

아시아 시민사회와 아시아개발은행의 책무성 줄다리기, 누가 승자인가

김태균 『대항적 공존』(서울대학교출판문화원, 2018)을 읽고

신재은 국제개발협력민간협의회 사업본부장

국제개발협력 분야에서 책무성은 국내외적으로 주목받는 주제 중 하나로서, 여러 주체의 지속적인 논의를 통해 그 내용이 확대되고 있는 개념이다. 이에, 책무성이 발생하는 공간과 시대, 주체와 대응 수준에 따라 그 개념이 다르게 나타난다. 『대항적 공존』은 한마디로 규정하기 어렵고 모호한 개념인 책무성에 대해 다양한 관점에서 집중하여 살펴볼 수 있도록 해부해서 보여 주고 있다. 특히 다양한 이론을 바탕으로 책무성 메커니즘을 연계하여 재해석하였고, 다양한 주체의 관점으로부터 책무성 메커니즘의 좌표를 파악할 수 있도록 도움을 준다. 또한 이상을 바라보게 하는 책무성 이슈가 현실 세계로 들어올 때 어떤 모습으로 나타나는지, 아시아개발은행의 책무성 메커니즘의 사례를 통해 보다 구체적으로 묘사하고 있다. 더불어 책무성 메커니즘에서 시민사회의 역할, 특히 아시아 시민사회의 독특한 특징에 주목할 수 있어 시민사회 활동가로서도 배움을 얻는 시간이었다. 아래는 책을 읽으며 가지게 되었던 몇 가지 질문들을 바탕으로 그 질문들에 대한 이 책의 답변, 그리고 개인적인 의견을 덧붙여 정리한 내용이다.

I. 아시아 시민사회는 아시아개발은행의 의도대로 길들여지고 있는가

아시아개발은행은 아시아개발은행의 책무성 이슈에 대한 세계은행의 경험을

바탕으로 시민사회의 요구를 적극적으로 수용하는 태도를 보이고 있다. 그런데 이 과정에서 아시아개발은행은 시민사회를 포섭하고 타협하는 방식을 활용하는데, 이는 두 가지 형태로 나타난다. 만약 시민사회가 아시아개발은행의 제안을 수용하면 문제해결의 혜택을 제공하고, 시민사회가 아시아개발은행의 통치성을 거부한다면, 책무성 제도의 협의과정과 혜택으로부터 배제시킨다. 결국 이러한 통치성의 방식을 통해 아시아개발은행은 시민사회가 아시아개발은행의 책무성 메커니즘의 행동규칙에 순응하게 만들려는 것이다. 실제로 아시아 시민사회는 아시아개발은행의 통치성이 의도한 바대로 행동한다라는 비판을 받기도 하였다. 이에 이 책에서는 아시아개발은행의 통치성이 프로젝트와 정책단계에서 적극적으로 아시아 시민사회를 포섭하는 방식으로 이루어지고 있다고 분석하고 있다. 한편, 이러한 비판이 적절한 것인지 생각해 볼 수 있도록 아시아개발은행이 시민사회의 요구를 수용하여 개방적으로 정치기회공간을 제공한다는 점을 근거로, 아시아개발은행의 통치성보다는 아시아 시민사회가 내부전략과 외부전략을 전략적으로 활용하여 압박을 가한 결과라고 통치성과 대비하여 분석하기도 하였다.

개인적으로 아시아개발은행의 책무성 대응 방식에 대해 전자보다는 후자 쪽에 무게를 더 두는 편이다. 왜냐하면 아시아개발은행의 책무성 메커니즘의 변화는 시민사회 단체가 요구한 방식 및 내용으로 이루어졌고, 변화가 지속되면서 이를 통해 확보한 정치기회공간이 점차 확대되고 있기 때문이다. 케크와 식킨크(Keck and Sikkink, 1998; 박재영, 2003: 150)는 시민사회가 비판이나 제언을 통해 영향을 미칠 수 있는 유형을 다음의 여섯 가지로 제시하고 있다. ① 문제의 이슈화, ② 공식적인 논의로 의제화, ③ 대상의 입장변화, ④ 대상의 정책변화, ⑤ 대상의 행위변화, ⑥ 제도의 절차 변경 등이다.

이를 아시아 시민사회의 사례에 대입해 보면, 아시아 시민사회는 아시아개발은행의 책무성 문제를 이슈화시키고, 의제화를 통해 책무성 이슈를 공식적으로 논의하도록 하였다. 이 과정에서 아시아개발은행은 내부의 일부 반대의견에도 불구하고 책무성에 대한 외부 시민사회의 목소리를 반영하기로 결정하고, 자신들의 책무성 정책과 제도의 절차를 수정하여 정책과 제도가 이행되도록 하였다. 이에 아시아개발은행의 행동 변화는 케크와 식킨크가 제시한 시민사회가 비판

이나 제언을 통해 영향을 미칠 수 있는 여섯 가지 유형을 모두 달성하였다고 평가할 수 있다.

실제로 아시아개발은행의 책무성 메커니즘의 변화는 시민사회 단체인 NGO 포럼의 애드보커시(advocacy)를 통해 요구한 방식 및 내용으로 이루어졌고, 변화에 대한 요구와 그에 대한 반응결과가 반복적으로 이어지고 있으며, 이를 통해 확보한 정치기회공간이 점차 확대되고 있다. 더불어 이러한 정치기회공간의 확대는 시민사회가 애드보커시를 통해 대응하였던 과거의 결과가 아닌 현재에도 계속 나타나고 확장되고 있는 부분이기 때문에, 아시아개발은행의 책무성 메커니즘의 변화는 아시아개발은행의 통치성보다는 시민사회 애드보커시의 결과라는 점에 무게를 더 두고 싶다.

II. 아시아개발은행의 책무성 이슈에 대항하는 아시아 시민 사회의 특별한 특징이 있는가

이 책에서는 아시아 시민사회가 아시아개발은행을 상대하기 위해 NGO포럼이라는 단일 정상조직을 구축하였고, NGO포럼을 중심으로 아시아 시민사회를 통합하고 확장하는 동형화 과정을 지속하면서, 이러한 동형화를 토대로 집단의 정체성을 공고하게 형성하였다는 점에서 유럽과는 다른 차별성이 있다고 설명하고 있다.

이 부분은 아시아 시민사회의 특징에 대해 다시 한 번 주목하게 만드는 대목이다. 일반적으로 정부/도너(donor)와 시민사회와의 파트너십을 논의할 때, 정부/도너 측이 가장 어려워하는 지점이 시민사회 중에서 누구와 소통해야 하는지 여부이다. 시민사회는 보수에서 진보, 전통에서 혁신에 이르기까지 그 범주와 영역이 다양하므로 정부/도너가 누구의 의견을 수렴해야 하는가는 정부/도너 기관의 큰 고민거리 중 하나이다. 이러한 맥락을 고려할 때 NGO포럼이 논의와 협상의 창구를 일원화했다는 것은 시민사회가 의제를 하나로 집중하여 자신들의 합의된 요구사항을 전달할 수 있다는 점뿐만 아니라, 정부/도너가 누구와 협의를 하면 되는지에 대한 혼란을 해소 또는 최소화시킨다는 점에서 중요한

역할을 하였다.

이러한 점을 고려해 보면, 아시아 시민사회가 아시아개발은행의 책무성 이슈에 대항할 때 시민사회의 단일화 및 동형화가 어떻게 가능했는지 살펴볼 필요가 있다. 특히 필리핀 시민사회가 연대체의 중심에 위치하면서 필리핀 시민사회에 반발하는 내부세력이 지속적으로 형성되었는데, 이러한 특징이 NGO포럼의 동형화에 어떠한 영향을 미쳤는지 살펴볼 필요가 있다. 보다 구체적으로 그것이 필리핀 시민사회라는 주체로 인해 가능한 것이었는지, 아니면 시민사회가 마련한 고도의 전략과 전술로 인한 결과인지 자세하게 분석해 본다면 아시아 시민사회의 독특한 특징을 이해하는 데 도움이 될 것이다.

III. 아시아개발은행의 책무성 이슈에 대항하는 아시아 시민사회의 특별한 특징은 자발적으로 형성된 것인가, 아니면 외부 개입의 산물인가

만약 아시아개발은행의 책무성 이슈에 대항하는 아시아 시민사회의 독특한 특징이 존재한다고 인정한다면, 그다음으로 이러한 특징이 아시아 시민사회가 자발적으로 형성한 것인지, 외부의 영향으로 인해 형성된 것인지를 구분해 볼 필요가 있다. 특히 NGO 활동의 독립성에 가장 큰 영향을 미치는 요인 중 하나인 재정에 대한 분석이 필요하다. NGO의 재정적 원천은 다양한데, 기본적으로는 회원의 회비, 개인/재단/기업 등으로부터 받는 기부금 및 정부의 지원금 등을 통해 재정을 충당한다. 이상적으로 볼 때, NGO의 재정은 회원의 회비로 충당되는 것이 바람직하다. 그렇게 할 수 있을 때 활동의 자율성과 재정의 독립성을 유지할 수 있기 때문이다(박상필, 2005).

NGO포럼의 경우 사무국과 회원단체가 감시대상인 아시아개발은행으로부터의 독립성을 유지하기 위해 재정적 지원이나 보조금을 받지 못하도록 규정하고 있다. 뿐만 아니라 회원단체가 아시아개발은행과 협력을 위한 재정적 파트너십을 가질 경우 NGO포럼의 회원자격이 박탈된다는 규정을 마련하였다. 이를 통해 NGO포럼은 아시아개발은행으로부터의 재정이 사무국과 회원단체에 유입되

는 것을 제한함으로써 동 은행으로부터의 직접적인 영향이 미치지 못하도록 하는 장치를 두고 있다. 이러한 장치는 NGO포럼의 재정적 독립성을 유지하기에 강력한 제도로 보인다.

그렇다면 NGO포럼의 주요 재원의 출처인 모트재단과 포드재단, 옥스팜은 NGO포럼의 활동에 어떠한 영향을 미치고 있는가? 이 기관들의 지원은 재정적인 부분에만 한정된 것인지 아니면 의제선정, 전략 마련 및 거버넌스 구축 등 NGO포럼의 주요 의사결정에 개입하고 있는지에 대한 세부적인 분석이 필요하다. 이와 더불어 NGO포럼이 아시아개발은행의 책무성 이슈에 대항하기 위해 은행정보센터 및 옥스팜과 협력하여 아시아개발은행의 활동을 감시하고 관련 정책연구 및 자료를 출판하고 있는 부분도 검토할 필요가 있다. 이러한 외부 기관과의 협력이 아시아 시민사회의 동형화에 어떠한 영향을 미치고 있는지에 대해서 재정과 함께 분석한다면 아시아 시민사회의 특징을 보다 선명하게 도출할 수 있을 것이다.

IV. NGO포럼의 연대의 딜레마는 어떻게 바라볼 것인가

NGO포럼의 경우 사무국과 회원단체가 감시대상인 아시아개발은행으로부터의 재정적 지원이나 보조금을 받지 못하도록 제한함으로써 동 은행으로부터의 직접적인 영향이 미치지 못하도록 하는 장치를 마련하고 있다고 위에서 설명한 바 있다. 하지만 이러한 장치만으로 NGO포럼과 아시아개발은행 간의 긴장관계가 이상적으로 유지되는 것은 아니다. 현실세계에서는 아시아개발은행이 제시하는 제안에 대해 어느 지점에서 수용과 타협의 균형점을 찾을 것인지와 관련된 딜레마가 발생한다. NGO포럼에는 다양한 시민사회가 참여하고 있는데, 주민들의 권리 수호에 무게를 두는 비구조적 대항의 시민사회 단체들과 아시아개발은행의 정책에 보다 근원적인 문제제기를 하는 주류적 구조적 대항의 특성을 가진 시민사회 단체들이 활동을 하고 있다. NGO포럼의 내부갈등은 이러한 두 종류의 시민사회 단체들 간의 갈등에서 유발된다. 즉, 아시아개발은행의 세이프가드를 감시하고 그 위반사항을 찾아내어 아시아개발은행에 문제를 제기함으로써

써 주민들의 권리를 수호하고자 하는 활동과 아시아개발은행의 신자유주의적 정책에 대해 강하게 문제제기를 하는 역할 수행의 균형점이 어디에 있는지 여부와 관련이 있다.

NGO 애드보커시의 핵심(성공)은 동맹의 구축 수준에 달려 있다(Lewis and Kanji, 2009). 즉, 시민사회 단체들이 효과적인 영향력을 행사할 가능성은 다른 종류의 시민사회 단체들, 사회운동조직, 풀뿌리 조직들과의 광범위한 연계를 구축해 가는 역량에 달려 있다고 볼 수 있다. NGO포럼은 Umbrella Organization으로서, 합의된 목적을 달성하기 위해 연대를 하는 조직이다. 이에 특정 목적에 대해 단체 간 합의가 이루어지면 우산을 펼쳐 조직을 설립하고, 목적을 달성하거나 더 이상 합의가 이루어지지 않는다면 우산을 접어 활동을 종료하는 방식으로 활동하고 있다. NGO포럼과 같은 연대체의 경우 회원 수가 증가할수록 완전한 합의를 이루기 어렵기 때문에, 개별기관의 선호에 따라 긴장과 갈등이 어느 정도 존재한다고 볼 수 있다.

NGO포럼은 1991년에 결성되어 약 28년의 역사를 보유한 연대체이다. 설립 당시에는 16개국 20개의 시민사회 단체들이 NGO포럼의 전신인 NGO작업반을 결성·출범했다. 그로부터 5년 뒤인 1996년에는 21개국 112개 시민사회 단체가 참여하면서 회원단체의 수가 5배 이상 증가하게 되었고, 10년 뒤인(출범으로부터 15년 후) 2016년에는 30개국 194개 시민사회 단체가 참여하면서 회원단체의 수가 계속 증가하고 있다. 이러한 회원단체의 지속적인 증가 추세를 볼 때 NGO포럼 내부의 갈등이 존재함에도 불구하고, 현재 NGO포럼의 활동에 대한 합의와 동의를 어느 정도 선에서 이루어지고 있고, 효과적인 영향력을 행사하기 위해 통일된 목소리를 낼 가능성이 높다고 판단할 수 있다.

다만, NGO포럼의 신규 회원단체의 성향이 주류적 구조적 대항의 시민사회 단체인지, 비구조적 대항의 특성을 가진 시민사회 단체인지 여부에 따라 현재의 균형점이 다시 조정될 수 있다. 이에 NGO포럼의 정체성을 유지하기 위해서는 이러한 두 가지 특성을 가진 시민사회 단체들의 적절한 균형이 핵심이다. 따라서 회원단체의 특성에 대한 세부적인 분석이 함께 이루어진다면 NGO포럼의 책무성 딜레마가 어느 정도 수준인지를 파악할 수 있을 것이다.

V. 인권의 측면에서 바라보는 책무성은

이 글의 서두에서 필자는 책무성이 발생하는 공간과 시대, 주체와 대응 수준에 따라 책무성의 개념이 다르게 나타난다고 언급하였다. 즉, 책무성은 변화성과 확장성을 포함하는 개념이다. 그렇다면 현재 시점에서 책무성의 개념은 어디까지 확장되어 있는가? 아마도 책무성 이행의 최대 수준은 인권 메커니즘에서 살펴볼 수 있다. 국제인권조약과 유엔의 회원국가로서 지켜야 할 국제인권법적 규범은 각 국가가 준수해야 하는 인권 보호와 존중 및 실현의 책무의 법적인 기준을 조명해 준다.

하지만 아시아개발은행의 책무성은 세이프가드를 중심으로 논의되므로 각 국가가 비준한 국제인권법의 수호를 보장하는 수준까지 이루어지는 것은 아니다. 또한 아시아개발은행은 국제기구로서 국가의 인권 메커니즘의 영역에 포함되어 있지 않기에 인권 메커니즘에서 요구하는 수준까지 은행의 책무성을 확대하는 부분에 대한 고려가 상대적으로 약하다고 평가할 수 있다. 하지만 만약 아시아개발은행의 프로젝트로 인해 현지 주민에게 인권침해가 발생한다면 그것은 그 주민이 소속된 국가뿐만 아니라 아시아개발은행에 자금을 지원한 공여국까지 국제 및 국내법으로 규정된 법률을 위반하도록 만드는 것일 수 있기에 지금의 세이프가드 중심의 책무성 대응으로는 한계가 있다고 본다. 만약 아시아개발은행의 책무성의 범위가 자금을 지원한 공여국과 자금을 공여받는 수혜국의 법적 위반의 영역까지 포괄할 수 있다면 아시아개발은행의 책무성 대응은 지금과는 다른 차원에서 이루어질 수 있을 것이다.

따라서 향후 NGO포럼의 책무성 대응은 아시아개발은행의 책무성 메커니즘이 인권조약의 책무성 요구 수준까지 확대할 수 있도록 애드보커시의 영역을 확장하는 것이 바람직할 것이다.

VI. 마무리하며

지금까지 『대항적 공존』에서 분석하고 있는 아시아개발은행의 책무성 이슈 및

아시아 시민사회의 대응과 관련하여 다섯 가지 질문을 바탕으로 다시 살펴보았다. 이를 통해 이 책의 내용과 함께 책을 읽으면서 가졌던 궁금증들을 재정리하여 제시하였다. 『대항적 공존』은 책무성이라는 주제에 대해 수년간 지속적으로 연구한 내용을 통합하여 제시한 결과물이다. 책 한 권에 책무성에 대한 이론으로부터 아시아개발은행과 관련된 책무성 사례, 현실세계에서 나타나고 있는 이슈까지 총망라하여 살펴볼 수 있어, 책무성에 대해 종합적으로 이해할 수 있는 좋은 자료이다. 특히 책무성에 대한 학문적인 연구를 거의 찾아보기 힘든 한국의 현실 상황을 감안할 때 이 책이 가지는 의미는 상상 이상의 것이라고 다시 한번 강조하고 싶다.

투고일: 2019년 12월 27일 | 게재확정일: 2020년 1월 29일

참고문헌

- 박상필. 2005. 『NGO학: 자율·참여·연대의 동학』, 아르케.
- 박재영. 2003. 『국제관계와 NGO』, 법문사.
- Keck, M. and K. Sikkink. 1998. *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Lewis, D. and N. Kanji. 2009. *Non-Governmental Organizations and Development*. New York: Routledge.