

< 훈련결과보고서 요약서 >

| | | | |
|-------|---|-------|--------------------------|
| 성 명 | 조 봉 업 | 직 급 | 일반직 고위공무원 |
| 훈 련 국 | 미 국 | 훈련기간 | 2016.11.30. - 2017.11.29 |
| 훈련기관 | 미시간 주립 대학교 (Michigan State University) | 보고서매수 | 110 매 |
| 훈련과제 | 한국의 공공개혁 모델과 경험의 효과적인 개도국 전수 방안 연구 | | |
| 보고서제목 | 한국의 공공개혁 모델과 경험의 효과적인 개도국 전수 방안 연구 | | |
| 내용요약 | <p>우리 나라는 수많은 도전과 위기를 겪으면서 60년대 이후 산업화 민주화 정보화를 차근차근 달성하였다. 그리고 지난 5월 출범한 문재인 정부는 복지사회를 향한 발걸음을 더욱 재촉하고 있다. 이러한 우리의 성공스토리는 세계가 찬사를 보내는 업적이 되었으며, 유엔 회원국들이 그들의 나라를 발전시켜 나가는 데 있어서 우리의 경험과 지식을 절실히 필요로 하는 상황이 되었다.</p> <p>이러한 맥락에서 대한민국의 공공개혁과 모델과 경험의 효과적인 전수 방안에 대해서 먼저 개도국들이 당면하고 있는 도전과 과제, 그들에 대한 실제적인 지원과 관련되는 이론적 근거, 그리고 공공개혁으로 상징되는 행정역량 강화가 개도국의 경제 사회 정치 발전을 위해 왜 중요한지 살펴보았다. 하지만 많은 지원에도 불구하고 개도국 원조 효과가 높지 않은 이유를 자체 역량의 한계, 국제기구의 제약요인, 미국으로 대표되는 선진국과 최근 원조를 부쩍 강화하고 있는 중국은 그에 대해 어떤 비판과 책임을 지고 있는지 고찰하였다.</p> <p>이어서 선진국들과 비교하였을 때 공공개혁을 포함한 개도국 원조와 지원에 있어서 대한민국이 역사적으로 바른 명분을 갖고 있고(식민지 개척과 약탈 없이 성공한 나라), 개도국 시절을 경험한 성공한 나라 측면에서, 그</p> | | |

| | |
|------|---|
| 내용요약 | <p>리고 경제 사회 정치 행정 등 사실상 거의 모든 분야에서 모범 사례를 내용적으로 갖고 있는 상대적 강점을 제시하였다. 그런 흐름에서 우리의 공공 개혁을 전수 확산해야 하는 이유를 창의 도전 혁신을 통한 질적 발전, 개도국과 공동 발전, 우리의 성숙 발전, 저성장 저고용 시대 일자리 창출과 국제기구 진출 측면에서 살펴보았다. 더 나아가서 전파 확산 대상 공공개혁 프로그램으로 개도국 발전의 촉매제라 할 수 있는 거버넌스 증진과 행정역량 강화를 위한 전자정부를 비롯하여 경제발전 사회개발 정치발전을 위한 우리의 우수한 사례를 제시하였다.</p> <p>마지막으로 대한민국 공공개혁 모델과 경험의 전수와 확산이 효과적인지 여부를 판가름하는 기준으로 우리가 추구하는 자유 민주 인권이라는 보편적 가치와 우리의 특별하고도 독특한 성공스토리의 확산이라는 기조하에 한국 입장에서는 인재 양성과 일자리 창출, 우리의 시스템과 정책의 도입, 유무형의 국제교류협력 사업 추진, 우리 기업의 진출과 수출에 기여 등이 주요한 요소이며, 개도국 입장에서는 관련 분야 인력 육성, 정책과 기술개발, 행정적 경제적 사회적 정치적 발전에 기여해야 함을 먼저 간단하게 제시하였다.</p> <p>이러한 관점에서 우리 공공개혁 모델과 경험을 효과적으로 전수하는 방안으로 우리 정부와 국제기구 대학 민간단체 등 행위자 측면에서 새로운 접근이 필요함을, 내용적 과제 측면에서는 핵심 프로그램인 전자정부 성공요인에 대한 역사적 심층 분석 및 창의적 국제협력의 확대 심화가 중요함을 제안하였다. 그리고 전수 후 성공여부와 과제개선을 위한 평가체계(투입 행위 산출 결과 영향 단계)를 구축하여, 특히 산출 결과 영향 등에 대해서 꼼꼼하게 점검하여 살펴보는 것이 우리 공공개혁의 지속적인 전수에 실질적으로 의미가 있음을 강조하였다.</p> |
|------|---|

한국의 공공개혁 모델과 경험의
효과적인 개도국 전수 방안 연구

2017년 11월

행 정 자 치 부
조 봉 업

국외훈련 개요

1. 훈련 국 : 미 국
2. 훈련기관명 : 미시간주립대학교
(Michigan State University)
3. 훈련 분야 : 고위공무원 국외직무훈련
4. 훈련 기간 : 2016. 11. 30 - 2017. 11. 29

훈련기관 개요

1. 기관 개요

- 훈련국 : 미국
- 훈련기관명 : 미시간주립대학교 국제연구소
(International Studies & Programs, Michigan State University)
- 인터넷 웹주소 : <http://www.isp.msu.edu/>
- 주소 : 427 N. Shaw Lane, Room 12B, East Lansing, MI 48824

2. 기관 소개

○ 연 혁

- 1855년 미시간 주 의회는 이스트랜싱(East Lansing)에 3개 건물, 5명의 교수진, 63명 남학생들로 미국 최초 농과대학인 주립 농과대학(Michigan Agricultural College)을 설립. 남북 전쟁 발발 이후 1861년 첫 졸업생 배출
- 주정부 차원의 최초 랜드 그랜트(Land Grant)* 대학교로서, 이후 미국에 세워진 랜드 그랜트 대학들*의 모범 역할을 함
 - * 랜드 그랜트(Land Grant) 대학교 : 연방 정부의 일부 토지를 주정부에 양도. 주정부가 이를 매각 또는 기금모금 등에 활용하여 설립한 대학교를 칭함
- 1870년 남녀 공학 대학교가 되어 교육과정을 농과에서 가정경제학(Home Economics), 문과 대학 등으로 확장
- 1899년 흑인 학생 첫 입학 허가. 26대 미국 대통령 시어도어 루스벨트는 1907년에 개교 50주년을 맞아 학교에 참석
- 2차 세계 대전 이후 빅 텐(Big Ten) 리그에 가입하였고, Michigan State University라는 이름은 1964년에 채택

○ 개황 및 위상

- 총 50,543 명의 학생들(학부 39,143명, 대학원 11,400명), 교수 또는 연구원 5,300명, 행정직원 6,800명. 미국에서 9번째로 큰 대학
 - * 2015년 가을학기 등록 국제학생 숫자 총 7,568명 중 상위 5개 국가 : 중국 4,700, 한국 483, 인도 342, 사우디 아라비아 222, 대만 187
- MSU의 해외 파견 프로그램은 미국에서 단일 캠퍼스 대학 기준으로 가장 많으며, 남극 대륙을 포함한 대륙의 60개가 넘는 나라에 200개가 넘는 프로그램을 제공하고 있음
- 농생명공학, 핵공학, 법학, 의학(Medicine), 공급망 관리학(Supply Chain Management), 수의학, 경영학, 호텔 경영학(Hospitality Business), 커뮤니케이션(Communication), 음악 등의 분야에서 연구와 교육을 선도하고 있음

3. 과정 소개

- 미시간주립대학교 국제연구소 (International Studies & Programs)
- 설립목적 : 글로벌 시대 국제 연구 조사 강화, 교육훈련, 교류협력 확대
 - 국제개발에 대한 심화 연구 및 아시아, 중남미, 아프리카 등 지역연구를 통한 국제간 파트너십 증진
 - 주요 국가 출신의 분야별 전문가(정부, 기업, 사회단체, 산업체 등)를 대상으로 다양한 교육훈련과 연구조사*를 통해 현재와 미래의 이슈에 대한 해결책을 연구 교육하고 글로벌 리더 양성
 - * SGPEP(Specialized Global Professional Education Program)
Public Policy-Research Focused
- 조직 : 국제연구소 부설기관으로CASID(Center for Advanced Study of International Development)와 아시아, 아프리카, 남미 등 7개의 지역연구센터가 있음

한국의 공공개혁 모델과 경험의
효과적인 개도국 전수 방안 연구

목 차

| | |
|------------------------------|----|
| 국외훈련 개요 | 4 |
| 훈련기관 개요 | 5 |
| | |
| 제1장 서론 - 세계는 왜 한국을 필요로 하는가? | 10 |
| 제2장 개발도상국들이 직면하고 있는 도전 | 13 |
| 제1절 개도국 정의 및 개도국 빈곤의 실상 | 13 |
| 1. 개도국이란? | 13 |
| 2. 개도국 빈곤의 실상 | 14 |
| 제2절 개도국 어떻게 지원할 것인가 | 15 |
| 1. 새천년개발목표(MDGs)의 설정 | 15 |
| 2. 개도국 원조와 지원의 이론적 근거 | 16 |
| 3. 지속가능발전목표(SDGs)와 개도국 과제 | 22 |
| 4. 거버넌스 증진과 행정역량 강화 | 24 |
| | |
| 제3장 개도국 원조와 지원 효과가 높지 않은 이유 | 28 |
| 제1절 개도국 자체 역량과 조건의 한계 | 28 |
| 1. 분쟁의 덫 | 28 |
| 2. 천연자원의 덫 | 30 |
| 3. 나쁜 이웃을 둔 내륙국의 덫 | 31 |
| 4. 작은 국가의 나쁜 통치 | 33 |
| 제2절 국제기구의 제약요인, 비판 및 한계 | 36 |
| 1. 국제기구의 제약요인 | 36 |
| 2. 월드뱅크 등 국제기구에 대한 비판 | 39 |
| 3. 유엔 차원의 노력과 한계 | 44 |
| 제3절 선진국(미국)과 중국의 한계 | 46 |
| 1. 선진국 등 국제사회의 문제점 | 47 |
| 2. 미국의 역할과 책임 | 52 |
| 3. 신흥 원조강국으로 부상하고 있는 중국의 양면성 | 60 |

| | |
|--|-----|
| 제4장 한국의 공공개혁, 확산·전수해야 하는 이유 | 66 |
| 제1절 대한민국의 강점 | 67 |
| 1. 식민지 개척과 약탈 없이 성공한 나라 | 67 |
| 2. 개도국 시절의 경험을 갖고 있는 성공한 나라 | 70 |
| 3. 경제 사회 행정 등 거의 모든 분야에서 모범 공공개혁 사례 보유 | 72 |
| 4. 두 번의 위기를 성공적으로 극복한 나라(외환위기, 글로벌 금융위기) | 74 |
| 제2절 우리의 공공개혁, 확산 전수해야 하는 이유 | 77 |
| 1. 창의 도전 혁신을 통한 질적 발전 | 77 |
| 2. 개도국을 도와주면서 공동 발전 및 성숙 발전 | 81 |
| 3. 일자리 창출과 국제기구 진출 기회로 활용 | 84 |
| 제3절 확산 전수 대상 공공개혁 분야별 프로그램 | 87 |
| 1. 행정역량 강화 - 전자정부 | 87 |
| 2. 경제 산업 농업 분야 공공개혁 프로그램 | 89 |
| 3. 사회개발을 위해 필요한 공공개혁 과제 | 90 |
| 4. 선거 관리 및 국민 참여 제도 | 91 |
| | |
| 제5장 우리 공공개혁의 효과적인 개도국 전수방안 (정책대안) | 93 |
| 제1절 주체별(행위자별) 효과적 전수 방안 | 94 |
| 1. 정부부처간 협업을 통한 주요 과제의 공동 전수 | 94 |
| 2. 국내외 국제기구 적극 활용 | 95 |
| 3. 공공개혁 해외 확산을 위해 대학의 참여 활성화 | 97 |
| 4. 민간단체의 활동 지원 및 보조 | 98 |
| 제2절 전자정부 성공요인 심층 분석 및 국제협력 확대 심화 | 100 |
| 1. 대한민국 전자정부 성공요인에 대한 이해와 인식 강화 필요 | 100 |
| - 기술개발과 정책개발을 통한 IT 독립국과 전자정부 강국으로 발전 | |
| 2. 개도국 전자정부 역량 강화 및 창의적 국제협력 추진 | 102 |
| 제3절 공공개혁 전수에 대한 평가체계 구축 | 104 |
| | |
| 제6장 결론 - 한국 공공개혁 전수의 시대적 인식과 사명 | 106 |
| | |
| <참고문헌> | 108 |

제1장 서론 - 세계는 왜 한국을 필요로 하는가?

우리나라는 수많은 우여곡절을 거치면서 60년대 이후 산업화·민주화·정보화를 차근차근 슬기롭게 달성하면서 세계에서 7번째로 2050클럽 가입, 무역규모 세계 8강 진입, 그리고 마침내 2010년 실질적인 선진국 진입의 바로미터라고 할 수 있는 OECD 개발원조위원회(DAC) 가입이라는 빛나는 성과를 이룩해냈다. 그리고 지난 5월 출범한 문재인 정부는 소득주도성장이라는 기치하에 복지사회를 향한 발걸음을 재촉하고 있다. 이처럼 우리의 성공스토리는 세계가 경탄할 만한 업적이 되었으며, 유엔 회원국들이 그들의 나라를 발전시켜 나가는 데 있어서 우리의 경험과 지식을 절실히 필요로 하게 되었다.

이런 관점에서 우리가 반세기만에 이룩한 생생한 발전역사와 경험과 자산은 2016년부터 새롭게 시작한 유엔의 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals)의 주요한 과제이면서도 저개발 개도국들이 당면하고 있는 빈곤타파, 질병으로부터의 해방, 정보격차 해소 등 경제사회발전 문제를 해결하고, 지속가능한 국가발전을 위한 거버넌스 역량을 제고하는 데 커다란 기여를 할 수 있다.

더 나아가서 우리는 국제사회에 대한 적극적인 진출과 다양한 공적개발원조 등의 기여를 통해서 우리 사회를 다양한 측면에서 한 단계 업그레이드 시키고 지속발전 시켜 나가야 한다.

먼저, 우리는 이제 유엔전자정부 평가 3회 연속 세계 1위, 스마트폰 세계 시장 점유율 1위(2017년 3분기 기준), 한류로 상징되는 우리 문화의 세계 진출 등 사실상 선진국이라 할 수 있다. 따라서 앞으로는 다른 나라를 벤치마킹해서 발전하는 것이 아니라, 경제발전 사회개발 정보화 정치발전 등과 관련된 우리의 공공개혁 프로그램의 개도국 전수와 확산 등 활발한 대외진출을 통해서 국가발전을 추진하여야 할 것이다. 더 나아가 새로운 공공개혁을 위한 선제적·창의적 발상을 통해서 스스로 도전하고 개혁하면서 우리의 시스템과 제도를 혁신시키고 성숙발전시켜 나가야 한다.

둘째, 우리가 어려울 때 선진국들과 월드뱅크·UNDP 등 국제사회의 도움을 통해 커다란 발전을 해왔듯이, 이제는 우리 나라가 힘든 상황에 있는 국가들을 대상으로 경제발전경험 공유사업(Knowledge Sharing Program), 대외원조 사업 등 다양한 형태로 도와주면서 그들과 우리가 공동발전을 추구해야 지구촌 시대 진정한 착한 이웃이 될 수 있다고 생각한다.

셋째, 외교부에 따르면 2015년말 기준 45개 국제기구에서 543명의 한국인이 근무하고 있지만, 여전히 우리나라는 과소진출국(under-represented)으로 분류되어 있다. 따라서 우리 청년들이 진출할 여지가 많이 남아 있는 취업시장의 블루오션 분야라고 할 수 있는 국제기구에 적극적으로 도전한다면 의미있는 성과를 거둘 수 있다고 생각한다. 한국인 최초 국제기구 수장이 된 이종욱 전 WTO 사무총장, 반기문 전 유엔사무총장, 김용 세계은행 총재, 강경화 전 유엔사무총장 특별보좌관, 백진현 국제해양법 재판소 소장 같은 사람이 계속해서 나올 수 있다고 전망된다.

실제로 한국의 성공사례와 한국인의 우수성은 전 세계가 인정하고 있지만, 우리가 갖고 있는 좋은 콘텐츠와 빠르고 근면함으로 대표되는 한국인의 경쟁력에 대해서 우리가 오히려 과소평가하는 경향이 있다. 그런 부분은 우리 사회가 내부적으로 너무 경쟁이 심해서, 압축성장, 그리고 겸손 문화 등의 이유로 스스로를 낮추고 소극적으로 대응하기 때문에 나타나는 현상이라고 생각한다.

우리의 발전경험과 역사는 그 어떤 선진국도 개도국도 갖고 있지 못하는 독창적이고 우수한 것들이기 때문에 국가정책적으로 보다 과감하게 세계로 나아가 더 큰 성공스토리로 만들어 나갈 필요가 있다고 생각한다. 더 나아가 우리 젊은이들의 태도와 실력은 세계에 어디에 내놓아도 손색이 없기 때문에, 과감하게 자신있게 국제기구에 도전하여 개인적으로 성취를 이루고, 국가적인 측면에서도 우리의 위상을 드높이며, 장기적으로 해당 국제기구를 회원국에 실질적으로 도움을 주는 조직으로 탈바꿈시킬 수 있는 촉매제가 되기를 바란다.

본 보고서에서는 이러한 맥락하에서 대한민국의 공공개혁 모델과 경험의 효과적인 전수와 관련하여 우선 개도국과 저개발국이 당면하고 있는 도전과 과제, 그들에 대한 실제적인 지원과 원조에 대한 이론적 근거, 그리고 공공개혁으로 상징되는 행정역량 강화가 개도국의 경제 사회 정치 발전을 위해 왜 중요한지 살펴보기로 한다. 아울러 국제사회와 선진국들의 계속되는 지원에도 불구하고 개도국 원조 효과가 높지 않은 이유를 여러 측면에서 고찰해보기로 한다.

이어서 선진국들과 비교하였을 때 공공개혁을 포함한 개도국 원조와 지원에 있어서 대한민국이 갖고 있는 상대적 강점, 우리의 창의혁신발전과 개도국과의 공동발전 측면에서 한국의 공공개혁을 전수 확산해야 하는 이유, 그리고 전파 확산 대상 공공개혁 프로그램으로 개도국 다른 분야 발전의 촉매제라 할 수 있는 전자정부를 비롯하여 경제발전 사회개발 정치발전을 위한 우리의 우수한 사례를 살펴보기로 한다.

마지막으로 우리가 궁극적으로 추구하는 자유 민주 인권이라는 보편적 가치와 우리의 특별하고도 독특한 성공스토리의 확산이라는 기초하에 대한민국 공공개혁의 모델과 경험을 효과적으로 전수하는 방안으로 주체별(행위자별) 노력, 행정역량 강화의 핵심 과제인 전자정부에 대한 차별화된 접근, 성공여부와 과제개선을 위한 평가체계 구축 등을 중심으로 제시해보기로 한다.

제2장 개발도상국들이 직면하고 있는 도전

제2차 세계대전 이후 많은 신생국들이 탄생하였다. 그들은 저마다 자기 나라를 정치 경제 사회적으로 발전시키기 위하여 새로운 제도를 도입하거나 과거 식민지 이전의 좋은 제도를 복원시키면서 많은 노력을 하였다. 무엇보다도 개도국의 가장 큰 과제인 절대빈곤을 타파하기 위해서 개도국뿐만 아니라 국제기구·선진공여국·NGO들은 관심과 재원을 쏟아 부었지만 여전히 빈곤은 해결되지 않고 있다.

이하에서는 개도국에 대한 정의, 유엔경제사회국(UN DESA)의 통계를 통해 개도국 빈곤의 실상, 이에 대한 구체적인 해결책의 하나로 유엔차원의 밀레니엄개발목표(MDGs)와 지속가능개발목표(SDGs) 설정, 공적개발원조(ODA, Official Development Assistance) 등 빈곤의 덫에서 벗어나기 위해 실행되고 있는 개도국 원조에 대한 이론적 토대 등을 살펴보기로 한다. 그리고 빈곤을 탈피하는데 있어서 거버넌스와 행정역량 강화를 위한 노력도 중요한 부분임을 설명하기로 한다.

제1절 개도국 정의 및 개도국 빈곤의 실상

1. 개도국이란?

개발도상국(開發途上國, developing country) 또는 약칭 개도국은 선진국에 비해 산업의 근대화와 경제사회 개발이 크게 뒤지고 있어 경제발전과 사회발전을 목표로 하는 나라를 일컫는다. 개발도상국 간에도 경제 및 산업의 발전 격차가 심하기 때문에, 상위권의 개발도상국들을 중진국(신흥 공업국)이라는 명칭으로 통칭하기도 한다.

이전에는 경제개발이 늦은 나라를 저개발국(less-developed country, LDC), 또는 후진국(underdeveloped country)이라 불렀으나 지금은 일반적으로 개발도상국이란 용어로 통용되고 있다.

고도의 경제사회 발전을 이루고 있는 소수의 선진국가를 제외한 대부분의 국가가 여기에 포함되며, 개발도상국은 대체로 동남아시아, 서아시아, 중앙아시아, 남아시아, 동유럽, 아프리카 및 중남미에 위치하고 있다.

2. 개도국 빈곤의 실상

아프리카, 라틴 아메리카, 남 아시아 등 여전히 세계 곳곳에서는 하루하루 끼니를 걱정하며 살아가는 사람들이 많이 있다. World Bank, ADB, IDB 등을 비롯한 국제기구와 선진국들의 지원에도 불구하고 빈곤은 해결되지 않고 있다.

토머스 맬서스(Thomas Malthus)는 ‘인구론’에서 “빈곤과 기아는 인구수에 비해 부족한 식량 생산량 때문이다”라는 주장을 펼쳤다. 하지만, 세월이 지나면서 전세계적으로 생산되는 식량은 결코 인류를 먹여 살리기에 부족하지 않게 되었다.

유엔 경제사회국(DESA)은 2005년 발행한 ‘불평등의 곤경(Inequality Predicament)’라는 보고서를 통해 세계 각국의 경제사회지표 수십년치를 비교분석한 결과 전 세계적으로 경제는 성장했지만 불평등은 더욱 심화됐다고 밝혔다. 1960년부터 2000년까지 40년동안 선진국과 개도국의 간격은 거의 세배나 벌어진 것으로 밝혔다. 이 기간 선진 상위 20개국의 1인당 평균 GDP는 1만 1,417달러에서 3만 2,339달러로 세 배 가까이 증가된 반면에, 최빈 하위 20개국의 1인당 평균 GDP는 212달러에서 268달러로 거의 변화가 없었다.¹⁾

<표-1 1인당 최빈국과 선진국 소득 격차, 1인당 GDP> 단위 : 달러(\$)

| 구 분 | 1960년 | 2000년 |
|-------------|--------|--------|
| 선진국(상위 20개) | 11,417 | 32,339 |
| 최빈국(하위 20개) | 212 | 267 |

1) 출처 : UN DESA(2005), The Inequality Predicament : Report on the World Social Situation 2005

제2절 개도국 어떻게 지원할 것인가?

1. 새천년개발목표(MDGs, Millennium Development Goals) 설정

국제연합(United Nations)은 1945년 제2차 세계대전 종전 이후 출범한 이래로 국제적 안보 공조 등을 통한 세계 평화 유지 뿐만 아니라, 개도국들의 경제발전과 사회발전 문제를 해결하기 위해서 나름대로 노력을 해왔다. 하지만 미국과 소련이라는 초강대국이 존재하는 양극체제라는 냉전시대하에서 개별국가가 각각 서방자유진영 공산진영 비동맹세력에 속하는 등 진영논리가 지배하였기 때문에 도움의 손길은 제한적이었다.

그런 와중에서 1991년 베를린 장벽의 붕괴와 구소련의 해체로 미국과 소련의 냉전시대가 끝났다. 자연스럽게 세계가 하나의 공간으로 통합되면서 선진국들은 개도국의 빈곤에 더 많은 관심을 갖게 되었다. 빈곤과 기아에 허덕이는 많은 국가들을 인식하고, 이들을 경제적으로 사회적으로 원조하고 지원해야 한다는 목소리가 국제사회에서 커지기 시작되었다.

이를 위해 2000년 9월 열린 제 55차 유엔총회에서 각국 정상들은 개도국의 빈곤문제를 개선하기 위해 새천년개발목표(Millennium Development Goals)를 세웠다. 189개 국가들은 만장일치로 의제를 채택했으며, 빈곤과 기아 퇴치, 보편적 초등 교육 달성, 질병퇴치, 양성평등, 보건 증진 등 8개 목표도 제시했다. 구체적으로는 8대 목표하에 21개 세부 목표로 구분될 수 있다.

새천년개발목표는 저개발국과 개도국을 짓누르고 있는 빈곤문제를 다루며 유엔차원에서 국제적 합의를 최초로 이끌어 낸 의제로 평가된다. 다만, 새천년개발목표의 한계에 관한 내용은 뒤에 유엔의 역할에 대해서 논의할 때 서술하기로 한다.

<도표 1 - 새천년개발목표의 주요 내용>

| 8대 목표 | 목표별 주요 지표 |
|---|---|
| 절대빈곤 및 기아 근절 (Eradicate extreme poverty & hunger) | 1일 소득 1.25달러 미만 인구비율 절반으로 줄이기 |
| 보편적 초등 교육 실현 (Achieve universal primary education) | 모든 아동에게 초등 교육 제공 |
| 양성평등 및 여성능력 고양 (Promote gender equality & empower women) | 모든 교육수준에서 남녀차별 철폐 |
| 아동사망률 감소 (Reduce child mortality) | 5세 이하 아동사망률 2/3 감소 |
| 모성보건 증진 (Improve maternal health) | 산모사망율(maternal mortality ratio) 3/4 감소 |
| AIDS, 말라리아 등 질병 예방 (Combat HIV/AIDS, malaria, & other diseases) | 말라리아와 AIDS 확산 저지 |
| 지속가능한 환경 확보 (Ensure environmental sustainability) | 안전한 식수(safe drinking water)와 위생환경(basic sanitation) 접근 불가 인구비율 절반으로 줄이기 |
| 개발을 위한 글로벌 파트너십 구축 (Develop a global partnership for development) | 열린, 원칙에 근거를 둔, 예측가능한, 차별없는 무역과 금융시스템 지속 강구 |

2. 개도국 원조와 지원의 이론적 근거

개도국을 지원하는 대표적 방법인 공적개발원조(ODA, Official Development Assistance)란? 정부 등 공공기관이 개도국의 경제개발과 사회발전 등을 목표로 제공하는 원조를 말한다. 개도국 정부 및 지역, 국제기구에 제공되는 자금이나 기술협력을 포함하며, '정부개발원조'라고도 한다.

공적개발원조와 관련하여 새천년개발목표 정상회의에서 각국의 수반들은 2015년까지 개도국에 대한 선진국의 원조 수준을 GNP의 0.7%까지 올리는 데 동의하였다. 새천년개발목표를 통해 공통된 목표를 공유한 국제사회는 빈곤한 개도국들을 대상으로 이전보다 더욱 활발한 대외원조 활동을 시작하였다.

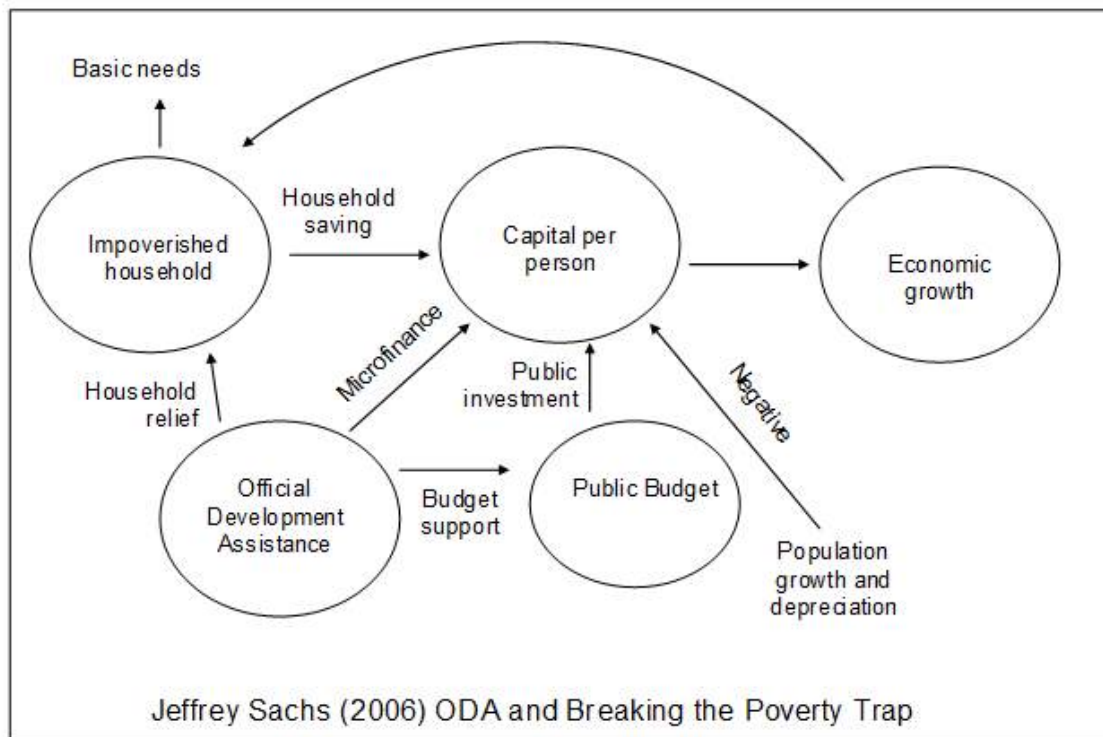
1) 제프리 삭스(Jeffrey Sachs) 이론 - 원조를 통한 빈곤의 덫(Poverty Trap) 탈피

미 컬럼비아대 경제학 교수 제프리 삭스는 그의 저서 ‘커먼 웰스(Common Wealth), 불비는 지구를 위하는 경제학, 빈곤의 종말(The End of Poverty)’ 등에서 개도국이 직면하고 있는 빈곤의 문제를 그냥 내버려두면 해결할 수 없으므로, 이의 해결책인 공적개발원조(ODA)의 중요성을 다음과 같이 말하면서 강조한다.

“식량 생산은 늘릴 수 있다. 질병은 억제할 수 있다. 교육을 확대하여 모든 어린이가 읽고 쓸 줄 아는 등의 가르침을 받게 할 수 있다. 도로, 전기, 물, 위생시설을 비롯한 기반시설도 건설할 수 있다. 계획을 실행에 옮기기만 하면 이런 일들은 사실 빠르게 진척 시킬 수 있다. 형편 없는 통치가 제약 요인인 경우도 일부 있기도 하나, 대부분의 경우는 재정이 문제다”²⁾

<그림 - ODA와 빈곤의 덫 탈피>

(출처 : 구글 이미지)



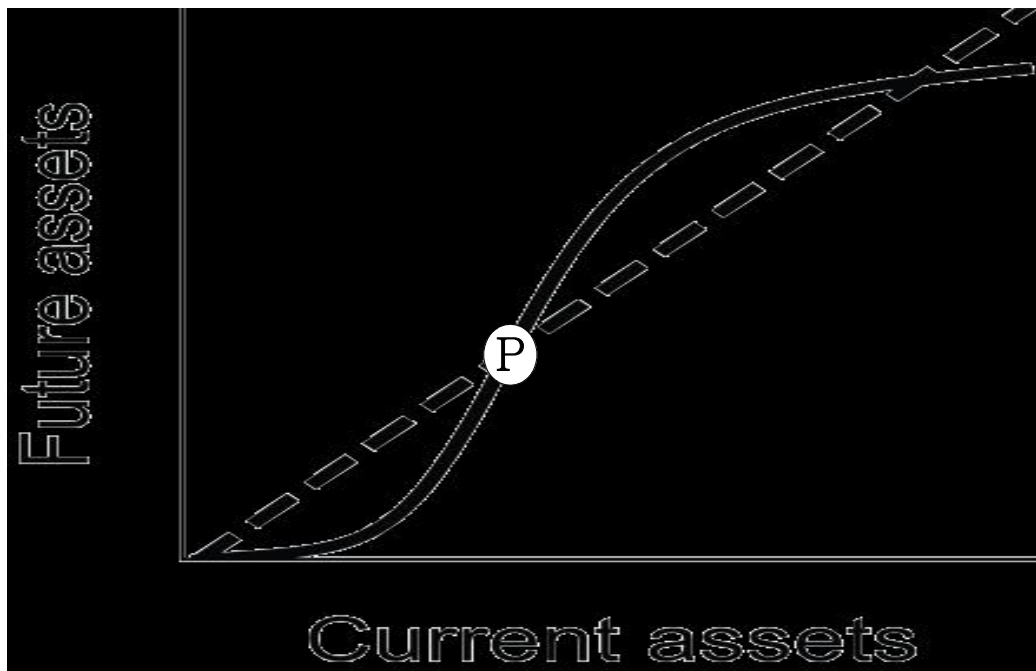
2) 제프리 삭스(2006), 빈곤의 종말(The End of Poverty)에서 요약 발췌

제프리 삭스는 개도국들이 사회 인프라를 구축하기 위해 무엇을 해야 하는지를 알고는 있지만, 너무 가난하기 때문에 하지 못하는 것이라고 주장한다. 당장 하루치의 식량, 물도 해결하지 못하는 상황에서 미래를 위한 저축, 투자, 교육을 실행할 여력이 없다는 의미이다. 그래서 해외 원조가 필요한 이유이다. 그는 몇 년 동안 집중적으로 원조를 하여 적재적소에 쏟아 부을 경우 지속적인 생산성 향상을 가져올 수 있다고 한다.

다시 말하면 해외원조는 개도국의 생산능력을 자급자족 수준에 도달할 수 있게 하고, 종국적으로 자립적인 경제발전이 가능하다는 것이다. 제프리 삭스는 특히, 핵심 생계수단인 농산물의 생산성 향상, 보건서비스, 교육, 생산성 향상을 위한 기반시설에 대한 투자가 필요하다고 역설한다.

집중 원조 및 투자(농산물, 보건서비스, 인프라 등) ⇒ 생산성 향상 ⇒ 저축과 투자 증대 ⇒ 지속적인 경제 성장

<도표 - 현재 자산과 미래 자산의 관계> (출처 : 구글 이미지)



도표에서 X축은 현재 자산(Current assets)이며, Y축은 미래 자산(Future assets)인데, 개도국의 경우에는 그냥 내버려두면 자산이 쉽게 늘어나지 않기 때문에 선진국이나 국제기구에서 변곡점(P)이 돌파할 때까지 집중 원조하게 되면 자생적으로 지속적인 경제발전이 가능하다는 뜻이다.

제프리 삭스 교수는 “한국의 놀라운 경제성장은 경제도약의 시작단계에서 원조가 큰 효과를 낸다는 사실을 보여 준다. 원조를 통해 농업 및 산업 발전의 틀이 형성되고, 이를 통한 경제발전이 모든 사람을 가난에서 구하고 급속한 발전의 순환고리를 만들어 낼 수 있었다”³⁾고 하면서 초기 단계에서 집중적인 원조의 중요성을 강조하였다.

2) 폴 로젠스타인 로단(Paul Rosenstein-Rodan)의 빅 푸시 이론(Big Push Theory)⁴⁾

개발경제학자들이 추구하는 것은 전 세계에 소득이 골고루 분포되고 모두 잘 살 수 있을까? 하는 것이라고 할 수 있다. 이것이 이루어지기 위해서는 두 가지 방법이 있는데 첫 번째는 저개발국가의 사람들이 돈이 많은 국가로 이민을 가는 것과 두 번째는 저개발국가가 산업화를 이루는 것이다. 두 가지 중 실질적으로 저개발국가의 사람들이 선진국으로 이민을 가는 것은 불가능하므로 저개발국가의 산업화가 필요하다고 하였다.

폴 로젠스타인 로단은 1943년 빅 푸시 이론(Big Push Theory)을 제시하면서 이런 저개발국의 산업화는 국제사회로부터 구체적인 원조와 투자, 자금대출을 통한 지원으로 이루어질 수 있다고 하였다. 여기서 산업화란, 단순히 농산물을 수출하거나 광물을 채굴해서 파는 등의 1차 산업 재화보다는 제조업, 서비스업 등으로 산업구조를 고도화하는 것을 의미한다.

그는 개도국이 경제발전을 추구할 때 찢끔 찢끔 조금씩 투자하는 것은 자원낭비일 뿐이며 효과가 없다고 주장한다. 국가가 자율적인 지속

3) 제프리 삭스(2006), 빈곤의 종말, p 12

4) 출처 : https://en.wikipedia.org/wiki/Big_push_model

적인 성장국가로 들어가는 것은 비행기가 이륙하는 것과 같이 속도와 에너지를 필요로 하는 것처럼 일정한 수준 이상의 자원 투입(Big Push)이 중요하다고 하였다

3) 세자르 히달고(Cesar Hidalgo)의 레고 이론(Lego Theory)⁵⁾

미 MIT 물리학자 세자르 히달고(Cesar Hidalgo)가 2009년 발표한 논문 ‘경제적 복잡성의 빌딩 블록(The building blocks of economic complexity)’에서 그는 경제복잡성지수(Economic Complex Index)라는 개념을 활용하여 개별국가의 경제발전을 분석하였다. 이를 통해 우리는 개도국 경제발전을 위한 원조와 지원을 어떻게 해야 할 것인지를 시사점을 얻을 수 있다.

그에 따르면 한 나라의 경제는 우편 서비스부터 나사의 대량생산까지 다양한 능력을 갖추고 있는데, 이를 여러 방식으로 조합해 제품을 만들고 서비스를 제공한다. 만약 특정 국가가 다른 국가보다 더 복잡하고 다양한 제품을 만들 수 있는 기술과 능력을 보유하고 있다면, 그 국가는 경제발전을 가져올 수 있다는 것이 이 이론의 요체이다. 각각의 기술은 레고 블록에 비유될 수 있는데, 한 어린아이가 더 많은 레고 블록을 가지고 있다면 더 다양하고 복잡한 장난감을 만들 수 있을 것이라는 주장이다.

경제적 복잡성 지수(Economic Complexity Index)는 해당 국가가 생산한 제품과 수출품이 얼마나 다양한가를 통해 측정할 수 있다. 수출 통계를 활용하는 논리는 부유한 국가는 다른 국가들이 제조할 수 없는 다양한 종류의 제품을 수출할 수 있으며, 반대로 가난한 국가는 다른 국가들이 쉽게 만들 수 있는 간단한 제품을 수출한다는 것이다.

예를 들어, 경제복잡성지표 1위를 차지하고 있는 일본은 자동차·기계·전기기기 등이 주요 수출품목인데 반해, 가나의 경우 원유·금·코코아 등이 주요 수출품으로 경제복잡성 지표 순위가 바닥권이다.

5) 출처 : <http://blogs.worldbank.org/psd/the-lego-theory-of-development>

3. 지속가능발전목표(SDGs)와 개도국 과제

개도국 발전의 주요 과제는 빈곤퇴치, 경제발전, 사회발전, 환경보전, 제도 구축 등을 들 수 있다. 여기서는 2000년 시작되었던 새천년개발목표(MDGs : Millennium Development Goals)를 대체하기 위하여 개발협력의 공여국과 수원국, 시민사회와 전문가 등의 논의를 거쳐 최종안이 2015년 9월 유엔에서 확정된 지속가능발전목표(SDGs : Sustainable Development Goals)를 중심으로 개도국의 분야별 과제를 제시하기로 한다.

지속가능발전목표는 빈곤 퇴치가 중점 과제였던 지난 새천년개발목표와 달리, 경제적 성장, 일자리, 사회적 포용 등 새로운 이슈들이 주요 과제로 제안되었고, 또한 목표 이행을 위한 자원 확보와 이해관계자와의 협력이 더 강조되었다. 따라서 SDGs 목표는 개도국들이 오늘날 추구하는 발전과제를 거의 포괄하고 있고, 그것을 실천하기 위한 이행수단까지도 더 보장하였기 때문에 더 의미있다고 할 수 있겠다.

※ 지속가능한 개발 목표 (SDGs : Sustainable Development Goals) : UN에서 새천년개발목표의 후속의제로 2015년에 채택하였으며, 2030년까지 이행하며, 17대 목표, 169개 세부 목표, 230개 지표를 담고 있음

<그림 - 지속가능발전목표, SDGs>

(출처 : 구글 이미지)



가. 경제발전 과제(4개 목표)

- 모든 곳에서 모든 형태의 빈곤 종식 (No Poverty)
- 기아 종식, 식량 안보와 영양 개선 달성 및 지속가능한 농업진흥 (Zero Hunger)
- 모두를 위한 지속적이고 포용적이며 지속가능한 경제성장 및 완전하고 생산적인 고용과 양질의 일자리 증진 (Decent Work and Economic Growth)
- 회복력 있는 사회기반시설 구축, 포용적이고 지속가능한 산업화 증진 및 혁신 촉진 (Industry, Innovation and Infrastructure)

나. 사회발전 과제(4개 목표)

- 모든 연령층의 모든 사람을 위한 건강한 삶 보장 및 복리 증진 (Good Health and Well-being)
- 포용적이고 공평한 양질의 교육 보장 및 모두를 위한 평생학습 기회 증진 (Quality Education)
- 양성평등 달성 및 모든 여성과 소녀의 권익 신장 (Gender Equality)
- 국가 내 및 국가 간 불평등 완화 (Reduced Inequalities)

다. 환경 도시 발전 과제(7개 목표)

- 모두를 위한 물과 위생의 이용가능성 및 지속가능한 관리 보장 (Clean Water and Sanitation)
- 모두를 위한 저렴하고 신뢰성 있으며 지속가능하고 현대적인 에너지에 대한 접근 보장 (Affordable and Clean Energy)
- 포용적이고 안전하며 회복력 있고 지속가능한 도시와 정주지 조성 (Sustainable Cities and Communities)
- 지속가능한 소비 및 생산 양식 보장 (Responsible Consumption and Production)
- 기후변화와 그 영향을 방지하기 위한 긴급한 행동의 실시 (Climate Action)
- 지속가능개발을 위한 대양, 바다 및 해양자원 보존 및 지속가능한 사용 (Life Below Water)

- 육상 생태계의 보호, 복원 및 지속가능한 이용 증진, 산림의 지속가능한 관리, 사막화 방지, 토지 황폐화 중지, 역전 및 생물다양성 손실 중지 (Life on Land)

라. 제도구축 및 글로벌 파트너십 강화 (2개 목표)

- 모든 수준에서 지속가능개발을 위한 평화롭고 포용적인 사회 증진, 모두에게 정의에 대한 접근 기회 제공 및 효과적이고 책임 있으며 포용적인 제도 구축 (Peace, Justice and Strong Institutions)
- 이행수단 강화 및 지속가능개발을 위한 글로벌 파트너십 활성화 (Partnerships for the Goals)

4. 거버넌스(Governance) 증진과 행정역량 강화

1) 거버넌스 증진

거버넌스 증진과 행정역량 강화라는 과제는 개도국의 경제 사회 환경 등의 발전을 구체적으로 달성하기 위한 도구적 수단이라고 할 수 있다. 행정능력의 향상과 발전 없이는 어떤 것도 실현하기가 대단히 어렵다고 할 수 있기 때문에 개도국 지원의 중요한 내용으로 제시했다는 점을 고려하기 바란다.

거버넌스에 대해 제프리 삭스 교수는 경제발전 등의 당면한 과제를 달성하려면 선진국도 책임있는 태도를 지녀야 하지만, 개도국 스스로도 투명하고 효율적인 거버넌스를 갖추어야 한다고 하였다.

거버넌스(governance)라는 개념은 다양하게 정의내릴 수 있지만 Pierre & Peters(2000)에 의하면 ‘정책 결정에 있어 정부 주도의 일방적인 통제와 관리에서 벗어나 다양한 이해당사자가 주체적인 행위자로 협의와 합의 과정을 통하여 정책을 결정하고 집행해 나가는 사회적 통치 시스템’으로 정의했다.

이러한 개념하에 좋은 거버넌스(Good Governance)의 구성요소를 구체적으로 살펴보면, 민주성(democratic), 참여(participatory), 책임성(accountable), 효과성(effective), 효율성(efficient) 등이 내포되어야 하는 것이다.

이상에서 말한 특성들이 포함되는 곳 거버넌스(Good Governance) 시스템이 개도국에서 만들어지기 위해서는 무엇보다도 정상적인 경제발전이 이루어져서 국민소득이 상승하고, 국민들이 내는 세금이 많아지고, 교육수준이 높아지면서 국민들의 지위가 상승하여야 한다. 그러면 정부가 일반국민들을 두려워하게 되고 이는 사회발전 정치발전 등으로 이어지면서 시민사회(Civil Society)가 커지고 성숙해지며, 자연스럽게 곳 거버넌스를 위한 토양이 만들어지게 된다

2) 행정역량 강화

개도국 행정역량 강화에 있어서 가장 중요한 부분은 독일의 사회학자 막스 베버(Max Weber, 1864~1920)가 말하는 관료제(Bureaucracy)가 형식적으로 존재하고 실질적으로 기능하는가에 달려있다고 말할 수 있다. 베버가 말한 전형적인 관료제의 특징으로는 계층제적 조직, 권한의 명확화, 문서로 정의된 법규에 따른 과업 수행, 전문성을 지닌 관료, 조직에 의해 검증된 경력 관리 등을 들 수 있다.

베버는 이런 관료제야말로 인간이 만든 조직 중에서 가장 효율적인 것이며 공간의 확장과 인구의 성장, 교통 통신 기술의 발전, 점점 복잡해져 가는 행정 업무를 합리적 합법적으로 처리해야 하는 현대 사회에서 필수적인 것이라고 주장하였다.

특히 개도국에서는 행정조직은 있지만 권한의 불명확화, 법규에 따른 과업 미수행, 전문성이 취약한 관료, 사람에 의한 주먹구구식 관리가 빈번하게 일어나고 있어, 베버가 제시한 전형적인 관료제를 제대로 구축하고 올바르게 작동하게 하는 것이 매우 중요하다고 하겠다.

한편으로 관료제 시스템의 올바른 확립과 정상적인 기능외에도 최근에는 정보통신 기술(Information & Communication Technology)의 급격한 발달이 이루어지고 있다. 따라서 다양한 분야에서의 전자정부 시스템 구축과 그에 따른 대국민 서비스가 어디에서나 언제든지 원활하게 빠르게 이루어질 수 있도록 하는 것이 개도국의 경제 사회 등 전반적인 발전을 지원하는데 있어서 필수불가결한 것이 되고 있다.

전자 정부(電子政府, electronic government) 라는 개념은 다양하게 정의내릴 수 있지만 여기서는 정부조직 내외의 지식과 정보를 전자적으로 체계화하여 정부조직을 능률적으로 관리하고 국민들에게 신속하고 능률적인 행정 서비스를 제공하는 정부를 말한다.

다시 말하면 전자정부는 정보기술을 이용해 행정 업무를 혁신하고 국민에 대해 양질의 행정 서비스를 효율적으로 제공하는 정부라고 할 수 있다. 전자정부의 과제로는 ① 정부 서비스의 전자적 처리, 즉 정부와 국민·기업 간 업무(G2C와 G2B)의 전자적 처리, ② 정부 내 업무 처리의 전자화 즉 정부기관 내부 및 정부 상호간 업무(G2G)의 전자화, 그리고 ③ 정부 정보화의 기반 구축 등을 들 수 있다.⁶⁾

개도국에 이러한 개념의 전자정부가 도입되면 행정조직 내부에서는 기록의 전산화로 각종 문서를 현격히 줄일 수 있어 이른바 레드 테이프(red tape)의 폐단을 제거시킬 수 있고 단위 조직들 간에 의사소통이 원활해진다. 또 행정조직의 상하 계층 간에 정보를 공유하게 됨으로써 의사결정 과정에 하위층의 참여가 확대되어 행정의 효율성과 생산성이 증대될 수 있다.

한편, 대외적으로는 국민들이 행정기관에 직접 방문하지 않고서도 정보통신망을 통해 민원(民願)을 신청하거나 문의하고 상담하여, 민원 처리 결과를 신속·정확하게 받아볼 수 있으며, 또 24시간 편리한 시간에 행정 서비스를 제공받을 수 있는 이른바 논스톱 서비스(non-stop service)가 실현되는 효과를 가져 올 수 있다.

6) 전자 정부 (행정학사전, 2009. 1. 15., 대영문화사)

행정역량 강화에 있어서 개도국이 관료제의 형식적 완비 및 실질적 기능과 함께, 행정조직 내부의 전산화와 정보통신망을 통한 대국민 서비스 제공이라는 목표는 개도국 차원에서 매우 높은 수준의 목표라고 할 수 있다. 하지만, 이것이 갖추어지지 않으면 국가가 제대로 운영될 수 없고, 경제 사회 발전을 지원할 수 없기 때문에 여기서 개도국 발전을 지원하는 중요한 과제로 제시하였다.

제3장 개도국 원조와 지원 효과가 높지 않은 이유

많은 개도국들이 2차세계 대전이 끝나고 또는 50~60년대에 걸쳐 독립한 이후에 빈곤 타파와 거버넌스 강화를 위해 통큰 원조론, 레고 이론 등의 논리에 입각하여 또는 유엔에서 새천년개발목표 설정과 선진국에서 공적개발원조(ODA) 등을 통해 국제사회의 지원이 이루어졌다. 일부 국가는 효과를 거두었지만, 대부분의 국가가 큰 성과를 만들어내지 못하였다. 이하에서는 거기에 대해서 개도국 자체의 요인, 그리고 국제사회와 선진국들에게서 찾아 볼 수 있는 이유에 대해서 살펴보기로 한다.

제1절 개도국 자체 역량과 조건의 한계

폴 콜리어(Paul Collier) 영국 옥스퍼드대 교수는 ‘빈곤의 경제학(원제 : The Bottom Billion. Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done About It)’ 이라는 책에서 58개 빈곤한 국가에 거주하는 10억명들을 대상으로 분석한 결과를 가지고 개도국 또는 최빈국들이 쉽게 빈곤에서 벗어나지 못하는 이유는 네가지 ‘발전의 덫(Development Traps)’ 이 있기 때문이라고 주장하였다. 그에 따르면, 네 가지 덫은 ‘분쟁의 덫, 천연자원의 덫, 나쁜 이웃을 둔 내륙국의 덫, 작은 나라의 나쁜 통치의 덫’ 이다.

여기에서는 개도국 모두에게 적용할 수는 없지만 아프리카, 라틴 아메리카, 아시아 등의 빈곤한 많은 나라에 해당될 수 있는 콜리어 교수의 분석틀을 중심으로 개도국 역량의 한계를 지적하고자 한다.

1. 분쟁의 덫(The Conflict Trap)

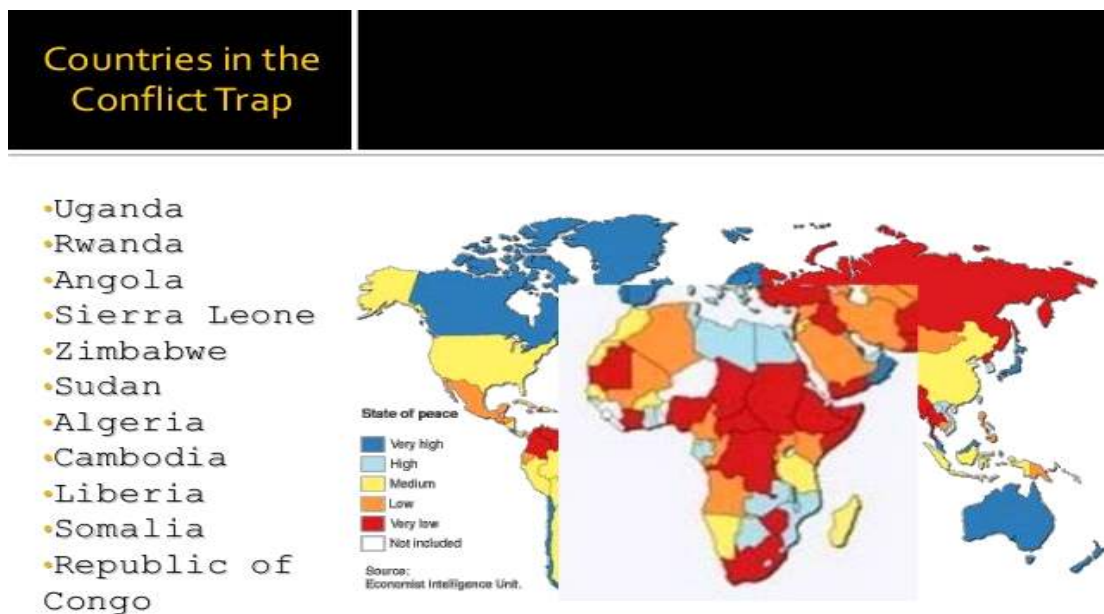
콜리어가 말하는 분쟁의 덫은 내전과 쿠데타를 가리킨다. 이러한 분쟁의 덫은 만성적인 내전과 쿠데타로 경제발전이 저해되고, 기존의 경제적 성과마저 파괴한다는 것이다.

내전과 쿠데타는 당사국과 이웃 나라에 커다란 경제적 비용을 유발시키는데 약 640억불 정도가 된다고 콜리어는 추산한다.⁷⁾ 더 나아가서 주요한 분쟁 후에는 즉각적으로 재발될 가능성이 매우 높다는 것이다. 콜리어는 어떤 나라든지 분쟁상태가 오래 지속되면 지속될수록, 점점 더 많은 행위자들이 개입하여 상황을 매우 다루기 힘들게 만들면서 혼란상태로부터 이익을 챙기게 된다고 주장하였다.

실패한 국가들의 73%는 내전을 최근에 겪었으며 저소득 저성장 1차 상품에 대한 높은 의존도를 나타낼 경우 분쟁의 확률이 상대적으로 높다는 분석이다. 나라가 빈곤할수록 분쟁이 장기화되는 경향이 있으며, 재발가능성도 매우 높아진다.

한편 빈곤은 군부에 의한 쿠데타의 원인이 되기도 하는데, 이와 같은 분쟁의 뒷이 정치적 제도 훼손 및 경제성장을 방해함으로써 악순환을 가져온다는 주장이다. 참고로 지난 60년대 이후 아프리카에서는 내부 유혈 사태로 1,500만명 이상이 사망했다는 통계이다.

<그림 - 분쟁의 뒷에 빠져 있는 아프리카 국가들> (출처 : 구글이미지)



7) 폴 콜리어(2010), 빈곤의 경제학(The Bottom Billion), p 73

2. 천연자원의 덫(The Natural Resource Trap)

천연자원의 덫은 자연 자원이 풍부한 나라들이 역설적으로 자원이 빈약한 나라들보다 상태가 안 좋아지는 것을 말한다. 천연자원이 풍부한 것은 '축복'이 아니라 오히려 '저주'가 될 수도 있다는 주장이다. 콜리어는 이러한 현상이 발생하는 이유를 세 가지로 설명한다.

우선 자원은 그 자원의 획득을 위한 갈등을 불가피하게 유발한다. 왜냐하면 종종 잉여 자원을 그들 자신의 이익을 위해 활용하는 정부 관료들에 의해 만들어지는 불투명성 때문이다.

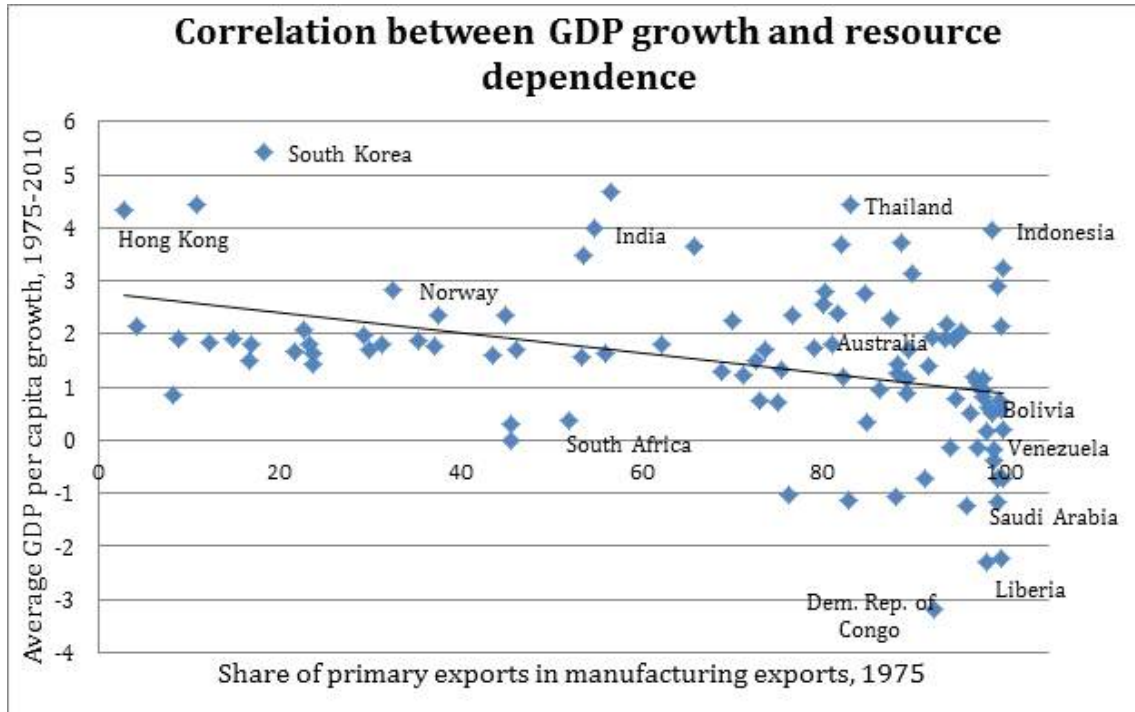
두 번째로 천연자원에 대해서는 정부가 시민에게 세금을 부과할 수 없다는 것을 의미한다. 결과적으로 시민들은 천연자원에 대해서 재정적 책임성(financial accountability)을 정부에 덜 요구하게 된다. 천연자원을 통해 나타나는 지대수입이 높아지면서 발생하는 세금 면제는 시민들의 조세감시 필요성을 떨어뜨려 민주주의를 망가뜨리고 불구로 만들 수도 있다.

세 번째로 수요가 높은 천연자원에 대한 착취적 사용은 네덜란드병(Dutch Disease)⁸⁾으로 귀결된다. 왜냐하면 천연자원으로부터 유발되는 추가적인 수입으로 인해 외환이 갑작스럽게 대량 유입되고, 그 결과 자국의 화폐가치가 평가 절상되어 자국내 다른 산업의 수출 경쟁력은 떨어지기 때문이다.

경제학계에서는 천연자원이 풍부한 나라는 국민경제가 자원 수출에 대한 의존도가 높아짐에 따라 다른 분야의 발전이 축소됨으로써 경제 성장이 저해된다는 게 일반적으로 받아들여지고 있다.

8) Dutch Disease : 대단위 유전의 발견 등으로 인해 외환이 갑작스럽게 많이 유입되어 국민경제에 부정적 영향을 주는 것을 말한다. 외환의 대량 유입은 자국 통화의 평가절상으로 이어지고, 이는 수출시장에서 자국 상품의 경쟁력을 떨어뜨리게 된다.

<그림 - GDP 성장과 자원의존과의 상관관계> (출처 : 구글 이미지)



- 근거 : 월드뱅크 세계개발지표 자료(Based on World Development Indicators database-World Bank).

- primary exports 의미 : 가공되지 않은 농산물, 화석연료, 광물, 식품 (Primary exports consist of agricultural raw materials exports, fuel exports, ores and metals, and food exports)

위 그림에서 보는 것처럼 1975년부터 2010년 35년 기간 중 자원빈국과 자원부국간의 평균 1인당 GDP 성장률을 보면 한국 홍콩 등 자원빈국은 4~6% 정도로 매우 높은 것을 알 수 있다. 반면에 콩고민주공화국, 베네주엘라, 사우디 아라비아 등 자원부국은 성장률이 마이너스도 기록하는 등 매우 낮음을 알 수 있다.

3. 나쁜 이웃을 둔 내륙국의 덫(Landlocked with Bad Neighbors)

나쁜 이웃을 가진 내륙의 봉쇄된 국가들은 세계경제성장 흐름을 활용하는게 사실상 불가능하다. 콜리어는 해안선을 가지고 있는 나라들은 세계의 다른 나라들과 무역을 할 수 있지만, 내륙의 봉쇄된 국가들

은 오로지 이웃국가들과만 무역을 할 수 있다고 설명한다. 그들의 이웃 나라에 대한 열악한 인프라 연결을 가진 내륙의 봉쇄된 국가들은 자국 상품에 대해서 필연적으로 제한된 시장을 가질 수 밖에 없다.

상황이 유사한 내륙국이더라도 유럽의 스위스는 우호적 국가인 독일과 이탈리아를 통해 해외시장에 대한 접근성이 확보되지만, 우간다(Uganda) 차드(Chad)를 포함한 많은 아프리카 내륙국가들의 경우 인접국가들의 관련 교통 인프라가 형편없기 때문에 해외시장으로부터 고립된 불리한 조건에 놓여있다. 빈곤한 국가중 38%가 해안 접근이 차단된 이러한 내륙국에 해당하는 것도 우연이 아니다.

또한 주변국들이 경제사정이 안 좋은 빈곤국이기때문에 시장규모도 작고, 분쟁을 겪고 있는 국가라는 점에서 인접국 경제발전에 따른 반사적 이익도 기대하기 어렵다고 할 수 있다.

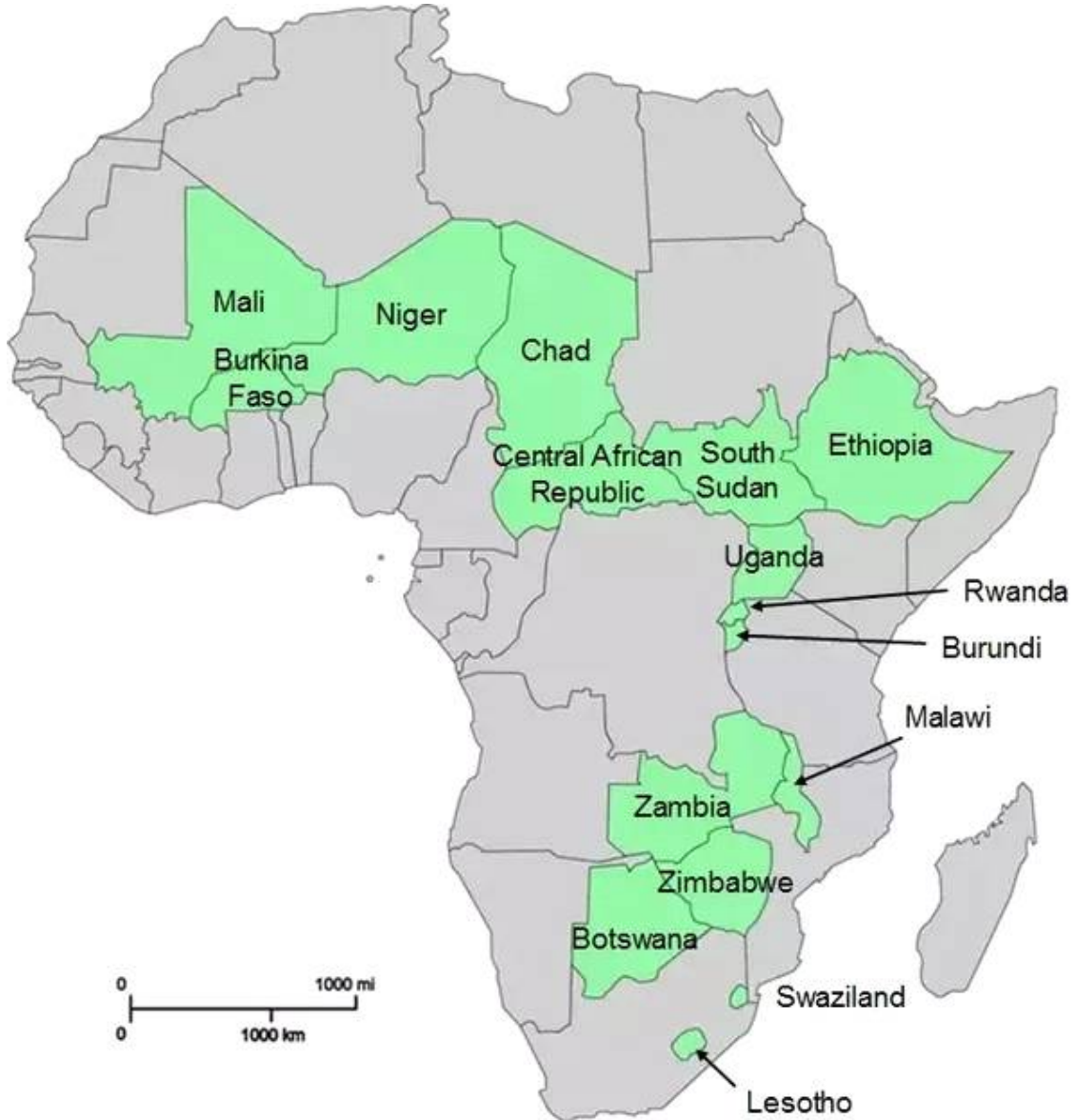
<그림 - 아프가니스탄 주변국가들> (출처 : 구글 이미지)



위의 아프가니스탄 인접국가들을 보면 제대로 된 자유민주국가가 주변에 아예 없다고 할 수 있으며, 아래의 아프리카의 내륙국가들도 대부분 국제사회에서 최빈국으로 알려져 있는 나라임을 알 수 있다.

<그림 - 아프리카의 내륙국가들>

(출처 : 구글 이미지)



4. 작은 국가의 나쁜 통치(Bad Governance in a Small Country)

콜리어(Collier)는 한 국가에서 기업에 대한 적절한 규제, 거시경제의 안정적 운용, 사회적 자본을 바람직한 방향으로 작동시킬 수 있는 리더십, 국가의 미래에 대한 걱정된 투자와 같은 것들을 좋은 거버넌스로 규정한다. 나쁜 거버넌스는 법치주의 부재, 만연화된 부패, 사적 동

기가 크게 개입된 정책 등을 들 수 있다.

끔찍한 거버넌스와 정책(Terrible Governance & Policies)은 한 국가의 경제를 놀랄만큼 빠르게 파괴시킬 수 있다. 대체로 무능하고 부패한 권력집단이 정부를 구성하고 있을 때 자신들의 부와 권력을 위해 나쁜 제도를 만들며 정책을 집행한다. 결국 밑바닥 국가들의 3/4 이상이 나쁜 통치의 올라미에 걸려 정상적 국가기능을 하지 못하고 더 나아가 빈곤의 악순환에 빠지게 되는 셈이다

또한 작은 국가들이 불리한 여건에 놓여 있는 이유는, 비록 그들의 생활비가 적게 들기는 하지만, 그것 때문에 노동집약적인 산업에 주로 적합하고, 시장 규모가 작기 때문에 잠재적 투자자들의 발길을 멀리하게 한다. 투자자들은 기본적으로 지역의 조건과 리스크에 익숙하지 않기 때문에, 그들은 상대적으로 중국이나 인도 같이 잘 알려진 큰 나라를 선택하게 된다.

결론적으로 빈곤에서 벗어나지 못하고 있는 많은 나라들은 분쟁의 덫, 천연자원의 덫, 나쁜 이웃을 둔 내륙국의 덫, 작은 국가의 나쁜 통치의 덫 네가지 중 한 두 가지 덫에 빠져 있다고 할 수 있다. 예를 들면, 어떤 나라에서 분쟁과 내전이 일어날 가능성은 그 나라가 가난할수록, 경제성장률이 낮을수록, 천연자원이 많을수록, 그리고 거버넌스가 취약할수록 높아진다는 것이다.

폴 콜리어 분석의 핵심적인 시사점은 개도국들이 겪고 있는 4개 빈곤의 덫들이 서로 부정적으로 영향을 미치면서 연관되어 있으며, 따라서 국가별로 해당되는 빈곤의 덫(Poverty Trap)에 적합하게 그에 따른 처방도 달라져야 개도국 원조와 지원의 효과가 더 크게 나타날 수 있다는 점이다.

※ 참고 : 폴 콜리어의 해결책(Solutions)⁹⁾

콜리어는 우선 빈곤의 고리를 끊기 위해 마구잡이식 개발원조를 지양해야 한다고 역설한다. 원조 자금이 부패한 관리들에 의해 빼돌려지고 군사비 또는 다른 목적으로 전용되는 현실을 우려한다. 대안으로 선진국이 제시하는 정책이행 조건을 원조수혜국이 제대로 이행하느냐에 따라 원조 규모를 조정하는 등 유연하게 정책을 운용해야 한다고 말한다.

두번째 해법으로 선진국의 국내 관련 법을 개정해야 한다고 주장한다. 개도국에서 빼돌려진 검은 돈이 선진국 은행에 투자되는 것을 막고, 선진국 기업들이 개도국에 투자할 때 그 나라 정부에 뇌물을 주지 못하게 하자는 것이다.

굿 거버넌스(Good Governance)를 장려하고, 그에 따른 모범적 내용들을 제공하기 위해 국제적 헌장이 필요하다. 또한 자유무역을 촉진시키는 무역정책과 함께 최빈국 수출품에 대한 특혜관세 제공도 요구된다고 하였다.

특히, 콜리어는 시에라 레온(Sierra Leone)에서 영국군의 개입처럼, 민주적 정부를 쿠데타로부터 보호하기 위해 적절한 군사적 개입이 필요하다고 주장한다. 그는 “밑바닥 국가들은 자체적으로 평화와 질서를 유지할 능력이 없기 때문에 UN평화유지군이나, 유럽연합의 신속대응군처럼 국제사회의 협력에 의해 창설된 군대가 분쟁 초기에 신속히 개입해 분쟁의 확산을 막아야 한다”고 말한다.

무엇보다도 제프리 삭스의 '빈곤의 종말(The End of Poverty)'이나 윌리엄 이스털리의 '세계의 절반 구하기(원제 : The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good)' 등과 접근방법이 차별화되는 이유는 콜리어는 군사적 개입 등과 같은 과감한 대안을 제시했다는 데 있다.

9) 폴 콜리어(2010), 빈곤의 경제학(The Bottom Billion) 제4부 우리는 무엇을 할 수 있는가 발췌 요약

제2절 국제기구의 제약요인, 비판 및 한계

앞서 살펴본 개도국 자체의 요인과 함께 여기서는 국제기구의 문제점에 대해서 일반론적으로 먼저 살펴보고, 구체적으로 1980년대 월드뱅크(World Bank)와 IMF 등의 아프리카 국가들에 대한 경제정책의 급작스러운 전환, 그리고 21세기 초반 국제사회의 큰 담론으로 작용했던 유엔의 새천년개발목표 추진내용의 한계 등에 대해서 언급하기로 한다.

1. 국제기구의 제약요인

1) 국제기구란?

국제기구(International Organization)란 일정한 목적에 의하여 이루어진 국가간의 연합으로, 크게 정부간 기구(IGO : Inter-Governmental Organization)와 국제비정부기구(INGO : International Non-Governmental Organization)로 구분할 수 있다. 다만, 여기서는 국제적으로 많은 NGO가 활동하고 있지만 정부간 기구(IGO)만 다루기로 한다.

2) 국제기구의 제약요인

가. 강제집행의 문제

국제연합(UN)의 경우 내부적으로 각종 이사회, 총회 등을 두고 있지만, 실제로는 하나의 국가만큼의 강제력을 행사하지 못한다. 그 이유는 말 그대로 전 세계 국가들의 연합이라서, 각각 주권을 갖고 있는 정부의 상위에 위치하는 세계정부가 존재하지 않기 때문이다.

연합을 구성하는 개별 국가들은 각자의 영토와 국민에 대해 대내적인 법치와 행정을 담당하고 있기 때문에 국제연합이 여기에 개입하여 특정 행위에 대해 처벌하는 것은 사실상 불가능한 일이다. 만일 어떤 국제기구가 특정 국가의 대내적인 정치적인 문제에 개입 또는 간섭하

게 된다면, 이는 해당 국가의 주권(Sovereignty)을 침해하는 행위로 간주되어 강력한 비판에 직면하게 될 것이다.

국제법을 두고서도 국내법과 국제법의 위상 중 어떤 것이 우선시되어야 하는지에 대해 논쟁이 있어 왔는데, 일반적으로는 국내법을 우위로 보는 경향이라고 할 수 있다. 다시 말하면, 국제 관계에 있어서 국제연합(UN)이 다른 회원국에게 특정 정책이나 행위를 강제하기는 대단히 어렵고, 한 국가의 정책결정이나 사법적 결정이 훨씬 더 강한 영향력과 지배력을 갖는다는 것을 의미한다.

나. 정보수집능력의 제한으로 인한 정책효과 파악 곤란

우리 나라를 포함하여 미국(CIA), 영국(MI6), 러시아(KGB), 이스라엘(MOSSAD) 등 주권국가는 일반적으로 자체적인 국내외 정보수집기관을 설치하여 운영한다. 주권국가가 정보기관을 설립, 특히 해외부문을 운영하는 이유는 자국의 안보 경제와 관련한 정보의 수집 분석 활용, 자국민에 대한 대테러 방지 활동 수행, 대외정책 집행의 효과 파악 등을 위해 필요하기 때문이다.

하지만 유엔을 포함한 국제기구는 설립목적 자체가 국제평화와 안전 유지, 개도국 개발 지원 등이 주요한 임무이고, 또한 주권국가가 아니기 때문에 단순한 정보(Information)가 아닌 가공된 정치적 군사적인 가치가 있는 정보(Intelligence)를 수집 분석 활용할 수가 없다. 설령 유엔에서 정보기관을 설치하려고 해도 회원국이 동의해줄리 만무하다.

오랫동안 아프리카, 라틴 아메리카 등에서 외교관으로 근무한 전 콩고민주공화국 미국 대사, 현재는 콩고민주공화국 유엔특별대표인 로저 미스(Roger Meece)는 정보수집능력의 부재를 유엔의 취약점중의 하나로 지적했다.(미시간주립대 국제문제연구소 주최 강연, 2017.4. 14)

이러한 정보기관 부재로 인한 정보수집능력 제한으로 각종 프로그램

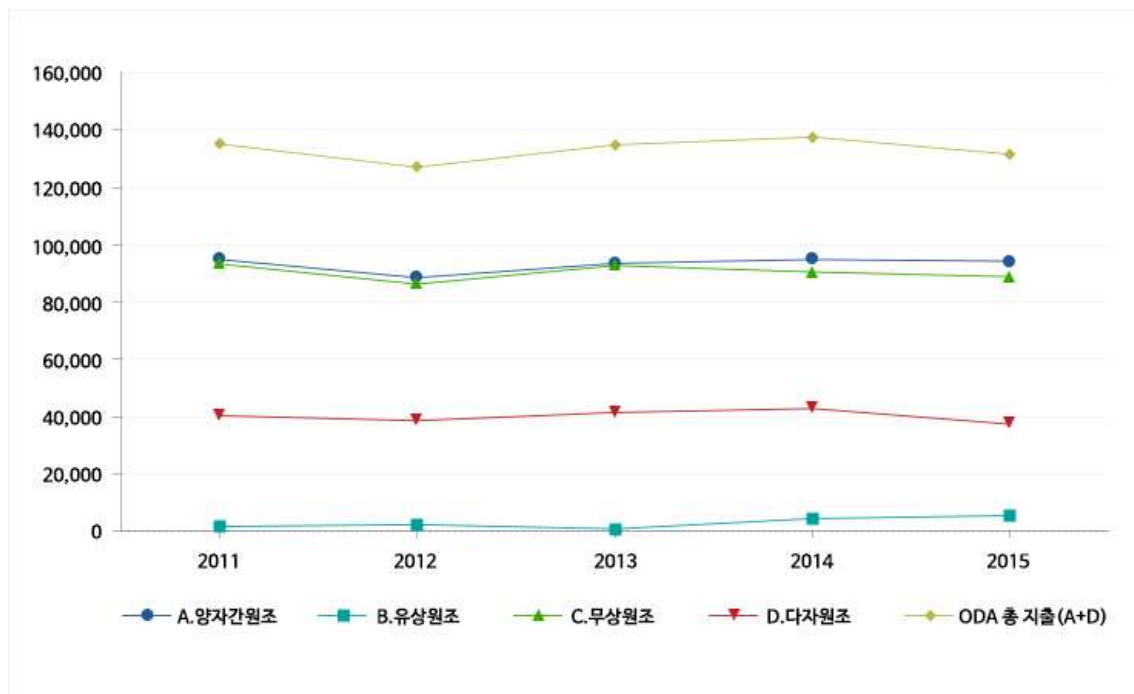
과 정책 실시에 대한 모니터링, 정책의 효과성을 포함한 성과의 존재 여부를 쉽게 파악할 수가 없다. 어떤 정책과 어젠다를 실행할 때 정책 수립 집행 모니터링 평가 피드백으로 이어지는 과정 전체가 한 묶음으로 연결이 잘 안되기 때문에 단절 현상이 나타날 수 있다.

이와 관련하여 안토니오 구테레스(António Guterres) 신임 유엔 사무총장(Secretary-General)은 금년 1월 취임 연설에서 유엔 개혁과 관련하여 “우리는 단순화, 분권화, 그리고 유연성을 통하여 유엔 내부를 개혁해야 한다. 유엔은 과정보다는 임무완수를, 내부의 관료시스템보다는 외부의 사람들에 더 집중해야 한다.(We need to reform the UN’s internal management through simplification, decentralization and flexibility. The UN must focus on delivery rather than process; and on people rather than bureaucracy.)” 고 강조하였다.

다. 국제원조의 양자원조에 대한 의존

<그림 - 형태별 ODA 추세>

(출처 : 공적개발원조 홈페이지www.odakorea.go.kr)



경제협력개발기구 개발원조위원회(OECD Development Assistance Committee)가 1961년 7월 각료 결의안 형식으로 출범한 이후, 국제사회는 공적개발원조(ODA : Official Development Aid) 형식으로 개도국의 빈곤문제를 해결하고 인간의 기본권을 보장하기 위해 자금 제공 및 기술협력을 해왔다. 하지만 국제기구에 의한 지원은 상대적으로 적다고 할 수 있다.

공적개발원조는 국가간에 이루어지는 양자간 ODA(무상원조와 유상원조)와 국제금융기관(World Bank, IDB 등) 및 국제기구를 통해 이루어지는 다자간 ODA(국제기구 분담금 및 출자금)로 구분할 수 있다. 위 그래프에서 보는 것처럼 2011-2015년 ODA 총 지출액에서 양자원조는 평균 약70% 다자원조는 30%를 차지하였으며, 양자 다자 원조 배분 형태로 보았을 때, 양자원조의 규모 비중이 다자원조보다 평균 2.3배 정도 더 큰 규모임을 알 수 있다. 이처럼 국제원조의 대부분은 양자원조를 통해 이루어지고 있으며, 국제기구를 통한 다자간 ODA의 비중이 크지 않다는 것을 알 수 있다.

국제기구는 기본적으로 국가간 연합해서 만든 기구 또는 제도여서 회원국들이 부담하는 분담금으로 운영되므로, 어떤 회원국이 회비 또는 분담금을 납부하지 않는다고 해서 강제할 방법이 없기 때문에 만성적으로 재원이 부족하다고 할 수 있다. 또한 많은 선진국들은 정치적 영향력이나 자국에 미치는 경제적 효과를 고려하여 가급적 다자원조보다 양자원조를 선호하는 경향이 있다.

2. 월드뱅크 등 국제기구에 대한 비판

1) 월드뱅크 및 IMF 등의 아프리카에 대한 적절치 않은 정책전환¹⁰⁾

1960년대와 1970년대에 아프리카는 상당한 수준의 성장률을 기록했다. 나쁜 기후, 분쟁의 덩, 천연자원의 덩, 부정부패 등 아프리카의 발

10) 장하준 - 그들이 말하지 않는 23가지(23 Things They Don't Tell You About Capitalism), 11 아프리카의 저개발은 숙명이 아니다.(Africa is not destined for underdevelopment)

목을 잡는다는 구조적 요인들 중 대부분은 오늘날 선진국이 된 일부 나라들도 과거 가지고 있었던 문제이다. 80년대 이후 지난 30년 동안 아프리카의 정체를 불러온 진짜 요인은 이 지역 국가들이 추진하도록 강요받았던 자유시장경제정책이라고 할 수 있다.

60~70년대에 잘 성장하고 있던 아프리카 경제가 1980년대에 와서 갑자기 성장을 멈춘 현상은 당시 진행되었던 정책방향의 급작스러운 변화였다. 1979년 세네갈을 필두로 해서 아프리카 사하라 이남 지역 국가들은 세계은행(World Bank)과 IMF, 그리고 이러한 기관들을 막후에서 조정할 수 있는 선진국들이 제시한 구조조정 프로그램(SAPs, Structural Adjustment Programs)의 조건으로 따라 온 자유시장, 자유무역 정책을 추진하지 않을 수가 없게 되었다.

구조조정 프로그램으로 인해 완전히 성숙되지 않은 제품들이 국제경제무대에 갑자기 노출됨으로써 그간 성장시켜 놓은 제조업이 붕괴되었다. 코코아, 커피, 구리 등 다시 1차산품의 수출에 의존하게 되었으며 극심한 국제가격 변동을 겪게 되었다. SAPs의 압박으로 수출을 늘려야 했지만, 아프리카 각국은 동시에 같은 제품을 공급하면서 수요공급의 법칙에 따라 가격은 폭락하여 수출량은 늘어도 총수입은 줄어드는 사태를 맞게 되었다. 재정적자를 줄이라는 압력으로 정부의 지출에 부정적 영향을 미치고, 사회간접자본에 대한 투자를 못하게 되는 부작용으로 장기적인 국가경쟁력이 약화되게 되었다.

그후 이름만 다르고 내용은 같은 빈곤감축전략계획(PRSPs, Poverty Reduction Strategy Papers) 등 다른 프로그램들을 실행한 결과, 한번 꺾어진 아프리카 경제는 30년 동안 성장을 하지 못하는 정체기를 맞았다. 1980년대와 1990년대에 사하라 사막 남쪽 아프리카 국가들의 1인당 국민소득은 매년 0.7% 정도씩 떨어졌다.(다음 페이지 그림 참조)

결국 ‘더 좋다’는 정책, 즉 자유 시장 정책을 30년 동안 시행한 후 아프리카의 1인당 국민소득은 1980년과 같은 수준에 머물렀다는 의

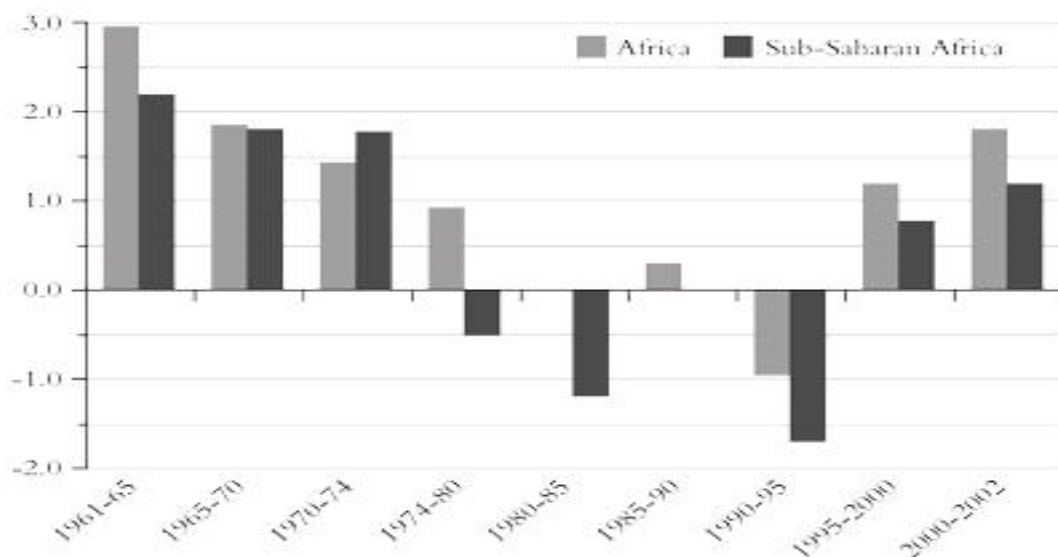
미이다. 어떤 요인이 구조적이라는 것, 그것이 자연이나 역사에 의해 주어진 요인이라고 해서 그 결과가 미리 정해진 것은 아니다. 나쁜 기후, 천연자원의 닷 등 이런 구조적 장애 요인을 극복 할 수 있다는 사실은 오늘날 일부 선진국이 비슷한 조건을 극복하고 경제 발전을 이루어 냈다는 것만 봐도 알 수 있다.

더 중요한 것은 월드뱅크나 국제통화기금(IMF) 같은 기관의 아프리카에 대한 7~80년대 처방이 적실성이 결여되었고, 지나치게 획일적이고 선진국 편향적이어서 효과를 가져오지 못했다는 것이다. 다시 말하면, 그 당시 상당한 강도의 시장 자유화 조치를 취했지만, 세계의 여타 지역과는 달리 성장을 하지 못했다.

결과적으로 자유시장 정책 도입 실패로 월드뱅크 등 국제원조기관들은 오늘날에도 계속해서 아프리카에 많은 도움과 지원을 하고 있는 실정이며, 그러한 해외원조 없이는 대다수 아프리카의 나라들은 발전 가능성이 높지 않다고 할 수 있다.

<그림 - 평균 1인당 GDP 성장률: 아프리카 vs. 사하라 이남>

(출처 : 구글 이미지)



2) 월드뱅크와 국제금융공사(IFC)의 우즈베키스탄 투자에 대한 비판¹¹⁾

세계은행(World Bank) 산하 민간 부문 투자 기관인 국제금융공사(IFC, International Finance Corporation)는 2015년과 2016년에 걸쳐 우즈베키스탄 농업 부문에 5억 달러가 넘는 돈을 투자했다. 그중에 일부인 4천만달러가 2015년 12월 우즈베키스탄의 주요 면화 생산 농장에도 투입되었다.

우즈베키스탄은 세계 10대 면화 생산국이자 수출국 중 하나이다. 생산량과 수출량을 유지하기 위해, 우즈베키스탄 정부는 매해 아동을 포함한 수백만 명의 시민들을 목화 농장으로 동원한다. 이러한 목화발 강제 노동(forced labor) 및 아동 노동(child labor) 실태를 조사하는 시민 단체와 활동가들, 언론인들을 우즈베키스탄 정부에서는 협박하고 자의적으로 구금하는 등 우즈베크의 노동 현실을 알리려는 노력을 막으려는 시도를 계속해왔다. 실제로 2015년 우즈베크 활동가 드미트리 티코노브(Dmitry Tichonov)는 정부의 박해를 피해 해외로 도주하였으며, 활동가 우크탐 파대브(Uktam Paradaev)는 두 달간 구금되었다.

이와 같은 인권침해 실태를 고려하여, 2016년 미국 인신매매 실태조사 연례보고서는 우즈베키스탄을 2등급 감시대상(Tier 2 Watch List)에서 3등급(Tier 3)으로 강등하였다. 가장 하위 단계인 3등급은, 국가 차원에서 인신매매 실태 해결을 위한 최소한의 개선 노력조차 하지 않는 단계를 뜻한다. 2017년도 인신매매 실태조사 보고서에서도 우즈베키스탄은 여전히 3등급을 유지하고 있다.

우즈베키스탄의 면화 생산 과정에서 이러한 강제 노동과 아동 노동 등 인권침해가 발생하고 있지만 해결될 기미가 전혀 없는데도, 세계은행은 우즈베키스탄의 각종 농업 관련 사업들에 계속해서 자금을 지원하고 있다고 휴먼라이트워치(Human Rights Watch)와 우즈베크-독일인권포럼(Uzbek-German Forum for Human Rights)은 지적했다. 또한 그들

11) 출처: <http://www.apil.or.kr/2087> (Advocates for Public Interest Law)

은 세계은행의 교육 부문 투자와 농업 및 관개 사업들이, 우즈베키스탄에서 지속되는 강제 노동 문제와 연관이 있다고 설명한다.

차관계약서에 따르면, 우즈베키스탄 정부는 강제노동과 아동노동을 금지하는 규약을 따를 의무가 있고, 우즈베키스탄 정부가 이를 어겼을 경우 세계은행은 투자를 중단할 수 있다. 또한, 세계은행은 우즈베키스탄에서의 인권 침해를 독자적으로 모니터하고 피해자 구제 방안을 모색하겠다고 약속하였다. 그럼에도 불구하고 우즈베키스탄 정부는 노동 인권침해 실태를 개선할 의지를 전혀 보이지 않고 있으며, 세계은행의 모니터링은 그 범위가 너무 협소한 탓에 문제 해결에 거의 도움이 되지 않는다고 한다.

세계은행의 지속적인 투자는 우즈베크 정부가 국제인권단체가 지적하는 강제노동 및 아동노동 문제를 해결하겠다는 뜻으로 해석될 여지가 있는 것으로 다른 투자자들과 이해관계자들은 오해할 수도 있다. 따라서 면화생산과정에서 노동 착취 문제 해결을 위해 휴먼라이츠워치는 세계은행 총재(김용)에게 월드뱅크의 투자를 중단할 것을 촉구하는 디지털 캠페인을 현재 진행하고 있다.

이와 같이 월드뱅크 산하 국제금융공사(IFC) 등에서 공공부문에 대한 무상 유상 원조와는 달리 어떤 사업에 대한 직접 투자를 통해 개도국 정부와 민간 부문도 경제적 도움을 얻고, IFC도 수익창출을 도모하는 경우가 있다.

이러한 방법은 기본적으로 개발과정에서 자본의 논리가 우선적으로 적용될 여지가 많기 때문에, 역설적으로 우즈베키스탄의 목화생산시 강제노동과 아동노동, 2008년 인도 구자라트의 타타 문드라 발전소 건설 프로젝트시 해양오염과 관개시설 식수보급로 파괴 등 오히려 소외 받는 사람들의 인권과 생계를 침해하는 논란에 휩쓸릴 가능성이 크다고 할 수 있다.

3. UN 차원의 노력과 한계(새천년개발목표의 성과와 한계)

1) 개 요

앞선 ‘개도국 지원 어떻게 할 것인가’ 에서 유엔차원에서 2000년부터 사업이 착수되어 2015년 종료된 새천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs) 추진배경과 주요내용에 대해서 자세히 다뤘으므로, 여기서는 새천년개발목표에 대해서 그간 추진과정에서 있었던 일부 성과와 한계를 중심으로 언급하기로 한다.

2) 새천년개발목표(MDGs) 추진 성과

MDGs는 빈곤의 문제를 개별 국가의 문제가 아닌 지구촌 모두의 과제로 인식하고, 이를 위한 공적개발원조 강화에 노력했으며, 비교적 짧은 기간 내에 빈곤 퇴치, 개도국 초등교육과 보건 분야 등에서 괄목할 만한 성과를 거둔 것으로 평가된다.

목표 달성 내용은 국가별로 조금씩 다르다. 브라질은 대부분의 목표를 달성한 반면, 아프리카의 베냉(Benin) 같은 나라는 8대목표의 그 어느 것도 달성치 못했다. 성공적으로 목표를 달성한 나라는 중국과 인디아이다. 중국 같은 경우는 빈곤인구가 4억 5천 2백만에서 2억 7천 8백만으로 줄었다. 월드뱅크(World Bank)는 하루 1달러 미만으로 사는 인구의 비율이 절반으로 줄어든 이유는 중국, 인디아, 그리고 동아시아 덕분이라고 평가하였다.

90년대 초반에 네팔은 전세계에서 가장 가난한 나라중의 하나였고, 지금도 남아시아에서 가장 나라로 남아 있다. 그렇지만 보건지출을 2배로 늘리고, 최빈 지역에 관심을 집중했더니 산모 사망률이 1998년에서 2006년 기간에 절반으로 줄었다. 방글라데시도, 소득성장은 미미하였지만, 영아와 산모 사망률에 있어서 가장 큰 진전을 보였다

3) 유엔 새천년개발목표의 한계

가. 정당성의 부분적 결여

MDGs 수립 과정에서 MDG가 도울려고 하는 사람들의 목소리를 포함시키는데 실패했으며, 이에 대해 국제식량주권계획위원회(The International Planning Committee for Food Sovereignty)는 실제로 영향을 받는 대상자들의 주인의식 결여 때문에 집행시 정치적인 의지가 부족했다고 주장하였다.

또한 시민사회와 전문가 그룹의 참여 부족으로 개별국가의 특수성과 지역적 불균형 문제 등을 반영하지 못한 점에 대한 비판이 있었으며, 빈곤의 다면성과 개발을 위한 재원을 지나치게 단순화했다는 회의적인 시각도 존재한다¹²⁾.

나. 인권에 대한 관점 소홀

식량 관련 인권단체중의 하나인 피안 인터내셔널(FIAN International : Food First Information and Action Network)은 인권의 최우선성, 정책의 일관성, 그리고 모니터링과 책임성에 근거한 인권이 다뤄지지 않는다면, 국내적 국제적 정책에 있어서 실질적인 변화는 기대할 수 없다고 하였다.

다. 환경적 지속성과 농업문제 결여

MDGs는 환경적 지속성(environmental sustainability)에 대한 불충분한 강조 때문에 공격을 받았다. 또한, 전 세계 가난한 사람들의 대부분은 농부들임에도 불구하고, 농업문제는 MDGs에서 특정하여 비중있게 다뤄지지 않았다.

라. 여성 이슈에 대한 균형적 시각 미비

12) MDGs에 대한 반성, SDGs의 출항, 월간 퓨처 에코(2015.10.26., 74호)

MDGs에서는 빈곤감소와 고용에 있어서 성차별적인 내용(Gender Inequalities)에 대해 충분한 강조를 두지 않았다. 반면 보건, 교육, 그리고 정치적 대표성에 대해서만 양성평등 관련 목표가 제시했을 뿐이다. 따라서 여성의 파워를 늘리기 위해서 성주류화(Gender Mainstreaming) 발전 정책과 성(Gender)에 기반을 둔 데이터 수집에 강조점을 더 줘야 했다는 비판이다.

마. 장애인(People with Disabilities)에 대한 관심 및 고려 부족

세계보건기구(WHO)의 세계장애보고서 2011(World report on disability) 통계에 의하면 세계 인구의 10억(15%~19%) 정도가 장애인이다. 여러 장애인 단체에서 MDG 제정시 장애인에 대한 고려가 필요하다고 했음에도 불구하고 MDG내에서 장애문제가 결핍되었다.

더군다나 20개 세계 장애 조직 연합인 국제 장애 개발 협회(International Disability and Development Consortium)가 그 당시 인터넷을 통해 구체적으로 MDG 내에 장애를 어떻게 포함시킬 것인지에 대한 아이디어, 사례, 정보를 제공했지만 MDG에서는 ‘장애’에 대한 언급을 찾아볼 수 없었다.

제3절 선진국(미국을 중심으로)과 중국의 한계

개도국 원조와 지원의 효과가 높지 않은 세 번째 큰 원인으로서는 미국 유럽연합 일본 등 선진국들로부터 찾을 수 있겠다. 유럽연합이나 미국과 같은 선진국들이 원조를 해온 것은 꽤 오래전부터라고 할 수 있다. 하지만 원조공여국의 입장에서 주로 행했던 원조는 결과적으로 수원국 경제에 일부 피해를 준 것도 사실이다.

보다 구체적으로 살펴보면 국제원조에 대해 전반적으로 낮은 인식과 그에 따른 지원 저조, 지원대상 국가가 대부분 과거 식민지였기 때문

에 우월적 후견인적인 태도, 그리고 자국의 이익을 적극적으로 관철하기 위하여 다자원조보다는 양자원조에 대한 선호 등을 들 수 있겠다.

여기서는 개도국 원조에 대한 국제사회의 전반적인 문제점을 우선 살펴보고, 다음으로는 미국을 중심으로 원조에 대한 현황과 문제점을 설명하기로 한다. 특히, 선진국은 아니지만 최근 개도국들에게 각종 유무상 원조를 많이 하고 있는 중국의 상황도 언급하기로 한다.

1. 선진국 등 국제사회의 문제점

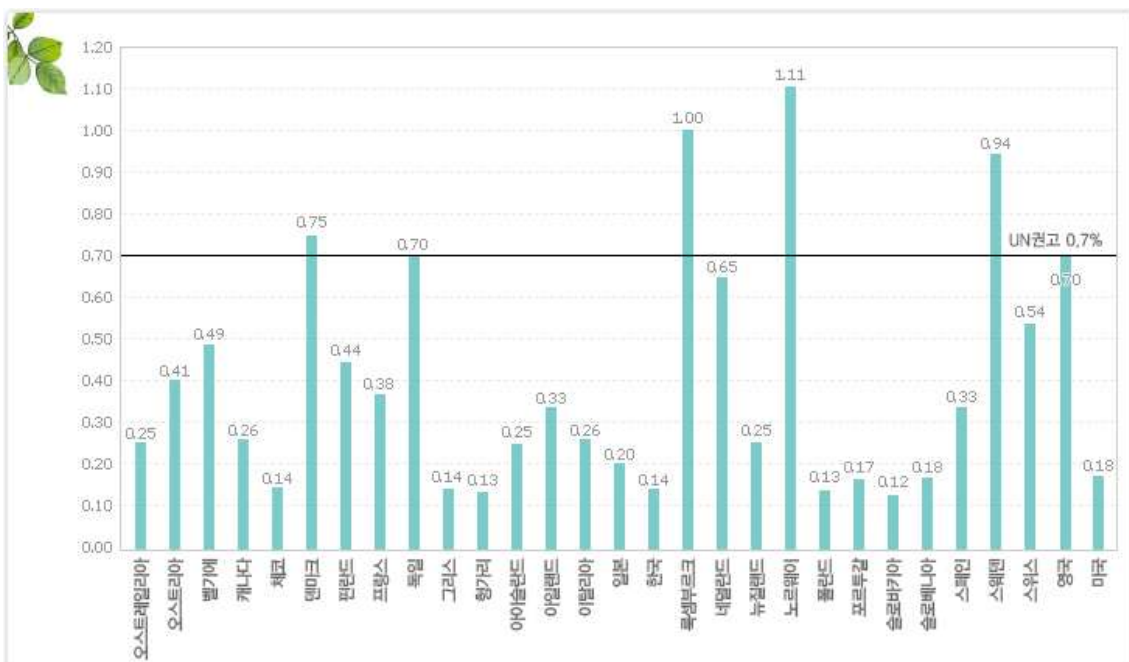
1) 국제사회 - 국민총소득(GNI) 대비 ODA 비율 낮음

현재 국제사회에서 원조와 관련하여 국민총소득(GNI) 대비 공적개발 원조(ODA) 비율로 볼 때 노르웨이 스웨덴 등 일부 북유럽국가들은 UN의 권고 수준인 0.7%를 초과하였지만, 전체 평균은 0.3%로 UN 권고 비율의 절반을 밑돌고 있는 실정이다.

<그림 - 2016년 DAC 국민총소득(GNI) 대비 ODA 비율>

(순지출 기준, 단위:%)

(출처 : OECD Stats.)



위 그림에서 보듯이 미국 0.18%, 일본 0.20%, 프랑스 0.38% 등으로 ODA/GNI 비율이 낮은 수준이며, 한편 우리 나라도 0.14%로 낮은 수준이다. 0.7%라는 목표는 2000년 MDGs를 설정할 때 국제사회가 서로 합의한 목표였으며, 2015년 SDGs 목표를 새롭게 설정할 때는 보다 더 구체적으로 이행 약속을 하였다.

그 내용은 선진국은 국민총소득(GNI)의 0.7%에 해당하는 규모를 개도국에, 이중 0.15~0.2%에 해당하는 규모를 최빈국에 대한 ODA로 활용하겠다는 약속을 하였다. 이에 대한 인식은 점차 제고되고 있지만, 문제는 실천이 잘 안되고 있다는 점이다.

2) 다자 원조(Multilateral Aid)보다는 양자 원조(Bilateral Aid)에 대한 선호

ODA는 다자원조와 양자원조로 구분할 수 있는데 양자원조는 한 국가가 직접 개도국에 직접 지원해 주는 것이며, 다자원조는 월드뱅크(World Bank), 유엔개발계획(UNDP)과 같은 국제기구를 통해 지원해주는 것이다.

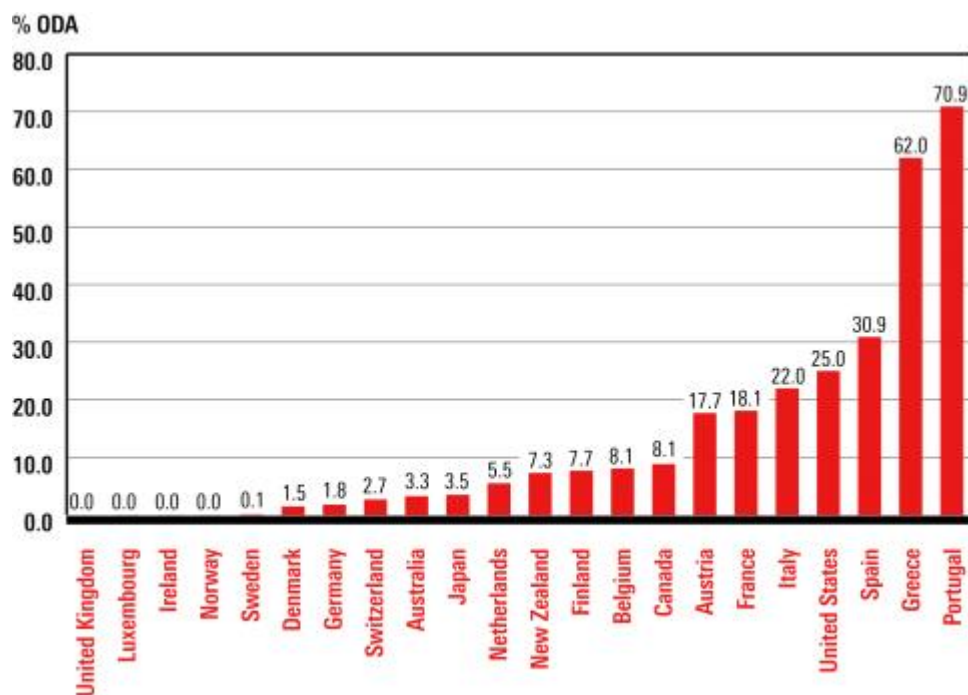
앞에서 살펴본 것처럼 2011-2015년 ODA 총 지출액에서 양자원조는 평균 약 70% 다자원조는 30%를 차지하였으며, 양자 다자 원조 배분 형태로 보았을 때, 양자원조의 규모 비중이 다자원조보다 평균 2.3배 정도 더 큰 규모임을 알 수 있다. 이는 원조 수혜국이 원조 제공국의 정치 경제적 요구사항에 좌지우지 될 가능성이 높아지게 된다.

3) 구속성 원조(Tied Aid)에 대한 비판

구속성 원조란, 공여국이 개도국에게 ODA를 제공하면서 그 자금으로 공여국의 기업으로부터 자재·물자·용역을 구매하도록 ‘구속’하는 원조를 의미한다. 2005년 원조효과성 제고를 위한 파리선언에서 OECD DAC 회원국들의 원조 비구속화 목표치는 89%로 설정되었고, 실제로 2011년 기준 DAC 회원국들의 비구속화 비율의 평균은 84%에 달

하였다. 한편, 2012년 기준 한국의 비구속화 비율은 32%로 DAC 회원국들의 평균에 비하여 낮은 수준이라고 할 수 있다. 다시 말하자면, 한국정부가 개도국에 원조를 제공하면서 68%의 경우 개도국 정부가 한국 기업과 자재·물자·용역의 구매계약을 체결하도록 유도하고 있다는 것이다. 이에 대해 구속성 원조가 높은 비율을 차지할수록 수원국의 발전보다는 공여국의 경제적 이익을 우선시하는 ODA라고 일부 선진공여국은 비판하기도 한다.

<그림 - Percentage of Tied Aid in total Bilateral ODA, 2008>



An average of 12.7% of ODA is tied.

(Source: OECD, 2009, statistical appendix, table 23)

다만, 앞서서 언급한 다자 원조보다는 양자 원조 선호 부분과 함께 이 부분에 관해서는 서구 선진국과는 달리 우리의 경제발전 역사는 길지 않고 우리 나라는 2010년에 OECD DAC 회원국이 되었다는 점, 그리고 개도국에서 선진국으로 발전한 우리의 경험을 일부 원조수혜국들이 보다 적극적으로 요구하고 있다는 측면도 고려해야 하기 때문에 국제사회의 비판적 시각을 그대로 받아들일 수는 없다.

또한 18세기말부터 산업혁명의 역사가 시작되었던 영국, 프랑스, 미

국, 스페인 등은 과거 식민지를 많이 가지고 있었으며, 이들 식민지 국가들이 2차 세계 대전이후 독립한 후에도 영연방(British Commonwealth Nations, 52개 회원국), 프랑스 프랑코포니 국제기구(The International Organisation of La Francophonie, 84개 회원국), 스페인어권 국가(26개국)들끼리 서로 결속하여 정치 경제 문화 등 다방면으로 많은 교류를 하고 있다.

따라서 국제 원조의 비구속화(Untied Aid)라는 원칙을 이러한 선진국들은 준수한다 할지라도, 자국의 국익에 손해를 끼치는 일은 별로 없다고 할 수 있다. 왜냐하면 동일한 문화권에 속하는 개도국 회원국들은 입찰시 완전 경쟁을 한다 할지라도 자연스럽게 영국 프랑스 스페인 미국 등의 기업들로부터 필요한 재화와 용역을 구입하는 경우가 많기 때문이다.

우리 나라도 궁극적으로는 원조의 비구속화라는 국제규범의 내재화를 해야 하겠지만, 맹목적으로 선진국들이 만든 규칙을 다 따라야 하는게 맞는 것인지에 대한 논의가 필요하다. 왜냐하면 국제사회가 합의한 규범중 어떤 것들은 선진공여국들이 자신들의 이익을 보호하고 간접적으로 관철하기 위한 메카니즘을 반영한 부분도 많기 때문이다. 정해진 국제규범을 좀 더 비판적으로 바라볼 필요가 있는 것이다.

4) 자원유출형 철도, 항만 등의 인프라 구축¹³⁾

19세기 후반 영국의 탐험가 스탠리(Henry Morton Stanley)는 교통·수송로의 건설 없이 광대한 아프리카 대륙을 식민지화하거나 개발하는 불가능하다고 지적하였다. 더욱이 아프리카의 거의 모든 하천은 하류나 중간 지점에 급류가 있어 내륙 수로로 이용할 수 있는 부분은 한정되어 있었다.

따라서 19세기 말부터 제1차 세계대전 무렵까지 영국의 아프리카 종단철도(縱斷鐵道)나 프랑스의 아프리카 횡단철도(橫斷鐵道) 건설 구상

13) 네이버 지식백과 - 아프리카의 교통 통신(두산백과)

과 함께 중요한 항만과 광산이나 농업지대를 연결하는 철도가 건설되기 시작하였다. 그 중의 하나로 아프리카의 서부의 카메룬(Cameroon) 철도는 프랑스 식민지 시절 건설되어 총 1,104km가 운영되고 있으며, 19세기말부터 건설된 말라위(Malawi)의 총 797km의 철도 노선과 모잠비크(Mozambique)의 총 3,123km의 철도는 아프리카의 동남부 해안으로 운행되고 있다.

하지만 1920년대 이후에는 자동차 교통이 발달함에 따라 공사가 어렵고 사람들의 이용도가 낮은 철도 대신 도로정비에 중점을 두었기 때문에 광산물 수송량이 많은 남부 아프리카를 제외하고는 철도망은 별로 발달하지 못하였다. 그후 새로운 철도 건설도 대부분이 광산개발과 관련된 것에 한정되어 있다.

독립이 이룩된 현재는 일반 도로의 부족이 크게 눈에 띈다. 자동차에 의한 교통은 단거리 화객(貨客) 겸용 버스가 많고 장거리 화물수송이나 승용차의 이용은 뒤진다. 1940년대 이후 상업용 항공로의 발달도 장거리 육상교통망의 정비를 저해하는 요인이 되었다. 그러나 아프리카의 화객용 정기항공로는 각 식민지의 주요도시와 식민지주의국을 연결할 목적으로 개발되었기 때문에 최근까지도 아프리카 국가 상호간의 항공로는 거의 무시되었다.

해상 항로에서는, 남아프리카공화국·이집트 등을 비롯하여 상선단(商船團)을 가진 나라도 적지 않으나, 해상수송의 대부분은 구미 제국이나 일본의 해운업자가 장악하고 있다. 라이베리아(Liberia)는 형식상 세계 최대 해운국의 하나이지만, 외국 해운회사가 선적(船籍)을 두고 있기 때문에 실질적으로는 얼마 안 되는 선박을 가진 데 불과하다.

통신은 식민지시대에 식민지주의국이 설치한 시설은 많으나 아프리카 국가 상호간의 통신망은 담보상태에 있었다. 그러나 무선 통신기술이 발달한 최근에는 유선의 전신·전화나 우편이 중심인 시대에 비해, 아프리카 대륙내의 통신망 정비가 급속히 진전되고 있다.

이상에서 살펴본 것처럼 아프리카의 철도, 도로, 항만 등 인프라 구축은 현지에서 생산되는 천연광물자원, 커피 코코아 등 농산물을 원활하게 유럽과 미국 등으로 수출하기 위한 것이었으며, 아프리카 개별 국가들의 경제발전을 촉진하거나 대중교통수단으로서의 일반인들을 위한 여객용은 주요 목적이 아니었다.

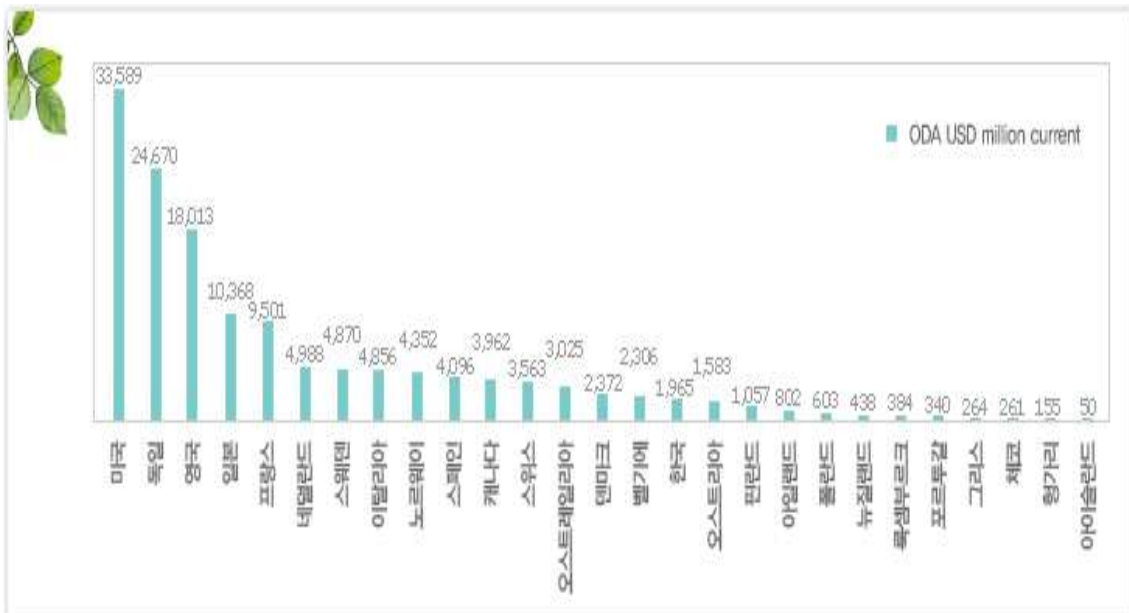
2. 미국의 역할과 책임

1) 미국의 원조 일반 현황, 전략 및 기구

가. 원조 일반 현황

미국은 OECD DAC 회원국 가운데 ODA 순지출액(Net Disbursement)으로 볼 때 아래 그림에서 보는 것처럼 2016년 기준 335억 달러 가량을 원조한 최대 공여국이다. 이는 미국 국내총생산(GDP)의 0.2% 정도에 해당하는 금액이다. 미국은 지난 10년 동안 지속적으로 ODA 규모를 확대하였으며, OECD 권고 수준에는 못미치나 GNI 대비 ODA 예산 비율도 0.17%(2004년)에서 0.19%(2012년)로 상승했다.

<그림 - 2016년 DAC 회원국 ODA 규모> (순지출기준, USD 백만)



(출처 : OECD Stats)

다만, 금년 1월 출범한 트럼프 행정부에서는 2018년도 개도국 원조 예산을 전년 대비 31%나 삭감하여 의회에 제출하였기 때문에 미국의 원조규모는 향후 상당히 줄어들 가능성이 높다

나. 원조 추진 전략

미국은 대외원조와 관련되어 있는 개발(Development)을 외교(Diplomacy), 국방(Defense)과 함께 국가 외교안보정책의 3대 핵심 축(통칭 3D라고 호칭)의 하나로 간주하고, 이를 토대로 국제개발협력의 전략적 방향과 방법을 모색 추진해 나가고 있다.¹⁴⁾

<표 - 미국 원조 프로그램의 지침이 되는 3대 핵심 전략 문서>

| 전략 문서 | 내용 | 비고 |
|--|--|----|
| 국가안보전략 (National Security Strategy) | <ul style="list-style-type: none"> ○ 외교안보정책 중심축으로 외교 개발 국방 규정 ○ 개발(Development)을 전략적 경제적 도덕적 당면과제로 인식하고, 개발이 외교 국방과 함께 미국 외교정책의 3대 핵심 축 확인 | |
| 국제개발에 관한 대통령 정책 지침 (Presidential Policy Directive on Global Development, PPD) | <ul style="list-style-type: none"> ○ 개발 외교 국방이 통합되고 포괄적인 접근을 통해 상호 보완토록 함 ○ 세 가지 기본 방향 <ul style="list-style-type: none"> - 지속가능한 개발 성과 실현 - 협력대상국 주인의식 강조 - 정부내 개발 역량 강화를 위한 체제 모색 | |
| 4개년 외교개발정책 보고서(Quadrennial Diplomacy & Development Review) | <ul style="list-style-type: none"> ○ 시민의 힘으로 주도 ○ 변화하는 글로벌 환경변화에 대응키 위해 국무부 및 US Aid 개혁 필요 ○ 지속가능한 발전 위해 민간 역량 증진 필요 ○ 글로벌 과제에 대한 현장중심 대응 및 모든 미 해외기관의 역할 필요 <ul style="list-style-type: none"> - 위기에 대한 예측 예방 및 결과중심 강조 | |

(출처 : OECD, 2011)

다. 국제개발처(US Agency for International Development, USAID) 설립 운영

1961년 케네디 정부 시절 개도국 경제사회발전을 위한 장기원조기관 설립법률(Foreign Assistance Act)이 제정되어 국제개발처(US Agency

14) US Department of State(2015), Quadrennial Diplomacy and Development Review

for International Development, USAID)가 설립되었다. USAID는 미국 양자 ODA의 약 40%를 집행하는 원조기관으로서 형식적으로는 독립된 연방정부기관이지만, 대통령 · 국무장관 · 국가안보위원회(National Security Council)의 외교정책 가이드라인에 따라 움직인다.

USAID는 민주주의와 시장경제 확산을 기조로 하면서 2013년 당시 오바마 대통령의 “향후 20년 동안 극단적 빈곤을 근절하기 위해 동맹국들과 함께 한다(join with our allies to eradicate extreme poverty in the next two decades)” 라는 연두 교서의 내용에 맞추어 미션(Mission)을 일부 조정하였다. 그것은 “미국의 안전과 번영을 촉진시키면서, 전 세계의 극단적 빈곤 퇴치와 대응성 있는 민주적 사회를 증진하기 위해 노력한다(to partner to end extreme poverty and to promote resilient, democratic societies while advancing the security and prosperity of the United States)” 라는 것이다.¹⁵⁾

구체적으로는 전쟁후 재난 및 자연재난에 대한 원조 강화(Disaster Relief), 식량 보건 교육 등에 대한 지원으로 빈곤 감소(Poverty Relief), 빈국들의 자생적 지속가능한 사회경제적 발전 지원(Socioeconomic Development), 인권과 거버넌스 증진, 환경을 포함한 글로벌 이슈에 대한 실질적 협력 강화 등이 주요 목표라고 할 수 있다.

특히 USAID는 개도국의 자생적 사회경제적 발전(Self-Sustaining Socioeconomic Development)을 달성을 유도하기 위해 그들이 갖고 있는 자체 자원의 관리수준, 즉 거버넌스를 향상시키기 위해 많은 노력을 한다. 그것을 위해 USAID는 기술적 자문, 연수, 장학금 부여, 물자 제공, 재정적 지원 등을 한다. 그 과정에서 USAID는 보조금 제공과 계약 등을 통해 민간부문, 미국 다른 정부기관, 대학, NGO 등의 자원도 동원하기도 한다.

15) 출처 : https://en.wikipedia.org/wiki/United_States_Agency_for_International_Development

2) 미국의 역할과 성과

역사적으로 보면 미국은 제2차 세계대전 직후 많은 나라들이 전쟁의 참화로 실의에 빠져 있을 때, 그리고 신생독립국들이 절대 빈곤으로부터 벗어나고 국가형성을 하기 위해 고민을 하고 있을 때 유럽에 대해서는 마셜플랜(Marshall Plan)을 통해서, 신생독립국은 국제부흥개발은행(IBRD)을 통해서 적절한 원조를 하여 이들로 하여금 국제사회의 책임있는 일원이 되도록 도움을 줬다.

당시 유럽은 두 차례의 세계대전으로 인해 사상 최악의 경제 사회적 혼란에 직면해 있었다. 이런 상황에서 1940년대 말과 1950년대 초 미국의 마셜플랜(1948~1952)으로 유럽인들은 1인당 85달러(2004년 기준)의 보조금을 받았다. 마셜 플랜은 주로 인프라 개발 및 기술협력 중심으로 이루어졌는데 매우 성공적이었으며, 서유럽 국가들은 예상보다 빠르게 전후 경제 재건을 할 수 있었다.

한국과 대만의 경우에도 1950~80년대 자유 진영을 대표하는 초강대국 미국의 지원과 원조로 건설된 인프라, 국민들의 노력 등을 통해 양국의 경제적 발전을 가져올 수 있었다. 우리나라에 제공된 원조는 50년대 긴급구호부터 80년대 구조조정프로그램까지 시대적 요구에 따라 성격을 달리하였다. 당시 한국이 1953~1961년 기간에 받은 미국의 원조는 1인당 연간 약 65달러(2005년 기준) 상당 수준이었다.

3) 미국의 대외원조 정책에 대한 비판

가. 프로그램 선택, 원조와 지원 방법(Modes of Assistance)에 대한 비판

USAID는 일부 프로그램의 목적과 관련하여 비판을 받아왔다. 그것은 USAID가 현장에서 사업을 수행하기 전에 이미 특정한 프로그램의 선택에서는 의회와 행정부에 의해 빈곤 경감보다는 지정학적 영향을 더 고려한다는 것이다..

혹자는 USAID가 기술적 지원(Technical Assistance)을 지나치게 강조한다고 지적한다. 오히려 예산지원 또는 부채경감 등과 같은 재정적 지원을 더 해야 한다고 주장한다. 여기에 대해서는 찬반 양론이 있다. 재정적 지원은 공여국들의 영향력을 줄이기 위해 수혜국들이 자유롭게 활용할 수 있도록 해야 한다. 반면에 재정적 지원은 지속적인 개선으로 연결되지 않기 때문에, 직접적인 기술적 지원이 지식과 경험 공유를 통해서 항구적인 개선으로 이어지는 잇점이 있다고 주장한다.

기술적 지원과 관련해서 종종 USAID는 카운터파트너들에게 비싼 전문가 서비스를 제공한다고 비판받는다. 그리고 카운터파트너들의 수요를 만족시키기 위해 국제적으로 충원할 수도 있음에도 불구하고, 재정 지원받는 전문가들의 대부분은 미국인들이라고 지적받는다.

실제로 많은 USAID 관계자들은 파트너들이 패키지로 기술적 지원과 재정적 원조가 결합된 형태에 대해서 더 감사하게 생각한다고 이야기한다. 왜냐하면 불분명한 문제를 해결하는 데는 재정적 도움 뿐만 아니라, 직접적인 기술적 지원도 필요하기 때문이다.

나. 경제적 이익(Economic Interests)의 미국 귀속

USAID는 미국의 대외원조는 언제나 민주주의(Democracy)와 자유시장(Free Markets)의 가치 확장과 개도국 국민의 삶을 향상시키는데 그 목적을 둔다고 설명한다. 하지만, 한 NGO 감시 그룹은 아프카니스탄 원조의 40% 상당은 계약 등을 통해 다시 미국 측으로 되돌아간다고 비판하였다.

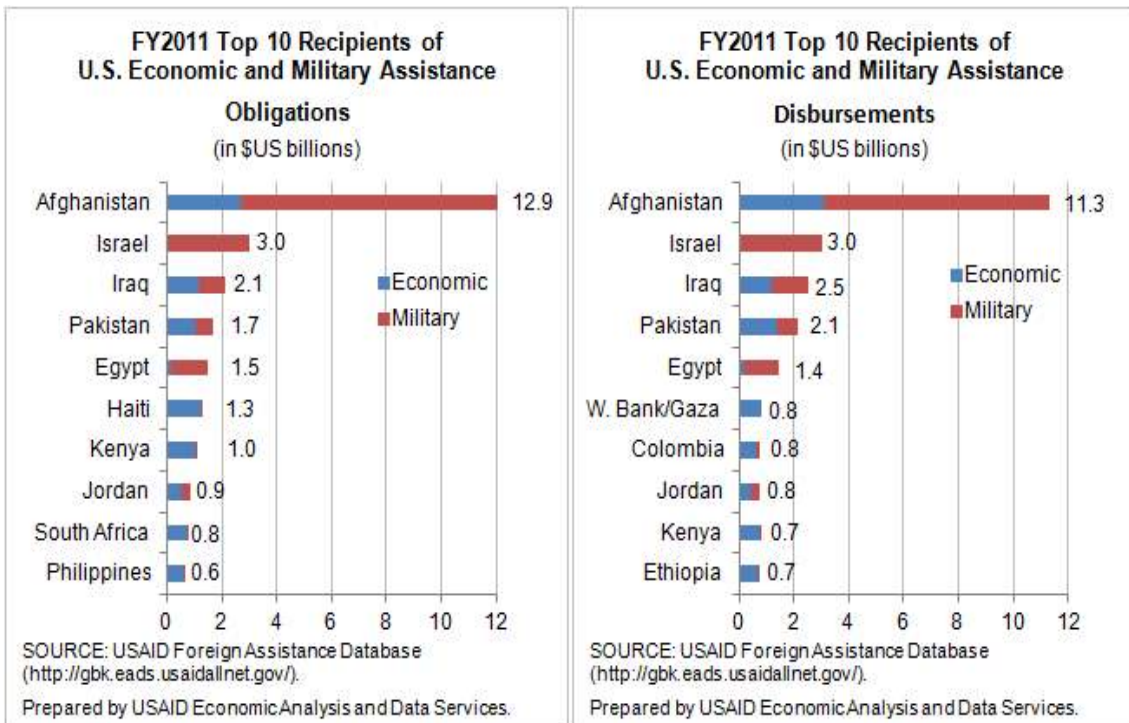
USAID가 공식적으로는 경쟁입찰을 통해서 객관적인 기준으로 계약자를 선택한다지만, 감시그룹·정치인·외국정부와 기업들은 정치적 재정적 이해관계 때문에 입찰과정이 미행정부에 의해 과도하게 영향을 받는다고 지적한다. 예를 들면, 부시행정부하에서 6억달러의 이라크 재건 계약에 낙찰된 다섯 곳이 모두 행정부와 긴밀하게 연계되어 있음으로 나타났다.

다. 정치적 이익(Political interests) 우선

혹자는 미 정부가 진정한 사회적 인도적 명분을 증진시키기 보다는 외국의 정치적 군사적 파트너들에게 보상을 주는 방식으로 원조를 한다고 비판한다. 역사학자이자 전 국무부 관료인 윌리엄 블럼(William Blum)은 6~70년대에 USAID는 CIA와 밀접한 관계를 유지했고, 일부 CIA 요원이 USAID 직원으로 활동했다고 하였다.

2011년 회계연도 기준 미국은 300억달러를 대외원조로 사용하였는데, 아래 표에서 미국 대외원조 10개국중 두 번째로 큰 혜택을 받은 국가는 이스라엘이다. 이스라엘은 30억달러를 받았는데, 30억달러 모두가 군사적 용도로 지원됐다는 점이다. 다섯 번째로 많은 혜택을 받은 이집트도 마찬가지이다. 이집트에 실제로 지원된 14억달러 거의 모든 액수가 군사적 용도로 지원됐다. 국제원조가 가난한 나라에게 경제적 용도로 되어야 하지만, 이처럼 그렇지 않은 경우도 있다는 것이다.

<표 - 2011년 기준 미국 대외 원조 10개국>



(출처 : 구글 이미지)

라. 유엔에 대한 영향력 행사

몇몇 연구에 따르면 미국의 대외원조는 다른 나라들의 바람직한 행동을 이끌어내는 정치적인 무기로 사용되고 있음을 시사한다. 특히 미국의 유엔안전보장이사회(UN Security Council) 상임이사국 지위를 활용하여 영향력을 행사하는 경우가 종종 있다.

실제로 1990년 유엔주재 예멘 대사는 미국이 주도한 이라크에 대한 군사력 사용 결의안에 반대 투표를 하였는데, 당시 토마스 피커링(Thomas Pickering) 유엔주재 미 대사는 예멘 대사에게 “당신이 던진 가장 값비싼 투표” 라고 쏘아붙였다. 이후 USAID는 즉각 예멘에서의 활동과 자금 지원을 중단하였다.

마. 반(反) 정부 프로그램 지원(Anti-government programs)

미국이 어떤 나라의 정부와 적대적인 상황에서 USAID는 해당국 정부가 받아들이지 않거나 그 정부가 모르는 프로그램을 실행할지도 모른다. 이것은 미국에 적대적인 정부를 제거하려는 반대의 정치적 운동을 USAID가 지원하는 것을 포함할 수도 있다.

정치적 원조와 공동 민간군사프로그램은 미국의 지정학적인 이익과 민주주의를 강화하기 위해 필요하다고 어떤 사람은 지지를 하기도 하지만, 그러한 정치적 원조는 지원 또는 협력하는 기관으로서의 USAID의 역할과 일치하지 않는다고 비판받는다.

4) 트럼프 행정부하에서의 미국의 국제협력개발 정책

가. America First 정책 : 대외원조 삭감 및 관련 기구 통폐합

도널드 트럼프 미 대통령은 지난 대선에서 외교정책에 있어서는 ‘America First’ 라는 가치를 내걸고 당선되었다. 그는 뉴욕 타임스와 지난해 7월 인터뷰에서 이와 관련하여 “미국의 글로벌 이해관계는 전적으로 경제적인 용어로 정의내려져야 한다. 세계에서 미국의 평화유지자, 북한과 같은 국가에 대한 핵억지력 제공자, 인권의 옹호자, 동맹

국 국경 수호자로서의 역할은 미국에 경제적인 이익의 문제로 귀결되어져야 한다” 고 설명하였다.¹⁶⁾

이런 기조하에 도널드 트럼프 미 대통령은 지난 3월 2018년 회계연도 예산안에서 개도국에 대한 미국의 대외원조(Foreign Aid) 규모를 전년대비 무려 31%나 삭감하여 의회에 제출하였다. 대외원조는 양자원조, 유엔분담금, 월드뱅크와 다른 국제기구 등에 대한 미국의 출연금을 포함한다.

또 하나는 효과적인 외교와 개발 정책을 실현하고 조직 내부의 효율성 차원에서 국무부(The State Department)와 대외원조기관인 USAID(US Agency for International Development)를 재조직하고 통합한다는 것이다. 이는 트럼프 대통령의 지난 3월 각 정부기관들의 효율성 효과성을 개선하고, 책임성을 확보하기 위해 행정부 조직을 간소화하라는 행정명령(Executive Order)의 일환이기도 하다.

나. 예산 삭감과 통폐합 근거

트럼프 행정부가 대외원조 예산을 삭감하려는 이유는 우선 유럽연합, 일본, 캐나다 등 다른 부자 나라들이 더 많이 지원해야 한다는 것이다. 왜냐하면 대부분의 유럽국가들은 국가안보에 있어서 미국에 크게 의지하고 있기 때문이라는 것이다. 하지만 이 논리는 2016년 OECD 회원국 중 GDP 대비 대외원조액수 비율을 보면 미국은 20위에 그치고 있기 때문에 적절한 주장이라고 할 수 없다.

무엇보다도 트럼프 행정부가 해외원조를 삭감하려는 이유는 미국 국내정치와 관련되어 있다. 연방정부 예산을 삭감할 때 정치적으로 가장 덜 고통스러운 분야는 외국관련 예산이다. 왜냐하면 삭감한다 할지라도 고통을 받는 사람들은 미국 유권자들이 아니기 때문이다. 그리고 트럼프 행정부는 America First라는 기조하에 그러한 예산을 자국의 제조업 지원, 일자리 창출 등에 사용한다는 방침이다.

16) https://en.wikipedia.org/wiki/Foreign_policy_of_Donald_Trump

다. 축소와 통폐합시 부작용 예상

부시 행정부 시절 USAID 처장이었던 앤드루 나시오스(Andrew Natsios)는 오늘날 미국의 국가안보가 탄탄한 대외원조 프로그램의 혜택을 못 받는다는 것은 말도 안된다고 주장한다. 그러면서 그는 미국이 직면하고 있는 글로벌 과제가 여전히 많이 있다고 설명한다.

Ebola나 Zika와 같은 전염병, 북아프리카까지 넘블려는 급진 이슬람 테러리즘, 유럽 정치의 모습을 변화시키고 있는 대량 이민 위기(Mass-Migration Crisis), 우크라이나를 먹잇감으로 호시탐탐 노리고 있는 공격적이고 확장적인 러시아, 점점 늘어나고 있는 취약한(fragile) 실패(failed) 국가들이 글로벌 도전과 과제들이다. 이러한 것은 모두 미국의 국가안보에 직접적으로 위협을 가하는 것들이기 때문에, 트럼프 행정부가 대외원조 예산을 삭감한다면 미국의 안보뿐만 아니라, 동맹국들의 안보에도 치명적인 영향을 줄 것이라고 주장한다.

앤드루 나시오스는 전세계적으로 식량안보와 질병퇴치 등에서 많은 역할을 하고 있고, 오늘날 개도국에서 미국 영향력의 가장 중요한 도구인 USAID의 국무부로의 통합은 재앙적인 결과를 가져올 것이라고 주장한다. 그것은 USAID의 전문적인 역량을 사장시킬 것이며, 장기적으로 미국은 큰 댓가를 지불할 것이라고 역설한다.

한 사례로 미군 조사에 따르면 2004년 이라크 전쟁 당시 USAID 프로젝트수와 사상자비율간에는 반비례관계가 있었다. 그 지역에 USAID 프로그램이 많으면 많을수록, 미 전투군 사상자수는 더 적었다.

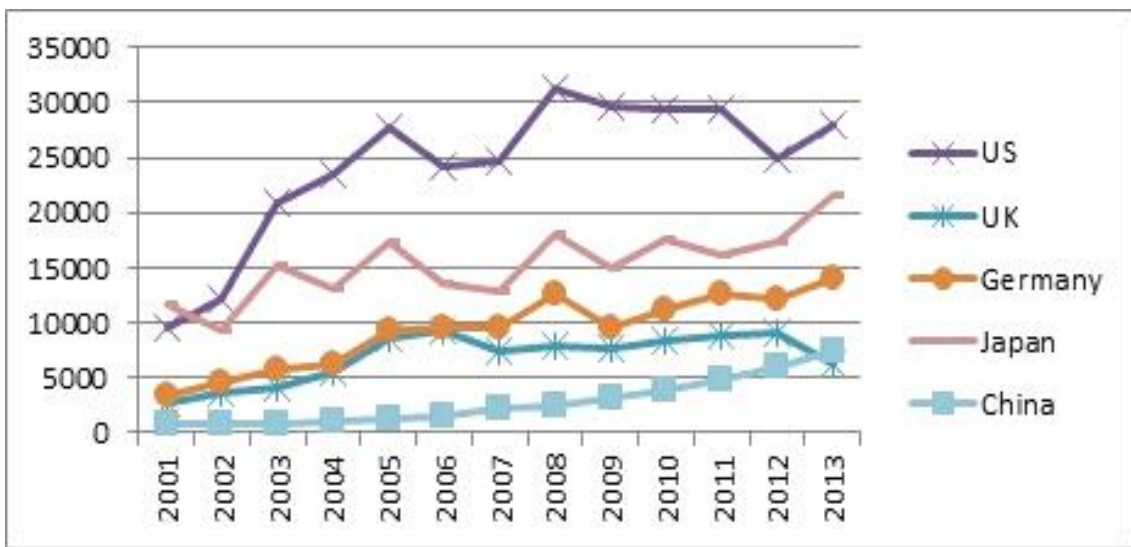
3. 신흥 원조강국으로 부상하고 있는 중국의 양면성

1) 중국의 원조 현황

중국은 2000년대 중반부터 초강대국 미국과 어깨를 나란히 할 수 있는 G2로 부상하면서 국제사회에 영향력을 강화해나가기 시작했다.

그러한 맥락에서 중국은 무역을 통해 벌어들인 엄청난 외환보유액을 개발도상국들에게 원조 또는 대출해주면서 대외원조규모를 계속 늘려나가고 있다. 이는 두 가지 목적에서 하고 있다고 할 수 있다. 하나는 중국의 산업 생산과 고용을 뒷받침하면서 GDP 성장률을 안정적으로 유지해 나가려고 하는 것이며, 다른 하나는 국제사회에서 중국의 영향력을 높이려는 것이라고 할 수 있다.

<그림 - 총 대외원조 규모 : 주요 DAC 공여국(미 영 독 일) vs. 중국>



(출처 : 구글 이미지)

위 그림에서 보면 여전히 미국 일본 독일 보다는 원조규모가 적지만, 2103년에는 총 원조규모에서 영국을 따돌렸음을 알 수 있다.

2) 중국 원조의 특징

가. 상무부가 원조 총괄 기구 역할 수행

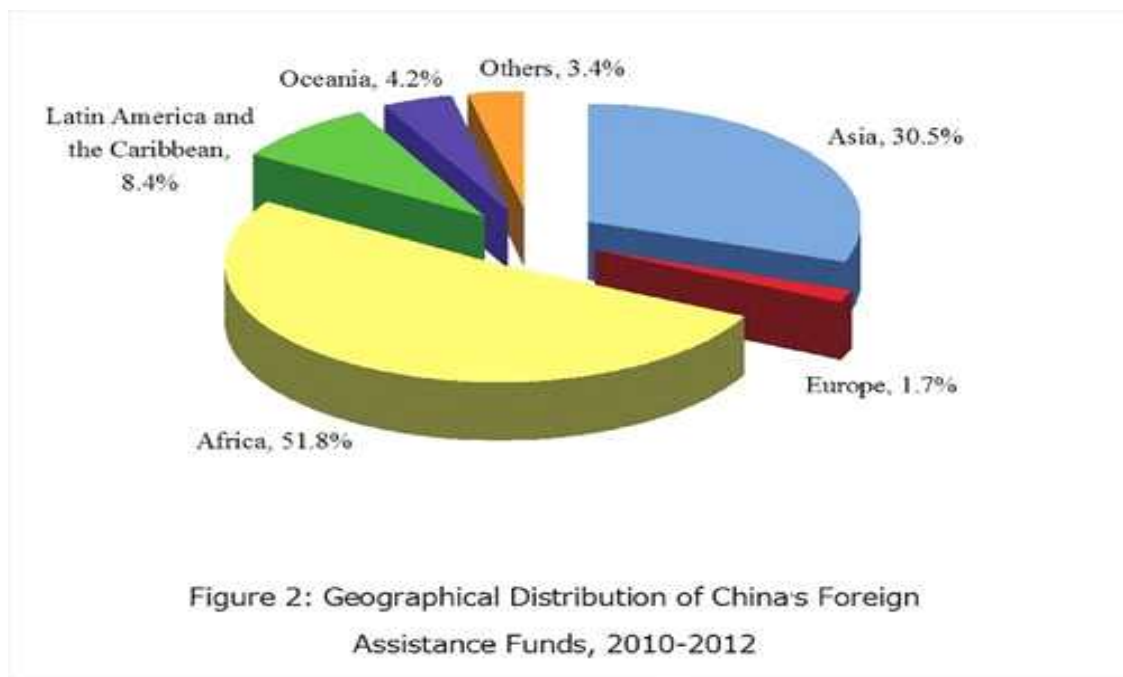
일반적으로 미국·일본·영국·프랑스 등은 외교부가 대외원조 총괄기관으로서의 역할을 수행하고 있는데 반해, 중국은 무역과 통상 등을 담당하고 있는 상무부가 해외원조 총괄부처의 기능을 맡고 있다. 상무부가 총괄 역할을 수행한다는 것은 경제적 상업적 목적을 위주로 대외원조를 활용하겠다는 것을 시사한다.

그 밖에도 2016년 1월 설립된 아시아인프라투자은행(Asian Infrastructure Investment Bank)은 미국과 일본이 주도하는 세계은행(World Bank)과 아시아개발은행(ADB) 등에 대항하기 위해 중국의 주도로 설립된 은행으로 아시아·태평양지역 개발도상국의 인프라 구축을 목표로 한다.

나. 아프리카 대륙에 집중

중국 정부 대외원조의 지리적 분포는 아래 그림에서 보는 것처럼 절반 이상(51.8%)이 천연자원이 풍부한 아프리카에 집중 지원되고 있음을 알 수 있다. 그리고 아시아(30.5%), 라틴 아메리카(8.4%) 순으로 원조가 이루어지고 있다.

< 그림 - 중국 대외원조의 지리적 분포(2010~2012)>



(출처 : 구글 이미지)

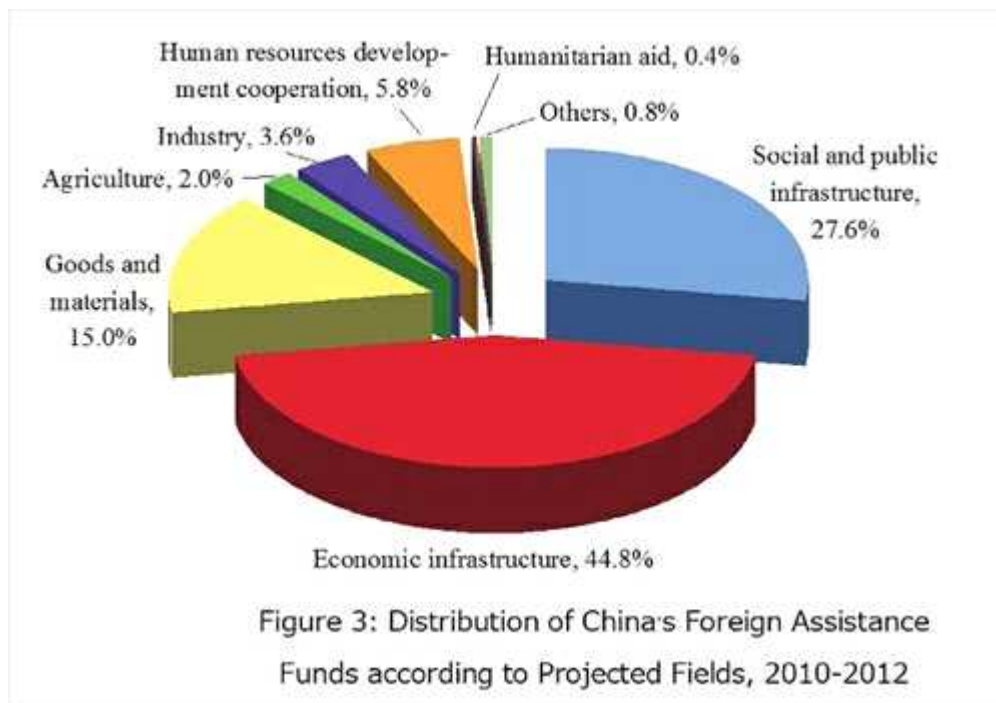
다. 경제적 사회적 인프라 등에 초점

아래 그림에서 보는 것처럼 중국이 주로 지원 투자하고 있는 분야는 철도 도로 등 경제적 기반시설(Economic Infrastructure), 병원 학교 상하수도 등 사회공공인프라, 그리고 물자 지원 등이며, 인도적 지원

(Humanitarian Aid)은 극히 미미함을 알 수 있다.

철도 도로 등에 대한 집중 투자는 앞서서도 설명한 것처럼 아프리카에 천연자원이 풍부하여 중국의 경제개발을 위해 아프리카에서 가장 많은 자원을 수입해 오고 있는데 그와 관련하여 인프라를 구축하는 것이 매우 중요하기 때문이다. 물론 중국 당국의 인프라 투자로 인하여 부족한 아프리카의 사회기반시설이 갖추어져 향후 아프리카 경제발전에 긍정적으로 기여할 것으로 보는 견해도 있다.

< 그림 - 중국 대외원조의 분야별 지원 현황(2010~2012) >



(출처 : 구글 이미지)

3) 중국의 대외원조에 대한 비판적 시각

가. 국제적인 규범과 질서에 대한 존중 결여

국제사회에는 오랜 세월을 걸쳐 정립된 규범과 질서가 있다. 대외 원조와 관련하여서는 모든 원조단체들(국가, 기업, 비영리단체 등)이 그 기준을 제대로 충족시키는 것은 아니지만, 최근에는 원조단체의 투명

성과 책임성을 강조하고, 수혜국의 시민사회와 함께 프로젝트를 수행하는 것이 바람직한 관행으로 자리잡아가고 있다.

OECD는 공여국이 수혜국 민간기업에 보조금을 주거나, 수출진흥목적으로 수출관련은행들이 빌려주는 것을 금지하고 있다. 하지만 중국은 OECD가 ODA 규범으로 정립한 이런 기준을 따르지 않고 중국식으로 원조를 한다. 예를 들면 중국정부가 수혜국에 후한 조건으로 대출을 제공하고 중국 업체와 계약을 맺는 등 상업적인 이해를 결부시켜 원조프로그램을 진행한다. 또한 중국의 투자를 진흥시키기 위해 수출신용, 비양허성 차관과 원조 등 많은 프로그램들을 실행하고 있지만 OECD ODA 범주에 속하지 않는 방식으로 불투명하게 일을 처리하고 있다.

나. 민주주의, 인권, 거버넌스에 대한 무관심

앞선 내용에서도 살펴봤지만, 중국이 개도국에 원조 또는 양허성 차관 형태로 재정적으로 지원하는 분야는 교통 등의 사회간접인프라 구축, 에너지 생산 및 공급 시설, 학교 병원 등 각종 공공 시설 건립, 상품 및 물자 지원, 그리고 산업 광산 건설 등이다.

하지만 기본적으로 중국은 자유민주주의 국가라고 할 수 없으므로 원조 수혜국의 민주주의, 국민의 기본적 인권, 조직내 부정부패의 감소, 시민사회를 존중하고 함께 국가를 투명하게 운영한다는 거버넌스에 대해서 관심이 거의 없다고 할 수 있다. 참고로 국제투명성기구(TI, Transparency International)가 지난 1월 발표한 2016년 국가별 부패인식지수(CPI)' 보고서에서 중국의 순위는 79위였다.

개도국의 발전은 경제성장이 이루어지고 1인당 GDP 수준만 올라간다고 해서 완성되는 것은 아니라고 할 수 있다. 약간 더디게 가더라도 경제발전과 함께 정치발전 사회발전 거버넌스 수준 향상 등의 기본적인 것은 어느 정도 갖추어가면서 가야 장기적으로 안정적으로 국가가 발전해 나갈 수 있다고 본다. 그렇게 되었을 때 더불어 사는 지구촌 시대 좋은 이웃으로 역할을 할 수 있을 것이다.

다. 인프라 건설과 투자의 양면성

중국 지도부가 중국의 미래에 대하여 가장 두려워하는 것이 두 가지가 있는데 하나는 개도국이 성장동력을 상실함으로써 선진국에 진입하지 못하고 마지막 단계에서 주저 앉는 중진국의 함정(Middle Income Trap)에 빠지는 것이다. 다른 하나는 신흥강국이 출현하면 기존 패권국과 중국적으로 전쟁 등의 충돌로 이어진다는 미 정치학자 그레이엄 엘리스(Graham Allison)이 제시한 투키디데스 함정(Thucydides Trap) 이론이다.

이 두가지 중 중국 정부가 더 두려워하는 것은 중진국의 함정인데 개혁개방이후 최근 중국 경제를 견인해 왔던 수출과 투자 쌍두마차가 서서히 동력을 잃어가고 있어 중진국을 벗어나지 못하고 이것에 빠지지 않기 위해 중국은 여러 가지 전략을 쓰고 있는데 그 중의 하나가 아프리카 등 자원부국에 원조와 투자라는 형태로 철도 도로 등의 인프라를 건설하는 것이다.

아프리카의 나이지리아 콩고 앙골라 같은 나라에 인프라 건설과 공장 같은 설비를 무상 또는 염가로 해주는 대신 천연자원을 중국으로 값싸게 들여오고 있다. 또한 아프리카라는 미래시장을 확보할 수 있다는 이유이다. 2008년 이후 아프리카 국가 대부분은 세계 경제의 침체에도 불구하고 연 5%의 성장세를 유지했다.

중국의 아프리카에 대한 원조와 투자는 아프리카의 인프라 확충, 현직인 고용을 통한 빈곤 감소 등 긍정적인 측면도 있지만 부정적인 측면이 더 많은 것이 사실이다. 아프리카의 발전을 도와주는 것이 아니라 불완전한 시장을 이용한 이윤추구행위에 불과하며, 자원수탈의 또 다른 형태라는 것이다. 특히 아프리카 국가중에서도 인권의식이 낮고 거버넌스는 약하지만 자원부국인 나이지리아, 콩고민주공화국 같은 국가에 더 많이 투자하고 있는 것은 중국 정부의 윤리성과 책임성의 수준을 볼 수 있는 좋은 사례라고 할 수 있다.

제4장 한국의 공공개혁, 확산·전수 해야 하는 이유

앞선 제2장에서 개도국 빈곤의 실상과 그들을 빈곤에서 탈피시키기 위해 국제사회에서 그간 어떻게 지원해 오고 있었는지, 개도국 지원의 이론적 근거, 그리고 지속가능발전목표(SDGs)와 연계하여 개도국의 당면과제도 함께 살펴보았다. 한편, 개도국 경제 사회 발전을 위하여 행정역량 강화와 거버넌스 증진이 왜 중요한지에 대해서도 짚어보았다.

제3장에서는 국제사회의 지원에도 불구하고 원조 효과가 높지 않은 이유를 개도국 자체 역량과 조건의 한계, 국제기구에 대한 비판과 제약요인, 그리고 미국 유럽연합 일본 등 선진 공여국 중에서 개발원조와 관련 역사적으로 가장 큰 기여를 했고 지금도 가장 많은 원조를 하고 있는 미국의 역할과 책임, 트럼프 행정부의 동향 등을 살펴보았으며, 최근 부쩍 개도국 지원을 공세적으로 하고 있는 중국 대외원조의 현황과 특성 그에 대한 비판적 시각 등을 고찰하였다.

필자는 2011년 7월부터 2년여 기간 동안 유엔거버넌스센터에 근무하면서 우리 나라의 경험과 사례가 과연 개도국에 도움이 되는가? 그들은 전반적으로 우리 나라에 대해서 어떤 인상을 가지고 있고, 우리의 어떤 모습을 좋아하는가? 그리고 개도국들은 우리의 어떤 콘텐츠를 좋아하는가? 그들을 도와주는 것이 인류애적으로 도덕적으로도 바람직하지만 우리에게서 무슨 도움이 될 것인가? 그리고 개도국들을 잘 도우기 위해서는 무엇을 준비해야 하는가? 등등에 대해서 고민을 많이 해왔다.

여기에서는 이런 맥락에서 먼저 개도국 지원과 원조에 있어서 우리나라가 선진국들과 비교하였을 때 역사적으로, 성공경험에 있어서, 그리고 내용적으로 갖고 있는 상대적 강점을 알아보고, 이어 한국의 공공 개혁을 확산·전파해야 하는 이유를 우리와 개도국 차원에서 살펴보고, 그리고 우리의 공공 개혁 프로그램중 무슨 분야와 내용을 주로 개도국에게 지원하는 것이 바람직스러운지를 제시해보기로 한다.

제1절 우리의 강점

1. 식민지 개척과 약탈 없이 성공한 나라

15세기 포르투갈의 항해가로 알려진 엔리케 왕자(Prince Henrique)가 대서양 신항로 계획을 수립하고 1434년 서아프리카 모로코의 보자도르곶(Cape Bojador)에 상륙함으로써 포르투갈의 전성기와 유럽국가들의 식민시대를 열었다. 그 후 포르투갈은 남아프리카, 인디아, 라틴 아메리카, 필리핀 마카오 일본 등 아시아로 영역을 확장하여 식민지 경영, 몇몇 국가들과는 상업과 종교문화 교류를 통해 초기 포르투갈 제국의 황금기를 만들었다.

이어서 스페인의 이사벨라 1세(Isabella I) 여왕이 1492년 8세기에 걸친 스페인 통일 전쟁을 완수하고, 때 마침 이탈리아 제노아 출신 크리스토퍼 콜럼버스(Christopher Columbus)가 제안한 신대륙 탐험을 승인하였다. 콜럼버스의 항해는 아메리카 대륙에 대한 유럽제국의 탐험과 식민지화의 시발점이 되었다. 결과적으로 콜럼버스의 도박 같은 항해의 성공으로 인하여 스페인은 그 후 약 100년 동안 아메리카 대륙 지역에 대한 식민지 개척과 약탈 등을 통하여 16세기말에는 전 세계 금의 86%를 보유하는 강대국으로 발전하였다.

영국은 엘리자베스 1세(Elizabeth I of England) 여왕이 1588년 스페인의 무적함대(Armada)를 격파한 후 대영제국 구축을 위한 첫걸음을 내딛었다. 그 후 영국은 막강한 해군력을 앞세워 식민지를 앞서서 확보한 스페인 네덜란드 프랑스 등과의 전쟁을 통해 아프리카, 인도, 그리고 북미대륙에서 이들의 식민지를 빼앗음으로써 해가 지지 않는 제국을 건설하였다.

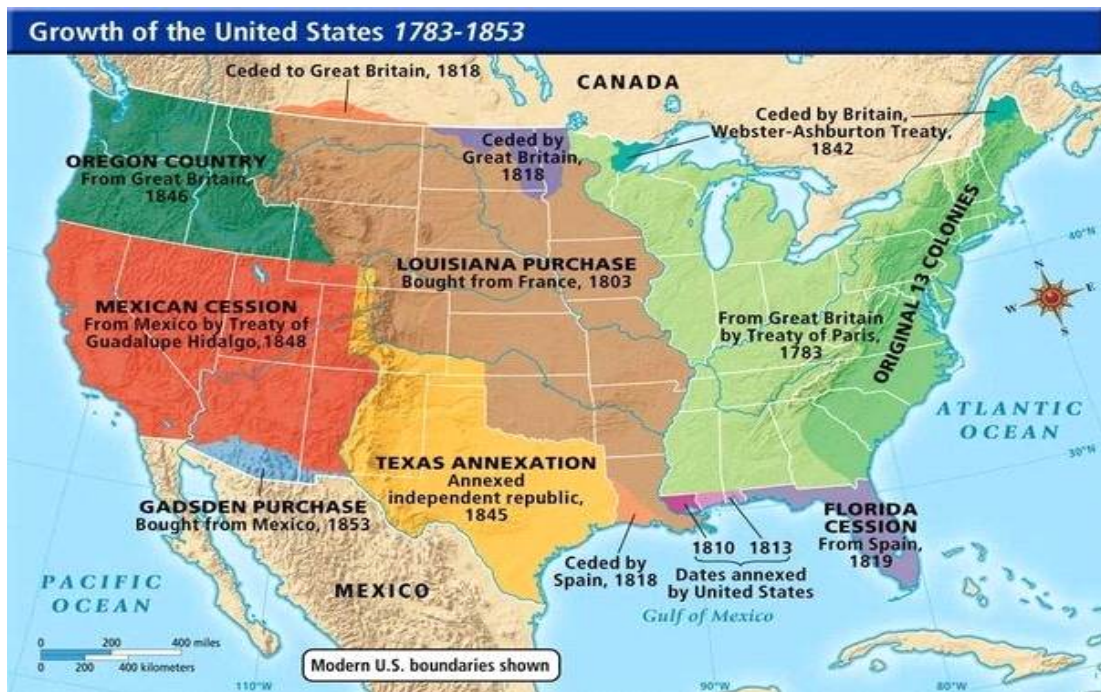
물론 영국은 그 과정에서 1688년 명예혁명이라는 용어에서 알 수 있는 것처럼 평화로우면서도 점진적인 개혁, 과학기술 혁신과 각종 새로운 경제제도의 도입 등 내부역량을 축적한 후 18세기 중반부터 시작된

산업혁명 등을 통해 식민지에서 확보한 자원과 시장을 내부적인 발전으로 이끌었다는 데에서 스페인 포르투갈과의 차이점을 발견할 수 있다.

미국은 1776년 영국으로부터 독립 선언 및 독립을 쟁취한 후에 전에 없는 새로운 나라를 대화 토론 타협 합의라는 과정을 통해서 대통령제, 연방정부와 주의 권한을 잘 조화시킨 상하 양원제, 삼권분립제도 등을 만들어내고 미국식으로 변용하면서 국가건설을 제대로 해냈다.

이러한 내부체제가 정비된 후 미국은 기존의 13개주라는 영역의 틀에서 벗어나면서 아래 그림에서 보는 것처럼 원주민들과 충돌 때로는 영국 프랑스 스페인 멕시코와의 전쟁 등을 통해 아메리카 대륙의 서남부로 영토 확장을 이루어냈다. 그리고 아메리카 대륙 밖으로는 19세기 후반 스페인과의 전쟁을 통해 필리핀을 넘겨받아 2차 세계 대전 이후 독립할 때까지 식민지로 관리하게 된다.

< 그림 - 미국의 성장 역사(1783~1853) > (출처 : 구글 이미지)

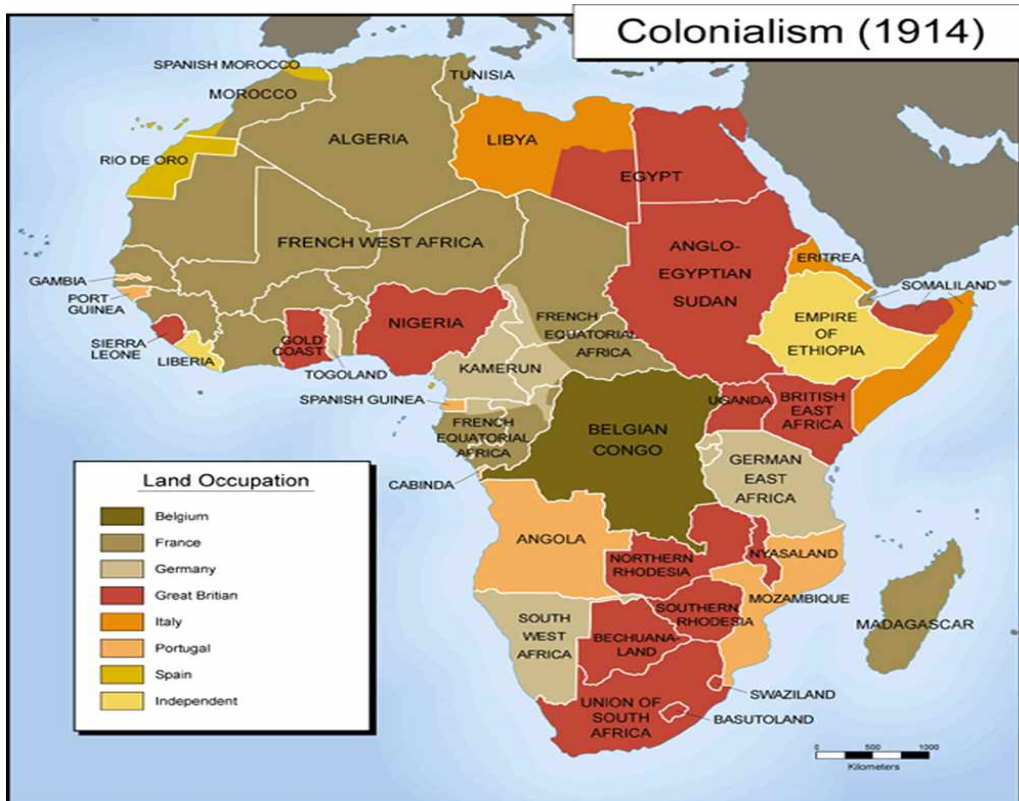


그 밖에도 잘 아는 것처럼 바로 이웃 나라인 일본은 말할 것도 없고 프랑스, 이탈리아 등도 아프리카 라틴 아메리카 아시아 등에 식민지

개척과 수탈을 통하여 경제성장을 어느 정도 이루어냈고, 종국적으로는 내부의 역량을 바탕으로 그러한 것을 더하여 안정적이고 견고한 국가 발전을 만들어냈다고 할 수 있다.

특히, 프랑스는 프랑스 대혁명, 나폴레옹 시대, 19세기 왕정과 공화정을 반복했던 정치적으로 지극히 불안정한 시대에도 이집트 알제리 가봉 등 북서 아프리카와 베트남 캄보디아 등의 아시아에 상당히 많은 식민지를 개척함으로써 천연자원 확보와 상품시장 진출을 위한 토대를 구축했다.

<그림 - 1914년 유럽 국가의 아프리카 식민지 분포 >



(출처 : 구글 이미지)

위에 있는 그림에서 보는 것처럼 15세기 이후 포르투갈 스페인 네덜란드 영국 미국 프랑스 등 물론 일부 국가는 과거와 같은 영광을 못 누리고 있지만 오늘날 서구의 선진국들 대부분은 식민지의 개척 수탈 관리 등을 통하여 국부의 일부를 축적하였고, 그러한 나라들과 현재도

정치적 경제적 사회문화적 행정적 직간접 교류를 행함으로써 다양한 혜택을 누리고 있다고 할 수 있다.

하지만 우리 나라는 아프리카 아시아 라틴 아메리카 등의 다른 나라에 대해 이러한 제국주의적 식민지 개척과 약탈 없이 2차 대전후 독립하여 아무런 기반 없이 무에서 유를 창조하여 과거의 식민지였던 국가들로부터 부러움과 존경의 대상이 되고 있다. 물론 19세기 세계사적 변환 과정에서 우리 나라가 문호개방과 부국강병책을 선제적으로 했었다면 더할 나위 좋았을 것이라고 필자도 생각한다.

이러한 우리의 오히려 과거 식민지 대상 국가에서, 오늘날 정치 경제 사회 문화적으로 세계 10위권의 앞선 선진국들과 어깨를 나란히 하는 국가로, 또한 원조 수혜국에서 원조 공여국으로 발전했다는 역사는 우리의 공공개혁 프로그램과 각종 지원 사업을 아프리카 아시아 라틴 아메리카 개도국들에게 전파 확산할 때 매우 설득력 있고 강력한 논리가 될 것이라고 생각한다. 따라서 우리의 역사를 통해서 확인된 선의를 가지고 공공개혁 프로그램을 더 적극적으로 확산 전파하는 노력이 필요하다고 여겨진다.

2. 개도국 시절 경험을 갖고 있는 성공한 나라

우리 나라가 개발도상국과 저개발국가들을 도울 때 다른 선진국과, 그리고 현재 각종 국제기구의 인적파워 규모면에서 우리보다 우위를 갖고 있는 일부 개도국들과 비교했을 때 우리가 갖고 있는 두 번째 강점은 우리는 독립이후 전쟁의 참상까지도 겪었던 개도국 시절이 있었고, 그리고 그 개도국 상태에서 머무르지 않고 치열한 내부의 노력과 외부의 원조와 지원을 더하여 성공한 나라로 거듭났다는 사실이다.

먼저 미국 영국 일본 프랑스 독일 이탈리아 등 다른 선진국들과 비교했을 때 우리가 비교우위를 갖고 있다고 할 수 있는 것은 다른 부문도 마찬가지이지만 개발업무에 종사하는 선진국들의 공무원들이나 선

진국 출신의 국제기구 직원들은 오래 전부터 본인들의 나라가 선진국이었기 때문에 그들 스스로 개도국의 서러움, 불편함, 발전에 대한 갈망 등에 대해서 잘 모를 수가 있다.

물론 그들이 이론적으로 또는 객관적으로 개도국의 상황이 어떤지는 알 수는 있어도, 개도국이 실제로 어떻게 하는 것이 빈곤을 탈피하여 발전을 이루어 낼 수 있는지에 대해서 공감대를 갖는 것은 어렵다고 생각한다. 즉 개도국에서 중진국, 중진국에서 선진국으로 가는 경로를 관념적으로 접근하여 제시할 수는 있어도, 실질적인 경로와 그 과정에서 부딪히는 어려움과 해결책은 우리만큼 잘 해내는 것은 한계가 있을 수 밖에 없을 것이다.

두 번째로 현재 각종 국제기구의 인적파워 규모면에서 우리보다 숫자가 더 많은 인디아 파키스탄 필리핀 나이지리아 케냐 등 영어권 국가들, 그리고 카메룬 등 프랑스어권 일부 개도국들과 그런 나라의 출신 국제기구 직원들과 비교했을 때 우리가 갖는 강점은 대한민국은 개도국 상태를 벗어나 선진국으로 성공했다는 점이다.

그런 나라들도 국제 협력 개발 관련 부서가 있고 적극적으로 활동하고 싶지만, 자국이 여전히 개도국 상태이므로 자국의 경제적 행정적 사회적 정책 사례를 다른 나라에 적용하는데 있어서 설득력이 약하다고 할 수 있다. 또한, 국제기구 직원들도 국제기구를 떠나서 그들도 출신국이 있기 때문에 출신국 발전의 정도가 현장에서 일할 때 영향을 미치는 것이고, 수혜대상자들도 그런 부분을 조심스럽게 보고 있는 것이다. 그런 점에서 국제기구에서 활약하고 있는 대다수 한국인들은 본국의 빛나는 발전이 그들이 중요한 역할을 수행하는데 긍정적인 외부 효과를 주고 있다고 역설한다.

제4장의 도입부에서도 밝힌 것처럼 개도국들이 우리의 어떤 모습을 인상적으로 생각하고 좋아하는 것에 대해서는 필자의 유엔거버넌스센터 근무시 스리랑카 카자흐스탄 이티오피아 등에서 개최되었던 거버넌

스 전자정부 공공행정 관련 컨퍼런스에 참석하여 발표하고 현지와 여러 나라에서 온 참가자들과 토론과 대화를 나누고 교류하면서 그들에게서 직접 청취한 것들이다. 요지는 한국은 개도국에서 선진국으로 발전했고, 그런 점에서 한국의 사례는 자국에 매우 유용하고 의미있는 사례가 되고 있고, 앞으로도 될 것이라는 언급이었다.

3. 경제 사회 정치 행정 등 거의 전 분야에서 우수한 공공개혁 사례 보유

개도국·저개발국이 당면한 문제를 크게 4가지 분야별로 보면 ①빈곤과 굶주림으로부터의 해방·좋은 일자리의 창출과 경제성장으로 설명될 수 있는 경제발전 문제, ②보편적 초등교육 달성, 질병으로부터의 해방, 양성 평등 증진 등의 사회 발전 이슈, ③환경 보전 및 오염에 대한 대응, 기후변화에 대한 적절한 행동, 감당가능하고 깨끗한 에너지의 사용 등으로 정리되는 지속가능한 발전 문제, ④그리고 공정하고 자유로운 선거의 보장, 부정부패 없는 정부, 시민사회와 거버넌스 형성을 통한 국가 운영 등의 정치 행정적 발전 문제로 요약될 수 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해 유엔으로 대표되는 국제사회는 앞서서 살펴본 것처럼 2015년에 지속가능발전의제(SDGs)를 제시하고 실천해 나가고 있다. 하지만 유엔의 노력으로만 다할 수는 없으므로 회원국과 함께 하는 것이 매우 중요하다 하겠다.

이런 관점에서 우리 나라는 앞서 언급한 문제들을 시대별로 때로는 동시에 해결했던 소중한 역사를 가지고 있다. 60년대 이후 근대화로 상징되는 경제발전을 착수해서 자원배분의 효율성과 분배 욕구(distribution needs) 충족이라는 측면에서 커다란 성과를 만들어냈으며, 80년대 후반 이후 본격적인 민주사회발전의 여정을 밟으면서는 개도국들이 성장 과정에서 겪을 수 밖에 없는 정치적 참여 욕구(participation needs)의 갈증을 우여곡절은 있었지만 슬기롭게 해결했다.

경제 사회 정치 행정적으로 큰 성취를 이루었던 주요 과제에 대해서

는 뒤에서 상세히 설명하기로 하고 여기서는 분야별 제목 정도만 언급하기로 한다. 경제발전과 관련하여 경제발전5개년계획, 과학기술출연연구소 설립, 사회간접자본 구축, 중화학공업발전 계획, 부가가치세의 시행 등을 들 수 있겠다. 사회개발 과제로는 1977년 시작되었던 의료보험제도 시행부터 단계적 확대를 거쳐 1989년 전국민의료보험 도입, 1998년 IMF 외환위기시 사회적 안전망(Social Safety Net) 보강 차원에서 도입되었던 기초생활보장제와 실업보험 등이 주요 내용이다.

정치발전을 뒷받침하기 위한 개혁 과제로는 행정부내에 설치하지 않고 공정한 선거관리를 위해 제2공화국에서 독립된 헌법기관으로 중앙선거관리위원회의 설립, 이를 토대로 87년 6월 항쟁 이후부터 공정한 경쟁과 깨끗한 선거의 실현을 위해 선거공영제와 공명선거기반 구축 등의 각종 법률과 제도가 차근 차근 시행되었다. 최근에는 정보화시대에 대응하여 사이버선거부정 감시까지 하고 있다.

행정정보화 또는 전자정부는 1970년대 후반부터 초기 단계에서는 행정조직 내부의 효율적인 정보처리를 위해서 도입되었고, 시간이 가면서 시민과 개인에게 공공 서비스를 빠르고 정확하게 전달하기 위하여 컴퓨터나 인터넷 같은 전자적 통신 매체를 사용하게 되었다. 이와 관련하여 1976년 정보통신기술(ICTs : Information & Communication Technologies)을 개발하기 위하여 국책연구기관인 전자통신연구원(ETRI : Electronic & Telecommunication Research Institute)을 설립하였으며, 1978년에는 행정효율성 제고와 대국민 서비스를 개선하기 위하여 정부기관 행정시스템 전산화 마스터플랜이 수립되었다. 지금은 전자정부 서비스가 더욱 고도화되어 정보통신망을 통하여 국민여론을 수렴하고 있으며, 서비스적인 측면에서도 개인맞춤형으로까지 진화한 상태이다.

이상에서 살펴본 것처럼 우리가 만들어낸 공공개혁의 성과는 사실상 모든 분야에 망라되어 있으므로 유엔의 회원국과 개도국들이 경제 사회 정치 행정 등의 영역에서 그들의 나라를 발전시켜 나가는 데 있어서 매우 의미있고 가치 있는 참고사례라고 할 수 있겠다. 특히 행정역

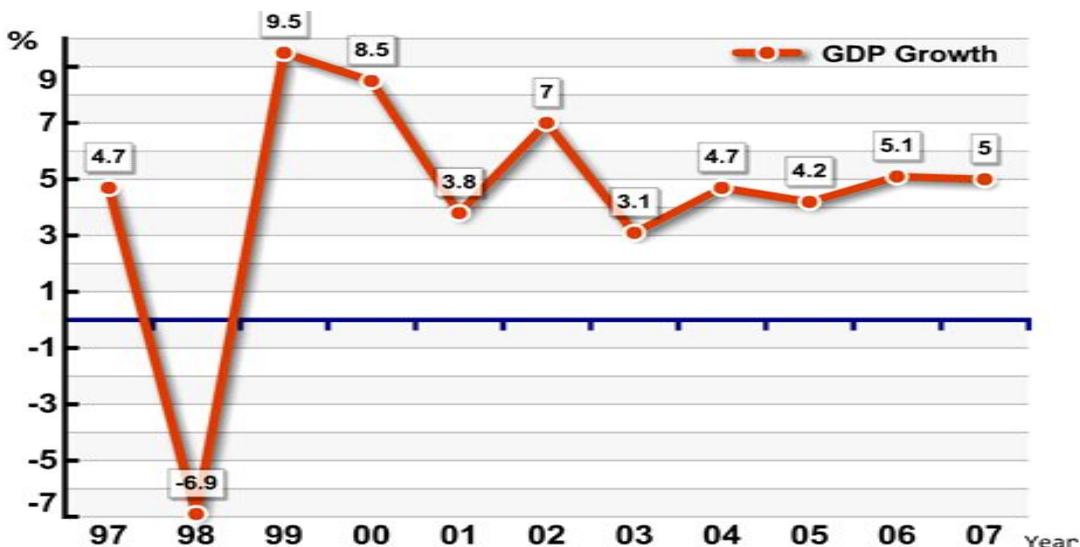
량 강화는 국가발전의 초기 단계에서 다른 분야를 선도하고 기술적으로 뒷받침하는 핵심적인 과제이므로 개도국의 입장에서는 우선적으로 자원을 투입하여 일정수준까지 끌어올리는 것이 중요하다 하겠다.

4. 두 번의 위기를 성공적으로 극복한 나라 : 외환위기, 글로벌 금융위기

1997년 우리 나라는 경상수지적자, 외환관리의 실패, 대기업 차입 경영, 금융기관 부실 등 경제정책 실패에서 비롯된 잘못된 국가운영으로 인해 1950년 6.25 전쟁 이후 가장 큰 시련이라고 할 수 있는 IMF 외환 위기(Currency Crisis)를 맞았다.

1997년 여름 태국에서 시작된 외환위기는 말레이시아·인도네시아·필리핀 등의 인근 동남아시아 국가에 먼저 영향을 미쳤고, 그 해 가을 한국을 연쇄 강타했고, 직접적인 경제위기까지는 아니지만 중국과 일본에 적지 않은 영향을 주었다. 그래서 한국을 포함하여 동아시아 국가들에게서 발생한 이 사태를 다른 말로 '아시아 금융 위기(Asian Financial Crisis)'라고도 칭한다.

<그림 - 외환위기 후 연도별 한국 GDP 성장률> (출처 : 구글이미지)

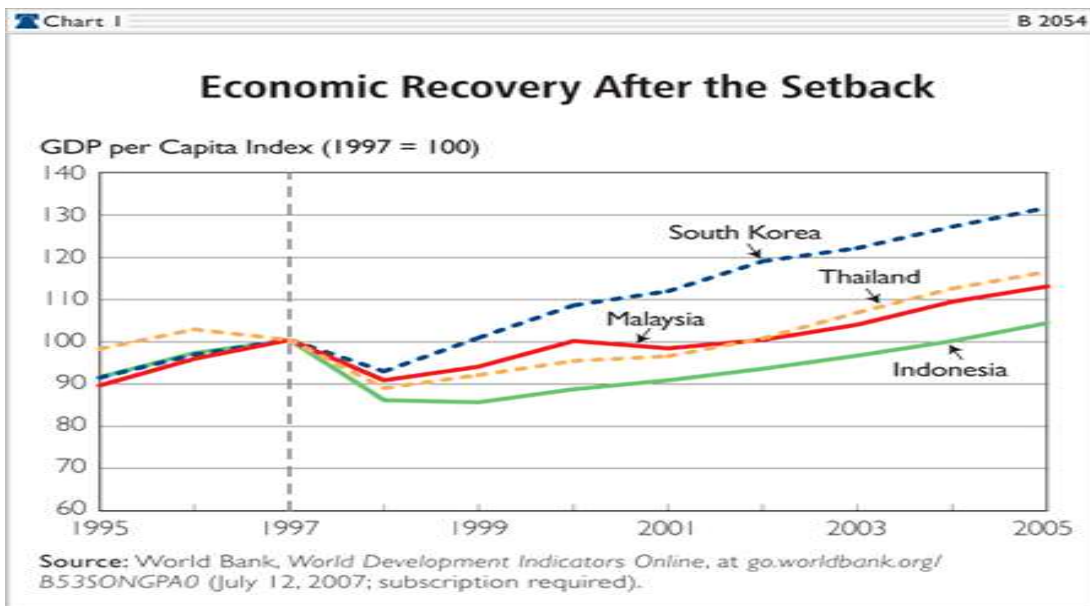


외환부족으로 발생한 위기로 인해 우리나라는 IMF 구제금융을 받게

되었으며 고금리와 가혹한 구조조정으로 상징되는 IMF 관리체제에 들어갔고, 본격적인 경제개발이 시작된 후 위 그림에서 보시다시피 98년 마이너스 6.9% 경제성장률을 기록하면서 우리의 정치 경제 사회 문화 등 모든 부문에 커다란 영향을 미쳤다.

우선 경제적으로는 대우그룹 해체 등 부실기업 구조조정, 금융기관 합병, 정리해고제 도입 등의 조치가 이루어졌다. 무엇보다도 경제가 저성장 고실업 구조로 고착화되면서 취업시장에 대졸자 미취업률의 급격한 증가, 청년실업의 상시화 현상이 나타났다. 취직실패는 곧바로 결혼률의 감소로 이어지고, 이는 출산율을 급격하게 떨어뜨리면서 초저출산 기조가 지금까지도 지속되게 하는 가장 큰 원인이 되었다. 외환위기 이후 2000년 신생아 63만여명(출산율 1.47)을 끝으로 근 20년 가까이 신생아 60만 명선은 커녕 오히려 2016년 현재 40만명(출산율 1.17명)을 가까스로 넘은 상황이다. 물론 출산율 급락의 원인에는 문화와 환경 등 여러 가지 요인이 있겠지만, IMF 당시 청년실업으로 인한 소득부족과 그로 인한 전체적인 결혼율 감소가 출산율 저하의 가장 큰 촉매요인으로 작용했음을 부정할 수 없다.

< 그림 - 외환위기후 국가별 경제회복 상태 > (출처 : 구글 이미지)



하지만 우리는 위 그림에서 보는 것처럼 이러한 전대미문의 외환위기를 3년만에 IMF 외채를 다 상환하면서 아시아 국가들 중에서 가장 빨리 성공적으로 극복해냈다. 위기를 극복할 수 있었던 요인으로는 ‘금모으기 운동’으로 상징되는 국민들의 의지와 노력, 금융 기업 노동 공공 부문 개혁으로 대표되는 4대 개혁, 그리고 건전한 국가재정 등을 들 수 있다.

특히, 흑자재정으로 표현할 수 있는 건전한 국가재정운용은 위기시 민간부문에 공적자금 투입 등을 통해 최후의 안전판으로서 역할을 톡톡히 하였다. 이처럼 건실한 국가재정은 2008년 미국에서 시작되어 전 세계적으로 영향을 미친 글로벌 금융위기시에도 유사한 기능을 수행함으로써 위기가 확산 심화되지 않도록 하고 국민경제의 버팀대 역할을 하였다.

두 번의 위기와 관련하여 중요한 것은 단순히 위기를 극복했을 뿐만 아니라, 우리는 위기 후에 국가의 수준을 한 단계 질적으로 더 도약시켰기 때문에 이 부분은 우리의 공공개혁을 개도국에 확산시킬 때 매우 중요한 강점이라고 할 수 있다.

97년 외환위기시에는 우리는 초고속정보통신망 구축, 전자정부특별위원회 설립, 전자정부법 제정과 11대 전자정부 주요 과제 실행 등을 통해 정보화를 세계 최고 수준으로 끌어올렸다. 그것을 바탕으로 해서 우리의 전자정부는 나중에 유엔 전자정부 평가에서 지속적으로 높은 평가를 받았다고 할 수 있다.

그리고 2008년 글로벌 금융위기 당시에는 위기를 극복한 이후에 2009년 11월 OECD 개발원조위원회(DAC)에 세계에서 24번째 회원국으로 가입함으로써 중진국 수준의 신흥공여국(Emerging Donor)에서 벗어나 국제사회에서 선진공여국(DAC Donors)으로 공식 인정받아 우리의 국격을 한층 높이게 되었다.

제2절 우리의 공공개혁, 확산·전수 해야 하는 이유

앞 절에서는 개도국들에게 설득력 있고, 우리 스스로 자랑스러워 할 수 있는 대한민국의 강점 4가지를 역사적 맥락에서 살펴보았다. 그것은 식민지 개척과 약탈 없이 발전한 나라, 개도국 시절의 경험을 가진 성공한 나라, 경제 사회 정치 행정 등 사실상 모든 분야에서 우수한 공공개혁 사례(Best Practices)를 골고루 보유한 나라, 그리고 두 번의 경제적 위기를 극복한 국가라는 것이다.

이러한 강점은 개도국의 발전단계별로, 그리고 그들이 요구하는 어떤 분야에도 적용 응용할 수 있기 때문에, 우리의 공공개혁 프로그램의 확산·전파시 중요한 토대가 될 것이다. 이와 같은 토대 위에 우리는 국제사회와 개도국에 대한 적극적인 진출과 기여를 통해서 우리 사회를 다양한 측면에서 업그레이드 시키고 질적 발전을 가져와야 한다고 생각한다.

따라서 여기에서는 이러한 관점에서 우리의 공공개혁 성과를 확산 전파해야 하는 이유를 자세하게 살펴보기로 한다.

1. 창의 도전 혁신을 통한 질적 발전

먼저 우리나라는 무역규모 세계8위, 세계에서 7번째 인구 5천만 이상 소득 2만불 이상 국가, 하계·동계 올림픽과 월드컵 개최 등 국제경기 개최 그랜드슬램, 그리고 전자정부 3회 연속 세계 1위 등 각종 객관적 지표면에서 선진국이라고 할 수 있으므로 이제 다른 나라를 모방하고 벤치마킹해서 발전하는 것이 아니라, 우리의 것을 가지고 적극적인 대외진출과 창의적 발상을 통해서 스스로 도전하면서 우리의 기존 시스템과 제도를 혁신하고, 또한 새로운 것을 만들어내는 질적 발전을 가져와야 한다.

네덜란드 영국 독일 미국 등 선진 국가들을 보면 초창기 국가형

성·상업자본주의·산업화 등의 과정에서, 그리고 전후 새로운 세계질서를 구축하는 과정에서 혁신적 사고, 새로운 제도의 창안과 기술의 발전, 미지의 세계에 대한 과감한 진출 등을 통해 다른 나라와 차별화시키면서 국가를 발전시켜 왔다.

먼저 네덜란드의 경우에는 포르투갈, 스페인과 경쟁이 치열한 상황인 1602년 상인들과 개개인들이 청약과 증자를 통한 주식 지분 보유형태인 세계 최초 주식회사(VOC, 네덜란드 동인도 회사)라는 독창적인 제도를 고안하여 그 당시 안정적으로 대외무역활동을 하게 했다. 이를 토대로 자신의 지분이 언제든지 양도 또는 이전될 수 있도록 함으로써 그런 주식이 거래되는 증권거래소를 암스테르담에 뉴욕보다 3백년 먼저 설립하였다.

일반시민들도 가능한 소액 출자를 통한 초기 자본 확보, 채권발행, 주식을 통한 증자는 자본을 손쉽게 모을 수 있는 방법이며, 이는 누구든지 투자를 할 수 있는 가장 좋은 방법이 되었다. 이렇게 용이하게 자본을 모을 수 있는 주식회사 설립이라는 방법이 개발됨에 따라 네덜란드는 17세기 유럽에서 가장 부유한 나라중의 하나가 되었으며, 오늘날에도 네덜란드가 자본시장에서, 무역과 물류에 있어서 세계적 강자로 주도적 역할을 할 수 있는 씨앗이 뿌려지게 되었다. 즉 그 당시 네덜란드는 강력한 군대가 없는 작은 나라였지만, 세계로 뻗어가는 과정에서 일반시민도 참여할 수 있는 독특한 방식을 생각해내어 국가발전을 이루어낸 것이다.

한편 영국은 1688년 명예혁명 후 정치가 안정되면서 평화롭고 점진적인 개혁을 통하여 내부역량을 축적하였다. 그런 연후에 본격적인 대외진출을 통하여 국가발전을 꾀하면서 상공업이 발전하고 대외무역량이 폭발적으로 증가하면서 영국이 강대국으로 발전하게 되었다. 활발한 세계진출을 통한 영국의 발전 과정에서 그러한 흐름을 측면 지원해주는 창의적이고 새로운 학문적 사상, 제도, 기술 등이 영국에서 태동되었다.

대표적으로 1776년 경제학자 아담 스미스(Adam Smith)의 국부론(*An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*) 발간이다. 그는 이 책에서 경쟁과 이기심(*self-interest*)을 설명하는 보이지 않는 손 (*the Invisible Hand*), 자유무역이 나라를 부강하게 만든다는 국가간 분업 (*Division of Labour*) 등의 개념 창안을 통해 고전과 경제이론의 토대를 제공하였다. 이러한 스미스의 경제에 대한 새로운 생각은 자유시장경제 (*free-market economy*)를 통한 영국의 발전논리를 뒷받침하였다.

특허제도는 15세기말 베네치아에서 처음으로 법적으로 보호를 받게 되었고, 그 후 유럽의 다른 나라들로 전파되었다. 영국은 국가산업발전에 있어서 이 특허제도의 중요성을 간파하고 발명을 촉진시키기 위해 15년 이상 지적재산권을 인정하는 첫 번째 현대적인 특허제도를 17세기에 법제화하였다. 이것은 그 후 산업혁명(*the Industrial Revolution*)의 발생과 번성의 중대한 법적 근거가 되었다. 이러한 환경하에서 제임스 와트(*James Watt*)는 증기기관이라는 기술을 발명함으로써 영국의 산업 혁명에 실질적으로 커다란 기여를 하였으며, 본인 또한 거기에 대한 특허 사용료로 큰 부자가 되었다.

독일은 19세기 후반까지 통일국가를 이루어내지 못하고 오랫동안 분열된 형태로 나라가 유지되어 왔었고, 그 결과로 유럽의 영국 프랑스 등에 비해 산업화가 상당히 뒤져 있었다. 이런 상황에서 독일의 경제학자 프리드리히 리스트(*Friedrich List*)가 후발 주자로서 독일 경제의 정책적 대처방안으로 유치산업보호론(*Infant Industry Protection*)¹⁷⁾을 새롭게 들고 나왔다.

당시 영국의 스미스는 자유경제 체제가 이상적이라고 여겼고, 그에 따른 자유무역론에 따라 교역이 주로 일어났다. 하지만 독일 입장에서는 이 이론이 적합하지 않았다. 따라서 리스트의 발전단계설에 따른 유치산업보호론이 등장하였다. 그의 발전단계설은 수렵시대 - 목축시대

17) 유치산업보호론이란 일국이 어떤 상품에 잠재적인 비교우위를 가지고 있더라도, 기술의 부족이나 초기의 낮은 기술로 인해 그 산업을 시작할 수 없거나 시작했더라도 기존외국 기업과 성공적으로 경쟁할 수 없는 경우 이 산업의 생산은 일정기간 보호 육성할 필요가 있다는 것이다.

- 농업시대 - 농·공업시대 - 농공상업시대로 나누어진다. 19세기 영국의 발전단계는 농공상시대이고 독일의 발전단계는 농업시대이다. 이에 따라 발전격차가 존재하므로 자유무역을 하게 된다면 독일은 불공평하다는 것이다. 이런 이유로 독일은 산업보호 필요성을 인식하여 그 명분으로 유치산업보호론을 주창하였다.

리스트의 유치산업보호론은 1960년대 이후 우리나라의 후발 산업화를 뒷받침하는 논리로 작용했고, 그것을 바탕으로 우리도 큰 성공을 거두었다고 할 수 있다. 이 이론은 지금도 개도국에 적용가능한 논리이며, 실제로 많은 국가들이 활용하고 있다. 따라서 경제개발에 있어서, 국제규범의 정립과 제정에 있어서, 개도국 원조와 지원에 있어서 선진국의 논리를 무조건적으로 수용하는 것이 반드시 맞는 것은 아니라는 것이다.

미국은 2차 세계 대전 이후 혼란속에서 전후 세계질서를 형성해 나가는 상황에서, 그리고 최근까지도 국제개발협력을 해나가는 과정에서 시대별로 자국의 발전을 뒷받침하고, 세계의 평화와 안정을 유지할 수 있는 논리를 창안해내고, 제도와 기관 설립, 그에 따른 각종 프로그램들을 실행하였다.

우선적으로 미국은 프랭클린 루스벨트 대통령 주도로 국제연합(UN: United Nations)을 1945년 설립하여 전후 냉전체제하에서 국제평화와 안전유지에 많은 기여를 하였으며, 1991년 베를린 장벽 붕괴후에는 유엔이 개도국들의 빈곤타파와 전 세계적인 지속가능발전의제에 집중하도록 국제사회와 함께 노력하고 있다. 또한 제2차세계대전후 전쟁으로 파괴된 유럽을 돕기 위해 당시 미 국무장관 마샬의 이름을 딴 마샬플랜(Marshall Plan, 1948~1952, 현재가치 총 1320억달러 지원)을 고안해 내어 무너진 경제를 재건시키고, 공산주의의 확산을 방지하는데 성과를 거두었다. 마샬 플랜은 당시 브루킹스 연구소(Brookings Institution)의 도움을 받은 미 국무부 관료들에 의해 창안되었으며, 민주 공화 양당의 초당적 지지를 받았다.

앞에서도 살펴본 것처럼 1961년 케네디 대통령 시절 USAID(United States Agency for International Development)를 설립하여 국제개발협력을 민주주의 경제성장 보건 교육 환경 등의 분야별로, 아프리카 아시아 라틴아메리카 중동 등 지역별로 사무소를 두고 체계적으로 수행하고 있다. 또한 케네디 대통령 시절 기술적 자문 제공, 외국인들의 미국 문화 이해, 미국인들에게 타국 문화 이해 등을 돕기 위해 해외청년 자원봉사단 프로그램인 평화의 사절단(Peace Corps)을 1961년 설립하였다. 청년들은 2년동안 파견된 국가에서 사회경제적 발전과 관련된 일을 하는데 1961년부터 2015년까지 22만명이 141개 국가에서 봉사하였다.

앞서 살펴본 것처럼 선진국들은 적극적인 대외진출과 산업화과정에서, 그리고 국제질서의 재편과정에서 그 나라와 시대적 상황에 알맞은 새로운 사상 제도 기술 등을 만들어내어 변환기에 잘 대처하였다고 생각한다. 네덜란드는 경제 관련해서 인상적인 신규 제도를 만들어냈고, 영국은 시대적 흐름에 걸맞는 새로운 생각을 담은 학문적 사조, 특허 등 각종 현대적 제도, 그리고 획기적인 기술 등을 개발하여 영국의 해외진출을 도왔다. 미국은 국제연합, 마샬플랜, 국제개발처 등의 새로운 기구 설립과 프로그램을 통해 자국의 발전과 국제사회의 발전을 함께 가져왔다. 우리 나라도 이처럼 대외 진출시 혁신적인 생각, 창의적인 제도, 도전적인 프로그램들을 만들어내고 실행할 수 있어야 국가발전이 더 깊어질 것으로 본다.

2. 개도국을 도와주면서 공동 발전 및 성숙 발전

우리가 전쟁의 참화, 자원부족 등으로 좌절과 실의에 빠져 있을 때 국제사회의 도움과 지원을 받아 눈부신 발전을 가져왔듯이, 이제는 우리가 나서서 어렵고 힘든 상황에 처해 있는 나라들을 도와주면서 한국이 받은 것을 국제사회에 되돌려주고, 그들과 우리가 공동 성장을 추구해야 지구촌 시대 진정한 착한 이웃이 될 수 있다고 생각한다.

‘빈곤을 역사 속으로(Make Poverty History)’ 라는 단체는 기본적으로 원조를 늘리고(More and better aid), 공정한 무역(Trade Justice)과 부채 탕감(Drop the debt)으로 개도국과 저개발국의 빈곤을 역사속으로 사라지게 하겠다는 2005년 출범한 지구촌 차원의 NGO 이다. 기본적으로 글로벌 빈곤에 대한 인식제고와 각국 정부에 압력을 넣어 그에 대한 정책변경을 촉구하는 것을 목적으로 하고 있으며, 영국 미국 호주 캐나다 덴마크 핀란드 나이지리아 루마니아 아랍에미레이트 등 많은 나라에서 캠페인을 하고 있다.¹⁸⁾

이 단체에서 2005년 7월 2일 스코틀랜드 에든버러에서 열린 G8 정상 회담에서 약 22만 5천여명의 시민들과 회원들이 길거리에 나와 글로벌 빈곤 타파에 앞장설 것을 세계의 최고 지도자들에게 촉구했다. 빈곤을 역사 속으로 사라질 수 있도록 선진국들은 가난한 나라에 원조를 늘리고, 빈국들의 과도한 부채를 탕감해 주며, 공정한 무역을 해야 한다는 것이 참가자들의 주장이었다.

‘빈곤을 역사 속으로’ 라는 외침은 과연 실현 가능한 것일까? 제프리 삭스를 포함한 많은 개발경제학자들은 가능하다는 것이다. 제프리 삭스는 ‘빈곤의 종말(The End of Poverty)’ 이라는 책에서 현재 전 세계가 보유하고 있는 지구상의 부(Wealth)를 가지고 빈곤퇴치가 가능하다고 역설한다.

개도국의 경제발전 사회개발 행정역량강화 등을 통해 그들이 겪고 있는 빈곤을 역사의 뒤편길로 사라지게 하는 일에 대한민국이 중요한 역할을 할 수 있다. 우리는 국제사회의 도움과 우리 국민이 흘린 피와 땀으로 최단기간에 경제발전과 민주화를 동시에 달성한 나라이다. 그러한 역사속의 과정에서 체득한 경험과 기술, 인적 물적 자원을 가지고 있다. 우리를 도왔던 선진국들은 한국이 개도국을 도우면서 공동 발전을 추구하는 모습을 보면서, 자신들의 지원과 도움이 매우 중요했다고 느낄 것이다. 이처럼 대한민국은 선진국에는 보람을, 개도국들에게는 희망을 줄 수 있는 매우 특별한 위치에 놓여 있다고 할 수 있다.

18) 출처 : https://en.wikipedia.org/wiki/Make_Poverty_History

우리가 개도국을 지원하는 이유 중의 하나로 그들과 공동 발전을 추구해야 하는 논리와 관련하여 참고할만한 것이 있다면 과거 영국과 스페인이 식민지에 대한 정책을 어떻게 펼쳤는지를 보면 잘 알 수 있다. 오늘날 영국과 스페인의 국력 차이와 국제사회에서 차지하는 위상은 과거 두 나라의 식민지에 대한 정책의 차이가 그러한 결과를 가져왔다고 볼 수도 있다.

영국은 식민지에 대한 엄격한 관리 감독보다는 상업을 통한 통제에 주안점을 두고, 식민지 자체적으로 자치 정부를 구성하고 입법권을 행사할 수 있었고 세금도 자율적으로 결정하는 자유가 있었다. 비록 제한된 범위내의 자유였지만 이러한 자유는 사람들로 하여금 능동적으로 참여케 하고, 여러 문제에 대해 자유롭게 의견을 발표하는 독립된 권리의식을 보유케 하였다. 그것은 결과적으로 미국과 캐나다 등의 독립으로 이어지면서 크게 발전하여 오늘날까지도 미국은 국제사회에 가장 큰 영향을 미치고 있다. 또한 현재의 영국에도 정치적 경제적 문화적으로 미국과 많은 교류를 통해 긍정적인 측면으로 작용하고 있다고 할 수 있다.

반면 스페인 포르투갈의 라틴 아메리카 등에 대한 식민지 정책은 식민지의 성장과 발전에는 별 관심이 없고, 오로지 약탈과 소비에만 집중하였다. 또한 식민지로부터 확보한 금 은 등의 자원으로 지속가능한 발전의 토대가 되는 자국의 상공업 진흥은 등한시하고, 값비싼 외국 물건 구입 등 사치에 몰두하여 오히려 자국의 화폐가치가 급락하는 사태를 겪기도 하였다. 그 결과로 스페인 포르투갈의 번영은 오래 가지 못하였고 오늘날까지도 이어지고 있으며, 스페인권 라틴 아메리카 국가들의 위상과 영향력은 변변치 않은 상태이다.

라틴어에 ‘가르치면서 배운다(Docendo Discimus = By teaching we are learning)’ 라는 말이 있다. 이 말의 뜻은 우리 인간은 다른 사람을 가르치면서 자기의 부족함을 깨우치고 성숙하면서 발전한다는 것이다. 전술한 것처럼 우리 나라는 공공분야에서 경제적 사회적 행정적 측면

에서 다른 나라에게 전수할 생생한 경험, 좋은 콘텐츠와 프로젝트를 다양하게 풍부하게 가지고 있다. 따라서 이러한 우리의 콘텐츠를 개도국들의 역량 강화를 위해 활용하면서, 한편으로는 우리 제도와 프로그램의 미비점을 그들과 함께 보완하거나 개선하는 소중한 기회로 삼는 것이다.

예를 들면 우리의 전자정부를 다른 나라에 전수할 때 온라인 민원 신청 관련 인증 절차라든지, 아프리카의 많은 나라의 경우에는 스마트폰 등장으로 유선망보다는 무선망을 통한 공공 서비스 제공과 국민 개인의 활용이 보편화될 수 있으므로 그런 부분에 있어서 우리가 진출한다면 모바일 서비스 정책 수립시 참고할 여지가 있을 수 있다. 그 밖에도 경제 사회복지 환경 관련 정책과 프로그램 전파시에도 우리의 것이 모두 우수하다고 할 수 없으므로 배우고 개선할 점은 얼마든지 있을 수 있다.

3. 일자리 창출과 국제기구 진출 기회로 활용

금년 5월 새롭게 출범한 문재인 정부는 좋은 일자리를 늘려 가계 소득을 증가시키고 늘어난 소득으로 소비를 확대해 경제 주체 모두가 더불어 성장한다는 경제정책 기조하에, 일자리 창출을 국정 의 최고 어젠다로 설정하였다. 이를 위해 민간 부문과는 별도로 2022년까지 공공부문 일자리 81만개를 창출한다는 방침이며, 대통령 직속으로 일자리 위원회를 설치하여 정부 차원의 일자리 정책을 총괄하고 있다.

이런 차원에서 우리 나라의 공공개혁 모델과 경험의 개도국 전수에 있어서 중요한 부분 중의 하나는 단순히 재정지원, 기술지원, 프로젝트의 실행, 프로그램의 전파 확산에 그치지 않고 청년들을 포함한 우리 한국인의 일자리 창출 전략으로 적극적으로 과감하게 활용하는 것이다. 또 하나는 중단기적인 측면에서 주요 국제기구에 한국인이 더 많이 진출할 수 있는 기회로 공공개혁 전파 확산을 이용하는 것이다.

우선 공공부문 일자리 창출과 관련하여 우리 나라의 연도별 출생아 추이를 보면, 아래 그림에서 보는 것처럼 현재 취업을 필요로 하는 잠재적인 인구라고 할 수 있는 90년대 이후 2000년까지 출생자들은 매년 60만명 이상으로 상대적으로 많은 반면에, 그 이후부터는 2001년 55만 5천명, 2002년 49만 2천명으로 출산인구가 급격하게 줄었다. 경제활동 참가율을 70%로 가정했을 때 2001년 이후 출생자들이 본격적으로 사회에 진출하는 시기인 2024년 이후부터는 노동시장 신규 진입자수가 평균 35만명 정도가 된다. 이는 2015년 대학졸업자수 57만 6천명의 60% 밖에 안되는 숫자이다. 즉 2024년부터는 사회 전반적으로 은퇴자 증가, 신규 구직자수 감소로 취업시장의 양적인 개선이 이루어질 것으로 보인다.



전송업 기자 kirin@yna.co.kr/ 20100224



(출처 : 구글 이미지)

문제는 2차 베이비붐 세대(1968~1974년생)의 자녀들로 상대적으로 숫자가 많은 1991~1997년생이 대학을 다니고 있거나 졸업을 해서 취업시장에 진출하고 있는 지금의 시대적 상황이다. 대졸자수는 2006년 이후부터 최근 10년간 매년 55만명선을 보여주고 있는데, 취업자수는 2014년 32만 7천명, 2015년 34만 3천명으로 줄어들고 있는 형국이어서 구직자 및 실업자수가 쌓이고 있는 것이다. 따라서 이러한 시대적 요구에 부응하여 한국의 공공개혁 프로그램 전파 확산을 청년 일자리 창출의 기회로 적극 활용하는 것이다.

외교부에 따르면 2015년 기준 45개 국제기구에 종사하는 한국인은 543명이다. 시간이 지날수록 한국인 직원이 늘고는 있지만, 우리 정부가 출연한 지분율에 비하면 여전히 우리나라는 과소진출국(under-represented)으로 분류된다. 실제로 2015~2016년 기준 유엔, IMF, 세계은행(WB)그룹, OECD, WTO 등 주요 국제기구들에 근무하는 한국인 비율은 모두 지분율에 비해 낮다. 가령 IMF의 경우 한국 지분율은 1.81%인 데 반해 종사자 수는 1.27%(34명)에 불과하다. 특히 WB 그룹과 WTO 등은 한국인 직원비율이 지분율의 1/3에도 못 미친다.



(출처 : 매일경제)

국제기구의 흐름을 알고 이에 맞춘 적절한 전략을 세우는 것은 글로벌 시대에 매우 중요한 일이라고 할 수 있다. 이에 따라 기관별로 한국인 종사자 비율을 지분율만큼은 늘려야 한다는 필요성이 제기된다. 따라서 국제기구는 우리 청년들이 진출할 여지가 많이 남아 있는 취업 시장의 블루오션(Blue Ocean) 분야라고 할 수 있기 때문에 과감하게 도전한다면 의미있는 성과를 거둘 수 있다고 생각한다. 이종욱 전 세계보건기구(WHO) 사무총장, 반기문 전 유엔 사무총장, 김용 세계은행(World Bank) 총재, 강경화 전 유엔사무총장 특별보좌관, 그리고 최근 선출된 백진현 국제해양법재판소장 같은 사람이 계속해서 나올 수 있다고 전망된다.

제3절 확산·전수 대상 공공개혁 분야별 프로그램

개도국과 저개발국을 왜 지원해야 하는가에 대해서는 많은 논쟁이 있을 수 있으나, 우리 나라를 포함한 선진국들이 원조와 공공개혁으로 상징되는 행정역량 수준 강화를 위한 지원활동에 나서지 않는다면 빈곤은 개선되지 않을 것이고, 행정관리 수준 또한 높아지지 않을 것이다. 빈곤은 폭력과 테러, 인구의 탈주와 원치 않는 이동을 유발할 것이며, 취약한 행정능력은 부정부패와 정부에 대한 불신 등으로 이어질 것이다. 이렇게 되면 국가는 실패한 국가(Failed State)로 전락하면서, 안정적이고 평화적인 이웃 국가들까지, 더 나아가 지구촌 전체를 위협에 빠뜨릴 가능성이 매우 커질 것이다.

예를 들면 아프가니스탄은 절망 불안 테러 그리고 극단적 빈곤이 모두 나타나는 전형적인 국가이다. 지금도 국제사회의 많은 지원에도 불구하고 아프가니스탄에는 내전으로 인해 안정이 찾아오지 않고 있다. 빈곤문제 역시 척박한 자연환경, 산림파괴, 외부와 고립된 지정학적 위치 등으로 인해 오래전부터 절대 빈곤국 상태를 벗어나지 못했다. 이러한 문제들이 해결되지 않고 오래 지속될 경우, 그리고 외부의 도움이 없을 경우 종착지가 어디일지는 쉽게 상상할 수 있을 것이다.

앞 절에서는 개도국들에게 설득력 있고, 자랑스러워 할 수 있는 우리의 강점을 역사적인 맥락에서 살펴보았다. 이어서 한국의 공공개혁을 확산 전파해야 하는 이유를 우리 스스로의 질적 발전, 개도국과 공동발전, 그리고 일자리 창출 차원에서 필요함을 제시하였다. 여기에서는 이러한 나라들에게 우리가 확산 전파할 공공개혁의 내용을 분야별로 살펴보려고 한다.

1. 행정역량 강화 - 전자 정부

개도국 발전에 있어서 행정역량 강화가 왜 중요한가는 여러 이유를 들어 설명할 수 있다. 행정관리능력은 정부 업무를 담당하고 있는 사

람들을 대상으로 교육과 훈련을 통하여 단기간에 어느 정도 수준까지 빨리 끌어올릴 수 있다. 그렇게 된다면 행정은 경제 산업 사회 국토 환경 등의 발전을 이끌어가는 기본적인 도구이기 때문에, 각 분야의 제도 도입과 과제에 대한 가시적인 성과를 이루어 낼 수 있다. 여기서는 개도국 행정역량 강화의 핵심으로 우리 전자정부의 주요 흐름과 내용을 제시해보고자 한다.

우리 나라는 90년대 ‘산업화는 늦었지만, 정보화는 앞서가자’며 초고속 통신망 구축에 집중 투자하였다. 김대중 정부하에서는 전자조달, 전자민원, 국세, 국가재정정보시스템, 지방행정정보화, 교육행정정보시스템 등 전자정부 11대 과제를 착수하였다. 참여정부에서는 이를 보다 고도화시키는 차원에서 대국민 서비스 혁신, 일하는 방식 혁신, 정보자원관리 혁신 등으로 분류한 31대 과제 로드맵을 실행하여 세계적인 수준의 전자정부 기반을 마련하였다. 그 결과 현재 3천여종의 민원이 온라인으로 발급되고 행정문서의 전자화로 각종 기록관리가 효율적으로 이루어지고 있다.

최근에는 모든 국민에게 표준화된 서비스가 아닌 개개인에게 세분화된 맞춤형 서비스를 제공하는 정부, 언제 어디서나 신청 가능한 대국민서비스, 수요자의 의견이 직접 반영되는 서비스를 하고 있는 수준까지 와 있다. 이러한 노력을 바탕으로 우리는 2012년 이후 UN 전자정부 평가에서 3회 연속 세계 1위, 2015년 OECD 공공데이터 개방 지수 세계 1위라는 성과를 거둘 수 있었다.

개도국들에게 우리 전자정부가 의미 있다고 생각되는 것은 우리 전자정부 발전 역사를 보면서 그들의 전자정부 도입시 단계별로 정책적 방향과 적절한 과제를 선택하는데 많은 도움이 될 수 있다는 것이다. 예를 들어 정부 1.0 단계에서는 정부 주도의 운영방식으로 정부가 국민이 원한다고 생각하는 서비스를 제공하는 것이다. 정부 2.0 단계에는 인터넷 환경을 기반으로 국민이 원하는 서비스를 신청하면 이를 제공하는 방식이다. 그리고 정부 3.0 단계에는 국민 주도로 서비스를 기획

생산하며, 개개인 맞춤형 서비스를 지향하는 방식이다.

2. 경제 산업 농업 분야 공공개혁 프로그램

두 번째로 개도국들에게 필요한 것은 빈곤을 탈피하고 자생적 성장을 달성하는데 도움이 되는 경제산업분야의 공공개혁 과제들이라고 할 수 있다. 단순히 재정적 원조와 지원으로 끝나는 것이 아니라, 경제적 효과가 지속될 수 있는 각종 프로젝트를 기획하고 실천하는 것이 매우 중요하다.

이런 관점에서 우리의 경제산업 발전 역사와 관련 공공 프로젝트를 개도국들에게 확산 전파한다면 커다란 도움이 될 것이다. 우선 약 60년간의 우리 경제발전 역사를 크게 보면 고도성장 이전, 고도성장으로의 전환, 고도성장, 자유화와 위기, 위기 이후 체질 개선, 복지사회를 향한 노력 등의 흐름으로 정리될 수 있다. 이런 발전과정에서 경제개발5개년계획 수립, 수출주도형 공업화 시동, 사회간접자본 구축, 중화학공업 착수, ICT 산업 육성, 위기 극복을 위한 4대개혁 실행 등과 관련된 각종 정책들은 어떻게 결정되어지고, 집행되었고, 그리고 그 효과는 어떠한지를 자세히 살펴본다면 개도국 경제발전에 의미 있는 시사점을 줄 것으로 본다.

조금 더 들어간다면 개도국들의 많은 국민들이 실질적으로 필요로 하는 농업분야에 대한 우리의 프로그램을 전파한다면 그들에게 의미있는 기여를 할 것으로 생각한다. 우리의 식량증산, 농업·농촌 발전, 산림녹화 등의 정책과 경험 등을 그들에게 소개하고 적극적으로 전파한다면 개도국의 빈곤타파, 농업발전 및 국가재건에 크게 기여할 것으로 본다. 이와 관련해서는 한국의 농촌진흥청이 KOPIA Center(Korea Project on International Agricultural Center) 사업 형태로 현재 20개 개도국 현지에서 맞춤형 농업기술제공, 농업자원 공동개발, 농업인재 양성 등을 돕고 있다. 이와 연계하여 한 - 아시아 아프리카 중남미 농식품기술협력협의체를 만들어서 운영하고 있다.

이에 대해 국제사회도 부응하여 2009년 7월 이탈리아 라퀼라에서 열린 G8 정상회의시 개도국에 대한 현물 원조에 초점을 맞춘 식량지원방식의 정책에서 식량 부족국들이 직접 기술 개발을 통해 자급 자족 농업생산능력을 키워주는 방향으로 전환하기로 하고 약 200억달러의 식량기금(Food Security Fund)을 조성하기로 결의하였다. 현재는 G20 국가 중의 하나인 우리나라도 분담금을 출연한 세계농업식량안전프로그램(The Global Agriculture & Food Security Program¹⁹⁾)이라는 펀드로 운영되고 있다.

3. 사회개발(Social Development)²⁰⁾을 위해 필요한 공공 개혁 과제

행정역량 강화, 경제 개발에 이어 국가발전에 필요한 것은 사회개발 과제들이다. 여기서 사회개발이라 함은 1950년대 국제연합(UN)에서 제기된 용어로 산업을 중심으로 하는 경제개발과 다른 개념으로, 보건·의료·복지·교육·도시·주택 등 사회면의 개발이며, 목적은 직접 인간의 능력과 복지의 향상을 도모함에 있다.

경제개발이 경제의 양적 확대를 추구하는 것이라면, 그 질적 향상을 도모하는 것이 사회개발이라고 할 수 있다. 급속한 경제발전 과정에서 불가피하게 여러 가지 폐해와 모순이 나타나는데, 사회개발의 이념을 도입하여 그러한 것들을 슬기롭게 제거하고 시정해야 정치사회적 혼란과 불안정을 줄일 수 있다.

사회개발 과제중 개도국에 전파할 수 있는 한국의 제도와 프로그램이 많이 있지만 가장 대표적인 것은 건강보험이다. 우리의 건강보험제도는 1977년 직장 의료 보험으로 출발한 이후 12년만인 전국민을 포함하는 제도로 발전했으며, 금년에 40주년이 되는 해로 명실상부한 전국민 보편적 의료보장제도로 자리매김했다.

보편적건강보장(Universal Health Coverage)은 2015년 유엔에서 합의

19) <http://www.gafspfund.org/>

20) 출처 : 두산 백과 사전

된 지속가능발전목표(SDGs)에서 보건분야의 핵심 어젠다이다. 한국의 건강보험제도는 이러한 ‘보편적 건강보장’을 실현하고자 하는 많은 개도국들의 주목을 받고 있으며, 세계은행(World Bank), 세계보건기구(WHO) 등의 중요한 협력파트너가 되고 있다.

신영수 세계보건기구(WHO) 서태평양 사무처장은 지난 6월 개최된 ‘건강보장 40주년 기념 국제심포지엄’에서 “저소득에서 중위소득으로 올라선 국가들은 보건의료체계를 원조 의존형에서 자립형 체계로 재편성해야 하는 과제에 직면해 있고, 보편적 건강보장을 위한 사회보험 형태의 건강보험제도를 확대해가는 과정에 있다. 이러한 측면에서 한국의 건강보험 40년 성공적 발전사례는 개도국들의 부러움의 대상이며, 많은 국가들이 한국 건강보험 발전 경험을 배우고자 한다”고 설명하였다.

실제로 멕시코·에콰도르·페루·브라질·콜롬비아 등 중남미 국가와 이티오피아·이집트·르완다 등 아프리카 국가, 그리고 인도 등의 의료보험 관계자들이 우리의 건강보험 국제연수과정에 참여하여 한국의 보건의료체계 및 건강보험제도(장기요양보험제도 포함), 개도국의 건강보험 적용범위 확대 및 의료재정전략, 한국 건강보험 제도 운영경험이 개도국에 주는 시사점에 대하여 연수를 받고 있다.

4. 선거 관리 및 국민 참여 제도

경제가 발전하면서 소득이 상승하고, 사회적으로도 보건 교육 상하수도 등 국민들의 기본적인 요구가 어느 정도 충족되는 단계까지 이르게 되면 국가는 운영된다고 볼 수 있다. 하지만, 정치적으로 민주주의의 꽃이라고 할 수 있는 선거가 자유롭고 공정하게 치러지지 않고, 그 관리가 잘 되지 않아 국민의 의사가 왜곡 방해되어 나타난다면 정치과정을 통한 국민들의 이해관계조정 실패로 사회통합이 저해될 것이다. 결과적으로 정치적 불안정이 증대될 것이며, 이는 경제사회발전에 부정적 영향을 미칠 가능성이 높아질 수 있다.

따라서 국가가 제대로 발전하기 위해서는 어느 한 부분만 갖추어서 되는 것이 아니라, 행정역량 강화, 경제발전, 사회개발, 정치발전 등 여러 분야에서 전반적으로 수준이 높아지고 제도가 완비되어야 가능하다고 할 수 있다. 특히, 정치분야는 다른 영역을 이끌어가고 선도하는 분야이기 때문에, 정치발전이 제대로 이루어지지 않으면 국가발전은 정체되거나, 오히려 후퇴할 수도 있다.

앞서서 간단하게 살펴본 것처럼 한국의 선거관리제도는 우리 역사의 특수성에서 비롯된 공정한 선거관리를 통해 정치발전을 촉진하기 위해, 제2공화국에서 선거관리위원회를 대부분의 나라와는 달리 행정부 내에 설치하지 않고 독립된 헌법기관으로 설립하였다. 중앙선거관리위원회는 기본적으로 선거 국민투표 및 정당에 관한 사무를 통할·관리하며, 주요권한으로는 선거사무에 관한 지시 또는 협조 요구권, 선거법 위반행위 예방 및 단속권, 선거법 위반행위(사이버 선거부정 포함)에 대한 조치권, 선거비용 조사권, 정치관계법에 대한 제·개정 의견 제출권 등을 행사할 수 있다.

이러한 우리의 선거제도에 대해서 2006년부터 계속해서 멕시코·코스타리카·방글라데시·아프가니스탄 등 40개 이상 개도국들의 선거관계자들이 방한하여 연수를 받았다. 우리가 더 적극적으로 개도국 선거관계자들에게 한국의 선거제도, 선거관리기법, 투개표 시스템 등을 전파한다면, 중장기적으로 그러한 나라들의 선거제도 개선과 민주주의의 발전에 많은 도움이 될 것으로 기대한다. 또한 국민이 정책 행정 제도 등 공공의 문제에 관하여 개선방안을 제시하고 이를 정책으로 활용하고 있는 한국의 다양한 온·오프라인 국민참여 확대 제도(예, 국민생각함 등)도 전파 확산할 필요가 있겠다.

제5장 우리 공공개혁의 효과적인 개도국 전수방안

앞선 2장에서 개도국들이 빈곤의 탈출과 경제 사회 정치 행정 등의 발전을 위하여 국제사회의 원조와 지원, 그리고 공공개혁 확산과 전수 등이 중요한 부분임을 살펴보았다. 제 3장에서는 국제사회와 선진국들의 지원에도 불구하고 대부분의 개도국에서 원조의 효과성이 높지 않은 이유를 개도국 자체 역량과 여러 제약 요인, 그리고 국제기구와 미국, 중국 등의 원조정책의 집행에 있어서 일부 적절하지 않은 부분도 비판적으로 고찰하였다.

제4장에서는 공공개혁 프로그램을 포함한 개도국 지원과 원조에 있어서 선진국들과 비교시 우리가 갖고 있는 상대적 강점을 알아보고, 한국의 공공개혁을 개도국에게 확산 전파해야 하는 이유와 분야별 내용을 살펴보았다.

대한민국 공공개혁의 모델과 경험의 전수가 효과적인지 여부를 판가름하는 기준을 제시해본다면 우리가 추구하는 자유 민주 인권이라는 보편적 가치와 우리의 특수한 성공스토리의 확산이라는 기조하에 인재양성과 일자리 창출, 우리 시스템과 정책의 도입, 유무형의 교류협력 사업 추진, 우리 기업의 진출과 수출에 기여 등을 들 수 있겠다. 개도국 입장에서 본다면 관련 분야 인력육성, 정책과 기술 개발, 행정적 경제적 사회적 정치적 발전에 기여, 그리고 유엔 등 각종 국제기구의 평가 결과 상승 등을 들 수 있겠다.

이하에서는 이러한 흐름과 이상의 대략적인 기준하에서 우리의 공공개혁 프로그램과 경험을 어떻게 효과적으로 전수할 것인가를 우리 정부와 국제기구 대학 등 주체별 차원에서 먼저 살펴보고, 핵심과제인 전자정부, 그리고 전수 후 평가체계 구축 또한 매우 중요한 과제임을 제시해보기로 한다.

제1절 주체별(행위자별) 효과적 전수방안

기관별 전수방안에 있어서 중요한 것은 정부내에서는 단일 부처, 단일 과제 전수보다는 부처간 협업을 통한 개도국들이 필요로 하는 과제를 공동으로 전수를 하는 것이다. 그리고 공공개혁의 확산 전파에 있어서 정부만 역할을 하는 것이 아니라, 국제기구, 대학, 민간단체 등 다양한 주체들과 협력하여 공동으로, 때로는 파트너십을 맺어 우리의 공공개혁을 전수하는 것이다.

1. 정부부처간 협업을 통한 핵심 과제의 공동 전수

우리 공공개혁 전수 주요 과제로 행정역량 강화를 위한 전자정부, 거시경제발전계획과 산업 농업 인프라 등 미시경제 프로젝트를 통한 경제발전 분야, 양적 확대를 뛰어넘어 보건 복지 교육 주택 등 국민들의 삶의 질적 향상을 도모하는 사회개발 과제, 그리고 자유롭고 공정한 선거를 통해 국민들이 다양한 의견을 표출하고 민주주의 발전의 근간이 되는 선거 등 정치분야의 제도 등을 제시하였다.

이상의 4개 분야 공공개혁 전수와 관련되는 부처만 해도 행정안전부, 기획재정부, 산업통상자원부, 국토교통부, 농촌진흥청, 보건복지부, 국민권익위원회 등 많은 부처와 헌법기관으로 중앙선거관리위원회를 들 수 있다. 하지만 공공개혁 전수시 대체로 개별 부처 중심의 단일과제 형식으로 이루어지다 보니, 우리 입장에서는 체계적 종합적으로 전수를 못할 수 있으며, 개도국 차원에서도 부분적으로만 정보를 전달받게 되어 국가발전을 위해 서로 연계가 되어 있는 필요한 과제를 전체적인 측면에서 파악을 못할 수가 있다.

행정역량 강화, 경제발전, 사회개발, 정치발전을 위한 공공개혁 과제들은 서로 밀접하게 연관되어 있다. 또한 국가는 이러한 것들이 모두 갖추어져야 정상적으로 기능을 하고, 상호 긍정적인 작용을 하면서 지속가능한 발전이 이루어 질 수 있는 것이다. 따라서 우리가 직접 현지

를 방문하여 실행하는 전수 프로그램과 개도국 관계자가 한국을 방문하여 연수를 받는 프로그램 중 일년에 한 두 차례는 관계 부처가 모두 한 자리에 모여 포럼 또는 컨퍼런스 형식이든지 4개 분야를 대상국에 한꺼번에 전파한다면 개도국 발전을 앞당기는데 매우 효과적일 것으로 생각된다. 물론 4개 분야의 공공개혁 과제 도입을 단계적인 차원에서 접근할 것인지, 동시에 실행할 것인지는 개별국가가 결정할 일이다.

이와 관련하여 지난 7월 27일 중미의 코스타리카(Costa Rica) 수도 산호세에서 열린 ‘한국 - IDB(미주개발은행) - 중미 행정장관회의’ 에서 ‘디지털정부를 통한 정부서비스 혁신’ 을 주제로 라운드테이블회의를 했는데, 이때 법제처·관세청·서울시도 함께 참여했다는 점에서 큰 의미가 있다고 할 수 있겠다.

2. 국내외 국제기구 적극 활용

대부분의 국제기구는 목적 자체가 개도국의 경제적 사회적 행정적 발전을 지원하기 위해 설립되었다고 할 수 있다. 따라서 우리 나라가 이러한 국제기구와 공동으로 또는 다양한 형태로 협력하여 공공개혁의 확산과 전수를 하는 것은 매우 자연스럽고 의미있는 일이다.

특히, 2000년대 이후 우리 나라 사회 각 부문이 균형있게 성장 발전하면서 많은 국제기구가 유치 또는 설립되었다. 2015년말 현재 국내에 소재한 국제기구는 64개가 있는데, 그 중에서 앞서서 우리의 주요 강점 분야로 언급된 바 있는 경제 행정(전자정부 포함) 사회 발전 등의 공공개혁과 연관되어 있는 국제기구의 사무소도 한국에 많이 소재하고 있다.

전자정부를 포함한 거버넌스 과제를 다루고 있는 2006년 한국에 설립된 최초의 유엔사무처(공공행정국) 산하기관인 유엔거버넌스센터(UNPOG), 월드뱅크(World Bank) 사무소, 개도국 개발 정책 관련 UNDP 서울 정책사무소, 유엔지속가능발전연구소(UNOSD), 유엔아태정보통신

교육원(APCICT), 유엔재해경감 국제전략(ISDR) 동북아사무소 등이 대표적인 우리의 공공개혁 전파확산과 관련된 국제기구들이다. 국내에 소재한 이러한 국제기구들은 우리의 성공한 모델과 경험을 보고 한국에 등지를 틀었고, 이것을 개도국에 전파하기 위해 노력을 하고 있다.

따라서 우리 정부에서도 이러한 국제기구들을 네트워킹 차원에서만 접근할 것이 아니라, 우리 정부와 협력하여 실질적인 시너지 효과를 낼 수 있도록 행안부·기재부·복지부 등 주요 컨텐츠 담당부처에서 다양한 협력방안을 강구해야 할 것이다. 이를 위해서는 조직보강과 일자리 창출과 연계된 정책과 프로그램 개발이 중요하다고 할 수 있다.

공공개혁 전수와 관련해서는 미국 중남미 아프리카 아시아 등에 소재하고 있는 월드뱅크, 미주개발은행(IDB), 아시아개발은행(ADB) 등의 국제기구와도 신탁기금(Trust Fund : ex) Korea-World Bank Partnership Facility²¹⁾, Korea Green Growth Trust Fund²²⁾ 등의 협력사업외에 우리 나라에 장기적인 효과를 가져올 수 있는 사업을 만들어 낼 필요가 있다.

예를 들면, 우리의 인재를 양성하고 장기적인 측면에서 인적네트워크를 구축하기 위하여 월드뱅크와 IDB 등 주요 국제기구에 가칭) 채용펀드를 조성하여 일정기간 우리 정부가 인건비를 지원하는 것이다. 또한 이러한 국제기구와 협력하여 스칼라십(Scholarship) 프로그램을 만들어 개도국 관계자들을 교육 연수시켜 그들의 역량을 강화시키고 우리의 지식과 경험을 공유하게 하는 것이다. 인프라 건설과 프로젝트 조성을 위한 펀드와 달리 이러한 프로그램은 매우 적은 비용으로 우리의 공공개혁을 효과적으로 전수하는 성과를 가져올 것으로 생각한다.

21) 2012년 10월 한국 정부가 월드뱅크와 협력하여 인프라, ICTs, 재정금융, 지식공유 등의 사업에 있어서 개도국의 경제 발전을 돕기 위하여 9천만불을 출연하여 만든 기금

22) 2011년 녹색성장 관련 한국의 성공경험, 전문성 등을 개도국에게 전파하기 위하여 한국정부와 월드뱅크가 협력하여 만든 기금. 2015년 갱신되었으며, 2021년까지 8천8백만불의 기금이 운영될 예정임

3. 공공개혁 해외 확산 위해 대학의 참여 활성화

공공개혁의 효과적인 전수방안의 하나로 대학의 적극적인 참여를 이끌어내는 것이다. 정부기관이 직접적으로 단기적으로 전수를 실행하는 프로그램도 중요하지만, 간접적으로 중장기적인 효과를 염두에 두고 대학이 공공개혁 확산 전수 관련 프로그램을 추진하고 정부는 이를 행정적으로 재정적으로 지원하는 것이다. 그렇게 한다면 해외 진출을 통하여 우리 대학의 발전을 가져올 수 있고, 청년들은 새로운 경험을 쌓고 도전하면서 그것을 토대로 일자리기회까지 연결할 수 있는 것이다.

이와 관련하여 필자가 연수를 받고 있는 미시간주립대(Michigan State University)에서는 학생들을 대상으로 ‘Study Abroad’ 프로그램을 매년 운영하고 있는데, 2007년부터 2016년까지 지난 10년 동안 약 25,000명의 학생이 전 세계 7개 대륙 60개 나라에서 275개의 세부프로그램에 참여하여 연구조사, 커뮤니티 활동(Community Engagement), 인턴십, 수업 참가 등을 통하여 본인의 능력 발전을 위한 국제적인 경험을 쌓았다. 이러한 현지에서의 활동은 MSU의 학점 취득과도 연결되어 있다. Study Abroad 프로그램에 참여하는 전공분야는 매우 다양하지만, 많이 참여하는 세 가지 전공분야는 STEM(Science, Technology, Engineering and Math)이 32.9%로 가장 높고, 다음으로 사회과학(Social Sciences) 26.9%, 그리고 Business 21.7% 순이다.

학생들의 현지 체류비용은 본인도 일부 부담하기도 하지만, 학교 장학금, 주 정부 장학금, 연방정부 보조금 신청 등 다양한 방법으로 개별 학생들의 노력으로 충당된다. 어떤 학생들은 관련 재단, 민간단체, 동창회, 전문가 클럽, 자선단체 등으로부터 기금 모금(fundraising) 또는 기부를 통해 비용을 마련하기도 한다. 결국 학생들이 해외에서 연수경험을 쌓는데 학교, 주정부, 연방정부, 기업, 민간단체, 자선단체 등이 모두 나서서 지원하고 있다는 것이다.

환경지속성(Environmental Sustainability)을 공부하는 카일라 지(Kayla

G.)라는 학생은 “처음에는 ‘Study Abroad’ 라는 프로그램에 대해서 비용 때문에 무관심했지만, 피지(Fiji)의 해양 생태계 관리 프로젝트에 참여한 후에는 기회가 온다면 다시 참여할 만큼 인생에 한 번 있는 소중한 경험이었다고 하면서 MSU 학생들이 비용 때문에 포기하지 않기를 바란다” 고 하였다.

이런 차원에서 우리 공공개혁의 개도국 전수 확산과 관련하여 위에서 언급한 전자정부 경제발전 사회개발 과학기술 등 전략적인 분야를 선정하여 적절한 재정지원과 함께 개별 대학들과 협조하여 대학생들에게 해외연수 경험 기회를 지금보다 더 많이 부여한다면 매우 의미 있을 것으로 사료된다. 전략적인 분야 선정과 관련해서는 앞서 언급한 MSU 학생들의 해외연수 활동 분야도 살펴보면, 개도국들의 경제적 사회적 발전을 달성하는데 필요한 전공과 연관되어 있다.

이렇게 한다면 참여하는 학생들에게 배우고 봉사하면서 다른 문화와의 접촉, 글로벌 마인드와 언어 습득, 문제해결기술과 자신감 획득, 해당분야의 전문가와의 면담과 공동작업, 국내외와 연계된 일자리 창출 기회 제공, 우리의 주요 공공개혁 프로그램의 직간접적 전수 등 다양한 효과를 만들어낼 것으로 생각된다.

4. 민간단체(Rotary, Lions Club 등)의 활동 지원 및 보조

한국의 공공개혁을 개도국들에게 전수하는 데 있어서 공공기관만 전달하는 것이 아니라, 민간단체들도 일정한 역할을 할 수 있도록 여건을 조성하여 간접적으로 기여토록 하는 것이다.

필자가 연수를 하고 있는 미시간주립대가 소재한 이스트 랜싱(East Lansing)의 로터리 클럽(E. Lansing Rotary Club)에서는 의료 교육 환경 분야 등에서 국내외 봉사, 포럼 강연을 통한 지역의 역량 강화 등 다양한 활동을 통해 지역의 발전과 미국의 가치 전파에 민간차원에서 많은 노력을 하고 있다. 필자는 이스트 랜싱 로터리 클럽에서 주관하는

매주 오찬 강연회에 종종 참석하여 의사, 변호사, 사회활동가, 퇴직 공무원, 기업인 등으로 구성된 지역의 오피니언 리더들의 단체가 어떻게 활동하는지 지켜볼 수 있었다.

그들의 활동중에 인상깊었던 것은 로터리 클럽 의사 회원들을 중심으로 자비, 기금모금, 연방정부(USAID)가 지원하는 일부 보조금 등을 가지고 매년 아프리카로 의료 봉사 활동을 가고 있으며, 금년에는 탄자니아를 방문하여 지역주민들을 도와주었다. 이밖에도 해양생태계를 보호하기 위한 니카라구아(Nicaragua) 인공 산호초 설치 프로젝트, 우간다(Uganda) 한 마을 어린이들의 빈곤과 박탈감 등을 퇴치하기 위해 지역공동체 개발(에너지, 상수도 등), 교육, 보건 등의 종합적인 접근을 통해 문제를 해결하는 프로젝트도 협력해서 진행하고 있었다.

중요한 것은 이러한 민간단체의 국외활동중 공적인 의미와 가치가 있다고 생각하는 것은 미국 정부(USAID)가 일부 지원을 한다는 것이다. 이러한 단체들의 개도국 지원은 두 가지 큰 의의가 있다고 생각한다. 하나는 단체가 추구하는 전문적인 프로젝트로 실질적으로 도와주는 것이고, 다른 하나는 지원하면서 자유 인권 민주주의 등 미국의 가치를 개도국 주민들에게 전파하는 것이다.

이러한 맥락에서 우리도 민간단체가 국내활동에만 그치지 않고, 그리고 회원들의 권익 신장에만 머무는 것이 아니라, 지구촌 공동체 시대 개도국들의 주민들과 결연 등을 통하여 전문성을 갖고 있는 회원들이 의료 교육 사회복지 정보통신 환경 등 여러 분야에서 정부와 관련 기관(KOICA 등)의 간접적 지원과 함께 다양한 방법으로 그들을 적극적으로 도와주는 것이다. 또한 도움을 주면서 자유민주국가가 갖고 있는 민주주의 자유 인권 등 보편적인 가치도 전파하면서, 앞서 살펴본 식민지 개척과 약탈 없이 성공한 나라, 전쟁의 참화와 경제적 위기를 극복한 나라 등 한국만이 갖고 있는 특수한 역사적 성공스토리를 더불어 설파한다면 효과적일 것으로 생각된다.

제2절 공공개혁 핵심 과제인 전자정부 성공요인 역사적 심층 분석 및 국제협력 확대

앞선 4가지 방안이 행위자별로 공공개혁의 효과적 전수 방법을 제시하였다면, 여기에서는 세계 최고 수준으로 발전한 대한민국 전자정부의 국제협력을 심화·확대시킴으로써 개도국의 행정역량을 강화시키는 효과를 우선적으로 가져오고, 이를 바탕으로 개도국의 경제적 사회적 정치적 발전도 촉진시키는 효과를 기대해본다.

참고로 전자정부와 ICT의 중요성은 필자가 연수하고 있는 미시간주립대에서 실시하고 있는 ‘Study Abroad’ 에서도 주요한 프로젝트로 인정되고 있다. ‘탄자니아 개발을 위한 ICT 프로그램(Information & Communication Technologies for Development in Tanzania)’ 이 있는데 관심 있는 학생들은 여기에 참여함으로써 탄자니아인들의 삶·문화·환경을 더 잘 알게 되고, 탄자니아 농촌지역에 있는 초중고 교육의 품질을 향상시키기 위한 프로젝트를 집행함으로써 실용적인 지식을 얻으면서 탄자니아 개발을 돕게 되는 것이다.

1. 대한민국 전자정부 성공 요인에 대한 이해와 인식 강화 필요

- 기술개발(R&D)과 정책개발(Policy Development)을 통한 IT 독립국과 전자정부 강국으로 발전

대부분의 개발도상국가와는 달리, 우리 전자정부의 출발은 예산이 부족하고 인적자원이 충분치 않은 상황에서도 1976년 정부출연연구소인 한국전자통신연구원(ETRI : Electronic & Telecommunications Research Institute)의 설립에서 시작되었다고 할 수 있다. ETRI가 설립된 이후 그 당시 만성적인 적체 상태에 있던 국민들의 전화수요를 해결하기 위해 오명 전 정보통신부 장관에 따르면 천문학적인 예산인 240억원과 연구원 300명을 투입하여 통화를 자동으로 연결해주는 TDX(Time Division Exchange, 시분할 교환기)의 국산화를 위한 기술을 연구개발하기 시작했고, 마침내 1982년 7월 순수국내기술로 세계에서

10번째로 개발에 성공함으로써 한국이 정보통신 독립국이자 강국으로 도약하는 초석이 되었다.

TDX 개발 성공은 1가구 1전화 시대와 데이터 통신의 비약적인 발전을 가져왔으며, 공공기관의 전산화를 통하여 행정업무의 효율을 높이고, 그에 따른 국민의 편익을 증진시키기 위해 추진되는 공공부문 정보통신망인 국가기간전산망(Backbone Network)²³⁾이 제대로 갖추어질 수 있는 계기를 마련하였다. 국가기간전산망(행정전산망²⁴⁾ 포함)은 초고속 정보통신망의 구축, 인터넷의 발전, 무선통신의 발달 등과 보조를 같이 하면서 계속해서 업그레이드 되고 있으며 우리 정보화의 근간을 이루고 있다.

결국 우리 나라는 선진국들의 구매 압력과 국내여론의 반대라는 열악한 상황하에서도 정보화와 전자정부의 토대를 선진국들의 기술과 장비를 통해 해결하지 않고, R&D를 통한 우리가 자체 개발한 기술과 장비로 해결하겠다는 도전적 접근방법으로 TDX 개발 신화라는 성공스토리를 만들어냈고, 그것이 큰 차이를 가져왔다고 할 수 있다.

다른 하나는 1987년 '전산망 보급 확장과 이용촉진에 관한 법률'에 따라 정보통신 기반을 확충하고, 공공기관의 정보화 촉진과 국가 정보화 정책개발을 지원하기 위해 '한국정보화진흥원(NIA: National Information Agency)'을 설립한 것이다. 설립이후 NIA는 정보화 관련 법령 및 제도 연구개발을 해오고 있으며, 국가정보화 계획수립, 정보화 시스템 구축·운영 및 서비스의 고도화, 정보통신망 관리 및 운영, 정보자원관리, 정보화 사업에 대한 평가 등을 지원하고 있다.

ETRI라는 기관 창설이 R&D를 통한 기술개발로 정보화를 추진하는 한 축이었다면, NIA 설립은 국가기관과 자치단체 등 공공기관의 정보화 관련 정책 개발을 전담하는 또 하나의 축이라는 것이다. 즉 대한민

23) 출처 : 네이버 지식백과 (두산백과), 국가기간전산망(國家基幹電算網); 국가기간전산망은 행정전산망, 금융전산망, 교육연구전산망, 국방전산망 및 공안전산망으로 구성되며, 1987년부터 1991년까지 1단계 사업이 마무리되었으며, 제2단계 사업은 1992년부터 1996년까지 추진되었다.

24) 행정전산망 : 주민등록, 자동차·고용·부동산·통관·경제 통계 관리 등을 중심으로 구축되어 있음

국의 정보화는 기술 개발과 정책 개발 양 날개로 균형있게 추진하였고 지금도 추진하고 있는데, 이 부분이야말로 우리가 개도국들에게 공공 개혁과 관련한 정보화나 전자정부를 전수할 때 매우 설득력 있는 논거가 될 것으로 생각한다.

그 밖에도 70년대부터 현재까지 약 50년동안 우리 나라가 정보화와 전자정부에 대해서 계속해서 국가정책의 최우선순위로 두고 통시적으로 시대별 역할 분담을 해온 것도 매우 중요한 부분중의 하나이다.

90년대 김영삼 정부에서는 정보화촉진기본법 제정, 정보화촉진기금 조성, 초고속정보통신망 구축 착수 등이 이루어졌다. 김대중 정부에서는 전자정부법 제정, 전자정부특별위원회 설립, 전자정부 11대 과제(민원 24시, 조달, 국세 등) 실행 등의 성과가 만들어졌다. 참여정부에서는 정부통합전산센터 설립, 전자정부 31대 과제 실행 및 고도화, 국민참여포털 구축 등이 주요 성과로 들 수 있다. 그 이후에도 국가정보화전략위원회 설립, 전자정부 주요 시스템의 통합과 연계체계 구축, 정부 3.0 추진, 유엔 전자정부 평가 3회 연속 1위 달성 등이 업적이라고 할 수 있다.

2. 개도국 전자정부 역량강화 및 창의적 국제협력 추진

앞서서 설명한 것처럼 우리의 정보화와 전자정부의 추진이라는 긴 여정에서 수많은 시행착오와 도전 등을 극복하고 이룬 성공의 역사와 스토리를 개도국에게 전수하면서 그들의 역량을 강화하고 공공개혁과 행정발전을 위한 구체적인 실행과제를 함께 의논하고 추진한다면 좋은 결과를 만들어낼 것으로 생각한다.

개도국 공무원들의 역량 강화와 관련하여 행정안전부 자료에 따르면, 1998년 이후 2016년까지 약 150여개 국가에서 총 6,922명이 전자정부 초청연수에 참여한 것으로 나와 있다. 공공개혁 등 우리 전자정부의 효과적 전수를 위해 이러한 초청연수도 지속적으로 추진하되, 개도

국 관계자들을 대상으로 접근성을 높이고 저변을 넓히기 위해 온라인(online)을 통해 한국 전자정부 교육을 받을 수 있는 시스템을 개발하는 것이 의미 있을 것으로 생각한다.

온라인 연수 시스템이 구축된다면 우리 자체적으로 IT와 전자정부 관련 전문가를 양성할 수 있을 것이며 일자리 창출에도 도움이 될 것으로 여겨진다. 그리고 개도국 관계자들의 온라인연수, 한국 현장 초청 연수, 네트워킹을 통한 양국 상호협력 강화 등 선순환 흐름으로 이어질 것으로 기대된다.

전자정부 전수 확산 관련 대한민국과 우즈베키스탄간 2012년 의미있는 협력사업이 진행되었다. 먼저 양국간 전자정부 협력 양해각서(MOU)를 체결하고, 이어서 2013년 한국의 노하우 자체를 터득하기 위해 전자정부 구축경험을 갖고 있는 김남석 전 행정자치부 차관이 우즈베크 정부가 보수를 지급하는 형태로 직접 고용되었다. 김 전 차관은 우즈베키스탄의 전자정부 구축과 향후 ICT 발전 전략과 정책 구상을 조언하는 역할을 맡았다. 그리고 2013년 전자정부 협력센터(e-Gov. Cooperation Center)가 설립되었고, 이러한 긴밀한 협력관계는 2015년 한국의 정보화시스템 기업(LG CNS)과 우즈베크 기업의 합작법인 설립과 한국의 전자정부 시스템을 보급하는 밑바탕이 되었다.

이상의 우즈베크 사례는 우리 공공개혁의 핵심인 전자정부의 효과적인 해외진출과 관련해서 많은 시사점을 준다. 전자정부 경험과 전문성을 가진 소수 전문가의 대상국가 파견으로 다양한 방식의 전자정부 협력 사업들이 계속해서 이어짐으로써 우리 공공개혁의 우수성을 널리 알리게 되는 성과를 가져왔기 때문에 이런 사례를 많이 만들 필요가 있다.

또한 유엔 193개 회원국을 대상으로 2년마다 실시하는 유엔 전자정부 평가(UN E-Government Survey)에서도 우즈베키스탄의 랭킹은 2014년 100위에서 2016년 80위로 상승하는 성과를 거두었다. 결과적으로 전자정부에 있어서 국제협력은 대체로 양국에 상호이익이 되는 방향으

로 잘 진행되고 있기 때문에, 더 많은 나라로 국가별 처한 여건과 특성에 맞게 차별화된 방법을 고안하여 지속적으로 확대할 필요가 있다.

제 3절 공공개혁 전수에 대한 평가체계 구축

앞부분에서 우리 공공개혁의 모델과 경험의 효과적인 전수방안으로 정부부처간 협업을 통한 주요 과제의 공동 전수, 국내외 국제기구 적극 활용, 대학과 민간단체의 참여 활성화와 지원, 전자정부 성공요인 역사적 심층분석 및 창의적 국제협력 확대 등을 살펴보았다. 중요한 것은 우리의 공공개혁을 전수한 후에 이에 대한 정량적 정성적 결과와 영향을 평가하여 피드백을 하는 것이다. 평가와 피드백을 통하여 과제 개선과 프로그램의 미진하거나 부족한 부분을 보완하는 것이다.

필자가 연수를 받고 있는 미시간주립대(MSU)에는 대외참여부서(MSU OAE : Outreach and Engagement)가 있는데, 여기서 MSU 전 교수진과 직원들을 대상으로 공동체 참여 프로그램(Community-Engaged Scholarship)을 실시하고 있다. 다시 말하면, OAE에서 실시하는 CES 프로그램은 대학이 지역적(local) 국가적(national) 글로벌(global) 차원에서 직면하고 있는 사회적 경제적 환경적 과제와 도전 등에 대해서 연구(Research)와 창의적 활동(Creative Activities), 교육(Teaching)과 배움(Learning), 봉사(Service)와 실천(Practice), 그리고 공동체의 발전을 위한 상업적 활동(Commercialized Activities)을 통해 기여하는 것이다.

핵심은 프로그램을 단순히 실행하는 것이 아니라 이에 대한 평가모델을 만들어 교수진과 직원들의 승진과 보수 결정 등 학교 운영에 지속적으로 반영하고, 제도를 보완하고 있다는 것이다.

평가모델의 개요는 투입(Inputs) → 행위(Activities) → 1차 산출(Outputs) → 결과(Outcomes) → 영향(Impacts) 으로 분류하여 평가하는 것이다. 이 모델에서 제일 중요한 것은 인적 물적 자원을 투입하여 프로그램을 실시한 후에 결과물을 세가지로 나눠서 평가하는 것이다. 1

차 산출물은 출판물, 포상(awards), 인정(recognitions)이며, 결과물(Outcomes)은 즉시 단기 중기 장기적인 결과로 나누어서 판단한다. 영향(Impacts)은 직접적인 경제적 지원, 인적자원 개발, 지식창출과 전수 등으로 분류하여 평가한다.

이러한 차원에서 우리 공공개혁의 전수에 대해서도 똑 같을 수는 없지만 투입 행위 산출 결과 영향 분석의 모델을 만들어 각 단계별로 구체적으로 꼼꼼하게 점검해보는 것이 의미가 있을 것이다. 특히, 산출(outputs) 결과(outcomes) 영향(impacts)에 대해서는 우리 나라의 입장에서 뿐만 아니라, 개도국의 입장에서도 세세하게 어떤 결과가 나타났는지 살펴보는 것은 프로그램의 성공여부와 함께 우리 공공개혁의 모델과 경험의 효과적인 전수와 확산에 매우 중요하다고 생각한다.

제6장 결론 - 한국 공공개혁 전수의 시대적 인식과 사명

지금까지 대한민국 공공개혁의 모델과 경험의 효과적인 개도국 전수 방안에 대해서 우선 개도국들이 직면하고 있는 도전, 그들을 어떻게 지원할 것인가, 관련되는 이론적 근거, 그리고 공공개혁으로 상징되는 행정역량 강화가 개도국의 경제적 사회적 정치적 발전을 위해 왜 중요한지 살펴보았다. 한편으로 개도국 원조와 지원의 효과가 높지 않은 이유를 자체 역량과 조건의 한계, 국제기구의 취약점과 제약요인, 미국 유럽 등 선진국과 중국 등은 그에 대해 어떤 비판과 책임을 지고 있는지도 함께 고찰해보았다.

이러한 상황에서 대한민국이 선진국들과 비교하였을 때 공공개혁을 포함한 개도국 지원과 원조에 있어서 역사적으로 바른 명분을 갖고 있고(식민지 개척과 약탈 없이 성공한 나라), 개도국 시절을 경험한 성공한 나라라는 측면에서, 그리고 경제 사회 정치 행정 등 거의 모든 분야에서 내용적으로 갖고 있는 상대적 강점을 제시해보았다. 그런 흐름에서 우리의 공공개혁을 전수 확산해야 하는 이유를 창의혁신 발전, 개도국과 공동 발전, 우리의 성숙 발전, 일자리 창출과 국제기구 진출 측면에서 살펴보았다. 이어서 전파 확산 대상 공공 개혁 과제로 개도국 발전의 촉매제라 할 수 있는 행정역량 강화를 위한 전자정부를 비롯하여 경제발전 사회개발 정치발전을 위한 우리의 주요 프로그램을 살펴보았다.

마지막으로 대한민국 공공개혁 모델과 경험의 전수가 효과적인지 여부를 평가하는 기준으로 우리가 추구하는 자유 민주 인권이라는 보편적 가치와 우리의 특수한 성공스토리의 확산이라는 기초하에 우리 입장에서는 인재양성과 일자리 창출, 한국 시스템과 정책의 도입, 유무형의 교류협력 사업 추진, 우리 기업의 진출과 수출에 기여 등이 중요한 요소이며, 개도국 입장에서는 관련 분야 인력육성, 정책과 기술 개발, 행정적 경제적 사회적 정치적 발전에 기여해야 함을 제시하였다.

이러한 맥락하에서 우리의 공공개혁 모델과 경험을 효과적으로 전수할 것인가를 우리 정부와 국제기구 대학 민간단체 등 행위자 측면에서 새로운 방안이 필요함을, 과제적인 측면에서는 핵심 프로그램인 전자정부 성공요인에 대한 역사적 심층 분석 및 창의적 국제협력 확대가 중요함을 제시하였으며, 그리고 전수 후 성공여부와 과제개선을 위한 평가체계 구축 등이 실질적으로 의미가 있음을 강조하였다.

한국인 최초 국제기구 수장으로 2003년 선출되었던 이종욱 전 세계보건기구(WHO: World Health Organization) 사무총장은 2006년 뇌출혈로 세상을 떠나기 전까지 소아마비 발생률을 세계인구 1만명당 1명으로 낮추고, AIDS 환자 3백만명에게 2005년 항 AIDS 바이러스 공급 프로그램을 만드는 등 세계보건 발전에 커다란 공을 세웠는데, 그는 “우리는 옳은 일을 해야 한다. 올바른 장소에서 해야 하며, 올바른 방법으로 해야 한다.” 고 역설하였다. 그가 강조한 것처럼 우리의 공공개혁 모델과 경험의 전수도 앞서서 살펴본 것처럼 옳은 일이라는 시대적 인식과 사명, 필요한 나라를 적극적으로 찾아서, 서로에게 발전이 될 수 있게 추진하는 것이 무엇보다도 중요하다고 하겠다.

<참 고 문 헌>

제프리 삭스(2006, 김현구 옮김), 빈곤의 종말(The End of Poverty: How We Can Make It Happen In Our Lifetime)

대런 애쓰모글루, 제임스 A. 로빈슨(2012, 최완규 옮김), 국가는 왜 실패하는가(Why Nations Fail)

폴 콜리어(2010, 류현 옮김), 빈곤의 경제학(The Bottom Billion) - 극빈국 10억 인구의 위기

이효정(2014.6), 미국의 농업부문 ODA 현황과 사례, 한국국제협력단

US Department of State(2015), Quadrennial Diplomacy and Development Review

Hiram E. Fitzgerald, Burton A. Bargerstock(2017. Jan), Foundations of Community-Engaged Scholarship, Michigan State University

Michigan State University(2017), ‘Study Abroad, Who Will? Spartans Will.’

Michigan State University(2016, Spring), International Volume 15

https://en.wikipedia.org/wiki/Developing_country

https://en.wikipedia.org/wiki/Official_development_assistance

<http://www.oecd.org/newsroom/aid-to-developing-countries-rebounds-in-2013-to-reach-an-all-time-high.htm>

<https://www.usaid.gov/who-we-are/mission-vision-values>

<https://ko.wikipedia.org/wiki/%EA%B0%9C%EB%B0%9C%EB%8F%84%EC%83%81%EA%B5%AD>

https://www.odakorea.go.kr/ODAPage_2012/T01/L04_S03_05.jsp

https://en.wikipedia.org/wiki/Sustainable_Development_Goals

<http://www.ecofuturenetwork.co.kr/news/articleView.html?idxno=12447>

<http://mosfnet.blog.me/220193855229>

<http://blog.naver.com/edcfkorea/220011808600>

<http://jedam15.koreafree.co.kr/news/view.html?section=1&category=136&item=&no=32352>

http://www.kita.net/biz_column/index.jsp?sCmd=VIEW&nPostIndex=1772341&nPage=1&nIpp=20&sSiteID=

https://www.researchgate.net/publication/302777188_Economic_Development_and_the_Accumulation_of_Know-how

<https://ko.wikipedia.org/wiki/%EA%B4%80%EB%A3%8C%EC%A0%9C>

<http://northface32.blog.me/50107981534>

<http://blog.naver.com/edcfkorea/130177119783>

<http://blog.naver.com/unckor/220817524147>

<http://www.newsweek.com/2017/01/20/davos-2017-un-secretary-general-antonio-guterres-opinion-540326.html>

<http://blog.naver.com/gp3project/220779151781>

<http://blog.naver.com/gp3project/220946947679>

<http://blog.daum.net/psp727/7713729>

https://www.huffingtonpost.com/caroline-avakian/what-a-trump-presidency-c_b_12975190.html

<https://www.theatlantic.com/politics/archive/2017/04/what-trumps-foreign-aid-budget-means-to-the-rest-of-the-world/521553/>

http://blog.naver.com/mcst_pr/221068454686

<http://www.kukinews.com/news/article.html?no=462180>

<https://www.quora.com/Why-didnt-the-US-colonize-other-countries-like-Britain-did>

https://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%AF%B8%EA%B5%AD%EC%9D%98_%EC%8B%9D%EB%AF%BC%EC%A7%80_%EC%8B%9C%EB%8C%80

<http://www.gafspfund.org/content/funding>

<http://blog.lgcns.com/50>