

경제·인문사회연구회 협동연구총서 11-15-01

북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 연구

(총괄보고서)

임강택 · 박영호 · 박형중 · 이상준 · 이종무 · 장형수 · 이상연

주관연구기관: 통일연구원

협력연구기관: 국토연구원, 한양대학교, 우리민족서로돕기운동

북한 경제 발전을 위한 국제협력 프로그램 연구

경제·인문사회연구회 협동연구총서 11-15-01

북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 연구

: 국제사회의 경험 분석

(총괄보고서)

임강택 · 박영호 · 박형중 · 이상준 · 이종무 · 장형수 · 이상연

주관연구기관: 통일연구원

협력연구기관: 국토연구원, 한양대학교, 우리민족서로돕기운동



**북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 연구:
국제사회의 경험 분석**

인 쇄 2011년 12월

발 행 2011년 12월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 통일연구원장

편 집 인 기획조정실

등 록 제2-02361호 (97.4.23)

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

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

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

표지·레이아웃 디자인 두일디자인 (02-2285-0936)

인 쇄 처 두일디자인

가 격 11,000원

ISBN 978-89-8479-645-4 93340

© 통일연구원, 2011

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

경제·인문사회연구회 협동연구총서

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

1. 협동연구총서 시리즈

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

2. 참여연구진

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

목차

북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 연구: 국제사회의 경험 분석

임강택·박영호·박형중·이상준·이종무·장형수·이상연

I. 서론	1
1. 연구의 배경과 목적	3
2. 연구의 내용과 방법	5
가. 연구의 내용	5
나. 연구의 방법	9
II. 부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁	13
1. 머리말	15
2. 부패의 개념과 유형연구 개관	16
3. 개발협력과 부패 개혁: 이슈와 쟁점	20
4. 중국 부패 현상의 특징, 원인 그리고 치유노력	24
5. 루마니아의 체제전환과 부정부패	27
6. 맺음말: 북한 부패 연구 및 반부패 전략을 위한 교훈	32
III. 체제전환국의 시장-민주제도 건설 지원	35
1. 머리말	37
2. 민주주의 원조 이론	37
3. 자유-시장(free-market) 민주주의	41
4. 체제전환과 자유-시장 민주주의	44
5. 유엔 세계식량계획(WFP)의 대북한 교류 20년 평가와 교훈	47
6. 맺음말: 시장-민주주의화 전략	49

목차

IV. 국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구	51
1. 머리말	53
2. 국제개발금융기구 개발어젠다의 변천	54
가. 세계은행과 개발(Development)	54
나. 국제개발금융기구의 주요 개발어젠다의 변천과 현황	59
3. 국제사회의 개발지원전략 연구	64
가. 국제사회의 개발지원전략 개요	64
나. 주요 국제기구의 개발지원전략	64
다. 주요국 개발지원전략 적용사례연구	67
4. 국제사회의 국제협력체계 사례분석	69
가. 국제협력체계 개요	69
나. 국제협력체계 사례분석	71
5. 맺음말	74
가. 요약과 정책적 함의	74
나. 내년도 연구방향	77
V. 수원국의 역량발전을 위한 개발협력전략과 사례연구	81
1. 머리말	83
2. 역량발전의 개념과 국제사회에서의 논의 과정	85
가. 역량발전(capacity development)의 개념과 층위	85
나. 개발협력에서 역량발전이 제기된 배경과 국제사회의 논의 과정	88
다. 개발협력에서 국가의 역할과 국가역량(state capacity)	91

북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 연구: 국제사회의 경험 분석

임강택·박영호·박형중·이상준·이종무·장형수·이상연

3. 수원국 역량발전을 위한 국제사회의 지원전략 및 지원체계 … 95	95
가. 역량발전을 위한 지원전략 …………… 95	95
나. 역량발전을 위한 지원체계 …………… 98	98
다. 역량발전을 위한 협력체계 …………… 101	101
4. 수원국 역량발전을 위한 국제사회의 지원 사례 …………… 104	104
가. 경제관리(economic management)를 위한 역량발전 …………… 104	104
나. 무역역량발전을 위한 원조(Aid for Trade) …………… 106	106
다. 지방공공행정(Local Public Administration)의 역량발전 …… 108	108
라. 식량안보(food security)를 위한 역량발전 …………… 109	109
5. 맺음말 …………… 111	111

VI. 인프라 개발을 위한 국제협력 사례와 시사점 …………… 117

1. 머리말 …………… 119	119
2. 인프라 개발과 국제협력 동향 …………… 120	120
3. 분야별 국제협력 사례분석 …………… 121	121
가. 교통분야의 국제협력 사례분석 …………… 121	121
나. 에너지분야의 국제협력 사례분석 …………… 128	128
다. 수자원분야의 국제협력 사례분석 …………… 131	131
4. 국제협력 사례의 정책적 시사점 …………… 136	136
가. 국제협력 사업의 성공요인과 장애요인 …………… 136	136
나. 국제협력 단계별 과제 …………… 138	138
5. 맺음말 …………… 139	139
가. 국제협력을 위한 북한 당국의 과제 …………… 139	139
나. 국제사회의 과제 …………… 141	141

목차

VII. 결론	143
1. 1차년도 연구요약	145
가. 국제개발협력의 이론적 접근	145
나. 국제개발협력의 사례분석	148
2. 북한에 주는 시사점	160
가. 부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁	160
나. 체제전환국의 시장-민주제도 건설 지원	161
다. 국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구	163
라. 역량발전을 위한 국제개발 협력기구의 지원전략과 활동	165
마. 인프라 개발을 위한 국제협력 사례와 시사점	166
참고문헌	169
최근 발간자료 안내	225

표·그림목차

북한 경제발전을 위한 국제협력
프로그램 연구: 국제사회의 경험 분석

임강택·박영호·박형중·이상준·이종무·장형수·이상연

<표 I-1> 1차년도 주요 연구내용	8
<표 I-2> 주요 전체회의 개최 현황	12
<표 V-1> 국가의 기능	92
<표 V-2> 국가역량의 4가지 차원	94
<표 VI-1> 분석대상 사업의 선정	120
<표 VI-2> 국제협력 사례별 시사점 종합	135
<표 VI-3> 국제협력의 성공요인·제약요인과 북한의 과제	140
<표 VII-1> 국제협력의 단계별 북한의 과제	167
<그림 I-1> 협동연구사업의 연구내용 및 수행기관	10
<그림 V-1> 유엔개발계획의 역량발전 층위와 연관성	87
<그림 V-2> 역량발전 과정	97
<그림 V-3> 유엔개발계획(UNDP)의 역량발전 측정체계	98



I 서론

1. 연구의 배경과 목적

본 연구는 <북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 연구>라는 주제하에서 2개년 사업으로 추진되는 협동연구의 1차년도 보고서이다. 이 연구는 큰 틀에서 북한 경제발전을 위한 개발지원 방안에 대한 연구 시리즈의 연장선상에 있다고 할 수 있다. 지난 2008년과 2009년에 <북한 개발지원 방안 연구>에 관한 협동연구를 수행하면서 우리 집필진들이 부족하다고 판단했던 부분을 집중적으로 연구하고자 이 연구를 시작했기 때문이다.

지난 <북한 개발지원 방안 연구>에서 1차년도 보고서는 「국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한 개발지원을 위한 모색」이라는 주제로 작성되었다. 이 연구 보고서는 국제사회의 개발지원 활동과 사례연구를 통해 북한 개발지원에 적용하기 위한 시사점을 도출하는 데 초점을 맞추어 작성되었다. 이 연구를 통해서 우리는 국제사회의 개발지원에 대한 인식과 기본적인 추진 방식 및 규범에 대한 이해를 높일 수 있었다. 2차년도 보고서는 「북한 개발지원의 포괄적 추진방안」이라는 주제로 작성되었다. 여기에서는 북한에 대해 본격적인 개발지원사업을 계획하고 시행하고자 할 때, 필요한 정보를 정리하고 이를 기초로 구체적인 정책 방향을 제시하는 데 일차적인 목표를 두었다.

본 연구는 북핵문제 해결과 같은 대북 경제지원의 걸림돌이 해소되었을 경우 등 북한에 대한 본격적인 경제지원이 이루어질 수 있는 환경이 조성되었을 때 보다 효과적인 지원을 위하여 국제사회가 협력할 수 있는 방안을 모색하고자 하는 것이다. 물론 북핵문제의 해결 방안을 다룰 6자회담의 재개조차 불투명한 현재의 상황에서는 북한에 대한 경제지원이 대규모로 추진되는 상황을 예측하기 어려운 것이 사실이다. 그러나 장기화된 경제난에 허덕이고 있는 북한이 국제사회의 경제지원을 절실하게 필요로 하기 때문에 언젠가는 적당한 타협책을 모색할 것이라고 전망을 할 수 있다는

I

II

III

IV

V

VI

VII

점에서 그러한 상황을 대비하기 위한 방안을 사전에 마련해 놓는 것은 중요하다 할 수 있다.

북한에 대한 경제적 지원이 본격적으로 추진될 경우를 대비한다는 것은 무엇을 의미할까? 먼저 국제사회가 북한 지역에 다양한 방식으로 경제지원을 제공하는 경우를 상정해 보자. 북한에 대한 경제지원에 장애가 사라진다는 것은 국제사회가 다양한 지원프로그램을 북한에 제공하게 되는 상황이 나타날 가능성이 크다는 것을 의미한다. 또한 이는 국제기구와 주요 국가들이 자신들의 목표와 지향에 따라 지원프로그램을 경쟁적으로 제공함에 의해 사업의 중복과 행정능력의 부족에 따른 비효율성이 부각될 가능성도 증가할 것이다.

본 연구의 문제의식은 몇 가지 자문(自問)에서 출발하였다. 이러한 상황에서 한국은 북한에 대한 경제지원 및 협력사업을 어떻게 추진해야 할까? 국제사회의 대북 경제지원 프로그램과의 관계를 어떻게 설정하고, 북한 경제에 대한 국제사회의 개발지원사업이 집행되는 과정에서 어떤 역할을 수행해야 할 것인가? 보다 본질적인 질문은 이 같은 상황에서 우리의 역할이 있을까 하는 것이다.

연구의 목적

- 한국 주도의 북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램의 설계 및 실행 방안의 제시
- 국제사회의 북한에 대한 경제협력 작업을 남북경제공동체 건설에 입각하여 추진할 수 있는 구체적인 북한의 경제발전 프로그램의 개발
- 북한 경제발전 프로그램을 효과적으로 실행하기 위한 국제적 협력체계를 우리가 주도적으로 구축할 수 있는 방안의 마련

본 연구를 통해서 우리가 추구하고자 하는 것은, 우선적으로 북핵문제가 해소될 경우를 대비한 구체적인 대북 지원정책 대안을 제시하겠다는 것이다. 이것은 무엇보다 국제사회의 북한 경제지원 프로그램을 우리의 정책 목표에 맞추어 조정할 수 있는 기반을 구축해야 한다는 데 중요성이 있다. 특히, 북한의 경제발전을 위한 국제협력 프로그램의 설계 및 실행 과정을 우리가 주도해 나감으로써 북한에 대한 국제사회의 경제협력 작업을 남북 경제공동체 건설에 입각하여 추진할 수 있는 기반을 강화시키고자 하는 것이다. 또한 북핵문제가 호전되는 상황에서 국제사회가 북한 경제발전을 위한 프로그램을 개별적으로 모색할 경우 나타날 수 있는 비효율성을 해소하기 위한 국제적 협력체계를 구축하는 방안을 제시하고자 하는 것이다. 이와 함께 북한이 핵을 포기할 경우 받을 수 있는 보상체계를 구체적으로 제시함으로써 북핵 관련 북한 당국의 태도 변화를 유도하는 데 활용될 수 있을 것으로 기대된다.

2. 연구의 내용과 방법

가. 연구의 내용

북한의 경제개발을 위한 국제협력 프로그램을 수립하려는 본 연구과제의 일차적인 목적은 국제사회의 북한에 대한 경제협력 및 지원사업을 우리가 주도적으로 추진할 수 있는 기반을 마련하자는 것이다. 이를 위한 작업에는 북한 경제상황에 대한 객관적인 평가를 기초로 북한의 경제 회생 및 발전을 추동할 다양한 경제협력 프로그램을 마련하는 것을 포함하여, 국제사회와의 긴밀한 협조체계를 구축하여 북한에 대한 지원 프로그램을 보다 효과적으로 진행할 수 있는 국제사회의 북한 경제개발 프로그램 관련 조율 및 협력을 위한 제도적 장치를 마련하는 작업도 추진되어야 할 것이다. 이와

I

II

III

IV

V

VI

VII

함께 북한 경제개발 문제에 대한 국제사회와의 효과적인 협력작업을 수행할 수 있는 우리 사회의 인적역량을 강화하기 위한 프로그램을 개발하는 방안도 포함될 수 있을 것이다. 이에 따라 북한 경제발전 발전을 위한 경제협력 프로그램, 북한지원을 위한 국제사회의 조율장치의 마련, 우리 사회의 추진역량강화 방안 등을 구체적으로 모색하고자 한다.

국제사회의 체계적이고 지속적인 경제지원 프로그램을 실행하기 위해서는 일차적으로 주요 세계금융기구나 선진국가가 납득할 수 있는 북한의 경제발전 방향이 제시되어야 할 것이다. 특히 유엔이 제시한 새천년개발 목표 달성을 위한 계획의 수립이 요구될 것으로 예상되는 바, 북한이 이러한 계획을 수립할 수 있도록 지원한다는 차원에서 우리가 주도적으로 기초안을 마련하여 국제사회 및 북한 당국과 협의할 필요가 있다.

최근 국제사회에서 개도국에 대한 경제지원의 효과성을 증대시키기 위한 노력의 일환으로 강조되고 있는 점은 경제개발을 위해 경제지원을 받는 국가의 경제개혁 및 경제발전 프로그램의 내부적인 추진역량이 중요하다는 것이다. 이에 따라 역량개발(capacity building)의 중요성이 강조되고 있는 상황이다. 북한의 경우에도 경제발전을 위한 국제사회의 지원·협력을 효과적으로 관리하고 소화할 수 있는 내부적인 추진역량 확충이 중요한 과제로 대두될 것으로 예상된다. 따라서 북한경제에 대한 지원·협력과 함께 내부역량 강화를 위한 지원이 병행될 필요성이 제기될 것이다. 보다 구체적으로 말해, 북한의 경제발전을 위한 내부의 추진역량 및 국제사회와의 협력역량 강화를 위한 인적개발 프로그램이 요구된다.

이를 위해 올해 연구에서는 개도국이나 체제전환국의 경제발전을 위한 국제협력 프로그램에 대한 사례분석을 포함한 기초연구에 중점을 두고자 한다. 그동안 국제사회가 추진한 경제발전 지원프로그램의 성격 및 종류, 진행 과정상의 문제, 그리고 주요 성과 및 과제 등을 검토함으로써 북한에 대한 시사점을 도출하고자 하는 것이다. 이와 같은 연구 방향에 따라 올해

연구는 5가지 세부과제로 구성되어 있다.

첫 번째 주제는 부패의 개념과 반부패 개혁이다. 이 연구에서는 개발협력 수원국가들에서 빈번하게 제기되는 부패 문제들과 체제전환국과 부패유형 및 부패 개혁에 관해 자세히 다루고 있다. 사례연구로 중국과 루마니아의 부패 특징도 구체적으로 접근하고 있다. 이번 연구는 2차년도에 진행될 북한의 부패 문제 해소 방안을 모색하기 위한 예비적 연구의 성격을 지니고 있다. 따라서 이번 연구에서는 부패 및 반부패 정책에 대한 이론적 개념 고찰 및 사례분석이 다루어진다.

두 번째 주제는 체제전환국가에 시장-민주제도를 건설하기 위한 지원 방안이다. 체제전환국에 대한 국제사회의 개발지원이 효과적으로 추진되기 위해서는 시장경제로의 개혁과 민주주의의 제도화가 필요하다는 문제의식을 담고 있다. 국제사회가 체제전환국에 시장·민주주의 제도가 필요하다고 생각하는 이유와 실천적 사례를 통해서 북한에 대한 시사점을 도출하고자 하고 있다.

세 번째 주제는 국제사회의 개발지원전략과 협력체계이다. 북한도 국제기구에 가입하는 등 국제사회에 편입되지 않고서는 경제발전을 효과적으로 추진하기 어려울 것이라는 점에서 출발한다. 이는 북한의 경제개발은 국제사회와의 협력체계를 어떻게 구축하고 활용하는가에 달려있음을 강조하고 있다.

이 연구는 국제개발금융기구 개발어젠다의 변천, 국제사회의 개발지원전략 연구를 살펴보고, 사례연구로서 베트남, 이라크의 국제협력체계를 알아보고 있다.

네 번째 주제는 수원국 역량발전을 위한 개발협력전략이다. 경제발전을 위한 지원에서 가장 중요한 요소 중의 하나로 강조되고 있는 수원국의 자발성과 주인의식을 강화하기 위해서는 필요한 역량이 갖추어져야 한다는 것이다. 이러한 역량발전의 문제에 대한 국제사회의 접근방식과 추진전략을

I

II

III

IV

V

VI

VII

사례분석을 통해서 연구하고자 하는 것이다.

다섯 번째 주제는 인프라 개발을 위한 국제협력이다. 북한에 대한 경제개발을 추진할 경우 가장 핵심적인 과제는 낙후된 인프라를 개발하는 것이 될 것이기 때문이다. 북한의 인프라 개발은 국제사회와의 협력이 매우 중요한 과제라고 할 수 있다. 인프라 개발을 위한 기술력 확보와 자원조달의 측면에서 국제사회의 협력이 절실하기 때문이다. 따라서 북한의 인프라 개발을 위한 국제협력 사례분석을 추진한다.

위의 5가지 세부주제를 다룰 1차년도 연구내용을 요약하면 다음의 <표 I-1>과 같다.

〈표 I-1〉 1차년도 주요 연구내용

구 분	과 제 명	주요 연구내용
수원국의 제도적 발전방안	1과제: 부패의 개념과 반부패 개혁	- 부패의 개념과 유형 - 중국 부패 현상의 특징과 원인 - 루마니아의 체제전환과 부정부패 - 개발협력과 부패 개혁
	2과제: 체제전환국가의 시장-민주제도 건설 지원	- 민주주의 원조 이론 - 자유-시장 민주주의 - 체제전환과 자유-시장 민주주의 - WFP의 대북 교류 20년 평가와 교훈
영역별 국제사회 협력방안	3과제: 국제사회의 개발지원전략과 협력체계	- 국제개발금융기구의 개발어젠다의 변천 - 국제사회의 개발지원전략과 적용 사례 - 국제사회의 개발지원을 위한 국제협력 체계와 적용 사례
	4과제: 수원국 역량발전을 위한 개발협력 전략	- 국제사회의 역량발전 - 역량발전을 위한 국제개발협력기구의 전략과 체계 - 역량발전을 위한 국제개발협력기구의 지원 사례
	5과제: 인프라 개발을 위한 국제협력	- 인프라 개발과 국제협력 - 분야별 인프라 개발을 위한 국제협력 사례 - 국제협력 사례의 정책적 시사점

나. 연구의 방법

본 연구는 협동연구로 진행되며, 통일연구원이 주관기관이다. 공동 연구 기관 및 연구자들은 그동안 후진국이나 체제전환국에 대한 국제사회의 개발지원(개발협력) 방안에 대한 연구를 진행해왔던 전문기관과 전문가들을 포괄하고 있다. 참여기관으로는 경제인문사회연구회 산하 정책연구기관과 국제금융기구에서 근무한 경험이 있는 전문가가 소속된 학교 및 연구소, 관련 사업에 대한 국내외 네트워크가 가장 활발한 민간단체 등이 포함되어 있다.

주관기관인 통일연구원이 연구사업의 기본 방향과 계획을 수립하였으며, 이를 토대로 여러 전문가와 논의를 거쳐 연구분야 및 세부 연구주제를 확정하였다. 또한 다양한 방법을 통해서 연구에 참여할 연구기관 및 연구자를 선정하였다. 선정기준은 연구의 효율성, 적합성, 주제 간의 유기적 연계성 등이었다. 연구진행 과정에서 통일연구원이 총괄연구기관으로 각 주제별로 또는 총괄적으로 관련 행위자 및 전문가를 중심으로 간담회, 워크숍, 학술회의 등을 개최하였다. 통일연구원은 1차년도 연구에서 2개의 세부과제를 맡았으며, 나머지 3개의 세부과제는 외부의 전문기관이 담당하게 되었다. 국토연구원, 한양대학교, 우리민족서로돕기운동 등이 공동 연구기관으로 참여하여 협동연구를 위한 체계를 구축하였다.

I

II

III

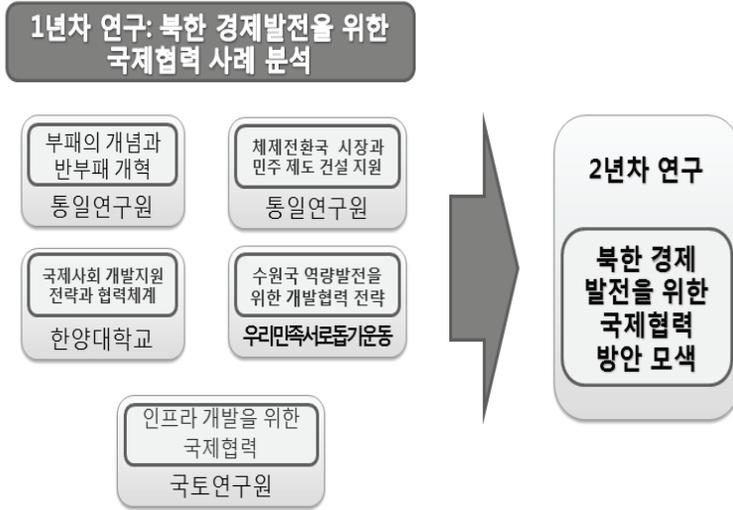
IV

V

VI

VII

〈그림 1-1〉 협동연구사업의 연구내용 및 수행기관



이와 같은 5가지의 세부과제를 중심으로 협동연구망을 구축한 이후, 전체 연구 방향, 각 세부 과제별 연구내용은 여러 차례의 재검토를 거쳐서 다듬어졌다. 통일연구원은 세부 주제별로 간담회 및 워크숍을 개최하였고, 총괄적으로 사업계획 검토회의, 사업계획 발표회, 총괄책임자와 세부과제 연구자 간 간담회, 공동연구진 전체워크숍, 중간발표회, 최종발표회 등 여러 차례 회의를 개최하였다. 이를 통해서 연구과제의 방향성에 대한 공감대를 형성하고자 하였다. 이와 같은 다양한 형태의 회의 결과는 연구에 반영되었으며, 문제점의 발굴과 해결에 기여한 것으로 평가된다.

아울러 세계은행과 같은 국제금융기구의 전문가를 연구에 참여시켜 국제사회의 공감대 형성을 위한 기반을 마련하고자 하였다. 본 연구가 기존의 연구와 차별화되는 가장 큰 부분은 국제기구 등에서 북한 경제개발문제를 다루어온 전문가들을 연구에 참여시킴으로써 국제기구들의 북한에 대한 기존의 접근방식을 적절하게 반영하였으며, 우리가 수립한 대안을 국제사

회에 설득하고 이해시킬 수 있는 주요 협의통로를 확보할 수 있다는 장점을 최대한 활용하고자 한 것이다.

또한 정부기관의 관계자들과의 정례적인 의견 교환을 통해서 정부 측 견해를 충실히 반영하고자 하였다. 북한의 경제개발을 위한 국제사회의 협력프로그램을 모색하는 작업이 정부의 외교정책 및 대북정책, 그리고 남북경제공동체 형성 구상과 조화를 이룰 수 있도록 통일부 및 외교통상부, 그리고 경제부처의 관련 부서와의 실무자들과 정례적인 회의를 통해 지속적으로 의견을 나누고자 한 것이다. 회의에서 제기된 정부부처 실무자들의 의견을 최대한 반영하기 위해 노력할 뿐만 아니라 정부차원의 과제를 제시하여 정부가 선도적으로 관련 문제를 해결해 나갈 수 있도록 유도해 나가자 하였다.

1차년도 연구인 ‘북한의 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 연구: 국제사회의 경험 분석’이라는 제목하에 5개의 세부과제로, 제Ⅱ장 반부패 전략과 거버넌스 개혁, 제Ⅲ장 체제전환국의 시장-민주주의 제도 건설 지원, 제Ⅳ장 국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구, 제Ⅴ장 인프라 개발을 위한 국제협력 사례와 시사점, 제Ⅵ장 역량발전을 위한 국제개발 협력기구의 지원전략과 활동원에 대한 보고서는 각개 독립적으로 출판되었다. 본 장은 분야별로 추진된 5개 세부연구 과제의 내용과 결과를 종합하여 하나의 보고서로 재구성한 협동연구 총괄보고서이다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

〈표 1-2〉 주요 전체회의 개최 현황

연구 제목	북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 연구	
	회의명	주요내용
3.2	세부과제 연구책임자 회의	관련 목차 조율 및 확정
3.2	간담회	북한 경제발전을 위한 국제사회의 협력체계 구축 방안 논의
3.24	사업계획발표회 개최	세부연구과제 계획 발표
4.7	간담회	국제개발협력기구의 역량발전 지원전략과 활동 논의
4.13	간담회	국제개발협력기구의 역량발전 지원전략 논의
4.15	간담회	인프라 개발을 위한 국제협력 사례와 시사점 논의
5.2	간담회	중동의 ‘민주화’ 시민저항과 북한 논의
5.12	세부과제 연구책임자 회의	세부과제별 연구 진행을 점검하고, 구체적인 세부연구내용을 논의·검토함.
5.23	간담회	개발원조와 거버넌스 개혁 논의
7.7~8	중간보고회 개최	각 세부과제별 중간보고
7.18	자문회의	체제전환국의 시장-민주적 제도의 이식
9.16	간담회	개발원조와 거버넌스 개혁
9.22	간담회	국제사회의 북한 경제·사회 개발 계획 수립 및 프로그램 개발 논의
10.28	최종보고회 개최	세부과제별 최종 보고회: 원내 과제
10.29	최종보고회 개최	세부과제별 최종 보고회: 원외 과제
11.1	공동연구자 회의	세부과제별 연구보고서 집필 상황을 점검함.
11.17	간담회	개발원조와 거버넌스 개혁 최종원고 보완 논의



II

부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁

1. 머리말

국제기관들이 부패 문제에 관심을 크게 가지게 된 계기는 개발전문가들 사이에서 개발을 위해서는 무엇보다도 양질의 거버넌스가 요구된다는 인식이 강화된 것에서 유래한다. 세계은행의 제임스 울핀슨(James Wolfenson) 총재는 1996년 IMF와의 공동 연례회의에서 부패의 중요성을 환기시켰고, 1997년에는 부패와의 투쟁을 세계은행의 최우선 과제라고 선언하였다.

북한과의 개발협력에도 부패 문제가 중요하게 등장할 것이다. 그러나 이러한 문제는 아직은 미래형이다. 북한의 경우에는 이러한 문제가 아직 본격적으로 제기될 정도로 국제사회와의 개발협력 관계가 진척되지 않았기 때문이다. 앞으로 만약 한국 또는 국제사회의 북한에 대한 본격적 개발원조가 시도되는 기회가 온다면, 북한의 부패 문제가 본격적으로 대두될 것이다. 개발원조가 효과를 내자면, 첫째, 상대국 정부와의 신뢰관계 속에서 상대국 정부의 제도체계를 활용해야 하며, 둘째, 상대국의 정책과 제도가 좋아야 (good governance) 원조가 효과를 낼 수 있기 때문이다. 이러한 상황은 북한에 대한 한국과 국제사회의 개발원조는 북한 내에서 반부패 정책을 동반해야 한다는 것을 의미한다. 물론 반부패 정책이 추진되려면, 일차적으로 북한 내에서의 부패의 성격에 대한 이해가 필요하다. 그런데 북한에서 부패가 만연되어 있다는 사실 자체는 탈북자들의 증언을 통해 인상적 차원에서 잘 알려져 있다. 그러나 이에 대한 체계적인 연구는 아직 제시되어 있지 않다.

본 연구는 북한의 부패 문제를 본격적으로 연구하기 위한 일차적 예비연구이다. 본 연구의 초점은 부패 및 반부패 정책에 관한 이론적·개념적 고찰과 유사 사례연구이다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

2. 부패의 개념과 유형연구 개관

1990년대 중반 이후 국제개발원조 업계가 부패 문제에 관심을 가진 이후로 이 문제에 대한 매우 다양한 연구가 국제적으로 존재한다. 하지만 이러한 연구 자산은 북한 부패 문제에 대해 이제까지 활용되지 못하였다. 사실 북한 부패 문제는 1990년대 중반 잠시 소수 연구자의 관심을 끌었지만, 이후 대체로 관심을 끌지 못하였다. 이 글은 북한에서의 부패 문제 연구에 국제적으로 전개되어 있는 부패 문제에 관한 이론적 자산을 활용할 것을 염두에 두고 수행된 개념과 이론에 대한 연구 개관이다. 이번 연구에서는 국제적으로 관련 학계에 등장해 있는 접근 방식, 개념과 이론을 소개하는 것에 그친다. 후속 연구는 이러한 자산들을 북한 부패 연구에 적용하고자 시도할 것이다.

부패는 다양한 측면에서 다양한 학문적 접근을 통해 연구되어 왔다. 부패에 관한 여러 개념 중에서 가장 고전적이며 널리 사용되는 개념은 조지프 나이(Joseph Nye) 교수의 개념 정의이다. 그는 부패를 “(개인적, 가까운 가족, 사적 도당과 같은) 사적인 금전적 이득 또는 지위 증진 때문에 공적 역할의 공식 임무를 벗어나는 행위, 또는 사적인 목적으로 일정한 유형의 영향을 행사하여 규칙을 침해하는 행위”라고 정의했다.¹ 로버트 클릿가드(Robert Klitgaard)는 부패를 ‘독점 + 자의성 - 책임성’으로 표현했다.² 정부의 규제가 만연하고, 정부관료가 이를 적용하는 데서 자의성을 발휘할 수 있는 곳에서 규칙을 회피하기 위해 개인들은 관료에게 뇌물을 주고자 하는 경우가 많으며, 관료들은 때때로 이러한 뇌물을 받고자 하는 유혹에 빠진다.³ 안드레이 쉘라이퍼(Andrei Shleifer)와 로버트 W. 비시니

¹ Joseph Nye, “Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis,” *American political science review*, Vol. 61, No. 2 (June 1967), p. 416.

² Robert Klitgaard, *Controlling Corruption* (Berkeley: University of California Press, 1988), p. 88.

(Robert W. Vishny)는 보다 좁고 구체적 차원에서 부패를 ‘정부 부패’로 개념화하였다.⁴ 정부 부패란 정부관료가 개인적 이득을 위해 정부 재산을 판매하는 것이다. 부패의 형태로는 뇌물, 횡령, 강탈, 사기, 친족 중용이 있다.

부패와 관련하여 가장 빈번하게 등장하는 개념 중의 하나가 ‘지대’와 ‘지대-추구(rent-seeking)’이다. 지대는 다양하게 개념 정의되어 왔는데, 가장 단순하게 정의하면, 기회비용을 초과하는 수입이라 정의할 수 있다. 한편 지대는 그 비생산적 측면을 강조하기 위해 “직접적으로 비생산적 활동에 의해 발생하는 이윤”⁵이라고 정의되기도 한다. 또한 지대는 가격기구를 통해 창출되는 초과이윤과 명확히 구별되고, 직접적인 생산활동과도 무관하다는 것을 강조하기 위해 “권력과 특권에 의한 소득이전”이라고 정의되기도 한다.⁶

초기 지대이론은 지대 자체가 “전적으로 비생산적 활동으로 파생된 소득”으로 간주하면서, 이러한 소득을 포획하고자 하는 지대-추구 행위 자체를 비생산적 활동으로 파악했다. 그러면서 국가의 공권력 행사를 통해 생성되는 지대를 사회의 개인과 집단이 포착하려는 지대-추구 행위에 관심을 가졌다. 즉 ‘지대-추구 사회(rent-seeking society)’가 주요 관심이었다. 그러나 이러한 논의 방향에 대한 많은 이견이 제기되었다. 첫째는 앞서 서술했듯이 지대에는 다양한 종류가 존재할 수 있고, 경제효율과 관련하여,

³ Paolo Mauro, “Why Worry About Corruption?,” *International Monetary Fund, Economic Issue* 6 (February 1997), p. 4.

⁴ Andrei Shleifer and Robert W. Vishny, “Corruption,” *The Quarterly Journal of Economics* (August 1993), pp. 599~601.

⁵ Jagdish N. Bhagwati, “Directly Unproductive, Profit Seeking(DUP) Activities,” *Journal of Political Economy*, Vol. 90, No. 5 (October 1982), p. 990.

⁶ Harmut Elsenhans, *State, Class and Development* (New Dehli: Radiant Publishers, 1996), p. 54; 윤철기, “렌트와 국가의 유형,” (성균관대학교 정치외교학과 석사논문, 2002), p. 18에서 재인용. 지대의 여러 상이한 개념 정의와 특성에 대한 보다 자세한 논의는 이 논문을 참고할 수 있다.

긍정적 지대가 있고 부정적 지대가 있을 수 있다. 이를 볼 때 지대-추구 그 자체가 반드시 낭비와 비효율만을 초래하는 것은 아니다.⁷ 다시 말해 어떤 지대는 합법적이고, 어떤 지대는 불법적이며, 어떤 지대는 비효율을, 어떤 지대는 생산증대를 촉진한다.

지대의 존재는 지대-추구 활동을 발생시킨다. 지대가 다른 방식으로 했을 때 벌어들인 소득보다 높은 소득을 나타내기 때문에 이러한 지대를 창조하고 유지시키고자 하는 인센티브를 만들어 낸다. 부패는 지대를 추구하는 수단 중의 하나, 원천의 하나일 뿐이다. 부패와 지대는 개념적으로 구별되지만 지대의 창조, 분배와 추구가 부패에 노출되기 쉽기 때문에 양자는 서로 연관되는 경우가 많았다. 특히 관료처럼 독점적 권력을 가진 인물들의 경우가 그러했다. 후견-피후견 관계도 부패 추구 또는 부패와 겹치는 경우가 많았다. 후견인이 자신의 재산이 아니라 공적 재산 또는 권위를 사용하여 피후견인에 혜택을 주는 경우 부패와 지대-추구 행위가 동시에 나타났다.

부패는 분류하는 입장, 목적과 용도에 따라 다양한 방식으로 유형 분류될 수 있다. 첫 번째 유형 구분은 정책결정자와 관련된 정치적 부패와 정책집행 공공행정 과정에서 발생하는 관료적 부패이다. 두 번째 유형 구분은 시장 부패와 반시장 부패이다. 시장 부패는 누구인지에 상관없이 가장 지불능력이 높은 상대에게 베풀어지는 불법 특혜이고 비시장 부패는 친족 등 지불능력이 아니라 친소관계에 의해 베풀어지는 불법 특혜이다. 세 번째 유형 구분은 사적 부패, 집단 부패, 조직단위 부패이다. 부패를 통해 사적이익이 추구되면 사적 부패, 집단 또는 조직단위이익이면 집단 부패 또는 조직단위 부패로 구분할 수 있다. 네 번째 유형은 후견자 부패와 피후견자 부패의 구분이다. 부패를 통해 후견자에 이익이 더 돌아가면 전자, 그렇지 않으면

⁷ Khan and Jome, *Ibid.*; Paul D. Hutchcroft, "The Politics of Privilege: Assessing the Impact of Rents, Corruption, and Clientelism on Third World Development," *Political Studies*, Vol. 45, Issue 3 (1997), pp. 639~658.

후자이다. 다섯 번째 유형구분은 위로부터 추출적 부패와 아래로부터의 재분배적 부패이다. 부패 행위를 통해 상급자가 이익을 보면 전자이고 하급자가 이익을 보면 후자이다. 여섯 번째 유형구분은 국가포획과 행정적 부패의 구분이다. 국가포획은 국가관리기관이 피관리기관의 사적이익에 사로잡혀 기능할 때이다. 행정적 부패는 관료 부패와 유사한 개념으로 공적 규칙을 적용하는 데서 발생하는 부패이다. 일곱 번째 구분은 우발형 부패, 부문 부패, 체제적 부패의 구분이다. 이는 부패가 우발적인가(비체제적인가) 또는 만연하고 제도화되어 있는가(체제적인가)의 구분이다. 우발형 부패와 부문 부패는 비체제적 부패에 속한다. 체제적 부패에는 중앙집권적 부패와 분권화된 부패가 있다.

부패의 개념 정의, 부패의 유형에 관해서 다양한 의견이 존재하듯이, 부패의 효과에 대해서도 그러하다. 부패의 효과와 관련해서 경제성장 그리고 체제 유지에 미치는 영향을 구분하여 관찰할 수 있다. 경제발전에 미치는 효과와 관련하여 다수 의견은 부패의 효과를 부정적으로 평가한다. 그러나 다른 의견도 있다. 거의 같은 수준의 부패를 간직하고 있는 국가 중에서 어느 국가는 성장하고, 다른 어느 국가는 정체했다면, 부패가 반드시 경제성장에 나쁜 영향을 끼치는 것은 아니라는 것이다.

그러나 거의 동일한 수준에서 부패가 만연되어 있음에도 불구하고 대부분의 부패만연 국가는 저성장 국가였다. 고성장 국가와 저성장 국가의 차이는 부패에 의해 창출된 지대가 (관료적 축적) 국가의 생산적 개입에 의해 투자 및 시장의 확대에 사용됨으로써 성장 촉진적 역할을 할 수 있는가, 아니면 창출된 지대가 사익추구(개인적 치부, 독재정권 유지)를 위해 낭비되거나 단순히 사장되는가의 차이이다.⁸ 부패만연 국가의 경우, 양 측면이

I
II
III
IV
V
VI
VII

⁸ 이에 관하여 지대와 국가의 유형을 논하는 윤철기의 논문을 참조. 윤철기, “렌트와 국가의 유형,” pp. 46~75.

공존할 것이지만, 어느 한 측면이 지배적인가에 따라, 고성장 국가와 저성장 정체 국가로 구별된다고 볼 수 있다.

또 다른 하나는 부패가 체제 유지에 미치는 영향에 관한 것이다. 통치자는 선의를 가지고 있는데, 하급 단위가 부패했다면 이는 체제 유지에 부정적 효과를 낸다. 그러나 애초부터 악의적인 통치자는 부패 체제를 통치체제 유지에 활용할 수 있다면, 이러한 체제에서는 부패(독직)는 사실상 지도자가 묵시적으로 허락해준 두 번째 봉급이며, 이는 하급자가 중앙의 지시에 계속하여 충성과 복종을 보여주는 것과 교환하여 하급자에게 부여되거나 허가된다. 이러한 협약 구조하에서 일정 수준의 뇌물과 횡령은 너그럽이 용서되지만, 지도부가 내리는 다른 법이나 지시는 엄격하게 집행된다.

3. 개발협력과 부패 개혁: 이슈와 쟁점

이 글은 최근 개발협력에서 중요한 이슈로 등장한 부패 개혁의 배경과 부패의 원인, 맥락, 결과를 살펴보고, 개발협력을 둘러싼 국제사회의 거버넌스 개혁, 특정해서는 부패 개혁을 위한 여러 프로그램들을 소개한다. 특히, 체제전환 과정에서 관찰된 다양한 형태의 부패와 이를 해결하기 위한 조치들을 비판적으로 분석한 후 체제전환과 부패 개혁에서 제기되는 딜레마를 몇 가지로 정리했다. 이러한 논의를 바탕으로, 이 글은 개발협력에서 부패 문제가 해결되기 위해서는 금융지원 이전에 국가기구와 민간에 대한 적절한 기술지원이 먼저 제공되어야 하고, 지원 주체와 수원국 간의 우선순위 선정, 자원 배분, 집행, 모니터링, 사후 평가 등에 대한 정책 대화가 필수적으로 수반되어야 하며, 또 단기-중기-장기 전망을 바탕으로 하는 단계별 개혁 전략이 수립되어야 한다고 제안한다. 이와 함께 개혁 과정에서 노출될 정치적, 경제적, 사회적 ‘불확실성’을 최소화하고, 개혁에 대한 정당성을 확보하는 것이 일차적 과제라고 주장한다.

주지하듯이 부패는 특정사회, 특정지역에서만 관찰되는 국지적 이슈가 아니라 선진국과 개발도상국 모두의 보편적 문제라 할 수 있다. 또한 드러나는 모습이 복잡다기한 만큼 그에 대한 정의도 다양하다. 그럼에도 부패는 “공적인 지위나 영향력을 이용하여 사적인 이익을 취하는 행위”라는 정의에서 보듯이 부패는 무정부 상태에서 행해지는 무질서한 강탈이나 약탈과 구별되는, 제도화된 권력과 권위를 빌어 분배구조를 왜곡시키는 정치적, 경제적, 사회적 문제이다. 이런 점에서 부패는 공적자원의 분배 과정에서 확보되어야 할 정당성과 권위를 훼손한다는 점에서 반정치적이며, 재화와 서비스의 효율적 수요-공급 순환구조를 왜곡시킨다는 점에서 반경제적이다. 또한, 사회 구성원 간의 합의와 절차를 특정집단의 편익을 위해 복무하도록 강제한다는 데서 반제도적이며, 사람들의 행위규범과 의식구조를 불공정, 불평등, 불신이 지배하도록 유도한다는 점에서 반사회적이다.

개발협력에서 부패가 더욱 문제되는 이유는 개발원조의 전달과 집행 과정에서 확보되어야 할 투명성을 저해함으로써 개발협력 전반에 대한 신뢰와 책임성 약화를 초래하게 되고, 결국에는 개발협력 자체의 정당성과 기반을 훼손하게 된다는 점이다. 이런 맥락에서 최근 국제사회가 부패를 수원국의 내부 문제로 인식하고 대응했던 문제 해결방식에서 벗어나 공여자-수원자 모두에게 적용되는 부패 개혁 프로그램을 마련해야 한다는 공감대를 형성하면서, 국제금융기구와 개발기구들을 중심으로 글로벌 수준에서 보편적으로 되는 부패 개혁 프로그램을 마련해 가면서 이를 집행하기 위해 보다 조직적이고 체계적인 협력관계를 구축하기 시작한 것은 부패 개혁을 위한 바람직한 진전이라 할 수 있다.

한편 체제전환기 부패는 기존의 제도가 약화되거나 붕괴되었지만 이를 대체할 새로운 제도는 마련되지 않은, 말 그대로 ‘전환기적 상황’을 배경으로 한다. 이와 같은 불확실한 상황에서 개인들은 자신의 안전과 이익을 최우선적 가치로 삼게 되고, 여기서 발생하는 구성원 간 이해갈등은 공적인

영역에서 공식적인 제도에 의해 조정되기보다는 사적인 공간에서 사적인 방식으로 해결된다. 불확실성과 그로 인한 갈등이 소위 민주적 절차, 즉 합의된 제도를 통해 해결되지 못하고 비정상적인 통로를 통해 특정인이나 소수 그룹에 편파적인 방식으로 해결되는 시기라고 할 수 있다. 전환기 뇌물제공과 부패가 사회를 지배하는 이유이다.

체제전환기 부패유형은 크게 4가지로 분류할 수 있다. 예컨대, 뇌물 제공자와 수취자가 각각 일인이거나 소수일 경우 이들 사이에는 ‘양자적 독점 부패(bilateral monopoly)’ 관계가 형성될 것이며, 수령자는 다수이지만 (예컨대 일선 세무 공무원이나 단속 경찰관부터 고급 관료, 정치인들까지) 이들을 ‘관리’하는 뇌물 제공자가 소수일 경우 ‘마피아식 부패(Mafia-dominated corruption)’가 성행한다고 할 수 있다. 반면에 뇌물 제공자는 다수임에도 이를 수취하는 쪽은 일인 혹은 소수일 경우 이른바 ‘도적 정치(Kleptocracy)’가 지배한다고 할 수 있다. 뇌물의 제공자도 또 수취자도 다수일 경우 사회 전체에 부패가 만연한 상태로 이때는 사적 편익을 취하려는 목적으로 제공되는 뇌물액도 함께 상승하는 ‘경쟁적 부패(competitive corruption)’가 성행할 것이다. 체제전환국가들의 경우 이 4가지 모델이 비록 정도의 차이는 있겠으나 다양한 형태의 조합을 이루며 공존한다고 할 수 있을 것이다.

체제전환국의 부패 개혁에 대한 그간의 성과를 보면 반부패 국제 협의체나 협정 등에 대한 가입은 국가 신용도 향상, 해외직접투자 증가, 반부패 제도화 실시에 따른 국제사회의 인센티브 제공 등 긍정적 효과를 가져 온 것으로 평가된다. 그러나 행정 부패와 관련해서는 부패의 정도가 덜하고 과거 제도화 수준이 비교적 높았던 국가들은 오히려 부패 개혁 프로그램을 보다 적극적으로 도입하려고 했던 데 반해, 정작 부패 개혁의 필요성이 높은 국가들은 부패 개혁에 소극적인 것으로 나타났다. 국가포획의 경우 그 정도가 높거나 낮거나에 관계없이 체제전환국들은 대부분 국가포획으로 인한

부패를 개혁하려는 프로그램 도입에 소극적이었다. 행정 부패보다 국가포획에 의한 부패를 바로 잡는 것이 더욱 어렵다는 것을 보여준다 하겠다.

체제전환기 부패 개혁 과정에서 발생하는 다양한 문제들 중 ‘미시-거시 패러독스(micro-macro paradox)’는 개혁추진 세력이 염두에 두어야 할 중요한 과제라 할 수 있다. 부패 개혁은 공정이나 평등과 같은 가치 영역에 속하는 문제이면서 동시에 효율성이나 효과성 같은 구체적 영역을 포괄한다. 이런 의미에서 부패 개혁은 추상적 가치영역과 구체적 실천영역이 사회 발전 과정에서 균형을 이루도록 하는 중요한 역할을 한다고 볼 수 있다. 그리고 이 두 영역은 개혁 과정에서 적절한 보완관계를 이루어야 한다. 그러나 대부분의 개발협력 프로젝트들은 1년을 단위로 성과(국가 정책 및 제도 평가나 국가 수행 평가 등) 평가를 받고, 이를 근거로 향후 지원 수준이 결정된다. 이와 같은 현실에서 자원의 투입-산출 간 시간차가 발생하는 제도개혁은 개발협력의 공급측에게는 단기 평가에 민감하게 반응하도록 하고, 수요측에게는 개혁 저항에 필요한 시간을 벌도록 한다. 이로 인해 부패 개혁이 가져 올 것으로 기대하는 장기적이고 거시적 편익이 단기적·미시적 이해와 충돌할 때 개혁은 저항에 직면하고 이로 인해 유무형의 비용을 지불하게 되는 ‘미시-거시 패러독스’가 발생한다. 부패가 구조화되는 과정에서 정착된 ‘안정적’이고 ‘효율적’인 사회 운영 시스템에 균열이 생기면서 역설적으로 사회 불안정과 비효율이 증가하게 되는 것이다. 이를 기회로 개혁저항 세력은 개혁의 부당함을 강변한다. 부패 개혁을 위해 강화된 국가 기구들, 예컨대 검찰, 경찰, 사법 기구를 반개혁 세력이 장악함으로써 개혁 지지 세력과 정치적 반대자들을 탄압하는 도구로 악용하기도 한다. 부패 개혁 과정에서 수반되는 정치적 저항과 단기적 비효율성의 문제를 어떻게 극복할 것인가는 부패 개혁의 성공을 위한 중요한 과제라 할 것이다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

4. 중국 부패 현상의 특징, 원인 그리고 치유노력

이 글의 목적은 중국 전환기 부패의 현황과 특징, 그리고 원인을 분석하는 것이다. 일단 사회주의 체제전환기 국가에서 어떠한 부패가 발생하는지 그 현황을 파악하는 데 일차 목적이 있다고 할 수 있다. 특히 체제전환 과정에서 발생하는 주요 부패 원인과 연관해서 부패 사례를 제시함으로써 중국 부패의 특징을 파악하고자 했다.

전환기 중국 부패 현황에 대한 분석을 해보면, 첫째, 공직 부패가 꾸준히 발생하고 있으며, 부패의 주요한 부분을 차지하는 특징이 있다. 민간 부패의 경우는 그 범위가 매우 넓고, 통계적으로 측정에 한계가 있기 때문에 중국의 부패에 대한 분석은 주로 공직 부패에 집중되어 있다. 둘째, 부패의 규모가 점차 대형화되었다. 셋째, 집단적인 부패가 자주 발생한다는 점이다. 물론 개인 부패와 집단 부패가 공존하고 있지만, 부패의 집단화 현상이 두드러지게 나타나고 있다. 마지막으로, 고위직 부패가 점차 확대되고 있다.

전환기 중국의 주요 부패유형은 시기별로 차이를 나타냈다.

우선 제1시기로 1980년대이다. 가격 쌍궤제(雙軌制), 토지공유제의 지속 등 제도적 결점 속에서 각종 투기행위 및 군부나 정부기관의 과도한 경제개입, 회사설립 등이 발생하였다. 중국의 부패 관련 기관의 조사에 따르면 횡령,公款남용, 수뢰 및 뇌물수수, 투기, 사기 등이 개혁·개방 초기의 주요 부패였고, 부패 관련 인사들은 주로 기층에 있는 재정 및 물자 담당 관료들이 주를 이루어졌다.

다음은 제2시기로 1990년대이다. 1990년대는 개혁초기의 부패유형은 국유기업 내 부패와 국유자산 유실 관련 부패, 국유기업 구조조정 및 개혁과정에서의 부패 등 국유기업 관련 부패가 빈번했다. 이는 국유기업개혁과정에서의 감독체제가 부족해서 발생한 측면이 강했는데, 이 과정에서 관료들에 의한 각종 뇌물 수뢰, 사익을 위한 직권남용과 규율위반 등이

발생했다. 또한 국유은행의 시장화 과정에서 대규모 금융 부패가 발생했다.

제3시기는 2000년대로 현재까지의 상황이다. 중국이 시장경제제도 건설을 점차 완성해 가면서, 제도전환 초기에 발생한 부패유형들은 점차 감소하였다. 그 대신 새로운 부패유형이 등장하게 되었는데, 예를 들면 공공건설 과정에서의 정부구매, 조직인사, 금융, 국유기업 개혁 과정에서의 직권남용, 공금횡령 등이 있을 수 있으며, 대중들의 인권 및 재산권에 대한 권리신장에 따른 국민의 권리침해가 주요 부패유형에 포함되었다.

전환기 중국 부패의 원인과 주요 사례를 2가지로 나누어 볼 수 있는데, 경제전환과 부패, 그리고 국가통제력의 약화와 제도의 미성숙에 의한 부패이다. 경제전환과 부패는 다시 3가지로 나눌 수 있다.

첫째, 경제자유화와 부패이다. 중국에서 자유경제의 도입은 크게 2가지 경로로 부패를 생산했다. 하나는 시장개혁 초기 쌍궤제(雙軌制)라고 불리는 이중가격제의 시행과 관련이 있다. 전통적 계획경제하에서는 정부가 대다수의 경제자원을 통제했지만, 점진적 시장개혁을 진행시킨 중국의 경우에는 국가가 통제하는 자원들의 계획가격들이 합법적이든 불법적이든 시장가격과 병존했다. 따라서 이 가격차이 때문에 관료들의 지대-추구와 폭리 취득이 가능했다. 다른 하나는 중국의 시장개혁은 점진적으로 진행되었기 때문에, 1990년대 말까지도 전력, 전신, 항공, 철도 등 주요 기업들은 대다수가 국유기업들이었고, 정부기관들이 실질적 주인역할을 해왔다. 따라서 관료들의 기업에 대한 영향력은 여전히 강했고, 지대-추구 기회 역시 많았다. 마지막으로 급격한 권력전환과 이익권한 증대와 관련이 있다. 개혁 이후 효율성과 생산실적이 급격하게 증가했지만, 시간이 경과함에 따라 기업 지배구조의 문제 및 기업 책임자의 권력에 대한 통제불능 등 부작용이 발생했다.

둘째, 비공유화(사유화)와 부패이다. 비공유화의 핵심은 재산권 제도의 개혁이다. 공익에서 사익으로의 전환 과정은 ‘부패자들의 천당’이라고 할

정도로 부패에 쉽게 노출되는 경향이 있다. 중국의 사유화 개혁 과정에서 부패는 주로 2가지 방식으로 표출되었다. ① 민영경제의 발달과 함께 새로운 시장경제 주체들이 생성되었지만, 이들은 정치적 지위와 자원이 약했기 때문에 이러한 약점을 보완하기 위해 뇌물을 주요한 수단으로 활용했다. ② 국유기업의 개혁 과정에서 발생했다. 대규모 비공유화 과정에서 각 기업의 매니저들은 이전 채무를 탕감하기 위해 인사권을 가지고 있는 관련 기관의 관료들에게 뇌물을 동원했다.

셋째, 대외개방과 부패이다. 대외개방은 중국 경제발전의 주요 원동력이기도 했지만, 한편으로 부패의 새로운 기회를 제공하기도 했다. 외국기업들의 투자가 증가하면서 부패도 증가했기 때문이다.

개혁·개방은 국가의 일원적 구조하에서 기능할 수 있었던 국가 통제력의 약화를 동반했다. 더구나 국가 통제력 약화를 대체할 법과 제도가 미비했기 때문에 부패는 효과적으로 통제되지 못했다. 국가 통제력의 약화와 제도의 미성숙에 의한 부패를 2가지로 나누어 살펴볼 수 있다. 하나는 분권화와 부패이다. 계획경제 시기 중앙에 집중되어있던 각종 재정 및 행정 권한을 지방정부에게 이전시킨 이 개혁은 지방정부의 자율성을 확대시키고, 시장 개혁의 효율성을 증대시킨다는 취지에서 진행되었다. 그러나 그 결과는 지방의 부패 현상을 가중시켰다. 재정이 열악했던 지방정부 입장에서 재정을 스스로 확충하기 위해서는 각종 편법을 동원할 수밖에 없었다. 지방정부와 관료들의 부패는 난세수(亂稅收)와 소금고(小金庫) 현상, 예산외 자금의 불법적 활용, 정부구매권을 가진 관료들의 리베이트 추구 등으로 나타났다. 다른 하나는 권력자 부패의 증대이다. 시장개혁이 심화되면 될수록 중국 사회에서는 역설적으로 이러한 고급관료들에 의한 부패 현상이 심각하게 대두되었다. 더구나 권력관료들과 범죄조직의 결탁으로 인한 부패 현상도 자주 출현하고 있다.

결론적으로 중국 반부패 운동의 한계를 살펴보면, 전환기 중국의 반부패

노력 과정은 큰 흐름에서 3단계로 나눌 수 있다. 제1단계는 개혁·개방에서 1989년까지이다. 이 시기는 문화대혁명이라는 무질서의 경험과 새로운 경제동력에 국가의 지나친 간섭이 방해가 될지 모른다는 우려로 반부패의 노력은 여전히 과거방식에서 탈피하지 못했다. 정부의 반부패 활동은 주로 교육이나, 구호와 선전 등의 정치사상 운동에 국한되었다 제2단계는 1989년부터 2001년의 시기이다. 중국 정부는 천안문 사건과 같은 전대미문의 위기와 도전 때문에 부패 문제에 대해 심각한 인식을 하게 되었고, 실질적인 성과를 보여주는 반부패 투쟁을 전개했다. 제3단계는 2002년부터 현재까지이다. 중국의 반부패 운동이 과거에 비해 좀 더 법률·제도화되는 경향을 나타냈다.

하지만 중국 정부의 반부패 노력에도 불구하고, 중국의 부패 현상은 쉽게 억제되지 않고 있다. 감독과 단속의 기능 확대 및 제도화로 부패 발생 건수는 상당히 줄어들었지만, 새로운 부패유형들이 발전하고 있는 것이 현실이다. 과거에 비해 중국의 부패는 참여자 수가 증가하는 집단화, 부패의 규모가 큰 거액, 대형화, 고위직 관료들이 가담하는 고관화(高官化), 해외와 연결된 국제화, 그리고 사회분야의 다양화에 따른 각종 새로운 유형의 부패 등장이라는 특징이 나타나고 있다.

5. 루마니아의 체제전환과 부정부패

루마니아의 체제전환 과정에서 부각된 부패 현상을 분석하고자 한다. 먼저 1990년부터 2000년까지 탈사회주의 체제전환이 진행된 초기 10년 동안 루마니아의 민주화 및 사유화정책 추진 실태를 논의한다. 그리고 2000년 세계은행(World Bank)이 조사한 여론조사 결과를 바탕으로 루마니아의 정치·경제·사회 전반에 걸친 부패 실태를 분석한다. 2001년 이후에는 루마니아 정부가 EU와 협력하여 추진한 반부패 개혁정책의 특징을 논의한다.

반부패 정책의 성과는 이에 저항하는 기득권세력의 반발과 정치적 불안을 배경으로 하여 논의한다. 마지막으로 세계금융위기의 여파로 2009년 경제 위기에 처하여 사회적 혼란을 겪는 상황에서 반부패 정책이 후퇴하는 양상을 논의하고 있다.

루마니아의 나콜라에 차우세스쿠(Nicolae Ceausescu) 정권은 1989년 12월 17~25일 극적으로 전개된 반정부 시위에 의해 붕괴되었다. 1990년부터 체제전환 과도기 3년 동안 구국전선 그리고 1993년 7월부터 사회민주당이라는 명칭으로 통치권을 행사해 온 공산정권의 기득권 세력은 사회주의 이념이 전면 부정되는 가치관의 혼란 속에서 사적이익 추구에 몰입함으로써 부패가 만연해졌다. 1996년 11월 선거결과 중도우파 야당연합 민주협의회가 승리하여 최초로 평화적인 정권교체가 이루어졌다. 민주협의회 정부는 민주주의 증진과 시장경제 활성화를 위한 개혁의 가치를 내세웠으나 연립 정부는 내부의 권력싸움에 몰두하여 실질적인 개혁성과를 거두지 못했다.

세계은행은 체제전환 초기부터 루마니아의 민주화 및 경제개혁을 지원하였다. 1997년 민주협의회 정부가 출범하자 국제사회는 중도우파 정부의 개혁의지에 기대를 표명하였다. 이러한 와중에 세계은행은 루마니아 정부의 요청에 의해 2000년 4~5월 공직자, 기업 경영인, 일반시민 등을 대상으로 부패 인식에 대한 현지조사를 실시하였다. 여론조사에서 일반시민 참여자 50% 이상이 의회, 법원·검찰 등 사법부, 세관, 행정부처 등을 부패한 기관으로 인식한다고 응답하였다. 다음으로 일반인 40%이상이 경찰, 의료기관, 국가자산기금, 공증인·변호사, 세무단속반, 대통령직 등의 순으로 부패했다고 인식하였다. 즉, 루마니아 일반시민들은 정부의 입법·사법·행정기구가 모두 광범위하게 부패했다고 생각한다는 견해를 표명하였다. 한편, 우편·통신기관, 언론기관, 군대 등에 대해서는 10% 수준의 부패 인식률을 보여 비교적 부패가 심하지 않은 기관으로 평가하였다.

2000년 11월 대통령 선거에서 사회민주당 후보 이온 일리에스쿠(Ion

Iliescu) 전 대통령이 당선되었고, 의회 선거에서는 사회민주당이 승리하여 다수당 지위를 확보하였다. 새로 임명된 아드리안 너스타세(Adrian Nastase) 총리는 2001년 유럽연합(European Union: 이하 EU)가입을 준비하기 위한 조치들을 취했다. 즉, 행정개혁을 단행하고, 공직자와 공직 선거출마자들의 재산 공개를 의무화하였다. 아울러 ‘국가반부패전략’이라는 보고서를 작성·공개하고 부패를 단속하기 위한 법적·제도적 장치들을 정비하였다. 사회민주당 정부가 EU가입을 정책목표로 제시하고 이를 위해 반부패 정책을 추진함으로써 국제투명성기구가 발표한 루마니아의 부패인식도지수(Corruption Perception Index: 이하 CPI)는 2002년 최하위 2.6점을 기록한 이후 2003년 2.8점, 2004년 2.9점, 2005년 3.0점으로 점차 개선되었다. 하지만 사법부의 개혁은 지지부진하게 진행되어 정부 고위층의 부정부패는 여전히 근절되지 못했다.

2004년 11월 총선 과정에서 국민자유당과 민주당은 정의·진실연합을 결성하고 사회민주당의 부정부패를 부각시키며 지지를 호소하였다. 이번 선거를 계기로 시민사회 운동도 활성화되어 비정부단체(Non Governmental Organization: 이하 NGO)들은 ‘깨끗한 의회를 위한 연맹’을 결성하고 정의·진실연합의 선거 승리를 지원하였다. 총선 개표결과 사회민주당이 의회 제1당의 지위를 확보하였다. 그러나 총선과 함께 실시된 대통령 선거에서는 정의·진실연합이 공천한 민주당 출신 트라이언 바세스쿠(Traian Basescu)가 당선되었다. 바세스쿠가 대통령에 취임한 후 정의·진실연합은 연립정부를 수립하고 국민자유당 출신 칼린 포페스쿠 타리체아누(Călin Popescu-Tăriceanu)를 총리로 추대하였다.

바세스쿠 대통령은 EU에 가입하기 위해서는 사법개혁의 진전을 이루어야 한다고 강조하며 여자 변호사 출신 매키퍼를 법무장관에 추천하였다. 법무장관에 임명된 매키퍼는 부패 전담기구인 국가반부패 검찰실을 국가반부패 조사위원회로 개편하고, 정치인과 고위층 관료들의 부패 행위를 조사

할 수 있는 검찰의 법적 권한을 확대하였다. 매킨비 법무장관은 부패 척결 의지를 과시하여 루마니아 국민들과 EU로부터 신뢰를 받았다. 그녀의 임기 동안 국가반부패조사위원회는 정부 각료, 국회의원, 지방의원, 검·판사, 시장, 세관원 등 약 360명에 달하는 정치인과 관료들을 부패 혐의로 구속하여 재판에 넘겼다.

루마니아는 2007년 1월 EU회원국이 되었다. 하지만 EU가입 협상 당시 자유·시장경제·안보·사법정의 등 32개 협상분야 중 사법개혁, 부패·범죄조직 대처 등의 분야에서 요구조건을 완벽히 충족하지 못하였다. 따라서 EU 집행위원회는 6개월마다 루마니아의 사법개혁과 반부패 정책의 진전 수준을 평가하는 보고서를 발간하며 루마니아 정부의 개혁의지를 촉구해 오고 있다. 바세스쿠 대통령은 EU가입을 계기로 사법개혁과 반부패 전쟁을 강력히 추진할 것을 주장하였지만 이에 대한 타리체아누 총리와 국민자유당의 협력을 이끌어내는 데 실패하였다. 대통령과 총리의 반목이 악화되는 상황에서 고위공직자 부패 청산을 위해 노력하던 매킨비 법무장관은 의회의 불신임 결의를 받아 해임되었다.

미국 월스트리트에서 돌발한 금융위기가 세계적으로 확산되는 상황에서 2008년 11월 의회 선거가 실시되었다. 총선 후 민주자유당은 사회민주당과 제휴하여 민주자유당 출신 에밀 보크(Emil BOC)를 총리로 한 연립정부를 구성하였다. 2009년 루마니아 경제는 GDP 성장률 -8.5%를 기록할 정도로 급격히 악화되었다. 이에 루마니아 정부는 2009년 3월 세계은행, IMF, EU 등 국제기구들과 협상을 전개하여 이들로부터 2년간 200억 유로 규모의 구제금융 지원을 받게 되었다. 보크 총리는 구제금융 조건으로 IMF와 약속한 재정지출 축소를 집행하기 위해 공공부문 임금체계 통합, 정부기관의 구조조정, 교육 개혁 등과 관련된 3개 법안을 의회에 제출하였다. 사회복지 부문의 지출을 확대하겠다는 선거공약을 제시해 온 사회민주당은 복지비용을 감축하는 법안에 반대하였다.

2009년 11월 대통령선거에서 바세스쿠는 임기 5년 대통령직에 재선되었다. 바세스쿠 대통령이 재선된 후 다시 총리에 임명된 보크 총리는 민주자유당과 민주헝가리연합 그리고 무소속 의원들과 제휴하여 새로 연립정부를 구성하였다. 루마니아 경제가 악화되고 있는 상황에서 재출범한 보크 총리가 이끄는 정부는 노동계의 반발에도 불구하고 세금 인상, 임금 삭감, 복지 혜택 축소 등 재정긴축 조치들을 충실히 이행하여 2011년 7월 IMF와 EU로부터 50억 유로를 추가지원 받게 되었다. 하지만 2년 연속 마이너스 경제성장을 기록하는 가운데 사회적 혼란이 지속되어 반부패 개혁은 강화되지 못하고 오히려 후퇴하는 경향을 보이고 있다.

루마니아의 체제전환 경험은 정치적 다원주의와 시장경제체제가 부패방지의 충분조건이 아니라는 사실을 보여주고 있다. 국가의 권위가 약화된 상황에서 추진된 사유화 정책은 오히려 사회전반에 걸쳐 부패를 확산시키는 계기가 될 수 있음을 시사하고 있다. 루마니아가 부패를 청산하지 못하였지만 비민주적인 권위주의 국가로 후퇴하지 않고 경제·사회영역에서 정부의 권위에 도전할 만한 마피아 조직이 출현하지 않은 것은 국제사회가 루마니아의 민주화에 큰 관심을 보이고 이를 지원해 주었기 때문에 가능한 것이었다.

루마니아의 경험은 세계은행, IMF, EU 등 국제기구의 압력과 협조가 정부 지도자들로 하여금 반부패 정책을 수립하고 이를 추진하는 데 큰 역할을 하고 있다는 것을 보여주고 있다. 그렇지만 탈사회주의 체제전환기에 놓여 있는 국가는 공산정권으로부터 물려받은 부패의 유산이 사회전반에 침투되어 있어 시민사회가 성숙될 때까지 이를 근절시키기가 쉽지 않다는 것을 보여주고 있다. 정치권 자체가 과거 기득권 세력과 개혁지향적인 세력으로 양분되어 있는 루마니아에서는 특히 정치 지도자의 부패 척결 의지 또는 이를 추진할 수 있는 정치적 역량이 문제시 되고 있다. 개혁지향적인 정부가 반부패 정책을 추진하여도 이를 뒷받침할 수 있는 사회·경제적 기반

I
II
III
IV
V
VI
VII

이 확고하게 구축되어 있지 않으면 지속적인 성과를 거두기 어렵다는 점을 시사하고 있다. 현재 경제긴축정책을 실시하고 있는 루마니아에서 부패 실태가 단기간 내에 극적으로 개선될 수 있을 것이라고 낙관적으로 전망하기는 어렵다. 하지만 루마니아 경제는 상당한 성장잠재력을 갖춘 것으로 평가되고 있는 바, 향후 경제상황이 개선되면 깨끗한 정치를 지향하는 시민 사회 운동이 다시 활성화되어 사법개혁 등 반부패 정책이 점차 가시적인 성과를 거둘 것으로 기대되고 있다.

6. 맺음말: 북한 부패 연구 및 반부패 전략을 위한 교훈

이 연구에 이어서 진행될 2차년도 연구는 부패가 만연해 있는 북한의 실태에 대해 보다 경험적인 연구를 진행할 것이다. 여기의 1차년도 연구를 결산하여 볼 때, 2차년도의 연구 방향을 예견해 보면, 다음과 같다. 인상적으로 분명한 것은 북한에서 부패가 만연되어 있다는 것이다. 이러한 상황이 이 글이 부패의 유형에 비추어보자면, 체제적 부패이다. 북한의 부패는 본 연구에서 부패와 경제성장과 관련하여 논하면서 언급하였듯이 개발도상국 또는 체제전환국이 공유하고 있는 구조적 맥락에 의하는 바가 크다고 할 수 있을 것이다.

우선 북한에 부패가 만연해 있다는 것은 그다지 특이한 사실은 아니다. 과거와 현재의 많은 개발도상국가 그리고 이 글에서 다루고 있는 중국과 루마니아의 경우에도 부패가 만연하고 있는 것에는 그다지 차이가 없다. 다만 북한 그리고 중국 및 루마니아에 차이가 있다면 중국과 루마니아의 경우는 중앙정부가 부패를 감소시키는 문제에 대해 심각한 관심을 가지고 반부패 정책을 지속적으로 추진해오고 있다는 것이다. 그렇지만 북한의 경우에는 이러한 노력을 찾아보기 힘들다. 또한 중국의 경우를 보면 부패의 수준이 상당히 심각함에도 불구하고, 지속적인 경제성장을 이룩하는 데

성공하고 있다. 그러나 북한의 경우는 지속적으로 경제 침체에 직면해 있다.

이러한 점에서 볼 때, 북한의 부패는 이중적으로 작용하고 있는 것으로 보인다. 즉, 부패의 만연은 한편에서 국가의 공공재 서비스 능력을 붕괴시키고 있음과 함께 다른 편에서 부패가 국가 통제의 비공식 기제로 작용하고 있는 것으로 보인다.

한편 북한에 만연한 부패는 본 연구가 언급했던 모든 종류의 부패유형이 존재할 것으로 예견된다. 정치적 부패와 관료적 부패, 비시장 부패와 시장 부패, 사적 부패, 조직 부패, 집단 부패, 후견자 부패와 피후견자 부패, 위로 부터의 추출적 부패와 아래로부터의 재분배적 부패, 국가포획과 행정적 부패 등이 그것이다. 2차년도 연구는 경험적 자료를 통하여 이와 같은 부패 유형이 구체적으로 북한에 어떤 방식으로 존재하는지를 밝혀 낼 것이다.

마지막으로 거론할 수 있는 것은 북한의 체제적인 부패를 어떻게 감소시킬 것인가이다. 분명한 것은 현재까지 북한 정권은 내부 부패에 대해 심각한 문제로 인식하고 있다는 것을 공식적으로 천명한 적이 없다는 것이다. 따라서 북한 정권은 내부 부패를 감소시키기 위한 체계적이고 적극적 조치를 취한 적이 없다. 이는 중국 및 루마니아의 경우와 현격히 다른 점이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII



III

체제전환국의 시장-민주제도 건설 지원

1. 머리말

체제전환국이나 독재국가에 대한 국제사회의 개발원조가 실효성 있게 추진되려면 시장경제로의 개혁이 이루어져야하며, 동시에 그 국가의 국민들이 자발적인 정치참여의 수준이 높아져야 한다. 개발원조의 성과는 대상국이 스스로 경제발전을 할 수 있도록 경제체제의 변화를 향한 개혁에 달려 있다. 국제사회의 개발원조가 많은 경우에 있어서 실패하거나 대상국의 경제발전에 도움을 주지 못하는 이유는 기존의 정치·경제 체제를 개혁하지 못했기 때문이다.

현실 사회주의 정치·경제 체제 아래서 중앙집권 명령계획경제와 일인절대지배 독재체제를 유지해온 북한은 실패국가가 되었으며 국제사회에 원조를 호소하는 상황이 되었다. 북한은 인도적 지원과 함께 개발원조를 원하지만 국제사회의 대북 개발원조에 대한 판단은 여전히 유보적이다.

저개발국가와 체제전환국들에서 개발원조가 소기의 목적을 달성하지 못하는 경우가 많이 있다. 권위주의 내지는 독재국가, 체제전환국 등에서 개발원조가 효과를 내지 못하는 중요한 이유는 원조 수혜국의 구조적 문제점 때문이다. 원조 수혜국들의 정치·경제 체제가 개인의 책임, 자유화, 다원화, 사적 소유에 대한 인식 및 경험의 결여 등에 따라 시장친화적 경제 정책 및 제도의 수립이 용이하지 않으며, 체제전환 과정에서 민주주의 또는 권위주의로 빠지기 쉽기 때문이다.

2. 민주주의 원조 이론

체제전환국이나 저개발국에 대한 개발원조와 관련한 이론적 논의로 민주주의 원조 이론이 있다. 민주주의 원조(민주주의 촉진, 민주주의 지원 혹은 민주주의 구축)란 그것을 통하여 민주적인 정부들과 국제기구들이 전 세계에

I

II

III

IV

V

VI

VII

걸친 정치체제로서의 민주주의의 확산을 지원하고자 하는 정책을 말한다.

현재 해외원조를 제공하는 거의 모든 주요 민주주의 국가들은 그들이 제공하는 원조 포트폴리오에 민주주의 요소를 포함시키고 있다. UN과 EU, 국제의원연맹과 유럽회의(Council of Europe) 같은 많은 국제기구 혹은 다자기구들 또한 민주주의 원조 프로그램을 지원하고 있다. 다양한 서구의 정당들, 재단들, 노동조합들, 그리고 다른 NGO들이 활발하게 활동하고 있으며, 국제금융기구들 또한 활발한 활동을 보이고 있는데, 이들은 비정치성을 견지하기 위하여 그들의 포트폴리오에 민주주의 원조 대신에 ‘좋은 거버넌스(good governance)’를 포함시켜왔다. 비록 좋은 거버넌스가 민주주의 촉진과는 이론적으로는 별개의 개념이지만, 실제에 있어서는 둘 사이에 겹치는 부분이 있다.

민주주의 원조의 정당화 논리는 주로 거버넌스 체제로서의 민주주의가 국내 및 국제적 수준에서 권위주의체제보다 매우 우월한 이득을 제공한다는 것에 있다. 민주주의 원조 이론에는 민주주의 원조를 정치적 과정으로 보는 접근과 발전 과정으로 보는 접근이 있다. 정치적 접근법은 민주화를 ‘민주주의를 옹호하는 자들이 사회 속에서 그렇지 않은 자들에 대해 우위를 점하기 위해 노력하는 정치적 투쟁의 과정’으로 이해한다. 이 접근법은 정치 과정과 기구들에 도움을 주는데 초점을 맞추고 있는데, 특히 선거, 정당 및 협회, 정치적으로 정향된 시민사회 집단들 그리고 민간 싱크탱크들이 대상이 된다.

반면 발전론적 접근법은 민주주의를 보다 광범위한 개념으로 이해하는데, 빈곤퇴치, 평등, 정의 등을 고려하는 이슈를 포괄한다. 이에 따르면, 민주화는 상호연관된 정치·사회경제적 발전을 포함하는 느리고 반복적인 변화의 과정이다. 발전론적 접근법은 민주화 과정에 진입하기 이전에 효율적인 국가와 법의 지배 등 기본적 수준의 사회·경제적 발전을 이루는 것이 필요하다고 본다. 따라서 사회·경제적 발전을 촉진시킴으로써 민주주의를

지원하고 정치적 개방을 강화하기 보다는 국가역량과 좋은 거버넌스를 강조한다. 이 두 접근법은 상호보완적이다.

민주주의 원조분야에서 활동 중인 가장 주요한 정부기구들은 미국국제개발처(USAID: US Agency for International Development)와 영국국제개발부(DFID: UK Department for International Development) 등이다. UN 산하기관 중에는 유엔개발프로그램(UNDP: United Nations Development Programme)과 유엔민주기금(UNDEF: United Nations Democracy Funds)이 있다. 유럽위원회(EC: European Commission)는 유럽민주 및 인권기구(EIDHR: European Instrument for Democracy and Human Rights)가 있다. 정부 기구 이외에 국가적 및 국제적 시민사회단체, NGO, 싱크탱크들이 있다. 미국의 시민사회단체에는 미국민주주의기금(NED: National Endowment for Democracy), 카네기국제평화재단(CEIP: Carnegie Endowment for International Peace), 민주당국제평화연구소(NDI: National Democratic Institute for International Affairs), 국제공화당연구소(IRI: International Republican Institute), 프리덤하우스(Freedom House) 등이 있다. 유럽에는 웨스트민스터민주주의재단(WFD: Westminster Foundation for Democracy), 네덜란드다당제민주주의연구소(NIMD: Netherlands Institute for Multiparty Democracy), 하인리히 뵐 재단(Heinrich Böll Foundation), 콘라드 아데나워 재단(Konrad Adenauer Foundation) 등이 있다.

민주주의 원조는 다양한 영역에 걸쳐 이루어지고 있는데, 대체적으로 7개의 분야가 강조된다. 즉, ① 선거와 선거과정, ② 정당, ③ 의회 지원, ④ 법의 지배와 사법개혁, ⑤ 시민사회 구축, ⑥ 매체, ⑦ 시장경제 등이다.

첫째, 선거 지원은 가장 광범위하게 채택되고 있는 민주주의 원조의 유형이다. 선거 지원에는 선거과정에 관여된 기관들의 역량구축, 국제사회의 모니터링, 국내의 선거 감시자의 교육이 포함되며, 갈등 혹은 정치적 전환

I

II

III

IV

V

VI

VII

이후 선거가 처음으로 열리는 곳에서는 선거과정에 대한 국제적 감시도 포함된다.

둘째, 정당에 대한 지원이다. 정당 지원은 강력한 정당들이 시민들의 권리를 보호하고 증진시키는데 봉사한다는 논거에 토대를 둔다. 정치 과정에 있어 정당이 수행하는 중요한 역할을 지원하기 위해 정당 조직 강화를 위한 훈련, 정책 공약의 개발과 전파, 효율적인 거버넌스 구축 및 운영, 여성·청년·소수민족 등 정치참여의 확장, 지속가능한 캠페인 역량 유지 등과 같은 유형의 활동들을 실행한다.

셋째, 의회에 대한 지원으로, 절차적 규칙의 발전, 의회위원회를 발전시키기 위한 지원, 의회활동을 위한 지원조직의 역량강화, 청문회 조직방법에 대한 훈련, 조사능력을 위한 기금마련, 현장방문, 다양한 정책이슈들에 대한 시민사회와의 협의 등을 포함한다. 하지만, 최빈국 혹은 전환기의 국가들에서는 장기적인 집중적 역량강화 지원으로부터 혜택을 받은 의회는 여전히 비교적 소수에 불과하다.

넷째, 법의 지배·정의 분야로 국제적인 민주주의 원조의 주된 부분을 차지해왔다. 민주주의 촉진과 비교하면 비정치적 접근에 속하는 좋은 거버넌스 의제와도 관련된다. 사법과 헌법 그리고 입법 지원은 1980년대 초반의 동유럽과 남미에서 급속히 성장하는 발전지원의 영역이 되었다. 특히 이 지역에 대한 지원은 경제 자유화의 과정과 밀접히 연계되어졌다. ‘법의 지배’ 프로그램의 목적은 주로 사법체계에 대한 접근성과 합법성을 향상시키고, 반응성과 역량 그리고 자주성 결핍의 문제들을 해결하기 위한 것이었다.

다섯째, 시민사회에 대한 지원이다. 1990년대 초부터 시민사회를 지원하기 위한 프로그램들이 모든 지역에서 나타났는데, 역량구축, 보조금 지원, 조직의 발전, 교육, 연수, 연구의 문서화 및 지지활동 등을 포함하는 시민사회에 대한 지원은 1990년대에 걸쳐 확장되었다. 시민사회에 대한 지원은 국가와 시민사회 행위자들이 보다 능동적으로 반응하고 책임이 있고 광범

위한 대표성을 갖는 정치체제를 구축하는 데 함께 활동하도록 독려하고자 하는 것이다.

여섯째, 미디어에 대한 지원은 민주주의 원조 프로그램의 매우 중요한 부분이다. 넓은 의미에서, 이러한 지원의 목적은 자유롭고 신뢰할 만하며 편집과 재정에 있어 독립적이고 전문적인 토착적 미디어분야를 발전시킴으로써 미디어가 ‘감시견’의 역할을 수행할 수 있고 민주주의의 원칙들을 지지할 수 있게 하기 위함에서다. 독립적인 미디어는 지속가능한 민주주의를 만들어내고 발전시키는 데 있어 핵심적인 부분이다. 실재에 있어서 미디어 지원은 정치적으로 민감한 영역이 될 수 있다. 특히 북한, 베트남, 쿠바, 벨라루스와 같이 독립적인 미디어 활동이 금지된 곳에서 그러하다.

일곱째, 자유-시장경제 개혁은 국제적인 민주주의 원조의 중요한 부분으로, 정치적 자유와 경제적 자유는 서로 밀접하게 연관되어 있으며, 이 두 자유의 결합을 통해 발전이 이루어진다. 정부가 시민의 삶을 통제하는 폐쇄 국가들에서는, 경제적 독립이 시민들로 하여금 그들의 실제적 상황과 그들이 박탈당하여 온 것에 대하여 더 잘 알 수 있도록 도움을 주며, 시민의 기본적 인권을 억압하는 정권에 도전하게 한다. 민주적 전환 과정에 있는 국가에서는, 선거 실시, 자유언론 확립, 능동적인 시민사회 구축, 인권신장 뿐만 아니라 민주적인 정책 과정에 참여하여 번영하는 자유로운 사회를 구축하는 데에도 도움을 준다. 민주적 변화 없이는 경제개혁이 성공하기 어려운 것처럼 기능적인 시장체제 없이는 민주주의가 허약한 상태를 벗어 나기 어렵다.

3. 자유-시장(free-market) 민주주의

민주주의 구축은 장기적 안목을 갖춘 광범한 분야들에의 지원을 요구한다. 지난 30년 동안 이전의 공산주의 국가들과 권위주의 국가들에서 행해졌

I
II
III
IV
V
VI
VII

던 민주화의 많은 시도들은 몇몇의 경우에는 성공으로 귀결되었지만, 또한 몇몇의 경우에는 민주주의 체제라기보다는 혼동의 체제, 그리고 공고화된 민주주의라기보다는 미약한 국가들에 가까운 모습으로 귀결되었다. 그 결과, 지난 몇 년 동안 국제적인 민주주의 원조 공동체가 맞닥뜨린 가장 큰 도전은 반동 혹은 권위주의로의 역전 및 정치적 붕괴를 방지하고 전 세계에 걸쳐 새로운 민주주의 체제들의 안정화와 성숙화를 지원하는 것이었다. 하지만, 지난 30년 동안 다양한 기부자들과 실행기구들에 의해 축적된 경험은 국제적인 민주주의 원조를 계속하기 위해 서로 다른 유형의 원조들을 연마하고 정련하는데 도움을 주었다. 다음은 지난 경험을 통해 축적된 핵심적 교훈들과 미래의 민주주의 원조 활동을 위해 고려해야 할 요소들이다.

북한에 대한 경제지원 또는 개발협력 문제와 관련하여 중요한 화두는 인도적 지원 또는 협력지원이 북한 경제의 회복·발전에 효율적으로 도움을 주는가 하는 것이다. 북한은 1990년대 중반 구조적 경제침체를 더욱 악화시킨 자연재해로 인해 수많은 희생자가 발생하는 ‘고난의 행군’ 시대를 거쳤다. 공식 배급체제의 붕괴, 물품 공급의 만성적 부족으로 암시장 등 비공식 경제의 확산 현상이 나타났다. 북한 주민들의 일상생활은 먹고사는 일의 해결을 위한 상업 활동의 증가로 나타났으며, 이 과정에서 개인주의적 경향도 증가하고 있다. 생존을 위한 상업행위 증가는 동시에 그에 기생하는 계층을 확산시켰으며 부정·부패, 뇌물의 일상화 현상이 나타났다. 식량 획득, 장사 활동 등을 위해 이동하는 주민의 증가에 따라 비공식적 정보의 유통이 증가하고 있다. 새로운 상인계층이 등장하고, 경쟁력 있는 기업소와 기관들은 국내외 시장을 통해 상당한 수익을 거두기도 한다. 북한 사회에서도 ‘시장화’ 현상이 나타난 것이다. 그러나 북한에서의 시장현상의 발생과 확산이 자본경제의 자생적 진화로 이어질 것인가는 여전히 의문이다. 변화는 하고 있으나 체제존속을 위협할 수 있기 때문에 ‘변화를 거부한다’는 모순에 빠져 있는 것이다. 이러한 북한 체제의 현실은 국제사회가 북한의

피폐한 경제를 회복하고 ‘정상화’시키기 위해 개발지원을 제공하더라도 근본적인 수용 능력의 문제를 제기하는 것이다.

국제사회는 60년 이상의 개발협력 역사를 통해 최빈국, 체제전환국가, 취약국가 등 다양한 형태의 개발도상국의 사회·경제적 문제를 해결하기 위해 시도해왔으며, 이를 위한 공여국가들의 다양한 개발원조 경험과 교훈도 축적된 상태이다. 유엔기구나 국제부흥개발은행, ADB 등 국제금융기구들이 이들 국가의 경제발전을 위해 지원을 해오고 있다. 그러나 개발원조를 받는 체제전환국가나 저개발국가가 어떤 개혁, 어떤 정책을 실시해야 하는가에 대한 국제사회의 합의된 전략이 존재하지는 않는다. 또 개발원조를 제공하는 유엔기구나 특정 국가가 원조 수혜국에 대하여 특정 정치제도나 경제제도를 강요할 수도 없다. 그러나 건강한 시장경제체제를 건설하는 것이 바람직하다는 데에 대해서는 기본적인 합의가 이루어져 있다. 또 개발원조는 생산성 증대를 위한 시장경제제도의 도입, 사회개발을 통한 근대화, 그리고 경제·사회적 발전을 지속화할 수 있는 정치제도의 개혁 등이 함께 고려되는 것이다. 특히 체제전환국에 대한 개발원조의 중요한 목적은 수원국이 지속가능한 발전 능력을 구비하도록 자유-시장 민주주의의 건설을 지원하는 것이다.

최근 북한 경제 상황과 관련 초보적이긴 하지만 아래로부터의 ‘시장화’가 이루어졌으며, 대부분의 북한 주민들이 일상적인 경제생활을 시장에 의존하고 있다는 주장이 있다. 그러나 사적 영역의 경제가 반드시 시장경제는 아니다. 만약 사적 경제 행위자의 행태가 지대 추구, 부패, 연고주의 등에 따라서 이루어지면, 그러한 경제행위는 시장경제라고 볼 수 없다. 그렇기 때문에 아직까지는 북한의 ‘시장화’ 현상을 시장경제부문의 공식적 도입이나 자본주의로의 이행으로 볼 수는 없다.

시장경제란 모든 참여자가 같은 규칙아래서 경쟁적인 경제행위를 하는 시스템을 말한다. 시장제도는 제한적이고 단기적인 거래행위를 넘어 보다

I
II
III
IV
V
VI
VII

전문화되고 규모의 경제를 실현하며 혁신을 가져오는 경제활동의 발전을 고무한다. 시장경제는 ① 행위자의 자발적이고 자유로운 가치교환으로부터 제반 경제적 조치의 발생, ② 경제 활동을 위한 결사의 자유, ③ 소유의 자유, ④ 이동의 자유, ⑤ 자유로운 시장 진입과 퇴거, ⑥ 합리적 경쟁의 유지, ⑦ 법과 규칙 제정을 통해 시장 시스템을 창조하고 유지하는 정부의 역할 등이 포함된다. 시장경제의 작동을 위한 핵심적 시장제도들에는 재산권, 안전한 계약, 시장 진·출입의 자유, 정보의 자유, 법의 지배 등이 있다.

4. 체제전환과 자유-시장 민주주의

많은 권위주의국가들의 경험에서 나온 명제의 하나는 경제발전은 민주화를 촉진한다는 것이다. 그러나 정치발전론에서 이러한 명제가 반드시 보편성을 인정받지는 못한다. 그러나 경제발전과 정치적 민주주의는 여전히 상호영향을 미치고 있으며, 민주주의는 시장경제의 효율적 작동에 기여하는 것으로 평가되고 있다. 민주주의는 자본주의 발전에 최대한의 보장 역할을 한다는 것이다. 체제전환국에서도 민주주의는 시장경제의 발전에 긍정적인 영향을 미친다. 민주주의는 국민에 의한 정부 형태이기 때문에 개인의 사유재산권, 자유, 경쟁 등 시장경제와 상통하기 때문이다.

일반적인 관점에서, 민주주의란 국민들의 헌법에 입각한 효율적인 직접적 또는 간접적인 정치참여, 인권에 대한 존중, 법 앞의 평등과 같은 최소한의 요소를 가진 정치체제를 말한다. 핵심적 요소로는 ① 각종 시민적·정치적 권리와 자유, ② 모든 사람에게 적용되는 일관된 게임의 법칙에 의한 공개경쟁, ③ 정치 과정에의 광범위한 참여, ④ 정부의 책임성 등이 있다. 좋은 거버넌스(good governance)는 정부가 국민들에 대해 반응적이고 효과적이며 책임을 지는 정부를 말한다.

1980년대 중후반 동유럽에서는 정치변화에 대한 요구가 강력한 도구적

요소를 가지고 있었다. 많은 사람들에게 민주화의 요구는 그 자체가 목적이기도 하였으나 경제발전을 촉진하기 위한 수단으로도 간주되었다. 권위주의 정권에 의한 일련의 부분적인 경제개혁은 만성적인 경제문제들을 해결하지 못했다. 그 결과 만성적인 공급 부족, 재정 결핍, 생산의 독점적 집중, 인센티브의 결여가 공산주의 정권의 종말 때까지 경제의 특징으로 남아 있었다.

체코의 체제전환 과정은 다음과 같은 단계로 이행되었다. 1989년 벨벳혁명이 발생하였다. 1990년에 체제전환 과정이 시작되었으며, 1991년에 가격 및 무역 자유화, 사유화 등 경제개혁이 시작되었다. 1993년에는 체코슬로바키아가 체코와 슬로바키아로 평화롭게 분할되어 체코공화국이 탄생하였다. 체제전환 과정이 진전되면서 1998년 이후 유럽 법안의 점진적 도입이 이루어졌다. 2004년 5월 EU에 가입하였다. 체코의 체제전환 과정은 전체적으로 큰 무리 없이 원만하게 진행되었다. 이는 경제개혁과 더불어서 정치적 민주화의 제도적 장치들이 비교적 잘 수립되었기 때문이다.

사회주의 국가에서 일반적인 경향은 기존의 정치체제의 안정을 유지하면서 경제성장을 추진하는 것이었다. 시장경제 메커니즘의 도입은 기존체제에 미칠 부정적인 영향, 즉 사회불안과 그로 인한 체제위험 가능성을 우선 고려하는 것이었다. 그러나 기존체제의 안정을 담보하면서 경제발전을 추진하는 것은 시장경제의 근본적인 작동과는 괴리가 있는 것이다. 물론 기존의 정치시스템에 대한 도전을 가져오는 개혁의 도입과 시장메커니즘의 도입은 시차적 우선순위가 있을 수는 있다. 그러나 이들 국가의 경험에서도 기존 정치체제를 유지하는 내면에는 어느 정도 제한되기는 하였으나 시장체제의 작동과 어울리는 정치적 권위의 분산, 사적 재산권, 경쟁, 자유와 권리, 법의 보호 등의 장치를 마련하였다. 국가주도의 경제발전을 위한 시장메커니즘의 도입과 함께 소유 구조의 단계적인 변화, 중앙정부-지방정부 간의 권위 분산, 제한적인 대의제 도입 등을 예로 들 수 있다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

북한과 같은 국가체제에서는 작동하지 않는 법률체계, 경직된 정치구조 아래서 당·군·정의 관료에게 과도하게 허용된 자의적 결정권, 행정체계의 부패 등으로 인해 주민들에 대한 공공서비스는 사실상 거의 제대로 이루어지지 않고 있다. 자생적인 시장의 등장과 그것을 체제 내에 일정한 정도 수용하기 위한 7.1조치 등은 기존 지배구조의 안정을 위한 것이었기 때문에 시장경제 메커니즘의 공식적인 도입이라고 평가하기 어렵다.

시장경제와 민주주의는 공동의 게임의 법칙과 광범위한 자유에 토대를 둔 열린, 경쟁적인 시스템이다. 참여, 투명성, 공정성, 기회의 평등과 같은 가치를 공유한다. 시장경제와 민주주의의 공생적 관계를 강화해주는 것은 좋은 거버넌스이다. 좋은 거버넌스는 책임 있고 생산적인 시장 행태와 효율적이고 정통성 있는 민주주의를 지속할 수 있도록 한다. 체제전환국가에서 이러한 체계를 갖추기 위해 필요한 요소들은 ① 시장 친화적이며 열린사회를 구축하는 데 필요한 법적, 제도적 구조의 발전 ② 상업·(소)기업 등 비즈니스의 참여 증대, ③ 자발적 사적 기업 조직과 결사의 자유지원, ④ 민주적 사기업시스템에 필수적인 권리, 자유, 의무 등에 대한 이해와 지원, ⑤ 정보에 대한 접근 확대 등이다.

체제전환국가에서 자유-시장경제 개혁은 민주주의 제도의 수립과 연계되며, 경제적 자유와 정치적 민주주의가 결합되는 ‘좋은 거버넌스’의 수립을 통해 경제개발의 효율적인 추진을 도모할 수 있다. 따라서 수원국이 개발협력 또는 해외원조를 받아 경제개발을 효율적으로 추진할 수 있는 거버넌스의 능력을 구비할 수 있도록 해야 한다.

첫째, 시민참여 메커니즘 건설, 시민권과 정치적 자유의 헌법에 의한 보장 등 민주적 거버넌스의 수립을 위한 노력과 지원이 필요하다. 둘째, 인권 보호, 독립적 사법제도 설립, 부패방지체계 설립 등 법의 지배 및 독립적인 사법체계가 구축되도록 한다. 셋째, 시민 역량의 강화 등을 통한 시민사회의 형성을 지원하고, 국민의 자유, 권리 등에 대한 인식을 제고할 수 있도록

민주적 미디어의 구축을 지원한다. 넷째, 투명성, 책임성 및 반응성을 보장하는 법률 메커니즘의 창설, 시장에 필수적인 법률 도입·시행, 시장경제의 제 기능 발휘 지원 등 법률 및 규제 체제를 구축한다. 다섯째, 독립적 중앙은행의 설립, 독립적인 사적 영역의 결사체 형성, 원조 의존에서 벗어나 경제 정책 개선, 비공식부문의 민주적 제언과 참여 지원, 기업가 정신 고양, 사적 재산권 강화 등 자유-시장 메커니즘의 구축 및 경제 안정화를 위한 제반 조치가 추진되도록 한다.

5. 유엔 세계식량계획(WFP)의 대북한 교류 20년

평가와 교훈

지난 20년 동안 유엔 세계식량계획(World Food Plan: 이하 WFP)과 북한이 교류해 온 경험을 분석해보면 향후 북한에 대한 개발원조의 본격적인 추진 시에 적용할 수 있는 주요한 교훈을 얻을 수 있을 것이다.

북한은 1994년과 1995년 WFP에 대해 식량지원을 적극적으로 요청하였다. 1997년 4월부터 1년 동안 진행된 WFP 프로젝트로 43만 2,004톤의 식량이 지원되었다. 이후 대북 식량지원은 계속 확대되었다. WFP의 식량 지원량은 2002년 줄어들기 시작하여 이후 가파르게 감소하였다. 그 이유는 남한에서 제공하는 지원량이 많아졌으며, 대규모 지원을 계속하면서 일부 공여국들이 피로감을 느끼게 되었고, 모니터링과 직원들의 업무, 전반적인 활동 문제가 점점 어려운 상황에 처하게 되었기 때문이다. 2000년대 후반기 5년 동안 WFP 프로그램의 규모는 작았으며, 공여국들로부터 충분한 자원을 받아낼 수 있는 역량도 제한되었고, 북한 관료들이 허용하는 활동도 제한적이었다. 2010년 이후 WFP는 북한의 식량 사정이 악화되어 가고 있다는 사실을 강조하고 국제사회에 협력을 요청하고 있다. 북한 스스로 식량을 충분히 제공할 수는 없는 상황이다. 일반적으로는 주민들이 대응기

I
II
III
IV
V
VI
VII

제를 마련해야 하는 상황인 것이다. 예를 들면 지역 시장을 장려하고 수년 동안 익혀온 창의성을 활용해야 하지만, 이런 조치들이 근본적인 문제를 해결할 수는 없다.

WFP의 경험을 통해 배울 수 있는 교훈이 많이 있을 것이다. 미래를 생각한다면 인도적 수요 및 지원과 관련하여 고려해야 할 사항들은 다음과 같다.

첫째, 지도층의 전환과 인도적 활동에 미치는 영향을 잘 파악해야 한다. 둘째, 대북 지원에서 다자간 개입은 한반도를 초월하여 관계를 구축할 수 있도록 도움을 준다. 셋째, 대북 지원을 지속하거나 확대하는 것은 모니터링 또는 다른 요구들이 충족될 수 있는지 여부에 달려 있다. 넷째, 북한에 대한 공여국의 임무, NGO의 개입은 북한의 요구와 도전 과제들을 이해하는 데에 필수적인 요소이며, 북한과 다른 국가들 간의 교류가 장려되어야 한다. 다섯째, 국제사회가 북한과 긍정적인 관계를 맺게 될수록, 북한 대표들이 국제 규범과 기준 및 관련 요소들과 더 친밀해질 수 있도록 북한을 도울 수 있는 기회를 더 잘 찾을 수 있을 것이다. 여섯째, 국가들 간, 기관들 간, 북한 관료들과의 작업을 위해 상호신뢰 구축은 가장 중요한 바탕이 된다.

북한의 식량사정이 좋지 않은 상황에서 단기적으로 북한에 대한 인도적 지원은 계속되어야 한다. 장기적으로 볼 때, 북한은 자급자족할 수 있는 시스템을 구축하기 위해 필요한 전략을 실행해야 할 것이다. 장기적인 관점에서 다음과 같은 조치들이 권고된다.

첫째, 북한은 국제사회의 도움을 받아 종합적이고 믿을 수 있으며 장기적인 개발전략을 강조하는 국가 프로그램을 개발해야 할 것이다. 원조를 받은 대부분의 국가들이 이런 종류의 문서를 작성한 바 있다. 다른 국가들과 마찬가지로, 이런 계획을 국제 사회와 공조하여 작성한다면 공여국들은 더욱 확신을 갖게 될 것이며 북한의 수요를 지원하기 위해 더 관심을 갖게 될 것이다.

둘째, 인도적 활동과 마찬가지로, 국제사회는 북한의 국가적 수요를 논의할 수 있도록 조직되어야 하며, 특히 북한 관료들에게 우호적이며, 여러 프로젝트가 전반적인 우선순위와도 연계되면서 서로 중복되지 않도록 해야 할 것이다.

셋째, 남한은 북한에 효과적인 개발 기술을 조언하고 지원할 수 있는 유일한 입장에 있다. 남한은 경제협력개발기구 개발원조위원회(Organization for Economic Cooperation and Development, Development Assistance Committee: 이하 OECD DAC)의 회원국이 되었다. 지난 50년 동안 저개발국에서 부유한 나라가 되기까지 쌓은 고유한 경험을 통해 얻은 교훈을 바탕으로, 다른 국가들을 지원할 수 있다는 비전을 제시해 왔다. 문화, 기후, 경험, 지리, 역사, 언어의 유사성으로 인해 남한의 경험을 가장 잘 수용할 수 있는 대상은 북한이 될 것이다.

넷째, 공식적이고 믿을 만한 북한의 개발계획이 없다면, 그리고 북한 당국으로부터 투입에 대한 혜택을 받을 수 없다면, 남한과 기타 공여 경험 가진 전문가들이 북한을 위한 장기적 지원에 큰 도움을 줄 수 있는 분야는 시장, 농업, 보건, 훈련 등이다.

6. 맺음말: 시장-민주주의화 전략

국민들이 먹을 것을 걱정하지 않으면서 생활하고 번영할 수 있는 기회를 갖기 위해서는 무엇보다도 그들 정부의 책임이 가장 크며, 국제사회는 그 정부가 국민들의 생존을 위해 필요한 시스템을 제공할 수 없거나 제공하지 않을 경우 수백만 명의 주민을 구하기 위해 중요한 역할을 해 왔다. 북한 주민에 대한 식량 공급과 북한 주민들의 삶의 질을 개선해 주기 위한 기본적인 책임은 북한 정부에 있다. 북한의 현 체제는 그러한 책임을 방기하고 있기 때문에 국제사회가 많은 북한 주민들의 생존을 지원하기 위해 인도적

I

II

III

IV

V

VI

VII

지원을 해왔다.

그러나 장기적으로 볼 때, 북한은 국제사회의 지원에 의존하는 경제에서 벗어나고 만성적인 경제문제들을 해결하여 경제발전을 추진할 수 있는 체계를 구축하고 그에 따른 발전 전략을 강구·실행해야 할 것이다. 그렇게 하기 위해서는 내부적인 개혁의 추진과 함께 국제사회의 개발협력 또는 원조를 수용할 수 있는 역량을 구비해나가야 한다. 경제적 저개발 상태에 머물러 있던 권위주의 국가, 사회주의로부터의 체제전환국 등에 대한 개발 원조의 경험을 보면, 개발원조가 대상국의 자립적 발전을 추동하기 위해서는 시장경제와 민주적 제도의 건설로 지속적인 발전의 기반이 구축되어야 한다. 같은 맥락에서 북한에 대한 개발원조도 장기적으로는 시장경제와 민주적 제도의 구축을 통한 새로운 거버넌스의 건설을 지향해야 한다.



IV

국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구

1. 머리말

시간문제이긴 하지만 조만간 북한은 국제통화기금(International Monetary Fund: 이하 IMF), 세계은행(World Bank), 아시아개발은행(Asian Development Bank: 이하 ADB) 등 국제개발금융기구에 가입하게 될 것이다. 이들 국제기구에 가입하지 않고는 북한의 국제사회 편입은 시작될 수 없다. 북한이 국제사회에 편입되면 이제 북한은 남한과 중국, 미국, 일본, 유럽연합(European Union: 이하 EU) 등과의 양자간 관계 외에도 IMF, 세계은행, ADB 등 국제개발금융기구의 기술지원, 자금지원, 정책조언 등 다양한 다자간 채널을 경험하게 될 것이다. 국제사회는 북한에 대해서도 수십 년 동안 국제사회에서 축적되어온 개발지원전략을 적용하고 북한 개발지원을 위한 국제협력체계를 가동시킬 것이다. 곧 닥쳐올 북한의 국제사회 편입과 국제개발금융기구 가입은 북한뿐만 아니라 남한 정부의 대응책 마련도 필요로 한다. 본 연구에서는 국제사회의 개발지원전략과 국제협력체계를 연구한다. 2차년도인 2012년에는 북한 경제개발을 위한 실행방안의 하나로써 우리 정부 주도하에 북한 개발지원을 위한 국제협력체계를 구성하고 운영하는 구체적인 로드맵과 행동계획을 제시할 계획이다.

제2절에서는 국제사회의 개발지원전략과 협력체계 논의를 실제로 주도하고 있는 국제개발금융기구의 개발어젠다(development agenda)가 제2차 세계대전 종전 이후부터 현재까지 어떻게 바뀌어져 왔으며, 왜 바뀌게 되었는가를 가장 대표적인 국제개발금융기구인 세계은행을 중심으로 살펴볼 것이다. 그동안 2005년 파리선언에 기초한 원조의 효과성(aid effectiveness)에 대한 국제원조사회의 논의에 대해서는 소개가 많이 되어 있었다. 국제원조사회에서 가장 영향력이 있으며, 제반 논의를 실제로 이끌고 있는 기관은 세계은행 등 국제개발금융기구들이다. 또한, 전체 국제원조사회가 합의하는 개발지원의 효과성 원칙들이 그 특성상 일정부분 추상적인 반면에 국제

I
II
III
IV
V
VI
VII

개발금융기구의 개발어젠다는 상당히 실무적이고 구체적이다. 그래서 국제개발금융기구로 그 범위를 좁혀서 그 개발어젠다의 변천과 현황을 자세히 살펴보는 것이 필요하다. 과거에 중시되었던 개발어젠다가 시간이 지나서 사라진 것이 아니고 현재의 국제개발금융기구의 개발어젠다와 개발지원 방식에 일정한 영향을 미치고 있기 때문이다.

제3절에서는 국제사회의 개발지원전략과 그 적용 사례를 다룬다. 먼저 북한이 가입하게 될 국제개발금융기구인 세계은행과 ADB의 개발지원전략과 선진국 양자간 개발원조기관을 이끌어가는 경제협력개발기구(OECD)의 개발원조위원회(Development Assistance Committee: 이하 DAC)의 개발지원전략을 각각 살펴보고, 이들을 비교·분석한다. 국가별 사례 분석에서는 베트남과 우즈베키스탄의 경우를 살펴본다.

제4절에서는 국제사회의 포준적인 협력체계의 일반적인 유형과 변화 추세를 살펴본 뒤, 베트남과 이라크에 적용된 국제협력체계를 분석한다.

제5절은 결론으로서 국제개발금융기구의 개발어젠다의 변천이 북한에 대한 국제개발금융기구의 개발지원 공여에 어떠한 영향을 미칠 것인지를 검토한 뒤, 북한의 개발지원전략 수립에 대한 시사점을 도출한다.

2. 국제개발금융기구 개발어젠다의 변천

가. 세계은행과 개발(Development)

(1) 초기 세계은행: 1945년에서 1960년대 초까지의 국제부흥개발은행시대

세계은행은 국제부흥개발은행(International Bank for Reconstruction and Development: 이하 IBRD)과 국제개발협회(International Development Association: IDA)로 구성되어 있다. 제2차 세계대전의 종전으로 1945년 국제부흥개발은행이 창설된 뒤 1960년 국제개발협회가 추가로 설립되기까

지의 시기에는 아직 아프리카, 아시아의 대부분의 국가들이 서구 국가들의 식민지를 벗어나지 못하고 있었으며, 구소련을 중심으로 한 공산권은 브레턴우즈 체제(Bretton Woods system) 밖에 존재하고 있었다. 아직 국제개발협회가 설립되지 않았던 1940년대 말에서 1950년대까지의 세계은행 초기 단계에서는 개발(development)의 의미는 현재보다 훨씬 폭이 좁았다. 개발의 의미에는 산업, 광업, 운송과 해운, 공공투자 등 생산적인 활동만 포함하였고, 주택, 교육, 상수도 등과 같은 사회개발사업은 개발의 영역에서 배제되고 있었다. 당시는 개발이 경제성장 및 산업화와 동의어였던 시절이었다.

(2) 국제개발협회의 탄생과 자본주의의 황금기: 1960년대에서 1970년대 말

1960년대는 제2차 세계대전의 여파에서 자본주의 경제가 완전히 회복하고 베트남전쟁 등으로 인한 전쟁수요로 선진산업국 경제가 황금기에 접어들었다. 1960년대에는 또한 계획이 만연한 시대였다. 1960년을 전후로 아시아, 아프리카에서 신흥국가들이 탄생하였다. 이들 신흥 개발도상국들은 대부분 빈곤국으로서 공산권에 편입될지 서방 시장경제권에 편입될지를 결정하게 된다. 국제개발협회는 이러한 시대 상황하에서 미국을 중심으로 한 서방권이 이들 신생 빈곤국들에 대해 장기 무이자로 자금을 지원하기 위해 설립되었다. 국제개발협회의 탄생과 더불어 1960년대 개발의 개념은 빈곤 감축과 밀접하게 결부된다. 한편 국제개발협회가 설립됨으로써 세계은행의 개발어젠다는 빈곤감축, 사회부문에 대한 지원, 그동안 소외되었던 농업에 대한 강조 등으로 초점이 이동하기 시작한다.

1970년대 초에 접어들면서 경제성장만으로는 빈곤을 감축하는 데 충분하지 않다는 견해가 더욱더 힘을 얻기 시작한다. 세계은행은 소득분배 개선과 고용확대를 위한 정책을 지지하고 나섰으며, 빈곤과 사회후생부문에

I

II

III

IV

V

VI

VII

대한 지원을 늘리기 시작한다. 이러한 추세는 1970년대 말과 1980년대 초에 걸친 제2차 석유위기로 빈곤에 대한 관심이 거시경제 안정화로 쏠리면서 잠시 주춤하게 된다. 중남미의 외채위기 등이 진정되고 나서 1990년대에 들어서면서 빈곤감축은 다시 국제원조사회의 초점이 된다.

(3) 제2차 석유위기와 중남미 외채위기: 1980년대 구조조정 프로그램과 정책이행조건의 부과

제1, 2차 석유위기는 중남미 외채위기를 통하여 당시 ‘신흥경제권’이었던 중남미가 몰락하고 세계경제의 한 축으로서 한국, 대만, 홍콩, 싱가포르 등 동아시아의 부상을 가져오는 결정적 계기가 되었다. 대부분의 중남미 국가들은 제1차 석유위기(1973~1974년)로 대규모 경상수지 적자가 발생하자 국민들에게 인기 없는 IMF 긴축정책을 회피하기 위해 국제개발금융기구의 국제공적자금보다는 민간금융기관을 통한 오일달러(petrodollars) 자금을 선호하게 된다. 그런데 이 자금은 만기가 짧고 변동금리여서 장기저리이고 고정금리인 국제개발금융기구 자금보다 세계경제의 변동에 취약한 단점이 있었다. 1979년 제2차 석유위기가 터지자 이는 극심한 스태그플레이션(Stagflation)으로 이어졌다. 미국 등 선진국은 인플레이션을 잡기 위해 경제성장을 희생하는 초긴축정책을 선택한다. 이로 인해 국제이자율은 단기간에 몇 배로 폭등하고, 단기 변동금리 조건의 상업외채를 도입한 대다수 중남미 국가들은 외채원리금 상환부담 급증으로 큰 타격을 받게 된다. 1980년대 중반 드디어 중남미에서 역사상 최대 규모의 외채상환불능 사태가 발생하고 IMF와 세계은행이 외채위기를 해결하기 위해 긴급자금 투입과 구조조정 프로그램을 동시에 실시하게 된다.

1980년대에 나타난 ‘구조조정 차관’은 IMF 스탠바이협약(stand-by agreement)과 연계되어 집행되었다. 스탠바이협약은 국제수지 악화를 겪

고 있는 회원국이 IMF와 합의한 차입한도액 내에서 IMF와의 추가적인 협의가 없이도 자금인출이 가능하도록 미리 설정하여 두는 제도이다. 구조조정 차관의 성과에 대한 평가는 엇갈리고 있다. 대체적으로 1990년대에는 빈곤층의 생활수준에 가장 나쁜 영향을 미치는 인플레이션이 통제되었고, 환율도 안정되었으며, 무역장벽이 낮아졌다. 하지만 구조조정 차관은 수원국의 경제성장 측면에서는 별로 도움이 되지 못하였을 뿐더러, 거시경제 불안정을 해결되지 못한 수원국이 반이 넘었다고 한다. 이에 따라 2000년대에 들어오면서 단기간에 충족해야 할 정책 이행조건들을 많이 부과하는 구조조정 차관은 수원국의 주인의식(ownership)을 강조하는 형태로 변모하게 된다.

(4) 빈곤감축에 대한 재조명과 거버넌스(governance) 중시: 1990년대

1990년대 초 구소련의 붕괴로 인한 냉전의 종결은 국제개발금융기구의 개발어젠다에 큰 변화를 가져왔다. 냉전이 종결됨으로써 원조가 원래의 목적인 개발에 더 충실해야 한다는 주장이 증가하였다. 이러한 경향은 자연히 경제성장보다는 빈곤감축을 중시하는 방향으로 발전하였다. 이 시대 또 하나의 변화는 소득과 분배의 상충관계에 대한 견해의 변화였다. 1970년대에는 일단 경제성장에 전념하여 전체 파이를 크게 한 후 분배하면 된다는 성장지상주의가 만연하였었다. 이에 반해서 1990년대에는 성장과 분배 사이에는 상충관계가 없으며, 심각한 소득 불균형은 오히려 성장률을 떨어뜨린다는 견해가 나타나기 시작한다. 이러한 새로운 사고는 인구의 다수가 경제성장 과정에 참여하고 그로부터 혜택을 받을 수 있을 때 가장 바람직한 경제발전을 이룰 수 있다는 개발경제학자들 사이의 공감대를 이루게 했다.

1990년대에 들어와서는 냉전의 종식으로 독재국가 등이 단지 공산주의에 대항한다는 이유로 지원을 받는 일이 없게 됨에 따라, 이들 국가에 대해

I

II

III

IV

V

VI

VII

국제원조사회는 거버넌스 이슈를 본격적으로 제기할 수 있게 되었다. 1980년대 구조조정차관이 실패한 것도 거버넌스에 대한 관심의 증가로 나타났다. 1990년대 초 구소련 붕괴 후 국제금융기구에 새로이 가입한 체제이행국가들에 대한 자금 및 기술지원에서도 정책권고는 거버넌스와 시장경제제도에 초점이 맞추어질 수밖에 없었다. 또한 다른 개도국보다 상대적으로 건전한 거시경제정책과 구조조정정책을 수행해왔던 동아시아국가의 경제위기(1997~1998년)는 아무리 좋은 정책을 시행하더라도 거버넌스 토대가 약하면 경제 전체의 성과를 훼손시킬 수도 있다는 교훈을 남겼다.

(5) 원조의 효과성과 제도(institutions)에 대한 관심: 2000년대

2005년 3월 프랑스 파리에서 개최된 고위급포럼에서는 각국의 각료급 고위직 정부대표와 국제기구 및 비정부 기구가 참가하여 기존의 국제원조사회의 합의사항들을 모두 포괄하여 원조효과성 제고를 목표로 하는 파리선언을 채택하였다. 파리선언은 2000년 9월 UN의 새천년선언과 천년개발목표, 2002년 2월 몬테레이합의, 2003년 2월 로마선언, 2004년 2월 마라케시각서 등의 합의사항을 모두 포괄하고 있다. 파리선언의 5대 과제는 수원국의 주인의식, 수원국의 개발전략과 공여국 원조정책의 연계(alignment), 원조 공여국 간 원조정책의 조화(harmonization), 개발성과 중심의 관리(managing for results), 수원국과 공여국의 상호책임성(mutual accountability)이다.⁹

2000년대에 들어서면서 개발경제학에 새로운 사고가 등장하였다. 번사이드와 달러(Burnside and Dollar)는 수원국의 정책과 제도가 건전한 경우에만 원조가 경제성장을 촉진한다는 주장을 편다.¹⁰ 따라서 원조는 좋은

⁹ 임강택·김규륜·장형수·조한범·최태욱, 『한반도 선진화를 위한 남북 경제관계 발전방안 모색』, 연구총서 08-02 (서울: 통일연구원, 2008), pp. 94~98.

¹⁰ Burnside and Dollar, "Aid, Policies and Growth," *American Economic Review*, Vol. 90, No. 4 (September 2000), pp. 847~868.

정책을 채택하는 개도국에 선택적으로 집중되어야 그 효과를 극대화할 수 있게 된다는 것이다. 한편 좋은 정책이 경제성장에 긍정적인 영향을 미치는 것처럼 보이지만 실제로는 좋은 제도의 존재가 성장에 근본적인 결정인자라는 주장이 대두된다. 즉, 좋은 제도가 기반이 되어야 좋은 정책도 나올 수 있고 경제성장이 가능하다는 것이다. 그렇다면 국제사회의 개발원조는 개도국의 제도를 개선하는 방향으로 초점을 맞추어야한다는 주장이 가능하다. 이를 위해서 국제원조사회는 수원국의 제도개혁과 역량강화를 위한 기술지원과 정책조언을 공여하고 있다.

나. 국제개발금융기구의 주요 개발어젠다의 변천과 현황

(1) 프로젝트형 지원에서 프로그램기반 접근방식으로

1990년대 중반 이전까지 국제원조사회는 대부분 개별 프로젝트 단위로 개도국에 원조를 하였다. 이러한 프로젝트형 원조는 그 성격상 공여국이 프로젝트 전 과정에서 주도적인 역할을 할 수밖에 없어서 공여국과 수원국의 협의는 최소한으로 한정되었고, 공여국 간에도 원조 조율의 필요성이 크지 않았다. 그런데 프로그램기반 접근방식(Program-Based Approach: 이하 PBA)은 어떤 부문이나 주제에 관해 수원국 정부와 원조 공여자들이 합의하는 포괄적인 프로그램을 짠 뒤 이 프로그램에 따라 각자의 역할분담 하에 해당 프로젝트를 수행하게 된다. 그래서 프로그램기반 접근방식은 수원국의 빈곤감축전략(Poverty Reduction Strategy: 이하 PRS)이나 분야별 개발계획에 따라 내부 프로젝트들을 긴밀하게 연결시킬 수 있다. 프로그램에 참여하는 공여자 간 조화에 의해 효율적인 지원이 가능해지며 수원국의 개발역량 강화에도 큰 역할을 할 수 있다. 이는 수원국의 현지 기관과 인적·사회적·경제적 인프라를 활용하는 프로그램 기반 접근방식의 특성상 수원국의 개발역량이 강화되지 않으면 성공적인 원조사업이 불가능하기

I
II
III
IV
V
VI
VII

때문이다. 즉, 프로그램 기반접근방식은 공여자 간 조화와 수원국과 공여자 간 협력관계의 구축을 필요로 한다.¹¹

(2) 워싱턴 컨센서스에서 수원국 조건 중시로

‘워싱턴 컨센서스(Washington Consensus)’는 1980년대 중반 중남미 국가들이 극심한 외채위기를 겪으면서 IMF, 세계은행에 자금지원을 요청하자 이들 국제금융기구에서 자금지원의 조건으로 구조조정 프로그램을 마련하였는데, 1989년 존 윌리엄슨(John Williamson)이 구조조정 프로그램의 주요 내용을 정리한 뒤 명명한 것이다.¹² 이후 워싱턴 컨센서스는 개발도상국에 대한 구조조정 프로그램의 단골(또한 단일) 메뉴로 등장하였다. 워싱턴 컨센서스는 균형재정, 민영화, 시장자유화가 그 핵심내용인데, 이를 구성하는 정책권고들은 전반적으로 개도국 경제의 발전에 필요한 것이며 원칙적으로 바람직한 방향이긴 하지만 아직 제도나 거버넌스가 취약한 개도국들에는 그 이행이 쉽지 않았다. 그럼에도 불구하고 IMF 등은 워싱턴 컨센서스에 기반을 둔 정책권고를 개도국들에 적용하는 과정에서 이를 유연하게 적용하지 못해서 적지 않은 문제점을 발생시켰다. 한국도 1997년 말 외환위기에 빠졌을 때 IMF가 긴급 자금지원의 공여조건으로 과도한 고금리정책을 처방하여 필요 이상으로 많은 기업들이 도산한 사례가 있었다.

상식적으로 생각해도, 어떤 정책이 모든 국가에 획일적으로 적용되는 경우에 그 성과는 차이가 날 것이다. 각 수원국에는 다른 국가와 구별되는 독특한 ‘수원국 조건(country selectivity)’이 있을 수 있으며, 이러한 수원국 조건은 정책의 성과에 영향을 미칠 수 있다. 경제정책을 시행하는 데

¹¹ 장형수·김석진·송정호, 『북한개발지원을 위한 국제협력 방안』 (서울: 통일연구원, 2009), pp. 57~58.

¹² Williamson, “What Washington Means by Policy Reform,” John Williamson (eds.), *Latin American adjustment: How Much Has Happened?* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1990).

있어서 수원국 조건을 중시한다는 것은 모든 국가에 다 적용할 수 있는 정책조합을 수정 없이 적용하지 않는다는 의미를 넘어서, 수원국의 성장에 장애가 되는 그 국가에 특수한 제약요인들을 적시에 적절한 방식으로 제거해야한다는 것을 의미한다. 그런데 문제는 어떻게 수원국 조건에 맞는 최적의 정책조합을 찾아내서 실행하느냐 하는 것이다. 아직 이 분야에서 더 많은 연구가 필요하다.

(3) 정책이행조건 강조에서 수원국 주인의식 강조로

1980년대부터 시작된 국제금융기구의 구조조정차관에 부과된 수많은 ‘정책이행조건들(conditionality)’은 주로 거시경제정책에 주안점을 두었으며, 개도국의 투자여건에 제약을 주는 거버넌스나 부패, 제도적 문제들에 대해서는 별로 주의를 기울이지 않았다. 하지만 1980년대 후반부터 세계은행의 프로그램 차관에 부과되는 정책이행조건의 수가 대폭 감소하기 시작하였고, 2000년대 들어와서는 정책이행조건의 부과보다 수원국의 정책을 개혁하는 데 초점을 맞추기 시작하였다. 아무리 잘 기획된 정책이행조건을 부과하더라도 정책개혁에 대한 ‘주인의식(ownership)’ 없이 구조조정 프로그램을 수행하는 국가에서는 성공적인 개발지원이 이루어지지 않았던 반면, 주인의식을 가지고 적극적으로 프로그램을 수행하였던 국가에서는 프로그램이 성공할 확률이 훨씬 높았다. 성공적인 정책개혁의 경우에는 정부 관리들이 그들이 무엇을 원하는지를 알고 있었으며, 이 경우에는 원조 공여국의 도움 없이도 개혁에 성공할 수 있었다고 한다.¹³

빈곤감축전략문서(Poverty Reduction Strategy Program: 이하 PRSP) 작성 과정은 수원국의 빈곤감축을 위해 모든 분야에 걸쳐서 모든 개발파트

¹³ Denizer, Cevdet, Jean-Jacques Dethier and Alan Gelb, “Development Economics and The International Development Association,” Policy Research Working Paper, No. 5541 (World Bank: Washington, D.C., January 2011), pp. 37~39.

너들이 참여하는 통합 과정이다. 이 과정은 기존의 원조공여 메커니즘과는 적어도 3가지 측면에서 더 발전적이다.¹⁴ 첫째, 빈곤감축전략 작성 과정은 수원국 정부의 주도하에 IMF, 세계은행, 양자간 원조 공여기관, 국내외 시민사회, 국내외 NGO, 정당 등 모든 주요 행위자들이 참여하여 입안하여야 하는 과정으로서 수원국의 주인의식이 발휘되게 짜여져 있다. 둘째, 이 과정에서 공여자들도 자연스럽게 원조조정과 공여자 간 조화(harmonization)를 협의하게 되어 원조파편화(donor fragmentation)의 폐해를 감소시킨다. 실제로 많은 국가에서 빈곤감축전략 작성 과정이 공여자 간 원조조정을 위한 주요 포럼의 역할을 하고 있다. 마지막으로 이 과정은 원조가 프로젝트형 원조에서 프로그램 기반 원조로 전환되는 데 도움을 주고 있다.

그렇다면 과연 수원국 주인의식(ownership) 강조만으로 자금 공여시 부과되는 정책이행조건은 완전히 폐기될 수 있을까? 자금을 공여하는 측에서 그 자금이 공여목적에 맞게 사용될지에 대한 충분한 확신이 없는 한 어떠한 형태의 ‘조건’은 반드시 부과될 수밖에 없다. 2000년대에 들어와서는 용도를 지정하지 않고 수원국 정부가 전용할 수 있는 일반예산지원(budget support) 형태의 자금지원이 동인이 되고 있다. 그래서 좋은 거버넌스와 제도를 가진 개도국에는 일반예산지원 형태로 자금을 공여하고, 중간 정도의 개도국에는 전통적인 정책이행조건을 부과하지만 이전보다 거버넌스와 성과를 더 강조하는 반면, 거버넌스와 제도가 미비한 취약국가(fragile states)에는 인도적 지원만 공여하거나 국가를 우회하여 NGO에 원조하는 방식으로 지원하는 3가지 원조 공여방식을 수원국에 따라 차별 적용하는 것이 점점 국제원조사회에서 선호되고 있다.¹⁵

¹⁴ Denizer, Cevdet, Jean-Jacques Dethier and Alan Gelb, “Development Economics and The International Development Association,” p. 47.

¹⁵ Bourguignon and Sundberg, “Aid Effectiveness- Opening the Black Box,” *American Economic Review*, Vol. 97, Issue 2 (2007), pp. 316~321.

(4) 양허성 자금 재원 배분방식의 변화: 필요(needs)에서 성과(performance)로

1990년대 초 구소련의 붕괴로 인한 냉전의 소멸은 국제개발금융기구의 양허성 재원의 배분에도 큰 변화를 가져왔다. 서방권과 공산권이 치열하게 대치하던 시절에는 통치자가 국민을 억압하고 있는 독재국가라고 하더라도 공산권과의 대결에 있어서 중요한 국가에는 정치적 원조를 공여하는 경우가 상당히 많았었다. 냉전의 종식은 이러한 국제정치적인 고려의 필요성을 급격하게 약화시켰다. 또한 앞에서 살펴본 원조의 효과성과 수원국 조건 중시에 대한 논쟁과 정책이행조건을 강조하던 개발지원에서 수원국 주인의 식(ownership)을 중시하는 방향으로의 사고의 전환은 국제개발금융기구의 양허성 자금 재원배분 방식의 획기적인 변화를 가져왔다. 국제개발금융기구가 공여하는 양허성 자금의 국가별 배분 규모를 결정하는 가장 중요한 기준은 ‘실적기준 배분제도(Performance-Based Allocation System)’이다. 세계은행의 국제개발협회가 사용하는 ‘실적기준 배분제도’에 따르면, 1인당 소득이 낮거나 인구가 많은 국가보다 실적평가등급이 높은 수원국이 더 많은 양허성 자금을 지원받도록 하고 있다.

(5) 세계은행 중점 지원부문의 변천

세계은행의 국제개발협회 자금지원은 초기에는 에너지, 교통, 통신 등 인프라부문과 농업, 농촌개발 부문에 집중되었다. 1970년대 말에서 1980년대 초에는 이들 두 부문에 대한 국제개발협회 자금지원이 전체의 70%를 넘기도 하였다. 이러한 경향은 1990년대에 들어오면서 기초적으로 바뀌기 시작한다. 1990년대 초 냉전의 종결은 국제원조사회의 빈곤감축과 거버넌스에 대한 관심을 증대시켰고, 이는 국제개발협회의 양허성 자금지원 비중의 변화를 초래하였다. 교육, 인구, 보건, 영양, 상하수도, 도시화 등 사회부

I
II
III
IV
V
VI
VII

문과 거버넌스부문에 대한 자금지원 비중이 1980년대의 15%에서 1990년대 초반에 이미 40%로 급증하였고, 1990년대 후반에는 50%를 넘게 된다. 2000년대에는 60% 정도에서 횡보하고 있다.

3. 국제사회의 개발지원전략 연구

가. 국제사회의 개발지원전략 개요

오늘날 국제사회에서는 저소득 개발도상국에 대한 원조를 실시할 때 해당 국가에 대한 개발지원전략을 수립하는 것이 표준적인 관행으로 정착되어 있다. 가장 중요한 원조기관인 세계은행을 비롯해 ADB 같은 지역 개발은행, 그리고 주요 선진국 정부의 해외원조 담당 부처가 모두 지원 대상 국가들에 대해 정기적으로 개발지원전략을 수립하며 이에 의거해 지원 사업을 실시하고 있다. 특히 원조기관들이 작성하는 국가별 개발지원전략은 국제사회가 저소득 개발도상국에 대한 원조에서 무엇을 목표로 하고 어떤 분야에 초점을 맞추며 어떤 규범과 절차를 따르는가를 집약적으로 보여주는 문서라고 할 수 있다. 향후 북한에 대한 개발지원이 본격화될 경우, 정부는 이런 표준적 관행에 따라 국제사회의 여러 공여자들과 협력하여 북한에 대한 개발지원전략을 수립·집행해야 할 것이다.

나. 주요 국제기구의 개발지원전략

(1) 세계은행의 개발지원전략

세계은행은 국제사회에서 가장 중요하고 가장 지도적인 역할을 수행하는 개발원조기관으로서 가장 모범적으로 개발지원전략을 수립·집행하고 있다. 세계은행의 개발지원전략은 빈곤감축 또는 빈곤감축형 경제성장을 가

장 중요한 목표로 설정하고, 해당 국가의 실정에 맞춰 지원사업의 구체적 내용과 규모를 결정한다는 특징이 있다.

세계은행은 1990년대 초부터 지원대상국별로 공개적 과정을 통해 국가 지원전략(Country Assistance Strategy: 이하 CAS)을 수립하고, 이에 근거해 지원사업을 집행하는 관행을 확립했다. 또, 1990년대 말부터는 지원 대상국이 스스로 수립하는 빈곤감축전략(또는 국가개발전략)에 근거하여 국가지원전략을 수립한다는 원칙을 세워 지원대상국의 주도성을 더욱 강조했으며, 2003년부터는 성과 중심 국가지원전략(result-based CAS) 수립 관행을 만들어 국가지원전략의 중요성을 더욱 제고했다.

세계은행의 국가지원전략은 보통 4년에 한 번씩 작성되는데, 작성 후 약 2년이 경과한 시점에서 국가지원전략 진전상황 보고서를 통해 지원사업의 성과를 중간 점검하고, 종료시점에서는 국가지원전략 완료 보고서를 작성하여 사업 성과를 보고한다. 또한, 세계은행 내의 독립평가그룹이 지원사업 전반에 대한 평가 작업을 진행하여, 평가결과를 다음 시기 국가지원전략 수립에 반영하게 한다.

국가지원전략 문서는 크게 ① 비전, ② 진단, ③ 성과, ④ 프로그래밍의 네 부분으로 구성된다. 첫째, 비전 부분에서는 개발 목표와 전략에 대한 해당 국가 자신의 비전을 출발점으로 삼아, 이와 기본적으로 동일한 비전과 목표를 설정한다. 둘째, 진단 부분에서는 해당 국가의 발전상황을 분석하여 문제점을 진단하고 과제를 제시한다. 셋째, 성과 부분에서는 세계은행의 지원을 통해 달성하고자 하는 주요 성과지표를 구체적으로 제시한다. 넷째, 프로그래밍 부분에서는 세계은행의 지원활동 현황과 계획을 상세하게 제시한다.

(2) 아시아개발은행(ADB)의 개발지원전략

ADB의 개발지원전략도 세계은행과 대체로 대동소이하다고 할 수 있다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

ADB은 개별 지원대상국에 대한 개발지원전략을 ‘국가파트너십전략(Country Partnership Strategy: 이하 CPS)’이라고 부른다. ADB CPS가 전체 활동에서 차지하는 위치와 CPS의 준비 및 실행 과정은 세계은행 CAS의 경우와 거의 비슷하다.

ADB의 해당 국가 담당 팀은 보통 5년에 한 번씩 해당 국가 정부와 여타 원조기관 등 각종 이해관계자와의 협의를 거쳐 다음 시기의 CPS를 준비한다. CPS는 해당 국가에 대한 ADB의 활동을 지시하는 기본적 가이드라인임과 동시에, 모니터링과 평가를 위한 도구이기도 하다. CPS의 집행을 위해서는 집행 기간 중 매년 ‘국가사업계획(Country Operations Business Plan: 이하 COBP)’을 작성한다.

CPS 문서에 포함되는 표준적인 내용도 세계은행 CAS의 그것과 거의 비슷하다. CPS는 크게 나누어 ① 개발 상황, ② 해당 국가 정부의 개발전략, ③ ADB의 개발지원 경험, ④ ADB의 전략, ⑤ 리스크, 모니터링 및 평가의 다섯 부분으로 구성된다.

(3) OECD DAC의 개발지원전략

개별 개도국에 대한 지원사업에서 주요 선진국 정부의 개발지원전략도 국가지원전략(CAS)으로 구체화된다. OECD DAC(Development Assistance Committee, 이하 DAC)가 제시하는 CAS 작성 지침에 의하면, 선진국 정부 CAS의 내용도 세계은행 CAS와 대동소이하다. 즉, 국가지원전략에는 해당 국가의 빈곤 상황, 해당 국가의 개발전략, 해당 원조기관의 개발지원 목표와 전략, 이를 실행하기 위한 프로그램 및 자금지원 계획, 성과 모니터링과 평가를 위한 프레임워크 등이 포함되어야 한다.

개별 개도국에 대한 지원사업에는 여러 양자간 및 다자간 원조기관이 참여하기 때문에, 각 기관마다 별도로 해당 국가에 대한 국가지원전략을

수립할 경우 지원사업에서 불필요한 중복과 행정상의 혼선이 일어날 가능성이 높다. 이 점 때문에 최근 OECD DAC에서는 여러 선진국 정부와 국제개발기구가 협력하여 ‘공동 국가지원전략(Joint Assistance Strategy)’을 수립할 것을 권고하고 있다.

다. 주요국 개발지원전략 적용사례연구

(1) 베트남 사례

베트남은 최근 20년간 가장 성공적으로 국제개발지원을 수용한 모범국가로 꼽힌다. 국제사회의 베트남 개발지원이 성공한 것은 무엇보다 베트남 정부 스스로 개혁·개방을 과감하게 추진했고 국제사회와 적극적으로 협력하였기 때문이다. 또한, 세계은행, ADB, 일본 정부 등 베트남에 대한 주요 개발지원 공여자들이 공통의 인식과 목표를 가지고 서로 긴밀하게 협력한 것도 중요한 성공 요인이었다고 할 수 있다.

베트남 정부와 주요 지원 공여자들 간의 협력관계는 베트남 정부의 개발전략과 주요 공여자들의 개발지원전략 수립 과정, 그리고 이들 전략의 집행과정에서도 잘 나타난다. 베트남 정부는 스스로 5개년계획과 10개년계획 등 개발전략을 수립해 실천하였고 국제사회가 요구하는 ‘빈곤감축전략’ 프로세스에도 적극 협조하였다. 당초에는 베트남 정부도 빈곤감축전략을 단지 개발지원을 받기 위해 필요한 형식적 문서로 간주하는 경향이 있었지만, 얼마 지나지 않아 자국의 5개년계획과 빈곤감축전략을 하나의 문서로 통합해 각종 공공투자에서 국내조달 예산과 개발지원 자금을 적절히 계획·배치할 수 있게 되었다. 이 과정에서 베트남 정부의 각 부처 및 지방정부와 여러 국제 개발지원 공여자들 간의 협력관계가 더욱 공고해졌으며, 그 결과 일본 정부, 세계은행, ADB 등 주요 지원 공여자들의 베트남 국가지원전략도 베트남 정부 자신의 개발전략을 충실하게 반영하여 작성되었다. 베트남

I

II

III

IV

V

VI

VII

정부와 국제사회의 공여자들은 정책개혁 및 경제개발사업의 세부사항에 관해서는 종종 의견 차이와 갈등을 보이기도 했지만 기본방향에 대해서는 대체로 원만한 협력관계를 유지하였다.

여러 지원 공여자들의 개발지원전략은 공통적으로 베트남 정부의 정책 및 제도 개혁을 위한 기술지원과 공공 인프라 개발을 위한 자금지원에 초점을 맞추었으며, 대부분의 지원 프로젝트가 성공적으로 수행된 것으로 평가되고 있다. 일본 정부나 세계은행 같은 주요 지원 공여자들은 베트남 정부가 더 효과적으로 시장경제 개혁을 추진하고 공공행정 시스템을 확립할 수 있도록 정책 컨설팅 및 기술지원 프로젝트를 실시하는 데 많은 노력을 기울였다. 또한, 베트남에서는 개혁·개방 이후 고도성장으로 빈곤감축이 빠르게 진행되었기 때문에, 개발지원 사업에서는 다른 저소득 개발도상국의 경우와 달리 보건·교육 같은 사회개발 사업보다는 직접적으로 경제성장을 촉진하기 위한 인프라 개발 사업이 훨씬 더 큰 비중을 차지하였다.

(2) 우즈베키스탄 사례

우즈베키스탄은 옛 사회주의 나라이면서 저소득 개발도상국이라는 점에서 베트남과 비슷한 특성을 가진 나라였지만, 1991년 독립 이후 경제성장 실적과 국제원조 수용 실적은 훨씬 저조했다. 우즈베키스탄에 대한 국제사회의 지원이 부진했던 이유로는 크게 2가지 요인을 지적할 수 있다.

첫째 이유는 독립 당시 국제사회가 우즈베키스탄의 소득수준을 실제보다 훨씬 높이 평가하고 있었고, 따라서 개발지원 필요성을 낮게 보았다는 것이다. 우즈베키스탄 같은 저소득 국가에는 빈곤감축을 주요 목표로 사회개발 분야 지원이 우선적으로 실시되어야 했지만, IMF와 세계은행은 우즈베키스탄을 중하위 소득 국가로 보고 정책개혁을 실시한다는 조건을 붙여 일반 예산 지원을 위한 비양허성 차관을 우선적으로 공여하였다. 그러나 우즈베

키스탄 정부가 정책개혁 약속을 제대로 지키지 않음으로써 이러한 지원전략은 실패하고 말았다.

둘째 이유는 우즈베키스탄 정부가 시장경제로의 이행을 위한 개혁에 소극적이었고 국가주도적인 개발전략을 견지함으로써 국제사회와 마찰을 빚었다는 것이다. 이처럼 정책개혁이 부진한 탓에 경제개발도 순조롭게 이루어지지 않았으며, 따라서 각종 인프라 개발사업 등에 대한 국제사회의 지원도 부진하였다.

하지만 최근에는 국제사회와 우즈베키스탄의 관계가 개선되고 국제 원자재가격 상승 등에 힘입어 우즈베키스탄이 양호한 성장실적을 보이고 있어 앞으로는 지원사업이 조금 더 활기를 띌 수 있을 것으로 전망된다.

4. 국제사회의 국제협력체계 사례분석

가. 국제협력체계 개요

원조조정그룹은 수원국 정부의 원조조정을 지원하는 다자간협의체로서 수원국의 입장에서는 재원조달 창구이며, 공여자 입장에서는 수원국과의 정책협의 채널이 된다. 원조조정그룹은 수원국 정부가 주인의식을 가지고 주도하는 것이 원칙이나, 수원국 정부의 행정 능력이 부족할 경우 세계은행이나 유엔개발계획(United Nations Development Programme: 이하 UNDP)이 원조조정그룹을 운영한다. 원조조정그룹은 세계은행이 주도하는 협의그룹(Consultative Group: 이하 CG)과 UNDP가 주도하는 원탁회의(RT: Round Table)로 크게 구분할 수 있다.¹⁶ 일반적으로 세계은행이 주도하는 원조조정 메커니즘이 존재하지 않는 국가들은 수원국 정부가

¹⁶ 장형수·박영근, 『국제협력체 설립을 통한 북한개발 지원방안』 (서울: 대외경제정책연구원, 2000), pp. 62~67.

UNDP에 요청하여 원탁회의를 구성한다. 북한은 아직 세계은행에 가입하지 않아서 협의그룹을 구성한 적이 없으나, UNDP가 주관하는 농업부문 개발지원을 위한 부문별/주제별 원탁회의에 참가한 적이 있다.¹⁷ 그러나 북한에 대한 전체 원조조정을 위한 원탁회의는 아직 공식적으로 구성되지 않았다.

협의그룹과 원탁회의 이외에도 원조조정그룹 또는 원조조정 메커니즘은 다수 존재한다. 인도적 지원과 개발원조를 제공하는 다양한 UN 원조기관 간의 원조조정은 유엔상주조정관(UN Resident Coordinator)이 수행하며, 일반적으로 이 역할은 UNDP가 수행한다. 국가에 따라서는 유엔조정관이 전체 공여기관 간 원조조정을 운영하는 경우도 있다. 평양에서도 유엔상주조정관은 UNDP가 맡고 있다¹⁸

세계은행이 운영하는 협의그룹과 UNDP 주도의 원탁회의는 지금도 주요한 원조조정 메커니즘이긴 하지만 그 중요성이 점점 줄어들고 있다. 민주주의와 시장경제로의 체제전환과 개발지원의 성공적인 사례의 하나로 꼽히는 몽골에서는 1993년경부터 2003년경까지 협의그룹이 원조조정을 주도하였으나 2006년부터는 매년 2회 개최되는 기술회의(Technical Meeting)가 협의그룹을 대체하고 있는 양상이다. 2007년 8월 현재 몽골의 기술회의(Technical Meeting) 산하에는 다수의 분야별 실무그룹(sectoral working groups)에서 부문별 원조조정을 논의하고 있다. 각 실무그룹은 몽골을 지원하는 주요 공여국(기관)들이 주도하고 있다. 예를 들면, ADB는 수송분야와 교육분야, 세계은행(IDA)은 농촌개발분야, 미국(USAID)은 에너지분야, 일본은 도시개발분야의 실무그룹에서 간사 역할을 맡고 있다.¹⁹

¹⁷ 장형수·김석진·송정호, 『북한개발지원을 위한 국제협력 방안』, pp. 64~69.

¹⁸ 위의 책, p. 63.

¹⁹ 위의 책, p. 64.

나. 국제협력체계 사례분석

(1) 베트남 사례

베트남에는 다양한 공여그룹들이 존재하고 있으며,²⁰ 이러한 다양한 원조공여기구들과 베트남 정부 사이의 원활한 협력을 위해 베트남 협의그룹 회의(CG)가 구성되었다. CG에는 참관기구를 포함한 30여개의 양자 원조기구와 20여개의 다자원조기구, 2~4개의 국제 NGO 등 보통 60여 개의 공여기구가 참여하고 있으며, 베트남 정부와 국제기구 사이의 개발협력체제에서 가장 핵심적 기능을 하고 있다고 할 수 있다. 베트남 정부와 UNDP가 운영하는 반기별 및 월별 자금공여자회의, 자금공여자 작업반 등은 사실상 CG를 보완하는 역할을 하고 있다.

정기적으로 이루어지는 반기별 점검회의(Semi-Annual Review Meetings)는 베트남 정부를 지원하는 공여자들의 활동을 반기별로 점검하여 보다 효과적인 원조를 위해 현안들에 대한 의견 및 정보 교환을 하기 위한 것으로, CG를 통한 원조조정이 보다 원활이 이루어질 수 있도록 지원하는 역할을 한다. 매월 개최되는 자금공여자회의(Monthly Meeting of the Donor Group)에서도 공여기구와 베트남 고위급 정책입안자들이 참석하여 베트남 원조조정에 대한 논의가 이루어지고 있다. UN의 베트남 상주조정관이 모든 주요 자금공여자들을 대상으로 정기적으로 월별 자금공여자회의(매월

²⁰ 이러한 원조공여기구 모임으로는 EU 집행위원회와 EU 회원국들이 구성한 EU 개발 카운슬러 그룹(EU Development Counselors Group), 12개의 UN 기구와 World Bank으로 구성된 UN 개발그룹(United Nations Development Group: UNDG), World Bank, ADB, 일본국제협력은행(JBIC), 독일개발은행(KfW), 프랑스개발기구(AfD)가 참가한 '5개 은행 그룹(현재는 한국수출입은행이 추가된 '6개 은행 그룹)', 영연방 국가들 및 북유럽 국가들이 주로 참가하는 '유사업장 공여자 그룹(Like-Minded Donor Group)', 빈곤감축 지원차관에 자금을 공여한 공여자들이 모인 '빈곤감축 지원차관 파트너십(Poverty Reduction Support Credit Partnership)' 등이 있다. (임강택 외, 『북한 경제개발계획 수립 방안 연구: 베트남 사례를 중심으로』, 통일연구원, 2010, pp. 146~147).

I
II
III
IV
V
VI
VII

둘째 주 화요일)를 조직, 주관하고 있다. 이외에도 월별 자금공여자회의의 하부그룹으로 공적개발원조에 대한 자금공여자 작업반(Donor Working Group on ODA Implementation and Operational Issues)에서도 원조조정이 이루어지고 있다.

1990년대 말부터 베트남에서는 분야별 또는 과제별로 개발협력의 효과성을 증대하기 위해 베트남 정부와 공여기구 사이의 파트너십을 구축하여 왔다. 이러한 파트너십 체계는 몇 가지 유형으로 구분할 수 있는데,²¹ 첫째는 산림분야 지원 파트너십(Forestry Sector Support Partnership)과 같이 베트남 정부와 공여기구 사이에 협약을 맺어서 운영되는 공식적 파트너십 유형, 둘째는 빈곤대책팀/빈곤실행그룹(Poverty Task Force/Poverty Working Group)과 같이 특정한 협약이나 사무국을 두지 않고 운영되는 비공식적 파트너십 유형, 셋째는 공공재정 관리 파트너십(Public Financial Management)과 같은 정부 주도의 파트너십 유형이 있다.

2000년대 들어서 베트남에서는 소극적인 원조조정을 넘어서 본격적으로 원조의 조화를 위한 작업이 진행되었으며, 이를 위해 2003년 원조효과성 파트너십 그룹(Partnership Group for Aid Effectiveness: 이하 PGAE)이 발족되었다. 2005년 파리에서 개최된 제2차 원조효과성 고위급 포럼에서 파리선언이 채택되자, PGAE는 파리선언을 현지화한 하노이선언(Hanoi Core Statement)을 2005년 6월에 열린 베트남 협의그룹 중간회의(Mid-term CG)에서 채택하였고, 이 선언은 같은 해 9월 베트남 정부에 의해 승인되었다. 2010년 들어 원조효과성 파트너십 그룹(PGAE)은 원조효과성 포럼(Aid effectiveness Forum: AEF)으로 전환하여 발전하게 되

²¹ World Bank and others, "Putting partnership to Work in Vietnam," An Informal Report for the Consultative Group Meeting for Vietnam (Joint Report of the Government of Vietnam-Donor-NGO Partnership Group in Vietnam, Hanoi, December 7~8, 2001), pp. 7~12.

는데, 여기에는 베트남 정부 부처와 공여기구들이 모두 참여하게 된다. 이 포럼을 통해 각 분야별 원조 사업에 대한 구체적인 원조조정이 이루어지고 있으며, 그 결과가 매년 개최되는 베트남 협의그룹 회의(CG)에 반영되고 있다.

(2) 이라크 사례

베트남은 베트남 정부가 중심이 되어 다양한 국제협력체계를 도입, 시험하고 있는 모범국가이다. 이라크의 경우는 조금 특이하다. 후세인 정권이 민주정부로 바뀌는 과정에서, 베트남의 경우처럼 기존의 표준적인 국제협력체계를 활용한 것이 아니라 기존과 다른 상당히 새로운 방식과 절차에 따라 이라크의 경제재건이 이루어졌다.

베트남의 국제협력이 자국의 정치질서가 유지되는 가운데 베트남이 주도권을 가지고 전개하여 경제적인 측면에 집중할 수 있었던 반면, 이라크는 유엔의 무기사찰 및 대량살상무기개발 은폐에 대한 응징 차원에서 미국 중심의 국제사회로부터 침공을 당한 이후 구정권의 붕괴를 계기로 치안, 행정, 경제발전 등 국가 모든 부문의 재건차원에서 외부세계가 주도권을 가진 채 진행되었다는 차이점이 있다.

베트남의 경우 1993년 원조 공여국 회의가 유엔개발계획(UNDP)의 주도로 열려서 1994년 세계은행 주도의 ‘베트남 협의그룹(CG)’의 기원이 되었다. 이 회의는 15년 동안 운영되어 오면서 베트남 정부와 국제기구 사이의 개발협력 의제들을 명확히 하는 계기가 되었다. 이라크는 2003년 원조 공여국 회의가 열렸으나, 미국이 이라크 전쟁을 낙관적으로 전망하는 가운데, 국제사회와의 협력에 크게 노력하지 않았다. 이후 2004년 이라크 재건핵심그룹회의, 이라크 국제협약 등의 국제사회의 협력체계가 구축되었으나, 실질적으로 이라크에서 영향력을 크게 행사하는 미국과의 관계에서 일정한 역할을 하기에는 매우 제한적이었다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

5. 맺음말

가. 요약과 정책적 함의

국제사회의 원조가 프로젝트형 원조에서 프로그램기반 접근방식으로 원조의 형태를 바꾸게 되면, 원조 공여자 간 조화(harmonization)와 공여자와 수원국 간의 협력관계 구축이 매우 중요해진다. 또한 수원국의 현지 기관과 인적·사회적·경제적 인프라를 활용하는 프로그램기반 접근방식의 특성상 수원국의 개발역량이 강화되어야 이 방식의 성공적인 수행이 가능해진다.

북한의 경우에는 우선 프로그램기반 접근방식을 수용할 개발역량이 미흡하기 때문에 본격적인 개발지원이 있기 전에 국제원조사회, 특히 국제개발금융기구에서는 개발역량 강화를 위한 기술지원에 초점을 맞출 것이다. 즉, 북한에 대한 본격적인 자금지원이 뒤로 미루어질 수 있다는 것이다. 북한은 원조 공여자들을 소위 ‘분리 관리(divide and rule)’함으로써 그들의 이익을 극대화하는 전술을 채택하고 있다.²² 그래서 북한에서 프로그램기반 접근방식의 개발지원이 성공하기 위해서는 원조 공여자 간 조화도 중요하지만 공여자와 수원국 간의 협력관계에 영향을 미치는 북한의 원조 수용체계도 정비해야 하는 이중의 난관을 넘어야 한다. 북한이 프로그램기반 접근방식의 개발지원을 얼마나 빨리 수용할지는 미지수이다.

수원국의 정책개혁 성공을 위해서는 정책이행조건 부과보다는 수원국의 주인의식이 더 강조되고 있다. 수원국이 정책개혁을 주도적으로 나서서 실행할 때 성공 가능성이 가장 높다는 것이다. 2001년부터 국제개발금융기구의 빈곤국에 대한 양허성 자금지원의 전제조건이 되어버린 빈곤감축전략 문서(PRSP)는 그 작성 과정이 수원국 정부의 주도하에 IMF, 세계은행,

²² 이종무·임강택·김석진, 『북한의 경제사회 개발전략: 쟁점과 제언』 (이화여자대학교 통일학연구원, 2011.6), pp. 61~64.

양자간 원조공여기관, 국내외 시민사회, NGO, 정당 등 모든 주요 행위자들이 참여하여 입안되어야 하는 과정이다. 북한 당국이 빈곤감축전략 작성 과정에서 국제관례에 따라 개발원조 관련 모든 행위자들을 참여시키면서 주도적인 역할을 수행할 수 있을지는 의문이다.

국제개발금융기구의 양허성 자금은 거의 무상으로 지원되는 성격상 재원 조달이 쉽지 않기 때문에 그 공여 규모가 한정되어 있다. 따라서 한정된 자원을 나누어 가져야 되는 빈곤국들은 양허성 자금의 국가별 배분과 그 기준에 상당히 민감하다. 그래서 세계은행, ADB 등 국제개발은행에서는 ‘좋은 정책’과 ‘좋은 거버넌스’를 실행하는 회원국에게 상대적으로 더 많은 양허성 자금이 배분되도록 정량적인 성과지표를 마련하고 있다. 예전에는 소득이 낮고 인구가 많은 북한과 같은 국가는 정책이나 거버넌스 상의 성과와 큰 관계없이 기본적으로 상당한 액수의 양허성 자금지원을 받을 수 있었으나, 이제는 수량화된 평가기준에 따라 투명하게 재원이 배분된다. 이는 북한에 매우 불리한 상황 전개라고 할 수 있다. 과연 북한이 세계은행과 ADB에 가입한 뒤 재산권 및 법에 기초한 지배구조, 공공부문의 투명성·책임성 등 거버넌스 지표와 성평등, 환경보전 정책 및 제도, 공적 재원 사용의 형평성 등 사회 통합·평등 정책 지표, 경제운용 및 정책 지표 등에서 얼마나 좋은 성과를 보여줄지는 의문이다.²³

게다가 세계은행(IDA)의 중점 지원부문이 인프라 부문에서 공공행정, 법질서 등 거버넌스 부문과 빈곤감축, 교육, 영양, 보건 등 사회부문으로 이동하고 있다. ADB도 같은 추세를 보이고 있다. 북한은 아마도 국제개발 금융기구에서 철도·도로·항만 등 인프라 개발, 산업단지개발 등에 대한 자금지원을 받기를 기대하고 있을 것이다. 그러나 국제개발금융기구는 우선

²³ 북한이 국제금융기구에 가입해서 받게 될 자금지원액 추정에 관해서는 장형수, “북한 개발 지원을 위한 국제협력 방향: 재원조달 방안을 중심으로,” 『통일정책연구』, 제17권 1호 (통일연구원, 2008).

I
II
III
IV
V
VI
VII

북한의 원조수용능력을 확충해주는 기술지원을 상당기간 공여한 뒤 사회 부문과 거버넌스 부문에 대한 지원에 초점을 맞출 가능성이 높다. 이는 국제사회의 규범에 부합하지만 북한 당국의 입장에서는 불만일 것이다.

앞에서 살펴본 국제사회의 경험으로부터, 북한에 대해 개발지원전략을 적용할 때 유의해야 할 몇 가지 중요한 시사점을 도출할 수 있다.

첫째, 개발지원전략은 당사국 정부 자신의 개발전략을 기초로 해야 한다. 북한의 경우에도 스스로 자금과 인력을 동원하여 개발사업을 진행해야 하며, 이 때 부족한 부분을 외부의 공여자들에게 요청하는 것이 타당한 절차이다.

둘째, 개발지원이 효과적으로 실행될 수 있으려면, 당사국의 개발전략과 외부 공여자들의 개발지원전략이 근본적으로 일치된 방향성을 가져야 한다. 그리고 그 방향성에서 가장 중요한 점은 빈곤퇴치와 시장지향적 개혁의 목표를 뚜렷이 하는 것이다. 북한이 이런 방향의 개발전략을 추진할 수 있도록, 우리 정부와 국제사회는 지속적인 정책 협의와 북한의 행정역량 강화를 위한 지원을 추진해야 할 것이다.

셋째, 개발지원전략은 당사국의 경제발전단계에 적합한 내용을 담아야 한다. 흔히 북한에 대한 개발지원을 구상할 때, 경제 인프라 건설 및 산업 투자를 우선시하는 경향이 강하지만, 북한 같은 저소득 국가에서는 사회개발 과제와 기초적인 정책·제도 개혁을 먼저 추진하게 하는 것이 중요하다.

넷째, 개발지원에 참여하는 공여자가 많을 경우, 공여자 간 협력을 잘 조직하는 것이 개발지원의 실효성을 높이는 데 매우 중요하다. 북한의 경우 북한과 특수한 관계에 있는 우리 정부가 국제사회의 여러 공여자 간 협력을 조직하는 데 중요한 역할을 맡아야 할 것이다. 또, 최근 국제사회의 여러 공여자들이 공동 개발지원전략을 실행하고 있듯이, 향후 북한에 대한 개발 지원이 본격화될 경우에도 주요 공여자들이 공동으로 개발지원전략을 수립하는 방안을 검토할 필요가 있다.

나. 내년도 연구방향

국제사회의 개발지원전략과 협력체계를 다룬 본 연구는 국제사회의 논의를 실제로 주도하고 있는 국제개발금융기구의 개발어젠다가 브레턴우즈 체제(Bretton Woods system)가 태동한 1945년 이후부터 어떻게 바뀌어져 왔으며, 왜 바뀌게 되었는가를 주로 세계은행을 중심으로 살펴보았다. 지난 반세기 동안의 국제원조사회에서의 프로그램기반 접근방식의 확산, 수원국 조건 중시와 좋은 정책 및 제도의 강조, 정책이행조건의 최소화와 수원국 주인 의식 강조, 성과에 따른 국제개발금융기구 양허성 자금의 분배와 거버넌스와 사회 부문으로의 중점 지원부문 이동 등의 개발어젠다의 변화는 거의 대부분 북한에 이전보다 불리하게 작용할 것으로 보인다. 세계은행은 좋은 정책과 제도를 가진 국가에 원조를 집중하는 정책을 채택하고 있으며, 양허성 자금지원의 배분도 1인당 소득이나 인구보다 경제운용능력, 거버넌스, 사회통합정책 등에서의 성과를 기준으로 이루어지고 있다. 중점 자금지원분야도 거버넌스, 사회분야로 이동하고 있다.

IMF, 세계은행 등 대다수의 국제금융기구는 회원국의 ‘민주주의’나 ‘인권’을 직접적인 이유로 회원국에 대한 자금지원을 거부하는 것을 매우 꺼려하고 있다.²⁴ 세계은행은 국제부흥개발은행(IBRD)과 국제개발협회(IDA)로 이루어져 있는데 그 설립 협정문(Articles of Agreement)에는 회원국의 정치적 문제에 간섭하거나 회원국의 정치적 특성이 국제부흥개발은행 또는 국제개발협회의 정책결정에 영향을 주어서는 안 된다고 적시되어 있다(협정문 제4조 제10절).²⁵ IMF도 비슷한 규정이 있다.²⁶ 그렇지만 실제로는

²⁴ 여기에 예외가 있다. 구소련 붕괴 후 생성된 체제전환국에 대한 자금지원을 주목적으로 탄생한 유럽부흥개발은행(EBRD: European Bank for Reconstruction and Development)은 민주주의로의 체제전환을 지원 조건으로 하고 있다. 북한이 유럽부흥개발은행에 조만간 가입하여 자금지원을 받을 가능성은 현재로서는 매우 낮다.

²⁵ Michael Mattlin and Matti Nojonen, “Conditionality in Chinese bilateral lending,”

I
II
III
IV
V
VI
VII

국제금융기구의 자금지원에서 회원국의 정치적 문제가 간접적·묵시적으로 영향을 미칠 수 있다. 비록 워싱턴 컨센서스에 기반을 둔 정책이행조건의 비중이 감소하였지만, 정책개혁 특히 경제의 자유화(economic liberalization)는 국제개발에서 여전히 가장 중요시되는 정책의 하나이다. 자유화의 속도와 범위를 결정하는 가장 중요한 요인은 정치개혁(political reform)이다. 이러한 관점에서 북한은 자유로울 수가 없을 것이다.

본 연구에서는 국제사회의 개발지원전략 논의를 위해 세계은행, 아시아 개발은행(ADB)과 경제협력개발기구(OECD) 개발원조위원회(DAC)의 개발지원전략을 각각 살펴본 뒤, 성공 사례로 꼽히는 베트남과 실패 사례로 간주되는 우즈베키스탄의 경우를 살펴보았다. 이들 사례연구가 북한에 주는 시사점으로서서는 첫째, 경제개발은 기본적으로 당사국 정부가 주인의식(ownership)을 가지고 추진해야 한다. 둘째, 개발지원이 효과적으로 실행될 수 있으려면, 당사국의 개발전략과 외부 공여자들의 개발지원전략이 근본적으로 일치된 방향성을 가져야 하는데, 그 방향성에서 가장 중요한 점은 빈곤퇴치와 시장지향적 개혁의 목표를 뚜렷이 하는 것이다. 셋째, 개발지원전략은 당사국의 경제발전단계에 적합한 내용을 담아야 한다. 넷째, 개발지원에 참여하는 공여자가 많을 경우, 공여자 간 협력을 잘 조직하는 것이 개발지원의 실효성을 높이는 데 매우 중요하다. 당사국 정부가 스스로 공여자들 간 활동을 조정할 능력을 갖고 있을 경우 공여자 간 협력이 잘 조직될 수 있는 것이다.

2000년 이후 국제원조사회의 개발목표는 빈곤감축이다. 그런데 북한은 국제개발금융기구에 가입하게 되면 빈곤감축보다는 인프라 개발에 초점을

BOFIT, Discussion Papers, No. 14 (Institute for Economies in Transition, Bank of Finland, 2011), p. 8.

²⁶ Brautigam, "China, Africa and the International Aid Architecture," *African Development Bank*, Working Paper Series, No. 107 (April 2010), p. 16.

둔 경제개발자금 조달에 더 관심을 가질 것으로 예상된다. IMF, 세계은행 등 국제사회는 북한이 빈곤감축전략을 우선 작성하도록 권고할 것이고, 반면 북한은 빈곤감축이나 사회부문 발전전략보다는 경제개발전략을 ‘주도적’으로 작성하고 이를 통해서 국제개발은행의 자금지원을 달성하는 데 관심을 가질 것이다. 북한의 경우에는 빈곤감축전략과 경제개발전략 간에 불일치가 발생할 가능성이 매우 크며, 이를 어떻게 절충하느냐가 주요 이슈로 떠오를 것이다.

최근 국제사회의 여러 공여자들이 공동 개발지원전략을 실행하고 있듯이, 향후 북한에 대한 개발지원이 본격화될 경우에도 주요 공여자들이 공동으로 개발지원전략을 수립하는 방안을 검토할 필요가 있다. 그런데 북한 경제개발의 경우에는 여러 공여자 중 북한과 특수한 관계에 있는 우리 정부가 국제사회의 여러 공여자 간 협력을 조직하는 데 주도적인 역할을 맡아야 할 것이다.

2000년 이후 국제협력체 설립을 통한 북한 개발지원 방안에 관한 몇몇 연구가 진행되었다.²⁷ 장형수(2008), 장형수·김석진·송정호(2009)의 연구는 가칭 ‘북한개발지원그룹’을 우리가 선도적으로 설립하여 북한 개발지원을 위한 공여자 간 협력을 주도하고, ‘북한신탁기금’ 등 북한 개발자금 마련과 기술지원 등을 주관하여 북한이 국제관계에 익숙해지도록 유도하여 북한의 국제사회 편입을 지원하는 큰 그림을 제시하고 있다. 이상준·김원배(2007)는 한반도 기반시설 개발을 위한 관련 당사자들의 참여 유도과 사전 실태 파악, 계획 수립 및 타당성 조사, 재원조달, 사업의 추진 및 관리 등을

I
II
III
IV
V
VI
VII

²⁷ 장형수·박영근, 『국제협력체 설립을 통한 북한개발 지원방안』 (서울: 대외경제정책연구원, 2000); 이상준·김원배, 『한반도 기반시설 개발의 기본구상 연구(II): 기반시설 개발의 추진체계와 재원조달』 (안양: 국토연구원, 2007); 장형수, “북한 개발지원을 위한 국제협력 방향: 재원조달 방안을 중심으로,” 『통일정책연구』, 제17권 1호 (통일연구원, 2008), pp. 315~338; 장형수·김석진·송정호, 『북한개발지원을 위한 국제협력 방안』 (서울: 통일연구원, 2009).

종합적으로 추진할 수 있는 다자간협의체로서 기능하는 ‘한반도인프라 개발기구’의 설립 방안을 제시하고 있다. 아직 북한 개발지원을 위한 국제협력에 대한 실제적인 연구가 충분하지 않다. 다음 과제는 우리 주도의 국제협력 체계 구축에 관한 로드맵 작성과 구체적인 실행방안 모색을 위한 연구가 될 것이다.

우리 주도의 국제협력체계를 구축할 때 반드시 고려해야 할 것은 중국의 존재이다. 베트남은 구소련이 붕괴되고 중국과의 관계가 악화됨으로써 외부 지원이 끊긴 뒤 이를 대체할 수 있는 세력을 구할 수 없었기 때문에 도이머이(Doi Moi)로 대표되는 개혁·개방정책을 실행할 수밖에 없었던 것으로 보인다. 이에 반해서 북한에게는 중국이라는 최종대부자(lender of last resort)²⁸가 존재하기 때문에 이 점이 북한의 경제개발과정에 어떠한 영향을 미칠지에 대한 심층 분석이 반드시 필요하다. 중국은 북한과의 혈맹 관계에서 정상적인 국가관계로의 변환을 모색하고 있다. 그래서 아직 중국이 북한에 대해 대폭적인 경제지원은 하지 않고 있지만, 만약 북한 정권이 흔들릴 정도의 위기가 발생하면 북한이 최악의 상황에는 빠지지 않도록 관리할 가능성은 매우 높다. 북한도 이를 잘 알고 있을 것이다. 중국의 존재는 변수가 아니고 상수로 취급해야 할 것이다.

²⁸ 최종대부자는 일반적으로 국가의 금융시스템에 유동성 위기가 발생할 때 최종적으로 유동성을 공급해주는 중앙은행의 역할을 의미한다. 글로벌 최종대부자는 현재 국제적인 금융 위기 시 긴급자금지원을 공여하는 IMF의 역할을 의미한다.



V

수원국의 역량발전을 위한
개발협력 전략과 사례연구

1. 머리말

1989년 동유럽의 붕괴로 시작된 탈냉전은 국제원조 사회에 심대한 영향을 미쳤다. 자본주의 진영과 사회주의 진영으로 나뉘진 냉전시대의 원조는 정치군사적 동맹체제의 틀 속에서 진행되었다. 그래서 수원국 정부가 자신들과의 동맹체제를 강력하게 지지하는 경우에는 이 정부가 부패하고 반민주적일지라도 막대한 원조가 제공되었다. 동맹체제의 정치에 의해 제공된 원조는, 수원국의 빈곤문제 해결이나 민주주의 발전에 대한 관심보다는 수원국 정부와의 정치군사적 동맹관계를 발전시키는 것에 더 중점을 두었다. 그런데 소련과 동유럽의 붕괴로 미국 중심의 일극체제가 등장하게 되었고, 이제는 동맹체제의 유지를 위해 다른 나라에 원조를 제공해야 할 이유나 명분이 많이 약화되었다. 이러한 상황이 되자 사람들은 갑자기 원조의 문제점에 대해 심각하게 논의를 하기 시작하였다.

지난 시기에 원조의 효과가 기대에 못 미친 원인에 대한 논쟁은 원조의 효과성을 어떻게 높일 것인가에 대한 방안을 모색하는 것으로 발전하게 되었다. 2002년 몬테레이 개발재원회의에서 원조 효과성을 위해서는 수원국의 좋은 정책 및 거버넌스가 필수적이며, 수원국의 주인의식(ownership)에 기초하고 원조 조화(harmonization)가 이뤄져야 한다는 것이 강조되었다. 이러한 배경 속에서 OECD 개발원조위원회(DAC: Development Assistance Committee)의 주도로 국제적 논의가 진행되어, 2005년 원조 효과성을 위한 파리선언과 2008년 원조 효과성을 위한 아크라 행동계획이 채택되기에 이른다.

그런데 원조 효과성에 관한 논의는 필연적으로 수원국의 역량발전(capacity development) 문제를 핵심적 의제로 제기하게 된다. 원조 효과성에 관한 파리선언은 원조 효과성의 제고를 위한 6가지의 원칙 중 가장 우선해서 수원국의 주인의식을 내세우고 있다. 그래서 파리선언에 따라 개발도상국이 자신들의 개발 정책과 전략을 주인의식을 갖고 이끌어가기

I

II

III

IV

V

VI

VII

위해서는 이를 수행할 수 있는 수원국의 역량이 갖춰져야 하는 것이다. 파리선언은 구체적으로 수원국의 개발전략 수립 및 집행역량과 공공재정 관리 역량을 강화할 것을 강조하고 있다. 이와 같이 21세기의 개발협력에서 수원국의 역량발전은 매우 중요한 의제가 되어 있다.

탈냉전 이후 국제사회에서 벌어진 원조 효과성에 대한 논쟁은 대북지원에서도 동일하게 반복되고 있다. 지금까지 대북지원에 대한 논쟁을 보면 아직도 ‘지원할 것인가 말 것인가’의 수준에 머물러 있고, 이보다 조금 더 진전된 논의라고 해도 원칙과 방향을 제시하는 상태에서 더 나아가지 못하고 있다. 이제는 원조의 효과가 있었는가 없었는가에 대한 과거 지향적 논쟁에서 앞으로 어떻게 하면 원조 효과성을 극대화할 수 있는지를 모색하는 미래지향적 논의로 나아가는 것이 필요한 것이다.

이러한 점에서 국제사회가 원조 효과성의 유무에 대한 소모적 논쟁에서 벗어나, 원조 효과성을 제고하기 위해 어떠한 노력을 기울이고 있는지를 이해하는 것이 필요하다. 특히 원조 효과성의 제고에 있어서 중요한 요소로 이야기되는 수원국의 역량발전을 위한 국제사회의 논의와 경험을 이해하고, 이를 통해서 대북지원에서 원조 효과성을 높이기 위한 접근 방법을 찾아야 할 것이다. 아직 북한이 개혁·개방에 본격적으로 나선다는 신호는 없지만, 향후 북한이 개혁·개방에 나서게 될 때 가장 시급하게 추진해야 할 것 중의 하나가 북한의 역량발전이라고 할 것이다. 따라서 북한이 경제개혁을 추진하게 될 때를 대비해서 우리 정부는 북한의 역량발전을 지원하기 위한 효과적인 전략과 정책을 갖추는 것이 필요하다.

하지만 아직 우리는 개발협력의 경험도 일천 할 뿐더러 대북정책분야에서는 아직도 개발협력에 대한 인식이 낮은 관계로 이에 대한 준비가 되어 있지 못하다. 이에 금년 연구에서는 수원국의 역량발전을 위한 국제사회의 정책과 지원전략을 살펴보고 분야별 역량발전을 위한 지원 사례를 분석해서, 향후 북한의 역량발전을 위한 지원전략의 수립과 국제협력 방안에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

2. 역량발전의 개념과 국제사회에서의 논의 과정

가. 역량발전(capacity development)의 개념과 층위

(1) 역량 및 역량발전의 개념

역량이란 무엇인가? 이에 대해서는 상당히 다양한 관점들이 존재하고,²⁹ 아직 역량이 무엇인가라는 것에 대한 통일적인 개념은 존재하지 않는다. 하지만 각 개발협력기구들이 각기 규정하고 있는 역량에 대한 개념은 상당히 유사한 내용을 갖고 있다. 유엔개발계획(UNDP)은 역량을 개인, 기관, 사회가 지속가능한 방식으로 자신의 역할을 수행하고, 문제를 해결하며, 목표를 설정하고, 이를 달성하는 능력이라고 정의하고 있다. OECD 개발원조위원회(DAC)는 역량을 사람, 기관, 사회가 전체적으로 자신들의 문제를 성공적으로 관리하는 능력이라고 규정하고 있으며,³⁰ 세계은행은 국가가 자신들의 개발목표를 이룰 수 있도록 사람, 기관, 관례를 결합한 것이라고 설명한다.³¹

이와 마찬가지로 역량발전의 개념에 대해서도 보편적 정의가 존재하지 않고 개발협력기구마다 조금씩 다르게 정의하고 있다. OECD는 역량발전을 “총체적으로 사람, 조직, 사회가 시간이 흐름에 따라 능력을 촉발하고 강화하고 창조하고 적응하고 유지하는 과정”이라고 규정하고 있다.³² 유엔개발계획(UNDP)은 역량발전을 “개인, 조직, 사회가 시간이 흐름에 따라 그들 스스로 개발목표를 설정하고 달성하기 위한 역량을 획득, 강화, 유지하

²⁹ Peter Morgan, “The Concept of Capacity (draft version),” European Centre for Development Policy Management (May 2006), pp. 4~5.

³⁰ Heather Baser and Peter Morgan, “Capacity, Change and Performance,” ECDPM (April 2008), p. 23.

³¹ Charles Lusthaus, Marie-Helene Adrien and Mark Perstinger, “Capacity Development: Definitions, Issues and Implications for Planning, Monitoring and Evaluation,” Universalia Occasional Paper, No. 35 (September 1999), p. 3.

³² OECD, *The Challenges of Capacity Development: Working Towards Good Practice* (Paris: OECD, 2006), p. 12.

I
II
III
IV
V
VI
VII

는 과정”으로 정의한다.³³ 그리고 세계은행은 역량발전을 “개발목표를 이루기 위해 제도적 역량분야 -주인의식, 정책, 기관-에서의 변화를 지지하고 이끌어나가는 지도자, 연합체, 기타 기관에 의한 현지 주도의 변환적 학습(transformational learning) 과정”이라고 규정하고 있다.³⁴

이러한 정의들 사이에서 최소한의 공통적인 내용을 뽑아서 정리한다면, 역량발전은 ‘개발을 위한 수원국의 인적, 제도적, 사회적 역량의 발전 과정’이라고 정의할 수 있다.

(2) 역량발전의 층위(layers)와 우선순위(priorities)

유엔의 대표적인 개발협력기구인 유엔개발계획은 다음 <그림 V-1>과 같이 역량발전의 층위를 개인 차원, 제도적 차원, 사회적 차원으로 구분하고 있다. 이전에 역량구축이 주로 기관의 능력에 초점이 맞춰진 것과 비교하면 역량발전을 매우 다층적으로 이해하고 있음을 알 수 있다.

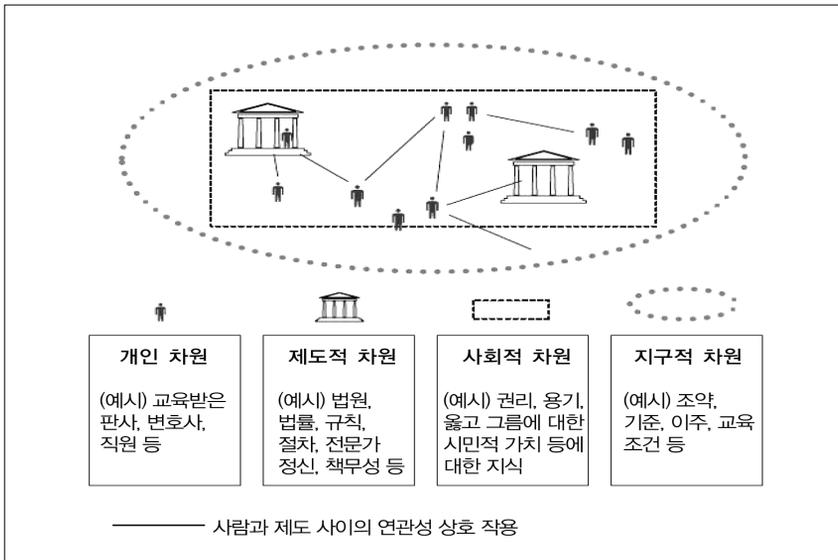
역량발전에서 가장 우선하고 토대가 되는 것은 기술과 지식을 보유하고 있는 개인과 관련한 것이다. 그래서 초등교육이 매우 중요한데, 적절하고 내실 있는 초등교육이 제공되어야 더 높은 수준의 기술과 전문성을 확보하는 데로 나아갈 수 있다. 제도적 차원에서는 특정한 조직을 설립하는 것에서부터 관습, 법률 등 규범을 형성하는 것 모두를 포함한다. 제도는 개인들이 갖고 있는 능력들을 연결시켜서 소수에 불과할지라도 자신들의 능력을 뛰어넘는 일들을 성취하게 한다. 다음으로 사회적 차원인데 그 중요성에도 불구하고 역량발전의 사회적 차원은 가장 최근에 이르기까지 주목받지 못

³³ UNDP, “Frequently Asked Questions: The UNDP Approach to Supporting Capacity Development,” (June 2009), p. 3.

³⁴ Samuel Otoo, Natalia Agapitova and Joy Behrens, “The Capacity Development Results Framework: A strategic and results-oriented approach to learning for capacity development,” *World Bank Institute* (June 2009), p. 3.

하였다. 그동안 역량발전은 주로 개인의 기술 습득이나 제도에 초점을 맞췄고, 일반적으로 외부적 조건 또는 환경으로 간주하는 부패, 거버넌스, 갈등을 초래하기 쉬운 사고방식 등에 대해서는 주목을 하지 않았다. 하지만 이러한 것들이 역량발전을 실패로 이끈다는 점에서 지금은 매우 중요하게 다루게 되었다.³⁵ 이러한 역량발전의 3가지 차원은 상호연관되어 있는데, <그림 V-1>은 사법 시스템에서 역량발전의 3가지 차원이 어떻게 상호연관되어 있는지를 보여주고 있다.

<그림 V-1> 유엔개발계획의 역량발전 층위와 연관성



출처: Carlos Lopes and Thomas Theiso, *Ownership, Leadership and Transformation: Can We Do Better for Capacity Development* (London: Earthscan, 2003), p. 25.

역량발전과 관련해서 또 하나 살펴봐야 할 것은 역량발전의 우선순위에 관한 것이다. 2008년 채택된 아크라행동계획에서는 역량발전을 위한

³⁵ Carlos Lopes and Thomas Theiso, *Ownership, Leadership and Transformation: Can We Do Better for Capacity Development* (London: Earthscan, 2003), pp. 23~24.

16가지의 방안을 제시했는데, 이를 주제별로 분류하면 ① 여건조성(enabling environment)부문, ② 전국적·부문별·주제별 전략부문, ③ 국가 시스템부문, ④ 취약상황부문, ⑤ 기술협력부문, ⑥ 시민사회 및 민간부문 등으로 나뉜다. 이들 6개 부문이 아크라행동계획에서 선언한 역량발전의 우선순위인 것이다.³⁶

나. 개발협력에서 역량발전이 제기된 배경과 국제사회의 논의 과정

(1) 1990년대에 수원국의 역량발전이 제기된 배경

1990년에 들어서서 역량발전(capacity development)은 개발협력분야의 지배적인 용어 중 하나가 되었다. 이제 개발협력 전략이나 정책을 수립하거나 또는 프로그램이나 프로젝트를 설계할 때 ‘역량발전’은 예외 없이 핵심적으로 검토해야 하는 항목이 되었다. 그런데 우리는 여기에서 다음과 같은 질문을 할 수 있다. 왜 역량발전이 1990년대에 주목받게 된 것일까? 그 이유는 다음과 같다.

우선 1990년대에 역량발전이 부상하게 된 첫 번째 이유는, 1980년대 중반에 소련 및 동유럽에서 개혁·개방 정책이 추진되면서 냉전적 대립이 약화되었고, 이에 따라 냉전 시기에 동맹체제를 근간으로 진행된 해외원조 활동에 대한 객관적 인식이 가능해졌다는 점을 들 수 있다. 두 번째 이유는 탈냉전 이후 국제정치경제 질서의 재편성 과정에서 국가건설의 물결이 닥쳐온 것이다.³⁷ 냉전이 종식된 이후 많은 신생국가들이 탄생하였는데, 유엔 회원국

³⁶ OECD, “Capacity Development: A DAC Priority,” (November 2010), <<http://www.oecd.org/dataoecd/16/1/46682972.pdf>>.

³⁷ 20세기에 세 차례의 국가 건설 물결이 있었다. 첫 번째 물결은 제2차 세계대전 직후에 동유럽에서 일어났고, 두 번째는 1950년대에서 1970년대까지 아시아와 아프리카의 탈식민주의 독립 물결이다. 그리고 세 번째는 물결은 사회주의 붕괴와 함께 1990년대에 일어났다. Verena Fritz, *State-Building: A Comparative Study of Ukraine, Lithuania, Belarus, and Russia* (Budapest: Central European University Press, 2007), p. 16.

은 1989년 156개에서 1996년 185개로 불과 5~6년 사이에 29개국이 늘어났다. 이러한 상황에서 국제사회는 국가건설을 어떻게 지원하는 것이 효과적인 것인가라는 질문에 봉착하였는데, 그 핵심은 국가역량의 구축방안에 대한 것이라고 할 수 있다. 세 번째는 앞의 이유와도 연관성이 있는 것으로 냉전이 끝난 이후에 국지적 분쟁이 빈발하게 되면서 지구 전역에 취약국가(fragile state)³⁸ 또는 실패국가(failed state)들이 나타난 것이다. 1990년대 이후 이러한 취약국가의 기능을 정상화시키는 것은 국제정치경제 체제에서 중요한 의제로 부상하였고, 개발원조는 이들 국가를 정상화하는 유용한 정책 수단으로 인식되면서 개발협력에서 역량발전이 주목받게 된 것이다. 네 번째 이유는 1990년대에 지구적 차원에서 벌어지는 자연 재난과 분쟁으로 인해 개발도상국에 대한 원조 공여액을 증대하고자 하는 논의 과정에서, 원조 규모와 함께 원조 효과성에 대한 논의가 이뤄지게 된 것이다.

(2) 역량발전에 대한 국제사회의 논의 과정

1940년대 말에 국제사회는 개발도상국에 대한 기술지원(TA)³⁹의 필요성을 인식하기 시작하였다. 그런데 이 시기에 기술지원이라는 것은 개발도

³⁸ 취약국가에 대해 국제적으로 합의된 정의는 없는데, 세계은행은 취약국가를 “엄혹한 개발 난제(severe development challenges), 취약한 제도화 능력, 열악한 거버넌스, 정치적 불안정, 빈번하게 진행되는 폭력 행위, 과거의 심각한 분쟁의 후유증 등에 직면하고 있는 국가”들이라고 정의하고 있다. 이종무, “대북지원에서의 갈등 인지적 접근 방안” (이화여자대학교 통일학연구원 역음), 『21세기 한반도 평화의 근원적 모색』 (서울: 한학문화, 2009), pp. 136~137.

³⁹ 기술지원은 경제발전을 촉진하기 위해 아이디어, 지식, 실행, 기술, 기능을 이전하거나 적용하는 것이라 규정한다. Gary McMahon, “Applying Economic Analysis to Technical Assistance Projects,” *World Bank*, Policy Research Working Paper, No. 1749 (January 1997), p. 2. 개발원조에서 개발협력으로 용어가 바뀌었듯이, 기술지원이라는 용어도 공여국과 수원국의 대등한 관계를 강조한다는 측면에서 나중에 기술협력(technical cooperation)이라는 용어로 대체되었다. 여기에서도 1980년대 이후를 기술할 때는 기술협력이라는 용어를 사용하였다.

상국의 전문가를 양성하기 위해 공무원, 기술자, 교사 등을 외국에 유학시키거나, 선진국의 전문가들을 개발도상국에 파견해서 자문을 하는 것을 의미했다.

1950년대 말에는 유엔을 중심으로 기술지원 사업이 확대되면서 국가발전 촉진전략의 일환으로 기관형성론(institutional building)이 제기되었다.⁴⁰ 여기에서 말하는 기관(institution)은 조직이 그의 사회적 활동을 통해 사회적 존재로 인정받고, 사회변동을 이루어가는 변동 촉진적인 공식적 조직(formal organization)을 말한다.⁴¹

1960~1970년대의 기술지원은 기관의 강화 및 발전에 초점이 맞춰졌다. 그 이전 시기에 기관을 설립하는 것에 역점이 주어졌던 것에서 이제는 이미 설립된 기관을 강화하는 것으로 관심이 이동한 것이다. 이미 발전단계로 접어든 개발도상국들의 경우 국가발전 초기에 당면했던 공적부문에 새로운 조직을 만드는 문제들은 이제 필요 없게 되었기 때문이다. 그런데 이러한 방식의 기술지원에 대해 많은 비판들이 제기되기 시작하였다. 공여국들은 조정(coordination)이 되지 않은 채 진행되는 고비용의 기술지원에 대해 문제를 제기했다. 특히 외국에서 파견된 전문가들에 대한 높은 비용지불과 기술지원 명목으로 제공되는 장비 및 물품의 의무적 구입 등은 개발도상국으로부터 많은 비판을 받았다.⁴²

1980년대에는 경제성장 중심의 개발전략이 성공적이지 못하고 한 사회 내에서 불평등만 심화시켰다는 비판이 제기되면서 사회개발이 강조되기 시

⁴⁰ 최항순, 『발전행정론』 (서울: 신원문화사, 2006), p. 307.

⁴¹ 위의 책, p. 308.

⁴² 이 시기의 기술협력은 선진국의 모델이나 시스템을 도입하도록 하고 기술 훈련을 시키는 것으로, 주로 선진국의 기술 전문가들이 단기간 방문해서 전문지식과 기술을 전수하는 방식으로 진행되었다. UNDP, "Frequently Asked Questions: The UNDP Approach to Supporting Capacity Development," *Bureau for Development Policy* (June 2009), p. 3.

작하였다. 한 국가의 발전은 사람들(people)에게 실질적인 혜택이 주어져야 하고, 빈곤층들이 자신들의 문제를 해결해 나가도록 지원해야 한다는 점에서 교육, 보건, 인구 문제의 중요성이 강조되었다. 그래서 1980년대의 기술협력(technical cooperation)은 인적자원 개발(human resource development)에 초점이 맞춰졌고, 사람중심(people-centered) 개발이라는 접근방식이 제안되었다.

1990년대는 기술협력에 대한 인식의 전환이 이뤄지게 되는데, 이렇게 되는 데는 신제도주의(new institutionalism) 학파가 많은 기여를 하게 된다. 이들의 학문적 관심사는 제도가 개인 및 집단의 행위에 미치는 영향과 제도는 어떻게 형성되고, 변화되는가에 있다고 말할 수 있는데, 신제도주의 학파는 개발협력 연구에도 영향을 미쳐서 제도에 대한 관심을 촉발시켰고, 이에 따라 개발도상국의 경제사회 발전을 위한 제도구축(institutional building)에 대한 논의가 활발하게 이뤄지게 되었다. 그러면서 1980년대의 개발협력에서 가장 흔한 접근방식의 하나였던 기술협력에 대한 재평가가 이뤄지기 시작하였고, 수원국의 역량에 대해 관심의 초점이 맞춰지면서 역량구축(capacity building)이 중요한 전략으로 떠올랐다. 이에 따라 1990년대에 역량구축의 개념과 전략은 2000년대에 들어서는 역량구축보다 훨씬 더 포괄적인 역량발전이라는 용어로 발전하였다.

다. 개발협력에서 국가의 역할과 국가역량(state capacity)

세계은행은 개발협력의 측면에서 국가의 역할 및 기능에 대해 문제의식을 갖게 되었다. 그동안 개발원조가 소기의 성과를 거두지 못한 것은 수원국에 만연한 부패나 부실한 제도, 정부 기능의 마비 또는 거버넌스 부재 등 수원국의 국가역량이 매우 취약하기 때문에 발생한 것으로 인식한 것이다.

이러한 시각에서 세계은행은 국가 기능을 단계별, 영역별로 구분해서

I

II

III

IV

V

VI

VII

보다 구체적이고 입체적으로 분류하고 있다. 세계은행의 분류는 <표 V-1>에서 보이는 바와 같이 국가의 기능을 최소 기능(minimal functions), 중간 기능(intermediate functions), 적극 기능(activist functions) 등 세 단계로 구분하고, 각각의 단계에서 시장이 작동하지 않는 영역(addressing market failure)과 공정성 영역(improving equity)에서 국가가 어떠한 기능을 수행하고 있는지 보여주고 있다. 따라서 세계은행의 국가기능에 대한 분류는 취약 국가 또는 실패 국가에서 국가의 역량을 발전시키기 위해 어떤 기능부터 우선적으로 지원해야 하는지, 그 우선순위를 정하는 데 유용한 기준을 제공해 준다.

<표 V-1> 국가의 기능

구분	시장이 작동하지 않는 영역			공정성 영역
최소 기능	완전한 공공재의 제공 - 국방(defense) - 법질서(law and order) - 재산권(property rights) - 거시경제관리(macroeconomic management) - 공중보건(public health)			빈곤층 보호 - 빈곤 퇴치 프로그램 - 재난 구호
중간 기능	외부 효과 관리 - 기초교육 - 환경 보호	독점규제 - 공익사업 규제 - 반독점 정책	불완전 정보 극복 - 보험(건강, 생명, 연금) - 금융 규제 - 소비자 보호	사회보험의 제공 - 연금 재분배 - 가족 수당 - 실업 보험
적극 기능	민간부문 활동의 조정 - 시장의 부양 - 산업집적지(cluster) 주도			재분배 - 자산 재분배

출처: World Bank, *World Development Report 1997* (New York: Oxford University Press, 1997), p. 27.

세계은행이 국가의 역할에 대한 재조명과 이에 기초한 개발협력 정책을 마련하고자 나선 것은, 개발정책이 사회제도, 정치제도, 국가제도의 토대 위에 수립되어야 한다는 인식을 갖기 시작했기 때문이다. 이러한 제도적 토대가 취약하게 되면, 첫째, 정책 전환에 있어서의 혼선이 발생하고, 둘째, 시장에서의 갈등해결과 굳건한 신뢰를 제공하는데 실패하며, 셋째, 상호보완적인 물질적, 사회적 공공기반 시설을 제공하지 못하게 되기 때문이다.⁴³

그러면 이러한 국가의 역할 또는 기능을 효과적으로 수행하게 해주는 국가역량은 무엇인가라는 문제가 제기된다. 정책의 추진주체라는 측면에서 보면, 국가역량은 정책형성(의사결정) 능력, 효과적인 정책수행 능력, 지배력을 행사할 수 있는 능력이라는 3가지 차원으로 구분할 수 있다.⁴⁴ 그리고 <표 V-2>와 같이 개발협력의 관점에서 국가의 역량을 구분한 것이 있는데, 그것은 제도적 차원의 역량(institutional capacity), 기술적 차원의 역량(technical capacity), 행정적 차원의 역량(administrative capacity), 정치적 차원의 역량(political capacity) 등 4가지로 구분된다. 이러한 구분은 공여국들이 수원국의 역량발전을 위한 지원 사업을 수립할 때 큰 도움이 된다.

⁴³ Brian Levy, "Governance and Economic Development in Africa: Meeting the Challenge of Capacity Building," Brian Levy and Sahr Kpundeh (eds.), *Building State Capacity in Africa: New Approaches, Emerging Lessons* (Washington: World Bank, 2004), p. 1.

⁴⁴ Verena Fritz, *State-Building: A Comparative Study of Ukraine, Lithuania, Belarus, and Russia* (Budapest: Central European University Press, 2007), pp. 36~42.

I
II
III
IV
V
VI
VII

〈표 V-2〉 국가역량의 4가지 차원

차 원	내 용
제도적 차원의 역량	<ul style="list-style-type: none"> - 경제적, 정치적 상호작용을 조절하는 권위 있고 효과적인 게임 규칙 - 다른 그룹의 어떤 것들보다도 국가 정책, 사회적정치적 행위의 기준, 법적 규약이 우선임을 확고히 하는 능력
기술적 차원의 역량	<ul style="list-style-type: none"> - 거시경제정책의 효과적인 수립 및 관리 - 잘 훈련된 경제 분석가 및 관리자 그룹 - 능력 있는 실무자들로 구성된 정책 분석 부서 - 정책결정을 위해 기술적 조연과 정보를 제공하는 능력
행정적 차원의 역량	<ul style="list-style-type: none"> - 필수적인 물적, 사회적 인프라와 관련한 효과적인 행정 - 경제발전과 사회복지 분야에서 필수적인 행정 기능을 수행하는 능력
정치적 차원의 역량	<ul style="list-style-type: none"> - 사회적 요구의 형성 및 제기, 그리고 갈등을 해결할 효과적이고 적법한 창구 - 책임감 있는 정치 지도자와 행정가 - 정책결정에의 사회적 참여

출처: M. Grindle, *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), p. 8.

이와 같이 국가의 역할(기능), 국가역량에 대한 다양한 분석들이 존재하고 있다는 것은, 각각의 분석에 따라 개발을 위한 역량발전전략이 수많은 존재할 수 있다는 것을 의미한다. 따라서 어느 특정한 전략 또는 정책만을 고수하면서 그것이 옳다고 주장할 수는 없는 것이다. 따라서 한 국가의 역량발전을 위해 외부에서 할 수 있는 것은 매우 제한적인 것이라는 것을 인정하고, 수원국의 주인의식(ownership)에 기초해서 그들의 요구에 입각해서 추진한다는 지원 원칙을 견고하게 지킬 필요가 있다.

3. 수원국 역량발전을 위한 국제사회의 지원전략 및 지원체계

가. 역량발전을 위한 지원전략

국제사회는 개발원조를 상호권장하고 바람직한 방향으로 유도하기 위해 많은 규범을 만들고 규율해 왔다. 그동안 제기된 국제개발협력의 규범들은 크게 보아 △경제성장 촉진, △제도 형성·강화 및 △인권 보장의 3가지 영역으로 구분할 수 있고, 시대에 따라 그리고 원조 공여국 혹은 지원단체의 성격에 따라 여러 가지 방안들이 제시되어 왔다. 역량발전은 경제성장 촉진과 제도 형성·강화를 위한 중복(cross-cutting) 과제이다.

국제사회는 새천년을 맞이하여 새천년개발계획(MDGs: Millennium Development Goals)을 실현하기 위해 원조의 역할을 재평가하면서 원조의 효과성을 제고하기 위한 논의를 시작하였다. 그 결과, 2005년 3월 ‘원조 효과성에 관한 파리선언’과 구체적 지침들을 담은 2008년 9월 ‘아크라 행동계획(AAA)’이 채택되었다. 특히 파리선언은 체계적인 역량발전 없이 빈곤감축을 위한 노력은 결코 성공할 수 없다는 국제적 합의를 표명했다.

이에 따라 개발도상국의 역량발전(capacity development)은 새천년개발계획(MDGs) 등 국제사회의 개발목표 달성을 위한 필수과제로 부상하였다. 개발도상국의 환경과 지식, 기술, 문화에 맞게 역량발전을 도모해야 지속적인 효과를 낼 수 있다는 인식에 따른 것이다. 기존 개발원조가 수혜자의 ‘수요’보다는 공여자의 ‘공급’에 맞추어져, 현지 사회의 지식 ‘습득’보다는 공여국의 기술전문가를 통한 일방적인 지식 ‘이전’에 초점이 맞추어짐으로써 지속가능한 개발성과를 이루어내는 데 실패했다고 보기 때문이다.

이에 따라 공여자들은 개인이나 특정기관의 능력 향상만이 아니라 사회

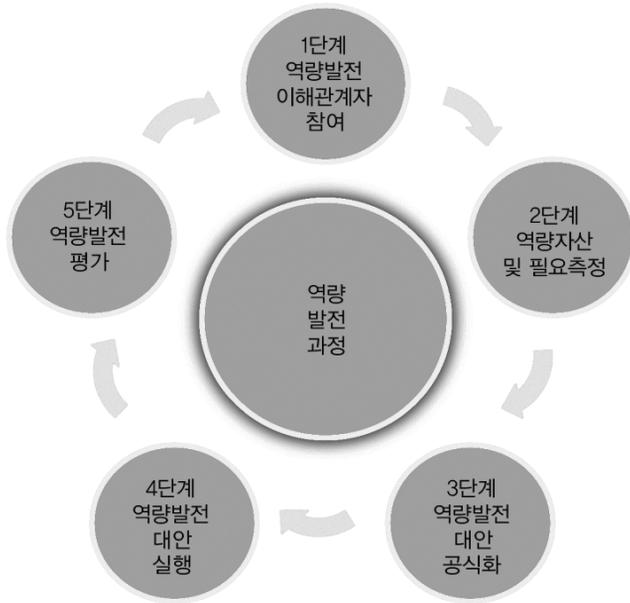
I
II
III
IV
V
VI
VII

전반의 환경 변화를 추구하고 있다. 역량발전이 개인에 대한 기술훈련지원이나 인적자원개발 차원에서 이루어지는 것이 아니라 습득된 지식이나 기술을 활용할 수 있는 능력과 그 능력에 영향을 주는 사회제도적 환경에 영향을 받기 때문에, 공여자들은 개인과 기관 그리고 사회 전체의 역량발전에 대한 체계적인 접근을 시도하고 있다.

이런 면에서 역량발전은 주로 조직과 개인의 능력 향상을 대상으로 하는 역량구축(capacity building)과는 다르다. 역량발전 과정은 촉진되고 지원될 수는 있지만 패키지로 만들어 외부로부터 전달될 수 있는 것이 아니다. 역량발전 과정은 현지 중심적이고 자발적으로 이루어지는 내생적인(endogenous) 과정이다. 역량발전이란 현지의 상황에 따라 변모할 수밖에 없는 역동적인 과정이며 '어떻게 하면 발전이 된다'라는 청사진을 제시하는 것은 불가능하다. 그러므로 역량발전 모델 개발의 선구적인 역할을 하고 있는 유엔개발계획(UNDP)은 역량발전의 기술적 실시 방법보다는 역량발전 프로그램 과정을 소개하고 역량개발 사업의 계획과 이행에서 지켜야 할 기본원칙을 제시한다.

유엔개발계획(UNDP)의 접근방식은 설계-적용-학습-조정의 반복적인 과정으로서 △역량발전 이해관계자 참여, △기존 역량자산 및 필요 측정, △역량발전 대안 공식화, △역량발전 대안 실행, △역량발전 평가 등 다섯 단계의 역량발전 과정을 제시한다. 이러한 단계들은 대체로는 프로그램 주기의 단계와 일치한다.

〈그림 V-2〉 역량발전 과정

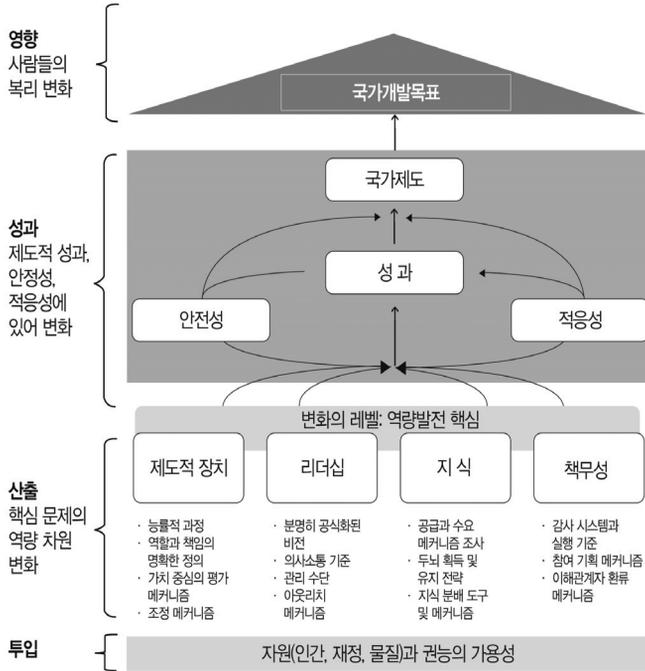


출처: UNDP, "The UNDP Approach to Supporting Capacity Development," Bureau for Development Policy, p. 4.

유엔개발계획(UNDP)은 역량발전 과정을 통해 기존 역량과 강화되어야 할 핵심 포인트에 대해 분석하고 국가역량을 보호·유지·양성하는 정책과 투자 선택에 대한 조언을 하고 있다. 이러한 접근방식은 민주적 거버넌스, 빈곤감소, 새천년개발목표 달성, 위기예방 및 복구, 환경과 지속가능한 개발, 그리고 HIV/AIDS에 대한 유엔개발기구의 주제별 작업과 통합된다. 유엔개발계획(UNDP)은 특히 제도적 차원에서 역량발전을 지원하고 있다. 제도가 보다 더 잘 운영되고 지속적으로 관리되며 시스템에 대한 '충격'을 관리할 수 있을 때, 인간개발 목표달성에 더 많은 기여를 할 수 있기 때문이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

〈그림 V-3〉 유엔개발계획(UNDP)의 역량발전 측정체계



출처: UNDP, "The UNDP Approach to Supporting Capacity Development," p. 13.

나. 역량발전을 위한 지원체계

유엔개발계획(UNDP)은 유엔현장 정신에 입각하여 개발도상국의 경제적·정치적 자립과 경제·사회발전 달성을 목표로 개발도상국의 국가개발 목표에 일치하는 원조를 체계적이고 지속적으로 제공함으로써 개발도상국의 경제·사회개발을 촉진·지원하고 있는 세계 최대의 다자간 기술원조 공여 계획으로 유엔의 개발활동을 조정하는 중앙기구이다.

유엔개발계획(UNDP)의 조직은 크게 집행이사회(Executive Board)와 사무국으로 나누어진다. 집행이사회는 정책결정 및 운영, 국가계획 검토 및 승인, 유엔개발계획(UNDP) 자원 분배 및 관리, 다수의 개발기금 관리

등의 역할을 담당하고 있다. 사무국은 총재가 관장하며, 총재는 유엔개발그룹(UNDG)의 의장을 겸임한다. 사무국은 아프리카, 아시아·태평양, 아랍, 중남미, 유럽, CIS 등 지역국(Regional Bureau)과 협력국, 개발정책국, 위기에방국, 관리국 등 행정담당국을 운영하고 있고, 산하기구와 특수부서를 두고 있다. UNDP의 국가사무소는 약 170여 개국에서 운영되고 있고, 상주 대표(Resident Representative)는 약 130개국에 배치되어 있다.

UNDP는 국가 및 지방의 역량발전을 보다 더 체계적으로 지원하기 위해 개발정책국(BDP)의 산하에 역량발전그룹(CDG)을 구성했다. 유엔개발계획(UNDP)은 이를 통해 △역량발전 과정에서 이해관계자 참여, △역량발전의 국가발전체계의로의 통합, △UNDP 역량평가 방법론 및 지원 수단의 적용·개조 혹은 다른 평가 체계를 통한 역량평가의 설계·실행, △역량발전 대안의 발견·수립, △역량평가와 역량발전 대안의 설계·적용에 있어 지속적인 지원을 제공하기 위한 국가·지역 역량발전 전문가 집단의 양성·배치, △여러 영역과 상황에서 평가 방법론과 지표의 준비를 통한 역량변화 측정 등의 지원을 제공하고 있다.

경제협력개발기구(OECD)는 상호 정책조정 및 협력을 통해 회원국의 경제사회발전을 모색하고 나아가 세계경제문제에 공동으로 대처하기 위한 정부 간 기구이다. 경제협력개발기구(OECD)는 개방된 시장경제, 다원적 민주주의 및 인권존중이라는 3대 가치를 공유하기 위하여 정책대화, 실증적·전문적 분석, 동료압력 행사, 경제협력개발기구(OECD) 가치관 및 축적된 경험의 비회원국과 시민사회로의 전수 및 전파 등의 접근방식을 보이고 있다. 개발협력은 경제성장, 무역확대와 함께 경제협력개발기구(OECD) 3대 목적 중 하나이다.

경제협력개발기구(OECD) 이사회가 최고 의사결정기구라면 분야별 위원회는 정책대화기구인데, 개별 위원회 산하에는 위원회의 과제 중 하나 혹은 일부를 전문적으로 수행하기 위한 작업반(Working Party/Group/Programme)

I
II
III
IV
V
VI
VII

이 탄력적으로 설치·운영된다. 분야별 위원회 중 하나인 개발원조위원회(DAC)는 빈곤 개발도상국에 대한 공적개발원조(ODA) 정책의 상호 조정 및 효율성 제고, 개발도상국의 지속가능한 경제·사회개발을 지원하기 위한 원조규모 확대 및 원조활동 효율성 제고를 위한 회원국 간 정책협의 및 조정 등의 역할을 수행하고 있다.

OECD 개발협력국(Development Co-operation Directorate: 이하 DCD)은 개발원조위원회(DAC)를 지원하기 위한 사무국 소속의 기구이다. 개발협력국(DCD)은 개발금융과 개발협력 사례와 정책에 관한 자료를 통해 정책을 발전시키는 데 기여한다. 개발협력국(DCD)은 지식 공유와 축적을 위한 정책조언과 공개포럼 제공, 개발원조위원회(DAC)에 대한 전문지식 제공 및 회원국과 개발커뮤니티 간의 합의 형성, 개발과제에 대한 혁신적이고 통합적인 접근방식을 제공하기 위한 광범위한 파트너십 형성 등을 지원하고 있다. 개발원조위원회(DAC)와 개발협력국(DCD)은 새천년개발계획(MDGs)과 파리선언을 위한 주요 합의를 형성하는 데 역할을 담당하고 있다.

브레턴우즈 협정으로 탄생한 세계은행은 개발도상국의 금융지원 및 경제발전을 증진시키기 위한 다양한 기능을 수행하게 됨에 따라 자연스럽게 국제개발협력 및 공적개발원조에서 중요한 위상을 차지하게 되었다. 세계은행은 성과중심 역량발전을 둘러싼 사고 및 실재를 개선하기 위하여 개발기관 및 다른 지식 원천과의 네트워크를 추구할 뿐만 아니라 문헌, 학습된 교훈, 바람직한 사례를 제공하고 있다.

세계은행 대출의 20% 이상과 비대출 서비스의 대부분은 역량발전에 중점을 두고 있다. 세계은행연구소(WBI)는 은행의 다양한 단위들과의 긴밀한 협력을 통해서 기술전문가, 네트워크 및 기관들 스스로의 역량발전 과정에 대한 해결책을 도모하도록 지원하고 있다. 역량발전리소스센터(Capacity Development Resource Center: 이하 CDRC)는 세계은행연구

소(WBI)의 일부로서 개발커뮤니티 및 성과중심 실행의 편익을 위해 역량 발전에 있어 지식, 학습 그리고 혁신의 연결고리가 되고자 하고 있다.

역량발전리소스센터(CDRC)는 성과에 중심을 두고 국가별·분야별 접근 방법과 수단들에 주목함으로써 이 분야에서 은행의 선진적 경험을 보여주고 있다. 특히 역량발전리소스센터(CDRC)는 역량발전에 관한 제안서, 문헌, 전략지침서 그리고 진단서를 편찬하고, 지구적·지역적 그리고 국가적 기반의 개발 제도, 조직 및 다른 역량발전 지식 원천과의 연계를 제공하고 있다.

세계은행연구소(WBI)는 역량발전에 대한 프로그램 접근방식을 보이는데, 각 주제별 프로그램은 각국의 역량발전 필요를 해결하기 위해 △혁신, △지식 교환, △리더십, △학습 등 4가지 주요 사업분야가 혼합되어 활용된다. 그리고 세계은행연구소(WBI)는 영역·지역에 공통하면서도 강력한 국가적 요구와 세계은행의 우선순위를 반영하여 △기후변화, △취약·분쟁영향국가, △거버넌스, △성장과 위기, △보건, △민관협력관계, △도시 등 7가지 주제에 초점을 맞추고 있다.

다. 역량발전을 위한 협력체계

외부 공여자는 수원국에 역량발전 자체를 제공할 수는 없지만, 역량측정을 통해 시작점(entry point)을 찾고 역량발전을 개발원조의 주류로 만듦으로써 역량발전의 촉진요소가 될 수 있다. 다양한 공여자와 수원국 간의 지역별·부문별 필요를 효과적으로 다루고 혁신적 해결방안을 공동으로 모색하기 위해서는 국제개발협력의 규범을 유지하기 위한 공여자 간의 조정이 필요하다.

새천년 들어 개발원조의 주체가 양자간 원조를 담당하는 공여국, 세계은행과 같은 다자간 국제개발금융기구, 국제 NGO에서 일반기업에 이르기까

I
II
III
IV
V
VI
VII

지 복잡해짐에 따라 공여자 간 조정의 필요성이 증대되고 있다. 더욱이 선진국 경제위기의 장기화, 중국·브라질·한국·터키 등 신흥원조국 등장, 민간기관 활동 급증 등으로 개발협력의 다자간 추진방식의 중요성도 증대하고 있다.

이러한 상황에서 원조 효과성에 대한 논의는 국제개발협력의 가장 중심적인 의제로 등장하였다. 그간 로마선언, 파리선언, 아크라행동계획으로 이어지는 3차에 걸친 고위급회의를 통해 공여국과 수원국들이 함께 참여하는 다자간 협의의 장이 마련되었다. 특히 2005년 파리선언은 제기된 공여자간 원조정책 및 프로그램의 연계 또는 조화(harmonization)의 중요성을 강조하였다. 공여자 간 조화를 이루어야 개발지원의 효율을 극대화할 수 있고 중복지원 회피 등을 통하여 수원국의 원조 실행비용의 절감을 가져올 수 있다.

공여자 간 원조조정을 위해 조정기구 내지 협의기구로서 원조조정그룹을 설치하는 방식이 많이 사용되고 있다. 원조조정그룹은 세계은행이 운영하는 협의그룹(CG)과 UNDP가 운영하는 원탁회의(RT)로 크게 구분되고, 이에 대한 선택권은 수원국 정부에게 주어진다. 원조조정그룹에서 개최하는 원조조정그룹회의에서는 수원국의 경제전반적인 상황과 개발복구를 위한 재원조달 방안들이 논의되고, 공여자와 수원국 간의 원조조정, 공여자간 원조조정, 수원국 내 개발기관 간의 원조조정도 논의된다.

공여자들이 원조제공 시에 원조의 계획, 타당성 조사, 심사, 집행, 모니터링 및 평가 등에 있어서 공통의 절차를 채택하면 원조는 더 효과적이다. 1990년대 이후 국제개발금융기구 및 주요 선진 공여국들은 원조 효과성 제고를 위해 분야별 접근방식(SWAp: Sector-Wide Approaches)을 비롯한 프로그램기반 접근방식(PBA: Program-Based Approach)에 주목하였다. 이후 파리선언은 원조조화를 위한 ‘공통 절차 사용’ 노력의 이행지표로 ‘총원조 중 프로그램기반 접근방식(PBA) 지원비율’을 설정하고, 2010년

까지 프로그램기반 접근방식(PBA) 지원을 총원조의 66% 이상으로 확대한다는 것을 목표로 설정하였다.

프로그램기반 접근방식(PBA)는 수원국의 전 국가적인 빈곤감축전략(PRS: Poverty Reduction Strategy)이나 분야별 개발계획에 따라 내부 프로젝트들과 긴밀하게 연계된다. 프로그램기반 접근방식(PBA) 지원확대는 이 지표의 직접적인 상승 외에도 수원국의 주인의식 강화, 수원국 예산편성에 따른 원조의 예측가능성 제고, 예산지원(budget support) 등을 통한 수원국 시스템 활용, 공여국간 지원절차 조율에 따른 원조조화 증진, 비구속성 원조 확대 등 여타 지표의 전반적인 개선에 기여할 것으로 예상된다. 따라서 프로그램 참여공여자 간 조화에 의해 효율적인 지원을 가능케 하는 프로그램기반 접근방식(PBA)은 수원국의 역량발전에 큰 역할을 할 수 있다.

2011년 11월 한국에서 개최된 원조효과성에 관한 제4차 고위급회의는 그동안의 원조집행상의 관행에 관한 ‘효과성’ 논의를 한 단계 격상시켜 개발 효과성(development effectiveness)을 확보한 중요한 회의가 되었다. 이는 파리선언이 주로 원조 과정과 전달방식의 효과성에 국한된 합의였기 때문에 개발도상국의 실질적인 개발성과 도출에 근본적인 처방으로서 한계가 있다는 지적에 따른 것이다. 또한 신흥공여국과 글로벌 펀드 등 새로운 주체와 재원이 등장하고 남남협력과 민관협력 등 새로운 원조방식이 시도되는 등 개발협력 환경이 빠르게 변화하는 가운데 기존 원조 효과성에 관한 의제가 너무 제한적이라는 비판이 제기된 데 따른 것이다.

따라서 개발협력 논의의 중심이 원조 효과성에서 ‘원조가 개발에 얼마나 기여하고 있는가’에 대한 보다 거시적인 개발 효과성으로 옮겨가는 패러다임의 변화 속에서, 앞으로 개발협력의 방향은 다양한 원조 공여자들이 파트너십을 형성해 보다 포괄적이고 통합적인 개발전략을 추구하고 창의적인 문제 해결을 추구하는 쪽으로 나아갈 것으로 보인다. 그리고 개발 효과성

I
II
III
IV
V
VI
VII

제고라는 관점에서 수원국의 역량발전을 위한 정책방향, 평가지표 등 새로운 대안을 발굴하는 노력이 경주될 것으로 보인다.

4. 수원국 역량발전을 위한 국제사회의 지원 사례

국제사회의 수원국 역량발전을 위한 지원 사례는 어떤 기준을 적용하는가에 따라 다양하게 구분된다. 국가를 단위로 분류하는 경우에는 최빈곤 개도국, 저소득국, 저중소득국 등으로 구분할 수 있고, 또는 취약성과 체제 전환을 기준으로 국가별 사례를 나눌 수도 있다. 분야를 기준으로 하게 되면 산업, 농업, 보건, 교육, 식수, 교통, 에너지 등 매우 다양하게 구분할 수 있다.

그러나 본 연구는 수원국의 역량발전을 위한 국제사회의 지원전략과 사례에 대한 검토를 통해 북한에 대한 시사점을 얻는 것이 목적이기 때문에, 향후 북한이 점진적으로 개혁·개방에 나설 때 어떤 분야를 우선해서 역량발전 지원을 할 것인가를 고려해야 한다. 이러한 관점에서 보았을 때 북한에 시급한 것은 공공정책 영역에서는 경제관리와 지방공공행정의 역량발전일 것이다. 그리고 경제발전을 추진하기 위해서는 세계경제로의 통합 과정이 필요하기 때문에 무역역량의 발전도 시급한 과제 중 하나가 될 것이고, 장기간 지속되는 식량난을 해결하기 위한 식량안보 역량의 발전도 중요한 과제가 될 것이다.

가. 경제관리(economic management)를 위한 역량발전

개발도상국에게 요구되는 중요한 국가역량의 하나가 경제관리라고 할 수 있는데 이를 위한 역량발전 프로그램은 거시경제관리, 조세정책 및 행정, 경제통계 및 예측, 사법제도, 공공지출, 재정관리, 조달 등 다양한 영역을

포괄하고 있다. 또한 개별국가 차원으로 들어가게 되면, 지원 프로그램이 각기 그 나라의 실정과 상황에 맞게 입안되어야 하기 때문에 경제 관리를 위한 역량발전 프로그램은 훨씬 더 다양해진다. 따라서 어떤 국가를 사례로 선정하는가가 중요하며, 여기서는 베트남과 라이베리아(Liberia) 사례가 선보인다. 베트남의 경우는 계획경제에서 시장경제체제로 전환한 매우 성공적인 사례로 북한의 개혁·개방 과정에서 역량발전 지원에 대한 시사점을 얻을 수 있고, 라이베리아는 탈분쟁 이후 국제사회로부터 지원을 받은 과정에서 최대 공여국이 핵심적 역할을 맡았다는 점에서 남북관계에서 시사하는 바가 크다.

베트남은 동유럽과 같이 빅뱅방식으로 체제전환을 하지 않고 1986년 도이모이 정책을 추진하면서 점진적으로 개혁·개방을 추진하였다. 베트남이 시장제도 도입을 위한 개혁정책에 적극적인 모습을 보임에 따라, 1989년에 이르기까지 베트남에서 배급경제체제가 사실상 해체되지 않았음에도 불구하고 공여국들은 역량구축을 위한 지원활동에 나서게 되었다. 그 중에서 경제관리를 위한 역량발전은 매우 중요한 영역이라고 할 수 있는데, 2000년부터 2007년까지 베트남 재정부에 대한 역량발전 지원사업은 총 57개에 이른다. 그리고 각각의 분야에서의 지원사업의 실행은 포괄적인 재정정책 시스템의 개발, 조직체계의 개선 및 인적자원의 개발, 현대적인 재정관리 정보체계의 개발 측면에서 추진되었다. 마지막으로 베트남의 사례에서 주목해야 할 부분은 이러한 지원 프로그램의 전 과정에서 베트남이 주인의식을 발휘하였다는 것이다. 국제사회와 협력적 정책을 추진하면서도 주인의식을 견지한 것은 베트남의 중요한 성과 중 하나라고 할 것이다.

한편, 라이베리아(Liberia) 사례는 인적자원과 경제사회 인프라에 심각한 손상을 입은 국가의 재건 과정에서 대외원조가 수원국의 역량발전에 기여함으로써 수원국의 공적부문의 경제관리에 긍정적인 영향을 주는 과정을 보여준다. 라이베리아의 경제관리 역량발전을 위한 지원사업의 중심은

I

II

III

IV

V

VI

VII

세계은행과 같은 다자기구가 아니라 미국 정부가 가장 많은 원조를 제공하고 있기에 최대 공여국이라는 점에서 다른 사례들과 구별이 되는데, 이는 향후 북한에 대한 지원에 있어서 한국이 개별 공여국으로 핵심적 역할을 할 수 있는 가능성을 보여준다. 또한, 탈분쟁 상황에서 경제관리 역량발전을 위한 지원사업은 매우 장기간이 소요된다는 점에서 볼 때, 탈분쟁 국가에 대한 지원을 실시하려면 최소한 10년 정도의 기간을 상정하고 관여를 해야 한다는 것을 알 수 있다. 이를 위해서는 필수적으로 개혁에 대한 확고한 의지가 있는 정통성 있는 정부가 수립되어야 하며, 이러한 정치적 변수는 탈분쟁 상황에서 경제 거버넌스를 구축하는 역량발전 원조가 보다 건설적으로 사용될 수 있는 중요한 조건이 된다.

나. 무역역량발전을 위한 원조(Aid for Trade)

개발도상국의 역량발전을 위한 국제협력 중 최근에 주목을 받기 시작한 방식의 하나가 수원국의 무역 관련 역량을 강화시키기 위해 사용되는 개발 원조, 즉 ‘무역역량발전을 위한 원조’라 할 수 있다. 국제무역 활성화 조치로 인한 다자무역협상과 선진국들의 특혜시장접근 정책에도 불구하고 개도국 들은 산업기반의 미발달, 사회·경제 인프라 부족 등의 무역역량 부족문제에 봉착하게 되어 개도국의 무역정책 정상화를 위한 역량발전 지원이 시급한 상황이다. 북한도 개혁·개방의 본격적인 궤도에 오르게 되면 대외무역의 역량구축이라는 중요한 숙제를 풀어야 할 것이며 국제개발원조로부터 지원 되는 프로그램들이 이 숙제에 주요 해결책으로 동원될 가능성이 높다.

무역역량발전을 위한 원조 프로그램은 보통 크게 3개의 수원지역 -아프리카와 캐리비언, 그리고 태평양- 으로 선택되어 집중적으로 지원되고 있다. 아프리카지역은 21세기에 들어 국제원조사회로부터 가장 많은 관심과 원조를 받은 수원지역으로 대규모 기근에 대한 근본적인 처방책 중 하나로

무역역량발전을 위한 개발원조가 거론되기 시작했다. 이에 국제기구와 선진공여국들이 개도국의 경제 및 무역통합과 개도국의 무역제도정비 및 역량발전 등 개도국 무역활성화 방안을 추진하게 된다. 아프리카지역 국가들이 보다 독자적으로 세계무역 질서에 참여할 수 있도록 국내 무역기반을 조성하고, 국내 무역정책의 개혁에 국내 제도장치들을 활용하여 수원국이 무역역량발전을 위한 원조정책 이행 과정에서 도외시되지 않는다는 주인의식의 원칙에 부합하도록 노력하고 있다. 아프리카지역 원조의 특징은 첫째, 원조 공여국은 아프리카 협력대상국과 ‘경제파트너십 협정’을 도입하여 보다 장기적인 계획하에 아프리카 국가들의 무역 관련 역량발전을 제고하려고 노력하고 있으며, 둘째로 지역통합기구들 간의 ‘삼자간 접근법’이 아프리카를 위한 무역원조 지원 프로그램의 새로운 사례로 등장하게 되고, 셋째로는 남북 아프리카 사이에 무역교류를 원활하게 만들 수 있는 인프라를 구축하는 무역을 위한 ‘남북 간 통로’를 활성화함으로써 지역 간 통합과 실질적인 무역 교역량을 증폭시키는 아프리카 대륙의 대통합을 꾀하는 노력을 들 수 있다.

캐리비언지역에서 조성되는 무역역량발전을 위한 원조도 아프리카와 마찬가지로 주로 경제파트너십 협정 형태를 띠고 있지만, 전통적으로 신고전주의적 통상정책을 일관하는 미국의 영향권 안에 있어서 그런지 캐리비언 국가들은 무엇보다도 경제파트너십협정 체결을 협의할 때 개발협력에 관한 조항과 무역 관련 혜택보장을 가능한 한 가장 밀접하게 연결시켜 이에 대한 구속력의 보장을 경제파트너십협정 안에 명시하도록 요구하는 경향이 강하다. 반면, 태평양지역에서 추진되고 있는 무역역량발전을 위한 원조는 다른 형태의 공여국과 수원국 간의 타협 가능성을 보여주는데, ① 지역 단위에서 필요한 무역역량발전을 위한 원조의 조건을 통합적으로 구체화하는 방식을 부분적으로 제한하여 추진함과 동시에 ② ‘태평양무역개발기구’라는 새로운 무역역량발전을 위한 원조 전달체계를 고안하는 데 많은 노력을 가하고

I
II
III
IV
V
VI
VII

있다는 점에서 아프리카 및 캐리비언 지역과 차별성을 가진다.

다. 지방공공행정(Local Public Administration)의 역량발전

수원국의 역량발전을 위한 개발원조 지원방식 가운데 하나로 지방공공행정을 체계적으로 정비해 중앙정부와의 연계를 효율적으로 운영하고 지역단위의 정책 전달체계를 강화하여 지역사회 발전을 위한 지방공공기관의 역량발전에 개발·원조를 집중한다. 개도국의 투명성 있고 책임성 있는 행정관리체제가 자리 잡을 수 있도록 개발원조를 지원하는 것은 크게 2가지 측면에서 그 정책적 함의를 도출할 수 있다. 첫째, 수원국 내에서 각 지역별 행정역량이 균등하게 제고됨으로써 경제개발과정에서 흔히 관찰되어 왔던 중앙-지방 간의 경제적 불평등 문제를 어느 정도 미연에 방지할 수 있다는 장점이 있다. 둘째, 투명한 행정제도를 구축할 수 있다면 국제원조사회로부터 더 많은 원조를 유치할 수 있다는 개발협력의 교과서적인 모토인 ‘좋은 거버넌스(good governance)’의 조건을 구비할 수 있다. 양질의 제도와 정책을 보유하고 있는 수원국은 공여국으로부터 지원된 개발협력 프로그램의 효과성이 현저히 제고된다는 논리로 세계은행을 비롯한 각 다자기구들이 강조하고 있는 이 조건의 핵심은 수원국 정부의 집행능력, 즉 더 구체적으로는 효율적 행정제도 마련, 부패 방지, 지방공공행정 서비스 개선 등의 행정역량 수준의 발전으로 귀결된다.

지방공공행정을 위한 역량발전을 사례는 필리핀과 인도네시아에서 공여주체의 직접적인 지방행정 개선 프로그램이 어떻게 현지 지방의 공공행정 역량발전에 순기능적으로 영향을 미치는가를 보여준다. 필리핀 지방행정 사례는 캐나다 CIDA(Canadian International Development Agency)가 13년에 걸친 장기 원조 프로그램으로 필리핀 지방정부와 중앙정부 간의 정책적 조율기능을 개선하고 이 제도적 장치의 지역 거버넌스를 강화하고

자 추진했던 지방행정 역량발전을 위한 모델이다. 이 중앙-지방행정 연계를 제도적으로 구축하여 중앙정부의 독재적 통제를 극복하고 지역주민에게 양질의 서비스와 혜택을 제공하는 것이 궁극적인 역량발전의 목표이다.

한편, 일본의 국제협력단(Japan International Cooperation Agency: 이하 JICA)의 인도네시아 지방행정개선 사례는 인도네시아 남부 농촌지역이 빈곤퇴치를 위해 지역사회의 이해관계자들의 적극적인 참여와 지역 커뮤니티의 권한강화를 도모하는 역량발전이 필요하다는 것을 보여준다. 이 사례는 지역개발에 관한 일본식의 참여형 개념을 적극적으로 반영한 것으로, 모든 지역사회는 개발에 필요한 사항을 동원할 수 있는 지역 고유의 역량과 재원을 보유하고 있다고 강조하고 지역사회가 수동적 주체가 아니라, 권한 부여와 지역기반 제도를 기초로 역량발전을 위해 스스로를 동원할 수 있는 적극적인 개발의 단위로 인식된다.

라. 식량안보(food security)를 위한 역량발전

식량을 얼마나 장기간 동안 안정적으로 제공할 수 있는가는 현재 전 세계 취약국가들이 당면하고 있는 가장 근본적인 빈곤퇴치와 질병근절과 직결되는 시급한 문제이자, 농업부문의 역량발전을 위해 수원국과 공여국 간의 긴밀한 협력을 필요로 하는 부문이다. 북한도 1995년 이후 극심한 가뭄과 홍수에 경제정책의 실패가 겹쳐 대규모 기근이 발생했고, 이로 인해서 부족해진 식량확보를 위해 북한 당국이 대외적으로 인도적 지원을 요구하게 됐다. 이는 식량안보를 위한 농업부문의 역량발전이 절실히 요구되는 사안이라는 것을 시사하고 있다. 식량안보를 위한 근본적인 개혁이 농촌개발로부터 시작해야 한다는 주장을 담고 있는 농촌개발의 모형은 ‘정부주도형 개발’과 ‘주민참여형 개발’로 나눌 수 있다. 따라서 공여국의 개발원조는 수원국의 중앙정부와 농촌지역사회가 함께 농업부문을 발전시킬 수 있는

I
II
III
IV
V
VI
VII

파트너십을 형성하는 데 그 주안점을 두어야하며, 최근에는 식량안보와 농업발전에 관한 역량강화 방안으로 수원국의 예산정책에 집중적으로 지원하는 부문-전체 접근법(SWAp)과 농산물 생산과 무역을 연계하는 전략이 적극적으로 도입되고 있다.

식량안보를 위한 역량발전 전략의 실제 사례로서 잠비아의 농업개혁과 가나의 농업부문 투자 프로그램을 분석함으로써 농업발전을 통해서 식량공급 상황을 원활하게 만들려는 아프리카 정부의 노력과 이에 협조적인 서구 공여주체들 간의 정치적·경제적 상호작용의 메커니즘을 파악할 수 있다.

먼저, 잠비아 농업개혁 사례는 선진공여국들이 투자한 개발협력 프로그램을 통하여 잠비아의 농업발전과 식량안보를 무역을 위한 원조와 연계함으로써 식량부족을 극복하는 긍정적인 효과를 창출하지만, 무리한 무역과의 연계가 전통적으로 이어져 오는 소작농의 제도를 한순간에 개혁하려는 부작용으로 이어져 파리선언의 주인의식 원칙과 위배되는 결과도 도출하였다.

한편, 가나의 사례는 수원국 정부가 해외 공여국의 원조를 보다 많이 유치하기 위하여 식량안보의 가장 궁극적인 목표인 빈곤퇴치에 관한 정부의 책무성을 쉽게 버리게 된다는 딜레마를 보여주고 있다. 가나 정부는 과거 이전 독재정권이 과도하게 시장에 개입하여 시장의 기능을 왜곡시켰다는 시장실패를 -특히 농업부문 관련 시장- 반성하고, 적극적으로 '농업발전과 개발을 위한 전략'을 세우는 등 공여주체가 요구하는 경제개혁 조건을 만족시키려고 노력하였다. 반면에 스웨덴을 비롯한 유럽의 공여국들이 계속해서 지적한 빈곤퇴치에 관련된 가장 근본적인 식량안보의 문제점들은 간과하였다. 가나 정부와 공여국 간의 농업발전 전략에 대한 기본적인 합의점을 도출하는 데 계속해서 실패를 거듭하면서 공여국과 수원국 사이의 정책적 조율이 부재한 농업발전 원조의 실패 사례를 보여준 것이다.

5. 맺음말

수원국의 역량발전을 지원하기 위한 국제사회의 노력은 상당히 오랜 역사를 가지고 있다. 처음에는 개발도상국의 관료나 학자, 교사들을 선진국에 유학하도록 지원하고 공여국의 전문가들을 파견해서 자문을 하는 것을 기술지원이라고 하였다. 그 후 기술지원은 개발도상국에 주요 기관들의 설립을 지원하고 나중에는 이러한 기관들이 제 기능을 할 수 있도록 강화하는 것으로 나아갔다. 이 과정에서 용어도 변천을 하게 되었는데, 처음에는 기술지원이라고 하다가 나중에는 공여국과 수원국 사이의 관계를 좀 더 대등하게 표현해주는 용어인 기술협력으로 바뀌었다.

그러나 용어를 기술지원이라고 하든 아니면 기술협력이라고 하든, 이것이 의미하는 것은 기술과 지식이 일방향적으로 공여국에서 수원국으로 전달되는 것을 의미한다. 다시 말해서 주체는 공여국인 것이고 수원국은 대상일 뿐으로, 수원국의 내부적 조건에 대한 고려 없이 선진국에서 이미 만들어진 제도와 정책을 이식하는 것에 불과하다. 1990년대는 이러한 접근 방식에 대한 비판을 통해 역량구축이라는 새로운 개념이 나오게 된다. 이 용어는 한편에서는 수원국의 내부적 조건에 초점을 맞춘다는 점에서 이전보다 진일보한 측면이 있지만, 다른 한편에서는 아직도 수원국은 공여국이 능동적으로 개입해서 조작하는 대상으로 인식되고 있다는 한계도 갖고 있다. 그래서 2000년대에 들어서면 역량구축보다 더욱 발전되고 확대된 개념으로 수원국의 리더십과 주인의식에 기초한 역량발전 개념이 나오게 된 것이다.

하지만 앞서 살펴보았듯이 역량 및 역량발전은 추상적 성격을 갖고 있어서 그 의미를 명확히 규정하기가 쉽지 않다. 그래서 아직 역량 및 역량발전에 대해 통일된 개념 정의가 없고, 유엔기구, 세계은행, OECD 등 개발협력 기구들은 각자 자신들만의 개념 정의를 내리고 있다. 또한 역량발전을 위한 표준적인 전략과 추진 체계(절차, 방법, 척도, 평가 등)가 충분히 개발되지

I

II

III

IV

V

VI

VII

못한 상태에 있어서, 실제 개발협력 현장에서는 이전의 역량구축 모델과 현재의 역량발전 모델이 혼재된 채 사업들이 진행되고 있는 경우들도 많다. 이것은 역량발전 전략이 아직도 형성 및 발전 과정 중에 있다는 것을 의미한다.

이에 본 연구는 수원국의 역량발전을 위한 개발협력 전략이 보다 효과적으로 추진되기 위해서는 다음 3가지의 과제를 해결해야 한다는 점을 지적하고자 한다.

첫째, 국가의 개발역량(capacity for development)에 대한 포괄적이고 체계적인 평가체계가 개발되어야 한다. 역량발전 지원사업에서 중요하게 지적해야 할 것 중의 하나는 수원국의 개발역량에 대한 평가이다. 역량발전에 대한 새로운 패러다임은 수원국의 현존하는 역량에 기초해서 각각의 수원국의 환경에 맞춰서 외부의 새로운 지식과 기술을 접합하는 것이다. 앞서 우리는 세계은행이 국가의 기능을 최소 기능(minimal functions), 중간 기능(intermediate functions), 적극 기능(activist functions) 등 세 단계로 구분하고 있고, 각각의 단계에서 시장이 작동하지 않는 영역(addressing market failure)과 공정성 영역(improving equity)에서 국가가 어떠한 기능을 수행하고 있는지를 살펴보았다. 그리고 개발협력의 관점에서 국가의 역량을 제도적 차원의 역량(institutional capacity), 기술적 차원의 역량(technical capacity), 행정적 차원의 역량(administrative capacity), 정치적 차원의 역량(political capacity) 등 4가지로 구분한다는 것도 알았다.

그러나 개발협력에서 수원국의 국가 기능에 어떻게 작동하고 있고 현재 개발역량이 어떠한 수준에 있는지를 평가하는 작업은 아직 더디게 진행되고 있는 것으로 보인다. 현재는 세계은행이 자원 배분을 위해 만들어 놓은 수원국 평가체계인 ‘국가정책 및 제도평가(Country Policy and Institutional Assessment: 이하 CPIA)’가 그나마 이에 근접한 내용을 가

지고 있다고 할 수 있다. 하지만 이것도 경제관리, 구조조정 정책, 사회적 통합(social inclusion) 및 형평성, 공공 관리 및 제도의 네 영역에서만 수원국을 평가하고 있는 것이라서, 위의 국가 기능과 역량에 대한 평가와는 거리가 있을 수밖에 없다.

물론 수원국의 개발역량에 대한 평가작업은 내정 간섭의 행위로 받아들여질 수 있기 때문에 매우 정치적으로 민감한 사안이라고 할 수 있다. 그래서 유엔기구나 세계은행 등 다자 기구는 물론이고 양자 지원기구도 매우 조심스럽게 접근할 수밖에 없다. 따라서 이 문제의 해결은 표준적인 평가 체계를 수원국에 제시하고, 개별 국가별로 수원국의 리더십과 주인의식에 기초해서 자신들의 개발역량을 평가할 수 있도록 추진하는 것이 적절할 것이다.

둘째, 역량발전을 위한 우선순위의 선정과 포괄적 지원 모델의 개발이다. 수원국의 역량발전에 대한 국제사회의 논의는 OECD 개발원조위원회(DAC) 주도로 개최되는 ‘원조 효과성 고위급 회의’를 중심으로 전개되고 있다. 이는 바와 같이 2005년 파리선언과 2008년 아크라 행동강령은 수원국의 역량발전을 개발협력의 중심 과제로 부각시켰다. 특히 2008년 채택된 아크라 행동강령에서는 역량발전을 위한 16가지의 방안을 제시했는데, 이를 주제별로 분류하면 ① 여건조성(enabling environment)부문, ② 전국적·부문별·주제별 전략부문, ③ 국가 시스템부문, ④ 취약상황부문, ⑤ 기술협력부문, ⑥ 시민사회 및 민간부문 등이다.

이러한 우선순위의 범주는 개별 국가에서 구체적으로 역량발전을 위한 지원사업을 기획할 때 큰 그림을 그릴 수 있도록 하는 데 도움이 된다. 하지만 이 분류는 너무도 포괄적이고 막연해서 세부적인 역량발전의 과제를 추출하고 그 우선순위를 정하게 하는 데는 그다지 유용하지가 않다. 따라서 앞으로 필요한 것은 각 부문별로 보다 세부적인 역량발전의 과제 목록을 작성하는 것이 요구된다. 그리고 더 나아가 그것들 사이의 연관성과

I
II
III
IV
V
VI
VII

상호작용을 고려한 포괄적 지원 모델을 만드는 것도 남겨진 과제라고 할 수 있다.

물론 이러한 포괄적 지원 모델이 만들어졌다고 해서 그것을 모든 국가에 일률적으로 적용하는 것은 역량발전의 원칙에 위배된다. 이러한 모델은 수원국의 리더십과 주인의식에 기초해서 그들 스스로의 필요와 조건에 맞춰서 변환하는 과정을 거쳐야 할 것이다.

셋째, 수원국의 역량발전을 위한 국제협력체제의 발전이다. 원조 효과성 제고를 위한 국제사회의 논의에서 중요한 의제인 원조 일치(alignment)와 조화(harmonization)는 유엔을 중심으로 한 라운드테이블(Round Table) 또는 협의그룹회의(Consultative Group Meeting)를 통해서 추진되고 있다. 그리고 각 국가별로 원조 효과성 제고를 위해 주제별로 다양한 그룹별 회의가 조직되어 진행되고 있기도 하다. 그러나 앞서 확인했듯이 수원국의 역량 및 역량발전에 대한 개발협력기구의 전략은 아직 발전 중에 있고 통합적이지 못하다. 따라서 수원국에서 활동하는 개발협력기구들은 역량발전에 대해 각기 서로 다른 전략을 갖고 있는 것과 마찬가지라고 할 수 있다. 따라서 개발협력기구들은 역량발전에 있어서 통합적이고 협력적인 국제체제를 만드는 데 보다 더 많은 노력을 기울여야 할 것이다.

이와 같이 역량발전에 대한 개발협력 전략은 국제적으로도 계속 논의 중에 있고 발전과정에 있기 때문에, 북한의 역량발전을 위한 국제협력에서 우리가 주도할 수 있는 여지도 상당히 많이 있다고 할 수 있다. 이를 위해 우리는 앞으로 다음의 주제에 대해 보다 깊이 있는 연구를 진척시키는 것이 요구된다.

우선 개발협력의 측면에서 북한의 국가기능이 어떻게 작동되고 있는지를 북한의 체제적 특성과 실제 작동되고 있는 현실에 기초해서 분석하는 것이 필요하다. 이것은 세계은행이 분류하고 있는 국가의 기능을 북한의 현실에 맞게 응용하는 과정이라고 할 수 있다. 그리고 이에 기초해서 북한의 개발

역량을 분야별로 평가하는 것이 필요하다. 물론 북한과 관련된 자료나 정보를 얻기가 매우 어렵기 때문에 이러한 평가작업이 구체성을 갖기는 어렵겠지만, 최소한 북한의 개발역량을 평가하는 체계를 개발하는 것만이라도 큰 의미가 있다고 하겠다. 또한 이러한 북한의 국가기능과 개발역량에 대한 평가와 함께, 우리는 북한 역량발전의 우선순위 과제를 선정하고 포괄적 지원 모델을 개발하는 것이 필요하다.

I
II
III
IV
V
VI
VII



VI

인프라 개발을 위한 국제협력 사례와 시사점

1. 머리말

북한의 경제개발 가운데 가장 핵심적인 과제 가운데 하나가 바로 낙후된 인프라⁴⁵ 개발일 것이다. 따라서 인프라 개발이야말로 북한의 경제회생에 가장 시급하고도 중요한 과제라고 할 수 있다. 그러나 극히 미약한 북한의 내부역량을 감안할 때, 인프라 개발을 위한 기술과 재원은 상당부분 북한 외부로부터 조달될 수밖에 없다. 따라서 북한의 인프라 개발은 국제협력과 분리할 수 없는 과제이다.

이러한 측면에서 본 연구는 체제전환국의 국제협력 사례 가운데 성과를 거둔 인프라 개발 사례를 분석하여 향후 북한 인프라 개발을 위한 국제협력 프로그램 수립에 대한 시사점을 도출하고자 하였다. 또한 인프라의 여러 분야 가운데 교통·에너지·수자원 등 인프라분야의 국제협력 사례를 중점적으로 조사하였다. 이들 분야는 향후 북한 인프라 개발과 관련한 국제협력 프로그램 수립의 핵심분야이며, 국제금융기구가 지원하는 체제전환국 인프라 개발의 핵심영역이기 때문이다. 본 연구에서는 북한이 국제사회와의 관계를 정상화하고 국제금융기구에 가입하는 상황을 전제로 북한에 시사하는 바가 큰 다양한 사례를 살펴보았다.

본 연구에서는 체제전환국의 교통·에너지·수자원 분야의 국제협력 사례 가운데 북한에 중단기적으로 의미가 있을 사례와 장기적으로 의미가 있을 사례를 분야별로 구분해서 분석하였다.

⁴⁵ 일반적으로 인프라(SOC: Social Overhead Capital)는 infrastructure와 같은 의미로 사용되는 단어이다. 따라서 본 연구에서 infrastructure의 국문약어로 사용되는 인프라와 SOC, 사회간접자본(社會間接資本) 등은 동일한 의미를 갖는다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

〈표 VI-1〉 분석대상 사업의 선정

구 분	교통분야	에너지분야	수자원분야
중단기적	베트남 사이공 항만개발 프로젝트/ 중국 징지우 철도 프로젝트	몽골 에너지 기술지원 프로젝트	베트남 관개수로 개선 프로젝트
장기적	중앙아시아 교통 및 무역촉진 프로젝트	중국 청정에너지 개발 프로젝트	라오스 남튼강 댐 건설 프로젝트

2. 인프라 개발과 국제협력 동향

1989년에서 2003년까지 세계은행의 금융지원은 경제정책, 에너지, 운송, 농촌, 금융부문을 포함한 총 15개 부문에서 이루어졌다. 에너지분야는 66개의 프로젝트에 모두 70억 달러가 지원되어 농촌개발과 경제정책 분야에 이어 지원규모 2위를 차지했다. 세계은행과 아시아개발은행(Asian Development Bank: 이하, ADB)의 교통분야 지원 사례를 살펴보면 수원국의 특성을 감안한 교통분야의 우선과제를 중심으로 협력이 이루어지고 있으며, 대부분 물리적 개선과 물류, 교역의 확대 등 제도적인 개선과 연관된 지원사업이 많이 이루어지고 있다.

에너지분야의 국제협력은 국가의 산업생산과 밀접한 연관이 있기 때문에 기술지원이 차지하는 역할이 크다는 특징을 보이고 있다. 수자원분야의 국제협력은 주로 주민생활 및 농업, 공업생산에 필요한 용수공급 체계의 개선이나 홍수방지, 수력발전을 통한 주민생활 개선 등에 초점이 맞추어져 진행되고 있다. 다른 인프라분야의 국제협력 사례와 달리 수자원분야는 주민생활 개선에 직접적인 초점을 맞춘 사례가 많다는 것이 특징이다.

3. 분야별 국제협력 사례분석

가. 교통분야의 국제협력 사례분석

본 연구에서 교통부문의 사례는 북한에서 가장 시급히 개보수를 필요로 하는 철도와 항만의 개발 사례를 먼저 검토하였다. 이와 함께 북한에게 장기적으로 의미가 큰 교통분야의 초국경 협력 사례도 추가적으로 살펴보았다.

(1) 베트남의 사이공 항(SAIGON PORT) 개발 프로젝트⁴⁶

(가) 추진과정

베트남은 남북으로 1,650km에 걸쳐 있으며, 해안선이 3,444km에 이르고 있다. 이러한 지형적 여건상 항만은 매우 중요한 인프라 가운데 하나이다. 베트남은 지형적 조건 때문에 연안해운과 내륙수운이 베트남 교통체계의 핵심 요소가 되었고, 베트남의 5대 주요 화물항구들은 전체교역의 60%, 국내수송의 20%를 담당하고 있다. 항만의 중요성에도 불구하고 1945년부터 1975년 사이의 30년에 걸친 내전과 그 이후의 투자부족으로 베트남의 주요 항만은 크게 낙후되었다. 이것이 베트남의 전체 교통체계의 약점이자 경제발전의 제약요소가 되었다. 이에 따라 1989년 베트남 정부는 아시아개발은행(ADB)에 항만시설의 현대화와 운영체계 개선 그리고 제도적 역량 강화를 위한 기술지원(TA)을 요청하게 되었다.

1993년 9월 ADB가 승인한 이 사업은 항만의 하역능력과 효율을 개선함으로써 국제교역의 활성화를 촉진하는 것이 목표이다. 주요 사업내용은 기존 항만시설의 복구와 현대화를 통해 항만 하역능력을 개선하고 하역절

⁴⁶ Asia Development Bank(ADB), "Project Performance Audit Report on the Saigong Port Project in the Socialist Republic of Viet Nam" (March 2003).

I
II
III
IV
V
VI
VII

차와 활동의 합리화를 통해 항만운영의 효율성을 개선하며, 전산화된 관리 정보시스템 도입을 통한 항만의 전체적인 역량을 현대화하는 것이었다. 이 프로젝트의 전체 사업비용은 4,000만 달러로서 1995년 3월 ADB는 전체 비용의 75%인 3,000만 달러의 차관을 승인하였고, 베트남 정부가 1,000만 달러를 자체적으로 조달하였다. 본 사업에 추가된 자문 기술지원(TA)은 전산화된 관리정보시스템의 제공을 위해 지원되었는데, 전체 소요 외화비용과 번역 및 통역비용으로 1만 달러를 제공하였다. 그리고 항만운영, 항만 재정, 컴퓨터 종합경영정보시스템(MIS)을 위해 추가적 인력(매달 14.5명)을 제공하였다. 사업집행주체인 사이공 항만청은 사업의 효율적 집행을 위해 국제컨설턴트들과 직접적으로 협력을 하였다.

(나) 성과 및 시사점

이 사업은 전체 비용이 당초 계획치를 초과하지는 않았고, 재무적 내부수익률(FIRR: Financial Internal Rate of Return)과 경제적 내부수익률(EIRR: Economic Internal Rate of Return)이 모두 사업승인단계의 예상치를 초과하는 성과를 가져왔다. 특히 브레이크 벌크(break-bulk) 작업의 효율성이 상당히 개선된 것으로 나타나, 시설을 개선하려는 본 프로젝트의 주요 목적은 달성된 것으로 평가받고 있다.⁴⁷ 터미널 개선 사업은 항만주변 뿐만 아니라, 호찌민(Ho Chi Minh) 시와 주변지역에 까지 고용 증가 효과를 가져왔다. 이 외에도 선박의 상·하역 시간 절약, 화물손상의 저감, 항구에서의 근무환경 개선, 각종 사고의 저감 등 이용자 서비스의 개선 등의 성과가 나타났다.

이 사업은 다음과 같은 시사점을 주고 있다. 첫째, 노후한 항만시설을

⁴⁷ 사이공 항(Saigon Port)의 가동률(operating ratio)은 연평균 1995년 76%에서 2001년 92%로 증가함.

개선하기 위한 수단으로서 국제금융기구와의 협력이 중요한 효과를 발휘할 수 있으며, 프로젝트 관리 측면에서 수원국이 ADB에 의해 기술적, 재정적 지원과 모니터링 등을 통해 성공적인 인프라 개선을 이룩할 수 있다는 성공 사례를 보여주고 있다.

둘째, 물리적 시설개선과 제도적인 항만운영 등 역량강화가 함께 추진되어야 전체적으로 효과가 배가 될 수 있다는 점이다. 셋째, 협력의 착수단계부터 치밀한 추진계획을 수립하여 시간낭비 요소를 줄이는 것이 중요하다는 점이다. 사이공 항의 사례에서는 지나치게 길고 복잡한 평가와 승인 과정 때문에 사업수행이 예정보다 22개월 지연되었다.

(2) 중국의 징지우(京九) 철도(베이징-선전철도) 기술개선 프로젝트⁴⁸

(가) 추진과정

1980년대 중국의 연평균 9%에 이르는 급격한 경제성장은 교통 인프라 수요가 폭증하는 결과를 가져왔다. 상당한 교통부문 투자에도 불구하고, 모든 교통수단에서 커다란 시설 용량 부족문제가 나타났으며, 특히 철도부문에서는 낙후된 철로, 장비, 통신기술 등으로 인한 문제가 심각하게 제기되었다. 이러한 배경하에 1993년 1월, 중국 정부는 35억 달러를 투입하여 2,539km의 징지우 철도(Jing-Jiu Railway: 이하 JJR) 건설에 착수하였다. 이 사업은 선진기술을 도입하고 관련된 인력 교육을 통해 JJR의 운영효율성을 강화하고 철도운영의 효율성 증대를 위한 정책을 시행하는 것이 목적으로서, ADB가 기술지원(TA)을 하게 되었다. 전체 프로젝트 투자비용은 5억 3,200만 달러로서 해외조달 2억 2,000만 달러(ADB, 200만 달러와 철도부, 20만 달러에서 공동부담)와 국내조달 3억 1,200만 달러(철도부에서 부

⁴⁸ ADB, "Project Performance Audit Report on the Jing-Jiu Railway Technical Enhancement Project in the People's Republic of China" (December 2002).

답)이다. 프로젝트의 실제 비용은 예상보다 4% 증가한 5억 5,250만 달러에 이르렀다.

(나) 성과 및 시사점

총 35억 달러가 투입되는 징지우 철도(JJR)의 건설공사는 예정보다 4개월 앞선 1996년 9월에 완료되었다. 전체적으로 화물 물동량의 실적은 당초 계획치보다 낮았지만, 여객 수송실적은 당초 계획을 크게 상회하였다. 화물 운송량 증가가 부진했던 원인으로는 아시아 금융위기로 인한 경제 저성장, 다른 국가의 철도상황과 비교해 JJR과 베이징-광저우 노선(Jing-Guang line)의 관세가 높다는 점, 도로 등 기타 교통 서비스의 개선이 급속히 이루어졌다는 점 등을 들 수 있다.

이 사업의 중요한 성과로는 특수선로 교체와 컴퓨터 기반의 제어시스템을 도입한 것을 들 수 있다. 이 사업을 통해 설치된 특수선로의 기대수명은 일반선로보다 30%~50%정도 길기 때문에 선로의 관리·교체 비용이 절감되었으며, 철도운송의 중단횟수도 적어졌다. 또한 컴퓨터 시스템에 기반을 둔 신호조절 체계는 운행 효율성 증진에 큰 기여를 하였다. JJR은 지역의 빈곤을 감소시키고 개발을 촉진하는 등 사회·경제적으로 매우 큰 기여를 하였다. JJR로 인해 지역의 농업, 광공업 생산물을 외부에 운송하거나 다른 지역의 상품을 들여오는 데에 소요되는 비용이 절감됨으로써 지역 외에 위치한 시장으로의 접근성이 향상되었다. 외부 투자자를 위한 환경이 개선되었으며, 낙후 내륙지역에 거주하는 보다 많은 노동자들이 광저우 등 대도시지역으로 이주할 수 있게 됨으로써 농촌 빈곤지역의 소득수준을 증가시켰다.

이 사업은 다음과 같은 시사점을 주고 있다. 첫째, 전략적으로 중요한 철도구간의 현대화를 국제사회와의 협력을 통해 성공적으로 추진함으로써

경제개발의 동력을 얻게 되었다는 점이다. 둘째, 중국의 철도개발에 있어서 화물시장의 경쟁력 강화를 위해 여러 측면의 고려가 종합적으로 이루어질 필요가 있음을 시사하고 있다. 부품조달, 교통안전, 재정착 주민과 기업들에 대한 보상절차 등에 관한 종합적인 대비가 필요하다는 점이다. 셋째, 이 사업은 경제개발 초기단계에서 복잡하고 거대한 사업을 시행할 때 정부의 강력한 리더십이 매우 중요함을 보여주고 있다. 중국 정부가 강력한 리더십을 바탕으로 JJR의 건설을 추진하였기 때문에 신속한 건설과 관리가 가능했다는 점을 주목할 필요가 있다. 넷째, 경제개발 초기 철도의 역할에 대한 재평가가 필요하다는 점이다. 중국과 같은 큰 대륙 국가에서는 잘 관리되는 철도가 경제개발 초기에 장거리의 대량운송에서 도로보다 더 확실한 경쟁력이 있다는 장점을 보여주고 있다.

(3) ‘중양아시아 지역경제협력(CAREC)’의 교통 및 무역촉진 프로젝트

(가) 추진과정

중양아시아지역은 지경학적으로 상호협력의 잠재력이 높음에도 불구하고 제도적 장애와 물리적 여건 때문에 초국경 협력이 제대로 이루어지지 못하고 있는 실정이었다. 특히 열악한 역내 교통여건은 최우선적으로 해결해야 할 공동의 과제 가운데 하나이다. 이러한 측면에서 개별국가 차원의 지원을 넘어서 중양아시아지역 차원에서 교통과 무역촉진을 공동으로 추진할 필요성이 제기되었다.

ADB와 중양아시아 국가들이 공동으로 추진하고 있는 ‘중양아시아 지역 경제협력 교통 및 무역촉진 전략’은 중양아시아 국가들과 세계 각국 간의 무역을 확대하고 지역의 경쟁력을 개선하기 위해 추진되었다. 이 전략의 핵심 요소는 ‘교통기반시설과 물류의 조정된 개선’, ‘일반적인 기준’에 따라 선정된 6개 주요 교통축을 따라 조화된 ‘국경규제와 월경절차’를 마련하는

I
II
III
IV
V
VI
VII

것이다. 이러한 조치들을 통해 교통 관련 시간과 비용을 크게 절약할 수 있을 것으로 기대되고 있다.

ADB는 2007년 ‘중앙아시아 지역경제협력(The Central Asia Regional Economic Cooperation: 이하 CAREC)’ 교통 및 무역촉진 전략을 작성하여 중앙아시아 국가들 간의 육상교통망 확충과 교역촉진을 위한 제도구축 지원을 추진하고 있다. 이 계획은 2008년부터 2017년까지의 10년 계획으로서 교통 및 무역촉진을 위한 기반시설, 관리, 기술 등 세 영역에 초점을 맞추고 있다. 이 계획에 따른 실천계획(action plan)에서는 6개의 교통축(corridors)의 시설 및 운영개선이 추진되고 있다. 이 사업에는 총 211억 달러가 투자될 예정인데, 이 가운데 50억 달러는 해당국가 정부가, 66억 달러는 공적인 개발협력 파트너가 조달하며, 민간투자도 52억 달러를 유치할 계획으로 있다.⁴⁹

교통부문은 기반시설, 관리, 기술부문에 대해서 구체적인 정책이 수립되었다. 교통부문에서는 다음의 3가지 목표를 설정하였다. 첫째, ‘중앙아시아 지역경제협력’에 경쟁력 있는 교통축을 형성, 둘째, 사람과 물자의 효율적인 국경 통과를 촉진, 셋째, 안전하고 사람에 친화적인 교통체계 개발 등이 바로 그것이다. ‘중앙아시아 지역경제협력’ 무역촉진 프로그램은 행정 효율성의 개선, 교역절차의 단순화, 표준화, 조화를 통한 통과비용과 시간의 상당한 축소 실현을 핵심 목표로 하고 있다.

(나) 성과 및 시사점

사업의 성과를 측정하기 위한 관측의 지표로서는 비(非) CAREC 노선에 비해 CAREC 노선의 도로 및 철도 이용요금이 상당 수준 낮아지는지의

⁴⁹ ADB, “CAREC Implementation Action Plan for the Transport and Trade Facilitation Strategy,” p. 2.

여부, 도로와 철도의 평균 운행속도가 증가하고 소요시간이 감소하는지 여부, 평균 차량운행비용(VOC: Vehicle Operation Cost)의 감소 여부 등이다. ADB의 2010년도 교통축 수행능력 측정 및 관측 보고서에 따르면, 대부분의 교통축에서 교통의 흐름이 원활해지는 성과가 관측되었다. 일부 상대적으로 진전이 부진한 교통축도 있지만, 전반적인 성과는 양호한 것으로 평가받고 있다. 하지만 여전히 비용과 속도를 줄일 수 있는 여지가 많은 것으로 나타났고, 교통축별로 그 편차도 큰 것으로 나타났다.

CAREC은 아직 진행 중인 프로그램이기 때문에 전체 사업의 평가가 어려운 상태이지만, 지금까지의 진행 과정을 중심으로 몇 가지 시사점을 정리해 보면 다음과 같다. 첫째, 교통망 개선이라는 물리적 개선과 무역촉진을 위한 제도적 개선이 통합적으로 도모됐다는 점을 주목할 필요가 있는 것이다. 어느 한 부분만의 개선만 가지고 역내 교통과 무역의 활성화를 기대하기 어렵기 때문에 통합적 개발이라는 접근을 하고 있는 CAREC의 사례가 큰 의미가 있는 것이다. 둘째, 개별국가를 넘어서는 지역차원의 발전 축을 공동으로 설정하고 이를 실현하기 위한 공동의 전략을 추진하고 있다는 점이다. 셋째, 이 사례는 국제금융기구의 지원을 통한 수송시간과 비용의 절감이라는 분명한 지원목표를 설정하고 이를 위한 성과관리를 추진하고 있다는 점에서 지원의 효율을 보다 객관적으로 평가하고자 하는 국제협력의 추세를 반영하고 있다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

나. 에너지분야의 국제협력 사례분석

(1) 몽골 에너지분야 기술지원(TA) 프로젝트⁵⁰

(가) 추진과정

몽골은 1991년 ADB에 정식 회원국으로 가입하였다. 이후 ADB는 몽골의 중앙계획경제를 시장경제체제로 이행시키는 데 지원의 초점을 맞추었다. 에너지부문에서는 기존 설비의 복구, 가격 조정, 에너지 보존의 촉진, 에너지 관련 제도의 강화, 에너지 관련 부서의 에너지 관리와 재정 능력 강화 등의 개혁에 집중했는데, 이를 위해 ADB는 다양한 기술지원(TA)을 제공하였다.

이 사업은 에너지부문의 생산성과 효율성을 높이는 시장지향성 구조조정을 위한 기술지원에 초점을 맞추었다. 이를 위해 에너지 효율성 연구, 중앙 에너지시스템(CES: Central Energy System)의 제도 및 요금 연구, 전력 시스템 마스터플랜 연구 등 주요 정책과제를 연구하는 사업을 추진하였다.

ADB는 1992년과 1998년 사이에 에너지부문에 대한 모두 15개의 기술 지원을 승인했다. 이 가운데 6개는 개별시설을 위한 특정 프로젝트 준비 작업에 초점을 맞춘 기술지원이었다. 다른 5개는 에너지 효율성, 에너지 보존, 제도 및 금융개발, 그리고 장기적 시스템 기획을 전반적으로 지원하기 위한 자문과 운용을 위한 기술지원이었다.

에너지부문 기술지원의 대상은 연료에너지부(MOFAE: Ministry of Fuel and Energy) 등 몽골의 에너지부문 담당 정부부서와 관련 공기업이었다.

몽골 에너지부문에 대한 기술지원은 무상원조로 이루어졌다. ADB 등을 비롯한 국제사회가 효율성 기술지원(efficiency TA)을 비롯한 5개 기술지

⁵⁰ ADB, "Technical Assistance Performance Audit Report on Advisory and Operational Technical Assistance Grants to the Energy Sector in Mongolia" (December, 1999).

원을 위해 조달한 자금은 모두 250만 2,000달러였다. 그리고 프로젝트 준비 용 기술지원에는 모두 310만 달러가 공여되었다. 이 기술지원을 위한 자금 역시 ADB로부터 대부분 조달되었다.

(나) 성과 및 시사점

ADB가 추구한 시장지향성 구조조정의 목표는 상당부분 달성되었다. 이 기술지원 사례는 몇 가지 중요한 시사점을 주고 있다. 우선, 정부 관련 부서의 최고 책임자로부터 충분한 지지를 확보하고, 기술지원 집행기구들이 오너십을 갖도록 하는 것이 기술지원의 성공에 매우 중요하다는 점이다. 둘째, 정부의 상임위원회와 같은 조직이 기술지원을 수행하는 과정에서 발생하는 문제점들을 해결하는 데 중요한 수단이 된다는 점이다. 셋째, 기술지원의 편익을 지속가능하게 만들기 위한 조치들이 기술지원의 초기 기획, 실행, 그리고 완료 단계에서 모두 다루어질 필요가 있다는 점이다. 넷째, 기술지원을 받아들이는 주요 정부부서와 기업 관리자들의 높은 수준의 의지와 역량구축을 위한 모든 노력들이 사업 성공에 있어서 필수적인 요소라는 점이다. 다섯째, 일반적으로 기술지원을 받는 국가들은 기술지원을 통해 훈련받은 사람들을 교육담당자(trainer)로 활용하는 프로그램을 유지하는 것이 중요하다는 점이다. 여섯째, 기술지원을 실시할 경우에 초기 기술지원을 통해 확보한 다양한 정보들과 교훈 및 시사점들을 새로운 기술지원을 추진할 때 적극 반영하는 노력이 필요하다는 점이다. 일곱째, 언어장벽 문제가 중요하다는 점이다. ADB는 몽골의 경우에도 기술지원을 준비하는 과정에서 언어장벽이 세심하게 고려되고, 다뤄져야 했다고 지적하고 있다.⁵¹ 여덟째, 충분한 기술이전 및 역량구축 효과를 확보하기 위해 기술지원을

⁵¹ ADB, “Technical Assistance Performance Audit Report on Advisory and Operational Technical Assistance Grants to the Energy Sector in Mongolia,” p. 16.

제공하는 전문 컨설턴트들은 현장에서 직접적인 경험을 함으로써 보다 실질적이고 합리적인 자문을 하는 것이 중요하다는 점이다.

(2) 중국 간쑤(甘肅) 청정에너지개발 프로젝트⁵²

(가) 추진과정

중국 간쑤성(甘肅省) 중부에 있는 장예(張掖, Zhāngyè)는 사막화의 진전과 석탄 사용에 의한 공기오염으로 환경이 크게 악화되었다. 또한 이 지역은 전기 공급의 부족, 열악한 도로 및 통신 사정 등 인프라가 취약하고 빈곤 정도가 매우 심각하였다. 이에 따라 중국 정부는 ADB에 이른바 ‘간쑤(甘肅) 청정에너지개발 프로젝트’에 대한 지원을 요청하게 되었다.

중국 정부와 ADB는 ‘간쑤(甘肅) 청정에너지개발 프로젝트’를 통해 지속 가능하고 깨끗한 수력전기 에너지를 공급하고 이를 통해 해당 지역에서의 환경을 개선시킨다는 목표를 설정하였다. 나아가 중국 정부와 ADB는 이 프로젝트의 장기적인 목표로서 간쑤지역의 지속가능한 발전 촉진을 설정하였다.

이 프로젝트에 투입된 최종비용은 9,340만 달러였다. 이는 초기의 추정치 8,700만 달러보다 7% 더 많은 금액이었으나 중국 정부가 강력한 리더십을 발휘하면서 재원조달은 순조롭게 이뤄졌다. 최종적으로 프로젝트에 들어간 비용을 주체별로 살펴보면, ADB가 총비용의 43.1%(초기 예상 40.2%), 차입자가 20.5%(16.1%), 국내 은행이 43.1%(43.7%)를 각각 부담했다.

⁵² ADB, “People’s Republic of China: Gansu Clean Energy Development Project,” *Validation Report* (Manila: ADB, 2010).

(나) 성과 및 시사점

중국 정부는 국제금융기관들에 의해 투자된 프로젝트들 가운데 간쑤 프로젝트가 실행 측면에서 가장 순조롭고, 신속하게 이뤄졌다고 평가했다. 이 프로젝트는 빈곤지역의 경제발전과 함께 환경관리와 관련한 핵심 문제들을 동시에 해결하는 성과를 거두었다. 이 프로젝트는 간쑤성 장예시에 보다 효율적이고, 안정적이며 지속가능한 전력 102MW을 공급했다. 전기 공급체계가 개선되고, 석탄화력발전소들이 폐쇄됨으로써 장예시의 환경수준도 크게 개선되었다. 이 프로젝트는 저개발국의 고질적 문제 가운데 하나인 전력난 해결과 선진국들의 주요 관심사항인 청정에너지 개발이라는 2가지 과제를 동시에 겨냥한 협력모델로서 큰 의미를 갖는다고 할 수 있다.

ADB의 이 프로젝트의 첫 번째 성공요인으로 주인의식을 재차 강조하고 있다. 프로젝트에 참여하는 모든 당사자들이 주인의식과 책임감을 갖도록 하는 것이 중요했다는 것이다. 두 번째 요인은 이 프로젝트의 과실이 특정 계층에만 주어지지 않고 프로젝트 주변 지역사회의 일반 주민들에게까지 골고루 공유되도록 프로젝트가 설계되었다는 점이다. 이 프로젝트의 중요한 시사점은 사업비용과 관련해 토지 보상비와 현지 주민들의 재이주 비용에 대해 보다 세심한 고려가 필요하다는 점이다. 에너지부문 국제협력 프로젝트를 성공시키기 위해서는 사전준비를 위한 기술지원이 중요하다는 점도 중요한 시사점 가운데 하나이다.

다. 수자원분야의 국제협력 사례분석

(1) 베트남의 관개시설 재건 프로젝트

(가) 추진과정

베트남의 관개시설 재건사업은 경제개방 초기에 세계은행의 지원을 받아

I

II

III

IV

V

VI

VII

시행된 사업이다. 본 사업의 주요 목표는 메콩강 하류지역 및 중부연안평원 13만 ha에 걸친 베트남의 식량생산거점의 관개체계를 재건하는 데 있다. 중요도 및 시급성에 따라 베트남 관개체계 재건사업은 12개 성급(省級) 행정구역에 걸친 총 7개 세부사업으로 구체화되었다. 본 사업의 규모는 실사용액 기준 약 1억 230만 달러 수준으로 세계은행은 이중 약 78%인 7,930만 달러를 국제개발협회 차관 형태로 지원하였다. 본 사업은 세계은행이 향후 추진할 대(對)베트남 국제협력사업의 시범사업 성격을 띠고 있었다.

전체 집행액의 93%에 해당하는 9,530만 달러가 운하 및 관련 구조물, 펌프 및 관련 증계시설 등 관개하부시설의 신설 및 재건에 배정되었다. 나머지 집행금액 중 700만 달러는 관개시설의 관리 및 운용에 필요한 제도적 역량강화에, 390만 달러는 이주대상 가구 등 본 사업의 잠재적 피해계층을 지원하기 위해 사용되었다.

(나) 성과 및 시사점

이 사업은 계획상으로 제시되었던 여러 목표를 초과달성하였다. 예를 들면, 관개지역은 목표의 103%, 쌀생산량 증가분은 목표의 144%, 옥수수 생산량 증가치는 목표의 150% 수준을 달성하였다. 특히 본 사업은 33만 8,000여 농가의 소득증진에 영향을 주었고(목표의 108%), 연간 순소득 기준으로 가구당 평균 66.8달러의 소득증진(목표치의 112%)을 달성하였다. 세계은행 측은 또한 본 사업을 통하여 소득증진과 같은 명시적 효과 외에도 용수공급의 신뢰도 제고, 배수체계 개선, 마을간 도로접근성 향상, 댐의 안전도 제고 등 계량화하기 어려운 다양한 사회경제적 편익증진이 있었다고 평가하고 있다.

이 사례가 주는 시사점을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 국제협력을 통한

수자원부문의 개발을 추진하기 위해서는 수원국 스스로가 강한 의지를 갖고 체제개혁을 추진할 필요가 있다는 점이다. 둘째, 수원국인 베트남 정부가 관련 사업의 입안 및 추진과정에서 주도적 역할을 담당했다는 점이다. 베트남은 세계은행 측에서 각 사업에 부과한 다양한 정책이행조건들에 대해서 지속적인 협상을 하였고, 협상의 결과 수용하기로 한 사항들은 자국의 기존 사회경제개발계획과 연동시켜 적극적으로 실행에 옮겼다. 이것이 성공적인 국제협력의 밑바탕이 된 것이다.

(2) 라오스의 남튼강 댐 건설(Nam Theun 2: 이하 NT2) 프로젝트

(가) 추진과정

남튼강 댐 건설사업(NT2)의 핵심 목표는 댐 건설을 통해 생산된 전력을 인근 태국시장에 판매하고 그 수입을 라오스 국내의 빈곤문제 해소를 위해 재투자한다는 것이다. NT2 댐은 1,080MW수준의 전력발전설비를 갖춘 대형 댐이다. 총 발전용량의 93%에 해당하는 995MW 규모의 설비에서 생산된 전력은 태국시장으로 직접 송전되며, 나머지 75MW의 설비에서 생산된 전력은 라오스로 송전된다. 세계은행은 NT2 사업기간 30년(공사기간 5년 및 운용기간 25년)에 해당하는 내부수익률을 16.3% 수준으로 추산하였고, 이를 근거로 대형 댐 건설에 파생되는 다양한 사회경제적 손실을 감안하더라도 사업성이 있다는 판단을 내렸다.⁵³ NT2 댐 공사는 순조로운 진행을 보여 2010년 말에 완공되었다.

⁵³ Teresa Serra, Mark Segal, and Ram Chopra. "Chapter 3: The Project Is Prepared," I. C. Porter and J. Shivakumar,(eds.), *Doing a Dam etter: The Lao People's Democratic Republic and the Story of Nam Theun 2* (Washington, D.C.: World Bank, 2011).

(나) 성과 및 시사점

세계은행은 라오스 정부가 사업주체인 NTPC(The Nam Theun 2 Power Company: 이하 NTPC)를 통하여 해외선진업체들과 밀접하게 협력하여 선진기술 및 관리기법을 이전받음으로써 라오스의 자체적인 전력생산 및 관리역량 향상을 꾀할 수 있다고 기대하고 있다. 실제로 라오스 정부는 NTPC를 통한 기술이전 및 학습 등 제도적 역량향상에 대해 긍정적인 평가를 내놓고 있다.⁵⁴ ADB는 라오스 정부가 25년의 댐 운영기간 동안 총 19억 달러의 수입을 얻게 될 것이라고 예상한 바 있고, 라오스 국내시장에도 200~300GWh의 전력이 제공되는 편익이 발생할 것으로 예상되고 있다.⁵⁵ NTPC 및 라오스 정부 측은 본 프로그램이 NT2 이주민들의 생활향상에 크게 기여했다고 평가하고 있다.⁵⁶

이 사업이 주는 시사점은 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 사업의 추진 과정에서 수원국의 열린 자세가 제도적 역량강화 및 상호신뢰 구축에 중요한 역할을 한다는 점이다. 둘째, 수자원분야에서 기반시설의 개발과 빈곤퇴치를 목적으로 하는 다양한 사회경제 프로그램의 연계가 강조되고 있는 추세를 주목할 필요가 있다는 점이다. 마지막으로, 사업추진 과정에서 협력주체들의 인내심이 중요하다는 점이다. 규모가 크고 수많은 이해당사자가 관련된 NT2 사업의 경우 사업시행 과정에서 수 차례의 중단위기 및 지연사태가 있었다. 그럼에도 불구하고 라오스 정부가 중도포기하지 않고 꾸준히 인내심을 갖고 추진하여 결국 사업을 성사시킨 점은 특기할 만하다.

⁵⁴ May-Ling Tan, "Water Power: An exclusive interview with Nam Theun 2 Director Dr. Somboune Manolom," (Global Energy Magazine, June 18, 2011).

⁵⁵ ADB, "Report and Recommendation of the President to the Board of Directors on a Proposed Loan to the Lao People's Democratic Republic for the Greater Mekong Subregion: Nam Theun 2 Hydroelectric Project," (March 2005), p. 4.

⁵⁶ Nam Theun 2 Power Company(NTPC) Official Website, <<http://www.namtheun2.com>>.

〈표 VI-2〉 국제협력 사례별 시사점 종합

부문	사례	개요	시사점
교통	베트남의 사이공 항 (SAIGON PORT) 개발 프로젝트	1995~2000년 사업비용 4,000만 달러 (ADB 3,000만 달러)	<ul style="list-style-type: none"> • 물리적 시설개선과 제도적인 항만운영 역량강화가 함께 추진되어야 전체적으로 효과가 배가 될 수 있음 • 지나치게 길고 복잡한 평가와 승인 과정 때문에 사업수행이 예정보다 22개월 지연
	중국의 징지우(京九) 철도(베이징-선전철도) 기술지원 프로젝트	1994~1999년 5억 5,250만 달러(ADB 2억 달러)	<ul style="list-style-type: none"> • 중요한 철도구간의 현대화를 국제사회와의 협력을 통해 성공적으로 추진함으로써 경제개발의 동력을 확보 • 철도 개발에 있어서 부품조달, 교통안전, 재정착 주민과 기업들에 대한 보상절차 등에 관한 종합적인 대비가 필요 • 복잡하고 거대한 사업을 시행할 때 정부와 위원회 및 강력한 리더십의 역할이 매우 중요함
	중앙아시아 지역경제협력 (CAREC)의 교통 및 무역촉진 프로젝트	2008~2017년 211억 달러(ADB 등 제금융기구 66억 달러)	<ul style="list-style-type: none"> • 역내 교통과 무역의 활성화를 위한 통합적 개발 추진 • 개별국가를 넘어서는 지역 차원의 발전축을 공동으로 설정하고 이를 실현하기 위한 공동의 전략을 추진
에너지	몽골 에너지분야 기술지원(TA) 프로젝트	1992~1999년 560만 달러 (ADB 200만 달러 등 국제공여)	<ul style="list-style-type: none"> • 정부 관련 부서의 최고 책임자로부터 충분한 지지를 확보하고, 기술지원 집행기구들이 오너십을 갖도록 하는 것이 기술지원의 성공에 매우 중요 • 정기적이고, 규칙적인 상임위원회와 같은 조직이 기술지원을 수행하는 과정에서 발생하는 문제점들을 해결하는 데 기여 • 기술지원을 통해 훈련받은 집단들을 교육담당자로 활용하는 훈련프로그램을 유지하는 것이 중요 • 기술지원을 실시할 경우에 초기 기술지원을 통해 확보한 다양한 정보들과 교훈 및 시사점들을 새로운 기술지원을 추진할 때 적극 반영하는 노력이 필요
	중국 간쑤(甘肅) 청정에너지개발 프로젝트	2004~2008년 9,340만 달러 (ADB 4,000만 달러)	<ul style="list-style-type: none"> • 청정 및 재생 에너지(수력) 개발이 빈곤지역의 지속가능한 개발과 연계하는 것이 중요 • 효율성을 극대화하면서도 부정적 환경적 요인과 사회적 영향을 최소화할 수 있는 가능성 제시 • 프로젝트에 참여하는 모든 당사자들이 주인의식, 책임감 등을 갖도록 하는 것이 중요 • 에너지부문 국제협력 프로젝트를 성공시키기 위해서는 사전 준비를 위한 기술지원이 중요

I
II
III
IV
V
VI
VII

수자원	베트남의 관개시설 재건 프로젝트	1995~2003년 1억 230만 달러(세계은행 7,930만 달러)	<ul style="list-style-type: none"> • 원조수혜국인 베트남 정부가 관련 사업의 입안 및 추진 과정에서 주도적 역할을 담당 • 베트남은 세계은행 측에서 각 사업에 부과한 다양한 정책이행조건들에 대해서 지속적인 협상을 하였고, 협상의 결과 수용하기로 한 사항들은 자국의 기존 사회경제개발계획과 연동시켜 적극적으로 실행
	라오스의 남튼강 댐 건설 프로젝트	2005~2010년 14억5,000만 달러(IDA 1억 400만 달러 ADB 1억 1,400만 달러)	<ul style="list-style-type: none"> • 원조수혜국의 열린 자세가 제도적 역량강화 및 상호 신뢰구축에 중요한 역할 • 수자원분야에서 기반시설의 개발과 빈곤퇴출을 목적으로 하는 다양한 사회경제적 프로그램의 연계가 강조되고 있는 추세 • 사업추진 과정에서의 인내심이 중요

4. 국제협력 사례의 정책적 시사점

가. 국제협력 사업의 성공요인과 장애요인

(1) 국제협력 사업의 성공요인

첫째, 지원기관과 수원국의 상호 이해와 신뢰이다. 사례분석 결과를 종합해 볼 때, 국제기구들과 해당국가들 간의 상호이해 수준과 정도가 협력프로그램 성패의 가장 큰 요인 가운데 하나라고 할 수 있을 것이다. 지원을 하는 국제금융기구와 지원을 받는 수원국 정부가 상대방의 의도와 역량을 정확하게 파악하고 있느냐 여부가 사업의 성과를 초기에 좌우하는 핵심요인인 것이다.

둘째, 수원국 정부의 강력한 리더십이 사업성공의 중요한 요인임을 알 수 있다. 중국 철도개발사업의 사례에서 이러한 리더십이 경제개발 초기단계에서 복잡하고 거대한 사업을 시행할 때 특히 효과가 있음을 보여주었다.

셋째, 협력사업이 성공을 거두기 위해서는 물리적 개선과 제도적 개선이 서로 결합될 필요가 있다는 점이다. 베트남 사이공 항 개발의 사례에서 우리는 물리적 시설개선과 항만운영 역량강화가 함께 추진됨으로써 전체적

으로 사업의 효과가 커졌다는 점을 알 수 있다.

넷째, 체제전환 및 주민생활 개선과 연계된 사업추진이 성공의 요인이었다는 점이다. 시장의 성장 및 확산 그리고 주민생활의 개선과 어느 정도 연계될 수 있는지가 국제협력 지원프로그램의 성과와 밀접하게 연관된다고 할 수 있다. 수자원분야의 라오스 NT2댐 건설사업이 성공적으로 추진된 것도 기반시설의 개발과 빈곤퇴치를 목적으로 하는 다양한 사회경제 프로그램이 연계되었기 때문이었다.

다섯째, 사업추진 장애요인에 대한 사전대비이다. 환경문제 등 사업추진에 장애를 초래할 가능성이 있는 요소들에 대해 사전에 적절히 대비하는 것이 사업의 성공적 추진을 좌우할 수 있다는 점이다.

여섯째, 대내외 조건의 조화이다. 개발협력이 성공적으로 진행되기 위해서는 여러 조건이 서로 맞아야 한다. 이것은 앞서서도 지적한 바와 같이 상호 이해와 신뢰의 구축이라는 기본적인 조건도 포함하고 있다. 더 나아가 수원국 스스로 경제적 여건에 대한 강력한 개혁의 필요성을 느끼고 이를 뒷받침할 수 있는 정치적 변화와 동시에 진행된다면, 그리고 대외 여건도 이러한 변화에 유리한 상황이라면 더욱 성공 가능성이 높을 것이다.

(2) 국제협력 사업의 장애요인

첫째, 지원기관의 현지실태 이해부족 및 상호신뢰부족이 주요 장애요인이 될 수 있다. 현지의 실태에 대한 심도 있는 검토 없이 진행되는 국제금융 기구의 기술지원은 별다른 성과를 가져오지 못할 뿐만 아니라 비용낭비가 될 수도 있음을 중국의 철도사업 사례가 보여주고 있다.

둘째, 지원을 받는 수원국의 태도가 사업의 추진에 있어서 가장 큰 장애요인 가운데 하나가 될 수 있다. ADB의 관련 전문가들은 중앙아시아의 사례를 중심으로 국제협력 프로그램의 추진에 있어서 가장 큰 장애요소는 수원

I

II

III

IV

V

VI

VII

국의 경직적인 태도라고 지적하고 있다.

셋째, 소통을 위한 언어문제도 장애요인이 될 수 있다. 몽골의 에너지부문 기술지원의 경우에도 그것을 준비하는 과정에서 언어장벽 문제가 세심하게 고려되어야 한다는 점을 ADB가 지적한 바도 있다. 언어소통이 원활치 않을 경우 협력의 전체적인 진행이 지연되고 시행착오를 반복할 가능성이 높아지게 된다.

나. 국제협력 단계별 과제

첫째, 협력사업 준비 및 착수단계에서는 시간낭비 요소를 줄이는 치밀한 추진계획 수립이 중요하다. 이것은 수원국과 더불어서 지원주체인 국제금융기구 측의 적극적 개선 노력도 필요한 사항이다.

둘째, 협력사업 진행단계에서는 각종 지원이 단계별로 체계적인 추진이 진행될 필요가 있다. 몽골 울란바토르의 에너지부문 기술지원사업의 경우 기술지원이 서둘러 이뤄지다보니 이전 기술지원에서 발견된 문제점들이나 개선권고 사항들이 후속 기술지원 과정에 충분히 반영되지 못하는 사례가 나타났다. 또한 베트남의 사이공 항 사례에서는 사업의 효율적 집행을 위해 사업주체가 사업의 설계와 건설감리를 돕는 국제 컨설턴트들과 사업의 진행단계에서 꾸준한 협력관계 구축이 중요함을 시사하고 있다. 사업의 진행 과정에서 지원기관과 수원국이 인내심을 갖고 꾸준히 상호이해와 협력을 위한 노력하는 것이 중요하다는 점을 라오스의 남튼강 댐 건설(NT2)사업이 보여주고 있다.

셋째, 협력사업 완료단계에서는 성공적인 협력이 이루어진 사업의 경우에도 사업의 효과가 지속될 수 있도록 사후관리를 철저히 할 필요가 있다는 점이다. 몽골의 에너지부문 기술지원사업의 경우에는 일단 성공적인 기술지원이 이루어졌지만, 사후관리가 제대로 이루어지지 않아서 추가적 기술지원을 필요로 하게 되었다.

5. 맺음말

가. 국제협력을 위한 북한 당국의 과제

사례분석의 결과와 시사점을 종합해 볼 때, 북한 당국이 인프라부문의 국제협력을 성공적으로 추진하기 위해서는 무엇보다도 당국 스스로 체제개혁 의지 및 열린 자세를 견지하는 것이 중요하다. 북한 당국이 체제개혁 및 국제사회 편입을 위해 스스로 성실하고 적극적인 노력을 경주하는 것이야말로 국제협력의 시발점이자 첩경인 것이다.

(1) 국제협력의 성공요인 확보와 장애요인 제거를 위한 과제

(가) 성공요인 확보를 위한 과제

첫째, 지원기관과 수원국의 상호 이해와 신뢰를 위해서는 먼저 북한 측의 정확한 실태 공개를 위한 적극적 자세를 갖고 실질적인 행동으로 이러한 의지를 보여주는 것이 중요하다.

둘째, 수원국 정부의 리더십과 오너십이 사업의 성공에 있어서 중요한 요소이기 때문에 북한 당국 최고 의사결정자의 결단이 매우 중요하다. 단순히 지원의 물적 이익만을 취하겠다는 자세를 버리고 적극적으로 지원의 효과를 배가시키고자 하는 노력을 보여줄 필요가 있는 것이다.

셋째, 물리적 개선과 제도적 개선의 결합이라는 측면에서 북한에 정치적 부담이 적은 분야의 제도적 개선을 우선적으로 추진해보는 단계적 접근이 고려될 필요가 있다.

넷째, 북한은 중앙아시아 지역경제협력(CAREC)이 설정하고 있는 교통과 무역 부문의 개선 사업을 참고로 하여 중국의 동북3성과 극동 러시아지역의 인프라 연계발전에 대한 협력방향을 모색할 필요가 있다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

(나) 장애요인의 극복을 위한 과제

첫째, 지원기관의 현실상태 이해부족 문제를 극복하기 위해서는 북한 당국이 스스로 지원기관이 조기에 실태파악을 정확히 할 수 있도록 조직적인 지원을 할 필요가 있다.

둘째, 경직된 수원국의 태도가 국제협력의 주요 장애요인이라는 점을 감안할 때, 북한이 국제협력을 통해 필요한 재원을 확보하기 위해서는 보다 적극적인 자세로 지원기관을 대할 필요가 있다.

셋째, 외국기관과의 성공적인 소통이 요구된다. 이를 위해서는 북한이 단순히 외국어능력뿐만 아니라 관련 전문지식도 충분히 확보한 인력을 양성하기 위해 많은 기술인력을 해외에 파견하여 현대기술과 표준의 동향을 파악하고 이것을 활용하려는 노력을 기울일 필요가 있다.

〈표 Ⅵ-3〉 국제협력의 성공요인·제약요인과 북한의 과제

요인	내용	지원기관의 과제	북한의 과제
성공요인	지원기관과 수원국의 상호 이해와 신뢰	수원국에 대한 선입견 배제, 일관성 있는 대응자세	상호이해를 돕기 위한 정확한 실태 공개
	수원국 정부의 리더십과 오너십	고위층과의 긴밀한 사전접촉	최고의사결정자의 일관성 있는 정책추진 의지
	물리적 개선과 제도적 개선의 결합 체제전환 및 주민생활개선과 연계된 사업추진	내용적으로 관련 내용을 담을 수 있는 협력 사업을 우선 추진	단계적으로 용이한 부문부터 추진
	사업추진 장애요인에 대한 사전대비	사업추진 과정에 대한	협력주체들 간의 긴밀한 상호협의
	대내외 조건의 조화	북측의 변화 유도 위한 다각적 노력	핵문제 해결 등 북한 측의 적극적인 여건조성 노력
장애요인	지원기관의 현지 실태 이해부족 및 상호신뢰부족	수원국 전문가들과의 긴밀한 협력관계 구축	지원기관의 실태파악 지원을 위한 조직적 대응
	수원국의 태도	협력을 이끌어내기 위한 사전 노력	경직된 자세를 버리고 탄력적인 대응자세를 갖기 위한 내적 역량 구축
	소통을 위한 언어 문제	관련 전문인력 사전 확보	언어능력과 관련기술에 대한 지식을 갖춘 인력 양성

(2) 국제협력의 단계별 과제

착수단계에서 불필요한 행정절차 비용과 시간 소모를 줄이기 위해서는 북한 당국이 신속한 정책적 의사결정과 추진력을 확보함으로써 착수단계에서의 시간지체를 피할 필요가 있을 것이다.

진행단계에서는 인프라 관련 국제협력은 개별 사업의 순서가 중첩되지 않도록 철저히 단계적인 추진이 이루어질 필요가 있다. 이것은 북한 당국의 노력만으로 가능한 것은 아니고 지원기관이 관련 절차를 적절히 조정함으로써 보장될 수 있을 것이다.

대부분의 국제협력 사업은 사업의 종료 이후 후속적인 조치가 이루어지지 못하고 있다. 북한 당국으로서도 기술지원 사업 등 관련 지원사업의 수혜자들이 다른 부서로 옮겨가거나 이직해서 사업의 성과가 소멸되는 문제를 최소화하는 노력을 기울일 필요가 있다.

나. 국제사회의 과제

본 연구에서 해외 사례를 분석한 결과 향후 북한의 인프라 개발을 위한 국제협력 프로그램 구축을 위해서는 크게 2가지 접근이 가능할 것이다. 첫 번째는 소규모 재원으로 가능한 기술지원(TA)이고, 두 번째는 지원여건 개선을 전제로 한 본격적인 인프라 개발 관련 지원이다.

(1) 중·단기 기술지원 과제

우선 북한 측이 가장 필요로 하고 있는 에너지, 교통, 수자원 분야를 대상으로 상호 이해와 신뢰의 폭을 넓힐 수 있는 시범적인 기술지원(TA)사업을 시도해보는 것이 필요하다. 현재 부분적으로 해외에서 북한 인력을 대상으로 진행되고 있는 관련 사업을 보다 통합적으로 추진하는 것이 고려될 필요

I

II

III

IV

V

VI

VII

가 있을 것이다. 북한개발을 중심과제로 하여 국제금융기구와 유엔의 국제기구, 개별국가의 대외협력기구 등이 공동협의체를 구성하여 북한의 인프라 개발과 관련한 인력교육을 위한 실천 프로그램을 보다 체계적으로 추진하는 방안을 모색할 필요가 있다.

(2) 본격적인 인프라 개발 관련 지원과제

본격적인 북한의 인프라 개발을 위한 국제협력이 성공적으로 진행되기 위해서는 북한의 국제금융기구 가입이 필요하고 이를 위해서는 우리 한국의 역할이 매우 중요하다. 이미 우리 정부는 여러 형태로 국제금융기구에 참여하고 있고 앞으로 더욱 중요한 역할을 하게 될 것이기 때문이다. 우리 정부로서는 중단기적으로 북한의 국제금융기구 가입을 촉진시킬 수 있는 여건 조성에 노력을 기울일 필요가 있다. 물론 이것은 북한 당국의 적극적인 의지와 자세를 전제로 한 것이다. 우리 정부는 국제사회의 여러 주체들과 공동으로 북한이 핵문제를 해결하고, 개방과 개혁의 방향으로 나올 수 있도록 긴밀한 협력하에 구체적인 행동을 모색할 필요가 있다.



VII

결론

‘북한경제발전을 위한 국제협력 프로그램 연구’는 1·2차에 걸쳐 진행되는 연구사업으로 금년 1차년도 연구는 국제개발원조의 기본 정의 및 이론 그리고 국제사회의 지원협력 사례 경험을 구체적으로 분석하고 있다.

1차년도 연구의 주요 내용은 체제지원국 또는 사회주의 국가의 내부적인 부패 상황이 국제사회의 원조지원에 장애가 되며, 결국은 이들 국가가 국제 지원을 받는 과정에서 시장경제·민주주의 체제를 받아들여야 결과적으로 국제 개발지원의 성과를 극대화할 수 있는 중요한 요인임을 강조하고 있다. 또한 국제사회의 협력지원을 다양한 사례분석을 통해 연구하여 경험을 토대로 한 현실적인 교훈을 제시하고 있다. 수원국은 주인의식을 갖고, 공여기구들 간의 효과적인 소통체계를 갖추며, 수원국과 공여국의 통일된 협력체계를 통해 접근해야만 기본적으로 성공적인 국제협력을 이룰 수 있다는 내용을 다루고 있다.

1. 1차년도 연구요약

1차년도 연구를 전체적으로 구분해보면 이론적인 부분과 사례분석 부분으로 나눌 수 있다. 이론적인 부분으로는 국제개발협력분야의 기본적인 이론으로써 본 연구에서는 부패와 민주주의 원조 이론을 다루고 있다. 사례 분석 부분에서는 국제사회가 수원국에 원조지원·협력지원의 프로그램을 분야별, 지역별, 나라별로 구분하여 적용하고 있으며, 그러한 국제지원 프로그램을 이끄는 국제사회의 세부조직들을 소개하고 있다.

가. 국제개발협력의 이론적 접근

(1) 부패 이론

국제기관들이 부패 문제에 관심을 크게 가지게 된 계기는 1990년대 중반

I

II

III

IV

V

VI

VII

이후 개발전문가들 사이에서 개발을 위해서는 무엇보다 양질의 거버넌스가 요구된다는 인식이 강화된 것에서 유래한다.

개발협력에서 부패가 더욱 문제되는 이유는 개발원조의 전달과 집행 과정에서 확보되어야 할 투명성을 저해함으로써 개발협력 전반에 대한 신뢰와 책임성 약화를 초래하게 되고 결국에는 개발협력 자체의 정당성과 기반을 훼손하게 된다는 점이다.

국제사회의 체제전환국에 대한 부패 개혁 지원은 그간의 성과를 보이면 서도, 일반적으로 체제전환국들은 대부분 국가포획으로 인한 부패를 개혁하려는 프로그램 도입에 소극적이다. 행정 부패보다 국가포획에 의한 부패를 바로 잡는 것이 더욱 어렵다.

(2) 민주주의 원조 이론

체제전환국이나 저개발국에 대한 개발원조와 관련한 이론적 논의로 민주주의 원조 이론이 있다. 이 이론은 민주주의 원조를 통하여 민주적인 정부들과 국제기구들이 전 세계에 걸친 민주주의 정치체제의 확산을 지원하고자 하는 정책을 말한다. 하지만 국제사회는 비정치성을 견지하기 위하여 그들의 포트폴리오에 민주주의 원조 대신에 좋은 정부(good governance)를 포함시켜왔다. 비록 좋은 정부가 민주주의 촉진과는 이론적으로 별개의 개념이기는 하지만 실제로 둘 사이에 겹치는 부분이 있다.

국제사회는 60년 이상의 개발협력 역사를 통해 최빈국, 체제전환국가, 취약국가 등 다양한 형태의 개발도상국의 사회·경제적 문제를 해결하기 위해 시도해왔으며, 이를 위한 공여국가들의 다양한 개발원조 경험과 교훈도 축적된 상태이다. 유엔기구나 IBRD, ADB 등 국제금융기구들이 이들 국가의 경제발전을 위해 지원을 해오고 있다. 그러나 개발원조를 받는 체제전환국가나 저개발국가가 어떤 개혁, 어떤 정책을 실시해야 하는가에 대한

국제사회의 합의된 전략이 존재하지는 않는다. 또 개발원조를 제공하는 유엔기구나 특정 국가가 원조 수혜국에 대하여 특정 정치제도나 경제제도를 강요할 수도 없다. 그러나 건강한 시장경제체제를 건설하는 것이 바람직하다는 데에 대해서는 기본적인 합의가 이루어져 있다. 또 개발원조는 생산성 증대를 위한 시장경제제도의 도입, 사회개발을 통한 근대화, 그리고 경제·사회적 발전을 지속화할 수 있는 정치제도의 개혁 등이 함께 고려되는 것이다. 특히 체제전환국에 대한 개발원조의 중요한 목적은 수원국이 지속 가능한 발전 능력을 구비하도록 자유-시장 민주주의의 건설을 지원하는 것이다.

체제전환국가에서 자유 시장경제 개혁은 민주주의 제도의 수립과 연계되며, 경제적 자유와 정치적 민주주의가 결합되는 ‘좋은 거버넌스’의 수립을 통해 경제개발의 효율적인 추진을 도모할 수 있다. 따라서 수원국이 개발협력 또는 해외원조를 받아 경제개발을 효율적으로 추진할 수 있는 거버넌스의 능력을 구비할 수 있도록 해야 한다.

하지만 사회주의 국가들의 일반적인 경향은 기존 정치체제의 안정을 유지하면서 경제성장을 추진하는 것이다. 시장경제 메커니즘의 도입은 기존체제에 미칠 부정적인 영향, 즉 사회불안과 그로 인한 체제위협 가능성을 우선 고려하는 것이다. 변화는 체제존속을 위협할 수 있기 때문에 ‘변화를 거부한다’는 모순에 빠져있다. 이와 같이 기존체제의 안정을 담보하면서 경제발전을 추진하는 것은 시장경제의 근본적인 작동과 괴리가 있는 것이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

나. 국제개발협력의 사례분석

(1) 국제협력체계 구성

(가) 베트남

국제협력체계는 수원국 정부의 협력조정을 지원하는 다자간협의체로서 수원국의 입장에서는 재원조달 창구이며, 공여자 입장에서는 수원국과의 정책협의 채널이라고 할 수 있다. 베트남의 경우 아래와 같이 정리할 수 있다.

첫 번째, ‘포괄적 빈곤감소 및 성장전략(Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy: 이하 CPRGS)’이다. CPRGS는 베트남 정부와 국제금융기구 사이 의견조정과 협상의 결과인 베트남의 주요 개발 계획 보고서이다. CPRGS는 5개년 사회경제발전계획(5-Year Plan)을 보완하는 역할로 경제성장과 빈곤감소의 2가지 목표를 모두 포함하고 있지만 특히 빈곤감소전략의 성격을 좀 더 가지고 있다. 이 보고서는 다음과 같은 내용을 포함하고 있다. ① 사회경제적 배경, 현재의 빈곤상황과 성취, 도전, ② 2005년부터 2010년까지 사회경제적 발전과 빈곤감소를 위한 목표와 과제, ③ 빠르고 지속가능한 성장과 빈곤감소를 위한 환경의 조성, ④ 성장과 빈곤감소를 위한 대규모의 사회기반시설 발전, ⑤ 빈곤감소와 지속가능한 성장을 위한 경제활동 부문과 산업발전의 주요 정책과 도구, ⑥ 성장과 빈곤감소를 위한 자원의 동원, ⑦ 빈곤감소와 성장전략의 모니터링과 평가를 위한 관리기관의 마련.

두 번째로 ‘베트남 원조협의그룹 회의(Consultative Group: 이하 CG)’이다. CG는 베트남 정부와 다양한 양자·다자 원조기구 및 국제 NGO 등을 포함해 60여개 공여기구들의 원활한 협력을 위해 만들어진 원조조정그룹(Aid Coordination Group)의 한 형태이다. 또한 원조 효과성 증진을 위한 개발협력 파트너십 체계는 분야별, 과제별로 개발협력의 효과성을 증대하기

위해 베트남 정부와 공여기구 사이의 파트너십을 구축하는 것이다. 파트너십체계는 ‘산림분야 지원 파트너십(Forestry Sector Support Partnership),’ ‘빈곤대책팀/빈곤실행그룹(Poverty Task Force/Poverty Working Group),’ ‘공공재정 관리 파트너십(Public Financial Management)’으로 구분되어 있다. 파트너십의 발전단계로는 정보의 공유와 이해 → 공동의 기술적 진단 → 문제해결을 위한 원칙에 대한 합의 → 세부적인 사항까지 공유하는 행동계획의 합동개발 → 과제 및 재정지원의 명료화 → 실행·모니터링·성과평가와 피드백이다.

세 번째로 ‘원조효과성 파트너십 그룹(Partnership Group for Aid Effectiveness: 이하 PGAE)’이다. PGAE는 높은 원조업무 처리비용을 절감하고 효과성을 높이기 위해 해결책으로 베트남 정부와 공여기구들에 의해 설치된 것이다.

(나) 이라크

이라크는 구정권의 붕괴이후 치안, 행정, 경제발전 등 국가의 모든부문이 미국과 영국과 같은 외부세계의 주도아래 재건사업이 진행되었다. 주요 담당기관은 다음과 같다.

첫 번째로 ‘이라크 재건 인도지원청(Office of Reconstruction and Humanitarian Assistance: 이하 ORHA)’이다. ORHA는 미국의 이라크 재건사업과 인도지원을 실질적으로 총괄하기 위해 설립된 기구이다. 미국 국방성 아래 조직된 ORHA는 이라크의 민주정부 수립을 위해 다음과 같이 계획을 갖고 있다. 1단계에서는 치안확립, 구정치세력의 일소, 기간시설 복구, 생필품공급의 임무가 있으며, 2단계에서의 임무는 일상적 행정업무 인수, 헌법초안 작성과 선거준비를 지원하는 것이다. 마지막 3단계는 제헌 의회를 소집, 헌법을 승인하고 선거를 실시하는 것이다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

두 번째로 ‘연합국 임시당국(Coalition Provisional Authority: 이하 CPA)’이다. CPA는 미국과 영국이 중심이 된, 이라크에 신정부가 출범하기 이전까지 정치·경제체제 정비, 치안확립, 사회적 서비스체제 수립, 시민행정 능력의 제고, 언론체제 수립, 반테러리스트 캠페인 등 이라크 내 전반적인 권한을 행사하는 기관이다.

세 번째로 ‘유엔 이라크지원단(The United Nations Assistance Mission for Iraq: 이하 UNAMI)’이다. UNAMI는 이라크 내 유엔의 역할 강화를 위해 설립된 것으로, 핵심 활동으로 이주자 및 피난민 문제 해결, 이라크의 능력 증진, 국내통합과 국제기구와의 재건 협력, 인권보호, 중앙·지방 정부에 대한 조언, 부서진 시설들의 재건사업, 긴급상황에 대한 조치 등이다.

네 번째는 ‘이라크 재건 신탁기금 공여국위원회(International Reconstruction Fund Facility for Iraq: 이하 IRFFI)’이다. IRFFI는 유엔과 세계은행이 대이라크 재건과 개발을 지원하기 위해 채널을 구축한 것이다. 이것은 유엔이 세계은행과 함께 파트너십을 형성하고 재건을 위한 다자간 공여 신탁기금을 운영한 첫 번째 사례이다.

다섯 번째로 ‘이라크재건 핵심그룹(Core Group: 이하 CG)’이다. CG는 UAE, 미국, 일본, EU, 그리고 UN, 세계은행, IMF가 이라크 전후의 상황에 대한 평가를 위해 논의할 필요에 따라 설립된 것으로, 공여국 회의에서는 재건의 우선순위와 지속가능한 지원을 위한 긴급하고 중기적인 추진과제를 발굴하고, 모금을 촉구하였다.

여섯 번째는 ‘이라크 국제협약(The International Compact with Iraq)’이다. 한국, 미국, 중국, 러시아 등 60개국 대표와 세계은행 등 19개 국제기구 대표들에 의해 이라크의 평화와 안정, 재건을 위한 국제적 지원의지를 확인한 협약으로 전후 이라크 정부가 국제사회에 복귀하기 위한 기본적인 방안을 매우 다양한 분야에 걸쳐 제시하고 있다.

(2) 역량발전 지원의 특징

(가) 경제관리를 위한 역량발전의 특징

1) 베트남

개발지원에서 경제관리를 위한 역량발전은 매우 중요한 영역으로, 베트남은 2000년부터 2007년까지 재정부에 대한 역량발전 지원사업을 총 57개 진행했으며, 주로 포괄적인 재정정책 시스템의 개발, 조직체계의 개선 및 인적자원의 개발, 현대적인 재정관리 정보체계의 개발 측면에서 추진되었다. 무엇보다 국제협력이 잘 이루어진 주된 이유는 베트남 정부의 적극적인 협력 의지와 ‘10개년 사회경제발전 전략’ 추진 등 주인의식을 발휘한 것에 있다.

2) 라이베리아

라이베리아 과도정부, 유엔, 미국, 세계은행의 공동협력으로 라이베리아 재건회의(Liberia Reconstruction Conference: 이하 LRC)를 개최하여, ‘성과중심 이행전략(Results Focused Transitional Framework: 이하 RFTF)’을 채택하였으며, 공여국들은 이행전략 기간 동안 5억 2천만 달러를 지원하기로 약속하였다. RFTF의 주요내용은 안보, 군비축소·동원해제·복구·재통합, 난민·귀환자·국내실향유민, 거버넌스·민주주의 발전·법치, 선거, 기초 서비스, 생산능력 및 생계수단의 회복, 기간시설, 경제정책 및 개발 전략, 이행전략의 통합적 실행이다.

하지만 RFTF의 추진 과정에서 많은 어려움에 부딪혔는데 주요 원인은 라이베리아 과도정부가 RFTF를 제대로 추진할 만한 의지와 능력을 갖고 있지 못하였기 때문이다.

또한 라이베리아의 ‘거버넌스 및 경제관리 지원 프로그램(Governance and Economic Management Assistance Program: 이하 GEMAP)’은 부패 방지를 통해 정부수입을 증대시키고, 체계적인 예산 시스템의 수립과

I

II

III

IV

V

VI

VII

정부관료의 훈련을 통해 정부의 재정관리역량을 강화시키는 것을 핵심내용으로 담고 있다. 이 GEMAP은 부패를 억제하고 책임 있는 재정관리를 위한 제도적 역량구축을 도왔으며, 이러한 성과와 효과는 라이베리아 정부와 국제사회의 파트너십이 잘 구축되었기 때문이라고 할 수 있다.

(나) 무역역량발전을 위한 원조

1) 아프리카지역

아프리카지역의 무역역량발전을 위한 원조는 다음과 같은 과정을 통해 이루어지고 있다.

① ‘경제파트너십협정(Economic Partnership Agreement, EPA)’이라는 제도적 장치를 도입하여 장기적인 계획하에 아프리카 국가들의 무역 관련 역량발전을 제고하려고 노력하였다.

② ‘삼자간 접근법(Tripartite Approach, TA)’의 원조지원 프로그램은 아프리카의 무역역량을 발전시키기 위하여 지역통합을 도모하여 아프리카 고유의 지역기구들(동아프리카 공동체, 동·남 아프리카 공동시장, 남아프리카 개발공동체) 삼자 간의 통합을 시도한 것이다.

③ ‘남북간 통로(North-South Corridor)’는 남·북 아프리카 사이에 무역교류를 원활하게 만들 수 있는 인프라를 구축하는 것으로 아프리카 대륙의 경제권을 통합하기 위해 도로와 철도 및 네트워크를 연결하는 등 인프라와 무역 관련 제도 절차 및 무역과 연관되는 모든 시설들을 통합하는 접근법이다.

④ ‘동·남 아프리카 공동시장 무역을 위한 원조반(COMESA Aid for Trade Unit, COMaid)’ 설립은 동남아프리카 공동시장 산하에 무역역량발전을 위한 원조를 관장하고 무역과 관련한 사무국의 역량을 강화하기 위해 만들어졌다.

2) 캐리비언지역

캐리비언지역의 무역역량강화를 위한 원조로, ‘행동계획(Action Plan)’은 프로그램의 시간경과에 따라 3단계 트랙으로 나누어 캐리비언지역의 협력대상국들의 경제협력 및 무역 관련 원조 개발협력을 순차적으로 확대 재생산하는 구조로 비교적 체계적으로 구성되어 있다.

트랙 1은 경제파트너십협정과 OECD 기준 안에서 설정되는 특정 쟁점들이 무엇인지 국가별로 요구사항을 파악하는 포괄적인 접근이 필요하다. 이를 위해서, 포괄적인 평가 준비를 위해 조사팀을 각 국가에 파견, 평가가 완료되면 행동을 이행하기 위한 프로그램을 개발하고 필요한 예산을 추정, 모든 캐리비언 무역협정들이 효율적으로 이행될 수 있도록 만드는 문서를 준비하는 것이다.

트랙 2는 경제파트너십협정과 OECD 기준 안에서 설정되는 특정 쟁점들이 무엇인지 국가별로 요구사항을 파악하는 포괄적인 접근이 필요하다. 포괄적인 평가 준비를 위해 조사팀을 각 국가에 파견, 평가가 완료되면 행동을 이행하기 위한 프로그램을 개발하고 필요한 예산을 추정, 모든 캐리비언 무역협정들이 효율적으로 이행될 수 있도록 만드는 문서를 준비하는 것이다.

트랙 3은 무역역량발전을 위한 원조를 위해 지역차원의 네트워크를 정착시키고 추진하는 것이다. 캐리비언지역 내에 이미 존재하는 네트워크를 지원, 국가-공여국-민간단체-시민사회-학계를 연결하는 네트워크를 기존에 활동하고 있는 단체들과의 프로세스 위에 구축하는 하는 것이다. 트랙 1과 2의 조율을 카리브공동체/캐리비언포럼 내부의 원조와 무역의 연대를 위한 지역 네트워크 위에 구축, 2008년 가을까지 네트워크 조성 조건 구비, 무역역량발전을 위한 원조 이행계획을 국내와 지역 수준에서 발전시키는 것이었다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

3) 태평양지역

태평양지역 국가들은 지역단위에서 필요한 무역역량발전을 위한 원조의 조건을 통합적으로 구체화하는 방식을 추진하였으며, ‘태평양 무역개발기구(Pacific Trade and Development Facility, PTDF)’라는 새로운 무역역량발전을 위한 원조 전달체계를 고안하였다. 하지만 태평양지역의 무역역량발전을 위한 원조 공여주체가 일본, 호주, 뉴질랜드와 같이 다양하게 이루어져 있어 원조의 구심점이 다층적으로 흩어져 있고 점차 양자간 정책에 집중되는 문제를 안고 있다.

또 다른 문제점은 ‘지역준비전담반(Regional Preparatory Task Force, RRPTF)’을 구성하고 있지 않아, 지역 내 국가들 간에 견해와 갈등이 빚어지고 있어 전반적인 지역의 무역 관련 역량발전의 저해요인으로 작용하고 있다.

(다) 지방공공행정의 역량발전

1) 필리핀

캐나다의 CIDA가 13년에 걸친 장기원조 프로그램으로 필리핀 중앙정부와 지방정부 간의 정책적 조율기능을 개선하고 이 제도적 장치의 지역 거버넌스를 강화하고자 추진했던 지방행정 역량발전을 위한 모델이다. 지역 거버넌스의 주된 초점은 ‘지역정부단위(local government units)’를 제도적으로 구축하여 중앙정부의 억압적 통제를 극복하고 지역주민에게 양질의 서비스와 혜택을 제공할 수 있도록 역량을 발전시키는 것이다.

‘필리핀-캐나다 지방정부지원 프로그램(Philippines-Canada Local Government Support Program, LGSP)’을 통해서 필리핀의 역량발전 체계를 제공하고자 한다.

- ① 컨센서스 구축: 개발의 우선순위와 어떤 부문의 개혁이 필요한지 전반적인 분석과 계획을 수립
- ② 역량강화: 지방정부 공무원의 행정처리 능력강화와 효율성 제고, 공무원의 원활한 교체 시스템 구비, 지속가능한 성장 등
- ③ 적용: 역량발전 프로그램이 현지 지방제도에 순기능하는지 실험
- ④ 제도화: 현지화 작업

2) 인도네시아

일본 JICA가 지역참여개발을 새롭게 개념화한 SISDUK(Sistem Dukungan⁵⁷)을 정립하였는데, SISDUK은 지역개발에 관한 일본식의 참여형 개념을 적극적으로 반영한 것이다. SISDUK은 지역사회가 개발에 필요한 자원들을 받기만하는 수동적 주체가 아니라, 권한부여(empowerment)와 지역기반 제도를 기초로 역량발전을 위해 스스로를 동원할 수 있는 적극적인 개발의 단위로 상정된다. SISDUK이란 개념은 지역사회 발전을 추진하는 소규모의 자금을 제공하는 지역별로 분권화된 프로그램이자, 동시에 지역발전에 대한 전통적인 방법에 대항하는 새로운 개발접근법이라 할 수 있다.

JICA는 인도네시아 남부 술라웨시(Sulawesi Takalar) 농촌지역이 빈곤 퇴치를 위해 지역사회의 이해관계자(local stakeholder)들의 적극적인 참여와 지역커뮤니티의 권한강화를 도모하는 역량발전 프로그램을 도입하였으며, 분업적 협력은 인도네시아 현지 상황을 적극적으로 고려하여 지역발전의 틀을 조성하는 주인의식(ownership)이 다양한 이해당사자(stakeholder)에 의해 고려되었다고 평가되고 있다.

⁵⁷ 인도네시아 어로 'Dukungan'은 '부양', '지지'의 뜻을 지닌다.

(라) 식량안보를 위한 역량발전

1) 잠비아

잠비아는 1990년대 말부터 현재까지 농업부문 역량발전을 위해 국제사회로부터 양자간(핀란드, 스웨덴, 미국) 내지 다자간(IFAD, 세계은행) 공적 개발원조를 집중적으로 받은 국가인데 반해 그 결과는 만족스럽지 못하다는 총평이다. 가장 큰 이유는 잠비아가 가지고 있는 제도가 국제개발기구들이 잠비아 국내에서 활동하기에 매우 불편한 점들이 있기 때문이다. 따라서 무엇보다도 수원국과 공여국의 정책적 조율과 합의가 필요하다.

또한 잠비아 사례를 통한 교훈은 공여국들이 잠비아 농업발전의 중요한 기반을 지속가능한 비즈니스적 상업화를 추진하고, 민간부문 개발을 통해 소규모 자작농의 상업화를 꾀하며, 시장메커니즘을 도입하여 수출무역량과 연결시키는 농업부문의 전반적인 구조조정을 추진하려는 움직임이 엿볼 수 있다는 것이다. 문제는 식량안보에 대한 수원국, 즉 잠비아의 역량발전을 도모하는 국제개발협력이 무역과 농업을 연계시키는 제도를 이식하는데 그치지 않고, 전통적으로 뿌리 깊게 이어져 오는 소작농의 제도를 한순간에 개혁하고자 했다는 점이다. 그 결과 주인의식의 파괴는 파리선언 원칙에 위배되는 위험성을 지니고 있다고 해석할 수 있다. 농업발전을 위해 무역과 연계하는 작업은 필요하지만 수원국의 지역사회가 요구하는 사항들을 어떻게 접목하는가에 대한 더 깊은 연구와 배려가 필요하다.

2) 가나

가나의 사례는 수원국 정부가 해외 공여국의 원조를 보다 많이 유치하기 위하여 식량안보의 가장 궁극적인 목표인 빈곤퇴치에 관한 정부의 책무성을 쉽게 버리게 된다는 딜레마를 보여주고 있다. 빈곤퇴치와 직결되는 소규모의 식량안보 역량발전 지원은 수원국 정부기관이 추구하는 단기간 경제

도약과는 제도적으로 연결되지 못하고 해외원조기관의 일회성 자선사업에 머무는 결과를 초래하였다.

결과적으로 수원국 정부의 주인의식이 제한되었다. 가나 정부의 농업부(Ministry of Agriculture)가 장기간에 걸쳐 개혁을 추진했지만, 빈곤퇴치라는 근원적인 목표와 농업생산력 증대라는 단기적인 목표를 연결하는 제도적인 비전이 존재하지 않은 채로 국제개발원조를 남용함에 따라 공여국의 원조 제공이 점차 감소하게 되었다.

이렇게 식량안보를 위한 농업부문 개발 프로그램이 처음부터 양 주체들 간의 협의가 부족한 상황에서 계속 집행됨에 따라 전반적인 프로그램의 성과는 단계가 진척될수록 악화되게 된다. 따라서 가나와 같은 아프리카 국가에서 농업발전 원조를 원활하게 추진하기 위해서는 무엇보다 국내 내부의 컨센서스를 확보하기 위한 노력이 더 많이 투자되어야 한다.

(3) 인프라 개발

(가) 교통분야

- 1) 베트남의 사이공 항 개발 프로젝트는 1995년부터 2000까지 사업 비용이 4,000만 달러(ADB 3,000만 달러)가 들었다. 본 개발 프로젝트를 통해 알게 된 것은 물리적인 시설개선과 제도적인 항만운영 역량강화가 함께 추진되어야만 전체적으로 효과가 배가 될 수 있다는 것이며, 지나치게 길고 복잡한 평가와 승인 과정으로 인해 사업수행이 예정보다 22개월 지연되었다는 사실이다.
- 2) 중국의 징지우 철도 기술지원 프로젝트는 1994년부터 1999까지 5억 5,250만 달러 (ADB 2억 달러)가 사업비용으로 사용되었다. 이 프로젝트는 중요한 철도구간의 현대화를 국제사회와의 협력을 통해 성공적으로 추진함으로써 경제개발의 동력을 확보하게

I

II

III

IV

V

VI

VII

되었지만, 철도개발에 있어서 부품조달, 교통안전, 재정착 주민과 기업들에 대한 보상절차 등에 관한 종합적인 대비가 필요하다는 것도 알게 되었다. 또한 복잡하고 거대한 사업을 시행할 때 정부와 위원회 및 강력한 리더십의 역할이 매우 중요하다는 것을 알게 해주었다.

- 3) 중앙아시아 지역경제협력의 교통 및 무역 촉진 프로젝트는 2008년부터 2017년까지 사업비용으로 211억 달러(ADB 등 국제금융기구 66억 달러)를 사용할 계획이며, 역내 교통과 무역의 활성화를 위한 통합적 개발을 추진하고 있다. 또한 개별국가를 넘어서는 지역차원의 발전체계를 공동으로 설정하고 이를 실현하기 위한 공동의 전략을 추진하고 있다.

(나) 에너지분야

- 1) 몽골 에너지분야 기술지원 프로젝트는 1992년부터 1999년까지 560만 달러(ADB 200만 달러 등 국제공여)의 사업비용이 들었으며, 정부 관련 부서의 최고책임자로부터 충분한 지지를 확보하고, 기술지원 집행기구들이 오너십을 갖도록 하는 것이 기술지원의 성공에 매우 중요함을 알 수 있다. 또한 정기적이고, 규칙적인 상임위원회와 같은 조직이 기술지원을 수행하는 과정에서 발생하는 문제점들을 해결하는 데 크게 기여하였다. 기술지원을 통해 훈련받은 집단들을 교육담당자로 활용하는 훈련프로그램을 유지하는 것이 중요하며, 기술지원을 실시할 경우에 초기 기술지원을 통해 확보한 다양한 정보들과 교훈 및 시사점들을 새로운 기술지원을 추진할 때 적극 반영하는 노력이 필요하다는 것도 알게 되었다.
- 2) 중국 간쑤 청정에너지개발 프로젝트는 2004년부터 2008년까지

9,340만 달러(ADB 4,000만 달러)의 사업비용이 소요되었다. 이 프로젝트를 통해 청정 및 재생 에너지(수력)개발을 빈곤지역의 지속가능한 개발과 연계하는 것이 중요함을 알려주었다. 또한 효율성을 극대화하면서도 부정적 환경적 요인과 사회적 영향을 최소화할 수 있는 가능성을 제시해야 하며, 에너지부문 국제협력 프로젝트를 성공시키기 위해서는 사전 준비를 위한 기술지원이 무엇보다 중요하다.

(다) 수자원분야

- 1) 베트남의 관개시설 재건 프로젝트는 1995년부터 2003년까지 사업비용 1억 230만 달러(세계은행 7,930만 달러)가 사용되었다. 원조 수혜국인 베트남 정부가 관련 사업의 입안 및 추진 과정에서 주도적 역할을 담당하였으며, 세계은행 측에서 각 사업에 부과한 다양한 정책이행조건들에 대해서 지속적인 협상을 하였고, 협상의 결과 수용하기로 한 사항들은 자국의 기존 사회경제개발계획과 연동시켜 적극적으로 실행하였다.
- 2) 라오스의 남튼강 댐 건설 프로젝트는 2005년부터 2010년까지 14억 5000만 달러 (IDA 1억 400만 달러, ADB 1억 1,400만 달러)가 사업비용으로 사용되었다. 특히 수자원분야에서 기반시설의 개발과 빈곤퇴치를 목적으로 하는 다양한 사회경제 프로그램의 연계가 강조되고 있는 추세이다. 이 프로젝트를 통해 수원국의 열린 자세가 제도적 역량강화 및 상호신뢰구축에 중요한 역할을 한 다는 것과 무엇보다도 사업추진 과정에서의 인내심이 중요하다는 것을 알게 되었다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

2. 북한에 주는 시사점

본 연구의 목적은 국제사회의 개발지원에 관한 이론을 살펴보고, 다양한 협력 프로그램의 사례를 분석하는 것으로, 만약 북한에 국제사회 지원이 시작되었을 때 어떻게 효율적으로 적용할 것인지 모색하는 것이다.

북한의 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 연구는 1차년도 연구의 5개 세부과제를 토대로 2차년도 연구에서 구체적으로 진행될 계획이다. 1차년도 연도의 세부과제는 2차년도의 선행작업으로 북한에 대한 시사점을 도출하고 있다. 이하는 국제사회의 지원 프로그램 성과를 극대화하기 위한 북한의 내부적, 외부적 시사점을 세부과제별로 제시한 것을 다시 한 번 정리하였다.

가. 부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁

북한에 대한 국제사회의 개발지원이 본격적으로 이루어진다면, 북한 내부의 부패 문제가 우선적으로 대두될 것이다. 본 ‘부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁’을 다룬 연구는 개발원조와 관련하여 어떻게 하면 개발원조의 효과를 낼 수 있는지 다음과 같이 정리하고 있다.

- ① 상대국 정부와의 신뢰관계 속에서 상대국 정부의 제도체계 활용
- ② 상대국의 좋은 정책과 제도(good governance)

즉, 한국과 국제사회의 대북한 개발원조는 북한 내에서 반부패 정책이 동반되어야 한다는 것이다. 북한의 반부패 정책을 추진하려면 우선 북한의 부패 성격을 이해해야한다.

북한에는 부패가 만연해있다. 아마도 정치적 부패, 관료적 부패, 비시장 부패와 시장 부패, 사전 부패, 조직 부패, 집단 부패, 후견자 부패와 피후견자

부패, 위로부터 추출적 부패와 아래로부터의 재분배적 부패, 국가포획과 행정적 부패 동일 것이다. 그중 개발도상국과 체제전환국이 공유한 부패의 구조적 맥락으로 봤을 때 북한에 만연한 부패는 체제 부패일 것이다. 사실 북한에 부패가 퍼져있다는 것은 그다지 특이한 점이 아니지만, 북한 당국이 부패를 감소시키기 위한 반부패 정책을 추진하는 노력을 찾아보기 어렵다는 것은 주목할 만하다.

본 연구는 2차년도 연구사업에서 북한의 체제적 부패를 구체적으로 어떻게 감소시킬 것인지 살펴볼 것이며, 북한 당국이 내부 부패를 감소시키기 위해 요구되는 체계적이고 적극적인 조치를 알아볼 것이다.

나. 체제전환국의 시장-민주제도 건설 지원

체제전환국이나 독재국가에서 국제사회의 개발원조가 실효성 있게 추진 되려면, 무엇보다 체제전환국이나 독재국가가 시장경제로의 개혁과 민주주의가 구축되어야 한다. 이러한 주장을 바탕으로, 북한의 경우를 살펴보고 있다.

북한은 1990년대 중반 구조적 경제침체를 더욱 악화시킨 자연재해로 인해 수많은 희생자가 발생하는 ‘고난의 행군’ 시대를 거쳤다. 공급 배급체제(PDS)의 붕괴, 물품공급의 만성적 부족으로 암시장 등 비공식경제의 확산현상이 나타났다. 북한 주민들의 일상생활은 먹고사는 일의 해결을 위한 상업활동의 증가로 나타났으며, 이 과정에서 개인주의적 경향도 증가하고 있다. 식량획득, 장사활동 등을 위해 이동하는 주민의 증가에 따라 비공식적 정보의 유통이 증가하고 있다. 새로운 상인계층이 등장하고, 경쟁력 있는 기업소와 기관들은 국내외 시장을 통해 상당한 수익을 거두기도 한다. 이와 같이 초보적인 수준이지만 북한 내 아래로부터의 ‘시장화’가 이루어졌으며, 대부분의 북한 주민들이 일상적인 경제상황을 시장에 의존하고 있는 실정이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

하지만 사적영역의 경제가 반드시 시장경제를 의미하는 것은 아니며, 만약 사적경제 행위자의 행태가 지대추구, 부패, 연고주의 등에 따라서 이루어진 경제행위라면 그것은 시장경제라고 볼 수 없다. 때문에 북한의 ‘시장화’ 현상을 시장경제부문의 공식적 도입이나 자본주의로의 이행으로 볼 수는 없다. 또한 북한의 7.1 경제관리개선조치는 기존의 지배구조의 안정을 위해 진행된 것이기에 시장경제 메커니즘의 공식적인 도입이라고 평가하기도 힘들다.

북한과 같은 국가체제에서는 작동하지 않는 법률체계, 경직된 정치구조 아래서 당·군·정의 관료에게 과도하게 허용된 자의적 결정권, 행정체계의 부패 등으로 인하여 주민들에 대한 공공서비스는 거의 이루어지지 않고 있다.

이와 같은 북한에 지난 20년간 인도적 식량지원을 한 유엔 세계식량계획(WFP)의 경험은 몇 가지 교훈을 소개하고 있다.

- ① 북한의 지도층의 전환과 인도적 활동에 미치는 영향 파악
- ② 대북지원은 한반도를 초월하여 다자체계와 관계를 구축
- ③ 대북지원은 모니터링 강화 또는 다른 요구의 충족여부가 관건
- ④ 공여국의 임무로서 북한과 타국가와의 교류장려
- ⑤ 북한 대표들이 국제 규범과 기준 및 다른 요소들에 익숙해질 수 있도록 지원
- ⑥ 국가 간의, 기관 간의, 북한 관료들 간의 작업을 위한 상호신뢰구축

또한 WFP는 북한에 대해 단기적으로 인도적 지원은 계속하되, 장기적으로는 자급자족을 할 수 있는 시스템을 구축할 수 있도록 도와줘야 한다고 강조하고 있다. 장기적인 전략에 대해서 구체적으로 정리해보면 다음과 같다. 북한이 국제사회의 도움을 받아 자국의 장기적인 개발전략을 강조한 국가 프로그램을 개발할 수 있도록 지원해야 하며, 국제사회가 북한의 국가

적 수요를 논의할 수 있도록 조직되어야 한다. 특히 북한 관료들에게 우호적이며, 여러 프로젝트가 전반적으로 우선순위와 일치하고 중복되지 않도록 설계되어야 한다는 것이다. 또한 특별한 관계에 있는 남한이 북한에 대한 개발기술을 조언해주는 것이 좋으며, 하지만, 만약 공식적이며, 신뢰할 만한 북한개발계획이 없고, 북한 당국으로부터 투입에 대한 혜택을 받을 수 없다면, 남한 및 기타 공여국은 장기적으로 도움을 줄 수 있는 시장, 농업, 보건, 훈련 등 분야에 지원해야한다고 제안하고 있다.

다. 국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구

국제사회의 원조가 수원국의 현지기관과 인적·사회적·경제적 인프라를 활용하는 프로그램 기반 접근방식의 원조형태로 진보되면서 원조 공여자 간의 조화, 공여자와 수여국 간의 협력관계 구축도 매우 중요해졌다. 또한 이러한 프로그램 기반 접근방식은 특성상 수여국의 개발역량이 강화되어야 성공적으로 수행될 수 있다.

북한의 경우는 프로그램 기반 접근방식을 받아들이기에는 아직 개발역량이 미흡하기 때문에 본격적인 국제개발지원 이전에 국제개발금융기구가 북한의 원조 수용 능력을 확충해주는 기술지원을 상당기간 공여한 뒤, 사회 부문과 거버넌스부문에 대한 지원을 하게 될 가능성이 크다.

북한에 대한 개발지원전략 및 시사점을 국제사회의 지원 사례분석을 토대로 다음과 같이 도출하고 있다.

- ① 북한의 개발지원전략은 북한 당국이 스스로 자금과 인력을 동원하여 수립해야하며, 이때 부족한 부분을 외부의 공여자들에게 요청하는 것이 필요하다.
- ② 개발지원을 효과적으로 실행하기 위해서는 수원국과 공여자들이 개발

I

II

III

IV

V

VI

VII

지원전략에 대한 공통된 방향성을 가져야 한다. 즉 북한이 빈곤퇴치와 시장지향적 개혁의 목표를 잘 이행할 수 있도록 우리 정부와 국제사회는 지속적인 정책협외와 북한의 행정 역량강화를 위한 지원을 추진해야 한다.

- ③ 개발지원전략은 북한의 경제발전단계에 경제 인프라 건설 및 산업투자 등 이외에 사회개발과제와 기초적인 정책·제도 개혁을 먼저 추진하는 등의 내용을 담아야 한다.
- ④ 개발지원에 참여하는 공여자들이 공동으로 개발지원전략을 수립하는 방안을 검토하는 등 공여자들 간의 협력을 잘 조직·조정해야 개발지원의 실효성을 높이게 된다.

국제사회의 개발지원이 이루어지게 되면 북한 당국은 자국의 경제발전을 최우선시하여 경제개발전략을 수립하고자 할 것으로 예상되나, IMF, 세계은행 등 국제사회는 북한이 빈곤퇴치전략을 우선 작성하도록 권고하게 될 것이다. 만약 북한의 빈곤감축전략과 경제개발전략 간에 불일치가 발생할 경우, 이를 어떻게 절충할 것이냐에 대한 문제를 2가지 방법으로 접근할 수 있다. 첫째는 우리 정부 주도의 ‘한반도 인프라 개발기구’ 설립이고, 둘째는 ‘중국의 역할’ 파악이다.

직접적인 방법으로 ‘한반도 인프라 개발기구’ 설립이란, 북한에 대한 개발지원의 구체적인 실행방안 모색을 위한 국제협력체계를 구축하는 것이다. 북한에 대한 국제지원이 본격화될 경우에 우리 정부가 공여자 간의 협력체계를 조직하여 공동의 개발지원전략을 수립하는 작업에서 주도적인 역할을 맡아야 할 것이다. 우리 정부가 ‘한반도 인프라 개발기구’를 선도적으로 설립하여 북한의 개발지원을 위한 공여자들의 참여유도와 사전실태 파악, 계획수립 및 타당성 조사, 재원조달, 사업의 추진 및 관리 등 종합적으로 다자간협의체로서의 기능을 수행할 필요가 있다.

또 다른 비교적 포괄적인 접근방법으로 ‘중국의 역할’을 이해하는 것이다. 이는 우리 주도의 국제협력체계를 구축할 때 반드시 유의해야 하는 점이다. 중국이 북한의 최종대부자로서 북한의 경제발전과정에 어떠한 영향을 미칠 것인지, 또한 북한의 정권붕괴와 같은 최악의 상황에 빠지지 않도록 관여하게 될 가능성 등을 고려하는 다자간협의체를 구성할 필요가 있다는 것이다.

라. 역량발전을 위한 국제개발 협력기구의 지원전략과 활동

국제사회는 수원국의 역량발전을 위한 지원을 위해 오랜 기간 노력해오고 있다. 수원국에 대한 기술지원에서 기술협력, 역량구축에서 역량발전에 이르기까지 국제사회는 접근 방식을 다변화하고 있다.

수원국의 역량발전을 위해 개발협력전략이 보다 효율적으로 이루어져야 할 과제를 다음과 같이 정리하고 있다. 첫째, 국가의 개발역량에 대한 포괄적이고 체계적인 평가체계를 개발하는 것이고, 둘째는 역량발전을 위한 우선순위 선정과 포괄적인 지원모델을 개발하는 것이며, 마지막으로 수원국의 역량발전을 위한 국제협력체제를 발전시키는 것이다.

수원국의 환경에 맞춰서 외부의 새로운 지식과 기술이 도입되기 전에 우선적으로 수원국의 국가 개발역량 평가가 이루어져야 한다. 하지만 이러한 평가 작업은 내정간섭의 행위로 받아들여질 수 있기 때문에 다분히 정치적으로 민감한 사안이다. 이러한 문제점을 감안한 해결방법으로는 표준적인 평가체계를 수원국에 제시하고, 국가별로 수원국의 리더십과 주인의식에 기초해서 자신들의 개발역량을 평가할 수 있도록 추진하는 것이다.

수원국의 역량발전 지원에 꼭 필요한 점은 부문별로 세부적인 역량발전 과제목록을 작성하는 것과 더 나아가 그것들 사이의 연관성과 상호작용을 고려하여 포괄적인 지원 모델을 구축하는 것이 중요하다. 하지만 수원국에 대한 지원이 효과적으로 이루어지기 위해서는 무엇보다 국제사회 및 개발

I
II
III
IV
V
VI
VII

협력기구의 통합적이고 협력적인 국제체제, 개발협력전략이 이루어져야 한다.

본 연구는 2차년도 연구사업에서 북한의 역량발전이라는 주제를 다루기 위해 북한에 대한 시사점을 끌어내는 것을 목표로 이루어졌다. 2차년도 연구에서는 북한이 점진적으로 개혁·개방에 나설 때 어떤 분야를 우선해서 역량발전 지원을 해야 할 것인가에 대해 보다 깊은 연구가 이루어 질 것이다.

우선 개발협력 측면에서 북한의 국가역량, 즉 국가 기능이 어떻게 작동될 것인지 북한의 체제적 특성을 알아볼 것이다. 개발역량분야는 세부 분야별로 평가 될 것이다. 하지만 그 과정은 북한의 폐쇄성으로 인한 자료의 한계 성과 불투명성 매우 어려운 작업이 될 것이지만, 적어도 북한의 개발역량을 평가하는 체계를 개발하는 것만으로도 큰 의미가 있는 작업이 될 것이다.

또한, 북한의 역량발전을 위해 우선순위 과제를 선정하고 포괄적인 지원 모델을 개발하는 것도 2차년도 연구과제의 중심내용이 될 것이다.

마. 인프라 개발을 위한 국제협력 사례와 시사점

인프라 개발을 위한 국제협력을 위한 북한 당국의 향후 과제를 제시하고자 한다. 국제협력의 지원개발에 대한 성공요인과 장애요인을 파악하여, 북한의 인프라 개발 시 성공하기 위해 북한 당국이 취해야할 과제를 도출하고자 하는 것이다.

우선 일반적인 국제협력의 성공적 진행을 위해서 북한 당국은 공여국과 지원기관의 상호이해를 돕기 위해 정확한 실태를 공개해야 하며, 최고의사결정자의 일관성 있는 정책추진 의지가 있어야 할 것이다. 무엇보다도 핵문제 해결등 북한 측의 적극적인 여건 조성에 노력해야 할 것이라고 지적하고 있다.

또한 불필요한 행정 절차와 비용, 시간 소모를 줄이기 위해 북한 당국은 국제지원기관과 함께 관련 절차를 적절히 조정해야 할 것이다. 국제협력

과정을 착수단계→진행단계→완료단계로 구분하여, 지원기관과 북한 당국의 과제를 살펴보고 있다.

〈표 VII-1〉 국제협력의 단계별 북한의 과제

단 계	시사점	지원기관의 과제	북한의 과제
착수단계	지나치게 길고 복잡한 평가와 승인 과정	수원국의 상황에 따른 탄력적 절차적응	내부적인 지체요인을 사전에 제거
	기술지원을 추진하는 경우에도 초기 사업설계를 면밀하게 수립	다양한 변수에 대비한 조치 준비	예측 가능한 설계가 가능하도록 정보 충분히 제공
진행단계	기술지원의 우선순위 설정과 단계적 추진	기준에 따른 단계적 추진원칙 준수	정치적 판단에 따른 과도하게 빠른 사업 추진 지양
	기술지원의 진행 과정에서 고위정책조정위원회를 조직하여 문제점들을 해결	위원회 조직과 운영을 간접지원	정부부처 내 관련 위원회를 구성하여 운영
	진행 과정에서 지원기관과 수혜국이 인내심을 갖고 노력	사업지연 최소화를 위한 노력과 수원국 관리	사업의 중단상황에 대처한 내부적인 대응수단 강구
완료단계	사업결과의 효과 극대화를 위한 노력	사업종료 후 담당전문가가 일정기간 사업관리 및 후속사업과 연계	관련인력의 지속적 활용을 통한 지원효과의 극대화

북한 당국은 행정절차가 이루어지는 착수단계에서 내부적인 지체요인을 사전에 제거하여, 예측 가능한 설계가 가능하도록 충분한 정보를 제공해야 할 것이다. 사업의 구체적인 추진 진행단계에서는 북한 당국 내 관련 위원회를 구성하여 사업을 전문적으로 운영해야 할 것이며, 또한 사업 중단상황이라는 만일의 사태에 대비한 내부적인 대응 수단을 강구해야 한다. 또한 사업의 효과를 극대화하기 위한 완료단계에서는 북한 당국이 인력의 지속적인 활용을 통해 지속적인 지원을 해야 한다.

일반적인 국제협력 방침과 북한 당국의 과제를 알아봤다면, 다음은 구체적으로 북한의 인프라 개발을 위한 국제사회와 한국의 과제를 살펴보고 있다. 첫째는 소규모 재원으로 가능한 기술지원(TA)이고, 둘째는 지원여건

I
II
III
IV
V
VI
VII

개선을 전제로 한 본격적인 인프라 개발 관련 지원이다.

북한개발을 위하여 국제금융기구와 유엔의 국제기구, 개별국가의 대외협력기구 등이 공동협의체를 구성하여 북한의 인프라 개발과 관련한 인력교육 실천 프로그램을 체계적으로 추진할 필요가 있다. 또한 북한의 인프라 개발을 위해서는 국제금융기구 가입이 필요한데, 이 부분은 한국의 역할이 매우 중요하다. 우리 정부는 중단기적으로 북한의 기구가입을 촉진시킬 수 있는 좋은 여건을 갖추고 있어, 북한 당국의 의지와 자세에 따라 적극적인 노력을 기울일 필요가 있다.

북한이 국제사회의 지원협력을 받기 위해서는 우선적으로 국제금융기구에 가입해야하는데, 그렇게 되기 위해서는 무엇보다도 핵문제 해결이 선결 과제이다. 이를 통해서 북한 당국은 국제협력을 받을 수 있는 환경적 여건을 만들어내야 한다. 또한 북한의 인프라를 현대화하기 위해서는 국제협력을 수용하고, 국제기구와 상대할 수 있는 북한 내 전문인력을 양성하는 것이 급선무이다.

참고문헌

제 I 장

1. 단행본

- 임강택·김규륜·장형수·조한범·최태욱. 『한반도 선진화를 위한 남북경제관계 발전방안 모색』. 연구총서 08-02. 서울: 통일연구원, 2008.
- 장형수·김석진·송정호. 『북한 개발지원을 위한 국제협력방안』. 경제인문사회 연구회 협동연구 09-15-04. 서울: 통일연구원, 2009.
- 장형수·박영근. 『국제협력체 설립을 통한 북한개발 지원방안』. 서울: 대외경제정책연구원, 2000.
- 이종무·임강택·김석진. 『북한의 경제사회 개발전략: 쟁점과 제언』. 이화여자 대학교 통일학연구원. 2011.
- 이상준·김원배. 『한반도 기반시설 개발의 기본구상 연구(Ⅱ): 기반시설 개발의 추진체계와 재원조달』. 안양: 국토연구원, 2007.
- 최향순. 『발전행정론』. 서울: 신원문화사, 2006.
- Elsenhans, Harmut. *State, Class and Development*. New Dehli: Radiant Publishers, 1996.
- Fritz, Verena. *State-Building: A Comparative Study of Ukraine, Lithuania, Belarus, and Russia*. Budapest: Central European University Press, 2007.
- Kliggaard, Robert. *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press, 1988.
- Lopes, Carlos and Thomas Theisohn. *Ownership, Leadership and Transformation: Can We Do Better for Capacity Development*. London: Earthscan, 2003.

OECD. *The Challenges of Capacity Development: Working Towards Good Practice*. Paris: OECD, 2006.

2. 논문

윤철기. “렌트와 국가의 유형.” 성균관대학교 정치외교학과 석사논문, 2002.
이종무. “대북지원에서의 갈등 인지적 접근 방안.” 이화여자대학교 통일학연
구원 역음. 『21세기 한반도 평화의 근원적 모색』. 서울: 한학문화,
2009.

장형수. “북한 개발지원을 위한 국제협력 방향: 재원조달 방안을 중심으로.”
『통일정책연구』. 제17권 1호, 서울: 통일연구원, 2008.

Asian Development Bank. “Technical Assistance Performance Audit Report on Advisory and Operational Technical Assistance Grants to the Energy Sector in Mongolia.” *ADB*, December 1999.

_____. “Project Performance Audit Report on the Jing-Jiu Railway Technical Enhancement Project in the People’s Republic of China.” *ADB*. PPA:PRC 26462, December 2002.

_____. “Project Performance Audit Report on the Saigong Port Project in the Socialist Republic of Viet Nam.” *ADB*, March 2003.

_____. “Report and Recommendation of the President to the Board of Directions on a Proposed Loan to the Lao People’s Democratic Republic for the Greater Mekong Subregion: Nam Theun 2 Hydroelectric Project.” *ADB*, March 2005.

_____. “People’s Republic of China: Gansu Clean

- Energy Development Project.” *Validation Report*. Manila: ADB, 2010.
- Baser, Heather and Peter Morgan. “Capacity, Change and Performance.” *European Center for Development Policy Management(ECDPM)*, April 2008.
- Bhagwati, Jagdish N. “Directly Unproductive, Profit Seeking(DUP) Activities.” *Journal of Political Economy*. Vol. 90, No. 5, October 1982.
- Brautigam, Deborah. “China, Africa and the International Aid Architecture.” *African Development Bank*. Working Paper Series. No. 107, April 2010.
- Burnside, Craid and David Dollar. “Aid, Policies and Growth.” *American Economic Review*. Vol. 90, No. 4, September 2000.
- Cevdet, Denizer, Jean-Jacques Dethier, and Alan Gelb. “Development Economics and The International Development Association.” *World Bank*. Policy Research Working Paper. No. 5541, January 2011.
- Francois, Bourguignon and Mark Sundberg. “Aid Effectiveness–Opening the Black Box.” *American Economic Review*. Vol. 97, Issue 2, 2007.
- Hutchcroft, Paul D. “The Politics of Privilege: Assessing the Impact of Rents, Corruption, and Clientelism on Third World Development.” *Political Studies*. Vol. 45, Issue 3, 1997.
- Levy, Brian. “Governance and Economic Development in Africa: Meeting the Challenge of Capacity Building,” Brian Levy and Sahr Kpundeh (eds.). *Building State Capacity in Africa: New Approaches, Emerging Lessons*. Washington: World Bank, 2004.
- Lusthaus, Charles, Marie-Helene Adrien, and Mark Perstinger.

- “Capacity Development: Definitions, Issues and Implications for Planning, Monitoring and Evaluation.” *Universalia Occasional Paper*. No. 35, September 1999.
- Mattlin, Michael and Matti Nojonen, “Conditionality in Chinese bilateral lending.” *BOFIT(Institute for Economies in Transition, Bank of Finland)*. Discussion Papers. No. 14, 2011.
- Mauro, Paolo. “Why Worry About Corruption?.” *International Monetary Fund*. Economic Issue 6, February 1997.
- McMahon, Gary. “Applying Economic Analysis to Technical Assistance Projects.” *World Bank*. Policy Research Working Paper. No. 1749, January 1997.
- Morgan, Peter. “The Concept of Capacity (draft version).” *European Centre for Development Policy Management*, May 2006.
- Nye, Joseph. “Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis.” *American Political Science Review*. Vol. 61, No. 2, June 1967.
- Otoo, Samuel, Natalia Agapitova, and Joy Behrens. “The Capacity Development Results Framework: A strategic and results-oriented approach to learning for capacity development.” *World Bank Institute*, June 2009.
- Serra, Teresa, Mark Segal, and Ram Chopra. “Chapter 3: The Project Is Prepared,” I.C. Porter and J. Shivakumar, *Doing a Dam etter: The Lao People’s Democratic Republic and the Story of Nam Theun 2*. Washington, D.C.: World Bank, 2011.
- Shleifer, Andrei and Robert W. Vishny. “Corruption.” *The Quarterly Journal of Economics*, August 1993.
- Tan, May-Ling. “Water Power: An exclusive interview with Nam Theun 2 Director Dr. Somboune Manolom.” *Global Energy Magazine*, June 18, 2011.

Williamson, John. "What Washington Means by Policy Reform," John Williamson (eds.). *Latin American adjustment: How Much Has Happened?* Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1990.

3. 기타자료

CAREC. "CAREC Implementation Action Plan for the Transport and Trade Facilitation Strategy," 2008.

_____. "CAREC Transport and Trade Facilitation. Partnership for Prosperity," 2009.

_____. "CAREC Corridor Performance Measurement & Monitoring: Annual Report," 2010.

The World Bank, and others. "Putting partnership to Work in Vietnam." An Informal Report for the Consultative Group Meeting for Vietnam (Joint Report of the Government of Vietnam-Donor-NGO Partnership Group in Vietnam, Hanoi). December 7~8, 2001.

UNDP. "Frequently Asked Questions: The UNDP Approach to Supporting Capacity Development." Bureau for Development Policy, June 2009.

<<http://www.namtheun2.com>>.

<<http://www.oecd.org>>.

제 II 장

1. 단행본

- 강원택·조홍식. 『하나의 유럽』. 서울: 푸른길, 2009.
- 김영중. 『부패학-원인과 대책』. 서울: 숭실대학교 출판부, 2001.
- 김영평. 『불확실성과 정책의 정당성』. 서울: 고려대학교 출판부, 2006.
- 대외경제정책연구원. 『루마니아 편람』. 서울: 대외경제정책연구원 지역정보 센터, 1996.
- 린즈·스테판 지음. 김유남·이충묵·주미영·안순철·이상환 옮김. 『민주화의 이론과 사례: 이상과 현실의 갈등』. 서울: 삼영사, 1999.
- 멘슈어 올슨. 『지배 권력과 경제 번영』. 서울: 나남출판사, 2010.
- 에드워드 베르 지음. 유경찬 옮김. 『차우셰스쿠』. 서울: 연암서가, 2010.
- 수잔 로즈 액커먼. 장동진 외 옮김. 『부패와 정부-원인, 결과 및 개혁』. 서울: 동명사, 2000.
- 안중석·성명재·전병목·정재호·박명호 공저. 『지하경제 규모의 측정과 정책시사점』. 서울: 한국조세연구원, 2010.
- 장형수·김석진·송정호. 『북한개발지원을 위한 국제협력 방안』. 서울: 통일연구원, 2009.
- 정형근. 『체제전환의 경제학』. 서울: 청암미디어, 2001.
- 황우연. 『독재자 최후의 날』. 서울: 산하, 1990.
- 한종만·김정훈·배규성 저. 『러시아마피아 현상의 이해』. 서울: 명지출판사, 2010.
- Amatya, Sen. *Development as Freedom*. New York: Random House Digital, 1999.
- Carol, Lancaster. *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*. Chicago and London: The University of Chicago Press, 2007.
- Dambisa, Moyo. *Dead Aid: Why aid is not working and how there*

- is a better way for Africa*. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2009.
- Dani, Rodrik. *One Economics Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2007.
- Dimitris, Papadimitriou and Phinnemore David. *Romania and the European Union: From marginalisation to membership*. New York: Routledge, 2008.
- Freedom House. *The Anticorruption Policy of the Romania Government: Assessment Report*. Washington, D.C.: Freedom House, 2005.
- Fukuyama, Francis. *State-building: Governance and world order in the 21st century*. Ithaca: Cornell University Press, 2004.
- Goehring, Jeannette (eds.). *Nations in Transit 2008: Democratization from Central Europe to Eurasia*. New York: Freedom House, 2008.
- Jakob, Heidenheimer. *A Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*. N.J.: New Brunswick Transaction, 1970.
- Karatnycky, Adrian, Alexander Motyl, and Charles Graybow. *Nations in Transit 1998: Civil Society, Democracy and Markets in East Central Europe and the newly Independent States*. New York: Freedom House, 1998.
- Khan, H. Mushtaq and Jome K. S. *Rents, Rent-seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- Kliggaard, Robert. *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press, 1988.
- Lambsdorff, Johann Graf. *The Institutional Economics of Corruption and Reform: Theory, Evidence, and Policy*. Cambridge:

- Cambridge University Press, 2007.
- Lu, Xiaobo. *Cadres and Corruption: The Organizational Involution of the Chinese Communist Party*. Stanford: Stanford University Press, 2000.
- Mark, Nelson and Hanna Hala. *Governance and Anti Corruption: Some Lessons from Around the World*. New York: World Bank Institute, 2009.
- Nao, Tak-Wing and Wu Yongping. *Rent Seeking in China*. New York: Routledge, 2009.
- North, Douglass C. *Institutions, Institutional Changes and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press, 1990.
- Hutchcroft, Paul D. *Booty Capitalism: The Politics of Banking in the Philippines*. Cornell: Cornell University Press, 1998.
- Salamon, Lester M. *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- Scott, James C. *Comparative Political Corruption*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall. 1972.
- Shleifer, A. and Vishny R. W. *The Grabbing Hand, Government Pathologies and Their Curse*. MA: Harvard University Press. 1998.
- Stefes, H. Christoph. *Understanding Post-Soviet Transitions: Corruption, Collusion and Clientelism*. London: Palgrave, 2006.
- Roper, Steven D. *Romania: The Unfinished Revolution*. Harwood Academic Publishers, 2000.
- Susan, Rose-Ackerman. *Corruption: A Study in Political Economy*. New York: Academic Press, 1978.
- _____. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

- The World Bank. *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*. Washington, D.C.: World Bank, 2000.
- _____. *Diagnostic Survey of Corruption in Romania 2001*. New York: World Bank, 2001.
- _____. *Dealing with Governance and Corruption Risks in Project Lending: Emerging Good Practices*. New York: World Bank, 2009.
- Thomas, Melissa A. and Patrick Meagher. *A Corruption Primer: A policymaker's Overview of Concepts in the Corruption Literature*. New York: Routledge, 2004.
- Thomas W. Dichter. *Despite Good Intentions: Why Development Assistance to the Third World Has Failed*. Amherst and Boston: University of Massachusetts Press, 2003.
- Transparency International. *Global Corruption Report*. Berlin: Transparency International. 2004.

- 胡鞍鋼. 『中國：挑戰腐敗』. 杭州：浙江人民出版社, 2001.
- 吳敬璉, 張軍擴. 『國有經濟的戰略性改組』. 北京：中國發展出版社, 1998.
- 邵道生. 『中國：阻擊腐敗』. 社會科學文獻出版社, 2010.

2. 논문

- 강현철. “루마니아 통치구조에 관한 연구.” 『국제지역연구』. 제2권 1호(한국외국어대학교 외국종합연구센터), 1998.
- 강혜련. “루마니아, 불가리아의 권력구조: 러시아와의 비교를 중심으로.” 『아태 쟁점과 연구』. 제3권 1호(한양대학교 아태지역연구센터), 2008.
- 김국신. “루마니아 공산정권 붕괴와 체제전환 발전상 실태.” 황병덕 외 지음. 『사회의 체제전환 이후 발전상과 한반도 통일』. 서울: 통일연구원, 2010.
- 김유경. “반부패 국제 레짐 형성에 대한 비판여론적 접근: 신자유주의적 반부

- 패 규범의 제도화와 반부패 전략.” 『국제정치논총』. 제47집 3호(국제정치학회), 2007.
- 김정환. “루마니아 - 법의 정의가 존재함을 믿지 못하는 루마니아인들.” 『국제지역정보』. 제6권 8호(한국외국어대학교 외국종합연구센터), 2002.
- 박진영. “부패가 국제무역에 미치는 영향에 관한 연구.” 『경영연구』. 제1권 1호(경영학회), 2010.
- 박정오. “민주화 10년, 루마니아의 문화갈등 연구.” 정병권 외. 『동유럽·발칸, 민주화와 문화갈등』. 서울: 한국외국어대학교 출판부, 2004.
- 박형중. “북한에서 권력과 재부의 분배구조와 동태성 1990년대 이래 분권화된 약탈.” 『통일문제연구』. 제21권 1호(통일연구원), 2009.
- 엄태현. “루마니아: 헌법 개정을 위한 국민투표.” 『국제지역정보』. 제7권 11호(한국외국어대학교 외국종합연구센터), 2003.
- _____. “루마니아 탈세와의 전쟁.” 『국제지역정보』. 제8권 6호(한국외국어대학교 외국종합연구센터), 2004.
- _____. “루마니아, 남동부 유럽과 함께 경제성장세 지속.” 『국제지역정보』. 제9권 2호(한국외국어대학교 외국종합연구센터), 2005.
- 윤철기. “렌트와 국가의 유형.” 성균관대학교 정치외교학과 석사논문. 2002.
- 이기현. “중국 민주주의 발전의 제약: 당국가의 사영기업 통제와 붉은 자본가.” 『중국학연구』. 제49호(중국학연구회), 2009.
- _____. “중국 지방정부 불법토지개발 현상에 대한 원인 분석- 개혁기 중앙정부의 이익과 토지제도설계.” 『국제정치논총』. 제49권 4호(국제정치학회), 2009.
- 이호창. “루마니아 대통령 탄핵.” 『국제지역정보』. 제11권 2호(한국외국어대학교 외국종합연구센터), 2007.
- 李瑞行. “中國의 公職腐敗 現況과 解決課題.” 『윤리연구』. 제73호(한국윤리학회), 2009.
- 임을출·최창용. “경제개혁과 이행조건, 그리고 공공 거버넌스: 북한 적용 가능성, 함의 및 과제.” 『통일정책연구』. 제16권 1호(통일연구원), 2007.
- 전가림. “중국의 부패상과 정부의 대응에 관한 연구.” 『국제지역연구』. 제12권

- 2호(한국외국어대학교 외국종합연구센터), 2008.
- 전병곤. “중국의 체제전환과 부패구조.” 『국제지역연구』. 제3권 4호(한국외국어대학교 외국종합연구센터), 1999.
- 황정남. “2004년 루마니아의 대선 분석과 향후 전망.” 『국제지역정보』. 제9권 1호(한국외국어대학교 외국종합연구센터), 2005.
- Acemoglu, Daron, James A. Robinson, and Thierry Verdier. “Kleptocracy and Divide-and-rule: a Model of Personal Rule.” *Center for Economic Policy Research*. Discussion Paper. No. 4059, September 2003.
- Alin, M. Ceobanu. “When Socialism Meets Capitalism: Corrupt Praces and Post-Communist Transition. A Comparative Analysis.” MA dissertation. University of Nebraska, 1998.
- Adam, Graycar and Villa Diego. “The Loss of Governance Capacity through Corruption.” *Governance: An International Journal of Policy*. Vol. 24, No. 3, July 2011.
- Alistair, Cole and Jones Glyn. “Reshaping the State: Administrative Reform and New Public Management in France.” *Governance: An International Journal of Policy*. Vol. 18, No. 4, October 2005.
- Amundsen, Inge. “Political corruption: an Introduction to the Issues.” *Chr. Michelsen Institute*. Working Paper. No. 7, 1999.
- Andrew, G. Walder. “Elite Opportunity in Transitional Economies.” *American Sociological Review*. Vol. 68, No. 6, December 2003.
- Anwar, Shah and Mark Schacter. “Combating Corruption: Look Before You Leap.” *Finance and Development*. Vol. 41, No. 4, December 2004.
- Bennich-Björkman, Li. “The Cultural Roots of Estonia’s Successful Transition: How Historical Legacies Shaped the 1990s.” *East European Politics and Societies*. Vol. 21, No. 2, June 2007.

- Bhagwati, N. Jagdish. "Directly Unproductive, Profit Seeking DUP Activities." *Journal of Political Economy*. Vol. 90, No. 5, October 1982.
- Black, Bernard, Reinier Kraakman, and Anna Tarassova. "Russian Privatization and Corporate Governance: What Went Wrong." *Stanford Law School. John M. Olin Program in Law and Economics*. Working Paper. No. 178.
- Brsoveanu, Lulian Viorel. "Underground Economy and Corruption: the Major Problems of the Romania Economy." *Theoretical and Applied Economics*. Vol. 17, No. 11, November 2010.
- Burnside, Craig and David Dollar. "Aid, Policies, and Growth: Revisiting the Evidence." *The World Bank*. Research Paper. No. O-2834, 2004.
- Charap, Joshua and Christian, Harm. "Institutionalized Corruption and the Kleptocratic State." *IMF Africa Department*. Working Paper. No. 99/91, July 1999.
- Cheung, Anthony, B. L. "The Politics of Administrative Reforms in Asia: Paradigms and Legacies, Paths and Diversities." *Governance*. Vol. 18, No. 2, June 2005.
- Cilin, Mackerras. "Party Consolidation and the Attack on Spiritual Pollution." *The Australian Journal of Chinese Affairs*. No. 11, January 1984.
- Coolidge, Jacqueline and Susan Rose-Ackerman. "High-Level Rent-Seeking and Corruption in African Regimes." *The World Bank*. Policy Research Working Paper. No. 1780, November 1999.
- Daren, Keith. "Blackmail as a Tool of State Domination: Ukraine Under Kuchma." *East European Constitutional Review*. Vol. 10, Spring/Summer 2001.
- _____. "Graft and Governance: Corruption as an Informal

- Mechanism of State Control.” *Department of Political Science*, October 7, 2003.
- Dowley, Kathleen, M. and Brian D. Silver. “Social capital, ethnicity and support for democracy in post communist states.” *Europe Asia Studies*. Vol. 54, No. 4, December 2000.
- Dreher, Axel and Thomas Herzfeld. “The Economic Costs of Corruption: A Survey and New Evidence.” Working Paper Series, June 2005.
- Groff, Stephen, P. “Getting Value for Money: Effective Aid, Effective Development.” *Global Asia*. Vol. 6, No. 2, June 2011.
- Guo, Yong. “Corruption in Transitional China: An Empirical Analysis.” *The China Quarterly*. No. 194, June 2008.
- Guo, Yong and Angang, H. “The Administrative Monopoly in China’s Economic Transition.” *Communist and Post-Communist Studies*. Vol. 37, No. 2, June 2004.
- Guthrie, Douglas. “The Declining Significance of Guanxi in China’s Economic Transition.” *The China Quarterly*. No. 154, 1998.
- He, Zengke. “Corruption and Anti-Corruption in Reform China,” *Communist and Post-Communist Studies*. Vol. 33, No. 2, June 2000.
- Heimann, Ben W. and Fritsz Heineman. “The Long War against Corruption.” *Foreign Affairs*. Vol. 85, No. 3, May/June 2006.
- Hellman, Joel S., Geraint Jones, and Daniel Kaufmann. “Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption, and Influence in Transition.” *The World Bank*. Policy Research Working Paper. No. 2444, September 2000.
- Hillman, L. Arye and Schnytzer Adi. “Illegal economic activities and purges in a Soviet-type economy: A rent-seeking perspective.” *International Review of Law and Economics*. Vol. 6, No. 1, January 1986.

- Hussmann, Karen and Muguel Penailillo. "How can Technical Assistance Support the Implementation of UNCAC?" *CMI*. U4 Background Paper for the International Cooperation Workshop on Technical Assistance for the Implementation of UNCAC, May 2007.
- Hutchcroft, Paul, D. "The Politics of Privilege: Assessing the Impact of Rents, Corruption, and Clientelism on Third World Development." *Political Studies*. Vol. 45, No. 3, March 1997.
- Jain, K. Arvind. "Corruption: A Review." *Journal of Economic Surveys*. Vol. 15, No. 1, February 2001.
- Johnson, Juliet. "Path Contingency in Postcommunist Transformations." *Comparative Politics*. Vol. 33, No 3, September 2003.
- Khan, H. Mushtaq. "A Typology of Corrupt Transactions in Developing Countries," B. Harris-White and G. White (eds.). *Liberalization and New Corruption*. IDS Bulletin Vol. 27, No. 2, June 1996.
- _____. "Determinants of Corruption in Developing Countries: The Limits of Conventional Economic Analysis," Susan Rose-Ackerman (eds.). *International Handbook on the Economics of Corruption*. Cheltenham: Edward Elgar, 2006.
- Kolankiewicz, George. "Social capital and social change." *British Journal of Sociology*. Vol. 47, No. 3, September 1996.
- Li, David, D. "Changing Incentives of the Chinese Bureaucracy." *The American Economic Review*. Vol. 88, No. 2, May 1998.
- Lipset, Seymour Martin and Gabriel Salman Lenz. "Corruption, Culture and Markets," Lawrence E. Harrison and Samuel P. Huntington (eds.). *Culture Matters*. New York: Basic Books, 2000.
- Lodge, Martin and Gill Derek. "Toward a New Era of Administrative Reform? The Myth of Post NPM in New Zealand." *Governance: An International Journal of Policy*. Vol. 24. No. 1, January 2011.

- Lu, Xiaobo. "Booty Socialism, Bureaupreneurs and the State in Transition: Organizational Corruption in China." *Comparative Politics*. Vol. 32, No. 3, April 2000.
- Mauro, Paolo. "Why Worry About Corruption?" International Monetary Fund(IMF), Economic Issue 6, 1997.
- McNutt, Kathleen and Pal. A. Leslie. "Modernizing Government: Mapping Global Public Policy Networks." *Governance: An International Journal of Policy*. Vol. 24, No. 3, July 2011.
- Mehlum, Halvor, Karl Ove Moene and Ragnar Torvik. "Cursed by resources or institutions?" *Norwegian University of Science and Technology. Department of Economics. Working Paper Series*. No. 10, 2005.
- Myers, James. "Modernization and Unhealthy Tendencies." *Comparative Politics*. Vol. 21, No. 2, January 1989.
- Nye, Joseph. "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis." *American Political Science Review*. Vol. 61, No. 2, June 1967.
- Paldam, Martin and Svendsen Tinggard Gert. "Missing Social Capital and the Transition in Eastern Europe." *Journal of Institutional Innovation, Development, and Transition*. Vol. 5, 2001.
- Park, Hung Mo. "Corruption and Economic Growth." *Journal of Comparative Economics*. Vol. 29, 2009.
- Parris, Kristen. "The Rise of Private Business Interests," Merle Goldman and Roderick MacFarquhar (eds.). *The Paradox of China's Post-Mao Reforms*. Cambridge MA: Harvard University Press, 1999.
- Pranab, Bardhan. "Corruption and Development: A Review of Issues." *Journal of Economic Literature*. Vol. 35, No. 3, September 1997.
- Precupetu, Iuliana. "Corruption and Anticorruption Measures in

- Romania.” *Calitatea Vietii*. Vol. 18, No. 3-4, 2007.
- Ren, Jianming, and Zhizhou Du. “Internationalized Corruption: Power Overconcentration of the First-in-Command in China.” *Crime Law Social Change*. Vol. 49, No. 1, 2008.
- Rhodes, R. A. “The New Governance: Governing without Government.” *Political Studies*. Vol. 44, No. 4, September 1996.
- Ristei, Mihaiela. “The Politics of Corruption: Political Will and the Rule of Law in Post-Communist Romania.” *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, Vol. 26, No. 3, September 2010.
- Sandholtz, Wayne and Taagepera Rein. “Corruption, Culture, and Communism.” *International Review of Sociology*. Vol. 15, No. 1, January 2005.
- Shieh, Shawn. “The Rise of Collective Corruption in China: the Xiamen smuggling Case.” *Journal of Contemporary China*. Vol. 14, No. 42, 2005.
- Shleifer, Andrei and Robert Vishny W. “Corruption.” *The Quarterly Journal of Economics*, August 1993.
- Stan, Lavinia. “Romania: in the shadow of the past,” Sabrina P. Ramet (eds.). *Central and Southeast European Politics since 1989*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2010.
- Steen, A. “The New Elites in the Baltic States: Recirculation and Change.” *Scandinavian Political Studies*. Vol. 20, No. 1, January 1997.
- Stefes, H. Christoph. “Governance, the State, and Systemic Corruption: Armenia and Georgia in Comparison.” *Caucasian review of International Affairs*. Vol. 2, No. 2, Spring 2008.
- Steves, Franlin, and Alan, Rousso “Anti-corruption programmes in post communist transition countries and changes in the business environment, 1999-2002.” *European Bank for*

- Reconstruction and Development(EBRD)*. Working Paper. No. 85, 2003.
- Sun, Yan. "Reform, State and Corruption: Is Corruption Less Destructive in China than in Russia?" *Comparative Politics*. Vol. 32, No. 1, October 1999.
- Svensson, Jakob. "Eight Questions about Corruption." *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 19, No. 3, Summer 2005.
- Szonja, Szelenyi, Ivan Szelenyi, and Imre Kovach. "The Making of the Hungarian Postcommunist Elite: Circulation in Politics, Reproduction in the Economy." *Theory and Society*. Vol. 24, No. 5, October 1995.
- Thorbecke, Erik. "The evolution of the development doctrine and the role of foreign aid, 1950–2000," Finn Trap. *Foreign Aid and Development: Lessons learnt and directions for the future*. London and New York: Routledge, 2000.
- Transparency International. "Poverty, Aid and Corruption." Policy Paper. No. 1, 2007.
- Waterbury, John. "Endemic and Planned Corruption in a Monarchical Regime." *World Politics*. Vol. 25, No. 4, July 1973.
- Wei, Shang-Jin. "Corruption in Economic Transition and Development: Grease or Sand." *UNECE*. Spring Seminar in Geneva, May 7, 2001.
- Wintrobe, Ronald. "Rent seeking and redistribution under democracy versus dictatorship," Albert Breton, Gianluigi Caleotti, Pierre Salmon, Ronald Wintrobe (eds.). *Understanding democracy: Economic and political perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- Wu, Jieh-Min. "State Policy and Guanxi Network Adaptation in China: Local Bureaucratic Rent-Seeking." *Issues and Studies*. Vol. 37, No. 1, January/February 2001.

- 城市化與土地制度改革課題組. “城市化, 土地制度與經濟可持續發展—靠土地支撐的城市化還將持續下去.” 『世界銀行報告書』, 2005年.
- 黃佩化. “費改稅: 中國預算外資金和政府間財政關係的改革,” 理查德.M. 伯德等. 『社會主義國家的分權化: 轉軌經濟的政府間財政轉移支付』. 北京: 中央編譯出版社, 2001.
- 李彥. “權力腐敗是依法治國的嚴重障礙.” 『社會科學戰線』. 第6期, 1998.
- 李耀波. “新中國建立后反腐敗鬭爭的歷史考察.” 『華南師範大學學報』. 第3期, 2001.
- 李榮梅. “中國共產黨執政以來反腐敗方式選擇的歷史經驗與啓示.” 『理論研究』. 第5期, 2009.
- 劉俊俊. “反腐敗: 困局, 難點與路徑選擇.” 『法治論壇』. 第19輯, 2010.

3. 기타자료

『연합뉴스』.

『People's Daily』.

『産權市場』.

『檢察日報』.

『信息時報』.

『中國網』.

『中華工商時報』.

『中國統計年監』 2000年.

『中國最高人民檢察工作報告』 1986年, 2008年.

Commission of the European Communities. “A Union Policy Against Corruption.” Brussels, May 21, 1997.

European Commission Directorate-General Justice. “Freedom and Security, EU Anti-Corruption Policy and 10 Principles for Candidate Countries.” Conference on Anti-Corruption. Ankara.

Turkey, 7~8 July, 2005.

European Commission. "Interim Report from the European Commission to the European Parliament and the Council: On Progress in Romania under the Co-operation and Verification Mechanism." Brussels, February 18, 2011.

Timm, Christian. "Neopatrimonialism by default. State politics and domination in Georgia after the Rose Revolution." Paper presented at the workshop "Neopatrimonialism in Various World Regions," August 2010.

The World Bank. "Implementation Plan for Strengthening World Bank Group Engagement on Governance and Anticorruption." Operations Policy and Country Services, 2007.

<<http://www.balkaninsight.com>>.

<<http://www.biac.org>>.

<<http://www.countrystudies.us/romania>>.

<<http://www.en.wikipedia.org>>.

<<http://www.ipsnews.net>>.

<<http://www.jamestown.org>>.

<<http://www.just.ro>>.

<<http://www.mongabay.com>>.

<<http://www.oecd.org>>.

<<http://www.oeconomica.uab.ro/upload/lucran/1020081/36.pdf>>.

<<http://www.setimes.com>>.

<<http://www.transparency.org>>.

<<http://www.usatoday.com>>.

<<http://www.worldbank.org>>.

제 Ⅲ 장

1. 단행본

- 김영운·조봉현·박현선. 『북한이 변하고 있다』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 박영호 외. 『통일예측모형 연구: 지표 개발과 북한 체제 변화 추세 분석』.
서울: 통일연구원, 2003.
- 박형중. 『북한의 개혁·개방과 체제변화』. 서울: 해남, 2004.
- 통일부. 『최근 북한의 변화 동향』. 서울: 통일부, 2003.
- Andrain, Charles F. *Political Change in the Third World*. Boston: Unwin Hyman, 1988.
- Becker, Jasper. *Rogue State: Understanding North Korea and Its Continuing Threat*. London and New York: Oxford University Press, 2004.
- Burnell, Peter. *Democracy Assistance: International Cooperation for Democratization*. Portland: Frank Cass, 2000.
- Bremmer, Ian. *The J Curve: A New Way To Understand Why Nations Rise and Fall*. New York: Simon and Schuster, 2007.
- Diamond, Larry J. "Promoting Democracy in the 1990s: Actors and Instruments, Issues and Imperatives." *Report to the Carnegie Commission on Preventing Deadly Violence*. New York: Carnegie Corporation, 1995.
- Haggard, Stephan and Marcus Noland. *Famine in North Korea: Markets, Aid, and Reform*. New York : Columbia University Press, 2007
- Huntington, Samuel P. *Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press, 1991.
- Levy, Brian and Sahr John Kpundeh. *Building state capacity in Africa*:

- new approaches, emerging lessons.* Washington, D.C.: World Bank, November 2004.
- Maravall, Jose Maria. *Regimes, Politics and Markets: Democratization and Economic Change in Southern and Eastern Europe.* New York: Oxford University Press, 1997.
- Minear, Larry, Hazel Smith. *Humanitarian Diplomacy (Practitioners And Their Craft).* Washington, D.C.: Brookings Institution press, 2007.
- Melnik, Stefan. *Ideas on Liberty: Freedom, Prosperity and the Struggle for Democracy.* Satz and Druck: altmann-druck GmbH, Berlin, 2005.
- Natsios, Andrew S. *The Great North Korean Famine.* Washington, D.C.: United States Inst of Peace Press, 2001.
- Randall, Don. *David Malouf.* Manchester: Manchester University Press, 2007.
- Rakner, Lise, Alina Rocha Menocal, and Verena Fritz. *Democratisation's Third Wave and the Challenges of Democratic Deepening: Assessing International Democracy Assistance and Lessons Learned.* London: Overseas Development Institute, August 2007.
- Smith, Hazel. *Hungry For Peace: International Security, Humanitarian Assistance, And Social Change In North Korea.* Washington, D.C.: United States Inst of Peace Press, 2005.

2. 논문

- 김근식. “사회주의 체제전환과 북한 변화.” 『통일과 평화』. 제2집 2호(서울대학교 통일평화연구소), 2010.
- 김창희. “북한 사회의 시장화와 주민의 가치관 변화.” 『한국동북아논총』. 제14권

- 3호 통권 52집(광주: 한국동북아학회), 2009.
- 김창희. “북한 시장화와 화폐개혁의 정치·경제적 분석.” 『북한연구학회보』. 제14권 2호(북한연구학회), 2010.
- 정영철. “북한의 시장화 개혁: 시장사회주의의 북한식 실험.” 『北韓研究學會報』. 제8권 1호 여름호(북한연구학회), 2004.
- 최봉대. “북한의 시장 활성화와 시장세력 형성 문제를 어떻게 봐야 하나.” 『한반도 포커스』. 제14호 7·8월호(경남대학교 극동문제연구소), 2011.
- 하태경. “북한 시장화 보고서.” 『CFE Report』. 서울: 자유기업원, 2009.

- Boysen, Thomas. “Final Evaluation 2008: Malawi-German Programme for Democracy and Decentralization, Malawi - Brief Report.” *GTZ and DED*. Eschborn and Bonn, April 2009.
- Carothers, Thomas. “Democracy Assistance: Political vs. Developmental.” *Journal of Democracy*. Vol. 20, No. 1, January 2009.
- Diamond, Larry Jay and Leonardo Morlino. “An Overview.” *Journal of Democracy*. Vol. 15, No. 4, October 2004.
- Epstein, Susan B., Nina M. Serafino, and Francis T. Miko. “Democracy Promotion: Cornerstone of U.S. Foreign Policy?” *CRS Report for Congress*. December 2007.
- Hollifield, Ann, Tudor Vlad, and Lee B. Becker. “Market and organizational factors affecting the success of media organizations in emerging economies.” R. G. Picard (ed.). *Strategic Responses to Media Market Changes*. Sweden: Jönköping International Business School, 2004.
- Mitchell, Lincoln. “Ten Exemplary Projects from the UNDEF First Round of Funding: United Nations Democracy Fund - Best Practices.” *United Nations Democracy Fund*. November 2010.
- Ndegwa, Stephen N. and Brian Levy. “The Politics of Decentralization

in Africa: A Comparative Analysis,” Levy, Brian and Kpundeh, Sahr (eds.). *Building state capacity in Africa: new approaches, emerging lessons*. Washington, D.C.: World Bank, 2004.

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

The World Bank. “SIDA.” Upgrading Urban Communities, 2001.

3. 기타자료

“A financing instrument for the promotion of democracy and human rights in the world (2007 - 2013).” Europa - Summaries of EU legislation. October 2009.

“A stronger state can improve democracy.” Swedish International Development Cooperation Agency. March 2011.

“Aid Effectiveness Agenda.” Canadian International Development Agency. March 2011.

“About Friedrich Ebert.” Friedrich Ebert Stiftung.

“About GIZ.” Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit. 2011.

“About DFID - History.” Department of International Development. 2011.

“About DFID - How we deliver aid.” Department of International Development. 2011.

“About UNDEF.” United Nations Democracy Fund. 2010.

“About us: How we are governed.” Swedish International Development Cooperation Agency. March 2010.

“About us: How we operate - Important Areas of Development.”

- Swedish International Development Cooperation Agency.
November 2009.
- “About Friedrich Ebert.” Friedrich Ebert Stiftung.
- “About Friedrich-Ebert-Stiftung / FES.” Friedrich Ebert Stiftung.
- “About CIDA.” Canadian International Development Agency. March 2011.
- “About us: How we operate - Important Areas of Development - Democracy, Human Rights and Equality, Our work for democracy and human rights.” Swedish International Development Cooperation Agency. November 2009.
- “Annual Report (2010).” Hanns Seidel Foundation (HSS).
- “Bosniak-Serb Dialogue in Banja Luka.” Friedrich Naumann Foundation for Freedom.
- “Case Studies - Africa, Caribbean & Pacific.” European Commission: Development and Cooperation. January 2011.
- “Canada’s Aid Effectiveness Agenda: Focusing on Results.” Canadian International Development Agency. September 2010.
- “Committed to Social Democracy: Political Education, International Cooperation, Scholarship Programme, Research and Consulting.” Friedrich Ebert Stiftung.
- “Democratic Governance.” United Nations Development Programme.
- “Democratic Governance.” European Commission: Development and Cooperation. December 2010.
- “Democracy.” Deutscher Entwicklungsdienst (DED).
- “Democracy and human rights.” Delegation of the European Union to Sierra Leone.
- “Democracy assistance, the facts: Heinrich Böll Foundation.” Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE). October 2010.

- “Democracy assistance, the facts: Hanns Seidel Foundation (HSS).”
Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE). October 2010.
- “Democracy assistance, the facts: Konrad Adenauer Foundation (KAS).” Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE). October 2010.
- “Departments.” Konrad Adenauer Stiftung. June 2011.
- “Democracy.” Heinrich Böll Foundation.
- “DCHA/DG: User’s Guide to DG Programming.” USAID. November 2010.
- “EATUC Strategy Paper on good Governance and Democracy in the EAC.” Friedrich Ebert Stiftung, and East African Trade Union Confederation (EATUC).
- “Enhancing Popular Participation in Governance and Sustainable Development in Somalia and Somaliland (Focus on Women and Youth).” Heinrich Böll Foundation.
- “Ethnicity and Integration – Perceptions of current policies in China and Germany.” Heinrich Böll Foundation.
- “EU-funded Projects.” Heinrich Böll Foundation.
- “European and International Cooperation.” Konrad Adenauer Stiftung. June 28, 2011.
- “Events: KAS E-lection Bridge Africa.” Konrad Adenauer Stiftung. April 2011.
- “Fast Facts.” United Nations Development Programme. September 2010.
- “Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).” NGO Monitor. 2011.
- “How to Note on Electoral Assistance: Summary Version.” Department for International Development and Foreign & Commonwealth Office. December 2010.

- “Human rights and democracy.” European Commission: Development and Cooperation. March 2011.
- “International Work: At a glance.” Friedrich Naumann Foundation for Freedom.
- “International Work: Our themes.” Friedrich Naumann Foundation for Freedom.
- “International Work: The way we work.” Friedrich Naumann Foundation for Freedom.
- “Introducing the Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit.” GIZ.
- “Investing in Democracy: A UNDP GPECS Brochure.” United Nations Development Programme. April 2010.
- “Mission: Democracy!” Konrad Adenauer Stiftung. 2009.
- “Mission Statement.” Heinrich Böll Foundation.
- “Moldova: Programmes and Projects - Election observation in Moldova to strengthen democracy.” Swedish International Development Cooperation Agency. April 2010.
- “Our work in Mozambique.” Swedish International Development Cooperation Agency. January 2011.
- “Our work for democracy and human rights.” Swedish International Development Cooperation Agency. March 2011.
- “Office of Democracy and Governance.” USAID Democracy & Governance. June 6, 2011.
- “Overview.” USAID Democracy & Governance. June 6, 2011.
- “Overview.” Heinrich Böll Foundation.
- “Political Principles.” Friedrich Naumann Foundation for Freedom.
- “Politics & Education.” Hanns Seidel Foundation (HSS).
- “Politics and Consulting.” Konrad Adenauer Stiftung. April 2011.

- “Political Education in Germany.” Friedrich Naumann Foundation for Freedom.
- “Policy for CIDA on Human Rights, Democratization and Good Governance.” Canadian International Development Agency. March 2011.
- “Programming.” European Commission: Development and Cooperation. April 2011.
- “Project profile for International Institute for Democracy and Electoral Assistance - Institutional Support 2008-2010.” Canadian International Development Agency. March 2011.
- “Project profile for Deepening Democracy in Tanzania Program.” Canadian International Development Agency. March 2011.
- “Promoting Social Democracy and International Understanding.” Friedrich Ebert Stiftung Pakistan Office. 2006.
- “Programmes Areas: Capacity building for democratic development.” Friedrich Ebert Stiftung Ethiopia Office. March 2011.
- “Promotion of Democracy, Introduction.” Heinrich Böll Foundation.
- “Report on Plans and Priorities - For the period ending March 31, 2012.” Canadian International Development Agency.
- “Spotlight of the Year 2011: Responsible economic action - sustainable development.” GTZ.
- “Strengthening Democracy: Promoting Dialogue between the state and civil society.” Deutscher Entwicklungsdienst (DED) Forum. 2007.
- “Terms of Reference.” United Nations Democracy Fund. 2010.
- “The European Instrument for PROMOTING DEMOCRACY AND HUMAN RIGHTS IN ASIA: Compendium 2007-2009.” European Commission: Development and Cooperation. October 2010.

“The Mission of the Hans Seidel Foundation.” Hanns Seidel Foundation (HSS).

“The perfect time for journalist academy in Dubai.” Konrad Adenauer Stiftung. February 2010.

“The Politics of Poverty: Elites, Citizens and States.” Department for International Development.

“UKaid: Changing lives, delivering results in Pakistan.” Department for International Development and UKaid. Spring 2011.

“UNDEF Frequently Asked Questions (FAQs).” United Nations Democracy Fund. 2010.

“USAID: Telling Our Story – Citizens Request Transparent Local Government.” USAID. May 6, 2009.

“USAID: Telling Our Story Namibia forms ‘Democracy Support Center’.” USAID. August 2009.

“Welcome to the Friedrich Naumann Foundation for Freedom.” Friedrich Naumann Foundation for Freedom.

“Young Leaders Training Programme.” Friedrich Ebert Stiftung Tanzania Office. February 2011.

“Zambia: Working towards Fair and Free Elections.” Friedrich Naumann Foundation for Freedom Malaysia.

<<http://centralcontent.fco.gov.uk>>.

<<http://ec.europa.eu>>.

<<http://en.wikipedia.org>>.

<<http://europa.eu>>.

<<http://m.cfe.org>>.

<<http://new.fes-tanzania.org>>.

<<http://web.mit.edu>>.

<<http://www.acdi-cida.gc.ca>>.

<<http://www.africa.fnst-freiheit.org>>.
<<http://www.boell-afghanistan.org>>.
<<http://www.boell.eu>>.
<<http://www.boell.org>>.
<<http://www.cipe.org>>.
<<http://www.ded.de>>.
<<http://www.dfid.gov.uk>>.
<<http://www.en.freiheit.org>>.
<<http://www.fes.de>>.
<<http://www.fes-ethiopia.org>>.
<<http://www.fesdc.org>>.
<<http://www.fespk.org>>.
<<http://www.fnfmalaysia.org>>.
<<http://www.fride.org>>.
<<http://www.freedomhouse.org>>.
<<http://www.giz.de>>.
<<http://www.gtz.de>>.
<<http://www.hss.de>>.
<<http://www.kas.de>>.
<<http://www.migration-boell.de>>.
<<http://www.msoe.fnst.org>>.
<<http://www.ngo-monitor.org>>.
<<http://www.sida.se>>.
<<http://www.tbs-sct.gc.ca>>.
<<http://www.un.org>>.
<<http://www.undp.org>>.
<<http://www.usaid.gov>>.
<[http://198.103.138.71/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/AidEffectiveness/\\$file/FocusingOnResults-EN.pdf](http://198.103.138.71/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/AidEffectiveness/$file/FocusingOnResults-EN.pdf)>.

제 IV 장

1. 단행본

- 국방대학교. 『CJTF-7 참모요원 귀국보고서(2003.7.30.~2004.1.31.)』. 서울: 국방대학교, 2004.
- 김기수. 『중국의 경제적 팽창과 그 한계: 베이징 컨센서스와 관리자본주의(managed capitalism)와 문제점』. 세종정책연구 2011-22. 경기: 세종연구소, 2011.
- 김석진. 『개발원조의 국제규범과 대북정책에 대한 시사점』. 정책자료 2009-106. 서울: 산업연구원, 2009.
- 김성철. 『국제금융기구와 사회주의개혁·개방: 중국·베트남 경험이 북한에 주는 함의』. 서울: 통일연구원, 2001.
- 박형중·이금순·임강택·최춘흠·권율·장형수·이종무·권영경·강동완. 『국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한개발지원을 위한 모색』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 외교통상부. 『이라크 개황』. 서울: 외교통상부, 2004.
- 이계우·박찬용. 『베트남을 위한 중장기 원조사업계획』. 서울: 한국국제협력단, 2005.
- 이상준·김원배. 『한반도 기반시설 개발의 기본구상 연구(Ⅱ): 기반시설 개발의 추진체계와 재원조달』. 안양: 국토연구원, 2007.
- 이종무·임강택·김석진. 『북한의 경제사회 개발전략: 쟁점과 제언』. 서울: 이화여자대학교 통일학연구원, 2011.
- 임강택·김규륜·박영호·전병곤·이조원. 『국제사회의 원조현황 및 추진 전략』. 경제인문사회연구회 협동연구 08-08-03. 서울: 통일연구원, 2008.
- 임강택·김규륜·장형수·조한범·최태욱. 『한반도 선진화를 위한 남북경제관계 발전방안 모색』. 연구총서 08-02. 서울: 통일연구원, 2008.
- 임강택·박형중·손승호·이종무·장형수·조봉현. 『북한 경제개발계획 수립 방안 연구: 베트남 사례를 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2010.

- 장형수·박영곤. 『국제협력체 설립을 통한 북한개발 지원방안』. 서울: 대외경제정책연구원, 2000.
- 장형수·김석진·송정호. 『북한 개발지원을 위한 국제협력방안』. 경제인문사회연구회 협동연구 09-15-04. 서울: 통일연구원, 2009.
- 장형수·송정호·임을출. 『다자간 개발기구의 체계 및 활동』. 경제인문사회연구회 협동연구 08-08-06. 서울: 통일연구원, 2008.
- 장형수·왕윤중. 『IMF체제하의 한국경제: 종합보고서 I』. 서울: 대외경제정책연구원, 1998.
- 장형수·원용걸. 『IMF 긴급자금지원체제에 대한 평가와 국제금융체제 개편 전망에 따른 우리의 대응』. 정책연구 98-15. 서울: 대외경제정책연구원, 1998.
- 최진욱. 『미국의 대 이라크 전쟁 이후 북·미관계 전망』. 서울: 통일연구원, 2003.
- 코트라(KOTRA) 바그다드 무역관. 『전후 이라크 경제무역동향 및 우리기업의 진출 방안』. 서울: 한국무역진흥공사, 2003.
- 한국국제협력단(KOICA). 『국제개발협력의 이해』. 서울: 도서출판 한울, 2008.
- 합동군사본부. 『이라크전쟁 종합분석』. 서울: 합동참모본부, 2003.

Asian Development Bank. *Country Strategy and Program: Vietnam (2007-2010)*. Manila: ADB, 2006.

_____. *Country Partnership Strategy Guidelines*. Manila: ADB, 2007.

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

_____. *Strategy 2020: The Long-Term Strategic Framework of the Asian Development Bank 2008-2020*. Manila: ADB, 2008.

_____. *ADB Annual Report 2010*. Manila: ADB, April 2011.

- _____. *Country Assistance Program Evaltoin, Uzbekistan*. Manila: ADB, 2010.
- _____. *Country Assistance Strategy for the Socialist Republic of Vietnam*. Manila: Various Years.
- GRIPS. *Japan's Development Cooperation in Vietnam—Supporting Broad-based Growth with Poverty Reduction*. Tokyo: National Graduate Institute for Policy Studies, 2002.
- HAC Donor Working Group. *Kenya Joint Assistance Strategy*. Nairobi: Harmonization Alignment and Coordination, 2007.
- Hirschman, Albert O. *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press, 1958.
- International Development Association. *IDA's Performance-Based Allocation System: Options for Simplifying the Formular and Reducing Volatility*. Washington, D.C.: World Bank, 2007.
- Kapur, Devesh, John Lewis, and Richard Webb. *The World Bank: its First Half Century*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1997.
- Lavergne, R. and A. Alba. *CIDA Primer on Program-Based Approaches*. Ottawa: Canadian International Development Agency, 2003.
- Ministry of Foreign Affairs of Denmark. *Aid Management Guideline Glossary 2006*. December 2006.
- OECD. *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*. Paris: OECD, 1996.
- _____. *DAC Scoping Study of Donor Poverty Reduction Policies and Practices*. Paris: OECD, 1999.
- _____. *The DAC Guidelines: Poverty Reduction*. Paris: OECD, 2001.
- _____. *Managing Aid: Practices of DAC Member Countries*. Paris: OECD, 2009.

Ramo, Joshua C. *The Beijing Consensus*. London: The Policy Center, 2004.

The World Bank. *IDA in Retrospect: The First Two Decades of the International Development Association*. London and New York: Oxford University Press, 1982.

_____. *Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Socialist Republic of Vietnam*. Washington, D.C.: World Bank, 1998.

_____. *The World Bank's Experience with Post-Conflict Reconstruction*. Washington, D.C.: World Bank, 1998.

_____. *Adjustment Lending Retrospective, Operation Policy and Country Services*. Washington, D.C.: World Bank, June 2001.

_____. *Enhancing IDA's Performance-Based Allocation System, IDA 13 Replenishment Negotiations Document*. Washington, D.C.: World Bank, September 2001.

_____. *Vietnam: Country Assistance Evaluation*. Washington, D.C.: World Bank, 2001.

_____. *Country Assistance Strategy for the Republic of Uzbekistan*. Washington, D.C.: World Bank, 2002.

_____. *Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Socialist Republic of Vietnam*. Washington, D.C.: World Bank, 2002.

_____. *Applying the Comprehensive Development Framework Principles: A Staff Guide*. Washington, D.C.: World Bank, November 2004.

_____. *Review of World Bank Conditionality, Operation Policy and Country Services*. Washington, D.C.: World Bank, September 2005.

- _____. *Conditionality in Development Policy Lending, Operation Policy and Country Services*. Washington, D.C.: World Bank, November 2007.
- _____. *A Guide to World Bank* (second edition).
- _____. *Country Partnership Strategy with the Socialist Republic of Vietnam for the Period 2007~2011*.
- _____. *Country Assistance Strategy for the Republic of Uzbekistan*. Washington, D.C.: World Bank, 2008.
- _____. *Country Assistance Strategies: Retrospective and Future Directions*. Washington, D.C.: World Bank, 2009.
- _____. *Development Policy Lending Retrospective, Operation Policy and Country Services*. Washington, D.C.: World Bank, 2009.
- _____. *World Bank Annual Report 2010*. Washington, D.C.: World Bank, 2010.
- _____. *Country Brief: Uzbekistan 2010*. Washington, D.C.: World Bank, 2011.
- The World Bank, and others. *Putting partnership to Work in Vietnam, An Informal Report for the Consultative Group Meeting for Vietnam Hanoi*. Hanoi: World Bank, December 2001.
- The World Bank Harmonization Unit. *Harmonization and Alignment for Greater Aid Effectiveness: An Update on Global Implementation and the Bank's Commitments*. Washington, D.C.: World Bank, 2006.
- Yusuf, Shahid, *et al.* (eds.). *Development Economics Through the Decades: A Critical Look at Thirty Years of the World Development Report*. Washington, D.C.: World Bank, 2008.

2. 논문

- 강선주. “신국제질서 논의: ‘워싱턴 컨센서스’와 ‘베이징 컨센서스’.” 『주요국제문제분석』. 서울: 외교안보연구원, 2009.
- 권속도. “사회주의 국가의 체제전환 과정 연구: 북한, 베트남 사례 비교.” 영남대학교 정치외교학과 박사학위논문, 2009.
- 권현철. “이라크 전쟁이 세계 및 한국경제에 미친 영향.” 『국방연구』. 제46권 제2호(국방대학교), 2003.
- 김성한. “미국의 이라크 안정화 정책: 평가와 전망.” 『주요국제문제분석』, 봄호(외교안보연구원), 2006.
- 박복영. “미국의 중동정책과 이라크 경제재건 계획.” 대외경제정책연구원 전문가회의결과, 2003.
- 서재진 외. “중국·베트남·북한 경제개혁조치의 사회·문화 분야 파급효과 비교분석.” 『통일부 용역과제보고서』. 2004.
- 이계우·박지훈. “한국의 공적 개발원조 20년의 평가.” 『한국개발연구』(한국개발연구원), 2007.
- 인남식. “미국의 대 이라크 정책 추이와 전망: 최근 치안 상황 변화와 미군 철수 논의를 중심으로.” 『주요국제문제분석』(외교안보연구원), 2008.
- 장형수. “북한 개발지원을 위한 국제협력방향: 자원조달방안을 중심으로.” 『통일정책연구』. 제17권 1호(통일연구원), 2008.
- 한국수출입은행. 『월간 국제 ODA 동향』. 11월호(한국수출입은행), 2006.
- Acemoglu, Daron, Simon Johnson, and James A. Robinson. “The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation.” *American Economic Review*. Vol. 91, No. 5, December 2001.
- ADB. “Asian Development Bank & Viet Nam: Fact Sheet (As of 31 December 2010).” Manila: ADB, 2011.
- Bourguignon, Francois and Mark Sundberg. “Aid Effectiveness - Opening

- the Black Box.” *American Economic Review*. Vol. 97, No. 2, 2007.
- Brautigam, Deborah. “China, Africa and the International Aid Architecture.” *African Development Bank*. Working Paper Series. No. 107, 2010.
- Brautigam, Deborah A. and Stephen Knack. “Foreign Aid, Institutions and Governance in Sub-Saharan Africa.” *Economic Development and Cultural Change*. Vol. 52, No. 2, 2004.
- Burnside, Craig and David Dollar. “Aid, Policies and Growth.” *American Economic Review*. Vol. 90, No. 4, September 2000.
- Collier, Paul and David Dollar. “Can the world cut poverty in half? How policy reform and effective aid meet international development goals.” *World Development*. Vol. 29, 2001.
- _____. “Aid Allocation and Poverty Reduction.” *European Economic Review*. Vol. 45, 2002.
- Dalgaard, Carl-Johan, Henrik Hansen, and Finn Tarp. “On the Empirics of Foreign Aid and Growth.” *Economic Journal*. Vol. 114, 2004.
- Domar, Evsey D. “Capital Expansion, Rate of Growth, and Employment.” *Econometrica*. Vol. 14, No. 2, 1946.
- Easterly, William. “Can Aid Buy Growth?” *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 17, No. 3, 2003.
- _____. “What Did Structural Adjustment Adjust? The Association of Policies and Growth with Repeated IMF and World Bank Adjustment Loans.” *Journal of Development Economics*. Vol. 76, No. 1, 2005.
- Easterly, William and Ross Levine. “Tropics, Germs, and Crops: How Endowments Influence Economic Development.” *Journal of Monetary Economics*. Vol. 50, No. 1, January 2003.
- Easterly, William, Ross Levine, and David Roodman. “New Data, New

- Doubts: A Comment on Burnside and Dollar's Aid, Politics and Growth." *American Economic Review*. Vol. 94, No. 3, 2004.
- Forsberg, Le Thanh and Ari Kokko. "The Role of Donors in Vietnamese Development Planning." Stockholm School of Economics, *EIJS*. Working Paper. No. 238, Stockholm: The European Institute of Japanese Studies, June 2007.
- Galor, Oded and Joseph Zeira. "Income Distribution and Macroeconomics." *Review of Economic Studies*. Vol. 60, January 1993.
- Ginty, Roger Mac. "The Pre-War Reconstruction of Post-War Iraq." *Third World Quarterly*. Vol. 24, No. 4, 2003.
- GRIPS Development Forum. "Japan's Development Cooperation in Vietnam." *National Graduate Institute for Policy Studies*. Tokyo: GRIPS, 2002.
- Hall, Robert E. and Charles I. Jones. "Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others?" *Quarterly Journal of Economics*. Vol. 114, No. 1, February 1999.
- Hansen, Henrik and Finn Tarp. "Aid and Growth Regressions." *Journal of Development Economics*. Vol. 64, April 2001.
- Harford, Tim and Michael Klein. "Aid and the Resource Curse: How Can Aid Be Designed to Preserve Institutions?" *Public Policy for Private Sector Note*. No. 291, Washington, D.C.: World Bank, 2005.
- Harrod, Roy F. "An Essay in Dynamic Theory." *Economic Journal*. Vol. 49, 1939.
- Heckelman, Jac and Stephen Knack. "Foreign Aid and Market-Liberalizing Reform." *Economica*. Vol. 75, No. 299, 2008.
- Lancaster, Carol. "Foreign Aid and International Norms: The Case of North Korea." in Ahn, Eberstadt, and Lee (eds.). *A New International Engagement Framework for North Korea*:

- Contending Perspectives*. Washington, D.C.: Korea Economic Institute of America, 2004.
- Lewis, Arthur W. "Economic Development with Unlimited Supply of Labor." *Manchester School of Economic and Social Studies*. Vol. 22, No. 2, 1954.
- Mattlin, Michael and Matti Nojonen. "Conditionality in Chinese bilateral lending." *BOFIT*. Discussion Papers. No. 14, Helsinki: Bank of Finland, 2011.
- Ministry of Foreign Affairs of Japan. *Japan-Vietnam Joint Initiative to Improve Business Environment with a view to strengthen Vietnam's Competitiveness: Report*. Tokyo, 2003.
- Mulakala, Anthea. "Country Planning: The Process Used by DFID of the United Kingdom." 『국제개발협력』. 제2호, 2009.
- Nurkse, Ragner. "Notes on 'Unbalanced Growth'." *Oxford Economic Papers*. Vol. 11, No. 3, 1959.
- Ohno, Izumi. "Country-Specific Growth Support in East Asia and Africa: Japan's ODA to Vietnam and Ghana." *National Graduate Institute for Policy Studies*. Tokyo: GRIPS, 2007.
- PGAE. "Platform for the Operation of the Vietnam Partnership Group on Aid Effectiveness." March 2008.
- Quinlivan, James. "Burden of Victory: The Painful Arithmetic of Stability Operation." *RAND REVIEW*. Summer 2003.
- Rajan, Raghuram G. and Arvind Subramanian. "Aid and Growth: What Does the Cross-Country Evidence Really Show?" *Review of Economics and Statistics*. Vol. 90, No. 4, 2008.
- Rathmell, Andrew. "Planning post-conflict reconstruction in Iraq: what can we learn?" *International Affairs*. Vol. 81, No. 5, 2005.
- Solow, Robert M. "A Contribution to the Theory of Economic Growth." *Quarterly Journal of Economics*. Vol. 70, No. 1, 1956.

Williamson, John. "What Washington Means by Policy Reform." in John Williamson, (ed.). *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1990.

日本外務省. "對ベトナム國別援助計畫." 2004.

_____. "ウズベキスタン・カザフスタン國別評価 最終報告書." 2005.

3. 기타자료

Burnside, Craig and David Dollar. "Aid, Policies, and Growth: Revisiting the Evidence." *World Bank*. Policy Research Working Paper. No. 3251, 2004.

Clemens, Michael A., Steven Radelet, and Rikhil Bhavnani. "Counting Chickens When They Hatch: The Short-term Effect of Aid on Growth." Working Paper. No. 44, Washington, D.C.: Center for Global Development, 2004.

Denizer, A. Cevdet, Jean-Jacques Dethier, and Alan Gelb. "Development Economics and The International Development Association." Policy Research Working Paper. No. 5541, Washington, D.C.: World Bank, January 2011.

MPI. *Overview of ODA Mobilization and Usage in Vietnam Period 1993-2007*. 2011. <www.mpi.gov.vn>.

Operations Evaluation Development. "Vietnam: Country Assistance Evaluation." World Bank Report. No. 23288, November 2001.

Secretary-General Report to Security Council

The report of The Secretary-General on Iraq S/2005/373.

The report of The Secretary-General on Iraq S/2005/585.

The report of The Secretary-General on Iraq S/2005/766.

The report of The Secretary-General on Iraq S/2006/360.

The report of The Secretary-General on Iraq S/2006/706.
 The report of The Secretary-General on Iraq S/2006/945.
 The report of The Secretary-General on Iraq S/2007/126.
 Shirley, Mary. "Can Aid Reform Institutions?" Working Paper. No. 6,
 Ronald Coase Institute, 2005.
 UNAMI. *Information Kit 2010*. <<http://www.uniraq.org>>.
 United Nations Security Council Resolution
 S/RES/1483(2003).
 S/RES/1511(2003).
 S/RES/1546(2004).
 USAID. *Iraq Humanitarian and Reconstruction Assistance Fact Sheet*,
 May 2003.
 <<http://siteresources.worldbank.org>>.
 <<http://web.worldbank.org>>.
 <<http://www.irffi.org>>.
 <<http://www.uniraq.org>>.

제 V 장

1. 단행본

김정태. 『최신 유엔 가이드북』. 파주: 렉스미디어, 2010.
 막스 베버, 박상훈 옮김. 『소명으로서의 정치』. 서울: 폴리테이아, 2011.
 외교통상부. 『유엔개황』. 서울: 외교통상부, 2008.
 _____. 『2011 OECD 개황』. 서울: 외교통상부, 2011.
 외교통상부 개발정책과. 『OECD DAC 개황』. 서울: 외교통상부, 2009.
 이종무·최철영·박정란. 『국제 NGO의 원조 정책과 활동』. 서울: 통일연구원,

2008.

- 이현주. 『수원국 공공 재정관리 및 조달시스템 활용방안』. 성남: 국제개발협력단, 2010.
- 임강택·박형중·손승호·이종무·장형수·조봉현. 『북한 경제개발계획 수립방안 연구: 베트남 사례를 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2010.
- 장형수·김석진·송정호. 『북한개발지원을 위한 국제협력 방안』. 서울: 통일연구원, 2009.
- 제프리 D. 삭스, 김현구 옮김. 『빈곤의 종말』. 파주: 21세기북스, 2006.
- 프랜시스 후쿠야마. 『강한 국가의 조건』. 서울: 황금가지, 2005.
- 최항순. 『발전 행정론』. 서울: 신원 문화사, 2006.
- 한국국제협력단. 『국제개발협력의 이해』. 파주: 한울아카데미, 2009.
- 한국농촌발전연구회. 『농촌개발 협력 프로그램 연구』. 성남: 한국농촌발전연구원, 2011.

- Danish Ministry of Foreign Affairs. *Aid Management Guidelines Glossary*. 2006. Ministry of Foreign Affairs of Denmark.
- De Cordoba, Santiago F. and David Vanzetti. *Coping with Trade Reforms*. Geneva: UNCTAD, 2005.
- Department for International Development(DfID). *Eliminating World Poverty: Making Globalization Work for the Poor*. London: DfID, 2000.
- EU. *EU Strategy on Aid for Trade: Enhancing EU Support for Trade-related Needs in Developing Countries*. Brussels: Council of the European Union, 2007.
- Foster, Mick and Sadie Mackintosh-Walker. *Sector-Wide Programme and Poverty Reduction*. London: Overseas Development Institute, 2001.
- Fritz, Verena. *State-Building: A Comparative Study of Ukraine, Lithuania, Belarus, and Russia*. Budapest: Central European

- University Press, 2007.
- Fukuda-Parr Sakiko, Carlos Lopes, and Khnlid Malik (eds.). *Capacity for Development: New Solutions to Old Problems*. London: Earthscan, 2002.
- Grindle, M. *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- Institute of Economic and Social Research. *Agricultural Sector Investment Lending - A Midterm Review Summary Report*. Lusaka: University of Zambia, Ministry of Agriculture, Food and Fisheries, 1998.
- International Cooperation Department. *Effective Technical Cooperation for Capacity Development: Vietnam Country Case Study*. Joint Study on Effective TC for CD. June 2008.
- Jolly, Richard. *et al. UN Contributions to Development Thinking and Practice*. Bloomington: Indiana University Press, 2004.
- Kapur, Devesh, John P. Lewis, and Richard Webb (eds.). *The World Bank: Its First Half Century*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1997.
- Levy, Brian and Sahr Kpundeh (eds.). *Building State Capacity in Africa: New Approaches, Emerging Lessons*. Washington, D.C.: World Bank, 2004.
- Lopes, Carlos and Thomas Theisohn. *Ownership, Leadership and Transformation: Can We Do Better for Capacity Development*. London: Earthscan, 2003.
- Mason, Edward S. and Robert E. Asher. *The World Bank since Bretton Woods*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1973.
- Morton, J. and J. Farrington. *Agricultural Sector Development Scoping Study*. Hemel Hemstead and London: HTS Limited and ODI,

- 2000.
- OECD. *The Challenges of Capacity Development: Working Towards Good Practice*. Paris: OECD, 2006.
- _____. *2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration. Overview of the Results*. Paris: OECD, 2007.
- _____. *2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration: Making Aid More Effective by 2010*. Paris: OECD, 2008.
- _____. *Managing Development Resources: The Use of Country Systems in Public Financial Management*. Paris: OECD, 2009.
- OECD-DAC. *Poverty Reduction*. Paris: OECD, 2001.
- OECD-DAC Capacity Development Team. *Inventory of Donor Approaches to Capacity Development: What We Are Learning*. OECD, March 2009.
- Ohiorhenuan, John. *The Challenge of Economic Reform in Post-Conflict Liberia: The Insider's Perspective*. New York: UNDP, 2007.
- Otto, Samuel, Natalia Agapitova, and Joy Behrens. *The Capacity Development Results Framework: A strategic and results-oriented approach to learning for capacity development*. World Bank Institute, 2009.
- Riddell, Roger C. *Does Foreign Aid Really Work?* New York: Oxford University Press, 2007.
- Rosentstein-Rodan, Paul N. *Capital Formation and Economic Development*. London: Allen and Unwin, 1964.
- Shimomura, Yasutami, Kenichi Ohno, Masashi Nagasu, and Izumi Ohno. *True Ownership and Policy Autonomy: Managing Donors and Owning Policies*. Tokyo: GRIPS Development Forum, 2005.
- Smaller, Carin. *Can Aid Fix Trade? Assessing the WTO's Aid for Trade Agenda*. Minneapolis: Institute for Agriculture and

- Trade Policy, 2006.
- Stokke, Olav. *The UN and Development from Aid to Cooperation*.
Bloomington: Indiana University Press, 2009.
- The World Bank. *World Development Report 1997. The State in a
Changing World*. New York: Oxford University Press, 1997.
- _____. *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and
Why*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- _____. *Capacity Building in Africa: An OED Evaluation of
World Bank Support*. Washington, D.C.: World Bank, 2005.
- The World Bank Institute. *World Bank Institute Annual Review 2008*.
Washington D.C.: World Bank, 2008.
- United Nations Economic Commission for Africa. *Economic Report on
Africa 2010: Promoting High-level Sustainable Growth to
Reduce Unemployment in Africa*. Addis Ababa: UNECA, 2010.
- United Nations. *Report of the International Conference on Financing
for Development*. New York: United Nations, 2002.
- WTO/OECD. *Aid for Trade at a Glance 2007: 1st Global Review*.
Geneva and Paris: WTO/OECD, 2007.

2. 논문

- 김성배. “공공서비스 전달의 적정 거버넌스 모형 모색: 특별지방행정기관의
기능조정을 중심으로.” 『한국지방자치학회보』. 제18권 2호(한국지방
자치학회), 2006.
- 박형중. “지속가능한 개발을 위한 남북경제 협력 사업의 방향.” 평화재단,
『남북경제협력과 북한의 지속가능한 개발』. 평화재단 26차 전문가
포럼, 2008.
- 배재현·노우영 “한국국제협력단 국내초청연수사업의 효과성 평가: 탄자니아
초청 연수사업을 중심으로.” 『국제개발협력연구』. 제3권 1호(한국국

- 제개발협력학회), 2011.
- 이동훈. “남남협력/삼각협력과 원조효과.” 『국제 ODA 동향』. 제4호(한국수출입은행), 2009.
- 이정현. “PD/AAA 원조 효과성 지표 이행현황 및 개선과제.” 『한국의 개발협력』. 제1호(한국수출입은행), 2010.
- _____. “프로그램 원조(PBA) 이행 현황 및 시사점.” 『국제 ODA 동향』. 제4호(한국수출입은행), 2009.
- 이종무. “대북지원에서의 갈등 인지적 접근 방안.” 이화여자대학교 통일학연구원 엮음. 『21세기 한반도 평화의 근원적 모색』. 서울: 한학문화, 2009.
- 조정래. “미국 정부관계의 변화, 다양성, 복잡성: 연방정부의 강제적 활동에 대한 주정부 공무원의 인식을 중심으로.” 『한국행정연구』. 제16권 3호, 2007.
- 주동주. “국제원조의 규범과 실태.” 『한국의 개발협력』. 제1호(한국수출입은행), 2010.
- 최민경. “무역을 위한 원조(AfT)를 통한 KOICA의 대 아프리카 지원방안.” 『국제개발협력』. 제4권 1호(한국국제협력단), 2009.
- 황원규. “국제개발협력 환경의 변화와 원조 효과성 논의.” 『한국의 개발협력』. 제1호(한국수출입은행), 2010.

Aid for Trade Task Force. “Recommendations of the Task Force on Aid for Trade.” Research Reports and Studies. July 2006.

Anderson, Kym and Will Martin. “Agriculture, Trade Reform, and the Doha Agenda.” *Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda*. Washington, D.C.: World Bank and Palgrave, 2005.

Anderson, Ole Mølgaard. “Sector Programme Assistance,” Finn Tarp and Peter Hjerthom (eds.). *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*. Abingdon:

- Routledge, 2000.
- Agriteam Canada Consulting Ltd. “The Philippines – Canada Local Government Support Program: A Case Study of Local Government Capacity Development in the Philippines.” *European Centre for Development Policy Management*. Discussion Paper. No. 57N. April 2006.
- Asian Development Bank (ADB). “Kingdom of Cambodia: Capacity Development for National Economic Policy Analysis and Development Management, Phase III.” Technical Assistance Report. January 2009.
- Baser, Heather and Peter Morgan. Capacity, Change and Performance. *European Centre for Development Policy Management ECDPM*. April 2008.
- Bonaglia, Federico. “Zambia: Sustaining Agricultural Diversification.” Business for Development. Paris: OECD, 2008.
- Braun-Munzinger, Corinna. “Regionally Owned Funds: Mechanisms for Delivery of EU Aid Trade in ACP Regions?” *ECDPM*. Discussion Paper, 2008.
- CaDRI. “Basics of Capacity Development for Disaster Risk Reduction.” Second Session of the Global Platform for Disaster Risk Reduction. June 2009.
- Chessen, Matt and Robert Krech. “Post-War Reconstruction in Liberia: The Governance and Economic Management assistance Program (GEMAP).” 2008.
- Chiwele, Dennis. “Reflections on Zambia Agricultural Sector Investment Programme.” *Mimeo*. 2007.
- COMESA. “Terms of Reference of the COMESA Aid for Trade Unit (COMaid).” Final, 2007.
- _____. “The North-South Corridor, COMESA-EAC-SADC Task

- Forde.” March 2008.
- ECOWAS/UEMOA. Outcomes of the Third Meeting of the ECOWAS and UEMOA. Joint Technical Secretariat, Ouagadougou, November 2008.
- European Commission. “Declaration of the Comité Ministériel de Suivi (CMS) des Négociations APE.” Comité Ministériel de Suivi. October 2007.
- _____. “Aid for Trade Monitoring Report 2008.” *European Commission*. Staff Working Paper. SEC 431. April 2008.
- EU. Outcome Statement of “Aid for Trade Symposium for the Caribbean Making it a Reality.” July 2008.
- EU General Affairs and External Relations Council. “Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States, the Council on Economic Partnership Agreements.” EU General Affairs and External Relations Council. May 2008.
- Finger, J. Michael and Phillip Schuler. “Implementation of Uruguay Round Commitments: The Development Challenge.” *The World Economy*. Vol. 23, No. 4, 2000.
- Foster, Mick, Adrienne Brown, and Felix Naschold. “What’s Different about Agricultural SWAps?” Center for Aid and Public Expenditure, Overseas Development Institute. June 2000.
- _____. “Sector Programme Approaches: Will They Work in Agriculture?” *Development Policy Review*. Vol. 19, No. 3, September 2001.
- Ghani, Ashraf, Clare Lockhart, and Michael Carnahan. “Closing the Sovereignty Gap: an Approach to State-Building.” *ODI*. Working Paper. No. 253. September 2005.

- Hoekman, Bernard and Patrick Messerlin. “Removing the Exception of Agricultural Export Subsidies,” Kym Anderson and Will Martin ed. *Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda*. Washington D.C.: World Bank & Palgrave, 2005.
- Hosono, Akio. “Inside the Black Box of Capacity Development.” International Workshop on *Aid and Development in Asia and Africa: The Role of Infrastructure and Capacity Development in East Asian Growth and its Implications for African Development*. by SOAS and JICA. 18th February, 2011
- International Crisis Group. *Rebuilding Liberia: Prospects and Perils. ICG. Africa Report. No. 75, January 2004.*
- JICA, “Capacity Development and JICA’s Activities: Cooperation for Promoting Partner Country Ownership.” International Development Centre of Japan. February 2003.
- Kim, Taekyoon. “Strategizing Aid: U.S.-China Food Aid Relations toward North Korea in the 1990s.” *International Journal of the Asia-Pacific*. Vol. 12, No. 1, 2012.
- Land, Anthony. “Developing Capacity for Participatory Development in the Context of Decentralisation: Takalar District, South Sulawesi Province, Indonesia.” *European Centre for Development Policy Management*. Discussion Paper. No. 57B, October 2004.
- Leipziger, Danny M. “Thinking about the World Bank and North Korea.” *Economic Integration of the Korean Peninsula*. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1998.
- Lui, Dan. “The Aid for Trade Agenda and Accompanying Measures for EPAs: Current State of Affairs.” *European Centre for Development Policy Management*. Discussion Paper. No. 86, November 2008.

- Lusthaus, Charles, Marie-Helene Adrien, and Mark Perstinger. "Capacity Development: Definitions, Issues and Implications for Planning, Monitoring and Evaluation." *Universalia Occasional Paper*. No. 35. September 1999.
- McCarty, Adam. "Capacity Building in Vietnam." Background Paper for Asian Development Bank. April 1995.
- McMahon, Gary. "Applying Economic Analysis to Technical Assistance Projects." *World Bank*. Policy Research Working Paper. January 1997.
- Mooney, Timothy. "Assessment of Zambia's Private Sector, Agriculture and Natural Resources Sectors." paper prepared for USAID Zambia. Lusaka: 2002.
- Morgan, Peter. "The Concept of Capacity (draft version)." *ECDPM*. May 2006.
- National Transitional Government of Liberia, United Nations, and World Bank, Liberia: Results Focused Transitional Framework, Revision. April 2005.
- ODA Watch 청년활동가 DAC팀. "개발효과성은 새로운 원조 패러다임인가?" *OWL*. 51호. March 2011.
- OECD. "Capacity Development: A DAC Priority." Capacity Development Team. November 2010.
- Ohiorhenuan, John. "The Challenge of Economic Reform in Post-Conflict Liberia: The Insider's Perspective." UNDP. August 2007.
- Operations Evaluation Development. "Vietnam: Country Assistance Evaluation, World Bank Report." No. 23288, November 2001.
- Parker, Susan. "CLUSA Zambia Rural Group Business Program." Paving the Way Forward for Rural Finance: An International Conference on Best Practices. June 2003.
- Ticehurst, D. "The Agricultural Services Sector Investment Programme

- (AgSSIP) in Ghana: A Summary of Key Issues.” *Mimeo*. 2000.
- UNDP. *Capacity Development: A UNDP Capacity Development Resource*, Bureau for Development Policy. UNDP, 2006.
- _____. *Capacity Development Practice Note*. New York: UNDP, 2008.
- _____. *Supporting Capacity Development: The UNDP Approach*. New York: UNDP Bureau for Development Policy, 2008.
- _____. “Frequently Asked Questions: The UNDP Approach to Supporting Capacity Development.” Bureau for Development Policy. June 2009.
- Watson, David, Nguyen Minh Thong, and Julia Zinke. “Provision of Technical Assistance Personnel in Vietnam.” *ECDPM*. Discussion Paper. No. 77, September 2007.
- Yule, A. “Capacity Development for Excellence in Local Government.” presented at the International Symposium on Capacity Development. October 2002.
- WTO. “Hong Kong Ministerial Declaration.” (WT/MIN(05)/DEC) 2005.

3. 기타자료

『MK뉴스』.

평화재단. “대북 인도적지원법(안)을 제안하다.” 평화재단 12차 전문가포럼, 2007.

<<http://docsonline.wto.org>>.

<<http://ec.europa.eu>>.

<<http://ko.wikipedia.org>>.

<<http://web.worldbank.org>>.

<<http://www.beta.undp.org>>.

<<http://www.gemap-liberia.org>>.

<<http://www.odawatch.net>>.

<<http://www.odi.org.uk>>.

<<http://www.oecd.org>>.

<<http://www.timetric.com>>.

<<http://www.undp.org>>.

제 VI 장

1. 단행본

강종희 외. 『통일시대 대비 남·북한 해양수산 협력방안』. 서울: 한국해양수산개발원, 2006.

이상준. 『남북인프라협력사업의 통합적 추진방안 연구』. 안양: 국토연구원, 2005.

이상준 외. 『동북아협력시대의 한반도 서해안권 종합발전구상』. 안양: 국토연구원, 2010.

임강택 외. 『북한 경제개발계획 수립방안 연구: 베트남 사례를 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2010.

임강택·이석기·이영훈·임을출. 『2010년 북한경제 종합평가 및 2011년 전망』. 서울: 통일연구원, 2010.

조명철 외. 『체제전환국의 경제개발비용 조달』. 서울: 대외경제정책연구원, 2000.

중국 상무부 국제무역경제협력연구원·상무부 투자촉진사무국·중국주재 조선 대사관 경제상무참사관. 『대외투자협력국가별(지역별) 지침서-북한(2010년판)』. 중국 상무부 홈페이지 발표 보고서, 2009.

ADB. *Technical Assistance Performance Audit Report on Advisory and Operational Technical Assistance Grants to the Energy*

- Sector in Mongolia*. Manila: ADB, 1999.
- _____. *Country Assistance Plan(2001-2003): Vietnam*. Manila: ADB, December 2000.
- _____. *Project Performance Audit Report on the Jing-Jiu Railway Technical Enhancement Project in the People's Republic of China*. Manila: ADB, 2002.
- _____. *Report and Recommendation of the President to the Board of Directors: Proposed Loan to the People's Republic of China for the Gansu Clean Energy Development Project*. Manila: ADB, 2003.
- _____. *Project Performance Audit Report on the Saigong Port Project in the Socialist Republic of Viet Nam*. Manila: ADB, 2003.
- _____. *Report and Recommendation of the President to the Board of Directions on a Proposed Loan to the Lao People's Democratic Republic for the Greater Mekong Subregion: Nam Theun 2 Hydroelectric Project*. Manila: ADB, 2005.
- _____. *CAREC Transport and Trade Facilitation Strategy*. Manila: ADB, 2007.
- _____. *CAREC Implementation Action Plan for the Transport and Trade Facilitation Strategy*. Manila: ADB, 2008.
- _____. *CAREC Transport and Trade Facilitation. Partnership for Prosperity*. Manila: ADB, 2009.
- _____. *Completion Report: Gansu Clean Energy Development Project in the People's Republic of China*. Manila: ADB, 2009.
- _____. *Project Performance Evaluation Report on Kazakhstan and Kyrgyz Republic: Almaty-Bishkek Regional Road Rehabilitation Project*. Manila: ADB, 2009.
- _____. *Annual Report 2010*. Manila: ADB, 2010.
- _____. *CAREC CORRIDOR PERFORMANCE MEASUREMENT*

- & MONITORING Annual Report*. Manila: ADB, 2010.
- _____. *People's Republic of China: Gansu Clean Energy Development Project*. Validation Report. Manila: ADB, 2010.
- _____. *Asian Development Bank & Viet Nam: Fact Sheet* (As of 31 December 2010). Manila: ADB, 2011.
- Porter, Ian C. and Shivakumar, Jayasankar. *Doing a Dam Better: The Lao People's Democratic Republic and the Story of Nam Theun 2*. Washington, D.C.: World Bank, 2011.
- Tan, May-Ling. *Water Power: An exclusive interview*. with Nam Theun 2 Director Dr. Somboune Manolom. *Globalenergy Magazine*, June 18, 2011.
- The World Bank. *Staff Appraisal Report: Socialist Republic of Viet Nam Irrigation Rehabilitation Project*. Report No. 13702-VN. Washington, D.C.: World Bank, 1995.
- _____. *Water Resources Sector Strategy: Strategic Directions for World Bank Engagement*. Washington, D.C.: World Bank, 2004.
- _____. *Update on the Lao PDR: Nam Theun 2 (NT2) Hydroelectric Project*. Report No. 35736. Washington, D.C.: World Bank, 2006.
- _____. *Project Performance Assessment Report: The Socialist Republic of Vietnam Irrigation Rehabilitation Project (IDA-27110), Water Supply Project (IDA-N0260, TF-29548, TF-29270, TF-20966), Inland Waterways and Port Rehabilitation Project (IDA-30000), and Coastal Wetlands Protection Project (IDA-3292)*. Report No. 48756. Washington, D.C.: World Bank, 2009.
- _____. *The Millennium Development Goals Report 2010*. Washington, D.C.: World Bank, 2010.

2. 논문

전무갑·김성준·정승권. “관개배수분과: 북한의 농업용수 이용체계 현황 및 개선방안 연구.” 『2003년 분과위원회 연구과업 보고서』(한국수자원학회), 2004.

Ahmad, Nazir. “Chapter 4: Working with Stakeholders.” Porter, I.C. and J. Shivakumar (eds.). in *Doing a Dam Better: The Lao People’s Democratic Republic and the Story of Nam Theun 2*. Washington, D.C.: World Bank, 2011.

Ball, Jeff, Jim Elston, Marjorie Sullivan, and Andrew Walker. *Review of Nam Theun 2 Hydroelectric Dam, Lao PDR: Final Report to AusAID*. Canberra: AusAID, 2005.

Savage, Timothy J. “North Korea’s Energy Sector: Recent Trends, Future Scenarios, and Role of International Cooperation.” *International Donor Conference on North Korea: Development, Human Rights, and Democracy*. co-hosted by The Institute for Far Eastern Studies, Kyungnam University and The National Endowment for Democracy (NED), February 4, 2010.

Serra, Teresa, Mark Segal, and Ram Chopra. “Chapter 3: The Project Is Prepared.” Porter, I. C. and J. Shivakumar (eds.). *Doing a Dam Better: The Lao People’s Democratic Republic and the Story of Nam Theun 2*. Washington, D.C.: World Bank, 2011.

3. 기타자료

『경향신문』.

『두산세계대백과사전』.

『로동신문』.

『연합뉴스』.

『조선중앙방송』.

『천리마』.

남상민. “북한 역량개발을 위한 유엔기군의 지원사업.” 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터 제49회 평화나눔정책포럼 발표문, 남상민 유엔 아시아·태평양 경제사회이사회(UNESCAP) 환경담당관 발언내용, 우리민족서로돕기 평화나눔센터, 2011.7.21.

장형수. “對北 경제지원을 위한 國際協力 방향.” 남북경협세미나 발표논문, 산업연구원, 2007.

ADB. 마사히로 니시무라(Masahiro Nishimura) ADB 동남아시아 부서 교
통전문가와의 인터뷰.

Land Administration Law의 1998년 수정조항 중 일부분.

통계청.

<<http://en.wikipedia.org>>.

<<http://stats.oecd.org>>.

<<http://www.globalenergymagazine.com>>.

<<http://www.namtheun2.com>>.

연구총서

2009-01	북한 비핵화를 위한 한-미 전략적 협력에 관한 연구	전성훈	7,500원
2009-02	세계경제위기와 미-중관계 변화 연구: 북한 핵문제에 미치는 영향	황병덕, 신상진	9,000원
2009-03	북한의 국력 평가 연구	전현준 외	10,000원
2009-04	북한경제의 시장화 실태에 관한 연구	임강택	9,000원
2009-05	21세기 한국의 동아시아국가들과 전략적 협력 강화방안	여인곤 외	10,000원
2009-06	북한체제 전환을 위한 전략적 과제와 한국의 동북아 4국 협력전략	배정호 외	10,000원
2009-07	북한 '변화'의 재평가와 대북정책 방향	박형중 외	10,000원
2009-08	북한 개방 유도 전략 목표, 기본방향 및 단계별 과제	최진욱 외	10,000원
2009-09	북한주민 인권의식 고취를 위한 전략적 인권외교의 방향	홍우택 외	6,500원
2009-10	통일대비 북한토지제도 개편방향 연구	허문영 외	9,000원
2009-11	북한인권 침해구조 및 개선전략	이금순, 김수암	7,500원
2009-12	통일대계 탐색연구	조 민 외	8,000원
2009-13	Modernization and Opening-Up of North Korean Economy: Roles and Efforts of Neighboring Countries	김규륜 외	7,500원
2009-15	Peace-Keeping on the Korean Peninsula: The Role of Commissions	Gabriel Jonsson	20,000원
2010-01	북한 핵 보유 고수 전략의 도전과 대응	박형중 외	9,500원
2010-02	탈사회주의 경제이행 국가의 권력구조 유형과 개혁 경로: 포스트-김정일체제에 대한 시사점	최진욱, 김진하	8,000원
2010-03	북한 개방화와 인권개선 방안연구	김국신, 김연수, 서보혁	7,000원
2010-04	북한의 체제위기와 사회갈등	조한범, 양문수, 조대업	7,500원
2010-05	오바마 행정부 출범 이후 동북아전략 환경의 변화와 한국의 동북아 4국 통일외교전략	배정호 외	12,500원
2010-06	북한주민 인권의식 실태연구	이금순, 전현준	8,500원
2010-07	리진·선봉지역 물류분야 남북 협력방안 연구	김영운, 추원서, 임윤출	8,000원
2010-08	민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안: 3대 공동체 통일구상 중심	박종철 외	11,500원
2010-09	통일한국의 정치체제	허문영	6,000원
2010-10	북한 핵에 대한 억지방향 연구	홍우택	5,000원
2010-11	북한의 포스트 김정일체제 전망	정영태 외	11,000원
2010-12	북한 주민의 의식과 정체성: 자아의 독립, 국가의 그늘, 욕망의 부상	조정아 외	17,000원
2010-13	북·중 경제관계와 남북경협에 대한 파급효과 비교분석	최수영	7,500원
2010-14	East Asian Community Building: Issue Areas and Perspectives of Regional Countries	김규륜 외	10,000원
2010-15(I)	신아시아 외교와 새로운 평화의 모색(I)	김규륜 외	13,000원
2010-15(II)	신아시아 외교와 새로운 평화의 모색(II)	김규륜 외	13,000원
2011-01	제2차 핵안보정상회의와 북한 핵문제	전성훈	14,500원
2011-02	북한군의 기강 해이에 관한 연구	이교덕 외	11,000원
2011-03	통일 진입과정에서의 북한 재건 방향	최진욱, 김진하	5,500원
2011-04	북한의 부문별 조직실태 및 조직문화 변화 종합연구	정영태	16,000원
2011-05	북한형사재판제도 연구: 특징과 실태	이규창, 정광진	8,000원
2011-06	북한주민의 삶의 질: 실태와 인식	김수암 외	12,000원
2011-07	한반도 평화와 북한 비핵화: 협력적 위협감축(CTR)의 적용방안	박종철 외	10,000원

2011-08	대북한 핵협상 전략구상방향	홍우택 외	6,000원
2011-09	중국의 부상에 대한 북한의 인식과 대응	허문영, 마민호	10,000원
2011-10	북한 핵의 국제정치와 한국의 대북 핵전략	배정호 외	11,000원
2011-11	평화통일을 위한 통일외교 전략	박영호 외	13,500원
2011-12(I)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제1부	황병덕 외	15,500원
2011-12(II)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제2부	황병덕 외	13,500원
2011-12(III)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제3부	황병덕 외	18,000원

학술회의총서

2009-01	북핵 문제 해결 방향과 북한 체제의 변화 전망		6,500원
2009-02	북핵 일괄타결(Grand Bargain)방안 추진방향		5,500원
2010-01	이명박 정부 2년 대북정책 성과 및 향후 추진방향		8,000원
2010-02	독일 통일 20년과 한반도 통일비전		6,000원
2010-03	분단관리에서 통일대비로		5,500원
2010-04	독일 통일 20년과 한국의 통일대비		7,000원
2011-01	한반도 통일비전과 국제협력		4,000원
2011-02	북한인권 실상과 효율적 개입방안		8,500원

협동연구총서

2009-15-01	북한개발지원의 포괄적 추진방안(총괄보고서)	임강택 외	8,500원
2009-15-02	북한개발지원의 이론과 포괄적 전략	박형중 외	10,000원
2009-15-03	북한개발지원의 쟁점과 해결방안	김정수 외	10,000원
2009-15-04	북한개발지원을 위한 국제협력 방안	장형수 외	10,000원
2009-15-05	북한개발지원체제의 구축방안	이종무 외	9,000원
2009-15-06	지방자치단체의 북한개발지원 전략과 접근방법	양현모 외	10,000원
2009-16-01	복합계 이론을 통한 북한의 정상국가화 방안 연구(총괄보고서)	김국신 외	6,000원
2009-16-02	북한체제의 행위자와 상호작용	이교덕 외	8,000원
2009-16-03	북한 계획경제의 변화와 시장화	이 석 외	9,000원
2009-16-04	탈냉전 이후 국제관계와 북한의 변화	민병원 외	8,000원
2009-17-01	비핵·개방·3000 구상: 추진전략과 실행계획(총괄보고서)	여인곤 외	7,500원
2009-17-02	이명박 정부의 대북정책 및 추진환경과 전략	박종철 외	8,000원
2009-17-03	비핵·개방·3000 구상: 한반도 비핵화 실천방안	조 민 외	9,000원
2009-17-04	비핵·개방·3000 구상: 북한의 개방화 추진방안	함택영 외	7,500원
2009-17-05	비핵·개방·3000 구상: 남북경제공동체 형성방안	조명철 외	7,000원
2009-17-06	비핵·개방·3000 구상: 행복공동체 형성방안	이금순 외	7,500원
2010-14-01	북한정보체계 실태조사(총괄보고서)	황병덕 외	12,000원
2010-14-02	북한정보체계 실태조사(上)	황병덕 외	14,000원
2010-14-03	북한정보체계 실태조사(下)	황병덕 외	13,000원
2010-15-01	이명박 정부 외교안보통일정책의 세부 실천방안 (총괄보고서)	여인곤 외	9,000원
2010-15-02	이명박 정부 외교안보통일정책의 추진환경 및 전략과 실천방안	허영호 외	9,500원
2010-15-03	이명박 정부 대북통일정책의 세부실천방안	박문영 외	7,000원
2010-15-04	이명박 정부 외교정책의 세부 실천방안(1): 협력 네트워크 외교 분야	남궁영 외	7,500원
2010-15-05	이명박 정부 외교정책의 세부 실천방안(2): 포괄적 실리외교 분야	전재성 외	9,500원

2010-15-06	이명박 정부 안보정책의 세부 실천방안	이수훈 외	7,500원
2010-16-01	북한의 정상국가화 지원방안 연구(총괄보고서)	이교덕 외	7,000원
2010-16-02	북한의 정치부문 정상국가화 지원방안	전현준 외	7,500원
2010-16-03	북한 시장 진화에 관한 복잡계 시뮬레이션	조정아 외	14,000원
2010-16-04	북한의 정상국가화를 위한 국제사회의 지원방안	민병원 외	7,500원
2011-14-01	북한정보관리체계 개선방안(총괄보고서)	황병덕 외	14,500원
2011-14-02	북한정보관리체계 개선방안(상)	황병덕 외	13,000원
2011-14-03	북한정보관리체계 개선방안(중)	황병덕 외	12,000원
2011-14-04	북한정보관리체계 개선방안(하)	황병덕 외	13,500원
2011-15-01	북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 연구: 국제사회의 경험 분석(총괄보고서)	임강택 외	10,000원
2011-15-02	부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁	박형중 외	10,000원
2011-15-03	체제전환국의 시장-민주제도 건설 지원	박영호 외	13,000원
2011-15-04	국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구	장형수 외	9,500원
2011-15-05	수원국의 역량발전을 위한 개발협력전략과 사례연구	이종무 외	9,500원
2011-15-06	인프라 개발을 위한 국제협력 사례와 시사점	이상준 외	9,000원

논총

통일정책연구, 제18권 1호 (2009)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 18, No. 1 (2009)	20,000원
통일정책연구, 제18권 2호 (2009)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 18, No. 2 (2009)	20,000원
통일정책연구, 제19권 1호 (2010)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 19, No. 1 (2010)	20,000원
통일정책연구, 제19권 2호 (2010)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 19, No. 2 (2010)	20,000원
통일정책연구, 제20권 1호 (2011)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 20, No. 1 (2011)	20,000원
통일정책연구, 제20권 2호 (2011)	10,000원

북한인권백서

북한인권백서 2009	이금순 외	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2009	이금순 외	20,000원
북한인권백서 2010	박영호 외	20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2010	박영호 외	20,000원
북한인권백서 2011	김국신 외	17,500원
White Paper on Human Rights in North Korea 2011	김국신 외	17,500원

기타

2009 Lee Myung-bak Government's North Korea Policy	Suh, Jae-Jean	5,500원
2009 김정일 현지도 동향 1994-2008		15,000원
2009 The U.S.-ROK Alliance in the 21st Century	Bae, Jung-Ho, Abraham Denmark	10,000원

2009	북한의 주요현안과 한·미 전략적 공조	배정호	10,000원
2009	오바마 행정부의 출범에 따른 미·중관계의 변화와 한반도	배정호	10,000원
2010	김정일 현지지도 동향 1994-2009		15,000원
2010	2010 독일통일백서		13,000원
2010	21세기 러시아의 국가전략과 한·러 전략적 동반자관계		10,500원
2010	Russian National Strategy and R.O.K.-Russian Strategic Partnership in the 21st Century		13,500원
2010	NPT 체제와 핵안보		13,000원
2010	Nuclear Security 2012: Challenges of Proliferation and Implication for the Korean Peninsula		15,000원
2010	통일 환경 평가(통일대계 연구 2010-01)	박종철 외	18,000원
2010	통일비전 개발(통일대계 연구 2010-02)	조민 외	12,000원
2010	독일의 평화통일과 통일독일 20년 발전상(통일대계 연구 2010-03)	황병덕 외	16,000원
2010	사회주의 체제전환 이후 발전상과 한반도통일-중국, 베트남 및 중동부 유럽 국가들의 사회주의 체제전환 중심(통일대계 연구 2010-04)	황병덕 외	15,000원
2010	전환기의 북한과 통일담론(통일대계 연구 2010-05)	배정호 편저	11,000원
2010	한반도 통일과 주변 4국(통일대계 연구 2010-06)	최진욱 편저	11,000원
2010	Korean Unification and the Neighboring Powers(통일대계 연구 2010-07)	최진욱 편저	13,000원
2011	통일대비를 위한 북한변화 전략(통일대계연구 2011-01-1)	박형중 외	17,000원
2011	북한변화를 위한 한·중 협력방안(통일대계연구 2011-01-2)	임강택 외	6,500원
2011	남북 친화력 확대 방안(통일대계연구 2011-02)	조민 외	6,000원
2011	통일대비를 위한 국내과제(통일대계연구 2011-03)	박종철 외	13,000원
2011	통일외교 과제와 전략(통일대계연구 2011-04)	최진욱 외	13,000원
2011	US-China Relations and Korean Unification(Grand Plan for Korean Unification 2011-05)	최진욱 편저	12,000원
2011	통일 비용·편익 연구의 새로운 접근: 포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색 (통일 비용·편익 종합연구 11-01)	김규륜 외	19,000원
2011	체제전환 비용·편익 사례연구(통일 비용·편익 종합연구 11-02)	조한범 외	10,500원
2011	통일 비용·편익 추계를 위한 북한 공식경제부문의 실태연구 (통일 비용·편익 종합연구 11-03)	임강택 외	9,500원
2011	2011년 통일에측시계구축	박영호, 김형기	7,500원
2011	한반도 통일과 동북아 4국의 입장과 역할	배정호 외	6,500원
2011	Korean Unification and the Positions and Roles of the Four Neighboring Powers	배정호 편	8,500원
2011	중국의 부상에 따른 동북아 전략환경의 변화와 한반도	배정호 편	12,000원
2011	2011 Unification Clock: When will We See a Unified Korea? Park Young-Ho, Kim Hyeong-Ki		4,000원
2011	알기쉬운 통일교육 12주제	허문영 외	15,000원

연례정세보고서

2009	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2009~2010	7,000원
2010	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2010~2011	7,000원
2011	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2011~2012	6,000원

통일정세분석

비매품

2008-12 한·러 정상회담 결과분석	여인곤
-----------------------	-----

2009-01	2009년 북한 신년 공동사실 분석	최진욱, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영, 박영호, 박형중
2009-02	하반기('08년 7월~12월) 북한의 정세 분석	최진욱, 임순희, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영
2009-03	북한의 대남 비방 공세의 의도와 전망	최진욱, 전현준, 정영태
2009-04	북한의 제12기 최고인민회의의 대의원 선거 결과 분석	전현준
2009-05	2008년 북-중무역의 주요 특징	임강택, 박형중
2009-06	북한 최고인민회의의 제12기 제1차 회의 결과 분석	최수영, 정영태
2009-07	한-미 정상회담 결과분석	김국신
2010-01	2010년 북한 신년 공동사실 분석	임강택 외
2010-02	북한 최고인민회의의 제12기 제2차 회의 결과 분석	최수영
2010-03	김정일 방중과 중국의 전략외교	배정호, 박영호, 최병곤
2010-04	2010상반기 북한정세 분석 보고서	정영태, 이교덕, 최수영, 임순희, 조정아
2010-05	독일통일 20주년 조망: 독일통일이 한반도 통일에 주는 시사점	황병덕
2010-06	아로슬라블 한-러 정상회담 결과 분석	여인곤
2010-07	북한 3대 세습 후계구도 분석 및 정책변화 전망	김진하
2011-01	2011년 북한 신년 공동사실 분석	최진욱 외
2011-02	미-중 정상회담의 의미와 한국의 전략적 고려사항	배정호 외
2011-03	2011년 미-중 정상회담 평가: 동북아 및 한반도에의 함의	황병덕 외
2011-04	2009년 헌법 개정 이후 북한 노동법제 동향	이규창
2011-05	최근 북한 주민의 의식변화와 정책적 시사점	임순희
2011-06	최고인민회의의 제12기 제4차 회의 결과 분석	임강택, 최진욱
2011-07	중동 민주화 혁명과 한반도 전략적 함의	배정호, 박영호, 박재적, 이기현
2011-08	북한의 여성권·아동권 관련 법 제정 동향	임순희, 김수암, 이규창
2011-09	상반기 북한정세 분석 보고서	최진욱 외
2012-01	2012년 북한 신년 공동사실 분석	최진욱 외

KINU 정책연구시리즈

비매품

2009-01	신평화구상 실현을 위한 전략과 과제	김규륜 외
2009-02(I)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(I): 접경지역 평화적 이용을 위한 이론적 검토와 사례연구	손기웅 외
2009-02(II)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(II): 접경지역 평화적 이용을 위한 기존제안 검토	손기웅 외
2009-03	대북정책의 대국민 확산방안	조한범 외
2009-04	통일 예측 시계 구축	박영호, 김지희
2009-05	북핵일지 1955-2009	조민, 김진하
2009-06	미국 대북방송 연구: 운용실태 및 전략을 중심으로	이원웅
2010-01	한반도 녹색성장을 위한 남북한 산림협력 법제 개선방안 예비연구	이규창
2010-02	2010년 통일에측시계	박영호 외
2010-03	북한 경제개발계획 수립방안 연구: 베트남 사례를 중심으로	임강택 외
2010-04(III)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(III): 정책제안	손기웅 외
2010-04(IV)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(IV): 2010년 「코리아 접경포럼」 자료집	손기웅 외
2011-01	재스민혁명의 분석과 북한에 대한 시사점	박종철 외
2011-02	창지투(長吉圖) 선도구와 북한나선특별시, 러시아 극동지역 간 경제협력 과제	림금숙
2011-03	6자회담과 남북관계: 전망과 대책	박종철 외

2011-04	보호책임(R2P)의 이론 및 실행, 그리고 한반도에의 함의: 리비아 및 코트디부아르 사태를 중심으로	조정현
2011-05	남북러 가스관 사업의 효과, 쟁점, 과제	이윤식
2011-06	DMZ 총람: 개요, 정치·군사적 현황	손기웅 외
2011-07	DMZ 평화적 이용의 국가적 의미	손기웅 외

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매품

2009	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 1호	박영호, 이금순, 김수암, 홍우택
2009	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 2호	박영호, 이금순, 김수암, 홍우택
2010	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제5권 1호	김국신, 김영윤, 전현준, 이금순, 이규창
2010	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제5권 2호	김국신, 전현준, 이금순, 이규창
2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 1호	김수암, 전현준, 이규창
2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 2호	김수암, 김국신, 이규창

Studies Series

비매품

2009-01	The Evaluation of Regime Stability in North Korea: Scenario Workshop Choi Jin Wook, Kim Kook Shin, Park Hyeong Jung, Cheon Hyun Joon, Cho Jeong Ah Cha Moon Seok, Hyun Sung Il
2009-02	Developing Inter-Korean Economic Relations for the 'Advancement of the Korean Peninsula' Lim Kang Teag, Kim Kyu Ryoan, Jang Hyung Soo, Cho Han Bum, Choi Tae Uk
2009-03	The Everyday Lives of North Koreans Cho Jeong Ah, Suh Jae Jean, Lim Soon Hee, Kim Bo Geun, Park Young Ja
2009-04	North Korea's Regime Maintenance Policy Since the Kim Jong-il Regime and Prospects for Change Chon Hyun Joon, Jeung Young Tae, Choi Soo Young, Lee Ki Dong
2010-01	Strategy for Encouraging North Korean Opening: Basic Direction and Sequential Tasks Choi Jin Wook, Lee Kyo Duk, Cho Jeong Ah, Lee Jin Yeong, Cha Moon Seok
2010-02	Unification Clock: Predicting Korean Unification Park Young Ho
2011-01	A New Approach to the National Community Unification Formula Park Jong Chul, Hong Woo Taek, Lee Kyu Chang, Kim Philo, Chun Chae Sung, Cho Seong Ryoul, Hong Ilh Pyo, Hwang Sun Hye

기타

비매품

2010	2010 Unification Clock: When We Meet a Unified Korea	Park Young Ho
2010	In Search of New Peace on the Korean Peninsula	Kim Kyu-Ryoan

■■ 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 「회원 가입신청서」 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, 『International Journal of Korean Unification Studies』, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서, 통일정세분석 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원
통일학술정보센터 출판정보관리팀 도서회원 담당자(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

경제·인문사회연구회 협동연구총서 11-15-01

북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 연구

: 국제사회의 경험 분석(총괄보고서)

 통일연구원

www.kinu.or.kr


9 788984 796454 93340
ISBN 978-89-8479-645-4