

[www.eai.or.kr](http://www.eai.or.kr)

EAI 스페셜리포트

# 글로벌 민주주의 지원을 위한 한국 국제개발협력의 기여 방안

김태균 (서울대학교)

# 글로벌 민주주의 지원을 위한 한국 국제개발협력의 기여 방안

김태균  
서울대학교 교수



## I. 국제개발협력 분야의 글로벌 추세와 민주주의 지원

국제개발협력 및 공적개발원조(ODA) 분야는 국제정치 정세와 맞물려 공여국의 이해관계를 반영하는 동시에 글로벌 거버넌스에서 요구하는 보편적 가치를 실현하는 도구로서 그 정책적 가치를 보유하고 있다. 2030년까지 국제사회가 달성해야 하는 유엔의 ‘지속가능발전목표(Sustainable Development Goals: SDGs)’를 모든 유엔 회원국이 공동의 보편적 목표로 상정하고 SDGs 이행을 위하여 노력하고 있지만, 코로나 팬데믹과 미·중 전략경쟁, 그리고 러·우전쟁 등 복합위기의 발생으로 국제개발협력을 위한 글로벌 거버넌스는 위기 상황에 처해 있다.

무엇보다 국제개발협력 정책이 자국의 지정학적 목적의 도구로서 활용되는 경향이 강해지고 있다. 글로벌 팬데믹으로 인하여 자국민 보건안보를 위한 재정 확보로 해외로 투입되는 공적개발원조의 예산이 동결되거나 축소된 것에 비교하여 미·중 전략경쟁의 일환으로 공격적으로 팽창하는 중국의 일대일로 정책에 대응하는 측면이 강해졌다. 예를 들어, 미국과 G7 중심의 신개발협력 플랫폼으로 2021년 ‘더 나은 세계 재건(Building Back Better World: B3W)’과 2022년 ‘글로벌인프라투자파트너

십(Partnership for Global Infrastructure Investment: PGII)'이 출범하여 보다 투명하고 양질의 인프라를 글로벌 사우스(Global South) 협력대상국에게 제공하기로 약속하였다. 미국, 일본, 한국 등의 인도-태평양 전략에도 인도주의적 지원과 인프라 원조에 대한 내용이 적극적으로 포함되었으며, 쿼드(Quad)에도 양질의 인프라 지원을 위한 플랫폼이 구축되었다. 지난 2023년 8월 미국 캠프 데이비드에서 개최된 한미일 정상회담을 통해 한미일 간 안보협력뿐만 아니라 경제규범, 기후변화, 개발협력 등과 같은 글로벌 이슈에 공동대응하여 '자유롭고 개방적인' 질서를 공고히 하기로 의기투합하였다.

한편, 자유국제질서(liberal international order)와 규범기반질서(rule-based order)를 구축하기 위하여 민주주의, 평화, 인권 지원 중심의 국제개발협력 정책을 한미일과 G7이 주축이 되어 공동의 협력과제로 이행하는 규범적 계기가 마련되었다고 해석할 수 있다. 보편적 가치이자 지속가능발전의 범분야(crosscutting) 기준이 되는 민주적 거버넌스, 법치, 인권중심접근(rights-based approach), 평화구축 등의 과제는 변화하는 국제정세에 대응하는 국제개발협력의 주요 의제로 작동하게 되었고, 이른바 '민주주의 원조(democracy aid)'라고 통칭되는 다양한 섹터(sector)와 주제(theme)가 글로벌 민주주의 지원을 위한 개별 공여국의 경험 공유에 주요한 이슈영역으로 자리잡고 있다. 특히, 러·우 전쟁을 계기로 자유민주주의의 수호와 복원을 위한 우크라이나 전후 복구사업에 대한 국제사회의 논의가 본격적으로 가시화되고 있고, 한국도 2024년도 ODA 예산 증액 중 우크라이나 복구 지원사업이 포함되어 있어 국제개발협력 사업을 통해 적극적으로 우크라이나 복구사업에 참여할 것으로 예상된다.

거시적 수준에서 국제개발협력의 글로벌 거버넌스 변화와 함께 미시적 수준에서 개발협력의 현장성을 강조하는 추세가 강화되고 있다. 글로벌 수준에서의 개발원조 투입이 궁극적으로 협력대상국의 현지에서 주도적으로 개발협력의 추동력이 구현되지 않으면 원조의 효과성을 상실하게 된다. 최근 유엔을 비롯한 국제사회가 강조하고 있는 국제개발협력 사업의 '현지화(localization)' 원칙에서 민주주의 지원의 중요성을 찾아볼 수 있다. 현지화의 개념은 국제개발협력의 궁극적인 주체

가 공여국 또는 국제기구가 아닌 현지 파트너 협력기관 및 지역 커뮤니티라는 현지의 오너십(ownership)을 강조한다. 따라서, 시민참여와 민주적 거버넌스가 협력대상국 현지에 조성되지 않으면 개발협력 프로젝트의 효과성(effectiveness)과 책무성(accountability)을 확보하기 어렵다는 의미이다. 국제개발의 현지화를 위해서는 공여 주체가 협력대상국의 시민사회 활성화를 위한 지원과 지역 커뮤니티의 역량개발을 위한 직접 지원 등과 같은 민주주의 원조를 확대할 필요성이 커질 예정이다. 앞으로 7년 정도 남은 2030년까지의 지속가능발전목표(SDGs)와 그 이후인 포스트-SDGs 개발목표 설정 등 앞으로 글로벌 민주적 거버넌스와 관련된 의제 논의에 민주주의 기여가 주요한 의제로 주목을 받을 가능성이 커지고 있다.

## II. 한국 국내의 환경변화와 글로벌 민주주의 기여외교

국제개발협력 분야와 관련된 한국 국내의 정책 변화는 크게 세 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 윤석열 정부는 120대 국정과제 중 하나로 ‘자유, 평화, 번영에 기여하는 글로벌 중추국가’와 가치기반 기여외교를 외교전략의 핵심 축으로 포함하였다. 글로벌 중추국가는 다자외교 무대의 주요 영역에서 한국이 글로벌 리더십을 발휘할 수 있도록 ODA 등 자원을 적극적으로 활용하겠다는 의지의 발로로서, 역내 미·중 경쟁에 구속 받지 않고 보편적 가치에 기반한 국제질서에서 한국이 선도적인 역할을 수행하기 위한 결정이라고 평가할 수 있다. 윤석열 정부가 자유와 민주주의를 글로벌 중추국가의 주요 가치로 강조하면서 바이든 행정부와 가치외교 전선을 인도·태평양 지역에서 확대하고 있어 민주주의 가치외교가 국제개발협력 정책으로 가시화할 가능성이 있다. 윤석열 대통령은 지난 2차 민주주의정상회의에서 민주주의 원조로 향후 3년간 1억 달러 지원을 약속한 것은 이러한 방향성을 보여 주고 있다.

둘째, 서구 선진공여국들이 ODA 예산을 동결하거나 축소하는 글로벌 추세와 달리 한국은 오히려 2024년 ODA 예산을 적극적으로 증액하고 있다. 내년 ODA 예산이 약 6조 5천억원에 달할 정도로 예년에 비해 약 40%가 증액된 규모로 추진되고 있다. 이는 OECD DAC 회원국 중 가장 높은 증액 비율 중 하나로 기록될 정도로 글로벌 팬데믹과 난민수용의 위기 국면에서 여타 서구 공여국들의 ODA 긴축재정과 극명하게 대조되고 있다. 문제는 대규모로 증액된 예산을 어떻게 사용할 것인가에 있으며, 이미 기후환경, 디지털 인프라, 우크라이나 재건 사업, 인도적 지원 등의 큰 범주에서 ODA 투입 영역이 논의되고 있으나 차후 구체적인 계획에 관한 공론화 과정이 필요할 것이다. 따라서 증액된 예산의 일부를 활용하여 기존 방식의 분절적인 ODA 추진체계가 아닌 가치외교에 부합하는 글로벌 민주주의 기여를 목표로 한국 ODA 전략과 비전을 재구성하는 노력이 필요하다.

셋째, 한국은 개발협력 시민사회단체(CSOs)와 정부 간 파트너십 체결을 통해 정부가 규범적 틀을 마련하여 시민사회와의 협력관계를 명확히 하고 지속적으로 심화해 나간다는 사회적 합의를 도출하였다. 2019년 제32차 국제개발협력위원회가 ‘국제개발협력분야 정부-시민사회 파트너십 기본정책(이하 기본정책)’을 채택하고 2021년 정부-시민사회 정책정책협의회가 논의한 ‘기본정책 이행방안’이 발표되었다. 이로써, 정부가 한국 개발CSOs를 지원해서 국제개발협력 사업을 이행하거나 위임하는 방식 및 시민사회가 정부에게 개발협력 사업 및 정책에 관한 협력관계를 체계적으로 추진할 수 있는 플랫폼이 마련되었다고 평가할 수 있다. 이를 토대로 정부-시민사회 파트너십이 한국의 민주주의 기여를 위한 국제개발협력 사업의 기획 및 이행에 중요한 역할을 할 수 있으리라 기대해 본다.

### III. 한국의 민주주의 기여 방안

민주주의 원조는 하나로 정형화된 모델이나 섹터를 상정하지 않는다. 다양한 원조 방식과 복합적인 섹터의 선택이 민주주의 증진과 기여라는 광의의 주제로 통합될 수 있다. 이러한 통합적 접근에 따라 공여국의 국내적 조건과 맥락에 따라 선택되는 섹터와 원조 이행 방식이 다원화될 수 있으며, 한국이 기여할 수 있는 민주주의 지원도 한국적 특수성이 반영되어 정책 제언이 제시되어야 한다. 또한, 정부기관 이외에 다양한 이해관계자(multi-stakeholder)가 협력하지 않으면 한국의 민주주의 원조는 제대로 기획되거나 집행되기 어려울 것이며, 민주주의 원조를 위한 국내 주요 관계기관은 주요 정부기관, 국회, 시민사회 등과 같이 다층적으로 구성된 협력체계가 선행되어야 한다. 상술한 국내외 국제개발협력의 환경 변화와 민주주의 원조의 다양한 국내 이행주체 간의 통합적 협력을 토대로 아래와 같이 글로벌 민주주의 지원을 위한 한국 국제개발협력 정책의 전략적 대응을 네 가지로 제안할 수 있다.

#### 1. 범사회적(whole-of-society) 통합 관리

한국의 글로벌 민주주의 지원이 기여하는 가치와 역할을 총체적으로 재구성하는 범사회적 접근법이 한국 민주주의 원조의 근간으로 제도화되어야 한다. 한국의 민주주의 원조 경험은 오래되지 않았지만, 민주화의 역사적 경험은 어느 민주주의 국가보다 풍부하다. 한국의 민주화 경험은 글로벌 사우스(Global South) 파트너 국가들에게 기존 전통적인 글로벌 노스(Global North) 공여국보다 매력적이고 실질적인 지원이 가능하기 때문에 한국의 글로벌 민주주의 지원은 서구중심의 전통적인 민주주의 원조와 차별화가 가능하다. 전쟁, 식민지, 경제성장, 민주화 등 단기간에 복합적인 근대화 과정을 겪은 한국의 민주주의 경험이 협력대상국 입장에서는 식민지 종주국이었던 서구 공여국 그룹과 달리

설득력이 있을 가능성이 크기 때문에 글로벌 서사로서 한국의 민주주의 지원이 글로벌 사우스의 정치적 조건과 긍정적으로 접목될 수 있다.

한국의 민주주의 원조는 민주적 가치 기여를 중심으로 이와 관련된 이슈 영역을 연계하고 다양한 이행 주체를 통합하는 접근법이 필요하다. 한국에서 기획되는 다양한 민주주의 지원 방식의 프로젝트를 체계적으로 통합·관리하는 시스템 구축이 필요하다. 앞서 논의 했듯이, 민주주의 원조는 다양한 방식의 섹터와 주제를 통해 이루어지기 때문에, 민주주의 지원이 공공행정, 선거제도, 거버넌스 등 반드시 민주주의라는 용어가 포함되지 않는 섹터 내지 주제일지라도 민주주의 기여라는 거시적 분류에 포함될 수 있다. 따라서, 민주주의 지원의 경험을 통합적으로 운영하기 위해서는 다양한 섹터에서 구현되는 민주주의 요소 관련 데이터를 구축하고 관리하는 시스템이 필요하다. 아직까지 한국에서는 통일된 개념과 체계적인 관리 방식이 정립되어 있지 않아 민주주의 관련 원조사업의 예산 규모도 정확히 알 수 없을 뿐만 아니라 사업 콘텐츠도 분절적 성격이 강하다. 민주주의 원조 이행 주체로는 단지 정부기관만이 아니라 민주주의 기여와 관련된 다양한 이행 주체가 통합관리되어야 하는데, 특히 국회와 시민사회의 협력과 역할이 강조된다. 한국이 축적해 온 민주주의 경험을 개발협력의 기여방식으로 전환하기 위하여 정부원조기관을 넘어서 국회와 시민사회단체(CSOs)가 민주주의 원조의 주요 이행 주체로 협력하여야 한다.

## 2. 국회 중심의 글로벌 민주주의 기여

한국의 글로벌 민주주의 기여는 정부기관을 넘어서 민주주의의 원천인 국회가 중심이 되어 직간접적으로 민주주의 원조 프로젝트에 참여해야 한다. 스웨덴정당재단(Swedish Political Party Foundation) 사례와 같이 국회 차원에서 재단 또는 기금을 조성하여 정권의 변화와 무관하게 여야가 개도국 파트너 국가의 민주주의 기여에 상호 협력 및 지속가능한 지원을 할 수 있는 제도적 토대

가 필요하다. 민주주의 원조의 정치적 민감성으로 인해 한국 정부가 적극적으로 민주주의 지원을 기획하고 이행하기 어려울 경우, 국회와 정당 재단이 민주주의 원조를 국내외 CSOs와 협력하여 추진함으로써 정부가 감당해야 할 직접적인 정치적 민감성을 피할 수 있다. 또한, 국회가 주도적으로 한국의 글로벌 민주주의 기여를 위한 법안을 주도하여 민주주의 원조의 이행 주체들이 개발협력 활동을 추진하는데 법적 기반을 제공할 수 있다. 한국의 민주주의를 대표하는 기관은 국회인 만큼 정당성을 가지고 민주주의 지원을 모색할 수 있다는 장점이 있다.

### 3. 시민사회 파트너십을 이용한 민주주의 기여

한국의 글로벌 민주주의 기여를 위한 주요한 이행 주체로서 국내 개발 CSOs와 협력대상국의 CSOs 및 지역커뮤니티 등과 적극적으로 협력하여야 하며, 특히 협력대상국 시민사회에게 민주주의를 위한 한국의 ODA가 직접 제공될 수 있는 개발협력 프로젝트를 기획하여야 한다. 이미 북유럽 공여국들은 자국의 개발 CSOs를 지원하여 북유럽의 시민사회가 협력대상국의 시민사회와 소통하며 직접 민주주의 지원을 이행해 오고 있다. 한국도 KOICA를 통해 국내 개발 CSOs를 대상으로 직접 지원을 한 적이 있으나 단기간에 그쳤고 현재 시민사회에 직접적인 민주주의 기여 관련 지원은 없는 상태이다. 개발협력과 민주주의 원조의 현지화를 위하여 한국 원조기관의 파트너 시민사회단체에 직접 지원하는 방식의 장단점을 비교분석하고 비교우위가 있는 현지화 전략을 통해 시민사회에 직접 지원하는 사업을 기획해야 한다. 한국의 ODA 정책이 추진해야 할 방향성 중 하나가 ‘현지화’이며, 현지화의 중심에 한국과 파트너 국가의 CSOs가 핵심 주체로 위치해야 한다. 단, 협력대상국의 시민사회 역량을 신뢰하기 어렵거나 파트너십 운영의 투명성과 책무성이 보장되지 않으면 결국 한국 ODA 프로젝트의 효과성이 보장되지 않게 되어 최종적으로는 한국 정부에게 책무성이 부여될



것이다. 따라서 우선적으로 국내 개발 CSOs와의 협력사업을 통해 협력대상국의 CSOs의 역량을 증가시키는 방안을 모색해야 한다.

#### 4. 다자협력을 통한 글로벌 민주주의 원조 제공

한국이 글로벌 민주주의 확산에 기여하는 전략으로 국내 원조기관과 이행 주체를 통한 방식과 함께 다자원조를 통한 민주주의 원조를 모색할 수 있다. 유엔 및 세계은행 등의 전통적인 다자국제기구들은 지정기여 또는 자발적기여의 재원을 통해 민주주의, 인권, 젠더 등의 보편적 가치를 실현하기 위한 개발협력 프로젝트를 이행해 온 경험이 풍부하다. 국제 NGOs인 Oxfam, Save the Children 등도 직간접적으로 글로벌 민주주의 증진에 기여해 왔다. 한국이 독자적인 민주주의 기여 방식을 도모하는 노력을 강구하는 동시에, 국제기구와 국제 NGOs와 협력하여 국제사회의 민주주의 증진에 기여하며 다자기구의 민주주의 기여 방식을 학습할 수 있는 기회를 확장할 필요가 있다. 또한, G7과 한미일 공동의 민주주의 기여 프로젝트를 기획하고 참여하거나, 인도-태평양 전략을 공유하면서 역내의 민주주의 증진에 뜻을 같이 하는 파트너 국가들과 소다자주의 방식의 민주주의 협력을 추진할 수 있다.

### IV. 한국 민주주의 원조의 책무성

한국은 글로벌 민주주의 지원을 위한 기여외교를 추진함에 있어서 중상주의적 ODA 정책에서 벗어나 민주적 거버넌스와 평화, 그리고 인권개선 증진에 기여하는 한국의 역할을 강화해야 한다. 지금까지 한국 ODA가 경제발전 중심의, 한국 기업 진출을 위한 상업주의 특성에 집중되었던 궤적을 벗어

나기 위해서도, 민주주의 지원의 적극적 확장과 체계적 관리를 도모해 한국 국제개발협력 정책의 새로운 방향을 찾고 글로벌 중추국가 기조에 맞게 한국의 국격을 제고해야 할 것이다.

마지막으로, 한국이 글로벌 민주주의 지원을 본격화함에 있어 국제개발협력을 통한 민주주의 기여에서 발생할 수 있는 다양한 문제에 대비하여야 한다. 대표적인 걸림돌로서, 민주주의는 주권의 문제이기 때문에 민주주의 개혁에 대한 개발협력 사업을 파트너 정부가 정치적으로 민감하게 해석할 수 있다는 점이다. 파트너 국가와 충분한 협의 과정이 부재할 경우 한국식 민주주의의 수출이라는 정치적 개입으로 부정적인 평가를 받을 가능성을 크다. 따라서, 실제 민주주의 지원을 위한 개발협력 프로젝트 이행에서 협력대상국의 지역 커뮤니티와 시민사회에 ‘해를 주지 않는다(Do No Harm)’라는 원칙은 반드시 준수되어야 하며, 민주주의 원조에 대한 책무성(accountability) 기제의 도입도 적극 고려해야 할 것이다. ■

■ 김태균\_서울대학교 국제대학원 교수.

■ 담당 및 편집: 오준철\_EAI 연구보조원

문의: 02-2277-1683 (ext. 205) jcoh@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 2023년 10월 30일  
"글로벌 민주주의 지원을 위한 한국 국제개발협력의 기여 방안"  
ISBN 979-11-6617-669-2

재단법인 동아시아연구원  
03028 서울특별시 종로구 사직로7길 1  
Tel. 82 2 2277 1683 Fax 82 2 2277 1684  
Email eai@eai.or.kr Website www.eai.or.kr