



[EAI 웨비나] South Korea Democracy Storytelling

## 한국 민주주의 스토리텔링 전문가 토론회 - 민주주의 원조의 개념 및 필요성

동아시아연구원(EAI)

### I. 민주주의 원조의 역사와 필요성

#### 개발원조와 민주주의 원조의 발전

- 개발원조는 기본적으로 물질적 원조를 포함. 민주주의 원조는 기술적 물질적뿐만 아니라 지식 공유도 포함. 정부에 대한 지원에 국한되지 않고 시민 사회에 대한 지원도 포함되는 개념.
- 민주주의 원조에 대한 수원국 상황을 고려하여 이루어진 경우는 매우 드물. 한국에서도 민주주의 시민 교육에 대한 의견이 많이 나오고 있지만 저항도 심한 편임. 통합된 프레임을 한국이 가지기엔 어려운 구조이며, 원조에 있어 민주주의를 논하는데 민감함. 정책 결정에 있어서도 민주주의 원조에 대한 의견이 분분함. 이러한 복합적이고 균열이 있는 상황 속에서 민주주의 원조의 개념 및 필요성에 대한 고찰이 이루어져야 함.
- 개발원조는 예전부터 있어왔으나 민주주의 원조에 대한 개념은 미국과 유럽 중심으로 1980년대 등장. 개발원조와 민주주의 원조에 대한 두 가지 시각이 있음: (1) A Normative Perspective - 민주주의 자체가 중요하기 때문에 개발 원조를 하여 민주주의 확산을 강조한다는 시각. (2) Instrumental Perspective - 민주주의 원조를 진행하면 개발 원조도 함께 이루어질 것이라는 시각.
- 민주화 이후에는 민주주의 공고화 과정이 매우 중요함. 대부분의 권위주의 국가는 행정부의 지배력이 강하며, 민주주의 원조는 대부분 행정부를 중심으로 이루어지기 때문에 수원국 행정부가 민주주의 원조를 유리하게 이용할 수 있으므로 주의해야 함. 따라서 사법부·입법부를 강화하거나 민주적 선거를 지원하는 등의 원조 방식으로 견제가 이루어져 왔음.
- 1980년대 민주주의 원조 움직임이 활성화되고 제 3세계 민주화 과정에 대한 관심이 증가함. 개발 원조의 효과성이 1980년대에 긍정적인 평가를 얻지는 못했음. 반동으로 민주주의 원조론자들은 개발원조주의자들과 달리 민주주의 원조에 대한 중요성을 주장하며 갈등이 일어나기도 함.
- 그러나 1990년대는 민주주의가 지배적이었기에 민주주의에 대한 관심도 많아지고 개발원조주의자들도 민주주의 원조에 관심을 갖기 시작함.
- 민주주의 원조는 2000년대 들어 폭발적으로 증가해왔음. 한국이 OECD 개발원조위원회(DAC) 회원국으로 2010년부터 활동하게 되면서 굿 거버넌스로 접근하면서 민주주의 원조에 대한 관심이 커지게 됨. 특히



20178 년 문재인 정부 들어서면서 민주주의 원조에 대해 많은 노력을 해왔음. 한국은 사법 등 다양한 분야에 원조를 해왔지만 특히 여성평등을 위한 원조 비율이 높음. 한국도 서서히 민주주의 원조에 관심을 갖고 그런 원조를 필요로 하는 수요도 증가하고 있음.

- 그럼에도 불구하고 2000 년대는 민주주의 후퇴, 정체가 나타남. 굿 거버넌스가 중요해지고 수원국들이 원조를 받으면 원조를 수행하는 것이 행정부인데 원조가 정부와 집권당에 의해 좌지우지 되다 보니 수원국들의 의도와 달리 정부 및 여당에 도움되는 방향으로 부패가 일어나기도 함. 원조의 효과가 제대로 나타나지 못하게 되자, 거버넌스 측면에서 민주주의 정책결정 과정이나 선거에 대해 관심이 모이게 됨. 개발원조와 민주주의 원조의 통합에 대한 관심이 생겨난 것임.
- 민주주의 원조의 경우 민주화 이후 정치 엘리트-시민 간의 선거를 통한 수직적 책무성(vertical accountability)을 중심으로 시행되었지만 삼권분립 및 정부의 권력기관들 사이의 수평적 책무성(horizontal accountability)을 촉진시켜야 민주주의가 공고화될 수 있다는 자각에 이르게 됨. 이에 따라, 사법부 독립, 부패방지위원회나 인권위원회, 선거관리위원회 등 여타 감시 및 감사기관 등의 정치적 독립성을 통해 제도가 제대로 작동하게 만드는 데 관심이 커지기 시작함.
- 전통적 개발원조주의자들은 경제개발 중심으로 중장기적으로 바라보며 경제성장을 위해서는 정치적 안정이 중요하다고 여겨 권위주의 체제에 대한 큰 반감이 없는 편임. 반면, 민주주의 원조자들은 민주화 및 민주주의 공고화도 동시에 중요하다고 주장하면서 시민사회집단에 대한 원조를 강조하는 편임.
- 최근 민주주의는 아니지만 경제성장에 있어 좋은 평가를 받고 있는 국가들이 증가하면서 민주주의 원조에 대한 소극적 평가와 함께 과거보다는 민주주의와 원조의 연계에 대해 신중해진 상황임.

## II. 한국 민주주의 경험 지식공유를 위한 과제

### 한국 민주주의 경험의 플랫폼화 필요성

- 민주주의 원조에 대한 개념은 확립되어 있지 않으며, 여러 의견이 분분한 가운데 그 정체성을 찾아가는 과정에 있음. 한국의 민주주의 원조란 어떤 방향으로 가야 하는지, 과연 민주주의 경험 공유에 있어 민주주의 원조가 맞는 방법인지 아니라면 어떤 식의 원조가 되어야 하는지 논의가 이루어져야 함.
- 타깃을 잘 잡고 지속적으로 지원한다면 중장기적으로 뚜렷한 효과가 있었음을 주장하는 연구가 더 축적되어야 함. 한국의 민주주의 원조가 제도화되고 틀(framework)이 잡혀야 지속가능 함. 지식 전달이 아닌 개도국이 원하는 방향으로 가야 함.
- 정권교체가 이루어지는 권위주의 국가는 별로 없음. 민주주의 원조라는 것은 유럽식 이미지를 가지고 있으며 억압식으로 받아들이는 경우가 많지만, 한국의 경우 개도국을 경험했기 때문에 설득력이 더 있다는 면에서 이념적이지 않고 실용적임.
- 정권교체가 이루어지지 않으면 부패가 일어날 수밖에 없고, 부패가 일어나면 원조의 효과가 떨어지므로 민주주의 원조를 통한 선거 도입과 정권교체는 개발 성장을 위해 필요한 요소임. 한국의 야당처럼 야당과 같은 정부 및 여당을 견제하는 정당발전이 필요함. 정권교체를 위해서는 선거의 공정성을 위한 지원도 필요하므로, 한국의 경험이 민주주의 원조에 도움을 줄 수 있는 측면이 다분함.



- 행위자 측면에서 한국의 민주주의 경험에 대한 표준화되고 합의된 민주주의 발전 모델과 경제발전 모델에 대한 모델이 아직 없음. 표준화된 모델이 있어야하는 것은 아니지만, 한국의 민주화 모델에 대한 개념에 어느정도 동의할 수 있는 지점이 있어야 함. 나라마다 필요한 부분이 상이하고 기본적으로 한국 민주주의 원조의 규모가 작기 때문에 지역 선별적으로 지원이 이루어지고 있음. 그러므로 일률적 지원이 아닌 수원국 상황과 수요를 고려한 지원이 이뤄져야 함. 한국의 지식공유를 시행하여 일정부분의 합의를 이끌어 낸 후에 한국 모델을 다른 나라에 적용할 수 있는지에 대한 고민으로 넘어가는 것이 순서임.
- 어떻게 다른 나라에 모델링을 하느냐는 굉장히 어려운 과제임. 저개발 국가한테 우리나라 모델이 이리하다며 그대로 적용하라고 요구하긴 힘들. 정치적 경제적으로 안정되어 있을 때 적용 가능한 것이 많음.
- 예를 들어, 난민 수용은 수원국이 정치 경제적으로 안정되어 있을 때 적용 가능한 부분이 많으므로, 저개발 국가에게 선진국의 난민 수용 모델을 강요할 수 없음. 한국의 모델을 어느 부분에 적용할 수 있을지에 대한 고민이 많음. 실제 난민을 수용하고 있는 국가들의 모델을 수원국에 적용시키기엔 무리일 수도 있음.
- 한국의 민주주의 경험을 꼭 저개발 국가에만 전달하려 하기보다, 도움이 된다면 선진국에도 전파할 수 있는 방향으로 연구가 이루어져야 함.

#### 한국의 민주화 지식공유 연구에 있어 고려할 사항

- 부정부패가 심할수록 비폭력적으로 정권이 많은 이익을 얻을 수 있기에 부패할 수록 비폭력적이란 연구가 있음. 정책 제언에 있어 여전히 권위주의적인 아프리카 등 국가에 대한 현실적 제언이 필요함. 이해관계자들 간 충돌이 있기에 항상 문제가 발생함. 현실에 대한 냉철한 분석을 하여 현실에 적용될 만한 제언을 낼 것인지, 표면적이고 이상적인 제언을 할 것인지 방향성을 잡아야 함.
- 한국 선거제도와 달리 아프리카는 선거인 등록을 먼저 해야 함. 선거등록의 기계화를 한국이 지원했는데, 민감한 이슈가 되었음. 여당은 지원하자는 입장이었으나 야당이 반대하는 등 정치적으로 민감할 수 있기에 민주주의 원조에 조심해야 함.
- 민주주의 원조(Democracy aid)와 개발원조(Development aid)를 확연히 구분할 수 있을 것인지 의문임. 성평등은 민주주의 원조로 분류가 되는데, 그 안에 성별 구분 화장실 구축이 포함되어 있음. 이러한 원조는 사실상 정부 차원에서는 민주주의 원조이든, 개발원조이든 별로 상관이 없음. 민주주의 원조로 구분할 수 있는 기준에 대한 근본적 질문이 생기게 됨.
- 그렇다면 민주주의 원조에 성평등이 왜 들어있는가? 한국의 여성인권은 해외원조로 성장한 부분이 큼. 독일과 미국의 전폭적 자금 지원으로 한국의 여성단체들이 성장해 왔음. 그 안에 어떤 메커니즘이 있었는가에 대한 연구를 통해 성평등이 민주주의 원조로 분류되게 된 과정을 연구할 필요가 있음.
- 한국이 단기간 내에 이루어 낸 민주주의 및 성평등 실현의 성공 경험을 타 국가들이 배우고 싶어 하지만, 역설적으로 이 과정에 대한 연구가 많이 이루어지지 않았음. 실패했다면 오히려 연구가 많이 이루어졌을 것. 그렇기에 한국 스스로 민주화 경험에 대한 연구가 다각도에서 필요한 시점임.
- 민주주의 원조의 중요성과 원조액이 커지면서 민주주의와 개발원조의 구분이 필요해짐. 개발도상국에 있는 여성의원들을 초청해서 입법과정에서 어떤 역할을 하는지 어떤 교육 프로그램이 있는지를 공유하는 것도 한국이 기여할 수 있는 민주주의 원조의 하나가 될 수 있을 것.



- 개도국 중에는 한국보다 훨씬 여성의 정치참여가 활발한 곳도, 상대적으로 너무 뒤쳐진 곳도 있음. 따라서 한국 모델이 모든 다른 나라에 기여할 수 있을지에 대해 확신할 수 없음.
- 개발원조와 민주주의 원조를 나누어 생각하긴 힘들. 어떻게 결합할 것인가가 과제임. 한국의 민주화 경험과 원조의 관계를 우리 스스로 정리할 필요가 있음 - 공유 가능한 것인지에 대한 고찰과 함께 분야별로 나누어 우리 나라 민주화가 어떻게 이루어졌는지 진단해야 함.
- 한국내 기관들은 굿 거버넌스를 위해 시민 교육, SDG 에 부합하기 위한 중장기 사업, 개발협력·평화와 결합된 정책 등이 있는데 이러한 지식공유를 어떻게 플랫폼화 할 것인가가 과제. 민주주의 원조에 대한 개념화와 함께 연구가 이루어져야 함. 그러한 액션을 이끌어가는 국내 단체 혹은 기관이 필요.
- 한국의 민주주의 경험을 지식공유화 하기 위해서 필요한 플랫폼과 액션은 무엇인가에 대해 다음 회의에 토론이 이루어져야 함. ■

■ 담당 및 편집: 서정혜 EAI 연구원

문의: 02-2277-1683 (ext. 207) jhsuh@eai.or.kr

- 인용할 때에는 반드시 출처를 밝혀주시기 바랍니다.
- EAI는 어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.
- EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은 EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

발행일 2021년 07월 2일 ISBN 979-11-6617-155-0 95340

재단법인 동아시아연구원

04548 서울특별시 중구 을지로 158, 909 호 (을지로 4가 삼풍빌딩)

Tel. 82 2 2277 1683 Fax 82 2 2277 1684

Email eai@eai.or.kr Website www.eai.or.kr