

경제·인문사회연구회 협동연구총서 11-15-03

# 체제전환국의 시장 -민주제도 건설 지원

박영호 · Catherine Ann Bertini · Lynn Lee

주관연구기관: 통일연구원

협력연구기관: 국토연구원, 한양대학교, 우리민족서로돕기운동

북한 경제 발전을 위한 국제 협력 프로그램 연구


경제·인문사회연구회 협동연구총서 11-15-03

# 체제전환국의 시장 -민주제도 건설 지원

박영호 · Catherine Ann Bertini · Lynn Lee

주관연구기관: 통일연구원

협력연구기관: 국토연구원, 한양대학교, 우리민족서로돕기운동



## 체제전환국의 시장-민주제도 건설 지원

인 쇄 2011년 12월

발 행 2011년 12월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 통일연구원장

편 집 인 기획조정실

등 록 제2-02361호 (97.4.23)

주 소 (142-728) 서울시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원

전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2561 (팩시밀리) 901-2544

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

표지·레이아웃 디자인 두일디자인 (02-2285-0936)

인 쇄 처 두일디자인

가 격 13,000원

ISBN 978-89-8479-647-8 93340

© 통일연구원, 2011

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

경제·인문사회연구회 협동연구총서

## “북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 연구: 국제사회의 경험 분석”

### 1. 협동연구총서 시리즈

협동연구총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
11-15-01	북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 연구: 국제사회의 경험 분석(총괄보고서)	통일연구원
11-15-02	부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁	통일연구원
11-15-03	체제전환국의 시장-민주제도 건설 지원	통일연구원
11-15-04	국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구	한양대학교
11-15-05	수원국의 역량발전을 위한 개발협력전략과 사례연구	우리민족서로돕기운동
11-15-06	인프라 개발을 위한 국제협력 사례와 시사점	국토연구원

### 2. 참여연구진

연구기관		연구책임자	참여연구진
주관 연구 기관	통일연구원	임 강 태 선임연구위원 (협동연구 총괄팀장)	박 형 중 선임연구위원 박 영 호 선임연구위원 장 형 수 교수(한양대) 이 종 무 소장(우리민족서로돕기운동) 이 상 준 선임연구위원(국토연구원) 이 상 연 프로젝트연구원
협력 연구 기관	통일연구원	박 형 중 선임연구위원	김 국 신 선임연구위원 이 기 현 부연구위원 최 창 용 조교수(KDI 국제정책대학원)
	통일연구원	박 영 호 선임연구위원	Catherine Ann Bertini 교수(미국 시라큐스대) Lynn Lee Program Officer(NED)
	한양대학교	장 형 수 교수	김 석 진 연구위원(산업연구원) 김 정 수 연구지원센터장(북한이탈주민지원재단)
	우리민족서로돕기운동	이 종 무 소장	김 태 균 조교수(이화여대) 송 정 호 조교수(우석대)
	국토연구원	이 상 준 선임연구위원	남 경 민 강사(미국 MIT) 임 을 출 교수(경남대 극동문제연구소)



# 목차

## 체제전환국의 시장-민주제도 건설 지원

박영호·Catherine Ann Bertini·Lynn Lee


### 제1부 체제전환국의 시장-민주주의제도 건설

I. 서론 .....	3
II. 민주주의 원조 이론 .....	9
1. 머리말 .....	11
2. 민주주의 원조 접근법 - 정치적 과정 Vs. 발전적 변화 .....	14
3. 민주주의 원조분야의 주요 행위자 .....	18
4. 민주주의 원조의 주요 특징 .....	19
5. 민주주의 원조의 교훈 .....	36
III. 자유-시장(free-market) 민주주의 .....	39
1. 왜 시장화와 민주주의인가? .....	41
2. 시장경제의 특징 .....	48
3. 민주주의의 요소 .....	52
4. 시장-민주주의 작동 구조: 체코의 경험 .....	55
IV. 체제전환과 자유-시장 민주주의 .....	59
V. 결론: 시장-민주주의화 전략 .....	65
부록: Annotated Bibliography of International and Bilateral Agencies Supporting Democracy Assistance Abroad .....	71

# 목차

## 제2부 세계식량계획(WFP)의 대(對)북한 교류 20년 평가와 교훈

I. 서론 .....	195
II. 교류의 시작 .....	199
1. 북한의 지원 요청 .....	201
2. 상황 변화 요인 .....	203
III. 교류의 확장 .....	207
1. 식량수요 분석 원칙 .....	209
2. 대북 지원의 전국적 확대 .....	211
3. 프로그램의 진행 과정 .....	216
IV. 교류의 영향 .....	221
1. 북한의 내부전략 변화 .....	223
2. 2000년대의 활동 .....	224
3. 공여국 분석 .....	229
V. 성과와 교훈 .....	237
1. 성과 .....	239
2. 교훈 .....	240



## 체제전환국의 시장-민주제도 건설 지원

박영호·Catherine Ann Bertini·Lynn Lee

VI. 결론: 권고 조치 .....	243
1. 권고사항 - 인도적 조치 .....	245
2. 권고사항 - 장기적인 관점에서의 조치 .....	247
3. 시장 .....	249
4. 농업 .....	250
5. 보건 .....	251
6. 훈련 .....	252
참고문헌 .....	253
최근 발간자료 안내 .....	263



# 표·그림목차

## 제1부 체제전환국의 시장-민주주의제도 건설

- <표 IV-1> 경제적 요소와 민주적 요소의 대응 ..... 62
- <그림 III-1> 체제 안정성과 개방성으로 본 북한의 위치 ..... 46

## 제2부 세계식량계획(WFP)의 대(對)북한 교류 20년 평가와 교훈

- <표 IV-1> 미국의 대북 지원(1995~2010년, 2010년 12월 기준) ... 232
- <표 IV-2> 남한의 대북 인도적 지원 ..... 235
- <그림 III-1> WFP의 5개 지부, 평양 사무소, 4개 항구 ..... 214
- <그림 III-2> 북한에 전달한 전체 식량 지원량(1995~2009년) ... 220
- <그림 IV-1> 북한에 식량을 지원한 주요  
국가들(1995~2008년) ..... 230
- <그림 IV-2> 주요 공여국들이 지원한 연간 식량  
지원(1995~2008년) ..... 231



## 제1부

체제전환국의 시장-  
민주주의제도 건설





# I 서론



2011년 벽두부터 전개된 북아프리카·중동지역의 ‘아래로부터의 변화’ 요구는 소위 ‘민주화’ 저항으로 묘사되면서 제3의 민주화 물결 또는 제4의 민주화 물결로 규정되기도 한다.<sup>1</sup> 특히 42년간 독재 정권을 유지해왔던 리비아의 독재자 무아마르 카다피(Muammar Gaddafi)의 불행한 말로를 보면서 북한의 독재정권과 1인 지배 독재자의 미래에 대한 논의도 다시 관심거리로 떠올랐다.

그러나 사회주의체제에서 다원주의 요소를 도입한 체제로 전환한 국가이든, 권위주의체제에서 다원주의 요소를 도입한 체제로 전환한 국가이든, 체제전환과 관련한 정책적 관심의 핵심은 변화를 추동한 핵심 요인과 그 기제가 무엇인가의 문제이다. 예를 들어 사회주의체제의 변화를 추동한 핵심 요인이 빵의 문제인지, 아니면 자유의 문제인지, 또는 두 요소의 결합인지의 여부다. 이러한 질문은 권위주의체제의 변화를 추동한 요인을 탐구하는 데에도 해당한다.

그런데 체제전환을 경험한 많은 나라들은 경제적으로 저개발국가인 경우가 대부분이고 외부로부터의 지원을 필요로 한다. 문제는 지원이 효율적으로 사용되지 않고 있다는 점이다. 사실 제2차 세계대전 이후 독립한 많은 신생국가, 즉 저개발국 또는 개발도상국들에 대한 지원의 경험은 무수히 많다. 그러나 빵의 문제를 해결해주기 위한 자금과 물자의 제공이 수원국(受援國)의 발전 능력으로 전환되어 경제발전에 성공하고 또 지속가능한 경제적 능력을 구비하게 된 나라는 그렇게 많지 않다. 많은 경우 외부의 원조는 부정부패 조장, 독재체제 강화 등 부정적인 현상으로 나타났다.

---

<sup>1</sup> 새뮤얼 헌팅턴(Samuel P. Huntington)은 역사에서 세 차례의 민주화 물결이 발생하였다고 분석했다. 제1의 물결은 19세기 서유럽과 북미에서의 민주화이며, 제2의 물결은 제2차 세계대전 이후부터 1960년대 초까지 일었던 민주화, 그리고 제3의 물결은 1974년부터 시작된 민주화로서 남미와 동유럽 공산주의 국가들에서 발생한 민주화도 그에 속한다고 주장했다. Samuel P. Huntington, *Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman: University of Oklahoma Press, 1991).

I
II
III
IV
V

북한도 1990년대 극심한 경제적 어려움에 봉착하면서 국제사회로부터 끊임없이 지원을 받아야 하는 나라로 전락하였다. 물론 그 이전의 북한 경제가 안정적인 확대 재생산을 할 수 있는 상황으로 발전한 것은 아니며, 이미 북한 경제는 1970년대 초부터 쇠락의 길에 들어섰다. 북한 경제를 더욱 어렵게 만든 요인은 일당 지배 전체주의의 심화이다.

여하튼 1990년대 이후 지속되고 있는 국제사회의 북한에 대한 인도적 구호는 피폐한 경제 환경 속에서 살고 있는 대대수의 북한 주민들 중 극히 일부의 굶주림을 일시적으로 완화하는 데 기여했으나, 북한 경제의 회복에 도움을 주지는 못했다. 그 근본적인 원인은 북한의 정책결정자들에게 있다. 즉 생산성을 제고하거나 국제사회로부터의 지원을 본격적으로 받아들일 수 있는 경제체제의 개혁을 추진하지 않고 있기 때문이다.

사실 체제전환국이나 독재국가에 대한 국제사회의 개발원조가 실효성 있게 추진되려면 시장경제로의 개혁이 이루어져야 하며, 동시에 그 국가 국민들의 자발적 정치참여 수준이 높아져야 한다. 개발원조는 대상국이 스스로 경제발전을 할 수 있는 경제체제의 변화를 향한 개혁이 있어야 하기 때문이다. 국제사회의 개발원조가 많은 경우에 실패하거나 대상국의 경제 발전에 도움을 주지 못하는 이유는 기존의 정치·경제체제를 개혁하지 못했기 때문이다.

동족상잔의 전쟁 폐허 위에서 짧은 기간에 한국이 경제발전에 성공할 수 있었던 중요한 요인 중 하나는 자유-시장 경제체제를 경제제도의 기본으로 삼았고, 국가주도의 경제발전전략을 추진하면서도 시장경제의 본질을 유지하였기 때문이다. 한국이 받은 개발원조는 한국의 경제제도 및 발전전략과 맞물리면서 경제발전에 상당한 정도로 기여하였고, 민주주의의 제도화도 우여곡절을 겪었지만 정착되었다. 한국에서 민주주의의 발전은 권위주의국가체제 아래서 억제되었지만, 경제성장과 그에 따른 시민사회의 발전은 민주주의에 대한 시민의 욕구 분출을 더 이상 억제할 수 없었다. 시장

과 민주주의가 상호작용한 대표적인 사례로 볼 수 있다.

이에 반해 현실 사회주의 정치·경제체제 아래서 중앙집권 명령계획경제와 일인 절대지배 독재체제를 유지해온 북한은 세계 최하위의 실패국가 중 하나가 되었고 국제사회의 원조를 호소하는 상황이 되었다. 1990년대 이래 지속되고 있는 국제사회의 인도적 구호는 일부 북한 주민의 식량난을 일시적으로 완화하는 데에는 도움이 되었으나, 북한 경제의 근원적 문제를 해결하는 데는 기여하지 못했다. 식량 지원의 투명성은 항상 문제가 되고 있으며,<sup>2</sup> 북한의 경제개발 전략은 여전히 기존의 경제체제에 기반하고 있기 때문이다. 북한은 인도적 지원과 함께 개발원조를 원하지만 국제사회의 대북 개발원조에 대한 판단은 여전히 유보적이다.

유엔(United Nations: 이하 UN)과 미국 등 서방 선진국은 저개발국이나 체제전환국들에 대한 많은 개발원조의 경험이 있으며, 지금도 진행되고 있는 많은 사례가 있다. 개발원조로 수혜국이 경제발전, 사회의 근대화, 정치적 민주화 등을 이룬 사례는 흔치 않다. 전쟁의 폐허 위에서 경제·사회·정치 등의 제반 측면에서 산업화·근대화·민주화를 동시에 달성한 한국은 개발원조의 수혜국가에서 공여국가가 된 유일한 사례다. 저개발국가와 체제전환국들에서 개발원조가 소기의 목적을 달성하지 못하는 경우가 많이 있다. 여러 이유가 있으나 권위주의 내지 독재국가, 체제전환국 등에서 개발원조가 효과를 내지 못하는 중요한 원인은 원조 수혜국의 구조적 문제점 때문이다.

원조 수혜국들의 정치·경제체제가 개인의 책임, 자유화·다원화, 사적 소유에 대한 인식 및 경험의 결여 등에 따라 시장 친화적 경제정책 및 제도를 수립하는 데 용이하지 않으며, 체제전환 과정에서 민주주의 또는 권위주의

---

<sup>2</sup> 2011년 7월 4일 유럽연합(European Union: 이하 EU) 집행위원회가 대북 긴급식량 지원 프로젝트에 1,000만 유로를 지원하기로 결정하면서 모니터링 등 투명성을 확보하는 엄격한 조건 아래 구호식량을 전달하기로 했다.

I
II
III
IV
V



로 빠지기 쉽기 때문이다. 따라서 개발원조가 대상국의 자립적 발전을 추동하기 위해서는 시장경제와 민주적 제도의 건설로 지속적인 발전의 기반이 구축되어야 한다. 같은 맥락에서 북한에 대한 개발원조도 장기적으로는 시장경제와 민주적 제도의 구축을 통한 새로운 거버넌스의 건설을 지향해야 한다. 이러한 문제 인식을 배경으로 개발원조가 수혜국에서 정치·경제·사회 등 제반분야의 발전에 기여할 수 있는 기반 시스템의 구축 전략을 연구하고자 한다. 다시 말해 사회주의체제의 체제전환 과정에서의 자유시장과 민주주의체제의 건설을 지원하는 전략을 소개하는 것이 본 연구의 목적이다.

이를 위해서 제Ⅱ장에서는 지금까지 논의된 민주주의 원조 이론에 대해 소개한다. 제Ⅲ장에서는 자유-시장 민주주의의 본질에 대해 소개한다. 체제전환국의 개발원조가 실효성을 갖기 위한 기본적인 구조를 말한다. 제Ⅳ장에서는 체제전환과 시장-민주주의의 관계에 대해 논의하고, 마지막 제Ⅴ장에서는 결론에 대신하여 시장-민주주의화 전략을 다룰 것이다.



## II

### 민주주의 원조 이론



## 1. 머리말

이 장에서는 국제적인 민주주의 원조에 대한 일반적 고찰을 행하고 있으며, 간략한 역사적 배경, 개념정의 및 접근법, 그리고 민주주의 원조의 핵심적 영역 등의 서술을 포함하였다. 민주주의 원조라는 분야가 국제적인 정책 의제의 맨 꼭대기에 등장한 것은 베를린 장벽 붕괴와 전 세계적 민주주의 운동의 발생에 뒤이은 1980년대 말이라고 할 수 있다.<sup>3</sup> 민주주의 원조(민주주의 촉진, 민주주의 지원 혹은 민주주의 구축)란 그것을 통하여 민주적인 정부들과 국제기구들이 전 세계에 걸친 정치체제로서의 민주주의 확산을 지원하고자 하는 정책을 말한다. 민주주의 촉진은 수세대에 걸쳐 미국의 국제주의적 전통에서 중요한 부분을 차지해 왔지만, 최근 급격한 민주주의 원조의 급증은 결코 미국에 의해 배타적으로 지배되는 분야는 아니다.

지난 30년 동안, 민주주의 원조는 전 세계 매우 다양한 부분에서 광범위한 행위자들이 참여하는 새로운 분야가 되어 왔다. 현재 해외원조를 제공하는 거의 모든 주요한 민주주의 국가들은 그들이 제공하는 원조 포트폴리오에 민주주의적 요소를 포함시키고 있다. UN과 EU, 국제의원연맹(Inter-Parliamentary Union: 이하 IPU)과 유럽회의(Council of Europe) 같은 많은 국제기구 혹은 다자기구들 또한 민주주의 원조 프로그램을 지원하고 있다. 다양한 서구의 정당, 재단, 노동조합, 그리고 다른 비정부기구(non-governmental organization: 이하 NGO)들이 활발하게 활동하고 있으며, 국제금융기구들 또한 활발한 활동을 보이고 있는데, 이들은 비정치성을 견지하기 위하여 그들의 포트폴리오에 민주주의 원조 대신에 ‘굿 거버넌스(good governance)’를 포함해왔다. 비록 굿 거버넌스가 민주주의 촉진과는 이론적으로는 별개의 개념이지만, 실제에 있어서는 둘 사이에 겹치는

<sup>3</sup> 수 십 년 동안 존재 해 온 인권, 재난구조 프로그램 조항 및 개발원조와 비교했을 때, 민주주의에 대한 지원을 국제 원조 프로그램에 끼워 넣는 트렌드는 비교적 새로운 것이다.

부분이 있어 그 구분을 흐리게 만든다.

민주주의 원조에 대한 주된 정당화는 주로 거버넌스 체제로서의 민주주의가 국내적 및 국제적 수준 모두에서 권위주의체제보다 매우 우월한 이득을 제공한다는 점에 근거하여 왔다. 국내적으로는, 많은 분석가들이 시장에 바탕을 둔 민주주의체제가 향상된 정책결정 과정에 대한 최선의 희망과 보다 포괄적이고 효율적인 발전전략을 제공한다고 주장해왔다.<sup>4</sup> 그들은 국제적인 수준에서는 민주주의 국가들에 기반을 둔 국제체제가 평화를 가져오는 데 더 유리하며, 테러리즘과 환경의 악화와 같은 문제를 해결하는 데도 더욱 적합하다고 주장해 왔다. 이것을 근거로, 분석가들은 어떠한 국가도 외부의 관찰 및 그 국가의 국내적인 정치발전에 대한 비판으로부터 자유로워서 안 된다고 주장한다. 민주주의는 보편적 열망이며, 국제공동체가 해외에서의 민주주의를 촉진시키고 지원하는 데 관심을 갖는 것은 정당한 일이라는 일반적 합의가 국제공동체 내에 등장하였다.<sup>5</sup>

만약 국제공동체가 민주주의는 전 세계적으로 촉진되어야만 하는 보편적 가치라는데 동의한다고 해도, 민주주의 원조를 어떻게 정의할 것이며 그것을 구성하고 있는 것은 무엇인가 하는 데 대해서는 일치된 견해가 거의 존재하지 않는다. 민주주의 촉진이 무엇인가에 대한 논의는 25년이 넘게 지속되어 왔으며, 무엇이 민주주의 원조를 구성하고 있는가 하는 데 대해서는 합의가 거의 되어 있지 않다. 정부가 되었건, 국제기구가 되었건, 재단 혹은 NGO가 되었든 간에, 국제행위자들은 민주주의 촉진에 대한 그들 나

---

<sup>4</sup>Larry J. Diamond, "Promoting Democracy in the 1990s: Actors and Instruments, Issues and Imperatives," *Report to the Carnegie Commission on Preventing Deadly Violence* (New York: Carnegie Corporation, 1995).

<sup>5</sup>Peter Burnell, *Democracy Assistance: International Cooperation for Democratization* (Portland: Frank Cass, 2000); Lise Rakner, Alina Rocha Menocal, and Verena Fritz, *Democratisation's Third Wave and the Challenges of Democratic Deepening: Assessing International Democracy Assistance and Lessons Learned* (London: Overseas Development Institute, August 2007).

름의 이해와 우선순위에 근거하여 그들 나름의 정의와 접근법들을 발전시켜왔다. 민주주의 촉진, 민주주의 원조, 민주주의 지원, 민주주의 구축이라는 용어에 대해서는 일치된 견해가 거의 존재하지 않는다. 어떤 사람들은 민주주의 ‘촉진’이라는 용어가 너무 침략적인 데다가 외부의 간섭을 함축하고 있는 듯하다고 느낀다. 반면 또 다른 사람들은 ‘지원’이라는 용어가 그들이 열망하는 정치적 변화의 유형들을 포착하지 못한다. 이와 같은 차이점들은 민주주의 원조에 대한 두 개의 구별되는 접근법을 낳았다. 하나는 그것을 정치적 과정으로서 보는 것이고, 다른 하나는 그것을 하나의 발전 과정으로 보는 접근법이다.

정치적 접근법과 발전적 접근법 사이의 이러한 기본적 구분은 민주주의 지원 분야에서 수년 동안 미완성으로 남아 있다. 그것은 지난 10년 동안 점점 더 두드러지게 줄어들었는데, 이는 민주주의 원조의 제공자들이 명백한 혹은 일관된 정치적 변화의 길에 순응하지 않는 국가들이 급격히 증가하는 세상에 직면하였기 때문이다. 발전적 접근법을 고수하는 전문가들은 정치적 접근법이 ‘접수국(host)’ 정부에 대하여 너무나 쉽게 대결적이 되고 그럼으로써 불필요한 역반응을 불러일으킨다고 비판한다. 다른 한편으로 정치적 접근법을 지지하는 몇몇은 많은 지도자들이 상당한 정도의 외부적 정치원조를 흡수하는 한편, 진정한 민주화는 피해나가면서 국제공동체와 개혁의 게임을 하는 법을 배워나가고 있는 세상에서 발전적 접근법이 너무나 모호하며 설득력을 갖추지 못했다고 비난한다.<sup>6</sup>

오늘날, 개념의 불일치로 몇몇 행위자들은 민주주의적 거버넌스의 기술적 체제(선거·정부구조 등)를 지원하는 데 초점을 맞추고 있고, 반면 다른 행위자들은 시민의 참여를 촉진시키며 그 위에 민주주의체제가 구축될 수 있는 기반을 준비하기 위해 하의상달식 접근법을 채택하고 있다. 만약 미국

<sup>6</sup> Thomas Carothers, “Democracy Assistance: Political vs. Developmental,” *Journal of Democracy*, Vol. 20, No. 1 (January 2009), pp. 5~6.

I
II
III
IV
V

국제개발처(US Agency for International Development: 이하 USAID)와 영국 국제개발부(Department for International Development: 이하 DFID)가 전자의 정의를 따른다면, 후자는 미국 민주주의기금(National Endowment for Democracy: 이하 NED)과 공개자료연구소(Open Source Institute: 이하 OSI)가 행하고 있는 노력을 적절히 묘사하고 있다.

민주주의 개념에 대한 합의가 거의 존재하지 않음에도, 양측 모두 지난 25년 동안 많은 경험을 해왔다. 1989년 소련이 몰락한 이후 민주주의는 특히 중유럽과 동유럽에서 예전의 공산주의 국가들에 들이닥쳤는데, 이는 프리덤하우스(Freedom House)에 따르면 1974년에 150개 국가 중 41개국이었던 민주주의 국가의 숫자가 2006년에는 192개 국가 중 123개로 늘어났다.<sup>7</sup> 하지만, 전환 속도는 2000년대 초반 이후 눈에 띄게 둔화되었으며, 이는 몇몇으로 하여금 민주주의가 발전은 고사하고 실질적으로는 위협받고 있는 것은 아닌가라는 생각을 갖게 하였다.

하지만, 현재 전 세계에 걸쳐 민주주의가 직면하고 있는 인지된 위협은 연구자와 실천가 모두로 하여금 냉전 후의 세상에서 민주주의를 촉진, 지원 혹은 원조하는 것이 무엇을 의미하는지 재평가하게끔 하고 있다. 다음 장에서는 민주주의 원조의 접근법들을 고찰하고, 각기 다른 민주주의 원조 접근법을 사용하고 있는 원조 기관들(donor agencies)과 단체들에 의해 채택된 민주주의 지원의 핵심적 영역들을 관찰해 볼 것이다.

## 2. 민주주의 원조 접근법 - 정치적 과정 Vs. 발전적 변화

민주주의 원조분야가 확장되고 다양화될수록, 기부자들과 실행기관들의 전략과 프로그램을 뒷받침하고 있는 2가지 두드러진 접근법, 즉 정치적

---

<sup>7</sup> 프리덤하우스, <[www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org)>.

접근법과 발전적 접근법을 이해하는 것이 중요하다. 정치적 접근법은 비교적 제한된 민주주의 개념에서 유래한다. 이 접근법의 지지자들은 민주화를 ‘민주주의를 옹호하는 자들이 사회 속에서 그렇지 않은 자들에 대해 우위를 점하기 위해 노력하는 정치적 투쟁의 과정’으로 간주한다.<sup>8</sup> 정치적 접근법 지지자들은 민주주의가 스스로 그 안에 긍정적 가치를 내포하고 있다고 믿고 있으며 기본적인 정치적 시민의 권리, 그리고 정치적 위엄에 대한 존중을 가장 잘 확보할 수 있다고 본다. 이 접근법의 지지자들에게 이러한 가치는 민주주의 촉진에 참여할 충분한 이유가 된다.

이 접근법은 핵심적인 효과의 초점을 정치 과정과 기구들에 도움을 주는데 맞추고 있는데, 이러한 활동은 특히 선거, 정당 및 협회, 정치적으로 정향된 시민사회 집단, 그리고 민간 싱크탱크가 종종 결정적 순간에 촉매제로 작용할 것이라는 기대하에 이루어지고 있다. 특히, NED와 같은 단체들은 ‘자스민 혁명’ 이후 이집트가 평화롭고 민주적인 정치 리더십으로 전환할 수 있도록 핵심적인 시민사회단체의 능력을 향상시키고 정당을 강화하기 위한 자금을 제공하고 있다. 몇몇 경우에는 외부 행위자들이 반체제 인사나, 추방된 반대 세력 또는 행동주의가 어렵고 도전적인 권위주의 국가 내부에 영향을 주는 역외의 정치 방송에 지원을 할 수도 있다. 준권위주의적 환경에서 이 접근법은 때때로 친야적인 지원(야당 간 연합)을 제공하는데 이는 흔히 선거에 시민들을 참여시키려고 독려하는 정치적으로 활동적인 시민단체들에 대한 지원 및 더 광범위한 정치정보를 제공하려고 노력하는 독립 매체에 대한 지원과 결합된다. 전환적인 환경에서, 정치적 접근법은 초기적 혹은 곤경에 처한 민주적 정치적 과정의 모든 측면을 강화하는 데 도움을 준다. 예를 들면 시민들이 그들의 새로운 정치체제를 보다 잘 이해하게 하기 위한 시민교육 프로그램이나, 새로운 정당들을 위한 민주적 플랫폼 구축

I
II
III
IV
V

<sup>8</sup> Carothers, “Democracy Assistance: Political vs. Developmental?”



훈련, 또는 독립 매체 집단과 감시 단체의 역량강화를 지원할 수 있다.

반면에 발전적인 접근법은 민주주의에 대한 보다 광범한 개념에 기반하고 있으며 이는 빈곤퇴치와 평등, 그리고 정의를 고려하는 이슈를 포괄한다. 이 접근법의 지지자들에게 민주화는 상호 연관된 정치·사회경제적 발전을 포괄하는 느리고 반복적인 변화의 과정이다. 이 접근법에서는 상호 연관된 정치적, 그리고 사회경제적 발전과 광범위한 정치적·사회경제적 섹터들의 집중적이고 장기적인 변화를 추구하는 민주주의 원조를 선호하는데 이는 빈번히 거버넌스와 잘 기능하는 국가건설을 강조한다. 하지만 이 접근법의 지지자들은 민주주의를 국가 발전이라는 더 큰 과정에 공헌하는 한 요인으로서 중요시한다. 그리고 경제적·사회적 권리를 정치적·시민적 권리만큼이나 중요하게 생각한다. 가령 영국의 DFID는 민주주의와 발전을 연계시킨다. ‘민주주의가 빈곤퇴치에 기여하도록 만들기(Making Democracy Work for the Elimination of Poverty, 2007)’라는 보고서에서 DFID는 “민주주의가 가난한 사람들에게 그들의 몫을 향상시킬 수 있는 기회를 제공한다”고 주장한다. 마찬가지로, 스웨덴 국제개발청(Swedish International Development Cooperation Agency: 이하 SIDA)도 “가난은 그저 식량 부족, 물 부족 또는 살 집이 없는 문제에 국한된 것이 아니다. 가난하다는 것은 힘과 선택의 결핍으로 고통받고 있다는 것을 의미한다”고 주장한다.

발전적 접근법의 지지자들은 민주화 과정에 돌입하기 이전에 효율적인 국가와 법의 통치를 포함하는 일정한 기본적 수준의 사회적·경제적 발전을 이루는 것이 더 낫다고 믿는다. 따라서, 그들은 민주주의 지원의 간접적인 방법에 치우치는 경향이 있다. 즉 사회경제적 발전을 촉진시킴으로써 민주주의를 지원하고 정치적 개방을 강화하기보다는 국가역량과 굿 거버넌스를 강조하는 것이다. 원조활동에서 이 접근법의 지지자들은 대개 해당 국가 정부와의 동반자적 관계를 중시하며 정치적으로 민감하거나 대립적인 프로

그럼들로부터는 비켜서 있다. 시민사회 발전을 위한 그들의 지원은 사회경제적 문제들을 해결하는 것을 목표로 하는 지역 수준의 프로젝트들이 포함되어 있으며 정치적 접근법하의 지지나 정치적 접근법하의 시민사회 활동의 감시단체적 특성은 포함되어 있지 않다. 발전적 틀 속에서 일하는 원조 일꾼들도 종종 인권을 민주화 활동의 일부분으로 보는 것이 아니라 민주주의와 인권에 대한 그들의 활동을 인권 활동의 한 부분으로 본다. 차이점은 인권에 대한 그들의 강조점이 민주주의보다 더 보편적이고 합법적인 인간의 권리에 뿌리를 두고 있다는 것이며, 이는 국가주권에 대한 외부의 간섭 혹은 방해 그리고 무례함에 대한 비난에 더욱 쉽게 대응할 수 있다는 것이다. 그들은 인권을 한편으로는 정치적 시민의 권리, 다른 한편으로는 사회경제적 권리라는 평행의 범주를 통해 정치적 부문과 사회경제적 부문을 통합하는 데 있어서의 중요한 관문으로 생각한다.

토마스 캐러더스(Thomas Carothers)는 민주주의 원조에 대한 두 개의 주요 접근법이 존재한다는 것은 이 분야가 정말 복잡하지만 창의성과 유연성을 필요로 하는 중요한 분야라는 점을 나타낸다고 주장한다.<sup>9</sup> 그리고 동시에 이것은 힘의 징표이며 도전적이고 국제적인 환경에 적응하려는 노력 속에서 확장되고 다양화하고 있다는 증거라고 주장한다. 그는 또한 많은 경우에 이 두 개의 접근법이 서로를 보완하기 때문에 더 나은 결과를 가져온다고 언급하고 있다. 둘 중 하나가 다른 하나보다 반드시 더 나은 것은 아니며 각각의 효율성은 특정국가의 맥락에 따라 크게 좌우된다. 물론 두 개의 접근법하에서 실행된 원조활동의 영향은 그들이 정치적 혹은 발전적 정향이라고 전제하고 있는지 여부에 크게 달려 있을 뿐만 아니라, 그것들이 일반적으로 민주주의의 가장 기본적인 사례들과 일치하는지의 여부에도 달려 있다. 여기에는 지역의 정치 상황에 맞추기 위해 프로그램을 변경하는

I
II
III
IV
V

<sup>9</sup> Carothers, "Democracy Assistance: Political vs. Developmental?"

것과 프로그램의 디자인과 실행의 유연성을 허락하는 것, 그리고 주된 변화의 담당자 역할을 외부행위자들에게 부여하기보다는 지역행위자들에게 맡게 해 힘을 주는 것 등을 포함한다.

### 3. 민주주의 원조분야의 주요 행위자

이 분야에서 활발하게 활동하고 있는 가장 주요한 정부 기구들은 USAID, DFID, SIDA 등이다. UN 산하기관 가운데서는 유엔개발프로그램(United Nations Development Programme: 이하 UNDP)과 유엔민주기금(United Nations Democracy Funds: 이하 UNDEF)이 있다. UNDP는 UN 체제에서 민주적 거버넌스의 선도적 기관이며, UNDEF는 비교적 최근인 2005년에 설립된 기구로 전 세계에 걸쳐 민주화 노력을 지원하기 위한 자금을 제공하여 시민사회의 목소리와 참여를 강화하는 데 주로 초점을 맞추고 있다. 아주 특별한 역할을 담당하고 있는 UNDEF는 주로 정부와 함께 혹은 정부를 통해서 일하는 UNDP와 같은 UN의 전통적 역할을 보완한다.

유럽위원회(European Commission: 이하 EC)는 또한 그들의 국경 너머에 있는 민주적 거버넌스들을 돕기 위한 많은 산하기구를 갖고 있다. 그 핵심에는 유럽민주 및 인권기구(European Instrument for Democracy and Human Rights: 이하 EIDHR)가 있는데 유럽원조 총 이사회가 이를 담당한다.

정부 기구들 이외에도 민주주의 활동은 수많은 국가적·국제적 시민사회단체들(Civil Society Organizations: 이하 CSOs), NGO와 싱크탱크에 의해 지원받는데 기부자의 원조를 받는 국가들에 근거지를 두거나 국가의 수도에 근거지를 두고 민주주의 촉진에 더 많은 지원이 제공되도록 로비 활동을 벌인다. 가장 왕성한 활동을 벌이는 미국의 CSOs에는 민주주의를 위한 국가원조기금(National Endowment for Democracy: 이하

NED), 카네기국제평화재단(Carnegie Endowment for International Peace: 이하 CEIP), 민주당국제평화연구소(National Democratic Institute for International Affairs: 이하 NDI), 국제공화당연구소(International Republican Institute: 이하 IRI), 그리고 프리덤하우스가 있다. 웨스트민스터민주주의재단(Westminster Foundation for Democracy: 이하 WFD), 네덜란드다당제민주주의연구소(Netherlands Institute for Multiparty Democracy: 이하 NIMD), 그리고 설립 후 오랜 역사를 자랑하는 재단들인 하인리히 뵐 재단(Heinrich Böll Foundation)과 아데나워재단(Konrad Adenauer Foundation: Konrad-Adenauer-Stiftung: 이하 KAS)들은 유럽에 근거를 두고 민주주의를 위해 활동하는 단체들의 일부이다. 이와 같은 많은 시민사회단체들은 유럽정치재단네트워크(European Network of Political Foundations: 이하 ENPF)와 유럽민주주의파트너십(European Partnership for Democracy: 이하 EPD)과 같은 산하단체들하에서 EU 수준에서 그들의 활동을 조정한다.

#### 4. 민주주의 원조의 주요 특징

민주주의 원조는 원조 기관과 실행기구들이 초점을 두는 다양한 영역에 걸쳐 행해지고 있다. 본고는 7개의 광범위한 분야를 강조하고 있다. 첫 번째는 선거와 선거 과정, 두 번째는 정당, 세 번째는 의회 지원, 네 번째는 법에 의한 지배/사법개혁, 다섯 번째는 시민사회구축, 여섯 번째는 매체, 그리고 일곱 번째는 시장경제이다.

---

I

II

III

---

IV

V

---

## (1) 선거 지원

선거 지원은 오래된, 그리고 가장 광범위하게 채택되고 있는 민주주의 원조의 유형들 중 하나이며 선거에 대한 지원도 민주주의 원조의 가장 두드러진 분야로서 존재해 왔다.<sup>10</sup> 선거 지원에는 선거 과정에 관여된 기관들의 역량구축, 국제사회의 모니터링, 국내외 선거 감시자 교육이 포함되며 갈등 혹은 정치적 전환 이후 선거가 처음으로 열리는 곳에서는 선거 과정에 대한 국제적 감시도 포함된다.

민주주의를 위한 국제적 지원의 다양한 분야 중에서 선거 지원이 아마도 그동안의 시간을 거치며 가장 발전되고 향상된 것으로 보인다.<sup>11</sup> 다른 민주주의 원조분야와 비교해보았을 때 선거 지원은 기부자 협력과 조화가 상대적으로 잘 발달되었으며 기부자들이 시기적절하게 자금 지원을 행해 올 수 있었던 분야이다. 국제적 규범과 표준의 발전에 힘입어 선거 감시 임무는 흔히 보편적으로 받아들여지는 표준에 기초한다. 다시 말하자면, 선거 모니터링 기관과 해당 국가 사이에는 어떠한 선거 지원이 어떻게 진행되어야 하는지에 대한 의견 충돌이 거의 없다는 것이다.<sup>12</sup>

기부자들과 실천가들은 지역과 국제적 수준에서 습득한 교훈과 최고의 사례를 서로 효율적이고 효과적으로 공유해 왔으며 이것은 선거 과정에 대한 지원을 향상시키는 결과를 가져왔다. 예를 들면, 과거에는 선거 관찰의 초점이 주로 선거 당일에 맞추어져 있었으나 이제는 관찰자들과 지역 NGO의 역량구축 및 투표자 교육 프로그램을 포함하는 장기간 관찰로 확장, 진화되었다. 경험에 기반하여, 그들은 자유롭고 공정한 선거를 보장하기

---

<sup>10</sup> Burnell, *Democracy Assistance: International Cooperation for Democratization*.

<sup>11</sup> Rakner, Rocha, and Fritz, *Democratisation's Third Wave and the Challenges of Democratic Deepening: Assessing International Democracy Assistance and Lessons Learned*.

<sup>12</sup> *Ibid.*

위한 전체적인 과정에 더욱 쉽게 접근하기 위해서는 선거 관찰이 몇 주 또는 며칠 전이 아니라 최소한 두 달 전부터 이루어져야 함을 깨달았다.

비록 선거 지원이 서로 다른 단체 사이의 민주주의 구축에서 가장 조성이 잘 되는 분야로 존재해 왔지만 더 나은 개선을 위해서는 계속적으로 해결되어야 할 몇몇 약점이 여전히 존재한다. 먼저 기부자들은 종종 그들의 민주주의 원조를 오로지 선거 및 그와 관계된 선거 과정에만 집중하며 민주화를 위한 다른 중요한 분야들은 무시하곤 한다. 폭동 혹은 갈등 이후의 국가건설 과정에서 꼭 필요하다는 기제들이 있음에도 기부자들은 민주주의 전환의 성공을 측정하기 위해서 선거 과정만을 계속해서 지나치게 강조하며 민주적 전환을 위해 선거만큼이나 중요한 핵심기제들을 무시하거나 약화시킨다.

덧붙여 기부자들은 첫 번째 또는 기본적인 선거에 헌신해 왔으며 그들이 그 이후의 선거 과정과 선거 과정의 성숙에 갖는 흥미와 관여는 다소 빠르게 감소하고 있는 듯하다. 게다가, 제도적 학습은 수혜국가에서는 상대적으로 제한되어 있다. 왜냐하면 기부자들은 종종 선거관리의 핵심 요소를 위해서 국제적 NGO와 개발컨설팅기업(Chemonics), EMG, PATH 등과 같은 계약회사들을 아웃소싱하기 때문이다. 이는 지역·국가 정부기관과 시민사회 단체들이 다음 선거 과정에 대한 소유권을 행사하기 위하여 선거 시스템의 제도화를 성숙시키는 방법을 학습하는 것을 방해한다. 따라서 기부자들은 더 나은 선거결과를 도출할 뿐만 아니라 지역기구들의 역량을 강화하기 위해서는 장기적 관찰과 국제적·지역적 관찰 집단 간의 더 나은, 그리고 더 밀접한 협력을 강조해야만 한다. 강화된 지역기구들과 NGO 감시 단체들은 지속적 관찰을 통해 선출된 관리들이 그들의 약속을 지키도록 함으로써 민주적 전환이 지속되는 것을 도울 수 있다. 또한 기부자들이 국가 수준의 선거에만 집중하지 않고 지역 또는 국가 하부 단위의 선거에도 관심을 가짐으로써 선거가 시민들의 요구를 반영하도록 하고 지방 분권화를 통한

---

I

II

---

III

IV

---

V

---

더 나은 민주적 거버넌스를 촉진시키는 일과 같은 다른 민주주의 구축을 위한 노력들과 통합해야만 한다.<sup>13</sup>

## (2) 정당에 대한 지원

민주주의 과정에서 정당이 차지하는 중요성을 고려한다면, 민주주의 원조에 관여하고 있는 기부자들이 최근에 와서야 정당과 관계를 맺기 시작했다는 점은 매우 흥미롭다. 최근에 이르기까지 이러한 형태의 지원은 너무 정치적이거나 예민한 것으로 간주되어왔다.<sup>14</sup> 지금까지, 정당 지원에 배정된 기금은 제한적이었으며, 특히 민주적 거버넌스의 의제 내에 속하는 다른 영역들과 비교해 볼 때 더욱 그러하다. 정당에 지원을 제공하는 사람들은 강력한 정당들이 시민의 권리를 보호하고 증진시키는 데 봉사한다고 믿으며, 이는 어떠한 개인의 집단이라도 정치 과정 내에서 경쟁할 수 있는 권리 뿐만 아니라 그들의 아이디어를 자유롭게 결합하고 표현할 수 있게 한다고 믿는다. 정치 과정에서 정당이 수행하는 중요한 역할을 지원하기 위해 국제 공화당연구소(IRI)와 같은 단체들은 다음과 같은 유형의 활동을 실행한다.

- 일반 대중의 수준에서 정당이 자신들의 조직을 강화하는 데 도움을 주도록 고안된 훈련들
- 명료하고 일관성 있으며 반응적인 정책 공약을 개발하고 전달하는 것
- 사안에 따른 연합과 지속적인 반대를 통해 효율적인 거버넌스를 보여주는 것

---

<sup>13</sup> Stephen N. Ndegwa and Brian Levy, "The Politics of Decentralization in Africa: A Comparative Analysis," Brian Levy and Sahr Kpundeh (eds.), *Building state capacity in Africa: new approaches, emerging lessons* (Washington, D.C.: World Bank, November 2004).

<sup>14</sup> 정당과 함께 일하는 것은 여전히 몇몇 기부자들과 실행기구들에게 정치적으로 민감한 문제로 받아들여진다.

- 정치 과정에 여성, 젊은이 그리고 소수민족의 참여를 확장시키는 것
- 지속가능한 캠페인 역량을 유지하는 것

관찰자들은 정당 지원에 대한 최근의 기부자들의 접근법이 몇 가지 한계를 갖고 있음에 주목해 왔다. 많은 관찰자들은 정당 지원이 흔히 매우 지시적이며, 정당의 모습은 어떠한가 하는가에 관한 이념적이고 서구화된 개념에 근거하고 있다고 주장한다. ‘좋은’ 정당이 무엇인가에 관한 이와 같은 집착은 그 속에서 특정한 정당들이 작동할 수 있도록 하는 지역적 맥락의 조정 여지를 충분히 허락하지 않는다. 캐러더스는 이에 대해 “정당 지원에 대한 교차지역적인 관찰에서 드러나는 두드러진 특징은… 정당 지원 프로그램이 기본적으로 전 세계에 걸쳐 똑같이 보인다는 것이다. 그 프로그램이 실행되고 있는 지역들의 정치적 맥락과 전통의 상이성 여부와는 상관없이 말이다”라고 하였다.<sup>15</sup>

기부자들 사이에서 이같이 일일이 지시를 내리는 듯한 경향은 정당 지원의 의도된 수혜자들 중 많은 수로 하여금 그 과정에 대한 소유권을 거의 느끼지 못하도록 만들었다. 따라서 ‘교육되어야’ 하는 자들이 흔히 ‘외부에서 온 전문가들은 지역의 맥락을 알지 못하며 국가/지역의 현실에 대한 관련성·적용성을 거의 갖고 있지 않은 다른 곳으로부터의 교훈을 수입하려는 데 열심’이라는 느낌을 갖는다는 사실은 아마도 전혀 놀랄 일이 아닐 것이다.<sup>16</sup> 예로서 국제 NGO가 조직한 캠페인에 관한 교육프로그램에 참가한 중국인들은 회의가 끝날 때 주제(subject-matter)가 중국의 맥락 속에서 어떻게 이동가능하며 관련이 있는지를 질문하였는데, 이는 그 프로그램의 조직자와 트레이너가 지역적 맥락을 전혀 고려하지 않았음을 보여주었

<sup>15</sup> Carothers, “Democracy Assistance: Political vs. Developmental?”

<sup>16</sup> Rakner, et al. (eds.), *Democratisation's Third Wave and the Challenges of Democratic Deepening: Assessing International Democracy Assistance and Lessons Learned*.

I
II
III
IV
V



다. 주제가 관련 있고 이동가능 할 때조차도, 훈련 회의들은 후속조치를 결여하고 있으며, 수요자 중심이기보다는 공급자 중심인 경우가 많다. 그러한 접근법들은 단기적인 것에 초점을 맞추는 경향이 있으며, 정당의 역량을 성장시키는 데 좋지 않다.<sup>17</sup>

더욱이 양자적·다자적 기구들을 포함하는 많은 기부자들은 여전히(보다 넓게는 민주주의 원조는 물론) 정당 지원이 원래 정치적이라는 점을 인정하기를 꺼리고 있다. 이것은 간단한 문제가 아니다. 많은 기부자들은 광범위한 스펙트럼의 정당들과 함께 일하며 그들의 접근법이 당파를 초월할 것임을 주장한다.<sup>18</sup> 하지만 현실에서는 정당에 대한 많은 지원이 당파적이다. 기부자들은 비록 이러한 작업의 본질이 당파적이라는 것을 부인하지는 않지만, 자신들의 지원이 비민주적인 지배나 정당에 반대하는 일을 하는 민주적 정치세력들을 강화시키고자 하는 것이라고 주장함으로써 다른 정당들에 대하여 하나의 특정한 정당을 이롭게 하는 데 목적을 둔 당파적 지원을 정당화할 수 있다. 한 실례로 세르비아의 슬로보단 밀로세비치(Slobodan Milosevic)를 반대하는 것을 목표로 하는 정당 지원 노력을 들 수 있다. 다른 한편으로, 기부자들은 그저 우연히 그들을 싫어하게 되었거나 그들의 가치와 공약이 의심스럽다는 이유로 특정한 지도자나 정당을 반대하기도 한다.<sup>19</sup> 이것은 불가피한 일일지도 모르지만, 여전히 기부자들은 그러한 편향의 위험성에 대해서 알고 있어야 하며 좀 더 개방적일 필요가 있다. 그렇지 않으면 정당 지원은 정치적 조작으로 인식될 수도 있을 것이다.<sup>20</sup>

마지막으로, 그동안은 정당 지원에 대한 사정 평가나 영향 평가가 거의

---

<sup>17</sup> Carothers, "Democracy Assistance: Political vs. Developmental?"

<sup>18</sup> 반면에 NED, IRI, NDI, 그리고 OSI와 같은 기관은 정당 지원은 기본적으로 정치적이라는 것을 공개적으로 인정한다.

<sup>19</sup> Don Randall, *David Malouf* (Manchester: Manchester University Press, 2007).

<sup>20</sup> Jeroen de Zeeuw and Krishna Kumar (eds.), *Promoting Democracy in Postconflict Societies* (Boulder, Co: Lynne Rienner, 2006).

이루어지지 않았다.<sup>21</sup> 그와 같은 지원의 효율성을 분석하는 충분하고도 체계적이며 교차지역적인 연구가 행해진 바 없다. 비록 정당 지원 활동을 하는 NGO들이 종종 선거결과와 정규여론조사를 통해 자신들의 작업 효율성을 평가한 바 있기는 하지만 말이다. 정당에의 지원을 확장하고 정당체계를 원조하는 데 있어서 정당의 발전이나 기부자의 실행을 측정할 만한 어떤 명확한 표준이나 기준이 존재하지 않는다. 이 분야에서 일하는 쌍무적이고 다자적인 기부자들과 실행기구들이 자신의 노력을 조정하는 일은 거의 없으며, 그 결과로서 기부자 사이의 정보공유가 거의 존재하지 않았고 이로써 학습을 위한 기회 또한 거의 없었다. 하지만, 최근 들어 그들 사이의 보다 나은 조정과 협력을 위한 이니셔티브가 취해지고 있다. 물론 그 결과는 두고 보아야 할 일이다.

### (3) 의회에 대한 지원

의회에 대한 지원은 최근 들어 더욱 역동적인 분야가 되었는데, 이는 그것이 지원의 다소 ‘기술적’ 영역으로 간주될 수 있기 때문이며, 공식적으로 ‘비정치적’인 세계은행(International Bank for Reconstruction and Development: 이하 IBRD)과 같은 단체들을 포함하는 기부단체들이 USAID와 같은 보다 정치정향적인 행위자들과 함께 관여할 수 있다고 느끼기 때문이다. 캐나다는 의회 센터를 운영하고 있는데, 이는 전 세계의 국회 의원들과 의회지원을 위해 일하는 직원들을 위한 워크숍과 세미나와 같은 광범위한 프로그램을 갖고 있다. DFID는 아프리카 대륙에서 특별히 활동적인 기부자 가운데 하나인데, 최근 전 대륙에 걸쳐 의회들과 보다 강력한

<sup>21</sup> Rakner, et al. (eds.), *Democratisation's Third Wave and the Challenges of Democratic Deepening: Assessing International Democracy Assistance and Lessons Learned*.

관계를 형성하기 시작했다. 의회를 위한 몇몇 핵심적 지원프로그램들은 절차적 규칙의 발전, 의회위원회들을 발전시키기 위한 지원, 의회활동(사무국)을 위한 지원조직의 역량강화, 청문회를 조직하는 방법에 대한 훈련, 조사능력을 위한 기금마련, 현장방문, 그리고 다양한 정책이슈에 대한 시민사회와의 협의 등을 포함한다.

의회 지원에 종사하는 기부자들과 실행기구들은 의회의 역량을 강화하기 위해 지원과 지도를 제공하는 것을 목표로 한다. 이는 의회가 주민들로 하여금 관심사항을 명확히 하고 입법 및 행정기관이 반응할 수 있는 방법을 찾게 하는 의회의 책임과 대표자들의 열망을 실행할 수 있게 하기 위함이다. 일례로 미국에 근거를 둔 실행기구인 NDI는 대표자회의(Council of Representatives)의 구성원들과 지원들을 위한 의회훈련아카데미를 실행하였다. 여기서는 입법·공공정책 서류 초안 작성 기술, 발전정책을 위한 절차 및 법률조항을 통해 공공정책을 이해하는 기술 등을 가르쳤다. 의회와 시민들의 관계가 약한 서아프리카에서는 NDI가 의원들과 함께 일하는 프로그램을 실시했는데, 이는 입법 이슈와 시민사회단체들과의 관계구축을 위한 공공담화 프로그램에 대한 시민들의 의견을 구하기 위해서였다.

하지만 광범위하게 활동했음에도 빈국 혹은 전환기의 국가들에서는 장기적인 집중적 역량강화 지원으로부터 혜택을 받은 의회는 여전히 비교적 소수에 불과하다. 대부분의 경우에 지원은 몇 번의 워크숍과 영향력을 거의 갖지 못하는 연구 방문으로 이루어지는 경향이 있다. 많은 기부자들이 장기적 자금을 제공하는 것을 꺼리는데, 이는 그들의 활동이 정치에 말려들까 하는 우려 때문이다.

#### (4) 법의 지배/정의

사법부 지원(활기찬 사법부 창출, 사법부의 민주적 기능 강화, 법 지배의 구축)은 지난 20년간 국제적인 민주주의 원조의 주된 부분을 차지해왔다. 이는 또한 민주주의 촉진과 비교하면 비정치적 접근에 속하는 곳 거버넌스 의제와도 잘 관련된다. 사법과 헌법 그리고 입법 지원은 1980년대 초반의 동유럽과 라틴 아메리카에서 급속히 성장하는 발전지원의 영역이 되었다. 이 지역에서 이러한 지원들은 경제적 자유화의 과정과 밀접히 연계되었다. 사하라 이남 아프리카에서는 1990년대 중반에 사법부에 대한 지원이 보다 광범한 곳 거버넌스 의제의 한 부분으로써 보다 완벽한 형태로 등장하였다.

UNDP, 세계은행, 지역개발은행 및 유럽연합집행기관 등은 주된 다자적 기부자로서 존재해왔다. 덧붙여 USAID, 캐나다 국제개발기구(Canadian International Development Agency: 이하 CIDA), DFID 등을 포함하는 다양한 정부기구들이 관련되어 왔으며, 국제적 발전단체에 속하든 혹은 민주주의 원조단체에 속하든지 간에 많은 수의 NGO 또한 이 분야에 존재해 왔다. 전반적으로, 5가지 주된 동기가 사법분야에 대한 기부자들의 지원을 설명해준다.

- 경제발전의 촉진
- 후원 관계가 아닌 공식 규칙에 순응하는 안정적이고 예측가능 한 환경의 확립
- 인권 보호와 재판의 이용
- 법과 질서의 보호
- 민주적 책임과 곳 거버넌스, 정치 과정의 통합성 확보<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Rakner, et al. (eds.), *Democratisation's Third Wave and the Challenges of Democratic Deepening: Assessing International Democracy Assistance and Lessons Learned*.



법의 지배 프로그램의 목적은 주로 사법 체계에 대한 접근성과 합법성을 향상시키고, 반응성과 역량 그리고 자주성 결핍의 문제를 해결하기 위한 것이었다.

민주주의 원조에서 법의 지배 혹은 법 개혁 영역에 대한 도전 중 하나는 그것이 흔히 기술적 지원의 형태를 띤다는 것이다. 이는 또한 강점이기도 한데, 왜냐하면 그것이 어떤 위협을 부과하지 않으며, 비교적 비정치적이기 때문이다. 그리고 이것은 정치적 맥락과 법 개혁의 결과들을 매우 잘 반영하고 있지는 않다. 예를들면 법률 지원과 공익법을 위한 공간을 촉진시키는 것은 권력을 갖고 있는 자들에게 영향을 끼치거나 ‘불편’을 초래할 수 있으며, 이로써 법률지원활동이나 공익법 실천을 위한 호의적인 환경을 허락하지 않게 될 수도 있다. 법의 지배 영역에서 또 다른 도전은 기부자 간의 조정이 여전히 충분하지 않다는 것이며, 또 기부자와 국제기구들이 종종 사법분야의 비공식적 기구들의 역할을 간과하고 있다는 점이다. 법의 지배가 여전히 발전단계에 있는 많은 나라에서, 비공식적 기구들은 중요한 역할을 수행하며 법 개혁 프로그램들은 그들을 끌어들이므로써 문화적으로 어울리며 시민과 연관성을 갖는 사법개혁을 이룩하는 것을 고려해야만 한다.

## (5) 시민사회에 대한 지원

1990년대 초부터, 시민사회를 지원하기 위한 프로그램들이 모든 지역에서 나타났는데, 이는 양자 및 다자 기구, 국제재단 및 국제 NGO 등의 공여자들이 ‘사회적 자본’ 혹은 공동체들을 결합하고, 민주주의 사회를 제대로 작동시키는데 기여되었던 관점인 호혜성과 신뢰 규범을 증진시키는 긴밀한 시민사회 네트워크를 적극적으로 지지하기 시작했다.<sup>23</sup>

시민사회에 대한 이와 같은 새로운 강조는 여러 가지 요인에서 유래했다. 첫 번째는 전환적 민주주의 국가들이 다당 선거를 했음에도 굳건한 민주주의 체제로 변화하는 데 실패한 것에 대한 실망이다. 두 번째는 발전의 모델을 촉진시키고자 하는 기부자들의 열망이었다. 이 모델은 가난한 나라들에 있어 국가의 규모와 역할을 상당한 정도로 감소시키고 사적 혹은 비정부적 부분들을 증가시키며, 시민사회가 대안적이고 이념적으로 호소력 있는 국제적 지원의 형태를 제공하는 것에 기반을 둔다. 이것이 1980년대와 1990년대의 워싱턴 컨센서스(Washington Consensus)에서 구체화된 자유-시장 개혁의 기본을 이루었다. 더욱이, 시민사회에 대한 지원은 또한 어느 정도의 보조금만으로도 원하는 결과를 도출할 수 있는 것으로 생각되었다.<sup>24</sup> 기부자들에게 시민사회에 대한 민주주의 원조는 더 나아가 기본적으로 당파적이지 않다는 점과 국내 정치 과정에서 불필요하게 간섭할 필요가 없다는 점에서 매력적으로 보였다. 하지만 항상 그런 것은 아니다. 인권과 민주주의 촉진에 관련된 시민사회와 독립 언론기관들은 때때로 그와 같은 지원을 받고 있는 국가들의 정부에 불신의 대상이 된다. 사실 비민주적인 국가들은 민주주의에 찬성하거나 인권을 신장하려는 어떠한 활동도(특히 그것들이 외국 기부자들에 의해 지원받고 있다면) 정치적으로 볼 것이고 정부의 현상을 유지하는 데 잠재적 위협이 된다고 생각할 것이다.

역량구축, 보조금 지원, 조직 발전, 교육, 연수, 리서치의 문서화 및 지지활동 등을 포함하는 시민사회에 대한 지원은 1990년대 내내 확장되었고, 많은 평가와 학술적 논문이 등장하여 시민사회에 대한 민주주의 지원의 효과를 논하였다. 많은 비평가들은 기부자들이 시민사회의 개념을 ‘탈정치화된 기

<sup>23</sup> Rakner, et al. (eds.), *Democratisation's Third Wave and the Challenges of Democratic Deepening: Assessing International Democracy Assistance and Lessons Learned*.

<sup>24</sup> Carothers and Ottaway, 2000.

I
II
III
IV
V

술적 도구'로 축소하려는 경향이 있으며, 이 경우에 시민사회에 대한 정의는 다소 제한되고 축소됨으로써 서구의 지지단체 및 NGO들과 유사한 단체를 추구하게 된다고 주장하였다. 이것이 기부자들로 하여금 그들의 지원을 대개는 도시에 기반을 둔 지지단체 및 시민교육 단체들을 포괄하는 소규모 조직들에 대한 지원에 집중하게 하였고, 보다 대중적인 지역 조직들을 소외되게 만들었다.

이러한 형태의 시민사회 지원과 그들이 만들어낸 유형의 NGO는 정부와 대중을 연결하는 데 있어 오직 제한적인 성공만을 거두었다. 많은 경우에 있어 NGO들은 국내적 지원과 정당성을 갖추지 못한 민주주의 원조 프로그램의 결과로 등장하는 것으로 인식되었으며, 그들 자신의 사회나 그들이 대표하는 이익 집단들에 상대적으로 깊게 뿌리내리지 못했다(Robinson and Friedman, 2005). 이와 같은 신흥 국내 NGO 중 많은 수가 빈번히 한정된 멤버십 기반을 갖고 있었는데, 이들은 주로 도시 중산층을 대표하고, 민주주의에 대한 토착화된 시각보다는 기부자의 시각을 반영하며, 외부적 자금지원과 기부자들의 당면 목표에 의존적이었다.<sup>25</sup>

지난 10년간 몇몇 기부자들은 시민사회와 국가를 똑같이 지원하는 것에 의문을 갖기 시작했으며 몇몇의 경우에는 시민사회에 대한 지원을 강화함으로써 국가를 소외시켰다. 국가와 시민사회 행위자들이 보다 반응적이고 책임 있으며 광범위한 대표성을 갖는 정치체제를 구축함에 있어 함께 활동하도록 독려하고자 하는 시도 속에서, 기부자들은 시민사회의 역할이 국가적 및 지역적 차원에서 책임을 지는 기제를 강화하는 데 도움을 줄 수 있는 빈곤축소전략문서(Poverty Reduction Strategy Paper: 이하 PRSP) 과정

---

<sup>25</sup> NDI(National Endowment for Democracy), IRI(International Republican Institute), 그리고 NDI(National Democratic Institute)와 같은 단체들은 이 문제를 알고 있었으며, 새로운 단체의 출현을 독려하지 않도록 주의를 기울여 왔다. 또한 시간이 걸리더라도 대중적이고 토착적인 단체들과 함께 함으로써 자신들의 활동을 지원하고 목표를 달성할 수 있도록 조직의 역량을 강화하는 데 도움을 주고자 하였다.

을 지지하였다. 그 결과에 대해서는 아직까지는 뭐라 하기 힘들다. 또한 많은 경우 시민사회가 긍정적 변화를 추구하는 유일한 부분인 데 반하여, 정부가 여전히 국민의 기본적인 인권을 부인하는 곳에서는 시민사회와 정부 간의 동반자관계를 구축하는 것은 전혀 가능성 있는 일이 아니었다.

게다가 국제 NGO는 PRSP에 의해 형성된 새로운 정치적 현실 속에서 가장 두드러진 역할을 해왔으며, 개발도상국에 지역 지부나 파트너 기구들을 갖고 있는 NGO는 약간은 하청업체 같은 역할을 해왔다. 그들은 또한 시민사회가 약세를 보여 왔거나 권위주의적 정부가 지역 NGO에 제한된 독립성만을 부여하는 곳에서는 스스로가 핵심적 역할을 맡아 왔다. 물론, 국제비정부기구(International Non-Governmental Organization: 이하 INGO)들은 개발도상 국가들에서의 민주화 노력에 중요한 공헌을 해왔다. 그러나 이와 같은 거대한 INGO의 존재가 토착적 NGO의 역량과 지속가능성에 어떤 부정적인 영향을 끼치지 않는지, 혹은 그렇다면 어떤 방식인지에 관해 생각해 보는 것도 가치 있는 일이다. 이들 토착적 NGO는 훨씬 소규모이며(자금조달, 숙련된 인력, 정책 영향력 등등에 있어) 그들의 국제적 카운터파트와 경쟁할 만한 자원을 갖고 있지 못하는 경우가 많다. 기부자들은 민주화를 지원하는 수단으로서의 INGO에 대한 의존으로 생기는 이와 같은 잠재적 긴장에 대해 알고 있는 것이 중요하다. 이러한 단점을 인식하고, OSI와 NED 같은 몇몇 국제 재단들은 지원을 대중적 NGO와 시민사회 단체에 집중하고 있는데, 특히 NGO가 정부에 의해 조직됨으로써 대중적 시민사회단체들이 정부와 국제공동체에 대하여 그들의 요구를 변호하거나 요구할 수 있는 여지를 별로 갖고 있지 못한 곳에서 그러하다.

---

I

II

III

---

IV

V

---



## (6) 미디어에 대한 지원

미디어 지원은 민주주의 원조 프로그램의 매우 중요한 부분이다. 넓은 의미에서, 이러한 지원의 목적은 자유롭고 신뢰할 만하며 편집과 재정에서 독립적이고 전문적인 토착적 미디어분야를 발전시킴으로써 미디어가 ‘감시견’의 역할을 수행할 수 있고 민주주의의 원칙들을 지지할 수 있게 하기 위함이다.<sup>26</sup> 미디어 지원의 지지자들은 독립적인 미디어야말로 전 세계에 걸쳐 지속가능한 민주주의를 만들어내고 발전시키는 데 핵심적인 부분이라고 믿는다. 쌍무적인 기구들이 미디어 발전을 위한 자금조달의 주된 원천이 됨으로써, USAID는 가장 중요한 재정적 지원을 제공하고 있다. 다자기구들 중에서는, EC가 가장 큰 기부자이다. 덧붙여 다수의 국제 재단과 NGO, 대학의 훈련센터들이 미디어 지원에 관여하고 있으며, 이들 대부분은 북미, 유럽, 일본에 근거지를 두고 있다. 예로서, NED의 발기인인 국제미디어원조센터(Center for International Media Assistance: 이하 CIMA)는 미디어 지원 프로그램에 대한 지원을 강화하고 이 프로그램의 가시성을 높이고 효율성을 향상시키는 활동을 한다. 이를 위해 작업집단을 소집하고, 확장적 연구를 필요로 하는 미디어 발전에 있어서의 주제를 다루는 연구 보고서 작성을 위탁하며, 독립적인 미디어 기부자와 실행기구에 연구의 결과물을 보고하고 공유하는 이벤트를 주최한다.

이론적으로 미디어에 대한 지원은 정치적으로 민감한 영역이 아니며, 기부자들도 정당 교육 및 정치적인 시민사회 발전에 대한 지원과 같은 다른 분야와 비교해 볼 때 이러한 노력을 지원하는 일을 훨씬 편하게 느끼고 또 확신을 갖는다. 하지만, 실제에서 미디어 지원은 정치적으로 민감한 영역

---

<sup>26</sup> Ann Hollifield, Tudor Vlad, and Lee B. Becker, “Market and organizational factors affecting the success of media organizations in emerging economies,” R. G. Picard (ed.), *Strategic Responses to Media Market Changes* (Sweden: Jönköping International Business School, 2004), pp. 133~153.

이 될 수 있다. 특히 북한·베트남·쿠바·벨라루스와 같이 독립적인 미디어 활동이 금지된 곳에서 그러하다. 게다가, 미디어에 대한 외부적 지원은 종종 핵심적인 문제들을 해결하지 못한다. 예로서, 기부자들은 미디어가 일단 개인의 손에 들어가면 미디어 소유권이 집중되는 것에 대해 대개는 아무런 영향을 끼치지 못한다. 비록 여전히 국가가 미디어를 소유하고 있는 곳에서는 미디어의 사유화를 주장하고 있기는 하지만 말이다. 더군다나, 어떤 특별한 의제에 헌신하는 당파적 미디어에 어떻게 반응할 것인가 하는 것은 기부자들이 직면할 수 있는 또 다른 도전이다. 예를 들면 두 개의 대응하는 집단 간에 시위가 벌어지는 동안, NED는 명백히 어느 한쪽과 노선을 같이 하고 있는 미디어 집단들에 대한 지원을 놓고 광범위한 논의를 벌여야만 했다.

미디어 지원에는 2가지 중요한 도전이 존재한다.<sup>27</sup> 하나는 미디어를 자유화시키는 것과 다른 핵심적 기구들을 강화시키는 일 사이의 적절한 순서를 확립하는 것이며, 다른 하나는 포괄적이고 체계적인 방식으로 미디어 지원 노력들을 감시하고 평가하는 것이다. 전자의 견지에서 본다면, 미디어를 전문화하여 어떤 특정한 기준을 유지하게 하지 않고 자유화시키는 것의 위험성이 1994년 르완다에서 벌어진 대량학살에서 두려울 정도로 명백히 드러났다. 르완다에서는 정치적 자유화가 많은 독립 미디어를 만들어냈고, 이들이 국가의 사회적 분리를 악화시키고 심화시켰다. 후자의 견지에서 본다면, (프로그램에 근거하기보다는) 체계적인 평가의 결핍이 의미하는 바는 어떤 전략이 가장 잘 작동하며 어떻게 효율적인 미디어 지원 프로그램을 디자인할 것인가에 대해 기부자들이 여전히 지침을 거의 갖고 있지 않다는 사실이다. 체계적 평가의 결핍에 대한 인식하에, 다른 미디어 지원 단체

<sup>27</sup> Rakner, et al. (eds.), *Democratisation's Third Wave and the Challenges of Democratic Deepening: Assessing International Democracy Assistance and Lessons Learned*.

I
II
III
IV
V

들이 얻은 교훈과 경험을 보다 잘 조화시키고자 하는 더욱 많은 노력이 있어왔다. CIMA는 연구와 평가와 관련된 미디어 지원을 실행하고, 미디어 문제의 자유를 위해 활동하는 기부자들과 단체들과 개인들을 한자리에 모으는 행사를 개최하는 역할을 떠맡아온 몇 안 되는 기구 중 하나이다. CIMA는 이와 같은 유형의 지원 역사와 그것이 만들어낸 진보에 대해 더 많이 배우고자 하는 관심을 갖고 있는 사람들을 위하여 미디어 지원과 관련된 출판물의 데이터베이스를 구축하였다.

### (7) 자유-시장/경제개혁

자유-시장/경제개혁은 국제적인 민주주의 원조의 중요한 부분을 차지하며, 이 분야에서 일하는 기부자들과 실천가들은 경제적 자유와 정치적 자유가 서로 밀접하게 연관되어 있으며, 진보와 발전이 정치적 자유화와 경제적 자유화의 결합을 통해 온다고 믿는다. 정부가 시민의 삶의 거의 모든 부분을 통제하는 폐쇄된 국가에서는, 경제적 독립이 시민들로 하여금 그들의 실제적 상황과 그들이 박탈당하여 온 것에 대하여 더 잘 알 수 있도록 도움을 주며, 그럼으로써 시민의 기본적인 인권에 대해 아무런 존중을 표하지 않는 정권의 규칙들에 도전하게 한다. 민주적 전환과 강화의 과정을 경험하고 있는 국가들과 같은 경우에는, 시민들이 성공적인 선거를 개최하고, 자유언론을 확립하며, 능동적인 시민사회를 구축하여 정치 과정에 참여하고, 인권을 인정하는 것뿐만 아니라 민주적인 정책 과정에서 그들의 목소리를 제공할 능력이 있고 의지가 있는 민간부문을 소유할 것을 요구함으로써, 번영하는 자유로운 사회를 구축하는 데 도움을 준다.

자유-시장개혁의 지지자들은 국가들이 시장정향적이며 민주적인 제도들을 동시에 구축할 필요가 있다는 입장을 견지한다. 왜냐하면 그것들이야말로 ‘본질적으로 똑같은 동전의 양면’이기 때문이다.<sup>28</sup> 그들은 민주적 변화

없이는 경제개혁이 성공하기 어려운 것처럼 기능적인 시장체제 없이도 민주주의가 허약한 상태를 유지할 것이라고 믿는다. 시장경제의 구성요소들은 민주주의의 구성요소들과 교차적이며 그것들을 보강하는 역할을 한다고 자중한다. 이는 특히 법의 지배, 다원주의, 참여, 책임, 자유, 평등, 그리고 투명성의 영역에서 그러하다.<sup>29</sup>

민주적 발전의 주요한 구성요소로서의 경제개혁 혹은 자유 시장에 대한 지원을 제공하기 위해, 기부자들과 실행기구들은 민간부문을 지원하는 데 초점을 맞춘다. 민간부문은 대중에 기반을 둔 네트워크를 구축하고 강화시키며 시장기구들에 역량강화 프로그램과 기술적 지원을 제공함으로써 시장 정향적인 개혁과 민주적 거버넌스의 주도적 옹호자로서의 역할을 담당한다. 경제개혁 지원은 또한 진보에 대한 필요와 개혁의 기회가 모두 존재하는 국가들에서 기업협회들과 싱크탱크, 그리고 다른 민간부문의 기구들을 강화시키는 것을 포괄한다.

다음은 경제개혁과 민주적 거버넌스 분야에서 주도적 역할을 담당하고 있는 기구들 중 하나인 국제사기업센터(Center for International Private Enterprise: 이하 CIPE)가 밝히고 있는 자유 시장 개혁과 민주화를 가져오기 위한 지원의 몇 가지 핵심영역의 사례들이다.

- 민주적 거버넌스 - 책임 있는 제도를 창출하고 강화하며, 경제개혁에 대중의 참여를 증가시킴.
- 부패와의 전쟁 - 거버넌스 기제와 기준을 향상시키며, 문화적 규범과 법의 지배 간의 연계를 생성함.
- 기업 협회 발전 - 지원과 기술 원조를 제공함으로써 민간부문 기구에 의한 대중적 참여를 지원함.

<sup>28</sup> CIPE, <www.cipe.org>, 2011.

<sup>29</sup> Diamond and Morlino, "An Overview."

I
II
III
IV
V

- 공동의 거버넌스 - 공평함·책무·책임·투명성에 대해 민간부문의 지도자들과 대중을 교육하고 지원함.
- 법과 규제 개혁 - 민간부문에 기업 활동을 방해하는 법과 규제들을 찾아내어 개혁적 건의를 하도록 독려함.
- 정보에 대한 접근 - 정부의 투명성을 더욱 강화하고 경제개혁을 주장하는 자들의 언론을 확보함.
- 여성과 청소년 - 기업가 정신과 경영 프로그램을 통해 여성과 청소년을 지원함.
- 비공식부문과 재산권 - 비공식부문의 민주적 제인과 참여를 지원하고, 기업 등록 절차를 개혁하며, 사적 재산권을 강화함.

## 5. 민주주의 원조의 교훈

국제적인 민주주의 원조는 비교적 새롭지만 여전히 복잡한 분야이다. 민주주의가 평화구축과 인권은 물론 성공적이고 지속가능한 경제발전을 위한 최고의 체제이거나 선택이라는 데 대한 보편적 합의가 존재하지만, 민주주의 원조에 대한 2가지 접근법(정치적 접근법과 발전적 접근법)은 민주적 변화를 위해 어떻게 하면 가장 최선의 지원을 제공할 수 있을 것인가에 대하여 여전히 논쟁이 존재함을 보여준다. 하지만 캐러터스는 두 개의 서로 다른 접근법들이 문제로서 인식되기보다는 보다 효율적인 민주주의 원조를 위하여 상호 보완할 수 있는 것으로 간주되어야 함을 지적하고 있다.

민주주의 구축은 장기적 안목을 갖춘 광범한 분야들에의 지원을 요구한다. 지난 30년 동안 이전의 공산주의 국가들과 권위주의 국가들에서 행해졌던 민주화의 많은 시도들은 몇몇의 경우에는 성공으로 귀결되었지만, 또한 몇몇의 경우에는 민주주의체제라기보다는 혼동의 체제, 그리고 공고화된 민주주의라기보다는 미약한 국가들에 가까운 모습으로 귀결되었다.

그 결과, 지난 몇 년 동안 국제적인 민주주의 원조 공동체가 맞닥뜨린 가장 큰 도전은 반동 혹은 권위주의로의 역전 및 정치적 붕괴를 방지하고 전 세계에 걸쳐 새로운 민주주의체제들의 안정화와 성숙화를 지원하는 것이었다. 하지만, 지난 30년 동안 다양한 기부자들과 실행기구들에 의해 축적된 경험은 국제적인 민주주의 원조를 계속하기 위해 서로 다른 유형의 원조들을 연마하고 정련하는 데 도움을 주었다. 다음은 지난 경험을 통해 축적된 핵심적 교훈들과 미래의 민주주의 원조활동을 위해 고려해야 할 요소들이다.

- 민주화への 추동은 내부에서 시작되어야 한다. 외부적 요소들도 중요한 역할을 담당하지만, 변화는 반드시 내부로부터 와야 한다. 이라크 전쟁은 흔히 왜 민주주의는 외부로부터 강요될 수 없는가를 보여주는 좋은 사례로 인용된다.
- 기부자들은 민주주의의 이상적 청사진에 기대서는 안 된다. 민주주의 축진은 백락에 대한 민감성을 가지고 진행되어야 하며, 성숙된 북구의 민주주의체제들조차 완벽히 이루었다고 말하기 힘든 모델에 교조적으로 집착해서는 안 된다. 민주주의 지원은 적응가능하고, 유연하며, 장기적이어야 한다.
- 기부자들은 책무를 강화하기 위해 더욱 많은 노력을 기울여야 한다. 많은 노력에도 여전히 강자의 정치가 갓 태어난 민주주의체제들을 지배하고 있으며, 실행권력과 의무를 통치하는 법과 독립적 기구들을 강화하기 위해 더욱 많은 노력이 기울여져야 한다. 이는 시민사회 지원의 백락에 적용된다. 강력한 지도자들과 개인들을 지원하게 되기도 하는 것은 불가피하지만, 기부자들은 또한 기구의 역량강화에 초점을 맞추고 강력하고 카리스마적인 지도자뿐만 아니라 제도에 대한 지원을 제공하는 데도 힘써야 한다.

I
II
III
IV
V

- 기부자들은 민주주의 구축에는 오랜 기간이 필요하다는 사실과 결과물을 얻어야만 하는 필요성이라는 모순된 상황과 타협해야만 한다. 민주주의 원조는 장기간에 걸친 과정이며, 특히 미얀마·중국·북한과 같은 나라들에서 그러하다. 지속적인 자금 확보를 위해 긍정적 결과물을 만들어내야 한다는 압박이 존재하지만, 프로그램에 자금을 제공하거나 이를 실행하는 사람들은 마음속에 차근차근 단계를 밟아 올라가는 장기적 목표를 갖고 프로그램을 디자인하고 실행하여야 함을 기억해야만 한다.



### III

자유-시장(free-market)

1민주주의\*





## 1. 왜 시장화와 민주주의인가?

북한에 대한 경제지원 또는 개발협력 문제와 관련하여 중요한 화두는 인도적 지원 또는 협력 지원이 북한 경제의 회복·발전에 효율적으로 도움을 주는가 하는 것이다. 현실 사회주의체제의 변화를 보면, 대체적으로 명령계 획경제, 독재체제, 일원론적 이데올로기를 특징으로 하는 전형적인 스탈린 체제로부터 시장경제, 다원주의, 다원론적 이데올로기를 특징으로 하는 체제로 이동하였다.

이에 반해 북한은 사회주의체제를 도입했으나 사회주의체제라기보다는 현대판 봉건적 신민(臣民) 사회의 성격으로 변했다. 첫째, 스탈린식 사회주의와 결별하고 전체주의와 왕조시대의 전제주의를 가미한 형태로 변했다. 둘째, 유교 전통사회의 부정적 측면인 권위주의적 가부장체제가 당-국가체제의 틀에 덧씌워지고, 일원론적 이데올로기 및 폭력 기제의 국가 독점과 ‘선군정치’ 이데올로기가 보여주듯이 병영국가의 성격을 가지게 되었다. 셋째, 북한 주민들의 경우 유아시절부터 지속적이고 반복적인 사상 교육을 받아 수동적·피동적 행태를 특성으로 하는 신민적 정치문화가 뿌리를 내리게 되었다.

이러한 체제 속성을 배경으로 북한 사회는 다음과 같은 특징을 가지게 되었다. 첫째, 유일지배 독재체제가 장기간 존속하고, 부자 세습체제 및 김일성·김정일을 정점으로 하는 족벌중심 지배체제가 형성되어 정치엘리트 집단 내에서 개혁·개방을 포함한 광의의 체제변화를 꾀할 수 있는 집단을 형성하기가 상대적으로 어려운 상태이다.

둘째, 체제 유지 및 정당성 확보를 위한 철저한 사상통제 및 상징조작의

\* 이 장 이후는 Center for International Private Enterprise(CIPE)의 권위주의 국가, 체제 전환국가 등 저개발 국가의 민주주의 건설 및 시장경제 형성을 위한 다양한 전략 프로그램과 경험 사례에 대한 연구결과를 중점적으로 소개하고 있기 때문에 특정한 경우를 제외하고는 각주를 생략하였다. 관련 문헌들은 참고문헌을 참조하기 바란다.

결과, 사회·문화적 획일성 및 경직성이 고도화되었다. 따라서 권력엘리트 내부 및 중간 계층의 이념적 분화가능성이 상대적으로 낮은 상태이다.

셋째, 외부세계와의 단절수준이 상대적으로 높고 비교 상대에 대한 인지도가 낮다. 따라서 외부 정보유입, 문화적 다양성 등 체제변화를 촉발하는 인식적 변화의 성숙을 제약하고 있다.

넷째, 통일의 대상, 즉 외부 위협의 대상이 존재하며, 주변국가 간의 이익 충돌을 활용할 수 있다. 북한에 대한 중국의 지속적인 지원은 북한 체제 유지에 상당한 역할을 한다.

이러한 체제 아래서 1990년대 이래 지속된 식량난·경제난으로 대부분의 일반 북한 주민들은 먹고사는 일 자체가 중요한 상황이다. 1990년대 중반 구조적 경제 침체를 더욱 악화시킨 자연재해(홍수·기근)로 수많은 희생자가 발생하는 ‘고난의 행군’ 시대를 거쳤다. 북한 주민들은 당과 국가가 생존을 보장하지 못하는 상황에서 스스로 살아가는 길을 찾기 시작했다. 공식 배급체제(PDS)의 붕괴, 물품 공급의 만성적 부족으로 암시장 등 비공식 경제의 확산 현상이 나타났다.

이에 따라서 북한 주민들의 일상생활은 먹고사는 일의 해결을 위한 상업 활동의 증가로 나타났으며, 이 과정에서 개인주의적 경향도 증가하고 있다. 일반 주민들의 생존을 위한 상업행위 증가는 동시에 그에 기생하는 계층을 확산시켰으며 부정·부패, 뇌물의 일상화 현상이 나타났다. 북한에서 나타나고 있는 지하경제와 초기적 ‘시장’경제의 현상들은 다음과 같다.

- 쌀·옥수수 등 식량은 물론 TV 등 가전제품·공산품의 거래
- 비공식적 아파트, 살림집 거래
- 생필품 결핍에 따른 밀수무역
- 금·몰리브덴·아연 등 지하자원, 고서화 등 골동품 밀반출
- 장마당 거래 금지품목(화장품·가방·담배·의약품) 거래
- 한국산 상품(샴푸·린스·향수·귀걸이·목걸이 등): 상류층 인기 품목

- 한국 음악·드라마·영화 등 유통(CD·MP3·노트북 등)
- 비공식 경제를 활용한 북한관 ‘자본축적자(돈주)’의 등장과 빈부 격차의 발생
- 국경 넘나들기와 국경지대의 휴대폰(손전화)을 통한 외부와의 통신행위 증가 등

동시에 이러한 현상은 외부 정보 유통의 증가를 동반하고 있다. 식량 획득, 장사 활동 등을 위해 이동하는 주민의 증가에 따라 비공식적 정보의 유통이 증가하고 있는 것이다. 2003년에 통일연구원에서 실시한 탈북자 250여 명에 대한 심층 조사에서 이미 ‘주민 이동’이 북한 사회 변화의 주요 지표로 등장하였다.<sup>30</sup>

북한 당국은 자생적으로 등장한 ‘시장’ 현상을 공식 경제에 수용하기 위하여 2002년 7월 『경제관리개선 조치』(이하 ‘7·1조치’)를 취했다. 이 조치는 기존 체제를 유지하면서 부분적으로 경제정책의 변화를 시도해보는 실험이었다. 실제로 북한의 ‘7·1조치’는 ‘시장경제화의 전향적 개혁’ 조치로 평가되기도 하였다. 첫째, 쌀가격을 기준으로 한 비공식 시장 수준의 가격인상을 단행하였고, 둘째, 큰 폭으로 임금을 인상함과 동시에 ‘기본로임’이 70%, ‘변동로임’이 30%를 차지하도록 하는 임금구조의 변화도 도모하였으며 셋째, 기업의 자율성과 책임을 강화했으며 넷째, 경제계획의 기능을 지방정부와 기업에 일정부분 이관하도록 하였다.

이후 북한 당국은 ‘장마당’에 대한 통제와 부분적 허용이라는 이중적 태도를 견지하였다. ‘장마당’ 통제의 강화를 위해서 물리력을 동원하기도 하면서 국영사업장에 대한 공급 확대로 국영사업장의 강화를 꾀하기도 하였다. 2001~2005년 사이 북한은 제한적으로 시장 도입 등 ‘개혁적’ 성향의 정책

<sup>30</sup> 박영호 외, 『통일예측모형 연구: 지표 개발과 북한 체제 변화 추세 분석』 (서울: 통일연구원, 2003).

I
II
III
IV
V

을 실시하였으며, 이 기간 북한의 변화를 ‘의미 있는 변화’로 규정하기도 하였다.<sup>31</sup>

그러나 북한은 2006년부터 다시 자력갱생, 계획경제, 집단 동원 등 과거 지향적 정책으로 돌아가고 특히 2007년부터는 이러한 정책을 강화하였다. 2009년 11월에는 화폐개혁을 단행하고, 종합시장 폐쇄 등 시장 통제, 식량 배급 및 국영 물품 공급망 정상화, 외화사용 금지 및 환수 등을 시도하였으나 오히려 물가·환율의 폭등 현상이 발생하였다. 이에 따라 북한 당국은 다시 시장 통제를 완화하고 외화 사용을 허용하는 등의 조치를 취하였다. 화폐개혁이 실패로 돌아간 것이다.

이러한 과정을 거치면서 시장이나 매대를 통한 개인 상업 활동이 증대하면서 새로운 상인계층이 등장하고, 경쟁력 있는 기업소와 기관들은 국내외 시장을 통해 상당한 수익을 거두기도 한다. 북한에서의 이러한 현상을 두고 북한 사회의 ‘시장화’가 논의되기 시작했다.<sup>32</sup> 대체적으로 시장화 현상에 대해서는 동의를 하고 시장화의 확대가 사회·정치적 영향 요소가 된다거나 가치관의 변화 등에 영향을 미칠 것이지만, 체제 전환으로 이어질 것인가에 대해서는 판단을 유보하고 있다.

북한의 경제가 만성적 결핍현상에서 벗어나지 못하면서 많은 주민들이 생존을 위한 장사를 하게 되고 스스로 생계를 꾸려야 하는 ‘자력갱생’과 물질 중시의 사고가 증대하고 있는 것으로 평가되고 있다. 돈과 이익을

<sup>31</sup> 통일부, 『최근 북한의 변화 동향』 (서울: 통일부, 2003).

<sup>32</sup> 정영철, “북한의 시장화 개혁: 시장사회주의의 북한식 실험,” 『北韓研究學會報』, 제8권 1호 여름호 (서울: 북한연구학회, 2004); 김창희, “북한 사회의 시장화와 주민의 가치관 변화,” 『한국동북아논총』, 제14권 3호 통권52집 (광주: 한국동북아학회, 2009); 김창희, “북한 시장화와 화폐개혁의 정치·경제적 분석,” 『북한연구학회보』, 제14권 2호 (서울: 북한연구학회, 2010); 김근식, “사회주의 체제전환과 북한 변화,” 『통일과 평화』, 제2집 2호 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2010); 하태경, “북한 시장화 보고서,” 『CFE Report』 (자유기업원: 2009) <<http://m.cfe.org/mboard/bbsDetail.asp?cid=mn2006122120174&pn=6&idx=15700>> 등.

중시하는 ‘자본주의적 가치관’이 생겨나고 있다고 평가하기도 한다. 여러 가지 문제들이 있지만 “그래도 시간이 흐를수록 북한은 시장화의 방향으로 가고 있다”는 것이다.<sup>33</sup>

점점 더 많은 북한 주민들이 상거래 활동에 참여하는 것이 자본주의적 가치관의 형성으로 이어진다면, 이는 북한에서 자본주의 시장경제가 자리 잡는 데 도움을 줄 것이다. 그러나 북한에서의 시장 현상 발생과 확산이 자본경제의 자생적 진화로 이어질 것인가에 대해서는 여전히 의문이 많다. 변화는 하고 있으나 체제존속을 위협할 수 있기 때문에 ‘변화를 거부’한다는 모순에 빠져 있는 것이다.

동유럽국가의 경험이나 베트남의 발전 경험을 보면, 경제발전은 체제전환 과정을 전제로 한다. 중국의 경제발전은 경제에서의 체제전환이 동반된 것이며 정치적 차원에서도 일종의 ‘당내 민주주의’가 뒤따르고 있다. 이론적으로 체제변화는 정책변화(policy change) → 체제 내 변화(within-system change) → 체제 간 변화(between-system change)의 단계를 거치는 세 유형<sup>34</sup>으로 구분할 수 있는데, 현실적으로 체제전환국가의 경험은 대체적으로 그러한 이론과 정합성을 가진다.

정책변화는 경제·보건·교육 정책 등 비정치적 부문의 정책이 사회계층에 영향을 미쳐 생기는 변화를 말하며, 체제 내 변화는 통치구조, 정치적 신념 체계 및 주요 정책의 처리 과정은 비교적 안정되어 있으나, 정치적 리더십의 교체나 공공정책의 내용이 변화하는 경우를 의미한다. 그리고 체제 간 변화는 통치구조, 정치적 신념체계뿐만 아니라 정책결정 및 정책집행, 그리고 환류 작용에 의해 새로운 정책형성에 영향을 미치는 일련의 정책 처리 과정상의 변화, 즉 기존의 체제가 새로운 체제로 대체되는 본질적

<sup>33</sup> 김영운·조봉현·박현선, 『북한이 변하고 있다』 (서울: 통일연구원, 2007), p. 9.

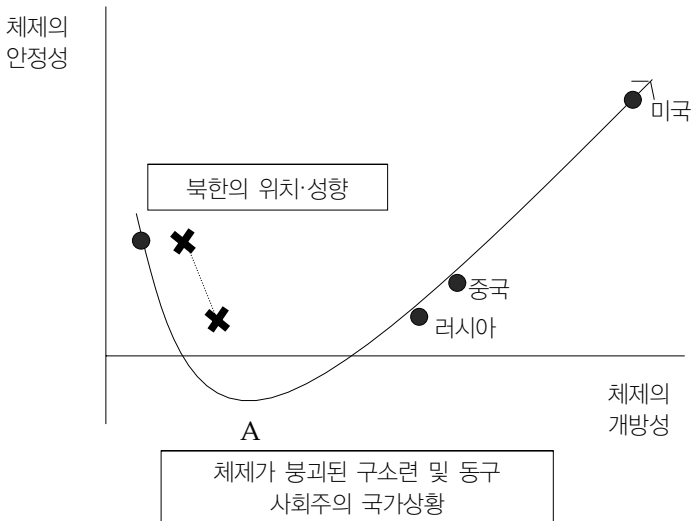
<sup>34</sup> Charles F. Andrain, *Political Change in the Third World* (Boston: Unwin Hyman, 1988), pp. 52~68.

I
II
III
IV
V

변화를 말한다.

체제의 ‘개방성(openness)’과 ‘안정성(stability)’을 기준으로 체제변화를 설명하고 있는 J-Curve 이론에 따르면 <그림 III-1>에서 보는 바와 같이 북한의 현 상황은 개방성의 수준도 낮고 안정성의 수준도 점차 낮아지고 있는 상태로 평가된다. 여기에서 개방성이란 ‘한 국가가 지구화의 흐름-사람·아이디어·정보·재화·서비스 등이 국경을 넘어 전례 없는 속도로 교류되는 과정-과 잘 조화를 이루는 정도’를 의미한다. 안정성은 두 개의 요소로 구성되는데, 하나는 충격을 견뎌내는 국가의 능력이며, 다른 하나는 충격의 발생을 회피할 수 있는 능력이다. 이 두 요소가 결여될 때 국가는 불안정해진다.<sup>35</sup>

<그림 III-1> 체제 안정성과 개방성으로 본 북한의 위치



<sup>35</sup> Ian Bremmer, *The J Curve: A New Way To Understand Why Nations Rise and Fall* (New York: Simon & Schuster, 2007), pp. 7~8.

중국, 소련, 동유럽 사회주의체제의 변화를 보면, 체제전환은 전형적인 스탈린체제(명령계획경제, 독재체제 및 일원론적 이데올로기)로부터 시장경제, 다원주의체제, 다원론적 이데올로기를 특징으로 하는 체제로 이동하고 있다고 말할 수 있다. 그러나 북한의 1990년대 변화는 “왕권적 전체주의와 부분 분권화된 중앙집권경제체제를 크게 동요시켰지만,” 결국 체제의 본질은 바꾸지 못했다. 또 ‘7.1조치’와 같은 일종의 충격요법도 경제를 회복하고 발전시키는 데 효험을 발휘하지 못했다.<sup>36</sup>

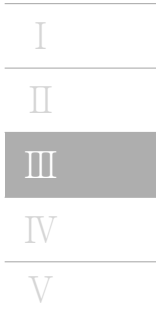
그 이유는 무엇인가? 다른 어떤 요인보다 북한의 경제행정 조직과 의사결정 구조가 중앙집권화되어 있으며, 이에 따라서 시장지향의 개혁에 대한 준비가 결여되어 있기 때문이다.<sup>37</sup> 동유럽 국가들은 사회주의체제 아래서도 단속적이지만 부분적으로 이어진 시장경제기구의 경험으로 시장경제로의 전환 과정이 상대적으로 용이했으며, 또 자유의 제약에도 불구하고 시민사회의 역사적 경험을 유지하고 있었다. 즉 시장경제와 민주주의를 수용할 수 있는 능력을 가지고 있었던 것이다. 이에 반해 북한은 경제적·정치적 차원에서 두 제도를 수용할 능력은 커녕 준비가 되어 있지 않은 것이다.

이러한 북한 체제의 현실은 국제사회가 북한의 피폐한 경제를 회복하고 ‘정상화’시키기 위해 개발지원을 제공하더라도 근본적인 수용 능력의 문제를 제기하는 것이다.

국제사회는 60년 이상의 개발협력 역사를 통해 최빈국, 체제전환국가, 취약국가 등 다양한 형태의 개발도상국의 사회·경제적 문제를 해결하기 위해 시도해왔으며, 이를 위한 공여국가들의 다양한 개발원조 경험과 교훈도 축적된 상태이다. 유엔기구와 IBRD, 아시아개발은행(Asian Development Bank: 이하 ADB) 등 국제금융기구들이 이들 국가의 경제발전을 위해 지원

<sup>36</sup> 박형중, 『북한의 개혁·개방과 체제변화』 (서울: 해남, 2004), pp. 175, 222~231.

<sup>37</sup> 위의 책, pp. 230~231.





해오고 있다.

그러나 개발원조를 받는 체제전환국가나 저개발국가가 어떤 개혁, 어떤 정책을 실시해야 하는가에 대한 국제사회의 합의된 전략이 존재하지는 않는다. 또 개발원조를 제공하는 유엔기구나 특정 국가가 원조 수혜국에 대하여 특정 정치제도나 경제제도를 강요할 수도 없다.

이라크와 아프가니스탄의 경우처럼 분쟁 후 안정화 내지는 재건 차원에서 개발원조가 진행되는 경우와 베트남과 같은 저개발국에 대한 개발원조는 구체적인 방식에 있어서 차이가 있다. 또 동유럽의 체제전환국가에 대한 개발원조와 기존의 정치구조를 유지하면서 자본주의 경제제도를 도입한 베트남에 대한 개발원조의 방식 간에도 차이가 있다. 그러나 건강한 시장경제체제를 건설하는 것이 바람직하다는 데에 대해서는 기본적인 합의가 이루어져 있다.

한편 개발도상국에 대한 개발원조의 목적과 관련, 개발원조가 대상국의 경제개발 및 복지증진을 주목적으로 하지만, 개발원조를 왜곡시키는 독재체제나 권위주의체제 등 기존 체제의 안정과 장기 지속에 기여하는 것을 목적으로 하지는 않는다. 개발원조는 생산성 증대를 위한 시장경제 제도의 도입, 사회개발을 통한 근대화, 그리고 경제·사회적 발전을 지속화할 수 있는 정치제도의 개혁 등이 함께 고려되는 것이다. 특히 체제전환국에 대한 개발원조의 중요한 목적은 수혜국이 지속가능한 발전 능력을 구비하도록 자유-시장 민주주의의 건설을 지원하는 것이다.

## 2. 시장경제의 특징

최근 북한 경제 상황과 관련 시장의 '활성화'에 대한 논의가 있다. 북한 정권은 여전히 시장을 억제하려고 하지만 인민경제부문의 공동화와 맞물리면서 성장한 시장 세력을 국가가 제어하기 힘든 단계에 이르렀다는 평가가

있다.<sup>38</sup> 또 1990년대 후반 ‘고난의 행군시대’를 거치면서 주민들의 생존을 위한 상행위의 증가에 따라서 초보적이긴 하지만 아래로부터의 시장화가 이루어졌으며, 국가공급체계가 작동하지 않는 상황에서 대부분의 북한 주민들이 일상적인 경제생활을 시장에 의존하고 있다는 것이다.

그러나 북한에서 시장화의 특징은 첫째, 시장화를 추동하는 힘이 중앙당 38호실, 39호실과 주요 부서들, 제2경제, 호위사령부, 인민무력부, 국가안전보위부, 인민보안부 등 ‘특수단위’들에 의한 수출입 외화벌이 사업의 전방위적 전개에서 나오며, 둘째, 이들의 외화벌이는 독재자에 의한 지대 할당과 재분배의 틀 안에서 이루어져 시장은 수출입을 통한 이러한 지대 실현을 매개해 주는 경제적 공간의 일부를 구성하고 있다는 점이다.<sup>39</sup> 따라서 이러한 현상을 시장경제부문의 공식적인 도입이나 자본주의로의 이행으로 볼 수 없다는 것이다.

시장은 판매자와 구매자 간에 재화와 용역의 교환이 발생하는 곳이다. 자유민주주의체제 아래서 시장은 당연한 것으로 수용되지만 사회주의체제에서는 그렇지 않다. 자유롭게 교환하고 사업하는 것은 활력 있는 경제를 받쳐주는 근본적 자유이다. 시장경제란 모든 참여자가 같은 규칙 아래서 경쟁적인 경제 행위를 하는 시스템을 말한다. 즉 시장 참여자들이 자신들의 경제 행위에 신뢰를 갖고 비용을 효과적으로 사용할 수 있도록 만드는 것이다. 시장제도는 제한적이고 단기적인 거래 행위를 넘어 보다 전문화되고 규모의 경제를 실현하며 혁신을 가져오는 경제 활동의 발전을 고무한다.

시장경제의 핵심적 특징은 다음과 같다.

첫째, (제반 경제적 조치의 발생) 개인과 개인, 개인과 기업, 기업과 기업 간의 자발적이고 자유로운 가치 교환으로부터 제반 경제적 조치가 발생한

<sup>38</sup> 최봉대, “북한의 시장 활성화와 시장세력 형성 문제를 어떻게 봐야 하나,” 『한반도 포커스』, 제14호 7·8월호 (서울: 경남대학교 극동문제연구소, 2011), p. 12.

<sup>39</sup> 최봉대, “북한의 시장 활성화와 시장세력 형성 문제를 어떻게 봐야 하나,” pp. 12~13.

I
II
III
IV
V

다. 재화와 용역의 교환 가치는 수요공급의 법칙에 따라 결정되며 통제되지 않은 가격 시스템에 등록된다. 이러한 행위가 정당성을 갖는 근거는 거래의 쌍방이 모두 그 교환으로부터 이익을 얻는다고 인식하는 것이다.

둘째, (경제 행위를 위한 결사의 자유) 각 개인이 기업, 협동조합, 노동조합 및 다른 유형의 경제 행위 조직을 형성할 수 있도록 경제 행위를 위한 결사의 자유가 법에 의해 수립되고 보장된다.

셋째, (소유의 자유) 모든 개인이 사회경제적 배경과는 무관하게 개인 재산 및 생산 수단을 자유롭게 소유하고 교환하는 것이 법에 의해 보장된다.

넷째, (이동의 자유) 모든 개인이 이동의 자유와 정보의 자유를 누리도록 법에 의해 보장된다.

다섯째, (자유로운 시장 진입과 퇴거) 모든 개인과 기업이 자유롭게 시장에 진입하고 퇴거하는 것이 법에 의해 보장된다.

여섯째, (경쟁) 교역 제한, 가격 고정, 정부 규제 및 다른 제한 조치 등을 통해 독점이나 가격담합을 방지하는 법 및 규제 시스템의 기능으로서 시장에서 경쟁이 유지되도록 한다.

일곱째, (정부의 역할) 정부의 역할은 개인과 기업이 부패 행위를 하지 않도록 보호하는 객관적인 법과 규칙의 제정을 통해 시장 시스템을 창조하고 유지되도록 하는 것이다. 정부의 규제는 그 성격이 명령 지향적인 것이 아니라 객관적이며 예방적인 것이어야 한다. 세금은 객관적 요소에 의해 부과되는 것이어야 하며 몰수를 목적으로 하는 것이 아니어야 한다. 정부 서비스와 공공재에 대한 접근은 모든 사람에게 객관적인 방식으로 열린 것이어야 한다.

사적 영역의 경제는 반드시 시장경제는 아니다. 만약 사적 경제 행위자의 행태가 지대 추구, 부패, 연고주의 등에 따라서 이루어지면, 그러한 경제 행위는 시장경제라고 볼 수 없다. 필리핀의 페르디난드 마르코스(Ferdinand Marcos) 정권 아래서 연고주의가 지배한 사적 영역 경제의

대표적이 사례이다. 북한에서 이루어지고 있는 특권적인 당·군·국가 기관들의 외화벌이는 독재자에 의한 지대 할당의 틀에서 이루어지며 시장은 이러한 지대 실현을 위한 매개 공간으로써 사적 영역의 경제로 볼 수 있으나 시장경제는 아니다. 시장경제가 되기 위해서는 모든 사적 경제 행위자들에게 법과 규칙이 동일하게 적용되어야 한다.

자유방임정책은 시장이 제대로 기능하도록 하는 데에는 적절한 정책이 아니다. 정부는 일관성 있고 공정한 법과 규칙을 보장해서 시장경제가 등장하도록 해야 한다. 모든 경제 행위 참여자들을 다스리는 구속력 있는 규칙이 없으면 비즈니스는 투자가 단지 내기가 되는 ‘카지노 자본주의’로 전락한다.

시장경제의 작동을 위한 핵심적인 시장제도들에는 재산권, 안전한 계약, 시장 진·출입의 자유, 정보의 자유, 법의 지배 등이 있다.

첫째, (재산권) 사유재산권은 소유자로 하여금 자기 자산을 투자하고 증진하도록 고무한다. 사유재산권은 또한 기업가들이 혁신을 하도록 자극한다. 강력한 사유재산권 제도는 누가 무엇을 소유하고 재산을 어떻게 교환하는가를 규정하며, 재산소유자가 합리적 절차에 의하지 않고 재산을 빼앗기는 것을 보호한다.

둘째, (안전한 계약) 신뢰할 수 있는 계약은 전국적 범위에서 교환과 투자를 촉진한다. 처음 보는 사람들끼리의 계약도 촉진한다. 계약이 존중될 것이라는 보장은 경제적 상거래에서 보다 광범위한 믿음의 기반을 조성한다. 법과 법원은 계약의 신성함을 보증한다.

셋째, (시장 진·출입의 자유) 자유 시장은 경쟁적이며 새로운 진입자에게 열려 있다. 정부는 과도한 규제나 공공 독점을 통해 진입을 제한하지 않으며, 또한 사적 생산자들이 경쟁을 질식시키지 않도록 해야 한다. 시장 진입 장벽은 제거되고, 반독점법이 시행되며, 편향적인 대우는 제거되어야 한다. 파산법은 기업가의 책임을 제한하며 신용 공여자를 보호한다.

넷째, (정보의 자유) 시장경제에서 정부는 정책에 관해 투명하며 경제

I
II
III
IV
V

정보의 흐름을 제한하지 않는다. 비즈니스, 미디어, 시민사회 조직 및 시민들은 정책·권리·규제에 관한 지식은 물론 경제 정보에 접근할 수 있다.

다섯째, (법의 지배) 상기의 모든 시장제도는 법의 지배로 뒷받침된다. 법은 일관성이 있고 공평하게 집행되며, 시민들은 법 아래 공평한 보호를 받는다.

### 3. 민주주의의 요소

많은 권위주의국가들의 경험에서 나온 명제 중 하나는 경제발전은 민주화를 촉진한다는 것이다. 그러나 정치발전론에서 이러한 명제가 반드시 보편성을 인정받는 것은 아니다. 예를 들어 한국의 권위주의 정권 시절인 1960년대에 경제발전은 권위주의 강화를 일으키기도 했다. 이러한 현상은 중남미 지역에서도 나타났으며, 1978년 이후 중국의 경우는 권위주의 독재 체제가 유지되면서도 지속적인 경제성장을 기록하고 있다.

그러나 경제발전과 정치적 민주주의는 여전히 상호 영향을 미치고 있으며, 민주주의는 시장경제의 효율적 작동에 기여하는 것으로 평가되고 있다. 민주주의는 자본주의 발전의 최대한의 보장 역할을 한다는 것이다. 체제전환국에서도 민주주의는 시장경제 발전에 긍정적인 영향을 미친다. 민주주의는 바로 국민권론, 즉 국민에 의한 정부 형태이기 때문에 개인의 사유재산권, 자유, 경쟁 등 자유 시장경제와 상통하기 때문이다. 민주주의의 증진은 종종 외교정책의 수단으로 활용되기도 한다. 예를 들어 미국의 부시 대통령은 평화의 증진과 테러와의 전쟁에서 민주주의의 증진을 주요한 도구로 간주하였다. 민주주의가 안정적으로 정착된 사회에서는 폭력적 충돌을 일으키기 어렵고 테러를 일으킬 가능성도 낮다는 믿음에서였다.

민주주의라는 용어의 기원은 기원전 500년 그리스와 이탈리아로 거슬러 올라간다. ‘민주주의’는 인민을 의미하는 그리스어 ‘demos’와 지배(통치)를

의미하는 ‘craits’의 합성어이다. ‘인민지배’ 또는 ‘인민통치’를 말한다. 그러나 오늘날 민주주의는 정의하기가 매우 어려운 추상적인 용어이다. 민주주의에 대한 정의는 학자와 맥락에 따라서 매우 다양하게 규정된다. 민주주의는 다음과 같은 요소를 가지는 것으로 규정되기도 한다.<sup>40</sup>

- ① 정부의 정책결정에 대한 통제는 헌법에 의해 공무원에게 부여되어 있다.
- ② 수시의 공정한 선거를 통해 선출 공무원이 선출된다.
- ③ 모두 성인은 공무원 선출에 투표권을 가지고 있다.
- ④ 모든 성인은 정부의 공직에 입후보할 권리가 있다.
- ⑤ 모든 시민은 차별의 위험이 없이 광범위하게 정의된 정치문제에 대해 의견을 표현할 권리가 있다.
- ⑥ 모든 시민은 다양한 정보 소스를 추구할 권리가 있으며 법에 의해 보호된다.
- ⑦ 모든 시민은 정당, 이익단체를 포함하여 독립적인 결사의 권리가 있다.
- ⑧ 투표에 의해 선출된 공무원은 선출되지 않은 공무원의 반대가 있더라도 헌법적 권리를 행사할 수 있다.
- ⑨ 정치체는 자치여야 하며 다른 정치체제에 의해 부과되는 제약으로부터 자유롭다.

가장 일반적으로 이해되는 관점에서, 민주주의란 국민들의 헌법에 입각한 효율적인 직접적 또는 간접적인 정치참여, 인권에 대한 존중, 법 앞의 평등과 같은 최소한의 요소를 가진 정치체제를 말한다.<sup>41</sup>

<sup>40</sup> Philippe C. Schmitter and Terry Lynn Karl, “What Democracy is ... and is Not,” Larry Diamond and Marc F. Partner (eds.), *The Global Resurgence of Democracy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1993), p. 45.

<sup>41</sup> Susan B. Epstein, Nina M. Serafino, and Francis T. Miko, “Democracy Promotion: Cornerstone of U.S. Foreign Policy?” *CRS Report for Congress* (December 26, 2007), p. 3.

I
II
III
IV
V

민주주의에서 중요한 요소들은 다음과 같다.

첫째, 권리와 자유이다. 민주주의는 표현의 자유, 결사의 자유, 사적 재산권, 정보의 자유, 언론·출판의 자유 등 시민적 권리와 정치적 권리를 존중한다. 민주주의체제 아래서 시민들은 생활의 모든 측면에서 자유를 향유한다.

둘째, 경쟁이다. 공무원의 선출과 이익의 대표는 모든 사람에게 적용되는 일관된 게임의 법칙에 의해 정의되는 공개경쟁을 통해 발생한다. 각종 아이디어, 여론, 정책 등은 공개적으로 토론된다.

셋째, 참여이다. 민주주의의 정통성과 유효성은 정치 과정에의 광범위한 참여로부터 나온다. 모든 시민들은 동등한 참여가 보장되며 정당, 이익단체, NGO, 정보화 매체 등 각종 매개체를 통해 다양한 방식으로 정치 과정에 참여한다.

넷째, 책임성이다. 민주주의 정부는 법의 지배에 의해 구속되며 권위는 견제를 받는다. 시민과 시민사회는 정부의 행위와 업적에 대해 선거, 소환 등의 방식으로 책임을 지도록 만들 수 있다.

좋은 공공거버넌스(Good public governance)는 정부가 국민들에 대해 반응적이고 효과적이며 책임을 지는 정부를 말한다. 참여적인 정책 과정을 통해서 고질의 정책결정을 이루는 것이다. 민주적 거버넌스는 선거와 정당 등을 통해 이루어지는 민주적 대의제를 보완한다. 즉 민주주의가 제대로 작동하도록 만든다. 좋은 공공거버넌스의 구성요소들은 다음과 같다.

- 공중과 그를 대표하는 이익집단은 선거 기간뿐만 아니라 선거와 선거 사이에도 정책결정에 참여하는 기회를 가지며 또 정책결정에 영향을 미친다.
- 선출된 공직자는 위임된 임무를 수행할 수단과 동기를 가진다.
- 독립적인 사법부는 법을 공평하게 집행하며 법의 지배를 받쳐준다.
- 시민들은 법아래 보호되며 정부는 법 위에 존재하지 않는다.

- 공공서비스는 전문적이며 선출된 공무원에게 책임을 진다.
- 법과 규칙은 명백하고 일관성이 있으며, 비용을 초과하는 사회적 혜택을 제공한다.
- 입법, 법의 집행 및 정부의 행위는 투명하다.

좋은 거버넌스는 사람들이 스스로의 길을 개척하고 삶을 개선할 수 있게 해준다. 민주적 거버넌스는 위에서 지적한 바와 같이 정부가 공공의 필요와 요구에 반응하며 책임을 진다. 공공의 관심사를 해결하기 위한 정책을 입법화하여 시민들로부터 위임된 임무를 수행해야 하는 것이다. 좋은 거버넌스는 정책을 집행하는 행정부의 행위에 대하여 책임을 지게 하는 메커니즘을 가지고 있다. 좋은 거버넌스는 또한 예측가능한 법과 규칙, 공정한 집행, 민관 대화를 통한 지속적인 정책 개선 등의 장치를 가지고 있다.

#### 4. 시장-민주주의 작동 구조: 체코의 경험<sup>42</sup>

1980년대 중후반 동유럽에서는 정치변화에 대한 요구가 강력한 도구적 요소를 가지고 있었다. 많은 사람들에게 민주화의 요구는 그 자체가 목적이기도 하였으나 경제발전을 촉진하기 위한 수단으로도 간주되었다. 권위주의 정권에 의한 일련의 부분적인 경제개혁은 만성적인 경제문제들을 해결하지 못했다. 그 결과 만성적인 공급 부족, 재정 결핍, 생산의 독점적 집중, 인센티브의 결여가 공산주의 정권의 종말 때까지 경제의 특징으로 남아 있었다. 폴란드·헝가리·체코슬로바키아 세 나라의 경우 각각 차이는 있었으나 전체 경제에서 차지하는 공공부문의 비중은 압도적이었다. 체코의 경우

I
II
III
IV
V

<sup>42</sup> Jose Maria Maravall, *Regimes, Politics and Markets: Democratization and Economic Change in Southern and Eastern Europe* (New York: Oxford University Press, 1997), p. 101.



는 순물질 생산의 97%를 공공부문이 차지하였다. 체코는 폴란드나 헝가리에 비해 비교적 균형된 거시경제 틀을 유지했으나 경제상황 역시 악화되었으며 구스타프 후사크(Gustáv Husák) 정부는 개혁에 저항하였다.

체코의 체제전환 이전의 경제구조는 다음과 같은 특징을 가지고 있었다.<sup>43</sup>

첫째, 국가에 의한 중앙 집중적인 계획경제로 엄격히 통제된 가격 및 임금 등을 유지하고 있었다. 둘째, 경제의 독점적 구조가 유지되고 있었다. 정부는 산업시설의 대부분을 소유하였으며, 극히 제한적인 경쟁만 유지되었다. 1948~1989년 기간 중 모든 주요 기업들을 정부가 소유했으며 소규모 수공업분야만 자유기업 활동이 허용되었다.

체코의 체제전환은 다음과 같은 특징을 가지고 있다.<sup>44</sup>

첫째, 소련의 정책 변화와 동독의 변화 과정으로부터 영향을 받았다. 둘째, 1989년 11월 독재정권의 종말 무렵에 대규모의 ‘아래로부터의 저항’ 운동이 발생하였다. 셋째, 강경파가 제거되고 자유주의자들이 정치 리더십에 충원되었다. 넷째, 사회적 저항에 의해서 자유화의 과정이 붕괴되었다. 다섯째, 1989년 12월 임시정부 수립에 대한 컨센서스가 이루어졌다. 여섯째, 1989년 12월간접선거를 통해 체제저항의 지도자인 바츨라프 하벨(Vaclav Havel)이 대통령에 선출되었다. 일곱째, 체제저항 집단은 권력의 공유 없이 선거에서 승리하였다. 여덟째, 의회민주주의를 수립하였다.

1989년 벨벳혁명으로 체제가 전환된 이후의 상황은 다음과 같이 요약할 수 있다.

---

<sup>43</sup> 이 부분은 통일부 통일교육원 통일미래지도자 과정 제6기 사회주의 체제전환국가 사례연구 일정 중 2011년 5월 30일에 방문한 체코의 재무부에서 정책국장 Milena Horcicova의 설명 자료를 요약한 것이다.

<sup>44</sup> Maravall, *Regimes, Politics and Markets: Democratization and Economic Change in Southern and Eastern Europe*, pp. 102~108.

첫째, 다른 동구권 국가에 비해 재무상황(대외채무나 실업, 인플레이션 등), 정치상황이 좋았기 때문에 상대적으로 체제전환이 쉬었다.

둘째, 당시 새로운 정부를 이끌던 사람들이 아주 유능한 사람들로 구성되어 있어 자본주의체제로 전환하는 과정에 기여하였다. 이들은 민주화의 주역들이었으며 현 대통령인 바츨라프 클라우스(Vaclav Klaus)가 당시 연방 재무부장관이었고 이후 총리를 거쳐 2003년 대통령에 당선되어 현재에 이르고 있다.

셋째, 체제전환 이후 종합적인 경제상황은 비교적 높은 경제성장률, 낮은 인플레이션, 낮은 실업률, 다양한 경제구조 등을 특징으로 하고 있다.

체코의 체제전환 과정은 다음과 같은 단계로 이행되었다. 1990년 1월 이후 실질적인 자본주의로 전환하기 시작하였다. 시장경제, 사유재산 등이 도입되었으나 초기에는 정확한 가격측정이 어려워 다소의 혼란이 있었다. 1993년에는 일반 시장경제의 세금체계를 갖게 되었다. 소매가게, 식당, 서비스업 등 소규모 사업에 대한 사유화(Small-scale privatization)는 1991년 1월부터 시작하여 2년 후에 끝났으며, 대부분 경매를 통해 매각하였다. 또한, 10만 개 이상의 아파트와 업무용 빌딩, 그리고 소매상가 등의 재산이 원소유자 또는 상속자에게 반환되었다. 대규모 산업기업 등의 사유화(Large-scale privatization)는 외국인 투자자 및 국내기업인을 참여시키고, 또한 확인된 바이어에 직접 매각한 경우도 있었다. 기업 매각 등을 위해 바우처, 쿠폰 등을 활용했으며, 회사 소유에 대한 동기를 부여하였다. 주식을 투자자 및 1991~1994년 시행된 바우처 사유화를 통해 매각하였다.

체코의 연도별 체제전환 관련 주요 사건을 보면 다음과 같다. 1989년 벨벳혁명이 발생하였다. 이어 1990년에 체제전환 과정이 시작되었으며, 1991년에 가격 및 무역 자유화, 사유화 등 경제개혁이 시작되었다. 1993년에는 체코슬로바키아가 체코와 슬로바키아로 평화롭게 분할되어 체코공화국이 탄생하였다. 체제전환 과정이 진전되면서 1998년 이후 유럽 법안의

I
II
III
IV
V

점진적 도입이 이루어졌다. 마침내 2004년 5월 EU에 가입하였다.

체코의 체제전환 과정은 전체적으로 큰 무리 없이 원만하게 진행되었으며 따라서 긍정적으로 평가된다. 체제전환 시 지금보다 세금 등에 대한 많은 변화가 있었음에도 불구하고 대부분의 국민이 변화를 받아들였다. 이는 경제개혁과 더불어서 정치적 민주화의 제도적 장치들이 비교적 잘 수립되었기 때문이다. 짧은 기간 동안에 집중적인 변화를 유도한 것이 국민들이 새로운 체제에 적응하는 데 유리하게 작용하였다. 2011년 현재 1인당 국내총생산(Gross Domestic Product: 이하 GDP)은 약 2만 2천 달러로서 대부분의 체코 국민은 이전체제로 복귀하기를 원하지 않는다.



# IV

## 체제전환과 자유-시장 민주주의



근대화 이론 내지는 정치발전론은 경제발전과 사회적 근대화가 정치적 민주주의를 가져올 것이라고 주장하였다. 자본주의 선진국들의 경험을 보면 높은 수준의 경제발전과 민주주의 사이에는 정(正)의 상관관계가 있는 것으로 평가되었다.

그러나 제2차 세계대전 이후 독립한 많은 제3세계 국가들에서 경제발전은 때때로 권위주의를 초래하였고, 또 권위주의체제 아래서 경제적 성공을 달성한 경우도 있다. 중남미 지역의 브라질·아르헨티나·페루 등의 경험이 전자의 사례라면, 한국의 발전 경험은 후자의 사례라고 할 수 있다. 그러나 이러한 사례들도 어느 특정 시점을 두고 평가하면 경제발전과 정치적 민주화는 반드시 정(正)의 상관관계가 있다고 말할 수 없고, 오히려 역(逆)의 상관관계가 발생하기도 한다. 그러나 권위주의 정권하에서 경제선진국으로 진입하는 경우는 거의 없다.

민주적 발전은 3가지 차원에서 진보가 요구된다. 개인 자유, 독립적인 결사 활동, 그리고 제도이다. 자유는 개인들이 자신의 잠재력을 개발하도록 만들고 자신의 운명을 형성한다. 독립적인 결사는 다원주의의 생명이다. 이를 통해 건강한 이익의 대변이 이루어지고 권위에 대한 제약을 가할 수 있다. 제도는 권리를 보호하고 비폭력적이고 참여적인 결정과 자유롭고 공정한 경쟁의 과정 등을 유지하도록 만든다. 대부분의 사람들이 민주주의 내에서 이와 같은 3가지의 수준을 생각할 수 있을 때 시민 자유, 정당, 선거 등을 떠올릴 수가 있다. 그러나 이와 같은 정치적 필수 요소들 외에도 민주주의의 기반이 되는 경제적 자유, 결사, 제도와 같은 필수 요소들이 있다.

<표 IV-1>은 경제 요소들과 민주주의 요소들 간의 상관 요소들을 보여 주고 있다.

I
II
III
IV
V

〈표 IV-1〉 경제적 요소와 민주적 요소의 대응

경제적 자유	←—————→	정치적 자유
경쟁적 사적 영역	←—————→	다원주의
시장제도	←—————→	투명하고, 신뢰할 수 있으며, 공정한 정치제도

경제적 자유와 개방경제, 시장제도가 없으면 민주적 발전을 위한 결과는 매우 어렵다. 독재자들은 정치적 반대자들의 재산을 빼앗는다. 정치엘리트들의 연고자들은 정부자원과 정책결정에 대한 접근을 지배한다. 부패는 정책 결과를 왜곡시키며, 법의 지배와 정통성을 부식시킨다. 국가에 의한 경제 통제는 시민들을 의존적으로 만들고 관료들은 책임을 지지 않도록 만든다. 결론적으로 말해서 독립적인 정치 행동을 할 수 있는 기회와 자원이 말라버리고 만다.

경제적 자유가 없을 경우에 정치적 자유를 향유하기 어렵다. 따라서 성공적인 민주화는 여러 전선에서의 경제개혁에 달려 있다.

사회주의국가에서 일반적인 경향은 기존 정치체제의 안정을 유지하면서 경제성장을 추진하는 것이었다. 시장경제적 메커니즘의 도입은 기존 체제에 미칠 부정적인 영향, 즉 사회불안과 그로 인한 체제위협 가능성을 우선 고려하는 것이었다. 그러나 기존 체제의 안정을 담보하면서 경제발전을 추진하는 것은 시장경제의 근본적인 작동과는 괴리가 있는 것이다. 물론 기존의 정치시스템에 대한 도전을 가져오는 개혁의 도입과 시장메커니즘의 도입은 시차적 우선순위가 있을 수는 있다. 예를 들어 개혁·개방 정책 시행 이후 중국과 베트남의 시장경제와 정치체제의 괴리는 시장경제와 민주주의 제도의 순차적 이행 가능성 논리를 뒷받침할 수 있다.

그러나 이들 국가의 경험에서도 기존 정치체제를 유지하는 내면에는 어느 정도 제한되기는 하였으나 시장체제의 작동과 어울리는 정치적 권위의 분산, 사적 재산권, 경쟁, 자유와 권리, 법의 보호 등의 장치를 마련하였다.

국가주도의 경제발전을 위한 시장메커니즘의 도입과 함께 소유 구조의 단계적인 변화, 중앙정부-지방정부 간의 권위 분산, 제한적인 대의제 도입 등을 예로 들 수 있다.

북한과 같은 국가체제에서는 작동하지 않는 법률체계, 경직된 정치구조 아래서의 당·군·정의 관료에게 과도하게 허용된 자의적 결정권, 행정체계의 부패 등으로 주민들에 대한 공공서비스는 사실상 거의 제대로 이루어지지 않고 있다고 볼 수 있다. 자생적인 시장의 등장과 그것을 체제 내에 일정한 정도 수용하기 위한 ‘7·1조치’ 등은 기존 지배구조의 안정을 위한 것이었기 때문에 시장경제 메커니즘의 공식적인 도입이라고 평가하기 어렵다.

시장경제와 민주주의는 공동의 게임의 법칙과 광범위한 자유에 토대를 둔 열린, 경쟁적인 시스템이다. 즉 참여, 투명성, 공정성, 기회의 평등과 같은 가치를 공유한다. 시장경제와 민주주의의 공생적 관계를 강화해주는 것은 좋은 거버넌스이다. 좋은 거버넌스는 책임 있고 생산적인 시장 행태와 효율적이고 정통성 있는 민주주의를 지속할 수 있도록 한다.

시장경제에서는 경쟁적인 사적 영역이 국가에 대해 균형력을 발휘할 수 있으며, 정치 과정에 활동력을 투입시켜 준다. 또 활력 있는 시민사회의 성장과 유지를 가능하게 해준다. 창의적이고 모험을 감수하는 기업가적 문화는 시민의 정치참여와 리더십을 고양하는 정치문화를 증진하게 해준다. 더욱이 자유 시장으로부터 발생하는 성장과 기회는 중산층의 성장을 도와주며, 삶의 질을 개선하는 민주주의를 작동시키는 데 도움을 준다.

민주주의는 현실적으로 정치적 안정, 법의 지배, 재산권 등 장기적인 경제 성장과 사적 영역의 투자에 필수적인 요소들을 보호해주는 최선의 정치적 메커니즘이다. 민주주의제도 아래서는 대중의 정치참여, 정책결정 과정에의 이익대표와 요구 투입, 정책 집행과 결과에 대한 평가 및 새로운 요구 투입 등 일련의 환류 과정을 통해서 사적 영역이 경제정책 결정 과정에 중요한 역할을 할 수 있다. 민주주의는 또한 급속한 성장으로부터 나오는

I
II
III
IV
V



사회적 압력을 균형화하고, 모든 구성원들에게 경제적 기회를 고무하며, 인간개발 요소들을 증진하는 데 효율적인 메커니즘이다. 요컨대 민주적 거버넌스는 정통성을 가지며 지속가능한 경제 질서에 필수적이다.

체제전환국가에서 이러한 체계를 갖추기 위해서 우선 필요한 요소들은 첫째, 시장 친화적이며 열린사회를 구축하고 유지하는 데 필요한 법적·제도적인 구조의 발전을 증진시키는 것이다. 둘째, 민주적 과정에 상업·(소)기업 등 비즈니스의 참여를 증대시키는 것이다. 셋째, 자발적인 사적 기업 조직과 결사의 자유를 지원하며, 사적 영역의 기업가적 문화를 강화하는 데 도움을 주는 것이다. 넷째, 정부관료, 기업인, 일반 국민들에게 민주적인 사기업 시스템에 필수적인 권리·자유·의무 등에 대해 이해시키고 지원하는 것이다. 마지막으로 사적 영역 및 비즈니스 영역이 효율적인 결정을 하는 데 필요한 정보에 대한 접근을 확대하는 것이다.



# V

## 결론: 시장-민주주의화 전략



제3세계의 많은 저개발국가나 사회주의체제에서 다원주의로 이행하는 체제전환국가의 경제회복과 발전을 위해서 국제금융기구와 국제사회가 개발협력 또는 다른 형태의 경제적 지원을 하고 있다. 그러나 많은 경우에서 이러한 경제협력과 지원이 제대로 효과를 발휘하지 못하고 있다. 그 이유는 개발협력을 받거나 경제지원을 받는 수혜국(host country)의 경제시스템과 정치제도가 제대로 구비되어 있지 못했기 때문이다.

체제전환국가에서 자유 시장경제개혁은 민주주의제도의 수립과 연계되며, 경제적 자유와 정치적 민주주의가 결합되는 곳 거버넌스의 수립을 통해 경제개발의 효율적인 추진을 도모할 수 있다. 따라서 수혜국이 개발협력 또는 해외원조를 받아 경제개발을 효율적으로 추진할 수 있는 거버넌스의 능력을 구비할 수 있도록 해야 한다. 다음과 같은 전략을 추진할 수 있다.

### (1) 민주적 거버넌스의 수립

- 투명한 국가 관리 시스템과 헌법에 의한 선거를 통한 시민 참여 메커니즘 건설
- 입법·집행·사법의 3권이 분리된 중앙정부 수립, 중앙정부와 지방정부 간 권력 분리 규정
- 기본적인 시민권과 정치적 자유의 헌법에 의한 보장과 보호
- 복수 정당에 기반을 둔 대의제와 자유선거에 의한 정부 수립
- 정치적 및 경제적 결정 과정에 다양한 이해관계자들의 참여를 보장
- 자유로운 미디어 활동 시스템 구축과 언론인의 훈련
- 모든 시민에 자유로운 정보 접근을 보장
- 소수자 및 소외계층집단을 포함하여 시민사회와 시민참여를 강화
- 민주적 거버넌스와 시장경제 원칙에 관한 교육시스템 구축과 교육 실시

I
II
III
IV
V

## (2) 법의 지배 및 독립적 사법체계 구축

- 사회 제 구성 집단을 반영하는 군대 및 경찰제도의 설립을 통해 법의 지배를 회복
- 인권의 보호와 사회적 소수 집단의 법적 능력 구비를 증진
- 독립적인 사법제도 설립, 판사·변호사 및 법률 종사자의 충원과 훈련
- 각급 수준의 전문적 직업 공무원 제도의 설립 및 능력에 따른 공무원 승진제도 수립
- 교육을 포함한 반부패 캠페인의 실행, 반부패 감시 제도구축, 반부패 법 제정 등 부패방지 체계 수립
- 모든 사람에게 공평하고 정의로운 법의 지배체제 확립

## (3) 시민사회/미디어의 구축

- 시민사회의 역할에 대한 교육
- 시민역량의 강화와 국가와의 파트너십 관계 형성: 시민사회 속에서 각 그룹끼리의 파트너십을 통한 공동체 사회 형성 지원
- 민주적 미디어의 구축: 지역 기업들이 미디어의 광고를 효율적으로 이용할 수 있도록 노하우 전수, 생존 가능한 미디어 시장의 발전 도모, 국가에 귀속되었던 미디어를 민영화하여 모든 미디어 기업에 기회를 균등 제공
- 미디어의 권리를 보장, 선동 미디어 감시, 미디어 관련 법제 제정, 미디어의 권리를 주장하는 이익그룹 창설, 미디어 독립성의 중요성에 대한 국민의 인식 제고

#### (4) 법률 및 규제체제의 구축

- 공공부문 및 사적부문의 부패 유혹을 축소하기 위해 정책결정자의 투명성, 책임성 및 반응성을 보장하는 법률 메커니즘 창설
- 제대로 기능하는 시장에 필수적인 법률의 도입 및 시행(소유권, 상법 및 노동법, 경쟁정책 등)
- 효율적인 세금제도의 구축, 기업 활동에 대한 관료적, 법률적 장벽의 제거
- 상업, 기업 활동 등 경제메커니즘을 시장경제의 제 기능을 발휘할 수 있도록 우선순위에 따라서 순차적으로 개혁

#### (5) 자유-시장 메커니즘의 구축/경제 안정화

- 독립적인 중앙은행의 설립중앙은행 설치, 거시적 환율정책 관리
- 독립적인 사적 영역의 결사체, 상공회의소, 싱크탱크 등의 설립을 허용하고, 경제개혁에 대한 그들의 투입을 보장
- 공무원 및 일반 주민들이 시장개혁의 필요성에 대해 인식하도록 여러 가지의 형태의 교육, 캠페인, 소규모 모임 조직 등을 통해 활동
- 원조 의존으로부터 벗어나 경제정책을 개선하고 기업 활동의 여건 증진과 사회적 복지 증진을 위한 경제정책 개선을 위한 활동 전개
- 원조 프로젝트에 대한 용역 획득, 보조금, 세금 감면 등에 대한 정부의 공정한 지침을 요구
- 기업가 정신의 고양, 소기업 장려, 기술 훈련 및 상담 제공
- 비공식부문의 민주적 제언과 참여를 지원하고, 기업 등록 절차 개혁, 사적 재산권 강화

I

II

III

IV

V



## Annotated Bibliography of International and Bilateral Agencies Supporting Democracy Assistance Abroad

### I. UNDP

#### 1. *Justification of Democratic Governance*

The response to the recent global economic crisis by many countries around the world, particularly developed nations, has demonstrated that the state has an important role to play in addressing critical challenges. This is also an important lesson for developing countries as public institutions must have the capacity to address these difficulties while at the same time delivering the benefits of human development. In response to these demands, UNDP's Democratic Governance Group(DGG) is focusing on enhancing the capacity of the state to make it more responsive, capable, and inclusive. The Democratic Governance Global Community of Practice meeting, held in Dakar in February(2010), brought together former heads of states and practitioners and corroborated this approach. The Democratic Governance Practice(DGP) is supporting this agenda by fostering inclusive participation and promoting responsive institutions, underpinned by international agreed gender, human rights and anti-corruption principles.<sup>45</sup>

Working with scarce public resources to target people in need means that governments need to improve the delivery of services while ensuring equity

---

<sup>45</sup> "Fast Facts," United Nations Development Programme (September 2010), <<http://www.undp.org/publications/fast-facts/FF-governance.pdf>>.



and inclusion at the economic, social, and political levels. Similarly, charting a sustainable course out of crisis without abandoning human development targets requires increased stakeholder participation in governance processes and strong public institutions that can effectively respond to any challenge. It also requires a civil society that can hold their governments to account. Together, these elements set the agenda for DGG's work.<sup>46</sup>

Globally, the Democratic Governance Group tracks governance policy, promotes knowledge networks, and contributes to shaping the global dialogue on governance. The UNDP Oslo Governance Centre assesses progress and publishes the best thinking in policy and practice. Regionally, UNDP Regional Centres serve as hubs that link all offices and provide a wide range of services from advisory to programme management.

Nationally, more than 130 UNDP country offices promote democratic governance at the request of governments, working in partnership with democratic governance institutions. Locally, UNDP supports efforts to improve local capacity to deliver basic services, especially to women and the poor - and to ensure their voices are included in political decision-making. UNDP is the lead agency on democratic governance in the UN system. One third of our total resources go to democratic governance projects, programmes and initiatives each year. They promote:<sup>47</sup>

- Advocacy
- Capacity development
- Policy advice and technical support
- Partnerships
- Sharing of experiences and good practices<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> "Fast Facts," United Nations Development Programme.

<sup>47</sup> "Democratic Governance," United Nations Development Programme, <[http://www.undp.org/governance/about\\_us.shtml](http://www.undp.org/governance/about_us.shtml)>.

<sup>48</sup> *Ibid.*

UNDP supports efforts to advance democratic governance in four main areas:

- Expanding people's opportunities to participate in political decision-making, particularly those of women and the poor
- Making democratic institutions more accountable and responsive to citizens, supporting national parliaments, public administrations and rule of law
- Promoting the principles of democratic governance - in particular, anti-corruption, human rights, women's empowerment and equal opportunity
- Supporting country-led democratic governance assessments that help countries to assess their needs, monitor their progress and achieve their goals<sup>49</sup>

## 2. *Sample Projects*

### **Elections**

In 2009, UNDP launched its first-ever Global Programme on Electoral Cycle Support(GPECS). GPECS is a three-year, \$50 million initiative to help countries improve their electoral laws, processes and institutions, and to enhance the participation of women in electoral processes. GPECS takes an electoral cycle - as opposed to election day - approach to assistance, while seeking also to integrate electoral assistance into a wider framework of democratic governance. Activities are implemented at the global, regional and country levels. GPECS promotes collaboration among regions by facilitating the exchange of good practices in democracy; disseminates tools and knowledge products in electoral assistance; promotes collaboration with electoral management bodies; and leverages women's participation in elections, particularly in postconflict environments.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> "Democratic Governance," United Nations Development Programme.

<sup>50</sup> "Investing in Democracy: A UNDP GPECS Brochure," United Nations Development Programme (April 2010), <[http://www.undp.org/governance/focus\\_electoral.shtml](http://www.undp.org/governance/focus_electoral.shtml)>.

### **Democratic governance assessments**

Through the multi-year Global Programme on Capacity Development for Democratic Governance Assessments and Measurements(2008~2011), UNDP seeks to assist developing countries produce disaggregated and non-ranking governance indicators to enable national stakeholders to better monitor performance in democratic governance reforms. The main aims of the programme are to develop the capacities of government, the national statistics office and civil society in the collection, maintenance and analysis of governance related data, as well as to assist in the development of an inclusive and consultative framework for the systematic assessment and monitoring of democratic governance goals and targets expressed in national development plans.

### ***3. Assumptions and Definitions of Democratic Governance***

World leaders at the Millennium Summit called on the international community to “spare no effort to promote democracy and strengthen the rule of law, as well as respect for all internationally recognized human rights and fundamental freedoms, including the right to development.” This is the challenge and promise of democratic governance.<sup>51</sup>

## **II. The United Nations Democracy Fund(UNDEF)**

### ***1. Justification***

UNDEF was established by the UN Secretary-General in 2005 as a United Nations General Trust Fund to support democratization efforts around the

---

<sup>51</sup> “Democratic Governance,” United Nations Development Programme, <[http://www.undp.org/governance/about\\_us.shtml](http://www.undp.org/governance/about_us.shtml)>.

world. UNDEF supports projects that strengthen the voice of civil society, promote human rights, and encourage the participation of all groups in democratic processes. The large majority of UNDEF funds go to local civil society organizations - both in the transition and consolidation phases of democratization. In this way, UNDEF plays a novel and unique role in complementing the UN's traditional work - the work with Governments - to strengthen democratic governance around the world. UNDEF subsists entirely on voluntary contributions from Governments; in(2010), it surpassed 110 million dollars in contributions and now counts 39 countries as donors, including many middle - and low - income States in Africa, Asia and Latin America.<sup>52</sup>

In four Rounds of Funding so far, UNDEF has supported a total of more than 330 projects in more than 110 countries.

UNDEF projects are two years long and fall under one or more of six main areas:

- Community development
- Rule of law and human rights
- Tools for democratization
- Women
- Youth
- Media

UNDEF grants range from US \$50,000 to US \$500,000. Applications are subject to a highly rigorous and competitive selection process, as UNDEF receives an average of about 2,000 applications a year and only some 60~70 are selected.<sup>53</sup>

UNDEF was one of only two UN entities mentioned by President Barack

---

<sup>52</sup> "About UNDEF," United Nations Democracy Fund (2010), <[http://www.un.org/democracyfund/About\\_US/about\\_us\\_index.html](http://www.un.org/democracyfund/About_US/about_us_index.html)>.

<sup>53</sup> *Ibid.*

Obama in his speech to the UN General Assembly on 23 September(2010). Declaring that it's time for every Member State...to increase the UN Democracy Fund, President Obama spoke of democracy as the form of government that delivers most for citizens, and described civil society - the focus of UNDEF's work - as the shapers of human progress and the conscience of communities.

The overall purpose of UNDEF is to support democratization around the world by funding projects that strengthen the voice of civil societies, promote human rights, and encourage the participation of all in democratic processes. Projects could be in the field of, inter alia, strengthening democratic dialogue, civil society empowerment, civic education, freedom of information, and strengthening the rule of law.<sup>54</sup>

UNDEF will preferentially fund projects implemented by civil society organizations(CSOs) selected through a competitive process that includes quality control and due diligence. Projects may also be implemented, as appropriate, by government bodies, national constitutional bodies, regional entities, intergovernmental bodies and United Nations entities.<sup>55</sup>

How does it work with other UN agencies?: The Fund attempts to complement existing activities, and respond to requests that go beyond the reach of existing mechanisms. It works closely with other UN bodies to ensure coordination.<sup>56</sup>

In order to do so, one of the key actors of the UNDEF's governance structure is the Programme Consultative Group(PCG). The PCG is composed of representatives from the UN Department of Political Affairs, the UN Department of Peace keeping Operations, the UN Development Fund for Women, the UN Development Programme, the UN Development Group, the

---

<sup>54</sup> "Terms of Reference," United Nations Democracy Fund (2010), <[http://www.un.org/democracyfund/About\\_Us/TOR\\_EN.html](http://www.un.org/democracyfund/About_Us/TOR_EN.html)>.

<sup>55</sup> "About UNDEF," United Nations Democracy Fund.

<sup>56</sup> "UNDEF Frequently Asked Questions (FAQs)," United Nations Democracy Fund (2010), <<http://www.un.org/democracyfund/XFAQsPF.htm>>.

UN Office on Drugs and Crime and the UN Office of the High Commissioner for Human Rights giving substantive and scientific advice to the UNDEF Office and the Advisory Board on project proposals and funding criteria.<sup>57</sup>

## 2. *Sample Projects*

### A. **Building a Global Network for Democracy**

- Implementing Agency: PARTICIPA, International Centre for Democratic Transition, Kawakibi Democracy Transition Center, Institute for Social Sciences New Delhi
- Executing Agency: Council for a Community of Democracies
- Time Period: April 2007~March 2008

This project sought to build regional networks of civil society organizations. The primary way this project did this was through a series of conferences and round tables in Mali, Chile, Belgium, Jordan and Taiwan. These meetings brought NGOs from the various regions together to discuss a broad range of issues on which they were working. These issues included things like gender equality, press freedom, poverty and development and rule of law. In the Mali conference, held in Bamako, government ministers from the five countries involved in the conference also attended. Accordingly, a dialog between CSOs and government occurred as well.<sup>58</sup>

One of the major goals of this project was to create an NGO network that could work in parallel with the governments which are part of the community of democracies.<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup> "UNDEF Frequently Asked Questions (FAQs)," United Nations Democracy Fund.

<sup>58</sup> Lincoln Mitchell, "Ten Exemplary Projects from the UNDEF First Round of Funding: United Nations Democracy Fund - Best Practices," United Nations Democracy Fund (November 2010), <<http://www.un.org/democracyfund/News/NFU05Apr11.html>>.

<sup>59</sup> *Ibid.*

The participating organizations produced a number of recommendations at the Mali meeting. These recommendations, known as the Bamako Consensus Declaration, were reviewed at the meeting in Bamako, agreed upon and then distributed to participating NGOs and relevant governments. This suggests that this project moved substantially towards creating a valuable NGO network and to use the strength of this network to communicate more effectively to governments in democratizing countries.<sup>60</sup>

### **B. Support in Achieving the MDG9 on Human Rights and Democratic Governance**

- Implementing Agency: The Institute of Philosophy, Sociology and Law, Academy of Sciences
- Time Period: February 2007~December 2008

Mongolia by providing technical support to the Mongolian government to help that government increase its capacity to develop indicator and to monitor progress towards Millennium Development Goals. Through providing this assistance, UNDEF helped support efforts to make the government of Mongolia govern more effectively and further implement reforms.<sup>61</sup>

Programs which work closely, even exclusively, with governments rarely make major contributions to democratic development. For this reason, the program, which was implemented by the Institute of Philosophy, Sociology and Law, Mongolian Academy of Sciences, set up several NGO round tables so that relevant government and non-governmental stake holders could discuss the development of these indicators and structures for monitoring Mongolia's progress in these areas. Overall, ten of these roundtable

---

<sup>60</sup> Mitchell, "Ten Exemplary Projects from the UNDEF First Round of Funding: United Nations Democracy Fund - Best Practices."

<sup>61</sup> *Ibid.*

discussions were held bringing together approximately 400 participants.<sup>62</sup> The strength of this project was that it addressed important government needs while maintaining a strong civil society component.<sup>63</sup>

### ***3. Assumptions and Definitions of Democracy***

In the 2005 World Summit Outcome,<sup>64</sup> the Heads of State and Government reaffirmed that democracy is a universal value based on the freely expressed will of the people to determine their own political, economic, social and cultural systems, and their full participation in all aspects of their lives. They also reaffirmed that there is no single model of democracy, that it does not belong to any country or region, and reaffirmed the necessity of due respect for sovereignty and the right of self-determination. The Summit Outcome stresses that democracy, development and respect for all human rights and fundamental freedoms are interdependent and mutually reinforcing.<sup>65</sup>

## **III. Department for International Development(DFID)**

### ***1. Background***

“When the Department for International Development(DFID) was set up in 1997, it made fighting world poverty its top priority. This marked a turning point for Britain’s aid programme, which until then had mainly involved economic development.”<sup>66</sup>

---

<sup>62</sup> Mitchell, “Ten Exemplary Projects from the UNDEF First Round of Funding: United Nations Democracy Fund - Best Practices.”

<sup>63</sup> *Ibid.*

<sup>64</sup> “2005 World Summit Outcome,” United Nations General Assembly, A/60/L.1 (paragraphs 135~137), p. 30 (September 2005).

<sup>65</sup> “About UNDEF,” United Nations Democracy Fund (2010), <[http://www.un.org/democracyfund/About\\_Us/about\\_us\\_index.html](http://www.un.org/democracyfund/About_Us/about_us_index.html)>.



“Fighting world poverty is about relieving hunger, getting more children into school, preventing killer diseases, improving healthcare and giving people access to water and sanitation. Each of these is a priority in itself, but each priority is only one part of the broad landscape of international development.

Most UK aid from DFID goes to developing countries either directly or through an international body, whichever is judged to achieve the best results.”<sup>67</sup>

In 2009/10, 16% of DFID’s bilateral programme went directly to governments to spend on services like education, health, water and sanitation to lift their citizens out of poverty.<sup>68</sup> Following the formation of the Coalition Government in(2010), DFID revised its criteria for providing aid directly to governments of developing countries, and subsequently required stronger evidence of the results government programmes expect to achieve.<sup>69</sup>

DFID provides aid directly to governments when it determinesthat they share the following commitments to:

- reducing poverty
- respecting human rights and other international obligations
- improving public financial management, promoting good governance and transparency, and fighting corruption

In addition, it also requires governments to commit to improving their accountability to citizens. We will encourage governments to make accessible budget information available, and to allow citizens to participate(and hold their governments accountable) in how public funds are spent.

Once we are satisfied that the governments share these commitments, we may provide aid directly to them.

---

<sup>66</sup> “About DFID - History,” Department of International Development (2011), <<http://www.dfid.gov.uk/About-DFID/History1>>.

<sup>67</sup> “About DFID - How we deliver aid,” Department of International Development (2011), <<http://www.dfid.gov.uk/About-DFID/Quick-guide-to-DFID/how-aid-is-spent>>.

<sup>68</sup> *Ibid.*

<sup>69</sup> *Ibid.*

By increasing our support to domestic accountability, we aim to empower more citizens, including the poorest, to hold their governments to account and drive improvements in the quality and access to key services.<sup>70</sup>

More than 40% of UK aid is channelled through international bodies. Between them they address all aspects of development. Activities include work on healthcare, peace keeping, education and economic growth. The main recipients are:

- The European Commission
- The World Bank
- The United Nations
- The Global Fund

UK aid is also provided to charities. These include international charities like Oxfam, VSO and Action Aid and charities based in developing countries.

In response to humanitarian crises, UK aid is provided to charities and international bodies or directly to countries affected.<sup>71</sup>

But our work is more than aid. We also aim to influence other donor governments and organizations to work to reduce poverty.<sup>72</sup>

## 2. *Sample Projects*

### A. **How to Note on Electoral Assistance**

“The Foreign Office(FCO) and Department for International Development (DFID) have produced a joint How to Note on electoral assistance, covering both diplomatic engagement and development assistance.”<sup>73</sup>

---

<sup>70</sup> “About DFID-How we deliver aid,” Department of International Development.

<sup>71</sup> *Ibid.*

<sup>72</sup> *Ibid.*

<sup>73</sup> “How to Note on Electoral Assistance: Summary Version,” Department for International Development and Foreign & Commonwealth Office (December 2010), <<http://centralcontent.fco.gov.uk/resources/en/pdf/electoral-assistance-summary>>.

The How to Note reflects a shift in UK and international practice on electoral support, away from ad-hoc assistance for the conduct of particular elections towards a more long-term, strategic engagement with the development of the electoral system as a whole.<sup>74</sup> To that end, the Note introduces a diagnostic and planning tool known as the Electoral Cycle Approach.<sup>75</sup>

Elections are an essential part of the democratic process, and present both opportunities and risks for democratization. In many cases, elections reinforce democratic values and institutions, and represent an opportunity for exercising the rights of citizens. But in weak institutional environments, they can give rise to pressures and tensions that can undermine democracy and erupt into violence. Elections in post-conflict settings can be highly divisive and create an atmosphere in which violence can escalate. The timing of post conflict elections is therefore critical.<sup>76</sup>

Where the UK has decided to support the electoral process, it is critical that we plan our engagement strategically, to make the most effective use of resources. Over the past few years, there has been a decisive shift in the way the UK and many of its international partners engage with elections, away from *ad hoc* support for specific electoral events or activities towards a more strategic engagement with the electoral process as a whole. Engaging strategically means:<sup>77</sup>

The full How To Note introduces the substantive issues and policy choices most likely to arise at different points in the electoral cycle, and offers guidance on where to go for further information. The following topics are covered: the electoral system; electoral management bodies; political party development and campaign financing; boundary delimitation; equality and

---

<sup>74</sup> “How to Note on Electoral Assistance: Summary Version,” Department for International Development and Foreign & Commonwealth Office.

<sup>75</sup> *Ibid.*

<sup>76</sup> *Ibid.*

<sup>77</sup> *Ibid.*

inclusiveness; media; voter registration; party and candidate registration; civic and voter awareness; dispute resolution; elections security; out-of-country voting; results verification; and monitoring.<sup>78</sup>

## **B. Governance Component of Pakistan Aid**

What UK aid has helped achieve in Pakistan:

10,000 people were killed in violent incidents in Pakistan in(2010). There is a backlog of about one million law court cases. Only a third of the population voted in the last general election. And one of the worst ‘gender gaps’ in the world, ranked 132 out of 134 countries by the World Economic Forum due to issues including honour killings, forced marriages, and physical and sexual violence. Grievances caused by poverty, injustice, poor or non-existent schooling and healthcare, and not enough jobs provide fertile breeding ground for criminality and conflict, which in turn generate further unrest and instability. Over the coming years the UK will help to build stability and address some of the root causes of conflict in Pakistan by both strengthening weak government institutions, and supporting people to demand better services from their government, including education, healthcare, and access to justice.<sup>79</sup>

UK aid will help make government more effective and accountable; tackle corruption; and increase transparency so the public and media can hold Parliamentarians and organizations to account. We will also support women’s rights in Pakistan, including tackling domestic violence, empowering women to get involved in local politics, and strengthening legislation. We will

---

<sup>78</sup> “How to Note on Electoral Assistance: Summary Version,” Department for International Development and Foreign & Commonwealth Office.

<sup>79</sup> “UKaid: Changing lives, delivering results in Pakistan,” Department for International Development and UKaid (Spring 2011), <[http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/DFID%20Pakistan%20eBrochure%201%20March%202011%20\(3\).pdf](http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/DFID%20Pakistan%20eBrochure%201%20March%202011%20(3).pdf)>.

prioritize building peace and stability in the areas bordering Afghanistan, where conflict has destroyed livelihoods and vital infrastructure. The UK will contribute to the rebuilding of roads, schools, healthcare units, as well as help provide people with a viable way to earn money and improve access to security and justice. And the UK will strengthen democracy in Pakistan by getting an additional two million people(nearly half of them women) to vote in the next general election, as well as help improve how elections are managed.<sup>80</sup>

### ***3. Assumptions and Definitions of***

#### **A. Democracy**

Influenced by 2005 UN World Summit results/definition of Democracy:

“Democracy is a home-grown product, and cannot be imposed from the outside. International norms make it clear that each country must choose its own form of government, and the influence of the international community over those choices is generally limited. Most countries, however, have committed themselves to respecting democratic principles, and many are engaged in the long process of strengthening the norms and institutions required to put those principles into effect. Together with our international partners, the UK stands ready to support that process of democratic consolidation.”<sup>81</sup>

---

<sup>80</sup> “Ukaid: changing lives, delivering results in Pakistan,” Department for International Development and UKaid.

<sup>81</sup> “How to Note on Electoral Assistance: Summary Version,” Department for International Development and Foreign & Commonwealth Office.

## **B. Governance**

“Governance is sometimes seen as an intangible concept. But at root it is a simple one. Governance describes the way countries and societies manage their affairs politically and the way power and authority are exercised. This makes a big difference to all our lives: it determines the security of our families from conflict, disease and destitution; our freedom to actively participate in our societies and to have a say in the way we are governed; and our opportunities to educate ourselves and to be economically productive, securing a better future for ourselves and our communities. Governance determines whether our states can collect taxes and use them responsibly to deliver public services. For the poorest and most vulnerable, the difference that good, or particularly bad, governance, makes to their lives is profound: the inability of government institutions to prevent conflict, provide basic security, or basic services can have life-or-death consequences; lack of opportunity can prevent generations of poor families from lifting themselves out of poverty; and the inability to grow economically and collect taxes can keep countries trapped in a cycle of aid-dependency.<sup>82</sup>

## **IV. Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA)**

### **1. Program**

Democratic development. To help to ensure that people are given greater opportunities to influence developments locally, regionally and nationally.

Governmental agency providing technical assistance and funding

---

<sup>82</sup> “The Politics of Poverty: Elites, Citizens and States,” Department for International Development, <<http://www.dfid.gov.uk/r4d/politicsofpoverty.asp>>.

throughout the world.

“Sida is an authority under the jurisdiction of the Swedish Ministry for Foreign Affairs. The Swedish government manages our operations and we perform the assignments we receive to achieve the targets of Sweden’s development assistance policy.”<sup>83</sup>

Brief Overview: Sida is a government agency of the country of Sweden with over 650 employees. Sida channels its resources through NGOs, multilateral cooperation, and the EU, among others and is interested in promoting the idea of ‘international development cooperation’ to replace the one-sided giving indicated by the term ‘assistance.’ Supporting over 2,000 projects in over 100 countries(over 20 of them are specially designated as target countries), Sida seeks to create partnerships with companies, popular movements, organizations, universities, and government agencies for its development projects. Sida’s geographic focus is on countries in Africa, Asia, Latin America, and Central and Eastern Europe.<sup>84</sup>

Sida works according to directives of the Swedish Parliament and Government to reduce poverty in the world. The overall goal of Swedish development cooperation is to contribute to making it possible for poor people to improve their living conditions. Sida is organized in nine departments.

Sida’s head office is located at Valhallavägen in Stockholm, but staff are also stationed in the partner countries. From January 1, 2011 Sida is organized in nine departments and the Director-General’s Office. Focus is on a more effective and efficient organization based on a flatter structure, with fewer managers.

Sida is managed by a governing board with full responsibility.<sup>85</sup>

---

<sup>83</sup> “About us: How we are governed,” Swedish International Development Cooperation Agency (March 2010), <<http://www.sida.se/English/About-us/How-we-are-governed>>.

<sup>84</sup> “SIDA,” The World Bank Group, *Upgrading Urban Communities* (2001), <<http://web.mit.edu/urbanupgrading/upgrading/resources/organizations/Sida.html>>.

<sup>85</sup> *Ibid.*

New structural changes:

“Sida is restructuring its organisation, and the board has decided on a new organizational structure for the agency. The new structure will come into effect 1 January 2011.”<sup>86</sup>

The acting Director-General of Sida has a mission to form an organization that better is suited in meeting the demands and expectations on our work. The intention is to form a development agency that is more adapted to its mission, and where knowledge and know-how moves closer to our partners in order to deliver sustainable results for the poor.<sup>87</sup>

### **The new organization structure Sida in brief**

The present organizational structure, in which Sida’s departments are divided into three ‘pillars,’ will function until 1 January 2011. From then on the organization will have a new organizational structure in a classical structure with nine departments directly under the Director General.<sup>88</sup>

Focus is on a more effective and efficient organization based on a flatter structure, with fewer managers. Today there are 17 departments. The two-tiered leadership structure that is today’s SMG and OMG (Strategic management group and operational management group) will be removed. The current three ‘pillars’ will disappear.<sup>89</sup>

The restructured organization, which will come into effect 1 January 2011, is smaller than the current one. This reality translates into an organization with between 120~150 full-time employees less than Sida currently employs. The reduction will affect staff in Sweden, in order to top up the proportion of abroad. Parallel to the restructuring process during autumn (2010), ongoing activities according to our strategies will continue.<sup>90</sup>

---

<sup>86</sup> “SIDA,” The World Bank Group.

<sup>87</sup> *Ibid.*

<sup>88</sup> *Ibid.*

<sup>89</sup> *Ibid.*



### What prompted the change?

In essence, we are faced with a twin challenge of balancing our administrative budget, while increasing our presence in partner countries<sup>91</sup>

- The Government has decided that Sida should have more personnel working in our partner countries to monitor and promote further development achievements.
- Sida must have an administrative budget in balance by 2012 and will require an even more efficient and effective management and governance.
- Sida's assignment is partially changed with the new instruction from the government in July(2010), with an emphasis on governmental conduct and management of resources, while we need to pursue the best possible assistance. By decreasing Sida's staff in Sweden, the authority will be able to increase staff - both share and numbers - in partner countries

## 2. DAP Model and Why

Sida's assignment is partially changed with the new instruction from the government in July(2010), with an emphasis on governmental conduct and management of resources, while we need to pursue the best possible assistance. By decreasing Sida's staff in Sweden, the authority will be able to increase staff - both share and numbers - in partner countries

“Sida's efforts are concentrated on issues where Sweden has specialist knowledge and experience and where there is the greatest demand for Swedish support.”<sup>92</sup>

---

<sup>90</sup> “SIDA,” The World Bank Group.

<sup>91</sup> *Ibid.*

<sup>92</sup> “About us: How we operate - Important Areas of Development,” Swedish International Development Cooperation Agency (November 2009), <<http://www.sida.se/English/About-us/How-we-operate/Important-Areas-of-Development>>.

Sida is also collaborating with many other players in Swedish society. Sweden's development assistance is not the only area that should contribute towards fair and sustainable development in accordance with Sweden's policy for global development. All areas of Swedish policy - from economics and the environment to culture and international cooperation - should play a part. Authorities, municipalities, trade and industry and others all have an important role to play. The policy takes the perspective of the poor with the conviction that they can take themselves out of poverty given the right conditions.<sup>93</sup>

### **Five important fields to reduce poverty**

The overall target of Sweden's development assistance is to ensure that those in poverty have the ability to improve their living conditions. To carry out this assignment effectively and strategically, Sida has divided its work into five areas.<sup>94</sup>

These five areas are:

- Democracy, equality and human rights
- Economic development
- Knowledge, health and social development
- Sustainable development
- Human security

### **Democracy, equality and human rights**

Equal treatment and the ability to affect your life and the society in which you live are basic democratic rights. And they are of great importance in combating poverty. However, these rights are far from being a foregone conclusion for millions of people. Democracy, human rights and equality are therefore overall targets for Sweden's development co-operation, and the

---

<sup>93</sup> "About us: How we operate - Important Areas of Development," Swedish International Development Cooperation Agency.

<sup>94</sup> *Ibid.*

fields of work in which Sweden invests in most.<sup>95</sup>

Poverty is not just about a lack of food, water or a roof over your head. Being poor also implies suffering from a lack of power and choice. Democracy, human rights and gender equality are therefore overall targets for all of Sweden's development assistance efforts.<sup>96</sup>

Equal treatment, freedom from discrimination on the basis of gender, sexual preference, age, disability or ethnic background and the ability to affect your own life as well as the society in which you live are basic human and democratic rights that are hugely important in combating poverty.<sup>97</sup>

These rights are not a foregone conclusion for millions of people. Democracy, human rights and equality are therefore overall targets for Sweden's development co-operation, and an area where Sweden is investing most.<sup>98</sup>

### **Democracy - a controversial issue**

Providing support in these areas is met with some controversy, mainly due to the fact that it involves sharing power in society so that poor people and women have a greater say. Sida is therefore working with these issues in many different ways and together with several players - governments in partner countries, international organizations such as the UN and the World Bank and with popular movements and other civilian organizations in Sweden and partner countries. Current examples of efforts that Sweden is supporting are:<sup>99</sup>

- The creation of a new and democratic police organization in Rwanda.
- Promoting free media in Sri Lanka through the Sri Lanka Press

---

<sup>95</sup> "About us: How we operate - Important Areas of Development," Swedish International Development Cooperation Agency (November 2009), <<http://www.sida.se/English/About-us/How-we-operate/Important-Areas-of-Development>>.

<sup>96</sup> *Ibid.*

<sup>97</sup> *Ibid.*

<sup>98</sup> *Ibid.*

<sup>99</sup> *Ibid.*

Institute.

- Social protection for adults and children in Tajikistan.
- Setting up an ombudsman for the indigenous population in Guatemala, as part of an overall effort to improve the rights of women and indigenous populations.
- Supporting Roma's rights in Kosovo, which includes breaking the double discrimination of female Roma.
- Counteracting circumcision in Kenya by developing alternative rituals for girls and young women.
- Promoting children's rights within the legal sector in Laos.

### **Gender equality important in all development assistance efforts**

Women and girls suffer much more due to poverty and the absence of legal protection than men and boys. The reason for this is that equal opportunities for women do not exist in every area, especially in terms of employment, owning and earning money.<sup>100</sup>

There should be an equality perspective in all of Sida's efforts. An analysis is always done on how a contribution affects women and men. At present, Sida is also making special contributions to build women's economic influence and to combat sexually-related violence.<sup>101</sup>

Sweden's support for democracy, equality and human rights:

- Democracy and human rights are the largest areas for our development assistance.
- In 2008, more than SEK 3 billion of the development assistance grant went to direct efforts for democracy and human rights, which make up 21 per cent of Sida's total development assistance grant.
- In 2009, a grant of SEK 100 million was also introduced for

---

<sup>100</sup> "About us: How we operate - Important Areas of Development," Swedish International Development Cooperation Agency.

<sup>101</sup> *Ibid.*

organizations and groups working for democracy under particularly difficult or risky conditions, with a special focus on human rights defenders and freedom of expression.

Poverty often goes hand in hand with a lack of democracy. The countries at the bottom of the UNDP's list have deficiencies on various points. This is, for example, where we find Mozambique, which receives considerable support from Sweden. Every year, Freedom House estimates the extent of citizens' freedoms and the human rights that they enjoy.

There has been a considerable reduction in the number of authoritarian regimes in the last 30 years, while new, often fragile, democracies have appeared. But this trend is not as positive everywhere and in recent years there have been worrying signals that suggest that the levels of democracy and political freedom in the world are actually falling. So far, only 13 per cent of the world's population live in fully developed democracies.<sup>102</sup>

### **Varying conditions**

The respect for human rights and improving democracy has reached different stages in our partner countries. Our development assistance must therefore be tailored according to the level of democracy that the country has achieved.<sup>103</sup>

Some of our partner countries are not governed according to democratic principles. There is a constant discussion about whether it is right or wrong to provide support to these. However, our development assistance does not go to these regimes, but to organizations that are independent of the government. This is one way of working towards change in the long term.<sup>104</sup>

---

<sup>102</sup> "About us: How we operate - Important Areas of Development," Swedish International Development Cooperation Agency.

<sup>103</sup> *Ibid.*

<sup>104</sup> *Ibid.*

About one quarter of Sida's development assistance for democracy and human rights goes through the UN and other multilateral organizations, particularly the UN's Office of the High Commissioner for Human Rights, the OHCHR.<sup>105</sup>

Three major areas in democratic development assistance are:

- Civil and political rights
- State democratic institutions
- Defenders of democracy
- Democracy is not a static state. It must constantly be kept alive. Sweden is making an additional investment for the defenders of democracy in 2009. SEK 100 million extra will be given to organizations or to individuals who are working for human rights: agents for change. These efforts will strengthen democracy and the freedom of expression.<sup>106</sup>

### 3. *Sample Projects*

#### A. Election Observation in Moldova to Strengthen Democracy

- Published: Wednesday, June 24, 2009
- Changed: Friday, April 16, (2010)

"It is difficult to prove the connection exactly, but it is probable that election observers' criticism of the elections on 5 April 2009 in Moldova contributed to there being a new election."<sup>107</sup>

---

<sup>105</sup> "About us: How we operate - Important Areas of Development," Swedish International Development Cooperation Agency.

<sup>106</sup> *Ibid.*

<sup>107</sup> "Moldova: Programmes and Projects - Election observation in Moldova to strengthen democracy," Swedish International Development Cooperation Agency (April 2010), <<http://www.sida.se/English/Countries-and-regions/Europe/Moldova-/Programmes-and-projects1/Case-1>>.

Sweden supported Moldovan non-governmental organizations'(NGOs) election observation and the major international election observation.<sup>108</sup>

In the existing political context, it's important to us to promote the Moldovan civil society's voice and actions, says Malin Lundén, programme officer at Sida. NGOs play an important role in continuing the so far hopeful road to greater democracy.<sup>109</sup>

The NGOs informed voters about the election and why it was important to vote. They also observed the election before and on election day and organized debates in private media channels to provide an alternative to the government-loyal media channels.<sup>110</sup>

In the election on 5 April 2009, the governing Communist Party won 60 seats of the 101 in the parliament. It was a surprisingly large victory, which led to violent demonstrations in the capital, Chisinau. However, the party still lacks a mandate for a majority. On 3 June, the opposition rejected the Communist Party's proposal for a new president. There will therefore be a new election.<sup>111</sup>

### **Opposition strengthened**

The opposition has undoubtedly been strengthened by the criticism that election observers voiced against both the prelude to the election and how it was run.<sup>112</sup>

The large civic coalition for free and fair elections, 'Coalitia 2009,' consisted of about 90 Moldovan NGOs. Their criticism included enormous advantages for the governing party in the mass media and that there were too few voting stations abroad, where more than 625,000 Moldovans live - most them of

---

<sup>108</sup> "Moldova: Programmes and Projects - Election observation in Moldova to strengthen democracy," Swedish International Development Cooperation Agency.

<sup>109</sup> *Ibid.*

<sup>110</sup> *Ibid.*

<sup>111</sup> *Ibid.*

<sup>112</sup> *Ibid.*

voting age.<sup>113</sup>

The coalition also says it has proof that the authorities used state resources for election propaganda for the Communist Party. These irregularities were more obvious in the breakaway republic of Transnistria than in the rest of the country.<sup>114</sup>

The elections were not correct and not completely free," the coalition announced in a press release.

### **Mixed feedback from international election observers**

The largest foreign delegation of election observers came from the Organization for Security and Co-operation in Europe(OSCE), the European Parliament and the European Council. Their conclusion is that a lot of progress has been made in the organization and handling of the election, but that further improvements are necessary.<sup>115</sup>

### **B. Our Work in Mozambique**

- Published: Monday, June 22, 2009
- Changed: Thursday, January 27, 2011

“Mozambique is one of Sweden’s main countries for cooperation within its work with development aid. The reason for this is the Mozambican government’s methodical work on poverty issues. We are now extending our cooperation to support the country’s continued efforts in the fight against poverty.”<sup>116</sup>

---

<sup>113</sup> “Moldova: Programmes and Projects - Election observation in Moldova to strengthen democracy,” Swedish International Development Cooperation Agency.

<sup>114</sup> *Ibid.*

<sup>115</sup> *Ibid.*

<sup>116</sup> “Our work in Mozambique,” Swedish International Development Cooperation Agency (January 2011), <<http://www.sida.se/English/Countries-and-regions/Africa/Mozambique/Our-work-in-Mozambique>>.



Mozambican society is struggling with huge difficulties. Despite a reduction in poverty, the average life expectancy is 42 years, and the country remains one of the world's poorest. With the aim of building on the positive developments of recent years, we are focusing our direct support on democracy, economic development and research cooperation.<sup>117</sup>

## Democracy

Democracy in Mozambique is still in its infancy. Since independence, there have been improvements in democratic development and the respect for human rights in most areas, but the trend is not across the board. Some of the improvements include a relatively free press and gradual developments within a series of social areas such as the right to education, health and water. But the challenges of an inadequate law sector, police brutality and the discrimination of women and other marginalized groups remain, and Sida is working on these issues, partly through our support of national human-rights and equality organizations.<sup>118</sup>

Through budgetary support, we are improving the country's administrative systems and raising the general public's insight into state finances. These reforms are a vital initiative in the fight against widespread corruption.<sup>119</sup>

Considerable support is given to civil society groups for organizational development. Strong and independent organizations can both follow up on the country's strategy to combat poverty and affect change towards democracy. For example, we are supporting the Association of West-European Parliamentarians for Africa, which works with parliamentarians in its review function and with municipal executive boards and provincial assemblies in their respective roles in various processes.<sup>120</sup>

---

<sup>117</sup> "Our work in Mozambique," Swedish International Development Cooperation Agency.

<sup>118</sup> *Ibid.*

<sup>119</sup> *Ibid.*

<sup>120</sup> *Ibid.*

## 4. Assumptions and Definitions of

### A. Democracy

All of our democracy and human rights work has its origins in the Universal Declaration of Human Rights that the UN's member states signed more than 60 years ago.<sup>121</sup>

The declaration lists a series of human rights that apply to everyone, regardless of their skin colour, sex, religious beliefs, and so on. It also describes the duties the state has towards its citizens and vice versa.<sup>122</sup>

All human beings are born free and equal in dignity and rights. They are endowed with reason and conscience and should act towards one another in a spirit of brotherhood.<sup>123</sup>

*Article 1 from the UN's Universal Declaration of Human Rights*

Since this first underlying declaration, the UN has agreed on several conventions that have had a major impact on human rights work.<sup>124</sup>

### B. Governance

"The state has many duties in a democracy, but in many of our partner countries public administration is weak and insufficient. Development assistance is used to strengthen the state so that it can realize its plan of bringing an end to poverty."<sup>125</sup>

---

<sup>121</sup> "Our work for democracy and human rights," Swedish International Development Cooperation Agency (March 2011), <<http://www.sida.se/English/About-us/How-we-operate/Important-Areas-of-Development/Democracy-human-rights-and-equality/Democracy-aids-prosperity>>.

<sup>122</sup> *Ibid.*

<sup>123</sup> *Ibid.*

<sup>124</sup> *Ibid.*

<sup>125</sup> "A stronger state can improve democracy," Swedish International Development Cooperation Agency (March 2011), <<http://www.sida.se/English/About-us/How-we-operate/Important-Areas-of-Development/Democracy-human-rights-and-equality/Democracy-aids-prosperity/A-stronger-state-can-improve-democracy>>.

Part of our development assistance for democracy and human rights goes to state authorities in partner countries. The purpose is to better equip them to give the service that citizens have the right to.<sup>126</sup>

Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control.

*Article 25 in the UN's Universal Declaration of Human Rights*

Sweden is supporting the development of efficient and open public administration with a focus on poor people's needs and rights.<sup>127</sup>

## V. Canadian International Development Aid(CIDA)

### 1. Program

CIDA was established in by an order in council to administer the bulk of Canada's Official Development Assistance program and to better assist people living in poverty.<sup>128</sup>

CIDA's aim is to:

- Manage Canada's support and resources effectively and accountably to achieve meaningful, sustainable results
- Engage in policy development in Canada and internationally, enabling Canada's effort to realize its development objectives.<sup>129</sup>

---

<sup>126</sup> "A stronger state can improve democracy," Swedish International Development Cooperation Agency.

<sup>127</sup> *Ibid.*

<sup>128</sup> "About CIDA," Canadian International Development Agency (March 2011), <<http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/acdi-cida.nsf/eng/NIC-5313423-N2A>>.

<sup>129</sup> *Ibid.*

## CIDA's plans, priorities, and results

- CIDA's mission is to lead Canada's international effort to help people living in poverty.
- Canada's aid effectiveness agenda guides how Canada's aid is more efficient, focussed and accountable.
- Three priority themes are part of that Agenda and guide CIDA's work:
  - Increasing food security
  - Securing the future of children and youth
  - Stimulating sustainable economic growth<sup>130</sup>

Efforts in countries of focus are being enhanced to ensure coordination and coherence of CIDA's programming to achieve results that are meaningful. These countries were chosen based on three criteria.<sup>131</sup>

- Needs
- Ability to benefit meaningfully from Canada's assistance
- Alignment with Canada's foreign policy<sup>132</sup>

CIDA has also chosen priority themes on which to concentrate its efforts. These are areas where Canada has proven its leadership, namely:<sup>133</sup>

- Increasing food security
- Securing the future of children and youth
- Stimulating sustainable economic growth

To achieve meaningful, sustainable results, CIDA will support efforts that demonstrate:

- Local country ownership and leadership of development policies and

---

<sup>130</sup> "About CIDA," Canadian International Development Agency.

<sup>131</sup> "Aid Effectiveness Agenda," Canadian International Development Agency (March 2011), <<http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/ACDI-CIDA.nsf/eng/FRA-825105226-KFT>>.

<sup>132</sup> *Ibid.*

<sup>133</sup> *Ibid.*

strategies, based on locally identified needs and priorities - CIDA projects and programs will be aligned with partner country priorities and development plans and will be coordinated with the efforts of other donors.<sup>134</sup>

- Local involvement in the planning and execution of actions to benefit the community and the people - All CIDA efforts must be known by and support local leadership of relevant governance bodies. They will support the commitment partner countries to strong financial management and effective use of development assistance. Building the local, district, regional, or national capacity in-country is an integral part of sustainable development efforts. The eventual local ownership and maintenance of the effort is an integral part of Canadian assistance.<sup>135</sup>

### **Recent Development(2010)**

CIDA's work is now guided by three thematic priorities: stimulating sustainable economic growth, securing a future for children and youth, and increasing food security. In the coming year, we will continue to apply these strategies to all of CIDA's policies and programming, as well as integrating our cross-cutting themes - equality between women and men, governance, and environmental sustainability - across the board.<sup>136</sup>

The next year will also be vital for implementing Canada's Muskoka Initiative for Maternal, Newborn and Child Health(MNCH). We are focusing on countries that not only have high child and maternal morbidity and mortality rates, but have also demonstrated they can make progress in the seareas.

---

<sup>134</sup> "Aid Effectiveness Agenda," Canadian International Development Agency.

<sup>135</sup> *Ibid.*

<sup>136</sup> "Report on Plans and Priorities - For the period ending March 31, 2012," Canadian International Development Agency, <<http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2011-2012/inst/ida/ida-eng.pdf>>.

Canada is also leading international action on accountability for resources and results through the UN Commission on Information and Accountability for Women's and Children's Health.<sup>137</sup>

As part of its Aid Effectiveness Agenda, the Government of Canada announced in 2009 that it will be focusing 80% of bilateral resources in 20 countries of focus. These 20 were chosen based on their real needs, their capacity to benefit from aid, and their alignment with Canadian foreign policy priorities. The goal is to make Canada's international assistance more focused, more effective and more accountable.<sup>138</sup>

- Americas: Bolivia - Caribbean Regional Program - Colombia - Haiti - Honduras - Peru
- Asia: Afghanistan - Bangladesh - Indonesia - Pakistan - Vietnam
- Eastern Europe: Ukraine
- North Africa and Middle East: West Bank and Gaza
- Sub-Saharan Africa: Ethiopia - Ghana - Mali - Mozambique - Senegal - Sudan - Tanzania<sup>139</sup>

### **CIDA's commitments**

- Canada is leading a global commitment, through the G-8 Muskoka Initiative, to improve maternal, newborn and child health in developing countries and reduce the number of preventable deaths.<sup>140</sup>
- Facts on Canada's progress on meeting key G-8 development commitments in five key areas - international assistance, economic development, health,

---

<sup>137</sup> "Report on Plans and Priorities - For the period ending March 31, 2012," Canadian International Development Agency.

<sup>138</sup> "Canada's Aid Effectiveness Agenda: Focusing on Results," Canadian International Development Agency (September 2010), <[http://198.103.138.71/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/AidEffectiveness/\\$file/FocusingOnResults-EN.pdf](http://198.103.138.71/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/AidEffectiveness/$file/FocusingOnResults-EN.pdf)>.

<sup>139</sup> *Ibid.*

<sup>140</sup> "About CIDA," Canadian International Development Agency (March 2011), <<http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/acdi-cida.nsf/eng/NIC-5313423-N2A>>.

food security, and peace and security - have been issued.<sup>141</sup>

- Canadians are also kept informed on key international development challenges such as a lack of access to nutritious food, safe drinking water, adequate health care, and basic education, as well as Canada's progress toward reaching its commitments to the Millennium Development Goals.<sup>142</sup>

### **CIDA's programs and projects**

- CIDA achieves development results through its different programs and projects around the world by working with our multilateral and global partners such as the World Food Programme and the Global Fund to Fight Aids, Tuberculosis and Malaria (GFATM); through partnerships with Canadians and directly in developing countries in line with their poverty reduction plan and priorities through geographic programs.

- CIDA responds to a variety of critical humanitarian needs around the world, working in coordination with other government departments and key humanitarian partners. Updates on Canada's efforts in countries, recently affected by natural disasters, such as Pakistan and Haiti are available.

- Programming strategies have been posted for each of CIDA's countries of focus.<sup>143</sup>

- Regular reports on Canada's efforts in Afghanistan, including CIDA's development and humanitarian programs, are available as part of the Government of Canada's quarterly reports to Parliament.<sup>144</sup>

- CIDA issues a constantly-updated and searchable database of its approximately 3,000 projects through Project Browser. Under each project, users can find a brief description of the project along with CIDA's maximum contribution in Canadian dollars; names of the organisation responsible for executing

---

<sup>141</sup> "About CIDA," Canadian International Development Agency.

<sup>142</sup> *Ibid.*

<sup>143</sup> *Ibid.*

<sup>144</sup> *Ibid.*

the project; the status and start and end date of the project; and the country or countries where the project is taking place.

- CIDA issues stories from the field to inform Canadians on projects and to demonstrate the work being done with partners.<sup>145</sup>
- Through geomapping, Canadians can refer to CIDA - funded projects are being delivered in countries such as Haiti.

### **CIDA is accountable**

- Results-based management that integrates strategy, people, resources, processes, and measurements to improve decision-making, transparency, and accountability plays a fundamental role in demonstrating the integrity of CIDA's programming and its value.<sup>146</sup>
- CIDA conducts evaluations on all of its programs in order to continuously improve the design, delivery and results of its programs.<sup>147</sup>
- CIDA has an External Departmental Audit Committee and regularly performs audits of its programs to ensure effective, efficient, and prudent use of its resources.<sup>148</sup>
- CIDA adheres to the proactive disclosure of financial and human resources-related information for government departments and agencies.<sup>149</sup>

## **2. DAP Model and Why**

An indicative listing of CIDA interventions and partner agencies in the areas of human rights, democratization and good governance.<sup>150</sup>

---

<sup>145</sup> "About CIDA," Canadian International Development Agency.

<sup>146</sup> *Ibid.*

<sup>147</sup> *Ibid.*

<sup>148</sup> *Ibid.*

<sup>149</sup> *Ibid.*

<sup>150</sup> "Policy for CIDA on Human Rights, Democratization and Good Governance," Canadian International Development Agency (March 2011), <<http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/acdi-cida.nsf/eng/REN-218124821-P93>>.



This note outlines in broad terms the types of interventions taken or supported by CIDA in the areas of human rights, democratization and governance, and the partner agencies in Canada and in developing countries with which CIDA works.<sup>151</sup>

### **Types of interventions**

CIDA has supported a wide range of interventions in support of human rights, democratization and good governance objectives. Among these have been initiatives to:

- strengthen the advocacy role of organizations in civil society, including building the capacity for independent social, economic and political analysis, through training, technical assistance, participation in conferences and international networking;
- build the service role of organizations in civil society through funding for institutional development and program initiatives addressing particular needs, for example, the legal rights of street children, humanitarian and legal support for political prisoners and their families, human rights concerns of indigenous peoples, and human rights education;
- build the participation in civil society and the political process more generally of women and other marginalized groups in society, through support for education and outreach programs, and policy development;
- build the role of an independent, responsible media through training, technical assistance and linkages between journalists;
- improve the functioning of the legal system, for example, through the training of judges and practitioners, provision of equipment and

---

<sup>151</sup> "Policy for CIDA on Human Rights, Democratization and Good Governance," Canadian International Development Agency.

facilities, and the provision and dissemination of statutes and law reports;

- assist in the creation and strengthening of national human rights institutions such as human rights commissions and ombuds offices;
- support commissions of investigation, truth commissions and international human rights monitors;
- support the reform of police and security forces, the creation of new police forces as part of peace processes, and the training of staff;
- support law reform, for example, in relation to gender equality, land rights, family law, the media and conditions of work, through technical assistance and study tours;
- widen access to the law through public outreach, legal education, pamphlets on legal issues, training of paralegal workers, and provision of paralegal services;
- support improvements in the functioning of democratic institutions such as legislatures, legislative committees, research branches, offices of the Speaker, through training, provision of equipment and facilities, study tours to Canada and linkages to Canadian institutions;
- support the development of electoral processes, including voter education campaigns, strengthening electoral institutions, providing Canadian observers, supporting domestic observer groups, providing materials and equipment and assisting with electoral mapping;
- develop post-secondary education programs that build knowledge and skills in such areas as human rights law, law reform and policy development;
- support conflict resolution and dialogue initiatives through sponsoring fora, mediation initiatives, networking and linkages to concerned Canadian organizations;
- support governments undergoing democratic transitions, for example, by providing technical assistance on such issues as public service

- reform, law reform, regulatory reform and policy development, and by upgrading the knowledge and skills of the new leadership;
- assist demobilization of ex-combatants in support of peace/reconciliation initiatives, for example, by providing humanitarian assistance, supporting land registration and transfer programs, and assisting the development of cooperatives;
  - support initiatives to remove anti-personnel mines;
  - assist governments in developing procedures for financial accountability, such as technical assistance and networking to build the capacity of audit institutions and public accounts committees;
  - work with other donor agencies to share information and program insights, and coordinate program interventions and policy approaches;
  - encourage international financial institutions and regional development banks to increase the priority placed on rights, democracy and good governance in their policies and programs.<sup>152</sup>

### **Program partners**

CIDA works with a wide range of program partners to achieve the objectives of the Government policy for CIDA on human rights, democratization and good governance.<sup>153</sup>

In developing countries, CIDA works with:

- departments and agencies of government, including:
  - departments responsible for justice, prisons, police, internal security, primary and post-secondary education, foreign affairs;
  - central agencies responsible for check and balance mechanisms and public sector reform, such as auditors general, public service commissions, and treasury boards;

---

<sup>152</sup> "Policy for CIDA on Human Rights, Democratization and Good Governance," Canadian International Development Agency.

<sup>153</sup> *Ibid.*

- agencies responsible for the conduct of elections, such as electoral commissions;
  - legislatures and legislative institutions such as the Speaker, legislative committees dealing with justice and public accounts, and the research bureau/ branch;
  - national institutions responsible for human rights protection, including ombuds, human rights commissions, police complaint boards;
  - the court system, including magistrates courts, courts of appeal, supreme courts;
  - law reform commissions;
  - educational institutions, including universities, colleges, management training institutes.<sup>154</sup>
- organizations in civil society, including:
    - grassroots non-governmental organizations(NGOs) working at the community level, focused on particular issues, or based in particular sectors of society; for example: women’s rights, health, social welfare, children’s issues, education, popular theatre, legal advice, refugee support, people with disabilities, consumers rights;
    - national NGOs that address such issues, and umbrella organizations;
    - churches and church-based organizations;
    - cooperatives and cooperative federations;
    - media;
    - indigenous communities, and community organizations;
    - trade unions, and trade union federations;
    - professional associations, including lawyers, doctors, nurses, auditors, public administrators;

---

<sup>154</sup> “Policy for CIDA on Human Rights, Democratization and Good Governance,” Canadian International Development Agency.

- business associations, such as chambers of commerce;
  - regional and international NGOs and networks, and regional and international trade unions and labour organizations.<sup>155</sup>
- regional and international inter-governmental organizations, including:
    - human rights commissions and courts;
    - units of regional organizations such as the Commonwealth, la Franco-phonie, and the Organization of American States created to address human rights, law, gender equality, and the status of children.<sup>156</sup>

### Canadian program partners

CIDA also works with a wide range of Canadian-based partners in order to achieve the objectives of the policy on human rights, democratization and good governance, supporting their own programs and utilizing their expertise to implement development projects initiated by CIDA.<sup>157</sup>

Among such organizations are:

- departments and agencies of the federal and provincial governments, including justice departments, auditors general, public service commissions, human rights commissions and ombuds; professional associations, including associations of lawyers, journalists and public administrator; development NGOs; church-based organizations; labour unions and labour solidarity funds; indigenous peoples' organizations; educational institutions, such as universities and community colleges, and their associations; and Canadian-based international NGOs.<sup>158</sup>

---

<sup>155</sup> "Policy for CIDA on Human Rights, Democratization and Good Governance," Canadian International Development Agency.

<sup>156</sup> *Ibid.*

<sup>157</sup> *Ibid.*

<sup>158</sup> *Ibid.*

### **Embedded in different country projects(Fragile/crisis countries)**

- Fragile countries and crisis-affected communities:

Increased effectiveness of public and civil institutions to respond to the needs of women, men, and children.

To reduce vulnerability and foster conditions for development in fragile countries and crisis-affected communities, CIDA will:

- support initiatives aimed at strengthening the capacity and legitimacy of public and civil society institutions to provide equitable access to services for their populations;
- ensure that support advances respect for human rights and the rule of law, equality between women and men, creation of employment opportunities, and greater accountability in public financial management;
- focus on its priority themes aimed at stimulating economic growth, increasing food security, and securing the future of children and youth;
- support initiatives and undertake actions to deliver on prevention, protection, and participation commitments to women, peace, and security;
- support initiatives that promote greater participation of civil society in democratic processes, monitoring, and reporting, as a means to ensure accountability.<sup>159</sup>

- Low-income countries:

Enhanced accountability and effectiveness of public and civil institutions to respond to the needs and aspirations of women, men, and children

---

<sup>159</sup> "Policy for CIDA on Human Rights, Democratization and Good Governance," Canadian International Development Agency.

To achieve this result, CIDA will:

- Provide technical assistance and capacity-building support to core government ministries and independent governance institutions for the development and monitoring of government policies and programs. For example, support public sector reform initiatives to improve the delivery of public services, strengthen the civil service, and decrease the level of corruption in public institutions.
- Promote increased accountability and capacity of local governments to develop plans and strategies to address their development priorities. For example, provide resources to municipal and district assemblies for the implementation of local development plans based on results reported in published annual assessments of their performance.
- Increase the effectiveness of oversight and democratic institutions. For example, provide capacity-building and technical assistance and support to democratic institutions to improve their accessibility and effectiveness.<sup>160</sup>

- Middle-income countries:

Increased accountability and effectiveness of public and civil institutions to sustain social and economic progress

To achieve this result, CIDA will:

- Improve the capacity to deliver vital services such as education and health. For example, train and support government and non-governmental actors in the areas of prenatal and postnatal services, water and sanitation services, early childhood development, and quality primary education.

---

<sup>160</sup> “Policy for CIDA on Human Rights, Democratization and Good Governance,” Canadian International Development Agency.

- Improve public financial management and government capacity to formulate and implement policies, regulations, systems, and services. For example, support authorities to implement strategies that foster competitiveness and economic growth.
- Strengthen agriculture production, diversification, and sustainable management to promote food security and sustainable economic growth. For example, assist farm producers to increase their productivity through innovative and environmentally friendly agricultural practices, strengthened value chains, and improved market access.<sup>161</sup>

There is a consensus in the international community that the Millennium Development Goals cannot be reached without good governance which Canada has identified as a cross cutting theme in Canada's development cooperation program.<sup>162</sup>

CIDA supports its partner countries' efforts to build the conditions for secure, equitable development by promoting good governance. CIDA's assistance focuses on:

- democratization
- human rights
- the rule of law
- public-sector capacity building and
- conflict prevention.<sup>163</sup>

---

<sup>161</sup> "Policy for CIDA on Human Rights, Democratization and Good Governance," Canadian International Development Agency.

<sup>162</sup> *Ibid.*

<sup>163</sup> *Ibid.*



### 3. *Sample Projects*

#### A. **Project profile for International Institute for Democracy and Electoral Assistance - Institutional Support 2008 - 2010**

- IDEA - International Institute for Democracy and Electoral Assistance
- \$3,000,000
- Democratic governance
- Democratic participation and civil society(015150): 40%
- Elections(015151): 30%
- Legislatures and political parties(015152): 30%

This project represents Canada's institutional support to the International Institute for Democracy and Electoral Assistance(International IDEA). International IDEA uses these funds, with other donors' funding, to support its 2008 - 2010 Program of Operations. The Program aims to strengthen democratic and electoral processes and institutions worldwide. To meet this objective, International IDEA undertakes regional initiatives in the following areas: integrated democracy building, electoral processes, effective political party assistance, constitution building processes, democracy and gender, and locally-driven democracy assessment. These initiatives increase the availability of knowledge resources and capacity-building tools, to encourage a greater understanding of issues surrounding democratic governance and to strengthen the democracy-building efforts, policies, and reforms of national, regional, and global actors.<sup>164</sup>

---

<sup>164</sup> "Project Profile for International Institute for Democracy and Electoral Assistance - Institutional Support 2008~2010," Canadian International Development Agency (March 2011), <<http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/cpo.nsf/vLUWebProjEn/CF9156980FF1731585257410003722E0>>.

## **B. Project Profile for Deepening Democracy in Tanzania Program**

- Title Deepening Democracy in Tanzania Program
- Maximum CIDA Contribution \$1,200,000
- Executing Agency - Partner UNDP - United Nations Development Programme
- Status Operational
- Start - End: 2007~2011
- Country Tanzania: 100%
- Sector(s) Democratic governance
- Elections(015151): 70%
- Public sector policy and administrative management(015110): 20%
- Media and free flow of information(015153): 10%

### **Description**

The Deepening Democracy in Tanzania Program(DDTP) supports four broad strategic areas of democracy in Tanzania, namely: 1) the Facilitation and implementation of the African Peer Review Mechanism; 2) the elections management bodies and the electoral process; 3) civic education; and 4) good and accountable governance.

These broad strategic areas have been selected following extensive consultations with government, civil society and development partners. The expected results of the DDTP are to secure and expand democratic achievements to date by strengthening the capacity of democratic institutions, including Parliament, the House of Representatives, the election management bodies of Tanzania and Zanzibar, civil society, the media, and political parties through training, technical assistance and relevant activities.

Results as of late 2008 include: a National Electoral Commission law developed and election laws reviewed; Voter Education programs undertaken to educate and inform citizens about elections; preliminary preparation for the(2010) election undertaken by the National Electoral Commission and

the Zanzibar Electoral Commission; information disseminated about the African Peer Review Mechanism on the state of democracy, political governance and compliance with human rights treaties and standards through seminars involving over 26,000 people; political parties inter-party dialogue increased through a monthly dialogue series on issues of democracy, the electoral system and good governance. This work contributes to increased awareness about democratic principles, human rights, and the importance of voting. Election management organizations in Tanzania are stronger, and will be better able to provide for free and fair elections for the upcoming national elections.<sup>165</sup>

#### *4. Assumptions and Definitions of*

##### **A. Democracy**

##### **Democratization**

By democratization we mean strengthening popular participation in the exercise of power, building democratic institutions and practices, and deepening democratic values in society.

Mechanisms for participation include formal processes such as elections and referenda. Participation also takes place less formally through a wide range of independent popular organizations(referred to collectively as “civil society”) which serve to articulate and channel people’s concerns. Democratic institutions include federal and provincial/state legislatures and municipal councils, and institutions such as the judiciary that are responsible for the rule of law.

A strong democratic society will be marked by respect for human rights, particularly the “democratic rights” of freedom of opinion, expression and

---

<sup>165</sup> “Project Profile for International Institute for Democracy and Electoral Assistance - Institutional Support 2008~2010,” Canadian International Development Agency.

association, the right to take part in the conduct of public affairs, and to vote and be elected at genuine and periodic elections held by secret ballot. It will be characterized by a strong and vibrant civil society, and tolerance for dissent and opposition, an active, independent media, an independent judiciary, and a high level of public understanding of and participation in the political process.<sup>166</sup>

### **Civil society**

The term civil society refers broadly to organizations and associations of people, formed for social or political purposes, that are not created or mandated by governments. Included are non-governmental organizations, trade unions, cooperatives, churches, grassroots organizations and business associations.

These groups are important in terms of this policy for their role in articulating and advocating for popular concerns. This advocacy function gives voice to a variety of interests and perspectives that governments and decision makers may otherwise not hear. Many also provide a range of services to their members or communities, a role which, depending on the nature of the group, can have a direct bearing on the promotion of human rights and democratization.

### **Good governance**

By governance we mean the manner in which power is exercised by governments in the management of a country's social and economic resources. "Good" governance is the exercise of power by various levels of government that is effective, honest, equitable, transparent and accountable.

There is no internationally agreed definition as yet. The term is generally

---

<sup>166</sup> "Policy for CIDA on Human Rights, Democratization and Good Governance," Canadian International Development Agency.

interpreted to include the following important dimensions:

- the development and implementation of sound economic and social policies;
- strong management in the public sector, with a professional administrative cadre and an effective public service;
- the existence of a sound, predictable legal framework with a reliable and independent judiciary;
- very low levels of corruption in public life and the existence of effective mechanisms to deal with corruption when it is identified;
- financial probity and accountability, with structures to ensure financial accountability and transparency; and appropriate levels of military expenditure, and appropriate roles for the military in civilian life.<sup>167</sup>

## **B. Governance**

Governance encompasses the values, rules, institutions, and processes through which people and organizations attempt to work towards common objectives, make decisions, generate authority and legitimacy, and exercise power.

There is a consensus in the international community that the Millennium Development Goals cannot be reached without good governance which Canada has identified as a cross cutting theme in Canada's development cooperation program.

CIDA supports its partner countries' efforts to build the conditions for secure, equitable development by promoting good governance. CIDA's assistance focuses on:

- democratization

---

<sup>167</sup> "Policy for CIDA on Human Rights, Democratization and Good Governance," Canadian International Development Agency.

- human rights
- the rule of law
- public-sector capacity building and conflict prevention.<sup>168</sup>

## VI. European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR), European Union

### 1. Program

Launched in 2006, the European Instrument for Democracy and Human Rights(EIDHR) replaces and builds upon the European Initiative(2000~2006). Its aim is to provide support for the promotion of democracy and human rights in non-EU countries.<sup>169</sup>

### 2. DAP Model and Why

The key objectives of the EIDHR are:

- Enhancing respect for human rights and fundamental freedoms in countries and regions where they are most at risk;
- Strengthening the role of civil society in promoting human rights and democratic reform, in supporting the peaceful conciliation of group interests and in consolidating political participation and representation;
- Supporting actions in areas covered by EU Guidelines: dialogue on Human rights, human rights defenders, the death penalty, torture,

---

<sup>168</sup> "Policy for CIDA on Human Rights, Democratization and Good Governance," Canadian International Development Agency.

<sup>169</sup> "European Instrument for Democracy & Human Rights(EIDHR)," European Commission: Development and Cooperation (January 2011), <[http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/eidhr\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/eidhr_en.htm)>.

- children and armed conflicts and violence against women;
- Supporting and strengthening the international and regional framework for the protection of human rights, justice, the rule of law and the promotion of democracy;
- building confidence in and enhancing the reliability and transparency of democratic electoral processes, in particular through monitoring electoral processes.<sup>170</sup>

The EIDHR instrument can grant aid where no established development cooperation exists, and can intervene without the agreement of the governments of third countries. It can support groups or individuals within civil society defending democracy as well as intergovernmental organizations that implement the international mechanisms for the protection of human rights. Work with, for and through civil society organizations gives to the EIDHR its critical profile. Assistance under EIDHR complements other tools which are used to implement EU policies for democracy and human rights. These range from political dialogue and diplomatic initiatives to various instruments for financial and technical cooperation, including the Development Co-operation Instrument and ENPI. It also complements the more crisis-related interventions of the Instrument for Stability.<sup>171</sup>

For the period 2007~2013 the EIDHR has a budget of €1.104 billion. Assistance may take the following forms:

- projects and programmes,
- grants to finance projects submitted by civil society and/or international/intergovernmental organizations
- small grants to human rights defenders,
- grants to support operating costs of the Office of the UN High

---

<sup>170</sup> “European Instrument for Democracy and Human Rights(EIDHR),” European Commission: Development and Cooperation.

<sup>171</sup> *Ibid.*

Commissioner for Human Rights and the European Inter-University Centre for Human Rights and Democratization(EIUC)

- human and material resources for EU election observation missions
- public contracts<sup>172</sup>

Based on the new Financial Regulation, the EIDHR includes the possibility under certain circumstances to finance not only registered organisations, but also non-legal entities. It furthermore provides the possibility of “re-granting” meaning that in order to enhance human rights in situation were they are most at risk, civil society organizations in charge of the project implementation can award small grants to other local organizations, non-legal entities or individual human rights defenders.<sup>173</sup>

Regulation(EC) No 1889/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 on establishing a financing instrument for the promotion of democracy and human rights worldwide.

This Regulation puts in place a financing instrument aiming to encourage democracy and human rights in non-EU countries, and replaces the previous European Initiative for Democracy and Human Rights.<sup>174</sup>

### **Characteristics**

The Instrument is aimed in particular at:

- enhancing respect for human rights and fundamental freedoms in the countries and regions where they are most threatened;
- supporting civil society in its role of promoting human rights and

---

<sup>172</sup> “European Instrument for Democracy and Human Rights(EIDHR),” European Commission: Development and Cooperation.

<sup>173</sup> *Ibid.*

<sup>174</sup> “A financing instrument for the promotion of democracy and human rights in the world (2007~2013),” Europa - Summaries of EU legislation(October 15, 2009), <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/external\\_relations/relations\\_with\\_third\\_countries/latin\\_america/114172\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/latin_america/114172_en.htm)>.



- democracy, its action for the peaceful conciliation of particular interests and its duty of representation and political participation;
- supporting actions associated with human rights and democracy in areas covered by the Community guidelines;
  - strengthening the international and regional framework in the field of the protection of human rights, justice, the rule of law and the promotion of democracy;
  - building confidence in democratic electoral processes by enhancing their reliability and transparency, in particular through election observation.

To pursue these aims, Community aid is in support of the following actions:

- promotion of participatory and representative democracy, processes of democratisation, mainly through civil society organisations, in particular: promoting the freedoms of association and assembly, opinion and expression; strengthening the rule of law and the independence of the judiciary; promoting political pluralism and democratic political representation; promoting the equal participation of men and women in social, economic and political life; supporting measures to facilitate the peaceful conciliation of group interests;
- protection of the human rights and fundamental freedoms proclaimed in the Universal Declaration of Human Rights and other international and regional instruments, mainly through civil society organizations.

To ensure the effectiveness and consistency of assistance, the Commission ensures close coordination between its own activities and those of the Member States. Assistance under this Regulation is also consistent with the Community's policy on development cooperation and with the European Union's foreign and security policy as a whole. It is also meant to complement assistance under the Community instruments for external assistance and the Partnership

Agreement with the African, Caribbean and Pacific states(ACP).<sup>175</sup>

### **EU development assistance - process**

When formulating and managing these programmes, the EU consults the authorities in partner countries and regions. This results in an agreed country and regional strategy paper, which includes a multi-annual national/regional indicative programme highlighting a limited number of focal areas for funding.

During the programming phase, the situation at national and sectoral level is analysed to identify problems and constraints, and an EU response strategy is established for EU cooperation. This involves a review of socio-economic indicators, and of the priorities of the EU, its partner countries and other donors. The purpose is to ascertain the main objectives and sectoral priorities for cooperation so as to provide a relevant and feasible framework within which programmes and projects can be defined and prepared. The relevance of this framework is regularly reviewed during Mid Term and End of Term Reviews.

It is worth noting that, as far as programming is concerned, the legal basis for the cooperation with ACP countries, financed by the European Development Fund(EDF), is the Cotonou Agreement(revised in March (2010)), whereas for cooperation with other countries, financed by the EU budget, the legal basis is constituted by specific basic acts such as the Development Cooperation Instrument Regulation 1905/2006.<sup>176</sup>

---

<sup>175</sup> "A financing instrument for the promotion of democracy and human rights in the world (2007~2013)," Europa - Summaries of EU legislation.

<sup>176</sup> "Programming," European Commission: Development and Cooperation (April 3, 2011), <[http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/programming\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/programming_en.htm)>.

### **Policy consistency**

The response strategy is defined in line with EU development policy priorities - as outlined in the European Consensus on Development and other documents - such as alleviating poverty, promoting sustainable development, increasing aid effectiveness and achieving the UN's Millennium Development Goals. Every effort is also made to ensure that the strategy is coherent with other relevant EU policy areas (trade, the environment, migration, employment and social cohesion, agriculture, etc).<sup>177</sup>

### **Ownership - the key**

The EU is committed to the principle of 'ownership', i.e. that partner countries are in the lead in the process of developing the cooperation strategies and programmes which benefit them. In that respect, the EU acknowledges not only the responsibility of the government but also the essential oversight role of democratically-elected representatives. Therefore, it encourages national assemblies, parliaments and local authorities to get more closely involved in preparing country strategy papers. Likewise the participation of civil society representatives in the policy dialogue phase on programming is also considered very important.<sup>178</sup>

### **Division of Labour**

As part of the programming process, EU Member States and other bilateral and multilateral donors are consulted in order to ensure that all their developmental actions are complementary with the aim of fostering the division of labour, particularly with EU donors. Eventually, this may lead to a joint programming exercise.<sup>179</sup>

---

<sup>177</sup> "Programming," European Commission: Development and Cooperation.

<sup>178</sup> *Ibid.*

<sup>179</sup> *Ibid.*

### **Joint EU decision-making**

Country/region strategy papers and corresponding national/regional indicative programmes, as well as their related annual action programmes, are presented to representatives of all EU Member States, the majority of which have to give a positive opinion before the European Commission can make a final decision.

The European Parliament exerts a “scrutiny right” but only for development assistance financed by the EU budget. Regarding the cooperation financed by EDF, country/region strategy papers are sent to the Joint Parliamentary Assembly EU/ACP for information.<sup>180</sup>

### **The European Commission promotes the democratization process in partner countries through three main instruments:**

- political dialogue: to encourage partner governments to integrate democracy and human rights into their development plans and identify opportunities for EC assistance to contribute to those objectives;
- main streaming democratic values in all EC development instruments: such principles as political participation, representation, accountability, transparency and equality are integrated in the planning, design, implementation, and monitoring of policies and programmes. Moreover, in the formulation of other policies, any negative effect on democratization must always be avoided;
- Specific financial and technical assistance programmes, focusing on four key areas: promoting fair, free and transparent electoral processes; strengthening the institutional and organizational capacities of parliaments; promoting an independent and professional media; and encouraging pluralistic political systems.<sup>181</sup>

---

<sup>180</sup> “Programming,” European Commission: Development and Cooperation.

<sup>181</sup> “Human rights and democracy,” European Commission: Development and Cooperation (March 22, 2011), <[http://ec.europa.eu/europeaid/what/human-rights/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/what/human-rights/index_en.htm)>.

### 3. *Sample Projects*

#### **A. Governance and institutional reform; Increasing transparency and efficiency in Liberian public finances: Support to the General Audit Commission of the Republic of Liberia**

- EC contribution: € 7.2 million(100% of the total)
- Duration: 2006~2013

#### **Context**

A General Auditing Office has existed in Liberia since 1972, with the mandate to audit all accounts of the government. In 2005, an act was passed to amend the 1972 law and create the General Auditing Commission as an independent commission reporting to legislature and to move in line with international best practices. An important challenge faced by the Auditing Commission was the need to build the capacity of the staff and increase the institution's credibility.

#### **Objectives**

Increasing accountability, transparency, effectiveness and efficiency in the management of public finances in Liberia. Strengthening General Auditing Commission capacity and to ensure sustainable human resources management systems for the future.

#### **Impact**

Enactment of necessary financial reforms, enabling the decision of the International Monetary Fund and the World Bank to grant Liberia a total debt relief of US\$ 4.6 billion in June(2010).

Production and submission to the National Legislature of 37 audit reports over the period 2007~2010.

353 staff at the General Auditing Commission have successfully attended

training.

Establishment of a quality assurance department and quality control manual within the General Auditing Commission.<sup>182</sup>

## **B. Enhancing the Capacity of Civil Society to Disseminate Human Rights Information in the Kazakh language**

- Sector: Human rights
- EU Contribution: € 156,064.00(80% of total).
- Implementing organization: Charter For Human Rights Public Fund
- Duration: from 01/(2010) to 09/2011
- Description: The project is aimed to raise awareness of human rights issues among the Kazakh-speaking population of Kazakhstan by enhancing the capacity of teachers, NGOs, human rights defenders, and media representatives to disseminate human rights information and human rights education in Kazakh and strengthen the capacity of civil society to protect their fundamental rights and use international mechanisms of human rights protection.
- Location: Kazakhstan - Almaty, Taldykurgan, Taraz, Atyrau, Aktobe, Kyzylorda, Shymkent<sup>183</sup>

## **4. Assumptions and Definitions of**

### **A. Democracy**

Democratisation is a gradual and continuous process, which needs to take

---

<sup>182</sup> "Case Studies - Africa, Caribbean and Pacific," European Commission: Development and Cooperation (January 1, 2011), <[http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/case-studies/acp/acp\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/case-studies/acp/acp_en.htm)>.

<sup>183</sup> "The European Instrument for PROMOTING DEMOCRACY AND HUMAN RIGHTS IN ASIA: Compendium 2007~2009," European Commission: Development and Cooperation (October 2010), <[http://ec.europa.eu/europeaid/what/human-rights/documents/compendium\\_asia\\_2007-2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/what/human-rights/documents/compendium_asia_2007-2009_en.pdf)>.

into account a country's socio-economic and cultural context. Each country and society is free to choose and develop its own model, in a locally driven process, but those models must be consistent with universal human rights principles as expressed in relevant international and regional conventions.<sup>184</sup>

## B. Governance

The EU's support to partner countries on the road to good governance is tailored to their specific situation, especially in case of fragile states. The Commission follows two main strategies:

- it supports specific interventions in the key governance areas,
- it promotes the main streaming of governance in other areas of co-operation.

The key governance areas are:

- support to democratization and the promotion and protection of human rights;
- support to local ownership of governance reform processes, as these cannot be imposed from outside. This is done mainly through dialogue between the EU and its partner countries, involving all relevant stake holders: government, civil society, political movements, parliaments and local authorities;
- promotion of justice and the rule of law, mainly to improve the functioning of the justice system and facilitate better access to justice for all citizens;
- empowerment of civil society and non-state actors;
- reform of public administration: EU support focuses on strengthening

---

<sup>184</sup> "Democracy and human rights," Delegation of the European Union to Sierra Leone, <[http://eas.europa.eu/delegations/sierra\\_leone/eu\\_sierra\\_leone/tech\\_financial\\_cooperation/governance\\_and\\_institutional\\_support/democracy\\_and\\_human\\_rights/index\\_en.htm](http://eas.europa.eu/delegations/sierra_leone/eu_sierra_leone/tech_financial_cooperation/governance_and_institutional_support/democracy_and_human_rights/index_en.htm)>.

the capacity of governments at national, regional and local level to deliver adequate public services to the people. Assistance is also given to enhance transparency and accountability and reduce corruption. Often decentralization is a key element in order to deliver more efficient services to local populations and promote democratic governance;

- assistance to put in place policies to combat corruption and prevent conflicts.<sup>185</sup>

## VII. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)

### 1. Program

Recent merger: Working efficiently, effectively and in a spirit of partnership, we support people and societies in developing, transition and industrialised countries in shaping their own futures and improving living conditions. This is what the Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit(GIZ) GmbH is all about. Established on 1 January 2011, it brings together under one roof the long-standing expertise of the Deutscher Entwicklungsdienst (DED) gmbH(German Development Service), the Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit(GTZ) GmbH(German technical cooperation) and In went - Capacity Building International, Germany. As a federally owned enterprise, we support the German Government in achieving its objectives in the field of international cooperation for sustainable development. We are also engaged in international education work around the globe.<sup>186</sup>

---

<sup>185</sup> “Democratic Governance,” European Commission: Development and Cooperation (December 21, 2010), <[http://ec.europa.eu/europeaid/what/governance/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/what/governance/index_en.htm)>.

<sup>186</sup> “About GIZ,” Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (2011), <<http://www.giz.de/en/profile.html>>.



## Who we work for

Most of our activities are commissioned by the German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development(BMZ). GIZ also operates on behalf of other German ministries - in particular the Federal Foreign Office, the Federal Environment Ministry and the Federal Ministry of Education and Research - as well as German federal states and municipalities, and public and private sector clients both in Germany and abroad. These include the governments of other countries, the European Commission, the United Nations and the World Bank. We work closely with the private sector and promote results-oriented interaction between the development and foreign trade sectors. Our considerable experience with alliances in partner countries and in Germany is a key factor for successful international cooperation, not only in the business, academic and cultural spheres but also in civil society.<sup>187</sup>

## The company at a glance

GIZ operates in more than 130 countries worldwide. In Germany we maintain a presence in nearly all the federal states. Our registered offices are in Bonn and Esch born. GIZ employs approximately 17,000 staff members worldwide, more than 60% of whom are local personnel. In addition, there are 1,135 development workers, 750 integrated and 324 returning experts, 700 local experts in partner organizations and 850 'weltwärts' volunteers. With an estimated turnover of EUR as at December(2010), GIZ can look to the future with confidence.<sup>188</sup>

## Recent Development

Under the heading 'Green Economy,' this is one of the key themes scheduled for the Rio+20 Earth Summit in 2012. This overarching economic and social model enables development that reduces poverty and generates

---

<sup>187</sup> "About GIZ," Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit.

<sup>188</sup> *Ibid.*

income and jobs without damaging the environment or increasing social injustice. With our joint Spotlight of the Year 'Responsible economic action - sustainable development,' GIZ and KfW Entwicklungs bank are focusing on potential solutions and innovations that pave the way for precisely this kind of development.<sup>189</sup>

## 2. DAP Model and Why

### Approach

- Our partners want to take responsibility for achieving their own long-term development goals. We support them by offering demand-driven, tailor-made and effective services for sustainable development. We apply a holistic and value-based approach to ensure the participation of all stake holders. In doing so, we are always guided by our concept of sustainable development. We take account of political, economic, social and ecological dimensions as we support our partners at local, regional, national and international level in negotiating solutions in the broader social context. This is how we make development effective.<sup>190</sup>
- We advise our commissioning parties and partners on drawing up plans and strategies, place integrated experts and returning experts in partner countries, and promote networking and dialogue among international cooperation actors. Capacity development for partner-country experts is a key component of our services, and we offer our programme participants diverse opportunities to benefit from the contacts they have made. We also give young people a chance to gain professional experience around the world - exchange programmes for young professionals lay the

---

<sup>189</sup> "Spotlight of the Year 2011: Responsible economic action - sustainable development," GTZ, <<http://www.gtz.de/en/33635.htm>>.

<sup>190</sup> "Introducing the Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit," GIZ, <<http://www2.gtz.de/dokumente/bib-2011/giz2011-0029en-giz.pdf>>.

foundations for successful careers in national and international markets.<sup>191</sup>  
- DED

## Democracy

Democracy is a major prerequisite for achieving sustainable human development, i.e. development which particularly benefits poor and disadvantaged people. Democracy means assuring the right of the population to have a say, ensuring responsible action by the government in dealing with the people, and fulfilling human rights. The majority of DED partner countries are on the way to democratization. Democratization processes are time-consuming change processes which require learning new competences and attitudes on the part of individuals, organizations and society as a whole.

Through support for capacity development, DED encourages the creation and development of its partners' skills so that they can expand their problem solving capacities and scope for action and can sustainably achieve their own goals. DED promotes democracy as a value in its own right and as a principle of political regulation. Promotion is not limited to one specific form of democracy; rather, it involves implementing democratic principles. These include fulfilling human rights, ensuring good governance, the rule of law and gender equality. DED promotes the implementation of democratic principles with around 400 experts(300 technical advisers and 100 local experts) in partner countries in Africa, Latin America, Asia and the Middle East by:

- supporting decentralised government structures(local governments)
- strengthening civil society.<sup>192</sup>

---

<sup>191</sup> "Introducing the Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit," GIZ.

<sup>192</sup> "Democracy," Deutscher Entwicklungsdienst (DED), <<http://www.ded.de/en/working-areas/democracy.html>>.

### **Promoting local governments**

Free elections - even in Germany granted for everyone as recently as 1990. In the course of the decentralization process, local governments in partner countries acquire new responsibilities and functions. Local politicians and administrative employees are often not equipped to handle these. To meet the criteria of good local governance, local governments are called on to ensure participation by citizens in development planning and decision making processes, provide citizen-oriented services, ensure transparency in administrative procedures and be accountable to the population.<sup>193</sup>

### **Strengthening civil society**

Democracy depends on an aware, articulate and well organised civil society with the potential and possibility to influence government decision-making processes, even outside of election time. Supporting democratic processes at the local level ensures political participation by the population, and is an important element in a country's democratic development.

Besides political participation, civil society organizations play a special role in advocating for human rights, in actively claiming human rights against the state, and also educating people about human rights to raise general awareness of all individuals of how necessary it is to complying with these.<sup>194</sup>

### **DED services**

Advisory services by DED experts to promote democracy provide support to civil society structures while at the same time strengthening the capacity of local governments.

Thus, DED plays an important bridging role between state and civil society at the decentralised level by promoting the capability for dialogue between the various actors.<sup>195</sup>

---

<sup>193</sup> "Democracy," Deutscher Entwicklungsdienst (DED).

<sup>194</sup> *Ibid.*

<sup>195</sup> *Ibid.*

### 3. *Sample Projects*

#### A. **Popular Participation in Local Financial Administration**

While Ecuador's indigenous population has achieved structural shifts in power in recent years, political participation in the existing and partly discredited formal democratic institutions within the indigenous organizations continues to be controversial, revealing the tensions between supporters and opponents of integration into the political system. On the one hand the indigenous population feels it is more strongly included in the political discussion, on the other hand there is concern that ultimately nothing will change in the existing power structures, and it will serve more as a figleaf for the continuing unjust power structures of the largely white dominant elite.

Nevertheless, the trend is clearly towards integration into the political system. Since 1989 the indigenous people have had established rights of consultation in the education sector. At local level the indigenous organizations are providing a number of mayors and councillors, with a rising trend; since 1997 the indigenous people have been represented in the national parliament<sup>1</sup> and are combating for cultural self-determination and ethnic identity.

While participation in Ecuador's democratization process by the indigenous member organizations of CONAIE (Confederacion de las Nacionalidades Indigenas del Ecuador) can be regarded as an innovative stimulus, these organizations frequently have two shortcomings. First, they are heavily fragmented, with individual indigenous organizations defining themselves more in terms of territorial or religious membership, while others focus on their political affinity with modern social models or their ethnic self-definition. Second, they themselves vary in their degree of democratization, with differences in participation by the membership base. The autocratic leadership models of society have affected the indigenous

organizations, and particularly at local level are firmly established as part of the colonial heritage.<sup>196</sup>

### **Cotacachi as a laboratory of living democracy**

In this context, decentralization and municipal promotion, with special attention to supporting indigenous population groups, are an important area for action for German Development Cooperation. A special and successful example of promoting participation is the cooperation between DED and GTZ and the municipality of Cotacachi under the sectoral project “Coordination office for indigenous peoples in Latin America and the Caribbean.”

The core of the democratic popular participation is the annual town meeting in March. This was convened for the first time in 1996 by the newly-elected mayor. All the local organizations took part, with some 700 municipal members. The meeting is a direct democratic institution for balancing interests between the local administration and the population composed of indigenous people, mestizos and an Afro-Ecuadorian minority, between men and women, between local territorial and sectoral interests, and between the private sector and civil society. This is where the priorities for the future development of the municipality are discussed and agreed. The city council is not formally bound by the resolutions of the town meeting, but it follows them on the basis of the high degree of legitimacy of this body. A key role in the democratic popular participation in Cotacachi is played by the democratically negotiated development adopted by the town meeting, including:

- territorial balance in the local area
- promotion of disadvantaged households headed by singlemothers
- access to basic services

---

<sup>196</sup> “Strengthening Democracy: Promoting Dialogue between the state and civil society,” Deutscher Entwicklungsdienst (DED) Forum (2007), <<http://www.ded.de/en/working-areas/democracy.html>, 23-26>.

- improving literacy
- supporting autonomous initiatives

The local administration coordinates the broadly-based consultative process for the participative budget. The quality of participation is based on information and transparent accountability, which is ensured over the participative budget cycle.<sup>197</sup>

### **The role of German executing organizations**

The drive for the town meeting and resulting broadly based consultative processes which lead to participative budget planning came from the local authority itself. DED and GTZ were asked by the local authority for advice on certain aspects.

### **GTZ**

Under the PFM project(Proyecto de Fortalecimiento Municipal) GTZ has been advising the AME municipal association and individual local authorities on improving their services and introducing participative procedures. The programme PROMODE(Programa de Modernización del Estado) for example, supported the municipality of Cotacachi as the first in the country to qualify under the Health and Finance Ministry for transfer of responsibility for local health services. This transfer of responsibility to the level closest to those involved is now the basis for sectoral decentralization for other municipalities.

Development which is close to the population and offers equal opportunity. Cooperation in the municipalities helps both implement decentralization of state structures and strengthen civil society organizations. Improving the ability to engage in dialogue, the representation of the interests of the local

---

<sup>197</sup> “Strengthening Democracy: Promoting Dialogue between the state and civil society,” Deutscher Entwicklungsdienst (DED) Forum.

population and its access to local services are considered important features in this context. DED makes important contributions through advisory services. For example a DED development worker filled a management advisory position in the Cotacachi municipal administration in order to enable implementation of participative budgeting in selected local authorities and support the reproducibility and systematisation of this innovative local management model. DED's advisory strategy involves the following approaches:

- *Organizational development of municipal administration*

As a result of the introduction of the participative budget, the staff of the municipal administration needed greater internal coordination and networking. A DED development expert assisted this process with advice and the creation of a monitoring system for individual departments.

- *Capacity building for the pilot group for the participative budget*

The pilot group was responsible for the policy lines for the participative budget. A DED development expert assisted the pilot group with advanced training on participative planning and moderation and presentation techniques.

- *Strengthening the dialogue between local administration and civil society*

A DED development expert supported the formation of a permanent expert team on participative budgeting, which is responsible for cyclical development, systematisation and process backstopping. This team is made up of staff from the municipal administration departments and the Asamblea de Unidad Cantonal(a civil society association). With the help of the DED development worker, an innovative methodology was developed for participative budgeting involving a specific learning process for disadvantaged social groups (indigenous people, women, young people and children).



- *Enhancing the effective reach of experience in Cotacachi*

With the assistance of the DED expert, various instruments and processes were developed to make the experience in Cotacachi transferable. A manual and a teaching video were produced and a series of information events on participative budgeting were held for other municipalities in Ecuador. In addition, the Cotacachi model was presented in Peru and Bolivia.<sup>198</sup>

**Results and impacts**

- *The new forms of participation are socially and institutionally consolidated*

The growing degree of organization and participation among the population and the mayor's re-election are seen as proof of the model status of Cotacachi for good local governance. Today, Cotacachi's population expects that municipal affairs will be conducted in a democratic and transparent way. After successful testing, the procedures were consolidated institutionally through municipal regulations. However, there is still the challenge of actually involving all the citizens in these processes. In addition, it is not easy to convince the opposition political parties about the process.

- *An understanding of democracy is emerging*

Participants have learned that they cannot reach their goals without support from other actors. This insight into mutual dependence, based on practical experience at the town meetings, and the resulting need to negotiate municipal projects with the other actors have created a new democratic culture among the participants.

- *The population has organised*

At the time of the first town meeting, some 30 per cent of the population

---

<sup>198</sup> "Strengthening Democracy: Promoting Dialogue between the state and civil society," Deutscher Entwicklungsdienst (DED) Forum.

belonged to a local organization, today the level of organization membership has risen to 80 per cent. A large number of territorial lobbies, women's organizations, youth groups and committees for the important local development issues, such as economic development, environment, tourism, health and education have formed. The local administration and its technical services(Consejos municipales) advise these groups on formulating and implementing municipa Projects.1

- *Organised women's groups play a leading role*

Assisted by the local authority commission for women and families (Comision de la Mujer y la Familia) the local administration has been working since 1998 on encouraging organization by women and their active participation in town meetings, and increasing the number of women hired in the local administration. This has led to gender specific topics being addressed since 2000, such as inner-family violence and healthcare for women. The municipality of Cotacachi has now adopted a town resolution for offering basic health services to women free of charge. In 2002, the coordination office drew up a family equality plan which gave special attention to improving the economic lot of poorer women and households. Based on this plan, the municipality funds various projects from its budget, such as the sale of locally made food to the district hospital, the manufacture of products from local plant fibres for export to Europe, and the improvement of small livestock breeding for the local market.

- *Poverty reduction is having a visible effect*

Participative budgeting and public control(veedura social) are having an impact with clear redistributive effects. Today, some 70 per cent of local investment is in the poorer rural area. This has resulted in an obvious improvement in the living conditions of particularly disadvantaged population groups such as women and indigenous people through their

involvement in the participative procedures. Examples are water and electricity supply, which have risen from 40 to 90 per cent in the rural area, and literacy drives through which over 1,000 people a year (mostly indigenous women) will learn to read and write. Poverty reduction has also benefited from the promotion of local productive trades.

- *Setting a good example*

Cotacachi is acting as a signal and multiplier for other local authorities in the country and beyond Ecuador's borders. First, Cotacachi has set a precedent in decentralising health services, which opens up an innovative route to practical solutions for other local authorities. As Cotacachi's mayor also plays an important role in the national local authority association AME, the municipality's experience is flowing into the national debate on decentralisation. A group of nine local authorities with a high proportion of indigenous population has formed, which is serving as a platform for horizontal sharing of experience and positioning vis-à-vis the central government. Second, Cotacachi's participative model has already set standards beyond Ecuador's frontiers. The municipality of Cotacachi has been recognised for its democratic popular participation, including a participative budget, in 2000 winning the Dubai award of the UN HABITAT (United Nations Human Settlements Programme) and the UNESCO Cities for Peace Prize in 2002.<sup>199</sup>

## **B. Malawi-German Programme for the Promotion of Democratic Decentralisation(MGPDD)**

- Country: Malawi
- National Supporting Organisation/Client: Ministry of Local Government and

---

<sup>199</sup> "Strengthening Democracy: Promoting Dialogue between the state and civil society," Deutscher Entwicklungsdienst (DED) Forum.

Rural Development(MLGRD) with several District and City Councils, Ministry of Lands, Housing and Urban Development(MLHUD), MALGA (Malawi Local Government Association), NICE(National Initiative for Civic Education), CCODE(Centre for Community Organization and Development).

- Co-operation Partner: GTZ
- Duration: 01.08.2005 - 31.05.2014

### **Brief Description**

GDC Joint Programme “Democratic Decentralisation” consists of 5 modules to be delivered by GTZ, DED and KfW. The overall goal of this Joint Programme is that:<sup>200</sup>

“Local Governments(councils and administrations) utilise the competencies and financial resources transferred to them to for the appropriate provision and/or intermediation of services, as well as for the sustainable provision of public infrastructure.”

This complements the NDP II programme goal:

“...to have functional and accountable Local Governments that provide quality services as provided for in the Constitution of the Republic of Malawi, the Local Government Act, the National Decentralisation Policy and other relevant legislation.”

The indicators of the Joint Programme are:

1. The annual evaluation report of the Malawi Growth and Development Strategy(MGDS) indicates a continuous increase of the transfer of sector functions and responsibilities to local authorities as well as

---

<sup>200</sup> Boysen, “Final Evaluation 2008: Malawi-German Programme for Democracy and Decentralization, Malawi - Brief Report,” GTZ and DED (Eschborn and Bonn, April 2009). <[http://www.gtz.de/en/dokumente/Malawi\\_BriefReport-Decentralisation\\_FinalEvaluation-2008.pdf](http://www.gtz.de/en/dokumente/Malawi_BriefReport-Decentralisation_FinalEvaluation-2008.pdf)>.

in capacitating them to implement these tasks.(MoV: MGDS Annual Review - Synthesis Report; initial value 2009: 7 sectors have devolution plans; target value 2014:11)

2. The annual review of the Local Development Fund(LDF) states an increase in the provision of public infrastructure by small and medium size town Assemblies to their population on the basis of approved physical plans.(MoV: Joint annual review reports to LDF steering Committee; initial value: 0; target value: will be defined in (2010) after the assessment of technical cooperation module)
3. In at least 70% of the local authorities supported by the GDC major financial management findings by the National Local Government Finance Committee(NLGFC) and major audit queries by the National Audit Office reduce by 30% compared with 2009(indicators 80 and 82 in MGDS). (MoV: Audit reports of Audit Office of the Accountant General and Annual Performance Assessment of Assemblies by the NLGFC; initial value: will be sourced from the 2009 annual Report)
4. The satisfaction of the population living in the council areas supported by GDC with the performance of the Local authorities in terms of a) participation of the citizens in planning processes, b) public accountability and c) customer orientation of the administration increases in each case by 20% in comparison with the(2010). (MoV: Local reports on the implementation of the Services Charter; initial value: values not yet available, first assessment will be conducted in (2010).<sup>201</sup>

### **Project Objective(s)**

Local Governments(councils and administrations) utilise the responsibilities

---

<sup>201</sup> Thomas Boysen, "Final Evaluation 2008: Malawi-German Programme for Democracy and Decentralization, Malawi - Brief Report."

and funds transferred to them to offer and/or intermediate appropriate services as well as for the sustainable provision of public infrastructure.<sup>202</sup>

### **Contribution of DED**

Strengthen Local Development Planning: Provide technical assistance to 10 Local Authorities and the Ministry of Lands, Housing and Urban Development to guide economic, social and physical development at the local level. Build capacities of District Planning staff in the areas of efficient utilization of council resources and service delivery to improve the living conditions of the population.

Strengthen Civil Society Organisations to create a demand side for decentralisation and to build a democratic culture with accountability and a constructive dialogue between state- and non-state actors.<sup>203</sup>

### ***4. Assumptions and Definitions of Democracy***

Democracy means assuring the right of the population to have a say, ensuring responsible action by the government in dealing with the people, and fulfilling human rights.<sup>204</sup>

## **VIII. Friedrich-Ebert-Stiftung(FES)**

### ***1. Program***

The Friedrich-Ebert-Stiftung is a non-profit German political foundation

---

<sup>202</sup> Boysen, "Final Evaluation 2008: Malawi-German Programme for Democracy and Decentralization, Malawi - Brief Report."

<sup>203</sup> *Ibid.*

<sup>204</sup> "Democracy," Deutscher Entwicklungsdienst (DED), <<http://www.ded.de/en/working-areas/democracy.html>>.

committed to the advancement of public policy issues in the spirit of the basic values of social democracy through education, research, and international cooperation. The foundation, headquartered in Bonn and Berlin, was founded in 1925 and is named after Friedrich Ebert, Germany's first democratically elected president.

Today, the Friedrich Ebert Foundation has six adult education centers and 13 regional offices throughout Germany, maintains branch offices in over 90 countries and carries out activities in more than 100 countries.

The Friedrich-Ebert-Stiftung is part of the network of German political foundations. Here are some main focal points in Germany and worldwide.<sup>205</sup>

Total annual budget is over 100 million Euros, mainly from public funding. Over half of this annual budget is spent on international activities. Funding is by law assured out of the German federal budget, in direct proportion to the representation in the Bundestag of the German Social Democratic Party, with whom FES is closely linked.<sup>206</sup>

## 2. *DAP Model and Why*

Friedrich Ebert(1871~1925) was a social democrat of humble origins, who had risen to hold the highest office in his country despite considerable opposition from his political adversaries. He assumed the burden of presidency in a country, which was crisis-ridden following its defeat in World War I.

His own personal experience led him to propose the establishment of a Foundation with a threefold aim:

- to further a democratic, pluralistic political culture by means of political education for all classes of society;

---

<sup>205</sup> "About Friedrich-Ebert-Stiftung/FES," Friedrich Ebert Stiftung, <<http://www.fesdc.org/content/aboutus.htm>>.

<sup>206</sup> *Ibid.*

- to facilitate access to higher education for gifted young people by providing scholarships;
- Contributing to international understanding and cooperation"<sup>207</sup>

## Worldwide

- The large network of FES - offices is one of the most important non - governmental global infrastructures for democracy promotion and international dialogue on central topics of international politics, globalization and the economic, social and political development in the world.
- Other important fields of interest are: the process of European integration, the advancement of the transatlantic relationship, and the reform of Global Governance.
- *Staff*: a total of 580(2003) in the offices in Bonn and Berlin, the four academies and the thirteen State and regional offices and abroad.
- *Budget*: approx. 109 million E(2003): mainly public funding.
- *Events*: in Germany alone more than 150,000 persons took part in some 3,000 educational courses, discussion forums and special subject conferences in 2003.
- *International cooperation*: activities in more than 100 countries.
- *Scholarships*: approx. 1,700 students received a scholarship in 2003, 250 of them from abroad. Over 425 new scholarships were awarded that same year.<sup>208</sup>

In its work in Germany the Foundation focuses on political education towards enabling the people of the Federal Republic of Germany and its organisations to determine the future of their own society, critically analyse changes and challenges and become actively involved in the democratic

---

<sup>207</sup> "About Friedrich Ebert," Friedrich Ebert Stiftung, <<http://www.fesdc.org/content/ebert.htm>>.

<sup>208</sup> "About Friedrich-Ebert-Stiftung / FES," Friedrich Ebert Stiftung, <<http://www.fesdc.org/content/aboutus.htm>>.



political process. Activities in three educational centers and sixteen regional offices in all major parts of Germany are important in this respect and contribute as well to the social integration of East and West Germany. The wide range of subjects and questions includes all fundamental issues concerning democracy, international relations and day-to-day politics. In its educational work the FES cooperates with the German Trade Union movement and many other civil society organisations like women's associations, environmental organisations, church organisations, members of local government, development policy groups, and universities.<sup>209</sup>

Another important activity is practice - and future - oriented research work and consultancy, analysing the economic, social and political problems in Germany and Europe, with a particular emphasis on problems in connection with the German unification process. The concept and guidelines for these activities are provided by the report of the Future Commission of the Friedrich-Ebert-Stiftung on economic efficiency, social cohesion and ecological sustain ability. Research on social and contemporary history is dedicated to the historical context of social democracy and trade unions. The Archives of Social Democracy and the Foundation's library in Bonn preserve "both the unprinted and printed memory of the labour movement."

Political and academic dialogues on foreign and security policy provide a forum for interaction between experts and the broader public. Through its publications, research projects and symposia, workshops and other forms of exchange of ideas, the Foundation annually attracts thousands of experts from economic and political life, public administration, the trade unions, the academic world and the media.

A well-known feature of the Foundation's activity is the support of students and young post-graduates with outstanding academic qualifications from

---

<sup>209</sup> "Committed to Social Democracy: Political Education, International Cooperation, Scholarship Programme, Research and Consulting," Friedrich Ebert Stiftung, <[http://www.fes.de/inhalt/Dokumente\\_2009/FES%20SD%202009%20GB.pdf](http://www.fes.de/inhalt/Dokumente_2009/FES%20SD%202009%20GB.pdf)>.

Germany and abroad for whom an academic education is an expression of their commitment to society, democracy and their country, and not only a first step to a successful career.

Applicants must be inscribed in and studying at a German university and have successfully completed their foundation course. In its supplementary seminar programme the Foundation aims at building bridges between science and its practical application and at creating a better understanding of the purpose and the nature of democracy and political policy.<sup>210</sup>

### **Research and consulting - Social democracy**

Research on social and contemporary history is dedicated to the historical context of social democracy and trade unions. The Archives of Social Democracy and the library of the FES in Bonn preserve “both the unprinted and printed memory of the labour movement.” The Karl-Marx- House and its study centre in Trier are also part of the historical research activities.<sup>211</sup>

### **Conflict and Democratization - The Middle East, South Asia and beyond**

Strengthening democracy and transforming conflicts are common goals of the transatlantic partners. The FES contributes to a political dialogue on these issues through valuable on the ground experience in conflict areas worldwide, especially in the broader Middle East and thanks to extensive knowledge and work experience in the field of democratic support.<sup>212</sup>

### **Disarmament and Non-Proliferation**

We promote the elimination of all nuclear, chemical and biological weapons(Weapons of Mass Destruction, WMD). We also aim to foster the

---

<sup>210</sup> “Committed to Social Democracy: Political Education, International Cooperation, Scholarship Programme, Research and Consulting,” Friedrich Ebert Stiftung.

<sup>211</sup> *Ibid.*

<sup>212</sup> “About Friedrich Ebert,” Friedrich Ebert Stiftung, <<http://www.fesdc.org/content/ebert.htm>>.

transatlantic and international dialogue on the illegal possession and spread of nuclear, chemical and biological weapons. State and non-state actors could jeopardize national interests, which makes it necessary to engage an in-depth dialogue.<sup>213</sup>

### **Minorities and Integration**

Immigration, minorities and integration are closely interlinked but the underlying challenges and strategies vary in different societies. To better promote an understanding of the different perceptions we engage policy makers, young leaders, scholars, journalists and writers in the necessary and ongoing international dialogue.<sup>214</sup>

### **3E - Energy, Environment, Economy**

The interlinking roles of energy, environment and economics play an increasingly complex part in transatlantic and international politics. Opinions differ across the Atlantic on issues of renewable energy, job creation, natural resources, and climate change. However, it is clear that continued transatlantic dialogue - as well as a renewed focus on the “blue-green” coalition of labor and environmental groups - can help create economically beneficial policies that also take environmental concerns into account. Germany’s promotion of technologies in the renewable energy field, and the U.S. recent focus on “green jobs” are only two areas in which cooperation is viable.<sup>215</sup>

### **Economic and Labor Relations**

The global financial and economic crisis poses a unique challenge and opportunity for the transatlantic partners. We want to contribute to a political dialogue on economic and labor relations with a special focus on social justice

---

<sup>213</sup> “About Friedrich Ebert,” Friedrich Ebert Stiftung.

<sup>214</sup> *Ibid.*

<sup>215</sup> *Ibid.*

and workers on both sides of the Atlantic. We actively engage to further labor rights while recognizing that good labor relations are about balancing workplace goals and rights. To advance the discourse over labor rights, we are facilitating a transatlantic labor dialogue between policy makers, scholars and unions from Europe and the United States.<sup>216</sup>

### **Forum Current Issues**

This forum contributes to and actively promotes a comprehensive international dialogue (Europeans, U.S. Americans as well as partners from other regions) focusing on current political, economic and social developments and challenges in Europe, the United States, and Canada.<sup>217</sup>

### **3. Sample Projects**

#### **A. Young Leaders Training Programme**

In Tanzania, youths make up the majority of the population. Behind this advantage is potential to influence the political direction and support democratic change in the country. Paradoxically, youth participation in political organisation is minimal and insignificant due to nepotism and undemocratic structures. Furthermore, unequal education opportunities and lack of self confidence hinder youth participation in democratisation processes.

To support a more active role of the youth, the FES developed the Young Lead Training Program (YLTP) where youths are trained on various aspects of leadership. The one year training program brings together youths from different backgrounds such as political parties, governmental ministries, NGOs, trade unions. The YLTP is a multidisciplinary training program that

---

<sup>216</sup> "About Friedrich Ebert," Friedrich Ebert Stiftung.

<sup>217</sup> *Ibid.*

covers areas of politics and public administration, economics, media and communication as well as management skills. It further touches issues like gender and HIV/Aids.

The main objective of the program is to enable young leaders to become capable and reliable leaders who play a significant role in the democratic transformation of their institutions and Tanzania. In addition, the program intends to create a networking atmosphere among the trainees and their institutions.

The program has been running successfully since its establishment in 2001. Many of the graduates are now actively involved in politics. Recently an open “Young Political Discussion Club” has been established with the support of FES. The Club offers open discussions with successful young leaders as well as networking and exchange of experience on politics, democratic and social developments.<sup>218</sup>

## **B. Capacity Building for Democratic Development(Ethiopia)**

The promotion of democracy, human rights and good governance is one of the main focus areas of our activities. In order to promote a democratic and inclusive political culture, FES fosters the dialogue on important social and political issues in close cooperation with civil society and the media. Among our main partners are the Addis Ababa University(AAU), the Ethiopian Media Women Association(EMWA) and the Forum for Social Studies(FSS). Our activities in this area include the conducting of workshops, seminars, conferences and lectures and the publishing of some the outcomes of these. FES has been co-organizing the monthly Lecture Series ‘Democracy and the Social Question’ since 2005, in cooperation with the Goethe Institut and the Addis Ababa University. The successful ‘Dewel’ radio programme,

---

<sup>218</sup> “Young Leaders Training Programme,” Friedrich Ebert Stiftung Tanzania Office (February 2, 2011), <<http://new.fes-tanzania.org/activities/tanzania/yltp.php>>.

produced in cooperation with the Forum for Social Studies, addresses and discusses important socio-economic issues twice a week in Addis Ababa on 97,1 FM.

Training for improved conflict resolution and management at community level in urban areas as well as with multipliers in general(universities, media practitioners) is another main area of cooperation. The training of mediators in alternative dispute settlement at subcity-level in Addis Ababa in cooperation with the Centre for the Advancement of Peace and Development in Ethiopia(CAPDE) is among our activities. For the purpose of promoting democratic institutions in Ethiopia we have been cooperating with the House of People's Representatives(Parliament), offering trainings on different issues. In 2007 we developed a handbook for parliamentarians which will be published in 2008.

Currently we are also developing a Young Leaders Training Program(YLTP) in order to enhance the theoretical knowledge and practical skills of young Ethiopian leaders and to improve the quality and impact of their leadership. The programme will aim at broadening the perspectives on their work by facilitating the peaceful exchange of ideas and experience among young leaders from diverse organizations, institutions and regions. The programme which is scheduled to start in 2008 will train young leaders during several practical and theoretical sessions over a one-year period.<sup>219</sup>

#### ***4. Assumptions and Definitions of***

##### **A. Democracy**

Without economic development, the basic needs of societies cannot be met. How to distribute societal wealth and social security in a democratic manner and involve the developing countries effectively in the shaping of

---

<sup>219</sup> "Programmes Areas: Capacity building for democratic development," Friedrich Ebert Stiftung Ethiopia Office (March 7, 2011), <<http://www.fes-ethiopia.org/pages/programmes-areas/democratic-development.php>>.

an international order are therefore questions of a curial nature in order to attain the political goals of long-term development and lasting peace.

Democratic consolidation takes time and continuous sensitive encouragement which involves all of society and cannot be ordered from the top. Only a functioning State can guarantee and maintain enabling conditions for democracy and good governance for its citizens. However, the essential elements of democracy must come from within the civil society. Participation is not just about taking part in elections, but in the entire social, cultural and economic life of a country.

Accordingly, the promotion of democracy is not equivalent to the implementation of existing ready-made models. It needs to be adapted to the existing political, social, cultural and economic conditions in a country and be supported by the key socio-political actors.

The manner in which democracy is promoted by the Friedrich-Ebert-Stiftung, however, goes far beyond a purely technical and instrumental notion of “democracy-building.”

Formal democracy(i.e. constitutional order, competition between political parties, elections and institutions) is both an essential prerequisite for democratic processes and a means to attain them. Practised democracy, however, calls for more than just the democratic minimum of free elections and constitutional safeguards for human rights. Without the support of civil-society structures, without interaction between the State, the political community and representative bodies of society and without the underpinnings of a democratic political culture(acceptance of procedural rules, non violence and mutual tolerance), democracy is not viable.

Freedom of expression and independent, competent media are key conditions for a functioning democracy. The media development policy of the FES is specially designed to ensure the professional work of journalists and make possible a free flow of information so as to enable all sectors of society to have access to information, including the underprivileged groups.

A democratic society cannot be created without the independence of media pluralism. On the basis of critical and comprehensive news, views and information citizens, voters, consumers and workers make meaningful choices that affect their lives, liberty and property. Thus, in an emerging information society, the right to information has become a key to the governing process and establish the transparency of decision-making. Commitment to the promotion of media and communication is, therefore, one of the Foundation's policies aiming to strengthen democratic and development structure and civic political culture.

One of the most outstanding programmes of the recent past has been the support of Pakistan's transition to democracy by facilitating increased political participation and establishing a critical dialogue between political parties and the general public. A Young Professionals Network(YPN) supported by FES provides highly committed youth from disadvantaged areas with an opportunity to participate in national and international debates, receive need-based training and get prepared to assume political and social responsibility in a modern society while observing the fundamental values of humanity and democracy.<sup>220</sup>

### **Worker's rights**

Whenever the world economy was becoming more interdependent and national rules and regulations were challenged by international competition, the struggle for social rights was shifted to the international level; this is a lesson learnt from the history of both the international labour movements and the foundation of the International Labour Organisation(ILO) in 1919 whose main task it is to define social standards and norms. A considerable compendium of global rules and agreements has been put in place in the

---

<sup>220</sup> "Promoting Social Democracy and International Understanding," Friedrich Ebert Stiftung Pakistan Office (2006), <<http://www.fesp.org/History.asp>>.



meantime, but in actual fact these agreements are “preached, not practised.” Unions with a large membership and the ability to act - a core concern of the Friedrich-Ebert-Stiftung - therefore play an important part in the realisation of the “social dimension of globalisation.”

Recently, the Foundation has set a unique example of development-oriented and democratic cooperation between workers and employers by facilitating the establishment of the Workers Employers Bilateral Council of Pakistan(WEB COP), a body which has been officially recognised by the government as competent consultant in labour policy issues.<sup>221</sup>

## **B. Governance**

Principles of good governance, including adherence to the principles of democracy, the rule of law, social justice and the maintenance of universally accepted standards of human rights<sup>222</sup>

## **5. Strengths and Weaknesses**

According to NGO Monitor, a pro-Israel organization,

- While many of FES's activities are consistent with its mandate, other involve politicized NGOs, including the Palestinian Diaspora and Refugee Center(SHAML), Gisha, Center on Housing Rights and Evictions(COHRE), and the Health Development Information and Policy Institute(HDIP), focus their activities on ideological attacks against Israel
- FES sponsors research and publications which demonize Israel and

---

<sup>221</sup> “Promoting Social Democracy and International Understanding,” Friedrich Ebert Stiftung Pakistan Office.

<sup>222</sup> “EATUC Strategy Paper on good Governance and Democracy in the EAC,” Friedrich Ebert Stiftung, and East African Trade Union Confederation (EATUC), <<http://fes-tanzania.org/common/docs/EATUC%20Strategy%20Paper.pdf>>.

call for the “Right of Return”

- FES funded the 2004 Beirut International Conference on The Islamic World and Europe, jointly organized with Hezbollah’s “Research Department”<sup>223</sup>

## IX. The Konrad-Adenauer-Stiftung(KAS)

### 1. Program

Headquarters in Sankt Augustin near Bonn and in Berlin. Offices in nearly 80 countries. KAS also has 16 regional offices in Germany. Sankt Augustin near Bonn and in Berlin. Offices in nearly 80 countries. KAS also has 16 regional offices in Germany.

KAS was founded in 1955(under a different name). Its international activities began in 1962. In the first few years, KAS was active mainly in South and Central America and Africa, gradually extending its geographical reach. Today, it is one of the two largest political foundations in Germany.<sup>224</sup>

In 2008, 95% of the KAS’ funds came from the German federal state, another 1.5% from the German Länder, and 3% came from membership charges and miscellaneous revenues. Private contributions and donations accounted for 0.5%.

KAS spends approximately half of its budget on international activities. Asia, sub-Saharan Africa, Near and Middle East, Europe and Latin America each receive approximately equal shares of KAS funding.<sup>225</sup>

---

<sup>223</sup> “Friedrich-Ebert-Stiftung (FES),” NGO Monitor (2011), <[http://www.ngo-monitor.org/article/friedrich\\_ebert\\_stiftung\\_fes](http://www.ngo-monitor.org/article/friedrich_ebert_stiftung_fes)>.

<sup>224</sup> “Democracy assistance, the facts: Konrad Adenauer Foundation (KAS),” Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), (October 16, 2010), <<http://www.fride.org/publication/849/democracy-assistance,-the-facts:-konrad-adenauer-foundation-%28kas%29>>.

## 2. DAP Model and Why

KAS is committed to fostering democracy and the rule of law, to implementing social and market-economic structures and to promoting human rights.<sup>226</sup>

Domestically as well as internationally KAS focuses on the following main themes:

- Social market economy
  - International politics
  - Development cooperation
  - Education, science and culture
  - State and society: Democracy; Rule of law; Migration; Dialogue on religion and values; Women and family policies; Civil society;
  - Integration; Good governance; Strengthening of parliaments and parties; Decentralisation; Support and training for independent media<sup>227</sup>

### Distinctive Philosophy/Approach

KAS is based on Christian Democratic values. It cooperates with like-minded political parties.

### Methodologies

At the international level, the main instruments used include: high level dialogues mainly on foreign, economic, development and security issues; political education programmes; scholarships; as well as organisation of

---

<sup>225</sup> "Democracy assistance, the facts: Konrad Adenauer Foundation (KAS)," Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior.

<sup>226</sup> "European and International Cooperation," Konrad Adenauer Stiftung (June 28, 2011), <<http://www.kas.de/wf/en/42.9>>.

<sup>227</sup> "Democracy assistance, the facts: Konrad Adenauer Foundation (KAS)," Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior.

seminars and workshops. Works through a network of offices worldwide. The offices employ mostly nationals and set their own priorities to a large extent. A large part of the activities are undertaken with local partners.<sup>228</sup>

## **Departments**

### **Academy**

The Berlin Academy of the Konrad-Adenauer-Stiftung(KAS) is the national forum of dialogue between the spheres of politics, economy, science, and society. The Academy sets distinctive highlights with symposia, conferences, meetings of acknowledged and recognized experts, and exhibitions. It presents relevant societal and socio-political issues offering debates of trend-setting and ground-breaking topics as well as thorough studies of the past. more...

### **Archive for Christian-Democratic Policy(ACDP)**

The Archive for Christian-Democratic Policy(ACDP) has the task of documenting and researching Christian Democracy's historical development. The Historical Archive, Library and Documentation departments form a centre of information and communication which through its services for political education and research contributes to the propagation of historico-political awareness. It is the Konrad Adenauer Stiftung's central contact-point - accessible to everyone - in the field of contemporary history. more...

### **European and International Cooperation**

Political foundations are unique throughout the world. No other institutions provide the same expertise in the field of democracy building.

---

<sup>228</sup> "Democracy assistance, the facts: Konrad Adenauer Foundation (KAS)," Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior.

The Konrad-Adenauer-Stiftung(KAS) is committed to fostering democracy and the rule of law, to implementing social and market-economic structures and to promoting human rights. With its worldwide networks to the political and social elites and with its long-term partner structures, it participates in shaping policy in developing and emerging countries. By training and educating young professionals, the KAS promotes the developing process in social groups and political parties. more...

### *Politics and Consulting*

Politics and Consulting is the think tank of the Konrad-Adenauer-Stiftung. As ‘thinkers and doers,’ we develop fundamental concepts for the work of our foundation and design practical approaches for solving problems in politics and society. We are committed to fact finding, to manage transfer of knowledge and political consulting. Our four teams - domestic policy, social policy, economic policy and foreign policy - cover a wide range of political issues. We offer knowledge and expertise, develop studies and discussion papers, and organise workshops and expert round tables. Our goal is to rethink politics from the ground up. more...

### *Civic Education*

Civic education was indispensable in building a liberal democracy in the Federal Republic after 1945 and in reunited Germany after 1989. While there was an immediate link to the experience of dictatorship in the early days, political education today is confronted by fresh challenges: Freedom and peace are taken for granted, and people fortunately have no experience of life without them. more...

### *Scholarships and Cultural Activities*

The Konrad-Adenauer-Stiftung awards scholarships to students and

graduates of exceptional academic achievement and outstanding political or social commitment. more...<sup>229</sup>

### 3. *Sample Projects*

#### A. KAS E-lection Bridge Africa: Campaigning 2.0 in Africa and Germany

- Date/time: April 30~May 2 2011, 9.00 - 17.00
- Loc.: Accra

We want to veer away from the one-way street in which knowledge and experience only flow in one direction, and head toward a new form of ‘two-way road’ between the practitioners. Experts from Germany and Africa will take turns providing information about the digital state of affairs via short interviews suitable for viewing on the internet and cell phone. Kicking-off the series, in a two-part episode, will be the General Secretary of the CDU, Klaus Schüler, and Jake Obetsebi Lamptey, Chairman of the New Patriotic Party in Ghana.

The first “KAS E-lection Bridge Africa” conference has taken place in Accra, Ghana, in April 2011. The next conference is planned for April 2012 and will be located in Dar es Salaam, Tanzania.<sup>230</sup>

The foundation’s regional Media Programme Sub-Sahara Africa has been working increasingly in the field of political communication since the beginning of the year. During the projects in the first quarter of 2011 - in Ghana, Zimbabwe, Tanzania, Namibia, among others - the realization grew that the African players in the region are all facing similar challenges. This is especially true regarding the use of new digital communication (Facebook, Twitter, YouTube, etc.). In order to respond to this need optimally, KAS

---

<sup>229</sup> “Departments,” Konrad Adenauer Stiftung (June 28, 2011), <<http://www.kas.de/wf/en/71.3691>>.

<sup>230</sup> “Events: KAS E-lection Bridge Africa,” Konrad Adenauer Stiftung (April 15, 2011), <<http://www.kas.de/medien-afrika/en/events/46007>>.

Media Africa developed the concept of the E-lection Bridge Africa. In addition, experts from Germany who work in this field were incorporated. The exchange began in February 2011 with the web platform, [www.kas.de/e-lectionbridge](http://www.kas.de/e-lectionbridge), where African and German experts can share their experiences and assessments in interview form. The feedback on this transcontinental bridge was encouraging.

Following the above-mentioned bilateral projects and the successfully launched website, the next step was the design of a regional conference. Within the framework of the cooperative network of KAS country programs, suitable players in political communication were identified and invited to Accra for the first E-lection Bridge Africa.<sup>231</sup>

The main goal of the event reflects the regional approach of the Media Programme: the target group from Africa(and Germany) should:

- be comprehensively informed about current trends in the subject area
- introduce their own case studies and applications and critically discuss this in a regional context
- be inspired by the experiences of their regional neighbours
- broaden their knowledge of theory and practice
- ultimately discuss and apply their newly gained ideas, insights and approaches in their own country - within the local framework, of course

In Africa, a special role is played in political communication by the cell phone, whose users are increasing rapidly. This is a reality not lost on KAS and since the beginning of the year, KAS Media Africa has been in close talks with the Praekelt Foundation in Johannesburg to develop a mobile tool kit for democratization suitable for political parties. The working title of the project: M-Dem(Mobile Democracy). The founder, Gustav Praekelt, came to

---

<sup>231</sup> "Events: KAS E-lection Bridge Africa," Konrad Adenauer Stiftung.

Accra to personally introduce the ambitious plan – and in return to take home new input from the target group. The pleasant feedback: the participants confirmed that they are in need of just such an instrument. With case studies from their countries and additional questions, they gave Mr. Praekelt and KAS Media Africa fresh input which will be incorporated into further development.

In follow-up talks it became clear that the establishment of the E-lection Bridge Africa was a great success. The regional approach was convincing: according to the participants they finally had the possibility to learn more about the methods and players in neighbouring countries. The personal exchange was extremely meaningful. They return home with a new understanding, fresh ideas and energy to implement a few projects in the short- or medium-term. One concrete example: On May 5<sup>th</sup> the Tanzanian KAS partner party starts its TV channel called “Chadema TV.”

The participants expressed a strong wish for a sequel next year, for a platform of continuous exchange in the meantime as well as follow-up projects in the field of political communication in their countries. Markus Brauckmann, Head of KAS Media Africa, referred in this regard to the interconnectedness of the country programs, a real benefit of the Konrad Adenauer Foundation. In addition, he promised that the event would become a permanent arrangement: “We’ll see each other in 2012 in Tanzania at the second E-lection Bridge Africa.” The topic of political communication in Sub Sahara Africa continues to be a key component in the work of the Media Programme. The regional network-building will continue to feature high on the agenda of KAS Media Africa.<sup>232</sup>

---

<sup>232</sup> “Events: KAS E-lection Bridge Africa,” Konrad Adenauer Stiftung.



## B. The Perfect Time for a Journalists Academy in Dubai

### Event contributions, Abu Dhabi, Dec. 16, 2009

Amidst the most turbulent times for the emirate of Dubai, the Konrad-Adenauer Foundation held its 4<sup>th</sup> German-Arab Journalists Academy. From December 2<sup>nd</sup> til December 12<sup>th</sup> nine German JONA-scholars together with nine young Arab journalists researched stories for a common magazine. Conclusion: The intercultural discourse allows for a much better understanding of the situation in the Gulf region. And rumours that the emirate might once again become a barren desert, remain part of the fairy-tales of the Arabian Nights.

There could hardly have been a more exciting time for the seminar to take place in the United Arab Emirates(UAE). The Konrad-Adenauer-Stiftung partnered up with the UAE Journalists Association and started its German-Arab Journalists Academy in Dubai on December 2<sup>nd</sup>. Only a few days before, international stockmarkets had been shaken by breaking news: The Sheikhs are financially strikken - credit payments cannot be served. Was this to be the end of the dream to make the desert flourish?

Teams consisting of one German and one Arab participant were sent out to research a story together. The variety of topics chosen was immense. It ranged from looking at the fiancial crisis as a chance for greater sustain ability to the significance of local art for national identity to the challenge Emirati women face when trying to bridge the gap between their traditional role in society and the expectations of the modern working world.<sup>233</sup>

### 4. *Assumptions and Definitions of*

We base our image on seriousness, verifiability and confidence. Our work is persistent, substantial and networked with other institutions, which enables

---

<sup>233</sup> "The perfect time for journalist academy in Dubai," Konrad Adenauer Stiftung (February 25, 2010), <<http://www.kas.de/wf/en/33.18438>>.

us to identify and articulate political developments and questions of future significance. The fundamental values of Christian democratic politics guide our ethically grounded political consultancy. We want to contribute towards providing the process of social change with an ethical stance.<sup>234</sup>

### **A. Democracy**

CDU - KAS's political party - "The CDU is Christian-based, applying the principles of Christian democracy, and emphasizes the 'Christian understanding of humans and their responsibility toward God,' though people adhering to any religion as well as non-religious people are allowed to be members of the CDU. The CDU's policies derive from Political Catholicism, Catholic social teaching and political Protestantism, as well as fiscal conservatism and national conservatism."<sup>235</sup>

### **B. Governance**

Such an endeavour is extremely important because politically educated people alone can understand the value of freedom, solidarity and fairness in a way that makes them more resistant against extremist movements. But it requires a basic understanding of how democracy works or of the importance of parties. It is also crucial to help citizens recognise the successes brought about by the social market economy as a governance system, especially how it aligns individual interests with the common good. The European and international contexts build a focal point in our educational events.<sup>236</sup>

---

<sup>234</sup> "Politics and Consulting," Konrad Adenauer Stiftung (April 19, 2011), <<http://www.kas.de/wf/en/33.18438>>.

<sup>235</sup> Wikipedia, <<http://en.wikipedia.org/wiki/CDU>>.

<sup>236</sup> "Mission: Democracy!" Konrad Adenauer Stiftung (2009), <[http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_13947-544-2-30.pdf?100223110910](http://www.kas.de/wf/doc/kas_13947-544-2-30.pdf?100223110910)>.

## X. Hanns-Seidel Foundation(HSS)

### 1. Program

#### Non-Profit Foundation

Headquarters in Munich. HSS also has an office in Berlin as well as liaison offices in Brussels, Washington and Moscow. In addition, HSS has project offices in more than 50 countries across the world. HSS was founded in 1967, embracing ideals close to those of the Christian Social Union(CSU), a political party based in Bavaria. It started its international activities in 1976 with development projects in Africa. HSS international projects are run by the Institute for International Contact and Cooperation(ICC), which is a department of the Foundation.

In 2008, contributions by the German federal state accounted for around 80% of its budget, contributions from the Free State of Bavaria for around 4%, workshop participation fees for 2%, and revenues from its educational centres for 4%. The rest came from donations and other sources.

Active in more than 50 countries in Europe, the Americas, Asia and Africa. The largest share of funds(26%) goes to projects in Asia(including China), followed by Sub-Saharan Africa(20%). Works at global, regional, and national levels.<sup>237</sup>

#### Politics and Education

The various activities of the Foundation in the range of politics and education are split up into two Departments:

---

<sup>237</sup> "Democracy assistance, the facts: Hanns Seidel Foundation (HSS)," Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) (October 16, 2010), <<http://www.fride.org/publication/847/democracy-assistance,-the-facts:-hanns-seidel-foundation-%28hss-%29>>.

### *Political Education:*

The Institute for Political Education promotes democratic and civic education among broad groups of the population. The primary objective is to increase and promote the political involvement of citizens. In all, some 60,000 participants attend the seminars every year.

### *Policy Advice:*

The Academy for Politics and Current Affairs conducts and offers practice-oriented political advisory services. Fundamental data and information for political decisions are compiled on a scientific basis, just as the Academy organizes conferences and publishes various studies, reports and other publications. In all, the Academy conducts no less than 100 events every year.<sup>238</sup>

## **2. DAP Model and Why**

### **Methodologies**

Advice to partner governments and political parties; seminars, training and political education programmes. Works through a network of national offices worldwide and in partnership with organisations in the project countries. Each national office decides on its own programme of activities, within the general priorities of the Foundation as a whole.

### **Notable Trends**

Referring to a recently signed memorandum with the United Nations Environmental Programme(UNEP) HSS intensifies its work on developmental and environmental issues.<sup>239</sup>

---

<sup>238</sup> "Politics and Education," Hanns Seidel Foundation (HSS), <<http://www.hss.de/english/politics-education.html>>.

In Germany, HSS focuses on:

- Public educational programs
- Research on and scientific analysis of central policy areas
- Dialogue and interchange between social and political actors
- Scholarship programs for students and Ph.D. candidates Worldwide, the network of HSS-offices works on:
  - Good governance
  - Democracy
  - Peace
  - The rule of law
  - Sustainable development<sup>240</sup>

### **Mostly under Institute for International Cooperation**

As in previous years, the Hanns Seidel Foundation was engaged in promoting democratic awareness and rule of law structures around the world. It encouraged people to participate in shaping their communities and gave advice to decision-makers in politics, industry and society.

Contents and measures bear proof to the values-oriented political concept, which places the individual and his responsibility towards himself and his fellow humans at the centre, but also pursues the quest for a social structure which enables sustainable development.<sup>241</sup>

The European Office for Development Policies of the Hanns Seidel Foundation in Brussels links the project activities and the global partner network of the foundation with the development cooperation of the European

---

<sup>239</sup> "Democracy assistance, the facts: Hanns Seidel Foundation (HSS)," Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) (October 16, 2010), <<http://www.fride.org/publication/847/democracy-assistance,-the-facts:-hanns-seidel-foundation-%28hss%29>>.

<sup>240</sup> *Ibid.*

<sup>241</sup> "Annual Report (2010)," Hanns Seidel Foundation (HSS), <<http://www.hss.de/english/politics-education.html>>.

Union. The Lisbon treaty, which came into force in December 2009, stipulates the objective of coherent development policies within the EU.<sup>242</sup>

### 3. *Sample Projects*

#### A. *Venezuela - A Series of Lectures on Social Market Economy*

Although Venezuela benefits from the rising demand for oil and from subsequent price increases on the global markets, the country suffers from a recession which is caused by interventionism and centralized planning. A visit to the project in Venezuela gave Dr. Peter Witterauf the opportunity to outline the concept of a social market economy as an alternative to 21<sup>st</sup> century socialism and to underscore that this model also included a pluralism of political opinions.

The lectures, which were held in cooperation with the School of Economics of the Central University of Caracas and at a congress of students at the Centro Internacional de Formación Arístides Calvani, were attended by approx. 500 people. Dr. Witterauf explained the mechanisms of the social market economy and its advantages compared with other economic systems to the students. He described the ethical foundations of the social market economy, and also spoke about the financial crisis and the development of the Euro. He went on to discuss possibilities of transferring the model of the social market economy to Venezuela. Addressing the students, Dr. Witterauf said “Think about economic systems and weigh up their benefits and failures for yourself. Try to find a way for Venezuela - this would be the best investment into the future of your country.”<sup>243</sup>

---

<sup>242</sup> “Annual Report (2010),” Hanns Seidel Foundation (HSS).

<sup>243</sup> *Ibid.*

## B. Creation of an Anti-Corruption Network in Africa

Corruption is one of the main obstacles of sustainable development. The Hanns Seidel Foundation therefore supports anti-corruption authorities in Namibia and Tanzania by sponsoring independent monthly journals which point out cases of corruption and of authority abuses. Following an invitation by the Namibian Institute for Public Policy Research in Windhoek in September (2010), participants from Uganda, Kenya, Tanzania, Namibia and South Africa discussed new approaches to making political institutions and authorities more resistant against corruption. Corruption was an omni-present threat to democratic institutions - politics, the industry and civil society therefore had to join ranks to actively counter corruption, which required a new ethical awareness.<sup>244</sup>

### 4. Assumptions and Definitions of Governance

#### Distinctive Philosophy/Approach

The basic tenet of HSS is that the “understanding of democracy has to be newly acquired in each generation.” Civic education must be value-based in order to lay the principles of a pluralistic democracy.

Political education is one of the core missions of the Hanns Seidel Foundation and an important prerequisite for the stability of our democracy, which is based on the rule of law and which requires on-going efforts to explain its principles. The primary objective of our political work is to provide civic education based on Christian values and to guide as many citizens as possible towards participating in our society in a well-informed and dedicated manner.<sup>245</sup>

---

<sup>244</sup> “Annual Report (2010),” Hanns Seidel Foundation (HSS).

<sup>245</sup> “Democracy assistance, the facts: Hanns Seidel Foundation (HSS),” Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) (October 16, 2010), <<http://www.fride.org/publication/847/democracy-assistance,-the-facts:-hanns-seidel-foundation-%28hss-%29>>.

On a human ideal that includes both free personality development and autonomy as well as social responsibility and solidarity. Today, this mission is more important than ever, since requirements for more autonomy, a new “culture of independence” and an “active society of citizens” are increasingly evolving.<sup>246</sup>

### **Governance**

Besides this conviction effort for our democracy and the free, legal and social order, the fundamental principles and norms of our community to be ensured and firmly anchored in the conscience of all citizens. The fast paced and far reaching changes our country is currently facing increase the need for values, for reliable structures and comprehensible order. In other words: the increasing pressure on state and society, economy, science and technology to be innovative makes it even more necessary to remember our historical roots and our intellectual and cultural fundamentals.<sup>247</sup>

## **XI. Friedrich Naumann Foundation for Freedom(FNS)**

### **1. Program**

The FNS is the foundation for liberal politics in the Federal Republic of Germany. It aims to promote the goal of making the principle of freedom valid for the dignity of all people and in all areas of society, both in Germany and abroad. With the safeguarding and the development of its statutory projects(civic education and dialogue, sponsorship of the talented, research

---

<sup>246</sup> “The Mission of the Hans Seidel Foundation,” Hanns Seidel Foundation (HSS), <<http://www.hss.de/english.html>>.

<sup>247</sup> *Ibid.*



and political consultation, archive-work), the Friedrich Naumann Foundation wants to contribute to shaping the future.<sup>248</sup>

## 2. DAP Model and Why

### Political Education in Germany

As of January 1<sup>st</sup>, 2001, the Friedrich-Naumann-Foundation has restructured its educational program.

Apart from extended programs at our education centres, we have now placed a stronger emphasis on offering one-day programs and evening events in different regions. These are offered in co-operation with related liberal foundations in the various states of Germany.<sup>249</sup>

In Germany the Foundation offers diverse forums, mostly for young and talented people, to exchange of information and experience in present-day contexts. Its main focus is to promote a greater understanding of politics and to inspire citizens to take part in political processes.

Abroad, the support of human rights, rule of law and democracy in more than 60 countries form the core of the work of the regional offices in Europe, Africa, Asia, and Central America; various forms of international dialogue and transatlantic dialogue programme are used to promote these three values around the world. The foundation supports local, regional, and national initiatives to advance the rights of minorities, the democratic control of security forces and for strengthening international human rights coalitions.<sup>250</sup>

Furthermore, we assist the development of democratic and constitutional structures by supporting liberal parties and groups. A strong network of

---

<sup>248</sup> "Welcome to the Friedrich Naumann Foundation for Freedom," Friedrich Naumann Foundation for Freedom, <<http://www.en.freiheit.org/Aktuell/790c/index.html>>.

<sup>249</sup> "Political Education in Germany," Friedrich Naumann Foundation for Freedom, <<http://www.en.freiheit.org/Political-Education-in-Germany/868c11144i715/index.html>>.

<sup>250</sup> "Welcome to the Friedrich Naumann Foundation for Freedom," Friedrich Naumann Foundation for Freedom.

associations of democratic parties, of human rights organisations and of academic establishments forms the basis of the foundation's activity abroad. The foundation's central idea, both at home and abroad, is the realisation of freedom and responsibility.<sup>251</sup>

### **At a glance**

The Friedrich Naumann Foundation for Freedom works in Germany and abroad. Our activities in other countries are part of the foreign development and cooperation policy of the Federal Republic of Germany.

Freedom, as a fundamental value, is the basis of our work. Through our projects we contribute to a world in which all people can live in freedom, human dignity and peace. Together with our partners - liberal political parties, think tanks and other non-governmental organisations - we support the emergence of democratic institutions based on the rule of law, and the development of a market economy. By promoting well proven liberal concepts we also contribute to increasing people's opportunities to work for their own prosperity. Development policies are not a one-way street. We engage in open dialogue and introduce the success stories of our project countries into the German political discussion.

Today the Friedrich Naumann Foundation for Freedom has seven regional offices, 44 project offices and over 60 project countries worldwide. More than 250 highly committed employees are putting into practice a hundred individual projects in their respective regions.

Our work is funded by the German Federal Ministry of Economic Cooperation and Development, the German Foreign Office and, increasingly, from the European Union and other development aid policy bodies.<sup>252</sup>

---

<sup>251</sup> "Welcome to the Friedrich Naumann Foundation for Freedom," Friedrich Naumann Foundation for Freedom.

<sup>252</sup> "International Work: At a glance," Friedrich Naumann Foundation for Freedom, <<http://www.en.freiheit.org/International-Work/852c716/index.html>>.

## Our themes

The work of our foundation is based on the tenets of liberal political philosophy. For the 2008 and 2011 period our work will focus on the following main topics:

- Freedom and Property - private property and its protection by the rule of law are vital for achieving prosperity and economic growth and, beyond that, for a self-confident civil society. Contrary to a widespread prejudice, the protection of private property is especially useful to the poorer social groups, allowing them to escape poverty through their own efforts. This is why, in all our project countries, we stand up for better protection of property.
- Freedom and Civil Society - active citizens and their voluntary associations are the heart of a free civil society. Only they, rather than state bureaucracies, can turn freedom into a living experience and guarantee it in the long run. This is why we support our partner organisations in their efforts to empower people and help them take up their own responsibilities.
- Freedom and the Rule of Law - only a state governed by the rule of law can reliably fulfil the core tasks it should perform: to protect the freedom, the safety and the property of all people. Today, even in Western democracies, there is a tendency to thoughtlessly sacrifice rule of law principles for the sake of other objectives. It is the duty of a liberal foundation to defend these principles which are the basis of a free society.<sup>253</sup>

## The way we work

The way we work is as diverse as the regions we are active in and the partners we cooperate with. Our activities are based on many years'

---

<sup>253</sup> "International Work: Our themes," Friedrich Naumann Foundation for Freedom, <<http://www.en.freiheit.org/International-Work/852c716/index.html>>.

experience and we are always trying to improve them. In our meetings and events we champion a participant-oriented working methodology.

To promote our aims we use three types of instrument:

- By means of political education we want to enable more and more people to become actively involved in political and social processes. We mainly address multipliers, that is, people who would later spread in their own societies the knowledge they have gained. The topics in our events range from discussing the way democracy, the rule of law and a market economy work, to tackling specific issues faced by people on the ground.

In the area of political dialogue, politicians and civil society representatives from different countries exchange views and experiences. They learn from each other and come up with liberal solutions to their(often similar) countries' problems.

By way of political consultation we transfer knowledge, experiences and skills to liberal-minded political decision-makers who are crucial for strengthening political parties and for putting into practice liberal political approaches. These activities deal both with the contents of different political areas and with the techniques required for success in political competition.<sup>254</sup>

### **3. *Sample Projects***

#### **A. *Zambia: Working towards Fair and Free Elections***

The FNF Africa Regional Office supports its political partner in Zambia, the United Party for National Development(UPND), in a large-scale training programme of its members in election poll monitoring, with a view to ensuring fair and free procedures in the upcoming tripartite election(that

---

<sup>254</sup> "International Work: The way we work," Friedrich Naumann Foundation for Freedom, <<http://www.en.freiheit.org/The-way-we-work/857c11134i723/index.html>>.

is presidential, parliamentary and local government).

Unfortunately, fair and free elections are still a challenge on the African continent. Ruling parties only very reluctantly accept election defeats - if at all. The so-called 'independence' of election commissions is often a mere farce. Ensuring fair and free elections, of course has to begin way in advance of scheduled elections, ensuring the lawful division of electoral constituencies and the registration of parties and voters. On Election Day, both independent observers and representatives of all parties running in the election should monitor and confirm lawful procedures at the election polls.

Similar to the foundation's efforts in West Africa the FNF Africa Regional Office supported its liberal political partner United Party for National Development(UPND) in Zambia in a series of 'train the trainer' seminars in election poll monitoring. Eighty candidates were pre-selected from UPND's national, provincial, regional and district offices. These candidates will roll out a large-scale training programme of polling agents for the upcoming tripartite elections that are envisaged to take place in August or September 2011.

The tailor-made programme, which comes with international accreditation of the International Foundation for Electoral Systems, United Nations and Australian Electoral Commission, to name a few, included technical legal knowledge on Zambian electoral law, skills training of applying the law, as well as general facilitation techniques. Furthermore, the participants were trained on methods to deal with any irregularities that may occur during the polling day procedures and report any improper conduct of the election officers in a lawful manner. The UPND has not been able to achieve the latter during the past elections due to lack of proper training.

The very able and enthused trainers are very well prepared for the challenge ahead and look forward to applying their knowledge appropriately and accordingly. Through the programme the UPND will be better geared to play its part in ensuring that the election process will be free and fair for

all parties contesting in the elections. The programme was conducted in four provinces(Lusaka; Copperbelt; Southern and North Western), in the cities of Lusaka, Kitwe, Livingstone and Solwezi.

The UPND is a full member of the Africa Liberal Network(ALN). The party is ranked as the second party in opposition, and is preceded by the Patriotic Front as the main opposition. The UPND will challenge the ruling party Movement for Multiparty Democracy in the upcoming tripartite elections, promoting real change towards a liberal democracy and social and economic development.<sup>255</sup>

## **B. Bosniak-Serb Dialogue in Banja Luka**

Young politicians from Serbia and Bosnia and Herzegovina For the fourth year in a row, the *Friedrich Naumann Foundation* has organized a dialogue between young politicians from Serbia and Bosnia and Herzegovina, both Bosniaks and Serbs. This form of dialogue, which finds its antecedent in Albanian-Serb dialogue, represents an attempt to establish communication and to foster dialogue between ethnic groups in conflict. The Dialogue consists of two dimensions - one is inter-ethnic, while another one is inter-state. Both ethnic groups live in both countries in question, giving the Foundation an opportunity to cross-cut the conflict cleavage, thereby allowing for shifting identities to facilitate the dialogue.

The two previous dialogues have served to build the confidence of and modes of communication between the participants, most of whom are already accustomed to these kinds of events and who already know each other. The choice of Banja Luka for the fourth dialogue represents, in a way, an appreciation of the intra-state complexity of Bosnia and Herzegovina, because

---

<sup>255</sup> "Zambia: Working towards Fair and Free Elections," Friedrich Naumann Foundation for Freedom Malaysia, <<http://www.fnfmalaysia.org/2011/05/zambia-working-towards-fair-and-free-elections>>.

Banja Luka is the capital of the predominantly Serb entity in Bosnia and Herzegovina, a part of the post-war fabric of this once ethnically mixed country.

Encouraged by the relative success of the previous events, the Foundation decided to offer participants two ways to approach the same topic. The issue of inter-ethnic conflict and reconciliation was approached from two different angles. One, done by the members of the Libertarian Club from Serbia (LIBEK), dealt with the ideological basis of the community vs. individual divide and the structural causes of inter-ethnic conflicts in the former Yugoslavia. Another approach was taken by Aleksandar Trifunovic, an activist and the editor-in-chief of the web portal <www.byka.com>, who offered a very personalized insight into the issues of inter-ethnic dialogue and reconciliation. Both topics were followed by open, dynamic debates, where the participants discussed not only the topic but also their own interpretations and personal insights into the events of the 1990's. Given the lack of a structural or systemic model of reconciliation between the countries and between each country's ethnic groups, various paths to reconciliation were discussed. These were seen as a precondition for building a more prosperous and happy future for inter-ethnic and inter-state relations.

It was agreed that the next event will be organized later this year in Serbia.<sup>256</sup>

#### *4. Assumptions and Definitions of*

##### *A. Democracy*

Experience: both political and economic freedom tends to be found in the same societies. Liberal democracy is the outcome of respect for civil liberties and political rights. A free market is the outcome of respect for

---

<sup>256</sup> "Bosniak-Serb Dialogue in Banja Luka," Friedrich Naumann Foundation for Freedom, <<http://www.msoe.fnst.org/Bosniak-Serb-Dialogue-in-Banja-Luka/1213c19240i/index.html>>.

economic freedom. The liberal democracies of this world are the countries with free markets.<sup>257</sup>

**DEMOCRACY + 6 areas(as below):**

- Rule of law
- Regular elections and real chances for the opposition
- A system of checks and balances limiting power
- Pluralism and strong civic institutions
- A market or mixed economy
- Formal and informal conventions upholding basic rights

= LIBERAL DEMOCRACY<sup>258</sup>

It is the goal of liberal policies that all citizens can freely live together in an open society: the civic society. Without freedom other human values cannot be realized. Each human being needs freedom in order to develop his or her talents and to realize him or herself. Without freedom the human spirit languishes, culture and science decay, and the economy stagnates. The spirit needs freedom like the body needs air to breathe.

Each human being is an individual with his own ideas and desires.

But he is also a social being, dependent on other human beings and under an obligation to them. Freedom and responsibility are inseparable. They determine the relationship between the individual and community. Liberals base human relationship on spontaneity not coercion - on the exchange of ideas and goods, free trade, reason, compassion, and responsibility. Voluntary associations promote mutual trust. They lead to the recognition of the values and goals of others and they deserve respect.<sup>259</sup>

---

<sup>257</sup> Stefan Melnik, *Ideas on Liberty: Freedom, Prosperity and the Struggle for Democracy* (Satz and Druck: altmann-druck GmbH, Berlin, 2005), p. 18.

<sup>258</sup> *Ibid.*, p. 47.



### **Liberal policies and the individual**

“Liberal policies promote respect for the rights of the individual, for civil rights. The individual needs these rights, if he wants to freely shape his own life. Therefore, freedom of opinion is not only a compelling moral command of tolerance and of the rule of law. It is also the path toward progress of the human spirit, a path which can be found only through the competition of free ideas and knowledge. The right to private property is a civil right, too.

Without respect for private property, many other rights cannot be realized.

Liberal policies are in favour of equal opportunities from the start, in favour of competition and pluralism. They strive, therefore, for the free access of all to all markets, education, information, labour, goods, and capital markets. Liberal policies seek to free the individual from coercion by the state and by anonymous institutions so that he can fulfill his responsibility in freedom. Freedom requires responsibility for the community.<sup>260</sup>

### **Liberal policies and civic society**

“Liberal policies strive to enlarge the freedom of citizens in all spheres of life and to restrict the role of the state to the essentials. This includes recognizing the capacity of citizens to organise themselves.

Citizens can undertake many tasks in municipalities, wards, associations, lobbies, other private institutions and initiatives and wish to do so.<sup>261</sup>

### **Liberal policies and the state**

Liberals see the tasks of the state as the protection of individual freedom and the protection of citizens against violence from within and abroad, as well as safeguarding of the constitution. Liberal policies want to ensure that

---

<sup>259</sup> “Political Principles,” Friedrich Naumann Foundation for Freedom, <<http://www.africa.fnst-freiheit.org/about-us/liberalism>>.

<sup>260</sup> “Political Principles,” Friedrich Naumann Foundation for Freedom.

<sup>261</sup> *Ibid.*

rules apply to all, while leaving space for the free decision of the individual. Liberal policies do not want to predetermine a certain outcome; they want just rules instead of just results, because such results do not exist.

Liberal policies want democracy. Democracy permits choice and change, but it does not guarantee freedom. That is why Liberals are for the strict division, control, and limitation of power. public power as well as private.

Liberal policies want a state that is bound by rules and that respects freedom. The state has the duty to guarantee legal security to everybody. In a liberal state, the rule of law respects group interests. That is why it provides them with freedom in responsibility, but not with political power. Liberal policies do not want the state to be active economically. They do not want the state to compete, through its own institutions with private enterprises.

Liberal policies want to maintain the citizens' freedom to make decisions in all areas of politics, both now and in the future. Therefore, they reject solving today's problems at the expense of tomorrow's generations, at the expense of sound public finances, and particularly at the expense of environment.<sup>262</sup>

### **Liberal policies and international cooperation**

Liberal policies want an open world culture and a free world market. For Liberals, the common features of mankind are more important than the division into categories of natives and foreigners. The liberal vision is a world society, in which there is free exchange, cooperation, and competition among different peoples, states, regional groups, and cultures.

Liberal policies strive for cooperation in development through free international trade and through helping to establish free and responsible civic societies in developing countries.

Liberal policies work towards the world-wide liberalization of all markets-information, technology, goods and services as well as currency and capital

---

<sup>262</sup> "Political Principles," Friedrich Naumann Foundation for Freedom.

markets.

Liberal policies want European unity and other regional associations, but not at the expense of internal diversity and opens towards others.

Liberal policies want world-wide victory of human and civil rights.<sup>263</sup>

## B. Governance

governance is more than the formal institutions of government, the executive, the judiciary and the legislature. It is also about decision-making processes and about interactions between civil society and these formal institutions. Good governance will be characterized by predictability transparency and accountability, while bad governance will be the opposite.<sup>264</sup>

## XII. Heinrich Böll Foundation(The Green Political Foundation)

### 1. Program

Headquarters in Berlin. 28 offices worldwide and 16 offices across Germany (one in each of the German Länder). The Heinrich Böll Foundation is among the youngest of the German political foundations, founded in 1997 on the basis of previously existing foundations linked to the Green Movement. The work of these organisations was at the time co-ordinated by the umbrella organisation Regenbogen(rainbow). In 1988 the German Green Party recognised Regenbogen as the foundation allied to the party. This recognition meant that the foundation qualified for government funding. It was also the starting point for its international democracy promotion activities.<sup>265</sup>

---

<sup>263</sup> "Political Principles," Friedrich Naumann Foundation for Freedom.

<sup>264</sup> Melnik, *Ideas on Liberty: Freedom, Prosperity and the Struggle for Democracy*, p. 47.

<sup>265</sup> "Democracy assistance, the facts: Heinrich Böll Foundation," Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior.

## WHO WE ARE, WHAT WE DO

The Heinrich Böll Foundation is part of the Green political movement that has developed worldwide as a response to the traditional politics of socialism, liberalism, and conservatism. Our main tenets are ecology and sustainability, democracy and human rights, self-determination and justice. We place particular emphasis on gender democracy, meaning social emancipation and equal rights for women and men. We are also committed to equal rights for cultural and ethnic minorities and to the societal and political participation of immigrants. Finally, we promote non-violence and proactive peace policies.

To achieve our goals, we seek strategic partnerships with others who share our values. We are an independent organisation, that is, we determine our own priorities and policies.

We are based in the Federal Republic of Germany, yet we are an international actor in both ideal and practical terms.

Our namesake, the writer and Nobel Prize laureate Heinrich Böll, personifies the values we stand for: defence of freedom, civic courage, tolerance, open debate, and the valuation of art and culture as independent spheres of thought and action.<sup>266</sup>

### **WE Are a Green Think Tank<sup>267</sup>**

- We promote democratic reforms and social innovation.
- We work on ecological policies and sustainable development on a global level.
- We provide space for the presentation of and debate on art and culture.
- We transfer knowledge and skills from experts to political actors.
- We provide a forum for open debate and promote dialogue between politics, business, academia, and society.

---

<sup>266</sup> "Overview," Heinrich Böll Foundation, <<http://www.boell.org/web/137.html>>.

<sup>267</sup> "Mission Statement," Heinrich Böll Foundation, <<http://www.boell.org.za/web/about-us-210.html>>.

- We support talented students active on socio-political issues both in Germany and abroad.
- We document the history of the Green movement in order to promote research and provide political inspiration.

### **We Are an International Policy Network<sup>268</sup>**

- We are part of the global Green network and promote the development of the Green political movement on all continents.
- We focus especially on the broadening and deepening of the European Green movement.
- We work actively for the development of a political European public.
- We support the participation of civil society in politics and, within the framework of multilateral organisations, take part in conferences and negotiations.

### **We Are Active on Ecology, Democracy, and Human Rights Worldwide<sup>269</sup>**

- We consider ecology and democracy to be inseparable. We therefore support individuals and projects that are committed to ecology, human rights, democracy, and self-determination.
- We support respect for the rule of law and democratic participation in all parts of the world.
- We promote the abolition of conditions of dominance, dependency, and violence between the sexes.
- We consider ethnic and cultural diversity to be an essential part of democratic culture.
- We encourage civic and civil-society activism.
- We train activists so that they can successfully self-organise and participate in political processes.

---

<sup>268</sup> "Mission Statement," Heinrich Böll Foundation.

<sup>269</sup> *Ibid.*

## 2. *DAP Model and Why*

Democracy priorities:

- Institutions and governance
- Political Parties
- Media and democracy
- Civil society
- Feminism and gender democracy
- Tackling far-right extremism

### **Promotion of Democracy and Work on Development and Peace**

Democracy promotion represents one of the main areas of the international activities of the Heinrich Böll Foundation and it is dealt with as an independent subject and across-sectional task. Therewith our work aims primarily at the legitimacy of policy makers and decision-making processes as well as the application of democratic principles in other areas such as climate and gender policy.

Our work in the field of Democracy Promotion is taking the specific context of each country into account and varies in relation to its needs and scope of actions. We are working in strong cooperation with partners from different levels of interest, the civil society and state actors. However, civil society has a continuously important role for the successful implementation of our projects worldwide.

Promoting gender equality is another important goal of our work. Our programs on conflict management, reconciliation and reconstruction of democratic institutions are characterized by a gender-sensitive approach. Since 2007, the Heinrich Böll Foundation is a member of FriEnt(Working Group on Development and Peace). The foundation takes an active part in building competence and contributes its experience in the political management of conflicts and in dealing with civil society and state actors.

Beside the focus on climate change and its consequences for democracy we are supporting human rights activities.

Thus, we are promoting projects concerning the empowerment of Lesbian, Gay, Bisexual, Trans gender and Intersexual(LGBTI) people and acting as a network and a co-operation partner of different group of interests.<sup>270</sup>

Over the past years the Heinrich Böll Foundation has developed a large number of EU-funded projects worldwide, both as a project co-ordinator and a project partner. The foci of our EU projects are ecology, democratisation, international understanding and gender democracy.

Developing and implementing EU projects in strategic partnerships with local partners including NGOs, educational institutions and community organisations is essential to our ambition to support political education and promote democratic involvement, human rights, socio-political activism and cross- cultural understanding.<sup>271</sup>

### *3. Sample Projects*

#### **A. Sino-German Dialogue on Political and Social Transformation Ethnicity and Integration - Perceptions of current policies in China and Germany**

Questions about ethnic diversity in all areas of society e.g. education and labor market, representation in politics, media and culture in China and Germany were lively discussed by members of the Chinese Communist Party, the German Green Party and academics from both respective countries from 18~20 March in Changsha, Hunan. The responsibility of governmental and civil society institutions to ensure the same chances for all members of society was the main issue in the discussions about the challenges to achieve social

---

<sup>270</sup> "Promotion of Democracy, Introduction," Heinrich Böll Foundation, <<http://www.boell.de/democracy/promotion/promotion-of-democracy.html>>.

<sup>271</sup> "EU-funded Projects," Heinrich Böll Foundation, <<http://www.boell.eu/web/271.html>>.

justice and build up social stability.

Since 2005, the Heinrich Böll Stiftung, first in cooperation with the China Center for Comparative Politics and Economics(CCCPE) and since(2010) with the China Center for Overseas Social and Philosophical Theories (CCOSPT) (both under the Central Compilation and Translation Bureau) has annually held a Sino-German Dialogue to discuss new developments in the party systems of both Germany and China. For the 5<sup>th</sup> dialogue the focus was shifted from “party transformation” towards current social policies. The next dialogue will be held in April 2011 in Berlin, Germany. For more information download conference report here.<sup>272</sup>

## **B. Enhancing Popular Participation in Governance and Sustainable Development in Somalia and Somaliland(Focus on Women and Youth), Somali Women MP Asha and Patricia**

### **Context:**

Since 1991, Somalia has not had a government acceptable to a majority of its citizens. In South-Central Somalia the Transitional Federal Government (TFG) constitutes only a semblance of governance being opposed by an armed opposition and relying on Ethiopian military presence for its survival. By contrast, Somaliland has a governing arrangement accepted by most of the people, but this government has not achieved international recognition and its degree of institutionalization is rather weak.

The capacity of Somali society for successful self-organisation(with a vibrant informal sector consisting of self-help organisations and business enterprises) is widely acknowledged. However, prevailing insecurity in South-Central Somalia and the virtual absence of government structures throughout the

---

<sup>272</sup> “Ethnicity and Integration - Perceptions of current policies in China and Germany,” Heinrich Böll Foundation, <[http://www.migration-boell.de/web/integration/47\\_2405.asp](http://www.migration-boell.de/web/integration/47_2405.asp)>.



country are severe challenges to good governance. Popular participation in the political sphere, especially by women and youth, remains very limited.

Due to persistent conflict and weak government institutions, environmental challenges abound in Somaliland. Management of sanitation is poor, and the widespread use of charcoal as cooking fuel has resulted in reducing the already weak forest cover. Local initiatives, especially pursued by women and youth groups, have begun to address these problems, but require further development.

**Geographical location:**

Somaliland and South-Central Somalia: Hargeisa, Burao, Borama and Mogadishu

**Partners / implementing agencies:**

- Heinrich Böll Foundation, Regional Office for East and Horn of Africa
- Nagaad Umbrella Organisation(Nagaad, Somaliland)
- Candlelight for Health and Education(CLHE, Somaliland)
- Save Somali Women and Children(SSWC, South-Central Somalia)

**Objectives:**

- Non state actors in South-Central Somalia and Somaliland contribute to a peaceful, more equitable, open and democratic society
- Participation of women(established and youthful leaders) in peace-building, politics and leadership is enhanced
- Awareness and localized action towards environmental management, climate change and other global environmental issues is increased

**Expected results:**

- Debate, networking and lobbying among women's organizations, politicians and other relevant stake holders is increased.

- Enhanced capacity and instruments for environmental management are in place.
- Causes and effects of climate change and other global environmental problems, and their relevance specifically to Somaliland, have been identified.
- Public awareness, knowledge, and debate around the above-mentioned issues are improved.

**Activities:**

- Creation and activities of Women’s Political Caucus, Hargeisa
- Activities of Women’s Political Caucus, Mogadishu
- Annual joint meetings of the Women’s Political Caucuses
- Gender forums in Mogadishu, Hargeisa, Burao and Borama
- Public forums for young environmentalists
- Case studies on climate change and other global environmental issues in Somaliland
- Capacity building workshops and roundtable discussions on national and global environmental issues
- Media campaigns on gender and environmental protection in South-Central and Somaliland

**Target group:**

Local implementing agencies(NAGAAD, SWWC and CLHE); women leaders; National Electoral Commission Somaliland; the Women’s Political Caucus members(Somaliland and South Central); members of the Deegaan network(youth); members of Neighbourhood Committees and Hargeisa Sanitation Committee; Somaliland Ministry for Pastoral Development and Environment(MPDE); the media<sup>273</sup>

---

<sup>273</sup> “Enhancing Popular Participation in Governance and Sustainable Development in Somalia and Somaliland (Focus on Women and Youth),” Heinrich Böll Foundation, <<http://www.boell.eu/web/271-449.html>>.

#### *4. Assumptions and Definitions of Democracy*

Democratisation is a chief tenet of green politics and a central issue in political education. Still it is often far from clear how to translate the general notion of democratisation into concrete projects, campaigns, or educational programmes. “Civil society” is one such concept which, while widely embraced, is very contentious when it comes to questions of implementation. Other such issues are the crisis of party democracy, the media and democracy, as well as numerous fundamental questions surrounding the relationship between politics and science. All of these are part of the foundation’s activities. A further focus of our work are programmes that tackle far-right extremism and racism.<sup>274</sup>

### **XIII. USAID**

#### *1. Program*

##### **US Agency for International Development(USAID)**

USAID provides technical and strategic support in promoting sustainable democracy. USAID goals include strengthening the rule of law and respect for human rights, promoting competitive elections and political processes, increased development of a politically active civil society, more transparent and accountable governance, and promoting free and independent media. USAID’s Democracy and Governance Office provides technical assistance to USAID missions.

To accelerate the advance of democracy, prosperity and human well-being in developing countries. The Office of Democracy and Governance has a

---

<sup>274</sup> “Democracy,” Heinrich Böll Foundation, <<http://www.boell-afghanistan.org/web/Democratization.html>>.

further defined mission statement to “advance the effectiveness of global USG efforts to promote the transition to, and consolidation of, democratic institutions, civic values and good governance, and directly impact broader USG stabilization and development objectives.”

The DG Office’s primary objective is to work with USAID Missions, regional and pillar bureaus, and other U.S. Government partners to incorporate democracy and governance as a key element in foreign assistance programming. Especially where USAID has limited presence, the DG Office often leads democracy and governance assessment teams that help define objectives and establish new programs.

The DG office also works closely with the U.S. Department of State and the National Security Council to determine how democracy programming can contribute to the achievement of U.S. foreign policy objectives. In keeping with the National Presidential Security Directive 58 on Institutionalizing the Freedom Agenda, the DG office fosters the development of governments committed to the protecting human rights through the rule of law, democratic accountability and combating corruption.<sup>275</sup>

## ***2. DAP Model and Why***

For over 50 years USAID has been providing technical leadership and strategic support in promoting sustainable democracy. Our goals include:

- Strengthening the Rule of Law and Respect for Human Rights
- Promoting More Genuine and Competitive Elections & Political Processes
- Increased Development of a Politically Active Civil Society
- More Transparent and Accountable Governance
- Promoting free and independent media<sup>276</sup>

---

<sup>275</sup> “Office of Democracy and Governance,” USAID Democracy & Governance (June 6, 2011), <[http://www.usaid.gov/our\\_work/democracy\\_and\\_governance/technical\\_areas/dg\\_office/index.html](http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/technical_areas/dg_office/index.html)>.

Expanding the global community of democracies is a key objective of U.S. foreign policy. Today the world is a much smaller place, and its problems confront us in more immediate ways. The United States is vigorously engaged in all corners of the globe, acting as a force for peace and prosperity.

- Sub-Saharan Africa
- Asia
- Europe and Eurasia
- Latin America and the Caribbean
- Middle East<sup>277</sup>

**The Divisions and Team that comprise the DG Office are:**

1) Civil Society; 2) Elections and Political Processes; 3) Governance; 4) Program and Training; 5) Rule of Law; 6) Special Programs to Address the Needs of Survivors(SPANS); and 7) Strategic Planning and Research. The Program Team manages the Office's outreach and communications including the intranet presence, coordinates substantive training for the DG cadre, and manages the Office's official reporting, budget, and finance.

Among the DG Office's technical tools are various assessment tools which assist in the formulation of country specific strategies for promoting the "transition to, and consolidation of, democratic institutions, civic values, and good governance." In addition to extensive DG assessments, other tools provide sub-sector assessments such as the rule of law strategic framework, the role of labor-related issues in the foreign assistance framework, and DG programming in post-conflict countries.

---

<sup>276</sup> "Overview," USAID Democracy and Governance (June 6, 2011), <[http://www.usaid.gov/our\\_work/democracy\\_and\\_governance](http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance)>.

<sup>277</sup> *Ibid.*

## **Measuring the impact and effectiveness of USAID democracy and governance assistance programs**

Are USAID's programs in support of democracy and good governance effective? Which programs work best, and under what circumstances? USAID's Office of Democracy and Governance(DCHA/DG) is tackling these questions through Evaluating Democracy and Governance Effectiveness (EDGE), a new initiative to promote and support impact evaluations, advance organizational learning, and provide evidence-based knowledge and guidance to missions and policy makers.<sup>278</sup>

### **3. Sample Projects**

#### **A. Citizens Request Transparent Local Government**

The community of Varsag in Romania faced a persistent problem - local governments had no coherent or consistent approach to involving citizens in the decision-making process, regardless of the number of existing regulations requiring them to share information. This reality, combined with an overall lack of transparency of public administration activity, weakened citizens' trust in local government spending. The importance of consulting citizens to support spending on street rehabilitation prompted local authorities to organize a public campaign.

USAID brought counties together to identify community - wide problems and goals. With USAID help, the Varsag local governments developed a transparent budgeting process and implemented a presentation that encouraged citizen involvement in the decision-making process. Local authorities organized a public hearing which was the first time city hall representatives met with citizens to inform them about the budget.

---

<sup>278</sup> "DCHA/DG: User's Guide to DG Programming," USAID (November 2010), <[http://www.usaid.gov/our\\_work/democracy\\_and\\_governance/publications/pdfs/DG\\_UserGuide\\_November10.pdf](http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/DG_UserGuide_November10.pdf)>.

“Citizens went to their city halls and asked their elected officials - Why isn't our local government as transparent? Why doesn't our city hall organize these kind of events, informing and involving us in the decision making process?”

- *Mayor Tamas Ernő*

Approximately 117 citizens living in the village of Varsag attended the meeting to participate in a dialogue with the local government on public services, social assistance, budget revenues, expenditures, and potential budget cuts. After the budget was approved, Mayor Tamas Ernő informed the citizens of Varsag about its final provisions, including the infrastructure-related proposals made by the citizens who participated in the previous public hearing.

USAID is strengthening local public administration and democratic governance in Romania through a program designed to strengthen local government's technical and financial capacity, spur local economic development, and promote public-private partnerships to improve the efficiency and quality of public services. Having learned the transparency lesson, the local authorities organized a second round of public discussions resulting in six meetings organized in every village of Varsag, with 100~200 citizens attending each meeting.

The success of the budget transparency campaign among citizens was resounding. Consequently, the Mayor committed to ensuring the budget meeting would be an annual event. Additionally, the citizens of Vâr<sup>o</sup>ag were so impressed with the commitment of the local government that they discussed the event during daily interaction with citizens from surrounding villages. This put pressure on representatives from the surrounding villages to learn about public hearings - ultimately securing promises that such campaigns would be organized in their communities - and that the elected officials would be more transparent in their daily activities.

As a result of the local governments in Varsag expressing interest in holding

public hearings on budget-related issues, Mayor Ernö decided to replicate the transparent budget concept, and apply lessons learned at a future meeting of the Association of the Eleven Communities. By providing citizens with the opportunity to help determine how their money should be spent on public projects, a more democratic and participatory process was possible. Ultimately, the efforts made by the local governments will yield an increase in the percent of program budgets spent on services identified by citizens.<sup>279</sup>

## **B. Strengthening Democracy, Civil Society**

Government and civil society leaders teamed up to form the Namibia Democracy Support Center, which aims to create a more robust democratic culture in this young democracy.

A “Democracy Barometer” survey conducted in southern Africa in 2000 found that Namibia was the only country where “the perceived ‘supply’ of democracy is higher than the ‘demand’ for democracy.” The research indicated a need to strengthen the “demand” for democracy by increasing dialogue between civil society and government and helping Namibia’s citizens understand their rights. USAID had long facilitated this kind of interaction in Namibia by sponsoring training and technical assistance for both civic groups and Parliament. This had resulted in considerable progress, but the analysis suggested that Namibia would benefit from a more permanent mechanism for strengthening communication between civil society representatives and elected leaders. In response, USAID helped institute the Namibia Democracy Support Center. The center facilitates interaction between government and civil society groups, helping to ensure the continued development of Namibia’s democratic transformation.

The Namibia Democracy Support Center is a unique cooperative

---

<sup>279</sup> “USAID: Telling Our Story - Citizens Request Transparent Local Government,” USAID, (May 6, 2009), <[http://www.usaid.gov/stories/romania/ss\\_romania\\_citizens.html](http://www.usaid.gov/stories/romania/ss_romania_citizens.html)>.



partnership between government and civil society organizations. Its goal is to formalize and strengthen interaction between select government institutions and the Namibian citizenry in a coordinated manner. It is an independent membership-based organization that includes key government and civic groups, such as Parliament, the Ministry of Local and Regional Government and Housing, Namibia's national university, a legal aid and public interest organization, the Namibia Institute for Democracy, the Namibia Media Women Association, and the Namibia Community Radio Network.

The center coordinates the participation of civic organizations in the legislative process and in regional decision-making. Together with member media institutions, it launches information campaigns on key issues. Through this effort, Namibian leaders are strengthening the quality of democratic governance in their country and creating a more robust democratic culture.<sup>280</sup>

---

<sup>280</sup> "USAID: Telling Our Story Namibia forms 'Democracy Support Center'," USAID (August 17, 2009), <[http://www.usaid.gov/stories/namibia/ss\\_na\\_civilsociety.html](http://www.usaid.gov/stories/namibia/ss_na_civilsociety.html)>.



## 제2부

세계식량계획(WFP)의  
대(對)북한 교류 20년  
평가와 교훈





# I 서론



제2부는 지난 20년 동안 유엔 세계식량계획(World Food Programme: 이하 WFP)과 북한이 교류해 온 시간을 검토해 보고자 하는 목적으로 작성한 것이다. WFP 역사상 가장 큰 규모의 인도적 지원 프로그램이었으나 별 수확이 없었던 첫 번째 임무에서부터 아주 작은 규모의 활동을 비롯하여 현 상황까지의 변화를 통틀어 볼 것이다.

WFP가 여러 관대한 국가들로부터 자금 지원을 받아 북한 주민들에게 도움을 제공해 온 사업은 수백만 명의 목숨을 구하고 북한과 다른 국가들 사이의 대화를 촉진하는 데에 기여한 도전적이지만 가치 있는 일이었다고 볼 수 있다. WFP의 임무는 엄밀히 말하자면 인도적 성격을 띤 것으로써 식량 지원을 통해 주민들의 생명을 구하는 것이었다. WFP의 도전과제는 북한에 효율적으로 식량을 전달할 수 있도록 보장하고, 공여국들의 다양한 관심사와 동기, 그리고 북한이 국제사회와 어떤 관계를 맺고 있는지와 상관 없이 꾸준하게 공여국들의 지원을 받아내는 일이었다. 이 과정에서 공공정책과 향후 안정성이 개선될 수 있도록 새로운 길을 개척하기도 하였다.

초창기부터 조직을 이끌어 온 캐서린 버티니(Catherine Bertini) 전(前) WFP 사무총장이 작성한 이 글에서 설명하고 있는 여러 도전 과제들을 통해 교훈을 얻을 수 있을 것이다.

I

II

III

IV

V

VI





## II

### 교류의 시작





## 1. 북한의 지원 요청

1991년만 해도 WFP가 약 4년 후 북한에 식량 지원을 하게 될 거라고는 예상하기 어려웠다. 북한 정부는 로마에 본부를 두고 있는 3개의 유엔 기관-식량농업기구(FAO), 국제농업개발기금(IFAD), WFP에게 식량 지원을 요청하기 시작했다. 각 기관은 지원할 만한 조건이 되는지를 평가하기 위한 검증에 착수했다.

숙련된 간부 2명(호주 출신과 인도 출신)이 평양에 도착했을 때는 1991년 매우 추운 겨울날이었음에도 정부관료들의 따뜻한 환대를 받았다. 그들의 일정은 다른 방문자들과 마찬가지로 20미터 높이의 위대한 지도자 김일성 동상 앞에서 경의를 표하는 것으로 시작하였다. 정부관료들과의 회담을 마친 후 WFP 팀은 여러 관광지를 방문하게 되었다. WFP 간부들은 하루에도 몇 번씩 농장과 각종 정보, 식량 창고, 관련 정보들을 볼 수 있게 해 달라고 요구하였지만 관광지만을 볼 수 있을 뿐이었다. 결국 WFP 간부들은 또 다른 명승지에 도착했을 때 차에서 내리기를 거부하였다. 그러자 운전자와 가이드는 트렁크에서 그들의 코트를 꺼내어 -WFP 간부들의 옷은 그대로 트렁크에 두고- 입고 앞자리로 돌아와 앉더니 차 안의 모든 창문을 활짝 연 채로 평양까지 달렸다. WFP 간부들은 너무 추웠을 뿐 아니라 신변 안전에 대해서도 걱정이 되었다. 그럼에도 그들은 어떻게든 이 나라를 떠나야 했고, 당연히 WFP의 지원은 주지 않기로 결론을 내렸다. 한참이 지난 후에야 정부 측의 애매한 태도로 인해 기대치와 현실 사이에 차이가 있었음을 이해하게 되었다. WFP를 초대한 것은 김정일이 시작한 일이었지만, WFP 팀이 정부관료들에게 상세한 질문을 하자 이에 대한 불만이 생겨났고 이것이 김정일을 뛰어넘어 김일성에게까지 알려지면서, 이 팀에게 어떤 정보도 제공하지 말라는 지시가 내려졌던 것이다.

때문에 1994년 로마에서 북한 관료들이 WFP에 비상식량 지원을 요청

I

II

III

IV

V

VI

하였을 때 WFP는 그들이 활동을 시작하는 데에 필요한 자세한 정보를 얻을 수 있을지에 대해 회의적이었던 것이다. 또한 폭우와 우박을 동반한 폭풍이 일어난 지 수개월 후에야 북한 관료들이 농작물 피해를 입어서 지원이 필요하다고 요구해 온 것이었다. 이미 수확기가 지난 상황에서 적절한 평가를 내리기는 불가능했다. 따라서 다시 한 번 어떠한 조치도 취할 수 없었다.

그러나 1995년 2년째 이어지는 악천후로 작황이 나빠지자 북한 관료들이 WFP에 다시 한 번 시기적절한 방식으로 식량 지원을 요청하였고, 이때부터 WFP는 관련 조사를 시작하였다. WFP 간부들은 북한 관료들과 요구 사항에 대해 논의하였고, WFP 아시아 사무국은 기후 양상과 역사에 대해 조사하면서 국제사회의 농업 및 기후 조사 당국과 북한 상황에 대해 논의하였다. 결국 WFP와 유엔식량농업기구(Food and Agriculture Organization: 이하 FAO)는 북한에 농작물 평가 사절단을 파견하였다. 이 작업은 주로마 북한 대사가 보증문서 요청을 받은 지 24시간 만에 사무총장에게 해당 문서를 발송하면서 시작되었고, 사절단은 필요한 접근권을 확보하게 되었다.

사절단은 필요할 경우 이동이 허락되었고, 북한의 주요 농경지인 남부 지방의 3개 군에서 통상적으로 생장기가 짧은 이유가 폭우로 인해 일어난 홍수 때문이었으며 약 500만 명의 주민이 그 영향을 받은 것으로 추정되었다. 그중 10% 정도는 주거지를 상실하였다(홍수가 일어난 이유 중 일부는 덜 자란 나무를 계속 잘라냈기 때문이며 따라서 침식 방지를 할 수가 없었던 것이다).

따라서 WFP는 식량 지원 취로사업(food for work) 형태 -토지 개간 작업을 하는 주민들에게 식량을 제공하는 것- 로 식량을 전달하는 프로젝트를 준비하였고, 6개월간 총액 880만 달러의 프로젝트가 1995년 10월 승인되었다. 활동 조건은 로마와 평양 양쪽에서 북한 정부와 협의하였다.

WFP의 모든 자금은 정부들이 자발적으로 기부하는 것이기 때문에, WFP는 북한에서 시작하는 이 새로운 활동을 위한 자금 지원을 받을 수 있을지 여부에 대해 예측할 수 없었다. 따라서 활동 초기에는 비상시를 위한 예비금 중 250만 달러를 받아서 활용하였으며, 3명의 국제 사무관과 중국에서 보내 온 보조인력을 평양으로 파견하여 활동을 시작하였다. 여러 국가에서 소규모의 기부금이 도착하였다. 가장 눈에 띄는 것은 미국이 2백만 달러를 지원하겠다고 나섰다는 점이다. 이 프로젝트는 전체 재원의 87%를 확보하였다.

## 2. 상황 변화 요인

북한에서 보낸 WFP의 시간을 더 설명하기 전에 동북아 지역의 정치 풍토가 어떻게 바뀌었는지를 살펴보는 일도 중요할 것이다.

물론 제2차 세계대전이 끝날 때까지만 해도 한반도에는 한 국가만이 존재했다. 농산물은 주로 식량 생산에 더 적합한 토지를 갖고 있는 남부 지방에서 공급되었다. 농업 전문가들은 현재 북한의 식량 사정은 전국적으로 현대적인 농업 기술을 활용한다고 하더라도(실제로는 전혀 그렇지 않지만) 그 지형 때문에 자급자족이 가능하지 않다는 데에 동의한다. 국토의 80% 이상이 산과 바위가 많은 지형이며, 2000년 현재 경작되고 있는 185만 헥타르의 대부분은 그 토양이 열악하다.

또한 북한은 그나마 제한되어 있는 소득을 식량을 대거 구입하는 데에 쓰지 않기 때문에 결과적으로 전국적인 식량 부족 현상(매년 약 100만 톤)을 겪는 것이다. 더욱이 직접 재배하는 식량의 일부를 비축할 수 있는 농부들을 제외하고는, 전 국민들이 매달 공공배급제를 통해 할당을 받는 사회주의 체제로 인해 상황이 더 복잡해진 것이다. 북한은 식량 부족 문제를 해결하기 위해서 중국뿐 아니라 특권무역을 하였던 러시아에서 지원해 주는

I

II

III

IV

V

VI

상당량의 식량에 의존하였다.

1991년 소련이 붕괴된 이후 북한은 지원의 상당량을 잃게 되었다. 결과적으로 공공배급제를 통해 제공할 수 있는 식량의 양이 점점 줄어들었고, 다른 수단을 통해 식량 부족 문제를 해결하고자 하였다. 이에 따라 북한 정부는 주민들이 강하기 때문에 식량이 덜 필요하게 되었다고 발표하기도 하였다. 예를 들면, 1992년 시작된 캠페인 중 소위 ‘하루에 두 끼 먹기’ 운동이 있었다.

1994년까지 북한에서는 확실히 식량 부족 현상이 있었지만, 세계의 다른 어떤 국가에서도 이런 현상은 거의 나타나지 않았다. 1994년은 또 다른 이유로 의미가 있는 해였는데, 그 해 7월 위대한 지도자인 김일성이 사망한 것이다. 이로 인해 권력의 변화가 일어났고 북한은 식량 지원을 비롯한 다른 도움을 더욱 절실히 필요로 하게 되었다는 사실이 이후에 밝혀졌다.

실제로 북한의 태도와 외교 정책 방향 -특히 지원과 관련된- 은 김정일이 권력을 승계한 이후 완전히 바뀌었다. 김정일 위원장은 외부에서 즉시 식량 지원을 받아야 한다는 필요성을 인식한 것처럼 보였다. 따라서 1994년과 1995년 김정일은 WFP에 더욱 적극적으로 지원을 요청하기 시작하였다. 그는 관련 업무에 더 많은 인력을 배정하고 농산물 지원과 식량 지원을 확보할 것을 지시하였다.

북한의 식량 지원 요구는 여러 부수적인 요인들로 복잡한 양상이 되었다. 먼저 주체사상, 둘째 원조를 받아야 하는 상황에 처할 수는 없다는 주민들의 자부심, 셋째로 정부의 비밀, 비유연한, 전반 활동, 그리고 넷째로 북한의 고립 상황 및 대부분의 공여국 정부와 외교 관계를 갖지 못한 상황 등이 그것이다.

결과적으로 유엔 기관들과 이후 NGO들은 지원을 제공하는 주요 파트너가 되었고, 이 기관들은 정부들 간에는 할 수 없는 방식으로 활동할 수 있었던 것이다. 또한 원조 배분을 모니터링(감시)하는 것이 유엔 기관들과

NGO의 활동 중 주요 부분을 차지하기 때문에, 배고픈 북한 주민들에게 지원을 제공하는 데에 관심을 갖고 있는 정부들에게는 이들이 매력적인 후보가 되었던 것이다.

---

I

II

III

---

IV

V

---

VI

---





### III

## 교류의 확장





1995년에는 WFP뿐 아니라 북한 밖에 있는 다른 어떤 기관도 북한의 식량 부족 상황이 얼마나 심각한지 알 수 없었다. 그러나 평양에 새로 자리를 잡은 국제기관의 직원들이 본부에 보고서를 보내기 시작했고, 한 농경지에서 2년 이상 농사에 피해를 주는 날씨로 인해 타격을 받는다면 그 문제가 더 심각해질 것이라고 판단하게 되었다.

1996년 FAO/WFP의 2차 농작물 평가 사절단과 추가적으로 다른 사절단이 파견된 이후, WFP는 5만 4,275톤까지 식량을 늘리기로 결정하였고, 총액은 2,600만 달러에 달했다. 다시 한 번 강조하지만, 이 지원은 원래 농경지를 위해 기획된 것이었다. 취로 사업 프로젝트의 확장과 더불어 WFP는 ‘취약 계층’ 급식 프로그램을 개시하였고 농경지의 아동 기관, 특히 탁아소와 유치원에 식량 지원을 제공하였다. 이 프로젝트는 공여국들로부터 전적인 지원(102%)을 받았다.

## 1. 식량수요 분석 원칙

식량 평가 사절단에는 보통 FAO와 WFP의 전문가들도 포함된다. 그들은 예상 수확량과 관련 조건들에 대해 자세히 검토한다. 어떤 국가에 가더라도 그들은 정부 대표들의 말에 귀 기울이지만, 한편으로는 그들의 정보에만 의존하지는 않는다. 오히려 직접 논밭과 창고, 관개시설, 비료의 유용성, 농업 기술 및 기타 요인들을 살펴보고 그들 고유의 평가를 내리게 된다. 이런 평가 절차를 거친 후에 사절단은 잠재적인 식량 부족량, 그리고 때로는 해당 지역에서의 생산을 중단하지 않고도 무리 없이 수용할 수 있는 식량의 양과 형태에 대한 견적을 작성한다.

북한과 같이 전국적으로 식량이 부족한 나라의 경우 총수요를 결정하기 위해서는 인구에 국제 기준상 1인당 기본 수요(‘1,600kcal/1일’)는 세계보건기구(World Health Organization: 이하 WHO)에서 정한 최소 비상식량

I

II

III

IV

V

VI

입)를 곱하는 원칙이 적용된다. 이 수치에서 제외되는 것은 국내 생산, 수입 품 및 기존에 받고 있던 식량 지원 등이다. 최종 수치는 부족분이다. WFP는 그 부족분 중 얼마만큼 그들이 무리 없이 충족할 수 있을지에 대해 결정해야 한다. 이 기관은 보통 부족분의 25~50% -실질적인 영향력을 끼치기에는 충분하지만 전적으로 WFP의 지원에 의존하기에는 부족한 정도- 를 목표로 삼는다. 이후에 WFP는 공여국들에게 식량, 운송비, 그들의 용적 톤수를 충족하기 위해 필요한 간접비용 등을 요청하게 된다.

<p>인구×1인당 kcal</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국내 생산</li> <li>- 기존에 받고 있던 식량 지원을 포함한 수입품</li> </ul> <p>= <b>식량 부족분</b></p>
---

WFP가 상당 규모의 프로그램에 착수하기 전에 FAO와 WFP 전문가들은 그들이 잘 알고 있는 국가에 대한 분석과 새로운 국가에 대한 분석을 비교해 보는 경우가 많은데, 이번 경우에는 특히 중국·미국·남한에 대한 자료가 이에 해당한다. 이 모든 자료들은 인구, 국내 생산량, 수입품과 관련하여 거의 비슷한 수치를 보여주고 있으며, 중국의 경우 추가로 들어올 식량 지원도 포함된다. 그러나 남한 정부 관료들이 예상한 부족분은 다른 국가들의 그것에 비해 훨씬 높았다. 그 이유는 '1인당 필요 수치'를 계산할 때 승수(乘數)를 사용했기 때문에 차이가 있었던 것이다. 남한을 제외하고는 모든 국가들이 국제 기준을 활용하였다. 따라서 전체 수요에 대한 추정치는 더 높았다. 남한의 관료들은 그들이 매우 가난했던 1960년대의 1인당 수요를 기반으로 한 것이기 때문에 1인당 수치가 그들 고유의 경험에서 나온 것이라고 설명하였다. 따라서 한국 사람들이 생활하기 위해서는 국제 기준보다 더 많은 양이 필요할 것으로 보았다. WFP는 국제 기준을 사용하는 것이 의무화되어 있다.

## 2. 대북 지원의 전국적 확대

1996년 후반과 1997년 초반까지 평양에서 조사 중이던 간부들이 보내 온 현지 보고서를 통해 북한이 매우 궁핍한 상황이라는 것을 알게 된 WFP는 추가로 상당량의 식량을 확보하여 그 활동 무대를 확대할 준비를 하게 되었다. 원조 산업 종사자들이 프로젝트 지역 외의 지역으로 여행하는 것이 허용되었던 예외적인 경우에 그들이 보고한 내용을 보면 평양에서 멀리 떨어질수록 기아 상황은 더욱 심각하다는 것을 알 수 있었다. 로마에 본부를 두고 있는 WFP의 아시아 사무국은 조사를 계속했다. 전국적으로 더 많은 지역에 접근할 수 있도록 승인받은 또 다른 평가 사절단이 북한에 파견되었다. 1997년 2월 사무총장이 처음으로 북한을 방문하였다. 그녀는 프로젝트 지역을 둘러보았고, 이어 북한의 몇몇 지역을 방문하였다.

평양을 비롯한 여러 지역에서 그녀와 그녀의 팀이 본 주민들의 대부분은 그냥 보기에다 야위었으며, 심지어는 군인들도 그랬다. 가정집이나 탁아소에 있는 아이들은 영양 결핍의 징후가 보이기도 했는데, 예를 들면 오렌지빛 머리카락에 배가 튀어나오고 대체로 얼굴과 목이 뼈뺀 말라 있었다. 특히 시골 지역에서는 어떤 종류의 가축도 보이지 않았다는 점이 특이할 만했다. 조류, 강아지 등 어떤 동물도 볼 수가 없었고 다만 쟁기를 끄는 황소만 간혹 눈에 띈 뿐이었다. 농부들은 그들이 재배하고, 비축해 놓은 식량 외에 다른 생계 수단을 갖고 있는 듯 보였다. 평양 시민들은 식량을 어느 정도 얻을 수 있었는데, 아마도 한 나라의 수도이기 때문에 제한된 식량 자원에 대해 우선권을 갖고 있었을 것이다. 그러나 소도시의 주민들은 상대적으로 제한된 양의 식량을 구할 수 있었음에도, 식량을 재배할 수도 살 수도 없었으며 충분히 식량을 공급받지도 못했다. 실제로 식량 부족으로 인한 기아 및 인명 손실에 대해 글을 썼던 저자들은 모두 1997~1998년이 위기의 절정이었다고 입을 모았다. 실제 사망자 수를 정확하게 알기는 어렵다. 북한

I

II

III

IV

V

VI

관료들에 따르면 약 25만 명이지만, 일부 NGO의 주장에 따르면 약 300만 명에 이를 것으로 보인다.

사무총장과 그녀의 팀은 북한 정부 측 대표인 외무성 부부상 최수훈과 심도 깊은 협상을 가졌다. 이 과정에서 그는 식량 부족의 심각성을 강조하였다. 그리고 WFP의 식량 지원을 쌀이 아닌 밀과 옥수수로 전환해 달라고 요구했는데, 그 이유는 쌀이 더 비싸기 때문에 같은 가격이면 더 많은 밀과 옥수수로 더 많은 주민들에게 먹일 수 있기 때문이라는 것이다. 그는 WFP의 추가 요구뿐 아니라 항공과 배급제도, 눈에 띄게 늘어나는 외국인 직원들, 규칙적인 영양 상태에 대해 조사할 수 있는 ‘임의 접근’ 모니터링(이 방법을 실행할 수 있을지 여부는 항상 불투명함)이라는 개념에 동의하였다. WFP의 요구 중 북한 정부가 합의하지 않은 유일한 것은 미국·일본·남한국적이 아니면서 한국어를 구사할 수 있는 원조 산업 종사자들에게 비자를 승인해 주는 문제였다. 이후에 정부 당국은 WFP 직원 중 1명은 미국 국적이어도 된다고 승인하면서 “사무총장의 체면을 세워주기 위해서”라고 말했다. 수년 후에 그들은 한국어를 구사하는 사람들도 받아들이기로 하였다.

사무총장은 이 방문과 WFP 및 FAO 전문가들이 이미 수행했던 광범위한 조사를 토대로 베이징(北京)에서 기자회견을 열어 북한 내에서 WFP의 식량 배급 계획을 상당 규모 확대할 것이라고 발표하였다. 식량 지원을 통해 “권력을 강화하는 것”의 장점이 뭐냐고 묻는 한 기자의 질문에 그녀는 “배고픈 아이는 정치를 모른다(A hungry child knows no politics)”라는 로널드 레이건(Ronald Reagan) 전 미국 대통령의 말을 인용함으로써 답을 대신하였다. 두 달 후인 4월, 당시 WFP에서 매우 중요시되던 분야인 운송 및 물류국의 국장이었으며, 주요 기획자였던 툰 미아트(Tun Myat) 씨가 이끄는 사절단이 주요 인사 4명으로 구성되어 2주간의 임무를 시작하였다. 미얀마 국적이었던 미아트 씨는 그 분야에서 확실히 신뢰할 수 있는 사람이었으며 창조적일 뿐 아니라 설득력 있는 인사였다.

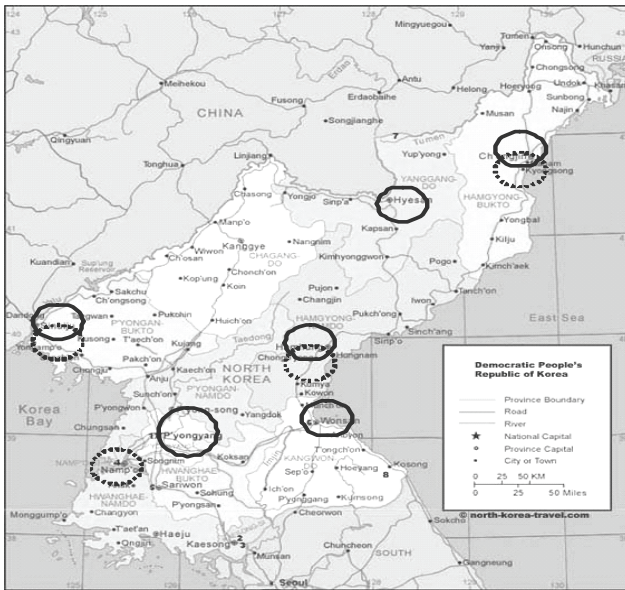
첫 번째로, 이 사절단은 남포항(북한 남서부에 위치하고 있으며 평양과 가까움)을 조사했고, 대규모의 식량 지원 선적을 취급할 수 있는 역량이 부족하다는 사실을 북한 관료들에게 알려주었다. 결국 그의 팀은 서부의 신의주 항과 북부 및 동해안 중앙지역의 청진항과 흥남항도 살펴보았다. 평양에서 각 지역까지 기차로 이동하였는데, 특히 청진까지는 29시간이나 소요되었다. 그들은 각 연안을 따라서 시골 지역을 관찰할 수 있었으며, 농사 관행과 수많은 주민들을 볼 수 있었다. 북한에서 전화와 글을 통해 보내온 출장 보고서는 매혹적이었다. 이 보고서에서는 수천 명의 주민들이 해안으로 가는 기차를 타고 가서 영양이 풍부한 해초를 구해 왔다고 설명하고 있으며, 약 40%의 곡식(밀·옥수수·쌀)과 60%의 나무껍질, 옥수수 자루, 나뭇잎을 섞어서 만드는 국수 공장에 대한 얘기도 있었다. 그들은 갈색 국수는 나무껍질로 만들어진 것이고, 녹색은 나뭇잎으로 만든 것이라고 밝혔다. 이런 국수들은 영양학적 가치가 거의 없었지만 배를 채워줄 수는 있었다. 그러나 이 국수들을 먹을 경우 체력이 약한 아이들과 노인들은 병을 앓을 수도 있는 것이었다.

모니터링을 위해 평양에서 다른 지역으로 이동하는 일이 비효율적이고 시간만 잡아먹는 일이었기 때문에 미아트 씨는 평양의 본부 외에 전국적으로 WFP의 지부 5개를 설립하는 것이 어떠한 제안을 했고 북한 정부는 이를 수용(그러나 이마저도 평양 외 지역에 살고 있는 외국인들에 대한 첫 반응에 충격을 받은 이후였음)하였다. 이런 방식으로 식량 지원 모니터를 담당한 외국인들이 조사 지역에 거주하면서 더 효율적으로 일할 수 있었다. 그는 한국어가 식량 지원에 걸림돌이 되지 않도록 말보다는 수를 기초로 하는 모니터링 시스템을 고안하였다. 예를 들면 항구에서 화물을 트럭과 기차에 실을 때 번호를 매기는 방법이었다. 번호가 적힌 일부 식량 바구니들은 다른 지역의 배급처로 할당되었다. 모니터 요원들은 할당된 바구니들이 도착했는지 여부를 확인하기 위해서 보관 시설을 확인하는 방법을 택했다.

I
II
III
IV
V
VI

그는 WFP 인력들이 이 도시에서 저 도시로 이동할 때 비행기를 활용할 수 있도록 당국을 설득했고(이후 철도 운송으로 대체되었으며 마지막에는 차량으로 대체되었음), 위성 전화를 사용할 수 있도록 허용(실행하는 데에는 시일이 조금 걸렸음)해 줄 것을 협의하였다. 결국 그는 남포 항 외에도 식량을 더 수용할 수 있도록 3개 항을 추가로 ‘열었다.’

〈그림 III-1〉 WFP의 5개 지부, 평양 사무소, 4개 항구



미아트 씨는 로마로 돌아온 이후 연이어 워싱턴 DC와 서울을 방문하여 가진 기자회견에서 북한의 상황은 ‘슬로우 모션 기근(famine in slow motion)’ 상태라고 밝혔다. 말문이 막혔다.

규모 확장과 관련하여 WFP는 가장 위험에 처해 있는 건 아이들이며, 외국인 직원들이 공공배급제 창고나 배급 지역, 학교나 병원은 방문할 수 있었기 때문에 학교와 병원에 식량을 배급함으로써 선적을 모니터링할 수

있는 더 좋은 수단을 확보한 것으로 평가하였다. 이 기관에서 모니터 요원들은 식량이 잘 소비되고 있는지 여부를 평가할 수 있었다. 따라서 확대된 프로그램의 대다수가 취약계층을 위한 것이었으며, 나머지는 취로 사업에 할당되었다.

당시까지도 WFP가 식량 지원을 제공하는 유일한 기관은 아니었다. 공여국들, 특히 유럽, 캐나다, 미국 등은 북한에서 활동하는 NGO에게 자금을 지원하기 시작했다. 시골 지역에서의 활동을 촉진하고 시골에 거주할 수 없는 소규모 NGO의 활동을 지원하기 위해서 캐나다 NGO 간에 NGO 컨소시엄이 조성되었다. 식량지원연락사무소(Food Aid Liaison Unit: 이하 FALU)는 WFP 평양 사무소에서 주관한 것이었다. 5개의 대규모 미국 NGO 연합도 시골 지역에 자리를 잡았다. 식량 지원 분야에서 일하고 있는 모든 NGO들이 WFP가 주재하는 정기적인 조정 회의에 참석하였다.

북한 정부는 WFP와의 연락 방법을 재편하였다. 외무성 내에 큰물 피해 복구위원회(Flood Damage Rehabilitation Committee: 이하 FDRC, 이 조직의 이름은 이후 FDRC에서 WFP의 국가조정위원회로 바뀌었음)를 신설하여 WFP(미국 NGO 및 기타 기관들은 다른 연락책을 갖고 있었음)와의 주요 연락 지점으로 삼았다. 주로마 북한 대사관은 여전히 WFP 본부와 1차적으로 접촉하는 역할을 맡았다.

1997년 4월부터 1년 동안 진행된 WFP 프로젝트에는 1억 4,150만 달러의 비용이 소요되었으며, 43만 2,004톤의 식량이 지원되었다. 공여국들도 전적으로 지지하였던 덕분에 수요량의 146%를 충족할 수 있었다. 남은 물품들은 내년으로 이월되었다.

---

I

---

II

---

III

---

IV

---

V

---

VI

---



### 3. 프로그램의 진행 과정

대북 식량 지원은 계속 확대되었다. 1999년까지 61만 톤의 식량이 약 800만 명, 또는 전 국민의 1/3 이상의 주민들에게 전달되었다. WFP가 접근할 수 있었던 지역 중 2/3(총 211개 군 중에서 171개 군)에 달하는 지역에서 식량을 전달할 수 있었던 것인데, 예를 들면 탁아소의 5세 이하 전체 아동(약 180만 명), 유치원의 5~6세 아동 전체(약 80만 명), 7~10세의 소학교 학생 전체(약 160만 명), 17세 이상의 고아 1만 명, 장애인들 1만 명에게 매일 하루 배급량을 지원하였고, 약 80만 명에 달하는 고등중학교 학생들에게 매일 간식(WFP의 공여자들이 제공한 재료로 북한에서 만든 비스킷)을 제공했다. WFP는 또한 초기에는 병원의 환자들(약 50만 명)에게도 배급을 지원하였다. 그 외 식량 지원을 받은 사람들은 취로 사업 활동에 참여하는 사람들이었다.

영양 조사는 1998년 종료되었으며, WFP, 유엔아동기금(United Nations International Children's Emergency Fund: 이하 UNICEF), 유럽연합의 지원을 받아 이루어졌다. 이 조사를 위해서는 대표적인 표본이 될 아동들의 건강 상태를 결정하는 기준이 중요했다. 130개 군의 아동들을 대상으로 측정하여 5세 이하 아동의 18.8%, 6~24개월 아이들의 26.7%가 급성 영양 결핍 상태라는 사실을 발견했다. 그리고 거의 모든 아이들이 영양실조 상태에 처해 있었다. 이것은 공여국들에게도 큰 영향을 미쳤는데, 인도적 지원을 더 늘리고 지속해야 할 필요성을 깨달을 수 있었기 때문이다. 그러나 이후에 공여국들의 요구는 정부 관료들로부터 단칼에 거절당했다. 그들은 도 간부들이 보낸 보고서를 검토한 결과 북한 아이들의 키를 재고 몸무게를 재는 '외국인들'에 대해 부정적인 의견이 많았다고 밝혔다. 이런 일은 매우 자존심이 상하고 부적절한 행동이며 다시는 일어나서는 안 된다고 주장하였다. 이후 몇 년 동안 2번 이상 설문 조사가 이루어졌지만 이것은 북한 정부에서

시행한 것이었으며, 놀랄 것도 없이 아이들의 건강 상태가 엄청나게 호전되었다고 밝혔다. 일각에서는 남한과 북한 아이들의 키와 몸무게를 불가피하게 비교할 수밖에 없었던 것이, 국제적으로도 타당하다고 알려진 설문조사를 계속할 수 없었던 이유일 것이라고 추측하였다.

1998년과 1999년 WFP는 모니터링 프로그램을 확대하였고, 현재는 인가 받은 외국인 직원의 수가 46명에 달한다. 또한 기타 유엔 기관과 NGO에서 파견된 직원들의 수도 비슷한 규모였다. 따라서 100여명의 인도적 산업 종사자들이 북한에 거주했던 것이다. 그들은 주로 평양에 주재하고 있는 77그룹(G77)이나 구소련 외교관들을 보완하였다. 북한이 건국된 이래로 이렇게 많은 외국인들이 북한에 체류하게 된 것은 유례가 없는 일이었다. 특히 눈에 띄는 것은 WFP가 5개 지부에 파견한 2명의 외국인 직원들, 그리고 인도적 산업에 종사하는 모든 외국 인력들이 전국 대부분을 여행할 수 있었다는 것이다. 일부 지역은 항상 출입이 금지되었는데, 아마도 군사 활동 때문이거나 교도소 혹은 수용소였던 것으로 보인다. WFP는 지속적으로 모든 지역에 접근할 수 있도록 당국에 요구했다. 이들 지역에 접근할 수 있는 기회가 아주 드물게 있었지만 인도적 산업 종사자들이 결코 방문할 수 없는 곳도 시골 지역의 광활한 벌판 중 약 1/3에 달했다.

평양에 자리를 잡은 외국인 직원들은 합리적인 편의시설과 서비스를 갖춘 고층 아파트에 살았다. 그들은 도시 주변으로도 차로 갈 수 있었는데 아마도 공공 시장에서 쇼핑을 하거나 호텔에서 술을 한 잔 하거나 동물원을 방문하거나 볼링장에 볼링을 치러 갔을 것이다. 그러나 5개 지부에 파견된 직원들은 사무실이 있는 호텔 건물 -비록 다른 방이기는 하지만- 에서 살고 있었다. 호텔은 평양의 수준과 비교하면 훨씬 기본적인었고 서비스 수준도 어떨 때는 좋았지만 그렇지 못할 때도 많았다. 직원들은 호텔 밖으로 나와 걸어 다닐 수 있는 거리 제한이 있었다. 따라서 WFP는 직원들이 몇 주를 주기로 순환 근무를 하도록 하였다.

---

I

---

II

---

III

---

IV

---

V

---

VI

---

임의 접근 모니터링의 경우, 정부 대표들이 항상 WFP 직원들과 동행하였고, WFP는 그들이 방문하고자 하는 지역을 미리 통보해야만 했다. 이것은 WFP가 기관들을 위한 활동에 전념하게 된 이유가 되었다.

예를 들면 학교의 경우, 전달된 식량을 일일이 확인하지 않고도 모니터 요원들은 아이들의 상태와 교실 환경, 조리 시설을 눈으로 볼 수 있었고, 식량이 전달되어 잘 소비되고 있는지 여부를 판단할 수 있는 기타 상황들을 판단할 수 있었다. 탁아소와 유치원에는 뜨거운 음식을 준비할 수 있는 기본적인 조리 시설을 갖추고 있었고, 고학년 아동들은 고단백 비스킷을 받을 수 있었다.

모니터링은 계속되었지만, 항상 식량이 수혜자들에게 잘 전달되었는지 여부에 대해 의문을 갖게 되었다. 예를 들면 일부에서는 식량 배급에도 내부적으로 우선순위가 있어서 먼저 당 간부들의 가족들에게 주어질 거라고 생각했지만, 최소한 프로그램을 시작하고 처음 5년 동안은 WFP도 공여국 정부도 상당량의 식량이 다른 곳으로 유용될 거라고는 생각하지 않았다. 때때로 WFP는 그들이 제공한 식물성 기름이 시장에서 거래되고 있다는 보고를 받은 적이 있었다. 이후 북한 정부가 관심을 갖게 되자 잠시나마 그런 광경이 더 이상 목격되지 않았다. 모니터 요원들이 부엌이나 자재 보관시설, 환자들을 관찰한다 하더라도 식량이 병원에 제대로 제공되고 있는지에 대해 확신할 수가 없었기 때문에 WFP는 병원에 제공하던 식량 배급을 중단하였다.

1999년 프로그램은 더 많은 수의 도 단위 지역에 식량을 제공하는 것을 기본 방침으로 삼았다. 그러나 식량 지원분이 제대로 전달되지 못한다는 사실을 알고, 사무총장은 또한 계획했던 배급 프로그램에 포함된 모든 도 단위 지역에 접근할 수 없다는 이유를 내세워, 앞으로 지원할 식량의 양이 전반적으로 줄어들게 될 것임을 북한 관료들에게 통보하였다. 도 단위 지역이 공개되지 않았기 때문에 WFP는 (모금)활동을 축소하였다. 그러나 1998~1999년 프로그램은 91%의 재원을 충당할 수 있었으며, 전체 비용은

3억 7,820만 달러에 달했다.

1998년 사무총장이 두 번째로 북한을 방문했을 때 이미 변화를 감지할 수 있었다. 먼지투성이의 교실이나 빈 교실이 줄어들었고, 아이들이 조금씩 더 건강해 보였으며, 평범한 일상생활을 영위하는 분위기를 더 많이 느낄 수 있었으며, 가축의 수도 더 늘어난 듯 보였다. 공여국에서 온 손님들이나 외국인 직원들과 북한 정부관료들이 완전히 편안해지기는 힘들겠지만 지역 사회를 둘러보거나 주민들과 얘기를 하도록 하는 등 예전에 비해서는 좀 더 타협의 여지가 있는 듯 보였다.

사무총장은 북한에 총 4번 방문을 했는데, 그중 한 번은 중국의 다롄(大連)을 통해서 육로로 들어갔다. 그녀는 많은 지역을 둘러보았고, 북한 정부 관료들을 만났으며, 인도적 산업 종사자들이 더 많은 지역에 접근할 수 있도록 해줄 것과 기타 수요에 대해서 협의하였다. 그녀가 북한을 방문할 때마다 최고인민회의 상임위원장과 외무성 부상을 비롯하여 고위관료들을 만난 적은 있었다. 방문할 때마다 김정일 위원장을 접견하고 싶다는 의견을 전하였으나 실제로 김정일을 만나지는 못했다.

그녀가 북한을 방문할 때마다 부부상인 최수훈이 접견의 주최자이자 협상 대상자였다. 사무총장이 4번째이자 마지막으로 방문했을 당시 김정일이 접견에 나타나지 않은 이유는 만약 그녀를 접견한다면 그 외 모든 유엔 기관의 수장들을 받아들여야 했기 때문이었을 것이다. 이후에 그녀가 개인적으로 들은 얘기로는, 김정일 위원장이 유엔 식량 지원 기관의 수장과 접견할 경우 북한과 주체사상, 주민들의 자존심을 대표하는 그가 자원을 구걸하는 것처럼 보일 수 있기 때문에 접견할 수가 없었다는 것이었다.

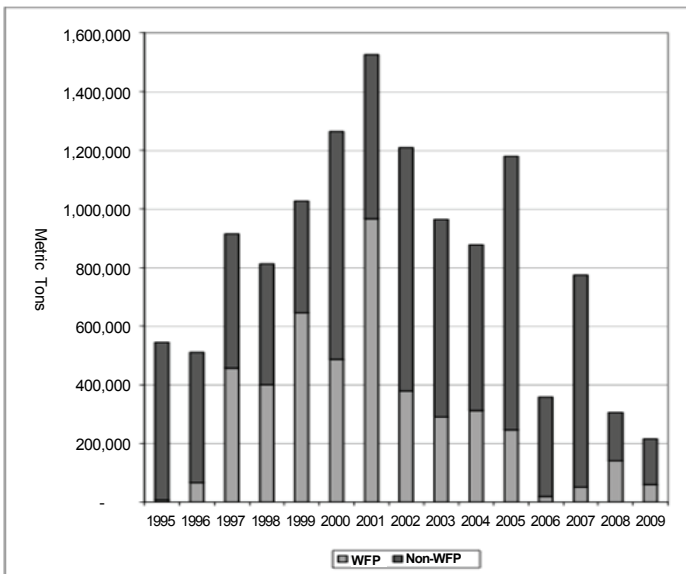
1997년부터 1999년까지 매월 WFP의 외국인 직원들과 로마 본부의 직원들이 모여서 기관에의 접근성, 유동성, 위성 전화 사용 등과 관련하여 북한에서의 활동에 일어난 긍정적인 변화가 무엇인지에 대해 논의할 수 있었다. 그러나 실행 여부에 대한 문제는 WFP 직원들에게 늘 도전적인 문제였다.

I
II
III
IV
V
VI

북한 측에서 약속했던 사항 중 재집행되어야 할 것들이 많았다. 예를 들면 비자 승인이 지연되는 경우가 많았다. 사무총장은 시골지역에서 충분한 수의 외국인 직원들이 배급 상황을 모니터할 수 있도록 허용할 것을 약속할 때까지는 남포항에 도착하기로 되어 있던 다음 배가 바다에 머물 것이라고 통보하였다. 북한 정부는 그녀의 요구를 수용하였고 배가 항구에 들어올 수 있었다.

WFP 프로그램은 이후 2년 동안 그 규모가 더욱 커졌으며, 기존 프로그램을 확대하여 임신부나 영유아의 엄마들에게까지 지원하게 되었다. 2001년 이 가장 지원 규모가 컸던 해인데, WFP는 거의 100만 톤의 식량(93만 12톤)을 전달하였고, 56명의 외국인 직원들이 이 작업을 모니터할 수 있도록 승인을 받았다. WFP 역사상 1998년부터 2001년까지(당시까지는) 가장 큰 규모의 활동을 했던 것이다.

〈그림 III-2〉 북한에 전달한 전체 식량 지원량(1995~2009년)



출처: World Food Program's International Food Aid Information System (INTERFAIS) database.



# IV

## 교류의 영향



## 1. 북한의 내부전략 변화

지정학적인 관점에서 본다면, 20세기 말 북한에 영향을 미친 많은 변화가 일어났다. 1998년 남한에서는 김대중 대통령이 당선되었다. 그의 유세 기간과 5년간의 재임 기간 동안 그는 소위 ‘햇볕정책’을 추진 및 실행하였다. 결과적으로 남북한 간에 다양한 교류가 시작되었으며, 그중 일부(특히 NGO간의 연계)는 지금까지도 이어지고 있다. 남한의 통일부에 따르면 남한과 북한 간에 여행 목적이 아닌 다른 목적으로 방문한 사람들의 수가 2010년에는 13만 251명에 달했으며, 이것은 2000년 같은 목적의 방문객 수(7,986명)의 16배 이상이라고 한다.

남한에서 제공하는 대규모의 대북 지원은 대선이 끝난 거의 직후부터 시작되었다. 동시에 미국의 클린턴 정부도 핵 프로그램 제한과 관련하여 북한과 맺었던 ‘제네바 협정’을 추진했다. 협의가 진행되면서 미국이 제공하는 대북 식량 지원량이 늘어나게 되었다.

2000년은 남북 정상회담과 미국의 매들린 올브라이트(Madeleine Albright) 국무부 장관의 방문, 당시 국방위 제1부위원장이었던 조명록의 워싱턴 방문으로 이러한 관계의 정점을 이룬 해였다.

북한 정부는 이전과는 다른 상황에 있었다. 남한과는 새로운 ‘우정’ 관계를 맺게 되었고, 미 정부의 고위 인사가 북한을 방문했으며, 북한의 식량 상황은 WFP와 NGO의 지원, 그리고 현재 남한과의 직접적인 양자간 지원이 결합된 결과 극적으로 개선되었다. 또한 더 많은 외국인들이 북한에 거주하게 되었고, 더 많은 방문객들이 북한에 오게 되었다.

WFP는 북한이 외교정책 전략을 주로 원조 기관들과 협력했던 데에서 다른 국가들과도 협력하는 방향으로 확대한 것을 명확히 알게 되었다. 따라서 북한은 국내의 원조 기관들과의 관계와 활동을 개선하는 데에는 상대적으로 적은 노력을 기울였으며, 공식적인 양자간 외교관계를 개척하는 데

---

I

---

II

---

III

---

IV

---

V

---

VI

---



상대적으로 더 많은 노력을 기울였다.

2000년과 2001년, 양자간 교류를 접은 지 8년 만에 이탈리아·호주·필리핀·영국·네덜란드·터키·벨기에·캐나다·스페인·독일·룩셈부르크·그리스·브라질·뉴질랜드·바레인·쿠웨이트·유럽연합과의 교류를 재개하였다.

이 전략의 바탕에는 위 국가들 중 대부분의 국가들에 양자간 지원을 요청하려는 계획도 포함되었다. 유엔이나 NGO들과의 다자간 지원의 경우 외국인 직원들이 모니터를 위해 전국적으로 이동할 수 있도록 요구했기 때문이다. 중국과 남한의 지원은 모니터링을 요구하지 않고 직접 전달되었다. 이것이 북한 관료들에게는 분명히 더 편한 것이었다.

## 2. 2000년대의 활동

### (1) 2000~2002년

WFP는 2001년 그들의 프로그램이 정점에 달하면서 활동에 어느 정도의 일관성이 있음을 알게 되었다. 그러나 전체 기간 동안 장애물이 되었던 문제, 예를 들면 더 많은 도 단위 지역을 개방할 것, 국제적으로 2차 영양 조사를 시행할 수 있도록 허용해 줄 것, 비자심사 기간 단축, 모니터링을 비롯하여 WFP 내에서 ‘크리스마스 위시 리스트’로 불렸던 여러 문제들에 대해 융통성을 더 많이 발휘해 줄 것과 관련해서는 북한 관료들은 거의 변화가 없었다. 그러나 모니터링을 위한 방문 횟수가 늘어났고, WFP에서 물류 및 활동을 담당하던 데이비드 모턴(David Morton)이 유엔 주재원으로 소속을 옮겨 일부 분야에서 성공을 거두었다. 또한 활동과 관련된 여러 원칙들을 세우기도 했는데, 주민들에게 식량을 지원하는 단체들 간에 ‘합의 문서’를 작성하여 서로서로 도움을 더 효율적으로 제공하고 주최국 정부와 상대할 때에도 일관적인 자세를 취할 수 있도록 했다. 이후 국경없는의사회

(Medecins Sans Frontieres: 이하 MSF)가 놀라운 발표를 했는데, 북한 정부는 투명성이 부족하며 모니터링도 제대로 할 수 없기 때문에 북한에서의 활동을 포기한다는 내용이었다. 또 다른 성과는 북한 내에서 국제사회의 활동을 더 많이 지원해 주기를 기대하면서 북한의 신임관료들이 국제 개발 방법과 인도적 분야를 더 잘 이해할 수 있도록 훈련을 조직한 것이었다.

한편 북한 주민들은 규칙적으로 제공되는 식량 지원이 늘어남으로써 혜택을 입었다. 비축 식량이 최소 기준을 결코 넘지는 못했지만 상황은 예전에 비해 훨씬 안정적이었다. 더욱이 위대한 지도자에 대한 애도 기간 3년이 지난 후에 내부 개혁이 일부 시작되었는데, 예를 들면 전국적으로 지역 시장이 발전하기 시작한 것이다. 이로써 주민들이 물건을 사고팔 수 있었고 시장경제체제를 배울 수 있는 기회를 갖게 되었다.

다시 한 번, 북한과 다른 국가들 사이에 일어난 몇 가지 사건들로 인해 식량 지원은 장기적으로 영향을 받게 되었다. 2001년 새로 선출된 조지 부시(George W. Bush) 대통령은 임기 첫 주에 김대중 대통령을 만나 북한 정부에 대해 매우 비판적인 발언을 하였다. 2002년 일본 정부가 대북 지원을 제공한 지 수년 후에 고이즈미 준이치로(小泉純一郎) 일본 총리가 고위층 회담을 위해 평양을 방문했는데, 당시 고이즈미 총리는 김정일 국방위원장에게 알려진 것보다 더 많은 일본인들을 북한 사람들이 납치했다는 사실을 듣게 되었다. 이후로 일본과 북한의 관계는 지금까지도 회복되지 못했다.

## (2) 2003~2005년

WFP의 식량 지원량은 2002년 줄어들기 시작하여 이후로 가파르게 줄어들었다. 그 주요 요인으로는, 남한에서 제공하는 지원량이 지속적으로 많았기 때문에 식량 수요가 줄어들었던 것이다. 두 번째 이유로는 여러 사건들이 전개되는 상황에 대해 염려하게 되었고, 대규모 지원을 계속 전

---

I

---

II

---

III

---

IV

---

V

---

VI

---

달하면서 일부 공여국들이 피로감을 느끼게 된 것이다. 세 번째로 모니터링과 직원들의 업무, 전반적인 활동 문제가 점점 어려운 상황에 처하게 되었기 때문이다.

2005년 북한은 유엔인도주의업무조정국(UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs: 이하 OCHA)과 WFP에 북한을 떠나라고 요구하였다. 그들은 일부 개발 성향을 가진 기관은 그대로 있어줄 것을 요청하였다. 그들이 이렇게 요구한 근본적인 원인은 전에는 인도적 지원이 필요했지만, 이제는 더 이상 필요하지 않다는 것이었다(북한은 중국과 남한으로부터 여전히 양자간 지원을 받고 있었음). 북한 측은 WFP의 외국인 직원들이 주재님께 참견하였고 시골 지역의 주민들이 그들이 주변에 있는 것을 좋아하지 않는다고 밝혔다.

OCHA는 사무실을 정리하여 북한을 떠났다. WFP는 더 머물 수 있도록 승인을 줄 것을 요청하였다. 고위 간부들의 의견은 분분하였다. 일부에서는 WFP가 “우리가 많은 생명을 구했고 이제는 이곳을 떠나려고 한다. 그러나 이 나라가 우리의 도움을 다시 필요로 한다면 언제든지 다시 올 것이다”라고 밝히며 ‘승리’를 선언해야 한다고 생각했다.

북한에 남기로 결정된 후에 WFP는 북한 측의 여러 지령들을 충족해야 했다. 예를 들면 모든 현지 사무소를 폐쇄할 것, 외국인 직원의 수가 10명을 넘지 않을 것, 접근하는 도 단위 지역의 수를 줄일 것, 모니터링을 위한 방문 횟수를 줄일 것, 직원 중에 미국 국적이 없어야 할 것(1998년 이후 WFP 사무소장은 줄곧 미국 국적이었음), 그리고 ‘비상’ 업무보다는 소위 ‘장기 구호 복구 사업(Protracted Relief and Recovery Operation: 이하 PRRO)’라고 불리는 개발을 위한 작업에 더 초점을 맞출 것 등이다. PRRO는 공여국들의 지원을 많이 받지 못했고 따라서 외국인 직원들이 핵심 그룹을 이룰 수 없었다.

### (3) 2006~2010년

5년 동안 WFP 프로그램의 규모는 작았으며, 공여국들로부터 충분한 자원을 받아낼 수 있는 역량도 제한되었고, 북한 관료들이 허용하는 활동도 제한적이었다. 2006년부터 2008년까지 공여국들의 지원은 수요를 충족하기에는 역부족이었다. 그러나 2008년 미국 NGO들의 컨소시엄은 미 정부의 지원을 받아 모니터링 및 접근과 관련하여 상황을 개선해 줄 것을 요청하는 내용의 양해 각서를 북한 관료들과 체결할 수 있었다. 미 정부는 NGO 프로젝트로 10만 톤을 기부하였다. 미국은 또한 40만 톤을 WFP에 약속했지만, WFP와 북한 간의 협의는 무산되었고, 결국 식량이 지원되지 않았다. WFP와 큰물 피해복구위원회는 10월 농작물 평가 사절단 파견을 취소하기로 결정했다. 2009년 3월 북한에는 외국인 직원은 거의 없었으며, 미국 식량이 추가로 지원되지도 않았다.

미국에 버락 오바마(Barack Obama) 정권이 새로 들어서자 북한이 이들과 협의하고자 했다고 추측하는 사람들도 있다. 그러나 오바마 정부는 2002년 부시 행정부가 정리한 기존의 조건들을 그대로 유지함으로써 북한 관료들을 놀라게 했다. 대북 지원은 수요를 기반으로 이루어져야 하며, 다른 국가의 인도적 프로그램 수요와 증명할 수 있는 모니터링을 고려하여 이루어져야 할 것이라는 원칙이 그것이다.

한편, 2008년 대선에서 이명박이 대통령에 당선된 이후 북한의 가장 큰 지원자였던 남한으로부터의 지원이 중단되었다. 다시 한 번 주민들의 주방 선반이 텅텅 비게 되었다.

북한은 국제 인도주의 단체들에 떠날 것을 요구했고, 남한도 기본적으로는 떠난 것이었기 때문에, 최소한 약 2년 동안 중국 외에는 어느 누구에게서도 추가적으로 식량 지원을 받지 못했다.

---

I

---

II

---

III

---

IV

---

V

---

VI

---

#### (4) 현 상황

2010년 이후 WFP는 북한의 식량 안보가 불안정하던 예전 상태로 회귀하고 있는 등 상황이 악화되어 가고 있다는 사실을 강조하고 공여국들의 관심을 끌기 위해 노력하고 있다. NGO들도 비슷한 양상을 보였으며, 2011년 10월 벨러리 에이머스(Valerie Amos) 유엔 인도지원 담당 사무차장이 북한을 방문했다. 주민들의 불안정한 상황과 북한 정부와 일할 때의 어려움 등을 설명한 후에 그녀는 “북한은 여전히 식량 안보가 불안정한 상황에 처해 있다 … 취약 계층은 이런 상황을 통제할 수 있는 힘을 갖지 못해 피해를 입고 있다 … 이런 이유로 우리는 앞서 말한 어려움이 있음에도 북한 주민들에게 등을 돌릴 수가 없다”고 밝혔다.

북한 스스로 식량을 충분히 제공할 수 없기 때문에, 그리고 최대 규모의 공여국들이 사라졌기 때문에, 북한은 불안했던 1990년대 중반 상황으로 돌아가고 있다. 일반적으로는 주민들이 대응기제를 마련해야 하며, 예를 들면 지역 시장을 장려하고 수년 동안 익혀온 창의성을 활용해야 하지만, 이런 조치들은 문제를 해결할 수는 없다. 더욱이, 북한이 거의 20년 동안 식량 부족 현상을 겪고 있는데, 북한 주민 전 세대가 평생 동안 식량이 부족한 상태에서 자란 것이다. 식량 안보가 확보된 국가의 생활 패턴을 받아들이기 어려운 것이다. 이론의 여지는 있겠지만, 약 20년 동안 최소한의 음식만을 먹어 온 몸은 큰 문제를 겪을 경우 회복력이 낮을 것이다.

현재까지 북한에는 만성적인 영양 결핍이 널리 퍼져 있다. 2011년 봄 평가 사절단이 9개 도의 40개 군에 방문하였는데, 모든 북한 관료들이 WFP, FAO, UNICEF 대표들에게 더 많은 지원을 보내 달라고 간청하였다. 사절단은 수요의 규모가 매우 크고 그 성격이 매우 위급하다는 사실을 깨달았다. 보고서에서는 발육 상태가 좋지 못하고 체중 미달인 아동의 비율이 높다(22~45%)고 밝히고 있다. 별개로, WHO는 아동 사망률이 점점

높아진다고 보고하였다. 2011년 10월 북한은 전 세계의 대사관들에게 식량 지원을 요청한다고 밝혔다. FAO/WFP 농작물 평가 사절단은 2011년 11월 보고서를 발간할 예정이다.

WFP는 2011년 4월 외국인 직원 수를 59명까지 늘리자(기부를 받는 자원의 양에 달려있음)는 데에 북한 당국과 합의하고 새로운 양해각서를 체결했으며, 1990년대에 비해 모니터링 프로그램은 더욱 확고하게 하고, 임의 당국에 대한 접근은 더 많이 가능하도록, 당국에 대한 통지 시간은 더 줄이고, 식량 전달 시스템의 각 단계마다 더 자주 확인할 수 있도록 하였다. 그 자리에는 한국어를 구사하는 사람이 5명 참석했는데, 현재까지 가장 많은 인원 수였다. 평양의 본부 외에 3개의 지부를 새로 개설하였다. WFP는 2011년 4월부터 2012년 3월까지 지속될 비상지원 프로그램이라는 명목 하에 활동하고 있다. 현재까지는 오직 30%의 자원을 확보했을 뿐이다.

새로 등장한 공여자는 유럽연합인데 1997년 이후 WFP에 식량 지원을 제공하지 않았었다. 2011년 7월 1,000만 유로(1,450만 달러)의 식량 지원을 제공하겠다고 발표했다.

WFP는 다른 국가들 중 미국과 남한이 그들의 입장을 재고하고 지원을 제공해 줄 것을 기대하고 있다.

### 3. 공여국 분석

자금 지원을 해주는 하나 또는 그 이상의 공여국들이 의식을 갖고 결정하지 않는다면 WFP는 북한을 비롯한 활동 국가에서 어떤 조치도 취할 수 없다. WFP는 유엔이나 FAO로부터는 자금 지원을 전혀 받지 않는다. WFP가 받는 1달러, 1원, 1유로는 모두 자발적으로 기부한 것이다. 이 자금의 대부분은 정부 또는 유럽연합으로부터 오는데, 개인이나 기업, 재단이 기부하는 돈도 적은 규모이지만 일부를 차지한다. 예를 들면 북한에서

---

I

---

II

---

III

---

IV

---

V

---

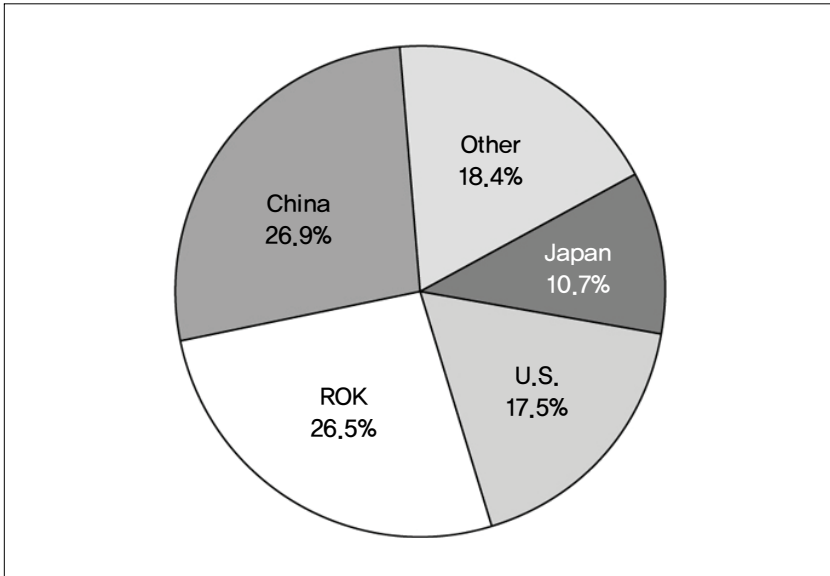
VI

---

WFP가 활동을 시작한 초기에 미국의 농업 관련 기업인 아처데니얼스미들랜드(Archer Daniels Midland Company: 이하 ADMC)가 식량을 지원한 적이 있었다. 일부 공여국 정부들은 WFP가 북한에서 활동할 수 있도록 꾸준히 지원해 주는 장본인들이며, 눈에 띄는 것은 호주와 뉴질랜드이다. 그 외 다른 국가들은 지원을 할 때도 있고 안 할 때도 있다. 핵무기 또는 재래식 무기, 군사 행동, 외국인 납치와 같은 문제들이 인도적 지원을 방해하기도 한다.

〈그림 IV-1〉 북한에 식량을 지원한 주요 국가들(1995~2008년)

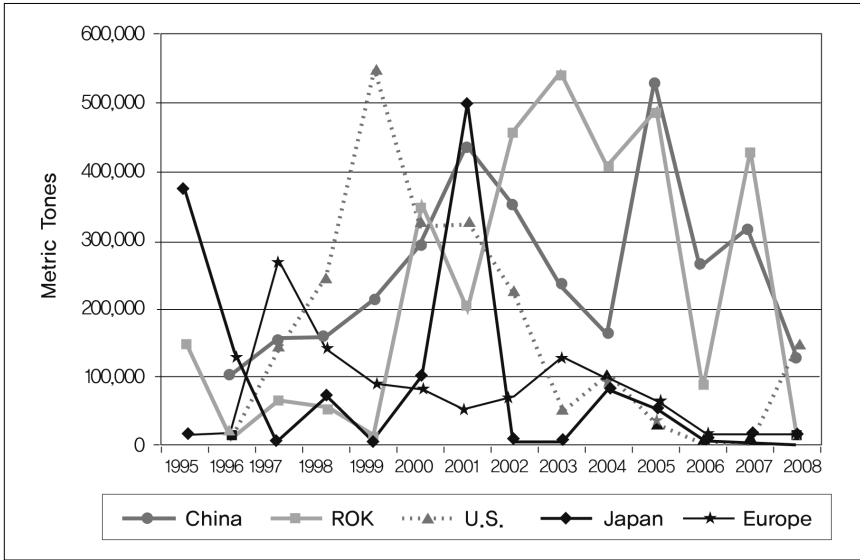
(By Volume)



주: 식량지원이 포함된 미국의 지원 양은 미국 정부와 미국 NGOs에 의해 제공된 것임.

출처: World Food Program's International Food Aid Information System (INTERFAIS) database.

〈그림 IV-2〉 주요 공여국들이 지원한 연간 식량 자원(1995~2008년)



출처: World Food Program's International Food Aid Information System (INTERFAIS) databases.

지금까지 WFP에 가장 공여를 많이 한 국가는 미국이다. 1995년 200만 달러를 시작으로 미국은 북한에 도움을 주고 싶다는 메시지를 꾸준히 보내 왔다. 미국의 국내법에 따라 당시에는 대북 지원을 위한 특별법을 적용해야 했고, 따라서 처음 그들이 지원한 것은 빌 클린턴(Bill Clinton) 대통령에게 국가안전보장회의(National Security Council: 이하 NSC)가 권고했던 결과였던 것이다. 그 결정에 유일하게 반대했던 이가 있었는데, 이념적인 이유로 그런 것이 아니라 미국이 쌀을 지원(태국에서 쌀을 사려고 했음)하고자 한다면 미주리주에서 가져와야 한다고 주장했던 한 의원이었다.

초기에는 공여 프로그램과 관련하여 많은 의문이 제기되기도 했었으나 일부 의원들이 WFP 사무총장에게, 남한으로부터 항의가 없는 한은 북한 주민들에 대한 미국의 지원을 반대하지 않을 것이라고 밝혔다. 최소 1명의 보수당 의원은 일부 식량이 다른 곳으로 유용되더라도 북한에 식량을 많이

I
II
III
IV
V
VI



보내어서 모든 아이들이 먹을 수 있도록 해야 한다고 WFP를 장려했다.

미 정부가 밝힌 입장은 모든 지원은 인도적 목적으로 전달된다는 것이었다. 그러나 북한과의 제네바 협정이나 6자회담 중 중요한 시점에 WFP에 보조금을 지원하는 경우가 많았다.

〈표 IV-1〉 미국의 대북 지원(1995~2010년, 2010년 12월 기준)

Calendar or Fiscal Year (FY)	Food Aid (per FY)		KEDO Assistance (per calendar ym % million)	6-Party Talks-Related Assistance (per FY: \$ million)		Medical Supplies & Other (per FY: \$ million)	Total (\$ million)
	Metric Tons	Commodity Value (% million)		Fuel Oil	Nuclear Disablement		
1995	0	\$0.00	\$9.50	-	-	\$0.20	\$9.70
1996	19,500	\$8.30	\$22.00	-	-	\$0.00	\$30.30
1997	177,000	\$52.40	\$25.00	-	-	\$5.00	\$82.40
1998	200,000	\$72.90	\$50.00	-	-	\$0.00	\$122.90
1999	695,194	\$222.10	\$65.10	-	-	\$0.00	\$287.20
2000	265,000	\$74.30	\$64.40	-	-	\$0.00	\$138.70
2001	350,000	\$58.07	\$74.90	-	-	\$0.00	\$132.97
2002	207,000	\$50.40	\$90.50	-	-	\$0.00	\$140.90
2003	40,200	\$25.48	\$2.30	-	-	\$0.00	\$27.78
2004	110,000	\$36.30	\$0.00	-	-	\$0.10	\$36.40
2005	25,000	\$5.70	-	-	-	-	\$5.70
2006	0	\$0.00	-	-	-	\$0.00	\$0.00
2007	0	\$0.00	-	\$25.00	\$20.00	\$0.10	\$45.10
2008	148,270	\$93.70	-	\$106.00	\$25.00	\$0.00	\$224.70
2009	21,000	\$5.60	-	\$15.00	-	\$4.00	\$24.60
2010	-	\$2.90 <sup>a</sup>	-	-	-	\$0.60	\$3.50
Total	2,258,164	\$708.15	\$403.70	\$146.00	\$45.00	\$10.00	\$1,312.85

주: For the purposes of this report, U.S. government democracy promotion and refugee support programs are not included as forms of assistance to North Korea.

a. \$2.9 million in FY2010 represents a budgetary adjustment for contributions provided in FY2008.

출처: Compiled by CRS from USAID: US Department of Agriculture: State Department KEDO (Korean Peninsula Energy Development Organization).

미국의 지원은 부시 행정부 때도 계속되었다. NGO인 월드비전(World Vision)의 부총재를 역임했으며, 당시 USAID 처장이던 앤드루 내치어스(Andrew Natsios)는 북한에 대해 상당한 지식을 갖고 있었다. 그는 2001년 북한의 수요와 NGO의 역할을 강조하는 내용으로 ‘북한의 심각한 기아 상황’이라는 책을 썼다.

미 정부는 2005년 대북 지원에서 손을 떼겠다고 WFP에 밝혔고, 이후 거의 지원을 하지 않았다. 2004년 의회는 북한이 보다 투명성을 확보해야 한다고 주장하면서, 북한 인권법을 통과시켰다.

미국 NGO 중 일부는 2009년 이후, 특히 주민들의 건강이 매우 쇠약해져 있고 모니터링 시스템을 재개한 상황에서 대북 지원을 중단한 사실에 대해 공공연하게 비판을 하고 있다. 인도적 관점에서 볼 때, 미국은 기부를 재개할 것으로 보이지만, 아마도 최근 재개된 양자간 협상과 관련된 반응에 따라 달라질 것이다.

일본 정부는 첫째에는 관대한 공여국이었다. 북한 주민들이 곤경에 빠져 있음을 알고 일본인들 사이에는 엄청난 동정 여론이 일어났다. 이것은 일본의 언론 매체가 주민들의 빈곤 상태를 여실히 보여준 덕분이었다. 실제로 시간이 갈수록 북한에 대한 방송으로 인해 WFP는 북한에서 ‘유명세를 떨쳤다.’ 1990년대 초 일본에서 가장 잘 알려진 유엔의 인도적 기관은 오가타 사다코(方貞子)가 의장을 맡았던 유엔난민기구(Office of the United Nations High Commissioner for Refugees: 이하 UNHCR)와 유니세프, 2개 기관이었다. 북한에서 WFP가 주도적인 역할을 맡았던 덕분에 다른 유명한 두 기관과 함께 일본인들의 뇌리에 깊이 남게 되었다.

그러나 일본이 특별히 관심을 갖고 있는 몇몇 문제들이 장애가 되는 경우가 많았는데, 예를 들면 북한이 주기적으로 일본해 상공에서 시행한 미사일 실험 문제, 해결되지 않은 일본인들 납치 문제, 식민 통치와 제2차 세계대전에 따른 역사적 불신 관계 등이 장애가 되기도 했다. 따라서 대북 지원에

---

I

---

II

---

III

---

IV

---

V

---

VI

---

대한 일본 정부의 입장은 김정일 위원장이 납치 문제를 인정할 때까지도 변동이 많았다. 그 사건 이후로 일본의 지원은 중단되었다.

유럽연합은 공여자로서 힘찬 출발을 보였다. 1997년 유럽연합, 일본, 미국은 각각 10만 톤의 식량을 기부하였다. 그러나 그해 대규모의 유럽연합 사절단이 북한을 둘러보았는데, 당시 15개 회원국에서 각각 2명씩 파견되었다. 그들은 북한 내에 인도적 위기가 없다고 판단하였고, 그들의 식량 지원은 종료되었다. 그들은 개발 목적으로 UNDP에 100만 달러를 기부하였다. EU 회원국 중 한 국가의 대사는 북한은 '미국의 문제'이며 그들의 책임이라고 WFP에 은밀히 밝혔다. 평양에 주재하는 유럽연합 대표는 WFP에 지원하는 문제는 그들의 관심사가 아니라고 간주했다. 앞에서도 언급했다시피, 유럽연합은 2011년 대북 지원을 재개했는데, 평가 사절단에 참여한 이후 1,000만 유로를 기부하였다.

놀랄 것도 없이 가장 관계가 복잡한 공여국은 남한이다. 1995년 남한은 18억 5,600만원을 북한에 지원하였다. 이것은 햇볕정책이 시작되기 전까지 가장 큰 규모의 지원이었다. 이것은 북한 주민들의 '3중고' -위대한 지도자의 사망, 악천후, 소련의 붕괴- 에 대한 대응이었다. 이후 4년 동안의 기부량은 매우 적었다. 그러나 2000년부터 2007년까지 남한의 공여와 차관액은 매년 약 33억 원에 달했다. 2008년 이명박 대통령이 당선되고 남한의 관광객이 금강산에서 피살되면서 공여는 다시 줄어들었다. 최근 남한의 일부 외교관들은 북한의 상황이 심각하지 않다고 주장하면서 북한에 대해 관심을 갖지 못하게 하고 있다.

남한이 과거에 제공한 지원은 인도적 목적이자 양국간의 신뢰를 쌓기 위한 것이었다. 또한 대북 지원은 북한의 핵개발과 주기적인 군사 활동(예를 들면 2010년 연평도 포격사건), 대북 지원과 관련하여 남한 여론이 동요하면서 더욱 악화되는 등 정치 풍토와 남북 관계에 따라 변동이 심했다.

앞에서 언급한 것처럼 8년 동안 남한의 대북 식량 지원은 매년 평균 40만

톤에 달했다. 이것은 북한의 전체 수요의 약 10%에 달했으며, 부족분의 40%에 달했다. 그중 대부분은 양자 관계를 기반으로 지원되거나 빌려준 것이었다. 이 중 아주 적은 부분만이 WFP를 통해 지원된 것이었다. 남한의 양자간 지원은 직접적이었으며 배급 상황에 대한 모니터링을 요구하지 않았다. 덕분에 북한은 2005년 국제사회의 비상지원 식량을 받지 않기로 결정하게 되었고, 지원과 관련하여 모니터링 요구도 수용할 필요가 없게 되었다.

〈표 IV-2〉 남한의 대북 인도적 지원

(단위: 억 원)

유형	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
총액	1,856	36	422	429	562	2,422	1,757	3,226	3,373	
정부 지원 및 보조금	보조금	1,854	-	-	-	339	944	913	1,075	1,016
	민간 자금으로부터의 지원	-	-	-	-	-	34	62	65	81
	식량 차관	-	-	-	-	-	1,057	-	1,510	1,510
	총액	1,854	24	240	154	339	2,035	975	2,650	2,607
민간 지원 및 보조금	2	12	182	275	223	387	782	576	766	
유형	2004	2005	2006	2007	2008	2009	(2010)	총액		
총액	4,230	3,926	2,982	4,397	1,163	837	135	31,753		
정부 지원 및 보조금	보조금	1,211	1,240	2,139	1,767	197	384	8	13,505	
	민간 자금으로부터의 지원	102	120	134	216	241	77	21	1,153	
	식량 차관	1,359	1,787	-	1,505	-	-	-	8,728	
	총액	2,672	3,147	2,273	3,488	438	461	22	23,379	
민간 지원 및 보조금	1,558	779	709	909	725	376	112	8,374		

출처: 통일부

I

II

III

IV

V

VI





# V

## 성과와 교훈



## 1. 성과

확실한 것은 WFP와 그 파트너들 및 공여국들이 최소 수십만 명의 목숨을 구했다는 사실이다. 많은 사람들이 사망하기는 했지만, 대규모의 식량 지원이 전달되지 않았다면 더 많은 사람들이 목숨을 잃었을 것이었다. WFP의 목적은 인도적인 것이었지만, 그들의 활동은 북한 지역에서 더 다양한 분야에 영향을 미쳤다.

WFP의 활동은 공개적인 외교 관계를 수립하는 데에 도움이 되었고, 특히 지역의 안정을 위해 필요한 기반을 제공해 주었다. 공여국들의 북한 방문과 그들 정부에 제출한 정기 보고서는 북한 상황과 북한 주민들에 대한 최초의 정보였다. 공여국들과 다른 정부들은 이 정보를 바탕으로 북한과 외교적 인정을 주고받을 수 있었다.

WFP는 북한과 남한 사이에 새로운 채널을 확보하기도 했다. WFP 사무총장은 1997년 서울을 방문하여 WFP의 활동과 북한 방문에 대해 논의했고, 이것은 신문 제1면에 실릴 기사거리였다. TV 방송국들은 그녀의 북한 방문과 입국 장면을 찍기 위해 7대의 카메라를 출동시키기도 하였고, NGO와 다른 기관들도 그녀가 제공할 아주 하찮은 정보까지도 얻기 위해 혈안이 되었다. 2년 후 북한에서 활동하는 남한 NGO들의 수는 꽤 많아졌으며, 햇볕정책에 힘입어 더 활발히 활동하게 되었다. 당시까지 WFP 지도층이 서울에 방문하는 것은 관례가 되었다.

동시에 북한에 상주하는 WFP의 외국인 직원들과 교류하면서 북한의 관료뿐 아니라 주민들도 새로운 경험을 할 수 있었다. WFP 직원들이 북한에 살기 시작한 지 2년 만에 ‘외국인들’에 대한 반응은 눈에 띄게 달라졌다. 북한 정부관료들은 그들에게는 새로운 성격인 국제 기준에 맞는 절차에 따라 훈련을 받았다. 수백 명의 북한 청년들이 WFP와 파트너의 사무소에서 지원 인력으로서 일하게 되었으며, 어떤 새로운 환경에서도 매우 유용하

---

I

---

II

---

III

---

IV

---

V

---

VI

---



게 될 가치 있는 경험을 얻을 수 있었다.

WFP의 활동은 실제로 래리 미니어(Larry Minear) 교수, 헤이즐 스미스(Hazel Smith) 교수가 쓴 ‘인도주의적 외교’라는 책에 등장하는, “생명을 구해야 한다는 즉각적인 임무를 초월하는 사상과 인도적 활동은 정책에 영향을 미친다”는 말에 영감을 받은 것이기도 하다.

## 2. 교훈

WFP의 경험을 통해 배울 수 있는 교훈이 많이 있을 것이다. 미래를 생각한다면 인도적 수요 및 지원과 관련하여 고려해야 할 사항들은 다음과 같다.

- (1) 지도층의 전환과 인도적 활동에 미치는 영향: 북한과 남한의 지도층이 변화할 경우 인도적 활동에 영향을 미쳤다.

북한의 경우 위대한 지도자의 사망 이후 권력을 승계하는 과정에서 마찰이 있었고, 이후 국제적인 지원을 요구하자는 김정일 위원장의 정책 쪽으로 노선을 바꾸었다. 다음 권력 승계 과정에서는 어떤 일이 일어날 것인가? 지금 진행되고 있는 권력 승계 과정에서는 어떤 패턴이 계속될 것인가?

남한의 대북 입장이 햇볕정책에 따라 극적으로 전환되었고, 이런 상황은 10년 후 역전되었다. 다음 정부에서는 다시 한 번 변화를 보여줄 것인가? 그렇다면 남한은 한 번에 대량으로 지원을 제공하기보다는 단계적으로 제공하고자 할 것인가?

- (2) 남한의 대북 지원 중 상당 부분이 관계를 구축하고, 다자간 식량 지원에 대한 수요를 줄이기 위한 것이었다. 양자간 지원에는 모니터링을 요구하는 조건이 붙지 않기 때문이다. 그러나 다자간 개입은

한반도를 초월하여 관계를 구축할 수 있도록 도움을 준다.

- (3) 기존 공여국들, 향후 지원할 의향을 갖고 있는 국가, 그리고 북한과의 공식적인 관계를 고려하고 있는 국가들의 우선순위 목록에서 북한이 높은 자리를 차지한다면, 인도적 기관과 북한의 협의는 더욱 강화될 것이다. 따라서 여러 기관과 이해 관계자들이 지속적으로 의향을 타진하고 있다.

북한과 기관들과의 협의를 위해서는 이행 상황을 검토할 수 있는 정기적인 자극 체계가 필요하며 지원을 지속하거나 확대하는 것은 모니터링 또는 다른 요구들이 충족될 수 있는지 여부에 달려 있다.

- (4) 북한에 대한 공여국의 임무, NGO의 개입은 북한의 요구와 도전 과제들을 이해하는 데 필수적인 요소이며, 북한과 다른 국가들 간의 교류가 장려되어야 한다.
- (5) 민주주의 국가의 언론에서 북한의 수요에 대해 보도함으로써 그 국민들은 북한의 수요를 더 잘 이해할 수 있을 것이다.
- (6) 국제사회가 북한과 더욱 강력한 긍정적인 관계를 맺게 될수록, 북한 대표들이 국제 규범과 기준 및 관련 요소들과 더 친밀해질 수 있도록 북한을 도울 수 있는 기회를 더 잘 찾을 수 있을 것이다.
- (7) 국가들 간, 기관들 간, 북한 관료들 간의 작업을 위해 상호 신뢰구축은 가장 중요한 바탕이 된다.

---

I

---

II

---

III

---

IV

---

V

---

VI

---





# VI

결론: 권고 조치\*



지난 20년 동안 북한 주민들이 그랬던 것처럼 식량이 극도로 부족한 상황에서는 어떠한 사람도 살아남기 힘들다. 국민들이 생활하고 번영할 수 있는 기회를 갖기 위해서는 무엇보다도 그들 정부의 책임이 가장 크며, 국제사회는 그 정부가 국민들의 생존을 위해 필요한 시스템을 제공할 수 없거나 제공하지 않을 경우 수백만 명의 주민을 구하기 위해 중요한 역할을 해왔다. ‘인도주의’는 위기에 처한 사람들이 지원을 받을 수 있어야 한다고 주장한다. 1995년 북한의 경우가 이에 해당하며 북한의 열악한 상황은 지금까지 계속되고 있다.

장기적으로 볼 때, 북한은 자급자족할 수 있는 시스템을 구축하기 위해 필요한 전략을 실행해야 할 것이다. 식량이 극도로 부족하고 주민들이 살아남기 위해 분투하고 있는 상황에서는 식량 지원이 꾸준히 이루어져야 한다.

어려운 상황에도 불구하고 WFP가 꾸준히 활동함으로써 수십만 명의 목숨을 구할 수 있었고, 많은 사람들의 생활상을 개선하였으며, 반세기 동안 북한과 교류를 갖지 못했던 국가들 및 사람들과 관계를 구축할 수도 있게 되었다. 이로써 보다 장기적인 안정을 위해 필요한 기본 원칙을 조성하게 된 것이다.

## 1. 권고사항 - 인도적 조치

현재 북한 주민들에게 신속히 식량을 지원해야 하는 상황이다. 식량 지원을 적절히 운용할 수 있는 절차가 마침내 자리를 잡게 되었다. 대규모 공여국 정부들은 주민들이 살아남을 수 있도록 가능한 한 빨리 다시 한 번 지원을 위한 절차를 진행해야 할 것이다.

---

\* 캐서린 버티니(Catherine Bertini)는 이 보고서를 작성하는 과정에서 그녀가 기억하고 있던 내용과 기록들, WFP와 FAO 문서들, 언론 보도 기사, WFP와 USAID의 전 동료들과의 인터뷰 내용을 참고했다. 또한 남한 통일부 문서와 미 의회의 연구 보고서, 북한 국방위원회에서 제공한 정보들도 큰 도움이 되었다.

- (1) 남한은 원조 공여국의 입장으로 복귀해야 할 것이며, 다만 WFP를 통해서 식량을 전달해야 할 것이다. 이것이 식량이 의도한 대로 잘 배급되는지를 보장할 수 있으며, 다른 공여국들이 요구하는 모니터링 과정을 지원할 수 있는 가장 효과적인 방법이다.
- (2) 남한은 WFP와 다른 주요 공여국들에게 그들의 기대치에 대해 미리 알려줘야 한다. 예를 들면 WFP와 북한이 새로 체결한 양해 각서에서는 다른 국가들이 모니터 요원을 파견하는 것을 금지하지 않고 있다. 남한은 그들의 식량이 잘 전달되었는지, 그리고 그들의 관심사가 잘 이행되었는지 여부를 보장하기 위해 적절한 공여 수준에서부터 지원을 시작해야 할 것이다.
- (3) WFP가 평양에서 북한에 식량을 지원하고 있는 NGO들을 후원하고 그들에게 자금을 지원할 수 있도록, 남한 정부는 NGO 연합을 조직할 것을 고려해 보아야 한다. 이를 위한 지원은 NGO들이 현장에서 경험을 얻을 수 있도록 작은 규모에서 시작되어야 한다. 남한에서 즉시 받아들여야 하는 것은 아니지만, 조만간 이행될 수 있는 건설적이고 긍정적인 제안이 될 수 있을 것이다.
- (4) 미국은 가능한 한 빨리 공여국의 지위로 복귀해야 하며, 적절한 수준에서 지원을 시작하여 조금씩 늘어날 거라고 기대할 수 있을 정도가 되어야 한다. 그렇게 함으로써 미국은 모니터링 시스템의 성공 여부를 판단할 수 있을 것이다.
- (5) 공여국들이 향후 구제 자금과 회복 프로그램(PRRO)을 시행할 것을 보장하지 않는다면, WFP는 가까운 장래에 긴급 인도적 활동(Emergency Operations: 이하 EMOPs)을 꾸준히 조직해야 할 것이다.
- (6) 북한에 개입하고 있는 모든 기관들은 정기적으로 조정 회의를 가지고 비슷한 메시지와 전략을 갖추어야 할 것이다. 북한 외무성이 다른

기관들과도 다양한 연락망을 유지하는 한 각자 고유의 강력한 통신 체계를 조성하고 유지해야 할 것이다.

대북 식량 지원은 20년이 넘게 지속되지 못하고 있다. 북한은 양자간 보조금 또는 차관, 다자간 지원 외에 창조적인 해결책을 찾아서 북한 주민들에게 식량을 제공해야 할 것이다.

## 2. 권고사항 - 장기적인 관점에서의 조치

국제사회는 장기적인 개발을 위해 북한에 지원을 제공한 경험을 다수 갖고 있다. 그러나 북한 정부의 현재 입장과 유엔 제재를 받고 있는 상황으로 인해 북한을 지원하는 데에 어려움을 겪고 있다. 그러나 이런 장애들을 극복할 수 있다면 장기적인 관점에서 조화롭고 지속 가능한 활동을 시작하기 위해 필요한 초기 조치들을 고려해 볼 수 있을 것이다(이런 활동들은 북한에서 WFP가 가진 위임권을 넘어서는 것이라는 사실을 명심해야 한다).

- (1) 북한은 국제사회의 도움을 받아 종합적이고 믿을 수 있으며 장기적인 개발 전략을 강조하는 국가 프로그램을 개발해야 할 것이다. 원조를 받은 대부분의 국가들이 이런 종류의 문서를 작성한 바 있다. 다른 국가들과 마찬가지로, 이런 계획을 국제사회와 공조하여 작성한다면 공여국들은 더욱 확신을 갖게 될 것이며 북한의 수요를 지원하기 위해 더 관심을 갖게 될 것이다. UNDP 평양 사무소는 이런 계획이 있음을 암시했지만 이름뿐이었다는 사실을 기억해야 한다. 이 프로그램은 응집력을 가진 전략으로 가는 첫 번째 단계가 될 것이다. 현재 NGO와 좋은 목적을 갖고 있는 여타 기관들은 북한이 필요로 하는 것이 무엇인지를 조사해 보기로 결정한 상태이다. 이 조치들은 더

I

II

III

IV

V

VI



큰 규모의 계획 중 일부가 되어야 한다.

- (2) UNDP는 북한의 안팎 역사의 영향을 받아서는 안 될 것이며, 북한에서 활동하는 여러 기관들을 이끌 수 있는 경험 많고 창의력 있는 고위 대표들을 파견해야 할 것이다.
- (3) 인도적 활동과 마찬가지로, 국제사회는 북한의 국가적 수요를 논의할 수 있도록 조직되어야 하며, 특히 북한 관료들에게 우호적이며, 여러 프로젝트가 전반적인 우선순위와도 맞으며 서로 중복되지 않도록 해야 할 것이다.
- (4) 물론 행동보다는 말이 쉽기는 하지만, 남한은 북한에 효과적인 개발 기술을 조언하고 지원할 수 있는 유일한 입장에 있다. 남한은 개발 원조를 위해 더 헌신하겠다고 발표하면서 경제협력개발기구 개발원조위원회(OECD Development Assistance Committee: 이하 OECD DAC)에 회원국으로 가입하였다. 이런 맥락에서 지난 50년 동안 저개발국에서 부유한 나라가 되기까지 쌓은 고유한 경험을 통해 얻은 교훈을 바탕으로, 다른 국가들을 지원할 수 있다는 비전을 제시해 왔다. 문화·기후·경험·지리·역사·언어의 유사성으로 인해 남한의 경험을 가장 잘 수용할 수 있는 대상은 북한이 될 것이다.
- (5) 공식적이고 믿을 만한 북한 개발 계획이 없다면, 그리고 북한 당국으로부터 투입에 대한 혜택을 받을 수 없다면(모든 구체적인 제안이 실행되기 전에 중요한 사항임), 남한과 기타 공여 경험을 가진 전문가들이 북한을 위한 장기적 지원에 큰 도움을 줄 수 있는 분야는 시장·농업·보건·훈련 등이다.

### 3. 시장

북한 주민들은 시장체제를 경험해 본 지 수년밖에 되지 않았다. 시장 개발은 장기적인 경제발전을 위해 중요한 요소이다. 민간부문 행위자들과 NGO들은 주민들이 시장에 참여할 수 있도록 장려해야 할 것이다. NGO와 유엔이 북한에서 생산된 상품을 구입하고, 1명 또는 그 이상의 개인들이 운영할 수 있을 만큼 작은 규모의 가공 시설을 설립하고, 향상된 농업 기술을 익힌 농산물 거래인들을 양성함으로써 가치 사슬을 발전시킬 때 활용할 수 있는 개념이 생겨났다.

그라민은행(Grameen Bank)은 가치 사슬 개발을 위해 고려해 볼 만한 모델을 갖고 있다. 기본 체제를 설립하는 데에 성공한 그들의 경험은 주목할 만한 것이었다. 예를 들면 닭을 키우는 일은, 한 여성이 달걀이 부화할 때까지 이를 관리하는 데서부터 시작하여, 병아리가 자랄 때까지 이를 돌볼 여성에게 팔고, 그녀는 이 병아리를 시장에서 일하는 여인에게 팔고, 닭의 '의사'인 여성은 이들의 건강 상태를 확인하기 위해 각 당사자로부터 돈을 받는다.

헤퍼 인터내셔널(Heifer International)은 가축을 키우는 가난한 지역 공동체의 주민들과 함께 오랫동안 일해본 경험을 갖고 있다. 그들은, 자신이 갖게 될 동물이 가장 먼저 낳은 암컷 새끼를 다른 누군가에게 주겠다는 약속을 한 여성에게 암컷 동물을 제공함으로써 활동을 시작한다. 다른 단체들도 지원자의 수가 늘어나는 만큼 이런 동물들의 수요를 공급하기 위해 열심히 활동을 전개하고 있다.

WFP의 진전을 위한 구입(Purchase for Progress)은 지역 물품들을 구입하려고 하는 유엔 기관이나 NGO에게 모범 사례가 될 수 있다. 이것이 북한에서 WFP가 해야 할 역할은 아닐 수도 있지만, 다른 기관들이 현지 국가의 역량과 신뢰, 질, 창고를 발전시킬 수 있도록, 그리고 궁극적으로는

I

II

III

IV

V

VI

지역 생산자들로부터 식량을 구입함으로써 지역에서 생산한 물품들을 내놓을 수 있는 더 많은 시장들을 발전시킬 수 있도록 정리해 놓은 절차에서도 배울 수 있는 것들이 있을 것이다.

소규모의 가공 시스템은 민간단체들이 만들 수도 있을 것이다. 이것은 기업의 비즈니스 솔루션의 형태가 될 수도 있고, 유니세프 학용품 프로그램의 축소판이 될 수도 있을 것이다. 즉, 활동을 위해 필요한 모든 기본 요소들이 한 패키지에 들어갈 수 있을 것이다. 프로젝트에는 현지에서 재배한 식량에 미량 영양소를 첨가하는 등의 소규모 활동도 포함될 수 있을 것이며 (CIDA는 이 프로젝트에 여러 번 성공했음), 사춘기 소녀들이 사용할 생리대 제조와 현지 판매를 할 수 있게 하는 제도도 포함될 수 있을 것이다. 해초는 양쪽 해안에서 꽤 많이 재배된다. 아마도 가공, 포장, 보존 기술을 개선하면 그 소비를 늘릴 수 있을 것이다.

아프리카 녹색혁명동맹(Africa Green Revolution Alliance)은 NGO 파트너와 함께 종자와 농기구, 비료를 판매할 수 있도록 사람들을 훈련시키는 데에 성공한 경험이 있다. 그들은 사업체를 운영하고 있을 뿐 아니라 현지 농부들에게 조언을 제공할 수 있는 비공식적인 농촌 지도자로서도 활약하게 된 것이다.

#### 4. 농업

북한에서 농사에 활용할 수 있는 토지가 전체 영토의 20%도 안 된다는 사실은 잘 알려져 있다. 정부관료들과 논의하는 과정에서 농업 개발을 위해 종합적이고 믿을 수 있는 계획이 장기적인 투자와 지속가능한 발전을 위해 중요하다는 결론을 내렸다. 정부의 견해, 계획은 국제사회에서 더 많이 개입하고 대화를 나눔으로써 개선될 수 있을 것이다.

FAO는 관련 경험을 가진 국가들로부터 온 전문가들을 포함하여 북한과

국제 컨소시엄을 이끌 수 있는 상당한 경험을 갖고 있는 관료들 파견하여 이 계획을 발전시킬 수 있도록 도움을 줄 수 있을 것이다. 이 계획은 앞에서 언급한 바 있는 국가 프로그램과 조화를 이룰 수 있도록 구성되어야 할 것이다.

현재 NGO들은 과수원 개발, 온실, 토지 이용 제도, 에너지 절약 절차, 채소 및 과일 재배를 비롯하여 다양한 농업 프로젝트에 관여하고 있다. 또한 최근 가내 정원을 운영하는 데에 성공한 사례에 대한 보고서가 많이 나오고 있다. 이런 활동은 전반적인 계획의 일부가 되어야 할 것이다.

농업 계획의 중심에는 토양, 침식 방지, 영양, 가축, 현지 생산 식량 가공, 다양한 방식의 훈련, 효율적인 농사 기술 실행 등을 강조하는 내용이 포함되어야 한다.

## 5. 보건

북한의 시설들은 상당 부분 그 수준이 개량되어야 한다. WHO는 국가 계획 중에서 보건 관련분야를 위해 북한 당국과 협력하여 일하고, 나아가 적절한 주도권을 갖고 국제사회의 구성원들도 개입할 수 있도록 할 수 있을 것이다.

병원에는 장비와 보급품이 필요하다. 아이들은 약이나 백신, 기타 도움을 줄 수 있는 역량을 가진 소아과 의사들로부터 정기 검진을 받아야 한다. 장기적으로 봤을 때 수백만 명의 주민들이 보건 시설을 더 많이 이용할 수 있도록 전국 도 단위 지역마다 병원이 있어야 한다. 국제사회는 아시아, 동유럽 및 기타 지역에서 인도적 활동을 통해 성공을 거둔 경험을 갖고 있다.

인도적 활동과 마찬가지로, 국제사회는 보급품, 사용법, 환자들의 경과를 정기적으로 확인하고 병원에 물자들이 잘 배급되고 있는지 주의 깊게 살펴 보아야 할 것이다.

I

II

III

IV

V

VI

## 6. 훈련

NGO나 유엔 기관들의 후원으로 북한 관료들이 다른 국가를 방문하여 인도적 활동 및 개발 활동을 참관하는 특별 훈련 프로그램이 노르웨이 정부와 UNDP 주재 조정관의 주최하에 진행된 바 있다.

더 광범위한 규모의 훈련 프로그램이 조직될 수도 있을 것이다. 예를 들면 정부들 간의 컨소시엄을 통해서 다양한 직급의 관료들이 국제 개발 절차와 기준을 비롯하여 일반 경영, 통신, 목표 설정, 전략적인 개발 이슈에 대해 더 많이 배울 수 있는 기회를 제공할 수 있을 것이다. 이후에 시장 활동이나 농사일을 하고 있는 사람들에게까지 훈련을 확대할 수도 있을 것이다.

프로그램은 북한 밖에서 조직될 수도 있으며, 훈련 교관들은 대학 수업을 진행하기 위해 북한에 파견될 수도 있을 것이다. 적용될 수 있는 주제는 끝이 없을 것이다.

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 김영운·조봉현·박현선. 『북한이 변하고 있다』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 박영호 외. 『통일예측모형 연구: 지표 개발과 북한 체제 변화 추세 분석』.  
서울: 통일연구원, 2003.
- 박형중. 『북한의 개혁·개방과 체제변화』. 서울: 해남, 2004.
- 통일부. 『최근 북한의 변화 동향』. 서울: 통일부, 2003.
- Andrain, Charles F. *Political Change in the Third World*. Boston: Unwin Hyman, 1988.
- Becker, Jasper. *Rogue State: Understanding North Korea and Its Continuing Threat*. London and New York: Oxford University Press, 2004.
- Burnell, Peter. *Democracy Assistance: International Cooperation for Democratization*. Portland: Frank Cass, 2000.
- Bremmer, Ian. *The J Curve: A New Way To Understand Why Nations Rise and Fall*. New York: Simon and Schuster, 2007.
- Diamond, Larry J. "Promoting Democracy in the 1990s: Actors and Instruments, Issues and Imperatives." *Report to the Carnegie Commission on Preventing Deadly Violence*. New York: Carnegie Corporation, 1995.
- Haggard, Stephan and Marcus Noland. *Famine in North Korea: Markets, Aid, and Reform*. New York : Columbia University Press, 2007
- Huntington, Samuel P. *Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press, 1991.
- Levy, Brian and Sahr John Kpundeh. *Building state capacity in Africa*:

- new approaches, emerging lessons.* Washington, D.C.: World Bank, November 2004.
- Maravall, Jose Maria. *Regimes, Politics and Markets: Democratization and Economic Change in Southern and Eastern Europe.* New York: Oxford University Press, 1997.
- Minear, Larry, Hazel Smith. *Humanitarian Diplomacy (Practitioners And Their Craft).* Washington, D.C.: Brookings Institution press, 2007.
- Melnik, Stefan. *Ideas on Liberty: Freedom, Prosperity and the Struggle for Democracy.* Satz and Druck: altmann-druck GmbH, Berlin, 2005.
- Natsios, Andrew S. *The Great North Korean Famine.* Washington, D.C.: United States Inst of Peace Press, 2001.
- Randall, Don. *David Malouf.* Manchester: Manchester University Press, 2007.
- Rakner, Lise, Alina Rocha Menocal, and Verena Fritz. *Democratisation's Third Wave and the Challenges of Democratic Deepening: Assessing International Democracy Assistance and Lessons Learned.* London: Overseas Development Institute, August 2007.
- Smith, Hazel. *Hungry For Peace: International Security, Humanitarian Assistance, And Social Change In North Korea.* Washington, D.C.: United States Inst of Peace Press, 2005.

## 2. 논문

- 김근식. “사회주의 체제전환과 북한 변화.” 『통일과 평화』. 제2집 2호(서울대학교 통일평화연구소), 2010.
- 김창희. “북한 사회의 시장화와 주민의 가치관 변화.” 『한국동북아논총』. 제14권

- 3호 통권 52집(광주: 한국동북아학회), 2009.
- 김창희. “북한 시장화와 화폐개혁의 정치·경제적 분석.” 『북한연구학회보』. 제14권 2호(북한연구학회), 2010.
- 정영철. “북한의 시장화 개혁: 시장사회주의의 북한식 실험.” 『北韓研究學會報』. 제8권 1호 여름호(북한연구학회), 2004.
- 최봉대. “북한의 시장 활성화와 시장세력 형성 문제를 어떻게 봐야 하나.” 『한반도 포커스』. 제14호 7·8월호(경남대학교 극동문제연구소), 2011.
- 하태경. “북한 시장화 보고서.” 『CFE Report』. 서울: 자유기업원, 2009.
- Boysen, Thomas. “Final Evaluation 2008: Malawi-German Programme for Democracy and Decentralization, Malawi - Brief Report.” *GTZ and DED*. Eschborn and Bonn, April 2009.
- Carothers, Thomas. “Democracy Assistance: Political vs. Developmental.” *Journal of Democracy*. Vol. 20, No. 1, January 2009.
- Diamond, Larry Jay and Leonardo Morlino. “An Overview.” *Journal of Democracy*. Vol. 15, No. 4, October 2004.
- Epstein, Susan B., Nina M. Serafino, and Francis T. Miko. “Democracy Promotion: Cornerstone of U.S. Foreign Policy?” *CRS Report for Congress*. December 2007.
- Hollifield, Ann, Tudor Vlad, and Lee B. Becker. “Market and organizational factors affecting the success of media organizations in emerging economies.” R. G. Picard (ed.). *Strategic Responses to Media Market Changes*. Sweden: Jönköping International Business School, 2004.
- Mitchell, Lincoln. “Ten Exemplary Projects from the UNDEF First Round of Funding: United Nations Democracy Fund - Best Practices.” *United Nations Democracy Fund*. November 2010.
- Ndegwa, Stephen N. and Brian Levy. “The Politics of Decentralization



in Africa: A Comparative Analysis,” Levy, Brian and Kpundeh, Sahr (eds.). *Building state capacity in Africa: new approaches, emerging lessons*. Washington, D.C.: World Bank, 2004.

Schmitter, Philippe C. and Terry Lynn Karl. “What Democracy is ... and is Not.” Larry Diamond and Marc F. Partner (eds.). *The Global Resurgence of Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1993.

The World Bank. “SIDA.” Upgrading Urban Communities, 2001.

### 3. 기타자료

“A financing instrument for the promotion of democracy and human rights in the world (2007 - 2013).” Europa - Summaries of EU legislation. October 2009.

“A stronger state can improve democracy.” Swedish International Development Cooperation Agency. March 2011.

“Aid Effectiveness Agenda.” Canadian International Development Agency. March 2011.

“About Friedrich Ebert.” Friedrich Ebert Stiftung.

“About GIZ.” Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit. 2011.

“About DFID - History.” Department of International Development. 2011.

“About DFID - How we deliver aid.” Department of International Development. 2011.

“About UNDEF.” United Nations Democracy Fund. 2010.

“About us: How we are governed.” Swedish International Development Cooperation Agency. March 2010.

“About us: How we operate - Important Areas of Development.”

- Swedish International Development Cooperation Agency.  
November 2009.
- “About Friedrich Ebert.” Friedrich Ebert Stiftung.
- “About Friedrich-Ebert-Stiftung / FES.” Friedrich Ebert Stiftung.
- “About CIDA.” Canadian International Development Agency. March 2011.
- “About us: How we operate - Important Areas of Development - Democracy, Human Rights and Equality, Our work for democracy and human rights.” Swedish International Development Cooperation Agency. November 2009.
- “Annual Report (2010).” Hanns Seidel Foundation (HSS).
- “Bosniak-Serb Dialogue in Banja Luka.” Friedrich Naumann Foundation for Freedom.
- “Case Studies - Africa, Caribbean & Pacific.” European Commission: Development and Cooperation. January 2011.
- “Canada’s Aid Effectiveness Agenda: Focusing on Results.” Canadian International Development Agency. September 2010.
- “Committed to Social Democracy: Political Education, International Cooperation, Scholarship Programme, Research and Consulting.” Friedrich Ebert Stiftung.
- “Democratic Governance.” United Nations Development Programme.
- “Democratic Governance.” European Commission: Development and Cooperation. December 2010.
- “Democracy.” Deutscher Entwicklungsdienst (DED).
- “Democracy and human rights.” Delegation of the European Union to Sierra Leone.
- “Democracy assistance, the facts: Heinrich Böll Foundation.” Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE). October 2010.

- “Democracy assistance, the facts: Hanns Seidel Foundation (HSS).”  
Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE). October 2010.
- “Democracy assistance, the facts: Konrad Adenauer Foundation (KAS).” Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE). October 2010.
- “Departments.” Konrad Adenauer Stiftung. June 2011.
- “Democracy.” Heinrich Böll Foundation.
- “DCHA/DG: User’s Guide to DG Programming.” USAID. November 2010.
- “EATUC Strategy Paper on good Governance and Democracy in the EAC.” Friedrich Ebert Stiftung, and East African Trade Union Confederation (EATUC).
- “Enhancing Popular Participation in Governance and Sustainable Development in Somalia and Somaliland (Focus on Women and Youth).” Heinrich Böll Foundation.
- “Ethnicity and Integration – Perceptions of current policies in China and Germany.” Heinrich Böll Foundation.
- “EU-funded Projects.” Heinrich Böll Foundation.
- “European and International Cooperation.” Konrad Adenauer Stiftung. June 28, 2011.
- “Events: KAS E-lection Bridge Africa.” Konrad Adenauer Stiftung. April 2011.
- “Fast Facts.” United Nations Development Programme. September 2010.
- “Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).” NGO Monitor. 2011.
- “How to Note on Electoral Assistance: Summary Version.” Department for International Development and Foreign & Commonwealth Office. December 2010.

- “Human rights and democracy.” European Commission: Development and Cooperation. March 2011.
- “International Work: At a glance.” Friedrich Naumann Foundation for Freedom.
- “International Work: Our themes.” Friedrich Naumann Foundation for Freedom.
- “International Work: The way we work.” Friedrich Naumann Foundation for Freedom.
- “Introducing the Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit.” GIZ.
- “Investing in Democracy: A UNDP GPECS Brochure.” United Nations Development Programme. April 2010.
- “Mission: Democracy!” Konrad Adenauer Stiftung. 2009.
- “Mission Statement.” Heinrich Böll Foundation.
- “Moldova: Programmes and Projects - Election observation in Moldova to strengthen democracy.” Swedish International Development Cooperation Agency. April 2010.
- “Our work in Mozambique.” Swedish International Development Cooperation Agency. January 2011.
- “Our work for democracy and human rights.” Swedish International Development Cooperation Agency. March 2011.
- “Office of Democracy and Governance.” USAID Democracy & Governance. June 6, 2011.
- “Overview.” USAID Democracy & Governance. June 6, 2011.
- “Overview.” Heinrich Böll Foundation.
- “Political Principles.” Friedrich Naumann Foundation for Freedom.
- “Politics & Education.” Hanns Seidel Foundation (HSS).
- “Politics and Consulting.” Konrad Adenauer Stiftung. April 2011.

- “Political Education in Germany.” Friedrich Naumann Foundation for Freedom.
- “Policy for CIDA on Human Rights, Democratization and Good Governance.” Canadian International Development Agency. March 2011.
- “Programming.” European Commission: Development and Cooperation. April 2011.
- “Project profile for International Institute for Democracy and Electoral Assistance - Institutional Support 2008-2010.” Canadian International Development Agency. March 2011.
- “Project profile for Deepening Democracy in Tanzania Program.” Canadian International Development Agency. March 2011.
- “Promoting Social Democracy and International Understanding.” Friedrich Ebert Stiftung Pakistan Office. 2006.
- “Programmes Areas: Capacity building for democratic development.” Friedrich Ebert Stiftung Ethiopia Office. March 2011.
- “Promotion of Democracy, Introduction.” Heinrich Böll Foundation.
- “Report on Plans and Priorities - For the period ending March 31, 2012.” Canadian International Development Agency.
- “Spotlight of the Year 2011: Responsible economic action - sustainable development.” GTZ.
- “Strengthening Democracy: Promoting Dialogue between the state and civil society.” Deutscher Entwicklungsdienst (DED) Forum. 2007.
- “Terms of Reference.” United Nations Democracy Fund. 2010.
- “The European Instrument for PROMOTING DEMOCRACY AND HUMAN RIGHTS IN ASIA: Compendium 2007-2009.” European Commission: Development and Cooperation. October 2010.

- “The Mission of the Hans Seidel Foundation.” Hanns Seidel Foundation (HSS).
- “The perfect time for journalist academy in Dubai.” Konrad Adenauer Stiftung. February 2010.
- “The Politics of Poverty: Elites, Citizens and States.” Department for International Development.
- “UKaid: Changing lives, delivering results in Pakistan.” Department for International Development and UKaid. Spring 2011.
- “UNDEF Frequently Asked Questions (FAQs).” United Nations Democracy Fund. 2010.
- “USAID: Telling Our Story – Citizens Request Transparent Local Government.” USAID. May 6, 2009.
- “USAID: Telling Our Story Namibia forms ‘Democracy Support Center’.” USAID. August 2009.
- “Welcome to the Friedrich Naumann Foundation for Freedom.” Friedrich Naumann Foundation for Freedom.
- “Young Leaders Training Programme.” Friedrich Ebert Stiftung Tanzania Office. February 2011.
- “Zambia: Working towards Fair and Free Elections.” Friedrich Naumann Foundation for Freedom Malaysia.

<<http://centralcontent.fco.gov.uk>>.

<<http://ec.europa.eu>>.

<<http://en.wikipedia.org>>.

<<http://europa.eu>>.

<<http://m.cfe.org>>.

<<http://new.fes-tanzania.org>>.

<<http://web.mit.edu>>.

<<http://www.acdi-cida.gc.ca>>.

<<http://www.africa.fnst-freiheit.org>>.  
<<http://www.boell-afghanistan.org>>.  
<<http://www.boell.eu>>.  
<<http://www.boell.org>>.  
<<http://www.cipe.org>>.  
<<http://www.ded.de>>.  
<<http://www.dfid.gov.uk>>.  
<<http://www.en.freiheit.org>>.  
<<http://www.fes.de>>.  
<<http://www.fes-ethiopia.org>>.  
<<http://www.fesdc.org>>.  
<<http://www.fespk.org>>.  
<<http://www.fnfmalaysia.org>>.  
<<http://www.fride.org>>.  
<<http://www.freedomhouse.org>>.  
<<http://www.giz.de>>.  
<<http://www.gtz.de>>.  
<<http://www.hss.de>>.  
<<http://www.kas.de>>.  
<<http://www.migration-boell.de>>.  
<<http://www.msoe.fnst.org>>.  
<<http://www.ngo-monitor.org>>.  
<<http://www.sida.se>>.  
<<http://www.tbs-sct.gc.ca>>.  
<<http://www.un.org>>.  
<<http://www.undp.org>>.  
<<http://www.usaid.gov>>.  
<[http://198.103.138.71/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/AidEffectiveness/\\$file/FocusingOnResults-EN.pdf](http://198.103.138.71/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/AidEffectiveness/$file/FocusingOnResults-EN.pdf)>.

연구총서

2009-01	북한 비핵화를 위한 한·미 전략적 협력에 관한 연구	전성훈	7,500원
2009-02	세계경제위기와 미·중관계 변화 연구: 북한 핵문제에 미치는 영향	황병덕, 신상진	9,000원
2009-03	북한의 국력 평가 연구	전현준 외	10,000원
2009-04	북한경제의 시장화 실태에 관한 연구	임강택	9,000원
2009-05	21세기 한국의 동아시아국가들과 전략적 협력 강화방안	여인근 외	10,000원
2009-06	북한체제 전환을 위한 전략적 과제와 한국의 동북아 4국 협력전략	배정호 외	10,000원
2009-07	북한 '변화'의 재평가와 대북정책 방향	박형중 외	10,000원
2009-08	북한 개방 유도 전략: 목표, 기본방향 및 단계별 과제	최진욱 외	10,000원
2009-09	북한주민 인권의식 고취를 위한 전략적 인권외교의 방향	홍우택 외	6,500원
2009-10	통일대비 북한토지제도 개편방향 연구	허문영 외	9,000원
2009-11	북한인권 침해구조 및 개선전략	이금순, 김수암	7,500원
2009-12	통일대계 탐색연구	조민 외	8,000원
2009-13	Modernization and Opening-Up of North Korean Economy: Roles and Efforts of Neighboring Countries	김규륜 외	7,500원
2009-15	Peace-Keeping on the Korean Peninsula: The Role of Commissions	Gabriel Jonsson	20,000원
2010-01	북한 핵 보유 고수 전략의 도전과 대응	박형중 외	9,500원
2010-02	탈사회주의 경제이행 국가의 권력구조 유형과 개혁 경로: 포스트-김정일체제에 대한 시사점	최진욱, 김진하	8,000원
2010-03	북한 개방화와 인권개선 방안연구	김국신, 김연수, 서보혁	7,000원
2010-04	북한의 체제위기와 사회갈등	조한범, 양문수, 조대엽	7,500원
2010-05	오바마 행정부 출범 이후 동북아전략 환경의 변화와 한국의 동북아 4국 통일외교전략	배정호 외	12,500원
2010-06	북한주민 인권의식 실태연구	이금순, 전현준	8,500원
2010-07	라진·선봉지역 물류분야 남북 협력방안 연구	김영윤, 추원서, 임우출	8,000원
2010-08	민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안: 3대 공동체 통일구상 중심	박종철 외	11,500원
2010-09	통일한국의 정치체제	허문영	6,000원
2010-10	북한 핵에 대한 억지방향 연구	홍우택	5,000원
2010-11	북한의 포스트 김정일체제 전망	정영태 외	11,000원
2010-12	북한 주민의 의식과 정체성: 자아의 독립, 국가의 그늘, 욕망의 부상	조정아 외	17,000원
2010-13	북·중 경제관계와 남북경협에 대한 파급효과 비교분석	최수영	7,500원
2010-14	East Asian Community Building: Issue Areas and Perspectives of Regional Countries	김규륜 외	10,000원
2010-15(I)	신아시아 외교와 새로운 평화의 모색(I)	김규륜 외	13,000원
2010-15(II)	신아시아 외교와 새로운 평화의 모색(II)	김규륜 외	13,000원
2011-01	제2차 핵안보정상회의와 북한 핵문제	전성훈	14,500원
2011-02	북한군의 기강 해이에 관한 연구	이교덕 외	11,000원
2011-03	통일 진입과정에서의 북한 재건 방향	최진욱, 김진하	5,500원
2011-04	북한의 부문별 조직실태 및 조직문화 변화 종합연구	정영태	16,000원
2011-05	북한형사재판제도 연구: 특징과 실태	이규창, 정광진	8,000원
2011-06	북한주민의 삶의 질: 실태와 인식	김수암 외	12,000원
2011-07	한반도 평화와 북한 비핵화: 협력적 위협감축(CTR)의 적용방안	박종철 외	10,000원



2011-08	대북한 핵협상 전략구상방향	홍우택 외	6,000원
2011-09	중국의 부상에 대한 북한의 인식과 대응	허문영, 마민호	10,000원
2011-10	북한 핵의 국제정치와 한국의 대북 핵전략	배정호 외	11,000원
2011-11	평화통일을 위한 통일외교 전략	박영호 외	13,500원
2011-12(I)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제1부	황병덕 외	15,500원
2011-12(II)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제2부	황병덕 외	13,500원
2011-12(III)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제3부	황병덕 외	18,000원

### 학술회의총서

2009-01	북핵 문제 해결 방향과 북한 체제의 변화 전망		6,500원
2009-02	북핵 일괄타결(Grand Bargain)방안 추진방향		5,500원
2010-01	이명박 정부 2년 대북정책 성과 및 향후 추진방향		8,000원
2010-02	독일 통일 20년과 한반도 통일비전		6,000원
2010-03	분단관리에서 통일대비로		5,500원
2010-04	독일 통일 20년과 한국의 통일대비		7,000원
2011-01	한반도 통일비전과 국제협력		4,000원
2011-02	북한인권 실상과 효율적 개입방안		8,500원

### 협동연구총서

2009-15-01	북한개발지원의 포괄적 추진방안(총괄보고서)	임강택 외	8,500원
2009-15-02	북한개발지원의 이론과 포괄적 전략	박형중 외	10,000원
2009-15-03	북한개발지원의 쟁점과 해결방안	김정수 외	10,000원
2009-15-04	북한개발지원을 위한 국제협력 방안	장형수 외	10,000원
2009-15-05	북한개발지원체제의 구축방안	이종무 외	9,000원
2009-15-06	지방자치단체의 북한개발지원 전략과 접근방법	양현모 외	10,000원
2009-16-01	복합계 이론을 통한 북한의 정상국가화 방안 연구(총괄보고서)	김국신 외	6,000원
2009-16-02	북한체제의 행위자와 상호작용	이교덕 외	8,000원
2009-16-03	북한 계획경제의 변화와 시장화	이 석 외	9,000원
2009-16-04	탈냉전 이후 국제관계와 북한의 변화	민병원 외	8,000원
2009-17-01	비핵·개방·3000 구상: 추진전략과 실행계획(총괄보고서)	여인곤 외	7,500원
2009-17-02	이명박 정부의 대북정책 및 추진환경과 전략	박종철 외	8,000원
2009-17-03	비핵·개방·3000 구상: 한반도 비핵화 실천방안	조 민 외	9,000원
2009-17-04	비핵·개방·3000 구상: 북한의 개방화 추진방안	함택영 외	7,500원
2009-17-05	비핵·개방·3000 구상: 남북경제공동체 형성방안	조명철 외	7,000원
2009-17-06	비핵·개방·3000 구상: 행복공동체 형성방안	이금순 외	7,500원
2010-14-01	북한정보체계 실태조사(총괄보고서)	황병덕 외	12,000원
2010-14-02	북한정보체계 실태조사(上)	황병덕 외	14,000원
2010-14-03	북한정보체계 실태조사(下)	황병덕 외	13,000원
2010-15-01	이명박 정부 외교안보통일정책의 세부 실천방안 (총괄보고서)	여인곤 외	9,000원
2010-15-02	이명박 정부 외교안보통일정책의 추진환경 및 전략과 실천방안	허영호 외	9,500원
2010-15-03	이명박 정부 대북통일정책의 세부실천방안	박문영 외	7,000원
2010-15-04	이명박 정부 외교정책의 세부 실천방안(1): 협력 네트워크 외교 분야	남궁영 외	7,500원
2010-15-05	이명박 정부 외교정책의 세부 실천방안(2): 포괄적 실리외교 분야	전재성 외	9,500원

2010-15-06	이명박 정부 안보정책의 세부 실천방안	이수훈 외	7,500원
2010-16-01	북한의 정상국가화 지원방안 연구(총괄보고서)	이교덕 외	7,000원
2010-16-02	북한의 정치부문 정상국가화 지원방안	전현준 외	7,500원
2010-16-03	북한 시장 진화에 관한 복잡계 시뮬레이션	조정아 외	14,000원
2010-16-04	북한의 정상국가화를 위한 국제사회의 지원방안	민병원 외	7,500원
2011-14-01	북한정보관리체계 개선방안(총괄보고서)	황병덕 외	14,500원
2011-14-02	북한정보관리체계 개선방안(상)	황병덕 외	13,000원
2011-14-03	북한정보관리체계 개선방안(중)	황병덕 외	12,000원
2011-14-04	북한정보관리체계 개선방안(하)	황병덕 외	13,500원
2011-15-01	북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 연구: 국제사회의 경험 분석(총괄보고서)	임강택 외	10,000원
2011-15-02	부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁	박형중 외	10,000원
2011-15-03	체제전환국의 시장-민주제도 건설 지원	박영호 외	13,000원
2011-15-04	국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구	장형수 외	9,500원
2011-15-05	수원국의 역량발전을 위한 개발협력전략과 사례연구	이종무 외	9,500원
2011-15-06	인프라 개발을 위한 국제협력 사례와 시사점	이상준 외	9,000원

## 논총

통일정책연구, 제18권 1호 (2009)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 18, No. 1 (2009)	20,000원
통일정책연구, 제18권 2호 (2009)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 18, No. 2 (2009)	20,000원
통일정책연구, 제19권 1호 (2010)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 19, No. 1 (2010)	20,000원
통일정책연구, 제19권 2호 (2010)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 19, No. 2 (2010)	20,000원
통일정책연구, 제20권 1호 (2011)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 20, No. 1 (2011)	20,000원
통일정책연구, 제20권 2호 (2011)	10,000원

## 북한인권백서

북한인권백서 2009	이금순 외	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2009	이금순 외	20,000원
북한인권백서 2010	박영호 외	20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2010	박영호 외	20,000원
북한인권백서 2011	김국신 외	17,500원
White Paper on Human Rights in North Korea 2011	김국신 외	17,500원

## 기타

2009 Lee Myung-bak Government's North Korea Policy	Suh, Jae-Jean	5,500원
2009 김정일 현지도 동향 1994-2008		15,000원
2009 The U.S.-ROK Alliance in the 21st Century	Bae, Jung-Ho, Abraham Denmark	10,000원

2009	북한의 주요현안과 한·미 전략적 공조	배정호	10,000원
2009	오바마 행정부의 출범에 따른 미·중관계의 변화와 한반도	배정호	10,000원
2010	김정일 현지도 동향 1994-2009		15,000원
2010	2010 독일통일백서		13,000원
2010	21세기 러시아의 국가전략과 한·러 전략적 동반자관계		10,500원
2010	Russian National Strategy and R.O.K.-Russian Strategic Partnership in the 21st Century		13,500원
2010	NPT 체제와 핵안보		13,000원
2010	Nuclear Security 2012: Challenges of Proliferation and Implication for the Korean Peninsula		15,000원
2010	통일 환경 평가(통일대계 연구 2010-01)	박종철 외	18,000원
2010	통일비전 개발(통일대계 연구 2010-02)	조민 외	12,000원
2010	독일의 평화통일과 통일독일 20년 발전상(통일대계 연구 2010-03)	황병덕 외	16,000원
2010	사회주의 체제전환 이후 발전상과 한반도통일-중국, 베트남 및 중동부 유럽 국가들의 사회주의 체제전환 중심(통일대계 연구 2010-04)	황병덕 외	15,000원
2010	전환기의 북한과 통일담론(통일대계 연구 2010-05)	배정호 편저	11,000원
2010	한반도 통일과 주변 4국(통일대계 연구 2010-06)	최진욱 편저	11,000원
2010	Korean Unification and the Neighboring Powers(통일대계 연구 2010-07)	최진욱 편저	13,000원
2011	통일대비를 위한 북한변화 전략(통일대계연구 2011-01-1)	박형중 외	17,000원
2011	북한변화를 위한 한·중 협력방안(통일대계연구 2011-01-2)	임강택 외	6,500원
2011	남북 친화력 확대 방안(통일대계연구 2011-02)	조민 외	6,000원
2011	통일대비를 위한 국내과제(통일대계연구 2011-03)	박종철 외	13,000원
2011	통일외교 과제와 전략(통일대계연구 2011-04)	최진욱 외	13,000원
2011	US-China Relations and Korean Unification(Grand Plan for Korean Unification 2011-05)	최진욱 편저	12,000원
2011	통일 비용·편익 연구의 새로운 접근: 포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색 (통일 비용·편익 종합연구 11-01)	김규륜 외	19,000원
2011	체제전환 비용·편익 사례연구(통일 비용·편익 종합연구 11-02)	조한범 외	10,500원
2011	통일 비용·편익 추계를 위한 북한 공식경제부문의 실태연구 (통일 비용·편익 종합연구 11-03)	임강택 외	9,500원
2011	2011년 통일에측시계구축	박영호, 김형기	7,500원
2011	한반도 통일과 동북아 4국의 입장과 역할	배정호 외	6,500원
2011	Korean Unification and the Positions and Roles of the Four Neighboring Powers	배정호 편	8,500원
2011	중국의 부상에 따른 동북아 전략환경의 변화와 한반도	배정호 편	12,000원
2011	2011 Unification Clock: When will We See a Unified Korea? Park Young-Ho, Kim Hyeong-Ki		4,000원
2011	알기쉬운 통일교육 12주제	허문영 외	15,000원

## 연례정세보고서

2009	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2009~2010	7,000원
2010	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2010~2011	7,000원
2011	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2011~2012	6,000원

## 통일정세분석

비매품

2008-12 한·러 정상회담 결과분석	여인곤
-----------------------	-----

2009-01	2009년 북한 신년 공동사실 분석	최진욱, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영, 박영호, 박형중
2009-02	하반기('08년 7월~12월) 북한의 정세 분석	최진욱, 임순희, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영
2009-03	북한의 대남 비방 공세의 의도와 전망	최진욱, 전현준, 정영태
2009-04	북한의 제12기 최고인민회의의 대의원 선거 결과 분석	전현준
2009-05	2008년 북-중무역의 주요 특징	임강택, 박형중
2009-06	북한 최고인민회의의 제12기 제1차 회의 결과 분석	최수영, 정영태
2009-07	한-미 정상회담 결과분석	김국신
2010-01	2010년 북한 신년 공동사실 분석	임강택 외
2010-02	북한 최고인민회의의 제12기 제2차 회의 결과 분석	최수영
2010-03	김정일 방중과 중국의 전략외교	배정호, 박영호, 최병곤
2010-04	2010상반기 북한정세 분석 보고서	정영태, 이교덕, 최수영, 임순희, 조정아
2010-05	독일통일 20주년 조망: 독일통일이 한반도 통일에 주는 시사점	황병덕
2010-06	아로슬라블 한-러 정상회담 결과 분석	여인곤
2010-07	북한 3대 세습 후계구도 분석 및 정책변화 전망	김진하
2011-01	2011년 북한 신년 공동사실 분석	최진욱 외
2011-02	미-중 정상회담의 의미와 한국의 전략적 고려사항	배정호 외
2011-03	2011년 미-중 정상회담 평가: 동북아 및 한반도에의 함의	황병덕 외
2011-04	2009년 헌법 개정 이후 북한 노동법제 동향	이규창
2011-05	최근 북한 주민의 의식변화와 정책적 시사점	임순희
2011-06	최고인민회의의 제12기 제4차 회의 결과 분석	임강택, 최진욱
2011-07	중동 민주화 혁명과 한반도 전략적 함의	배정호, 박영호, 박재적, 이기현
2011-08	북한의 여성권·아동권 관련 법 제정 동향	임순희, 김수암, 이규창
2011-09	상반기 북한정세 분석 보고서	최진욱 외
2012-01	2012년 북한 신년 공동사실 분석	최진욱 외

## KINU 정책연구시리즈

## 비매품

2009-01	신평화구상 실현을 위한 전략과 과제	김규륜 외
2009-02(I)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(I): 접경지역 평화적 이용을 위한 이론적 검토와 사례연구	손기웅 외
2009-02(II)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(II): 접경지역 평화적 이용을 위한 기존제안 검토	손기웅 외
2009-03	대북정책의 대국민 확산방안	조한범 외
2009-04	통일 예측 시계 구축	박영호, 김지희
2009-05	북핵일지 1955-2009	조민, 김진하
2009-06	미국 대북방송 연구: 운용실태 및 전략을 중심으로	이원웅
2010-01	한반도 녹색성장을 위한 남북한 산림협력 법제 개선방안 예비연구	이규창
2010-02	2010년 통일에측시계	박영호 외
2010-03	북한 경제개발계획 수립방안 연구: 베트남 사례를 중심으로	임강택 외
2010-04(III)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(III): 정책제안	손기웅 외
2010-04(IV)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(IV): 2010년 「코리아 접경포럼」 자료집	손기웅 외
2011-01	재스민혁명의 분석과 북한에 대한 시사점	박종철 외
2011-02	창지투(長吉圖) 선도구와 북한나선특별시, 러시아 극동지역 간 경제협력 과제	림금숙
2011-03	6자회담과 남북관계: 전망과 대책	박종철 외

2011-04	보호책임(R2P)의 이론 및 실행, 그리고 한반도에의 함의: 리비아 및 코트디부아르 사태를 중심으로	조정현
2011-05	남북러 가스관 사업의 효과, 쟁점, 과제	이윤식
2011-06	DMZ 총람: 개요, 정치·군사적 현황	손기웅 외
2011-07	DMZ 평화적 이용의 국가적 의미	손기웅 외

### 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매품

2009	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 1호	박영호, 이금순, 김수암, 홍우택
2009	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 2호	박영호, 이금순, 김수암, 홍우택
2010	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제5권 1호	김국신, 김영윤, 전현준, 이금순, 이규창
2010	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제5권 2호	김국신, 전현준, 이금순, 이규창
2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 1호	김수암, 전현준, 이규창
2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 2호	김수암, 김국신, 이규창

### Studies Series

비매품

2009-01	The Evaluation of Regime Stability in North Korea: Scenario Workshop Choi Jin Wook, Kim Kook Shin, Park Hyeong Jung, Cheon Hyun Joon, Cho Jeong Ah Cha Moon Seok, Hyun Sung Il
2009-02	Developing Inter-Korean Economic Relations for the 'Advancement of the Korean Peninsula' Lim Kang Teag, Kim Kyu Ryoan, Jang Hyung Soo, Cho Han Bum, Choi Tae Uk
2009-03	The Everyday Lives of North Koreans Cho Jeong Ah, Suh Jae Jean, Lim Soon Hee, Kim Bo Geun, Park Young Ja
2009-04	North Korea's Regime Maintenance Policy Since the Kim Jong-il Regime and Prospects for Change Chon Hyun Joon, Jeung Young Tae, Choi Soo Young, Lee Ki Dong
2010-01	Strategy for Encouraging North Korean Opening: Basic Direction and Sequential Tasks Choi Jin Wook, Lee Kyo Duk, Cho Jeong Ah, Lee Jin Yeong, Cha Moon Seok
2010-02	Unification Clock: Predicting Korean Unification Park Young Ho
2011-01	A New Approach to the National Community Unification Formula Park Jong Chul, Hong Woo Taek, Lee Kyu Chang, Kim Philo, Chun Chae Sung, Cho Seong Ryoul, Hong Ilh Pyo, Hwang Sun Hye

### 기타

비매품

2010	2010 Unification Clock: When We Meet a Unified Korea	Park Young Ho
2010	In Search of New Peace on the Korean Peninsula	Kim Kyu-Ryoon

## ■■ 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

### 1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

### 2. 가입방법

- 가) 「회원 가입신청서」 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

### 3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, 『International Journal of Korean Unification Studies』, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의의 총서, 협동연구총서, 통일정세분석 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

### 4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원  
통일학술정보센터 출판정보관리팀 도서회원 담당자(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.









경제·인문사회연구회 협동연구총서 11-15-03

# 체제전환국의 시장 -민주제도 건설 지원

 통일연구원

[www.kinu.or.kr](http://www.kinu.or.kr)

