



[EAI 워크숍] ADRN National Level Workshop

## 개발협력을 통한 한국의 굿거버넌스 지원

동아시아연구원(EAI)

### I. 한국의 굿 거버넌스 사업

#### 굿 네이버스: 시민사회의 굿거버넌스 사업

- 담비사 모요(Dambisa Felicia Moyo)의 ‘죽은 원조’ 이후, 국제사회에서 개발원조의 효용성에 대한 논란이 있었음. 아무리 좋은 계획과 시행 방법, 평가체계를 갖추더라도 바람직한 형태의 수행구조, 즉 굿 거버넌스를 갖추지 않는다면 좋은 결과를 얻기가 어려움. 세계은행, UNDP, USAID 등 많은 국제기구가 개발 협력 업무를 오랜 기간 수행해 왔음에도 거버넌스 구축 없이 구체적인 성과를 얻기는 매우 어려웠음. 이는 거버넌스 체제 구축에 대한 관심으로 이어지며, 거버넌스가 개발 협력에 있어 정책이 입안되고 수행되는 과정에서 중요한 부분으로 자리 잡게 됨.
- 수원국의 거버넌스와는 별개로 공여국의 거버넌스, 즉 대한민국은 국제개발정책 거버넌스에 대한 논의와 점검이 필요함. 우리나라의 민주주의를 어떻게 전할 것인지 보다 개발 협력정책의 전반적인 진행과정을 되돌아볼 필요가 있음. 부산원조총회를 시작으로 거버넌스에 대한 대한민국 정부의 관심은 커졌고 이에 따른 재원 투입이 늘기 시작했음. 정부의 국제개발협력위원회로부터 외교부와 기재부를 비롯한 각 부처와 지자체, 그리고 CSO와 기업, 학계 등 민간의 영역이 있으나 아직은 구조나 형식만을 갖춘 것에 불과함. 이를 위해서 사업의 기획부터 함께하는 노력이 필요함.
- NGO들이 수원국과 사업을 하기 어려운 환경이 있음. 특히, 보건, 교육 사업 진행에 있어 수원국 정부와의 논의가 없는 진행은 불가능에 가까움. 그러나 수원국의 정부와 협력을 진행하기는 매우 큰 어려움이 있음. 중앙정부, 지역정부 모두 거버넌스 체계가 잘 구축되어 있지 않기 때문에 사업 실행을 위한 협력에 장애물이 많음. 그러나 거버넌스의 구축 혹은 향상에 대한 노력은 하지 않고 개별 사업에만 집중을 하기 때문에 사업에 진척이 없음. 설사 시행되더라도 체계가 뒷받침되지 않아 엉망으로 되는 경우가 종종 있음.
- 그렇다고 거버넌스를 사업의 조건으로 내세우기에도 어려운 측면이 있음. 현지 정부와 주민들이 상황의 절박함을 느끼는 정도의 괴리감으로 인해 사업에 호의적이지 않을 수 있음. 그렇기 때문에 조심스럽고 지속적으로 수원국과의 협의와 조정을 통해 사업을 진행해야 함.
- 협력국의 의견을 듣기 위해서는 정부와 논의해야 하지만 그것은 주민들의 의견이 아닐 경우가 많음. 수원국의 정부 정책에서 주민들의 목소리가 잘 반영되지 않는 경우가 많음. 정부와 지역사회 간 괴리가



존재하기 때문에 CSO의 역할이 중요함. 또한, 주민들의 의견을 듣는 노력이 필요함. 지역조직을 만들어 그들의 목소리를 내게 했을 때 힘을 실어 정부에게 의견을 전달할 수 있음. 주민들 개개인의 목소리는 정부 수준에 도달하지 않기 때문에 이들의 목소리를 하나로 뭉쳐 의견 개진을 할 수 있게 해야함. 그 과정에서 항상 포용적이고 민주적인 구조를 유지하는 것이 중요함. 주민들 사이에 차별이 존재하지 않는다고 할 수 없음. 이에 소외되는 그룹이 없도록 충분한 관심을 가져야 함.

### 국무조정실: 한국 정부의 굿거버넌스 사업

- 공여국 관점에서는 거버넌스를 3가지 이슈로 나누어 볼 수 있음. 1) 분쟁국, 갈등취약국의 거버넌스로, 난민, 전쟁발생 고아에 대한 긴급지원에 대한 방법에 대한 논의가 주를 이루고 있음. 이를 위해 인도적 지원과 개발 및 평화를 연계한 HDP Nexus를 시행하고 있음. 대한민국 정부의 사업에 좀더 메인스트리밍(mainstreaming)할 수 있는 노력이 필요함. 2) 개발재원에 관련된 이슈로 개도국의 반부패 상황을 개선하고, 개발을 위한 세수 확보에 중요한 역할을 함. 대한민국 정부도 ATI(Addis Tax Initiative)에 가입하여 개발도상국의 재원흐름을 강화하기 위해 노력 중임. 3) 공공행정 분야에 대한 지원으로 공공서비스나 행정서비스의 개선을 통해 민주주의나 거버넌스의 향상을 목표로 하고 있음. 과거에 공공행정 분야에 대한 지원이 많았으나 과거대비 그 규모가 줄어들고 있음. 거버넌스 중에서도 경제개발 역량 강화, 경제적 분야에 대한 지원은 강화되었으나, 법과 선거제도에 대한 지원은 적었음. 수원국의 선거관리 역량강화는 선관위 지원 아래 이루어졌으나 부정선거라는 부정적인 이슈로 부작용이 있다고 판단하여 이에 대한 국가적 지원은 잠정 보류 중에 있음.
- 아직까지 한국의 개도국에 대한 거버넌스에 대한 지원은 약한 편이고 있던 추세도 전환되는 중임. 정부차원에 대한 목표나 예산확대, 로드맵이 있으면 더 효율적일 것이라고 생각함. 개도국의 공무원 인력양산, 공무원 퇴직자들이 수원국에 파견되어 역할을 하는 식의 프로젝트가 도움이 될 것. 전반적으로 국제개발협력이 정부의 어젠다와 사업에서 메인스트리밍이 되는 것이 우선적으로 이루어져야 함.

### KOICA: 공공기관의 굿거버넌스 사업

- 코로나19 팬데믹 상황과 정부의 주요 정책인, 디지털 뉴딜, 평화의 지속화 이슈를 어떻게 굿거버넌스 사업에 반영할 수 있는가에 대한 고민이 있었음. SDG16(Sustainable Development Goal 16)이 목표 그 자체이기도 하지만 다른 목표를 가능케 하는 동인임. SDG가 지양하는 평화롭고 정의로우며 포용적인 사회구현'과 어떻게 연관시킬 수 있는지 고민했음.
- KOICA의 거버넌스 사업의 진행 성과를 보았을 때, 이전 전략목표에 해당하는 행정서비스 효과성 향상, 법제도의 포용성 향상에 해당하는 사업이 98%를 차지함. 대상사업은 16년 이후에 추진된 거버넌스/평화 프로젝트 43건으로, 수원국의 정부정책이나 공무원 인적 역량강화, 전자정부 사업, 치안 역량강화가 주된 사업이었음. 정치행정 체제의 책임성 강화의 하위목표로 있었던 지방행정 역량강화, 부패방지, 투명성 강화, 공정한 선거와 관련된 사업은 비율상으로 저조했던 것도 사실임. 시민의 참여나 역량강화 또한 상대적으로 적었음.
- 두번째로 강조되는 평화 관련 사업, 분쟁취약국에 대한 사업, HDP Nexus와 관련해서 지금까지 법제도의 포용성 향상, 치안사업, 폭력예방사업에 한정되어서 추진되었던 사업들을 별도로 구분하였음. 또한 그



부분을 명시적으로 발굴/이행될 수 있도록 평화 전략 목표를 추가하였음. 지금까지 정책과는 별개로 현지 주민이 주인공이 될 수 있는 사업을 진행 중임. 공공행정 전략 혹은 거버넌스 전략으로 부르고 있었던 명칭도 거버넌스 평화전략으로 확대 및 개편하였음.

- SDG16이 정치적 불평등에 대한 것이고 포괄적 사회증진, 포용성 있는 책임제도 구축이라는 측면에서 민주주의의 확립은 정치적 불평등 해소를 위해 중요한 수단이라는 점에 주목함. 시민이 목소리를 내고 의사결정과정에 참여할 수 있는 것에 주목하고 정확한 정보의 유통을 위해 언론강화를 프로그램에 추가함.
- 코로나19로 인해 야기된 디지털화의 촉진으로 ICT기반의 전자정부서비스 제공과 주요국가 통계역량 강화도 연계시키려고 함. 또 감염병 대응 능력을 키우고, 어려움을 겪고 있는 취약계층과 사회안전망 구축이 필요함. 코로나19가 기본적인 법 체제, 인프라에 대한 구체적 방안에 대한 발전 계기 될 수도 있음.
- 사업 기획 측면에서 개별 사업이나 단일 사업으로 치부되었던 것을 프로그램형태로 개발하여 거버넌스 목표와의 연계를 통해 사업의 효과성이나 지속가능성을 재고하려고 함. 사업유형에 맞게 현지 전문가들의 역할을 제고할 수 있는 방안에 대해 고민하고 있음. 공공행정, 거버넌스, 평화까지 아우르게 되면 한 나라의 정치나 시스템에 대한 민감한 내용까지 포함되어 어려운 측면이 있음. 또 모두에게 적용될 수 있는 만능해법도 없음. 그러기 때문에 장기적인 관점으로 바라보아야 함.

## II. 한국의 굿거버넌스 사업의 발전 방향

### 한국만의 고유한 거버넌스 사업 구축의 필요성

- 한국이 잘할 수 있는 컨텐츠가 무엇인지에 대한 고민이 필요함. 일례로 얼마전 G7정상회의에서 한국은 민주주의 국가로 초청받았었음. 이는 민주주의 국가로서 한국의 국가 이미지를 제고하고 반부패 문제 해결에 있어 한국의 적극적 역할을 강조할 수 있는 부분이 있음. 한국의 반부패가 매우 훌륭한 수준은 아니지만 지표상으로 봤을 때는 경쟁력이 있음. 뿐만 아니라, 코로나19 방역에서 보인 한국의 성과는 방역의 거버넌스 부분에서 한국의 강점을 어필할 수 있음.
- KOICA의 SDG16 관련 사업도 특징적인 부분이 부족함. 한국이 비교우위가 있는 부분에 대한 역량강화 프로그램이 필요함. 사법과제, 행정프로세스 등 많은 과제가 동시다발적으로 추진되니 구체적인 특화가 떨어짐. 캐나다처럼 평화라는 하나의 이미지를 정하고 그것을 강조할 수 있는 방향으로 가는 것이 중요함. 예를 들어, 한국은 의무복무로 인해 군 경험 인력이 많음. 그렇기 때문에 치안, 안보, Post-conflict와 관련된 분야에 대한 노력이 빛을 발할 수 있음.
- 동남아로 지역을 좁혀보아도 한국은 많은 사업을 진행하지만 스케일 측면에서 많이 부족함. 스케일이 작는데 그나마도 여러 일을 분주하게 하고 있어 규모나 내실면으로 부족함. 이제야 성과를 조금씩 내는 초기 단계임. 10년 간은 지표와 인프라 같은 가시적이고 테크니컬 한 부분에 집중했음. 정책의 내실을 다지기 위해서는 지금이 중요함. 공적개발에 있어서 국가가 주도적으로 할 수 있는 일은 무엇인지, 또 NGO와 함께 협력해서 이룰 수 있는 것은 무엇인지, 민간분야의 도움이 필요할 수 있는 부분은 어디인지 정확히 알아야함. 국무조정실, 외교부와 같은 정부기관이 할 수 있는 정책의 권한, 지향점에 대한 논의가 필요함.



- 사업발주, 계획, 평가까지 전부 해야 하는 KOICA 입장에서 정책의 하한선, 상한선을 알아야 함. 지금 수행되는 PMC 사업에 민주주의를 넣지 않고 별로 프로그램을 만드는 것이 눈 가리고 아웅일 수 있음. 대규모 재정이 투입되는 인프라 사업에서 민주주의 평화 거버넌스가 메인스트리밍될 수 있는지에 대한 체계화 작업이 필요함.

### 정부와 NGO의 협업을 통한 한국의 굿 거버넌스 지원 가능성

- 사업 발굴부터 시행까지 CSO를 정부가 얼마나 활용하는지 보면, OECD 국가들이 CSO를 통해 집행하는 과정은 15%이나, 한국은 2%에 불과함. 이마저도 지향성을 갖고 있지 않고 변동이 매우 심함. 이는 정책 실현의지가 보이지 않는 것으로 읽힐 수 있음. CSO를 통해서 현장의 민심을 들으려는 노력이 필요함. NGO들이 KOICA 사업에서 차지하는 비중이 약 7% 정도임. PMC, PCM 합쳐서 50% 정도이고 정부 간 협의에서 시행되는 사업임. 그 사업에서 NGO의 참여는 매우 낮음.
- 협력국의 풀뿌리 조직의 의견을 들으려고 하는 정부의 의지는 부족하다고 생각됨. 오히려 이는 민주주의의 퇴행에 기여하는 역효과를 낼 수도 있음. 현장의 CSO 목소리를 듣게 되면 이는 정책입안과정에 큰 도움이 될 수 있음. 새마을운동의 주민자치는 지표설정이 매우 어려움. 주민끼리 모여 목표를 설정하여 지표로 연결시켜 성과 평가를 하는 것에 대한 근본적인 어려움이 존재함.
- 이에 사업발굴에 있어서 현장의 의견을 듣는 것이 중요함. 민주주의는 지표가 고도화됨에 따라 사업은 분화되었지만, 사람은 여전히 통합적임. 분야가 세분화된 만큼 이제는 통합적인 접근법에 대한 연구도 많아져야 발전될 수 있을 것. 각 문제에 여성문제가 주류화 되어야 하는 것처럼 민주화도 크로스커팅으로 전부 포함되어야 함.

### 한국 굿 거버넌스 사업의 미래 지향점

- 공공행정분야가 감소하고 있고 경제적 거버넌스를 중심으로 지원하고 있음. 그 배경은 사업 시행계획과 예산과 같은 상위 계획이 있고, 사업을 발굴하는 시스템은 없음. 반대로 ODA 사업 특성상 수원국의 요청에 따라 사업발굴을 함. 정부의 전략이나 타겟이 있더라도, 수원국의 요청이 없으면 정책 예산이 들쭉날쭉할 수도 있다. 정부가 재원배분 계획을 먼저 세우고, 대략적인 방향 및 지침을 하위기관에 전달하면 전략적인 정책 발굴 및 시행이 가능해질 것임.
- 경제적 거버넌스 중심으로 지원된 이유는 기획재정부의 PSP 사업은 경제개발 경험을 공유하는 사업이 중심으로 진행되어서 그랬음. 그러나 사회개발 경험 전수확대가 필요함. 실제 경제개발을 넘어서 수원국의 부패를 줄이고 민주주의 제도화를 구축할 수 있는 공공거버넌스 지원이 필요함. 분야별 전략도 곧 내놓을 예정임.
- 한국이 가진 비교우위가 있는 부분은 공공행정의 전산화인데, 수원국의 부정부패로 난색을 표하는 경우가 많음. 또 시민사회, 지역사회의 목소리를 듣는 노력이 부족한 점은 인정하지만, 하위그룹에서 의견이 있더라도 궁극적으로는 수원국 정부에서 우선순위를 정하게 됨. 해당 정부에서 미리 차단해 버리기 때문에 협상 테이블에서 해당 사업의 존재 자체를 모르는 경우가 많음.



- 선택과 집중이라는 분야에 대한 노력은 이루어 져야 할 것임. 시민사회나 지역사회가 참여할 수 있는 사업에 대한 발굴은 부족했음. 여성, 환경은 이미 메인스트림화되어서 스크리닝을 하지만 민주주의나 평화는 그러지 못한 것이 사실임. 제도적 보완을 위해 노력해 나갈 것임.
- 일본과 한국의 미얀마에 대한 정부 간 ODA 협력, 전략적 공조가 필요. 전략적 ODA에 있어 정부가 아닌 한국 INGO가 수원국의 NGO를 도와 정부를 통하지 않고 지역사회의 시설을 돕는, 그런 채널링도 좋을 수 있음. 서양의 기관에서는 현장에서 일하는 자들의 전문성을 인정하고 그들의 정성적 평가도 심도 있게 평가하는 반면 한국은 서베이 중심으로 평가가 이루어지고 있음. 이에 대한 개선이 필요함. ■



- 담당 및 편집: 서정혜 EAI 연구원  
문의: 02-2277-1683 (ext. 207) [jhsuh@eai.or.kr](mailto: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 16일

재단법인 동아시아연구원  
04548 서울특별시 중구 을지로 158, 909호 (을지로 4가 삼풍빌딩)  
Tel. 82 2 2277 1683 Fax 82 2 2277 1684

Email [eai@eai.or.kr](mailto:eai@eai.or.kr) Website [www.eai.or.kr](http://www.eai.or.kr)