

인권을 생각하는 국제개발협력의 새로운 패러다임 : 국제사회의 개발과 인권의 통합 노력과 한국 ODA에 대한 시사점

양 영 미 | 시민사회단체 연대회의 국제연대 위원장

목차

- I. 서론
- II. 개발의 인권적 개념
- III. 개발권선언: 인권에 기초한 국제개발협력의 법적토대
- IV. 개발에 대한 인권적 접근법: 국제개발협력의 새로운 패러다임
- V. 국제사회의 최근 동향
- VI. 결론: 국가의 인권적 책무성

I. 서론

국제사회에서 주로 논의되어 왔던 개발개념과 국제개발협력에 대한 관심이 최근 한국사회에서도 급격히 높아지면서 공적개발원조(ODA)의 효과성에 대한 논의가 활발히 이루어지고 있다. 2000년 유엔총회에서 새천년개발목표(MDGs)를 선포하고 5년 후인 2005년 그 실행정도를 점검하기 위해 국제사회가 분주히 움직일 때에도 한국사회에서는 공적개발원조의 확대 필요성이나 나아갈 방향에 대해 논의조차 제대로 이루어지지 않았다.¹⁾ 이후 정부는 2005년 [대외원조 개선 종합대책] 발표하고, 2008년 국가비전인 ‘선진일류국가’와 5대 국정지표 중 하나인 ‘성숙한 세계국가’ 실현을 위해 안보를 튼튼히 하는 외교, 경제를 살리는 외교, 세계에 기여하고 신뢰받는 외교 등 3가지를 외교목표로 설정하는 등, 개도국에 대한 개발원조 확대 및 질적 개선을 통해 개도국의 빈곤퇴치에 기여하고 국제사회

1) 2005년 8월 18일 국무조정실에서 실시한 공적개발원조 관련 국민여론조사 결과에서 적지 않은 사람들이(28.8%) 한국이 빈곤한 나라를 돕는 것에 대해 반대하는 의견을 표시했고 이들 중 상당수(76.1%)가 아직 우리나라가 남을 도울 만큼 충분히 잘살고 있지 않다고 생각하는 것으로 드러났다.

가 우리에게 요구하는 책무를 이행함으로써, 선진공여국가로서의 중기적 외교·통상 경쟁력확보에 필요한 기반을 마련해 나가는 정책을 수립하였다. 이를 계기로 정부와 시민사회 모두 적극적으로 공적 개발원조의 양적, 질적 개선을 위한 논의를 활발히 진행하고 있다.

정부는 대외적으로 2010년 1월 OECD개발원조위원회 가입과 2010년 11월 G20 정상회의 개최, 2011년 12월 제4차 원조효과성 고위급회의(HLF-4) 개최 예정 등 국제개발협력 분야에서 그 위상을 급격히 제고시키고 있으며, 대내적으로는 국무총리 산하 국제개발협력위원회 설치, 국제개발협력기본법과 시행령의 제정 등 제도적 정비와 함께 예산을 확대해 나가고 있다. 시민사회에서는 ODA위치와 같은 전문단체가 설립되는가 하면 참여연대 ODA정책위원회와 같은 전문부서가 설치되어 바람직한 공적개발원조를 위한 방향과 내용에 대한 논의를 발전시켜 나가고 있으며, 제도개선을 위한 모니터링과 현장조사 등의 활동을 펴나가고 있다. 동시에 미디어는 지구촌의 빈곤문제와 나눔문화에 대해 다양한 홍보와 캠페인을 전에 없이 잦은 빈도로 소개하고 있다. 나아가 지구촌 곳곳의 기아, 물 부족, 전쟁, 난민, 환경재앙 등 지구적 위기에 대한 시민들의 인식이 높아지면서 글로벌 시민교육이 교육계의 큰 관심 분야가 되고 있다.

그러나, 가시적 조치에도 불구하고 정부의 개발에 대한 이해는 아직 과거 성장위주의 경제적 틀 속에 갇혀 벗어나지 못하고 있고, 국제개발협력의 필요성에 대해서도 자원의외교와 같은 한국의 경제적 이익을 전면에 앞세우고 있는 것으로 보인다. 2010년 한국에서 개최된 제 5차 G20 정상회의는 한국 정부의 개발과 개발협력에 대한 진부한 인식을 잘 드러내 보였다. 한국정부 내세운 G20 개발의제는 개도국의 경제성장과 빈곤감축이라는 선언적 목적 하에 사회간접자본 확충, 인력개발, 금융접근성 제고, 자유무역 증진, 개발경험 공유(경제개발계획, 새마을운동, R&D, 산업정책)를 핵심실행전략으로 제시하고 있다. 이에 대해 시민사회는 “상대적으로 경쟁력이 약한 개도국에게 ‘경제개발계획을 세우도록 하고’, ‘사회간접자본에 대한 투자’를 통해 ‘경제성장을 주도할 경제엘리트’를 양성’하고, ‘무역을 통해 국제경쟁시장에서 스스로 경쟁력을 키우라’는 요구로 해석된다”²⁾고 논평하고 있다. 또한 G20 정상회의 직후 정부는 ODA 규모를 2015년까지 GNI 대비 0.25% 수준으로 확대, 유무상 비율을 4:6 내외로 구성, 비구속성 비율을 75%까지 끌어올리겠다는 ‘국제개발협력 선진화 방안’을 발표하였다. 이에 대해 시민사회는 “원조사업의 부처별 나누어 먹기 관행과 한국형 가시성 원조만을 지나치게 강조하는 깃발꽃기 원조의 한계를 그대로 노정하고 있다는 점에서 매우 실망스럽다.”³⁾고 논평하고 하며 특히 국제사회의 양대 이슈인 ‘인권으로서의 개발’이나 ‘원조효과성’ 제고에 대한 구체적인 방안이 없이 경제성장만을 강조하고 있음을 지적하고 있다.

국제사회에서 경제성장 중심의 개발개념은 수차례의 경제위기와 금융위기를 가져왔으며 국가간, 개인간의 양극화를 심화함으로써 분쟁을 야기하고 인권을 침해하고 지속가능한 발전을 저해하는 것

2) 김신, “진일보하는 국제사회와 역행하는 한국정부의 개발의제”, 나눔과 시민사회 제6호, 2010년 8월

3) ODA위치, “국제개발협력 선진화 방안인가, 한국화 방안인가?” ODA Watch 뉴스레터 제47호, 2010년 11월 16일

으로 이미 효과성이 없음이 판명되었다.⁴⁾ 현재 국제사회의 개발 개념은 경제성장뿐만 아니라 사회적, 문화적, 정치적 변화를 포함해 전 인류의 웰빙(인권과 기본적 자유의 실현)을 점진적으로 증진하기 위한 포괄적 과정으로 정의되고 있다. 개발개념의 변화와 함께 국제개발협력 역시 지구촌 빈곤감축을 통한 인권실현과 평화정착이라는 지구촌 공통의 가치를 추구하고 있으며 이를 실현하기 위한 방법론으로서 ‘인권에 기초한 접근법’을 제시하고 있다.⁵⁾

원조의 수원국에서 공여국으로 발전한 국제개발협력분야의 새로운 주자로서 한국의 역할에 국제사회의 관심이 집중하고 있다. 올해 12월 부산에서 개최될 제4차 원조효과성고위급회의는 정부의 홍보처럼 “글로벌 지적 리더십을 발휘”하고 “국격을 제고해 국가브랜드를 제고”할 좋은 기회가 될 수 있다. 이를 위해서는 오랜 역사적 경험을 통해 축적된 국제사회의 합의를 수용하고 성실히 이행하고 거기서 진일보 할 수 있는 대안적 의제와 실행계획을 마련하여 국제사회에 제시해야 한다. 이러한 관점에서 한국은 공적개발원조의 단순한 양적 확대뿐만 아니라 전 인류의 보편적 가치인 인권을 토대로 개발에 대한 개념과 국제개발협력에 대한 이념과 철학을 재정립할 필요가 있다.

필자는 2010년 국제사회에서 내로라하는 국제개발협력 전문가들이 공동으로 집필한 책을 번역하여 소개한 바 있다.⁶⁾ 역서는 기존의 인권과 개발 담론, 관행에 도전하면서 새로운 개발 패러다임을 제시하고, 각국 정부와 국제사회, 국제기구가 인권에 입각한 개발을 실천할 수 있도록 하는 정치적, 경제적, 법적 전략들을 논의하고 있다. 이에 앞서 필자는 2007년 [한국인권재단]에서 수행한 “ODA 정책이 수원국의 인권에 미치는 영향”이라는 연구프로젝트에 참여하면서 인권에 기초한 개발이론의 발전과정을 살펴보았다. 이 글에서는 이상 두 개의 성과물을 토대로 하여 인권으로서의 개발 즉 발전권의 개념과 인권에 기초한 국제개발협력의 패러다임을 소개함으로써, 중차대한 기로에 서 있는 한국 정부의 국제개발협력 방향 전환과 역할 정립에 대해 시사점을 도출하고자 한다.

II. 개발의 인권적 개념

개발을 정의하는 데에 있어서 여전히 총생산과 부의 축적과 같은 경제적 영역이 강조되고 있지만, 많은 국가들이 전 인류에 대한 최소한의 삶의 질 확보와 같은 분배의 측면을 동시에 고려하는 개발정책을

4) Reality of Aid 등 국제시민사회는 특히 남반구의 입장에서 유사한 주장을 지속적으로 펼치고 있다. 예로 2009년 11월 케냐에서 원조효과성에 대한 남남협력 회의에서 채택된 시민사회의 성명서 참조
http://www.realityofaid.org/userfiles/roareports/roareport_eaf2784a2b.pdf#

5) 필자의 역서 중 14장 국제금융기구의 역할에서 저자는 세계은행과 같은 국제금융기구에서 인권에 기초한 접근법이 보편적으로 승인했다고 밝힌다. 김신, 양영미 역 「인권을 생각하는 개발 지침서(Development As a Human Rights)」 (서울:후마니타스, 2010). 411쪽

6) 김신, 양영미 역 「인권을 생각하는 개발 지침서(Development As a Human Rights)」 (서울:후마니타스, 2010). 15명의 저자가 2003년 노벨재단이 주최한 개발세미나에서 발표한 글들을 추후 발전시켜 하버드 대학 출판부에서 초판을 출판하고 2010년 벨기에 Intersentia N.V.에서 재판을 출판하였다.

수립하고 인권적 개념의 개발을 수용하고 있다. 이러한 개발정책에서 궁극적 목적으로 나타나는 것이 바로 ‘빈곤의 감축’이다. 1995년 코펜하겐에서 개최된 ‘사회적 개발에 관한 정상회의(Copenhagen Summit on Social Development)’는 빈곤감축을 윤리적, 사회적, 정치적, 경제적 의무라고 강조하였으며, 2000년 유엔총회에서는 회원국들에게 빈곤감축을 경제적, 사회적 개발의 핵심목표로 설정하고 2015년까지 절대빈곤층을 반으로 줄일 것을 권고하였다. 이는 유엔새천년선언(UN Millenium Declaration)을 통해 보다 구체화되면서 유엔새천년개발목표(UN Millenium Development Goals: MDGs)의 첫 번째 목표로 설정되었다. 그리고 2005년 UN세계정상회의 선언문은 인간중심의 개발과 빈곤감축 전략을 수립할 것을 요구하였다. 이제 빈곤은 오늘날 인류가 직면한 가장 긴급한 과제로 국제개발협력의 최대 이슈가 되었다.

현대 인권이론은 법이론, 권리이론, 철학적 논의 등을 거쳐 역량이론 쪽으로 새 영역을 개척하고 있는데, 이는 인권이 과거 시민·정치적 권리를 중시한 탄압 패러다임⁷⁾에서 웰빙 패러다임으로 그 영역을 확대하고 있음을 의미 한다⁸⁾. 웰빙 패러다임은 현대사회의 광범위한 인간이익을 확보하려는 패러다임 안에서 인권개념이 형성된다는 것으로, 개인 혹은 집단이 자신의 욕구를 당당하게 요구할 수 있는 청구권을 특징으로 하고 있는데, 이러한 욕구충족의 부적합한 실현 또는 방해가 발생하는 것은 정확한 가해자의 존재보다는 잘못된 경제사회구조 즉 인과적 요인으로 인한 경우가 많다⁹⁾고 한다.

노벨 경제학 수상자인 아마티아 센(Amartya Sen)의 웰빙 패러다임에 관한 역량이론적 접근법(Capability Approach: CA)은 빈곤을 사회구조적 문제로 인식하고, 그 개념에 대해서 단순히 낮은 수입과 같은 물적 자원의 부족에 초점을 둔 좁은 해석을 넘어서서 기본적 자유가 실현되지 못한 상태로 해석¹⁰⁾함으로써 빈곤의 다면적 측면을 제시해 주고 있다. 이러한 해석은 세계은행과 유엔을 비롯한 국제기구와 대부분의 학계에서 수용되고 있다¹¹⁾. CA는 웰빙을 성취하기 위한 기회와 자유를 역량으로 정의하고 이러한 역량이 기본적으로 요구되는 수준에 이르지 못한 상태를 빈곤으로 정의하고 있다. 기본적 수준의 역량에 대해서는 사회적 문화적 차이에 따라 다르게 정의될 수 있겠지만, 웰빙에 대해서는 보편적으로 최소한의 존엄성을 지키기 위한 적합한 영양, 주거, 보건, 참여, 표현과 같은 기본권의 실현으로 해석되고 있다.

이러한 개념정의에서 전통적으로 빈곤의 정의가 되었던 부족한 수입(income)은 의미를 잃게 된다. 수입은 역량의 수준에 영향을 미칠 수 있지만, 그 자체로 역량이 되거나 웰빙을 구성하지 않기 때문

7) 조효제는 국가의 부당한 개인권리 침해에 대항하는 패러다임 안에서 인권개념이 고안되고 형성되는 것을 탄압 패러다임이라고 표현하고, 이러한 패러다임에서는 국가와 개인의 관계를 규율하는 시민정치적 권리가 중요하게 취급되는데 이를 위해 최저한이 법적 보장만 충족시키는 정도의 개입이 국가의 대응의무라고 하고 있다. 인권의 문법, (서울:후마니타스, 2007)

8) 조효제, 「인권의 문법」, (서울:후마니타스, 2007) 122쪽.

9) 조효제, 같은 책 123쪽.

10) Amartya Sen, Development as Freedom, New York: Knopf, 1998, 87-110쪽, Stephen P. Marks, The Human Rights Framework for Development: Five Approaches, UNDP-Sponsored Second Global Forum on World Development, held in Rio De Janeiro, 2000.

11) OHCHR, Human Rights and Poverty Reduction: a Conceptual Framework, 2004,

이다. 다만, 빈곤이 필연적으로 경제적 요소를 내포하는 개념이기 때문에 CA에서는 ‘부적합한 수입’ 대신 ‘경제적 자원에 대한 부적합한 지배력’의 개념을 수용하여 빈곤의 개념을 설명하고 있다.

CA에서 개인의 수입은 공공재와 공공서비스, 공동체 소유의 자원 등과 함께 경제적 자원을 구성하는 한 요소에 불과하다. 이러한 자원에 대한 부적합한 지배력으로 인해 기본역량의 수준이 낮아지고 이로 인해 낮은 수준의 웰빙이 발생하였다면 이는 빈곤으로 인식된다. 즉 경제적 자원에 대한 지배력의 부족은 낮은 수준의 웰빙을 유발하는 데에 있어서 그 인과관계를 형성하여야 빈곤의 개념에서 의미를 갖게 된다. 예를 들어, 똑같이 열악한 수준의 건강상태라 하더라도, 그것이 기본적 의료서비스에 대한 접근의 부족으로 인한 것이라면 빈곤의 문제이지만, 유전적 요인에 의한 것이라면 빈곤의 문제로 볼 수 없게 된다. 그래서 기본적 의료서비스에 대한 접근성의 부족은 부족한 역량의 상태로 곧 빈곤을 의미한다. 이와 같은 접근법에 있어서 역량의 부적합한 상태 즉 빈곤을 유발하는 원인에 있어서도 경제적 요소는 우선시 되지 않는다. 예를 들어 인종이나 젠더와 같은 이유로 기본 의료서비스에 대한 접근성이 제한되어 건강문제가 나타났을 경우, 부적합한 역량의 상태 즉 빈곤상태인데 그 원인은 특정 개인 혹은 그룹에 대해서 차별을 허용하는 정치적 법적 틀뿐만 아니라 사회구조적 관행에 기인하는 것이다. 즉 빈곤은 사회적 배제와 권력관계가 원인이 되어 드러난 결과적 모습이며, 경제적 자원에 대한 지배력의 부족은 단순히 그러한 원인과 결과를 매개하는 역할을 하는 것이다.

이와 같이 CA에서 빈곤의 개념은 최소한의 존엄성을 위해서 기본적 자유가 보장되어야 한다는 인식에 바탕하고 있으며, 직접적으로 권리의 언어를 사용하고 있지 않지만 ‘빈곤’과 ‘인권’을 자연스럽게 연계시키고 있다. 즉 CA에서 빈곤을 사회적 배제와 권력관계가 표출된 모습으로서 기본적 자유의 부적합한 실현 혹은 부재상태로 정의하였다면, 인권적 관점에서는 그러한 기본적 자유에 대한 권리가 실현되지 않은 상태로 정의할 수 있다¹²⁾.

따라서 빈곤감축을 목적으로 하는 개발은 인권과 서로 다른 것이 아니라, 인권의 실현을 위한 한 과정이 되고, 나아가 그 자체로 개발권이라는 하나의 권리를 형성하게 되는 것이다. 개발은 경제를 넘어서 정치, 문화, 사회 전 영역에 걸친 포괄적인 과정이며, 그 과정과 결과에 대한 모든 개인의 활발하고 자유롭고 의미 있는 참여를 통해서 모든 개인의 웰빙을 지속적으로 증진하는 것을 목적으로 하는 것이다¹³⁾. 여기서 웰빙은 인권과 기본적 자유의 실현을 의미하므로 결국 개발권은 개발의 결과뿐만 아니라 개발과정에 대한 권리로서, 개발의 모든 절차를 통해 모든 인권과 기본적 자유가 점증적으로 실현될 수 있도록 하는 것이다. 그러한 개발을 실현하는 정책과 방법에 있어서는 여전히 혼란을 겪고 있지만, 개발권선언의 채택으로 적어도 원칙적으로는 개발은 인권을 구성하는 한 부분으로써 모든 사람의 웰빙 즉 인권과 기본적 자유의 점증적 실현을 증진하는 것을 목적으로 한다는 국제사회의

12) OHCHR, *Human Rights and Poverty Reduction: a Conceptual Framework*, 2004.

13) Arjun Sengupta, Asbjorn Eide, Stephen P. Marks and Bard A. Adnreassen, *The Right to Development and Human Rights in Development: A Background Paper*, prepared for Nobel Symposium 125, Norwegian Center for Human Rights, 2003, 3쪽.

합의가 이루어졌다고 할 수 있다.

이와 같이 빈곤에 대한 새로운 개념정의는 그 동안 서로 분리되어 전개되어온 개발과 인권의 패러다임을 통합하고 있다. 결국 인권적 관점에서 개발은 빈곤의 감축 즉 권력관계의 균형을 통해 인권과 기본적 자유를 점증적으로 실현하는 것이라 할 수 있다.

III. 개발권선언: 인권에 기초한 국제개발협력의 법적토대

인권으로서의 개발이라는 개념은 1986년 ‘유엔개발권선언(Declaration on the Right to Development)’이 채택되면서 공식화되었다. 그러나 미국을 위시한 개발국¹⁴⁾들의 강력한 거부와 학계의 회의적 반응¹⁵⁾으로 그렇다 할 만한 영향력을 가질 수 없었다. 이후 냉전의 종식과 함께 전통적 개발 패러다임에 대한 도전이 일어나게 되면서 개발권선언은 재조명을 받게 되었다. 아직까지도 그 자체로서는 국제법적으로 구속력이 없는 선언적 수준에 머물러 있지만, 인권으로서의 개발 개념뿐만 아니라 인권에 기초한 새로운 국제개발협력의 패러다임을 주장할 수 있는 토대가 되고 있다.

유엔개발권선언은 그 서문에서 “발전은 포괄적인 경제적, 사회적, 문화적 그리고 정치적 과정으로서, 발전과 그로부터 산출되는 이익의 공정한 분배에 있어서의 자유롭고 적극적이며 의미 있는 참여의 기초 위에서 전 인구나 모든 개인들의 복지의 부단한 향상을 목표로 하는 것임을 인식 한다”라고 밝힌다. 1조 1항에서는 “발전의 권리는 양도할 수 없는 인권이기에, 모든 인간과 민족은 경제적, 사회적, 문화적, 정치적 발전에 참여하고 이에 기여하며 이를 향유할 수 있는 자격을 갖는다. 그 속에서 모든 인권과 기본적 자유가 완전히 실현될 수 있다”고 규정하고 있다. 선언은 개발 자체를 인권으로 규정하고 개발의 궁극적 목표를 ‘경제성장’에서 ‘완전한 인권실현’으로 전환시켰다. 또한 선언은 여타 인권협약이나 규약들이 국가와 개인의 관계에 초점을 두고 있는 것과는 달리 지구적 차원의 국가 간의 관계에 초점을 두고 있다. 바로 이러한 점 때문에 개발권선언이 국제개발협력에 있어서 가지는 의미는 매우 중요하다.

개발권선언은 남반구의 빈국과 북반구의 부국 간의 불평등을 지적하고 모든 국가는 개발권의 실현을 위해서 공정하고 공평한 환경을 조성할 집단적 의무가 있음을 규정하였다. 특히, 산업국의 불공정한 무역규정과 개도국의 부채를 개발권 실현의 장애로 상정하고 이를 제거할 것을 요구하고 있다. 나아가 선언의 실행에 관한 부속결의안¹⁶⁾은 모든 경제의 지속적인 안정 성장을 목적으로 한 국제 협력과 개도국에 대한 무상원조의 확대를 위한 구체적인 행동계획을 수립할 것을 요구하고, 회원국 정부

14) 여기서 필자는 ‘개발국’을 ‘개도국’의 상대적 개념으로 사용하고 있는데 경제 분야의 선진국을 의미한다.

15) 당시 학계에서는 개발권이 현실에서 실행 가능하지도 않고 법적 구속력을 가질 수도 없다고 주장하였다.

16) Res. 41/133, 4 Dec. 1986.

에게 세계 식량안보의 구축과 부채탕감, 무역장벽의 제거, 금융의 안정화, 과학적, 기술적 협력강화를 요구하고 있다. 이와 같이 개발권선언과 부속서는 이제까지 자선행위로 간주되어 온 개발원조를 의무로 규정하고 있는 것이다.

개발권은 모든 인권과 주요 사회경제적 절차를 그 구성 요소로 포함하고 있는데, 특히 사회권에 속하는 식량·보건·직업·교육에의 권리에 중요성을 두고 있다. ‘개발권에 관한 유엔 민간전문가’를 역임한 아준 센굽타가 제시한 정의에 따르면 개발권은 한 국가의 시민들이 개인적으로 누릴 수 있고 동시에 정책과 제도를 통해서 집단적으로도 행사할 수 있는 집단적 권리로 볼 수 있다. 만약 개도국 정부가 그 주민을 대신해 국제사회를 향해 개발권을 주장한다면, 그 주장의 정당성은 그 권리의 혜택이 일부 엘리트들의 자원으로 변질되는 것을 막고 모든 주민들이 이를 향유할 수 있도록 보장할 수 있는 적절한 메커니즘이 실행될 때만 확보될 수 있다. 개발권에 대한 이와 같은 개념화는 개발권의 실현을 위해 국가 간 협력할 의무를 부과하고 있으며 그러한 의무 이행을 위한 국제적 메커니즘을 필요로 한다.

개발권의 규범적 내용을 준수할 국가의 책임과 의무에 대한 해석과 상세한 설명은 국제적 차원에서 상당한 논쟁거리가 되고 있다. 개발권 선언은 이중의 책임을 기본 전제로 하고 있다. 유엔총회는 “사람들[집단]과 개인의 개발에 우호적인 환경을 조성하는 것이 국가의 일차적 책임”¹⁷⁾임을 승인했다. 다른 한편으로는 “국가는 개발권의 실현에 우호적인 국가적·국제적 조건의 조성에 일차적 책임을 가지며 …… 적절한 국가 개발 정책을 수립할 권리와 의무를 가진다”¹⁸⁾고 했다. 전자는 개발권 선언의 원칙에 따라 개발 정책을 정교하게 수립하고 이를 이행할 책임을 갖고 있는 개도국(수원국)에 우선적으로 적용될 것으로 보인다. 반면 후자는 권리 실현에 우호적인 “국제적 조건”을 조성하기 위해서 자원 부족의 압박을 줄여야 하는 의무와 “개발권의 충분한 실현을 촉진한다는 관점에서 국제 개발 정책을 수립하기 위한 절차를 독자적·집단적으로 취해야 할 의무”¹⁹⁾를 가지고 있는 개발국(공여국)에 주로 적용된다고 볼 수 있다.

비록 개발권 선언이 외교적 타협의 언어로 가득하지만, 선언은 보다 명확하게 의무를 규정하기 위해서 “효과적인 국제 협력”, 즉 공여국의 지원에 대해서 “개도국의 노력에 대한 보완”이라고 정의하고 있으며, “개도국의 포괄적 개발을 촉진하기 위한 적절한 도구와 설비를 제공함에 있어서 필수불가결한”²⁰⁾ 것이라고 기술하고 있다. 이와 같이 개발권 선언은 선진 공여국이 무역이나 외채, 기술, 금융 등의 분야에서 개도국의 자원 부족의 압박을 덜어줌으로써 개도국이 보다 쉽게 개발권을 실현해 나갈 수 있도록 도와 줄 것을 명시하고 있다.

이렇게 국가(정부)에게 위에 상술한 대로 국제협력의 의무가 있다는 것이 인정되고 이에 대해 다른

17) DRD(Declaration on Right to Development) 서문. U.N. Doc. A/41/53, 1986

18) DRD 제3조.

19) DRD 제4조.

20) 위와 같음.

국가(정부)들과 충분히 일관되게 합의를 실행해 나간다면, 개발권 실현을 위한 국제 협력의 의무가 국제법상의 관습법적 지위를 가진다고 주장할 수 있을 것이다. 그리고 그런 새로운 관습 규범은 개발권과 일관되게 개발국의 자원 부족의 압박에 대한 완화 조치를 개발권의 여섯 가지 원칙—즉 인권에 대한 통합적 접근, 공정성, 반차별, 참여, 책무성 그리고 투명성의 원칙—을 준수할 수 있는 개도국의 개발 정책에 연계하게 될 것이다.

다자간, 양자간 국제 협력은 개발권 실현을 위한 새로운 가능성을 제시할 수 있다. 이와 같은 가능성은 국제경제, 특히 개발국과 개도국 간의 관계가 공정성과 파트너십에 기반을 두는 것으로 급격한 전환을 이루어 낼 수 있다. 개발권의 수립을 이끌어 온 인권 운동의 근원적 동기는 개발국과 개도국 사이의 국제경제적 교류에 있어서 공정성을 보장하고 개도국의 역량을 강화하기 위한 것이었다. 1970년대 신국제경제질서에 대한 요구 이면에 있었던 남반구와 북반구의 대립 논리의 대부분은 오늘날 그 타당성을 인정받기 어렵다. 특히 개발과 관련된 국제 관계가 개별 국가 차원의 제도적·정치적 수요와 조건의 희생을 강요하던 경향은 더 이상 정당성을 갖지 못한다. 반면에 국제적·국가적 차원의 의사 결정과 개발 혜택의 배분에 있어서 공정한 대우와 참여의 논리는 오늘날에도 그 때와 마찬가지로 강력한 정당성을 유지한다. 이런 관점에서 개발권은 기존과 같은 대립보다는 파트너십에 기초한 개도국과 개발국 간의 협력적 관계 형성을 위한 새로운 영역을 제공하고 있다고 할 수 있다.

IV. 개발에 대한 인권적 접근법: 국제개발협력의 새로운 패러다임

냉전의 종식으로 국제사회에서 인권이 보편적 가치로서 더욱 확고해지고, 권리를 바라보는 관점이 시민·정치적 권리차원만이 아니라 경제·사회·문화적 권리를 포함한 보다 포괄적인 방향으로 국제사회의 분위기가 전환되었다. 이러한 분위기 속에서 1993년 비엔나인권회의는 권리의 불가분성, 상호의존성, 비계급성의 원칙을 재확인하고 유엔개발권언의 이행에 장애가 되는 요소를 제거할 조치를 강구할 것을 요구하였다. 이후 개발협력에 있어서 인권은 중요한 의제로 자리 잡게 되고 양자의 통합을 위한 접근법으로서 ‘개발에의 인권에 기초한 접근법 (HRBAD: Human Rights Based Approach to Development)’²¹⁾가 논의의 주류를 이루게 된다.

1986년의 개발권선언이 개발을 인권으로 설정하고 내용적 통합을 시도하였다면, HRBAD는 ‘개발은 인권의 방식으로 추구되어야 한다’ 또는 ‘인권이 개발 속에 통합되어야한다’²¹⁾는 개발에 대한 접근법으로서 인권과의 관계에 집중하게 된다. 아직 인권과 개발의 통합을 둘러싼 세부 논의들이 많은 부

21) Stephen P. Marks, *Revised and expanded version of "The Human Rights Framework for Development: Five Approaches"*, UNDP-Sponsored Second Global Forum on World Development, held in Rio De Janeiro in 2001, 2003.

분 정리가 필요하지만, ‘사람이 개발의 중심’이 되어야 한다는 것과 이를 위해서 국제사회가 인정한 인권규범과 가치, 원칙을 개발의 전 과정에 통합 또는 적용해야 한다는 것에는 보편적인 합의가 이루어지고 있다. 유엔²²⁾을 비롯한 노르웨이²³⁾나 스웨덴²⁴⁾과 같은 ODA선진국, 그리고 NGO의 대부분이 이러한 합의를 따르고 있다.

이러한 합의는 인권이 인간개발을 달성하기 위한 제도적 요건이라는 규범적 틀을 제시하고 있다. 그래서 HRBAD는 개발의 계획단계에서 이행, 평가에 이르기까지 전 과정에 적용될 인권적 원칙을 제시하고 있다. ‘사람이 개발의 중심’이라는 대원칙 하에서 각 기관마다 차이를 보이고 있지만, 일반적으로 반차별, 책무성, 참여, 그리고 세력화를 HRBAD를 구성하는 원칙으로 수용하고 있다.²⁵⁾

1. HRBAD의 인권원칙

먼저 HRBAD가 기존의 개발 관행과 구별되는 가장 큰 특징이 참여(Participation)의 원칙을 강조하고 있다는 것이다. HRBAD에서의 참여의 원칙은 인간은 존엄성을 부여 받은 존재로 스스로 선택하고 참여할 수 있는 자유는 그러한 존엄성을 강화하는 가장 중요한 방식이라는 이해에 기초하고 있다²⁶⁾. 즉 참여는 목적을 위한 수단으로서의 사회적 가치를 가질 뿐만 아니라 존엄성, 평등, 자유와 같은 인권적 가치를 강화하는 그 자체로서 독립적인 기본권적 성격을 갖는다. 즉 참여는 개발의 목적을 달성하기 위한 수단이면서 동시에 지역사회의 구성원 특히 가난한 사람들에게 해로운 정책과 결정에 대항할 수 있는 안전장치²⁷⁾라고 할 수 있다. HRBAD는 이러한 참여의 보장을 정책입안 또는 정책수행 기관의 의무로 요구함으로써, 가난하고 소외된 개인 또는 집단은 법적으로 정당하게 권력과 자원을 배분할 것을 주장할 수 있는 공간을 창출하고 있다. 이러한 참여의 권리는 다른 정치적 권리가 동시에 보장되었을 때 보다 실질적인 행사가 가능해진다. 실제로 많은 사회에서 권력을 장악하고 있는 전통적 엘리트 그룹은 의사결정 과정에 사회적 약자 그룹의 참여를 거부하고 있는 것이 현실이다. 이러한 현실 하에서 참여의 권리가 실현되기 위해서는 약자 그룹의 결사권이나 단체행동권, 표현의 자유와 같은 다른 권리가 동시에 보장되어야 한다. 그래서 HRBAD는 개인 또는 지역사회의 ‘자유롭고’ ‘능동적이며’ ‘의미 있는’ 참여를 목표로 함으로써 권리의 불가분성을 강조하고 있다.

22) ECOSOC, 1998; UNICEF, 1998; UN Office of the Resident Coordinator, 2002; UNDP 2002; UNHCHR, 2003.

23) Norwegian Agency for International Development in “OHCHR Asia-Pacific Human Rights Roundtable No. 1: A rights-based approach to development”, 2002.

24) Swedish International Development Cooperation Agency in “OHCHR Asia-Pacific Human Rights Roundtable No. 1: A rights-based approach to development”, 2002.

25) OHCHR, 2002 참조.

26) Horman Chitonge, *The Role of Civil Society in New Approaches to Development*, Centre for Civil Society Colloquium on the Economy, Society and Nature 2006, 11쪽.

27) OHCHR, 2002 참조.

둘째, 책무(Accountability)의 원칙은 ‘권리는 의무를 내포하고 있으며 의무는 책무를 요구한다’²⁸⁾는 사실에 근거하여, 개발과정에서의 의무를 구체화하고 그 의무의 의무담지자를 명확하게 함으로써 개발(협력)이 자선행위가 아니라 의무라는 것을 주지시키고 있다. 책무의 원칙에 따라 HRBAD는 정부를 위시한 모든 개발 과정에 관련된 기관과 기구들에게 개발로 인해 영향을 받은 사람들에게 책무를 가질 것을 요구하고 있다.²⁹⁾ 국제인권원칙의 일반적 관점에서 보면, 이러한 책무는 정부에게만 부과된 의무가 아니라 세계은행이나 다국적기업, NGO와 같은 비정부행위자에게도 같은 방식의 의무가 주어져 있다고 할 수 있다.³⁰⁾ 유엔인권고등판무관은 이러한 책무가 개발원조의 공여국 정부로 까지 확장된다³¹⁾는 입장을 취하고 있다.

셋째, 세력화(Empowerment)³²⁾의 원칙은 HRBAD의 근간을 이루는 것으로 참여와 책무의 원칙과 밀접하게 연관되어 있다. 개인 혹은 집단이 효과적으로 참여하기 위해서는 그럴만한 권력을 필요로 한다. 이러한 권력을 형성하고 강화하는 것을 세력화라고 한다면, 세력화는 개인 혹은 집단이 그들의 삶을 안전하게 지키고 그들의 발전을 스스로 통제할 수 수단³³⁾이면서, 동시에 정치적(Might), 경제적(Material), 사회문화적(Mind)권력³⁴⁾의 균형을 회복하여 사회적 배제를 참여로 전환하기 위한 전제 조건이 되는 것이다. HRBAD는 권리의 개념을 도입하여 개인 또는 집단이 자신들의 권리를 청구할 수 있는 권력을 형성하고 강화할 수 있도록 할 것을 개발의 의무담지자들에게 요구하고 있다. 결국, 세력화의 원칙은 참여의 원칙과 책무의 원칙과 함께 외부로부터 혹은 위로부터가 아닌 권력의 분산을 통한 아래로부터의 개발을 추구하고 있는 것이라고 할 수 있다. 이러한 활동은 필수적으로 표현의 자유, 집회 및 결사의 자유와 같은 시민·정치적 권리를 포함하고 있다고 할 수 있다.

마지막으로 반차별의 원칙(Non Discrimination)은 사회적으로 불리한 집단 또는 개인에 초점을 두고 있다. 가난하고 사회적으로 약한 사람들은 제도적으로나 현상적으로 쉽게 소외되고 불평등한 대우와 차별의 대상이 되어왔다. 이러한 차별은 종족, 인종, 종교, 젠더와 같은 사회적 요인과 경제적 빈곤이 결합한 결과로 나타나는 경우가 많다. 빈곤은 단순히 자원의 부족으로 발생하는 것이 아니라, 차별로 인한 자원과 기회, 권력, 정보 등에 대한 접근성의 부족에서 발생하는 것이다.³⁵⁾ 즉 차별은 빈

28) OHCHR, 2002 참조.

29) Horman Chitonge, *The Role of Civil Society in New Approaches to Development*, Centre for Civil Society Colloquium on the Economy, Society and Nature, 2006, 12쪽.

30) Celestine Nymu-Musembi and Andrea Cornwall, *What is the "rights-based approach" all about? Perspectives from international development agencies*, Institute of Development Studies, Sussex, IDA Working Paper 234, 2004, 32쪽.

31) OHCHR, 2002 참조.

32) 영문의 empowerment 는 자력화 혹은 세력화로 국내에 번역 소개되고 있으나 이글에서는 통일하지 않고 문맥에 따라 사용하기로 하였다.

33) Horman Chitonge, *The Role of Civil Society in New Approaches to Development*, Centre for Civil Society Colloquium on the Economy, Society and Nature, 2006, 13쪽.

34) Anita Cheria, Edwin and Sriprapha Petcharamesree, *A Human Rights Approach to Development: A Source Book*, Books for Change, 2003, 57쪽.

35) 같은 문건 참조.

곤을 가져오고 다시 빈곤은 차별을 가져오는 악순환이 계속되는 것이다.³⁶⁾ 그래서 HRBAD에서는 빈곤은 차별의 문제이며 이는 곧 인권의 침해라고 정의하고 반차별의 원칙을 도입하고, 개발의 효과는 소외된 집단을 목표로 할 것을 요구하고 있다. 여기서 소외된 집단이란 부적절한 사회적 서비스를 받고 있는 사람들로 국가정책과 행정 또는 사회문화적 요인으로 차별을 당하고 있거나, 경제적 빈곤 등 다른 이유로 경제적, 사회적, 문화적, 정치적, 시민적 권리를 다른 사람보다 덜 누리고 있는 사람들을 의미한다. HRBAD는 인권분야의 전통적 접근법에 따라 의무담지자와 권리담지자에 초점을 두고 차별의 문제에 다가서고 있다. 소외된 집단 즉 권리담지자에 대해서는 세력화를 요구하고 있고, 의무담지자인 국가에 대해선 소외된 집단의 권리를 실현시킬 수 있는 역량의 강화를 강조하고 있다. 소외와 차별의 원인에 따라, 의무담지자에게는 법적 불평등 요소와 비간접적 차별정책을 폐지 또는 수정하도록 하는 법적 행정적 조치를 요구하고 있다.

이와 같이, 참여, 세력화, 책무성, 반차별 이상의 원칙들은 기존의 인권영역에서 이루어진 법적 그리고 선언적 기제에 포함된 것들로 그 핵심에는 권리와 의무를 성립시켜주는 국제인권법적 특성이 놓여있다.³⁷⁾ 즉 HRBAD는 개발의 결과뿐 만 아니라 개발의 전 과정에 대해서 인권적 목적의 수립과 의무를 준수할 것을 요구하고 있다. 국민이 국가에 대해서 권리를 주장할 수 있는 강력한 토대를 제공하고 국가에게는 국민의 권리실현을 강화하도록 하는 책임을 부과하고 있다. 이러한 접근법은 이전의 ‘필요(수요)에 기초한 접근(Needs-based Approach)’와 구분될 수 있는데, 필요에 기초한 접근이 소외된 집단에 서비스를 제공하기 위한 부가적 자원에 초점을 두고 있는 반면, 인권에 기초한 접근은 현재의 자원을 보다 평등하게 분배할 것을 요구하고 소외된 집단이 그러한 자원에 대해서 그들의 권리를 주장할 수 있도록 함으로써 그러한 과정을 명백하게 정치적인 것으로 만든다. 즉 전자가 자선적 의지의 발로로 이루어진다면, 후자는 법적 의무에 기초하게 된다.

HRBAD는 공리주의적 접근과 충돌하기도 하는데, 공리주의적 접근은 다수에 대한 보다 덜 심각한 형태의 침해를 정당화하는 근거를 제공하고 있는 반면, HRBAD는 영향을 받는 집단이 소수일지라도 권리 침해의 심각성에 우선순위를 두고 있다. 국제사회는 이미 효율적인 빈곤감축과 개발은 소외되고 가난한 사람들의 세력화 없이는 불가능하다는 것을 폭넓게 수용하고 있다.³⁸⁾ 예를 들어 영국의 해외 개발부(DFID)는 인권전략에서 목적을 모든 사람이 권리를 가진 적극적 시민이 되도록 하는 것으로 삼고, 빈곤문제에 대한 접근에 있어서 가난한 사람들의 세력화를 강조하고 있다.³⁹⁾ 스웨덴 역시 빈곤에 대한 접근에 있어서, 빈곤은 인권의 향유를 방해받고 있는 사람들과 같은 개념이며, 이는 민주주

36) Poverty and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: statement adopted on 4 May 2001 by the Committee on ESCR (E/C.12/2001/10), 11절.

37) Mary Robinson, *Bringing the gap between Human Rights and Development: From normative principles to operational relevance*, 세계은행 총재 초청강연, 워싱턴, 2001.

38) OHCHR, *Human Rights and Poverty Reduction: a Conceptual Framework*, 2004, 33쪽.

39) DFID, *Realising Human Rights for Poor People*, 2000, 7쪽.

의와 참여 그리고 가난한 사람들의 세력화의 부족으로 상황이 악화되었다는 입장을 보이고 있다.

결국, 개발의 목적이 개인의 역량을 강화하고 동시에 개인의 선택의 자유가 확장될 수 있는 환경을 창조⁴⁰⁾하는 것이라면, HRBAD는 인간개발을 위해서 보편적 가치이면서 동시에 법적 의무를 부여하고 있는 국제인권법제에 기초함으로써 개발의 내용과 목적을 명확히 하고, 개발과정에 대해서 규범적, 실천적 틀을 제공하고 있다고 할 수 있다. 그래서 HRBAD는 개발과 빈곤감축에 관한 의사결정에 있어 권리 개념을 도입함으로써 권력관계에서 소외되고 가난한 사람들이 단순히 ‘욕구’만을 갖고 있는 것이 아니라 국가와 다른 비국가행위자에게 의무를 수반하는 ‘권리’를 갖고 있다는 사실을 강조하게 된다. 이렇게 될 때 빈곤감축이나 개발은 도덕적 의무나 시혜적 선행이 아니라 법적 의무가 된다. 국제개발협력의 이러한 인권적 토대 위에서 이루어지게 되면, 개발의 대상은 자연스럽게 가난한 나라에서도 가장 가난하고 소외된 계층이 되며, 이들에 대해 시혜의 차원이 아니라 의무의 차원에서 접근하게 되는 것이다.

V. 국제사회의 최근 동향

올해 12월이면 유엔개발권선언이 채택된 지 25주년이 되고⁴¹⁾ HRBAD가 국제개발협력의 새로운 패러다임으로 자리를 잡아가고 있다. 유엔인권고등판무관실과 인권이사회는 물론이고 유엔개발기구(UNDP)를 위시한 유엔아동기금(UNICEF), 유엔식량농업기구(FAO), 세계보건기구(WHO), 국제노동기구(ILO)와 같은 유엔의 전문기구들이 인권을 자신들의 임무에 포함시키고 HRBAD의 이론과 실행방법을 꾸준히 개발하고 있다. 그러한 노력의 일환으로 2003년에 이들 유엔기관들은 ‘HRBAD에 관한 공통이해’⁴²⁾에 합의하기에 이르렀고, 2006년 유엔인권고등판무관실은 ‘빈곤감축전략에 대한 인권적 접근을 위한 원칙과 가이드라인’⁴³⁾을 국제개발기구들과 공동의 이름으로 발표하였다.

OECD개발원조위원회를 필두로 한 개발 진영에서도 2005년 ‘원조의 실효성에 관한 파리선언’에 이어 2007년에는 ‘인권과 개발에 관한 실행정책서’⁴⁴⁾를 채택하면서 개발과 인권의 통합을 위한 원칙

40) Inger Ulvstedt, *Rights Based Approach and the Millenium Development Goals: The UNDP and Hurist Experience, Seminar on "Rights Based Approach to Development: Bridging the Gap between Theory and Practice*, organized by the Human Rights and Development Network and NORAD, 2004.

41) 유엔인권고등판무관은 개발권선언 25주년을 맞아 유엔 차원의 다양한 행사계획을 발표하며 모든 유엔 회원국들에게 개발권 선언이 요구하고 있는 핵심사항들을 재차 강조하고 그 실현을 위한 실천행동을 촉구하고 있다. 자세한 내용은 http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/Infonote_RtD-25Feb_212011.pdf 참조.

42) 여기에서 “인권적 접근은 합법적 청구권을 갖고 있는 개인 또는 집단(권리담지자)과 관련 의무를 지고 있는 국가 또는 비국가행위자(의무담지자)간의 관계를 결정해 준다. 인권은 권리담지자와 의무담지자를 구별해주고 권리담지자에게는 그들의 권리에 대한 주장을 실현할 수 있는 능력을, 의무담지자에게는 그 의무를 이행할 수 있는 능력을 제고할 수 있도록 한다”라고 선언하고 있다. The Human Rights Based Approach to Development Cooperation: Towards a Common Understanding Among the UN Agencies

43) UNHCHR, *Principles and Guidelines for a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies*, 2006.

44) OECD, *Action-Oriented Policy Paper on Human Rights and Development*, 2007.

적 실천적 합의를 만들어 내고 있다. 원칙의 혼재와 분산된 거버넌스, 공여국과 수원국 간의 힘의 불균형으로 그 효과성이 끊임없이 의문시 되어왔던 국제개발협력의 2000년대에 들어와 인권적 접근을 강조하고 있는 유엔과 원조의 효과성에 초점을 둔 OECD를 두 축으로 국제사회의 개발협력 거버넌스가 구축되고 있다고 할 수 있다.

양축 다 효과성 제고의 필요성에는 동의하고 있으나 그 기본원칙과 접근법에는 상당한 차이를 드러내고 있어 국제적으로 보편적인 기준을 세우고 정책적 일관성을 유지하는 데에 어려움을 겪고 있다. 무엇보다 현재의 국가 간 불평등한 경제관계를 그대로 반영하고 있는 OECD의 개발원조구조에 대한 개혁논의는 난항을 거듭하고 있다. OECD는 개발원조를 지배하고 있는 힘의 불균형과 같은 구조적 문제 보다는 매우 기술적인 문제들 즉 달성목표치의 설정이나 공여국간의 조화와 같은 기술적 이슈를 고집하는 경향을 보이고 있다.

이에 유엔에서는 2005년 유엔세계정상회의에서 개발원조에 관한 개도국의 목소리를 반영할 수 있는 지구적 포럼이 필요하다는 결의를 이끌어 내고 ‘유엔개발협력포럼(UNDCF: UN Development Cooperation Forum)’을 창설하였다. 이는 개발협력에 관한 민주적인 담론을 개발하고, 양자간, 다자간 개발협력을 정책적으로 조정하고, 규범적, 실천적 연계를 강화함을 그 목적으로 밝히고 있다. 2008년에 열린 첫 번째 포럼에서 UNDCF는 현재의 분산적이고 예측 불가능한 국제개발의 성격과 거버넌스를 재구성하고 모두에게 보편적인 원칙과 기준을 마련할 수 있는 대안적 포럼으로서의 발전가능성을 시사하였다.⁴⁵⁾

세계의 시민사회 역시 OECD의 DAC보다는 유엔의 DCF에서 개발협력을 다루어야 한다는 주장을 통해 DCF에 대한 강력한 지지를 표명하였다. 작년 10월 ‘더 나은 원조(BetterAid)’⁴⁶⁾에서는 “인권적 관점에서 바라본 국제개발협력의 개발효과성”이란 제목의 정책문서를 발표하였다. 정책서는 OECD 개발원조위원회 중심의 개발협력체제로는 개도국의 해외 원조, 외국 자본, 외국 기술, 해외 시장에 대한 의존도만을 높일 뿐 지구촌 빈곤문제와 구조적 불평등을 근본적으로 해결할 수 없다는 분석을 내놓고 있다. 지금의 불균형한 국제협력체제 속에서 개도국은 자신의 개발을 주체적으로 기획하고 추진해 나갈만한 정치적 공간이 없고, 개발국들은 경제위기에 사로잡혀 국제금융기구들의 낡은 처방에 따라 긴축재정을 실시함으로써 전세계적으로 경제적, 사회적 권리를 후퇴시키고 있다고 지적하고, 국제개발협력의 행정적, 기술적 효과성이 아니라 가난하고 소외된 사람들을 위한 실질적 효과성을 담보해 내고 모든 사람의 웰빙을 증진하기 위해서는 저개발의 구조적 원인을 다룰 수 있는 새로운 접근법

45) UNECOSOC, *Trends and progress in international development cooperation-Report of the Secretary-General* (E/2008/69).

46) BetterAid는 개발협력분야에서 활동하고 있는 전 세계 시민사회단체들이 ‘원조의 효과성’을 주제로 유엔과 OECD를 포함한 국제사회와 소통하고 개별국가 차원의 개발협력 정책과 프로그램에 대해서도 개입할 수 있는 공통의 플랫폼으로써 현재 700여개 단체가 참여하고 있다. 그 동안 BetterAid는 “남-남간의 개발협력”, “원조를 넘어 개발협력으로”, “시민사회의 관점에서 본 아크라 아젠다” 등 국제사회의 주요한 의사결정에 앞서 정책서를 발표하고 원조와 개발에 관한 시민사회의 목소리와 권고를 국제사회의 의사결정과정에 반영해왔다.

과 개발협력체제의 개혁을 요구하고 있다.

실제로 국제개발협력력을 실행하고 있는 대부분의 다자간 기구와 양자 간 개발기관들은 인권을 개발 원조를 제공하기 위한 정치적 조건으로 이용하거나, 인권을 내세우더라도 통합이 아닌 양성평등과 같은 분리된 별도의 인권 프로젝트에 ODA를 제공하는 경향이 있다.⁴⁷⁾ 특히, 양자 간 개발기관들은 굿 거버넌스 의제를 통해 개발 속에 인권을 도입하는 정도에 그치고 있다.⁴⁸⁾ 이는 공여국들이 여전히 ODA에 대해서 도덕적 책임을 넘어서 인권법적 의무로 수행해야 하는 것을 꺼려하고 있으며, 개도국들은 인권을 자국의 주권에 대한 위협으로 인식하고 인권적 의무에 대해서 강경한 입장을 취하고 있기 때문이다.⁴⁹⁾

따라서 현재 가장 중요한 도전과제는 개발권에 기초한 국제개발협력의 새로운 패러다임으로서의 HRBAD가 보다 실효성을 가지고 주류화될 수 있도록 하는 것이다. 이를 위해서는 무엇보다도 국제개발협력에 참여하고 있는 정부, 비정부기구의 책무성이 중요하다. 2010년 6월에 열린 두 번째 유엔 개발협력포럼 역시 책무성을 핵심의제로 설정하고 있는데, 개발원조의 공여국과 수원국 모두 스스로의 책무를 실천할만한 공정하고 효과적인 시스템을 개발하지 않고 있음을 지적하고 있다.⁵⁰⁾ 포럼은 각 국 정부의 정치적 의지가 부족함을 지적하고 책무성을 담보할 수 있는 국가차원의 시스템을 구축할 것을 촉구하고 있다. 특히 공여국에게는 수원국의 책무 시스템을 지원하고 책무를 수행할 역량을 강화할 수 있도록 지원할 것을 요구하고 있다. 또한 국가차원의 책무 시스템은 의회, 지방정부, 시민사회가 평가와 모니터링 과정에 적극적으로 참여할 수 있도록 보장하고 그러한 참여가 의미있는 참여가 되도록 그들의 역량을 강화할 필요가 있음을 지적하고 있다.

VI. 결론: 국가의 인권적 책무성

공여국 정부에게 책무의 원칙을 적용할 수 있는 근거는 국제인권법제와 합의문에서 어렵지 않게 찾아 볼 수 있다. 유엔 새천년선언은 지구촌 공동의 책임에 대해서 반복해서 강조하고 있으며, 그 8 번째 개발 목표를 지구적 파트너십으로 설정하고 있다. 유엔 개발권선언 역시 국가들에게 개발과 그 장애를 제거하기 위한 국제협력의 의무를 부과하고 있다. 특히, 선언의 3조에서 국가들에게 개발권의 실현에 우호적인 국가적 그리고 ‘국제적 조건’을 창출할 것을 의무로 규정하고 있다. 여기서 국제적

47) Anita Cheria, Edwin and Sriprapha Petcharamesree, *A Human Rights Approach to Development: A Source Book*, Books for Change, 2003, 6쪽.

48) Peris Jones and Kristian Stokke, *Democratising Development: The Politics of Socio-Economic Rights in South Africa*, Martinus Nijhoff Publishers, 2005, 9쪽.

49) Arjun Sengupta, Asbjorn Eide, Stephen P. Marks and Bard A. Andreassen, *The Right to Development and Human Rights in Development: A Background Paper*, prepared for Nobel Symposium 125, Norwegian Center for Human Rights, 2003, 19쪽.

50) UNECOSOC, *Informal Report of the 2010 DCF*. (http://www.un.org/en/ecosoc/julyhls/pdf11/report_of_the_2010_dcf.pdf).

조건의 창출에 대한 책임은 일차적으로 공여국에게 적용 된다.⁵¹⁾ 그래서 공여국은 선언의 제 4조에서 규정하고 있는 ‘개발권 실현의 관점에서 개별적으로 혹은 집단적으로 국제개발정책을 형성’해야 하는 의무를 가지게 된다. 이러한 의무는 개도국의 개발권 실현의 노력을 보완하기 위한 적합한 수단과 편의를 제공하는 것을 포함하는 것임을 선언의 제 4조는 명시하고 있다. 이와 같은 선언 외에도 법적 구속력 갖고 있는 시민·정치적 권리 협약과 경제·사회·문화적 권리 협약에서도 국제협력의 의무를 규정하고 있다는 것은 이미 국제사회가 잘 인식하고 있다. 이는 모든 회원국들에게 다른 회원국 정부와의 개발 협력에 있어서 다른 정부의 조약상의 의무이행을 방해할 수 있는 정책과 외교를 삼가고 다른 정부의 의무이행을 최선을 다해 도울 것을 요구하고 있다.⁵²⁾ 이와 같이 빈곤감축과 개발을 효과적으로 달성하기 위해서는 국제적 공동행동이 요구된다는 것은 이미 국제사회의 보편적 인식이라고 할 수 있다. 그러므로 공여국 정부는 자국의 관할권 내의 빈곤 정책뿐만 아니라 지구촌 개발과 빈곤감축을 위한 정책과 전략을 수립하여 할 책무를 갖고 있다고 할 수 있다. 그리고 이러한 책무는 단순히 기술적 재정적 지원이 아니라 국제인권기준과 규범과 양립할 수 있는 것이어야 한다는 것이 국제사회의 요구이다.

글을 마치며 국제사회에서 보편적으로 수용되고 있는 개발과 인권의 통합정책이 한국정부에 주는 시사점을 생각해 본다. 이 글의 서론에서 소개한 한국정부의 외교목표는 중장기 외교·경제통상에서 경쟁력을 확보하기 위한 일종의 ‘투자’로 개발협력을 효과적으로 사용하자는 취지이다. 그리고 국제사회의 연성파위에서 주도하는 힘을 얻기 위해, 즉 G8/G20 혹은 OECD와 같은 선진국 그룹의 고위급 회담에서 목소리를 내기 위해 이들 기구가 요구하는 원조규범을 준수하여 국제규범을 준수하는 긍정정쟁자로 명성을 얻는 것이라는 소극적 외교 목표는 아래와 같은 비판에서 자유로울 수 없다.

“.....(원조의 효과성이 저조한 이유를)좀 더 자세히 살펴보면, 첫번째로 공여국들이 개발원조를 진정으로 개도국의 사회경제적 성장을 추구하기 보다는, 선진국의 정치경제적 목적 달성 등 공여국 전략적 국익을 추구하는 수단으로 사용하였기 때문에 만족스러운 결과가 나올 수 없었다는 것입니다. 특히 공여국이 원조를 제공하는 조건으로 개도국에게 자유시장경제나 무역개방 정책 등을 요구함으로써 원조가 가져올 수 있는 긍정적 효과마저 상쇄하여 전체 거시적으로는 오히려 장기적 경제성장을 후퇴하게 할 수 도 있다는 것입니다.”⁵³⁾

개발의 수혜자가 참여하지 않고, 그들의 입장과 관계없이 수립되는 개발정책이나 프로그램은 결과

51) Arjun Sengupta, Asbjorn Eide, Stephen P. Marks and Bard A. Andreassen, *The Right to Development and Human Rights in Development: A Background Paper*, prepared for Nobel Symposium 125, Norwegian Center for Human Rights, 2003, 18쪽.

52) OHCHR, 2004 참조.

53) 김태형, “‘개발도상국 공공개발원조’ 무엇이 문제인가?” 한겨레 검색일 2011.2.22 URL to article: <http://hook.hani.co.kr/archives/22278>

적으로 개발의 성과도 인권의 증진도 이루어 내지 못한다는 것이다.

한국은 유엔 회원국일 뿐 아니라 자유권과 사회권 협약을 비준한 인권이사국의 지위를 가지고 있다. 동시에 OECD DAC의 회원국이기도 하다. 그 의미는 위에 소개한 국가(정부)가 가지는 인권보호의 책무성과 이의 증진을 위한 국제협력의 의무, 그리고 자원의 분배에 우선적으로 나설 책무를 모두 가지고 있다는 것이다. 정부는 이 위상에 걸맞게 아래와 같은 외교목표-개발협력 비전을 세워볼 수 있을 것이라 생각한다. 즉 신흥공여국으로서 한국은 개도국과 개발국의 중간을 매개할 수 있는 고유한 리더십을 발휘할 수 있다. 과거 수원국의 경험을 고려해 UNDCF의 보고서를 적극 수용하면서 개도국들의 대변적 역할을 수용할 수 있다.

정부는 장기적 국정목표로 거듭 개발협력정책의 선진화를 강조해 왔다. 이제 그 실천의 구체적 내용에서 보완되어야 할 인권증진의 책무를 개발정책에 통합적으로 적용하는 것이 다음 순서이다. 체계적 적용에 앞서 법제상의 근거를 마련하는 것은 매우 중요하다. 스웨덴의 SIDA가 개발영역에서 가장 중요한 5가지 영역에서 첫 번째로 인권을 적시하고 있으며, 영국 DFID역시 국제개발법 (International Development Act 2002)의 목표가 빈곤감소라고 적시된 것과 같이 개발협력의 기본법이나 정책문서에 인권이 명시되는 것은 그렇지 않은 것과 실제 사업수행체계에서 매우 다른 결과를 낼 수 있다. 개발과정에 인권이 통합되는 정책을 수용할 경우, 인권은 국가(정부)의 인권보호라는 소극적 의무와 동시에 인권을 침해 하지 않을 적극적 의무 모두를 포함하기 때문에 국제인권기준의 준수를 적용할 근거를 가져올 수 있어 실천과정에서 큰 차이를 가져올 수 있다. 사업의 선정과 이행, 평가의 전 과정에 인권의 4개 원칙을 적용할 근거를 가져올 수 있기 때문이다. 이러한 결과는 공여국 중심의 원조효과성의 제고 뿐 아니라 수원국과 공여국의 공동의 성과로 될 개발효과성으로 이어질 것이다.