

외교정책과 ODA

Foreign Policy and ODA

제4차 KOICA-세종 콜로키엄 / The Fourth KOICA-Sejong Colloquium

목 차

사 회		장현식 (KOICA 이사)
02 발표(I)		이태주 (한성대학교 교수) 개발효과성과 인권기반 ODA의 적용 과제
11 발표(II)		김지영 (이화여자대학교 교수) <i>Myanmar: A 'Sub-Saharan African' Case in Southeast Asia</i>
33 토론(I)		최진우 (한양대학교 교수)
35 토론(II)		양영미 (시민사회단체연대회의 국제연대위원장)
38 종합토론		참석자 전원

2012년 2월 1일(수) 오후 16:00-18:00 / 세종연구소 2층 제1 소회의실
Wednesday, February 1, 2012, 16:00~18:00 / The Conference Hall I, The Sejong Institute

발 표 I

이 태 주
(한성대학교 교수)

개발효과성과 인권 기반 ODA의 적용 과제

1. 비판적 회고: 원조에서 개발효과성으로

개발원조는 아누스와 같이 두 개의 얼굴을 갖고 있다. 개발원조는 국제 정치경제에서 공여국의 영역 확장을 위한 효과적인 수단이라는 현실 정치의 얼굴과 파트너국가와 빈곤국 주민들의 삶을 개선한다는 이상적인 얼굴을 동시에 지니고 있다. 전자는 공여국 중심의 원조효과성이며, 후자는 파트너 중심의 원조효과성이다. 그런데 공여국 중심의 원조효과성은 제2차 대전 이후 지금까지 항상 작동하고 있는데 반하여 파트너 중심의 원조효과성은 제대로 작동하고 있지 않다는데 문제가 있다. 그러한 근본적인 원인은 국제개발 레짐과 원조정치가 공여국 중심으로 전개되어 왔으며 남북관계라는 불평등한 세계구조가 확대되었고 OECD는 원조의 독점구조, 즉 원조 카르텔을 지지하는 장치가 되었기 때문이다. 그래서 냉전원조 시대가 끝나고 1990년대의 '원조피로' 시대를 지나 2000년대에 들어서 원조를 효과적으로 작동시키기 위한 원조효과성 논의가 본격화한 된 것이다. 그러나 지난 10여년간의 원조 효과성 논의조차도 기존의 잘못된 원조관행을 개혁하는데 실패하였으며 파트너 국가와 지역 주민들의 입장에서 포괄적으로 인권을 신장시키는 개발효과성 논의로 진전되지 못했다.

2003년 원조조화를 위한 로마선언을 필두로 2005년의 원조효과성을 위한 파리선언 5원칙과 12개의 지표 설정은 공여국 중심의 원조효과성 논의를 파트너 국가 중심으로 전환시키는 중대 계기가 되었다. 수원국의 주인 의식(ownership)은 일치(alignment)와 조화(harmonization), 성과관리(managing for results)와 상호책임성(mutual accountability)

등 다른 5대 원칙 중 가장 우선적이고 핵심적인 것이며 최고의 가치를 지니는 것이었다. 원조 일치와 조화, 성과관리와 상호책임성 원칙들은 모두 수원국과 주민 주도의 개발권을 존중하는 것이 아니면 성립할 수 없을 뿐 아니라 의미가 없는 것이다. 즉 원조효과성의 최고 원칙이고 포기할 수 없는 개발의 가치이며 방법론으로서 주민의 오너십을 존중하는 것이 필요한데, 정작 공여국들은 이를 수원국이 국가개발계획이나 빈곤퇴치 전략(PRSPs)을 가지고 있는가의 여부로 환원시키는 의도적인 오류¹⁾를 범하였다. 파리선언 종합평가에 의하면 다섯 가지 원칙 중에서 국가 오너십의 강화에 있어서 가장 큰 진전이 있었으며, 다음으로 일치와 조화가 다소 진전이 있었다고 평가되었다. 그러나 개발성과 관리와 상호 책임성은 가장 개선되지 않았던 것으로 평가됨으로써 향후 집중적인 개선 노력이 필요한 것으로 파악되었다. 파리선언은 전체적으로 평가할 때, 모든 국가에 있어서 공히 극빈층 주민들, 특히 여성과 여성 아동의 욕구를 우선적으로 충족시키는 데에 있어서 큰 진전이 없었다고 평가된다. 이러한 한계 때문에 세계 시민사회는 아크라행동계획 이후 본격적으로 원조효과성 논의에 참여하였고 그 결과 민주적인 지역주민 주도의 오너십(democratic and local ownership)을 국가 오너십 보다 더 중요한 것으로 오너십 개념을 심화시키고 발전시키는 데 크게 기여하였다.

주목할 것은 원조효과성 지표 이행 실적에 관한 종합평가 결과를 보면 개발도상국들에서는 상당한 진전이 있었지만 공여국들은 기대에 현저히 못 미치는 결과를 보여주고 있다는 점이다. 결국 파리선언은 미완성의 시도로 끝났으며 부산 세계개발원조총회에서 공여국들은 실패한

1) 세계은행 등 MDB들이 개발도상국에 차관 제공의 조건으로 제시하는 제반 정책이행 조건(conditionality)을 폐지하여야 한다는 반대 여론을 피하기 위해 오너십이라는 다른 용어를 내놓았고 오너십은 실질적으로 conditionality의 대체 개념에 불과하다는 비판이 있다. 실제로 파리선언에서 오너십의 지표가 국가개발계획의 유무로 판정되고 대부분 국가개발계획과 빈곤퇴치전략은 세계은행과 유엔의 개발전문가들이 작성해주는 경우가 대부분이기 때문에 이러한 비판은 설득력을 지닌다.

원조효과성 논의를 희석시키고 파리선언 불이행에 대한 공여국의 책임을 피하기 위해 포괄적인 개발효과성 논의로 전환하고자 시도했으나 이 또한 개발효과성의 구체적인 목표와 내용, 기준과 지표 합의를 이루지 못한 채 끝나고 말았다. 부산선언의 어느 곳에도 개발효과성이란 용어는 없으며 ‘효과적인 개발협력을 위한 부산 파트너십’이라는 결과문서에서 보듯이 새천년개발목표 목표8의 ‘개발을 위한 글로벌 파트너십’²⁾과 제목은 거의 유사하지만 구체적인 목표와 지표 합의에 실패함으로써 기대에 현저히 미치지 못하는 ‘수사학적인 결과문서’가 되고 말았다. MDG 목표8에서는 개발도상국과 최빈국의 발전을 위해 무역과 금융 발전, 외채탕감, 무관세 무쿼터 확대 등을 제시하고 있는 것에 비교하면 부산선언은 구체적 실행계획이 없는 정치선언이라고 할 수 있다.

이러한 배경에서 본 연구는 원조를 넘어서 개발효과성이란 무엇이며 개발효과성 논의에서 왜 인권의 주류화가 필요한지, 인권 기반 ODA의 가이드라인과 성과 지표는 어떠한지, 그리고 실제 우리나라의 대외원조 프로그램에서 인권에 기반한 ODA를 적용하기 위한 방법과 과제는 무엇인가를 고심하고 논의하기 위해 작성되었다.

2. 개발효과성과 인권기반 ODA

DAC의 용어 해설에 의하면 ‘원조효과성’이란 원조가 개발 목표를 달성한 정도를 말하는 것인데, 정작 개발 목표는 너무 방대하고 다양하며 포괄적이어서 협의의 공적개발원조(ODA) 개념으로는 애초에 개발 목표를 달성할 수가 없다. ODA 개념은 통계적이고 조작적인 것이며, 기술적이고 도구적인 것이다. 따라서 원조효과

성 논의는 ODA 개념이 지니는 본래의 한계를 그대로 내포하고 있다고 볼 수 있다. 즉 ODA 개념으로는 복잡하고 다양하며 포괄적이고 다차원적인 발전, 혹은 개발 문제를 접근하는데 어려움이 있으며 다양한 정책과 수단, 행위자들을 포함할 수 있는 보다 포괄적인 접근 방법이 요구된다. 원조는 개발을 위한 촉매제(catalyst)이고 하나의 보조 수단에 불과한 것인데 지난 반세기 동안 원조효과가 과장된 측면이 있으며 파리선언 이후로 원조효과성 논의는 지나치게 기술적인 차원에 머물렀다. 따라서 국제사회는 원조효과성이라는 개념 보다는 개발효과성이라는 개념이 더욱 적절하다고 판단하고 있으며 특히 세계 시민사회는 원조라는 불평등한 권력관계를 내포한 용어를 폐기하고 개발효과성(development effectiveness)을 진전시키기 위한 새로운 논의를 시작해야 한다고 주장해왔다. Better Aid와 같은 세계 시민사회 네트워크가 제시하고 있는 개발효과성이란 주민들의 삶의 질을 개선하고 인권을 신장하는 개발 목표를 달성하기 위한 다양한 수단과 정책, 행위자들을 포함하는 포괄적 개입 방식을 의미하며, 원조를 넘어서(beyond aid) 개발에 직접적으로 관련되는 중요한 정책 영역인 무역과 투자정책, 농업, 노동과 이주, 인구와 여성, 환경 등 다양한 정책들 간의 일관성과 연계성을 중요하게 고려하는 접근방식이다.

개발효과성 논의에서 우선적으로 전제되는 것은 개발은 매우 복잡하고 역동적인 과정이기 때문에 발전의 경제, 사회, 문화, 정치적 차원을 분리하여 별개로 고려할 수 없으며 통합적이고 총체론적인 관점(holistic approach)을 견지해야 한다는 점이 강조되고 있다. 이점은 인권이 경제, 사회, 문화, 정치적 권리가 상호 연계된

2) MDG Goal 8, ‘개발을 위한 글로벌 파트너십’은 명확한 4개의 세부목표(12: 개방되고 규범적이며 예측가능하고 비차별적인 무역 및 금융체제 발전, 13: 최빈 개도국의 특별한 수요 수용, 최빈 개도국 상품에 대한 무관세, 무쿼터 확대와 HIPC 국가들의 외채경감, 보다 관대한 ODA 제공 포함, 14: 내륙 개도국 및 군소 도서국의 특별한 수요 수용, 15: 장기적으로 지속가능한 외채 수준 유지를 위한 외채의 포괄적 해결)과 13개(32-44)의 측정지표를 명시하고 있음을 주목해야 한다.

발 표 I

불가분의 권리라는 점과 동일하다. 그러므로 개발과정에서 각각 고유한 권리와 역할을 담당하는 정부, 시장, 시민사회의 각 영역이 분리되어 고려되어서도 안 되고 다양한 개발행위자들을 포괄하는 통합적 접근방식이 요구된다. 또한 개발에 있어서 양성평등과 지속가능성 원칙을 포함하는 인권 규범이 준수되어야 하며, 빈곤층 주민들의 역량강화와 개발과정에서의 주체적 참여가 촉진되어야 한다는 것이다. 국가 오너십 뿐 아니라 주민들에 의한 민주적 지역 오너십이 존중되어야 하며 국가안보 뿐 아니라 개인의 인간안보가 동시에 지켜져야 한다. 이러한 맥락에서 개발효과성이라는 개념은 총체적이고 포괄적 접근방식에 의해 개발과 인권의 다차원적이고 불가분의 목적을 얼마나 달성하는가를 평가하고자 하는 것이다. 개발효과성은 협의의 원조정책 만으로는 성과를 달성할 수 없기 때문에 개발 및 인권과 밀접한 연관성을 지니고 있는 무역, 투자, 농업, 어업, 자원, ICT, 환경, 노동, 이주, 보건, 교육 정책 등 다른 정책들과의 일관성(Policy Coherence for Development, PCD)³⁾이 무엇보다도 중요한 것이다.

그러므로 개발효과성이란 가난하고 주변화된 주민들의 삶에 미치는 긍정적인 영향이고, 지속 가능한 변화이며, 빈곤과 불평등의 구조적 원인에 대한 처방이다. 개발효과성은 가난하고 주변화된 주민들과 여성들이 개발과정의 중심적 행위자, 주체로 참여하도록 하는 것이다. 개발효과성을 위한 인권 기반 접근은 빈자들의 사회발전에 대한 주체적 접근이고 참여적 접근이며 포용적 개발을 의미한다.

3. 인권과 국제개발의 통합과 RBA 주류화

세계인권선언 제22조는 “모든 사람은 사회의 일원으로서 사회보장에 관한 권리를 지니며, 국가적 노력과 국제협력을 통하여 그리고 각국의 조직과 자원에 따라 자신의 존엄성과 인격의 자유로운 발전을 위하여 불가결한 경제적, 사회적, 문화적 권리의 실현에 관한 권리를 지닌다”고 규정하고 있다. 즉 세계인권선언에서 발전 혹은 개발이란 인간의 존엄성과 인간 발전을 위해 경제, 사회, 문화적 권리를 실현하기 위한 것이며 인권과 발전은 불가분의 관계에 있다. 그러나 이후 인권과 개발은 서로 다른 발전 경로를 밟아 왔으며 인권은 정치적인 것, 개발은 비정치적인 것이 되었고, 인권 레짐과 국제개발 레짐도 분리되었다. 인권은 정치 사회적인 영역의 것이 되었으며 개발은 경제기술적인 영역의 것으로 분리된 것이다. 인권 논의가 유엔을 중심으로 발전되었다면 개발은 공여국들의 클럽인 OECD와 세계은행 등 국제금융기구들을 중심으로 전개되었다. 인권기구와 개발기구도 전혀 별개의 것으로 분리되었다. 그러나 1980년대 후반 이후 경제성장 중심의 개발이론이 인간중심의 인간개발론과 결합되기 시작하였다. 인권과 개발의 연관성과 불가분성은 1986년 ‘발전권에 관한 유엔 선언’에서 재확인 되었다. 1993년 비엔나 세계인권회의와 1994년 카이로 국제 인구개발회의, 1995년 베이징 세계여성대회와 코펜하겐 사회개발정상회의 등 일련의 회의들을 통해 인권과 개발은 재통합되었다. 코피아난의 유엔 개혁을 통해서 모든 유엔기구들에서 인권의 주류화가 촉진되었다. 이로써 인권의 제3세대⁴⁾가 도래하면서 인권과 개발은 다시 통합되었

3) PCD란 OECD 회원국과 개발도상국이 개발을 위해 상호 보완성을 강화할 수 있는 일련의 정책을 지속적으로 추진하는 것을 의미한다. OECD는 개발원조위원회와 다른 위원회들 간의 협력과 대화 채널을 통해 정책일관성을 제고하는 노력을 경주하고 있으며 EU도 공여국들의 원조정책이 다른 중요한 개발정책들과 일관성을 지니도록 정책협의를 강화하고 있다. 각국 정부는 범정부적 접근(whole of government approach)을 통해 개발 정책의 일관성을 제고하고 시너지 효과를 극대화시킬 수 있다.

4) 1세대가 시민정치적 권리(CCPR 인권선언 3조-21조), 2세대가 경제사회문화적 권리(CESCR 22조-27조), 3세대가 발전권, 평화권, 환경권 등 집단의 권리이다.

으며 인권은 개발의 최고 목적이고 개발에 대한 통합적 접근 방법으로 확산되었다. 인권 그룹에서 비판하고 있는 MDG도 개발과 인권을 동시에 추구할 수 있는 유용한 도구가 될 수 있다. MDG 프로세스가 다양한 개발 및 인권 그룹의 참여를 통해 각국이 처한 상황에 따라 대처할 수 있는 개방적 구조가 된다면 개발과 인권 의제는 통합될 수 있다(손혁상 2007:288).

발전권 선언에서 “발전이란 주민과 모든 개인들이 이익의 공정한 분배에 대해 적극적으로, 자유롭게, 의미있게, 참여하는 것을 기초로 하며 주민의 복지 증진을 지향하는 경제적, 사회적, 문화적, 정치적 과정이다”라고 규정하고 있다. 또한 발전권 선언 제1조는 “발전권은 양보할 수 없는 인권이고, 모든 인간은 인권과 기본적인 자유가 완전히 실현될 수 있는 경제적, 사회적, 문화적, 정치적 발전에 참여하고 공헌하고 이를 향유할 권리를 가진다” 규정하고 있다. 제2조는 “인간이 발전의 주체이고 참여자이며 수혜자이어야 한다”는 것을 명백히 하고 있다.

이처럼 세계인권선언과 유엔 발전권 선언은 왜 개발의 최고 목적이 인권 실현이어야 하며, 개발과 인권이 불가분의 관계에서 경제, 사회, 문화, 정치적 권리를 포함하는 것인가를 명확히 밝히고 있다. 세계인권선언과 발전권 선언은 인권기반 ODA에 관한 최고의 법적, 도덕적, 이념적 근거이고 명령이다. 따라서 인권기반 ODA는 개발이 추구하는 궁극적 목표로서 인권을 신장하는 통합적 접근으로서 여타 개발목표와도 불가분의 연관성을 지닌다. 그래서 유엔 인권고등판무관실도 ‘개발과 인권과의 명확한 연계성’을 강조하고 있다. 인권 기반 ODA의 방법론으로서 RBA(Rights-Based Approach)는 발전권을 실현하기 위한 인간 개발의 과정에 필요한 개념틀이다. RBA는 국제 인권규범과 인권기제에 근거하고 있으며 인권을 신장하고 보호하는 방향으로 운영된다. 유엔 인권고등판무관실은 RBA가 다음과 같은 요소들을 포함한다고 정하

고 있다. 즉, 제반 권리들과의 분명한 상호연계성, 책무성, 세력화, 참여, 반차별, 취약집단에 대한 배려가 그것이다.

흔히 인권 기반 ODA는 개발에 대한 자선(charity)과 필요(needs) 접근 방법과 대비되어 설명된다. 자선에 기반한 개발 접근은 가난한 사람들에 대한 도덕적 책임이 개발원조의 동기이고 개발원조의 수혜자들은 피해자이고 희생자들이다. 인도적 구호와 같이 일회성 투입 방식의 개발원조 사업이 주류이며 시혜적 성격으로 인해 궁극적으로 빈곤퇴치를 달성할 수 없다. 또한 필요에 기반한 접근 방법은 인간의 기본적인 욕구(BHN)를 충족시키는데 개발협력의 동기와 목적이 있으며 기본 욕구를 충족시키면 문제가 해결된 것으로 본다. 이 접근법에서도 주민들을 욕구가 결핍된 피해자들로 간주하며 주변화된 주민들은 제한적으로만 개발과정에 참여할 수 있다. 반면에 인권 기반 접근에서는 개발협력의 목적이 모든 인간들의 권리 실현이기 때문에 개인과 집단, 국가 모두 권리와 의무 관계로 규정되고, 주민들은 제반 권리를 주장하고 스스로 자력화하며 개발과정에 주체로 참여하여야 한다고 본다. 이 접근법에서는 투입 보다는 개발협력의 과정과 성과를 중시하며 빈곤 문제의 본질적이고 구조적인 원인을 규명하여 이를 공정하게 해결하고 평등한 구조를 창출하는 것을 개발협력의 과제로 인식한다(김강이 2011:167).

유엔기구들 뿐 아니라 대부분의 선진 공여국들과 세계 시민사회단체들은 이미 10여년 전부터 RBA 접근법을 모든 개발협력 프로그램에 적용하고 있다. 이들은 RBA 주류화를 실천하고 있는데 RBA 주류화에서 핵심은 RBA를 개발협력의 목적과 과정 모두에서 최고의 준거틀로 사용하고 있다는 것이다. 유엔은 ‘RBA에 대한 유엔 공통의 이해’(UN Common Understanding on the Rights-Based Approach)를 통해 모든 개발협력 프로그램이 세계인권선언과 국제인권기제에 명시된 인권 실현을 증진시켜야 하고,

발 표 I

모든 개발협력 프로그램에 인권 기준과 원칙들을 적용해야 하며, 의무 담지자와 권리자의 역할을 개발하는데 기여해야 함을 확인하고 있다. 또한 상기 '유엔 공통의 이해'에 따르면 RBA는 인권의 보편성과 양도불가성(universality and inalienability), 불가분성(indivisibility), 상호의존성과 상호 연관성(inter-dependence and interrelatedness), 비차별성과 평등(non-discrimination and equality), 참여와 포용(participation and inclusion), 책무성과 법치(accountability and the rule of law)를 기본 원칙으로 제시하고 있다.

RBA가 주류화되고 있는 사례들을 살펴보면 아래와 같다. 먼저 유엔개발계획(UNDP)는 1998년부터 빈곤퇴치와 지속가능한 인간개발을 위해 UNDP의 모든 업무를 인권 틀에 맞추어 진행하고 있다. 특히 2000년 UNDP의 인간개발보고서는 '인권과 인간개발'을 주제로 다루고 있으며 빈곤과 불평등 해소라는 공동의 과제를 수행하기 위해서 인권과 개발이 통합되어야 함을 주장하고 있다. UNDP는 모든 보고서에서도 RBA를 적용하여 빈곤의 개념을 재정의하고 있으며 역량강화와 인간개발, 인권신장을 위해 유엔 인권고등판무관실과 함께 인권강화계획(Human Rights Strengthening Initiative, HURIST)을 설립 운영하고 있다.

세계보건기구(WHO)는 '건강과 인권에 관한 25가지 Q&A'라는 책자를 통하여 보건에서의 RBA를 설명하고 있다. WHO는 고문, 노예, 폭력 등과 같이 건강을 해치는 인권 침해 완화, 보건 개발을 통한 인권 증진, 인권을 통해 건강 문제에 대한 취약성을 완화한다는 세 가지 영역에서 RBA를 다루고 있다. 특히 보건의료 서비스의 접근 가능성과 수용 가능성을 인권이라는 틀에서 보장하도록 하며 빈곤감소정책이 건강권의 존중과 보호, 충족이라는 세 가지 원칙에서 다루어져야 함을 강조하고 있다. 유니세프도 유엔아동권리협약(CRC)과 여성차별철폐협약

(CEDAW)을 업무의 근본으로 인정하면서 RBA를 적극 도입하고 있다. 유니세프는 커뮤니티 역량개발 전략을 통해 RBA를 주류화시키고 있다.

주목할 것은 인권과 관련하여 많은 비판을 받아 왔던 세계은행은 정관상의 '반정치'(anti-politics) 규정을 근거로 정치적 권리와 경제적 권리간의 이분법적 태도를 보여왔다. 세계은행은 반부패와 거버넌스, 법치 등 지극히 정치적인 의제들을 주류화하면서도 인권에 대해 거리를 두어 왔으나 대규모 개발사업이 인권을 유린한다는 비판이 점차 거세지자 인권 기반 개발 접근을 모색하게 되었다. 1998년 이후부터는 OHCHR과 협력을 시도하고 있으며 2002년에는 인권과 개발에 관한 공동 학습 세미나를 개최하기도 하였다. 권리에 기반한 물 공유사업을 네덜란드와 공동으로 추진하였으며 1993년에는 인권유린과 보상에 대한 심사위원회(Inspection Panel)를 설치하였다. 세계은행은 〈개발과 인권〉에서 "세계은행은 인권을 실현할 수 있는 조건을 만드는 것이 개발의 중심적이고도 물러설 수 없는 목표라는 것을 믿는다... 세계은행은 세계 인권선언에서 명시한 많은 권리들을 실현하는데 직접 기여하고 있다. 초등교육, 보건, 식량, 위생, 주거, 환경에 대한 지원을 통해 세계은행은 수백 만명의 사람들이 경제, 사회적 권리를 누릴 수 있도록 하고 있다..."고 밝히고 있다(BASPIA 2007).

스웨덴의 Sida, 영국의 국제개발부(DFID)와 같은 선진국 원조기관들도 RBA를 주류화시킨 지 이미 10년이 넘는다. Sida는 2001년 발행한 '개발협력에서의 교육, 민주주의, 인권'이라는 보고서를 통해 민주주의와 인권, 개발활동이 함께 이루어질 때 모든 사회에서 권력구조와 권력관계가 개선될 수 있음을 지적하였다. Sida는 RBA 전략에서 인권존중, 민주주의와 굿 거버넌스, 양성평등, 천연자원의 지속가능한 이용과 환경보호, 경제성장, 사회의 진보와 안정, 갈등관리와 안보, 환경보호와 질병퇴치를 위한 지구적

협력 등 8개 필수요소를 제시하였다. DFID도 1997년 백서와 2000년 백서를 통해 RBA를 공식적으로 채택하였으며 ‘가난한 사람들의 인권 실현’이라는 전략을 발표한 바 있다. DFID는 인권상황을 진단하고 분석하여 국가 개발협력 전략을 수립하는 전략적 접근과 인권이 국별 프로그램의 일부로 통합되어 체계적으로 고려되는 통합적 접근방법을 사용하고 있다. 뿐만 아니라 시민사회와의 다양한 개발 파트너십도 인권에 기반한 접근을 기초로 하고 있다.

4. RBA 가이드라인과 성과지표

이상에서 살펴 본 바와 같이 RBA 원칙들은 단순히 규범적이고 수사학적인 것이 아니라 모든 개발 프로그램에 적용되고 있는 방법론이고 분석틀이다. 인권에 기반한 프로그래밍이란 인권의 원칙들을 개발협력 사업 전 과정에 적용하는 것이고 특히 상황 진단과 분석, 목표와 전략 구상, 실행, 모니터링과 평가의 모든 단계에서 인권을 고려하는 것이다. 유엔의 개발지원 프레임워크(UNDAF, UN Development Assistance Framework) 가이드라인에서는 RBA를 적용하기 위해 원인 분석(causality analysis), 유형 분석(pattern analysis), 역량 갭 분석(capacity gap analysis), 가능한 행동 확인(identification of candidate actions), 프로그램 디자인(program design) 단계 등 5단계에 걸쳐 RBA를 구체화하는 방법을 제시하고 있다.

유엔기구들간의 공동 이해를 위한 워크샵에서는 ‘인권에 기반한 개발협력 프로그램’ 실행안으로 13가지 요소들을 제안하고 있다⁵⁾.

- ① 인간을 재화와 서비스의 수혜자가 아닌 개발의 주요행위자로 인식하라.

- ② 참여는 수단이고 목적이다.
- ③ 전략은 주민들을 무력화하는 것이 아니라 세력화하는 것이다.
- ④ 결과와 과정 모두 모니터링 되고 평가된다.
- ⑤ 분석은 모든 이해관계자들을 포함한다.
- ⑥ 프로그램은 소외되고 배제되고 수혜 받지 못한 자들에게 초점을 맞춘다.
- ⑦ 개발과정에서 지역주민이 주인(locally-owned)이다.
- ⑧ 불균형 해소가 프로그램의 목표이다.
- ⑨ 시너지 효과를 위해 하향식과 상향식 접근을 모두 사용한다.
- ⑩ 개발 문제의 즉각적, 근본적, 기본적 원인들을 밝히기 위한 상황분석을 한다.
- ⑪ 프로그램에서 측정 가능한 목적과 대상이 중요하다.
- ⑫ 전략적 파트너십을 유지 발전시켜야 한다.
- ⑬ 프로그램은 모든 이해관계자들의 상호 책무성을 지원한다.

발전권을 실현하기 위한 개발협력 프로그램을 구상하기 위해서는 성과 지표의 개발이 무엇보다도 중요하다. 발전권의 지표 개발에 있어서는 다음과 같은 사항을 우선 고려해야 한다(말호트라 2010).

- 모든 권리의 혼합체로서 발전권 지표는 특정 권리의 성취 현황을 반영해야 한다. 또한 특정 권리의 실현을 촉진하기 위한 의무 담지자가 취한 노력도 반영해야 한다.
- 발전권의 이행을 위한 특정 권리의 선정은 국가의 맥락, 권리의 우선순위, 국민의 열망에 따라 달라진다.
- 이행 과정은 인권 원칙을 준수해야 한다는 것에 근거해 발전권 지표는 인권 원칙의 운용과 준수의 정도를 반영한 지표를 포함해야 한다.
- 가능하다면 주어진 조건에서 전체적인 발전

5) The human Rights-Based Approach to Development Cooperation- Toward a Common Understanding Among the UN Agencies (Second Inter-Agency Workshop, Stamford, US, 2003)

발 표 I

권의 실현 상태를 보여줄 수 있는 종합 척도를 제공해야 한다.

발전권 지표는 질적 지표와 양적 지표로 구분할 수 있고, 양자는 상호 보완적이지만 인권 전문가들은 대체로 질적 지표를 더 선호한다. 왜냐하면 발전권 지표에서는 특정 권리의 준수와 향유, 실현에 관한 더 정교하고 맥락적인 정보를 필요로 하기 때문이다. 아동의 취학율, 조약 비준율, 여성의 의식 점유율, 아동 노동비율, 국가폭력 희생자수 등이 양적 지표라면 개개인의 생활사와 인식, 의식, 기억, 구술에 근거한 심층 기록 결과는 질적 지표로 사용된다.

또한 발전권 지표는 개발과정에 대한 지표군과 권리의 충족과 향유에 대한 지표군으로 구분하여 설계하여야 한다. 개발과정에 대한 RBA 지표는 개발과정이 얼마나 참여적이고, 주체적이며, 포용적이고, 책무적이며, 반차별적이고, 지속가능하며, 세력화를 촉진하는가를 보여주는 지표이다. 특정 권리의 충족과 향수에 대한 지표는 식량권, 주거권, 생명권, 건강권과 같이 개개인의 인권이 실현되는 정도를 보여주도록 설계되어야 한다. 발전권 지표는 구조지표와 과정 지표, 결과지표로 구분할 수도 있다. 구조지표는 국가에 의한 법과 제도의 채택이나 비준 여부를 반영하는 지표로서 농지와 자원에 대한 여성의 소유권 부여 여부 등이 대표적인 것이다. 과정 지표는 국가 정책기구를 인권 실현에 보다 직접적인 관련성을 가질 수 있도록 개발의 이정표 목표들과 연결시키는 지표이다. 예를 들면 식량권의 과정지표의 경우 토지소유체제, 토지개혁, 관개시설과 공공투자, 농업기술 개발, 농업 보조금, 유통체계 등 다양한 국가정책에 대한 지표를 포함한다. 결과지표는 개인적 집단적 권리의 향유 수준을 보여주는 지표이다. 식량에 대한 원간 가계지출, 평균 칼로리 섭취율, 유아 사망률, 공중위생, 영양 등이 대표적인 것이다(말호트라 2010 참고).

5. 한국 ODA의 RBA 주류화와 성과중심 관리를 위한 제언

한국은 2010년 DAC에 가입한 신흥 공여국으로서 개발원조의 질에 있어서 많은 문제를 안고 있다. 2010년 말에 미국 브루킹스연구소와 글로벌 발전 센터(Global Development)가 조사 발표한 원조의 질 평가에 의하면 한국은 23개 공여국과 8개 다자기구를 포함한 31개 조사대상 중에서 거의 꼴찌이다. 원조 효율성은 30위, 수원국 역량배양은 16위, 수원국 행정부담 경감은 31위, 원조의 투명성과 학습은 30위이다. 이러한 심각한 원조의 질적 문제를 개선하지 않고서는 밑 빠진 독에 물 붓는 식의 예산 낭비가 발생할 수밖에 없다. 어려운 경제여건 가운데에서도 국민적 참여를 통해 비약적으로 확대되고 있는 공적개발원조 자금이 절대빈곤과 질병퇴치, 인류의 보편인권과 사회발전을 위해 사용되기 보다는 개발도상국의 부패와 환경파괴, 자원유출, 시장교란과 자국기업 진출, 지역분쟁에 사용된다면 정말 큰일이 아닐 수 없다.

우리나라 ODA의 근본적인 문제는 공여국 중심주의(donor-centrism)가 극심하다는데 있다. 공여국 중심주의는 국제개발의 목적과 수단, 방법과 절차 모두에서 나타난다. 우선 우리나라 개발협력의 목적이 최빈국과 개발도상국의 경제, 사회, 문화, 정치적 제 조건들을 개선하여 궁극적으로 개도국 주민들의 인권을 신장하는데 있지 않고 원조의 목적이 아국의 국익 우선에 있기 때문에 개발성과가 나타나기 어렵다. 자원확보를 위한 자원 ODA, 경제협력 확대를 위한 상업적 ODA, 외교전략과 안보 목적의 ODA등이 현실적으로 불가피한 측면도 있지만 이러한 국익 우선 정책이 전면에 나타나는 것은 모든 개발협력 프로그램의 효과를 반감시키는 것일 수밖에 없다. 최근 수년간 진행된 국제개발협력 선진화 계획이나 중점 협력국 선정과정에서 한국형 ODA 구현 정책과 국익 우선의 개발협력 전략이 여실히

나타나고 있다고 할 수 있다. 이러한 공여국 중심주의를 파트너 중심주의로 과감히 전환하고 개발협력을 경제협력 및 자원협력과 구분하여 경제, 사회, 문화, 정치적 제 조건을 개선하여 인권을 실현하는 방향으로 ODA의 목적과 목표를 개선하여야 한다. 이를 실현하기 위해서는 파트너국가와의 고위급 개발정책 대화 뿐 아니라 종합적 인권 상황과 시급한 개선과제를 분석하고 진단하기 위한 전문가 협의 및 사전조사와 지역 연구가 매우 중요하다. 아울러 실행 단계에서 공여국 중심주의를 파트너 중심주의로 전환하는 것도 중요하다. 사업 선정과 사전조사, 실시협약과 구매, 조달, 시공, 기술이전 등 전 사업과정에서 파트너의 이해관계자들이 충분히 참여하고 기여할 수 있도록 하는 파트너십이 중요하다. 모니터링과 평가에서도 파트너 국가의 이해관계자들이 공동으로 참여할 수 있도록 보장함으로써 사업의 질과 성과를 제고할 수 있을 뿐 아니라 이러한 과정을 통해 실질적인 기술이전과 역량 강화도 도모할 수 있다. 모든 과정과 단계에서 일방주의와 공여국 중심주의가 아니라 파트너십과 협의주의가 전제되어야 하는 것이다.

둘째로 개발협력 프로그램의 RBA 주류화와 성과 관리를 위해서는 인권기반 성과 매트릭스(RBA Results Matrix)를 사업 형성 단계에서부터 실행, 모니터링과 평가의 전 프로젝트 관리 사이클(PCM)에 적용하는 적극적인 성과관리 시스템을 도입하여야 한다. 성과 중심 관리(RBM)와 인권기반 접근(RBA)은 전혀 상충되는 것이 아니다. 단순한 투입과 산출(output)이 아닌 결과(outcomes)와 영향(impacts)을 중심으로 하는 성과 중심 매트릭스를 작성하여 적용하되, 인권 신장과 삶의 조건 개선이라는 목적과 목표 설정, 인권기준과 원칙에 맞게 설정하는 통합적 접근 노력이 필요하다. 특히 국별협력전략(CPS) 수립과정에서 RBA 주류화와 성과관리 방식을 적극 적용하여야 한다. 국별 정책과 섹터별 전략, 프로젝트와 프로그램의 전 영역에서 성과관리 시스템을 적용하되 RBA가 통합적 성

과 매트릭스로 구현되도록 하여야 할 것이다.

셋째로 인권 기반 ODA 주류화와 RBA 확산을 위해서는 젠더, 환경, 인구, 보건, 교육 등 여타 횡단적 이슈들에 대한 집적된 표준지표(aggregate indicators)를 포괄하는 통합적 지표들을 개발하여 적용하여야 한다. 성평등 정책도 인권이라는 최고 개발 목표의 일부분이고, 환경, 인구, 교육, 보건도 인권과 연계된 점에서는 마찬가지이다. 이들 불가분의 연계 분야들이 제 각각 별도의 표준 성과지표들로 관리되어야 하는 것이 1단계의 과제라면 이들을 통합하여 종합 지표를 개발하는 것이 2단계의 과제이다. 통합적 성과 관리 시스템으로서 모든 횡단적 주제들을 포함하는 통합적 지표를 개발하고 관리함으로써 행정 소요를 줄이고 정책의 일관성과 효과성을 제고할 수 있다.

마지막으로 ODA의 분절화 극복과 조직문화의 개선이 중요하다. 우리나라 ODA 정책과 집행, 관리체계의 극심한 분절화 현상은 성과중심 ODA 관리와 RBA의 적용과 확산에 가장 큰 걸림돌이다. 분절화로 인해 정책 일관성이 유지될 수 없으며 개발효과성과 효율성은 반감된다. 분절화는 정치, 경제, 사회, 문화, 환경 등 제반 분야별로 개발과 인권과 분리시키게 되고 통합적 접근을 불가능하게 만든다. 우리나라 ODA의 이념과 목적, 정책과 전략, 원칙이 부재한 이유도 여기에 있다. 이러한 분절화 현상으로 인하여 원조기관들의 조직문화도 책임기관과 학습조직이 아니라 정책과 실행 책임이 분리되거나 결여된 단순 서비스 전달기관으로 전락한다. 인권 기반 ODA는 원조기관의 사업운영 뿐 아니라 조직운영과 조직문화에도 결정적으로 중요하다. RBA 성과관리를 추진할 수 있는 선진 원조기관이 되려면 독립성과 투명성, 책무성, 전문성이 보장되어야 하는데 현재와 같은 분절화 구조와 책임회피 구조로는 이러한 선진 조직문화를 이룰 수 없다. 결국 모든 문제의 근원은 정책과 실행조직 모두의 분절화에 있다.

발 표 I

[참고문헌]

- 김강이. 2011. “권리에 기반한 접근(RBA)와 한국 원조사업의 방향-한국국제협력단과 노르웨이 처치 에이드(NCA)의 에티오피아 식수개발 사례를 중심으로,” 『국제개발협력연구』 3(2):155-196.
- 라지브 말호트라. 2010. “개발권 이행을 위한 지표 개발과 모니터링 방법,” 보르안드레아센, 스티브 마크(양영미 역), 『인권을 생각하는 개발 지침서』, 후마니타스. pp.292-320.
- 보르 안드레아센, 스티브 마크(양영미 역). 2010. 『인권을 생각하는 개발 지침서』 후마니타스.
- 손혁상. 2007. “새천년개발목표와 인권: 경쟁과 상호보완의 동학,” 『인권평론』 6(2):265-295.
- 한국인권재단. 2011. 『인권에 기반한 개발협력 프로그래밍 전문가 과정』.
- BASPIA. 2007. RBA 핸드북.
- NPA. 2002. “Human Rights in NPA Assistance.”
- Oxfam, 2011. “The Right Results, 155.” Oxfam Briefing Paper.
- Office of the UN High Commissioner for Human Rights, Principles and Guidelines for a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies.
- UN. 1986. Declaration on the Rights to Development.
- UN. 2003. “The Human Rights-Based Approach to Development Cooperation-Toward a Common Understanding Among the UN Agencies.” Second Inter-Agency Workshop, Stamford, US, 2003.
- UNDP. 2009. “Envisioning Empowerment.”
- UNICEF and UNESCO, 2007. “A Human Rights-Based Approach to Education for All.”
- UNHCR. 2006. “FAQ on a Human Rights-Based Approach to Development Cooperation.” BASPIA 역. 『인권에 기반한 개발협력에 대해 자주 물어보는 질문들』.

Myanmar: A 'Sub-Saharan African' Case in Southeast Asia

발 표 II

January 2012

Abstract

김 지 영
(이화여자대학교 교수)

Draft--do not cite without the authors' permission

Kelechi A. Kalu, Ph.D.

Professor of African American & African Studies

Director of Center for African Studies

The Ohio State University

486 University Hall

230 North Oval Mall

Columbus, OH 43210

Email: Kalu.6@osu.edu(Phone: 1-614-292-0758)

Jiyoung Kim, Ph.D.

Ewha-KOICA Professor

Graduate School of International Studies

Ewha Womans University

1104 International Education Building

11-1 Daehyundong, Seodaemungu

Seoul, KOREA 120-750

Email: jiyoung.kim@ewha.ac.kr

(Phone: 82-2-3277-6796)

This paper is prepared for KOICA-Sejong Colloquium on Foreign Policy and ODA on February 1, 2012 at Sejong Research Institute. The earlier draft of this study was presented at East Asian Development and Human Security Workshop: Peace and Development in Post-Conflict Societies, co-hosted by Ewha Womans University GSIS/IDHS and Korea Institute/Asia Center at Harvard University in association with Korea Association of International Development Cooperation (KAIDEC), November 4, 2011 in The Bowie-Vernon Room (K262), Center for Government and International Studies, Knafel Building, Harvard University, Cambridge, Massachusetts.

Myanmar is an interesting case study of underperforming economies because of its history, location and potential as an economic powerhouse but remains poor and aid dependent. In this paper, we argue that Myanmar's domestic institutional structures provide a context for pervasive government presence in every aspect of society, whose inefficient economic policies explain extensive poverty in the country and therefore, low economic growth. We rely on historical background (especially colonial legacy) and international factors to examine and explain the nature of state, underdevelopment, and aid failure in Myanmar. Analytically, using historical comparative perspective, we explore how low state capacity, failed politics or poor governance, and institutional weakness yield insights on Myanmar's slow development and aid failure. We conclude that the nature of Myanmar's development problem is very similar to that of many sub-Saharan African countries, which leads us to characterize Myanmar as 'a sub-Saharan African case in Southeast Asia.'

A State without the means of some change is without the means of its conservation.

Whenever a separation is made between liberty and justice, neither is in my opinion safe.

Edmund Burke¹⁾

발 표 II

Introduction: The Problem

Myanmar²⁾ is an interesting case study of underperforming economies because of its history, location and potential as an economic powerhouse but remains poor and aid dependent. Despite the fact that Myanmar is a very interesting case in both human security and development cooperation perspectives, there have been relatively few attempts to explain the nature of Myanmar's development path particularly, its use of foreign assistance, from the historical and institutional perspective. We argue that Myanmar's domestic institutional structures provide a context for pervasive government presence in every aspect of society, whose inefficient economic policies explain extensive poverty in the country and therefore, low economic growth. We rely on historical background (especially colonial legacy) and international factors to examine and explain the nature of state, underdevelopment, and aid failure in Myanmar. We conclude that the nature of Myanmar's development problem is very similar to that of many sub-Saharan African countries, which leads us to characterize Myanmar as 'a sub-Saharan African case in Southeast Asia.'

Myanmar is the second largest country in Southeast Asia, and is rich in natural resources including natural gas, petroleum

and timber. Geographically, Myanmar is bordered by five nations (China, India, Thailand, Bangladesh, and Laos) and Andaman Sea and Bay of Bengal. In addition to minerals and forestry, Myanmar is also endowed with rich arable land and marine resources. However, in spite of its abundant natural resources, Myanmar is one of the least developed countries in the world and suffers from widespread poverty. For instance, as of 2007, 32.7 percent of its population live below poverty line with significantly higher rural poverty (36 percent) compared to urban poverty (22 percent).³⁾ According to 2010 UNDP Human Development Index (HDI),⁴⁾ Myanmar ranked 132nd out of 169 countries - which puts the country in the category of "low human development." Among Southeast Asian countries, Myanmar recorded the lowest HDI (e.g., Brunei Darussalam (37th), Malaysia (57th), Singapore (27th), and Thailand (92nd)), and it is the only Southeast Asian country in the category of low human development.

Major economic indicators also demonstrate slow economic growth and stagnation in Myanmar, especially compared to its neighboring countries in the region. As shown in Table 1, Myanmar is behind most Southeast Asian countries in terms of the level of economic development. For instance, Myanmar's recorded \$1,400 GDP per capita is the lowest in the region. In

1) Edmund Burke, *Reflections on the Revolution in France*, edited, with an introduction by Thomas H.D. Mahoney (New York: The Liberal Arts Press, Inc., 1955).

2) We are aware of the contentious issue of the use of Myanmar to refer to old Burma. We use Myanmar consistent with its recognition by the United Nations.

3) Asia Development Bank, *Asian Development Bank & Myanmar* (Asian Development Bank, 2009).

4) The UNDP Human Development Index is used to measure the level of human development of countries, and it is based on measures of health (life expectancy at birth), education (mean and expected years of schooling), and living standards (GNI per capita).

fact, considering both HDI and macroeconomic indicators, Myanmar is closer to many sub-Saharan African countries than it is to Southeast Asian countries. For instance, the average GDP per capita of sub-Saharan Africa is \$1,301, and as shown in Table 2, most of the countries in the low human development categories are located in Africa. More specifically, 22 out of 42 countries in the low human development categories are from sub-Saharan Africa. Myanmar is one of six non-African countries in the category of low human development (the others are Bangladesh, Yemen, Papua New Guinea, Nepal, and Haiti).

Table 1. Major Economic Indicators, Southeast Asian countries (2010)

Country	GDP (PPP) (U.S. billion dollars)	GDP (U.S. billion dollars)	GDP growth rate (%)	GDP per capita (PPP)
Brunei	20.38	13.02	4.1	\$51,600
Laos	15.69	6.341	7.7	\$2,500
Malaysia	414.4	238	7.2	\$14,700
Myanmar	76.47	42.95	5.3	\$1,400
Philippines	351.4	188.7	7.3	\$3,500
Singapore	291.9	222.7	14.5	\$62,100
Thailand	586.9	318.9	7.8	\$8,700
Vietnam	276.6	103.6	6.8	\$3,100

Source: CIA factbook (2011) www.cia.gov.

Table 2. Human Development Index 2010 – Low Human Development Countries

HDI rank	HDI value	Life expectancy at birth (years)	Mean years of schooling (years)
128 Kenya	0.47	55.6	7
129 Bangladesh	0.469	66.9	4.8
130 Ghana	0.467	57.1	7.1
131 Cameroon	0.46	51.7	5.9
132 Myanmar	0.451	62.7	4
133 Yemen	0.439	63.9	2.5
134 Benin	0.435	62.3	3.5
135 Madagascar	0.435	61.2	5.2
136 Mauritania	0.433	57.3	3.7
137 Papua New Guinea	0.431	61.6	4.3
138 Nepal	0.428	67.5	3.2
139 Togo	0.428	63.3	5.3
140 Comoros	0.428	66.2	2.8
141 Lesotho	0.427	45.9	5.8
142 Nigeria	0.423	48.4	5
143 Uganda	0.422	54.1	4.7
144 Senegal	0.411	56.2	3.5
145 Haiti	0.404	61.7	4.9

발 표 II

146 Angola	0.403	48.1	4.4
147 Djibouti	0.402	56.1	3.8
148 Tanzania, United Republic of	0.398	56.9	5.1
149 Côte d'Ivoire	0.397	58.4	3.3
150 Zambia	0.395	47.3	6.5
151 Gambia	0.390	56.6	2.8
152 Rwanda	0.385	51.1	3.3
153 Malawi	0.385	54.6	4.3
154 Sudan	0.379	58.9	2.9
155 Afghanistan	0.349	44.6	3.3
156 Guinea	0.340	58.9	1.6
157 Ethiopia	0.328	56.1	1.5
158 Sierra Leone	0.317	48.2	2.9
159 Central African Republic	0.315	47.7	3.5
160 Mali	0.309	49.2	1.4
161 Burkina Faso	0.305	53.7	1.3
162 Liberia	0.3	59.1	3.9
163 Chad	0.295	49.2	1.5
164 Guinea-Bissau	0.289	48.6	2.3
165 Mozambique	0.284	48.4	1.2
166 Burundi	0.282	51.4	2.7
167 Niger	0.261	52.5	1.4
168 Congo, Democratic Republic of the	0.239	48.0	3.8
169 Zimbabwe	0.140	47.0	7.2

Source: UNDP Human Development Report 2010.

Thus, given its location and abundant natural resources, the challenge is how to explain Myanmar's development struggle and underperforming economy. To what extent do colonial legacy, state policies, institutional factors, and external conditions contribute to low development in Myanmar? What were the main causes of the failure of state-led economic development in Myanmar and why did foreign assistance fail to bring about and contribute to a sustainable development in the country? Analytically, using historical comparative perspective, we explore the foregoing questions with particular attention to how low state capacity, failed politics or poor governance, and institutional weakness

yield insights on Myanmar's slow development and aid failure.

Evolution of (Failed) State in Myanmar: Historical Overview

Many argue that the security crisis in Myanmar is a human security issue. Adopting a broad definition of human security as safety from chronic threats from hunger, disease and repression and protection from sudden and hurtful disruptions in the patterns of daily life,⁵⁾ people in Myanmar suffer from a serious human security crisis. Once the world's leading exporter of rice, today, half of Myanmar population suffers from chronic

hunger, and majority of people in Myanmar do not have access to a sound healthcare system. Furthermore, even though Myanmar in the past had the highest literacy level in the region, the quality of education has sharply deteriorated over time. In addition, frequent ethnic and political insurgencies directly challenge personal peace and livelihood in Myanmar.⁵⁾ In this paper, we argue that governance failure - or failure of politics - is one of the main sources of the human security crisis in Myanmar. Similar to the experiences of many sub-Saharan African states, the government of Myanmar has failed to provide sound institutional protection and framework under which its population could enjoy “freedom from fear” and “freedom from want.” These freedoms are necessary for the private sector to engage in active and sound investments and entrepreneurship.

Contextually, the nature of the state in Myanmar is characterized by military dominance, political instability, widespread corruption, prevalence of patron-client relationship, factionalism, lack of administrative competence, and the absence of effective bureaucracy. In other words, in Myanmar, the Weberian(modern) state which is based on a competent bureaucracy (selected by merit-based systems) and a modern administrative structure is largely absent. In this section, we provide an overview of the historical

evolution of the Myanmar state and its political economy.

During the traditional era (1057-1755), contemporary Myanmar region was conquered and occupied by strong and militaristic monarchs, who subsequently were able to challenge the dominance of other Southeast Asian regional powers such as India and China. During that period, wars and conquests were endemic as there were no clear territorial boundaries. The modern conceptions of statehood, territoriality, and sovereignty did not exist before Western conquests of the region between 1824 and 1885. In this period, a *mandala* system of sovereignty was the norm, in which power radiated from the Myanmar king. With Britain as the colonial power, local rulers and village headmen played a mediating role between the state and people, a system of bifurcated structure of authority that Britain was to use later in its colonial policies in sub-Saharan Africa. British indirect rule system was one structured such that while “citizens” paid taxes to the state, “subjects” owed allegiance and paid tribute to Myanmar king. Buddhism was, and has been the key source of political legitimacy, and the *sangha* (monkhood) played a critical role in creating and maintaining traditional institutional structures (including education) in Myanmar. Also, as David I. Steinberg argues, in traditional Myanmar, power was conceived as finite, and a zero-

5) UNDP Human Development Report 1994, cited in Helen James, *Security and Sustainable Development in Myanmar*, (New York: Routledge, 2006), p. 9-11.

6) For more specific contents of human security challenges in Myanmar see for instance, Helen James 2006, and Tin Maung Maung Than, “Mapping the Contours of Human Security Challenge in Myanmar” in N. Ganesan and Kyaw Yin Hlaing eds., *Myanmar: State, Society, and Ethnicity*, (Hiroshima: Hiroshima Peace Institute, 2007).

발 표 II

sum game.⁷⁾ Such conception of power resulted in personalized, patron-client politics in traditional Myanmar which continue in the modern era:

In these circumstances [where power was conceived as finite], power becomes highly personalized. Loyalty thus becomes the prime necessity, resulting in entourages and a series of patron-client relationships. Those outside of this core group may therefore be considered potential adversaries - a "loyal opposition" thus becomes an oxymoron.⁸⁾

Konbaung dynasty (1752-1885) was the last monarchy of Myanmar followed by British colonial rule in 1886. The lure of China trade and the expansion of the French to Southeast Asian region were factors that resulted in British colonial interference that ended the Myanmar monarchy in 1886. However, it took Britain almost six decades and three Anglo-Burmese wars (1824-1885) to finally conquer and colonize Myanmar, which was incorporated as a province of British India in 1886. As in other colonies, British firms in search of profit and glory for the British Monarchy were the forerunners in the colonization of Myanmar. Rich in natural resources, Myanmar was viewed as the major exporting market for India.

Administratively, Britain fragmented Myanmar by ruling directly where it could

and indirectly where it lacked the capacity to govern directly. Strategically, British control over Myanmar was divided into the lowland areas where the British representatives formally controlled the society and structures, while leaving the highland areas unperturbed of the existing social and political order but with the local authorities under British control. This strategy of bifurcating the state and society while recognizing the autonomy of highland minorities, also led to Britain's politicization of ethnicity in Myanmar that has remained one of the main sources of political and social instability in the country. As Steinberg notes, "the colonial period [of Myanmar] helped reify ethnicity, resulting in minorities becoming more cohesive entities that had not before existed."⁹⁾

Economically, British imperial and later colonial policies had little interest in nurturing local economic structures outside the United Kingdom. Rather, like their many other colonies in India, Africa and elsewhere, the British viewed Myanmar as a frontier where military force was used to dominate and exploit natural resources and markets for England's benefit. Thus, colonial Britain did very little to promote indigenous industries and indeed, subverted local enterprises in the case of Myanmar by introducing cheap imports and employing Indians (rather than Myanmarese) for key entrepreneurial activities.¹⁰⁾ Under colonial

7) For David I. Steinberg, this is largely in contrast to modern administrative theory which views that power is essentially infinite. Hence, for modern administrative theory, power can be shared or delegated to the potential advantage of all involved. David I. Steinberg, *Burma/Myanmar: What Everyone Needs to Know*, (Oxford: Oxford University Press, 2010).

8) Ibid., p.19.

9) Ibid., p.29.

rule, early Myanmar's industrial economy was transformed to meet commercial interests of the British capitalists, which it accomplished by establishing a favorable trade conditions and then, restructured Myanmar economy to export primary products needed by British manufacturers overseas and to import manufactured goods from British firms.¹¹⁾

The legacy of colonial British interference in economic development processes built on weak economic institutions remains evident in contemporary Myanmar. Given unplanned decolonization and consequent inadequate attention to state capacity by post-colonial Myanmar public officials, no fundamental transformation in the colonial economic structure has been undertaken. Indeed, official government support and policy for "development through industrial growth" since Myanmar's independence continues to privilege an economy highly dependent on the export of agricultural products.¹²⁾ More problematic, however, is the nature of unreformed administrative structure from colonialism that continues to affect the state's capacity to transform the economy. For example, when the British made the village headmen the lowest representative of the British

Government, it resulted in greater government control and dominance on the rural sector.¹³⁾ This in turn undermined freedom of action for citizens to creatively and innovatively engage in economic activities across the regions, especially in rural areas of Myanmar. Consequently, "it is arguable that Burma at the time of independence was hardly prepared for cohesive and unitary administration¹⁴⁾" with sound economic structure from which surplus revenue could be generated to solve public goods problems, such as funding for roads and information technologies.

As the main goal of the British in Myanmar was largely to exploit the latter's resources and secure her geopolitical status in the region, Britain did not build "modern (or Western)" institutions to strengthen the capacity of the state to discharge its administrative functions. According to Robert H. Taylor, "historically or contemporaneously, the British Government has never actually had a policy as such toward Myanmar or Burma.¹⁵⁾" And with post-colonial leaders largely focused on maintaining their grips on power rather than reforming the inherited bifurcated administrative state structures continue to

10) During the British rule, local people in Myanmar suffered not only from the repression of the imperialist power, but also discrimination against Indians as the British employed many Indians for key economic as well as political positions largely excluding Myanmar people.

11) Tin Maung Maung Than, *State Dominance in Myanmar: The Political Economy of Industrialization*, (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2007), p.9-10.

12) According to OECD/WTO data, as of 2007, agricultural sector accounts for 50 per cent of Myanmar's GDP followed by services (36 per cent). For the same data source, industry accounts for only 15 per cent of Myanmar's GDP. (OECD/WTO, "Aid for Trade at a Glance 2009: Maintaining Momentum" OECD/WTO, 2010), p.230.

13) Traditionally, village headmen played a mediating role between state and society and their job was mainly to keep government away from the village (David I. Steinberg, 2010).

14) Tin Maung Maung, 2007, p.29.

15) Robert H. Taylor, "British Policy towards Myanmar and the Creation of the 'Burma Problem' in N. Ganesan and Kyaw Yin Hlaing eds., *Myanmar: State, Society, and Ethnicity*, (Hiroshima: Hiroshima Peace Institute, 2007).

발 표 II

preside over the colonial and traditional patterns of power. That relatively brief colonial experience (1886-1948) caused strong nationalist reaction to foreign domination among Myanmarese's elites and continues to be manifest in contemporary Myanmar, but largely as a result of failure of politics to transform the state and society into modern institutions and structures.

Similar to many states colonized by Britain, Myanmarese's resentment of foreign domination resulted in anticolonial and nationalist struggles for independence. Like many African countries, despite its long struggle for political independence from Britain, Myanmar's decolonization in 1947 was a direct consequence of a militarily and economically exhausted England after World War II. Political independence in Myanmar led to the formation of a representative parliamentary democratic government from 1948 to 1962, under the leadership of U Nu. It seems, in retrospect, that this civilian era represents an abnormal political period in Myanmar's post-colonial politics because since 1962, the country has been under autocratic and pervasive military rule with socialist policies as framework for economic planning and development. More specifically, but arguably because of the ideologically-structured cold war and Myanmar's socialist neighbors, government policies aimed to make Myanmar economically independent and self-reliant.

As the government pursued import-substitution industrialization policy without effective export-promoting measures, its ambivalence towards the private

participation in economic development policies arguably resulted in the failure of Myanmar's civilian government to advance development in the country. Domestic factors, such as ethnic insurgencies, lack of administrative capacity, failure of planned economy without a merit-based incentive system, and inadequately administered economic policies led to the economic downturn, social instability, and eventually, a military coup in 1962. Surprisingly and in contrast to much of the experience in sub-Saharan Africa in the early years of political independence, the parliamentary period was a time when political freedom was largely protected by a significant degree of freedom of press. It is surprising because the parliamentary period was also a period of social and political chaos. Myanmar suffered from series of domestic problems such as political insecurity, deterioration in law and order, factionalism, corruption, weak institutions, economic stagnation, and lack of coherent and responsible leadership, which culminated in the military coup on March 2, 1962.

Since the military takeover of the reign of government on March 2, 1962, and in spite of elections and constitutional changes in Myanmar, military rule and presence remain pervasive in the country. In fact, prior to independence, the military was seen as occupying an honored position in Myanmar society. And as British officials departed, the military was the only organized institution in Myanmar with resources and some experiences in governance. According to the military authorities, the 1962 coup was seen as inevitable to saving the Union of Burma

from disintegration. In addition to the elites' preference for their notion of socialism, the "keeping the Union together" argument is frequently deployed to justify support of pervasive military presence in contemporary Myanmar politics.

From 1962 to 1988, the Burma Socialist Programme Party (BSPP) - headed by General Ne Win - ruled the country based on the slogan, "Burmese Way to Socialism."¹⁶⁾ General Ne Win's government was based on a strong belief in socialism characterized by complete state ownership in all forms of production. Consequently, the BSPP government adopted centralized planning and state-led import substitution industrialization strategy. In addition, to achieve the government's goal of a self-reliant economy, the Ne Win regime largely closed down economic interactions with other countries making Myanmar an "isolated country" for a long time. However, the regime's autarchic economic performance was no better than that of the previous era; but instead led to low level of infrastructural development, service provision and ultimately, may have accelerated socio-economic deterioration of the BSPP government. As the weakest link at decolonization, the private sector was further marginalized by the regime's autarchic policies; Myanmar fell into a vicious cycle of low growth, low investment, and low returns.¹⁷⁾ Finally, in December 1987, the United Nations categorized Myanmar as

one of the "least developed nations," in company with many sub-Saharan African states.

In 1988, large demonstrations against the BSPP government were triggered by internal economic problems, economic downturn and high inflation which had resulted in citizens' dissatisfaction with the government. However, unlike the successful democratic movements in neighboring countries like South Korea and Philippines, the popular uprising in Myanmar was brutally suppressed by the military force. And, the subsequent failure of the BSPP government and the following social chaos provided justification for another military coup on September 18, 1988. However, this second coup was largely a "coup by consent" as Ne Win, the leader of the BSPP government (though he retired from the BSPP in July 1988) "agreed" to the coup.¹⁸⁾ The coup was led by nineteen military officers headed by General Saw Maung, a former sergeant in Ne Win's Fourth Burma Rifles who created the State Law and Order Restoration Council (SLORC). Recognizing the failure of a planned economy and the import substitution industrialization strategy of the former regime since 1988, the SLORC government attempted to transform Myanmar's economy from socialist to market-oriented economy that welcomes private sector and foreign investment.¹⁹⁾ With the announcement of new foreign investment law in November 1988, outside

16) It was a mixture of socialism, Buddhist doctrine, and humanism. (David I. Steinberg, 2007).

17) Tin Maung Maung Than 2007, p.275.

18) David, I. Steinberg, 2007, p.81.

19) More specifically, the government of Myanmar has perceived South Korean model during the Park Chung Hee period as relevant to Myanmar's industrial development.

발 표 II

investors quickly came to Myanmar especially in the oil and gas sectors. However, sanctions were imposed against Myanmar as international criticism against the regime intensified over Myanmar government's violation against human rights and harsh repression of anti-government forces. In 1997, the US and the European Union imposed sanctions. The US again imposed sanctions on Myanmar in 2003, and in 2008. By the late 2000s, with most investments mainly concentrated in the extractive sector of the economy - including oil, gas, minerals, and timber - new foreign investment dropped sharply as a result of economic sanctions.

However, in spite of announced policies in support of a market-oriented economy, Myanmar citizens continue to experience low human security and a high level of underdevelopment. Although external factors such as international sanctions are important obstacles to foreign investment and economic growth in Myanmar, it is the nature of failed politics and governance or, more specifically, low state capacity in Myanmar that continues to suffocate development in the country. Specifically, low administrative capacity in Myanmar has created room for corruption, rent-seeking, patron-client relationship, red-tape, and unpredictable rules. The resulting policy

uncertainty and low enforcement of rules benefit the status quo and explains continuing state dominance over the economy and the lack of political commitment to genuine transformative change in Myanmar. The vicious cycle of low growth, low investment, and low returns in Myanmar and in many sub-Saharan African states reflect the low administrative capacity and ineffective enforcement of development policies.

Politics of Foreign Assistance in Myanmar

There have been various attempts to explain aid failure and ineffectiveness in many parts of the developing world, but especially in sub-Saharan Africa, and less so in Myanmar. Some analysts focus on the nature of foreign aid structure as an explanation for poor performance of foreign aid as enabler of genuine economic development in recipient states. Jakob Svensson for instance, argues that lack of information feedback between donors and recipients causes various kinds of incentive problems in aid architecture resulting in aid failure in a partner country.²⁰⁾ Also, others like William Easterly have criticized 'big push' or 'planners' approach for its donor-driven nature and lack of understanding in

20) Jakob Svensson, "Absorption Capacity and Disbursement Constraints" in William Easterly ed., *Reinventing Foreign Aid*, (Cambridge: London: The MIT Press, 2008). Under the circumstances where actual donors (taxpayers and individuals) and recipients (poor citizens in partner countries) are physically distant, aid agencies (including recipient government) play the role of mediator. However, often times these aid agencies do not have any incentive to serve the interests of recipients, as they are dependent not on the latter, but on external actors including foreign governments and multilateral donors. As a result, aid often serves to meet the interests of donors, not necessarily for sustainable economic development of the recipients.

21) William Easterly, *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*, The Penguin Press (2006).

local contexts;²²⁾ instead, they have focused on the 'absorptive capacity' of a partner country. In fact, increasingly, international donors, especially neoclassical supporters have highlighted the absence of "correct policies" within partner countries as the main source of aid failure.²³⁾ Since the 1980s, international donors have pressured partner countries to adopt correct macroeconomic policies, namely structural adjustment programs of the International Monetary Fund (IMF). Furthermore, to provide further "incentive" to partner countries to implement "the solution," increasingly, donors highlight the existence of sound policies as their key selection criteria for aid recipient countries.²³⁾ However, such "skipping straight to Weber" solution or "needs-supply-civil service" solution in reality, has rarely led to aid success. These kinds of top-down solutions are often characterized by inadequate consideration of specific local contexts, lack of local commitment for change, and poor positive pressures (if ever) for cost-efficiency and actual delivery of services.²⁴⁾ In addition, many countries in need of foreign assistance are those countries with poor level of governance characterized by low state capacity and therefore, the absence of sound policies that make it problematic

to adopt and implement "sound policies" as a precondition for aid. More importantly, these existing studies have frequently failed to explain and highlight the political nature of foreign assistance. In other words, while highlighting the importance of correct policies and institutions, they have rarely explained or focused on the importance of the establishment of sound political institutions that yield politics as a bargaining art from which good policies could be developed and successfully implemented. Similar to Nigeria, Zambia and Angola in sub-Saharan Africa, Myanmar's case is an example of the limited role of aid in transforming the behavior of government officials because institutionally, there is lack of good governance, political commitment, and administrative capacity for development and implementation of national economic policies that solves public goods problems.

Recognizing that trying to extract a causal relationship between foreign assistance and economic development in aid recipient countries is problematic and often contentious, we are of the view that similar to many sub-Saharan Africa states, foreign aid to Myanmar failed to result in sustainable economic growth. Because of the legacy of colonialism and subsequently cold war politics, the government of

22) For instance, supporting the role of foreign assistance in bringing economic development in a partner country, Burnside et. al (2000) from the World Bank argue that aid works if the partner country adopts and implements correct macroeconomic policies (based on neoliberal ideas). Review, 27-4 (2009), pp. 355-371.

23) For instance in the early 2000s, the World Bank came up with the Country Policy and Institutional Assessment (CPIA) index to measure institutional and policy environment for long-term growth and poverty reduction in a partner country, and this index has become a key criteria for IDA loan disbursement and HIPC debt reliefs. For more specific contents and analysis of the CPIA, see George Mavrotas ed., *Foreign Aid for Development: Issues, Challenges, and the New Agenda*, (Oxford: Oxford University Press, 2010).correct macroeconomic policies (based on neoliberal ideas). Review, 27-4 (2009), pp. 355-371.

24) Lant Pritchett and Michael Woolcock, "Solutions When the Solution Is the Problem: Arraying the Disarray in Development" in William Easterly ed., *Reinventing Foreign Aid*, (Cambridge: London: The MIT Press, 2008).

발표 II

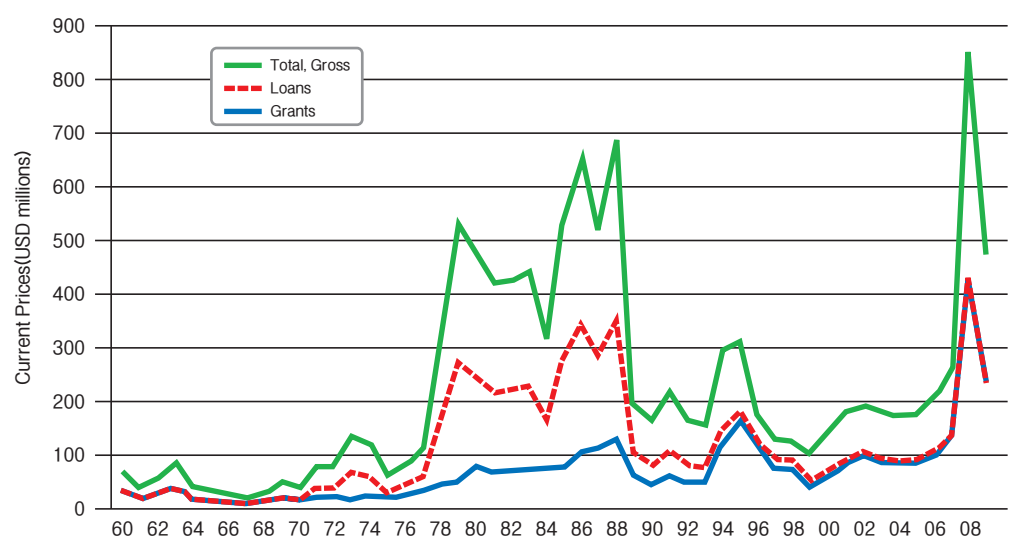
Myanmar, from the very beginning, has been highly suspicious of foreign aid. It is partly that suspicion that built the high level of nationalist sentiment in support of ideas of socialism and self-sufficiency in economic development. The initial suspicion and subsequent failures of socialism and autarky restrict the options available to the Myanmar government's efforts to get foreign aid assistance to support the implementation of its various state-led economic development projects. The consequence has been a foreign assistance dilemma for economic development in Myanmar as figure 1 shows.

Figure 1 traces Official Development Assistance (ODA) to Myanmar from 1960 to 2009 by members of Development Assistance Committee (DAC) of Organization for Economic Cooperation and Development

(OECD). As Figure 1 demonstrates, there has been high fluctuation in ODA to Myanmar. Foreign assistance to Myanmar increased sharply around the mid-1970s, peaked in 1988, and recorded a sharp decrease afterwards. And following the devastating impact of Cyclone Nargis, Myanmar experienced brief increase in ODA in 2008, presumably for humanitarian purposes. One way to read the foregoing scenario is that there is an absence of long-term, stable, and consistent inflow of ODA to Myanmar, which could be seen as one of the main causes of aid ineffectiveness in Myanmar.

Following political independence in 1947, Japan and the U.S. were major aid donors to Myanmar. In fact, from the inception of Myanmar in 1948 to date, Japan has been the largest donor to Myanmar.²⁵⁾ Large

Figure 1. ODA to Myanmar by DAC, 1960–2009 (Grants, Loans, and Gross Disbursements)



Source: OECD DAC Statistics database

25) As of 2006, top donors to Myanmar include Japan (with US \$8.5 million), Korea (with US \$1.9 million), Australia (with US\$1.6 million), Norway (with US \$0.5 million), UK (with US\$0.3 million), and EC (with US\$0.2 million), OECD/WTO (2010), p.230.

amount of Japanese aid to Myanmar originate from “a special relationship” between the two countries. Their relationship goes back to the British colonial era when “Thirty Comrades” (including Aung San and Ne Win), leaders of Myanmar independent movement, were trained by the Japanese. Despite eventual betrayal by Japan as the latter tried to occupy Myanmar after they had won the war against the British, many Myanmar people as well as Japanese viewed each other with affection. Starting with war reparations, Japan provided a huge amount of aid (in both grants and loans) to Myanmar. By September 30, 1960, Japanese assistance alone accounted for 37.8 per cent of total foreign assistance to Myanmar.²⁶⁾ Along with Japan, the U.S. was an important bilateral donor to Myanmar not necessarily for its generosity, but mainly for its political and symbolic implications. In 1950, the U.S. provided economic development grant totaling 19.7 million U.S. dollars to Myanmar in the form of an economic development plan; but the U.S. aid to Myanmar was ended by the Myanmar government as a result of United States’ support for Chinese Nationalists’ invasion of the Shan state in 1953. However, U.S. aid restarted in 1956 and it was mainly composed of technical training, economic development loans, Public Law 480 loans and grants, as well as funds for building infrastructure and university support program.²⁷⁾ Throughout the civilian era, the U.S. sporadically provided aid to Myanmar.

When the military regime came to power

through a coup in 1962, it proclaimed socialism for its economy and adopted policies including nationalization and import-substitution-industrialization strategies. Up till the early 1970s, the BSPP government’s isolationist policy also halted most foreign assistance except for Japanese and UN aid programs. By the late 1960s, however, even the military regime itself had to admit that centrally-planned socialist economic policies for industrial growth were largely a failure. In 1971, the failure of socialist policies to enhance the living standard of the people led to the abandonment of the previous economic policies by the BSPP government. By abandoning the previous economic development policy that was based on industrial growth and proletariat leadership, the government promoted traditional economic sectors such as agriculture, fishing, forestry, and oil production as platforms for Myanmar’s national development. Also, in 1972, the BSPP government attempted to ease dire economic conditions by granting approval for inflows of foreign assistance. The result was the influx of bilateral aid from Australia, Canada, and France, Germany, Japan, United Kingdom, and multilateral donors that included Asian Development Bank, World Bank, International Development Agency, International Monetary Fund, and UNDP that approved a large amount of aid to Myanmar. Thus, by the late 1970s, Myanmar was highly dependent on aid and the ratio of aid to GDP increased from 2 percent in the mid-1970s to 9 percent in

26) David I. Steinberg, *Burma: The State of Myanmar*, Washington D.C.: Georgetown University (2001), p.255.

27) USAID data cited in David I. Steinberg (2001), Appendix D, p.273.

발 표 II

the late 1970s with total gross aid disbursements averaging over US\$400 million a year.²⁸⁾

With foreign assistance coming in, macroeconomic indicators began to show some positive signs for economic development in Myanmar. For example, the period from 1978-1982, Myanmar achieved an average annual GDP growth of 6.7 per cent with rising exports and stable prices.²⁹⁾ However, exposure to the vicissitudes of international markets without reformed domestic institutional governance structures soon resulted in Myanmar's economy falling again into stagnation. The decline in macroeconomic indicators following the short period of positive growth is attributed to endogenous and exogenous factors as stagnancy in rice production, drop in the value of primary products on the world market, increase in the costs of manufactured imports, and inefficiency in state economic enterprises that led to steep decline in Myanmar's economy. Consequently, and similar to the experiences of sub-Saharan Africa states by the mid-1980s, large inflows of foreign assistance in the context of low state administrative capacity resulted in debt crisis in Myanmar. The debt crisis was further exacerbated by the increase in the value of Japanese yen, the currency of Myanmar's largest aid donor. Thus, by December 1987, and based on the request of the government of

Myanmar, the UN categorized Myanmar as one of the least developed nations.³⁰⁾

By 1998, Myanmar was squarely within the tentacles of neoliberal economic structures and without reformed state institutions to guide its responses. Subsequently, Myanmar's dire domestic economic crisis led the Japanese to pressure the new SLORC government to finally abandon its socialist policies and begin the transition to market-based economy.³¹⁾ As evidenced by the experiences of structurally adjusted economic policies in Africa without reformed governance institutions, such transition policies toward market-based economy have failed to yield significant change or rapid economic growth. Similar to adjustments and transitions in Nigeria or Zambia, the case of Myanmar failed more profoundly because of lack of financial resources and investments in value-added manufacturing or industrial policies with the capacity to truly transform the economy.

And, with growing international criticism against the human rights record of the military regime in Myanmar, most bilateral donors (led by the U.S.) and multilateral donors ended foreign assistance projects to Myanmar. As Figure 1 suggests, there has been a sharp drop in foreign assistance to Myanmar since the late 1980s. However, after 2008 when Myanmar was hit by cyclone Nargis (which killed some 138,000

28) The World Bank, "Burma: Priorities for Continued Growth", (The World Bank, 1982), p.85.

29) Ibid.

30) The military regime asked the UN to include Myanmar as one of the least developed nations so it could receive highly subsidized loans. Many Myanmarers felt disgraced by the low ranking which was one of the causes of regime change in 1988.

31) In March 1988, Japan warned the government of Myanmar of possible cut in its assistance if the latter did not reform its economy.

people) the international community (including the U.S.) provided a large amount of humanitarian assistance to Myanmar. However, even in such dire situation, the junta was highly suspicious of the motives in international assistance and “did not want to be seen as beggars in the international community.”³²⁾

Despite the military regime’s suspicious attitude about international assistance, it seems clear that from the Japanese perspective, aid to Myanmar has been a success. From Japan’s point of view, its aid to Myanmar has been motivated by true remorse for the suffering and destruction caused by Japan during the Second World War as well as its special affection toward Myanmar. In addition to the humanitarian motives, other reasons such as the reestablishment of Japanese international position and influence in the region, access to raw materials and markets to sell Japanese products also contend for continuing Japanese ODA to Myanmar. Indeed, in the 1990s when other aid donors ended or sharply reduced aid to Myanmar, Japan continued to provide significant sum of grants and loans to Myanmar, with the result that the Myanmar economy and government revenue became highly dependent on Japanese aid. In fact, in the midst of crippling international economic sanctions imposed by the U.S. and Britain, Japanese aid significantly helped to sustain the military junta in Myanmar by providing the

latter with financial resources to maintain their political power. But while aid to Myanmar may have accorded Japan a significant level of political influence in Myanmar politics since 1988 when the sanctions intensified, the impact of Japanese aid on Myanmar’s economic development remains weak. This is particularly important, because unlike most of other members of DAC, Japanese aid are not tied to strict conditionalities—an important insight on why Myanmar continued to receive aid from Japan.³³⁾ In fact, there is little evidence that Japan tried to come up with specific aid strategies for Myanmar’s long-term economic development. The absence of verifiable impact of Japanese ODA on economic development in Myanmar is important for a second reason. It demonstrates that states with low administrative capacity, weak political and economic institutions where politics tend to be informal and personalized as in sub-Saharan African states, foreign assistance is often irrelevant as incentive for economic development. Indeed, irrespective of donor intentions, the dominant military elites in Myanmar governance institutions and political elites in unreformed African states do not have positive incentives to change a system that sustains their grip on power and resources. Effective management of aid in Myanmar and in similarly situated states requires capable state institutions and structures without which such aid will continue to fail to have impact on economic development.

32) David I. Steinberg 2010, p. 140.

33) Viewing conditionalities or reform package provided by donors as intrusion in domestic politics and sovereignty, government of Myanmar has frequently rejected “guidance” provided by Western donors as well as multilateral agencies.

발 표 II

Effective ODA management and industrial policies that create enough employment to transform the economy and enhance the living standards of the citizens require institutionalized states with the capacity for policy autonomy unencumbered by domestic or external actors. Lack of policy autonomy leads to the absence of effective and enforceable institutional constraints on the behaviors of public and private officials. Transcending problems of colonial state structures requires transparent rules—especially in formal institutions—and norms of social engagement, especially on managing economic development to solve collective or public goods problems. This requires practical solutions that reconstruct and reconstitute the structure of the state in order to provide institutions and judicial structures that (1) minimize political opportunism by state custodians; (2) enhance peaceful coexistence of diverse ethno-nationalities across these countries; (3) provide an enabling platform for example, protection of physical security and the availability of affordable educational institutions, for citizens to engage in productive activities; (4) reduce pervasive state presence by promoting the emergence of a robust civil society that can serve as a check on the exercise of government agency; and (5) through targeted investments, promote entrepreneurship and the creation of wealth.³⁴⁾ Reconstructing and restructuring African states as well as Myanmar on

constitutionally-based norms and without pervasive military presence in governance institutions and rules of social engagement will establish a sustainable foundation for productive economic policies.

In 1996 Mancur Olson³⁵⁾ argued that the most critical and important constraint to economic development in today's developing countries is that the national economy cannot achieve its potential output through the uncoordinated efforts of its citizens. To build an economy that fully and efficiently exploits all the gains from its specialization and trade, a state must take advantage of all its resources to deliver on its production possibilities frontier. But that can only happen when laws, especially those that protect the physical security and property rights of the citizens, are clearly specified and when necessary, efficiently enforced. In other words, it takes active institutions to reduce uncertainties and promote entrepreneurship and foreign and domestic investments. Especially, it takes citizens' acceptance of the legitimate authority of the government to feel secure and proud enough of their country to capture gains from self-enforcing exchanges. Unfortunately, as argued by Olson,³⁶⁾ most poor countries still do not realize "many of the largest gains from specialization and trade." The main reason is that these countries do not have "the institutions that enforce those transactions (like those in the capital market) that require impartial third-party

34) For further discussions on how institutions impact public policy, see Kalu on "Nigeria at 50" and "Management of Sustainable Development in Natural Resource-Rich States: Lessons from Africa"

35) Mancur Olson, "Big Bills Left on the Sidewalk: Why Some Nations are Rich, and Others are Poor." *Journal of Economic Perspective* Vol. 10, No. 2 (1996), pp. 3–24.

36) Ibid., p. 22.

enforcement.”³⁷⁾ For example, Myanmar like most sub-Saharan African countries does not have fully functioning institutions that guarantee the long-term security of property rights. As a consequence, the country has not been able to attract the type of investment that could transform the economy into capital-intensive manufacturing. And similar to many countries in sub-Saharan Africa, Myanmar is home to Chinese firms whose national economic interests dictate that its investments in extractive industries in Myanmar should mainly use Chinese workers to ensure success. Further, most Chinese investments in these countries are based on concessionary terms and often lack transparency. Low state capacity and poor institutions allow and enhance the ability of state custodians to design and implement perverse economic policies, which produce benefits for elites and their foreign collaborators, severely stunting the development of a robust domestic entrepreneurial class by discouraging free exchange and the creation of wealth at home.

Where effective institutions with capacity to enforce rules independent of elite interference lacks long-term security of property rights guarantee, domestic or external investors tend to maximize short-term benefits from their activities in the market. Consequently, investors often undertake allocative processes that are destructive to the market environment. For example, where pervasive corruption renders the investment climate extremely

uncertain and property rights unsecure, owners of wealth may avoid investing to improve the sustainability of their resources. Instead, they opt for excessive exploitation in order to extract the maximum benefit possible before ownership of those resources is taken away from them. In Myanmar, Nigeria and Angola, this type of approach to investment can be seen in external investments largely concentrated in extractive industries such as oil and natural gas by multinational firms as well as by the state owned Chinese companies whose short-term approaches to exploitation are non-sustainable for long term economic development in these countries.

Thus, sustainable economic development policies require national institutions, which guarantee the long-term security of property rights. According to Mancur Olson, “[t]he intricate social co-operation that emerges when there is a sophisticated array of markets requires far better institutions and economic policies than most countries have. The effective correction of market failures is even more difficult.”³⁸⁾ And, as John Mbaku argues, unless a state is founded on efficient and right institutions, both private and public opportunism will distort public policy and the allocation of resources and in the process, stunt entrepreneurship, economic growth and development.³⁹⁾

The relevance of institutions as framework for national policies on economic development was also articulated by Douglas. C. North,

37) Ibid.

38) Ibid.

39) John Mukum Mbaku, *Institutions and Development in Africa*. (Trenton, NJ: Africa World Press, 2004), pp. 269–271.

발 표 II

the Nobel Laureate in economic science. He stated that institutions “are the rule of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction.”⁴⁰⁾ What exactly do institutions do? They determine the incentives that traders in both political (i.e., civil servants and politicians) and economic (entrepreneurs/business owners and consumers) markets face. Whether their activities are in the private or public sector, institutions in every country have a significant impact on the behaviors of individuals. However in contemporary less developed states including Myanmar, Nigeria and Zambia, two issues are critical—how to adequately constrain military autocrats, civil servants and politicians and minimize their opportunism and how to enhance the ability of citizens to engage in productive activities to create the wealth possible from the abundance of natural resources. As we have argued above, institutions in contemporary Myanmar and sub-Saharan Africa states trace their origins to colonially-imposed institutional arrangements whose provisions of perverse incentives for traders discourage productive activities and encourage state custodians to engage in various forms of opportunism. This absence of effective and enforceable rules and norms explains the endemic nature of corruption and rent seeking in Myanmar, Nigeria, Zambia and many other less developed states. The result is an absence of a robust entrepreneurial class and

manufacturing industries that utilize the natural resources as inputs in these economies. Thus, institutions are the main constraint to effective management of ODA as well as national economic development policies in Myanmar and many African states.

As Douglas North argues, “[t]hat institutions affect the performance of economies is hardly controversial. That the differential performance of economies over time is fundamentally influenced by the way institutions evolve is also not controversial.”⁴¹⁾ What is controversial is whether or not those that benefit and share from the existing largesse see reasons to reform ineffective institutions and thereby enhance the administrative capacity of states in Myanmar and across Africa for solving public goods problems like high level of unemployment, poor education and low life expectancy. Also, according to Olson,⁴²⁾ improvements in the quality of life in a country are not determined by the extent of the country’s endowments in natural resources or access to human and physical capital. A country can create the latter in the process of development. What determines sustainable economic growth and development is the quality of a country’s institutions. When local laws and institutions guarantee free exchange, countries are more likely to formulate national policies that lead to economic development and enhanced standard of living for their citizens. Without enhanced state capacity to enact and enforce policies

40) Douglas C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, (1990), p. 3.

41) Ibid.

42) See Mancur Olson, 1996.

that lead to economic development, the consequence as evident in Myanmar's ODA relation with Japan is continuing dependence on external benefactors for resources to meet basic social obligations that do not result in development.

Where effective institutions for economic development and management of ODA are absent, the result, as in Myanmar, is aid failure. Our previous research in the case of South Korea is demonstrative of this conclusion. Official development assistance works when there is strong government ownership, political commitment for national development, and administrative capacity with talented and effective government bureaucracy.⁴³⁾ In South Korea, the government effectively utilized foreign assistance to meet various national challenges (including recovery from the 1950 Korean War) and to achieve economic development plans because the state was sufficiently emancipated from society and enhanced by competently trained public servants whose jobs were secured through competitive national civil service exams.

In Myanmar and various sub-Saharan Africa states, however, such strong political leadership and developmental state does not yet exist. Unlike Park Chung Hee of South Korea, military leaders in Myanmar and political elites in Nigeria, Angola and the DRC have failed to show strong and genuine political will and commitment to national economic development. While Park

used a fast economic development strategy as a way to enhance its political legitimacy, Myanmar's military regime similar to political elites in many sub-Saharan African states, was largely free from such pressure as in Myanmar. The military institutions were simply too pervasive and dominant that there were no other organizations that could challenge them-maybe except for Buddhism,⁴⁴⁾ in the case of Myanmar. And, similar to Nigeria and other sub-Saharan African states, in Myanmar, true technocrats and effective bureaucracy remain largely absent. Thus, the nature of politics in these states still depends largely on the entourage system, personalized power, and clientelism, absence of merit-based selection for employment in state bureaucracies, which results in limited government capacity. The lack of talented, effective government officials and technocrats who can develop long-term economic policies and manage ODA effectively means continuing low capacity for these states and therefore low development outcomes. Lastly, as power is largely dependent on personal connections, corruption remains widespread across these states. Consequently, under these circumstances Myanmar, similar to most sub-Saharan African countries, ODA has simply helped to perpetuate autocracy, incompetence, low state capacity and therefore, low development where patron-clientelistic practices thrive. We conclude with brief remarks on points of convergence

43) Kelechi A. Kalu and Jiyoung Kim, "The Political Economy of Development Assistance: Lessons from South Korea for Sub-Saharan Africa," *International Studies Review*, Vol.10, No.1 (June 2009); Jiyoung Kim, "Foreign Aid and Economic Development: The Success Story of South Korea" *Pacific Focus*, Vol.26, No.2 (August 2011).

44) Buddhism might be the single most important source of political legitimacy in Myanmar, but it is questionable or too early to argue that Buddhists in Myanmar could develop into an effective anti-military regime force in Myanmar.

발 표 II

and divergence for Myanmar a Southeast Asian nation reflecting experiences similar to those of a sub-Saharan Africa.

Concluding Remarks: Myanmar a sub-Saharan Africa case in Southeast Asia

Our characterization of Myanmar as “a sub-Saharan African case in Southeast Asia” is based on the nature of state institutions, domestic politics and development outcomes for Myanmar whose location in the economically successful neighborhood of Southeast Asia has not fared better than states in sub-Saharan Africa. That puzzle got us interested in exploring further the internal dynamics of development failures, in spite of ODA, in Myanmar. While the discussion about the nature of domestic institutions and low state capacities apply across most of sub-Saharan African states, we chose to highlight the data on Nigeria, the largest country in Africa in terms of population (162 million), South Africa, the most industrialized and institutionalized state in the region but compares favorable in terms of population (50.5 million) with Myanmar (54 million), and Kenya (41.6 million)⁴⁵⁾ because of its relatively stable but un-emancipated state from society similar to Myanmar. All the states including Myanmar are former colonies of Britain and have legacies of bifurcated states with low administrative capacities; and vast resources that if efficiently managed for solving public

goods problems will lead to higher economic outcomes for majority of the citizens.

As table 3 shows life expectancy has remained relatively steady at between 62 to 64 years from 2000 to 2009 for Myanmar. Compared to Nigeria, Kenya and South Africa, Myanmar is doing well; but compared to her neighbors, Myanmar falls short. India the most similar has a life expectancy of 64 years while in China it is at 74, Thailand 74, Bangladesh 69 and 65 for Laos.⁴⁶⁾ However, on the percentage of children vaccinated against measles, the data for Myanmar, Kenya, and South Africa are below the 90+ rate of vaccination achieved in most other states. The case is even worse for Nigeria, which according to UNICEF, along with China, India and Ethiopia, is home to 60 percent of unvaccinated children in the world.⁴⁷⁾

The foregoing data is further reflected in the number of children that die per 1,000 live births before they reach age 1. Also, table 3 shows infant mortality rate in these countries is decreasing at a slower pace; but in all, Nigeria, Kenya, South Africa and Myanmar are relatively at the same level in terms of health conditions for children. Indeed, as table 3 shows, under-five mortality rate, as well as incidence, prevalence and death rates associated with tuberculosis (TB) for these countries are quite high. And, even though for Kenya where it is comparatively much lower than other states death associated with TB

45) For population data, see the Population Reference Bureau, 2011 *World Population Data Sheet* at <http://www.prb.org/Publications/Datasheets/2011/world-population-data-sheet.aspx> accessed October 27, 2011.

46) Life expectancies for China, India, Thailand, Bangladesh and Laos were retrieved from the Population Reference Bureau, 2011.

47) See UNICEF website at http://www.unicef.org/immunization/index_measles.html.

Table 3. Social Indicators: Myanmar and Selected African Countries

Life Expectancy											
Year	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nigeria	46	47	47	48	48	49	50	50	50	51	-
Kenya	52	52	52	52	52	53	54	54	55	56	-
South Africa	55	54	53	52	51	51	51	51	51	52	-
Myanmar	62	62	62	62	63	63	63	63	64	64	-
Immunization, measles (% of children ages 12-23 months)											
Year	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nigeria	33	32	30	34	37	41	44	41	41	41	-
Kenya	78	79	78	72	73	69	77	80	76	74	-
South Africa	72	69	65	62	62	62	62	62	62	62	-
Myanmar	84	73	77	76	78	72	78	81	82	87	-
Mortality rate, infant (per 1,000 live births)											
Year	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nigeria	112	109	107	105	102	100	97	95	93	90	88
Kenya	69	67	66	64	63	61	60	59	57	56	55
South Africa	54	55	55	55	54	53	49	47	45	43	41
Myanmar	64	62	60	59	58	57	55	54	53	52	50
Under-five mortality rate (per 1,000 live births)											
Year	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nigeria	186	182	177	173	168	164	159	155	151	147	143
Kenya	111	108	105	103	100	98	95	92	89	87	85
South Africa	78	81	82	82	81	80	76	70	66	61	57
Myanmar	87	85	82	80	78	76	74	72	70	69	66
Tuberculosis prevalence rate (per 100,000 population, mid-point)											
Year	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nigeria	477.0	514.0	551.0	574.0	576.0	562.0	541.0	524.0	502.0	497.0	-
Kenya	390.0	394.0	404.0	423.0	429.0	384.0	326.0	324.0	305.0	282.0	-
South Africa	535.0	628.0	708.0	754.0	788.0	801.0	811.0	805.0	806.0	808.0	-
Myanmar	811.0	782.0	744.0	702.0	663.0	629.0	605.0	595.0	594.0	597.0	-

Source: World Development Indicators, World Bank database.

remains closer to 300 per 100,000 people and none of these states is likely to meet the Millennium development goals that aims to significantly eradicate communicable diseases by the target year of 2015.

These development problems remain in Myanmar and many sub-Saharan African states because of the low administrative capacities that result in low economic outcomes associated with a high level of

political opportunism and rent-seeking. Low administrative state capacity tends to be associated with personal and informal politics. This reflects weak bureaucratic and institutional structures and high levels of corruption amongst the elites. Indeed, Corruption Perception Index⁴⁸⁾ data for 2010 categorizes Myanmar as the second most corrupt state in the world-the most corrupt dishonor goes to Somalia. But Nigeria, Kenya and many other sub-

48) See Transparency International website at http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results.

발 표 II

Saharan African states equally score below 2.4 on a scale of 0-10; with 10 indicating a corrupt-free state. South Africa the most institutionalized state in sub-Saharan Africa is ranked 54 out of 178 countries with a score of 4.5, which indicates that domestic political institutions are structured to a much higher degree with the capacity to constrain public officials' tendency for corruption. With Myanmar ranked 176 and tied with Afghanistan for a 1.4 score on the corruption perception index, we are of the view that Myanmar's domestic institutional structures provide a context for pervasive government presence in every aspect of society, low state capacity that lead to inefficient economic policies and extensive poverty in the country with a low economic outcome. Thus, the nature of Myanmar's development problem is very similar to that of many sub-Saharan African countries, where unreformed colonial state structures continue to provide opportunity for public officials whose patron-client economic and wealth accumulation activities remain obstacles to economic development processes that solve public goods problems.

Similar to many sub-Saharan African states, Myanmar continues to reflect the legacy of British economic policy for these states as exporter of raw materials for external firms. Reversing the colonial economic function of Myanmar and those of sub-Saharan African states will have to start from strengthening state capacity through institutionalized processes of merit as a precondition for public service, especially in the federal and regional institutions. Second, the task of nation-building, which is weakest in the case of sub-Saharan

African states compared to Myanmar, has to be based on ensuring that citizenship trumps other identities, especially in the context of public service. Weak institutional structures and pervasive military and political elite presence in governing spaces are obstacles for entrepreneurial and innovative efforts by citizens. As reflected in the low HDI ranking of Myanmar and most sub-Saharan African states, these situations lead to bifurcated states, politicized ethnicity and consequently, low economic outcomes. As Chabal and Daloz argue, those that benefit from the existing institutional weaknesses do not desire their transformation. For example, similar to how structural adjustment policies in the 1980s led political opportunists in sub-Saharan Africa states to adapt to new structures without transforming states' weaknesses, international sanctions have also failed to change the behavior of the political elite in Myanmar. This suggests that strengthening state capacities requires emancipation of the state from factional and sectional interests through laws, institutions and their enforcement. Such reforms will result in the establishment of strong and competent bureaucracies that can emancipate these states from the clutches of political opportunists parading as leaders. As was the case with South Korea where economic incentives, pragmatic economic and strategic trade policies were used to expand opportunities for the citizens, reforms that are guided by patriotic and politically committed leaders and citizens result in productive national economic policies that contribute to both nation-building and enhanced development.

개발효과성과 인권 기반 ODA의 적용 과제

최 진 우
(한양대학교 교수)

이 연구는 개발협력의 효과적인 수행을 위해서는 기존의 공여국 중심의 관점에 기반을 둔 원조효과성이라는 개념 대신 수원국 중심의 관점에 기반을 둔 개발효과성 개념에 대한 논의가 더욱 활발히 이루어져야 함을 강조하고 있다. 개발효과성 개념에는 개발협력의 이슈와 행위자에 대한 통합적 접근, 인권규범 준수, 민주적 지역 오너십 존중이 포함된다. 개발효과성의 개념에는 그 중에서도 특히 여성과 빈곤층 등 주변화된 주민들의 인권 향상이 중요한 고려사항이다. 따라서 개발효과성의 제고를 위한 노력에는 모든 개발 사업의 계획 수립, 사업 수행, 결과 평가 모든 단계에서 인권을 주류화하는 RBA를 채택하는 것이 필수적이다. RBA는 인권과 개발이 불가분의 관계에 있다는 통합적 시각을 수용하여 유엔, 선진공여국, 세계 시민단체들이 1990년대 후반부터 활용하고 있는 접근방법이다. RBA 접근법의 효과적인 실행을 위해서는 무엇보다도 개발협력 프로그램의 구체적 로드맵과 성과 지표의 개발이 필요한데, 이에 대해서는 유엔기구들 간의 워크숍과 학자들의 연구를 통해 작업이 진행되고 있다. 한편 우리나라의 경우 과도한 공여국-중심주의가 만연한 관계로 수원국의 인권 실현이라는 개발협력의 궁극적 가치가 실종된 상태이며, 이를 극복하고 우리나라 ODA의 개발효과성을 제고하기 위해서는 인권 향상을 포함한 목표의 설정, RBA의 틀을 활용한 성과관리 시스템 도입, 통합적인 지표 관리, 그리고 ODA 조직의 분절화 지양 등이 필요하다.

이상과 같은 필자의 문제의식과 견해에 대해 전반적으로 동의하며, 특히 인권 중심의 개발협력 사업으로의 인식의 전환이 필요함을 강조하는 필자의 주장에도 공감한다. 다만 아래에서는 국제개발협력의 전문가가 아닌 상식인 또는 입문서 수준의 초보적 지식만을 가진 독자들에게 대한 설득력을 더 높일 수 있도록 하기 위해 몇 가지 토론의 쟁점을 제안한다.

첫째, 오너십의 문제이다. 필자는 파리선언에서 제기된 오너십의 조건성의 대체 개념에 불과하든 비판적 시각을 수용하고 있는 것으로 보인다(각주 1). “오너십의 지표가 국가개발계획의 유류로 판정되고 대부분 국가개발계획과 빈곤 퇴치전략은 세계은행과 유엔의 개발전문가들이 작성해주는 경우가 대부분”이라 비판을 수용하고 있다는 점이 바로 그러하다. 사실 필자의 지적처럼 오너십이 개발협력의 수혜자가 되어야 하는 수원국 주민들의 오너십이 아니라 수원국 정부의 오너십으로 변질될 가능성이 상존함을 상기한다면 필자의 우려와 비판은 정당한 것으로 보인다. 하지만 오너십의 개념을 획일적으로만 해석해 무조건적으로 수원국 주민의 오너십, 즉 민주적 지역 오너십을 강조하는 것은 문제가 있을 것으로 생각된다. 왜냐하면 지역오너십은 당위론적 관점에서만 주장되어서는 곤란하고 현실적 이행의 가능성을 함께 고려해야 되기 때문이다. 현실적으로 어떤 지역은 지역오너십을 발휘할 수 있는 역량을 가지고 있을 것이고 어떤 지역은 제한적일 수 있다. 따라서 지역오너십 역량이 있는 지역, 그리고 지역오너십에 의해 보다 높은 효과를 거둘 수 있는 이슈 영역에서는 지역오너십을 최대한 발휘할 수 있는 개발협력 메커니즘을 구축하고, 지역오너십 역량이 부족하거나 지역오너십보다는 국가오너십 또는 공여국 주도의 개발협력이 더 효과적이라고 판단되는 이슈 영역에서는 수원국 정부나 공여국이 보다 적극적인 역할을 할 수 있는 개발협력 메커니즘을 수립하는 것이 필요할 것으로 보인다. 이는 유럽연합의 예를 들자면 이른바 '보충성의 원리'에 입각한 개발협력 거버넌스라고 할 수 있다. 보충성의 원리란 지역-국가-초국가기구의 관계에서 지역 현안을 해결함에 있어 지역 단위의 접근이 가장 효과적이면 지역 단위가 맡아서 하지만, 때로는 전문성과 물적 자원의 동원 능력 및 타 정책과의 조율 필요성 등을 고려했을 때 지역 단위의 접근으로는 문제 해결이 어렵고 상급 행정 단위인 중앙 정부나 초국가적 기구 차원에서의 정책이 필요한 것으로 판단될

토론 I

때 이들 상급기관이 지역 단위 정부의 업무 수행을 '보충' 해주는 역할을 수행하는 것을 일컫는다. 말하자면 이슈에 따라 지역 단위에서 전적으로 해결할 수 있는 문제가 있고, 상급 단위의 행정 기구의 역할이 필요한 문제도 있다는 점에서 국제개발협력의 '민주적 지역 오너십' 원칙도 수원국의 능력과 이슈에 따라 탄력적으로 적용되는 것이 필요할 것으로 생각된다.

둘째, 이 연구의 가독성 또는 독자친화성을 높이기 위해 보다 많은 구체적인 예가 설명에 포함되기를 희망한다. 예컨대 3쪽에서 "파리선 언 이후 원조효과성 논의는 지나치게 기술적인 차원에 머물렀다"는 점을 지적하고 있는데, 그러한 논의의 구체적인 예가 소개되고 있지 않아 필자의 비판이 정확하게 무엇을 의미하는 것이며 얼마나 타당한 것인지를 가늠하기 어렵다. 아울러 필자는 6쪽에서 "UNDP는 모든 보고서에서도 RBA를 적용하여 빈곤의 개념을 재정의"하고 있음을 밝히고 있는데, 이 문건들을 접하지 않은 독자들의 입장에서는 RBA를 적용한 빈곤의 개념이 무엇인지 와 닿지가 않는다. 10쪽에서 우리나라 ODA의 문제점을 지적하는 대목에서도 "국익 우선정책이 전면에 나타나는 것은 모든 개발협력 프로그램의 효과를 반감시키는 것일 수밖에 없다"고 지적하고 있는데, 타당한 지적이긴 하나 구체적으로 우리나라 ODA 정책이 어떤 경우에 어떤 방식으로 공여국 중심적 색채를 띠는지 예를 들면 훨씬 이해하기가 쉬울 것으로 생각된다. 마지막으로 결론에서 필자가 "모든 문제의 근원은 정책과 실행조직 모두의 분절화에 있다"고 강조할 정도로 분절화의 문제가 중대한 것이라면 필자가 말하는 분절화의 의미는 무엇이고 분절화가 노정하는 문제점의 예를 사실에 기반하여 보여준다면 필자의 문제의식이 독자들에게 보다 잘 전달될 것으로 보인다.

셋째, 이 논문에서는 개발협력의 인권 차원이

가장 중요한 화두인데, 인권의 개념에 대한 좀 더 심층적인 논의가 필요할 것으로 보인다. 무엇보다도 인권의 보편적 개념과 특수 개념에 대한 논의가 그것이다. 이 연구에서는 국제개발협력에 있어 인권기반접근이 개발효과성을 높이는데 필수적인 것으로 상정하면서 인권의 향상을 위한 프로그램의 개발과 실행을 촉구하고 있다. 그런데 인권의 개념이 포함하는 의미에 대해 우리는 어느 정도 인류사회에 공감대가 형성되어 있다고 믿고 있지만 이른바 보편적 인권 개념에 대해 동의를 하지 않고 있는 국가 또는 집단이 엄연히 존재하고 있음 또한 모르는 않는다. 극빈 국가에서는 생존이 가장 중요한 인권일 것이며, 집단의 문화적 권리를 인권의 중요한 요소로 간주하는 사람들이 있는 반면 개인의 선택권이 최고의 인권적 가치라고 생각하는 사람도 있다. 중국의 인권개념, 이슬람 문명권의 인권개념, 서구의 인권 개념이 서로 같지는 않을 텐데, 이처럼 상이하고 서로 모순적인 인권 개념 사이의 관계를 어떻게 설정할 것인지에 대한 논의가 수반되어야 국제개발협력의 인권기반접근 방식에 대한 공감대의 형성이 가능할 것으로 생각된다.

Myanmar: A 'Sub-Saharan African' Case in Southeast Asia

토론 II

양영미
(시민사회단체연대회의
국제연대위원장)

발전은 권리인가?

최근 개발과 인권의 통합에 대한 논의가 국내 외에서 매우 활발하다. 국제사회에서 이미 1986년 유엔발전권선언(1986 UN Declaration on Right to Development)이 채택된 이래 ODA를 통해 이루어지는 개발사업은 궁극적으로 인간의 역량강화와 권리증진에 기여해야 한다는 전제가 광범위한 동의를 이루고 있다. 발전권선언의 조항들은 발전의 전 과정을 통해 인권이 삶에 주요한 기본적 권리, 즉 정치·사회적, 경제·문화적 권리가 종합적으로 보장되어야 한다고 밝히고 있다. 그러려면 개발협력사업에 인권이 보장되는 것에 대한 기준과 원칙이 수립되어야 하고 지침이 명확해야 한다. 발전권선언의 조항들에서는 주권국 국민의 권리 보호와 침해규제에 대한 국가와 정부의 의무에 대해 짚고 있지만 구체적으로 정책수립과 현장사업에 적용시키는 문제에 대해서는 다소 추상적인 측면이 있었다. 이런 부족함을 메우기 위해 90년대 유엔을 중심으로 개발학자와 경제학자들이 공동으로 발전시킨 실천적 도구로 권리에 기반한 개발(Rights based Approach: RBA)이 발표되었고, 2003년에 이르러 RBA에 대한 공통의 이해(Common Understanding)를 선언함으로써 RBA는 각국의 ODA 정책에 원칙과 기준을 제 공하며 방법론으로 기여할 수 있게 되었다.

발전과 인권의 통합

개발협력사업의 결과인 발전(Development)과 인권(Human Rights)의 통합(Integration)은 실제로 전후 유럽재건과 부흥을 목적으로 했던 마셜플랜(Marshall Plan)이 최초로 시행되었던 ODA의 역사와도 시기적 맥락을 함께하고 있다. 제 2차 세계대전 이후 유엔의 창립과정에서 선포된 유엔헌장이나 세계인권선언은 이러한 개발과 인권이 서로 다른 것이 아니었음을 잘 보여주고 있으나 1950년대부터 1970년대에 걸쳐 세계적으로 미쳤던 냉전의 영향은 마치 개발과

인권의 발전이 두 개의 서로 다른 철길처럼 평행선을 달리게 하는 결과를 빚었다. 인권의 논의는 정치적으로 인식되었고 그랬던 만큼 양 진영에 뜨거운 감자였고, 개발협력사업은 진영확장의 도구이며 수단으로 이용되었던 것이다.

식민지 해방과 주권국가 건설과정과 ODA

1940년대에 중주국으로부터 해방되었던 아프리카와 아시아, 라틴 아메리카의 식민지국가들이 주권국가를 설립하려 할 때 동서 양진영의 확장 경쟁은 본격화되었다. 이 일환으로 미국과 구소련을 대표로 하는 양진영의 전통 공여국들은 식민지 청산과정이나 주권국가 건립에 필요한 제도와 인적역량들이 충분치 않았던 나라들에 막대한 영향력을 미치며 개입했다. 이 과정에서 과거 식민중주국이 자신의 식민지 국가에 접근하여 새로운 경제협력과정의 이니셔티브를 논하는 것은 당연한 결과였다.

물론 그 시기에 1956년에는 비동맹선언이 인도네시아와 아프리카의 몇몇 나라들에 의해 선언되기도 하였지만 많은 경우에는 자국에 강력한 영향력을 미치는 편의 진영에 동화되거나 정리되지 않은 분란으로 오랜 내전으로 돌입하는 경우도 있었다. 식민지 청산과 주권국가 수립이라는 문제가 자립적이고 독립적인 상황에서 이루어지지 않은 경우는 식민지 유산의 불철저한 청산, 식민제도의 유지, 천연자원으로 인한 자립적 국가건설 절차가 철저하게 이행되지 못한채 외세의 개입 때문에 좌절된 경우 등 다양하다. 발제문에서 다루고 있는 미얀마의 경우 역시 해방직후 가졌던 위상과 현재 실패한 국가로서 가지고 있는 위상의 차이가 현저하다. 김지영교수가 발제문에서 주장하는 대로 미얀마의 독립과정과 식민유산의 불철저한 청산과정이 현재의 대외원조 종속적인 최빈국의 처지를 만든 것이라면 이는 사하라 이남 지역 아프리카 국가들의 경우와 그 통계수치가 말해주는 전제에 동의할 수 있다.

토론 II

그러나 여기에서 한 가지 매우 근본적인 질문이 제기될 수 있다. “어떤 나라가 식민지로부터 해방되어 자주적 주권국가를 설립하려고 할 때 외세의 개입이 없이 자국민, 혹은 지역내 다민족들이 조화로운 과정을 거쳐 평화롭게 한 나라들이 얼마나 될까?” 그리고 한발 더 나아가 “만일 그 나라가 천연자원이나 자연자원 등이 풍부한 나라라면? 혹은 지정학적으로 매우 중요한 위치에 있어 국제관계에 중요한 의미를 가진 나라라면?”이라는 질문이 제기될 수 있다. 이때 해당 국가가 국제관계에서 아무런 외세의 영향과 개입 없이 평화로운 절차를 거쳐 주권국가를 설립하는 것이 가능했을까? 라는 질문에 답을 구하려 한다.

미얀마라는 국가의 현상을 단순 통계치만이 아니라 과거의 식민통치 유산의 불완전한 청산으로부터 찾는 방식의 비교연구는 아직 한국에서 시도된 바 없어 신선하고 유의미하다고 본다. 그러나 더욱 의미가 있기 위해서는 공여국의 원조효과성 측면- 성과측정에서만 이 문제를 바라보지 말고 미얀마 사람들의 발전 정도와 역량강화의 정도가 측정되는 개발효과성의 지표가 개발되어 ODA의 영향을 평가해보는 것이 장기적으로 의미있는 일이 될 것이라 생각한다. 그런 그 지표가 아직 개발이 되지 않았기 때문에 현재로서는 복잡다단한 요소- 지정학적, 천연자원, 군부의 30년 장기통치, 자스민 혁명의 영향 등의 다양한 정치적 배경을 살펴보는 보다 다차원적 연구가 필요한 시점이라 본다.

국제관계와 ODA

ODA가 유엔의 새천년개발목표와 같이 국제적 빈곤퇴치만을 목표로 OECD국가들을 중심으로 글로벌 파트너십으로 지구적 차원의 평등과 번영을 목표로 한다는 것은 중요하고 옳은 것이지만 이러한 국제정치의 실행과정에서는 국제관계라는 동학이 개입이 된다는 것은 자명하다. 한국의 경우를 예로 들어보자. 한국은 미얀마(버마)처럼 식민지를 겪었으나 주권국가 수

립과정에서 자국의 엘리트들에 의한 자주적 과정이라기보다 미국과 유엔의 집중적 보호와 관심 속에 국가건설을 이루었고 동서진영의 경쟁구도 속에서 분단이 되어 60년 이상 분단체계를 극복하지 못한 채 남북은 각자의 행보를 걷고 있다. 미국의 집중적 전쟁복구와 재건 지원, 개발원조로 눈부신 경제성장을 이룬 뒤 신흥 공여국으로 국제사회에 존재를 과시하고 있다. 이 배경에는 한국의 지정학적 중요성이 크게 자리 잡고 있다는 것을 부정하기 어렵다. 미얀마의 경우는 한국과 무엇이 같고 무엇이 다른가에 대해 위에 든 예처럼 정치군사적 국제관계 측면을 찾아보는 것도 의미가 있으리라 생각한다. 단순히 식민유산의 불철저한 청산과 유지와 더불어 군부 쿠데타 이후 보여주던 폐쇄적 정책의 결과가 아프리카 사하라 이남 국가들의 빈곤지수와 통계치를 함께 한다고 해도 미얀마의 정부와 국가의 상태를 진단하는데는 좀 더 포괄적 상황진단이 필요하다고 믿는다. 왜냐하면 ODA는 궁극적으로 공여국의 정부가 국제관계, 혹은 외교적 판단에 의해 취한 방법으로 대상 수원국이 선택되는 것이고 선택된 수원국은 공여국 정부의 정책에 따라 중점협력국이 되거나, 단순 지원국으로 결정될 것이기 때문이다.

취약국으로서의 미얀마

2011년 11월말 부산에서 열린 부산 세계원조총회에서는 주요한 의제로 “취약국의 ODA”에 대한 주제가 다루어졌다. 미얀마(버마)는 유엔이 지정한 최빈국의 경제지표와 더불어 오랜 군부 정부와 반 정부세력들의 무력갈등과 내분이 지속되었던 나라이다. 911 이후 새롭게 국제사회에서 자주 등장하는 “취약국”은 아직 개념이 정립된 바는 없지만 무력갈등, 내전, 등을 겪었거나 전쟁을 겪고 가까스로 평화협상을 체결하였으나 모든 면에서 아직 정부주체가 취약하고 법치가 제대로 이루어지지 않는 깨지기 쉬운 불안정한 상태의 국가를 의미한다. 대부분의 최빈국도 국가효율성이 떨어지는 측면으로 보면 취약

국에 해당된다. 미얀마는 비록 2011년 말부터 획기적인 정치변화를 보이고는 있지만 분명히 취약국의 범주에 들어가는 것으로 판단이 된다. OECD를 비롯한 개별협력의 국제공동체는 이러한 취약국에 대한 접근과 개입에 특별한 주의를 기울일 것을 권고하는 지침을 가지고 있다. 발전을 명분으로 한다고는 하지만 선부른 외부의 개입이 가까스로 봉합한 해당국의 사회통합을 저해하거나 내전 재발로 이어지는 경우가 종종 있어왔기 때문이다.

이러한 측면에서 공여국의 정부가 대상 수원국을 선택하고 결정하는 문제는 단순한 원조도 아니고 또한 원-원이라 쉽게 이르는 자원외교의 차원을 넘어서는 대상국의 역사와 현황에 대한 통합적 조사연구를 바탕으로 해야 한다는 결론이 나온다. 만일 한국 정부가 미얀마와 개발협력사업을 추진한다면 왜 그 나라인지? 그리고 한국정부의 접근의 배경과 방식에 국제사회의 교훈과 규범이 녹아있는지? 여부가 먼저 명확해야 한다.

한국정부에 주는 시사점 :

국제사회의 인권규범에 대한 존중과 준수

70년대 아프리카국가연합으로부터 강력하게 제기되어 채택된 유엔 발전권선언이 실제로 아직 협약으로 발전하지 못하고 선언에 그치고 있다. 여기에는 선진=식민지 종주국, 개발도상국=식민지국가 라는 등식이 있으며 이를 바탕으로 발전권선언에 대한 전통적 공여국들이 가진 (개도국 국민들의) 발전의 권리에 관한 인정에 대한 거부감도 작용하고 있다. 또 실제로 아프리카 등 개도국의 발전이 존중되어야 할 권리라면 존중받아야 하는 권리나 침해된 권리에 대한 보상과 구제의 주체가 누구여야 한다는 것에 아직 국제적 합의가 이루어지지 않고 있는 것이 사실이다. ODA 개발사업에 의한 지역의 정치·사회·경제적 발전이 성공적으로 이루어졌다면 공여국이나 수원국의 양측에 다 문제가 발생하지 않는다. 그러나 개발협력사업에 의한 침해나 피

해가 발생할 경우 그 책임의 소재가 모호해지는 것이 문제이다. 또한 개도국 국민의 권리증진에 개발국인 공여국의 무한 지원도 개발국 국민들의 동의가 있을지 의문이기 때문에 이런 모든 문제에 좀 더 명확한 제도와 규범이 요구되고 있다.

2011년 발전권 선언은 25주년을 맞았으나 국제사회의 큰 이목을 집중시키지 못한채 유엔 차원의 작은 행사만이 치러졌다. 권리에 기반한 접근은 국제사회의 공통이해에 이르렀지만 아직 유럽의 전통공여국들만이 자국의 개발원조 기관 사업에서 수행하는 전 과정에 RBA를 도입할 것을 규정하고 있다. 한국은 국제개발협력 기본법에 전문에서 인권증진을 목표로 한다는 비전을 밝히고는 있으나 어떻게 정책과 사업계획과 수행 절차에 권리증진이 방법적으로 녹아들어가갈지에 대해 고민한 흔적이 보이지 않는다.

국제사회에서 진행되어 온 과정은 인권에 대한 고려없이 진행한 사업들에 대한 경험과 반성에서 나온 결론적 방법이라는 사실이 간과되어서는 안된다. 이미 소위 선진국들이 시행착오를 거쳐 발전시킨 소중한 타산지석이라는 것이다.

종합토론

질문 1 : 정유아 (KOICA ODA연구실 팀장)

안녕하십니까? KOICA ODA연구실 정유아 팀장입니다. 먼저 두분 발표에 감사 말씀 드립니다. 이태주 교수님께 몇 가지 질문 드리겠습니다.

첫번째 질문 드리겠습니다. 발표를 통해 RBA(Rights-Based Approach)로의 통합 등 참여촉진 혹은 사람중심 개발원조에 대해 말씀해 주셨습니다. 이에 대한 성공적 평가가 따르는 반면 2000년대 중반 영국 등에서는 참여의 함정에 대한 논의가 시작되기도 하였습니다. 참여의 함정을 피하기 위한 실제적 고민이 있으셨다면 답변 부탁드립니다.

두번째 질문 드리겠습니다. 작년 상반기 자체 세미나를 통해 인권에 기반한 원조를 위해 인권영향 평가와 같은 가이드라인이 KOICA도 필요하다는 담론이 있었습니다. 하지만 이러한 가이드라인 아래 KOICA가 원조 프로그램을 진행한다고 해서 한국정부의 전체적인 원조 집행이 인권지향적 기반아래 행해지고 있다고 말할 수는 없다고 생각합니다. 다시 말해 개별 원조 프로그램의 긍정적 평가가 곧 수원국의 전반적 발전으로 반드시 이어진다고 말할 수는 없다고 생각합니다. 이에 대한 교수님의 의견 듣고자 합니다.

세번째 질문 드리겠습니다. UNDP의 RBA 가이드라인을 KOICA에 적용 및 실행 위해서는 수많은 전문가가 필요합니다. 이를 위해서는 인력양성이 필요한 것은 당연한 이야기입니다. 하지만 인력양성을 위한 실직적인 대안이 없습니다. 즉 인력양성에 필요한 교육을 위한 전문가가 부재하다는 이야기입니다. 이에 대한 대안에 대해 고민이 있으셨다면 답변 부탁드립니다.

답변 1 : 이태주 (한성대학교 교수)

정유아 팀장님 질문에 답변 드리겠습니다.

첫번째 질문에 대한 답변입니다. 참여의 함정을 피하기 위한 조치를 질문해 주셨습니다. 현장 사례를 들겠습니다. 개발 현장에서는 프로젝트에 실제로 참여 하는 인원에 비해 프로젝트 행사에 동원되는 인원이 너무 많습니다. 마을 주민들이 개

발과 관련된 행사에 상시 동원되는 것이죠. 따라서 현재 인권에 기반한 혹은 참여 중심의 개발 담론이 참여(engagement), 고취(empowerment) 개념으로 이동 중에 있습니다. 실제적인 참여에 기반한 개발을 고민하고 있는 것입니다.

두번째 질문에 답변 드리겠습니다. 인권 영향평가와 같은 개별 프로젝트에 대한 평가가 수원국의 전체적인 그리고 실제적인 개발에 도움이 되는가? 질문해 주셨습니다. 굉장히 중요한 지적입니다. 사실 개별적 프로젝트를 각각 다른 범주로 나누어 평가하는 것은 행정낭비입니다. 따라서 많은 선진국에서는 사회영향평가(social impact assessment)라는 시스템을 도입 시행하고 있습니다. 결국 수혜국을 위한 긍정적 결과를 위해서는 총체적인 평가가 필요하다는 이야기입니다.

세번째 질문에 답변 드리겠습니다. 인력양성에 대해 말씀 하셨습니다. 대한민국에 인력양성을 위한 인력기반이 없는가? 저는 아니라고 생각합니다. 각 영역별 전문가는 무궁무진 합니다. 개인적으로는 인력양성의 어려움에는 ODA나 국제 개발에 관여하는 사람들 그리고 조직의 폐쇄성에 그 이유가 있다고 생각합니다. 예를 들어 해외원조단체협의회 회원들 대부분이 개발 원조 NGO들입니다. 교육계, 노동계, 언론 등 다양한 영역의 전문가들을 두루 흡수하여 인력양성을 위해 활용할 필요가 있습니다. 국제개발 관여자나 기관들의 열린 마음이 필요하다고 생각합니다.

질문 2 : 정유아 (KOICA ODA연구실 팀장)

김지영 교수님께 질문 드리겠습니다. 오늘 교수님의 발표는 결국 미얀마 정부에 대한 ODA 지원이 무능하고 부패한 엘리트주의 정치체제 재생산에 쓰이고 있다는 결론일 수 있을 것 같습니다. 그렇다면 미얀마 정부에 대한 ODA 지원을 그만두어야 하는 것인지? 인권에 기반한 접근이 가장 필요한 나라 중 하나가 미얀마 아닌지? 이와 같은 취약국에 대한 별도의 접근 필요한 것은 아닌지? 이에 대한 대안은 무엇인지? 질문 드리겠습니다.

답변 2 : 김지영 (이화여자대학교 교수)

정유아 팀장님 질문에 답변 드리겠습니다. 일단은 인권에 기반한 접근이라는 개념이 일차적으로 무척 혼란스러운 개념입니다. 이의 명료화를 위해서 인도주의적 지원(humanitarian assistance)와 개발 지원(development assistance)간의 확실한 구분 필요합니다. 인도주의적 지원을 지속하되 정부차원의 개발 지원은 수원국이 올바른 방향으로 ODA를 활용할 수 있는 지속적 관리가 필요하고 생각합니다. 이를 통해 지속 가능한 발전을 가져와야 하는 것이죠. 이러한 방향이 아니라면 오히려 ODA 지원이 수혜 국가에 대한 이익이 될 수 없다는 생각을 가져봅니다. 또 하나 ODA 지원을 통한 수원국의 지속적 개발을 가져오기 위해서는 원조 효과성과 이를 증진시킬 수 있는 방안에 대한 고민이 필요하다고 생각합니다. 이를 위해서, 일단 수원국에 대한 정치, 역사, 경제 등에 관한 연구를 통해 수원국의 정황(context)를 알아야 합니다. 또 하나 변화세력 즉 진정으로 파트너십을 구축하고 변화를 이끌기 원하는 사람들에 대한 고민이 필요합니다. 마지막으로 공여국과 수혜국 간의 파트너십입니다. 다시 말해 공여국과 수혜국 서로가 이익을 추구할 수 있는 관계 형성에 대한 고민이 필요합니다.

논평 : 정상화 (세종연구소 연구위원)

ODA를 연구하는 학자 혹은 현장 전문가들이 대체적으로 공여국 중심주의를 지양해야 한다는 목소리를 내고 있는 것으로 알고 있습니다. 하지만 과연 그것이 진정으로 가능한 일인가?에 대해 생각해 볼 필요가 있습니다. ODA 지원이라는 것이 결국 국가 행위와 비용, 이후 따르는 이익추구와 연관되어 있는 것이 사실입니다. 물론 국가 이익의 과도한 강조는 문제가 있습니다. 따라서 ODA 지원에 있어 인권과 같은 보편성을 지키는 원칙을 고수하며 국익을 함께 추구할 수 있는 교집합의 영역을 찾아야 되는 것 아닌가? 라는 생각을 가져 봅니다.

질문 3 : 조비연 (서울대 국제대학원 석사과정)

이태주 교수님께 질문 드리겠습니다. 발표를 통해 인권과 같은 보편성을 존중하는 ODA의 중요성을 말씀하셨습니다. 하지만 새마을 운동의 전수를 통한 한국형 개발 경험의 이전과 같은 예들은 공여국 중심의 한국형 ODA의 특성을 잘 나타내고 있다는 생각입니다. 이에 대한 교수님의 견해를 듣고자 합니다.

답변 3 : 이태주 (한성대학교 교수)

좋은 질문 감사합니다. 새마을 운동에 대해서는 새마을 운동이 진정 성공적 이었는가? 자발적 국가 동원운동이었는가?와 같은 질문 등을 통해 제대로 된 해석이 먼저 이루어져야 한다는 생각입니다. 새마을 운동이 행해 졌던 1970년대의 유신 체제와 같은 정치적 맥락 등을 살필 필요도 있겠습니다. 하지만 지금껏 새마을 운동과 같은 국가 동원 운동을 통해 개발 도상국이 경제발전을 이루었다는 사례는 확인된 바가 없습니다.

질문 4 : 김수영 (숙명여자대학교 재학생)

이태주 교수님께 질문 드리겠습니다. 한국은 선 경제발전, 후 보편성 추구의 경제개발 과정을 보인 것 같습니다. 이를 토대로 효과성의 측면을 고려했을 때에, 보편성의 추구를 강조하기 보다는 경제 발전을 우선하는 것이 더 바람직하지 않은가? 하는 개인적 고민이 있습니다.

답변 4 : 이태주 (한성대학교 교수)

결국엔 경제발전이 우선하는 것 아닌가?에 대한 질문인 것 같습니다. 사실 경제발전의 복합적인 측면들 고려할 필요가 있습니다. 우리나라의 단기간 압축적 발전이라는 것은 경제만을 의미하는 것은 아닙니다. 국민의식, 교육, 환경, 민주화, 인권의식 등 경제 이외의 여러 영역에 있어 발전을 이루어 왔습니다. 단순한 경제발전만을 이루어 온 것은 아닙니다.

제5차 KOICA-세종 “외교정책과 ODA” 콜로키엄 안내

국제 무역 · 금융 레짐과 ODA

사 회

이대우 (세종연구소 국제개발협력연구센터 센터장)

• 발 표(I)

정상화 (세종연구소 연구위원)

개발원조와 해외직접투자의 경제성장 효과

• 발 표(II)

유웅조 (국회입법조사처 입법조사관)

무역관계와 한국의 ODA 정책

• 토 론(I)

백우열 (성균관대학교 교수)

• 토 론(II)

김유은 (한양대학교 교수)

• 종합토론

참석자 전원

■ 일 시 : 2012년 4월 4일(수) 오후 16:00-18:00

■ 장 소 : 세종연구소 제 1소회의실

* RSVP : 안종소 연구원 (전화 : 031-750-7698 / 이메일 : jongsoh83@yahoo.com)

외교정책과 ODA | 2012년 2월

KOICA
한국국제협력단

461-833 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825
Tel: 031-740-0114 / Fax: 031-740-0655
Homepage: www.koica.go.kr



세종연구소

461-370 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 851번길 20
Tel: 031-750-7698 / Fax: 031-754-0100
Homepage: www.sejong.org

주관 : **KOICA** 한국국제협력단



세종연구소

후원 : 외교통상부