



[EAI 워크숍] ADRN National Level Workshop

## 국제 교류 및 지원을 통한 굿 거버넌스 진흥 방안

동아시아연구원(EAI)

### I. 국내 기관의 국제 민주주의 지원 사업

#### 한국행정연구원 (Korea Institute of Public Administration; KIPA)

- 한국행정연구원(KIPA)은 ODA가 주요 사업이며 규모가 크진 않음. 최근 4-5년 사이 해외에서 연구원 방문하여 해외행정을 배우고자 하는 수요가 급격히 늘어남. 연구원 예산 프로젝트 외에도 KOICA 연수 사업 등 기타 ODA 관련 사업과 연관시킨 프로젝트를 수행하며 연구원의 전문성, 노하우를 전파하고 있음.
- 한국행정연구원 국제개발협력센터의 주요 사업은 다음의 두 가지가 있음. (1) 글로벌 행정이슈 연구 사업: 행정분야 글로벌 이슈를 주제로 OECD와 같은 국제기구(주로 선진국)와 공동 글로벌 연구를 수행. 해외 학자들과 최근 행정 분야의 이슈를 다루고 공동연구를 수행하는 ‘연구파트’와 주요 이슈를 지속적으로 관련 기관 및 학자에게 전파하는 목적으로 글로벌 행정포럼을 발간하는 ‘이슈리포트 파트’로 나뉨.
- (2) 신남방 신북방 행정한류 확산사업: 한국의 행정발전 경험을 체계적으로 정리하는 ‘행정발전 경험 모둠 개발 사업’, 온라인으로 진행할 예정인 ‘신남방·신북방 공공행정 역량강화 사업’, 글로벌 이슈를 다루는 ‘글로벌 행정포럼’ 개최, 수원국 맞춤형 공공행정 프로그램을 개발하는 ‘한국형 공적개발원조 관리체계 연구사업’ 등이 있음.

#### 민주화운동기념사업회 (Korea Democracy Foundation; KDF)

- 민주화운동기념사업회(KDF)는 특수법인공공기관으로, 사업은 행정안전부 예산으로 수행하고 있으며 전미민주주의기금(National Endowment for Democracy; NED)와도 공동으로 2년마다 ‘서울민주주의포럼’을 개최하고 있음.
- 국제사업은 내부 자원과 지원이 매우 중요함. 우리나라가 상대적으로 좋은 조건에서 민주주의를 성취할 수 있던 것도 국민들의 지지가 있었기에 가능했음. 그러나 정작 민주주의 활성화를 위한 자원 배분과 전문인력 중장기 육성에는 한계가 있음. 국제기관은 독립적 사업이 아닌 국제사업을 통해 이러한 부분들을 활성화 시켜야 할 것. 국내 관련 전문가들의 네트워크를 복원하는 일, 시민사회 활동가들과 활동하며 KDF의 존재를 알리는 것이 급선무였으며 지난 3년간 KDF에서는 이와 관련 사업들을 추진해옴.



- 예산을 많이 들이지 않으며 의미 있는 사업을 하는 방안을 고심 중. (1) 전국 주요도시 국제 전문가, 활동가 네트워크를 구축하여 활동을 공유하는 것이 목표. 주한외국인유학생, 이주노동자 대상 민주화 운동 소개 교류행사 등을 기획.
- (2) 아시아, 유럽, 미국 등 16 개국 전문가·청년을 대상으로 국제민주주의 친선대사를 위촉, 해외에서 민주주의 관련 행사가 있을 때 친선대사들이 KDF 이름으로 교류활동 가능. 성과가 좋으면 규모를 늘릴 예정.
- (3) 평화공공외교협력단 운영 - 청년들에게 시민사회가 적절한 프로그램을 제공했는가에 대한 반성으로 국내외 시민단체와 함께 청년들에게 민주주의 경험을 공유하기 위한 목적으로 민주주의 공공외교 프로그램을 조직, 올해 92 명(해외 50 명, 국내 42 명) 모집함. 국내외 24 개 단체가 참여했으며 파일럿 프로그램이기 때문에 3 년정도 지켜볼 예정.
- (4) 서울민주주의포럼 - 2008 년부터 2 년 마다 개최하고 있으나, 연속성 향상을 위해 연간 행사로 전환을 고려 중.
- (5) 온라인 민주주의 콘텐츠 개발-민주주의 관련 콘텐츠를 영어나 제 2 외국어로 번역하여 배포. 위 5 개 사업의 사업 평가를 토대로 내년에 새로운 사업 기획을 구상할 것.

#### 한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency; KOICA)

- 한국국제협력단(KOICA)을 한마디로 정의하자면 개발도상국의 경제사회 발전을 위해 협력사업을 수행하고 모니터링을 통해 성과를 관리하는 기관임. 하나의 사업을 시행하려면 다음의 세 가지 요소가 필요함: (1) 지역적 요소 - 특정 국가, (2) Sector(분야) - KOICA 가 중점으로 다루는 5 대 분야로는 교육, 보건, 농촌개발, 기술환경에너지, 공공행정이 있음. (3) Modality(양식) - 국제협력사업, 봉사단사업, 시민사회협력사업, 연수사업 등 9 가지. 어떤 국가·분야·양식이냐에 따라 사업이 결정됨.
- 한국국제협력단의 Sector 는 원래 10 개였으나 인권 등을 추가하여 올해는 12 개 분야가 될 것. 올해 추진 사업 중 하나는 공공행정 분야인 ‘거버넌스’로, KOICA 주요 사업 중 하나임. 추진력을 얻고 운신의 폭을 넓히는 기반으로 지속가능발전목표(SDG) 17 개를 목표로 169 개 타겟, 232 개 인디케이터(Indicator)가 있으며, 그 중에 선택과 집중으로 임할 것.
- 주요 사업 및 정책은 다음과 같음: (1) SDG 16 평화, 정의 및 제도 구축 - 지속가능 발전을 위한 평화롭고 정의로운 사회, 책무성 있고 포용적인 제도의 구축. KOICA 는 거버넌스 관련 많은 사업을 발굴하고 수행하고 있음.
- (2) OECD Policy Marker 시스템 - 전체 14 개 정도 Policy marker 가 있음. KOICA 전체 사업에 적용하여 경영평가 트래킹. 5 가지 Policy marker 는 젠더, 환경, 보건, 굿 거버넌스, 참여적 개발임. SDGs 달성에 어떠한 기여를 하는가에 대한 평가를 하는데에 인디케이터와 함께 사용되고 있음. 참여적 개발과 굿 거버넌스 마커는 공공기관의 책임성, 효과성, 효율성의 개선, 사법제도의 독립, 법치 등 정부차원의 투명성을 재고하고 공정한 행정제도를 개선하는지를 평가하는 것이 핵심. 해당 시스템을 통해 KOICA 가 거버넌스 관련 사업 성과관리의 동력을 얻음.
- (3) 거버넌스·평화 분야 중기 전략 - 분쟁예방 및 평화로운 삶의 기반, 참여적이고 포용적인 민주주의, 안전하고 정의로운 사법·치안제도, 책임있고 효율적인 행정제도 등, 평화로운 삶의 기반을 조성하고 수원국의 사법, 입법, 행정 체계를 강화하는 것이 목표.



- (4) 협치적 관점 - 지역·공동체, CSOs, 싱크탱크, 세계시민교육 관련 사업과 전자정부 사업이 많음. 투명성을 통한 책임성 강화, 효율성을 통한 생산성 재고, 더 좋은 서비스 더 많은 서비스, 공공의사결정에 시민들의 참여를 촉진하여 궁극적으로는 정부에 대한 신뢰 재고를 추구함. 국내 싱크탱크를 활용하여 기획 및 실행 역량을 공유하기 위한 사업. 국내 국민들에게 교육은 하고 있지만, 개발도상국 대상의 교육으로 확장할 필요가 있음. 지방정부와의 사업 비중은 굉장히 낮고, 언론 미디어 부분은 비중이 거의 없음. 전자정부는 모두가 대상일 것이고, 디지털 풋프린트(Digital footprint)가 존재한다는 것 만으로도 전자정부를 통해 투명성·책임성을 향상시킬 수 있을 것.
- (5) 수요공급 관점 - 하드웨어 요소보다는 우리나라 정책적 경험에 기반한 사업을 Development Experience Exchange Program(DEEP) 사업이라 칭함. 수원국·기관의 주인의식(ownership)이 중요함. 우리나라의 경험을 공유하고 함께 협력함으로써 수원국이 스스로 해결책을 찾아갈 수 있을 것. To be(이상) 보다는 As is(현실)을 진단하는 것이 중요. As is 에서 To be 로 가는 방향을 협력적으로 찾아가야 함. 이식보다는 공유를 목표로 연계차원에서 접근해야 함.

#### 한국국제교류재단(Korea Foundation; KF)

- 한국국제교류재단(KF)은 국제교류 전문기관임. 국제협력 네트워크 활동으로는 (1) 해외 정책연구소 지원 - 해외 싱크탱크의 한국 관련 연구 및 세미나 등 활동에 매년 40~50 건의 보조금을 지원. 한반도 이슈, 외교·안보 정책, 경제·통상 정책, 과학기술 협력(AI, 사이버 안보, 정보통신망 등), 글로벌 이슈(환경, 민주주의, 시민사회 등)를 다룸.
- (2) 양자 포럼 - 미국, 중국, 일본, 러시아, 독일, 베트남, 인도 등 주요국과 각 분야 전문가를 초청하여 매년 6~7 건의 1.5 트랙 포럼을 개최. 양국 간 경제협력 강화 방안을 논의하는 '2019 한인도 다이얼로그', 이웃 국가 간의 관계 정립과 지역 협력, 세계 보건 분야에서의 한독 양국의 역할을 논하는 '2019 한독포럼', 한미동맹의 미래를 논하는 '2020 한미전략포럼' 등이 주요 행사.
- (3) 세미나 - 한국 관련 이슈 및 국제사회 현안을 논의하는 국제 세미나, 연구 협력 등 다양한 형태의 플랫폼 매년 15~20 건 운영. COVID-19 와 민주주의, 팬데믹 극복을 위한 민관협력 등을 다룬 '2020 KF Virtual Dialogue Series - COVID-19, Challenges and Opportunities', 시민평화연대, 청소년/교육, 생활안전/환경, 사문화문화협력 등을 다룬 '2020 한일 시민 100 인 미래대화' 등이 있음.

## II. 국제 교류 및 지원을 통한 굿 거버넌스 진흥 방안

### 국제 민주주의 지원 협의체 구성 및 네트워크의 필요성

- 굿 거버넌스라는 용어가 국제기구에서 많이 통용됨에도 불구하고 Democracy(민주주의)라는 단어를 쓰는 것이 정치적으로 매우 민감함. 그러나 형용사인 Democratic 으로 바꾸면 이미지가 한결 소프트(soft)해지므로, 형용사를 사용한 개발 형식으로 옮겨가야 함. 이를 어떻게 묶어낼 것인가가 과제.
- 월드뱅크에는 6 가지 인디케이터(indicators)가 있고 한국의 마킹 시스템도 OECD 에서 가져온 것임. 국내 자체적 인디케이터가 필요함. UN 도 9 개 카테고리, 미국도 크게 3 가지(정부시스템, 체제변화)가 있음.



- 국내는 통치 시스템에 관한 언급 없이, 정부기능에 국한되어 있음. 시민사회 활용 방안도 중요한데, 국내 자체적으로도 발전시킬 요소들이 있기 때문에 해외로 전파할 것을 고려하면 정치 시스템관련 네트워크가 필요함. Knowledge Sharing Program(KSP)는 다분히 경제성장·개혁에 관한 프로그램임.
- KOICA에서는 DEEP 모델을 한국에서 어떻게 체계화 할 것이냐를 고민해야 할 것. 왜 무상원조 기관에서 사업을 수행하는지에 대한 클레임은 사라졌음. 사업을 활성화시키고 전문 연구기관을 조직해야 함. 협의체의 경우 구조적 문제가 있기 때문에 어려우나 가동시켜야 함. 국회에 제안을 해야 할 단계임. 법률화를 시킨 이후에 협의체까지 만들어 운영체계를 구축해야 함.
- 마킹 시스템의 단점으로는, 1에 많은 것을 쏟는 경우가 많은데, 정작 평화에 관련된 2에 관한 건 무엇이 있는지 의문임. 네 기관 사업들 모두 전파와 지식에 관한 사업이 아닌 수원국의 요구에 맞춰 가기 때문에 민주주의 전파나 경험 공유에 있어 수원국에 도움이 되는 방식으로 가야 하며, 그러기 위해서는 구조상 장치가 필요함. 현재로써는 DEEP이 가장 적합. 한국의 경험을 모듈화시키고 공유할 수 있는 영어버전을 만들어 개도국과 공유해야 함.
- 자원을 가진 것은 대부분 공공기관이며, 한국국제협력단은 무상원조라 지원 금액이 큼. 협의체를 구성하는 것이 현실적으로 힘든 상황. K-사업은 우월감에 기반해있으며 국가주의에 호소한 전략이므로 지양해야 할 필요가 있음.
- DEEP 사업도 UN, NED와 같은 기관과 처음부터 같이 기획하여 시작하면 확장력이 있을 것. 개도국은 한국의 히스토리와 같은 수순을 밟고 있을 뿐이지, 당장 그들의 문제를 해결해 달라는 것이 아님. 그런 부분을 정리하는 작업이 필요함. 협의체는 불가능해도 본 간담회와 같은 네트워킹은 필요함. 서로 협력할 수 있는 부분도 찾아낼 수 있음.
- DEEP 사업 발전이 필요함. 한국의 ODA 지원금은 중국에 비해 훨씬 적으므로, 역량 강화 및 소프트웨어(software)쪽으로 주력해야 함. KSP 사업도 개도국에 인사이트(insight)를 준다는 측면에서 의미가 있음.
- 협의체 구성이 당장은 어려우나 간담회 네트워크는 계속 마련해야 함. 각 기관의 굿 거버넌스 사업이나 민주주의적 포용력, 회복력에 대한 논의를 할 수 있도록 지속적으로 교류하며 네트워크를 안착시킬 필요가 있음.

#### 수원국의 현재 상황을 고려한 맞춤형 지원

- 정치·사회면에서 구조적으로 문제점을 갖고 있는 개도국 관점에서 KSP 사업은 연관성이 없음. 한국이 성장할 때의 국제경제 환경과는 너무 다르며, 개도국 정책결정자들도 이를 잘 인지하고 있음. 지금 개도국들이 원하는 것은 우리나라 과거에 기반한 모델이 아닌 현재의 이슈들에 관한 것.
- 아프리카에서 오바마 펠로우십(Obama Fellowship)을 받은 실제 사례를 예로 들면, 잠재력을 지닌 청년들을 위해 정부가 적극적으로 투자함. 혁명을 일으킬 정도의 잠재력을 가진 청년들에게 프로포절을 제출하도록 하여 그 중에서 선정, 워싱턴에 보내 네트워킹 하도록 지원함. 이와 같은 방식의 파트너십이 구축되어야 함. 수원국들이 먼저 이니셔티브를 쥐고 시작할 수 있는 방안을 마련하지 않으면, 한국의 경험을 공유한다는 것이 개발정책 사업에서 얼마나 의미가 있을지 의문. 기관들의 지적 사업 예산지원 단계에서, 프로젝트 마다 가장 효과적으로 수행할 수 있는 전문기관 매칭이 제대로 이루어지고 나서 시작해야 함. 우리나라 ODA



지원사업은 외부에서 보기에 일본, 인도와 차별성이 없음. 한국은 그런 모습에서 벗어나야 함. 초기 단계부터 파트너십을 형성하여 장기적으로 사업 스케일을 넓히고 사업 홍보성을 극대화 시켜야 함. 이러한 방식으로 진행하면 예산을 많이 소모하지 않고 임팩트를 키울 수 있을 것.

- 연구소의 경우, 지적인 작업을 하는 기관 고유의 역할이 있음. 민주주의, 거버넌스 국제기구들은 각자의 인덱스(index), 인디케이터(indicator)가 있는데, 한국의 경험에만 국한되지 않고 아시아 차원에서 통용될 수 있는 인덱스를 개발하는 것은 지적인 작업을 하는 사람들이 해내야 할 과제임. 인덱스가 개발되면 굉장한 여파를 미칠 것.
- 한국국제교류재단이 가진 정보를 연구자, 사업수행자 등에게 국내적으로 전파하길 희망. 한국의 전문가들이 개입할 수 있는 플랫폼이 필요함. 첫 사업구상 단계부터 관여할 수 있도록 국내 차원의 지원이 필요함. 원조 사업 수행에 있어 전문가(intelligence)를 사전에 확보할 수 있도록 한국국제교류재단 혹은 상위 기관에서 지원해야 함.
- 현재 우리나라의 발전모형 시스템은 지금의 개도국에 적용할 수 없음. 일률적으로 적용하려 하기보다 수원국 레벨에 맞추어야 함. 개별 국가를 대상으로 적합한 방식을 해외기관이 찾아내기는 어려운 일이며, 수원국이 자체적으로 진단하고 찾아내야 함.
- 시민사회의 국제협력 활동이 미얀마-태국 사태 관련하여 활발해졌음. 한국이 책임감을 갖고 수행해야 함. 문재인 정부가 신남방정책을 도입함에 대한 기대가 컸으나, 실질적인 시민사회 참여 기회 및 평화실현 없이 연구용역 사업으로 끝나고 후속 조치가 없었음. 과거 한국이 겪은 모습을 현재 똑같이 겪는 나라들을 지원하기 위해 본 간담회와 같은 네트워킹이 계속되어야 함.

### 점진적 변화를 통한 굿 거버넌스 실현

- 우리가 말하는 거버넌스는 다양한 사회의 구성원들이 결정에 참여하고 집행하는데 서로 평가하는 민주적인 결정 및 집행체계를 뜻함. 대부분의 선진국에서 천문학적 금액을 개도국에 투자하는 국제 교류 및 지원사업을 수행하지만 성공한 케이스가 별로 없음. 한국이 거의 유일한 성공사례임. 아프리카·남미 등 실패 사례를 보면 문제는 거버넌스에 있음.
- 그렇다면 거버넌스를 어떻게 발전시킬 것인가? 교류나 지원사업을 통해 바로 바꿀 수 있는 것이 아님. 각 분야마다 구성원들의 구성과 참여 방식이 정책별·분야별로 모두 상이함. 그러한 서브 시스템(sub-system)들이 하나하나 성숙되고 발전되면 궁극적으로 굿 거버넌스(good governance)가 되는 것임. 물론 국제적 지원도 필요하지만, 그것만으로는 불가능함. 개별 국가 내의 여러 시스템이 바뀌고 성숙되어 오랜 세월 축적되어야 굿 거버넌스, 즉 민주사회(democratic society)가 되는 것임. 지원사업을 통해서만은 불가능하고 시민사회 전체가 바뀌어야 함.
- 전반적인 시민사회의 성숙도는 아직도 갈 길이 멀었으며 여전히 후진국적인 면모가 사회 곳곳에 나타남. 한 기관·분야 차원에서 이뤄낼 수 있는 일은 아님. 오랜 기간 다양한 분야가 얹히더라도 얼마나 걸릴지, 이룩할 수 있을지는 확신할 수 없음. 우리의 경험이나 역사가 다른 나라에 과연 벤치마킹할 사례가 되는 것인지 고찰해볼 필요가 있음. 국제기구들은 프로젝트의 실효성과 임팩트에 대한 진단과 고찰이 없이 예산만 소요하는 실태.





- 지금까지의 국제협력 사업이 예산만큼의 가치를 했는지는 의문임. 중복되는 성격의 사업이 다수이며 예산과 인력의 낭비가 많음. 각 부처에서 시행한 ODA 사업을 보면 명확하게 타겟팅을 하지 않은 경우가 많아 성과가 나오지 않음. 사업을 효율성 및 결과 중심으로 가야함.
- 국제기구들이 접근점(Access point)을 현장에 최대한 가깝게 해야 한국이 국제개발 영역에 기여할 수 있는 기회가 늘어남. 한국만의 것을 정제하는 작업보다 국제 추세에 맞춰야 함. ■

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

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

발행일 2021 년 05 월 28 일 ISBN 979-11-6617-134-5 95340

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

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