

경제·인문사회연구회 협동연구총서 08-08-06

다자간 개발기구의 체계 및 활동

장형수 · 송정호 · 임을출

주관연구기관 통일연구원

협력연구기관 대외경제정책연구원 · 우석대학교 · 우리민족서로돕기운동



다자간 개발기구의 체계 및 활동

인 쇄 2008년 12월
발 행 2008년 12월

발 행 처 통일연구원
발 행 인 통일연구원장
편 집 인 기획조정실

등 록 제2-02361호 (97.4.23)
주 소 (142-728) 서울 강북구 4.19길 275 통일연구원
전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2576 (팩시밀리) 901-2544
홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

표지·레이아웃 디자인 늘품 (02-2275-5326)
인 쇄 처 양동문화사

가 격 10,000원

© 통일연구원, 2008

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

국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)

다자간 개발기구의 체계 및 활동 / 장형수, 송정호, 임을출 [지음]. — 서울
: 통일연구원, 2008

p. ; cm. — (경제·인문사회연구회 협동연구 총서 ; 08-08-06)
참고문헌 수록

ISBN 978-89-8479-474-0 93340 : ₩10,000

국제 은행[國際銀行]

327.95-KDC4

332.15-DDC21

CIP2008003921

“국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한개발지원을 위한 모색”

1. 협동연구총서 시리즈

협동연구총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
08-08-01	국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한개발지원을 위한 모색 (총괄보고서)	통일연구원
08-08-02	국제 개발이론 현황	통일연구원
08-08-03	국제사회의 원조 현황 및 추진 전략	통일연구원
08-08-04	UN기구의 지원체제와 대북 활동	통일연구원
08-08-05	양자간 개발기구의 체계와 활동	대외경제정책연구원
08-08-06	다자간 개발기구의 체계 및 활동	우석대학교
08-08-07	국제 NGO의 원조 정책과 활동	우리민족서로돕기운동

2. 참여연구진

연구기관		연구책임자	참여연구진
주관 연구 기관	통일연구원	박 형 중 선임연구위원 (협동연구 총괄책임자)	권 영 경 교수(통일교육원) 강 동 완 책임연구위원
협력 연구 기관	통일연구원	이 금 순 선임연구위원	김 수 압 연구위원 조 한 범 선임연구위원 Lynn Lee Project Manager (InterMedia)
	통일연구원	임 강 택 선임연구위원	김 규 룬 선임연구위원 박 영 호 선임연구위원 전 병 곤 연구위원 이 조 원 교수(중앙대)
	통일연구원	최 춘 흙 선임연구위원	김 영 윤 선임연구위원 최 수 영 선임연구위원
	대외경제정책연구원	권 울 연구위원	정 지 선 전문연구위원 박 수 경 연구위원
	우석대학교	장 형 수 교수(한양대)	송 정 호 교수(우석대) 임 을 출 교수(경남대)
	우리민족서로돕기운동	이 종 무 소장 (우리민족서로돕기운동)	최 철 영 교수(대구대) 박 정 단 선임연구위원(서울대 통일평화연구소)

목차

C o n t e n t s

다자간 개발기구의 체계 및 활동

장형수·송정호·임을출

제1장 서론 / 1

01 중점 연구 분야	3
-------------	---

제2장 대북 개발지원 관련 국제기구 개요

01 세계은행	6
02 아시아개발은행	10
03 유엔개발그룹	12
04 유럽부흥개발은행	15
05 북한의 국제개발금융기구 가입조건 및 절차	
가. 북한과 국제금융기구와의 접촉 사례	19
나. 국제통화기금의 가입조건 및 절차	22
다. 세계은행의 가입조건 및 절차	28
라. 아시아개발은행의 가입조건 및 절차	30

제3장 세계은행의 개발지원 체계 및 전략

01 세계은행의 개발지원 체계	
가. 세계은행의 자금지원 종류 및 조건	32
나. 세계은행의 자금지원 형태	36
다. 세계은행의 기술지원 형태	38
라. 세계은행의 자금지원 집행 절차 (project cycle)	39
마. 세계은행(IDA)의 실적기준배분 제도(PBA)	44

02 세계은행의 개발지원 원칙 및 전략	가. 세계은행의 포괄적 개발체계	47
	나. 세계은행의 빈곤축소전략	50
	다. 세계은행의 국가지원전략	51
	라. 세계은행의 '스트레스하의 저소득 국가에 대한 대응전략	52

제 4장 **아시아개발은행의 개발지원 체계 및 전략**

01 아시아개발은행의 개발지원 체계	가. 아시아개발은행의 일반재원 자금지원	56
	나. 아시아개발은행의 아시아개발기금 양허성 자금지원	59
	다. 아시아개발은행의 협조용자	60
	라. 아시아개발은행의 기술지원 형태	61
	마. 아시아개발은행의 자금지원 집행절차	62
	바. 아시아개발은행의 실적기준 배분제도	64
02 아시아개발은행의 개발지원 원칙 및 전략	가. 아시아개발은행의 장기전략체계	67
	나. 아시아개발은행의 빈곤축소전략	68
	다. 아시아개발은행의 국가파트너십 전략	69
	라. 아시아개발은행의 '개발성과가 낮은 국가'에 대한 대응전략	70

제 5장 **유엔개발그룹의 개발지원 체계 및 전략**

01 유엔개발그룹의 개발지원 체계	가. 유엔개발그룹의 조직	74
	나. 유엔개발그룹의 거버넌스 구조	77
	다. 유엔개발업무조정사무소	78
	라. UNDG 실행그룹	80

02 유엔개발그룹의 개발지원 원칙 및 전략	가. 합동 프로그래밍 나. CCA와 UNDAF 개관	82 92
-------------------------	---------------------------------	----------

제 6장 유럽부흥개발은행의 개발지원 체계 및 전략

01 유럽부흥개발은행 지원 체계	120
02 지원 목적, 원칙 및 전략	124
03 금융지원	126
04 EBRD 투자의 특징	133
05 기술지원: 법제 개혁	137
06 향후 전망	151

제 7장 체제전환국에 대한 국제개발기구의 개발지원 사례분석

01 사례연구 대상 선정에 대한 검토	156
02 베트남	가. 베트남의 체제전환과정 157 나. 국제금융기구의 베트남 지원현황 168 다. 베트남에 대한 국제개발금융기구 개발지원 사례 170 라. 베트남 체제전환 과정에서의 국제 개발기구의 역할에 대한 평가 172
03 캄보디아	가. 캄보디아 체제전환과정 174 나. 국제금융기구의 캄보디아 지원 현황 177 다. 캄보디아에 대한 국제개발금융기구 개발지원의 사례 178 라. 캄보디아 체제전환에서의 국제개발 기구의 역할에 대한 평가 180

제8장 **결론: 북한 개발 지원에 대한 시사점 / 185**

참고문헌 / 189

부 록 / 193

최근 발간자료 안내 / 195

〈표 II-1〉 IBRD와 IDA의 비교표	8
〈표 II-2〉 세계은행 역대 총재 명단	10
〈표 II-3〉 유엔개발그룹 명단	13
〈표 II-4〉 가맹국별 출자금 및 투표권 비중 현황(2007년 말 현재)	18
〈표 II-5〉 IMF의 24개 상임이사국 구성과 투표권 비중	23
〈표 III-1〉 세계은행의 지원대상국 분류(2007년 7월 1일 기준)	33
〈표 III-2〉 세계은행의 지원조건 결정을 위한 국가분류	34
〈표 III-3〉 세계은행의 '지원조건 결정을 위한' 2007년도 국가분류 현황	35
〈표 III-4〉 세계은행 투자융자(investment loan)의 종류	37
〈표 III-5〉 세계은행의 융자활동 개요	38
〈표 III-6〉 세계은행 프로젝트 단계와 생성문서표	43
〈표 III-7〉 IDA의 CPIA 평가항목 및 가중치	45
〈표 III-8〉 IDA의 위험프로젝트비율 실적 전환표	46
〈표 III-9〉 캄보디아 빈곤축소전략(PRS)의 주요 목차	51
〈표 IV-1〉 아시아개발은행의 융자 승인액 추이	60
〈표 IV-2〉 ADB 기술지원의 형태	62
〈표 IV-3〉 ADF의 정책 및 제도성과평가 항목	66
〈표 IV-4〉 ADF의 지배구조평가 항목	66
〈표 IV-5〉 ADF의 위험프로젝트비율 실적 전환표	67
〈표 V-1〉 UNDG 회원단체 담당자	76
〈표 VI-1〉 EBRD 총재 현황	122
〈표 VI-2〉 주요 주주와 지분 비율	129
〈표 VI-3〉 EBRD의 10년간 주요 경영지표	152
〈표 VII-1〉 공산권국가에 대한 舊소련의 자금지원액	159
〈표 VII-2〉 베트남 개혁·개방 전·후의 주요 경제지표	164
〈표 VII-3〉 베트남의 개혁단계별 주요 내용	167
〈표 VII-4〉 ADB의 대베트남 융자의 부문별 구성(2007년 말 누적치)	169
〈표 VII-5〉 베트남 1번 고속도로 개보수를 위한 양자간 및 다자간 협력	171
〈표 VII-6〉 국제사회의 베트남에 대한 자금지원(집행액 기준): 1989~1997년	172
〈표 VII-7〉 캄보디아의 주요 경제지표	176
〈표 VII-8〉 ADB의 대캄보디아 양허성 융자의 부문별 구성	178
〈표 VII-9〉 IDA 포트폴리오 성과 및 관리: 캄보디아	179
〈표 VII-10〉 국제사회의 대캄보디아 원조 추이	182

〈그림 V-1〉 유엔 집행이사회(CEB)의 UNDG 구조	75
〈그림 V-2〉 UNDG 조직도	82
〈그림 V-3〉 UNDAF 설정목표 제시도표 및 합동 프로그래밍	86
〈그림 V-4〉 유엔 지원 하의 분석과 전략 기획의 로드맵	93
〈그림 VI-1〉 EBRD 조직도	123
〈그림 VI-2〉 프로젝트 절차 단계 흐름	132

제1장

서론

다자간 개발기구의 체계 및 활동



제1장

서론

한반도의 운명을 좌우할 북핵 6자회담은 2005년 '9.19 공동성명'에서 북핵 폐기에 합의하였고, 2007년 '2.13 합의'와 '10.3 합의'에 따라 북한 핵시설의 폐쇄를 거쳐 불능화가 진행되고 있다. 2008년 6월 북한은 우여곡절 끝에 북핵 프로그램과 핵물질에 관한 신고서를 6자회담에 제출하였고, 미국에는 18,000여 쪽에 달하는 북핵시설 가동 기록을 넘겨주었다. 그럼에도 6자회담은 북한과 미국 간에 북핵신고서의 검증체계가 합의되지 않아서 좌초 위기에까지 이르렀다. 하지만 북한과 미국이 2008년 10월 초 평양에서 협상을 성공적으로 마무리하고 미국이 10월 11일 북한을 미 국무부의 테러지원국 명단에서 삭제함에 따라 6자회담도 조만간 정상궤도에 진입할 것으로 기대된다.

북한은 테러지원국 명단에서 20여 년 만에 삭제됨으로써 향후 국제사회에 진입할 수 있는 발판을 구축하였다. 특히 그 동안 북한의 국제통화기금(International Monetary Fund: IMF), 세계은행(World Bank) 등 국제금융기구에 가입을 실질적으로 봉쇄하였던 미 국무부의 테러지원국 명단에서 북한이 삭제된 것은 중요한 상황 변화이다. 물론 북한이 당장 국제금융기구에 가입하여 자금지원을 받을 수 있다는 것은 아니지만 적어도 첫 단계를 통과하였다는 데 상당한 의미가 있다.

현재의 국제개발금융체제 하에서 다자간 국제개발기구가 수행하고 있는 역할은 북한과 같은 빈곤국에게는 거의 절대적이다. 우선 국제개발금융기구는 회원국에게 장기·저리의 양허성 자금을 지원한다. 북한의 국제금융기구 가입과 양허성 자금지원 수혜는 그 액수도 중요하지만 이보다는 북한경제 재건을 위해서 반드시 필요한 국제민간자본 유치를 위해서 반드시 거쳐야 하는 길이다. 북한경제 재건에 필요한 막대한 자금을 조달하기 위해서는 양자간 공적개발원조 자금만으로는 역부족이다. 북한이 국제사회에 편입되어 국제민간자본이 본격적으로 유입되어야만 한다. 이를 위해서는 IMF, 세계은

행, 아시아개발은행(Asian Development Bank : ADB) 등이 북한 경제상황과 개혁 노력에 대해 긍정적인 평가를 내려줘야 하는 것이다.

다자간 국제개발기구는 향후 국제사회에 북한에 대한 개발지원이 시작되는 경우 가장 선도적인 역할을 수행할 것으로 기대된다. 본 연구에서는 그동안 축적된 국제개발기구에 관한 국내 연구를 종합하고 최신 정보로 업데이트하는 한편 북한 개발지원이라는 관점에서 국제개발기구를 재조명해보고자 한다.

1. 중점 연구 분야

북한 개발에 자금지원을 제공할 수 있는 국제개발기구는 개도국의 경제개발을 위해 개도국 공적 부문에 대한 개발지원이 주요 설립목적인 세계은행, ADB와 체제전환국에 대한 개발금융 지원을 위해 설립된 유럽부흥개발은행(European Bank for Reconstruction and Development: EBRD) 그리고 유엔 개발그룹(United Nations Development Group: UNDG) 등이 있다. 그런데 이 중에서 EBRD가 설립 협정문(Articles of Agreement) 상 민주주의와 다당제를 공식적으로 채택하고, 시장경제로의 경제체제 전환을 하는 국가만 EBRD에 가입 및 자금지원 수혜가 가능하게 되어 있다. 따라서 북한이 EBRD로부터 자금지원을 받을 가능성은 북한에 큰 변화가 없는 한 당분간은 어려울 것이다. 하지만 EBRD는 중동구 체제전환국과 구소련연방에서 독립한 중앙아시아 체제전환국에 대한 풍부한 자금지원 경험을 보유하고 있어서 EBRD의 경험을 연구하면 북한 개발지원에 대한 많은 시사점을 찾아낼 수 있을 것이다.

본 연구에서는 세계은행, ADB, UNDG, EBRD 등 향후 북한에 개발지원이나 기술지원을 공여할 국제개발기구의 지원 체계와 활동을 파악함으로써 북한이 국제사회에 편입되는 과정에서 초래될 상황에 대한 분석의 틀을 제공하고자 한다. 특히 국제금융기구에 관한 기존 연구들을 종합하고 업데이트하는 기능도 수행하고자 한다. 또한 본 연구는 베트남, 캄보디아 등 저개발 체제전환국에 대한 국제개발기구의 개발지원 사례와 특징을 분석하여 북한이 국제사회에 편입되는 경우에 적용할 수 있는 시사점을 도출하고자 한다. 마지막으로 본 연구의 후속 연구의 방향에 대한 제안을 하고자 한다.

제 2 장

대북 개발지원 관련 국제기구 개요



제2장

대북 개발지원 관련 국제기구 개요

먼저 다자간 국제개발금융기구 중 세계은행(World Bank) 아시아개발은행(Asian Development Bank: ADB), 유엔개발그룹(United Nations Development Group: UNDG), 유럽부흥개발은행(European Bank for Reconstruction and Development : EBRD)의 개요를 살펴본다. 북한에 대한 개발지원 공여 시 주도적 역할을 할 것으로 기대되는 세계은행과 ADB의 가입조건도 살펴본다.

1. 세계은행

세계은행은 중·저소득 개도국에 중장기 개발자금을 지원하는 국제부흥개발은행(International Bank for Reconstruction and Development: IBRD)과 저소득 개도국에 대한 양허성 자금을 지원하는 국제개발협회(International Development Association: IDA)로 구성되어 있다. IBRD와 IDA, 두 기관을 통칭하여 세계은행이라 하나 IDA는 IBRD와 완전히 독립된 별개의 법인체이지만 IBRD가 IDA의 주요 직위를 겸임하면서 IDA의 업무 전반을 주관하고 있다. IBRD는 IDA의 총회 위원·상임이사·총재 등을 겸임하면서 IDA의 정책수립과 업무집행을 주관하고 있으며, 실무부서도 IBRD와 IDA는 별도의 구분 없이 세계은행으로 통합·운용되고 있다.

IBRD는 당초 장기 개발자금 공여를 통한 유럽 전후경제 부흥을 목적으로 1946년 6월에 업무를 시작하였으나, 미국이 유럽재건을 위한 마샬플랜(Marshall plan)을 실시한 후 중소득 개도국의 경제개발을 지원하는 데 주력하고 있다. IDA는 저소득 개도국의 빈곤퇴치와 장기적인 성장기반 조성을 위한 양허성 장기자금의 공급을 통해 IBRD의 차관공여 활동을 보완하기 위해 1960년 11월에 업무를 시작하였다.

IBRD의 회원국은 2008년 7월말 현재 185개국(우리나라는 1955년 가입)이다. IDA는 IBRD 회원국만이 가입할 수 있으며 2008년 7월말 현재 IBRD

회원국 중 166개국 이 IDA에 가입(우리나라는 1961년 가입)하고 있다. IDA 회원국은 선진국으로 분류되는 자원 공여국이 주로 가입된 제1부국(Part I; 27개국)과 개도국을 주축으로 한 제2부국(Part II; 139개국)으로 구분(우리나라는 제2부국 소속)되어 있다.

IBRD는 회원국의 출자자본금, 차입금, 이익잉여금, 운용수익 등을 통해 재원을 조달하나 주로 국제금융시장에서 채권을 발행하는 방식과 회원국의 정부나 중앙은행으로부터의 차입금에 의존하고 있다. IDA는 회원국의 출자금, 출연금, IBRD로부터의 이전수입, 자원운용수익 등을 통해 조달하나 주로 정기적인 자원보충을 통한 회원국의 출연금에 의존한다.

IBRD 회원국의 출자자본금은 납입자본금(Paid-in Capital)과 최고자본금(Callable Capital)으로 구성된다. 납입자본금은 회원국이 총회가 정하는 바에 따라 10%는 달러, 유로, 엔, 파운드 등 교환성 통화(convertible currency)로 나머지 90%는 가맹국 통화로 실제 납부하는 자본금을 말하며, 가맹국 통화 납입분은 가맹국 정부가 발행한 약속어음으로 대신 납부할 수도 있다. 최고자본금은 실제 납부하는 것이 아니기 때문에 용자재원으로 직접 사용될 수는 없으나 IBRD가 채무변제를 위하여 납입을 요청할 경우 납입의무가 발생하므로 국제금융시장에서 차입 시 담보가 될 수 있어 IBRD의 용자재원 조달에 간접적으로 기여하는 자본금을 말한다. IBRD는 아직까지 최고자본이 실제로 동원된 적이 한번도 없었다.

IBRD의 재원은 2006년 6월말 현재 출자자본금 1,897억 달러(납입자본금 115억 달러, 최고자본금 1,782억 달러), 차입금 958억 달러 등으로 구성되어 있다. IBRD는 자원증대를 위해 회원국 전체에 대해 출자비율에 따라 주식을 배정하는 일반증자와 회원국의 경제성장으로 인한 IBRD 내 지위향상과 IBRD·IDA에 대한 자원공여 실적에 따라 특정회원국에 대해서만 주식을 추가로 배분하는 특별증자(Special Capital Increase)를 할 수 있다. 증자결정은 총회 총 투표권 중 3/4 이상의 찬성에 의해 이루어진다.

IDA의 재원은 2006년 6월말 현재 자원공여국의 출자·출연금 1,300억 달러(약정액 기준 약 1,402억 달러), IBRD로부터의 이전수입 86억 달러 등으로 구성되어 있다. 출자금의 10%는 금이나 교환성통화로 납입하며 나머지 90%는 선진경제권인 제I부국에 해당하는 회원국(27개국)의 경우는 교환성통화

로 납입하며, 개발도상국으로 구성된 제Ⅱ부국에 해당하는 회원국은 원하면 자국통화로 납입할 수 있다. IDA는 출자금 이외의 필요자금을 충당하기 위해서 3년마다 회원국들로 하여금 최빈국에 대한 지원을 위한 자금을 출연토록 하여 재원보충(replenishment)을 함으로써 추가재원을 조달하고 있다.

IDA는 1965년 제1차 재원보충(1965.7~1968.6)을 시작으로 현재 제14차 재원보충(2005.7~2008.6)이 이루어지고 있다. 통상적으로 재원보충은 제1부국이 담당해왔으나 제3차 재원보충 이후에는 일부 제2부국도 출연에 참여하고 있다. 한국은 1961년 IDA 가입 시에는 수혜국으로 참여하다가 제5차 재원보충(1977.7~1980.6)부터 출연국으로 참여 중이다.

<표 II -1> IBRD와 IDA의 비교표

구 분	IBRD	IDA	비 고
설립목적 (성격)	장기 개발자금 공여로 중소득 개도국 개발지원	양허성 장기자금 공여로 저소득 개도국 개발지원	
회원국	185개국(2007년 7월 기준)	166개국	2007년 7월말 기준
재원규모	- 출자자본금: 1,897억 달러 - 차입금: 958억 달러	- 출자·출자금 : 1,300억 달러 - IBRD 이전수입 : 86억 달러	2006년 6월말 기준
재원구성 (조달)	회원국의 출자, 대외차입	회원국의 출자·출연, IBRD 이전수입 등	
지원대상국	1인당 GNI 6,055달러 이하인 중소득 개도국	1인당 GNI 1,025달러 이하인 저소득 개도국	2005년 1인당 GNI 기준
지원형태	- 차관, 지분참여, 지급보증 - 공공/민간부문 가능	- 차관, 무상공여 - 공공부문만 지원	
차관조건	- 금리: 변동금리 (6개월 Libor+ Spread) - 상환기간: 15~20년 (거치기간 3~5년 포함)	- 금리: 무이자 (단, 연 0.75%의 수수료 부과) - 상환기간: 35~40년 (거치기간 10년 포함)	

자료: 한국수출입은행, 『국제 ODA 동향』 (2006년 9월호).

IBRD의 협정문 상 최고 의사결정기구인 총회는 각 회원국이 임명한 위원과 대리위원 각 1명으로 구성된다. IBRD 총회는 소수의 중요한 사안을 제외하고는 나머지 모든 권한을 IBRD 상임이사회에 위임하고 있다. 대부분의

총회 의결사항은 연차총회에서 직접투표보다는 서면투표로 결정하는 것이 일반적인데, 의결정족수는 총투표권의 2/3 이상을 보유한 과반수 위원의 투표와 행사된 투표권의 과반수 찬성이나, 증자 결의(투표권 3/4 찬성), 협정문 개정(투표권 85% 찬성), 상임이사 수의 변경(투표권 4/5 찬성), IMF 자격 상실국의 IBRD 회원국 지위 유지(투표권 3/4 찬성)는 예외이다.

IBRD 상임이사회는 24명의 상임이사로 구성되어 총회로부터 위임된 모든 권한을 행사한다. 상임이사회에는 미국, 영국, 독일, 프랑스, 일본, 중국, 사우디아라비아, 러시아 8개국을 대표하는 8명의 상임이사가 있고, 나머지 16명의 상임이사는 지역그룹별로 사전에 합의된 보직순환계획에 따라 그룹내 국가들이 순환제로 상임이사를 맡게 된다. IBRD 상임이사 및 대리이사는 IDA의 상임이사 및 대리이사를 당연직으로 겸임한다. 한국이 속한 그룹은 호주, 캄보디아, 키리바시, 마셜군도, 마이크로네시아, 몽골, 뉴질랜드, 팔라우, 파푸아뉴기니, 바누아투, 솔로몬군도, 서사모아로 구성되어 있으며 그룹의 총투표권은 2007년 현재 전체 투표권의 3.4%를 차지하고 있다. 상임이사회 의의사정족수는 총투표권의 과반수를 대표하는 과반수 상임이사의 참석으로 되어 있으며, 의결정족수는 행사된 투표권의 과반수 찬성이다.

세계은행 총재(President)는 세계은행 행정의 최고책임자로서 상임이사회에서 미국 상임이사의 지명에 의해 선출되며 상임이사회 의장직을 맡게 된다. 협정문에는 명시되어 있지는 않지만 통상적으로 미국인이 세계은행 총재를 맡고, IMF 총재(Managing Director)는 유럽인이 맡는 것이 관례이다. 현재 세계은행 총재는 미국 국무부 부장관을 지내 졸릭(Robert B. Zoellick)으로 제11대 총재이며 2007년 7월 1일 취임하였다.

<표 II-2> 세계은행 역대 총재 명단

	임기기간	총재
1대	1946. 6 ~ 1947. 2	Eugene Meyer
2대	1947. 3 ~ 1949. 6	John J. McCloy
3대	1949. 7 ~ 1962.12	Eugene R. Black
4대	1963. 1 ~ 1968. 3	George D. Woods
5대	1968. 4 ~ 1981. 6	Robert S. McNamara
6대	1981. 7 ~ 1986. 6	A. W. Clausen
7대	1986. 7 ~ 1991. 8	Barber B. Conable
8대	1991. 9 ~ 1995. 5	Lewis T. Preston
9대	1995. 6 ~ 2005. 6	James D. Wolfensohn
10대	2005. 7 ~ 2007. 6	Paul Wolfowitz
11대	2007. 7 ~ 현재	Robert B. Zoellick

2. 아시아개발은행

아시아개발은행(ADB)은 아시아와 태평양 지역의 경제 및 사회개발 촉진을 목적으로 1966년에 설립된 지역개발금융기구이다. 2007년 말 현재 67개 회원국(역내 48개국, 역외 19개국)이 가입하고 있으며, 우리나라는 설립 당시부터 회원국으로 참여하고 있다. ADB의 주요 업무는 회원국의 출자금과 차입금 등으로 조달된 일반재원(Ordinary Capital Resources: OCR)의 투자자, 아시아개발기금(Asian Development Fund: ADF)의 용자, 기술지원(Technical Assistance), 협조용자(co-financing) 등이다.

ADB의 용자 자금은 OCR과 특별기금(Special Funds Resources : SFR)으로 조성된다. OCR은 역내 개발도상국의 개발 사업에 대한 자금지원 등 통상 업무수행에 충당하기 위한 것으로 출자자본금, 차입금, 준비금(누적이익)으로 구성된다. ADB의 OCR 계정은 가맹국 정부 및 국제금융시장에서의 차입금 등으로 2003년 말 현재 527억 달러(차입금은 266억 달러로 50.4% 차지)가 조달되었다.

SFR은 대부분 양허적 조건의 유상차관, 기술협력을 통한 지원 등에 사용되는 재원으로 ADF, 기술지원특별기금(Technical Assistance Special Fund: TASF), 일본특별기금(Japan Special Fund: JSF) 등으로 구성된다. 아시아개

발기금(ADF)은 최빈국에 개발자금을 무이자로 장기간 대여해주는 양허성 융자제도 외에도 최근에는 무상공여(grant) 제도도 도입하였다. 아시아개발 기금은 회원국 정부의 출연금 및 일반재원계정의 납입자본금 일부 이전 등으로 2003년 말 현재 273억 달러가 조성되었다.

ADB의 자금지원 형태는 유상차관(loans), 무상증여(grants), 기술협력, 신용보강, 지분투자, 협조융자 등 다양한 업무를 취급하나 유상차관의 비중이 월등히 높으며, 유상차관은 OCR 및 특별기금의 ADF 재원으로만 지원한다.

ADB도 세계은행처럼 수권자본제도를 채택하고 있는데 2003년 말 현재 수권자본금은 350억 SDR이고 이 중 납입자본금은 25억 SDR이며, 최고자본금이 325억 SDR이다. ADB 설립 당시에는 납입자본금과 최고자본금이 50 : 50 비율이었으나 증자를 통해 납입자본금의 비중을 점진적으로 축소해오고 있다.

ADB의 협정문 상 최고이사결정기구인 총회는 IMF, 세계은행과 마찬가지로 각 회원국이 임명한 위원과 대리위원 각 1명으로 구성된다. ADB 총회는 협정문에 명시된 중요사항을 제외한 대부분의 권한을 ADB 상임이사회에 위임하고 있다. 총회의 의결정족수는 총 투표권의 2/3 이상을 보유한 과반수 위원의 투표와 행사된 투표권의 과반수 찬성이나, 자본금 증액, 특별기금의 설치, 신규 가입국 승인, 회원국의 자격정지, 협정문의 개정 등에는 총 투표권의 3/4 이상을 대표하는 2/3 이상 위원의 찬성이 필요하다.

ADB 상임이사회는 역내 가맹국 8개 그룹과 역외 가맹국 4개 그룹을 각각 대표하는 12명의 상임이사로 구성되어 총회로부터 위임된 모든 권한을 행사한다. 미국, 일본, 중국은 단독 이사국이고, 나머지 9명의 상임이사는 지역그룹별로 사전에 합의된 보직순환계획에 따라 그룹내 국가들이 순환제로 상임이사를 맡게 된다. 한국은 대만, 스리랑카, 우즈베키스탄, 베트남 등과 같은 그룹으로 지금까지 항상 그룹을 대표하는 상임이사를 맡고 있다. 상임이사는 매 홀수년도 연차총회에서 선출되며 임기는 2년으로 연임이 가능하다. 상임이사회의 의사정족수는 총투표권의 2/3을 대표하는 과반수 상임이사의 참석으로 되어 있으며, 의결정족수는 행사된 투표권의 과반수 찬성이다. ADB 상임이사는 자기 소속그룹이 보유한 투표권을 행사하지만, IMF·세계은행과는 달리 그룹 소속국의 견해가 다르면 분리 행사가 가능하다.

3. 유엔개발그룹

유엔개발그룹(UNDG)은 국가적 차원에서 유엔 개발의 효과성을 향상시키기 위해 1997년 유엔 사무총장에 의해 창설된 유엔 개혁의 수단이다. UNDG는 개발을 위해 기능하고 있는 기관들을 소집할 수 있다. UNDG는 유엔 사무총장을 대신하여 유엔개발계획(United Nations Development Programme: UNDP)의 행정관이 관장하고 있다.

UNDG는 함께 일하는 소속 기관 승인, 국가 이슈 분석, 지원 전략 계획, 지원 프로그램 이행, 결과 모니터, 변화를 위한 주창 등에 대한 정책과 절차를 발전시키고 있다. 이는 각 국가들이 빈곤축소를 포함하여 새천년개발목표(Millennium Development Goals: MDG)를 달성하도록 지원하는 데 있어 유엔의 영향력을 증가시키고 있다.

UNDG는 국가 차원에서 유엔개발체계를 강화하고, 미래의 도전에 대처하기 위해 그것을 준비하며, 총회와 같은 유엔 통치기구로부터의 위임에 따라 운영되는 것을 확실하게 하고 있다. UNDG는 유엔 상주조정관시스템을 강화하고 유엔 조직들이 더 새롭고 나은 방식으로 함께 일하도록 지원함으로써 유엔 프로그램과 정책 조연의 영향을 증가시키는 데 있어서 시너지 효과를 만들어내고 있다.

UNDG 집행위원회(Executive Committee)는 창설회원으로 이루어져 있다. 창설회원은 유엔 사무총장에게 직접 보고하는 네 기금과 프로그램, 즉 유엔아동기금(United Nations International Children's Emergency Fund: UNICEF), 유엔인구기금(United Nations Population Fund: UNFPA), 세계 식량계획(World Food Programme: WFP)과 UNDP로 이루어져 있다. 인권 고등판무관은 발언권만 가진 회원이다. 집행위원회는 기금과 프로그램의 작동 방식의 개선에 초점을 맞추고 있고 UNDG의 메커니즘을 관리하고 있다. UNDP의 행정관이 위원장이 되어 격월로 회의를 개최하고 있다.

UNDG는 28개의 단체와 5개의 업저버로 이루어져 있다. UNDG는 일 년에 적어도 세 번 만나서, 개별 국가단위에서 MDG를 달성하는 데서 필요한 조정과 관련한 여러 문제를 결정하고 있다.

<표 II-3> 유엔개발그룹 명단

순번	기 관 명	비고	
1	유엔개발계획	United Nations Development Programme : UNDP	집행위
2	유엔아동기금	United Nations Children's Fund : UNICEF	집행위
3	유엔인구기금	United Nations Population Fund : UNFPA	집행위
4	세계식량계획	World Food Programme : WFP	집행위
5	인권고등판무관실	Office of the High Commissioner for Human Rights : OHCHR	
6	유엔여성발전기금	United Nations Development Fund for Women : UNDFW	
7	유엔연구사업소	United Nations Office for Project Services : UNOPS	
8	유엔에이즈퇴치계획	Joint United Nations Programme on HIV/AIDS : UNAIDS	
9	유엔인간정주위원회	United Nations Human Settlements Programme : UN Habitat	
10	유엔마약통제프로그램	United Nations Office on Drugs and Crime : UNODC	
11	세계보건기구	World Health Organization : WHO	
12	경제사회국	Department of Economic and Social Affairs : DESA	
13	국제농업개발기금	International Fund for Agricultural Development : IFAD	
14	유엔무역개발협회의	United Nations Conference on Trade and Development : UNCTAD	
15	유엔교육과학문화기구	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization : UNESCO	
16	식량농업기구	Food and Agriculture Organization of the United Nations : FAO	
17	유엔산업개발기구	United Nations Industrial Development Organization : UNIDO	
18	국제노동기구	International Labour Organization : ILO	
19	유엔공보국	United Nations Department of Public Information : UNDPI	
20	지역위원회	Regional Commissions	
21	최빈내륙국고위대표실	Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries & Small Island Developing Countries : OHRLLS	
22	유엔사무총장직속분쟁지역 아동특별대표	Special Representative of the Secretary-General for Children in Armed Conflict : SRSGCAC	
23	유엔환경계획	United Nations Environment Programme : UNEP	
24	유엔난민고등판무관	United Nations High Commissioner for Refugees : UNHCR	
25	사무차장사무소	Office of USG - Special Advisor on Africa	
26	유엔세계관광기구	United Nations World Tourism Organization : UNWTO	
27			
28	세계기상기구	World Meteorological Organization : WMO	
	국제전기통신연합	International Telecommunications Union : ITU	
29	세계은행	World Bank	업저버

30	국제협력을 위한 유엔기금	United Nations Fund for International Partnerships : UNFIP	업저버
31	인도주의업무조정사무소	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs : OCHA	업저버
32	사무총장 대변인	Spokesman for the Secretary-General	업저버
33	사무부총장실 국장	Director, Office of the Deputy Secretary General	업저버

UNDG는 지원그룹, 관리그룹, 프로그램그룹, 국가프로그램지원그룹, 개발그룹사무소 등에 의해 작동되고 있다. 지원그룹(Support Group)은 모든 회원조직(그리고 업저버)들이 UNDG 프로그램과 UNDG의 결정을 위한 이슈들을 준비하는 데 공헌케 하는 포럼이다. 그것은 기관 집행을 위한 결정들을 전달하고, UNDG의 회의를 준비하며 어떻게 후속 조치를 취할 것인가에 대해 호응한다.

관리그룹(Management Group)은 상주조정관체계의 능률성을 개선하는데 초점을 두고 있고, 준비, 승인, 실행 그리고 재무를 포함하여 프로그램과정의 단순화와 조화에 역점을 두기 위해 프로그램그룹과 결합한다.

프로그램그룹(Programme Group)은, 특히 새천년선언을 이행하고 MDG를 달성하기 위한 국가적 노력의 지지 하에 유엔국가팀(United Nations Development Team: UNCT) 프로그램 협력의 특성과 효과성을 개선하기 위해 정책, 지침 그리고 과정을 발전시킨다.

국가프로그램지원그룹(Country Programme Support Group)은 국가와 지역 차원에서 UNDG 프로그램 정책, 수단과 과정의 이행을 모니터한다. 그것은 유엔 개혁 명령들에 의해 결정된 대로 유엔 프로그래밍의 단순화와 능률화를 증대시키기 위해 전략적 결과, 습득된 교훈 그리고 최상의 실례에 관한 유엔 프로그램과 관리그룹을 권고한다.

유엔개발그룹사무소(United Nations Development Group Office: UNDGO)는 UNDG와 집행위원회에 의해 이루어지는 결정을 위해 이슈, 정책, 지침을 소속 기관들과 함께 준비하는 UNDG 사무국이다. UNDGO는 보다 더 함께 일하고 각 국가들이 MDG를 도달할 수 있도록 지원하면서 UNCT에 대한 능력을 계발하고 감독을 실시하기 위해 소속 기관들의 지역적 조직과 일하고 있다. UNDGO는 집행위원회 기관들로부터 지원되는 선임 직원들

이 소속된 UNDP에 의해 관리되고 기금이 조성된다.

4. 유럽부흥개발은행

유럽부흥개발은행(EBRD)은 1991년 중앙, 동유럽 및 구소련 국가들이 민주주의 환경 내에서 필요한 새로운 민간 부문에 대한 지원이 필요한 시점에 설립되었다.¹⁾ 오늘날 EBRD는 중앙유럽으로부터 중앙아시아에 이르는 국가들에 대해 시장경제 및 민주주의 촉진을 지원하기 위한 다자간 개발은행으로서 기능하고 있다.

그간 EBRD는 민간기업 투자활성화 및 금융산업 지원을 위해 동유럽 사회주의 국가들을 시장경제체제로 전환시키는 데 크게 기여하였으며, 그 결과 체코, 폴란드, 헝가리, 라트비아, 리투아니아, 슬로베니아, 슬로바키아 등의 나라들이 2004년 유럽연합(EU)에 가입하기에 이르렀다.

“부흥과 개발을 목적으로 하는 유럽은행 설립에 관한 협정(Agreement Establishing the European Bank for Reconstruction and Development, 이하 협정)”에 따라 EBRD는 “해당국가가 시장지향경제로 전환하는 것을 촉진하고, 민간부문과 기업부문의 이니셔티브를 증진하는 것”을 목적으로 한다.

기존의 지역개발금융기구들이 순수하게 역내 가맹국의 경제개발을 지원

1) EBRD는 1985년 고르바초프의 등장과 함께 구소련에서는 ‘글라스노스트’와 ‘페레스트로이카’라고 불리는 개방, 개혁 정책이 추진되었고, 이 여파로 동유럽에서도 자유화 물결이 일기 시작하여 1989년 7월에는 3만 여 명의 동독 국민이 체코, 헝가리 등을 거쳐 서독으로 탈출하였다. 이처럼 1980년대 후반 들어 동유럽 전역이 민주화 열기에 휩싸여 혼란을 겪고 정정이 불안해짐에 따라 서유럽 국가들은 동유럽 국가들의 민주화와 경제개혁을 효율적으로 지원하기 위한 방안을 모색하였다. 이런 가운데 1989년 10월 25일 프랑스의 미테랑 대통령은 유럽의회 연설에서 EBRD의 설립을 공식 제기했다. 이에 따라 유럽공동체(Europe Community: EC) 12개국 정상들은 1989년 11월 프랑스 파리에서 개최된 정상회담에서 EBRD 설립문제를 공식적으로 논의하였다. 이어 같은 해 12월 프랑스 스트라스부르 정상회담에서 EBRD를 설립하기로 최종 합의하였다. 또한 다른 OECD 회원국과 중동부 유럽국가에 대해서도 EBRD 설립에 참여할 것을 촉구하였다. 1990년 1월에는 EBRD 설립에 긍정적인 반응을 보인 34개 국가와 유럽연합(EU), 유럽투자은행(European Investment Bank: EIB) 대표들이 파리에서 제 1차 설립준비회의를 갖고 가맹국의 범위 등 기본사항을 논의하였다. 이 회의에서는 유럽국가와 비유럽 OECD 국가, EU 및 EIB에만 가입자격을 한정하려던 프랑스의 안을 수정하여 IMF에 가입한 여타 비유럽 국가에도 문호를 개방하였다. 이에 따라 제2차 설립준비회의부터는 한국을 포함한 57개국, 제 3차 설립준비회의부터는 멕시코가 추가로 참가하게 되었다. 설립준비회의는 1990년 1월부터 4월까지 3차례의 협의를 거쳐 설립협정문안을 확정하였고 5월 제4차 회의에서 본부를 영국에 두고 초대 총재를 당시 프랑스 대통령의 경제 특별보좌관(Special Advisor)인 아탈리(Jacques Attali)를 지명하였다. 1990년 5월 29일 관련국의 대표들이 파리에 모여 설립 협정문에 서명하고, 1990년 7월부터 1991년 4월까지 4차례에 걸친 설립준비 실무자회의에서는 직원채용계획, 향후 사업계획 등 구체적인 설립방안이 확정되었다. 1991년 3월 28일에 설립협정문이 공식 발효됨에 따라 같은 해 4월 15일에 본부소재지인 영국 런던에서 창립총회가 개최되었고 이 날부터 EBRD가 공식적으로 업무를 개시하였다.

하기 위하여 설립된 것과는 달리 EBRD는 정치·경제체제의 전환을 개발금융 지원의 전제조건으로 내세우고 있다. 즉 EBRD는 협정문 제1조에서 설립목적으로 “복수정당제 민주주의(multiparty democracy), 다원주의(pluralism) 및 시장경제(market economy)의 제 원리를 바탕으로 중동부 유럽국가의 개방적 시장경제체제로의 전환을 촉진하고 민간 및 기업가의 창의성을 증진함으로써 이들 국가의 경제발전과 부흥에 기여하는 데 있다”고 밝히고 있다.²⁾

이처럼 EBRD는 해당 국가에서 다른 국제금융기구와 차별적인 다음과 같은 독특한 역할을 수행하고 있다. 첫째, EBRD는 민간부문과 기업부문에 대한 주 상업차관 대출자(commercial lender/creditor) 이자, 주요 투자자(investor)이다. 둘째, EBRD는 대출을 받는 정부가 민간부문의 활동을 창출하고 촉진하기 위해 추진하는 경제개혁과 관련한 이니셔티브를 지원하고, 국영기업의 구조조정과 민영화를 촉진하고, 이런 활동들을 지원하는 금융인프라를 구축할 수 있도록 하는 다자개발은행이다.

EBRD의 활동은 상업차관, 주식투자, 그리고 해당지역의 민간기업에 대한 보조금 지급 등과 같은 투자 형태로 이뤄진다. 따라서 민간부문의 재원조달 프로젝트에 관한 EBRD의 접근방식은 민간금융기관과 유사하다. 즉 EBRD 운용위원회의 검토와 승인을 받기 위한 프로젝트는 투자위험에 대한 분석을 포함하여 상업은행이 실시하는 것만큼이나 엄격한 내부 검토와 평가 과정을 거쳐야 한다.

또한 EBRD는 법률개혁과 관련된 활동의 경우, 처음 투자 및 지원활동을 시작한 이후 “법률시스템이 제대로 작동하고 그 법이 존중받아야만 법률이 해당국가의 발전적인 미래를 위한 초석이 될 수 있다”는 원칙에 충실해왔다. EBRD의 설립에 관한 협정문 제2조에 따르면, 은행은 해당 국가가 국제사회에 보다 순조롭게 편입될 수 있도록 시장지향적인 경제에 적합한 법률과 제도를 구축하기 위해 프로젝트를 준비하고, 재정적으로 지원하며, 집행하기 위한 기술지원을 제공하여, 해당국가가 법률개혁 및 사법개혁을 실시하는 것을 돕도록 되어 있다.

2) EBRD, *Basic Documents of the European Bank for Reconstruction and Development*, 2007.

은행에 따르면, “정부가 스스로 법을 지키고, 모든 시민들이 법 앞에 평등하고, 정부당국과 사법부가 모든 시민의 인간적인 존엄성을 보호하고, 모든 이에게 정의가 구현되면 법에 의한 지배는 이루어진다.” EBRD는 자유로운 사회의 “핵심 원칙”인 사법부의 독립과 계약 및 재산권의 존중을 특히 강조하고 있다.

요컨대, EBRD는 설립목적을 달성하기 위하여 국제금융기구·UN 등 유관 기구와의 긴밀한 협력 아래와 다음과 같은 기능을 수행하고 있다. 첫째, 생산적이고 경쟁적인 민간부문의 활동을 지원하며, 특히 중소기업의 설립 및 활동영역 확대를 중점적으로 지원. 둘째, 효율적 경제개발을 위해 국내외 자본 및 선진기술을 동원. 셋째, 금융 및 서비스부문, 경제하부구조 등 경제 각 부문에서 경쟁여건 조성 및 생산성 향상을 위한 투자를 촉진. 넷째, 개발사업 계획의 작성, 자금조달 및 집행에 필요한 기술을 지원. 다섯째, 자본시장의 개발을 촉진. 여섯째, 2개국 이상의 가맹국에서 시행되는 경제성 있는 사업에 대해 지원. 일곱째, 환경을 파괴하지 않는 범위 내에서 지속가능한 경제개발을 장려.

EBRD는 유럽국가와 비유럽 IMF 가맹국 그리고 지역기구인 유럽연합(EU)과 유럽투자은행(European Investment Bank: EIB)에 가입자격을 부여하고 있다. 가입자격을 갖춘 국가가 EBRD에 가입하기 위해서는 가입신청서를 제출하여 총회의 승인을 얻어야 한다. 총회에서 총투표권의 3/4 이상을 대표하는 2/3 이상 위원의 찬성으로 가입결의안이 통과되면 비준서의 기탁과 함께 출자주식을 인수하고 출자금을 납입함으로써 정식 가맹국이 된다. 가맹국은 서면 통지에 의해 언제든지 탈퇴할 수 있다.

한편 가맹국으로서의 의무를 이행하지 않는 경우 총회에서 총투표권의 2/3 이상을 대표하는 2/3 이상 위원의 찬성에 의해 가맹국자격을 정지시킬 수 있으며, 자격정지일로부터 1년 내에 자격정지의 해제가 결의되지 않으면 자동적으로 가맹국자격을 상실하게 된다. 가맹국으로서의 자격이 정지되면 동 가맹국은 탈퇴권을 제외한 모든 권리를 행사할 수 없게 되나 의무는 계속 이행해야 한다.

2007년 말 현재 EBRD에는 61개국과 EU 및 EIB 등 2개 기구가 가입하고 있다. EIB는 1958년 설립된 EU의 정책금융기관으로, EU 회원국 간의 통합과

균형발전, 경제적·사회적 통합을 위해 장기투자프로젝트를 지원하여 균형적 발전을 도모하는 것을 목적으로 하고 있다. 유럽투자은행의 본부는 유럽집행위원회가 있는 브뤼셀에 위치하고, EU 회원국들이 참여하여, 정책결정기관인 행정부에는 이사회, 운영 위원회, 감사 위원회가 있고, 이사회에는 25명의 감독과 13명의 대리인을 두고 있다.

EBRD 가맹국은 지원대상국가(country of operations) 17개국, EU 17개국, 기타 유럽 6개국 및 비유럽국가 10개국으로 구성되어 있다. 한편 가맹국은 출자주식 1주(10,000Euro)당 투표권 1표씩을 배분받으며 다른 금융기구와는 달리 기본표가 배분되지 않는다. 2007년 말 현재 가맹국의 투표권 비중을 지역별로 보면 EU국가가 전체의 60.8%, 기타 유럽국가가 5.5%, 재원 수혜국인 중동부 유럽국가가 8.4%, 비유럽국가가 24.3%를 차지하고 있다.

미국은 10% 수준으로 다른 국제금융기구에서와 마찬가지로 EBRD에서도 개별국가로서는 투표권 비중이 가장 높다. 그러나 EBRD에서는 주요 유럽권의 투표권 비중이 60% 수준에 달하기 때문에 사실상 EBRD는 주요 유럽국들이 좌지우지한다고 볼 수 있다.

<표 II-4> 가맹국별 출자금 및 투표권 비중 현황(2007년 말 현재)

국 명	출 자 금	투 표 권	국 명	출 자 금	투 표 권
<EU권>	12,156	60.78	<기타유럽>	1,090	5.45
프랑스	1,704	8.52	스위스	456	2.28
영국	1,704	8.52	노르웨이	250	1.25
독일	1,704	8.52	터키	230	1.15
이탈리아	1,704	8.52	이스라엘	130	0.65
스페인	680	3.4	아이슬랜드	20	0.10
네덜란드	496	2.48	리히텐슈타인	4	0.02
EU	600	3.00			
EIB	600	3.00			
기타(21개국)	4,164	20.82			
<중동부유럽>	1,688	8.44	<비유럽>	4,856	24.28
러시아	800	4.00	미국	2,000	10.10
우크라이나	160	0.80	일본	1,704	8.61

불가리아	158	0.79	캐나다	680	3.40
루마니아	96	0.48	호주	200	1.00
세르비아몬테네그로	94	0.47	한국	200	1.01
크로아티아	73	0.36	멕시코	30	0.15
카자흐스탄	46	0.23	이집트	20	0.10
우즈베키스탄	42	0.21	모로코	10	0.05
벨라루스	40	0.20	뉴질랜드	10	0.05
보스니아	34	0.17	몽고	2	0.01
기타(9개국)	145	0.73	<미배분>	210	1.05
총계				20,000	100.00

수권자본금은 200억 유로이고, 이 가운데 납입자본금(paid in capital)이 52억 달러, 최고자본금(callable capital)이 146억 유로이다. 이 가운데 85%는 OECD 국가들의 지분(shareholding)이고, 이 중에서도 50% 이상은 G7 국가들의 지분이다(2007년 12월 31일 기준).

5. 북한의 국제개발금융기구 가입조건 및 절차

가. 북한과 국제금융기구와의 접촉 사례³⁾

북한은 우리와 함께 1991년 UN에 가입한 뒤 1992년 유엔 아시아·태평양경제사회위원회(Economic and Social Commission for Asia and Pacific: ESCAP), 2000년 아세안지역안보포럼(ASEAN Regional Forum: ARF)에 가입하였지만, 아직 IMF, 세계은행, ADB 등 국제금융기구에는 가입하지 못하고 있다.

1990년대 초 시작된 구소련 등 사회주의권의 붕괴로 촉발된 북한경제의 위기는 1994년 7월 김일성의 사망, 1995년부터 반복된 자연재해로 북한 경제

3) 이 부분은 장형수, “북한과 국제금융기구: 이슈와 대응,” 『수은북한경제』, (2008년 봄호); 장형수, “북한의 테러지원국 해제문제와 국제금융기구,” 『KDI 북한경제리뷰』, (2008년 6월호); 장형수·이창재·박영근, 『통일대비 국제협력과제: 국제금융기구 활용방안을 중심으로』 (서울: 대외경제정책연구원, 1998)를 주로 참고하여 작성하였다.

는 ‘고난의 행군’ 시대로 돌입하게 된다. 이에 북한은 ‘자존심’을 버리고 국제 사회에 처음으로 긴급구호를 요청하게 되었고, 동시에 빈곤국에 대한 양허성 자금지원을 제공하는 국제개발금융기구에 대한 관심을 높이기 시작한 것으로 보인다. 북한은 국제금융기구 가입을 통해 장기·저리 자금을 도입하고 국제민간부문의 투자도 유치하기를 희망하고 있을 것이다. 한국 정부는 IMF·세계은행 연차총회, 아시아·태평양 경제협력체(APEC), 아시아·유럽정상회의(ASEM) 등 기회가 있을 때마다 북한이 국제사회에 편입되도록 국제금융기구에 가입해야 하며 한국 정부는 이를 지지한다는 것을 공식적으로 천명해왔다.

북한은 1997년 2월과 2000년 6월에 ADB에 정식으로 가입을 신청하였으나, 미국·일본 등 주요 주주의 반대로 가입 신청 건을 ADB 총회에 상정하지도 못한 경험을 가지고 있다. 그 당시 북한은 가입하게 되면 까다로운 자금지원조건(conditionality)을 부과하는 IMF를 피해서 상대적으로 수월한 ADB 가입을 추진했던 것으로 보인다. 북한은 당시 국제금융체제에 대한 이해가 상당히 부족했던 것으로 보인다. 아래에서 자세히 검토하는 바와 같이 비록 IMF 가입이 ADB 가입의 전제조건은 아니지만 일본과 미국이 대주주로 있는 ADB는 가입조건이 IMF보다도 더 까다로워서 기본적으로 일본과 미국이 반대하면 북한의 가입은 원천적으로 봉쇄되는 구조이다.

한편 북한은 IMF 및 세계은행에도 관심을 표시하기 시작한다. 북한의 초청에 따라 1997년 9월 6일~13일 IMF 조사단(fact-finding mission) 3명이 국제금융기구 사상 최초로 7박 8일간 평양을 방문하여 북한 재정부, 국가계획위원회, 조선중앙은행, 조선무역은행, 대외경제위원회, 농업위원회 관료 등과 협의를 개최하게 된다. 공식적으로는 IMF 조사단의 방북은 IMF 가입 등의 전제조건이 없는 순수한 조사목적이라고 하였지만, IMF는 북한의 경제 상황을 파악하고 북한 당국에 국제사회에서의 IMF의 역할과 IMF 가입에 따르는 책임에 대한 정보를 상당수 제공하였다. 그리고 IMF 상임이사회의 IMF 조사단의 구두보고에 의하면, 방북 당시에 북한이 IMF 가입을 비공식적으로 타진한 것으로 알려져 있다.⁴⁾

4) 당시 북한은 IMF 조사단의 보고서를 일정 기간 외부에 공개하지 말 것을 요구했기 때문에 IMF는 조사단의 북한방문 만 1년 후인 1998년 9월에야 IMF 상임이사회의 결정에 따라 출장보고서를 일반에 공개하게 된다.

IMF 조사단의 역사적인 북한 방문 5개월 후인 1998년 2월에 세계은행의 고위 인사가 북한을 비공식적으로 방문하였다. 당시 아시아·태평양 담당 부총재 선임자문역이었던 뱁슨(Bradley Babson)은 북한 재정부, 조선중앙은행, 조선무역은행 등에서 세계은행 가입여건을 포함한 세계은행 전반에 대한 설명회를 개최하였다. 1998년 4월에는 UNDP가 자금을 지원하고 세계은행과 IMF가 퇴직 직원들을 참여시켜 비공식적으로 북한 공무원 교육프로그램을 평양에서 개최할 것을 합의하였으나, 갑자기 북한이 국제 언론에 대한 과다 노출 등을 문제 삼아 취소한 사례가 있는 이후로 국제금융기구가 비공식적으로나마 참여하는 교육프로그램이 추진된 적은 없다.

한편 북한은 2000년 9월 IMF·세계은행 합동연차총회(체코 프라하)에 Special Guest로 초청받았으나 준비할 시간이 부족하다는 이유로 총회를 며칠 남겨둔 마지막 순간에 불참을 통보하여 국제사회를 실망시킨 적도 있었다. 2002년에는 영국 런던에서 세계은행 관계자와 북한 관리들이 비공개 회동을 한 적도 있었다. 2006년 4월에는 북한의 김계관 부상이 일본 동경에서 개최된 동북아협력대화(Northeast Asian Cooperation Dialogue : NEACD)⁵⁾의 비공개 경제포럼(Economic Forum)에서 IMF, 세계은행에서 개인자격으로 참석한 고위 관계자들과 회동한 적도 있다. 또한 북한 관리들이 미국 워싱턴을 방문하면 국제금융기구 관계자들과도 비공개 회동을 가지는 경우가 드물지 않다.

장형수·이창재·박영근, 『통일대비 국제협력과제: 국제금융기구 활용방안을 중심으로』, p. 69를 참조.

5) 동북아협력대회는 1993년 10월 창립된 남·북·미·중·일·러 등 6개국의 반관반민의 비정부간(1.5트랙) 정치·안보 협의체이다. 당시 개최되었던 경제포럼에서는 북한과 국제사회와의 지식공유, 6자회담의 정치적 타결 시 북한경제 회복 및 개발을 위한 국제사회의 협력방안, 양자 및 다자간 경제지원 간의 조율, 북한의 전반적인 경제개발전략의 수립 및 제언 등이 논의되었다.

나. 국제통화기금의 가입조건 및 절차⁶⁾

(1) 국제통화기금의 의사결정구조⁷⁾

제2차 세계대전 이후의 국제금융질서를 규정한 브레트우즈체제(Bretton Woods system)에 의해 설립된 세계은행에 가입하기 위해서는 자매기구(sister institutions)인 국제통화기금(IMF)에 먼저 가입해야 한다. 이하에서는 세계은행과 아시아개발은행의 가입조건 및 절차를 살펴보기 전에 먼저 IMF에 대해 간략히 살펴보기로 한다.

1945년 12월 IMF 설립 협정문(Articles of Agreement)에 서명한 29개국으로 출발한 IMF 가입국은 2002년 동티모르, 2007년 1월에는 몬테네그로가 새로 가입함으로써 185개국이 되었으며, 유엔 가입국 중 북한, 쿠바, 안도라, 모나코, 나우루, 투발루 등이 IMF 미가입국이다. 체코슬로바키아(1954년), 폴란드(1950년), 쿠바(1959년)가 자진 탈퇴한 뒤 쿠바를 제외하고는 추후에 재가입한 전례가 있다.

IMF의 협정문 상 최고 의사결정기구인 총회(Board of Governors)는 각 회원국이 임명한 위원(Governor)과 대리위원(Alternate Governor) 각 1명(통상적으로 회원국의 재무장관이나 중앙은행 총재)으로 구성된다. 총회는 IMF 협정문 개정, 신규회원국의 가입 승인, 기존 회원국의 퇴출, 쿼터 증액과 가맹국간 쿼터비중 조정, 상임이사선출 등과 같은 중요한 사안을 제외하고는 나머지 모든 권한을 상임이사회(Board of Executive Directors)에 위임하고 있다. 연차총회는 세계은행그룹과 합동으로 개최하는데, IMF와 세계은행 본부가 있는 미국 워싱턴에서 2회 연속 개최 후, 미국 이외의 선진국과 개도국에서 번갈아가며 1회씩 개최하고 있다. 대부분의 총회 의결사항은 연차총회에서의 직접투표보다는 서면투표로 결정하는 것이 일반적이다. 의결정족수는 총투표권의 2/3 이상을 보유한 과반수 위원의 투표와 행사된 투표권의 과반수 찬성이나, IMF 협정문에 규정된 경우인 쿼터 조정, 협정문 개정, 상임

6) 이 부분은 장형수, “장형수 전 국정원 국가정보관의 현장 분석 北 국제금융기구 가입 ‘산 넘어 산’ ADB(아시아개발은행) 최대주주 일본 반대가 암초,” 『신동아』, (2007년 8월호); 장형수, “북한과 국제금융기구: 이슈와 대응,” 장형수, “북한의 테러지원국 해제문제와 국제금융기구”를 주로 참조하여 작성되었다.

7) 이 부분은 장형수, “북한과 국제금융기구: 이슈와 대응,” 장형수, “북한의 테러지원국 해제문제와 국제금융기구”를 주로 참조하여 작성되었다.

이사수의 변경 등은 총투표권의 2/3 이상을 보유한 과반수 위원의 투표와 총투표권의 85% 이상의 찬성이 필요하다.

주요 안건을 처리하는 사실상의 최고 의사결정기구인 상임이사회는 24명의 상임이사로 구성되어 총회로부터 위임된 모든 권한을 행사한다. 미국, 영국, 독일, 프랑스, 일본, 중국, 사우디아라비아, 러시아 8개국을 대표하는 8명의 상임이사가 있고, 나머지 16명의 상임이사는 지역그룹별로 묶어 대표국이 순환제로 상임이사를 맡는다. 상임이사 및 대리이사의 임기는 2년이며 중임 가능하다. 한국은 호주, 뉴질랜드, 필리핀, 파푸아뉴기니, 몽골 등과 같은 그룹에 속해 있다. 상임이사회의 의사정족수는 총투표권의 과반수를 대표하는 과반수 상임이사의 참석으로 되어 있으며, 의결정족수는 행사된 투표권의 과반수 찬성이다. 상임이사는 자기 그룹의 투표권을 일괄적으로 행사하여야 하며 회원국별로 분리해서 행사할 수 없다. 상임이사는 대리이사(Alternate Director)를 임명하여 부재 시 모든 권한을 대리이사에게 위임할 수 있다. 상임이사회의 의장은 IMF 총재(Managing Director)가 맡는다.

<표 II-5> IMF의 24개 상임이사국 구성과 투표권 비중

상임이사국	투표권 비중(%)	상임이사국	투표권비중(%)
미국	16.77	스웨덴	3.44
일본	6.02	이집트	3.20
독일	5.88	사우디아라비아	3.16
프랑스	4.86	인도네시아	3.11
영국	4.86	케냐	3.01
벨기에	5.14	스위스	2.79
네덜란드	4.76	러시아	2.69
베네수엘라	4.45	이란	2.42
이탈리아	4.10	브라질	2.42
호주	3.85	인도	2.35
중국	3.66	페루	1.96
캐나다	3.64	르완다	1.39

주: 2008년 4월 29일 현재

출처: 장형수, “북한의 테러지원국 해제문제와 국제금융기구,” p. 12.

(2) IMF의 빈곤국 개발자금 용자제도

IMF는 전후의 국제금융체제를 유지하기 위해 만들어진 국제금융기구로서 개발지원을 목적으로 설립된 국제기구는 아니지만 빈곤국 중 건전한 경제 정책을 시행하고 있는 국가를 대상으로 장기·저리의 빈곤감축 및 성장지원용 자제도(Poverty Reduction and Growth Facility: PRGF)를 운영하고 있다. PRGF 신탁기금에 의해 관리되고 있는 PRGF의 재원은 기본적으로 미국, 일본 등 선진국과 한국을 비롯한 신흥시장국으로부터의 출연(contributions)과 IMF의 자체재원으로 조달된다. PRGF 수혜대상국은 2005년 기준으로 1인당 GNI가 1,025달러 이하인 최빈국이다.⁸⁾ 2007년 8월말 현재 PRGF 자금 지원 가능국가는 78개국이다.⁹⁾ 그런데 PRGF 자금지원을 받기 위해서는 빈곤축소전략보고서(Poverty Reduction Strategy Paper : PRSP)를 작성하고 이를 바탕으로 한 PRGF 지원프로그램을 성실히 수행하여야 한다.¹⁰⁾ 총 인출 한도는 IMF 쿼터의 140%이며 국제수지상의 어려움이 심각하고 또한 이를 개선하기 위해 구조조정을 적극적으로 실행한다고 IMF 상임이사회가 판단할 경우 쿼터의 185%까지 지원이 가능하다. 이자율은 약 0.5%이며, 인출수수료와 선약정수수료는 부과되지 않는다. 상환기간은 사례별로 5년 6개월에서 10년이며 6개월마다 분할 상환한다.

빈곤국에 공여되는 IMF의 자금지원 중에는 PRGF와 비슷한 조건으로 공여되는 용자제도가 하나 더 있다. 외부충격용자제도(Exogenous Shocks Facility: ESF)는 PRGF 프로그램은 시행되고 있지 않지만 PRSP는 작성하고 있는 빈곤국이 원자재 가격의 급격한 인상, 심각한 자연재해 등의 통제불가능한 외부충격으로 경제위기에 직면할 때 PRGF와 같은 양허적 조건으로 융자하는 제도이다.¹¹⁾ 이 제도가 다른 긴급지원제도와 다른 점은 융자조건이 가장 양허적이라는 점이다. PRGF와는 달리 ESF는 외부충격에 의한 경제위기를 극복하는 것이 주안점이므로 PRGF처럼 장기간의 광범위한 구조조정

8) 도서국가는 1인당 GNI가 1,025달러를 넘더라도 예외적으로 수혜가 가능할 수 있다.

9) 그런데, 짐바브웨는 PRGF 상환을 연체하고 있어서 2001년 9월 24일 이후 수혜자격이 정지되고 있다.

10) 예외적인 경우에는 PRGF 용자자금을 먼저 수혜받고 나서 PRSP를 작성할 수도 있다. 이 경우에는 수원국 정부가 PRSP의 사후 작성을 확실히 보장해야 한다.

11) PRGF 프로그램이 시행되고 있는 국가가 외부충격에 의해 경제위기가 심화되면 기존 PRGF 자금을 확대 지원하게 된다.

을 요구하지는 않는다. ESF의 재원은 PRGF-RSF 신탁기금을 별도로 조성하여 조달된다.

(3) IMF 가입조건

IMF는 가입 희망국의 자격에 대해 특별한 제한을 두고 있지 않으나 (By-laws of the IMF, Section 21-a),¹²⁾ 가입 후에는 모든 회원국은 IMF 협정문에서 정한 제반 의무사항을 준수하여야 한다. IMF 회원국의 의무사항은 ‘안정적인 환율제도의 유지’와 ‘경상 지급(current payment)에 대한 제한 철폐’의 두 가지가 IMF 협정문에 규정되어 있다. IMF 협정문 제14조는 경상거래상의 대외지급 제한을 잠정적으로 유지할 수 있도록 허용하고 있지만, 제14조를 선택한 국가는 국제수지사정이 기초적으로 호전되면 가능한 한 빠른 시일 내에 시행중에 있는 외환규제를 철폐하고 제8조국으로 이행하여야 한다. IMF 협정문 제8조는 차별적 또는 다자간 통화협약이나 경상거래상의 외환규제를 금지하고 있다. 하지만 제8조의 규정에도 불구하고 자본거래에 대한 규제는 경상외환거래를 제약하지 않는 범위 내에서 가능하다.¹³⁾

IMF 가입조건과 관련하여 IMF 가입 전에 북한이 주요 경제지표를 ‘정확하고 성실하게’ 제출하는 것이 북한의 IMF 가입의 ‘전제 조건’이라고 언론에 보도되는 경우가 많다. 이는 아마도 “가입희망국이 IMF에 가입을 신청하면 상임이사회는 공식조사를 시행할 것인가에 대한 결정을 내리기 전에 토론과 예비조사에 합리적인 시간을 허용하여야 하며… 상임이사는 가입 결정에 적절하다고 생각하면 가입희망국에 어떠한 정보도 요청할 수 있다”(Rules and Regulations of the IMF, D-1)는 조항이 있기 때문일 것이다.¹⁴⁾ 그러나 실제 회원국들의 IMF 가입 사례를 살펴보면, 통계의 ‘정확성’이나 통계제출의 ‘성실성’ 등이 IMF 가입의 전제조건이 된 경우는 없었다. 일찍부터 시장경제를 경험했던 중동구 체제전환국의 경우들도 IMF 가입 신청 시 기초적인 통계도 작성하지 못하는 상태였고, 상당수 구소련 연방국가들은 15년이 지난

12) (a) Any country may apply for membership in the Fund by filling with the Fund an application, which shall set forth all relevant facts.

13) 2004년 6월말 현재 한국을 포함한 162개국 이 제8조국이고 22개국만이 제14조국이다.

14) 그러나 이 조항을 언급하면서 북한의 IMF 가입에는 전제조건이 있다고 주장한 경우는 아직 없었다. 자세한 내용은 형수, “북한과 국제금융기구: 이유와 대응”을 참조.

지금도 통계작성 관련 IMF의 기술지원을 받고 있다.

(4) IMF 가입절차

IMF에 가입희망국이 가입을 신청하면 IMF 상임이사회(Board of Executive Directors)는 충분한 토론과 예비조사를 시행한 뒤 가입국에 대한 공식조사를 시행할 것인가에 대한 결정을 내려야 한다(Rules and Regulations of the IMF, D-1). 만약 상임이사회가 가입희망국에 대한 공식조사를 하지 않겠다고 결정하였다면 상임이사회는 이 결정에 대한 이유와 함께 총회에 보고하여야 한다. 만약 IMF 상임이사회가 가입희망국에 대한 공식조사를 실시하기로 결정하면 IMF는 가입 신청과 관련된 모든 적절한 정보를 취득할 수 있으며, 가입 신청과 관련된 사항을 가입희망국과 토의하게 된다. 이때 모든 상임이사는 자신이 결정을 내리는데 적절하다고 생각되는 정보를 가입희망국에 요청할 수 있다(Rules and Regulations of the IMF, D-1).

공식조사를 결정하면 IMF는 실태조사팀을 북한에 몇 차례 파견하여 거시경제 상황, 외환보유고를 포함한 국제수지, 재정수입과 지출, 중앙은행의 활동 등에 관한 조사활동을 벌이게 된다. IMF 상임이사회는 실태조사팀의 공식 보고를 참고하여 가입희망국의 IMF 가입을 총회에 추천할지를 결정하게 된다. IMF 상임이사회가 가입희망국의 가입 추천을 IMF 총회에 할 때, 상임이사회는 사전에 가입 희망국과 협의하여 IMF 쿼터 규모와 출자금 납입방식 등 총회의 주요 관심사항을 함께 총회에 추천하여야 한다(By-Laws of the IMF, Section 21-b).¹⁵⁾

가입 희망국이 IMF에 가입하기 위해서는 총회(통상 서면투표로 결정)에서 총투표권의 2/3 이상을 보유하는 과반수 가입국이 참가하여 이들이 행사한 투표권의 과반수 찬성이 필요하다. 2008년 8월 현재 IMF 회원국의 투표권은 미국(16.79%), 일본(6.02%), 독일(5.88%), 프랑스(4.86%), 영국(4.86%) 등 5대 출자국이 총 투표권의 약 38%를 차지하고 있다. 다음으로는 중국

15) (b) The Executive Board shall report on all application to the Board of Governors, when an application is submitted to the Board of Governors with a recommendation that the applicant country be admitted to membership, the Executive Board after consultation with the applicant country shall recommend to the Board of Governors the amount of the quota, the form of payment of the subscription, and such other conditions as, in the opinion of the Executive Board, the Board of Governors may wish to prescribe.

(3.66%), 이탈리아(3.2%), 사우디아라비아(3.17%), 캐나다(2.89%), 러시아(2.7%) 등이 주요 주주이다. 한국의 투표권은 전체의 1.33%이며 이는 호주(1.47%), 브라질(1.38%), 멕시코(1.43%), 스페인(1.39%) 등과 비슷한 수준으로서 우리의 경제규모에 비해서는 상대적으로 낮은 수준이다.

그런데 2008년 3월 IMF 상임이사회는 IMF 쿼터개혁안을 가결하여 IMF 총회 서면투표에 회부하였다. 이 안이 통과되면 한국의 쿼터는 1.346%에서 1.413%로 증가하여 세계 19위에서 18위로 비중이 상승한다. 투표권도 이에 상응하여 1.365%로 증가하게 된다. 한편 우리가 속한 상임이사회 그룹에서 종전까지 최다 쿼터보유국이었던 호주는 1.49%에서 1.35%로 감소하여 한국이 최다 쿼터보유국으로 등장하게 된다.

(5) IMF 쿼터 결정

IMF 쿼터는 회원국의 IMF에 대한 출자금으로서, IMF가 가입국의 GDP, 외환보유고, 경상수지의 규모 및 변동성 등을 고려한 쿼터 계산식에 따라 그 규모가 할당된다. 2008년 10월 이후에 적용될 예정인 새로운 계산쿼터 공식에 따르면, 시장환율로 계산된 경제규모와 구매력평가(PPP: Purchasing Power parity)환율로 계산된 경제규모를 6:4의 비율로 가중평균한 회원국의 경제규모가 IMF 계산쿼터에서 가장 큰 비중(50%)을 차지하고 있다. 개방도는 최근 5년간 경상지급 및 경상수입 합계의 연간 평균치로서 30%의 비중을 차지한다. 변동성은 경상수취 및 순자본유입의 변동성(최근 13년간 3개년 이동평균치의 표준편차)이며, 외환보유고는 최근 연도의 월 평균치를 사용한다. 계산쿼터 공식에서 선형이 아니라 비선형을 채택한 이유는 소규모 회원국에 대한 국제정치적 배려를 위해서이다.

$$\text{계산쿼터} = (0.5 * \text{GDP} + 0.3 * \text{개방도} + 0.15 * \text{변동성} + 0.05 * \text{외환보유고})^{0.95}$$

IMF 쿼터가 결정되면 쿼터의 25%는 SDR, 금 또는 자유사용가능 통화(미국 달러, 엔, 유로, 파운드)로 납입하여야 하며, 쿼터의 75%는 자국통화로 납입해도 된다. IMF 쿼터는 IMF 회원국의 국제수지 불균형 조정을 위한

신용공여 재원으로 사용될 뿐 아니라 투표권을 산출하고 IMF 신용이용도 및 특별인출권(SDR) 배분규모를 결정하는 기준도 되기 때문에 매우 중요하다.

북한의 경우는 가입 전에 북한 경제에 관한 세밀한 통계를 수집하는 것이 어렵기 때문에 북한과 비슷한 GDP, 교역규모를 가진 기존 가입국의 계산쿼터를 감안하여 적절한 수준에서 결정될 것으로 전망된다. 한국의 쿼터가 2007년 현재 29.27억 SDR(약 45.4억 달러)이고 한국은행이 추산한 남북한 경제규모 격차 약 30배를 적용하면,¹⁶⁾ 북한의 IMF 쿼터는 전체의 약 0.045%인 최대 1억 SDR(약 1.55억 달러)을 넘지 않을 것으로 보인다. 이와 비슷한 규모의 쿼터를 납입한 국가는 캄보디아, 콩고공화국, 타지키스탄, 아르메니아, 키르키스탄, 부룬디, 가이아나, 말리 등이다. 북한은 이 중 25%인 2,500만 SDR(약 3,875만 달러)은 금, 달러, 엔, 유로, 파운드 등 자유사용가능통화로 납입해야 하는데 현재 북한의 외환사정상 만만치 않은 부담이 될 전망이다. 그러나 북한의 쿼터 규모가 클수록 향후 IMF로부터의 대북 자금지원 규모가 연계되는 구조이므로 북한의 IMF 가입 시 쿼터를 최대한 확보하도록 한국 정부의 정치·경제적 노력이 필요한 사안이다.

다. 세계은행의 가입조건 및 절차¹⁷⁾

(1) 세계은행 가입조건

세계은행(World Bank)은 IBRD와 IDA로 구성되어 있는데, IBRD 가입자격은 IMF 회원국에만 주어진다. 그리고 IBRD 회원국만이 IDA에 가입할 수 있다. 하지만 통상적으로 IMF 가입을 신청한 국가는 IBRD, IDA에 동시에 가입을 신청하게 되며, 가입 절차도 같이 진행되는 것이 일반적이다.

16) 북한의 1인당 소득을 시장환율을 사용하여 미국 달러로 환산하는 것이 가능하다고 전제할 때, 북한의 2007년 1인당 GN는 500달러에 훨씬 미치지 못할 것으로 대부분의 국제경제 전문가들은 판단하고 있다. 즉, 2007년 기준 북한의 1인당 소득은 한국의 1/35, 경제규모는 한국의 1/70에 못 미칠 것이라는 추측이 가능하다.

17) 이 부분은 장형수, “북한과 국제금융기구: 이슈와 대응”, 장형수, “북한의 테러지원국 해제문제와 국제금융기구”를 주로 참조하여 작성되었다.

(2) 세계은행 가입절차

세계은행의 IBRD에 가입을 희망하는 IMF 회원국은 가입신청서를 IBRD에 제출하면 IBRD 상임이사회는 신규 가입 희망국의 출자주식수¹⁸⁾ 등 가입조건을 결정한 후 IBRD 총회에 가입 신청 건에 대한 찬반 투표에 회부하게 된다. 총회 투표는 통상적으로 총회 개최 시에 이루어지기보다는 6개월간에 걸친 서면투표로 시행된다. 세계은행의 IDA 가입절차도 IBRD와 거의 동일하다.

IBRD의 출자자본금은 납입자본금¹⁹⁾과 최고자본금²⁰⁾으로 구성되는데 회원국이 실제로 납입하는 자본금은 전체의 약 6%에 불과하고, 납입자본금의 10%만 달러, 유로 등 교환성통화로 출자하면 되므로 북한이 IBRD 가입으로 필요한 교환성통화 필요액은 북한의 IMF 쿼터 납입액에 비하면 아주 미미할 전망이다. 한국은 2008년 7월 현재 IBRD 납입자본금 114.8억 달러 중 1억 4,500만 달러를 부담하여 전체의 0.99%를 차지하고 있는데, 이 중 교환성통화로 납입한 금액은 약 1,000만 달러 정도에 불과하다. 따라서 북한의 출자금 비율을 최대로 잡아서 한국의 1/30로 가정하더라도, 북한의 IBRD 납입금은 최대 500만 달러 이하이며 교환성통화 납입금은 최대 약 30만 달러 정도에 그칠 것으로 전망된다.

IBRD와 IDA에 각각 가입하기 위해서는 총 투표권의 2/3 이상을 보유하는 가입국의 과반수가 투표에 참여하여 행사된 투표권의 과반수 찬성이 필요하다. IBRD 회원국의 투표권은 미국(16.41%), 일본(7.87%), 독일(4.49%), 프랑스(4.31%), 영국(4.31%) 등 5대 출자국이 총 투표권의 약 37%를 차지하고 있으며, 다음으로는 중국(2.79%), 이탈리아(2.79%), 사우디아라비아(2.79%), 캐나다(2.79%), 러시아(2.79%) 등이 주요 주주들이다.

IDA 회원국의 투표권은 미국(14.27%), 일본(10.89%), 독일(6.99%), 프랑스(4.32%), 영국(5.05%) 5대 출자국이 총 투표권의 약 41%를 차지하고 있

18) IBRD의 출자주식수는 기본배정주 195주와 각 회원국 IMF 쿼터의 88.29%에 해당하는 주식수를 합산하여 결정하는데, IBRD 출자주식수의 1주당 가격은 120,635달러이다.

19) 납입자본금(paid-in capital)은 회원국이 IBRD 총회가 정하는 바에 따라 실제 납부하는 자본금을 말한다. 납입자본금은 일부는 교환성 통화로 나머지는 가맹국 통화로 납입하며, 가맹국 통화 납입분은 가맹국 정부가 발행한 약속어음으로 대신 납부할 수도 있다.

20) 최고자본금(callable capital)은 실제로 납부하는 것이 아니기 때문에 용자재원으로는 사용될 수는 없다. 하지만 IBRD가 납입을 요청할 경우 납입의무가 발생하므로 국제금융시장 차입시 담보가 될 수 있어 IBRD의 용자재원 조달에 간접적으로 기여하는 자본금을 말한다.

며, 다음으로는 사우디아라비아(3.55%), 캐나다(2.95%), 이탈리아(2.82%), 중국(1.93%) 등이 주요 주주들이다. 한국의 IMF 투표권이 1.33%인 반면, 세계은행의 IBRD(0.99%), IDA(0.57%)에서는 IMF에서의 발언권에도 미치지 못하고 있는 실정이다.

세계은행의 IBRD(IDA) 회원국이 출자금 납입 및 차입금 상환 등 IBRD(IDA)에 대한 의무를 불이행하면 총회에서 총 투표권의 과반수를 보유한 과반수의 위원 찬성으로 회원국의 자격 정지가 가능하다. 회원국의 자격이 정지되면 동 회원국은 탈퇴권을 제외한 모든 권리 행사가 불가능하나 회원국으로서의 의무는 계속 이행하여야 한다. 자격이 정지된 회원국이 그 후에 의무이행에 성의를 보이면 총회의 결의로 자격 회복이 가능하나, 그렇지 않은 경우에는 자격 정지일로부터 1년이 지나면 자동적으로 회원국 자격을 상실하게 되어 있다.

라. 아시아개발은행의 가입조건 및 절차²¹⁾

(1) ADB 가입조건

ADB 가입조건은 아시아 역내국의 경우 UN ESCAP, UN 또는 UN 전문기구의 가맹국으로서 북한은 이미 가입의 필요조건은 충족하고 있다.

(2) ADB 가입절차

ADB에 가입하려면 ADB 총회에서 총 투표권의 3/4 이상을 보유하는 가입국이 투표에 참가하여 2/3 이상의 찬성이 필요하다. 따라서 ADB의 투표권 25.5% 이상을 점유하고 있는 미국(12.756%)과 일본(12.756%) 두 나라만 반대하면 북한의 ADB 가입은 원천 봉쇄되는 구조이다. 사실상 일본과 미국이 공동으로 총회의 주요 결정사항에 대해 ‘거부권’을 가지고 있는 셈이다. ADB 회원국의 투표권은 일본과 미국이 각각 12.756%를 점유하여 최대주주이고 중국(5.44%), 인도(5.35%), 호주(4.92%), 인도네시아(4.65%), 캐나다(4.47%), 우리나라(4.32%), 독일(3.75%) 등이 주요 주주들이다.

21) 이 부분은 장형수, “북한과 국제금융기구: 이슈와 대응”; 장형수, “북한의 테러지원국 해제문제와 국제금융기구”를 주로 참조하여 작성되었다.

제 3 장

세계은행의 개발지원 체계 및 전략

다자간 개발기구의 체계 및 활동



제3장

세계은행의 개발지원 체계 및 전략

1. 세계은행의 개발지원 체계

가. 세계은행의 자금지원 종류 및 조건

(1) 세계은행의 자금지원 종류

세계은행은 중저소득국에 대한 개발금융을 제공하는 국제부흥개발은행(International Bank for Reconstruction and Development: IBRD)과 빈곤국에 대한 양허성 자금지원²²⁾을 제공하는 국제개발협회(International Development Association: IDA)로 구성되어 있다. 세계은행의 IBRD는 1인당 GNI가 2005년 기준 6,055달러 이하인 중저소득 개도국을 위주로 지원하고 있는 반면, 세계은행의 IDA는 2005년 기준 1인당 GNI가 1,025달러 이하의 저소득·최빈 개도국을 주로 지원한다.

세계은행은 Atlas 방식²³⁾으로 산정한 각국의 1인당 소득(GNI) 외에도 몇 가지 기준에 의해 세계은행의 자금지원대상국을 'IBRD-only 국가', 'Blend 국가' 및 'IDA-only 국가'로 구분한다. IBRD-only 국가에 대해서는 IBRD가, IDA-only 국가에 대해서는 IDA가 제한 없이 지원할 수 있으며 Blend 국가에 대해서는 IBRD와 IDA가 동시에 지원하는 것이 가능하다. 2007년 7월 1일 현재 세계은행의 지원대상국 분류 기준과 대상국 수가 아래 <표 III-1>에

22) 국제사회에서는 1972년부터 증여율(grant element)이 25% 이상인 경우를 양허성 공적개발원조(ODA)의 기준으로 삼고 있다. 증여율은 원조의 공여조건(이자율, 거차기간, 만기 등)을 재무적으로 평가한 것으로 차관액과 차관원리금 상환액의 현재가치 간의 차액이 차관액에서 차지하는 비중을 말한다. 즉, 차관액 중에서 실질적으로 무상으로 지원되는 비중을 의미하게 된다. 이때 차관원리금 상환액의 현재가치를 계산할 때는 원통화의 종류나 승인시기에 관계없이 10%의 할인율을 일률적으로 적용하여 산출하는 것이 증여율 산정의 특징이다. 차관 금리가 낮고 상환기간 및 거차기간이 길수록 증여율은 높게 나타난다. 무상원조(grant)의 경우 원리금 상환액의 현재가치가 0이므로 증여율은 100%가 된다.

23) 세계은행의 Atlas 방식의 1인당 소득(GNI) 산정방식이 IMF 방식과 가장 구별되는 특징은 IMF가 최근 1년간의 시장환율을 사용하여 현지 통화 기준 1인당 GNI를 미국 달러 표시로 환산하는 반면에 세계은행은 최근 3년간의 기중평균 시장환율을 환산율로 사용하는 점이다.

나타난 있다. 15개의 Blend 국가를 각각 포함할 경우, IBRD의 지원대상국은 최대 79개국이며, IDA는 최대 81개국에 달한다.

<표 III-1> 세계은행의 지원대상국 분류(2007년 7월 1일 기준)

그룹	특성	설명
IBRD-only 국가	IBRD만 수혜 가능	1인당 GNI(2005년 기준)가 1,025~6,055달러인 국가로서 신용도가 높아 국제금융시장에서 자금차입이 어느 정도 가능한 국가(64개국)
Blend 국가	IBRD와 IDA 둘 다 수혜가능	1인당 GNI가 1,025달러 이하이지만 신용도가 높아 IBRD 자금 이용도 가능한 국가. 인도, 인도네시아 등이 대표적인 국가임(15개국)
IDA-only 국가	IDA만 수혜 가능	1인당 GNI가 1,025달러 이하이고 신용도도 낮아 국제금융시장에서 자금차입이 불가능한 국가. 다만 일부 소규모 도서국가나 대규모 구조조정중에 있어 IBRD 자금수혜가 불가능한 국가에는 예외를 인정(66개국)

(2) 세계은행의 자금지원 조건

기본적으로 세계은행의 IBRD 차관의 금리는 변동시장금리에 일정 마진을 더하여 결정되는 반면 세계은행의 IDA 차관은 이자가 없다. 세계은행의 IBRD는 6개월물 Libor를 기준으로 국제금융시장에서의 조달비용을 감안하여 산정한 변동스프레드(variable spread) 또는 고정스프레드(fixed spread)를 가산하여 매 6개월마다 금리를 다시 산정한다. IBRD는 용자약정 60일 이후부터 미인출잔액에 대해 연 0.75~0.85%의 약정수수료(commitment fee)를 부과한다. 이외에도 1%의 용자개시수수료(front-end fee)도 부과하고 있다.²⁴⁾ 세계은행의 IDA는 모든 유상차관이 무이자이지만 수원국에게 연 0.5~0.75%의 취급수수료(service charge)와 미인출잔액에 대해 0.2~0.5%의 약정수수료를 부과한다.

세계은행의 IDA는 무상공여(grant)도 제공한다. IDA의 2003~2005 회계연도²⁵⁾ 중 IDA 지원금액 중에서 무상공여로 제공되는 부분의 비율이 약 20%

24) 한국은행, 『국제금융기구가 하는 일』 (2005), p. 168.

25) 세계은행의 회계연도는 전년도 7월 1일에서 당해년도 6월 30일까지이다.

정도였는데, 2006~2008 회계연도 중에는 이 비율을 30%로 올릴 예정이다. IDA는 무상공여 제공에 따른 무임승차문제를 해결하기 위해 IDA-only 국가에만 무상공여 혜택을 부여하며, 무상공여 수혜국이 IDA 이외의 다른 기관으로부터 재원을 차입하면 IDA는 무상공여 제공을 중지하게 된다.

세계은행의 '지원조건 결정을 위한 국가분류'(Operational lending categories)를 살펴보자.²⁶⁾ 세계은행이 유·무상원조의 지원조건 결정에 적용하는 소득분류시 적용하는 1인당 GNI는 분류년도의 1년 전 통계자료를 사용하게 된다. 즉, 세계은행의 2007년도 '지원조건 결정을 위한 국가분류'는 2006년 1인당 GNI를 반영하여 2007년 7월에 결정되며 이는 향후 1년간 세계은행의 유·무상원조의 지원조건 결정에 적용된다.

<표 III-2> 세계은행의 지원조건 결정을 위한 국가분류

(단위 : 미국 달러)

카테고리	지원조건	2007년	대상국 수
		06년 1인당 GNI 기준	
I	Civil Works Preference ¹⁾	905 이하	52개국
II	IDA Eligibility & 20-year IBRD Terms ²⁾	906~1,735	21개국
III	17-year IBRD Terms	1,736~3,595	32개국
IV	15-year IBRD Terms	3,596~6,275	24개국
V	IBRD 졸업	6,275 초과	17개국

주 1) 국제경쟁입찰에 의해 수행되는 토목공사(civil works)의 입찰자 평가에 있어 국내계약자가 토목공사를 수행할 수 있도록 국내 적격계약자에게 특혜를 줄 수 있음.

2) IDA의 유·무상 원조와 IBRD의 20년 만기 변동금리차관을 받을 수 있음.

자료: 한국수출입은행, 『국제 ODA 동향』 (2007년 7월호).

세계은행 차관의 상환기간은 IDA가 양허성 차관을 공여하므로 IBRD에

26) 이는 세계은행의 '분석목적의 그룹 분류'(Analytical classifications)와는 구분된다. 세계은행은 전세계 국가를 2006년 1인당 GNI를 기준으로 4개 소득그룹으로 분류하고 있다. 세계은행은 저소득국(Low Income Countries)은 905달러 이하, 하위중소득국(Lower Middle Income Countries)은 906~3,595 달러, 상위중소득국(Upper Middle Income Countries)은 3,596~11,115 달러, 고소득국(High Income Countries): 11,115 달러 초과로 분류하고 있다.

비해 훨씬 장기이다. IDA의 차관 상환기간은 IDA-only 국가의 경우 40년, Blend 국가의 경우 35년(각각 거치기간 10년 포함)이다. IBRD 차관의 상환기간은 수원국의 1인당 GNI 수준에 따라 상이하나 대체로 15~20년(거치기간 3~5년 포함)이다.

세계은행의 지원조건 결정을 위한 국가분류에 따르면, 2006년 1인당 GNI 기준으로 906~1,735 달러인 국가에 대해서는 IDA의 유무상 원조를 받을 수 있으며, IBRD의 변동금리 차관을 수혜하는 경우에는 상환기간을 20년으로 해주고 있으며(카테고리 II), 1,736~3,595 달러의 경우는 IDA 지원은 받을 수 없으며 IBRD 차관의 상환기간은 17년(카테고리 IV), 그리고 3,595~6,275 달러인 경우는 상환기간 15년을 적용하고 있다(카테고리 V). 한편 세계은행은 2006년 1인당 GNI 기준으로 905 달러 이하인 국가의 경우에는 토목공사의 경우에 국제경쟁입찰(international competitive bidding)에서 국내 적격계약자에게 특혜를 줄 수 있도록 하고 있다(카테고리 I). IBRD는 개별국가에 대한 용자잔액은 135억 달러를 초과할 수 없도록 하고 있다.²⁷⁾

<표 III-3> 세계은행의 '지원조건 결정을 위한' 2007년도 국가분류 현황

카테고리	해당국가 (국가수)
I	가나, 감비아, 기니, 기니비사우, 나이지리아, 네팔, 니제르, 동티모르, 라오스, 라이베리아, 르완다, 마다가스카르, 말라위, 말리, 모리타니, 모잠비크, 몽골, 미얀마, 방글라데시, 베냉, 베트남, 부룬디, 부르키나파소, 상용토메프린시페, 세네갈, 소말리아, 솔로몬군도, 수단, 시에라리온, 아이티, 아프가니스탄, 에리트레아, 예멘, 우간다, 우즈베키스탄, 에티오피아, 인도, 잠비아, 중앙아프리카공화국, 짐바브웨, 차드, 캄보디아, 케냐, 코모로, 코트디부아르, 콩고민주공화국, 키르기스스탄, 타지키스탄, 탄자니아, 토고, 파키스탄, 파푸아뉴기니 (52개국)
II	가이아나, 그루지야, 니카라과, 레소토, 몰도바, 바누아투, 볼리비아, 부탄, 스리랑카, 시리아, 온두라스, 이라크, 이집트, 인도네시아, 지부티, 카메룬, 콩고인민공화국, 키리바시, 투르크메니스탄, 파라과이, 필리핀 (21개국)
III	과테말라, 까뽀베르데, 나미비아, 도미니카공화국, 마셜군도, 마이크로네시아연방, 마케도니아, 모로코, 몰디브, 벨로루시, 보스니아-헤르체고비나, 사모아, 수리남, 스와질랜드, 아르메니아, 아제르바이잔, 알바니아, 알제리, 앙골라, 에콰도르, 엘살바도르, 요르단, 우크라이나, 이란, 자메이카, 중국, 콜롬비아, 태국, 통가, 튀니지, 페루, 피지 (32개국)

27) 한국은행, 『국제금융기구가 하는 일』 (2005), p. 164.

IV	가봉, 그레나다, 남아프리카공화국, 도미니카연방, 러시아연방, 루마니아, 레바논, 말레이시아, 모리셔스, 몬테네그로, 베네주엘라, 벨리즈, 보츠와나, 불가리아, 브라질, 세르비아, 세인트루시아, 세인트빈센트그레나딘, 아르헨티나, 우루과이, 카자흐스탄, 코스타리카, 터키, 파나마 (24개국)
V	대한민국, 라트비아, 리비아, 리투아니아, 멕시코, 세이셸, 세인트키츠 네비스, 슬로바키아, 안티가바부다, 에스토니아, 적도기니, 칠레, 크로아티아, 트리니다드토바고, 팔라우, 폴란드, 헝가리 (17개국)

주 ■ 표시는 최빈국(Least Developing Countries). 총 50개 최빈국 중 세계은행의 지원대상국은 49개국이다.

자료: 한국수출입은행, 『국제 ODA 동향』 (2007년 7월호).

나. 세계은행의 자금지원 형태

세계은행의 IBRD는 주로 차관, 지분참여, 지급보증 등을 통해 중소득 개도국을 지원한다. IBRD 차관의 경우는 주로 상환 전망이 확실하며 수익성 있는 사업만을 지원하는 것을 원칙으로 한다. IBRD는 수원국 정부지급보증주의 공공부문차관(public sector loans with government guarantee)은 물론이고 민간부문에 대한 무보증 차관(private sector loans without government guarantee)도 가능하다. IDA는 주로 차관, 무상공여 등을 통해 저소득 개도국을 지원하고 있으며, 차관의 경우에는 수원국 정부에 대한 차관과 수원국 정부지급보증부의 공공부문에 대한 차관만이 가능하다.

세계은행 차관(IBRD와 IDA 포함)²⁸⁾은 투자용자(Investment Loan)와 개발정책용자(Development Policy Loan)로 구분된다.²⁹⁾ 투자용자는 빈곤경감이나 경제발전을 위한 특정 프로젝트 수행에 소요되는 자금을 공여하는 것으로 보통 5~10년간에 걸쳐 공여된다. 정책개발용자는 특정 프로젝트가 아니라 정책 또는 제도 개혁을 지원하기 위해 구조조정 프로그램을 수행하는 조건으로 1~3년의 단기로 제공한다. 이 경우 일반적으로 국제수지지원이나 정부예산지원(budget support)의 형태를 띠게 된다.

IBRD의 투자용자는 지난 1980년대와 1990년대 IBRD 전체 용자액의 약

28) 본 연구에서 차관, 융자, 자금지원 등은 같은 의미로 혼용해서 사용하기로 한다.

29) IDA는 'Loan' 대신에 'Credit'으로 표시함.

75~80%를 차지하였으며, 그 중 특정투자용자(specific investment loan)와 부문투자·관리 용자(Sector Investment and Maintenance Loans)의 비중이 높다. IBRD는 투자용자를 통하여 빈곤감축을 위한 사회기반 구축사업에 재원을 우선 배분하고 있으며, 농촌개발, 도시개발, 상하수도, 보건·위생, 인프라, 민간부문개발, 분쟁국 지원, 환경보호 등 다양한 범위의 개발자금을 지원하고 있다.

최근에 와서는 세계은행의 투자용자 비중은 감소하고 개발정책용자의 비중이 증가하여 최근에는 세계은행 용자의 약 1/3에 육박하고 있다. 세계은행의 개발정책용자를 수혜하기 위해서는 차입국은 정책이나 제도개혁, 거시경제 목표, 부문별 개발 성과 등을 세계은행(IBRD, IDA)과 사전에 협의해야 하며 일정한 자금지원조건(conditionality)이 충족되었을 때 단계별로 용자 자금이 지급되는 구조여서 단기간에 공여되지만 수혜조건이 까다롭다.³⁰⁾

<표 Ⅲ-4> 세계은행 투자용자(investment loan)의 종류

구분	특징
특정투자용자 (Specific Investment Loan)	신규 생산시설 및 경제·사회·제도적 인프라 구축을 지원하기 위한 용자
부문투자·관리 용자 (Sector Investment and Maintenance Loans)	경제적 우선순위에 따른 특정부문의 투자 및 정책 실행을 지원하기 위한 용자
장기프로그램 용자 (Adaptable Program Loans)	일련의 연속사업으로 구성된 장기 개발프로그램을 지원하기 위한 용자
예비용자 (Learning & Innovation Loans)	소규모의 시험적 프로그램을 통해 사전학습 및 모니터링 능력 배양을 지원하기 위한 용자
기술지원용자 (Technical Assistance Loans)	정책·전략·제도개혁을 담당하는 기관의 능력 강화, 투자 준비·실행의 지원, 공기업·행정서비스·사법제도·예산관리제도 개혁, 정책입안능력 강화 등을 지원하기 위한 용자

자료: 한국은행, 『국제금융기구가 하는 일』 (2005).

30) 세계은행의 개발정책용자제도(DPL)는 2004년 10월에 기존의 구조조정용자제도(Structural Adjustment Loan or Credit : SAL), 부문구조조정용자제도(Sectoral Adjustment Loan : SECAL) 등 프로그램 기반 용자제도를 종합하여 대폭 개편하였다.

<표 III-5> 세계은행의 융자활동 개요

(단위: 백만 달러)

IBRD	2007	2006	2005	2004	2003
융자승인액 (개발정책융자)	12,829 (3,635)	14,135 (4,906)	13,611 (4,264)	11,045 (4,453)	11,231 (4,187)
프로젝트 수 (개발정책융자)	112 (22)	113 (21)	118 (23)	87 (18)	99 (21)
총집행액 (개발정책융자)	11,055 (4,096)	11,833 (5,406)	9,722 (3,605)	10,109 (4,348)	11,921 (5,484)
융자잔액	97,805	103,004	104,401	109,610	116,240
미집행액	35,440	34,938	33,744	32,128	33,031
IDA					
융자승인액 (개발정책융자)	11,867 (2,645)	9,506 (2,425)	8,696 (2,331)	9,035 (1,698)	7,283 (1,831)
프로젝트 수 (개발정책융자)	189 (35)	173 (30)	165 (33)	158 (23)	141 (24)
총집행액 (개발정책융자)	8,579 (2,399)	8,910 (2,425)	8,950 (2,666)	6,936 (1,685)	7,019 (2,795)
융자잔액	102,457	127,028	120,907	115,743	106,877
미집행액	4,642	3,630	3,021	2,358	1,316

자료: World Bank, *Annual Report 2007* (2007).

다. 세계은행의 기술지원 형태

세계은행은 회원국에 대한 자금지원뿐 아니라 기술지원(technical assistance)³¹⁾을 통해서도 회원국의 경제·사회발전을 지원하고 있다. 세계은행의 기술 지원을 위한 재원조달은 융자(loans)나 무상공여(grant)를 통해 이루어진다. 세계은행이 기술지원을 융자의 형태로 지원하는 경우는 대개 프로젝트 준비, 실행과 관련된 기술지원인 경우가 많다. 한편 세계은행의 기술지원은 주로 양자간 원조기관의 협조 하에 신탁기금(trust fund)을 통해 이루어지는 경우가 많아지고 있다.

31) 근래에는 기술협력(technical cooperation)이라는 보다 양방향적인 용어를 기술지원이라는 일방향적인 용어보다 많이 사용하는 경향이 있다.

신탁기금은 국제개발은행의 회원국 정부나 그 기관이 개발사업을 수행할 목적으로 국제기구에 기탁한 기금을 말한다. 기술지원과 관련 있는 신탁기금은 기술협력신탁기금(technical cooperation trust fund)이 있다. 이는 기술협력(지원)에 필요한 전문가의 용역이나 수원국의 직원을 훈련시키는 데 필요한 비용이나 조사·연구사업의 비용을 지원하는 데 사용된다. 일반적으로 투자프로젝트 총 비용의 10% 내외는 투자프로젝트의 집행과 밀접한 관련이 있는 기술협력자금지원인데 이는 투자 프로젝트의 일부이고 용자의 형태로 지원되기 때문에 상환의무가 있으나, 기술협력신탁기금은 일반적으로 무상 지원이다. 즉, 기술협력신탁기금은 투자 프로젝트가 승인받기 이전에 이의 개발과 준비에 필요한 인력과 전문기술에 대한 자금지원에 충당된다.

라. 세계은행의 자금지원 집행 절차(project cycle)

세계은행은 자금지원 집행절차를 프로젝트 단계별 관련 내용과 관련 문서를 체계화하여 발표하고 있다. 이는 각 프로젝트의 구매조달사업(procurement)에서의 국제경쟁입찰(international competitive bidding)에 대한 참여가 예상되는 기업 등 세계은행이 수행하는 프로젝트에 이해 당사자의 참여를 확대하여 세계은행 개발지원의 효과성을 제고하는 것이 목적이다.

세계은행 프로젝트는 국가지원전략(Country Assistance Strategy: CAS) 작성으로부터 시작하여 사후평가로 마감되는 것이 일반적이다. CAS는 세계은행의 해당 수원국에 대한 정책우선순위에 대한 평가를 바탕으로 세계은행의 지원전략을 상술하고 자금지원의 규모와 구성을 제시하는 문서로서 단일 문서로는 가장 중요한 문서라고 할 수 있다. 세계은행에서 CAS를 작성할 때는 수원국 정부가 어떤 형태로든 참여하여야 하며, CAS를 세계은행 상임 이사회에 제출하기 전에 주요 사항에 대해서는 수원국 정부와 반드시 협의하여야 한다. 이는 수원국 정부가 직접 프로젝트의 준비와 실행에 참여하여 원조효과성 제고를 위한 파리선언의 5대 과제의 하나인 원조의 주인인식(ownership)을 높이기 위함이다.

(1) 사업 발굴(identification)

세계은행과 수원국 정부가 CAS을 공동으로 작성하면, 이를 바탕으로 개별 프로젝트의 기본 요소, 제시된 목적, 예상되는 위험요인, 예상 스케줄 등을 담은 프로젝트개념문서(Project Concept Note: PCN)를 먼저 작성한다. PCN은 세계은행 내부의 검토를 거쳐서 공개 가능한 프로젝트의 경우에는 주요 내용을 4~5쪽 정도의 프로젝트정보문서(Project Information Document: PID)를 작성하여 외부에 공시한다.

IDA의 양허성 차관을 받기 위해서는 IDA-적격국인 저소득국은 빈곤축소 전략보고서(Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP)를 반드시 작성하여 이를 CAS에 반영하여 국가 우선순위를 설정한 뒤 이에 부합하도록 원조프로그램이 작성되어야 한다.

한편 최근에는 세계은행 프로젝트가 환경에 미치는 영향과 사회적 이슈를 분석하여 통합환경통계자료(Integrated Safeguards Data Sheet)를 PID와 함께 작성하여 외부에 공지하는 것이 기본이다. 이는 세계은행이 프로젝트를 수행함으로써 발생할 수 있는 환경 및 사회적 이슈는 무엇이며, 사업 준비단계에서 이에 어떻게 대처해 나갈 것인지에 대한 정보를 제공하는 것이 목적이다.

(2) 사업 준비(preparation)

사업 준비 단계에서는 수원국이 기술적, 제도적, 경제적, 환경적, 재무적 요소를 주도적으로 연구하고 프로젝트의 방향을 설정하게 된다. 이는 수원국 정부가 직접 프로젝트의 준비와 실행에 참여하여 원조의 주인의식을 제고하기 위한 목적이 크다. 세계은행은 사업 준비 과정에서는 정책 제시, 자문, 재정지원 등 지원 역할만을 하는 것이 원칙이다. 세계은행은 이 단계에서 환경평가보고서(Environmental Assessment Report), 현지주민개발계획(Indigenous People Development Plan), 환경실행계획(Environmental Action Plan) 등을 작성하기도 한다. 이 과정은 짧게는 수개월에서 길게는 3년까지 걸린다.

(3) 심사(appraisal)

프로젝트(사업)의 심사 단계는 세계은행이 단독으로 수행한다. 세계은행은 수원국에 대한 3~4주에 걸친 현지 실사 출장을 통하여 프로젝트의 타당성, 경제성 등을 조사하여 프로젝트 심사보고서를 작성하여 주요 내용을 세계은행 상임이사회에 보고한다. 투자 프로젝트의 경우에는 프로젝트심사보고서(Project Appraisal Document), 개발정책(구조조정) 프로젝트의 경우에는 프로그램문서(Program Document)를 작성하게 된다. 이 단계에서는 사업 발굴 단계에서 작성되었던 PID가 수정·보완되어 외부에 공시되기도 한다. 프로젝트 사업이 상임이사회에서 승인되면 프로젝트심사문서(Project Appraisal Document)와 프로그램문서(Program Document)는 일반적으로 외부에 공개되는 것이 원칙이다.

(4) 협의 및 승인(negotiation & approval)

협의 및 승인 단계(negotiation & approval)에서는 심사보고서를 토대로 수원국 정부와 세계은행이 대출의 조건을 협상하고, 심사보고서의 주요 내용과 수원국 정부와의 협의 결과를 정리하여 세계은행 상임이사회(Board of Executive Directors)의 승인을 요청하게 된다. 프로젝트심사보고서와 함께 상임이사회 승인을 요청하는 총재의 서한(Memorandum of the President)과 기타 법률적 서류도 함께 상임이사회에 제출된다.

대출 프로젝트와 연결되지 않은 기술지원 프로젝트인 경우에는 프로젝트 심사보고서를 작성하지 않고 상임이사회 승인을 요청하는 총재의 서한의 기술적 부제(Technical Annex)의 형태로 상임이사회에 승인을 요청하게 된다. 프로젝트에 대한 상임이사회 승인이 나면 세계은행은 수원국 정부와 대출계약(L/A, Loan Agreement)을 체결한다.

(5) 실시 및 감독(implementation & supervision)

프로젝트 실시는 수원국 정부가 프로젝트 감독은 세계은행이 각각 수행한다. 세계은행 상임이사회에서 대출이 승인되면 수원국 정부는 세계은행의 기술지원 하에 프로젝트 수행을 위한 재화와 용역의 구매조달을 위한 준비에 착수하게 된다. 세계은행은 구매조달 절차가 정해진 가이드라인에 따라 진행

되었는지를 점검하게 된다. 구매조달 절차가 적법하게 이루어지면 대출금이 인출되기 시작한다.

세계은행은 다수의 감독 출장을 통하여 프로젝트 실시 상황을 점검하고, 주기적으로 재무관련 자료를 요청하는 등 지속적으로 재무 상황을 감독한다. 세계은행은 전년도에 수행중인 프로젝트의 간략한 상황을 프로젝트실행상황보고서(Report on the Status of Project in Execution)를 작성하여 매년 공개한다. 세계은행은 프로젝트의 대출금 인출이 완료되면 프로젝트의 성과, 문제점, 교훈 등을 담은 수행완료보고서(Implementation Completion Report)를 작성하여 상임이사회에 보고한다.

(6) 사후 평가(evaluation)

세계은행 프로젝트 주기(project cycle)의 마지막 단계인 사후 평가 단계는 프로젝트가 완료된 후 최초의 프로젝트 목적에 부합하는 성과가 도출되었는지를 검증하는 단계로 정의된다. 프로젝트가 완료되면 세계은행 내부의 업무 평가국(OED: Operations Evaluation Department)에서는 프로젝트완료보고서(project completion report)와 이를 검증하는 감사 보고서를 별도로 작성한다. OED는 작성된 두 보고서를 함께 세계은행 상임이사회와 수원국 정부에 전달하나, 이 보고서들은 외부에 공개하지 않는 것이 원칙이다.

한편 세계은행 전체 프로젝트의 약 1/4(연간 약 70개) 정도는 OED가 정밀 감사를 실시한 뒤 프로젝트성과평가보고서(Project Performance Assessment Report)를 작성한다. 그리고 프로젝트가 완료된 지 5~8년 후에는 경제적 가치, 인간과 환경에 대한 장기적 영향 등을 재평가하는 영향평가보고서(Impact Evaluation Report)도 작성한다. 한편 외부에서 소송이 제기되는 경우에는 Inspection Panel Report 등도 작성하게 된다.

<표 III-6> 세계은행 프로젝트 단계와 생성문서표

단계	내용	문서	비고
사업 발굴 (identification)	수원국 정부와 세계은행이 CAS를 공동 작성하고 이를 바탕으로 세계은행이 PCN 작성	Country Assistance Strategy (CAS)	지원설계도
		Project Concept Note (PCN)	기본 요소, 목적, 위험요인, 스케줄
	세계은행은 PCN을 바탕으로 PID를 작성하여 외부에 공시	Project Information Document (PID)	이해당사자들에 정보 제공
	환경에 미치는 영향과 사회적 이슈를 분석	Integrated Safeguards Data Sheet	PID와 동시에 작성
사업 준비 (preparation)	수원국이 주도적으로 기술적, 제도적, 경제적, 환경적, 재무적 요소를 연구하고 프로젝트 방향 설정. 세계은행은 자문 등 지원 역할 수행	Environmental Assessment Report	수개월에서 길게는 3년까지 걸림
		Indigenous People Development Plan	
		Environmental Action Plan	
심사 (appraisal)	세계은행이 독자적으로 수행	Project Appraisal Document (PAD) or Program Document	수원국에 현지 실사 출장
협의를 및 승인 (negotiation, approval)	심사 후 수원국 정부와 세계은행이 대출조건 협상, 상임이사회에 제출하여 승인	PAD or Program Document, Memorandum of the President, and legal documents	이사회 통과되면 대출 계약(Loan Agreement) 체결
실시 및 감독 (implementation & supervision)	프로젝트 실시는 수원국이 감독은 세계은행이 수행	Report on the Status of Project in Execution	매년 실시 상황 작성, 외부 공개
		Implementation Completion Report	사업성과, 문제점 이사회에 보고
사후평가 (evaluation)	최초 목표에 부합하는 성과가 산출되었는지 감사(audit)하는 단계	Project Performance Assessment Report	OED에서 전체 프로젝트의 1/4은 정밀 감사
		Impact Evaluation Report, Inspection Panel Report	

자료: 한국수출입은행, 『국제 ODA 동향』 (2005년 5월호)의 표를 세계은행 웹사이트의 원자료를 바탕으로 수정·보완하였다.

마. 세계은행(IDA)의 실적기준배분제도(PBA)

현재 저소득국과 최빈개도국에 국제금융기구가 지원하는 양허성 자금의 국가별 배분 규모를 결정하는 가장 중요한 지표는 국제금융기구가 평가하는 수원국의 실적(performance)이다. 세계은행의 IDA와 아시아개발은행(Asian Development Bank: ADB)의 아시아개발기금(Asian Development Fund: ADF)은 실적기준배분제도(Performance-Based Allocation system: PBA)에 따르면, 1인당 소득이 낮거나 인구가 많은 수원국보다 실적평가등급이 높은 국가가 더 많은 양허성 자금지원을 획득할 가능성이 높다.

세계은행의 IDA는 국제개발기구의 원조 효과가 수원국의 정책, 제도 및 지배구조의 질적 수준에 따라 상이하게 나타나게 됨에 따라 이를 국가별 자원배분 시 반영하고자 하였다. 그래서 개발성도가 좋은 수원국에게 더 많은 재원을 배분하여 일종의 인센티브를 부여하려는 취지에서 실적기준배분 제도를 실시하고 있다. 실적평가 항목별 비중은 경제운용, 구조조정, 환경 등 정책, 제도 운영실적이 80%(IDA)에서 85%(ADB)에 달하고 있다.

(1) 수원국의 IDA 실적평가등급 산정

세계은행의 IDA가 산정하는 수원국의 개발성도는 실적평가점수(Country Performance Rating : CPR)로 요약된다. 개별 수원국의 CPR를 산출하기 위해서 IDA는 수원국별로 국가정책 및 제도평가(Country Policy and Institutional Assessment: CPIA)와 포트폴리오실적평가(Portfolio Performance : PP)를 먼저 실시한다. CPR는 CPIA 점수와 PP 점수를 각각 80%, 20%씩 가중 평균하여 구한 값에 지배구조계수(governance factor)를 곱하여 산정한다.

$$CPR = (CPIA \times 80\% + PP \times 20\%) \times \text{지배구조계수}$$

* 지배구조계수 = (지배구조와 관련된 평가항목 값의 평균/3.5)¹⁵

CPIA는 경제 운용, 경제구조 정책, 사회 통합·평등 정책, 공공부문 관리 및 제도 등 4개 평가부문, 16개 세부기준에 대한 수원국의 정책 및 제도체계를

평가하는 지표이다. 세계은행의 IDA는 매년 CPIA를 실시하고 있는데 지역 내는 물론 지역간 일관성을 유지하기 위해 사전에 벤치마크 국가를 선전하여 예비평가를 실시하는 등 세심한 주의를 기울이고 있다.

<표 III-7> IDA의 CPIA 평가항목 및 가중치

평가부문(clusters)	세부평가항목(criteria)	가중치
경제 운용 (Economic Management)	1. 거시경제정책 관리 2. 재정정책 3. 외채관리	25%
경제구조 정책 (Structural Policies)	4. 무역 5. 금융 6. 기업 규제 환경	25%
사회 통합·평등 정책 (Policies for Social Inclusion/Equity)	7. 성평등 8. 공적 자원 사용의 형평성 9. 인적자원 육성 10. 사회보호 및 노동 11. 환경보전 정책 및 제도	25%
공공부문 관리 및 제도* (Public Sector Management and Institutions)	12. 재산권 및 법에 기초한 지배구조 13. 예산 및 재정 관리의 질적 수준 14. 세수 확보의 효율성 15. 행정의 질적 수준 16. 공공부문의 투명성, 책임성, 부패 정도	25%

주: 동 평가부문 하의 5개 평가항목(12~16번)은 지배구조계수 산출에도 사용됨

출처: International Development Association, *IDA's Performance-Based Allocation System: Options for Simplifying the Formula and Reducing Volatility* (Washington, DC, 2007).

CPIA의 각 16개 세부 평가항목에 대해 1점(최하)에서 6점(최상)까지 0.5점 단위로 점수를 부여한 후 이를 가중 평균하여 전체 CPIA 점수를 산정한다. 4개 평가부문의 가중치는 동일하게 25%이고 각 평가부문에 속해있는 세부평가항목의 가중치는 세부항목의 수에 따라 다르다. 예를 들면, 세부평가항목이 3개이면 각 항목은 8.33%의 가중치, 4개이면 6.25%의 가중치, 5개이면 5%의 가중치가 부여된다.

IDA는 최근 CPIA 부여 과정에 수원국의 참여기회 확대하기 위해서 자문 위원회(Advisory Committee)를 구성하여 3년마다 CPIA 방법론에 대한 공

식적인 검토(review)를 다른 개발금융기구와 공동으로 수행하고 있다. 또한 IDA는 2005년부터 모든 수원국의 CPIA와 CPR의 등급을 정확한 수치로 공개하여 투명성을 강화하는 한편, IDA의 중점정책 목표를 수원국에 전달하는 역할도 하고 있다.

CPIA와 함께 CPR를 산정하는 중요한 지표인 PP는 개발프로젝트와 프로그램 관리의 질을 평가하는 지표이다.

세계은행의 IDA는 연간 포트폴리오실적 보고서(Annual Report on Portfolio Performance: ARPP)를 근거로 11개의 평가항목(criteria: 일명 flags)을 사용하여 개별 수원국별 IDA 지원 사업 중 문제가 있는 위험프로젝트(projects-at-risk)를 선별해 내고 동 프로젝트가 전체 IDA 지원 프로젝트에서 차지하는 비율에 따라 1점(100%)에서 6점(0%)까지 0.5점 단위로 아래 표와 같이 점수를 배정한다.

마지막으로 지배구조계수는 CPIA 평가항목 중에서 공공부문 관리 및 제도에 속하는 5개의 세부기준과 PP 중 조달실행실적(procurement flag)의 3개년 이동평균 등 총 6개 항목 평가등급의 평균값을 구하고 이를 평가등급(1~6)의 평균값인 3.5로 나눈 다음 1.5 제곱승하여 산출한다. 즉, 지배구조 관련 6개 항목의 평균이 3.5보다 크면 수원국의 실적평가점수는 CPIA와 포트폴리오실적평가의 가중평균보다 커지게 되며 동 평균이 3.5보다 작으면 그 반대가 된다.

<표 III-8> IDA의 위험프로젝트비율 실적 전환표

위험프로젝트 비율	점수	위험프로젝트 비율	점수
0%	6.0	11~15%	3.0
1%	5.5	16~32%	2.5
2%	5.0	33~60%	2.0
3~4%	4.5	61~99%	1.5
5~6%	4.0	100%	1.0
7~10%	3.5		

(2) 수원국간 IDA 재원배분 방식

세계은행의 IDA 재원의 국별 배분액은 기본배분액과 성과배분액의 합계로 구성된다. 기본배분액은 모든 지원적격 국가에 일률적으로 같은 금액(2006~2008 회계연도에는 110만 SDR/약 171만 달러)이 지급되기 때문에 소규모 국가가 인구 1인당으로 상대적으로 많은 혜택을 수혜하게 된다. 성과배분액은 앞 절에서 상세히 논의한 수원국의 실적평가점수(CPR) 외에도 총인구(Pop), 1인당 GNI 등 3가지 변수를 바탕으로 결정된다. 이 중 실적평가점수(CPR)는 2제곱승하여 계산되기 때문에 재원배분에 가장 큰 영향을 미치며, 인구 역시 국가간 편차가 크기 때문에 상대적으로 중요하나, 1인당 GNI가 미치는 영향은 그다지 크지 않게 된다.

$$\text{성과배분액} = \frac{[(\text{CPR})^{20} \times (\text{인구})^{1.0} \times (\text{1인당GNI})^{-0.125}]}{[(\text{CPR})^{20} \times (\text{인구})^{1.0} \times (\text{1인당GNI})^{-0.125}]}$$

세계은행의 IDA는 Blend 국가의 재원조달 선택권이 IDA-only 국가보다 많은 점을 감안하여 재원배분 공식에 의해 산출된 금액보다 적은 금액을 Blend 국가에 배분하고 있으며, 분쟁종식국(post-conflict countries)에 대해서는 분쟁이 끝난 후의 재건사업 지원을 위해 추가로 자금을 배분해주고 있다.

2. 세계은행의 개발지원 원칙 및 전략

가. 세계은행의 포괄적 개발체계³²⁾

1999년부터 형성되기 시작한 세계은행의 포괄적 개발체계(Comprehensive Development Framework: CDF)는 세계은행의 기본적인 개발지원 원칙을 담고 있다. 세계은행의 모든 업무에 적용되어야 하는 CDF의 4대 원칙은

32) 이 부분은 World Bank, *Applying the Comprehensive Development Framework Principles: A Staff Guide* (Washington, DC, 2004)의 주요 내용을 요약하였다.

① 장기적이고 전체를 보는 비전 ② 수원국의 주인의식 ③ 수원국 주도의 파트너십 ④ 성과중시 등이다.³³⁾

(1) 장기적이고 전체를 보는 비전

성공적인 개발지원의 공통점은 프로젝트 중심의 지원이 아닌 광범위한 분야에 걸친 포괄적인 프로그램을 추진하였다는 점과 행정부가 바뀌더라도 지속될 수 있는 개발전략을 장기적인 관점에서 작성하였다는 점이다.

이 원칙을 세계은행의 업무에 적용해보자. IDA-적격국의 경우에는 2000 회계연도부터 PRSP를 직접 작성해야만 IDA와 IMF의 양허성 자금지원을 받을 수 있게 되었다. 2003 회계연도부터는 IDA-적격국의 CAS은 PRSP에 바탕을 두고 작성되어야 한다. 이로서 CAS가 국가전략과 연계가 되는 것이다. PRSP는 단지 빈곤축소만을 위한 타겟프로그램이 아니라 전체적인 국가 개발전략이 되어야 한다. PRSP는 3년에서 5년을 내다보고 작성되지만 실제로는 보다 장기적인 비전하에서 작성되어야하는 것이다.

(2) 수원국의 주인의식

수십년간의 세계은행 개발지원 경험에 의하면 수원국이 개발하려는 의지가 없으면 개발이 성공하기 힘들다. 수원국이 주인의식을 가지고 있다는 것은 외부 파트너의 지원을 통해서 수원국의 개발전략을 수행할 정치적 의지와 수원국 내부에서 이에 대한 충분한 지지가 있다는 것을 의미한다. 물론 수원국 내부에서 완전한 합의가 형성될 필요는 없을 것이다.

하지만 수원국의 주인의식이 세계은행 지원의 필요조건이지 충분조건은 아니다. 수원국이 원하는 것이 세계은행의 경험과 판단과 다른 경우에는 수원국과 세계은행은 협의의 범위를 넓혀서 절충을 추구하게 된다. 그래도 수원국의 주인의식과 세계은행의 전문적 판단이 간격을 좁히지 못하면 일반적으로 수원국의 지식과 선호를 반영한다. 하지만 세계은행의 공식적인 정책이나 기술적 전문성 또는 국제적 경험상으로 수원국의 선호가 존중받지 못하는 경우도 있다.

33) 보다 자세한 내용은 박형중, 『구호와 개발 그리고 원조: 국제논의수준과 복원을 위한 교훈』 (서울 : 해남, 2007)을 참고하십시오.

(3) 수원국 주도의 파트너십

장기적이고 전체를 보는 비전을 가지고 수원국이 주인의식을 가지면서 국가 개발전략을 작성하더라도 개발지원의 파트너들과의 조정(coordination)이 적절히 이루어지지 않으면 원조의 효과는 반감된다. 특히 수원국 정부가 포함되지 않은 외부 파트너에 의해서만 주도되는 조정은 수원국 정부의 관리 능력 배양에 도움이 되지 않는다. 원조 효과성이 현저히 감소하는 이유 중 하나는 개발프로그램을 디자인하고 수행하는 과정에서 현지의 지식을 반영하지 못하는 경우이다. 외부 파트너는 해당 국가에 대한 지식이 어두운 국제전문가나 본부 직원에 너무 의존하는 경향이 있었다. 현지에 대한 지식이 부족한 이유는 현지 국가 출신과 업무파트너십을 구축하지 못하였기 때문이다.

외부 파트너가 효율적인 파트너십을 구축하기 위해서는 수원국 정부의 주인의식을 존중하여 수원국 정부의 수요에 바탕을 둔 개발지원을 시행해야 한다. 아울러 파트너십을 효과적으로 형성하기 위해서는 ① 공여국의 개발지원이 국가개발전략 상의 우선순위에 연계(alignment)되어야 하며, ② 개발지원과 관련된 거래비용을 줄이기 위해 원조공여기관에 공통된 지원 절차와 시스템을 채택하여 원조공여기관 간 원조절차 및 실행의 조화(harmonization)를 이루어야하며, ③ 개발파트너들 간에 비교우위를 발휘할 수 있도록 과제를 분담하여 불필요한 중복을 없애는 조정(coordination)이 있어야 한다.

(4) 성과중시

개발원조기관들은 ‘현장에서의 성과’(results-on-the-ground)를 올리는 데 주력하기보다는 개발지원의 투입과 산출에 더 큰 관심을 가져왔다고 비판 받아왔다. 일단 책정된 자금을 어떻게든 지출해야한다는 부담 때문에 귀중한 개발자금을 적절하게 선택적으로 배분하려는 유인이 감소되었다. 개발성과를 중시하면서도 투입과 산출을 통제할 수 있는 능력, 예를 들어 수원국 정부의 공공재정관리시스템(Public Financial Management System: PFM)은 강화되어야만 한다.

그러나 성과중시(results focus)를 실제로 수행하기는 쉽지 않다. 성과를 측정하는 데는 돈이 많이 들고 시간이 많이 걸린다. 실제로 개발도상국에서 성과를 측정할 수 있는 제도적 능력이 개선되더라도 자료수집에 항상 일정한

한계가 존재한다. 또한 성과는 많은 요인에 좌우되며 효과를 내는 데는 시간이 많이 걸리기 때문에 성과가 어떤 특정한 투입과 산출에 의해 초래되었다고 구별해내기가 쉽지 않다. 이러한 내재적인 문제는 완화될 수는 있지만 완전히 제거될 수는 없다. 그럼에도 불구하고 성과증시를 개선하기 위한 지속적인 노력은 개발지원의 효과성을 높이기 위해서 매우 중요하다.

나. 세계은행의 빈곤축소전략

2000년 9월 ‘UN 새천년정상회의’에서 채택된 새천년개발목표(Millennium Development Goals: MDG)에서 빈곤축소를 위한 8가지 목표를 설정한 이래 국제원조사회에서 빈곤축소는 개발지원의 총괄적 목표가 되었다. 세계은행과 IMF도 2000회계연도부터 각각 양허성 자금지원 대상인 IDA-적격국과 PRGF 자금지원 적격국의 경우에는 PRSP를 직접 작성하거나 최소한 PRSP 작성을 약속해야만 자금지원을 하고 있다. 한편 2003회계연도부터는 IDA-적격국의 CAS은 PRSP에 바탕을 두고 작성되어야 한다. PRSP를 작성하기 어려운 사정에 있는 국가는 잠정 PRSP를 작성하면 최종 PRSP가 완성되기 전에 자금지원을 수혜할 수도 있다.

PRSP 작성 시 주요 고려사항은 다음과 같다.³⁴⁾

- ① PRSP는 작성국이 세계은행 및 IMF와 협의하여 매년 수정하되, 3~5년 단위로 완전 갱신한다.
- ② PRSP는 시민사회와 IMF, 세계은행 등 개발파트너를 포함하는 참여적 과정을 통해 작성되어야 한다.
- ③ PRSP는 빈곤축소와 경제성장을 이루기 위한 거시경제정책, 구조정책, 사회정책과 프로그램은 물론 이를 달성하기 위해 필요한 외부지원필요액도 서술하여야 한다.

PRSP에 포함되어야 하는 주요 내용³⁵⁾은 ① PRSP 준비과정에서 활용된 참여과정에 대한 서술, ② 빈곤에 대한 포괄적 진단, ③ 거시경제정책, 구조정

34) 세계은행 홈페이지(www.worldbank.org)의 PovertyNet의 내용을 정리한 박형중, 『구호와 개발 그리고 원조: 국제논의수준과 복원을 위한 교훈』을 참조.

35) World Bank, *A Guide to the World Bank* (Washington, DC, 2003), p. 37을 정리한 박형중, 『구호와 개발 그리고 원조: 국제논의수준과 복원을 위한 교훈』을 참조.

책, 사회정책에서 분명한 정책우선순위 설정과 비용 산정, ④ 모니터링과 평가를 개선하기 위한 적절한 목표, 지표 및 체계 등이다. 캄보디아가 PRSP를 작성한 사례를 통하여 자세한 내용을 살펴보면 아래 표와 같다.

<표 Ⅲ-9> 캄보디아 빈곤축소전략(PRS)의 주요 목차

캄보디아 '빈곤축소를 위한 국가 전략' (2003~2005)

1. 빈곤축소의 비전
2. (빈곤축소전략 작성의) 참여과정
3. 빈곤의 여러 차원
 - 빈곤의 정의
4. 우선적인 빈곤축소 대책
 - 거시경제의 안정성
 - 농촌 생활여건 개선
 - 민간부문 발전
 - 무역, 관광 개발, 통신, 직업훈련, 산업개발, 에너지 개발, 도시개발, 보건, 교육
 - 사법제도 개혁, 행정개혁
5. 공공자원소요의 관리
 - 예산수입
 - 지출요소와 배분
 - 예산관리 개선
6. 모니터링과 평가
7. 결론과 다음 단계

자료: 김석진, “개발전략 수립의 국제적 경험과 북한에 대한 시사점,” 『수은북한경제』 (2006년 여름호).

다. 세계은행의 국가지원전략

세계은행은 IBRD와 IDA로부터 자금지원을 받는 모든 국가에 대해 CAS를 작성한다. CAS는 해당 수원국의 정책우선순위, 과거 실적 등을 바탕으로 해당국에 대한 세계은행의 지원전략을 상술하고 자금지원과 기술지원의 규모와 구성을 제시하는 문서로서 가장 중요한 문서이다. 2003회계연도부터는 IDA-적격국가의 CAS를 작성할 때는 해당 국가의 PRS를 바탕으로 삼아야 한다.

세계은행에서 CAS를 작성할 때는 수원국 정부가 어떤 형태로든 참여하도

록 함으로써 수원국 정부의 주인의식을 강조하고 있다. 만약 해당 국가의 우선순위와 세계은행의 국가지원전략에 양해할 수 없는 차이가 있으면 세계은행은 이를 CAS에서 명확하게 밝히고 있다.

라. 세계은행의 ‘스트레스하의 저소득국가’에 대한 대응전략

(1) 스트레스하의 저소득국가(LICUS)의 개념

2001년 미국의 중심부를 공격한 9.11 테러사건은 개발지원 분야의 연구에도 큰 변화를 초래하는 계기가 되었다. 미국 국제개발처(USAID)에 의해 최초로 사용된 ‘취약국가’(failed states)라는 용어는 국제사회가 지원을 함에도 불구하고 개혁의지, 개발역량 미비 등으로 원조의 효과가 낮은 국가를 지칭한다. 개발지원의 관점에서는 빈곤층에 친화적인 친빈곤적 성장(pro-poor growth)정책³⁶⁾을 입안하여 실행할 능력과 정치적 의지가 부족한 국가를 지칭한다.

아직 ‘취약국가’에 대해 국제사회가 부르는 용어가 통일되어있지 않다. 세계은행은 이를 ‘스트레스하의 저소득국가’(Low Income Countries Under Stress: LICUS)라고 부르며, 아시아개발은행은 ‘개발성도가 낮은 국가’(Weakly Performing Countries: WPCs), OECD의 개발원조위원회(DAC)는 ‘관계를 맺기 어려운 국가’(difficult partners) 등으로 각각 부르고 있다.

LICUS가 국제원조사회의 이슈가 되고 있는 이유는 이들 국가들에 대해 원조를 삭감하거나 중단하는 경우에는 주변국가나 국제사회에 9.11 테러사건과 같은 안보상의 악영향을 미칠 수 있다는데 있다. 이들 국가가 초래할 수 있는 불안정성을 완화시키기 위해서는 원조를 제공해야하는데 원조수용 능력이 낮은 LICUS에 대해 세계은행이 어떻게 접근해야하는가가 당면 과제이다.

(2) 스트레스하의 저소득국가의 측정

LICUS는 세계은행의 IDA가 양허적 자금지원의 재원을 객관적이고 효율

36) 친빈곤적 성장(pro-poor growth)의 개념과 측정에 대해서는 장형수·김태원, “우리나라의 친빈곤적 성장(Pro-poor growth) 분석,” 『사회보장연구』, 제24권 제2호(2008년 5월)를 참조.

적으로 배분하기 위해 사용하고 있는 CPIA 점수와 공공부문 관리 및 제도 (Public Sector Management and Institutions) 점수가 일정 수준 이하인 IDA 지원대상국가로 규정한다.

2005 회계연도에 적용된 기준에 따르면 세계은행은 두 점수가 모두 3.0 이하인 국가를 “core LICUS”로, 특히 2.5 이하인 국가는 “severe LICUS”로 분류하였다. 이 기준에 따르면 2005 회계연도에 세계은행이 지정한 LICUS는 19개국(우즈베키스탄, 라오스, 상토메프린시페, 브룬디, 통가, 차드, 콩고민주 공화국, 솔로몬제도, 콩고, 아이티, 기니비사우, 수단, 앙골라, 에리트레아, 코트디부아르, 토고, 코모로, 중앙아프리카공화국, 짐바브웨)이지만 분쟁국 이거나 행정적으로 CPIA 통계가 작성될 수 없었던 국가 중 LICUS에 포함된 아프가니스탄, 라이베리아, 미얀마, 소말리아, 동티모르, 코소보 등 6개국을 포함하면 총 25개국이 LICUS로 지정되었다.³⁷⁾ 한편 세계은행은 LICUS로 분류되지는 않지만 점수가 3.0에서 3.2 사이에 있는 국가들의 개발성과도 지속적으로 모니터링하고 있다.

(3) 세계은행의 스트레스하의 저소득국가 대응전략

LICUS는 빈곤층을 해소하기 위한 핵심적인 국가 기능을 발휘할 능력 그리고/또는 의지가 부족하다. 대부분의 LICUS는 세계은행의 양허성 자금지원 인 IDA 자금지원을 받기 위한 전제조건인 PRSP도 작성하고 있지도 않다. 빈곤축소를 위한 원조의 효과성을 강조하는 2005년 파리선언 하에서는 이들 국가에 대한 원조는 삭감되거나 폐지되어야 한다. 삭감된 원조도 정부 예산에 대한 직접 지원이 아니라 인도적 지원이나 프로젝트 원조를 단기간에 걸쳐 현물로 지원하는 것에 국한해야 한다. 따라서 LICUS에 대한 원조는 축소되고 원조조건도 까다로워지므로 내부 정책의 개선도 더욱 어려워지게 되어 이는 결국 내부 빈곤층에 악영향을 미치게 된다. 이는 결과적으로 빈곤 축소라는 21세기 국제사회의 개발지원의 총괄적 목표에 역행하게 된다.

OECD, 세계은행, 아시아개발은행, IMF, 미국 국제개발처(USAID), 영국 국제개발국(DFID) 등 국제원조사회는 이들 국가에 대한 다양한 대응전략을

37) World Bank Independent Evaluation Group, *Engaging with Fragile States: An IEG Review of World Bank Support to Low-Income Countries Under Stress* (Washington, DC: World Bank, 2006).

제시하고 있다.³⁸⁾

세계은행은 스트레스하의 저소득국가(LICUS)에 대한 핵심 대응원칙으로서 다음 6가지를 제시하고 있다.³⁹⁾

- ① LICUS를 절대 포기해서는 안된다.
- ② LICUS에 대한 사회·정치적 분석에 바탕을 둔 지원전략을 수립해야한다. LICUS의 정치구조를 잘 이해하여 이를 지원전략 수립과 실행에 반영하여야한다.
- ③ 긍정적인 변화를 초래하도록 LICUS 내부 역량과 수요를 촉진해야 한다.
- ④ 단순하고 실현가능한 기초적 수준의 개혁을 지원해야한다: 거시경제개혁, 인프라 지원, 분쟁종식 후 재건(reconstruction) 단계에서 개발(development) 단계로의 전환, 선택과 집중을 위한 우선순위 선정 등.
- ⑤ 사회적 서비스를 제공하기 위한 창의적인 메커니즘을 찾아야한다.
- ⑥ 원조공여자간 협력을 강화해야 한다.

세계은행은 이러한 원칙들을 실행함에 있어서 경험과 시행착오를 분석하여 주기적으로 새로운 원칙과 구체적인 대응전략을 지속적으로 개선해 나가고 있다.

38) Organization for Economic Cooperation and Development, "Principles for Good International Engagement in Fragile States & Situations" (2007); World Bank, *Fragile States – Good Practice in Country Assistance Strategies*, Operations Policy and Country Services (Washington, DC, 2005); World Bank, *World Bank Group Work in Low-Income Countries in Stress: A Task Force Report* (Washington, DC, 2002); World Bank Independent Evaluation Group, *Engaging with Fragile States*; International Monetary Fund, "The Fund's Engagement with Fragile States and Post-Conflict Countries – A Review of Experience – Issues and Options," March 3, 2003, Washington, DC (2008); USAID, *Fragile States Strategy* (Washington, DC, 2005); Department for International Development, *Why We Need to Work More Effectively in Fragile States* (January 2005); Asian Development Bank, "Achieving Development Effectiveness in Weakly Performing Countries (The Asian Development Bank's Approach to Engaging with Weakly Performing Countries)," (Manila, 2007) 등을 참조.

39) World Bank Independent Evaluation Group, *Engaging with Fragile States*, p. 21.

제 4 장

아시아개발은행의 개발지원 체계 및 전략

다자간 개발기구의 체계 및 활동



제4장

아시아개발은행의 개발지원 체계 및 전략

1. 아시아개발은행의 개발지원 체계

아시아개발은행(Asian Development Bank: ADB)의 개발지원 체계는 자금지원과 기술지원으로 대별된다. 자금지원은 국제개발은행의 일반적인 자금지원방식을 준용하는 일반재원 자금지원과 양허성 자금지원을 전담하는 아시아개발기금(Asian Development Fund: ADF) 자금지원으로 구분할 수 있다. 이는 세계은행이 국제부흥개발은행(International Bank for Reconstruction and Development: IBRD)과 국제개발협회(International Development Association: IDA)의 독립된 기구로 이루어져 있는 것과는 달리 아시아개발은행은 한 기구 내에서 개발금융과 양허성 자금지원을 모두 시행하고 있는 것이다.

가. 아시아개발은행의 일반재원 자금지원

(1) 일반재원의 투융자 형태

아시아개발은행의 일반재원(Ordinary Capital Resources: OCR)은 역내 개발도상국의 정부 및 민간기업 등이 시행하는 개발사업에 대한 투융자 및 보증업무에 쓰이며, 아울러 가입국의 개발은행(development bank)을 통한 전대금융도 제공하고 있다. 아시아개발은행 융자(일반재원 및 ADF 재원 융자 포함)의 형태는 프로젝트 융자(project lending), 프로그램 융자(program lending), 부문융자(sector lending), 신용공여한도(credit line) 및 무보증 융자(loan without government guarantee) 등이 있다. ADB는 협정 문상 지분투자(equity investment)도 가능하게 되어 있다.

프로젝트 융자는 특정 사업에 사용되는 자금을 제공하는 것으로 ADB 총 융자액의 절반을 상회하는 가장 보편적인 융자방식이다. 다만 특정사업

중 ADB가 직접 관리하기에는 너무 소액인 사업에 대해서는 당해 수원국의 개발은행을 통한 전대금융방식으로 지원하고 있다. 세계은행의 투자용자(investment loan) 제도와 비슷한 용자제도이다.

프로그램 용자는 특정사업을 대상으로 지원하는 것이 아니라 역내 개도국의 경제효율성 제고와 정책, 제도 및 투자환경 개선 등 중장기적 과제에 대해 수혜국 정부로 하여금 추진일정을 제시토록 하고 수혜국과 정책협의를 거친 후 실시하는 용자제도이다.

부문용자는 경제개발계획상 우선순위가 높은 부문의 개발에 필요한 자금을 지원하는 용자형태로서 일반적으로 지원대상 부문내 다수의 하위프로젝트에 용자하는 방식으로서 1980년에 도입되었다. 부문용자는 ADB가 기본적인 방향에 대해서만 차입국과 협의하고 세부 사업계획의 수립과 집행, 자금사용에 관해서는 차입국에 일임하므로 용자금의 신속적인 이용이 가능하다. 하지만 이를 위해서는 차입국내 사업추진기관에 필요한 역량을 보유하고 있어야 하기 때문에 추진기관의 기능 강화와 사업능력 제고를 위한 기술지원이 병행된다. 아시아개발은행의 프로그램 용자와 부문용자는 세계은행의 개발정책용자(development policy loan)와 비슷한 제도이다.

신용공여한도는 ADB가 수혜대상국 정부의 보증 하에 수혜국 내의 개발금융기관을 통해 중소기업이 발행하는 회사채 인수자금 등을 신용공여한도 내에서 계속적으로 지원하는 간접용자방식이다.

아시아개발은행은 1985년 11월부터 민간기업에 대해 당해국 정부의 보증이 요구하지 않는 무보증 용자를 실시 중이다. 용자대상 기업은 주요 소비재나 경제개발에 필요한 재화, 용역을 생산하는 민간기업(사치재의 경우는 수출목적인 경우에만 지원)과 개발금융기관으로 엄격히 제한된다.

ADB는 개발사업의 경제적 타당성은 충분히 인정되지만 민간자본으로는 소요재원을 충당할 수 없을 정도로 거액의 자본이 소요되는 개발사업의 경우 동 부족분을 ADB가 지분투자자로 보완하는 형식으로 지원할 수 있다. 이처럼 ADB의 지분투자는 세계은행그룹의 국제금융공사(International Finance Corporation: IFC)의 주요 기능 중 하나인 지분투자의 역할을 수행한다고 볼 수 있다. ADB는 개도국의 경제개발과정에서 민간부문의 활성화가 필수적이거나 ADB 자체 재원이 부족함을 인식하고 국제민간부문과 협력하여 역

내 개도국의 민간부문에 대한 지원을 전담할 아시아금융투자공사(Asian Finance and Investment Corporation Ltd.: AFIC)를 설립하여 IFC와 같은 역할을 담당하기를 기대하였었다.

AFIC는 아시아 역내 개도국의 민간기업과 금융기관에 대한 융자 및 보증, 주식투자, 수출금융, 리스 등의 금융서비스 제공함으로써 ADB의 민간부문 지원활동 보완하는 등 세계은행 그룹 산하의 IFC의 역할에 상응하나 설립형태는 상이하였다. 1989년 9월 ADB는 역내외 9개국의 25개 민간금융기관과 공동출자하여 싱가포르 회사법에 의해 설립된 주식회사 형태의 상업은행(Merchant Bank)으로 마닐라에 본부를 두었다. 그러나 AFIC은 아시아외환 위기 전에 투자한 민간부문 지분이 부실화되어 증자 등 다양한 구제조치를 취하였으나 주요 주주들이 매각하기를 희망하여 영국계 펀드에 매각되었다. 현재 아시아개발은행은 새로운 민간부문 지원 메커니즘을 마련하려고 준비중이라고 한다.⁴⁰⁾

(2) 일반재원의 융자 조건

ADB OCR의 융자조건은 2001년 7월 1일 새로이 도입된 리보베이스 융자제도(Libor-based loan window: LBL)이다. 이 제도 하에서는 차입국은 통화 및 이자율 기준을 선택하는 것이 가능하며 융자기간 중 어제든지 기준을 변경할 수 있다. 차입국은 상환일정 조정도 가능하며, 융자기간 중 언제든지 변동금리에 대해 옵션 도입을 통해 이자율 위험을 헤징하는 것이 가능하다. 일반재원의 융자금리는 ADB의 조달비용에 일정한 스프레드⁴¹⁾를 가하여 매 6개월마다 변경된다. ADB는 일반재원의 융자금리와는 별도로 미인출잔액에 대해 연 0.75%의 약정수수료(commitment charge)를 부과하고 있다. 상환기간은 일반적으로 3~30년이다.

40) 2008년 7월 아시아개발은행의 아시아금융투자공사(AFIC) 고위담당자와의 인터뷰 내용.

41) 2003년 말 현재 0.6%이다. 한국은행, 『국제금융기구가 하는 일』, pp. 274-275.

나. 아시아개발은행의 아시아개발기금 양허성 자금지원

(1) 아시아개발기금 용자 대상국

ADF의 용자대상국은 1인당 소득수준과 채무상환능력에 따라 결정된다. 2004년 기준으로 1인당 소득이 400달러 이하인 국가는 모두 ADF-only 국가로 편입되어 ADF 용자만 받을 수 있으며, 1인당 소득은 400달러 이상이지만 채무상환능력이 현저히 낮은 인구 5,000만 명 이하인 국가는 Blend 국가로 지정되어 OCR 용자와 ADF 용자를 동시에 수혜하는 것이 가능하다.

2005년 12월말 현재 아프가니스탄, 아제르바이잔, 방글라데시, 부탄, 캄보디아, 인도네시아, 키르키즈공화국, 라오스, 몰디브, 몽골, 네팔, 파키스탄, 스리랑카, 타지키스탄, 우즈베키스탄, 베트남, 쿡군도, 미크로네시아, 키리바티, 마셜군도, 파푸아뉴기니, 사모아, 솔로몬군도, 통가, 티모르-레스테, 투발루, 바누아투 등 총 27개국(2007년에는 아르메니아도 신규 적격국으로 편입)이 ADF 용자를 받을 수 있는 국가들이다. 이 중 쿡군도, 미크로네시아, 키리바티, 마셜군도, 파푸아뉴기니, 사모아, 솔로몬군도, 통가, 티모르-레스테, 투발루, 바누아투 등 11개 태평양국가(Pacific countries)들은 실적기준평가제도(Performance-Based Allocation system: PBA)를 적용할 때 별도로 책정된 ADF 자금지원 풀(전체의 4.5%)을 놓고 별도로 경쟁하게 된다.

2007년 8월 현재 태평양국가를 제외한 ADF 적격국 중 ADF-only 국가는 캄보디아, 키르키즈공화국, 라오스, 네팔, 타지키스탄, 부탄, 몰디브, 몽골 등 8개국이고, Blend 국가는 아르메니아, 아제르바이잔, 스리랑카, 우즈베키스탄, 방글라데시, 파키스탄, 베트남 등 7개국이다.

(2) 아시아개발기금 용자 조건

ADF의 용자는 무이자와 무상공여가 있다. 무이자 조건이고 프로젝트 용자의 경우에 상환기간은 거치기간 8년을 포함하여 32년이다. 거치기간 동안에는 연 1%의 수수료를 부과하고 이후 상환기간 동안에는 1.5%의 수수료를 부과한다. 프로그램 용자의 경우에는 상환기간이 24년이며 나머지 조건은 프로젝트 용자와 동일하다.

ADF의 무이자 용자는 지원조건이 매우 양허적임에도 불구하고 최빈개도

국이나 분쟁종식국의 경우에는 원금만 갚는 형태의 자금지원도 상환이 어려운 사례가 종종 발생한다. 이에 ADB는 무상공여(grant)제도를 도입하여 프로젝트용자/프로그램용자의 형태로 최빈개도국의 빈곤감축을 위해 사용하고 있다. 아시아개발은행은 2001~2004 회계연도에 제공되는 ADF 자금 지원의 최대 21%까지를 무상공여하고 이 중 약 3%는 무상기술지원 제공을 위해 설립된 기술지원특별기금(Technical Assistance Special Fund: TASF)의 재원으로 활용하고 있다.

<표 IV-1> 아시아개발은행의 용자 승인액 추이

연도	프로그램용자 (ADF 무상지원 포함)		프로젝트용자 (ADF 무상지원 포함)		총계 백만 달러
	백만 달러	%	백만 달러	%	
1999	1,694	34.34	3,239	65.66	4,933
2000	1,102	19.74	4,480	80.26	5,582
2001	1,583	29.65	3,755	70.35	5,338
2002	1,702	30.08	3,955	69.92	5,657
2003	1,139	18.73	4,945	81.27	6,084
2004	1,121	22.25	3,917	77.75	5,039
2005	1,143	19.04	4,863	80.96	6,007
2006	3,204	41.83	4,456	58.17	7,661
2007	2,521	23.73	8,103	76.27	10,624

자료: Asian Development Bank, *Annual Report 2007: Volume 2* (Manila, 2007).

다. 아시아개발은행의 협조용자

ADF는 용자재원 부족을 보충하기 위해 1970년부터 협조용자(co-financing) 제도를 도입하고 있다. 협조용자는 국제개발금융기구의 부족한 재원을 보충하기 위해서 원조국의 공적 자원(official sources)뿐 아니라 민간상업은행, 신탁회사, 보험회사 등 상업재원(commercial sources)과도 파트너를 이루기도 한다. 협조용자는 파트너의 성격에 따라 원조국의 공적재원과 공동으로 개도국에 대한 자금지원을 하는 경우는 공적 협조용자(official co-financing),

민간부문과 하는 경우는 민간협조융자(private co-financing)로 구분된다. 협조융자에 적용되는 금리는 공적재원의 경우는 대부분 양허성이나, 상업재원은 국제금융시장의 금리를 적용한다.

협조융자는 그 협력 형태에 따라 공동협조융자(joint co-financing)와 병행협조융자(parallel co-financing)로 구분된다. 공동협조융자의 경우에는 프로젝트의 선정, 평가, 집행, 감독 등은 국제개발은행의 책임 하에 시행하고 협조융자자도 원하면 일부 참여는 가능하다. 공동협조융자의 경우는 프로젝트 전반에 걸쳐 국제개발은행과 협조융자자가 서로 협의하여 업무를 분담하거나 공동으로 수행하지만, 협조융자자가 자금만 지원하고 프로젝트에 직접 참여하지 않는 경우도 있는데, 이 때는 국제개발은행이 사업추진상황에 관한 보고서를 협조융자자에게 정기적으로 보내게 된다. 이 경우 협조융자자금은 국제개발은행에 신탁기금을 설치하여 국제개발은행이 운용하며, 구매조달(procurement)도 국제개발은행의 정책과 지침에 따라 시행한다.

병행협조융자의 경우에는 프로젝트의 선정, 집행, 평가, 감독 시에 국제개발은행과 협조융자자가 서로 협의한다. 하지만 각각의 사업 부분을 독자적으로 수행하게 되면, 협조융자자금도 국제개발은행에 위탁하지 않고 수원국에 협조융자자가 직접 제공한다. 따라서 이 경우에는 신탁기금을 설치할 필요가 없으며, 구매조달도 협조융자자가 정한 정책과 지침에 따라서 시행하게 된다.

라. 아시아개발은행의 기술지원 형태

ADB는 역내 개발도상국의 경제개발 능력을 제고하고 융자활동을 보완하기 위해 사업계획의 수립·집행, 자문용역 및 학술연구 등의 분야에 무상·유상 또는 유무상 혼합 형태로 기술지원을 제공하고 있다.

유상재원에 의한 기술지원은 OCR, ADF 등의 자체 재원, ADB 주선 또는 협조융자 형식에 의한 외부재원으로 이루어지는데, 유상지원의 경우 융자조건은 일반재원(OCR) 및 아시아개발기금(ADF)의 융자조건을 준용하고 있다.

무상재원에 의한 기술지원은 TASF, 일본특별기금(Japan Special Fund:

JSF), 일반재원 이전분 및 선진회원국이나 UNDP 등으로부터의 양자간 또는 다자간 공여재원 등으로 이루어진다. TASF는 아시아 역내 개도국에 대한 무상기술지원을 위해 특별기금 운영기준에 의거하여 1968년에 설치되었다. JSF는 역내 개도국에 대한 기술이전 및 산업구조 조정을 촉진할 목적으로 일본 정부와의 협정에 따라 ADB가 위탁관리하는 형태를 취하고 있다. ADB에서는 기본적으로 신탁기금을 개별적으로 설치 운영하지 않고 각국의 기여금을 수탁하여 하나의 큰 신탁기금으로 통합적으로 운영하고 있으며, 전액 비연계성(untied) 신탁기금이다.

<표 IV-2> ADB 기술지원의 형태

구분	지원대상	비고
사업준비 기술지원	개발예정사업의 예비조사, 기초조사, 타당성조사 및 세부 기술계획 수립 등 사업준비단계에 소요되는 전문용역비를 지원	15만 달러 이하는 무상지원하며 동 초과분은 용자 승인 후에 프로젝트용자에 포함
사업집행 기술지원	개발사업의 구체적인 집행과정에서 입찰평가, 공사감리, 현지 인력의 훈련, 개발사업 전담기관의 집행능력 제고 등과 관련한 기술 및 자문용역 비용지원	별도의 승인을 얻은 자문 용역비를 제외하고 기타 기술용역비 등은 프로젝트 용자에 포함
자문용역 기술지원	특정 개발사업과 관계없이 경제개발기관 설립이나 기능보강, 경제개발관련 연구활동, 경제개발 종합계획이나 부문계획 수립 등과 관련한 자문비용을 지원	역내 최빈개도국을 대상으로 대체로 무상지원
학술연구 기술지원	역내국간의 경제협력과 기술이전을 촉진하기 위한 각종 연구, 회의 및 세미나, 연수활동, 역내 개도국 정책입안자와 의견교환 등 학술 및 연구 활동에 대한 지원	전액 무상지원

자료: 한국은행, 『국제금융기구가 하는 일』.

마. 아시아개발은행의 자금지원 집행절차

아시아개발은행의 자금지원 집행절차도 세계은행과 크게 다르지 않으므로 여기서는 간략하게 살펴보기로 한다. 세계은행 프로젝트가 국가지원전략(Country Assistance Strategy: CAS)으로 시작하여 사후평가로 마무리되

는 것처럼 아시아개발은행 프로젝트는 국가파트너십전략(Country Partnership Strategy: CPS)로 시작하여 사후평가로 프로젝트 주기(project cycle)가 마무리된다. CPS는 ADB이 수원국 정부와 긴밀한 협조 하에 작성되며, 작성과정에서 시민사회, NGOs, 주요 지원기관들과도 협의한다. 모든 CPS는 작성 후 ADB 웹페이지에 공개한다.

(1) 사업 준비(preparation)

이 과정은 프로젝트를 발굴(identification), 준비(preparation), 실사(examination)하는 과정을 포함한다. ADB는 이 과정을 지원하기 위하여 프로젝트(프로그램)준비기술지원(project/program preparatory technical assistance: PPTA)이라고 불리는 무상지원(grant)제도를 운영하고 있다. 프로젝트 준비가 끝나면 ADB는 프로젝트 개요를 담은 프로젝트정보문서(project information document: PID)를 ADB 웹페이지에 공개한다.

ADB는 대부분 컨설턴트를 고용하여 수원국 정부와 함께 프로젝트 타당성조사를 수행하도록 한다. 컨설턴트의 최종 조사보고서는 ADB, 수원국 정부, 컨설턴트가 모여 점검한다. 이 과정에서 ADB와 수원국 정부는 사업을 실제로 수행할 정부 기관(executing agency)을 선정하게 된다.

프로젝트가 발굴, 준비되면 ADB는 자료조사출장과 심사출장을 통해 프로젝트 타당성을 분석한다.

(2) 심사(appraisal)/승인(approval)

이 단계에서는 프로젝트 실사에 이어 ADB 심사출장팀이 본격적인 분석에 들어간다. 긍정적인 결과가 나오면 출장팀은 프로젝트 제의보고서를 작성하고 수원국 정부와의 협의를 위한 용자협약 초안도 작성한다. 이 문서들은 수원국 정부를 포함한 관계기관에 회람된다. 모든 피드백이 종합되면, 수원국 정부는 ADB와 정식 협의과정에 들어가게 된다.

수원국 정부와의 협의가 완료되면 ADB는 용자제안서(Report and Recommendation of the President: RRP)를 ADB 상임이사회에 제출한다. 상임이사회가 이를 승인하면 용자제안서와 부속된 법률문서들은 ADB 웹페이지에 게시된다. 이후 ADB 총재와 수원국 대표가 용자문서에 서명한다.

용자협약이 실제로 발효되기 위해서는 법률적, 기술적인 조건이 충족되어야 한다. 일반적으로 이러한 과정에 약 90일이 소요된다.

(3) 실시(implementation)

ADB가 지원하는 프로젝트는 수원국 정부가 지정하는 실행기관(executing agency)에 의해 실시된다. 구매조달을 위한 서류 작업, 프로젝트 시행을 위한 제반 준비, 프로젝트 컨설턴트 고용 등에는 상당한 시간이 걸린다. 그래서 ADB는 프로젝트 협의/승인(서명 이전) 단계에서 이러한 준비작업을 미리 해둘 것을 권장한다. ADB는 프로젝트 실시 상황을 감독출장을 통해 모니터링하고 개발목표가 달성되는가를 감독하고 자금을 일정에 따라 지급한다.

(4) 평가(evaluation)

일반 프로젝트가 완료되면 ADB는 프로젝트완료보고서(project completion report)를 기술지원 프로젝트가 완료되면 기술지원완료보고서(technical assistance completion report)를 작성한다. 프로젝트의 실시 단계에서의 경험을 주로 담게 되는 이 문서는 통상 프로젝트 완료 후 12~24개월 안에 작성된다.

이외에도 프로젝트/프로그램성과평가서(Project / Program Program Evaluations)가 작성되며, 부문별 용자나 국가 전체를 대상으로 하는 용자의 경우에는 부문지원프로그램평가서(Sector Assistance Program Evaluations)나 국가지원프로그램평가서(Country Assistance Program Evaluations) 등이 작성된다.

바. 아시아개발은행의 실적기준배분제도

ADB의 PBA는 2001년 아시아개발기금의 재원조달을 위한 제8차 출연(2001~2004)을 준비하기 위한 원조국회의를 계기로 도입되었으며, 이후 2004년에 성과배분액 결정 공식 등이 대폭 개정되면서 본격적으로 실행되고 있다.

ADB는 2005년 시작된 다자간 개발은행간 업무협조에 따라 IDA, 아프리

카개발은행(African Development Bank: AfDB) 등과 PBA 개선방식을 매년 협의하고 있다. 2005년부터 ADB는 세계은행(IDA)의 ‘성과기준과 성과평가 가이드라인’(performance criteria and performance assessment guidelines)을 사용하고 있으며, ADF 지원가능 개도국의 국가실적성과평가(CPA) 점수를 공개하고 있다. CPA 점수는 인구가 100만 명 이상인 ADF 적격국은 매년, 그 외 국가는 2년에 한번 산정한다. 아시아의 경우에는 ADF 적격국가간 인구 차이가 심하기 때문에 ADF 자금배분공식은 세계은행(IDA)의 경우보다 인구의 비중을 상대적으로 낮게 산정하고 있다.

아시아개발은행의 빈곤국에 대한 양허성 자금 재원인 ADF 자금을 각국에 배분하는 데 기준이 되는 성과배분액 결정 공식은 정책 및 제도성과 평가 점수(Country Policy and Institution Performance Rating: PIR), 지배구조점수(Governance Rating: GR), 포트폴리오점수(Portfolio Rating: PR), 인구, 1인당 GNI 등 5가지 지표를 가중평균하여 계산한다.

$$\text{성과배분액} = \frac{[\text{PIR}]^{0.7} \times [\text{GR}]^{1.0} \times [\text{PR}]^{0.3} \times (\text{인구})^{0.6} \times (\text{1인당GNI})^{-0.125}}{[\text{PIR}]^{0.7} \times [\text{GR}]^{1.0} \times [\text{PR}]^{0.3} \times (\text{인구})^{0.6} \times (\text{1인당GNI})^{-0.125}}$$

PIR는 경제 운용, 경제구조 정책, 사회 통합·평등 정책 등 3 평가부문, 11 세부기준에 대한 수원국의 정책 및 제도체계를 평가한다. 각 11개 세부평가항목에 대해 1점(최하)에서 6점(최상)까지 0.5점 단위로 점수를 부여한 후 이를 가중 평균하여 전체 점수를 산정한다. 3개 평가부문의 가중치는 동일하게 33.33%이고 각 평가부문에 속해 있는 세부 평가항목의 가중치는 세부항목의 수에 따라 다른데, 세부평가항목이 3개이면 각 항목은 11.11%의 가중치, 5개이면 각각 6.67%가 된다.

<표 IV-3> ADF의 정책 및 제도성과평가 항목

평가 부문	세부 평가 항목	가중치
경제 운용 (Economic Management)	1. 거시경제정책 관리 2. 재정정책 3. 외채관리	33.3%
경제구조 정책 (Structural Policies)	4. 무역 5. 금융 6. 기업 규제 환경	33.3%
사회 통합·평등 정책 (Policies for Social Inclusion/Equity)	7. 성평등 8. 공적 재원 사용의 형평성 9. 인적자원 육성 10. 사회보호 및 노동 11. 환경보전 정책 및 제도	33.3%

자료: Asian Development Bank, *Refining Performance-Based Allocation*, paper presented at the Asian Development Fund (ADF) X Donors' Meeting, Manila, 2007.

GR는 아래 공공부문 관리 및 제도에 관한 5개 항목을 1~6점으로 평가한 뒤 평균한 값이다.

<표 IV-4> ADF의 지배구조평가 항목

평가 항목	가중치
1. 재산권 및 법에 기초한 지배구조 2. 예산 및 재정 관리의 질적 수준 3. 세수 확보의 효율성 4. 행정의 질적 수준 5. 공공부문의 투명성, 책임성, 부패 정도	각각 20%

자료: Asian Development Bank, *Refining Performance-Based Allocation*.

PR는 개발프로젝트와 프로그램 관리의 질을 평가하는 지표이다. ADF는 개별 수원국별 ADF 지원 사업 중 문제가 있는 위험프로젝트를 선별해 내고 동 프로젝트가 전체 프로젝트에서 차지하는 비율에 따라 1점(48~100%)에서 6점(0~2%)까지 0.5점 단위로 아래 표와 같이 점수를 배정한다.

〈표 IV-5〉 ADF의 위험프로젝트비율 실적 전환표

위험프로젝트 비율	점수	위험프로젝트 비율	점수
0~2%	6.0	28~32%	3.0
3~7%	5.5	33~37%	2.5
8~12%	5.0	38~42%	2.0
13~17%	4.5	43~47%	1.5
18~22%	4.0	48~100%	1.0
23~27%	3.5		

ADB는 ADF 수혜국의 성과배분액이 급격히 변동하는 것을 방지하기 위해서 연간 성과배분액의 변동은 지난 3년간 ADF 차입액 평균의 75%~125% 범위(collar) 내로 한정하고 있다.

2. 아시아개발은행의 개발지원 원칙 및 전략

가. 아시아개발은행의 장기전략체계⁴²⁾

아시아개발은행(ADB)이 2001년 최초로 작성한 장기전략체계(Long-Term Strategic Framework: LTSF)는 2001년에서 2015년 기간을 대상으로 ADB의 다양한 업무상 임무를 ‘빈곤축소’라는 단일 목표 하에 재구성하려는 시도였다. ADB는 LTSF(2001~2015)를 실행하기 위한 세부전략으로서 최초 5년간(2001~2005)에 적용될 제1차 중기전략(Midium-Term Strategy)도 작성하였다.

2006년에 제1차 중기전략에 대한 중간점검(mid-term review)을 실시하였고, 제2차 중기전략을 작성하기 시작하였다. 그런데 중간점검 결과, ADB는 아시아태평양지역은 5년 전에 전망했던 것보다 훨씬 빠른 속도로 변화하였다는 것을 인식하게 된다. 중국과 인도의 경이적인 경제성장으로 아태지역의 절대빈곤층은 역사상 유례없이 빠른 속도로 감소하였다. 그러나 소득

42) Asian Development Bank, *Strategy Paper: The Long-Term Strategic Framework of the Asian Development Bank (2008-2020)* Mania (2007)를 주로 정리하였다.

불균형과 자산불균형의 심화는 아태지역 빈곤의 성격을 변화시키고 있다. 급격한 경제성장은 환경문제를 야기하고 에너지와 광물자원의 고갈을 초래하여 빈곤층에 상대적으로 악영향을 미치고 있다. 세계화에 따른 지역통합과 경제통합은 아·태지역의 중소득 회원국의 국제자본시장 접근에 점차 긍정적으로 작용하고 있는 반면에, 저소득 빈곤국에게는 아직 혜택이 돌아가지 않고 있다. 그 동안 국제원조사회에도 상당한 변화가 있었다. 2005년 원조 효과성에 관한 파리선언이 채택되었고, 새로운 공적원조국들이 부상하기 시작하고 있다.

ADB는 이러한 상황변화를 반영한 새로운 LTSF를 수립하였다. 이 장기 전략체계는 2008년에서 2020년에 적용된다. ADB는 변화된 상황에서 ADB의 비교우위를 충분히 발휘할 수 있는 분야에 보다 집중적으로 지원하고 국제원조사회와의 파트너십을 더욱 강화함으로써 ADB의 개발정책의 효과를 극대화하기 위해 LTSF를 수정·보완하였다.

새로운 LTSF에 따라 ADB는 2020년까지 아시아-태평양지역에서 빈곤을 완전히 퇴치하고, 소외계층까지 포괄하는 성장과 환경적으로 지속가능한 성장을 추구하며, 지역통합을 적극 추진하는 장기 비전을 제시하고 있다.

나. 아시아개발은행의 빈곤축소전략⁴³⁾

1999년 ADB의 PRS를 발표하였다. PRS의 3가지 기둥은 친빈곤적이고 지속가능한 경제성장(pro-poor, sustainable economic growth), 포괄적인 사회개발과 양질의 거버넌스이다. 5년이 지난 2004년에 ADB는 2000년에 국제원조사회의 압도적인 지지로 공포된 새천년개발목표(MDG)를 반영하여 개발도상회원국의 빈곤축소노력에 대한 지원을 강화하기 위해 빈곤축소 전략을 점점·개선하였다. 개선된 PRS(enhanced Poverty Reduction Strategy)은 빈곤축소에 대한 보다 광범위하고 종합적인 접근방식을 채택하였다. ADB의 모든 업무는 직접적이든 간접적이든 빈곤축소에 기여해야 함을 확인하였다. ADB의 업무는 해당 국가의 빈곤축소전략에 확실히 연계되어야

43) Asian Development Bank, *Strategy Paper: The Long-Term Strategic Framework of the Asian Development Bank*를 주로 정리하였다.

하며, 원조공여기관간 원조절차 및 실행의 조화를 증시해야 하며, 빈곤축소 전략을 작성하는 과정에서 파트너십이 더욱 촉진되어야 한다. e-PRS는 또한 개발성과 관리와 능력배양에 대해 강조하고 있다.

최근 수십년 동안 아시아-태평양지역에서 빈곤은 상당히 축소되었다. 빈곤층의 절대적인 수는 1990년의 약 9억 명에서 현재는 약 6억 명 수준으로 감소하였다. 하지만 아직도 아시아 개발도상국 인구의 절반이 넘는 17억 명이 하루에 2달러 이하로 살아가고 있다. 아시아-태평양지역은 아직도 전세계 빈곤층의 약 2/3가 살고 있는 지역이다.

ADB는 2008년에서 2020년에 적용될 새로운 장기전략체계(전략 2020)를 수립하였다. ‘전략 2020’에서도 빈곤축소는 생활조건과 삶의 질의 향상과 병행하여 ADB의 가장 중점 과제이다. ‘전략 2020’의 장기적인 비전은 2020년까지 아시아-태평양지역에서 빈곤을 완전히 퇴치하는 것이다. 빈곤축소는 포괄적이고, 환경적으로 지속가능한 경제성장을 통해서 달성되며, 아태 지역의 경제협력과 통합의 가속화로 인해 더 촉진될 것이다. 그러나 경제성장이 빨라지더라도 소득불균형이 심화되면 성장에서 소외된 빈곤층이 계속 존재하게 된다. 경제개발과 사회개발은 포괄적이 되어야 한다. 전략 2020에 기반을 둔 빈곤축소의 성과를 모니터링하기 위해서 ADB는 매년 개발효과성 리뷰(Development Effectiveness Review)를 발간할 예정이다.

다. 아시아개발은행의 국가파트너십전략⁴⁴⁾

세계은행이 CAS을 모든 자금지원대상국 정부와 협의하여 작성하듯이, ADB는 CPS를 해당국 정부의 적극적인 참여 하에 작성한다. 이전에 ADB가 작성하던 국가지원계획(Country Assistance Plans: CAPs)이 2001년에 국가전략 및 프로그램(Country Strategy and Program: CSP)으로 발전하였고, 이어서 2006년 8월에는 CSP가 현재의 CPS으로 확장되었다.

CPS에는 ADB 지원대상국가의 개발관련 이슈와 제약조건을 명확하게 반영한다. CPS는 대상국의 개발우선순위와 빈곤축소프로그램에 대한 분석

44) Asian Development Bank, *Country Partnership Strategy Guidelines* (Manila, January, 2007)를 주로 정리하였다.

에 바탕을 두어야 하며 ADB의 전략적 우선순위와도 일치해야 한다. CPS는 해당국 개발의 제약조건을 제거하기 위한 주요 접근방안을 구체적으로 적시하고 국가파트너십전략의 목표를 명확하게 서술해야 한다. 또한 CPS는 성과를 중시하는 방향으로 작성되어야 한다.

CPS는 ADB가 해당국 정부는 물론 시민사회, NGO, 민간부문 및 다른 개발원조기관이 참여하는 과정을 통하여 작성되어야 한다. CPS는 일반적으로 해당 국가의 계획 작성 주기(대개 5년)에 맞추어 작성된다. CPS 준비 과정의 하나로서 ADB는 다양한 기초연구를 의뢰하여 그 결과를 CPS에 반영한다.

CPS가 작성된 후 3년이 되는 해에 ADB는 ‘CPS 중간점검보고서’를 작성하여 최초의 국가파트너십전략이 계속 유효한가를 점검한다. 필요한 경우에는 전략에 수정도 가해진다. CPS 모니터링 작업의 일환으로 ADB는 매년 국가업무비즈니스플랜(Country Operations Business Plan: COBP)을 작성하고 국가포트폴리오점검출장(Country Portfolio Review Missions: CPRMs)을 통하여 CPS 수행성과를 점검한다.

CPS 주기가 마무리되면 해당국 담당팀과 ADB의 업무평가국(Operations Evaluation Department)은 별도로 CPS에 대한 평가를 시행하며 그 결과와 교훈은 다음 CPS 작성시 반영된다. 해당국 담당팀은 CPS 주기의 마지막 단계이면서 다음 CPS 주기가 시작되기 전에 CPS 완료보고서(CPS completion report)를 작성한다. 업무평가국은 포괄적인 국가지원프로그램 평가(Comprehensive Assistance Program Evaluation: CAPE)를 작성한다. CAPE는 ADB 상임이사회에 보고된다. ADB 직원은 CAPE를 향후 CPS 작성에 참고하게 된다.

라. 아시아개발은행의 ‘개발성도가 낮은 국가’에 대한 대응전략

ADB는 세계은행이 LICUS라고 부르는 소위 ‘취약국가’(failed states)를 ‘개발성도가 낮은 국가’(Weakly Performing Countries: WPCs)로 달리 부르고 있다. ‘개발성도가 낮은 국가’의 개념과 측정은 OECD의 DAC, 세계은행, 호주 국제개발처(AusAID), 영국의 국제개발국(DFID) 등에서 개발된 측정

방식을 적절히 활용하고 있다.

ADB는 양허성 자금지원을 위한 ADF 재원을 객관적이고 효율적으로 배분하기 위한 ADB의 PBA에서 산출되는 CPA 점수가 최근 3년 중 2년 이상 하위 40%에 미달한 국가를 WPCs의 판단 기준으로 삼고 있다.⁴⁵⁾ 또한 분쟁국이거나 분쟁종식국도 WPCs에 포함시키고 있다. 이 기준을 최근 PBA에 적용하면 아시아에서는 12개 국가가 잠정적으로 대상이 될 수 있다. 이들 국가는 아프가니스탄, 미크로네시아연방, 키리바티, 라오스, 네팔, 파푸아뉴기니, 마셜군도, 솔로몬군도, 스리랑카, 타지키스탄, 동티모르, 바누아투 등이다.⁴⁶⁾ 그런데 ADB는 WPCs 명단을 내부적으로만 사용하고 이를 외부에 공식적으로 발표하지는 않을 계획이다.

ADB가 비록 WPCs를 규정할 때 PBA를 기준으로 하고 있지만, ADB는 실적 점수가 변동하였다고 해서 그 국가의 취약성이나 낮은 개발성도가 즉각적으로 사라지는 것은 아니라고 본다. 따라서 개발성도가 소폭 개선되어 기준점을 상회했다고 해서 WPCs에서 즉각적으로 제외되는 것은 아니다. 마찬가지로 ADB는 각 국가 담당자들에게 WPCs로 규정되지는 않았지만 상당히 취약한 개발성도를 시현하고 있는 국가의 경우에도 WPCs에 적용되는 원칙과 수단을 적용하도록 권장하고 있다.

ADB는 WPCs에 대한 개발지원 프로그램이 효과를 나타내기 위해서는 이들 국가가 개발지원에 있어서의 주인의식을 가지는 것이 중요하다고 판단하고 있다. 주인의식을 강화하기 위해서는 원조수용능력을 확충하는 것이 필요하다. 이를 위해서 ADB는 기술지원과 무상지원을 확대하기로 하였다. 또한 협조용자를 통해 파트너십을 강화하기로 하였다. 동시에 ADB는 WPCs의 개발성도를 제고하기 위한 접근방식을 계속 점검하여 개별 국가에 적합한 대응전략을 마련하기 위해 지속적으로 노력하기로 하였다.

45) 영국 국제개발국(DFID)의 기준은 세계은행의 IDA 지원대상국 중 국가정책 및 제도평가(CPIA) 점수가 하위 40%에 들어가는 국가들이다.

46) 미얀마는 현재 ADF 지원대상국이 아니다.

제 5 장

유엔개발그룹의 개발 지원 체계 및 전략

다자간 개발기구의 체계 및 활동



제5장

유엔개발그룹의 개발지원 체계 및 전략

1. 유엔개발그룹의 개발지원 체계

가. 유엔개발그룹의 조직

유엔개발그룹(UN Development Group: UNDG)은 개발에 대한 역할을 맡고 있는 유엔의 기금, 프로그램, 기관, 부서 그리고 사무소의 연합체로 구성되어 있다. UNDG의 일반적인 목적은 새천년개발목표(Millennium Development Goals: MDG)를 포함하여 국제적으로 동의된 개발목표를 달성하기 위해 노력하는 국가에게 보다 더 밀접하고 효과적이며 능률적인 지원을 하는 데 있다.

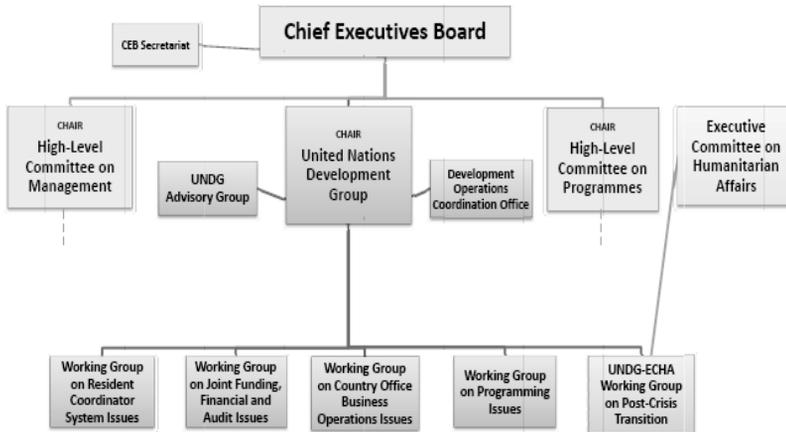
UNDG는 1997년 사무총장에 의해 설립된 이래로 유엔개발활동을 조정·조화·정렬시키기 위하여 체계 전반에 미치는 가이드라인을 고안하고 있다. UNDG는 국가 차원에서 유엔개발체계를 강화하고, 미래의 도전에 대처하기 위해 그것을 준비하며, 총회와 같은 유엔 통치기구로부터의 위임에 따라 운영되는 것을 확실하게 하고 있다.

UNDG는 유엔 상주조정관체계(Resident Coordinator System: RCS)를 강화하고 유엔 조직들이 더 새롭고 나은 방식으로 함께 일하도록 지원함으로써 유엔 프로그램과 정책 조연의 영향을 증가시키는 데 있어서 시너지 효과를 만들어내고 있다. 조정 개발 방식은 국가적 계획과 우선사항에 대한 보다 더 전략적인 지원을 증진시키며, 개발 방식을 더 효과적이게 하고 정부의 처리 비용이 감소토록 한다. 이는 유엔이 각 국가들과 보다 밀접하고 신뢰할 수 있는 파트너가 되도록 한다.

(1) 유엔 체계내 유엔개발그룹

UNDG는 광범위한 조정과 협력을 조장하고 유엔 체계의 조직들이 맞부딪히는 관리 이슈들을 진전시키는 유엔 집행이사회(Chief Executives Board: CEB)의 3대 중심축 중 하나이다. CEB는 사무총장의 지도 아래 정상적인 기초 위에서 유엔 조직의 집행부를 관할한다. CEB 구조 내에서, 관리를 위한 고위급 위원회가 체계 전반의 행정적이고 관리적인 문제를 다루고, 프로그램을 위한 고위급 위원회가 세계적 정책 이슈들을 취급하며, UNDG가 국가 차원의 사업에 초점을 맞추면서 개발을 위한 집행 활동을 맡는다.

<그림 V-1> 유엔 집행이사회(CEB)의 UNDG 구조



유엔개발계획(UN Development Programme: UNDP)의 행정관은 UNDG의 의장직을 담당한다. UNDG 의장은 사무총장과 CEB에게 UNDG 사업계획의 집행 상황과 RCS의 관리에 관해서 보고한다.

유엔개발업무조정사무소(UN Development Operations Coordination Office: DOCO)는 UNDG를 위한 기술적 지원 단위이다. DOCO는 본부 차원의 UNDG 토론과 국가 차원의 유엔개발체계 사업의 연계를 가능케 하고, UNDG가 국가 사무소를 위한 체계 전반의 협정, 정책 그리고 지침을 준비하도록 지원한다.

(2) UNDG 회원

전체 UNDG 회원 수는 28개까지 증대하였고, 여기에 5개의 업저버가 있다. UNDG는 MDG를 달성하기 위한 국가 차원의 조정과 관련한 이슈들을 결정하기 위해 매년 적어도 3회 이상 회합한다.

<표 V-1> UNDG 회원단체 담당자

2008년 8월 현재

기 관	담당자	Fax	이메일
Chair	Mr. Kemal Dervis	906-5778	kemal.dervis@undp.org
UNFPA	Ms. Thoraya Obaid	297 4911	obaid@unfpa.org
UNICEF	Ms. Ann M. Veneman	326 7758	aveneman@unicef.org
WFP	Ms. Josette Sheeran	(39 06) 6513 2834	josette.sheeran@wfp.org
UNDP	Mr. Ad Melkert	906-5778	ad.melkert@undp.org
OHCHR	Ms. Navanethem Pillay	(41 22) 917 9012	npillay@ohchr.org
WHO	Dr. Margaret Chan	41 22) 791 4846	chanm@who.int
UNESCO	Mr. Koichiro Matsuura	(33-1)4568 5554	matsuura@unesco.org
FAO	Mr. Jacques Diouf	(3906) 5705 5572	Janet.Went@fao.org
UNIDO	Mr. Kandeh Yumkella	(43-1) 2633011	k.yumkella@unido.org
ILO	Mr. Juan Somavia	(41-22) 7998533	somavia@ilo.org
DESA	Mr. Sha Zukang	963-5958	sha@un.org
UNDPi	Mr. Kiyotaka Akasaka	963-2912	akasaka@un.org
UNOPS	Mr. Jan Mattsson	457-4030	janm@unops.org
UNAIDS	Dr. Peter Piot	(41 22) 791 4179	piotp@unaids.org
UNCTAD	Mr. Supachai Panitchpakdi	(41 22) 907 0042	supachai.panitchpakdi@unctad.org
UN-HABITAT	Ms. Anna Tibaijuka	(254 2) 623 919	execdir.habitat@unhabitat.org
UNIFEM	Ms. Joanne Sandler	906-6643	joanne.sandler@unifem.org
UNODC	Mr. Antonio Maria Costa	(43 1) 2600 ext 5866	antonio.maria.costa@unvienna.org
IFAD	Mr. Lennart Båge	(39 06) 504 3463	l.bage@ifad.org
Regional Commissions	Mr. Bader Al-Dafa	(9611) 98 1301	aldafa@un.org
	Mr. Abdoulie Jannah	(2511) 155144 16	abdoulie.jannah@uneca.org
	Mr. Jose Luis Machinea	(562) 208 1801	jlmachinea@eclac.cl
	Ms. Noleen Heyzer	(662) 288 1000	heyzer@un.org
	Mr. Marek Belka	(4122) 917 0036	marek.belka@unece.org
SRSWCAC	Ms. Radhika Coomaraswamy	963 0807	coomaraswamy@un.org
UNHCR	Mr. Antonio Guterres	(4122) 7397346	antonio.guterres@unhcr.org
UNEP	Mr. Achim Steiner	(2542) 62 4275	achim.steiner@unep.org
OHRLLS	Mr. Cheick Sidi Diarra	(212) 963-9078	diarrac@un.org
USG-Special Adviser on Africa	Mr. Cheick Sidi Diarra	(212) 963-9078	diarrac@un.org
UN World Tourism Organization	Mr. Francesco Frangiali	(34 91) 571 3733	ffrangiali@world-tourism.org
World Meteorological Organization	Mr. Michel Jarraud	(917)367-9868	mjarraud@wmo.int
International Telecommunications Union	Mr. Hamadoun I. Touré	(41 22) 730 5137	sgo@itu.int

**World Bank	Mr. Jim Adams	(202) 473-6970	jadams2@worldbank.org
**UNFIP	Mr. Amir A. Dossal	963 1486	dossal@un.org
**OCHA	Mr. John Holmes	963 8949	holmes@un.org
**Spokesman for the Secretary-General	Ms. Michel Montas	963 7055	Montas@un.org
**Director, Office of the Dep. Sec-General	TBD-	963 8845	

** 옴저버 자격

나. 유엔개발그룹의 거버넌스 구조

UNDG는 총회, 집행위원회, UNDG 그룹, RC 이슈그룹, 실행그룹, 지역책임자팀(Regional Directors Teams: RDTs) 등에 의해 거버넌스 구조를 이루고 있다.

(1) 총회

총회는 1945년 유엔 헌장에 의해 설립된 이래 주요 심의, 정책입안, 대표 기능을 담당하는 기구로서 중심적인 지위를 차지하고 있다. 총회는 유엔의 총 192개 회원으로 구성되어 있기 때문에, 국제적 이슈에 대한 다양한 스펙트럼 속에 다자간 토론이 이루어지는 독특한 포럼을 가능하게 한다. 총회는 매년 9월부터 12월 사이에 정기적으로 개최되고 그 외에도 요구에 따라 개최된다.

총회는 경제재정위원회(제2위원회)를 통해 UNDG의 사업과 그 회원들을 감독한다. 경제재정위원회는 거시경제적 정책 문제, 개발을 위한 재무, 지속 가능한 개발, 인간정주, 빈곤퇴치, 세계화와 상호의존, 개발을 위한 실행 활동, 개발을 위한 정보통신기술 등과 같은 경제성장과 개발에 관한 이슈들을 다룬다.

유엔 총회는 제2위원회를 통해서 유엔 체계의 발전을 위한 실행 활동에 대해 3년 단위의 포괄적 정책 리뷰(Triennial Comprehensive Policy Review of Operational Activities for Development of the UN System: TCPR)⁴⁷⁾를

47) TOPR는 유엔의 개발을 위한 실행활동에 대한 3년 단위의 포괄적 정책 리뷰로서 유엔의 실행활동에 대한 모니터링과 평가를 위한 중요한 수단이다.

실시한다. 이 결의안들은 개발 협력을 위한 핵심 체계 전반의 정책 지향과 유엔 체계에서의 국가 차원의 방식을 수립하는 유엔 총회와 그러한 정책이 집행되도록 확실하게 하기 위해 유엔 체계에 대한 조정과 지침을 제공하는 경제사회이사회에 의해 규정된 요구에 대한 대응이다. TCPR는 3년 단위로 결정되고 통합된 장기전망으로 유엔 개발지원의 역할을 고려할 기회를 제공하고 있다. 유엔 총회는 TCPR를 통해서 UNDГ의 사업을 지원하기 위한 공식적인 정부간 요구를 마련한다.

(2) 경제사회이사회

유엔 경제사회이사회(Economic & Social Council: ECOSOC)는 14개 특별 기관, 10개의 기능 위원회 그리고 5개의 지역 위원회들의 경제적·사회적 업무 및 관련 작업을 조정하기 위한 주요 기구로서 유엔 현장에 따라 설립되었다. 또한 경제사회이사회는 11개의 유엔 기금과 프로그램으로부터 보고를 받고 있다. 이는 경제적·사회적 이슈를 토론하고 소속 국가들과 유엔 체계에 대한 정책 권고를 형성하기 위한 중심 포럼으로 기능하고 있다.

(3) UNDГ 집행위원회

UNDГ 집행위원회(Executive Committee)는 창설멤버로 이루어져 있다. 창설멤버는 유엔 사무총장에게 직접 보고하는 네 기금과 프로그램, 즉 유엔 아동기금(UN International Children's Emergency Fund: UNICEF), 유엔인구기금(UN Population Fund: UNFPA), 세계식량계획(World Food Programme: WFP)과 UNDP로 이루어져 있다. 인권고등판무관은 위원회의 발언권을 가진 멤버이다. 집행위원회는 기금과 프로그램의 작동 방식의 개선에 초점을 맞추고 있고 UNDГ의 메커니즘을 관리하고 있다. UNDP 행정관이 위원장이 되어 격월로 회의를 개최하고 있다.

다. 유엔개발업무조정사무소

UNDOCO는 UNDГ와 그 집행위원회의 결정에 따라 이슈, 정책 그리고 지침들을 준비하기 위해 소속 기관들과 일하고 있는 UNDГ의 사무국이다.

또한 UNDOC은 RC를 선발하는 과정과 RC 지원기금의 할당과 모니터링을 포함하여 134개 국가에서 가동 중인 RCS를 지원하는 행정적 단위이다. UNDOC은 유엔개발팀(UN Development Team: UNCT)의 능력을 개발하고 유엔개발팀에 대한 감독을 수행하기 위해 소속 멤버의 지역적인 조직들과 함께 작동하고 있다. 또한 UNDOC은 집행위원회 기관들로부터 후원되는 선임보좌진과 함께 UNDP에 의해 관리되고 기금이 조성된다.

DOCO의 많은 업무는 기금조달, 정책지도와 훈련을 수반하는 RCS를 지원하고 강화하는 데 초점이 맞춰져 있다. DOCO는 RC에게 어떻게 국가 프로그램을 더 효율적이고 효과적이며 국가적 우선사항과 일치시킬 것인가와 조정 메커니즘을 효율적으로 작동할 것인가에 관해 조언한다. DOCO는 유엔국가 조정기금을 관리하는데, 이는 RC들에게 조정의 능력을 개선시키는 자원을 제공한다.

DOCO는 UNDG가 커뮤니케이션과 IT 체계, 인적 자원, 조달, 재무 규정과 규칙, 표준화된 회계감사와 재무 보고, 감가상각, 파트너 조직에 대한 자금조달과 같은 영역에서 국가사무소의 실행을 위해 필수적인 단순화되고 조화된 정책과 절차를 발전시키고 이끌어내는 것을 도와주고 있다.

DOCO는 전환 국가에서 RC 사무소와 UNCT들이 실행하는 데 특별히 목표로 한 지원을 제공하고 있다. 위기와 분쟁이후에 대한 전문가들은 UNCT들이 분쟁이후 요구의 평가를 처리하고 전환적 설정목표의 체계를 발전시키며, 전략적 계획의 실행에 착수하고 전환을 위한 재무 메커니즘을 발전시키도록 도와주고 있다. DOCO는 국가적 상황과 이용가능한 자원에 의존함으로써 전략적 계획, 조정, 모니터링과 평가 그리고 기부자 관계에서 RC 사무소의 참모의 능력을 증대하는 전환 자금을 제공할 수 있다.

DOCO는 유엔 본부에서 UNDG의 업무를 위한 기술적 지원을 제공하고 있다. DOCO 참모는 유엔 CEB에 의해 이루어지는 결정을 위한 체계 전반의 이슈, 정책 그리고 지침을 준비하는 데 있어 UNDG 회원들과 함께 일하고 있다. DOCO는 부국장이 책임자인 네 가지 주제에 따른 클러스터로 조직되어 있다.

라. UNDG 실행그룹

UNDG의 5개 실행그룹들은 UNCT에 대해 일관성, 최신성, 고품질, 수요자 중심의 지침을 제공함으로써 국가 차원에서 개발의 실행이 효과적으로 실행될 수 있게 지원하고 있다. 실행그룹들은 권고를 제공하고, 기존 지침 문서를 새롭게 하며, 새로운 지침이 나올 때까지 지원과 피드백을 제공한다.

RCS 이슈에 관한 실행그룹(Working Group on Resident Coordinator System Issues: WG-RCSI)은 RC와 UNCT 관리자와 실무진들의 기술성, 효과성 그리고 책무성을 강화하는 데 초점이 맞춰진 도구와 지침을 발전시킨다. 또한 이는 RC들과 UNCT 팀원 사이의 관계를 개선시킨다.

WG-RCSI는 UNCT가 프로그램 국가에 상주하지 않는 기관들을 포함하여 유엔의 모든 자원과 전문기술을 동원하도록 도와준다. 그것은 관리와 실행 지침을 통해 RC와 UNCT 사이의 일관성 있는 동학을 증진시킨다. 그것은 UNDG에게 주요한 정책결정에 관한 제안과 UNDG 관리 지침 문건에 들어갈 RC 이슈에 관한 지침에 대해 제안을 제시한다. 그것은 RC의 조정된 지원과 UNCT의 성과 평가 과정을 통해 RC와 UNCT 회원 간의 상호 책무성을 촉진시킨다. 그것은 RC의 평가, 선발, 모집과 훈련을 지원한다. 이 같은 작업은 자격 있는 RC의 능력을 개선하고 확대하며, 한 RC로부터 다른 RC로의 인계 계획을 촉진하는 것을 도와준다.

공동자금조달, 재무와 회계 문제에 관한 실행그룹(Working Group on Joint Funding, Financial and Audit Issue)은 국가 차원에서의 공동 자금조달, 재무, 회계감사의 효과성과 조화성을 향상시키는 데 초점을 두고 있다.

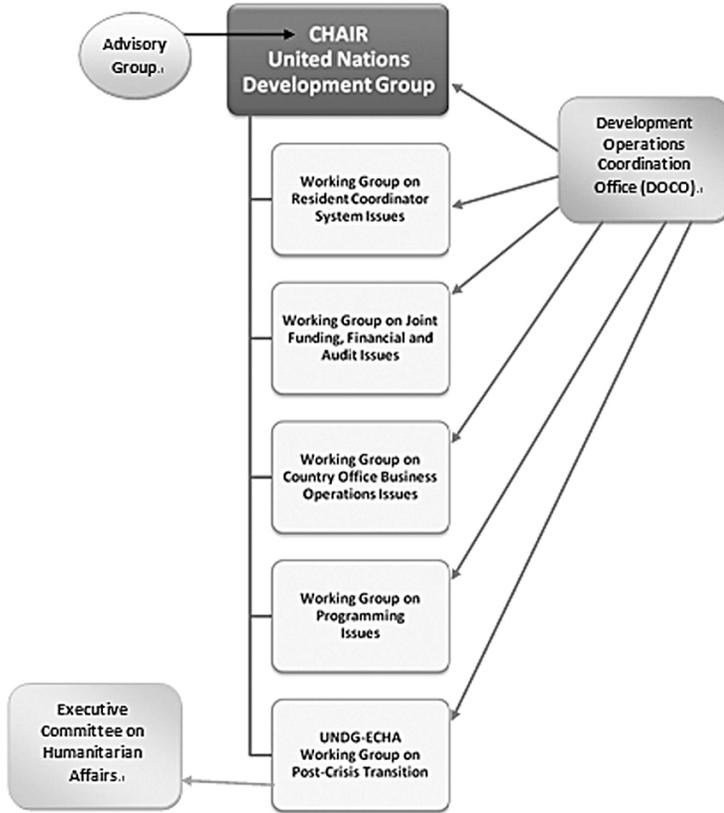
국가사무소사업업무(Working Group on Country Office Business Operations : COBO)에 관한 실행그룹은 UNCT가 인적 자원, 정보통신기술, 조달, 공공 재산, 변화 관리 지원의 이전, 현금이전에 대한 조합된 접근(Harmonized Approach to Cash Transfers: HACT) 집행 같은 영역에서 그들의 사업실행을 조화시키고 단순화시키도록 도와준다. 사업운영을 조화시키고 단순화하는 것은 효율성을 증대시키고 간접 경비를 축소시킬 수 있다.

프로그래밍 이슈에 관한 실행그룹(Working Group on Programming Issues: WGPI)은 UNCT 프로그램 제휴의 품질과 효과성을 개선시키기 위한

정책, 지침 그리고 도구를 발전시킨다. UNCT는 그들의 프로그램의 집행을 조정하고 공동으로 계획함으로써 MDG와 같이 국제적으로 합의된 개발목표를 달성하고자 하는 국가적 노력을 보다 더 잘 지원할 수 있다. 실행그룹은 유엔개발지원체계(UN Development Assistance Framework: UNDAF)와 관련된 프로그래밍 문서 및 절차 같은 공동 프로그래밍 수단을 조화시키고 단순화시킨다. 실행그룹은 지원 효과성의 실행을 위한 유엔 체계의 발전을 지원한다. 실행그룹은 국가 차원에서 유엔 프로그램 지침에 들어가는 설정 목표에 근거한 관리, 능력 개발, 인권에 근거한 접근, 양성 평등 그리고 환경적 지속가능성, 핵심 원칙들을 어떻게 통합할 것인지에 관해서 국가팀에 조언한다.

전환에 관한 UNDG-인도주의사무집행위원회(Executive Committee on Humanitarian Affairs: ECHA) 실행그룹은 탈분쟁 전환 설정에 있어 지원 국가에 대한 정책, 지침 그리고 방법론적 접근방법을 발전시키기 위한 광범위한 유엔 체계의 개발, 정치, 평화조성, 평화유지, 인도주의 관계자들을 결합시킨다. 이 실행그룹은 과도기 전략의 발전에 관한 안내서, 분쟁 분석과 방지 안내서에 관한 기관간 체계, 탈분쟁 요구의 평가와 전환적 설정목표의 체계에 관한 UNDG와 세계은행의 안내서와 도구, 전환적 설정목표 제시도표(results matrix)에 관한 UNDG/세계은행의 안내, 전환적 호소에 관한 안내, 전환적 재무와 공동 출자 자금 방식에 관한 안내, 인도주의사무조정사무소(Office for the Coordination of Humanitarian Affairs: OCHA)-UNDG의 조정 기능 이양 안내서 등을 포함하여 국가팀을 위한 핵심 수단들의 범위를 발전시켰다. 이 실행그룹은 유엔 사무국의 평화조성지원사무소, 정부 및 평화유지실행 부서뿐만 아니라 UNDG 회원과 업저버를 포함한다.

<그림 V-2> UNDG 조직도



2. 유엔개발그룹의 개발지원 원칙 및 전략

가. 합동 프로그래밍

(1) 합동 프로그래밍의 배경

유엔 시스템은 적절한 통합적 접근법(Sector-Wide Approaches: SWAPs)으로 표현되는 통합적 우선사항(sector-wide priorities)의 달성뿐만 아니라 새천년개발목표(MDG)의 체계와 새천년선언(Millennium Declaration : MD)과 국제회의·정상회의·협정 및 유엔 인권관련 기구 내의 빈곤축소전략보고서(Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP)와 동등한 전략을 포함하는 국가

의 우선사항과 필요사항을 지원한다.

최근 몇 년간 유엔은 조정력, 효과성 및 효율성 제고를 겨냥한 개선을 거치면서 국가 목적 달성 지원 과정에서 발생하는 대정부 거래비용을 절감할 수 있었다. 같은 맥락에서, 유엔의 사무활동 절차는 간결해지면서 상호 조화를 이루어 나가고 있으며 유엔 산하 다양한 기관에서 발생하는 효과와 가치를 유지하며 제고하고 있다. 이 중 가장 중요한 개선 사항으로 국가 프로그램 주기의 조화 그리고 공동국가분석(Common Country Assessment: CCA)과 국가 수준의 프로젝트 및 프로그램의 준비, 집행, 그리고 평가의 주요 부분으로 작용하는 유엔개발지원체계(UNDAF)의 설정목표 제시도표(results matrix)와 합동 UNDAF 평가서를 포함하는 UNDAF의 도입을 꼽을 수 있다.

UNDAF의 우선사항과 국가 프로그램 및 프로젝트 간에 분명한 연계를 도모하며, 또한 국가 프로그램의 준비와 집행 과정과의 연계도 도모하기 위해 유엔 기금 및 프로그램은 국가 프로그램의 준비, 인가, 집행, 모니터링 및 평가를 수월하게 하기 위한 조화 과정을 거친다. 예를 들어 설정목표에 근거한 관리(Results Based Management: RBM) 용어집의 정리, 국가프로그램실행계획(Country Programme Action Plans: CPAPs), 그리고 연간업무계획(Annual Work Plans: AWP)의 도입을 들 수 있다.

유엔 사무총장의 ‘유엔 개선을 위한 2002년 의제’는 합동 프로그래밍의 증가, 개도국에 대한 유엔 시스템의 효과성 개선을 위한 자원의 공동사용, 그리고 시스템의 통합 자원이 효과적으로 쓰일 수 있는 요구사항을 담고 있다. 이러한 정책들은 유엔의 효과성 극대화, 대정부·기부자 및 유엔 간에 발생하는 거래비용 절감, 그리고 유엔 기관들과 각국 정부의 합동 프로그램의 강화를 의도하고 있다. 또한 기부자와 프로그램 국가의 관심사인 주체성과 역량 구축에 초점을 맞춘 현 국제개발원조의 배경에 입각한 유엔의 기여방안에 대해 답하고자 한다.

(2) 합동 프로그래밍의 정의 및 절차

(가) 합동 프로그래밍의 정의

합동 프로그래밍(joint programming)은 공동 노력의 일환으로, 유엔 기구

와 국가가 MDG와 유엔 회의, 정상회의, 협정 그리고 인권기구에서 발생하는 다른 국제적 의무의 효과적이며 효율적인 달성을 위해 준비, 집행, 모니터 그리고 평가를 하는 활동을 일컫는다. 합동 프로그래밍을 통해 공동 설정목표와 지원 프로그램 집행을 위한 형식을 파악할 수 있다.

합동 프로그래밍은 유엔 지원으로 국가목표를 좀 더 효과적으로, 효율적으로 그리고 분명하게 달성될 수 있도록 한다. 이는 프로그램 영역과 전략에서 규범적 체계와 기술적 전문성을 수단으로 국가 파트너들과 유엔 조직들의 서로 다른 공헌 가운데 중복 예방, 거래비용 절감, 그리고 시너지 효과의 극대화를 의미한다.

(나) 합동 프로그래밍의 절차

□ 계획

계획은 정부와 유엔에 의해 이루어지는 해당국가에 대한 합동 평가와 분석을 통해 시작된다. 이 평가/분석이 보통은 CCA로 일컬어진다. CCA는 정부와 다른 국가적 파트너 및 유엔 기구에게 분석 기반을 제공하여 유엔이 국가 목표 달성에 필요한 우선사항을 밝혀준다. 이 우선사항의 설정은 UNDAF에 명시되어 있다.

UNDAF의 주요 프로그래밍 도구 중 하나는 설정결과 제시도표로, 이는 각 유엔 기구의 기여를 각각의 UNDAF 설정목표에(논리적 체계를 토대로) 연결한다. 설정목표 제시도표는 반복적 과정을 통해 업데이트되며, UNDAF의 완성에서 국가의 프로그램과 프로젝트의 마무리까지 계속된다.

UNDAF가 완성된 후, 유엔 기구의 프로그램과 프로젝트 준비 과정에서 합동 프로그래밍의 기회가 제공된다. 집행위원회 기관(UNDP, UNFPA, WFP, UNICEF)의 경우 국가프로그램문서(Country Programme Documents : CPDs)와 CPAPs를 통해 각 유엔 기구간 그리고 해당하는 국가 정부와 해당되는 프로그램의 협력과 조정을 통해 UNDAF 설정목표에 함께 기여할 수 있는 기회가 마련된다.

UNDAF의 준비가 안 된 국가의 경우 유엔 기관들이 유엔 주제 그룹(HIV/에이즈, 성차별, 식량안보) 별로 활동을 조정할 수 있다. 이는 국가의 개체들

이 유엔 기관과 공동 목표 수립 및 명확한 역할 분담을 통해 함께 활동을 수행할 수 있도록 해준다. 또한 합동 프로그래밍은 지역적 그리고 다른 국가적 체계를 통해 이뤄질 수 있으며 긴급호소(Consolidated Appeals Process : CAP) 그리고 UNDAF이 필요하지 않는 국가가 있을 경우 이에 해당한다.

□ 집행

합동 프로그래밍의 다음 단계는 집행을 말한다. 합동 프로그래밍은 각 유엔 프로그램, 기금, 그리고 기구가 밀접한 관계를 이루며 활동을 하며 국가 파트너와의 조정을 통해 UNDAF 설정목표 제시도표에 의거한 UNDAF 결과가 달성되도록 하는 데 그 의의가 있다.

□ 모니터링, 평가 및 보고

모니터링, 평가 및 보고는 UNDAF 주기 전반에 걸쳐 이뤄지며 UNDAF 모니터링 및 평가 계획에 의거한다. 유엔 프로그램, 기금, 그리고 기구 활동 모니터링과 함께 정보의 교환 및 진척 상황 업데이트는 연중 수시로 이뤄지며 활동 계획에 대한 연례 보고를 기점으로 한다(어떤 유엔 기관의 경우 보고 활동이 2년마다 이뤄진다). 합동 모니터링과 평가 활동은 UNDAF 모니터링 및 평가 계획에 의거하여 이뤄진다. UNDAF 평가는 합동 프로그래밍을 아우르는 유엔 시스템의 협동 평가도 포함한다.

(3) 합동 프로그램의 정의

합동 프로그램(joint programme)이란 공동 작업 계획과 예산을 두고 있는 활동을 의미하며 두 개 이상의 유엔 기관과 관련된 국가 파트너가 함께 일을 하게 된다. 활동 계획과 예산은 합동 프로그램 문서의 일부를 이루게 되며, 이 문서는 합동 활동을 조정하며 관리 하는데 있어 파트너의 역할과 책임을 상세하게 명시한다. 합동 프로그램 문서는 모든 기관과 국가 파트너의 승인을 얻는다.

(가) 합동 프로그램의 개발

UNDG 집행위원회 기관의 경우, 예상 프로그램 구성물과 프로젝트 결과는

CPD와 CPAP에 명시되며 요구 활동은 연간업무계획(Annual Work Plans)에 설명되어 있다. 전문가들의 경우 UNDAF 결과에 대한 기여는 각각의 프로그램과 프로젝트 문서에 명시되어 있다. 이 과정에서 UN 기관과 국가 파트너들은 UNDAF 설정목표 제시도표를 통해 유엔 시스템 기관들이 각 UNDAF 결과에 어떻게 기여하는지를 밝힌다(<그림 V-3> 참조)

<그림 V-3> UNDAF 설정목표 제시도표 및 합동 프로그래밍

국가 우선권 및 목표:			
UNDAF 결과			
기관 결과들	1	2	기관 산출
기관 결과 1 (기관 a)		→	기관 산출 (기관 a)
기관 결과 2 (기관 b)			기관 산출 (기관 b)
기관 결과 3 (기관 c)			기관 산출 (기관 c)
기관 결과 4 (기관 d)			기관 산출 (기관 d)
기관 결과 5 (기관 e)		3	기관 산출 (기관 e)
기관 결과 6 (기관 f)			기관 산출 (기관 f)
조정 메커니즘과 프로그램 양식			
			파트너의 역할
			자원 동원 목표

* 유엔 조직들이 UNDAF 결과에 기여할 결과들과 산출을 개발하며 함께 전략을 수립하며 파트너들과 이후 기관별 세부적 기여에 따라 재차 조정이 될 합동 프로그램의 큰 틀에 대한 합의를 이루게 된다.

4

합동 프로그램의 공동 활동 계획

예상 산출 ¹	주요 활동/ 연도별 산출 목표	일정	책임 단체	계획 예산
산출 1.			UNDG 조직과 파트너 확인	
산출 2.				

* 아래 목록에 나열된 산출은 특정 기관의 산출 또는 공유 산출일 수 있다.

또한 유엔 조직들은 공동 설정목표를 지원하기 위한 것을 전략화하고 확인한다(<그림 V-3>의 단계 1 그리고 단계 2를 참고). 이는 공통적인 국가

혹은 하위 국가 파트너가 있으며 지리적 활동 영역이 같을 경우에 해당한다. 이 같은 공동 요소를 확인한 프로그램에 대해서는 두 개 이상의 유엔 조직이 효과적이며 효율적인 프로그램 전개를 위해 합동 프로그램을 고려할 수 있다. 합동 프로그램을 통해 하나의 활동 계획에 활동 사안을 통합할지에 대한 결정은 국가 파트너와 유엔 조직의 심사가 있는 뒤에 결정된다. 합동 프로그램에 대한 기회는 연례 보고를 통해서도 확인될 수 있다.

합동 프로그램에 참가하는 모든 국가 그리고 유엔 조직은 공동 활동 계획을 발전시켜야 한다(예를 들어서 집행위원회 기관의 경우 연간업무계획을 이용하게 된다. <그림 V-3>의 단계 4를 참고). 활동 계획은 합동 프로그램이 연도 별로 이행해야 할 활동, 이 활동들이 기여할 예상 산출, 활동을 전개하기 위한 투입 자원, 그리고 일정, 예산 및 활동을 완성하기 위한 책임을 명시한다.

합동 프로그램을 고려할 시에는 합동 계획 수립과 조정을 하기 위한 요구 사항을 참조해야 한다. 합동 프로그램의 계획 수립 과정에서는 해당 정부와 참가하는 유엔 기관이 프로그램 활동 지원 및 합동 프로그램의 모니터링을 하는 과정에서의 조정, 관리, 그리고 투입 자원(현금, 물자, 기술적 전문성) 제공 능력이 고려되어야 한다. 가능한 선에서, 방법론과 접근 방법(예를 들어 특정 지역 혹은 인구에 대한 우선사항, 공동체 동원 방법론, 기술적 원조의 접근 방법)의 차이는 계획 수립 과정에서 찾아내어 해결되어야 한다.

(나) 합동 프로그램의 관리

합동 프로그램의 확인과 개발 과정이 끝나면, 유엔 조직들은 즉각적인 집행에 들어 갈 수 있도록 모든 준비와 조정이 적절한 시간 내에 이뤄질 수 있도록 해야 한다. 이는 프로그램 집행을 위한 참가 유엔 조직과 국가 파트너 간의 책임 분담, 기금 관리, 그리고 프로그램 결과에 대한 조정과 검토에 대한 합의문을 포함한다. 특히, 합동 프로그램의 집행과 관리에 대해 합의된 의사 결정 과정은 합동 프로그램 문서에 명확히 명시되어야 한다.

합동 프로그램 조정 메커니즘은 합동 프로그램 문서의 대표 인사들로 하여금 각각 비슷한 수준의 의사 결정 권한을 가지도록 해야 한다. 이미 존재하는 유엔 주제 그룹 혹은 SWAP/섹터 조정 메커니즘(합동프로그램조정위원회)을 참고하는 것이 바람직하다. 합동 프로그램 조정 메커니즘은 업저버 자격

으로 다른 구성원을 포함할 수 있으며 이는 기부자 혹은 다른 이해관계자를 말한다.

□ 합동 프로그램을 위한 자원

합동 프로그램이 점차 UNDAF 과정에서 중요한 자리를 차지하며 예상 결과가 각국의 프로그램과 프로젝트에 반영되면서, 참가하는 유엔 조직들이 자원 분배를 합동 프로그램하리라고 예상된다. 자원을 동원하기 위한 모든 노력은 조정 과정을 거쳐야 할 것이며 참가하는 유엔 조직들은 합동 프로그램에 분배된 자금의 출처에 대해 서로에게 알려야 할 것이다.

최초의 인적·재무적 자원은 필요할 수도 있으며 이 자원은 합동 프로그램으로 이어지는 준비 활동 중 조정 활동, 계획 수립, 프로그램 제안서 작성, 그리고 자원 동원에 쓰이게 된다.

□ 커뮤니케이션

합동 프로그램에 참가하는 국가 파트너와 각각의 유엔 조직은 프로그램을 공론화하는 과정에서 이용되는 모든 외부 커뮤니케이션 수단에서 충분한 인정을 받아야 한다. 참가하는 모든 유엔 조직의 역할이 모든 파트너, 기부자, 수혜자, 및 언론에 전달되는 커뮤니케이션 수단, 보고서, 그리고 발표자료에 인정되어야 한다.

□ 가능한 환경

본부, 지역 및 현장 사무소의 관리자와 실무진은 합동 프로그래밍을 가급적 가능하게 하는 환경 조성을 할 것을 장려하며 기관 대표자와 실무진은 필요 시 합동 프로그램 발굴의 여지를 조사할 것을 장려한다.

(다) 합동 프로그램의 모니터링 및 평가

합동 프로그램은 UNDAF 모니터링 및 평가(M&E) 계획에 의거하여 프로그램 활동 기간 동안 모니터링과 평가를 받게 된다. 참가하는 유엔 조직들은 정보 공유, 프로그램 진척에 대한 업데이트, 그리고 필요 시 공동 방문을 이행해야 한다. UNDAF 평가는 합동 프로그램에 대한 세부적인 평가를 하며

특히 유엔 시스템의 협동 과정에 주목한다. 평가의 범위는 합동 프로그램의 규모와 전략적 가치에 따라 좌우된다. 합동 프로그램에 대한 평가가 이뤄지면 전통적인 평가 항목(타당성, 효율성, 효과성, 영향력 및 지속성)이 적용되며 결과와 합동 프로그래밍 과정에 중점을 두게 된다. 추가적인 질문으로는 다음과 같이 있을 수 있다.

- 효과성 : 투자한 자원은 바라는 결과를 가져왔는가? 합동 프로그램이 국가 의제를 달성하는 데 어떻게 기여를 했는가? 합동 프로그램이 주인 의식과 국가적 역량을 개발하는 데 기여를 했는가?
- 효율성: 합동 프로그램이 정부와 참가 유엔 기관의 거래비용에 어떤 영향을 미쳤는가? 합동 프로그램이 프로그램 수행 속도에 어떤 영향을 미쳤는가?
- 일관성: 공동 개입의 상호관계에 대한 이해를 바탕으로 당사자들이 어느 정도로 같은 결과를 달성하려고 하는가? 프로그래밍에 대한 인권에 근거한 접근 방법 혹은 결과에 근거한 관리 방법과 같은 접근 방법이 어느 정도로 이해가 되며 일관성 있게 추구되었는가? 역량 개발과 같은 우선적 교차 전략이 어느 정도로 공동 분석을 기반으로 두며 추구되는가? 합동 프로그램의 부가가치는 무엇인가?
- 관리 및 조정: 책임이 얼마나 상세하게 설명되어 있으며 보충적 방식으로 집행이 되는가? 조정 기능이 얼마나 잘 발휘되었는가? 프로그램에 대한 조정의 효과와 조정의 부족은 무엇인가?

(라) 합동 프로그램에 대한 보고

합동 프로그램의 연례 보고는 국가 및 하위 국가 파트너 그리고 참여하는 유엔 조직에 의해 공동 작성되며 하나의 보고서로 만들어진다. 이는 곧 거래비용의 절감으로 이어진다.

합동 프로그램은 하나의 통합된 보고서를 가지게 된다. 결과에 근거한 연례 프로그램 수준의 보고와 같은 주요한 원칙에 바탕을 둔 보고를 위한 공동의 양식은 가능한 한 모두에게 사용된다. 조정 메커니즘을 통해 모든 보고서는 모든 관련된 이해관계자들과 공유된다. 보고 절차 및 책임 사안은 선택된 기금 관리 옵션 혹은 옵션의 배합에 따라 달라지게 된다.

(마) 기금 관리 옵션

합동 프로그램은 첫째, 평형, 둘째, 풀, 셋째, 이전(pass-through)의 세 가지 기금 관리 옵션을 가진다. 이 옵션들을 결합할 수도 있다. 하나 또는 여러 개의 기금 관리 옵션 사용 여부는 프로그램이 효과적으로, 효율적으로 그리고 수월하게 수행될지 그리고 국가 파트너, 기부자, 그리고 유엔 간의 거래비용 절감이 될지를 모두 고려한 후에 결정되어야 한다.

□ 평형 기금 관리

이 기금 관리 옵션은 참여하는 유엔 조직이 공동의 결과를 지향하지만 각각 다른 국가 및 하위 국가 그리고 국제 파트너를 가지고 있을 때 가장 효과적이며 효율적일 것이다. 이 옵션을 통해 각 기관은 공동 활동 계획에 의거하여 자신들의 활동을 관리하며 관련 예산이 통상적 혹은 그 밖의 자원인 것에 관계없이 사용된다.

□ 풀 기금 관리

이 기금 관리 옵션은 참여하는 유엔 조직이 공동의 국가 및 하위 국가 파트너(예를 들어 정부 부처, 지방 사무소, NGO)와 공동의 지리적 위치를 가지고 있을 때 가장 효과적이며 효율적일 것이다. 이 옵션을 통해 유엔 조직들은 하나의 유엔 조직에 기금을 모으며 이 조직을 관리 기관이라고 부른다. 이 기관은 유엔 조직과 국가 및 하위 국가 파트너와의 협의를 거친 후에 결정된다.

관리 기관은 국가 파트너를 지원하며 합동 프로그램이 공동 활동 계획을 따르도록 하는 책임을 지고 있다. 구체적으로 적절한 시점에 기금과 물자를 제공하며 참가하는 유엔 조직의 기술적 지원을 조정하는 등의 책임을 말한다. 또한 관리 기관은 프로그램 수행 과정에서 국가 및 하위 국가 파트너의 진척 상황을 모니터링하며 합동 프로그램 조정 메커니즘에 대한 진척 및 재무 상황 보고를 할 의무를 가진다. 관리 기관은 해당 국가 정부와 참여 유엔 조직의 자문을 구한 뒤 합동 프로그램을 위한 자원 동원 활동을 벌일 수 있다.

□ 이전 기금 관리

이 옵션은 두 개 이상의 기관이 합동 프로그램을 만든 뒤 기금 부족분에 대해서는 기부자를 찾아 합동 프로그램 문서를 제출하는 방식을 채택한다. 기부자와 유엔 조직들이 하나의 참여 유엔 조직에 기금을 모으기로 합의하면 이전 방식이 채택된다. 그런 이후 행정 조직으로 불릴 자원 배분 담당 유엔 조직은 참여하는 모든 유엔 조직 그리고 해당 국가 정부와 합의를 이룬 뒤에 선택된다. 합동 활동 계획은 참여하는 유엔 조직들이 지원하는 활동에 대해 명확히 기재할 것이다. 각 조직에서 간접적으로 발생하는 비용은 개별적인 예산에 포함될 것이다. 합동 프로그램에 참여하는 유엔 조직과 국가 및 하위 국가 파트너 각자가 맡은 부분에 대해 프로그램적인 그리고 재무적인 책임을 진다.

또한 이전 메커니즘은 포괄적인 국가 수준의 기획 및 자원 동원 과정 중 특히 비상사태에 대비하는 특별 신탁자금의 형태를 띠 수 있다. 이 같은 경우 구체적인 결과에 대한 합동 활동 계획이 없는 한 이전 기금 메커니즘은 합동 프로그램의 틀 밖에 있다.

□ 옵션의 배합

합동 프로그램은 기금 관리 옵션의 배합이 필요할 수도 있다. 예를 들어서 참여하는 유엔 조직이 합동 프로그램의 전체적인 틀 안에서 프로그램의 일부 중 합동 관리가 가능한 부분에 관해서는 관리 기관에 기금을 모으고 다른 부분에 대해서는 평행 기금 관리를 하도록 할 수도 있다. 이 같은 경우 참여하는 유엔 기관들이 기금 관리 옵션에 관련 없이 서로에게 합동 프로그램에 분배되는 기금의 출처에 대해 알리는 것이 중요하며 합동 프로그램의 모든 자원 동원 노력이 성공적으로 조정될 수 있도록 해야 한다.

옵션을 배합할 경우 합동 프로그램의 통합 예산이 각 기금 관리 옵션에 배분된 자원을 포함해야 한다. 통합 보고(진척 및 재무 상황 보고) 또한 각각의 기금 관리 옵션에 대해 이뤄져야 한다.

(4) 합동 프로그래밍 및 통합적 접근방법

SWAPs는 합동 프로그래밍과 마찬가지로 국가 목표를 지원하며 해당 국가 정부와의 거래비용 절감 차원의 조정, 효과성 및 효율성 개선에 그 목적을 두고 있다. SWAPs이 존재하는 국가의 경우 필요한 경우에는 유엔 조직들의 SWAPs 참여가 장려된다. 이 같은 경우 참여 기관들은 정책 및 프로그램 개발 그리고 프로그램 수행, 모니터링 및 평가 모두를 아우르는 역할을 부담해야 한다. 유엔 기관들은 SWAPs 참여 시 역량 개발에 중점을 뒀다.

이 같은 방법에 참가하기 이전에 활동 계획이 있어야 하며 상호 합의한 투명하며 확인 가능한 회계 방식의 재무 보고 방법이 채택되어야 한다. 유엔 조직들이 SWAP 참여하면 평행 혹은 풀 기금 관리 옵션을 채택하는 것이 장려된다. 적절한 기금 관리 옵션을 선택하는 과정에서 참여하는 유엔 조직들은 ‘바스켓’을 관리하는 해당 국가 정부의 재무 관리 역량 평가에 의존할 것이다.

나. CCA와 UNDAF 개관

2007년 CCA와 UNDAF에 관한 안내서는 국가의 주인의식, 포괄성, 교차 이슈, 전략적 관점, 우선사항 등의 측면에서 내용을 개선하고 있다. 이는 각 국가의 상황에 대한 보다 유연한 지침 적용을 목표로 하고 있다. 2004년 안내서의 발표 이래 개발 전망은 세계가 직면하고 있는 위기와 유엔이 세계적 의무를 수행할 것이라고 국가들이 가진 기대 양쪽 모두에서 변화했다. 이는 유엔국가팀들이 국가 요구들에 관련되고 호응적인 국가 차원에서 일관된 반응을 발전시키는 데 더 큰 유연성을 제공하고 있다. 그리고 이는 모든 유엔 국가팀 회원들(상주 혹은 비상주)의 중요성을 재강조하고 있다.

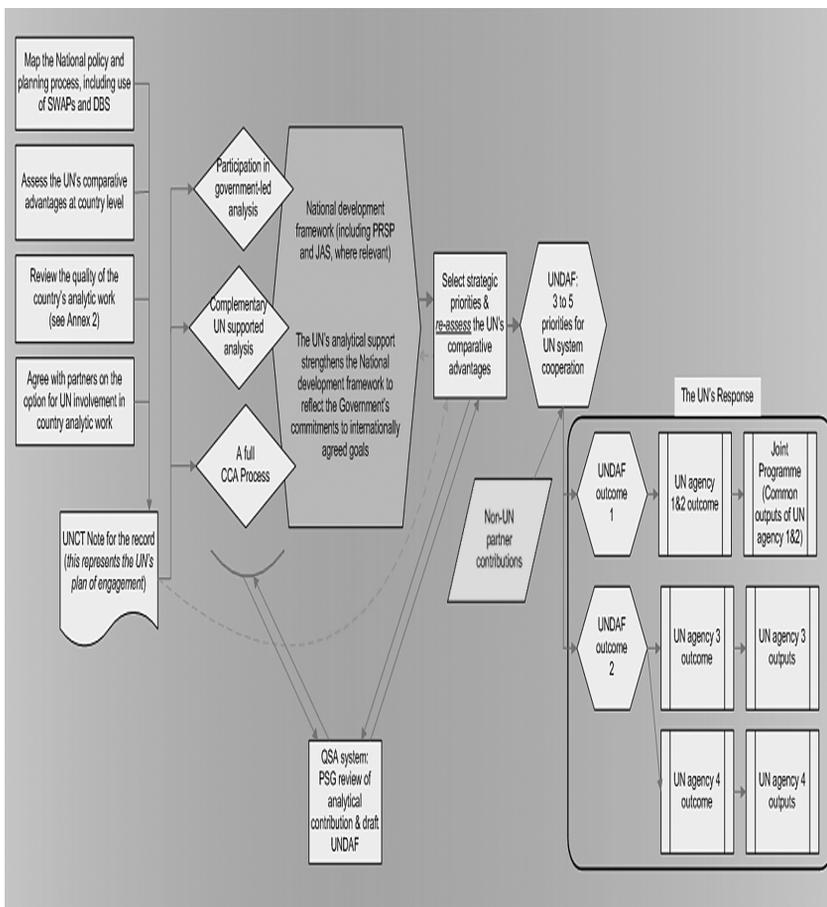
2007년 버전은 다음과 같은 주요한 변화들을 포함하고 있다.

- 국가 주인의식에 대한 보다 더한 강조와 일관된 유엔국가팀의 대응이 국가개발을 이끌 수 있다는 부가된 가치의 일체화
- 국가 분석을 강화하기 위해 몇 개의 옵션 중 하나로서 CCA를 작성하는 국가 요구에 대한 맞춤형 분석을 위한 보다 큰 유연성
- 지침을 통한 인권에 근거한 접근, 양성 평등, 환경적 지속가능성, 역량

개발에 관한 명료성

- 결과에 근거한 관리 목적을 위한 보다 큰 명료성과 자원
- 분쟁 방지와 재난 감소에 관한 보다 많은 정보와 자원
- 사회적, 환경적, 경제적 발전 이슈와 목적 간의 보다 나은 균형
- 과정에 관계된 핵심 관계자, 특히 상주조정관과 유엔국가팀을 이끄는 사람들의 책무성에 관한 명료성
- 관련된 국가 파트너뿐만 아니라 전문화된 비상주 기관의 전면한 개입을 확실하게 하는 보다 포괄적인 접근방법
- 유엔의 비교 우위 결정과 전략적 우선화 방식에 관한 보다 나은 지침

<그림 V-4> 유엔 지원 하의 분석과 전략 기획의 로드맵



(1) 국가 차원에서의 유엔 협력

□ UNCT의 임무

모든 기관, 기금 그리고 프로그램의 결집된 힘에 의존하는 유엔은 2005 세계정상회의, 새천년선언(MD) 그리고 새천년개발계획(MDG) 그리고 다른 국제적으로 동의된 협정 의무와 개발 목표에 의해 승인된 의제를 달성하기 위해 각 정부 및 시민사회 파트너와 공동으로 작업하기로 되어 있다. 유엔국가팀(UNCT)은 그들의 개발 과정이 빈곤 해소, 지속적인 경제 성장, 평화 구축과 인권을 수행할 수 있는 역량들을 발전시키기 위하여 국가들을 지원하고 있다. 이것들은 자신들의 욕구를 충족시키기 위해 미래 세대의 능력을 손상시키지 않고 현재의 욕구를 충족시키는 지속가능한 개발에 관한 전 세계적으로 승인된 개념의 일부분이다. 지속가능한 개발 개념의 중심에는 사회적, 제도적, 경제적 그리고 환경적 목적이 상호의존적이고 보충적임이 틀림없다는 믿음이 있다.

UNCT는 이전보다 훨씬 더 규범적이고 분석적인 전문기술, 주창 그리고 그들 부분의 총합보다 많은 조정 역량을 이용해야 한다. 그러므로 국가 분석에 대한 유엔의 공헌과 국가 개발 과정에 대한 UNDAF의 공헌은 목적이 아니라 수단이다.

UNCT의 분석적 공헌의 목적은 국제적인 규범과 기준을 반영하기 때문에 국가적 분석 과정과 산출물들을 강화하고, 그럼으로써 국가개발기본체계의 우선순위를 높은 품질로 하는 데 영향을 미친다. UNDAF는 이 우선순위에 대한 UNCT의 집합적인 대응을 기술하고 있다. 그 상위 차원에서 기대되는 결과들을 UNDAF 결과들이라고 부르는데, 이는 UNCT가 국가적 우선순위에 관련 있는 MD/MDG의 성취를 위해 그들의 독특한 비교 우위로서 주창, 능력 개발, 프로그래밍에 영향을 미치는 것을 보여준다. 유엔의 분석적 공헌, 국가개발기본체계과 UNDAF 사이에 관계는 로드맵에 나타나 있다.

□ 새로운 원조 환경

개발 효과성은 국가 차원에서의 유엔에 의한 더 밀접하고 조정된 작업을 요청한다. 총회에서 승인된 2005년 세계정상회의 결과보고서는 UNCT 실행

을 위한 기준이 되고 있다. 2004년 3년 단위의 포괄적인 정책 리뷰에 대한 결과와 원조 효과성에 관한 2005년 파리선언의 작성으로, 그것은 분석적인 과정과 UNDAF의 준비와 운영에 관한 완전한 정부의 리더십과 참여를 요청하고 있다. 그것은 원조 관리에 대한 보다 많은 조화성, 단순화, 그리고 책무성을 요구하고 있다. 파리 선언의 집행에 대한 UNDG 실행계획은 유엔 효과성을 증진시키기 위한 특별한 책무를 제공하고 있다.

정부의 주인의식과 국가 우선순위에 관한 초점은 파트너십의 맥락에서 이해되어야 한다. UNCT는 국가 우선순위를 추구하고, 세계정상회의 결과와 MD에 대한 정부의 책무 그리고 제도적 인권 방책 하의 그들의 의무를 반영하는 데 있어 이러한 우선순위를 구체화하도록 협조하기를 요구하였다. 빈곤감소전략(PRS)을 포함한 국가계획은 불평등과 차별에 역점을 두지 않을지도 모른다. UNCT가 지원한 분석과 프로그래밍은 이러한 관심을 국가개발 논쟁과 지침의 중심으로 유도할 수 있다. 또한 더 광범위한 국가 주인의식은 중요하다. UNCT는 토착주민과 소수집단들, 그리고 자원봉사를 포함한 시민참여의 다른 형식과의 파트너십을 촉진해야 한다.

□ 개입을 위한 실행 요소와 원칙

개발의 효과성은 UNCT의 실행을 위한 세 가지 기본적인 국가 차원의 요소를 의미한다.

- 첫째, 국가 주인의식: 개발 계획, 그리고 그 계획이 나타나게 되는 국가 분석은 국가 우선순위와 일치해야 한다. 이것은 UNDAF이 충분히 국가 개발과정에 공헌하는 것을 확실하게 하기 위해 과정의 모든 단계에서의 정부 리더십과 참여를 요구하고 있다.
- 둘째, 핵심 비교 우위: 국가 우선순위에 응답하고 국제적인 규범과 기준들을 지지하면서, UNCT는 그것들의 역할과 능력을 평가하고, 그것들이 지도력을 제공하고 가장 큰 차이를 보일 수 있는 곳에 그들의 노력의 초점을 맞추어야 한다.
- 셋째, 최대 효과성과 책무성: 시스템이 효과적으로 작동할 수 있도록 UNCT의 실행은 중요한 것에 틀림없고, 책무성은 명료해야 한다.

- 국가 차원에서 적용되어야 한 다섯 가지 상호 연관된 원칙이 있다,
- 첫째, 인권에 근거한 접근(HRBA)
- 둘째, 양성 평등
- 셋째, 환경 지속성
- 넷째, 결과에 근거한 관리(RBM)
- 다섯째, 역량 개발

첫째, 모든 유엔 회원국은 인권을 위한 국제적인 법적 의무를 지고 있다. 80% 이상 회원국들이 7개의 핵심적인 인권 조약 중 4개 이상을 비준하고 있다. 아동권리규약(CRC)과 여성차별철폐협약(CEDAW)을 위한 거의 보편적 비준이 있다. 정부들이 조약들에 비준할 때, 그 국가 내 모든 사람들은 그 같은 인권을 존중하고 보호하며 충족할 의무를 가지고 있다. 또한 요하네스버그 정상회의(2002)는 환경과 인권을 처음으로 연계하였다. 유엔개발팀은 회원국들이 이러한 의무들을 충족하고 이러한 목표를 달성할 수 있도록 도와주는 활동을 지원해야만 한다. 모든 유엔개발팀은 국가분석을 지원하고 국가개발기본체계 내 우선순위를 주창하며 UNCT의 자원과 전문기술의 전략적 사용을 표시하는 UNDAF를 준비하는 데 HRBA를 사용해야만 한다.

둘째, 성 평등을 이루고 모든 형태의 차별을 철폐하는 것은 HRBA의 핵심이다. 성 평등을 이루는 데 있어 성 차별 철폐는 유엔이 지원하는 분석과 전략적 계획의 핵심 전략 중 하나이다. 권리에 기반한 접근이 의미 있기 위해서 UNCT는 모든 이해관계자들에게 남성과 여성 경험과 개발 의제가 다른 것에 관해 말할 수 있고 영향을 미칠 수 있는 여성 그룹과 주창자의 파트너가 될 것이다.

셋째, 환경적 지속가능성은 중심적이고 자연자원은 경제적·사회적 요구들과 만나기 위한 기초이다. 웰빙은 다른 서비스에 의존한다. 그것들은 다음과 같이 분류될 수 있다. 1) 공급적 서비스 - 음식, 물, 옷과 다른 물질을 제공하는 것, 2) 통제적 서비스 - 날씨 혹은 물, 공기, 토양의 질에 영향을 미치는 것, 3) 문화적 서비스 - 미적이고 정신적인 원호를 제공하는 것, 4) 지원적 서비스 - 생태계의 장기적 기능의 일부인 것.

이 같은 중대한 서비스의 보존은 특히 생태계의 악화가 가난한 사람들에

의해 가장 위급하고 심각하게 느껴지기 때문에 국가개발기본체계의 필수 부분이 되어야 한다.

UNCT가 국가들이 그들의 개발 우선순위를 도달하도록 도와주는 활동은 환경적 지속가능성을 주의 깊게 고려하고 자연자원의 기초에 대한 잠재적인 해를 줄이기 위한 준비를 포함하는 것을 필요로 한다. 이러한 목적을 위해 환경영향평가, 전략적 환경평가, 생애주기분석, 통합적 생태계 평가와 같이 다양한 수단들이 존재한다.

넷째, 결과에 근거한 관리(RBM)는 UNCT가 제공된 투입이나 행해진 활동보다는 협력으로부터의 변화를 계획, 계산, 집행, 모니터, 측정하기 위해 파트너와 함께 사용해야만 하는 전략적 관리 접근방법이다. UNCT는 RBM을 사용함으로써 그들의 현금, 공급 그리고 기술적 지원이 복잡성과 열망 측면에서 세계 정상회의의 결과보고서를 반영하는 국가 우선권과 관련한 MD/MDG로서 산출, 결과 그리고 영향에 이르기까지 논리적 연계를 더 높게 증가시키는 결과의 논리적 연계에 공헌하는 것을 확실하게 한다. RBM은 설정목표를 위한 책무성과 지표로 분명하게 규정되는 프로그램 환경과 위험 평가 그리고 실행 모니터링과 보고에 관한 중요한 가정에 의존한다.

다섯째, 세계정상회의의 결과보고서는 국가분석과 UNDAF에 대한 UNCT의 공헌은 우선적으로 역량 개발을 위한 방법임을 강조하고 있다. 역량 개발에 관한 UNDG 성명에서 국가 차원에서의 역량 개발에 관한 핵심 메시지를 요약하고 있다. 역량 개발은 유엔 협력의 중심적인 추진력이자 주요한 이익이다. 국가의 주인의식이 있기 위해서는 역량 개발은 국가개발기본 체계 내에서 이루어져야만 하고 국가 역량 평가와 역량 개발 전략에 부응해야만 한다. UNCT는 이를 달성하는 것을 도울 수 있다. 그러나 역량 개발에 대한 지원이 획일적 접근보다는 각 국가에 최상으로 들어맞도록 확실한 구성 요소로 꾸려져야 한다. UNCT는 유엔 체계의 이점과 역량 개발의 이니셔티브 범위를 담당하고 있는 비교우위에 의존할 것이다.

UNCT는 개인, 제도 그리고 사회적 차원에서 지속적인 국가내 역량을 발전시키는 것을 목표해야만 한다. HRBA와 일치하여 이러한 역량을 관리자가 그들의 권리를 주창하는 것과 의무 이행자들이 그들의 의무를 수행하는 것을 도울 것이다.

이 같은 국가분석을 향상시키고 국가개발기본체계에 대해 공헌하기 위한 5가지 상호 연관된 원칙을 이용하는 것이 일관성 있는 UNCT의 업무이다. 상주조정관은 전문기관과 비상주기관을 포함하여 유엔 체계의 의해 분석적이고 계획적인 이행에 있어 완전한 참여를 확실하게 해야 한다. 부가적인 노력과 자원은 종종 전 시스템의 참여를 방해하는 의사소통의 장애와 역량 한계를 극복하기 위한 계획 단계 동안 요구될 것이다.

질적 지원과 보증 시스템(QSA)은 UNCT의 국가분석을 효과적으로 돕고 전략적 UNDAF를 발전시키기 위해 고안되어 있다. 지역책임자팀, 지역사무소와 지역동급지원그룹(PSG)은 중요한 역할을 담당하고 그 과정에 가능한 일찍 개입되어야 한다.

가능한 한 많이 국가 시스템을 이용하는 방향으로 보다 넓게 움직이려는 경향에서 유엔의 집행 파트너에 대한 현금 이전에 대한 조화된 접근방법(HACT)을 위해 필수적인 분석적 작업을 평가를 포함해야 한다. 이는 국가 상황에 맞는 방식으로 집행 파트너에게 현금을 이전하고 양질의 재무관리를 위해 이러한 파트너들의 역량을 구축하는 데 있어 UNDG 집행위원회의 기관들에 의해 이용되는 새로운 위험 관리 접근방법이다.

□ UNCT를 위한 단계

국가분석과 전략계획에 있어 UNCT의 참여는 국가개발기본체계를 강화시켜야 한다. UNCT에 의한 참여는 계획과 보고에 있어 UN의 의무를 유지하는 가운데 각 국가에서 유엔의 분석적이고 계획적인 자원을 가장 최상으로 이용하고 국가 계획 과정과 일치되는 데 유연하게 적용된 로드맵으로 요약되는 주요한 단계를 포함할 것이다. 이러한 단계는 동시에 수행될지 모른다.

첫번째 단계는 ‘참여 계획’을 발전시키는 것이다. 파트너와 함께 일하는 UNCT는 국가 계획 과정을 기획할 것이다. 그리고 UNCT는 UNCT로부터의 결과가 국가 우선순위에 공헌할 것임을 확실하게 할 것이다. 그렇게 하기 위해 UNCT는 다른 개발 관계자들이 수행하는 것을 포함하여 국가 개발 맥락에서 나타나는 그들의 강점과 약점 그리고 기회요인과 위협요인을 조사할 것이다. 이러한 이행은 UNCT가 국가분석과 전략적 계획을 지원하기 위한 그들의 비교 우위와 두드러진 기회를 분명히 하는 것을 도울 것이다. 특히

UNCT는 분석에서 국가 역량 개발 노력을 지원하기 위한 가장 최상의 방법을 찾아내야 한다. 그리고 UNCT와 파트너들은 기존 분석적 과정과 결과물들의 질을 검토할 것이다. 확인된 격차에 대응하기 위해 UNCT와 파트너들은 다음 중 하나 혹은 전부를 선택할 수 있다.

- 정부 주도의 분석적 작업과 정부 분석의 이용에 있어 UNCT의 참여
- 기존 분석에서 격차에 초점을 맞춘 보충적인 유엔 지원하의 분석적 작업
- 전반적인 CCA 과정

규정된 옵션은 없다. UNCT와 파트너들은 관해 이용 가능한 분석적 자원에 대한 최상의 이용에 관해 판단해야 한다. 옵션의 결합은 가능하다.

UNCT는 새천년 선언, MDG, 다른 국제적으로 동의된 협정 의무와 개발 목표에 대한 정부의 의무를 보다 더 반영시키면서 국가 계획을 지원하기 위해 그 분석적 공헌과 주창을 이용한다.

유엔 지원 하의 분석에 의해 보강된 국가개발 우선순위는 UNDAF 공식화를 위한 출발점이다. UNCT는 파트너와의 토론에서 UNDAF 결과들이 집단적인 시스템 지원이 되기 위한 3개에서 5개의 국가 우선권에 초점을 맞출 것이다. 이러한 고차원의 결과들은 UNCT의 효과성을 증대하고 거래비용을 절감하며 기관 프로그래밍을 촉진해야 한다. UNCT는 국가개발기본체계의 모든 목표와 목적에 일관되게 대응할 수 없다. 이행요소와 참여 원칙 그리고 국가 차원에서의 비교우위에 맞춰 우선순위를 선택해야만 한다.

정부와의 파트너십에서 UNCT는 UNDAF 설정목표의 달성에 대한 진전과 그 설정목표들이 어떻게 세계정상회의 결과보고서와 MD/MDG에 맞춰진 국가 우선순위에 기여하고 있는지에 대해서 팀으로서 모니터하고 보고하기를 기대한다. 모니터링, 보고와 평가는 지속적인 학습과 적응을 확실하게 하기 위하여 국가분석과 계획에 환류(feedback)되어야 한다. 국가 프로그래밍을 위한 정책, 도구 그리고 자원은 온라인 학습 도구를 포함하여 UNDG 홈페이지를 통해 이용가능하다.

(2) 국가 분석

□ 목적

유엔국가팀의 분석적인 공헌은 국가분석 과정과 성과들을 지원하고 강화할 것이다. 이는 유엔의 기초적인 요소와 원칙으로부터 인도되고 있고, 이는 우선사항과 그 요인에 관한 합의를 유도함으로써 국가개발체계를 강화할 것이며, 역량 개발이 활동을 유발하기 위해서 모두 단계에서 필요하다. 훌륭한 분석은 국제적으로 동의된 기준에 도달할 수 없는 국가들을 확인해 줄 것이고 어떻게 그런 국가를 지원할 것인지에 대한 내용을 포함할 것이다. 그 목적은 복잡한 문제를 더 이해하기 쉽게 하고 국가의 파트너들에게 변화가 가능하다는 것을 이해하도록 돕는 데 있다.

□ 기대 결과

유엔개발팀의 분석적인 공헌으로부터 다섯 가지 기대되는 설정목표가 있다. 첫째, 제시된 다섯 가지 원칙에 특별히 초점을 두는 가운데 우선사항 개발 문제의 근본적 목적에 대한 의견의 일치이다. 둘째, 이러한 개발 문제가 나타나는 사회마다의 중요한 역량 차이에 대한 확인과 역량 평가에 따른 국가에 대한 체계적인 적용이다. 셋째, 위기 예방과 재난 대비를 위한 역량뿐만 아니라 위기와 국가적 재난의 위협에 대한 인식이다. 넷째, 차별의 형태를 드러내기 위해 충분히 분산되어 있는 것을 확실하게 하는 데이터의 수집과 분석을 위한 더 나은 국가 역량이다. 다섯째, 세계정상회의 결과 보고서, MD와 MDG 그리고 국제적으로 동의된 다른 협정의 의무와 개발 목표에 부합하도록 국가개발체계에 있어서 우선사항에 기반한 분석이다.

UNCT는 파트너와 함께 이러한 설정목표를 어떻게 달성할 것인지에 대해 결정할 융통성을 가지고 있다. 국가공동분석(CCA)는 국가 분석을 강화하는 여러 선택사항 중 하나이다. 이러한 단계를 거친 후 UNCT를 이끄는 개별주체들은 국가 차원에서의 UNCT의 비교 우위, 국가적 기획 과정에 있어 개입의 핵심 기회, 국가적 분석 작업에 대한 검토로부터의 주요한 결과, 선택사항 등으로 요약되는 개입 계획을 기술한 문서를 준비할 것이다.

이러한 문서는 UNCT를 이끄는 개별주체들을 대신해서 상주조정관에 의

해 서명되고 정보제공을 위해 모든 지역 책임자에게 제출된다. 또한 이는 UNCT가 제공할 특별한 지원과 지도에 대한 지역 차원에서의 양질의 지원과 보증 구조를 위한 최초의 조치를 제공한다. 기록을 위한 문서는 국가분석을 위한 UNCT의 지원에 관한 유일한 공식적인 요구이다

□ 실행

우선 UNCT는 국가 계획 과정에 포함되는 과정, 의사일정, 관계자와 의제 들을 이해하는 것이 필요하다. 동시에 UNCT는 공동 혹은 협력의 유엔 체계 들과 전략적 파트너십에 대한 계상대로 검토하고 기술해야 한다. 그것은 국가 차원의 행동을 지원하고 UNDAF에서 일관성을 증대시킬 것이다. UNCT는 그것의 비교 우위를 평가해야 한다. UNCT의 강점과 약점에 대한 평가, 국가에서의 기회요인과 위협요인, 즉 SWOT 분석이 도움이 될지 모른다. 그러나 UNCT는 어떤 방법론을 선택할지 모른다. 그 강점을 평가함에 있어, UNCT는 국가 차원에서 기관들에 의해 수행되는 모든 정상적인 작업에 대한 개관과 특별 국가, 혹은 신생 국가 상황에서 적절한 보다 넓은 유엔 체계 내에서의 전문기술을 포함해야 한다. 이러한 실행은 UNCT가 국가 분석과 전략적 계획을 지원하는 데 있어서 그들의 비교우위를 가장 효과적으로 사용하는 기회를 두드러지게 해야 한다.

둘째, UNCT와 파트너들은 얼마나 잘 최소 품질 기준을 충족시킬 것인지를 알기 위해서 기존 분석 과정과 결과들을 검토해야만 한다. 그 목적은 비판하는 데 있는 것이 아니라, UNCT의 지원이 가져올 수 있는 범위와 정도의 차이를 두드러지게 하기 위하여 국가적 파트너들과 함께 일하는 데 있다. 최소한에서 고품질 국가분석은 다음과 같아야 한다. 첫째, 새천년선언과 다른 국제적으로 동의된 협정 의무와 개발 목표에 의해 수립된 기준과 관련하여 국가의 상황을 평가할 것이다. 둘째, 차별과 불평등의 방식을 확인할 것이고, 권리의 부인 때문에 배제되고 상처받은 그룹의 상황을 묘사할 것이다. 셋째, 역량 개발 요구를 체계적인 국가 주도의 역량 평가를 통해서 다른 차원에서 평가할 것이다. 넷째, 비정부 이해관계자를 참여시킬 것이고, 빈곤층, 여성, 원주민, 실향민 및 이주자를 포함하여 차별받은 그룹의 적극적이고 의미있는 참여를 확실히 할 것이다. 다섯째, 대응할 국가의 대비뿐만 아니라

분쟁 위험, 생태계 오염과 자연 재해를 평가할 것이다.

매우 소수의 기존 분석 과정과 결과는 위의 모두를 만족시킬 것이다. UNCT와 파트너들은 국가적 그리고 국제적 시민사회단체로부터를 포함하여 분석 결과와 과정의 가장 포괄적인 형태를 기술하여야 한다. 검토를 위한 고정 구조는 없다.

UN의 분석적 공헌은 ‘집행 파트너에 대한 현금 이전에 관한 체계’(Framework for Cash Transfers to Implementing Partners)에 규정된 대로 공공재무 관리체계의 강점과 약점에 대한 평가(HACT 거시 평가)를 포함하여야 한다. 이 거시 평가는 UNDAF에 제출된 역량 구축을 위한 기회 확인을 돕는다.

셋째, 검토에 따라 UNCT와 파트너들은 결합할 수 있는 몇 개의 선택사항을 가진다. 규정된 선택사항은 없다. 오히려 확인된 기준과 차이에 기초하여 UNCT를 이끄는 개별주체와 그들의 파트너는 각 국가에 대해 이용할 수 있는 분석 자원의 최상의 사용에 관해 판단해야 한다.

어떤 사항이 선택되더라도 UNCT가 국가의 분석 작업에 가져올 수 있는 분명한 비교 우위는 우선사항 개발 문제의 확인을 돕는 것이다. UNCT는 상호 관련되고, 불충분한 인권에 대해 의사소통해야 하고 실행을 방해하는 역량 격차뿐만 아니라 그 원인에 대한 보다 더한 이해를 제공해야 한다.

선택사항은 정부 주도의 분석적 작업, 보충적인 UNCT 주도의 분석적 작업, 그리고(혹은) 전체 CCA에 있어 참여이다.

<정부 주도의 분석적 작업 참여>

만약 현존하거나 계획된 분석이 모두 양질이라면, 어떠한 CCA도 필요하지 않다. UNCT와 파트너들은 계획 과정에 있어 유엔 실무진들의 참여로 범위와 정도를 개선할 수 있고 국제적 규범과 기준의 집행을 지원할 수 있는 어떤 단계를 확인할 것이다. UNCT는 실행그룹이나 전문가회의의 주최자가 아닐지도 모른다. 그러나 그것은 이미 수립된 과정에 가치를 더하는 적극적인 참여자일 것이다. UNCT는 다음과 같은 것을 기대한다. 첫째, 데이터에서 다른 보이지 않은 동향과 개관된 데에서 배제된 그룹의 확인을 기대한다. 둘째, 불평등한 대우와 차별의 가능성을 제안하는 불일치의 확인을 기대한다.

셋째, 파트너가 보다 더 세밀하게 확인된 문제의 인과관계를 분석하고 복잡한 문제에 공헌하는 근본원인의 확인을 기대한다. 넷째, 파트너들이 양성평등 분석을 포함하여 인권에 기반한 분석을 적용하도록 지원하는 것을 기대한다. 다섯째, 국가개발과정으로 역량 평가를 통합하거나, 국가개발체계와 UNDAF에 정보제공하기 위해 역량 평가의 결과를 해석하도록 지원하는 것을 기대한다.

<보충적인 UNCT 지원의 분석 작업>

만약 국가 분석에서 주목할 만한 격차가 있고, UNCT가 이러한 격차를 메우기 위해 그 분석적 자원을 사용할 수 있다면 CCA는 필요치 않다. UNCT는 그룹을 모으고 협의회를 조직하고 보충적인 연구 의제를 실행하는 데 더 큰 역할을 할 것이다. 이러한 의제 중 몇 개는 현행 4~5년 순환주기 모니터링 및 평가의 연차목록에 계획된 연구 및 평가에 의해 이미 충분할지도 모른다.

또한 UNCT는 이러한 활동들의 결과들이 국가개발체계와 UNDAF의 우선사항을 공식화하는 데 이용될 수 있도록 하는 것을 확실하게 하기 위해 보다 더 활동적인 역할을 취할 것이다.

<전체 CCA 과정>

고품질 문서들이 거의 없고 실행계획들이 충분히 분석적이지 않다고 UNCT와 파트너들이 결정하는 곳에서는, 국가공동평가(CCA)를 발전시키기 위한 본격적인 과정이 요구될지 모른다. 일반적으로, CCA는 중복적인 데이터보다는 다른 믿을 만한 국가정보시스템에 포함된 정보보다 오히려 주목하여야 한다. 분쟁이후요구평가(Post-Conflict Needs Assessment: PCNA)가 이루어진 곳에서 PCNA 문서는 CCA 대신에 UNCT에 의하여 사용될 수 있다.

CCA는 MD와 MDG 그리고 다른 국제적으로 동의된 협정 의무와 개발 목표에 초점을 맞추면서 국가 개발 상황을 분석하고 핵심 개발 이슈를 확인하기 위한 유엔 체계의 일반적인 수단이다.

CCA의 핵심 기능은 PRSP, 부문 프로그램 혹은 합동지원전략(Joint Assistance Strategy: JAS)과 같은 기획 메커니즘을 포함하고 또한 직접

예산 지원을 포괄할지 모르는 국가개발체계를 지원하고 강화하는 것이다. CCA는 모니터링 진행을 통해 PRSP와 MDG 보고서(MDGRs)에 대해 공헌하거나 혜택을 줄 수 있다. CCA은 또한 합동호소과정(CAP) 또는 전환 전략에 조력할 수 있다.

CCA 과정은 일반적으로 다음과 같은 결과를 가져온다. 첫째, 가난과 다른 개발 도전요소의 근본적인 요인 그리고 그것의 인구, 특히 여성, 소수자, 토착주민, 이주자, 실향민 등에 미치는 영향을 확인하는 전략적 분석, 둘째, 권리 소유자들과 의무 당사자들의 역량 차이에 대한 확인, 셋째, 국가 거버넌스와 개발과정 및 결과에 있어 자유롭고 적극적이며 의미 있는 참여를 위한 기회에 대한 분석, 넷째, 국가 우선사항이 MD와 MDG 그리고 다른 국제적으로 동의된 협정 의무와 개발 목표를 반영하는 것을 확실하게 하는 데 작용하는 국가개발기본체계의 준비에 대한 본질적인 공헌, 다섯째, 완화 계획, 분쟁이후와 자연재해 회복 및 복구, 그리고 구호로부터 개발로의 전환의 기획에 적합한 곳에서 위기 예방과 재난 대비를 위해 정책을 발전시키고 역량을 구축하는 데 있어 공헌, 여섯째, 지리적이고 수혜자적인 목표설정예 동반된 위험과 취약성 평가를 포함하고 토착주민, 인종 그리고 다른 소수자와 관계된 정확한 자료의 수집을 위한 모든 노력을 경주하면서 데이터 분석을 위한 강화된 국가 역량과 우선사항 설정을 위한 활용 등이다.

어떤 선택사항 하에서 종합적인 국가개발체계 내에 지표 체계를 발전시키거나 강화하게 하기 위하여 파트너들과 공동으로 작업하는 것이 강력하게 추천된다. UNCT 노력은 기준선들을 설치하고 동향과 데이터 격차를 확인하며 국가통계시스템에서 압박을 두드리지게 하는 것을 돕기 위하여 국가에 이미 존재하는 것에 구축하여야만 한다. 특별한 주의는 데이터의 분산과 차별로부터 고통받는 사람들의 상황과 견해를 반영한 연구에 집중되어야 한다.

□ 고품질 분석의 요소

<인권에 근거한 접근>

인권에 기초한 접근(HRBA)은 인권의 (미)이행의 원인을 이해하기 위하여 개념적 체계의 사용을 포함한다. 그것은 국제적인 인권 기준과 원칙에 바탕

을 두고 권리 소유자가 그들의 권리를 주창하고 의무 보유자가 그들의 의무를 이해시킬 수 있는 역량을 개발시킨다. 보편적으로 동의된 가치, 기준과 원칙들의 그것의 규범적인 가치를 별개로 하더라도, HRBA는 불평등, 차별적인 실행과 부당한 권력관계를 분석하고 표명함으로써 보다 낮고 보다 지속 가능한 결과를 이끈다.

HRBA를 사용함으로써, 국가 차원에서 UNCT 협력의 목적은 양성평등을 포함한 인권의 실현이다. 그것은 국가개발 논쟁의 중심에서 국제적인 인권 방편에 부속된 의무를 부과하고 역량 개발의 목적을 분명하게 한다. HRBA는 그 결과만큼이나 비슷한 중요성을 과정에 둔다. 참여, 포괄, 평등, 비차별, 책무성의 핵심 인권 원칙은 개발 결과를 떠받치기 위한 프로그래밍을 인도한다. HRBA를 사용함으로써, 개발 도전요소들의 분석은 사람과 국가, 전자의 권리부여 및 주창과 후자의 부합하는 의무 사이의 관계에 초점을 맞춘다. 이것은 4가지 간단한 질문으로 요약될 수 있다

첫째, 무엇이 발생하고 어디에서 누가 더 영향을 받는가(평가) 하는 점이다. 모든 개발 도전요소 중에서 서로 상호 관련된 인권 기준, 특히 권리의 더 큰 부정으로부터 고통받는 그룹을 확인해야 한다. 둘째, 이 문제들이 왜 발생하는가(인과 분석) 하는 점이다. 배제, 차별 그리고 불평등의 근원과 기본 요인을 확인해야 한다. 셋째, 누가 그것에 관해 어떤 것을 할 책임이 있는가(역할 분석) 하는 점이다. 개인과 제도적 의무 보유자와 그것에 부합하는 책임을 확인해야 한다. 넷째, 영향을 받는 사람들과 의무를 가진 사람들을 위해 어떤 역량이 요구되는가(역량 평가) 하는 점이다. 그들의 권리를 주창하는 영향받는 사람들과 그 권리를 이행할 의무를 진 사람들에게 필요한 기술, 능력, 자원, 책무성, 권위와 동기부여를 확인해야 한다.

일단 역량 개발 요구가 확인될 경우 중심적인 문제는 역량 개발 노력이 어디에서 어떻게 가장 큰 결과를 생산할 수 있는가에 있다. 이 문제에 대한 답변은 전략적인 UNDAF를 이끌고 그것은 아래 ‘전략적 기획’에 나와 있다.

이러한 질문이 개발 논쟁으로부터 발생함으로써 UNCT는 국가 분석에 대한 깊이와 품질을 더할 수 있다. HRBA에 대한 학습 자원 패키지는 인권에 대한 중간 대리 그룹에 의해 유엔 직원을 위해 준비되고 있다.

<양성평등의 보편화>

양성평등의 보편화는 유엔 지원 하의 분석과 전략 기획의 핵심 원칙 중 하나이다. 양성평등과 여성차별 철폐를 위한 지원 제공은 인권에 기반한 접근에서 중요한 부분이다. 유엔은 국가개발체계에서 우선사항이 국제적으로 동의된 개발목표 내의 양성평등에 도달하기 위한 국가의 의무를 반영하도록 하는 것을 확실하게 하는 것을 도와야 한다. 유엔은 양성 평등에 관심을 기울이고 개발의제에 영향을 미칠 수 있는 여성 그룹과 양성평등 주창자들의 소집자로서 핵심 역할을 한다. 유엔은 양성평등에 대한 관심을 드높일 수 있고 개발의제를 좌우할 수 있는 여성의 그룹들의 소집자와 양성평등 옹호자들로서 할 중요한 역할을 가지고 있다. 양성평등 자원 지침은 국가 분석, 국가개발체계 그리고 UNDAF에서 유엔 테마 그룹이 여성과 소녀의 권리를 위한 양성평등의 관심과 주창을 보편화할 수 있게 도와주도록 준비되어진다. 양성평등정책의 보편화의 실재는 다음을 요구한다. 첫째, MDG, 여성차별철폐협약, 그리고 무엇보다 중요한 체계로서 베이징 행동강령(the Beijing Platform for Action)의 사용을 요구한다. 둘째, 확인된 모든 문제를 위한 성별 데이터의 수집을 요구한다. 셋째, 남녀가 문제를 경험하는 다른 방식에 주의를 요하는 인과 분석을 요구한다. 넷째, 차별의 유형을 인식하는 유형으로서, 남녀가 국가에 관련된 방식으로 주창자와 의무자의 확인을 요구한다. 다섯째, 성차별과 관련된 주창자와 의무자의 특별한 역량 차이에 대한 인식을 요구한다. 여섯째, 국가개발기본체계와 UNDAF에서 실행에 대한 문제 분석의 연결을 요구한다.

<역량 평가>

역량 평가의 목적은 국가개발 이행 내의 국가 주도의 평가에 대한 체계적 적용을 확실하게 하는 것이다. 국가 분석 작업에 대한 검토의 일부분으로서 UNCT는 국가와 지방 역량 자산과 관련된 정보를 검토하고 지속가능한 국가 개발을 위해 다루어져야만 하는 역량 격차/요구를 확인해야 한다. 이러한 검토는 국가 혹은 부문 역량 평가와 역량 개발 전략에 기술되거나 입력되어야 하고 독립적인 특별위원회의 이행으로 수행되어서는 안 된다.

국가 분석을 하면서, 역량 평가의 검토는 정책, 법률제정, 전략과 프로그램

의 성공적 창조와 관리를 위해 필요한 특별한 기능적 역량들을 위해 시스템 차원에서 개발 주기 동안 우선될 수 있다. 국가의 역량은 다른 차원 - 사회, 조직, 개인 - 에 있다. 그래서 역량 평가는 그 같은 차원에서 다루어지는 것이 필요하다. 초기 검토 후에, 그리고 국가 분석 단계 그 자체에서, 또한 UNCT는 특히 UNCT의 협력에서 직접적으로 견지되어야 할 확인된 역량 요구에 대한 자세한 평가가 국가 기본체계에서 통합되고 모니터되고 평가될 것을 확실하게 하는 방식을 고려해야 한다. 그러한 역량 평가들의 완성은 UNDAF에서 일체화되고 포괄될 수 있다,

<분쟁과 자연 재해>

분쟁과 자연재해에 대한 가능성의 이해는 고품질 분석의 추가적인 요소이다. 분쟁과 개발은 관련된다. 분쟁이 비폭력적 방식으로 관리될 때 개발과 사회 변화를 증진시킬 수 있는 반면, 폭력적 분쟁은 개발 이익을 거의 뒤집어 놓는다. 또한 개발은 폭력적 분쟁의 원인을 다루고 평화를 위한 지역 역량을 지원하는 데 있어서 중요한 역할을 담당한다. 이러한 긍정적인 영향은 자동적이지 않다. 개발은 다른 그룹들에 대해 몇몇 그룹을 선호하고 몇몇 그룹을 배제하는 구조를 강화함으로써 현장에서 긴장을 발생시키거나 증가시킬 수 있다. 개발 조정은 피해를 최소화하고 평화를 위한 기회를 최대화하는 방식으로 계획되고 이행되어야만 한다. 그래서 UNCT는 불이행이 아니라 설계에 의해 분쟁 예방에 공헌한다. 국가 분석과 UNDAF에 대한 UNCT의 공헌은 중요한 출발점이다. 그들은 현장에서 잠재적이고 실재적인 분쟁의 동학에 대한 충실한 분석에 의존한다. 공평한 행위자로서, UNCT는 정부와 시민사회와 함께 공동의 예방에 대한 관심사를 다루고 프로그램이 분쟁 예방의 관점에서 설계되고 이행되는 것을 확실하게 하기 위해 국가 분석을 이용함으로써 비교우위를 가진다. 기초에서, 모든 프로그램은 평화롭게 분쟁을 해결하기 위한 지역적 역량을 발전시키는 것을 도와야 한다.

무장 분쟁의 예방을 CCA와 UNDAF로 통합하는 UNDG 지침서는 더 자세한 지침을 제공한다. 다른 핵심 자원은 다음과 같다. 첫째, 전환 상황에서 분쟁 분석을 위한 상호 기관 체계, 둘째, 분석과 프로그래밍에서 분쟁 예방의 본격화 : 2001년 10월 CCA/UNDAF 프로세스의 검토, 셋째, 유엔 기획 프로

세스로 분쟁 예방 통합에 관해 학습된 교훈 보고서, 넷째, 빈곤감소전략 과정: 회고 학습으로부터의 교훈, 다섯째, 개발과 인도주의적 지원 그리고 평화 구축에 대한 민감한 접근의 자원들 등이다.

보스니아-헤르체코비아, 콜롬비아, 르완다, 스리랑카의 CCA와 UNDAF 모두는 분쟁을 분석하고 분석하는 데 주목할 만한 요소를 가진다. 콩고, 시에라리온, 그리고 아프가니스탄에서, UNCT는 분쟁의 근본 원인을 다루기 위해 CAP, CCA 그리고 UNDAF의 기본 요소들을 한 가지 전략적 계획으로 결합시킨 전환적인 복구 전략을 발전시켰다.

자연적 위험요소들에 의한 재난은 MDG 도달을 위한 전망을 위협하면서 개발에 거대한 비용을 들이게 한다. 재난 위험은 성격상 점점 세계적인 것이 되고 있다. 기후 변화와 경제적 세계화와 같은 요소 때문에, 1개의 지역에서 실행은 다른 지역에서 위험요소에 영향을 줄지도 모른다. 재난이 일어날 때, 국가들은 큰 부분에서 개발 선택에 의존하는 크게 다른 영향들을 자주 경험한다. 잠재적인 재난들을 견디기 위한 그들 자신의 능력을 발전시킴으로써 고도의 위험에 처한 인구의 취약성을 축소하기 위한 긴급한 필요에 대한 증대되는 인식이 있다.

CCA와 UNDAF으로 재난 위험 감소를 통합하는 UNDG 지침서는 재난이 닥치기 쉬운 국가들에서 UNCT에 맞추어져 있다. 그것은 개발이 자연재해에 의해 위태롭게 될 수 있는 모든 국가에 관련한다.

(3) 전략적 기획

□ 목적

UNDAF는 UNCT를 위한 전략적 프로그램의 체계이다. 그것은 국가개발 체계에서 UNCT의 분석적인 공헌에 영향 받았을지도 모르는 우선사항에 대한 UNCT의 공동 대응을 기술하고 있다. 전문화된 기관과 비상주 기관은 UNDG 집행위원회 기관들의 “조화된 프로그램 주기”를 사용하지 않기 때문에 UNDAF에서 그들의 완전한 개입은 이루어지지 않는다. 기대되는 프로그램 혹은 프로젝트 활동과 예산 공헌은 가능한 한 UNDAF의 설정목표 제시도표와 연계되어야 한다.

□ 기대 결과

UNCT 협력 - UNDAF 성과들, 그리고 독자 혹은 공동으로 작업하는 기관들의 성과와 산출 - 으로부터 기대되는 공동 설정목표는 국가개발체계의 선택된 우선사항의 성취에 대해 본질적이고 중요한 공헌을 해야 한다. 첫째, 그것들은 UNCT 협력의 기본적인 요소를 구체화해야 한다. 둘째, 그것들은 다섯 가지의 상호 연관된 유엔 원칙(인권에 기반한 접근, 양성 평등, 환경 지속성, 결과에 기반한 관리, 역량 개발)을 반영해야 한다. 셋째, 그것들은 UNCT의 비교 우위를 나타내야 한다.

UNDAF는 초점이 맞추어져야만 하고 국가 상황에서 변화를 반영하기 위하여 적응에 개방적이어야 한다, 그것은 필수적으로 유엔 기관의 특별한 명령을 강조함이 없이 유엔의 비교우위를 반영해야 한다. 더 나아가서, 설정목표 제시도표에서 공동 설정목표는 개별 기관 프로그램과 프로젝트 문서에서 프로그래밍을 지배해야만 한다.

UNDAF는 현 순환주기의 끝나기 한 해 전 12월까지 완료되어야 한다. 그것은 늦어도 마지막 해 3월 31일 안에 정부와 UNCT를 이끄는 개별주체들에 의해 서명되어야 한다. 그 때가 마지막 시점으로 여겨진다. 상주조정관은 서명된 UNDAF를 유엔 사무총장에 대한 제안을 위해 모든 파트너들과 UNDG의 위원장에게 보낸다.

모든 UNDAF 문서들은 그 후에 UNDG 웹 사이트에 올라간다. UNDAF에 기초하여 프로그램 문서를 준비하는 기관들은 기관 특유의 제안 기한이 고려되는 것을 확실히 하기 위해 UNDAF의 공식적인 완료에 앞서 그들의 준비를 시작하여야만 한다.

□ 실행

UNCT와 정부에 의한 파트너들은 유엔 체계가 차이를 보이는 공동 자원뿐만 아니라 명확한 공동 비교우위를 가진다는 것을 결정하기 위해 우선사항화의 실행을 책임져야만 한다. 우선사항화의 재처리는 이러한 실행을 옮기는 유용한 방법이다. 그러나 비록 그것이 이행될지라도, 상주조정관은 특별 기관과 비상주 기관의 완전히 가능한 개입을 확실히 해야 한다. 또한 질적 지원 및 보증 체계(QSA)의 지역 멤버들이 포함되는 것이 중요하다.

UNCT는 적어도 다음과 같은 기준을 사용하는 것을 확인한다면, 가장 큰 차이를 보이는 지역에 대한 그들의 지원을 목표로 해야 한다. 첫째, 확인된 근본 원인과 우선순위 개발 문제의 역량 차이들이 인권과 성의 관점으로부터 다루어지고 있는지 여부, 둘째, 그것을 다루는 데 있어 그 문제의 중요성과 경향 그리고 국가 의무의 차원, 셋째, UNCT가 확인된 문제를 다루는 데 비교 우위를 가지고 있는지와 지속적인 국내 역량을 발전시킬 수 있는지 여부, 넷째, 충분한 인적 자원과 자금을 이용할 수 있거나, 동원될 수 있는지 여부, 다섯째, UNCT가 의사결정 권한을 가지고 있고 국가 우선순위에 영향을 미칠 수 있고 UNCT의 활동을 지원할 수 있는 정부와 시민사회 내 핵심 행위자들과 협력할 수 있는지 여부 등이다.

UNDAF는 분석에서 확인된 대로, 위기 예방과 재난 방지에 대한 능력 차이뿐만 아니라 위기와 자연재해의 위험을 반영해야만 한다. 이러한 기준들의 분석에 기초하여, 국가개발에 대한 유엔의 공헌은 UNDAF 결과들로서 UNDAF에 반영되어야 한다. UNDAF 결과들은 권리에 기초하고 양성평등에 유의해야 한다. 그리고 그것은 국가 역량에서 지속가능한 변화에 공헌해야 한다. 이 UNDAF 결과들의 발전은 또한 RBM의 원칙을 따라야 한다.

UNCT는 UNDAF의 질적 그리고 전략적인 위치설정과 단독 혹은 공동 작업하는 기관들의 결과들을 비판적으로 반영하여야 한다. 첫째, 그것들이 SMART 결과들인가? 둘째, 그것들이 다른 개발 행위자들과 관련해서 UNCT의 비교우위를 최대화하는가? 셋째, 그것들이 UNCT가 국가개발체계에 공헌하도록 얼마나 잘 위치되었는가?

유엔개발팀이 국가개발체계에서 세 가지에서 다섯 가지 우선사항에 초점을 맞추는 것이 권고되고 있다. 많은 UNDAF 성과들은 과정과 기준에 의해 결정된 요구된 변화와 UNCT의 역량에 달려있을 것이다. 몇몇 상황에서, 국가 우선사항은 유엔이 다섯 가지 UNDAF 성과들 이상으로 국가개발에 기여할 것을 요구할지도 모른다.

우선사항화 실시 결과는 초안의 UNDAF 설정목표 제시도표에 반영되어야 한다. 이것은 UNDAF 문서의 초안과 가능성 있는 공동 프로그래밍의 확인을 위한 기본이다. 결과와 산출을 위한 기관들과 파트너들의 책무성이 설정목표 제시도표에서 분명히 확인되고, 모든 결과들이 구체적이고 측정가

능하며 성취가능하고 타당하며 시간이 정해져 있는 것은 중요하다.

각각의 UNDAF 결과를 위한 테마별 그룹들이 설정목표 제시도표의 세부 내용을 개정하기 위하여 소집되는 것은 권고된다. 이 그룹들은 HRBA의 적용, 양성평등 보편화, RBM, 역량 개발 그리고 환경적 지속가능성에 역량이 있을 것이다.

UNDAF의 완료 후에, 이 UNDAF 성과 그룹들은 각각의 UNDAF 성과 쪽으로 진행에 대한 공동 모니터링을 위해 파트너들과 함께 설정목표 제시도표를 사용하는 것에 대하여 책임지고 있다. 결과 그룹은 UNCT을 이끄는 개별주체들에게 보고하기 위하여 이러한 모니터링을 사용할 것이다.

UNCT와 정부는 다른 개발 파트너들로부터 최초 초안에 대한 피드백을 추구해야만 한다. 또한 UNCT을 이끄는 개별주체들은 Peer Support Group에 의한 검토를 위해 지역에 기초한 QSA 소집 기관에 초안을 제출하도록 요구받는다. 소집 기관은 15일 내에 PSG로부터의 통합 정리된 설명을 제공한다. UNCT는 그런 다음 설명과 관심에 바탕을 둔 UNDAF을 그 다음에 재검토하여야만 하고 새롭게 하여야만 한다.

□ UNDAF 문서의 구조와 내용

UNDAF의 원문은 15 페이지를 초과하지 않아야 한다. 모든 UNDAF는 아래에 상세히 기술된 여섯 가지 분야뿐만 아니라 핵심 요약과 서명 페이지를 포함하여야 한다.

서명 페이지가 정부뿐만 아니라 UNDAF 준비에 참가하였던 모든 파트너들의 의무를 강조하기 위하여 UNCT - 비상주기관을 포함하여 - 을 이끄는 모든 개인뿐만 아니라 정부의 서명을 포함해야만 한다.

첫번째 부분인 도입은 분석적 단계 동안 실시된 예비적 실행과 전략적 기획 실행 이후 국가 기획 과정과 함께 UNDAF의 협력뿐만 아니라 국가 우선사항과 관련하여 (상주 그리고 비상주) 유엔 기관들에 의해 실시된 핵심 규범적 작업을 포함하여, 그 국가에서 유엔의 위상과 잠재력을 기술하는 데 있어 특별한 주의와 함께, 그것의 비교우위에 대해 간단한 설명을 포함해야 한다.

두번째 부분인 UNDAF 설정목표는 설명과 설정목표 제시도표로 구성된

다. 이것들은 기대되는 UNDAF 결과들, 단독 혹은 공동으로 작업하는 기관들 그리고 기관 성과들에 의해 도달되는 산출들을 나타내는 문서의 핵심을 이룬다. 설명은 설정목표 제시도표를 보완하고 설명 형태에서 기술되어야 한다. 첫째, UNCT 협력으로부터 기대되는 설정목표, 우선사항과 관련된 국가개발기본체계와 MD/MDG에 대한 기대되는 공헌, 선택을 위한 이론적 근거, 둘째, UNCT와 파트너들이 이러한 설정목표에 초점을 맞추는 이유, 셋째, 어떻게 기대되는 설정목표를 누구와 함께 이룰 것인지 등이다.

UNDAF 결과들, 기관(단독 혹은 공동으로 작업하는)의 결과들과 기관 산출들, 그리고 파트너들의 역할 등 3개의 하위 부분이 있을 것이다. UNDAF 결과 설명은 어떻게 각각의 UNDAF 결과가 MD/MDG 그리고 다른 국제적으로 동의된 협정 의무와 개발 목표와 관련 있는 국가개발체계로부터의 하나 또는 그 이상의 선택된 우선사항에 공헌할 것인지를 기술하고 있다.

마지막 하위 부분은 UNDAF 설정목표 달성에 공헌할 것으로 기대되는 정부와 다른 파트너들을 확인한다. 또한 그것은 파트너들과의 작업과 더 나은 국가 주인 의식 및 능력의 증진을 위한 조정 메커니즘을 개괄한다.

세 번째 부분인 UNDAF 설정목표 제시도표 밖의 이니셔티브는 UNDAF의 일반적인 설정목표 제시도표 밖에 빠져 있는 특정 국가 요구에 반응해야 하는 기관 지원의 활동을 기술한다. 이니셔티브와 기대되는 결과가 책임이 있는 기관, 산정된 예산과 일정과 함께 간단하게 기술된다.

네 번째 부분인 산정된 자원 요구는 제시도표에서 UNDAF에서 각각 기대되는 성과의 달성에 대한 공헌을 위해 유엔 체계의 의해 요구되는 산정된 재정 자원을 나타내는 설정목표에서의 비용 설정이다. 각 기관은 정식 예산과 다른 자원에서 공헌하기로 계획한 자원들을 확인한다. 계수는 UNDAF 기초 시 정확해야 한다. 자원 의무는 각 기관의 절차와 승인 메커니즘에 따라 기관 프로그램/프로젝트 문서에서 계속 만들어질 것이다.

만약 UNDAF의 의무에 대한 이행을 위해 주관적인 예산과 이용가능한 실제적인 자원 사이에 격차가 있으면, 모든 유엔 기관을 대신해서 상주조정관은 자금 조달에서 기관의 노력을 보완할 수 있다. UNCT는 UNDAF에서의 전략적 달성목표의 성취를 위해 공동 자원 동원을 위한 전략의 발전과 집행을 강조할 것이다.

기술적 협력 혹은 물품 공헌은 다른 유엔 기관을 통해 얻어진 자금 조달과 두 번 계산되지 않게 유의하면서, 그에 상당하는 금전적 가치의 관점에서 표시되어야 한다.

예산은 전문화된 기관 그리고 비상주 기관의 순환주기를 더 짧게, 혹은 다르게 반영하기 위해 실제적으로 검토되고 업데이트되어야 한다.

다섯째 부분은 집행으로서 각각의 UNDAF 성과 때문에, 이 부분은 성공을 위해 필요로 하는 특별한 조정, 관리와 파트너십 조정을 기술한다.

역량 개발에 초점을 맞춘 것과 일치하여, 이러한 조정들은 국제적으로 인 식된 기준과 선례에 기반하여 집행, 관리, 모니터링을 위한 국가 체계의 이용을 지원해야만 한다.

여섯째 부분은 모니터링과 평가으로서, 이 부분은 어떻게 UNCT와 파트너 들이 UNDAF 성취들을 모니터하고 보고할 것이고, 어떻게 그들이 국가 개발 체계에 대한 공헌으로서 UNDAF의 효과성을 평가할 것을 설명한다.

□ 결과 기반 관리와 설정목표 제시도표

활동의 완료는 우리들에게 개발 상황 혹은 사람들의 삶 속에서의 변화에 관해 거의 언급하지 않는다. RBM은 지표를 가지고 이러한 설정목표를 향한 진행을 측정하고 지속적으로 학습하며 그리고 조정함으로써 국가 차원에서 UNCT 협력의 설정목표에 초점을 맞추도록 도와준다. UNCT의 RBM 사용은 조화된 시스템과 전문용어에 바탕을 둔다.

그것은 다음과 같은 원칙을 가진다. 첫째, 설정목표 달성을 위한 유엔 기관 과 파트너의 책무성과, UNCT 협력이 도달할 수 있는 설정목표와 UNCT와 파트너들의 조절을 넘는 설정목표 간의 구별이다. 둘째, 성공이 의존하는 전제조건과 개발 환경에서의 위험의 확인이다. 셋째, SMART 설정목표의 계서가 다섯 가지 차원을 가진다는 관점에서 UNDAF와 기관 프로그램의 정의이다. 다섯 가지 차원은 국가 우선사항/목표와 관련된 MD/MDG, UNDAF 결과, 공동으로 작업하는 하나 이상 기관의 결과, 대체로 한 기관의 결과지만 하나 이상 공동으로 작업할 가능성, 활동 결과 등이다. 넷째, 이 단계 사이에 인과 관계가 있고, 각각의 결과는 다음 더 높은 단계의 결과를 이루기 위한 수단이라는 점이다. 다섯째, 설정목표를 향한 진행의 모니터링

과 적절한 지표의 사용이다. 여섯째, 도달된 설정목표와 그것이 차지한 자원, 그리고 분석과 기획으로 환류하는 교훈의 통합에 대한 보고이다.

UNCT 협력으로부터 기대되는 설정목표 - 결과들과 산출들 - 그리고 그들의 국가개발체계에서의 우선사항에 대한 공헌은 설정목표 제시도표에 잘 나타나 있다. 제시도표는 공동 프로그램들을 포함하여 기관 프로그램들의 설계를 추진하고, 어떻게 기관 협력이 UNDAF 성과들의 성취를 유도해 내는지를 개괄한다. UNCT 지원을 위한 각 국가 우선사항에 대해서는 제시도표에서 UNDAF 결과들, 단독 혹은 공동 작업하는 기관 결과, 단독 혹은 공동 작업하는 기관들의 산출, 파트너의 역할, 각 기관 결과를 위한 자원 동원 목표, 조정 메커니즘과 프로그램 양식 등이 기술되어 있다.

결과들은 UNCT의 협력으로부터 결과되어지는 개발 상황에서의 의도된 변화를 기술하고 있다. 그것들은 일반적으로 개인 혹은 그룹 사이의 제도적인 이행 혹은 행위에 있어 변화와 관련한다.

두 개로 분리된, 그러나 연계된 결과 단계의 설정목표가 있다. UNDAF 결과들은 정부와 시민사회와의 UNCT 협력으로부터 기대되는 전략적이고 상위 단계의 목표들이다. 그것들은 다른 사람들의 행동뿐만 아니라 보다 낮은 단계 기관 결과들의 결합된 효과에 의하여 만들어진다.

비록 그것이 실제로는 요구가 아닐지라도 기관 성과들의 대부분은 두 개 또는 그 이상 기관 사이에 공유된다. 적절한 곳에서 기관들은 일반적으로 정의된 UNDAF 성과들을 그들 자신의 국가 프로그램 혹은 프로젝트의 결과들로서 사용할지 모른다.

결과들의 달성은 UNDAF 밖의 정부와 파트너들에 의해 달성되는 설정목표뿐만 아니라 이해관계자들의 의무와 행동에 의존한다. 우리는 UNCT 협력의 설정목표를 국가의 우선사항의 달성으로 전환하기 위해 필요로 하는 상황에 관해 가정하는 것이 필요하다. 이러한 전환은 협력 범위 바깥의 이해관계자들의 행동에 의존한다.

산출들은 기술과 능력 혹은 새로운 생산품과 서비스의 유효성에 있어 변화이다. 그것은 자원이 제공된 가운데 명시된 기간 내에 달성되어야 한다. 최근 UNDAF에서 많은 산출들을 들 혹은 그 이상의 기관과 그들의 이행 파트너들과 나누는 경향이 있다. 이러한 가치는 만약 그것들이 합동 프로그램을 위한

진정한 가능성을 표시하지 않는 한 불명확하다. 산출들은 개별 기관들의 분명한 비교우위가 나타나고 책무성이 가장 분명해지는 결과의 단계이다.

인권 기준은 UNDAF 설정목표 제시도표의 개발을 인도해야 한다. 결과들은 권리에 기초하고 양성평등 문제에 주의를 요해야 한다. HRBA를 사용하면, 성과들은 권리 소유자가 그들의 권리를 실시하고 주창하기 위해 실행하는 것과 의무 당사자들이 이러한 권리를 존중하고 보호하고 완수하는 것에서 변화를 보여줄 것이다.

결과들은 사람 중심적임에 틀림없다. 주창과 의무를 가진 사람들은 기대되는 변화의 문제들로서 반영되어야 한다. 권리에 기반하고 양성평등에 주의를 요하는 설정목표들의 발전과정은 설정목표 그 자체만큼 중요하다. 가능한 한 많이, 권리 소유자들과 의무 당사자들이 권리의 실현을 향해 진행의 기획, 집행, 그리고 모니터링하는 데 참가하여야 한다.

지표들, 기준선들 그리고 목표들은 의도된 설정목표가 어떻게 측정되는 것인지를 기술하기 위해 본질적이다.

설정목표 제시도표는 UNDAF를 실행가능하게 한다. 그것은 반복적으로 사용되는 “생생한 수단”이 되는 것을 의미한다. UNDAF에서 설정목표는 기관 기획 문서에서 설정목표와 동일한 것이어야 한다. 어느 한 문서에서의 변화는 다른 모든 문서들에서 일어나야 한다.

이것은 UNDAF가 통용되고 있고 통일성 있으며, UNCT 개발 협력으로부터 기대되는 설정목표의 모든 언명으로서 사용된다는 것을 확실하게 한다. 실제로, 많은 제시도표들은 고정적이다.

□ 합동 프로그램

2002년에 변화의 진전을 위한 사무총장의 의제는 국가 차원에서의 더 많은 합동 프로그램과 자원의 공동 이용을 요청했다. 합동 프로그램은 국가 분석을 강화하고, 국가적 우선사항에 영향을 미치고, 하나의 시스템으로서 그러한 우선사항에 대응하기 위해 파트너와 공동으로 작업한다는 내용의 이러한 지침에서 기술되었던 많은 것을 담고 있다. 하나의 합동 프로그램 혹은 프로젝트는 주어진 단계는 아니지만 다음에 가능한 단계이다. 국가 파트너들과 기부자들과 함께 유엔 기관들이 공동 작업 계획과 예산에 대한 노력과 자원

의 결합으로 효과성과 효율성의 측면에서 분명한 증대가 나타나는 것을 보아야 한다.

(4) 모니터링 및 평가

□ 목적

UNDAF 모니터링과 평가는 연계되거나 별개의 프로세스이다. 모니터링은 제시도표에서 동의된 설정목표 쪽으로 진전을 추적한다. 그리고 만약 설계 단계에서 만들어진 전제조건이 아직 유효하고 확인된 위험이 실제로 발생하고 있는지 여부를 체크한다. 이처럼 그것은 UNCT와 집행 파트너가 프로그램 관리의 필수 부분으로서 중간 코스에서 수정이 이루어지도록 돕고 있다. 평가는 설정목표가 국가개발 우선사항 그리고 UNCT 지원의 일관성에 가치가 있는 공헌을 하는지를 결정한다. 그것은 관리와 의사 결정 과정으로 준비된다. 그것이 설정목표를 위한 관리에 대한 중요한 공헌을 한다면, 프로그램 관리로부터 독립되어야 하는 외적인 기능이다. UNDAF 모니터링과 평가는 항상 기존 국가적 모니터링 및 평가 시스템과 조정되어야 하고, 만약 그것들이 존재하지 않는다면, 그것들의 개발과 제도화에 초점을 맞추어야 한다.

□ 기대 결과

UNDAF의 모니터링으로부터는, 첫째, 제시도표에서 설정목표로의 진행에 대한 규칙적인 평가 그리고 프로그램 집행에서 인권 원칙의 존중, 둘째, 파트너들의 역량 개발 요구, 특히 자료수집, 분석, 모니터링과 보고에 대한 지속된 확인, 셋째, 체계 업적들에 대한 개선된 결과에 근거한 보고, 넷째, 유엔 기관들 사이의 팀워크와 집행 파트너들 사이의 UNDAF에 대한 더 나은 주인의식 등의 결과를 기대한다.

UNDAF의 평가로부터 첫째, 역량 개발을 위해 UNCT 자원과 비교우위의 사용을 더 효과적이게 하는 대안뿐만 아니라 UNDAF 결과와 전략의 가치에 관한 숙려된 판단, 둘째, 국가개발체계에 영향을 미치고 다음 주기에 국가 분석과 기획에 정보를 제공하는 UNDAF의 결과들과 교훈들의 개선된 위치 설정, 셋째, 순환주기 동안 기관들과 파트너들에 의해 실행된 평가와 연구의

효과적인 사용 등의 결과를 기대한다.

UNDAF 설정목표들(모든 단계들에서)은 핵심 실적 지표들의 측정가능한 설정을 통해 추적되어야 한다. 지표들은 객관적으로 특정 결과를 입증할 수 있고 되풀이할 수 있는 수단이다. 그것들은 달성에 관한 모니터링, 평가, 보고를 위해 본질적이다.

모든 지표들은 기준선들과 목표들에 의해 수반되어야 한다. 이것들이 없다면, 시간에 걸친 변화의 측정은 가능하지 않다. 기준선들은 기획 기간의 시작점에서 지표들의 가치를 세우고, 목표들은 계획의 완성에 대한 기대 가치를 기술하며, 지표들의 실적 모니터링은 원래 목표와 비교하여 실제적인 성취에 관해 말한다. 모든 파트너들이 동의한 경우를 제외하고는 지표들, 기준선들 그리고 목표들을 확실하게 하는 것은 일반적으로 소급하여 변화되지 않고 일관성을 확실히 해야 한다.

설정목표들의 개발을 유도하는 인권 기준은 또한 지표의 선택을 안내해야 한다. 지표는 측정하기 위해 의도된 결과만큼 권리에 근거하고 양성평등에 주의를 요해야 한다. 평균치는 이처럼 성 불평등과 인종차별과 같은 차별의 확인을 방해하는 불균형들을 숨긴다. 그래서 지표들은 예상된 변화, 그리고 변화의 목적에 대해 특정적이어야 한다. 이것은 성, 나이, 인종, 언어, 도시와 시골 지역에 의한 - 필요한 만큼의 - 분산을 의미한다. 그러나 교환은 있다. 큰 표본 크기들은 데이터 수집 비용을 증가시킬 수 있는 다른 지역과 인구 그룹들을 위해 통계상 믿을 만한 양적 데이터를 공급하기 위해 필요하다. UNCT와 파트너들은 가장 절실한 데이터를 나타내는 부족한 모니터링 및 평가 자원의 사용을 목표로 하여야 할 것이다.

제 6 장

유럽부흥개발은행의 개발지원 체계 및 전략

다자간 개발기구의 체계 및 활동



제6장

유럽부흥개발은행의 개발지원 체계 및 전략

1. 유럽부흥개발은행 지원 체계

유럽부흥개발은행(European Bank for Reconstruction and Development: EBRD)은 세계은행이나 아시아개발은행 등과는 달리 빈곤감소를 지원하기 위한 개발은행이 아니라 중앙유럽, 동유럽 국가들의 시장경제 전환을 지원하기 위한 설립 목적을 갖고 있기 때문에 일종의 체제전환 지원은행의 성격을 갖고 있다. 따라서 조직 체계도 다른 개발은행과는 달리 은행, 금융 그리고 리스크관리 부서가 중심을 이루고 있다.

□ 조직

EBRD의 조직은 총회와 이사회, 그리고 일반 업무를 관장하는 집행부로서 총재 및 4명의 부총재(은행, 금융, 리스크관리, 인적자원관리 담당)와 이들을 보좌하는 실무부서로 구성되어 있다.

<총 회>

총회는 EBRD의 최고 의사결정기관으로 각 가맹국이 임명한 위원(Governor) 및 대리위원(Alternate Governor) 각 1명으로 구성되어 있다. 대리위원은 위원의 부재시를 제외하고는 투표에 참가할 수 없다. 총회는 EBRD의 운영과 관련된 모든 권한을 행사할 수 있으나 협정문에 명시된 중요한 사항을 제외한 대부분의 권한을 이사회에 위임하고 있다. 다만 이사회에 위임될 수 없는 총회의 고유 권한 중 중요사항은 다음과 같다.

- ① 신규 가맹국의 가입 및 가입조건의 결정, ② 수권자본금의 증액 및 감액,
- ③ 가맹국의 자격정지, ④ 이사회의 협정문 해석 및 적용과 관련한 이의의 재결, ⑤ 여타 국제기구와의 협력협정 체결의 승인, ⑥ 총재 및 이사의 선임,
- ⑦ 이사 및 대리이사의 보수와 총재의 고용조건 결정, ⑧ 대차대조표 및 손익 계산서 승인, ⑨ 순이익 배분 및 적립금 적립규모 결정, ⑩ 협정문 개정, ⑪

업무의 종결 및 자산의 배분

연차총회는 매년 1회 개최되며 임시총회는 총회나 이사회의 요구가 있는 경우와 5개 가맹국 이상 또는 총투표권의 1/4 이상을 대표하는 가맹국의 요구가 있을 때 소집한다. 연차총회 시에는 위원 중에서 1명의 의장과 2명의 부의장을 선출하며, 이들의 임기는 차기 연차총회 종료 시까지로 정해져 있다.

총회의 의사정족수는 총투표권의 2/3 이상을 대표하는 2/3 이상 위원의 참석으로 되어 있으며 의결정족수는 협정문에 별도로 규정된 경우를 제외하고는 행사된 투표권의 과반수 찬성으로 되어 있다.

<이사회>

이사회(Board of Directors)는 총 23명의 이사로 구성된다. 프랑스, 독일, 영국, 이탈리아, 미국, 일본, 유럽공동체(EC) 및 유럽투자은행(European Investment Bank: EIB)는 단독으로 1명의 이사를 선출하고 나머지 국가들은 15개 그룹을 구성하여 각 1명의 상무이사를 선출한다. 이사는 연차총회에서 선임되며 임기는 3년으로 연임될 수 있다. 이사는 본인의 부재 시 권한을 대행할 수 있는 대리이사를 임명하여 대리이사는 이사회에 참석할 수 있으나 이사의 권한을 대행하는 경우에만 투표에 참가할 수 있다. 이사회는 EBRD 업무 전반에 관한 정책을 결정하며 이를 위하여 협정문에 명시된 이사회의 고유권한과 총회로부터 위임받은 권한을 행사한다. 이사회의 주요 고유권한은 다음과 같다.

① 총회 업무의 준비, ② 총회가 정한 지침에 따라 융자, 보증, 투자, 차입, 기술지원 등에 관한 정책수립 및 의사 결정, ③ 매 회계연도 회계감사보고서의 총회상정, ④ 예산 승인.

이사회는 업무상 필요에 따라 수시로 개최된다. 회의는 총 투표권의 2/3 이상을 대표하는 과반수 이사의 참석으로 성립되며 대부분 행사된 투표권의 과반수 찬성으로 안건을 의결한다. 한편 이사는 자기를 선출한 국가가 보유한 투표권을 행사하는 데 동일한 투표권 그룹내 소속국가 간의 견해가 서로 상이한 경우에는 투표권을 분리하여 행사할 수 있다.

23명의 이사를 두는 이유는 이사회 규모에 대한 협의 과정에서 미국, 일본

등 비유럽국과 북유럽국가는 이사회의 효율적인 운영을 위해 이사회 규모의 축소를 주장하면서 EC권의 EBRD 운영에 대한 과도한 영향력 행사를 우려하여 EIB에 대한 단독 이사직 부여에 반대하였다. 그러나 EBRD 설립을 주도한 EC회원국들이 EIB에 단독이사직을 부여하는 대신 비EC권 이사수를 EC권보다 1명 많은 12명으로 늘릴 것을 수정 제의함에 따라 이사수가 23명으로 결정되었다.

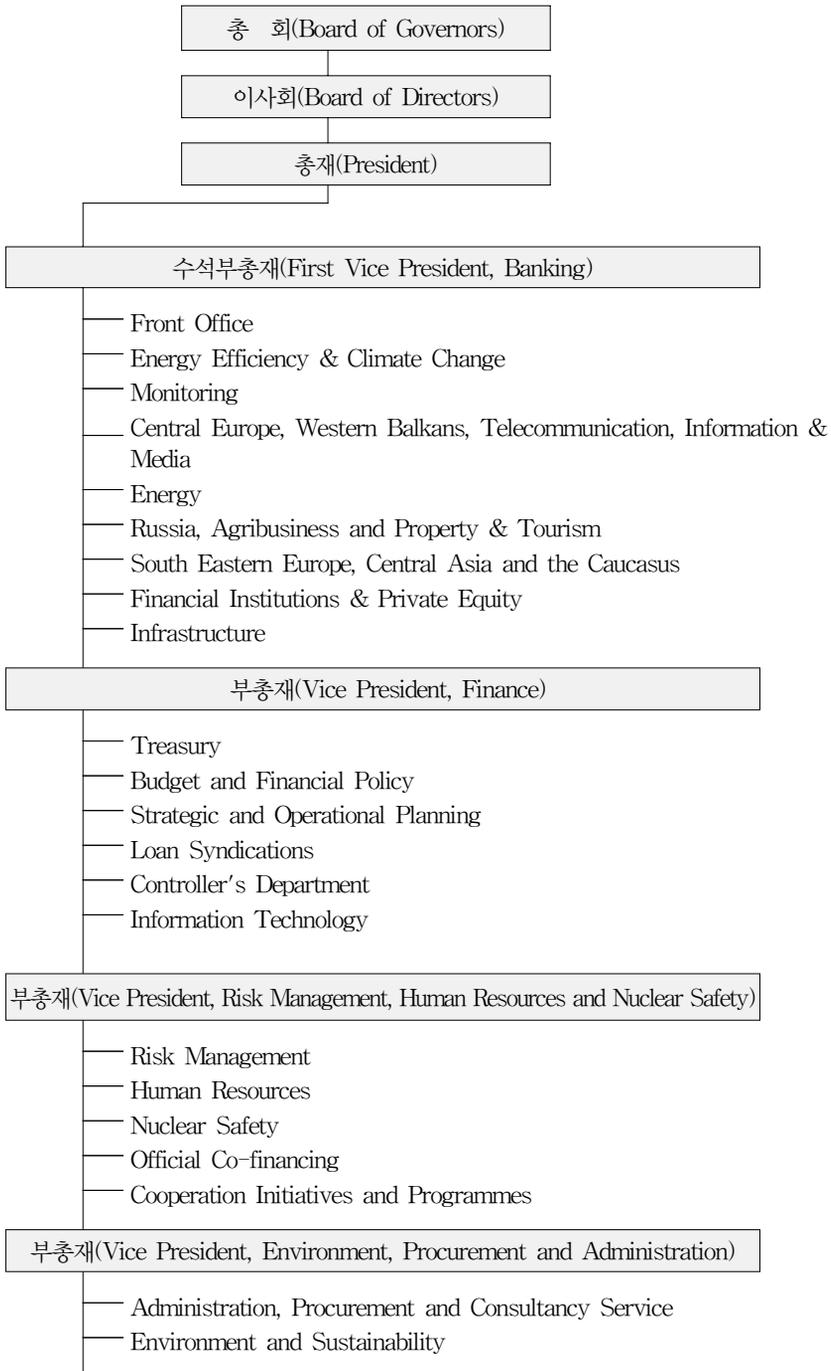
<총 재>

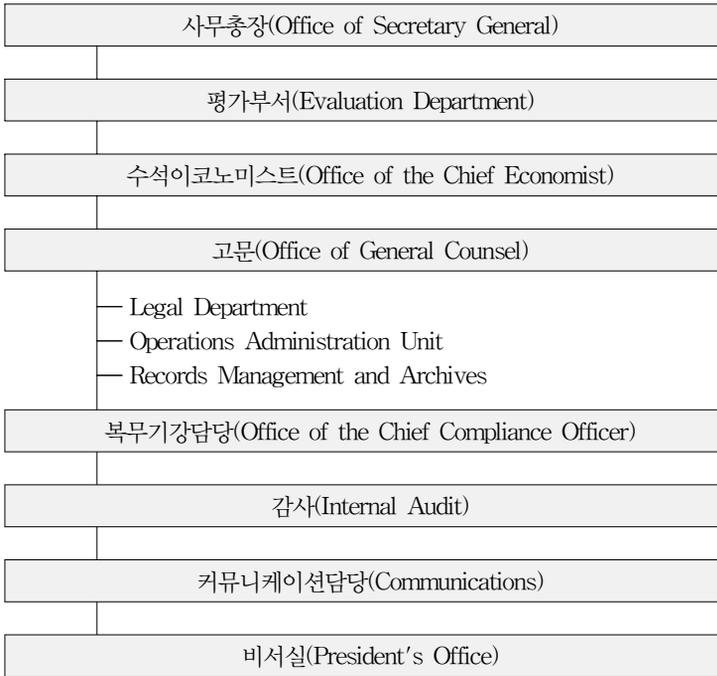
총재(President)는 총회에서 총투표권의 과반수를 대표하는 과반수 위원의 찬성으로 선출되며 총회에서 총투표권의 2/3 이상을 대표하는 2/3 이상 위원의 찬성으로 해임될 수 있다. 총재의 임기는 4년으로 연임이 가능하지만 총재는 재임 기간 중 총회의 위원이나 대리위원 또는 이어나 대리이사를 겸임할 수 없다. 총재는 이사회의 의장으로서 이사회를 주재하나 가부동수인 경우를 제외하고는 투표권을 행사할 수 없다. 총재는 법률상 대외관계에 있어서 EBRD를 대표하며 일반 업무에 대한 지휘감독권 및 직원의 임면권을 보유한다. 부총재는 총재의 제청에 의거, 이사회에서 선출되며 총재 부재 시나 유고시 서열에 따라 총재권한을 대행한다. 현 총재인 토마스 미로우(Thomas Mirow)는 2008년 7월 취임한 독일인으로 전 독일총리인 빌리 브란트(Willy Brandt)의 내각 고위직과 참모 역할을 하였고, 독일사회민주당의 장, 독일 재무차관 등을 역임했다.

<표 VI-1> EBRD 총재 현황

구 분	재임기간	성 명	국 적
초대	1991. 4 ~ 1993. 7	Jacques Attali	프랑스
2대	1993. 9 ~ 1998. 1	Jacques de Larosiere	프랑스
3대	1998. 9 ~ 2000. 4	Horst Kohler	독 일
4대	2000. 7 ~ 2008.7	Jean Lemierre	프랑스
5대	2008.7 ~ 현재	Thomas Mirow	독 일

<그림 VI-1> EBRD 조직도





2. 지원 목적, 원칙 및 전략

□ 목적

EBRD의 설립에 관한 협정문 제2항에 따라 EBRD는 해당 국가가 국제사회에 보다 잘 편입될 수 있도록 시장지향적인 경제에 적합한 법률과 제도를 구축하기 위해 프로젝트를 준비하고, 재정적으로 지원하고, 집행하기 위한 기술지원을 제공하여, 해당국가가 법률개혁 및 사법개혁을 실시하는 것을 돕도록 되어 있다.

이 조항에 따르면, EBRD의 개발지원 목적은 해당국가의 국제사회 편입이고, 이를 위해 시장경제 법제도 구축 지원, 재정 지원, 이와 관련된 기술지원 등을 추진하고 있다.

□ 체제전환국 지원 원칙

EBRD는 민주주의 원칙을 준수하는 국가와 협력하고, EBRD의 모든 투자는 △ 완전한 시장경제로 이행하는 데 도움을 주어야 하고, △ 개인 투자자들

을 배제하지 않으며, △ 건전한 은행규칙에 따라야 한다는 원칙을 갖고 있다.

이런 원칙에 근거한 투자를 통해서 달성하고자 하는 목표는 △ 구조적, 영역별 개혁, △ 경쟁, 사유화 및 기업가정신의 고양 △ 재정기구와 법제도의 강화 △ 민간부문 지원의 기반 조성△ 환경적 민감성을 포함한 강한 기업지배구조의 도입 등이다.

EBRD는 변화의 촉매제로 기능하면서 △ 협조용자와 해외직접투자를 촉진하고 △국내 자본을 유통시키며, △ 기술지원을 제공한다. 특히 법률개혁과 관련된 기술지원 활동의 경우, “법률시스템이 제대로 작동하고 그 법이 존중받아야만 법률이 해당국가의 발전적인 미래를 위한 초석이 될 수 있다”는 원칙에 충실하고 있다. 따라서 법제도 분야의 기술지원을 매우 중요시하고 있다.

□ 체제전환국 지원 전략과 수단

EBRD는 지원대상국별로 고유한 정치·사회·경제상황을 반영한 국별 지원 전략(contury strategy)을 수립/시행하고 있다. 이런 국별지원 전략은 각 나라별로 각 부문 및 산업활동에 대한 EBRD의 지원지침을 마련하여 EBRD의 각 나라별 행동지침 수립과 프로젝트의 타당성 평가기준을 제공한다. 또한 다른 국제기구와의 중복지원을 막는 기능도 하게 된다.⁴⁸⁾ 한편 EBRD는 매년 발표하는 전환보고서(transition report)를 통하여 체제전환국에 대한 8개 분야의 체제전환지표(transition indicators)를 설정하고,⁴⁹⁾ 이에 근거해 체제전환지수(transition index)를 결정하였다.⁵⁰⁾

EBRD는 5개년(2006~2010) 중기사업전략⁵¹⁾에서 매년 37억~39억 유로를 지원할 예정이며, 시장경제체제로의 전환이 거의 완료된 국가들(Advanced Transition Countries)⁵²⁾에 대한 지원 비중은 2005년의 16%에서 2010년 6% 선으로 낮추는 대신, 러시아 및 체제전환단계가 낮은 국가들(Early and

48) 원종근, 『동구경제의 변화와 한국기업 및 금융산업의 대응전략』, 유럽부흥개발은행(EBRD)의 창설배경과 EBRD의 역할 (서울: 국제무역경영연구원, 1991), p. 36.

49) 대규모 민영화, 소규모 민영화, 기업지배구조 및 구조조정, 가격자유화, 무역외환시스템, 경쟁정책, 금융개혁 및 금리자유화, 증권시장 및 비은행 금융제도 등이 8개 지표이다.

50) 조양현, “EBRD의 동유럽 체제전환국 평가와 활용사례,” 『수은 해외경제』 (2007년 7월호), pp. 4-25.

51) 한국수출입은행, 『수은해외경제』 (2006년 8월호), pp. 78-79.

52) 체코, 에스토니아, 헝가리, 라트비아, 리투아니아, 폴란드, 슬로베니아, 슬로바키아, 크로아티아 등 9개국임.

Intermediate Transition Countries)⁵³⁾의 지원 비중을 2005년의 84%에서 2010년에 94%까지 높일 계획이다.

이러한 계획의 효과적 실행을 위하여 EBRD는 아제르바이잔 등 구소련 국가의 민간부문 투자 및 인프라건설 활성화를 위해 2004년 초부터 운영해온 Early Transition Countries Initiative를 지속적으로 발전시켜 나가는 한편, 새로이 발칸지역 국가들⁵⁴⁾을 지원 대상으로 하는 새로운 계획(initiative)을 구상한 바 있다.

한편 EBRD는 이 5개년 중기사업계획에서 지원대상국에 직접 대출을 제공하기보다는 채권발행, 증권시장 활성화 등을 지원하는 방식으로 각국의 자본시장을 활성화시키고 이를 통해 직간접적으로 시장경제로의 이행을 돕는 전략을 세웠다. EBRD는 2005년 러시아의 전력 현대화 사업 등의 지원을 위해 러시아 국내에서 현지화 채권을 발행하여 루블화를 조달한 바 있다.

EBRD의 체제전환국 지원 수단은 크게 금융지원과 기술지원으로 구분할 수 있다. EBRD의 금융지원은 프로젝트 파이낸싱(project financing), 협조융자(co-financing), 지분투자(equity financing), 보증(guarantee) 및 증권인수(underwriting) 등 여러 형태로 이뤄졌다. 이러한 금융지원 외에도 기술지원 및 자문서비스를 제공하였다.

여기서는 금융지원과 기술지원 중에서도 법제개혁에 초점을 맞춰 EBRD의 지원전략을 고찰하고자 한다.

3. 금융지원⁵⁵⁾

EBRD는 유럽지역에서 가장 큰 규모의 단일 투자자이며, 자체의 금융을 넘어 상당한 규모의 해외직접투자를 동원하기도 한다. EBRD는 공공부문의 주주가 있음에도 불구하고, 대개 상업적 파트너와 함께 민간기업들에 투자한다.⁵⁶⁾ 따라서 EBRD는 공적 부문과 사적 부문의 재정과 경영 관련 프로젝트

53) 알바니아, 아르메니아, 아제르바이잔, 벨로루시, 보스니아-헤르체고비나, 불가리아, 마케도니아, 그루지아, 카자흐스탄, 키르기즈, 몰도바, 루마니아, 세르비아-몬테네그로, 타지키스탄, 투르크메니스탄, 우크라이나, 우즈베키스탄 등 17개국임.

54) 알바니아, 보스니아-헤르체고비나, 마케도니아, 세르비아-몬테네그로 등을 지칭함.

55) 한국은행, 『국제금융기구가 하는 일』 참조.

등을 운영했지만 이 가운데 60%의 프로젝트가 사적부문 형성과 관련된 것이었다. 즉 시장경제에서의 경쟁체제에 보다 잘 적응할 수 있도록 국영기업의 사적 소유로의 전환을 돕기 위한 것이었다.

금융지원은 투자, 대출 및 지급보증 등의 형태로 이뤄진다. EBRD는 투자, 대출 및 지급보증을 대상으로 ① 민간기업, ② 국영기업 가운데 시장경제원리에 의해 운영되고 있거나, 민영화를 추진하고 있는 기업, ③ 정부 또는 공공기관(사회간접자본 건설의 경우에 한정)으로 제한하고 있다.

대출의 경우 아시아개발은행(ADB), 아프리카개발은행(AfDB) 등 다른 지역개발금융기구가 프로젝트대출 이외에 세부적인 자금운용권한을 수원국에 위임하는 정책차관 등을 실시하고 있는 데 반해, EBRD는 프로젝트 차관만 지원하고 있다. 대출에 의한 지원이 어려울 경우 EBRD는 지분 또는 채권 인수 등 투자(equity investment)를 통해 민간기업과 국영기업의 민영화를 지원한다.

EBRD는 한정된 재원이 국영부문에 편중 지원되는 것을 방지하기 위하여 국영부문에 대한 연간 투융자 및 보증 한도를 전체 투융자 및 보증 총액의 40% 이내로 제한하고 있으며 개별 수혜국의 국영부문에 대한 투융자 및 보증도 5년 단위로 동 수혜국에 대한 투융자 및 보증 총액의 40%를 초과할 수 없도록 제한하고 있다.

EBRD의 융자금리는 리보(LIBOR)에 차입국의 신용정도, 대출기간, 여타 국제금융기구의 대출조건 등을 고려한 적정 마진을 가산하여 결정되며, 차입국은 EBRD와의 협의를 통해 변동금리와 고정금리를 선택할 수 있다. 대출금리와는 별도로 대출약정시 대출 약정액의 0.5%~1.0%가 대출개시수수료(Front-end Fee)로 부과된다. 미인출잔액에 대하여는 변동금리부 대출자의 경우 연 0.5%, 고정금리부 대출의 경우 연 1.0%의 약정수수료가 부과된다. 대출기간은 최고 5년간의 거치기간을 포함하여 5~15년이며, 거치기간이 지난 후 6개월마다 균등 분할하여 상환하도록 되어 있다.

56) Charles Vuytsteke, "It's Mandate, Instruments, Challenges and Responses," EBRD (attached) & (www.ebrd.com) EBRD's homepage.

□ 지원 대상 및 한도

EBRD는 한정된 재원이 국영부문에 편중 지원되는 것을 방지하기 위하여 국영부문에 대한 연간 투융자 및 보증한도를 전체 투융자 및 보증 총액의 40% 이내로 제한하고 있으며 개별 수혜국의 국영부문에 대한 투융자 보증도 5년 단위로 동 수혜국에 대한 투융자 및 보증 총액의 40%를 초과할 수 없도록 제한하고 있다.

EBRD는 정치적 민주화와 시장경제로의 전환 등이 미흡하여 중동부 유럽 국가이면서 수혜자격을 갖추지 못한 잠재 수원대상국에 대해서도 해당국이 EBRD의 설립 목적에 부합되는 사업추진에 필요한 소요재원을 요청할 경우 협정발효(1991.3.28)이후 3년간은 금융 및 기술지원을 받을 수 있도록 허용한 바 있다. 구소련의 경우 당초 잠재 수원국가로 간주되어 EBRD의 금융 및 기술지원 총액이 구소련의 출자금 납입액을 초과할 수 없도록 되어 있었다. 그러나 1991년 말 구소련이 해체되고 구소련을 구성하였던 공화국들이 독립함에 따라 EBRD는 1992년 3월 이들 독립공화국들을 잠재 수원국이 아닌 정식 수원 대상국가로 인정하였다.

이에 따라 수원 대상국가가 크게 늘어났고, EBRD는 특정지역에 금융지원이 편중되는 것을 막기 위해 1994년 말까지 매년 EBRD의 투융자 및 보증액의 60% 이상을 구소련 이외에 중동부 유럽국가가 지원하도록 하였다.

□ 재원의 조달과 운용

(1) 재원의 조달

EBRD는 자본금 및 차입금으로 조성되는 일반재원과 특별출연에 의한 특별재원을 구분하여 운영, 관리하고 있다.

2007년 12월 31일 현재 수권자본금은 EBRD의 수권자본금은 200억 유로이고 주당 액면가액은 1만 유로이다. 각 가맹국에 배분된 출자자본금은 197.9억 유로(납입자본금 52억 유로, 최고 자본금 146억 유로)이고 미배분 자본금은 2억 유로이다. 아래 <표 VI-2>에서 보는 바와 같이 EU 27개 나라가 62.7%로 최대 주주이고, 그 다음으로 미국, 일본이 많은 지분을 보유하고 있다.

<표 VI-2> 주요 주주와 지분 비율

국가	비중(%)	비고
EU 27개국	62.7	프랑스, 독일, 이태리, 영국 : 8.6% EC, EIB 포함 다른 나라 : 3%
EU 제외 EBRD 지역국가	7.3	러시아 : 4%
미국	10.1	
일본	8.6	
기타	11.3	

2007년 말 기준으로 EBRD의 일반채원 조달내역을 보면 채권발행이 131.1억 유로(59.5%), 자본금이 61.9억 유로(28.1%)이며 차입금은 11.1억 유로(5.0%)로 미비한 실정이다.⁵⁷⁾

EBRD는 필요한 경우 일반증자 또는 특별증자를 실시할 수 있다. 일반증자는 재원조달 확대를 주목적으로 하는 것으로 총회는 매 5년마다 일반증자의 필요성 여부를 검토하여야 한다. 일반증자의 경우 모든 가맹국은 총회가 정하는 조건에 따라 증자 직전의 출자비중에 의거 증자에 참여할 권리를 가지나 의무를 갖지는 않는다. 그간 일반증자가 한 차례 실시되었으며 1997년 4월 3일 발효되어 수권자본금을 100억 유로에서 200억 유로로 증액한 바 있다.

특별증자는 신규회원의 가입 또는 상대적 경제력과 기여도 등이 크게 변화한 특정 가맹국의 요청에 따라 실시되는데 EU권(EC, EIB, EC회원국)의 출자비중을 EBRD 총 출자금의 50% 이하로 하락시키는 증자는 허용되지 않는다.

한편 EBRD는 최초 출자 시 30%, 제 1차 일반 증자 시에는 22.5%를 납입자본금으로 납입하도록 하였으며 납입통화를 유로, 미 달러 또는 일본 엔화로 한정하고 이 중 50%(제1차 일반증자 시 60%)는 무이자 비양도성 증권으로 납입할 수 있도록 하였다. 또한 EBRD는 가맹국의 출자금 납입부담을 덜어주기 위하여 납입자본금을 최초 출자금은 5년, 제 1차 일반 증자금은 8년에

57) EBRD, Investment of Choice, April (2008), p. 6.

걸쳐 분할 납입할 수 있도록 하였다.

EBRD는 우수한 신용등급(AAA)를 바탕으로 국제금융시장에서의 채권발행 및 차입을 통해 업무수행에 필요한 재원을 조달하고 있다. EBRD의 채권 발행 및 차입은 자산과 부채의 만기구조 일치에 의한 리파이낸싱(re-financing) 위험의 최소화, 최적의 비용 효율성에 의한 장기자금 공급 등 두 가지 원칙에 입각하여 이뤄진다.

EBRD는 채권의 만기, 액면 가격, 종류 및 발행 통화 등에 제한을 두지 않고 있으며 발행조건도 발행시기, 인수대상자 등에 따라 달리하고 있다. 그러나 채권발행한도는 1992년 중기채권프로그램(Global Medium Term Note Programme)을 도입하면서 200억 유로로 제한하였다.

또한 EBRD는 목적 및 기능 수행상의 필요에 의해 특별기금(Special Funds)을 설치할 수 있다. 2007년 12월 31일 기준으로 EBRD는 모두 14개의 특별기금을 관리했다. 11개는 투자특별기금이었고, 나머지 3개는 기술협력 특별기금이었다.

한편 2003년 12월 말 기준으로 살펴보면 특정지역 또는 특정용도에의 지원을 목적으로 한 9개의 투자특별기금과 3개의 기술협력특별기금 등 총 12개의 기금이 설치, 운영된 바 있다.

(2) 재원의 운용

EBRD의 일반재원 운용내역을 보면 2003년 말 기준으로 보면 38.9%(85.8억 유로), 융자 30.9%(68.0억 유로), 금융기관 예치금 16.5%(36.3억 유로)로서 투용자가 대부분을 차지하고 있다. 투용자에 대한 비중은 지금도 커다란 변화를 보이지 않고 있다.

EBRD는 창립 이후 2003년 말까지 총 1,017건, 226.7억 유로에 이르는 투용자사업을 승인하였다. 지원실적을 국별로 살펴보면 러시아에 대한 지원액이 51.7억 유로로 가장 많고 폴란드, 루마니아, 헝가리, 우크라이나, 크로아티아, 슬로바키아에 대한 지원액도 10억 유로 이상을 기록하여 이들 7개국에 대한 지원액이 전체 지원액의 67.9%를 차지하였다.

한편 보다 최근인 2007년의 경우 353개 프로젝트에 56억 유로가 투자되었다. 순이익은 19억 유로였고, 주식투자는 17억 유로에 달했다.⁵⁸⁾ 국가별로는

여전히 러시아에 대한 사업이 30%로서 가장 많았고, 남동부 유럽(25%), 중앙 유럽 및 발틱국가들(22%), 동유럽 및 코카서스 나라들(16%), 중앙아시아(7%) 순으로 뒤를 이었다.⁵⁹⁾

경제 부문별 투융자실적을 보면 2003년도 기준으로 살펴보면 금융부문이 67.3억 유로로 가장 큰 비중(29.7%)을 차지하였고, 산업부문, 사회기반시설 순으로 나타났다. 보다 최근인 2007년 실적과 비교하면 금융(38%)의 비중은 더 증가했고, 지적재산과 관광 등을 포함한 특화된 산업과 일반 산업 등 기업(34%) 분야 지원 활동도 크게 증가한 것이 특징이다. 이어 인프라(17%), 에너지(11%) 분야의 비중 순으로 나타났다. 연간 비즈니스 거래량의 86%를 사적 부문에 대한 대출에 할당했다.⁶⁰⁾

□ 프로젝트 선정 및 승인 절차

EBRD가 관련 모든 정보를 가질 때, 일반적으로 최초 접촉 단계에서 서명까지 3~6개월이 소요된다. 그러나 일부 경우는 기간이 단축될 수도 있다. 전체 프로젝트 주기는 착수 단계부터 상환까지 짧은 것은 1년, 장기 인프라 프로젝트와 같은 경우는 15년이 소요될 수도 있다. 일반적으로 프로젝트 승인은 다음과 같은 단계를 걸쳐 이뤄진다.⁶¹⁾

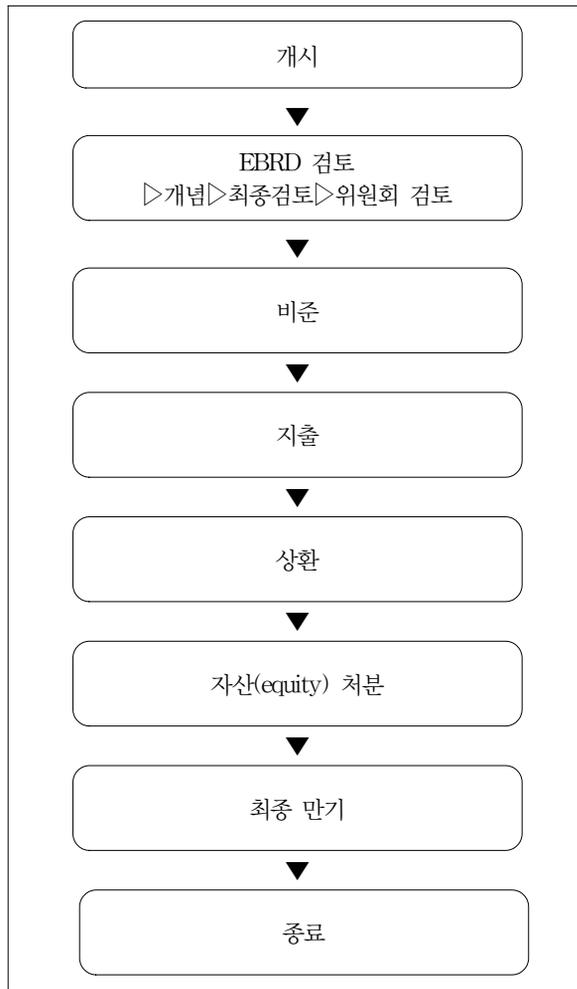
58) EBRD, Investment of Choice, April (2008), p. 14.

59) *Ibid.*, p. 18.

60) *Ibid.*, p. 19.

61) <<http://www.ebrd.com/projects/psd/stages.htm>> 참조.

<그림 VI-2> 프로젝트 절차 단계 흐름



- 개념 검토: EBRD의 운용위원회(Operation Committee)가 프로젝트 개념을 승인한다. 이 개념에는 제안된 재원조달 구조와 지원 의무 등이 포함된다. 이 단계에서 EBRD와 지원을 받는 고객(client)은 위임장(a mandate letter)에 서명한다. 여기에는 프로젝트계획, 개발비용과 책임 소재 등을 담고 있다.
- 최종 검토: 일단 기본 비즈니스 협상이 이뤄지고, 관련 모든 검토사항이 종료되면 은행 운영위원회가 최종 프로젝트에 대한 최종 검토를

실시한다.

- 이사회 검토: 은행 총재와 운영팀은 이사회 승인을 얻기 위해 프로젝트를 발표한다.
- 서명: EBRD와 고객은 계약서에 서명하면 법적으로 구속력을 갖게 된다.
- 지출: 일단 상환조건이 합의되고, 은행의 조건이 합치되면 펀드가 은행 계좌에서 고객계좌로 이체된다.
- 상환: 고객은 합의된 일정에 따라 은행에 대출금을 상환한다.
- 자산의 매각: 은행은 비상환청구에 기초해서 자산 투자들을 매각한다.
- 최종 만기: 은행에 상환해야 하는 최종 대출금
- 완료: 대출이 최종 상환되거나, 은행의 자산투자를 매각하면 프로젝트는 완료된다.

운영위원회(operation committee)는 은행, 재정, 평가 및 운영, 환경지원 부서의 선임경영진(senior management) 그리고 선임경제학자 등 다양한 부서와 인사들로 구성된다.

4. EBRD 투자의 특징

□ 프로젝트 파이낸싱

EBRD는 개발 자금을 해당 정부에 제공하고 지원자금의 사용을 감시, 감독하는 IMF 등 다른 국제금융기구와 달리 개별 프로젝트에 직접 자금을 제공하는 것이 특징이다. 이는 주로 프로젝트 파이낸싱(project financing)에 의해 이뤄지고 있다. 이 방식은 위험도가 높고 거액의 자금이 소요되는 투자사업의 경우 차입자가 별도의 담보를 제공하지 않고도 해당 프로젝트의 사업성과 자산만을 근거로 투자자금을 대출하는 금융 기법이다.

이는 투자자가 개별 프로젝트의 수익성을 평가하여 투자하며 원리금 상환을 해당 프로젝트에서 발생하는 현금 흐름에 의존하며, 프로젝트의 자산을 담보로 하여 설립된 프로젝트 회사에게 제공하는 형태이다. 이런 점은 일반 대출과의 다른 다음과 같은 장점을 보유하고 있다.

첫째, 차입자는 프로젝트별로 별도 프로젝트 회사를 설립하므로 원리금 상환 부담을 사업주의 재무상태로부터 분리시킬 수가 있다.

둘째, 해외 자금 조달면에서 사업주의 신용도 변화에 관계없이 지속적으로 이용할 수 있다.

셋째, 차입자는 다수의 은행으로 자금 제공그룹을 구성하여 프로젝트를 구성하여 자금을 제공하므로 투자 위험을 한정시킬 수 있다.

이런 특징은 위험도가 큰 체제전환국의 투자 형태로 사용하기 적합한 금융 기법이다. 체제전환국에 대한 투자는 위험도가 매우 크며 이에 따라 투자 요구 수익률 또한 높다. 민영기업은 물론 정부의 국제적 신용등급이 매우 낮은 상태에서 체제전환국에 대한 투자는 정부에 대한 자금제공이라도 요구 수익률이 높을 수밖에 없다. 더구나 민간투자에 대한 투자는 은행이나 정부의 보증에도 불구하고 높은 이자율이 요구된다. 하지만 프로젝트 파이낸싱 형태로 조달하면 프로젝트의 주체를 정부와 분리시켜 프로젝트의 수익성만 확보된다면 정부보다 더 높은 신용 등급을 받을 수 있다. 또한 체제전환 초기에는 사회, 정치, 경제적으로 변화가 크기 때문에 국가 신용등급의 변동성이 역시 크다. 때문에 사업 주체와 정부와의 분리는 프로젝트의 신용 등급의 안정성을 오히려 높일 수 있다. 프로젝트 파이낸싱의 경우 여러 국제적 금융 기관들이 신디케이트를 조직하여 사업 전체의 경제적·기술적 타당성 검토에 입각하여 자금을 제공하기 때문에 프로젝트에 대한 종합적인 설계와 사후 관리가 가능하다. EBRD는 다른 국제금융기관과 공동으로 참여하므로 투자 위험을 낮출 수 있다.

EBRD는 제공하는 대출 자체를 민간금융기관의 신디케이트를 통해 조달 하거나, 직접 차관단을 구성하여 다른 금융 기관에 함께 참여하는 경우가 대부분이다. 또한 민간이 참여한 국영기업이나 프로젝트 회사에게 대출되도록 거래를 구성한다. 이러한 거래 형태는 다른 민간금융기관의 참여를 활성화하는 대규모 자금조달을 용이하게 하는 동시에 EBRD 자체의 신용등급 유지를 위한 핵심조건이 된다.

□ 인프라 중심 투자

EBRD의 투자는 민간부문의 지지가 필요한 아래와 같은 인프라 개발에 집중되었다. 첫째, 은행을 중심으로 한 금융인프라, 둘째, 발전소, 댐, 배전 시스템 등의 산업기간망, 셋째, 물류, 도·소매업 등의 유통망.

이러한 하부구조 개발은 장기간 대규모 자본이 소모되는 반면 개발의 파급 효과는 국가경제 전체에 미친다는 점에서 체제전환 초기에 과감한 외국 자본의 유치와 투자가 필요하다. EBRD는 투자대상국의 낙후된 하부구조 현대화에 투자하여 경제 전체의 효율성을 높이고 민간부문의 지원을 받는 국유기업, 민영화 기업에 대해 투자하여 경제 전반의 시장지향적 성격을 강화한다.

EBRD는 대상국가의 전력 생산의 대부분을 차지하는 발전소를 중점적으로 현대화하는 동시에 배전 시스템을 정비하여 국가 전체의 에너지 효율을 높여 에너지 자원 도입에 따른 외화 유출을 줄이는 동시에 유럽 전체의 환경 피해도 줄이고 국제기구 및 EU 가입을 대비시키는 일석이조의 효과를 목표로 한다. 또한 이러한 핵심 산업에 대한 대규모 프로젝트에 대한 투자는 발전 및 배전 분야뿐만 아니라 전체 산업분야의 개혁을 대출의 조건으로 하기 때문에 경제 전체 개혁이라는 궁극적인 목표를 달성하는 데 매우 효과적이다.

□ 민간 기업 투자

EBRD는 정부에 대한 자금지원보다는 민영화된 국영기업이나 민간기업에 대한 투자를 중시한다. EBRD에 출자된 대출금, 보증, 주식투자의 적어도 60%는 민간부문에 투자되어야 한다.⁶²⁾ 이는 EBRD의 설립목적상 시장 경제 체제로의 전환 차원의 국영 기업의 민영화를 지원하기 위한 정책적 목적에서 출발한다. 또한 민영화된 기업에 대한 감독이 더 용이하고, 더 효율적으로 경영된다는 점에서 민간 기업에 대한 투자가 중심이 된다.

앞선 사례에서 등장한 몰도바 사례에서처럼 중동부 유럽 국가의 체제전환 과정에서 상당수의 기간산업들이 민영화되었고 서유럽 선진 기업이 지분 참여를 하는 사례가 많다. 이런 기업에 대한 투자는 투자의 효율성과 안정성을 보장하는 동시에 출자국인 서유럽의 기업들의 중동부 유럽 진출을 지원하는 효과를 발생하므로 서유럽과 중동부 유럽 양쪽을 지원하는 이상적인 형태가 된다.

EBRD 자금의 상당 부분은 중동부 유럽 국영기업이나 민영기업에 참여하는 서유럽 기업뿐만 아니라 중동부 유럽에 진출한 서유럽 기업에게도 제공되

62) Charles Vuylsteke, "It's Mandate, Instruments, Challenges and Responses," EBRD (www.ebrd.com).

었다. 이는 EBRD가 중동부 유럽의 경제적 지원뿐만 아니라 서유럽 기업의 진출을 지원하는 기능도 수행한다는 의미다. 중동부 유럽의 서유럽 기업의 조기 진출을 지원하여 지역 내 경제적 주도권을 서유럽이 조기에 장악하고 EU 확대를 도모하는 것이다.

□ 독과점 기업에 투자

EBRD도 높은 신용 등급을 유지하고 다수의 투자자들을 확보하기 위해서는 투자 안정성과 수익성이 확보되어야 한다. EBRD 투자 대상의 상당수는 신흥 경제개발국가라는 위험 속에서도 비교적 안정적 수익을 창출할 수 있는 기업에 투자를 한다. 따라서 EBRD 투자대상 기업의 상당수가 시장에서 독점적인 위치를 차지하고 있는 기간산업이었다.

□ 복합적 효과를 고려한 투자

앞서 지적했지만 EBRD는 설립 초기부터 중동부 유럽의 주도권을 서유럽 국가들이 장악하고 EU 확대를 지원하는 개발은행 성격이 강하다. 따라서 투자대상의 선택에서도 이러한 복합적 효과를 고려하여 선택하였다. 투자의 효과가 주변 국가에도 긍정적으로 미치는 환경 시설에 대한 투자가 대표적인 사례로 중동부 유럽의 환경 기준이 향상될 경우 이들 국가에서 유입되는 오염물질을 감소시키고, 지중해 및 발트해 오염과 산성비 문제를 해결하여 유럽 국가 전체가 혜택을 누릴 수 있다. 또한 친환경적 발전 시설 현대화를 지원하여 구소련 시절에 건설된 노후화된 원자력 발전소를 조기에 퇴역 시키는 효과를 낼 수 있는 투자도 시행하였다.

□ 투자 제외 대상

EBRD는 국방관련 활동, 담배산업, 국제법에 의해 금지된 대상, 도박 시설 등에는 투자하지 않는다. 또한 환경적으로 피해를 줄 수 있는 가공이나 제품 생산관련 분야 등에 있어서 부정적 영향이 적절하게 완화되지 않는 경우 투자하지 않을 수 있다.⁶³⁾

63) <<http://www.ebrd.com/apply/large/criteria/index.htm>>.

5. 기술지원: 법제 개혁

EBRD의 설립에 관한 합의문 제2항에 따르면, EBRD는 해당 국가가 국제 사회에 보다 잘 편입될 수 있도록 시장지향적인 경제에 적합한 법률과 제도를 구축하기 위해 프로젝트를 준비하고, 재정적으로 지원하고, 집행하기 위한 기술지원을 제공하여, 해당국가가 법률개혁 및 사법개혁을 실시하는 것을 돕도록 되어 있다.

이에 따라 EBRD는 1997년 법제도전환프로그램(Legal Transition Program : LTP)를 만들고, 이를 추진하기 위한 변호사 그룹인 법제도전환팀을 법무국에 설치하였다. 2004년부터는 사법능력구축(Judicial Capacity Building)에 집중하기 시작하였다. 이에 따라 EBRD는 체제전환국이 사법능력 구축과 관련된 국제기준을 제시하고 이에 부합하는 적절한 제도와 투자친화적인 법을 제정하도록 기술지원을 제공하였다.⁶⁴⁾ 경제관련 법에 대한 법적 기술지원 제공에 초점을 맞추면서 주로 민간기업을 대상으로 한 점이 특징이다.

이처럼 EBRD는 사적 부문과 관련된 활동에 초점을 맞추었기 때문에 법제 지원프로그램은 중앙아시아와 동유럽의 재정(finance) 및 투자활동과 관련된 담보, 파산, 회사법과 회사관리, 특허, 통신 등 경제 관련 법의 개혁에 집중했다.⁶⁵⁾ EBRD는 동유럽 체제전환국들에 대한 기업들의 투자환경 개선을 돕는 차원에서 법적 기술지원을 무상(grant)으로 제공했다.⁶⁶⁾

□ 법적 기술지원프로젝트 사례⁶⁷⁾

(1) 담보거래 및 등록(Secured Transaction Law and Registries: STLR)

담보거래 및 등록에 관한 법률은 이동 가능한 자산에 대해 채권자들이 안전을 확보할 수 있게 한다. EBRD는 채권자들이 저당 혹은 저당권의 형태

64) Craig Averch et al., "The EBRD's Legal Reform Work : Contributing to Transition," *Law in Transition 2002*, pp. 37-46.

65) 정순원, 「북한경제 체제전환에 따른 법제구축에 관한 연구」(고려대학교 대학원 박사학위논문, 2007), p. 49.

66) EBRD, "Ten Years of Legal Transition," *Law in Transition* (2002), p. 4.

67) 윤대규, 『법제도개혁을 위한 국제금융기구의 지원에 관한 연구』(서울: 한국법제연구원, 2006), pp. 85-101 참조.

로 실물재산과 같은 이동 불가능한 자산뿐 아니라 재화, 어음 혹은 유가증권과 같은 무형자산에 대해서도 안전을 확보할 수 있도록 하는 법률은 시장경제의 핵심요소이다. EBRD에 따르면 담보거래법의 목적은 대출의 위험을 줄여, 채권자들이 담보물로부터 실제 가치를 얻어낼 수 있다는 확신을 심어주는 데 있다. 같은 맥락에서 건전한 담보거래시스템은 민간기업과 잠재적인 대출자와 대출인들에게 자본에 보다 쉽게 접근할 수 있게 한다. 대출을 받으려 할 때, 담보로 삼을 수 있는 것들이 많아지게 되기 때문이다.

건전한 담보거래법의 효과는 민간기업이 크게 성장하고 있는 체제전환국가에서 더 큰 효과를 발휘하였다. 이들 기업은 민간기업에 비해 국영기업에 우대하는 사회주의 계획경제의 유산으로 인해 상업적인 대출부문을 통해서 자본을 조달하는데 어려움을 겪고 있기 때문이다.

건전한 담보거래시스템이 확립되고, 국내의 대출부분이 충분히 발달하여 경쟁력을 확보하게 되면, 전환경제의 민간부문 역시 자금의 조달가능성이 커지고 또한 조달 가능한 자금의 규모, 기간, 비용 혹은 이자의 측면에서도 혜택을 볼 수 있게 된다.

EBRD는 일반적인 기준과 핵심원칙을 수립하고 활동중인 국가에 대해 법률적인 기술지원을 제공하는 데 적극적인 역할의 1994년 기준법(Model Law)을 출간하고, 담보거래에 관한 현지연구 및 비용등록에 관한 기본틀(Standard-setting for Charges Registers)을 수행하고, 앞서 언급한 복수의 기술지원 프로젝트를 실시하고 있다. 담보거래에 관한 기준법을 만들어 내는데 있어, EBRD는 특정국가의 법을 ‘그대로 이식’하기보다는 서구의 발전된 공법 중 가장 적절한 조항과 해당국가의 시민법적인 문화를 적절히 조화시키는 노력을 하였다.

담보거래를 위한 개혁과 관련하여 지원을 제공하는 과정에서, 은행은 주로 민간기업에 대해 상업적인 대출을 제공하는 동시에, 전반적으로 전환경제를 위한 국제금융기구라는 독특한 지위를 강조하였다.

은행은 상업적 대출자로서의 위치 때문에 은행의 활동이 ‘건전한 은행원칙’에 바탕을 두어야 하는 동시에, 국제금융기구로서 시장경제로의 전환을 촉구하고 촉진해야 하기 때문에 담보거래에 관한 법률적 개혁을 추진하기에 좋은 위치에 있다고 주장한다. 따라서 EBRD는 상업적인 대출자로서 불충분한

제도로 인해 겪게 되는 제약에 대해 우선 경험하고, 해당 국가가 관련 문제를 극복할 수 있도록 법률적인 기술지원을 활용할 수 있도록 하였다.

담보거래를 위한 법률개혁과 관련한 EBRD의 지원은 기준법(model law)의 채택에 기반을 두고 있다. 개별적인 관할권에 초점을 맞추기보다는 지역적인 접근법을 택함으로써 법률개혁 과정에서 ‘선택’ 혹은 특정 국가의 법률 시스템을 ‘강제로 이식’하는 문제를 피하고자 하였다.

체제전환을 경험하고 있는 개별국가들의 법률제도를 비교·평가하는 지역적인 평가프로젝트와 함께, 법률기술지원은 해당 국가의 법률적 전통과 유형까지 고려한다. EBRD가 단순히 법률 초안을 작성하는 것뿐 아니라 나중에는 그 법의 영향을 받게 된다는 점까지 고려한 역할을 한 것이다.

<사 례> Slovak Republic에 제공한 기술지원

슬로바키아 공화국은 안전한 거래법 개혁과 관련하여 성공을 거둔 모범적인 사례 중의 하나다. 슬로바키아의 사례는 다자적인 개발은행의 법률기술지원이 단순히 새로운 법과 규칙의 초안을 작성하는 데 그쳐서는 안 되며 개혁의 전 과정을 포괄하되, 필요할 때면 언제든지 개입할 수 있을 정도로 유연해야 한다는 기본원칙을 재확인시켜 준다.

은행은 초기의 합의 도출단계에서부터 개혁에 우호적인 정치 사회적인 분위기를 조성하기 위해 지원을 제공하기 시작했으며, 개혁의 전 과정에 걸쳐 법률안의 초안 작성, 개혁실행을 위한 제도적 틀에 관한 제안, 실제 입법과정의 참여, 새로운 법에 대한 인지도 제고, 적용장려 및 감독 등을 활동을 통해 개혁을 지원하였다.

담보거래법과 관련하여 슬로바키아 공화국에 대한 첫번째 법률기술지원은 지원의 입법적인 측면에 초점을 맞추었다. 2000년 완료된 담보거래법 개발에 관한 지원 프로젝트(Assistance in Developing a Secured Transactions Law project)와 관련하여, 은행은 1996년에 슬로바키아 정부가 나중에 슬로바키아 신민법의 일부가 된 담보(pledge)에 관한 부분에 대한 초안을 작성하는 것을 지원하였다.

그러나 부정적인 정치적 환경 때문에 그 프로젝트는 중단되었다. 그 프로젝트는 은행의 지원 하에 2000년 담보거래 입법개혁 및 집행(Secured

Transactions Legislative Reform and Implementation)이라는 명칭으로 재개되었다. 이 프로젝트는 슬로바키아 정부가 유동 및 부동산 자산의 안전한 거래를 위해 ‘종합적인 법률시스템’을 구축하고, 법의 효율적인 적용과 그에 따른 권리와 의무의 집행을 위해 담보에 대한 컴퓨터 등록 시스템을 구축할 수 있도록 하는 데 목적이 있었다.

게다가 앞서 언급한 바와 같이 러시아의 경험이 재발하는 것을 방지하기 위해 그 프로젝트는 지원의 실행과 그에 대한 감시를 프로젝트의 핵심 부분으로 포함하고 있다.

(2) 자본시장 및 기업지배구조(Capital Market and Corporate Governance : CMCg)

특히 소액주주와 관련한 권리 등 증권에 관계된 부분과 관련하여 민간부분의 성장에 자본시장이 긍정적인 역할을 할 수 있다는 점은 수십년 간에 걸친 체제전환의 경험을 통해 거듭 확인되었다.

체제전환의 성공을 위해 가장 중요한 요소 중의 하나는 경제에서 민간부분의 성장이다. 민간부분의 성장이 자본에 대한 접근여부에 달려 있는 반면, 대다수 민간기업들은 국내은행을 통한 자본조달에 어려움을 겪거나 이것이 거의 불가능한 경우가 많았다.

과거 국가에 의해 소유되어 금융중개 역할을 했던 국내은행들은 여분의 자본을 전혀 갖고 있지 않았다. 비효율적으로 운영되는 국영기업에 상당기간 무차별적으로 자본을 제공하느라 비활성 부채의 문제를 떠안게 되었기 때문이다. 이제 막 성장하기 시작한 민간기업에 있어, 건전한 자본시장은 은행권을 대신하여 사업에 필요한 자본을 조달할 수 있는 주요한 수단이다.

건전한 자본시장은 개별 민간기업으로 하여금 건전한 기업운동을 강화하여 기업운영의 효율성과 규율관리를 강화할 수 있다. 국책은행이 국영기업체에 정치적으로 자본을 제공하는 것과 달리, 건전하고 효율적인 자본시장에서 이뤄지는 민간투자는 부실한 운영과 그로 인한 부실한 기업의 성과를 용인하지 않고 처벌할 것이기 때문이다.

마지막으로 EBRD가 수십년 동안 자본시장에서 쌓아온 경험에 따르면, 체제전환중인 정부가 가지고 있는 또 다른 정책목표인 민영화 프로그램을

도울 수 있는 유용한 도구가 된다. 건전한 자본시장은 특히 주식투자의 측면에서 민영화된 국영기업에 대해 관심을 가지고 있는 민간투자자들에게 보다 많은 투자기회를 제공할 수 있고, 같은 맥락에서 정부는 성과가 빈약한 국영 기업을 청산할 수 있도록 하여 국책은행의 부담을 덜어줄 수 있기 때문이다.

자본시장이 대규모의 바우처 민영화 프로그램(voucher privatization program)을 실시하기 위한 보조적인 제도로서 도입되었던 체코 공화국의 사례에서 알 수 있듯이, 민영화는 자본시장 구축을 가능하게 한 주요한 동력이 되었다.

기업지배구조와 관련하여, 건전한 지배구조관행은 ‘근대적인 자본흐름’의 토대가 된다. EBRD는 “투자 대상 기업의 기업지배구조를 향상시키는 것은 모든 금융활동에서 건전한 은행원칙을 적용하겠다는 약속과도 부합하는 것이다. 건전한 지배구조의 여부는 해당회사의 어음과 관련하여 해당국가에서 흔히 통용되는 보다 넓은 의미의 법적, 규제적 환경에 달려 있다”고 주장하고 있다. EBRD는 해당 국가에서 활동중인 회사들을 위해서 ‘건전한 기업지배구조 원칙’을 설정. 이는 EBRD가 활동중인 국가에 속한 기업들이 좋은 지배구조를 만들기 위한 지표로 삼을 수 있는 일련의 구조적 특징들을 포함하고 있다.

<사 례>

EBRD는 1994년부터 2005년 사이에 9개 국가에 대해 자본시장 및 기업지배구조의 구축 및 발전과 관련하여 법률기술지원을 제공하였다. 이들 지원은 새로운 증권법, 부채증권 혹은 회사채 발행과 같은 증권시장에 관한 새로운 법률의 초안작성에서부터, 증권거래를 조절할 수 있는 증권위원회의 창설에 이르기까지의 활동들을 포함하고 있다.

이 중에서도 체코 공화국과 러시아에 대한 은행의 지원이 대표적인 사례이다. 2000년 12월 종료된 체코 공화국에 대한 기술지원 프로젝트의 경우, 은행은 체코 정부가 자본시장을 조절하는 역할을 할 체코증권위원회(Czech Securities Commission, the Czech SEC)의 창설을 지원하였다. 이는 자본시장과 관련된 법률을 개정하고, 위원회의 조직적·규제적인 기능에 관한 구조를 잡고, 새로운 법안에 따라 정해진 규정과 규칙에 따라 관련 스태프를 훈련

하는 등의 활동을 포함하고 있다.

러시아의 경우, 은행은 법인과 증권시장 통제에 관한 법의 개정예 대한 기술지원(Technical Assistance for Amendments and Additions to Laws Regulating Legal Entities and Securities Markets)을 제공한 바 있다. 2000년 6월 완료된 이 프로젝트는 러시아 정부(Russia's Federal Commissions for the Securities Market: FCSM)가 기존의 회사 및 증권 관련 법안들을 개정하는 것을 돕기 위한 것이었다.

근대적인 자본시장과 관련된 법안의 기본틀을 만드는 기초작업에 이어, 은행은 해당분야, 특히 러시아의 부채자본시장(Debt Capital Market)에 대한 지원을 계속하여 초국가적인 기관이나 외국계 기업들이 루블로 표기된 부채 증권을 발행할 수 있는 러시아의 통제 시스템을 구축하였다. 이는 자본조달 활동에 보다 큰 융통성을 줄 수 있는 비용효율적인 방식으로 국내재원으로부터 자본을 조달할 수 있도록 하여 국제 혹은 해외 자본을 러시아로 끌어들이기 위해서다. 게다가 EBRD는 FCSM이 기업지배구조규범을 개발하도록 지원하여, 재산권과 소액주주의 권리를 곧잘 침해하는 것으로 악명이 높은 러시아 기업의 지배구조를 개선하였다.

2002년 7월 종료된 러시아연방 기업지배법관련 기술지원(Technical Assistance for Corporate Governance Code to Russian Federation)에서 EBRD는 FCSM이 주식발행인과 같은 사용자들이 참고할 수 있도록 주식이 달린 규범을 만들어 낼 수 있도록 지원한 바 있다. 이 규범은 '기업지배구조에 관한 OECD의 원칙'에 토대를 두고 있었으며, 다양한 형태의 기업을 창립, 운영하는 것과 관련된 절차들을 향상시키는 데 필요한 지침을 제공하였다.

규범은 주식투자를 목적으로 하든, 상업적인 대출을 목적으로 하든 잠재적인 투자자들이 러시아 기업들이 국제적인 관행을 얼마나 따르고 있느냐 하는 측면에서 리스크를 측정하는 데 사용할 수 있는 주요한 도구로 사용될 수 있도록 만들어졌다. 기업지배구조에 대한 은행의 지원은 또한 OECD의 기업지배구조 원칙에 따라 기업지배구조와 관련된 법들의 현황을 평가하고 러시아 NGO와의 협력 하에 기업지배구조를 평가할 수 있는 시스템을 구축하고자 하는 지역별 평가 프로젝트를 포함하였다.

(3) 파산법(Bankruptcy/Insolvency Law: BIL)

체제전환중인 국가에게 건전한 파산제도를 갖고 있는 것이 얼마나 중요한가는 아무리 강조해도 지나치지 않다. 전통적으로 파산·청산 절차는 과거 국영기업에 속해 있던 공적 자산들을 민간부문으로 흘러가게 할 수 있는 ‘수로’로서의 역할을 하였다.

더구나 근대적인 법적기반과 일관성 있는 절차, 그리고 채무자와 채권자에 의한 실제 사용하는 등으로 구성되는 건전한 파산제도는 ‘지속가능한 경제발전’을 가능하게 한다. 이는 건전한 파산법이 생존가능한 기업들은 보호하는 한편, 실패한 기업의 채권자들에게는 평등하게 분배할 수 있는 자산을 최대화할 수 있기 때문이다. 파산법과 절차는 실패한 기업의 자산을 경제적으로 보다 효율적이고, 효과적이고, 공정한 방식으로 분배, 재분배 혹은 사용할 수 있게 한다.

건전한 파산 시스템은 첫째, 대출을 받고자 하는 이들이 예금에 쉽게 접근할 수 있게 하여, 체제전환경제에서 민간부문이 활용할 수 있는 예금시장의 발전을 촉진한다. 파산 시스템이 제공하는 예측가능하고 의존할 수 있는 처방들이 채권자들이 돈을 빌려주는 것으로 인해 맞게 되는 위험을 줄여줄 수 있기 때문이다. 둘째, 또한 계약의 이행을 강제할 수 있다. “자신의 뜻과는 상관없이 파산을 맞을 수 있다”는 가능성이 채무자들이 계약에 따라 발생한 의무를 이행해야 한다고 생각하게끔 하는 강력한 동기를 유발하기 때문이다.

셋째, 기업의 자산 가치를 보호하고 극대화하는 결합적이고 종합적인 절차를 제공. 예를 들어 건전한 파산절차 하의 ‘자동적 정지(automatic stay)’ 혹은 ‘파산관리인의 힘(the power of bankruptcy trustee)’와 같은 장치들은 자산의 불법적인 이전이나 “가장 호전적인 채권자가 가장 많은 혜택을 보는 ‘grab law’에 따른 선착순(first come, first served) 관행”을 방지하고, 청산에 따른 자산을 공평하게 분배한다.

또한 예측가능한 파산 시스템은 채무자의 사업이 경제적으로 비효율적인 방식으로 끝나지 않도록 하기 위해 채권자와 채무자가 함께 노력하게끔 하여 불필요한 청산절차를 피할 수 있다.

채무자의 파산시 보호받을 수 있을 수 있는 채권자의 범위를 명확하게 규정하고 있는 건전한 파산시스템을 개발하는 것은 또한 대부분의 전환경제

가 우선적으로 강조하고 있는 자본시장의 발전과, 담보거래의 촉진과도 관련이 있다. 증권/담보이자에 대한 공식적인 보장이나, 채무자의 파산에도 불구하고 담보를 잡고 대출을 이뤄질 수 있도록 허용하는 ‘stay relief’가 없다면, 담보 대출은 담보거래법, 절차 및 여타의 자본시장과 관련된 법률로 인한 비용감소의 혜택을 충분히 받을 수 없을 것이다.

해당 국가에서 파산법을 만들고 기준을 결정하는 것과 관련하여 EBRD의 역할은 주로 다음과 같다.

첫째, IMF나 세계은행과 같은 다자국제금융기구와 협력하여 파산법의 주요목적, 세부 항목에 대한 입법적 지침, 법정 이외의 절차를 통한 파산처리 등에 관해 준비하는 데 있어 CIS모델은행파산청산법(CIS Model Bank Bankruptcy and Liquidation Law)을 제정하는 등 국제적인 기준을 정하는 데 기여하였다.

둘째, 체제전환을 겪고 있는 정부가 파산법을 개정하거나 혹은 새로 제정하고, 특히 전환의 초기단계에서 그 집행기관을 구축해 가는 것을 지원하였다.

셋째, 러시아의 경우에서처럼 은행산업과 같이 특수한 분야의 파산문제를 다루는 특별법을 제정하도록 지원하였다.

넷째, 파산분야 분석(Bankruptcy Sector Assessment)과 같이 구체적인 평가를 실시하였다. 여기서 27개 회원국들은 ‘효과적인 파산법을 위한 세계은행의 원칙과 절차’와 같이 IMF, 세계은행 등이 정한 원칙과 기준에 따라 개별 국가에서 법률발전을 분석하여 해당지역의 파산법을 보다 잘 이해하고자 노력하였다.

이는 기존의 법률적 토대와 앞으로의 법률개혁을 위해 필요로 되는 부분과의 격차 혹은 불일치를 분석하는 것을 목적으로 한다.

<사 례>

체제전환 초기단계에서, 파산법 개혁과 관련한 EBRD의 기술지원은 종합적인 파산법의 제정과 그 집행기구를 설립하는데 초점을 두었다. 아제르바이잔에 대한 ‘파산법의 검토와 개혁’이라는 이름이 붙은 프로젝트가 이러한 기술지원의 대표적인 사례이다.

1997년 12월 종료된 이 프로젝트에서, 은행은 정부가 포괄적인 파산법을

제정할 수 있도록 지원하였다. 1997년 1월 종료된 키르기즈 공화국에 대한 ‘파산규제(Bankruptcy Regulation)’에서 은행은 새로운 키르기즈 파산법을 위한 실행세칙의 초안 작성을 준비하였다.

1999년 10월 종료된 ‘러시아 연방의 파산법(Bankruptcy Law to Russian Federation)’을 통해서 은행은 러시아 정부가 초창기 파산법(bankruptcy law) 개정안에 대한 실행세칙을 마련하고, Law on Insolvency의 초안에 대한 코멘트와 이에 따르는 세부규칙에 대한 초안을 작성하는 데 대한 지원을 제공하였다.

앞서 언급한 바와 같이, EBRD의 지원은 체제전환국가들이 은행산업에서 파산문제를 다루기 위해 특별법을 제정하는 최근의 경향을 따르고 있다. 이는 특히 1990년대 후반, 금융위기를 겪었던 동아시아와 러시아에서 두드러지게 나타나는 현상이다. 예를 들어 EBRD는 러시아가 지급불능상태에 빠졌던 금융기관들을 처리하기 위해 특별법을 제정하는 것을 돕기 위한 기술지원을 제공하였다.

법률기술지원의 초점은 입법자들뿐만 아니라 새로운 법의 사용자들의 제도/역량 구축으로 방향이 전환되었다. 예를 들어 조지아에 대한 ‘Insolvency Legal Reform’이라는 기술 지원과 폴란드에 대한 ‘Bankruptcy Legal Reform’에서 포괄적인 입법개혁에 대한 지원 이외에 은행은 판사들과 파산집행인들이 새로 제정된 법을 보다 잘 이해하고 집행할 수 있도록 훈련과 교육 프로그램을 제공하였다.

마지막으로 EBRD는 특히 세계은행과 같은 다른 국제금융기구들과 독립 국가연합(CIS)의 은행파산의 모델이 될 수 있는 법을 만들기 위해 진행 중인 지역 프로젝트와 관련하여 몇 차례에 걸쳐 세미나와 회의를 개최. 이는 은행 파산과 관련하여 ‘일반적으로 통용되는 관습과 규칙’을 밝히기 위한 노력의 일환이다.

(4) 양도법(Concessions Law: CL)

선진국 정부의 경우, 민간 자본을 유치하기 위한 대체수단으로 양도는 인프라 구축을 위한 민간자본을 끌어들이 수 있는 주요한 수단이다. 그러나 대부분의 체제전환경제국가에서 “양도”란 낯선 개념이다. 이들 국가에서는

민간부문의 역할이 국가에 의해 공식적으로 인정되지 않는 사회주의-통제 혹은 계획경제체제이기 때문이다. 따라서 시장지향경제로의 전환 과정에서 양도법 및 관련 규정과 절차의 개발은 공공부문과 민간부문의 파트너십을 촉진하고자 하는 이들의 관심을 끌어들였다.

EBRD는 양도법을 제정하고 이를 집행하기 위해 필요한 여건을 조성하는 과정에서 다양한 역할을 수행하였다. EBRD도 어느 정도 영향을 미친 바 있는 “UNCITRAL’s Legislative Guide on Privately Financed Infrastructure Projects”와 같이 다른 국제금융기구가 정한 원칙이나 법률지침을 토대로 이미 1990년대 초부터 민간자본을 끌어들여 시장경제로의 전환을 촉진시키기 위한 양도법을 제정할 수 있도록 전환국가들을 지원하였다.

또한 매년 발간하는 ‘Legal Indicator Survey’와 새로 개발된 양도관련 수단을 통해 EBRD는 활동중인 국가의 기존 양도 관련법을 ‘PFI Legislative Guide’와 같이 국제적으로 통용되는 기준이나 원칙과 비교하기 시작하였다. 이는 양자 간의 격차와 불일치점을 밝혀 해당국가가 국제기준에 부합하는 방향으로 법을 개정할 수 있도록 양도법 개혁의 현재 상태를 평가하기 위한 목적이다.

EBRD가 추진중인 지역 프로젝트인 “Concession Law Sector Assessment”는 은행이 활동중인 국가에서 양도분야의 법률전환 정도를 상세히 분석평가하기 위해 작성하였다.

마지막으로, 양도법 개혁과 관련한 EBRD의 법률기술지원은 정부가 양도법 초안을 작성, 검토하는 등 기본적인 입법을 준비하고 이들 법과 규제를 실행에 옮기는 것을 지원하여 해당정부가 개별조항에서 어떤 모호한 부분이 없는 투자자 친화적인 환경을 구축하는 것 등으로 구성되어 있다.

<사 례>

2005년 3월 기준으로 양도법 혹은 이와 관련된 법률 개혁을 위해 총 9개국에 법률기술지원을 제공했으며, 이 중 7개가 완료되었다. 완료된 프로젝트는 다음과 같다.

첫째, 1997년 1월 종료된 불가리아양도법 검토보고서(Review of Concessions Law to Bulgaria)를 작성하였다. 국제기준에 비추어 볼 때 내용이 빠져 있거

나 부족한 것으로 지적된 광물자원과 하층토 자원의 양도에 관련된 주요 이슈들을 다루고 있다.

둘째, 1997년 9월 마케도니아 정부의 요청으로 정부와 민간투자자 간의 양도문제에서 모델협약으로 사용할 수 있는 모델양도협정(Model Concession Agreement)을 제공했다.

셋째, 2002년 12월 리투아니아 양도법개혁(Concession Law Reform to Lithuania)을 통해 리투아니아 정부가 양도를 공공부문과 민간부문이 파트너십을 맺을 수 있는 법적 토대 구축을 지원했다. 특히 리투아니아가 EU에 가입신청 시 EU의 법적 기준을 맞추기 위해 정부가 다뤄야 하는 관련 입법 현안에 대한 전문가 조언을 제공하였다.

(5) 통신부문 규제법(Laws Regulating to Telecommunication Sector: LRTS)

자유화와 민영화의 물결에 따라, 통신부문은 특히 선진국을 중심으로 유례 없는 변화를 겪었으며, 근대 국가의 일반적인 경제성장을 위해 ‘핵심요소’로 자리잡게 되었다. 전부는 아니더라도 대다수의 체제전환국가에서 통신부문의 중요성을 인식하고 있음에도 불구하고, 통신부문의 발전정도는 기껏해야 정체상태라고 말할 수 있을 정도에 불과하였다.

이는 대체로 통제경제 하에서 국가가 정보의 흐름을 통제할 수 있게 되어 있고, 따라서 통신부문에 대한 민간부문의 참여는 허락되지 않았기 때문이다. EBRD에 따르면 지난 10년간의 전환을 통해 통신부문은 은행이 활동중인 대다수 국가에서 ‘핵심산업’으로 자리잡았으며, 해외자본을 유치하고 위한 노력의 일환으로서 각 국 정부는 통신부문을 근대화, 자유화, 민영화하기 위해 많은 노력을 기울였다. 이들 국가가 통신부문 개혁을 보다 잘 수행할 수 있도록 돕기 위해, 은행은 이들 국가들이 EU와 WTO와 일치하는 규제틀을 준비하고 채택할 수 있도록 기술지원을 제공하였다.

EU와 WTO는 새로운 법에 따라 제정된 정책목표를 집행할 수 있는 독자적인 힘과 권위를 가지고 있는 규제기관을 설립해야 한다는 점을 분명하게 하고 있으며 특히 국가가 소유했던 운영부문을 민영화하고, 통신부문을 개방하여 세계적인 경쟁을 촉진시켜야 한다는 점을 강조한다.

<사 례>

지난 10년간 은행은 활동중인 국가의 통신부문을 자유화, 민영화하기 위한 노력을 기울여 왔다. 그 중에서 알바니아 카자흐스탄이 대표적인 사례이다. 2000년 2월 종료된 알바니아에 대한 기술지원인 통신행정규제개발(Telecoms Administrative and Regulatory Development)에서 정부가 작성한 법과 정책 초안을 검토하고, 두 나라의 통신 분야 민영화를 촉진하고 새로 제정된 법을 보다 효과적으로 운영할 수 있도록 추가적인 입법안 초안 작성을 지원하였다.

카자흐스탄에도 유사한 통신규제개발프로그램(Telecommunications Regulatory Development Program)이라는 기술지원을 제공하였다. 이 프로그램은 정부가 첫째, 통신 및 서비스 기금법 초안을 포함하여 민간투자자와 해당 부문의 전반적인 근대화에 도움이 되는 적절한 규제틀을 만들고, 둘째, 그 틀을 집행하기 위해 필요한 집행기구를 구성하며, 셋째, 도입된 통신법과 정책에 대한 인식 제고를 지원하였다.

이 프로그램은 추가지원 프로그램인 네트워크인프라규정(Network Infrastructure Regulation)에 의해 진행되었다. 이는 정부가 경제적으로 효율적인 민간투자에 도움이 되는 네트워크 인프라 규제의 틀을 구축하도록 돕는 것을 목표로 하고 있다.

지금까지 설명한 5개 핵심부문 이외에도 EBRD의 법제기술지원은 이들 5개 부문을 보완하고 보충할 수 있는 기타 분야에 대한 지원도 포함하고 있다. 경제 및 상업법 개혁에 대한 기술지원은 해당국가와 은행의 능력에 따라 다양하지만 주로 은행법, 외국인 투자법, 국제무역에 관련된 법과 규제 등이 주요 대상이었다.

□ 교훈 및 시사점

5개 핵심 부문에 대해 EBRD가 지난 10년간 걸쳐 제공한 법률기술지원을 통해 얻을 수 있는 주요한 교훈은 아래와 같이 정리할 수 있다.

(1) 담보거래법과 등록 (Secured Transaction Law & Registry: STLR)

국제금융기구에 의한 법률기술지원은 단순히 새로운 법의 초안을 작성하고 이를 채택하도록 돕는 데 그쳐서는 안 된다. 대신 ‘전체 개혁과정’을 포괄하

고, 필요할 때면 언제든지 개입할 수 있는 유연성을 지녀야 한다. 특히 담보거래 부문은 ‘장기적인 사업’이기 때문이다.

국제금융기구의 지원은 입법지원으로 종료되어서는 안 되고, 새로운 법과 규제가 잘 적용되고 실제로 사용되는지를 확실하게 하기 위해 집행기구와 규정을 구축하는 데 대한 도움을 제공하는 등 집행 및 감독과정도 지속적으로 필요하다. 개혁의 결과 새로 만들어진 법과 규정들이 성공적으로 집행되기 위해서는 개혁이 ‘왜’ 필요하며 ‘어떤 방식으로’ 진행될 것인가에 대해 관련 당사자들 간 합의가 이뤄져야 한다.

개혁과 개방은 해당국가 주도(local ownership)로 진행되어야 한다. 개혁은 법률안의 초안을 작성하거나 이를 돕는 사람이 아니라, 실제로 법을 사용하는 사람들에게 직접적인 영향을 미치기 때문이다. 해당국가가 주도하기 위해서는 새로운 법과 규정들의 의미와 적용에 대해 잘 알고 있는 능력 있는 전문가가 필요하다. 대다수 전환경제 국가들에게 생소할 수 밖에 없는 담보거래의 경우처럼 새로 제정된 법이 고도의 전문성을 요구하는 경우 특히 그러하다.

입법과정에서도 해당국가의 노력이 필요하다. 해당국가의 언어를 잘 알고 있는 그 나라의 전문가가 반드시 참여해야 한다. 외국의 변호사들에 의해 아무리 잘 만들어진 법이라 하더라도 해당국가의 언어로 분명하게 번역되지 않으면 쓸모가 없을 수도 있다.

새로 만들어진 법은 실제로 사용되는 범위 내에서만 효과가 있다. 따라서 성공여부는 궁극적으로 사법부의 적용과 채택에 달려 있다. 이런 이유 때문에 기술지원은 또한 새로 만들어진 법이 이해당사자들 사이에서 실제로 사용될 수 있도록 노력하고, 독립적이고 능력 있는 사법부를 준비하는 데 초점을 맞추어야 한다.

(2) 자본시장과 기업지배구조(Capital Markets & Corporate Governance : CMCG)

장기적인 관점에서 건전한 자본시장을 개발하고 운영하기 위해서는 시장 활동을 감시하고, 개혁 초기에 새로 만들어진 법과 규정을 엄정하게 집행하는 등과 같은 노력을 계속하여야 한다. 이는 또한 법을 입안하는 사람들뿐

아니라 이를 적용, 집행, 사용하는 사람들(예를 들어, 판사, 다른 법률전문가, 정부관리, 민간사업자 등) 을 교육하고 훈련시킬 수 있는 역량구축을 필요로 하였다.

(3) 파산법 (Bankruptcy/Insolvency Law: BIL)

개혁이 성공하기 위해서는 새로운 파산법에 의해 영향을 받을 수 있는 조항들이 포함된 다른 실체법과 절차법에 대해서도 관심을 기울여야 하였다. EBRD가 활동중인 대부분의 국가에서 근대적인 파산법을 채택하고 있음에도 불구하고, 새로 제정된 법과 다른 법 사이의 충돌이나 불일치 혹은 새로운 법 자체가 안고 있는 모호성으로 인한 문제들은 여전히 존재했다. 이는 법을 집행하는 사람들이나 새로운 법에 의해 영향을 받는 사람들에게 혼란을 주었다.

대표적인 사례가 ‘우선권(priority)’ 혹은 ‘담보제공자의 처리(treatment of secured creditors)’에 관한 문제였다. 채무자가 파산할 경우 이들의 보호문제와 관련하여 알바니아와 같은 국가의 경우 관련 민법 조항이 담보제공자에게 우선권을 주지 않고 있는 반면, 파산법은 대체로 채권자의 우선권 문제에 대해 불분명한 입장이었다.

루마니아의 경우도 개혁이 이뤄지기 전에는 신법 내부의 모호함이 문제였다. 즉 새로 개정된 파산법이 담보제공자에게 우선권을 부여하고 주주의 이익이 마지막이라는 점을 분명하게 정하고 있음에도 불구하고, 회사에 대해 담보를 제공했던 주주의 입장은 상당기간 불분명한 채로 유지되었다.

(4) 양도법(Concession Law: CL)

전환경제에서 대다수의 양도법이 국제적으로 통용되는 원칙과 지침에 토대를 두고 있는 반면, 양도 관련 법안들은 보다 복잡한 문제들을 다루어야 하고 빈번한 변화에 대응할 수 있는 유연성이 필요하였다. 양도에 기반한 자본 조달이 증가하고 있을 뿐 아니라 보다 복잡해지고 있기 때문이었다.

(5) 통신부문 규제법(Laws Regulating to Telecommunication Sector: LRTS)

EBRD에 따르면 규제들은 “상업적 현실성과 앞으로의 발전전망에 대한 분명한 이해”에 토대를 두고 있어야 한다. 통신부문 개혁을 위해 외국의 민간 자본을 견인하기 위해서는 이 분야에 관심이 있는 이들이 얻을 수 있는 기회가 법, 규제, 라이선스, 양도 및 민영화 계약내용에 분명하게 밝혀져 있어야 한다는 것이다. EU-세계무역기구(WTO)의 지침과 원칙에 따라 독립성을 갖춘 부문별 조절기관의 설립은 경쟁을 보장할 수 있는 통신 분야 개혁을 위해 꼭 필요하였다. 초기에 통신부문의 자유화는 주로 민간분야에 대해 배타적으로 권리를 행사하며, 국가에 의해 비효율적으로 운영되던 것을 민영화 하는 방식으로 이루어졌다.

통신부문 지원은 민간부문 전반에 걸친 발전을 촉진시키기 위해서도 중요하다. 자유화/민영화는 민간시장에 새로 등장한 행위자들이 네트워크와 서비스를 제공하기 위해 경쟁할 수 있는 새로운 기회의 장을 마련해 주고, 통신부문에 참여한 민간부문에게 보다 많은 혜택을 줄 수 있도록 고안되었다.

6. 향후 전망

□ EBRD의 역할 평가 및 전망

지난 2002년 4월부터 EBRD의 업무에 대한 평가를 한 유럽의회의 금융분과위원회는 EBRD가 1992년 EU의 개발금융기관으로서 업무를 시작한 이후 불과 10여년의 짧은 시기에 AfDB, ADB, 미주개발은행(IADB)와 더불어 세계 4대 지역개발금융기관으로서 부상한 점을 높이 평가하였다.⁶⁸⁾

그간 중·동구유럽 및 CIS 국가의 체제전환에 EBRD가 기여한 점과 더불어 특히 대형·국영기업 위주의 경제체제 일변도였던 이 지역에 약 800여개의 중소규모프로젝트를 성사시키며 자유시장경제의 근간이 되는 중소기업 지원에 기여한 바를 높이 평가하였다. 은행은 아래 표에서 보는 바와 같이 설립 이후 초기 10년 동안 1,032건의 프로젝트를 승인하면서 모두 221억 유로를

68) 한국수출입은행, 『수은해외경제』 (2003년 3월호), p. 72.

지출했다.

<표 VI-3> EBRD의 10년간 주요 경영지표

(단위: 억 유로)

구 분	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
집행액	9	18	19	20	22	23	24	22	27	37
승인건수(건)	48	80	109	134	119	143	82	99	107	111
대출잔액	1	4	8	16	25	35	39	48	49	61
지분투자잔액	1	2	4	5	6	8	11	12	14	17

유럽의회는 향후 EBRD의 지원활동에 아래와 같은 사항을 반영해줄 것을 요청하였다. 첫째, 중·동부유럽국가의 EU가입 이후에도 동 지역에 대한 지원의 지속, 둘째, 중소기업 프로젝트 및 대출금액 8천 유로 규모의 소액금융(micro-financing) 지원활동 강화, 셋째, 지분투자의 활성화를 통한 현지 기업 경쟁력 제고, 넷째, 전략적 지원대상국을 현재의 중·동부 유럽 및 CIS 국가에서 중앙아시아 지역으로 확대, 다섯째, 도시개발사업(municipal project) 및 공공서비스 기업의 경영효율성 제고.

한국도 EBRD의 사업영역을 민간부문이 소홀히 다루기 쉬운 환경, 양성평등, 보건 등 사회부문으로 확대하여 개발은행에 걸맞는 새로운 역할을 수행해 줄 것을 촉구한 바 있다.⁶⁹⁾ 또한 EBRD는 체제전환이 완료 단계에 이른 국가들(헝가리, 폴란드, 체코, 슬로바키아, 슬로베니아, 라트비아, 리투아니아, 에스토니아 등)에 대한 지원은 축소하고, 후발 체제전환국들(발칸반도 지역의 남·동유럽 국가들과 중앙아시아 국가들)에 대한 지원을 강화할 것을 요구받고 있다.

□ EBRD의 북한지원계획

EBRD는 북한이 정치, 사회적 선결조건을 충족하면 북한 지원에 나설 수

69) 김석동 재경부 제차관 EBRD 연차총회 기초연설문 참조(2007년 5월 21일).

있다는 입장을 밝힌 바 있다. 즉 시장경제 도입과 민주주의 수용 등이 지원의 조건이지만 이에 준하는 조치로도 지원을 할 수 있다는 입장을 밝힌 것이다. EBRD는 기본적으로 한국이 지분참여국가인 만큼 한국을 도울 수 있는 일이라면 북한도 지원할 수 있다는 입장이다. 북한이 전향적인 조치들을 취하고, 핵문제를 해소하는 과정을 거쳐야 하지만 북한 철도를 시베리아 철도 또는 중국 철도와 연결하는 사업 등도 지원대상이 될 수 있다고 밝히고 있다.⁷⁰⁾ 또 기업 민영화와 인력 육성 등도 지원이 가능하다고 판단하고 있다.

EBRD는 북한에 대한 국제개발은행의 지원은 경제이슈가 아닌 정치적 이슈로 간주하고 있다. 특히 북·미관계 개선이 지원의 필수 전제조건이라는 것이다. 또 자금을 빌리려면 우선 정당한 국제사회의 일원으로 인정받아야 한다고 강조한다. 그리고 자금지원은 결국 은행을 통해서야 하나, 현재 북한에는 금융인프라가 갖춰져 있지 않다는 점도 지적되고 있다.⁷¹⁾

EBRD 관계자에 따르면 일반적인 금융대출관련 전제조건은 첫째, 지리적으로 유럽에 위치해 있는 것, 둘째, 체제전환국일 것 등이다. 그러나 예외는 존재한다. 중앙아시아국(카자흐스탄, 우즈베키스탄 등)은 구소련연방을 구성했던 국가들로 이들이 체제전환을 할 경우 지원대상국에 포함시키기로 결정한 바 있다. 또한 EBRD는 몽골지원을 위해 은행설립 협정문을 변경해 몽골은 예외라고 명시하였다. 물론 이를 예외를 인정하기 위해서는 회원국 100%의 동의가 필요하다. 북한은 2007년 하반기 EBRD와의 접촉을 통해 구체적인 지원대상과 범위 등을 논의한 것으로 알려져 있다.⁷²⁾

결론적으로 EBRD의 북한 금융지원은 우선 비핵화 진전과 더불어 미국과의 관계가 개선되어야 가능할 것이다. 미국은 EBRD의 최대 주주국 가운데 하나다. 중장기적으로는 중앙계획경제를 포기하고 체제전환을 입증해야 한다. 즉 민간기업이 나타나 활동해야 하며, 북한의 모든 법체제가 자본주의 시스템을 반영한 법체제로 전환되어야 한다.⁷³⁾

70) 버글로프 EBRD 수석 이코노미스트와의 인터뷰, 『YTN』, 2008년 1월 25일 보도.

71) KOTRA, 북한에 대한 자금지원 가능성 관련 EBRD 관계자 면담 내용, 『KOTRA 북한경제속보』, 2007년 12월 14일

72) 위 면담 내용 참조.

73) 위 면담 내용 참조.

제 7 장

체제전환국에 대한 국제개발기구의 개발지원 사례분석



제7장

체제전환국에 대한 국제개발기구의 개발지원 사례분석

1. 사례연구 대상 선정에 대한 검토

개발지원 대상 국가의 경제발전단계에 따라 국제개발금융기구를 포함한 공적 부문의 역할은 상당한 차이가 있다. 경제발전 단계가 낮은 국가일수록 국제개발기구의 양허성 자금지원이 더 절실하다. 따라서 북한과 비슷한 개발 단계에 있는 저개발 체제전환국을 분석대상으로 삼는 것이 적절할 것이다. 또한 시장경제로의 변화에서 북한보다 ‘지나치게’ 앞서가는 체제전환국을 선정하는 것은 자료취득, 기존연구 습득 차원에서 연구는 쉬울지 모르나 일부 부적절한 시사점을 도출하게 될 위험성이 있다.

이상의 기준에 따라 본 연구는 베트남, 캄보디아에 주목하고 있다. 베트남은 사회주의 체제를 유지하면서 시장경제를 도입한 국가로서 북한과는 정치·안보적인 관계가 긴밀하고 인적 교류가 많아서 북한개발에 관한 적절한 시사점을 제공하는 것이 가능한 국가이다. 특히 2007년에는 베트남의 농·특·마잉 공산당 서기장이 북한을 방문하였고 이어서 북한 김영일 총리도 베트남을 방문하여 베트남의 경제발전과정에 지대한 관심을 표시하였다. 캄보디아는 오랜 내전으로 베트남보다는 개혁·개방의 역사가 짧으나 훈센 총리의 강력한 독재를 바탕으로 시장경제로의 급속한 체제전환을 추구하고 있다. 베트남의 인구가 이미 9,000만 명에 육박하고 있는 반면 캄보디아는 1,400만 명에 불과하다. 한편 국제금융기구와의 관계는 베트남이 캄보디아보다 더 밀접하다. 인구나 1인당 소득을 곱한 경제규모와 국제금융기구와의 관계 전망으로 살펴볼 때 북한은 베트남보다는 캄보디아에 가까울 수도 있다.

북한이 IMF, 세계은행 등 국제금융기구에 가입한다 하더라도 북한에 국제 민간자본이 본격적으로 투자하고 상업차관이 도입될 수 있기까지는 상당한 시간이 걸릴 전망이다. 따라서 북한이 국제사회에 완전히 편입되기 전까지는 북한의 개발은 국제금융기구로부터의 양허성 차관이나 한국, 일본, 중국 등

으로부터의 공적개발원조(ODA)에 상당부분 의존할 수밖에 없을 것이다. 따라서 베트남, 캄보디아가 국제금융기구와의 협력을 통해서 개발 사업을 수행하는 경우를 살펴보기로 한다.

2. 베트남

가. 베트남의 체제전환과정⁷⁴⁾

(1) 베트남의 초기 조건⁷⁵⁾

베트남은 1975년 오랫동안의 내전을 끝마치고 남북 베트남이 통일되면서 비로소 전국적인 규모의 사회주의 건설에 나설 수 있게 된다. 베트남의 1970년대 경제의 기본노선은 ‘사회주의 경제체제’로 농업과 경공업의 우선적 발전을 토대로 중공업을 발전시키고 이와 함께 전국 규모의 농·공업 단지를 형성한다는 것이었다. 베트남은 30년 동안의 베트남전쟁으로 인해 피폐된 국가를 재건하기 위해 통일 이후 1976년 12월 제4차 당대회에서 ‘사회주의 총노선’을 채택하여 소련형 계획경제체제를 추진하였다.⁷⁶⁾ 이와 동시에 베트남은 서방으로부터의 외자도입도 추진해 나갔다.

베트남 전쟁 기간 동안 북부 베트남에서는 농업의 집단화와 상공업의 국유화를 달성하였다. 통일 후에도 남베트남의 많은 지역에서 개인농업이 잔존했고, 상업·서비스업 및 수공업 등의 분야에서도 사적인 경제활동이 계속되었다. 베트남 정부는 1977~1978년 남부 베트남에 대한 농업에 대한 집단화와 사영공업과 자본주의적 상업 활동의 전면 금지 등 급격한 사회주의화를 추진하였다. 남부 농민들은 거세게 반발하고, 화교의 해외탈출, 유통과 생산부문에서의 대혼란이 발생하였다.⁷⁷⁾

74) 이 부분은 장형수, “베트남의 산업 및 인프라 개발과정과 자원조달,” (2008)를 대부분 전제하였다.

75) 베트남 개혁 개방의 시기 구분은 박형중, 『구호와 개발 그리고 원조: 국제논의수준과 북한을 위한 교훈』을 참조하였다. 이하에서 서술하는 개혁 개방의 주요내용은 별도의 인용이 없는 경우는 박형중, 『구호와 개발 그리고 원조』와 김석진, 『중국-베트남 개혁모델의 북한 적용 가능성 재검토』 (서울 : 산업연구원, 2008)를 참조하였다.

76) 장형수, “베트남의 국제협력경험이 북한에 주는 시사점,” 『경제연구』, 제24권 제호 (2003년 5월)를 참조하였다.

77) 오인석, “베트남 경제개혁의 평가와 전망,” 『서강경제논총』, 27권 2호 (1998년 12월), p. 77.

더욱이 1978년 12월 베트남이 캄보디아를 침공하면서 베트남에 대한 국제사회의 양자간 지원이나 국제금융기구들의 원조는 중단되었으며 국제사회의 제재가 시작되었다. 1979년 중국과도 전쟁을 치르게 되어 베트남은 국제적인 고립 하에서 소련에 일방적으로 의존하는 상태에 빠지게 되어 베트남 경제는 식량난, 외화난 등 심각한 위기 상황에 빠지게 되었다. 그나마 동구 공산권국가나 스웨덴, UN, NGO들만이 베트남에 대한 지원을 지속해 나갔다. 이로 인해 베트남은 국가재건에 소요되는 자금을 조달하지 못해 큰 어려움을 겪게 되었다. 베트남이 개혁에 나서기 전에는 국제사회의 제재로 구소련권으로부터의 원조가 유일한 대외자금 공급원이었으며, 원조는 정부 예산 수입의 40% 이상을 차지하고 있었다.⁷⁸⁾

베트남 공산당은 이런 위기상황을 타개하기 위해 경제개혁과 대외개방에 불가피하게 나서게 되는데, 베트남의 개혁·개방정책의 전개과정은 크게 3단계로 나누어 볼 수 있다. 제1단계는 1979년에 시작되고, 1981년부터 본격 추진된 신경제정책이다. 제2단계는 구소련의 지원이 줄어들면서 발생한 체제위기를 극복하기 위해 1986년부터 시작된 ‘도이모이(혁신)’ 1기의 개혁·개방정책이며, 제3단계(1994~현재)는 국제사회의 제재가 해제되고 미국과의 관계 개선이 이루어져서 본격적인 경제개발에 매진할 수 있게 된 도이모이 2기이다.

78) 김성철 『베트남 대외경제개방 연구 북한에 주는 함의』 (서울 : 통일연구원 2000), p. 7. 베트남 전쟁 중에는 구소련권으로부터의 원조가 1968년 정부수입의 68.9%까지 차지한 적도 있었다.

<표 VII-1> 공산권국가에 대한 舊소련의 자금지원액

(단위: 백만 달러)

년도	북한	베트남	캄보디아	쿠바	라오스	몽골
1954-87	1,421	12,210	685	50,374	638	13,013
1980	260	935	0	3,243	57	835
1981	145	1,120	81	4,151	49	830
1982	130	1,001	70	4,772	86	885
1983	41	1,040	86	4,901	100	886
1984	55	1,040	87	5,153	77	785
1985	93	1,160	98	5,300	100	918
1986	6	1,325	128	3,280	74	905
1987	-33	1,575	134	3,735	94	991
1988	-41	1,365	137	3,270	86	987
1989	-16	1,110	159	3,720	75	995
1990	0	585	110	3,955	70	965

자료: Central Intelligence Agency, Handbook of Economic Statistics, 1989, p. 178; 1990, p. 184; 1991, p. 160; 장형수·박영근, 『국제협력체 설립을 통한 북한개발 지원방안』, p. 70에서 재인용.

(2) 제1단계(1979~1985): 신경제정책⁷⁹⁾

베트남은 1979년 가을부터 ‘신경제정책(NEP: New Economic Policy)’의 슬로건 아래 초보적인 ‘체제내 개혁’을 실시하였다. 베트남 공산당은 1980년 당 중앙위원회 전원회의에서 경제의 사회주의화를 잠시 연기하고 초보적 농업개혁 실시와 국유기업의 경영자유화 확대 및 임금·가격 현실화를 주요 내용으로 하는 신경제정책을 추진하기로 결정하였다.

베트남 정부는 1981년부터 작업반(생산대)이 농민 또는 분조 단위에 2~3년 단위로 토지를 임대하고 계약에 따라 일정 생산량을 국가가 수매하며, 계약 외 물량에 대해서는 시장 판매를 허용하는 ‘생산물 계약제(생산물청부제)’를 실시하였다. 축산과 수공업의 경우도 비슷한 조치가 시행되었다. 생산물청부제로 작업반 및 협동농장은 관리업무가 대폭 줄어들면서 생산직 노동에 여유인력을 돌릴 수 있었다. 이에 1983년 베트남은 식량자금을 달성하였

79) 이하에서 서술하는 개혁개방의 주요내용은 별도의 인용이 없는 경우는 박형중, 『구호와 개발 그리고 원조』와 김석진, 『중국-베트남 개혁모델의 북한 적용 가능성 재검토』를 참조하였다.

지만, 농산물에 대한 과중한 세금부담, 농산물 가격의 상대적 정체, 정부 수매의 연불 지급 등으로 농민의 증산에 대한 인센티브가 감소함으로써 농업은 다시 침체상태로 복귀하였다.⁸⁰⁾

베트남 정부는 1981년 1월 국영기업의 경영주도권과 재정자주권을 확대하였고, 청부임금제(산출량임금제)와 보너스제를 도입하였다. 정부는 1981년 정부결정 제25호와 정부결정 제26호를 통해 국영기업이 국가계획 외에 시장에서 원자재를 조달하고 제품을 판매하는 것을 부분적으로 허용하기도 하였다.⁸¹⁾ 또한 일부 우량기업을 제외하고 국영기업에 대하여 국가가 지시하는 계획지표를 종전의 9개에서 5개로 줄여서 국영기업의 자율권을 신장시켰다.

유통과 금융부문에서도 새로운 정책이 도입되었다. 1979년 8월에 남부 베트남에서 상품 유통에 대한 정부의 간섭을 완화하였고, 소규모 상업 및 서비스 부문에서는 사기업의 역할이 부분적으로 허용되었다.⁸²⁾ 이에 호찌민시를 중심으로 남부 베트남에서는 3,000개에 가까운 개인상점과 개인기업이 생겨나기도 하였다.⁸³⁾ 아울러 베트남 정부는 1981년 유통분배에 관한 노동자의 생산의욕 증대를 도모하였다. 임금지불에 있어 실적임금제가 도입되었고, 1981년 5월에서 1982년 2월까지 가격 및 임금체계가 대폭 현실화되어 필수물자를 제외한 제품의 가격이 6~7배 인상되었다(정부결정 제26호). 이는 농민과 국영기업의 계획초과분의 시장 판매가격이 상승하여 국영상점이 충분한 소비물자를 공급할 수 없었기 때문이다. 아울러 베트남 화폐인 동도 평가절하되었고 외화의 국내시장 유통도 금지되었다.

그러나, 신경제정책의 부작용으로 물가상승이 심화되는 등 거시경제 불안이 신경제정책 시행 기간 내내 계속되었다. 1981년의 격자유화는 일거에 농산물 가격을 3~4배 증가시키고, 주요 원료의 가격을 무려 10배나 상승시키는 등 가격·임금·통화 개혁(가격, 임금인상과 통화 평가절하 등) 이후에는 물가상승률이 현저히 높아져서 거시경제의 불안정이 확대되었다. 당시에 베트남 정부 및 국책연구기관 학자들 간에 개혁을 지속할 것인지에 대한 격론

80) 오인석, "베트남 경제개혁의 평가와 전망," p. 78, p. 81-82.

81) 백학순, 『베트남의 개혁·개방 경험과 북한의 선택』, 세종정책연구 2003-15 (성남: 세종연구소, 2003), p. 26.

82) 위의 책, p. 27.

83) 오인석, "베트남 경제개혁의 평가와 전망," p. 78.

이 벌어지기도 하였다고 한다. 베트남 정부는 거시경제 불안이 지속되자 사회주의체제를 위협하게 될 것을 우려하여 1983~1984년에는 개혁 조치를 상당폭 후퇴시키고 경제활동에 대한 중앙정부의 통제를 재강화하는 등 정책의 반전을 꾀하기도 하였다.⁸⁴⁾

1982년 9월에는 신경제정책의 상당부분이 완료되었으며, 남부 농업의 사회주의 개조를 가속화하기도 하였다. 유통부문에 대한 통제도 강화되어 국영 및 집단상점을 포함한 소매시장에서 사영상점의 점유율은 1982년 59.2%의 정점에서 1983년 이후에는 급속히 하락하였다. 베트남 정부는 늘어난 통화량을 줄이기 위해 1983년 1950년 이후 33년만에 국채를 발행하기도 하였다.

1985년에는 배급제를 폐지하고, 노동자에 대한 현물임금지분을 폐지하고 현금지급으로 단일화하였으며, 최저임금제(2,200동)를 도입하여 노동자의 임금을 대폭 인상시켰다. 베트남 화폐인 동을의 가치도 달러 당 11.7동에서 100동으로 대폭 평가절하시켰다. 화폐단위를 1/10로 낮추는 화폐개혁도 실시되었다. 이러한 가격-임금-통화의 대개혁은 극심한 인플레이션을 초래하였다. 인플레이션은 1985년의 152%에서 1986년 587%까지 치솟게 된다.

(3) 제2단계(1986~1993): 도이모이 1기⁸⁵⁾

제2단계는 베트남 공산당이 1986년 12월 제6차 당대회에서 이른바 ‘도이모이’(刷新) 개혁·개방정책을 채택하여 대내개혁 및 대외개방을 심화시키고 본격적인 시장지향적 개혁을 추진하였던 시기이다. 일반적으로 알려진 것과는 달리 도이모이 정책은 초기에는 별다른 성과를 거두지 못하였다.⁸⁶⁾ 그 이유는 공산당내 보수파와 개혁파가 팽팽히 맞서서 ‘합의’를 보지 못하면 실질적인 실행이 어려웠기 때문이다. 도이모이 개혁 초기에는 공산당 내부의 반발과 회의가 있었으나 구소련권 몰락이 가시화된 1989년부터 구소련으로부터의 원조가 격감하게 되어 베트남 공산당은 절박한 체제위기를 돌파하기 위해서 어쩔 수 없이 본격적인 개혁·개방정책의 실행에 돌입하게 된다.⁸⁷⁾

84) 당시 정책결정에 참여했던 베트남 학자외의 인터뷰 내용(2007년 7월).

85) 이하에서 서술하는 개혁 개방의 주요내용은 별도의 인용이 없는 경우는 박형중, 『구호와 개발 그리고 원조』와 김석진, 『중국-베트남 개혁모델의 북한 적용 가능성 재검토』를 참조하였다.

86) 장형수, “국제규범에 비추어 본 남북경협,” 『통일경제』 (2008년 봄호) 참조.

87) 베트남에 대한 구소련의 원조는 GNP의 10%에 달하였지만, 1991년 舊소련권이 붕괴되고 베트남에 대한 국제

한편 1989년 베트남군이 캄보디아에서 철군하면서 국제사회의 제재가 해제되고 국제금융기구와 서방권 공적원조기관과의 관계가 재개되어 도이모이 정책의 성공 가능성은 제고되었다.

비록 베트남의 캄보디아 침공(1978년)에 대한 서방권의 제재로 국제금융기구가 자금지원을 하지는 못하였지만 UNDP가 자금을 대는 기술지원(technical assistance) 사업에는 IMF와 세계은행이 참여하고 있었다. UNDP와 스웨덴 국제개발청(SIDA)은 베트남 경제관련 부서 직원의 훈련, 정책회의, 연수 등을 조직하였다. 베트남 개혁의 초기 단계에서 이러한 국제기구 간의 파트너십은 중요한 기여를 하였다.⁸⁸⁾ 이처럼 국제금융기구의 본격적인 자금지원이 재개되기 이전에 기술지원을 수혜받았던 것이 베트남 개혁의 성공에 일정한 기여를 하였다고 평가하고 있다.

베트남 정부는 1987년 토지법을 제정하여 농민들에게 토지사용권을 부여하였다. 이 토지법을 통해 토지소유권과 토지관리권은 국가에게, 토지 사용권은 개인 농민에게 부여되었다. 아울러 농업생산을 장려하기 위해서 국가기관이 농업세 이외의 부담을 지우는 것을 금지하고, 세율과 생산물 청부계약량을 1990년까지 고정하며, 국가구매가격은 생산비용에 이윤 30~40%를 보증하며, 농산품 및 투입재의 매매는 현금을 사용하기로 하였다. 이러한 결정으로 식량거래는 비용과 이윤을 고려한 명확한 가격구조를 가지게 되었다.

1988년 4월에는 기존 농업생산청부제의 토지 청부기간을 2~5년에서 10~20년으로 연장(1993년에는 다시 50년으로 연장)하고 청부계약의 대상을 개별 농가로 일원화해 사실상 집단농장을 해체하고 가족농제도를 정착시켰다. 1989년에는 토지관리권을 개별 농민에게 부여하였다.⁸⁹⁾ 베트남 정부는 이러한 토지에 대한 조치와 더불어 잉여생산물의 자유판매와 곡물거래의 자유화 조치를 통해 농민들의 증산 의욕을 고취함으로써 1989년에는 연 400만 톤 내외의 쌀 수입국에서 처음으로 150만 톤에 달하는 쌀을 수출하게 되었다.⁹⁰⁾

금융기구의 원조가 중단된 동안에는 UN개발계획(UNDP)과 스웨덴의 미미한 원조(GNP의 1% 미만)만 제공되었다. World Bank, *Assessing Aid* (Washington, DC, 1998), pp. 105~107. 박형중, 『구조와 개발 그리고 원조』, p. 256에서 재인용.

88) World Bank, *Assessing Aid* (Washington, DC, 1998), pp. 105~107. 박형중, 『구조와 개발 그리고 원조』, p. 256에서 재인용.

89) 오인석, “베트남 경제개혁의 평가와 전망,” p. 82.

90) 백학순, 『베트남의 개혁·개발 경험과 북한의 선택』, p. 10.

1992년부터는 연 200만 톤 이상을 수출하는 세계 3위의 쌀 수출국이 되었다. 1993년에 개정된 토지법은 농민들이 토지 사용권을 매매, 임대, 양도, 상속, 저당할 수 있도록 함으로써 농업부문이 실질적으로 사유화되었다.⁹¹⁾

베트남 정부는 가격자유화 면에서도 진전을 이루었다. 1985년 6월 폐지되었다가 1986년 1월 부활되었던 배급제는 1987년부터 다시 점진적으로 폐지되기 시작하여 1989년 3월에 완전 폐지되었다. 1989년 말에는 전력, 교통, 연료 등 일부 품목을 제외한 대부분 품목에 대해 가격통제를 철폐하여 시장 가격을 공인하였다. 가격자유화의 부작용인 인플레이션을 진정시키기 위해 베트남 정부는 1989년에 금리를 대폭 인상하고 통화량 및 은행신용 증가율을 억제하는 등 긴축 통화정책을 단행하였다. 재정 측면에서는 1989년부터 국유기업에 대한 보조금을 철폐하는 등 재정지출을 대폭 감축하는 한편, 조세제도 정비를 통해 재정수입을 늘려 재정적자를 크게 줄여 나가는 데 성공하였다.

국유기업의 개혁에 나선 베트남 정부는 1987~1988년에 기존의 명령형 계획 시스템을 해체해 국유기업에 경영자출권을 부여하면서 국유기업이 독립채산제를 채택하게 하였다. 1989년 11월에는 국영기업의 계획지표를 국가 상납금으로 단일화하는 한편, 국가보조금을 철폐하고, 기업의 투자자금은 재정이 아닌 은행에서 조달하도록 하였다. 1990년대 국영기업개혁은 국영기업에 대한 우대조치의 단계별 삭감·폐지, 국영기업 이사회 설립, 주식회사화, 통폐합 등 소유구조 다양화를 중심으로 추진되었다. 1990~93년 기간에는 국유기업의 사업 현황을 점검한 후 부실기업들을 합병 또는 청산해 국유기업 수를 크게 줄이고 동시에 잉여인력을 대폭 감축하였다. 1992년 국영기업의 일부 주식화를 시험적으로 추진한 이후 국영기업의 수가 1992년 1월 15,000여개에서 1993년 말에는 6,050개로 격감하였다. 한편 1992년의 헌법 개정과 사기업법 제정을 통해 개인의 재산권을 보장하고 사기업을 공식적으로 인정하였다.

베트남 정부는 1988년의 조직개혁과 1990년의 중앙은행법 및 상업은행법 제정을 통해, 기존의 단일은행 시스템을 중앙은행과 4대 국유상업은행을 근

91) 오인석, “베트남 경제개혁의 평가와 전망,” p. 82.

간으로 하는 현대적 금융시스템으로 전환하는 금융개혁을 시작하였다. 나아가 지방은행, 사영 금융기관 등이 다수 설립되었다.

이 시기에 베트남 정부의 대외개방정책이 본격적으로 전개되기 시작하였다. 결정적인 계기는 베트남이 1989년 캄보디아에서 철군하고 1991년에 ‘파리평화협정’을 체결함으로써 마련되었다. 이를 통해 베트남은 서방권과 중국 및 아세안 국가들에 접근할 수 있게 되었다. 1987년에 외자도입법을 제정해 외자유치를 위한 제도적 기반을 마련한 데 이어, 1988년에 정부의 대외무역 독점을 철폐해 지방정부 및 국유기업에 의한 신규 무역회사 설립을 허용하였다. 1989년부터는 수출입에 대한 수량규제를 수출입 관세제도에 의한 가격규제로 전환하기 시작하였고 비관세장벽을 점진적으로 축소하기 시작하였다. 또, 1991년부터는 국유기업 및 사기업(제조업체 등)이 직접 수출입 거래를 할 수 있게 되었고, 1993년에는 사영 무역회사의 설립도 가능해졌다.

무역의 자유화를 지원하기 위해 베트남 정부는 1989년 기존의 3중화된 환율시스템⁹²⁾을 단일화하고 대폭적인 평가절하를 단행하여 공식환율을 암시장 환율에 접근시켰다. 이후 환율은 엄격한 관리변동환율제로 관리되었고, 1991년에는 하노이와 호찌민에 외환거래소가 설치되었다.

<표 VII-2> 베트남 개혁·개방 전·후의 주요 경제지표

	단위	1985	1986	1987	1988	1989	1990
GDP 성장률	%	5.7	3.4	3.9	5.1	7.8	4.9
인플레이션	%	91.6	487.0	301.0	308.0	95.8	36.4
재정수지/GDP	%	-10.3	-5.0	-5.5	-8.3	-7.1	-7.3
수출증가율	%	n.a.	-0.6	23.5	20.2	27.1	31.1
수입증가율	%	n.a.	24.1	5.6	19.3	-36.2	6.1
경상수지/GDP	%	-1.1	-8.2	-9.2	-16.9	-9.8	-3.1
대외채무	백만\$	n.a.	n.a.	n.a.	15,286	15,661	17,348
환율(연평균)	동/\$	15	80	225	900	4,300	5,000

자료: ADB, Asian Development Outlook: 정진상, 『북한경제, 어디까지 왔나?: 사회주의경제체제 전환국 경험을 중심으로』 (서울: 통일부 통일교육원, 2005), p. 61에서 재인용.

92) 당시 베트남에는 무역거래용 공식환율, 비무역거래용 공식환율, 기타 특수목적의 ‘내부환율’의 3가지 환율이 존재하였다.

(4) 제3단계(1994~현재): 도이모이 2기⁹³⁾

제3단계에서는 베트남의 기업개혁과 대외개방이 크게 진전되어 베트남 경제가 세계경제체제로 본격적으로 통합되는 시기로서, 이를 통해 베트남 경제는 아시아 외환위기의 부작용에서 벗어나 고도성장을 구가하게 되었다. 베트남 공산당은 1994년 1월 제7차 전국인민대표자회의에서 새 시대를 맞아 국토의 공업화·근대화 노선을 제시하였다. 이 노선의 채택은 본격적인 경제 개발·시장경제화 정책 추진을 의미하였다.

베트남 정부는 1994년 연합기업소체제를 해체하고 그대신 ‘총공사’(總公社)를 설립해 경영이 우수하고 전략적으로 중요한 관련 국유기업들을 계열화 하여 경영 효율화를 도모했다. 1995년 4월에는 새로운 국유기업법을 제정해 국유기업의 주식회사화 및 외국기업과의 합작에 관한 법적 근거를 마련하였다. 1996년 5월부터는 UNDP의 강력한 권고로 국유기업의 주식회사화가 본격적으로 추진되었다.

베트남은 1990년대 초반에 대미관계가 개선됨에 따라 1994년부터 IMF, 세계은행 등 국제금융기구로부터 본격적인 양허성 차관을 제공받을 수 있게 되었으며, 1995년에는 드디어 미국과 대사급 외교관계를 수립하였다. 또, 1995년에는 동남아국가연합(ASEAN)에 가입하여 아시아 주변국과의 협력을 강화하였다.

베트남은 1990년대 후반에는 아시아 금융위기로 인해 경제침체를 겪게 되고 외국인투자의 유입도 급감하는 등 주변국 외환위기의 여파가 베트남에도 밀려왔다. 1998년 들어서는 베트남 공산당과 정부는 세계은행, 아시아개발은행 등의 비판에도 불구하고 ‘안정’을 최우선으로 하고 경제개혁의 속도를 대폭 낮추는 방향으로 정책을 잠시 전환하기도 하였다.⁹⁴⁾

2000년대에 들어와서는 외국인직접투자의 증가로 외환사정이 호전되어 베트남은 외환통제를 완화하고 2005년에는 경상거래에서의 자유태환을 실시하는 ‘IMF 8조국’으로 이행하였다.⁹⁵⁾

93) 이하에서 서술하는 개혁·개방의 주요내용은 별도의 인용이 없는 경우는 박형중, 『구호와 개발 그리고 원조』와 김석진, 『중국-베트남 개혁모델의 북한 적용 가능성 재검토』를 참조하였다.

94) 백학순, 『베트남의 개혁·개방 경험과 북한의 선택』, p. 48.

95) IMF 협정문 제8조는 차별적 또는 다기간 통화협약이나 경상거래상의 외환규제를 금지하고 있다. 한편 IMF 협정문 제14조는 경상거래상의 대외지급 제한을 잠정적으로 유지할 수 있도록 허용하고 있지만, 제14조를 선택

베트남 정부는 1999년에 주로 지방정부 관할 하의 소규모 국유기업을 대상으로 매각, 하청, 리스 등의 방법으로 국유기업 사유화 과정을 시작하였다. 2000년과 2005년에는 각각 호치민과 하노이에 증권거래소가 개설되고, 국유기업의 주식회사화가 크게 진전되었다. 동시에 정부는 사기업의 창설을 장려하였다. 1999년에 새로운 사기업법의 제정을 통해 기존의 인가제를 등록제로 변경했으며, 2000년에는 회사법을 제정하였다. 그 결과 2000년대에 사기업의 창설이 붐을 이루게 되었다. 2000년과 2001년 2개년 동안 70,000개의 기업이 새로 창설되었다고 한다.⁹⁶⁾ 2006년에는 국유기업, 사기업, 외자기업에 포괄적으로 적용되는 통합기업법을 발효시켜 모든 기업에 공정한 경쟁환경을 조성하기 시작하였다.

2001년 드디어 오랜 협상과 내부의 논란 끝에 미국과 베트남 간에 양자간 무역협정이 발효되었다. 이로 인해 베트남은 대미수출을 본격 개시할 수 있게 되었으며 베트남의 경제성장이 본궤도에 진입하게 되는 결정적인 계기를 제공하게 되었다. 2006년 12월에는 미국으로부터 ‘항구적 정상무역관계’(Permanent Normal Trade Relation: PNTR)⁹⁷⁾의 지위를 부여받은 데 이어, 2007년 1월에 세계무역기구(WTO)에 가입함으로써 무역 자유화 조치를 완료시켰다.

한 국가는 국제수지사정이 기초적으로 호전되면 가능한 한 빠른 시일 내에 시행중에 있는 외환규제를 철폐하고 제8조국으로 이행하여야 한다. 제8조의 규정에도 불구하고 자본거래에 대한 규제는 경상외환거래를 제약하지 않는 범위 내에서 가능하다. 2004년 6월말 현재 IMF 회원국 중 한국을 포함한 162개국 이 제8조국이고 22개국만이 제14조국이다. 장형수, “북한과 국제금융기구: 이슈와 대응,” 『수은북한경제』 (2008년 봄호)를 참조하시오.

96) 백학순, 『베트남의 개혁·개발 경험과 북한의 선택』, p. 49.

97) 미국 의회는 1974년 구소련권 국가의 인권, 노동, 환경 상황들을 고려하여 매년 심사 후 최해국대우를 허용하는 잭슨-베네틱법을 도입하였다. 항구적 정상무역관계(PNTR: Permanent Normal Trade Relation)는 최해국대우를 매년 심사하지 않고 이를 항구적으로 허용하는 것을 의미하는 법률 용어이다. 장형수, “국제규범에 비추어 본 남북경협,” p. 316.

<표 VII-3> 베트남의 개혁단계별 주요 내용

	1단계(1979~1986년)	2단계(1986~1993년)	3단계(1994년~)
성격	부분개혁체제	계획과 시장공존체제	시장주도체제
중국	1979~1984년	1984~1992년	1992년
북한	2002년 7월~		
기업 자율성 확대	국가물자지원이 불가능한 경우, 계획과 독자생산 인정, 그에 대한 가격 제정권	비국영기업에 대한 차별 철폐, 자재공급부문 상업화	국영기업의 민영화·주식회사화
국가와 기업 관계	국가지령생산, 자체조달생산, 지령과 생산 등에 따라 기업과 국가간 이윤을 차등분배	국가보조금 폐지(완전 독립채산제)	
농업	분조 규모 축소 또는 농민에게 생산청부제	농가생산책임제 실시, 생산청부량 고정, 식량구매가격 30~40% 이윤 보장, 농산물 투입제 매매는 현금	농지 임대 50년, 실질적 토지 사유화
임금	실적임금 원칙, 임금 100% 인상	배급제 폐지, 현물임금 폐지, 임금 완전 현금지급제, 2,200동 최저임금제	
가격 체계	필수물자 제외 소매가격 6~7배 인상, 국정가격·협약가격·자유가격의 3중가격제	국가가격 통제 폐지	시장가격체계
금융		동 가치 절하(11.7동→100동/\$), 공식환율과 시장환율 격차 확대 후 축소정책, 외환예금제, 금융개혁 실시	
시장	국영부문, 국영시장부문, 자유시장의 3중 구조	단일시장	
인플레이션	연 140% 수준, 1983년 50년만에 국제 발행	1986~88년 연 470% 수준, 화폐개혁(디노미네이션)	1991~1995년 평균 10%대

자료: 박형중, 『구호와 개발 그리고 원조』, p. 259.

나. 국제금융기구의 베트남 지원현황

(1) 세계은행

베트남은 1978년 IMF, 세계은행, 아시아개발은행(ADB)에서의 구월남의 회원국으로서의 자격을 (통일)베트남이 승계한 것으로 간주되어 이들 국제 금융기구와 관계를 재개하게 된다. 그러나 1978년 베트남의 캄보디아 침공, IMF 자금 연체 등으로 이후 국제금융기구의 자금지원은 1993년까지 중단되었다. 이후 1989년 베트남이 캄보디아에서 철군하고, 1993년 IMF 연체금을 상환함으로써 1993년부터 자금지원이 재개되었다.

베트남은 아직도 세계은행의 IDA에서만 양허성 자금지원을 받을 수 있는 국가(IDA-only country)이다.⁹⁸⁾ 2008년 7월말까지 IDA가 베트남에 지원한 총액은 83.07억 달러에 달한다. 이중 IDA 양허성 차관이 82.72억 달러 지원되었고, 0.35억 달러는 무상공여(grant)되었다. 캄보디아에 지원한 83.07억 달러 중 44.87억 달러는 이미 집행(disbursed)되었고, 40.3억 달러는 집행을 기다리고 있다. 무이자인 IDA 양허성 차관의 상환기간이 장기이기 때문에 대다수의 IDA 차관은 아직 상환기간이 도래되지 않았다. IDA는 대베트남 자금지원의 약 43%를 SOC 개발을 위한 지원으로 대출(1994~2001년 대출승인 기준)하고 있다.

(2) 아시아개발은행

베트남은 ADB이 1966년 창립될 때부터 회원국이었다. 그러나, 1979년부터 1992년까지는 ADB의 대베트남 업무는 정지되었고, 1993년부터 업무관계가 재개되는 굴곡을 겪었다. 현재 베트남은 ADB의 아시아개발기금(ADF)가 공여하는 양허성 자금지원을 가장 많이 수혜하고 있는 국가이다. 2007년과 2008년 2개년도에 할당된 지원액은 5억 7,800만 달러에 달한다. 하지만 ADB의 양허성 자금지원 재원조달이 여의치 않고 베트남의 1인당 소득과 경제력이 신장됨에 따라 2004년 최초의 일반자원(Ordinary Capital Resources: OCR) 차관 1억 2,000만 달러가 공여된 것을 시작으로 향후 ADB 자금지원에서 ADF 양허성 차관의 비중은 점차 감소하고 OCR 차관의 비중이 증가할

98) 현재의 경제성장률이 유지된다면 베트남은 2010년에는 1인당 소득이 1,000달러를 넘어서서 중소득국에 진입하여 세계은행의 IBRD 자금지원을 받을 수 있을 것으로 기대되고 있다.

것으로 예상된다.

2007년 12월 31일까지 아시아개발은행이 베트남정부에 용자한 금액은 83건에 총 53.1억 달러에 달한다. 또한 베트남 비정부부문에 약 3억 달러를 지원하였는데, 이는 9건의 용자(non-sovereign loan)와 2건의 정치적 위험보증(political risk guarantee)⁹⁹⁾ 및 B-용자(B-loan)¹⁰⁰⁾ 1건으로 구성된다. 이 외에도 19개 무상지원 프로젝트(grant projects)에 1억 1,540만 달러가 지원되었다. 지원의 대부분은 베트남에 대한 ADB의 자금지원이 재개된 1993년 이후에 공여되었다.

2007년 말까지 베트남에 공여된 ADB 자금지원의 부문별 구성은 아래 <표 VII-4>에 나타나 있다. 수송, 통신, 에너지 등 기초 인프라건설에 거의 절반이 넘는 용자가 공여되었다.

<표 VII-4> ADB의 대베트남 용자의 부문별 구성(2007년 말 누적치)

부문	용자건수	금액(백만 달러)	구성비(%)
농업, 천연자원	19	817.47	14.80
교육	8	330.50	5.98
에너지	8	784.14	14.19
금융	10	462.00	8.36
보건, 영양, 사회보장	6	169.20	3.06
산업, 무역	3	98.50	1.78
법제도, 경제관리, 공공정책	5	171.40	3.10
다부문 연계	8	355.69	6.44
수송, 통신	16	1,942.70	35.17
상수도, 위생, 수자원관리	9	392.82	7.11
총계	92	5,524.42	100.00

자료: Asian Development Bank, *Refining Performance-Based Allocation*.

99) 정치적 위험보증(PRG)은 상업적 위험(commercial risks)을 커버하는 것이 아니고 주권국가 또는 정치적 위험(sovereign risks or political risks)을 커버하기 위한 것이다. 즉, 주권국가인 사업소재국 정부가 계약을 위반하거나, 몰수·국유화한 경우, 외화반출이체와 교환을 거부하는 경우, 사업소재국에서 정변이 일어나서 사업계약이 준수되지 않는 경우 등에 ADB가 일정 한도 내에서 원금과 이자 지급을 보장하는 것이다. 장형수, “베트남의 산업 및 인프라 개발과정과 재원조달”을 참조.

100) B-loan은 일종의 협조융자(co-financing)로서 민간투자기관이 신디케이트 용자 주선기관인 ADB는 자체자금(A-loan)과 협조용자자금(B-loan)을 합하여 투자대상 기업과 용자계약을 체결하고 용자자금을 지출한다. 민간투자기관은 ADB를 통해 간접적으로 용자를 하게 되는 셈이다. 장형수, “베트남의 산업 및 인프라 개발과정과 재원조달”을 참조.

다. 베트남에 대한 국제개발금융기구 개발지원 사례

베트남에 대한 국제사회의 제재가 해제될 가능성이 높아지자 국제원조사회는 베트남에 대한 개발지원에 착수하게 된다. 본 연구에서는 1990년 당시 베트남 개발에서 가장 우선순위가 있었던 ‘베트남 1번 고속도로 개보수 프로젝트’를 살펴본다. 베트남 1번 고속도로는 전장 약 2,300km로서 남북으로 긴 국토를 중국 국경지역 랑송(Lang Song)에서 출발하여 수도 하노이와 호찌민을 통과하여 메콩강 삼각주 지역 남부의 까마우(Ca Mau)까지 연결하는 베트남 수송의 대동맥이다. 특히 거의 모든 면에서 상이한 특징을 보이고 있는 남부와 북부를 효율적으로 연결하여 베트남의 국민통합에 기여할 것으로 예상되는 당시 최우선순위 SOC 개발 사업이었다.

이 프로젝트를 실행하기 전에 먼저 세계은행의 국제개발협회(IDA), ADB, 일본의 국제협력은행(JBIC, 당시에는 OECF)은 긴밀히 협력하여 베트남의 주요 고속도로망을 건설, 개보수, 현대화하기 위한 장기 프로그램을 설정하였다. 이는 UNDP의 자금지원으로 작성된 ‘1990~1992 국가수송부문리뷰’의 지원전략에 바탕을 두고 있다. 베트남 수송부문에 대한 지원전략은 베트남의 주요 고속도로에 대한 개보수를 우선적으로 실행하고 이것이 마무리되면 지방, 농촌 도로로 관심을 이동하는 것이었다.

베트남의 ‘1번 고속도로 개보수 프로젝트’는 세계은행, 아시아개발은행 등 국제개발금융기구와 일본 JBIC, 덴마크, 프랑스, 호주 등 다수의 양자간 공적 원조기관이 공동으로 추진한 베트남의 주요 SOC 개발 사업이었다.

ADB는 3차에 걸친 도로개선프로젝트(Road Improvement Project)를 통하여 1번 고속도로 구간을 개보수하였다. 1차 도로개선프로젝트에서는 호찌민에서 나짱(Nha Trang) 구간을, 2차에서는 중국 국경 랑송(Lang Song)에서 하노이 구간을, 그리고 3차에서는 나짱에서 꽝응가이(Quang Ngai) 구간 개보수를 담당하였다.

세계은행의 IDA는 역시 3차에 걸친 고속도로개보수프로젝트(Highway Rehabilitation Project)를 통해 1번 고속도로를 개보수하였는데, 1차에서는 하노이에서 빙(Vinh) 구간 279km와 호찌민시(남)에서 칸토(Can Tho) 구간 151km를 개보수하였다. 2차에서는 빙(Vinh)에서 동하(Dong Ha) 구간을, 그

리고 3차에서는 동하(Dong Ha)에서 광응가이(Quang Ngai) 구간을 현대화 하였다.

양자간 공적원조기관 중 이 사업에 가장 기여도가 높은 일본 JBIC(당시 OECF)은 1994년부터 1999년까지 베트남 1번 고속도로의 주요 교량을 신설, 교체, 개보수하기 위해 6차례 교량 프로젝트와 2차례의 하이방(Hai Van) 터널 건설 사업을 시행하였다. 특히 6개 교량 프로젝트가 모두 세계은행(IDA) 또는 ADB와의 협조융자(co-financing) 사업으로서 세계은행 또는 ADB가 도로 개선 부문을 전담하고 일본은 길이 20m가 넘는 주요 교량을 교체, 개보수하는 부문을 전담하는 협조체제를 형성하였다.

이 외에도 프랑스가 Gianh 지역에 교량을 건설하고, 호주가 베트남 정부와 공동으로 재원을 조달하여 베트남 남부 My Thuan 지역에 교량을 건설함으로써 간토와 호찌민 간에는 차량을 페리로 수송할 수밖에 없었던 열악한 도로 상황을 크게 개선하였다. 덴마크는 세계은행의 '1차 1번 고속도로 개보수 프로젝트'에 협조융자하였다.

<표 VII-5> 베트남 1번 고속도로 개보수를 위한 양자간 및 다자간 협력

구분	구간(북에서 남으로)	지원국/기관
고속도로 개보수	Lang Song-Hanoi	ADB / 일본 OECF
	Hanoi-Vinh	세계은행(IDA) / OECF
	Vinh-Dong Ha	세계은행(IDA) / OECF
	Dong Ha-Quang Ngai	세계은행(IDA) / OECF
	Nha Trang-HCMC	ADB / 일본 OECF
	HCMC-Can Tho	세계은행(IDA) / OECF
터널	Hai Van Pass Tunnel	일본 OECF
교량	Ginh	프랑스
	My Thuan	호주
	1번 고속도로 상 38개 교량	일본 OECF

주: HCMC = Ho Chi Minh City(호찌민시)

자료: 세계은행(IDA)

라. 베트남 체제전환 과정에서의 국제개발기구의 역할에 대한 평가

1978년 12월 베트남의 캄보디아 침공으로 베트남에 대한 서방권 양자간 지원이나 국제금융기구들의 원조는 거의 중단되었으나, 베트남에 대한 UN 기구, 구소련과 동유럽국가들의 원조는 지속되었다. 공산권의 원조는 1980년대 말 한때 베트남 GDP의 10%에 이를 정도로 최고조에 달했으나 베트남이 1989년부터 개혁·개방정책을 실질적으로 실행하기 시작함에 따라 1991년에는 이들 공산권으로부터의 원조는 거의 이루어지지 않았으며, 대신 서방국가로부터의 공적개발원조(ODA)는 1989년부터 급격히 증가하였다. 단적인 예로 러시아의 경우 1992년부터는 베트남에 대한 지원을 중단한 반면 미국은 1992년부터 베트남에 대한 지원을 소규모이지만 재개하였다.

<표 VII-6> 국제사회의 베트남에 대한 자금지원(집행액 기준): 1989~1997년
(단위: 천 달러)

공여기관	1989	1991	1993	1994	1995	1997
양자간 합계	274,306	259,333	166,363	268,800	347,906	484,245
호주	1,823	3,151	13,617	34,799	38,072	39,551
덴마크	0	444	7,893	18,273	7,201	26,749
프랑스	4	16,144	30,311	44,963	37,103	59,162
독일	8	96	1,111	2,511	6,919	29,332
일본	17	116	23,956	63,277	132,948	198,829
네덜란드	10	8,157	13,065	16,974	32,300	12,852
스웨덴	430	43,164	26,840	30,419	16,575	45,971
스위스	0	227	2,143	1,317	6,229	12,673
러시아	132,193	159,558	0	0	0	0
미국	0	0	146	438	963	465
다자간 합계	44,188	70,464	110,160	310,729	252,931	410,579
UNDP	19,744	25,731	12,693	9,179	7,831	11,292
세계은행	0	0	0	125,900	47,048	187,569
ADB	0	0	0	5,357	51,319	154,437
EU	945	1,535	28,797	24,547	9,500	15,498
NGO	0	53	153	147	1,012	8,753
전체 합계	318,494	329,850	276,676	579,676	601,849	903,577

자료: 1989~1990년 자료는 UNDP, Vietnam: Development Cooperation 1992 (1992), pp. 46~47; 1991~1993년 자료는 UNDP, Vietnam: Development Cooperation 1994 (1994), pp. 40~41; 1994~1997년 자료는 UNDP, Vietnam: Development Cooperation 1998 (1998); 장형수 박영근, 『국제협력체 설립을 통한 북한개발 지원방안』 부록 <표 II-1>에서 필요한 부분만 재인용.

IMF, 세계은행, 아시아개발은행 등 국제금융기구들은 1990년대 초 베트남에 실사단을 파견하였고, 베트남에 대한 용자는 1993년 이후 재개되었다. 1993년 11월 베트남에 대한 국제사회의 자금지원을 유도하기 위한 국제공여자회의(International Donor Conference)에서는 19억 달러의 자금지원이 약정되었다. 이 회의에서 베트남 정부는 향후 공여자회의는 세계은행이 주관하는 협의그룹(CG: Consultative Group) 회의로 진행해 줄 것을 요청하였다. 1994년 CG 회의에서는 20억 달러,¹⁰¹⁾ 1997년 동경에서 열린 베트남에 대한 자금공여자들의 협의그룹(CG) 회의에서는 주요 자금공여자들이 24억 달러의 자금을 지원하기로 약정하였다.¹⁰²⁾

베트남에 대한 국제사회의 자금지원이 본격적으로 시작된 1993년 이래 베트남에 대한 최대 공여국은 일본, 세계은행(IDA), 아시아개발은행(ADB), 프랑스, 독일 등이다. 대베트남 누적원조액 기준으로 1위에서 5위인 일본의 일본국제협력은행(JBIC), 세계은행(IDA), ADB, 프랑스의 AFD, 독일의 KfW 등 5대 원조기관을 통칭하여 베트남에서는 ‘빅 5(5 Banks)’라고 호칭한다. 한국수출입은행이 최근 대 베트남 원조를 대폭 증가시킴에 따라 ‘빅 6(6 Banks)’ 체제로 바뀌고 있다.

베트남의 경제개혁과 더불어 국제사회의 지원이 증대되면서 자금공여자들간 그리고 자금공여자와 베트남 정부간의 의견 및 정보교환 등 원조조정(aid coordination)이 필요하게 되었다. 이 분야에서 다자간 국제개발기구의 역할이 중요하다. 베트남의 경우에는 세계은행과 유엔이 핵심적인 역할을 하고 있다. 세계은행은 협의그룹(CG)의 의장으로서 총합적인 베트남 원조조정 중심에 있다. 비록 베트남에서 최대 원조공여국은 일본이지만 양자간 원조기관이 원조조정을 주도하기에는 인적자원에서 한계가 있다.¹⁰³⁾ 협의그룹(CG) 회의는 매년 12월에 개최되고 있으며, 유엔개발계획(UNDP)도 세계은행의 협의그룹(CG) 회의를 지원하고 있다. 국제 NGO단체들도 CG 회의에 참석하고 있다.

반기별 점검회의(Semi-Annual Review Meetings)도 정기적으로 개최되

101) UNDP, *Vietnam: Development Cooperation 1996*.

102) UNDP, *Vietnam: Development Cooperation 1998*.

103) 2007년 7월 베트남 하노이 주재 일본 JBIC 담당자와의 인터뷰 내용.

어 베트남 정부를 지원하는 공여자들의 활동을 반기별로 점검하여 보다 효과적인 원조를 위해 현안들에 대한 의견 및 정보 교환을 할 수 있는 기회가 된다. 반기별 점검회의는 협의그룹(CG)을 통한 원조조정이 보다 원활히 이루어질 수 있도록 지원하는 역할을 한다. 또한 외국에서 개최되는 협의그룹과 달리 베트남 현지에서 주로 개최되기 때문에 더 많은 베트남 정부 관리나 전문가들이 참여할 수 있어 보다 실질적인 원조조정회의가 될 수 있다.

한편 1995년 3월부터 UN의 베트남 상주조정관(UN Resident Coordinator)은 모든 주요 자금공여자들을 대상으로 정기적으로 월별 자금공여자회의(Monthly Meetings of the Donor Group)를 조직하여 이를 주관하고 있다. 월별회의에는 UN 기관, 세계은행 등 공여국(기관)과 베트남 고위급 정책입안자들이 참석하여 주로 베트남의 개발을 위한 원조조정 및 주요 현안에 대한 정보 교환과 논의가 이루어진다.¹⁰⁴⁾

3. 캄보디아

가. 캄보디아 체제전환과정

이웃 베트남의 내전에 휘말리게 된 캄보디아는 자국민이 80만 명이나 사망하는 등 극심한 혼란을 겪었다. 1975년 크메르루즈가 프놈펜에 입성하여 정권을 장악하고 강력한 공산주의 계획경제를 시행함에 따라 무역은 격감하고, 경제 및 사회인프라가 파괴되어 세계 최빈국의 하나로 전락하였다. 크메르루즈 치하에서도 기아 질병·강제노동·처형 등으로 300만 명이 사망하는 비극을 겪게 된다.¹⁰⁵⁾

1978년 베트남의 캄보디아 침공으로 폴포트 정권이 무너지고, 1979년에는 친베트남 정권이 탄생하여 계획경제의 틀 내에서 일부 개혁을 시작하기도 하였다. 1985년에는 제1차 사회경제개발 5개년계획(1986~1990)을 수립하여 가격통제를 폐지하고 외국기업과의 합작을 허용하는 등 부분적인 자유화정

104) 장형수·박영근 『국제협력체 설립을 통한 북한개발 지원방안』, pp. 102-103.

105) 300만 명이 사망하였다는 수치는 상당히 과장된 것으로 보인다. 캄보디아 현지의 전문가들과의 인터뷰에 의하면 사망자는 수십만 명 수준이며 대부분이 프놈펜에서 자행된 것으로 보인다.

책을 채택하였다. 하지만 구소련에서도 개혁·개방이 진행되고 사회주의권에 대한 원조를 감축하기 시작함에 따라 캄보디아 정부는 경제위기에 봉착하게 된다. 캄보디아 정부는 1989년 베트남의 캄보디아 철군과 더불어 개혁 시도를 가속화하고 국제사회에 경제제재 해제와 자금지원을 요청하게 된다. 캄보디아는 국명까지 개칭하면서 탈공산주의화를 추진하였다.

국제사회는 20여년간에 걸친 캄보디아 내전을 종식하는 1991년 파리평화협정(Paris Peace Accord)이 체결된 후 캄보디아에 대한 지원을 재개한다. 당시 유엔 사무총장의 요청에 의해 1992년 6월 동경에서 캄보디아의 경제재건을 위한 장관급회의인 MCRRC(Ministerial Conference on the Rehabilitation of Cambodia)이 열린 이후 1993년 9월 파리에서 열린 ICORC(International Committee on the Reconstruction of Cambodia)과 다시 동경에서 열린 MCRRC 등에서 국제사회는 수십억 달러의 자금지원을 약속하였다. UN 등 국제사회의 지원 하에 캄보디아는 1993년 5월 총선과 3개월간의 과도정부(UNTAC: UN Transitional Authority of Cambodia)를 거쳐 1993년 9월에 입헌군주내각제 정부를 수립하였다. 시아누크 국왕은 ‘훈센’과 ‘라나리드’를 공동총리로 임명하였다.

캄보디아 정부의 재정은 구소련의 유산으로 외부원조에 상당부분 의존하고 있었으나, 구소련의 원조 중단으로 재정적자는 1992년 GDP의 4.6%까지 확대되었다. 외부원조가 결핍된 상황에서 재정적자는 통화증발로 보전되었고 캄보디아는 초(超)인플레이션을 경험하게 된다. 새 정부는 재정수입의 확충과 재정지출의 삭감을 통한 재정적자 축소에 정책의 최우선을 두게 된다. 새 정부는 국제사회의 지원을 받아 거시경제안정, 구조개혁 등 본격적인 개혁 작업에 착수하여 연평균 6%의 경제성장과 상당한 물가안정을 이룩하였다.

1997년 훈센 제2총리와 라나리드 제1총리간 무력충돌 사태가 발생한 후 훈센은 1998년 제2차 총선에서 단독 총리에 취임하여 최초로 캄보디아 전역을 중앙행정력으로 통제하는 통치권 장악에 성공한다.¹⁰⁶⁾ 훈센은 아시아 외환위기로 7%대의 경제성장률이 1%까지 급락하는 등 경제위기를 맞았으나,

106) 한국수출입은행, 『캄보디아: 국가현황 및 진출방안』(2006)을 참조.

1999년부터 다시 평균 7%대의 경제성장을 달성하였다. 훈센은 2003년 7월 제3차 총선에서도 승리하였으나, 의회 전체 의석의 2/3에 미달하여 신정부 구성이 지연되었다. 1년간의 혼란 끝에 2004년 7월 훈센은 새로운 연립정부 구성에 성공하여 재집권에 성공하였다. 훈센 총리는 취임 후 경제성장 기반 구축과 빈곤감축을 위해 ‘성장, 고용, 형평성과 효율을 위한 사각전략과 실행 계획을 추진하는 등 경제개발에 의지를 보이고 있다. 캄보디아는 1999년 동남아국가연합(ASEAN)의 마지막(10번째) 회원국으로 가입하였고, 2004년 10월에는 빈곤국으로는 처음으로 세계무역기구(WTO)에 가입(148번째 회원국)하는 성과를 올렸다.¹⁰⁷⁾

2008년 7월에 시행된 제4차 총선에서는 훈센이 주도하는 캄보디아인민당(Cambodia People’s Party: CPP)이 123개 의석 중 90석을 차지하여 70%가 넘는 압도적인 승리를 거두었다. 이로써 훈센은 캄보디아 역사상 처음으로 단독정부를 구성하게 됨으로써 앞으로 캄보디아의 정치상황은 상당기간 안정될 것으로 보인다. 캄보디아 경제는 2003년 이후 연평균 10%가 넘는 고속 성장을 실현하고 있다. 그러나 사회 전반에 만연한 부패, 낮은 교육수준과 근로의욕, 빈부격차의 심화로 빈곤층이 아직도 국민의 대부분을 차지하고 있다.

<표 VII-7> 캄보디아의 주요 경제지표

	단위	2003	2004	2005	2006	2007
1인당 GNI	US\$	330	380	430	480	...
GDP 성장률	%	8.5	10.0	13.5	10.8	9.6
인플레이션(CPI)	%	1.2	3.8	5.9	4.7	5.9
재정수지/GDP	%	-6.7	-4.6	-3.4	-3.0	-3.2
수출증가율	%	17.9	24.1	12.4	26.9	9.5
수입증가율	%	13.0	22.5	20.2	20.9	14.1
경상수지/GDP	%	-10.6	-8.2	-9.4	-7.2	-8.5
대외채무/GNI	%	72.8	68.4	59.1	51.1	-

자료: Asian Development Bank, *Cambodia 2008: A Fact Sheet* (Manila, 2008).

107) 정재완, “캄보디아 신정부의 경제개발전략과 WTO 가입,” 『세계경제』 (2004년 10월호)를 참조.

나. 국제금융기구의 캄보디아 지원 현황

(1) 세계은행

캄보디아와 국제금융기구와의 관계는 1992년부터 재개되었다. 캄보디아는 세계은행의 IDA로부터의 양허성 차관만 지원받을 수 있는 빈곤국(IDA-only country)이다. 2008년 7월말까지 IDA가 캄보디아에 지원한 총액은 8.64억 달러에 달한다. 이 중 IDA 양허성 차관이 6.65억 달러 지원되었고, 1.41억 달러는 무상공여(grant)되었다. 캄보디아에 지원한 8.64억 달러 중 5.35억 달러는 이미 집행(disbursed)되었고, 2.59억 달러는 집행을 기다리고 있다. 무이자인 IDA 양허성 차관의 상환기간이 장기이기 때문에 대다수의 IDA 차관은 아직 상환기간이 도래되지 않았다.

(2) 아시아개발은행

캄보디아는 아시아개발은행의 ADF의 양허성 차관만 수혜할 수 있는 빈곤국이다. 2007년 12월 31일 현재 ADB가 캄보디아에 양허성 차관으로 지원한 융자금액은 9억 4,734만 달러에 달한다(33개 프로젝트 융자와 9개 프로그램 융자). 이외에도 18개 무상지원 프로젝트(grant projects)에 1억 2,555만 달러와 144개 기술지원(TA) 프로젝트에 9,436만 달러가 무상으로 지원되었다. ADB 지원의 대부분은 캄보디아에 대한 ADB의 자금지원이 재개된 1992년 이후에 공여되었다. 2007년 말까지 캄보디아에 공여된 ADB 양허성 차관의 부문별 구성은 아래 표에 나타나 있다.

<표 VII-8> ADB의 대캄보디아 양허성 용자의 부문별 구성

(2007년 말 누적치)

부문	용자건수	금액(백만 달러)	구성비(%)
농업, 천연자원	5	88.61	9.35
교육	6	123.00	12.98
에너지	6	120.77	12.75
금융	5	60.00	6.33
보건, 영양, 사회보장	2	40.00	4.22
산업, 무역	2	35.60	3.76
법제도, 경제관리, 공공정책	1	10.00	1.06
다부문 연계	6	201.10	21.23
수송, 통신	6	222.00	23.43
상수도, 위생, 수자원관리	3	46.26	4.88
총계	42	947.34	100.00

자료: Asian Development Bank, *Cambodia 2008: A Fact Sheet* (Manila, 2008).

다. 캄보디아에 대한 국제개발금융기구 개발지원의 사례

베트남은 정치적 안정을 바탕으로 도이모이정책을 추진하는 과정에서 국제개발금융기구와 전반적으로 상당히 양호한 협력관계를 유지하여 왔다. 그런데 캄보디아의 경우는 베트남의 침공으로 시작된 캄보디아 내전과 그 후유증으로 이후 3차에 걸친 총선에서 한번도 단독정부를 구성할 수 없었다. 특히 2003년 7월의 제3차 총선 이후에는 연립정부 구성을 둘러싸고 정쟁이 계속되었다. 다수당인 캄보디아인민당(CPP)의 훈센 총리가 1998년 제2차 총선 후에 체결된 연립정부협약서에 의해 제3차 총선에서 제2당이 된 민족연합전선(FUNCINPEC)에 주기로 한 교육부와 법무부 장관 자리를 일방적으로 CPP 소속으로 임명하자 민족연합전선이 집단 반발하는 사태도 발생하였다. 또한 의회 구성 및 내각 인준의 형식상 최종 결재권자인 당시 시아누크 국왕은 훈센 총리 주도의 정국운영에 대한 불만으로 장기간 평양과 베이징에 머물기도 하였다.¹⁰⁸⁾

이후 1년간이나 계속된 정정불안은 경제성장에 악영향을 미친 것은 물론

주요 국제금융기구와 선진국 원조의 감소를 초래하였다. 한편 이러한 정치적 불안정은 캄보디아에 대한 국제금융기구의 개발지원 사업의 운영 및 성과에도 영향을 미쳤다. 국제금융기구의 대캄보디아 사업 중 위험프로젝트(project-at-risk)의 비율이 상당히 높은 편이다. 특히 IDA의 개발지원 사업 중 위험프로젝트 비율은 2007년에는 전체 프로젝트 수의 45.5%, 프로젝트 금액의 33.9%에 달하고 있다. 이 수치는 <표 III-8>에 나타난 것처럼 IDA의 자원배분을 결정하는 실적기준배분제도(PBA) 중 포트폴리오실적평가(PP) 평가항목 중 하나이다. IDA 지원 프로젝트 중 위험프로젝트의 비율이 16~32%이면 2.5점(만점 6점)이며, 이 비율이 33%를 넘으면 2.0점에 불과하다. 위험프로젝트의 비율이 60%를 넘어가는 경우는 많지 않으며 상당한 정치적 혼란이 있는 경우가 대부분이다. 그런데 2004년 7월 이후 정치가 그 이전에 비해 상대적으로 안정되었던 캄보디아에서 위험프로젝트 비율이 2007년 45.5%에 달했다는 것은 캄보디아정부와 IDA의 협력관계에 큰 문제가 생겼다는 것을 반증한다.

IDA는 2006년 6월에 캄보디아에 대한 자금지원사업 중에서 최소한 3개 사업에서 자금전용 등 부정행위를 확인하고 즉각 추가자금 지원을 중단하고 집행된 자금을 회수하는 등 징계조치를 취한 적이 있다. 이후 2007년 2월에야 IDA의 자금지원이 재개되기 시작하였다.

<표 VII-9> IDA 포트폴리오 성과 및 관리: 캄보디아

(2008년 3월 24일 기준)

지표	2005	2006	2007	2008
실행중인 프로젝트 수	13	12	11	10
평균 실행기간(년)	3.8	4.0	3.6	4.2
위험프로젝트 비율(수)	15.4%	25.0%	45.5%	20.0%
위험프로젝트 비율(금액)	9.5%	23.6%	33.9%	10.7%

자료: International Development Association(2008).

108) 정재완, "캄보디아 신정부의 경제개발전략과 WTO 가입"을 참조.

이처럼 캄보디아에 대한 국제금융기구의 개발지원 사업이 베트남 등 일반적인 경우에 비해서 성과가 부진한 이유 중 하나는 원조공여기관과 캄보디아 정부 사이의 원조조정(aid coordination)이 원활하지 못하기 때문이다.¹⁰⁹⁾ 이는 개발과제에 대한 합의가 부족하기 때문이기도 하지만 캄보디아의 복잡한 원조조정관련 정부 구조가 더 문제이다.

캄보디아 정부 내에서 원조조정은 차관을 관장하는 재정경제부(Ministry of Finance and Economy)와 무상자금지원을 관장하는 캄보디아개발위원회(Council for the Development of Cambodia)¹¹⁰⁾로 양분되어 있다. 여기에 더해서 ‘개발협력파트너십 강화를 위한 부처간조정위원회’(Inter-Ministerial Steering Committee to Strengthen Development Cooperation Partnership)도 있다. 이는 캄보디아개발위원회의 부위원장인 주재하는 위원회로서 2001년에 설립되었다. 그런데 캄보디아 재정경제부와 캄보디아개발위원회 간에는 의사소통이 효율적이지 못하다. 게다가 원조기관들은 이들을 우회하여 ‘장관협의회’(Council of Ministers)나 훈센 총리실과 직접 접촉하는 경우도 있다. 그래서 원조기관간, 부문별로 개발지원이 중복되게 이루어지는 경우가 종종 있었다.¹¹¹⁾

라. 캄보디아 체제전환에서의 국제개발기구의 역할에 대한 평가

캄보디아의 경제안정과 구조개혁 노력은 국제금융기구의 자금지원으로 탄력을 받았다. 1991년 10월 20년간에 걸친 전쟁을 마무리하는 파리협정이 체결된 후 가장 먼저 캄보디아에 자금을 지원한 곳은 ADB이었다. 1992년 ADB는 수송, 전력, 농업 및 교육부문에 대한 무상 및 양허성 자금지원과 기술지원으로 구성된 8,080만 달러 규모의 긴급자금지원프로젝트(Special Rehabilitation Assistance Project)를 통해 캄보디아정부의 전후 복구를 도왔다.

109) Asian Development Bank, *Country Assistance Program Evaluation for Cambodia* (Manila, January 2004)를 참조.

110) 캄보디아 재정경제부 산하에 설치되어 있다.

111) 캄보디아에 주재하는 국제원조기관의 일부 전문가들은 훈센 총리가 부패를 조정하기 위해 의도적으로 원조조정 효율화를 원하지 않는다는 견해를 비공식적으로 피력하기도 한다.

캄보디아 신정부는 1995년 경제재건차관(Economic Rehabilitation Credit: ERC)을 세계은행(IDA)으로부터 공여받았으며, 1996년에는 세계은행(IDA)으로부터 사회기금프로젝트(Social Fund Project)와 프놈펜전력복구프로젝트(Phnom Penh Power Rehabilitation Project)를 공여받았다. 1999년에는 IMF로부터 빈곤축소와 성장지원 융자제도(PRGF)에 의한 양허성 자금지원을 받았으며, 2000년에는 IDA로부터 구조조정차관(Structural Adjustment Credit : SAC)¹¹²⁾을 공여 받는 등 국제금융기구와의 협력도 정상궤도에 진입하게 된다.

한편 IMF와는 1994년 확대구조조정융자(Enhanced Structural Adjustment Facility: ESAF) 프로그램을 도입하여 금융개혁도 시작하였다. 1996년 중앙은행법 제정을 통하여 중앙은행과 상업은행의 역할 분담, 상업은행의 금융중개기능 강화, 시장원리에 입각한 통화정책 개발 등을 추진하였다. 1999년에는 상업은행에 대한 개혁을 단행하여 40여개에 달하던 상업은행을 14개로 축소시켰다. 한편 경상거래에 대한 외환자유화가 진전되어 2002년 1월 IMF 8조국으로 이행하였다.

캄보디아에 대한 양자간 및 다자간 원조공여기관이 만나서 원조를 약속하고 원조조정을 협의하는 원조공여국 회의는 세계은행이 의장 역할을 하는 캄보디아 협의그룹(Consultative Group for Cambodia: CG)이 대표적이다.¹¹³⁾ 캄보디아 협의그룹 회의는 1996년에 일본 도쿄에서 처음 열렸는데 미국, 일본, 영국, 독일, 러시아, 네덜란드, 호주, 벨기에, 노르웨이, 스웨덴, 덴마크, 캐나다, 인도네시아, 한국 등 15개국과 세계은행, 아시아개발은행, IMF, EU 등이 참가하였다. 제2차 협의그룹 회의는 1997년 7월 파리에서, 제3차는 1999년 2월 다시 도쿄에서, 제4차는 2000년 5월 다시 파리에서 개최되었다. 2001년 6월에는 도쿄에서 제6차 협의그룹 회의가 개최되어 6억 1,500만 달러 규모의 원조가 약속되었다.

112) 현재는 정책개발차관(Policy Development Credit)으로 이름이 바뀌었다.

113) 연례 CG 회의 중간에 열리는 중간 CG 회의(mid-term CG meetings)는 캄보디아 정부가 공동의장을 맡고 있는데, 캄보디아 정부와 함께 ADB와 UNDP가 돌아가면서 한번씩 공동의장을 맡고 있다.

<표 VII-10> 국제사회의 대캄보디아 원조 추이

(단위 : 백만 달러)

	1993	1995	1997	1999	2001	2003
양자간 총액	245.4	302.9	202.5	203.2	168.0	178.3
호주	15.9	27.5	27.3	18.4	19.9	22.7
일본	102.0	102.9	59.8	88.0	100.0	100.1
미국	33.8	45.1	30.5	21.0	23.8	34.3
다자간 총액	71.2	169.6	126.0	155.8	159.6	191.1
UN기구	31.0	31.0	42.7	54.4	44.9	41.8
세계은행(IDA)	0.1	29.6	28.1	34.8	43.1	63.8
ADB	8.8	42.3	0.0	11.5	48.7	73.3
IMF	12.3	37.9	18.4	26.9	23.0	12.3
EU	19.1	28.9	36.8	28.3	22.7	31.9
NGO	5.3	21.1	49.9	55.0	43.6	35.1
총 계	321.9	513.3	383.2	414.0	471.8	512.0

자료: 주캄보디아 한국대사관 정재완, “캄보디아: 2005.6,” (서울: 대외경제정책연구원, 2005); 정재완, “캄보디아: 2002.12,” (서울: 대외경제정책연구원, 2002)에서 재인용.

그러나 캄보디아는 국제금융기구와의 협력이 원활했던 베트남과는 달리 1997년 공동총리 간의 무력충돌과 2003년 7월 총선 이후 1년간 신정부 구성이 지연되면서 국제금융기구는 캄보디아에 대한 자금지원 프로젝트의 집행(disbursement)과 신규 프로젝트에 대한 협의를 중단하는 등 종종 갈등을 겪기도 하였다. 2001~2002년에는 원조공여국들과 국제개발금융기구들이 캄보디아의 개혁성과 부진에 대해 불만을 표시하고 원조 규모를 줄일 것을 경고하기도 하였다.

캄보디아는 양자간 원조공여국 중 중국과는 강력한 정치적 유대감을 바탕으로 활발한 고위급 인사교류를 매년 실행하는 등 관계가 정치·경제적 관계가 긴밀하다.¹¹⁴⁾ 2005년 말까지 외국인직접투자 6.2억 달러 중 중국이 4.4억

114) 캄보디아와 북한과의 관계는 특별하다. 2004년 10월에 즉위한 현 시아모니 국왕과 그 부친인 시아누크 전 국왕은 북한을 45차례 이상 방문하였으며, 북한은 경호원 30여명을 캄보디아에 파견하여 시아누크 국왕을 경호할 정도로 북한과 캄보디아는 가까운 사이였다. 1996년 캄보디아 주재 북한 외교관의 달러 위폐 사건으로 두 나라의 관계가 위축되기도 하였으나 최근 시아모니 국왕이 북한을 방문하고 김영일 외무성 부상이 캄보디아를 방문하는 등 관계가 다시 회복되고 있다. 경제적으로는 양국간 교역은 미미하다.

달러로 약 70%를 차지하였다. 미국과는 보건·교육 분야 무상원조 등 경제협력을 확대하면서 부시 대통령의 대캄보디아 군사원조 금지 해제(2005년 8월) 및 클린턴 전 대통령의 방문(2006.12) 등을 계기로 실질적인 관계 긴밀화를 적극 모색하고 있다. 일본과는 최대 원조공여국(연간 1억 달러 규모)이라는 점에서 보다 긴밀한 관계 유지 및 경제개발에 필요한 자본·기술 유치에 주력하고 있다. 캄보디아는 중국으로부터의 양자간 원조가 정기적으로 제공되므로 까다로운 조건을 내거는 다른 원조공여국(기관)과는 보이지 않는 갈등관계가 존재하는 사례가 발생하기도 하였다.¹¹⁵⁾ 이에 따라 인접국인 베트남에는 원조공여기관간 원조조정이 아주 원활히 이루어지고 있는 반면, 캄보디아에서는 아직 원조공여기관간 협력체계가 완전히 자리를 잡지 못하고 있다.

115) 중국과 한국으로부터의 지원을 받을 수 있었던 북한이 2005년 8월 국제원조기구와 국제 NGO의 철수를 요구한 것과 비슷한 맥락이다.

제 8 장

**결론: 북한 개발
지원에 대한 시사점**

다자간 개발기구의 체계 및 활동



제8장

결론: 북한 개발 지원에 대한 시사점

본 연구에서는 북한이 국제사회에 편입되면 조만간 어떤 형태로든 관계를 맺게 될 다자간 개발기구 중 세계은행, 아시아개발은행, 유엔개발그룹, 유럽 부흥개발은행의 개요, 지원체계, 지원원칙 및 전략, 개발지원 사례 등을 살펴 보았다. 이제 미 국무부의 테러지원국 지정에서 해제된 북한은 조만간 국제 금융기구 가입을 시도할 것으로 예상된다. 본 연구와 기존 연구에서 살펴본 것처럼 북한의 국제금융기구 가입은 형식적인 가입 조건 등에 관련된 기술적 문제가 아니라 북핵 6자회담의 추이 및 북한과 미국·일본간 관계정상화 문제와 맞물려 있다.

다자간 개발기구의 체계 및 활동도 시대의 변화에 따라 변모해왔다. 1990년대 후반 이후 국제원조사회의 논의는 2000년에는 빈곤축소라는 총괄적인 원조원칙을 도입하고, 2005년 파리선언으로 원조의 효과성을 강조하게 된다. 하지만 2001년에 터진 9·11 테러는 ‘취약국가’(fragile states)¹¹⁶⁾에 대한 대응이라는 과제를 국제원조사회에 던졌다. 국제원조에 관한 원조효과성 등 ‘일반성’의 원칙만을 적용하면 ‘취약국가’에 대한 지원을 줄이거나 철회해야 하지만, 그 경우 이들 국가가 주변국의 안보환경에 끼칠 수 있는 악영향이라는 ‘특수성’을 고려해야 한다. 북한에 대한 개발지원을 논의할 때도 일반적인 국제사회의 일반성의 원칙에 중점을 두면서도 북한의 특수성을 일부 고려하는 것이 바람직할 것이다.

또한 2000년대 들어 세계은행, 아시아개발은행 등 국제금융기구의 양허성 자금지원의 배분도 빈곤국의 1인당 소득이나 인구보다는 개발성과와 국제금융기구와의 협력관계에 더 의존하게 되었다. 이미 자세히 살펴본 것처럼¹¹⁷⁾

116) 세계은행은 ‘스트레스하의 저소득국가(LICUS), 아시아개발은행은 ‘개발성과가 낮은 국가(WPCs)로 부르고 있다.

117) 장형수, “북한 개발지원을 위한 국제협력 방향 재원조달 방안을 중심으로,” 『통일정책연구』, 제7권 제호 (2008).

북한은 IMF, 세계은행, 아시아개발은행 등 국제금융기구에 가입하더라도 국제금융기구와 본격적인 협력관계 구축에 나서지 않는다면 수혜가능한 양허성 자금지원액은 연간 많아야 2억에서 4억 달러에 그칠 가능성이 높다. 그럼에도 불구하고 북한의 국제금융기구 가입은 무엇보다도 북한경제 재건을 위해 반드시 필요한 국제민간자본 유치를 위한 첫 단계 통과를 의미하므로 우리 정부는 이에 적극적인 지원을 아끼지 말아야 할 것이다. 베트남의 경우에도 1986년에 시작된 도이미어 정책 이후 본격적으로 국제민간자본이 유입되기 시작한 것은 베트남이 국제금융기구와의 관계를 재개하면서 이후 양호한 협력관계를 맺고 난 후인 2000년대 초 부터였다.

본 연구는 베트남과 캄보디아에 대한 국제금융기구의 개발지원 사례에서도 북한에 대한 시사점을 찾아보았다. 베트남과 캄보디아의 국제금융기구와의 협력관계를 비교해보면 베트남에는 원조조정(aid coordination)이 아주 원활히 이루어지고 있는 반면, 캄보디아에서는 아직 원조공여기관간 협력체계가 완전히 자리를 잡지 못하고 있다. 북한이 국제금융기구에서 자금 및 기술지원을 받게 될 때는 아마도 베트남보다는 캄보디아에 가까운 원조조정 메커니즘이 형성될 것으로 보인다. 향후 북한 개발지원을 위해 작동 가능한 원조조정 메커니즘에 대한 연구가 필요하다.¹¹⁸⁾

앞으로 국제사회의 북한에 대한 개발지원이 어떤 형태로 전개될 것인가는 북한의 국제금융기구 가입 여부와 양허성 자금지원 수혜 정도와 높은 상관관계가 있다. 북한이 개혁·개방을 추진하는 등 매우 적극적으로 국제사회에 편입되려고 노력한다면 국제관례에 따라 국제금융기구가 북한 개발지원에서 중심적인 역할을 수행하고 일정한 시간이 지나면 국제민간자본도 참여할 수 있을 것이다. 하지만 북한이 체제안정을 최우선으로 점진적이며 때로는 퇴행적인 접근방식을 선택한다면, 북한에 대한 개발지원 재원은 일부 국가의 공적개발원조(ODA) 자금에 한정되고 국제금융기구와 민간부문의 참여는

118) 장형수·박영근 『국제협력체 설립을 통한 북한개발 지원방안』; Zang, Hyungsoo, "An Agenda for International Cooperation on the Korean Peninsula," *The Korean Journal of Defense Analysis*, (2002); Kim Won Bae, "Policy Framework for Economic Cooperation with North Korea: Focusing on Infrastructure Development," paper presented at the International Workshop Reconstruction of Infrastructure in North Korea and the Framework for Implementation, KRIHS, 2007; 이상준·김원배, 『한반도 기반시설 개발의 기 본구상 연구(II): 기반시설 개발의 추진체계와 자원조달』 (국토연구원, 2007); 장형수, "북한 개발지원을 위한 국제협력 방향: 자원조달 방안을 중심으로"의 선행연구가 있다.

제한적일 것이다. 아마도 후자의 경우가 현실화될 가능성이 전자보다 더 높을 것이다.¹¹⁹⁾ 우리 정부는 이 경우에 대비한 대응전략을 준비해야 할 것이다.

우리 정부는 북한이 국제사회의 정책·규범을 빨리 습득하고 이와 조화될 수 있도록 다양한 직간접적인 노력을 해야 할 것이다. 특히 국제금융기구는 대북 자금지원 규모를 북한의 시장경제로의 전환과 대외개방정책의 진전과 연계하여 결정할 가능성이 높다. 미국, 일본, EU 등 주요국들도 북한에 대해 시장경제의 신속한 도입을 요구할 전망이다. 그런데 이러한 국제사회의 압력은 한편으로는 북한의 개혁·개방에 긍정적으로 작용할 수도 있지만, 단기적으로는 북한의 국제금융기구와의 관계를 순조롭지 않게 만들 가능성이 높다. 우리 정부는 국제사회에 대해 북한이 시간적 여유를 가지고 국제사회의 규범에 적응해 나가도록 단계적인 접근법을 제안하는 것도 필요하다. 북한과 비슷한 저개발국, 체전전환국에 대한 자금지원 시 유예조항 및 사례연구를 통해 국제사회를 설득할 수 있는 논리 마련이 필요하다.

119) 장형수, “북한의 테러지원국 해제문제와 국제금융기구,” 『KDI 북한경제리뷰』 (2008년 6월호)는 북한이 국제금융기구에 가입하면 몽골이나 베트남보다는 우즈베키스탄처럼 될 가능성이 가장 높다고 전망한다.

참 고 문 헌

1. 단행본

- 권태진·김영훈·지인배. 『남북한 농업개발협력 추진방안 연구』. 서울: 한국농촌경제연구원, 2007.
- 김석진. 『베트남 사례를 통해 본 북한의 대외무역 정상화 전망』. 서울: 산업연구원, 2007.
- _____. 『중국·베트남 개혁모델의 북한 적용 가능성 재검토』. 서울: 산업연구원, 2008.
- 김성철. 『베트남 대외경제개방 연구: 북한에 주는 함의』. 서울: 통일연구원, 2000.
- _____. 『국제금융기구와 사회주의 개혁·개방 - 중국·베트남 경험이 북한에 주는 함의』. 서울: 통일연구원, 2001.
- 백학순. 『베트남의 개혁·개방 경험과 북한의 선택』. 서울: 세종연구소, 2003.
- 원종근. 『동구경제의 변화와 한국기업 및 금융산업의 대유럽진출전략: 유얼부흥개발은행(EBRD)의 창설배경과 역할』. 서울: 국제무역경영연구원, 1991.
- 윤대규. 『법제도개혁을 위한 국제금융기구의 지원에 관한 연구』. 서울: 한국법제연구원, 2006.
- 이상준·김원배. 『한반도 기반시설 개발의 기본구상 연구(II): 기반시설 개발의 추진체계와 자원조달』. 안양: 국토연구원, 2007.
- 장형수·박영근. 『국제협력체 설립을 통한 북한개발 지원방안』. 서울: 대외경제정책연구원, 2000.
- 장형수·이창재·박영근. 『통일대비 국제협력과제: 국제금융기구 활용방안을 중심으로』. 서울: 대외경제정책연구원, 1998.
- 정순원. 『북한경제 체제전환에 따른 법제구축에 관한 연구』. 고려대학교 대학원 박사학위논문, 2007.
- 정진상. 『북한경제, 어디까지 왔나?: 사회주의경제체제 전환국 경험을 중심으로』. 통일부 통일교육원, 2005.
- 한국수출입은행. 『캄보디아: 국가현황 및 진출방안』. 서울: 한국수출입은행,

2006.

Asian Development Bank. *Vietnam 2008: A Fact Sheet*. Manila, 2008.

_____. *Cambodia 2008: A Fact Sheet*. Manila, 2008.

_____. *In Brief: ADB's Poverty Reduction Strategy*. Manila, 2008.

_____. *Refining Performance-Based Allocation*. paper presented at the Asian Development Fund (ADF) X Donors' Meeting, Manila, 2007.

_____. *Strategy Paper: The Long-Term Strategic Framework of the Asian Development Bank (2008-2020)*. Manila, 2007.

_____. *Country Partnership Strategy Guidelines*. January, Manila, 2007.

_____. *Annual Report 2007: Vol. 2*, Manila, 2007.

_____. *Country Assistance Program Evaluation for Cambodia*. January, Manila, 2004.

Department for International Development. *Why We Need to Work More Effectively in Fragile States*. January, 2005.

EBRD. *Basic Documents of the European for Reconstruction and Development*. 2007.

International Development Association. *Country Assistance Strategy Progress Report for the Kingdom of Cambodia for the Period FY05-08*. April 17, Washington, DC, 2008.

UNDP. *Vietnam: Development Cooperation 1998*. 1998.

_____. *Vietnam: Development Cooperation 1996*. 1996.

_____. *Vietnam: Development Cooperation 1994*. 1994.

_____. *Vietnam: Development Cooperation 1992*. 1992.

United Nations. *Common Country Assessment and United Nations Development Assistance Framework*. Feb. 2007.

UNDG. *Guidance Note on Joint Programming*. 19 December 2003.

USAID. *Fragile States Strategy*. Washington, DC, 2005.

World Bank. *Assessing Aid*. Washington, DC, 1998.

- _____. *World Bank Group Work in Low-Income Countries in Stress: A Task Force Report*. Washington, DC, 2002.
- _____. *A Guide to the World Bank*. Washington, DC, 2003.
- _____. *Applying the Comprehensive Development Framework Principles: A Staff Guide*. Washington, DC, November 2004.
- _____. *Cambodia - From Rehabilitation to Reconstruction*. Report No. 12667. February 10. Washington, DC, 2004.
- _____. *Fragile States-Good Practice in Country Assistance Strategies, Operations Policy and Country Services*. Washington, DC, 2005.
- _____. *Annual Reprot 2007*. Washinton, DC, 2007.
- World Bank Independent Evaluation Group. *Engaging with Fragile States: An IEG Review of World Bank Support to Low-Income Countries under Stress*. Washington, DC: World Bank, 2006.

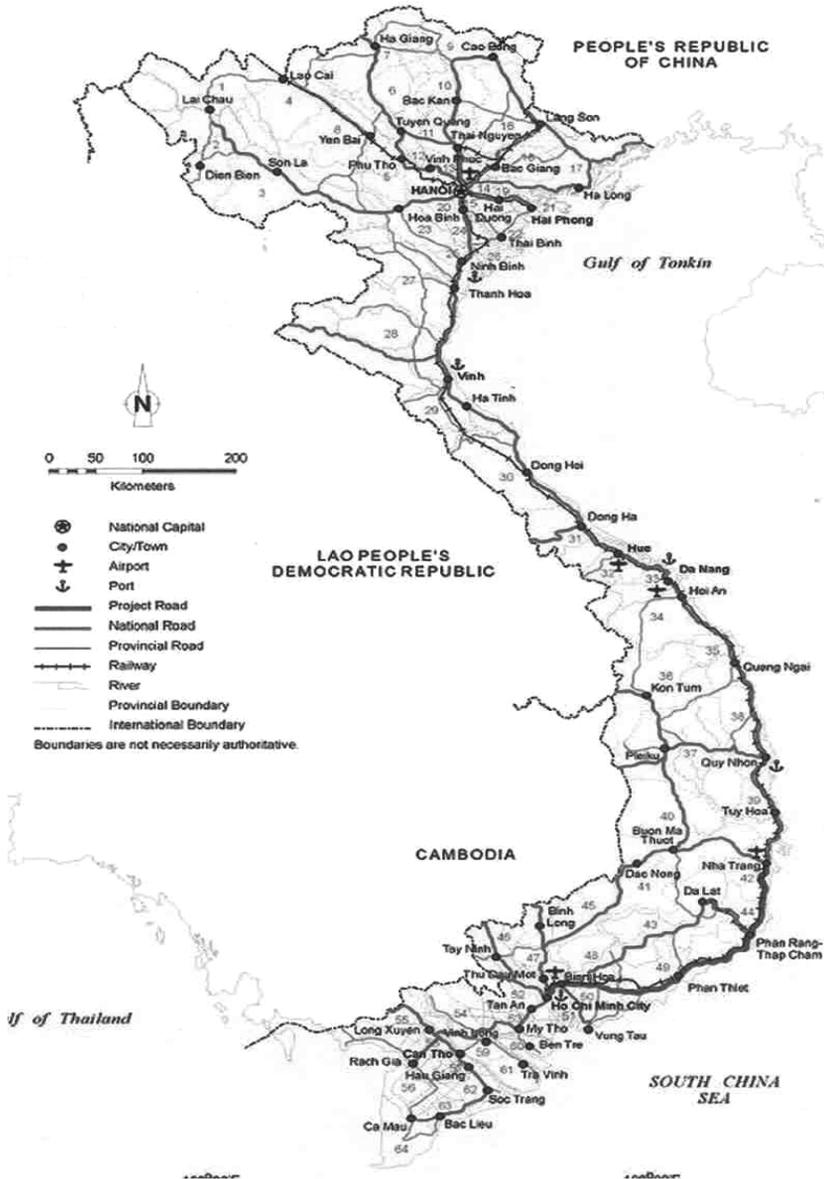
2. 논문

- 김석진. “개발전략 수립의 국제적 경험과 북한에 대한 시사점.” 『수은북한경제』, 2006.
- 임을출·최창용. “북한 개발지원의 방향과 전략: 기술지원과 PRSP의 연계.” 『통일정책연구』. 14권 2호, 2005.
- 오인석. “베트남 경제개혁의 평가와 전망.” 『서강경제논총』. 27권 2호, 1998.
- 장형수. “국제규범에 비추어 본 남북경협.” 『통일경제』. 2008.
- _____. “북한과 국제금융기구: 이슈와 대응.” 『수은북한경제』. 2008.
- _____. “북한의 테러지원국 해제문제와 국제금융기구.” 『KDI 북한경제리뷰』. 2008년 6월호.
- _____. “북한 개발지원을 위한 국제협력 방향: 재원조달 방안을 중심으로” 『통일정책연구』. 제17권 제1호, 2008.
- _____. “장형수 전 국정원 국가정보관의 현장 분석: 北 국제금융기구 가입 ‘산 넘어 산’ ADB(아시아개발은행) 최대주주 일본 반대가 압초” 『신동아』. 2007년 8월호.

- _____. “베트남의 국제협력경험이 북한에 주는 시사점.” 『경제연구』. 제24권 제1호, 2003.
- 장형수·김태완. “우리나라의 친빈곤적 성장(Pro-poor growth) 분석.” 『사회보장연구』. 제24권 제2호, 2008.
- 정재완. “캄보디아 신정부의 경제개발전략과 WTO 가입.” 『세계경제』. 2004.
- 조양현. “EBRD의 동유럽 체제전환국 평가와 활용사례.” 『수은 해외경제』. 2007년 7월호.
- Asian Development Bank. “Achieving Development Effectiveness in Weakly Performing Countries (The Asian Development Bank’s Approach to Engaging with Weakly Performing Countries).” Manila, 2007.
- Averch, Craig, et al. “The EBRD’s Legal Reform Work : Contributing to Transition.” *Law in Transition 2002*.
- International Monetary Fund. “The Fund’s Engagement with Fragile States and Post-Conflict Countries - A Review of Experience - Issues and Options.” Washington, DC, 2008.
- Kim, Won Bae. “Policy Framework for Economic Cooperation with North Korea: Focusing on Infrastructure Development.” Paper Presented at the International Workshop Reconstruction of Infrastructure in North Korea and the Framework for Implementation. KRIHS, 2007.
- Organization for Economic Cooperation and Development. “Principles for Good International Engagement in Fragile States & Situations.” 2007.
- Zang, Hyungsoo. “An Agenda for International Cooperation on the Korean Peninsula.” *The Korean Journal of Defense Analysis*. 2002.

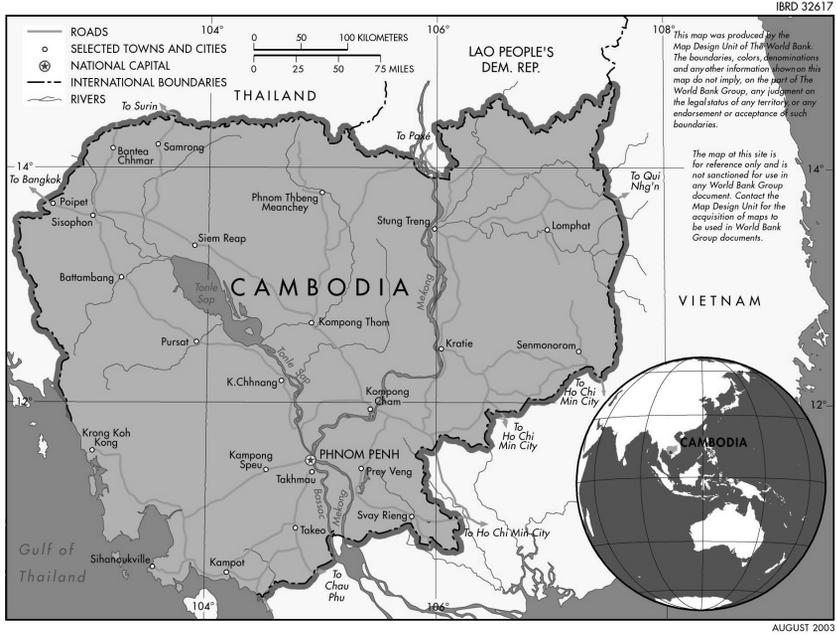
부 록

1. 베트남 지도



자료: 아시아개발은행(ADB)

2. 캄보디아 지도



자료: 세계은행(World Bank).

최근 발간자료 안내

연구총서

2006-01	Cooperative Denuclearization of North Korea	전성훈	저	10,000원
2006-02	한반도 경제통합 모형의 이론적 모색	임강택	저	7,000원
2006-03	7·1조치 이후 북한의 농업개혁과 과제	최수영	저	5,000원
2006-04	북한경제의 대외의존성과 한국경제의 영향력	이 석	저	8,000원
2006-05	동북아 경제·안보 협력의 연계: 4대 분야 협력체 형성 중심	박종철 외	공저	10,000원
2006-06	북한체제의 내구력 평가	전현준 외	공저	10,000원
2006-07	북한 경제개혁의 실태와 전망에 관한 연구 -개혁의 부작용을 통해 본 북한 체제전환의 성공과제-	김영운	저	10,000원
2006-08	남북한 공유하천 교류협력 방안	손기웅	저	6,000원
2006-09	북한의 당·군·민 관계와 체제 안정성 평가	정영태	저	7,500원
2006-10	동북아 정세변화와 한국의 동북아 균형자 역할 연구	황병덕	저	8,500원
2006-11	김일성 항일무장투쟁의 신화화 연구	서재진	저	10,000원
2006-12	평화통일의 기본방향과 추진전략	조 민	저	6,500원
2006-13	중국의 대북한 정책: 지속과 변화	최춘흠	저	5,000원
2006-14	한·미 안보관계의 변화와 북·미관계의 전망	박영호	저	7,000원
2006-15	동북아지역의 갈등·협력과 한반도 평화구축을 위한 대외전략	배정호 외	공저	10,000원
2006-16	북한 새 세대의 가치관 변화와 전망	임순희	저	8,000원
2006-17	개혁·개발과정에서 인권문제: 이론과 실제	이금순, 김수암	저	10,000원
2006-18	경제난 이후 북한 문학에 나타난 주민생활 변화	조정아	저	6,000원
2006-19	남남갈등해소방안 연구	조한범	저	5,000원
2007-01	남북한 재외동포정책과 통일과정에서 재외동포의 역할	최진욱	저	6,500원
2007-02	민주주의와 인권에 대한 북한의 인식과 대응	김수암	저	6,000원
2007-03	북한의 경제난과 체제 내구력	서재진	저	8,500원
2007-04	“확산방지구상”(PSI)과 한국의 대응	전성훈	저	10,000원
2007-05	통합정책과 분단국 통일: 독일사례	손기웅	저	7,000원
2007-06	새터민의 증언으로 본 북한의 변화	이교덕 외	공저	10,000원
2007-07	북·중 경제관계 확대와 대응방안	최수영	저	6,000원
2007-08	한반도 비핵화와 평화체제 구축전략	허문영 외	공저	10,000원
2007-09	북한군대의 대내외 정세 인식 형성과 군대변화	정영태	저	6,000원
2007-10	평화번영정책 추진성과와 향후과제	허문영 외	공저	9,000원
2007-11	비교사회주의 측면에서 본 북한의 변화 전망 : 리비아와 쿠바 사례를 중심으로	정영태 외	공저	7,000원
2007-12	미·일동맹 강화에 따른 동북아정세 변화와 한국의 안보정책 대응전략	김국신 외	공저	8,500원
2007-13	아베정권의 국내정치와 대외전략 및 대북전략	배정호	저	6,000원
2007-14	중국의 대북 정책과 2·13합의에 대한 입장	최춘흠	저	5,000원
2007-15 (I)	남북협력과 동북아협력 연계 추진방안	김규륜 외	공저	10,000원
2007-15 (II)-1	동북아 지역협력의 새로운 연계	김규륜	편저	10,000원
2007-15 (II)-2	New Linkages of Northeast Asian Regional Cooperation	김규륜	편저	10,000원
2007-15 (II)-3	北東アジア地域協力の新たな連係	김규륜	편저	10,000원
2007-15 (II)-4	东北亚区域合作的新联系	김규륜	편저	10,000원
2007-16	남북 물류·운송 활성화 및 협력방안 연구	김영운 외	공저	8,000원

2007-17	북한의 통계: 가용성과 신뢰성	이 석 저	8,500원
2007-18	북한 사회개발협력방안 연구	조한범 저	5,000원
2007-19	북한주민의 거주-이동: 실태 및 변화 전망	이금순 저	7,000원
2008-01	북한체제의 안정성 평가: 시나리오 워크숍	최진욱 외 공저	9,000원
2008-02	한반도 선진화를 위한 남북 경제관계 발전방안 모색	임강택 외 공저	10,000원
2008-03	남북한 출입제도 [통행·통신·통관] 개선 및 정착 방안 연구	김영운 저	8,000원
2008-04	전환기 동북아 국가들의 국내정치 변화와 대북전략	배정호 외 공저	10,000원
2008-05	중국의 한-중 FTA 추진의도와 남북관계에 주는 함의	전병근, 구기보 저	7,500원
2008-06	한반도 통일외교 인프라 구축 연구	박영호 외 공저	9,000원
2008-07	북한 주민의 일상생활	조정아 외 공저	10,000원
2008-08	김정일 정권 등장 이후 북한의 체제유지 정책 고찰과 변화 전망	전현준 외 공저	10,000원
2008-09	이명박정부 대북정책의 추진환경과 정책과제	박형중 외 공저	6,500원
2008-10	국제사회의 인권개선 전략 이론과 실제	이금순, 김수암 저	9,000원
2008-11	North Korea's External Economic Relations	김규륜 저	9,000원

학술회의총서

2006-01	남북경제공동체 형성전략		10,000원
2006-02	한반도 평화포럼: 구상과 이행		9,500원
2006-03	동북아구상과 남북관계 발전전략		10,000원
2006-04	Political Economy of the Northeast Asian Regionalism : Linkages between Economic and Security Cooperation		9,500원
2006-05	The North Korean Nuclear Test and The Future of Northeast Asia		7,000원
2007-01	2·13 합의와 한반도 평화체제 구축		8,500원
2007-02	6·15 정상회담과 한반도 평화체제		10,000원
2007-03	2007 남북정상회담과 한반도 평화-변영: 평가와 전망		9,000원
2008-01	이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향		10,000원
2008-02	The Vision for East Asia in the 21st Century and the Korean Peninsula		9,500원

협동연구총서

2006-04-01	2020 선진 한국의 국가전략 총괄편	박종철 외 공저	10,000원
2006-04-02	2020 선진 한국의 국가전략(I): 안보전략	박종철 외 공저	10,000원
2006-04-03	2020 선진 한국의 국가전략(II): 경제전략	박종철 외 공저	10,000원
2006-11-01	한반도 평화-변영 거버넌스의 실태조사	황병덕 외 공저	10,000원
2006-11-02	한반도 평화-변영 거버넌스의 분야별 현황과 과제		10,000원
2006-11-03	한반도 평화-변영 거버넌스의 실태조사(상)	황병덕 외 공저	10,000원
2006-11-04	한반도 평화-변영 거버넌스의 실태조사(중)	황병덕 외 공저	10,000원
2006-11-05	한반도 평화-변영 거버넌스의 실태조사(하)	황병덕 외 공저	10,000원
2006-12-01	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안(총괄편)	황병덕 외 공저	10,000원
2006-12-02	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안	황병덕 외 공저	10,000원
2007-10-01	동북아 지역내 NGO 네트워크 활성화 방안(총괄보고서)	김국신 외 공저	6,000원
2007-10-02	한반도 통일대비 국내NGOs의 역할 및 발전방향	손기웅 외 공저	9,000원

2007-10-03 동북아 NGO 교류·협력의 인프라 개선과 NGO 네트워크의 활성화 방안	최대석 외	공저	7,500원
2007-11-01 한반도 평화·번영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안 (총괄보고서)	김국신 외	공저	10,000원
2007-11-02 한반도 평화·번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀	임성학 외	공저	6,000원
2007-11-03 한반도 평화·번영을 위한 외교안보정책 거버넌스 활성화 방안	배정호 외	공저	6,500원
2007-11-04 한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안	함택영 외	공저	6,000원
2007-11-05 대북정책 참여 거버넌스 활성화 방안	전성훈 외	공저	6,500원
2007-11-06 남북경협 거버넌스 활성화 방안	김규륜 외	공저	8,000원
2007-11-07 남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안	이교덕 외	공저	10,000원
2007-11-08 한반도 평화·번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안 : 지방자치단체 남북교류를 중심으로	양현모 외	공저	7,500원
2007-11-09 한반도 평화교육 거버넌스 활성화 방안	박광기 외	공저	8,500원
2008-07-01 한반도 평화·번영 거버넌스의 모형개발 및 발전방안(총괄보고서)	김국신 외	공저	6,500원
2008-07-02 남북 교류협력 효율화를 위한 거버넌스 모형구축	양현모, 이준호	저	6,000원
2008-07-03 북한의 국가 사회관계와 통일정책 거버넌스	최진욱 외	공저	7,000원
2008-07-04 남북연합 형성·운영의 거버넌스	박종철 외	공저	8,000원
2008-08-01 국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한개발 지원을 위한모색(총괄보고서)	박형중 외	공저	10,000원
2008-08-02 국제 개발이론 현황	이금순 외	공저	8,000원
2008-08-03 국제사회의 원조 현황 및 추진전략	임강택 외	공저	10,000원
2008-08-04 UN기구의 지원체계와 대북 활동	최춘흠 외	공저	6,500원
2008-08-05 양자간 개발기구의 체계와 활동	권 울 외	공저	10,000원
2008-08-06 다자간 개발기구의 체계 및 활동	장형수 외	공저	10,000원
2008-08-07 국제 NGO의 원조정책과 활동 연구	이종무 외	공저	8,000원

논 총

통일정책연구, 제15권 1호 (2006)	10,000원
통일정책연구, 제15권 2호 (2006)	10,000원
통일정책연구, 제16권 1호 (2007)	10,000원
통일정책연구, 제16권 2호 (2007)	10,000원
통일정책연구, 제17권 1호 (2008)	10,000원
통일정책연구, 제17권 2호 (2008)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 15, No. 1 (2006)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 15, No. 2 (2006)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 1 (2007)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 2 (2007)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 17, No. 1 (2008)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 17, No. 2 (2008)	10,000원

북한인권백서

북한인권백서 2006	임순희 외 공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2006	임순희 외 공저	10,000원
북한인권백서 2007	김수암 외 공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2007	김수암 외 공저	10,000원
북한인권백서 2008	이금순 외 공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2008	이금순 외 공저	10,000원

독일통일백서

2006	2005 독일통일백서	8,500원
2008	2006 독일통일백서	8,000원

연례정세보고서

2006	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2006~2007	6,000원
2007	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2007~2008	6,000원

◆ 비매품 ◆

통일정세분석

2006-01	2006년 북한 신년 공동사설 분석	허문영, 서재진, 임강택, 전현준, 정영태, 최진욱
2006-02	김정일 국방위원장 방중 결산과 향후 한반도 정세 전망	전현준, 김영운
2006-03	2006 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2006-04	북-중관계 강화의 영향과 우리의 대응책	박종철, 김국신, 최수영, 허문영, 전병곤
2006-05	중-러 정상회담 결과분석	여인곤
2006-06	북한 최고인민회의 제11기 4차 회의 결과분석	서재진, 김영운
2006-07	주일미군 재편의 의미와 시사점	김국신, 배정호
2006-08	북한 『7·1경제관리개선조치』 4년의 평가와 전망	김영운
2006-09	한-미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2006-10	아베 정권의 출범과 대한반도 정책 전망	배정호
2006-11	북한의 핵실험과 국제사회의 대응	김국신, 박영호, 배정호, 여인곤, 최춘흠
2006-12	미국 중간선거 결과분석	김국신, 박영호
2006-13	APEC 정상회의 결과분석	김규륜
2007-01	2007년 북한 신년 공동사설 분석	허문영, 김영운, 박영호, 서재진, 전현준, 정영태
2007-02	2·13 북핵 합의이후 북한정세와 남북관계 전망	여인곤, 이금순, 정영태, 조한범, 최수영
2007-03	2006 미 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2007-04	‘2·13합의’ 전후의 북한동향	이교덕, 임순희, 정영태, 최수영
2007-05	부시 행정부의 북핵정책 변화 분석	전성훈
2007-06	북한 최고인민회의 제11기 제5차 회의 평가	최수영
2007-07	7·1조치 이후 5년, 북한경제의 변화와 과제	최수영
2007-08	상반기(‘07년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영
2007-09	제6차 6자회담 수석대표회의 결과분석	김국신, 여인곤

2007-10	7·29 일본 참의원 선거 결과 분석	배정호
2007-11	북한의 「전국 당세포서서 대회」 개최 배경과 전망	정영태
2007-12	후쿠다 정권의 특징과 대외 및 대북전략	배정호
2007-13	러시아 총선(12·2) 결과분석	여인근
2007-14	하반기('07년 7월~12월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영
2008-01	2008년 북한 신년 공동사실 분석	정영태, 김영윤, 박영호, 서재진, 임순희, 허문영
2008-02	중국 11기 전국인민대표대회 제1차 회의 결과분석: 지도부 개편을 중심으로	전병근
2008-03	최근 북한 권력엘리트 변동 분석	전현준
2008-04	한·미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2008-05	이명박 대통령의 방일과 한·일 정상회담에 대한 분석	배정호
2008-06	북한 최고인민회의 제11기 제6차 회의 결과분석	최수영
2008-07	북한인권 특별보고관 유엔인권이사회 보고서 평가	이금순, 김수암
2008-08	2단계 비핵화 이후 북한의 대남정책 전망	최진욱, 박형중
2008-09	남북 이산가족문제: 평가와 향후 정책 방안	임순희
2008-10	상반기('08년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	서재진, 정영태, 전현준, 최수영, 최진욱, 임순희, 조정아
2008-11	아소 정권의 출범과 대외전략노선 및 대북전략	배정호
2008-12	한·러 정상회담 결과분석	여인근

KINU 정책연구시리즈

2006-01	남북한 관광사업 활성화 방안	김영윤
2006-02	2006년 QDR의 특징 분석과 한반도안보에 주는 시사점	박영호
2006-03	북한 개발협력을 위한 주요 쟁점과 정책 과제	임을출
2006-04	아시아 지역협력의 발전추세와 한국의 정책방향	김규륜
2006-05	6·15 남북공동선언 이후 북한의 대남정책과 우리의 정책방향	전현준
2006-06	국내외 북한인권 동향 평가와 인권개선 로드맵	서보혁
2006-07	북한군 최고사령관 위상 연구	고재홍
2006-08	평화를 통한 국가 이미지 제고와 통일과정에서의 활용 방안	이현근
2006-09	김정일 정권의 정세인식: '선군' 담론 분석을 중심으로	전미영
2007-01	북핵 '2·13합의' 와 평화적인 핵폐기 사례 분석	전성훈
2007-02	2차 남북정상회담의 의의와 전망	조한범
2007-03	국군포로·납북자 문제 해결방안	김수암, 이금순, 최진욱, 서은성
2007-04	한미동맹 그리고 북한과 동북아 2001~2007년간의 회고와 한국의 정책 대안	박형중
2007-05	주변 4국의 대북정책 동향과 전망: '2·13합의' 이후부터 남북정상회담까지를 중심으로	여인근, 김국신, 배정호, 최춘흠
2007-06	국제금융기구의 북한 개입: 조건, 시나리오 및 과제	임을출
2007-07	평화조약의 역사적 변천과 사례: 한반도평화체제에 주는 시사점	최진욱
2007-08	북핵 폐기 한반도 모델: 기본원칙과 추진방향	전성훈
2008-01	남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 이론적 체계: 연구	서재진
2008-02	향후 5년 남북관계 주요 환경과 전개 시나리오	박형중, 허문영, 조 민, 전성훈
2008-03	북한의 기상관리 정책의 변화와 남북한 기상협력 방안연구	최은석, 황재준

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

2006	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 1호	임순희, 이금순, 김수암
2006	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 2호	임순희, 이금순, 김수암
2007	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 1호	이금순, 서재진, 김수암
2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 2호	이금순, 최진욱, 김수암
2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제3권 1호	이금순, 김수암, 임순희

월간 북한동향

2007	월간 북한동향 제1권 제1호	북한연구실
2007	월간 북한동향 제1권 제2호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제1호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제2호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제3호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제4호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제5호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제6호	북한연구실

한반도 평화체제 연구총서

2007	한반도 평화체제: 자료와 해제 제1호	허문영, 김수암, 여인곤, 정영태, 조 민, 조정아
------	----------------------	------------------------------

Studies Series

2006-01	The North Korean Penal Code, Criminal Procedures, and their Actual Applications	Kim Soo-Am
2006-02	North Korea's Negotiation Behavior toward South Korea : Continuities and Changes in the Post Inter-Korean Summit Era	Huh, Moon-Young
2006-03	The Establishment of Peace on the Korean Peninsula and the Outlook for Unification	Cho, Min
2006-04	A Study on the structure of industry in North Korea	Choi, soo-young
2006-05	The Border-crossing North Koreans: Current Situations and Future Prospects	Keumsoon Lee
2006-06	North Korea's Human Resource Development System	Cho, Jeong-Ah
2007-01	Value Changes of the North Korean New Generation and Prospects	Lim, Soon-Hee
2007-02	North Korea's Civil-Military-Party Relations and Regime Stability	Jeung, Young-Tai
2007-03	An Assessment of the North Korean System's Durability	Chon, Hyun-Joon, Huh, Moon-Young, Kim, Philo, Bae, Chin-Soo
2007-04	A Study on the Reality and Prospect of Economic Reform in North Korea : Tasks for Successful Transformation of the North Korean System	Kim, Young-Yoon
2007-05	North Korea's Agricultural Reforms and Challenges in the wake of the July 1 Measures	Choi, Soo Young

- 2007-06 The Changes of Everyday Life in North Korea in the Aftermath
of their Economic Difficulties Cho, Jeong-Ah
- 2008-01 Conceptions of Democracy and Human Rights in the Democratic People's
Republic of Korea Kim Soo-Am
- 2008-02 Internal and External Perceptions of the North Korean Army Jeung, Young-Tai
- 2008-03 PSI and the Korean Position Seongwhun Cheon
- 2008-04 Transformation of the U.S.-Japan Alliance and South Korea's Security
Strategy Kim Kook-shin, Yeo In-kon, Kang Han-koo
- 2008-05 Changes in North Korea as revealed in the Testimonies of Saetomins
Lee Kyo-Duk, Lim Soon-Hee, Cho Jeong-Ah, Lee Gee-Dong, Lee Young-Hoon
- 2008-06 Economic Hardship and Regime Sustainability in North Korea Suh, Jae-Jean

통일연구원 도서회원 가입 안내

통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 정기회원에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 정기회원제를 운영하게 되었습니다.

정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구총서, 국문논총, 영문저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

1. 회원의 구분

- 1) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 2) 일반회원: 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 3) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

2. 가입방법

- 1) 「도서회원 가입신청서」 작성
- 2) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 3) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 가입기간

- 1) 가입한 날로부터 1년간 회원으로서의 자격유지
- 2) 회원자격을 계속 유지하실 분은 유효기간 만료 이전에 연회비를 납부하시면 됩니다.
(재가입 안내장을 발송)

4. 회원의 특전

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 학술지 「통일정책연구」와 International Journal of Korean Unification Studies를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구총서(연평균 15-20권), 학술회의 총서(연평균 5-6권), 협동연구총서(연평균 5-10권), 정세분석보고서(연평균 5-10권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 지난자료를 20% 할인된 가격에 구입할 수 있습니다.
- 5) 저작권과 관련하여 DB서비스를 통해 압축한 자료는 제3자 양도 및 판매를 금합니다.

5. 회원가입 문의

- (142-728)서울시 강북구 4·19길 275(수유6동) 통일연구원
- 출판정보관리팀 도서회원 담당자(전화: 901-2559, FAX: 901-2547)

※가입기간중 주소변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

