

일반논문

국제개발협력과 개발도상국의 시민사회 : 공여국의 베트남 시민사회 지원을 중심으로*

이화용(경희대 공공대학원) · 한재광(경희대 공공대학원)

1990년대 국가주도의 개발방식과 신자유주의 정책이 비판되면서, 개발영역에서 시민사회의 역할이 주목받았다. 2008년 아크라 행동강령을 통해 시민사회단체(CSO)는 '독립적인 개발행위자'로 인정되었다. 서구 공여국들은 개발도상국의 발전을 위해 자국 시민사회의 지원을 넘어, 민주주의와 굿거버넌스 확산, 빈곤감소, 책임과 주인 의식 확산을 위해 개도국의 시민사회를 직접 지원했다. 본 논문은 공여국의 개도국 시민사회 지원에 초점을 맞추어, 지원 목적, 쟁점과 정책적 동향을 고찰한다. 나아가, 개도국의 시민사회 지원이 가지는 의미와 과제를 베트남 사례 분석을 통해 설명한다. 권위주의 정치체제를 가진 베트남에서 시민사회는 '사회우선' 전략을 채택하여 사회적 서비스를 제공하였다. 공여자들의 베트남CSO지원은 사회적 서비스 이외에도, 인권과 민주주의 분야로 확대되고 있다. 이는 향후 공여자 및 베트남 시민사회와 베트남 정부 간 긴장관계를 형성하는 도전과제로 작용할 수 있으며, 현지 시민사회를 지원하는 공여국의 정책에 중요한 시사점을 제시한다.

주제어: 국제개발협력, 시민사회, 현지CSO지원, 베트남 시민사회

I. 들어가는 말

국제사회는 1947년 유럽의 경제부흥을 목적으로 시작된 마셜플랜 이후 개도국의 경제, 사회적 발전을 위해 대규모의 개발원조를 지원해 왔다. 선진국이 개도국을 일방적으로 지원한다는 의미를 가진 개발원

* 이 논문은 2015년 한국국제협력단 연구용역과제로 작성된 <개도국 현지CSO 역량 강화 및 우호적 환경조성 기여를 위한 KOICA LCPP 이행전략과 프로그램 개발연구>의 일부 내용을 기반으로 하였음.

조는 2000년대 들어 선진국과 개도국의 개발격차를 줄여 불평등을 해소하고, 나아가 개도국의 발전을 위해 국제기구, 국가, 시민사회 및 기업 등 다양한 주체들이 전개하는 노력과 상호협력 행위를 지칭하는 의미의 국제개발협력으로 전환됐다. 전통적으로 국제개발협력은 미국, 영국, 스웨덴 등 서구 국가와 국제기구에 의해 행해졌는데, 초창기부터 선진국의 양자간(bilateral) 원조기관과 UN 및 세계은행(World Bank), 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD) 등 다자간(Multilateral) 원조기관 중심으로 추진되어왔다. 국가 혹은 정부 간 기구 중심의 국제개발협력에서 세이브더칠드런(Save the Children), 옥스팜(Oxfam)등 시민사회조직(Civil Society Organization, CSO) 들은¹⁾ 20세기 초반 1, 2차 세계대전의 피해자들을 독자적으로 돕는 활동으로 국제개발협력에 참여했다. 점차 시민사회는 국가와 국제기구 중심의 개발에서 주체적인 개발 행위자로 부상했는데, 1980년대를 거쳐 1990년대 국가와의 협력이 제도화되면서 본격적인 국제개발협력 행위자로 자리매김 됐다. CSO는 2008년 가나 아크라에서 열린 제3차 원조효과성고위급회의에서 ‘독립적인 개발행위자(independent development actor)’로 인정을 받고 그 중요성과 영향력이 점차 증대되고 있다(OECD 2008).

국제개발협력에서 시민사회의 활동이 각국 국가 및 국제기구와 차별성을 갖는 것은 시민사회의 특징에서 비롯된다. 역사적으로 고대 그리스 시대의 시민사회는 자연 상태에 대비되는 문명 상태의 의미로 이해된 반면, 근대 이래 시민사회는 국가에 상대되는 개념으로 국가로

1) 본 논문에서 시민사회, 시민사회조직(CSO), NGO 혹은 현지CSO 등의 용어가 사용되나 의미의 차이는 거의 없다. 맥락에 따라 정부와 대비되는 의미로 사용할 때는 시민사회를, 단일 개체를 설명할 때는 시민사회조직 혹은 CSO를, 출처원문에 NGO로 기술되거나 VNGO(베트남NGO)와 같이 고유명사화 됐거나 국제NGO와 같이 일반적으로 통용되는 경우는 NGO를, 개도국 현지 시민사회조직을 지칭할 때는 현지CSO를 사용하였다.

부터 독립적이며 자유로운 다양한 인간 활동을 가리키는 것이었다. 오늘날 시민사회는 국가와 시장과 구별되어 이들에 대한 견제세력으로 작동하는 제3섹터라 불린다(주성수 2001, 64-7). 권력을 따르는 국가와 이윤을 쫓는 시장과 달리, 시민사회는 자율, 참여, 연대 속에서 공동체적 가치를 중시하고 공익을 추구하는 영역으로 정의된다(박상필 2005, 27). 시민사회가 공적 이해관계를 지향할 때 존재의 정당성을 가질 수 있으며 이를 위해 책무성의 임무가 따른다.

시민사회의 특성은 정치공동체에서 뿐만 아니라 국제개발협력에서도 투영된다. 국가주도의 개발방식과 시장 중심의 신자유주의 정책의 문제점이 드러나면서, 대안적 개발 패러다임으로서 국가와 시장에 대한 균형을 찾기 위한 시민사회의 역할이 국제개발협력 분야에서 요구되었다. 국제개발협력과 시민사회에 대한 이론적 연구를 해온 마이클 에드워드(Michael Edwards)에 의하면, 1970, 80년대보다 1990년대 이후 시민사회의 핵심적 요소인 결사체적(associational) 삶이 사회적, 경제적, 정치적 측면에서 더욱 중요한 역할을 한다는 인식이 급증함에 따라 시민사회의 위상이 증대했다고 한다(Edwards 2005, 43). 특히 1990년대 이후 국제개발의 중심이 전통적인 경제개발에서 인간개발로 전환되면서 공동체 기반의 참여, 불평등한 권력관계로부터의 출구를 위한 역량 강화, 젠더, 인권, 환경, 거버넌스 등의 아젠다가 부각되었다. 이는 개발에 대한 새로운 관점들을 제공하였으며 시민사회의 중요성에 대한 인식을 제고시켰다.

시민사회의 역할은 국가와 시장과 무관하지 않고 그들과의 관계 속에서 규정되고 행해진다. 때로 강한 국가와 강한 시민사회의 시너지가 빈곤완화를 위한 개발협력에서 더욱 큰 효과성을 나타내기도 한다. 또한 국가와 시장이 원활하게 움직이지 않는 개도국의 빈곤감소와 발전에 있어 시민사회는 정치, 경제, 사회적 측면에서 주요 역할을 하는 주체가

될 수 있다. 개발과 NGO에 관한 지속적 연구를 해 온 루이스(David Lewis)는 국제개발협력에서 NGO의 역할을 집행자, 촉매제, 파트너로 요약하였다. 집행자의 역할은 주민들에게 필요한 재화와 서비스를 제공하는 것으로, 예컨대 긴급구제, 보건, 농업 등의 영역에서 행하는 광범위한 활동이다. 촉진제로서 NGO 역할은 변화를 촉진하고자 개선된 사고나 행동을 이끄는 것이다. 풀뿌리 조직의 구성, 역량강화, 애드보커시 및 로비 활동 등이 그 예이다. 파트너로서의 역할은 NGO들이 정부, 기부자, 민간영역 등 다양한 행위주체와의 협력을 도모하는 활동을 의미한다(Lewis 2007). 이런 역할을 통해 시민사회조직 혹은 NGO는 국가와 시장의 과도한 이익 추구에 대항하여 공공 이익을 찾기 위한 균형추의 역할을 한다(Howell, Pearce 2001). 구체적으로, 캐나다의 시민사회조직인 캐나다 국제협력협의체(Canadian Council for International Cooperation, CCIC)는 국제개발협력에서 시민사회의 구체적인 역할을 9가지 항목으로 제시하였다.²⁾ 그 역할은 협력과 연대를 통해 주민들의 권리 주장, 역량 강화, 혁신 촉진과 정책 변화 등으로 정리될 수 있다.

OECD의 개발원조위원회(Development Assistance Committee, DAC) 회원국들은 1960년대부터 원조 제공 형태로 국제개발협력을 시행해왔다. 국제개발협력에서 시민사회의 역할과 중요성을 인식하면서, 이들 공여국들은 1990년대부터 본격적으로 국제개발협력에 참여하는 자국의 시민사회를 제도적으로 지원해왔다. 공여국들은 양자간 원조에

2) CCIC는 개발협력에서 NGO의 역할을 ① 가난하고 소외된 사람들과의 연대와 협력 ② 개발도상국에서 민주적 거버넌스를 위한 시민들의 권리주장 및 성취 ③ 성평등, 특히 가난하고 소외된 여성들의 권리 향상 ④ 개발도상국과의 정책대화에서 시민들의 목소리를 낼 수 있는 공간 확대 ⑤ 가난한 사람들이 거주하고 일하는 현실에 기반을 둔 혁신 촉진 ⑥ 사회변화와 관련된 다양한 영역의 역량 구축 ⑦ 네트워크하고 학습하며 NGO를 관련 정책변화의 지렛대로 활용 ⑧ 선진국의 재정적, 인적 자원 동원을 통해 시민사회를 변화의 견인차로 활용 ⑨ 지구시민의식의 표현과 세계사회 정의를 위한 교류 증진 등으로 규정한다(Tomlinson 2006, 2-3).

서 빈곤감소와 복지 등에서 효율적인 행위자 역할을 하는 시민사회 지원 비중을 점차 높였다. OECD DAC 회원국의 양자 간 원조 중 시민사회에 대한 지원비중은 2008년에는 11.9%였는데 3년 뒤인 2011년 14.4%로 증가했다(OECD 2013).

공여국들은 자국 시민사회와의 협력과 지원에 그치지 않고, 개발협력 사업이 수행되고 있는 개발도상국 시민사회에 대해 주목하였다. 즉 공여국들은 개도국의 발전에 시민사회 활성화가 의미있는 기여를 할 수 있음을 인식하고 이들을 지원하기 시작했다. 본 논문은 국제개발협력에서 오랫동안 추진되어 온 공여국의 개도국 시민사회 지원에 초점을 맞추어, 지원현황, 목적과 쟁점을 고찰하고자 한다. 나아가 공여국의 베트남 시민사회 지원 사례를 연구하여, 공여국의 개도국 시민사회 지원이 가지는 성과와 과제를 비판적으로 검토하고 국제개발협력 분야에 대한 시사점을 도출하고자 한다. 이런 목적 하에서, 본 논문은 다음과 같이 구성된다. I장에 이어 II장은 개도국 시민사회의 지원을 위한 이론적 논의와 실제 지원정책을 개괄한다. III-IV장은 개도국 시민사회의 지원 사례로 베트남을 고찰하는데, 이는 베트남이 당과 국가 주도로 역동적으로 성장하면서도 시민사회에 대한 외부 공여국의 지원이 매우 많아 국제개발협력 차원에서 개도국 시민사회의 성장 및 한계를 보는 데 매우 유용하기 때문이다. 구체적으로 III장은 베트남의 시민사회 현황과 정부와의 관계 등을 살펴봄으로써 베트남 시민사회의 특성을 개괄한다. IV장은 공여국의 베트남 시민사회 지원의 현황과 특징을 고찰하고, 국가와 당의 지배 영역 하에 있는 베트남 시민사회에 대한 공여국 지원의 성과와 도전과제가 무엇인지를 살펴본다. 결론에서는 공여국의 베트남 시민사회에 대한 지원 특성과 한계를 비판적으로 성찰함으로써, 국제개발협력에서 공여국의 개도국 시민사회 지원이 주는 시사점을 찾고자 한다.

II. 개도국 시민사회의 지원: 이론과 정책

1. 이론적 논의: 지원 목적과 쟁점

왜 공여국들은 자국 시민사회조직 지원을 넘어 개도국의 시민사회를 지원하였는가? 국가 주도 개발의 실패로 인해 새로운 개발 방식을 찾던 공여국들은 1990년대 들어 냉전 종식과 함께 거버넌스 개혁과 시장 자유화를 강조하는 ‘신정책의제’의 영향으로 개도국 발전에 있어 굿거버넌스와 시민사회의 필요성을 인정하기 시작하였다. 또한 아프리카에 오랫동안 원조를 제공해 온 공여국, 특히 유럽 국가들에게 나타난 이른바 ‘원조 피로’ 현상도 시민사회에 주목하게 된 이유를 제공하였다. 즉 아프리카에 대한 지속적인 원조에도 불구하고 개선의 여지가 보이지 않는 빈곤 상황은 공여국들로 하여금 기존 원조 방식을 재고하는 계기가 되었다. 공여국들은 정부 주도 원조의 비효율성에 회의감을 갖게 되면서 개도국의 발전을 위한 국내적 요소를 주시하게 되었다. 공여국들은 개도국의 개발이 효과를 갖기 위해서, 다시 말해 수원국인 개도국의 정치, 경제, 사회의 발전을 위해서 시민사회의 활성화가 중요하다고 보았다. 이러한 배경 속에서, 공여국의 개도국 시민사회 지원을 위한 목적이 이론화되었다.

국제개발협력에서 개도국 시민사회 혹은 시민사회조직 지원 목적의 하나는 민주주의와 굿거버넌스의 관련성에 있다. 굿거버넌스란 개도국 구성원의 효율적인 개발을 위해 갖추어야 될 체제로서 시민 참여, 법치주의 확립, 투명하고 책임 있는 정부 등이 작동하는 통치 구조를 의미한다. 개도국에서 굿거버넌스가 이루어질 때 개도국에 대한 원조, 나아가 국제개발협력의 결실로서 개도국의 발전이 가능하다. 굿거버넌스의 확립을 위해 국가와 시장에 대항하고 균형을 조율할 수 있는

시민사회 역할의 필요성이 인식되었다(Howell, Pearce 2000, 76). 이로써 개도국의 민주주의가 발전하여 개발의 효과를 높일 수 있는 기반이 마련될 수 있다고 보았다.

개도국 시민사회 지원의 또 다른 목적은 시민사회가 갖는 효율성에 있다. 베빙턴(Anthony Bebbington)과 리들(Roger Riddell)은 서구의 CSO들이 국제개발협력 사업을 통해 효율적인 서비스 제공을 하지 못하고 파트너십과 책무성의 결여를 보여 왔음을 비판한다(Bebbington, Riddell 1995). 베빙턴과 리들은 개도국의 시민사회가 서구CSO나 현지 정부보다 우월한 역량과 가능성을 가지고 있다고 주장한다. 실제 개도국의 NGO들은 정부 행정조직과 달리 유연한 조직과 업무 환경을 가지며, 정부보다 공공사회적 서비스 제공이 비용대비 효과적이고 효율적임을 보여주었다(Lewis Kanji 2009, 92-97). 뿐만 아니라 개도국 현지 시민사회 단체들은 지역 기반 조직이므로 현지 상황에 대한 이해도 높고 지역사회와의 관계가 밀접하다. 이로 인해 지역사회의 자원 동원과 활용에 효과적이고, 현지 시민들의 적극적인 참여를 독려하고 문제점이 생길 경우 설득하고 해결할 수 있는 능력이 크다(Degnbol-Martinussen, Engberg-Pedersen 2003).

개도국의 시민사회가 책임과 주인의식을 제고할 수 있도록 돕는 것 또한 공여국이 개도국 시민사회를 지원하는 주요 목적이기도 하다. 이는 개도국의 현지 시민사회조직에게 직접적으로 원조나 개발 정책에 의견을 내고 참여할 수 있는 기회를 주어 개발정책이 서구에 의해 주도되는 것이 아니라 개도국과의 협력의 산물임을 인지시키고자 함이다(Sheahan 2010). 이런 목적 하에서 공여국들은 개도국의 시민사회 강화에 관심을 보였고, 이는 국제개발협력의 정책적 목표가 되었다(Howell et al. 2000, 76).

국제개발협력을 통한 공여국의 개도국 시민사회 지원이 이론화되고

지지를 받는 한편, 이러한 지원에 대한 비판 또한 적지 않다. 먼저 시민사회 형성의 성격과 방식에 관한 지적이다. 시민사회란 자국의 역사적, 사회적, 문화적 맥락 속에서 형성되는데 ‘외부로부터의’ 지원으로 인해 개도국의 고유 맥락이 무시된 채 인위적으로 만들어질 수 있다는 것이다(Howell et al. 2000, 78). 실제로 1990년대 구 공산권 국가에 지원된 시민사회 강화 프로그램은 오히려 지역 엘리트들의 권력 강화의 수단으로 전락해 새로운 문제를 야기하기도 했다(Lewis-Kanji 2009, 128-131). 서구 공여국은 구 공산주의 국가에서 국가 및 시장과 시민사회의 관계를 상호 선순환적으로 설정하고, 정책적으로 시민사회를 형성, 육성, 강화하는 ‘자유주의적 시민사회’ 접근을 시도한다. 그러나 이는 시민사회를 헤게모니 권력과 반헤게모니 권력 투쟁의 장으로 보는 그람시적 ‘급진적 시민사회’의 시각에서는 유효한 접근으로 간주되지 않기도 한다.

공여국들은 개도국과의 개발협력을 수행함에 있어 일방적으로 자신들의 경험에 의거한 정책 방향을 제시한다는 비판을 받아 왔다. 특히 ‘신정책의제’를 통해 개도국의 현지CSO들에게 공공서비스를 맡게 하여 민영화에 참여하거나 구조조정 정책에 기여함으로써 신자유주의 정책에 일조한다는 비판은 자주 제기되어 왔다(Tvedt, 1988). 또한 개도국의 시민사회가 개도국의 빈곤퇴치와 발전을 위한 효율적 수행자라는 주장이 부정되기도 한다. 개도국의 현지CSO들이 효율적 수행자라는 기대와 달리, 국제개발협력 정책과 프로그램 목적, 자금 관리와 책무성 조건 등을 충족할 만한 역량을 갖추지 못하고 있다고 한다(Carroll 1992; Banks, Hulmes 2012). 나아가, 개도국의 시민사회조직이 공여국의 효율적 수행자 역할을 한다할지라도, 공여국들에 의한 탐다운 방식의 지원은 공여기관의 목적에 부합하는 현지CSO들에 대한 선택적 지원을 가져와 시민사회가 하청업자로 규정되고 자원이 대형

CSO에게만 집중되어 시민사회 간의 서열화가 될 수 있다는 점들이 언급되었다(Bebbington et al. 1995).

이 밖에 공여국의 개도국 시민사회 강화 지원이 다양성, 다원성, 사회통합에 대한 환상을 심어 줄 수 있으며, 공여국에 대한 현지 시민사회의 의존성을 증대시키고, 개도국 자신의 시민사회가 아닌 공여국의 시민사회를 이식하는 공급자 중심의 지원이라는 엘리트주의의 우를 범할 수 있다는 비판도 제기되었다(Howell 2002, 124-128).

개도국 시민사회 지원 목적에 관한 쟁점의 주요 핵심은 개도국 시민사회 지원에 대한 공여국의 접근방식에 관한 문제이다. 이는 공여국 지원의 긍정적 효과를 부정하는 것은 아니나, 개도국 시민사회의 특수성이 반영되지 않는 지원에 대한 비판적 지적이라 할 수 있다. 형성 배경과 특성, 역할 면에서 서구와 비서구 개도국의 시민사회는 다르며, 이런 맥락에서 서구 시민사회가 개도국이 따라야 할 보편적 모델이라 말할 수 없다. 그렇다 해서 서구의 산물인 시민사회 개념이 개도국에게 무조건 부적절하거나 불필요하다고 생각하지 않는다. 서구와 비서구의 차이가 있지만, 양자 모두 시민사회의 특성, 즉 과도한 국가 혹은 시장에 대한 도전을 통해 공공의 이익을 추구하고자 함은 공통적으로 갖고 있다. 문제는 시민사회의 공통적 특성이 구현되는 방식이 지역적 특수성에 따라 다를 수 있음을 무시해 온 것이다. 국제개발협력에 있어 서구와 개도국의 관계와 효율적인 지원 방식은 지속적으로 고민해야 할 바이다. 개도국 시민사회의 지원 목적을 둘러싼 논의는 그 답을 찾아가기 위한 여정이다. 이제 그 답을 찾기 위한 또 하나의 시도로 공여국들의 개도국 현지CSO 지원 정책에 주목한다.

2. 정책적 동향

북반구 공여국들의 현지CSO 직접적인 지원은 먼저 서구의 양자간 공여 기관들에 의해 이루어졌다. 스웨덴의 Sida(Swedish International Development Agency), 노르웨이 Norad(Norwegian Agency for International Development), 캐나다의 CIDA(Canadian International Development Agency)와 덴마크 Danida(Danish International Development Agency) 등이 개도국 시민사회의 효율적 지원을 위한 방안으로 서구CSO 매개 없는 현지CSO 지원을 시도했는데, 초기에는 일반적으로 개도국의 큰 규모 CSO들이 그 혜택을 받았다(Intrac 1998: Edwards et al., 1996). 새롭게 부여된 현지CSO 역할로 인해 개도국 시민사회는 많은 관심과 지원을 받을 수 있었다. 그럼에도 공여국의 개도국 현지CSO 지원이 순탄하게 이루어진 것만은 아니었다. 공여국의 직접적 지원이 본격화 되어가는 과정에서 공여국의 시민사회가 이에 대한 문제를 제기하기도 하였다. 1990년대 초반 영국정부가 시행한 조사에 의하면 영국CSO들은 개도국CSO가 공여국의 요구사항을 충족시키지 못하고 모니터링과 평가할 역량이 부족하며, 공여국 중심의 사업만 수행해 자국 주민들에 대한 책무성을 가지지 못할 것이라는 등의 문제를 지적하였다. 그러나 영국 정부는 이는 큰 문제가 되지 않고 극복될 것이라 판단하고 개도국 CSO에 대한 직접지원을 시작했다(Manji 2000, 75-76).

1) 현지 시민사회 지원정책: 목적

앞에서 공여국의 현지CSO 지원 목적은 민주주의와 굿거버넌스 확산, 효율적인 서비스 전달, 책임과 주인의식 제고 등으로 정리되었다. 그러나 OECD DAC 회원국들이 실제 개도국 현지 CSO지원을 함에 있어 표방하는 정책 목적은 이보다 더 구체적이고 다양하다. OECD

DAC은 2011년 'How DAC members work with civil society organizations: an overview' 제목으로 공여국의 CSO 지원 정책과 프로그램을 개괄하는 문서를 출간하였다(OECD 2011). 이 문서에 따르면, DAC의 24개국 회원국 중 22개국이 개도국의 현지 시민사회 지원을 하고 있다. 이들 국가는 정책과 프로그램을 통해 현지CSO를 지원하는 중점적인 목적은 효과적 빈곤퇴치와 민주주의 확산이라 밝힌다. 그러나 두 가지 목적을 이행함에 있어 구체적인 강조점이나 방법론은 동일하지 않다.

호주, 캐나다, 덴마크, 핀란드, 독일, 아일랜드, 네덜란드, 스웨덴은 현지CSO 지원 목적을 효과적인 빈곤퇴치라고 규정한다. 이들 공여국들은 현지CSO가 지역 및 주민에 대한 접근성이 높아 주민들의 의사를 정확히 파악하고 적절한 전략을 세우는 데 효과적인 역할을 할 수 있기 때문에 국제개발협력 사업이 성공하는데 크게 기여한다고 강조한다. 그러나 빈곤퇴치의 효과성을 위해 국가들이 보여주는 강조점은 사업의 효율성, 현지 접근성, 지속 가능성 등 차이가 있다. 예컨대, 호주 정부는 현지CSO의 역할이 서비스 전달, 우호적인 사회적 포용(Enabling Social Inclusion), 효율적이고 책임감 있는 투명한 정부를 만드는데 있다고 규정한다(AUSAID 2012). 캐나다 정부는 현지CSO 지원 목적이 빈곤층, 여성과 소녀와 같은 소외계층의 소리를 증대시키고, 지속가능성, 투명성, 책무성의 제고 등 실제 성과 실현에 있음을 강조한다(CIDA 2015). 덴마크 정책문서는 현지CSO지원을 통해 건강하고 독립적이며 다양함이 존중되는 사회를 건설하고 이를 통해 빈곤퇴치를 이루고자 함을 밝힌다(Danida 2014). 핀란드 정부는 현지CSO를 지원해서 현지 주민들의 기초 생계를 지원하는 효율적 사업에 관심을 둔다(Finland 2010). 독일은 현지CSO 지원이 주민 특히 취약 계층에 대한 접근성 용이, 정부기관이 수행하기 어려운 일들의 순조로운 진행, 광범위한 주민 동원을 통한 사업성과 제고, 낮은 비용으로 효과적인 주

민들과의 교류 등의 장점을 가진다고 설명한다(BMZ 2014). 아일랜드 정부도 현지CSO가 정부나 국제기구가 취약 지역이나 계층에 지원을 제대로 하지 못하는 영역에서 다양한 활동을 전개할 수 있기 때문에 그 장점을 이용한다(Irish Aid, 2008). 네덜란드 경우 현지CSO가 주민들의 삶의 질을 높여주는 교육이나 보건 사업을 정부와 협력하여 전략적으로 서비스를 전달하고 정부의 영향이 미치지 못하는 지역이나 계층을 위한 실질적이고 효과적인 활동을 한다고 판단하여 이들을 지원한다(Government of Netherlands 2008). 스웨덴 정부는 현지CSO 지원이 개발 성과 측면에서 가장 큰 효과를 볼 수 있는데 현지CSO가 갖고 있는 다양한 분야의 경험, 지식과 자원이 빈곤감소에 효과적으로 기여한다고 말한다(Sida 2009).

민주주의의 확산이라는 현지CSO 지원 목적에서도 공여국들의 취지와 방법은 조금씩 다르게 나타난다. 캐나다 정부는 현지 시민사회 성숙 및 우호적 환경조성을 위한 지원을 통해 민주주의 확산을 지지한다(CIDA 2015). 덴마크 정부는 현지CSO가 시민들의 목소리를 가장 잘 담을 수 있고 국회 및 정부 공공기관이 정책을 결정할 때 다양한 의견을 제시할 수 있다는 점에 주목한다(Danida 2014). 주민참여와 소수자 대변의 주창은 핀란드, 독일, 아일랜드의 정책에서도 드러난다. 핀란드는 현지CSO를 통한 정부 투명성 및 책무성 실현을 강조하며, 그 밖에 현지CSO가 인권 증진, 정부 감시 및 옹호, 혁신적인 모델 개발에 중요한 역할을 수행할 수 있기에 지원한다고 밝힌다(Finland 2010). 노르웨이, 스웨덴 등도 정부의 책무성과 효과성 제고, 수원국 정부의 투명한 예산 운영과 집행 감시에 현지CSO와의 협력이 중요함을 주장하였다(Norad 2009; Sida 2009).

2) 현지 시민사회 지원정책: 규모

OECD DAC 회원국의 현지CSO에 대한 지원은 2009년 이후 꾸준히 증가하고 있다. 2009년에서 2011년까지 4년간의 현지CSO에 대한 평균 지원 규모는 146백만 달러이며, 9개 국가만이 평균 이상을 지원하고 있다. 네덜란드는 OECD DAC 회원국 중 현지CSO에 대해 가장 큰 규모의 지원을 해왔는데, 2009년 193백만 달러에서 2011년 207백만 달러로 지원 규모를 점차 늘리고 있다. 이어서 영국(493백만 달러), 노르웨이(378백만 달러), 일본(363백만 달러), 스웨덴(362백만 달러), 호주(265백만 달러), 스위스(180백만 달러), 덴마크(179백만 달러), 캐나다(155백만 달러), 스페인(137백만 달러) 순이다. 공여국의 CSO지원 규모 중 현지CSO지원 비율로 보면 현지CSO에 대해 가장 큰 비율로 지원하는 국가는 포르투갈(35%)이며, 일본(34.8%), 호주(21%), 덴마크(20.4%), 노르웨이(14.5%), 네덜란드(14%), 스웨덴(13.4%), 아일랜드(12.3%), 영국(10.6%) 순으로 파악된다. 이와는 대조적으로 한국을 비롯한 독일, 이탈리아, 미국, 그리스는 현지CSO에 대한 지원이 거의 없다(손혁상 외 2015).

한국은 한국국제협력단이 개도국 현지CSO를 직접 지원하는 프로그램인 Korea Fund for Southern CSO(KFSO)를 2013년 시작해서 2015년까지 총 3년간 추진하였다. 2015년 Local CSO Partnership Program(LCPP)으로 명칭이 전환된 이 사업은 “전문성을 가진 파트너국 현지NGO를 지원하여 파트너 국가의 빈곤퇴치와 경제사회발전에 기여”한다는 목적으로 시작되었으나 예산 우선순위 등에서 밀려 3년간 5개국 8개 단체가 총 17개의 사업만을 수행하고 2015년 종료됐다(손혁상 외 2015).

Ⅲ. 사례연구: 베트남 시민사회

Ⅲ장은 공여국의 개도국 시민사회 지원에 관한 경험적 사례를 위해 베트남 시민사회를 고찰한다. 베트남을 선택한 이유는 현재 원조 수원국으로서 베트남이 가지는 특징 때문이다. 베트남은 지속적인 경제성장으로 2010년 하위중소득국에 진입했고³⁾ 정부가 강한 주인의식을 발휘해 자국 발전전략을 수립하고, 원조를 강하게 통제하는 ‘좋은 사례(best practice)’이자 국제사회가 ‘공여국이 총애하는(donor darling)국가’라 부를 정도로 긍정적 평가를 받고 있다(Foresberg 2010). 베트남은 단일정당이 지배하는 사회주의적 권위주의 체제이며 정부의 강한 영향력 하에서 전통적인 ‘군중조직(mass organization)’이 활동하고 있다. 동시에 베트남은 공여국들과 국제시민사회의 지원을 통해 시민사회가 활성화 되고 있는 특징을 갖고 있다. 베트남에서 볼 수 있는 ‘권위주의 정부 하에서 진행되는 공여국의 시민사회 활성화 지원’이라는 특징은 향후 타 공여국 및 베트남과 유사한 상황에 처해 있는 수원국에게 여러 시사점을 줄 수 있을 것이다.

1. 베트남 시민사회의 현황과 특성

주지하듯이, 베트남은 시장경제체제의 도입으로 인해 새로운 경제·사회적 환경이 조성되었으나 정치적으로는 중앙집권적인 공산당 일당 지배 국가이다. 최고인민회의(국회)가 헌법상 국가의 최고 주권 기관이고 비공산당원도 국회의원 피선거권을 가질 수 있지만, 공산당이 국

³⁾ 베트남의 2015년 1인당 국민총소득(GNI)은 \$1,980으로 하위중소득국에 해당한다. 2016년 4월 국회가 비준한 ‘2016-2020 사회경제개발계획(SEDY)’에 의하면 연평균 경제성장률은 6.5%에서 7%, 1인당 국내총생산(GDP)은 \$3,200-\$3,500 달성을 목표로 한다(관계부처 합동 2016).

가와 사회를 이끄는 유일한 정치세력이다. 이와 같은 정치구조 속에서 시민단체 혹은 시민사회조직은 베트남조국전선 산하의 군중조직으로서 실제 당과 정부에 의해 조직되거나 밀접하게 연계되어 있는 국가 속의 영역이라 할 수 있다.

1986년 ‘쇄산’이라는 뜻을 가진 경제개혁·개방 정책인 ‘도이머이(doi moi)’ 정책 시행 이후에도 여전히 청년동맹(Youth union), 여성동맹(Women’s union)과 같이 당과 직접 관련된 ‘군중조직’이 가장 중요한 인민대중조직으로 관심을 받아오고 중요한 역할을 해왔다. 그러나 점차 베트남 사회가 다양화 되어가면서 전문가 협회, 비정부기구(VNGO), 지역 공동체조직과 단체 등 다양한 조직들이 등장하였다. 베트남 정부는 2006년 4차 공산당전국대표대회에서 채택한 ‘2006-10년 사회경제발전계획’을 통해 군중조직과는 다른 사회적 조직이나 비정부조직도 국가발전에 공헌할 수 있다고 밝히며 시민사회에 대한 관심을 확장시켰다(최호림 2008; Taylor, Nguyen, Pham, Huynh, Ngoc 2012).

1990년대 폭발적으로 증가한 등록/미등록 포함 활동하는 베트남 단체의 수는 정확하게 전수조사 된 바 없다. 베트남 시민사회 연구자들은 베트남 시민사회조직을 다양하게 분류해왔다. 사이델(Mark Sidel)은 최초로 이들 조직들을 9개 범주, 즉 군중조직, 국가 지원 연구 및 교육 프로젝트, 다소 독립적인 정책 연구 및 교육기관, 반국영-반민영 교육기관, 농민협회, 비자발적/자발적 합작사, 사회사업 네트워크, 전문직과 사업가협회, 종교집단, 국가와 공산당에 대항하는 정치활동가 집단으로 나누었다(Sidel 1995, 93-94). 2007년 국제 시민사회조직인 CIVICUS가 진행한 시민사회지수(Civil Society Index, CSI)연구는 베트남 시민사회조직을 ‘군중조직’, ‘전문가단체 및 우산조직(umbrella organization),’ ‘베트남NGO’ 그리고 ‘지역기반조직(Community Based Organization, CBO)’ 등 4개 유형으로 구분한다(Norlund, 2007). 이들 구분에서 시사되듯이,

베트남 시민사회조직 분류는 국가 개입의 정도 여부와 기능에 따라 세분화된다.

다양한 베트남 시민사회조직을 통계로 살펴보면, 2005년 베트남 정부 통산 전국단위에서 활동하는 결사체의 수는 320개이고 지방단위 결사체는 2,150개였다(Thiem 2013, 80). 보다 최근 통계로 핀란드 NGO 협의체인 KEPA는 2011년 발간한 베트남 시민사회에 대한 보고서가 있다. 이에 의하면 서비스제공과 연구 그리고 외국 회사를 지원하는 활동을 하는 약 1,300-2,000개의 베트남 NGO들이 존재한다고 한다. 이 보고서에 의하면 베트남 민법에 등록된 그리고 등록되지 않은 채 활동하는 약 10만개에서 20만개에 이르는 지역기반조직들이 있는데, 이들은 대개 수자원사용자그룹, 가축양육그룹, 자조그룹 등이라 한다. 베트남 정부는 많은 자국NGO를 관리하고자 베트남과학기술단체동맹(Viet Nam Union of Science and Technology Associations, VUSTA)을 설립해 운영하고 있다. 2011년 기준 391개의 베트남NGO가 이 기구의 관리 하에 있다(Thayer 2009, 3; KEPA 2011, 3).

베트남 내에서 시민사회 관련 연구가 빈약했던 것과는 대조적으로, 1990년대 중반 이후 외국 학자들은 베트남의 시민사회에 관심을 갖기 시작하였다. 이들은 베트남이 강한 당주도 국가이기 때문에 서구적 기준의 시민사회가 존재하지 않는다고 보았고 심지어 NGO라는 용어조차 사용하지를 주저했다(Sidel 1995; Beaulieu 1994). 이에 베트남의 비정부조직을 시민사회와 동일시함은 다음과 같은 점에서 오류라 지적되었다. 첫째, 베트남 NGOs는 국가의 확장이며, 둘째, 시민사회를 구성하고 있는 대중 결사체와 공동체 기반 조직에는 민주적인 정치변화를 주창하는 그룹은 제외되고 단지 개발정치 조직만을 고려한다(Thayer 2009). 요컨대, 공산당 일당 주도 국가인 베트남에서 시민사회는 독립적으로 존재하고 국가를 견제하는 대안 세력이 아니라 국가,

당과 중첩되는 영역임이 강조된다. 그러나 서구적 특성의 시민사회 부재가 곧 베트남에는 시민사회가 없다는 주장으로 귀결될 필요는 없다. 베트남 시민사회의 이해를 위해서는 베트남 맥락에서 민간조직의 특성을 이해하고 그것이 서구의 시민사회조직과 어떻게 다르고 유사한지를 고찰함이 더 유익할 것이다. 베트남의 정치적 구조 속에서 베트남의 다양한 조직과 단체들은 자유민주주의 국가에서처럼 국가, 시장과 상호적이면서 그 둘을 견제할 수 있는 시민사회의 역할과 위상을 갖고 있지 못하다. 그러나 동시에 베트남에는 외부에서 생각하는 것보다 더욱 다양하고 분화된 민간조직이 늘어나고 시민사회가 강해지고 있다(최호림 2008, 270).

베트남 시민사회의 특성을 규명함에 있어 동유럽의 경험은 유익한 시사점을 제공한다. 공산주의체제 하의 동유럽 시민사회는 국가에 대한 전략으로 1950년대의 ‘정치우선(politics first)’, 1960년대의 ‘경제우선(economics first)’에 이어 1970년대 이후 ‘사회우선(social first)’ 전략을 택하였다. 동부 유럽의 민주화 움직임이 소련의 개입으로 와해된 후 지식인 시민사회 중심으로 전개된 ‘사회우선’ 전략은 진실성(living in truth), 자기조직(self-organization), 그리고 법 존중을 특징으로 하였다(Smolar 2002, 50-57). 이 전략은 정치와 거리를 갖되 법적, 제도적 제약 속에서도 자주적 사회조직을 발전시켜 비정치 영역에서 국가로부터 사회의 자주성 회복에 중점을 두기 위함이었다(Alagappa 2004, 31). 스몰라는 이를 소극적 의미의 ‘최소주의 시민사회(minimal civil society)’로 개념화시켰는데, 이는 당시 동부 유럽의 정치적 현실에 대한 시민사회의 생존 전략이라 할 수 있었다.

요르그 비슈르만(Jorg Wischermann)은 베트남 시민사회에 대한 연구에서 300개의 베트남NGO를 대상으로 한 질문에서 가장 많은 비중(45%)의 NGO들이 자신들을 ‘시민적 조직(civic organization)’으로 이해

하고 있다고 밝혔다. 또한 이 NGO들은 ‘사회우선’ 전략을 선택하며 사회적 변화(societal change), 사회적 자조(societal self-help), 연대(solidarity) 등에 초점을 맞추고 있다(Wischermann, 2010, 18-19). 이처럼 베트남 시민사회가 국가로부터 자율성을 갖고 있거나 국가 대 시민사회의 구도로 발전하고 있는 것은 아니지만, 점차 국가나 당이 하지 못하는 빈틈을 채워가며 ‘참여적 거버넌스’ 구조를 구성하는 역할을 맡고 있다(Norlund, 2007).

당과 국가가 주도하는 베트남에서 시민사회는 국가로부터의 자율성을 원하지만, 현실적 이유로 이보다는 ‘사회우선’ 전략을 앞세우고 있는 듯하다. 즉 국가와 당에 대한 도전보다는 복지, 사회서비스 제공 등에 집중하는 ‘최소주의 시민사회’로서 자신의 위상을 수용한다. 그러나 서구 NGO들과의 교류를 통해 민주주의 경험을 하고 있는 베트남 시민사회의 역할이 여기에만 머물러 있을 것 같지 않다. 베트남 시민사회조직의 증대가 그들의 활동과 역할에서 변화를 가져오고 이것이 베트남 사회의 변화로 연결될 가능성이 없지 않다. 국제공여국들이 베트남 내 시민사회를 구성하기 위해 많은 베트남 NGO들을 지원하고 있는 것도 이런 가능성과 무관하지 않을 것이다.

2012년 아시아재단이 하노이시와 호치민시에서 활동하는 100개의 베트남NGO를 대상으로 진행한 한 연구결과는 베트남NGO 현황에 대한 많은 의미 있는 정보를 제공한다. 총 100개의 베트남NGO 유형을 보면 그 중 연구기관이 12개(12%), 과학기술 조직이 12개(12%), NGO가 40개(40%), CBO와 자원봉사조직이 14개(14%), 사회적 기업이 4개(4%), 기타가 19개(19%)이다. 또한 활동분야를 묻는 질문에 대해 서비스 제공이 62%로 가장 많고, 연구 46%, 역량강화 44%, 정책 애드보커시 39%, 기타가 30%였다. 가장 많은 비중의 단체들이 사회적 서비스 전달활동을 하고 있는 것을 알 수 있다. 그리고 설문에 답한 베트남

NGO들이 가장 큰 수입원을 묻는 질문에 ‘국제공여기관’이라 답했다 (Taylor et al, 2012, 9-30). 이 연구를 통해 베트남의 시민사회조직들의 주류는 서비스 제공분야에서 활동하는 베트남NGO이고 이들 중 상당수의 베트남NGO와 CBO가 외국 공여국의 활동에 의해 조직되었음이 밝혀졌다(KEPA 2011, 2-4). 아울러, 베트남 시민사회 내 다양한 조직들의 활동이 정치가 아닌 사회문제 해결에 초점을 두는 ‘사회우선 (social first)’ 전략에 의거하며, 동시에 외국공여국의 ‘시민사회 지원’의 혜택을 받고 있음을 알 수 있다.

이런 맥락에서, 베트남 시민사회의 발전을 제고할 수 있는 주요 수단으로 ‘외부로부터의 협력’이 주목을 받았다. 1980년대 ‘도이머이(doi moi)’ 정책 도입 이후 베트남 사회가 점차 개방되며 외부세계 특히 국제기구, 정부 간 기관 및 국제NGO 등 공여국으로부터의 지원이 증대하였다. 공여국들은 권위주의적인 정치체제 내에서 시민사회 공간을 구성하는 최고의 방법으로 현지CSO를 지원하는 전략을 선택하였다. 구체적으로 유엔개발계획(United Nations Development Programme, UNDP)과 세계은행은 베트남 파트너들과의 협력을 통해 베트남 시민사회를 지원하겠다는 명시적인 목표를 갖고 활동하고 있다. 많은 국제NGO들도 베트남 시민사회 강화를 그들의 활동 목표로 설정하고 다자간, 양자간 원조공여기관과 함께 베트남NGO들과 파트너십을 맺고 지원하고 있다. 공여국들은 베트남에서의 활동을 위해 서구적 개념의 ‘NGO’는 아니지만 베트남 특성에 맞는 시민사회 구성원인 다양한 조직들과 협력 관계를 갖는다(Thayer 2009, 4-5). 실제로 베트남에서 활동하는 국제NGO인 옥스팜(Oxfam) 관계자는 베트남NGO들의 사업을 지원해 이들의 역량강화에 기여하고 있음을 밝히고 있다.

“시민사회는 취약계층이 필요한 것을 정부에 알리고, 정부의 역할 및

기업의 비리를 감시하는 역할을 한다. 이에 베트남NGO의 역량을 강화하는 것이 중요하다.”⁴⁾

베트남에서 활동하는 국제NGO의 역사는 1940년대부터 시작된다. 1948년 프랑스 구호조직인 ‘Secours Populaire Francais(SPF)’가 국제NGO로는 처음으로 활동을 시작하였다. 이후 많은 국제NGO가 활동을 했으나 1975년 베트남전 종전 이후 사무실을 폐쇄하였다. 1986년 ‘도이머이(doi moi)’ 정책 도입 이후 1988년 ‘개발과 연대를 위한 카톨릭 국제협력’(Catholic International Cooperation for Development and Solidarity, CIDSE)을 필두로 국제NGO들이 원조사업을 재개하였다. 1989년 베트남 정부는 국제교류협력활동을 총괄하는 ‘베트남우호기관동맹(Vietnam Union of Friendship Organisations, VUFO)’ 하에 국제NGO의 활동을 지원 및 감독할 기구로 인민원조중재위원회(People's Aid Coordinating Committee, PACCOM)를 설립하였다. 1993년 베트남에서 활동하는 국제NGO들은 VUFO와의 협의 하에 국제NGO간의 정보공유 등의 협력과 베트남 파트너기관들과의 협력을 활성화하기 위해 ‘VUFO-NGO Resource Center’를 설립하였다. 이 단체의 책임 관계자 L은 현재 120개의 국제NGO가 VUFO-NGO Resource Center의 회원으로 활동하고 있음을 설명하며 베트남NGO들의 성장 및 국제NGO들의 기여에 대해 다음과 같이 설명한다.

“베트남에서 INGO들은 반드시 현지CSO들과 파트너십으로 사업을 수행하고 있다. 지난 5년간 베트남NGO들이 성장했는데, 이들이 정부와의 정책대화에 더욱 많이 관여하도록 지원해야 많은 수혜자들이 혜택을 받

⁴⁾ 2015년 3월 20일 하노이 옥스팜 사무소에서 팀장 P와의 인터뷰. 본 논문의 모든 인터뷰는 베트남 현지에서 실시되었는데, 당사자 보호 차원에서 인터뷰 대상자의 성명을 영문 이니셜로 대체한다.

을 수 있다.”⁵⁾

이는 베트남 NGO들이 베트남에서 활동하는 국제 NGO들과의 협력 관계를 통해 발전하고 현지 주민에게 여러 혜택을 주는 선순환 구조를 시사한다. 이와 같은 방식으로 베트남 시민사회조직들은 ‘사회우선’ 전략을 통해 자신들의 입지를 규정하고 국제 NGO들과의 관계 속에서 거버넌스 구조에 참여할 수 있었다. 그러나 당이 주도권을 갖고 있는 베트남 국가의 특성을 고려할 때, 베트남 CSO의 거버넌스 참여는 어느 정도까지 허용될 것인가? 이 지점에서 베트남 시민사회의 발전을 제고하는 주요 계기로서 ‘외부로부터의 협력’이 가져올 갈등과 긴장, 그리고 외부 협력의 지속성 여부에 대한 논의가 생략될 수 없다. 권위주의적 사회주의 체제인 베트남 사회에서 서구 공여국들의 지원을 받는 베트남 시민사회가 점차 서구식 인권과 민주주의를 옹호하고, 나아가 베트남의 공산당 일당 체제의 권위에 도전하는 다당제 민주주의를 주장할 가능성도 배제할 수 없다. 이는 베트남의 주요한 도전 과제로 발전할 수 있는 쟁점으로, 다음 절에서 베트남 정부와 시민사회의 관계 현황을 살펴보기로 한다.

2. 베트남 정부와 시민사회의 관계

베트남 시민사회의 지원이 늘어나면서 베트남 정부, 시민사회 그리고 공여국들의 이해관계가 상충되어 나타날 수 있다. 증가일로에 있는 베트남 시민사회는 여전히 당 지배 정치구조에 순응할 것인가? 베트남 시민사회의 생존 전략인 ‘사회우선’ 접근과 외국공여국들의 ‘시민사회 지원’ 사이에 간극은 없을까? 다시 말해 1990년대 이후 개도국에

⁵⁾ 2015년 3월 18일 하노이 VUFO-NGO Resource Center 사무실에서의 인터뷰.

민주주의 확산이나 굿거버넌스 구축을 목표로 시민사회를 지원했던 공여국들과 베트남 시민사회의 ‘사회우선’ 접근 간에 충돌 혹은 합치되는 지점이 있지는 않을까? 베트남 정부는 이 둘 사이의 간극에 어떻게 반응하고 조정할까? 공여국들의 개도국 시민사회 지원은 그것이 가져 온 효율적 성과만큼 잠재적 긴장과 갈등도 내포되어 있다. 이 절에서는 그러한 긴장과 갈등의 가능성이 가장 높은 베트남 정부와 시민사회의 관계를 검토하고자 한다.

베트남정부는 VUSTA를 통해 베트남NGO들을 통제하고, 1989년 PACCOM을 설립해 국제NGO들을 관리하고 있다. PACCOM은 매년 심사를 통해 베트남 정부의 정책과 어긋나는 국제NGO들에 대한 규제를 하고 있는데, 관리 대상이 되는 항목 중 하나가 베트남NGO와의 관계이다. PACCOM의 고위관계자는 베트남 시민사회에 대해 “베트남 NGO들이 양적, 역량적 측면에서 빠르게 성장하고 있고, 신설된 NGO들은 국제NGO 또는 공여국의 하청업체 역할을 많이 하고 있다”고 밝히고 있다.⁶⁾ 이는 PACCOM이 직접적으로 베트남 시민사회를 관리하지는 않지만, 주 관리대상인 국제NGO들과 베트남 시민사회와의 관계를 긍정적으로만 보고 있지 않음을 시사한다

베트남 정부와 시민사회간의 관계에 있어 중요한 기점은 1998년 정부가 발표한 ‘기초민주주의 규정(Grassroots Democracy Decree, GDD)’이다. “주민이 알고, 토론하며, 실행하고 감독한다(the people know, people discuss, people execute, people supervise)”라는 슬로건을 가진 이 규정으로 인해 코문과 마을 단위에서의 의사결정에 더 많은 주민들이 참여할 수 있는 기회가 열렸다. 아울러 2005년 개정된 내용을 근거로 지역 주민들은 지역공동체의 중요한 의사결정을 모니터링하고 토론하며 실

⁶⁾ 2015년 3월 16일 하노이 PACCOM 사무실에서 주요 관계자인 N과 D와의 인터뷰.

행하고 정보를 제공받을 권리를 부여받았다. 이 규정을 근거로 군중조직, 전문가협회 그리고 국제NGO와 베트남NGO들은 다양한 투명성 증진 및 참여적 기획 활동을 수행함으로써(Thayer 2009, 3-4; Asian Development Bank, 2011), 베트남 시민사회가 정부와의 관계에서 성격과 분야 및 주제를 다각화할 수 있는 변화를 가질 수 있게 되었다. 나아가, 베트남 정부는 ‘민영화’에 해당하는 의미의 ‘사회화(xa hoi hoa)’ 정책을 전개해 전통적으로 국가가 맡아 온 기본적인 사회적 서비스 제공의 역할을 축소할 것을 밝혔다(최호림 2008). 이는 사회적 서비스 제공에 민간조직과 사적조직 즉 시민사회의 참여를 독려하는 것으로, 공여국들이 베트남NGO들과 협력해 빈곤감소, 교육, 보건 등의 사업을 수행하는 것과 맥락을 같이 한다.

그러나 베트남 시민사회가 활동할 수 있는 법적, 제도적 근거가 형성되고 이를 기반으로 다양한 CSO들이 활동을 하고 있다하더라도, 베트남 정부와 시민사회의 관계가 마냥 우호적인 것은 아니다. ‘기초민주주의 규정’이 실제로는 제대로 지켜지지 않는다는 비판적 평가(최호림 2008, 282)와 일련의 사건들은 이를 뒷받침해주고 있다. 2009년 정부는 베트남 연구기관 및 비영리기관에 의한 과학, 기술연구의 주제를 317개 항목으로 제한하는 총리령 97번을 발표하고 2011년 이를 어긴 베트남 학자가 투옥되는 일이 발생하였다. 2010년 베트남에서 개최된 동남아시아국가연합(Association of Southeast Asian Nations, ASEAN)정상회담에 맞추어 시민사회가 개최한 ASEAN 민간포럼에서는 사회, 경제, 환경 이슈에 대한 논의는 허용되었으나, 인권과 정치적 자유에 관한 토론은 베트남 정부의 개입에 의해 이루어지지 못했다(KEPA 2011, 3). 이는 시민사회의 정치적 성격의 활동을 둘러싼 시민사회와 정부 간의 긴장관계를 드러낸 것이며, 공산당 일당지배 국가에서 베트남 시민사회가 여전히 ‘사회우선’ 전략을 자신의 활동 기반으로 삼아야 함을 시사한다.

IV. 공여국의 베트남 시민사회 지원

1. 지원의 현황

1986년 ‘도이머이(doi moi)’ 정책시행 이후 UN 등 많은 다자간 및 양자간 원조기관들과 국제NGO가 베트남을 지원하기 시작하였다. 1990년대 초중반부터 유럽과 일본 정부원조기관 및 다자간 은행들을 중심으로 공여국들은 다양한 층위의 베트남 군중조직들 및 관련 단체들과 협력관계를 맺으며 시민사회를 지원하였다(Thayer 2009, 4-6, KEPA 2015, 2). 공여국은 크게 두 가지 방식으로 베트남 시민사회를 지원한다. 첫째, 공여국 원조기관이 베트남NGO를 직접 지원하는 방식으로 아일랜드, 영국, 핀란드, 호주, EU가 이를 활용하고 있다. 둘째, 다수의 공여국들이 공동기금을 조성해 베트남NGO를 지원하는 간접지원 방식이다. 덴마크, 스웨덴과 EU가 공동기금을 조성해 베트남NGO를 간접적으로 지원하는 ‘정의주도촉진기금(Justice Initiative Facilitation Fund, JIFF)’, 덴마크와 영국의 ‘공공참여와 책무성 촉진기금(Public Participation and Accountability Facilitation Fund, PARAFF)’이 그 예이다(손혁상 외 2015).

앞의 II장에서 공여국이 개도국의 시민사회를 지원하는 이론적 입장과 지원 정책의 동향을 살펴보았다. 이 장에서는 공여국들이 실제 어떤 목적을 갖고 누구를 어떻게 지원하는지 베트남 시민사회지원에 대한 실태 분석을 하고자 한다. 이는 베트남NGO를 적극 지원하고 있는 아일랜드, 핀란드, EU, 덴마크, 스웨덴과 영국 등의 대사관을 직접 방문 조사한 결과를 토대로 하고 있다.

먼저 아일랜드는 ‘베트남 시민사회 기구(Vietnam Civil Society Facility, VCSSF)’ 프로그램을 통해 시민들의 의견제시와 참여, 장애인 분야와 시민사회발전 분야에서 활동하는 베트남의 군중조직, 국제NGO, 베트남

NGO, 연구기관, 사회적 기업과 연합회 등을 지원하고 있다. 이 프로그램의 책임 관계자인 P는 아일랜드 대사관이 베트남NGO를 지원하는 명분을 아래와 같이 설명한다.

“CSO가 사회각계 각층의 다양한 그룹을 대표하기 좋으며, 정책형성, 법제도 구성 등에 있어 해당 주민들의 필요에 따라 의견을 제시할 수 있다. CSO는 시민사회 자력화(Empowerment)를 이룰 수 있는 좋은 도구가 자 정부의 정책에 대한 감시자 역할을 할 수 있다.”⁷⁾

핀란드는 ‘현지협력기금(Fund for Local Cooperation, FLC)’을 통해 인권, 민주주의와 투명성, 환경과 자연자원보호 분야에서 활동하는 베트남NGO, 과학기술협회, 대학, 교육, 연구기관, 독립미디어, 공공 및 문화기관, 상공회의소 및 상업협회, 수출투자진흥기관, 협동조합, 회사 및 피고용인 이익단체, 재단 및 종교기관 등 다양한 성격의 베트남 NGO를 지원한다. 핀란드가 베트남NGO를 지원하는 명분에 대해 프로그램 관계자인 L은 “베트남 시민사회의 자력화에 기여하며 이를 통해 시민사회가 발전해 정부와 시장의 감시자 역할을 수행할 수 있다”고 밝혔다.⁸⁾

베트남에서 현지 시민사회지원을 주도하는 EU 대표부는 ‘민주주의와 인권을 위한 유럽기구(European Instrument for Democracy and Human Rights, EIDHR)’라는 프로그램을 운영한다. EU대표부는 EIDHR을 통해 민주주의, 인권, 베트남 시민사회 활성화 및 우호적 환경개선 사업을 지원한다. 그 주요 목적은 베트남NGO가 정부의 정책수립 과정에 참여하고, 영향을 끼칠 수 있도록 지원하는 데 있다. EU 대표부의 담당자인 N은 이 프로그램을 운영하는 명분을 다음과 같이 제시하였다.

7) 2015년 3월 17일 하노이 소재 아일랜드 대사관에서의 인터뷰.

8) 2015년 3월 20일 하노이 소재 핀란드 대사관에서의 인터뷰.

“CSO가 가난한 이들에게 필요한 서비스를 제공하고, 빈곤감소에 기여하며 정부의 책무성 제고에 공헌한다고 생각한다. 또한 베트남 국가발전에서 있어 민주주의 지원이 중요한데 CSO가 이에 기여하고 있음을 믿는다. CSO는 정치적 의견을 제시하는 측면에서 사람들을 대변하고, 아울러 사람들을 함께 모으는 역할을 하므로 베트남의 정치, 경제, 사회개발에 있어 시민사회의 역할이 중요하다고 생각한다.”⁹⁾

다수의 공여국들이 공동기금을 조성해 간접적으로 베트남NGO를 지원하는 경우는 좀 더 특성화된 사업을 진행하고 있다. 덴마크, 스웨덴, EU가 공동으로 조성한 JIFF는 베트남 사법제도 분야에서 활동하는 CSO의 역량개발을 지원해 시민들의 법률에 대한 지식 및 인식 확장, 시민들의 법률 서비스 접근성 확대, 법률 분야 연구, 법률 개선을 지원한다. JIFF의 관계자 A는 이 프로그램을 진행하는 이유를 이렇게 말하고 있다.

“정부가 지역의 다양한 문제를 해결할 수 없기에 CSO가 이에 맞는 다양한 지원을 할 수 있다. 베트남은 현재 하나의 정당이 모든 것을 결정하고 주도하고 있어 CSO의 활동이 비교적 저조하다. 베트남NGO의 정부 정책 감시나 인권 관련 분야에서의 활동이 매우 중요하다고 생각한다.”¹⁰⁾

덴마크와 영국은 PARAFF를 통해 입법 및 입법과정, 인권, 공공행정, 공공참여와 책무성 인지제고 분야에서 활동하는 베트남NGO를 지원한다. 책임 관계자 L은 “입법과정에서 활동하는 베트남NGO 및 전문협회를 지원해 궁극적으로 베트남의 취약계층을 돕기 위해”¹¹⁾ 이

⁹⁾ 2015년 3월 16일 하노이 소재 EU 대표부에서의 인터뷰.

¹⁰⁾ 2015년 3월 18일 하노이 소재 JIFF 사무실에서의 인터뷰.

¹¹⁾ 2015년 3월 19일 하노이 소재 PARAFF 사무실에서의 인터뷰.

프로그램을 지원한다고 설명하였다.

이상 방문 조사한 공여국들의 베트남NGO 지원 내용을 정리해보면 <표-1>과 같다.

<표-1> 공여국의 베트남NGO 지원 프로그램 특징

방식	국가	프로그램명	지원명분	지원대상	지원분야
양자 간 지원	아일랜드	VCSF (Vietnam Civil Society Facility)	<ul style="list-style-type: none"> - 사회의 다양한 그룹을 대표함. - 정책변화에 있어 아래로 부터의 접근 가능케 함. - 혁신성과 융통성 가능함. 	<ul style="list-style-type: none"> - 군중조직 - 국제NGO - 베트남NGO - 연구기관 - 사회적기업 - 연합회 - 2014-15년 지원재정 규모 INGO(28%): 현지CSO(72%) 	<ul style="list-style-type: none"> - 의견제시와 참여 34% - 장애 32% - 시민사회발전 34% (2014년)
	핀란드	FLC (Fund for Local Cooperation)	<ul style="list-style-type: none"> - 시민사회 자력화 (empowerment) 기여 - 시민사회가 감시자 역할수행 가능함. 	<ul style="list-style-type: none"> - 베트남 NGO - 과학기술협회 - 대학, 교육, 연구기관 - 독립미디어 - 공공및문화기관 - 상공회의소 및 상업협회 - 수출투자진흥기관 - 협동조합, 회사 및 피고용인이익단체 - 재단 및 종교기관 	<ul style="list-style-type: none"> - 인권 - 민주주의와 투명성 - 환경과 자연 자원
	EU	European Instrument for democracy and Human rights (EIDHR).	<ul style="list-style-type: none"> - CSO는 서비스제공, 빈곤감소와 정부의 책무성 제고에 기여함. - 베트남 국가발전에서 있어 민주주의 지원이 중요 - 정치적 의견제시 측면에서 사람들을 대변하고(representation) 사람들을 함께하 	<ul style="list-style-type: none"> - EUCSO, 베트남 NGO지원 - EUCSO+베트남 NGO 파트너십만 지원 	<ul style="list-style-type: none"> - 민주주의, 인권 - 베트남 내 시민사회 및 우호적 환경개선 - 내부정책에 CSO참여촉진 - CSO역량강화 - 고단위정책에 대한 대 CSO 대표성, 정책 개입 지지

			<ul style="list-style-type: none"> 게 하는 것 중요 - 정치, 경제, 사회 개발에 있어 시민사회의 역할이 중요함. 		
공동기금	덴마크, 스웨덴, EU	JIFF (Justice Initiatives Facilitation Fund)	<ul style="list-style-type: none"> - 사법제도 분야에서 활동하는 역량개발지원 - 정부가 지역의 다양한 문제를 해결할 수 없으며, CSO가 다양한 지원할 수 있음. 	<ul style="list-style-type: none"> - 법제도 관련 정책 제안 CSO - 현지단체, 현지 CSO 중 등록기간 1년 이상. 단 연구기관과 미디어는 가능함. 	<ul style="list-style-type: none"> - 시민들의 법률에 대한 지식 및 인식 확장 - 시민들의 법률 서비스 접근성 확대 - 법률 분야 연구 - 법률 개선을 위한 협의
	덴마크, 영국	PARAFF (Public Participation and Accountability Facilitation Fund)	<ul style="list-style-type: none"> - 입법과정에서 활동하는 CSO 지원 - 취약계층 지원 	전문협회, CSO	<ul style="list-style-type: none"> - 입법 및 입법과정 - 인권 - 공공행정 참여 및 책무성 인지제고

출처: 2015년 베트남 현장 조사 시 실행한 기관방문 인터뷰 내용을 중심으로 정리.

<표-1>에서 보듯이, 공여국들의 베트남NGO 지원 프로그램은 ‘베트남 시민사회의 자력화와 정부 책무성 제고 및 인권증진’ 등에 기여하고 있음을 알 수 있다. 그렇다면 베트남NGO들은 이와 같은 공여국들의 활동을 어떻게 평가하고 있을까? JIFF의 지원을 받는 베트남 NGO인 ‘정책, 법과 발전기구(Institute on Policy, Law & Development, PLD)’ 관계자인 G는 공여국 지원에 대한 의견을 이렇게 제시하였다.

“시민사회 없이는 발전이 일어날 수 없기 때문에 그들의 목소리를 높이기 위해 지원하고 있습니다. 시민사회는 정부의 책무성을 보장하는 감시자 역할을 할 수 있으며, 좀 더 발전된 후 베트남 내 문제가 되고 있는 인권을 다루어 정부차원의 해결방안 모색할 수 있다고 생각합니다.”¹²⁾

한편, 베트남 정치체제 하에서 베트남NGO가 공여국들의 지원을 바탕으로 추진하는 정부의 책무성 보장과 시민의 권익향상 등의 아젠다가 베트남 정부에게 그리 반가운 것은 아닐 것이다. 정부의 책무성 보장과 시민의 권익향상을 위한 활동은 정부에 대한 문제 제기와 함께 정치적 자유 등 굿거버넌스의 촉구로 확장될 수 있기 때문이다. 베트남 정부는 이미 이러한 활동에 대해 제제를 가하는 움직임을 보여 왔다. 그럼에도 정부에 대한 책무성 감시는 공여국들이 개도국 시민사회 지원의 목적으로 삼았던 굿거버넌스 정착을 위한 주요 내용이다. 베트남의 경제개발과 정치발전을 둘러싸고 당, 정부, 시민사회의 의견이 동일할 수 없다. 공여국의 지원이 베트남 시민사회에게 어떤 개발과 발전인지를 고민하고 성찰할 수 있는 기회를 줄 수 있다면 그 공(功)은 결코 작지 않을 듯하다. 동시에 베트남 시민사회와 정부 관계의 긴장 또한 작지 않을 것이다.

2. 지원의 특징과 도전과제

공여국들의 현지 CSO지원에 대해 베트남에서 활동하는 유럽연합(Europe Union, EU) 대표부는 2012년 ‘베트남 시민사회와의 협력을 위한 EU의 로드맵’을 발표하여 회원국에 대한 정책적 가이드라인을 제시하였다. 이 정책 문건에 따르면 지난 30년간 베트남 시민사회, 정부와 당의 관계에 많은 변화가 있었으며, ‘도이 머이(đoi moi)’ 정책 도입 이후 정부와 당의 ‘사회화’ 정책은 많은 시민그룹들에게 우호적인 환경을 제공하고 있다. 베트남 정부는 시민사회가 국가발전에 긍정적으로 기여한다는 것을 인식하고 있으며 이를 기반으로 시민사회에 대한 토론이 더욱 공개적으로 진행되고 있다고 밝히고 있다. 그러나 EU의

¹²⁾ 2015년 3월 18일 하노이 소재 PLD 사무실에서의 인터뷰.

정책 문건은 이러한 긍정적 분위기와 함께 베트남 정부가 관리 감독, 승인시스템을 이용해 시민사회를 점점 규제하고 있다는 사실을 언급하고 있다. EU회원국들의 베트남NGO 지원은 초기에 이루어지던 사회적 서비스 제공을 벗어나 점차 애드보커시와 정책 과정에 참여하고 연대와 네트워크를 형성하여 독립적인 개발행위자로서의 적극적인 활동을 위한 역량강화 지원 방식으로 전환되고 있다. EU 대표부는 위 정책 문건을 통해 베트남 시민사회를 지원하는 공여국들이 준수할 네 가지 우선순위를 제시하였다. 첫째 베트남 내 CSO를 위한 우호적 환경 조성을 촉진할 것, 둘째 베트남NGO가 국내 정책에 의미 있고 구조화된 참여를 하도록 증진할 것, 셋째 베트남NGO가 효과적인 역할을 수행할 수 있도록 역량강화를 지원할 것, 마지막으로 베트남NGO 지원에 대한 EU의 정치적 지지를 확실히 할 것을 강조하였다(EU 2014, 1-3). 이는 베트남 시민사회를 지원하는 공여국들이 단순히 효과적 서비스 제공에만 집중할 것이 아니라 우호적 환경 조성, 참여, 역량강화 등 더욱 구조적인 측면에 관심을 가질 것을 요구한다. 이와 같이 베트남에서 많은 공여국 기관들은 전통적인 원조 방식 외에 다양한 층위와 특성의 현지CSO를 지원하는 프로그램을 운영해 이들의 역량강화를 지원하고 나아가 베트남 시민사회를 활성화시키고자 한다.

이러한 공여국들의 지원성과는 가시화되었다. 덴마크가 주도하고 스웨덴과 EU가 참여한 JIFF의 경우, 이전에는 없었던 법률분야에서 베트남NGO가 활동할 수 있는 공간을 제공하였다. JIFF는 권위주의 체제라는 베트남 사회의 특성상 재정지원을 받기 민감한 이슈였던 토지권, 언론프로젝트, 약물중독자와 죄수의 권리에 대한 법률지원을 다루는 베트남NGO를 지원하였다. JIFF는 이 사업을 베트남 정부와 협력해 진행함으로써, 베트남NGO는 ‘위험한 존재’라는 그 동안의 인식을 ‘기술적이고 전문적인 행위자’로 바꾸어 갔다. 덴마크와 영국이 설립한

PARAFF는 베트남 시민사회의 입법과정 참여를 지원하였다. 덴마크 대사관은 이 사업의 성과를 베트남 국회가 법과 정책형성 과정에 시민의 참여를 인정하기 시작한 것이라 평가하였다(Hastrup and Flemming 2013). 이와 같이 공여국의 지원을 통해 베트남 시민사회가 이전에는 관여하지 못했던 민감한 주제를 공론화하거나 참여하여 점진적인 제도적 변화를 가져올 수 있는 계기가 마련되었다.

공여국들 중에서 가장 명시적으로 민주주의와 인권증진을 지원하는 사업인 EIDHR을 운영하는 EU는 직접적으로 민주주의를 촉구하거나 인권개선을 요구하기 보다는 간접적인 방식을 택하였다. 예를 들어 EIDHR는 베트남의 여성의 권리증대를 위해 정부 내 여성 공무원을 위한 온라인 강좌를 개설하기도 했고, 지방정부에 대한 로비방법 훈련 및 토지권리에 대한 여성의 접근개선과 같은 활동들을 전개했다(Youngs 2008). 또한 EU는 베트남에서 접근하기 쉽지 않은 거버넌스 이슈 중 예민함이 덜한 환경문제를 다루거나, 젠더와 소수민족의 이슈를 교육 분야 사업과 연계하여 풀어나갔다(DRN 2009).

공여국들은 거버넌스 분야에서 활동하는 베트남 시민사회를 지원함에 있어 점진적이고, 간접적이며, 베트남 정부를 참여시키는 방식을 채택하는 특징을 보인다. 이는 베트남 정부가 시민사회의 정치적 성격에 대해 주목하고 있다는 점을 고려한 공여국들의 전략적 선택으로 분석된다. 한편 이러한 공여국들의 베트남 시민사회 지원은 새로운 도전을 맞이하고 있다. 베트남은 공여국들의 지원과 자체적인 노력을 기반으로 지속적인 경제성장을 했고 2010년 하위중소득국가에 진입하였다. 공여국들은 이러한 베트남의 성장을 고려해 2000년대 후반부터 ‘출구전략’을 실행하고 있다. 스웨덴은 2007년, 덴마크는 2008년, 영국은 2011년 각각 베트남에 대한 양자 간 원조사업을 철수할 것을 결정하여 스웨덴은 2013년, 덴마크는 2015년, 영국은 2016년 이를 실행했

다(Frosberg, 2010, Hastrup and Flemming 2013; Mills 2015). 공여국들의 양자간 원조사업 철수는 베트남NGO에 대한 지원의 축소로 이어질 것으로 예측됐으나, 미국, 아일랜드, 캐나다, 호주, 핀란드와 EU 등은 베트남NGO 지원을 지속하고 있다(Gjedde-Nielsen 2015). 그러나 공여국의 출구전략이 실행됨에 따라, 베트남 시민사회는 공여국의 지원 감소에 대한 우려도 나타내고 있다. 안정적인 재정과 역량강화를 지원해 온 공여국들의 출구전략 움직임은 베트남 시민사회 활성화에 있어 또 하나의 변수로 작용할 것이다.

V. 맺음말

시민사회는 개발도상국의 발전을 위한 국제개발협력의 독립적인 주체로 활발한 활동을 전개해 왔다. 1990년대 이후 국제개발협력 분야에서 거버넌스 이슈가 중요하게 부각되었고 개도국의 시민사회가 개도국 발전을 견인할 수 있는 주요한 역할자로 주목을 받았다. 이후 다자간양자간 원조공여기관들과 국제NGO들은 개도국 시민사회 형성과 활성화를 목적으로 현지 시민사회조직에 대한 지원을 시작하였다.

공여국들이 개도국 시민사회를 지원하는 목적은 민주주의와 굿거버넌스 확산, 빈곤감소를 위한 효율적 사업수행, 책임과 주인의식 확산 등으로 정리된다. 공여국들은 지원을 통해 개도국 시민사회의 역량이 강화되면 그러한 목적들이 달성될 수 있을 것이라 판단하고 있다. 실제로 OECD DAC 회원국들의 거의 다수는 시민사회에 대한 지원 규모 중 일정 비율 이상을 개도국 현지CSO를 지원하는데 할애하고 있다. 그러나 몇몇 연구자들은 공여국들의 이러한 지원이 현지CSO들을 ‘하청업자로 만들고 서열화시키며, 신자유주의 정책에 일조하고, 다양한 가치에 대한 환상을 심어 주며, 공여국에 대한 의존성을 증대시키고,

현지 맥락에 맞지 않는 공여국의 시민사회 개념을 이식한다'는 문제들을 지적하였다.

본 논문은 공여국들의 개도국 현지 시민사회 지원이 가지는 특징과 문제들을 비판적으로 검토하기 위해 베트남을 사례연구로 삼고 현장의 소리를 듣고자 하였다. 자치와 자발성을 기초로 국가를 견제하고 대안을 제시하는 서구 시민사회와 달리, 베트남 시민사회는 강력한 당 및 국가와 중첩되는 영역으로 존재해 왔다. 공산당 일당 지배국가인 베트남은 오랜 기간 동안 당의 하부조직과 연계된 군중조직이 당, 국가와 시민들 사이에 걸쳐 활동하였다. 1990년대 이후 군중조직 이외 다른 부류의 조직들이 쏟아져 나왔다하더라도 이들의 활동 영역과 범위는 제한될 수밖에 없었다. 본 논문은 이러한 특성의 베트남 시민사회를 이해하는데 1980년대 이후 동유럽 시민사회가 취했던 '사회우선' 전략이 유용함을 주장하였다. '사회우선' 전략은 국가로부터의 자주성 회복을 비정치적인 영역에서 찾고자 하는 베트남 시민사회의 생존 전략이라 할 수 있다. 이로써 시민사회가 정치나 경제 분야에 적극적으로 개입하여 야기될 수 있는 국가와의 갈등을 완화시키는 동시에 자신의 역할과 정체성을 정당화할 수 있다. '최소주의 시민사회'로 개념화되기도 하는 '사회우선' 전략은 공산당 지배국가에서 시민사회가 지속성을 갖는 방법론이기도 하다.

베트남 시민사회가 '최소주의 시민사회'로부터 벗어날 수 있는 계기는 외부로부터의 협력, 곧 공여국의 지원과 무관하지 않다. 1986년 '도이머이(đổi mới)' 정책도입 이후 공여국들은 본격적으로 베트남을 지원하고 베트남 시민사회의 다양한 행위자들과 협력을 해 나갔다. 공여국들의 베트남 시민사회 지원은 법적, 제도적 확립과 맞물리면서 더욱 확대되었다. 베트남 정부는 1992년 공공정책에 대한 시민들의 참여 확대를 중심으로 한 '기초민주주의규정(GDD)'을 발표하였다. 실제 적용

이 가능한지에 대한 비판도 존재하지만, 이후 제정된 다양한 법적 규정들은 베트남 시민사회의 활성화를 직·간접적으로 뒷받침하였다. 또한 베트남 정부는 VUSTA를 설립해 베트남 시민사회에 대한 감독 체계를 갖추었고, PACCOM을 통해 베트남 NGO들과 협력하는 국제 NGO들의 활동을 지원 및 감독하고 있다.

베트남 시민사회를 지원하는 프로그램을 운영하는 공여국들은 시민사회 지원 명분으로 ‘사회각계 각층의 다양한 그룹을 위한 대표성 확보’, ‘정부의 정책 형성, 법제도 구성과정에 주민들의 의견 제시’, ‘시민사회의 자력화’, ‘정부 정책에 대한 감시자 역할’, ‘가난한 이들에게 서비스 제공을 통한 빈곤 감소’, ‘현지 맥락을 반영한 다양한 이슈 제시’, ‘베트남 국가발전에 필요한 민주주의 지원’ 등의 기여를 제시한다. 이러한 다양한 명분들은 크게 ‘참여형 민주적 거버넌스 형성’과 ‘효과적 서비스 제공’으로 요약될 수 있다. 실제 베트남 시민사회를 지원하는 양자간, 다자간 공여기관 관계자들을 인터뷰 한 결과 ‘베트남 시민사회의 자력화와 정부 책무성 제고 및 인권 증진’ 등이 시민사회 지원의 궁극적인 목적으로 제시되었다. 공여국의 지원을 받고 있는 베트남 NGO도 시민사회 지원이 정부 책무성 제고와 시민의 권익향상에 기여하고 있다고 밝혔다.

한편, 공여국의 시민사회 지원은 베트남 NGO가 ‘사회우선’ 전략을 벗어나는 것을 원치 않는 베트남 정부와의 긴장관계를 유발할 가능성을 충분히 갖고 있다. 베트남 정부는 시민사회가 다당제 등 정치적 개혁이나 인권 문제와 같은 정치 분야에 접근하는 것을 경계한다. 공여국의 베트남 시민사회 지원이 ‘사회우선’ 전략 속의 ‘효과적 서비스 제공자’에 대한 역량강화를 넘어 ‘정치우선’ 영역인 시민참여를 통한 정부의 책무성 제고, 인권 증진을 위한 옹호(advocacy)와 감시(watch)활동으로 확대되어 ‘민주주의 확산’이 본격화 될 경우 베트남 정부-시민사

회 관계는 새로운 국면을 맞이할 것이다. 아울러, 2010년 이후 베트남의 높은 성장을 이유로 출구전략을 실행하는 공여국들이 나오면서, 베트남NGO 지원의 지속성 여부가 베트남 시민사회 활성화의 변수로 간주되고 있기도 하다. 쉽지 않은 상황에서 베트남 시민사회는 향후 자신의 미래를 어떻게 이끌어갈 것인가? 베트남 시민사회의 미래가 곧 공여국의 개도국 시민사회 지원의 성과와 한계를 가늠하는 척도의 한 축이 되리라 생각한다.

(2017년 4월 4일 접수, 5월 1일 심사완료, 5월 15일 게재확정)

참고문헌

- 관계부처합동. 2016. 『베트남국가협력전략』. 국무조정실.
- 박상필. 2005. 『NGO』. 서울: 아르케.
- 루이스, 데이비드·칸지 나즈닌. 최은봉 역. 2013. 『비정부기구의 이해』. 서울: 명인문화사.
- 손혁상, 한재광, 박보기. 2011. 『개발효과성 제고를 위한 정부-시민사회 협력방안 연구』. 성남: 한국국제협력단.
- 손혁상, 이화용, 한재광. 2015. 『개도국 현지CSO 역량강화 및 우호적 환경조성 기여를 위한 KOICA LCPP 이행 전략과 프로그램 개발 연구』. 성남: 한국국제협력단.
- 에드워드, 마이클. 서유경 역. 2004. 『시민사회 이론과 역사, 그리고 대안적 재구성』. 서울: 동아시아.
- 이남주. 2007. 『중국 시민사회의 형성과 특징』. 서울: 폴리테이아.
- 주성수. 2001. 『시민사회와 NGO 논쟁』. 서울: 한양대학교 출판부.
- 최호림. 2008. “베트남의 시민사회와 NGO: 현황과 평가.” 『민주주의와 인권』. 8(2), 267-307.
- ADB. “Civil Society Briefs. Viet NAM”
<https://www.adb.org/sites/default/files/publication/28969/csb-vie.pdf> (검색일: 2017. 4. 1).
- Alagappa, Muthiah. 2004. *Civil Society and Political Change in Asia*. Stanford: Stanford University Press.
- AusAID. 2012. AusAID Civil Society Engagement Framework: Working with civil society organisations to help people overcome poverty. Ministry of Foreign Affairs of Australia.
- Banks, N, Hulmes, D. 2012. The Role of NGOs and Civil Society in Development and Poverty Reduction. Manchester, Brooks World Poverty Institute. June.
- Beaulieu, Carol. 1994. “Is It an NGO? Is It a Civil Society? Is It Pluralism Wriggling Along?” Report CB-26 to the Institute of Current World Affairs.

- October.
- Bebbington, A., R. Riddle(1995). "The Direct Funding of Southern NGOs by Donors: New Agendas and Old Problem", *Journal of International Development* 7(6): 879-894.
- Carroll, T. 1992. *International NGOs: The Supporting Link in Grassroots Development*. West Hartford: Kumarian.
- Degnbol-Martinussen, J. · Engberg-Pedersen, P. Marie Bille(trans). 2003. *Aid: Understanding International Development Cooperation*. London: Zed Books.
- Development Researcher's Network. 2009. *Evaluation of the European Commission's Cooperation with Vietnam*. EC.
- Edwards, M. and Hulme, D. (eds.) 1996. "Too Close for Comfort: NGOs, the State and Donors", *World Development* 24, 6: 961-73.
- EU. 2014. *EU Roadmap for Engagement with Civil Society in Vietnam*.
- Forsberg, Le Thanh. 2010. *The Swedish exit from Vietnam: Leaving painfully or normalising bilateral relations? Project Report*. Madrid: FRIDE.
- Gjedde-Nielsen, Flemming 2015. *Evaluation with Recommendations on Exit Strategy For Civil Action for Socio-Economic Inclusion III (CASI III) Programme*. Vietnam.
- Finland. 2010. *Guidelines for Civil Society in Development Policy*. Ministry of Foreign Affairs of Denmark.
- Government of the Netherlands. 2009. *Policy Memorandum of the Netherlands on Civil Society Organisations: Cooperation, Customisation and Added Value*. The Hague.
- Hastrup Claus Thure and Flemming Gjedde-Nielsen. 2013. *Learning visit to Vietnam*.
- Howell, J., Pearce, J. 2001. *Civil Society and Development: A Critical Exploration*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Howell, Jude. 2002. "In their Own Image : Donor Assistance to Civil Society." *Lusotopie* 2002/1 : 117-130
- INTRAC. 1998. *Direct Funding from a Southern Perspective: Strengthening Civil Society?* NGO Management and Policy Series. No. 8. Oxford: INTRAC.
- Irish Aid. 2008. *Civil Society Policy*. Irish Aid.

- Irish Aid. 2015. *Vietnam Civil Society Facility Guidelines for Monitoring and Evaluation*.
- KEPA. 2011. "Reflections on Vietnamese Civil Society." Policy Paper.
- KEPA. 2015. "Reflections on Vietnamese Civil Society." Policy Paper.
- Lewis, D. 2007. *The Management of Non-Governmental Development Organizations*, 2nd edn. London: Routledge.
- Manji, F. 2000. "Collaboration with South agents of aid or solidarity?" in Deborah Eade.(eds.), *Development, NGOs and Civil Society*. Oxfam: Oxford.
- Mills, Landel. 2015. *Final Report: Evaluation of the Long-term Development Cooperation Between the UK and Vietnam* (PO 6368). DIFD.
- Norad. 2009. *Principles for Norad's Support to Civil Society in the South*. Norad Agency for Development Cooperation. Oslo.
- Norlund, I. 2007. "Civil Society in Vietnam: Social Organisations and Approaches to New Concepts", *The German Journal on Contemporary Asia (ASIEN)*, 105(special issue): 68-90.
- OECD. 2011a. *How DAC members work with civil society organisation: An overview*. OECD: Paris.
- OECD. 2013a. *Aid for CSOs*. OECD: Paris.
- Sheahan, F. 2010. *New Challenges for Civil Society – the Impact of the Paris Agenda and New Emerging Donors on Child Rights Civil Society*. Stockholm. Save the Children.
- Sidel, Mark. 1995. "The Emergence of a Non-Profit Sector and Philanthropy in the Socialist Republic of Viet Nam." in Tadashi Yomamoto ed. 1995. *Emerging Civil Society in the Asia Pacific Community*. Singapore, ISEAS.
- Sida. 2009. *Pluralism: Policy for support to civil society in developing countries within Swedish development cooperation*. Stockholm: Sida.
- Smola, Aleksander. 2002. "Civil Society After Communism." in Larry Dianmone and Marc F. Platler eds. *Democracy after Communism*. Baltimore, ML: The Johns Hopkins University Press.
- Thayer, Carlyle A. 2009. "Vietnam and the Challenge of Political Civil Society." *Contemporary Southeast Asia*. Vol. 31, No. 1 (2009), pp. 1-27.

- Thiem H. Bui. 2013. "The development of civil society and dynamics of governance in Vietnam's one party rule." *Global Change, Peace & Security: formerly Pacifica Review: Peace, Security & Global Change*. 25:1, 77-93.
- Tomlinson, Brian. 2006. *Determinants of Civil Society Aid Effectiveness*. A CCIC Discussion Paper.
- Tvedt, T. 1988. *Angels of Mercy or Development Diplomats? NGOs and Foreign Aid*. Oxford: James Currey.
- William Taylor, Nguyễn Thu Hằng, Phạm Quang Tu. Huỳnh Thị Ngọc Tuyết. 2012. *Civil Society in Vietnam: A Comparative Study of Civil Society Organizations in Hanoi and Ho Chi Minh City*. The Asia Foundation.
- Wischermann, Jorg. 2010, "Civil Society Action and Governance in Vietnam: Selected Findings from an Empirical Survey." *Journal of Current Southeast Asian Affairs*. 29(2). 3-40.
- Vietnam Resident Mission. "Asian Development Bank. Civil Society Brief Vietnam."
- Youngs, Richard. 2008. "Trends in Democracy Assistance. What has Europe Been Doing?" *Journal of Democracy*. 19(2). 160-69.

International Development Cooperation and Civil Society in Developing Countries: With a Special Reference to Donors' Support to Vietnam Civil Society

Lee, Hwa Yong-Han, Jae Kwang

As the state-dominated development and neo-liberal policies were criticized in 1990s, the role of civil society has been paid attention. Through the Accra Agenda for Action in 2008, international society has acknowledged civil society and civil society organizations (CSOs) as independent actors within the international development. Donor countries have supported local CSOs in developing countries for democracy and good governance, effective poverty eradication and accountability.

Focusing on the support for local CSOs in developing countries, this article is concerned with examining theoretically aims, main issues and policy trends of the support for local CSOs. Furthermore, we analyze the case of local CSOs support in Vietnam. In Vietnam, which is under authoritarian regimes, local CSOs have served a social service provider by adopting 'society first' strategically. But the donors' support for local CSOs has extended to include human rights and democracy. It may be a challenge to cause tension among donors, local CSOs and government in Vietnam. Explicating the significance and task of local CSO support in Vietnam, we intend to suggest the implications for donor countries' policy of local CSOs support.

Key words : International Development Cooperation, Civil Society, Support for Local CSO, Civil Society In Vietnam.