	2.56	2.88

(출처: 시민의 신문사 「2003 민간단체총람」; 「한국시민사회연감 2003」, 24쪽)

25 기독교윤리실천운동, (1999.8.16) 『기독교시민운동론』, 시민사회의 성장과 사회운동

26 김혁래, (1997.10) 『세계화와 한국NGO의 발전방안』 경실련 세미나 원고

에서 상대적으로 감소하였는데 이는 박정희 정권의 시민 사회 통제가 얼마나 강력하였는지를 보여주고 있다.²⁵

관변단체의 성격을 지닌 사회단체는 이 시기에 비교적 활발하게 설립되어 다른 시기와 구별된다. 우선 각 직능분야를 관할하는 협회들이 많이 설립되었는데 이 협회들에게는 조합주의적 통제를 실현할 수 있는 최소한도의 권한들, 예컨대 자격을 부여할 수 있는 권한 등을 위임받고 있었다. 가장 특징적인 것은 각 산업별 단체들이 우후죽순 격으로 나타났다는 점이다. 이 기간 동안 약 143개가 등장하였는데, 이 분야 전체의 약 36% 정도가 이 시기에 나타났다.²⁶ 이는 박정희 정부가 중상주의적 산업화를 위해 경제적 동원을 매우 체계적이고 강력하게 진행했음을 보여준다. 전국경제인연합회나 중소기업협동조합 중앙회, 한국경영자총협회와 같은 주요 경제단체들의 설립이 이러한 맥락에서 이해될 수 있다. (〈표 3〉 참조)

비슷한 시기에 종교계통의 시민단체들이 한국의 민주화에 미친 영향은 괄목할 만하다. 앞 단락에서 살펴본 것처럼, 박정희 정권의 급속한 경제성장정책과 산업화가 초래한 부정적인 사회현상들—권력남용, 인권 침해, 사회적 불평등, 비참한 노동환경—은 당시 한국 기독교 진보세력을 중심으로 종교계 시민사회단체들을 자극하기에 충분하였다. 이 조직들은 종교적 자원을 동원하여 노동자들의 삶의 향상을 추구하였는데 이때부터 이미 희생당하는 국민들 편에 서서 정부와의 갈등을 겪게 되었다. 이러한 갈등은 점차보다 근본적인 해결을 위한 움직임, 즉 민주화 운동으로 옮겨가게 되었다.

시대별 주요 움직임을 살펴보면 1970년대에는 도시화로 인한 강제이주 문제에 대항한 주민운동이 시발점이 되었다. 산업화와 도시화로 인해 농촌 인구의

이동이 본격화되면서 도시인구가 급증하게 되나 이에 상응하는 고용기회와 생활환경이 제공되지 못하여 서울을 중심으로 광범위한 무허가 주거지가 폭넓게 형성되었다. 이에 대해 주민들의 불만이 우발적으로 표출되며 스스로 주민조직을 만들어 주거권 및 주민들의 기본적인 삶의 질 보장을 위한 기초생활서비스 쟁취를 위한 주민운동이 활성화되었다.

박정희 정권 이후 전두환 정권에 이르러 1980년대의 시민단체의 활동 영역은 점차 다양하게 발전하게 된다. 권위적인 군사정권에 대항하여 1970년대의 주민운동이 노동, 인권 문제에 대응하며 본격적으로 민주화를 위한 대중적 움직임을 주도하게 되었다. 이들은 국가권력의 남용에 대항하는 정도가 아니라 '민주화'라는 공통의 목표 달성과 새로운 사회건설을 위해 다양한 분야에 걸쳐 연대와 협력의 힘을 보여주었다. 1987년 6월 민주항쟁을 기점으로 한국 시민사회는 급격히 다방면으로 활동영역을 넓히게 된다. (〈표 4〉 참조)

〈표4〉에 따르면 시민, 환경, 청소년, 그리고 인권 영역의 시민단체들은 대부분이 1987년 이후에 설립되었다. 현재에도 가장 활발한 시민단체로 알려져 있는 경제정의실천시민연합(이하 경실련)이나 기독교윤리실천운동, 공명선거실천시민운동협의회 등이 이 시기에 나타났다. 이들은 민주화와 함께 여러 가지 사회문제의 해결을 위해 활동의 범위를 넓혀가면서 사회적으로 총체적 발전의 핵심동력을 제공하였다. 정부 주도의 경제성장에 다양한 영역의 사회적, 균형적 발전이 더해져 상호간의 시너지효과가 한국의 개발경험을 더욱 성공적으로 이끌어냈다고 할 수 있다.

최근 한국의 개발경험에 대해 이를 뒷받침하는 연구 결과가 발표되어 국내외 개발행위자들에게 높은 관심을 받고 있다. 지난 10월 한국국제협력단과 유엔사회

〈표4〉 특정분야 시민단체의 설립년도 백분율 분포

설립년도	정치	인권	환경	시민	여성	청년	장애자
1960 이전	3.9	0	0	1.4	13.3	4.4	5.0
1961 ~ 1970	2.0	3.5	2.8	0	11.1	0	1.7
1971 ~ 1979	3.9	3.5	4.2	1.4	4.5	3.3	5.8
1980 ~ 1986	17.7	13.9	1.4	8.5	11.1	2.2	21.5
1987 ~ 1992	35.3	20.7	37.5	25.4	35.6	40.2	46.3
1993 ~ 1996	35.3	44.8	51.4	62.0	24.5	48.9	21.5

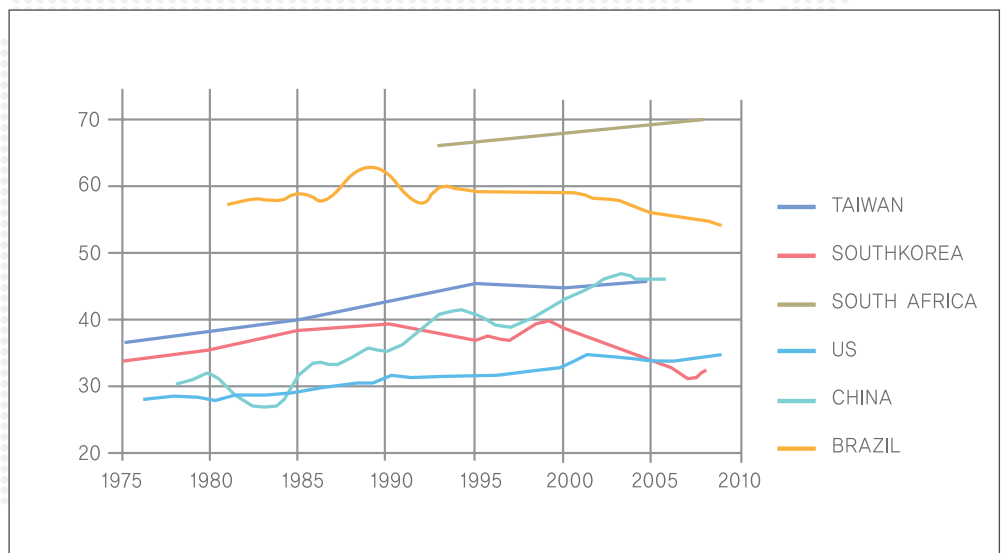
(출처: 김혁래, 세계화와 한국NGO의 발전방안, 경실련 세미나 원고(1997))

27 이탈리아의 인구학자·통계학자·사회학자인 지니(Corrado Gini)가 소독본포에 관해 제시한 통계적 법칙인 '지니의 법칙'에서 나온 개념이다. 빈부격차와 계층 간 소득분포의 불균형 정도를 나타내는 수치로, 소득이 어느 정도 균등하게 분배되어 있는지를 평가하는 데 주로 이용된다.

개발연구소가 공동으로 진행한 연구결과보고서인 “효과적인 국제개발협력: 한국의 개발경험이 주는 교훈 (Making International Development Cooperation Effective: Lessons from the Korean Development Experiences)”의 공동저자 Peter B. Evans 교수는 한국의 개발경험의 특수성을 시민사회 발전과 인적역량의 강화에서 찾고 있다. Peter교수는 한국과 대만을 비롯하여 남아공과 브라질, 중국과 미국 3쌍의 국가에 대한 지니계수²⁷⁾의 변화를 살펴봄으로써 1980년대 한국 시민사회의 성장으로 정치권력과 정책예의 접근성이 높아지고 영향력을 행사하게 됨에 따라 국내의 사회적 불평등이 감소했음을 밝혔다.²⁸⁾ (그림 3 참조)

Peter 교수는 본 연구보고서의 결과를 발표하는 자리²⁹⁾에서 한국의 발전과정이 국제사회에 주는 교훈은 시민사회의 능력과 참여가 증진될 때 개발이 보다 효과적으로 이루어졌다는 사실임을 재차 강조하였다. 기존의 경제성장과 강력한 정부의 리더십으로 대표되던 한국의 개발경험에 균형 잡힌 시각을 제공한 셈이다. 하지만 한국의 발전과정에 시민사회가 기여한 바를 보다 구체적이고 실증적으로 입증하는 연구가 부족한 것이 현실이다. 이에 한국정부는 시민사회, 학계와 협력하여 향후의 한국개발경험 공유를 위한 정책과 사업에 이를 위한 연구를 적극적으로 추진해야 할 필요성이 있다.

〈그림 3〉 1975~2008년간 지니계수 변화를 통해 본 국내 불평등 추이



(출처: 한국국제협력단, 유엔사회개발연구소(2011)

Making International Development Cooperation Effective : Lessons from the Korean Development Experiences 보고서)

28 한국국제협력단, 유엔사회개발연구소(2011) 『Making International Development Cooperation Effective: Lessons from the Korean Development Experiences』 62~66쪽

29 제5회 ODA 서울 국제컨퍼런스, 서울 연세대학교 동문회관, (2011. 10. 13)

KoFID는 이미 지난 9월 발표한 '부산 세계개발원조 총회에 대한 입장문서'에서 개발은 경제·사회·정치·문화·환경 등 다양한 차원을 포함하고 평화와 민주주의, 인권과의 상호연관성 하에서 복잡하게 진행되는 과정이라고 정의한 바 있다. 그리고 부산총회가 이러한 개발의 다차원성과 포괄성을 이해하고 파트너 국가의 특수하고 맥락적인 상황을 우선적으로 고려하는 '파트너 중심의' 개발협력 패러다임을 만들어내기를 촉구하였다.

한국정부가 부산총회에서 파트너 국가를 이해하고 이들과 선진국의 진정한 가교 역할을 하기 위해서는 한·국제개발경험에 대해 과도한 자신감보다는 겸손함으로 성찰하는 시도가 필요하다. 파트너 국가 또한 한국정부가 주장하는 성공적인 사례 이면의 다각도에서 한·국제개발경험의 성공과 실패 사례를 신중하게 검토하여 자국의 발전을 위한 참고사항으로 삼아야 한다.

부산총회가 원조효과성에서 개발효과성으로의 성공적인 전환점이 되고 지구촌의 지속가능한 발전을 위한 책임 있는 글로벌 모멘텀을 제공하기 위하여 한국의 개발경험이 소중한 자산이 될 수 있다. 한국정부는 한국의 개발경험에 대한 보다 균형적이고 진정성 있는 설명으로 공여국과 파트너 국가를 비롯한 개발주체들이 시대적 맥락과 지역의 특수성, 나라마다 처해 있는 상이한 상황과 환경을 고려한 다양하고 균형적인 발전을 이룰 수 있도록 개발협력의 책무성을 다해야 할 것이다.



부산 세계개발원조총회 4th High Level Forum on Aid Effectiveness 29 Nov – 1 Dec 2011, Busan, Korea

KoFID

국제개발협력시민사회포럼(KoFID: Korea Civil Society Forum on International Development Cooperation)은 국제개발협력의 효과성 증진을 위하여 2010년 9월 29일 출범한 한국 시민사회단체의 네트워크입니다. BetterAid와 Open Forum에 한국시민사회 대표로 참여하고 있으며, 부산 세계개발원조총회 사전회의인 부산 세계시민사회포럼(BCSF: Busan Global Civil Society Forum) 개최를 준비하고 있습니다.

홈페이지: www.kofid.org **Email:** 남수정 kofid21@gmail.com

ReDI

(사)글로벌발전연구원 ReDI(Re-shaping Development Institute)는 1) 지속가능한 발전 및 빈곤퇴치 전략연구, 2) 평화, 인권, 평등과 글로벌 정의에 기초한 국제개발협력 이념 제시 및 실천, 3) 대안사회 실현을 위한 글로벌 연대와 협력에 기여하고자 지난 2011년 4월 설립된 국제개발협력분야의 새로운 독립연구기관입니다. 현재 국제개발협력 관련 정책 연구와 평가를 수행하고 있으며 부산 세계개발원조총회를 앞두고 한국시민사회의 목소리를 담은 이슈브리프(KoFID Issue Brief)의 발간을 총괄하고 있습니다.

홈페이지: www.redi.re.kr **Email:** 홍문숙 redi20115@gmail.com

작성

KoFID 원조 / 개발효과성 주제분과
강하니(글로벌발전연구원 ReDI)
김민영(지구촌나눔운동)
김보람(아시아브릿지)
윤지영(ODA Watch)
차은하(참여연대)
최진경(코피온)

(사)글로벌발전연구원 ReDI
정책연구실장 홍문숙

기획

국제개발협력시민사회포럼
KoFID 정책위원회

발간

(사)글로벌발전연구원 ReDI

KoFID
국제개발협력시민사회포럼

서울시 마포구 합정동 426-7 2층
Tel: 02-2279-1706 **Fax:** 02-2279-1719
Email: kofid21@gmail.com **Web:** www.kofid.org

ReDI
Re-shaping Development Institute
(사)글로벌발전연구원

서울시 마포구 서교동 395-204번지 2층
Tel: 02-322-9110 **Fax:** 02-334-9110
Email: redi20113@naver.com **Web:** www.redi.re.kr



Issue Brief 6호;



시민사회의 역량강화가 개발효과성이다¹

Enhancing Development Effectiveness by Strengthening Civil Society : from Korean CSO's Perspective

KoFID 인권분과에서는 본 이슈브리프 6호를 통해 개발협력사업에서 공여국이 수원국의² 시민사회 역량 강화를 위해 노력하는 것이 중장기적으로 수원국의 사회발전에 어떤 영향을 미치는가에 대해 한국의 시민사회를 사례로 살펴보았다. 특히 이번 회의 개최국인 한국은 한국전쟁의 참화 속에서 국제사회로부터 전후복구를 위한 집중적 지원을 받던 수원국에서, 이후 경제와 사회 발전을 성공적으로 이루어 공여국의 반열에 오른 경우로 잘 알려져 있고 시민사회의 역동성에 대해서도 좋은 평가를 받고 있다. 한국시민사회의 성장배경에는 다양한 자양분이 있었으나 본 글에서는 ODA의 시민사회 역량강화를 위한 지원 사업을 중심으로 한국의 4가지 사례를 살펴보고 시사점을 도출하고자 한다.

1. 들어가며

개발도상국을 지원하는 국제개발협력의 방식은 다양하다. OECD 개발원조위원회(DAC)는 빈곤, 환경, 성평등, 무역 등 원조의 다양한 주요이슈에 따른 섹터별 지원의 원칙과 접근방식에 대한 지침(Guidelines)을 만들어 권고하고 있다. 선진 개발기관들은 원조효과성을 위한 파리선언의 5대 원칙 중 무엇보다도 수원국의 주인 의식(Ownership)에 역점을 두고 있다. 또한 수원국의 자원을 활용하는 것과 동시에 수원국 시민사회의 역량강화(Promotion of Civil Society)를 이루는 것 또한 주요한 성과지표로서 포함되어 있다.

한국은 급속한 경제발전을 이루었으나 60년대와 70년대를 지나며 권위주의적인 정부로부터 비롯된 위로부터의 개발모델이라는 점에 있어 비판적 평가도 받고 있다.³ 한편, 80년대 후반부터 전국적인 민주화 운동이 제도적·절차적으로 성공적인 민주화를 이뤄냄에 따라 이에 커다란 역할을 한 시민사회가 한국사회발전에 기여한 것으로 긍정적 평가를 받고 있다.⁴ 권위주의적인 정부체제 아래서 시민사회가 발전할 수 있었던 데에는 70년대와 80년대 중반까지 독일과 네덜란드 등 해외 NGO에 의한 원조의 역할도 빼놓을 수 없다. 그러나 이러한 사실은 국가기록원의 공식 기록에는 오르지 않은 채 당사자들의 기억 등의 비공식적인 기록으로만 남아 널리 알려지지 못했다. 당시 한국에 원조를 한 해외NGO들의 기관 자체 정보 또한 극히 제한되어 있으며 이제는 기록 폐기처리기한이 만료되어 자료수집에 큰 어려움이 있다.⁵

KoFID는 부산총회를 계기로 이제는 공여국으로 발돋움한 한국이 수원국으로서 해외원조를 통해 특히 시민사회에 어떤 영향과 지원을 받을 수 있었는지에 대한 연구조사의 필요성을 절감하나 시간과 기간의 제약으로 포괄적 연구조사가 불가능해 본 글에서는 대표적 사례만을 다루었다.

KoFID
국제개발협력시민사회포럼

ReDI
이재 글로벌발전연구원
Re-shaping Development Institute

1 본 원고는 KoFID의 인권분과(국제엠네스티 한국지부, 지구촌나눔운동, 국제민주연대, 한국인권재단, 참여연대, 유엔인권정책센터) 구성원들이 작성한 것임.
2 동 이슈브리프에서는 수원국, 파트너국, 협력대상국 등의 용어를 수원국으로 통일하여 표기하였음.
3 윤종로, 구술을 통해 본 1970년대 새마을운동, 한국사회사학회, 2011
4 윤성석외 1인, 한국동북아 논총(한국의 시민사회운동과 민주주의 발전, 한국동북아 학회, 2002
5 이 경우 7, 80년대 지원을 받았던 당사자들의 구술에 의존할 수밖에 없으므로 이러한 구술조사 작업을 서둘러야 할 것임.

본 이슈브리프 6호는 국제사회의 대(對)한국 원조를 45년부터 60년대까지 전후복원을 포함해 행해진 부분과 70~80년대 동안 사회개발의 한 측면으로서 시민사회가 받은 해외원조 부분으로 나누어 살펴볼 것이다. 당시 지원이 집중되었던 시민사회 역량강화를 4개 단체 사례를 중심으로 설명하되, 각 단체의 설립

취지와 해외지원의 내용, 이를 통한 시민사회역량 강화의 결과가 한국사회에 남긴 성과를 살펴볼 것이다. 결론에서는 이와 같은 한국의 시민사회발전이 주는 의미와 시사점을 통하여 향후 국제개발협력사업에서 개발효과성 강화의 모범 사례(Good Practice)로서 제안하고자 한다.

전후복구와 재건기⁷

통계에 의하면, 한국은 광복 이후 국제사회로부터 총 약 127억 달러에 이르는 원조를 받았다고 한다. 이중 무상원조의 70% 정도가 45년부터 60년 사이에 이루어졌다. 이러한 국제사회의 지원을 발판으로 한국은 전후복구와 경제재건에 박차를 가할 수 있었다.

6.25전쟁이 발발하자 유엔은 유엔한국통일부흥위원단(UNCURK)과 유엔한국재건단(UNKRA)을 설치하여 복구사업에 착수하였다. 한편 한국민간구호계획은 전쟁 참전국과 세계보건기구, 유엔아동기금, 적십자사, 세계교회봉사단 등이 참여한 기구였다. 이 단체는 1951년부터 전란 피해자에 대한 긴급구호를 위해 식료품, 의류, 의약품 등 다양한 구호물자를 제공하였다. 1956년까지 이 단체는 약 4억6천만 달러에 달하는 물자를 지원하였는데 자금의 대부분은 미국에서 제공되었다.

유엔한국재건단(UNKRA)은 1950년 12월 유엔 총회의 결의에 의해 설치된 기구였다. 이 기구는 특히 구호물자의 조달과 함께 산업, 교통, 통신 시설 및 주택, 의료, 교육시설 등의 재건을 위해 노력하였다. 또한 전쟁으로 인한 부상병과 민간 환자의 치료 및 의사와 의료요원의 훈련, 양성을 위하여 국립의료원 건립을 지원하였으며, 중소기업 육성을 위한 협정을 체결하기도 하였다.

전쟁 중, 그리고 전쟁후의 복구사업에서 여러 유엔산하기구들의 활동이 있었지만 그 중 가장 두

드러진 것은 유엔아동기금(UNICEF)과 유엔교육과학문화기구(UNESCO)였다고 할 수 있다. 유엔아동기금은 1948년 한국정부의 수립 직후부터 한국 어린이들의 실태에 관한 기초조사를 하는 등 유엔기구로서는 제일 먼저 한국을 지원하였다. 6.25전쟁이 발발하자 곧바로 아동과 여성을 위한 긴급구호사업을 전개, 피난민들에게 식량제공, 전염병 방지를 위한 예방접종을 실시하였고, 민간단체들과 협력하여 부산 등 피난지에 분유, 담요, 의류 등을 제공하기도 하였다.

유엔교육과학문화기구의 경우, 한국이 6.25전쟁 직전인 1950년 6월 14일에 가입하였는데, 전쟁이 나자 곧바로 한국을 지원하였다. 유네스코의 주요 지원사업은 교육 분야였는데 우선적으로 추진된 것은 1951년 6월 한국재건단(UNKRA)과 공동으로 교과서 인쇄공장(후일, '국정교과서주식회사')을 설립하는 일이었다. 이후 1952년 9월 공동교육사절단을 파견하여, 「한국의 교육재건」이라는 보고서를 발간, 교육재건사업의 정책방향을 가다듬기도 하였다. 그 후에는 전후복구를 위한 각종 학교의 설립을 추진하였다. 외국어 교육을 위해 서울대학교에 한국외국어학원을 설치하였으며, 1954년에는 '신생활교육원'을 설립, 농촌 지도자 양성에도 힘썼다. 또한 광주·목포·서울·부산·대전에 직업고등학교를 설립하여 기술교육에도 힘을 쏟았다. 이와 같은 활동을 통하여 유네스코는 전쟁 후 한국의 교육재건에 선도적 역할을 하였다.

(출처: 국가기록원-한국과 유엔, 유엔의 원조 부분 중)

6 한국국제협력단, www.koica.go.kr, "원조수원국으로서의 역사" 중 인용* 2011년 10월 30일 검색, 우리나라는 1945년 해방 이후 경제 재건에 이르기까지 미국을 중심으로 한 여러 선진국으로부터 많은 원조를 받았음. 50년대 말까지는 미국이 주요 원조국이었으며, 전후 인플레이션 억제와 재정 안정을 위한 물자원조 및 산업설비 투자가 이루어졌음(저자).

7 국가기록원, <http://theme.archives.go.kr/next/unKorea/supportAfterWar.do>, "한국과 유엔" 중 2011년 10월 30일 검색.

〈표 1〉 시대별로 본 한국에 대한 개발원조와 협력⁸⁾

구 분	주요내용
미군정 원조기 (1945~1948)	• 미국의 '점령지역 원조' 형식으로 원조 받음
전후복구, 재건기 (1949~1960)	• UN의 전후복구와 미국의 상호방위·경제안정 중심의 무상원조 받음
경제개발 전기 (1961~1975)	• 본격적인 경제개발을 위한 원조 • 미국, 독일, 일본, 아시아개발은행(ADB), 국제개발협회(IDA) 등 개발국가 및 국제기구로부터 다양한 원조를 받음 • 1975년 소득수준이 IDA의 개발원조 차관 지원 기준 (1인당 GNP 520달러) 넘어서면서 IDA지원종업
경제개발 후기 (1976~1990)	• 1976년 미국의 무상원조 종료 • 개발원조 의존도 줄이고 개발차관중심의 협력자금 도입 • 국제개발기구로부터 대규모 개발차관, 구조조정차관 등 도입
원조 전환기 (1991~1999)	• 1991년 유엔개발계획(UNDP)가 한국지원 • 1991년 본격적인 개발원조 공여 착수(코이카 설립), 기술원조 송공여국으로 인정

(출처: 이경구, 한국에 대한 개발원조와 협력, 한국국제협력단, 2004.)

2. 수원국으로서 한국이 받았던 경제사회 개발 지원

(1) 한국전쟁 이후부터 60년대 까지

1953년 7월 휴전협정을 맺기까지 3년에 걸친 한국전쟁은 한반도를 잿더미로 만들었다. 수습할 수 있는 제대로 된 건물조차 남아있지 않았던 한국은 당시 모든 것이 필요한 상황이었다. 이때 전후복구와 재건을 위해 50년대 말까지 지속된 유엔의 지원과 미국-한국의 양자 간 원조가 한국의 재건에 크게 이바지하였던 것은 잘 알려진 사실이다.⁸⁾

(2) 1970년대와 1980년대

1960~1980년대 한국에서는 정부 주도의 경제개발과 여러 분야의 시민운동에서 촉발된 민주화 운동이 동시에 진행되고 있었다. 표에서 보이는 것처럼 전후복구시기와 60년대 해외의 개발원조는 산업발전지원과 인프라 구축 등 경제 성장 부문에 집중되었다. 그러나 80년대 들어 공여국 정부가 아닌 해외 시민단체가 한국 시민사회 발전을 지원할 명목으로 개발원조 자금을 투입하기 시작함에 따라 사회 각 분야의 시민운동이 태동할 수 있었다. 이러한 지원은 사회기반시설을 건설하는 비용에 비하면 매우 작은 액수이지만

했지만 급격한 산업화와 이농으로 인한 도시화 과정 속에서 소외된 계층의 목소리를 대변하려는 노력을 현실화 시키면서 시민사회의 태동에 큰 역할을 하였다. 특히 70년대는 국제적인 탈냉전 속에서 남한과 북한이 팽팽하게 체제경쟁에 몰두하며 반정부활동은 철저히 금지하는 등 민주주의가 유보되는 상황이었고, 시민사회는 자유와 민주주의를 쟁취하기 위해 은밀하게 세력을 키워갈 필요가 절박했다. 기본권을 유린하는 긴급조치나 비상계엄령과 같은 정치적 탄압에서 정상적인 민주주의 교육은 불가능했고, 체제에 반대하는 집회는 금지되었다. 적극적인 활동가들은 지지를 당하거나 체포대상이 되었다. 이시기에 민주주의와 시민교육을 위한 지원이 유럽으로부터 흘러들어 오기 시작했다.⁹⁾

3. 사회개발을 이끈 시민사회의 태동과 이면의 조력자였던 해외 재단

이번 장에서 우리는 한국의 시민사회에 제공된 개발원조가 한국민주주의의 발전과 인권 증진 등 사회발전의 이면에 이바지했고 나아가 국가의 종합적 발전에 기여했다는 주장을 뒷받침할 네 가지 사례를 살펴볼 것이다.

8 이경구, 한국에 대한 개발원조와 협력, 한국국제협력단, 2004. 이 표에서는 한국전쟁이후 시기별로 제공된 원조의 내용을 정리한 것이다.

9 Promotion of Civil Society in Developing Countries - the example of European development cooperation, GDI, Briefing Paper (6/1999)

10 네덜란드와 독일 등의 유럽의 대부분의 시민단체의 경우 유럽정부ODA 예산 지원을 받았음(아래 사이트를 참고). 유럽 개발협력기금은 정부를 통해서만이 아니라 시민사회단체나 재단을 통해 아시아나 아프리카 정부 혹은 시민단체로 지원되고 있었음. 아래 두 개의 사이트는 NGO의 재정원이 EU나 자국 정부의 ODA라는 것이 밝혀져 있음.

<http://www.icco.nl/en/about-icco/funders>, http://www.brot-luer-die-welt.de/english/index_3385_ENG_HTML.php

독일 경제협력·개발부(BMZ)의 경우 한해 ODA 예산의 구성을 통해 위와 같은 사실을 알 수 있음. <http://www.bmz.de/en/ministry/budget/index.html>

각각의 사례는 시기와 출발양상, 활동 방식 등에서 약간의 차이를 보이지만 (해외 NGO를 통한) 해외 ODA 지원 → 자발적이고 독립적인 인재 양성 → 시민운동의 토대로 육성 → 다양한 부문의 시민사회 단체 설립 → 사회발전에 기여 → 사회개발의 증진과 확산이라는 발전과정 모델은 동일하다.¹⁰

특기할 것은 당시 해외원조를 통한 시민사회의 인적 역량강화를 위한 노력들이 대부분 종교단체에 의해서 실행되었다는 것인데, 이는 권위주의적인 군부독재정권기(1961~1987)라는 시대적 상황 때문에 집회와 결사가 자유롭지 않은 상황에서 취할 수 있었던 공여지책으로 볼 수 있다. 기독교와 천주교처럼 탄압으로부터 상대적으로 안전했던 종교단체와 종교지도자로부터 시민사회 운동이 시작된 점은 당시 한국사회의 특수한 상황에 기인하는 것이다.

아래의 네 가지 사례는 KoFID 인권분과 회원이 지난 두 달간의 인터뷰를 통해 발굴한 내용에 근거한 자료이다. 선행연구가 없는 상태에서 이 글의 사례연구조사에 실린 4개의 단체는 크리스찬 아카데미의 기록이외에 자료로 남아있지 않아 당시 지원을 받았던 당사자들의 인터뷰를 통해 구술을 바탕으로 이루어 졌다. 인터뷰 대상은 강문규(당시 한국YMCA 총무), 이철순(한국여성노동자회 대표), 박경서(당시 크리스찬 아카데미 부원장) 등 3인이다.

(1) 크리스찬 아카데미 (재단법인)

■ 설립자 : 목사 강원룡 이야기

1959년 한국기독교장로회의 목사 강원룡은 미국 유학을 마치고 귀국하여 '한국기독교 사회문제연구소(이하, 연구소)'를 설립했다. 이 기관은 기독교 교리의 전파보다 빈민 계몽과 타 종교와의 교류와 같은 사회정의를 실천하는데 앞장섰다. 그 배경에는 강 목사가 18년간의 장기집권을 하고 있던 이승만 초대 대통령¹¹에 대하여 일부 보수 성향 목사들이 대통령이 감리교회 장로라는 이유로 독재를 지지하고 다른 종교와는 갈등을 일으키던 당시 상황에 저항해 기독교 본연의 사회정의를 실천하고자 하는 의지를 가진 것이 작용하고 있다. 강원룡 목사가 집종했던 주제는 '양극화'였다. 이념과 체제의 양극화뿐만 아니라 소수 특권층과 다수 대중, 도시와 농촌, 호화 주택과 빈민촌, 기업주와 노동자, 남자와 여자 등 각 집단 간의 양극화

가 한국사회의 병폐라고 진단한 그는 대화를 통한 '중간집단'의 양성을 목표로 하여 연구소를 설립하였다. 연구소는 1965년 5월 7일 '재단법인 한국 크리스찬 아카데미(이하, 크리스찬 아카데미)'로 개칭하고 에큐메니컬 운동과 동시에 타 종교와의 대화를 시작하였으며, 1970년대 초부터는 독일교회의 지원을 바탕으로 본격적인 사회운동을 전개하였다.

■ 크리스찬 아카데미의 주요 활동 - '중간집단' 양성
크리스찬 아카데미가 추진한 프로젝트는, 자율적·민주적 바탕 위에 형성되어 사회 개혁에 관심을 갖고 민중과 함께 양극화 사회의 화해와 통합에 기여할 '중간집단'의 양성에 초점을 맞춘 사회교육이었다. 독일의 개신교개발원조회(Evangelische Entwicklungshilfe : EZE)의 지원으로 프로젝트 기금을 마련하고 1974년부터 5개년 계획의 교육을 진행하였다.¹² 교육의 대상은 노동자, 농민, 청년(학생), 여성, 종교인이었고, 목표는 노동자의 권리의식을 일깨워 노조의 민주화를 촉진하는 것이다. 강의와 합숙세미나 같은 정규 교육뿐만 아니라 현장방문, 소그룹 운영, 활동평가회와 같은 후속 교육을 제공했으며, 이러한 과정을 통해 한국의 민주노조운동 발전에 기여함과 동시에 노동자-지식인 간 연대의 계기를 마련하였다. 한편, 원장이었던 강원룡이 대통령 직선제와 박정희 대통령의 하야를 촉구하는 민주회복 국민선언, 3.1 민주주의 구국선언에 서명하는 등 유신독재에 비판적인 행보를 보이면서 크리스찬 아카데미는 점차 반독재 민주화운동의 요람으로 기능하게 되었다. 크리스찬 아카데미가 당시 한국의 군부독재 종식과 민주주의를 염원하는 젊은이들을 교육하는 장으로 널리 알려짐에 따라 정부가 예의주시하기 시작하였다.

■ 사회에 미친 영향과 탄압

크리스찬 아카데미가 한국사회에 미친 영향은 크게 세 가지로 볼 수 있다. 첫째는 '중간집단'으로 육성되어 크리스찬 아카데미 교육 프로젝트의 간사로 활동했던 엘리트층이 양성되었다는 것이고¹³, 두 번째는 교육 이수 후 각 현장에서 노조를 결성하기 시작한 노동운동가가 양성되었다는 점이다.¹⁴ 마지막으로 교육받은 젊은이들이 나중에 노조지도자, 시민사회단체 지도자가 되고 또 다른 이들은 정치계와 학계 등 사회 각 분야로 진출하여 함께 촉발시킨 민주화운동이라 할 수 있다. 1979년 4월 16일 발생한 '크리스찬 아카데미 사건'은 당시 이 단체가 독재정권에 커다란

11 이승만 대통령은 결국 1960년 4.19 시민혁명을 통해 하야했음.

12 독일 개신교개발원조회의 기금을 끌어낸 박경서는 크리스찬 아카데미의 부원장으로 부임해 본 프로젝트에 참여했음. 그의 인터뷰에 따르면 사업은 1년 단위로 진행되었고, EZE의 원조 금액은 연간 100만 마르크(당시 1억 원) 규모였음.

13 교육 간사로 활동했던 대표적인 이의 명단은 다음과 같음 : 한영숙(전 국무총리), 신인령(전 이화여대 총장), 이우재(전 국회의원), 김세균(서울대 교수), 신낙균(초대 문화부장관) 등. 당시 부원이었던 박경서는 크리스찬 아카데미 교육을 받은 국회의원만 해도 27명이 된다고 회고함.

14 교육 이수 후 각자의 일터에 노조를 결성한 여성운동가들의 명단은 다음과 같음. 최순영(가무역), 이종각(동일방직), 박순희(원풍모방), 장현자(반도상사), 이영순(콘트플레이타) 등.

위협이 되는 존재였음을 단적으로 보여준다. 1979년 3월 9일 여성사회 간사 한명숙이 중앙정보부 요원에게 연행된 이후, 3월 13일에 농촌사회 간사 이우재, 황한식, 장상환과 산업사회 간사 김세균, 신인령 등이 연이어 연행되면서 모두 집을 수색당하고 서적이 압수되었다. 또한 산업사회 교육 이수생이던 최순영, 이충각 등의 여성 노조지부장, 원장 강원룡까지 불법 연행되었다. 당시 당국의 발표는 이들이 불온사상을 가진 불법 지하 용공서클을 만들었다는 것이었으나, 실제로는 반공을 명분으로 크리스찬 아카데미 활동에 타격을 주려는 의도로 불법연행, 고문, 강압에 의한 강제진술이 있었음이 밝혀지면서 이 사건은 항소심에서 무죄로 판결되었다. 이 사건 이후 크리스찬 아카데미는 80년대 헌법 개정운동을 거쳐 90년대 지방자치와 공동체문화 운동을 진행하였으며, 2000년에는 창립 35주년을 맞아 '대화문화아카데미'로 명칭을 바꾸어 현재까지 그 명맥을 이어오고 있다.

■ 시사점

개인의 문제의식에서 시작된 활동이 각 분야의 인재, 특히 지도자 양성을 통해 한국 사회 민주화의 한 축으로 성장했다는 것이 본 사례에서 볼 수 있는 가장 큰 특징이라 하겠다. 이를 가능하게 한 것은 NGO를 통해 개발도상국의 초기 시민사회 인사들에게 전달된 ODA 자금이었다.¹⁵ 일방적인 수혜에 그치지 않고 어느 시점부터 조직이 자생하였다는 점에서 당시 지원된 ODA가 한국 시민사회의 역량 강화에 주효했다는 점을 알 수 있다.

(2) 한국YMCA 사회개발단¹⁶

■ 출범부터 1970년대 사회개발운동의 시작까지

한국YMCA(이하 Y)의 시작은 1903년 '황성기독교청년회'이다. 독립협회의 서재필, 윤치호 등과 외국 선교사, 기독교 청년인 이승만, 윤치호, 김구식 등이 주축이 되어 1905년을 전후하여 청소년 대상 직업교육과 체육 활동을 보급하였다. 또한 야학과 시국강연회 등을 펼치며 구한말의 사회에 민족의식을 고양시켰다. Y의 활동은 일제식민정치에 항거하는 2.8 독립선언을 거쳐 19개의 농민학교와 730개의 협동조합조직, 1922년 YWCA 창설지원 및 보이스카우트 창설로 이어지면서 전국적으로 확대되었다. 해방 이후부터 6.25 전쟁 즈음까지는 기존 지도부가 정계로 나

가고 남북 간 이념 대립 등의 문제가 겹쳐 주목할 만한 활동이 없었으나, 1970년대 초 유신독재기에 '사회개발단'이 만들어지면서 민중의 시민의식 고양을 위한 사회개발운동이 재개되었다.

■ 주요 활동

Y 사회개발단의 주요 활동은 회원모임 조직을 통한 사회교육프로그램이며, 주요 지원처는 네덜란드의 ICCO¹⁷이다. 사회개발단은 ICCO의 원조로 YMCA의 수련원인 다락원을 개조한 후 민간에 대여하면서 운영자금을 마련하고, 농민지도자교육 및 시민권익옹호운동, 중등교육자모임을 펼쳐나갔다. 1975년 농민조직화와 농촌 민주화를 통한 농촌개발을 목표로 협동교육과 부락단위 소모임을 육성하였다. 전국 단위로 농민교육 이수자들을 대량 배출하던 Y는 1985년 이후에는 매년 15일간에 걸친 장기 전문 과정에서 간부교육을 실시함으로써 농민운동 지도부의 역량을 성장시켰다. 시민권익옹호운동은 1978년, 서울YMCA 시민중계실에서 태동하여 서민생활과 관련된 문제들을 다루었다. 이때 다루어진 이슈는 노인보호, 산업재해 보상제도, 사설금융업소 횡포, 계 파동의 문제점과 대책, 소액심판청구제도 소가한도액 인상, 장애자 재활사업, 의료사고대책, 연립주택부실공사, 전세임주자 보호, 보험회사 외무사원 횡포와 약관횡포, 피라미드식 상품판매 횡포 등 시민 생활의 전반에 걸쳐 있다. 1980년대 중등교육자협의회(중등교협)는 학교 교육과 청소년 대책 협의를 위한 교사들의 모임으로 기획되었다. 사사로운 모임도 탄압 받던 시절이었기 때문에 한국 YMCA라는 합법 단체의 '우산'을 쓴 중등교협은 25개 지역에서 600명 규모의 중등교사가 참여하는 조직으로 성장하였다.

■ 사회에 미친 영향

Y의 농민운동은 1990년 5월에 '전국농민운동총연합회'(전농)로, 중등교협은 1986년 '전국교사협의회'를 거쳐 1988년에 '전국교직원노동조합(전교조)'으로 전환되었다.¹⁸ 서울 Y 시민중계실은 전국연맹으로 옮겨져 주택, 환경, 교통, 소비자 부문의 시민운동으로 확대되었다.

이 외에도 전두환 정권에 대한 공정선거 감시단 조직, 1987년 6월 항쟁 이후 급증한 노조 활동을 뒷받침하기 위한 노동조합 간부교육¹⁹, 우리농산물먹기운동, 지방자치 실시 이후의 공정선거운동 등 민중들이

15 각주 11번에 설명된 바와 같이, 네덜란드와 독일 등의 유럽의 대부분의 시민단체의 경우 유럽 개발협력기금은 정부를 통해서만이 아니라 시민사회단체나 재단을 통해 아시아나 아프리카 정부 혹은 시민단체로 지원되고 있었음.

16 조선기독교청년회로 출발 지역별로 조직화되어 활동해 대한YMCA는 한국YMCA로 불리우다 현재는 서울 등 지역 Y들과 이를 통합하는 전국YMCA연맹이 있음. 본 이슈브리프에서는 두 단체가 아직 분화되기 전 시점이기 때문에 한국YMCA로 표기함.

17 네덜란드에 있는 종교배경의 개발협력재단(Interchurch Organization for Development Cooperation)이다. 아프리카, 아시아, 라틴 아메리카 등 41개국에서 개발협력사업을 지원하고 있음 <http://www.icco.nl/en/about-icco>

18 1987년 6월항쟁 이후 시민사회는 노동, 농민, 교육, 환경 등 모든 부문운동이 분화되어 조직되고 이어 전국협의체들이 설립되었고 이 운동들의 전체 umbrella 조직인 전국민족민주주의 연합(전민련)이 건설되어 시민사회운동의 꽃을 피웠음.

19 노동조합운동의 현황과 과제, 노동조합의 조직 활동, 회의진행, 노동법해설, 지도력 등을 교육하였으며, 3년간 약 1,400명 규모의 노조 간부가 이 교육을 수료하였음.

주축이 된 사회 각 분야의 풀뿌리운동이 진행되었다. 현재에는 개발도상국으로도 사업 영역을 넓혀 공정무역 운동을 전개하는 등 활발한 활동을 펼치고 있다.

■ 시사점

1970년대 사회개발단을 운영하던 강문규 전 한국YMCA연맹 총무는 “특정계층을 묶는 이익집단의 일사불란한 노동운동과도 다르고 학생운동과 같이 이념적으로 뭉치는 것도 아니고 복합적인 여러 계층의 사람들의 조그마한 뜻을 묶어 Y라는 기구가 이를 뒷받침하면서 운동화하는 것이다”²⁰라는 말로 한국YMCA를 정의했다. 즉 Y의 특징은 개별 회원들이 운동의 추진 세력이 되고 이속고는 포괄적인 사회운동체로 성장하였다는 점이다. 사회개발단의 운영진은 1950~1960년대 미국과 유럽 국가들이 제공한 에큐메니컬 장학금과 원조기금의 수혜를 받은 청년지식인층이었으나 이들은 활동의 전면에 나서지 않고, 각 분야의 민중운동을 뒷받침하였다는 점이 앞서 살펴 본 크리스찬 아카데미와의 차이점이라 하겠다.

(3) 한국YWCA²¹

■ 창립과 초기 활동

한국YWCA는 1922년 조선여자기독교청년회에서 시작된 단체로 현재 전국 53개 지부를 갖춘 전국조직이다. 현재 회원은 9만 명 가량으로 여성과 청소년 운동은 물론 생명과 평화운동을 함께 전개하고 있다. 한국YWCA의 활동은 창립초기 주로 계몽, 교육, 생활개선 여권신장, 민족운동 등에 집중되어있었다. 조훈과 공창제도 폐지, 축첩제 반대 등이 대표적 활동이었다. 또 다른 대표적인 활동은 직업훈련 프로그램이다. 한국YWCA는 직업훈련이 저소득층 여성의 생활안정과 직업을 통한 권리확립, 자아실현을 통한 여성 리더십 강화, 여성의 참여를 통한 성평등 사회를 추구하는데 있어 중요하다고 보고 이를 지속적으로 발전시켜왔다. 1925년 경성YWCA에 <기침양재여숙>을 설립하여 양재 감습과 양복 실습반을 개설하였고, 1930년대는 수원에 천곡학원을 설립하여 농촌여성에게 바느질, 요리법, 세탁법, 염색 및 아동복지교육을 실시하여 여성의 경제적 자립에 필요한 기술을 교육하는 활동을 벌였다.

■ 70년대 주요활동

여성의 역량강화에 집중하고 있던 한국YWCA 역시 70년대 한국의 정치경제와 사회상황에서 자유로운 처지는 아니었으며 체제에 저항하는 과격한 활동을 하기보다는 측면지원의 성격을 가지고 여성의 역량강

화에 시대적 요구를 첨부하는 형식이었다. 1970년대 노동자 문제에 개입하여 노동자들의 권익보호와 생활조건 향상, 더 나아가 근로여성들의 직업개발을 위한 프로그램에 주력하게 되면서 70년대의 직업훈련은 근로여성프로그램으로 변모했다. 1976년부터 1978년까지 독일 개신교개발원조회(EZE)의 지원으로 노동자를 위한 야간학교를 운영하거나 건강이나 근로기준법과 같은 노동문제를 상담할 수 있는 상담실을 운영했다. 이후 같은 단체의 지원으로 제주YWCA는 1986부터 3년간 180명에게 감귤재배전정기술을 보급했고, 1989~1992년까지는 세탁사 교육 및 훈련을 통해 국가기능사자격시험의 합격자를 배출시켰다. 그 외 서울YWCA와 마산 YWCA등이 독일 EZE의 지원을 받았다.

■ 특징과 시사점

국내의 많은 여성단체들이 여성인권신장을 위한 이론적 교육프로그램 운영 및 단체운영비로 해외 지원을 받았던 반면 한국YWCA는 직업훈련이라는 구체적인 실질적인 활동을 기획했고 이에 대한 해외지원을 받았다. 여기서는 직업훈련을 통해 사회에서 소외된 여성 혹은 여성근로자의 삶의 질을 향상시킴으로써, 여성의 인권향상을 꾀하고자 했던 한국YWCA만의 독자성이 엿보인다. 또한 연합회 차원에서 재정지원을 받더라도 제주YWCA나 마산YWCA처럼 지역에 특화된 사업을 펼치도록 함으로써, 지역사회에 융화된 여성운동의 모습을 보여주고 있다.

(4) 한국여성노동자회

■ 조직적 활동을 위한 집단 교육과 제도마련을 위한 단초

여성노동자회는 위의 크리스찬 아카데미보다 약 20년 후 활동을 시작했다. 크리스찬 아카데미 등의 활동을 통해 길러진 인적자원들이 각계로 진출해 부문 활동을 활발히 벌이는 시기라 볼 수 있다. 1987년 창립된 한국여성노동자회는 “일하는 여성의 손과 지혜가 미치는 곳에 무한한 생명력이, 일하는 여성의 힘찬 함성이 있는 곳에 눈부신 사회의 발전이 이루어진다”는 기치아래 일하는 여성들의 정치적, 경제적, 사회적 지위향상을 위해 설립된 여성노동단체이다. 한국여성노동자회는 1989년 여성노동자복지관 개관을 시작으로 방과 후 초등학생을 위한 공부방 운영, 비정규직 여성의 권리 찾기, 고용평등, 빈곤여성의 권리 확보, 돌봄 노동에 대한 제도적 보호방안 마련까지

20 대한YMCA연맹, 『한국YMCA 이념추구X-YMCA 운동론의 전개』, (제10회 한국YMCA 목적과 사업연구회 보고서, 1984. 8), 42-43

21 조선여자기독교청년회로 시작한 한국YWCA로 개칭되었고 활동은 주로 서울에서 이루어졌으나 오늘에 이르러 지역이 나뉘었으므로 한국 YWCA로 표기함.
70년대 주요활동은 최수선나 한국YWCA연합회 여성운동팀 부장의 여성정책연구원<HLF 4 논의주제에 대한 전서관점의 의제개발>워크숍(2011.06.09)의 YWCA 직업훈련을 통한 여성역량 강화 사례 발표자료 및 인터뷰 내용을 바탕으로 작성.

여성 노동자가 부딪치는 다양한 사회문제에 대해 목소리를 내었다.

■ 주요활동과 해외지원

한국여성노동자회는 다양한 사업들을 하는데 있어서 설립초기부터 해외 단체들의 지원을 받아왔다. 초기에는 독일 개신교개발원조회(EZE)에서 3년간 재정지원을 받았다. 이 지원을 통해 1989년 구로지역센터에 구로침터를 설립하여 노동자 모임터를 만든 것과 동시에 같은 장소에 튜튼이 어린이 집을 개원할 수 있었다. 이 같은 활동은 당시 구로공단에 밀집한 중소 규모의 공장에서 일하던 봉제공장, 의류공장의 여성 노동자들에 꼭 필요한 시설이었다. 이런 노동자들의 요구는 이후 택이법 제정운동과 방과 후 교육 등의 활동으로 이어졌다. 한국여성노동자회는 이어 독일의 녹색당과 네덜란드의 가톨릭 사제회의 사회개발단인 세베모(Cebemo)에서 각 1년과 2년간 지원을 받았다. 특히 프랑스의 기아에 반대하고 개발을 위해 일하는 카톨릭 위원회(CCFD)로부터 직장 내 성희롱, 성차별 반대, 여성 노동자 관련 법 제정을 위한 정책 운동을 벌이는데 필요한 사업을 진행하는데 필요한 지원을 받았다.

■ 사회발전에 미친 영향

한국여성노동자회에 대한 이 같은 지원은 1970~80년대 한국사회에서 금기시되던 민주화운동에 대한 해외 카톨릭 단체의 간접지원이었다. 당시 시민들에 의한 각종 집회는 물론, 노동자들의 학교인 야학까지 금지된 상황에서 비교적 온건하게 보이는 종교단체를 중심으로 한 야학활동은 유일하게 허락되었다. 해외 가톨릭 단체들이 이들의 든든한 버팀목이 되어 준 셈이었다. 국내에서는 그러한 활동을 위한 재정활동은 엄두도 내지 못할 뿐 아니라 한국단체만 있었다면 독자적인 활동을 할 수 없을 정도의 탄압이 심했기 때문에 해외에서 그것도 종교적 지원이라는 명분이 없었다면 감히 상상도 할 수 없는 일이었다.²² 한국여성노동자회이전에도 카톨릭 원주교구는 지학순주교의 활동으로 독일 미제레오(Misereor)재단의 원조를 통해 야학을 운영할 수 있었고 원주지역의 전반적인 발전사업에 적극적으로 나설 수 있었고, 전주교구는 네덜란드 세베모를 통해 1978년 2,000~2,500만원의 지원을 받아 [요셉의 집]을 설립하여 노동자들에게 모일 수 있는 공간을 제공할 수 있었다. 이러한 시민사회단체들이 모이고 회의할 수 있는 공간은 교육과 컴퓨터로 기능했다. 이 덕분에 시사(신문), 한문(노동법), 국어, 역사, 실무영어 등의 교육 프로그램이 노동자와 활동가를 대상으로 진행될 수 있었고, 이후 전

북지역의 노동운동이 태동하는 기반을 만들어 주는 계기가 되었다. 사회선교협의회 역시 아시아 주교회 의연합회 인간발전사무국(FABC-OHD)의 지원으로 '운동과 리더십 프로그램'을 진행했다.

이처럼 해외의 종교기관으로부터 한국의 시민사회에 직접 전달된 지원은 당시 지역별 실천운동 위한 활동가 교육 프로그램을 만드는 데에 쓰여졌다. 이는 노동운동과 빈민운동이 어렵던 당시 사회적 상황에서도 운동을 계속해 나갈 수 있도록 한 원동력이 되었다. 나아가 한국 시민사회에 대한 해외의 지원은 사회적 약자를 대변하는 시민사회단체의 성장을 돕고, 시민운동을 지속해 나갈 리더를 배출하는 밑거름이 되었다.

4. 한국시민사회 수원 경험에서 도출된 교훈

OECD의 시민사회와 원조효과성에 대한 자문단(Advisory Group on Civil Society and Aid Effectiveness)과 캐나다 CICC는 "시민사회와 원조효과성(Civil Society and Aid Effectiveness Findings, Recommendations and Good Practice)"라는 보고서²³를 통해 아크라행동계획에서 명시된 원조효과성제고를 위한 시민사회의 역할과 참여 가능성에 대해 소개하고 있다. 동 발간물은 파리 선언의 원칙과 아크라행동계획에 기반해서 만들어진 시민사회의 원조효과성 제고를 위한 권고안이다. 모든 개발행위자들이 시민사회의 목소리와 역할을 존중해야 하고 시민사회가 개발의 모든 과정(계획, 협의, 이행, 모니터링, 평가)에서 참여할 수 있어야 함을 강조하고 있다²⁴. 제4장에서는 "시민사회와 원조효과성" 보고서에 제시된 시민사회의 효과성 향상 방안으로서의 파리선언의 다섯 가지 원칙과 동 이슈브리프를 통해 소개된 한국 시민사회의 수원경험의 사례조사를 비교하여 얻은 교훈점을 제시해보았다.

(1) 옌녀십의 중요성

"시민사회와 원조효과성" 보고서에는 수원국 정부의 옌녀십(Country Ownership)을 강조하던 기존의 시각에서 벗어나 '지역적이고 민주적인 주인의식(Local and Democratic Ownership)'의 중요성을 인식해 야함을 지적하고 있다. 이는 한국의 시민사회의 수원 경험에서도 도출될 수 있는 중요한 교훈이라고 할 수 있다. 위의 제시된 해외NGO의 한국 시민사회 지원의 사례에서도 보는 바와 같이 기존의 수원국 정부 중심의 국가 개발 계획의 중요성만을 강조하는 것과 달리 시민사회를 직접적으로 지원함으로써 지역사회

22 김재홍(1998) 박정희의 유산, 푸른 숲.

23 OECD (2011) "Civil Society and Aid Effectiveness Findings, Recommendations and Good Practice."

24 강하나(2011), ODA Watch New Letter(OWL) 49호, 시민사회와 원조효과성 사이의 미묘한 관계 이해하기, <http://www.odawatch.net/7971>

와 시민사회단체 등 개발의 실제 수혜자들과 다양한 개발 행위자들의 주인의식을 중요시하며 개발의 역량과 발전의 밑거름을 마련하는데 기여하였다.

(2) 수원기관을 존중하는 민주적 재정지원

효과성을 증진시키기 위한 원조일치(Alignment)의 원칙은 수원국의 우선순위와 환경 등을 모두 고려해서 공공재정 관리나 수주를 진행해야 함을 강조하고 있다. 유럽NGO의 한국 시민사회 지원 특히 수원기관 중심의 재정지원의 좋은 사례라고 할 수 있는데, 당시 기금이 지원대상단체의 독립성을 훼손하지 않고 결정을 존중하는 협의의 방식으로 지원되었다는데서 의미를 찾아볼 수 있다. 독일의 개신교 재단이나 네덜란드의 카톨릭 재단에서 한국의 시민사회 지도자들의 양성을 위해 지원되었던 기금들은 단체의 자립성과 독립성을 고려하여 단계적 지원축소를 조건으로 지원되었으며, 지원을 받는 수혜기관을 수동적 수혜자가 아닌 능동적 파트너로서 이해하는 방식으로 지원되었다. 그리고 다른 원조사업과 달리 지원대상단체가 원하는 사업을 할 수 있도록 사업계획과 예산기획을 바탕으로 상호 협의 후, 필요한 재정을 지원해주었다. 특히 예산집행의 가이드라인을 미리 제시한 다거나 자금사용에 있어 지원하는 단체에서 특정하게 요구하는 사업이 없었다는 점에서 지역의 요구에 부합하는(need-based) 지원을 한 것이 특징이라 할 수 있다. 한국시민사회에 대한 이같은 지원은 70년대 중반부터 유럽의 개발기관들이 유럽 시민사회를 통해 개발도상국의 시민사회를 지원한다는 전략을 새롭게 수립했던 것 덕분이다.²⁵

(3) 투명성 제고, 부패방지, 민주화 증진을 위한 시민사회의 역할의 중요성

OECD의 시민사회와 원조효과성에 대한 자문단과 캐나다 CICC는 시민사회가 정부나 공여기관의 조력자가 아닌 행위자로 참여할 때 비로소 원조효과성 증진의 촉진주체가 된다고 보고하였다²⁶. 공여국과 수원국의 시민사회가 개발과정에 개입하여 부패할 수 있는 원조자금의 흐름을 감시하는 등의 watchdog의 기능을 수행함으로써 정부가 개발관련 정책일관성과 책무성을 유지하도록 할 수 있다. 또한 개발협력사업에서 종종 발생하는 소외와 배제, 환경파괴를 막고 인권을 증진하며 지속가능한 발전이 가능케 한다. 또한 민관협력의 강화(PPP)로 새롭게 개발행위자로 참여하는 기업에 대한 감시에도 기여할 수 있다.

위에 설명한 시민사회의 역할은 한국 시민사회 발전 경험에서 찾아 볼 수 있다. 2011년 서울에서 열린 제 5차 ODA 국제컨퍼런스²⁷에서 P. 에반스교수는 수원국 시민사회의 모범사례로, 민주주의를 정착시키고 사회부문에 고른 발전을 가져온 한국의 시민사회를 제시한 바 있다²⁸.

(4) 경험의 공유와 교류를 통한 시민사회의 역량개발

정부와 시민단체, 시민단체와 시민단체 간의 조정조화, 경험공유를 통해서 역량강화를 꾀할 수 있다. 본 이슈브리프 6호에서 살펴본 바와 같이 국제개발협력에서 시민사회의 역량강화는 수원국의 자력화와 더불어 사회개발에 긍정적 영향을 미친다. 이 경험은 한국의 시민사회가 80년대와 90년대를 거치며 정치 민주화를 비롯한 경제 정의, 환경, 평화, 복지 등 사회개발에 기여했다는 것과 이제는 공여국으로서의 한국 시민사회단체들이 수원국 시절의 경험을 살려 개발도상국의 시민사회를 지원하기 시작한 사실에서 찾을 수 있다.²⁹

유럽NGO 및 재단의 한국시민사회 지원은 좋은 원조 경험(Good Practice)으로써 지속하여 실천하라는 교훈을 남겨주고 있다. 동등한 파트너십을 통한 재정지원을 경험한 한국의 시민사회는 대상국의 자립과 동등한 관계의 중요성을 잘 인식하게 되었다. 이제 한국의 시민사회는 자신들이 과거에 받았던 원조지원의 방식으로 동아시아의 시민사회와 만나고 있다. 80년대 야학 및 교육 사업을 진행하고, 1987년에 한국여성노동자회를 설립한 창립자중 한 사람인 이철순 마리아는 2005년 한국희망재단을 설립하였다. 한국희망재단은 현재 방글라데시와 인도에 사회 소외계층의 자력화 및 공동체 개발사업을 하고 있다. 방과 후 공부방, 유기농 기술교육 등 현장에서 요구하는 내용을 바탕으로 재정지원하고 있다. 특히 재정지원을 통해 스스로 수익을 창출하여 자립할 수 있도록 하는 점은 한국여성노동자회를 지원했던 재단이 보여준 방식을 그대로 활용하고 있다고 할 수 있다.

위에 간략히 소개된 바와 같이 한국시민사회에서도 해외 시민사회와의 교류, 조화, 경험의 공유를 통한 시민사회의 역량개발 사례를 찾아 볼 수 있다. 이제 시민사회단체들이 개발 사업을 진행함에 있어 단체들 간의 조정과 조화(Coordination and Harmonization)의 노력을 해야 하며 이를 통해 단기적으로는 원조조

25 Promotion of Civil Society in Developing Countries – the example of European development cooperation, GDI, Briefing Paper (6/1999) [http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3_enst/ynDK_contentByKey/ENTR-7BSL62/\\$FILE/6%201999%20EN.pdf](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3_enst/ynDK_contentByKey/ENTR-7BSL62/$FILE/6%201999%20EN.pdf) 2011년 10월 30일 검색함.

26 OECD (2011) 'Civil Society and Aid Effectiveness Findings, Recommendations and Good Practices'.

27 한국국제협력단·유엔사회개발연구소(2011) 『Making International Development Cooperation Effective: Lessons from the Korean Development Experiences』.

28 한국국제협력단·유엔사회개발연구소(2011) 『Making International Development Cooperation Effective: Lessons from the Korean Development Experiences』.

29 참고: 이철순마리아 씨의 구술에서 발췌함.

과성을, 더 포괄적인 관점에서는 개발효과성을 증진 시켜야한다는 것은 더 이상 새로운 사실이 아니다. 지금은 원조 및 개발효과성을 높이기 위해서 모든 행위자들의 공동적인 노력이 필요한 시기이며 이를 위해 시민사회단체의 투명성과 책무성에 대한 법과 제도의 마련이 필요하다. 또한 시민들의 정보에 대한 접근권의 보장 등 시민사회의 효과성 제고를 가능하게 하는 환경의 조성(Enabling environment)이 중요하다. 나아가 시민사회 역시 스스로 일치, 조화 등 파리선언의 원칙들을 준수하려는 좋은 공여자로서의 자세를 갖는 것 또한 중요하다.³¹

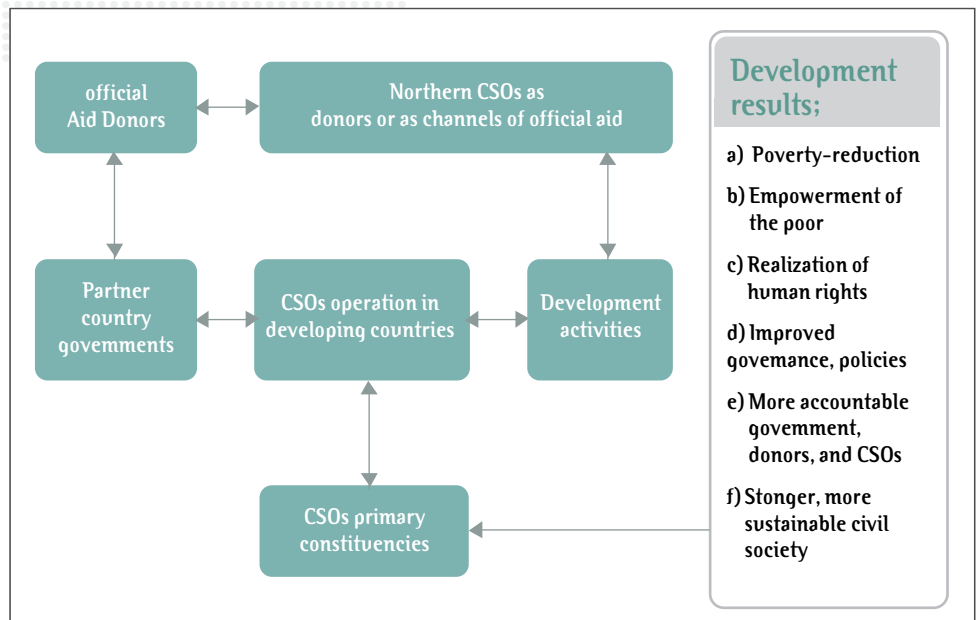
4. 맺으며: 개발효과성 증진을 위한 시민사회와 파트너십 강화

크리스찬 아카데미와 한국YMCA 등의 사례는 수원국의 뛰어난 시민사회지도자가 교육의 조건을 갖추고 있고 젊은이들이 자국에 직면한 사회문제를 해결할 강한 의지를 가지고 있을 때, 이에 대한 지원이 주어 진다면 많은 젊은이들이 사회 발전의 원동력으로 성장하여 기여한다는 결과를 보여준다. 여전히 한국사회의 현직에서 활발하게 활동하고 있는 수많은 학계

와 시민사회의 지도자, 국회의원 등의 정치가가 위의 두 기관을 통해 양성되었다. 본 이슈브리프에서 소개된 크리스찬 아카데미, 한국YMCA 사회개발단, 한국 YWCA, 한국여성노동자회의 사례와 같은 과거 한국시민사회에 대한 지원경험을 한국정부는 귀중한 수원국의 경험으로 남겨 이를 개발협력 사업에 적용할 것을 권고한다. 위의 사례는 과거에 유럽ODA와 유럽NGO가 한국의 시민사회를 직접 지원하는 방식으로 지역사회와 시민사회단체들을 개발 행위자들로 인정하고 그들의 주인의식을 중요시하였고, 개발의 역량과 발전의 밑거름을 마련하는데 기여하였으며 직간접적으로 한국의 사회개발에 상당부분 기여한 바가 있기 때문이다.

개발협력사업에서 정부와 시민사회의 파트너십은 단순한 역할의 분담이 아니라 개발효과성을 증진시키는 주요한 요소이다. 수원국의 건강한 발전과정에는 외부로부터의 자원이나 사회기반시설 건설 등의 하드웨어적 요소도 중요하지만 장기적인 안목에서 자체 역량의 강화이며 자력화가 무엇보다 중요하다. 시민사회의 역량은 사회의 구축구석 소외된 계층에 미쳐 고른 발전을 이끌어내기 때문이다. 따라서 공여국인 한국정부는 한국시민사회와의 파트너십 강화를 통해 국제개발협력력이 수원국의 역량강화를 통한 지속가능한 발전에 기여 할 수 있도록 해야 할 것이다.

〈그림 1〉 더욱 효과적인 개발성과를 위한 시민사회와 원조효과성의 관계³⁰



30 OECD (2011) "Civil Society and Aid Effectiveness Findings, Recommendations and Good Practices."

31 강하늬(2011), ODA Watch New Letter(OWL) 49호, 시민사회와 원조효과성 사이의 미묘한 관계 이해하기, <http://www.odawatch.net/7971>.

〈참고자료〉

CSO 개발효과성을 위한 이스탄불 원칙¹

(ISTANBUL PRINCIPLES FOR CSO DEVELOPMENT EFFECTIVENESS)

시민사회단체(이하 CSO, Civil Society Organization)는 전세계 국가의 민주주의에 역동적이고 필수적인 역할을 하고 있다. CSO는 다양한 사람들과 협력하고 이들의 권리를 증진시킨다. CSO 개발 효과성을 위한 이스탄불 원칙의 근간은 CSO가 개발행위자로서 갖는 중요한 특징들, 즉 자발적이고, 다양하고, 초당파적이며, 자치적이고, 비폭력적이며 변화를 위해 일하고 협력하는 점이다. 이 원칙들은 다양한 상황이나 영역에서 일하는 CSO의 업무와 관행의 방향을 잡아준다. 평시 혹은 갈등 상황에서 일하는 CSO, 현장 업무에서 정책 옹호 활동까지, 인도주의적 긴급상황에서 장기적 개발까지 이 원칙들이 기본이 될 수 있다.

1. 인권과 사회정의 존중 및 증진

개발 주체로서 CSO의 활동이 효과적이려면...

CSO는 존중을 바탕으로 한 개발, 적당한 일자리, 사회 정의, 만민 평등에 대한 권리 등 개인과 집단의 인권을 증진하는 전략과 활동, 관행을 개발하고 실천하여야 한다.

2. 여성과 여아의 권리 증진 및 성평등과 성형평성 구현

개발 주체로서 CSO의 활동이 효과적이려면...

CSO는 여성의 문제와 경험을 반영하면서 성평등을 실현하는 개발협력을 추진하고 증진시켜야 한다. 동시에 여성들이 여성 개인과 집단이 갖는 권리를 깨달을 수 있도록 지원하고 동등한 권한을 가진 주체로서 개발과정에 참여할 수 있도록 도와야 한다.

3. 시민 권리 증진, 민주적 주인의식 고취 및 참여 유도

개발 주체로서 CSO의 활동이 효과적이려면...

CSO는 시민들에게 힘을 실어 주고 모두가 참여할 수 있도록 도움으로써 시민들의 민주적 주인의식을 제고하여 자신들의 일상에 영향을 미치는 정책이나 개발 이니셔티브에 시민들이 참여할 수 있도록 해야 한다. 특히, 빈곤층과 소외계층의 참여가 중요하다.

4. 환경지속가능성 증진

개발 주체로서 CSO의 활동이 효과적이려면...

CSO는 현 세대와 미래세대를 위한 환경지속가능성을 증진하는 접근방식과 우선순위를 개발하고 실행해야 한다. 예를 들면 생태적 온전성(ecological integrity)과 정의를 위한 사회경제적, 문화적, 지역적 조건에 특별한 관심을 갖고 기후 위기에 시급하게 대처하는 일 등이 포함된다.

1 번역본 출처: 국제개발협력시민사회포럼(KoFID) 홈페이지 <http://www.kolid.org/ko/reference.php>

5. 투명성과 책무성 실천

개발 주체로서 CSO의 활동이 효과적이려면...

CSO는 계속적으로 투명성을 높이기 위한 조직적 노력을 보여 주어야 하며 내부운영에 있어서 책무성과 청렴성을 배가해야 한다.

6. 공정한 파트너십 및 연대 추구

개발 주체로서 CSO의 활동이 효과적이려면...

CSO는 다른 CSO나 개발 주체들과 자유롭게 동등한 입장에서 투명한 관계를 맺어야 한다. 또한 그 관계는 공동의 개발 목표와 가치, 상호 존중, 신뢰, 조직의 자치, 장기적 성취, 연대 그리고 세계 시민의식을 바탕으로 해야 한다.

7. 지식 창출 및 공유와 상호학습 추구

개발 주체로서 CSO의 활동이 효과적이려면...

CSO는 다른 CSO와 개발 주체의 경험으로부터 배울 수 있는 길을 넓혀야 한다. 지식이나 지역 및 원주민 공동체에 관한 지혜 등 여러 가지 개발 관행 및 결과에서 얻은 검증된 자료를 통합하고 혁신과 미래 비전을 강화해야 한다.

8. 긍정적이고 지속가능한 변화 실현을 위한 노력

개발 주체로서 CSO의 활동이 효과적이려면...

CSO는 개발활동의 결과와 영향이 지속가능할 수 있도록 협력해야 한다. 사람들을 위한 변화가 유지될 수 있는 결과와 조건에 초점을 맞추며 특히 빈곤층과 소외계층에게 특별한 관심을 갖고 현 세대와 미래 세대에게 까지 변화가 지속될 수 있도록 해야 한다.

이스탄불 원칙에 따라 CSO 는 개발관행을 개선하고 철저히 책임지기 위해 적극적인 조치를 취하려고 노력하고 있다. 이러한 CSO 의 노력 못지 않게 중요한 점은 이를 가능하게 하는 다른 개발주체들의 정책이나 관행이 있어야 한다는 점이다. 이스탄불 원칙과 비슷한 취지에서 공여국과 수혜국 정부는 아크라 행동강령을 내놓았다. 아크라 행동강령에서 각 국가와 정부는 CSO가 개발영역에서 충분히 모든 잠재력을 잘 발휘할 수 있도록 보장해 주는 데 의견을 모았다.

모든 정부는 기본적인 인권을 지원할 의무가 있고 그 중에서도 특히 결사와 집회의 자유 그리고 표현의 자유를 보장해야 한다. 이 모든 것이 모여 효과적인 개발의 전제조건이 된다.

이스탄불, 터키
2010년 9월 29일



부산 세계개발원조총회 4th High Level Forum on Aid Effectiveness 29 Nov – 1 Dec 2011, Busan, Korea

KoFID

국제개발협력시민사회포럼(KoFID: Korea Civil Society Forum on International Development Cooperation)은 국제개발협력의 효과성 증진을 위하여 2010년 9월 29일 출범한 한국 시민사회단체의 네트워크입니다. BetterAid와 Open Forum에 한국시민사회 대표로 참여하고 있으며, 부산 세계개발원조총회 사전회의인 부산 세계시민사회포럼(BCSF: Busan Global Civil Society Forum) 개최를 준비하고 있습니다.

홈페이지: www.kofid.org **Email:** 남수정 kofid21@gmail.com

ReDI

(사)글로벌발전연구원 ReDI(Re-shaping Development Institute)는 1) 지속가능한 발전 및 빈곤퇴치 전략연구, 2) 평화, 인권, 평등과 글로벌 정의에 기초한 국제개발협력 이념 제시 및 실천, 3) 대안사회 실현을 위한 글로벌 연대와 협력에 기여하고자 지난 2011년 4월 설립된 국제개발협력분야의 새로운 독립연구기관입니다. 현재 국제개발협력 관련 정책 연구와 평가를 수행하고 있으며 부산 세계개발원조총회를 앞두고 한국시민사회의 목소리를 담은 이슈브리프(KoFID Issue Brief)의 발간을 총괄하고 있습니다.

홈페이지: www.redi.re.kr **Email:** 홍문숙 redi20115@gmail.com

작성

나혜수, 이해정, 정은주(한국인권재단)
박신혜(유엔인권정책센터)
박혜진(지구촌나눔운동)
양영미(참여연대)
양은선(국제앰네스티 한국지부)
최미경(국제민주연대)

기획

국제개발협력시민사회포럼
(KoFID) 정책위원회

발간

(사)글로벌발전연구원 ReDI



서울시 마포구 합정동 426-7 2층
Tel: 02-2279-1706 **Fax:** 02-2279-1719
Email: kofid21@gmail.com **Web:** www.kofid.org



서울시 마포구 서교동 395-204번지 2층
Tel: 02-322-9110 **Fax:** 02-334-9110
Email: redi20113@naver.com **Web:** www.redi.re.kr

2012년 DAC 동료검토를 앞둔 한국 ODA에 대한 ODA Watch의 사전 동료검토(Pre-Peer Review) 요약 보고서

2012년 6월, OECD DAC 심사단이 동료검토(Peer Review)의 일환으로 현장 조사를 위해 한국을 방문한다. 동료검토는 DAC이 23개 회원국을 대상으로 국가 별로 4~5년 주기마다 실시하는 평가로써, 대상 국가의 개발협력 정책 프레임워크 및 시스템을 검토하고 개선 사항을 제시하는 활동을 일컫는다. 이는 개발원조의 궁극적인 달성 목표인 빈곤퇴치 및 지속가능한 발전의 실현을 위해 주요 공여국들이 집행하는 원조의 질을 제고하기 위한 목적으로 실시되는 것이다. 특히 동료검토라는 이름에 걸맞게 회원국들이 서로의 개발원조를 평가하는 장치를 마련함으로써 상호 간에 대외원조의 특성을 파악하고 성공, 실패 사례를 공유할 수 있는 학습의 기회를 제공하기도 한다.

한국은 지난 2010년 DAC 가입에 앞서 이를 준비하기 위한 과정의 일환으로 2008년에 특별검토(Special Review)를 받은 바 있다. 따라서 이번 2012년 동료검토는 한국이 DAC에 가입한 이래 처음으로 받게 되는 정식 평가이기도 하다.

이번 동료검토의 일정은 한국 정부가 지난 2008년 특별검토 이후 받았던 권고사항에 대한 현재까지의 이행사항을 정리하고 5월 초, DAC에 메모랜덤을 제출하는 것부터 시작한다.

이 메모랜덤을 바탕으로 DAC은 6월 중순 경 심사단을 구성하여 방한한다. 심사단은 보통 DAC 사무국 2~3명, 회원국 두 곳에서 각 2~3명, 인도적 지원 전문가로 구성된다. 이번에 한국에 방문하는 회원국은 독일과 호주가 될 예정이다.

- 올해 한국이 받게 되는 OECD DAC 동료검토는 개선이 필요한 한국 대외원조의 정책과 시스템에 실질적인 변화를 만들어낼 수 있는 좋은 기회이다. 선진 공여국 클럽의 일원이 된 한국이 대외원조 정책과 체계의 선진화를 위해 노력하고 있음을 입증해야 하는 자리이자, DAC 사무국을 비롯한 동료 국가들에게 받는 첫 번째 정식 평가라는 점에서 한국 정부는 검토 결과에 민감할 수밖에 없다. 또한 그동안 한국 ODA의 질적 제고를 위해 끊임없이 목소리를 높여왔던 국제개발협력 분야의 시민 사회단체들에게도 동료검토는 우리의 의견을 전달하고 관철시킬 수 있는 주요한 계기가 될 것이다.
- 2012년은 한국에게 있어 총선과 대선이 함께 치러지는 정치적인 변화의 해이자, 한국 대외원조가 질적으로 성장할 수 있는 주요한 해이다. 이에 ODA Watch는 올해를 "한국 대외원조 정치의제화의 해"로 선포하였으며, 개발협력에 관련된 국내 주요 이해당사자들에게 ODA에 대한 인지를 확산하고 실질적인 정책 변화를 일으키기 위한 활동을 펼쳐나가고 있다. 이러한 운동의 일환으로 우리 단체는 한국 정부가 그동안 원조의 규모 증액 및 질적 제고와 관련하여 국제사회에 제시했던 수많은 약속들의 이행 여부를 살펴보고, 개선이 필요한 부분에 대한 변화를 촉구하고자 한다.
- 우리는 이번 동료검토가 한국 ODA에 대한 정확하고 공정한 분석 자료를 토대로 더욱 엄중하고 세밀하게 이뤄져야 한다는 인식을 바탕으로 2008년 특별검토 시에 받았던 권고 사항에 대한 이행 현황을 보다 심층적으로 분석하여 심사단에게 전달할 계획이다. 또한 동료검토를 계기로 한국 정부가 대외원조 정책 및 시스템 변화의 필요성을 인지하도록 촉구하기 위해 이번 보고서를 통해 시민사회의 목소리를 제기하고자 한다. 이에 ODA Watch는 한국 ODA의 현황과 실태를 아래와 같이 밝히며 개선을 위한 제언을 제시한다. 정부는 한국 원조의 정책 프레임워크를 발전시키기 위해 적극적으로 노력해야 하며, 시민사회는 동료검토에 더욱 관심을 가지고 적극 대응함으로써 응집력 있는 목소리로 정부의 변화를 촉구해야 한다.

DAC에서는 동료검토를 위한 공통의 가이드라인을 설정하여 총 6가지 주제에 따른 세부사항을 기준으로 회원 국가의 원조를 평가하고 있다. 이에 이 보고서도 DAC 가이드라인에 의거하여 한국 ODA에 대한 분석 내용을 아래와 같이 구성하였다.

[표 1] OECD DAC 평가 가이드라인에 따른 2012년 동료검토 예상 세부 평가 항목

평가 가이드라인	주제	2008년 DAC 권고 사항을 바탕으로 예상되는 주제 별 세부 평가 항목	본문 구성
Chapter 1	개발협력의 전략적 방향 (Strategic Orientation)	개발협력 전반의 법적 프레임워크	I
		대외원조 전략과 정책	
		대외원조를 총괄하는 단일 조직 구성	II
		대중 인지제고	
Chapter 2	원조를 넘어 개발 (Development Beyond Aid)	시민사회와의 협력 강화	III
		개발을 위한 정책일관성 (환경, 이민, 무역 3가지 영역 평가)	
Chapter 3	원조 규모, 채널, 분배 (ODA volume, channels and allocations)	원조 규모 증대	IV
		무상 원조 비율 확대	
		중점협력국 선정 기준 명확화 및 원조 배분 규칙 제시	
		중점 지원 분야 선정 축소	
Chapter 4	조직과 관리 (Organization and Management)	관계 부처 및 기관 간 조율 협력 강화	V
		통합 국별원조전략(CPS) 수립	VI
		효과적 원조관리를 위한 인력 확보	
		모니터링 및 평가 활성화	
Chapter 5	원조효과성과 성과 (Aid Effectiveness and Results)	원조효과성 아젠다 (파리선언 이행 모니터링 조사 참여, 주인의식, 원조일치, 원조조화 이행 여부)	VII
		비구속성 원조 확대	
Chapter 6	인도적 지원 (Humanitarian Assistance)	인도적 지원 정책 수립	VIII
		다자원조 채널 확대 및 활용	

[표 2] ODA Watch가 제시하는 한국 ODA 정책 개선 과제

통합원조 시스템 마련 ● 독립적인 국제개발청 혹은 전담 부처를 신설할 것. ● 대외원조 기본계획 수립지침에 통합원조 지침을 명확히 명시할 것. ● 30여개의 유·무상 원조실시 기관을 통폐합할 것. – 이를 통해 원조분절화로 인한 파트너 국가의 행정 부담을 줄이고 일원화된 정책 수립과 사업을 추진할 것. – 유·무상 원조 통합 목표 연도를 설정하고, 연차별 추진방안을 마련할 것. – 유·무상 주관기관 간의 협상 채널을 강화하고 분야별 기본계획 및 시행계획을 통합적으로 수립할 것. ● 국제기구와 다자은행을 통한 원조를 통합할 것.
원조의 양과 질, 효과성 제고 ◎ 원조 규모 확대 ● 선진국들의 평균 수준(DAC 평균 GNI 대비 0.31%)까지 원조 규모를 확대할 것. ● 2015년까지 GNI 대비 0.25%라는 증액 약속 달성을 위한 구체적인 실행 계획을 마련할 것. ◎ 무상원조 비율 확대 ● DAC의 규범 및 국제사회의 추세에 맞춰 무상원조 비율을 대폭 확대할 것. ● 최빈국에 대한 유상원조를 폐지하고 무상원조 비율을 확대할 것. ◎ 비구속성 원조 비율 확대 ● 무상뿐만이 아니라 유상원조의 비구속성 비율을 확대하여 2015년까지 구속성 원조를 단계적으로 폐지할 것. ◎ 원조효과성 제고 ● 한국의 비교우위를 명확하게 파악함으로써 원조 분야의 선택과 집중을 할 것. ● 다른 공여국과 공동의 행정 절차 시스템을 활용하고 공동 현지조사 및 국가분석 작업에 적극적으로 참여하여 원조조화 노력을 강화할 것. ● 최빈국들을 중심으로 중점협력국을 선정하여 ODA의 근본 목표인 빈곤 퇴치를 위한 목적으로 ODA 예산을 사용할 것.

일원화된 원조철학 마련

- 통합적이고 일원화된 한국 원조의 철학과 전략을 수립할 것.
- 선진화방안에 따라 무리하게 한국형 원조를 추진함으로써 대외원조가 공여국 중심주의로 흘러가지 않도록 할 것.
- 핵심가치와 원칙을 수립하고 모든 과정과 단계에서 반영되도록 할 것
- 각 부처가 개별적으로 분야별 CPS 만드는 것을 지양할 것.
- 한국의 원조 철학에 국제사회의 보편적 규범과 교훈을 반영할 것.

대국민 인지제고 및 원조 투명성, 책무성 강화

◎ 대국민 인지제고

- 국민들에게 ODA에 대한 인지제고 및 홍보를 강화할 것.
- 인지제고를 위한 기초적인 정보뿐만 아니라 원조예산, 국별협력전략(CPS), 중점지원국가 및 선정 이유, 사전, 사후평가결과 등과 같은 주요 정보를 반드시 공개할 것.

◎ 원조 투명성, 책무성 강화

- CPS 수립 관련 정보를 적극 공개하여 원조 투명성과 책임성을 제고할 것.
- 원조사업 평가 결과를 국민들에게 공개함으로써 책무성을 강화하고, 정부의 개선 의지를 확고하게 증명할 것.
- 중점협력국 선정 기준 및 결과를 투명하게 공개할 것.
- 국정감사 등 국회의 대외원조정책 감시 기능을 강화할 것.

시민사회 및 민간과의 파트너십 강화

- 정책결정과정에 공식적인 민간의견수렴의 기회를 마련하고, 민간 참여를 확대할 것.
- 민간을 핵심적인 파트너로 인식하고 기획, 실행, 평가 전 과정에서의 참여를 보장할 것.
- 소수의 전문가 외에 다양한 층위의 민간 전문가들의 참여 범위를 넓힐 것.
- 시민사회를 통한 민간원조를 대폭 확대할 것.
- 통합 CPS 수립을 위해 주관부처 및 시행기관, 국별 지역전문가, 학계 및 시민사회 전문가들이 참여하는 범정부적인 국가지원전략 전문가회의를 설치, 운영할 것.
- 모니터링 및 평가 과정에 시민사회의 참여를 확대할 것.

모니터링 및 평가 강화

- 내, 외부 사전 영향평가 및 사후평가에 대한 지속적인 투자를 통해 평가의 질을 제고할 것.
- 민간이 참여하는 독립적인 평가 시스템을 마련하고 이를 강화할 것.
- 평가의 결과가 향후 반영될 수 있도록 보장하는 환류 시스템을 마련할 것.

파트너국가와의 협력 확대 및 현장 체계 강화

◎ 파트너국가와의 협력 확대

- 파트너국의 우선순위와 정책을 CPS에 적극 반영할 것.
- 파트너 국가와의 충분한 협의를 통해 이들의 개발 수요와 우선순위에 대한 집중적 지원을 기반으로 하는 CPS를 수립하여 파트너국가의 주인의식 강화에 기여할 것.
- 중기 원조집행계획을 수립, 파트너 국가와 공유하여 원조 예측성을 높이고 파트너 국가의 개발계획 및 정책 수립 역량 강화에 기여할 것.
- 파트너국가의 공공재정관리 시스템 활용도를 DAC 회원국 평균 수준으로 확대할 것.

◎ 현장 체계 강화

- 원조효과성을 제고하기 위한 방향으로 현장 체계를 강화할 것.
- 파트너국가의 해외 공관 및 KOICA 해외사무소를 통해 각 부처 및 기관의 산발적인 원조를 조정할 것.

개발을 위한 정책일관성 제고

- 전략 환경 평가(SEA)를 마련하고 환경 영향 평가(EIA)를 강화할 것.
- 개발을 위한 정책일관성을 담보할 수 있도록 관련 정책과 법제를 마련할 것.
- 녹색 ODA 집행 시 개도국의 실제 필요와 현지 사정에 맞춰서 계획을 수립할 것.
- 부처 간 협력 부재로 인한 예산 낭비를 해결하고, 이민청을 설립하되 외국인 문제를 출입국통제 관점에서 접근하는 법무부 산하에 두지 말 것.
- 유엔 이주노동자 협약에 가입할 것.
- 최빈국 특혜관세에 해당하는 공여품목을 확대할 것.
- 정책 비일관성을 해결하기 위해 무역을 위한 원조(Aid for Trade)에 참여하는 모든 관련 부처를 대상으로 범정부적인 논의의 장을 구성할 것.
- 2005년 도하(Doha) 개발의제에서 결의한 바와 같이 농업 분야의 수출 보조금을 점진적으로 철폐하기로한 약속을 이행할 것.

위 [표 2]는 ODA Watch가 제시하는 한국 ODA 정책 프레임워크의 개선 과제를 주요 주제 별로 재 정렬한 것이다. 각 챕터(chapter)에 해당하는 제언은 다음에서 개별적으로 확인할 수 있다.

I. 한국 대외원조의 법적, 정책적 체계

≫ 평가 결과

- 2008년 DAC 동료검토 당시 국내에는 개발협력 전반을 총괄하는 법률이 없던 상태로, 통합적인 원조 정책과 전략 역시 마련되지 않았다. 특히 기획재정부가 유상원조를 전담하고, 외교통상부가 무상원조를 전담하게 되면서 생겨난 이원화된 원조 체계하에 한국국제협력단(이하 KOICA)나 한국수출입은행 대외경제협력기금(이하 EDCF) 같은 주요 시행기관을 제외한 여러 정부 기관 및 지방자치단체들이 단체별 이해관계에 따라 산발적으로 원조사업에 참여하면서 사업의 중복이 발생하고, 원조의 효과성이 저해되는 등 심각한 원조 분절화의 문제가 해결해야 할 주요 문제로 거론된 바 있다.
- 이에 정부는 2010년 [국제개발협력기본법]과 [국제개발협력기본법 시행령]을 제정하면서 한국 원조의 법적인 근간을 구축해나가기 시작했다. 기본법 7조에 따라 국무총리실 산하에 국제개발협력위원회와 개발협력정책관실을 신설했으며, 분야별 기본계획안을 수립하였다. 이어 2010년 10월 [국제개발협력 선진화방안]을 수립하면서 대외원조의 전략과 추진방향을 설정해나가기 위한 토대를 마련했다.
- 그러나 이러한 법적, 제도적 변화에도 불구하고 2008년 평가에서 주로 지적된 원조의 분절화 문제는 해결되기는커녕 오히려 고착화되고 있다. 이는 무엇보다도 한국의 개발협력 정책을 총괄·조정해야 할 국제개발협력위원회가 사후 사업 승인 및 보고 역할에만 그치면서 일원화·통합화된 대외원조 정책과 전략을 고안하지 못하고 있기 때문이다. 현재 유·무상 전담 기관이 정책과 전략을 수립함에 있어 협상 채널은 존재하나 효과적인 협상이 이뤄지지 않고 있다.
- 또한 최근 몇 년간 ODA 예산이 급격하게 증가하면서 개별 정부 기관의 깃발 쫓기 식 원조 사업 참여가 대폭 증가했으나 이를 조율할 수 있는 일관된 원칙이 없어 분절화 문제가 심화되고 있다. 사업의 중복 집행 및 채널의 다원화는 원조의 정책일관성을 떨어뜨리고, 원조의 효과성을 저해하며 국민의 세금으로 마련되는 ODA 예산 집행의 낭비를 초래한다.
- 또한 선진화방안에서는 한국 원조를 선진화하기 위한 전략의 하나로 지식공유사업을 증대하고, 한국형 원조 모델을 개발할 것을 명시하고 있다. 그러나 이는 자칫하면 대외원조의 본분을 망각하고 공여국 중심주의적 원조로 흘러갈 위험성을 내포한다. 한국 정부는 공여국 중심주의를 벗어나 원조 프로그램에 민주화, 인권, 성평등과 같은 보편적 가치를 반영하고 파트너국가의 수요(Needs)와 현지 상황을 최우선으로 고려하여 제공해야 한다.

개선 과제

- ▶ 독립적인 국제개발청 혹은 전담 부처를 신설할 것.
- ▶ 유·무상 원조 통합 목표 연도를 설정하고, 연차별 추진방향을 마련할 것.
- ▶ 유·무상 주관기관 간의 협상 채널을 강화하고 분야별 기본계획 및 시행계획을 통합적으로 수립할 것.
- ▶ 통합적이고 일원화된 한국 원조의 철학과 전략을 수립할 것.
- ▶ 대외원조 기본계획 수립지침에 통합원조 지침을 명확히 명시할 것.
- ▶ 선진화방안에 따라 무리하게 한국형 원조를 추진함으로써 대외원조가 공여국 중심주의로 흘러가지 않도록 할 것.
- ▶ 한국의 원조 철학에 국제사회의 보편적 규범과 교훈을 반영할 것.
- ▶ 핵심가치와 원칙을 수립하고 모든 과정과 단계에서 반영되도록 할 것.

≫ 평가 결과

- 한국은 2008년 동료검토를 통해 ODA에 대한 국민인식을 제고하기 위한 전략을 수립하고, 시민사회 및 학계와의 협력을 강화하고 지원을 확대할 것을 권고 받았다. DAC은 당시 국제 개발협력 분야의 한국 시민사회의 수준을 높게 평가한 바 있다. (Active and highly knowledgeable)
- 이에 한국 정부는 ODA Korea라는 온라인 홈페이지(<http://odakorea.go.kr>)를 개설하여 한국 원조의 지원 현황과 관련 정보에 대해 제공하고 있다. 또한 범정부 ODA 홍보 T/F를 구축함으로써 2011년 통합홍보계획을 마련했으며, KOICA에 ODA 교육원을 설립하여 일반 국민들과 유관 관계자들을 대상으로 개발협력 교육을 실시하고 있다. 그밖에 국무총리실 산하의 국제개발협력위원회 실무위원회와 외교통상부 산하 정책자문위원회, KOICA 자문위원회 등이 설치되어 ODA 정책자문위원회를 운영함으로써 시민사회 및 학계의 의견을 수렴하고 있다. 이처럼 정부는 시민사회의 역량강화 및 협력 전략을 개발하고, 참여를 확대하기 위한 노력을 꺾하고 있다.
- ODA Korea 홈페이지 개설로 인해 국민들이 ODA에 관한 기초 정보들에 쉽게 접근할 수 있게 된 것은 매우 고무적인 일이다. 그러나 한국 유·무상 ODA의 세부 예산안이나 특정 사업의 평가 결과와 같은 주요 정보들에 대해서는 일부 공개 및 비공개 방침에 따라 매우 제한적인 정보만을 제공하고 있다. 또한 ODA에 대한 국민적 합의와 이해를 구하기 위한 실제 홍보 노력은 미미하다는 점은 여전히 한계점으로 보인다. 2015년까지 ODA의 규모를 GNI 대비 0.25%까지 확대할 것을 약속한 바에 따라 정부가 원조 금액의 증대에 대해 국민들에게 알리고 동의를 구하는 것은 매우 중요하다.
- 시민사회의 참여 역시 여러 위원회를 구성하면서 의견을 수렴하기 위한 장치는 마련하였으나 아직 소수의 전문가들에게만 선별적으로 협의 과정에 참여할 수 있는 기회가 제공됨으로써 다양한 층위의 민간 참여자들이 목소리를 낼 수 있는 공적인 장은 여전히 부족하다. 정부가 시민사회와의 협력의 필요성에 대해서는 인지를 하게 된 것으로 보이지만 협력의 형태, 내용 면에서는 소극적인 수준에 머물러 있다. 개발협력 정책 수립을 위한 국내의 협의 과정에서 시민사회를 적극적인 협력 대상이자 동등한 주체로 인식하는 노력이 필요하다.
- 또한 아래 표를 보면 NGO를 통한 정부의 원조 비중이 기타 DAC 회원국들에 비해 매우 낮은 수준임을 확인할 수 있다. 한국 정부는 정책결정과정에서 공식적인 민간의견수렴의 기회를 확대하고, 여기에 민간의 참여를 독려하여 시민사회의 의견을 적극적으로 수렴하여야 한다.

[표 3] 양자원조 중 NGO 지원 비율

구 분	2006	2007	2008	2009	2010
DAC 회원국 전체 평균	3.9%	4.0%	3.9%	3.7%	3.5%
한 국	1.4%	1.4%	3.0%	2.5%	1.0%

* OECD DAC Statistics

II. 대중 인지제고와 시민사회와의 협력 강화

개선 과제

- ▶ 국민들에게 ODA에 대한 인지제고 및 홍보를 강화할 것.
- ▶ 인지제고를 위한 기초적인 정보뿐만 아니라 원조예산, 국별협력전략(CPS), 중점지원국가 및 선정 이유, 사전, 사후평가결과 등과 같은 주요 정보를 반드시 공개할 것.
- ▶ 정책결정과정에 공식적인 민간의견수렴의 기회를 마련하고, 민간 참여를 확대할 것.
- ▶ 민간을 핵심적인 파트너로 인식하고 기획, 실행, 평가 전 과정에서의 참여를 보장할 것.
- ▶ 소수의 전문가 외에 다양한 층위의 민간 전문가들의 참여 범위를 넓힐 것.
- ▶ 시민사회를 통한 민간원조를 대폭 확대할 것.

» 평가 결과

Ⅲ. 개발을 위한 정책일관성

- 2008년 동료검토 시 개발을 위한 정책일관성(Policy Coherence for Development, PCD) 파트는 chapter 2에서 독립적으로 평가되지 않은 채 chapter 3에 포함되어 간략하게 다뤄진 바 있다. 이는 당시 정책일관성 개념이 정립되지 않았고 평가를 받을 정도로 발전되지 않은 영역이었기 때문이다. DAC에서 평가 시 일반적으로 정책일관성에 관련된 부분 중 3가지 영역을 선별하여 평가하는 것에 반해 2008년 당시에는 정책일관성의 개념에 대한 인지와 고려가 필요하다는 점만이 지적됐다. 올해 정식 검토를 받는 한국은 무역, 이민, 환경 세가지 영역에 대한 정책일관성 평가를 받는다.
- 2012년 현재 개발을 위한 정책일관성에 대한 연구는 부분적으로 이루어지고 있지만 범정부 차원에서의 정책일관성에 대한 종합적 정책은 수립되지 않았다. 개발협력 정책 내 일관성도 확보되지 않은 채 분절적으로 진행되는 상태이며, 원조와 개발에 관련한 영역 간의 정책 일관성은 개념에 대한 논의조차 충분히 이뤄지지 않고 있다. 분절화 문제를 해결하기 전까지 여러 영역 간의 정책일관성에 대해 논의하고 연구하는 것은 아직 시기상조라는 학계 및 시민사회의 의견도 많다.

◎ 무역 분야의 정책일관성

- 한국은 WTO 협정의 무관세-무쿼터(Duty Free Quota Free) 이행을 위해 2000년부터 최빈국 수입품에 대해 ‘최빈 개도국에 대한 특혜관세 공여 규정’에 따라 무관세 혜택을 부여하고 있다. 관세 특혜 공여 현황은 ‘07년 1.8%에서’ 11년 90%으로 증가했으나 여전히 WTO 합의 기준인 97%에는 미치지 못한다. 또한 최빈국의 핵심 수출품목인 원유, 석유제품, 쌀, 소고기 등을 국내산업을 보호하기 위해 공여대상에서 제외함으로써 결국 한국의 시장개방이 최빈 개도국에게 실질적인 도움이 된다고 보기는 어렵다.
- 또한 GDP 대비 높은 한국의 농업보조금도 문제다. 이는 무역을 위한 원조(Aid for Trade)를 통한 최빈 개도국 및 개도국의 빈곤감소와 경제성장을 위한 지원의 의미를 퇴색시킨다. 이러한 정책적 비일관성의 문제를 해결하기 위해서는 무역을 위한 원조를 담당하는 KOICA와 EDCF 뿐만 아니라 한국의 다른 관련 부처의 외교 및 통상 등의 제반정책 모두를 포괄하는 범정부적인 논의의 장을 구성할 필요가 있다. 또한 한국 정부는 2005년 도하(Doha) 개발의제에서 결의한 농업분야 수출보조금을 점진적으로 철폐하기로한 약속을 이행해야 할 것이다.

◎ 환경 분야의 정책일관성

- 한국 정부는 대통령 직속기구로 녹색성장위원회를 설치한 이후, 2009년 녹색성장 5개년계획을 발표한 바 있다. 이에 따라 녹색 ODA를 추진하기 위해 ODA 파트너국의 녹색성장 관련 사업비를 ‘07년 11%, ‘13년 20%, ‘20년 30%로 확대하기로 결정했다. 그러나 이러한 원조사업에는 4대강 사업과 유사한 물관리분야 지원사업 등 국내에서도 환경 파괴 논란을 동반하며 사전 환경 영향 평가(EIA)가 확실히 이뤄지지 않은 불완전한 사업이 포함되어 있다. 이는 파트너국가에 미칠 영향은 고려하지 않은 채 현지사정에 관계없이 일방적으로 이식하는 원조가 될 위험이 크다.

◎ 이민 분야의 정책일관성

- 한국의 이민 정책을 주관하는 곳은 외국인정책위원회로 외교통상부, 노동부, 보건복지부 등 다수부처가 분산 수행하고 있는 정책을 총괄·조정하는 역할을 담당하고 있다. 그러나 해당 부처 역시 자원배분권을 가지고 있지 않은 한계로 중재, 조정의 기능을 원활하게 수행하지 못하고 있다. 외국인 정책 기본계획에서는 선진적인 난민 지원 시스템을 구축하겠다고 밝히고 있으나 여전히 국내 신청자들에게 소송 기간 동안 실질적인 생계지원을 제공하지 않고 있으며, 공항에서의 난민 신청 접수 거부와 잦고 고문 등의 위험이 있는 곳으로 난민신청자를 강제 송환하는 등 상당히 열악하다. 정부가 추진하는 통합적 이민 정책은 ‘두 외국인 전략(Two-Foreigners strategy)’으로 이는 국익에 도움이 되는 고급인력은 적극적으로 수용하는 반면, 단순노무인력과 불법체류자들은 통제, 관리하거나 추방하며 배제시키는 것을 지칭한다.

개선 과제

- ▶ 전략 환경 평가(SEA)를 마련하고 환경 영향 평가(EIA)를 강화할 것.
- ▶ 개발을 위한 정책일관성을 담보할 수 있도록 관련 정책과 법제를 마련할 것.
- ▶ 녹색 ODA 집행 시 개도국의 실제 필요와 현지 사정에 맞춰서 계획을 수립할 것.
- ▶ 부처 간 협력 부재로 인한 예산 낭비를 해결하고, 이민청을 설립하되 외국인 문제를 출입국통제 관점에서 접근하는 법무부 산하에 두지 말 것.
- ▶ 유엔 이주노동자 협약에 가입할 것.
- ▶ 최빈국 특혜관세에 해당하는 공여품목을 확대할 것.
- ▶ 정책 비일관성을 해결하기 위해 무역을 위한 원조(Aid for Trade)에 참여하는 모든 관련 부처를 대상으로 범정부적인 논의의 장을 구성할 것.
- ▶ 2005년 도하(Doha) 개발의제에서 결의한 바와 같이 농업 분야의 수출 보조금을 점진적으로 철폐하기로한 약속을 이행할 것.

» 평가 결과

- 2008년 한국의 대외원조는 전체 규모가 작고, 원조 채널이 매우 복잡하며, 배분 구조와 기준이 불명확한 점을 지적받았다. 이 결과 무상원조를 확대하고, 최빈국에 대한 지원을 확대하며 중점협력국을 축소하고, 다자원조에 대한 종합적인 전략을 수립할 것을 권고 받은 바 있다.

◎ 원조 규모 증대

- 세계경제위기로 인해 선진 공여국들이 원조예산을 삭감하고 있는 실정에서 한국 정부가 원조 규모 확대를 위한 의지를 확고히 하고 있는 것은 상당히 고무적이다. 한국 정부는 지난 2011년 부산 세계개발원조총회를 비롯한 여러 국제회의에서 2015년까지 ODA 규모를 GNI 대비 0.25%까지 증가시키겠다는 약속을 거듭 재표명한 바 있다. 그러나 한국 원조의 규모는 DAC 23개 회원국 중 17위 수준으로 세계 13위 경제 규모, 9위의 무역 규모에 비하면 공여 초기의 규모가 워낙 작았던 것이 사실이다. 게다가 지난 2010년, 2011년 모두 정부가 계획했던 ODA/GNI 비율을 달성하지 못한 상황이다. 물가상승률을 고려하면 2015년까지 0.25% 목표 달성은 더욱 어려워 보인다.

◎ 무상원조 비율 확대

- 대부분의 DAC 회원국들이 무상원조 중심으로 ODA를 제공하는 반면, 한국의 유상원조 비율은 여전히 높으며, 오히려 2008년에 비해 그 비율이 증가하고 있는 추세이다. 2011년에는 무상원조(5.6억달러)가 전년대비 2.8% 감소한 반면, 유상원조(4.1억달러)는 전년대비 26.2% 증가했다. 국제개발협력 선진화 방안에 따르면 정부는 유상원조의 비율을 2015년까지 순지출을 기준으로 전체 양자 원조의 40% 내외로 유지할 예정이므로, 앞으로도 유상원조의 비율이 높게 유지될 가능성이 매우 높다고 볼 수 있다.

◎ 중점협력국 축소

- 한국 정부는 중점협력국 수를 줄이라는 DAC의 권고에 따라 유·무상 통합된 26개 중점협력국을 선정했다. 그러나 정부는 통합CPS 수립 대상국가인 26개 중점협력국가의 전체 명단을 외교 관계에서 갈등이 발생할 수 있다는 이유로 대외비로 하고 있다. 또한 선정 기준과 절차에 대해서도 공개하지 않고 있다. 중점협력국 선정과 관련한 최근 카메룬 CNK 다이아몬드 스캔들은 한국 정부가 원조를 국익추구의 수단으로 이용하고 있는 것은 아닌지 오해와 의심을 가져올 수 있음을 보여주었다.

◎ 중점 지원 분야 선정 축소

- 검토 결과 한국 원조의 중점 지원 분야를 줄일 것을 권고 받았음에도 불구하고 한국의 중점 지원 분야는 여전히 포괄적이고 불명확하다는 한계를 지니고 있다. 현재 한국의 주요 지원분야는 크게 교육(인적 자원), 보건, 행정(ICT, 경제), 농업, 산업에너지(국토개발) 및 환경(녹색성장)과 여성 등의 범분야 이슈로 나뉜다.¹⁾ 또한 선진화 방안에 따르면 개발협력의 콘텐츠로 경제(재정부), 보건의료(복지부), 인적자원(교과·고용부), 행정·ICT(행안·법무·방통·지경부), 농어업(농식품·행안부), 국토건설(국토부), 산업에너지(지경부), 환경(환경부) 등 원조수요가 많은 8대 분야가 주로 거론된다.

Ⅳ. 원조 규모와 채널, 분배

1) odakorea.go.kr 2012.4.6 기준

그러나 이는 개발협력의 거의 모든 분야에 해당하는 것이므로 특별히 중점 지원 분야가 축소되었다고 보기 어렵다.

개선 과제

- ▶ 선진국들의 평균 수준(DAC 평균 GNI 대비 0.31%)까지 원조 규모를 확대할 것.
- ▶ 2015년까지 GNI 대비 0.25%라는 증액 약속 달성을 위한 구체적인 실행 계획을 마련할 것.
- ▶ DAC의 규범 및 국제사회의 추세에 맞춰 무상원조 비율을 대폭 확대할 것.
- ▶ 최빈국에 대한 유상원조를 폐지하고 무상원조 비율을 확대할 것.
- ▶ 중점협력국 선정 기준 및 결과를 투명하게 공개할 것.
- ▶ 최빈국들을 중심으로 중점협력국을 선정하여 ODA의 근본 목표인 빈곤 퇴치를 위한 목적으로 ODA 예산을 사용할 것.
- ▶ 한국의 비교우위를 명확하게 파악함으로써 원조 분야의 선택과 집중을 할 것.

» 평가 결과

V. 관계 부처 및 기관 간 조율 협력과 통합 CPS 수립

◎ 관계 부처, 기관 간 조율 협력

- 앞서 chapter 1에서 언급한 바와 같이 원조 정책 간, 집행 간, 그리고 정책과 집행 간의 분절성 및 총괄 기능의 부재는 유·무상 원조 간의 분절화가 극심해지고, 특히 무상원조 내의 분절화 문제를 심화시키는 요인이 되고 있다. 2010년 총리실 전수조사 기준으로 총 32개 부처·기관과 71개 집행 산하기관이 1,073개 사업을 분산적으로 실시하고 있으며 기획재정부와 수출입은행을 제외한 30개 기관이 모두 무상원조에 참여하고 있다. 또한 외교부 산하의 무상원조협의회 회의의 경우에도 실효성이 크지 않기에 중복 사업이 발생하고 있으며, 특히 초청인수와 인력파견 분야의 중복 문제가 가장 심각하다. 특히 국내 개별 기관이 파트너국가의 총괄 부처가 아닌 유관 부처에 산발적으로 접촉함으로써 인해 행정 비용을 증가시키고, 지속가능성을 담보할 수 없는 사업의 수만을 늘려나가고 있다.

◎ 통합 CPS 수립

- 지난 2008년 협력대상국별 국별원조전략을 수립하는 것이 필요하다는 권고를 바탕으로 한국 정부는 2012년까지 26개 모든 중점협력국 별로 유·무상 통합 국가협력전략(Country Partnership Strategy, 이하 CPS)을 수립하겠다는 계획을 발표했다. 현재 베트남, 가나, 솔로몬 군도 3개국에 해당하는 CPS가 수립이 완료되어 ODA Korea 홈페이지를 통해 일부 공개된 상태이다.
- 그러나 CPS를 수립하는 과정을 살펴보면 26개국에 대한 CPS가 각 개별 국가의 발전에 진정한 도움을 줄 수 있을 것인지 의문을 자아낸다. 일반적으로 타 공여국들의 경우 기존에 존재하는 국별지원전략을 발전시키는 데 1년 정도를 투자하는 데 비해, 한국은 2년 안에 26개의 CPS를 수립하려다 보니 파트너국가에 대한 충분한 조사와 분석이 미흡할 수 있을 우려가 있다. 특히 유·무상으로 분절화된 구조 하에서 작성되는 CPS는 통합이라는 이름이 무색하게도 각 부처 및 기관 별로 작성할 국가가 나눠진 채 개별적으로 만들어지고 있다. 작성 후 부처 별로 회람후 보완이 이뤄진다고 해도 본래 통합 CPS의 의미를 퇴색시키는 것이다. 또한 주관 부처인 기획재정부와 외교통상부가 작성하는 CPS를 제외하고도 농림수산부, 교육과학기술부와 같은 개별 부처가 독자적으로 분야별 CPS를 수립하고 있는 것 또한 전략의 일관성 측면에서 문제가 될 수 있다. CPS 수립 시 시민사회 및 학계와의 공적인 의견수렴과정이 보장되지 않는다는 점도 개선되어야 할 부분이다.

개선 과제

- ▶ 30여 개의 무상, 유상원조 실시 기관을 통합할 것.
- ▶ 국제기구와 다자은행을 통한 원조를 통합할 것.
- ▶ 국정감사 등 국회의 대외원조정책 감시기능을 강화할 것.
- ▶ 각 부처가 개별적으로 분야별 CPS 만드는 것을 지양할 것.
- ▶ 통합 CPS 수립을 위해 주관부처 및 시행기관, 국별 지역전문가, 학계 및 시민사회 전문가들이 참여하는 범정부적인 국가지원전략 전문가회의를 설치, 운영할 것.
- ▶ CPS 수립 관련 정보를 적극 공개하여 원조 투명성과 책임성을 제고할 것.
- ▶ 파트너국의 우선순위와 정책을 CPS에 적극 반영할 것.

Ⅵ. 효과적 원조관리를 위한 인력 확보와 모니터링 및 평가

≫ 평가 결과

◎ 효과적 원조관리를 위한 인력 확보

- 무상원조 시행 기관인 KOICA는 2010년 2월 제시된 「KOICA 선진화 계획 2010-2015: 글로벌 ODA 전문기관으로의 도약을 위한 로드맵」을 통해 전략적 사업수행체계 구축을 위한 전략을 제시하고 현장 중심 조직 개편을 단행했다. 이를 통해 2013년까지 100여명의 인력 확충을 위한 목표를 세워 실행 중이며, 2010년 기준 25%인 현장 인력을 2015년까지 전체 인력의 41%까지 확대 파견할 예정이다. 현재 KOICA는 현장화 방안을 마련하고 있으나 원조효과성 제고를 위해 현지 위주의 원조운영이 가능하도록 뒷받침할 체계는 아직 구성되지 못한 상황이다.

◎ 모니터링 및 평가 활성화

- 2008년 동료검토 시 한국은 독립적인 평가문화를 구축하고, 공동 평가 가이드라인을 수립하며, 평가결과를 사업에 반영할 것을 권고 받은 바 있다. 이에 정부는 2010년 시범적으로 ODA 정책, 전략, 사업 전반에 대한 통합평가를 실시한 뒤, 이를 바탕으로 2011년부터 본격적으로 통합평가 가이드라인을 마련하고, 평가를 본격적으로 실시하려 준비 중에 있다. 현재 국제개발협력위원회 아래 통합평가소위가 통합평가를 주관하며, KOICA와 EDCF는 자체 및 외부 평가를 실시한다.
- 이와 같은 통합평가를 위한 정부의 노력을 바탕으로 그간 한국의 평가 문화는 발전하고 실제 평가 사례가 증가해왔다. 그러나 평가 결과가 실제 차기 사업에 반영되는 환류가 제대로 이뤄지고 있는지에 대해서는 긍정적인 평가를 내리기 어렵다. 또한 정부기관 외에 평가를 실시하는 기관의 수도 많지 않고, 평가의 역사가 길지 않은 탓에 독립적인 평가를 실시할 역량을 지닌 기관이 충분하지 않으며, 평가의 질에도 한계가 존재한다.

개선 과제

- ▶ 원조효과성을 제고하기 위한 방향으로 현장 체계를 강화할 것.
- ▶ 파트너국가의 해외 공관 및 KOICA 해외사무소를 통해 각 부처 및 기관의 산발적인 원조를 조정할 것.
- ▶ 내, 외부 사전 영향평가 및 사후평가에 대한 지속적인 투자를 통해 평가의 질을 제고할 것.
- ▶ 민간이 참여하는 독립적인 평가 시스템을 마련하고, 이를 강화할 것.
- ▶ 평가의 결과가 향후 반영될 수 있도록 보장하는 환류 시스템을 마련할 것.
- ▶ 모니터링 및 평가 과정에 시민사회의 참여를 확대할 것.
- ▶ 평가 결과를 공개함으로써 책무성을 강화하고, 개선 의지를 확고하게 증명할 것.

» 평가 결과

- 2008년 동료검토에서 한국은 파리선언의 원조효과성 의제를 충실히 이행할 것을 권고 받았다. 또한 파리선언 이행현황 모니터링 조사에 참여할 것과 파리선언의 5대 원칙에 따라 주인의식 증대와 원조일치, 원조조화 확대를 위한 적극적인 노력을 요구받았다. 그 중에서도 비구속성 원조비율을 늘리고 특히 최빈국에 대한 원조 비구속화가 확대되어야 함이 강력하게 제시되었다.
- 이에 한국정부는 최근 2~3년간 2010년 OECD 개발원조위원회(DAC) 가입과 G20 서울 개발컨센서스 채택 주도, 2011년 부산 세계개발원조총회를 성공적으로 개최하면서 국제사회의 원조효과성 제고뿐만 아니라 한국의 원조효과성을 높이기 위한 노력을 꾸준히 이행해왔다. 권고사항대로 DAC에 가입하기 전 비회원국으로서는 유일하게 파리선언 이행현황 모니터링 설문조사(2006, 2008)에 참여하였으며 원조효과성을 높이기 위한 파리선언의 5대 원칙을 부분적으로 이행하였다.
- 가장 큰 변화는 앞서 밝힌 것처럼 국제개발협력기본법 및 시행령, 선진화 방안 등 개발협력정책의 법적 근간을 다지면서 협력대상국의 개발 우선순위를 반영한 CPS를 수립하여 주인의식 및 원조예측성을 강화하기 위해 노력했다는 것이다. 하지만 원조의 비구속화 노력은 여전히 부족하다. 파리선언의 비구속화 목표치가 89%이며 DAC 가입국가의 비구속화 비율이 평균 84%(2011, OECD)이다. 그러나 한국은 2009년 기준 48.4%에 그쳤다. 2015년까지 원조 비구속성 비율을 75%까지 확대할 것을 목표로 하고 있는 한국 정부가 목표치를 달성한다고 하더라도 이는 DAC 회원국에 비해 낮은 수치이다. 보다 적극적인 이행 노력이 필요하다.
- 원조효과성 의제에 대해 한국원조의 성적이 낮은 것은 국제사회의 평가에서도 여실히 드러났다. 2008년에 이어 2011년 파리선언 모니터링 설문조사 결과에서 주인의식과 원조일치에 해당하는 파트너 국가의 공공재정관리시스템의 활용 정도는 10%에 불과해 다른 공여기관의 평균 48%에 크게 미달하였다. 2011년도 결과 보고서에 따르면 한국은 총 13개 목표 중 4번 지표에 해당하는 '조화로운 지원을 통한 역량강화' 목표 하나만을 달성하여 전체적으로 매우 낮은 평가를 받았다. 또한 미국의 국제경제개발연구소(Global Economy and Development at BROOKINGS)와 국제개발센터(Center for Global Development)가 발간한 ODA 질적평가보고서(2010)에서도 한국원조의 효율성과 파트너 국가의 행정부담 경감 노력에서 최하위권의 성적을 받았다. 한국의 원조분절화가 현행대로 유지된다면 향후 파트너 국가 부담 경감 부분에 대해서는 좋은 점수를 받기 어려울 것으로 보인다.

Ⅶ. 원조효과성 아젠다 및 비구속성 원조 비율

개선 과제

- ▶ 파트너 국가와의 충분한 협의를 통해 이들의 개발 수요와 우선순위에 대한 집중적 지원을 기반으로 하는 CPS를 수립하여 파트너국가의 주인의식 강화에 기여할 것.
- ▶ 중기 원조집행계획을 수립, 파트너 국가와 공유하여 원조 예측성을 높이고 파트너 국가의 개발계획 및 정책 수립 역량 강화에 기여할 것.
- ▶ 무상뿐만 아니라 유상원조의 비구속성 비율을 확대하여 2015년까지 구속성 원조를 단계적으로 폐지할 것.
- ▶ 파트너국가의 공공재정관리 시스템 활용도를 DAC 회원국 평균 수준으로 확대할 것.
- ▶ 30여개의 유·무상 원조실시 기관을 통폐합하여 원조분절화로 인한 파트너 국가의 행정 부담을 줄이고 일원화된 정책 수립과 사업을 추진할 것.
- ▶ 다른 공여국과 공통의 행정 절차 시스템을 활용하고 공동 현지조사 및 국가분석 작업에 적극적으로 참여하여 원조조화 노력을 강화할 것.

Ⅷ. 인도적 지원 및 다자원조 채널 확대

≫ 평가 결과

- 인도적 지원에 대한 2008년 검토는 한페이지 내외로 기술되었을 정도로 당시 관련 논의 수준 및 정책 마련 수준은 상당히 미비했다. 그러나 지금까지도 한국에는 인도적 지원 전반에 대한 정책이나 법적 기반이 마련되지 않은 상태이며, 인도적 지원 자체에 대한 연구 역시 충분히 이뤄지지 않고 있다. 반면 다자원조 채널 활용을 확대하라는 권고에 대해서는 지원 비율 및 절대적 금액이 증가됨으로써 상당 부분이 이행됐다.

2) 선진 공여국들의 인도적 지원 원칙과 행위의 책무성 있는 실천을 위해 03년도에 출범한 협의체로서 현재 총 35개국이 가입하고 있으며, OECD/DAC 회원국들은 모두 가입이 되어 있음. GHD 원칙에 가입되어 있는 공여국가들은 기본적으로 GHD의 원칙 및 정책과 실행에 관한 책무성을 약속하고 있는데, GHD 가입국가 는 공정하고, 필요에 근거하며, 정치적 중립에 기반한 인도적 지원을 하여야 함.

- 또한 동료검토에서 제기된 권고 사항은 아니지만, 한국 정부는 지난 2008년 평가에서 간략히 언급된 바 있는 선진 인도적 지원 공여국 협의회(Good Humanitarian Donorship Initiatives, 이하 GHD)²⁾에 가입했다. 2009년 7월 ‘2009년도 선진 인도적 지원 공여국 협의회 연례회의’에서 공식 발표를 통해 GHD의 36번째 회원국이 되었음은 고무적인 부분으로 평가할 수 있다.

- 현재 한국에는 해외 긴급구호에 관한 법률 및 해외 긴급구호 선진화 방안이 제정된 상태이다. 그러나 이를 포함하는 상위 법률인 인도적 지원에 관한 정책과 법률 일체는 아직 수립된 바가 없다. 여러 현안을 고려해봤을 때 인도적 지원에 관한 정책 수립을 위한 논의가 충분하게 이뤄지지 않는 것으로 보이며, 앞으로 발전이 더욱 요구되는 부분이다.

- 또한 긴급구호 상황에 대한 지원의 주체가 정부, 민간, 지방단체 등 분절화되어 있는 현황도 인도적 지원의 효과성을 저해하는 가장 큰 요소 중 하나이다. 국제사회의 전반적인 규범에서는 일괄적인 지원의 필요성을 강조하고 있으므로 이에 상응하기 위해 긴급구호에 관한 원조를 제공함에 있어 단일화된 채널을 마련하는 것은 매우 시급한 문제이다.

또한 한국은 인도적 지원을 제공함에 있어 복합재난 혹은 만성재난에 대한 지원보다는 주로 긴급재난에 대응하는 경향을 보인다. 지원의 지속가능성을 높이고 폭을 넓히기 위해서는 재난의 다양한 범주를 인식할 필요가 있다.

- 다자원조 채널을 통한 지원의 경우 인도적 지원 관련 분석을 바탕으로 매년 평가 보고서를 발표하는 국제 단체인 Global Humanitarian Assistance의 보고서에 따르면 2006년도 7%에서 2009년도 63%로 크게 증가한 것을 알 수 있다.³⁾ 이를 통해 2008년 권고 사항 중 하나로 제기되었던 다자 원조 채널 확대는 다소 긍정적으로 이행되고 있다고 판단된다.

3) Global Humanitarian Assistance (GHA) country profile, South Korea

개선 과제

- ▶ 인도적 지원에 관한 정책수립 및 법적 기반을 마련할 것.
- ▶ 복합재난 혹은 만성재난 같이 재난의 다양한 범주에 대한 인식을 바탕으로 폭넓은 지원을 제공할 것.



| 펄낸이 이태주
 | 글쓴이 ODA Watch DAC Peer Review T/F 팀
 | 주 소 (121-840) 서울시 마포구 서교동 395-204번지 2층
 | 전 화 02-518-0705
 | 팩 스 02-6442-0518
 | 홈페이지 www.odawatch.net
 | E-mail odawatch.korea@gmail.com