



개발협력관점에서의 한국 민주주의 발전경험

2019. 06

개발협력관점에서의 한국 민주주의 발전경험

2019. 6.

ODA 연구 · 정보센터

저자

책임연구원

김 동 춘

- 1990 서울대학교 사회학 박사
- 2005~2009 진실화해를 위한 과거사정리위원회 상임위원
- 2010~현재 성공회대학교 민주주의연구소 소장
- 2019~현재 민주화운동기념사업회 한국민주주의연구소 소장

공동연구원

김 동 택

- 1999 서강대학교 정치외교학 박사
- 2000~2012 성균관대학교 동아시아학술원 연구교수
- 2012~현재 서강대학교 글로벌한국학과 교수
- 2018~현재 서강대학교 국제한국학선도센터 소장

김 형 철

- 2005 한국외국어대학교 정치학 박사
- 2005~현재 비교민주주의연구센터 선임연구위원
- 2017~2018 서강대학교 서강국제한국학선도센터 선임연구위원
- 2012~현재 성공회대학교 민주주의연구소 연구교수

이 영 제

- 2006 동국대학교 정치학 박사
- 2007~2018 민주화운동기념사업회 한국민주주의 연구소 선임연구위원
- 2013~2018 경희대학교 후마니타스칼리지 강사
- 2019~현재 민주화운동기념사업회 한국민주주의연구소 부소장

장 대 업

- 2003 영국워릭대학교(University of Warwick)사회학 박사
- 2006~2008 홍콩대학교, Centre of Asian Studies, 박사후연구위원
- 2008~2015 런던대학교 소아스(SOAS) 발전학과 교수
- 2015~현재 서강대학교 글로벌한국학과 교수

한 재 광

- 2013 경희대학교 국제대학원 국제개발협력학 박사
- 2016~현재 발전대안 피다 대표
- 2016~현재 국제개발협력시민사회포럼(KoFID) 부운영위원장
- 2015~현재 경희대학교 공공대학원 겸임교수

본 연구 보고서의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 입장과 일치하지 않을 수 있음을 밝힙니다. 본 연구의 내용은 출처 및 집필자를 명시하는 한 인용할 수 있습니다.

※ 본 자료는 KOICA 도서관 홈페이지(<http://lib.koica.go.kr>)를 통해서도 볼 수 있습니다.

국문 요약

I. 서론

한국 개발 경험에 대한 관심은 그동안 경제발전모델에 치중되어 있었다. 한국의 민주주의 발전 경험은 이미 학계와 개발협력 현장에서 중요한 주제이다. 따라서 한국 민주화 경험을 국제개발협력 관점과 접목, 발전시켜 세계 민주주의 발전에 기여할 수 있는 가능성과 방향을 모색하는 연구가 필요하다.

이 연구의 목적은 한국 민주주의 발전 경험을 국제개발협력 관점에서 살펴보고 국제개발협력 사업에 대한 함의를 제공하는데 있다.

II. 한국 민주주의 발전과정과 특징

한국 민주주의는 3·1 혁명, 4·19 혁명, 6월 항쟁, 촛불 항쟁으로 이어진 민주항쟁의 지속성과 역동성을 측면에서 설명할 수 있다. 한국 민주주의의 지속성은 경로의존성이 강화되어 독특한 정치변동 형태가 되었는데 그것의 원동력은 인민 주권의 반복적 소환과 재현이라고 할 수 있다. 한국의 독특한 경험은 해외 지원에 있어서 장점이자 단점이 될 수 있지만, 민주주의 역량 발전을 위한 지원은 매우 중요하다.

‘선경제발전 후민주화’이론의 영향으로 한국발전담론에서 민주주의가 차지하는 위치는 부수적이다. 하지만 시장경제의 본격적 구축 이전에 민주화운동이 발생했고 경제발전과정에서 민주화운동이 함께 성숙해졌다는 점에서 한국발전의 특징은 ‘민주화와 산업화의 동반’이다. 한국은 형식적 민주주의 단계에 고착된 타 개발도상국과 달리 인민주권의 반복적 소환을 통한 민주주의의 공고화에 성공했다. 민주화운동을 계승한 촛불혁명의 등장은 민주주의가 시장이 해결하지 못하는 사회발전의 과제를 수행할 수 있다는 점을 증명함으로써 한국의 발전에서 민주주의가 차지하는 위치를 드러낸다. 따라서 한국의 ODA는 한국발전의 성찰에 근거해야 하며 이제 민주주의는 한국 ODA의 주요한 축이 되어야 한다.

Ⅲ. 발전, 민주주의, 그리고 국제개발협력

세계적발전담론에서 경제발전과 민주주의의 관계에 대한 논의는 양자가 갖는 다양한 의미로 인해 다양한 논쟁의 형태로 전개됐다. 한 국가의 경제발전과 민주주의 사이의 관계는 인과관계라기보다 민주화 세력과 기득권 세력 간의 사회적 갈등과 타협이 동반되는 관계이다.

민주주의와 경제발전, 민주주의의 성격 등에 대한 논쟁과는 별개로 발전에서 민주주의가 차지하는 역할에 대해 공감대가 형성된 것으로 보인다. 민주주의는 법의 통치, 시민의 안전을 보장하고 사회 안정에 기여함으로써 경제성장을 촉진할 수 있거나 경제성장의 전제조건으로 받아들여진다. 민주주의는 또한 시민들의 필요에 보다 잘 반응하고 보다 책무성이 있다는 점에서 빈곤해소의 전제조건으로도 받아들여지고 있다.

원조와 민주주의 간 관계에 대해 학자들은 다양한 연구결과를 제시했다. 이는 크게 민주주의를 위한 원조가 수혜국의 민주주의 발전을 가져온다는 주장과 원조가 시민의 자유와 민주주의에 악영향과 정치적 불안정성을 가져온다고 주장 및 대외원조와 수혜국의 민주주의 사이에 별다른 상관관계가 없다는 주장으로 구분된다.

국제사회에서 민주주의 지원의 초기는 1970년대 공여국들이 개도국의 민주적 전환을 촉진하거나 이행을 추구하며 시작되었다. 1980년대 초기 정부, 다자간기관, 국내 및 국제 NGO들이 민주주의 지원에 대한 국제적 개입에 관여했다. 1990년대 들어 민주주의 지원은 미국, 캐나다 및 많은 유럽공여국의 원조 및 개발정책의 핵심요소가 되었다. 이후 1990년대 중반 들어 시민사회와 미디어에 대한 지원이 시행되었으며, 의회, 정당에 대한 지원에 이어 최근에는 시민참여와 책무성(voice & accountability) 그리고 정부-사회관계에 초점이 맞추어졌다. 미국, 영국, 스웨덴, EU 등은 수원국의 민주주의 지원을 위한 원조 프로그램을 진행해왔으며, 별도의 독립기관을 설립해 민주주의 지원 원조를 제공하기도 한다. UNDP는 ‘민주적 거버넌스’를 제시하여 수원국의 민주주의 강화를 지원하고 있다. 수원국의 민주주의 지원은 SDGs 16번 목표가 설정되며 더욱 주목을 받고 있다.

Ⅳ. 한국과 민주주의 국제개발협력

1945~1999년 한국에 대해 국제사회(양·다자간 원조기관)가 제공한 원조의 규모는 13,976.5백만\$

으로 전후 복구를 위한 인도주의 지원, 인프라지원, 경제, 사회개발 분야에만 지원되었고, 민주주의 발전 명목으로 지원한 내용은 없다.

한국전쟁 이후 한국을 지원한 외국원조단체(Foreign Voluntary Agency, 이하 FVA)는 한국사회에 구호, 사회복지 및 사회사업을 위한 원조를 제공했다. 자국 정부의 ODA 자금을 지원받은 EZE, 미제레오, 아시아재단, 프리드리히 에버트 재단 등 독일과 미국의 시민사회 기관들은 한국사회에 대한 지원을 초기의 교육, 보건 등 인간개발 분야에 대한 지원을 거쳐 빈곤계층, 여성 등 사회개발 분야에 대한 지원으로 확장하다가 사회의 발전에 맞추어 자연스럽게 정치, 법률, 제도적 개선 및 여성운동, 농민운동, 노동운동, 협동조합운동, 기독교 사회운동을 포함한 한국 (시민)사회운동 발전에 기여했고, 한국 민주화운동에 큰 영향을 주었다.

KOICA는 1991년 설립 이후 ‘공공행정’을 중점분야로 설정해 20% 내외의 많은 규모의 ODA를 집행해왔다. 이를 OECD DAC CRS 코드를 기준으로 보면 공공정책 및 행정관리가 41.86%, 공공행정이 29.12%로 전체의 약 71%를 차지하고 민주적 거버넌스의 주요 요소인 선거(0.18%), 부패방지기구 및 기관(0.37%), 시민단체강화(0.44%), 인권(0.23%), 성평등(2.37%)의 경우 매우 작은 규모이다.

한국에서 시민사회는 약 30여 년의 역사를 가진 독립적인 개발행위자로서 고유의 특성을 가지고 개발협력에 참여해 왔다. 개발협력 시민사회는 약 5,000억 원 내외의 국제개발협력 사업비로 2,000개 내외의 사업을 집행해왔지만, 사업 수의 2.1%, 사업비의 0.85% 정도만이 ‘공공행정 및 시민사회’ 분야에 해당한다.

V. 제언

KOICA 민주주의 사업방향은 정부 상위 제도 및 정책과의 정합성 고려해 ‘민주적 거버넌스’ 분야에 대한 지원을 확대야 한다. 공공행정 전략을 ‘민주적 거버넌스’ 영역으로 확대하는 방안을 고려해야 하며, 수원국의 각 영역별 민주주의 상황에 따라 직접 지원하는 방식뿐만 아니라 CSO, 국제기구와 협력하는 간접적인 방식을 병행해야 한다. 더 나아가 유관 기관들과의 협력체계 구축도 필요하다.

Abstract

I . Introduction

There is a growing need for extending the focus of interest on the development experience of Korea from the economic development model (state-led development, developmental state, etc.) to the development process of its democracy. Although the democratization experience of Korea is an important topic in academia and the development cooperation field, there have been no sufficient research and systematic studies due to the internal and external restrictions. Therefore, it is necessary to apply the perspective of international development cooperation and by doing so develop and provide appropriate policy implications.

The objective of this study is to examine Korea's experience of democratization from the perspective of international development cooperation and provide implications for international development cooperation projects.

II. Development Process and Characteristics of Democracy in Korea

The Korean democracy can be explained in terms of the sustainability and dynamism of democratization movement from the March 1st Movement, the April 19 Revolution, the June Struggle, to the Candlelight Struggle.

The sustainability of Korean democracy has become a unique form of political change as the path dependence increases, and the underlying force for the sustainability can be said to be the repeated recalls and reproductions of popular sovereignty.

The unique experience of Korea with international assistance for democratization can be a strength but at the same time a disadvantage. Korean democracy cannot and should not be duplicated. However, given that the formation of an autonomous subject is essential in democratization, the need for international assistance to the making of such subject is of high importance.

This secondary importance of democracy in understanding Korean development stems from the "economic development first, democratization later" theory. However, considering the fact that the democratization movement had started before the market economy was fully established and that the democratization movement had matured alongside the process of economic development, Korea's development can be characterized by "accompanying of democratization and industrialization." Different from many developing countries which are

stuck in the state of formal democracy, Korea has successfully consolidated its democracy through the repeated recalls of popular sovereignty. Succeeding the previous democratization movement, the occurrence of the Candlelight Struggle demonstrated that democracy can resolve social development issues that the market cannot deal with and revealed the importance of democracy in the development process of Korea.

Therefore, Korean ODA should be executed based on the reflection of its development, and in that context, democracy deserves to be one of the main pillars supporting Korean ODA.

III. Development, Democracy, and International Development Cooperation

There have been a lot of discussions on the relation between democracy and economic growth, rather than a dominant theory, due to the diverse meanings of economic growth and democracy. The relation between economic growth and democracy in a country is more like a relationship accompanied by social conflicts and compromises between the democratic power and the power with the vested interests, rather than a causal relationship.

Aside from debates over the nature of democracy, it seems that there exists a consensus about the role of democracy in the process of development. By guaranteeing the rule of law and citizens' safety and contributing to social stability, democracy is accepted as a catalyst or prerequisite for economic growth. As being responsive to citizens' demand and accountable, it is also recognized as a prerequisite for relief of poverty.

Regarding the relation between development aid and democracy, scholars have presented diverse study results. The results can be categorized into three groups. The first group says that development aid for democracy brings in the development of democracy in a recipient country. The second group suggests that development aid has a negative impact on citizens' liberties and democracy and even causes political instability. The last group's conclusion is that development aid and democracy in a recipient country are not related.

The support for democracy by the international community started in the 1970s when the donor countries accelerated democratic shift or promoted its implementation in developing countries. In the early 1980s, governments, multilateral agencies, local and international NGOs were involved in the international intervention for support for democracy. In the 1990s, support for democracy became the core element in the assistance and development policies of the US, Canadian, and many European governments. Later in the mid 1990s, support started to head toward the civil society and media, then to the parliament and political parties. Recently, the focus has moved to civic voice and accountability and government-society relations.

IV. Korea and International Development Cooperation for Democracy

The amount of assistance from the international community (bilateral and multilateral aid agencies) to Korea from 1945 to 1999 was USD 13,976.5 million, including humanitarian aid for post-war recovery, infrastructure, and economic and social development. However, it did not include assistance for development of democracy.

After the Korean War in 1950, Foreign Voluntary Agencies (FVA) provided Korea with aid for relief, social welfare, and social services. The civil social organizations of Germany and the US that received ODA fund from their own governments, including EZE, MISEREOR, the Asia Foundation, and the Friedrich Ebert Foundation, initially put their assistance to Korea especially into human development such as education and public health and later expanded the scope to social development for the poor and women. Then along with the development of the society, they contributed to political, legal, and systematic improvement and development of Korea's social movement including women's movement, peasant movement, labor movement, cooperative movement, and Christian social movement, exerting great influence on Korea's democratization movement.

Since the establishment in 1991, KOICA has executed about 20% of its ODA into "public administration" which was set as a core area. In terms of the OECD DAC CRS code, public policy and administrative management account for 41.86%, and public administration accounts for 29.12%, totaling about 71%. On the other hand, the main elements of democratic governance such as election (0.18%), anti-corruption organizations and agencies (0.37%), CSO strengthening (0.44%), human rights (0.23%), and gender equality (2.37%) account only for a very small portion.

Korea's civil society for development cooperation has participated in development cooperation with the unique characteristics as an independent development actor with the 30-year history. The civil society for development cooperation has executed about 2,000 projects with the international development cooperation fund of about KRW 500 billion by 2017. However, only 2.1% of the projects and 0.85% of the fund were for "public administration and civil society."

V. Proposals

KOICA needs to plan to expand the "public administration strategy" to "democratic governance" shall be considered and expands its support in the field of 'democratic governance' considering accordance with the higher-level government institutions and policies

There are two implementation methods, direct and indirect support, by KOICA. The indirect support can be executed through cooperation with CSO or international organizations.

For Korea to expand international development cooperation for democracy in the future, the following three ways will be available. First, KOICA expands the current project method for the “public administration” field, sets the direction toward “democratic governance,” increases the scale of projects, and executes the projects. Second, KOICA focuses on the current “public administration” field, and the government establishes an organization like NED of the US which will concentrate on support for reinforcement of democracy. Third, a cooperation system between KOICA and democracy supporting agencies such as the Korea Democracy Foundation shall be set up, and roles for providing support shall be distributed.

목 차

국문요약	i
Abstract	iv
I. 서론	1
1. 연구개요	1
1) 연구 배경과 필요성	1
2) 연구 목적과 목표	1
3) 연구 범위	2
2. 연구 방법	4
II. 한국 민주주의 발전과정과 특징	6
1. 민주주의와 민주화운동의 분석	6
2. 한국 민주주의의 기원과 역사	7
1) 한국 민주주의의 기원	7
2) 한국 민주주의의 역사	7
3. 한국 민주주의의 지속성의 원동력	9
1) 민주주의의 지속성	9
2) 지속성의 원동력: 인민주권의 반복적 소환	10
4. 한국 발전담론에서 민주주의의 위치	11
1) 개발국가론과 한국발전 모델	12
2) 한국 ODA에 대해 민주주의와 발전이 가지는 함의	18

III. 발전, 민주주의, 그리고 국제개발협력	20
1. 세계적 발전담론에서의 경제발전과 민주주의 간의 관계	20
1) 경제발전과 민주주의 사이의 역사적 관계	20
2) 민주주의와 경제발전 간의 상호성	22
3) 민주주의의 경제발전에서의 역할에 대한 국제적 논의	23
2. 국제개발협력에서의 민주주의	26
1) 학계에서의 원조를 통한 민주주의 지원 논의	26
2) 공여자의 민주주의 지원	27
IV. 한국과 민주주의 국제개발협력	36
1. 국제개발협력 차원에서의 한국 민주주의 발전	36
1) 한국 민주주의 발전에 대한 양·다자간 원조기관의 지원	36
2) 한국 민주주의 발전에 대한 국제 시민사회의 지원	36
3) 국제 시민사회 지원의 한국 민주주의 발전기여 내용 : 여성운동을 중심으로	45
2. 한국 ODA의 민주주의 지원 현황 및 중요성	47
1) KOICA 민주주의 ODA사업 현황	47
2) 한국 개발협력 시민사회의 민주주의 지원 현황	52
V. 제언	54
1. KOICA 민주주의 ODA사업 방향	54
1) 정부 상위 제도 및 정책과의 정합성 고려	54
2) 지원 전략	56
2. 후속연구과제 제안	66
참고문헌	68

표 목차

〈표 1〉 스웨덴의 인권, 민주주의, 법의 지배 전략 내용	31
〈표 2〉 UNDP의 민주적 거버넌스 특성	33
〈표 3〉 UNDP의 민주적 거버넌스 영역 및 프로그램 내용	34
〈표 4〉 SDGs 16번 세부목표	35
〈표 5〉 1959-1990년대 미제레오의 한국에 대한 원조 프로젝트 102건 구성	37
〈표 6〉 한국의 사회운동에 대한 서구 시민사회의 지원	39
〈표 7〉 아시아재단의 1980년대 한국지원 프로그램	42
〈표 8〉 EZE 지원을 통해 한국 기독교사회발전협회가 지원한 한국 단체들	44
〈표 9〉 KOICA 공공행정 중기전략의 전략목표와 해당 내용	47
〈표 10〉 KOICA가 집행한 ODA 중 공공행정 분야의 비중(1991~2017)	48
〈표 11〉 OECD DAC 유형별 기준 중 공공행정과 시민사회 유형에 대한 KOICA 집행 ODA규모(1991~2017)	48
〈표 12〉 공공행정과 시민사회 유형의 ODA를 집행한 사업형태별 KOICA ODA규모(1991~2017)	49
〈표 13〉 KOICA 공공행정 및 시민사회 분야 ODA의 OECD DAC CRS 기준 집행 내역(1991~2017)	50
〈표 14〉 KOICA의 공공행정과 시민사회지원 대륙별 집행(1991~2017)	51
〈표 15〉 2017년 한국 개발협력CSO 144개의 ‘공공행정 및 시민사회’분야 사업 수 및 규모	53
〈표 16〉 신남방정책 대상국 중 중점협력국 6개국에 대한 ‘일반 공공행정 및 시민사회’ 분야 지원 ODA지원 내용	55
〈표 17〉 미국, 스웨덴, UNDP와 한국의 민주적 거버넌스 주요영역 비교	57
〈표 18〉 UNDP의 민주적 거버넌스의 4대 영역 14개 내용	57
〈표 19〉 KOICA의 민주적 거버넌스 분야 지원방식	59
〈표 20〉 민주주의 그룹별 민주주의 ODA 지원내용과 방식	60

그림 목차

〈그림 1〉 연구 범위	2
--------------------	---

I. 서론

1. 연구개요

1) 연구 배경과 필요성

한국 개발 경험에 관한 관심은 주로 한국형 경제발전모델(state-led development, developmental state 등)에 치중된 경향을 보여 왔다. 그러나 최근 해외에서는 한국의 경제발전에 대한 것에 더하여 한국이 성취해온 민주주의의 발전과정에 대해서도 많은 관심을 보인다. 이에 따라 한국 개발 경험에 관한 연구와 정책 수립에서 이러한 수요에 대한 적극적 대응이 요구되고 있다. 이는 경제발전과정과 더불어 한국의 민주화가 어떠한 방식으로 이루어졌는지에 대한 연구와 정책 개발이 필요하다는 것을 의미한다.

성공적인 발전모델로 우리나라 민주화 경험이 학계와 국제개발협력 현장에서 중요하게 다루어지는바, 정치적 관점에서 민주주의 발전에 관한 연구는 그간 국제사회에서 논의되어온 한국형 발전모델에 대한 이해의 지평을 넓히는데 중요한 과제로 대두되고 있다.

국제개발협력 관점에서의 한국 민주주의 발전 경험에 대한 재조명이 매우 중요함에도 불구하고 내외적 조건으로 인해 이에 관한 연구 및 체계적 정리가 미비했다. 따라서 한국 민주주의 발전 경험에 관한 연구를 국제개발협력 관점에서 접목하여 발전시킬 필요가 있으며 이를 통해 국제개발협력 사업에 대한 적절한 정책적 함의를 제공하는 것이 필요하다.

2) 연구 목적과 목표

본 연구는 한국의 민주주의 발전 경험을 국제개발협력 관점에서 재조명하여 살펴보고 국제개발협력 사업에 대한 함의를 제공하는 데 그 목적이 있다. 이 연구를 통해 그간 국제개발협력 차원에서 중요성이 있는 한국의 민주주의 발전경험에 대한 기초적인 정리가 필요하며 이후 이에 관한 체계적인 연구가 필요하다는 점을 지적하고자 한다.

나아가 한국의 과거 민주주의 발전 경험을 토대로 한국 정부가 SDG16 및 SDG16+ 논의 이행에 있어 국제사회에서의 주도적 입지를 확보할 수 있을지에 대한 가능성을 재확인하는 동시에 향후 민주주의 분야 국제개발협력 사업에 대한 개선 방향을 도출하고자 한다.

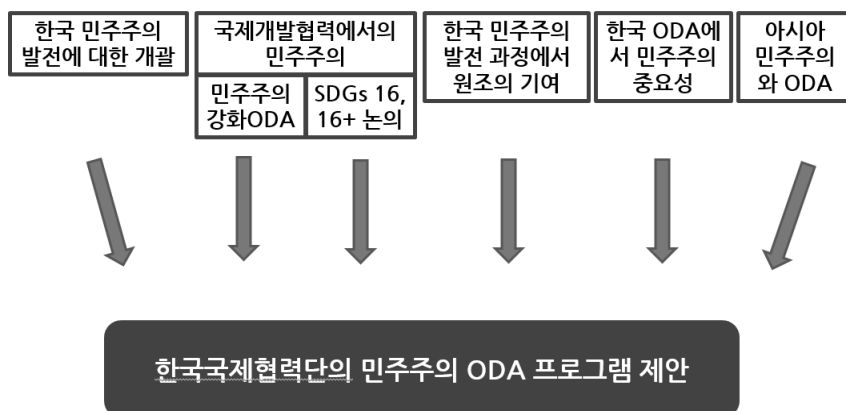
이를 위해 다음과 같은 연구를 시도하고자 한다. 첫째, 국제개발협력, 특히 공적개발원조 사업(ODA)에 민주주의 문제를 체계적으로 통합하는 정책과 사업을 연구하여 한국 정부와 시민사회의 국제개발협력 사업에 시사점을 제시한다. 둘째, 한국 민주주의 발전과정에 대한 공여자들의 지원내용과 경험을 정리하고 이를 한국국제협력단(KOICA)의 사업과 연계하여 한국의 국제개발협력이 향후 세계의 민주주의 발전에 이바지할 수 있는 가능성과 방향을 모색한다.

특히 이 연구를 기반으로 영문보고서를 발간하여 올해 9월 개최예정인 UN고위급정치포럼(High Level Political Forum, HLPF)에서 발표될 내용의 초안으로 삼아 국제사회에 한국의 민주주의 발전 경험을 공유하고자 한다.

3) 연구 범위

본 연구는 위의 목적을 실현하기 위해 다음 <그림 1>과 같은 연구 범위 내에서 진행될 것이다.

<그림 1> 연구 범위



(1) 한국 민주주의 발전과정과 특징 개괄

한국 민주주의 발전의 역사와 주요 내용, 개발독재와 민주주의 사이의 관계, 경제발전과 민주주의 발전 사이의 관계, 민주주의의 발전과 평화 및 사회적 안전망 강화 사이의 관계 등에 대한 정치·경제적 차원에서의 평가를 제시한다.

한국 민주주의의 정치·경제적 함의 정리와 평가하기 위해 1)우리나라 민주주의 발전 경험 정리 및 평가를 시도하고, 2)한국 민주주의 발전의 주요 내용 및 개발독재와 민주주의 발전 간의 관계를 정리하고, 3)경제개발과 민주주의 발전 간의 관계, 민주주의의 발전과 국내 평화 및 안전망 강화 간의 관계 등에 대한 정치·경제적 차원에서의 평가를 제시한다. 이를 통해 기존 한국의 경제개발 경험과 민주주의 발전에 관한 연구 문헌을 재정리하고 한국 ODA에서 민주주의 중요성을 제시하고자 한다.

(2) 국제개발협력 차원에서의 민주주의와 한국

국제개발협력 차원에서 민주주의와 관련하여 진행되어온 담론 및 국제사회 노력 현황 소개, 국제개발협력에서의 민주주의 논의가 갖는 특징을 소개하고 관련 연구 문헌을 정리한다. 첫째, 국제적 차원에서의 민주주의 강화에 있어 ODA의 역할 등 국제개발협력 패러다임 내에서 이해되는 민주주의 이슈의 양상 및 주요 특징을 소개한다. 둘째, SDGs 패러다임 내에서 SDG16이 담고 있는 민주주의 발전이 갖는 중요성 및 목표 내 반영현황과 SDG16+가 담고 있는 SDG16을 넘어 범이슈 차원으로 반영하고자 하는 국제사회의 논의현황 등 국제개발 협력 차원에서 민주주의 발전이 어떠한 중요성이 있었는지를 SDGs를 중심으로 소개한다. 셋째, 이 과정에서 SDGs, 민주주의 관련 국제 논의 및 문건 등을 정리한다. 이를 통해 KOICA가 향후 수원국 대상 민주주의 프로그램 운영 시 고려해야 할 보편적 차원에서의 민주주의 특성을 파악하고 KOICA의 민주주의 프로그램 운영의 기본원칙 및 전략적 방향을 도출한다.

50년대부터 90년대까지 미국 및 서방국가들의 ODA 제공이 한국의 민주주의 발전에 어떻게 기여했는지를 정리하고 이 경험을 기반으로 향후 한국 국제개발협력의 수원국 내 민주주의 발전에 대한 기여도 제고 가능성을 도출한다. 첫째, 1950-1990년대에 이르기까지 한국전쟁 재건복구를 위해 지원받은 해외 원조의 경험이 어떻게 향후 한국 민주주의 발전에 영향을 미쳤는지에 대해 개괄적으로 정리한다. 둘째, 이러한 정리를 통해 KOICA가 향후 수원국

대상 민주주의 프로그램 운영 시 고려 가능한 한국 민주주의 발전 경험만의 차별성 및 강점을 파악하고 KOICA 민주주의 프로그램 지원 기획 시 수원국의 맥락을 고려한 단계에서 투입 가능한 한국의 전략적 강점 및 우선순위를 도출한다.

아시아지역 차원에서 개발협력과 민주주의 간의 관계를 검토한다. 인권과 민주주의 추구 중심으로 발전해온 서구 민주주의 대비 아시아 민주주의의 경우 엘리트 중심의 독재통치를 통해 발전해온 특수성이 존재한다. 따라서 아시아지역 차원에서의 민주주의는 국제개발협력 관점에서 어떠한 발전양상 및 특성을 갖는지에 대한 분석을 시도한다. 이 과정에서 참고할 수 있는 다양한 기존 문헌들을 정리한다. 다른 지역 대비 아시아지역 내 민주주의 발전양상의 특징 및 주요 내용을 소개하고 아시아지역의 민주주의 강화에 있어 ODA의 역할이 무엇이 되어야 할지에 대한 개괄적 정리를 시도한다. 이 과정에서 인권과 민주주의적 가치를 추구하는 서구의 역사적 경험과 엘리트 중심의 독재정치를 경험하고 있는 아시아지역의 차이점들에 관해 설명한다. 결과적으로 KOICA의 최대 지원 대상인 아시아지역을 대상으로 민주주의 프로그램을 시행할 때 고려해야 할 특성을 파악하며 KOICA의 아시아지역 대상 전략적 민주주의 프로그램 지원 방향을 도출한다.

위의 분석에 따라 국제개발협력에서의 민주주의 발전이 갖는 의미를 각각 검토하여 향후 KOICA가 민주주의와 관련한 다양한 거버넌스 강화 사업을 운영하는 데 참조가 되도록 한다.

(3) 향후 한국의 민주주의 ODA 지원을 위한 제언

향후 한국의 민주적 거버넌스 강화를 위한 ODA 사업의 방향과 내용 및 수행방식에 대한 방안을 제시한다.

2. 연구 방법

연구의 조사대상에 대해 기본적으로 기존 연구 및 보고서 문헌 분석을 기반으로 하는 연구를 진행한다.

본 연구와 관련하여 1950년대에서 2000년대까지 한국을 대상으로 민주주의 국제개발협력

사업을 수행해온 아시아재단 관계자를 인터뷰해서 시민사회를 통한 민주주의 국제개발협력의 방향과 내용에 대해 파악했다. 또한, 한국전쟁 이후 한국의 발전을 위한 지원을 수행해온 독일의 개신교계 개발기관인 ‘개신교회개발지원처(Evangelische Zentralstelle für Entwicklungshilfe, EZE)’가 한국을 지원하는 방안으로 설립한 기관인 ‘한국 기독교사회 발전협회’의 신복현 사무총장을 인터뷰해 EZE의 지원활동을 파악했다.¹⁾

- 일시 : 2019년 4월 18일 목 : 10:00~11:30
 - 장소 : 종로구 아시아재단 한국지부 회의실
 - 대상 : 이경숙 사업본부장
 - 내용 : 아시아재단의 한국 민주주의 분야 지원사업 역사 및 내용
-
- 일시 : 2019년 6월 12일 수 : 12:00~14:00
 - 장소 : 종로구 한국 기독교사회발전협회 사무실
 - 대상 : 신복현 사무총장
 - 내용 : EZE의 한국 기독교사회발전협회를 통한 한국 민주주의 분야 지원사업 역사 및 내용

1) 한국의 민주주의 발전을 위해 지원해온 독일의 프리드리히 에버트 재단 한국 사무소 관계자와의 인터뷰를 시도했으나, 2000년도 이전 과거 자료는 독일본부로 이송했으며, 현재 사무소 관계자가 2010년 이후 부임해 과거 활동에 대한 경험이 없음 등을 이유로 인터뷰를 실행하지 못했다.

II. 한국 민주주의 발전과정과 특징

1. 민주주의와 민주화운동의 분석

민주화라는 특정한 정치적 결과의 배후에는 기존 사회가 갖고 있었던 광범위한 구조적인 모순, 그와 같은 모순으로부터 야기되는 집단적인 갈등, 그리고 이러한 갈등이 상호 관련을 맺으면서 만들어낸 문제들이 자리 잡고 있을 것이다. 따라서 민주화에 대한 거시적이고 구조적인 해석은 그와 같은 복합적인 상호작용들에 대한 적절한 분석에 기반해야만 할 것이다.

민주화운동의 역사적 맥락을 규명하기 위해서는 우선 민주화운동을 야기한 해당 사회의 성격에 대해 구조적인 분석이 요구된다. 다음으로 기존 체제에 불만을 느끼고 직접 행동에 나섰던 정치세력들의 상호 관계의 역동적 특성이 규명되어야 한다. 마지막으로 이러한 행위들이 한국 사회 속에서 어떻게 지속성을 갖게 되었는지에 대해 거시 인과적 분석이 시도되어야 한다. 첫째, 사회의 성격에 대한 구조적 분석은 정치세력들의 행동을 기본적으로 조건 지우는 사회에 관한 분석이다. 둘째, 정치세력들의 상호 관계에 대한 분석은 주어진 정치적 조건 하에서 어떤 정치세력들이 어떤 지향으로 어떠한 방법을 통해 주어진 정치적 조건이 내포한 문제점을 해결했는지를 분석하는 것이다. 셋째, 거시 인과적 분석은 특정한 사건을 통해서 드러난 문제해결의 노력이 어떻게 국가(권력)를 정점으로 제도화되는지를 장기적 관점에서 거시 인과적으로 분석하는 것이다.

사회세력들은 서로 다른 이해관계를 갖고 있으며 이 이해관계는 때로는 정면으로 모순된다. 따라서 특정한 상황에 직면했을 때 이해관계에 근거하여 다양한 행위를 발생시키는데, 그러한 행위들 자체는 상호 관계 속에서 특정한 집단의 행위를 제한하게 된다. 따라서 피지배세력의 저항과 지배세력의 전략이 의도했던 이념과 목적은 주어진 국내외적 세력 관계 속에서 분석되어야 하며, 그러한 정도로 그것들이 의도했던 것과 더불어 의도하지 않은 결과가 종합적으로 고찰되어야 할 것이다.

2. 한국 민주주의의 기원과 역사

1) 한국 민주주의의 기원

지난 100년의 한국 역사는 다양한 측면에서 서술될 수 있지만 민주 혁명이란 키워드로 설명할 수도 있다. 한국 민주주의는 3·1 운동, 4·19 혁명, 6월 항쟁, 촛불 항쟁 등의 사건들과 그 이후 전개된 여러 정치 사회적 과정들의 결과로 존재하며 그 과정은 지금도 계속되고 있다. 민주화는 근현대 세계에서 발생한(했던) 주요한 사회변동으로서, 사건이나 국면 등 다양한 시간대를 두고 해석될 수 있다.

민주주의의 문제는 시공간적으로 근대국가형성과 국민국가형성 사이의 어디에 위치하고 있다. 모든 근대 국가가 근대국민국가는 아니며 그것은 현대 사회에서도 여전히 적용될 수 있다(Anderson, 2002). 혁명은 근대 국가가 근대국민국가로 이행하는 과정의 하나였다. 배링턴 무어(Moore, 1985)는 혁명을 ‘과거와의 급진적 단절’이라고 규정했다. 스카치폴(Skocpol, 1981)은 정치혁명과 사회혁명을 구분하는데, 하나의 생산양식 또는 사회구성이 다른 생산양식 또는 사회구성으로 급격하게 변화할 경우 혁명은 사회혁명을 뜻하게 된다. 또 하나의 사회구성 내에서 이루어지는 과거와의 급진적 단절로 이해되면 일정한 정치혁명으로 간주될 수 있겠다. 근대에 들어와 일정한 정치적 경계(국경) 내에서 과거와의 급진적인 단절을 의미할 경우, 그것은 주권의 변동을 의미하며 대부분의 경우 (절대)군주주권에서 인민주권으로의 변동을 의미한다.

근대 정치변동에 대한 일반화를 근거로 한국의 사례를 보면 3·1 운동은 민족운동, 독립운동과 같은 기존의 해석과 더불어 왕조체제에 대한 역사적 거부, 인민주권의 선언과 대중 봉기 그리고 민주공화제를 선언한 임시정부의 수립으로 이어지는, 과거와의 급진적 단절을 가져온 정치혁명이라고 할 수 있다(김동택, 2018). 이러한 역사적 경험 속에서 해방 이후 4·19, 6월 항쟁, 촛불항쟁으로 이어지는 민주화 항쟁의 지속적인 발생은 정권 교체나 헌법의 수정을 가져오면서 한국의 민주주의가 여전히 현재 진행형임을 보여준다.

2) 한국 민주주의의 역사

대한민국은 3·1 운동, 4·19 혁명, 1987년 6월 항쟁, 촛불 항쟁 등 네 차례에 걸친 민주화

운동이 발생하여 지속적인 민주주의 발전과정을 보여주고 있다. 4차례의 민주화운동은 장기간에 걸친 구조적 변화로 인해 성숙된 여건 속에서 권위주의 정권의 정당성 결여, 경제침체, 불평등을 배경으로 한 시민사회의 저항운동, 국제관계와 지배 엘리트의 개입 여부와 전략적 선택 등이 복합적으로 작용하여 성공과 좌절이 결정되며 더 중요하게는 지속적으로 나타난다.

(1) 3·1 운동

3·1 운동은 왕권으로 대표되는 기존 체제의 해체와 새로운 잠재적 주권체로서의 인민의 등장이 가장 핵심적이다. 이 과정에서 일본의 강요이든 지배세력 일부의 친일이든 결과적으로 국가 주권에 대한 기존 지배세력의 포기가 나타났으며 이는 기존 지배세력에 대한 정치적 정당성의 측면에서 심각한 위기를 낳게 했다. 국가주권을 둘러싸고 당시 광범위하게 논의되던 입장들 가운데 첫 번째인 입헌론은 입헌군주제를 상정한 것이었기 때문에 이 논의는 대한제국의 붕괴와 더불어 종결되었다. 두 번째인 공화제 논의는 광무황제의 퇴위와 더불어 광범위하게 확산되었는데 특히 일본의 억압에서 자유로웠던 해외 한인들 사이에 광범위하게 확산되었고 이는 3·1운동을 통해 구체화되었고 임시정부 수립을 통해 제도화되었다(김동택, 2017).

주권이 왕권에서 인민주권으로 의식적인 전환이 이루어졌던 것은 민주주의의 기원이 과거로부터의 급진적인 단절이라는 무어의 테제와 정확하게 일치하며 이를 한국 민주주의의 기원으로 규정해도 무방할 것이다.

(2) 4·19 혁명

경제적 위기와 더불어 50년대 내내 이어진 이승만 정권의 독재, 그리고 사건사적으로 3.15 부정선거로 인해 촉발된 지배세력의 정당성의 위기가 구조적으로 자리한다. 전국적으로 확산된 시위는 기존 권력의 정당성 문제에 심각한 도전을 초래했고 이것은 민주화와 더불어 민족 운동의 재등장으로 규정할 수 있다. 전후 세계적으로 확산되었던 자유민주주의 관념도 일정하게 영향을 미쳤으며 민주주의의 이름으로 전개된 정치변동은 정치이념으로서의 민주주의를 사회세력의 기억에 각인시키는 결과를 초래했다. 비록 5·16 군사쿠데타로 인해 4·19가 탄생시킨 정권은 무너졌지만, 대조적인 두 정치체제는 이후 한국 민주화운동이 지속될 수 있는 또 다른 근거를 마련하였다.

(3) 6월 항쟁

박정희 정권의 붕괴와 더불어 등장했던 서울의 봄과 광주민주화항쟁을 억압하면서 탄생했던 제5공화국은 과거의 기억과 더불어 한층 강화된 이론적 역량을 갖춘 민주화운동 세력을 낳게 했다. 빈발하는 민주화운동에 대해 독재와 호헌으로 억압을 지속하고자 했던 지배세력은 기존 권력의 정당성을 거부하는 전국적인 저항을 촉발시켰다. 이어 발생한 노동자 대투쟁은 민족과 민주라는 정치적 요구에 민중적 요구를 더하게 되었다. 1987년 6월 항쟁은 이른바 제3의 민주화 물결이라는 세계적인 현상과 더불어 나타났으며, 특히 아시아 민주주의의 확산에 일정한 기여를 했다.

(4) 2016-2017년 촛불 항쟁

사회의 양극화와 더불어 집권세력의 퇴행적이고도 비정상적인 행태는 시민, 농민, 노동자들의 다양한 항쟁들을 낳았고 이의 연장선상에서 확산된 저항은 촛불 항쟁으로 출현했다. 탄핵으로 귀결된 일련의 정치변동이 현재의 체제를 낳게 했다. 여기서 주목해야 할 점은 다양한 사회문제와 경제 문제의 해결에 대한 요구가 어느 때보다 강하게 분출되고 있다는 것이다.

촛불항쟁으로 초래된 한국 민주화운동은 신자유주의로 인해 세계적으로 양극화가 심화되고 민주주의가 후퇴하는 시점에서 진행되고 있는 시점에서 등장했다. 전 세계적으로 극우세력의 등장과 극단적인 자국중심주의가 현대 세계를 휩쓸고 있는 시점에서 한국의 민주화 사례는 상당한 관심의 대상이며 앞으로 이 부분에 관한 연구가 반드시 수행되어야만 하겠다.

3. 한국 민주주의의 지속성의 원동력

1) 민주주의의 지속성

지난 100년간 한국 민주화운동에서 가장 기본적인 동력은 기존 권력의 정당성 상실과 이에 대응하는 정치적 주체의 등장이라고 할 수 있다. 이를 개념화하면 저항적 주권체와 주권체에 관한 담론의 지속적인 등장이라고 할 수 있는데 저항적 민족, 민족을 구성하는 혹은 민족과 일체로 간주되는 인민 그리고 이에 대한 담론이 지속적으로 유지되었다는 점이 특징적이다.

아울러 그러한 과거에 대한 기억의 강화와 인지, 그리고 저항의 연결망이 시대의 변화에 따라 새롭게 갱신되고 있는 것도 이러한 지속성을 설명하는 하나의 원인으로 작동하고 있다.

중요한 것은 이 지속성은 시간이 지남에 따라 경로의존성이 강화됨으로써 한국의 독특한 정치변동 형태가 되었다는 것이다. 이는 중국, 일본의 근대 정치변동과 매우 다르다. 근대 국가 형성과정에서 나타난 세 나라의 차이는 민주주의라는 맥락에서 보았을 때, 이를 실행할 주체로서 인민주권체가 스스로를 만들었는지, 위로부터 만들어진 것인지, 아니면 특정한 조직에 의해 대표되는지에 따라 차이를 보이고 있으며 역사적으로 서로 다르게 형성되어온 정치변동은 경로 의존적이 될 가능성이 매우 크다고 생각된다.

다시 한국으로 돌아와서 국가권력이 구조적으로 제기되는 사회문제들을 적절하게 해결하는데 실패하는 한, 주권체의 재형성을 요구하는 형태의 저항은 계속될 가능성이 매우 크다. 그리고 저항의 강도는 제기되는 문제가 사회 구성원의 어느 부분까지를 포괄하는가에 달려있다.

2) 지속성의 원동력: 인민주권의 반복적 소환

지난 100년간의 급격한 정치적 변화를 검토해보면 주권의 소재를 둘러싼 군주제에서 공화제로의 급진적 단절(3·1운동) 이후 식민지 상황에서 존재하지 않았던 (국민)국가의 자리를 민족이란 이름의 주권체가 그것을 대신하였음을 알 수 있다. 이러한 상황은 이후 발생했던 정치변동에서 반복되어 나타났다. 기존 국가(권력)에 대한 민주화운동은 국민 혹은 민족이 주체가 되어 국가(권력)를 견제하는 양상이 반복되었고 그 자체가 하나의 경로 의존적 양상을 보여준다. 다른 한편 분단 상황은 민주화운동이 정치적 타협으로 귀결되게 하는 일정한 경계로 작용했다.

이 과정에서 한국에서 민주화운동, 정치적 갈등이 국가(권력) 혹은 정권 교체에 초점이 맞춰져 있다는 점이다. 특히 3공화국 등장 이후 이러한 양상은 두드러진다. 중앙정부의 독재와 억압 그로 인한 정당성 상실에도 불구하고 기존 권력구조의 변경보다는 새로운 권력을 찾는 모습도 지속성 못지않은 한국 민주화의 특성을 이루고 있다. 민주화운동이 지배 권력을 떠받치고 있는 과두제의 해체를 직접적으로 요구했는지, 해체를 요구할 것인지는 여전히 의문으로 남는다. 현재의 과두제는 공간적으로 다양하게 존재하며, 사회적으로 대단히 복합적으로 발전해왔기 때문이다. 지방분권의 구호가 널리 확산되고 있지만, 지역은 기득

세력이 강고히 자리 잡고 있는 장소이며, 독점 권력은 그러한 과두제를 재생산시키는 일종의 원환구조를 갖고 있다.

사회의 다양한 부분에서 민주화 혹은 민주주의의 제도화를 지향하는 운동이 제기되고 있지만, 문제는 이들의 제도적 기반이 지배 권력의 그것만큼 그렇게 공고하지 못하다는 데 있다. 또 풀뿌리 민주주의가 그 제도적 대안 가운데 하나라고 생각되지만, 그것의 사회경제적 제도화 또한 취약하다. 이처럼 제기된 문제와 문제해결을 위한 제도화 사이의 간극이 좁혀지지 못할 경우, 촛불항쟁을 통해 제기된 다양한 사회경제적 요구들이 해결되지 못할 경우, 한국 민주화 운동의 지속성 경향이 분출할 가능성은 상존한다고 할 수 있다.

4. 한국 발전담론에서 민주주의의 위치

한국의 발전은 흔히 후발산업화 국가 중 경제발전과 민주주의 발전이라는 두 마리 토끼를 잡은 보기 드문 경우로 분류된다. 한국의 고도성장이 60~70년대에 이루어졌고 민주화를 1987년을 기점으로 파악하기 때문에 한국을 ‘선경제발전 후민주화’의 경우로 보는 시각이 존재하지만, 시기적으로 보았을 때 이러한 선후개념은 다소 인공적이다. 한국에서 최근 등장한 신우파, 즉 뉴라이트(New right) 같은 경우는 박정희 정권이 산업화를 통해 시장경제를 구축한 것이 민주주의의 ‘전제조건’이었다고 보기 때문에 ‘선경제발전 후민주화’ 이론을 고수한다. 신우파는 자본주의적 경제발전이 초래한 사회적 변화와 이 과정에서 새롭게 등장한 계급집단 간의 관계로부터 민주주의의 원인을 찾는 것이 아니라 박정희 정권 시절에 발생한 고도경제성장에서 그 원인을 즉자적으로 도출한다. 이들은 신자유주의가 주장하는 시장경제와 민주주의 간의 친화성과 개발국가론이 주장하는 국가주도발전모델을 결합, 박정희 정권이 경제성장을 추구하면서 시장경제를 구축한 것이 한국 민주주의 원천이라고 주장한다(Doucette and Koo, 2016: 213). 이렇게 함으로써 ‘민주주의 없는 경제발전’이 결과적으로 민주주의를 낳았다는 특이한 해석이 가능하고 이 시기 성장 일변도의 발전이 가지고 있었던 다양한 문제점들을 정당화할 수 있기 때문이다. 하지만 이 관점은 민주주의를 하나의 정치제도로만 파악하고 민주화 과정을 민주주의의 일부로 보지 않으며 민주화운동을 역사적으로 생략한다. 산업화 초기에서부터 혹은 본격적으로 시장경제가 구축되기 이전에 이미 민주화운동이 존재했다는 점에서, 또한 경제발전과정에서 민주화운동이 함께 성숙해졌다는 점에서 [국가

주도개발 → 산업화와 물질적 풍요 → 민주주의]라는 도식보다 산업화 과정과 민주화 과정이 동반되었다고 보는 것이 합리적이다. 특히나 한국의 민주주의의 경우 경제성장과 형식적 민주주의 단계에 고착된 많은 개발도상국과 달리 인민주권의 반복적 소환을 통해 지속적으로 민주주의가 추구되고 이 지속성이 민주주의의 공고화를 추동한 거의 유일한 경우로, 한국 민주주의가 한국발전에서 차지하는 위상은 세계적 차원에서 보편적으로 인정되는 수준을 넘어선다고 볼 수 있다. 박근혜 정부 시기 일시적 민주주의의 후퇴와 포스트 민주주의적 고착에도 불구하고 민주화운동의 정신을 계승한 촛불혁명의 등장은 민주주의가 시장이 해결하지 못하는 형평과 고용, 사회안전망 유지 등에서 역할을 수행할 수 있으며 따라서 사회발전의 주요한 추진력이라는 점을 증명했다. 그럼에도 불구하고 한국의 민주주의는 한국 발전모델을 이론화하는 논의에서 적극적으로 고려되지 않고 있는데 이는 한국의 발전경험과 이에 기반한 한국발전모델에 대한 국제적 논의가 주되게 개발국가이론을 중심으로 이루어져 왔기 때문이다. 사회발전을 파악하는 데 민주화 과정보다 경제성장 과정이 선행적으로 우선한다는 점에서 개발국가이론은 신우파의 이론과 궤를 같이한다.

1) 개발국가론과 한국발전 모델

개발국가이론은 여러 면에서 국제사회의 발전논의의 주목을 받았는데 무엇보다 이 이론이 18세기 이래로 동아시아 발전의 이해에 있어 주류를 형성해온 오리엔탈리즘적 전통에 따라 동아시아적 특징이 발전에 방해가 된다고 생각했던 기존의 이론과는 대조되게 이들 특징이 발전에 긍정적인 공헌을 했다고 주장하는 이론이기 때문이다.

개발국가이론은 동아시아 경제 전반과 특히 국가-기업 관계에 관한 경험적 연구를 수행한 엘리스 암스덴(Amsden, 1989), 피터 에반스(Evans, 1995), 스테판 하가드(Haggard, 1990), 찰머스 존슨(Johnson, 1982), 로버트 웨이드(Wade, 1990), 장하준(Chang, H. J. 2006)과 같은 ‘국가주의적 접근’(statist approach)으로 분류할 수 있는 학자들에 의해 추진되어왔다. 이들은 70년대 말부터 제3세계 부채위기와 선진국들의 경제위기로 인해 선진국의 케인즈 주의적 개입국가와 제3세계의 국가주도발전이 종료된 반면 일본, 한국, 대만 등 동아시아 에서는 국가주도 개발이 다른 종류의 발전양식을 만들어가고 있다는 점에 주목한다.

찰머스 존슨(Chalmers Johnson)이 1982년 일본의 산업화와 국가의 역할에 관해 서술한 연구서에서 처음으로 거론되기 시작한 ‘동아시아의 개발국가’(East Asian Developmental State)라는 개념은 산업정책을 고안하고 시행할 수 있는 강력한 역량을 지니고 경제발전과정에 적극적으로 개입하는 경향을 가진 동아시아 국가들을 지칭한다. 개발국가론 개발국가론은 이들 동아시아 국가들을 민간경제 주체들을 계획된 목표를 향해 나가도록 동원할 힘, 조직적인 응집성, 그리고 자율성을 가진 국가들로 묘사한다. 2차 세계대전 이후 국가가 주도하는 발전은 자본주의권이나 사회주의 세계에서 예외적인 발전형태가 아니었으며 여러 이유로 인해 하나의 국제적인 규범이 되었다. 한국을 비롯한 동아시아 국가들이 주목받은 이유는 이들이 국가 주도 발전을 추구하는 유일한 국가였기 때문이 아니라 현저히 높은 경제성장률을 기록하면서 상대적으로 우수한 경제발전 성과를 거두었기 때문이다.

국가주도발전이라는 세계적인 표준 모델의 효과에 걸었던 기대가 고갈의 징조를 보인 것은 70년대였다. 북반구에서 케인즈주의 국가는 70년대의 장기 경기침체를 막을 수 없었다. 케인즈주의에 의한 신용의 확장, 정부 보조금 및 수요 관리는 전후 호황기에 위기가 없는 자본주의발전을 위해 작용하는 것으로 보였다. 그러나 케인즈주의는 자본의 과잉축적으로 인해 대부분의 선진국에서 자본의 수익성이 꾸준히 감소하는 것을 막지는 못했다. 1973년과 1979년에 일어난 두 차례의 석유파동은 자본에 대한 비용 압박을 극적으로 증가시켜 케인즈주의적 발전의 좋은 시절이 종결되었음을 확인했다. 이 불황은 케인즈주의 시절 하나의 소수의견으로 겨우 맥락을 유지해오던 신자유주의에 황금의 기회를 부여했다. 이제 신자유주의는 국가주의를 대체하는 발전 독트린이 되었다.

제3세계에서는 다소 다르지만 산업화된 국민경제들의 변화와 떼려야 뗄 수 없는 상황이 펼쳐지고 있었다. 전후 호황기에 탈식민지 산업화에 팔목할 만한 성공을 이끌어낸 국가가 없지는 않았지만 제3세계의 국가주도 발전은 대체로 세계자본주의의 ‘구조적 제약’을 뛰어넘지 못하고 있었다. 경제발전을 향한 이들의 접근법이 점차 불확실한 전망을 가지는 동시에 탈식민지의 민족주의적 엘리트들이 약속했던 민주적인 사회에 대한 전망 역시 불투명해져 갔다. 개발 주체로서 과대 성장한 국가기구는 권위주의 정권이 등장할 수 있는 최적의 조건이 되었고 국가는 여전히 정치세력화하지 못하고 있는 사회계급들의 성립과정에 직접 개입할 수 있었다. 이들 국가주도발전과정에서 개발도상국의 부의 분배 구조는 그리 개선되지 않았다. 초기의 민족해방운동이 의심스러운 눈초리로 지켜보았던 민간자본은 민족주의 프로젝트의 중요한 부분으로 간주되기 시작했고 국가는 더 많은 민주주의에 대한 요구에 침묵을 지켰다.

주권은 식민권력으로부터 시민으로 이전되기보다는 국가기구의 수중으로 이전되었다. 이러한 국가를 통해서 수입대체산업화의 이익은 불평등하게 분배되었고 불평등은 가난한 일반 시민의 소비를 위축시켜 현지 경공업의 성장 또한 방해했다.

동아시아의 국가주도 발전이 전후 국가주도 발전전략의 마지막 보루처럼 등장하게 된 것은 바로 이러한 맥락에서였다. 신자유주의에 의해 비판받고 있었던 국가주의자들이 국가주도 발전의 성공사례를 찾으려 할 때 일본과 일 세대 신흥산업경제(Newly Industrializing Economies: NIEs)들이 응답했다. 이들은 공통점을 가지고 있었는데, 부채를 상환했고, 산업화의 사다리를 성공적으로 올랐으며, 노동자를 교육하고 농업을 개혁한, 한마디로 말해 발전한 효과적인 국가들이었다(Radice, 2008: 1166). 일본 경제는 한국전쟁 중 빠르게 2차대전 패전의 충격으로부터 회복되었고 60년대에는 연평균 10%의 놀라운 성장률을 달성하면서 십 년도 되지 않아 세계 2위의 경제 대국이 되었다. 하지만 일본은 동아시아에서 오랜 기간 예외적인 지역으로 간주되었고 스스로 제국주의 대열에 합류함으로써 이 예외성을 입증받았기 때문에 일본의 경제 '기적'은 동양에서 다소 예외적인 것 혹은 비아시아적인 것으로 간주되었다. 동아시아 발전모델에 대한 세간의 관심은 예외 없이 아시아적인 곳으로 여겨졌던 4개의 '호랑이' 경제권이 일본의 경제 기적에 합류한 뒤에 증가하기 시작하였다. 심지어 후진적이고 미개한 중국의 변방에 자리하여 아시아에 대한 고전적 평론가들의 관심조차 끌지 못했던 한국과 대만은 1961년부터 1980년 사이에 각각 평균 9.2%와 9.5%의 놀라운 연평균 GDP 성장률을 보여주었다. 이들은 농업사회에서 산업사회로 재빠르게 변모하였고 특히나 수입대체와 상반되는 산업화 전력으로 여겨졌던 수출주도 산업화를 추구하였지만, 수입대체에 성공하고 세계시장에 대한 장악력도 증가시켰다. 홍콩과 싱가포르처럼 중국인 이주자들의 변방 도시국가들도 제조업 중심을 거쳐 동아시아 금융자본의 허브가 되었다. 이들의 발전경험에서 중요한 것은 발전과정이 사적 행위자에 의해서가 아니라 매우 효과적인 국가에 의해 주도된 것처럼 보였다는 것이다(Önis, 1991).

한편으로는 관료조직들의 응집력 있는 집합체로서의 국가가 가진 자율성과 강력한 관료체계에 주목한 스카치폴(Skocpol, 1985) 등의 제도주의 정치학파에 의해서 영향을 받고 다른 한편으로는 발전, 특히 후발발전에서 국가의 역할을 강조한 거셴크론(Gershenkron)과 리스트(List)의 고전적 저작물에 의존한 '후발발전의 이론'(late development theory)에 영향을 받은 개발국가 이론의 주창자들은 동아시아 개발에서 드러난 국가의 역할과 형태에 관한 많은 경험적 연구들을 생산했다. 이 경험적 연구들은 시장을 보충하는 자유주의 국가의

역할을 훨씬 뛰어넘는 역할을 국가가 할 수 있음을 증명하고자 했다. 그들에게 동아시아 국가는 “지속적인 산업화를 지원할 수 있는 경제적이고 정치적 관계를 창조하고 규제할 수 있는 역량을 갖추고 있는”것으로 파악되었다(Chang, H. J. 1999: 183). 이러한 국가들이 경제발전에 대한 강력한 결의를 가지고 있고 내적 응집력을 가지고 있다고 전제한다면, 경제성장은 국가적 발전목표를 위해 수요와 공급을 증대시키고, “가격을 잘못 설정되게” 하거나(Amsden, 1989: 149), “시장을 효과적으로 통치”하는(Wade, 1990) 국가의 개입에 크게 의존할 수 있는 것이다. 한국의 발전은 이러한 이론의 전형적인 예로 거론되었다. 그러나 개발국가 이론은 한국발전의 외적 및 내적 모순을 등한시함으로써 발전과정을 심각하게 왜곡된 모습으로 표현한다.

먼저 이 이론은 실제로 존재하는 개발국가의 뒤틀어지고 굴절된 세계사적 맥락을 과소평가함으로써 한국발전의 외적 모순을 외면한다. 20세기의 모든 성공적인 개발국가들이 그 전성기에 실제로 반(半)주권 국가였음을 기억하는 것은 중요하다. 사실 기존의 개발도상국은 일반적으로 태평양양에서 그 영향력을 증가시키는 미국에게 자신들의 주권의 절반을 이양하면서 아시아 태평양에 대한 미국 주도의 냉전적 발전체제의 필수 불가결 한 부분이 되어 원조를 확보했다.²⁾ 자본축적을 위한 자원 및 시장 접근을 전제로 한 일본과 신흥산업국들의 초기 발전은 독립적인 개발국가가 그 관료집단의 우수성과 지도력으로 독립적 발전을 추구한 결과와는 아니었다. 오히려 동아시아가 미국 주도의 냉전 시대 자본주의 발전의 필수불가결한 부분이 된 결과였다(Berger, 2004; Cho, 2000; Cumings, 1987; Hart-Landsberg, 1993; Pirie, 2007; Stubbs, 1999). 하나의 폐쇄된 단위로서 국익 수호자의 역할을 해왔다는 동아시아 개발국가의 이미지와는 달리 한국을 비롯한 실재하는 개발국가들은 세계자본주의의 중핵과 주변부의 냉전적 스웨트숍(Cold-War Sweatshops)에서 일하는 노동(Chang, D-O. 2015: 13)을 연계하는 냉전 자본주의 체제의 내적 계기로 존재했고 그렇게 함으로써만 세계자본주의발전에 참여할 수 있었다.

이러한 외적 모순은 한국발전의 내적 모순과 결합된다. 소위 동아시아 개발국가에 있어서 특히 중요했던 것은 이들이 불균등한 세계자본주의 발전체제에 있어 진정으로 필수적인 한

2) 한국과 대만은 미국의 자국에 대한 영향력을 인정하는 대신 1946년에서 1978년까지 약 185억 달러의 경제/군사원조를 미국으로부터 받았다(So and Chiu, 1995: 194). 이 시기에 한국이 받은 유무상원조 60억 달러는 미국이 같은 기간 전체 아프리카 대륙에게 내어준 60.89억 달러보다 약간 적을 뿐이다(Cumings, 1987: 67).

부분이었고 그 부분이 되는 과정의 고통은 노동계급과 일반 대중이 떠맡았으며 그로부터 경제성장이라는 혜택을 얻었다는 것이다. 한국을 비롯한 실제로 존재하는 개발국가들은 냉전체제에 양도하고 난 주권의 나머지 절반을 독점하고 이것을 자국의 노동인구가 아닌 선진국 소비자가 소비할 제품을 만드는 수출산업에서 저임금노동을 강제하기 위해 사용했다(Deyo, 1987, 1989). 이 과정에서 노동대중의 소비력 증진은 중요하지 않았고 동아시아 노동은 지체된 임금상승과 사회복지, 억압된 권리의 피해자였다. 이러한 체제를 유지하기 위해 민주주의는 한편으로 철저하게 억압되었고 동시에 민주주의를 열망은 지속적이고 반복적으로 분출되었다.

개발국가론이 파악하는 동아시아 발전체제의 내적 특성은 사실상 매우 단순하게 요약될 수 있는데 1)동아시아의 발전원인은 국가의 효율적인 시장개입에 있고 2)이 개발국가의 시장개입 능력은 국가와 시장/사회주체 간의 독특한 관계에 근거하며 3)이 관계는 결국 국가기구를 구성하는 지도자와 관료들의 능력에 기인한다고 하는 것이다. 따라서 개발국가이론은 먼저 국가와 시장 간의 관계에서 작동한 국가의 금융장악 개발부처의 강력한 권한, 전략적이고 선택적인 국내외 자본의 배치, 국가전략산업의 고안을 비롯한 개발계획, 각종 보조금과 인센티브, 세금의 감면 등 산업정책들의 존재를 확인하고 여기에서 다시 국가기구와 국가기구가 고안한 정책들을 충실히 수행한 민간자본 간의 관계를 국가의 개발적 자율성(developmental autonomy)이라는 개념으로 파악하며 최종적으로 민간에 대한 국가자율성의 이유는 국가를 이루는 구성원의 능력으로 파악한다(Chang, D-O, 2013: 87-89).

이들이 동아시아의 발전과정의 특색을 파악하고 여기에서 발견된 국가의 형태를 정의하기 위해서 출발점으로 사용하는 것은 국가와 시장 간의 관계로써 이는 이들이 비판하고자 했던 주류 신자유주의가 사용하는 이분법적 관계와 동일한 것이다. 국가와 시장 간의 관계는 일종의 제로섬 힘의 관계로서 개발국가처럼 국가주도적 발전에서는 자본의 배치, 배분 과정에서 국가가 차지하는 역할은 시장보다 우위에 있다. 반대로 자유주의적 국가는 시장에게 이 과정을 맡겨두고 최소한의 역할만 수행한다. 개발국가의 특징은 이러한 관계에서 전자를 따르되 이를 경제발전에 효과적인 방식으로 수행했다는 점이다. 개발국가이론은 국가가 시장에 대해 개입했다는 ‘사실’만을 묘사하는 것이 아니라 그것을 효과적으로 할 수 있었던 ‘원인’도 파악해야 한다. 그러기 위해서 개발국가이론은 국가-시장 관계에서 한 발 더 들어가 시장/사회주체와 국가 간의 관계를 파악한다. 그러나 동아시아 국가들이 개발국가 이론가들이 묘사하는 사회와 자본으로부터 ‘자율적인’ 개발국가가 되기 위해서는 국가-사회관계의

특별한 국면 즉 ‘비즈니스-정부 관계’만을 독점적으로 바라보면서 국가를 이론화하고 공무원과 기업인 간의 관계에서 국가의 형태를 이끌어내는 경우에만 가능하다(Chang, D-O, 2013: 88).

높은 수준의 추상인 국가-시장 관계 혹은 국가-사회관계는 여기에서 정부-비즈니스 관계라는 구체적인 관계와 혼용된다. 그 외에 자본주의적 발전이 기반하고 있는 주요 계급적 사회관계, 즉 노동-자본 관계, 노동-국가 관계는 부차적인 환경으로만 드러난다. 그나마도 이들 관계들이 국가와 발전의 성격을 파악하는데 가장 중요한 국가와 자본관계의 재생산 사이의 관계라는 맥락에서 고려되지 않기 때문에 이들 관계는 계급관계로부터 탈구된 독립적인 다원주의적 사회 행위자 간의 관계로만 파악될 뿐이다(Chang, D-O, 2013: 92). 자본주의 국가의 성격이 사회관계의 일반적 재생산에서 행한 역할과 관련지어 정의되는 것이 아니라 그 특정한 집합의 기초 위에서만 정의되기 때문에, 이 이론은 동아시아 국가와 동아시아 경제발전의 반민주주의적 본성을 설명하지 못한다. 최종적으로 이러한 방법론적 조야함과 일관성의 부재는 이 이론이 정부의 사적 비즈니스로부터의 우위를 정부 기구를 장악한 개인들의 특질에서 도출하게끔 한다. 관료들이 제공한 “비전”과 이들이 추구한 “제도구축” 혹은 “자유시장을 좋게 보지 않는” 정치지도자들의 “고도로 계산된 정치적 움직임”과 “제도적 개선” 그리고 이들의 “산업적 업그레이드를 향한 헌신”이 기업가들, 농부들, 산업노동자들을 국가재전을 위해 헌신하게 만들었다고 주장하는 것이다 (Chang, H. J. 2006: 95-102). 그렇다면 어찌해서 이러한 개인들이 그러한 비상한 능력을 지니게 되었는가에 대해서 이들이 제공하는 설명은 고작해야 지도자들을 선발하는 “엄격한 채용제도” 정도이다(Weiss and Hobson, 1995: 165).

이렇게 궁극적으로 ‘훌륭한 지도자상’에 근거하는 개발국가론에서 민주주의의 발전에 대한 공헌은 파악되지 않으며 민주주의는 경제성장으로 여겨지는 ‘발전’의 외부에 존재한다. 민주화 이전의 반민주주의적인 상황은 암암리에 경제성장을 위해 바람직했던 것으로 이해되며 80년대 이후 도드라진 민주화를 위한 사회적 열망은 권위주의 국가가 부패하는 것을 막는 등의 부수적인 역할을 했다고 여겨질 뿐 (Amsden, 1989), 이것이 한국발전에 어떤 위치를 차지하고 있었는가는 고찰되지 않는다. 결국, 개발국가론이 한국사회의 발전을 이해함에 있어서 민주화는 인식론적으로 부차적(epistemically secondary) 현상이며 역사적으로 후행적인(historically late) 것에 불과하다.

2) 한국 ODA에 대해 민주주의와 발전이 가지는 함의

개발국가론은 시민, 노동자, 기업 등 사적 행위자에 대한 관료 등 공적 행위자의 도덕적 우위와 국가의 정책적 중립성을 부각시키고 세계시장에 대한 국민경제의 보호라는 시각에서 국가의 능력을 파악함으로써 한국을 비롯한 개발도상국의 민주화 이전의 국가를 미화한다. 신자유주의의 주된 반대자로 여겨지는 이 이론은 사실상 경제발전을 시장에 대한 국가 정책에 따른 결과로 이해함으로써 신자유주의와 마찬가지로 발전과 관련된 복잡한 사회적 관계를 시장과 국가라는 두 제도 사이의 관계로 축소시킨다. 이 오류는 이 이론이 동아시아의 현재 가지고 있는 특정한 국가형태의 형성과정에서 벌어진 민주화를 위한 노력에 관심을 기울이지 않게 한다. 따라서 이 이론은 뉴라이트와 마찬가지로 역사서술과정에서 민주주의를 향한 열망의 분출과 민주화운동의 역할은 삭제한다. 따라서 이들이 서술하는 한국의 발전과정은 일면적이며 이들의 발전 개념 또한 일면적이다.

중요한 것은 이들 이론의 전개 구조가 많은 결점을 가지고 있다는 점보다는 동아시아 국가의 개발국가를 다른 개발도상국들이 모방할만한, ‘정의로운 지도자가 올바른 정책을 생산해내고 이를 바탕으로 세계시장에서 국익을 증진시킨’ 바람직한 발전모델로 만드는 과정은 바로 이러한 이론의 결합과 역사적 왜곡에 기초해서만 가능하다는 것이다.

이 이론은 역사적 과정에 대한 오해의 소지가 있을 뿐만 아니라 이 발전모델이 실제로 적용되었을 때 개도국 사회의 구성원들에게 민주주의 없는 발전을 강요할 소지가 있다. 이들 이론이 만들어낸 발전모델을 따른다면 개발도상국의 시민이 발전과정에서 수행할 수 있는 역할은 ‘근로자’ 즉 경제적 시민으로서 역할 뿐이며 민주적 시민으로서의 역할은 요구되지 않는다. 박근혜 정부에서 행해진 ‘압축적 경제성장을 달성할 수 있는 방법’으로서의 한국발전 모델의 전수를 골자로 하는 지식공유프로그램이 개발도상국의 균형 잡힌 발전과정에 도움이 될 수 없었던 이유이다.

한국발전의 궤적이 가지는 특징은 단순히 개발국가로 설명될 수 있는 것이 아니라 개발국가적 특성과 민주국가적 특성이 교차되는 지점에 놓인다. 한국발전에 있어 민주화는 발전의 결과가 아니라 발전과정 자체이며 발전 외부에 놓이는 부차적 현상이 아니라 발전의 내용을 이룬다. 따라서 한국 발전경험에 대한 성찰에 근거한 ODA의 주요한 축이 되어야 한다. 개발국가론은 한국발전의 한 국면만을 분석대상으로 하기 때문에 한국의 발전에 대한 총체적인 설명이

불가능하다. 한국의 발전은 단순히 성공적인 경제성장 모델로서 의미가 있는 것이 아니라 이와 ‘동시’에 민주화운동이 일어나 민주화에 성공했으며 이를 통해 경제성장 일변도의 발전과정에서 야기된 다양한 사회적 문제와 형평을 비로소 시민의 참여를 통해 해소할 수 있는 가능성을 열어놓았다는 점에서 의의를 가진다.

발전 이후 탈민주주의, 배타적 극우주의의 팽창이라는 세계적 추세와 국가주도적 발전, 민주주의의 정체라는 동아시아적 발전모델에서 모두 벗어나 경제발전, 민주주의, 인민주권의 반복적 소환과 시민적 참여에 근거한 민주주의의 심화, 이를 통한 성장위주의 발전의 폐해에 대한 끊임없는 도전은 한국이 국제사회의 발전논의에서 차지하는 독특한 위치를 보여준다. 이러한 민주주의와 경제발전이 병행된 독특한 사회발전의 경험은 한국이 개발도상국과의 관계를 정립함에 있어 제국주의적 역사를 공유한 서구 국가와 차별되는 모습을 보여줄 것을 요구한다. 이러한 모습은 한국이 개발도상국과의 관계를 정립하는 주요 계기인 ODA에 적극적으로 투영될 수 있을 것이다.

한국은 과거와의 급진적 단절을 초래했던 3·1운동 이후에도 식민지배, 권위주의, 군사독재를 경험하면서도 거의 100년에 걸쳐서 민주주의를 확대해왔다. 이러한 한국의 경험 속에서 국제개발협력과 관련하여 특기할만한 점은 민주주의를 추동한 주체는 한국인들이었지만 그것이 유지, 확산되는데는 국제적 요인이 매우 중요했다는 것이다. 20세기 초반 재외한국인들은 공화주의의 이념을 확산시키고 그것이 임시정부와 임시헌법으로 제도화되는데 중요한 기여를 했다. 해방 이후 해외원조기관들 가운데 일부는 한국의 민주주의에 직간접적으로 기여했다. 즉 한국 민주주의는 한국의 독특한 경험으로 현재와 같은 모습을 하고 있지만, 이 과정에서 국제적인 네트워크는 대단히 중요한 역할을 했다.

경제적인 발전과 더불어 민주주의의 발전 경험 또한 소중한 것이라면, 한국도 이를 국제개발협력에서 적극적으로 수행할 필요가 있다. 각 나라가 어떤 경로로 민주주의를 달성할 것인가는 해당 주체들이 결정할 것이지만, 주체들의 선택과 역량 강화에는 국제적인 네트워크가 요구되며 한국도 그에 일정 부분 기여할 수 있을 것이다. 또 우리가 현재 누리고 만들어가는 민주주의를 바람직한 것으로 평가할 수 있다면 다른 개도국 국민들도 스스로의 결정에 따라 이를 누리는 것이 바람직하다. 그리고 이를 위한 한국의 개발협력 전략의 수립이 우리에게 주어진 과제라고 할 수 있다.

Ⅲ. 발전, 민주주의, 그리고 국제개발협력

1. 세계적 발전담론에서의 경제발전과 민주주의 간의 관계

민주주의와 경제발전 간의 관계에 대한 논의는 경제발전과 민주주의가 가지는 다양한 의미로 인해 일반적이고 지배적인 이론으로 존재하기보다는 다양한 논쟁의 형태로 전개되어왔다. 서구의 ‘자유민주주의’가 자본주의적 경제발전 속에서 등장한 것은 분명한 역사적 사실이므로 자본주의적 경제발전이 민주주의의 발전을 동반했다는 점에는 이의가 제출되지는 않는다.

하지만 자본주의적 경제발전과 자유민주주의 간의 관계를 직접적인 인과관계로 볼 것인지, 자본주의적 경제발전 속에서 등장한 대중의 민주주의에 대한 열망이 보수기득권과 충돌하면서 빚어낸 역사적 우연과 사회적 타협의 산물로 볼 것인지에 대해서는 의견이 갈리며 정확히 자본주의적 경제발전의 어떤 측면이 민주주의의 발전을 촉진하였는지, 또한 서구의 자본주의적 경제발전 속에 등장한 민주주의가 어떤 의미의 민주주의인지에 대해서는 여러 논의가 있어왔다.

1) 경제발전과 민주주의 사이의 역사적 관계

이 주제에 대한 고전적 논의들은 자본주의적 경제발전과정에서 새롭게 등장한 계급집단 간의 관계로부터 민주주의의 원인을 찾음으로써 발전과 민주주의의 동반이라는 현상을 양자 간의 인과관계보다는 역사적 우연과 사회적 타협의 결과로 해석한다. 배링턴 무어는 서구의 민주주의가 근대 자본가계급이 봉건 토지소유계급에 맞서 세력을 확장하는 과정에서 탄생한 것으로 본다(Moore, 1966). 이른바 ‘부르주아 없이 민주주의 없다’는 이론이다. 배링턴 무어의 신흥 부르주아계급에 대한 광범위한 정의는 그의 이론이 새롭게 민주화의 과정을 겪고 있는 국가들에서 신중간계급의 역할을 강조하는 이론으로 확장될 수 있게 하였다. 이들 이론은 교육받은 신중간계급의 시민적 각성이 한국을 비롯한 신흥 민주주의의 등장에 공헌했다고 본다(Koo, 1991).

반면 씨어본과 같은 학자들은 근대적 의미의 대중 노동자계급의 출현이 현대 민주주의 형성에

결정적 역할을 했다고 주장한다(Therbon, 1977). 씨어본에 따르면 근대 보통선거권과 민주적 정치체를 요구하는 노동자계급의 역할이 없었다면 근대 부르주아계급은 민주주의를 추구할 힘도 의지도 가지고 있지 않았다. 이른바 “노동자계급 없이 부르주아 없고 부르주아 없이 민주주의 없다”는 이론이다.

이들 주장들은 사실상 민주주의 초기 발전을 설명함에 있어서는 상호보완적인데 왜냐하면 결과적으로 보았을 때 신흥 자본가계급과 노동자계급 모두 서로의 도움 없이 봉건기득세력에 맞서 민주주의를 추구함에 한계를 가지고 있었기 때문이다. 봉건군주제의 패퇴 이후에는 이들 두 세력은 각각 개인의 자유를 중시하는 자유주의와 시민의 직접정치를 중시하는 민주주의를 대변했다. 전자는 개인과 집단의 자유, 특히 기업의 자유를 보호하고자 했고, 후자는 제도적 정치영역을 넘어서는 민주주의의 확장을 꾀했고 결국 이들 간의 경쟁과 역사적 타협을 거쳐 현재 민주주의의 가장 유력한 형태인 자유민주주의가 만들어진 것으로 이해될 수 있다. 서구의 경우와는 다르게 한국처럼 역사적 타협보다 제도적 민주주의의 도입이 선행한 경우에도 실제적 민주화 과정의 각축을 거쳐 역사적 타협이 이루어져 왔다.

하지만 이러한 한 지역의, 특히 서구의 경험에 근거한 경제발전과 민주주의 간의 관계에 대한 역사적 분석은 양자 간의 상관관계를 밝힘에 있어 한정적일 수밖에 없다. 경제발전과 민주주의 발전 모두 한 국가의 경계 내부에서 벌어지는 사회계급과 제도 간의 각축만으로는 설명될 수 없는 부분을 가지고 있기 때문이다. 19세기와 20세기 전반 ‘서구의’ 경제발전은 ‘서구에서’ 민주주의를 추동하는 급격한 사회변동을 가지고 온 것이 사실이지만 동시에 이들의 산업화와 민주화 과정은 가장 비민주적인 통치에 시달린 식민지의 수탈을 동반했다. 세계시장은 시민권을 가진 노동자를 탄생시킨 민주화를 동반한 일국의 경제발전을 타국의 비시민 노동과 연결시킬 수 있으며 이럴 경우 한편에서는 민주주의가, 다른 한편에서는 강제노동을 허용하는 정치체제가 접합된다(Anievas and Nişancioğlu, 2015). 예컨대 영국의 19세기에서 20세기 전반에 걸친 산업화 과정은 영국의 민주화와 인도를 비롯한 식민지에 대한 압제 모두를 동반하였다. 양쪽에서 민주화 과정에 편입된 인구수를 비교할 때 영국의 산업발전이 ‘민주주의를 달성하였다’고 단정하기 어려울 수밖에 없다. 경제발전과정에서 민주주의 성장이라는 과정이 일국 내부에서의 민주주의와 경제발전 간의 관계를 종종 초월하기 때문에 일국가의 경제발전과 일국가의 민주주의 발전만을 고려할 때 그 원인과 과정이 왜곡해서 비추어질 수 있는 것이다. 한쪽에서의 경제발전과 민주주의의 발전은 다른 한쪽에서는 저발전과 민주주의의 압살을 동반했고 후자는 식민주의가 쇠퇴한 이후에

경제발전과 민주주의 발전의 과제를 동시에 떠안게 되었다. 이러한 점들을 고려할 때 한국가의 경제발전과 민주주의 사이에 인과관계가 존재한다는 증거는 없으며 상관관계가 존재한다고 볼 수 있으며 이러한 상관관계는 민주화 세력과 기득권 세력 간의 사회적 갈등과 타협을 동반하는 역사적 우연으로 채워진다. 한편 이 상관관계는 일국 내부에서의 민주주의와 경제발전 간의 관계를 종종 초월하여 이루어진다. 따라서 결과적으로 이 상관관계 역시 지역과 역사적 시기에 따라 매우 불균등하게 나타날 수밖에 없다.

2) 민주주의와 경제발전 간의 상호성

경제발전과 민주주의 발전 간의 상관관계가 역사적으로 불균등하게 진화하는 과정에서 이 상관관계의 양쪽에 서는 경제발전과 민주주의의 성격에 대해 다양한 논쟁들이 있어왔다. 민주주의와 경제발전 간의 “순조합”을 주장하는 편에서는 민주주의와 경제발전이 상호보완적이며 민주주의는 정치적 욕구를 경제발전은 경제적 욕구를 충족시키는 방편으로 본다. 이 시각은 현존하는 모든 경제 선진국이 민주주의를 그 정치적 형태로 채택하고 있다는 것을 가장 큰 경험적 증거로 사용한다. 반대로 이러한 순조합론은 민주주의의 의미를 단순한 선거제도를 통한 정치권력의 선출 이상으로 파악하는 이론들에 의해 반박되어왔다. 이들에 따르면 민주주의는 현대 자본주의적 발전이 감당할 수 없는 시민에 의한 통치라는 급진적 의미를 가지고 있으며 이는 신탁관계에 의한 발전이라는 현대적 의미의 발전과 상반되는 개념이기 때문에 이 양자 간의 조합은 “부조합”에 가까운 것으로 파악된다. 양 주장 모두 각기 다른 민주주의와 발전의 개념을 사용하고 있다는 점에서 두 주장 간의 의견조율은 근본적으로 불가능하다. 하지만 민주주의의 성격과 경제발전의 주안점에 따라 어떤 경제발전이 어떤 민주주의와 결합되어야 결론적으로 공공선의 증진에 기여할 수 있는가를 두고 다양한 이론들이 제출되었고 민주주의와 경제발전 간의 관계에 대한 몇 가지 구분이 가능하다.

- 슈페터(Schumpeter)적 입장에서 최소민주주의로 민주주의를 규정하는 민주주의론은 주로 성장위주(Growth-centred)의 경제발전 담론과 조합을 이룬다.
- 달주의적(Dahlian) 자유민주주의 체제를 민주주의의 이상형으로 제시하는 민주주의론은 주되게 성장에 더해 분배와 참여를 허용하는 경제발전론과 조합을 이룬다.
- 전지구적 사회정의운동(Gloabl Justice Movement)에 참여하는 시민사회는 성장의 반대 축에 있는 공평(equity)을 경제발전의 주요가치로 내세우며 경제발전은 사회발전의

일부이자 지속가능한 것이어야 한다는 전제가 붙는다. 자연스럽게 시민참여와 자치를 전제로 하는 급진적 민주주의가 다른 발전-민주주의 조합의 한 축을 이룬다.

실제의 민주주의-발전 관계에 대한 논의에서는 주류는 (2)가 되어왔으나 (1)과 (3)의 비판을 받아왔고 이를 부분적으로 방어하고 부분적으로 수용하면서 민주주의-발전 관계에 대한 담론이 형성되어왔다. 한국에서는 역사적으로 박정희 정권에서 민자당을 거쳐 현재의 보수야당으로 내려오는 보수세력이 최소민주주의-성장 조합을, 박정희 정권시절 야당에서 민주화 이후 세 차례 집권에 성공한 자유주의 세력이 두 번째 자유민주주의-경제발전 조합을, 그리고 시민사회와 노동조합운동이 세 번째 주장의 맥을 이어왔다.

3) 민주주의의 경제발전에서의 역할에 대한 국제적 논의

민주주의가 가지는 발전에 대한 긍정적인 함의에 관한 논의는 냉전시기까지는 주목받지 못했다. 냉전을 주도했던 미국 등 서구 국가들은 종종 민주주의를 자본주의와 등치 하였고 미국식 자본주의적 발전모델을 향한 근대화라는 발전담론에 문제를 제기한 77그룹을 비롯한 제3세계는 근대화론이 지배하는 국제개발 질서를 반민주적인 것으로 보았기 때문이다. 민주주의-발전 관계가 보다 긍정적이고 적극적으로 논의되기 시작한 것은 소련 등 동구권이 무너지고 77그룹을 비롯한 제3세계 집단행동의 영향력이 쇠퇴하기 시작한 80년대부터이다. 프란시스 후쿠야마의 “역사의 종말”을 기점으로 국가발전의 궁극적 정치-경제 형태를 자유민주주의와 자유시장 자본주의로 파악하는 논의가 나오면서(Fukuyama, 1989) 『자유시장+민주주의=발전』이라는 도식이 공고화되고 민주주의가 바람직한 발전의 주요 성격으로 규정된다. 민주주의와 자유시장 경제는 발전의 궁극적 제도적 형태를 이룬다는 주장은 미국의 패권확립이라는 경험적 증거로 뒷받침되었다. 헌팅턴의 “제3의 물결: 20세기 후반의 민주화”(Huntington, 1991)는 70년대 전 세계 국가의 4분의 1만 채택했던 민주주의가 90년대 후반에 4분의 3이 넘는 국가들에 의해 채택되었다는 점을 밝히며 경제적 발전과 자유선거를 향한 열망, 그리고 서구 민주주의의 모델이 보여준 모범, 자유주의적 기독교 정신 등은 민주주의를 촉진, 민주화는 전지구적 현상이 되어가고 있다고 주장했다.

헌팅턴이 파악한 민주주의는 스펙터적 최소민주주의로, 자유선거가 도입된 국가들을 지칭하는 것이었다. 이들 신흥 민주주의들은 자유민주주의를 향해 성숙해지면서 경제발전을

이룩할 것으로 예견되었지만 현실은 달랐다. 새로 선거민주주의가 도입된 국가들에서 선거민주주의를 넘어서는 자유민주주의로의 ‘성숙’은 정체되고 있었으며 이들 국가가 부채위기 이후 국제금융기관들이 제시한 구조조정 프로그램을 통해 급격하게 신자유주의적 시장경제로 전환하면서 민주화에도 불구하고 사회적 불평등과 불안은 심화되어 경제성장마저 위협하였다. 따라서 냉전 직후 유행한 낙관적인 『자유시장+민주주의=발전』 도식은 1990년대 중반에 들어 ‘민주주의 공고화’(democratic consolidation)에 대한 질문과 ‘불평등 심화’에 대한 저항에 직면한다. 민주주의 공고화 이론들에 따르면 로버트 달이 Democracy and Its Critics에서 제시한 다두제의 특성에 부합하지 않는 요소들이 선거민주주의 도입 이후에도 얼마든지 존재할 수 있으며 이들 민주주의는 결함있는(defective) 혹은 비자유주의적인(illiberal) 민주주의로 구분될 수 있다. 선거민주주의를 지나 자유민주주의에 이르기 위해서는 선거권자들에 의해 통제되지 않는 권력이 제거되어야 하며(Diamond, 1996) 달의 민주주의 모델이 전제하고 있는 ‘현대국가’의 정립이 우선되어야 한다(Rose and Shin, 2001).

『자유시장+민주주의=발전』 도식이 현실에서 해결하지 못했던 불평등 역시 민주주의와 이의 담지자인 국가의 성격에 대한 반신자유주의 세력의 비판을 초래했다. 민주주의와 자유시장을 통해 발전할 수 있다는 신념이 널리 퍼진 1980년대가 사실 많은 개발도상국, 특히 사하라사막 이남의 아프리카 국가들에게 잃어버린 10년임이 밝혀지면서 신자유주의 비판은 신자유주의의 경제적 문제점을 넘어 신자유주의 하의 민주주의에 대한 비판으로 확장되었다. 신자유주의 하의 민주주의는 거세된 민주주의라는 주장이 등장했고 2001년 세계사회포럼을 통해 등장한 전지구적 정의운동은 『자유시장+민주주의=발전』이 현실에서는 『신자유주의 + 가짜민주주의 = 저발전』을 의미한다는 진단을 내렸다(McNally, 2001).

사실상 신자유주의자들에게 민주주의란 시장에 개입하지 않는 세련된 정부 이상이 아니었다. 이 민주주의에서 가장 중요한 것은 국가권력과 시민 간의 관계가 아니라 국가와 시장 간의 관계였다. 따라서 신자유주의적 발전에 있어서 『자유시장+민주주의=발전』은 실제로는 『자유시장+작은 정부=발전』을 의미하는 것이었다. 새로 등장한 민주주의에 실망한 민주주의 공고화론과 민주화 이후 불평등에 주목한 신자유주의 비판에 대한 신자유주의의 대응은 『자유시장+민주주의=발전』로 포장된 신자유주의 발전 독트린의 부진한 실적을 ‘부패한 국가’ 책임으로 돌리는 것이었다. 이렇게 함으로써 신자유주의적 발전 독트린과 구조조정을 주도한 국제금융기구, 선진국 정부가 아닌 개발도상국의 정부가 비판의 대상이 되었다. 1990년대

중반에 ‘가격을 바로잡는 것은 제도를 바로잡지 않고는 불가능하다’는 논리와 함께 굿 거버넌스(good governance) 담론이 등장했다. 굿 거버넌스는 작지만 투명하고 민주주의적이며 유능한 정부와 등치 되었다. 신자유주의의 워싱턴 컨센서스(Washington Consensus)에 민주주의와 제도적 정비가 더해진 것이다(Washington Consensus plus). 이러한 신자유주의의 굿 거버넌스 담론의 수용은 1990년대 말부터 빈곤감소전략보고서(Poverty Reduction Strategy Papers, PRSP)를 통해 실행되었다. 세계은행의 스티글리츠를 중심으로 한 신자유주의 내부 비판자들은 한발 더 나아가 시장이 바로잡지 못하는 형평과 고용, 사회안전망 수립의 중요성과 이를 실행함에 있어서의 정부의 적극적 역할을 강조하며 포스트워싱턴컨센서스(post-Washington Consensus)를 주창했다(Stiglitz 1997, 1998, 1999; Fine and Saad-filho, 2014).

자유시장의 완벽성에 대한 신념과 국가의 역할에 대한 기대의 차이에도 불구하고 20세기 후반에 각축한 발전에서 민주주의가 차지하는 역할에 대한 논의들은 일종의 공감대를 형성한 것으로 보인다. 신자유주의자나 비판적 자유주의자를 막론하고 민주주의는 발전에 있어 중요한 것으로 여겨지며 이들은 굿 거버넌스라는 공통분모를 공유한다. 국가의 역할과 크기에서는 합의에 도달하지 못하고 있지만, 민주주의적 제도들은 법의 통치와 시민의 신체적 안전을 보장하고 사회 안정에 기여함으로써 경제성장을 촉진할 수 있거나 경제성장의 전제조건으로 받아들여진다. 민주주의는 또한 시민들의 필요에 보다 잘 반응할 수 있고 시민들에게 보다 책무성이 있으며 빈곤계층의 목소리를 보장한다는 점에서 빈곤해소의 전제조건으로도 받아들여진다.

반면 이렇게 국제발전담론에 포괄된 민주주의는 탈색된 민주주의로 민주주의 개념의 자유주의적 전환(McNally, 2006) 이후 보편적 민주주의로 받아들여지는 자유-대의 민주주의보다도 후퇴한 민주주의로 경제적 영역에 대한 민주적 개입이 허용되지 않도록 ‘가치편하된 정치적인 영역’(Denning, 2004)의 현실을 반영한다는 주장은 전지구적 정의운동에 의해 계속 제기되고 있다. 주류 발전담론에 포괄된 현재의 민주주의에 대한 보다 최근의 평가는 콜린 크라우치(Crouch, 2000)에 의해 포스트민주주의로 이론화되었다. 포스트 민주주의 이론은 민주주의가 퇴행적인 발전을 하고 있다는 주장으로, 포스트 민주주의라는 개념은 민주주의적 제도가 여전히 존재함에도 불구하고 정책결정과정이 소수의 엘리트에 의해 독점되고, 신자유주의적 합의하에 정치정당의 이데올로기적 차이가 희미해지며, 민주주의의 확장이 초국적 기업 등 강력한 세력에 의해 불가능해지고, 시민들이 점차 수동적으로 변화하고

있는 일련의 상황들을 의미한다. 두셋과 구(Doucette and Koo, 2016)는 박근혜 정권하의 한국 민주주의의 퇴보를 과거 권위주의 정권의 공안정치식 통치방식이 신자유주의적 경제정책과 영합하는 한국적인 탈민주화과정으로 묘사한다.

2. 국제개발협력에서의 민주주의

1) 학계에서의 원조를 통한 민주주의 지원 논의

1990년대부터 공여자가 수원국에 제공한 원조의 효과성에 대해 문제제기가 본격화되면서, 수원국의 정치현실을 개선하기 위한 원조가 증가하였다. 수원국의 열악한 정치 환경이 원조를 통한 발전에 걸림돌이 되다보니 ‘수단적’차원에서 정치적 민주화가 다루어지게 된 것이다(송효진, 2015). 구체적으로는 1990년대 이후 유럽과 아프리카 국가 간의 무역 및 기술협정인 로메(Lome)협정³⁾에서 새롭게 추가된 ODA의 민주주의 조건부 조항은 2000년 코토누 협정(the Cotonou Agreement)에 의해서 강화되었는데, ODA를 포함한 대외원조는 인권, 민주주의, 법치, 그리고 투명하고 책임감 있는 거버넌스의 확립을 그 주목적으로 한다고 명시한다(신정섭·김성수, 2017).

이 같은 원조와 민주주의 간 관계에 대해 학자들은 다양한 연구결과를 제시했다. 낙(Knack)은 공여자가 원조를 제공해서 세 가지 방식으로 민주주의를 지원할 수 있다고 주장했다. 첫째 방식은 선거제도의 확립, 입법부, 사법부 강화, 시민사회 신장, 언론 독립을 추구하는 방식이며, 둘째 방식은 강력한 정치개선 의지와 전략을 원조조건(conditionality)으로 제시하는 것이다. 셋째 방식은 교육, 소득수준 높여 시민의 의식과 참여를 제고 해 민주제도의 정착을 지원하는 방식이다(송효진, 2015). 골드스미스(Goldsmith, 2011)나 스콧과 스틸 (Scott·Steele, 2011)은 민주주의를 위한 원조가 수원국의 민주주의 발전을 가져온다는 내용의 연구결과를 발표했다. 그러나 원조가 민주주의에 긍정적인 영향을 준다는 주장에 대한 반론도 존재했다. 프리드만(Friedman, 1998)은 원조가 시민의 자유와 민주주의에 악영향을 가져온다고 밝혔고, 그로스만(Grossman, 1992)은 원조가 정치적 불안정성을 가져온다고 주장했다. 그 외 콜러,

3) EC 9개국과 ACP(아프리카, 카리브해, 태평양지역)의 개도국 46개국 간에 체결된 무역 및 기술협력 협정

브르넬, 소게, 카라피코(Collier · Burnell · Sogge · Carapico)등은 대외원조와 수혜국의 민주주의 사이에 별다른 상관관계가 없다는 주장도 전개했다 (신정섭 · 김성수, 2017).

1989년 세계은행의 원조관련 보고서에서 수원국의 거버넌스 위기가 빈곤과 저개발의 원인이 된다고 강조하며 수원국의 거버넌스를 개선하기 위한 원조가 필요하다는 주장이 본격화되었다 (김민주, 2011). 이후 원조가 개도국의 거버넌스에 미치는 영향도 연구되었다. 공여자들의 원조가 개도국의 공공부문 공무원들에 대한 교육과 훈련의 기회를 제공하고, 이들의 정기적인 소득을 보장해주어 결과적으로 부정부패의 발생 가능성을 낮추어 거버넌스의 질을 제고하는데 기여했다고 밝혔다(Rijckeghem and Weder, 1997). 반대로 인적 자본 및 제도적 기반이 부족한 수원국에 대한 원조는 관리상의 난맥을 가져오게 되고 거시경제 관리능력에 타격을 줄 수 있으며, 수원국이 자발적으로 거버넌스를 향상시키고자 하는 의지를 잃게 할 수도 있다(정구연, 2013).

2) 공여자의 민주주의 지원

(1) 시대별 전개 과정

국제사회에서 민주주의 지원의 초기는 1970년대 공여국들이 개도국의 민주적 전환을 촉진하거나 이행을 추구하며 시작되었다. 이 시기에 공여국들은 폭넓게 선거 과정에 집중했는데 처음에는 선거 모니터링에 초점을 두다가 이후 선거 과정에 대한 행정지원으로 확대했다. 1980년대 초기 정부, 다자간기관, 국내 및 국제NGO들이 민주주의 지원에 대한 국제적 개입에 관여했다. 1990년대 들어 민주주의 지원은 미국, 캐나다 및 많은 유럽 공여국들의 원조 및 개발정책의 핵심요소가 되었다.

1980년대에서 1990년대로 지나며 공여국의 민주주의 지원은 헌법구성, 반부패위원회 같은 감시기구설립, 사법개혁, 법의 지배강화와 같은 제도적 개혁에 중점을 두었다. 이후 1990년대 중반 들어 시민사회와 미디어에 대한 지원이 시행되었으며, 의회, 정당에 대한 지원에 이어 최근에는 시민참여와 책무성(voice & accountability) 그리고 정부-사회관계에 초점이 맞추어졌다(norad, 2010).

(2) 양자간 공여기관의 민주주의 지원

① 미국

미국은 1961년 대외원조법을 통해 대외적이고 효율적이며, 책임있는 정치시스템을 제3세계에 구축할 것을 강조했고, 이후 1975년 대외원조법을 개정하며 대외원조의 조건으로 수혜국의 민주주의 발전을 제시했다(신정섭·김정수, 2017). 1990년대 국제개발처(United States Agency for International Development, 이하 USAID)는 ‘민주주의와 거버넌스 센터’를 설립하며 민주적 제도와 실천을 강화하기 위한 프로그램을 도입하여 “해외에서 민주주의 발전을 지원하기 위해 필요한 기술과 지적인 리더십을 제공”하고 “민주주의의 이니셔티브를 전반적으로 조정한다”는 목표를 가지고 보다 더 경쟁적인 정치시스템의 개발, 법치주의와 인권의 옹호, 시민사회의 강화, 정부의 투명성과 책무성 촉진 등 4개 영역에서 사업을 수행했다(김성현, 2007).

이후 미국은 2013년 ‘민주주의, 인권, 거버넌스 전략(Democracy, Human Rights and Governance(DRG) Strategy)’을 수립해 개도국과 신흥민주국가에 민주주의와 인권을 보호할 수 있는 거버넌스를 극대화한다는 전략을 구성했다. 전략은 네 가지 세부목표를 제시했는데, 첫째 목표는 참여적이고 대표성을 가지며 포용적인 정치과정과 정부조직이며, 둘째는 시민과 법에 대한 정부조직과 정치지도자들의 책무성 제고이다. 셋째 목표는 보편적으로 공인된 인권의 보호와 증진이고 넷째는 USAID의 개발사업에 민주적 거버넌스 원칙과 사업을 통합해 개발성과를 개선함이다(USAID, 2013). 이같이 오랫동안 USAID는 민주적 거버넌스를 프로그램으로 실행해 개도국의 민주주의 증진에 기여하기 위해 노력해왔다.

미국은 USAID와 같은 정부 양자간원조기관을 통해 민주적 거버넌스를 지원하는 원조를 직접 집행하기도 하지만, NGO를 통한 간접적 지원방식도 활용한다. USAID는 민주주의 및 민주적 거버넌스의 확산을 위해 활동하는 비영리조직인 국제선거시스템재단(International Foundation for Electoral System, IFES), 민주당국제문제연구소(National Democratic Institute, NDI), 공화당국제연구소(International Republican Institute, IRI)등을 지원한다. 이 기관들은 주로 신흥 민주국가들에 대한 선거관리, 유지, 평가 등에 대한 활동을 전개해 정상적인 과정을 통해 선거를 치르고 정권유지 여부를 감독하고 심사했다(김영완 외, 2017).

미국은 1983년 정부 기관 외에 해외 민주주의 지원 활동을 지원하는 민간단체인 전미민주주의 국가기금(National Endowment for Democracy, 이하 NED)을 설립했다. 이 기관의 예산은 정부 지출금에서 충당하고 재정의 사용 내역은 의회의 감독을 받는다. 2007년 이 기관은 전략계획을 구성해 5개 영역을 설정했는데 첫째는 권위주의 국가 내 민주적 공간조성, 둘째, 반권위주의 국가 내 민주주의자 및 민주주의 과정 지원, 셋째, 새로운 민주주의 지원, 넷째, 분쟁 후 민주주의 건설이다(norad, 2010; 이정옥 외, 2010). 미국은 2004년 독립적 해외 양자 원조기관인 새천년도전법인(Millennium Challenge Corporation, 이하 MCC)을 설립해 굿 거버넌스, 경제적 자유, 국민 대상 투자에 뜻이 있는 개발도상국을 지원해왔다. MCC는 정치적으로 안정된 빈곤국만을 협력 대상으로 삼는데 이 과정에서 경제적 자유(Economic Freedom), 정당한 통치(Ruling Justly), 국민에 대한 투자(Investing in People)라는 3개의 카테고리로 나누어진 21개의 선정 지표(Selection Indicators)를 사용한다. 이 중 굿 거버넌스에 해당하는 정당한 통치(Ruling Justly) 분류에는 6개의 지표가 있는데, 시민 자유 지표(Civil Liberties Indicator), 부패 통제 지표(Control of Corruption Indicator), 정보의 자유 지표(Freedom of Information Indicator), 정부 효과성 지표(Government Effectiveness Indicator), 정치적 권리 지표(Political Rights Indicator), 법치 지표(Rule of Law Indicator)이다.

미국의 민주주의 지원은 USAID 지원을 개도국의 선거제도와 인권 등 민주적 거버넌스와 시민사회발전을 지원하는 등 장기적인 과정으로 민주주의를 지지하는 발전주의적(developmental) 방식과 수원국의 선거 과정에서 특정 정당의 캠페인을 지지하는 등 단기적 결과물로서 민주주의 달성을 지원하는 정치적 성격 등 이중적인 방식을 가지고 있다(Carothers, 2009; 김영완 외, 2017에서 재인용).

② 영국

영국의 개도국 민주주의 지원은 1990년대 중반 노동당 정부의 집권 후 진행되었다. 1997년 로빈 쿡(Robin Cook) 외무장관이 ‘윤리적 외교(ethical foreign policy)’를 제시하고 ‘인권, 시민의 자유, 민주주의의 가치를 확산하는 국제포럼과 양자 간 관계를 통해 활동한다’를 외교정책의 목표로 설정했다. 이후 2003년 외무성은 ‘민주주의로 강화된 지속가능한 발전, 굿 거버넌스, 인권’을 우선순위로 설정했다. 영국의 양자간 원조기관인 국제개발부(Department of International Development, 이하 DFID)는 거버넌스 분야의 네 가지 영역에서 개발협력 사업을 수행하고 있다. 첫째는 효과적인 제도구축이고 둘째는 시민참여와 정치적 책임성

확대와 인권증진이다. 셋째는 조세를 통한 국가재원확보, 공공지출의 효율적 사용, 공적자원에 대한 부패방지이며 넷째는 사회보호제도 지원이다.

영국은 해외 민주주의 지원을 위해 DFID 외에 1992년 외무성과 연결된 독립법인인 ‘웨스트 민스터민주주의재단’을 설립했다. 이 재단은 행정적으로는 비정부독립기관이지만, 회계상으로는 중앙정부에 속하는 기관이며, 보증책임회사(company limited by guarantee)로서 주식자본을 갖지 않고 외무성이 보증인으로 주주의 역할을 대신한다. 재단의 활동 분야는 정당, 지역 정부, 의회, 시민참여, 여성, 청년, 선거, 법치, 미디어, 노조 등이며 정당 지원을 민주주의 지원의 핵심요소로 설정하고 있다(이정옥 외, 2010).

③ 스웨덴

스웨덴의 양자간 원조기관인 국제개발청(Swedish International Development Agency, 이하 Sida)은 오랫동안 민주주의를 위한 지원을 해왔다. 1998년 외무성이 발간한 백서는 스웨덴의 국제개발협력정책이 수원국 주민의 인권을 증진하고 지속가능한 발전에 기여하는 방향으로 쓰일 것을 명시한다(이정옥 외, 2010). 이후 Sida는 2018년 ‘인권, 민주주의 그리고 법의 지배 영역에서의 스웨덴 개발협력전략 2018-2022(Strategy for Sweden’s development cooperation in the areas of human rights, democracy and the rule of law 2018-2022)’을 발간해 민주주의 지원을 위한 스웨덴 개발협력의 방향을 제시했다. 이 전략의 목표는 모든 사람의 동등한 권리를 존중하고 보호하는 안전하고 정의로우며 포용적인 민주적 사회를 만드는 데 기여 하는 것이며 구체적으로는 세 가지 목표를 제시했다. 첫째는 ‘포용적 민주주의 사회’이고 둘째 목표는 ‘모두를 위한 평등한 권리’이다. 셋째로 제시한 목표는 ‘안보와 정의 그리고 책무성’이다(Sida, 2018). 각 목표별 내용은 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 스웨덴의 인권, 민주주의, 법의 지배 전략 내용

항목	내용
포용적 민주주의 사회	- 강화된 민주적 원칙, 과정 그리고 법의 지배에 기반한 독립적이고 투명한 사회를 위한 거버넌스 - 민주적 참여와 영향력의 증대 - 표현의 자유를 위한 강화된 전제조건
모두를 위한 평등한 권리	- 인권의 향유를 위해 강화된 글로벌, 지역적 과정과 시스템 - 특별히 비차별에 초점을 둔 인권존중 강조 - 여성과 소녀, 여성의 자력화, 성평등에 의한 인권의 충분한 향유를 위해 강화된 전제조건
안보와 정의 그리고 책무성	- 부패감소와 투명성, 책무성의 증대 - 법의 지배와 사법예의 접근 강화 - 인권옹호를 하는 행위자와 조직을 위한 안전과 안보증대

출처: Government Office of Sweden, 2011. 내용 정리

해외 민주주의 지원에 있어 스웨덴이 가지는 하나의 특징은 Sida가 의회에 의석을 확보한 모든 정당의 정당연계기구에 자금을 지원해 해외의 민주주의 지원에 기여한다는 점이다. 가장 대표적인 기관은 시민당의 재단인 올로프팔메재단인데 이 재단은 스웨덴 정부-시민사회 협력프로그램인 포괄적 협의체(Framework Organization)에도 참여하고 있다(이정옥 외, 2010).

③ OECD DAC 회원국의 시민사회를 통한 민주주의 지원

OECD DAC 회원국들은 자국 시민사회와 협력하는 주요 목적으로 개도국의 빈곤감소 외에도, 시민사회 활성화, 민주주의 및 인권신장을 제시하고 있다(손혁상 외, 2011). 또한 DAC 회원국들은 자국의 개발원조를 개도국 현지 CSO에게 지원하는 프로그램을 운용하는 데 그 목적으로 ‘민주주의 확산’을 설정하며 구체적으로는 ‘민주주의 및 정책참여’, ‘주민참여 및 소수자 대변’, ‘정부 투명성 및 책무성 제고’ 등의 내용을 목적으로 제시했다(손혁상 외, 2015).

(3) 다자간 공여기관의 민주주의 지원

① 유럽연합의 민주주의 지원

유럽연합(European Union, 이하 EU) 국가들은 대외원조 집행 시 민주주의와 인권향상을 하지 않는 국가들에게는 원조제공을 제한하는 등 민주적 조건을 강조한다(신정섭 · 김정수,

2017). EU는 2005년 ‘개발에 대한 유럽합의(European Consensus on Development, 이하 ECD)’를 채택해 EU 회원국들의 개발원조정책의 근간으로 삼아왔다. EU가 2017년 새롭게 채택한 ECD는 EU와 회원국들이 사상·종교·신념의 자유, 집회·결사의 자유 그리고 시민·정치·경제·사회·문화적 권리를 포함한 보편적 인권의 향유를 보장하는 민주적 거버넌스를 촉진하고 지지할 것을 밝혔다(EU, 2017).⁴⁾

EU는 개도국의 민주주의와 인권을 지원하기 위한 프로그램으로 ‘민주주의와 인권을 위한 유럽수단(European Instrument for Democracy and Human Rights, 이하 EIDHR)’을 운용하고 있다. 2018년 발표된 EIDHR 2018–2020년 다년계획은 다섯 개의 주요 목표를 제시했다. 첫째 목표는 위험 상황에 처한 인권과 인권보호자 지원이고 둘째는 EU 인권 우선순위 지지이며 셋째 목표는 민주주의 지지이고 넷째는 EU 선거 감시이고 마지막 다섯째는 국제 및 지역 인권수단과 체계를 포함한 주요 행위자와 과정지지이다(EC, 2018).⁵⁾ EIDHR의 실행은 정부 간 원조가 아닌 시민사회를 통해 지원하는 방식으로 추진된다.

EU의 민주주의 지원은 크게 두 가지 방식으로 추진된다. 리하코바(Riháčková)는 민주주의 지원에 대한 EU의 접근을 두 개로 나누고 있다. 먼저 하향식 접근 방식으로 국가 제도를 통해 집행되는데, EU의 실행기구의 유럽위원회(European Commission, 이하 EC)는 EU의 선거감독 미션 및 수원국의 지역기구 역량강화를 위한 지원을 시행하고 이 과정에서 수원국 정치인의 개입을 중요하게 여긴다. 둘째는 수원국의 시민사회 역량강화를 강조하며 현지 시민사회단체들을 통해 민주주의를 지원하는 방식이다(Riháčková, 2008; 김영완 외, 2017에서 재인용). EU의 민주주의 원조는 수원국의 선거과정과 인권보호와 현지 시민사회의 강화를 통해 장기적인 과정으로 민주적 거버넌스와 민주주의의 확산을 지원하는 발전주의(developmental)적 방식을 선택하고 있다(Carothers, 2009; 김영완 외, 2017에서 재인용).

② UN/UNDP의 민주주의 지원

UN은 1948년 인권선언, 1993년 비엔나 선언, 2000년 바르샤바 선언 등을 통해 민주주의 가치의 중요성을 강조해왔고, 이후 UN 민주주의기금(UN Democracy Fund, UNDEF)출범,

4) THE NEW EUROPEAN CONSENSUS ON DEVELOPMENT ‘OUR WORLD, OUR DIGNITY, OUR FUTURE’

5) COMMISSION IMPLEMENTING DECISION of 19.10.2018 on the Multi-Annual Action Programme 2018–2020 for the European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR) to be financed from the general budget of the Union

UNDP의 민주적 거버넌스(Democratic Governance) 프로그램 진행 등을 통해 UN 차원에서 민주주의 강화를 주요 이슈로 추진했다. UN은 민주주의 강화를 위해 ‘인권, 성평등과 민주주의, 정의와 법의 지배, 시민사회와 민주주의 진흥’을 중심으로 접근하는 정책을 추진해왔다(norad, 2010). 특별히 2000년 UN 밀레니엄 정상회담 결과물인 ‘밀레니엄 선언’을 통해 민주주의와 거버넌스의 중요성이 강조된 이후, 민주적 거버넌스는 새천년개발목표(MDGs) 달성에 있어 빈곤퇴치가 가능한 환경을 조성하는 주요한 요소로 인식됐다(UNDP, 2009).

UN기관 중에서 UNDP는 민주주의와 국제개발의 연계를 주도해왔다. UNDP는 민주주의와 거버넌스를 합성하여 민주적 거버넌스(democratic governance)라 규정했다(김달현, 2011). UNDP가 제시한 민주적 거버넌스의 내용은 시간이 흐르며 점차 더 구체화 되어갔다. UNDP는 2002년 인간발전보고서를 통해 민주적 거버넌스가 <표 2>와 같은 내용을 가진다고 제시한다(Welch and Nuru, 2006). 이는 인권, 정부의 책무성, 공정한 제도 등의 내용으로 정리될 수 있다.

〈표 2〉 UNDP의 민주적 거버넌스 특성

민주적 거버넌스
• 사람들이 존엄성을 가지고 살 수 있는 인권과 기본적 자유의 존중 • 사람들이 자신의 삶에 영향을 미치는 결정에 대해 의견 제시함. • 사람들이 의사결정자를 책무성을 가지게 함. • 사회적 상호작용에서의 포용적이고 공정한 규칙과 제도, 실행 • 인종, 종족, 계급, 젠더 등 어느 다른 특성에 기반한 차별금지 • 현 정책에서 미래 세대 수요 반영 • 사람들의 수요와 희망사항에 반응하여 작성된 경제 및 사회정책 • 빈곤퇴치와 모든 사람이 자신의 삶에서의 선택의 확장을 목적으로 하는 경제사회 정책

출처: Gita Welch and Zahra Nuru, 2006.

2009년 UNDP Oslo Governance Centre가 발표한 교육 자료에는 민주적 거버넌스를 실행하기 위한 주요 요소로 ‘인권, 젠더, 반부패, 정보에의 접근, 시민사회, 선거 시스템과 과정, 공공행정 개혁, 의회발전, 법률시스템, 지방 거버넌스와 분권화’를 제시했다(UNDP, 2009).⁶⁾ 2018년 UNDP는 사업 분야로 ‘민주적 거버넌스와 평화구축’을 제시하고 있고

6) 이는 UNDP의 Oslo Governance Centre가 2009년 UNDP 관계자들의 교육을 위해 발간한 ‘Democratic Governance Reader—A reference for UNDP practitioners’에 담겨진 내용이다.

민주적 거버넌스에 해당하는 구체적인 프로그램 영역으로 ‘포괄적 정치과정’, ‘반응성과 책무성 있는 제도’, ‘법의 지배, 정의, 안보, 인권’, ‘반부패’를 설정하고 있다. <표 3>은 각 프로그램 항목들의 구체적인 내용을 보여준다.

〈표 3〉 UNDP의 민주적 거버넌스 영역 및 프로그램 내용

영역	내용
포괄적 정치적 과정 (Inclusive Political Processes)	• 시민참여(civic engagement) • 헌정개혁(constitutional reform) • 선거과정지원(electoral cycle support) • 의회발전(parliamentary development) • 여성의 동등한 정치적 참여 (women's equal political participation)
반응성과 책무성있는 제도 (Responsive and Accountable Institution)	• 지역 거버넌스와 지역발전(local governance and local development) • 핵심적 정부기능(core government function) • 공공행정에서의 성평등(gender equality in public administration)
법의 지배, 정의, 안보, 인권 (Rule of Law, Justice, Security and Human Rights)	• 정치가능 환경 조성 (enabling political environment) • 법과 안보 기구 (justice and security institution) • 법에의 접근성 (access to justice) • 공동체안보 (community security) • 인권(human rights) • 전환적 상황에서의 사법(transitional justice) • 성평등 사법(gender justice) • 글로벌 경찰, 사법, 교정체계와의 연계(global focal point for police, justice and corrections) • 토착민 (indigenous people) • 장애포용적개발 (disability inclusive development)
반부패 (Fighting Corruption)	• 반부패(fighting corruption)

출처: UNDP 홈페이지 내용을 연구팀이 정리

<https://www.undp.org/content/undp/en/home/democratic-governance-and-peacebuilding> (2019년 5월 3일 접속)

UNDP의 민주적 거버넌스는 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, 이하 SDGs)달성을 위한 주요 요소이며, 지속적으로 중요성이 강조되고 있다. UN은 2015년 SDGs를 설정하여 새천년개발목표(MDGs) 이후의 발전목표를 제시했다. SDGs는 17개의 목표를 설정했는데 16번 목표로 ‘지속가능발전을 위한 평화적이고 포괄적인 사회 증진, 모든 사람이 접근 가능한 사법제도와 모든 수준에서의 효과성과 책무성이 있고 포용적인 제도 구축’을 설정했다. SDGs 16번 목표는 세 구성 요소인 ‘평화롭고, 정의롭고, 포용적인 사회’로 정리될 수 있으며 이는 각각 평화, 인권, 민주적 거버넌스를 의미하고 있다(곽재성 외, 2018).

즉, MDGs가 인간개발과 사회개발에만 집중됐다는 비판이 반영되어 평화와 인권 그리고 민주주의가 포함된 것이다. 또한 SDGs 16번만이 아닌 다른 목표에도 평화, 인권, 거버넌스 요소가 포함되어있으므로 이를 확장하여 보아야 한다는 논의가 진행되었고 이를 SDGs 16+라 명명했다. SDGs 16번의 세부목표는 다음 <표 4>와 같다.

〈표 4〉 SDGs 16번 세부목표

번호	내용
16.1	전 지역에서 모든 형태의 폭력 및 이와 관련한 사망률 대폭 감감
16.2	아동학대 착취, 인신매매 및 모든 형태의 폭력과 고문 종식
16.3	국가 및 국제적 차원에서의 법치 촉진 및 모두에게 평등한 사법 접근성 보장
16.4	2030년까지 불법자금 및 무기유입 대폭 감축, 도난(은닉) 재산의 환수 및 회복, 모든 형태의 조직범죄 근절
16.5	모든 형태의 부패 및 뇌물 수수의 실질적인 감소
16.6	모든 차원에서 효과적이고 신뢰할 수 있는 투명한 제도구축
16.7	모든 차원에서 반응성이 높으며 포용적이고 참여적이며 대의적인 의사결정권 보장
16.8	국제기구 내 개발도상국 참여기회 확대 및 강화
16.9	2030년까지 모든 사람에게 법적 지위부여 (출생등록 포함)
16.10	국내법과 국제협정에 의거, 정보접근성 보장 및 기본적 자유보호
16.a	국제협력 등을 통하여 테러리즘 및 범죄근절, 폭력예방 등과 관련한 국내제도 강화
16.b	지속가능발전을 위한 비차별적 법률·정책

출처: 객재성 외, 2018.

IV. 한국과 민주주의 국제개발협력

1. 국제개발협력 차원에서의 한국 민주주의 발전

1) 한국 민주주의 발전에 대한 양·다자간 원조기관의 지원

1945~1999년 한국에 대해 국제사회가 제공한 원조의 규모는 13,976.5백만\$로 ODA는 12,776.3백만\$이고 NGO가 지원한 원조의 규모는 1,200.2백만\$이다. 양자 및 다자간 원조의 주요 내용은 ‘긴급구호 및 복구위한 원조’, ‘경제안정과 재정확충 위한 투자지원’, ‘경제사회개발을 위한 프로젝트 및 부문투자 지원’, ‘개발협력 지원’, ‘봉사단’이다. 이같이 전후 한국에 대한 공여국과 국제기구의 ODA는 전후 복구를 위한 인도주의 지원, 인프라지원, 경제, 사회개발 분야에만 지원되었고, 민주주의 발전 명목으로 지원한 내용은 없다(이정구, 2004).

2) 한국 민주주의 발전에 대한 국제 시민사회의 지원

1950년 한국전쟁 이후 한국을 지원한 외국원조단체(Foreign Voluntary Agency, 이하 FVA)는 1952년 외국인간원조기관 한국연합회(Korean Association of Voluntary Agencies, KAVA)를 결성해 1992년 해체 시까지 한국사회에 구호, 사회복지 및 사회사업을 위한 원조를 제공했다(카바 40년사 편찬위원회, 1995).

독일 정부의 원조기관인 BMZ의 지원을 받는 개신교계 개발기관인 ‘개신교회개발지원처(Evangelische Zentralstelle für Entwicklungshilfe, EZE)’ 및 가톨릭계의 가톨릭 주교회의 해외개발기구인 ‘미제레오(Misereor)’는 한국의 사회발전을 위해 (시민)사회운동을 지원했다. 미제레오의 한국 지원 프로그램은 총 624건이나, 그중 자료접근이 가능한 것은 102건에 불과하다. 이를 분석하면 <표 5>와 (나혜심, 2015).

〈표 5〉 1959-1990년대 미제레오의 한국에 대한 원조 프로젝트 102건 구성

년도	조합 운동	교회 지원	성인 여성	농민, 노동자 운동	사회 복지	고아, 소녀 교육	긴급 구호	기본권, 인권	대학등 교육 시설	빈민	계
1950						2					2
1960					4	7					11
1970	2	2	5	8	5	9	2	3	3	3	38
1980	7	2	6	12	2	8	2	4		5	47
1990			1	2						1	4
	9	4	12	22	11	26	2	4	3	9	102

출처: 나혜심, 2015.

미제레오의 지원 분야를 보면 1950, 60년대에는 교육사업, 1970년대에는 자조적 협동조합에 대한 지원이 진행됐다. 1980년대에는 산업화된 사회에서 발생할 수 있는 문제에 대한 의식화 사업 및 사회운동에 대한 지원, 민주화를 위한 노력, 인권확보를 위한 노력에 대한 지원이 진행됐다. 1990년대에는 사회운동에 대한 지원이 중심이다(나혜심, 2015). 즉 전후인 1950~70년대에는 교육과 경제관련 지원이 중심이었지만, 1980년대 들어서는 사회운동 및 민주화와 관련된 지원으로 확장됐다.

이러한 현상은 미국 비영리기관인 아시아재단의 지원내용에서도 확인된다. 아시아재단은 1954년 한국에 대한 지원을 시작해 1950~70년대까지는 교육, 문화 및 교류 프로그램을 주로 지원했다. 이후 1980년대부터 한국사회의 발전에 맞추어 정치, 법의 지배, 시민사회에 대한 지원을 중점적으로 한다. 독일 사민당의 재단인 프리드리히 에버트 재단도 독일 정부의 ODA 지원을 통해 한국의 발전을 지원했다. 1980년대에 프리드리히 에버트 재단, 은 여성평우회와 여성민우회, 한국여성유권자연맹, 한국여성의전화 등을 비롯한 여성단체와 한국의 신생 시민사회 단체들에 재정적 지원을 제공했다. 프리드리히 에버트 재단의 지원은 노동자 조직으로도 확장되었다. 산업화 초기에 노동자와 공장 중심의 ‘산업선교’ 교회는 노동문제 해결에 중요한 역할을 했다. 노동조합 조직률이 매우 낮았기 때문에 대표적인 산업선교 단체 도시산업선교회는 한국노총과 협력하여 노동자의 조직화를 우선 목표로 했다. 프리드리히 에버트 재단의 지원을 받아 영등포도시산업선교회는 한국노총과 협력하여 의류 피복 기업의 수천 명의 노동자를 조직화했다(심용환, 2017).

한국전쟁 후 많은 공여국 정부, 국제기구 및 시민사회가 한국의 민주주의 발전을 명시적 목적으로 설정하고 원조를 제공하지는 않았다. 독일과 미국의 시민사회기관들이 노동자, 농민, 여성의 자립, 인권신장을 지원하고 나아가 사회운동을 지원하였으며 이것이 한국 민주화운동에 큰 영향을 주었다고 판단된다. 그 외에도 서구 시민사회는 한국여성운동, 농민운동, 노동운동, 협동조합운동, 기독교 사회운동을 포함한 한국 (시민)사회운동 발전에 기여를 했으며 구체적인 내용은 <표 6>과 같다.

자국 정부의 ODA 자금을 지원받은 서구 시민사회의 기관들은 한국사회에 대한 지원을 초기의 교육, 보건 등 인간개발 분야에 대한 지원을 거쳐 빈곤계층, 여성 등 사회개발 분야에 대한 지원으로 확장하다가 사회의 발전에 맞추어 자연스럽게 정치, 법률, 제도, 시민사회 등 민주적 거버넌스 분야로 확대해갔다. 이는 한국 국제개발협력의 수원국의 민주주의를 지원하는 과정에 대해 중요한 시사점을 제시한다. 또한 독일의 EZE나 미국의 아시아재단의 사업자금원이 독일과 미국의 ODA에 큰 비중을 두고 있음을 고려할 때, 공여국 시민사회를 통한 수원국 민주주의 지원방식이 향후 한국의 민주주의 ODA 지원에 있어 중요하게 고려할 방법임을 확인할 수 있다.

〈표 6〉 한국의 사회운동에 대한 서구 시민사회의 지원

분야	단체	독일 지원기관	미국 지원기관	네덜란드 지원기관	국제종교 기관
여성 운동	• 한국성폭력 상담소	• 개신교개발지원처(EZE)	• 국제여성재단 (The Global Fund for Women)		
	• 기독교사회발전협회 (지역여성 운동단체 지원)				
	• 한국여성유권자연맹	• Bread for the World	• 미국여성유권자연맹 의 해 외교육재단 (OEF) • 아시아재단		
	• 한국여성정치연구소	• 독일 기독교 사회당의 정치 재단인 '한스-자이델재단'	• 아시아재단		
	• 여성의 전화	• Bread for the World • 독일 녹색당재단인 '여성재 단(하인리히 뵐 재단)			
	• 한국YWCA • 한국여성노동자회	• 개신교개발지원처(EZE)			
	• 한국여성단체협의회 • 여성전문직협의회 • 한국여성개발원				
	• 이화여대 여성연구소 • 숙명여대 아시아여성연구소				
	• 여성정치세력민주연대 • 여성민우회		• 아시아재단		
	• 한국여성노동자협의회 • 한국여성단체연합 • 포항여성회				
	• 한국여성유권자연맹				

분야	단체	독일 지원기관	미국 지원기관	네덜란드 지원기관	국제종교 기관
여성 운동	• 한국여성정치연맹 • 부산여성정책연구소 • 광주YWCA • 한국여성정치센터 • 대구여성의전화 • 여성정치연구소 • 한국이주여성인권센터				
	• 크리스찬 아카데미	• 개신교개발지원처(EZE)			
(기독교) 사회운동	• 한국YMCA 사회개발단 • 한국YMCA 농촌운동 • 한국YMCA 환경운동	• 개신교개발지원처(EZE) • Bread for the World		• 네덜란드 I CCO	
노동운동	• 영등포 산업선교회	• 개신교개발지원처(EZE) • 프리드리히 에버트 재단			
협동조합 운동	• 협동조합교도봉사회	• 미제레오			
농민운동	• 한국 가톨릭농민회	• 미제레오			
(기독교) 민주화 운동	한국교회협의회 (NCC)				• 독일, 스웨덴, 덴마크, 노르웨이, 핀란드, 영국, 네덜란드, 캐나다의 교회세 • 세계 교회협의회(WCC) • 아시아교회협의회 (OCA)

출처: 김경애, 2013; 국제개발협력시민사회포럼, 2011; 나혜실, 2015; 김학재, 2018; 아시아재단. 2019. 아시아재단한국지부 여성의 정치참여 지원사업현황 (FY1998-FY2000)

〈외국 공여기관의 한국 민주주의 분야 지원 사례 1 : 아시아재단의 활동〉

미국의 비영리기관인 아시아재단은 한국전쟁 이후인 1954년부터 외원단체로 한국에서 지원활동을 전개했다. 아시아재단은 미국 국무부의 지원금(general grant) 및 USAID의 ODA 자금, 영국, 호주, 스위스, EU 등 타 공여국의 ODA 자금 그리고 기업 및 재단의 기부금을 바탕으로 한국에 대한 지원을 했다.⁷⁾ 아시아재단은 초창기인 1950년대에는 교육, 문화, 언론분야에 대한 지원을 했으며, 1960년대에는 제도적 역량강화(외교서비스기구(Foreign Service Institute), 대학행정기획), 경제와 개발계획, 법률개발, 교육, 교류 등의 분야에 대해 지원했다. 1970년대 들어서는 교육과 지역개발, 법률과 국가개발, 특별문제프로그램(Special Problem-Oriented Programs (STOP), 가족계획, 식량과 영양, 보건), NGO개발지원(Korean Council on Scholarship Foundations, KCSF 지원) 등을 수행했다.

이와 같은 교육, 제도, 문화, 경제 등의 분야에 중점을 두었던 아시아재단의 활동은 1980년대 들어 변화를 가져왔다. 아시아재단은 1980년에서 1994년까지 지방자치, 법의 지배 및 공공행정, 정치과정, 선거, 여성의 정치참여, 여성 프로그램 등을 지원해 지방자치, 정치, 여성 등으로 지원영역을 확대했다. 아시아재단은 1995년부터 2004년까지 국제회의개최(거버넌스와 법률, 시민사회, 경제개혁, 여성자력화(empowerment), 국제관계, 안보), 북한지원, 공공정책 프로그램 등을 시행해 지원영역을 더욱 확장했다. 아시아재단은 2005년부터 2017년까지 지원 대상을 변경해 국제개발기관으로서의 정체성을 가지고 국제개발협력 역량강화, KOICA와의 파트너십, 지역대화주최, 한-미 대화 및 회의개최, 사회에서의 여성역할, 북한협력 등의 프로그램을 시행하고 있다(The Asia Foundation, 2017).

아시아재단은 1954년 이후 교육과 문화 및 교류 프로그램을 주로 시행했으나, 1980년대 이후 1990년대까지는 지방자치, 법의 지배 및 공공행정, 정치과정, 선거, 여성의 정치참여, 여성자력화 프로그램 등의 영역에서 지원을 했다(The Asia Foundation, 2017). 이는 그 시대에 한국 사회에서 중요하게 진행된 제도적 및 내용적 민주화 과정과 행보를 같이 한다고 할 수 있다. 아시아재단 전 대표인 벤 크레메낙(Ben Kremenak)은 1980년대 아시아재단은 세 분야에 대해 중점적으로 지원을 했는데 이는 첫째, 정부와 정치시스템의 민주적 기반강화, 둘째, 법원과 법률시스템 강화와 개혁 그리고 셋째, 시민사회 성장지원이라 밝혔다. 벤 크레메낙은 아시아재단이 1980년대 전두환 정권시기에 열린 민주적 사회를 만들기에는

7) 아시아재단 한국 사무소의 이경숙 이사와의 인터뷰 (2019년 4월 18일 목 진행)

시민사회가 여전히 약한 상태임을 주목하며, 시민사회 성장을 위해 유권자교육, 여성후보 증대, 민주주의 인식과 태도 연구 진행 등을 진행했다고 설명했다. 또한 아시아재단은 1980년대 사업비의 45%를 당시 상대적으로 자유로웠던 대학에 지원해 대학 내 연구소들이 시민사회가 성장할 수 있는 기반을 확장하는데 기여했다(Ben Kremenak, 2019). 아시아 재단이 1980년대 지원했던 각 프로그램 영역별 주요 내용은 <표 7>과 같다.

〈표 7〉 아시아재단의 1980년대 한국지원 프로그램

지원영역	지원 프로그램
지방자치	• 충남대 공공행정대학원 지방정부 공무원 및 민간지도자 연수 프로그램 • 충남대 법·공공행정연구센터 지원 • 지방행정연구소 지원 • 한국지방신문 편집인협회 연수 지원 • 한국 새마을운동센터 지원 • 제주 지방정부 연구협회 지원 • 한국 지방자치단체 국제화재단 지원
법의 지배 및 공공행정	• 법률연구훈련소 지원 • 법무부 연수 지원 • 법원행정처 지원 • 한국법센터 지원 • 한국 군법무관 연수 지원 • 한국 변호사 협회 지원 • 대검찰청 지원 • 헌법재판소 지원
정치과정	• 국회 및 법률개발 지원 • 한국법연구소 지원 • 한국정치학회 지원
선거	• 중앙선거관리연구소 지원 • 선거학 프로그램 지원
여성의 정치참여	• 한국여성유권자연맹 지원 • 한국여성정치연맹 지원 • 한국여성정치센터 지원
여성자력화	• 숙명여대 아시아여성연구소 • 한국여성개발원 • 한국여성연맹

〈외국 공여기관의 한국 민주주의 분야 지원 사례 2 : 독일 EZE의 기독교사회발전협회 지원〉
독일 EZE는 대학을 중심으로 지원하던 정책을 변경해 1980년대 중반부터는 1986년 한국 사회의 기층과 소수자를 지원하는 것으로 지원정책 방향을 전환했다. EZE는 1985년 Reinders씨와 SchÖnberg박사가 한국을 방문해 한국 개신교 에큐메니칼 지도자들과 협의해 이후 한국의 민주화와 사회발전을 위한 풀뿌리 소규모운동조직들을 지원하기는 프로그램을 실행하기로 협의했다. EZE는 이를 기반으로 1986년 설립된 한국 기독교사회발전협회를 통해 자금을 지원했고 이를 기반으로 한국 시민사회에 대한 소액지원프로젝트를 수행했다(한국기독교사회발전협회, 2013).

EZE는 1986년에서 1993년까지 기사협에 소규모 발전사업으로 매년 약 30만 마르크를 지원했다. 한국기독교사회발전협회는 이 시기에 한국 사회운동의 모든 역량이 정치적, 사회적 민주화 실현에 집중되었던 상황을 고려해 노동자, 농민, 도시빈민을 위한 사회발전사업을 진행했다. 구체적으로는 도시빈민지역과 공단지역의 교회가 지역사회선교 프로그램으로 개척한 탁아소, 공부방 및 노동자들의 교육과 조직사업, 노동자 문화운동, 농민을 위한 상담소, 유기농업지원과 농로개선사업, 도시지역의 주민교육과 조직사업, 전국 여성대상 조직사업과 교육사업을 지원했다(한국기독교사회발전협회, 1999). 한국기독교사회발전협회는 6개의 사업지원분야를 설정했고 이를 통해 한국의 노동자, 농민, 빈민운동, 시민사회단체들에 대한 소액지원을 전개해 나갔다. EZE는 1986년 첫 번째 기금 30만 마르크(약1억70만원)를 지원했는데, 행정비를 제외하고 6개 부문을 각각 4만5천 마르크(약 1천6백60만원)씩을 배정했다. 최초로 혜택을 받은 여성 사업은 한국여성민우회의 사무직 여성노동자의 교육사업과 기독교민회의 ‘일하는 여성을 위한 집’이었다(김경애, 2013).

이후 1993년에서 1996년까지 한국기독교사회발전협회는 문민정부 수립이후 지방자치가 활성화되면서 점차 정치적 민주화가 진행되고 사회적 전환기를 맞이하여 사회운동의 장기적이고 대안적인 정책과 전망을 모색하면서 지방자치와 지역운동 관점에서 발전사업을 지원했다. 이에 그동안의 소규모운동 외에 중간규모사업들을 지원했다. 이 시기에 한국기독교사회발전협회는 인천, 대전, 여수, 목포, 수원, 안산 등의 지역도시의 발전사업과 노동, 농민대상 사업 중에서 장기성고가 있는 사업을 지원했다. 지방자치제 실시와 관련해 시민교육과 시민조직사업을 지원했는데, 환경운동 부분의 연구와 대중조직 사업을 지원했다(한국기독교사회발전협회, 1999). EZE가 한국기독교사회발전협회를 통해 지원한 프로젝트 규모는 대략 4백만 원에서 1천만 원 수준이었고, 2000년 총 5천2백5십만 원을 끝으로

1996년 우리나라의 OECD 가입 이후 잠시 유예되었던 독일 EZE의 지원의 중단으로 한국기독교사회발전협회의 프로젝트 지원사업도 종료했다(김경애, 2013).

EZE가 한국 기독교사회발전협회와 협력해 1986년에서 1996년까지 지원한 한국의 소, 중규모 사회단체들의 구성은 <표 8>과 같다. 여성, 노동, 농민, 주민운동 단체가 주를 이루고, 공부방운동, 탁아소운동, 기독교사회운동, 환경운동, 협동조합 단체들도 지원을 받았다.

〈표 8〉 EZE 지원을 통해 한국 기독교사회발전협회가 지원한 한국 단체들

	1986~1992년	1993~1996년
여성운동	- 한국여성민우회 - 기독교여민회 - 일하는여성나눔의집	- 제주여민회 - 부천여성모임 - 수원여성회 - 대전충남여민회 - 환경을살리는여성들
노동운동	- 부산노조문화산업지원회 - 한국여성노동자회 - 태백노동상담소 - 한국기독교노동자총연맹	- 구미노동상담소 - 노동자인권회관
농민운동	- 순창 농민상담소 - 광주농민문제연구소	음성농민공동체
주민운동	- 전남 장성 한마을공동체 - 십정동열우물주민회 - 독서회	- 전남 장성 한마을공동체 - 충북 하나의 집 - 시흥시 월곶동개발주민회
공부방운동	- 월곡동산돌공부방 - 민들레후원회	서울지역 공부방연합회
탁아소 (보육원)운동	- 송림동 사랑방교회 탁아소 - 지역사회탁아소연합회 - 성지원	- 인천 새싹들의 방 - 군포 돌샘어린이방
지역운동	기독교광산지역사회개발복지회	- 올바른 지방자치 실현을 위한 대전시민모임 - 여수개발사업위원회 - 목포지역개발사업회 - 대전 사회교육원
환경운동		배달환경연구소
기독교사회 운동	전국목회자정의 평화실천협의회	
협동조합 운동		생활협동조합

한국기독교사회발전협회는 1996년 한국이 OECD에 가입함에 따라 독일EZE의 지원을 받지 않기로 결의하고 한국교회와 국내모금을 통해 개도국의 빈곤퇴치사업과 사회발전사업을 지원하는 개발협력사업을 시작했고 2000년대 이후 네팔, 베트남, 중국, 인도, 미얀마, 동티모르, 몽골 및 아프리카 국가들을 지원했다(한국기독교사회발전협회, 2018).

3) 국제 시민사회 지원의 한국 민주주의 발전기여 내용 : 여성운동을 중심으로

독일 EZE, 미제레오 및 미국의 아시아재단 등은 자국의 ODA 자금을 통해 한국의 발전을 지원해왔다. 이중 독일 기관들은 초기의 사회사업지원에서 점차 농민, 노동자, 여성단체들을 지원했는데 여성단체들은 1980년대를 거치며 민주화운동과 1990년대를 거치며 시민사회 운동의 핵심세력으로 활동했다. 독일 EZE의 지원을 받았던 한국 여성운동단체들은 1975년 ‘유엔 세계여성의 해’를 거쳐 서구 여성운동 및 제 3세계 여성운동을 접하며 영향을 받았다. 이후 1977년 USAID의 지원으로 이화여대 교과과정에 여성학이 도입되며 여성차별과 불평등에 대한 이론들이 연구되며, 1970년대에 한국의 진보적 여성운동이 사회변혁 운동으로 발전하기 시작했다.

이후 여성운동은 1980년대 기존의 소비자운동에서 벗어나 민주화운동으로 전환하였다. 이 당시 설립된 여성평우회(1983), 한국 여성민주회(1987), 여성의 전화(1984), 여성노동회(1987), 한국여성단체연합(1987) 등은 여성운동의 확대를 이끌었다(정상호, 2017). 여성단체들은 1980년대 후반부터 개혁입법운동을 전개해 남녀고용평등법(1988), 성폭력특별법(1993), 여성발전기본법(1995), 가정폭력방지법(1997), 남녀차별금지및구제에관한법(1999)을 거쳐 여성공천할당제(2000), 성매매금지법(2004), 호주제 폐지(2005) 등을 이끌어냈다(주성수, 2017). 또한, 여성단체들은 1990년대 이후 시민사회운동의 주력으로 한국 사회의 민주화를 이끌었다.

여성운동의 지도부 중 일부는 정치권에 들어가 국회와 정부에서 활동하기도 했다. 1995년, 1998년 지방선거를 맞이해 여성운동단체들은 선거운동에 직접 참여했고, 2000년대 들어 광역의회와 국회에 여성운동 단체 출신 여성의원들이 진출했다(김경애, 2013). 16대 국회에는 이경숙 전 한국여성단체연합 대표, 손봉숙 한국여성정치연구소장이 17대 국회에는 이미경, 한명숙, 이경숙 한국여성단체연합 공동대표, 장향숙 한국여성장애인연합 공동대표, 손봉숙

한국여성정치연구소장, 이해경 한국여성의전화 창립 총무, 홍미영 빈민운동 활동가, 19대 국회에는 남윤인순 한국여성단체연합 상임대표가 국회의원으로 활동했다(주성수, 2017). 또한, 전 한국여성단체연합 공동대표가 노무현 정부에서 첫 여성 국무총리로 활동했고, 이미경 전 한국여성단체연합 공동대표는 문재인 정부에서 한국국제협력단 이사장으로 부임했다.

여성운동 단체들은 여성 분야만이 아닌 한국 사회의 민주화와 시민사회발전을 위해 활동했다. 2000년, 2004년, 2012년, 2016년 낙선운동에 참여했으며, 2002년 미선·효순 촛불집회, 2008년 미국산소고기수입반대 촛불집회, 2014년 세월호참사촛불집회, 2016-2017년 박근혜대통령퇴진촛불시위 등에 참여했다. 이 같은 여성운동단체의 소비자운동, 민주화운동, 시민사회운동 그리고 나아가 정치활동 참여의 기반에는 과거 독일의 EZE, 미제레오, Bread for the World, 프리드리히 에버트 재단 한국지부, 한스 자이텔 재단, 하인리히 뵐 재단 한국지부, 미국여성유권자연맹, 국제여성재단 등이 지원이 있다. 실제로 한국성폭력상담소는 1992년부터 국제여성재단의 지원을 받기 시작했고, 1993년부터는 독일 EZE의 지원을 받았다. 1993년에서 1997년 5년간 EZE는 2백만 원을 지원했고 이는 한국성폭력상담소 전체 예산의 72.5%를 차지한다.

특별히 여성의 정치참여에 대해서는 아시아재단 한국지부, 프리드리히 에버트 재단 한국지부, 한스 자이텔 재단 한국지부 등이 기여했다. 1990년대 후반에서 2000년대 초반 한국 여성운동의 정치참여 확대의 열기를 이끄는 역할을 주도한 한국여성유권자연맹이나 한국여성정치연구소가 활발한 활동에는 한스자이텔재단이나 아시아재단의 지원이 컸다(김정애, 2013).

이상에서 기술한 여성운동 외에도 카톨릭농민회, 크리스찬아카데미, 산업선교회, YMCA 등 종교에 기반한 사회운동 단체들은 1970년대 이후 노동자운동, 농민운동 등 사회기층 운동을 통해 한국 사회의 민주화에 기여해 나갔다(최현명, 2001). 이들의 활동은 1980년대를 거쳐 더욱 활발해졌고 한국의 민주화와 사회발전에 기여했으며, 이들의 활동 기저에는 EZE, 미제레오 등 독일계 기관의 기여가 존재했다(신철영, 2003)⁸⁾. 이 기관들의 지원을 받은 단체들은 많은 사회 활동가와 지도자들을 배출했고 이들은 한국 사회발전에 기여했다. 독일 EZE가 한국 기독교사회발전협회를 통해 지원한 인천십정동열우물주민회에서 활동한 빈민운동가인 홍미영은 이후 인천시의원, 국회의원, 부평구구청장 등을 역임했다. 또한, 충남여민회 대표였던 장하진은 여성개발원원장, 여성부장관, 여성가족부 장관 등을 역임했다.

8) 영등포산업선교회는 1987년 독일 EZE의 자금지원으로 본부건물을 건설했다.

2. 한국 ODA의 민주주의 지원 현황 및 중요성

1) KOICA 민주주의 ODA사업 현황

KOICA는 현재 ‘공공행정’을 5대 중점분야의 하나로 선정해서 지원해왔다. KOICA는 ‘공공행정 중기전략(2016~2020)’을 구성해 비전으로 ‘효과적이고 포용적인 거버넌스’를, 미션으로는 ‘국가발전의 기반이 되는 효과성, 책임성, 포용성을 갖춘 제도를 구축할 수 있도록 지원하여 개도국의 지속가능한 발전과 빈곤감소에 기여한다’를 설정했다. 그리고 3대 목표로 ‘행정서비스의 효과성 향상, 정치·행정체제의 책임성 향상, 법·제도의 포용성 향상’을 제시했다. 각 전략목표에 해당하는 사업내용은 <표 9>와 같다.

<표 9> KOICA 공공행정 중기전략의 전략목표와 해당 내용

전략목표	주요 프로그램
행정서비스의 효과성 향상	- 공무원 교육훈련 제도 개선을 통한 공무원의 인적역량 강화 - 전자정부를 통한 행정시스템 현대화를 지원하여 행정서비스의 효과성 제고 - 조세행정 현대화 지원을 통해 개발도상국 내 국내 자원 동원을 위한 조세역량 강화 - 포용적 성장을 위한 금융·무역·산업 정책수립 지원을 통한 경제의 경쟁력 강화
정치·행정체제의 책임성향상	- 지방행정역량 강화를 통한 지역주민의 행정서비스 접근성 제고 - 감사역량 강화를 통한 부패방지 및 투명성 향상 - 공정한 선거제도 및 투표시스템 구축을 통한 국민에 대한 정치적 책임성 강화
법·제도의 포용성 향상	- 사법 부문의 인적·제도적 역량 강화로 법치주의 증진 - 여성 및 취약계층의 인권 - 평화 증진 및 안전한 사회 구현을 위한 치안역량 강화 - 시민권·사회권 보장

출처: KOICA 홈페이지

KOICA가 1991년 이후 공공행정 분야에 대해 지원한 ODA 규모는 5년 단위로 볼 때 전체 KOICA가 지원한 ODA의 16%에서 24% 사이로 20% 내외에 달하고 있어 작지 않은 규모임을 알 수 있다.

<표 10> KOICA가 집행한 ODA 중 공공행정 분야의 비중(1991~2017)

기간	'91-'95 5년 평균	'96-'00 5년 평균	'01-'05 5년 평균	'06-'10 5년 평균	'11-'15 5년 평균	'16-'17 2년 평균
전체 예산 중 공공행정 분야 비중	24%	16%	24%	23%	16%	16%

출처: 김은주·권혁주, 2015. 내용에 필자가 추가하여 정리함.

KOICA가 1991년 이후 지원한 ODA를 OECD DAC의 유형별로 분류하면 ‘공공행정과 시민사회’에 해당하는 규모는 1991~2017년 KOICA가 집행한 ODA 규모인 6조6,858억원의 11.3%인 7,521억 원이다.

〈표 11〉 OECD DAC 유형별 기준 중 공공행정과 시민사회 유형에
대한 KOICA 집행 ODA규모(1991~2017)

구분	1991~2017	비중
공공행정 및 시민사회	7,521억원 (752,195,890,741원)	11.3%
총계	6조6,858억원 (6,685,859,147,912원)	100%

출처: KOICA 통계조회서비스 유형별 DAC 분류를 활용해 연구팀이 정리
<http://stat.koica.go.kr/ipm/os/acms/asitncPurpsBsnsDacCllist.do?lang=ko>(2019년 5월
 2일 접속)

‘공공행정과 시민사회’분야에 집행한 KOICA의 ODA를 사업형태별로 분류하면 〈표 12〉와 같이 프로젝트가 31.1%, 소규모무상원조가 30.2%, 연수생초청사업이 24.5%로 큰 비중을 차지하고 있다.

〈표 12〉 공공행정과 시민사회 유형의 ODA를 집행한 사업형태별 KOICA ODA규모(1991~2017)

사업유형	금액	비중
프로젝트	2,337억원 (233,777,893,203원)	31.1%
개발컨설팅	427억원 (42,763,601,288원)	5.7%
봉사단	419억원 (41,972,013,874원)	5.6%
연수생초청사업	1,844억원 (184,455,735,918원)	24.5%
소규모무상원조	2,269억원 (226,940,883,271원)	30.2%
전문가파견	28억원 (2,820,824,452원)	0.4%
민관협력사업	55억원 (5,576,663,496원)	0.7%

사업유형	금액	비중
인도적지원	28억원 (2,850,146,000원)	0.4%
국제기구협력사업	110억원 (11,038,129,238원)	1.5%
개발인식증진	0원	0%
행정성경비	0원	0%
총계	7,521억원 (752,195,890,741원)	100%

출처: KOICA 통계조치서비스 유형별 DAC 분류를 활용해 연구팀이 정리
<http://stat.koica.go.kr/ipm/os/acms/asitncPurpsBsnsDacCilist.do?lang=ko>(2019년 5월 2일 접속)

‘공공행정과 시민사회’에 집행한 KOICA의 ODA를 OECD DAC 원조목적별 분류인 CRS(Creditor Reporting System) 형태로 구분하면 <표 12>와 같이 공공정책 및 행정관리가 41.86%, 공공행정이 29.12%로 큰 비중을 차지하고 선거가 0.18%, 부패방지기구 및 기관이 0.37%, 민주적 참여 및 시민사회/시민단체강화가 0.44%, 인권/인권감시 및 교육이 0.23%, 성평등 조직 및 제도가 2.37%로 상대적으로 작은 규모를 보인다.

〈표 13〉 KOICA 공공행정 및 시민사회 분야 ODA의 OECD DAC CRS
기준 집행 내역(1991~2017)

CRS코드	제목	규모	비중
15040		206,112,128	0.02%
15110	공공정책 및 행정관리	369,969,012,360	41.86%
	경제개발계획		
15111	공공부문 재정관리	21,352,853,434	2.42%
	공공 재정관리		
15112	분권화 및 지방정부 지원	5,127,040,415	0.58%
15113	부패방지기구 및 기관	3,233,525,131	0.37%
15120	공공부문 재정관리	812,247,298	0.09%
15123	개도국의 해외 원조 행정(voluntary code)	109,988,506	0.01%
15130	입법 및 사법제도 개발	59,446,622,244	6.73%

CRS코드	제목	규모	비중
15140	공공행정	257,361,068,244	29.12%
15143	기상 서비스(voluntary code)	219,977,012	0.02%
15150	시민단체 강화	3,896,433,898	0.44%
	민주적 참여 및 시민사회		
15151	선거	11,445,482,458	1.3%
15152	입법 및 정당	139,263,748	0.02%
15153	미디어 및 자유로운 정보유통	2,286,510,833	0.26%
15160	인권 감시 및 교육	2,057,802,964	0.23%
	인권		
15161	선거	1,582,451,070	0.18%
15163	자유로운 정보유통(기자교육)	312,949,477	0.04%
15164	성평등 조직 및 제도	9,454,948,220	2.37%
15170	성평등 조직 및 제도	11,507,121,404	
15210	치안제도 관리 및 개선	22,063,250,018	2.5%
15220	시민주도 평화구축, 분쟁예방	1,328,934,312	0.15%
	민간주도의 분쟁 예방		
15240	사회재합류와 소형 무기 통제	82,390,351	0.01%
	동원해제 및 무장해제		
15250	지뢰제거	3,945,775,580	0.45%
계		1,311,788,107,394	100%

출처: KOICA 통계조회서비스 유형별 CRS코드 분류를 활용해 연구팀이 정리

<http://stat.koica.go.kr/ipm/os/acms/asitncPurpsBsnsAsitncPurpsStatsList.do?lang=ko>
2019년 5월 2일 접속)

* OECD DAC의 CRS코드가 변경이 있어 상위 표에서는 변화한 내용을 그대로 반영함. 예를 들어 15160이 인권감사 및 교육과 인권이 같이 있음.

‘공공행정과 시민사회’에 집행한 KOICA의 ODA를 지역별로 분류하면 <표 14>와 같이 아시아가 33.5%, 아프리카가 21.92%, 중동이 18.8%로 큰 비중을 차지하고 있다.

〈표 14〉 KOICA의 공공행정과 시민사회지원 대륙별 집행(1991~2017)

지역	금액	비중
아시아	2,522억 원 (252,244,354,497원)	33.5%
아프리카	1,645억 원 (164,559,930,039원)	21.9%
중남미	914억 원 (91,499,627,311원)	12.2%
중동	1,415억 원 (141,579,210,598원)	18.8%
동구 및 CIS	755억 원 (75,586,334,912원)	10.0%
오세아니아	107억 원 (10,755,974,850원)	1.4%
국제기구	159억 원 (15,970,458,534원)	2.1%

출처: KOICA 통계조회서비스 지역별 분야별 세부 분류를 활용해 연구팀이 정리
<http://stat.koica.go.kr/ipm/os/acms/realAreaRealmDetailList.do?lang=ko>(2019년 5월 2일 접속)

국제 공여자들은 사업전략과 사업 분야에 민주적 거버넌스, 민주주의, 인권, 등을 명확하게 제시하고 있는 반면 KOICA는 전통적으로 ‘공공행정’이라는 가치 중립적인 성격의 분야명을 설정하고 ODA를 집행해왔다.⁹⁾ KOICA는 1991년 설립 이후 ‘공공행정’을 중점분야로 설정해 20% 내외의 많은 규모의 ODA를 집행해왔다. 그런데 이를 OECD DAC 유형별 기준인 ‘공공행정과 시민사회’로 구분하면 11%에 해당하며, 다수를 프로젝트, 소규모무상원조 및 연수생지원 방식으로 아시아와 아프리카 및 중동지역에 중점적으로 집행해왔다. 또한, 그동안의 집행을 OECD DAC CRS 코드를 기준으로 보면 공공정책 및 행정관리가 41.86%, 공공행정이 29.12%로 전체의 약 71%를 차지하고 민주적 거버넌스의 주요요소인 선거(0.18%), 부패방지기구 및 기관(0.37%), 시민단체강화(0.44%), 인권(0.23%), 성평등(2.37%)의 경우 매우 작은 규모이다. 즉 KOICA는 국제공여자 사회에서 널리 활용되는 ‘민주적 거버넌스’ 분야에 있어 공공정책 및 행정을 중심으로 ODA를 집행해왔음을 알 수 있다.

9) 스웨덴은 ‘인권, 민주주의 그리고 법의 지배 영역에서의 스웨덴 개발협력전략’을 미국은 ‘민주주의, 인권, 거버넌스 전략’을 구성했으며, 영국은 ‘거버넌스 분야’를 설정했으며, EU는 ‘민주주의와 인권을 위한 유럽수단’이라는 독립적 프로그램을 구성해 ODA를 지원했다.

향후 KOICA가 개도국의 민주주의 지원 및 SDGs 16 달성에 기여하기 위해서는 기존의 가치 중립적이고 비정치화(depolicitizing) 성격을 가진 공공행정 중심의 지원에서 폭을 넓혀 ‘민주적 거버넌스’ 개념 하의 인권, 시민사회 활성화, 성평등 등 다양한 세부분야로 지원영역을 확장할 필요가 있다.

2) 한국 개발협력 시민사회의 민주주의 지원 현황

한국 개발NGO를 중심으로 하는 시민사회는 1990년대부터 본격적으로 국제개발협력을 활동해왔으며 지속적으로 양적 측면에서 성장하여 2017년 144개 국제개발협력 CSO의 국제개발협력 사업비 규모는 5,416.8억 원이다. 한국 개발NGO들은 1995년 시작된 KOICA의 민간단체지원 사업에 참여하며 정부의 ODA를 지원받기 시작했는데 2017년 KOICA와의 파트너십으로 지원받은 ODA규모는 418.26억 원에 이른다.

〈표 15〉는 2013년, 2015년 그리고 2017년 한국 개발협력 CSO들의 사업 분야를 OECD DAC 유형별 분류로 정리한 내용을 보여준다. 2013년 114개 CSO단체, 2015년 127개 CSO단체 그리고 2017년 144개 CSO단체가 시행한 사업 중 ‘공공행정 및 시민사회’에 해당하는 사업 수와 재정 규모를 정리한 것을 보여준다. 2013년, 2015년, 2017년 3회 조사한 개발협력CSO의 공공행정 및 시민사회 분야 사업 수의 평균비율은 전체사업 수 대비 2.1%이고, 2015년과 2017년 조사한 사업비 규모의 평균비율은 전체의 0.85%에 그친다.

〈표 15〉 2017년 한국 개발협력CSO 144개의 ‘공공행정 및 시민사회’분야 사업 수 및 규모

	2013년	2015년		2017년		평균	
	사업수 (비율)	사업수 (비율)	사업비 (비율)	사업수 (비율)	사업비 (비율)	사업수 비율	사업비 비율
공공행정 및 시민사회	19개 (1.4%)	58개 (2.7%)	42.72억원 (0.9%)	35개 (2.1%)	42.69억원 (0.8%)	2.1%	0.85%
전체	1,316개 (100%)	2,177개 (100%)	4,916.46억원 (100%)	1,672개 (100%)	5,080.5억원 (100%)		

출처: KCOC 발간 2013년 2015년 2017년 한국국제개발협력CSO편람의 내용을 필자가 정리하여 재구성함.

한국 개발협력 시민사회는 약 30여 년의 역사를 가진 독립적인 개발행위자로서 고유의 특성을 가지고 개발협력에 참여해 왔다. 개발협력 시민사회는 5,000억 원 내외의 국제개발협력 사업비로 2,000개 내외의 사업을 집행해왔지만, 사업 수의 2.1%, 사업비의 0.85% 정도만이 ‘공공행정 및 시민사회’ 분야에 해당한다. 일반적으로 시민사회는 정부보다 인권, 민주주의, 성평등 등 민주적 거버넌스에 해당하는 요소에 대한 접근성이 좋지만, 한국 개발협력 시민사회는 KOICA가 1991에서 2017년까지 ‘공공행정 및 시민사회’에 전체의 11.3%에 해당하는 ODA를 집행한 것과 비교할 때 매우 작은 규모를 집행하고 있음을 알 수 있다.

V. 제언

1. KOICA 민주주의 ODA사업 방향

1) 정부 상위 제도 및 정책과의 정합성 고려

(1) 국제개발협력 기본법

2010년 제정된 국제개발협력기본법의 제3조(기본정신 및 목표)는 “국제개발협력은 개발도상국의 빈곤감소, 여성·아동·장애인·청소년의 인권향상, 성평등 실현, 지속가능한 발전 및 인도주의를 실현하고 협력대상국과의 경제협력관계를 증진하며 국제사회의 평화와 번영을 추구하는 것을 기본정신으로 한다.”고 제시한다. 이같이 인도주의, 인권, 지속가능한 발전 및 경제관계협력과 평화, 번영 등 기본정신의 포괄성을 볼 때 한국의 국제개발협력이 개도국의 발전에 대해 총체적으로 접근한다는 점을 알 수 있다. 이를 확장하여 해석한다면 한국의 국제개발협력은 개도국의 민주주의 또는 민주적 거버넌스 강화를 명시적으로 밝히고 있지는 않지만, 인권향상, 성평등 실현 등 민주주의나 민주적 거버넌스의 주요요소들을 담고 있다고 할 수 있다.

또한 기본정신을 실현하기 위한 목표로 제시한 내용 중 ‘2. 개발도상국의 발전 및 이를 위한 제반 제도·조건의 개선’과 관련하여, 개도국의 발전을 위한 제반 제도의 개선에는 사회, 경제적 요소뿐 아니라 정치적 요소가 필수적임을 고려할 때 이 목표달성을 위해서는 민주주의 또는 민주적 거버넌스 강화가 필수적이라 판단할 수 있다. 이같이 국제개발협력기본법은 명시적이지는 않지만, 한국의 국제개발협력이 개도국 민주주의 또는 민주적 거버넌스 강화를 지원 범주 안에 둔다고 할 수 있다.

(2) 신남방정책

2017년 11월 문재인 정부는 ‘신남방정책’을 발표하여 아세안(ASEAN) 국가들과의 협력 수준을 미국·중국·일본·러시아 등 주변 4대 강국 수준까지 제고한다고 밝혔다. 이 정책의 핵심으로 사람(People), 평화(Peace), 상생번영(Prosperity) 공동체 등 ‘3P’를 제시했다.

KOICA의 이미경 이사장은 2019년 4월 42차 개발협력포럼에서 “신남방정책은 아세안 국제개발협력의 근간”임을 밝혔다. 정부가 매년 발표하는 연간 국제개발협력정책문서인 ‘2019년 국제개발협력 종합시행계획’은 ODA 정책과 신남방정책 등 핵심 대외정책과의 정합성을 제고하여 시너지 효과를 극대화할 것을 제시했다. 구체적으로는 “핵심 협력 대상 지역인 아세안 국가들과의 ODA 사업을 지속 강화하고”라 밝히고 아세안지역에 대한 ODA 예산을 예년보다 증대하여 배분한다.

신남방정책의 대상국인 ASEAN 국가들은 전통적으로 한국의 중점협력국이 많다(ASEAN 10개 회원국 중 미얀마, 베트남, 라오스, 인도네시아, 필리핀, 캄보디아 등 6개국). 그러나 신남방정책 대상국이며 중점협력국인 6개국에 대한 한국의 ODA(2017년도)를 OECD DAC 원조목적별 통계분류법인 CRS를 기준으로 보면 전통적으로 민주적 거버넌스 분야에 해당하는 ‘일반 공공행정 및 시민사회’ 부분에 해당하는 지원의 양과 비율은 매우 작다. <표 16>과 같이 미얀마는 전체 ODA 중 1.63%, 베트남은 1.4%, 라오스는 2.63%, 인도네시아는 3.46%로 전부 3% 미만이다.

〈표 16〉 신남방정책 대상국 중 중점협력국 6개국에 대한 ‘일반 공공행정 및 시민사회’ 분야
지원 ODA지원 내용

(단위: 백만불\$)

국가	전체ODA 규모 (순지출)	일반 공공행정 및 시민사회 분야 지원 ODA 규모/비율(순지출)
미얀마	74.64	1.22 (1.63%)
베트남	182.01	2.56 (1.4%)
라오스	55.1	1.45 (2.63%)
인도네시아	47.97	1.66 (3.46%)
필리핀	37.43	0.46 (1.23%)
캄보디아	64.15	-1.37

출처: www.odakorea.go.kr의 ODA 통합보고시스템 바로가기의 수출입은 행통계시스템
https://stats.koreaexim.go.kr/odastats.html의 내용을 기반으로 연구팀이 정리함.

이같이 신남방정책 대상 국가들에 대한 ‘사람(People), 평화(Peace), 상생번영(Prosperity) 공동체 등 ‘3P’를 고려한 지원정책을 구상할 때 평화(Peace) 부분에 있어 과거의 ODA 지원 시 상대적으로 작은 규모였던 민주적 거버넌스 분야에 대한 지원을 적절한 방식을 활용해 확대할 수 있다.

(3) KOICA 공공행정 분야 전략 및 기조 반영

KOICA는 2018년 12월 ‘평화기반 지속가능한 개발협력을 위한 KOICA 중장기 추진계획(안)’을 수립하였고, 이를 기반으로 2019년 4월 SDGs 16 프로그램 추진방안(이하 추진방안)을 작성했다. 추진방안은 크게 평화 중점 프로그램과 굿거버넌스 프로그램으로 구성되었으며, 굿거버넌스 프로그램은 ‘정부정책역량·제도강화’하에 평화의 지속화 유지, 역량 강화 차원에서 주요 정부 정책 수립, 역량 강화와 행정 효율성/투명성 강화를 위한 기술적 지원을 사업목표로 설정했다. 또한 KOICA는 2016년 수립한 공공행정중기전략(2016-2020)에서 ‘효과적이고 포용적인 거버넌스’를 비전으로 ‘효과성, 책임성, 효율성을 갖춘 제도구축’을 미션으로 설정하고 주요 전략목표로 ‘행정서비스 효과성 향상’, ‘정치·행정체제의 책임성 향상’, ‘법·제도 포용성 향상’을 구성했다.

이 같은 KOICA의 추진방안과 공공행정 중기전략은 주로 공공행정에 초점을 맞추고 있다. KOICA의 공공행정에 대한 지원내용은 UNDP나 USAID, EU 등 양·다자간 주요 공여기관들이 제시하는 공공행정보다 보다 폭넓은 개념인 민주적 거버넌스 하의 민주주의, 선거, 반부패, 인권, 시민사회, 성평등 요소는 매우 제한적이다. 이에 향후 KOICA 공공행정 전략을 구성할 시 ‘민주적 거버넌스’ 전략으로 전환하고 공공행정 외의 민주적 거버넌스의 타 항목 내용을 적극적으로 반영하는 방안을 모색해야 한다.

2) 지원 전략

(1) 전략목표

KOICA의 ‘민주적 거버넌스’ 전략의 목표는 개도국 내 민주적 거버넌스 강화지원으로 설정한다.

(2) 수행분야

〈표 17〉은 공여자 중 민주적 거버넌스 부분을 중요하게 집행해온 대표적인 3개국의 민주적 거버넌스 지원 분야(전략)와 KOICA의 공공행정 전략을 비교한 것이다. 미국, 스웨덴, UNDP는 공통으로 정치적 과정, 정부의 책무성, 인권의 내용을 중요하게 포함하고 있다. 이와 비교해

한국은 책무성과 인권을 포함하고 있지만, 정치적 과정이 아닌 행정서비스에 중점을 둔다는 차이점을 보인다.

〈표 17〉 미국, 스웨덴, UNDP와 한국의 민주적 거버넌스 주요영역 비교

	1	2	3	4
미국	참여적이고 대표성을 가지며 포용적인 정치과정과 정부조직	정부조직과 정치 지도자들의 책무성 제고	인권의 보호와 증진	개발사업에 민주적 거버넌스 원칙 사업통합 개발성과를 개선
스웨덴	포용적 민주주의 사회	안보와 정의 그리고 책무성	모두를 위한 평등한 권리	
UNDP	포괄적 정치적 과정	반응성과 책무성 있는 제도	법의 지배, 정의, 안보, 인권	반부패
한국	행정서비스의 효과성 향상	정치·행정체제의 책임성 향상	법·제도의 포용성 향상	

이에 한국 국제개발협력은 공여자 중 가장 폭넓게 민주적 거버넌스의 영역을 제시하는 UNDP의 4대 영역과 14개 내용을 고려해 ‘공공행정 전략’을 ‘민주적 거버넌스’로 확대하는 방안을 고려해야 한다.

〈표 18〉 UNDP의 민주적 거버넌스의 4대 영역 14개 내용

영역	내용
1. 포괄적 정치적 과정 (Inclusive Political Processes)	1-1 시민참여(civic engagement) 1-2 헌정개혁(constitutional reform) 1-3 선거과정지원(electoral cycle support) 1-4 의회발전(parliamentary development) 1-5 여성의 동등한 정치적 참여 (women's equal political participation)
2. 반응성과 책무성있는 제도 (Responsive and Accountable Institution)	2-1 지역 거버넌스와 지역발전(local governance and local development) 2-2 핵심적 정부기능(core government function) 2-3 공공행정에서의 성평등(gender equality in public administration)
3. 법의 지배, 정의, 안보, 인권 (Rule of Law, Justice, Security and Human Rights)	3-1 정치가능 환경 조성 (enabling political environment) 3-2 법과 안보 기구 (justice and security institution) 3-3 법에의 접근성 (access to justice) 3-4 공동체안보 (community security) 3-5 인권(human rights) 3-6 전환적 상황에서의 사법(transitional justice) 3-7 성평등 사법(gender justice) 3-8 글로벌 경찰, 사법, 교정체계와의 연계(global focal point for police, justice and corrections)

영역	내용
	3-9 토착민 (indigenous people) 3-10 장애포용적개발 (disability inclusive development)
4. 반부패 (Fighting Corruption)	4-1 반부패(fighting corruption)

출처: UNDP 홈페이지의 내용을 참고해 연구팀이 구성(2019. 5. 3 접속)

(3) 수행방식

수행방식은 KOICA가 직접 지원하는 방식과 간접 지원하는 방식이 있으며, 간접지원 방식은 CSO와 협력하는 방식과 국제기구와 협력하는 방식으로 구성된다.

KOICA가 직접 지원하는 방식은 현재 KOICA가 활용하는 프로젝트, 연수생초청사업 등을 통해 집행할 수 있으며, KOICA가 간접지원하는 방식 중 CSO와 협력하는 방식은 현재 진행하는 민관협력사업에 참여하는 한국 CSO의 사업을 지원하거나, 한국 CSO가 개도국 현지 CSO를 지원하는 방식이 있다. 또한, KOICA 현지사무소에서 현지 CSO의 사업을 지원하는 방식이 있다. 이는 2012~2015까지 진행되었던 LCPP(Local Civil Society Partnership Program)프로그램을 재복원하는 방식으로 실현할 수 있다.

그리고 개도국 내에서 공여자들이 많이 활용하는 공동기금(basket fund)을 활용하는 방안도 있다.¹⁰⁾ 이 또한 개도국 내에서 보편적으로 활용되는 방식이다. 특별히 권위주의 정부 하에서 공여자들이 개별적으로 시행했을 때의 부담을 줄이는 방식으로 유용하다. 민주적 거버넌스 강화를 지원하는 국제NGO를 지원하는 방법도 가능하다. 그리고 간접집행방식으로 UNDP 등 민주적 거버넌스 강화분야 사업을 진행하는 국제기구와 협력하는 방안도 있다.

10) 베트남에는 덴마크, 스웨덴, EU가 공동으로 출자해 사법분야에서 활동하는 베트남 CSO를 지원하는 JIFF(Justice Initiatives Facilitation Fund)나 영국과 덴마크가 공동출자해 조성해 입법과정에서 활동하는 베트남 CSO를 지원하는 PARAFF(Public Participation and Accountability Facilitation Fund)등이 있다(손희상 외, 2015).

〈표 19〉 KOICA의 민주적 거버넌스 분야 지원방식

방식	내용
1. KOICA 직접집행	1-1 프로젝트 1-2 개발컨설팅 1-3 봉사단 1-4 연수생초청사업 1-5 소규모무상원조 1-6 전문가파견 1-7 인도적지원 1-8 개발인식증진
2. 간접집행 1. CSO협력	2-1 민관협력사업 통해 한국CSO가 집행 2-2 민관협력사업 통해 한국CSO가 현지CSO지원 2-3 KOICA 현지사무소 통해 현지CSO지원(구 LCPP) 2-4 개도국내 basket fund에 자금제공 2-5 INGO 지원
3. 간접집행 2. 국제기구협력	3-1 국제기구협력사업

(4) 분야와 방식의 종합적 고려

본 연구팀은 〈표 20〉과 같이 UNDP가 제시하는 민주적 거버넌스의 내용 및 OECD DAC의 CRS를 종합적으로 고려해, Economist Intelligence Unit(EIU)의 민주주의 지수 (Democracy Index)의 4가지 구성 요소인 1. 선거과정과 다원주의, 2. 정부의 기능, 3. 정치참여, 4. 시민적 자유 등 4대 영역에 내용적 타당성을 고려해 적절하게 배치하였다.¹¹⁾ 이 과정에서 EIU의 민주주의 지수를 구성하는 요소 중 정치문화를 제시하지 않은 이유는 정치문화를 측정하는 설문항의 한계 때문이다. 즉, EIU는 정치문화를 측정하기 위해 현 체제에 대한 신뢰나 민주주의에 대한 신뢰 등을 설문항으로 제시하고 있는데 이는 각 국가의 민주주의 수준을 정확하게 평가하기 어렵다. 왜냐하면, 현 체제에 대한 신뢰는 권위주의 체제임에도 불구하고 경제성장이나 사회안정 등 체제 수행력이 높을 경우 체제에 대한 신뢰가 높을 수 있기 때문이다. 또한 민주주의에 대한 신뢰도 각 사회에서 바라보는 시각에 따라 다르게 평가할 수 있기 때문이다. 예를 들어 사회주의 국가의 인민민주주의와 자본주의 국가의

11) 본 연구팀은 2019년 5월 3일 UNDP 홈페이지를 방문해 Peacebuilding and Democratic Governance 영역 중에서 본 연구의 주제와 관련이 있는 Democratic Governance에 해당하는 내용인 1. 포괄적 정치영역, 2. 반응성과 책무성있는 제도, 3. 법의 지배, 정의, 안보, 인권, 4. 반부패 영역을 활용하여 정책제언을 구성했다. 그런데 5월 13일 이후 UNDP의 홈페이지가 재구성되어, 1. 분쟁예방, 평화구축과 반응성있는 제도, 2. 거버넌스, 3. 법의 지배와 정의, 안보 그리고 인권 등 세 가지 영역으로 재구성됐다. 이에 본 연구팀의 UNDP가 제시한 민주적 거버넌스와 과거와 현재 내용을 종합해 정책제언에 활용했다.

자유민주주의가 지향하는 내용적 가치와 절차적 가치의 차이가 존재하기 때문에 비교 가능성을 갖기 어렵다. 따라서 정치문화 요소를 소거하였다.

KOICA는 수원국을 권위주의 국가, 비자유민주주의 국가, 후견민주주의 국가, 배제적 민주주의 국가 그리고 위임민주주의 국가로 그룹화하고, 각 그룹에 대한 민주주의 ODA를 <표 20>과 같은 내용으로 지원할 수 있다. 먼저, 권위주의 국가와 비자유민주주의 국가에 대한 민주주의 ODA를 지원할 때 KOICA가 직접집행하는 방식보다, 시민사회와의 협력이나 국제기구와의 협력과 같은 간접집행방식으로 추진해 정치적 민감함에서 오는 위험요소를 줄인다. 반면, 비교적 자유로운 형태인 후견민주주의 국가나 배제적 민주주의 국가 그리고 위임민주주의 국가에 대한 민주주의 ODA지원 시에는 KOICA가 직접집행하는 방식과 더불어 시민사회와의 협력이나 국제기구와의 협력과 같은 간접집행방식을 동시에 수행할 수 있다.

〈표 20〉 민주주의 그룹별 민주주의 ODA 지원내용과 방식

국가 그룹	EIU의 민주주의 지수	UNDP 민주적 거버넌스	OECD DAC CRS	지원내용과 방식 (예시)
A그룹 권위주의 국가	1. 선거과정과 다원주의	1-1. 정치가능환경조성 (enabling political environment) 1-2. 선거과정지원 (electoral cycle support) 1-3. 의회발전 (parliamentary development)	15153 미디어 및 자유로운 정보유통 15151; 15161 선거 15152 입법 및 정당 15130 입법 및 사법제도 개발 15163 자유로운 정보유통 (기자교육)	2. 시민사회협력 간접집행 2-1 민관협력사업 통해 한국CSO가 집행 2-2 민관협력사업 통해 한국CSO가 현지CSO지원 2-3 KOICA 현지사무소 통해 현지 CSO지원 (구 LCPP) 2-4 개도국내 basket fund에 자금제공 2-5 INGO 지원
	2. 정부의 기능	2-1. 핵심적 정부기능 (core government function) 2-2. 반응성과 책무성있는 제도 (Responsive and Accountable Institution) 2-3. 반부패 (fighting corruption) 2-4. 지역 거버넌스와 지역발전 (local governance and local development)	15110 공공정책 및 행정관리; 경제개발계획 15111 공공부문 재정관리; 공공 재정관리 15112 분권화 및 지방정부 지원 15113 부패방지기구 및 기관 15140 공공행정	3. 국제기구협력 간접집행

국가 그룹	EIU의 민주주의 지수	UNDP 민주적 거버넌스	OECD DAC CRS	지원내용과 방식 (예시)
	3. 정치참여	3-1. 시민참여촉진 (civic engagement) 3-2. 여성의 동등한 정치적 참여 (women's equal political participation) 3-3. 포괄적 정치과정 (inclusive political process)	15150 시민단체 강화; 민주적 참여 및 시민사회 15220 시민주도 평화구축, 분쟁예방; 민간주도의 분쟁 예방	
	4. 시민적 자유	4-1. 법에의 접근성 (access to justice) 4-2. 인권(human rights) 4-3. 성평등 사법 (gender justice) 4-4. 장애포용적개발 (disability inclusive development) 4-5. 토착민(indigenous people)	15160 인권 감시 및 교육; 인권 15164; 15170 성평등 조직 및 제도	
B그룹 비자유 민주주의 국가	1. 선거과정과 다원주의	1-1. 정치가능환경조성 (enabling political environment) 1-2. 선거과정지원 (electoral cycle support) 1-3. 의회발전 (parliamentary development)	15153 미디어 및 자유로운 정보유통 15151; 15161 선거 15152 입법 및 정당 15130 입법 및 사법제도 개발 15163 자유로운 정보유통 (기자교육)	2. 시민사회협력 간접집행 2-1 민간협력사업 통해 한국CSO가 집행 2-2 민간협력사업 통해 한국CSO가 현지CSO지원 2-3 KOICA 현지사무소 통해 현지 CSO지원 (구 LCPP) 2-4 개도국내 basket fund에 자금제공 2-5 INGO 지원
	2. 정부의 기능	2-1. 핵심적 정부기능 (core government function) 2-2. 반응성과 책무성있는 제도 (Responsive and Accountable Institution) 2-3. 반부패 (fighting corruption) 2-4. 지역 거버넌스와 지역발전 (local governance and local development)	15110 공공정책 및 행정관리; 경제개발계획 15111 공공부문 재정관리; 공공 재정관리 15112 분권화 및 지방정부 지원 15113 부패방지기구 및 기관 15140 공공행정	3. 국제기구협력 간접집행

국가 그룹	EIU의 민주주의 지수	UNDP 민주적 거버넌스	OECD DAC CRS	지원내용과 방식 (예시)
	3. 정치참여	3-1. 시민참여촉진 (civic engagement) 3-2. 여성의 동등한 정치적 참여 (women's equal political participation) 3-3. 포괄적 정치과정 (inclusive political process)	15150 시민단체 강화; 민주적 참여 및 시민사회 15220 시민주도 평화구축, 분쟁예방; 민간주도의 분쟁 예방	
	4. 시민적 자유	4-1. 법에의 접근성 (access to justice) 4-2. 인권(human rights) 4-3. 성평등 사법 (gender justice) 4-4. 장애포용적개발 (disability inclusive development) 4-5. 토착민(indigenous people)	15160 인권 감시 및 교육; 인권 15164; 15170 성평등 조직 및 제도	
C그룹 후견 민주주의 국가	1. 선거과정과 다원주의	1-1. 정치가능환경조성 (enabling political environment) 1-2. 선거과정지원 (electoral cycle support) 1-3. 의회발전 (parliamentary development)	15153 미디어 및 자유로운 정보유통 15151; 15161 선거 15152 입법 및 정당 15130 입법 및 법제도 개발 15163 자유로운 정보유통 (기자교육)	1. KOICA 직접집행 1-1 프로젝트 1-2 개발컨설팅 1-3 봉사단 1-4 연수생초청사업 1-5 소규모무상원조 1-6 전문가파견
	2. 정부의 기능	2-1. 핵심적 정부기능 (core government function) 2-2. 반응성과 책무성있는 제도 (Responsive and Accountable Institution) 2-3. 반부패(fighting corruption) 2-4. 지역 거버넌스와 지역발전(local governance and local development)	15110 공공정책 및 행정관리; 경제개발계획 15111 공공부문 재정관리; 공공 재정관리 15112 분권화 및 지방정부 지원 15113 부패방지기구 및 기관 15140 공공행정	

국가 그룹	EIU의 민주주의 지수	UNDP 민주적 거버넌스	OECD DAC CRS	지원내용과 방식 (예시)
	3. 정치참여	3-1. 시민참여촉진 (civic engagement) 3-2. 여성의 동등한 정치적 참여 (women's equal political participation) 3-3. 포괄적 정치과정 (inclusive political process)	15150 시민단체 강화; 민주적 참여 및 시민사회 15220 시민주도 평화구축, 분쟁예방; 민간주도의 분쟁 예방	
	4. 시민적 자유	4-1. 법에의 접근성 (access to justice) 4-2. 인권(human rights) 4-3. 성평등 사법 (gender justice) 4-4. 장애포용적개발 (disability inclusive development) 4-5. 토착민(indigenous people)	15160 인권 감시 및 교육; 인권 15164; 15170 성평등 조직 및 제도	
D그룹 배제적 민주주의 국가	1. 선거과정과 다원주의	1-1. 정치가능환경조성 (enabling political environment) 1-2. 선거과정지원 (electoral cycle support) 1-3. 의회발전 (parliamentary development)	15153 미디어 및 자유로운 정보유통 15151; 15161 선거 15152 입법 및 정당 15130 입법 및 사법제도 개발 15163 자유로운 정보유통 (기자교육)	1. KOICA 직접집행
	2. 정부의 기능	2-1. 핵심적 정부기능 (core government function) 2-2. 반응성과 책무성있는 제도 (Responsive and Accountable Institution) 2-3. 반부패(fighting corruption) 2-4. 지역 거버넌스와 지역발전(local governance and local development)	15110 공공정책 및 행정관리; 경제개발계획 15111 공공부문 재정관리; 공공 재정관리 15112 분권화 및 지방정부 지원 15113 부패방지기구 및 기관 15140 공공행정	1-1 프로젝트 1-2 개발컨설팅 1-3 봉사단 1-4 연수생초청사업 1-5 소규모무상원조 1-6 전문가파견

국가 그룹	EIU의 민주주의 지수	UNDP 민주적 거버넌스	OECD DAC CRS	지원내용과 방식 (예시)
	3. 정치참여	3-1. 시민참여촉진 (civic engagement) 3-2. 여성의 동등한 정치적 참여 (women's equal political participation) 3-3. 포괄적 정치과정 (inclusive political process)	15150 시민단체 강화; 민주적 참여 및 시민사회 15220 시민주도 평화구축, 분쟁예방; 민간주도의 분쟁 예방	
	4. 시민적 자유	4-1. 법에의 접근성 (access to justice) 4-2. 인권(human rights) 4-3. 성평등 사법 (gender justice) 4-4. 장애포용적개발 (disability inclusive development) 4-5. 토착민(indigenous people)	15160 인권 감시 및 교육; 인권 15164; 15170 성평등 조직 및 제도	
E그룹 위임민주 주의	1. 선거과정과 다원주의	1-1. 정치가능환경조성 (enabling political environment) 1-2. 선거과정지원 (electoral cycle support) 1-3. 의회발전 (parliamentary development)	15153 미디어 및 자유로운 정보유통 15151; 15161 선거 15152 입법 및 정당 15130 입법 및 사법제도 개발 15163 자유로운 정보유통 (기자교육)	1. KOICA 직접집행
	2. 정부의 기능	2-1. 핵심적 정부기능 (core government function) 2-2. 반응성과 책무성있는 제도 (Responsive and Accountable Institution) 2-3. 반부패(fighting corruption) 2-4. 지역 거버넌스와 지역발전(local governance and local development)	15110 공공정책 및 행정관리; 경제개발계획 15111 공공부문 재정관리; 공공 재정관리 15112 분권화 및 지방정부 지원 15113 부패방지기구 및 기관 15140 공공행정	1-1 프로젝트 1-2 개발컨설팅 1-3 봉사단 1-4 연수생초청사업 1-5 소규모무상원조 1-6 전문가파견

국가 그룹	EIU의 민주주의 지수	UNDP 민주적 거버넌스	OECD DAC CRS	지원내용과 방식 (예시)
	3. 정치참여	3-1. 시민참여촉진 (civic engagement) 3-2. 여성의 동등한 정치적 참여 (women's equal political participation) 3-3. 포괄적 정치과정 (inclusive political process)	15150 시민단체 강화; 민주적 참여 및 시민사회 15220 시민주도 평화구축, 분쟁예방; 민간주도의 분쟁 예방	
	4. 시민적 자유	4-1. 법에의 접근성 (access to justice) 4-2. 인권(human rights) 4-3. 성평등 사법 (gender justice) 4-4. 장애포용적개발 (disability inclusive development) 4-5. 토착민 (indigenous people)	15160 인권 감시 및 교육; 인권 15164; 15170 성평등 조직 및 제도	

KOICA는 이상의 내용을 고려해 민주주의 ODA를 지원하고자 하는 개별 국가의 상황에 맞는 프로그램과 지원방식을 종합해 지원해야 한다. 특히 KOICA가 중점사업으로 채택할 필요가 있다. 즉, 각 국가의 민주주의에 있어 결함이 있는 부분체계의 발전을 위해 지원해야 할 사업내용이라 할 수 있다.

(5) 한국 민주주의 발전 경험의 적용

KOICA의 민주적 거버넌스 전략의 실행은 국제사회 공여자 그룹이 추구하는 국제개발협력을 통한 개도국 내 민주주의 발전 지원이라는 보편성과 동시에, 한국 민주주의 발전과정의 경험을 공유한다는 특수성을 가진다. 1970~1990년대 한국의 민주화 과정 중에서 독일과 미국 정부의 ODA가 독일의 EZE, 미제레오 및 미국의 아시아재단과 기타 시민사회단체들을 통해 한국의 여성, 농민, 노동자운동, 기독교사회운동 등에 지원됐다. 다양한 분야의 수혜 단체들은 여러 영역에서의 한국 시민사회 발전과 민주주의 발전에 기여했다. 서구 시민사회 단체의 지원을 받은 여성단체들은 역동적으로 활동해 남녀고용평등법과 가정폭력방지법 제정

및 호주제 폐지 등을 이끌어 내는 등 시민들의 실질적인 삶의 질 개선과 한국 사회의 발전을 주도했다. KOICA의 민주적 거버넌스 전략 중 개도국 시민사회에 대한 지원 부분은 이같이 한국 민주주의 발전과정에서의 공여자들의 시민사회 지원이라는 역사적인 경험을 한국 국제개발협력에 적용한다는 의미가 있다.

(6) 기타 : 사업수행 역할 분담

현재 한국 국제개발협력에서 민주주의 분야 지원은 매우 우선순위가 낮은 상황이다. 이에 향후 한국이 민주주의 국제개발협력을 확대한다면 다음의 세 가지 방식이 가능할 것이다. 첫째, KOICA가 기존의 ‘공공행정’ 분야 사업 방식을 확대해 ‘민주적 거버넌스’로 방향을 설정하고 사업 규모를 확대하여 수행한다. 이 경우 선거, 반부패, 인권, 성평등, 시민사회 강화 등 기존에 작은 비중으로 지원했던 내용을 확대할 수 있다. 둘째, KOICA는 기존의 ‘공공행정’ 분야에 집중하고, 정부는 미국의 NED와 같은 조직을 설립해 민주주의 강화 부문을 집중적으로 지원한다. 셋째, KOICA와 민주화운동기념사업회 등 민주주의 지원 관련 기관과의 협력체계 구축 역할 분담을 통한 지원이다.

2. 후속연구과제 제안

연구팀은 본 연구 이후 추진되어야 할 후속연구과제로 다음의 내용들을 제안한다.

- (중점협력국)민주주의 지원 ODA를 위한 수원국 민주주의 지수 개발 및 평가
- (중점협력국)수원국 개별 민주주의 지수 내용에 맞는 민주주의 지원 ODA 전략 연구
- 민주주의 ODA 지원사업의 성과설정 및 측정 지표 개발
- 불평등 해소와 민주주의 ODA 지원 전략 및 사업
- 정치분야 민주주의 지원을 위한 정치(정당)재단 지원 방안
- 경제민주화(금융실명제, 토지공개념 등)를 위한 ODA지원 방안
- 개도국 민주주의(민주적 거버넌스) 발전을 위한 현지 시민사회단체 지원방안
(단체 발굴방식, 지원주제 · 분야 및 지원방식)
- 시민사회협력 주체로서의 민주적 거버넌스 지원 프로그램

- 각종 연수생 초청 행사에서 한국의 인권, 평화, 민주주의 관련 강좌 개설 및 관련 장소 탐방 등 프로그램 연구
- 사업의 내용과 방향을 설정하기 위해 각국의 거버넌스 및 민주주의, 인권 관련 실태조사 체계화

참고문헌

〈국내문헌〉

- 곽재성 · 이성훈 · 홍문숙 · 윤지영 · 김수진 · 송수전. 2018. 『SDGs 16 달성을 위한 KOICA 이행방안 연구』. 성남: 한국국제협력단.
- 국제개발협력시민사회포럼. 2011. “시민사회의 역량강화가 개발효과성이다.” 『Issue Brief 6호』. 서울: 국제개발협력시민사회포럼.
- 김인. 2010. “HLF4 준비 공동연구 진행상황 보고-Catalyzing Development: A New Vision for Aid.” 『국제개발협력지』 No. 3.
- 김경애. 2013. “우리나라 여성운동에 대한 해외지원-1970년대 후반부터 2000년대 까지를 중심으로.” 『여성과 역사』 제18집: 1-38.
- 김동택. 2017. “근대 한국의 정치체제 변혁론에 나타난 특이성 연구.” 『사회과학연구』 Vol 25. 2.
- _____. 2018. 『근대 한국의 정치변동과 담론: 이행의 구조적 특이성』. 서울: 오름.
- 김민주. 2011. “원조수혜국의 거버넌스-원조수혜를 위한 이행조건인가? 선택 조건인가?” 『한국행정학회보』 45(4). 253-282.
- 김성현. 2007. “USAID와 개발도상국의 민주적 거버넌스.” 충남대학교 사회과학연구소. 『사회과학연구』 제8권 여름호(2007): 83-116.
- 김신 · 양영미 역. 2010. 『인권을 생각하는 개발 지침서(Development As a Human Rights)』. 서울: 후마니타스.
- 김은미 · 김진경. 2010. “OECD/DAC 거버넌스 네트워크(GOVNET) 논의동향과 대응을 위한 정책과제.” 『국제개발협력』 No. 3.
- 김은주 권혁주. 2015. “KOICA 공공행정 분야 SDGs 대응전략의 방향성에 대한 제언.” 『국제개발협력』 2015 제4호.
- 김학재. 2018. “프로테스탄티즘과 민주주의정신. WCC의 아시아민주화운동 지원과 국제연대.” 정근식 외. 『한국의 민주화운동과 국제연대』. 파주: 한올아카데미.
- 김형철. 2012. “민주화 이행 모델과 ‘좋은 민주주의’: 민주주의 수행력을중심으로.” 『한국정치연구』 21-1: 279-306.
- 나혜심. 2015. “독일의 대한개발원조사 연구: 미제레오를 중심으로.” 『독일연구』 제35호: 123-163.

- 무어, 배링턴(Moore, Barrington). 1985. 『독재와 민주주의의 사회적 기원』. 진덕규 역.
서울: 까치.
- 민주화운동기념사업회 편. 2010. 『민주주의 국제협력기관: 지구민주화와 공공외교의
지형도』. 파주: 리북.
- 손혁상 · 이화용 · 한재광. 2015. 『개도국현지CSO역량강화 및 우호적환경조성 기여를 위한
KOICA LCPP 이행전략과 프로그램 개발연구』. 성남:한국국제협력단.
- 손혁상 · 한재광 · 박보기. 2011. 『개발효과성제고를 위한 정부-시민사회 협력방안 연구』.
성남: 한국국제협력단.
- 송효진. 2015. “개발도상국의 부패는 원조를 통한 민주주의 발전의 걸림돌인가?”
『한국행정학회보』 제49권 제3호(2015 가을): 333-359.
- 스카치폴, 데다(Skocpol, Theda). 1981. 『국가와 사회혁명: 혁명의 비교연구』. 한창수 ·
김현택 역. 서울: 까치.
- 신정섭 · 김성수. 2017. “패널연립방정식 모델을 이용한 유럽연합(EU)의 대외원조(Foreign
Aids)가 아프리카 민주주의에 미치는 영향분석.” 『유럽연구』 제35권 1호 :1-27.
- 신철영. 2003. “영등포산업선교회-70~80년대 노동자들의 보금자리.” 『기억과 전망』. 2003
가을.
- 심용환. 2017. 『헌법의 상상력』. 파주: 사계절출판사.
- 앤드슨, 베네딕트(Anderson, Benedict). 2002. 『상상의 공동체: 민족주의의 기원과 전파에
대한 성찰』. 파주: 나남.
- 유해정. 2009. “인권과 발전: HRBA 모델의 비판적 고찰.” 경희대학교 NGO 대학원 글로벌
거버넌스 전공 석사학위 논문.
- 이경구. 2004. 『한국에 대한 개발원조와 협력. 우리나라 수원규모와 분야 효과사례 등에
광한 조사연구』. 서울: 한국국제협력단.
- 이성훈. 2010. “G20 정상회의와 개발 - 절반의 성공이자 실패” 『ODA Watch 뉴스레터
제47호』. 2010년 11월 16일.
- _____. 2011. “국제개발협력과 인권-부산 OECD 원조효과성회의와 한국의 역할”
『국제개발협력지』. 2011 No. 1.
- _____. 2011. “지구화 시대의 개발 NGO”. 『지구화 시대의 한국시민사회』. 서울: 아르케.
- _____. 2011. “민주주의와 국제개발협력-한국의 민주화경험과 ODA.” 『국제개발협력지』.
2011. No. 3

- 이연주. 2010. “국제개발협력 선진화 방안.” 『국제개발협력지』 2010. No. 4.
- 이은미·이정철. 2018. “원조의 효과성에 관한 연구: 원조수원국의 거버넌스와 공여의 관계를 중심으로.” 『평화학연구』 19:4, 261-288.
- 이현주. 2010. “남남협력의 효과성과 과제: HLF4 및 글로벌 차원의 정책방안을 중심으로.” 『국제개발협력지』 2010. No. 3.
- 정구연. 2013. “미국의 밀레니엄 도전 계정과 아프리카 거버넌스 발전 연구.” 『국제정치논총』 53(3): 289-325.
- 정우진. 2010. “한국형 개발협력모델.” 『국제개발협력지』. 2010. No. 1.
- 조희연. 2008. 『복합적 갈등 속의 아시아 민주주의』. 서울: 한울.
- 최장집. 2009. 『한국 민주주의 무엇이 문제인가』. 서울: 생각의 나무.
- 최현명. 2001. “1970년대 재야 민주화운동연구.” 이화여자대학교 대학원 정치 외교학과 석사논문.
- 카바40년사 편찬위원회. 1994. 『외원사회사업기관활동사, 외국민간원조기관한국연합회 40년사』. 서울: 홍익사.
- 한국기독교사회발전협회. 2000. 『한국기독교사회발전협회 소개책자』. 서울: 한국기독교사회발전협회.
- _____. 2018. “한국기독교사회발전협회 연혁.” 『교회와 사회발전』 통권 28호.
- 한국인권재단 ODA 연구팀. 2007. “ODA 정책이 수원국의 인권에 미치는 영향.” 『2007년도 국가인권위원회 연구용역 보고서』. 서울: 한국인권재단
- 한국인권재단 인권아카데미 버리. 2011. “인권에 기반한 개발과 기업의 역할.” 〈세미나 자료집〉.
- 한재광. 2010. “지구촌 빈곤감축을 위한 시민사회의 노력.” 『국제개발협력지』 2010. No. 4.
- BASPIA. 2006. 『인권에 기반한 개발협력에 대해 자주 물어보는 질문들(FAQ) Frequently Asked Questions on a Human Rights-Based Approach to Development Cooperation』. 서울: BASPIA.
- ODA Watch. 2010 “국제개발협력 선진화 방안인가, 한국화 방안인가?” 『ODA Watch 뉴스레터 제47호』. 2010년 11월 16일.
- _____. 2010. “연재1호: 제4차 부산 원조효과성 고위급회의와 시민사회의 역할.” 『ODA Watch 뉴스레터 제48호』. 2010년 12월 31일.

〈국외문헌〉

- Amsden, Alice H. 1989. *Asia's Next Giant*. Oxford: Oxford University Press.
- Berger, Mark T. 2004. *The Battle for Asia, From Decolonization to Globalization*. London: RoutledgeCurzon.
- Better Aid. 2010. "Development effectiveness in development cooperation: a rights-based perspective." available at https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/betteraid_development_effectiveness_dev_cooperation_1_.pdf (접속일: 2019.05.20.).
- Chang, Dae-oup. 2013. "Labour and the 'Developmental State: A Critique of the Developmental State Theory of Labour." pp. 85–109 in *Beyond Developmental State: Industrial Policy into the Twenty-First Century*, edited by Ben Fine, Jyoti Saraswati, and Daniela Tavasci. London: Pluto.
- _____. 2014. "The Rise of East Asia: Slippery Floor for the Left." pp. 180–91 in *Polarizing Development: Alternatives to Neoliberalism and the Crisis*, edited by Lucia Pradella, and Thomas Marois. London: Pluto Press.
- Chang, Ha-Joon. 1999. "The Economic Theory of the Developmental State." pp. 32–60 in *Developmental State*, edited by Meredith Woo-Cummings. London: Polity.
- Chang, Ha-Joon. 2003. *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. Anthem Press.
- _____. 2006. *The East Asian Development Experience: the miracle, the crisis and the future*. London: Zed Books.
- Cho, Hee-Yeon. 2000. "The Structure of South Korean Developmental Regime and its Transformation— the statist mobilization and authoritarian integration in the anti-communist regimentation." *Inter-Asia Cultural Studies* vol. 1 (3): 408–26.
- Crouch, Colin. 2004. *Post-Democracy*. London: Polity.
- Cumings, Bruce. 1987. "The Origins and Development of the Northeast Asian Political Economy: Industrial Sectors, Product Cycle, and Political Consequences." pp. 44–83 in *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, edited by Frederic C. Deyo. Ithaca: Cornell University Press.

- Dahl, Robert A. 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Denning, Michael. 2004. "Neither Capitalist Nor American: The Democracy as Social Movement," pp. 138–53 in *Democratic Vistas: Reflections on the Life of American Democracy*, edited by Jedediah Purdy, Kronman Anthony, and Farrar Cynthia. New Haven: Yale University Press.
- Deyo, Frederic C. 1989. *Beneath the Miracle: Labor Subordination in the New Asian Industrialism*. Berkeley: University of California Press.
- Deyo, Frederic C., Stephen Haggard, and Hagen Koo. 1987. "Labor in the Political Economy of East Asian Industrialization," *Bulletin of Concerned Asian Scholars* vol. 19: 42–53.
- Diamond, Larry. 1996. "Is the Third Wave Over?" *Journal of Democracy* vol. 7(3): 20–37.
- _____. 1999. *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Doucette, Jamie, and Se-Woong Koo. 2016. "Pursuing Post-democratisation: The Resilience of Politics by Public Security in Contemporary South Korea," *Journal of Contemporary Asia* vol. 46(2): 198–221.
- Evans, Peter. 1992. "The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change," pp. 139–181 in *The Politics of Economic Adjustment*, edited by Stephen Haggard, and Robert R. Kaufman. Princeton: Princeton University Press.
- _____. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Evans, Peter, and Dietrich Rueschemeyer. 1985. "The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention," pp. 44–77 in *Bringing the State Back In*, edited by Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol. Cambridge: Cambridge University Press.

- Fine, Ben, and Alfredo Saad-filho. 2014. "Politics of Neoliberal Development: Washington Consensus and post-Washington Consensus." pp. 154–66 in *The Politics of Development: A Survey*, edited by Heloise Weber. London: Routledge.
- Friedman, Milton. 1958. "Foreign Economic Aid: Means and Objectives." *Yale Review*, vol. 47: 500–516.
- Fukuyama, Francis. 1989. "The End of History?" *The National Interest*, no. 16: 3–18.
- Gita Welch and Zahra Nuru. 2006. *Governance for the future: democracy and development in the Least Developed Countries*. UNDP.
- Government Office of Sweden. 2011. *Strategy for Sweden's development cooperation in the areas of human rights, democracy and the rule of law 2018-2022*. Stockholm.
- Haggard, Stephen. 1990. *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*. Ithaca: Cornell University Press.
- Hart-Landsberg, Martin. 1993. *The Rush to Development: Economic Change and Political Struggle in South Korea*. New York: Monthly Review Press.
- Huntington, Samuel. P. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Oklahoma: Oklahoma University Press.
- Johnson, Chalmers. 1982. *MITI and the Japanese Miracle: the Growth of Japanese Industrial Policy, 1925–1975*. Stanford: Stanford University Press.
- Johnson, Chalmers. 1999. "Developmental State, The Odyssey of Concept." pp. 32–60 in *Developmental State*, edited by Meredith Woo-Cummings. London: Polity.
- Knack, Stephen R. 2004. "Does Foreign Aid Promote Democracy?" *International Studies Quarterly* vol. 48(1): 251–66.
- Koo, Hagen. 1991. "Middle Classes, Democratization, and Class Formation: The Case of South Korea." *Theory and Society* vol. 20(4): 485–509.
- Levitsky, Steven, and Lucan Ahmad Way. 2002. "Elections Without Democracy: the Rise of Competitive Authoritarianism." *Journal of Democracy* vol. 13(2): 51–65.

- McNally, David. 2006. *Another World is Possible, Globalization & Anti-Capitalism*, Winnipeg: Arbeiter Ring Publishing.
- Merkel, Wolfgang. 2004. "Embedded and Defective Democracies," *Democratization* vol 11(5): 33-58.
- Merkel, Wolfgang, and Aual Croissant. 2000. "Formal Institutions and Informal Rules of Defective Democracies," *Central European Political Science Review* vol 2(1): 31-47.
- Öniş, Ziya. 1991. 'The Logic of the Developmental State', *Comparative Politics* vol. 24(1): pp. 109-26.
- Pirie, Ian 2007. *The Korean Developmental State: From Dirigism to Neo-Liberalism*, London: Routledge.
- Puhle, Hans-Jürgen. 2005. "Democratic Consolidation and 'Defective Democracies'." Universidad Autonoma de Madrid Working Paper no. 47: 1-20.
- Radice, Hugo. 2008. "The Developmental State under Global Neoliberalism," *Third World Quarterly* vol. 29(6): 1153-74.
- Rose, Roichard, and Doh Chull Shin. 2001. "Democratization backwards: The problem of third-wave democracies." *British Journal of Political Science* vol. 31(2): 331-54.
- Skocpol, Theda. 1985. "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research." pp. 3-38 in *Bringing the State Back In*, edited by Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stiglitz, Joseph E. 1997. "An Agenda for Development for the Twenty-First Century." World Bank Ninth Annual Conference on Development Economics, April 30-May 1, available at <http://documents.worldbank.org/curated/en/503521538245109923/pdf/An-agenda-for-development-for-the-twenty-first-century.pdf>(접속일: 2019.05.24.)

- _____. 1998. "More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post Washington Consensus." 1998 WIDER Annual Lecture, January 7, available at <https://pdfs.semanticscholar.org/657d/d9ec1d1631b3d46e19e6657bad7a8de5de4f.pdf>(접속일: 2019.05.24.)
- _____. 1999. "Wither Reform? Ten Years of the Transition." World Bank Annual Bank Conference on Development Economics, 28–30 April, available at https://www8.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/sites/jstiglitz/files/1999_4_Wither_Reform.pdf (접속일: 2019.05.25.)
- Stubbs, Richard. 1999. "War and Economic Development: Export-oriented Industrialisation in East and Southeast Asia." *Comparative Politics* vol. 31(3): 337–55.
- Therborn, Göran. 1977. "The Rule of Capital and the Rise of Democracy." *New Left Review* vol. 1(103): 3–41.
- Wade, Robert. 1990. *Governing The Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialisation*. Princeton: Princeton University Press.
- Weiss, Linda, and John, M. Hobson. 1995. *States and Economic Development: A Comparative Historical Analysis*. Cambridge: Polity Press.
- Chang, Yu-tzung, Chu Yun-han and Chong-Min Park. 2008. "Authoritarian Nostalgia in Asia," pp. 74–88 in *How People View Democracy*, edited by Larry Diamond and Marc F. Plattner. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.

〈기타〉

KOICA, 2019. 통계조회 서비스.

https://www.koica.go.kr/koica_kr/897/subview.do(접속일: 2019.05.26)

The Economist Intelligence Unit, 2019. <http://www.eiu.com/home>(접속일: 2019.05.02).

Freedom House, 2019. “Democracy in Retreat: Freedom in the World 2019.”
available at

<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2019/democracy-in-retreat>(접속일: 2019.05.27.)

연구정보 2019-15-337

개발협력관점에서의 한국 민주주의 발전경험

발 행 2019년 6월

발 행 인 이미경

발 행 처 한국국제협력단

편 집 인 ODA연구정보센터

주 소 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825(우: 13449)

전 화 1588-0434

팩 스 031)740-0260

홈페이지 <http://www.koica.go.kr>

인 쇄 (주)명진씨앤피

I S B N 978-89-6469-519-7 93320

[본 보고서의 저작권은 한국국제협력단에 있으며,
한국국제협력단의 허락없이 무단 전재와 복제를 금합니다.]

연구자료

연구정보 2019-15-337

ISBN : 978-89-6469-519-7 93320



개발협력관점에서의
한국 민주주의 발전경험



KOICA 한국국제협력단

13449 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825
Tel. 1588-0434 Fax. 031-740-0260
<http://www.koica.go.kr>