

국제 사회의 개발 지원 이론과 실제 : 북한 개발 지원을 위한 모색

경제 · 인문사회연구회 협동연구총서 08-08-02

# 국제 개발이론 현황

이금순 · 김수암 · 조한범 · Lynn Lee

주관연구기관 통일연구원

협력연구기관 대외경제정책연구원 · 우석대학교 · 우리민족서로돕기운동

KINU 통일연구원



## 국제 개발이론 현황

인 쇄 2008년 12월  
발 행 2008년 12월

발 행 처 통일연구원  
발 행 인 통일연구원장  
편 집 인 기획조정실

등 록 제2-02361호 (97.4.23)  
주 소 (142-728) 서울 강북구 4.19길 275 통일연구원  
전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2576 (팩시밀리) 901-2544  
홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

표지·레이아웃 디자인 늘품 (02-2275-5326)  
인 쇄 처 양동문화사

가 격 8,000원

© 통일연구원, 2008

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.  
(구입문의) 정부간행물관매센터: ·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337

### 국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)

국제 개발이론 현황 / 이금순, 김수암, 조한범, Lynn Lee [지음]. — 서울 : 통일연구원, 2008

p. ; cm. — (경제·인문사회연구회 협동연구 총서 ; 08-08-02)

참고문헌 수록

ISBN 978-89-8479-483-2 93340 : ₩8,000

국제 개발[國際開發]

322.83-KDC4

338.91-DDC21

CIP2008003927

## “국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한개발지원을 위한 모색”

### 1. 협동연구총서 시리즈

협동연구총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
08-08-01	국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한개발지원을 위한 모색 (총괄보고서)	통일연구원
08-08-02	국제 개발이론 현황	통일연구원
08-08-03	국제사회의 원조 현황 및 추진 전략	통일연구원
08-08-04	UN기구의 지원체제와 대북 활동	통일연구원
08-08-05	양자간 개발기구의 체계와 활동	대외경제정책연구원
08-08-06	다자간 개발기구의 체계 및 활동	우석대학교
08-08-07	국제 NGO의 원조 정책과 활동	우리민족서로돕기운동

### 2. 참여연구진

연구기관		연구책임자	참여연구진
주관 연구 기관	통일연구원	박 형 중 선임연구위원 (협동연구 총괄책임자)	권 영 경 교수(통일교육원) 강 동 완 책임연구위원
협력 연구 기관	통일연구원	이 금 순 선임연구위원	김 수 압 연구위원 조 한 범 선임연구위원 Lynn Lee Project Manager (InterMedia)
	통일연구원	임 강 택 선임연구위원	김 규 룬 선임연구위원 박 영 호 선임연구위원 전 병 곤 연구위원 이 조 원 교수(중앙대)
	통일연구원	최 춘 흙 선임연구위원	김 영 윤 선임연구위원 최 수 영 선임연구위원
	대외경제정책연구원	권 울 연구위원	정 지 선 전문연구위원 박 수 경 연구위원
	우석대학교	장 형 수 교수(한양대)	송 정 호 교수(우석대) 임 을 출 교수(경남대)
	우리민족서로돕기운동	이 종 무 소장 (우리민족서로돕기운동)	최 철 영 교수(대구대) 박 정 단 선임연구위원(서울대 통일평화연구소)

# 목차

C o n t e n t s

## 국제 개발이론 현황

이금순 · 김수암 · 조한범 · Lynn Lee

### 제1장 서론 / 1

### 제2장 개발 개념 및 이론의 변화과정

01 개발 개념	가. 개발 개념 및 지표	6
	나. 개발 주체	8
02 개발이론의 변화배경 및 과정	가. 자유주의적 개발이론	15
	나. 사회주의 개발이론	22
03 개발에 대한 다양한 접근과 주요쟁점	가. 대중적 접근	27
	나. 사회문화적 접근	32
	다. 여성주의적 접근	35
	라. 환경적 접근	39
	마. 세계화와 개발	43

### 제3장 빈곤과 개발

01 빈곤의 개념	가. 소득의 관점에서 다면적 관점으로서의 전환	48
	나. 박탈로서의 빈곤	49
	다. 부정의(injustice)로서의 빈곤	49
02 빈곤에 대한 접근	가. 재정적 접근법 (Monetary Approach)	53
	나. 역량 접근법(Capacity Approach)	56
	다. 사회적 배제 접근법 (Social Exclusion Approach)	58
	라. 참여 접근법 (Participatory Approach)	60
	마. 합의	62

## 제 4장 *인간개발과 사회개발*

01 인간개발	가. 인간중심적 개발개념	68
	나. 인간개발과 전통적 개발개념의 비교	69
	다. 인간개발 지수	72
02 인간안보와 개발	가. 인간안보 개념	72
	나. 유엔 인간안보위원회와 인간안보	76
03 사회개발	가. 사회개발 개념의 등장 배경	79
	나. '사회' 개발과 사회부문별 개발	80
	다. 과정, 제도변환으로서의 사회개발	81
	라. 취약성과 사회개발	82
	마. 배제와 사회개발	83
	바. 양성 평등과 사회개발	83
	사. 세계은행과 사회개발	84
	아. 유엔 사회개발정상회의와 사회개발	85

## 제 5장 *인권과 개발*

01 흥정논리와 인권	90
02 유엔에서의 인권과 개발 논의	91
03 개발과정과 인권증진 전략	93

04 개발과 권리에 기반한 접근  
(Rights-based Approach: RBA)

- 가. 전통적 접근과 권리에 기반한 접근 비교 94
- 나. 권리에 기반한 접근 개념 정의 96
- 다. 빈곤감축전략과 권리에 기반한 접근 97
- 라. 유엔개발기구와 권리에 기반한 접근 98
- 마. 권리에 기반한 접근의 핵심 원칙 99

**제 6장** 탈 사회주의 체제전환과 개발

---

- 01 체제전환의 형태와 개발 110
- 02 탈 사회주의 체제전환국의 경험 122
- 03 북한개발에 대한 탈 사회주의 체제전환의 함의 128

**제 7장** 결론 / 133

---

**참고문헌** / 136

---

**최근 발간자료 안내** / 141

---

〈표 II-1〉 개발의 주체	9
〈표 II-2〉 주요개발이론 변화과정	14
〈표 II-3〉 로스토의 경제성장 단계	19
〈표 II-4〉 마르크스의 사회발전단계	22
〈표 II-5〉 참여의 차원	31
〈표 II-6〉 젠더와 개발에 대한 접근	36
〈표 II-7〉 개발이론 및 접근	46
〈표 IV-1〉 세계은행 대출의 부문별 구성	80
〈표 V-1〉 전통적 개발접근 방식과 RBA의 비교	96
〈표 VI-1〉 금진주의와 점진주의의 장단점	118

# 제1장

## 서론

국제 개발이론 전환



# 제1장

## 서론

1995년 수해이후 지속적으로 추진된 대북지원은 북한의 인도적 위기상황 완화 및 남북 간 교류확대에 기여하여 왔으나, 지원 절차 및 평가 등 추진과정에서 국제적인 기준들을 제대로 반영하지 못하였다는 국내외 지적을 받아왔다. 대북지원이 본격적으로 긴급구호차원에서 개발지원으로 전환될 필요성이 제기되어 왔으며, 개발지원을 본격화하기 위해서는 체계적인 검토가 필요하다. 대북 개발지원에 대한 관심에도 불구하고, 개발이론에 대한 논의는 심도 있게 이루어지지 못하여 왔다. 본 연구는 개발이론의 변화과정을 검토해 봄으로써 보다 효과적인 대북 개발지원의 방향을 정립하는데 기여하고자 한다. 개발이론은 개발의 개념규정, 개발 전략, 실제적 영향력 평가 등을 통해 지속적으로 보완되어 왔다. 경제적인 차원에서 논의되어 왔던 개발개념도 시간이 지나면서 사회 및 문화적 차원을 포함하는 보다 광범위한 영역에서 논의되게 되었다. 또한 국제적으로 개발의 중요성이 강조되고 다양한 개발전략이 제시됨에도 불구하고 빈곤현상은 더욱 악화되는 현실적 모순이 지속되었다. 개발과정에서 성별 불평등 및 환경 파괴 등의 문제에 대한 인식도 더욱 커지게 되었다. 이와 같이 개발개념을 다양한 측면에서 재검토하면서 개발전략도 제반 관심 사안들을 감안하여 통합적으로 논의되게 되었다.

본 연구는 특성상 문헌연구 중심으로 진행되었다. 개발 혹은 발전과 관련하여 이루어진 연구단행본, 논문, 관련국제기구의 발간물 등을 주요 분석대상으로 하였다. 본 연구는 2장에서 1950년대 이후 제시되어 온 개발이론에서 중요시하는 주요 개념을 분석하고, 개발과정에 대한 구체적인 접근법을 검토한다. 개발개념은 단순히 경제적 차원의 개발에 그치지 않고 포괄적인 사회개발요소들을 존중하게 되었다. 또한 저개발상황이 유발하는 인권존엄에 대한 위협상황을 극복하는 것이 필요하다는 시각에서 인간안보(Human security), 인간개발(Human development)이 중요시되게 되었다. 따라서 3장에서는 개

발지원의 주요 목표로 설정된 빈곤감축(poverty reduction)의 개념을 살펴보고자 한다. 특히 개발 주체별로 빈곤축소개념을 어떻게 설정하고 어떤 구체적인 빈곤감축전략을 취하고 있는지를 분석할 것이다. 4장에서는 인간개발과 사회개발 개념이 등장한 배경 및 주요 내용들을 검토해 볼 것이다.

5장에서는 국제적 관심사로 부각된 개발과 인권의 연계를 살펴보고자 한다. 개발지원이 ‘권리에 기반 한 접근(Rights based Approach)’ 차원에서 논의되며, 개발지원과정에서 추구해야 할 성 평등(Gender Equality), 지속가능한 개발(Sustainable development) 등 주요 개념을 검토할 것이다. 6장은 사회주의 체제전환과정에서 체제전환 의미와 이들 국가들의 개발전략을 알아보고, 북한개발에 대한 시사점을 도출해 보고자 한다. 본 연구가 관련연구자 및 정책실무자들에게 개발 개념에 대한 체계적인 이론 검토 및 정책대안을 위한 자료로 활용되기를 기대한다.

# 제2장

## 개발 개념 및 이론의 변화과정



# 제2장

## 개발 개념 및 이론의 변화과정

### 1. 개발 개념

#### 가. 개발 개념 및 지표

‘개발(development)’은 ‘발전’ 혹은 ‘성장(growth)’이라는 용어와 혼재되어 사용되어 왔다. 개발은 매우 실제적인 관심을 반영하는 것이지만, 개발의 개념 규정에는 이제까지 다양한 접근과 논란이 있어 왔다. ‘경제성장’이라는 차원에서 특정지역의 개발이 이루어져 왔으나, 상대적 빈곤(relative poverty)과 불균형(inequality) 또한 심각한 문제로 부각되어 왔다. 또한 우리가 개발개념에 대해 논리 정연한 이론과 정확한 지표를 통해 실제적인 변화를 측정하려고 할수록, 현실적인 어려움에 직면하게 된다.<sup>1)</sup>

개발의 개념은 경제학뿐만 아니라 정치학, 사회학, 인류학 등 매우 다양한 사회과학분야에서 중요한 연구 분야로 다루어져 왔다. 개발은 ‘보다 나아지는 것’이란 의미를 내포하고 있으며, ‘바람직한 것’이라는 전제 하에<sup>2)</sup> 국가 및 사회가 추구하는 목표로 상징되어 왔다. 미르달(Myrdal)은 개발을 ‘전사회체계의 상향적 운동’으로 정의하고, 사회체계에는 경제적 요인뿐만 아니라 비경제적 요인도 포함하는 것을 당연시하였다. 즉 사회의 생산수준이나 소비수준은 개인적 소비만이 아니라 교육, 위생 등의 공동소비를 포함할 뿐만 아니라, 사회적 구성, 사회 내의 권력구분 등 제도 및 태도도 포함한다.<sup>3)</sup>

개발개념은 시간이 경과하면서 다르게 변화되어 왔다. 개발은 좁은 의미의 개념규정으로부터 점차 넓게 규정되어 왔으며, 양적인 지표로부터 구조적인 변화로 전환되어 왔다. 본 장은 이제까지 제시되어 온 다양한 개발이론들이

1) Kothari and Minogue, “Critical Perspectives on Development: Introduction,” Uma Kothari and Martin Minogue eds., *Development Theory and Practice: Critical Perspectives* (London: Palgrave, 2006), p. 1.

2) 김대환, 『발전경제학』 (서울: 경문사, 1998), p. 3.

3) 위의 책, p. 4.

‘개발’이라는 개념을 어떻게 규정하여 왔고, 어떠한 방식으로 측정하고자 하였는지를 개발적으로 살펴보고자 한다. 개발은 ‘근대성(modernity)’ 개념과 긴밀히 연계되어 ‘바람직한 것’으로 인식되어 왔다. 사회적, 경제적, 정치적, 문화적 상황에 따른 ‘근대’개념은 시간과 지역에 따라 달라진다. 대개 ‘근대화 된 상태’는 서유럽의 경험에 기초하여 특정한 형태의 경제상태 및 사회제도를 나타내는 것을 의미한다. 경제적 측면에서 ‘근대’는 산업화(industrialization), 도시화(urbanization), 모든 경제적 측면에서 기술사용 증대를 의미한다. 또한 사회적, 문화적인 측면에서 기술과 과학적 원칙이 반영되는 것을 지칭한다. 17~18세기 서유럽의 ‘계몽주의’는 세계와 발전(progress)에 대한 이해를 위해서도 합리적이고 과학적인 접근법의 중요성을 포함하고 있다. 근대성의 파급을 개발 및 발전으로 이해하기도 하는 한편, 일부에서는 이를 문화적 관습의 제거, 자연환경의 파괴, 삶의 질 저하 등으로 비판하기도 한다.

개발을 근대성으로 규정하는 것은 대개 경제적 측면을 중심으로 이루어진다. 개발의 개념구상은 세계은행 등 국제기구들의 업무분야들을 규정하고 있다. 즉 세계은행은 개발국과 저개발국을 분류하는 기준으로 일인당국민소득(GNP per capita)을 사용한다. 국민총생산량은 전적으로 경제적 차원의 측정이며, 나라별로 인구수가 다르기 때문에 일인당국민총생산량이 경제적 부를 측정하는 수단으로 활용된다. 일반적으로 개발을 나타내기 위해 부의 측정지표를 사용하는 것은 경제적 부의 수준이 높아질수록, 보건, 교육, 삶의 질 향상 등 다른 혜택들도 이루어질 수 있다는 점에 기반하고 있다. 개발지표로 일인당국민소득이 가장 광범위하게 사용되어 왔으나, 보다 비경제적 측면을 강조하는 포괄적인 개발지표의 필요성이 제기되어 왔다. 이에 따라 1980년대 말부터 유엔개발계획에 의해 인간개발(Human Development) 지표가 개발되어 폭넓게 사용되어 왔다.

또한 개발은 매우 다양한 단계로 규정될 수 있다. 즉 개인, 지역사회, 지역, 국가, 세계단위에서 개발의 의미와 전략이 논의되어 왔다. 개발은 개념규정상 어려움뿐만 아니라 어떻게 규정되든지 간에 이를 계량화하여 측정하는 것이 쉽지 않다.<sup>4)</sup> 개념상으로 개발은 무엇인가 측정 혹은 평가되어야 할 것으로

4) Katie Willis, *Theories and Practices of Development* (New York: Routledge, 2007), pp. 12-15.

가정된다. 그러나 개발을 평가하는데 있어 근본적인 어려움은 비교가능성(comparability)에 기인한다. 즉 특정시기 및 특정지역 개발 평가는 시계열적 혹은 다른 지역 간 비교를 전제로 하고 있다. 그러나 현실적으로 이는 용이한 작업이 아니다. 예를 들어 국가별 조사의 경우 많은 양의 정보 수집을 위해서는 훈련된 인력, 결과분석 기술 등 자원을 필요로 하며, 이러한 면에서 국가별로 같은 수준의 정보를 확보하는 것은 어렵다.

개발전략은 개발상태가 거의 항상 숫자로 표시될 수 있는 정량적인 것이며, 비교가능 하다는 것을 염두에 두고 있다. 정량적 측정에 집중함으로써, 개발에 대한 주관적이고 질적이고 측면은 제외된다. 개인 및 집단의 감정, 경험, 의견은 제외되며, 이로 인해 지역주민 등 내부견해보다는 개발에 대한 외부의 의견을 강조하는 경향이 있다. 경제개발과 경제성장은 모두 동일한 용어(economic development)로 쓰일 수 있으나, 경제개발은 경제발전의 특수한 경우로 구분된다. 미개발의 자원이 있는 경우, 경제발전의 주체로서 민간기업 외에 국가 혹은 정부의 역할이 중시되는 경우, 경제발전의 목표로서 사회 정의적 함의가 정책적으로 반영된 경우를 경제개발로 지칭한다. 이와 같이 경제개발은 경제발전을 정책적으로 달성하려는 경제발전의 특수한 경우를 나타낸다. 따라서 개발은 발전을 정책으로 이루기 위해 특정전략을 취하여야 한다는 점을 전제하고 있다.

## 나. 개발 주체

개발개념 규정의 다양성은 개발에 이르는 전략(접근법)의 차이와 밀접히 관련되어 있다. 어떤 개발전략을 취할 것인지를 모색한다는 차원에서 개발주체에 대한 관심이 커지게 되었다. 즉 개발을 어떠한 방식으로 이룰 것인가에 따라 특정 개발주체의 역할이 강조되기도 한다. 또한 힘의 역할 구조에 대한 인식에 따라 다양한 개발주체들의 영향력에 따라 평가가 다르게 인식된다. 아래의 표에서와 같이 개발을 이끌어가는 주체로는 개인, 세대, 지역사회, 정부, 비정부기구, 사기업, 다국적 기구 등으로 다양하게 구성된다. 이와 같이 다양한 주체들은 규모면에서도 큰 차이를 보이고 있으나, 규모가 곧 영향력을 의미하는 것은 아니다. 즉 가장 소규모 단위인 개인들도 정치적, 경제적

입장을 지니고 있다는 점에서 개발과정에서 매우 중요한 영향력을 행사할 수 있다. 각 개발이론들을 살펴보면, 개발주체에 대한 관심이 다소 상이하게 나타나고 있음을 알 수 있다. 이는 각 개발이론들이 제시하는 개발의 개념 및 개발에 이르는 전략이 다르기 때문이다.

<표 II-1> 개발의 주체

주 체	활 동
개인	소득, 계층, 성, 민족, 연령, 기타 사회적 변수에 따라 선택과 영향이 달라짐.
세대	같이 살면서 재정을 공유하는 사람의 집단; 항상 동일 가족구성원인 것은 아님; 구성원의 기존욕구가 충족된다는 가정 하에 기본단위로 기능함.
지역사회	이해를 공유하는 사람들의 집단; 대개 주거지역(마을 혹은 도시지역)을 공유하는 것에 기초하나 사회적 정체성을 공유하는 지역사회를 지칭함.
정부	지역, 시단위정부에서부터 국가정부까지 다양한 단계로 작동; 경제적 틀을 설정하는데 중요함; 개입자 혹은 개발에서 규제하는 역할을 수행함.
비정부기구	국가 혹은 이윤추구 기관으로 역할을 하지 않음; 지역사회에게 서비스 제공을 위한 사업구상, 소득창출 기회 마련, 사회적 관계 제고를 도움; 소규모 기구일수도 있으나, 세계적인 조직을 가진 대규모 기관일수도 있음.
사기업	시장의 대표, 작은 기업일수도 있으며, 세계적 기업일수도 있음.
다국적 기구	경제정책을 위한 세계적 어젠더 설정; 세계적 평화증진; 지원 및 기술지원의 중요한 원천임; 국제통화기금, 유엔, 세계은행

출처: Katie Willis, *Theories and Practices of Development*, p. 25.

개발전략을 실행할 때 개발계획이 실제 개발주체 간의 협력 및 상호작용에 의해 이루어지게 된다.<sup>5)</sup> 개발의 주요 주체로는 국가, 시장, 지역사회(시민사회)가 기능하고 있다는 점에서 개발전략도 국가주도, 시장주도, 지역사회주도 등으로 규정되기도 한다. 시간이 경과하면서 효율적인 개발전략을 추진하기

5) Kothari and Minogue, "Critical Perspectives on Development: Introduction," p. 13.

위해서는 거버넌스, 즉 주요 개발주체간의 상호관계가 중요시 되게 되었다.<sup>6)</sup>

## 2. 개발이론의 변화배경 및 과정

개발관련 이론적 논의는 주로 2차 대전 이후 본격화되었다. 이전에도 개발이론들이 존재하여 왔으나, 전쟁이후 냉전체제를 토대로 대외원조가 이루어지면서 개도국들의 발전전략에 대한 논의가 가속화되게 되었다. 1950년대에는 주로 유럽의 경험을 토대로 한 근대화론이 개발이론의 주를 이루었다. 그러나 실제 근대화론이 제시하는 바와 같이 개발결과가 나타나지 않게 되자, 중남미의 경제개발 경험을 토대로 1960년대에는 종속이론이 제기되었다.

1970년대에 들어서면서 기존 개발이론에 대한 탈식민주의 및 여성주의적 접근들이 제기되게 되었다. 1970년대와 1980년대 들어 지원공여 국가들은 대외원조의 개발 목적을 강조하게 되었다.<sup>7)</sup> 이는 동서 간 냉전체제가 화해 분위기로 전환되었고, 1970년대 초반 유가 폭등으로 인해 개도국의 부채 및 경제위기, 아프리카의 기근사태가 발생하였기 때문이다. 대외원조에 있어서 개발 목적이 강조됨에 따라, 전체 원조 중 빈곤국가에 대한 원조비율이 1970년 10%에서 10년 이후 25%로 크게 증가하게 되었다. 사하라이남지역의 기근사태와 내전이 확산됨에 따라 지원의 조건들도 상당히 완화되게 되었다. 또한 선진국 비정부기구들의 규모가 급증하였고, 이들이 단순히 지원서비스의 제공자에 머무르지 않고 정부와 대중을 향해 개발지원의 필요성을 홍보하게 되었다. 세계은행, 유럽개발기금 등 다국적 지원기구의 중요성이 부각되면서, 이들 기관들의 지원이 가장 개발지향적인 프로그램으로 인식되게 되었다. 즉 이들 다국적 기구들은 개별국가와는 달리 양자 간 지원의 이용 및 국가 분배에 있어서 외교적, 상업적, 문화적 동기를 갖지 않은 것으로 평가되었다.<sup>8)</sup> 그럼에도 불구하고 미국, 프랑스, 일본 등은 수혜국의 개발 그 자체보다는 자신들의 외교적 및 상업적 이해관계를 지원정책에 반영하여 왔다. 개발지원

6) Martin Minogue, "Power to the People? Good Governance and the Reshaping of the State," Uma Kothari and Martin Minogue, eds., *Development Theory and Practice* (London: Palgrave, 2006), p. 117.

7) Carol Lancaster, *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Policies* (The University of Chicago Press, 2007), pp. 34-44.

8) *Ibid.*

의 증가에도 불구하고 개발을 위해서 지원이 어떠한 방식으로 활용되어야 하는지에 대해서는 광범위한 공감대가 형성되지는 못하였다. 이로 인해 <표 II-2>에서와 같이 1980년대에 들어 기본욕구 접근 및 재분배적 목적의 지원이 후퇴하게 되었다. 다수의 개도국 내 외채 및 국제수지악화에 따라 공여국의 주요 관심사는 구조조정(structural adjustment)으로 전환되었으며, 개도국의 경제성장을 소생시키기 위한 화폐 평가절하, 무역 자유화, 적자 감축, 물가, 임금, 이자율에 대한 통제철폐 등 기타 경제정책변화를 지원과 연계하였다. 세계은행과 국제통화기금이 개도국 경제개혁 프로그램을 주도하였다. 그러나 비정부기구들은 이러한 경제개혁이 빈곤을 악화시킨다는 점에서 지원이 빈곤감축(poverty reduction)과 빈곤층의 권한부여(entitlement)에 초점을 맞춰야 한다고 지적하였다. 1980년대 이래 자본주의, 국가주도, 시장주도의 전통적인 개발접근의 한계가 명확해짐에 따라 인간개발 및 사회개발에 대한 관심이 증대되었다.<sup>9)</sup> 1990년대 초부터는 사회적 자본, 시민사회, 사회적 배제에 대한 논의가 활발히 이루어지게 되었다. 따라서 대외원조에서도 양자 지원의 주요 목표로 시민사회의 개발이 설정되었다. 1980년대 중반부터 개발 과정에서 참여가 증진되어야 한다는 참여적 개발이 강조되게 되었다.

1990년대 들어 대외원조의 특성이 변화하게 된 배경으로는 냉전체제의 종식, 세계화, 민주주의 확산, 개도국 내전지속, 공여국 경제적 어려움 등이다. 이로 인해 개별국들의 대외원조에서 외교적 목적이 약화되었고, 구 사회주의 권의 경제 및 정치체제 전환, 지구적 문제해결, 민주주의 증진 및 갈등이후 회복 등 새로운 지원의 목적이 출현하게 되었다. 또한 개발지원의 효율성 문제에 대한 논란으로 인해 지원의 개발목적들이 도전을 받게 되었다. 1990년대 초에 총 대외원조 규모가 증가했으나, 중반에 들어 지원이 급격하게 감소하였고, 후반기에 다소 증가되었다.<sup>10)</sup> 1990년대 들어 개발을 위한 지원이 재조정되었으며, 여기에는 크게 두 가지 접근법이 등장하였다. 첫째는 세계은행 중심의 위로부터 지원방식으로 성장을 자극하는 수단으로서 경제정책 개혁을 강조하였다. 둘째로는 비정부기구들의 관점에서 소규모, 지역개발활

9) Paul Francis, "Social Capital, Civil Society and Social Exclusion," Uma Kothari and Martin Minogue, eds., *Development Theory and Practice* (London: Palgrave, 2006), p. 71.

10) 특히 사하라 이남 지역에 대한 지원이 1994년부터 2000년 기간 동안 1/3으로 급감하였다. *Ibid.*

동을 통한 빈곤층에 대한 직접 지원, 개발활동의 성공 및 지속가능성에 대한 책임 유도 및 권한부여를 위한 기금활동 입안에 있어서의 참여를 중요시하였다. 1990년대 중반에 들어 이러한 두 가지 상반된 견해가 일종의 타협점을 모색하게 되었으며, 세계은행도 지원에 있어서 수혜국을 주요 결정자로 인식하고 개발의 최종목표로 빈곤감축을 설정하며 빈곤에 대한 보다 직접적인 영향을 줄 수 있는 활동들을 재정지원하게 되었다. 비정부기구들도 개도국 정부의 효율적인 경제정책관리 및 지원정책이 없을 경우 경제적 사회적 진전이 이루어질 수 없다는 점을 수용하게 되었다. 그러나 개발지원에 있어서 지원의 효율성에 대한 논란이 다시 부각되게 되었다. 이러한 배경으로는 냉전종식으로 인해 공여국의 해외원조에 대한 국가안보 정당성이 약화되었고, 경제통계 향상으로 지원의 시계별, 국가별, 세대별 영향력 평가가 보다 용이하게 되었기 때문이다.

21세기 들어 대외원조 규모가 증대되었고, 수혜국의 경제개발을 가속화하기 위한 목적도 다시 강조되기 시작하였다. 대외원조에서 가장 중요한 역할을 하는 3개국도 개발지원 방식에서 변화를 추구하였다. 미국의 경우 개발지원을 전담하는 새로운 기구(Millennium Challenge Corporation)를 설립하였고, 일본과 프랑스는 원조기구를 보완하기 위해 비정부기구의 정부지원정책 자문 및 집행과정 참여를 확대시키며 실제사업이 개발지원을 위한 DAC 기준에 더욱 부합하도록 조정하였다. 2001년 9.11 테러사건이 발생하면서 개발지원 확대가 강조되었다. 실제 테러범들이 빈곤국 출신은 아니었으나, 유럽을 비롯한 세계 언론들은 테러사건이 세계 빈곤 및 광범위한 불평등의 결과라고 인식하기 시작하였다. 또한 테러리스트와 취약 혹은 실패국가와의 연계를 강조하면서, 이러한 국가들이 테러기구의 보호처가 되지 않도록 국제사회가 국가실패를 예방하기 위한 조치를 취할 필요가 있다는 견해가 확산되었다. 구체적인 지원방식에 대한 합의는 이루어지지 않았지만, 지원이 내전과 국가붕괴를 예방하기 위해 잠재적으로 유용한 도구라는 점이 강조되었다. 이와 함께 다른 촉발요인으로는 선진국들이 빈곤국의 개발확대를 지원하여야 한다는 국제적 규범으로 대외원조가 이러한 규범을 실행하기 위한 기본적인 조치라는 점이다. 1990년대 중반에 대외원조규모가 급감하면서 비정부기구들은 개별국가 및 대중들을 대상으로 개발지원의 삭감을 중단하고 오히려

예산의 1% 혹은 유엔이 권장하는 국민총생산의 0.7%로 증대시켜야 한다고 홍보하였다. 대외원조의 과정들을 살펴보면 지원이 냉전확산의 도구로 시작되었으나, 이후에 경제안정, 장기적 성장, 빈곤감축 등을 통해 수혜국 생활향상을 증진하기 위한 것으로 변화되게 되었다. 이러한 목적들이 공여국의 초기목적으로 설정되었다기보다는 국가 및 국제안보 관련 외교적 목적을 달성하기 위한 수단으로 출발하였다. 그러나 수혜국 생활향상은 장기적인 과정으로서 공여국 내 개발지원기구의 설립 및 보다 전문화된 인력양성, 사업실행을 위한 비정부기구의 설립을 가져오게 되었다. 2000년대에 들어서 해외원조가 선진국과 개도국 간의 관계에서 당연한 요소로 간주되게 되었으나, 개발지원구범이 무조건적이거나 공여국 내에서 논란이 없었던 것은 아니며, 동일한 목적으로 추진되지도 않았다. 그럼에도 불구하고, 지원의 개발목적은 전반적으로 확대·강화되어 왔다. 개발정책에서 환경적 관심이 강화되면서, 무역과 개발관련 국제협력이 강조되게 되었다.<sup>11)</sup>

이와 같이 시기에 따라 별다른 논쟁 없이 단일한 개발이론 혹은 대외원조 논의가 제시되어 온 것은 아니며, <표 II-2>에서 제시된 바와 같이 상이한 이론들이 공존하여 왔다. 본 절에서는 주요 개발이론의 변화과정을 단순히 시기별 구분이 아니라, 개발에 대한 유사한 기본개념을 중심으로 살펴보고자 한다. 즉 개발이론들의 기본가설이 시간이 경과하면서 현실을 반영하여 어떻게 진화되어 왔는지를 분석해 보고자 한다. 이를 통해 개발의 개념들이 어떻게 확대되고 발전되어 왔는지를 제시해 보고자 한다.

11) Philip Woodhouse, "Development Policies and Environmental Agenda," Uma Kothari and Martin Minogue, *Development Theory and Practice* (London: Palgrave, 2006), p. 136.

<표 II -2> 주요개발이론 변화과정

시기	주요 개발이론	
1950년대	근대화(Modernization) 이론	모든 국가들은 유럽형 모델을 따라야 함.
	구조주의(Structuralist)이론	빈곤국가들은 국내 경제발전을 이루기 위해 세계경제와의 상호관계를 최소화하여야 함.
1960년대	근대화 이론	
	종속 이론(Dependency)	빈곤국가들은 선진국가들의 착취로 인해 빈곤상태
1970년대	종속 이론	
	기본적 욕구(Basic Needs) 접근	정부 및 지원정책의 관심은 최빈국 주민들의 기본적인 욕구를 충족하기 위한 것이 되어야 함.
	신 말더스주의 이론 (Neo-Malthusian theories)	경제적, 생태적 재난을 예방하기 위해 경제 성장, 자원 사용, 인구증가를 통제할 필요
	젠더와 개발 (Gender and development)	개발이 남성과 여성에 대해 다른 결과를 주는 과정을 인식
1980년대	신자유주의(Neo-Liberalism)	시장중시; 정부는 경제활동에 대한 직접 개입을 자제해야 함.
	대중(풀뿌리, grass-roots) 접근	지역적 맥락 및 고유한 지식의 중요성
	지속가능한(sustainable) 개발	현세대의 개발수요와 차세대 환경적 및 기타 관심사들을 조화시킬 필요
	젠더와 개발	개발과정에서 성별 차별이 어떻게 영향을 미치는지에 대한 인식이 더욱 커짐
1990년대	신자유주의	
	탈발전(Post-Development)	개발에 대한 견해가 식민주의와 유럽중심주의(Eurocentrism)의 형태로 표출, 이러한 것들은 민중적 차원에서 도전되어야 함.
	지속가능한 개발	
	문화와 개발	다양한 사회적, 문화적 집단이 개발과정으로부터 얼마나 다르게 영향을 받는 지에 대한 인식이 커짐.
2000년대	신자유주의	세계화와 개념과 긴밀히 연계
	지속가능한 개발	
	탈발전 <sup>12)</sup>	
	대중적 접근	

출처: Katie Willis, *Theories and Practices of Development*, p. 27.

## 가. 자유주의적 개발이론

### (1) 고전주의 개발이론

개발이론과 전략들이 1945년 이후 본격적으로 제기되어 왔으나, 이는 18세기 이후 유럽에서 논의되어 온 경제학, 정치학, 사회학적 이론들에 기반하고 있다. 이러한 차원에서 고전경제이론들은 개발이론을 이해하는데 중요하다. 경제개발에 대한 기본이론은 아담 스미스에서부터 시작되었다. 18세기 무역이 경제발전의 주요 원동력이 되었으며, 상인 및 큰 무역회사들은 국가와 관계에서 자신들의 경제적 이해관계를 유지하기 위해 주요한 영향력을 가지게 되었다. 이들은 불필요한 경쟁 없이 자신들의 경제활동을 수행하기 위해 보호주의적 정책을 옹호하였다. 보호주의는 국가 밖에서 생산되는 물품에 대한 높은 수입관세를 부과하여 국내생산품을 보다 싼 가격에 사도록 한다는 것이다. 아담 스미스는 이러한 규제를 국가의 경제성장 및 모든 시민을 위한 부의 증진에 유해한 것으로 규정하고, 경제개발에 있어서 무역보다는 생산에 더욱 중점을 두어야 한다고 주장하였다. 그에 따르면 분업화는 생산성을 제고할 것이고, 이에 따라 경제성장과 부의 생성이 가능하다는 것이다. 이러한 차원에서 생산과정을 여러 단계로 분화하였다. 경제체제는 국가보다는 '시장의 보이지 않는 손'에 의해 작동하고 각 개인은 자신의 이해대로 행동한다는 인식 하에 경제개발에서 시장중심의 접근을 강조하였다. 이후 리카르도는 자유무역의 옹호자로 '비교우위(comparative advantage)' 개념을 들어 국가 간의 분업화 필요성을 주장하였다. 국제분업이 경제성장의 역량을 제고하고 부족한 자원을 가장 효율적으로 활용할 수 있는 방안이라는 것이다.

고전경제학자들은 시장이 자원 활용 및 인간 안녕을 가장 효율화하는데

12) 에스코바르(Escobar)가 콜롬비아의 개발과정 사례연구 - 그는 개발 개념을 세계은행 및 미국정부 등이 채택하는 매우 기술적으로 접근 - 그의 주장은 콜롬비아에 '외부인'들이 들어오기 전에는 '빈곤' 문제가 없었으며 따라서 '개발'의 필요성도 없었다. 대부분의 주민들이 정식교육을 받지 못하고 각 세대에는 식수나 전기가 부족하였으나, 이러한 요인들이 대개 문제시되지 않았다. 그러나 콜롬비아 사회와 경제에 외부의 가치와 기대가 적용되면서, 국가자체가 미개발국가로 평가되었다. 이러한 부족은 오직 선진국의 개발형태를 도입해야만 해결할 수 있다는 점에서 지원 및 기술지원의 형태로 매우 다양한 개입이 이루어졌다. 에스코바르에 따르면 빈곤국(남부)들이 경험해 온 개발과정은 유럽중심적 가설에 기반하고 있다. '개발'이 전 세계를 선진국이 지배하는 경제 및 정치체계에 통합시킴으로써 빈곤국기들의 고유한 문화를 파괴하고 자연환경의 지속가능성을 위협하고, 주민들의 열등감을 형성시킨다는 것이다.

필요한 구조가 시장이라고 믿었다. 그러나 20세기 초 경제대공황 등으로 심각하게 도전을 받게 되면서, 국가경제에 대한 새로운 이해가 필요하게 되었다. 케인즈(Keynes)는 자유시장이 다수에게 꼭 긍정적인 영향만은 아니며, 성장에 필요한 주요 요소는 실제투자, 새로운 기반구조구축사업에 대한 투자라고 강조하였다. 케인즈에 따르면, 이러한 투자가 승수작용(multiplier effect)을 통해 직업창출 및 부의 생산에 긍정적 영향을 주게 된다는 것이다. 그러나 이러한 영향력은 역으로도 작용할 수 있으며, 실제투자의 감소는 경제위기 악화를 가져올 수 있다. 케인즈는 고전경제학자들과 달리 경제성장을 제고하는데 있어서 정부의 주요한 역할을 강조하였다. 시장이 스스로 작동하도록 방치하기보다 정부는 이자율변동 등 화폐정책 및 정부예산을 통해 직접적으로 투자를 늘리도록 관여하여야 한다는 것이다.

식민지체제 하에서 개발경제학의 논의는 선진국이 식민지를 관리하기 위한 관리교육 내지는 지침 역할을 하였던 것으로 평가된다.<sup>13)</sup> ‘식민지 경제학’은 식민모국의 입장에서 식민지인 저개발국을 관리하고 수탈하기 위한 것이었지만, 이를 위해 식민지의 사회경제를 양적으로 뿐만 아니라 구조적으로 분석하였다. 2차 대전 이후 신생독립국의 경제개선이라는 경제적 요구로 인해 경제계획(economic planning) 개념이 도입되었다. 이는 전쟁기간 중 국가계획에 의한 구소련의 경제적 성공이 영향을 주었다는 평가에 기초하였다. 신생독립국들의 경제적 수준이 향상되지 않는다면 사회주의권 편입이 예상된다는 서구 선진국들의 냉전적 사고가 개발에 대한 관심을 고조시켰다.

## (2) 근대화이론

1950년대 냉전체제가 자리를 잡아가면서 세계는 자본주의국(제1세계), 사회주의(제2세계), 저개발국(제3세계)으로 구분되었다. 선진 자본주의국, 특히 미국은 저개발국이 심각한 빈곤으로 사회주의권에 편입될 수 있다는 우려를 안고 있었다. 따라서 이들 자본주의국가들은 저개발국가에 대한 원조를 통해 개도국 주민들의 소득증대를 돕는 것이 시급한 과제라고 설정하였다.

13) 김대환, 『발전경제학』, p. 10.

자본주의권에서 경제계획(economic planning) 개념을 도입한 원조성장론은 원조를 어떻게 효율적으로 사용하여 개발 혹은 성장을 이룰 것인가와 밀접히 연관되어 있다. 저개발국의 개발을 위한 필요충분조건은 경제성장을 통해 선진국의 경로를 따르는 것으로 단선적인(uni-linear) 모델이 제시되었다. 경제발전의 목표는 소득증대였고, 그 수단은 저개발국의 내부자본 절대부족을 해결하기 위해 선진국의 자본투입이 되는 것이다. 원조성장론은 각종 국민소득통계 작성을 유도하였으며, 성장모델을 유행하게 하였다. 성장모델에는 해로드-도마 성장이론(Harrod-Domar growth model)과 로스토(Rostow) 경제성장단계설(stage of growth theory) 등이 있다.

해로드-도마 성장이론은 경제발전이 저축, 투자 또는 자본(축적)에만 의존한다고 전제한다. 저개발국의 경우 일정한 소득증대율을 달성하기 위해 필요한 자본이 국내에 부족할 때 이를 외부원조로 보전함으로써 목표달성이 가능하다는 것이다. 그러나 실제 경제성장은 자본 이외에도 숙련노동, 기업가, 기술 등 제반요인들에 의해 영향을 받는 것으로 평가된다.<sup>14)</sup> 전후 유럽의 경우에는 여러 요인들이 이미 갖추어져 있었으므로, 마셜 플랜에 의한 대규모 자본공급으로 성장이 가능하였다. 그러나 이를 제3세계 국가들에게 적용하는 것은 무리인 것으로 판명되었다.

로스토의 경제성장단계설은 기본적으로 근대화론에 근거하고 있다. 해로드-도마의 성장모형이 제시하는 것처럼 단순 자본투입에 의해 유럽이외 지역에서 경제발전이 이루어지지 못한다는 점에서 출발하였다. 이와 같이 근대화론은 1950년대 원조성장론을 이어가면서도 현실적 반성과 비판을 통해 발전되었다. 즉 선진국의 원조에도 불구하고 저개발국에서 경제성장이 이루어지지 못하는 현실을 주목하였다.

근대화론자들은 외부의 투자가 소득증대로 이어지지 못하는 이유를 저개발국이 여전히 전근대적인 전통을 견고하게 지니고 있는 사회이기 때문이라고 평가하였다. 즉 경제적 요인 이외에도 비경제적 요인의 중요성이 강조되었다. 근대화의 개념은 후진국들이 경제발전을 달성하기 위해 경제적 변화 이외에도 비경제적인 측면의 변화가 중요하다는 인식에 기초하고 있다. 근대

14) 정창영, 『경제발전론』 (서울: 법문사, 2000), p. 22.

화는 후진국들이 17세기 이후부터 19세기에 이르기까지 구미 여러 나라에서 형성된 정치·경제·사회적인 체제를 지향해 나가는 변화의 과정으로 정의되었다.<sup>15)</sup> 근대화의 표본으로 지칭되는 선진국들의 속성으로는 국민들의 정치 참여, 지속적인 경제성장, 합리적인 사고방식 확산, 자유로운 계층이동 등을 들 수 있다. 경제발전은 근대화 과정의 일부분이며, 근대화는 보다 광범위한 개념이다. 근대화론은 모든 사회를 전통적 사회(traditional society)와 근대화된 사회(modernized society)로 구분한다. 또한 모든 나라는 전통적인 사회로부터 근대화된 사회로 변화해 가는 비슷한 과정을 겪게 된다고 가정한다. 따라서 근대화론에 따르면 특정지역의 저개발의 원인은 개발의 장애요인이 되는 전통사회의 제도, 가치 및 행동양식을 지니고 있기 때문이라는 것이다. 근대화이론의 핵심은 근대화를 위해서는 정치적 안정, 경제적 산업화, 사회문화적 서구의 합리적 가치체계 도입이 필수조건이라는 점이다.

1960년 로스토는 ‘경제성장의 단계’에서 개발국과 미개발국을 구분하여 설명하였다. 개발 그 자체보다는 경제성장이라는 측면에서 서술하면서, 그는 경제성장을 단계별로 구분하였다. 그는 개발에 이루는 과정이 단선적이며, 최고 대중소비기(Age of High Mass Consumption)라는 최종단계로 귀결된다고 주장한다. 따라서 개발의 목표가 대중국민들이 충분한 소비자 물품을 구입할 수 있는 여건을 갖춘 단계로 인식되어, 경제는 대개 비농업적이며 도시중심으로 구성되게 된다는 것이다. 로스토에 따르면 개발은 공산주의 보다는 자본주의 경제체제에서 이루어진다는 것이다. 또한 과정으로서 개발은 근대성과 연계 하에 규정된다. 즉 전통적인 문화적 관습을 지닌 농업사회로부터, 보다 합리적이고, 산업적, 서비스 중심의 경제체제로 전환하는 것을 의미한다.

### (3) 구조적 변화 모델

개도국의 성장과 관련하여 구조적 변화 모델(Structural Change Model)이 제기되었다. 대표적으로 토다로(Todaro)는 시간이 경과함에 따라 일정한

15) S. N. Eisenstadt, *Modernization: Protest and Change*, Englewood Cliffs (N.J.: Prentice-Hall, 1966), p. 1; 정창영, 위의 책, p. 23에서 재인용.

경로로 개도국 내 점진적인 변화가 발생한다고 지적하였다. 즉 국가경제가 농촌, 농업중심에서 도시, 제조업중심으로 이동하는 것을 개발모형으로 상정하였다. 구조적 변화 모델에 있어서 개발은 대개 경제적 현상으로 인식되었다. 루이스(Lewis)는 경제개발의 성격을 살펴보기 위해 자신이 성장한 카리브지역의 경험을 활용하였다.<sup>16)</sup> 루이스는 국민경제를 양 부문 모형 즉, 생존 부문(subsistence sector)과 자본가 부문(capitalist sector)으로 구성되어 있다고 전제하였다. 저개발 국가는 이중적인 상황을 유지하고 있는 상태로서, 생계형 농업, 도시의 자영업 등으로 구성된 전통분야, 반면에 근대적인 분야는 상업적 농업, 플랜테이션, 제조업, 광산업 등으로 구성된다. 루이스에 따르면 개발은 비이윤 성향의 전통분야에서 자본주의적 근대분야로 잉여노동이 이동할 때 발생하는 것으로 규정하였다. 실업 및 불완전고용자들의 잉여 노동력이 농촌지역에 너무 많기 때문에, 잉여노동이 흡수되기 전에는 근대적 분야가 증가하지 못한다고 주장한다. 도시중심의 근대적 경제활동 때문에, 루이스 모델은 농촌-도시 간 대규모 이주를 전제하고 있다.

<표 II-3> 로스토프의 경제성장 단계

단계	특성	미국의 예
전통적 사회	농업에 기반, 뉴턴 이전의 과학 및 기술, 가족 및 부족충실 핵심, 민족국가 이전 단계	19세기 이전: 원주민들의 생계유지 및 사냥사회, 유럽이주자들은 농업생산품 무역위주
도약을 위한 준비단계	인구증가율보다 높은 저축 및 투자율 국가단위조직 및 기관, 새로운 엘리트, 외부침입에 의해 변화가 촉발됨.	1815~1840년대: 1776년 독립이후 경제활동에 관심, 농업생산성 증대(면화생산); 정부재원으로 대규모 기반 시설사업(에리 운하, 철도)
도약 (take-off) 단계	도약을 위한 자급 필요, 정치적 혁명, 기술혁신, 국제경제 환경변화, 국가소득의 5~10% 투자 및 저축율, 상당한 제조분야, 적절한 기관조직(금융체제)	1843~1860년대: 북부 도약 - 남부는 1930년까지 도약하지 못함. 외국자본 유입에 따른 1850년대 중서부지역으로 철도 확장, 곡물수출의 급격한 팽창, 동부지역 제조산업의 성장
성숙단계로의 진입	광범위한 기술채택, 새로운 분야 개발, 국가소득의 10~20%에 달하는	1900년까지 성숙기 도달: 철강생산의 증가, 농업생산성증가, 경제개발정책

16) W. Arthur Lewis, "Economic Development with Unlimited Supplies of Labor," *Manchester School of Economic and Social Studies* (May 1954), pp. 139-191.

	투자 및 저축율	에 대한 관심
고도 대중소비 단계	영구소비재 및 서비스의 광범위한 소비, 복지서비스에 대한 예산 증대	1990년대 이후: 제조업, 운송업, 건설업 분야 도시 취업을 위한 이동으로 중산층 증가, 자동차 담배 등 소비자의 구매력 대규모 증가, 주변도시층 증가, 포드조립라인 설치

출처: Katie Willis, *Theories and Practices of Development*, p. 41.

근대화론은 수출지향의 외향적 공업화 전략론으로 발전되었다. 개도국들이 수출지향적 공업화를 통해 개발을 추진하게 된다는 것이다. 이와 관련 로스토는 개도국 경제발전유형이 규칙성을 갖는다는 점을 강조한 반면, 거센크론(Gerschenkron)은 성장유형의 다양성을 강조하고 있다.<sup>17)</sup> 거센크론에 따르면, 경제성장에 늦게 참여한 후진국들이 선진국이 밟았던 성장단계를 그대로 따르지는 않을 것이며, 성장을 위해 특정 필수전제요건이 충족되어야 하는 것도 아니라는 것이다.

경제성장과 함께 수반되는 구조적 변화와 관련 규칙성은 쿠즈네츠(Kuznets)<sup>18)</sup>와 채너리(Chenery)에 의해 밝혀졌다. 쿠즈네츠는 경제성장으로 인해 총산출액에서 차지하는 각 산업의 비중이 변화하는 산업구조(industrial structure)의 변화가 발생한다는 것이다. 즉 총산출액에서 농업부분이 차지하는 비중이 감소하면서, 산업부분의 비중이 증가하며, 서비스 부분은 큰 변화를 보이지 않는다는 것이다. 채너리는 경제성장과정에서 발생하는 구조적인 변화를 10가지의 지표로 검토함으로써, 1인당 국민소득이 증가하면서 이들 지표들이 어떤 체계적 변화를 보이는가를 설명하였다.

#### (4) 신자유주의 개발이론

2차 대전 전후 개발에 대한 접근은 국내적 개입과 국제적으로 해외원조에 기반하고 있다. 그러나 다수의 개도국에서 경제개발계획들이 수립되었으나

17) A. Gerschenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective* (New York: Praeger, 1962).

18) Simon Kuznets, *Modern Economic Growth* (New Haven: Yale University Press, 1966); "Modern Economic Growth: Findings and Reflections," *American Economic Review* (June 1973), pp. 247-258. 정창영, 『경제발전론』, p. 34에서 재인용.

실제로 집행되지 못하는 등 경제계획의 위기가 명백해졌다. 1970년대부터 국가의 역할에 대한 의문이 제기되면서 이러한 견해는 변화하였다. 일부에서는 국가의 광범위한 경제개입이 비효율성과 경제적 저성장을 야기하였기 때문에 시장의 기능에 맡겨 두는 것이 오히려 유용할 것이라고 주장하였다. 1980년대 초 이후 대부분의 남미국가들이 외채위기에 직면하게 되면서, 구조조정 및 안정화(structural adjustment and stabilization) 계획을 추진하게 되었다. 반면 비교적 시장기구에 크게 의존한 동아시아 국가들의 경제성장은 괄목한 수준에 이르게 되었다. 이러한 가운데 유럽선진국에서도 보수성향의 정부들이 정부의 규제 완화 경향을 보이게 되었다. 즉 다수의 국가들이 계획보다는 시장에 더 의존하려는 움직임을 보이게 되었다.

랄(Lal)과 발라사(Balassa)는 ‘시장의 보이지 않는 손’과 관련하여 아담 스미스의 고전경제이론을 재도입하였다. 그들에 따르면, 신고전주의 및 신자유주의 이론 차원에서 경제성장 및 사회 안녕 제고는 국가개입 축소 및 시장의 가격 및 임금결정에 의해 이루어질 수 있다는 것이다. 또한 이는 사회적 혜택의 성장률을 극대화함으로써 가장 효율적인 자원의 분배를 가능하게 한다. 지원과 관련하여 바우어(Bauer)는 해외원조는 비효율성을 가져오며 이러한 형태의 개입은 크게 축소되어야 한다고 주장하였다.

토예(Toye)는 개발에 대한 이러한 이론변화를 ‘반혁명(counter-revolution)’으로 설명하였다.<sup>19)</sup> 반혁명에도 세 부류의 주장이 이루어져 왔다. 첫째, 신고전학파적인 주장들은 자유로운 시장기구의 작동이 효율적인 자원배분을 통해 개발을 유도한다는 것이다. 둘째, 부캐넌(Buchnan)과 툴록(Tullock) 등이 제시하는 공공선택이론(public choice theory) 혹은 신고전학파적 정치경제학(neoclassical political economy)은 정부의 공공선택은 각자의 이익을 최대화하려는 이익집단들 간의 상호작용에 의해 이루어지기 때문에 최소한의 정부가 바람직하다는 것이다. 셋째, 세계은행이 제시하는 친시장적인 접근(market-friendly approach)으로 후진국의 경우 시장이 불완전하여 자원배분을 효율적으로 하지 못하는 시장의 실패가 일어나기 때문에, 정부가 시장이 원활하게 작동할 수 있도록 사회간접, 교육 등에 투자하는 친시장적인

19) 위의 책, pp. 54-56.

개입을 하는 것이 필요하다는 것이다. 반혁명이 반박하고자 했던 주요 정책 접근은 공공영역의 과도한 확장, 경제정책에서 교육 및 보건 등 인적자본보다는 사회기반시설 등 물리적 자본에 대한 지나친 강조, 관세, 보조금, 쿼터 등 가격체계를 왜곡시키는 경제수단의 광범위한 활용이다. 이러한 정책적 관심은 주로 국내적인 요인들로 경제적 성장에 영향을 주는 외적인 요인들은 고려하지 않았다.

신고전주의 이론의 부활에 대해, 크루그만(Krugman)은 지나치게 자유시장원리를 추구하는 개발은 바람직하지 않다고 지적하였다.<sup>20)</sup> 왜냐하면 자유로운 시장이 최선은 아니며, 정부의 개입이 필요한 경우도 있기 때문이라는 것이다. 그는 수입대체의 부작용 및 정부개입으로 인한 자원배분의 왜곡 등 정부의 실패가 발생하지만, 시장의 실패도 일어날 수 있다는 점을 지적하였다.

## 나. 사회주의 개발이론

### (1) 마르크스의 개발이론

<표 II-4> 마르크스의 사회발전단계

단계	특성
고대/원시 공산주의, 봉건주의 혹은 아시아적 사회	고대 부족사회; 토지, 도구, 기타 주요 경제자원의 공동소유 봉건주의: 서구사회에서 발견; 대영토 주변에 구성된 경제생산에 기초; 소수에 의해 소유된 토지, 소작자는 지주에게 지불한 후 생산을 유지 아시아적 사회: 인도, 중국, 터키, 페르시아 등 동부사회에서 존재; 다른 계급들이 경제 및 국가체제를 지배; 관개체제 등 중요한 기술을 중앙에서 통제할 필요
자본주의	사회를 생산수단을 소유한 계층과 무소유계층으로 분류; 노동력을 팔아 생계를 유지할 필요가 없는 계층; 자원배분에 있어서 시장이 중요한 기능

20) Paul Krugman, "Toward a Counter-Counterrevolution in Development Theory," proceeding of the World Bank Annual Conference on Development Economic, World Bank, 1993, pp. 15-38; 위의 책, p. 55에서 재인용.

사회주의	국가 혹은 대중이 생산의 수단을 공동으로 소유; 산업화는 민중이 생계 혹은 개인적 욕구가 공동의 분배체계를 통해 충족되기 때문에 위해 투쟁하지 않아도 되는 상태를 의미
------	---

출처: Katie Willis, *Theories and Practices of Development*, p. 63.

발전 혹은 성장에 대한 마르크스의 이론은 단계별 단선적 모델과 유사점을 갖고 있다. 마르크스는 자본론에서 “산업적으로 발전된 국가들은 개도국에게 자신들의 미래상을 보여 준다”고 규정하고 있다. 도시화 및 산업화에 대한 강조에서는 유사하나, 정치적 사회적 개념 규정에서는 차별된다. 마르크스는 역사발전의 과정이 모든 사회에서 위의 표에서와 같이 단계별로 이루어진다고 규정하고 있다. 마르크스 역사발전 분석의 주안점은 자본(capital)과 노동(labor)과의 관계이다. 각 단계는 생산력과 생산관계들의 상이한 조합으로 구성되어 있다는 점에서 각기 상이한 ‘생산수단’을 갖고 있는 것으로 정의된다. 자본주의 이전의 생산단계 하에서 개인은 생계농업을 통해 본인과 가족들을 위해 생산 활동을 하게 된다. 자본주의 하에서는 기술발전과 자원을 활용하는 인간능력이 더욱 효율화되면서, 생산관계가 더욱 복잡하게 변화된다. 마르크스는 자본주의 사회를 생산수단을 소유한 부르조아와 노동력을 팔아야 생존이 가능한 프롤레타리아트로 구분하였다. 마르크스에 따르면 자본주의는 역사발전에서 필요한 단계이지만, 원천적으로 불안정하고 위기에 취약하기 때문에 궁극적으로 사회주의생산방식으로 대체된다는 것이다.

고전적 마르크스주의 이론은 서구유럽사회의 경험에 기초하고 있어 모든 국가들이 동일한 발전 경로를 따를 것이라고 가정한다는 점에서 비판을 받아왔다. 그러나 1950년대와 1960년대 신마르크스주의 접근은 카리브, 아프리카, 아시아 등 새롭게 독립한 국가들의 경험을 통해 제국주의가 자본주의의 가장 발전된 단계라는 레닌의 견해에 도전하였다. 식민지 해체에도 불구하고 자본주의는 붕괴되지 않았다는 것이다. 바란(Baran)은 이를 20세기 중반의 상황에 적용하여, 자본주의가 ‘독점 자본주의’ 단계에 있다고 주장하였다. 대기업들이 세계경제를 지배하면서, 빈곤지역을 착취할 수 있었다. 바란은 이러한 빈곤지역 정부들이 적극적으로 개입하여 이윤의 형태로 국가 밖으로 증발되

는 기금들이 개발에 사용될 수 있도록 하여야 한다는 것이다. 그러나 불행히도 이러한 정부들은 부패했거나 착취를 예방할 능력을 갖지 못하고 있다. 이러한 차원에서 유일한 대안은 국가사회주의체계를 위해 세계 자본주의체계에서 벗어나는 것이다. 이를 통해서 개발이 가능하다는 것이다. 이러한 견해는 ‘종속이론가’의 이론과 유사하다.

## (2) 구조주의 이론

1960년대에 들어서자 대내지향적 수입대체를 통한 공업화전략이 현실적으로 많은 문제가 있다는 점이 드러나게 되었다.<sup>21)</sup> 국제무역에 대한 의존도는 줄어들지 않았고, 소득분배는 오히려 더욱 불공평해져 절대빈곤 상태에 있는 국민의 비율이 상당한 비율로 남아있게 되었다. 또한 공업부문에 대한 투자도 주로 외국의 다국적기업이 담당하고 있었다. 이와 같이 남미가 추구한 수입대체를 통한 공업화 전략이 실패한데 대해 남미학자들은 유럽중심주의적 접근을 비판하게 되었으며, 이러한 과정에 구조주의자들이 핵심집단으로 활동하였다.

남미경제와 발전단계를 설명하기 위한 구조주의적 접근은 1947년 설립된 유엔 남미국가경제위원회(ECLA)와 밀접하게 연계되어 있다. ECLA의 의장직을 맡고 있는 프레비쉬(Prebisch)는 남미의 경험에 기초한 개발이론과 전략을 고안하였다. 그에 따르면, 낮은 경제성장 및 생활수준은 근대화이론가들이 주장하는 자유무역을 통해서 향상될 수 없다는 것이다. 왜냐하면 세계 경제구조는 유럽국가들이 산업화과정을 경험하던 당시의 경제구조와는 다르기 때문이라는 것이다. 프레비쉬는 자유무역원칙에 기초한 세계무역구조가 남미발전에 장애요인으로 작용한다고 주장한다. 주목할 점은 남미구조주의자들의 목표로서 ‘개발(발전)’은 산업, 도시화, 근대화의 기타상징으로 대표될 수 없다는 것은 아니라는 점이다. 과정으로서 개발은 유럽중심이론가들이 주장하는 경로와는 다를 수 있다는 점이다. 남미구조주의자에 따르면, 국가개발전략은 외국기업의 경쟁 없이 국가산업이 성장할 수 있도록 보호하

21) 위의 책, p. 37.

기 위해 국가가 더욱 적극적으로 개입하여야 한다는 것이다. 남미는 이를 ‘수입-대체산업화(import substitution industrialization)’로 규정하였고, 많은 국가들이 이러한 전략을 채택하였고 초기에는 성공하였다. 국가제조업을 보호하기 위한 높은 수입관세가 부과되었다.

남미 구조주의접근의 또 다른 요소는 토지개혁이다. 심각한 불균형을 해소하기 위해 토지개혁이 이루어졌고, 토지의 분배를 통해 소규모 농민들이 보다 넓은 땅을 소유하게 되었다. 이러한 토지개혁이 개인의 생산성을 증가시키고 이를 통해 지역의 빈곤해소, 더 나아가 생산성 증대를 통한 국가경제발전 가능성을 높일 것으로 상정되었다. 그러나 실제 생산량은 경작지의 증가 비율에 미치지 못하였다.

### (3) 종속이론(dependency theory)

남미의 또 다른 주요 개발이론은 종속이론이다. 종속에 대한 접근은 상당히 다양하다. 종속이론의 핵심적 주장은 남미국가들이 저개발상태에 놓여있는 것은 자본주의체제가 작동하기 때문이라는 것이다. 특히 핵심지역 산업화 국가들은 비산업화된 주변국가들에 대한 착취를 통해 성장과 경제개발을 경험하여 왔다는 것이다. 종속이론은 저개발의 원인을 선진자본주의의 발전과 이들 국가의 식민지 지배에 대한 희생의 결과로 보고 있다. 이는 근대화론자들이 후진국 저개발 원인을 내부적인 것으로 돌리는 것과 대조된다.

이는 근대화이론가 및 고전적 마르크스주의자들이 비산업화국가를 단순히 개발단계에서 뒤쳐진 상황으로 규정하던 것과는 크게 다르다. 남미의 개발 상태는 자본주의 개발의 결과라는 것이다. 프랭크는 이를 ‘저개발의 개발(development of underdevelopment)’로 규정하였다. 종속이론가들은 외부적 요인이 남미의 낮은 경제발전을 설명하는 주요 요인이라고 동의하지만, 이러한 제한적인 상태에 대한 해결책은 달랐다. 즉 개혁주의자와 마르크스주의자들 간에는 차이가 난다. 전자는 구조주의자들과 유사하게, 필요한 것은 보다 적극적인 국가개입을 통해 자본주의 무역체제를 개혁하는 것이라고 규정한다. 반면 후자는 해결책을 자본주의체제의 붕괴에서 찾고 있다. 프랭크는 이러한 입장을 가진 이론가로서, 자본주의 하에서 주변국들은 항상 착취 및

주변화의 대상으로 전락하게 된다고 주장하였다. 종속이론은 개발이 이루어지는 사회적, 문화적 혹은 정치적 맥락을 감안하지 않고 오직 경제적 요소에 집착한다는 비난을 받게 되었다. 종속이론가들은 근대화이론가들과는 달리 개발이 이루어지는 전체적인 맥락을 고려하지 않았다. 특히 프랭크는 자본주의적 개발(발전)은 ‘자치적인 산업성장’으로 규정하였다.

#### (4) 세계경제이론(world system theory)

세계경제체제 및 위계질서의 중요성은 세계경제이론의 핵심요소이다. 아민(Amin)은 아프리카 경제를 주로 분석하여 중심국과 주변국의 경제구조를 비교하였다. 아민(Amin)은 해외수요가 후진국의 종속적인 발전을 추진하는 주요 요인이라는 점에서, 후진국들이 세계경제에 편입되어 있는 한 경제발전의 가능성이 매우 적으며 세계경제와의 연결고리를 끊어야 새로운 발전을 모색할 수 있다고 주장하였다.<sup>22)</sup> 아민이 제시한 후진국의 발전전략은 자신의 자원에 의존하는 자립적인 발전, 후진국들끼리 서로 협력하여 경제통합을 형성하는 공동의 자립 추구, 원료가격 증대, 선진국시장에 대한 후진국 공산품 수출 확대 및 기술 이전 증대 등 신세계경제질서 등이 있다.

월러스타인(Wallerstein)은 사회·경제적 변화를 분석하면서 개별적인 국가경제를 대상으로 하지 않고 전체 세계경제를 분석대상으로 설정하여 왔다.<sup>23)</sup> 세계경제이론은 종속이론가들과 많은 공통점을 지니고 있다. 즉 두 이론은 모두 국가경제개발을 세계적 맥락에서 파악하는 것이 중요하다는 인식을 갖고 있다. 이러한 세계체제 내에서 국가의 상대적 힘은 개발의 단계에 영향을 준다. 월러스타인은 세계를 중심부와 주변부로 규정하기보다는 중심, 반주변부, 주변부로 구분하였다. 이러한 분류는 고정되지 않았으며, 시간이 경과함에 따라 국가들은 경제적 상황에 따라 단계를 이동할 수 있다는 것이다. 반주변부(semi-periphery) 개념이 포함된 것은 일부 주변부의 국가들이 영원히 착취되고 주변화될 것이라는 기대와는 달리 경제적 성장을

22) S. Amin, *Accumulation on a World Scale: A Critique of the Theory of Underdevelopment* (New York: Monthly Review Press, 1974).

23) I. Wallerstein, *The Modern World System* (New York: Academic Press, 1974).

하게 되었다.

### (5) 개발에 대한 사회주의적 접근

일부 사회주의 이론가에게 있어, 개발에 이르는 유일한 길은 근대화와 유사한 상태를 위한 자본주의 주도의 개발방식으로부터 탈피하는 것이다. 사회주의 체제 하에서 생산수단은 국가에 의해 소유되기 때문에, 이윤창출이 경제의 원동력이 아니라 대중의 소요(Need)가 우선시 된다. 토지, 기업 등 국유화로 인해, 자원배분 결정은 지불능력보다는 소요에 기반하고 있다. 국가의 역할은 경제, 사회, 정치적 영역에서 ‘중앙계획’을 담당하는 것이다. 사회주의 개발 모델의 특성은 다음과 같이 요약될 수 있다.<sup>24)</sup> 경제적으로 주요산업시설들을 국가가 소유한다. 산업 및 주요 기반시설의 결정은 시장을 통해 이루어지지 않고, 중앙정부의 계획에 의해 결정된다. 해외무역 및 투자에 대해 국가가 광범위하게 통제한다. 국가는 노동시장에 개입하여 고용결정을 시장의 힘보다는 중앙계획에 의해 결정된다. 또한 국가가 가격을 통제하며, 농업 및 농촌-도시 관계에 개입한다. 정치적으로는 유일당에 의해 통치되며, 조직화된 정치적 반대 및 시민사회조직은 허용되지 않는다.

## 3. 개발에 대한 다양한 접근과 주요쟁점

### 가. 대중적 접근

1970년대 들어 세계 많은 지역에서 위로부터의 개발접근방식이 빈곤을 줄여 가는데 제한적이라는 인식이 확대되었다. 경제성장의 혜택이 주로 선진국과 부유층에 의해 향유되며, 빈곤층에게는 아주 적게 주어진다는 점에서 삶의 질과 수준 향상을 위해 개발이 어떤 방식으로 이루어져야 하는가에 대해 재인식하게 되었다. 국제노동기구와 세계은행이 ‘기본수요’의 개념을

24) A. Kilmister, "Socialist Models of Development," in T. Allen and A. Thomas, eds., *Poverty and Development in the 21st Century* (Oxford: OUP, 2000), p. 309; Katie Willis, *Theories and Practices of Development*, p. 76에서 재인용.

부각시켰다. 기본수요 접근(Basic Needs Approach)에 따르면, 개발정책의 초점은 빈곤층을 간접적으로 돕는 거시경제정책보다는 사회빈곤층에 대한 직접적인 경제정책을 하는 것이다. 국제노동기구(ILO)의 분류에 따르면, 기본수요란 의식주 등 사적 소비의 기본요소, 깨끗한 물, 위생, 교육, 운송, 보건 등 필수적 서비스에 대한 접근, 유료고용에 대한 접근, 건강하고 안전한 환경, 정책결정에 참여 능력 등 질적인 필요를 의미한다. ILO가 기본수요접근으로 전환하게 된 것은 종속이론의 영향 때문인 것으로 평가된다.<sup>25)</sup> 정책 차원에서, 기본수요접근은 농업발전과 노동집약적인 소규모 생산에 대한 연구 등 도시 비공식부분에 대한 지원에 대한 관심을 옹호하였다. 기본수요접근에 따르면, 공공서비스제공을 확대하여 빈곤층의 기본수요를 충족시키도록 하여야 한다는 것이다. 이러한 접근은 근대화 프로젝트에 대한 중단을 요구하지는 않았으며, 대규모 사회기반시설에 대한 투자와 함께 빈곤층과 소규모 활동에 대해 특별한 관심을 기울이게 되었다. 빈곤층의 기본수요충족은 빈곤 수준을 감축하는 것에 그치는 것이 아니라, 국민들의 교육 및 기술수준을 높여주게 됨으로써 경제성장에 기여하게 한다. 또한 빈곤층의 경제수준이 향상되면 국내회사에 대한 수요증대를 끌어내게 된다.

이러한 기본수요접근은 다수의 국제기구들과 국가들이 채택하였으나, 실제 소요 비용차원에서 비난을 받아왔다. 즉 공공서비스 증대를 위해서는 재정적 부담이 매우 크며, 많은 국가들에서 소규모 농업 생산 및 비공식 분야에 대한 투자는 급속한 경제성장의 제어한다고 평가되었다. 또한 기본수요 향상을 어떻게 측정할 것인가의 문제가 논란이 되었으며, 일부에서는 풀뿌리 참여(grassroots participation) 및 부의 재분배(wealth redistribution)를 중심으로 측정하였다. 그러나 이러한 과정은 매우 기술적인 것으로 실제로는 생산에 초점을 두고 이루어졌으며, 1980년대에는 기본수요 개념이 의미를 잃어 가게 되었다.

1980년대와 1990년대에는 정치 및 경제적 차원에서 개발전략으로 중앙국가의 활동과 정책결정보다는 분권화된 접근이 부각되었다. 분권화된 접근은 보다 효율적이라는 평가와 함께 신자유주의 관점과도 부합하였다. 정치적인

25) C. Leys, *The Rise and Fall of Development Theory* (Oxford: James Currey, 1996), pp. 11-12.

차원에서 정책결정을 지역단위로 이양하면서, 사람들이 자신들의 서비스에 대한 결정에서 더욱 목소리를 높일 수 있게 되었다. 중국 및 이행경제에서도 국가주도경제에서 시장중심경제로 이행하는 과정에서 지방분권화가 도입되었다. 중국의 개혁과정에서 주민에 대한 서비스 제공이 지방 및 지역정부의 책임으로 이양되면서 지역 간의 불균형이 증가하게 되었다. 분권화된 정책결정 과정에 지역주민들이 참여하도록 하는 것은 이론적으로는 바람직하나, 항상 실제 기대하던 결과를 가져오는 것은 아니다. 개발이론에 있어 주민참여가 주요 요소로 부각되었음에도 불구하고, 의미 있고 광범위한 참여는 현실적으로 실현하기 매우 어렵다.

대중적 접근에서 시민사회의 역할이 강조되나, 실제 시민사회는 전 세계적으로 동일한 제도적 형태 혹은 동일한 정치적 가능성을 가진 것은 아니다. 시민사회에 대한 관심은 주로 지역기반 기구 혹은 비정부기구로 연계되었다.<sup>26)</sup>

개발의 주요 행위자로서 중앙정부의 역할 이양이 논의되어 왔으며, 1980년대부터는 신자유주의 및 시장주도 접근으로 전환되면서 더욱 부각되어 왔다. 중앙주도 접근으로부터 지역의 참여를 강조하는 과정에서 비정부기구(NGO)가 개발문제의 만능해결사로 간주되기 시작하였다. 비정부기구의 명칭을 가진 기구들은 규모면에서 매우 다양한 차이를 보인다. 특정지역에서 활동하는 소규모에서부터 전 세계적인 조직을 가진 대규모의 비정부기구가 있다. 비정부기구는 국가나 시장의 제한된 역할을 넘어서 개발을 용이하게 하는 것으로 간주되기 시작하였다. 첫째, 비정부기구는 지역사회에 적합한 서비스를 제공하는 것으로 평가되었다. 이는 지역단위에서 주민들과 활동하면서 어떠한 시설이 가장 필요한가 하는 실질적인 요구들을 정확하게 파악하며, 지역주민들의 지식과 지역자원을 활용하여 더욱 효율적인 서비스를 제공한다는 것이다. 비정부기구는 활동의 규모 및 지역주민과의 연계 등으로 인해 지역수요에 보다 신속하게 대응할 수 있다. 또한 비정부기구는 임파워먼트(권한부여), 참여, 민주화 등의 과정에서 '개발'의 비물질적 차원이 유용하다는 것을 강조하여 왔다. 비정부기구들이 지역사회에 밀착되어 있기 때문에 지역주민들이 자신들의 활동 결정에 영향력을 행사할 수 있고, 이러한 활동

26) Maria Green, "Social Development: Issues and Approaches," Uma Kothari and Martin Minogue, *Development Theories and Practices* (London: Palgrave, 2006), p. 68.

이 지역주민의 임파워먼트에 유리한 환경을 조성한다는 점이다.

비정부기구들이 전반적인 개발사안의 대안으로 평가되기 시작하면서, 다자간 혹은 양자간 지원이 새로운 정책 사안(NPA)의 일부로 상정되어 비정부기구들을 통해 실행되게 되었다.<sup>27)</sup> 비정부기구들의 수는 급격하게 증가하였는데 이는 기금 증가뿐만 아니라 어려움에 처한 지역사회를 지원할 다른 대안체계가 존재하지 않았기 때문이다. 특히 구조조정정책의 일환으로 예산을 감축한 경우와 전쟁 혹은 내전으로 국가구조가 취약한 지역에서도 비정부기구의 활동이 크게 부각되었다. 비정부기구들은 개인 및 지역사회의 ‘임파워먼트(empowerment)’에 기여한다는 점에서 크게 각광을 받아 왔다. 1990년대 이후 개발정책에서 ‘임파워먼트’는 유행어가 되어 왔으나, 그 개념은 매우 다양하고 논란이 되어 왔다. 임파워먼트의 개념정의에서 가장 중요한 것은 힘의 증대 및 자신의 삶에 대한 통제가 증대되는 것을 의미하나, 로울랜드(Rowlands)가 강조하는 것처럼 ‘힘’의 정의가 매우 다양하다는 점이 간과되었다. 힘의 개념은 상대에 대한 지배능력(power over)을 의미하는 것으로 규정되어 왔으나, 개발과정의 일부로 간주되어야 하는 힘의 다른 차원은 ‘power to,<sup>28)</sup> ‘power with,<sup>29)</sup> ‘power within<sup>30)</sup>이다. 개발의 결과로서 임파워먼트를 논의할 때 비정부기구의 역할이 강조되나, 임파워먼트가 내부로부터 나온다는 점에서 실재는 매우 다르다.

임파워먼트가 이루어지는 주요경로 중의 하나는 ‘참여(participation)’이다. 풀뿌리 개발은 대개 참여적이라고 규정되나, 참여의 의미를 자세히 살펴볼 필요가 있다. 참여는 매우 포괄적인 개념으로 비정부기구를 토대로 개발활동에 지역주민들이 개입하는 것을 의미하나, 실제적으로 참여는 매우 다양한 특성을 보인다.

27) 새로운 정책사안은 세계은행 등 국제기구의 신자유주의 접근에 근거하고 있다.

28) 변화의 가능성을 인지하는 능력을 지칭한다. Katie Willis, *Theories and Practices of Development*, p. 102에서 재인용.

29) 공동의 목표를 달성하기 위해 집단적으로 활동하는 개인들로부터 나오는 힘을 지칭한다. *Ibid*.

30) 개인들로부터 나오는 자기가치 및 자존감을 지칭한다.

&lt;표 II-5&gt; 참여의 차원

차원	의미
평가	지역사회에 대한 이해 방법 및 광범위한 과정에 대한 지역의 이해
의제 설정	개발정책에 대한 결정에 지역사회의 개입; 정책이 일단 결정되기 전에 초기부터 자문 및 의사 청취
효율성	프로젝트에 지역사회의 개입 예) 학교건축
임파워먼트	참여는 자기 이해 및 신뢰 증대를 가져옴; 민주주의 발전에도 공헌

출처: Katie Willis, *Theories and Practices of Development*, p. 103.

개발과정에서 참여에 대한 반론은 개발사업에서 실제 참여가 ‘새로운 독재’가 되고 있다는 것이다. 참여개념이 모든 개발과정에 포함되도록 하고 있으나, 중요한 인식이 결여되어 있다는 것이다. 즉 참여하는 지역주민을 위한 시간과 에너지 필요조건, 지역주민의 다양성, 개입자체가 임파워먼트를 의미하지는 않는다는 것, 미시적 차원에서 관심은 광의 구조에서 불이익과 탄압을 인식하지 못한다는 것이다. 세계은행과 같은 다국적 기구들이 참여적 접근을 강조하였으나, 이는 실제에 있어서는 기존의 관례와 역학관계에 도전하는 결과를 파생하였다. 또한 참여적 접근은 소위 ‘개발산업’으로부터 압력을 받게 되었다. 왜냐하면 신속하고 계량 가능한 결과를 추구하기 위해서는 쉽게 측정할 수 없는 고질적인 불균형 문제를 해결하고자 하는 노력을 어렵게 한다.

개발정책에 있어서 시민사회 및 비정부기구에 대한 강조는 개발과정에서 개인 및 지역사회를 위한 핵심자산으로서 ‘사회적 자본(social capital)’을 강조하는 것과 밀접히 연계되어 있다. 사회적 자본은 매우 논란이 되는 개념이지만, 개인과 집단 간의 사회적 관계에 근거하고 있다. 이러한 관계는 신뢰에 바탕을 두고 있으며, 사회적 상호관계에서 어떻게 행동해야 하는 지에 대한 기대가 있다. 사회적 자본은 개인이나 집단이 그들의 경제적 및 사회적 향상을 위해 사용될 수 있는 자산으로 간주된다. 예를 들어 경제적 자본은 금전 혹은 자산, 인간 자본은 교육 및 보건을 의미하며, 적절한 사회적 자본을 갖추지 못한 개인은 주변화 되고 소외되게 된다. 사회적 자본은 유사한 배경 혹은 같은 지역의 개인과 집단을 결속시키는 자본(bonding capital), 집단 밖과 지역을 연계하는 자본(bridging capital)으로 규정된다.

## 나. 사회문화적 접근

개발의 목표로서 ‘근대성’은 단순히 경제적 요소만을 의미하지는 않는다. 로스토가 경제성장모델에서 지적한 바와 같이 생계형농업사회로부터 도시 산업사회로 전환은 주로 사회적 구조와 연계되어 있다. 19세기 유럽 자본주의 사회경험에 기초하여 다수의 사회학자들은 사회조직의 변화유형을 설명하기 위해 다윈의 진화론을 원용하였다. 생물학적 생명체로서 경쟁과 자연선택과정을 거치며 매우 복잡하게 변화되며, 이러한 ‘자연주의 접근’은 사회가 환경과 기타 조건에 적응해 나간다는 것이다. 적자생존의 원칙을 적용하여 지배 집단이 자신들의 의지를 성공적이지 못한 사회에 부과할 수 있다는 점에서 식민지 확장정책을 정당화하는데 활용되었다. 이와 같은 다윈의 적자생존 개념을 인간사회에 적용하여, 자유방임주의, 시장체제, 생산자원의 사적 소유 및 사회적 불평등을 합법화하였다.

뒤르크하임(Durkheim)에 따르면,<sup>31)</sup> 전통사회는 혈연 및 부족관계로 구성된 매우 촘촘히 엮인 사회로 이탈할 경우 심각한 처벌을 받게 된다. 반면 현대사회는 노동분화의 필요성으로 인해 개인주의가 더욱 확산되나 생존 및 이윤추구를 위해 모든 방편을 택하는 것은 아니며 여전히 고도로 통합된 전체의 부분으로 작동한다. 그러나 통합이 항상 이루어지는 것은 아니며, 사회적 변화의 속도가 너무 급격하고 규율되지 못할 경우 개인은 ‘아노미’ 상황에 빠지게 된다. 이러한 ‘아노미’ 현상들은 갈등과 연계되어 있으며 사회가 지속적으로 기능하는 것을 저해하기 때문에, 다양한 기구들이 사회통합을 제고하기 위해 설립되어야 한다는 것이다.

파슨스(Parsons)는 사회발전을 설명하기 위해 유기체로 기능하는 조화로운 사회 개념을 활용하였다.<sup>32)</sup> 그는 사회의 조화와 변영이 지속되도록 하기 위해서는 적절한 기구들이 확립되어야 한다는 점을 강조하였다. 사회가 보다 복잡하게 적응하고 진화해 나가면서, 이러한 변화는 신기술 혹은 문화적 형태의 내외적인 영향에 의해 촉발된다. 그는 전통사회와 현대사회를 구분하기 위해 다양한 ‘형태 변수’들을 도입하였다. 예를 들어 전통사회는 부족, 민족,

31) E. Durkheim, *The Division of Labour in Society*, trans. Geroge Simpson (New York: Free Press, 1966).

32) T. Parsons, *Societies: Evolutionary and Comparative Perspectives* (Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1966).

성 등을 통해 지위를 획득하는 반면, 현대사회에서 개인은 자신들의 일(공식적인 자격 획득 혹은 유급 직업)에 의해 지위를 얻게 된다. 개발을 설명하는데 있어 파슨즈의 구조적 기능주의 접근은 몇 가지 점에서 비판을 받아 왔다. 첫째, 이러한 접근은 사회적 코드가 미리 주어져 있고 개인은 단지 이러한 구조에 끼워 맞춰지는 것으로 이해하고 있으나, 이러한 사회적 코드와 가치는 사회적으로 형성되며 역학관계를 반영한다는 점을 인식하지 못하고 있다는 점이다. 둘째, 조화의 필요성을 강조하고 갈등을 바람직하지 않은 것으로 무시하는 등 보수주의적인 접근을 하고 있다. 그러나 갈등은 다수의 사람들에게 사회적 혜택을 가져다주는 보다 급격한 변화를 가져오는 핵심 요인이 될 수 있다. 예를 들어 전 세계적인 독립운동은 기존 구조에 저항하는 것이었다. 셋째, 이는 유럽중심 접근법으로 유럽의 경험을 전 세계가 따라야 하는 것으로 규정하고 있다는 점이다.

사회를 유기적인 통일체로 파악하는 뒤르크하임과 대조적으로, 베버(Weber)는 개인을 시작점으로 하여 사회를 설명하였다. 개인은 결정하는데 있어 미신이나 전통에 의존하기보다는 상황에 대한 논리적 분석을 통한 합리적인 선택을 하게 된다는 것이다. 그러나 베버는 사회변화 및 자본주의 성장을 위한 종교의 역할을 무시하지 않았으며, 개신교가 개인과 신의 관계 설정 및 사후보상을 중시하기 때문에 급격한 경제성장을 가져오는데 매우 유용한 직업윤리라고 평가하였다. 그러나 이러한 접근은 유럽중심적인 것으로, 기타 종교들은 개발(발전)을 저해하는 것으로 간주하였다. 베버는 19세기 독일사회 성격을 분석하였을 뿐 자본주의 경제발전을 위한 보편적인 설명을 시도한 것은 아니다.

개발에 대한 다수의 사회학적 이론들은 문화적 다양성을 포함하지 못한 것으로 비난을 받아왔다. 세계적으로 매우 다양한 종교적, 민족적, 사회적 집단이 존재하나, 다수의 개발이론들은 유럽의 경험들을 근거로 특정한 사회기조를 시작점 혹은 목표로 설정하고 있다. 유럽중심의 개발이론은 '이윤'과 같은 개념을 자연스럽고 단일한 것으로 규정함으로써 각기 다른 문화에서 어떠한 문화적 의미를 갖고 있는지를 규명하지 못하였다. 1980년대와 1990년대에 들어, 개발이론과 관련하여 포스트 모더니즘과 탈식민주의 이론(post-colonialism)이 유행하게 되었다. 두 가지 접근법은 개발을 구성하는 역학구

조를 이해하고 다양성에 대해 관심을 갖는다는 점에서는 유사하다. 개발과 관련 포스트 모더니즘의 접근에 있어서 핵심요소는 개발단계 해제로, 사회적, 공간적, 시간적 차원에서 다양성을 강조한다. 탈식민주의 이론은 선진국의 가정에 기반하여 세계를 분석하는 방법을 거부하며 특히 식민지배를 경험한 지역과 주민의 입장에서 차이점을 인식하고자 한다. 따라서 남아있는 식민지배 유산뿐만 아니라 식민통치 과정의 일부로 전이된 개발관련 사상과 담론을 이해하고자 노력하였다. 세드(Edward Said)는 ‘동양주의(Orientalism)’라는 저서에서 서방이 어떻게 동양사람들을 뒤떨어지고 비문명화된 것으로 구조화했는지를 설명하고 있다.<sup>33)</sup> 이러한 사고구조는 특별한 시기에 특정 집단들에 의해 이루어진 것으로, 힘의 역학관계를 반영하고 있다. 위의 두 가지 접근은 빈곤지역주민들의 일상적인 문제를 다루지 못하고 학문적 게임을 했을 뿐이라는 비판을 받았다. 그러나 개발이론과 실재를 분석하는데 있어서 다양성과 이론들이 형성되는 구조를 인식하였다는 점에서 의미가 있다.

개발이론에 있어서 민족적 차원은 무시되어 왔다. 헤트네(Hettne)는 근대화이론이나 고전 마르크스 이론들이 민족적 다양성을 상세히 반영하는데 실패하였다고 주장하였다.<sup>34)</sup> 근대화이론에 있어, 다양한 형태의 문화적 관습은 대개 비이성적, 집단적 전통적 생활양식을 대표한다는 점에서 개인주의적 자본주의 발전에 부적합하며 개발에 장애가 되는 것으로 간주되었다. 마르크스주의자들에게, 민족적 구분은 계급적 구분이 아닌 비이성적인 민족집단적 충성은 전근대적이며 개발의 방해물로 인식되었다. 국가차원 개발에 있어 국민들 내의 어떤 종류의 다양성이든 국가적 사업에 반영될 필요가 있다는 주장이 민족적 접근 개발이론이 강조하는 바이다. 스타벤하겐(Stavenhagen)은 ‘ethnodevelopment’라는 개념을 사용하여, 개발이 이루어지는 과정에서 민족적 다양성을 유지해야 할 필요를 감안하여야 한다고 주장하였다.<sup>35)</sup> 이러한 접근은 네 가지 요소들을 포함하고 있다. 첫째, 영토주의(territorialism)로 특정지역의 자원에 기반하여 특정영토 내에서 이루어지는 개발관련 결정은 민족집단의 공간적 집중을 포함한다. 둘째, 내부적 자치(Internal Self-

33) E Said, *Orientalism: Western Conceptions of the Orient* (London: Penguin Books, 1991).

34) Katie Willis, *Theories and Practices of Development*, p. 112.

35) R. Stavenhagen, "Ethnodevelopment: A Neglected Dimension in Development Thinking," in R. Anthonpe and A. Krahl eds., *Development Studies: Critique and Renewal* (Leiden: E. J. Brill, 1986), pp. 71-94.

determinism)로 국가 맥락 안에서 특정 민족집단이 공동으로 운명을 결정할 수 있는 능력을 갖는다. 셋째, 문화적 다원주의(Cultural Pluralism)로, 한 사회 내에서 여러 문화가 공존하고 상호존중하는 것을 의미한다. 넷째, 생태학적 지속가능성(Ecological Sustainability)으로 개발은 미래 삶을 위협할 수 있는 심각한 자연환경 파괴 없이 이루어져야 한다. 그러나 이러한 접근은 멕시코의 특정 사회적 상황을 토대로 이루어졌으나, 실제 민족과 영토간의 연계가 위에서 지적된 바와 같이 용이하게 이루어지는 것은 아니다. ‘지속가능한 관광’ 혹은 생태관광(ecotourism)이 증대하게 된 것은 일부 국가들과 토속집단의 집단구성원들이 통제가능한 소득증대 기회를 창출하기 위한 목적에서 시작되었다.

#### 다. 여성주의적 접근

1980년대 중반 빈곤 및 불평등이 심화되면서 개발계획의 실패에 대한 비판이 여성주의적 및 탈식민주의적 접근에 의해 제기되었다.<sup>36)</sup> 1970년대까지 개발계획 및 정책입안자들에게 여성은 고려의 대상이 되지 못하였다.<sup>37)</sup> 이는 사회에서 여성의 역할 및 욕구에 대한 정보가 거의 없었으며, 국가경제 혹은 사회통계가 성별로 분리되어 수집되지 못하였다. 또한 일반적으로 남성은 가족의 생계를 책임지는 반면, 여성은 부양대상을 간주되었기 때문이다.<sup>38)</sup> 개발에 대한 근대화론적 접근은 성별 차이를 반영하지 않았다. 근대화론은 경제성장이 이루어지면 그 혜택이 사회 모든 분야로 확산된다는 것이다. 그러나 근대화론은 불평등을 만들어내고 강화하는 사회구조를 인식하지 못하였으며, 가장 현저한 사회 불평등 구조의 한 축이 성별 차이(gender)이다. 젠더는 단순한 생물학적 성이 아니며, 특정지역 특정시기에 남녀의 행동과 관련한 가치와 기대를 포함한다. 근대화를 통해 여성이 남성과 다르게 영향을 받는다는 평가는 보즈럽(Boserup)에 의해 제기되었다. 사회 및 경제가 농촌생계체제에서 도시산업체제로 이행함에 따라 여성은 소외됨으로써, 자

36) Uma Kothari, "Feminist and Postcolonial Challenges to Development," Uma Kothari and Martin Minogue, eds., *Development Theories and Practices* (London: Palgrave, 2006), p. 35.

37) *Ibid.*, p. 40.

38) *Ibid.*, p. 41.

본주의 발전의 주변에 놓이게 된다는 것이다. 이는 남성의 사회적 역할은 가정 밖에서의 활동으로 구성된 반면, 여성은 육아 및 집안일 등 가정 및 재생산영역에 놓여있기 때문이다. 개발과정에서 여성이 소외되어왔다는 인식하에 여성과 개발(Women in Development, WID)이 도입되었다. 이는 여성이 개발과정에 참여한다는 참여적 개발 접근의 한 방안이다.<sup>39)</sup>

젠더인식의 증대하면서 개발기구 및 정부들의 정책에서 여성들의 역할이 확대되기 시작하였다. 유엔 여성기간(1975~1985)을 선포함으로써 여성을 제외한 개발은 개발로 규정하지 않았으나, 많은 경우에 성별 불평등 및 불이익의 근본요소에 대한 접근은 이루어지지 못하였다. 모제(Moser)는 여성과 개발관련 5가지 주요 접근법을 설명하였다.<sup>40)</sup> 물론 이러한 분류가 중복되거나 시기상 변화가 분명한 것은 아니나, 기존 개발이론에 젠더의 개념이 어떻게 통합되어 왔는지를 알 수 있다.

<표 II -6> 젠더와 개발에 대한 접근

접근	시기	내용
복지	1950년대 이후	여성의 가정역할 중시; 수동적 여성; 여성의 실질적 수요(식량지원, 보건, 영양상담)를 위한 프로젝트
공평	1970년대	유엔여성기간에 의해 촉진; 공공영역에서 여성진출에 대한 장애를 제거하기 위해 전략적인 젠더 수요를 해결하기 위한 목적; 법적 변화에 지대한 관심
반빈곤	1970년대	여성의 낮은 지위는 소득 상 빈곤에 기인한다는 인식; 프로젝트의 주요관심은 여성을 위한 소득창출 기회; 가부장적인 억압구조에 대한 고려가 없음
효율성	1980년대 이후	여성을 개발의 통로로 인식; SAP 여성의 유상노동과 가정일이 강화됨.
임파워먼트	1990년대 이후	젠더관계에서 중요한 전환점을 가져오기 위한 목적; 빈곤국 여성집단에 의해 고안되고 실천되는 프로젝트에 대해 주요관심; 선진국기구들이 채택하는 방식; 남성을 젠더와 개발 프로젝트에 포함시키고자 하는 노력

출처: Katie Willis, *Theories and Practices of Development*, p. 129.

39) Rosemary McGee, "Participating in Development," Uma Kothari and Martin Minogue, eds., *Development Theories and Practices* (London: Palgrave, 2006), p. 100. 이후 젠더와 개발(Gender and Development, GAD)로 발전되었다.

40) C. Moser, *Gender Planning and Development: Theory and Practice and Training* (London: Routledge, 1993).

모제는 실질적이고 전략적인 젠더 이해관련 몰리뉴(Molyneux)의 분석을 발전시켰다. 실질적인 관심(practical interests)은 사회적으로 형성된 역할을 실현시키기 위해 여성의 필요라는 것이다. 예를 들어 여성이 집안일을 책임지고 있다면, 실질적 젠더 필요는 매일 일상적인 활동을 도와준다는 점에서 깨끗한 식수에 접근하는 것을 포함하여야 한다. 반대로 전략적 관심(strategic interests)은 현재의 성별관계에 있어서 변화를 포함하는 것이다. 예를 들어 여성의 대지 소유권에 대한 법률상 변화가 필요하다는 것이다.

모제의 ‘효율성 접근’은 젠더 개념이 기존 개발이론에 얼마나 잘 통합되었는지를 보여주고 있다. 신자유주의 개발이론 하에서 이루어진 구조조정계획(Structural Adjustment Programs)을 통해 유급노동에 편입되는 여성의 수가 크게 증가하였다. 구조조정과 여성노동증가와의 상관관계에 대해서 여러 논란이 있으나, 미시적 차원에서 살펴보면 생활비의 증가 및 국가지원의 축소로 인해 여성들이 유급노동을 찾을 수밖에 없는 상황이었다. 물론 일부여성에게 있어서 노동시장 진출은 임금창출을 통해 가정과 지역에서 여성의 지위와 영향력 확대를 가져왔던 것도 사실이다. 그러나 다수의 연구들에 따르면, 여성노동시장 진출은 여성들의 지속되는 가정 내 책임과 유급노동에 따른 스트레스 증가 및 건강상 문제를 가져오게 되었다.

엘슨(Elson)은 구조조정프로그램이 “개발과정에서 남성적 편견”을 보여주는 예라고 지적하였다.<sup>41)</sup> 성별 역할에 대한 편견이 비록 의도적인 것은 아닐지라도 정책결정자 차원에서 여성의 삶에 대한 인식이 부족했다는 것을 보여주고 있다. 구조조정은 국가차원에서 실시되어 정부예산 및 관세율 등 거시경제지표를 중심으로 이루어졌다. 이러한 경제정책들이 풀뿌리차원에서 개인의 삶에 영향을 미치게 되며, 특히 여성들은 가정 내 경제활동에 대한 책임을 지고 있기 때문에 가장 크게 영향을 받게 된다. 식품보조금 삭감, 식품가격 인상, 가계소득 감소로 인해 가계지출이 타격을 받게 되며, 여성들은 이러한 상황을 스스로 타개해나가기 위해 자구책을 찾아야 하게 된다. 유급노동에 종사하지 않는 여성은 아무런 일도 하지 않는다는 인식 때문에, 경제적으로 어려운 상황에서 여성들이 유급노동에 참여하여야 한다는 것이

41) D. Elson, “Male Bias in Macro-economics: the Case of Structural Adjustment,” in D. Elson, ed., *Male Bias in the Development Process* (Manchester: Manchester University Press, 1995), pp. 164-190.

다. 그러나 빈곤국가의 경우 여성들의 가정 내 경제활동은 육체적으로 매우 힘들고 장시간을 소요하는 활동이기 때문에 이들의 유급노동 참여는 심각한 부담을 가중시키게 된다.

성별 불평등에 대한 경제학적 이해는 사회주의 및 공산주의 정치체제에서도 다루어지고 있다. 고전주의적 마르크스 이론에 따르면, 여성에 대한 남성의 특권의식(가부장주의)은 자본주의체제에 기인하고 있다. 엥겔스는 가족, 사유재산, 국가의 기원이라는 책에서 사회가 자본주의단계로 진입하면서 노동의 성별분화가 더욱 명백해지게 된다고 지적하였다. 이는 보즈럽의 주장과 유사하나, 엥겔스는 자본주의와 가부장주의 간의 강력한 연계를 지적하였다. 여성이 집안에서 일할 경우 의식주 및 아동양육 등을 맡게 되며, 이로 인해 고용주는 별도의 지출이 필요하지 않기 때문에 비용을 절약할 수 있다는 것이다. 마르크스주의자에 따르면, 이는 노동력의 재생산이라 불리우는 자본주의 체제 하에서 성별 평등은 불가능하다는 것이다. 성별 평등이 실현되기 위해 자본주의는 다른 방식의 정치체제로 대체되어야 한다는 것이다. 사회주의나 공산주의 국가에서 여성의 노동시장참여는 비사회주의국가와 비교하여 높게 나타나지만, 실질적인 성별 불평등이 근절되었는지는 별도의 논의가 필요하다. 가사의 사회화로 인해 가정 내 부담이 일부 줄어들기는 하였으나, 집단시설을 통한 국가의 서비스 제공이 수요를 충족시켜주지는 못하기 때문이다. 또한 성별 역할에 대한 태도를 변화시키는 것 자체가 매우 어렵고 장기간을 필요로 하기 때문이다. 일부국가에서는 성평등을 실현하기 위한 법률들이 제정되었으나, 실제 남성의 영향력 및 지배력에 대한 인식이 뿌리깊이 남아있다.

모제의 ‘임파워먼트 접근’은 기본 개발이론에 단순히 젠더 개념만을 이식하는데 그치지 않았다. 개발 및 개발집행에 대한 대중적 이해 및 접근은 일부 지역에서 생활수준의 향상에 적합할 뿐만 아니라 여성이 스스로의 역량을 강화할 수 있도록 하는 환경을 조성하기 위한 기회를 제공하였다.

젠더와 개발사업의 다수는 남성과의 연계에서 미흡하였다. 이들에 따르면 남성은 문제로 인식되며, 이러한 문제에 대한 접근조차 시도하지 않았다. 개발사업들은 사회 내 여성의 역할만을 다루고 있으며, 여성의 임파워먼트를 돕기 위해 노력하였다. 그러나 1990년대 초기부터 남성을 젠더와 개발사업에

끌어들이고, 남성의 사회 내 역할과 지위가 사회적으로 구조화된 방식에 대한 관심이 증대되었다. 이러한 계획들은 남성의 건강 등 남성이슈 및 남성의 행동이 여성배우자 및 아동에게 미치는 영향들에 대해 관심을 갖게 되었다. 이는 남성들에게 자신들의 행동을 되돌아보도록 함으로써 본인들과 주위사람들에게 혜택이 돌아가도록 행동을 변화시키기 위한 것이다. 국제기구들이 젠더와 개발의 상관관계에 대한 인식을 높이게 됨에 따라 개발을 측정하는 방식에 있어서 보다 성별 차이에 민감하게 되었다. 1995년 유엔개발계획은 젠더와 개발을 주제로 한 인간개발보고서의 일부로 젠더관련 개발지수(GDI)와 젠더 임파워먼트 지수(GEM) 등 2개의 새로운 개발지표를 소개하였다. 성별개발지수를 인간개발지수와 비교분석하면, 성별 불평등의 다양한 수준을 볼 수 있다. 개발경험에서 젠더개념에 대한 인식이 중요하지만, 측정지수들은 주로 위로부터 아래로의 개발개념에 근거하고 있고 유급고용 및 제도화된 정치 등 공적영역에 대한 관심을 반영하고 있다.

젠더관련 개발지수(GDI)는 출생시 기대수명, 문맹 및 등록비율, 소득 등 인간개발의 3가지 요소를 사용하나, 특정 성이 인간개발수준에서 다른 성에 비해 우세한가를 알아보기 위해 남성과 여성을 별도영역으로 나누어 살펴본다. 기대수명지수는 생물학적 요소로 인한 여성의 평균기대수명이 높다는 점을 감안하여 계산된다.

젠더 임파워먼트 지수(GEM)는 경제 및 정치영역에서 여성의 성취도를 세 가지 요소로 측정하는 것이다. 정치적 참여 및 의사결정 - 남성과 여성의 의회 의석점유율로 측정, 경제적 참여 및 의사결정 - 2가지 지표로 측정된다. 입법, 고위관료 및 관리직, 전문직 및 기술직에서 여성 및 남성의 지위비율, 경제자원에 대한 영향력은 남성과 여성을 위한 기대소득지표로 측정된다.

## 라. 환경적 접근

경제성장에 대한 이론은 자원이용 및 분배의 문제와 관련되어 있다. 대부분 자원은 천연자원이기 때문에 개발과정에서 자연환경의 심각한 파괴가 발생하게 된다. 인구증가가 천연자원에 미치는 영향에 대한 논의는 경제학자 말더스(Malthus)에 의해 이루어졌다. 비록 말더스가 개발에 대해 상세하게

언급하지는 않았지만, 이러한 주제에 대해 그의 논지는 개발과 환경 논의에서 매우 중요한 역할을 하게 되었다. 그에 따르면 인구와 식량공급은 서로 역방향으로 증대되게 된다. 산술적으로 식량공급은 새로운 경작지의 확대에 의해 이루어지며, 이는 단선적인 성장유형을 낳게 된다. 각 가정에서 자녀의 수가 일정하게 유지된다 하더라도 각 세대에서는 자녀를 출산할 수 있는 사람의 수가 증가하기 때문에 인구는 기아급수적으로 증가하게 되며, 인구증가율에 제한이 가해지지 않으면 인류는 심각한 위협에 처하게 된다는 것이다. 궁극적으로 인구가 식량공급을 초과할 것이며, 대규모 기아 및 기근이 발생하여 인구감축이 이루어질 것이라는 점이다. 따라서 인구 재생산정책을 조정하지 않으면, 재난 상황에 처하게 될 것이라는 점이다. 이러한 개발정책은 빈곤국에서 감안되게 되었다. 말더스의 논리는 식량생산 면에서 신기술의 개발을 고려하지 않았다는 점에서 비난을 받았다. 보즈럽(1965)은 새로운 기술과 방법이 증가하는 인구밀도문제를 해결하기 위해 어떻게 사용되는지를 연구하였다. 비료 및 종자 등의 개발은 농업생산성 증대에 기여하였다. 그러나 모든 사람들을 먹일 수 있는 충분한 식량생산 자체가 모든 사람들의 식량에 대한 접근을 가능하게 하는 것은 아니라는 점이 제기되었다. 즉 분배의 문제가 더욱 중요하게 부각되었다.

말더스는 자연환경이 인구증가를 막는 요인으로 작용한다고 지적하였다. 환경결정주의 접근은 자연환경이 단순한 장애요인으로 작동하는 것이 아니라, 실제로 인간사회와 활동의 성격을 결정짓는다고 규정하였다. 환경적 결정주의는 19세기 말과 20세기 초에 유행하였으며, 인간행동이 물리적 환경에 의해 영향을 받고 결정되어지는 길을 강조하였다. 일부에서는 변영의 수준, 경제발전, 문명화가 다르게 진행되는 것을 자연환경의 차이로 설명하였다. 일부학자들은 온대성 기후지역의 주민들이 열대지역보다 자연적으로 부유하며, 이를 통해 유럽의 세계지배를 정당화하였다.

근대화이론은 산업화 및 농업의 기계화 등 자원을 보다 효율적으로 사용하기 위한 기술동원에 근거를 두고 있다. 자연환경에 대한 기본 태도는 천연자원을 인간이 고안한 체제에 대한 투여물로 간주하였다. 잠재적인 환경 파괴 혹은 접근의 장기간 지속가능성에 대해서는 관심을 기울이지 않았다. 영국의 산업혁명기간동안 급격한 도시화 및 산업화가 미친 환경적 영향을 분명히

하였다. 엥겔스는 그의 저서(The Condition of the Working Class in England)에서 과밀화, 빈곤, 통제되지 않는 산업화 과정의 결과를 지적한 바 있다. 개발과정은 자연환경에 영향을 주기도 하지만, 간접적으로 도시민들의 건강에 영향을 주었다. 근대화 및 농업용지 생산 증대는 심각한 환경적 영향력을 낳게 되었다. 개발의 환경적 영향에도 불구하고 기부국 및 기관, 빈곤국가들은 경제적 성장을 우선시하면서 장기적인 환경문제를 무시하여 왔다. 댐건설, 산업화, 급격한 농업기계화 등 대규모의 중앙주도식 사업이 개발을 위한 적절한 방식으로 추진되었다. 이러한 접근들은 ‘선성장, 후보호’ 관점에서 추진되었으며, 불행하게도 환경복원의 문제는 설사 가능하다 하더라도 매우 장기적이고 고비용 구조가 되었다.

1950년대와 1960년대 ‘녹색혁명(green revolution)’은 농업 근대화의 전형적인 방식이었다. 이는 과학적인 원칙들을 농업에 적용시켜 제3세계의 생산량을 증대한다는 것으로, 비료, 농약뿐만 아니라 다수확 품종개량을 포함하고 있다. 이로 인해 일부국가에서는 식량자급 실현 등 긍정적인 결과를 가져왔으나, 환경적으로 심각한 문제점을 야기하게 되었다. 즉 유전변형종, 농업 화학물질로 인한 오염 및 필요관개용수 증가, 농민들의 심각한 소득 불균형이 발생하였다. 유전변형종 생산을 일부에서는 식량부족에 대한 기술적 해결로 간주하는 반면, 농화학 기업의 독점 증대 및 소농민의 자율성 감소를 가져오는 환경적 위협이라는 평가가 있다. 사회주의 계획경제체제에서는 개발전략의 중요한 요소 중의 하나가 자연환경을 개발목적에 맞도록 변형시키는 대규모사업들이다.

1960년대 들어 환경운동이 증대되면서, 자연환경의 장애를 극복한다는 차원의 대규모 사업들에 대한 문제제기가 이루어졌다. 1962년 칼슨(Carson)은 살충제인 DDT의 연쇄적인 환경영향을 다룸으로써 근대화의 환경적 부작용을 지적하였다. 1972년 ‘성장의 제약(The Limits to Growth)’은 경제성장과 자연환경 간의 관계에 대한 논의를 더욱 촉발시켰다. 이전 환경운동가들이 단순히 환경파괴를 지적한 반면, 이들의 관심은 개발방식들이 인구 및 산업 성장률의 급격한 감소를 통해 어떻게 인류전체의 재앙을 가져올 것인지에 주목하였다. 결론은 5개의 주요과정, 즉 인구증가, 재생 불가능한 자원사용, 오염, 식량공급 및 산업화 등을 토대로 복합체제모형을 분석한 것이다.

로마클럽은 선진국들이 자원의 주요 소비국으로서 개도국에서 개발중단을 요구하는 대신 선진국 내부의 자원이용을 줄이고 전 세계적으로 지속가능한 개발을 보다 효율적으로 증진하기 위해 한다고 주장하였다. 따라서 경제성장을 개발과정의 핵심에 두면서 빈곤계층의 삶의 질을 증진하기 위해 노력해야 한다는 것이다. 그러나 미래세대가 재생불가능한 자원, 광물, 농토에 접근하고 오염되지 않은 환경에 접근할 수 있도록 성장의 종류와 속도는 통제되어야 한다는 것이다. 이들은 특별한 정책방향을 제시하지는 않았으나, 시장에만 맡겨두는 것에는 명백히 반대하였다. 세계적으로 정부들이 출산율 저하, 재생불가능한 자원 보호 및 오염방지 등을 위해 가장 핵심적인 역할을 하는 것으로 인식된다

1960년대와 1970년대에 들어 다양한 개발과정의 환경적 영향 평가는 다양한 집단에 의해 제기되어 왔다. 1983년 유엔은 세계환경개발위원회(World Commission on Environment and Development, WCED)라는 독립기구를 설립하였다. WCED는 세계가 당면한 환경과 개발의 문제를 검토하고 가능한 대안을 살펴보는 것을 목적으로 하였다. 1987년 발간된 WCED 보고서는 어떻게 환경파괴가 경제성장을 제약하는지와 빈곤 및 불이익이 환경적 파괴에 기여하는지를 분석하고, ‘지속가능한 개발(sustainable development)’을 국제사회가 공동목표로 추구해야한다고 설정하였다. 유엔은 1992년 리오 국제회의를 개최하고, 지속가능한 개발을 실천할 방안들을 검토하였다. 이후 ‘지속가능한 개발’은 개발이론 및 정책결정에서 핵심요소로 부각되었다. 그러나 ‘지속가능한 개발’이란 용어는 개념상 논란이 있어왔으며, 매우 다양한 이해관계를 뒷받침하기 위해 사용되게 되었다. 인간과 자연의 관계관련 ‘기술중심적 접근(technocentric, 연한 녹색)’과 ‘환경중심적 접근(ecocentric, 진한 녹색)’으로 나뉘나, 둘 사이에 명확한 경계가 규정되어 있는 것은 아니다. 기술중심적 접근의 관심은 인간과 인간의 생활수준 및 삶의 질 향상에 있다. 일반적으로 이는 현재의 경제적, 정치적 체제상 급격한 변화보다는 기술적인 접근을 받아들인다. 따라서 기술적 대안은 인간이 유발한 환경문제를 규율하기 위해 시장구조를 활용하여 새로운 자원관리과정을 만들어 내는 것을 포함한다.

반면, 환경중심적 접근은 지구에 대한 관심으로 이는 인간발전 혹은 급격

한 경제성장에 우선하는 것이다. 따라서 이러한 접근은 보다 과격하고 현재 경제 및 정치구조에서 대규모 수정을 요구한다. 특히 이는 소규모, 지역단위 기구들에 대해 관심을 가지며, 경제적으로 부유한 국가와 집단의 소비감축을 촉구한다. 많은 환경문제는 개별국가 내에만 존재하는 것이 아니라는 점에서 전지구적 협력(global governance)이 필요한 것으로 인식되게 되었다.

#### 마. 세계화와 개발

세계화의 개념이 매우 다양하나, 공유되는 기본 출발점은 ‘세계화’는 세계 다른 지역들의 상호연계성이 증대되고 있다는 것이다. 물리적 거리도 기술, 운송 및 통신의 발달로 더 이상 물건, 사람, 화폐, 의견들의 교류 및 이동에 장애가 되지 않게 되었기 때문이다. 기술혁신, 경제적, 정치적 변화, 경제적 변화 등은 세계화의 동력인 동시에 상호 강화작용을 하여 왔다.<sup>42)</sup> 세계화는 성장 및 빈곤 해소를 위한 기회로 간주되거나 혹은 불가피한 현실이라는 점에서 많은 국가들이 개발논의에 포함시키게 되었다. 그러나 세계화는 개발에 있어서 원인요인으로 간주될 수는 없다는 평가이다.<sup>43)</sup> 세계화라는 포괄적인 개념은 지역이나 시기에 따라 특별한 과정을 의미할 수 있으며, 또한 동일한 과정이라도 공간 혹은 시간적 차이에 따라 다른 영향을 가져올 수 있다. 개발 논의에서 세계화가 가장 두드러지게 강조되는 영역은 경제부문이다.<sup>44)</sup> 운송, 통신 및 기술의 변화는 생산과정이 이전에는 경제적으로 실용적이지 못했던 지역에서도 이루어질 수 있게 되었다. 이로 인해 새로운 국제노동분화(new international division of labour)가 발생하게 되어, 선진국의 생산업이 토지와 노동력이 싼 빈곤국으로 이동(global shift)하게 되었다. 또한 빈곤국의 교육 및 기술수준의 향상으로 서비스 산업들도 선진국에서 개도국으로

42) Uma Kothari, Martin Minogue and Jocelyn DeJong, "The Political Economy of Globalization," Uma Kothari and Martin Minogue, eds., *Development Theories and Practices*, p. 19.

43) P. Dicken, "Geographers and "Globalization": (yet) Another Missed Boat?," *Transactions of the Institute of British Geographers* Vol. 29, No. 1, 2004, p. 7; Katie Willis, *Theories and Practices of Development*, p. 174에서 재인용.

44) 세계화는 크게 다섯 가지 주요흐름을 보여 왔다. 즉 언론(mediascapes), 지식(ideascape), 인구이동(ethnoscapes), 기술(technoscapes), 금융(financescapes)이 세계적으로 확대되는 것을 의미한다. Uma Kothari, Martin Minogue and Jocelyn DeJong, *Ibid.*, p. 22.

이전되었다.

신자유주의자들은 무역증가를 통해 빈곤해소에 기여한다는 점을 들어 경제적 세계화를 지지한다. 다만 개발의 혜택이 보다 균등하게 배분될 수 있도록 개발과정을 관리한다는 전제 하에 세계화의 빈곤 완화가 가능하다.<sup>45)</sup> 자유 무역은 규정중심의 세계무역기구(WTO)에 의해 옹호되지만, 개도국에 대한 선진국의 이익을 증진한다는 비난을 받고 있다. 일부 국가 및 기구들은 세계화 및 초국가주의가 제공하는 가능성을 받아들여 왔다. 일부에게 세계화는 잘못된 희망 및 보다 지역차원으로 돌아가야 할 필요성을 의미하기도 한다. 즉 하인즈(Hines)는 ‘green globalization’은 물품과 인력을 세계적으로 운송함으로써 발생하는 환경적 피해로 인해 불가능하다는 것을 강조한다. 그는 지역단위에 주목하며, 이를 통해서 이익중심이 아닌 주민중심의 정책을 실행할 수 있으며, 환경적 피해 감소 및 삶의 질 향상이 이루어질 것이라고 주장하였다. 자유무역 옹호자들은 지역단위 생산 및 교역 강조는 빈곤국가들이 소득을 창출할 수 있는 기회의 상실을 의미한다며 비난하고 있다. 또한 지역화는 선진국의 보호무역 강화, 극단적인 민족주의 옹호를 가져올 위험성도 있다. 세계화 과정은 국경 내부의 개발을 관리하고 지휘하는 국가의 역할에 대해 강하게 도전하고 있다.

개발은 지속되고 있는 과정(on-going process)을 지칭하는 것으로 해석되어야 하며, 개발은 단순히 빈곤국에서만 발생하는 것이 아니라 선진국에서도 지속되고 있다. 실제 다수의 개발이론들은 선진국 경험에 기반하여 이를 세계의 다른 지역에 이식하고자 하는 시도들을 해왔다. 2차 대전 이후 지속되어 온 개발사례들을 살펴보면 다국적 기구와 선진국 정부의 빈곤국에 대한 개입이 주를 이루고 있다. 물론 전반적인 면에서 성공적이었다고 평가할 수도 있으나, 새천년개발목표 설정은 수백만 인구에 대한 가장 기본적인 의식주, 보건, 교육 등 제공에서의 상대적 실패를 반영하고 있다. 개발이론들은 현재 상황 및 문제에서 출발하여 정책결정과정에서 반영하고 있다. 21세기 초 개발에 대한 신자유주의 접근이 다국적 기구 및 다수 국가 차원에서 정치적 사안을 지배하였다. 동시에 개발이론의 곤경을 타개하기 위해 대중적 풀뿌리 접

45) *Ibid.*, p. 34.

근이 제시됨으로써, 다양성을 통합하려고 시도하였으며 이는 신자유주의 틀 안에서 이루어져 왔다. 향후 개발이론은 신자유주의와 시장중심의 이론에서 크게 벗어나지 않을 것으로 전망된다. 토빈(Tobin)은 조세제도를 도입하여 세계적인 자금 유통을 규율하고 빈곤해소 전략을 지원할 기금을 창출할 것을 제안하였다. 신자유주의 개발이론에 대한 도전은 권리에 기반한 접근(rights-based approaches to development)에서도 찾아 볼 수 있다. 이에 따르면, 인권은 단순히 개발과정을 촉진할 수 있는 통로에 그치는 것이 아니라, 인권실현 자체가 개발의 목표로 설정되어야 한다. 또한 이러한 권리 실현에 있어서 국가의 역할이 매우 중요하다. 그러나 권리에 기반한 접근은 실제 실현에 있어서 상당한 문제점을 안고 있으며, 선진국의 기관 및 국가들이 지원 및 차관의 전제조건으로 빈곤국에 자신들의 견해를 부과하기 위한 또 다른 방안이라는 평가를 받고 있다.

탈발전론(Post-development) 접근은 개발이 지역사회가 원하는 것이어야 하며, 선진국들이 단순히 바람직한 개발형태로 선진국이 부과하는 모델에 대한 대안이 되어서는 안된다는 점을 강조하고 있다. 그러나 이러한 접근은 풀뿌리 지역사회에 대한 중시 외에는 다른 현실적인 개발대안을 제시하지 못하고 있다는 비난을 받고 있다. 1990년대 이후 국제금융기구들은 ‘인간중심의 개발’ 등 사회개발과 빈곤해소를 보다 적극적으로 강조하여 왔으나, 이는 시장을 중시하는 개발경로에 대한 근본철학의 전환을 의미하지는 않는 것으로 평가된다.

<표 II-7> 개발이론 및 접근

구분	주체	규모	개발개념	주요전략
고전 경제이론	사적 부문(시장)	국가단위	경제성장	경제를 조직하는 가장 효율적인 방법으로 시장 강조
고전 마르크스이론	국가	국가단위	경제성장, 산업화, 도시화, 사회 복합성 증가	자원배분 및 활용에 있어서 국가가 주요 행위자 역할
케인즈이론	국가와 시장	국가단위	경제성장, 완전고용	불이익을 받는 지역 및 집단을 돕기 위해 국가가 경제개입
근대화 이론	국가와 시장	국가단위	경제성장, 사회 및 경제조직의 복합성 증가	모든 국가는 선진국의 경로를 따라야 한다는 유럽중심적 견제
구조적 접근	국가	국가단위	경제성장	국가당국은 세계 경제불균형 때문에 세계시장 및 경쟁으로부터 국내생산을 보호해야 할 필요
종속이론	국가	국가단위	경제성장	주변부의 경제불이익은 선진국의 착취 결과; 세계경제체제로부터 탈피해야 할 필요
신자유주의	사적 부문, 비정부기구, 개인	국가단위 및 하부국가단위	경제성장, 자유민주주의	정부개입은 개발에 유해한 것으로 간주됨; 국가는 회사와 비정부기구가 활동할 수 있는 조정틀을 제공해야 함.
지속가능한 개발	견해에 따라 차이	견해에 따라 차이	자연환경 보호	지속가능한 개발에 대한 접근은 다양; 일부는 시장주도로 자연의 값을 매기는 반면, 일부에서는 환경보호를 정책 중심에 두고 소비 감소 주장
ethnodevelopment	국가와 민족집단	국가단위 및 하부국가단위	인종(민족)적 다원주의 용인 민족집단에 따라 개념 차이	개발경쟁은 서로 다른 민족집단의 필요사항을 균형 잡음.
젠더와 개발	견해에 따라 차이	국가단위 및 하부국가단위	더 나은 성평등으로 변화	접근은 서로 상이하나, 풀뿌리 참여증시 경향 증가
탈발전 이론 (postdevelopment)	풀뿌리기구 및 개인	매우 소규모단위	지역문화 및 환경을 파괴하는 위험하고 유럽중심적인 개념	풀뿌리 활동 및 지역단위 참여 증시

# 제 3 장

## 빈곤과 개발



# 제3장

## 빈곤과 개발

### 1. 빈곤의 개념

#### 가. 소득의 관점에서 다면적 관점에서의 전환

탈냉전 이후 개발개념에 대한 논의는 빈곤의 성격에 대한 이해와 밀접한 연관을 갖고 전개된다는 점을 주목할 필요가 있다. 개발개념의 확대와 다양한 접근 방식은 빈곤에 대한 이해와 직결되어 있다. 전통적으로 빈곤은 소득의 관점에서 이해되어 왔다. 그런데 경제성장 중심의 경제개발을 추진하여도 빈곤의 문제가 해결되지 못한다는 비판이 제기되었다. 따라서 소득의 관점에서 빈곤에 접근하여 대응책을 취하여도 빈곤이 본질적으로 해소되지 못한다는 인식이 확산되었다.

이러한 관점에서 빈곤은 단순히 소득이 없는 것 이상의 의미를 갖고 있다. 빈곤은 고용, 생산수단의 소유, 저축과 같은 물질적 재화와 기회의 결핍뿐만 아니라 건강, 육체적 고결, 공포와 폭력으로부터의 자유, 사회적 소속, 문화적 정체성, 조직역량, 정치적 영향력 행사 능력, 존경과 존엄을 갖고 삶을 영위할 능력과 같은 육체적·사회적 재부의 결핍을 의미한다. 이렇게 빈곤을 이해할 경우 빈곤은 일정한 생활수준을 획득하고 인권을 실현하는데 있어서 주요한 장애물이다. 빈곤의 복합성, 다면성을 고려할 때 효과적인 빈곤감축을 위해서는 빈곤문제에 대한 다면적인 접근이 필요하다.

이와 관련하여 빈곤에 대해 사회적 접근을 취할 수 있다. 빈곤에 대한 사회적 분석은 경제적 분석으로 보완할 수 있다. 경제적 분석은 수입과 소비(양적 변수)를 강조하고 노동시장과 기업 활동에 집중한다. 반면, 빈곤에 대한 사회적 분석은 빈곤의 요인에 집중한다. 박탈, 취약성, 주변화, 배제와 같은 개념을 사용하여 사회적 관계에 특별한 관심을 갖는다. 가난한 사람의 이질성, 안전과 선택 능력의 수준에 관심을 갖는다. 빈곤의 다양성과 기원에 대한 관심

때문에 맥락 특화적이고, 현장에 기반한 분석이 사회적 분석의 중심이다. 빈곤은 절대적 빈곤, 구조적 빈곤, 일시적 빈곤, 상대적 빈곤 등으로 구분할 수 있다. 빈곤감축 노력을 대상으로 보다 잘 정하기 위해 이러한 집단들이 취약하고 가난해지는 사회적·경제적·문화적 과정을 밝히는 것이 중요하다.<sup>46)</sup>

## 나. 박탈로서의 빈곤

위에서 보듯이 빈곤은 단순히 경제적인 차원의 저소득만을 의미하지 않으며 보건의료나 교육에 대한 접근부족, 취약성, 소외(voicelessness)와 무기력 등을 모두 포함한다. 이에 따라 빈곤이 권한박탈(disempowerment)과 배제(exclusion)의 결과라는 사실에 대한 이해가 점차 확산되어 왔다. 특히 빈곤은 많은 차원에서의 박탈이다. 즉, 한 사람이 할 수 있거나 될 수 있는 중요한 것을 박탈당하는 것을 빈곤이라고 정의할 수 있다. 박탈의 관점에서 빈곤에 접근할 경우 장수하고, 건강하며, 창조적인 삶을 누리면서 지식을 쌓고 적절한 생활수준을 향유하고 존엄성을 누리며 자존심을 갖고 타인에게서 존경받는 삶을 살 수 있는 능력의 부족이 빈곤이라고 할 수 있다. 빈곤은 상호 연관되고 상호 강화하는 박탈의 복합체이다. 따라서 인간의 능력을 확대하고 인권을 보장하면 가난한 자들이 빈곤을 탈출할 수 있다. 따라서 빈곤퇴치를 위한 개발은 소득 빈곤만이 아닌 더 넓은 의미의 능력 박탈의 문제를 다뤄야 한다는 것이다.<sup>47)</sup>

## 다. 부정의(injustice)로서의 빈곤

빈곤에 대해 부정의의 관점에서 접근해야 한다는 논의가 확산되고 있다. 정의의 렌즈로 빈곤에 접근하는 경우 차별과 주변화(marginalisation)의 심화와 착취, 남용과 같은 불평등으로 인해 빈곤이 발생하게 된다는 사실에 주목하게 된다. 빈곤은 단순히 개별적 환경이나 역량과 같은 개인적 차원에

46) Antia Kelles-Vittanen, "Social Development: Goal and Challenges," Regional Social Development Advisors' Meeting (23-24, November 2000), p. 20.

47) 아마티아 센 지음, 박우희 옮김, 『자유로서의 발전』 (서울: 세종연구원, 2001).

국한할 것이 아니라 권력의 구조와 지역, 국가, 지구적 맥락에 침잠된 불평등 구조 내에서 접근해야 한다는 것이다. 빈곤은 부정의로 인정하고 주변화, 차별, 착취를 빈곤의 중심 요인으로 포함시켜야 한다는 것이다. 빈곤은 식량, 의복, 주거를 포함한 적절한 삶의 질의 결여와 함께 가난한 사람들이 주변화 되고 사회적으로 배제되는 경향이 있다는 사실에서 연유한다. 빈곤 속에 살고 있는 사람들은 출생, 재산, 국가적·사회적 기원, 인종, 피부, 성, 종교와 같은 견지에서 전형적으로 차별의 희생자이다. 일종의 자연현상으로서 간주 되던 빈곤에 대한 인식이 차별에 의해 악화되는 사회적 현상으로 전환되고 있다. 차별이 빈곤을 야기하듯이 빈곤 역시 차별을 야기한다. 이와 같이 부정 의의 관점에서 접근할 경우 빈곤과 연관된 낙인, 차별, 불안전, 사회적 배제에 관심을 둬으로써 빈곤의 다면적 본질을 강조한다. 차별과 관련하여 빈곤을 퇴치하기 위해서는 건강, 교육, 주거, 영양 등에 대한 빈민들의 접근성이 증대 되어야 한다는 것이다. 빈곤이 경제적 욕구 이상의 복합적 요인을 갖고 있으므로 개발과정에서 기본적인 빈곤 요인뿐만 아니라 차별, 착취, 남용과 같은 부정의라는 복합적 요인도 고려해야 한다는 인식이 확산되고 있다.<sup>48)</sup>

## 2. 빈곤에 대한 접근

빈곤감축은 개발에 있어 중추 역할을 감당한다. 안정된 정치·경제 제도는 1인당 국내총생산과 상호 연관되어 있다. 민주화가 진행되는 국가에서는 1인 당 소득이 일정한 수준에 도달하거나, 빈곤이 퇴치될 경우 민주주의가 지속 될 가능성이 높아진다. 빈곤감축은 가난한 나라들의 개발에 관심이 있는 이 들에게 있어 최대 관심사일 뿐만 아니라, 국제적인 개발공동체가 표방하는 개발정책의 주요목표이기도 하다. 뉴욕 유엔정상회의에서 149국의 동의를 얻어 채택된 유엔 ‘새천년개발목표(Millennium Development Goals)’도 2015 년까지 빈곤을 절반으로 감소시키는 것을 핵심목표로 한다. 세계은행(World Bank)이나 주요 공여자들의 정책적 접근도 점차적으로 빈곤에 미치는 영향 과 결부되어 이뤄지는 추세이다. 이와 같이 빈곤감축이 개발정책의 핵심목표

48) Jakob Kirkmann Boesen & Tomas Martin, *Applying a Rights-based Approach* (The Danish Institute for Human Rights, 2007), p. 6.

로 자리 잡은 반면에, 과연 빈곤이 무엇을 의미하고, 또 그것이 어떻게 이해되어야 하는지에 대한 논란은 끊이지 않고 있다.

빈곤에 대해 논하는 데 있어서 세 가지 변화를 주목할 수 있다. ‘경제성장 중심에서 빈곤 중심으로의 정책의 변화’, ‘가난한 사람들을 수동적이기 보다 능동적인 주체로 바라보는 시각의 변화’, ‘상명하복(top down)에서 상향식(bottom up)방법으로의 접근방식의 변화’이다.

최근 들어 빈곤이 많은 국제 개발 기구들과 NGO들의 핵심과제로 자리 잡긴 했지만, 초기 개발 이론들과 정책들은 빈곤이나 경제성장 과정의 사회적 함의에 크게 관심을 기울이지 않았다. 1950~1960년대에는, 국제개발의 핵심목표가 경제성장이었다. 빈곤의 중요성과 개발의 사회적 측면이 주목받기 시작한 것은 정책 생산자들과 연구자들이 경제 성장이 자원이 부족한 집단에게는 거의 영향을 미치지 않으며 그로 인한 불평등의 증가가 사회 불안정으로 이어지기도 한다는 것을 인식한 1960년대에 이르러서다.<sup>49)</sup> 개도국에서의 경제성장은 빈곤층보다는 기존의 기득권층에게 이익을 안겨 주었던 것이다.<sup>50)</sup> 이와 같은 인식의 변화로 인해 빈곤감축과 개발의 사회적 측면에 많은 관심이 모아졌다. 국제노동기구(ILO), 유엔개발계획(UNDP), 세계은행과 같은 대규모 국제기구들이 빈곤을 평가하고 분석하기 위한 수많은 전략들을 개발해냈다. 그러나 이러한 관심은 안정화 및 정착지원 정책들과 시장기능의 확대에 대한 논의가 국제개발정책을 장악해 버린 1980년대에 접어들어 사라져버렸다. 그러나 이와 같은 정책들의 등장에도 불구하고, 많은 나라들이 경제부진과 더불어 빈곤을 경험하게 되었고 이로 인해 국제사회는 빈곤에 대해 다시금 관심을 가지게 되었다. 1987년 유니세프의 “인간의 모습을 가진 조정(Adjustment with a Human Face)”이라는 보고서의 출판을 시작으로, 1990년에는 유엔개발계획의 “인간개발보고서(Human Development Report)”와 세계은행의 “빈곤에 관한 보고서(World Development Report on poverty)”가 출판되었고, 빈곤감축은 다시 한 번 개발 어젠다의 핵심으로 떠올랐다.

49) Robert, Chambers, *Whose Reality Counts?: Putting the First Last* (London: ITDG Publishing, 1997); John, Martinussen, *State, and Market* (New York: Zed Books, 1999); Amartya, Sen, “Development: Which Way Now?” *The Economic Journal*, Vol. 93 (1983); *Development as Freedom* (New York: Sage, 1999).

50) Robert, Chambers, *Ibid*; John, Martinussen, *Ibid*; Amartya, Sen, *Ibid*.

1990년대 초, 당시 세계은행총재였던 Lewis Preston은 ‘빈곤은 우리가 평가 받는 기준이 되어야 한다’고 단언하기도 했다.

빈곤의 다면성에 중점을 둔 명시적 정책을 통해 빈곤을 다루어야 한다는 인식과 더불어, 정책 생산자, 정부 및 기관들이 빈곤을 인식하는 방식에도 변화가 생겼다. 전통적으로 빈곤층은 수동적이고 무력한 것으로 인식되어, 이론 형성과 통계 자료에 영향을 미치거나 비중을 차지하지 못했다. 그러나 이들은 점차적으로 가시화되었고, 자신들의 문제를 분석하고 적절한 해결 방안을 모색할 수 있는 적극적이며, 독립적인 행위자로 인식되기 시작했다.<sup>51)</sup>

빈곤층을 수동적이기 보다 능동적인 행위자로 바라보는 이러한 시각의 변화와 더불어, 상명하복적(top down)이고, 논리적이며, 과학적인 방식을 통한 개발에서 개별 시민들의 사회생활과 시민사회에 초점을 맞춘 상향적(bottom up)이고, 참여자 중심적(participatory)이며, 민중 중심적(grassroots)인 방식으로의 전환이 일어났다. 이러한 변화는 공동체 참여를 통해 보다 지속적이며, 그 지역의 사회경제적·문화적 필요를 적절히 충족시키는 개발 결과를 이끌어낼 수 있다는 것을 전제로 한다.

본 연구는 ‘재정(monetary)’, ‘역량(capability)’, ‘사회적 배제(social exclusion)’ 그리고 ‘참여(participatory)’라는 네 가지 측면에서 빈곤을 이해하고자 한다. 재정적 빈곤에서 삶의 질과 복지(wellbeing)를 포괄하는 개념에 이르기까지 빈곤을 정의하는 것에 대한 논쟁은 그칠 줄 모른다.

빈곤에 관한 경험적 조사는 일반적으로 소득과 소비를 측정하는 것과 관련이 깊다. 이러한 연구는 누군가의 소비나 소득 수준이 기본적 욕구를 충족시킬 수 있는 최소 기준 혹은 ‘빈곤선(poverty line)’에 못 미칠 때, 그 사람을 가난하다고 구분 짓는다. 빈곤선은 절대적인 조건뿐만 아니라 상대적인 조건에 의해 결정될 수 있는데, 여기서의 절대적 빈곤은 최소 기준의 자원이나 삶을 위한 본질적인 것들이 부족하다는 것을 일컫는다. 반면에 상대적인 빈곤은 개체의 빈곤을 그가 속한 사회의 구성원들과 비교하여 판단한다. 빈곤선이 오늘날까지도 빈곤을 정의하고 평가하는 대중적인 기준으로 통용되고 있지만, 이러한 전통적인 방법 외에 새로운 이론들도 속속 등장하기 시작했다

51) Robert, Chambers, *Ibid.*

다. 최근 이삼십 년 사이에 삶의 질과 복지의 관점에서 빈곤을 이해하는 것에 대한 관심이 증폭되었다. Amartya Sen<sup>52)</sup>은 역량 상실의 관점에서 빈곤을 정의하는 것을 주창해왔고, Robert Chambers<sup>53)</sup>는 빈곤층 스스로의 인식에 의거해 빈곤을 이해하는 것을 활성화시켰다. 재정 접근법은 빈곤이 빈곤층의 소득을 증대시키는 것을 주축으로 하는 재정적 방법을 통해 해결될 수 있다는 것을 내포한다. 이와 달리 역량 접근법은 좀 더 광범위한 접근법으로서, 건강관리, 교육, 및 기타 기초 역량의 부족을 다룬다. 원칙적으로 참여 접근법은 빈곤층의 관점에 따라 위에 언급된 두 가지 접근법을 포함한 그 외의 접근법들의 기초가 된다고 볼 수 있다. 실질적으로는 위의 두 접근법의 요소들을 포함하되, 안정된 직장이나 도로 상태 등과 같이 다른 접근법에서는 중요하지 않은 것으로 간주될 수 있을 것들에 비중을 둔다. 본 연구는 빈곤과 빈곤감축을 이해하기 위해 상대적 및 절대적 기준에서 빈곤을 논하고, 위에 언급된 네 가지 주요 접근법을 평가 및 분석하고자 한다.

### 가. 재정적 접근법(Monetary Approach)

빈곤에 대해 일반적이고 보편적인 개념들은 재정적 혹은 소득/소비 접근법에 의거한 것이다. Lipton은 소득/소비 접근법을 다음과 같이 정의했다.

“개인은 시기를 막론하고 자원에 대한 접근성이 불충분할 때 가난하며, 기본적인 물질적 필요를 충족시키기 위한 충분한 필수품들을 필요로 한다.”<sup>54)</sup>

이 접근법에서 빈곤은 소득이나 기초소비에 대한 필요를 충족시킬 수 있는 자원의 개념에서 정의 내려진다. 소득과 소비를 기준으로 한다면, ‘빈곤층’이

52) Amartya Sen, “Development: Which Way Now?”; “Poor, Relatively Speaking,” Oxford Economics Paper, Vol. 35 (1983); *Development as Freedom*.

53) Robert Chambers, “Poverty and livelihoods: Whose Reality Counts?” *Environment and Urbanization*, Vol. 7, No. 1 (April, 1995), pp. 173–204.

54) M. Lipton, “Defining and Measuring Poverty: Conceptual Issues,” in UNDP Human Development Papers (1997), p. 127.

란 소득이나 소비가 빈곤선 이하인 사람들을 지칭한다. 이와 같은 경우, 빈곤이라는 것은 ‘기초적인’ 필요의 불충족으로 이해될 수 있을 것이다. 빈곤선은 최소한의 소비능력과 개인이나 가정이 기본수준에 달하는 생존을 위해 필요로 하는 것들을 나타내기 위해 설정되었다. 이와 같은 소득/소비 빈곤에 따르면, ‘빈곤층’이란 소득이나 소비 역량이 조사자들이 최소한의 필요라고 책정한 빈곤선에 못 미치는 사람들을 일컫는 것이다.

빈곤 분석가들은 가구의 소득이나 지출에 관해 조사한 자료들을 생존에 필요한 최소 기준과 비교하는 빈곤의 금전적 평가에 초점을 두므로써, 어떤 부분이 식량, 주거, 의복 및 건강 관리를 위한 그들의 기초적인 필요를 충족시키지 못했는지를 가늠할 수 있게 되었다. 이 접근법은 가구의 규모와 구성에 따른 재화와 용역의 소비를 측정하는 것으로 이어진다.<sup>55)</sup> 예를 들어, 미국에서는 빈곤선이 다양한 규모의 가구들의 기본적인 필요를 조사하고 측정할 자료에 의해 정해졌다. 빈곤선의 설정은 특정 규모의 가정에서 최소한으로 필요한 식료품의 ‘마켓 바스켓(market basket)’ 비용을 계산하는 방식으로 이뤄졌다. 그 후, 가정들이 소득의 정도와 무관하게 소득의 1/3 정도를 식료품에 소비한다는 것을 보여주는 조사자료를 바탕으로, 정부는 빈곤선을 정하기 위해 마켓 바스켓 비용을 세 가지로 분류하고, 가정에서 예상되는 필요를 측정하기 위해 경제 침체에서 폭등상황까지 지표화했다. 비록 비판이 많기 때문에 또 부정확한 면도 있지만, 이 방법을 통해 최소한의 영양과 주거를 위한 필요를 측정하여, 기초적인 필요를 충족시키기 위해 절대적으로 필요한 자원을 파악한 후 빈곤선을 설정하는 것이 가능해 졌다.

재정적 빈곤을 측정하는 조금 덜 복잡하면서도 필적할 만한 방법은 “1일 1달러(dollar a day)” 기준이다. UN은 여러 가지 방법으로 빈곤을 측정하는데, 이 방법이 가장 자주 언급된다. 개인의 구매능력이 하루 1~2달러(1년 기준으로는 365~730달러)에 못 미치는 경우 가구의 규모와 무관하게 빈곤선 아래에 있다고 판단한다.

금전적 접근법은 적절히 고안된 도구, 다시 말해, “동형의 재정 매트릭스(matrices)는 개인 및 상황과 관련된 이질성을 참작할 수 있다”는 것을 핵심

55) M. Ravallion, *Poverty Comparisons: Fundamentals of Pure and Applied Economics* (London: Routledge, 1994).

가설로 삼는다. 금전적 접근법의 강점은 그것이 질적 연구와 정책 분석에 유용하다는 것이다. 금전적 접근법은 모든 가구들이 기본적인 필요가 충족될 때까지 노력할 뿐만 아니라 그들이 소유한 자원을 사용할 것이라고 가정하기 때문에, 특별히 경제학자들 사이에서 널리 사용되고 있다. 정책 생산자들과 연구자들은 절대적인 정의를 통해 모든 사회의 빈곤을 경험에 비추어 관찰하고, 구명 짓고, 평가할 수 있다. 대체적으로 광범위한 국가 표본들을 사용하기 때문에 국가적 차원의 빈곤 발생과 그에 따른 대책에 대해 판단할 수 있다는 강점이 있으나, 미국과 같은 큰 나라들에서의 국내 생활수준 차이를 간과할 우려도 있다. 아울러 가구조사가 재정 수입이나 소비 이상의 정보들을 수집하기 때문에 소득/소비와 복지 사이의 연관성 및 빈곤의 다양한 특성 간의 상관 관계, 그리고 정책 간섭이 가져올 영향에 대한 가설 검증 등을 포괄하는 전반적인 흐름을 파악할 수 있다.<sup>56)</sup>

금전적 접근법의 결함도 간과할 수 없다. 조사 방식이 국가별, 시기별로 다양하여, 종종 비교가 난해하다. 예를 들어, 어떤 나라들은 응답자들에게 지난 한 달의 식품비를 묻고, 다른 나라들은 지난 한 주의 식품비를 묻는 식이다. 1개월 단위의 조사 자료들은 1주일 단위의 조사자료에 비해 빈곤 정도를 높게 평가하는 경향이 있다.<sup>57)</sup> 또한 가구 조사를 통해 수집한 소득이나 소비 정보를 빈곤 수치로 전환하는 것은 가구 단위의 정보를 개인의 수치로 전환하는 데에 가구 규모와 구성을 어떻게 반영할 것인가와 같은 많은 가설들을 필요로 한다. 그리고 이러한 가설들이 빈곤을 평가하는 데에 영향을 미치게 되는 것이다.<sup>58)</sup> 뿐만 아니라, 소득·소비가 현금으로 이뤄지지 않고 농업과 산업의 생산량이 계절에 따라 달라 소득·소비 패턴이 매우 불규칙한 개도국에서는 소득과 소비를 규정짓는 것 자체가 어려울 수 있다.

게다가, 가구 차원에서 수집된 소득이나 소비 자료는 가구 구성원 간 격차를 드러낼 수 없기 때문에, 불평등과 빈곤을 과소평가 할 수 있다는 근본적인 결함을 가지고 있다. 가구 소비를 개별 구성원에 따라 분석한 연구는 가구 정보에 전적으로 의존하는 것이 불평등과 빈곤을 25%이상 과소 평가할 수

56) World Bank, *World Development 2000/2001: Attacking Poverty* (Washington: World Bank, 2000).

57) *Ibid*.

58) *Ibid*.

있음을 밝혀냈다.<sup>59)</sup> 빈곤이라는 것이 경제적 현상만은 아닐뿐더러 소득과 소비에 초점을 두는 것만으로는 빈곤층과 부유층 간의 차이를 파악하기에 불충분하다. 다시 말해, 금전적 빈곤은 빈곤의 일면에 불과하고, 그 외의 사항들도 그에 못지않게 중요하다. 또한 외부에서 만들어진 판단 기준은 빈곤층의 필요를 제대로 반영하지 못할 수도 있다. 유럽국가들에 의해 종종 사용되는 빈곤의 상대적인 정의는 한 사회의 빈곤 정도를 과장할 수 있다. 만일 절대빈곤이라는 것이 가구의 수입이 중간 소득의 절반에 못 미치는 것이라고 정의된다면, 빈곤은 중간 소득이 상대적으로 높은 프랑스에서는 과대평가되고, 반대로 절대빈곤 수준이 낮게 측정될 가능성이 높은 사하라 이남의 아프리카에서는 과소평가될 것이다.

#### 나. 역량 접근법(Capacity Approach)

정치과학, 경제, 개발 연구의 발전은 빈곤에 대한 재정적 정의의 한계를 인식하게 해주었고, 이것은 빈곤과 빈곤 감소를 구성하는 요소에 대한 복합적인 이해를 이끌어 냈다. Amartya Sen<sup>60)</sup>은 빈곤이 단순히 소득이 낮다는 것을 의미하기보다는 “기본적인 역량의 박탈(the deprivation of basic capabilities)”이며, “개인의 소유한 역량이란 그가 가치 있다고 여기는 삶을 영위하기 위해 누리는 실질적인 자유”라고 주장했다. 그러므로 가난하다는 것은 건강과 육체적 안위를 위한 자원의 부족뿐만 아니라 사회경제적 기동력을 위한 도구와 역량의 부족을 의미한다.

기본적인 역량이란 “결정적으로 중요한 어떤 요소들을 최소한의 수준까지 만족시킬 수 있는 능력”이다. 모든 사람들은 물질적·정신적 요소뿐만 아니라, 역량을 소유할 자격을 획득할 수 있도록 해주고, 또 이를 촉진시키는 정치·경제·사회제도에 대한 접근성이 부여된다.<sup>61)</sup> 자격(entitlement)은 물질적·정신적 자원과 개인이 어떤 자격을 얼마나 소유할지를 결정짓는 법적·정치적·사회적·경제적 환경에 대한 요구권이다. 자격은 토지나 기타 생산적인 자산의

59) *Ibid*.

60) Amartya Sen, *Development as Freedom*, p. 87.

61) Amartya Sen, “Development: Which Way Now?”

생산물, 노동의 대가로 받는 임금 등에 대한 권리 및 가정과 사회의 구조와 깊이 연관된 요구권을 포함한다. 기초적인 자원에 대한 접근성이 부족하거나, 이러한 자원을 획득할 수 있도록 도와주는 제도가 충분하지 않을 때 나타나는 것이 자격의 실패(entitlement failure)이다. 자격의 실패는 잠재적인 것을 현실화시키고, 필요를 충족시키기 위해 절대적으로 필요한 정신적·물질적 자원을 획득할 수 있는 능력의 결핍인 역량 박탈(deprivation of capabilities)로 이어진다.

역량 접근법을 사용하는 것의 이점은 그것이 기초적인 필수품뿐만 아니라 그것을 보존, 보호하며, 생산적인 역량으로 발전시킬 수 있는 능력과 빈곤으로의 회귀에 대한 대응법도 감안한다는 것이다. 역량이라는 개념은 빈곤의 경제적인 측면뿐만 아니라 사회적·정치적 측면을 조명한다는 데에 있어 의미가 깊다. 빈곤의 개념이 빈곤으로 인해 발생하는 필요들과 더불어 사회개발을 포함하는 것은 매우 의미 있는 일이며, 그러한 개념은 지속될 가능성도 높아진다. 역량 접근법은 또한 개인의 전반적인 복지에 집중한다. 그러므로, 이러한 정의는 빈곤 완화의 끝이 고소득, 건강과 육체적 안위뿐만이 아니라, 인간 자본 개발의 바탕이 되는 제도의 개발이라는 것을 잘 보여준다.<sup>62)</sup>

그러나 빈곤을 분석하기 위해 역량 접근법을 사용하는 데에 있어 고려해야 할 사항들이 적지 않다. 역량 접근법이 빈곤의 재정적인 측면을 분석하는데 그치지 않고, 만족을 이끌어 낼 수 있는 역량에 주목하는 것은 그 의미가 크다. 하지만, “기초적인 역량”이 무엇인지를 명확히 제시하지 못하고 있다. Sen의 연구가 건강, 영양, 교육과 같은 몇몇 일반적인 요소들을 포함하고 있기는 하지만 최소한의 본질적인 역량을 나열하거나 보편적인 항목을 제시하지는 않는다. Alkire는 그것이 의도된 것이며, 특정항목을 나열하지 않음으로써 다양한 문화와 상황에 연관된 개념이 생성될 수 있다고 주장한다.<sup>63)</sup> 기초적인 역량에 대한 목록이 소개되기도 했지만, 종종 “좋은 삶(good life)”에 대한 서부적인 개념에 치우치거나, 단순히 소득·소비 접근법의 기본적인 필요 항목과 동일한 경우가 많다.

62) World Bank, *World Development 2000/2001: Attacking Poverty*.

63) Sabina, Alkire, *Valuing Freedoms: Sen's Capability Approach and Poverty Reduction* (Oxford University Press, 2002).

역량 접근법의 결과물은 개인이 그가 처한 상황에 만족하느냐에 달려있다. 다시 말해, 이러한 접근법에서는 사회를 평가하는 데 있어 삶의 질에 영향을 미치는 물질적인 조건들은 배제되고, 사람들의 심리적 성향이 중요한 역할을 감당하게 된다. 그 결과 건강하고 수입이 좋은 사람들이 그들의 상황에 만족하지 못 할 수도 반대로 건강치 못하거나 기술이 부족한 사람들이 자신들의 삶에 만족할 수도 있게 되는 것이다. 따라서 역량을 근거로 빈곤을 측정하는 것은 도전적인 시도이기도 하나 더 많은 검증을 필요로 한다.

Lethari의 연구는 역량 접근법과 재정 접근법에 공통점이 있다는 것을 보여준다. 우선, 두 방법은 결국 특정 상황을 기술함에 있어서 빈곤의 원인이나 역동성에 관심을 기울이거나 그것에 대해 깊이 파고들지 않는다. 또한, 두 접근법 모두 외부에서 결정되고 측정된다. 또한, 참여나 내적 영향이 완전히 배제될 수 없음에도 불구하고, 이것에 대한 언급이 거의 없다.

#### 다. 사회적 배제 접근법(Social Exclusion Approach)

사회적 배제라는 개념은 포괄적인 복지 체제를 갖추었으며, 상대적으로 풍족한 사회 내에서 특정 집단이 소외되고 박탈감을 경험하는 것을 보여주기 위해 선진국에서 개발되었다. 이 접근법은 부유한 국가들에서 발생하는 박탈적 측면의 빈곤을 다루기 위해 사용된다. 2000년 3월 리스본 의회를 비롯한 유럽 의회들은 빈곤의 위협과 사회적 배제를 겨냥한 전략적인 목표와 정치적인 절차를 도입하였다. 이러한 접근법은 다양한 UN 기관들의 활동을 통해 개발 도상 국가의 빈곤을 규명하고 설명해 주는 데 점차적으로 확대 사용되었다.

EU는 사회적 배제를 다음과 같이 정의한다.

‘개인과 집단이 그들이 속한 사회에 참여함에 있어서 전체적 혹은 부분적으로 배제되는 과정’

이것은 박탈을 ‘일상적인 생활 양식, 관습과 기타 활동에서 실제적으로 배제된 사람들’이라는 Townsend의 정의를 반향한다. Le Grand는 사회적

배제가 사회에 속해 있는 개인이 그의 권한 밖의 이유로 인해 그가 속한 사회의 일반시민들의 활동에 동참하고자 하나 그렇게 할 수 없는 것이라고 정의 내렸다. 다른 이들은 사회에 속해 있는 개인이 그의 권한 밖의 이유로 인해 그가 속한 사회의 일반시민들의 활동에 ‘그가 원하냐의 여부와 무관하게’ 동참하지 못하는 것이 사회적 배제라고 주장했다.

아킨슨(Atkinson)에 의하면 사회적 배제는 상대성(relativity), 행위의 주체(agency), 역동성(dynamics)이라는 세가지 특성을 가지고 있다. 다시 말해, 배제라는 것은 사회마다 다르며, 행위자의 행동의 결과로 인해 발생하고, 현재뿐만 아니라 앞으로의 상황의 변화에 영향을 미친다. 박탈에 이르는 과정을 중요시하는 것이 이 접근법의 고유한 특징이다. 다른 접근법들을 통해 박탈의 원인과 다양한 요소들의 상관관계를 연구할 수 있는 반면, 사회적 배제 접근법은 빈곤에 처해지는 과정과 박탈의 결과물을 분석한다.

뿐만 아니라 이 접근법은 사회적 관점을 중요시하여 소수민족, 노인, 장애인과 같이 개인보다는 집단을 연구하기도 한다. 그 결과 이를 기초로 한 정책들이 종종 상호 연관되거나 차별 철폐와 같은 집단적인 개념을 다룬다. 이 접근법은 선진국에서 개발된 개념이기 때문에 개발 도상 국가에 적용하는데 있어 어려움이 직면한다. 개발 도상 국가에서 나타나는 사회배제의 특징이 선진국에서와 다를 수 있기 때문이다. 또한 배제의 기준을 제시하기 위한 적절한 규범을 세우는 것도 쉽지 않다. 게다가 어떤 사회에서는 카스트 제도와 같이 배제 자체가 사회체제의 일부분이기도 하다. 그러므로 각각의 국가들은 배제의 정도와 범위를 밝히기 위한 적절하고 개념화된 방법에 의해 다루어져야 한다. 이러한 맥락에서 볼 때, 배제를 규명하기 위해 실행 가능한 해결책은 참여접근법을 통해 사람들과 협의하는 것이 될 수 있을 것이다.

이러한 문제점들이 존재함에도 불구하고 사회적 배제 접근법은 박탈이 발생하고, 그것이 지속되는 과정과 원인에 초점을 두는 고유한 방법이다. 재정 접근법과 역량 접근법이 개인의 특성과 상황에 초점을 맞추는 것과 달리 사회적 배제 접근법은 사회의 구조적인 특성 및 배제를 유발시키는 원인을 파악하여 소수민족이나 정착지가 없는 사람들과 같이 집단이 처한 상황에 대한 연구를 가능케 해준다. 재정적 혹은 역량적 빈곤은 기회나 결과물의 재분배가 없이도 완화가 가능하지만, 일반적으로 사회적 배제는 기회나

결과물의 재분배가 없이는 개선될 수 없는 분배의 문제에 관심을 기울이도록 한다. Atkinson에 의해 지적된 바와 같이 행위자의 관점에서 본 사회적 배제는 배제 당하는 사람뿐만 아니라 배제를 당하는 사람의 상황을 개선할 책임이 있는 배제를 시키는 사람까지도 결코 간과하지 않는다. 이런 점에서 볼 때, 사회적 배제 접근법은 책임감이라는 요소를 감안하거나 이를 분석하지 않고 상황을 기술하는 재정 접근법이나 역량 접근법과는 상반되는 것이다.

#### 라. 참여 접근법(Participatory Approach)

위에서 지적된 바와 같이, 재정 접근법과 역량 접근법은 빈곤의 원인이나 역동성에 주목하지 않고, ‘외부’ 중심적이며, 빈곤층 스스로의 판단이 배제되었다는 것에 대한 비판을 받아왔다. Chamber에 의해 고안된 참여접근법은 이러한 점을 감안하여, 빈곤의 정도나 그 의미를 결정하는 데에 빈곤층이 참여할 수 있도록 하였다.<sup>64)</sup> 그는 참여 접근법의 중요성에 대해 다음과 같이 설명한다.

“빈곤층 스스로가 생각하는 박탈과 복지는 무엇이 소득의 빈곤에 가장 큰 영향을 미치는가에 대한 의문을 제시한다. 소득이 중요하긴 하지만 건강, 안전, 자존감, 재화와 용역에 대한 접근성, 가정과 사회 생활 같은 요소들도 동일하게 중요하다.”<sup>65)</sup>

‘참여에 의한 빈곤 평가(participatory poverty assessment)’는 ‘지역민들이 자신들이 처한 상황과 삶에 대한 지식을 공유하고, 이를 강화하고, 분석하여, 계획을 짜고 실행할 수 있게 해주는 참여에 의한 지역 평가(participatory rural appraisal)’에서 발전된 것이다.<sup>66)</sup> 참여에 의한 빈곤 평가는 처음에는 소규모 프로젝트를 위해 고안되었지만, 세계은행이 그것을 빈곤 평가를 보완하는 데 사용하면서 확대되기 시작했다. 1998년 무렵, 세계은행이 수행한

64) Robert Chambers, "The Origins and Practice of Participatory Rural Appraisal," World Development, Vol. 22 (1994); Whose Reality Counts?: Putting the First Last.

65) Robert Chambers, "Poverty and Livelihoods: Whose Reality Counts?" p. 29.

66) *Ibid.*, p. 57.

빈곤 평가들의 절반이 참여 요소를 포함하고 있었다. 세계은행의 2000/2001년 “세계 개발 보고서(World Development Report 2000/2001)”를 위한 기초 조사로서 (23개국에서) 수행된 광범위한 다국가적 평가는, 『빈민의 목소리 (Voices of the poor)』라는 책으로 출판되기도 했다. 개도국에 양허성 차관의 제공하는 데 있어 중요한 역할을 하는 국제통화기금(IMF) 및 세계은행의 최근 “빈곤퇴치백서(Poverty Reduction Strategy Papers)”는 참여 접근법을 한층 더 제도화시켰다.

참여의 정도는 다양하게 나뉜다. Cornwall은 참여의 유형을 세 가지로 구분 짓는다. 첫째, 자기 결정과 권한 부여, 둘째, 프로그램의 효과를 증대시키는 것, 셋째, 상호 학습을 강조하는 것과 결부된다. 다수의 NGO와 국제적인 개발 기구들이 빈곤을 평가하기 위해 사용하는 참여 접근법은 도구화되는 경향이 있다. 다시 말해, ‘참여에 의한 빈곤 평가’가 가난한 사람들과의 상호 학습을 통해 프로그램의 성질을 바꾸기보다는 그들이 단순히 프로그램에 협조할 수 있도록 하기 위해 사용되는 것이다. 비록 몇몇 기관들이 상호 학습을 촉진시키려고 하지만, Lethari와 그 외 다수의 학자들은 이러한 작업에서 자기 결정과 권한 부여가 결여된다고 주장한다.

참여 접근법은 가난한 사람들이 개발 전문가를 대신하여 그들 스스로 빈곤을 정의하도록 한다. 이와 같은 과정에서는 조력자인 개발 전문가들과 지역 사람들 사이의 교감이 필요하다.<sup>67)</sup> 그렇게 생성된 개념에는 빈곤의 물질적·정신적 측면들이 포함된다. 예를 들면, 지역 주민들은 빈곤을 물질적인 빈곤에 속하는 식량부족이라고 여기거나, 혹은 안전 부족, 존엄성 상실과 같은 역량의 박탈로 정의 내릴 수 있다.

이론에 의하면 ‘참여에 의한 빈곤 평가’에서 빈곤을 정의 내리고, 모임을 주선하고, 자료를 모으는 것은 바로 지역민과 빈곤층이다. 그러나 불가피하게도 그것을 평가하고, 그 결과를 분석하는 것은 늘 외부인들이다. 그 결과, 내부보다 외부중심적으로 변하고 있다. 참여 접근법의 또 다른 문제점은 공동체 내부의 이질성을 간과한다는 것이다. 한 공동체를 구성하는 모든 요소가 동일한 성격을 가진 경우가 아니라면, 다양한 의견과 관점이 반영되어야

67) Pual, Shaffer, “Beneath the Poverty Debate: Some Issues,” *IDS Bulletin* 27 (1996).

한다. 그러나 참여 접근법은 간혹 이러한 의견과 관점의 다양성을 파악하지 못하고, 참여를 이끌어 내기 위한 모임들은 그 사회의 권위자들에 의해 조정당하기도 한다. 그러므로 소외된 사람들의 의견을 반영하지 못하거나, 사회의 대표자들을 선정하는 데 있어서 어려움이 뒤따른다.

빈곤을 이해하고 측정하기 위해 전적으로 참여 접근법에 의존하는 것의 또 다른 문제점은 참여자들이 자신의 상황을 평가하면서 객관적인 상황을 간과하고, 한정된 정보와 사회 환경에 의해 한쪽으로 치우칠 수 있다는 것이다. 실제로, 이러한 비판은 역량 접근법에도 동일하게 적용된다. 게다가, 사람들이 자신의 의견과 생각을 솔직하게 털어놓을 수 있는 환경을 조성하는 것도 쉽지 않으며, 솔직하게 자신의 의견을 말함으로써 곤경에 처해 질 수도 있다.

#### 마. 합의

빈곤을 정의하고 평가하기 위한 여러 가지 접근법을 살펴봄으로써 어떤 ‘고유’하거나 ‘객관적인’ 방법이 존재하지 않는다는 것을 알 수 있다. 일반적으로 전적으로 외부인에 의존하는 재정적 접근법, 역량 접근법 그리고 사회적 배제 접근법과, 외부인과 빈곤평가에 동참하는 빈곤층에 의한 그 외의 빈곤 평가에는 ‘건설(construction)’이라는 요소가 내포되어 있다.

빈곤에 대한 모든 개념들은 임의적이며 주관적인 요소를 포함하고, 종종 외부관찰자에 의해 규정된다. 그러나 이것은 대부분 재정적 빈곤 평가가 명백하지 않음에도 불구하고, 가장 정확하고 객관적인 방법이라는 잘못된 인상을 주는 재정 접근법과 관련된 경우가 많다. 재정 접근법은 영양실조와 같이 물질적인 목표를 달성하는데 실패하는 것에 대해 다루지 않는다는 특정 결함을 가지고 있다. 대조적으로, 역량적 빈곤은 그것이 임의적인 결정에 따라 변함에도 불구하고, 사람들이 인간개발을 위해 보편적으로 중요하다고 여기는 것을 동일하게 추구하지는 않는다는 것을 분명히 보여준다. 역량적 빈곤은 우리가 일반적으로 빈곤이라 여기는 것들에 포함되지 않을지 모르나 그것이 빈곤을 구성하는 요소임에는 의심의 여지가 없다. 또한 기초적 역량이 증가할수록 박탈은 줄어들게 되는 것이다. 참여를 통한 접근법이 다른 접근

법에 시사하는 바는 매우 크다. 왜냐하면 그것이 다른 접근법에 대한 방법론적 평가를 내리는 데 도움을 줄 뿐만 아니라, 빈곤층 스스로가 생각하는 빈곤과 같이 빈곤에 대한 가치 있는 정의를 가능하게 해주기 때문이다. 그러나 그렇다고 해서 그것이 유일한 접근법이 되어서는 안 된다. 빈곤자들이나 나아가 빈곤자라고 규정하는 인식자체가 그들이 처한 특정한 환경에 의해 결정될 수 있기 때문이다.

개인의 박탈을 평가하는 것은 그것이 재정적이든 혹은 역량적이든 박탈을 초래하는 근본적인 원인을 간과하거나 고려하지 않을 수 있는데, 사회적 배제 접근법은 특별히 이러한 점을 보완할 수 있다. 개발 도상 국가에서 사회적 배제를 정의 내리는 것이 어렵긴 하지만, 그러한 시도가 가치 있는 것이라는 점은 명백하다. 그것이 박탈에 대해 책임이 있는 한 사회의 구조적인 특성, 빈곤화, 그리고 다른 접근법에서는 배제되는 ‘집단’이라는 것에 대한 연구를 포함하고 있기 때문이다.

개념화하고, 정의를 내리며, 평가를 하는 것은 전략수립과 정책결정에 있어 중요한 역할을 감당한다. 여러 가지 접근법들 간에 중복된 부분이 적다는 것은 빈곤의 일면에 치우치는 것이 그 외의 것에 있어 심각한 오류를 만들어 낼 수 있음을 보여준다. 재정적 접근법이 경제성장이나 재분배를 통한 재정적 수입의 증대에 중점을 두는 반면, 역량 접근법은 공공재화의 제공을 중요시 한다. 반면, 사회적 배제는 재분배와 반차별적 정책을 통해 배타적인 요소들을 없애는 것을 강조한다. 그러므로 서로 다른 접근법들이 내포하는 개념적인 차이를 인지하는 것이 선행되어야만 한다. 빈곤을 정의하고 그것을 다루는 데에 있어서, 그것의 다차원적 특성을 반영할 수 있는 복합적인 방법들이 도입되어야 한다. 정의를 내리는 일은 매우 중요하다. 정확하고 분명한 정의가 빈곤감축을 목표로 하는 정책들의 전제조건이 될 것이다.

### 3. 빈곤감축을 위한 개발전략

인권개선과의 통합관점에서 빈곤문제에 접근하는 논의가 활발하게 전개되어 왔다. 아마티야 센의 역량 접근(capability approach)은 저소득에 초점을 두는 빈곤개념을 다면적 관점으로 대체함으로써 빈곤개념을 확대하는데 중

요한 역할을 하였다. 그런데 빈곤에 대해 역량접근으로부터 권리접근으로의 전이 현상이 발생하고 있다. 즉, 빈곤 퇴치는 경제발전 전략만으로 성취될 수 없고 인권 개선이 병행되어야 한다는 주장들이 제기되고 있다. 빈곤이 발생하게 되는 복합적 요인에 대한 인식은 빈곤 감축을 위해 인권이 통합되어야 한다는 인식을 수반하게 되었다. 특히 심각한 빈곤은 인권위반의 하나라고 규정하고 있다. 심각한 빈곤은 인권위반의 하나이고, 빈곤 그 자체는 수많은 인권위반의 근본 요인 중의 하나라는 사실이 인정되고 있다. 또한 인권 위반은 빈곤의 원인인 동시에 결과이다.<sup>68)</sup> 2001년 5월 10일 성명에서 유엔 경제적·사회적·문화적 권리위원회는 빈곤을 인권에 대한 다면적 거부로 인정하고 있다. 그리고 1993년 비엔나 선언과 행동계획에서는 “극심한 빈곤과 사회로부터의 소외는 인간의 존엄성을 침해하는 것임”을 확인하고 있다. 빈곤은 인간의 자유를 속박하며 개인으로부터 존엄성을 앗아간다. 빈곤은 인권의 비실행의 결과이고 경제자원의 제약이다. 센의 고전적 분석에 따르면 빈국이든 부국이든 어떠한 국가가 민주적 정부체제를 가지고 있고 비교적 자유로운 언론이 있는 경우 그 국가에는 기아가 발생하지 않았다는 것이다.<sup>69)</sup>

위에서 언급한 빈곤의 요인으로 작용하는 박탈과 주변화, 차별 및 배제는 인권적 접근을 통하여 해결될 수 있다. 인권을 존중하겠다는 공약은 모든 형태의 박탈에 대항하는 힘으로 작용하게 될 것이다. 가난한 사람은 모든 사회에서 가장 불이익을 당하고 주변화된 사람에 속하고 있기 때문에 빈곤감축전략은 특별한 욕구뿐만 아니라 차별당하지 않을 권리를 다루는 것에서 출발해야 한다.

전통적 빈곤 분석은 수입과 경제적 지표만으로 판단한 반면, 인권분석은 무력함(powerlessness) 현상과 사회적 배제를 포함하여 가난한 사람 자체에 대한 부가적 관심을 갖는다. 일부 부문별 개발 매트릭스가 선택된 경제부문에 배타적으로 집중하는 반면, 보다 포괄적인 권리접근은 인간개발의 모든 영역 - 건강, 교육, 주거, 개인안보, 정의 관리, 정치적 참여 - 에 관한 지침을

68) OHCHR, *Human Rights and Poverty Reduction: A Conceptual Framework*, 2004, pp. 5-6; Tomas Pogge, ed., *Freedom from Poverty as a Human Right* (New York: Oxford University Press, 2007).

69) UNDP, 『인권과 인간개발』 (서울: UNDP 한국대표부, 2000), pp. 74-75.

제공한다. 빈곤감축에 대한 인권접근은 협의의 경제문제에 집중하는 경향에서 차별의 구조를 유지시키는 사회·문화·정치적·법적 제도를 다루는 보다 광범위한 전략으로 빈곤감축 전략을 재설정할 것을 요구한다. 또한 인권접근은 자신들에게 해로울 수 있는 흥정논리(trade-offs)에 대항하여 가난한 사람을 보호하는 조건을 부과한다. 흥정논리(trade-offs)의 명분으로 퇴행하거나 최소한의 핵심 의무를 이행하지 않으려는 것에 대해 경고하는 역할을 한다.<sup>70)</sup>

인권은 빈곤감축전략 형성 과정에서 다음과 같은 요소와 원칙이 포함될 것을 요구한다.

첫째, 최극빈자의 상황을 개선하기 위한 행동을 밝히고 우선 순위 설정 둘째, 권력관계와 차별의 근본 요인 분석

셋째, 개발과정과 구체적 빈곤감축 대상이 국제인권기준과 일치하도록 보장

넷째, 거시경제, 부문별 구상, 거버넌스 요소, 투명성·책무성과 같은 원칙들 사이에 긴밀한 연계 보장

다섯째, 정보의 자유, 결사의 자유를 포함하여 활동적이고 자유로우며 의미 있는 참여를 위해 시민적·정치적 권리 기준의 보장<sup>71)</sup>

빈곤감축에 대한 초기의 접근과 달리 인권접근은 목적 그 자체 만큼 발전 목표가 달성될 수 있는 과정에 중요성을 부여한다. 특히 인권접근 빈곤감축 전략의 형성, 이행, 모니터링에서 가난한 사람에 의한 활동적이고 정보에 근거한 참여를 보장하는 것의 중요성을 강조한다. 인권접근 참여가 다른 목적에 대한 수단으로서 뿐만 아니라 자체로 실현되어야만 하는 기본인권으로서 가치 있다는 사실에 관심을 둔다. 권력이 없이 가난한 사람들이 자신들의 권리를 성공적으로 논쟁할 수 없다. 권력에 대한 관심은 친빈곤적(pro-poor) 변화에 대한 공유된 관심에서 연유한다. 따라서 효과적인 빈곤감축은 규범적 변화를 통해 가난한 사람들이 자신의 권리를 주장할 기회를 제공하는 것에 달려 있다. 효과적으로 권력 관계를 변화시키고 가난한 사람들에게 권한을 부여하는 것은 가난한 사람의 상대적 지위를 변화시키는 정치구조와 과정에

70) OHCHR, Principles and Guidelines for a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies (2006).

71) OHCHR, Frequently Asked Questions on a Human Rights-based Approach to Development Cooperation (2006), p. 9.

영향을 끼치는 것을 포함한다. 가난한 사람들의 임파워먼트(empowerment)가 개발기구로 하여금 기술적인(technical) 의제를 정치적(political) 의제로 전환하도록 만들고 있다. 친빈곤적 변화란 한 국가 내에서 새천년개발목표의 성취를 촉진하는 정치·경제·사회적 구조와 체계의 변화를 의미한다.<sup>72)</sup>

72) *Ibid.*, p. 5; Ruth Alsop, ed., *Power, Rights, and Poverty: Concepts and Connections*, World Bank (Washington: World Bank, 2005), pp. 6–16.

# 제 4 장

## 인간개발과 사회개발



# 제4장

## 인간개발과 사회개발

### 1. 인간개발

#### 가. 인간중심적 개발개념

식민지로부터 해방되었음에도 불구하고 신흥 독립국가들이 경제적으로 여전히 빈곤하여 국내정치·경제상의 불안정 요인으로 작용하고 있었다. 이에 대처하기 위해 국제사회에서 경제발전은 가능하며 바람직하다는 인식이 확산되었다. 성장이 궁극적으로 모든 사람에게 혜택을 줄 것이라는 가정 아래 이전의 개발개념은 경제성장에 배타적으로 관심을 가져 왔다. 이에 따라 전통적으로 개발은 경제성장 중심으로 이해되어 왔다. 즉, 개발은 각종 산업의 경제면의 개발인 경제개발(economic development)이라는 인식이 주류를 형성하게 되었다.

경제성장은 국가의 전체 재부를 증가시키고 빈곤을 감축시키며 다른 사회문제에 대처하는 잠재력을 증진시킨다는 점에서 의미가 있다. 그런데 경제성장에도 불구하고 여전히 해결되지 않는 많은 문제들이 존재하면서 경제성장 중심의 경제개발에 대한 비판이 제기되기 시작하였다. 빈곤퇴치를 위해서는 경제개발 이외에 다른 측면에 대한 고려가 필요하다는 주장이 제기되기 시작하였다. 경제성장은 불평등을 확대하는 성장, 직업을 창출하지 못하고 실업이 증대되는 성장, 발언권 없는(voiceless) 성장으로 인한 민주주의의 약화, 뿌리 없는 성장으로 인한 문화정체성의 상실, 미래를 고려하지 않은 성장으로 인해 미래 세대를 위해 필요한 자원의 과도한 착취 등 부작용을 낳을 수 있다. 따라서 빈곤감축, 지속가능한 성장을 위해 성장의 양 못지않게 질이 중요하다는 인식이 싹트게 되었다. 즉, 수입 혹은 성장 수치상으로 전혀 나타나지 않거나 즉각적으로 드러나지 않는 성취에 대해서도 가치를 부여해야 한다는 것이다.

위에서 보듯이 개발개념은 점차 성장 중심에서 벗어나 사회·문화적 차원

에서 인간적인 삶의 수준을 향상시키는 것을 목표로 그 외연을 확대해오고 있다. 특히 개발의 기본적인 인간적인 측면에 대해 관심을 갖게 되었다. 새로운 개발 패러다임으로 인간 중심적인(people-centred) 인식이 등장하게 되었다. 개발의 목적은 단순히 수입의 증가만이 아니라 사람들이 자신들의 완전한 잠재력을 개발하고 장기적이고 건전하며 창조적인 삶을 향유할 수 있는 환경을 창출하는 것으로 변화하게 되었다. 이러한 인식은 인간이 스스로의 운명에 책임질 수 있도록 인간의 능력에 투자하는 것을 의미하는 인간 개발(human development)의 개념으로 이어지고 있다. 1990년대 들어 DAC 원조정책의 기본방향은 개도국의 지속가능한 개발을 위하여 환경, 빈곤퇴치, 보건, 교육, 개발과 여성(Women in Development) 등 범세계적 과제에 치중하면서 ‘인간중심의 개발협력’이라는 차원에서 개인의 권리와 윤택한 생활을 보장할 수 있는 다양한 개발협력에 초점이 맞추어졌다. 인간개발 개념은 유엔개발계획(UNDP)의 1990년 인간개발보고서 『인간개발의 개념과 측정(Human Development Report: Concept and Measurement of Human Development)』에서 처음 공식적으로 제기되었다.

#### 나. 인간개발과 전통적 개발개념의 비교

그렇다면 전통적 개발접근과 인간개발은 어떠한 차이점이 있는가? 인간개발과 대비하여 경제성장, 인적 자본 형성, 인적 자원 개발, 인간복지 혹은 기본인간욕구(basic needs) 등 전통적 개발접근을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 경제성장 접근과 관련하여 GNP 성장은 인간개발을 위해 필요하지만 충분하지는 않다. 인간개발과 경제성장은 밀접하게 연관되어 있다. 사람들은 경제성장에 기여하고 경제성장은 인간 복지에 기여한다. 인간개발은 사람에 대한 투자, 예를 들어 기본적 보건과 영양에 대한 투자를 강조한다. 건강하고 교양 있는 사람들은 생산적 고용을 통해 경제성장에 보다 기여할 수 있다. 어떤 사회도 지속적인 경제성장 없이 사람들의 복지를 장기적으로 유지할 수 없다. 그렇지만 경제성장은 그 자체로 충분하지가 않다. 급속한 GNP 성장이나 높은 1인당 소득 수준에도 불구하고 부가적 조치가 취해지지 않으면 일부 사회에서 인간 진보가 성취되지 않을 수 있다. 따라서 경제성장

이 인간개발을 증진시키는지 여부는 그러한 성장이 어떻게 통합되는지에 달려있다.

둘째, 인적 자본 형성과 인적자원 개발 접근은 인간을 목적이 아니라 수단으로 인식한다. 이러한 이론은 공급 측면, 즉 상품생산 심화를 위한 수단으로서의 인간에 관심을 갖는다. 그렇지만 인간개발 개념에 의하면 인간이 모든 생산의 활동적 주체이지만 인간은 상품생산을 위한 자본재 이상의 존재이다. 인간은 궁극적 목적이요 이러한 과정의 수혜자이다. 따라서 인적자본 형성(인적자본 개발) 개념은 전체가 아닌 인간개발의 한 측면만을 보고 있다.

셋째, 인간복지 접근은 인간을 개발과정의 참여자라는 존재보다 개발과정의 수혜자에 더 비중을 둔다. 이러한 접근은 생산 구조보다는 분배정책을 강조한다.

넷째, 1970년대 중반부터 국제사회는 기본욕구충족(Basic Human-Need: BHN)이라는 새로운 개발전략으로 전환하여 기존의 거시지향적, 성장목표적인 원조방식에서 미시지향적, 후생목표적 방식을 추구하게 되었다. 이에 따라 대부분의 DAC 회원국은 BHN 접근법을 통해 보건, 위생, 상하수도, 영양 개선사업 등에 중점을 두게 되었다.<sup>73)</sup> 기본욕구 접근은 인구집단의 욕구를 박탈하는 수많은 재화와 서비스에 집중한다. 이러한 접근은 인간선택의 문제가 아닌 이러한 재화와 서비스의 공급에 중점을 둔다. 기본 욕구접근은 인간개발 전체가 아니라 주로 영양, 교육, 보건, 주거에 집중한다. 반면, 인간자유는 소극적으로 다루고 있다. 사람들의 역량보다는 재화와 서비스를 제공하는데 중점을 두는 복지 지향적 성격을 갖고 있다. 이에 따라 인간은 개발의 수혜자이지만 변화의 주체로 설정되지는 않는다.

반면, 인간개발은 경제성장, 기본욕구, 역량접근을 결합하여 개발의 모든 측면을 포괄하는 전체적(holistic) 접근방식이다. 인간개발은 인간에게 제공되는 선택(choices)과 기회(opportunity)를 중심으로 개발에 접근하는 방식이다.<sup>74)</sup> 인간개발은 사람들의 선택을 확장하는 수단만을 의미하는 경제성장보다 훨씬 포괄적 의미를 내포하고 있다. 인간개발은 사람들이 가치를 두는

73) 권을 외, 『우리나라 대외원조정책의 선진화 방안-국제개발협력 패러다임의 변화와 한국 ODA의 개혁 과제』 (서울: 대외경제정책연구원, 2006), p. 33.

74) Alison Kennedy, "Concept and Measurement of Human Development," HDRO/RBA Regional Technical Workshop on Measuring Human Development (2007, 9), pp. 24-26.

삶으로 인도하는 선택(choices)을 확대하는 과정을 의미한다. 즉, 사람들이 자신의 생활을 보장하기 위해 가져야 할 선택에 초점을 둔다. 사람들의 선택의 확장을 통해 실천적 변화를 추구한다는 점에서 행동지향적인 개념이라고 할 수 있다. 수입은 이러한 선택의 하나이지만 결코 유일한 것은 아니다. 가장 중요한 선택은 장기적이고 건전한 삶으로 인도하며, 교육을 받으며, 적절한 생활수준을 위해 필요한 자원에 대한 접근을 할 수 있어야 한다. 또한 공동체의 삶에 참여할 수 있어야 한다. 부가적 선택들은 정치적 자유, 인권의 보장과 자존심을 포함한다.

또한 인간개발은 인간의 삶과 복지의 발전을 중시하는 접근 방식이다. 전통적으로 수입이 인간의 모든 선택을 위한 대용물이라고 인식되어 왔으나 수입은 수단이지 목적은 아니다. 한 사회의 복지는 수입 자체의 수준이 아니라 수입이 어떻게 사용되는 지에 달려 있다. 복지는 실질적인 자유를 누리는 삶을 포함하므로 인간개발은 일정한 능력을 강화시키는 것과 통합되어야 한다. 따라서 인간개발은 인간역량(capacities)의 형성을 강조하고 있다. 특히 인간개발은 인간역량의 형성과 획득된 역량의 활용이라는 2가지 측면을 강조한다. 첫째, 보건이나 지식의 개선과 같은 인간역량의 형성이다. 보다 구체적으로 역량은 기아나 영양실조를 피하거나 예방 가능한 사망이나 조기사망에서 벗어날 수 있는 능력과 같은 육체적 조건을 충족시킬 수 있는 기본적인 자유를 포함한다. 또한 학교 교육이나 예컨대 자유와 경제적 수단에 의하여 주어진 기회로 자유로이 이동을 하거나 주거를 선택할 수 있게 하는 능력을 포함한다. 그리고 공동체에 참여하고 공개토론에 참여하며 정치적 의사결정에 참가할 수 있는 능력을 포함한다. 둘째, 노동이나 여가를 위해 사람들이 자신들이 획득한 역량을 사용하는 것이다. 이와 같이 인간개발은 사람들의 역량, 자유, 선택을 포괄하는 전체적 접근이다. 인간개발은 평등(equality), 생산성(productivity), 입파워먼트(empowerment), 지속가능성(sustainability)이라는 4가지 기둥에 의존한다. 이를 통해 장기적이고 건전한 생활, 지식에 대한 접근과 지식을 사용하는 힘, 적절한 생활수준, 활동적인 공동체 참여와 개인 정책결정에서의 자율을 지향한다.<sup>75)</sup>

75) *Ibid.*; UNDP, Human Development Report 1990: Concept and Measurement of Human Development, 1990, p. 19-20.

## 다. 인간개발 지수

경제성장은 구체적 지표로 평가할 수 있듯이 인간개발의 수준을 어떻게 평가할 것인지에 대해 논의가 전개되고 있다. 인간개발은 그 수준을 평가하고 측정하는 지수를 통하여 개념을 살펴볼 수 있다. 1990년 유엔개발계획의 인간개발보고서에서 사회경제적 진전을 위한 새로운 측정지표인 인간개발 지수(Human Development Index: HDI)를 개발하였다. 동 보고서에서는 인간개발을 측정하기 위해 인간 삶의 세 가지 근본요소로서 장수, 지식, 적절한 생활수준에 중점을 두고 있다. 인간개발의 첫 번째 요소로서 장수는 평균 수명으로 지표화되고 있다. 두 번째 요소로서 지식은 성인문자 해독률(literacy), 초등, 중고등, 대학교 총 등록률 등 교육 수준(educational attainment)으로 지표화되고 있다. 세 번째 요소로서 생활수준은 1인당 실질 GDP(GDP per capita)가 기준이다. 나아가 인간개발은 인간개발지수(Human Development Index) 이외에 빈곤개발지수(Human Poverty Index), 여성권 한척도(Gender Empowerment Measure)를 포함하는 구성 지수를 사용하여 측정된다.<sup>76)</sup>

## 2. 인간안보와 개발

### 가. 인간안보 개념

전통적인 국가안보 중심의 안보 인식에서 인간안보라는 새로운 개념이 대두되고 있다. 인간안보의 정의에 대해 합의가 형성되고 있지는 않지만 인간안보를 구성하는 내용은 개발의 개념과 공통의 관심사를 구성하고 있다. 따라서 인간안보의 개념을 살펴보고 인간안보 개념과 개발개념과의 유사성을 도출해낼 수 있을 것이다.

전통적으로 안보는 국가를 기반으로 한 개념이었다. 안보란 외부의 군사적 위협으로부터 국가의 영토와 주권을 지키고, 국민의 생명과 재산을 보호하는

76) UNDP, *ibid.*

국가안보(national security)를 의미하였다. 이러한 국가안보 개념 하에서는 국가가 주된 안보대상이자 행위자가 되었다. 또한 외부적 군사위협이 안보대상인 국가에 대한 주된 위협으로 간주되었다. 외부의 군사적 위협에 대처하기 위한 수단들로서 군사력 증강, 군사동맹, 그리고 다양한 형태의 전략적 협정들이 사용되었다.<sup>77)</sup>

그런데 탈냉전 이후 인간에게 영향을 미치는 위협은 국가 중심의 군사적 위협이라는 단순 양상에서 복잡하게 변화하고 있다. 군사적 안보위협뿐만 아니라 환경파괴, 인권유린, 난민, 여성차별 및 박해, 질병, 기아 등의 다양한 형태의 비군사적 안보위협들이 개별국가들의 안보는 물론 인간 개개인의 안전을 위태롭게 하는 요인으로 작용하고 있다. 이러한 위협 요인의 변화 양상에 대응하여 안보대상을 국가에서 개인들(individuals)로 변경해야 한다는 인간안보 개념이 제기되기 시작하였다. 특히 냉전 종식 이후 사회적 불평 등 노출, 갈등과 마찰이 확대 재생산되고 있다는 현실 인식에 기초하여 이러한 문제의 해결 없이는 진정한 국제평화와 안보는 불가능하다는 논지에서 안보개념이 인간안보로 전환해야 한다는 주장들이 구체적으로 제기되기 시작하였다. 즉, 안보의 보호대상으로서 ‘국가’의 영토나 주권보다는 ‘인간’의 복지나 안전 문제에 더 많은 비중을 두는 ‘인간안보’의 개념이 새롭게 부각되고 있다.

인간안보는 유엔개발계획의 1994년 인간개발보고서(New Dimensions of Human Security)에서 처음으로 공식적으로 개념화되기 시작하였다. 유엔개발계획은 1990년 인간개발보고서에서 개인을 중심으로 하는 인간개발 개념을 제시하였는데, 1994년 인간개발보고서에서 인간안보 개념을 제시하였다는 것은 인간을 중심으로 하는 개발과 안보의 통합 시도라고 평가할 수 있을 것이다. 다시 말해 사람을 안보의 중심으로 설정한다는 점에서 인간안보는 인간중심적으로 접근하는 인간개발과 상호 연관성을 갖고 있다.

1994년 인간개발보고서에 따르면 인간안보는 공포로부터의 자유(freedom from fear)와 궁핍으로부터의 자유(freedom from want)라고 정의하고 있다. 첫째, 인간 개개인이 기아, 질병, 억압과 같은 고질적 위협으로부터 안전을

77) 박한규, “지구화 시대에 있어서 안보개념의 다차원적 분석: 인간안보를 중심으로,” 『국제지역연구』, 11권 3호 (2007), pp. 988-989.

확보하고 둘째, 가정, 직장, 사회에서의 일상생활에서 갑작스럽게 겪게 되는 고통들로부터 보호를 받는 것으로 정의되고 있다. 그리고 7가지의 인간안보의 범주를 제시하고 있다.

첫째, 가난으로부터의 자유를 의미하는 경제안보(economic security)

둘째, 충분한 식량 확보 기아로부터의 자유를 의미하는 식량안보(food security)

셋째, 질병으로부터의 보호 또는 치료를 받을 수 있는 질병으로부터의 자유를 의미하는 건강안보(health security)

넷째, 환경오염 및 자원고갈로부터의 자유를 의미하는 환경안보(environmental security)

다섯째, 고문, 전쟁, 강도, 내란, 마약남용, 자살 또는 교통사고에 이르기까지 다양한 위협으로부터 개인의 신체적 안전을 보호하는 공포로부터의 자유를 의미하는 개인안보(personal security)

여섯째, 전통문화의 보존과 종족의 보존, 자신이 속한 가정, 인종, 조직 등에 참여할 수 있는 자유를 의미하는 공동체안보(community security)

일곱째, 인간의 기본권을 행사할 수 있는 자유를 의미하는 정치안보(political security)<sup>78)</sup>

인간안보는 협의와 광의의 개념을 둘러싸고 논쟁이 전개되고 있다. 먼저 협의의 인간안보 개념은 정치적 폭력의 사용이나 ‘공포로부터의 자유(freedom from fear)’를 의미하고 있다. 캐나다를 중심으로 한 몇몇 국가들은 UNDP의 개념정의를 저개발에서 시작되는 광범위한 안보문제(즉 궁핍으로부터의 자유)는 지나치게 강조하고 있는 반면, 폭력적 분쟁으로 야기되는 위협(즉 공포로부터의 자유)은 간과했다는 점을 비판하고 있다.<sup>79)</sup> 캐나다는 “폭력적 또는 비폭력적 위협으로부터의 인간의 안전을 도모하는 것”이라고 하여 협의의 해석을 내리고 있다. 캐나다의 외교통상부는 인간안보가 국가안보를 대체하는 개념이 될 수 없으며 상호 보완적이라는 점을 강조하고 있다.

78) UNDP, Human Development 1994: New Dimensions of Human Security, 1994, pp. 23-33.

79) 이신화, “동아시아 인간 안보와 글로벌 거버넌스,” 『세계정치 5: 세계정치와 동아시아의 안보』 (서울: 인간사랑, 2006), p. 71; Department of Foreign Affairs and International Trade, *Freedom from Fear: Canada's Foreign Policy for Human Security* (Canada: Department of Foreign Affairs and International Trade, 2002).

2000년 캐나다 정부의 지원으로 창설된 ‘개입과 국가주권에 대한 국제위원회(The International Commission on Intervention and State Sovereignty: ICISS)’는 유혈분쟁 상황에 처한 민간인들을 보호하는 데 초점을 맞추었다. 이 위원회가 2001년 발행한 ‘보호할 의무(The Responsibility To Power: RPT)’라는 보고서는 보호의 의무를 “시민들의 안전, 즉 신체적 안전, 경제사회적 부, 인간의 존엄성과 가치에 대한 존중, 인권과 기본적 자유의 보호”라고 정의된 광범위한 인간안보의 개념과 구분하고자 했다.<sup>80)</sup>

그런데 1994년 UNDP 보고서와 같이 광의의 안보 개념은 공포로부터의 자유뿐만 아니라 궁핍으로부터 자유를 포함하는 보다 포괄적인 개념이다. 네프는 UNDP가 제시했던 7가지 형태의 인간안보의 개념을 다음과 같이 5가지로 약간 수정하여 제시하였다. 조지 네프는 안보의 영역을 환경, 경제, 사회, 정치, 문화로 축소하고 이 영역들 간의 연결고리에 초점을 둬으로써 UNDP가 내린 정의를 수정하고자 하였다.<sup>81)</sup> 타커는 인간안보는 인위적 행위 혹은 자연재해이든, 국가 내부 혹은 외부이든 위협이 직접적 혹은 구조적인 것을 불문하고 인간의 생명을 위협하는 모든 치명적인 위협들로부터 인간을 보호하는 것이라고 정의하고 있다.<sup>82)</sup> 일본은 인간안보에 대해 광의의 개념으로 정의하고 있다. 일본은 인간안보의 개념을 “자연환경의 악화, 인권 침해, 국제조직 범죄, 불법 마약, 난민, 빈곤, 비인륜적 지뢰매설, 에이즈 같은 질병 등과 같이 인간의 생존, 일상생활, 그리고 존엄성을 위협하거나 이러한 위협에 대해 대응하기 위한 모든 노력들을 강화시키는 방안들을 포괄하는 것으로 해석하고 있다.<sup>83)</sup>

이상에서 보듯이 광의와 협의의 인간안보 개념을 둘러싼 현재까지의 논쟁은 공포로부터의 자유만 포함시킬 것이냐 공포와 궁핍으로부터의 자유 모두를 고려할 것인가에 관한 내용이 주를 이루어 왔다. 그러나 자연재해, 강제적 이동,

80) 이신화, “동아시아 인간 안보와 글로벌 거버넌스,” p. 73.

81) 위의 글, p. 71; Jorge Nef, *Human Security and Mutual Vulnerability: The Global Political Economy of Development and Underdevelopment* (Canada: International Development Centre, 1999).

82) 박한규, “지구화 시대에 있어서 안보개념의 다차원적 분석: 인간안보를 중심으로,” p. 994; Ramesh Thakur, “A Political Worldview,” *Security Dialogue* Vol. 35, No. 3 (2004), p. 347.

83) 전 응, “국가안보와 인간안보,” 『국제정치논총』, 44권 1호 (2004), p. 34; Ministry of Foreign Affairs of Japan, *Diplomatic Blue Book 1999: Japans' Diplomacy with Leadership Toward a New Century* (Tokyo: Urban Connections Inc., 1999).

신체적이고 구조적인 폭력 등과 같은 ‘특정 요인들로부터의 자유(freedom from)’는 개인을 보호하는 ‘최소한의 인간안보’라는 점에서 협의의 인간안보 개념이라고 할 수 있다. 이에 반해 광의의 개념은 ‘富나 자아실현을 위한 인간개인의 능력, 권리, 활동 등을 ‘실현할 자유(freedom to)’를 부여하는 ‘최대한의 인간안보’로 정의할 수 있다.<sup>84)</sup> 인간안보 개념은 너무 포괄적이고 모호하게 정의되어 있어서 인간안보와 관련된 인과적 가설들이 너무 많게 되어 분석틀이나 정책적 틀을 만들어내기가 매우 곤란하다는 비판이 제기되고 있다. 가장 대표적이고 권위적인 개념 정의로 인정받고 있는 UNDP의 인간안보 개념과 영역들도 지나치게 광범위하고 포괄적이어서 실행가능성에 대한 비판을 초래하였다. 이와 같이 인간안보에 대한 학자들의 개념정의를 물리적 차원의 안보에서부터 심리적인 차원의 복지에 이르기까지 모든 것을 포괄하고 있어 지나칠 정도로 광범위하고 모호한 경향이 있다. 그래서 여러 가지 정책대안을 두고 우선순위를 설정해야 하는 정책결정권자들에게 아무런 방향이나 지침이 될 수 없다. 개념의 모호성으로 인해 정치적인 슬로건으로는 매우 효과적이지만 학계의 연구나 정책결정을 위한 지침이나 방향을 설정함에 있어서는 그 효용성이 미흡한 개념이라는 비판이 제기되고 있다.<sup>85)</sup>

## 나. 유엔 인간안보위원회와 인간안보

인간안보를 증진할 특별목적으로 유엔 인간안보신탁기금(United Nations Trust Fund for Human Security)이 설립되었다. 그리고 2001년 1월 인간안보위원회가 설립되었고 2003년 5월 인간안보의 현재: 보호와 권한부여 “Human Security Now: Protecting and Empowering People”이라는 최종보고서를 제출하였다. 동 보고서에서 인간안보자문단(Advisory Board on Human Security)의 창설을 권유하였고 2003년 9월 최초로 회합을 가졌다. 인간안보자문단의 권고에서 2004년 5월 Human Security Unit이 Office for the Coordination of Humanitarian Affairs(UNOCHA)내에 설립되었다. 최근

84) 이신화, “동아시아 인간안보와 글로벌 거버넌스,” pp. 74-75.

85) Ronald Paris, “Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?” *International Security*, Vol. 26, No. 2 (Fall 2001), p. 88; 전 응, “국가안보와 인간안보,” pp. 38-39.

의 인간안보 개념은 인간안보위원회의 최종보고서를 통하여 살펴볼 수 있다.

동 보고서에서 인간안보의 목적은 인간의 자유와 성취도를 증진시키는 방향으로 모든 인간의 핵심적인 가치를 보호하는 것으로 정의하고 있다. 따라서 인간안보는 근본적인 자유 즉, 삶의 가장 핵심적인 자유를 보장하는 것을 의미한다. 이를 위해 인간안보는 심각하고 광범위한 위협과 상황으로부터 인간을 보호하고 그들의 힘과 열망을 구축하는 과정이다. 즉, 인간안보는 인간의 생존, 인간다운 삶, 존엄성을 유지할 수 있도록 정치, 사회, 환경, 경제, 군사, 문화시스템을 구축하는 것을 의미한다. 인간안보는 폭력적 갈등, 극단적 곤궁, 오염, 건강 악화, 문맹과 질병 등에 관심이 있다. 인간안보는 결핍으로부터의 자유, 공포로부터의 자유, 자신을 위해 행동할 자유를 보장하기 위해 보호와 역량개발(empowerment)이라는 2가지 일반적 전략을 제공한다. 보호(protect)는 위협으로부터 사람들을 지키는 것이다. 이를 위해 체계적으로 불안전에 대처하는 규범, 과정, 제도를 개발할 필요가 있다. 권한부여는 사람들로 하여금 자신들의 잠재력을 개발하고 정책결정에 완전하게 참여할 수 있게 한다. 보호와 권한부여는 상호 강화하는 작용을 한다.<sup>86)</sup>

동 보고서에서는 인간안보와 개발과의 상관성에 대해 상세하게 설명하고 있다. 동 보고서에서 인간안보의 이념은 인간개발과 인권에 잘 부합한다고 강조하고 있다. 즉, 인간안보는 인권을 증진시키고 인간개발을 강화하면서 동시에 국가안보를 보완하는 역할을 수행한다는 것이다.

인간안보와 인간개발은 모두 근본적으로 장수, 교육, 참여를 위한 기회 등 인간의 삶과 연관되어 있다. 또한 모두 사람이 향유하는 기본자유에 관심을 갖는다. 그런데 인간개발은 사람들이 가치 있다고 생각하는 삶으로 인도하는 선택을 확대하는 것에 관한 것이다. 인간개발은 성장과 형평 등 기회를 확대하는 것에 초점을 두고 있다. 인간안보는 downside risks를 주목함으로써 형평을 가진 성장을 넘어서도록 인간개발의 영역을 확장하는 데 기여한다. 인간안보를 성취하는 것은 인간이 직면하고 있는 심각하고 광범위한 위협의 전체 범위를 대처하기 위해 노력해야 한다는 점에서 새천년개발목표를 구축하거나 넘어설 것을 요구하고 있다. 인간안보는 개인과 공동체에 대한 광범

86) Commission on Human Security, Human Security Now: Protecting and Empowering People (2003), pp. 4, 10-11.

위한 위협에 대항하여 사람들을 보호하고 자신들을 위하여 행동할 권한을 부여하는 것을 추구한다. 또한 인간안보를 달성하는 수단으로서 개인들과 시민사회에 자신들의 문제들을 스스로 파악하고 해결할 수 있도록 권한을 부여하는 것을 강조하고 있다. 이와 같이 인간안보는 최근 개발과정에서 중요시하는 역량개발(empowerment)에도 관심을 갖고 있다. 인간안보는 평화, 안보, 그리고 개발이라는 주된 의제 아이템들을 결합시킨다. 인간안보는 건전한 거버넌스(good governance), 교육과 보건에 대한 접근을 포괄한다. 이러한 방향으로 조치를 취할 경우 빈곤을 감축하고 경제성장을 성취하며 갈등을 예방할 수 있게 된다. 특히 인간안보는 개인과 공동체가 선택할 역량을 개발하는 것을 목적으로 해야 한다고 강조하고 있다.<sup>87)</sup>

인간안보위원회는 보고서에서 인간안보를 증진시키기 위한 방식으로 다음과 같은 사항을 제시하고 있다.

첫째, 폭력적 갈등에서 인간을 보호하는 것

둘째, 이민과 같이 이동 중에 있는 사람을 보호하고 권한을 부여하는 것

셋째, 분쟁 이후(post-conflict) 상황에 놓여 있는 사람들을 보호하고 권한을 부여하는 것

중전 협정과 평화협정은 갈등을 종식하는 표시이지만 필연적으로 평화와 인간안보의 도래를 의미하는 것은 아니다.

넷째, 경제적 불안전 - 기회 사이에서 선택할 힘(power), 토지, 신용, 교육, 주거에 대한 접근이 가난한 여성에게 중요하다.

다섯째, 인간안보를 위한 건강

여섯째, 인간안보를 위한 지식, 기술 그리고 가치이다. 지식, 생활기술을 제공하는 기본교육과 공공정보, 그리고 다양성에 대한 존중은 인간안보를 위해 중요하다.

87) Commission on Human Security, *Ibid.*, pp. 2-10.

### 3. 사회개발

#### 가. 사회개발 개념의 등장 배경

개발개념에서 경제개발에 대한 반성에서 인간개발과 더불어 사회개발 개념이 정립되어 오고 있다. 사회개발은 국민의 복지 향상을 위해 경제개발을 보완하는 개념으로 정립되어 왔다. 사회개발 개념은 경제개발과의 균형을 염두에 두고 국민복지의 향상을 도모하는 계획으로 1950년대 유엔에서 제기된 용어이다. 공업을 중심으로 하는 각종 산업의 경제적 측면의 개발만으로는 개발의 의미를 충족시키는 데는 부족하다는 인식에서 비롯되었다. 개발의 효과가 극대화되기 위해서는 경제개발과 아울러 사회개발이 병행되어야 할 필요성이 제기되었던 것이다.<sup>88)</sup> 사회개발의 목적은 인간의 능력과 복지 향상의 도모라는 점에서 인간개발과 사회개발 개념은 상당부분 중첩되고 있다. 그런데 인간개발이 선택과 역량 등 개인에 초점을 맞추고 있다고 한다면 사회개발은 인간을 중심으로 개발의 사회적 성격에 주목하고 있다.

초기의 개발지원이 직접적인 경제지원을 과도하게 중시했던 데 대해 후기로 갈수록 교육, 보건 등 인적 자원의 양성을 통한 사회적 기반 구축이 선행되어야 한다는 반성이 널리 공감대를 얻게 되었다.<sup>89)</sup> 경제개발의 전제조건, 개발의 결과가 복지를 강화하기 위해 사회개발이 필요하다는 인식은 실제로 국제기구의 지원 비중에서도 나타나고 있다. 양자 간 공적개발지원과 세계은행 대출의 부문별 구성을 살펴보면 1970년대부터 개발지원의 초점이 점차 사회개발 및 행정 분야 지원으로 옮겨가는 추세에 있다. 사회개발 및 행정부문의 비중은 양자간 공적개발지원의 경우 2005년도 30.5%, 세계은행 대출의 부문별 구성의 경우 2005년도 53.4%에 달하고 있다.

88) 조한범, 『북한 사회개발협력방안 연구』 (서울: 통일연구원, 2007), pp. 50-51.

89) 김석진·김계환, 『산업부문 국제개발 지원 경험과 북한에 대한 시사점: 체제전환국 사례를 중심으로』 (서울: 산업연구원, 2007), pp. 23-24.

<표 IV-1> 세계은행 대출의 부문별 구성

(단위: %)

	1960	1970	1980	1990	2000	2005
사회개발 및 행정	-	5.0	13.0	23.5	54.1	53.4
경제적 인프라	69.0	56.0	35.0	32.0	23.3	23.1
생산	31.0	36.0	47.0	29.0	22.6	23.5
기타	-	3.0	5.0	15.5	-	-

출처: 김석진·김계환, 『산업부문 국제개발 지원 경험과 북한에 대한 시사점』, p. 22

#### 나. '사회' 개발과 사회부문별 개발

사회개발은 경제개발을 위한 환경을 창출하며 인적 자원 양성 등 경제개발을 위한 투입요소를 만들어낸다는 점에서 경제개발의 전제조건이라고 할 수 있다. 뿐만 아니라 사회개발 그 자체가 궁극적 가치요 목표라는 점을 강조하고 있다. 사회개발에 대한 강조는 빈곤문제에 대한 우선적인 관심을 의미하기도 한다. 사회개발은 경제성장에도 불구하고 광범위한 빈민층이 유지될 가능성이 높은 경제개발보다는 개발효과가 훨씬 더 일반적이고 광범위하며 빈민에게 유리한 결과를 가져올 수 있다. 효율적 시장경제의 작동을 위한 각종 제도개혁은 바로 이러한 광범위한 사회개발의 기반위에서 더욱 원활하게 진행될 수 있다.<sup>90)</sup>

사회개발은 친빈곤적(pro-poor)이고 지속가능한 경제성장, good governance와 함께 빈곤감축 노력의 세 번째 기둥으로 인정되어 왔다. 사회개발은 개념적 불명료성으로 인해 인간개발, 사회부문 개발(social sector development)과 총괄적으로 언급되기도 하고 사회개발과 사회적 보호(social protection)가 혼용되어 사용되기도 하였다. 건강, 교육과 같은 부문(sectors)을 다루는 사회부문 개발과 달리 사회개발은 비가시적인(intangible) 사회적 관심사를 다루고 있다. 사회개발 개입은 부문별 접근을 보완하고 인간개발에 대한 지

90) 박형중, 「구호와 개발, 그리고 원조: 국제논의의 수준과 북한을 위한 교훈」 (서울: 해남, 2007), pp. 7-8.

지 노력을 강화한다. 예를 들어 교육과 건강부문별 접근은 사회·문화적 맥락에 맞게 하지 않을 수 있고, 가난한 사람과 취약집단의 요구에 적응시키지 않으며, 깊이 침투한 사회·문화적 불평등을 다루지 않아 충분하지 않을 수 있다. 사회개발은 이러한 노력을 보완할 수 있다.<sup>91)</sup>

#### 다. 과정, 제도변환으로서의 사회개발

사회개발 의제에서 ‘사회적(social)’이라는 용어는 다양한 인간집단 사이의 관계뿐만 아니라 사회와 사회조직을 의미한다. 사회개발은 사회적 과정(social process)과 어떤 사회적 집단(social relations)을 포함하거나 배제하는 사회적 관계, 정보의 유통과 자원에 대한 접근을 통제하거나 가능하게 하는 사회구조(social structures), 문화적 수용성뿐만 아니라 사회적 지속가능성과 주인의식(ownership)을 지지하는 문화, 사회적 가치, 제도에 대한 이해를 필요로 한다. 사회개발은 응집력 있고 안정적이며, 공정하고 잘 기능하는 사회, 사회 구성원의 사회적, 인종적, 문화적 다양성을 존중하는 사회를 증진시키는 것을 목표로 한다. 따라서 개발에 대한 새로운 접근방법은 경제 개발보다 사회개발을 중시하고 있다. 즉, 교육, 보건, 남녀평등, 법치제도, 사회적 관습 등의 측면에서 진보적인 사회적 변화를 유도하는 것을 매우 중시하고 있다. 사회적·경제적으로 고도로 양극화된 사회는 모두에게 장기적 이득을 갖는 정책을 추구하지 않는 경향이 있다. 또한 투자 환경과 경제성장을 해롭게 하는 사회적 갈등을 야기하는 경향이 있다. 그런데 사회관계, 제도 및 제도 개선이 핵심 개념으로 구성된 사회개발은 전체 개발에 기여하고 있다.<sup>92)</sup>

사회개발은 크게 2가지 의미를 담고 있다. 첫째, 사회개발은 개인의 복지와 삶의 질 향상을 의미한다. 둘째, 사회개발은 모든 구성원들이 동등하게 개발의 혜택을 받고 개발에 포섭(inclusive)될 수 있도록 사회규범과 제도에서의 변화를 의미한다. 즉, 사회개발은 사람들에게 역량을 개발(empower)하기 위해 제도를 변환(transform)하는 것을 의미한다. 사람의 역량을 강화하고

91) Antia Kelles-Vittanen, "Social Development: Goal and Challenges," pp. 15–16.

92) *Ibid.*, p. 16.

복지와 삶의 질 향상을 위한 사회규범과 제도적 측면에 중점을 두는 접근방식이라고 할 수 있다.<sup>93)</sup> World Bank의 홈페이지 Social Development 사이트에서는 사회개발은 개발과정에서 사람들을 우선적으로 설정(putting people first)하고 책무성 있는 제도와 사회를 창출함으로써 사람들에게 권한을 부여하는 것이라고 설명하고 있다.

사회적 특성에 입각하여 사회적 장벽, 배제, 차별을 제거하는 것이 사회개발의 목표이다. 또한 사회적 리스크를 밝혀내고 다루는 것이 중요한 목표이다. 이러한 사회개발 목표는 사회적 관심을 개발개입으로 주류화하고 부정적인 사회적 영향을 완화함으로써 달성될 수 있다. 구체적으로 기회의 평등, 안전, 역량개발(empowerment)의 확대를 통해서 이루어질 수 있다. 사회개발 접근은 복합적이고 축적적인 박탈, 주변화, 사회적 배제로 이어지는 사회적 과정을 이해하고 리스크, 불확실성, 취약성을 다루는데 도움이 된다.<sup>94)</sup>

## 라. 취약성과 사회개발

사회개발에서 취약성(vulnerability)이 중요한 요소로 도입되고 있다. 취약성은 다음의 3가지로 대별할 수 있다. 첫째, 사회적 취약성으로 경제·문화·사회영역에서 권력불균형, 다양한 사회집단 간 영향력과 자원을 위한 경쟁에서 연유한다. 결과적으로 일부 집단은 다른 집단을 지배하게 된다. 둘째, 문화적 취약성으로 사회적 취약성의 하나의 부분인데, 소수의 견해를 희생한 지배 사회집단의 가치와 견해의 우월한 위상에서 연유한다. 셋째, 경제적 취약성으로 자유화, 자유로운 시장정책, 구조조정, 경제 전환, 경제위기와 같은 거시과정으로부터 발생한다. 사람들은 실함과 재정착, 고용 비친화적인 정책, 사회 서비스의 상업화, 노동자 조직과 같은 다양한 연대망의 약화, 노동 비친화적 정책에 의해 취약해질 수 있다. 여성, 장애인, 원주민, 소수자 이주자, 난민 등과 같은 취약집단은 개발 계획가들에 보이지 않을 수 있고 공공 목소리가 결여되어 있으며, 자신들의 견해를 대변할 조직이 결여되어 있다. 가난한

93) Gloria Davis, "A History of the Social Development Network in The World Bank, 1973-2002," World Bank, *Social Development Papers* No. 56 (2004); World Bank, *Empowering People by Transforming Institutions* (Washington: World Bank, 2005), pp. 1-2.

94) Antia Kelles-Vittanen, "Social Development: Goal and Challenges," p. 17.

사람들은 취약 집단 사이에서 발견되므로 취약성과 빈곤은 밀접하게 연관되어 있다.

#### 마. 배제와 사회개발

또한 사회개발에서 사회적 배제(exclusion) 개념이 중요하다. 박탈, 취약성, 빈곤을 이해하는 데 사회배제(social exclusion)의 개념이 유용하다. 사회배제의 개념은 이전의 박탈과 빈곤의 개념과 비교하여 2가지 분명한 장점을 갖고 있다. 첫째, 박탈(deprivation)의 복합적이고 다면적이고 축적적인 측면을 분석의 중심으로 만든다. 둘째, 사람을 배제하는 행위자뿐만 아니라 사회적 과정, 제도, 메커니즘에 집중한다. 배제의 과정은 포섭(포함 inclusion)에 반대되는 단순한 이원적(binary) 과정은 아니다. 그것은 사람들이 사회적·경제적·정치적·문화적 제도, 과정, 시설로부터의 배제될 뿐만 아니라 개발의 다양한 이득과 다양한 자원(지식, 정보, 기술, 토지와 대출, 식수, 에너지, 가족, 고용, 인프라)으로부터 배제될 수 있는 복합과정이다. 사회적 배제는 가난한 사람과 취약한 사람의 생계와 참여를 지지하거나 손상하는 구체적인 관계망, 제도, 과정에 대한 분석을 도입한다.<sup>95)</sup>

#### 바. 양성 평등과 사회개발

사회개발에서 양성 평등의 문제가 중요하다. 성에 대한 관심은 단순히 빈곤 관심으로만 환원되어서는 안 된다. 자원과 자산에 대한 여성의 불평등한 접근, 다양한 수준에서의 정책결정력의 결여는 빈곤에 관계된 핵심 이슈이다. 여성의 역량개발(empowerment)은 세계빈곤의 일소를 위한 근본 전제로 인정되고 있다. 예를 들어 초등·중등 교육에서 양성 평등을 획득하는 것은 여성의 정치·경제적 역량개발(empowerment)을 증진하는 정책 조치에 의존한다. 그러나 교육에 관한 노력만으로 충분하지 않다. 남녀 간 불평등은 아주 뿌리 깊고 경제·정치·사회·문화적 삶을 가로질러 다룰 필요가 있다. 여성의 역할과

95) *Ibid.*, pp. 17-18.

양성 평등은 지방의 문화와 관습에 의존한다. 경제성장이라기보다 여성의 경제·정치적 권한부여(empowerment)를 증진하는 것이 양성평등의 진전에서 중요한 결정인자이다.<sup>96)</sup>

### 사. 세계은행과 사회개발

세계은행은 사회개발 접근을 위한 3가지 작동원칙을 제시하고 있다.

첫째, 모든 사람이 사회·경제적 진전에 기여하고 그 수익(rewards)를 공유할 수 있도록 기회에 대한 동등한 접근을 증진하는 포섭적 제도(inclusive institutions)이다.

둘째, 남녀가 공통의 필요에 대처하고 제약을 극복하며, 다양한 이익을 고려할 수 있도록 응집력 있는 사회(cohesive societies)를 만드는 것이다.

셋째, 투명하며 효과적·효율적이며 공정한 방식으로 공적 이익에 대응하도록 책무성 있는 제도(accountable institutions)를 만드는 것이다.<sup>97)</sup>

그리고 사회개발을 위한 핵심 도전과 목적은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 사회·문화적 다양성을 인정하고 대응하는 것

둘째, 정책과 제도체계에 대한 책무성을 상향으로(upward) 구축하는 것

셋째, 핵심 파트너들에 의한 사회분석과 제도 학습을 위한 역량을 개발하는 것

넷째, 배제된 집단들이 서비스 제공과 정책변화에 관해 요구할 수 있는 역량을 고취시키는 것

다섯째, 사회적 응집력을 증진시키는 것

여섯째, 개발 개입(interventions)의 공적 주인의식(ownership)을 강화하는 것<sup>98)</sup>

96) *Ibid.*, pp. 19–20.

97) World Bank, *Empowering People by Transforming Institutions*, pp. 1–2.

98) Antia Kelles-Vittanen, "Social Development: Goal and Challenges," p. 16.

#### 아. 유엔 사회개발정상회의와 사회개발

사회개발과 관련한 세계적인 차원에서의 논의와 방향성은 기본적으로 1995년 코펜하겐에서 개최된 사회개발에 관한 세계정상회의(World Summit for Social Development)에서 제시되고 있다. 동 정상회의에서 사회개발에 관한 코펜하겐 선언(Copenhagen Declaration on Social Development)이 채택되었다. 세계정상들이 채택한 동 선언을 통해 사회개발에 대한 국제공동체의 입장이 구체적으로 정리되고 있다.

첫째, 사람이 지속가능한 개발의 중심(people-centred)이라는 점을 확고하게 천명하고 있다. 인간존엄, 인권, 평등, 다양성에 대한 존중, 평화, 민주주의, 상호 책임과 협력, 다양한 종교적·윤리적 가치와 문화적 배경에 대한 존중에 기반한 사회개발을 강조하고 있다.

둘째, 국제사회가 대처해야 할 심각한 사회적 문제로서 빈곤, 실업, 사회적 배제를 설정하고 있다. 빈곤을 일소하고 완전하고 생산적인 고용을 증진하며, 모두를 위한 안정적이고 안전하며 공정한 사회를 성취하기 위한 사회적 통합을 추진해야 한다는 것이다. 불이익을 당하고 취약한 사람과 집단이 사회개발에 포함되어야 한다.

셋째, 사회적·사람중심적인 지속가능한 개발의 실현을 위해 사회 모든 부문에서 민주주의, 투명하고 책무성 있는 거버넌스가 불가결한 기반이라고 강조하고 있다.

넷째, 평화, 안보, 인권과 기본적 자유, 사회개발 및 사회정의의 근본적 상호의존을 천명하고 있다. 사회개발과 사회정의는 평화와 안전(보)의 성취와 유지를 위해 필수불가결하다고 주장하고 있다. 사회개발과 사회정의는 평화와 안전이 부재한 상황 혹은 인권과 기본적 자유의 존중이 부재한 상황에서 성취될 수 없다는 것이다.

다섯째, 경제개발, 사회개발, 환경보호는 상호의존적이고 상호 강화하는 지속가능한 개발요소라고 강조하고 있다. 가난한 사람들이 환경 자원을 지속가능하게 활용할 수 있도록 역량을 개발(empower)하는 것을 인정하는 평등한 사회개발은 지속가능한 개발을 위한 필요 기반이다. 지속가능한 개발의 맥락에서 광범위한 기반을 가진 지속가능한(broad-based, sustained) 경제

성장은 사회개발과 사회정의를 지속하기 위해 필요하다는 것이다. 지속적인 사회개발의 성취는 건전하고 광범위한 기반의(broadly based) 경제정책을 필요로 한다.

여섯째, 역량개발(empowerment)의 중요성을 천명하고 있다. 가장 생산적인 정책과 투자는 사람들이 자신의 역량, 자원과 기회를 극대화할 수 있도록 역량을 개발(empower)하는 것이다. 자신들의 능력을 강화하기 위해 사람, 특히 여성의 역량을 개발하는 것은 개발의 주된 목적이며 원칙자원이다. 역량개발은 자신들의 사회의 기능과 복지를 결정하는 정책결정의 형성, 실행, 평가에 완전하게 참여하는 것을 필요로 한다. 역량개발의 핵심은 능력의 강화, 사람들의 완전한 참여, 피억압자의 해방, 역량에 대한 구조적 제약을 제거하는 것이다. 자신의 역량을 강화하기 위해 사람에게 권한을 부여하는 것이 개발의 주된 목적이며, 개발의 주요 자원이다. 역량개발은 우리 사회의 기능과 복지를 결정하는 결정의 형성, 이행과 평가에 사람들의 완전한 참여를 필요로 한다.

일곱째, 사회개발 과정에서 양성 평등의 중요성을 도입하고 있다. 사회개발, 경제개발은 여성의 완전한 참여 없이 지속가능한 방식으로 확보될 수 없다는 것이다. 남여 사이의 평등과 형평은 국제공동체의 우선순위이고 경제개발, 사회개발의 중심이라고 강조하고 있다. 모든 정치·경제·사회·문화적 삶의 범주에서 평등한 파트너로서 여성의 참여를 개선하고 보장하며 확대하는 정책과 프로그램을 강화해야 한다. 여성들의 기본 권리의 완전한 행사를 위해 필요한 모든 자원에 대한 접근을 개선해야 한다.

여덟째, 가난한 삶을 살고 있는 사람들은 새로운 정보 기술에 대한 접근을 촉진할 필요가 있다고 강조하고 있다.

그리고 10가지 사항에 대한 공약을 채택하고 있다. 그리고 코펜하겐 정상회의의 5년 후인 2000년 6월 무엇이 성취되었는지 검토하고 새로운 구상에 대해 공약하기 위해 제네바 유엔 총회 24차 특별회의에 재소집되었다. 2000년 회의에서 공약이 보다 구체적으로 제시되고 있다.<sup>99)</sup>

① 사람들이 사회개발을 성취할 수 있도록 경제·정치·사회·문화 법적 환경

99) 유엔에는 사회개발연구소(Research Institute for Social Development)가 설립·운영되고 있다.

의 창출(동일)

- ② 개별국가에 의해 설정된 목표시점(target date)까지 절대적 빈곤의 해소 (결정적인 국가행동과 국제협력을 통해 빈곤 일소)
- ③ 기본 정책목표로서 완전고용의 지지(경제·사회정책의 기본적인 우선순위로써 완전한 고용을 증진, 모든 남녀가 자유롭게 선택된 생산적인 고용을 통해 안전하고 지속가능한 생계를 획득하고 일할 수 있도록 할 것)
- ④ 인권의 향상과 보호에 기반한 사회적 통합의 증진(비차별, 관용, 다양성에 대한 존중, 기회의 형평, 유대, 안전과 모든 사람의 참여뿐만 아니라 인권의 증진과 보호에 기반한 안정적이고 안전하며 공정한 사회를 형성함으로써 사회적 통합 증진)
- ⑤ 남녀 사이의 평등과 형평의 성취(인간존엄에 대한 완전한 존중 증진, 남녀 사이의 평등과 형평 성취, 정치·시민적·경제적·사회적·문화적 삶에서 그리고 개발에서 여성의 참여와 리더십 역할 고취)
- ⑥ 교육과 기본적인 보건에 대한 보편적이고 평등한 접근 획득, 가장 높게 획득할 수 있는 육체적·정신적 건강의 수준, 기초 보건에 대한 모두의 접근이라는 목표의 증진과 획득
- ⑦ 아프리카와 가장 저개발된 국가의 개발 가속화(아프리카와 가장 낮은 개발국가의 경제적·사회적 인간자원개발의 가속화)
- ⑧ 구조조정 프로그램이 사회개발 목표를 포함하도록 보장(구조조정 프로그램이 합의될 때 구조조정 프로그램은 사회개발 목표, 특히 빈곤의 일소, 완전하고 생산적인 고용의 증진, 사회적 통합의 고취를 포함하는 것을 보장)
- ⑨ 사회개발에 할당된 자원의 증가(정상회의의 목표를 달성하기 위해 사회개발에 할당된 자원을 중요한 수준으로 증가시키고 보다 효과적으로 활용)
- ⑩ 유엔을 통한 사회개발 협력의 강화(유엔과 다른 다자적 제도를 통해 파트너십의 정신 속에 사회개발을 위한 국제적, 지역적, 하부지역적 협력을 위한 개선되고 강화된 틀을 증진)

유엔 경제사회이사회에 의해 설립된 기능적 위원회 중의 하나로 사회개발

위원회(Commission for Social Development)가 활동하고 있다. 1995년 코펜하겐에서 사회개발세계정상회의가 개최된 이래 위원회는 코펜하겐 선언과 행동강령 후속조치와 이행을 담당하는 유엔의 핵심 기구이다. 동 위원회가 “코펜하겐 정상회의 10주년 기념 결과 검토 발표한 보고서(Report on the forth-third session, Official Records, 2005, Supplement No. 6)”에서 사회개발에 대한 입장을 표명하고 있다. 주요 내용을 살펴보면 첫째, 빈곤일소를 성취하기 위해 고안된 정책과 프로그램은 사회적 통합을 촉진하는 특별한 조치, 즉 주변화된 사회·경제적 부문과 집단들에게 기회에 대한 동등한 접근 제공 조치를 포함해야 한다고 강조하고 있다.

둘째, 형평, 평등, 안전, 존엄의 조건 아래 노동의 기본원칙과 권리에 대한 완전한 존중을 가진 완전하고, 자유롭게 선택된, 생산적 고용을 증진하는 것을 목적으로 하는 고용전략이 개발전략의 기본요소를 구성해야 한다.

셋째, 안정적이고 안전하며 공정한 사회, 비차별, 관용, 다양성 존중, 기회의 평등, 유대, 안전과 모든 사람의 참여뿐만 아니라 인권의 증진과 보호에 기반하는 사회를 형성함으로써 사회적 통합을 증진해야 한다.

넷째, 빈곤을 일소하고 완전하고 생산적인 고용을 증진하며, 사회적 통합을 형성하는 노력의 일환으로 질적 교육에 대한 보편적이고 형평성 있는 접근, 고도로 획득할 수 있는 육체적·정신적 건강 수준, 기초 보건의에 대한 모두의 접근이라는 목표를 증진하고 획득하는 중요성, HIV/AIDs의 영향을 지속적으로 다룰 필요가 있다.

다섯째, 양성 평등과 사회에서 여성의 완전한 참여가 모두를 위한 사회를 건설하는데 통합적이며 모든 경제·사회개발의 중심이 되어야 한다.

# 제 5 장

## 인권과 개발



# 제5장

## 인권과 개발

### 1. 흥정논리와 인권

개발과정에서 인권과 개발의 상관성에 대한 논쟁이 전개되어 오고 있다. 먼저 권위주의적 개발도상국과 아시아적 가치론자들에 의해 개발을 위해 인권이 유보될 수 있다는 주장들이 제기되어 왔다. 개발을 위한 인권의 유보는 흥정의 논리(trade-off)라는 시각에서 2가지 차원으로 전개되고 있다. 첫째, 자유의 흥정(the liberty trade off)으로서 시민적·정치적 권리가 정부에 많은 비능률을 초래하기 때문에 급속한 경제발전을 추구하는 국가는 이러한 권리를 유보하지 않을 수 없다는 논리이다. 둘째, 형평의 흥정(the equity trade-off)으로서 사람의 기본적인 욕구를 당장 충족시키거나 상대적으로 평등주의적 소득분배를 달성할 경우 발전의 속도와 진행이 늦춰질 것이라는 관점에서 시민적·정치적 권리가 아니라 경제적·사회적 권리를 희생하지 않을 수 없다는 논리이다. 국제적으로 승인된 자유와 권리를 부정하지는 않지만 급속한 경제발전을 달성하기 위해서는 권리가 유보될 수밖에 없다는 주장이다.<sup>100)</sup> 이러한 논리에 대해 발전지상주의라는 비판이 제기되고 있다. 또한 인권탄압과 권위주의 행태를 호도하기 위한 명분에 불과하다고 비판하고 있다. 나아가 부유해지기 위해 억압이 필요하다는 것은 역사적으로 증명되지 않았다고 반박하고 있다. 특히 인권 억압적 권위주의 정부가 경제성장에 성공한다는 내적 인과관계도 발견되지 않는다는 것이다. 오히려 시민적·정치적 권리를 부정함으로써 정부의 책임성 결여, 정책형성의 투명성 저조, 부의 집중화 및 빈부격차의 심화와 같은 부작용이 초래하게 된다고 주장하고 있다.<sup>101)</sup>

100) 잭 도넬리, "인권개념의 보편성과 아시아적 가치," 『계간 사상』, 겨울호 (1996).

101) 김수임, "인권정책의 세계적 추세와 이론적 흐름," (한반도평화연구원 주최 학술회의 발표논문, 2008년 8월 29일).

## 2. 유엔에서의 인권과 개발 논의

개발을 위해 인권을 유보해야 한다는 주장과는 달리 유엔을 비롯한 국제기구를 중심으로 개발 과정에서 인권요소를 반영해야 한다는 논의들이 활발하게 전개되고 있다. 1968년 테헤란에서 열린 제1회 국제인권회의는 “인권증진이 사회개발과 경제개발 관련 효율적인 국가정책 및 국제정책에 달려 있다”고 규정하였다. 또한 1977년 유엔인권위원회는 “인권을 개발과정에 투영해야 한다”고 권고한 바 있다. 그리고 1993년 비엔나 선언과 행동강령에서는 민주주의, 개발, 인권과 기본적 자유의 존중은 상호 의존적이고 상호 강화하는 것이라는 점을 강조하고 있다. 이와 같이 국제사회에서 인권과 개발은 상호 강화시켜주는(mutually reinforcing) 영역으로 이해되기 시작하였다.<sup>102)</sup> 이에 따라 유엔기구들이 인권개념을 지원프로그램에 반영하기 시작하였다. 특히 유엔개발계획이 2000년 인간개발보고서 『인권과 인간개발(human rights and human development)』에서 인권과 인간개발의 상관관계에 대해 체계적으로 정리하고 있다.

동 보고서에서도 인권과 인간개발은 상호 강화한다는 논지를 펴고 있다. 인권은 사회정의와 정부 책무성을 통해 인간개발을 지지한다. 한편 인간개발 접근은 모든 인권을 실현하는 하나의 수단이다. 그리고 인권과 인간개발은 모든 사람들에게 자유, 복지 및 존엄성을 보장하는 공통의 비전과 목적을 공유하고 있다. 인권과 개발은 모든 사람의 고유한 존엄성과 평등에 입각하여 ‘복지(well-being)’와 ‘자유’의 증진을 목표로 한다. 인권과 인간개발은 사람들의 삶의 질 향상을 위한 필요한 결과에 대한 관심, 보다 나은 과정에 대한 관심을 공유한다. 사람 중심적인 개발이 되기 위해 제도, 정책, 과정에 대한 관심을 반영한다. 인간의 자유는 인권과 인간개발의 공통된 목적이자 동기이다. 인간의 역량을 구축하고 권리를 실현하는 데 이러한 자유는 아주 중요하다. 인권은 최악의 침해와 박탈로부터 사람들을 보호하고 존엄한 삶을 위해 자유를 보장하는 사회적 조치에 대해 모든 사람이 청구권이 있다는 강한 사상을 표현한 것이다. 반면 인간개발은 개인이 존중 받고 가치 있는

102) Philip Alston & Mary Robinson, eds., *Human Rights and Development: Towards Mutual Reinforcement* (New York: Oxford University Press, 2005).

삶을 영위할 수 있게 하기 위하여 선택과 기회를 확대하여 인간능력을 강화하는 과정이다. 따라서 사람들의 능력을 향상시키고 이들의 권리와 기본적인 자유를 보호하는데 있어서 인권과 인간개발은 상호 강화적일 수 있다고 강조하고 있다.<sup>103)</sup>

인간개발이 공동체의 구성원이 누릴 수 있는 능력과 자유의 강화에 초점이 맞추어져 있다면 인권은 개인이 자신의 능력과 자유를 용이하게 하거나 보장해줄도록 주장하는 권리에 중점을 두고 있다. 인권은 개발의제에 가치를 부여할 수 있다. 인권은 건강, 교육, 바람직한 거버넌스(good governance) 등 진정한 인간개발 목표를 지향하는 상세한 가이드를 제공한다. 인권은 인간개발 목적을 향한 로드맵으로 작용할 수 있다. 예를 들어 인권의 틀 아래 건강의 목적은 감당가능성, 접근성과 보건 서비스의 질을 포함하며 깨끗한 식수, 건강한 환경과 같은 건강의 결정인자를 포괄한다.<sup>104)</sup>

또한 인권은 인간개발의 목적에 도덕적 정당성과 사회정의 원칙을 부여한다. 인권적 시각은 개발과정에서 권리를 박탈당하고 소외된 자들, 특히 차별에 의해 권리를 박탈당한 자들에게 우선적 관심을 두도록 한다. 또한 인권적 시각은 개발의 핵심부분으로서 정보와 정치적 의견의 필요성, 시민적 및 정치적 권리에 관심을 두도록 한다. 인권은 엘리트들이 개발과정, 정책과 프로그램을 독점할 수 없는 보호 공간을 제공함으로써 인간개발에 기여한다. 반면 인간개발은 인권의 실현에 역동적이고 장기적인 시각을 제공해준다. 인간개발은 권리가 실현되거나 위협받을 수 있는 사회경제적 측면에 주의를 환기시키고 있다. 인간개발은 인권을 실현하기 위한 장기적인 전략을 구축하는데 기여한다. 따라서 인간개발과 인권의 개념은 양립할 수 있고 상호 보완적으로 연결되어 있다. 그리고 인권은 법적 규범인 반면, 인간개발은 하나의 역동적 과정(dynamic process)이다. 인간개발의 범주는 사회 기술적 변화에 따라 급속히 진화되는 반면, 인권을 창조한다는 것은 느린 과정이다. 따라서 인간개발의 범주는 인권의 범주보다 보다 크다고 할 수 있다.<sup>105)</sup>

103) UNDP, 『인권과 인간개발』.

104) Amparo Tomas, *A Human Rights Approach to Development: Primer for Development Practitioners* (UNDP, August 2003), p. 7.

105) UNDP, 위의 책, p. 2; *ibid.*, p. 8.

### 3. 개발과정과 인권증진 전략

구체적으로 개발과정에서 인권을 증진하고 통합하기 위한 전략으로 조건부과(conditionality), 적극적 지원(positive support), 권리에 기반한 접근(rights-based approach)이 추진되어 왔다.

첫째, 조건부과는 지원과정에서 지원의 효과성을 제고하기 위한 접근방식이다. 반부패 조치들은 별다른 무리 없이 부과될 수 있으나 주요 공공서비스들의 사유화와 같은 조치들은 수혜국의 정치적 저항을 야기할 수도 있다. 따라서 다음과 같은 점에서 비판이 제기되고 있다. 조건부과는 비윤리적이라는 점이다. 지원에 대한 조건부과는 취약계층에 대한 어려움을 가중시켜 인권침해의 가능성이 커질 수 있다. 현실 국제관계에서 조건부과가 정치적·경제적으로 영향력 있는 국가보다는 약소국에 이루어지기 때문에 정당성이 의문시된다. 강제적 개입의 형태로 이루어지기 때문에 개별국의 주권침해 여지를 안고 있다. 일관성 없는 조건부과 관행으로 온전하게 실행되지 못하며, 목표로 한 결과를 얻어내지 못하고 있다.

둘째, 적극적 지원은 수혜국에 대한 개발과정에서 지원을 매개로 외부사회가 수혜국으로 하여금 인권을 존중하도록 강제하기보다는 특정인권 결과 실현을 위해 적절한 여건을 조성하여 주는 방식이다. 지원에 대한 조건부과는 즉각적인 단기간의 변화를 추구하는 반면, 적극적 지원은 중장기적인 접근을 의미한다. 조건부과와 달리 적극적 지원은 처벌과 위협이 아닌 협력과 건설에 관한 것이다. 인권적 결과들을 이끌어내고자 프로젝트를 만들어내는데, 전형적으로 인권의 존중과 증진에 필요하다고 여겨지는 제도들을 설립하거나 강화하는 것이다. 적극적 지원 프로젝트들은 시민사회나 입법기구들의 강화, 헌법과 법조문 작성, 독립적인 언론 또는 인권감시단체들에 대한 지원, 선거 관련 메커니즘의 형성, 인권훈련 제공, 사법개혁 프로그램의 증진과 같은 다양하고 광범위한 목표들을 달성하고자 한다. 대부분의 적극적 지원은 민주주의에 초점을 맞추는데, 행정, 사법, 지역정부, 국민기구, 언론, 경찰, 정당, 비정부기구 및 국민 등 광범위한 정치단위의 참여가 필요하다. 그렇지만 민주주의 혹은 인권을 위한 적극적 지원은 관련국 내부에 민주주의와 인권에 대한 참된 정치적 의지와 강한 공약이 있지 않다면 매우 제한적인

영향밖에 주지 못한다.

셋째, 권리에 기반한 접근은 2가지 차원에서 위의 2가지 접근과 차이가 있다. 첫째, 개발활동의 목표로서 자선이 아니라 권리주장(claims)에 기반하고 있다. 둘째, 과정의 변화로서 개발활동의 실행방식이 다르다는 점이다. RBA는 다른 개발 접근과 비교하여 보다 많은 조건부과(conditionality)를 의미하지는 않는다. 유일한 조건은 개발지원이 빈곤감축을 위해 사용되어야 한다는 것이다. 기금이 인권을 역량을 강화하는 방향으로 제공되는 한 어떠한 ‘조건부과’는 자신의 개발을 결정할 권리를 부정하기 때문에 인권접근에 모순된다.<sup>106)</sup> 권리에 기반한 접근은 유엔을 비롯한 국제지원기구들이 개발과 인권을 통합하는 일반적 방식으로 수용하고 있으므로 다음 소절에서 상세히 설명하기로 한다.

#### 4. 개발과 권리에 기반한 접근(Rights-based Approach: RBA)

##### 가. 전통적 접근과 권리에 기반한 접근 비교

인권이 개발과정에 통합되는 방식 중 최근 권리에 기반한 접근이 가장 활발하게 논의되고 있는 접근방식이라고 할 수 있다. 인간개발과 사회개발의 개발의 방향과 관련한 개념적 틀이라고 한다면 RBA는 접근방식인 동시에 실천 지향적 성격을 갖고 있다. 국제사회는 인도적 지원 및 개발협력을 추진하는 과정에서 즉각적 필요에 대한 대응만으로는 문제들이 근본적으로 해결되지 않는다는 점을 경험적으로 인식하게 되었다. 앞에서 설명하였듯이 빈곤의 복합적 성격에 주목하면서 빈곤층의 취약성을 감소시키는 접근방식이 필요하다고 인식하게 되었다. 그리고 이러한 빈곤의 성격과 해소 방식에 대한 인식과 더불어 빈곤 감축과 개발과정에서 인권의 통합이 필요하다는 인식이 RBA 등장 of 기본 배경으로 작용하게 되었다.

RBA 등장에는 지원을 자선으로서 규정하고 수혜의 대상으로 설정한 접근 방식에 대한 반성이 반영되고 있다. 인권적 시각에서 단순한 자선은 충분하

106) Peter Uvin, *Human Rights and Development* (Bloomfield, CT: Kumarin Press, 2004); Amparo Tomas, *A Human Rights Approach to Development: Primer for Development Practitioners*, p. 8.

지 않다. 전통적 개발 프로젝트가 경제적 필요, 정치적 우선순위, 자선 동기에 기반하고 있었던 반면, RBA는 권리, 권한, 의무, 책임과 책무를 가진 법적으로 구속력 있는 규범적 틀에 대한 명시적 인정을 기반으로 하고 있다. RBA는 개발이 목적이 인간자유의 확대라는 이해에서 출발한다. RBA는 개발에 대해 ‘자선’이 아닌 ‘권리’로서 정의를 요구할 수 있게 해주며, 지역 사람들이 스스로 결정할 수 있도록 힘을 갖게 해주는 새로운 개발접근의 패러다임이라고 할 수 있다. 유엔 OHCHR에 따르면 RBA는 국제인권기준에 근거를 두고 실질적으로 인권 증진과 보호에 초점을 맞추며, 개발 문제 중심에 있는 불평등을 분석하고, 차별과 권력의 분배를 시정하는 것이다. 또한, 자선을 넘어 개발의 과정들이 국제법으로 확립된 권리 체계 및 이에 상응하는 의무에 입각하며, 가장 소외된 사람들을 포함한 사람들의 역량을 강화시켜 그들이 정책 수립에 참여하고 의무 부담자들의 책임을 요구할 수 있게 하는 것이다. 이와 같이 권리에 기반한 접근은 권리와 책임(의무)을 강조함으로써 개발의 자선적 측면(charity dimension)을 제거하고 있다.<sup>107)</sup>

개발 계획, 정책결정, 과정이 국제법에 의해 수립된 권리와 상응하는 의무 체계 속에서 이루어져야 한다는 접근방식이다.

RBA는 개발 과정에서 권력 불평등의 영향을 다루기 위해 기본욕구와 지속가능한 생계와 같은 이전의 접근의 한계에 대해 대응하고 있다. 그렇지만 전통적 접근방식을 대체하는 것이 아니라 전통적 개발접근을 바탕으로 개발 분석과 전략을 보다 전체적(holistic)인 성격을 갖도록 접근하는 방식이다.<sup>108)</sup>

107) Jakob & Tomas, *Applying a Rights-based Approach*; Martin Scheinin & Markku Suksi eds., *Human Rights in Development Empowerment, Participation, Accountability and Non-Discrimination—Operationalising a Human rights-based Approach to Development* (Oalo: Nordic Human Rights Publication, 2005), p. 27.

108) Amparo, Tomas, *A Human Rights Approach to Development: Primer for Development Practitioners*, pp. 1, 8.

<표 V-1> 전통적 개발접근 방식과 RBA의 비교

자선(charity) 접근	욕구(needs) 접근	권리에 기반한 접근
투입이 아니라 결과에 초점	투입과 결과에 초점	과정과 결과에 초점
자선의 증대 강조	욕구 충족 강조	권리의 실현 강조
부자의 가난한 자에 대한 도덕적 책임 인정	욕구를 유효한 요구로서 인정	법적·도덕적 의무담지자에 대한 요구로서 개인과 집단의 권리 인정
개인은 희생자로 간주	개인은 개발개입의 객체(objectives)	개인과 집단은 자신의 권리를 마땅히 부여받아야 할 존재
개인은 지원(assistance)을 받을만 하다.	개인은 지원을 받을만 하다(deserve).	개인은 지원을 마땅히 받을 권리가 있다(entitle).
문제의 표출(manifestation)에 초점	문제의 즉각적(immediate) 요인에 초점	구조적 요인과 그들의 표출(manifestation)에 초점

출처: Amparo Tomas, *A Human Rights Approach to Development: Primer for Development Practitioners*, p. 10.

### 나. 권리에 기반한 접근 개념 정의

개념적 차원에서 권리에 기반한 접근(RBA)은 인간개발 과정을 위한 개념적 틀이다. 즉, RBA는 국제인권체계의 규범, 기준, 원칙들을 개발 계획, 정책, 과정에 통합하는 틀/framework)이다. 개발과정에서 규범적으로 국제인권기준에 기반하고 작동적으로 인권의 증진과 보호를 지향하는 접근 방식이다. 실천적 차원에서 RBA의 핵심 목적은 정책결정자, 서비스 제공자, 가난한 사람 사이의 권력관계를 반전시키는 것이다. RBA의 특징은 인권체계와 권력과 투쟁이라는 인권체계의 고유한 관념을 개발과 연계하는 방법과 활동이다(Applying 1). RBA는 개발과정에서 인권 원칙과 기준을 사용한다. 인권원칙(principles)은 개발과정을 위한 틀을 제공한다. 인권기준(standards)은 개발과정에서 추구되는 결과의 유형을 정의하는데 도움을 준다.<sup>109)</sup>

RBA는 개발문제의 핵심에 놓여 있는 불평등을 분석하고 개발의 진전을 저해하는 차별적 관행과 권력의 불공정 배분을 시정하고자 한다. 이와 같이

109) Jakob & Tomas, *ibid.*, p. 1; Amparo, Tomas, *ibid.*, p. 11.

RBA는 개발에 대한 기술적(technical) 이해에서 정치적 이해로의 전환을 제시하고 있다. RBA는 대부분의 개발 구상과 같이 식량, 식수, 은신처, 건강, 교육, 안전, 삶의 목표를 추구할 자유와 같은 동일한 이슈에 관심을 갖고 있다. 그리고 RBA는 인간개발, 사회개발과 같이 인간중심적으로 접근하고 있다. 그렇지만 RBA는 인간은 양도할 수 없는 권리를 갖고 있고 욕구의 박탈은 권리의 부정이라는 전제에 기반하고 있다.<sup>110)</sup> 권리를 전제로 할 경우 권리는 항상 의무와 책임을 촉발하게 된다. 이것이 자동적으로 의무담지자의 행동과 책무성에 관한 문제를 제기한다.

#### 다. 빈곤감축전략과 권리에 기반한 접근

RBA는 개발에 대한 접근방식인 동시에 보다 구체적으로 빈곤감축전략 (rights-based approach to poverty reduction strategy)에도 적용되고 있다. RBA는 오늘날 빈곤감축 노력이 직면하고 있는 2가지 연관된 문제 즉, 부유한 사람들에 의한 경제·정치적 이득에 대한 ‘가로채기(capture)’와 폭력적 갈등의 증가에 대응하고자 한다. 첫째, 엘리트에 의한 가로채기(capture)의 문제이다. 수입은 불평등에 의해 영향을 받는 유일한 측면이 아니다. 교육과 보건과 같은 기본적 문제에서의 공공정책이 가난한 사람을 무시하고 부자들을 이롭게 한다. 기대된 경제·정치개발의 ‘trickle down’ 효과는 아래에까지 도달하지 않고 있다. 이러한 실패는 이득의 대부분이 부유한 사람들, 즉 이미 강력하고 부유한 사람들과 상대적으로 덜 가난한 사람들에 의해 가로채진다 (capture)는 사실과 많은 관계가 있다. ‘엘리트에 의한 가로채기(elite capture)’는 부유한 엘리트들이 아래를 위해 책정된 자원에서 가장 좋은 것을 취하는 과정 혹은 자신들의 이익을 보호하는 방식으로 정책으로 정의할 수 있다. 엘리트 가로채기가 완전히 일소되지는 못한다고 하더라도 인권은 어떤 한계를 설정하고 결과로 고통을 받는 사람들을 위한 기본적 인간조건을 보장하기 위해 개발과정에 도입될 수 있다. 자신의 개인적 혹은 조직적 목표를 추구하려는 정치행위자에 의해 가난한 사람들의 불평조차 조종될 수 있다.

110) Ruth Alsop, *Power, Rights, and Poverty: Concepts and Connections*, p. 7.

인권은 당사자 중 어느 누구가 다른 사람들을 희생하여 자신의 이익을 획득하기 위해 의무나 권한(entitlement)을 정의하는 것을 방지하는 법적 규범으로 작용할 수 있다.

둘째, 폭력적 갈등의 문제이다. 폭력적 갈등이 확산되고 있는데, 부분적으로 가로채기(capture)의 영향이 확대되는 것과 관련되는 현상이다. RBA는 남용적인 가로채기에 한계를 설정하고 남용이 일어날 때 보상 메커니즘을 설정함으로써 갈등이 폭력으로 전환되지 않도록 갈등을 관리하고자 한다. 따라서 인권은 폭력적 갈등을 예방하고 극복하는데 유용하다. RBA는 갈등의 심화현상을 탐지하고 갈등을 관리할 권한(entitlement)과 의무의 틀을 제공함으로써 폭력의 위험을 감소시키는데 도움을 준다. 사회 내에 현존하는 갈등의 조기 경보와 당사자에 의해 비폭력적 형태로 갈등을 관리하는데 적용할 수 있는 권한과 의무의 틀이 동시에 작동할 수 있게 한다. 특히 남용적 가로채기에 대한 한계를 설정함으로써 탐욕의 문제를 다룰 뿐만 아니라 보상과 구제의 권리라는 보상에 대한 의무를 설정한다.<sup>111)</sup>

### 라. 유엔개발기구와 권리에 기반한 접근

RBA 실현을 위한 합의된 보편적 처방은 없지만 유엔기구들은 개발과정에서 다음과 같은 RBA의 본질적 속성에 동의하고 있다.

첫째, 개발정책과 프로그램이 수립될 때 인권 이행이 주된 목적이 되어야 한다.

둘째, 누구의 권리인가라는 문제이다. RBA는 배제당하고 주변화된 사람, 자신들의 권리가 침해당할 위험에 처한 사람들의 권리 실현에 중점을 둔다.

셋째, 권리보유자(rights-holder)와 그들의 권한(entitlements), 상응하는 의무담지자와 이들의 의무를 밝히고 권리보유자로 하여금 자신들의 요구를 제기할 수 있는 역량과 의무담지자로 하여금 자신들의 의무를 수행하는 역량을 강화하는 방향으로 작동하도록 한다.

넷째, 국제인권조약에서 도출되는 원칙과 기준이 모든 개발협력과 프로그

111) Amparo Tomas, A Human Rights Approach to Development: Primer for Development Practitioners, pp. 9-10.

래밍을 인도해야 한다.

다섯째, 정책형성과정을 보다 투명하게 만들기 위해 정책 개발, 국가계획 수립 등이 참여적 과정을 통해서 결정되어야 한다.

#### 마. 권리에 기반한 접근의 핵심 원칙

RBA는 개발의 과정(process)이 개발의 결과(outcome)만큼 중요하다고 강조한다. 그리고 과정이 개발활동의 결과의 유형을 크게 결정한다고 주장한다. RBA는 적절한 개발과정을 확보하기 위하여 지도 원칙(guiding principles)을 적용하고 있다. 비록 이들 원칙의 일부는 개발관행에 새로운 것은 아니지만 이러한 원칙이 개발과정에서 위임소관(mandatory)으로 설정한다는 점에 RBA의 특성이 있다.<sup>112)</sup> RBA는 권리의 보호와 증진, 의무담지자의 책무성, 권리보유자의 참여와 역량개발(empowerment), 비차별과 취약집단에 대한 관심이다. 인권의 실현을 방해하는 2가지 주된 요인은 정치적 의지의 결여와 불충분한 역량이다. 인권 모니터링이 정치적 의지를 중시하는 반면, RBA는 역량을 개발하고자 추구한다. 인권의 실현은 2가지 수준에서 역량을 필요로 한다. 첫째, 역량개발(empowerment)을 위한 능력으로서 권력보유자는 자신들의 권리를 효과적으로 요구하고 행사하기 위해 능력을 강화할 필요가 있다. 둘째, 책무성을 위한 능력으로서 의무담지자는 인권의무를 수행하기 위해 자신들의 역량을 강화할 필요가 있다.<sup>113)</sup> 유엔을 중심으로 제시되고 있는 RBA의 핵심 원칙은 구체적으로 참여(Participation), 책무성(Accountability), 비차별(Non-discrimination), 역량개발(Empowerment), 국제기준과의 연계(Linkages to International Human Rights Standards)를 들 수 있다.<sup>114)</sup>

112) *Ibid.*, p. 12.

113) *Ibid.*, pp. 7-8.

114) Martin Scheinin & Markku Suksi, eds., *Human Rights in Development: Empowerment, Participation, Accountability and Non-Discrimination—Operationalising a Human Rights-based Approach to Development*.

### (1) 권리에 대한 명시적 연계

RBA의 두드러진 특징은 인권기준에 대한 명시적 연계이다. RBA는 권리를 위반하는 효과를 가지는 개발정책, 프로젝트 활동과 양립할 수 없다. RBA에서는 개발과 권리 사이에 흥정논리를 허용하지 않는다(no trade-offs). 인권기준은 개발의제의 가로채기를 예방하고 가난한 사람과 불이익을 당하는 집단을 위한 최소한의 보장을 설정하는 인간개발 목표에 대한 객관적인 로드맵이다. RBA는 국제인권의 주요 원칙인 불가분리성, 상호의존성, 상호연관성 원칙에 따라 시민적·문화적·경제적·정치적·사회적 전체 권리를 고려한다는 점에서 포괄적이다. 수단적 로드맵으로서 모든 인권 기준은 포괄적이지만 대상화된 개발전략을 위한 범주를 정의하는데 도움을 준다.

RBA는 또한 문제가 어디에 존재하며, 이러한 문제를 다루는데 필요한 역량과 기능이 무엇인지를 밝혀내는데 도움을 준다. 예를 들어 문제가 정보에 대한 접근의 하나라면 RBA는 그 분석에서 정보의 유용성(availability)뿐만 아니라 투명성, 수용감당성(affordability), 물리적 도달, 적정성과 비차별과 같은 정보권의 관련 기준들을 개발프로그램에 포함하도록 한다. 인권 기준에 대한 연계전략은 크게 점진적 실현과 비후퇴(non-retrogression)이다. 비후퇴의 원칙은 의무담지자가 최소한 이미 획득된 인권을 보호해야 한다는 것을 의미한다.<sup>115)</sup>

### (2) 참여(participation)

RBA는 수혜자에 대한 자선으로서 개발에 접근하는 방식과 달리 참여의 문제를 중요시 한다. 따라서 RBA는 가난하고 불이익을 당하는 사람들을 위한 참여의 채널을 형성하는데 관심을 둔다. RBA는 참여의 특별한 유형을 추구한다. 참여는 자문(consultation)이 아니라 개발결정에 실질적으로 참여해야 한다. 유엔 발전권 선언에 따르면 그러한 참여는 수혜자와 단순히 형식적 혹은 의례적인 접촉이 충분하지 않기 때문에 활동적(active)이며, 자유로

115) Amparo Tomas, A Human Rights Approach to Development: Primer for Development Practitioners, pp. 14-15.

우며(free), 의미 있는(meaningful) 것이어야 한다.<sup>116)</sup>

RBA는 참여의 범주(scope)를 활동적이며, 자유롭고 의미 있는 것으로 설정한다. 참여는 정보에 대한 적절한 접근, 적절한 조직 역량, 위협의 부재 등을 필요로 한다. 따라서 RBA는 참여가 의미 있게 되려면 참여를 위한 역량을 형성하는 데 시간과 자원이 충당되어야만 한다. 참여는 개발전략의 평가, 정책결정, 이행에서 요구보유자와 주요 의무담지자를 포함하는 것을 의미한다. RBA는 개발과정, 제도, 정보, 구제 혹은 개인통보(complaints) 메커니즘에 대한 접근을 포함하여 접근성의 문제에 적절한 관심을 둔다. RBA는 요구보유자가 실질적으로 참여한다는 점에서 외부적으로 수입된 모델 보다는 과정에 기반한 개발(process-based development) 방법과 기술을 선호한다. 수혜자로 하여금 개발을 담당하게 함으로써 보다 높은 수준의 역량 개발(empowerment), 주인의식(ownership), 자유롭고 의미 있으며 활동적인 참여를 제공한다.

RBA에 따르면 참여는 4단계로 구분할 수 있다.

첫째, 선호 표출(preference revelation) 단계로서 정책형성의 최초 단계로 정책이 형성되기 전에 사람들은 자신들이 어떤 목적이 달성되기를 원하는지 표현할 수 있어야 한다.

둘째, 정책선택(policy choice) 단계로서 정책이 형성되고 대안적 사용 중에서 자원의 할당에 관한 결정이 취해지는 단계이다. 전통적으로 가난 속에서는 사람들은 자신들의 이해를 중요한 이슈로 만들기에 충분한 정치적 혹은 재정적 힘을 갖고 있지 못하였다. 인권접근은 가난속에서 사는 사람들이 효과적으로 정책형성에 참여할 수 있는 법적·제도적 틀을 창출함으로써 이러한 상황을 바꾸는 조치를 취해야만 한다.

셋째, 실행(implementation) 단계로서 정책의 이행이 주로 국가의 실행부서의 책임이라고 하더라도 가난한 사람들이 마찬가지로 이행에 참여하는 권리를 행사할 수 있도록 기회가 만들어져야 한다. 정부의 분권화와 민주주의의 심화가 빈곤감축에 대한 인권접근의 핵심 구성요소이다.

넷째, 모니터링과 평가(monitors and assessment)라는 참여의 마지막

116) 유엔 발전권 선언 제2조 3항에서 개발에서 활동적이며, 자유로우며, 의미 있는 참여(active, free and meaningful participation in development)를 강조하고 있다.

단계로서 국가와 의무담지자가 그들의 의무에 대해 책무를 가질 수 있도록 하기 위한 정책의 성공이나 실패에 대한 모니터링과 평가이다.<sup>117)</sup>

### (3) 임파워먼트(empowerment)

RBA는 자비로운 대응(charitable response)보다는 수혜자의 권한부여를 위한 전략을 선호한다. RBA는 수혜자를 권리의 소유자, 개발의 지휘자로서 설정하고 인간을 개발과정의 중심이라고 강조한다. RBA는 사람들에게 자신들의 삶을 변화시키고 자신의 공동체를 개선하고 자신의 운명에 영향을 미치는데 필요한 권력, 역량, 능력, 접근을 제공하려는 구체적인 실천 방식이다.

개발전략을 지도하는 핵심 원칙으로서 권한부여는 자신들의 권리를 요구하고 행사하는 역량이 성장하는 과정이다. RBA는 특별한 상황에서 권리를 요구하고 행사하는데 어떤 특별한 역량이 필요한지 분석하는데서 출발한다. 권리의 요구와 행사라는 점에서 권한부여는 인권적 시각과 밀접하게 연관되어 있다. 권한부여가 생겨나는 가장 근본적인 방식은 권리개념 자체의 도입을 통해서이다. 따라서 RBA는 기본적으로 권한부여에 관한 것이라고 할 수 있다.

좀 더 구체적으로 권한부여에 대한 정의들을 살펴보기로 한다. 권한부여에 대한 대부분의 정의는 자신의 삶의 질을 결정하는 결정과 자원에 대한 힘(power)과 통제를 획득하는 것에 초점을 두고 있다. 또한 대부분 개인적 특성에 초점을 두기보다는 전체적 사회집단에 영향을 미치는 구조적 불평등성을 고려하고 있다. UNDP의 성별역량개발척도(Gender Empowerment Measures)는 경제·정치적 참여, 정책결정력, 자원에 대한 힘에서의 불평등성에 초점을 둔다.<sup>118)</sup> 세계은행의 Empowerment Team에서는 역량개발을 개인과 집단이 선택하고 그러한 선택(choices)을 바람직한 행동과 결과로 전환하는 능력을 증대시키는 과정(process)이라고 정의하고 있다. 반면, 역량개발에 대해 보다 명시적으로 정치적 이해 관점에서 정의하려는 시도가 있다. 기부자는 가난한

117) OHCHR, Principles and Guidelines for a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies, pp. 14-15.

118) Deepa, Empowerment and Poverty Reduction Source book, 2002, pp. 10-11.

사람들을 위한 사회 서비스 조직을 지원하려고 노력하기보다는 가난한 사람들이 정치적으로 조직할 수 있는 정치적 조건을 만드는 것을 도와주는데 관심을 돌려야 한다고 주장한다.<sup>119)</sup> 그리고 IFAD는 생산적인 자원에 대한 접근과 최소한의 특권에 영향을 미치는 결정에 참여할 능력을 포함하고 있다.

나라얀(Narayan)은 역량개발에 대해 가난한 사람이 자신의 삶에 영향을 미치는 책무성 있는 제도(accountable institutions)에 참여하고 교섭하며, 영향을 미치고 통제하고 장악하는 자산과 역량의 확장이라고 정의하고 있다. 이와 같이 활동적이며, 자유롭고 의미 있는 참여가 권한부여의 하나의 지표라는 점에서 참여는 권한부여와 연계되어 있다. 대체적인 정의에서 보듯이 가난한 사람들의 선택은 극도로 제한되어 있다는 점에서 권한부여는 자신의 권위와 자신의 삶에 영향을 미치는 자원과 결정에 대한 통제를 증가시키는 것을 의미한다. 나라얀(Narayan)에서 보듯이 권한부여는 자신의 삶에 대한 통제를 확보하기 위한 자산(assets)과 능력(capabilities)의 확장(expansion)이다.<sup>120)</sup>

첫째, 자산의 문제이다. 가난한 사람들에게 문제를 해결하기 위해 조직하고 동원할 역량은 제한된 자산의 문제와 사회에서 주변화 되는 것을 극복하는 것을 도와줄 집단적 역량이다. 여기에서 자산은 물리적(physical), 재정적 자산을 포괄하는 물질적(material) 자산을 의미한다. 가난한 사람들의 물리적, 재정적 자산이 극단적으로 제약당하게 되면 자신들을 위한 공정한 거래를 협상할 역량을 제약하고 자신들의 취약성(vulnerability)이 증가하게 된다. 권한부여가 필요한 전제로서 배제(exclusion)의 문제가 중요한 요소라고 할 수 있다. 가난한 사람들이 배제 당하는 공통 요인은 무발언권(voicelessness)과 무력함(powerlessness)이다. 불평등한 권력 관계에 직면하여 가난한 사람들은 자신들을 위한 더 좋은 조건(terms)에 영향을 주거나 교섭할 수 없다. 이것이 빈곤에서 벗어날 자신들의 자산을 구축할 역량에 심각한 제약으로 작용하고 있다. 둘째, 역량은 자신들의 복지를 증가시키기 위해 자신들의 자산을 사용할 수 있도록 해준다. 역량은 크게 3가지 역량으로 구분할 수 있다. 첫째, 건강, 교육, 생산, 생활개선기술 등 인간역량이다. 둘째, 사회적

119) Ruth Alsop, ed., *Power, Rights, and Poverty: Concepts and Connections*, pp. 4, 19, 120.

120) Deepa, *Empowerment and Poverty Reduction Source book*, pp. 10-11.

소속감, 지도력, 신뢰관계, 정체성 자각, 삶에 의미를 주는 가치, 조직할 역량 등 사회적 역량이다. 셋째, 자신이나 타자를 대표할 역량, 정보 접근, 결사, 공동체 혹은 국가의 정치적 삶에 참여 등 정치적 역량이다.<sup>121)</sup>

그런데 개발과정에서 불이익을 당하는 사람들에게 권한을 부여하는 것은 일부 집단으로부터의 저항에 직면할 수 있다. 따라서 개발과정에서 권한부여는 개발활동의 갈등 잠재성을 평가하고 그러한 잠재성을 관리할 전략을 수립하는 것을 포함해야 한다.<sup>122)</sup>

가난한 사람들의 권한부여는 자신들의 복지를 향상하기 위해 행동을 제약하고 방해하며 선택을 제한하는 공식·비공식 제도적 장벽을 제거하는 것을 필요로 한다. 먼저 핵심적인 공식 제도로는 국가, 시장, 시민사회, 국제기구 등 4가지를 들 수 있다. 그리고 비공식 제도는 사회적 배제의 규범, 착취적 관계, 부패를 포함한다. 그리고 제도적 개혁의 밑바탕이 되어야만 하는 역량 개발의 4가지 핵심 요소는 다음과 같다.

첫째, 정보에 대한 접근으로서 정보는 힘이다. 정보화된 시민들은 기회를 활용하고, 서비스에 접근하며, 자신들의 권리를 행사하며, 국가와 비국가 행위자들이 책무성을 갖도록 하는 데 더 잘 준비할 수 있다. 정보와 커뮤니케이션 기술은 정보에 대한 접근을 확산하는데 중요한 역할을 수행한다.

둘째, 참여(inclusion/participation)로서 가난한 사람들과 다른 배제된 집단들이 정책결정에 참여할 기회는 제한된 공적 자원의 사용이 지역적 지식과 우선순위를 구축하고 변화에 대한 임무를 낳도록 보장하기 위해 중요하다. 사람들이 이슈를 토론하고 지역적·국가적 우선순위 설정, 예산정보, 기본서비스의 전달에 참여할 공간을 만들어내기 위해서는 지속적인 참여(inclusion)와 지식에 기반한 개입(informed participation)은 규칙들을 변화시키는 것을 필요로 한다.

셋째, 책무성(accountability)으로서 국가 관료, 사적 행위자들은 자신들의 정책, 행동, 기금의 사용에 책무를 가져야 한다. 정부 기관과 회사는 수평적이거나 내적 책무 메커니즘을 가져야 한다. 그리고 자신의 임무 수행에 대해

121) *Ibid.*, pp. 10-11.

122) Amparo Tomas, *A Human Rights Approach to Development: Primer for Development Practitioners*, p. 13.

시민과 고객에 대해 책무를 가져야 한다.

넷째, 지역기구역량(Local organizational capacity)으로서 이것은 공통 이 해문제를 해결하기 위해 사람들이 함께 일하고, 자신들을 조직하며, 자원을 동원하는 능력을 의미한다. 조직화된 공동체는 자신들의 목소리가 더 잘 들 리도록 하고 자신들의 요구가 더 잘 충족될 수 있게 할 수 있다.<sup>123)</sup>

#### (4) 책무성(accountability)

RBA의 가장 큰 특징의 하나는 책무성 개념을 적용하고 있다는 점이다. 즉, 개발목표가 성취되기 위해서는 분명한 책무가 설정되어야만 한다는 것이 다. 개발활동에서 책무성을 이해하는데 RBA의 가치는 그것이 특별한(specific) 권한(entitlement)과 의무를 설정한다는 것이다. 수혜자의 권리 실현을 위해 상응하는 의무가 있어야 한다고 강조한다. 권리는 의무를 의미하며 의무는 책무성을 요구한다. RBA에서 책무성은 수혜자를 권리보유자(rights-holder)로 규정하고 상응하는 책무를 가진 의무담지자(duty-bearer)로 설정 한다는 점이다. RBA 역동성의 하나는 모든 인간은 권리보유자이고 모든 인권은 상응하는 의무담지자를 갖고 있다는 점이다. RBA 시각에 따르면 서비스 제공자와 정책결정자는 ‘의무 담지자(duty-bearer)’로서 더 잘 개념화 된다. 사람들의 권리에 영향력을 갖는 정책결정자와 기타 사람들의 책무성을 강조한다. 가난한 사람, ‘권리보유자(rights-holders)’의 인권을 보장하는 것 은 그들의 의무이다. 결과적으로 권리보유자의 권리를 존중하고, 보호하며, 이행할 의무를 갖고 있는 자는 의무담지자이다. 국가가 핵심적인 의무담지자 이지만 사기업, 지역 지도자, 시민사회 조직, 국제기구 등도 포함된다.<sup>124)</sup> RBA는 개발의 결과와 과정에 관한 책무성이 결정권을 진 사람들에게 의해 독립적으로 정의되지 않도록 한다.

RBA는 정부와 다른 책임 있는 행위자들이 책무성을 갖도록 하며, 권리보 유자가 권리를 주장하도록 만든다. 즉, 권리보유자의 권리 요구와 실천, 의무

123) Deepa, Empowerment and Poverty Reduction Source book, pp. 11–18.

124) John M. Ackerman, “Human rights and social accountability,” *World Bank, Social Development Papers* No. 86 (May 2005).

담지자의 책무를 통합하는 접근전략이라고 할 수 있다. 기존의 접근이 필요(Needs)에 대한 반응(Response)이 중심이었다면, RBA에서는 권리(Rights)에 대한 의무(Obligation)에 초점을 맞추는 것이다. 이를 위해서는 실로 다양한 이해 관계자들간의 상호 책무성(Mutual Accountability)이 필수적인 요소로 부상하게 된다. 권리에 기반한 접근은 가난한 사람들을 수혜자(beneficiary)가 아니라 활동적인 권리 보유자(rights-holder)로 인정한다. 초점을 사람을 위한(for people) 개발이 아니라 사람에 의한(by people) 개발이 되어야 한다는 방향으로 이동시키고 있다. 그리고 국가와 다른 행위자들의 상응하는 의무(duties)를 설정한다. 권리보유자와 의무담지자(duties-bearers)의 개념은 개발 작업에 책무성(accountability)의 중요한 요소를 도입한다.<sup>125)</sup>

RBA는 요구보유자(claim-holders), 그들의 권한(entitlement)과 상응하는 의무보유자(duty-holder), 그들의 의무를 밝혀냄으로써 개발과정에서 책무성의 수준을 상승시키는데 중점을 둔다. 이러한 점에서 의무보유자의 적극적(positive) 의무(보호·증진·제공)와 이들의 소극적(negative) 의무(위반을 삼가는 것)를 동시에 고려한다. 이들은 전체 관련 행위자들 - 개별국가, 지방조직과 당국, 사기업, 원조 기부자, 국제제도 - 의 의무를 고려한다. 이러한 접근은 적절한 법, 정책, 제도, 행정절차와 관행, 배상과 책무 메커니즘을 제공한다.

RBA에서 빈곤은 단순히 개인의 잘못이 아니다. 빈곤의 해결이 순전히 개인적일 수 없다. 즉 빈곤의 정의, 빈곤의 요인 분석, 빈곤의 해결방식이라는 3가지 관점에서 RBA의 독특성을 분석할 수 있을 것이다. 인권 요구는 상응하는 의무담지자를 갖고 있다. RBA의 중심적 역동성은 빈곤의 근본요인을 밝혀내고 권리보유자가 자신들의 권리를 주장하도록 권한을 부여하며 의무담지자가 자신들의 의무를 충족할 수 있도록 하는데 있다. RBA는 자신들을 위해 자신들의 권리를 주장할 수 없는 사람들을 포함하여 가장 취약한 시민들을 돌보는 국가의 기본 의무에 관심을 갖는다.<sup>126)</sup>

RBA는 개발과정에서 특별한 의무와 의무담지자를 밝혀냄으로써 책무성을 증진시킨다. 이러한 방식으로 개발은 자선의 영역에서 의무의 영역으로

125) *Ibid.*, p. 4.

126) *Ibid.*, p. 6.

이동하게 되었고 과정을 모니터링하는 것을 보다 용이하게 만들고 있다. 책무성을 확보하기 위해 RBA는 의무담지자가 자신들의 의무를 행사하는데 직면하는 특별한 장애를 평가하는 데서 출발한다. 이러한 분석이 장애를 제거하도록 개발전략을 수립하는 기준선을 설정한다. 분명한 책무성을 정의하고 이에 따라 의무담지자의 역량을 개발하는 것이 필요하지만 이것만으로는 불충분하다. 책무성이 효과를 얻기 위해서는 요구보유자가 요구할 수 있어야 한다. 따라서 RBA는 프로그램 디자인과 이행과정에서 시민사회의 감독요소가 포함될 필요가 있다.

#### (5) 비차별과 취약 집단에 대한 관심

RBA는 차별, 평등, 형평, 취약집단에 특별한 관심을 갖는다. 취약집단은 여성, 소수자, 토착민, 국내실향유민, 국내적으로 주변화된 사람, 죄수를 포함한다. RBA는 명시적으로 요구보유자들을 대상으로 삼기 위해 요구보유자 사이에서 상이한 취약집단들을 밝혀내고자 한다. 이것은 적절한 수준의 데이터 분해를 필요로 한다. 이러한 집단들은 가난한 사람뿐만 아니라 가난한 사람 중에서 가장 취약한 사람-여성, 노인, 낮은 카스트의 구성원, 국내실향유민, HIV/AIDs를 갖고 살아가는 사람을 포함한다.<sup>127)</sup>

127) Jakob & Tomas, Applying a Rights-based Approach, p. 13.

# 제 6 장

## 탈 사회주의 체제전환과 개발

국제 개발이론 전환



# 제6장

## 탈 사회주의 체제전환과 개발

### 1. 체제전환의 형태와 개발

북한에 대한 다양한 평가에도 불구하고 북한은 기본적으로 사회주의로서의 특성을 공유하고 있다. 장기적이고도 구조적인 경제위기로 인해 북한의 공식경제체제가 상당부분 이완되어 있으며, 생존경제적 특성이 부각되고 있다 하더라도 기본적인 사회주의로서의 특성을 상실한 것은 아니다. 북한의 사회주의적 특성은 자본주의체제의 저발전 해소를 위한 개발의 개념과 모델의 적용에 있어서 제한적일 수 있음을 의미한다.

개발은 생활수준 향상의 문제를 포함하는 저개발문제의 해소를 전제로 한다. 이는 인도주의지원과 개발협력의 개념차이에서 명확히 드러난다. 인도주의적 지원의 경우 자연적 혹은 인위적 재해상태에서 생명의 위기를 해소하기 위한 긴급구호의 성격을 지니고 있는 반면 개발협력 또는 개발원조는 이보다 진전된 목표를 설정한다. 긴급구호란 식량위기와 질병 등 생존을 위협하는 긴급 상황에 대처하는 활동으로 의식주문제 해결을 포함하는 생존에 필요한 기본적 구호를 의미하며 전쟁으로 비롯된 난민과 이재민 등이 주요 대상이라고 할 수 있다. 이와 달리 “생활수준의 향상에 필요한 것들을 지속적으로 생산하거나 획득할 수 있는 물리적, 제도적, 인적 역량구축을 목표로 하는 양자간 또는 다자간 계획프로그램”이며, “미래에 더욱 높은 생산수준, 수익, 생활수준을 달성할 수 있도록 현재에 투자하는 것”이라고 할 수 있다.<sup>128)</sup> 따라서 개발협력은 ‘생활수준향상을 위한 발전’의 개념을 내포하고 있다는 점에서 저발전의 해소문제와 관련을 맺고 있다.

128) Edward P. Reed, “국제 대북개발지원 어디서 시작할 수 있을까?” 『한반도 평화와 통일미래』 (민족화해협력범국민협의회·대북협력민간단체협의회 주최 2008 국제학술회의 자료집, 2000년 10월 23일), p. 239.

사회주의를 경험한 국가들에 있어 개발과 개발협력은 일반적인 경우와 상당부분 다른 특성들을 보인다. 사회주의 공업화의 경험을 가진 저발전 사회주의 국가들의 체제전환과정에 있어 개발의 문제는 저발전의 해소와 아울러 시장화의 진전이라는 측면에서 이해될 수 있다. 그러나 진전된 산업화의 경험을 가진 탈 사회주의 체제전환국들에 있어 개발의 개념은 이와 다른 차이를 지니고 있다. 사회주의 발전국가들에 있어 위기의 발생은 저발전의 문제라기보다는 사회주의 산업화의 모순에 기인한 근본적 문제이기 때문이다. 따라서 사회주의 공업국가들의 체제전환과정에 있어 개발의 문제는 저발전의 해소보다는 시장화의 진전과 보다 깊은 관련이 있으며, 개발협력 역시 이에 대한 지원의 성격이 더 강하다고 할 수 있다. 사회주의 공업국가들의 체제전환과정에 있어 저발전의 해소를 통한 생활수준의 향상을 목표로 하는 일반적 개발모델의 적용은 제한적인 의미를 지닌다고 할 수 있다.

탈 사회주의 체제전환과정과 경로는 이들 국가들에 대한 개발의 이해에 있어 중요한 의미를 지닌다고 할 수 있다. 사회주의 경제체제는 성립초기부터 크고 작은 개혁들을 지속해 왔다. 그러나 냉전체제의 붕괴를 전후한 동유럽과 구소련지역의 경제개혁은 이전의 경제개혁과 규모와 속도 그리고 성격 상 본질적 차이를 나타냈다. 과거 사회주의국가들의 경제개혁은 체제유지를 전제로 체제 내의 효율성을 제고시키려 했던 것이었다. 그러나 1980년대 후반 이후 동유럽과 구 소련지역 대부분에서 실시된 경제개혁은 시장경제체제로의 체제전환을 추구하고 있다는 점에서 체제전환의 의미를 띤다. 공식적으로는 사회주의정권을 유지하고 있는 중국과 베트남 등 저발전 사회주의 국가들의 경우도 결국 시장경제의 성장에 따라 계획경제들이 축소되거나 사실상 의미를 상실하고 있다는 점에서 이와 같은 범주에서 크게 벗어나지는 않는다.

구사회주의권 국가들의 시장경제체제로의 전환과정은 유형에 따라 서로 다른 특징을 나타냈다. 대체로 사회주의 공업국가들인 동유럽과 구소련지역은 급진적 경제체제전환의 특성을, 저발전 사회주의 국가인 중국과 같은 경우는 점진적 경제체제전환의 경향을 보였다. 또한 각 국가의 특성에 따라서 경제정책의 시행과 그 결과도 다르게 나타났다. 구 소련지역의 국가들이 경제체제 개혁과정에서 어려움을 겪은 데 비해서 헝가리, 폴란드, 체코 등은 비교적 빠르게 회복국면에 접어들었다. 아시아 사회주의권의 경우 중국의

경제개혁과정은 상징적인 의미를 지녔다. 점진적이고 순차적인 경제체제 개혁을 택했던 중국은 지속적인 성장을 구가했으며, 천안문사태를 제외하면 정치적인 갈등도 상대적으로 작았다. 이와 같은 사회주의권의 시장경제체제로의 전환과정은 체제전환경로와 적합한 경제개혁정책에 관한 다양한 논의들을 형성시켰으며, 이를 바탕으로 사회주의 경제체제의 체제전환에 대한 일반화도 시도되어 왔다.

급진적 체제전환과 점진적 체제전환에 대한 이상적 분석대상은 존재하지 않으며, 이와 같은 점에서 러시아와 중국은 급진적 체제전환과 점진적 체제전환의 현실적 모델로 다루어질 수 있다.<sup>129)</sup> 러시아와 중국의 경제개혁은 공통된 특징을 가지고 있다. 양국은 시장경제가 효율적이라는 점에 동의했으며, 계획경제체제를 시장경제체제로 전환하는 것에 중점을 두고 경제개혁을 추진했다. 따라서 두 국가 모두 사회주의의 경제체제를 시장경제체제로 편입시키는 데에 있어 유사한 문제에 봉착하게 되었다. 그럼에도 불구하고 두 국가의 구조적인 상이성에 따라서 개혁정책의 경로와 방법이 다르게 시행되었다. 러시아의 경우 1992년초 가격자유화를 시작으로 자유화·안정화·사유화정책들이 급진적으로 실시되었으나 개혁에 따른 긍정적 효과가 즉각 나타나지 않았다. 대신 초 인플레이션과 지속적인 생산감소가 경제체제전환기의 부정적 특성들로 나타났다. 그러나 러시아 경제가 주요 시장화조치를 완성하고, 구조적인 재조정을 마무리함에 따라 발전의 추세에 접어들고 있다는 평가들이 나타나고 있다. 이미 러시아는 BRICs의 한 국가로서 평가받고 있음을 주목할 수 있을 것이다.

중국의 경제체제개혁은 러시아에 비해서 매우 조심스럽게 진행되었다. 경제개혁조치들은 소규모 실험으로부터 시작하여 순차적으로 확대되어 나갔다. 점진적으로 시행된 중국의 개혁은 러시아와 달리 성장을 구가했다. 특히 서비스와 농업 그리고 수출부문의 성장이 두드러졌다. 그러나 중국은 처음부터 전반적인 시장경제의 형성을 목표로 한 러시아와 대조적으로 경제개혁의 최종목적지에 대해서 명쾌한 해답을 가지고 경제개혁을 시도한 것은 아니었다.

러시아와 중국은 경제체제의 구조적인 특성과 출발조건 그리고 개혁전략

129) 조한범, 『중국과 러시아의 경제체제개혁 비교연구』 (서울: 통일연구원, 1997).

의 형태 등에서 차이를 나타냈다. 두 국가의 구조적 특성들의 이해와, 이를 바탕으로 한 경제개혁과정과 결과의 비교 검토는 사회주의 경제체제의 전환에 대한 유의미한 일반적 함의를 지닌다 할 것이다. 러시아와 중국의 경제체제 개혁의 비교, 분석은 러시아의 경제개혁을 사회주의 경제체제전환과정이라는 일반적 틀속에서 이해하는데 유용할 수 있을 것이다.

각 국가들이 가지는 특수성의 차이에도 불구하고 사회주의 경제체제는 일반적으로 소유권행사의 지배적 형태로서의 집단적 소유화, 자원분배의 우선적 기제로서의 중앙집중적 계획, 경제부문에 있어서 공업분야 특히 중공업분야의 선호와 서비스부문의 제약, 농업의 집단화 등의 특성을 공유하고 있었다.<sup>130)</sup> 탈 사회주의 경제체제개혁은 이와 같은 특성들의 변화를 요구한다. 소유권의 지배적인 형태인 집단적 소유권은 민영화과정을 거치거나 자율적 자본형성과정을 통해서 개별적인 경제주체들에게 이양되어야 한다. 사회주의 경제체제의 자원분배의 독점적인 힘이었던 계획은 시장을 통한 수요와 공급의 원리로 대체된다. 또한 시장체제에서는 정치적 논리에 의한 경제의 절대적 종속현상이 가능하지 않기 때문에 시장원리에 기초한 경제의 자율적 조절기능이 회복되어야한다.

사회주의를 경험한 국가들이 실시한 경제체제개혁은 대체로 두 가지 형태를 보였다. 첫 번째는 ‘점진적인 경제체제개혁’이다. 이는 시간적으로는 점진적으로 시행하며, 부분적인 범위에 제한하는 특징을 보이기 때문에 점진적 경제체제개혁으로 지칭된다. 점진적 경제체제개혁은 경제성장형(growth-led transformation)의 경향을 보이며, 중국 등 아시아 공산주의 국가들이 이에 해당한다. 이들 국가는 비국영 기업의 급속한 증가와 국유부문의 상대적 축소로 특징지워지는 개혁에 힘입어 상당히 빠른 속도로 성장을 했다. 성장형 개혁과정에서 사기업 혹은 준 사기업들의 역할이 중요한 의미를 지녔으며, 점차 국유기업을 능가할 것으로 믿어졌다. 두 번째는 ‘급진적 경제체제 개혁’으로서 단기간에 전반적인 개혁을 완수하는 것이다. 이와 같은 경제체제 개혁은 단기간에 구체제를 해체하고 새로운 시장요소들을 이식하며, 개혁의 범위도 경제체제전반을 포괄한다. 급진적인 개혁의 시행자들은 자유화와

130) J. Sachs & Wing Thyee Woo, "Experiences in the Transition to a Market Economy," *Journal of Comparative Economics*, No. 18 (1994), p. 271.

거시경제의 안정화조치를 실시하고 사유화과정을 통해서 성장이 가능할 것으로 믿었다. 그러나 동유럽과 러시아에서 특징적으로 나타났듯이 단기적으로는 경제후퇴형(recession-led transformation)의 경향성을 보였다.<sup>131)</sup> 성장형과 비교했을 때 전면적인 재구조화과정에서 일시적인 생산의 감소와 경기후퇴, 그리고 국유기업의 급속하고 광범위한 축소가 발생한다.<sup>132)</sup>

삭스(J. Sachs)와 립튼(D. Lipton)을 비롯한 급진론자들<sup>133)</sup>은 충격요법(shock therapy) 혹은 빅뱅(big bang)<sup>134)</sup>으로 불리는 급진적 개혁이 사회주의 경제의 체제전환에 효율성을 발휘한다고 주장했다. 급진론은 사회주의 경제체제의 전환과정에서 급진적인 방식이 필요한 이유들로 다음을 들고 있다. 첫째, 전체적인 개혁의 요소들은 상호의존성을 지니고 있기 때문에 점진적인 변화는 효과를 발휘할 수 없다. 둘째, 시장의 형성으로 사회주의체제가 구축한 강력한 관료제도와 기득권세력의 저항을 극복해야 한다. 따라서 경제체제 개혁은 새로운 체제가 구체제의 저항을 제압할 수 있게 빠른 속도로 동시에 그리고 심도있게 진행되어야 한다. 셋째, 부분적인 개혁은 구체제의 요소들을 온존시키게 된다. 넷째, 새로운 경제규칙들과 제도들은 혼돈과 불확실성을 제거하고 연속성을 유지하기 위해서 신속히 그리고 단호하게 시행되어야 한다는 것이다.

급진주의적 체제전환론은 대체로 다음과 같은 개혁정책의 실시를 주장했

131) 경제성장과 후퇴의 경향은 시간적인 경과에 따라서 달라질 수 있다. 동유럽 일부 국가들의 경우 1993-1994년에 이미 부분적으로 체제 전환기의 경기후퇴를 회복하고 있는 것으로 나타났다. 체제전환기의 경기후퇴는 사람들에게 상대적으로 낮은 기대치를 가지게 했으며 새로운 성장가능성을 열어놓았다. 따라서 경제후퇴형의 경우 단기적으로는 고통을 수반하지만 장기적으로는 점진적 성장이 이루어질 것이라는 전망이 있다. Laszlo Csaba, "The Political Economy of the Reform Strategy: China and Eastern Europe Compared," *Communist Economies & Economic Transformation*, Vol. 8, No. 1 (1996), p. 60.

132) Minxin Pei, "Microfoundations of State-Socialism and Patterns of Economic Transformation," *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 29, No. 2 (1996), pp. 131-132.

133) 급진적인 경제체제개혁을 주장하는 논의는 다수가 있으며, 여기에는 D. Lipton & J. Sachs, "Creating a Market in Eastern Europe: the Case of Poland," *Brookings Papers on Economic Activity*, No. 2 (1990), J. Sachs & D. Lipton, "Poland's Economic Reform," *Foreign Affairs*, Vol. 69, No. 3 (1990), J. Kornai, *The Road to a Free Economy* (New York: W.W. Norton, 1990), A. Aslund, *Post-Communist Economic Revolutions: How Big a Bang?* (Washington, D.C.: The Center for Strategic and International Studies, 1992) 등이 있으며, IMF, World Bank, OECD, 그리고 EBRD와 같은 서방의 국제시장 경제기구들도 같은 입장을 견지했다.

134) 급진적인 사회주의경제체제의 전환을 설명하기 위해서 빈번히 인용되는 충격요법과 big bang은 엄밀하게 구분되는 의미로 사용되고 있지는 않으며, 용어의 사용에 있어서도 일반적인 합의가 있는 것은 아니다. 경우에 따라서 충격요법은 big bang의 부분적인 요소로 사용되어지기도 하고, 또 때로는 그 반대의 의미로 쓰여지기도 한다. Ian Jeffris, *Socialist Economies and the Transition to the Market* (London: Routledge, 1993), p. 333.

다.<sup>135)</sup> 첫째, 전반적인 가격자유화를 단행한다. 둘째, 화폐를 현실적인 수준까지 평가절하하고, 무역장벽을 제거함으로써 대외경제관계를 자유화한다. 셋째, 인플레이션을 억제하는 거시경제정책 등을 통한 안정화정책을 채택한다.<sup>136)</sup> 넷째, 생산과 투자결정의 분권화와 사적 경제활동의 합법화, 그리고 사유화를 실시한다.

급진적인 경제체제전환론은 동시에 여러 가지 비판을 받았다. 중심적인 비판은 구체제의 유산을 물려받은 국가들이 단기간에 시장체제를 형성하고 경쟁체제에 적응한다는 것은 사실상 무리라는 것이다. 사회주의가 형성한 구조적인 특성들(노동에 대한 태도, 노동시장의 경직성 등)도 일시적인 처방에 의해서 해결되지 않는다. 급진적인 경제체제의 전환은 전체적인 산업의 구조적인 재편을 가져오고 이는 인플레이션과 생산감소를 매우 심각한 상태로 만든다. 이 과정은 전 사회적인 궁핍화를 수반하고 결과적으로 개혁에 대한 사회적인 저항의 토대로 작용한다.<sup>137)</sup> 체제전환의 속도 역시 논쟁의 대상이 된다. 3~5년 사이의 짧은 기간에 서구적인 의미의 시장경제체제가 과연 가능할 수 있는가 라는 것이다. 또한 급진적인 체제전환론에서 주장하는 개혁정책들의 우선순위 부여도 논란거리이다.

점진적인 체제전환론을 옹호하는 논자<sup>138)</sup>들은 경제체제전환은 일정한 과정을 거쳐 순차적으로 진행되어야 한다는 점을 강조했다. 이들의 논지에 따르면, 경제체제개혁은 구경제구조의 점진적 해체, 사적경제활동의 장려와 점진적 사유화 등의 정책을 통해야 하며, 단계적으로 이루어져야 한다는 것

135) Wing Thye Woo, "The Art of Reforming Centrally Planned Economies: Comparing China, Poland, and Russia," *Journal of Comparative Economics*, No. 18 (1994), p. 277.

136) 이에 따르면 인플레이션과 거시경제의 불균형의 해소를 위한 안정화정책으로 강력한 긴축정책이 시행되어야 한다. 이를 위해 국유기업들에 대한 연성예산편성(soft budget)을 중지해야 하며, 국유기업의 독점을 해체하고 이들의 운영이 궁극적으로 경쟁체제에 의해서 결정되도록 해야 한다.

137) 동구와 러시아의 경우 선거혁명을 통한 정치적인 민주화가 경제개혁과 동시에 수반되어졌다. 그러나 이 과정에서 도입된 선거제도는 역설적으로 경제개혁에 대한 사회적인 저항의 수단으로 이용되었다. 러시아의 경우 1990년대에 치러진 몇 차례의 선거를 통해 개혁에 비판적인 좌파와 민족주의세력이 지배적인 정치적 영향력을 확보했고, 결국 경제개혁프로그램의 일관성 있는 추진을 어렵게 만들었다.

138) 점진주의론의 입장을 견지하는 논의들에는 Peter Murrel의 "Evolutionary and Radical Approaches to Economic Reform," *Economics of Planning*, Vol. 25, No. 1 (1992)와 "What is Shock Therapy," *Post-Soviet Affairs*, Vol. 9, No. 2 (1993)가 있으며, G. Calvo & J. Frenkel, "Credit Markets, Credibility, and Economic Transformation," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, No. 4 (1991), S. Fischer & A. Gelb, "The Process of Socialist Economic Transformation," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, No. 4 (1991), R. McKinnon, "Taxation, Money, and Credit in a Liberalizing Socialist Economy," *Economics of Planning*, Vol. 25, No. 1 (1992), J. Hausner, B. Jessop and K. Nielson, eds., *Strategic Choice and Path - Dependency in Post-Socialism* (UK: Edward Elgar, 1995) 등이 있다.

이다. 점진적 경제체제개혁의 핵심은 사회주의경제의 틀을 일정기간 유지하면서 시장요소들을 받아들이는 것이다. 즉 국유부분과 사유부분으로 나누어진 이중경제구조를 유지하는 것이다. 점진적 체제개혁은 초기에 구체제의 변화를 피하면서 시장경제요소들의 활성화를 위해 자원을 집중시킨다. 이와 같은 초기단계의 조치는 장기적으로 생산적인 시장경제를 위한 제도적 환경을 형성하는데 필요한 자원의 동원을 가속화한다. 새로운 시장경제부문이 충분히 성장한 후에는 그 스스로가 변화의 원동력이 된다는 것이다. 그리고 새로운 시장경제부문에서 성장한 인적·재정적·사회적 자원들은 국유부분의 사유화와 개혁에 이용되어진다. 시장경제의 성장은 상응하는 사회적인 변화를 수반하게 되고 이는 경제체제개혁에 순기능적 역할을 한다는 것이다. 결과적으로 이와 같은 과정을 거친 사유화는 개혁초기에 사유화된 경우보다 효율적이라는 것이다.<sup>139)</sup>

사회주의 경제체제의 바람직한 전환유형과 이를 위한 개혁정책의 형태에 대해서 일반적인 합의가 존재하지 않는다. 개혁이 점진적 혹은 급진적이어야 하는지, 개혁정책들이 동시에 혹은 순차적으로 진행되어야 하는지, 만일 순차적으로 진행되어야 한다면 어떠한 순서대로 우선순위를 매길 것인지 등에 대해서 일반적인 합의를 가지고 있지 않다. 또한 사회주의 경제체제의 시장체제로의 체제전환과정을 설명하기 위한 급진론과 점진론의 차이는 다분히 이론적인 수준의 논의이다. 이들은 이론적인 수준에서도 각 입장마다 통일된 합의를 가지고 있지 않으며, 실제 각국의 개혁정책은 점진적 개혁정책과 급진적 개혁정책이 다소 혼합된 형태로 실시되기도 한다. 그럼에도 불구하고 급진론과 점진론에 대한 다양한 논의들은 사회주의 경제체제전환과 개혁정책의 분석에 유용한 이념형으로서의 의미를 지닌다.

전체적으로 보았을 때 러시아의 경제체제개혁은 급진적인 특성들을 지닌 것이었으며, 중국의 경우는 점진적인 특성들을 나타냈다. 러시아에서는 1992년 초의 가격자유화를 필두로 자유화·안정화·사유화 등의 정책들이 급진적으로 실시되었다. 특히 초기의 경우 자유화와 사유화는 매우 빠른 속도로 진행되었다. 그러나 의도했던 긍정적 효과가 즉각 나타나지 않았으며 초 인

139) Peter Murrel, "What is Shock Therapy," *Post-Soviet Affairs*, Vol. 9, No. 2 (1993), p. 125.

플레이션과 생산감소 등 부정적인 특성들이 최근까지도 특징적으로 나타났다. 러시아의 경제개혁에 비해서 중국의 경우는 점진적 특성을 띠고 있었다. 형식적으로 사회주의 체제를 유지하고 공산당이 정치권력을 장악한 상태에서 시행된 중국의 개혁은 러시아에 비해서 서비스, 농업, 수출부분의 성장이 두드러지게 나타났다. 중국의 점진적 경제개혁과정에서 지속적인 성장을 나타냈음에도 불구하고 러시아를 비롯한 동구권의 구사회주의체제가 중국의 개혁을 주목하지 않고 다른 경로를 선택한 것은 경제체제개혁에 대한 목표가 상이했기 때문이었다. 러시아는 사회주의 내부의 개혁이 아니라 최종적으로는 완전한 의미의 시장경제체제를 구축하려는 의도를 가지고 있었다. 반면 중국지도부는 개혁의 최종목적지에 대한 명확한 해답을 가지고 있지 않았으며, 수구세력과 개혁세력으로 나뉘어 있었다.<sup>140)</sup> 따라서 중국의 점진주의적 개혁은 특별한 이론적 기반을 가진 것이라기보다는 이와 같은 양 정치세력간의 정치적 교착상태에 의해서 영향을 받았다.

140) 중국의 스탈린주의세력은 새경제는 새장(계획)이 없으면 날아가 버린다는 '새장경제론'으로 경제에 대한 국가의 개입을 정당화했다. 반면 개혁세력은 시장경제론을 주장했으며, 이를 통한 새로운 형태의 사회주의가 중국에 가능할 것이라고 믿었다. Wing Thye Woo, "The Art of Reforming Centrally Planned Economies: Comparing China, Poland, and Russia," pp. 279-280.

<표 VI-1> 급진주의와 점진주의의 장단점<sup>141)</sup>

범주	급진주의	점진주의
적응 또는 원상복귀 비용	<ul style="list-style-type: none"> <li>*자원의 효율적 배분을 더 짧은 기간에 가능하게 하므로 적응 비용이 낮음.</li> <li>*단기적으로는 국민소득이 감소하나 이후 국민소득이 더 많이 증가함.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*이행의 성과가 좋지 않을 경우 적은 비용을 치르고 조기 원상복귀가 용이</li> <li>*정부가 개혁에 헌신하는 것을 보여줌으로써 개혁의 신뢰성을 제고시킴.</li> <li>*이행 초기에 개혁의 반대세력을 제압함으로써 차후에 개혁의 반대세력들이 개혁을 반전시키거나 희석시키지 못하도록 함.</li> <li>*개혁의 결과가 다수에게 이익이 되는 정책을 먼저 실행함으로써 신뢰성을 제고시키고 추가 개혁에 대한 모멘텀을 형성.</li> <li>*단기적으로 소득의 감소 폭을 줄임으로써 이행에 대한 정치적 반발을 경감할 수 있음.</li> </ul>
개혁에 대한 신뢰와 지지 및 반대 세력	<ul style="list-style-type: none"> <li>*정부가 개혁에 헌신하는 것을 보여줌으로써 개혁의 신뢰성을 제고시킴.</li> <li>*이행 초기에 개혁의 반대세력을 제압함으로써 차후에 개혁의 반대세력들이 개혁을 반전시키거나 희석시키지 못하도록 함.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*개혁의 결과가 다수에게 이익이 되는 정책을 먼저 실행함으로써 신뢰성을 제고시키고 추가 개혁에 대한 모멘텀을 형성.</li> <li>*단기적으로 소득의 감소 폭을 줄임으로써 이행에 대한 정치적 반발을 경감할 수 있음.</li> </ul>
다른 전략에 대한 비판	<ul style="list-style-type: none"> <li>*순차적인 개혁에 대한 상세한 계획을 수립하기가 어려우므로 동시에 개혁 정책을 집행해야 함.</li> <li>*점진주의는 계획도 아니고 시장도 아닌 조정 메커니즘의 공백상태를 초래</li> <li>*부분 개혁으로 말미암아 기업의 연성예산제약이 계속 유지됨.</li> <li>*점진주의에서는 초기에 형성된 기득권 세력이 증도에 개혁을 저지할 수 있음.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*개혁 정책을 분리시키고 그 순차를 조절함으로써 상대적으로 개혁을 시작, 완결하기가 용이</li> <li>*단기적으로 실업이 크게 증가함으로써 정부는 개혁을 포기하라는 압력을 받거나 높은 사회안전망 지출로 인하여 큰 폭의 재정적자를 경험</li> <li>*광범한 개혁은 개별 개혁에서 패자가 된자들을 연합시킴으로써 개혁을 완결짓는 것을 어렵게 함.</li> </ul>

141) 김병연 "이행기 경제학의 연구 성과 정책에의 적용을 중심으로," (통일연구원 발표자료 2008년 8월 29일).

중국 경제개혁이 주는 시사점은 중앙계획경제체제가 시장지향형의 경제체제로 이행하는 경로는 여러 가지가 있을 수 있다는 것이다. 또한 중국은 성장형 경제개혁을 통해 개혁과정에서 발생하는 정치·경제·사회적 비용의 지출을 피할 수 있다는 점을 보여주었다. 동시에 중국의 발전이 비국가부문의 역동적인 성장에 힘입은 것이지만, 국유부문이 점차 부담스러운 짐으로 부과되어 가고 있다는 점은 문제로 남았다. 러시아는 시장경제체제로의 급진적 이행에 있어서 나타나는 문제들을 보여주었다. 이는 구공산주의 체제의 회복을 추구하는 공산세력, 민주주의와 시장경제체제를 위협하는 민족주의와 파시즘, 급격한 이행과정에 기인하는 사회적인 혼돈과 불안, 노동자의 저항, 경기후퇴와 구조 재조정에서 나타나는 실업, 궁핍화, 인플레이션 등으로 나타난다. 러시아에서 국가의 조절능력이 약화된 것도 문제로 등장했다. 따라서 러시아 경제개혁이 주는 교훈은 경제체제전환과정에서 공공이익을 적절히 고려해야 하고, 인플레이션을 피해야 하며 규제체제를 효과적으로 운용해야 한다는 점이다. 또 장기적으로 정치체제와 경제체제를 조화롭게 유지해야 한다는 점이 중요하게 부각되었다.

중국과 러시아의 경제체제개혁 평가에 있어서 유의할 점은 양국의 경제체제전환이 상당히 진척되어 있다고 하더라도 현재의 상황은 아직 잠정적이라는 것이다. 상대적인 측면에서 중국의 성공과 러시아의 침체라는 일반적인 평가를 유보할 수 있는 다양한 이유들이 있다. 중국의 가시적인 성공에도 불구하고 중국은 아직 본격적인 경제체제전환으로 인한 비용의 지출이 적었다고 보아야 한다. 중국은 최근 지역간, 계층간 불평등은 증가하고 있으며, 아직 본격화되지 않은 국유기업의 개혁에 따라 발생할 정치·경제·사회적 비용의 파장은 경제개혁의 부정적 측면과 맞물려 증폭될 가능성을 가지고 있다. 따라서 중국의 발전은 장기적으로는 불안정한 것이 될 수 있다. 반면 러시아는 지역과 부문에 따라서 성장의 징후들이 나타나고 있다. 특히 러시아는 이미 시장경제로의 이행에 필요한 주요한 목표들을 달성했으며, 시장이 러시아의 자원분배의 주요 기제로 작동하고 있다. 또한 체제전환기의 심각한 경기후퇴는 러시아인들에게 상대적으로 낮은 기대치를 가지게 했으며 시장경제로의 이행에 스스로 대가를 치러야 한다는 사실을 일깨워 주었다. 탈 사회주의 체제전환의 상이한 유형인 러시아와 중국의 경제체제 개혁이 주는 공통적

인 함의는 사회주의경제체제로 전환과정할 때의 성패여부는 체제전환방식의 차이에만 달려 있는 것이 아니라는 점이다. 체제전환방식의 선택과 정책의 수행은 각 국가가 지니고 있는 구조적인 특성들에 의해서 영향 받으며, 동시에 경제외적인 다양한 변수들도 경제체제 개혁에 영향을 미치게 된다.

탈 사회주의 체제전환과 관련하여 북한은 일정한 수준의 사회주의 산업화를 경험한 국가라는 점에서 저발전 사회주의 상태에서 시장화 조치를 취했던 중국보다는 러시아의 사례에서 보다 의미 있는 시사점들을 찾을 수 있을 것이다. 러시아의 탈 사회주의 체제전환과정의 경험은 시장화와 불평등구조로의 전환과정에서 갈등적 요소들이 부각되고, 정치지형에 영향을 미친다는 점이다. 갈등적 요소의 부각과 정치적 영향은 결국 시장화과정 전반에 영향을 미치게 된다는 점에서 체제전환의 방향에도 영향을 미치게 된다. 러시아의 체제전환은 명시적이고도 공개적인 시장화를 목표로 경제개혁의 기본적 방향을 설정했다. 이는 단순한 경제차원의 조치를 넘어서는 제도적, 사회·문화적 차원의 변화를 수반하는 근본적 성격을 지닌 것이었다. 특히 이 과정은 사회적으로 동질화되어 있던 사회주의 계급·계층구조의 해체 및 불평등구조로의 전환을 의미했으며, 사회주의복지체제의 균등한 혜택에 안주하던 구성원들은 차별화된 시장체제로 적응을 해야 했다. 충격요법의 시행과정에서 발생하는 구조조정과 장기적 경제침체, 사회주의복지체제의 축소, 노동시장의 재편과정 등이 복합적으로 작용, 러시아는 급진적 체제전환을 시도했던 1990년대 전반에 걸쳐 대중적인 하향이동이라는 계급·계층구조의 변화양상을 나타냈다. 대중적 하향화와 반대로 구체제의 기득권층인 노멘클라투라들은 연속성을 유지하면서 새로운 상층부를 형성했다. 이는 새로운 부유층 형성과정의 정당성 결핍을 의미했으며, 체제전환초기 시장화전반에 대한 비판적 시각의 형성으로 귀결되었다. 대중적 하향화를 수반한 사회의 양극화는 전환기 러시아 정치구도에 반영되어 나타났다. 이는 체제전환의 경제적 효율성을 저해하는 요인으로 작용했다는 점에서 의미있는 탈 사회주의체제전환과 개발과 관련된 시사점들을 도출할 수 있을 것이다.

탈 사회주의 체제전환의 과정은 복합적인 과정이며, 정치, 경제, 사회 각 영역에서 다양한 변화를 수반한다. 구 사회주의권국가들이 체제전환초기에 지니고 있던 초기적 조건들(initial conditions)은 체제전환의 방식에 영향을

미치고, 전환전략에 따라서 사회변화의 양태도 일정 정도 다르게 나타난다. 러시아의 경우 급진적인 사회의 해체에서 오는 다양한 변화가 특징적으로 나타났다. 그러나 급진적인 개혁의 시도에도 불구하고, 구 사회주의시기에 형성된 구조적 요인들에 의한 영향과 개혁과정에서 발생한 갈등구조는 체제 전환의 방향에 영향을 미침으로서 급진적 체제전환시도의 결과는 의도했던 것과는 다르게 나타났다.

러시아 사회의 경우 개혁으로 인한 급진적인 사회변화과정에서 구체제의 요소들에 지속적으로 영향을 미쳤다. 이는 탈 사회주의 체제전환은 순수한 경제적인 효율성뿐만 아니라 구 체제의 효과적인 해체와 대안체제의 형성이라는 보다 복합적 과정을 통해 완성될 수 있다는 것을 의미한다. 새로운 시장환경을 형성하는 제도적인 장치의 마련과 이에 적응할 수 있는 자율적 경제주체로서의 노동자와 기업가의 형성은 시장화에서 중요한 의미를 지니게 된다. 무엇보다도 구 사회주의체제의 동질화된 계급·계층구조의 변화과정이 모두에게 받아들여질 수 있는 공정한 ‘게임의 법칙’ 속에서 진행됨으로써, 새롭게 형성되는 ‘부’의 정당성이 확보될 필요가 있다는 점이다. 정당성을 결여한 계급·계층구조의 변화과정은 사회적 갈등구조를 형성하고, 이는 정치지형형성에 영향을 미침으로써 결국 시장화를 위한 정책적 추진력을 약화시키게 되기 때문이다.

발달된 사회주의공업국이었던 러시아의 경우 체제전환과정에서 일반적 개발모델과 개발협력 경험의 적용은 큰 의미를 지니지 않았다는 점을 주목할 필요가 있다. 일반적 개발모델의 경우 저발전에서 발전으로의 지향성을 기본으로 하며, 이를 위한 개발협력 역시 선진국에서 저발전국으로의 자원과 기술의 이전을 특징으로 한다. 그러나 발달된 사회주의 국가인 러시아의 경우 발전의 유무가 아닌 이미 진전된 발전의 방향성으로부터 문제가 발생한다. 이와 같은 점에서 일반적 개발모델이 발전을 위한 ‘건축’의 개념이라면 사회주의 공업국가인 러시아의 경우는 ‘재건축’의 개념이 적용될 수 있을 것이다. 즉 일반적 개발과 달리 러시아의 경우는 기존체제의 해체를 전제로 한 전반적이고도 급진적 변화가 수반되며, 이 경우 개발의 성격과 내용도 달라지게 된다. 따라서 러시아의 경험은 구체제에서 기원하고 있는 부정적 요소들의 영향, 특히 구 지배세력들의 지대추구행위를 막고, 경쟁적인 노동시장의 형성과 사회주의 복지체제의 축소과정에서 발생하는 사회적인 저항을 얼마나

효과적으로 제어하느냐에 따라서 체제전환의 효율성이 좌우될 것이라는 점을 보여주고 있다. 이와 같은 점들은 북한의 탈 사회주의 체제전환과 사회변화과정에서 발생할 수 있는 사회갈등에 대한 적절한 조절력이 확보될 필요가 있다는 것을 의미한다. 이는 자본주의체제의 일반적 개발의 경험과 상당부분 다른 특성을 지니고 있다는 점을 주목해야한다.

## 2. 탈 사회주의 체제전환국의 경험

개발과 관련, 각 국가들의 차이에도 불구하고 체제전환국들의 경험에서 찾을 수 있는 함의는 시장화에 대한 정책적 판단과 국민적 합의라고 할 수 있다. 러시아와 동유럽의 경우처럼 명시적 선언을 통한 시장화의 경우는 물론, 중국과 같이 공식적으로 사회주의를 유지한 상태로 점진적 체제를 시도한 국가들에 있어서도 시장화에 대한 기본적 방향성의 견지와 이에 대한 암묵적 동의가 전제되었음을 주목할 필요가 있다. 또한 이들 국가들에 있어서 체제전환과정에서 발생한 다양한 이해관계의 상충과 갈등관계의 부각에도 불구하고 시장화의 기본적 방향성은 유지되었다. 갈등은 미시적, 기술적 차원이었으며, 시장화의 근본적 방향성에 영향을 준 것은 아니었다.

체제전환초기 정치적 갈등이 비교적 컸던 러시아의 경우도 옐친체제에서 시장화의 기본적 방향성에는 영향을 받지 않았다. 변화는 급진주의자인 가이다르 총리체제가 보다 보수적인 체르노메르딘 총리체제로 전환되는 등 시장화 추진 정책의 강약을 조절하는 수준에서 나타났을 뿐이었다. 옐친체제 이후 푸틴 체제와 현 메드베데프 총리에 이르기까지 러시아 시장화의 방향성에 대한 근본적 의문은 제기되지 않았다. 사회주의 외피 속에서 점진적 시장화를 추구했던 중국의 경우도 최고지도자 등소평과 아울러 최고 권력기관인 중국공산당 당대회를 통해서 개혁·개방정책을 공표함으로써 하였으며, 시장화에 대한 명백한 방향성이 설정되었다. 이는 시장화에 대한 의지표명이 불분명하고 개혁개방에 대한 정책적 혼선을 보이고 있는 북한과 명백히 차이가 나는 부분이다.<sup>142)</sup>

142) 당·장·군·국민사이에 정책노선을 둘러싸고 적지 않은 갈등을 보이고 있으며, 노동당과 군이 개혁지향적 내각과 갈등을 보이는 양상이 나타나고 있다는 지적을 주목할 필요가 있다. 내각 관료들이 종종 개방·개혁 필요성에 대해 언급했음에도, 권력을 독점한 노동당 차원에서는 공개적으로 개혁·개방을 언급하지 않고 있다는 것이다. 따라서 경제특구나 법률 등 제도개혁이 지엽적이며, 당의 공식적인 방침이 아닌 내각 결정형

사회주의라는 공통된 경험에도 불구하고 각각의 탈 사회주의 체제전환국 들은 구조적 차이와 아울러 상이한 상황적 조건들에 처해 있었다는 점에서 차별성을 보인다. 이는 각 국가들의 체제전환과 개발전략에 있어서 상이한 경험과 경로들의 가능성을 의미한다. 가장 중요한 차이는 사회주의체제하에서 진행된 발전의 경험이 국가별로 상이하다는 점이다. 즉 발달된 사회주의 산업화 경험의 유무는 탈 사회주의체제전환기 개발의 개념과 개발협력의 이해에 있어서 매우 중요하다는 것이다.

체제전환과 관련하여 중국과 베트남과 같은 저발전 사회주의 국가들에 있어서 가장 중요한 과제는 시장화와 개발의 문제였다. 반면 발달된 사회주의 산업화의 경험을 지니고 있는 국가들의 경우 비효율적인 기존 사회주의경제체제와 국유부문의 처리에 보다 많은 노력이 필요했다. 이는 각 국가들이 처한 상황과 구조적 차이에 따라 개발의 형태 및 전략이 다를 수 있음을 의미한다. 이는 체제전환국의 경제개발비용 조달과정의 차이를 통해서도 살펴볼 수 있다.

사회주의 공업화의 수준이 높지 않았던 중국, 베트남의 경우와 공업화의 수준이 높았던 동유럽 국가들에 있어 경제개발을 위한 외자조달의 경험은 상이한 형태의 경험과 교훈들을 제시하고 있다. 시장화를 위한 체제전환과정에서 개발자금의 해외조달은 각 국가들에서 나타나는 일반적인 현상이었으며, 민간자금에 대한 의존도가 공적자금보다 높은 경향을 나타냈다. 개발을 위한 외자도입액 중에서 외국인직접투자 비중의 경우 중국과 베트남에서 높게 나타난 반면, 동유럽국들에서는 상대적으로 낮았다. 이는 저발전문제의 해소에 많은 투자가 필요했던 중국·베트남에 비해 기존체제의 개혁과 처리에 보다 많은 노력이 필요했던 동유럽 국가들 간의 차이에서 기인한 것으로 볼 수 있을 것이다.

1978년 개방정책 시행이후 1998년까지 중국의 외자도입액은 총 4천억 달러에 달했으며, 이중 양자간 원조 335억달러, 국제금융기관의 지원 244억달러 였으나, 민간상업차관이 697억 달러, 외국인직접투자가 2,649억 달러에

태로 이루어짐으로써 개혁의 일체성이 없고 특수한 사례로 그치는 경향이 나타난다는 것이다. 즉, 북한은 중국이나 베트남처럼 특구의 우선적 성장과, 그 효과를 다른 지역으로 일반화시키는 정책이 아니라 특구를 통해 사회주의적 경제를 유지, 회생시키는 체제수호적 접근을 하고 있다는 것이다. 조명철, "현 시기의 북한사회개발협력, 무엇이 쟁점인가" 「대북 인도적 지원과 개발을 위한 거버넌스」, 제25차 전문가포럼 북한의 지속가능한 개발과 경제협력 SERIES 1, (평화재단·콘라드 아데나워재단 주최, 2008년 9월), pp. 14-15.

달했다. 이는 중국의 경우 개발을 위한 재원조달을 공적자금보다는 민간자금에 의존했으며, 특히 외국인 직접투자가 절대적이었음을 의미한다. 베트남의 경우도 사회주의 저발전 농업국가라는 조건을 지니고 있었으나, 초기의 경우 가격자유화와 재정개혁, 그리고 대외개방정책을 적극 추진하였다는 점에서 동유럽국가들과 유사한 시도를 했다. 베트남은 중국과 달리 코메콘 체제에 대한 의존도가 높았다는 점에서 1980년대 후반 사회주의 체제의 해체와 경제문제의 심화에 따라 서방자금의 유입을 위해 급진적 개혁프로그램을 추진했다고 볼 수 있다. 이를 통해 베트남은 국제금융기관과 주요 서방선진국으로부터의 원조와 아울러 아시아 주변국 등 외국인직접투자 유치에도 적극적으로 나섰다. 전향적인 외국인투자법 개정과 노동집약적 수출산업 유치를 위한 인센티브 제공 등을 통해 베트남은 개발을 위한 공적 자금과 민간자금 양 차원에서 성공적인 결과를 도출하였다. 특히 1993년, 1994년에 걸쳐 미국이 국제금융기관의 베트남에 대한 용자재개 허용과 경제제재조치 전면해제를 단행함으로써 베트남의 본격적 외자도입이 가능해졌다. 아울러 세계은행 주도의 지원국회의를 통해 경제개혁을 위한 구조조정이 본격화되고 체계적인 개발재원이 마련됨으로써 베트남은 신흥시장으로 부각될 수 있었다. 이와 달리 동유럽 국가들의 경우 급진적 개혁의 추진에 따른 경제 불안의 심화와 정정불안으로부터 비롯된 투자환경의 악화로 외국인직접투자의 유치에 있어 어려움을 겪었다. 1988년에서 1998년에 이르는 동안 동유럽 14개국의 외자도입 총액은 약 350억 달러에 머물렀으며, 이중 외국인직접투자는 49%인 157억 달러로 공공차관의 비중이 상대적으로 높았다. 이는 동유럽국가들의 개발재원이 민간차원보다는 IMF에 의해 주도되는 국제금융지원체체에 의한 재원조달에 더 많이 의존했음을 의미하는 것이다.<sup>143)</sup> 시장화를 내용으로 하는 체제전환에 있어 각 국가들이 처한 초기적 조건과 체제전환형태의 차이는 경제개발의 형태와 전략에 영향을 미치는 주요한 요인이었으며, 이는 체제전환국의 산업개혁에 대한 국제금융기구의 지원내용에도 반영되어 나타났다

탈 사회주의체제전환국들은 비효율적인 사회주의 경제체제에서 기인하는

143) 조명철 외, 『체제전환국의 경제개발비용』 (서울: 대외경제정책연구원, 2000).

거시경제불안, 제도화의 미비, 인프라 부족 등의 공통의 문제를 지니고 있었으며, 이는 외자도입과 국제시장으로의 편입에 있어 제약요인들이었다. 특히 비 효율적인 국유부문의 처리는 가장 주요한 문제였다고 할 수 있다. 이는 기존체제의 해체라는 점에서 비용이 수반되는 과정이었으며, 각 국가가 처한 사회주의적 발전상태와 공업화의 진전여부에 따라 차이를 보였다. 공식적으로 사회주의를 유지한 중국의 점진적 체제전환에 있어서 국유기업은 형태를 유지한 상태에서 기업개혁이 시도된 반면 급진적 체제전환을 선택한 러시아·동유럽의 경우 국유기업의 전면적이고도 신속한 처리가 핵심적 과제였다.

세계은행과 EBRD(European Bank for Reconstruction and Development) 등 국제금융기구와 미국, EU 등 선진국 정부들은 체제전환국들의 개발전략과 산업개혁을 적극적으로 지원하였다. 중국에 대한 지원에 있어 세계은행이 주도적 역할을 수행했으며, 러시아와 동유럽에 대해서는 세계은행, EBRD, 주요 선진국 정부 등이 모두 적극적으로 관여했다. 중국에 대한 지원의 경우 국제금융기구와 선진국정부의 지원은 대체로 국유기업의 개혁에 초점을 두었으며, 러시아와 동유럽에 대한 지원의 경우 주로 사유화 및 사기업 형성과정을 주요 목표로 했다.

1980년 중국이 IMF와 세계은행회원자격을 획득함으로써 경제개발과정에서 세계은행으로부터 주로 지원을 받게 되었으며, 선진국 중에서는 일본의 지원이 큰 비중을 차지했다. 경제개발재원으로써 외국인 직접투자의 비중이 절대적으로 컸던 중국에 있어 국제기구와 선진국으로부터의 개발지원은 중요성이 상대적으로 떨어졌지만, 시장화를 위한 노하우와 기술지원으로서 중요한 의미를 지녔다. 세계은행은 중국에 대한 개발지원에서 중심적 역할을 수행했으며, 특히 자문 등 기술적 지원은 중국 국유기업 개혁에 있어서 중요한 영향을 주었다. 세계은행의 중국에 대한 정책제안 중 국유기업의 주식회사화 방안은 1990년대 국유기업개혁정책의 기초가 되었다는 점에서 중요한 의미를 지녔다. 세계은행의 개발지원은 농업, 교통, 에너지 부문에 집중되었으며, 산업부문에 대한 지원도 상당한 비중을 차지했으며, 개발지원프로그램들은 성공적인 것으로 평가받았다.<sup>144)</sup> 그러나 전체적으로 중국의 경우 개발전

144) 김석잔·김계현 『산업부문 국제 개발지원 경험과 복원에 대한 시사점 체제전환국 사례를 중심으로』, pp. 33-35.

략의 시행과정에서 국제금융기구와 선진국에 대한 의존성이 높지 않았다는 점에서 부담 역시 크지 않았다고 할 수 있다. 중국은 IMF회원자격획득 당시부터 국제금융기구의 정책적 개입과 구속력을 억제하기 위해 노력했다. IMF 가입 당시 중국은 IMF와 세계은행에서 스스로 이사들을 선임할 수 있는 재정적 여력을 지니고 있었다. 이는 양기구내에서 중국의 발언권의 확대와 아울러 개발전략의 구사과정에서 양 기구의 정책적 개입을 막을 수 있는 배경이었다. 또 중국은 구조개혁을 조건으로 하는 IMF의 지원을 자제하고 세계은행의 지원도 인프라와 농업부문에 집중함으로써 양기구의 영향력을 억제할 수 있었다.<sup>145)</sup> 이는 중국이 국제금융기구의 영향력을 최소화 또는 자신들이 유리한 형태로 수용하면서 개발전략을 구사할 수 있었음을 의미한다.

반면 베트남의 경우는 개발전략의 구사과정에서 국제금융기구의 영향으로부터 자유롭지 못했으며, 이는 국제금융기구의 지원이 베트남에 있어서 중요한 의미를 지니고 있었기 때문이었다. 베트남은 세계은행 중심의 협의그룹을 통한 정책적 개입을 받을 수밖에 없었으며, 이는 베트남의 개발전략에 있어서 중요한 영향을 주는 요인이었다. 협의그룹은 지원공여자와 베트남사이에 지원정책과 관련된 협의와 조정을 위해 만들어진 제도로서 베트남 경제 성장과 안정, 그리고 프로젝트 지원의 타당성 여부 및 추진과정에 직간접적으로 관여하였다. 따라서 협의그룹은 베트남의 개발전략에 큰 관심을 가지고 있었으며, 협의그룹에서 핵심적 역할을 수행했던 세계은행과 IMF 양대 국제금융기구들이 핵심적 영향력을 행사했다.<sup>146)</sup> 이는 저발전 사회주의국가로서의 공통성을 지닌 중국과 베트남에 있어 재원조달 방식 및 개발전략에 있어 차이를 나타내고 있음을 보여 주는 것이다.

기존의 공업화된 사회주의 경제체제의 비효율성에서 비롯된 문제를 안고 있던 러시아와 동유럽의 경우 중국과 달리 급진적 체제전환 방식이 필요했으며, 국유부문의 처리가 시급한 과제였다. 따라서 국제금융기구와 선진국의 개발지원도 주로 사유화와 사적부문의 형성에 관계된 것이었다. 중국과 베트남 등 사회주의 저발전국가와 달리 소련과 동유럽에 있어 사회주의경제의

145) 김성철, 『국제금융기구와 사회주의 개혁 개방: 중국-베트남 경험이 북한에 주는 함의』 (서울: 통일연구원, 2001), p. 5.

146) 위의 책.

핵심인 산업화된 국유부문의 개혁은 체제전환의 성패를 좌우할 정도의 중요성을 지니고 있었다. 이와 같은 점을 중심으로 국제금융기구와 선진국정부들은 러시아와 동유럽에 대한 개발지원에 참여했다. 따라서 세계은행의 이들 국가들에 대한 개발지원도 주로 ‘사유부문의 발전(private sector development)’을 목표로 한 것이 많았다. 사유부문의 발전을 위한 프로젝트들은 대규모 사유화(mass privatization) 프로그램에 대한 지원, 국유기업 구조조정지원, 사유화된 기업에 대한 구조조정지원, 그리고 신규중소기업창업에 대한 지원 등 네 가지 형태를 포함하고 있었다. 아울러 사유부문발전을 지원하기 위한 간접적인 지원프로그램도 병행되어 부실자산정리·은행자본금 확충, 규제제도 및 사법제도 개혁, 그리고 구조조정과정에서 발생하는 사회적 약자를 위한 사회보호프로그램 등에 대한 지원이 이루어졌다. 러시아와 동유럽의 체제전환을 위해 설립된 EBRD도 세계은행과 함께 이들 국가들에 대한 개발지원에서 중요한 역할을 수행했다. 사회주의 공업국가의 경험을 지닌 러시아와 동유럽의 특성을 반영, EBRD의 경우 이들 국가에 대한 지원 중 산업부문에 대한 지원의 비중이 높았으며, 금융기관에 대한 지원도 산업부문지원으로 연계되었다. 따라서 EBRD의 산업지원 프로젝트들은 대부분 사유화된 대기업들의 생산설비 현대화 및 증설을 위한 프로젝트들로 구성되어 있었다는 점에서 중국 및 베트남 등 저발전 사회주의 국가들의 개발지원과 다른 특성을 지니고 있다. 국제금융기구와 아울러 유럽 선진국들과 미국도 러시아와 동유럽 체제전환국들에 대한 지원에 적극적으로 참여했다.<sup>147)</sup>

체제전환국들의 경험은 개발과 관련하여 각 국가가 처한 상황적 조건과 구조적 차이들이 서로 상이한 방식과 결과들로 귀결될 수 있음을 보여준다. 특히 초기적 조건들은 체제전환의 방식에 영향을 미치며, 이는 다시 체제전환국들의 개발전략 및 과정과 연계된다는 점을 주목할 필요가 있다. 아울러 각 국가의 개발재원 조달 방식 역시 개발전략의 추진과정에 영향을 미치고 있다 할 것이다. 중국과 베트남과 같은 아시아의 사회주의 저발전국들의 경우 기존 체제의 해체보다는 새로운 사적 부문의 성장을 통해 개발을 시도할 수 있었다는 점에서 특징을 보인다. 반면 러시아와 동유럽과 같은 사회주

147) 김석잔·김계현, 『산업부문 국제 개발지원 경험과 복원에 대한 시사점: 체제전환국 사례를 중심으로』, pp. 35-45.

의 공업국가들의 경우 새로운 사적부문의 성장 보다는 사회주의 산업체제전반의 해체와 재조정, 민영화의 성패 등이 개발에 있어서 핵심적 과제였다. 공업화 및 제도화의 수준 등 사회주의 발전이 전반적으로 지체되면서 저발전 국가였던 중국과 베트남의 경우 점진적 체제전환전략을 선택할 수 있었다. 반면 이와 달리 사회주의 공업화와 제도화 등 사회주의적 진전된 사회주의적 발전국가들이었던 러시아 동유럽의 경우 기존 체제에 대한 전면적이고도 급진적인 처방을 내용으로 하는 체제전환을 선택해야 하는 구조적 요인을 지니고 있었다. 이와 같은 상이한 조건들은 각 국가들의 개발전략뿐만 아니라 국제사회의 개발협력의 형태에도 영향을 미쳤다고 할 수 있다.

### 3. 북한개발에 대한 탈 사회주의 체제전환의 함의

북한개발은 일반성과 아울러 분단체제와 북한 사회주의체제로부터 비롯된 요소들에 의해 영향을 받는다는 점에서 북한개발개념은 일반적인 경우와 달리 몇 가지 차원에서 특징을 보인다. 우선 북한은 구조적인 위기에도 불구하고 공업화가 상당부분 진전된 사회주의 체제를 유지하고 있으며, 위기의 근본적인 원인도 이로부터 기인하고 있다는 점에서 일반적인 개도국의 개발 개념의 직접적 적용이 어렵다고 할 수 있다. 또한 북한은 분단체제에서 민족간 특수관계를 형성하고 있다는 점에서 북한개발과 관련된 특수요인으로서 남한의 존재를 들 수 있을 것이다. 북한개발은 직간접적으로 남북관계에 영향을 미치며, 통일을 지향하는 분단국가로서 중장기적 관점에서 북한개발의 문제는 상당부분 남한의 문제일 수 밖에 없기 때문이다.

북한이 사회주의 국가라는 점은 북한 개발의 이해에 있어 복합적 의미를 지닌다. 북한의 평가에 있어 가장 기본적인 전제는 북한은 사회주의체제이며, 따라서 북한 역시 사회주의체제가 가지는 일반적 특성과 근본적 모순으로부터 자유롭지 못하다. 북한은 스탈린주의로 특성화되는 현실사회주의의 여정을 걸어왔으며, 사회주의 공업화와 이에 부합하는 사회구조를 형성시켜 왔다. 이는 북한개발에 대한 저발전 개도국의 관점을 적용하기 어려운 중요한 이유이며, 북한은 사회주의방식으로 어느 정도 근대화 및 발전을 이루고 있다는 점에서 일반적 개도국과 차이를 보이고 있다. 따라서 북한의 위기와 빈곤문

제는 절대적 저발전 상태에서 발생하는 것이 아니라 사회주의체제라는 구조적 위기에서 발생한 것이라는 점에서 개도국의 경험과 다르다고 할 수 있다.

일반적으로 자본주의체제의 개발개념은 절대적인 의미에서 지체된 개도국의 발전문제 해소이며, 따라서 ‘발전을 위한 건설’의 개념을 내포한다고 할 수 있다. 반면 북한의 경우 체제위기의 원인이 근대화의 절대적 지체가 아닌 근대화의 방향성의 문제라고 할 수 있으며, 따라서 사회주의적 발전의 방향성 전환에 보다 큰 의미가 있다는 점을 주목해야 한다. 이와 같은 점에서 탈 사회주의 체제전환국의 개발개념은 “발전을 위한 재개발”로 규정될 수 있을 것이다. 북한 개발 역시 이와 같은 맥락에서 해석될 수 있다는 점에서 자본주의체제간 일반적 경험의 직접적 적용의 한계를 지니고 있다 할 것이다.

북한개발의 이해에 있어 또 하나의 중요한 특징은 남북관계의 특수성이다. 한국사회와 지정학적 거리가 먼 나라와 북한의 차이는 바로 이 특수관계에 기인한다. 남북한은 통일을 전제로 한 단일민족간의 관계이며, 따라서 북한개발 개념의 성격 역시 이로부터 기인되는 것이기 때문이다. 북한개발의 방향성과 성과는 통일과정과 통일한국의 미래상과 직결된다는 점에서 북한개발은 북한만의 문제가 아닌 통일한국의 국가발전전략이라는 큰 틀 속에서 이해될 필요가 있다. 이와 같은 점에서 북한개발의 개념은 보다 복합적 의미를 지니게 된다.

이 같은 점에서 분단체제와 탈 사회주의 체제전환국의 개발 및 개발협력의 경험을 토대로 북한개발과 개발협력의 모델을 고안하는 것이 필요하다. 특히 탈 사회주의 체제전환국들의 다양한 경험들은 시장체제가 아닌 사회주의체제로서 공통성을 지니고 있는 북한에 의미있는 시사점들을 제공할 수 있을 것이다. 북한은 사회주의 공업국가라는 점에서 일정부분 사회주의적 방식의 근대화를 수행해 왔다. 북한의 위기 및 빈곤상황의 도래는 근대화의 지체가 아니라 사회주의적 방식의 근대화라는 발전의 방향성에서 비롯되었다는 점에서 일반적 저발전, 개도국과 차이를 보인다. 북한의 문제는 근대화의 지체가 아닌 일정정도 진행된 사회주의적 근대화에서 비롯되었다는 점에서 일종의 ‘재개발’에 해당하며, 일반적 개도국의 경험을 북한에 직접적으로 적용하기 어려운 이유라고 할 수 있다. 1990년대 이후 탈 사회주의체제에 적용되었던 개발협력의 경험을 북한에 적용하는 것에도 신중할 필요가 있다. 즉 북한과 다른 구 사회주의국가들의 경우 초기적 조건(initial conditions)이 다르기

때문이다. 사회주의적 공업화의 정도 및 사회주의제도의 이식정도 등 발전의 정도가 상이하기 때문이다.

북한은 구 소련 및 동구권 등 사회주의 발전국가들과 다르며 중국과 베트남 등 사회주의 저발전상태에서 개혁과 개방을 선택했던 국가들과도 다르다. 북한은 적어도 사회주의 중진국 수준의 공업화 경험을 지니고 있으며, 사회주의제도를 확고하게 정착시켜 놓았다는 특징을 지닌다. 따라서 특히 중국과 베트남 등에 적용되었던 개발의 경험을 북한에 대해 직접 적용하는 것에 대해서도 신중할 필요가 있다. 중국과 베트남의 경우 사회주의적 발전이 지체된 상태에서 비 사회주의적 발전을 선택했으며, 개발전략도 이와 같은 맥락에서 진행된 것이었다. 그러나 북한은 진전된 사회주의적 발전의 부담으로부터 자유롭지 않으며, 결국 중국과 베트남의 경우 보다 더 많은 정책적, 제도적 변화를 수반해야 함을 의미한다. 이는 북한이 개발을 위해 기존 구조를 해체하는 비용을 더 많이 부담해야 한다는 것을 의미한다. 따라서 바람직한 북한개발개념의 정립을 위해서는 이와 같은 특성을 반영한 새로운 모델의 설정이 필요하다고 할 것이다.

북한개발협력문제도 이와 같은 관점에서 이해될 필요가 있다. 북핵문제의 평화적 해결에 진전이 있음으로 해서 국제사회의 북한에 대한 개발협력도 본격화 할 수 있는 전망도 점차 가시화되고 있다. 관련된 국제사회의 북한 개발협력에 대한 논의도 본격화 할 가능성이 있다. 문제는 북한의 특수성에 대한 이해 없이 개도국에 시행했던 프로그램을 일방적으로 적용하는 경우라고 할 수 있다. 이를 방지하고 북한 개발협력의 의미를 구현하기 위해서는 남북관계의 특수성을 반영함과 아울러 북한의 특성에 맞는 개발협력모델을 창출하는 것이 필요하다.

북한에 대한 개발협력에 있어서 기존의 개발협력의 문제점의 해소 및 새로운 관점의 적용이 필요하다. 북한위기의 근본원인은 경제적 차원의 단순한 문제가 아니라 사회주의체제 자체로부터 비롯되는 것이며, 복합적인 성격을 지니고 있다. 이는 북한에 대한 개발협력이 경제개발을 위한 물질 투자를 넘어 사회주의체제라는 환경의 개선을 위한 다양한 지원을 포함해야 함을 의미한다. 사회주의체제의 제도, 문화, 사회적 관계 등의 근본적 개선을 위한 투자와 지원이 필요하며, 이 경우 시장화에 대한 북한의 정책적 전환은 무엇

보다 중요한 선결요건이라고 할 수 있다. 북한이 사회주의체제의 유지를 고수하고 시장화를 위한 정책적 전환을 꺼려하는 기존의 입장을 되풀이 한다면 긴급구호성격을 벗어난 북한개발협력은 사실상 어려우며, 국제사회의 신뢰를 확보하는 데도 한계가 있기 때문이다.

기존대북지원에 있어서도 발상의 전환이 필요하다. 그 동안 북한에 제공되어 온 긴급구호성 지원 및 인도적 지원은 북한의 체질개선이 아닌 단기적 사후처방이라는 점에서 원조중독성이라는 문제를 발생시킬 수 있다. 최근 북한개발협력의 필요성 증대에도 불구하고 북한이 요구하는 대북지원 품목의 대부분은 쌀과 비료, 그리고 일부 생필품관련 원자재라는 점이 이를 증명하고 있다. 국제사회의 대북지원도 북한정부에 대한 불신으로 인해 북한정부 기구를 우회하여 국제기구가 직접 실시하는 방식을 선호함으로써, 결국 북한 정부와 사회의 문제해결능력 향상에 기여하지 못하고 있다는 문제를 야기하는 경향을 보이고 있다. 따라서 북한개발협력은 북한정부와 사회의 자체적인 문제해결능력의 고양에 도움이 되는 방식으로 발상이 전환되어야 하며, 이를 위한 북한정부에 대한 설득과 아울러 신뢰관계형성이 요구된다 할 것이다.

사회주의체제로서의 북한과 남북관계의 특성을 반영한 중장기적 관점의 ‘북한개발협력 종합계획’의 작성이 필요하다고 할 것이다. 이는 이미 남북관계발전 기본계획에서 필요성이 인정되고 있는 바, 효율적이고 구체적인 계획의 작성이 필요하다. 북한개발협력 종합계획은 남북관계의 특수성과 북한체제의 특성, 통일과정에 대한 순기능 및 통일비용의 감소, 그리고 북한 개발을 위한 글로벌 거버넌스의 형성 등을 종합적으로 고려하여 작성될 필요가 있다. 계획의 작성에 있어 시민사회와 효율적 협력관계를 형성하는 것이 필요하며, 국제기구의 의견 및 경험도 반영해야 할 것이다.

그러나 개발 및 개발협력과 관련된 다양한 경험을 북한에 적용하는 것은 현 시점에서 매우 제한된 의미를 지니고 있음을 주목할 필요가 있다. 개발의 문제에 있어 어느 경우라도 이를 위한 당사국의 의지와 방향성의 설정이 매우 중요하다. 사회주의적 발전의 여부를 떠나 북한과 유사한 사회주의의 경험을 지닌 다양한 국가들에 있어서 공통된 특성은 개발지향성의 견지와 이를 위한 개발협력에 적극적으로 나섰다는 점이다. 특히 개발에 대한 당사국의 의지는 개발협력을 위한 국제협력에 있어 핵심적 요인이라 할 수 있다.

# 제 7 장

## 결 론



# 제7장

## 결론

개발은 매우 빈번히 사용되는 용어이면서도, 본 연구에서 살펴본 바와 같이 매우 다양한 개념으로 사용되어 왔다. 개발이론은 고전적 경제이론으로부터 출발하여, 이제는 사회과학 전반에서 활발하게 논의되고 있다. 특정사회 및 국가의 개발을 추진하기 위해 다양한 개발전략들이 모색되어 왔다. 전후 냉전세계체제에서 대외원조가 후진국의 개발을 위해 투입되었으며, 이러한 과정에서 개별국가 중심의 경제개발전략이 중시되었다.

다양한 경제개발 노력에도 불구하고, 현실적으로 빈곤의 문제는 더욱 심각한 상황으로 제기되어 왔다. 즉, 개발이론의 가설들이 현실적인 개발 실행과정에서의 검증을 거치면서, 빈곤감축, 사회개발, 인간안보, 성평등, 환경 등 제반 분야의 문제를 포괄적으로 다루게 되었다. 또한 각 개념들이 명확하게 규정되지 못함에 따라 개발전략 등에 대한 이론적 논란도 여전히 지속되고 있다. 개발개념과 이론은 지속적으로 진화하는 과정에 있다. 그러나 분명한 것은 국제사회의 개발에 대한 관심은 그 어느 때보다도 강화되고 있으며, 유엔을 중심으로 제도화되고 있다는 점이다. 또한 가시적이고 유형적인 측면에만 치중하지 않으며, 인적자원의 역량 강화, 참여 등 무형적인 차원들에 대한 관심이 증대되어 왔다.

기술정보의 발달, 국제무역의 확대, 국제이주 등으로 인해 개발이 단순히 특정 국가 및 사회영역에 한정되어 논의되기 보다는 국제적 차원의 문제로 다루어지고 있다. 근본적인 한계에도 불구하고, 개발을 측정 혹은 평가하고자 하는 노력도 강화되고 있다. 최근 들어서는 개발이 바람직한 것인가에 대해 의문도 제기되고 있다. 그러나 국제사회는 개발과정에서 발생하는 다양한 문제점들을 시정하고자 하는 노력을 강화해 나갈 것이다. 따라서 단순한 경제성장 중심이 아니라 사회전체의 역량을 제고하는 매우 포괄적이고 다차원적인 개발전략이 중시될 것이다. 또한 개발과정과 인권증진을 연계하는

노력들이 더욱 확대될 것이다. 이러한 차원에서 북한의 개발도 단순히 경제적 성장을 위한 것이 되어서는 곤란하며, 북한사회의 전반적인 역량을 강화하기 위해 주민들의 참여를 제고하는 방식으로 추진되어야 할 것이다. 빈곤 감축 및 인권증진 전략과 함께 성별 불평등 및 환경 파괴 등 현실적인 문제점을 감안하여 이를 해결하기 위한 적극적인 방안들이 개발과정에 통합되어야 할 것이다.

## 참 고 문 헌

### 1. 단행본

- 권 올. 『우리나라 대외원조정책의 선진화 방안-국제개발협력 패러다임의 변화와 한국 ODA의 개혁과제』. 서울: 대외경제정책연구원, 2006.
- 김대환. 『발전경제학』. 서울: 경문사, 1998.
- 김석진·김계환. 『산업부문 국제개발 지원 경험과 북한에 대한 시사점: 체제 전환국 사례를 중심으로』. 서울: 산업연구원, 2007.
- 김성철. 『국제금융기구와 사회주의 개혁·개방: 중국·베트남 경험이 북한에 주는 함의』. 서울: 통일연구원, 2001.
- W.W. 로스토. 『경제성장의 제단계』. 김명윤 역. 서울: 서음출판사, 1981.
- 박 승. 『경제발전론』. 서울: 박영사, 1990.
- 박형중. 『구호와 개발, 그리고 원조: 국제논의 수준과 북한을 위한 교훈』. 서울: 해남, 2007.
- 변형윤·김대환. 『제3세계의 경제발전』. 서울: 까치, 1980.
- S. 쿠즈네츠 외. 『근대경제성장론』. 박승 외 역. 서울: 한국경제신문사, 1987.
- A.O. 허슈먼. 『경제발전의 전략-후진국경제발전론』. 서울: 정연사, 1967.
- 정창영. 『경제발전론』. 서울: 법문사, 2000.
- J.A. 슈페더. 『자본주의·사회주의·민주주의』. 이영재 역. 서울: 한서출판사, 1985.
- 조명철 외. 『체제전환국의 경제개발비용』. 서울: 대외경제정책연구원, 2002.
- 조한범. 『북한 사회개발협력방안 연구』. 서울: 통일연구원, 2007.
- \_\_\_\_\_. 『중국과 러시아의 경제체제개혁 비교연구』. 서울: 민족통일연구원, 1997.
- K.G. 뮌르달. 『경제이론과 저개발지역』. 최항렬 역. 서울: 서음출판사, 1981.
- Alkire, Sabina. *Valuing Freedoms: Sen's Capability Approach and Poverty Reduction*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- Amin, S. *Accumulation in a World Scale: A Critique of the Theory of Underdevelopment*. New York: Monthly Review Press, 1974.

- Chambers, Robert. *Poverty and Livelihoods: Whose Reality Counts?*  
University of Sussex, Institute of Development Studies, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Whose Reality Counts?: Putting the First Last.*  
London: ITDG Publishing, 1997.
- Commission on Human Security. *Human Security Now: Protecting and Empowering People*, 2003.
- Durkheim, E. *The Division of Labour in Society*, trans, Geroge Simpson.  
New York: Free Press, 1966.
- Gerschenkron, A. *Economic Backwardness in Historical Perspective.*  
New York: Praeger, 1962.
- Ian Jeffris. *Socialist Economies and the Transition to the Market.* London:  
Routledge, 1993.
- Jorge Nef. *Human Security and Mutual Vulnerability: The Global Political Economy of Development and Underdevelopment.* Canada:  
International Development Centre, 1999.
- Kothari, Uma and Martin Minogue. *Development Theory and Practice: Critical Perspectives.* London: Palgrave, 2006.
- Lancaster, Carol. *Foreign Aid: Diplomacy, Comestic Policies.* The  
University of Chicago Press, 2007.
- Leys, C. *The Rise and Fall of Development Theory.* Oxford: James  
Currey, 1996.
- Martinussen, John. *Society, State, and Market.* New York: Zed Books,  
1999.
- Moser, C. *Gender Planning and Development: Theory and Practice and Training.* London: Routledge, 1993.
- Narayan Deepa. *Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook.*  
World Bank, 2002.
- OHCHR. Principles and Guidelines for a Human Rights Approach to  
Poverty Reduction Strategies.
- Parsins, T. *Societies: Evolutionary and Comparative Perspectives.*

- Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1966.
- Peter Uvin. *Human Rights and Development*. Bloomfield, CT: Kumarin Press, 2004.
- Philip Alston & Mary Robinson. eds. *Human Rights and Development: Towards Mutual Reinforcement*. New York: Oxford University Press, 2005.
- Ravallion, M. *Poverty Comparisons: Fundamentals of Pure and Applied Economics*. Switzerland: Harwood Academic Publisher, 1994.
- Ruth Alsop. *Power, Rights and Poverty: Concepts and Connections*. World Bank Publications, 2005.
- Said, E. *Orientalism: Western Conceptions of the Orient*. London: Penguin Books, 1991.
- Scheinin, Martin and Markku Suksi eds. *Human Rights in Development: Empowerment, Participation, Accountability and Non-Discrimination – Operationalising a Human Rights-based Approach to Development*. Oslo: Nordic Human Rights Publication, 2005.
- Sen, Amartya. *Development as Freedom*. New York: Sage, 1999.
- Tomas, Amparo. *A Human Rights Approach to Development: Primer for Development Practitioners*. UNDP, August 2003.
- UNDP. *Human Development Report 1990: Concept and Measurement of Human Development*. UNDP, 1990.
- \_\_\_\_\_. *Human Development 1994: New Dimensions of Human Security*, 1994.
- Wallerstein, I. *The Modern World System*. New York: Academic Press, 1974.
- World Bank. *Empowering People By Transforming Institutions*. World Bank, 2005.
- Willis, Katie. *Theories and Practices of Development*. New York: Routledge, 2007.

## 2. 논문

- 김병연. “이행기 경제학의 연구 성과 정책에의 적용을 중심으로” (통일연구원 발표자료 2008. 8. 29).
- 김수암. “인권정책의 세계적 추세와 이론적 흐름.” (한반도평화연구원 주최 학술회의 발표논문, 2008. 8. 29).
- 박한규. “지구화 시대에 있어서 안보개념의 다차원적 분석: 인간안보를 중심으로.” 『국제지역연구』. 11권 3호, 2007.
- 이신화. “동아시아 인간 안보와 글로벌 거버넌스.” 『세계정치 5: 세계정치와 동아시아의 안보』. 서울: 인간사랑, 2006.
- 잭 도넬리. “인권개념의 보편성과 아시아적 가치.” 『계간 사상』. 1996.
- 전 응. “국가안보와 인간안보.” 『국제정치논총』. 44권 1호, 2004.
- 조명철. “현 시기의 북한사회개발협력, 무엇이 쟁점인가.” 『대북 인도적 지원과 개발을 위한 거버넌스』. 제25차 전문가포럼 북한의 지속가능한 개발과 경제협력 SERIES 1. 평화재단·콘라드 아테나워재단 주최 2008년 9월.
- Ackerman, John M. “Human Rights and Social Accountability.” *World Bank, Social Development Papers* No. 86, 2005.
- Chambers, Robert. “The Origins and Practice of Participatory Rural Appraisal.” *World Development*. Vol 22, 1994.
- Elson, D. “Male Bias in Macro-coonomics: the Case of Structural Adjustment.” in Elson, D. ed. *Male Bias in the Development Process*. Manchester: Manchester University Press, 1995.
- Gloria Davis. “A History of the Social Development Network in the World Bank, 1973-2002.” *World Bank, Social Development Papers* No. 56, 2004.
- Lewis, W. Arthur. “Economic Development with Unlimited Supplies of labor.” *Manchester School of Economic and Social Studies* (May 1954).
- Lipton, M. “Defining and Measuring Poverty: Conceptual Issues.” *UNDP*

*Human Development Papers*, 1997.

- Minxin Pei. "Microfoundations of State-Socialism and Patterns of Economic Transformation." *Communist and Post-Communist Studies*. Vol. 29, No. 2, 1996.
- Murrel, Peter. "What is Shock Therapy." *Post-Soviet Affairs*. Vol. 9, No. 2, 1993.
- Ramesh Thakur. "A Political Worldview." *Security Dialogue*. Vol. 35, No. 3, 2004.
- Paris, Ronald. "Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?" *International Security*. Vol. 26, No. 2, 2001.
- Sachs, J. & Wing Thye Woo. "Experiences in the Transition to a Market Economy." *Journal of Comparative Economics*, No. 18, 1994.
- Sen, Amartya. "Development: Which Way Now?" *The Economic Journal*. Vol. 93, 1983.
- \_\_\_\_\_. "Poor, Relatively Speaking." *Oxford Economics Papers*. Vol. 35, 1983.
- Shaffer, Paul. "Beneath the Poverty Debate: Some Issues." *IDS Bulletin*. Vol. 27, 1996.
- Stavenhagen, R. "Ethnodevelopment: A Neglected Dimension in Development Thinking." Anthorpe R. and Krahi A. eds. *Development Studies: Critique and Renewal*. Leiden: E. J. Brill, 1986.
- Wang Thye Woo. "The Art of Reforming Centrally Planned Economies: Comparing China, Poland, and Russia." *Journal of Comparative Economics*. No. 18, 1994.

## 최근 발간자료 안내

### 연구총서

2006-01	Cooperative Denuclearization of North Korea	전성훈	저	10,000원
2006-02	한반도 경제통합 모형의 이론적 모색	임강택	저	7,000원
2006-03	7·1조치 이후 북한의 농업개혁과 과제	최수영	저	5,000원
2006-04	북한경제의 대외존성과 한국경제의 영향력	이 석	저	8,000원
2006-05	동북아 경제·안보 협력의 연계: 4대 분야 협력체 형성 중심	박종철 외	공저	10,000원
2006-06	북한체제의 내구력 평가	전현준 외	공저	10,000원
2006-07	북한 경제개혁의 실태와 전망에 관한 연구 -개혁의 부작용을 통해 본 북한 체제전환의 성공과제-	김영운	저	10,000원
2006-08	남북한 공유치한 교류협력 방안	손기웅	저	6,000원
2006-09	북한의 당·군·민 관계와 체제 안정성 평가	정영태	저	7,500원
2006-10	동북아 정세변화와 한국의 동북아 균형자 역할 연구	황병덕	저	8,500원
2006-11	김일성 항일무장투쟁의 신화화 연구	서재진	저	10,000원
2006-12	평화통일의 기본방향과 추진전략	조 민	저	6,500원
2006-13	중국의 대북한 정책: 지속과 변화	최춘흠	저	5,000원
2006-14	한·미 안보관계의 변화와 북·미관계의 전망	박영호	저	7,000원
2006-15	동북아시아의 갈등·협력과 한반도 평화구축을 위한 대외전략	배정호 외	공저	10,000원
2006-16	북한 새 세대의 가치관 변화와 전망	임순희	저	8,000원
2006-17	개혁·개발과정에서 인권의제: 이론과 실제	이금순, 김수암	저	10,000원
2006-18	경제난 이후 북한 문학에 나타난 주민생활 변화	조정아	저	6,000원
2006-19	남남갈등해소방안 연구	조한범	저	5,000원
2007-01	남북한 재외동포정책과 통일과정에서 재외동포의 역할	최진욱	저	6,500원
2007-02	민주주의와 인권에 대한 북한의 인식과 대응	김수암	저	6,000원
2007-03	북한의 경제난과 체제 내구력	서재진	저	8,500원
2007-04	“확산방지구상”(PSI)과 한국의 대응	전성훈	저	10,000원
2007-05	통합정책과 분단국 통일: 독일사례	손기웅	저	7,000원
2007-06	새터민의 증언으로 본 북한의 변화	이교덕 외	공저	10,000원
2007-07	북·중 경제관계 확대와 대응방안	최수영	저	6,000원
2007-08	한반도 비핵화와 평화체제 구축전략	허문영 외	공저	10,000원
2007-09	북한군대의 대내외 정세 인식 형성과 군대변화	정영태	저	6,000원
2007-10	평화번영정책 추진성과와 향후과제	허문영 외	공저	9,000원
2007-11	비교사회주의 측면에서 본 북한의 변화 전망 : 리비아와 쿠바 사례를 중심으로	정영태 외	공저	7,000원
2007-12	미·일동맹 강화에 따른 동북아정세 변화와 한국의 안보정책 대응전략	김국신 외	공저	8,500원
2007-13	아베정권의 국내정치와 대외전략 및 대북전략	배정호	저	6,000원
2007-14	중국의 대북 정책과 2·13합의에 대한 입장	최춘흠	저	5,000원
2007-15(I)	남북협력과 동북아협력 연계 추진방안	김규륜 외	공저	10,000원
2007-15(II)-1	동북아 지역협력의 새로운 연계	김규륜	편저	10,000원
2007-15(II)-2	New Linkages of Northeast Asian Regional Cooperation	김규륜	편저	10,000원
2007-15(II)-3	北東アジア地域協力の新たな連係	김규륜	편저	10,000원
2007-15(II)-4	东北亚区域合作的新联系	김규륜	편저	10,000원
2007-16	남북 물류·운송 활성화 및 협력방안 연구	김영운 외	공저	8,000원

2007-17	북한의 통계: 가용성과 신뢰성	이 석 저	8,500원
2007-18	북한 사회개발협력방안 연구	조한범 저	5,000원
2007-19	북한주민의 거주 이동: 실태 및 변화 전망	이금순 저	7,000원
2008-01	북한체제의 안정성 평가: 시나리오 워크숍	최진욱 외 공저	9,000원
2008-02	한반도 선진화를 위한 남북 경제관계 발전방안 모색	임강택 외 공저	10,000원
2008-03	남북한 출입제도 [통행·통신·통관] 개선 및 정착 방안 연구	김영운 저	8,000원
2008-04	전환기 동북아 국가들의 국내정치 변화와 대북전략	배정호 외 공저	10,000원
2008-05	중국의 한-중 FTA 추진의도와 남북관계에 주는 함의	전병근, 구기보 저	7,500원
2008-06	한반도 통일외교 인프라 구축 연구	박영호 외 공저	9,000원
2008-07	북한 주민의 일상생활	조정아 외 공저	10,000원
2008-08	김정일 정권 등장 이후 북한의 체제유지 정책 고찰과 변화 전망	전현준 외 공저	10,000원
2008-09	이명박정부 대북정책의 추진환경과 정책과제	박형중 외 공저	6,500원
2008-10	국제사회의 인권개선 전략 이론과 실제	이금순, 김수암 저	9,000원
2008-11	North Korea's External Economic Relations	김규륜 저	9,000원

**학술회의총서**

2006-01	남북경제공동체 형성전략		10,000원
2006-02	한반도 평화포럼: 구상과 이행		9,500원
2006-03	동북아구상과 남북관계 발전전략		10,000원
2006-04	Political Economy of the Northeast Asian Regionalism : Linkages between Economic and Security Cooperation		9,500원
2006-05	The North Korean Nuclear Test and The Future of Northeast Asia		7,000원
2007-01	2·13 합의와 한반도 평화체제 구축		8,500원
2007-02	6·15 정상회담과 한반도 평화체제		10,000원
2007-03	2007 남북정상회담과 한반도 평화변영: 평가와 전망		9,000원
2008-01	이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향		10,000원
2008-02	The Vision for East Asia in the 21st Century and the Korean Peninsula		9,500원

**협동연구총서**

2006-04-01	2020 선진 한국의 국가전략 총괄편	박종철 외 공저	10,000원
2006-04-02	2020 선진 한국의 국가전략( I ): 안보전략	박종철 외 공저	10,000원
2006-04-03	2020 선진 한국의 국가전략( II ): 경제전략	박종철 외 공저	10,000원
2006-11-01	한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사	황병덕 외 공저	10,000원
2006-11-02	한반도 평화·번영 거버넌스의 분야별 현황과 과제		10,000원
2006-11-03	한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(상)	황병덕 외 공저	10,000원
2006-11-04	한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(중)	황병덕 외 공저	10,000원
2006-11-05	한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(하)	황병덕 외 공저	10,000원
2006-12-01	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안(총괄편)	황병덕 외 공저	10,000원
2006-12-02	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안	황병덕 외 공저	10,000원
2007-10-01	동북아 지역내 NGO 네트워크 활성화 방안(총괄보고서)	김국신 외 공저	6,000원
2007-10-02	한반도 통일대비 국내NGOs의 역할 및 발전방향	손기웅 외 공저	9,000원

2007-10-03 동북아 NGO 교류·협력의 인프라 개선과 NGO 네트워크의 활성화 방안	최대석 외	공저	7,500원
2007-11-01 한반도 평화·번영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안 (총괄보고서)	김국신 외	공저	10,000원
2007-11-02 한반도 평화·번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀	임성학 외	공저	6,000원
2007-11-03 한반도 평화·번영을 위한 외교안보정책 거버넌스 활성화 방안	배정호 외	공저	6,500원
2007-11-04 한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안	함택영 외	공저	6,000원
2007-11-05 대북정책 참여 거버넌스 활성화 방안	전성훈 외	공저	6,500원
2007-11-06 남북경협 거버넌스 활성화 방안	김규륜 외	공저	8,000원
2007-11-07 남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안	이교덕 외	공저	10,000원
2007-11-08 한반도 평화·번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안 : 지방자치단체 남북교류를 중심으로	양현모 외	공저	7,500원
2007-11-09 한반도 평화교육 거버넌스 활성화 방안	박광기 외	공저	8,500원
2008-07-01 한반도 평화·번영 거버넌스의 모형개발 및 발전방안(총괄보고서)	김국신 외	공저	6,500원
2008-07-02 남북 교류협력 효율화를 위한 거버넌스 모형구축	양현모, 이준호	저	6,000원
2008-07-03 북한의 국가 사회관계와 통일정책 거버넌스	최진욱 외	공저	7,000원
2008-07-04 남북연합 형성·운영의 거버넌스	박종철 외	공저	8,000원
2008-08-01 국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한개발 지원을 위한모색(총괄보고서)	박형중 외	공저	10,000원
2008-08-02 국제 개발이론 현황	이금순 외	공저	8,000원
2008-08-03 국제사회의 원조 현황 및 추진전략	임강택 외	공저	10,000원
2008-08-04 UN기구의 지원체계와 대북 활동	최춘흠 외	공저	6,500원
2008-08-05 양자간 개발기구의 체계와 활동	권 울 외	공저	10,000원
2008-08-06 다자간 개발기구의 체계 및 활동	장형수 외	공저	10,000원
2008-08-07 국제 NGO의 원조정책과 활동 연구	이종무 외	공저	8,000원

## 논 총

통일정책연구, 제15권 1호 (2006)	10,000원
통일정책연구, 제15권 2호 (2006)	10,000원
통일정책연구, 제16권 1호 (2007)	10,000원
통일정책연구, 제16권 2호 (2007)	10,000원
통일정책연구, 제17권 1호 (2008)	10,000원
통일정책연구, 제17권 2호 (2008)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 15, No. 1 (2006)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 15, No. 2 (2006)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 1 (2007)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 2 (2007)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 17, No. 1 (2008)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 17, No. 2 (2008)	10,000원

북한인권백서

북한인권백서 2006	임순희 외 공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2006	임순희 외 공저	10,000원
북한인권백서 2007	김수암 외 공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2007	김수암 외 공저	10,000원
북한인권백서 2008	이금순 외 공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2008	이금순 외 공저	10,000원

독일통일백서

2006	2005 독일통일백서	8,500원
2008	2006 독일통일백서	8,000원

연례정세보고서

2006	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2006~2007	6,000원
2007	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2007~2008	6,000원

◆ 비매품 ◆

통일정세분석

2006-01	2006년 북한 신년 공동사설 분석	허문영, 서재진, 임강택, 전현준, 정영태, 최진욱
2006-02	김정일 국방위원장 방중 결산과 향후 한반도 정세 전망	전현준, 김영운
2006-03	2006 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2006-04	북-중관계 강화의 영향과 우리의 대응책	박종철, 김국신, 최수영, 허문영, 전병곤
2006-05	중-러 정상회담 결과분석	여인곤
2006-06	북한 최고인민회의 제11기 4차 회의 결과분석	서재진, 김영운
2006-07	주일미군 재판의 의미와 시사점	김국신, 배정호
2006-08	북한 『7·1경제관리개선조치』 4년의 평가와 전망	김영운
2006-09	한-미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2006-10	아베 정권의 출범과 대한반도 정책 전망	배정호
2006-11	북한의 핵실험과 국제사회의 대응	김국신, 박영호, 배정호, 여인곤, 최춘흠
2006-12	미국 중간선거 결과분석	김국신, 박영호
2006-13	APEC 정상회의 결과분석	김규륜
2007-01	2007년 북한 신년 공동사설 분석	허문영, 김영운, 박영호, 서재진, 전현준, 정영태
2007-02	2·13 북핵 합의이후 북한정세와 남북관계 전망	여인곤, 이금순, 정영태, 조한범, 최수영
2007-03	2006 미 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2007-04	‘2·13합의’ 전후의 북한동향	이교덕, 임순희, 정영태, 최수영
2007-05	부시 행정부의 북핵정책 변화 분석	전성훈
2007-06	북한 최고인민회의 제11기 제5차 회의 평가	최수영
2007-07	7·1조치 이후 5년, 북한경제의 변화와 과제	최수영
2007-08	상반기(‘07년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영
2007-09	제6차 6자회담 수석대표회의 결과분석	김국신, 여인곤

2007-10	7·29 일본 참의원 선거 결과 분석	배정호
2007-11	북한의 「전국 당세포서 대회」 개최 배경과 전망	정영태
2007-12	후쿠다 정권의 특징과 대외 및 대북전략	배정호
2007-13	러시아 총선(12·2) 결과분석	여인근
2007-14	하반기('07년 7월~12월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영
2008-01	2008년 북한 신년 공동사실 분석	정영태, 김영윤, 박영호, 서재진, 임순희, 허문영
2008-02	중국 11기 전국인민대표대회 제1차 회의 결과분석: 지도부 개편을 중심으로	전병근
2008-03	최근 북한 권력엘리트 변동 분석	전현준
2008-04	한·미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2008-05	이명박 대통령의 방일과 한·일 정상회담에 대한 분석	배정호
2008-06	북한 최고인민회의의 제11기 제6차 회의 결과분석	최수영
2008-07	북한인권 특별보고관 유엔인권이사회 보고서 평가	이금순, 김수암
2008-08	2단계 비핵화 이후 북한의 대남정책 전망	최진욱, 박형중
2008-09	남북 이산가족문제: 평가와 향후 정책 방안	임순희
2008-10	상반기('08년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	서재진, 정영태, 전현준, 최수영, 최진욱, 임순희, 조정아
2008-11	아소 정권의 출범과 대외전략노선 및 대북전략	배정호
2008-12	한·러 정상회담 결과분석	여인근

**KINU 정책연구 시리즈**

2006-01	남북한 관광사업 활성화 방안	김영윤
2006-02	2006년 QDR의 특징 분석과 한반도안보에 주는 시사점	박영호
2006-03	북한 개발협력을 위한 주요 쟁점과 정책 과제	임을출
2006-04	아시아 지역협력의 발전추세와 한국의 정책방향	김규륜
2006-05	6·15 남북공동선언 이후 북한의 대남정책과 우리의 정책방향	전현준
2006-06	국내외 북한인권 동향 평가와 인권개선 로드맵	서보혁
2006-07	북한군 최고사령관 위상 연구	고재홍
2006-08	평화를 통한 국가 이미지 제고와 통일과정에서의 활용 방안	이현근
2006-09	김정일 정권의 정세인식: '선군' 담론 분석을 중심으로	전미영
2007-01	북핵 '2·13합의' 와 평화적인 핵폐기 사례 분석	전성훈
2007-02	2차 남북정상회담의 의의와 전망	조한범
2007-03	국군포로·납북자 문제 해결방안	김수암, 이금순, 최진욱, 서은성
2007-04	한미동맹 그리고 북한과 동북아 2001~2007년간의 회고와 한국의 정책 대안	박형중
2007-05	주변 4국의 대북정책 동향과 전망: '2·13합의' 이후부터 남북정상회담까지를 중심으로	여인근, 김국신, 배정호, 최춘흠
2007-06	국제금융기구의 북한 개입: 조건, 시나리오 및 과제	임을출
2007-07	평화조약의 역사적 변천과 사례: 한반도평화체제에 주는 시사점	최진욱
2007-08	북핵 폐기 한반도 모델: 기본원칙과 추진방향	전성훈
2008-01	남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 이론적 체계: 연구	서재진
2008-02	향후 5년 남북관계 주요 환경과 전개 시나리오	박형중, 허문영, 조 민, 전성훈
2008-03	북한의 기상관리 정책의 변화와 남북한 기상협력 방안연구	최은석, 황재준

**북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응**

2006	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 1호	임순희, 이금순, 김수암
2006	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 2호	임순희, 이금순, 김수암
2007	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 1호	이금순, 서재진, 김수암
2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 2호	이금순, 최진욱, 김수암
2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제3권 1호	이금순, 김수암, 임순희

**월간 북한동향**

2007	월간 북한동향 제1권 제1호	북한연구실
2007	월간 북한동향 제1권 제2호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제1호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제2호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제3호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제4호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제5호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제6호	북한연구실

**한반도 평화체제 연구총서**

2007	한반도 평화체제: 자료와 해제 제1호	허문영, 김수암, 여인곤, 정영태, 조 민, 조정아
------	----------------------	------------------------------

**Studies Series**

2006-01	The North Korean Penal Code, Criminal Procedures, and their Actual Applications	Kim Soo-Am
2006-02	North Korea's Negotiation Behavior toward South Korea : Continuities and Changes in the Post Inter-Korean Summit Era	Huh, Moon-Young
2006-03	The Establishment of Peace on the Korean Peninsula and the Outlook for Unification	Cho, Min
2006-04	A Study on the structure of industry in North Korea	Choi, soo-young
2006-05	The Border-crossing North Koreans: Current Situations and Future Prospects	Keumsoon Lee
2006-06	North Korea's Human Resource Development System	Cho, Jeong-Ah
2007-01	Value Changes of the North Korean New Generation and Prospects	Lim, Soon-Hee
2007-02	North Korea's Civil-Military-Party Relations and Regime Stability	Jeung, Young-Tai
2007-03	An Assessment of the North Korean System's Durability	Chon, Hyun-Joon, Huh, Moon-Young, Kim, Philo, Bae, Chin-Soo
2007-04	A Study on the Reality and Prospect of Economic Reform in North Korea : Tasks for Successful Transformation of the North Korean System	Kim, Young-Yoon
2007-05	North Korea's Agricultural Reforms and Challenges in the wake of the July 1 Measures	Choi, Soo Young

- 2007-06 The Changes of Everyday Life in North Korea in the Aftermath  
of their Economic Difficulties Cho, Jeong-Ah
- 2008-01 Conceptions of Democracy and Human Rights in the Democratic People's  
Republic of Korea Kim Soo-Am
- 2008-02 Internal and External Perceptions of the North Korean Army Jeung, Young-Tai
- 2008-03 PSI and the Korean Position Seongwhun Cheon
- 2008-04 Transformation of the U.S.-Japan Alliance and South Korea's Security  
Strategy Kim Kook-shin, Yeo In-kon, Kang Han-koo
- 2008-05 Changes in North Korea as revealed in the Testimonies of Saetomins  
Lee Kyo-Duk, Lim Soon-Hee, Cho Jeong-Ah, Lee Gee-Dong, Lee Young-Hoon
- 2008-06 Economic Hardship and Regime Sustainability in North Korea Suh, Jae-Jean



# 통일연구원 도서회원 가입 안내

통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 정기회원에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 정기회원제를 운영하게 되었습니다.

정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구총서, 국문논총, 영문저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

## 1. 회원의 구분

- 1) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 2) 일반회원: 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 3) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

## 2. 가입방법

- 1) 「도서회원 가입신청서」 작성
- 2) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 3) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

## 3. 가입기간

- 1) 가입한 날로부터 1년간 회원으로서의 자격유지
- 2) 회원자격을 계속 유지하실 분은 유효기간 만료 이전에 연회비를 납부하시면 됩니다.  
(재가입 안내장을 발송)

## 4. 회원의 특전

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 학술지 「통일정책연구」와 International Journal of Korean Unification Studies를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구총서(연평균 15-20권), 학술회의 총서(연평균 5-6권), 협동연구총서(연평균 5-10권), 정세분석보고서(연평균 5-10권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 지난자료를 20% 할인된 가격에 구입할 수 있습니다.
- 5) 저작권과 관련하여 DB서비스를 통해 압축한 자료는 제3자 양도 및 판매를 금합니다.

## 5. 회원가입 문의

- (142-728)서울시 강북구 4·19길 275(수유6동) 통일연구원
- 출판정보관리팀 도서회원 담당자(전화: 901-2559, FAX: 901-2547)

※가입기간중 주소변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.





