

국제개발협력 사업에의 시민사회 결합방식: 일본과 독일의 거버넌스 유형과 한국적 함의*

김 태 균** · 박 명 준***

이 논문의 목적은 국제개발원조를 결정하고 집행하는 과정에서 시민사회단체가 어떤 방식으로 정부정책에 관여하고 협조하는가의 주제를 놓고 대표적인 선진공여국인 일본과 독일에 대한 비교연구를 통해 한국을 위한 함의를 도출하려는 데에 있다. 논문에서는 시민사회단체가 국가의 국제개발원조 정책과 조우하는 지점을 정책결정 전 과정에서 고루 찾아볼 수 있는 유형을 '수평적 거버넌스'로, 특정 단계에 제한되어 도구적인 용도로 시민사회단체가 동원되는 유형을 '수직적 거버넌스'로 나누고, 이를 각각 독일과 일본의 사례를 설명하는 분석틀로 삼아 분석을 진행한다. 나아가 선진공여국의 개발원조를 둘러싼 국가와 시민사회 관계 형성의 두 상반된 패턴을 비교·분석함으로써 향후 한국형 모델을 도모하는 데 일조함과 동시에, 적극적인 시민사회단체의 참여와 정부의 수용을 바탕으로 이루어지는 수평적 거버넌스를 장차 한국 국제개발원조에서 필요한 국가-시민사회 관계의 모델로 삼아 제시한다.

주제어: 시민사회단체, 국제개발협력, 수직형 거버넌스, 수평형 거버넌스, 일본의 원조정책, 독일의 원조정책

* 본고 중 독일 사례에 대한 연구는 한국학 중앙연구원(AKS)이 베를린 자유대학에 수여한 프로젝트인 '지식의 순환과 변동의 다이내믹(AKS-2009-MA-1001)'의 일환으로 이루어졌다. 그 내용 가운데 일부는 필진 가운데 한 사람이 종래에 참여한 연구의 성과인 이영현 외(2009)에 담긴 내용(독일부분)을 재가공한 것임을 밝힌다.

** 와세다대학교 고등연구소

*** 베를린자유대학교 역사문화학부

1. 들어가며

2009년 11월에 경제협력개발기구(OECD) 산하 개발원조위원회(DAC) 회원국으로 가입함으로써 한국은 명실 공히 선진공여국 그룹의 공식적인 일원이 되었다. 이에 걸맞게 정부는 국무총리실 주관으로 2010년 6월 시민사회단체·학계·기업 관계자들을 모아 국제개발협력 기본법(이하 기본법)과 시행령에 관한 공청회 개최를 통해 동년 7월 26일자로 기본법과 시행령을 발효하였다. 기본법 자체는 국제개발협력정책의 적정성과 집행의 효율성을 제고하고 정책목표를 효과적으로 달성하는 것에 주목적을 두고 있지만, 실질적인 ODA정책의 시행기관들을 “국제개발협력과 관련한 사업을 실시하는 중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관(제2조 8항)”에 한정시킴으로써 시민사회단체가 국제개발협력 정책결정 및 집행과정에 참여할 수 있는 가능성을 차단하고 있다는 비난을 받고 있다. 특히, 참여연대 ODA정책위원회는 현 기본법이 지니는 가장 심각한 문제를 원조 주관기관의 이원화 구조 - 기획재정부와 외교통상부 - 로 규정함과 동시에, 이원화된 원조체계를 보완하기 위해서는 국제개발협력 정책을 심의하고 조정하는 ‘국제개발협력위원회’의 역할이 실질적으로 강화되어야하며 이 위원회에서 시민사회단체를 위시한 민간 전문가들의 보다 적극적인 참여가 보장되기를 요구하고 있다.

이러한 기본법에 투영된 국가-시민사회 관계에서 우리가 주목해야 할 쟁점은 국가가 ‘민·관 파트너십(private-public partnership)’이라는 명분하에 자의적으로 시민단체들을 동원할 수 있는 제도적 모순이 농후하다는 것이다. 기본법 자체는 정부가 국제개발협력 정책이행과정에 있어 시민사회의 협력을 지속적으로 강조하는 참여적 파트너십이 중요한 기본을 이루고 있는데 반해, 실질적인 제도 절차상 국제개발협

력에 관한 의제를 설정하고 정책을 결정하는 과정에는 대부분의 시민 사회단체가 배제되어 있다는 사실을 간과해서는 안 된다. 즉, 정부의 국제개발협력 정책 전 과정을 통해 시민사회단체가 관여할 수 있는 부문은 정책결정과정이 아닌 다분히 정책집행 단계에만 한정되기 때문에, 시민사회의 역할이 참여적 파트너십을 위한 동등한 조력자가 아니라, 단지 중앙정부의 ‘확장된 사다리(extended ladders)’로서 동원의 대상에 지나지 않는다는 의구심을 가지게 된다(Webb and Webb 1916). 이에 우리는 다른 선진원조국의 국가와 시민사회 관계에 관한 사례연구를 통해 현재 한국 상황의 제도적 모순을 찾아내고 간접적이거나 혁신방향을 제시하는 것을 이 글의 주요 목적으로 한다.

이미 국제사회에서는 시민사회단체의 적극적인 참여가 개발원조의 효과성을 제고하기 위한 중요한 필요조건으로 인식하는데 합의가 모아지고 있다. 2003년 로마에서 개최된 제1차 원조효과성고위급회담(HLF-1)을 시작으로 원조가 실제로 얼마나 수원국 주민들의 을 개선하는가에 대한 원조효과성 논의가 본격화되었으며, 2005년 파리에서는 원조효과성의 다섯 가지 원칙을 명시한 파리선언(Paris Declaration)이 채택되었고, 2008년 가나 아크라에서는 파리선언의 중간 이행성과를 평가하고 원조효과성 제고를 위한 아크라행동계획(Accra Agenda for Action)이 채택되었다. 특히 아크라 회의에서는 세계 120여 국가에서 800명 이상이 참여한 시민사회포럼이 열렸으며, 시민사회가 독립적이며 자율적인 권한을 지닌 국가와 동등한 개발행위자로 공식 인정되었다. 이러한 시민사회단체의 국제적 연대는 이제 2011년 서울에서 개최될 제4차 원조효과성고위급회담에서 논의될 개발효과성에 대한 시민사회의 도전과 협력을 준비하고 있다. 한편, 세계적인 흐름 뒤에는 각 선진원조국들이 국내적 상황에 맞게 시민사회단체와의 관계를 정립하고 국제개발원조체제에서 시민사회와 민간부문의 역할을 점차 확대시

키려는 노력들이 있었다(Lewis 2001). 국가마다 시민사회단체를 끌어안는 제도적 방식에는 차이가 있지만, 규제와 관리를 통해서든 참여와 협력을 강조하든 간에 시민사회단체를 동원하려는 궁극적인 목적은 공통적으로 개발원조 효과성 제고에 있다고 일반화할 수 있다.

이에, 본고는 ODA를 둘러싼 국가-시민사회 관계의 스펙트럼 상에서 상반된 경향을 보이는 일본과 독일의 동원 기제를 비교 연구함으로써, 한국적 상황에서 시민사회단체의 개발효과성 임무와 국가의 시민사회 동원 기제 방식을 연결시켜 논의하는데 경험적인 도움을 얻고자 한다. 즉, 일본은 국가가 시민사회단체를 전략적으로 관리 동원하는 사례로, 독일은 국가와 시민사회단체가 수평적 관계에서 개발효과성을 제고하기 위한 민주적 거버넌스가 작동되는 사례로 비교함으로써, 과연 어느 모델이 한국의 ODA사업과 시민사회단체의 협력관계를 보다 건설적으로 구성하는데 적실성을 갖는가에 대한 함의를 도출하고자 한다.

본고의 논의는 다음과 같은 순서에 따라 진행된다. 우선, 국제개발원조의 맥락에서 국가와 시민사회의 관계를 분석하기 위한 이론 틀로서, 글로벌 거버넌스에서 자주 논의되는 책임성(accountability)과 효과성(effectiveness)의 상관관계를 시민단체의 집합적 동원이라는 사회학적 문제의식과 연결시켜 개념화한다. 다음으로 일본과 독일의 시스템에 대한 논의를 본격화하기 이전에 두 나라의 개발협력체제와 시민사회의 특성에 대해서 비교, 고찰하고, 이를 바탕으로 양국 국제협력사업에 시민사회의 결합 방식을 분석한다. 이어 이 두 사례연구가 주는 함의를 기반으로 한국의 향후 ODA를 비롯한 국제개발원조정책을 개선하는 데 있어 시민사회단체의 역할을 조망한 후에 글을 맺도록 한다.

2. 국제개발원조와 시민사회

시민사회단체의 역할을 국가행위와 연관해서 정의하는 방식은 다양하게 유형화될 수 있다. 정치사회학적 측면에서 보자면, 집합행위로서의 시민사회단체는 역사적으로 국가의 통치레짐에 저항하는 혁명의 주체로서 간주되었을 뿐만 아니라, 동시에 국가정책을 보조하고 보완하기 위한 동원의 대상으로 인식되어져 왔다(Tarrow 1998). 더 나아가, 톨리(Tilly 1978)는 시민사회의 집합적 연대와 도전에 대한 국가의 일정한 제도적 대응의 반복적 형성은 시간이 지남에 따라 시민사회단체의 대정부운동의 성격 자체를 구조화시킨다고 주장한다. 반대로, 국가에 의해 이미 구조화된 시민사회의 이미지 또한 시민사회단체의 지속적인 도전과 반발을 통해 제도화된 정부의 동원·통제 기제들이 변화함으로써 거대한 역사적 변환에 따라 국가와 시민사회 간의 힘의 균형도 재구성하게 된다. 따라서 구조로서의 국가와 행위자로서의 시민사회단체가 끊임없는 작용과 반작용을 통해 상호 위치를 사회적 관계로 구조화(structuration)한다고 압축할 수 있다(Giddens 1984).

이렇게 구조화된 국가-시민사회 관계는 이를 이해하는 인식론적 입장에 따라 다시 두 가지 패턴 -‘기능주의’와 ‘상관주의’-으로 세분화된다. 특히, 사회정책 분야에서 미국 사회정책학자들이 제3섹터로 대표되는 시민사회단체를 기능주의적 관점에서 국가와의 관계를 유형화하였다(Kramer 1981; Coston 1998). 자원단체가 정부의 복지정책에 미치는 실질적인 유용성과 보조 역할이 국가와 시민사회 관계를 특징짓는 도구적 요소가 되며, 자원단체가 정부의 규제로부터 얼마나 자유로운가 및 정부정책에 얼마나 현실적으로 기여를 하는가에 따라 주도형(primary), 보충형(supplement), 그리고 보완형(complement) 세 가지로 구분한다. 이처럼 자원단체를 국가라는 유기체의 일부로 인식하는 기능

주의적 접근법과는 달리 상관적 접근법이라 불리는 대안적 인식은 주로 유럽 사회정책학자들에 의해 주창되었으며, 역사적 맥락에 따른 국가와 시민사회의 상호 관계성을 추적하는 역사사회학적 제도주의를 근간으로 삼는다(Kuhnle and Selle 1992). 정부와 시민사회단체가 유기적으로 연결되어 있다는 기능주의를 부정하며, 두 주체가 서로를 규정하는 공간을 제도로 인식하고 제도의 변화과정을 분석함으로써 서로 간의 관계형성을 통한 시민사회단체의 위치와 권력정도를 정하게 된다.

이렇게 다양한 분석수준이 국제개발원조라는 맥락에서 재구성될 때에는 글로벌 거버넌스 논의에서 사용되는 책임성과 효과성의 개념을 가지고 국가와 시민사회단체 간에 관계를 분석하는 것이 효율적이다. 개발원조가 공여국의 정책방향대로 이행되는 것을 강조하는 효과성은 공여국과 개발NGO나 시민사회단체 간의 관계가 다분히 기능주의적인 역할에 치우치게 되는 반면, 개발원조정책으로 인해 영향을 받는 원조대상자에게 어느 정도의 책임을 공여자가 지어야하는가에 대한 책임성 논의는 정부와 시민단체 간의 상관적 구조화와 연결된다. 이에 기존 국가-시민사회 관계에 관한 연구들은 책임성과 효과성에 관한 논의로 환치될 수 있으며, 본고는 이 두 개념을 중심으로 일본과 독일의 사례를 분석하고자 한다.

1) 책임성과 효과성

책임성이란 개념은 개발원조가 궁극적으로 누구를 위한 것인가 그리고 원조로 인해 영향을 받는 사람들의 어느 선까지 책임을 지어야 하는가에 대한 규범적 논의이다. 즉, 개발원조의 주체가 자신들이 위임받은 권력과 의무에 대한 재량권을 이해당사자들에게 보고하고 재가 받아야함을 물론, 비판과 요구사항에 순응해야하며, 실패에 대한

책임을 수용해야한다는 권력자에 대한 견제규범을 말한다. 한편, 효과성이란 개념은 수원국의 요구와 제도적 상황에 맞게 입안된 공여자의 원조정책이 얼마나 본래 계획에 맞게 실행되었는가에 관한 현실적인 실천의 문제이다. 일반적으로, 국제개발협력에서의 책임성과 효과성 간의 관계는 서로 상쇄하는 경향을 보여준다. 개발원조가 끼치는 부정적인 영향에 대한 책임의식 없이 지나치게 원조정책의 효과성을 강조할수록 개발NGO는 더욱 기능주의적 도구로 전락하게 되어 ‘책임성 결여(accountability deficit)’ 상태가 도래하게 된다. 반대로, 지나치게 원조정책의 이해 당사자들의 요구와 불만에 적극적으로 반응하여 책임성을 제고하려는 노력은 원조정책이 효율적으로 실행되는 데 큰 걸림돌이 된다. 따라서 규범으로서의 책임성과 현실적 실행의 문제로서 효과성을 적절히 조율하지 못하면 원조정책의 정당성을 확보하는 데 실패하게 된다.

책임성과 효과성 모두 원조정책의 정당성을 유지하는 데 필요한 요소라는 면에서, 정부는 극단적인 상황을 피하고 적절하게 책임성과 효과성을 배합하기 위해 끊임없이 시민사회단체를 견제하고 포용하며 협력 관계를 제도화하려고 한다(Koehane and Nye 2000). 사회적으로 이미 조직화되어 있는 지역공동체 내지 사회적 연대를 기초로 형성된 인적 네트워크를 동원해서 정부가 기획하는 국제개발원조 프로그램에 참여시킴으로써 정부기관이 직접 도맡아야 할 임무를 분할하여 효과성이 제고되고 외부 행위자가 정부정책의 투명성을 높임으로써 책임성도 함께 증대된다(Putnam 1993; Evans 1996). 여기서 우리가 주의 깊게 들여다 보아야할 부분은 정부가 개발원조에 관한 정책입안 절차과정 중 어느 단계에서 시민사회단체의 참여를 제도적으로 보장하는냐에 따라 효과성과 책임성의 비중이 차이가 생기게 되고 결국 거버넌스 양식에도 차이가 발생한다는 점이다. 정책입안 과정이 아닌 실행

과정에만 국한되어 시민단체의 참여가 허용된다면 거버넌스 구조상 시민사회단체의 위치는 정부기관에서 결정한 정책을 그대로 받아들여 수행하는 조력자의 역할에 제한되지만, 시민단체가 정부기관과 함께 정책입안과정부터 참여할 수 있다면 보다 적극적으로 시민사회의 목소리가 반영될 수 있기 때문에 책임성의 제고와 수평적인 국가와 시민사회 관계가 형성된다.

2) 수직형 거버넌스(Vertical Governance)

수직형 거버넌스 하에서는 전반적으로 정부가 원조정책을 조율하고 실행하는 주도적인 관리자 역할을 하는 위계적인 질서가 형성된다. 그로 인해 민주적 거버넌스를 표방함에도 불구하고 이 정책과정에 참여하는 시민사회단체는 이 시스템 하에서 수직적 계통관계를 따르도록 요구된다. 이러한 하향식 정책수행구조는 다양한 제도를 통해 공고화되는데, 準시장적 경쟁구도 하에서 선발된 특정 시민사회단체에게 정부가 재정적 지원을 제공하는 대신 개발 NGO가 정부를 대신해서 ODA 정책을 수행하는 계약형(contracting) 제도가 가장 흔히 이용되는 방식이다. 정부의 입장에서는 수직형 거버넌스를 시민사회 동원기제로 사용하면서 크게 두 가지 전략적 이점을 얻게 된다. 첫째, 국제개발 원조 정책 기조에 맞춰 실질적인 ODA 관련 서비스 조달 임무를 개발 NGO와 분담함으로써 정부기관의 부담과 경비를 줄일 수 있다. 또한, 시민사회단체가 지역사회의 제반 상황과 정보에 밝기 때문에 원조정책을 수행하는 데 있어 실질적으로 국가보다 더 효과적인 분배기능을 담당할 수 있다. 둘째, 개발원조 정책입안 단계를 독점하고 시민사회의 참여를 배제시킴으로써 불거지는 정부의 책임성 부재에 대한 비판을 정책실행 단계에 개발 NGO와 여타 관련 시민단체를 수용함으로써

어느 정도 희석시킬 수 있다. 그러나 이해 당사자로서 그리고 국가의 개발정책 협력자로서 권리와 의견을 개진할 수 있는 공간이 정책실행 단계로 제한되어 있어 결국 시민사회의 역할은 국가에 의해 이미 기획된 프로젝트를 수행하도록 강요되는 계약관계에 묶이게 된다. 따라서 수직형 거버넌스 하에서는 시민사회에 대한 책임성 문제가 항상 비판의 중심에 있게 되고 국가-시민사회 관계도 하나의 기능주의적인 양태를 띠게 된다. 결론적으로, 국가의 시민사회 동원전략으로서의 수직형 거버넌스는 도구적 기능주의에 근접한 방식의 운영기제, 하향식 위계구조의 제도화, 정책입안과정보다는 실질적인 이행과정에 국한된 시민사회단체의 수용, 그리고 시민사회 반발을 미연에 방지하려는 선제적 포섭정책 등이 주요 특징으로 나타난다.

3) 수평형 거버넌스(Horizontal Governance)

수평형 거버넌스는 개발원조정책의 입안단계에서부터 최종 사업평가단계까지 일관되게 시민사회단체가 정부 관련기관과 함께 동참할 수 있도록 적극적 참여와 협력의 인센티브를 제도화한다. 즉, 정부 내 자문위원회와 같은 낮은 수준의 조율기관부터 상임 운영위원회와 같은 동등한 자격으로 참여하여 개발정책 선정에 직접 발언권을 가질 수 있는 높은 수준의 통합기구까지 그 범주가 다양하며 이는 정책입안의 수평적인 관계를 도모한다. 이를 바탕으로 정책집행과정에서도 수평적 통합이 도모되는데, 외부 시민사회단체들을 참여민주주의라는 모토 하에 동원하여 정부기관과 적절한 분업을 통해 개발원조정책을 이행하는 것을 말한다. 정부의 입장에서 볼 때, 수평적 관리는 책임성 강화를 통해 효과성까지 증가시키는 이중의 긍정적인 결과를 가능케 한다. 정책입안과 이행 전 과정을 통해 시민사회단체가 제시하는 방안

을 정부정책 방향과 끊임없이 조율하고 통합함으로써 ODA 정책에 대한 책임성 문제의 소지를 정책결정단계에서부터 미연에 방지하게 된다. 개발원조에 대한 그리고 시민사회단체에 대한 정부의 책임성이 확대됨에 따라, 더 많은 개발 NGO가 정부가 기획한 국제개발협력 프로젝트에 참여하기를 희망하게 되고 이는 곧 정부기관의 재정적·인적 부담을 줄여주는 동시에 개발원조를 적재적소에 분배하는 생산적인 결과를 낳게 되어 효과성 또한 증대하게 된다. 다시 말해, 수평형 거버넌스는 상대적으로 효과성보다 책임성에 더 큰 무게를 두지만, 책임성의 강조는 결국 하향식 위계관계를 지양하고 시민사회단체를 정부제도 안으로 통합하여 개발원조정책의 원활한 집행을 꾀하고자하는 효과성의 목표와도 직결된다. 정부로서는 시민사회단체와의 갈등보다는 협력을 더 선호하고, 이에 부응하는 규범적인 가치관을 사회적으로 확대·정착시킴으로써 국제개발원조에 대한 대국민 정당성도 확보할 수 있다.

3. 일본과 독일의 ODA 체계와 시민사회의 특성

일본과 독일은 여러 가지 면에서 비슷한 근대화 길을 걸어온 후발 선진국의 대표주자였다. 2차대전 이후 패전국에서 미국의 비호 하에 고도의 압축적 경제성장을 이루어내고, 정치적으로도 민주주의의 공고화를 성공적으로 구축하였다. 그러나 근대화 과정의 장밋빛 유산성 뒤에 많은 국가제도의 상이한 면들이 가려져 있다. 독일은 전후처리 과정에서 주변국의 신뢰를 회복하고 유럽연합을 출범시키는 등 다자외교에 힘을 쏟았으며, 탈냉전이후 동서독의 통일을 이루어내고 녹색당의 출범과 같이 시민사회의 정치화가 활발히 진행되어 왔다. 반

면, 일본은 종전이후 65년이 지난 현재까지도 역사와 영토문제로 주변 국가들과 마찰을 빚고 있으며, 미국 위주의 양자외교와 기존 평화헌법을 개정하여 교전권 확보 등 정상국가를 목표로 하는 정치의 보수화가 더욱 강해지고 있는 가운데 시민사회영역에서도 정부에 대한 사회세력의 도전 수위가 소극적이고 제한적인 상태에 머물고 있다. 이러한 상이한 역사적 배경 속에서 두 나라의 ODA 체계와 시민사회가 어떻게 형성되어 왔고 어떠한 특성을 지니고 있는지를 먼저 개략적으로 살펴보고자한다.

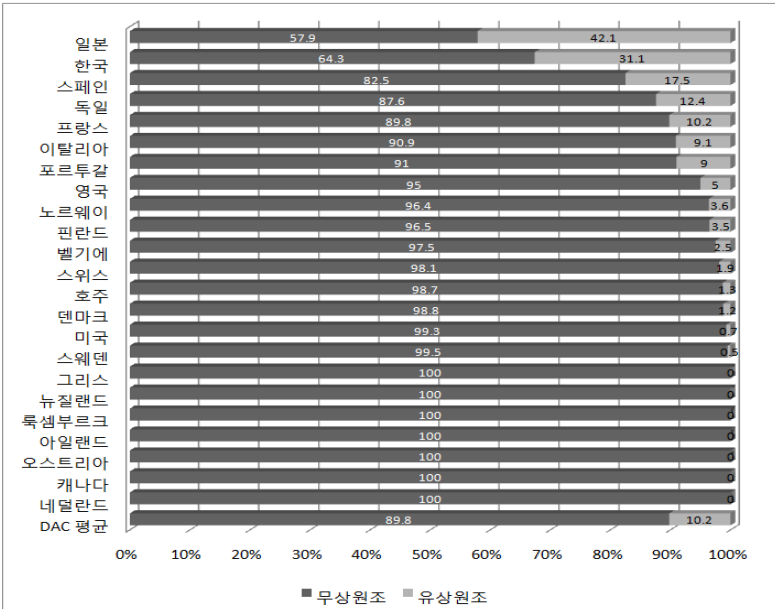
1) ODA 체계의 발전과 특성

(1) 일본

놀랍게도 일본은 2차대전 패전 직후 원조를 수혜 받던 수원국 입장에서 10년도 지나지 않은 1954년 10월 콜롬보플랜(Colombo Plan)에 가입하면서 ODA 공여국의 역사를 시작하게 된다. 더욱 놀라운 사실은 전후 ODA 공여국 중 가장 빠른 속도로 공적개발원조 지출을 성공적으로 증가시켰다는 것인데, 실제로 2001년까지 OECD-DAC 회원국 중 해외원조사업에 정부지출이 가장 많았을 정도로 국제개발협력에 있어 세계적으로 독보적인 위치에 있었다. 그러나, 일본의 국제개발협력사업은 ‘상업원조’라는 비판에서 자유롭지 못하다(박홍영 2001). 교전권이 금지되어 있는 평화헌법 하에서 해외진출의 교두보를 확보할 수 있는 중요한 외교전략 중의 하나로 ODA를 전면에 내세우면서 전후 일본의 국제적인 역할 확대를 도모하는데 해외원조사업을 심분 활용하였다. 1990년대 이전까지 일본 ODA의 최대 수혜지역은 동남아시아에 집중되었는데, 이는 식민지 과거청산, 반일감정 극복, 일본기업 진출을 위한 시장개척, 천연자원 개발권리 확보 등 여러 가지 복합적인

국가이익이 반영된 전략적인 선택이었다. 공여국의 전략적 이익을 중심으로 편중된 수혜지역에 이렇게 거대한 ODA를 지원하는 개발원조 정책은 장기적 계획 하에서 수원국의 개발과 빈곤퇴치를 위해 효율적으로 운영되는 개발원조와는 거리가 먼 비정상적인 것이었다. 무엇보다도 2006년 일본 ODA에서 유상원조·조건부원조가 차지하는 비율이 무려 DAC 회원국 평균보다 4배가 넘는 42.1%에 달하는 회원국 중 최고치이다. 이는 수원국의 주인의식을 존중하고 공동의 개발목표를 향해 협력하는 국제사회의 개발원조정책에 역행하는 것이며, 양자 간 원조에서 무상원조를 더 많이 제공하여 빈국들의 부채상환부담을 줄여주자는 개발원조의 가장 기본적인 원칙에도 부합하지 못한다.

〈표1〉 OECD-DAC 국가와 일본의 유무상 원조 비율(2006)



출처: www.oecd.org/dac/stats/data.

일본의 ODA 관련 정부조직은 크게 유상원조와 무상원조를 담당하는 기관으로 나눌 수 있는데, 소위 엔차관이라고 불리는 유상원조는 외무성, 관방성, 재무성, 경제산업성으로 구성되는 4성청 협의체제 하에 운영되었고 어느 한 부서에서라도 반대를 할 경우 그 유상자금융조 프로젝트는 기획되지 못하게 구성되었다. 무상원조와 기술협력은 보통 일본국제협력단(Japan International Cooperation Agency: JICA)이 전담하는데 직제 상으로 JICA는 외무성 산하에 있기 때문에 최종적으로 외무성에 의해 JICA의 ODA 활동이 기획·관리되었다. 여기서 주목해야 할 부분은 성청 간에 개발원조정책 입안과정에 논의되고 협의되었던 자료가 시민사회단체를 비롯해 일반 시민들에게 공개되지 않는다는 사실이다. 결국 비효율적으로 관리되었던 거대한 규모의 ODA 정부지출에 대하여 책임성을 요구할 수 있는 공식적인 채널에 시민사회의 접근이 불가능하도록 제도화되었던 것이다.

버블경제위기 영향으로 2000년대 후반부터 축소된 ODA 정부예산으로 인해 일본정부는 ODA 정책의 거버넌스 방식에 변화를 꾀하게 된다. 새로운 대안으로 ‘일본식(Japanese way)’ 개발전략이라는 특수주의적인 이데올로기를 강조함과 동시에 전 세계적으로 합의된 원조효과성 제고를 위한 노력에 합류하면서 동남아시아에 과도하게 편중되어 있던 수원국 대상지역을 확장하면서 탈아시아현상이 두드러지기 시작한다(김태균 2010). 또한 비효율적으로 운영되어져 왔던 개발원조조직체계를 2008년 10월 JICA와 일본국제협력은행(Japan Bank for International Cooperation: JBIC)의 해외경제협력국(Foreign Economic Cooperation Department)을 통합하여 JBIC으로부터 유상원조업무의 일부를, 외무성으로부터는 무상원조업무의 일부를 각각 승계하여 이른바 ‘新JICA’로 일원화를 도모하였다. ODA의 내용면에서도 국가별 내지 지역별 수원지역의 특성과 요구에 따라 맞춤형 원조계획을 책정함

으로써 축소된 ODA 정부예산을 가지고 보다 효율적인 운영을 글로벌화된 원조효과성 원칙에 부합시키는 작업도 병행하고 있다(日本外務省 2008). 그러나 2009년 민주당 하토야마(鳩山由紀夫)정권 출범 이후에 국제개발협력사업에 대한 구조조정의 압력이 거세지고 있어 차후 간 나오토(菅直人) 신정권이 어떻게 이 문제를 풀어 나갈 것인가에 관심이 모아지고 있다.

(2) 독일

독일은 2차 대전의 폐해를 미국이 주도하여 형성, 제공한 마셜 플랜(Marshall Plan)을 통하여 극복한 나라로, 스스로 국제개발협력의 최초의 수혜자라고 하는 인식을 갖고 있으며, 그렇기에 개발협력 정책에 대해 남다른 의미를 부여한다(BMZ 2008). 그 본격적 시작은 1952년에 창설된 “개발도상국 및 지역의 경제개발을 위한 UN의 확대된 지원프로그램(오늘날의 UNDP)”의 참가였다. 1956년에 최초로 양자 간 원조의 일환으로 5천만 마르크 기금을 조성하여 인도를 시작으로 여러 나라들을 위한 프로젝트들이 기획되었고, 각각의 과제에 따라 경제·재정·농업 및 다른 여러 연방부처들이 그들의 전문 지식과 역량을 수원국에게 제공하여 왔다. 1960년대에는 연방 경제협력부(Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, 이후 BMZ)의 설립을 통해 획기적인 성장의 계기가 마련되었는데, 2차 대전 이후 유럽 국가 중에 개발협력만을 전담하는 최초의 부처로서 이는 실로 기념비적 사건이었다. 1970년대 들어 점증하는 빈곤위험을 대처하는 기존 개발협력사업 방식의 타당성에 문제를 제기하는 가운데, 독일의 개발협력 전략도 쇄신을 모색한다. 그 일환으로 프로그램과 프로젝트의 개념과 원리가 재정립되었고, 원조를 최빈국에 집중하고 개발협력정책에 여성문제를 고려하기 시작했으며, 시장과의 접근과 국제수준의 공동

결정에 대한 개발도상국의 요구를 받아들이기 시작했다. 1980년대 들어 “개발협력정책의 기초노선”의 가장 중요한 목표를 새로이 정립하여, 평화보장·빈곤퇴치·인권실현 등의 가치를 개발협력 정책 안에 명시적으로 담아내기 시작했다. 1986년 3월에 “독일연방공화국 개발협력정책의 기초노선”을 새롭게 정립할 수 있었으며, 1989년 사회주의권의 붕괴는 독일의 개발협력정책이 종래와 질적으로 다른 새로운 구성을 갖게 된 결정적인 계기가 되어, 이듬해 10월 동서독 간 통일이 이루어지면서 BMZ는 종래 동독의 개발정책을 위한 협력 사업까지도 맡게 되었다. 1990년대 이후에는 개발협력정책의 기준을 새롭게 설정하여 수원국 정부들에게 인권과 민주주의의 원칙을 존중하고, 빈곤계층의 사회적 배제에 관심을 기울여 갔고, 개발협력에 관한 세계적 인식의 확대와 성장을 반영하면서 글로벌 구조정책 및 빈곤과의 투쟁을 심화시키기 시작했다(BMZ 2009).

독일의 개발협력 정책은 통합된 법적 체계에 기초하기보다, 시대적 상황을 반영하는 개별정책보고서에 주요 지원 분야 및 담당기관을 지정하는 방식으로 형성되어 있다. 1986년에 ‘개발정책의 기본원칙’을 천명하고, 빈곤감소를 통한 세계평화에의 기여를 명문화한 이후, 개발도상국의 자조적 노력에 바탕을 둔 경제·사회적 발전을 지원해 오다가, 2001년에 발표된 ‘빈곤감소를 위한 실행프로그램 2015(Actionsprogram 2015)’에 현행 개발협력정책 전반의 기본적인 인식기반이 마련되었다. 다만, 유럽연합의 주된 구성원으로서, 독일은 EU 차원에서 마련되어 있는 국제개발협력에 관한 회원국의 결의를 따라야 한다. 또한, 정책의 수립과 실행을 책임지는 기관들이 분리·운영되고 있다는 점은 독일 개발협력 체제의 중요한 특징이다. 정책의 수립을 담당하는 국가기관에 더하여 법적으로 민간의 성격을 갖는 별도의 실행기관들이 역할을 수행하고 있다. 독일 개발협력 시스템은 실행기관들의 네트워크를

통해 구성된다고 할 수 있으며, 그들은 대체로 독일 내 상이한 장소들에 위치하면서, 서로 협력관계를 맺고 있다. 그러한 네트워크에는 약 30여개의 주요 기관들이 존재한다(OECD 2006). 그 중에서도 BMZ는 개발협력 정책의 수립을 주도하고 활동을 총괄하는 심장과 같은 기관이다. 이곳은 원조정책의 기획, 입안, 결정 등을 총괄하고, 대외정책에 있어 외무부, 재무부, 농수산부 등의 관련부처들과의 조율을 담당한다. 또 BMZ는 실행기관들에게 개발협력 프로그램의 수주를 제공하는 주체로서, 실행기관들로 하여금 개도국 파트너정부가 정한 현지의 프로젝트 수행자들과 협력하면서 업무를 진행하도록 지원을 한다.

〈표2〉 독일원조 현황(양자원조, 다자원조, ODA/GNP, ODA/GNI)

(단위: 백만 유로, %)

연도	양자간 원조		다자간 원조		ODA/ GNP	합계
	액수	비율	액수	비율		
2001	3,186.1	57.2%	2,385.2	42.8%	0.27	5,571.3
2002	3,531.2	62.5%	2,118.6	37.5%	0.27	5,649.8
2003	3,593.3	59.8%	2,411.4	40.2%	0.28	6,004.7
2004	3,076.8	50.7%	2,987.5	49.3%	0.28	6,064.3
2005	5,991.7	73.9%	2,120.4	26.1%	0.36	8,112.1
2006	5,604.1	67.4%	2,709.4	32.6%	0.36	8,313.4
2007	5,807.3	64.6%	3,171.0	35.4%	0.37	8978.3

출처: BMZ(2008, 230 231) 및 BMZ(2009, 475)

독일 ODA의 순총액은 2004년 현재 75억 달러(USD)에 이르며, 규모 상으로 미국, 일본, 프랑스, 영국에 이어 세계 5위의 수준이다. 그 액수가 국민총소득(GNI)에서 차지하는 비율은 2004년 현재 0.28%로, DAC 국가들 전체 평균인 0.26%를 약간 상회하지만, DAC 평균국가들의 수준인 0.42%에는 미치지 못한다. 2000년 64억불, 2004년 68억불로 그 액수가 증가하면서, 같은 기간 국내총생산에 따른 ODA의 비율도 0.27%에서 0.28%로 0.01% 증가하였다. 비율상으로 보았을 때, 그 경향은

80년대 중반에 약 0.45%를 상회하는 지출을 했던 것을 정점으로, 그 이후 2000년대에 이르기까지 거의 20년 가까이 지속적으로 하락하였다. 2000년대 이후 새로운 밀레니엄의 개발협력정책 계획안을 수립한 이후 최근까지 그 비중은 다시 꾸준히 상승해 2005년 이후 0.36% 대를 유지하고 있다(OECD 2006, 27).

그간 독일 개발협력의 약 3분의 2 가량은 소위 ‘양자 간 원조’를 통하여 집행되어 왔으며, 그 다양한 지출형태들 가운데 절대적인 부분을 차지하는 것은 기술협력을 위한 지원금이였다. 2008년 독일정부는 7억 3천만 유로를 협의의 의미의 기술협력에 책정하여 지출했고, 광의의 의미로 산정할 경우, 거기에 2억 8천 6백만 유로를 추가로 지출했다(BMZ 웹사이트). 양자 간 개발협력사업은 부문별 양상에 있어서 사회적 인프라 및 서비스 부문에 적극적인 지향성을 갖고 있는 특색을 갖고 있다. 그 중에서도 교육, 수자원 공급 및 위생, 정부와 시민사회는 가장 중요한 주제영역들이다. 반면, 경제적 인프라 및 서비스 부문과 생산부문에의 지원은 지속적으로 약화되어 왔다. 단일 부문으로 가장 중요한 부문은 교육에 관한 프로그램들로, 2003년과 2004년 독일 ODA에서 그것은 약 18%를 차지했다(OECD 2006).

2) 시민사회의 특성

(1) 일본

미국의 한 일본사학자는 일본의 근현대사에서 한 번도 스스로 시민사회를 중심으로 아래로부터의 변혁이 성공한 적이 없으며 심지어는 변혁을 시도한 경험도 많지 않다고 일갈하고 있다(Dower 2000). 1868년 메이지유신 이후 줄곧 강한 국가가 사회 제반을 압도해 왔지만, 권위와 폭력을 앞세운 전제정권으로서의 국가주도형이 아니라 정부가

사회변화를 감지하고 선제적으로 사회통제 혹은 시민계몽을 추진하는 소위 ‘사회공학(social engineering)’이란 제도적 유연성을 역사적으로 잘 활용해 왔기 때문이란 주장도 있다(Garon 1997). 정부의 선도 하에 일상생활의 사회적 관계가 일정 방향으로 조성되고 민주적 정치참여와 자본주의 시장질서가 제도적으로 보장된다면, 시민들의 입장에서든 굳이 강한 국가와 대적할 이유를 찾기 어려울 것이며 이는 곧 정부와 협력하기 위한 타협의 가능성이 많아진다는 것을 의미한다. 일본 시민사회에 대한 다양한 해석과 전망이 존재하지만, 공통적으로 목도되는 사실은 일본 시민사회의 주류가 정치화된 애드보커시(advocacy) 활동보다 커뮤니티 중심의 볼런티어 시민활동으로 형성되어 있어 비정치성의 자원봉사활동이 활성화되었다는 것이다(정진성 2001; Pekkanen 2006). 즉, 전후 일본 시민사회가 급진적 정치성을 띤 경험이 없다고 일반화하기에는 무리가 따르지만, 개별 NPO가 소규모로 활동하며 주변영역의 한정된 생활세계에 관련된 문제들을 해결하려고 노력하며, 중앙단위에서 정치적 이슈를 가지고 대규모의 조직적인 대정부 투쟁을 이끌어내는 사회운동과는 거리가 있었던 것을 부인하기는 힘들다.

일본 시민사회의 전후 발전 경향을 간단하게 정리한다면 다음과 같이 세 가지 특성으로 압축될 수 있다. 첫째, 강력한 국가의 시민사회 개입으로 국가행정에 협력하도록 요구되어도 시민사회단체의 저항은 소극적이었으며 비판적 사회운동도 매우 취약한 상태이다(박철희 2006; 辻中豊·廉載鎬 2004). 국가에 의한 시민사회라는 생활세계의 식민지화는 시민운동을 주변화하는 결과를 낳게 되는데, 1960년대의 주민운동, 1970년대의 생활협동조합운동, 1980년대의 커뮤니티운동 등으로 대표되는 일본 풀뿌리 시민운동은 역사적으로 지역개발과 정부시책의 지역 대행자 역할에 지나지 않았고, 이는 대규모 사회투쟁이라기 보다는 오히려 ‘조용한 혁명’에 가까운 비정치적 시민연대의 재

생산이라고 할 수 있다. 둘째, 일본의 시민사회단체는 국내 시민단체 보다는 국제 NGO와의 정치적 연대가 더 활발히 이루어지고 있는데, 이는 강력한 국가개입에 대한 시민사회의 저항이 우회적으로 표출되는 것이라 할 수 있다. 많은 단체들이 1980년대 이후 국제적인 연대활동에 주안점을 두기 시작하였고 국제개발협력을 비롯하여 인권·환경·여성과 같은 초국가적인 이슈들에 초점을 맞추으로써 일본정부 정책에 대한 비판을 국외에서 동원하여 다시 국내에서 공론화하는 방식의 시민운동이 활성화되었다. 셋째, 국제적 시민연대와 달리 보수적 성향의 시민단체들을 중심으로 민족주의 운동이 1990년대에 들어와 급속도로 확산되었다. 경제위기 이후 소수 이익단체의 이해관계를 국가전체의 국익과 동일시하면서 보수시민단체들은 이웃나라와의 영토 분쟁과 헌법개정을 통한 일본의 보통국가화를 주장하면서 자민당의 보수우익과 연대 가능성이 높은 운동방식을 취하고 있다. 결론적으로, 시민성을 대표하고 정치사회를 견제할 애드보커시 임무로 무장한 시민단체가 아직 일본사회에는 미숙한 상태이고 보수적인 상의하달식 거버넌스 방식이 자율화된 시민참여와 결합되면서 정부가 유도하는 방향으로 시민운동이 동원될 가능성이 크다.

(2) 독일

독일은 중세에 절대왕정을 경험하지도 않았고, 통일된 민족국가의 형성도 늦어지면서 분산된 지방권력이 발전하고 직업집단을 비롯한 중간조직체들이 사회적으로 일찍부터 발전을 한 나라이다. 그러면서 국권과 교권이 첨예한 대립을 하는 대신 일정한 타협과 공존의 길을 모색하면서 근대화를 이루었다. 이러한 역사적 과정은 독일에서 지방분권화된 정치체제가 발전하도록 함과 동시에 이익집단과 교회가 사회적으로 수용되고 일정한 역할을 수행하는 사회경제체제가 자리 잡

도록 하였다. 특히 교회와 국가 간의 타협이라고 할 수 있는 ‘보충성의 원리(Subsidiaritätprinzip)’는 오늘날까지도 비국가적 기관들이 사회적 행위자로서 공익을 위한 활동에 광범위한 영향력을 갖고 활동할 수 있는 제도적 기반으로 작동하고 있다. 이는 소위 ‘코포라티즘(corporatism)’으로 명명되는 이익집단의 사회정치적 참여의 기반으로 작용하는 것이기도 하다. 나치시대를 거치면서 국가의 월권을 경험한 이후, 전후에는 제도적으로 - 이를테면 헌법을 통해 - 국가의 행위를 제약하는 장치들을 발전시켰다. 그 결과 예컨대, 국가가 직접 정치교육을 담당하는 것을 금지시키는 대신 여러 정당들이 공익지향적인 재단을 형성하여 정치교육과 공익지향적인 실천을 병행토록 하는 방식이 제도화되었다. 오늘날 정당재단들은 하나의 싱크탱크로서의 역할도 수행하면서 동시에 개발협력정책에 있어서도 독일의 외교역량의 일단위로서 각국에서 역할을 수행한다.

20세기 이후 정치사를 보았을 때 독일에서는 가히 ‘시민사회의 국가화’라고 할 수 있으리만큼, 시민사회적 뿌리를 둔 정치세력의 흐름들이 이후 현대의 민주화된 정치사회의 주축을 이루는 세력으로 성장을 해 갔다. 이미 20세기 초부터 바이마르 공화국 시절을 거치면서 노동운동과 민주주의의 강력한 싸이 태동하였고, 그것은 나치시대의 공백기를 거쳐 다시 전후 독일이 사회국가로 자신을 자리매김하고 사회적 시장경제를 표방하며 새로운 제도적 디자인을 할 때 중요한 자산으로서 기능을 하였다. 오늘날 독일의 양대 국민정당을 형성하는 사회민주당의 경우 노동조합운동에 기반을 둔 정치세력이며, 근래에 각광을 받으며 부상하고 있는 녹색당의 경우도 70-80년대의 탈산업사회를 지향하는 급진적 시민운동 세력이 제도화하면서 형성되었다.

이렇게 독특한 역사적, 제도적 배경 하에서 독일에서는 시민사회의 사회적 및 공익지향적 기능이 다른 사회들에 비해 깊이 발전하게 되

었다. 국가와 시민사회의 경계가 모호한 영역이 다수 존재하며, 국가의 행위가 제약을 당하는 영역들도 다수 존재한다. 대신 그 자리에 민간기관들이 공익의 수행자로서 역할을 행하며 자율적 권한을 누린다. 책임 있는 민간의 제도화된 공익행위자로서의 역할부여는 성숙한 독일 사회의 일 면모로서 공공행정의 효율성을 높이는데 큰 기여를 하는 것으로 간주되고 있다. 그런 만큼 역동성면에 있어서 시민사회 본연의 활력과 저항정신이 감퇴되어 보이기도 하지만, 오히려 그것은 산업화와 탈산업화의 일련의 과정에서도 사회세력들 간의 극단 대립을 막고, 노동자와 시민들의 사회경제적 권리들을 수준 높게 제도화시켜, 민주적 사회질서의 형성과 재생산에 눈에 보이지 않는 큰 기여를 하는 것으로 보아야 한다. 그러한 의미에서 독일의 사회적 시장경제 혹은 사회민주주의에서 ‘사회’란 하나의 가치로서의 사회이기도 하지만, 다른 한편으로는 주체를 가리키는 것으로 함축적인 이해를 할 수 있다.

4. 개발원조 사업에의 시민사회의 참여와 거버넌스의 양상

1) 시민사회의 개발원조사업 참여

(1) 일본

1990년대 초 버블경제위기 이후 일본 정부는 국제개발협력사업을 위해 시민사회단체와 연대 및 파트너십을 더욱 공고히 하기 시작했다. 이러한 역사적 전환의 배경으로 크게 세 가지 사실을 꼽을 수 있다. 첫째, ODA의 정부 예산이 급격히 감소함에 따라 원조프로그램을 유지하는데 시민사회의 자원단체들의 도움이 필요하게 된다. 2008년도 ODA 정부예산이 1997년 기준치의 겨우 60%에 머물 정도로 급감하면

서 유·무상 자금원조는 현격히 감소하고 재정이 많이 소모되지 않는 기술협력이 대체분야로 급부상함에 따라 시민사회로부터 불런티어를 확보하여 기술협력 프로그램을 원활히 추진하고자 하였다. 둘째, 국민 여론의 악화로 국제개발협력을 위한 새로운 이념적 돌파구와 이를 위한 대안세력이 필요하게 된다. 경제위기 상황에 놓인 국민들은 해외원조를 위해 국부가 유출되는 것에 거부감을 드러내었고, 그 돈이 국내 경제위기를 극복하는데 쓰여야한다 목소리가 1990년대 초반부터 증가하여 2001년에는 전통적으로 우세하였던 개발원조 지지율까지 추월하게 된다(日本内閣府 2006). 이에 2007년 이후 ODA 백서에는 여론을 달래기 위해 설정된 개발원조의 일본형 모델이 소개되고 이를 인도주의적 보편주의와 연결시킴으로써, 가난한 나라들의 빈곤해소를 위해 일본 국민의 도움이 일본식의 원조행정을 통해 제공된다면 국부의 낭비 없이 자국의 국제적인 지위를 효율적으로 향상시킬 수 있다고 주장한다. 셋째, 그 동안 비효율적으로 운영되었던 ODA 사업에 시민사회단체의 협조가 보장된다면 원조정책의 효과성을 제고함과 동시에 이에 부수적으로 따라오는 책임성까지 확보할 수 있다는 장점이 있다. 예를 들어, 일본의 시민사회단체가 JICA가 기획한 기술협력 프로젝트에 파트너 자격으로 초청연수사업이나 자원봉사자파견, 그리고 재난 구호활동에 참여함으로써 정부의 개발정책 집행을 일임한다면, 정부로서는 효율적으로 시민사회단체를 동원하게 되고 또한 직접 시민사회를 대표하는 단체들이 참여하였기 때문에 정부에 대한 책임성 문제가 거론될 여지도 줄어들 것이라는 것이다.

이러한 배경에서 지난 20여 년간 많은 자원단체와 자원봉사자들이 JICA가 추진하는 ODA 프로그램, 특히 국내초청연수사업과 같은 기술협력 프로젝트와 연계되어 활동해 왔다. 1990년대에 JICA 해외원조사업 참가자 수는 10만 명에 달하게 되고, 2007년 10월에는 일본해외협

력봉사단(Japan Overseas Cooperation Volunteer: JOCV)와 볼런티어로 개도국 현지에서 활동하는 봉사자가 3만 명에 달할 정도로 외적인 규모 면에서 일본은 선진원조의 성공적인 면모를 보여주고 있다. 또 탈냉전 이후 국가주도성에 대한 반감이 점진적으로 시민사회단체 간에 공유되면서, 여러 개의 체계적 네트워크 조직체들이 나타나 활동하게 되었다. 손혁상·정복철(2010)이 최근 연구에서 주장하듯이, 1980년에 창립한 일본국제봉사자센터(Japan International Volunteer Center)는 1986년부터 캄보디아에 심지어 1990년대 이후에는 북한과 같이 일본정부가 승인하지 않는 빈곤국을 지원하는 국제원조프로그램에 독자적으로 참가함으로써, 정부에 직접적인 저항성을 내포하지는 않지만, 국가주도의 볼런티어리즘에서 벗어난 선례를 남기게 된다. 더 나아가, 1996년 발족된 ‘ODA 개혁 네트워크(ODA改革ネットワーク: ODA-Net)’는 일본 ODA 정책개혁을 도모하는 5개의 시민단체들이 동경·칸사이·중부·큐슈 4개 권역으로 분권화하여 만든 NGO조직으로 일본의 시민사회단체가 정치성을 떨 수 있다는 예외적인 사례를 보여준다. 정부를 상대로 2004년부터 ‘NGO-외무성 정기협의회’를 상설화하고 각 종제언서를 제출함으로써, 개발원조정책을 입안하는 단계부터 최종적으로 평가하는 단계까지 비판적인 시각을 지속적으로 관련정부기관, 국회, 관련원조기관에 적극적으로 로비활동을 벌이고 있다.¹⁾ 이로써 ODA-Net와 같은 시민단체 네트워크는 일본 시민사회운동이 단순한 자원단체 중심의 국가기구의 보조역할에서 벗어나 독자적으로 국제개발협력사업에 대한 견제를 함으로써 일정정도의 정치성을 확보하는데 성공했다는 평가를 받고 있다.

그러나 일본사회에서 개발원조사업에 가장 많은 인적 자원을 제공

¹⁾ <http://odanet.ngpo.jp/archives/cat19/index.html>(2010년 9월 9일 검색).

해왔다고 자부하는 JOCV 조차도 중앙정부가 창설을 유도하여 1965년에 조직된 일종의 동원된 시민조직이었다. 1960년대 해외로 진출하려는 일본정부의 ‘팽창적 발전국가론’과 같은 맥락에서 추진되었다고 해도 과언이 아닌데, 제3세계 지역 시민단체를 지원하기위해 서구사회에서 등장한 국제봉사조직에 대한 일본의 외교적 대응이자 막 시작한 일본 개발원조사업을 뒷받침하기위해 동원된 시민봉사자들의 인력관리기구이기도 하였다(정진성 2001). 차후 일본사회에 다양한 볼런티어 그룹과 비정치성을 갖는 자원단체들이 형성될 수 있는 토양을 만들어 준 단체도 JOVC이라 할 수 있는데 반해, 이 단체의 원류가 중앙정부의 전략적 유도에서 시작되었다는 사실은 다시 한 번 일본 시민단체들이 갖고 있는 볼런티어리즘의 한계를 말해주고 있다. 또 앞서 언급한 ODA-Net 경우도 애드보커시 활동에도 불구하고, 정부의 ODA 기본 정책방향을 선회시켰거나 이 단체가 제출한 제안들이 실제로 정부정책에 반영되었는지를 살펴보았을 때 상당히 회의적이다. 소수의 NGO가 소량의 인적·물적 자원을 가지고 국제적 연대를 통해 주로 네트워크를 형성하기 때문에 일본정부가 개발원조에 관련한 제도를 개혁하면서까지 ODA-Net의 목소리에 민감하게 반응할 이유가 많지 않으며, 정기협의회와 같은 소통 창구의 허용만으로도 시민사회의 정치화된 요구는 역설적으로 희석되게 된다.

미시적으로는 ODA-Net와 같은 애드보커시 중심의 시민사회단체가 일본사회에서 목도되기도 하지만, 거시적으로는 아직도 일본 시민사회단체와 국가와의 관계가 하향식 협력모델과 정책입안과정에서의 실질적 배제를 바탕으로 이루어지고 있다. 또한 제한된 저항성이 주로 국제연대 내지 국내의 소수의 정치화된 단체와의 연대를 통해 표출되고 있기는 하나, 아직까지 정책개혁에 미치는 영향력은 미비하여 정부와 자원단체 간의 ‘수직형 거버넌스’ 구조를 변화시킬 정도에 미치지

못한다. 따라서 지금까지의 국가와 시민사회의 순조로운 동거는 시민 사회단체의 정체성을 비정치적으로 만드는 결과를 초래하게 되어 일본의 시민운동은 결국 마치 주민운동의 변주곡처럼 들리게 된다. 결론적으로 개발협력정책 집행과정에서 시민사회단체가 개입할 수 있는 단계는 주로 정책입안 이후 과정에 집중되어 있으며, 시민참여를 제한하고 시민사회의 정치성을 탈색시키는 제도를 구조화하는 작업은 주로 국가주도의 사회공학에 의해 유도된다.

(2) 독일

독일에서는 이미 60년대에 BMZ가 출범할 무렵인 개발협력사업의 초기에서부터 정부 내 공식기관들 뿐 아니라 정부 밖의 비정부적 민간기관들이 함께 참여하는 방안이 강하게 추진되어 왔으며, 그러한 방안은 지난 반세기 동안 견고하게 발전되고 제도화되면서 자기혁신을 거듭해 왔다. 근래에 들어 새로운 프로그램이 개발이 되고 새로운 전략이 수립되고 있지만, 독일 개발협력체제의 근간을 이루는 기본원리들은 여전히 강한 연속성을 지닌다. 독일 개발협력체제에 민간 혹은 시민사회가 참여하는 양상은 크게 광의와 협의 두 가지로 구분되어 조명될 수 있다.

먼저 광의의 의미에서 보았을 때, 법적으로 국가 이외의 기관들은 모두 시민사회적 속성을 갖는 기관으로 간주하는 방식으로 여기에는 개발협력사업의 실행만을 전문적으로 수행하는 소위 ‘실행기관’들까지 포함된다. 실행기관은 독일의 원조, 특히 양자 간 원조 집행역량에 있어 절대적인 역할을 수행하는 핵심기관들로서, 특히 두 기관의 비중이 절대적이다. 그 하나는 기술협력을 담당하는 ‘독일기술협력공사(German Technical Cooperation: GTZ)’이고 다른 하나는 재정협력을 담당하는 ‘부흥금융금고(KfW Development Bank)’이다. GTZ는 독일 정부

의 수주를 받아 세계 120개 이상의 나라들에 개발협력 프로젝트와 프로그램을 지속적으로 실행하며, 근래에는 독일 정부를 넘어 여타 국가 수준 및 초국가수준에서 다른 기관들로부터도 수주를 받는다. KfW는 유상·무상 구별 없이 자금협력사업을 담당한다. 두 핵심 실행기관 이외에도, 공익지향적인 민간기관의 형태로 국가가 인정하는 개발협력의 주요 기관들이 선정·운영되고 있는데, 독일 개발서비스(DED), 독일국제개발재단(DSE), 독일 개방정책 연구원(DIE), 독일 투자 및 개발 회사(DEG), 국제 향상훈련과 개발(InWEnt) 및 국제 이민과 개발 센터(CIM) 등이 대표적이다. 이들 실행기관들은 실상 공적 업무수행을 하지만, 법적으로는 민간기구로서의 위상을 지니고 있다. 이들의 지위에 대해서는 일정한 논란이 있지만, 대체로 유사민간기구(Quasi-NGOs: QUANGOs)로서의 성격을 지닌다고 볼 수 있다(Glagow/Schimank 1983, 148).

실행기관들은 어느 정도의 자율성을 누릴지언정 진정한 의미의 시민사회조직체로 이해될 수 없는 준공공기관적인 성격이 강하기 때문에, 보다 엄밀한 기준에서는 시민사회의 범주에서 제외되어야 한다. 대신 개발협력에 본격적으로 참여하는 별도의 민간기관들이 존재하는데 이들은 협의의 의미에서 시민사회적 성격을 지닌다고 하겠다. 그들은 크게 종교기관, 정당재단, 그리고 소규모 시민단체 등으로 나누어질 수 있고, 거기에 더하여 근래에는 ‘민관협력’의 모토 하에 민간경제주체들의 참여도 심화되어 가고 있다. 나아가 대규모 이익단체들 - 노동조합과 경제단체 등 - 도 개발협력사업의 일주체로서의 자기정체성을 부분적으로 지니고 있다. 주요 민간기관들 각각의 현황을 간략히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 기독교 교회 등 종교관련 기관들은 독일 개발협력사업에서 하나의 중요한 축을 형성하는 적극적인 민간기관의 범주이다. 대표적으

로 ‘개신교 개발서비스(Eangelischer Entwicklungsdienst)’는 독일의 전문 인력을 개발협력사업에 투입시키는 공인된 개발협력서비스 운영기관으로, 매년 아프리카, 아시아, 남미, 오세아니아, 남유럽 및 코카서스 지역에서 진행되는 300여개의 프로젝트들과 프로그램들을 지원한다. 전문 인력의 파견 이외에도 현지 파트너기관들에게 자문을 제공하고 그들을 재정적으로도 지원하며, 독일 내 500여개의 그룹들과 지방정부들에서 수행하는 개발협력정책 교육 사업을 지원하는 일도 수행한다. 그 파트너는 교회와 기독교 조직을 넘어 기타 비교회적인 기관들도 포함하고 있다.

둘째, 독일을 대표하는 6개의 정당재단들은 현지 사무소를 운영하면서, 개발협력정책의 집행자로서 역할을 하는데, 각각 자신과 이념적으로 친밀한 재단들을 공익기관으로서 설립·운영하고 있다. 정당재단들은 모두 BMZ로부터 일정한 재정지원을 받아 개발도상국의 정치·경제·사회발전을 위한 개발협력사업을 진행을 하는데, 대표적인 곳들로 프리드리히 에버트 재단(FES), 콘라트 아데나워 재단(KAS), 하인리히 뵐 재단(Boell) 등이 있다. 이러한 모습은 개발협력 정책, 나아가 외교라고 하는 영역 전반에서 국가중심성을 탈피하고 특정 정부의 편향된 활동을 견제하면서 사업의 다원성과 일관성을 통해 장기적인 효율성을 높여 나가는 고차원적 시스템이다.

셋째, 시민단체의 참여는 개발협력사업 전반에 걸쳐 광범위하지만, 특히 해외봉사단의 파견에서 두드러진다. 대체로 정부와 시민사회간의 협력을 통해 이루어지는 자원봉사단 파견사업은 다양한 기관들을 통해 이루어지고 있다. 자원봉사자들의 파견은 공적인 법률상으로 정의되어 있지 않으며, 파견기관과 봉사자들 간의 사적인 계약을 통해 이루어지되, 다만 그에 대해 법률적으로 정해진 조건과 원칙 등이 존재한다. 현행 자원봉사자 파견활동의 대표적인 프로그램으로는 BMZ

가 새로이 공적 재원을 통해 마련한 ‘세계로(Weltwärts)’ 활동이 있는데, 봉사단 파견의 실행은 독일 전역에 위치하고 있는 다수의 시민사회 파견기관들에 의해 이루어진다. 그 밖에 해외자원봉사자들을 파견하는 무수한 민간기관들이 존재하며, 특별한 명목을 동반한 봉사활동을 수행하는 곳들도 다수 존재한다.

넷째, 경제단체 산하의 기관들도 개발협력 사업 행위자의 또 다른 범주를 이룬다. 대표적으로 SEQUA사는 전 세계적으로 활동을 하고 있는 개발조직체로서, 민간부문 및 그 기관들의 발전과 전문 인력 및 지도인력들의 숙련을 지원한다. 90년대 초에 설립된 이후, 최근까지 90여 개국들에서 약 500여개의 프로젝트들을 수행해 오면서, 사회적 시장경제의 이상을 구현코자 노력해 왔다. 독일 재계의 정상조직체들 - 상공회의소(DIHK), 사용자단체(BDA), ZDH 및 경제단체(BDI) 등이 그 대표로 있기 때문에, “독일경제의 파트너(partner of German business)”라고 하는 별칭이 동반된다.

끝으로 근래에 들어 개발협력사업에 참여하는 독일의 민간기관들도 독자적인 네트워크를 형성하여 정부의 정책에 대해서 민간의 목소리를 담아내는 역할을 수행하고 있다. 독일 비정부기구 개발정책 협회(Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen)로 불리는 이곳은 120개 개발협력 NGO들이 연합하여 형성한 것으로 현재 독일 전국적으로 지방의 소규모 이니셔티브들까지 합쳐 총 2,000여 단체들이 여기에 소속되어 있다. 독일 정부를 상대로 개발NGO들의 이해를 대변하는 것이 주된 임무이며, 대체로 워킹그룹을 만들어 주된 이슈들을 중심으로 다양한 소통채널을 형성하고 여러 가지 출간활동을 통해 자신들의 과제와 이해를 사회적으로 표현해 간다.

2) 개발협력 거버넌스의 양상

(1) 일본: 수직적 거버넌스

일본정부가 시민사회단체를 동원하고 관리하는 방식의 중심에는 마치 컨트롤 타워와 같은 정부기관의 발 빠른 대응과 ‘선제적인 포용기능(preemptive concession)’이 항상 수반되는, 강함과 유연함을 동시에 갖춘 일본 정부의 국정관리능력이 항상 존재해 왔다. 전략적 동원기제들을 보유하고 적절히 활용하였으며 사회적 갈등의 문제를 개인 수준으로 개별화함으로써 집단적 책임성이 중화되도록 유도하는 정부의 치밀한 위기관리능력이 일본의 거버넌스 양식의 핵심적인 사항이다(Pharr 1990; Garon 1997). 이러한 국가의 전략적 동원체제는 일종의 사회적으로 구성된 제도의 집합체라 할 수 있는데, 이는 곧 정부의 보수주의적 상의하달식 정책집행체계, 정부유도형 주민참여, 그리고 이에 긍정적으로 반응하는 지역주민의 자발적인 참여가 복합적으로 어울려져 있는 수직형 거버넌스의 구조를 보여준다.

이렇게 정부주도 하에 시민사회세력을 체계적으로 관리하고 적극적으로 동원하는 데 사용된 정부의 제도적 기제들을 크게 세 가지로 나누어 정리할 수 있다. 첫째, 재정지원과 개발원조정책 집행과정에 참여가 상응되도록 연계시킨다. 1989년부터 외무성이 주도하여 개발프로젝트에 참여하는 NGO에게 보조금을 지원하거나 보조금을 받을 수 있는 법적 자격을 부여하기 시작하였다. 매년 외무성이 약 10억 엔 상당의 보조금을 개발프로젝트에 참가하는 NGO에게, 약 6백만 엔을 국제자원봉사자보조프로그램(International Volunteer Compensation Scheme: IVCS)이라는 제도 하에 기금을 해외로 파견되는 시민단체의 자원봉사자에게 보조금으로, 약 45억 엔 상당의 기금을 풀뿌리 시민단체에게, 그리고 약 11억 엔을 다양하게 기타 시민사회단체에게 나누어 주고

있다(Beaudry-Somcynsky and Cook 1999, 43). IVCS를 비롯하여 대부분의 자금지원 제도가 수혜대상 단체를 주로 재원확보에 어려움을 겪고 있으며, 국제 활동을 하고, 정부가 추진하는 원조정책과 큰 부딪힘이 없는 동시에, 정부사업에 참여가 가능한 경우에 한 해 지원을 결정하기 때문에, 정부재원을 제공받게 되는 단체들은 정부의 조직적 개입에서 자유로울 수 없게 된다. 즉, 일반적으로 자원단체가 공적기관으로부터 재정적 지원을 받게 되면 불런티어리즘이라는 본연의 독립적이고 자발적인 정체성을 지켜내기가 쉽지 않게 된다(Dahrendorf 2001). 반대로, 정부는 소량의 자금으로 시민사회의 친정부성 인적자원을 동원할 수 있어서 효과적인 제도를 구비하게 된다.

둘째, NPO의 법적 지위를 부여함으로써 시민사회단체가 법적인 존재로서의 정당성을 갖게 된다는 합법적 절차로 시민단체들을 개발협력사업으로 유도한다. 서구 사회의 NPO 개념보다는 훨씬 더 복잡한 ‘공익법인(公益法人)’을 도입함으로써, ‘공익’에 대한 정의를 정부기관이 자의적으로 판단할 수 있음에 따라 NPO의 법적 혜택을 받는 수혜자의 범위가 임의적으로 바뀌게 된다. ‘국제협력을 위한 일본 NGO센터(Japanese NGO Center for International Cooperation)’에 따르면, 1996년 기준 개발협력분야에서 활동하고 있는 시민사회단체의 수가 400여 개에 이르고 있는데, 이 중 단지 10% 정도만 정부로부터 법적 지위를 받을 수 있었다. 1998년 NPO법이 통과되고 2001년 세계개혁에 힘입어 동년 4,626개 단체 중 3,933개가 NPO 법적 지위를 신청했으나, 역시 공익성 테스트에서 신청 단체의 거의 90%가 부적합으로 자격심사에 탈락하게 됨으로써 아직 일본정부가 시민사회단체의 비영리성을 법적으로 통제하고 있음을 확연히 알 수 있다. 시민사회단체는 정부가 요구하는 공익성에 단체의 원칙과 자율성을 맞추게 되고 정부가 수행하는 개발원조정책에 스스로 순응하여 협력하게 된다.

셋째, 이미 정치화된 소수의 시민사회단체를 적극적 유화정책으로 그 정치성의 파급효과를 철저하게 격리시킨다. ODA-Net의 대정부 견제를 정기적인 대화 창구를 개설함으로써 외무성이 도맡아서 관리하여 다른 관제부서나 NGO에게 파급되는 것을 방지하게 되고, ODA-Net가 제시한 개혁안이 채택되지는 않을지라도 정기협의회를 통해 소통문화를 정립시킴으로써 ODA-Net로 하여금 제시한 안건들이 반영될 것이라는 기대감을 갖게 한다. 이는 상대적으로 강한 정부, 약한 의회라는 정치사회 구조 하에서는 애드보커시를 목적으로 활동하는 시민사회단체라 하더라도 약한 의회보다는 강한 정부와 접촉을 시도하게 되고 정부의 적극적인 유화정책 앞에서 정치화된 단체의 저항성도 결국은 반감하게 된다는 것을 의미한다(Pharr 1990). 따라서, 일본사회의 애드보커시 단체들은 대중성을 확보하는 것보다 정부와의 긴밀한 소통을 더 중요시 여기게 되고, 역설적으로 대중과의 소외가 이 단체들이 가지는 정치성을 소멸시키고 정부가 표방하는 정책에 자신들의 정체성을 동일시하게 되는 효과가 나타난다(Richardson 1997; Schwartz 1998).

이러한 정부의 시민사회단체를 동원하기 위한 기제들은 볼런티어 정신의 강조와 시민사회단체의 자율적 관리를 관례화하고, 철저하게 시민사회단체를 정부정책의 책임성보다는 효과성을 제고하기 위해 제도화되고 구조화된다. 효과성에 바탕을 둔 정부의 개입은 시민단체가 동원될 수 있는 시점과 부문을 하향식으로 결정한다. 즉, 정부의 주무관청에서 개발원조에 대한 기본 방침을 정하고 세부정책이 입안된 후에 정책을 실행하는 단계에서 시민사회단체들이 동원되며 이는 특히 해외봉사자 파견이나 국내초청사업과 같은 기술협력 분야에 국한되어 있다. 다시 텔리의 주장으로 돌아간다면, 정부의 강력한 개입과 제도의 적극적인 관리로 인해 일본 시민사회를 구성하는 시민단체의 속성이 국가에 의해 결정되고 구조화되며 이 구조화된 방식은 ‘수직형 거

버넌스'로 수렴하게 된다.

(2) 독일: 수평적 거버넌스

독일 개발협력사업에서의 주된 행위자들로 자리매김하고 있는 다수의 비정부기관들은 단순히 BMZ로부터 관리를 받고 상명하달식의 업무수행만을 하는 존재가 아니다. 그들은 사업의 입안에서부터 집행·평가 및 질 관리에 이르기까지 일정하게 하나의 공정화된 체계 안에서 적극적으로 의견을 개진하고 그것을 반영시키는 방식으로 참여를 함으로써 하나의 '수평적 거버넌스'를 형성하고 있다. 하나의 실행 프로그램이 확정되기까지 이러한 수평적 거버넌스 하에서는 매우 복합적인 논의과정을 동반한다. 특히 현장으로부터의 의견 및 여러 주체들 간의 능동적인 논의를 거친 소통이 동반된다. 여기에는 수원국 현지의 특성을 최대한 반영하고자 하여 모든 프로그램들을 개별 수원국의 특성에 맞게 수립된 전략 하에 추진한다. 논의과정의 초반부터 실행 주체들과의 지속적인 정책대화 과정을 동반함으로써 수원국 자신과 현지의 독일 대사관 및 BMZ의 관점이 복합적으로 작용하는 가운데 방향모색이 이루어진다. 분명 BMZ의 주도 하에 있다고 하나, 분명 실행 조직체들은 입안과정에서부터 적극적으로 결합하여 전략적으로 프로그램들을 구축하고, 자신들의 입장을 갖고서 그 과정에 동반한다.

실행안을 구체화해 가면서, 그에 대한 검토작업과 준비작업 등이 함께 이루어지고, 그것이 어느 정도 진척이 되면, BMZ와 독일부처가 참여하여 수원국 정부와 일종의 국제협약 형태로 중간확정 작업이 이루어진다. 이러한 절차를 거쳐 최종적으로 실행조직체들이 프로그램을 확정하게 되고, 그에 규정한 바대로 프로그램의 집행이 이루어지게 된다(BMZ 웹사이트). 정책의 실행을 수행할 경우에도, 현지의 독일 민간단체들 내지 수원국의 민간단체들이 상호 네트워크를 맺고 그들의 입

장에 적극적으로 귀를 기울인다. 실행 이후 평가 및 관리방식의 측면에서도 수평적 거버넌스 하에서의 사업주체들은 높은 신뢰를 부여 받으며, 정부주도의 자기완결성을 탈피하기 위한 방안이 모색된다. 대표적으로 GTZ는 평가를 크게 ‘독립 및 외부평가’와 ‘자율평가’로 구분하여 진행을 한다. 전자는 평가의 객관성과 신뢰를 높이기 위해 제3자로 하여금 평가를 하도록 하는 것으로, 대표적으로 BMZ는 ‘전략적 평가’라고 하는 방식을 통해 크게 섹터·주제·수단·프로그램 등 네 가지 범주에서 평가의 도구들을 구축하여 실행을 하며, 이를 통해 개념·조직·제도적 측면 등 높은 수준의 종합적인 발전에 부합하는 질문들에 답을 찾고자 한다(GTZ 2009). 후자는 프로젝트를 운영하는 단위 스스로에 의하여 프로젝트 및 프로그램을 체계적으로 평가하는 방식으로, 여기에는 소위 ‘프로젝트 진보 검토(project progress review)’를 통해 수행자로 하여금 자신이 수행한 프로젝트를 비판적이고 객관적으로 바라보도록 한다. 자율평가의 수행은 프로젝트나 프로그램의 진행이 형식적인 것에 머물지 않고 보다 진정성을 갖는 실질적인 과정이 되도록 하는데 기여를 한다.

수평적 거버넌스의 정부기관인 BMZ 자체도 다른 정부부처와 다르게 전통적인 관료적 기반을 갖고 있지 않다. 60년대 초반 탄생 이래로 BMZ는 외무부(AA) 및 경제부처와 차별화된 자신의 정체성을 확립하기 위해 남다른 노력을 경주했고, 개발협력정책을 외교정책과 경제정책 일반과 차별화된 영역으로 가꾸어 나갔다. 그러한 역할을 추구하는 가운데 BMZ는 스스로의 견고한 관료체계를 갖추는 대신, 다른 부처들과 산하의 실행기관들 그리고 여타 시민사회 기관들과의 사이에서 조율자로서의 역할을 하는 것에 초점을 두어 나갔다. 내적으로 BMZ는 국가별·분야별로 다채로운 부분단위들을 담고 있으며, 각 단위들이 주체가 되어 해당지역·국가·분야별로 개발협력 정책의 수립을 주관

한다. 본(Bonn)에 주재하고 있는 BMZ 본부에는 주요하게 세 부서들이 핵심적인 역할을 담당하는데, 첫 번째 부서가 바로 일반행정 과제와 함께 NGO 및 정치재단 등의 사회단체들과의 협력 작업을 주로 담당한다.

수평적 거버넌스의 형성은 독일의 개발협력체제가 내용상으로도 현실주의적인 수동적 관점이 아니라 사회구성적인 지향성, 즉 보다 본질적으로 인류가 당면한 문제를 해결하는데 더욱 더 적극적인 방안을 구축하는 실천방안을 꾸리는 것보다 깊은 친화성을 지닌다고 볼 수 있다. 이에 대해서는 보다 정밀한 경험적인 연구가 필요하겠으나, 아래로부터의 자율적이고 책임 있는 실천을 강조하고 또 그로부터 제기되는 상향식의 의제설정과 논의구조 형성은 시스템 전체의 합리성을 높이는데 당연히 긍정적인 기여를 함은 명백하다.

5. 맺으며: 한국적 함의 모색

지금까지 일본과 독일의 개발협력사업체제에 시민사회가 결합되는 방식을 수직적 및 수평적 거버넌스라고 하는 새로운 개념화를 통해 조망해 보았다. 또 개발협력사업 체제가 갖추어야 할 두 가지의 기능적인 목표라 할 수 있는 책임성과 효율성 가운데, 수직적 거버넌스는 효율성에, 수평적 거버넌스는 효율성과 책임성의 균형을 추구함을 확인했다. 나아가 효율지향적 수직적 거버넌스는 현실주의적인 정책태도와, 효율-책임성을 모두 중시하는 수평형 개발협력 거버넌스는 사회구성주의적인 정책태도와 맞물려 있음도 함께 논의했다. 그간 국제개발협력 사업에 대한 연구활동에서 이러한 분석적, 비교적 고찰이 부족했던 점을 염두에 두면, 국가와 시민사회가 적극적으로 소통하여 정책

을 다루어 가는 모델인 거버넌스에 관하여 그 내적인 유형을 구분한 점과 그것을 현존하는 두 나라의 경험과 연계지어 모델링을 추구한 지금까지의 작업만으로도 이미 나름대로의 기여를 했다고 감히 판단되어진다.

아래에서는 이제 두 나라의 시스템과 그에 대한 분석결과가 한국의 시스템 재구축에 어떤 함의를 줄 수 있는지에 관하여 논하면서 글을 맺도록 하겠다. 분명 두 나라의 시스템은 지난 20년간 수동적으로 개발협력체제를 구축해왔고 2010년부터 DAC 회원국이 되어 본격적인 재구조화와 팽창의 길목에 있는 한국에게 의미심장한 함의를 제공한다. 그것으로부터 타당하고 적절한 함의를 끌어내기 위해서는 먼저 한국이 처해 있는 상황의 핵심적 맥락이 무엇인지 짚어야 할 것이다. 이와 관련하여 필자들은 한국이 현재 동아시아적 특성이 반영된 국가중심성의 지배적 틀 안에서 시민사회의 성장을 통한 서유럽형의 변화가 함께 이루어지고 있는 복합적인 상황에 처해 있음에 주목하고자 한다. 그에 따라 한국의 새로운 개발협력체제도 동아시아적인 강한 국가의 전통속에서 신흥 민주주의로서 제도적 재구조화의 요구를 받고 있는 상황이라고 하는 두 가지 경향이 조우하면서 전개되고 있는 사회경제체제의 역동성의 연장에서 있는 것으로 이해한다.

지금까지 한국의 개발협력체제를 살펴보면, 위의 두 가지 흐름이 형성하는 특성이 혼재되어 있지만, 상대적으로 전자가 훨씬 지배적인 상태에 있음을 부인할 수 없다. 종래 한국식 개발협력체제에 있어서 소위 일본 모델은 이미 대단한 영향을 지녀 왔다. 단적으로 KOICA의 설계와 운영 모든 면에서 JICA의 그것은 절대적인 참고가 되었고, 전환기 새로운 제도적 설계를 추진하는 과정에서도 JICA의 행보를 포함한 일본의 개발협력체제의 새로운 방향은 한국에게 여전히 특별한 함의를 지닐 수밖에 없다. 이는 한국의 개발협력체제 안에 국가중심적 성

격이 이미 강하게 내재되어 있음을 의미한다. 지난 20년간 형성된 국제개발협력 체제와 그것의 재편을 둘러싼 논의에서 핵심은 외무부 산하 KOICA를 중심으로 하느냐, 다른 경제부처 산하의 수출입은행 등의 기관을 중심으로 하느냐에 있다고 하지만, 그 어떠한 경우에도 국가 혹은 국가에 속한 행위자들이 중심이 되어 시스템을 이끌어 가야 한다는 인식에는 변화가 없다. 2000년대에 들어 KOICA에서도 시민사회 기관들과의 협력사업과 거버넌스의 구축에 일정한 관심을 보이기 시작했으나, 여전히 그 수준은 수직적 거버넌스가 어느 정도 발전한 일본의 그것에 비해 양적·질적으로 극히 미약한 수준에 있다. 게다가 시민사회의 주체들이 아직까지 개발협력사업 자체를 자신의 문제로 삼는 인식도 미약하고, 수평적 개발협력 거버넌스의 구축에 대해서도 그다지 높은 필요성을 지니고 있지 못하다. 이러한 사정을 고려하였을 때, 향후 한국의 개발협력체제가 강화되면서 거버넌스의 요소가 도입·구축되어 가면서 결국 일본식 모델과 유사한 모습을 띠면서 정착될 가능성이 높아 보인다. 즉 국제협력체제의 구성과 운영 모두에 있어서 국가주도성이 전제가 된 상태에서 시민사회가 기껏해야 장식품처럼 그리고 국가의 규제를 받으면서 제한적으로 결합되는 수직적 거버넌스의 한 형태를 취하는 것으로 귀결될 수 있는 것이다.

그러나 이러한 경향은 수직적 거버넌스가 책임성의 원리를 약화시키면서 효율성에 집착하는 방식을 취하면서, 궁극에 최적의 효율성에 이르지 못하는 문제에 대한 답을 갖고 있지 못하다는 치명적인 약점을 본원적으로 안고 있음을 간과하고 있다. 그러한 관계의 형성과 함께 개발협력사업이 자연스럽게 내용적 측면에서 현실주의적이고 단기적인 국익추구방식이 머물게 될 경우, 장기적으로 시스템 자체의 효율성이 의문시되고 영항의 측면에서 국내의 사회통합적 효과에서 한계를 보임은 명약관화하다. 뿐만 아니라 그러한 성격의 정착은 외적으로

국제사회의 개발협력체제에서 책임있는 주체로 한국을 새로이 자리매김하는데 있어, 일본의 아류가 아니라 보다 가치지향적이고 장기적인 안목을 지니는 동아시아의 새로운 주체로 스스로를 부상시키기 위해서도 그다지 바람직하지 못하다.

그렇기에 향후 개발협력체제를 설계함에 있어 수직적 거버넌스의 맹아적 형태들을 넘어 수평적 거버넌스를 최대한 구축해 나가려는 노력은 매우 절실하고 결정적이다. 개발협력 체제에 시민사회의 결합 방식이 수평적 거버넌스의 발전을 이루는 형태로까지 이루어진다는 것은 개발협력 체제가 단순히 현실주의적 태도와 수직적 거버넌스에 머무는 효율성 담론에 지배되는 것을 넘어 보다 근본적인 가치지향적이고 사회구성적인 태도를 취하며, 효율성과 더불어 신뢰성까지도 함께 지향해 간다는 것을 의미하기 때문이다. 향후 어떠한 경로를 구축하느냐는 실천적 주체들이 심도 있게 고민하면서 동시에 학계에서도 관심을 갖고 분석적인 작업을 통해 보조를 맞추어야 할 사안이겠으나, 그것은 핵심적으로 본고에서 소개한 두 나라들의 모습을 감안하여, 국가-시민사회 관계 자체에 대한 보다 거시적인 성찰을 동반하면서 이루어져야 할 것이다.

단언컨대, 새로운 제도적 디자인 작업은 단순히 경로의존적인 수직적 거버넌스의 구축에 머무는 것이 아니라, 수평적 거버넌스의 구축을 과감히 지향하여 책임성과 효율성의 최적화와 사회구성주의적 원리의 강화를 향한 길을 지향해야 할 것이다. 만일 우리가 신흥민주주의로서의 한국의 상황, 그리고 아시아에서 가장 시민사회의 역량이 급성장한 나라로서 한국의 제도적 기제들이 여전히 전환의 시대를 맞이하고 있음에 착안하면, 현재의 경향은 충분히 다른 방식으로 방향 지워질 여지가 있다. 이를 위하여 한편으로 현재 개발협력체제의 주도세력들이 장기적인 안목을 확보하고 시각의 전환을 이루어야 한다. 다른 한편으

로 한국 시민사회진영이 개발협력사업 자체에 대한 문제의식을 더욱 더 자기화하고, 그것에 가치를 붙여 넣으며 시스템을 재구조화하는 데에 더욱 열의를 갖고 개입해 들어가, 개발협력체제 내에 수평적 거버넌스의 원리를 최대한 실현시키는 작업을 추구할 필요가 있다. 최근의 많은 제도적 변화에서 확인하였듯이 이는 한국의 시민사회의 노력여하에 따라 실현이 가능할 것인 바, 그것은 시민사회 스스로 뿐 아니라 궁극에 한국의 개발협력 체제의 책임있고 효율적인 작동을 위하여 반드시 필요한 요소라 할 것이다.

(2010년 10월 17일 접수, 2010년 11월 20일 게재)

참고문헌

- 김태균. 2010. “국제개발협력을 위한 가치지향의 이중적 구조: 일본 사례에 관한 소고(小考).” 『국제·지역연구』. 19(2). 서울대학교 국제학연구소.
- 박철희. 2006. “사회집단 구성의 동태적 발전과 정치적 연계에 관한 한일비교.” 임혁백·고바야시 요시아키 공편. 『시민사회의 정치과정: 한국과 일본의 비교』. 서울: 아연출판부.
- 박홍영. 2001. “일본 정부개발원조(ODA) 연구의 비판적 검토: 일본 ‘원조외교’ 연구방법의 시론(試論).” 『국가전략』. 7(1). 세종연구소.
- 손혁상·정복철. 2010. “시민사회와 대외원조(ODA): 일본의 개발 NGO 활동을 중심으로.” 『세계지역연구논총』. 28(1). 한국세계지역학회.
- 이영현 외. 2009. 『교육훈련 국제개발협력 선진화 전략』. 한국직업능력개발원.
- 정진성. 2001. 『현대일본의 사회운동론』. 서울: 나남.
- 辻中豊·廉載鎬. 2004. 『現代韓國の市民社會・利益団体一日韓比較による

- 体制移行の研究』. 東京:木鐸社.
- 日本内閣府. 2006. 『外交に関する世論調査』. 東京: 内閣府大臣官房政府広報室.
- 日本外務省. 2008. 『進歩するODA改革の流れ』. 東京: 外務省国際協力局.
- Beaudry-Somcynsky, Micheline and Chris M. Cook. 1999. *Japan's System of Official Development Assistance*. Ottawa: International Development Research Centre.
- BMZ. 2008. Warum Entwicklungspolitik? Fragen, Antworten und Hintergründe.
- BMZ. 2009. Medienbuch: Entwicklungspolitik 2008/2009.
- Clark, Dana, Jonathan Fox, and Kay Treakle, eds. 2003. *Demanding Accountability: Civil-Society Claims and the World Bank Inspection Panel*. Oxford: Rowman & Littlefield.
- Clark, J. 1991. *Democratizing Development: The Role of Voluntary Organizations*. London: Earthscan.
- Coston, Jennifer. 1998. "A Model and Typology of Government-NGO Relationships." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. 27(3). 358-82.
- Dahrendorf, Ralf. 2001. *Challenges to the Voluntary Sector*. London: 18th Arnold Goodman Lecture.
- Dower, John. 2000. *Embracing Defeat: Japan in the Wake of World War II*. New York: W. W. Norton.
- Evans, Peter. 1996. "Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy." *World Development*. 24(6).
- Garon, Sheldon. 1997. *Molding Japanese Minds: The State in Everyday Life*. Princeton: Princeton University Press.
- Giddens, Anthony. 1984. *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Cambridge: Polity.
- Glagow, Manfred and Uwe Schimank. 1983. "Die Nicht-Regierungs-Organisationen in der deutschen Entwicklungspolitik." In Manfred Glagow (eds.) *Deutsche*

- Entwicklungspolitik: Aspekte und Probleme ihrer Entscheidungsstruktur*. Verlag breitenbach Publishers: Saarbruecken.
- Haas, Oliver. 2009. "Evaluations at the Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit."
- GTZ Website. <http://www.gtz.de/en/dokumente/en-evaluations-at-gtz-reuber-haas-2009.pdf>.
- Hesse, Kurt. 1969. *Das System der Entwicklungshilfen*. Duncker & Humbolt: Berlin.
- Keohane, Robert and Joseph Nye, Jr. 2000. "Redefining Accountability for Global Governance." In Miles Kahler and David Lake (eds.) *Governance in Global Economy: Political Authority in Transition*. Princeton: Princeton University Press.
- Kim, Taekyoon. 2008. "The Social Construction of Welfare Control: A Sociological Review on State-Voluntary Sector Links in Korea." *International Sociology*. 23(6). 819-44.
- Kramer, Ralph M. 1981. *Voluntary Agencies in the Welfare State*. Berkeley: University of California.
- Kuhnle, Stein and Per Selle. 1992. "Government and Voluntary Organizations: A Relational Perspective." In Stein Kuhnle and Per Selle (eds.) *Government and Voluntary Organizations: A Relational Perspective*. Aldershot: Avebury.
- Lewis, David. 2001. *The Management of Non-Governmental Development Organizations*. London: Routledge.
- OECD. 2006. DAC Peer Review: Germany.
- Pharr, Susan. 1990. *Losing Face: Status Politics in Japan*. Berkeley: University of California Press.
- Pekkanen, Robert. 2006. *Japan's Dual Civil Society: Members without Advocates*. Stanford: Stanford University Press.
- Putnam, Robert. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Reimann, Kim. 2003. "Building Global Civil Society from the Outside In? Japanese

- International Development NGOs, the State, and International Norms.” In Frank J. Schwartz and Susan Pharr (eds.) *The State of Civil Society in Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Richardson, Bradley. 1997. *Japanese Democracy: Power, Coordination, and Performance*. New Haven: Yale University Press.
- Schwartz, Frank J. 1998. *Advice and Consent: The Politics of Consultation in Japan*. New York: Cambridge University Press.
- Tarrow, Sidney G. 1998. *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tilly, Charles. 1978. *From Mobilization to Revolution*. Reading: Addison-Wesley.
- Webb, Sydney and Beatrice Webb. 1916. *The Prevention of Destitution*. London: Longmans.

Governance Mechanisms to Mobilize Civil Society
Organizations for International Development Cooperation
A Comparative Analysis of Japan and Germany and Its
Implications for South Korea

Tae-Kyoon Kim · Myung-Joon Park

By a comparative analysis of German and Japanese experiences in the sense of how each case has developed the relationship between the state and civil society organizations (CSOs) in implementing international development projects, this article sets out to elicit some constructive implications for the prospect of the Korean way of state-civil society relations. The two patterns of state-civil society links are advanced as a plausible parameter to demonstrate the distinctive features between Japanese and German paths of incorporating civic demands into the official process of decision-making. While the German case could be identified with ‘horizontal governance’ which comes to mean civic associations’ proactive participation in all-round stages of the government’s decision-making procedures, the Japanese one shows a typical example of ‘vertical governance’, which captures a limited window of opportunity for CSOs to get into the official channels of governmental agencies. The whole review of the two advanced donor states’ institutional efforts to mobilize civic forces for the purpose of effective implementations leaves us to realize that the pattern of horizontal governance would be a better solution for the future path of the Korean model for the positive links between the state and civil society.

Key Words: Civil Society Organization, International Development Cooperation, Vertical Governance, Horizontal Governance, Japanese ODA Policy, and German ODA Policy