
국제개발협력의 최근 동향과 법제교류지원사업에의 시사점

조혜신



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

법제교류 연구 12-21-⑦

국제개발협력의 최근 동향과 법제교류지원사업에의 시사점

조혜신



국제개발협력의 최근 동향과 법제교류지원사업에의 시사점

Current Issues in International Development
Cooperation and Its Implications for Legal
Development Cooperation

연구자 : 조혜신(부연구위원)

Cho, Hye-Shin

2012. 10. 20.



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

요약문

I. 연구의 배경 및 목적

- 본 연구에서는 국제개발협력의 변천해 온 과정에 대한 고찰을 바탕으로, 국제개발협력에 있어서 ‘법’과 ‘제도’의 개선이 갖는 의의를 살펴보고, 그 동안 주요 선진국에 의하여 행해진 법개발협력 혹은 법정비지원사업의 공과를 정리한 후에, 국제개발협력에 관한 역사적 경험을 바탕으로 형성된 원칙 및 규범에 비추어 향후 우리나라가 개발도상국과 법개발협력을 수행하는데 있어서 준수해야 할 규범 및 원칙이 무엇인지 살펴보고자 함. 특히 그간에 이루어진 국제원조기구 및 선진공여국에 의하여 이루어진 법정비지원사업에서 노정된 폐해를 극복할 수 있는 하나의 대안으로서 ‘법제교류지원사업’의 의의를 살펴보고 그 발전방향을 제시하는데 본 연구의 목적이 있음

II. 연구의 결과

- 개발도상국의 경제사회발전과 빈곤퇴치를 목적으로 하는 국제개발협력은 이제 정치적·경제적 이해관계를 떠나서 국제사회의 공동선을 위하여 함께 노력하지 않으면 안 되는 일로서 확고하게 자리 잡게 되었다고 말할 수 있을 것임. 그

러나 제2차 세계대전 이후 반세기가 넘게 시도된 국제개발 협력을 통한 개발도상국의 경제사회발전과 빈곤퇴치의 노력은 아직 성공적이었다고 평가하기 어려운 것으로 보임

- 이에 ‘원조’를 중심으로 한 국제개발협력을 넘어서 보다 근본적인 ‘개발’과 ‘발전’을 달성함으로써 개발도상국 국민들에게 실질적인 혜택이 돌아갈 수 있는 방안을 모색하는데 까지 논의의 지평이 확장되고 있음. 지난 2011년의 부산총회에서 제기된 새로운 의제인 ‘개발효과성’에 바로 이러한 문제의식이 담겨 있음. 이러한 국제개발협력에 있어서의 진전은 ‘법개발협력’의 중요성을 더욱 강조하게 되는 계기가 될 것임
- 지금까지의 법개발협력, 특히 그 중에서도 법정비지원은 국제개발협력과 그 궤를 같이 하면서 이루어져 왔는데, 최근에는 1990년대에 활발하게 이루어진 법정비지원을 바탕으로 그 실천적 측면과 이론적 측면에서 진지한 반성이 이루어지고 있음. 특히 뒤늦게 법개발협력사업에 적극적으로 참여하고자 하는 우리나라로서는 우리의 법과 그 운용 경험을 절대화 한 나머지 이를 그대로 개발도상국에 이식하고자 하는 우를 범할 가능성이 없지 않기 때문에, 1990년대의 법정비지원에 대한 반성을 경청하면서 경계해야 할 것임
- 이제는 법개발협력에 있어서도 과거와는 전혀 다른 관점이 필요하게 된 시점에 이른 것으로 생각됨. 최근의 반성적 논의에서 보건대, 법개발협력에 필요한 새로운 관점은 바로

‘입법’ 그 자체가 아닌 ‘법의 적용과 이행’이 되어야 할 것임. 즉 이른바 선진적인 법을 갖추는 것이 중요한 것이 아니라, 해당 국가의 법현실과 필요에 가장 잘 부합하는 법이 실제로 효과적으로 적용되도록 하는데 초점이 맞춰져야 한다는 것임

□ 이러한 점에서 앞으로 우리가 추구해야 할 바람직한 법개발협력에는 다음과 같은 점들이 고려되어야 할 것임

- 개발협력에 관하여 확립된 국제적 규범을 준수하고, 적절한 이론과 방법론에 의하여 뒷받침되는 협력을 통하여 법현실과의 괴리를 가급적 좁히도록 해야 할 것임
- 개발도상국에서 이루어지는 입법과정에는 선진국과는 상당히 다른 기제들이 작동하기 때문에 이들을 대략적으로나마 파악하지 않으면 입법과정 자체가 순조롭게 진행되기 어려울 뿐 아니라, 그 결과의 질 또한 장담하기 어려울 것이기 때문임
- 일반적으로 개발도상국과의 법개발협력은 서로 다른 과업을 수행하여야 하는 일련의 과정으로 이루어질 것이고, 각 단계마다 그 과업을 가장 잘 수행할 수 있는 측에서 이를 담당하는 것이 가장 바람직하므로 지원국과 지원대상국간의 적절한 역할분담을 통하여 가장 효과적인 법개발협력을 도모할 필요가 있음. 또한 지원대상국으로 하여금 그들에게 가장 적절한 선택을 하도록 함에 있어서 고려해야 할 것은 개발도상국의 현실에 맞게 ‘법제의 변형(legal differentiation)’을 다소간 허용함으로써 창의적인 접근이 이루어지도록 하는 것이 바람직함

- 마지막으로 법개발협력을 통하여 제정된 법제가 실효적으로 집행되기 위해서는 사후적인 노력 또한 매우 중요할 것인데, 여기에는 해당 법제의 집행을 담당할 공무원이나 법률가에 대한 교육 및 훈련이 가장 중요할 것이고, 입법에서 발생한 흠결을 또 다른 입법으로 해결하고자 한다거나 혹은 조급한 법개정으로 해결하고자 하는 것은 지양해야 할 것임

Ⅲ. 연구의 시사점

- 기존의 법개발협력에 대한 반성과 바람직한 법개발협력을 위한 과제를 감안할 때, 개발도상국과 선진국간 또한 개발도상국과 (신흥)개발도상국간 지식공유와 상호학습에 초점을 맞춘 법개발협력 방안으로서 ‘법제교류(Legal Collaboration)’를 생각해 볼 수 있을 것임. 이는 법개발협력의 한 가지 방법 혹은 그 수평적 혹은 대등적 관계를 강조한 또 다른 표현이라고 할 수 있는데, 여기에서는 특히 서로 발전단계를 달리하는 각국의 ‘법제와 관련된 정보와 지식의 교환과 공유(Exchange and Sharing of Legal Information and Knowledge)’가 강조됨. 그 내용은 개발과정을 경험하였거나 경험하고 있는 선진국 및 신흥개발도상국의 법과 제도를 가급적 구체적으로 제시하고 여기에 활용된 여러 가지 제도적 수단들을 개발도상국이 주체적으로 선택할 수 있도록 지원하는 것임

▶ 주제어 : 국제개발협력, 법개발협력, 법정비지원, 법제교류, 개발도상국

Abstract

I . Background and purpose

- This study aims to examine the significance of the improvement of ‘laws’ and ‘institutions’ in the international development cooperation, to assess the merits and demerits of legal development cooperation or legal technical assistance done by donor countries in the past and to try to find out the rules and principles which is to be abided by when we collaborate with developing countries for legal development. Especially it has for its objects to suggest ‘legal collaboration’ as one of alternatives that would be able to overcome drawbacks in legal technical assistance projects by international aid institutions and donor countries.

II . Main Contents

- The international development cooperation with the purpose of the socio-economic development and eradication of poverty in developing countries now have been getting settled firmly as an activity which must be pursued by whole international community for the common goods, although it doesn’t seem to be so successful yet.

- In this sense, the discussion is now expanding in order to find out the way to let people in developing countries have substantial benefits through obtaining more fundamental development beyond the aid-focused international development cooperation. The new agenda ‘Development Effectiveness’ raised in 2011 HLF-4 in Busan reflects on this trend. The advancement in international development cooperation will serve as a momentum to emphasize the importance of ‘legal development cooperation’.
- The legal development cooperation, especially the legal technical assistance, that has been coming along with the international development cooperation, is recently taking time for self-examination in the aspects of its practice and theory with regard to technical assistance in 1990s. We, Korea, are now trying to participate in legal development cooperation late in the day, should be cautious not to transplant our laws and experiences intactly.
- Now is the time to have a new perspective toward legal development cooperation, which is concentrated on ‘adaptation and implementation’ rather than ‘legislation’ itself. Namely, it is not just to have laws of developed countries but to apply laws practically which is appropriate to realities and needs of the developing countries in question that really matter in legal development cooperation.

- In this respect, we need to consider several points below for the desirable legal development cooperation;
- obeying the established international rules regarding development cooperation and trying to narrow the gaps between laws and realities through the cooperation backed up by proper theories and methodologies
- promoting the effective legal development cooperation through the right decision about who does what, because generally collaborations with developing countries consist of a series of steps and it is better that each step should be done by the partner who will do it better
- encouraging a kind of ‘legal differentiation’ to match the realities of developing countries for the creative approach
- underlining the efforts ex post for the effective implementation of adopted legislations through legal development cooperation, in which the education and training for officers and lawyers in charge of the implementation of laws in question is the most important one

III. Implications

- Considering the points to keep in mind above for the desired legal development cooperation, we could think of ‘Legal Collaboration’ as one of alternative ways to cooperate focused on the

knowledge sharing and peer learning among developing countries as well as between developing and developed countries. This would be another expression of legal development cooperation emphasizing the horizontal or equal relation between partners, in which ‘Exchange and Sharing of Legal Information and Knowledge’ is promoted among developing countries with different development experiences. It means that laws and institutions of developed countries as well as emerging developing countries will be introduced in detail and the most appropriate laws and institutions will be chosen freely by developing countries autonomously.

➤ **Key Words :** international development cooperation, legal development cooperation, legal technical assistance, legal collaboration, developing countries

목 차

요 약 문	3
Abstract	7
제 1 장 서 론	15
제 1 절 연구의 의의 및 목적	15
제 2 절 주요 개념의 정의 및 관계	17
제 3 절 연구의 범위 및 방법	19
제 2 장 국제개발협력의 전개 과정 및 최근 동향	21
제 1 절 국제개발협력의 목적 및 내용의 전개 과정 및 최근 동향	21
1. 2차 세계대전 후 1960년대: 냉전체제 유지를 위한 개발원조의 시작	21
2. 1970년대: 개발도상국의 세력화로 인한 개발원조의 축소	22
3. 1980년대: 신자유주의적 구조조정정책	23
4. 1990년대: 세계경제의 통합과 세계화	24
5. 2000년대: MDGs 선언과 개발이슈의 다양화	25
제 2 절 국제개발협력의 원조효과성 제고 노력의 전개 과정 및 최근 동향	26
1. 로마선언(제1차 원조조화를 위한 고위급회담)	28
2. 파리선언(제2차 원조효과성 고위급회담)	29
3. 아크라행동계획(제3차 원조효과성 고위급회담)	33

4. 부산선언(제4차 개발효과성 고위급회담): ‘원조효과성’에서 ‘개발효과성’으로	37
제 3 절 소 결	39
제 3 장 법개발협력의 전개 과정 및 최근 동향	43
제 1 절 前 史	43
1. 2차 세계대전 이전	43
2. 1960년대	43
3. 1970~80년대	44
제 2 절 1990년대: 법정비지원의 부흥기	45
1. 배 경	45
2. 이 시기 법개발협력의 특징: 선진국형 법제의 수용을 위한 입법	50
제 3 절 2000년대~현재: 법정비지원의 반성기	51
1. 배 경	51
2. 이 시기 법개발협력의 특징	53
제 4 절 소 결	56
제 4 장 바람직한 법개발협력의 모색	61
제 1 절 기존의 법개발협력에 대한 반성	61
1. 법현실과의 괴리된 입법의 실효성 문제	61
2. 입법 및 입법과정의 정당성 문제	65
3. 지원대상국의 분절적·다원적 법체계에 대한 이해의 부족	67
제 2 절 바람직한 법개발협력을 위한 과제	68

1. 개발협력에 관한 국제적 규범의 준수	68
2. 적절한 이론과 방법론에 의해 뒷받침되는 법개발 협력	70
3. 지원대상국과 지원국의 적절한 역할분담 및 법제의 다양한 변형 활용	72
4. 법제의 실효성을 유지 및 제고하기 위한 사후적 노력	74
제 3 절 지식공유와 상호학습을 강조하는 법개발협력으로서 ‘법제교류’	75
제 5 장 결 론	81
참 고 문 헌	85

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 의의 및 목적

개발도상국의 경제사회발전과 빈곤퇴치를 목적으로 한 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA), 기타공적자금(Other Official Flows, OOF), 민간자본흐름(Private Flows, PF)¹⁾ 등을 의미하는 국제개발협력(International Development Cooperation)²⁾ 혹은 국제개발원조(International Development Assistance/Aid)³⁾에 있어서, 특히 법과 제도의 개선을 목적으로 하는 법개발협력(Legal Development Assistance)⁴⁾은 주요한 항목의 하나를 차지하게 되었다. 하지만 냉전시대의 종식 이후 미국과 유럽의 주요 선진국들이 앞 다투어 추진하였던 동유럽, 아시아, 라틴아메리카에서의 법개발협력은 그다지 성공적이지 못했던 것으로 평가받고 있다. 이는 법개발협력 뿐 아니라 주요 선진국들의 개발도상국에 대한 원조정책이 노정한 문제점, 특히 원조목적 및 내용의 타당성과 원조효과성(Aid Effectiveness)의 결여와도 궤를 같이 하는 것이라 할 수 있을 것이다.

우리나라는 2009년 11월 OECD DAC에 가입하여 역사상 최초로 원조수원국에서 원조공여국의 지위로 옮겨간 국가가 됨에 따라 국제개

1) 구체적으로 국제개발협력으로서의 민간자본흐름에는 유상으로 이루어지는 (좁은 의미의) 민간자본흐름(Private Flows at market terms)과 무상으로 이루어지는 민간증여(Net Grants by NGOs)의 두 가지가 있다. 김복희, 『국제개발협력과 ODA』, 『국제개발협력의 이해』, KOICA ODA 교육원, 2011, 13-4면 참조.

2) 김복희, 위의 글, 13면 이하 참조.

3) 과거에는 ‘개발협력’ 이외에도 ‘해외원조 혹은 대외원조(Foreign Aid)’, ‘개발원조(Development Assistance)’를 혼용하여 왔으나, 최근에는 공여국에서 수원국으로의 일방적인 지원을 의미하는 ‘원조라는 용어는 지양하고 있다. 김복희, 위의 글, 13면.

4) 이 개념은 법정비지원(Legal Technical Assistance) 혹은 법의 지배 프로그램(Rule of Law Programme)라는 개념과 혼용되기도 하는데, 이들 개념의 정의 및 관계에 대해서는 이하에서 상술한다.

발협력에 있어서 그 상징적 의의가 적지 않은데, 지난 2011년 11월 29일 ~ 12월 1일에 걸쳐 ‘국제개발협력의 올림픽’이라고 일컬어지는 ‘제4차 원조효과성에 관한 고위급회담(High Level Forum on Aid Effectiveness, HLF-4)’을 부산에서 개최하고 이 회담에서의 의제설정을 주도함으로써, 향후 OECD DAC 회원국으로서 보다 적극적인 역할을 담당해야 한다는 과제를 안게 되었다.

최근 우리나라에서도 아시아 개발도상국을 대상으로 한 법개발협력 사업이 여러 기관에 의하여 행해지고 있는데,⁵⁾ 법개발협력 역시 국제개발협력이라는 큰 틀 내에서 이루어지는 활동이라는 점에서, 우리나라의 법개발협력에 있어서도 국제개발협력을 둘러싼 국제적 논의를 충분히 이해하여 이를 수행함에 있어서 국제적 규범을 잘 준수할 필요가 있다. 특히 과거 주요 선진국들이 법정비지원을 실행할 때 경험했던 시행착오를 다시 반복하지 않도록 해야 할 것인데, 이를 위해서는 먼저 지금까지 국제개발협력이 어떻게 전개되어 왔는지를 살펴보고, 주목하여야 할 최근 동향에 대하여 검토해 보아야 할 것이다. 또한 2011년 부산 HLF-4에서의 논의 결과 향후 국제개발협력에 있어서 새로운 패러다임이 등장할 것으로 예상되는바, 그 논의의 성과를 정리하고 향후 발전방향을 모색해 보는 것은 중요한 의미를 가질 것이다.

본 연구에서는 국제개발협력이 변천해 온 과정에 대한 고찰을 바탕으로, 국제개발협력에 있어서 ‘법’과 ‘제도’의 개선이 갖는 의의를 살펴보고, 그 동안 주요 선진국에 의하여 행해진 법개발협력 혹은 법정비지원사업의 공과를 정리한 후에, 국제개발협력에 관한 역사적 경험을 바탕으로 형성된 원칙 및 규범에 비추어, 향후 우리나라가 개발도상국과 법개발협력을 수행하는데 있어서 준수해야 할 규범 및 원칙이 무엇인지 살펴보고자 한다. 이를 통하여 국제개발협력, 그 중에서도

5) 이에 대해서는, 박광동, 『법제교류지원사업의 이념과 과제』, 한국법제연구원 현안 분석 2008-33, 2008, 84면 이하 참조.

법개발협력에 있어서 바람직한 모범을 형성 및 발전시켜 나가는데 있어서 우리나라가 기여할 수 있는 바를 모색할 수 있을 것이다. 특히 그간에 이루어진 국제원조기구 및 선진공여국에 의하여 이루어진 법정비지원사업에서 노정된 폐해를 극복할 수 있는 하나의 대안으로서 ‘법제교류지원사업’의 의의를 살펴보고 그 발전방향을 제시하는데 본 연구의 목적이 있다.

제 2 절 주요 개념의 정의 및 관계

본 연구의 범위를 설정하기에 앞서 주요 개념 몇 가지를 정의하고 이들간의 관계를 분명히 할 필요가 있어 보인다. 물론 이들에 대한 여기에서의 정의는 어디까지나 본 보고서에서의 논의를 위한 것이며, 실제로 우리나라의 여러 기관에서 사용하고 있는 법개발협력 혹은 법정비지원과 관련된 사업의 다양한 명칭들, 이를테면 ‘법제지원사업’, ‘법정비지원사업’, ‘법제개혁지원사업’, ‘법무협력사업’ 등⁶⁾과 반드시 직접적으로 관련되는 것은 아니다. 다만 이들 다양한 사업명칭들에는 미국·유럽이나 일본에서 사용되는 용어를 번역하는 과정에서 그 본래의 의미에 다소 혼선이 발생한 부분이 없지 않았던 것으로 보이는 바, 그러한 범위 내에서는 본 연구에서 사용하고자 하는 개념들의 정의가 그러한 혼선을 정리하는데 도움이 될 수 있을 것이다.

먼저 본 연구는 주요개발도상국의 경제사회발전과 빈곤퇴치를 목적으로 공적개발원조(Official Development Assistance), 기타공적자금(Other Official Flows, OOF), 민간자본흐름(Private Flows, PF) 등을 의미하는 ‘국제개발협력(International Development Cooperation)’으로부터 논의를 시작하고자 한다. 구체적으로 (국제)개발협력은 개발도상국의 경제성장이나 복지에 기여할 수 있는 ‘개발재원의 이전(transfer of resources for

6) 이들 다양한 명칭으로 이루어지는 우리나라에서의 법개발협력 관련 사업의 개념 정립 및 사업의 필요성에 대해서는, 박광동, 위의 보고서, 79면 이하 참조.

development)’을 의미하는데, 주로 선진국이나 국제기구로부터 개발도상국에게 이전되는 재원을 의미한다.⁷⁾ 물론 개발도상국간의 이른바 남남협력도 여기에 해당될 수 있다. 단, 군사적 목적, 종교적 목적 혹은 예술 및 문화활동은 여기에서 제외된다. 위와 같은 국제개발협력의 정의상 ‘개발도상국의 경제사회발전과 빈곤퇴치’라는 목적 하에 수행되는 다양한 방식의 재원이전이 국제개발협력이 될 수 있으며, 여기에서 말하는 ‘재원이전’이 반드시 금전적인 공여만을 의미하는 것도 아니기 때문에, 유무상으로 이루어지는 다양한 활동들이 모두 국제개발협력이 될 수 있다.

이하 제3장에서 상세하게 살펴보겠지만, 국제개발협력이 시작될 무렵부터 개발도상국의 경제사회발전과 빈곤퇴치라는 상위의 목적 하에 구체적으로 해당 국가의 법과 제도의 개선을 목적으로 하는 국제개발협력이 함께 이루어져 온 바, 이를 ‘법개발협력(Legal Development Cooperation)’이라고 할 수 있을 것이다. 즉 법개발협력은 특히 해당 국가의 법제적 측면에서의 발전을 목적으로 하는 국제개발협력의 한 양태가 되는 것이다.

한편 국제개발협력에 포섭되는 활동의 양상이 매우 다양한 만큼 법개발협력에 포섭되는 활동의 양상 또한 매우 다양할 수 있을 것이다. 그런데 그간의 법개발협력이 이루어지는 모습을 살펴보면 구체적인 법률의 제·개정에 대한 지원활동을 의미하는 이른바 ‘법정비지원(Legal Technical Assistance)’⁸⁾이 가장 핵심적인 활동인 것으로 보인다. 물론 이를 좀 더 넓게 본다면 특정한 법률의 제·개정 자체뿐 아니라 (주로 지원국에 의하여 이루어진) 제·개정 법률이나 제도를 실제로 집행하는 것과 관련된 제반 지원활동까지도 포함될 수 있을 것이다.

7) 김복희, 주 1)의 글, 14면.

8) 영미문헌에서 사용되는 ‘Legal Technical Assistance’를 글자 그대로 옮기자면 ‘법기술지원’이 될 수도 있을 것이나, 이 용어를 일본에서 ‘법정비지원’으로 옮기기 시작하면서 확립된 번역어가 된 것으로 추측된다. 박광동, 주 5)의 보고서, 55면 참조.

하지만 법개발협력에는 특정한 법률 혹은 제도의 도입을 목적으로 하는 법정비지원 이외에도 다양한 활동이 있을 수 있는데, 법률 혹은 제도의 이행에 필요한 시스템 구축 및 실무 지침의 마련, 법률가 혹은 예비법률가에 대한 연수 및 교육, 법학교육 혹은 법교육⁹⁾에 대한 지원, 국민 일반을 대상으로 하는 홍보 등이 있을 수 있다. 따라서 법정비지원은 법개발협력의 하위 개념으로 자리매김할 수 있을 것이다.

이 밖에도 본 연구에서는 법개발협력의 한 가지 방법 혹은 그 수평적 혹은 대등적 관계를 강조한 또 다른 표현으로서 ‘법제교류(Legal Collaboration)’라는 개념을 사용하고자 하는데, 여기에서는 특히 각국의 ‘법제와 관련된 정보와 지식의 교환과 공유(Exchange and Sharing of Legal Information and Knowledge)’가 강조된다. 이 개념에 대해서는 제4장 제3절에서 상술한다.

제 3 절 연구의 범위 및 방법

본 연구는 크게 세 부분으로 이루어지는데, 먼저 제2장에서는 제2차 세계대전 이후 국제개발협력이 어떻게 전개되어 왔는지를 간략히 살펴봄으로써 국제개발협력을 둘러싼 정치경제적 환경과 이론적 배경을 파악하고자 한다. 이는 크게 국제개발협력의 ‘목적 및 내용’의 측면과 그 실행의 측면이라고 할 수 있는 ‘원조효과성’으로 나누어 살펴볼 수 있을 것이다. 여기에서는 특히 국제개발협력에 있어서의 최근 동향을 잘 파악할 수 있는 2011년 부산원조총회의 성과에 주목하고자 한다.

다음으로 제3장에서는 국제개발협력 중에서도 대상국의 법과 제도의 개선을 목적으로 하는 법개발협력이 오늘에 이르기까지 전개되어

9) 법학교육이 법률가 혹은 예비법률가에 대한 전문적 지식의 전수라고 한다면, 법교육은 반드시 법률가 혹은 예비법률가를 포함한 일반인에 대한 교양 수준의 법 관련 지식의 전수라고 할 수 있을 것이다. 법치주의 혹은 준법의식이 아직 충분히 고양되지 않은 개발도상국에서는 법학교육 뿐 아니라 법교육 역시 중요한 교육내용이 될 필요가 있다.

온 과정을 살펴보고자 하는데, 여기에서는 ‘법정비지원의 부흥기’라 할 수 있는 1990년대가 중요한 의미를 갖는다. 이 시기에 법개발협력의 핵심적인 활동이라고 할 수 있는 법정비지원이 본격적으로 이루어지기 시작하였으며, 더불어 이와 관련된 공과(功過)가 노정되었기 때문이다. 2000년대 들어와서는 이 시기의 활동에 대한 반성이 시작되었는데, 본 연구의 목적인 바람직한 법개발협력의 방향성을 모색하는 것 역시 1990년대의 법정비지원에 대한 반성에서 출발하는 것이라 할 수 있을 것이다. 따라서 제3장은 1990년대와 2000년대의 법정비지원의 전개 과정 및 그와 관련된 논의를 정리하고, 앞서 제2장에서 정리한 국제개발협력에 있어서 확립된 원칙과 규범에 비추어, 법개발협력이 나아갈 바에 대한 시사점을 도출하는 것을 목적으로 한다.

제4장에서는 본 연구의 목적이라 할 수 있는 바람직한 법개발협력의 방법을 모색해 보고자 하는데, 먼저 기존의 법개발협력에 대한 반성을 몇 가지 쟁점을 정리하고, 이를 바탕으로 바람직한 법개발협력을 위하여 해결하여야 할 과제를 제기하도록 한다. 마지막으로 그간에 이루어진 법개발협력 혹은 법정비지원이 갖는 한계를 극복하기 위한 새로운 노력으로서 ‘법제교류’가 갖는 의의와 그 방향성을 모색해 본다.

제 2 장 국제개발협력의 전개 과정 및 최근 동향

국제개발협력은 제2차 세계대전이 끝난 후 과거 서구 열강의 식민지였던 나라들이 대거 독립하면서 시작되었는데, 오랜 식민수탈에 시달리던 이들 국가들의 비참한 생활상에 대해 국제사회가 공동의 책임을 느끼면서 신생독립국들의 발전을 돕는 국제개발사업들이 본격적으로 추진되었던 것이다.¹⁰⁾ 이러한 국제개발협력에 있어서 법개발협력 혹은 법정비지원이 갖는 의미를 파악하기에 앞서, 먼저 제2차 세계대전 이후로부터 오늘날까지 국제개발협력이 어떻게 전개되어 왔는지를 이해할 필요가 있는데, 이는 두 가지 차원에서 살펴볼 수 있다. 하나는 국제개발협력의 목적 및 내용이 어떻게 전개되어 왔는가 하는 것이고, 다른 하나는 국제개발협력의 효과, 즉 원조효과성을 높이기 위한 노력이 어떻게 이루어져 왔는가 하는 것이다. 전자가 국제개발협력의 ‘내용’에 관한 것이라면, 후자는 국제개발협력의 ‘실행’에 관한 것이라 할 수 있을 것이다.

제 1 절 국제개발협력의 목적 및 내용의 전개 과정 및 최근 동향¹¹⁾

1. 2차 세계대전 후 1960년대: 냉전체제 유지를 위한 개발원조의 시작

국제개발협력이 본격적으로 시작된 것은 제2차 세계대전 이후이다. 그 후 오늘날에 이르기까지 국제개발협력이 전개해 온 과정은 몇 시

10) 주동주, 「국제개발협력의 역사」, 『국제개발협력의 이해』, KOICA/ODA 교육원, 2011, 75면.

11) 본 장 제1절을 작성하는데 있어서, 주동주, 위의 글을 많이 참고하였다. 직접적으로 인용된 부분을 제외하고는 인용각주를 생략하였다.

기로 나누어 설명할 수 있는데, 그 첫 번째는 2차 대전 이후 1960년대까지이다. 이 시기에는 미국이 Marshall Plan을 통하여 전후 서유럽의 재건을 지원하면서 국제개발협력의 시초를 열었고, 최초의 본격적인 원조프로그램이라 할 수 있는 Marshall Plan은 그 후 개발도상국에 대한 원조 접근법에도 큰 영향을 주었다. 당시 서유럽 국가들에 대한 미국의 원조는 다분히 공산주의 세력의 확대를 막기 위하여 시작된 것이었지만, 개발도상국에 대한 원조는 매우 인도적인 목적 하에 이루어진 것이었다. 또한 이 시기는 주요 선진국들의 원조전담기구를 비롯하여 OECD, UNCTAD, UNDO, UNIDO 등이 설립됨으로써, 오늘날까지 유지되고 있는 국제개발협력체제가 정비된 시기이기도 하다.

2. 1970년대: 개발도상국의 세력화로 인한 개발원조의 축소

그 후 1970년대는 두 차례의 오일쇼크와 뒤 이은 외채위기 및 구조조정으로 인하여 개발도상국들이 심각한 좌절을 경험한 시기이다. 이러한 배경 하에 종속이론(Dependency Theory)이나 세계체제이론(World System Theory)이 주목을 받게 되었다. 이 시기에 많은 개발도상국들은 ‘산업화(Industrialization)’에 집중적으로 투자하였으며, 원조도 이를 지원하기 위하여 집중적으로 투입되었다. 사회주의 노선을 선택한 나라들은 소련 모델을 따라 생산시설의 국유화와 단지(Combinat)화를 추진하고 농업부문도 집단화한 반면, 시장경제 노선을 택한 나라들은 정부가 외자를 도입해 국가의 주도하에 개발을 추진하는 방향으로 나아갔다.¹²⁾ 그런데 많은 개발도상국가들이 균형성장전략 하에 수입대체형 산업을 육성하는 방향으로 초기 산업화를 추진한 반면, 한국을 비롯한 동아시아의 일부 국가들은 불균형 성장전략에 기초한 수출주도형 산업화 전략을 취하였다.¹³⁾

12) 주동주, 위의 글, 80면.

13) 주동주, 위의 글, 81면.

한편 UN은 선진국들이 GNP의 0.7%를 ‘공적개발원조(Official Development Assistance, ODA)’로 제공하도록 촉구하였고, 1974년 제6차 특별총회를 통해 선진국들에게 유리한 종래의 국제무역과 금융질서를 근본적으로 개편하고 신국제경제질서(New International Economic Order, NIEO)를 수립해야 한다는 결의를 채택하였다. 하지만 이러한 움직임은 오히려 선진국들의 반발을 불러와서, 개발도상국에 대한 지원이 줄어드는 결과를 가져왔다. 결국 선진국들은 개발도상국들의 목소리가 강한 UN을 피해서, 세계은행, IMF, OECD 등을 통해 개발협력을 논의하게 되었던 것이다.

3. 1980년대: 신자유주의적 구조조정정책

1980년대 개발도상국들은 식민지로부터의 독립 이후 급속한 산업화를 목표로 막대한 외채를 들여와서 수입대체형 공업화를 추구하였으나, 성과가 부진한 가운데 두 차례의 오일쇼크를 겪으면서 국제수지가 급속히 악화되었다. 게다가 선진국들이 인플레이션을 억제하기 위하여 고금리정책을 추진하자 개발도상국들의 외채상황이 불가능해진 상황에 이르게 된 것이다. 이 때 IMF와 세계은행이 이른바 ‘최후의 대출처’로서 개발도상국들에게 긴급자금을 대출해 주면서, 개발도상국들의 경제정책에 대하여 광범위한 구조조정을 요구하게 되었다. 이들 IMF와 세계은행이 제공하는 차관은 기존의 차관보다 엄격한 조건을 붙여서 이들 두 기관이 수원국의 경제정책이 깊숙이 개입하도록 하였던 것이다. ‘워싱턴 컨센서스(Washington Consensus)’¹⁴⁾에 입각한 ‘구조

14) 1980년대 이후 IMF와 세계은행이 외환위기에 처한 개발도상국들에게 구제금융을 제공하면서 그 전제조건으로 요구한 일련의 개혁정책을 말한다. 이른바 신자유주의(Neo-Liberalism)에 입각한 시장지향적 개방을 추구하는 정책들이며, 이는 1980년대 이후 사회주의의 퇴조를 배경으로 국가 주도하의 개발정책을 추구해 온 개발도상국들을 시장경제체제로 편입시키고자 한 의도로 해석된다. 그 핵심적인 내용은 다음의 10가지 정책이다. 주동주 외, 「선진국의 ODA 공여실태 분석과 한국의 대외원조 전략」, 산업연구원, 2009 (주동주, 위의 글, 90면에서 재인용).

조정정책(Structural Adjustment Program)’은 이후 거의 20년 동안 대부분의 개발도상국에서 ‘개혁’이라는 이름 하에 시장경제의 도입을 강행하였고, 이는 국제원조기구에 의한 수원국의 주권침해 논란을 불러일으켰다.

4. 1990년대: 세계경제의 통합과 세계화

동유럽 사회주의의 붕괴로 인하여 동서냉전체제가 해체된 이래, 동서냉전은 국제개발협력을 촉발한 주요한 배경요인이었던 만큼 냉전의 해체는 개발협력의 성격과 방향에도 영향을 주었는데, 역설적이게도 그 영향은 부정적인 것이었다. 냉전체제 하에서 제3세계 국가들을 관리하는 수단으로 원조를 이용하던 미국에서는 원조의 필요성에 대한 인식이 저하되었고, 사회주의 국가들간의 원조 또한 사라짐에 따라, 개발원조가 크게 감소하면서 개발도상국들의 경제는 더욱 어려운 상황에 처하게 되었다. 이제 세계는 미국이 주도하는 단일한 시장경제 체제로 통합되었고, IMF와 세계은행은 제3세계에 미국식의 시장경제를 이식하는 구조조정정책을 지속해 나갔으며, 이에 따라 각 분야에서 국경을 초월하는 세계화(Globalization)가 더욱 심화되었다. 국제개발협력 분야에서는 경제성장에 집중해 오던 종래의 개발이론들이 동력을 상실한 상황에서, 환경, 인권, 아동 등 다양한 개발이슈들이 부각되기 시작하였다.

-
- (1) 재정적자 및 정부역할 축소
 - (2) 재정지출 합리화
 - (3) 조세개혁
 - (4) 금융시장 자유화
 - (5) 환율 자유화
 - (6) 무역 자유화
 - (7) 외국인투자 자유화
 - (8) 민영화
 - (9) 규제완화
 - (10) 재산권 보호

1990년대에 들어와서 등장하기 시작한 이러한 새로운 접근방법은, 1970년대의 두 차례 오일 쇼크와 1980년대의 외채위기를 겪으면서 산업화를 이루고자 하는 개발도상국들의 노력이 대체로 실패하고, 뒤 이어서 행해진 워싱턴 컨센서스에 입각한 신자유주의적 구조조정마저도 실패하면서, 오히려 많은 개발도상국에서 빈곤이 심화된 결과에 대한 반성이라고 할 수 있을 것이다. 이에 1990년대 이후 국제사회의 개발 협력은 아동, 여성, 보건, 인권, 환경 등의 문제를 강조하고, 다음 절에서 상세히 살펴보는 바와 같이 원조효과성을 위한 논의에 집중하고 있다는 점에서 그 이전과는 상당히 다른 접근방법을 보여주고 있다.¹⁵⁾ 이를 ‘경제성장(Economic Growth)’이 아닌 ‘인간개발(Human Development)’ 중심의 접근방법이라고 부를 수 있을 것이다. 이 때로부터 등장한 인간개발 중심의 접근방법을 가장 잘 보여주는 것이 바로 이하에서 살펴볼 새천년선언이다.

5. 2000년대: MDGs 선언과 개발이슈의 다양화

2000년에는 UN 세계정상회담을 통해 ‘새천년선언(Millennium Declaration)’을 채택하고 국제사회가 2015년까지 해결해야 할 공동의 과제로 8가지 목표를 담은 MDGs를 발표하게 되었다. 그 배경으로는¹⁶⁾ 먼저 냉전 종식을 계기로 서방국가의 개발도상국에 대한 원조가 감소하면서 UN 주도의 다양한 개발논의가 부활할 수 있게 된 것과 특히 아프리카 지역에서 빈곤이 심화된 것을 들 수 있다. 이 MDGs는 1990년대 UN을 비롯한 IMF, OECD, 세계은행 등 다양한 개발주체들이 모여서 활발히 제시한 각종 목표들을 모든 개발 이해관계자들이 한 자리에 모여 조정하고 통합한 결과물로서, UN 역사상 가장 많은 회원국 정상

15) 주동주, 위의 글, 82면.

16) 서미영, 「최근 국제개발협력 이슈」, 『국제개발협력의 이해』, KOICA/ODA 교육원, 2011, 108면 참조.

들이 합의한 선언인 만큼 정치적 정통성과 책임성 면에서 이전의 그 어느 선언보다 의미가 크다 하겠다.¹⁷⁾

2000년대에 들어와 국제개발협력은 MDGs 실현을 위한 협력을 초점을 맞추어왔으며, 모든 국가들, 국제기구들, 민간기구들까지 MDGs를 이 시대의 최대 과제로 인식하고 그 실현방안을 논의해 온 것이다. 특히 원조공여국들의 모임인 OECD/DAC는 원조가 MDGs의 실현에 보다 효율적으로 이용될 수 있는 방안에 대한 논의를 주도하고 있으며, 현재 국제개발협력에 있어서 가장 활발하게 논의되고 있는 주제가 바로 ‘국제개발협력의 원조효과성 제고방안’이라 할 수 있다. 앞서도 언급한 바와 같이 이는 국제개발협력의 ‘실행’에 관한 측면이므로, 절을 바꾸어 논하도록 한다.

제 2 절 국제개발협력의 원조효과성 제고 노력의 전개 과정 및 최근 동향

지난 60여년의 막대한 원조에도 불구하고 경제사회 개발에 성공한 나라들이 많지 않다는 인식을 바탕으로, 국제사회는 2001년에 선언한 MDGs를 달성하기 위하여 크게 두 가지 노력을 기울이게 된다. 하나는 개발재원의 확대를 위한 노력(More Aid)이고 다른 하나는 원조재원의 효과적인 집행 및 활용을 위한 노력(Better Aid)이다. 특히 원조공여국들은 조화되지 않은 공여국의 다양한 요구사항과 상이한 원조관행 및 원조수행방식 때문에 수원국 내에서 비생산적인 비용을 발생시키거나 수원국의 제한된 능력을 더욱 저하시키는 문제에 대하여 우려하였던 것이다.¹⁸⁾

17) 서미영, 위의 글, 110면.

18) 서미영, 위의 글, 114면.

이를 위하여 국제사회는 OECD를 중심으로 일련의 고위급회담(High Level Forum, HLF)을 개최하여 ‘원조효과성’¹⁹⁾ 제고를 위한 논의를 진행해 왔다. 이는 국제개발협력의 ‘실행’의 측면이라고 할 수 있을 것인데, 공적개발원조가 국제개발협력에 있어서 가장 중요한 수단이라는 점에서 그 효과성을 높이려는 논의가 필요하게 된 것이며, 최근의 논의도 주로 여기에 집중되어 있다. HLF는 2003년 로마, 2005년 파리, 2008년 가나의 아크라에서 세 차례 개최되었고, 2011년 11월에 부산에서 네 번째로 개최되었다. 그간에 이루어진 원조효과성 제고 노력을 정리하면 아래의 표와 같다. 이하에서 하나씩 살펴본다.

[표 1] 원조효과성 의제의 발전과정²⁰⁾

년 도	고위급회의	결과문서	주요 의제
2000	-	새천년개발목표 (MDGs)	빈곤퇴치를 위해 전 세계가 지켜야 할 여덟 가지 목표 설정
2002	-	몬테레이 컨센서스	새천년개발목표 달성을 위한 개발재원 마련
2003	HLF1	로마선언	공여국의 우선순위와 절차, 공여국간 조정 부재로 인한 수원국의 부담과 행정비용의 증가 등 원조효과성을 저해하는 요인을 감소함으로써 원조조화 달성의 필요성 강조

19) OECD의 DAC는 원조효과성을 ‘가장 높은 개발효과를 담보하기 위한 개발협력사업의 관리, 전달 및 상보성 향상’으로 정의하고 있다. 이는 파리선언이 강조하고 있는 ‘원조전달 메커니즘과 과정’을 중심으로 한 정의라 할 수 있다. 임소진, 『부산 파트너십 이행 평가지표 수립방향 및 전략 연구』, KOICA 개발정책 포커스 제10호, 2012, 11면.

20) 박수경 · 이주영, 「부산 세계개발원조총회(HLF-4)의 주요 논의와 성과」, KIEP 지역경제 포커스, 2011. 12. 6면.

년 도	고위급회의	결과문서	주요 의제
2005	HLF2	파리선언(PD)	원조효과성 달성을 위해 수원국과 공여국 공동의 노력을 요하는 5대 원칙 설정
2008	HLF3	아크라행동계획(AAA)	파리선언 목표달성을 위한 원조효과성 의제의 우선순위 확정
2010	-	보고타선언	포괄적인 파트너십으로서 남남협력의 필요성 강조
2010	-	델리선언	취약 및 분쟁국에 대한 우선적인 개발협력 방안 마련
2010	-	이스탄불원칙	시민사회의 개발효과성을 위한 국제적 프레임워크 구성
2011	HLF4	부산선언	효과적인 개발협력을 위한 부산 파트너십 설정

1. 로마선언(제1차 원조조화를 위한 고위급회담)

2002년 로마에서 개최된 제1차 고위급회담에서는 로마선언문(Rome Declaration)을 통해 공여국간 원조노력의 조화에 중점을 둔 원조효과성의 주요 원칙을 정하였다. 로마선언 핵심 내용은 다음과 같다.²¹⁾ 첫째, 조화로운 원조를 위한 노력들이 각 수원국의 실정에 맞게 적용되고, 수원국의 개발 우선순위에 공여국의 원조를 일치시키는 것을 보장하여야 한다. 둘째, 공여국 및 공여기관의 절차 및 관행을 간소화시키기 위해 더욱 노력하여야 한다. 셋째, 조화로운 원조를 장려하기 위한 기관 및 국가의 정책, 절차 그리고 관행을 개선할 방법을 개발하여야 한다.

21) 서미영, 주 16)의 글, 114면.

[표 2] 로마선언문의 주요 내용²²⁾

1. 수원국간 우선순위(빈곤감소전략 등)에 근거한 개발협력을 제공하고 공여국간 조정노력을 강화할 것
2. 공여국간 조정을 강화하기 위한 개별 국가 및 기관의 정책, 과정, 사업 수행 절차를 점검하고, 보고체계, 원조제공 관련 조건(conditionality) 등을 간소화(streamline)할 것
3. 수원국의 상황을 고려한 개발협력 원칙과 기준을 준수할 것
4. 공여국은 위임을 통해 수원국과의 협력을 강화하고, 수원국 현지사업 인력의 사업관리상 유연성을 확대할 것
5. 수원국의 분석역량 강화를 지원하고 개발성과에 대한 주도권을 부여할 것
6. 수원국 주도의 사업을 확대할 것
7. 수원국이 적절한 정책과 제도를 갖춘 경우 프로젝트보다 예산지원, 부문별 지원을 확대할 것
8. 글로벌·지역별 프로그램에서 공여국간 조화 노력 강화

2. 파리선언(제2차 원조효과성 고위급회담)

2005년 파리에서 개최된 제2차 고위급회담에서는 파리선언문(Paris Declaration)을 통해 공여국과 수원국이 공동으로 원조효과성 제고를 위한 원칙에 합의하고, 2010년까지 이 원칙의 달성을 위한 구체적인 이행계획과 모니터링 체제를 마련하였다. 파리선언문은 크게 5개의 핵심원칙(수원국의 주인의식(ownership), 원조일치(Alignment), 원조조화(Harmonization), 원조성과를 위한 관리(Managing for Results), 상호책임성(Mutual Accountability))과 56개의 파트너십 공약(Partnership Commitment)으로 구성되어 있다. 이 밖에도 동 원칙들의 성과를 측정하기 위한 12개의 지표를 설정하고, 이 목표들을 2010년까지 이행하기로 합의하였다.

22) 박수경·이주영, 주 20)의 글, 4면.

먼저 주인의식(ownership)은 공여국이 수원국의 리더십을 존중하고 수원국은 개발전략의 수립과 이행에 있어서 주도적인 역할을 수행하여야 함을 의미하고, 원조일치(Alignment)는 공여국이 수원국의 개발전략에 근거한 원조를 제공하여야 하며 수원국의 시스템을 활용할 것과 수원국의 정부조달 시스템을 강화할 것과 원조 언타이드(untied)화를 의미한다. 원조조화(Harmonization)는 공여국이 원조활동에 대한 공동의 합의사항을 이행하고 원조절차를 간소화하며 공여국간 원조분업을 위한 노력을 제고하여야 함을 의미하고, 원조성과를 위한 관리(Managing for Results)는 공여국과 수원국이 성과중심적 사업체계 및 보고·평가체계를 구축하여야 한다는 것이다. 마지막으로 상호책임성(Mutual Accountability)은 공여국이 수원국에 투명하고 포괄적인 원조를 제공하고, 수원국은 국가개발전략의 이행과 평가에 다양한 개발협력의 주체를 참여시켜야 한다는 것이다.

[표 3] 파리선언 5대 원칙별 12개 지표 및 달성목표²³⁾

5대 원칙	12개 지표	목표달성률 (2010년까지)
주인의식 (ownership)	1. 수원국의 구체적인 개발실행전략 수립 - 빈곤감축전략을 포함한 국가발전전략을 지니고 있는 국가의 수	최소 75% 이상
	2. 신뢰할 수 있는 국가시스템 - 조달체계와 공공재정관리시스템을 지니고 있는 국가의 수	최소 50% 이상
원조일치 (alignment)	3. 원조자금의 국가우선순위배정 - 국가예산에 반영된 정부부문에 지원된 원조자금의 비율	85% 이상
	4. 조율된 수원국의 역량강화노력 - 수원국의 자체 개발전략과 일치하는 프로그램(공여국-수원국 공동마련)을 통해 역량개발을 지원하는 공여국가의 비율	50% 이상
	5. 국가시스템의 활용 - 수원국의 조달시스템과 공공재정관리시스템을 활용한 공여국의 수와 원조자금비율	- 공여국이 수원국의 시스템 100% 활용 - 공공재정관리시스템을 사용하지 않는 자금비율 감축(1/3-2/3)

23) 서미영, 주 16)의 글, 117-8면.

제 2 장 국제개발협력의 전개 과정 및 최근 동향

5대 원칙	12개 지표	목표달성률 (2010년까지)
	6. 유사프로젝트 수행조직의 최소화를 통한 수원국의 역량 강화 - 국별 분리 프로젝트 수행건수 7. 원조의 예측가능성 제고 - 합의된 일정에 따라 집행된 원조의 비율 8. 안타이드화 - 비구속성 양자간 원조의 비율	2/3 감축 75% 이상 지속적 향상
원조조화 (harmonization)	9. 공통의 합의와 절차 활용 - 프로그램 방식 접근으로 제공된 원조의 비율 10. 공동분석활용 - 현지공동조사단과 국별공동분석의 비율	66% 이상 40% 이상 66% 이상
성과관리 (managing for results)	11. 성과중심계획 - 투명하고 모니터링 가능한 성과측정계획을 지닌 국가의 수	75% 이상
상호책임성 (mutual accountability)	12. 상호공동책무 - 원조효과지표 이행도표를 공동으로 측정하는 수원국의 수	100%

3. 아크라행동계획(제3차 원조효과성 고위급회담)

2008년 가나의 아크라에서 열린 제3차 고위급회담에서는 파리회담 이후 원조효과성 제고 노력의 성과에 대한 중간점검을 실시하고 향후 파리선언 이행을 촉진하기 위해 아크라행동계획(Accra Agenda for Actions, AAA)을 발표하였다. AAA는 파리선언의 중요성을 재확인하고, 2010년 목표달성을 위한 이행 노력을 다시 한 번 강조하였다는 점에 그 의의가 있다.²⁴⁾ 특히 수원국의 시스템 사용, 원조의 예측가능성 개선 등 수원국의 입장이 상당부분 반영되면서, 파리선언보다도 개발에 대한 수원국의 주인의식이 더욱 강조되었다.²⁵⁾

24) 서미영, 위의 글, 120면.

25) 서미영, 위의 글, 120면.

[표 4] 아크라행동계획의 주요 내용²⁶⁾

		수원국	공여국
개발에 관한 주인의식(ownership)	우선과제 명확하게 표명		
	개발정책 및 계획준비 - 시민사회 참여약속		주도적으로 정책대화 추진 - 개발목표를 의회, 민간부문 등 모든 개발주체들의 향상노력 지향
	대상분야 체계적으로 구별 책임있는 기술 및 독자적인 능력 강화 노력		수원국의 개발역량 지지 - 기술적 협력에 대한 연대 - 남남협력을 통한 지역자원 활용으로 기술협력 활성화
원조일치	개도국의 역량강화		수원국 시스템 사용 동의 및 사용 곤란시 합당한 사유를 설명 - 개도국 시스템 불안전시 강화 노력 조치 - 시스템에 대한 평가는 공동으로 실시하고 합의된 TOOL 사용
	개도국체제 활용 강화		

26) 서미영, 위의 글, 120면.

	수원국	공여국
<p>원조조화: 보다 효과적이고 포괄적인 파트너십 구축</p>	<p>모든 개발주체를 포괄하는 파트너십 구축</p> <ul style="list-style-type: none"> - 양·다자간 원조, 글로벌 펀드, CSOs, 민간부분 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 시스템 사용에 대한 투명한 계획 수립 및 수원국과 공유 및 직원에 대한 인센티브 제공 - 프로그램 방식 66% 제공 / 50% 이상을 재정지원의 형태로 제공
<p>원조의 분산방지: 공여국간 원조분업</p>	<p>공여국의 국가, 지역, 분야별 지원노력을 주도</p> <p>원조분업 good practice 원칙 수립 위해 효과작업반에 적극 참여</p> <p>2009년 6월까지 국제적 원조분업에 대한 논의 시작</p> <p>원조 지원비중이 적은 국가에 대한 지원 강조</p>	<p>수원국의 우선순위 존중</p>
<p>모든 개발주체들의 개발활동 보장</p>	<p>남남협력 및 삼각협력 확대: 중소득국 의 개발경험 공유의 중요성을 강조</p> <p>글로벌펀드 및 프로그램 방식의 지원 확대</p> <p>CSOs의 중요성 인식 및 참여 보장</p>	<p>공여국의 중요성을 강조</p>

제 2 장 국제개발협력의 전개 과정 및 최근 동향

	수원국	공여국
취약국가(Fragile States)에 대한 지원		유동적, 장기적, 신속한 기금 제공 노력 타 공여국, 국제채무협회, 유엔체제와 함께 파트너십 구축
성과중심의 원조	정보시스템 향상을 통해 정책수립, 집행 및 평가의 질 강화 - 성별, 지역, 사회 경제적 지위별 자료 포함	정보시스템 모니터링 및 국가정보역량 강화 지원 현장으로의 권한 이양
원조의 중기 예측성 제고	공여국은 3~5년 단위의 재정지출계획에 대한 정보를 정기적으로 제공 공여국 및 수원국은 중기예측성 제고를 위해 측정가능한 지표 개발 노력	

4. 부산선언(제4차 개발효과성 고위급회담): ‘원조 효과성’에서 ‘개발효과성’으로

부산 세계개발원조총회는 1) 파리선언(2005)과 아크라행동계획(2008)의 이행결과를 평가하고, 2) 포괄적 개발협력의 맥락에서 원조의 역할을 논의하며, 3) 새천년개발목표(MDG)와 그 이후를 향한 새로운 국제개발협력 목표를 도출하기 위한 것이었다. 부산 총회에서는 공여국, 다자기관 그리고 수원국 뿐 아니라 의회, 민간부문, 시민사회 등 국제개발협력의 모든 주체를 포함한 ‘포괄적 글로벌 파트너십’을 추구하였으며, 원조뿐 아니라 원조 외 재원을 포함한 개발협력의 효과성에 대하여 논의하였다.²⁷⁾ 부산 세계개발원조총회의 결과는 1) 파리선언의 성과 평가 및 기존 원조효과성 핵심원칙의 강화, 2) 원조효과성에서 ‘효과적인 개발협력(Effective Development Cooperation)’으로의 전환, 3) 개발협력을 위한 새로운 파트너십으로 요약될 수 있다.

[표 5] 2011 부산총회에서 채택된 4대 공동원칙과 행동방안²⁸⁾

4대 공동원칙	공동원칙에 따른 행동방안
개발 우선과제에 대한 개발도상국의 주인의식 (ownership of development priorities by developing countries)	개발정책 및 절차의 민주적 주인의식 심화, 확대, 운용
결과중심 (focus on results)	구체적이고 지속가능한 개발성과를 위한 노력 강화
포용적 개발 파트너십 (inclusive development partnership)	남남협력 및 삼각협력에 대한 지원 확대

27) 임소진, 주 19)의 글, 9면 참조.

28) 임소진, 「부산총회의 결과와 KOICA 개발협력 사업에 대한 합의」, 『국제개발협력』, KOICA, 2011. No. 4. 106면.

4대 공동원칙	공동원칙에 따른 행동방안
투명성 및 상호책임성 (transparency and accountability to each other)	개도국의 다양한 개발자원 활용 및 개발협력 활동의 개발에 대한 촉매적 역할 지원

사실 부산결과문서(Busan Partnership for Effective Development Cooperation)에 ‘개발효과성’ 혹은 ‘효과적인 개발협력’의 정의가 담겨 있지 않다.²⁹⁾ 다만 부산총회에서 수원국 중심의 개발을 강조한 점과 원조를 넘어선 개발협력을 강조한 점, 그리고 원조전달 과정이 아닌 개발협력을 통한 ‘원조 수혜자’에 대한 효과를 고려하여, 개발효과성을 ‘수원국 국민을 위해 정의된 목적에 근거한 개발활동 성과의 최대화’로 정의하고, 효과적 개발협력을 ‘개발협력의 주요 주체가 행하는 수원국 국민을 위한 원조 및 원조 관련 개발협력 활동성과의 최대화’로 정의하는 견해를 참고할 만하다.³⁰⁾ 이러한 정의를 볼 때, ‘원조효과성’에서 ‘개발효과성’으로의 전환은 ‘원조전달 과정’으로부터 ‘개발협력활동의 수혜자’에게로 초점이 옮겨간 것으로 해석될 수 있다.³¹⁾

이에 앞서 2010년 11월 서울에서 개최되었던 G20 정상회의에서는 한국의 주도로 ‘개발’이 주요 의제의 하나로 채택된 바 있는데, 여기에서는 개발도상국들의 성장력 복원에 초점을 맞추고 다시 경제개발을 강조한 지원전략들이 논의되었다. 그 배경에는 MDGs가 경제개발의 문제를 소홀히 하고 임상적인 빈곤퇴치에만 역점을 두고 있다는 비판이 작용한 것으로 보이는데, 즉 경제의 생산능력 확대를 통한 장기적인 소

29) 이 때문에 자칫 이들 개념의 의미가 너무 광범위해질 수 있다는 우려와 과연 부산파트너십을 통해 원조효과성에서 개발효과성 또는 효과적 개발협력으로의 패러다임 전환이 이루어졌는지 의문이 남게 되었다. 그 뿐 아니라 부산총회에서 합의된 공약의 이행을 위한 지표의 개발이 2012년 6월로 연기됨으로써 부산총회는 결국 미완의 성과를 거둔 것으로 평가된다. 임소진, 주 19)의 글, 2012, 9면.

30) 임소진, 위의 글, 14면.

31) 임소진, 위의 글, 14면 참조.

득원의 창출 없이 빈곤 구호적인 정책만으로 궁극적인 개발이 가능하겠는가 하는 의문이 제기되고 있는 것이다.³²⁾

이러한 배경 하에서 제시되고 있는 ‘개발효과성(Development Effectiveness)’은 외부지원만이 개발도상국의 빈곤에 대한 해답이라는 관점에서 벗어나 광범위한 의미의 ‘효과적인 개발’ 프레임 워크를 제시하고자 하는 것이다.³³⁾ 즉 ‘효과적인 개발’은 강력하고 지속 가능하며 포용적인 성장으로 주도되고, 국민 세금에 기초한 개발도상국의 재원이 개발에 더 큰 역할을 담당함으로써 정부의 책임성을 제고해야 하며, 효과적인 정부 및 비정부기구가 개혁을 설계 및 실행하고 상호 책임을 지며, 개발도상국은 점진적으로 지역과 글로벌 차원에서 통합되어 글로벌 경제에서 경쟁력을 가질 수 있는 규모의 경제를 창조하는 것으로 구성된다. 이러한 프레임워크에 따라 ODA 투입 분야와 방식의 조정이 논의되어야 하고, 개발도상국의 지속 가능한 발전과 국내 자원의 동원에는 효과적인 제도와 정책이 필수적이므로, 개발도상국은 각자의 필요와 발전 단계에 맞는 제도 개혁을 주도하고 국제사회는 이를 지원하여야 한다.

제 3 절 소 결

제2차 세계대전 이후 국제개발협력이 전개되어 온 과정을 살펴보면, 다분히 정치경제적인 배경과 동기에 따라서 이루어져 왔음을 알 수 있다. 하지만 그러한 중에도 국제개발협력을 정당화하는 이론과 여론이 착실하게 형성되어 오면서, 이제는 정치적·경제적 이해관계를 떠나서 국제사회의 공동선을 위하여 함께 노력하지 않으면 안 되는 일로서 확고하게 자리 잡게 되었다고 말할 수 있을 것이다.

32) 주동주, 주 10)의 글, 94면.

33) 이하의 설명은 강선주, 「부산 세계개발원조총회(HLF-4)의 성과와 글로벌 원조구조 전망」, 국립외교원 외교안보연구소 주요국제문제분석 2012-10, 2012. 5. 8, 6면 이하 참조.

그러나 반세기 넘게 시도된 국제개발협력을 통한 개발도상국의 경제사회발전과 빈곤퇴치의 노력은 아직 성공적이었다고 평가하기 어려운 것으로 보인다. 심지어 아프리카 지역에서는 오히려 빈곤이 심화되기도 하였다. 따라서 이제는 빈곤퇴치와 인간개발이라는 목표에 집중해야 한다는 각성이 담긴 것이 바로 MDGs 선언이다. 하지만 MDGs 목표 달성 시한인 2015년을 앞둔 현재까지도 그 목표 달성에 대한 전망은 그리 밝지 않은 상태이다. MDGs 선언 이후 원조효과성을 높이기 위한 국제적 노력이 활발하게 이루어지고 있는 것도 바로 이러한 우려 때문이다.

그런데 이제는 ‘원조’를 중심으로 한 국제개발협력을 넘어서 보다 근본적인 ‘개발’과 ‘발전’을 달성함으로써 개발도상국 국민들에게 실질적인 혜택이 돌아갈 수 있는 방안을 모색하는데 까지 논의의 지평이 확장되고 있다. 서울 G20 정상회의와 부산총회에서 이를 보여 주는 새로운 화두가 등장하였는데, 특히 주목할 만한 것으로서 ‘개발효과성’ 혹은 ‘효과적인 개발협력’이 새로운 아젠다로 등장하게 된 점을 들 수 있을 것이다. 먼저 개발효과성이라는 새로운 아젠다의 등장은 개발원조가 어떻게 전달되고 활용되느냐에 대한 관심으로부터 그 원조가 실제로 수원국의 국민들에게 어떠한 개선을 가져왔느냐에 대한 관심으로 옮겨가고 있음을 보여주며, 또한 국제개발협력에 원조 그 자체만이 아닌 원조와 관련된 다양한 개발협력활동이 널리 포함될 수 있음을 시사한 것이라 할 것이다.

이러한 진전은 이하에서 장을 바꾸어 상세하게 논하게 될 ‘법개발협력’의 중요성을 더욱 강조하게 되는 계기가 될 것인데, 그간의 국제개발협력은 원조의 제공과 그 활용에 초점이 맞추어져 있었으나, 이러한 대중적 방식으로는 개발도상국의 경제사회발전과 빈곤퇴치를 달성하기 어렵다는 점을 지난 국제개발협력의 역사가 보여주고 있기 때문이다. 그 보다는 원조가 아닌 경제개발을 통하여 빈곤으로부터 완전

히 벗어난 동아시아 신흥개발도상국들의 예로부터 국제개발협력이 앞으로 나아갈 바를 모색하는 것이 나올 것으로 생각되며, 부산총회에서 제기된 ‘개발효과성’ 의제 역시 이와 같은 맥락이라 할 수 있다. 그리고 경제개발을 위해서는 해당 국가의 경제시스템 뿐 아니라 국가 시스템 전반에 걸친 개선과 정비가 불가피하기 때문에, 개발도상국의 시스템 자체를 전반적으로 개선하고 정비하기 위한 법개발협력이 필요하게 됨은 물론이다.

같은 맥락에서 이번 부산총회에서는 개발도상국의 발전을 위한 자원과 해결방안의 대안적인 제공자로서 신흥개발도상국의 역할에 대한 관심이 부각되면서, 개발도상국간 협력방식인 남남협력(South-South Cooperation)과 공여국을 포함한 개발도상국간 협력방식인 삼각협력(Triangular Cooperation)이 기존 원조의 대안적인 방안으로 제시되었다³⁴⁾는 점에도 주목해야 할 것이다. 부산총회 이후 부산파트너십 이행을 위한 8대 Building Block Initiative³⁵⁾에서도 ‘남남 및 삼각협력’이 포함되어 있다. 이는 ‘수평적 파트너십(horizontal partnership)’의 한 방법이 될 것인데, 여기에서는 개발도상국간 그리고 개발도상국과 선진국간 ‘지식공유와 상호학습(peer learning)’이 강조된다.³⁶⁾³⁷⁾

34) 박수경·이주영, 주 20)의 글, 10면.

35) 여기에는 분쟁 및 취약국가, 남남 및 삼각협력, 민간부문, 기후자원, 투명성, 효과적 제도와 정책, 결과와 상호책임, 다양한 원조채널 관리 및 분절화 감소 등이 포함된다.

36) 임소진, 주 28)의 글, 108면.

37) 이러한 새로운 개발협력방식이 법개발협력에 대해 갖는 함의에 대해서는 이하 제4장 제3절에서 상술한다.

제 3 장 법개발협력의 전개 과정 및 최근 동향³⁸⁾

제 1 절 前 史

1. 2차 세계대전 이전

사실 법개발협력 혹은 법정비지원의 기원은 멀리 16세기부터 시작된 유럽열강의 식민지배시대로까지 거슬러 올라갈 수 있다. 당시의 법은 피식민국가의 경제를 식민국가의 그것을 모델로 하여 조직하고 운영하기 위한 수단이었다고 할 수 있으며, 이를 위하여 식민국가의 주요 법이 피식민국가에 이식되었다. 이 시기 식민지배를 경험한 국가들에는 식민지배국가로부터 이식된, 이를테면 등기, 거래, 금융, 신용, 분쟁해결 등과 같은 기본적인 법과 제도를 통하여 자본주의적 시장경제가 형성되고 조직되었다. 이들 구 피식민지배국가들은 오늘날까지도 식민시대의 법과 제도를 기반으로 삼고 있기 때문에 이 시기에 있었던 법이식을 이해하는 것은 여전히 중요한 의미를 갖는다.

2. 1960년대

그 후 1960년대에 다시 법정비지원이 활발하게 이루어졌는데, 2차 세계대전 이전에 행해졌던 법정비지원의 주체가 유럽의 식민지배국가들이었던데 반해, 1960년대에 들어와서는 그 주체가 미국으로 바뀌었다는 점에 주목해야 할 것이다. 즉 피식민국가에 대한 법이식(Legal Transplant) 경험이 전무했던 미국이 법정비지원의 주도권을 잡게 된 것이다. 이는 냉전시대의 정치경제적 전략의 일환으로서 소련의 영향

38) 본 장 제1절 내지 제2절을 작성하는데 있어서, 주로 다음의 자료를 참고하였다. 직접적으로 인용된 부분을 제외하고는 인용각주를 생략하였다. Newton, Law and Development, law and economics and the fate of legal technical assistance, in: Arnscheidt, Rooij & Otto, Lawmaking for Development, Leiden University Press, 2008.

력을 차단하기 위하여 행해진 것이었다. 이 시기에 행해진 대표적인 법정비지원은 라틴 아메리카에 대한 미국의 사업이었으며, 주로 법학 교육 혹은 법률가 양성 제도의 개선에 초점이 맞추어져 있었다.

이 시기의 법정비지원이 반드시 경제발전을 염두에 둔 것은 아니었으며, 경제적 측면보다는 사회적 측면에서의 근대화 과정에 초점이 맞추어져 있었다. 즉 잘 훈련된 유능한 법률 전문가들에 의하여 운영되는 발전된 법 시스템은 사회적 진보와 근대적 사회의 필수요소라고 여겨졌던 것이다.

3. 1970~80년대

1970년대와 80년대에는 주로 라틴 아메리카의 국가들이 채택하였던 수입대체화를 통한 산업화 전략이 실패하고, 사익추구를 일삼는 엘리트 그룹에 의한 개발국가(Developmental State)의 포획과 외채위기 등을 계기로 하여, 그 때까지 이루어졌던 법정비지원사업에 대한 회의적인 기조가 지배하게 됨에 따라, 개발도상국을 상대로 한 법정비지원은 상당히 위축될 수밖에 없었다. 이 시기에 개발도상국의 법 시스템 자체를 지원하는 프로그램은 거의 없었고, 미국의 USAID가 지원하는 라틴아메리카에 대한 사법부의 운영에 관한 프로그램이 있었을 뿐이며, 이마저도 권위주의적 정부에 대한 지원이라는 점에서 많은 논쟁이 있었다.

이 때 제기된 법정비지원에 대한 비판에는 크게 두 가지 흐름이 있는데, 하나는 사회적, 문화적 및 역사적 요소에 근거한 ‘맥락적 비평(contextual critiques)’이다.³⁹⁾ 이 견해에서는 법적 전통과 형식이 매우 광범위한 지리적 다양성을 갖는다는 점과 외국이 법적 접근방식과 기술을 하나의 맥락으로부터 들여와서 이를 다른 맥락에 이식하는 것이

39) 이 입장을 취하는 대표적인 논문으로서, Trubek & Galanter, *Scholars in Self-Estrangement: Some Reflections on the Crisis in Law and Development Studies in the United States*, 4 *Wisconsin Law Review* 1062 (1974).

불가능하다는 점에 주목하고 있다. 이 맥락적 비평은 방법론적으로 비교법에 근거한 것이라고 할 수 있을 것이다. 다른 하나는 개발의 정치경제에 근거에 비평으로서, 구조주의자와 종속이론자들의 아이디어⁴⁰)를 법과 개발 이론에 적용한 것이라 할 수 있다. 이에 따르면 법정비지원은 식민시대의 법적 제국주의의 연장선상에 있는 신식민지배의 일종이며, 개발국가의 국민경제만을 따로 다룰 수는 없고, 오히려 사업화된 핵심부와 저개발 상태에 있는 주변부로 이루어진 세계경제체제에 주목해야 한다고 주장하였다.

제 2 절 1990년대: 법정비지원의 부흥기

1. 배 경

(1) 구소련 및 동유럽 국가들의 체제전환

1989년 베를린 장벽의 붕괴와 뒤 이은 소련의 해체는 동유럽 국가들을 상대로 한 법정비지원의 부흥기를 가져오게 된다. 사회주의적 계획경제로부터 자본주의적 시장경제로의 이행은 경제시스템 뿐 아니라 실로 국가 시스템 전반의 재구축이라는 과제를 수반하기 때문이다. 처음에 이들 국가들에 대한 ‘충격요법’이 적용되던 시기에만 해도 법과 제도의 중요성은 간과되고 있었으나, 이후에 체제전환이 단행된 국가들에 대한 구조조정 과정에서는 이하에서 설명하는 ‘좋은 거버넌스’가 강조되면서 법정비지원은 다시 그 부흥기를 맞게 된다.

World Bank와 같은 국제금융기구와 미국의 USAID(United States Agency for International Development) 및 독일의 GTZ(Germany's Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit)와 같은 양자공여기관(bilateral

40) 국제개발협력에 있어서 이러한 이론이 등장한 배경에 대해서는 제2장 제1절 2. 1970년대: 개발도상국의 세력화로 인한 개발원조의 축소 부분에서 설명한 바 있다.

donor agencies) 등을 중심으로 이들 구사회주의 국가들에 대한 대대적인 구조개혁(structural reform) 프로젝트가 시작되었다. 이제 국가 주도의 경제발전(State-led Development) 전략은 시장 주도의 경제발전(Market-led Development) 전략에 그 자리를 내 주게 된다. 과거 1970년대와 80년대에 정부의 적극적인 주도를 통한 경제발전전략이 각광을 받았던 것을 생각하면, 이는 상당히 극적인 변화라 할 수 있다. 자연히 법정비 지원을 통한 법제도 개혁에 있어서 국가는 주도권을 상실하게 되었고, 그 역할은 국제금융기관이 맡게 되었다.

이러한 프로젝트의 우선순위는 바로 ‘법의 지배(rule of law)’의 확립에 있었으며, 여기에서 공여국 및 공여기관들이 정의하는 법의 지배란 책임 있고 투명한 정부가 독립적인 사법부를 통하여 공정하게 법과 규제를 집행함으로써 경제주체들에게 ‘공정한 경쟁기회(level playing field)’를 제공하는 것을 말한다.⁴¹⁾ 특히 상사법 분야의 개혁은 시장경제로의 원만한 이행과 경제성장의 촉진에 있어서 가장 필수적이고도 우선적인 과제로 여겨졌기 때문에, 공여국 및 공여기관들은 무수히 많은 전문가들을 이들 국가에 보내어 여러 가지 성공적인 모델을 바탕으로 한 수 많은 법률안을 작성하도록 하였으며 법제 관련 기관에 종사하는 수천 명의 인력을 교육시켰다.

(2) 개발원조의 실패로 인한 ‘거버넌스’의 중요성 부각

국제개발협력에 있어서 ‘법’과 ‘제도’가 주요 사업영역으로 부각된 것은 1990년대 들어와서 국제원조기구와 주요 선진공여국들이 개발과 원조효과의 달성을 위한 중요한 영향인자로서 ‘거버넌스(governance)’⁴²⁾

41) Channell, Lessons Not Learned about Legal Reform, in: Thomas Carothers, *Promoting the Rule of Law Abroad - In Search of Knowledge*, Carnegie Endowment for International Peace, 2006, p. 137.

42) ‘거버넌스’에 대한 합의된 정의는 존재하지 않으나, 일반적으로 ‘한 국가의 정치, 경제 및 사회적 자원의 배분 및 관리와 관련된 총체적인 구조’를 의미하는 것으로

의 중요성을 인식하면서 부터이다. 1980년대와 90년대에 세계은행을 비롯한 주요 국제원조기구들은 막대한 원조자금을 투입하였으나 기대만큼의 성과를 거두지 못하자 개발원조의 실패원인을 규명하려는 노력을 하게 되었다. 이러한 노력의 일환으로 세계은행은 1989년 “Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Development” 라는 보고서를 발간하면서 ‘거버넌스’라는 개념을 처음으로 사용하였고, 경제발전의 저해는 거버넌스의 실패 또는 취약한 거버넌스에서 기인한다고 진단하였다. 그 후 세계은행은 1998년에 다시 “Assessing Aid: What Works, What Doesn’t and Why”를 발간하여, 공여국들이 제도적으로 건전하고 효과적인 정책을 가진 빈곤국에 공여하도록 권고하였다.

오늘날 국제개발협력사회는 (1) 원조 그 자체로 개발도상국의 개혁을 도모할 수는 없으며, (2) 원조의 조건부정책도 개발도상국의 정책변화를 성공적으로 초래할 수 없고, (3) 원조가 수원국의 경제성장에 미치는 효과는 정책의 질에 좌우된다는데 의견의 일치를 보고 있다.⁴³⁾ 이러한 점에서 최근에는 원조나 개발에 앞서서 가장 먼저 추진되어야 할 기본과제로서 ‘좋은 거버넌스(good governance)의 구축’을 들고 있다.⁴⁴⁾ 과거의 개발이론이나 원조정책에서는 거버넌스를 이미 주어진 것으로 가정하고 논의하여 왔으나, 경제개발에 있어서 개발도상국간 성과의 차이를 설명해 주는 중요한 변수가 바로 거버넌스라는 점에 대해서 널리 견해가 일치하게 됨에 따라, 거버넌스 문제가 개발이론에 도입되고 이에 따라 경제발전의 개념 또한 확대되었다. 과거 ‘경제발전(Economic Development)’은 다분히 물질적 측면에서의 개선에 초점

이해되고 있다. 김달현, 거버넌스와 개발, 『국제개발협력이슈』, KOICA/ODA 교육원, 2011, 121면.

43) 김달현, 위의 글, 119면.

44) 이러한 좋은 거버넌스가 과연 무엇을 의미하는지에 대해서 대표적인 국제원조기구인 UNDP와 World Bank가 제시하고 있는 특징들을 살펴보면 다음과 같다. 특히 여기에서 ‘법치(Rule of Law)’와 ‘개발을 위한 법적 체계(legal framework for development)’가 중요한 좋은 거버넌스의 요소로 꼽히고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

이 맞추어져 있었으나, 좋은 거버넌스의 확립 없이는 그러한 물질적 후생의 증가도 불가능하다는 점에 대해 널리 공감대가 형성됨에 따라, 이제는 경제발전의 개념 자체에 좋은 거버넌스의 확립이라는 측면이 포함되게 된 것이다. 따라서 경제발전 개념은 정치발전이나 사회발전, 더 나아가 포괄적인 의미의 ‘인간개발(Human Development)’과도 불가분의 관계를 맺게 되었다.

좋은 거버넌스의 확립을 통한 정치발전, 사회발전, 그리고 인간개발 수준의 제고에는 법치 혹은 법의 지배가 불가결의 요소로 포함되기 때문에, 결국 경제발전에 있어서도 법치 혹은 법의 지배는 필요조건으로 인식되어야 할 것이다. 즉 1인당 GNP 혹은 GDP의 뚜렷한 증가를 달성하였다 하더라도 여기에 법치가 결여되어 있다면, 이는 온전한 의미에서의 경제발전이라 할 수 없다는 것이다.⁴⁵⁾ 이러한 점에 주목하여 등장한 개념이 바로 ‘총체적인 발전(Aggregate Development)’ 혹은 ‘지속 가능한 인간개발(Sustainable Human Development)’이라는 개념들이다. 이것이 갖는 함의는 상당히 결정적인 것일 수 있는데, 과거 경제발전을 이루는데 성공한 것으로 평가되는 국가들에 대해서도 총체적인 발전이라는 관점 혹은 인간개발이라는 관점에서는 지금까지와는 사뭇 다른 평가를 내리는 것도 가능해지기 때문이다.

	내 용
UNDP	참여(participation), 법치(rule of law), 투명성(transparency), 대응(responsiveness), 여론에 의한 결정(consensus orientation), 효과성과 효율성(effectiveness and efficiency), 책임성(accountability), 전략적 비전(strategic vision)
World Bank	공공부문 관리(public sector management), 책임성(accountability), 개발을 위한 법적 체계(legal framework for development), 투명성과 정보(transparentcy and information)

45) 이러한 의미에서 ‘경제발전(Economic Development)’과 구별되는 개념으로서 ‘경제 성장(Economic Growth)’ 개념을 사용할 수도 있을텐데, 여기에서 경제성장은 주로 물질적 측면에서의 개선만을 의미하게 될 것이다.

요컨대 1980년대와 90년대의 개발원조 실패로부터 세계원조기구와 주요 선진 공여국들은 개발에 있어서 거버넌스, 즉 법과 제도의 중요성에 대하여 깊이 공감하게 되었고, 이는 1990년대부터 활발하게 이루어진 개발도상국에 대한 법개발협력 혹은 법정비지원의 붐으로 이어지게 된다. 즉 1990년대 법정비지원의 르네상스는 ‘좋은 거버넌스’라는 더 큰 아젠다 내에서의 법과 제도의 위상에 대한 일련의 아이디어로부터 비롯된 것이다.⁴⁶⁾

(3) 신자유주의와 신고전경제학의 영향

1990년대에 들어와서 원조 및 개발정책의 실패를 계기로 ‘거버넌스’의 중요성이 부각되면서 법정비지원사업이 그 정당성을 확보함과 더불어, 이 시기에는 이른바 ‘워싱턴 컨센서스(Washington consensus)’로 집약되는 신자유주의가 전세계로 확산되면서 법정비지원의 내용 혹은 방향에 있어서도 이전과는 다른 양상이 나타나게 된다. 법정비지원과 법개발이론의 관계에 있어서도 후자가 전자에 종속되는 경향이 다분하였으며, 특히 이 시기의 법개발이론을 ‘신 법과 개발(New Law & Development)’이라고 부른다.

이 시기의 법정비지원과 법개발이론은, 1960년대에 그러했던 것과 같이 사회이론과 결부되거나 1970년대에 그러했던 것과 같이 정치이론 혹은 정치경제이론과 결부되지 않고, 다분히 경제이론에 그 근거를 두고 있다는 점이 특징적이다. 즉 이 시기의 법개발이론은 신고전학파의 경제학과 여기에 뿌리를 두고 있는 시카고 학파의 법경제학, 신제도주의 경제학(New Institutional Economics), 그리고 공공선택이론(Public Choice) 등으로부터 영향을 받았다.

이에 따르면 법은 시장에서 이루어지는 교환의 효율성을 담보하는데 그 일차적인 기능이 있으며, 사실상 법은 적정한(즉, 왜곡되지 않은)

46) Newton, 주 38)의 글, p. 30.

가격설정을 담보하는 메커니즘으로 이해되었다. 또한 법질서의 형식적인 측면과 공법(public law)에 대한 사법(private law)의 우위를 강조하면서, 사법은 시장의 보이지 않는 손의 도구로서, 그리고 공법, 즉 규제(regulation)는 국가의 보이는 주먹의 도구로서 바라보게 된다. 법이 소기의 기능을 다하기 위해서는 정치로부터 순수화되어야 하고, 중립적이고도 불편부당하여야 한다.

2. 이 시기 법개발협력의 특징: 선진국형 법제의 수용을 위한 입법

신자유주의와 신고전경제학의 이론에 바탕을 둔 법정비지원은 시장의 활성화에 그 초점이 맞추어져 있었으며, 다음과 같은 분야, 즉 (1) 사법행정의 개혁과 법률가, 특히 법관에 대한 교육,⁴⁷⁾ (2) 상사법 개혁, (3) 대체적 분쟁해결의 도입 및 활성화, (4) 공공행정의 개혁 등을 강조하고 있다. 또한 공공선택이론에서 설명하는 공공부문의 지대추구행위 및 유인구조의 영향을 받은 법정비지원은 주로 반부패, 행정시스템의 개혁, 지대의 감소 등에 초점을 맞추게 된다.

이 시기에 이루어진 법정비지원을 좀 더 구체적으로 파악하기 위하여 2000년에 있었던 스리랑카에 대한 World Bank의 법정비지원의 예를 간략히 소개하면 아래와 같다.⁴⁸⁾

1. 법제 개혁

- 상사법 개혁: 법학자와 상사법 전문가로 이루어진 그룹에 의한 상사법 제정안 작업

47) 신고전경제학과 시카고 학파의 법경제학을 이론적 배경으로 하는 이 시기의 법정비지원에 있어서 ‘사법부’와 ‘법관’이 특히 강조되는 이유는, 이들이 법관을 자본주의 시장교환 게임의 ‘제왕’으로 여기기 때문이다. 즉 법관은 시장의 규칙을 감시하고, 시장참여자들간의 분쟁을 해결하며, 규칙위반에 대하여 제재를 가하고, 공정한 결과가 도출되도록 하는 자이기 때문이다. Newton, 위의 글, p. 41.

48) Newton, 위의 글, pp. 38-9.

- 전문가 양성: 법무부 공무원에 대한 상사법 교육, 지속적인 법률가 교육 프로그램의 개발을 위한 변호사 협회 지원, 법률가 교육기관에서의 상사법 교육방법의 현대화 및 새로운 커리큘럼 개발
 - 법제 정보: 법령, 판례법, 주석 및 결정을 비롯한 법제 정보의 축적, 분석, 검색 및 공유를 위한 전반적인 시스템의 구축
2. 회사 등록
- 행정적 재조직 및 규제시스템의 자동화: 상업 부문의 점증하는 수요에 부응하기 위하여 회사등록청을 시장 및 서비스 중심의 행정조직으로 개편
3. 사법부 개혁
- 법관훈련기능: 신규임용 및 예비법관의 전문적 연구를 위한 정규 프로그램 및 현직 법관과 사법지원인력의 지속적인 전문성 배양을 위한 프로그램의 마련
 - 법원운영: 특히 기획 및 예산, 관리인력, 사건관리, 기록보유, 통계편집 등에 있어서 사법서비스위원회의 강화
 - 모델법원: 사건처리 지연을 줄이고 효율성을 제고하며 제소자에 대한 서비스 품질을 향상시키기 위한, 인프라의 획기적 개선 및 매뉴얼 시스템의 자동화
 - 중재: 사법부의 부담을 덜고 법원의 분쟁해결을 촉진하기 위한 상사분쟁의 중재서비스 향상

제 3 절 2000년대~현재: 법정비지원의 반성기

1. 배 경

2000년대에 들어와서 현재까지의 법개발이론 및 법정비지원은 그 이전과는 또 다른 국면으로 진행되고 있는데, 그 핵심은 시장근본주의와 무차별적인 세계화에 대한 비판적 반성이라고 할 수 있을 것이다. 최근 들어와서 활발하게 개선되고 있는 이러한 비판적 견해는 과거

1970~80년대의 두 가지 비평을 새로운 방식으로 상기시키고 있는 것인데, 특히 그 비평은 세계화, 성별과 기타의 편견, 정책결정자들이 의존하는 효율성 논리, 공/사의 구별, 표면적으로는 기술적인 접근방식에 내재된 정치적 내용 등에 대하여 가해지고 있다. 이제는 개발원조에 있어서 단순한 효율성과 배분의 문제가 아닌, 사회적 측면을 회복하는 일과 평등과 재분배의 문제를 해결하는 것이 중요하다는 것이 받아들여지기 시작하고 있다. 최근에 와서 제기되고 있는 그간의 법정비지원에 대한 반성은 다음의 두 가지 측면, 즉 이론적 측면과 개발전략 측면으로 정리될 수 있다.

(1) 이론적 측면에서의 반성

먼저 법개발이론에 대해서 미시경제적 합리성과 효율성에 입각한 법과 경제학 사이의 상관관계에 관한 기존의 (신고전학과 경제학과 시카고 학파의 법경제학) 이론을 뒷받침하는 경험적 증거들이 필요하다는 주장이 제기되었다. 다음으로 법정비지원사업에 대해서도 역시 지나치게 형식적이라는 비판이 생겨났는데, 이는 성문법(black letter)에 대한 비현실적인 믿음에서 비롯된 것으로서, 그러한 믿음은 세계은행이 작성한 이른바 체제전환국 혹은 개발도상국에 필수적인 상사법 체크리스트에서 여실히 드러난다.⁴⁹⁾

(2) 개발전략 측면에서의 반성

1990년대에 국제금융기관과 주요 선진국들의 주도 하에 이루어진 시장근본주의적인 법정비지원에 대한 다양한 측면에서의 비판 중에서도, ‘경제성장’ 혹은 ‘경제발전’이라는 관점에서의 비판에 특히 주목할 필요가 있어 보인다. 특히 최근에 산업화를 이룬 지역에서의 경험에 비

49) Newton, 위의 글, p. 39 참조.

추어 볼 때, 만약 법정비지원의 목적이 경제개발의 촉진에 있다면 私法을 강조하는 접근방식에 의문이 제기되지 않을 수 없다는 것이다. 그 체제전환 과정이 그다지 성공적이었다고 할 수 없는 동유럽의 많은 국가들과는 달리, 최근에 아시아 지역에서 성공적인 경제발전을 이룩한 국가들의 예는, 시장근본주의와 경제적 법의 지배에 대한 강력한 경험적 반증이라 할 수 있을 것이다. 한국과 대만을 비롯한 이들 아시아의 신흥경제국들은 자국을 대표하는 챔피언들에 대한 밀접하고도 섬세한 육성을 전제로 한 광범위한 산업정책을 통하여 눈부신 경제적 성과를 거둔 것이다. 그리고 이러한 전략은 ‘법의 지배(Rule of Law)’가 아닌 ‘법을 통한 (혹은 수단으로 하는) 지배(rule by law)’를 만들어 냈다고 할 수 있다.

2. 이 시기 법개발협력의 특징

(1) 국제규범의 수용을 위한 입법

2000년대 이후의 법정비지원은 과거보다도 훨씬 글로벌화된 환경에서 이루어지게 되었다는 사실에 의해서 결정적인 변화를 맞고 있다. 이제는 개발도상국과 선진국을 구별하지 않고 모든 국가가 동일한 경제적 조건에 놓여 있기 때문에, 개발도상국에 고유한 문제는 과거보다 훨씬 줄어들게 되었고, 개발도상국과 선진국이 동등하게 경쟁해야 하는 경우도 많아짐에 따라서, 심지어 개발도상국과 선진국의 구별은 더 이상 의미를 잃었다고 하기도 한다.⁵⁰⁾ 과거 1970년대에 UN에 의하여 주창된 NIEO(New International Economic Order)⁵¹⁾ 아젠다에서는 개

50) Sarker, *International Development Law - Rule of Law, Human Rights, & Global finance*, Oxford University Press, 200, p. 80 참조.

51) "Declaration on the Establishment of a New International Economic Order," G.A.Res. 3201 (S-IV), §4e, U.N. GAOR, 6th Spec. Sess., Supp. No. I, at 3, U.N. Doc. A/9559 (1974).

발도상국에게는 선진국과는 다른 법규범이 적용되어야 한다고 하였으며,⁵²⁾ 특히 개발도상국은 신용에 대한 접근, 개발원조, 기술이전 등에 있어서 우대를 받을 수 있어야 한다는 주장이 제기된 바 있었다. 하지만 이러한 차별적 규범이 개발도상국과 선진국간의 격차를 좁히기는커녕, 이들간의 격차를 더욱 영속화시켰다는 판단에 따라,⁵³⁾ 최근에는 과거와 같은 차별적 규범의 정당성이 더 이상 힘을 잃게 된 것이다.

이제 개발도상국과 선진국을 구별하는 ‘차별적(differential)’ 규범보다는 오히려 ‘상황적(contextual)’ 규범이 확립되어야 한다는 주장이 설득력을 얻고 있다. 상황적 규범이란 일응 당해 규범에 의하여 영향을 받는 모든 국가를 동일하게 취급하지만, 그 규범의 적용에 있어서는 국가마다의 특성을 고려하는 규범을 말한다.⁵⁴⁾ 따라서 일반적으로 상황적 규범의 적용을 위해서는 다양한 이익과 특징을 형량하여 판단할 것이 요구된다. 개발도상국에 대한 차별적 규범을 수립하였던 교토 의정서가 결국 실패로 귀결되었던 예가 이러한 새로운 흐름을 잘 보여준다고 하겠다. 반면 WTO의 무역관련 투자조치에 관한 합의인 ‘TRIMs’는 상황적 규범이 성공적으로 수립된 예라 할 수 있을 것인데, 이 합의에서는 모든 가입국들에게 동일한 하나의 기준을 적용하면서도, 선진국과 개발도상국에게 서로 다른 시한을 부여함으로써 각 국가의 구체적인 상황을 고려하고 있는 것이다.

이 때 모든 국가에 동일하게 적용되는 규범은 국제적으로 통용되는 이른바 ‘글로벌 스탠더드’라고 일컬어지는 국제규범인 경우가 많은데, 이것은 1990년대의 ‘법정비지원의 부흥기’에 개발도상국이 참고하는 법들이 주로 선진국(대체로 미국)들의 법률이었던 것과 차이가 있는

52) 이러한 주장은 과거 선진국의 개발도상국에 대한 식민지배의 역사에 근거를 두고 있는 것인데, 즉 개발도상국에 대한 우대를 통하여 식민지배 하에서 선진국이 저지른 잘못을 배상하여야 한다는 것이다.

53) Sarkar, 주 50)의 책, p. 110 참조.

54) Sarkar, 위의 책, p. 111.

부분이다. 그래서 최근에는 ‘모델법적 접근방식(a model law approach)’이 널리 통용되고 있는데, UN Commission on International Trade Law (UNCITRAL)에서 마련한 모델 조달법이 그 예가 될 수 있겠다. 개별 국가들은 이 모델법을 전체적으로 받아들이면서도 각각의 국가가 놓인 상황에 맞게 변형을 가할 수 있다. 법정비지원에 있어서도 개발도상국들은 특정한 선진국의 법률을 모델로 법을 제정하는 것보다는, 대부분의 국가가 구속되지 않을 수 없는 국제적 규범을 수용해 나가는데 초점을 맞추면서, 다만 자국의 상황에 맞게 법률의 내용이나 제정 혹은 공포의 시기를 조정하고자 하는 접근방식이 널리 활용될 것으로 예상된다.

(2) 국제개발협력에 관한 일반적 원칙의 수용

오늘날의 법개발협력에서는 그 방법과 과정에 있어서의 원칙들도 상당히 강조되는 경향을 보이고 있는데,⁵⁵⁾ 이는 앞서 살펴본 국제개발협력에 있어서 강조되는 원칙들과 같은 맥락인 것으로 이해된다. 예컨대 선진국(원조공여국), 개발도상국(원조수원국), 국제기구, 초국적기업, 초국적금융기관, NGO 등과 같은 주요 법개발협력 행위자들이 대등한 권리를 보유하는 동시에 대등한 의무에 의하여 구속되어야 한다는 ‘상호성(mutuality)’, 개발도상국의 개발 과정에 있어서 모든 개발협력주체들이 ‘상호 협력해야 할 의무(mutual duty to cooperate)’,⁵⁶⁾ 개발에 의하여

55) Sarkar, 위의 책, pp. 99 참조.

56) 개발도상국의 개발과정에서 상호 협력해야 한다는 이러한 의무는 초국가적으로 활동하는 사기업에게도 마찬가지로 적용될 수 있는데, 같은 맥락에서 1976년 OECD는 ‘Guidelines for Multinational Enterprises’를 제정한 바 있으며, 여기에는 개발에 있어서 초국적기업들이 부담하여야 할 ‘기업의 사회적 책임(corporate social responsibility)’이 담겨 있다. 이후에도 오늘날까지 동일한 취지의 노력이 UNCTAD, World Bank, UN 등에 의하여 지속적으로 이루어지고 있으며, 그 중에서도 1999년 스위스 다보스 포럼에서 Kofi Anan UN 사무총장이 주창한 ‘Global Compact’에서 제시된 일련의 원칙들이 중요한 의미를 갖는다. 그 내용은 사기업들에게 글로벌 시민의식에 의거하여 준수하여야 할 행동원칙들인데, (1) 국제적 인권의 보호, (2) 단체교섭의 권리를 포함하는 자유로운 결사의 자유 옹호, (3) 모든 형태의 강제노동 및 아동노동의

영향을 받는 개인 혹은 집단, 특히 소외계층이 개발과정에 참여할 수 있어야 한다는 ‘개발에의 동등한 참여(equitable participation in development)’ 혹은 ‘참여적 개발(participatory development)’⁵⁷⁾ 개발의 이해관계자들에 대하여 개발에 관한 정보에의 접근이 허용되어야 하며 개발 계획 혹은 초기단계에서부터 이들의 의견을 수렴하기 위한 절차적 지침이 마련되어 있어야 한다는 ‘투명성(transparency)’ 등이다.

이러한 원칙들 모두가 개발에 대한 인식의 변화를 보여주는 것이라 할 수 있다. 즉 과거에는 개발에 있어서의 선택이 오로지 해당 국가(즉 개발정책을 결정하는 정부)에만 영향을 미친다고 여겼지만, 오늘날에는 해당 국가뿐 아니라 그 국가의 모든 계층과 지역을 아우르는 국민, 외국투자자, 개발재원을 조달하는 국제기구와 금융기관 등 모두의 이해관계에 영향을 미친다는 점이 널리 받아들여지고 있는 것이다. 특히 개발의 궁극적 ‘고객(customer)’이 개발과정을 이해하고, 그것에 참여하며, 또한 그것을 비판할 수 있어야 한다는 것인데, 이는 개발과정의 역동성과 융통성을 유지하면서 변화하는 수요에 따른 다양한 교훈을 적용하기 위해서이다.⁵⁸⁾ 이렇듯 오늘날에는 개발 과정 자체가 과거와는 비교할 수 없을 만큼 복잡하고 섬세한 것으로 인식되고 있는 것이 현실이다.

제 4 절 소 결

지금까지의 법개발협력, 특히 그 중에서도 법정비지원은 국제개발협력과 그 궤를 같이 하면서 다분히 정치경제적 배경과 동기 하에서 이

근절, (4) 고용과 관련된 차별의 근절, (5) 친환경적 기술의 개발을 포함하는 환경에 관한 책임의 제고 등이다.

57) 이러한 원칙에 의거하여 World Bank와 International Development Association(IDA)는 자신들의 재원으로 이루어지는 개발 프로젝트에 의하여 피해를 입었다는 주장이 제기되는 경우에 이를 해결하기 위한 독립적인 Inspection Panel을 설치하여 운영하고 있다.

58) Sarkar, 주 50)의 책, p. 107.

루어져 왔음을 알 수 있다. 하지만 최근에 들어서 1990년대에 활발하게 이루어진 법정비지원을 바탕으로 그 실천적 측면과 이론적 측면에서 진지한 반성이 이루어지고 있음은 바람직한 일이라 할 수 있을 것이다. 특히 우리나라에서도 개발도상국에 대한 법정비지원사업이 상당히 의욕적으로 시도되는 움직임이 있는데, 과거 선진국과 국제기구에 의하여 이루어진 법정비지원에서 얻은 교훈에 비추어 앞으로 우리나라의 법개발협력의 나아갈 방향을 타진하기에 매우 적절한 시점이라고 생각된다. 특히 2000년대 이후 가장 최근의 논의는 충분한 이론적·경험적 검토 없이 정치경제적 동기에 따라 무모하게 이루어졌던 법정비지원이 예상치 못했던 부정적 결과를 야기할 수 있다는 점에 대한 반성에서 비롯된 것이기에 우리도 깊이 음미할 필요가 있을 것이다.

요컨대 국제개발협력에 있어서 과거의 개발원조 및 개발협력에 대한 반성으로서 ‘원조효과성’에 대한 논의가 시작되었고, 이제는 여기에서 더 나아가 보다 근본적으로 빈곤과 저개발 문제를 해결하기 위하여 ‘개발효과성’에 대한 논의까지 시작되고 있는 것과 마찬가지로, 법개발협력에 있어서도 과거와는 전혀 다른 관점이 필요하게 된 시점에 이른 것으로 생각된다. 최근의 반성적 논의에서 보건대, 법개발협력에 필요한 새로운 관점은 바로 ‘입법’ 그 자체가 아닌 ‘법의 적용과 이행’이 되어야 할 것이다. 그 동안 체제전환국과 개발도상국을 상대로 대대적으로 이루어진 법정비지원은 이른바 ‘훌륭한 법’들이 잘못 해석·적용되거나 병존하는 ‘나쁜 법’들과 혼동되는 결과로 귀결되는 경우가 많았지만, 이는 오히려 입법 그 자체에 대한 관심으로부터 법의 적용과 이행에 대한 관심으로 이행할 수 있는 계기가 될 수 있을 것이다. 즉 이른바 선진적인 법을 갖추는 것이 중요한 것이 아니라, 해당 국가의 법현실과 필요에 가장 잘 부합하는 법이 실제로 효과적으로 적용되도록 하는데 초점이 맞춰져야 한다는 것이다.

이러한 새로운 관점을 법개발협력에 구체적으로 적용하기 위해서는 1990년대 이루어진 법정비지원에 대한 보다 철저한 검토가 이루어져야 할 것이다. 왜냐하면 2000년대 이후에 본격화되고 있는 반성적 논의에도 불구하고 여전히 법정비지원의 외양은 사실상 아무런 변화 없이 그대로 남아 있으며, 10년 전에 행해진 것과 동일한 메뉴에 따른 간섭이 이루어지고 있다는 지적이 존재하기 때문이다.⁵⁹⁾ 이러한 지적이 말하고 있는 바와 같이, 최근의 반성적 논의에 상당히 경청할 만한 점이 있음에도 불구하고, 여전히 오늘날 법정비지원의 현실은 1990년대의 그것에 머물러 있는 것이 어느 정도 사실이다. 정확하게 말해서 법정비 지원은 현재 과도기에 있다고 할 수 있을 것이다. 특히 뒤늦게 법개발협력사업에 적극적으로 참여하고자 하는 우리나라로서는 우리의 법과 그 운용 경험을 절대화 한 나머지 이를 그대로 개발도상국에 이식하고자 하는 우를 범할 가능성이 없지 않기 때문에, 1990년대의 법정비 지원에 대한 반성을 경청하면서 경계해야 할 것이다.

살피건대 1990년대의 법정비 지원이 가진 가장 큰 문제점은 지원대상국의 현실을 도외시한 채 가장 이상적인 법률을 받아들일도록 하였을 뿐 아니라, 이들이 자신들에게 가장 적합하고 바람직한 다른 방법을 선택할 ‘기회’ 혹은 ‘가능성’을 차단했다는 데 있는 것으로 보인다. 또한 이 시기의 법정비 지원에서 논의 뜨이는 점은 신자유주의와 신고전경제학의 영향을 통하여 정립된 법개발이론이 법정비 지원 프로그램에 가감 없이 그대로 적용되었다는 점이다.

이러한 문제점 때문에 개발도상국의 법제 개혁에서 부패, 지대, 비효율적 규제 등과 같은 전형적인 진단과 처방이 거의 그대로 반복되다시피 한 것이다.⁶⁰⁾ 물론 이 시기에 이루어진 법정비 지원의 전형적 내용, 즉 (1) 사법행정의 개혁과 법관에 대한 교육, (2) 상사법 개혁, (3) 대체

59) Newton, 주 38)의 글, p. 30.

60) Newton, 위의 글, p. 34 참조.

적 분쟁해결의 도입 및 활성화, (4) 공공행정의 개혁 등이 그 자체로 무의미하거나 불필요한 것은 결코 아니다. 다만 이러한 내용이 과연 해당 국가의 필요에 부합하는 것인가에 대한 고민이 결여되어 있다는 점을 지적하지 않을 수 없으며, 또한 한 가지 모델(주로 미국의 모델)을 보편화하여 모든 국가에 획일적으로 적용하는 방식이 과연 타당한가에 대하여 의문을 던지게 되는 것이다.

구체적으로 사법행정의 개혁과 법관에 대한 교육, 그 자체가 갖는 중요성과 의의에 대해서 재론이 필요치 않으나, 문제는 개발도상 혹은 체제전환 과정에 있는 국가들의 사법부 및 법관들이 이미 해당 국가의 일정한 권력구조의 일부를 이루고 있으며, 대체로 이들은 그 권력구조에서 혜택을 누리는 지배엘리트인 경우가 많다는 점이다. 사법부의 비효율과 법관의 부패 문제도 그러한 권력구조 내에서 형성된 유인에 기인한 것이라고 보아야 할 것이다. 따라서 해당 국가의 다른 부문은 그대로 둔 채 사법부의 행정시스템을 개혁하고 법관을 교육시킨다고 해서 사법부의 비효율과 법관의 부패문제가 해결되는 것은 아닐 것이다. 이 때문에 지금까지 법정비지원의 일환으로 이루어진 사법부 개혁이 결국에는 법원청사 증개축이나 전산시스템 지원으로 귀결되는 경우가 많았다.⁶¹⁾

또한 현직 혹은 예비 법률가의 양성에 대한 지원도 그 자체로 갖는 중요성이 평가절하 되어서는 안 될 것이지만, 문제는 이들에게 제공하는 법학교육 커리큘럼의 관점(perspective)과 맥락(context)이다. 법 영역에 따라 정도의 차이는 있겠지만, 법을 분석하며 평가하는 데에는 일정한 관점이 전제되며, 동일한 법이라 하더라도 그 법이 어떠한 맥락에 놓여 있는가에 따라서 그 법의 해석과 적용은 얼마든지 달라지기 마련이다. 이 시기 법정비지원의 일환으로 지원된 법학교육 커리큘럼은 다분히 (앞서 설명한 바와 같은) 시장주의적 혹은 사법중심적

61) Newton, 위의 글, p. 42.

접근방식을 취하고 있기 때문에, 그 커리큘럼에 따라 교육받은 법률가들 역시 그러한 접근방식이 갖는 한계를 그대로 노정하지 않을 수 없을 것이라 생각한다.

대체적 분쟁해결의 도입 및 활성화 역시, 비록 이것이 신뢰하기 어렵고 업무부담이 과도하며 역량이 충분치 않은 사법부의 대안이자, 외국인직접투자를 유치하기 위한 유인으로서, 법정비지원의 필수항목의 하나로 도입되고 있기는 하지만, ‘소송’을 통한 법적 분쟁의 공적인 해결이 갖는 의미를 간과한 것이라는 점에서 비판의 여지가 없지 않다. 즉 중재를 통하여 법적 분쟁이 당사자간에 개별적·구체적으로 해결되는 것이 갖는 효율성과 편의성도 분명 존재하지만, 사회에서 발생하는 다양한 법적 분쟁이 법원에서의 소송을 통하여 해결되는 과정은 그 사회의 명시적 혹은 묵시적 규범이 형성되는 과정에 다름 아니며, 그 분쟁 해결의 결과가 일반 공중에게 알려지면서 그 사회의 질서로 자리 잡게 되는 것이기 때문이다. 비록 더디고 비효율적이라 하더라도 이러한 과정이 갖는 의미는 결코 간과되어서는 안 될 것이다.

제 4 장 바람직한 법개발협력의 모색

제 1 절 기존의 법개발협력에 대한 반성

그간에 이루어진 법개발협력, 특히 ‘입법’에 초점이 맞추어져 있었던 법정비지원에 대한 반성은 다음과 같이 두 가지 점, 즉 법정비 지원을 통한 법제 개혁이 정작 법현실과 괴리되어 있기 때문에 실효적 규범으로 자리 잡기 어렵다는 점 그리고 법정비지원국이 주도하는 입법과 그 과정에는 민주적 정당성 및 절차적 정당성이 결여되어 있다는 점 등으로 요약될 수 있을 것이다. 기존의 법개발협력에 이러한 문제점이 존재한다면, 그 결과물로 남겨진 입법은 궁극적으로 당해 사회에서 실효성(effectiveness)을 갖기 어려울 것이다. 실제로 이러한 문제들은 과거 법개발협력이 이루어진 많은 체제전환국 및 개발도상국에서 예외 없이 나타났던 것들이고, 그 결과 법개발협력의 초점이 ‘입법(legislation)’으로부터 ‘집행(implementation)’으로 옮겨가게 된다.

1. 법현실과의 괴리된 입법의 실효성 문제

1990년대 무렵부터 선진 공여국들과 국제개발협력기구에 의하여 이루어진 개발원조가 소기의 성과를 거두지 못하게 됨을 계기로 ‘거버넌스’의 중요성이 강조되어 왔고, 그것의 법적인 측면에 주목한 ‘법의 지배(Rule of Law)’와 인권의 신장을 위한 프로그램이 활발하게 도입 및 적용되어 왔다. 그럼에도 불구하고 문제는 이러한 개념들이 당해 사회에 자생적으로 형성되어 유지되고 있는 질서보다는 주로 성문법(law-in-the-books) 그 자체에 초점이 맞추어져 있었다는 것이다. 게다가 대부분의 개발도상국에서는 이들 성문의 규범과 현실의 관행 사이의 괴리가 매우 컸기 때문에, 입법 그 자체에 초점이 맞추어져 있는 법정비

지원은 이러한 성문의 규범과 현실의 관행 사이의 괴리를 더욱 크게 만드는 문제가 있었다.

특히 개발도상국의 경우에는 정치엘리트들이 법제 개혁을 위한 일련의 야심찬 포괄적 계획을 수립함으로써 경제개발을 도모하고자 하는 경우가 많은데, 일반적으로 그러한 새로운 법과 제도는 상당히 급진적인 정치적·경제적·사회적 변동을 수반하게 되기 때문에, 결국 많은 법제 개혁들이 상당한 저항에 부딪혀서 지체되거나 그 이상의 법제 발전으로 이어지지 않는 경우가 많다. 특히 과거 한국이 경제개발 5개년 계획을 통하여 경제 관련 정책 전반에 걸친 포괄적이고도 전면적인 계획을 수립하고 이를 강력하게 실시한 것과 같이, 오늘날 많은 개발도상국가들이 이러한 방식을 따르고 있는데, 많은 경우에 그 계획은 지나치게 이상적이고 경제지표의 향상과 같은 가시적인 성과를 내는데 초점이 맞추어져 있어서, 그 달성이 쉽지 않거나, 설사 달성하였다 하더라도 그것이 국민들의 삶을 실질적으로 개선하는데 이르지 못하는 경우가 많음을 보게 된다.

개발도상국의 법현실에 부합하는 입법지원이 어려운 중요한 이유는 다음과 같다.⁶²⁾

(1) 주인의식의 결여

첫째, 주인의식(ownership)의 결여 때문이다. 법정비지원사업이 행해지는 많은 경우에 다른 국가의 법률이 전체적으로 번역되어 ‘성급한

62) 이하의 (1) 내지 (3) 부분은 Channell, 주 41)의 글, pp. 138-44를 주로 참고하였다. 참고로 이 글에서는 여기에서 지적되는 문제들이 법개발협력의 초창기인 1960년대부터 지속적으로 지적되어 온 것으로서 전혀 새로운 것이 아님에도 불구하고 오늘날까지 동일한 문제들이 반복적으로 나타나나는 이유를 다음과 같이 지적하고 있다. 첫째, 법개발협력 실무자들이 개발 과정에 있어서 법, 정부, 문화의 역할에 대해서 잘못된 가정을 고수하고 있기 때문이고, 둘째, 법제개혁 산업 내부의 유인구조가 시행착오를 통한 학습을 방해하고 있다는 것이다. 경청할 필요가 있는 지적이라 생각된다.

이식(hasty transplants)'이 이루어지는 경우가 많은데, 이 때 지원대상국의 법적 혹은 상업적 문화에 대한 섬세한 적응 혹은 당해 법률에 의하여 직접적으로 영향을 받는 이해관계인에 의한 실질적인 참여는 시도되지 않는다. 게다가 더욱 문제가 되는 것은 지원국에 의하여 주도되는 법정비지원에서는 지원의 목적이 되는 법률 자체가 지원대상국의 필요와는 무관하게 지원국에 의하여 결정된다는 것이다. 알바니아의 예가 주인의식이 결여된 법정비지원사업의 폐해를 잘 보여준다.⁶³⁾ 알바니아는 1994년에 처음으로 시장지향적 파산법을 제정하였는데, 이는 독일과 미국의 법에서 가져온 요소들을 조합한 것이었다. 사실 동법의 제정은 알바니아 내부의 필요에 의해서 이루어진 것이 아니라 국제금융기구의 차관과 원조의 제공에 대한 조건으로서 이루어진 것이었다. 그런데 최근에는 또 다른 차관제공의 조건으로서 이 법을 더 나은 새로운 법으로 대체하는 프로젝트가 시작되었다. 하지만 알바니아에서 파산법에 대한 실제적 수요는 거의 없다. 심지어 1990년대 중반에 국가적 폰지형 이자(利子) 사기(Ponzi scheme)⁶⁴⁾가 붕괴한 이후 알바니아 GDP의 60%가 사라졌을 때에도 단지 하나의 파산 사건이 제기되었을 뿐이다.

(2) 시간적 및 재정적 부족

둘째, 시간적 및 재정적 부족 때문이다. 법정비지원사업에는 충분한 시간과 재원이 지원되지 않는 경우가 많은데, 먼저 시간적으로 길게는 2년에서 5년, 짧게는 1년 안에 완료되는 사업이 많다. 일반적으로 하나의 법정비지원 프로젝트는 전문가로 이루어진 워킹 그룹을 조직하고, 법안을 작성한 다음에, 그 법안이 입법부에서 통과되도록 하고, 새로운 법률에 대하여 일정한 교육을 제공하는 방식으로 이루어진다.

63) Channell, 위의 글, p. 141.

64) 피라미드식 이식(利殖) 사기 수법.

불과 수 년 안에 이러한 과정을 거치게 되는 프로젝트로는 그 어떠한 의미 있는 변화를 만들어내기에 충분치 않다. 매우 발달한 입법 시스템을 갖춘 미국에서조차 하나의 법률을 제정하는데 5년에서 10년이 걸린다는 점을 감안하면 법정비지원이 얼마나 조급하게 이루어지는지 알 수 있을 것이다. 또한 지원국들이 방대한 예산이 소요되는 대중 교육, 제도 개혁, 협회 설립 등과 같은 사업 보다는 비교적 예산으로 짧은 시간 내에 성과를 거둘 수 있는 법정비지원사업에 몰리는 것도 투입할 수 있는 재정에 한계가 있기 때문이다.

이처럼 시간적 및 재정적으로 충분치 못한 조건 속에서 이루어지는 입법은 신속하고도 효율적으로 이루어지는 듯 하지만, 이러한 효율성은 법의 집행 내지 이행 단계에서 반드시 붕괴되기 마련이다. 또한 그러한 입법 과정에서는 공적인 토론과 이해관계자들에 의한 참여가 잘 이루어질 수 없기 때문에, 민주적 정당성 및 절차적 정당성 또한 담보되기 어려움은 물론이다.

(3) 과도한 세분화(segmentation)

셋째, 과도한 세분화(segmentation) 때문이다. 사실 세부적 접근방식은 하나의 시스템을 여러 구성요소로 나눈 후에 가장 취약한 부분을 찾아내어 그것을 해결하는데 집중하는 것으로서, 주어진 문제 상황을 타개하는 효과적인 방법이 될 수 있다. 하지만 그것이 지나칠 경우에는 시스템 차원의 문제를 간과함으로써 세부적인 문제에 대한 해결을 전체에 통합하지 못하는 우를 범할 수 있다. 1990년대 이후의 법개발 협력에서 가장 많이 등장하는 사법부 개혁(judicial reform)이 바로 그 예이다. 주로 법원의 운영 시스템을 개선하거나 법관을 교육하는 방식으로 이루어지는 사법부 개혁은 물론 그 자체로도 의미가 없지 않지만, 사실 지원대상국가의 사법시스템에서 가장 취약한 부분은 바로 판결의 집행이다. 아무리 신속하고 예측가능하며 타당한 재판이 이루어

진다고 하더라도 그 판결이 집행되지 않는다면 사법시스템의 개선이 이루어졌다고 말하기 어려울 것이다. 보스니아의 경우에는 5년에 걸친 사법부 개혁 프로젝트에도 불구하고 여전히 판결을 집행하는 수년이 소요된다. 이 프로젝트는 개혁의 범위를 지나치게 축소한 나머지 결정적으로 취약한 ‘집행’ 부분을 간과하였고, 그 결과 시스템 전체의 개선에는 실패한 것이다.

법정비지원사업에서도 마찬가지로 문제가 흔히 나타난다. 일견 독립된 법 영역으로 보이지만, 사실은 깊이 관련되어 있는 인접 영역을 간과함으로써 제·개정 법률이 소기의 성과를 달성하지 못하는 경우이다. 예컨대 러시아에서 있었던 파산법 개혁에서는 회사법과의 동반 개혁이 필요하다는 점이 간과되었고, 그 결과 충실의무와 회사지배구조 문제를 놓치고 말았다. 결국 이제 막 민영화된 기업의 이사들은 기업을 탈취하여 회사재산을 빼돌림으로써 주주와 채권자들에게 막대한 손실을 입혔다. 다른 국가에서도 파산 프로그램은 담보 거래, 민사소송법, 집행 관련 법률, 기타 시스템 전반을 구성하는 다른 중대한 부분들은 간과한 채, 파산법 그 자체에만 초점을 맞추는 경우가 많다.

2. 입법 및 입법과정의 정당성 문제

중전의 법개발협력과 법정비지원은 그 정도나 방법의 차이에도 불구하고 기본적으로 공여국의 주도 아래 이루어져 왔다는 점에서 일관되어 왔다고 할 수 있다. 하지만 이러한 법개발협력 방식에 대해서는 이러한 입법자 및 입법과정의 역할 및 정당성과 관련하여 문제가 제기될 수 있다.⁶⁵⁾ 이러한 입법 및 입법과정에는 민주적 정당성과 절차적 정당성이 결여되어 있다는 점에서, 민주주의와 대의제 원리에도

65) Otto, Stoter & Arnscheidt, Using Legislative Theory to Improve Law and Development Projects, in: Arnscheidt, Rooij & Otto, *Lawmaking for Development*, Leiden University Press, 2008, p. 55.

반할 뿐 아니라, 수범자들의 지지를 확보하기 어려우며, 궁극적으로 당해 사회에서 실효적인 규범으로 자리잡기 어렵게 될 수 있다. 이 밖에도 지원국 혹은 지원기관에 의하여 이루어지는 입법에는 현실적으로 다음과 같은 문제점이 있을 수 있다.

무엇보다도 입법과정을 주도하는 법정비지원국 혹은 기관의 전문가들이 입법에 필요한 정보를 충분히 가지고 있지 않다는 점이 문제가 된다. 사실 이 문제는 지원대상국의 공무원이나 전문가들의 경우에도 마찬가지인데, 개발도상국에는 입법에 앞서 수집되어야 할 기초적인 정보가 잘 정리되어 있지 않은 경우가 많아서, 입법과정에 지원대상국이 참여한다고 하여도 이 문제를 극복하기가 쉽지 않은 것이 사실이다. 하지만 입법과정이 지원국 혹은 기관에 의하여 주도될 경우에는 지원대상국 공무원이나 전문가들이 보유하고 있는 암묵적인 지식조차도 활용되기 어렵기 때문에, 이 문제는 더욱 심각해질 가능성이 있다.

정보가 부족하다는 점 뿐 만이 아니라 입법과정을 주도하는 지원국의 전문가들은 해당 입법에 대하여 이해관계를 갖지 않는다는 점도 문제가 될 수 있다. 물론 이 점은 어느 특정 집단의 이해관계를 떠나서 불편부당한 입법이 이루어지도록 할 수 있다는 점에서 장점으로 작용할 수도 있다. 하지만 다른 한편으로 이러한 입법은 기존의 이해관계구도와 무관하기 때문에, 향후 그 어떠한 집단에서도 해당 법제를 강력하게 집행해 나갈 유인을 갖지 않게 됨으로써, 그대로 사문화될 가능성이 높아진다. 특히 대대적인 개발계획에 수반되는 법제 개혁에서는 상당히 의욕적인 법정비지원이 시도되는 경우가 많기 때문에, 그만큼 사회적 저항에 부딪히게 될 뿐 아니라, 이로 인하여 개혁이 지체되고, 결국 법치주의에 대한 불신으로 귀결되기도 한다. 특히 많은 경우에 개혁의 주체가 되는 정치 엘리트 내부의 저항이 큰 걸림돌이 되는데, 이들은 행정 및 사법과정에 직접적으로 혹은 간접적으로 개입함으로써 개혁 과정을 실효적으로 저지할 수 있는 위치에 있기 때

문에, 기존의 권력구도를 전혀 간과한 법제 개혁은 소기의 목적을 달성하지 못할 가능성이 커지게 된다. 물론 특정 이해관계 집단에 의하여 입법과 집행의 과정이 좌우되는 법제가 애초의 목적 그대로 운용되기는 어려운 것도 사실이며, 때로는 그 집단의 이익에 종사하게 되는 결과로 귀결될 가능성도 없지는 않지만, 어떠한 법제가 실제로 기능하게 되는 현실의 맥락을 전혀 도외시하고서는 결국 그 입법이 실질적인 규범력을 획득하기 어렵다는 점에서, 여기에 존재하는 긴장관계를 염두에 두지 않으면 안 될 것이다.

3. 지원대상국의 분절적·다원적 법체계에 대한 이해의 부족

개발도상국에 존재하는 기존의 법체계가 대체로 분절적이고 다원적이라는 점도 기존의 법개발협력이 소기의 성과를 달성하지 못하도록 한 중요한 원인이 된다. 이는 이들 국가들의 법제가 형성되어 온 역사에 기인하는 것으로서, 지역적 및 부족적 관습, 종교 규범, 식민시대의 이식법, 사회주의 법, 개발법, 국제법 등이 복잡하게 얽혀서 오늘날 개발도상국의 법제를 구성한다. 이 때문에 지원국의 입장에서는 기존의 법제를 정확히 파악하기도 어려울 뿐 아니라, 설사 파악하였다 하더라도 이를 조화시키고 조정하여 일체성과 일관성을 갖춘 하나의 법제로 정립하는 것은 결코 쉬운 일이 아니다.

이러한 분절화는 비단 법체계에서 뿐 아니라 개발도상국의 사회에서 목도되는 현상이기도 한데, 지역 사회와 주변도시(peripheral urban) 사회에서는 여전히 전통이 강력한 영향력을 발휘하지만, 도시 사회에서는 이제 빠른 속도로 근대화가 이루어지고 있으며, 이들 두 사회의 이원화는 상당히 뚜렷하다. 이를테면 아시아나 아프리카의 지역사회에서는 여전히 부락의 지도자가 중앙정부보다도 더 큰 정치적 영향력을 행사하는 경우가 적지 않으며, 국가의 행정시스템이나 법원의 사법시

스텝보다도 비공식적인 시스템이 더 비중 있게 작동하는 예도 많다. 따라서 동일한 법제가 이들 두 사회에 동시에 적용된다고 하였을 때, 그 적합성과 반응성에는 상당한 차이가 있을 수밖에 없는 것이다.

제 2 절 바람직한 법개발협력을 위한 과제

1. 개발협력에 관한 국제적 규범의 준수

앞서 설명한 바와 같이⁶⁶⁾ 오늘날의 법개발협력에서는 기본적으로 국제개발협력 일반에서 확립된 원칙 내지 국제규범이 통용되고 있기 때문에, 이를 준수하는 것이 중요하다. 국제개발협력에 관한 원칙 내지 국제규범은 로마선언에서부터 파리선언을 거쳐 아크라행동계획에 이르는 일련의 과정을 통하여 형성된 것을 의미하는데, 본 장 앞 절에서 지적한 기존의 법개발협력에 대한 반성에 비추어 바람직한 법개발협력을 수행하는데 있어서 중요한 의미를 갖는 원칙들에는 무엇이 있는지를 생각해 볼 필요가 있을 것이다.

기본적으로 파리선언의 다섯 가지 원칙인 주인의식, 원조일치, 원조조화, 성과관리, 상호책임성 등이 모두 법개발협력에 있어서도 적절하게 준수되어야 할 것인데, 그 중에서도 지원대상국의 주인의식(ownership)이 가장 지도적인 원칙이 되어야 할 것으로 생각된다. 즉 법제의 개혁을 위한 제반 계획과 전략이 지원대상국에 의하여 수립되어야 할 것이며, 여기에는 지원대상국이 선정한 우선순위와 우선과제가 담겨있어야 하며, 지원대상국의 헌법 및 법률상 입법절차가 준수되어야 할 것이고, 입법과정 전반에 있어서 지원대상국의 주도권이 유지되어야 할 것이다. 이처럼 지원대상국 공무원 및 전문가들의 적극적인 주도를 통하여 이들이 가지고 있는 지식과 문제의식이 최대한 담긴 법제개혁 계

66) 본 보고서의 제2장 제2절 및 제3장 제3절 참조.

획 및 전략이 수립되는 것이 가장 바람직할 것이다. 이 점에서 이 원칙은 원조일치(alignment)의 원칙과도 직접적인 관련성을 갖는다. 이는 앞서 지적한 법현실과의 괴리를 최소화하고 입법 및 입법과정에 대해 제기될 수 있는 민주적 및 절차적 정당성 결여의 문제를 해소하기 위해서이다. 이러한 점에서 주요 선진국들과 국제기구들에 의하여 수립된 일련의 법의 지배 프로그램을 일률적으로 개도국들에게 적용하고자 하였던 1990년대의 법정비지원사업은 지원대상국의 필요와 괴리된 것으로서 근본적으로 한계를 가질 수 밖에 없었던 것이다.

또한 성과관리와 관련해서도 중요한 점이 있는데, 이는 사후적 측면에서 법제의 실효성을 유지하기 위해서이다. 개발원조에 있어서 그 성과를 파악하기 위한 모니터링 시스템을 구축하고 그것을 정확하게 측정하기 위한 지표를 개발하고자 하는 노력이 있는 것과 마찬가지로, 법개발협력에 있어서도 법제의 시행 이후의 변화와 성과를 파악하기 위한 다양한 기술과 지표의 개발이 필요하리라 생각한다. 사실 도입된 법제가 소기의 목적을 달성하였는지 여부를 보여주는 지표는 해당 법과 제도에 따라서 달라질 것이며, 경우에 따라서는 계량화된 지표를 도출하기가 어려울 수도 있을 것이다. 그러므로 다양한 정량적 및 정성적 평가방법을 개발하여 사후적 평가에 활용할 필요가 있다. 여기에는 기본적으로 기존의 입법평가에 관한 방법론이 적용되어야 할 것이지만, 특히 개발도상국에 적합한 방법론을 고안하기 위한 연구가 있어야 할 것이다.

위에서 살펴본 바와 같이 국제개발협력과 관련하여 형성된 원칙 및 규범들은 기본적으로 법개발협력에서도 그대로 통용되지만, 이러한 원칙 및 규범을 법개발협력에 참여하는 주체별로 각자가 준수하여야 하는 의무와 주장할 수 있는 권리로서 설명하는 것도 가능한데, 이를 요약하면 다음의 표와 같다.

[표 6] 법개발협력에의 참여주체별 권리와 의무⁶⁷⁾

이해관계인	권리/특권	의무/책임
개 인	참여적 개발에 관한 권리, 피해보상에 관한 권리	권리를 책임있게 행사해야 할 의무, 국내법·국제법을 준수해야 할 의무
국 가	상호성에 관한 권리, 공정한 거래에 관한 권리	상호성을 보장할 의무, 협력할 의무, 개방성·투명성·책임성을 보장할 의무, 국내법·국제법을 준수할 의무
국제금융기관 (international financial institutions, bilateral lending institutions)	손해배상을 받을 권리, 대여금상환을 받을 권리, 조건(conditionality)을 부과할 권리	협력할 의무, 상호성·개방성·투명성·책임성을 보장할 의무, 국내법·국제법을 준수할 의무

2. 적절한 이론과 방법론에 의해 뒷받침되는 법개발 협력

먼저 적절한 이론과 방법론에 의해 뒷받침되는 법개발협력을 하기 위한 노력이 필요한 이유는 입법지원의 결과물과 법현실과의 괴리를 가급적 좁히기 위해서이다. 개발도상국에서 이루어지는 입법과정에는 선진국과는 상당히 다른 기제들이 작동하기 때문에 이들을 대략적으로나마 파악하지 않으면 입법과정 자체가 순조롭게 진행되기 어려울 뿐 아니라, 그 결과의 질 또한 장담하기 어려울 것이다.

개발도상국에서 이루어지는 입법과정의 메커니즘을 설명하는 이론에는 여러 가지가 있는데,⁶⁸⁾ 그 중에서도 특히 개발도상국의 독특한 법

67) Sarkar, 주 50)의 책, p. 109.

68) Otto, Stoter & Arnscheidt, 주 65)의 글, pp. 57.

현실을 잘 설명한 이른바 ‘관료-정치 이론(The bureau-politics theory)’을 간략히 소개하면 다음과 같다. 이 이론에서는 기본적으로 (입법이 그 일부를 이루고 있다고 볼 수 있는 넓은 의미의) 정책형성(policymaking)을 정부 내 서로 다른 부처(bureau)간의 투쟁으로 파악한다. 즉 이 이론에서는 정부를 출발점으로 삼고 있는 것인데, 기본적으로 모든 정부 부처는 공익(general interest)을 지향하도록 되어 있지만, 이들 각 부처가 각자에게 주어진 공익 추구의 임무를 어떻게 받아들이는지는 매우 다르다. 이 때문에 규제를 요하는 새로운 문제가 등장할 때마다 각 부처가 이 문제를 자신의 영향권 아래 두고자 하기 때문에, 자연스럽게 다양한 정부 부처간 갈등이 따르게 된다. 하지만 이러한 부처간 갈등이 단지 이들의 이익투쟁의 성격만 갖는 것은 아니다. 개발을 추구하는 과정에는 서로 충돌하는 목표들이 존재하기 마련인데, 이를테면 경제 관련 부처와 환경 관련 부처간의 갈등은 이들 부처의 이익투쟁이지만, 그 이면에는 경제성장과 환경보호라는 중요한 개발목표간의 충돌이 동시에 존재하는 것이다.

또한 많은 경우에 개발도상국의 정부 내에서 법은 그다지 높은 위상 혹은 우선순위를 부여받지 못한다. 이 때문에 법제 관련 부처는 법제 관련 의제를 주도하는데 많은 어려움을 겪곤 한다. 따라서 개발도상국과 법개발협력을 하고자 할 때 지원국의 전문가가 해당 국가의 정부구조에 대한 상세한 조사를 통하여 해당 국가의 관료-정치 내에서 주요 행위자가 누구인가를 파악하여야 할 것이고, 그러면 반드시 특정한 부처가 의외로 중요한 역할을 담당하고 있음을 발견하게 될 것이다. 이를테면 선진국에서는 보기 어려운 낯선 정부기관, 이를테면 ‘국가계획위원회(State Planning Commission)’, ‘종교부(Ministry of Religion)’, ‘국가경제총괄기구(General Body for the State Economy)’ 혹은 ‘국가자문위원회(National Advisory Council)’ 등의 기구가 의외로 강력한 영향력을 행사하는 경우가 적지 않다. 법개발협력에 있어서 해당 국가의 정부

내 주요 부처간의 이러한 역학관계와 이익충돌관계를 정확히 파악하는 것은 그 협력사업의 성패를 좌우하는 매우 중요한 요소가 될 것이다.

3. 지원대상국과 지원국의 적절한 역할분담 및 법제의 다양한 변형 활용

개발도상국과의 법개발협력에 있어서 지원대상국의 주체성 혹은 주인의식에 대한 존중은 가장 중요한 원칙이 되어야 할 것이다. 하지만 이것이 법개발협력의 모든 단계에 있어서 지원대상국이 주도권을 행사하여야 한다거나 지원국이 소극적인 조언자의 역할에만 머물러야 한다는 의미는 아니다. 일반적으로 개발도상국과의 법개발협력은 서로 다른 과업을 수행하여야 하는 일련의 과정으로 이루어질 것이고, 각 단계마다 그 과업을 가장 잘 수행할 수 있는 측에서 이를 담당하는 것이 가장 바람직할 것이다. 특히 객관적인 제3자적 시각에서의 분석과 평가가 필요한 경우에는 지원국의 역할이 요긴하리라 생각한다.

예컨대, 법개발협력의 가장 첫 번째 단계로서 이루어져야 할 것이 바로 기존의 법의 효과성 내지 실효성에 대한 분석과 평가인데, 대체로 지원대상국들은 이러한 분석과 평가를 수행하기를 거리끼는 경향이 있다고 한다.⁶⁹⁾ 왜냐하면 그 과정에서 부패와 같은 민감한 문제들을 드러내지 않을 수 없기 때문이다. 즉 이들은 어떠한 법과 제도가 소기의 목적을 달성하는데 실패한 경우에, 단지 이를 ‘더 나은 것’으로 대체하고자 할 뿐, 그 실패의 원인을 분석하는 데에는 소극적이라는 것이다. 바로 이 점에서 지원국의 도움이 요긴할 수 있으리라 생각한다. 물론 지원국의 입장에서도 이러한 분석과 평가에는 비용과 시간이 적지 않게 소요되기 때문에, 가시적인 성과를 낼 수 있는 입법 그 자체에 바로 착수하고 싶어 하는 것도 사실이다. 하지만 법개발협력이 과정

69) Otto, Stoter & Arnscheidt, 위의 글, p. 63.

그 자체로서 또한 그 성과로서 진정으로 의미 있는 협력이 되기 위해서는 이러한 과업에 있어서 지원대상국에 비해 객관적인 시각과 전문적인 기술 및 경험을 가진 지원국이 기존의 법제와 그 작동기제를 가급적 정확하게 파악하는데 충분한 투자를 아끼지 말아야 할 것이다.

하지만 해당 법개발협력의 계기가 된 문제상황을 해소하는 방법에는 여러 가지가 있을 수 있고, 그 가능한 해결방안을 제시하는 단계까지는 지원국이 상당 부분 주도할 수 있겠지만, 그 중 어느 하나를 선택하는 것과 그 선택이 이르는 논의의 과정을 주도하는 것은 어디까지나 지원대상국이어야 할 것이다. 법개발협력의 가장 중요한 원칙인 지원대상국의 주체성 내지 주인의식의 존중이 관철되어야 할 것이 바로 이 선택권의 행사라 할 수 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 지원대상국의 선택권 행사가 충분히 의미 있는 것이 될 수 있기 위해서는 그 선택이 종전의 법제에 대한 충실한 분석과 평가에 기반하여 이루어져야 할 것인데, 이는 지원국에 의하여 보다 잘 수행될 수 있음은 앞서 설명한 바와 같다. 또한 이러한 분석 및 평가에 바탕을 둔 설득력 있고 창의적인 해결방안의 제시가 이루어져야 할 것이다.

특히 가능한 해결방안을 제시하는데 있어서 무엇보다도 강조되어야 할 것은 ‘법제의 변형(legal differentiation)’을 많이 허용하는 것이다.⁷⁰⁾ 앞서 개발도상국의 법현실에 대해서 언급한 바와 같이, 많은 개발도상국들은 상당한 정도의 다양성과 분절성을 가지고 있다. 따라서 하나의 법제를 서로 다른 개발도상국에, 도시와 지방에, 전통사회와 근대사회에 동시에 적용하는 것은 옳지 않다. 따라서 이러한 개발도상국의 현실에 맞게 법제의 변형을 다소간 허용함으로써 창의적인 접근이 이루어지도록 하는 것이 바람직하다. 예컨대 전통사회의 질서가 여전히 지배적인 지방에서는 지역주민의 참여가 더욱 확대될 필요가 있으며, 중

70) Otto, Stoter & Arnscheidt, 위의 글, p. 70 참조.

래의 질서 하에서 유지되고 있는 관습과 관행을 더 많이 존중하는 법제를 마련하는 것이 나올 것이다.⁷¹⁾

4. 법제의 실효성을 유지 및 제고하기 위한 사후적 노력

법개발협력을 통하여 제정된 법제가 실효적으로 집행되기 위해서는 사후적인 노력 또한 매우 중요할 것이다. 이 과정에서도 역시 지원국과 지원대상국의 적절한 역할분담과 긴밀한 협력이 요구된다. 법제의 실효성을 제고하여 당해 국가 및 사회에서 실질적 규범력을 획득 및 유지하도록 하기 위한 사후적 노력으로서 다음의 몇 가지를 생각해 볼 수 있을 것이다.

먼저 해당 법제의 집행을 담당할 공무원이나 법률가에 대한 교육 및 훈련이다. 앞서 법개발협력의 전개 과정에서 살펴본 바와 같이 이러한 활동은 오랫동안 법정비지원과 함께 법개발협력의 주요한 방법 중 하나였다. 법이 그 존재 자체만으로 규범력을 발휘할 수는 없기 때문에, 이를 운용하는 주체들의 법 집행에 대한 의지와 법 집행에 필요한 지식의 습득 및 활용은 법제가 실효적인 규범으로서 자리잡는데 필수적인 요소가 될 것이다. 하지만 그간의 법개발협력에 있어서 공무원 및 법률가에 대한 교육 및 훈련은 형식적인 것으로 그치는 경향이 없지 않아 있었던 것으로 보인다. 특히 우리나라에서 이루어지고 있는 개발도상국 공무원 및 법률가에 대한 연수 프로그램에 대체로 몇 주에 걸친 방문연수에 그치고 마는 것을 볼 때, 이러한 프로그램을 통해서 이들이 실제로 법을 집행하는데 있어서 어떠한 구체적인 도움을 받을

71) 전통적인 촌락을 중심으로 기초자치단체를 형성하도록 하는 것도 그 예가 될 것이다. 오늘날 중국, 캄보디아, 태국, 필리핀 등 아시아의 여러 국가에서 종래의 자치 질서를 존중하는 지방자치제도를 실시하는 것도 같은 맥락이라 할 수 있을 것이다. 이와 관련하여 The World Bank, East Asia Decentralizes - Making Local Government Work, The World Bank, 2005 참조.

수 있을지 의문이다. 이러한 점에서 실무에서 법제의 운용을 담당하는 공무원과 법률가에 대한 교육 프로그램은 좀 더 실제적일 필요가 있으며, 법 집행 현장에서 가능한 한 지속적으로 이루어지는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

또한 입법에서 발생한 흠결을 또 다른 입법으로 해결하고자 한다거나 혹은 조급한 법개정으로 해결하고자 하는 것은 지양해야 할 것이다. 아무리 법개발협력의 일환으로 행해진 입법과정이 순조롭게 이루어졌다 하더라도 완벽한 입법은 존재하기 어렵기 때문에, 입법의 결과 다소간의 흠결 혹은 공백이 발생할 것임은 예상해야 할 것이다. 이러한 경우에 가장 먼저 생각해 보아야 할 대응방안은 실제로 당해 법제를 집행하는 지원대상국의 공무원들로 하여금 이 문제를 스스로 해결할 수 있는 방안을 고안할 기회를 주는 것이다.⁷²⁾ 운용 실무 차원에서 혹은 법 해석 차원에서 일차적으로 문제를 해결할 수 있는 경우가 있을 수 있기 때문이다. 그런 후에도 그 해결책 모색이 여의치 않을 때에 비로소 법개정 혹은 입법이라는 수단이 다시 활용되어야 하는 것이다. 새로운 법이 당해 사회에서 실제로 규범력을 획득하기 위해서는 적지 않은 시간과 노력이 소요되는 만큼, 법개정이나 입법은 어디까지나 보충적이고도 최후적인 수단이라는 원칙을 견지할 필요가 있다.

제 3 절 지식공유와 상호학습을 강조하는 법개발협력으로서 ‘법제교류’

지금까지 국제개발협력과 그 중에서도 법과 제도의 개선을 목적으로 하는 법개발협력이 전개되어 온 과정에 대한 역사적 고찰을 바탕으로, 그간에 이루어진 ‘입법’ 위주의 법개발협력을 반성하고, 바람직

72) Snijders, *The Russian Experience: A Dutch Perspective on Legislative Collaboration*, in: Arnscheidt, Rooij & Otto, *Lawmaking for Development*, Leiden University Press, 2008, p. 252;

한 법개발협력을 위한 과제를 도출해 보았다. 여기에서 얻을 수 있는 교훈은 반 세기 넘는 시간 동안 선진국과 국제기구들에 의해 이루어진 개발도상국에 대한 막대한 원조가 그 자체로 개발도상국의 ‘개발’과 ‘발전’을 가져다주지는 못했다는 점이다. 그 원인을 찾기 위한 노력의 결과가 바로 ‘원조효과성(Aid Effectiveness)’을 제고하기 위한 일련의 원칙이며, 이제 더 나아가 ‘개발효과성’ 혹은 ‘효과적 개발협력’으로 나아가게 됨으로써, 원조는 개발목표를 달성하기 위한 여러 가지 수단 중 하나에 불과하며, 개발협력의 궁극적 수혜자인 개발도상국 국민들에게 실질적인 삶의 질 향상을 가져올 수 있는 방안을 모색하게 되었다고 할 수 있을 것이다. 이제 이러한 인식의 변화로 말미암아 본질적이고도 근본적으로 ‘개발’과 ‘발전’을 달성할 수 있는 법개발협력의 모델을 찾는 데 관심을 기울일 때라 할 것이다.

이와 관련하여 아크라행동강령에서부터 시작하여 부산총회를 계기로 본격적으로 논의되고 있는 남남협력과 삼각협력에 주목하게 된다. 남남협력과 삼각협력은 기존의 남북협력(South-North Cooperation) 방식에 대한 대안적 개발협력 방식이라 할 수 있는데, 여기에는 개발협력에 있어서 신흥개발도상국의 역할과 그에 대한 기대가 커져가는 변화된 환경이 그 배경으로 작용하였다.⁷³⁾ 그런데 이러한 새로운 방식의 개발협력에는 기존의 방식에 적용되던 것과는 다른 원리와 규범이 적용될 필요가 있는데, 여기에서 특히 강조되는 것이 바로 ‘지식공유와 상호학습의 확대’이다. 이것은 남남협력이 기본적으로 ‘수평적 파트너십

73) 기존의 국제원조체제는 DAC 회원국을 중심으로 공통의 가치를 공유하는 선진국 중심의 공여국 그룹에 의해 구축되어 왔으나, 현재의 개발환경은 변화와 다양성에 기반을 둔 개발협력의 새로운 기회를 제공하고 있다는 공감대가 형성되어 있다. 부산총회에서는 그동안 고위급회담의 의제형성과 논의과정에서 배제되었거나 형식적으로만 참여해 왔던 신흥개도국, 시민사회, 민간기금 등 다양한 주체가 참여함으로써 개발협력의 다양성을 인정하는 계기가 되었다는 평가를 받고 있다. 예컨대 사우디아라비아의 경우 32억 5천만 달러를 공여하여 24개 DAC 공여국과 비교할 때 상위 12위를 차지하는 높은 수준이며, 중국의 경우 19억 달러, UAE는 10억 달러 정도이다. 박수경·이주영, 주 20)의 글, 10면.

(horizontal partnership)’의 한 방법이기 때문이다. 국제개발협력에 있어서 이러한 새로운 협력방식에 대한 논의는 그간의 국제개발협력이 노정한 한계, 특히 수원국의 주인의식을 충분히 고양하지 못하였으며, 따라서 수원국 국민들의 실질적 필요에 부응하는 원조가 이루어지지 못하였다는 반성에 따른 것이다. 이는 법개발협력에 있어서도 마찬가지이다.

최근에는 법개발협력에 있어서도 기존의 협력방식에 대한 반성과 더불어 새로운 협력방식에 대한 모색을 위한 논의가 조금씩 시작되고 있는 것으로 보이는데, 여기에 국제개발협력에서 진전되고 있는 논의를 적극적으로 받아들일 필요가 있을 것으로 보인다. 특히 개발도상국과 신흥개도국(신흥공여국)간의 ‘지식공유와 상호학습’은 법개발협력에서도 매우 중요한 의미를 갖는다. 개발도상국의 경제사회발전에 있어서 법과 제도의 개혁은 필수적이지만, 여기에 필요한 것이 반드시 선진국의 법과 제도라고 말하기는 어렵기 때문이다. 오히려 지난 법정비지원 사업이 남긴 교훈은 이른바 ‘선진적인’ 법과 제도의 이식은 오히려 개발도상국의 법현실과의 더 큰 괴리를 남길 뿐 아니라, 이후에 지속되어야 할 법제 개혁 과정에 걸림돌이 된다는 것이다. 이러한 점에서 개발도상국의 법현실과 상황에 비교적 근접한 신흥개발도상국의 법과 제도 및 그 운용에 대한 경험은 법개발협력에 있어서 매우 중요한 원천이 될 수 있을 것이다.

앞에서 살펴본 바 2000년대 이후에 본격적으로 이루어진 기존의 법정비지원에 대한 반성적 논의들로부터 얻을 수 있는 바람직한 법개발협력에 대한 함의는 다음과 같이 정리될 수 있을 것이다.

하나는 법개발협력에 있어서 지원의 대상이 되는 국가의 상황 혹은 맥락(context)이 중요하다는 것이다. 동일한 규모의 원조가 투입되고 동일한 내용의 법률이 제정된다 하더라도 지원대상 국가의 상황 혹은 맥락에 따라서 소기의 성과가 달성되지 않을 수도 있고 심지어 예상치 못

했던 부정적 결과가 야기될 수도 있다. 설사 막대한 규모의 원조자금이 투입된다고 하더라도 그 자체로 발전을 일으킬 수는 없으며, 결국 기왕에 존재하는 자본의 배분 및 활용 시스템에 의하여 이 자금이 운용될 수밖에 없는데, 만약 그 시스템이 개발에 기여할 수 없는 것이라면 아무리 큰 규모의 원조자금이 하더라도 발전을 이끌어낼 수는 없을 것이다. 또한 법정비지원과 관련하여 반드시 생각해 보아야 할 것은 어떤 사회이건, 심지어 그 발전단계가 매우 낮다고 하더라도, 경제활동과 관련된 제도에 있어서 완전한 공백이 존재하는 경우는 거의 없다는 것이다.⁷⁴⁾ 비록 기존의 제도가 성문화되어 있지 않거나 효율성 측면에서 바람직하지 않을 수는 있지만 입법이 없어서 경제활동이 일어나지 않는 경우는 거의 없다. 따라서 입법 그 자체만을 목적으로 하는 법정비지원은 반드시 필요하지 않을 수 있을 뿐 아니라, 기존의 제도와 반드시 충돌을 일으키기 마련이고 이 과정에서 예기치 못한 혼란이 야기될 수도 있다.

두 번째 함의는, 앞서의 첫 번째 함의에서 도출되는 것인데, 개발도상국의 발전에 기여하기 위한 국제사회 혹은 선진공여국의 지원은 개발을 위한 전략과 제도를 선택하는데 있어서 이들에게 가급적 다양한 선택지를 제시하고 그 중에서 자신들의 상황과 맥락에 가장 잘 부합하는 전략과 제도를 취할 수 있는 선택권을 부여하는 것이어야 한다는 것이다. 이러한 점에 비추어 본다면 개발도상국에게 신자유주의적 제도개혁을 일률적으로 적용하는 접근방식은 근본적으로 잘못된 것이라 할 수 있을 것이며, 더군다나 그러한 제도개혁을 오로지 ‘입법’을 통해서 관철시키고자 하는 접근방식은 더더욱 문제가 있다고 할 수 있다. 물론 개발도상국은 정책을 세우고 이를 법제를 통하여 이행하는데 있어서 역량상 많은 한계를 가지고 있기 때문에 외부의 지원이 반드시 필요하지만, 그 지원방법은 현재의 문제상황에 적용될 수 있는 여러

74) Newton, 주 38)의 글, p. 39 참조.

가지 해결방안을 제시하고 그 중에서 자신들이 주도적으로 선택할 수 있도록 도와주는 것이어야 할 것이다. 이러한 지원방법은 과거 발전과정을 거친 선진국들이나 현재 발전과정을 거치고 있는 다른 개발도상국의 현재와 과거의 법과 그 안에 구현된 제도를 가급적 구체적으로 소개하는 ‘지식공유와 상호학습(knowledge sharing and peer learning)’을 통하여 이루어질 수 있을 것이다. 이러한 개발도상국간 지식공유와 상호학습을 핵심적인 내용으로 하는 법개발협력을 바로 ‘법제교류’라 부를 수 있을 것이다.

요컨대, ‘법제교류(Legal Collaboration)’는 법개발협력의 한 가지 방법 혹은 그 수평적 혹은 대등적 관계를 강조한 또 다른 표현이라고 할 수 있는데, 여기에서는 특히 서로 발전단계를 달리하는 각국의 ‘법제와 관련된 정보와 지식의 교환과 공유(Exchange and Sharing of Legal Information and Knowledge)’가 강조된다. 이것은 과거 국제개발협력기구들이나 선진공여국들에 의하여 행해진 법정비지원에서 노정된 한계, 특히 개발도상국의 주체성 혹은 주인의식에 대한 존중의 결여를 극복할 수 있는 새로운 방식의 법개발협력이라 할 수 있을 것이다. 그리고 그 내용은 개발과정을 경험하였거나 경험하고 있는 선진국 및 신흥개발도상국의 법과 제도를 가급적 구체적으로 제시하고 여기에 활용된 여러 가지 제도적 수단들을 개발도상국이 주체적으로 선택할 수 있도록 지원하는 것이다.

제 5 장 결 론

국제개발협력의 전개 과정과 최근 동향을 살펴보고, 특히 그 중에서도 법과 제도의 개선을 목적으로 하는 법개발협력의 전개 과정과 최근 동향에 대한 고찰을 바탕으로, 이것이 우리나라의 법개발협력에 주는 시사점을 도출하고자 하는 본 연구의 결론은 다음과 같다.

먼저 오늘날 개발도상국의 경제사회발전과 빈곤퇴치를 목적으로 하는 국제개발협력은 이제 정치적·경제적 이해관계를 떠나서 국제사회의 공동선을 위하여 함께 노력하지 않으면 안 되는 일로서 확고하게 자리 잡게 되었다고 말할 수 있을 것이다. 그러나 제2차 세계대전 이후 반세기가 넘게 시도된 국제개발협력을 통한 개발도상국의 경제사회발전과 빈곤퇴치의 노력은 아직 성공적이었다고 평가하기 어려운 것으로 보인다. 이에 ‘원조’를 중심으로 한 국제개발협력을 넘어서 보다 근본적인 ‘개발’과 ‘발전’을 달성함으로써 개발도상국 국민들에게 실질적인 혜택이 돌아갈 수 있는 방안을 모색하는데 까지 논의의 지평이 확장되고 있다. 지난 2011년의 부산총회에서 제기된 새로운 의제인 ‘개발효과성’에 바로 이러한 문제의식이 담겨 있다. 이러한 국제개발협력에 있어서의 진전은 ‘법개발협력’의 중요성을 더욱 강조하게 되는 계기가 될 것인데, 이제는 원조가 아닌 보다 근본적인 경제발전을 통하여 빈곤으로부터 완전히 벗어난 동아시아 신흥개발도상국들의 예로부터 국제개발협력이 앞으로 나아갈 바를 모색하는 것이 나올 것이고, 이를 위해서는 해당 국가의 경제시스템 뿐 아니라 국가시스템 전반에 걸친 개선과 정비가 불가피하기 때문에, 개발도상국의 시스템 자체를 전반적으로 개선하고 정비하기 위한 법개발협력이 더욱 중요해질 것이기 때문이다.

지금까지의 법개발협력, 특히 그 중에서도 법정비지원은 국제개발협력과 그 궤를 같이 하면서 이루어져 왔는데, 최근에는 1990년대에 활

발하게 이루어진 법정비지원을 바탕으로 그 실천적 측면과 이론적 측면에서 진지한 반성이 이루어지고 있다. 특히 2000년대 이후 가장 최근의 논의는 충분한 이론적·경험적 검토 없이 정치경제적 동기에 따라 무모하게 이루어졌던 법정비지원이 예상치 못했던 부정적 결과를 야기할 수 있다는 점에 대한 반성에서 비롯된 것이기에 우리도 깊이 음미할 필요가 있을 것이다. 특히 뒤늦게 법개발협력사업에 적극적으로 참여하고자 하는 우리나라로서는 우리의 법과 그 운용 경험을 절대화 한 나머지 이를 그대로 개발도상국에 이식하고자 하는 우를 범할 가능성이 없지 않기 때문에, 1990년대의 법정비지원에 대한 반성을 경청하면서 경계해야 할 것이다. 이제는 법개발협력에 있어서도 과거와는 전혀 다른 관점이 필요하게 된 시점에 이른 것으로 생각된다. 최근의 반성적 논의에서 보건대, 법개발협력에 필요한 새로운 관점은 바로 ‘입법’ 그 자체가 아닌 ‘법의 적용과 이행’이 되어야 할 것이다. 즉 이른바 선진적인 법을 갖추는 것이 중요한 것이 아니라, 해당 국가의 법 현실과 필요에 가장 잘 부합하는 법이 실제로 효과적으로 적용되도록 하는데 초점이 맞춰져야 한다는 것이다. 반드시 개발도상국과의 법개발협력에서가 아니더라도 일반적으로 입법을 통한 문제해결에는 근본적인 한계가 존재한다. 이는 법과 그 사회에 존재하는 기존의 질서 사이의 관계 때문이다.⁷⁵⁾ 따라서 개발이라는 성과를 직접적 혹은 간접적으로 이끌어 낼 수 있다고 여겨지는 몇몇 법률의 제정을 수단으로 하여 경제발전을 도모할 수 있다는 생각은 경계해야 할 것이다.

이러한 점에서 앞으로 우리가 추구해야 할 바람직한 법개발협력은 개발협력에 관하여 확립된 국제적 규범을 준수하고, 적절한 이론과 방법론에 의하여 뒷받침되는 협력을 통하여 법현실과의 괴리를 가급적 좁히도록 해야 할 것이다. 개발도상국에서 이루어지는 입법과정에는

75) Seidman & Seidman, *Lawmaking, Development and the Rule of Law*, in: Arnscheidt, Rooij & Otto, *Lawmaking for Development*, Leiden University Press, 2008, p. 91.

선진국과는 상당히 다른 기제들이 작동하기 때문에 이들을 대략적으로나마 파악하지 않으면 입법과정 자체가 순조롭게 진행되기 어려울 뿐만 아니라, 그 결과의 질 또한 장담하기 어려울 것이기 때문이다. 또한 일반적으로 개발도상국과의 법개발협력은 서로 다른 과업을 수행하여야 하는 일련의 과정으로 이루어질 것이고, 각 단계마다 그 과업을 가장 잘 수행할 수 있는 측에서 이를 담당하는 것이 가장 바람직하므로 지원국과 지원대상국간의 적절한 역할분담을 통하여 가장 효과적인 법개발협력을 도모할 필요가 있다. 또한 지원대상국으로 하여금 그들에게 가장 적절한 선택을 하도록 함에 있어서 고려해야 할 것은 개발도상국의 현실에 맞게 ‘법제의 변형(legal differentiation)’을 다소간 허용함으로써 창의적인 접근이 이루어지도록 하는 것이 바람직하다는 점이다. 마지막으로 법개발협력을 통하여 제정된 법제가 실효적으로 집행되기 위해서는 사후적인 노력 또한 매우 중요할 것인데, 여기에는 해당 법제의 집행을 담당할 공무원이나 법률가에 대한 교육 및 훈련이 가장 중요할 것이고, 입법에서 발생한 흠결을 또 다른 입법으로 해결하고자 한다거나 혹은 조급한 법개정으로 해결하고자 하는 것은 지양해야 할 것이다.

기존의 법개발협력에 대한 반성과 바람직한 법개발협력을 위한 과제를 감안할 때, 개발도상국과 선진국간 또한 개발도상국과 (신흥)개발도상국간 지식공유와 상호학습에 초점을 맞춘 법개발협력 방안으로서 ‘법제교류(Legal Collaboration)’를 생각해 볼 수 있을 것이다. 이는 법개발협력의 한 가지 방법 혹은 그 수평적 혹은 대등적 관계를 강조한 또 다른 표현이라고 할 수 있는데, 여기에서는 특히 서로 발전단계를 달리하는 각국의 ‘법제와 관련된 정보와 지식의 교환과 공유(Exchange and Sharing of Legal Information and Knowledge)’가 강조된다. 이것은 과거 국제개발협력기구들이나 선진공여국들에 의하여 행해진 법정비지원에서 노정된 한계, 특히 개발도상국의 주체성 혹은 주인의식에 대한

제5장 결론

존중의 결여를 극복할 수 있는 새로운 방식의 법개발협력이라 할 수 있을 것이다. 그리고 그 내용은 개발과정을 경험하였거나 경험하고 있는 선진국 및 신흥개발도상국의 법과 제도를 가급적 구체적으로 제시하고 여기에 활용된 여러 가지 제도적 수단들을 개발도상국이 주체적으로 선택할 수 있도록 지원하는 것이다.

참고문헌

국내문헌

- 강선주, 「부산 세계개발원조총회(HLF-4)의 성과와 글로벌 원조구조 전망」, 국립외교원 외교안보연구소 주요국제문제분석 2012-10, 2012. 5. 8.
- 김달현, 「거버넌스와 개발」, 『국제개발협력이슈』, KOICA/ODA 교육원, 2011.
- 김복희, 「국제개발협력과 ODA」, 『국제개발협력의 이해』, KOICA/ODA 교육원, 2011.
- 박광동, 『법제교류지원사업의 이념과 과제』, 한국법제연구원 현안분석 2008-33, 2008.
- 박수경 · 이주영, 「부산 세계개발원조총회(HLF-4)의 주요 논의와 성과」, KIEP 지역경제 포커스, 2011. 12.
- 서미영, 「최근 국제개발협력 이슈」, 『국제개발협력의 이해』, KOICA/ODA 교육원, 2011.
- 임소진, 『부산파트너십 이행 평가지표 수립방향 및 전략 연구』, KOICA 개발정책 포커스 제10호, 2012.
- 임소진, 「부산총회의 결과와 KOICA 개발협력 사업에 대한 함의」, 『국제개발협력』, KOICA, 2011. No. 4.
- 주동주, 「국제개발협력의 역사」, 『국제개발협력의 이해』, KOICA/ODA 교육원, 2011.

국외문헌

- Channell, Lessons Not Learned about Legal Reform, in: Thomas Carothers, *Promoting the Rule of Law Abroad - In Search of Knowledge*, Carnegie Endowment for International Peace, 2006.
- Newton, Law and Development, law and economics and the fate of legal technical assistance, in: Arnscheidt, Rooij & Otto, *Lawmaking for Development*, Leiden University Press, 2008.
- Otto, Stoter & Arnscheidt, Using Legislative Theory to Improve Law and Development Projects, in: Arnscheidt, Rooij & Otto, *Lawmaking for Development*, Leiden University Press, 2008.
- Sarker, *International Development Law - Rule of Law, Human Rights, & Global finance*, Oxford University Press, 2009.
- Seidman & Seidman, Lawmaking, Development and the Rule of Law, in: Arnscheidt, Rooij & Otto, *Lawmaking for Development*, Leiden University Press, 2008.
- Snijders, The Russian Experience: A Dutch Perspective on Legislative Collaboration, in: Arnscheidt, Rooij & Otto, *Lawmaking for Development*, Leiden University Press, 2008.
- The World Bank, *East Asia Decentralizes - Making Local Government Work*, The World Bank, 2005.
- Trubek & Galanter, Scholars in Self-Estrangement: Some Reflections on the Crisis in Law and Development Studies in the United States, 4 *Wisconsin Law Review* 1062 (1974).