

경제·인문사회연구회 협동연구총서 11-15-04

# 국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구

장형수 · 김석진 · 김정수

주관연구기관: 통일연구원

협력연구기관: 국토연구원, 한양대학교, 우리민족서로돕기운동

북한 경제 발전을 위한 국제 협력 프로그램 연구

경제·인문사회연구회 협동연구총서 11-15-04

# 국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구

장형수 · 김석진 · 김정수

주관연구기관: 통일연구원

협력연구기관: 국토연구원, 한양대학교, 우리민족서로돕기운동



## 국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구

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 9,500원

ISBN 978-89-8479-648-5 93340

© 통일연구원, 2011

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

경제·인문사회연구회 협동연구총서

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

### 1. 협동연구총서 시리즈

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

### 2. 참여연구진

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



# 목차

## 국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구

장형수·김석진·김정수

I. 서론 .....	1
II. 국제개발금융기구 개발어젠다의 변천 .....	7
1. 세계은행(World Bank)과 개발(Development) .....	9
가. 초기 세계은행: 1945년에서 1960년대 초까지의 IBRD 시대 .....	9
나. IDA의 탄생과 자본주의의 황금기: 1960년대에서 1970년대 말 .....	13
다. 제2차 석유위기와 중남미 외채위기: 1980년대 구조조정 프로그램과 정책이행조건의 부과 .....	16
라. 빈곤감축에 대한 재조명과 거버넌스(governance) 중시: 1990년대 .....	19
마. 원조의 효과성과 제도(institutions)에 대한 관심: 2000년대 .....	23
2. 국제개발금융기구의 주요 개발어젠다의 변천과 현황 .....	28
가. 프로젝트형 지원에서 프로그램기반 접근방식(Program-Based Approach)으로 .....	28
나. 워싱턴 컨센서스(Washington Consensus)에서 수원국 조건 중시(country selectivity)로 .....	30
다. 정책이행조건(conditionality) 강조에서 수원국 주인의식(ownership) 강조로 .....	34
라. 양허성 자금 재원 배분방식의 변화: 필요(needs)에서 성과(performance)로 .....	39
마. 세계은행 중점 지원부문의 변천 .....	45
바. 투입 중시(input-based)에서 성과 중시(result-based)로 .....	48

# 목차

3. 국제개발금융기구의 개발어젠다 변천이 북한에 주는 시사점 .....	49
가. 프로그램기반 접근방식(PBA)의 확산 .....	49
나. 수원국 조건 중시와 원조의 효과성 .....	51
다. 정책이행조건의 최소화와 수원국 주인의식 강조 .....	52
라. 성과에 따른 국제개발금융기구 양허성 자금의 분배 .....	53
마. 거버넌스(governance)와 사회부문으로의 중점 지원부문 이동 .....	53

## III. 국제사회의 개발지원전략 연구 .....

55

1. 국제사회의 개발지원전략 개요 .....	57
2. 주요 국제개발기구의 개발지원전략 .....	60
가. 세계은행의 개발지원전략 .....	60
나. 아시아개발은행의 개발지원전략 .....	65
다. OECD DAC의 개발지원전략 .....	68
라. 개발지원전략 종합평가 .....	73
3. 주요국 개발지원전략 적용 사례연구 .....	75
가. 베트남 사례 .....	75
나. 우즈베키스탄 사례 .....	91
4. 북한 개발지원에 대한 시사점 .....	103

국제사회의 개발지원전략과  
협력체계 연구

장형수·김석진·김정수

IV. 국제사회의 국제협력체계 사례분석	107
1. 국제협력체계 개요	109
가. 전통적인 원조조정 체계: 원탁회의(Round Table)와 협의그룹(Consultative Group)	109
나. 원조 공여자 간 조화(harmonization)의 등장	110
다. 새로운 국제협력체계	113
2. 국제협력체계 사례분석	114
가. 베트남의 국제협력체계	114
나. 이라크의 국제협력체계 분석	136
3. 북한에 주는 시사점	159
가. 개발협력 정부 담당 조직체계의 역할	159
나. 개발협력을 추진하기 위한 각종 법령 정비	160
다. 국제사회의 대북 개발협력을 추진하기 위한 협력체계 구축	160
V. 요약 및 결론	161
참고문헌	167
부록	178
최근 발간자료 안내	181

# 표 목 차

<표 II-1> 세계은행 역대 총재 .....	15
<표 II-2> 원조 효과성 원칙에 적용된 PBA .....	29
<표 II-3> IDA의 국가정책 및 제도평가(CPIA) 항목 및 가중치 .....	41
<표 II-4> 저소득 개발도상국의 정책평가지수와 원조 현황(2009년) ..	43
<표 II-5> IDA의 양허성 자금지원 비중의 부문별 변천 .....	47
<표 III-1> 세계은행의 주제별 및 부문별 대출 비중(2010 회계연도) ..	61
<표 III-2> 아시아개발은행의 부문별 대출 비중 .....	66
<표 III-3> 세계은행의 베트남 국가지원전략 문서 목록 .....	78
<표 III-4> 세계은행의 대(對)베트남 2002년 국가지원전략에서 강조된 주요 지원 주제 .....	79
<표 III-5> 세계은행의 대(對)베트남 지원부문별 실적(2007~2011년 누계) .....	81
<표 III-6> 아시아개발은행의 베트남 국가지원전략 문서 목록 .....	83
<표 III-7> 아시아개발은행의 대(對)베트남 대출(승인액) 실적 .....	85
<표 III-8> 일본의 대(對)베트남 원조계획(2000): 기본목표와 중점분야 .....	87
<표 III-9> 일본 정부의 대(對)베트남 원조계획(2004): 중점분야 .....	91
<표 III-10> 세계은행의 우즈베키스탄 국가지원전략 문서 목록 .....	93
<표 III-11> 세계은행의 2008년 우즈베키스탄 국가지원전략에서 설정한 중점 지원 목표 및 분야 .....	95
<표 III-12> 세계은행의 대(對)우즈베키스탄 프로젝트의 부문별 현황 ..	96

국제사회의 개발지원전략과  
협력체계 연구

장형수·김석진·김정수

<표 III-13> 아시아개발은행의 우즈베키스탄 국가지원전략 문서 목록 .....	97
<표 III-14> 아시아개발은행의 대(對)우즈베키스탄 부문별 대출(승인액) 현황 .....	99
<표 III-15> 주요 공여자의 대(對)우즈베키스탄 지원정책 비교 (1997~2003년) .....	101
<표 III-16> 일본의 우즈베키스탄 원조 실적(1996~2003년 누계) ..	102
<표 IV-1> 베트남의 ODA 공약총액, 승인액, 집행액 (1996~2005년) .....	119
<표 IV-2> 베트남의 51개 공여자들 .....	122
<표 IV-3> 이라크 전쟁에 파견한 각 국가들의 군대 규모 .....	138
<표 IV-4> 미국의 이라크 민주 정부 수립 계획 .....	141
<표 IV-5> 각 국가별/국제기구의 이라크 재건 지원 규모 .....	151
<표 IV-6> 아부다비회의, UAE(2004년 2월 28~29일) .....	154
<표 IV-7> 도하회의, 카타르(2004년 5월 25~26일) .....	155
<표 IV-8> 이스탄불회의, 터키(2007년 3월 19~20일) .....	155
<표 IV-9> 바리회의, 이태리(2007년 10월 19~20일) .....	156
<표 IV-10> 바그다드회의, 이라크(2009년 11월 8일) .....	156
<표 IV-11> 바그다드회의, 이라크(2011년 6월 14일) .....	157

# 그림목차

<그림 III-1>	세계은행의 프로젝트 사이클과 국가지원전략	63
<그림 III-2>	세계은행의 국가지원전략 사이클	64
<그림 III-3>	아시아개발은행의 국가파트너십전략 사이클	68
<그림 III-4>	세계은행의 대(對)베트남 지원부문별 실적(1994~2006년)	81
<그림 III-5>	아시아개발은행의 베트남 국가지원전략(2007~2010년) 개요	84
<그림 III-6>	일본의 대(對)베트남 원조부문별 실적(1991~2001년)	87
<그림 III-7>	일본의 대(對)베트남 원조 집행액 부문별 비중(1994~2006년)	88
<그림 IV-1>	개발협력 파트너십의 발전 단계	132
<그림 IV-2>	원조효과성 파트너십 그룹(PGAE)의 구조	133
<그림 IV-3>	원조효과성 포럼(AEF)의 구조	135
<그림 IV-4>	유엔 이라크지원단 체계	146
<그림 IV-5>	이라크 지원체계	153

# 글상자목차

국제사회의 개발지원전략과  
협력체계 연구

장형수·김석진·김정수

<글상자 II-1> 베이징 컨센서스(Beijing Consensus) .....	33
<글상자 III-1> OECD DAC가 제안한 양자간 개발기구의 국가지원전략 모델 .....	71
<글상자 III-2> 케냐 공동지원전략 목차 .....	72
<글상자 III-3> 세계은행의 베트남 국가지원전략(2007~2011년) 목차 .....	80
<글상자 III-4> 일본 정부의 ‘대(對)베트남 원조계획’(2004) 목차 .....	90
<글상자 IV-1> 공여자 간 협력을 위한 세계은행의 활동 .....	112





# I 서론



2011년 11월 현재 남북한은 지난 2008년 이후 이어져오고 있는 대치 상황을 지속하고 있다. 2010년 5·24 조치로 남북한 간에는 위탁가공교역은 물론 1988년 이후 계속되어 왔던 남북 간 일반 무역마저 끊어졌다. 북한은 같은 해 11월 연평도 포격도발로 격렬하게 대응했으며, 2011년 여름에는 전격적으로 발효된 금강산국제관광특구법에 근거하여 금강산특구 내에 있는 남측 자산에 대한 법적 처리를 단행했다. 그동안 남북한 정상회담을 위한 물밑 접촉이 몇 번 있었으나 남한과 북한이 모두 기존의 입장을 고수하고 양보하지 않고 있다. 현재 남북한은 개성공단 사업만으로 남북관계의 명맥을 유지시키고 있다.

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 편입 또는 본격적인 개방은 시작될 수 없다. 북한이 국제사회에 편입되면 이제 북한은 남한과 중국, 미국, 일본, 유럽연합(European Union: 이하 EU) 등과의 양자간 관계 외에도 IMF, 세계은행, 아시아개발은행 등 국제개발금융기구의 기술 지원(Technical Assistance: 이하 TA), 자금지원, 정책조언(policy advice) 등 다양한 다자간 채널을 경험하게 될 것이다. 국제사회는 북한에 대해서도 수십 년 동안 국제사회에서 축적되어 온 개발지원전략을 예외 없이 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 사례 중심으로 연구한다. 2차년도인 2012년에는 북한 경제 개발을 위한 실행방안의 하나로써 우리 정부 주도하에 북한 개발지원을 위한 국제협력체계를 구성하고 운영하는 구체적인 로드맵과 행동계획을 세부적으로 제시할 계획이다.

I
II
III
IV
V

제II장에서는 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 살펴본다. 그동안 2005년 파리선언(Paris Declaration)에 기초한 원조의 효과성(aid effectiveness)에 대한 국제원조사회의 논의에 대해서는 소개가 많이 되어 있었다. 물론 국제원조사회의 합의에 따라 이루어진 파리선언과 그 이후의 후속 논의들은 향후 국제원조사회의 개발지원에 영향을 미칠 것이다. 하지만 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 국제개발금융기구의 개발어젠다는 상당히 실무적이고 구체적이다. 그래서 국제개발금융기구로 그 범위를 좁혀서 그 개발어젠다의 변천과 현황을 자세히 살펴보는 것이 필요하다. 세계은행 자체의 개발지원 관련 정책과제(‘개발어젠다’)의 변화를 살펴보는 것은 북한 개발지원과 관련하여서도 그 의미가 크다.

이러한 기본적인 관찰은 현재 국제사회의 주요 개발지원전략의 입안과 실행에 대한 역사적인 이해와 함께 국제사회의 개발지원을 위한 협력체계의 작동 메커니즘을 좀 더 현실감 있게 살펴보는 데 기여할 것으로 기대된다. 과거에 중시되었던 개발어젠다가 시간이 지나서 사라진 것이 아니고 현재의 국제개발금융기구의 개발어젠다와 개발지원방식에 일정한 영향을 미치고 있기 때문이다. 제II장의 마지막 절에서는 국제개발금융기구의 개발어젠다의 변천이 북한에 대한 국제개발금융기구의 개발지원 공여에 어떠한 영향을 미칠 것인지를 검토한다.

제III장에서는 국제사회의 개발지원전략과 그 적용 사례를 다룬다. 먼저 북한이 가입하게 될 국제개발금융기구인 세계은행과 아시아개발은행의 개

발지원전략과 선진국 양자간 개발원조기관을 이끌어가는 경제협력개발기구(Organization for Economic Co-operation and Development: 이하 OECD)의 개발원조위원회(Development Assistance Committee: 이하 DAC)의 개발지원전략을 각각 살펴보고, 이들을 비교·분석한다. 국가별 사례분석에서는 국제사회의 개발지원 모범 사례로 꼽히는 베트남과 문제 사례로 간주되는 우즈베키스탄의 경우를 살펴본 뒤 북한의 개발지원전략 수립에 대한 시사점을 도출한다.

제IV장에서는 국제사회의 표준적인 협력체계의 일반적인 유형과 변화 추세를 살펴본 뒤, 베트남과 이라크에 적용된 국제협력체계를 분석한다. 베트남은 협의그룹(Consultative Group: 이하 CG) 중심의 체계로써 베트남 정부가 중심이 되어 다양한 국제협력체계를 도입, 시험하고 있는 모범국가이다. 이라크의 경우는 조금 특이하다. 후세인 정권이 민주 정부로 바뀌는 과정에서, 베트남의 경우처럼 기존의 표준적인 국제협력체계를 활용한 것이 아니라 기존과 다른 상당히 새로운 방식과 절차에 따라 이라크의 경제 재건이 이루어졌다. 이라크 사례분석은 특정 국가가 주도하는 경제재건방식과 국제협력과의 관계에 대한 일정한 시사점을 우리에게 던져줄 것으로 기대된다.

제V장에서는 본 연구를 요약하고, 국제사회의 개발지원전략과 협력체계가 향후 북한에 적용될 때 유의해야 할 사항과 북한 개발지원에 주는 시사점을 도출한다.

I
II
III
IV
V





## II

### 국제개발금융기구 개발어젠다의 변천



# 1. 세계은행(World Bank)과 개발(Development)

## 가. 초기 세계은행: 1945년에서 1960년대 초까지의 IBRD 시대

### (1) 경제성장과 산업화 중시

세계은행은 국제부흥개발은행(International Bank for Reconstruction and Development: 이하 IBRD)과 국제개발협회(International Development Association: 이하 IDA)로 구성되어 있다. 우리가 가끔 혼동하여 세계은행과 동일시하곤 하는 IBRD는 1944년 7월 미국 뉴햄프셔주 브레턴우즈(Bretton Woods)에서 열린 UN통화금융회의에서 IMF와 함께 설립이 확정되었다. IBRD의 주요 임무<sup>1</sup>는 중소득 개발도상국에 대한 개발금융을 제공하는 것이다.<sup>2</sup> IDA는 1960년에 설립되었는데 1인당 소득과 신용도가 매우 낮아서 IBRD의 저금리 자금지원도 받을 수 없는 저소득 국가에 대한 무이자 양허성 자금지원 또는 무상지원을 담당하고 있다.

제2차 세계대전의 종전으로 1945년 IBRD가 창설된 뒤 1960년 IDA가 추가로 설립되기까지의 시기에는 아직 아프리카, 아시아의 대부분의 국가들이 서구 국가들의 식민지를 벗어나지 못하고 있었으며, 구소련을 중심으로 한 공산권은 브레턴우즈 체제(Bretton Woods System) 밖에 존재하고 있었다. 그래서 IBRD의 주요 자금지원 대상국들은 그 당시 서부와 남부

<sup>1</sup> IBRD의 임무는 중소득 개발도상국에게 장기 경제개발자금을 지원하는 것 외에도, 개발도상회원국의 경제개발계획 수립 및 집행 등에 대한 기술적 지원(technical assistance)과 정책권고(policy advice)를 제공한다. 또한 해외민간투자를 촉진시키기 위하여 개발도상국에 대한 민간투자자들의 대출이나 투자를 보증해주거나 이에 참가하기도 한다. 자세한 사항은 장형수·송정호·임을출, 『다자간 개발기구의 체계 및 활동』 (서울: 통일연구원, 2008).

<sup>2</sup> 미국이 IMF와 함께 IBRD를 설립한 목적 중 하나는 서유럽과 일본의 경제재건에 대한 비용을 긴급히 효율적으로 조달하는 방법을 마련하는 것도 있었다. 그러나 생각 외로 IBRD를 설립하고 국제금융시장에서 채권을 발행하여 서유럽과 일본에 재건자금을 투입하는 데 시간이 많이 걸림에 따라 미국은 '마샬플랜(Marshall plan)'을 긴급히 가동할 수밖에 없었다.

I
II
III
IV
V

유럽 국가들과 중남미 국가들이 대부분이 될 수밖에 없었다. IBRD는 그 특성 상 국제금융시장에서 IBRD 채권을 발행하여 개발도상국에 대한 개발 금융의 재원을 조달한다. IBRD가 개발금융 업무를 시작한 지 얼마 되지 않은 1940년대 말에는 IBRD는 보수적인 용자정책을 고수하였다. IBRD는 국제금융시장에서 부여받은 IBRD 채권에 대한 최고 신용등급(AAA)을 유지하기 위해서 미국 월스트리트(Wall Street)의 ‘눈치’를 보곤 했다. 그래서 초기에 IBRD가 자금을 지원하는 사업은 주로 (실패할 확률이 낮은) 생산적인 부문에 집중되었고, 자금지원의 즉각적인 효과가 나지 않는 농촌이나 빈곤층에 대한 IBRD의 지원은 거의 회피되었다. 당시에는 현재처럼 국제민간자본시장이 발전되지 않아서 IBRD의 자금지원이 적시에 회수가 되어야만 개발도상국에 대한 지속적인 자금지원이 보장되었기 때문이었다.

아직 IDA가 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. 1950년대에 들어서면서 IBRD는 저개발국의 경제부문에 대한 보고서를 작성하기 시작하였지만 아직 개별 프로젝트의 타당성조사(feasibility study) 수준에 그치고 있었다. IBRD는 개별 프로젝트를 통해 IBRD의 신용도에 초점을 맞추고 있었으며, 당시는 개발이 경제성장과 산업화와 동의어였던 시절이었다.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Cevdet A. Denizler, 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), pp. 3~5 참조. 세계은행의 초기 시대에 대한 다양한 논의는 Kapur, Lewis and Webb, *The World Bank: its First Half Century* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1997).

## (2) 자본축적 위주의 경제성장 강조

당시 IBRD의 경제성장이론은 솔로(Robert M. Solow)(1956)의 경제성장모형이었다.<sup>4</sup> Solow 모형하에서 단기적인 경제성장률 증가를 위해서는 1인당 자본의 증가, 즉 ‘자본심화(capital deepening)’가 필요한데 이는 저축률의 증가로 달성된다. 비록 저축률의 증대가 자본의 한계 수확체감 생산함수하에서는 장기 경제성장률을 증가시키지는 못하지만, 1인당 소득수준은 증가시키기 때문에 자본축적은 경제성장의 핵심이 된다.<sup>5</sup> Solow 모형은 당시로서는 획기적으로 발전한 이론이었지만 집합적인 하나의 재화를 생산하는 단일부문 생산함수와 자본-산출비율(capital-output ratio)의 유연한 조정에 초점을 맞춘 이 이론은 개발도상국 경제를 설명하는 데 적절하게 적용되기가 쉽지 않았다.

## (3) 개발경제학(development economics)의 태동

1950년대 학계에서는 개발도상국의 다양한 성장제약요인하에서도 경제개발을 이루기 위해서 다양한 개발이론을 제시하였다. 허쉬만(A. Hirschman)(1958)은 불균형성장 전략을 주창하였다.<sup>6</sup> 그는 개발도상국 경제는 모든 부문에 투입 할 자원이 부족하기 때문에 몇몇 선도부문(산업)이 먼저 발전

<sup>4</sup> Robert M. Solow, “A Contribution to the Theory of Economic Growth,” *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 70, No. 1 (1956), pp. 65~94.

<sup>5</sup> 그런데 실제로 IBRD의 실무에 응용된 것은 해러드(Henry Roy Forbes Harrod)(1939)와 에브세이 도마(Evsey David Domar)(1946)의 경제성장모형이었다. 이 모형의 핵심은 적정 자본-산출비율을 가정하는 것인데, 실제로 세계은행의 실무자들은 어떤 국가의 목표 경제성장률(산출의 증가율)을 먼저 정한 뒤 ‘자본-산출 비율’을 가정하게 되면 목표 투자율(자본의 증가율)이 결정되는 이 ‘간편 계산법’을 현재도 비공식적으로 많이 사용하고 있다. Roy F. Harrod, “An Essay in Dynamic Theory,” *Economic Journal*, Vol. 49 (1939), pp. 14~33; Evsey D. Domar, “Capital Expansion, Rate of Growth, and Employment,” *Econometrica*, Vol. 14, No. 2 (1946), pp. 137~147.

<sup>6</sup> Albert O. Hirschman, *The Strategy of Economic Development* (New Haven: Yale University Press, 1958).

I
II
III
IV
V

한 뒤 이 부문의 도움을 받아 선도부문과 연결된 전후방 연계부문(산업)이 뒤따라 성장하는 모형이 현실적이라고 주장하였다. 이에 반해서 래그나 너크시(Ragnar Nurkse)(1959)는 개도국 경제가 빈곤에서 벗어나기 위해서는 적절히 조율된 투자전략에 의해서 경제의 광범위한 부문이 서로 비슷한 수준으로 동시에 성장해나 가야 상호 동반성장의 혜택을 볼 수 있어서 개발에 유리하다고 주장하였다.<sup>7</sup> 하지만 당시 개발경제학자들 중에서 산업(제조업)의 발전이 우선이라는 명제에 대해서 의문을 제기한 학자는 단 한명도 없었다.<sup>8</sup>

루이스(Arthur Lewis)(1954)는 경제를 전통적인 생산부문과 후진부문(농업부문을 상징)의 2개 부문 구조로 나누어, 생산성이 현격히 떨어지는 후진부문에서 신흥 제조업부문으로 낮은 임금수준에서 거의 무한정 노동을 공급할 수 있다는 개발도상국 경제의 이중구조모형을 처음으로 제시하였다.<sup>9</sup> 이는 Harrod-Domar 모형, Solow 모형에 비해 개발도상국의 경제발전과정을 이해하는 데 더 유용한 분석틀을 제공하였다. 1950년대에는 개발도상국에 대해 낙관적인 견해가 지배적이었다. 국제개발금융기구 등 외부에서 개발도상국에 적절히 개입하면 급속한 경제성장을 달성할 수 있을 것이라는 감성적인 믿음이 팽배하고 있었다.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Ragnar Nurkse, "Notes on 'Unbalanced Growth'," *Oxford Economic Papers*, Vol. 11, No. 3 (1959), pp. 295~297.

<sup>8</sup> 자세한 내용은 Shahid Yusuf, *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); Cevdet A. Denizer, Jean-Jacques Dethier, and Alan Gelb, "Development Economics and the International Development Association," *World Bank*, Policy Research Working Paper, No. 5541 (January 1, 2011), pp. 6~7 참조.

<sup>9</sup> Lewis W. Arthur, "Economic Development with Unlimited Supply of Labor," *Manchester School of Economic and Social Studies*, Vol. 22, No. 2 (1954), pp. 139~191.

<sup>10</sup> Cevdet A. Denizer, Jean-Jacques Dethier, and Alan Gelb, "Development Economics and the International Development Association," p. 7.

## 나. IDA의 탄생과 자본주의의 황금기: 1960년대에서 1970년대 말

### (1) 자본주의의 황금기

1960년대는 제2차 세계대전의 여파에서 자본주의 경제가 완전히 회복하고 베트남전쟁 등으로 인한 전쟁수요로 선진산업국 경제가 황금기에 접어들었다. 개발도상국 경제도 원래 매우 낮은 수준에서 출발하였기 때문에 기저효과로 인해 경제성장률이 높았으며, 그 당시로서는 역사상 최고의 경제성장률을 기록하며 자본주의 최고의 ‘황금기’를 구가하고 있었던 시대였다. 지금은 경제성장의 모범국과는 거리가 있는 국가들인 아프리카의 가나와 케냐, 아시아의 파키스탄, 말레이시아, 필리핀 등도 엄청난 성장률을 시현하였고, 녹색혁명으로 농업부문의 생산력이 획기적으로 개선되었다. 비록 보호무역주의가 팽배하였고, 시장을 반영하지 않은 왜곡된 환율정책, 농업에 불리하고 제조업에 특혜를 주는 정책, 부패의 만연에도 불구하고 대부분의 개발도상국은 고성장을 누렸다.

1960년대에는 또한 계획이 만연한 시대였다. 대부분의 경제개발계획은 연평균 7% 성장률을 달성하여 10년 만에 소득을 2배로 증가시키는 것을 목표로 삼았다. 1970년대에는 투입-산출모형이 대규모화하였고 이 모형을 돌리기 위한 GAMS(General Algebraic Modeling System)와 같은 통계 프로그램이 개발되었다.<sup>11</sup>

### (2) IDA의 탄생: 개발의 초점이 성장에서 빈곤으로 이동

대체로 1960년 이전에는 전 세계에서 빈곤국이 차지하는 비중이 그리 크지 않았었다. 아프리카 대부분의 국가와 아시아 상당수 국가가 아직 독립을 쟁취하지 못하고 있었기 때문이었다. 그래서 중소득 회원국<sup>12</sup>에 대한

<sup>11</sup> Cevdet A. Denizer, Jean-Jacques Dethier, and Alan Gelb, “Development Economics and the International Development Association,” p. 9.

개발자금지원에 초점을 맞춘 IBRD가 우선 필요하였다. 당시는 미국을 중심으로 한 서방 시장경제권과 구소련을 중심으로 한 공산권이 치열한 체제 경쟁을 하던 냉전시대였다. 1960년을 전후로 아시아, 아프리카에서 신흥국 가들이 탄생하였다. 이들 신흥 개발도상국들은 대부분 빈곤국으로서 공산권에 편입될지 서방 시장경제권에 편입될지를 결정하게 된다. IDA는 이러한 시대 상황하에서 미국을 중심으로 한 서방권이 이들 신흥 빈곤국들에 대해 양허성 개발자금을 지원하기 위해 설립되었다. IBRD는 대외신인도가 높고 경제력을 가진 중소득 개도국만을 용자 대상으로 하였기 때문에, 1960년 IDA가 설립되어 저소득 개도국을 대상으로 장기 무이자로 자금을 대출함으로써 IBRD의 용자활동을 보완하게 된다. IDA의 탄생과 더불어 1960년대에는 개발의 개념은 빈곤감축(poverty reduction)과 밀접하게 결부된다.<sup>13</sup>

한편 세계은행도 IDA가 설립됨으로써 큰 변화를 겪게 된다. IDA의 신설로 세계은행의 개발어젠다는 빈곤감축, 사회부문에 대한 지원, 그동안 소외되었던 농업에 대한 강조 등으로 초점이 이동하기 시작한다. 또한 그 당시부터 세계은행의 업무 능력에 대한 측정은 몇 개의 프로젝트가 상임이사회에서 승인을 받았는지, 과거 용자를 상환받지 못한 프로젝트가 있었는지 등 투입보다는 회원국의 개발이 얼마나 성공적으로 이루어졌느냐에 더 초점을 맞추기 시작했다. 그리고 회원국의 개발 정도를 측정하는 데도 소득의 증가 외에도 보건, 소득분배의 개선, 정치의 안정성 증대 등을 포함하게 되었다.

<sup>12</sup> 세계은행은 회원국을 저소득 회원국, 중소득 회원국, 고소득 회원국으로 분류하고 있는데, 세계은행의 지원 대상국은 저소득 및 중소득 회원국에 해당된다. 세계은행의 GNP 추계방식인 Atlas방식으로 분류하면, 2006년 기준으로 저소득 회원국은 1인당 GNP가 905달러 이하, 중소득 회원국은 1인당 GNP가 906달러 이상에서 11,115달러 이하, 고소득 회원국은 1인당 GNP가 11,115달러 이상에 해당하는 국가이다.

<sup>13</sup> 세계은행이 1960년대에 빈곤감축에 몰두하게 된 것은 미국 국방장관 출신의 당시 실세 총재였던 Robert McNamara가 빈곤감축이야말로 개발의 진짜 목표라고 강조한 것이 크게 작용하였다고 한다. Cevdet A. Denizler, Jean-Jacques Dethier, and Alan Gelb, "Development Economics and the International Development Association," p. 13.

세계은행에서의 개발경제분야의 연구는 IDA가 설립되고 난 후에 부임한 조지 우드(George Woods) 총재 시절에 본격적으로 시작되었다. 그 당시 세계은행의 수석경제학자(World Bank Chief Economist)인 어빙 프리드먼(Irving Friedman)은 무이자로 융자하는 IDA의 양허성 자금지원의 근거를 제공하여 세계은행이 세계 최고의 개발원조기관으로 각인되는데 결정적인 기여를 하였다.<sup>14</sup>

〈표 II-1〉 세계은행 역대 총재

구 분	임기 기간	세계은행 총재
1대	1946. 6 ~ 1947. 2	Eugene Meyer
2대	1947. 3 ~ 1949. 6	John J. McCloy
3대	1949. 7 ~ 1962.12	Eugene R. Black
4대	1963. 1 ~ 1968. 3	George D. Woods
5대	1968. 4 ~ 1981. 6	Robert S. McNamara
6대	1981. 7 ~ 1986. 6	A. W. Clausen
7대	1986. 7 ~ 1991. 8	Barber B. Conable
8대	1991. 9 ~ 1995. 5	Lewis T. Preston
9대	1995. 6 ~ 2005. 6	James D. Wolfensohn
10대	2005. 7. 1 ~ 2007. 6. 30	Paul Wolfowitz
11대	2007. 7 ~ 현재	Robert B. Zoellick

출처: 저자 정리.

### (3) 빈곤국의 소득분배 개선에 대한 관심

1970년대 초에 접어들면서 경제성장만으로는 빈곤을 감축하는 데 충분하지 않다는 견해가 더욱 더 힘을 얻기 시작한다. 세계은행은 소득분배 개선과 고용 확대를 위한 정책을 지지하고 나섰으며, 빈곤과 사회후생부문에 대한 지원을 늘리기 시작한다. 미국 정가에도 영향력이 큰 로버트 맥나마라(Robert McNamara) 세계은행 총재를 보좌한 수석경제학자 홀리스 체

<sup>14</sup> Cevdet A. Denizer, Jean-Jacques Dethier, and Alan Gelb, "Development Economics and the International Development Association," p. 19.



너리(Hollis Chenery)는 어빙 프리드먼(Irving Freidman)의 기초를 이어 받아 개발도상국에서의 소득재분배에 깊은 관심을 보였다. 이때 세계은행에서는 경제성장과 소득분배에 관한 정량분석과 통계적 분석이 발전하였다. 이러한 추세는 1970년대 말과 1980년대 초에 걸친 제2차 석유위기(Oil Shock)로 빈곤에 대한 관심이 거시경제 안정화로 쏠리면서 잠시 주춤하게 된다. 중남미의 외채위기 등이 진정되고 나서 1990년대에 들어서면서 빈곤 감축은 다시 국제원조사회의 초점이 된다.

#### 다. 제2차 석유위기와 중남미 외채위기: 1980년대 구조조정 프로그램과 정책이행조건의 부과

##### (1) 제2차 석유위기와 중남미 외채위기, 동아시아의 부상

제1, 2차 석유위기는 세계은행과 IMF의 역할 확대와 조정에도 큰 영향을 미쳤지만, 중남미 외채위기를 통하여 당시 '신흥경제권'이었던 중남미가 몰락하고 세계경제의 한 축으로서 한국, 대만, 홍콩, 싱가포르 등 동아시아의 부상을 가져오는 결정적 계기가 되었다.

제1차 석유위기(1973~1974년) 이전에는 중남미 국가들은 경제개발자금의 대부분을 국제개발금융기구의 장기 저리의 고정금리 차입으로 충당하고 있었다. 그러나 석유위기로 비(非)산유개도국은 대규모 경상수지 적자가 발생하자 국민들에게 인기 없는 IMF의 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 인플레이션(inflation)을 잡기위해 경제성장을 희생하는 초긴축정책을 선택한다. 이로 인해 국제이자율은 단기간에

몇 배로 폭등하고, 단기 변동금리 조건의 상업외채를 도입한 대다수 중남미 국가들은 외채원리금 상환 부담 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.

## (2) 구조조정 프로그램의 도입과 정책이행조건의 부과

사하라 이남 아프리카 국가 등 대다수의 개발도상국도 상황은 심각했다. 주로 1차 산품의 수출에 의존하던 개도국들은 1, 2차 석유위기로 인한 선진국의 수요 감소로 1차 산품의 가격이 급락한 데다 석유가격은 폭등하여 이중고를 겪게 된다. 대부분의 개발도상국은 산업화를 위해 중간재의 수입이 필요한데 수출이 급감함에 따라 수입을 하지 못해 경제성장률도 급락하게 되었고 인플레이션은 폭등하였으며, 국제수지 불균형도 구조화되었다. 외화유동성의 단기간 부족사태는 유동성 투입으로 해결이 가능하지만 구조적인 국제수지 불균형은 오직 뼈를 깎는 구조조정이 동반되어야 한다.

1980년대에 나타난 ‘구조조정 차관(adjustment credits)’은 개별적인 프로젝트의 범위를 넘어서는 새로운 시도였다. 비슷한 자금지원 메커니즘이 이전에도 있었다. 1961년에서 1981년까지 집행된 20년간 IDA의 자금지원 중 약 10%가 개별 프로젝트와 연결되지 않은 자금지원이었다.<sup>15</sup> 이러한 ‘프로그램 차관(program credits)’은 빈곤개도국의 심각한 국제수지상 제약을 완화하기 신속하게 집행되었다. 그 당시의 프로그램 차관은 주로 수원국의 산업화와 연계되었다.<sup>16</sup> 이에 반해서 1980년대 등장한 구조조정 차관

<sup>15</sup> World Bank, *IDA in Retrospect: The First Two Decades of the International Development Association* (London and New York: Oxford University Press, 1982), p. 54; Cevdet A. Denizler, Jean-Jacques Dethier, and Alan Gelb, “Development Economics and the International Development Association,” p. 36 재인용.

<sup>16</sup> 이 중 인도가 11개 프로그램 차관을 수혜하여 약 절반을 차지하였다.

I
II
III
IV
V

은 훨씬 체계적인 프로그램 차관으로서 IMF 스탠바이협약(stand-by arrangements)과 연계되어 집행되었다. 스탠바이협약은 국제수지 악화를 겪고 있는 회원국이 IMF와 합의한 차입한도액 내에서 IMF와의 추가적인 협의가 없이도 자금인출이 가능하도록 미리 설정하여 두는 제도이다. 최초의 지원 자금을 인출하기 위해서는 IMF와 회원국 정부가 일정한 협상 절차에 따라 안정화 프로그램에 합의해야 한다.<sup>17</sup> 이후의 자금 인출은 회원국 정부가 안정화 프로그램<sup>18</sup>의 실행을 통해 스탠바이협약에 지정된 정책이행 조건(conditionality)<sup>19</sup>을 충족하면 협약 한도액 내에서 일정 기간마다 인출할 수 있다. 그 이후 아시아개발은행, 미주개발은행(Inter-American Development Bank: 이하 IADB) 등 지역개발은행과 양자간 공적개발원조기관에서도 정책에 기반 한 자금지원(policy-based lending)에 정책이행조건<sup>20</sup>을 부과하기 시작하였다.

구조조정 차관의 성과에 대한 평가는 엇갈리고 있다. 대체적으로 1990년대에는 빈곤층의 생활수준에 가장 나쁜 영향을 미치는 인플레이션이 통제되었고, 환율도 안정되었으며, 무역장벽이 낮아졌다. 하지만 세계은행이 양허성 자금지원의 배분을 결정하기 위해 실시하는 국가정책 및 제도 평가

<sup>17</sup> 체결절차는 먼저 국제수지악화로 어려움을 겪고 있는 회원국이 먼저 IMF에 국제수지지원(balance of payment support) 요청을 한다. 회원국으로부터 지원요청을 받으면 IMF는 총재의 지시에 따라 실무협상단(mission)을 당해 회원국에 파견한다. IMF는 구조조정 기간 동안 수혜회원국 정부의 정책준수를 확인하는 의향서(Letter of Intent)를 요구하게 되는데, 당해 회원국 정부가 이 의향서와 스탠바이협약문서를 작성하여 IMF에 제출하면, IMF는 이를 검토하여 총재의 제청에 의해 IMF 상임이사회의 승인을 받게 되면 자금지원협약이 이루어진다.

<sup>18</sup> IMF의 거시경제 안정화 프로그램 작성에 관해서는 <부록 1> 참조.

<sup>19</sup> IMF 프로그램의 정책이행조건들은 금융기관의 국내여신 한도, 중앙은행의 대정부 여신 한도, 통화증가율, 순해외자산, 대외차입한도액, 자금 수혜 후 국제수지 및 외환관리상의 목표 등이며 회원국의 당시 상황에 따라 달라진다.

<sup>20</sup> 정책이행조건은 넓은 의미로는 수원국이 국제금융기구로부터 계속적인 자금지원을 확보하기 위해서 미래의 개혁조치 등을 약속하는 것이다. 좁은 의미로는 특정 구조조정 프로그램의 다음 단계 지원자금을 인출하기 위해서 지켜야 하는 구체적인 지표(들)이다.

지수(CPIA 지수)로 측정된 공공부문 관리 및 제도에 관한 항목<sup>21</sup>에 포함되는 거버넌스, 부패방지, 제도의 질적 개선 등에서 1990년대에는 거의 진전이 없었다. 한편 구조조정 차관은 수혜국의 경제성장 측면에서는 별로 도움이 되지 못하였을 뿐더러, 거시경제 불안정도 해결되지 못한 수혜국이 반이 넘었다고 한다.<sup>22</sup> 이에 따라 2000년대에 들어오면서 단기간에 충족해야 할 정책이행조건들을 많이 부과하는 구조조정 차관은 수혜국의 주인의식(ownership)을 강조하는 형태로 변모하게 된다.

## 라. 빈곤감축에 대한 재조명과 거버넌스(governance) 중시: 1990년대

### (1) 빈곤감축에 대한 재조명

1990년대 초 구소련의 붕괴로 인한 냉전의 종결은 국제개발금융기구의 개발어젠다에 큰 변화를 가져왔다. 냉전이 종결됨으로써 그동안 개발 목적이 아닌 전략적, 국제정치적 목적에 기반한 원조<sup>23</sup>는 급감하였다. 이에 따라 서방의 개발도상국에 대한 원조에의 관심이 전반적으로 낮아지게 된 반면

<sup>21</sup> 본문 41쪽의 <표 II-3> 참조.

<sup>22</sup> William Easterly, "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), pp. 1~22; World Bank, *Adjustment Lending Retrospective Operation Policy and Country Services* (Washington, D.C.: World Bank, 2001); World Bank, *Review of World Bank Conditionality Operation Policy and Country Services* (Washington, D.C.: World Bank, September 2005); World Bank, *Conditionality in Development Policy Lending Operation Policy and Country Services* (Washington, D.C.: World Bank, November 2007); World Bank, *Development Policy Lending Retrospective Operation Policy and Country Services* (Washington, D.C.: World Bank, October 2009).

<sup>23</sup> 자이레(현재의 콩고)의 Mobutu Sese Seko 독재정권에 대한 미국, 벨기에, 프랑스의 원조 사례가 많이 인용되고 있다. Carol Lancaster, "Foreign Aid and International Norms: The Case of North Korea," Choong-yong Ahn, Nicholas Eberstadt, Young-sun Lee Ahn (eds.), *A New International Engagement Framework for North Korea: Contending Perspectives* (Washington, D.C.: Korea Economic Institute of America, 2004), pp. 159~174.

I
II
III
IV
V

에 원조가 원래의 목적인 개발에 더 충실해야한다는 주장은 증가하였다. 이러한 경향은 자연히 경제성장보다는 빈곤감축을 중시하는 방향으로 발전하였다. 이는 이미 1970년대 초에도 잠시 나타났던 경향이었지만 곧 이어 석유위기가 연거푸 터지고, 중남미의 외채위기가 확산되면서 빈곤감축은 국제원조사회의 관심에서 멀어졌었다.

1990년대 빈곤감축에 대한 재조명의 초점은 이전과는 달리 빈곤감축을 위한 보다 구체적이고 완전한 전략을 짜는 것이었다. 이제 경제성장은 빈곤층에 대한 사회복지의 제공과 같이 가야했다. 세계은행은 1990년 빈곤에 관한 세계개발보고서(World Development Report 1990: Poverty)를 발간하였다. 이 보고서에서는 최초로 전 세계 빈곤의 정도를 표준화한 지표가 사용되었고, 이를 계기로 빈곤에 관한 통계와 분석기법이 획기적으로 발전하였다. 미시적 분석의 강화를 위해 1980년대 중반부터 시작된 개별가구 수준의 서베이(household survey)가 양산되기 시작하였다. 이때부터 개발경제학의 초점은 거시적 분석에서 미시적 분석으로 이동되었다.

이 시대의 또 하나의 변화는 소득과 분배의 상충관계에 대한 견해의 변화였다. 1970년대 이래 개발경제학자들은 소득분배는 개발 초기에는 악화되고 경제가 성숙단계로 들어서면서 다시 개선된다는 쿠즈네츠의 가설(Kuznet's Inverted-U Hypothesis)을 받아들였다. 부자들은 저축성향이 높기 때문에 성장의 기초가 되는 투자를 높이기 위해서는 저축이 증가해야하기 때문에 개발 초기에는 소득분배가 불균등한 것이 용인된다는 논리가 받아들여졌었다. 1970년대에는 일단 경제성장에 전념하여 전체 파이를 크게 한 후 분배하면 된다는 성장지상주의가 만연하였었다. 이에 반해서 1990년대에는 성장과 분배 사이에는 상충관계가 없으며, 오히려 심각한 소득 불균형은 오히려 성장률을 떨어뜨린다는 견해가 나타나기 시작한다.<sup>24</sup> 성장의 원동

---

<sup>24</sup> 이 분야의 선구자적인 연구는 Oded Galor and Zeira Joseph, "Income Distribution and Macroeconomics," *Review of Economic Studies*, Vol. 60 (January 1993), pp. 35~52.

력이 되는 인적자본을 육성하는 교육과 보건에 대한 투자는 소득이 균등할 수록 더 커지게 된다. 기회가 보다 균등한 사회는 탈락자의 중요성을 저하시켜 사회불안도 완화시키게 된다. 이러한 새로운 사고는 인구의 다수가 경제 성장과정에 참여하고 그로부터 혜택을 받을 수 있을 때 가장 바람직한 경제 발전을 이룰 수 있다는 개발경제학자들 사이의 공감대를 이루게 했다.

## (2) 거버넌스(governance) 중시

1990년대에 들어와서 거버넌스에 대한 국제개발금융기구의 관심이 갑자기 높아진 이유는 다양하다. 먼저 앞에서 언급한 냉전의 종식으로 독재국가 등이 단지 공산주의에 대항한다는 이유로 지원을 받는 일이 없게 됨에 따라, 이들 국가에 대해 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 1997~1998년에 발생한 동아시아 외환위기는 이러한 불길에 기름을 부은 격이었다. 다른 개도국보다 상대적으로 건전한 거시경제정책과 구조조정정책을 수행해왔던 동아시아 국가의 경제위기는 아무리 좋은 정책을 시행하더라도 거버넌스 토대가 약하면 경제 전체의 성과를 훼손시킬 수도 있다는 교훈을 남겼다.

지금선 선진 부국이 된 국가들은 경제발전전략으로써 자유주의정책을 시행한 국가들(미국, 대만)로부터 국가개입정책을 시행한 국가들(일본, 스웨덴) 등 다양하지만, 모두가 최소한의 제도수준(threshold institutional quality)을 통과하였다는 점에서 공통점을 갖고 있다.<sup>25</sup> 최소한의 제도수준

<sup>25</sup> Cevdet A. Denizer, Jean-Jacques Dethier and Alan Gelb, "Development Economics and the International Development Association," p. 42.



이란 정치·경제의 안정의 확보, 재산권과 계약의 보장, 국가가 충분한 공공재를 제공할 수 있는 역량, 정부부문의 부패와 수탈을 제어하는 장치 등을 의미한다. 대조적으로 거버넌스와 제도가 약한 국가들의 공통점으로서 정부정책의 입안과 집행이 열악하고, 공공서비스 제공이 부적절하며, 공권력은 시민과 기업을 괴롭힌다. 경찰은 보호받아야 할 시민들에게서 오히려 돈을 갈취한다. 그래서 법제도는 효과적이지도 예측가능하지도 않아서 계약은 보장받지 못하는 경우도 종종 발생하고 있으며, 범죄도 만연되어있다. 공무원들은 공공재를 제공하기보다는 공공의 자금을 착복하는 데 더 관심이 있다. 공무원은 계약서, 허가권, 직업 등을 뇌물을 받고 넘겨준다. 이처럼 잘 정비되지 않은 열악한 제도는 민간부문의 인센티브 구조를 혼란시켜서 경제성장에 부정적인 영향을 미치게 된다. 기업들은 다양한 관료적 규제 때문에 행정비용을 과다지출하게 되고 일처리가 지연된다. 이러한 결점들은 표준적인 거시경제적 성과 측정 지표에는 잘 나타나지 않지만, 경제발전에는 치명적인 악영향을 미친다. 시장은 제대로 기능을 다하지 못하게 되어 경쟁은 약해지고, 민간부문은 경쟁에 바탕을 둔 시장경제에서 창의력과 혁신에 승부하지 않고 정부부문의 부패에 의존하게 된다. 인센티브 구조가 잘못되어 있어서 기업들은 정치권과 이진투구하는 데 시간을 허비하게 된다.

세계은행은 이러한 변화에 부응하여 새로운 형식의 분석보고서와 연구를 도입하였다. 전통적으로 세계은행에서 수행해왔던 공공지출 점검보고서(Public Expenditure Review: 이하 PER)에 거버넌스 요소가 추가되었다.<sup>26</sup> 하지만 거버넌스와 관련하여 법체계와 그 집행과 관련된 이슈에 대해서는 아직 세계은행이 직접적으로 점검하는 수단을 가지고 있지 않다. 거버넌스와 관련된 개혁 이슈가 세계은행의 최첨단분야이긴 하지만, 결국 건전

---

<sup>26</sup> Country Procurement Assessment Review(CPAR), Country Financial Accountability Assessment(CFAA), Public Expenditure Framework Assessment(PEFA) 등이 부각되었다.

한 거버넌스로 이행하는 개혁은 자국 내에서 시작되어야 한다. 외부 전문가는 단지 보조적인 역할밖에 지원해줄 수 없기 때문이다. 개혁을 위해서는 수원국의 주인의식(ownership)이 가장 중요하다.

## 마. 원조의 효과성과 제도(institutions)에 대한 관심: 2000년대

### (1) 원조의 효과성과 파리선언<sup>27</sup>

2000년대로 들어오면서 세계화(globalization)가 급진전되면서 전 세계에 ‘부익부 빈익빈’ 현상은 더욱 심화되었고 저개발국의 빈곤문제는 악화되었다. 이에 세계은행, OECD 등 국제기구들이 원조의 최종 목표를 빈곤감축(poverty reduction)으로 설정하게 된다. 2000년 9월, 191개 UN 회원국이 참가한 ‘UN 새천년정상회의’에서는 밀레니엄선언(Millennium Declaration)을 통해 빈곤퇴치가 국제원조사회의 최우선 과제를 확인하고, 2015년까지 빈곤퇴치를 위한 8가지 목표를 담은 새천년개발목표(Millennium Development Goals: 이하 MDG)를 채택한다.

한편, 2000년대 들어 국제원조사회는 원조의 질적 향상, 즉 원조효과성 제고를 위한 지속적인 노력을 시작한다. 2003년 2월 로마에서 처음 개최된 고위급포럼(High Level Forum)<sup>28</sup>에서는 로마선언(Rome Declaration)을 발표하면서 이후 원조효과성 중심의 논의가 활기를 띠게 된다. 로마선언은 ‘원조의 효과성 제고’에 대해 처음으로 언급하였으며, 원조 공여자들 간의 공동원조 실행, 원조정책의 조화 등 원조의 조화(aid harmonization)를 강조하였다. 한편, 다자간 개발원조기구들은 2002년 6월 미국 워싱턴과 2004년 2월 모로코 마라케쉬에서 열린 두 차례 회의에서 원조의 효과성

<sup>27</sup> 이 부분은 임강택·김규륜·장형수·조한범·최태욱, 『한반도 선진화를 위한 남북 경제관계 발전방안 모색』(서울: 통일연구원, 2008), pp. 94~98을 주로 참조하여 작성하였다.

<sup>28</sup> 고위급포럼(High Level Forum)은 세계 주요 선진국 및 개도국, 원조 실시기관, OECD, 세계은행 등 국제기구, 국제 NGO 등이 참여하는 민관협의체이다.

극대화를 위해서는 성과중심의 관리(Results-Based Management)<sup>29</sup>가 필요하다는 데 의견을 모았다. 마라케쉬회의(Marrakesh Agreement)에서는 성과중심 관리의 도입 및 시행을 위한 마라케쉬각서(Marrakech Memorandum)를 채택하였는데, 이는 5대 기본원칙(core principles)<sup>30</sup>과 실행계획(global action plan)을 포함하고 있다.

2005년 3월 프랑스 파리에서 개최된 고위급포럼에서는 각국의 각료급 고위직 정부대표와 국제기구 및 비정부 기구가 참가하여 기존의 국제원조 사회의 합의사항들을 모두 포괄하여 원조 효과성 제고를 목표로 하는 파리 선언을 채택하였다. 파리선언은 2000년 9월 UN의 새천년선언과 천년개발 목표(MDG), 2002년 2월 몬테레이합의(Monterrey Consensus), 2003년 2월 로마선언(Rome Declaration on Harmonization), 2004년 2월 마라케쉬각서(Marrakesh Accords) 등의 합의사항을 모두 포괄하고 있다. 파리 선언의 5대 과제는 수원국의 주인의식(ownership), 수원국의 개발전략과 공여국 원조정책의 연계(alignment), 원조 공여국 간 원조정책의 조화(harmonization), 개발성과 중심의 관리(managing for results), 수원국과 공여국의 상호책임성(mutual accountability)이다.<sup>31</sup>

<sup>29</sup> 성과중심의 관리(RBM)는 민간부문에 비해 상대적으로 성과 측정 및 평가가 곤란한 공공 부문에 적합한 방법으로써 투입요소(input)보다는 성과(output/outcome) 그 자체에 중점을 두어 성과 달성을 이끌어 내는 조직성과 관리방법이다.

<sup>30</sup> 5대 기본 원칙은 ① 개발원조 관련 모든 이해관계자의 논의는 결과중심으로 구성할 것(Focus the dialogue on results) ② 개발원조 계획의 수립, 시행, 모니터링 및 평가는 당초 수원국과 공여국이 합의한 개발원조사업의 결과달성과 관련된 것일 것(Align all activities with the agreed expected results) ③ 결과보고체계는 가능한 한 간단하고, 저비용구조이며, 사용자 편의적일 것(Keep the results reporting system as simple) ④ 결과에 의한(by) 관리보다는 결과를 위한(for) 관리를 실시할 것(Manage for, not by, results) ⑤ 개발사업 결과에 관한 정보는 향후 개선방향 도출과 이해관계자들 앞 설명책임 완수에 사용할 것(Use results information) 등이다.

<sup>31</sup> 주요 내용은 수원국은 스스로 개발전략 및 정책을 수립하고 그 집행과정에서 주인의식(ownership)을 발휘해야한다. 공여국(기관)은 수원국이 수립한 국가개발전략과 연계(aligned)된 지원전략을 수립하여야 하며, 서로 긴밀히 협력하여 공여국 공통(harmonized)의 전략을 수립·집행하고 적절히 역할을 분담하여야 한다. 수원국은 원조 성과에 중점을

## (2) 정책 및 제도(institutions)와 경제성장

2000년대에 들어서면서 개발경제학에 새로운 사고가 등장하였다. Burnside and Dollar(2000)는 원조의 효과가 수원국의 특성, 특히 정책, 제도 등 수원국의 여러 환경에 큰 영향을 받는다는 실증분석 논문을 발표한다.<sup>32</sup> 즉, 수원국의 정책과 제도가 건전한 경우에만 원조가 경제성장을 촉진한다는 주장이다. 특히 저소득 개발도상국의 경우에 이러한 경향이 더 뚜렷하다는 것이다. 따라서 원조는 좋은 정책을 채택하는 개도국에 선택적으로 집중되어야 그 효과를 극대화할 수 있다는 시사점을 도출할 수 있다. 사실 이들의 주장이 나오기 전까지는 원조가 경제성장에 별다른 긍정적인 영향을 미치지 못한다는 주장이 대세였다.<sup>33</sup> 이후 국제원조사회에서는 Easterly, Levine and Roodman(2004)을 필두로<sup>34</sup> Burnside and Dollar(2000)의 주장에 대한 치열한 논쟁이 벌어졌다.<sup>35</sup> 최근에는 원조 공여국의 원조방식

---

둔 모니터링 시스템을 갖추고 사업의 이행과정을 파악·보고할 수 있는 체계를 마련토록 하고, 공여국은 수원국의 평가능력 제고를 위해서 관련 교육·훈련 사업을 지원한다(managing for results). 공여국과 수원국은 그 성과에 대한 평가를 공동으로 실시(mutual accountability)하고 이를 투명하게 공개해야 한다.

<sup>32</sup> Craig Burnside and David Dollar, "Aid, Policies and Growth," *American Economic Review*, Vol. 90, No. 4 (September 2000), pp. 847~868.

<sup>33</sup> 원조와 경제성장과의 관계에 대한 다양한 실증분석 결과에 대해서는 이계우·박지훈, "한국의 공적개발원조 20년의 평가," 『한국개발연구』 (서울: 한국개발연구원, 2007); 임강택·김규륜·박영호·전병곤·이조원, 『국제사회의 원조현황 및 추진 전략』, 경제인문사회연구회 협동연구 (서울: 통일연구원, 2008); 임강택·김규륜·장형수·조한범·최태욱, 『한반도 선진화를 위한 남북 경제관계 발전방안 모색』 (서울: 통일연구원, 2008); 김석진, 『개발원조의 국제규범과 대북정책에 대한 시사점』, 정책자료 2009-106 (서울: 산업연구원, 2009) 참조.

<sup>34</sup> William Easterly, 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 (June 2004), pp. 774~780.

<sup>35</sup> 이 논쟁에 대해서는 Henrik Hansen and Finn Tarp, "Aid and Growth Regressions," *Journal of Development Economics*, Vol. 64 (April 2001), pp. 547~570; William Easterly, "Can Aid Buy Growth?" *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 17, No. 3 (2003); Craig Burnside and David Dollar, "Aid, Policies, and Growth: Revisiting the Evidence," *World Bank*, Policy Research Working Paper, No. 3251 (Washington, D.C.: World Bank, October 2004); Dalggaard, Hansen and Tarp, "On the Empirics

이나 수원국의 특성에 따라 원조의 효과가 어떻게 달라지는가에 대한 실증 분석에 초점을 맞춘 연구가 많다.

Clemens, Radelet and Bhavnani(2004)의 연구에 의하면,<sup>36</sup> 경제성장에 긍정적인 영향을 미치는 원조공여 형태는 경제인프라 건설이나 농업 등 생산부문에 대해 직접 지원하는 원조인 반면, 식량 지원 등 인도주의적 원조는 경제성장과 음(-)의 상관관계가 있었으며, 교육, 보건, 민주주의, 환경보호를 위한 원조는 경제성장에 대한 영향이 아주 미미하였다고 한다. 공여자 자신의 이익을 위한 원조 형태인 구속성 원조(tied loan)<sup>37</sup>보다는 수원국이 독립적으로 가장 효율적인 구매조달(procurement)을 할 수 있는 비구속성 원조(untied aid)가 수원국에 더 효과적이었다. 또한 원조국이 거대한 조직을 운영하면서 원조를 제공하거나, 모니터링과 평가시스템이 취약하면 원조의 효과가 감소되는 반면, 수원국이 주인의식(ownership)을 가지도록 유도하는 원조공여기관의 원조는 경제성장에 더욱 효과적이라고 한다.<sup>38</sup>

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.<sup>39</sup> 그렇다면 국제사회의 개발원조는 개도국의 제도를

---

of Foreign Aid and Growth,” *Economic Journal*, Vol. 114 (2004), pp. 191~216; Raghuram G. Rajan and Arvind Subramanian, “Aid and Growth: What Does the Cross-Country Evidence Really Show?” *Review of Economics and Statistics*, Vol. 90, No. 4 (2008), pp. 643~665 등을 참조.

<sup>36</sup> Michael A. Clemens, 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).

<sup>37</sup> 수원국이 원조를 받는 조건으로 원조프로젝트의 수행에 필요한 물자와 서비스를 원조공여국의 물자나 서비스로 구매·조달해야 하는 원조를 지칭한다.

<sup>38</sup> 임강택·김규륜·장형수·조한범·최태욱, 『한반도 선진화를 위한 남북 경제관계 발전방안 모색』, pp. 92~93; 김석진, 『개발원조의 국제규범과 대북정책에 대한 시사점』 참조.

<sup>39</sup> Daron Acemoglu, Simon Johnson, and James A. Robinson, “The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation,” *American Economic*

개선하는 방향으로 초점을 맞추어야한다는 주장이 가능하다. 이를 위해서 국제원조사회는 수원국의 제도개혁과 역량강화를 위한 기술지원과 정책조언을 공여하고 있다. 그런데 상당수의 실증분석 결과에 따르면 개발원조가 제도개혁에 미치는 영향이 대체로 긍정적이지 않았다. 그 이유는 한 나라의 제도는 역사적으로 형성되었고 기득권 계층이 지원하고 있기 때문에 이를 쉽게 바꾸기 어려운 특성이 있다. 또한, 개발원조가 수원국 통치집단과 기득권 세력이 활용할 수 있는 자원을 증가시켜줌으로써, 나쁜 정부의 수명을 연장해주거나 개혁의지를 저해할 가능성이 있다. 원조공여기관 직원들도 수원국의 제도개혁보다 자신이 맡고 있는 프로젝트의 성사 여부에 더 관심이 있기 때문에 수원국 정부와 타협하는 경향이 있기 때문이라고 한다.<sup>40, 41</sup> 그래서 제도가 열등한 개도국에 살고 있는 수많은 사람들을 위해서 국제개발금융기구가 과연 어떤 대책을 마련해야 하는지에 대한 고민이 계속되고 있다.<sup>42</sup>

---

*Review*, Vol. 91, No. 5 (December 2001), pp. 1369~1401; Robert E. Hall and Charles I. Jones, "Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others?" *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 144, No. 1 (February 1999), pp. 83~116; William Easterly and Ross Levine, "Tropics, Germs, and Crops: How Endowments Influence Economic Development," *Journal of Monetary Economics*, Vol. 50, No. 1 (January 2003), pp. 3~39 등을 참조.

<sup>40</sup> R. Lavergne and A. Alba, *CIDA Primer on Program-Based Approaches* (Ottawa: CIDA Policy Branch, 2003); 김석진, 『개발원조의 국제규범과 대북정책에 대한 시사점』, pp. 26~28.

<sup>41</sup> Mary Shirley, "Can Aid Reform Institutions?," Working Paper, No. 6 (Ronald Coase Institute, 2005); Deborah A. Brautigam and Stephen Knack, "Foreign Aid, Institutions and Governance in Sub-Saharan Africa," *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 52, No. 2 (2004); Tim Harford 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); Jac Heckelman and Stephen Knack, "Foreign Aid and Market-Liberalizing Reform," *Economica*, Vol. 75, No. 299 (August 2008), pp. 524~548 참조.

<sup>42</sup> Cevdet A. Denizer, Jean-Jacques Dethier, and Alan Gelb, "Development Economics and the International Development Association," p. 26.

I
II
III
IV
V

## 2. 국제개발금융기구의 주요 개발어젠다의 변천과 현황

### 가. 프로젝트형 지원에서 프로그램기반 접근방식(Program-Based Approach)으로

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 원조공여자들이 합의하는 포괄적인 프로그램을 짠 뒤 이 프로그램에 따라 각자의 역할분담 하에 해당 프로젝트를 수행하게 된다.<sup>43</sup>

프로젝트형 원조는 그 성격상 프로젝트 간 조율이나 상호연관성이 부족하여 중복사업을 초래할 수 있으며, 수원국 개발전략과의 연계(alignment)도 고려되기 어렵다. 이에 반해 PBA는 수원국의 빈곤감축전략(Poverty Reduction Strategy: 이하 PRS)이나 분야별 개발계획에 따라 내부 프로젝트들을 긴밀하게 연결시킬 수 있다. 프로그램에 참여하는 공여자 간 조화(harmonization)에 의해 효율적인 지원이 가능해지며 수원국의 개발역량 강화에도 큰 역할을 할 수 있다. 이는 수원국의 현지 기관과 인적·사회적·경제적 인프라를 활용하는 PBA의 특성상 수원국의 개발역량이 강화되지

---

<sup>43</sup> 이는 분야별 접근방식(Sector-Wide Approach: SWAp)을 확장한 개념이라고 볼 수 있다. 분야별 접근방식의 통일된 정의는 없으나, 분야를 포괄적으로 고려한 전략 및 지출계획, 수원국의 주인의식, 공여국 간의 파트너십과 공통된 실시절차를 중요시하는 것이 특징이다. 즉, 분야별 접근방법은 수원국 정부, 공여국 및 특정 분야의 기타 관계자들을 개발 프로젝트를 위해 유기적으로 조직하는 국제개발의 접근방법으로, 특정 정책이나 활동이라기보다는 이러한 유기적 조직화를 위한 일련의 실행원칙으로 이해된다. 한국국제협력단(KOICA), 『국제개발협력의 이해』 (서울: 도서출판 한울, 2008), pp. 329~335.

않으면 성공적인 원조사업이 불가능하기 때문이다. 즉, PBA는 공여자 간 조화와 수원국과 공여자 간 협력관계의 구축을 필요로 한다.<sup>44</sup>

〈표 II-2〉 원조 효과성 원칙에 적용된 PBA

원칙	프로젝트형 사업	프로그램 기반 접근방식
주인의식	프로젝트들은 주로 공급자 중심의 구조를 한다.	다양한 관계자를 포함하는 수원국 주도의 프로그램에 근간을 둔다.
공여국 간 조화	공여국 간의 제한적인 협력구도는 높은 사업이행비용, 중복사업, 우선사업의 부적절한 선정 등의 결과를 초래한다.	당장 사업이행비용이 감소되지는 않더라도 기본적으로 수원국의 리더십하에 프로그램 차원에서 공여국 간 협력구도 구축이 가능하다.
파트너십	프로젝트는 주로 이를 관리하고 결과에 책임을 지는 수행기관 또는 프로젝트 집행 부서에 의해 운영된다.	수원국과의 파트너십 강화와 이를 통해 공유된 책임감 구축에 있다.
인프라 개발 선정, 시민사회의 참여	프로젝트 고유의 관리, 통제 메커니즘을 통해 성공적인 업무수행을 추구한다. 따라서 수원국의 미비한 인프라를 해결하기보다는 무시하는 경우가 많다.	수원국 현지 참여를 근간으로 하는 특성상 인프라, 행정시스템과 참여 등을 통해 사업수행의 성공도와 이에 대한 지역기관의 책임도를 높인다.
결과에 바탕을 둔 접근	프로젝트의 성공에 초점이 맞추어져 있어서 프로젝트 차원의 개발협력에만 관심.	프로그램 차원에서의 결과에 초점이 맞춰져 광범위한 개발목표 달성에 기여 가능.

출처: R. Lavergne and A. Alba, *CIDA Primer on Program-Based Approaches* (Ottawa: Canadian International Development Agency, 2003); 한국국제협력단(KOICA), 『국제개발협력의 이해』 (서울: 도서출판 한울, 2008), p. 326의 번역을 일부 수정하여 재인용; 장형수·김석진·송정호, 『북한개발지원을 위한 국제협력 방안』 (서울: 통일연구원, 2009), p. 58 재인용.

PBA로 인정받기 위해서는 ① 수원국 정부 또는 정부기구에서 수립한 계획에 근거해야 하고, ② 포괄적인 계획이어야 하며, ③ 공여국 간 조율을 통해 계획, 실행, 보고 및 구매 절차 등을 공동으로 수행해야 하며, ④ 수원국의 자체적인 계획, 실행, 재정관리, 점검 및 평가시스템을 사용토록 노력하는 등의 요건을 갖추어야 한다.<sup>45</sup> <표 II-2>는 파리선언의 원칙과 관련하여



<sup>44</sup> 장형수·김석진·송정호, 『북한개발지원을 위한 국제협력 방안』 (서울: 통일연구원, 2009), pp. 57~58.

여 PBA가 어떻게 기여할 수 있는가를 보여주고 있다.

#### 나. 워싱턴 컨센서스(Washington Consensus)에서 수원국 조건 중시(country selectivity)로

워싱턴 컨센서스는 1980년대 중반 중남미 국가들이 극심한 외채위기를 겪으면서 IMF, 세계은행에 자금지원을 요청하자 이들 국제금융기구에서 자금지원의 조건으로 구조조정 프로그램을 마련하였는데, 1989년 Williamson 이 구조조정 프로그램의 주요 내용을 정리한 뒤 명명한 것이다.<sup>46</sup> 이후 워싱턴 컨센서스는 개발도상국에 대한 구조조정 프로그램의 단골(또한 단일) 메뉴로 등장하였다.

워싱턴 컨센서스의 10개 주요 정책은 ① 균형재정 유지, ② 기업에 대한 보조금(subsidies)을 철폐하고 보건과 교육, 사회간접자본 등 공공재를 중심으로 재정지출 전환, ③ 조세 징수 기반 확대와 형평성을 결합한 조세개혁, ④ 금리 자유화, ⑤ (장기적으로는) 시장에서 결정되는 환율, ⑥ 무역 자유화, ⑦ 해외 자본의 국내 직접투자 자유화, ⑧ 국유기업의 민영화(privatization), ⑨ 기업의 자유로운 설립과 경쟁 제고를 위한 규제 완화(deregulation) 및 ⑩ 사유재산권의 보호<sup>47</sup> 등으로 시장의 효율적인 자원배분기능을 강조하는 신자유주의적인 정책조합이라고 할 수 있다.<sup>48</sup>

<sup>45</sup> 한국수출입은행, 『월간 국제 ODA 동향』, 11월호 (한국수출입은행, 2006); 장형수·김석진·송정호, 『북한개발지원을 위한 국제협력 방안』, pp. 57~58 재인용.

<sup>46</sup> John Williamson, "What Washington Means by Policy Reform," John Williamson, (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1990).

<sup>47</sup> 1980년대 당시에 중남미국가에서는 사유재산권이 보호 장치가 미약하였다.

<sup>48</sup> 워싱턴 컨센서스와 베이징 컨센서스의 비교에 대해서는 강선주, "신 국제 질서 논의: '워싱턴 컨센서스'와 '베이징 컨센서스,'" 『주요국제문제분석』 (서울: 외교안보연구원, 2009); 김기수, 『중국의 경제적 팽창과 그 한계: 베이징 컨센서스와 관리자본주의(managed capitalism)와 문제점』, 세종정책연구 2011-22 (경기: 세종연구소, 2011) 참조.

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. 정책권고들이 마치 그것 자체가 목적인 양 너무 급하고 필요 이상으로 과하게 밀어붙여졌고, 워싱턴 컨센서스와 다른 정책들은 개도국에 필요하더라도 이들이 사전에 배제되는 부작용이 나타나는 경우가 종종 있었다.<sup>49</sup> 한국도 1997년 말 외환위기에 빠졌을 때 IMF가 긴급 자금지원의 공여 조건으로 과도한 고금리정책을 처방하여 필요 이상으로 많은 기업들이 도산한 사례가 있었다.<sup>50</sup>

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. 예를 들어 워싱턴 컨센서스에 포함되어 있는 무역 자유화와 관련하여 수입대체 산업화(import-substituting industrialization) 정책의 효과를 살펴보자.<sup>51</sup> 외국의 기술과 장비를 도입할 수 있는 대규모 경제에서는 국내에서의 경쟁과 규모의 경제가 작용하기 때문에 수입대체산업 육성을

<sup>49</sup> 워싱턴 컨센서스를 비판하는 서구의 전문가들조차도 선진경제로 진입하는 경우 그 국가의 경제가 워싱턴 컨센서스가 명시한 것과 대단히 유사하게 운영된다는 점을 부인하지 않고 있다. 다만 선진경제에 이르는 길은 다양할 수 있다. 그러므로 워싱턴 컨센서스에 대한 비판은 개발도상국들에게 이미 선진화된 경제만이 받아들일 수 있는 정책이 강요되는 것은 잘못이라는 점을 지적하고 있을 뿐이다. 김기수, 『중국의 경제적 팽창과 그 한계: 베이징 컨센서스와 관리자본주의(managed capitalism)와 문제점』, p. 34.

<sup>50</sup> 1997년 외환위기 당시 IMF가 한국 정부에 권고한 정책과 그 영향 및 평가에 대해서는 장형수·원용걸, 『IMF 긴급자금지원체제에 대한 평가와 국제금융체제 개편전망에 따른 우리의 대응』, 정책연구 98-15 (서울: 대외경제정책연구원, 1998).

<sup>51</sup> Cevdet A. Denizler, Jean-Jacques Dethier, and Alan Gelb, "Development Economics and the International Development Association," p. 17.

I
II
III
IV
V

위한 무역 제한을 하더라도 그 비효율성이 최소화될 수 있다. 예를 들면, 중국, 인도, 브라질 등 대규모 경제가 개발 초기에 폐쇄경제하에서 특정 부문을 발전시킨 사례가 있다. 이에 반해서 자메이카, 스리랑카, 우루과이 등 소규모 경제에서는 국내 시장이 협소하여 수입대체 산업화는 매우 비효율적인 선택이었으며 대부분 실패하였다. 스리랑카는 1977년에 수출주도형 정책으로 전환한 후에야 실질적인 경제성장을 시작할 수 있었다.

경제정책을 시행하는 데 있어서 수원국 조건(country selectivity)을 중시한다는 것은 모든 국가에 다 적용할 수 있는 정책조합을 수정 없이 적용하지 않는다는 의미를 넘어서서, 수원국의 성장에 제약이 되는 그 국가에 특수한 제약요인들을 적시에 적절한 방식으로 제거해야한다는 것을 의미한다. 그런데 문제는 어떻게 수원국 조건에 맞는 최적의 정책조합을 찾아내서 실행하느냐 하는 것이다. 여기에 대한 답은 아직 없다. 아직 이 분야에서 더 많은 연구가 필요하다. 최근 ‘워싱턴 컨센서스’에 대적하는 개념으로 ‘베이징 컨센서스(Beijing Consensus)’가 대두되고 있다.<sup>52</sup> 이는 중국식 ‘정부 주도의 시장경제 발전모델’이라고 정리할 수 있다. 하지만 이 개념은 아직 너무 추상적이고 구체성이 결여되어있다(<글상자 II-1>).

---

<sup>52</sup> ‘베이징 컨센서스(Beijing Consensus)’는 2004년 중국 칭화대(清華大)의 Joshua Cooper Ramo 교수에 의해 사용된 용어이다. Joshua C. Ramo, *The Beijing Consensus* (London: The Policy Center, 2004).

## 〈글상자 II-1〉 베이징 컨센서스(Beijing Consensus)

‘베이징 컨센서스(Beijing Consensus)’는 2004년 중국 칭화대(淸華大)의 Joshua Cooper Ramo 교수에 의해 사용된 용어이다(Ramo, 2004). 베이징 컨센서스는 중국식 ‘정부 주도의 시장경제 발전모델’로 분류될 수 있다. 최근 중국이 일본을 제치고 세계 2위의 경제대국으로 부상하면서 베이징 컨센서스는 신자유주의 세계화 전략으로 알려졌던 ‘워싱턴 컨센서스(Washington Consensus)’에 대응하는 개념으로 여겨지고 있는 것 같다. 베이징 컨센서스의 주요 내용은 (i) 정부 주도로 추진하는 점진적이고 단계적인 경제개혁, (ii) 도시와 농촌, 연해와 내륙, 경제화 사회, 인간과 자연이 조화롭고 균형 잡힌 발전전략, 그리고 (iii) 각국과 평화로운 대외관계 발전을 도모하기 위해서 타국의 주권 존중과 내정 불간섭을 추구하는 자결주의적 대외정책 등이다.

베이징 컨센서스는 글로벌한 가치를 주창하기 보다는 사회주의체제를 유지하면서 시장경제를 도입한 중국의 ‘특수한’ 경험을 개념화한 것으로 보인다. 중국은 시장경제를 활용하지만 서구적 개념의 민주화를 허용하지 않는 자국의 경제발전 경로를 워싱턴 컨센서스와 차별화하고 있으며, 주권 존중과 내정 불간섭을 주창함으로써 미국 주도의 세계질서에 대해 방어적인 자세를 취하고 있다. 그래서 베이징 컨센서스는 개도국의 개발 모형으로써 구체적인 정책 제안을 제시하기 보다는, 마치 중국이 현재의 미국 주도의 세계질서에 어떻게 대응해야하느냐를 추상적인 수준에서 제시하고 있다고 볼 수 있다.

1998년 세계은행은 이후의 국제원조사회의 사고에 큰 영향을 미치게 될 정책 연구보고서(Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why)를 출간한다. 이 보고서는 지난 50년간 세계은행이 실시해 온 개발지원의 성과를 사례 중심으로 실증적 분석을 한 세계은행의 개발지원 평가 보고서

I

II

III

IV

V

이다. 과거 냉전시대에는 정치적, 전략적 고려 때문에 수원 여건이 미비한 국가에 대해서도 많은 원조를 제공하여 왔으나, 이제부터는 원조의 효과성 제고를 위해 수원국의 수원 조건에 따라 원조방식을 차별화하여 지원할 필요가 있다고 주장하였다. 그래서 개혁 의지가 높고 제도와 정책이 잘 준비된 국가에 국제금융기구의 지원을 집중하는 것이 빈곤감축에 효과적이라는 결론을 내렸다.<sup>53</sup> 이에 따라 그동안 단지 소득이 낮은 빈곤국에 초점을 두었던 국제사회의 원조 기조가 좋은 정책과 제도의 마련에 중점을 두는 방향으로 전환되고 있다.

#### 다. 정책이행조건(conditionality) 강조에서 수원국 주인의식(ownership) 강조로

##### (1) 수원국 정책개혁(policy reform)과 주인의식(ownership)

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, 그 내용도 경제안정화에서 공공부문 거버넌스, 사회부문의 제도적 개혁 등으로 초점이 이동하기 시작하였다. 2000년대 들어와서는 세계은행은 정책이행조건의 부과보다 수원국의 정책을 개혁(policy reform)하는데 초점을 맞추기 시작하였다.<sup>54</sup> 세계은행은 모든 국가에 적용되는 청사진

---

<sup>53</sup> 수많은 논쟁을 이끌어내었던 Craig Burnside and David Dollar, "Aid, Policies, and Growth: Revisiting the Evidence," *World Bank*, Policy Research Working Paper, No. 3251 연구가 이 결론에 크게 기여하였다.

<sup>54</sup> 2004년에는 세계은행의 구조조정차관(structural adjustment lending)도 개발정책차관(development policy lending)으로 이름이 바뀌었다.

은 없다는 인식에 동의하고 있다. 수원국에서 효과적인 정책개혁을 이루어지기 위해서는 국내에서 정치적으로 합의를 이루어내는 것이 필수적이다. 외부에서 부과된 정책이행조건의 부과는 오히려 이러한 과정을 어렵게 만들 수 있다는 것이 중론이다.

한편 국제금융기구의 구조조정 프로그램은 종종 수원국의 성공적인 개혁을 이끌어내기도 하였지만, 자세히 들여다보면 그 성공요인은 구조조정차관에 부과되었던 정책이행조건(conditionality)이 아니었다. 아무리 잘 기획된 정책이행조건을 부과하더라도 정책개혁(policy reform)에 대한 주인의식 없이 구조조정 프로그램을 수행하는 국가에서는 성공적인 개발지원이 이루어지지 않았던 반면, 주인의식을 가지고 적극적으로 프로그램을 수행하였던 국가에서는 프로그램이 성공할 확률이 훨씬 높았다. 이는 정책이행조건 부과만으로는 개혁을 주저하는 수혜국 정부를 설득하는 데 한계가 있기 마련이다.<sup>55</sup> 성공적인 정책개혁의 경우에는 정부 관리들이 그들이 무엇을 원하는지를 알고 있었으며, 이 경우에는 원조 공여국의 도움 없이도 개혁에 성공할 수 있었다고 한다.<sup>56</sup>

## (2) 빈곤감축전략문서(PRSP) 작성과정과 주인의식

수원국의 주인의식은 파리선언의 한 원칙이 되기 전인 1999년 이미 세계은행의 개발지원 원칙의 하나로 자리 잡게 된다. 세계은행의 모든 업무에 적용되어야 하는 포괄적 개발체계(Comprehensive Development Framework: 이하 CDF)의 4대 원칙은 ① 장기적이고 전체를 보는 비전 ② 수원국의 주인의식 ③ 수원국 주도의 파트너십 ④ 성과 중시 등이다.<sup>57</sup> 2001년에는

<sup>55</sup> 세계은행의 프로그램 자금지원에도 정책이행조건의 부과보다는 거버넌스와 관련된 조치의 비중이 늘어나고 있다.

<sup>56</sup> Cevdet A. Denizer, Jean-Jacques Dethier, and Alan Gelb, "Development Economics and the International Development Association," pp. 37~39.

<sup>57</sup> 세계은행의 포괄적 개발체계(CDF)에 대해서는 World Bank, *Applying the Comprehensive*

빈곤감축전략문서(Poverty Reduction Strategy Paper: 이하 PRSP) 작성을 IMF 및 세계은행의 양허성 자금지원과 고채무빈곤국채무감축(Heavily Indebted Poor Countries debt relief)의 전제조건으로 하는 원칙이 양 국제 금융기구의 상임이사 PRSP 작성과정은 수원국의 빈곤감축을 위해 모든 분야에 걸쳐서 모든 개발파트너들이 참여하는 통합과정이다. 이 과정은 기존의 원조공여 메커니즘과는 적어도 3가지 측면에서 더 발전적이다.<sup>58</sup> 첫째, PRS 작성과정은 수원국 정부의 주도하에 IMF, 세계은행, 양자간 원조공여기관, 국내외 시민사회, 국내외 NGO(Non-governmental organization), 정당 등 모든 주요 행위자들이 참여하여 입안하여야 하는 과정으로써, 공여자들이 작성해서 수원국에 강요되었던 이전의 국가개발전략과 달리 수원국의 주인의식이 발휘되게 짜져있다. 둘째, 이 과정에서 공여자들도 자연스럽게 원조 조정과 공여자 간 조화(coordination and harmonization)를 협의하게 되어 원조파편화(donor fragmentation)의 폐해를 감소시킨다. 실제로 많은 국가에서 PRS 작성과정이 공여자 간 원조조정을 위한 주요 포럼의 역할을 하고 있다. 마지막으로 이 과정은 원조가 프로젝트형 원조에서 프로그램기반 원조로 전환되는 데 도움을 주고 있다.

### (3) 정책이행조건의 소멸?

세계은행의 빈곤감축지원차관(Poverty Reduction Support Credit: 이하 PRSC)은 빈곤감축 노력을 지원하기 위해 도입된 신속지원자금(quick-disbursing)으로써 수원국 정부의 예산으로 직접 지원(direct budget support)된다. PRSC는 PRS 작성과정에서 분야별 개발전략에 따라 이 자금의

---

*Development Framework Principles: A Staff Guide* (Washington, D.C.: World Bank, November 2004); 장형수·송정호·임을출, 『다자간 개발기구의 체계 및 활동』 (서울: 통일연구원, 2008), pp. 47~50 참조.

<sup>58</sup> Cevdet A. Denizer, Jean-Jacques Dethier, and Alan Gelb, "Development Economics and the International Development Association," p. 47.

사용 용도를 정할 수 있으며, 그 성과를 모니터링하는 등 기존의 구조조정차관의 성격을 유지하면서도 정책이행조건(conditionality)을 최소화할 수 있게 고안되었다.

그렇다면 과연 수원국 주인의식 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. 최근 중국 등 신흥공여국이 경제력을 바탕으로 국제원조사회의 일반적인 규범과 차별적인(또는 규범을 지키지 않는) 원조행태를 보이고 있다. 이 분야 문헌에 종종 인용되는 것이 중국의 양자간 원조에서는 명시적인 정책이행조건을 부과하지 않는다는 것이다. 그러나 Mattlin and Nojonen(2011)의 연구<sup>59</sup>에 따르면 중국의 원조는 자유화, 안정화 등 전통적인 정책이행조건을 명시적으로 부과하지 않고 있지만, 실제 내용을 살펴보면 중국도 다른 형태로 자금지원조건을 부과하고 있다는 것이다. 예를 들면, 중국은 원조 공여조건으로써 중국의 대만 배제 외교정책 및 티벳·위구르 등 중국 내 소수민족 문제에 대한 원조수혜국의 외교적 지지를 요구하는 정치적인 자금지원조건(political conditionality)을 부과하고 있다.<sup>60</sup> 또 다른 유형의 ‘중국식 자금지원조건’은 교차적 자금지원조건(cross conditionality)이라고 불리는 것으로 중국이 지원하는 어떤 프로젝트의 자금집행을 또 다른 중국 지원 프로젝트의 이행과 연계하는 경우이다.

제2차 석유위기(Oil Shock)로 대부분의 개도국에서 국제수지 불균형이

<sup>59</sup> Michael Mattlin and Matti Nojonen, “Conditionality in Chinese bilateral lending,” *BOFIT*, Discussion Papers, No. 14 (Helsinki: Bank of Finland, June 2011).

<sup>60</sup> 또한 중국은 OECD와 DAC의 규범 상 금지되어 있는 중상위 소득국가 또는 통신분야 등 상업성이 있는(commercially viable) 부문에 대한 양허성 자금지원을 공여하고 있다. 중상위 소득국가는 국제민간시장에서 자체적으로 합리적인 금리로 자금 조달이 가능한 국가로서 이들이 양허성 자금지원을 받으면 다른 빈곤국에 돌아갈 재원이 부족해진다. 상업성이 있는 분야에는 민간부문이 사업을 맡아도 되기 때문에 앞의 경우와 마찬가지로 최소한 양허성 자금지원이 허비되는 결과를 가져오게 된다.

심했던 1980년대 초에는 국제금융기구의 프로그램차관이 공여하는 국제수지지원(balance of payment support)이 수원국 정부가 구조조정을 받아들이는 상당한 동인이 된 것이 사실이다. 2000년대에 들어와서는 용도를 지정하지 않고 수원국 정부가 전용할 수 있는 일반예산지원(budget support) 형태의 자금지원이 동인이 되고 있다.<sup>61</sup> 그래서 좋은 거버넌스와 제도를 가진 개도국에는 일반예산지원으로 자금을 공여하고, 중간 정도의 개도국에는 전통적인 정책이행조건을 부과하지만 이전보다 거버넌스와 성과를 더 강조하는 반면, 거버넌스와 제도가 미비한 취약국가(fragile states)<sup>62</sup>에는 인도적 지원만 공여하거나 국가를 우회하여 NGO에 원조하는 방식으로 지원하는 3가지 원조 공여방식을 수원국에 따라 적용하는 것이 점점 국제원조사회에서 선호되고 있다.<sup>63</sup>

<sup>61</sup> IDA의 자금지원 중 일반예산지원은 승인액(commitment) 기준 약 5~7%를 차지하고 있다. Cevdet A. Deniz, Jean-Jacques Dethier, and Alan Gelb, "Development Economics and the International Development Association," pp. 48~49.

<sup>62</sup> '취약국가'는 정부가 무능하거나 매우 억압적이고 고립주의적, 또는 극단적인 경우 분쟁이나 전쟁 등으로 정부 시스템이 무너져서 국민에 대한 기본적 서비스를 제공하지 못하는 상황에 있는 국가를 일반적으로 지칭한다. 아직 '취약국가'에 대해 국제사회가 부르는 용어가 통일되지 않았다. 세계은행은 이를 '스트레스하의 저소득국가(LICUS: low income countries under stress)'라고 부르며, 아시아개발은행은 '개발성도가 낮은 국가(WPCs: Weakly Performing Countries)', OECD의 개발원조위원회(DAC)는 '관계를 맺기 어려운 국가(difficult partners)' 등으로 각각 부르고 있다. 장형수·송정호·임을출, 『다자간 개발기구의 체계 및 활동』, p. 52; 임강택·김규륜·장형수·조한범·최태욱, 『한반도 선진화를 위한 남북 경제관계 발전방안 모색』, pp. 100~112; 임강택·김규륜·박영호·전병곤·이조원, 『국제사회의 원조 현황 및 추진 전략』 (서울: 통일연구원, 2008), pp. 124~148; 김석진, 『개발원조의 국제규범과 대북정책에 대한 시사점』, p. 38.

<sup>63</sup> Francois Bourguignon and Mark Sundberg, "Aid Effectiveness - Opening the Black Box," *American Economic Review*, Vol. 97, No. 2 (2007), pp. 316~321.

## 라. 양허성 자금 자원 배분방식의 변화:

### 필요(needs)에서 성과(performance)로

#### (1) 변화의 배경

1990년대 초 구소련의 붕괴로 인한 냉전의 소멸은 국제개발금융기구의 양허성 자원의 배분에도 큰 변화를 가져왔다. 서방권과 공산권이 치열하게 대치하던 시절에는 독재자가 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 살펴 본 원조의 효과성과 수원국 조건(country selectivity) 증시에 대한 논쟁과 정책이행조건(conditionality)을 강조하던 개발지원에서 수원국 주인의식(ownership)을 중시하는 방향으로의 사고의 전환은 국제개발금융기구의 양허성 자금 자원 배분방식의 획기적인 변화를 가져왔다. 이러한 추세에 불을 지핀 것은 Burnside and Dollar(2000)의 논문이었다. 원조가 항상 효과를 내는 것이 아니라 좋은 정책을 수행하는 개도국에서만 원조가 경제성장에 긍정적인 영향을 끼친다는 이 주장은, 이후 실증분석의 유효성 측면에서는 논란의 여지가 있었지만 실제로 세계은행의 양허성 자금 배분방식에 큰 영향을 미쳤다.<sup>64</sup>

현재 국제개발금융기구가 공여하는 양허성 자금의 국가별 배분 규모를 결정하는 가장 중요한 기준은 ‘실적기준 배분제도(Performance-Based Allocation system: 이하 PBA)’이다. 세계은행의 IDA가 사용하는 PBA에 따르면, 1인당 소득이 낮거나 인구가 많은 국가보다 실적평가등급이 높은 수원국이 더 많은 양허성 자금을 지원받도록 하고 있다. 아시아개발은행도

<sup>64</sup> Paul Collier 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), pp. 787~802; Paul Collier and David Dollar, “Aid Allocation and Poverty Reduction,” *European Economic Review*, Vol. 45 (2002), pp. 475~500.

세계은행과 비슷한 방식으로 아시아개발기금(Asian Development Fund: 이하 ADF)의 양허성 자금 재원을 아시아 빈곤국별로 배분하고 있다.<sup>65</sup>

## (2) IDA의 실적기준 배분제도 개요와 적용

세계은행의 PBA는 IDA가 산정하는 개별 수원국의 국가실적평가점수(Country Performance Rating: 이하 CPR)로 측정된다.<sup>66</sup> CPR는 국가정책 및 제도평가(Country Policy and Institutional Assessment: 이하 CPIA) 점수와 포트폴리오실적평가(Portfolio Performance: 이하 PP) 점수를 각각 8:2로 가중 평균하여 구한 값에 지배구조계수(governance factor)를 곱하여 산정한다.

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

\* 지배구조계수 = (지배구조와 관련된 평가항목 값의 평균/3.5)<sup>1.5</sup>

CPIA는 경제운용, 경제구조 정책, 사회통합·평등 정책, 공공부문 관리 및 제도 등 4개 평가부문, 16개 세부기준에 대한 수원국의 정책 및 제도체계를 평가하는 지표이다.<sup>67</sup> CPIA의 각 16개 세부평가항목(criteria)에 대해 1점(최하)에서 6점(최상)까지 0.5점 단위로 점수를 부여한 후 이를 가중 평균하여 전체 CPIA 점수를 산정한다.

<sup>65</sup> 자세한 내용은 ADB, *Refining Performance-Based Allocation, paper presented at the Asian Development Fund (ADF) X Donors' Meeting* (Manila: ADB, 2007)와 장형수·송정호·임을출, 『다자간 개발기구의 체계 및 활동』, pp. 64~67을 참조.

<sup>66</sup> 자세한 내용은 위의 책, pp. 44~47을 참조.

<sup>67</sup> IDA는 매년 CPIA를 실시하고 있는데 지역 내는 물론 지역 간 일관성을 유지하기 위해 사전에 벤치마크 국가를 선전하여 예비평가를 실시하는 등 세심한 주의를 기울이고 있다. IDA는 최근 CPIA 부여과정에 수원국의 참여기회를 확대하기 위해서 자문위원회(Advisory Committee)를 구성하여 3년마다 CPIA 방법론에 대해 다른 국제개발금융기구와 공동으로 검토하고 있다. 또한 IDA는 2005년부터는 모든 수원국의 CPIA와 CPR의 등급을 정확한 수치로 공개하여 투명성을 강화하고 있다.

〈표 II-3〉 IDA의 국가정책 및 제도평가(CPIA) 항목 및 가중치

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

주\*: 동 평가부문의 5개 평가항목(12~16번)은 지배구조계수 산출에도 사용됨.

출처: IDA, *IDA's Performance-Based Allocation System: Options for Simplifying the Formula and Reducing Volatility* (Washington, D.C.: World Bank, 2007); 장형수·송정호·임을출, 『다자간 개발기구의 체계 및 활동』 (서울: 통일연구원, 2008), p. 45 재인용.

PP는 개발프로젝트와 프로그램 관리의 질을 평가하는 지표이다. IDA는 연간 포트폴리오실적 보고서(Annual Report on Portfolio Performance: 이하 ARPP)를 근거로 11개의 평가항목을 사용하여 개별 수원국별 IDA 지원 사업 중 문제가 있는 위험프로젝트를 선별해 내고 동 프로젝트가 전체 IDA 지원 프로젝트에서 차지하는 비율에 따라 1점(100%)에서 6점(0%)까지 0.5점 단위로 점수를 배정한다.

지배구조계수(governance factor)는 CPIA 평가항목 중에서 공공부문 관리 및 제도에 속하는 5개의 세부기준과 PP 중 조달실행실적(procurement)의 3개년 이동평균 등 총 6개 항목 평가등급의 평균값을 구하고 이를 평가등급(1~6)의 평균값인 3.5로 나눈 다음 1.5 제곱승하여 산출한다. 즉, 지배구조 관련 6개 항목의 평균이 3.5보다 크면 수원국의 실적평가점수는 CPIA와



PP의 가중평균보다 커지게 되며 동 평균이 3.5보다 작으면 그 반대가 된다.

세계은행의 IDA 재원의 국별 배분액은 기본배분액과 성과배분액의 합계로 구성된다. 기본배분액은 소규모 국가를 배려하여 모든 지원적격 국가에 일률적으로 같은 금액<sup>68</sup>이 지급된다. 성과배분액은 수원국의 CPR 외에도 총인구(Pop), 1인당 GNI(Gross National Income) 등 3가지 변수를 바탕으로 결정된다. 이 중 CPR은 2제곱승하여 계산되기 때문에 자원배분에 가장 큰 영향을 미친다. 총인구는 국가 간 편차가 크기 때문에 상대적으로 중요하나, 1인당 GNI는 0.125제곱승하기 때문에 성과배분액에 미치는 영향이 가장 작다.<sup>69</sup> CPR에 따른 성과배분액은 점수에 따라 큰 차이가 나서 고득점 국가의 인구 1인당 성과배분액이 저득점 국가의 6~7배가 되는 경우도 있다고 한다.<sup>70</sup>

$$\text{성과배분액} = \frac{[(\text{CPR})^{2.0} \times (\text{인구})^{1.0} \times (\text{1인당GNI})^{-0.125}]}{[(\text{CPR})^{2.0} \times (\text{인구})^{1.0} \times (\text{1인당GNI})^{-0.125}]}$$

<표 II-4>에는 2009년 기준 세계은행의 양허성 자금배분의 기준이 되는 실적기준배분제도에 의해 계산된 정책평가지수(resource allocation index)와 함께 1인당 소득, 인구, GNI 대비 순원조 수혜비율, 1인당 순원조 수혜액이 나타나 있다.<sup>71</sup> 2009년 기준 정책평가지수가 상위에 있는 저소득

<sup>68</sup> 2006~2008 회계연도에는 110만 SDR(약 171만 달러)가 지급되었다.

<sup>69</sup> IDA는 분쟁종식국(post-conflict countries)의 전후 재건사업 지원, 여러 국가에 걸친 프로젝트(regional projects), 새로 업무가 재개되는 국가(re-engaging countries)에 대해서는 공식에 의해 결정되는 성과배분액 외에도 추가 자금을 배분해주고 있다. IDA, *IDA's Performance-Based Allocation System: Options for Simplifying the Formula and Reducing Volatility* (Washington, D.C.: World Bank, 2007).

<sup>70</sup> World Bank, *Enhancing IDA's Performance-Based Allocation System, IDA 13 Replenishment Negotiations Document* (Washington, D.C.: World Bank, September 2001).

<sup>71</sup> 여기서 원조수혜액은 IDA가 공여하는 무상 또는 양허성 지원을 포함하고 기타 국제개발

개도국은 그루지야, 아르메니아, 부탄, 우간다, 탄자니아, 가나, 아제르바이잔, 베트남 등이고, 하위에 속한 국가는 짐바브웨, 에리트레아, 수단, 차드, 기네아비사우, 중앙아프리카공화국, 콩고민주공화국, 토고, 앙골라 등으로 일반적인 예상과 상당히 일치하고 있다. 한 가지 특징적인 점은 인구와 1인당 순원조 수혜액 간에는 음(-)의 상관관계가 보인다는 것이다. 전체 60개국 중 인구가 많은 순으로 선정한 15개국(15위는 예멘으로 2,360만 명)의 1인당 순원조 수혜액은 평균 34달러에 불과하였으며, 전체 평균값인 72달러를 넘는 국가가 하나도 없었다.

〈표 II-4〉 저소득 개발도상국의 정책평가지수와 원조 현황(2009년)

국가명	정책평가 지수	1인당 소득(\$)	인구 (백만 명)	GNI 대비 순원조 비율(%)	1인당 순원조 수혜액(\$)
Georgia	4.42	2,540	4.4	8.6	213
Armenia	4.24	3,040	3.1	5.9	171
Bhutan	3.89	1,880	0.7	9.5	180
Uganda	3.86	460	32.7	11.4	55
Tanzania	3.84	500	43.7	13.7	67
Ghana	3.84	1,190	23.8	6.1	66
Azerbaijan	3.83	4,840	8.8	0.6	26
Vietnam	3.82	1,000	87.3	4.1	43
Burkina Faso	3.78	510	15.8	13.5	69
Bolivia	3.78	1,630	9.9	4.4	74
Rwanda	3.77	490	10.0	18.0	93
India	3.77	1,220	1155.3	0.2	2
Kenya	3.74	760	39.8	6.1	45
Mozambique	3.72	440	22.9	20.8	88
Bosnia and Herzegovina	3.71	4,750	3.8	2.4	110
Moldova	3.70	1,570	3.6	4.3	68
Nicaragua	3.68	1,040	5.7	13.1	135

금융기구와 양자간 공적개발원조기관이 공여한 모든 원조수혜액을 의미한다. 인구가 매우 적은 도서국가는 표본에서 제외하였다.

Senegal	3,66	1,040	12,5	8,0	81
Mali	3,66	570	14,9	11,0	76
Kyrgyz Republic	3,65	870	5,3	7,1	59
Honduras	3,54	1,800	7,5	3,3	61
Bangladesh	3,53	580	162,2	1,3	8
Madagascar	3,52	430	19,6	5,2	23
Lesotho	3,51	1,110	2,1	6,4	60
Sri Lanka	3,51	1,990	20,3	1,7	35
Benin	3,48	750	8,9	10,3	76
Nigeria	3,48	1,190	154,7	1,0	11
Kosovo	3,43	3,180	1,8	14,0	437
Zambia	3,43	990	12,7	11,1	98
Ethiopia	3,41	340	82,8	13,4	46
Malawi	3,39	310	14,4	16,6	51
Mongolia	3,35	1,790	2,7	9,4	139
Niger	3,34	340	15,3	8,9	31
Uzbekistan	3,33	1,090	27,8	0,6	7
Nepal	3,30	440	29,3	6,7	29
Cambodia	3,29	690	14,0	7,3	49
Gambia	3,26	440	1,7	18,5	75
Papua New Guinea	3,25	1,180	6,7	5,3	61
Mauritania	3,23	1,000	3,3	9,4	87
Sierra Leone	3,21	340	5,7	23,0	77
Cameroon	3,21	1,190	19,5	2,9	33
Lao PDR	3,20	890	6,3	7,2	66
Tajikistan	3,19	720	7,0	8,3	59
Pakistan	3,18	1,000	169,7	1,7	16
Djibouti	3,17	1,280	0,9	14,5	188
Yemen, Rep.	3,15	1,060	23,6	2,0	21
Burundi	3,06	150	8,3	41,2	66
Liberia	2,83	190	4,0	78,3	128
Congo, Rep.	2,83	2,080	3,7	4,1	77
Guinea	2,82	370	10,1	5,8	21
Cote d'Ivoire	2,79	1,060	21,1	10,6	112
Angola	2,78	3,890	18,5	0,4	13
Togo	2,78	420	6,6	17,5	75
Congo, Dem. Rep.	2,67	160	66,0	23,9	36

Central African Republic	2,64	440	4.4	11.9	54
Guinea-Bissau	2,61	510	1.6	17.6	90
Chad	2,48	600	11.2	9.2	50
Sudan	2,46	1,230	42.5	4.6	54
Eritrea	2,21	300	5.1	7.8	29
Zimbabwe	1,86	370	12.5	14.1	59
평균값	3,33	1,137	42.3	10.4	74

출처: World Development Indicators (<http://www.worldbank.org>)에서 통계치를 추출하여 저자가 직접 작성.

## 마. 세계은행 중점 지원부문의 변천<sup>72</sup>

### (1) 인프라 부문

전술한 것처럼 세계은행이 IBRD만으로 이루어져 아직 빈곤국만 지원하는 IDA가 설립되지 않았던 시대에는 세계은행의 중점 지원분야는 생산적인 활동과 인프라 건설 프로젝트로써 세계은행 전체 자금지원의 절반을 상회하였다. 에너지, 교통, 통신 등 인프라 부문에 대한 자금지원은 IDA에서도 전통적으로 높은 비중을 유지하였다. 1960년대에는 전체의 40%도 초과하였으나, 점진적으로 감소하여 1990년대 들어와서는 사회부문의 급격한 성장에 IDA 자금지원 비중 1위 자리를 내준 이후 전체 자금지원의 20% 정도에서 횡보하고 있다. 이는 민관협력(PPP)<sup>73</sup>에 대한 관심이 높아지면서 개발도상국 인프라 개발에 대한 민간부문으로부터의 재원조달을 원활하게

<sup>72</sup> 이 절의 내용은 Cevdet A. Denizler, Jean-Jacques Dethier, and Alan Gelb, "Development Economics and the International Development Association," pp. 28~30을 주로 참조하여 작성하였다.

<sup>73</sup> 민관협력(PPP: Public Private Partnership)의 개념은 민간부문과 공적부문이 협력하는 경우를 포괄적으로 지칭하고 있지만 개발도상국에서의 개발지원에 있어서의 민관협력은 주로 프로젝트 파이낸스 사업과 국제금융기구와의 협조융자(co-financing) 사업을 통해서 이루어지고 있다. 민간부문은 건설위험과 운영위험을 부담하고 민간의 통제가 어려운 시장위험은 공공부문이 부담하여 서로 협력하는 것이 개발도상국 민관협력(PPP) 프로젝트의 주류를 이루고 있다. 장형수·김석진·송정호, 『북한개발지원을 위한 국제협력 방안』, p. 25.

하는 수단이 발달한 데도 일부 기인한다.

## (2) 농업과 농촌개발부문

농업부문에 대한 지원은 IDA가 설립된 이래 1980년대 초까지 지속적으로 증가하여 한때 40%를 넘기도 하였으며, 1990년대 중반까지는 항상 전체 1~2위를 차지하였다. 그런데, 농업부문의 비중은 1990년대 초반부터 급감하기 시작하여 1990년대 중반이후에는 보건, 교육, 빈곤 등 사회부문의 급격한 개발수요증가에 밀리게 된다. 2000년대 이후에는 전체 IDA 자금지원의 9% 수준에 머물고 있다.

## (3) 사회부문

1960년대 후반 로버트 맥나마라(Robert Strange McNamara) 세계은행 총재 시절에 빈곤과 양성평등(gender) 등 사회개발부문에 대한 자금지원이 시작되었으나 그 비중은 6%대에 머물러 있었다. 1990년대로 들어서면서 교육, 인구, 보건, 영양 등 사회부문에 대한 IDA의 양허성 자금지원 비중이 17%로 급증하였고, 2001~2005년에는 30%에 도달하였다가 2006~2010년에는 28%로 약간 감소하였지만 여전히 전체 자금지원 비중 1위를 차지하고 있다. 여기에다 사회 인프라(social infrastructure)로 분류될 수 있는 상수도, 하수처리, 위생, 도시화(주택 등)에 관한 IDA 자금지원 비중(약 6~8%)까지 사회부문에 더하면 전체 자금지원의 35% 수준으로서 최대 자금지원 부문의 입지를 확고히 하고 있다.

## (4) 거버넌스/산업부문

1990년대 이후 공공행정, 법질서 등 거버넌스부문에 대한 양허성 자금지원의 비중이 급격하게 높아진 것이 가장 눈에 띈다. 이 부문은 1980년대에

는 거의 존재하지도 않았지만 지금은 IDA 자금지원의 25%를 점하고 있다. 현재 산업부문에 대한 자금지원은 약 5% 수준인데, 1970년대와 1990년대에는 지금보다 약 2배 이상 높았었다. 이는 1970년대에 IDA에 가입한 새로운 회원국에 대한 지원이 증가하였고, 1990년대에는 체제전환국들이 새로이 IDA에 가입하였기 때문이었다.

〈표 II-5〉 IDA의 양허성 자금지원 비중의 부문별 변천

(단위: IDA 전체 양허성 자금지원의 %)

구분	1961~ 1970	1971~ 1976	1977~ 1982	1984~ 1990	1991~ 1995	1996~ 2000	2001~ 2005	2006~ 2010
농업, 농촌 개발	23	32	42	34	23	14	9	9
인프라	41	30	29	27	20	21	20	22
에너지	6	8	16	11	7	8	8	9
교통	30	17	10	13	12	12	11	11
통신	5	5	3	3	1	1	1	1
기타 인프라 (사회 인프라)	3	4	7	6	7	8	6	7
상하수도	3	3	5	4	6	8	6	7
도시화	0	1	2	2	1	0	0	0
산업	4	10	8	6	13	9	5	4
사회부문	6	6	7	8	17	25	30	28
교육	6	5	6	6	9	12	12	13
인구, 보건, 영양	-	1	1	2	8	13	18	15
거버넌스	-	-	-	2	14	18	24	25
비프로젝트 용자	23	18	7	-	-	-	-	-
다부문 용자	-	-	-	13	2	0	0	0

주: 1961~1982년은 승인 기준(출처는 IDA in Retrospect, 1982); 1984~2010년은 지급 기준(출처는 Business Warehouse database).

출처: Cevdet A. Deniz, 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), p. 30.

I

II

III

IV

V

## (5) 종합평가

세계은행의 IDA 자금지원은 초기에는 에너지, 교통, 통신 등 인프라 부문과 농업, 농촌개발부문에 집중되었다. 1970년대 말에서 1980년대 초에는 이들 두 부문에 대한 IDA 자금지원의 전체의 70%를 넘기도 하였다. 이러한 경향은 1990년대에 들어오면서 기초적으로 바뀌기 시작한다. 1990년대 초 냉전의 종결은 국제원조사회의 빈곤감축과 거버넌스에 대한 관심을 증대시켰고, 이는 IDA의 양허성 자금지원 비중의 변화를 초래하였다. 교육, 인구, 보건, 영양, 상하수도, 도시화 등 사회부문과 거버넌스부문에 대한 자금지원 비중이 1980년대의 15% 대에서 1990년대 초반에 이미 40%로 급증하였고, 1990년대 후반에는 50%를 넘게 된다. 2000년대에는 60% 정도에서 회복하고 있다.

## 바. 투입 중시(input-based)에서 성과 중시(result-based)로

개발원조기관들은 ‘현장에서의 성과’를 올리는데 주력하기보다는 개발지원의 투입(집행)액에 더 큰 관심을 가져왔다고 비판받아왔다. IDA가 주관하는 사업에서도 이전에는 일단 책정(승인, commitment)된 자금을 어떻게 든 지출(집행, disbursement)해야 한다는 부담 때문에 귀중한 개발자금을 적절하게 선택적으로 배분하려는 유인이 감소되었다. IDA는 IDA 사업의 성공여부를 계획 대비 투입(집행)된 액수로 평가하던 관습에서 점진적으로 벗어나 성과를 중시하는 방향으로 이행하고 있다. 투입된 자금액수 보다는 개발지원의 결과로 빈곤이 얼마나 감소하고 보건·영양 여건이 얼마나 향상되는 것이 중요하다는 것이다.

그런데 문제는 성과를 어떻게 평가하느냐에 대해 통일된 견해와 방식이 아직 존재하지 않는 데 있다. 우선 개발지원의 대상이 되는 집단의 개발목표(예: 빈곤율, 문맹률, 영유아사망률)가 개발지원에 의해서 얼마만큼의 향상

이 있었는지를 평가하기 위해서는, 만약 그 개발지원이 없었다면 어떠한 상황이었을가를 알아야 한다. 이를 위해서는 ‘대상 집단’과 비교 할 ‘비교 집단’이 잘 설정되어야 하는데 현실적으로 인간이 대상되는 사회적 실험에서는 이것이 매우 어렵다. ‘대상 집단’은 일반적으로 원조기관에 의해 선택되거나, 자원하기 때문에 그 선정과정에서 이미 선택편의(selection bias)가 존재한다. 한편 사적 재화와 달리 개발지원의 대상이 되는 공공재와 공공서비스는 생산성(투입 대비 산출 비율)을 어떻게 측정하느냐는 문제가 쉽게 해결되지 않는다. 공공재와 공공서비스는 시장이 존재하지 않기 때문이다. 이러한 문제점 때문에 개발지원의 효과 평가(impact evaluation)는 아직 풀어야 할 난제가 많다.<sup>74</sup>

### 3. 국제개발금융기구의 개발어젠다 변천이 북한에 주는 시사점

#### 가. 프로그램기반 접근방식(PBA)의 확산

국제사회의 원조가 프로젝트형 원조에서 PBA로 원조의 형태를 바꾸게 되면, 원조 공여자 간 조화(harmonization)와 공여자와 수원국 간 협력관계 구축이 매우 중요해진다. 또한 수원국의 현지 기관과 인적·사회적·경제적 인프라를 활용하는 PBA의 특성상 수원국의 개발역량이 강화되어야 이 방식의 성공적인 수행이 가능해진다. 북한의 경우에는 우선 PBA를 수용할 개발역량이 미흡하기 때문에 본격적인 개발지원이 있기 전에 국제원조사 회, 특히 국제개발금융기구에서는 개발역량 강화를 위한 기술지원에 초점을 맞출 것이다. 즉, 북한에 대한 본격적인 자금지원이 뒤로 미루어질 수

<sup>74</sup> Cevdet A. Denizer, Jean-Jacques Dethier, and Alan Gelb, “Development Economics and The International Development Association,” pp. 50~53.

I
II
III
IV
V

있다는 것이다. 물론 북한에 긴급히 요구되는 일부 프로젝트형 원조가 공여 되겠지만 이전과 달리 그 액수는 많지 않을 것이다.

북한은 1995년 이래 원조공여자들을 분리해서 관리하는 방식을 시행하고 있다. 우선 유엔개발계획(United Nations Development Program: 이하 UNDP), 세계식량계획(World Food Programme: 이하 WFO) 등 유엔기구와의 협력 사업은 외무성 산하의 국가조정위원회(National Coordination Committee)가 담당하고 있고, 양자간 개발협력 업무는 외무성 내의 각 공여국 정부를 담당하는 부서에서 하고 있다. 국제 NGO의 대북지원 담당부서도 나뉘어져 있다. 유럽 NGO는 ‘조선-유럽협력조정처(Korean-European Cooperation Coordination Agency)’가 맡고, 미국 NGO는 ‘조선-미국민간 교류협회(Korea-America Private Exchange Society)’가 담당하고 있다. 남한 정부의 원조는 노동당 통일전선부 및 아시아태평양 평화위원회가, 남한 기업과의 경제협력은 민족경제연합회가, 그리고 남한 NGO는 노동당 통일전선부 산하 민족화해협의회(민화협)가 맡고 있는 등 북한은 다양한 공여자를 단일 기구가 담당하는 것이 아니라 각각의 공여자를 담당하는 별도의 조직을 운영하고 있다.<sup>75</sup>

그래서 북한에서 PBA의 개발지원이 성공하기 위해서는 원조공여자 간 조화(harmonization)도 중요하지만 공여자와 수원국 간 협력관계에 영향을 미치는 북한의 원조 수용 체계도 정비해야 하는 이중의 난관을 넘어야 한다. 북한은 원조공여자들을 소위 ‘분리 관리(divide and rule)’함으로써 그들의 이익을 극대화하는 전술을 채택하고 있다. 북한이 PBA의 개발지원을 얼마나 빨리 수용할지는 미지수이다.

---

<sup>75</sup> 이종무·임강택·김석진, 『북한의 경제사회 개발전략: 쟁점과 제언』 (서울: 이화여자대학교 통일학연구원, 2011), pp. 61~64.

## 나. 수원국 조건 중시와 원조의 효과성

수원국 조건(country selectivity)을 중시한다는 의미는, 그동안 워싱턴 컨센서스로 통칭되는 사전에 정해진 정책패키지를 일률적으로 개도국에 적용하는 것에서 벗어나서, 수원국의 조건을 최대한 반영한 맞춤형 정책권고를 하겠다는 것이다. 그런데 수원국의 특수한 조건에 맞는 최적의 정책조합을 찾아내는 방안이 아직 마련되지 않고 있다. 한편 수원국 조건을 중시한다는 것이 워싱턴 컨센서스가 폐기된다는 것을 의미하지도 않는다는 것에 유의해야한다. 베이징 컨센서스에 대한 언급도 일각에서 나오지만 베이징 컨센서스는 아직 초보적인 개념 수준으로 이것이 전 세계 개도국에 적용될 가능성은 희박하다. 실제로는 워싱턴 컨센서스의 기본 개념들이 단지 ‘좋은 정책과 제도’이라는 말로 바뀌어 계속 국제개발금융기구의 정책권고의 기본 틀이 되고 있다. 다만 이들은 수원국의 수용 여건에 따라 그 적용에 신축성을 부여하게 될 것이다.

세계은행은 과거 냉전시대에는 정치적, 전략적 고려 때문에 수원 여건이 미비한 국가에 대해서도 많은 원조를 제공하여 왔으나, 2000년대 들어와서는 원조의 효과성 제고를 위해 개혁 의지가 높고 ‘좋은 제도와 정책’을 가진 국가에 지원을 집중하는 것이 빈곤감축에 효과적이라는 결론을 내렸다. 이에 따라 그동안 단지 소득이 낮은 빈곤국에 초점을 두었던 국제사회의 원조 기조가 좋은 정책과 제도의 마련에 중점을 두는 방향으로 전환되고 있다. 이는 북한에는 상당히 불리한 변화일 것이다. 다만 북한의 특수한 조건을 반영할 수 있는 논리가 마련된 점은 그나마 위안일 것이다.

---

I

II

III

---

IV

V

---

## 다. 정책이행조건의 최소화와 수원국 주인의식 강조

국제개발금융기구의 ‘정책에 기반한 자금지원(policy-based lending)’에 부과되는 정책이행조건(conditionality)은 그동안 그 효과성에 대한 논쟁을 거쳐 이미 최소한으로 부과되고 있다. 수원국의 정책개혁의 성공을 위해서는 정책이행조건 부과보다는 수원국의 주인의식(ownership)이 더 강조되고 있다. 수원국이 정책개혁을 주도적으로 나서서 실행할 때 성공 가능성이 가장 높다는 것이다. 이는 일견 수원국인 북한에 유리한 상황 전개인 것처럼 보인다.<sup>76</sup> 그러나 수원국이 주인의식을 발휘한다는 것이 수원국이 국제관례와 상관없이 ‘주도적으로’ 모든 것을 원하는 방향으로 할 수 있다는 것은 결코 아니다.

2001년부터 국제개발금융기구의 빈곤국에 대한 양허성 자금지원의 전제 조건이 되어버린 PRSP는 그 작성과정이 수원국 정부의 주도하에 IMF, 세계은행, 양자간 원조공여기관, 국내외 시민사회, NGO, 정당 등 모든 주요 행위자들이 참여하여 입안되어야 하는 과정이다. 이 과정에서 원조공여자들은 자연스럽게 원조조정과 공여자 간 조화를 협의하며, 실제로 많은 국가에서 PRS 작성과정이 공여자 간 원조조정을 위한 주요 포럼의 역할을 하고 있다. 또한 이 과정은 프로젝트형 원조에서 프로그램기반 원조로 전환되는 데 도움을 주고 있다. 북한의 경우 빈곤의 존재 자체를 부정하는 북한이 과연 ‘빈곤감축’이라는 용어 자체를 받아들일 수 있을지도 의문이다. 비록 용어는 다르게 표현한다고 해도 북한 당국이 PRS 작성과정에서 국제관례에 따라 개발원조 관련 모든 행위자들을 참여시키면서 주도적인 역할을 수행할 수 있을지는 의문이다.

---

<sup>76</sup> 한편 정책이행조건이 완전히 소멸되는 것은 아니라는 것에 주목해야한다. 형식적으로는 정책이행조건을 전혀 부과하지 않는 중국의 양허성 자금지원도 정치적 자금지원조건과 교차 자금지원이라는 변형된 형태로 자금을 공여하는 측의 의사를 반영시키고 있다.

## 라. 성과에 따른 국제개발금융기구 양허성 자금의 분배

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, 아시아개발은행 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 거버넌스상의 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 아시아개발은행에 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.<sup>77</sup>

## 마. 거버넌스(governance)와 사회부문으로의 중점 지원부문 이동

세계은행의 중점 지원부문이 공공행정, 법질서 등 거버넌스부문과 빈곤 감축, 교육, 영양, 보건 등 사회부문으로 이동하고 있다. 아시아개발은행도 같은 추세를 보이고 있다. 인프라 부문은 예전부터 중요한 지원부문이긴 하지만 상대적으로 그 중요성이 떨어지고 있다. 북한은 아마도 국제개발금융기구에서 철도·도로·항만 등 인프라 개발, 산업단지개발 등에 대한 자금

<sup>77</sup> 북한이 국제금융기구에 가입해서 받게 될 자금지원액 추정에 관해서는 장형수, “북한 개발 지원을 위한 국제협력 방향: 재원조달 방안을 중심으로,” 『통일정책연구』, 제17권 1호 (서울: 통일연구원, 2008).



지원을 받기를 기대하고 있을 것이다. 그러나 국제개발금융기구는 우선 북한의 원조수용능력을 확충해주는 기술지원을 상당 기간 공여한 뒤 사회 부문과 거버넌스 부문에 대한 지원에 초점을 맞출 가능성이 높다. 이는 국제사회의 규범에 부합하지만 북한 당국의 입장에서는 불만일 것이다.



### III

## 국제사회의 개발지원전략 연구



## 1. 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 아시아개발은행 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 개발지원전략(Country Assistance Strategy: 이하 CAS)은 국제사회가 저소득 개발도상국에 대한 원조에서 무엇을 목표로 하고 어떤 분야에 초점을 맞추며 어떤 규범과 절차를 따르는가를 집약적으로 보여주는 문서라고 할 수 있다. 언젠가 북한에 대해 남한 및 국제사회가 개발지원을 본격 실시하게 된다면, 역시 이런 표준적 관행에 따라 개발지원전략을 수립해야 할 것이다.

이 장에서는 개발지원전략이란 무엇이고 어떻게 수립하는 것이며 어떻게 활용하는 것인지를 실제 적용 사례를 통해 살펴보고 북한에 대한 시사점을 도출한다. 검토 대상 국가는 저소득 국가임과 동시에 옛 사회주의 국가라는 점에서 오늘의 북한과 유사한 특성을 가졌다고 할 수 있는 베트남과 우즈베키스탄이다. 국제사회에서 베트남은 흔히 대표적인 원조 성공 사례로 꼽히고 있는 반면, 우즈베키스탄은 국제사회와의 협력이 잘 이루어지지 않고 있는 실패 사례로 간주되고 있다. 따라서 베트남과 우즈베키스탄의 사례를 함께 검토해 보면 개발지원의 성공조건은 무엇이며 개발지원 실행 시 어떤 어려움이 나타날 수 있는지를 동시에 파악할 수 있다.<sup>78</sup>

<sup>78</sup> 베트남과 우즈베키스탄에 대한 국제사회의 개발지원에 대해서는 김석진, “제4장 국제사회의 체제전환국 지원 사례와 시사점,” 장형수·김석진·송정호, 『북한 개발지원을 위한 국제협력 방안』 (서울: 통일연구원, 2009)에서 이미 소개한 바 있는데, 거기에서는 공여자별 지원 규모와 지원분야, 수원국과 공여자 간 협력, 공여자 간 원조조정 등을 전반적으로 다른 데 비해, 이 글에서는 주요 공여자인 세계은행과 아시아개발은행, 일본 정부의 개발

국제사회의 개발지원전략은 원조기관과 대상국가별로 구체적 세부사항은 상당히 다르지만 일반적인 방향과 원칙은 비슷한 방식으로 표준화되어 있다. 이처럼 개발지원전략이 표준화된 것은 1990년대 이후 개발원조의 실효성을 높이기 위한 국제사회의 노력이 꾸준히 진행된 결과라고 할 수 있다. 1990년대 이후 국제사회에서는 과거의 개발원조에 대한 반성과 평가가 활발하게 진행되었고, 그 결과 개발원조의 실제 관행에서 많은 개선이 이루어졌으며, 그 일환으로 개발지원전략을 수립하는 관행이 나타나게 되었다.

1990년대 이후 국제사회가 깨달은 가장 중요한 점은 경제사회 개발의 당사자는 원조 수혜국 자신이므로 수혜국의 주도성과 적극성이 결여되어 있을 경우 원조가 충분한 효과를 발휘하기 어렵다는 것이었다. 과거의 국제 개발원조가 공여자의 목적과 이익에 따른 일방적 원조의 성격이 강했다는 반성에 따라 최근 국제사회는 수혜국이 주도성을 발휘할 수 있도록 유도하려는 노력을 많이 하고 있다. 이런 노력을 보여주는 대표적 관행이 원조 수혜국이 스스로 개발전략을 수립하여 국제사회에 제출하도록 하고, 이 전략에 의거해 국제사회가 개발지원전략을 수립한다는 것이다. 원조 수혜국 자신이 수립하여 국제사회에 제출하는 개발전략 문서를 흔히 ‘빈곤감축 전략 보고서(PRSP)’라고 부른다. 다시 말해서 개발지원전략은 PRS를 기초로 한다는 것이다.

PRS의 일반적 방향과 원칙도 개발지원전략과 마찬가지로 국제적으로 표준화되어 있다. 즉 원조 수혜국이 스스로 작성하는 것이라 하더라도 국제사회가 바람직하게 생각하는 방향과 원칙에 따라 작성하라는 것이다. PRS를 수립해 제출하게 하는 관행은 1999년에 IMF와 세계은행이 공동으로 정한 것인데, 오늘날에는 IMF와 세계은행만이 아니라 국제사회의 다른

---

지원전략 수립과정, 내용 및 적용 상황을 주로 다루고 있어, 두 연구는 상호 보완적이라고 할 수 있다.

원조기관도 이를 기본적 절차로 간주하고 있다. PRS의 가장 큰 특징은 이름에서 알 수 있듯이 경제사회 개발의 기본목표를 빈곤감축에 두고 여기에 초점을 맞춰 개발전략을 수립한다는 것이다. 따라서 PRS에는 다음과 같은 내용이 들어가야 한다. 무엇보다 먼저 그 나라의 빈곤 실태에 대한 포괄적인 조사와 그 원인에 대한 진단이 있어야 한다. 다음으로는 거시경제 정책, 구조개혁정책 및 사회정책에 대해 분명한 세부목표와 우선순위를 설정해야 한다. 또한 경제사회 개발의 진전 상황을 명확히 표현할 수 있는 지표를 설정하고 이를 모니터링하고 평가할 수 있는 시스템을 제시해야 한다. PRS를 수립하는 과정에서는 해당국 정부 부처만이 아니라 국내외의 여러 이해관계자가 광범위하게 참여하여야 한다. 대외적으로는 원조를 실시할 국제사회의 주요 원조기관과의 협의가 필요하고, 대내적으로는 민간 부문 및 시민사회와의 협의가 필요하다.

PRS가 제출되어 승인되면 세계은행을 비롯한 국제사회의 여러 원조기관들은 이를 기초로 해당 국가에 대한 개발지원전략을 수립한다. 개발지원 전략은 PRS에 제시되어 있는 해당 국가의 빈곤실태 진단과 개발목표 및 전략을 요약·소개한다. 어떤 나라들은 PRS 외에 경제사회 개발계획을 별도로 수립해 두고 있는데, 이런 계획도 역시 중요한 검토 대상이 된다. 이어서 해당 국가에 대해 해당 원조기관이 지난 시기에 실시한 지원의 내용과 성과를 평가하고 그로부터 교훈을 도출한다. 다음에는 해당 기관이 해당 국가의 경제사회 개발을 돕는 데 어떤 목표와 어떤 분야에 초점을 맞출 것인지를 밝힌다. 이 경우 해당 기관은 해당 국가 정부 관련 부처와의 충분한 협의를 통해 해당 국가의 개발수요와 요청사업을 반영해야 한다. 또한 국제사회의 다른 원조기관들이 해당 국가에서 실시하고 있는, 또는 앞으로 실시할 계획인 지원사업의 내용을 고려하여 각 기관의 활동이 원만한 분업과 협력을 이룰 수 있도록 유의할 필요가 있다. 이렇게 개발지원의 기본전략과 방향이 설정되고 나면, 구체적인 지원 프로그램과 여기에 소요되는 예산

I
II
III
IV
V

및 지출계획 등을 제시한다. 마지막으로 지원 사업의 실시과정에서 예상되는 애로사항과 이에 대한 대책, 그리고 지원 사업의 모니터링 및 평가 절차를 명시하게 된다.

## 2. 주요 국제개발기구의 개발지원전략

### 가. 세계은행의 개발지원전략

세계은행은 국제사회에서 가장 중요하고 가장 지도적인 역할을 수행하는 개발원조기관으로 널리 인정받고 있다. 세계은행은 대체로 주요 자금 공여자인 선진국 정부들의 합의에 따라 움직이지만 대부분의 개발도상국을 회원으로 두고 있고 이들 개도국 정부와의 긴밀한 협의를 추구한다는 점에서 국제사회의 표준적인 입장과 전략을 잘 대변하고 있다고 할 수 있다. 또한 세계은행은 1990년대 이후에 과거의 개발원조에 대한 반성과 이에 근거한 원조전략의 쇄신을 주도하여 국제개발원조의 새로운 모델을 제시하였다.

세계은행의 개발지원전략은 빈곤 감축, 즉 저소득층의 생활수준 향상을 가장 중요한 목표로 설정하고 있다. 국제사회는 2000년 UN 총회에서 빈곤 감축에 초점을 맞춘 ‘새천년 개발목표(Millennium Development Goals: 이하 MDGs)’를 설정한 바 있는데, 세계은행도 지원대상 개도국들이 MDGs를 달성할 수 있도록 돕는 것을 주된 사명으로 간주한다. 이런 목표를 달성하기 위해 세계은행은 2가지 활동에 집중한다. 하나는 투자와 일자리, 그리고 지속가능한 성장을 위한 환경을 구축하는 것이고, 다른 하나는 가난한 사람에게 투자하여 그들의 능력을 키워줌으로써 그들이 발전과정에 참여하게 하는 것이다.

빈곤감축 또는 ‘빈곤감축형 성장(pro-poor growth)’<sup>79</sup>을 추구하는 것은

---

<sup>79</sup> ‘빈곤감축형 성장’은 좁은 의미로는 빈민층의 소득이 다른 계층의 소득보다 더 빨리 증가하

세계은행뿐 아니라 대다수 원조기관이 공유하는 표준적 전략이지만, 세계은행은 금융기구로서 무상원조가 아닌 유상원조(양허성 차관)에 주력하기 때문에 경제성장을 직접적으로 촉진하는 사업을 더 많이 실시한다는 특징이 있다. 최근 세계은행의 대출 현황(<표 III-1>)을 보면 인프라 개발, 에너지와 광업, 금융 및 민간부문 발전처럼 경제분야 지원이 중요한 비중을 차지하는 것을 알 수 있다. 이에 비해 선진국 정부 원조기관들이나 NGO 등의 사업에서는 사회개발과 인도적 지원 등의 비중이 훨씬 높고 경제분야 지원의 비중은 낮은 편이다.

〈표 III-1〉 세계은행의 주제별 및 부문별 대출 비중(2010 회계연도)

주제별 대출 비중		부문별 대출 비중	
금융 및 민간부문 발전	30%	공공행정, 법률 및 사법	18%
인간개발	14%	에너지와 광업	17%
공공부문 거버넌스	10%	금융	16%
도시개발	9%	수송	15%
농촌개발	9%	보건 및 기타 사회 서비스	12%
사회적 보호 및 리스크 관리	9%	교육	8%
경제관리	7%	수자원, 위생 및 홍수 방지	7%
환경 및 천연자원 관리	7%	농림어업	4%
무역과 통합	3%	산업과 무역	2%
사회개발, 성(gender) 및 통합	2%	정보통신	<1%
법치	<1%	-	-

출처: World Bank Annual Report 2010 (Washington, D.C.: World Bank, 2010).

는 경우를 가리키지만, 넓은 의미로는 빈민층의 절대적 생활수준이 개선되는 모든 경우를 포함할 수 있다. 상세한 개념적 및 실증적 논의로는 Martin Ravallion, "Pro-Poor Growth: A Primer," World Bank, Policy Research Working Paper, No. 3242 (Washington, D.C.: World Bank, March 2004).

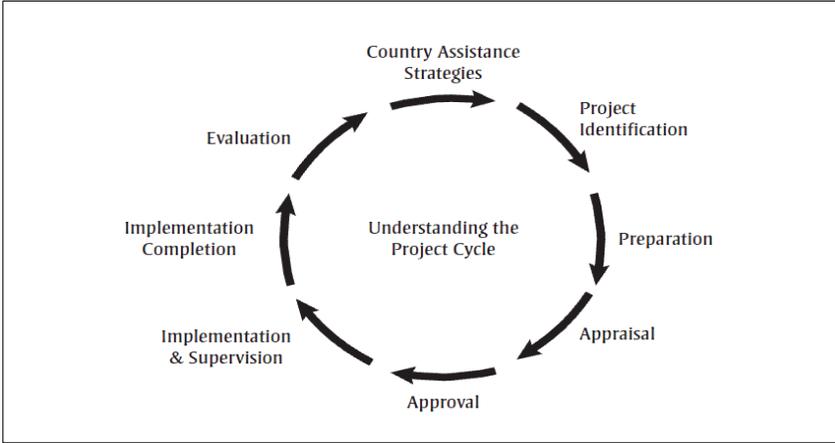


개별 개도국에 대한 지원 사업에서 세계은행의 개발지원전략은 국가지원 전략(Country Assistance Strategy: 이하 CAS)<sup>80</sup>을 통해 구현된다. 개발 지원전략의 기본방향은 어느 나라에 대해서나 동일하지만, 나라마다 사회 경제적 및 정치적 상황이 다르므로 지원사업의 구체적 내용은 달라질 수밖에 없다. 세계은행은 개별 국가에 대한 구체적 프로젝트를 진행하기에 앞서 먼저 CAS를 수립한 다음 이에 근거하여 지원 사업을 진행한다. 세계은행이 사업을 진행하는 절차는 모두 일곱 단계로 구성된다(<그림 III-1>). 첫째, 해당 국가가 제출한 PRS에 근거하여 CAS를 수립한다. 둘째, 어떤 프로젝트를 실시할 것인지 대략적인 안을 만든다. 셋째, 각 프로젝트의 기술적, 경제적, 환경적 이슈를 검토하여 구체적인 내용을 준비한다. 넷째, 각 프로젝트에 대해 사전심사(appraisal)를 실시하고 보고서를 제출한다. 다섯째, 이를 근거로 세계은행과 해당 국가 정부가 협상을 진행하고 최종적으로 세계은행 이사회가 대출을 승인한다. 여섯째, 해당 국가가 프로젝트를 집행하고 세계은행은 이를 감독한다. 일곱째, 프로젝트가 완료된 후 세계은행의 '독립평가그룹(Independent Evaluation Group: 이하 IEG)'이 프로젝트에 대한 감사를 실시하고 그 성과에 대한 평가 보고서를 제출한다. 이상의 모든 사업 단계에서 CAS 문서에 명시되어 있는 지원전략이 가이드라인의 역할을 하게 된다는 점에서 첫 번째 단계인 CAS의 수립은 매우 중요한 역할을 한다고 할 수 있다.

---

<sup>80</sup> 세계은행은 IDA(International Development Association) 지원 대상인 저소득 개도국에 대한 국가지원전략은 CAS(Country Assistance Strategy)라고 부르고, IBRD(International Bank for Reconstruction and Development) 지원 대상인 중간소득 개도국에 대한 국가 지원전략은 CPS(Country Partnership Strategy)라고 부르고 있다.

〈그림 III-1〉 세계은행의 프로젝트 사이클과 국가지원전략



출처: World Bank, *A Guide to World Bank (second edition)* (Washington, D.C.: World Bank, 2007), p. 77.

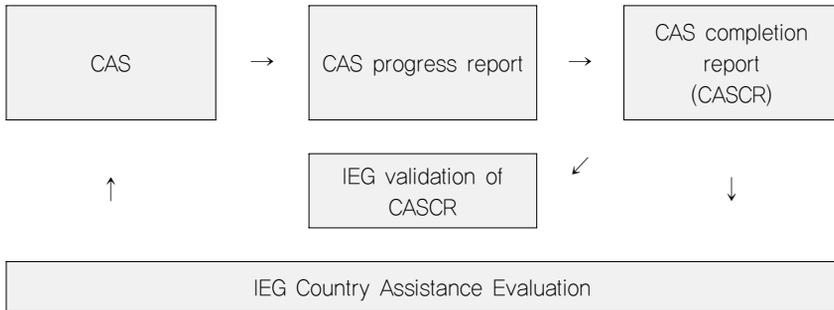
이처럼 CAS를 중심으로 하는 사업 관행은 1990년대 초부터 시작되었고 1990년대 말 이후 정착되었으며 2000년대 중반 이후 더욱 강화되었다. 세계은행은 1990년대 이전에도 경영진이 활용하는 내부 대외비 문서로서 국가 전략문서(country strategy papers)를 작성하고 있었지만, 1990년대부터는 지원 대상 국가와 긴밀하게 협의하여 CAS를 작성하고 이를 이사회에 제출하여 공개적 토론을 거쳐 확정하는 새로운 절차를 확립하였다. 지원 대상 국가가 스스로 PRS를 수립해 제출케 하는 관행이 시작된 1999년 이후에는 PRS에 근거하여 CAS를 수립한다는 원칙을 세워 지원 대상 국가의 주도성을 더욱 강조하였다. 또, 2003년부터는 성과 중심 국가지원전략(result-based CAS) 수립 관행을 만들어 CAS의 중요성을 더욱 제고하였다.

CAS는 보통 4년에 한 번씩 수립되는데, 다음 시기의 CAS를 수립하기까지 여러 차례 검토와 수정 및 평가 절차를 거친다(<그림 III-2>). CAS 수립 후 약 2년이 경과한 시점에서 세계은행의 해당 국가 담당팀은 CAS 진전상황 보고서(progress report)를 작성하여 그 시점까지 해당 국가에

I
II
III
IV
V

대한 지원사업이 전략에 맞춰 잘 실행되고 있는지, 당초 설정한 목표에 비추어 좋은 성과를 내고 있는지 등을 점검하고 지원 프로젝트의 수정 필요 사항을 적시한다. 해당 시기가 종료되는 시점에서는 CAS 완료 보고서(completion report)를 작성하여 해당 국가에 대한 지원사업의 성과를 담당 팀이 스스로 보고·평가한다. 이 보고서는 세계은행 내의 독립평가그룹에 제출되어 승인 절차를 거쳐야 하고, 독립평가그룹은 이를 참고하여 해당 국가에 대한 지원사업 전반에 대한 평가 작업을 진행하며 그 결과를 다음 시기 CAS를 수립할 때 반영하게 한다. 한편, CAS를 수립할 준비가 되어 있지 않은 나라에 대해서는 준비가 될 때까지 1~2년 정도의 기간에 적용할 ‘잠정전략노트(Interim Strategy Note: 이하 ISN)’를 작성하기도 한다.

〈그림 III-2〉 세계은행의 국가지원전략 사이클



출처: World Bank, *Country Assistance Strategies: Retrospective and Future Directions* (Washington, D.C.: World Bank, 2009), p. 6.

세계은행의 CAS는 크게 ① 비전(Vision), ② 진단, ③ 성과, ④ 프로그래밍(programming)의 네 부분으로 구성된다. 첫째, 비전 부분에서는 개발 목표와 전략에 대한 해당 국가 자신의 비전을 출발점으로 삼는다. 해당 국가의 비전은 PRS 보고서나 그 밖의 다른 개발전략 또는 개발계획들에 제시되어 있으며, CAS도 기본적으로 동일한 비전과 목표를 설정한다. 둘째, 진단 부분에서는 해당 국가의 발전 상황을 분석하여 문제점을 진단하고

과제를 제시한다. 이 부분에 들어가는 주된 내용은 경제성장 실적과 거시경제환경 및 정책에 대한 평가, 빈곤 및 성평등 문제에 대한 분석과 진단, 거버넌스의 개선 및 부패근절 과제 등이다. 셋째, 성과 부분에서는 세계은행의 지원을 통해 달성하고자 하는 주요 성과지표를 구체적으로 제시한다. 이 부분은 2005년 이후에 성과 중심 CAS 수립 관행이 일반화됨에 따라 그 내용이 크게 보강되었다. 이 부분에서는 먼저 성과점검표(results matrices)가 제시되어야 하는데, 이 점검표에는 정책 영역 및 목표별로 목표를 달성하기 위한 해당 국가의 정책, 이를 지원하기 위한 세계은행의 지원수단 및 사업, 그리고 다른 원조기관들의 활동 등이 상세하게 명시된다. 이와 함께 성과의 모니터링과 평가를 위한 구체적 지표가 적시된다. 넷째, 프로그래밍 부분에서는 세계은행의 지원활동 현황과 계획을 상세하게 제시한다. 즉 지난 기간에 실시한 지원활동을 전반적으로 정리·평가하고 교훈을 도출한 다음, 이에 근거해 다음 기간의 지원 활동에 대한 전망과 계획을 제시한다.

#### 나. 아시아개발은행의 개발지원전략

아시아개발은행은 세계은행과 비슷한 성격을 갖는 국제개발금융기구로써 아시아지역 개발도상국의 경제사회 개발을 지원하는 것을 주된 사명으로 한다. 아시아개발은행의 경영을 지배하는 것은 세계은행의 경우와 마찬가지로 주요 선진국 정부이기 때문에, 아시아개발은행의 개발지원전략도 세계은행의 개발지원전략과 대체로 대동소이하다고 할 수 있다. 다만, 세계은행에서는 미국 정부가 주도적 역할을 하는 데 비해 아시아개발은행에서는 일본 정부가 주도권을 행사하는 데다 아시아지역 개도국들은 다른 지역 개도국들에 비해 경제개발이 더 활발하기 때문에, 아시아개발은행의 개발 지원 활동에서는 직접적인 경제개발 지원이 더욱 큰 비중을 차지하는 경향

---

I

II

III

IV

V

---

이 있다.

이제까지 아시아개발은행은 에너지, 교통/통신, 도시 인프라 등 각종 인프라 개발사업을 중점 지원해 왔고, 공공행정 개혁을 지원하는 데도 적지 않은 노력을 기울여 왔다. 이에 비해 교육, 보건의료 등 사회개발 지원의 비중은 양자간 원조기관뿐 아니라 세계은행에 비해서도 더 낮은 편이었다 (<표 III-2>).<sup>81</sup> 하지만 최근 아시아개발은행은 ‘2020 전략’<sup>82</sup>을 수립하여 ① 인프라(에너지, 교통/통신), ② 환경(기후변화 포함), ③ 지역협력 및 통합, ④ 금융부문 발전, ⑤ 교육 등 ‘5대 핵심분야(five core areas)’에 초점을 맞추기로 하였다. 이에 따라 환경, 지역협력, 교육 등에 대한 지원이 종전에 비해 더욱 활발해질 것으로 예상된다.

〈표 III-2〉 아시아개발은행의 부문별 대출 비중

(단위: %)

구분	2009	2010
농업 및 천연자원	3.4	5.4
교육	0.6	0.6
에너지	16.0	21.4
금융	3.9	11.0
보건 및 사회적 보호	0.7	1.5
산업과 무역	0.8	-
공공부문 관리	40.2	7.8
교통 및 정보통신	17.7	33.4
상수도 및 기타 도시 인프라 및 서비스	6.1	5.3
다부문	10.7	13.5
총계	100.0	100.0

출처: ADB, *ADB Annual Report 2010* (Manila: Asian Development Bank, April 2011).

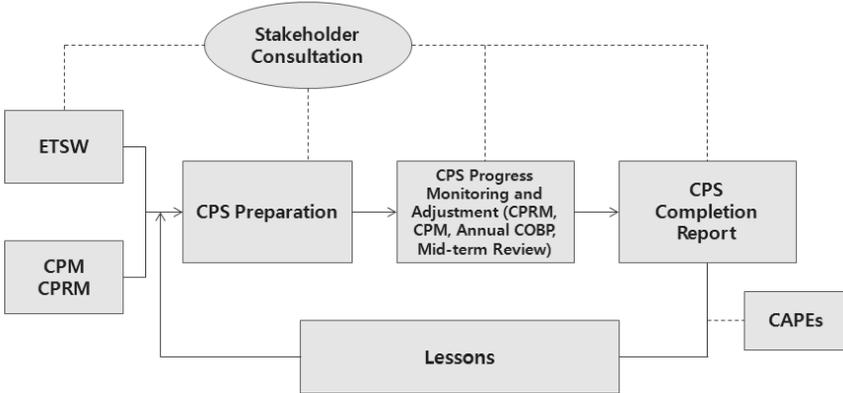
<sup>81</sup> 세계은행의 지원 활동은 대출(loan) 외에도 무상지원, 기술협력, 협조용자 등 여러 가지가 있지만, 대출이 차지하는 비중이 압도적으로 높기 때문에 대출의 부문별 비중만 보아도 지원활동의 초점을 이해할 수 있다.

<sup>82</sup> ADB, *Strategy 2020: The Long-Term Strategic Framework of the Asian Development Bank 2008-2020* (Manila: Asian Development Bank, 2008).

개별 개도국에 대한 아시아개발은행의 개발지원전략도 세계은행의 경우와 마찬가지로 CAS를 통해 구현된다. 아시아개발은행은 1990년대까지는 ‘국가 활동전략(Country Operational Strategy: 이하 COS)’라는 이름으로 CAS를 작성했으며, 1990년대 말에는 이를 보충하는 ‘국가지원계획(Country Assistance Plan)’을 같이 작성하기도 했다. CAS의 명칭은 2001년부터 ‘국가전략 및 프로그램(Country Strategy and Program: 이하 CSP)’으로 바뀌었다가, 다시 2006년 8월부터는 ‘국가파트너십전략(Country Partnership Strategy: 이하 CPS)’으로 바뀌었다. 아시아개발은행 CPS가 전체 활동에서 차지하는 위치와 CPS의 준비 및 실행과정(<그림 III-3>)은 세계은행 CAS의 경우와 거의 비슷하다. 아시아개발은행의 해당 국가 담당 팀은 보통 5년에 한 번씩, 해당 국가에 대한 각종 연구조사 결과와 이전 시기에 실행한 프로그램에 대한 평가를 바탕으로 해당 국가 정부와 여타 원조기관 등 각종 이해관계자와의 협의를 거쳐 다음 시기의 CPS를 준비한다. CPS는 해당 국가에 대한 아시아개발은행의 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. 국가사업계획에는 해당 연도에 아시아개발은행이 해당 국가에서 실시하는 각종 대출 및 비(非)대출 프로젝트의 집행계획과 목표 및 모니터링 지표를 상세하게 명시한다. CPS의 집행 상황은 매년 실시하는 포트폴리오 리뷰와 중간 시점에서 실시하는 CPS 중간 리뷰를 통해 모니터링한다. 해당 기간이 끝나는 시점에서는 CPS 완료 보고서를 작성하며, 이를 바탕으로 사업평가부서(Operations Evaluation Department: 이하 OED)가 ‘국가지원 프로그램평가(Country Assistance Program Evaluation: 이하 CAPE)’를 실시하고 교훈을 도출한다. 이러한 평가 결과와 교훈은 다음 시기 CPS 작성에 반영한다.

I
II
III
IV
V

〈그림 III-3〉 아시아개발은행의 국가파트너십전략 사이클



주: CAPE = country assistance program evaluation; COBP = country operations business plan; CPM = country programming mission; CPRM = country portfolio review mission; ETSW = economic, thematic and sector work.

출처: ADB, *Country Partnership Strategy Guidelines* (Manila: Asian Development Bank, February 2007).

CPS에 포함되는 표준적인 내용도 세계은행 CAS의 그것과 거의 비슷하다. 아시아개발은행의 CPS 가이드라인<sup>83</sup>에서는 CPS의 표준적인 세부 목차와 해당 부분에 들어가야 할 내용을 상세하게 제시하고 있다. 이에 의하면, CPS는 크게 나누어 ① 개발 상황, ② 해당 국가 정부의 개발전략, ③ 아시아개발은행의 개발지원 경험, ④ 아시아개발은행의 전략, ⑤ 리스크, 모니터링 및 평가의 다섯 부분으로 구성된다.

#### 다. OECD DAC의 개발지원전략

여러 선진국 정부의 해외원조는 세계 정치·경제에서 각국이 차지하는 위치와 각국의 외교전략에 따라 상당히 다른 특징을 갖고 있다. 하지만 1990년대 이후 국제사회에서 국제개발원조에 대한 반성과 새로운 원조모

<sup>83</sup> ADB, *Country Partnership Strategy Guidelines* (Manila: Asian Development Bank, 2007).

델 정립을 위한 노력이 계속됨에 따라 선진국 정부의 개발지원전략도 점차 표준화되는 양상을 보이고 있다. OECD DAC는 OECD 회원국 원조기관들과 국제개발기구들이 함께 개발지원전략을 논의하는 협의체로써 선진국의 원조 관행을 개선하고 표준화하려는 노력을 주도하고 있다.

OECD DAC 차원에서 제안하는 개발지원전략은 앞에서 살펴본 세계은행, 아시아개발은행 등 국제개발기구의 개발지원전략과 대동소이하다. OECD DAC는 1990년대 후반에 회원국 정부의 원조 관행과 전략을 전반적으로 검토하여 향후 개선방향을 제안하였다.<sup>84</sup> 여기에서 나온 핵심적인 제안은 “개발원조의 가장 중요한 목표를 빈곤감축으로 설정할 것”, “원조 수혜국의 주도성을 강화하고 원조기관이 해당 국가 정부와 잘 협력할 것”, “원조기관 간의 협력과 분업을 잘 조직할 것”, “지원전략을 수립하는 과정에서 여러 이해관계자들의 적극적 참여를 조직할 것” 등이라고 할 수 있다. 이런 기본방향은 제2장에서 살펴보았듯이 2005년에 “원조 실효성에 관한 파리 선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness)”으로 더욱 구체화되었다.

OECD DAC가 이런 권고를 시작한 1990년대 후반 시점에서 영국, 호주, 네덜란드, 독일, 스웨덴 등은 이미 빈곤감축을 중심으로 한 개발지원전략을 수립하고 있었지만, 미국, 프랑스, 이탈리아, 스페인 등 다른 중요 선진국들은 아직 그런 입장을 충분히 반영하지 못하고 있었다. OECD DAC는 회원국의 개발지원전략 수립을 돕기 위해 2001년에 가이드북<sup>85</sup>을 발간하여 개발지원전략의 표준적 모델을 제시하였으며, 그 이후에도 세부적인 사항과 관련된 가이드북을 계속 발간하고 있다.

개별 개도국에 대한 지원사업에서 주요 선진국 정부의 개발지원전략도

<sup>84</sup> OECD, *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation* (Paris: OECD, 1996); OECD, *DAC Scoping Study of Donor Poverty Reduction Policies and Practices* (Paris: OECD, 1999).

<sup>85</sup> OECD, *The DAC Guidelines: Poverty Reduction* (Paris: OECD, 2001).

CAS으로 구체화된다. OECD DAC의 2001년 가이드북에서는 CAS에 들어가야 할 표준적인 내용을 제시하고 있는데, 그 내용은 세계은행의 CAS와 대동소이하다. 즉, CAS에는 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(<글상자 III-1>). 조금 더 구체적인 내용을 보면, 양자간 원조기관의 개발지원은 빈곤감축형 경제성장, 빈곤층 친화적 거버넌스, 인간 개발을 위한 사회 서비스 공급, 인간안보(human security), 성 평등 제고, 환경보호 등을 주된 목표로 삼아야 한다. 그리고 이런 목표 달성을 위해 지원사업을 실시할 때에는 빈곤층에 대한 직접적 지원과 간접적 지원 간의 균형을 유지해야 하고, 빈곤층을 포함한 폭넓은 사회집단을 대상으로 하는 간접적이거나 통합적인 접근방법을 사용해야 하며, 예산지원과 프로젝트 원조 간의 균형을 유지해야 한다.

OECD 회원국 정부 원조기관들이 수립하는 CAS의 내용, 수준, 스타일 등은 나라마다 상당히 다르다. 예를 들어 국제원조에서 가장 오랜 경험과 전통을 갖고 있으며 원조 규모도 큰 영국 국제개발부(Department for International Development: 이하 DFID)의 CAS는 세계은행의 CAS 못지않게 내용이 상세하고 구체적이며 전략 문서 작성에 많은 시간과 노력이 들어간다.<sup>86</sup> 이에 반해 주요 공여국 중 하나인 일본의 CAS는 꼭 필요한 내용만을 중심으로 간단명료하게 작성된다.

한편, 개별 개도국에 대한 지원 사업에는 한 두 개의 선진국만이 아니라 다수의 선진국 정부가 참여하며, 게다가 국제개발기구나 NGO 등 다수의 원조기관이 참여하기 때문에, 각 원조기관마다 별도로 해당 국가에 대한 CAS를 수립할 경우 지원사업에서 불필요한 중복과 행정상의 혼선이 일어

---

<sup>86</sup> Anthea Mulakala, "Country Planning: The Process Used by DFID of the United Kingdom," 『국제개발협력』, 2009년 제2호 참조.

날 가능성이 높다. 이 점 때문에 최근 OECD DAC에서는 여러 선진국 정부와 국제개발기구가 협력하여 ‘공동 국가지원전략(Joint Assistance Strategy)’을 수립할 것을 권고하고 있다.<sup>87</sup> 실제로 2000년대 중반 이후 사하라 이남 아프리카 나라들을 중심으로 여러 건의 공동지원전략이 수립된 바 있으며, 앞으로 이런 관행은 더욱 일반화될 것으로 보인다.

〈글상자 III-1〉 OECD DAC가 제안한 양자간 개발기구의 국가지원전략 모델

1. 해당 국가의 빈곤 개요(빈곤층의 특성, 원인, 동태, 식별 및 위치)
2. 국가가 빈곤 퇴치에 전념하는 정도에 대한 설명과 평가
3. 지속 가능한 빈곤 퇴치를 위한 국가전략의 주요 요소들에 대한 요약(예를 들어 부문들, 거버넌스, 참여/자문, 목표, 지표, 모니터링과 평가)
4. 개발기구가 제안하는 전략
  - (1) 정책 대화 관련 이슈(우선순위, 책임, 실적, 거버넌스 등)
  - (2) 해당 개발기구 안팎에서 얻은 관련 교훈과 유익한 경험 검토
  - (3) 지원 요소들(국가빈곤감축전략, 개발기구의 비교우위, 관련 역량강화 노력)
    - 빈곤층 친화적 경제성장: 속도와 질
    - 역량강화, 권리, 그리고 빈곤층 친화적 거버넌스
    - 인간 개발을 위한 기본적인 사회 서비스
    - 인간 안보(human security): 취약성 감소 및 충격 관리
    - 성 주류화 및 성 평등 제고
    - 지속가능한 생계수단을 이용한 지속가능한 환경 주류화
  - (4) 개입 모델과 이를 위한 자금조달
    - 빈곤층에 대한 직접적 초점 및 간접적 초점 간의 균형
    - 빈곤층을 포함한 폭넓은 그룹의 사람들에 대한 간접적이거나 통합적인 행동(예를 들어 부문별 접근방법(Sector Wide Approaches)과 빈곤층 친화적 성장을 뒷받침하기 위한 폭넓은 구조적 계획들)

I
II
III
IV
V

<sup>87</sup> OECD, *Managing Aid: Practices of DAC Member Countries* (Paris: OECD, 2009).

- 예산지원(일반예산, 빈곤퇴치기금, 부문별 지원금)과 프로젝트 원조 (무상원조 또는 채무상환 전망을 고려한 차관) 간의 균형
- (5) 원조조정 메커니즘(정부, 외부 개발기구들, 현지 이해관계자들)
- 5. 정책의 일관성 이슈
- 6. 국가 성과지표들(되도록이면 개발기구와 파트너 정부 사이에서 합의된 일련의 공통지표들을 채택할 것)
- 7. 개발기구의 국가전략 자기평가 기준들(시행결과를 추적하기 위한 명확한, 점검가능하고 시간 제한적인 기준들)

〈글상자 III-2〉 케냐 공동지원전략 목차

- <요약>
1. 서론
  2. 케냐 국가 상황
    - 빈곤 및 불평등 상황
    - 정치 및 거버넌스 상황
    - 사회 상황
    - 경제 상황
    - 민간부문 발전 상황
    - 환경 상황
    - 원조 실효성 상황
  3. 케냐의 발전전략
    - 국가 우선순위 및 발전 어젠다
  4. 케냐 공동지원전략 프로그램
    - 프로그램의 초점
    - 공동 성과 평가 및 자금조달 시나리오

5. 케냐 공동지원전략 파트너들 간 협력과 일치과정
  - 협력(harmonization)의 진전
  - 협력의 향후 방향
  - 파트너들의 사업 효율성 평가
6. 리스크 관리
7. 성과 중심 집행, 모니터링 및 평가 프레임워크

출처: HAC Donor Working Group, *Kenya Joint Assistance Strategy* (Nairobi: Harmonization Alignment and Coordination, 2007).

실제로 수립된 공동지원전략 사례들을 보면, 전략문서의 주된 내용은 세계은행의 CAS와 대동소이하지만 공동지원전략에 참여한 파트너들 간의 분업과 협력방안을 상세하게 기술하고 있는 점이 주목할 만하다. 예를 들어 케냐 공동지원전략(2007~2012년)에는 미국, 영국, 일본, 스페인, 독일, 프랑스, 캐나다, 네덜란드, 노르웨이, 덴마크, 스웨덴, 핀란드, 이탈리아, EC(European Commission), UN, 아프리카개발은행, 세계은행 등 17개 공여자가 참여했으며, 각 부문(즉 교통, 에너지, 수자원, 교육, 보건의료 등)별로 ‘현재의 지도적 공여자’, ‘미래의 잠재적인 지도적 공여자’, ‘활동적 공여자’, ‘위임된 파트너십’, ‘점진적 철수(phasing out)’ 등으로 각 공여자의 역할을 구별해 놓고 있다.

## 라. 개발지원전략 종합평가

이상에서 살펴본 것처럼 국제사회의 주요 개발기구들은 모두 지원 대상 국별로 구체적인 개발지원전략을 수립하고 있으며, 이를 지침으로 삼아 지원사업의 집행 및 평가 작업을 진행하고 있다. 개발지원전략의 수립 관행은 1990년대 초 이후에 확립된 것으로, 시일이 경과함에 따라 그 중요성이 날로 높아가고 있으며, 전략 수립과 집행의 구체성과 효율성도 점차 개선되

I

II

III

IV

V

고 있다. 특히 주목해야 할 점은 여러 개발기구가 적용하는 개발지원전략의 내용과 형식, 그리고 지원사업에서 개발지원전략이 차지하는 위치가 이제 거의 구별하기 어려울 정도로 표준화되었다는 사실이다. 세계은행과 아시아개발은행, 그리고 OECD DAC 회원국의 양자간 원조기관 등 주요 개발기구들이 거의 동일한 방식으로 개발지원전략을 수립하고 있는 것이다. 먼저, 내용 면의 공통점을 보면, 대부분의 개발기구가 개발지원의 핵심 목표를 빈곤감축 또는 빈곤감축형 경제성장으로 설정하고 있으며, 이와 관련해 빈곤층 친화적 거버넌스의 수립, 교육·보건 등 사회 서비스 공급 체계의 구축, 성 평등과 환경보호의 강화를 강조하고 있다는 것을 알 수 있다. 또한, 형식과 절차 면에서도 개발지원전략은 지원 대상국 자신이 수립하는 PRS 또는 국가개발전략을 기초로 삼아, 그것과 밀접한 연계를 맺도록 작성된다는 점, 그리고 개발지원전략을 기초로 모든 지원 프로젝트의 구상, 실행, 평가가 이루어진다는 점 등 중요한 공통점이 있다.

한편, 주요 개발기구의 개발지원전략에는 상당한 차이점도 발견된다. 먼저, 주요 선진국 정부의 양자간 원조기관이 인도적 지원이나 교육·보건·상하수도 등 사회개발분야에 집중하는 경우가 많은 데 비해, 세계은행이나 아시아개발은행 같은 개발금융기구는 이에 덧붙여 경제 인프라 개발 사업에도 상당한 규모의 지원을 실시한다는 점이 주목할 만하다. 이는 양자간 개발기구와 다자간 개발기구 간의 분업 관계로도 이해할 수 있다. 다른 한편, 세계은행과 아시아개발은행 같은 다자간 개발기구에서는 개발지원전략 문서의 내용이 더 상세하고 구체적으로 작성되며, 이 문서가 이후 지원사업에서 갖는 내용상 및 형식상의 의미가 더욱 강조되는 경향이 있다. 다자간 개발기구는 자금 공여자인 주요 선진국 정부와 지원 수혜자인 여러 개발도상국 정부 등 다수 국가들의 통제와 영향 아래에 있으므로, 지원전략을 수립하고 집행하는 과정에서 투명성과 절차상의 공정성을 더욱 중시하기 때문이다. 하지만 최근에는 양자간 원조기관의 사업에서도 투명성이 제고

되는 경향이 있고, OECD DAC 차원에서 주요 개발기구가 모두 참여하는 공동 CAS의 수립을 권고하고 있기 때문에, 앞으로는 여러 개발기구의 개발 지원전략 간의 차별성은 점차 줄어들고 공통성이 더욱 부각될 것으로 전망된다.

### 3. 주요국 개발지원전략 적용 사례연구

#### 가. 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, 아시아개발은행, 일본 정부 등 베트남에 대한 주요 개발지원 공여자들이 공통의 인식과 목표를 가지고 서로 긴밀하게 협력한 것도 중요한 성공요인이었다고 할 수 있다.

베트남 정부와 주요 지원 공여자들 간의 협력관계는 베트남 정부의 개발 전략과 주요 공여자들의 개발지원전략 수립과정, 그리고 이들 전략의 집행과정에서도 잘 나타난다. 베트남 정부는 스스로 10개년 계획 및 5개년 계획 등 개발전략을 수립해 실천하였고 국제사회가 요구하는 ‘PRS’ 프로세스에도 적극 협조하였다. 특히, 베트남은 자국 정부가 주도하여 자국어로 먼저 PRS를 수립한 드문 나라 중 하나이다.<sup>88</sup> 당초에는 베트남 정부에서도 PRS를 단지 개발지원을 받기 위해 필요한 형식적 문서로 간주하는 경향이 있었지만, 얼마 지나지 않아 자국의 5개년 계획과 PRS를 하나의 문서로 통합해 각종 공공투자에서 국내조달 예산과 개발지원 자금을 적절히 계획·배치할

<sup>88</sup> Le Thanh Forsberg and Ari Kokko, “The Role of Donors in Vietnamese Development Planning,” *EIJS*, Working Paper, No. 238 (Stockholm: The European Institute of Japanese Studies, June 2007).

I
II
III
IV
V

수 있게 되었다. 이 과정에서 베트남 정부의 각 부처 및 지방정부와 여러 국제 개발지원 공여자들 간의 협력관계도 더욱 공고해졌다. 베트남 정부와 국제사회의 공여자들은 정책개혁 및 경제개발사업의 세부사항에 관해서는 종종 의견 차이와 갈등을 보이기도 했지만 기본방향에 관한 한 대체로 원만한 협력관계를 유지하였다. 여러 지원 공여자들의 개발지원전략은 공통적으로 베트남 정부의 정책 및 제도개혁을 기술지원과 공공 인프라 개발을 위한 자금지원에 초점을 맞추었으며, 대부분의 지원 프로젝트가 성공적으로 수행된 것으로 평가되고 있다.

### (1) 세계은행의 베트남 개발지원전략

세계은행은 베트남이 개혁·개방을 추진하기 시작한 1980년대 후반부터 관계를 맺기 시작했고<sup>89</sup> 미국의 대(對)베트남 경제제재가 해제된 1993년 이후에 본격적인 지원 사업을 개시했다. 세계은행은 원조규모 면에서는 일본에 이어 제2위의 원조 공여자였지만 대(對)베트남 원조 공여자들로 구성된 협의그룹(consultative group)의 의장 역할을 수행했고 베트남에 대한 연구조사와 정책개혁 권고에서 주도적 역할을 맡았다는 점에서 영향력이 가장 큰 공여자였다고 할 수 있다.

세계은행은 베트남 정부의 요청에 따라 1988년부터 경제평가 및 정책대화를 실시하면서 지원 사업을 준비하였고, 1993년 6월에 최초의 CSP를 작성한 데 이어, 1994년부터 2011년까지 모두 6번에 걸쳐 CAS를 수립하였다(<표 III-3>). 지원을 시작할 당시 세계은행은 과거에 동아시아 및 동남아 주요국이 고도성장을 이룩한 것처럼 베트남도 고도성장을 달성할 수 있을 것이라는 낙관적 전망을 가지고 적극적으로 지원사업을 추진하였다.

<sup>89</sup> 베트남은 1978년에 과거 남베트남이 보유하고 있던 IMF와 세계은행의 회원국 자격(1956년 가입)을 획득했고 메콩델타지역 관개시설 프로젝트를 위한 차관을 받았으나, 1979년 베트남의 캄보디아 침공으로 인해 그 이외의 관계는 단절되어 있었다.

초기 단계인 1990년대의 지원전략은 ① 거시경제 안정성의 유지와 거시경제 관리의 강화, ② 시장경제로의 급속한 전환, ③ 경제 인프라 개발, ④ 경제성장 및 사회개발을 통한 빈곤퇴치, ⑤ 환경보호 등 5가지 영역에 초점을 맞추었다. 세계은행의 지원전략과 비전은 대체로 베트남 정부 자신의 발전비전과 합치하였기 때문에 지원사업을 순조롭게 진행할 수 있었다. 1990년대 말까지 세계은행의 지원규모는 그리 크지 않았으나 베트남의 전반적 개혁·개방과 경제개발에 대한 광범위한 정책 권고를 동반하였다는 점에서 영향은 작지 않았다고 할 수 있다.

세계은행은 1990년대 말에 개발지원전략을 전반적으로 쇄신하여 ‘포괄적 개발 프레임워크(comprehensive development framework)’를 정립하였고, IMF와 공동으로 PRS 보고서 프로세스를 도입하여 지원 대상 국가의 주도성을 더욱 강조하였다. 베트남은 이런 새로운 지원 절차에 따라 1990년대 말부터 PRSP를 준비해 2001년에 잠정 PRSP(Interim PRSP), 그리고 2002년에 정식 PRSP를 제출하였으며, 2003년에 이를 다시 업데이트한 2차 PRSP를 제출하였다. 베트남의 PRSP는 ‘포괄적 빈곤감축 및 성장전략(Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy: 이하 CPRGS)’이라는 이름을 갖고 있으며, 개도국들이 제출한 PRSP 중 가장 상세하고 방대한 내용을 담고 있는 보고서 중 하나이다. 또한, 베트남 정부는 자체적으로 5개년 개발계획 및 10개년 장기 개발전략을 수립하였으며, 8차 5개년 계획(2006~2010년)부터는 5개년 계획이 동시에 PRSP로 활용되고 있다. 세계은행은 베트남의 PRSP 수립과정에서 각종 연구조사 및 정책대화를 통해 많은 도움을 주었으며, 이들 PRSP에 근거하여 2002년, 2007년, 2011년에 각각 CAS를 수립하였다.

---

I

II

III

IV

---

V

〈표 III-3〉 세계은행의 베트남 국가자원전략 문서 목록

문서 제목	발표 일자
Country Strategy Paper (CSP)	1993. 6.
1994 Country Assistance Strategy (FY 95~97)	1994. 9.
1995 Country Assistance Strategy (FY 96~98)	1995. 10.
CAS progress report	1996
1998 Country Assistance Strategy (FY 99~02)	1998. 8.
CAS progress report	2000. 5.
CAS progress report	2001. 9.
Country Assistance Evaluation	2001. 11.
2002 Country Assistance Strategy (FY 03~06)	2002. 9.
2007 Country Partnership Strategy (FY 07~11)	2007. 2.
2011 Country Partnership Strategy (FY 11~16)	2011 (예정)

출처: Operations Evaluation Development, *Vietnam: Country Assistance Evaluation* (Washington, D.C.: World Bank, 2001); ADB, *Country Assistance Strategy for the Socialist Republic of Vietnam* (Manila: various years).

세계은행의 새로운 ‘포괄적 개발 프레임워크’에 따라 수립된 2002년의 대(對)베트남 CAS는 종전의 전략을 계승하면서도 시장경제로의 이행과 공공행정 및 사회 서비스의 개선을 위한 각종 제도개혁을 더욱 직접적이고 상세하게 강조하였다. 이 전략에서는 세계은행 프로그램의 주된 활동영역을 ① 시장경제로의 이행 지원, ② 공평하고 사회통합적이며 지속가능한 발전, ③ 거버넌스 개선의 세 분야로 설정하고 각 분야에서 상세한 개혁 목표를 제시하였다(〈표 III-4〉). 2007년 CAS에서도 이런 전략 기조가 계속되고 있으나 베트남의 경제개발이 크게 진전된 상황을 반영하여 비즈니스 환경의 개선과 천연자원 및 환경 관리의 강화 등을 종전보다 훨씬 강조하여 중심적 지원 영역 및 목표로 제시한 바 있다(〈글상자 III-3〉).

〈표 III-4〉 세계은행의 대(對)베트남 2002년 국가지원전략에서 강조된 주요 지원 주제

지원 주제	주요 지원 목표
시장경제로의 이행 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 금융부문 발전</li> <li>- 국영기업개혁</li> <li>- 국내 민간기업(특히 중소기업) 지원</li> <li>- 기업지배구조개혁 및 기업의 사회적 책임</li> <li>- 무역 자유화의 진전</li> </ul>
공평하고 사회통합적이며 지속가능한 발전	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 낙후지역 개발</li> <li>- 소수민족 생활수준 향상</li> <li>- 성평등 실현 및 여성의 지위 향상</li> <li>- 빈곤층에 대한 기본적 사회 서비스(교육, 보건) 제공</li> <li>- 자연재해 피해 방지</li> <li>- 환경적 지속가능성 제고</li> </ul>
거버넌스 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정책 투명성 및 공공재정 관리 강화</li> <li>- 법률제도 발전</li> <li>- 공공행정개혁</li> <li>- 전자정부</li> <li>- 부패근절</li> </ul>

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

세계은행의 베트남 개발지원전략과 그 초점의 변화는 베트남 지원 실적에도 잘 나타나 있다. 세계은행은 지원 초기인 1990년대 중후반에는 경제 인프라, 일반예산 지원, 농업 등에 대한 지원에 초점을 맞추었으나, 점차 사회개발(교육, 보건, 수자원 등)과 정책 및 제도개혁(공공행정 및 금융 등)에 대한 원조 비중을 높였다(〈그림 III-4〉).

	I
	II
	III
	IV
	V

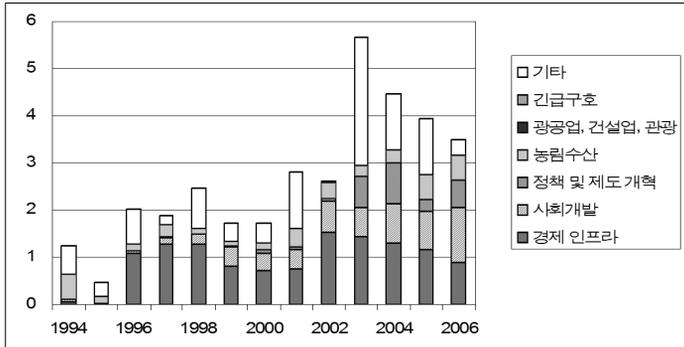
〈글상자 III-3〉 세계은행의 베트남 국가지원전략(2007~2011년) 목차

1. 요약
  2. 국가 상황
    - (1) 사회 및 경제 상황
    - (2) 빈곤 실태
  3. 베트남의 2010 비전
    - (1) 비즈니스 환경 개선
    - (2) 사회통합 강화
    - (3) 천연자원 및 환경 관리 강화
    - (4) 거버넌스 및 부패근절 개선
    - (5) 사회경제개발계획 2006~2010년: 베트남의 차기 PRSP
  4. 세계은행 그룹의 지원 실적
    - (1) 국가지원전략 완료 보고서 평가
    - (2) 독립평가그룹 평가 및 고객 서베이에서 도출한 교훈
  5. 세계은행 그룹의 국가 파트너십 전략
    - (1) 지주 I: 비즈니스 환경 개선
    - (2) 지주 II: 사회통합 강화
    - (3) 지주 III: 천연자원 및 환경 관리 강화
    - (4) 지주 IV: 거버넌스 개선
  6. 세계은행 그룹 전략의 이행
    - (1) 대출 프로그램
    - (2) 포트폴리오 이슈
    - (3) 지식 프로그램
    - (4) 파트너십, 원조 실효성 및 참여
  7. 리스크 관리
    - (1) 구조개혁 이행의 속도 조절
    - (2) 수탁 리스크 관련 사안의 처리
- 부록
1. 베트남 국가파트너십전략 성과 점검표
  2. 국가지원전략 2003~2006 완료 보고서
  3. 베트남 개발 목표
  4. 국가파트너십전략 협의 상황
  5. 원조 실효성에 관한 하노이 선언
  6. 베트남에서 원조기관들의 활동
  7. 국가 자금조달 한도

출처: World Bank, *Country Partnership Strategy with the Socialist Republic of Vietnam for the Period 2007~2011* (Washington, D.C.: World Bank, 2007).

〈그림 III-4〉 세계은행의 대(對)베트남 지원부문별 실적(1994~2006년)

(단위: 억 달러)



주: '정책 및 제도개혁'은 주로 공공행정과 금융부문에 대한 지원이며, 기타의 주된 구성부분은 특정 부문에 속하지 않는 프로그램 원조(예산지원)임.

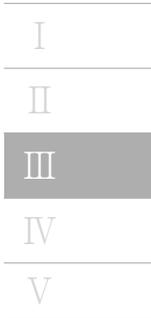
출처: Development Assistance Database Vietnam.

또한, 종전에는 일반예산 지원에 연계하여 정책 이행조건을 부과하는 것이 정책 및 제도개혁을 촉진하는 주된 방식이었지만, 최근에는 공공행정 및 법률제도개혁을 위한 구체적 지원 프로젝트를 많이 실시하고 있다. 이에 따라 특히 2000년대 중반 이후에 공공행정 및 법률제도 관련 지원의 비중이 매우 높아진 것을 관찰할 수 있다(<표 III-5>).

〈표 III-5〉 세계은행의 대(對)베트남 지원부문별 실적(2007~2011년 누계)

구분	규모(백만 \$)	비중(%)
공공행정 및 법	1,759	26.8
에너지와 광업	1,417	21.6
교통	924	14.1
수자원 및 위생	627	9.5
교육	615	9.4
금융	439	6.7
보건 및 사회 서비스	379	5.8
농업	320	4.9
산업과 무역	85	1.3
정보통신	6	0.1
합계	6,569	100.0

출처: Country Lending Summaries, <http://go.worldbank.org/80L7QHAOL0> (검색일: 2011.7.2).



## (2) 아시아개발은행의 베트남 개발지원전략

아시아개발은행은 베트남에 일본 정부, 세계은행에 이어 세 번째로 많은 원조를 제공한 기관으로서 대(對)베트남 원조 규모는 세계은행의 약 절반 정도에 이른다. 아시아개발은행은 세계은행과 마찬가지로 1993년부터 베트남에서 본격적인 활동을 개시하였다.

아시아개발은행의 초기 베트남 개발지원전략은 1993년의 ‘잠정사업전략(Interim Operational Strategy)’, 1995년의 ‘국가사업전략(Country Operational Strategy)’ 문서에 잘 나타나 있다(<표 III-6>). 먼저, 1993년 전략은 ① 물리적 인프라 재건, ② 정책개혁 지원, ③ 금융개혁 등 국내자원 동원을 위한 조치, ④ 사회 인프라의 복구 및 인간개발과 환경보전을 4대 우선순위 지원분야로 설정하였고, 1995년 전략은 ① 정책개혁 및 제도 발전, ② 인프라 개발, ③ 농촌 개발, ④ 인간 개발, ⑤ 천연자원과 환경 관리 등 5개 분야에 초점을 맞추었다. 또한, 1995년 전략은 지역 간 협력을 특별히 강조하고 있는데, 그 주된 사업 내용은 베트남 북부, 중부, 남부의 3개 개발 대상지역을 연결하는 교통 네트워크 건설과 그 주변 농촌의 개발이었다.

2000년대의 개발지원전략은 2001~2003년 기간을 대상으로 한 ‘국가지원계획(Country Assistance Plan)’에서 시작하여 2002년 이후 여러 차례에 걸친 ‘국가전략 및 프로그램(Country Strategy and Program)’의 업데이트를 통해 구체화되었으며, 현재 2011년 이후 기간을 대상으로 한 새로운 ‘국가파트너십전략(Country Partnership Strategy)’을 준비 중이다. 2000년대 개발지원전략도 대체로 1990년대의 전략을 계승하고 있지만, 몇 가지 중요한 차이가 있다. 첫째, ‘좋은 거버넌스(good governance)’가 중요한 목표로 설정되어 공공행정분야에 대한 지원이 늘어났다. 둘째, 세계은행이나 일본 정부 등 다른 파트너들과 함께 정책지원 차관(policy-based loan)을 적극적으로 실시하였다. 각 부문별로 구체적인 사업을 실시하는 프로젝트 차관과

달리, 정책지원 차관은 정책개혁을 조건으로 주어지는 일반예산 지원으로서 국제개발금융기구들이 개도국의 정책개혁을 촉진하기 위해 흔히 실시한 지원수단이다. 셋째, 비양허성 차관인(Ordinary Capital Resources: 이하 OCR) 차관을 공여하기 시작하였다. 베트남은 저소득 개도국이므로 아시아 개발은행의 베트남 지원은 대부분 양허성 차관인 ADF를 통해 이루어졌다. 그러나 베트남의 경제개발이 본격화됨에 따라 좋은 수익성이 기대되는 인프라 개발 프로젝트에 대해 OCR 차관도 공여하게 된 것이다. 넷째, 2007년 이후 기간을 대상으로 수립된 CAS(<그림 III-5>)에서는 ‘성과 중심 접근방법’을 채택하여 CAS의 성과 목표를 베트남 정부의 8차 5개년 계획(2006~2010년)의 성과 목표와 직접적으로 연계하였다. 다섯째, 베트남의 시장지향적 개혁이 진전되고 경제성장이 순조롭게 진행됨에 따라, 사기업 등 민간 비즈니스의 진흥을 새로운 중점 지원 목표로 설정하게 되었다(<그림 III-5>).

〈표 III-6〉 아시아개발은행의 베트남 국가지원전략 문서 목록

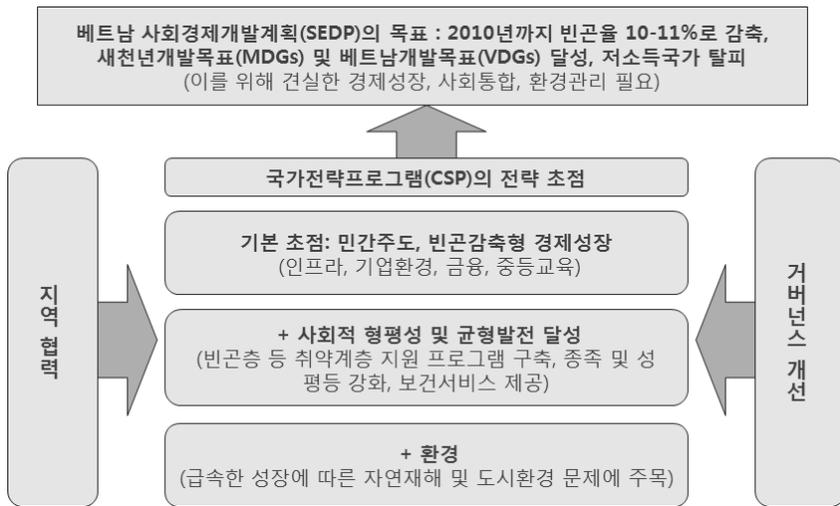
문서 제목	발표 일자
Interim Operational Strategy (included in Economic Review and Bank Operations)	1993. 9.
Country Operational Strategy Study	1995. 12.
Country Assistance Plan (2001~2003)	2000. 12.
Country Strategy and Program Update (2002~2004)	2001. 6.
Country Strategy and Program Update (2003~2005)	2002. 7.
Country Strategy and Program Update (2005~2006)	2004. 7.
Country Strategy and Program Update (2006~2008)	2005. 8.
Country Strategy and Program (2007~2010)	2006. 9.
Country Operations Business Plan (2008~2010)	2007. 10.
Country Operations Business Plan (2009~2011)	2008. 11.
Country Strategy and Program Midterm Review (2007~2010)	2009. 12.
Country Partnership Strategy (2011~2015)	2011 (예정)

출처: 아시아개발은행의 각종 베트남 국가지원전략 문서.

I  
II  
III  
IV  
V

아시아개발은행의 실제 베트남 개발지원 실적을 보면, 이제까지 살펴본 CAS가 비교적 충실하게 이행되었음을 알 수 있다. 아시아개발은행의 지원 중 약 절반은 에너지와 교통/통신 등 인프라 개발에 투입되었으며, 농업과 천연자원에도 높은 비중이 부여되었다. 또, 아시아개발은행은 정책 개혁과 공공행정개혁을 매우 적극적으로 지원하였다. <표 III-7>에 나와 있는 차관 공여 외에도, 2010년까지 무려 255건(약 2억 달러 규모)의 기술지원 프로젝트를 실시하였다. 아시아개발은행은 베트남 개발지원이 대체로 성공적이었다고 평가하고 있는데, 2010년까지 프로젝트의 성공률은 평균 83%로 나타났다.

〈그림 III-5〉 아시아개발은행의 베트남 국가지원전략(2007~2010년) 개요



출처: ADB, *Country Strategy and Program: Vietnam (2007~2010)* (Manila: ADB, 2006).

〈표 III-7〉 아시아개발은행의 대(對)베트남 대출(승인액) 실적

1993~1999 누계			1993~2010 누계		
구 분	대출금액 (백만\$)	비중 (%)	구 분	대출금액 (백만\$)	비중 (%)
농업 및 천연자원	371	22.3	농업과 천연자원	1,312	14.1
에너지	170	10.2	에너지	2,034	21.9
교통과 통신	508	30.6	교통과 정보통신	2,844	30.6
금융과 산업	186	11.2	금융	502	5.4
-	-	-	산업과 무역	129	1.4
사회적 인프라	425	25.6	교육	461	5.0
-	-	-	보건과 사회적 보호	268	2.9
-	-	-	공공부문 관리	946	10.2
-	-	-	물공급 및 기타 도시 인프라와 서비스	580	6.2
기타/다부문	0	0	다부문	210	2.3
총계	1,660	100.0	총계	9,285	100.0

주: 무상지원 및 기술지원 실적은 제외.

출처: ADB, *Country Assistance Plan (2001~2003): Vietnam* (Manila: ADB, 2000); ADB, *Asian Development Bank & Viet Nam: Fact Sheet (As of 31 December 2010)* (Manila: ADB, 2011).

### (3) 일본의 베트남 개발지원전략

베트남에 대한 국제사회의 원조가 본격 개시된 1990년대 초중반 이후 일본 정부는 다자간 및 양자간 원조를 통틀어 베트남에 대한 최대 원조 공여자였다. 일본은 아시아지역 원조와 경제개발 관련 원조에 초점을 맞추는 경향이 있어, 동남아 주요국이며 경제개발이 활발한 베트남에 많은 원조를 제공하였다.

일본 정부는 1994년에 베트남에 대한 최초의 지원정책을 발표한 바 있으며, 그 후 새로운 사회경제개발 수요를 반영하여 2000년, 2004년, 2009년에 ‘대(對)베트남 국별원조계획(Country Assistance Program for Vietnam)’을 발표하였다. 특히 2000년 원조계획은 세계은행이 IMF와 함께 1990년대

말에 도입한 CDF 및 PRSP 수립과정을 반영한 것으로서 현재 국제사회가 채택하고 있는 표준적 개발지원전략의 초기 모델 중 하나라 할 수 있다.<sup>90</sup>

일본의 베트남 원조의 가장 중요한 특징은 인프라 개발사업을 중점 지원한다는 것과 시장경제로의 이행을 위한 경제개혁을 강력히 지지한다는 것인데, 이런 특징들은 대(對)베트남 원조계획 문서들에 잘 나타나 있다. 2000년 대(對)베트남원조계획은 베트남의 “지속가능한 성장을 위한 기본 조건의 창출”과 “빈곤감축 노력의 지원”을 기본목표로 설정하고, 이를 달성하기 위해 ① 인적자원 및 제도의 발전(특히, 시장경제로의 이행 지원), ② 인프라 개발(특히, 교통 및 전력부문), ③ 농업 및 농촌개발, ④ 교육과 보건, ⑤ 환경보전의 다섯 분야를 중점 지원분야로 설정하였다(<표 III-8>). 그 중 특히 역점을 둔 것은 ①과 ② 두 개 분야라고 할 수 있는데, 일본의 대(對)베트남 원조 실적(<그림 III-6>)을 살펴보면, ①과 ② 두 개 분야에서 가장 많은 원조사업이 배정되었던 것으로 나타난다. 특히 경제 인프라 개발에는 많은 자금이 소요되기 때문에, 일본의 대(對)베트남 원조 집행액에서 경제 인프라가 차지하는 비중은 압도적으로 높게 나타난다(<그림 III-7>).

---

<sup>90</sup> GRIPS Development Forum, “Japan’s Development Cooperation in Vietnam,” *National Graduate Institute for Policy Studies* (Tokyo: GRIPS, 2002); Izumi Ohno, “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).

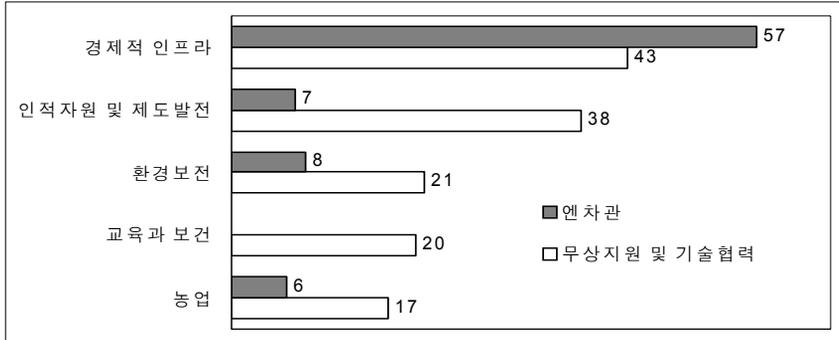
〈표 III-8〉 일본의 대(對)베트남 원조계획(2000): 기본목표와 중점분야

<p>목표: 지속가능한 경제성장과 빈곤감축을 동반하는 균형적 경제성장 달성</p>
<p>인적자원 개발 및 제도 구축(특히 시장경제 이행 지원)                  중점지원분야: 개발정책, 인적자원개발 계획 및 실행                  행정, 법체제, 금융시스템 개선                  고등교육시스템 구축</p>
<p>인프라 개발                  중점지원분야: 전력 및 화물 수요 증가에 대비한 운송, 전력부문 인프라 개선</p>
<p>농업 및 농촌 개발                  중점지원분야: 생산성 향상, 식품생산 및 시장 접근성                  과잉노동력 수용 및 소득수준 향상을 위한 농외(off-farm) 산업 확대</p>
<p>교육 및 보건                  중점지원분야: 초등교육 시설 및 수준 향상                  빈곤층 대상 의료 서비스 확대, 의료 서비스 시설 개선                  소아마비, HIV 등 질병 예방</p>
<p>환경보전                  중점지원분야: 삼림파괴 및 물대기오염 오염 방지</p>

출처: GRIPS Development Forum, "Japan's Development Cooperation in Vietnam," *National Graduate Institute for Policy Studies* (Tokyo: GRIPS, 2002).

〈그림 III-6〉 일본의 대(對)베트남 원조부문별 실적(1991~2001년)

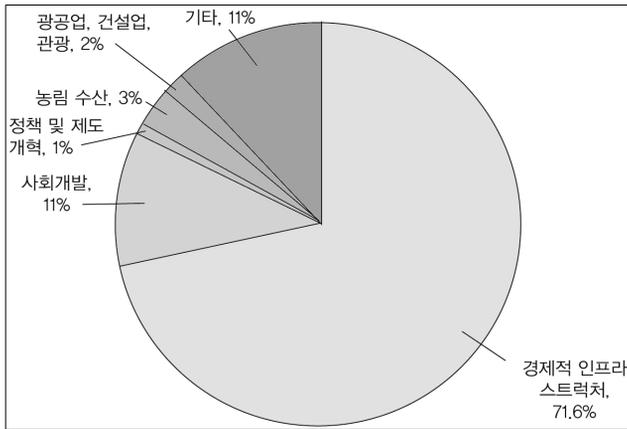
(단위: 건수)



출처: GRIPS Development Forum, "Japan's Development Cooperation in Vietnam," *National Graduate Institute for Policy Studies* (Tokyo: GRIPS, 2002).



〈그림 III-7〉 일본의 대(對)베트남 원조 집행액 부문별 비중(1994~2006년)



주: 원조집행액의 부문별 비중임.

출처: Development Assistance Database Vietnam.

또한, 일본은 시장경제로의 개혁을 지원하기 위한 정책 컨설팅에 많은 공을 들였으며, 이를 베트남 정부의 자체 개발전략 및 국제사회에 제출할 PRSP 수립과정과 연계하였다. 먼저, 1996~2001년의 6년 동안 ‘베트남의 시장지향적 경제로의 전환을 위한 경제개발정책 연구(이시카와 프로젝트)’를 통해 베트남에 다수의 전문가들을 파견해 베트남 정부의 6차(1996~2000년) 및 7차(2001~2005년) 경제개발 5개년 계획과 10개년 계획(사회경제개발을 위한 전략, 2001~2010년) 작성을 지원하였다. 또 하나의 중요한 기술협력 프로젝트인 ‘법률 시스템에 관한 주요 정부 정책 수립을 위한 지원’(1996~2002년)은 베트남의 시장경제제도 확립을 위한 법률개혁에 크게 기여하였다. 또, 일본 정부는 1999~2000년에 ‘경제개혁 지원 차관(新미야자와 이니셔티브)’의 이름으로 200억 엔 규모의 프로그램 원조(예산 지원)를 실시하였다. 이 차관은 IMF와 세계은행이 지원한 베트남 경제개혁 프로그램을 돕기 위한 것이었으며 베트남이 잠정 PRSP를 수립하는 데 큰 도움을 주었다. 베트남이 정식 PRSP인 CPRGS를 작성하는 과정에서도 일본은

PRSP 작성을 돕는 국제 워킹그룹(Poverty Working Group/Poverty Task Force) 멤버로서 중요한 역할을 하였는데, 특히 인프라 개발을 모니터링하기 위한 구체적 지표를 설정해 주었다.

일본은 2002년 이후 베트남 정부와의 정책 대화 및 다른 원조기관과의 다자간 협력을 더욱 강화함으로써 베트남 정부가 1차 CPRGS의 문제점을 보완할 수 있도록 지원하였다. 또, 베트남의 자체 개발전략과 CPRGS라는 이중적 개발전략 시스템을 단일과정으로 통합하는 것을 지지하였다. 1차 CPRGS는 대규모 인프라 개발사업에 대한 계획을 충분히 반영하지 못했는데, 이에 반해 베트남 정부의 자체 공공투자계획에는 사업예산이 반영되어 있었다. 베트남 정부는 2차 CPRGS를 작성하면서 대규모 인프라 개발사업을 반영하였으며, 일본은 베트남 인프라 개발에 가장 많은 원조를 제공하고 있었으므로 베트남 정부가 인프라 개발사업 계획을 수립하는 과정에서도 중요한 역할을 하였다. 2003년 2차 CPRGS를 제출한 이후, 베트남 정부는 더 이상 자체 개발계획과 PRSP를 이중으로 작성하지 않고 단일 개발전략으로 통합하였다.

한편, 일본은 “베트남 경쟁력 강화를 위한 비즈니스 환경 개선 일본·베트남 공동 이니셔티브(Japan-Vietnam Joint Initiative to Improve Business Environment with a view to strengthen Vietnam’s Competitiveness)”를 2003년에 출범시켰다. 이 이니셔티브의 목적은 베트남에 대한 외국인직접투자를 촉진하기 위해 필요한 제도적 환경의 개선 계획을 수립하고 그 이행사항을 모니터링하려는 것이었다. 이를 위한 공동위원회에는 베트남 및 일본의 정부 관계자들과 일본의 기업 관계자들이 참가하였으며, 일본과 베트남 양측은 44개 항목에 걸친 123개의 이행조치에 합의하였다.<sup>91</sup> 이 이니셔티브는 베트남의 투자환경을 구체적으로 개선하는 데 큰 기여를 했

<sup>91</sup> Ministry of Foreign Affairs of Japan, *Japan-Vietnam Joint Initiative to Improve Business Environment with a view to strengthen Vietnam’s Competitiveness: Report* (Tokyo: Ministry of Foreign Affairs of Japan, December 2003).

I
II
III
IV
V

고, 그 결과 일본기업만이 아니라 베트남에 투자한 다른 나라들의 기업들도 큰 혜택을 입었다.

〈글상자 III-4〉 일본 정부의 '대(對)베트남 원조계획'(2004) 목차

1. 이념·목적
2. 베트남 개발 상황
  - (1) 당면 과제
  - (2) 정치·사회·경제 전반의 개황
  - (3) 경제 상황과 과제
  - (4) 생활·사회면의 상황과 과제
  - (5) 경제·사회 기반
3. 개발전략의 동향
  - (1) 개발수요에 대한 대응(베트남 정부의 접근방법과 이에 대한 평가)
  - (2) 이제까지 우리나라의 대(對)베트남 원조의 분석과 평가
  - (3) 각 원조기관 및 NGO의 대(對)베트남 원조 동향
4. 대(對)베트남 원조의 기본방침
  - (1) 기본인식·목표
  - (2) 대(對)베트남 원조의 규모에 관하여
  - (3) 대(對)베트남 원조의 중점분야
  - (4) 중점분야에 대한 종합적 및 다분야적 접근
  - (5) 원조조정에 대한 대응

[별첨] 대(對)베트남 원조에서 중점분야·중점사항

출처: 日本 外務省, “對ベトナム國別援助計畫,” 2004.

2004년에 새로 수립된 일본의 베트남 원조계획(〈글상자 III-4〉 및 〈표 III-9〉)의 전반적인 기조는 종전의 계획과 거의 비슷하지만, 베트남의 상황 변화를 반영하여 중점 지원분야가 일부 수정 보완되었다. 1980년대 후반 이후 약 15년 동안의 노력을 통해 베트남이 체제개혁과 경제개발을 상당한

정도로 진행하였기 때문에 지원전략도 역시 수정해야 했다. 예를 들어 체제 개혁 지원을 위한 기술협력의 경우 종전에는 베트남 정부의 개발전략 수립과 초보적인 법제도 정비 등에 중점을 두었던 데 비해, 이제는 앞에서 본 공동 이니셔티브에서 보듯이 투자환경 개선에 역점을 두게 되었다. 또, 2004년 원조계획에서는 중소기업 및 민간부문 진흥, 정보통신, 도시개발 같은 새로운 중점 지원분야를 설정하게 되었다. 물론 교통, 전력 등 인프라 개발이나 교육, 보건의료, 농촌개발, 환경, 법제도 정비 같은 기존 분야도 계속 중점 지원분야로 설정되었다.

〈표 III-9〉 일본 정부의 대(對)베트남 원조계획(2004): 중점분야

1. 성장촉진	투자환경 정비 중소기업·민간부문 진흥 운수·교통 전력 정보통신 성장 촉진을 위한 인재 육성 국영기업개혁 등 경제분야개혁
2. 생활·사회면의 개선	교육 보건의료 농업·농촌 개발/지방개발 도시개발 환경 생활사회면의 개선을 위한 다분야 이슈
3. 제도정비	법·제도 정비 행정개혁

출처: 日本 外務省, “對ベトナム國別援助計畫,” 2004.

## 나. 우즈베키스탄 사례

우즈베키스탄은 옛 사회주의 나라면서 저소득 개발도상국이라는 점에서 베트남과 비슷한 특성을 가진 나라였지만, 1991년 독립 이후 경제성장 실적

I

II

III

IV

V

과 국제원조 수용 실적은 훨씬 저조했다.<sup>92</sup> 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 사회개발분야 지원이 우선적으로 실시되어야 했지만, IMF와 세계은행은 우즈베키스탄을 중하위 소득 국가로 보고 정책개혁을 지원하기 위한 정책 베이스 차관을 우선적으로 공여하였다. 그리고 이런 지원전략이 실패하자 우즈베키스탄에 대한 지원에 대해 소극적인 태도를 보였다.

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 개발 사업 등에 대한 국제사회의 지원도 부진하였다.

하지만 최근에는 국제사회와 우즈베키스탄의 관계가 개선되고 국제 원자재 가격 상승 등에 힘입어 우즈베키스탄이 양호한 성장실적을 보이고 있어 앞으로는 지원 사업이 조금 더 활기를 띌 수 있을 것으로 보인다.

### (1) 세계은행의 우즈베키스탄 개발지원전략

우즈베키스탄은 1991년 옛 소비에트 연방의 붕괴 이후 성립된 신생국가로, 1992년 9월에 세계은행에 가입했다. 초기 세계은행의 지원 활동은 개혁 프로그램의 설계와 제도 구축을 위한 정책 대화에 초점을 맞추었다. 우즈베

---

<sup>92</sup> 1990년 초 당시 우즈베키스탄의 1인당 소득수준이 베트남보다는 훨씬 높았지만 그 후의 성장 실적은 훨씬 저조했기 때문에 현재 두 나라의 1인당 소득은 비슷한 수준으로 평가되고 있다. 세계은행에 의하면, 2009년 현재 우즈베키스탄의 1인당 GNI는 PPP 기준으로 2,910달러, 아틀라스 기준(시장환율의 3년 평균치 기준)으로는 1,100달러이며, 베트남은 PPP 기준 2,790달러, 아틀라스 기준 1,000달러이다.

키스탄에 대한 주요 지원 수단은 IBRD 채널을 통한 정책 베이스 차관(policy-based lending)이었다. 우즈베키스탄은 세계은행 가입 당시 중하위 소득국가로 평가되어 비양허성 차관만을 받을 수 있는 'IBRD 지원 대상국(IBRD-only country)'으로 분류되었다. 세계은행은 IMF와 공동으로 우즈베키스탄이 시장경제체제 수립을 위한 경제개혁을 추진한다는 조건을 붙여 차관을 제공했다.

우즈베키스탄에 대한 최초의 CAS는 1995년에 수립되었다(<표 III-10>). 여기에서 세계은행은 우즈베키스탄 지원의 주요 과제를 ① 거시경제 안정화와 구조개혁의 지원, ② 농업과 에너지분야에서 시장 인센티브의 강화, ③ 효과적인 사회안전망 구축 및 효율적인 사회 서비스 공급을 통한 취약집단 보호로 설정했다. 또한 이런 과제를 수행하기 위한 지원 활동의 수준을 우즈베키스탄 정부의 개혁 추진 상황과 연계하기로 했다. 즉 세계은행이 설정한 정책 이행조건(policy conditionality)을 이행해야 지원을 할 수 있다는 입장이었다. 따라서 세계은행은 지원 활동 계획을 미리 확정해 두지 않고, 우즈베키스탄의 개혁 정도와 연계되는 3가지 가변적인 시나리오로 설정했다. 즉 세계은행은 우즈베키스탄 정부의 개혁 이행 약속을 충분히 신뢰하지 못했던 것으로 보인다.

〈표 III-10〉 세계은행의 우즈베키스탄 국가지원전략 문서 목록

문서 제목	발표 일자
1995 Country Assistance Strategy (FY 96~98)	1995. 3.
1998 Country Assistance Strategy (FY 98~00)	1998. 2.
2002 Country Assistance Strategy (FY 02~04)	2002. 2.
Interim Strategy Note	2006. 7.
2008 Country Assistance Strategy (FY 08~11)	2008. 5.
CAS progress report	2010. 5.

출처: World Bank, *Country Assistance Strategy for the Republic of Uzbekistan* (Washington, D.C.: World Bank, various years).

I
II
III
IV
V

실제로 우즈베키스탄 정부는 1996년부터 IMF, 세계은행과의 약속을 어기고 외환통제 및 다중환율제도를 실시하면서 수입대체 산업화를 추진했다. 이 때문에 IMF, 세계은행과 우즈베키스탄의 관계는 급속히 악화되어 정책 베이스 차관의 추가 공여는 이루어지지 않게 되었다. 세계은행은 1998년에 새로 수립한 CAS에서 우즈베키스탄 정부에게 ① 무역 및 결제제도를 자유화하고, ② 국내 상업의 자유화를 완료함과 동시에 농업 등 사경제부문의 인센티브를 개선하며, ③ 도시 서비스, 인프라 및 사회 서비스의 비효율성을 제거하고, ④ 아랄해지역 등에서 나타나고 있는 환경피해 문제에 대처할 것을 주문하고, 이를 지원하기 위한 활동 계획을 마련했는데, 이번에도 역시 3가지 시나리오를 설정했다. 그러나 그 후에도 우즈베키스탄 정부의 개혁 노력이 만족스럽지 못했던 데다 행정역량 부족과 국제기구와의 협력 의지 부족 등까지 겹쳐 1998년 국가지원전략에서 설정한 지원활동 계획도 제대로 이행되지 못했다. 이 시기까지도 세계은행의 지원은 주로 비양허성 차관으로서 지원 조건이 좋지 못했기 때문에 우즈베키스탄 정부로서는 적극적인 지원 수용 의사가 없었던 것으로 보인다. 세계은행은 우즈베키스탄의 소득수준을 재평가하여 2001년 하반기에 우즈베키스탄을 IBRD와 IDA 두 채널 모두에 의한 지원이 가능한 'IDA 혼합국가(IDA blend country)'로 지정하였고, 2003년부터 IDA를 통한 양허성 차관 지원을 개시하였다.

세계은행은 새로 마련된 2002년 CAS에서도 ① 외환 및 무역제도의 자유화, ② 사경제부문의 투자와 국내상업 활성화를 위한 정책 프레임워크 및 비즈니스 환경의 구축, ③ 사회 및 도시 인프라와 서비스분야의 자원배분 효율성의 제고, ④ 관개 및 배수 인프라 효율성 개선 등에 초점을 맞추으로써 종전(終戰)과 마찬가지로 우즈베키스탄 정부가 시장경제 개혁을 계속해 나갈 것을 요구하였다. 그러나 2002년 국가지원전략도 역시 세계은행이 의도한 바대로 집행되지 못하였고, 다음 시기 CAS의 수립 자체가 어려운 지경에 빠졌다. 세계은행은 2006년에 잠정전략노트로 CAS를 대체하였고

2008년에야 새로운 CAS를 수립하였다.

2000년대 후반에는 우즈베키스탄 정부와 세계은행 등 국제기구 간 관계가 다소 개선되었다. 제1절에서 설명한 것처럼, 저소득 개발도상국에 대한 개발지원전략은 해당 국가 정부 자신에 의한 PRS를 기초로 수립하는 것이 표준적 관행이다. 따라서 우즈베키스탄 정부도 PRS를 수립해야 했는데, 당초에는 미온적인 반응을 보였지만 점차 국제기구와의 협력에 더 적극적인 태도를 보여, 2005년에 잠정 빈곤감축전략(Interim PRSP)을 제출했고 2008년에는 ‘복지향상전략(Welfare Improvement Strategy)’이라는 이름으로 정식 PRS를 제출하였다. 세계은행의 2008년 CAS는 우즈베키스탄 정부의 PRS와 그 내용을 긴밀하게 연계하였으며, 종전의 CAS에 비해 지원 목표 및 분야를 보다 광범위하게 설정하였다(<표 III-11>).

〈표 III-11〉 세계은행의 2008년 우즈베키스탄 국가지원전략에서 설정한 중점 지원 목표 및 분야

4대 지원 중점	주요 내용
동반성장(shared growth)을 위한 환경 마련	건전한 거시경제 관리 지속 정부의 개발전략(WIS) 이행을 위한 제도적 지원 사경제부문 발전, 비즈니스 환경 및 투자 환경 좋은 거버넌스의 구축
농촌지역의 경제적 기회 확대	농촌개발 수자원 관리, 관개와 배수
사회 서비스 공급의 개선	도시 서비스부문의 발전 농촌지역 상수도 및 위생환경 보건부문개혁 교육의 질 향상
환경관리 및 글로벌 공공재 공급	환경관리 재해 리스크 관리, 기상예보, 기후변화 대비 에너지 효율성 제고 및 재생 에너지 투자 글로벌 공공재(각종 국제협약 및 국제기구와의 협력) 공급

출처: World Bank, *Country Assistance Strategy for the Republic of Uzbekistan* (Washington, D.C.: World Bank, 2008).

I
II
III
IV
V

이제까지 설명한 것처럼, 세계은행과 우즈베키스탄 정부 간 관계가 원만하지 못했기 때문에 세계은행의 우즈베키스탄 지원 실적은 베트남에 비하면 매우 제한적인 수준에 불과하였다. IBRD 채널을 통한 비양허성 차관은 초기의 정책 베이스 차관을 제외하면 대체로 소규모 투자 프로젝트에 국한되었고, IDA 채널에 의한 양허성 차관도 그 규모가 크지 않았다. 과감한 개혁·개방으로 양호한 경제성장 실적을 달성한 베트남에서는 에너지, 교통 등 대규모 인프라 개발 프로젝트가 많았던 데 비해, 우즈베키스탄에서는 인프라 개발이 수자원 등 일부 부문에만 국한되었기 때문이다. 2010년 10월 현재 세계은행이 우즈베키스탄에서 진행하고 있는 프로젝트들을 부문별로 보아도, 경제 인프라 개발은 전무하고 농업과 각종 사회 인프라 및 서비스 부문에서만 사업이 진행되고 있음을 알 수 있다(<표 III-12>).

〈표 III-12〉 세계은행의 대(對)우즈베키스탄 프로젝트의 부문별 현황

(2010년 10월 현재)

구분	금액(백만 달러)	비중(%)
상수도, 위생 및 홍수방지	160	43.2
농업	128	34.5
교육	43	11.6
보건 및 사회 서비스	40	10.8
합계	371	100.0

주: 현행 프로젝트 대출 현황(active portfolio)임.

출처: World Bank, *Country Brief: Uzbekistan 2010* (Washington, D.C.: World Bank, 2011).

## (2) 아시아개발은행의 우즈베키스탄 개발지원전략

우즈베키스탄이 1995년에 아시아개발은행에 가입함에 따라 아시아개발은행은 1996년에 ‘잠정사업전략(Interim Operational Strategy)’을 수립하고 지원활동을 개시했다. 잠정사업전략에서는 우즈베키스탄의 경제성장과 인간개발에 초점을 맞췄으며, 아직 빈곤문제에 대처하기 위한 직접적 지원

조치는 없었다. 초기 단계에서 우즈베키스탄의 수용능력이 기대에 못 미침에 따라 아시아개발은행의 지원 프로젝트는 순조롭게 진행되지 못하였다. 우즈베키스탄 정부의 행정능력 및 개혁의지가 부족해 대출 및 기술지원 프로젝트를 효율적으로 집행하기 어려웠다.

〈표 Ⅲ-13〉 아시아개발은행의 우즈베키스탄 국가지원전략 문서 목록

문서 제목	발표 일자
Interim Operational Strategy	1996.
Country Operational Strategy	2000. 4.
Country Assistance Plan (2001~2003)	2000. 12.
Country Strategy and Program Update (2002~2004)	2001. 7.
Country Strategy and Program Update (2003~2005)	2002. 9.
Country Strategy and Program Update (2004~2006)	2003. 8.
Country Strategy and Program Update (2005~2006)	2004. 9.
Country Strategy and Program (2006~2010)	2006. 2.
Country Operations Business Plan (2010~2011)	2010. 4.

출처: 아시아개발은행의 각종 우즈베키스탄 국가지원전략 문서.

아시아개발은행은 2000년에 본격적인 ‘국가사업전략’ 및 ‘국가지원계획’을 수립하였는데, 여기에서는 시장경제체제로의 이행과 빈곤감축의 2가지 전략적 목표를 설정하였다. 체제이행과 관련해서는 ① 기본적 개혁의 지원, ② 체제이행의 사회적 비용 최소화에 초점을 맞췄고, 빈곤감축과 관련해서는 ① 지역협력, ② 농촌부문에 대한 투자, ③ 사경제부문에 대한 직접적 지원에 초점을 맞췄다. 우즈베키스탄의 집행 능력이 불충분했기 때문에, 아시아개발은행은 비교적 소수의 부문에 한정하여 단계적이고 시험적인 지원사업을 실시하였다.

2002년 이후 아시아개발은행은 우즈베키스탄에 대한 CAS를 수정하여



빈곤감축 목표에 더욱 집중하였다. 2002년의 ‘국가 전략 및 프로그램 업데이트’에서는 ① 경제성장, ② 인간개발, ③ 성평등, ④ 좋은 거버넌스, ⑤ 사경제부문 발전, ⑥ 환경보호, ⑦ 지역협력 등 7개 주제와 관련한 전략을 제시하였으며, 이상의 주제와 관련된 여러 지원 프로그램은 가난하고 주변화 된 주민 집단, 특히 농촌지역 주민의 생활 개선을 도울 수 있도록 계획되었다. 지원전략의 이런 기조는 이후에도 계속 유지되었으나, 2005년의 업데이트에서는 특별히 ① 우즈베키스탄의 주요 산업인 면화 가공 및 수출분야에 대한 대기업의 참여를 제고할 것, ② 무역업자들과 개인 기업가들에 대한 무역 규제를 철폐할 것을 우즈베키스탄 정부에 요청하였다.

2006년에 새로 수립된 ‘국가 전략 및 프로그램’의 전반적 기조도 빈곤감축형 성장을 통한 빈곤퇴치로 설정되었다. 아시아개발은행의 주요 지원분야는 ① 농촌개발, ② 사경제부문 참여의 제고, ③ 지역협력, ④ 인적자본 양성으로 설정되었다. 이전의 전략과 다른 점은 금융부문에 대한 지원을 줄이고 적절한 여건이 조성될 때까지 중소기업에 대한 신규 신용을 보류한다는 것이었다. 또한, 도시개발에 비해 농촌개발에 더 큰 우선순위를 부여하기로 했고, 다른 공여자들이 많이 참여하고 있는 보건부문에 대한 지원을 줄이기로 했다. 교육부문에서는 유소년 교육 쪽에 중점을 두는 대신, 고등학교과정(senior secondary education)에 대한 지원은 중단키로 했다.

이상의 지원전략은 아시아개발은행의 부문별 대출(승인) 현황에서도 잘 나타난다. 경제개혁과 경제성장이 순조롭게 진행된 베트남의 경우, 에너지 및 교통/통신 등 경제 인프라 개발 프로젝트가 많았고, 따라서 전체 지원 규모도 컸던 데 비해, 국제기구와의 협력이 원활하지 않았고 개혁이 부진했으며 성장실적도 한결 저조했던 우즈베키스탄의 경우, 전체 지원 규모도 작고 경제 인프라 개발 프로젝트는 많지 않았으며, 농업·농촌, 교육, 상수도 등 사회개발분야에 지원이 집중되었다. 지원 프로젝트의 성공률도 베트남에 비해 현저하게 낮았다. 1990년대의 경우 프로젝트 성공률은 50%에 그쳤

고, 2000년대에도 조금 나아졌으나 큰 차이는 없는 55%에 머물렀다. 특히, 농업과 천연자원부문에 대한 지원 프로젝트의 성공률은 33%에 불과했다.

하지만 최근 우즈베키스탄과 국제기구 간 관계가 다소 개선되었고 2000년대 중반 이후 우즈베키스탄의 경제성장 실적도 아주 좋아졌기 때문에 앞으로는 지원사업이 한층 활기를 띠 것으로 전망된다. 특히, 2010년에는 대규모 전력 개발 사업이 승인되는 등 경제 인프라 개발이 앞으로 활성화될 것으로 기대된다.

〈표 III-14〉 아시아개발은행의 대(對)우즈베키스탄 부문별 대출(승인액) 현황

1996~2001년			2002~2009년		
부문	금액	비중	부문	금액	비중
교육	148	32	농업과 천연자원	311	37
농업과 천연자원	102	22	상수도 및 기타 도시 인프라	227	27
상수도 및 기타 도시 인프라	55	12	교통과 정보통신	143	17
교통과 정보통신	51	11	교육	118	14
에너지	51	11	공공부문 관리	42	5
보건과 사회적 보호	37	8	-	-	-
금융	18	4	-	-	-
합계	462	100	합계	839	100

주: 반올림 때문에 합계가 정확히 일치하지 않음.

출처: ADB, *Country Assistance Program Evaluation, Uzbekistan* (Manila: ADB, 2010).

### (3) 일본의 우즈베키스탄 개발지원전략

일본은 우즈베키스탄이 독립한 1991년부터 곧바로 전문가 파견, 연수생 초청 교육, 긴급 인도 지원(의약품) 등의 지원을 개시하였다. 우즈베키스탄은 중앙아시아의 중심이라는 지정학적 위치와 비교적 많은 인구, 그리고 풍부한 천연자원 등으로 인해 일본에게는 전략적으로 중요한 지원 대상국으로 간주되었다. 일본은 주요 선진국 중에서 우즈베키스탄에 가장 큰 규모

I

II

III

IV

V

로 지원을 공여한 나라이기도 하다.

지원 초기인 1990년대에 일본 정부는 중앙아시아 나라들에 대해서는 국별 지원전략 없이 지역별 지원전략만을 수립하고 있었고, 국별 지원사업계획은 일본과 각국 정부 간의 양자간 정책 협의를 통해 결정하였다. 일본과 우즈베키스탄 양국 간 정책 협의는 1996년 10월, 1998년 11월, 2000년 11월, 2003년 7월 등 네 차례에 걸쳐 이루어졌다. 한편, 일본국제협력기구(Japan International Cooperation Agency: 이하 JICA)는 현지 사무소를 개설한 1999년부터 매년 우즈베키스탄에 대한 국별사업실시계획을 작성하였다. 일본 정부는 제2절에서 살펴본 것과 같은 표준적 스타일의 우즈베키스탄 CAS를 2006년에야 처음으로 수립하였으며, 그 후의 지원사업은 2006년 전략에 기초하여 실시하고 있다.

일본의 우즈베키스탄 지원전략이 명확하게 설정된 것은 2000년의 제3차 양국 간 정책협의를 통해서였다. 이 협의에서는 “민주화와 시장경제 도입을 위해, 인재부족과 경제 인프라 노후화, 환경 악화 등의 문제에 효율적으로 대처하며, 경제적 곤란을 극복하여 국가건설을 돕는 적극적 원조”를 목적으로 하고, 이를 달성하기 위해 ① 시장경제 이행 지원, ② 인프라 정비, ③ 사회 부문(교육, 보건의료) 재구축을 중점분야로 설정한다는 합의가 이루어졌다. 이러한 기조는 그 후에도 계속 유지되었으며, 특히 ① 시장경제 이행 지원과 관련해서는 인재 육성 및 제도·기술의 향상을 돕는다는 방침이 정해졌다. 이런 전략은 일본의 전반적 개발원조(Official Development Assistance: 이하 ODA) 전략 및 실크로드지역 ODA 정책과 합치하는 것이었고, 우즈베키스탄 정부의 개발수요도 적절하게 반영한 것으로 평가되었다. 우즈베키스탄에 대한 다른 주요 공여자들의 지원정책도 일본 정부의 경우와 대체로 비슷하였지만, 공여자마다 중점 지원분야는 조금씩 차이가 있었다 (<표 III-14>).

〈표 Ⅲ-15〉 주요 공여자의 대(對)우즈베키스탄 지원정책 비교(1997~2003년)

	UNDP	세계은행	아시아개발은행	EBRD	EU	일본	미국
민주화	○	○	-	-	-	○	○
행정개혁	○	○	○	-	○	○	○
민간부문 강화	-	○	○	○	○	○	-
금융	○	○	○	○	-	-	-
중소기업	○	-	-	○	○	○	○
농업	-	○	○	-	○	○	-
인재육성	○	-	-	-	○	○	○
운수	-	○	○	○	○	○	-
통신	-	-	-	-	○	-	-
상하수도, 관개	○	○	○	○	○	○	○
에너지	-	-	○	○	○	○	-
보건의료	-	○	○	-	○	○	○
교육	○	○	○	-	○	○	○
빈곤	-	○	○	-	-	-	-
젠더	○	-	-	-	-	-	-
환경	○	○	-	-	○	○	○
지역협력	○	-	○	○	○	-	-

출처: 日本外務省, “ウズベキスタン・カザフスタン 國別評価 最終報告書,” 2005.

우즈베키스탄에 대한 일본의 지원을 부문별로 보면, 다른 나라에 대한 지원의 경우와 마찬가지로 역시 인프라 개발에 가장 큰 규모의 지원이 이루어졌다(〈표 Ⅲ-15〉). 그러나 앞에서 본 베트남의 경우와 비교해 보면 우즈베키스탄 인프라 개발 사업은 대단히 부진한 편이다. 2000년대 초중반까지는 우즈베키스탄의 경제개발이 대체로 부진했던 데다, 우즈베키스탄 정부의 사업 경험 및 인력 부족 때문에 개발사업의 실무적 진행이 쉽지 않았기 때문이다. 일본 정부는 주로 교통(공항, 철도, 도로)분야 개발사업에 차관을 제공했으며, 우즈베키스탄 인프라 개발사업에서 엔(¥)차관이 차지하는 비중은 상당히 높았다. 교육, 보건 등 사회부문에는 무상지원이 제공되었으며,

I
II
III
IV
V

그 전체 규모는 크지 않았으나 프로젝트 건수는 상당히 많았다. 이는 일본 정부가 실시하고 있는 ‘폴뿌리 무상협력(정확한 명칭은 草の根・人間の安全保障無償資金協力)’ 제도<sup>93</sup>에 따른 소규모 지원 프로젝트가 활발하게 실시되었기 때문이다.

〈표 III-16〉 일본의 우즈베키스탄 원조 실적(1996~2003년 누계)

지원부문	유상자금협력		무상자금협력	
	금액(억 엔)	건수	금액(억 엔)	건수
시장경제화	63	1	22	7
인프라 정비	621	5	10	2
사회부문	-	-	85	172
기타	-	-	2	7
합계	685	6	120	188

주: 기술협력은 제외.

출처: 日本外務省, “ウズベキスタン・カザフスタン國別評価 最終報告書,” 2005.

한편, 일본 정부가 최초로, 그리고 가장 최근에 수립한 2006년의 우즈베키스탄 국별지원계획에서는 앞에서 본 지원전략을 조금 더 구체화하고 일부 수정하였다. 지원전략의 개요는 우즈베키스탄을 둘러싼 정치사회적 환경의 사정을 감안하여 지속적인 경제·행정개혁의 실시와 민주화를 촉진하기 위한 지원을 실시하고, 지방행정조직의 강화, 시민사회의 구축을 염두에 두고 ‘국민에게 직접 닿는 지원’에 역점을 둔다는 것이다. 또한, 빈곤층의 고용과 삶의 향상이 사람들의 능력 향상과 결부되어 사회, 경제, 정치분야에서 발휘되도록 사회 환경 개선 준비를 행하는 지원을 실시하며, 우즈베키스탄 고유의 원조 요구에 따라 지원을 계속하고 중앙아시아지역협력의 추진에 도움을 주는 사업을 실시할 계획이다.

<sup>93</sup> ‘폴뿌리 무상협력’은 개발도상국의 지방자치단체, 교육 및 의료기관, 국내외 NGO 등의 소규모(원칙적으로 1천만 엔 이하) 프로젝트에 대해 일본 정부가 제공하는 무상지원을 말한다.

중점 지원분야는 ① 시장경제 발전과 경제·산업 진흥을 위한 인재 육성 제도 구축 지원(금융·은행 시스템, 무역 관리, 법률(민상법)개혁, 무역 촉진, 중소기업 진흥, 관광 촉진, 농업개혁 등), ② 사회분야의 재구축 지원(농촌 개발, 교육, 보건 의료, 환경 등), ③ 경제 인프라 재정비(교통, 에너지 등), ④ (중양아시아 국가 간) 지역협력 촉진으로 설정하였다. 앞에서 본 그 이전 시기의 지원전략과 비교해 보면, 지원분야와 프로그램이 한결 더 다양화된 것을 알 수 있다.

#### 4. 북한 개발지원에 대한 시사점

국제사회가 흔히 수립하고 실행하는 개발지원전략은 앞으로 북한에 대한 개발지원에서 참고해야 할 중요한 모델이라고 할 수 있다. 국제사회의 여러 개발지원 공여자들은 지난 20년 사이에 개발지원의 실효성을 높이기 위해 다각도로 노력을 기울여 왔는데, 그 중 가장 중요한 시도 중 하나가 개발지원의 전 과정을 인도하는 주된 지침으로서 개발지원전략을 수립하여 집행하는 것이었다. 세계은행, 아시아개발은행, 선진 각국 정부 등 주요 공여자들의 개발지원전략은 그 내용과 절차가 대체로 표준화되었으며, 최근에는 주요 공여자들이 함께 참여하여 공동 개발지원전략을 수립하는 관행도 시범적으로 개시되고 있다.

향후 북한에 대한 개발지원이 본격화될 경우, 정부는 국제사회의 여러 공여자들과 협력하여 북한에 대해 포괄적인 개발지원전략을 수립하고 집행해야 할 것이다. 앞에서 살펴 본 국제사회의 경험으로부터, 북한에 대한 개발지원전략을 적용할 때 유의해야 할 몇 가지 시사점을 배울 수 있다.

첫째, 개발지원전략은 당사국 정부 자신의 개발전략을 기초로 해야 한다. 북한에 대한 개발지원사업을 구상할 때, 북한 당국 자신의 개발 노력을 고려하지 않고 모든 경제개발사업을 남한 및 국제사회의 공여자들이 추진

I
II
III
IV
V

해야 하는 것처럼 생각하는 경우가 종종 있다. 그러나 경제개발은 기본적으로 당사국 정부 및 국민이 주체가 되어 추진해야 하는 것이며, 외부의 공여자들은 단지 그러한 과정에서 부족한 자금이나 인적자원의 일부를 지원할 수 있을 뿐이다. 북한의 경우에도 스스로 자금과 인력을 동원하여 개발사업을 진행해야 하며, 이 때 부족한 부분을 외부의 공여자들에게 요청하는 것이 타당한 절차이다. 국제사회는 그런 주체적 개발전략('PRS')을 당사국이 국제사회에 제출하고 승인을 받는 절차를 거치게 하고 있다. 물론 현실적으로는 당사국 정부가 능력과 의지가 부족해 단지 형식적으로만 개발전략을 제출하거나, 사실상 국제사회가 그 주요 내용을 결정해 주는 경우도 없지 않다. 하지만 아직 부족한 부분이 많다 하더라도 스스로 개발전략을 수립하도록 계속 독려하는 것이 장기적으로 당사국의 주도성을 키우는 데 도움이 된다. 이 글에서 살펴 본 사례에서 보면, 스스로 개발전략을 적극적으로 실행한 베트남과 달리, 우즈베키스탄은 이에 소극적이어서 개발지원을 실시하는 데 많은 어려움이 있었다. 하지만 우즈베키스탄도 장기적인 국제사회의 설득과 교류에 따라 점차 주도성을 더 발휘하고 국제사회와 더 잘 협력하는 방향으로 나아가고 있다. 북한의 경우에도 정부와 국제사회가 이런 장기적 설득과 교류를 지속적으로 시도해야 할 것이다.

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. 개발지원을 받는 저소득 개발도상국에서 가장 시급한 과제는 빈곤퇴치이고 경제성장은 빈곤감축에 유리한 방향으로 추진되어야 하며 이를 위해서는 무엇보다 건강한 시장경제체제의 방향으로 꾸준히 개혁을 실행하는 것이 중요하다. 문제는 당사국이 국제사회가 권고하는 이런 표준적 방향을 채택하지 않으려고 할 때이다. 이 글에서 본 사례 중 베트남은 스스로 국제사회에서 권고하는 개발방향과 일치하는 개혁·개

방을 적극 추진하여 개발지원이 잘 진행될 수 있었으나, 우즈베키스탄의 경우 시장지향적 개혁에 소극적이고 국가주의적 경제개발에 집착함으로써 국제사회와 마찰을 빚고 개발지원을 충분히 받지 못하였다. 과거에 국제사회는 지원 수혜국이 국제사회가 원하는 개발방향을 채택하도록 개발지원의 부대조건으로 ‘정책 이행조건(policy conditionality)’을 설정하는 정책을 실시했다. 그러나 이런 정책이 큰 효과를 거두지 못했다는 평가와 비판에 따라, 최근 국제사회는 당사국 정부와의 정책 협의 및 공공 행정역량 강화를 위한 기술적 지원 등에 더욱 역점을 두고 있다. 북한 경우에는 정책 이행 조건의 설정이 더욱 어려울 가능성이 있으며, 따라서 장기적이고 지속적인 정책 협의와 행정역량 강화 지원에 더욱 초점을 맞출 필요가 있을 것으로 보인다.

셋째, 개발지원전략은 당사국의 경제발전단계에 적합한 내용을 담아야 한다. 이 글에서 다룬 우즈베키스탄 사례를 보면, 당초 국제사회가 우즈베키스탄의 발전수준을 과대평가한 결과, 부적절한 정책 목표와 지원 방식을 선택한 것이 문제였음을 알 수 있다. 당초 국제사회는 우즈베키스탄을 저소득 개도국이 아니라 중하위 소득국으로 평가하여 예산지원 형태의 비양허성 차관을 지원하였다. 그러나 우즈베키스탄은 경제사회 개발수준이 낮은 저소득 국가로서 기초적인 사회개발 과제(교육, 보건 등)의 수행과 정책·제도개혁의 지원 등이 더욱 시급한 과제였다. 또, 흔히 북한에 대한 개발지원을 구상할 때, 경제 인프라 건설 및 산업 투자를 우선시하는 경향이 강하지만, 북한 같은 저소득 국가에서는 사회개발 과제와 기초적인 정책·제도개혁을 먼저 추진하게 하는 것이 중요하다. 또, 실제 지원사업의 구체적 내용과 적정 지원 규모를 구상하려면, 초기에 북한의 부문별 경제사회 발전 실태를 상세하게 조사하여 북한의 실정에 적합한 과제를 기획해야 할 것이다.

넷째, 개발지원에 참여하는 공여자가 많을 경우, 공여자 간 협력을 잘 조직하는 것이 개발지원의 실효성을 높이는 데 매우 중요하다. 모범 사례인

I
II
III
IV
V

베트남의 경우 세계은행이 주도하여 공여자 간 협력을 잘 조직하였던 데 반해, 우즈베키스탄에서는 이런 협력이 부진하였다. 베트남이나 우즈베키스탄에서 공여자 간 협력의 성패는 당사국 정부 자신의 노력이 중요했다. 당사국 정부가 스스로 공여자들 간 활동을 조정할 능력을 갖고 있을 경우 공여자 간 협력이 잘 조직될 수 있는 것이다. 북한의 경우에도 역시 북한당국 자신의 노력이 가장 중요하지만, 동시에 여러 공여자 중 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 개발지원이 본격화될 경우에도 주요 공여자들이 공동으로 개발지원전략을 수립하는 방안을 검토할 필요가 있다. 공동 개발지원전략을 수립하는 과정에서도 정부는 공여자 간 협력을 주도함으로써 북한의 경제사회 개발을 효과적으로 지원함과 동시에, 남북한 경제공동체의 형성을 실질적으로 진전시킬 수 있도록 노력해야 할 것이다.



# IV

## 국제사회의 국제협력체계 사례분석



# 1. 국제협력체계 개요

## 가. 전통적인 원조조정 체계:

### 원탁회의(Round Table)와 협의그룹(Consultative Group)

원조조정그룹(aid coordination group)은 수원국 정부의 원조조정을 지원하는 다자간협의체로서 수원국의 입장에서는 재원조달 창구이며, 공여자 입장에서는 수원국과의 정책협의 채널이 된다. 원조조정그룹은 수원국 정부가 주인의식(ownership)을 가지고 주도하는 것이 원칙이나, 수원국 정부의 행정 능력이 부족할 경우 세계은행이나 UNDP가 원조조정그룹을 운영한다. 원조조정그룹은 세계은행이 주도하는 협의그룹(Consultative Group: 이하 CG)과 UNDP가 주도하는 원탁회의(Round Table: 이하 RT)로 크게 구분할 수 있다.<sup>94</sup> 베트남과 같은 모범 원조수혜국은 협의그룹의 운영을 세계은행과 공동으로 하고 있다.

일반적으로 세계은행이 주도하는 원조조정 메커니즘이 존재하지 않는 국가들은 수원국 정부가 UNDP에 요청하여 RT를 구성한다. 최초의 CG는 나이지리아, 콜롬비아, 튀니지, 수단 등을 대상으로 개최되었다. 스리랑카, 말레이시아, 태국, 한국 등 아시아 국가들에 대한 CG는 1965~1966년에 개최되기 시작하였다. RT가 최빈개도국을 대상으로 한다면, 협의그룹은 상대적으로 경제규모가 크고 행정능력이 잘 정비된 개도국을 대상으로 하는 경향이 있다. 북한은 아직 세계은행에 가입하지 않아서 협의그룹을 구성한 적이 없으나, UNDP가 주관하는 농업부문 개발지원을 위한 부문별/주제별 RT에 참가한 적이 있다.<sup>95</sup> 그러나 북한에 대한 전체 원조조정을 위한 RT는 아직 공식적으로 구성되지 않았다.

<sup>94</sup> 장형수·박영근, 『국제협력체 설립을 통한 북한개발 지원방안』 (서울: 대외경제정책연구원, 2000), pp. 62~67.

<sup>95</sup> 장형수·김석진·송정호, 『북한 개발지원을 위한 국제협력 방안』, pp. 64~69.

I
II
III
IV
V

협의그룹과 원탁회의 이외에도 원조조정그룹 또는 원조조정 메커니즘은 다수 존재한다. 인도적 지원과 개발원조를 제공하는 다양한 UN 원조기관 간의 원조조정엔 유엔조정관(UN coordinator)이 수행하며, 일반적으로 이 역할은 UNDP가 수행한다. 국가에 따라서는 유엔조정관이 전체 공여기간 원조조정을 운영하는 경우도 있다. 평양에서도 유엔조정관은 UNDP가 맡고 있다.<sup>96</sup>

#### 나. 원조 공여자 간 조화(harmonization)의 등장

공여자들이 원조 제공시 공통의 절차를 채택할 때 원조는 더 효과적이다. 2005년 파리선언에서는 국제원조사회의 원조효과성 논의 중 하나로 ‘원조의 효과적 전달을 위한 공여자 관행의 조화(Harmonizing Donor Practices for Effective Aid Delivery)’가 채택되었다. 원조 공여자 간 조화에 관한 5가지 원칙은 첫째, 원조공여자들은 공통의 원조 계획을 실행하고 원조 절차를 간소화할 것. 둘째, 원조 공여자들이 각자의 비교우위에 따라 유효한 분업을 실행함으로써 원조의 상호보완성을 제고할 것. 셋째, 원조공여자들이 협력하려는 인센티브를 가질 수 있도록 각종 제도와 절차를 개혁할 것. 넷째, 취약국가에 대한 원조의 실효성을 제고하기 위해 협력할 것. 다섯째, 환경영향평가에 대한 공통의 접근방법을 실행할 것 등이다.<sup>97</sup>

파리선언에서는 이러한 원칙의 실천을 위해 원조 공여국은 원조의 계획, 타당성 조사, 심사, 집행, 모니터링 및 평가 등에 있어서 공동작업을 통해 수원국의 원조실행비용을 절감토록 하고 이를 위해 PBA의 원조 적용 비율을 2010년까지 66%까지 늘리는 목표를 제시하고 있다.<sup>98</sup> PBA에서는 원조

<sup>96</sup> 장형수·김석진·송정호, 『북한 개발지원을 위한 국제협력 방안』, p. 63.

<sup>97</sup> 김석진, “제4장 국제사회의 체제전환국 지원 사례와 시사점,” p. 96.

<sup>98</sup> OECD는 국제원조의 새로운 규범인 ‘파리선언’의 이행 수준을 모니터링하기 위해 다수의 개도국에서 서베이를 실시하고 있는데, 최근 서베이 결과(OECD, 2008)에 의하면, 베트남

공여자(국)들이 각 부문별로 수원국 정부와 협의하여 포괄적인 프로그램을 먼저 입안하고 그 프로그램에 따라 공여국(자)들이 각자의 역할분담을 하게 된다. 각 부문별 프로그램을 작성하고 집행할 때는 이를 주도할 주도적 공여자(lead donor)를 선정하게 된다. 앞에서 살펴본 것처럼 저소득 개발도상국은 IMF, 세계은행, 아시아개발은행으로부터 양허성 자금지원을 받으려면 PRSP를 반드시 작성해야하는데 이 문서의 작성과정에서 자연스럽게 원조공여자 간 협력이 이루어지게 된다.

<글상자 IV-1>에서는 세계은행이 원조공여자 간 조화를 위해 강조하는 분야가 기술되어있다. 이 중 원조공여자 간 공동 국가지원전략(joint country assistance strategy)은 실제로 2000년대 중반 이후 사하라 이남 아프리카 나라들을 중심으로 여러 건의 공동지원전략이 수립된 바 있으며, 앞으로 이런 관행은 더욱 일반화될 것으로 보인다. 미국, 영국, 일본, 스페인, 독일, 프랑스, 캐나다, 네덜란드, 노르웨이, 덴마크, 스웨덴, 핀란드, 이탈리아, EC, UN, 아프리카개발은행, 세계은행 등 17개 공여자가 참여한 케냐 공동 지원전략(2007-2012)은 세계은행의 CAS와 비슷하지만 공동지원전략에 참여한 파트너들 간의 분업과 협력방안을 상세하게 기술하고 있는 점이 특색이다(<글상자 III-2> 참조).

---

에서 원조 공여자 간 협력을 확대하기 위한 노력은 점차 결실을 맺고 있는 것으로 보인다. 이 평가에 의하면, 베트남 원조 중 프로그램 기반 접근방식의 적용 비율은 2005년 34%에서 2007년 58%로, 공여자들의 사절단 파견 중 공동 사절단의 비율은 10%에서 20%로, 분석 작업 중 공동 작업의 비율은 24%에서 54%로 상승하였다고 한다. 장형수·김석진·송정호, 『북한 개발지원을 위한 국제협력 방안』, pp. 57~58.

---

I

II

III

IV

V

---

### 〈글상자 IV-1〉 공여자 간 협력을 위한 세계은행의 활동

- 원조의 조화 로드맵(harmonization road map): 공여자 간 협력 및 수혜국과의 일치성을 위한 수혜국별 실행 계획 작성
- 공동 국가지원전략(collaborative or joint country assistance strategy): 다른 주요 공여자들과 공동으로 실태조사, 원조계획 수립, 프로그램 집행 등에 관한 공동 국가지원전략 수립
- 공동 실태조사 수행 및 공동의 성과 평가 및 모니터링 시스템 확립
- 공동 예산지원(budget support): 수혜국 정부의 주도성을 강화해 주기 위해, 다른 공여자들과 협력하여, 수혜국 정부가 자체적으로 용도를 결정할 수 있는 예산지원 방식의 원조를 강화
- 부문별 접근방법(Sector-Wide Approach) 또는 프로그램기반 접근방식(Program-Based Approach)의 적용: 다른 공여자들과 공동으로 특정부문 또는 주제별로 포괄적인 공동 원조 프로그램 수립
- 공동의 프로젝트 및 프로그램 관리 시스템 이용: 원조 관련 재무관리, 조달관리 등을 위한 공동의 프레임워크 확립 및 이용
- 독립적 평가과정 적용: 공여자들의 원조활동에 대한 독립적 평가를 위해 수혜국별로 독립평가그룹(independent monitoring group) 결성
- 취약국가의 경우: 공동 실태조사, 현지 사무소 공동 운영, 사절단 파견기간 조정, 과도기적 성과점검표(transitional results matrix) 공동 이용, 신탁기금을 통한 공동 지원 등

출처: 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); 김석진, 『개발원조의 국제규범과 대북정책에 대한 시사점』, 정책자료 2009-106 (서울: 산업연구원, 2009), p. 102에서 일부 수정 후 재인용.

## 다. 새로운 국제협력체계

세계은행이 운영하는 협의그룹과 UNDP 주도의 원탁회의는 지금도 주요한 원조조정 메커니즘이긴 하지만 그 중요성이 점점 줄어들고 있다. 이들은 매년 1~2회 정기적으로 열리는 회의에서 주요 원조공여기관을 대표하는 인사들이 참석하여 수원국 정부로부터 경제현황, 원조성과 등에 관한 브리핑을 들은 뒤 정부가 요청하는 원조액을 토론 없이 공여하기로 약속(pledge)하는 형식적인 절차를 거친다.

최근에는 원조조정의 실질적 중심이 협의그룹이나 원탁회의에서 점차 수원국 정부가 주도하는 포럼이나 회의로 바뀌어가는 추세이다.<sup>99</sup> 민주주의와 시장경제로의 체제전환과 개발지원의 성공적인 사례의 하나로 꼽히는 몽골에서는 1993년경부터 2003년경까지 협의그룹이 원조조정을 주도하였으나 2006년부터는 매년 2회 개최되는 Technical Meeting이 협의그룹을 대체하고 있는 양상이다. 2007년 8월 현재 몽골의 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, 아시아개발은행은 수송분야와 교육분야, 세계은행은 농촌개발분야, 미국(USAID)은 에너지분야, 일본은 도시개발분야의 실무그룹에서 간사 역할을 맡고 있다. 몽골에서는 유엔조정관(UN coordinator)인 UNDP가 중심이 되어 모든 원조기관, 몽골 재무부 등 해당 정부담당관을 초청하여 UNDP에서 매달 원조기관 회의를 개최하고 있다.<sup>100</sup>

<sup>99</sup> 김석진, 『개발원조의 국제규범과 대북정책에 대한 시사점』, p. 98.

<sup>100</sup> 장형수·김석진·송정호, 『북한 개발지원을 위한 국제협력 방안』, p. 64.

## 2. 국제협력체계 사례분석

### 가. 베트남의 국제협력체계

#### (1) 서론

1980년대 중반까지 베트남 경제는 전형적인 중앙집권적 사회주의 계획경제체제였으며, 농업부문이 전체 경제의 약 70%를 차지하는 농업 중심의 후진국형 경제 구조로 되어 있었다. 또한 1980년대 중반 이후 유일한 원조 국가였던 구소련이 페레스트로이카 정책을 추진하면서 베트남에 대한 원조를 삭감하고 교역을 중단하는 등의 조치로 경제적 어려움을 겪고 있었다. 그리고 미국으로부터 경제제재 조치를 받고 있었기 때문에, IMF, 세계은행, 아시아개발은행 등 국제금융기구로부터의 자금지원이나 선진국으로부터의 양자간 공적개발원조(Official Development Assistance: ODA) 등이 거의 이루어지지 않았다.<sup>101</sup>

이러한 경제구조에 변화가 일어난 것은 1986년부터이다. 1986년 12월 개최된 제6차 공산당 전당대회에서 베트남은 경제의 자유화와 개방화를 표방한 ‘도이머이(Doi Moi)’ 노선을 채택하였고, 이후 경제개혁과 국제사회와의 교류협력이 가속화 되었다. 1989년 8월 캄보디아에 주둔하고 있던 베트남군이 철수함에 따라 선진국으로부터 양자간 지원 등이 증대되기 시작하였으며, 이후 1993년부터는 국제금융기구들의 자금지원도 재개되었다. 1994년 2월에는 미국의 경제제재 조치가 해제되면서 베트남에 대한 국제사

---

<sup>101</sup> 원래 베트남은 IMF, 세계은행, 아시아개발은행의 회원국으로서 이들 국제금융기구로부터 양허성 자금지원을 받고 있었으나 1979년 베트남의 캄보디아 침공 이후 베트남에 대한 국제사회의 양자간 지원이나 국제금융기구들의 원조는 중단되고 국제사회의 대(對)베트남 경제제재가 시작되게 된다. 또한 베트남은 1979년 중국과도 전쟁을 치르게 되어 국제적으로 고립되고 대외경제는 거의 소련에 일방적으로 의존하는 상태가 된다. 일부 동구 공산권 국가나 스웨덴, UNDP(유엔개발계획), 일부 NGO들만이 베트남에 대한 자금지원과 기술지원을 계속하였으나 그 규모는 소규모에 불과하였다.

회의 지원은 더욱 확대되었다.<sup>102</sup>

이러한 과정을 거쳐 진행된 베트남의 국제협력 체계는 오늘날 국제사회로부터 원조 수원국 가운데 가장 모범적인 성과를 도출한 경우로 평가받고 있다(Conway 2004; GRIPS 2002; UNDP 1996). 이는 1989년 세계은행이 도입한 ‘포괄적 개발체계(Comprehensive Development Framework: CDF)’<sup>103</sup>를 베트남이 1999년 동아시아에서는 처음으로 도입하여 ‘시범국가(CDF pilot country)’로 지정된 사실에서도 잘 드러난다.

이처럼 베트남이 국제사회에서 모범적인 원조 수원국으로서 평가를 받는 이유는 원조를 효과적으로 활용하려는 의지와 역량을 갖고 있었기 때문이다. 베트남은 정치적 안정을 바탕으로<sup>104</sup> 자체적으로 경제발전을 위한 개혁 및 계획을 수립하였으며, 국제사회와의 협력체계도 성실히 구축하였다. 그리고 그 과정에서 수여국 및 국제기구 등의 역할 분담이 조화롭게 추진되었다.

베트남의 개발협력 체제의 발전과정에서 또 하나 주목해야 하는 것은

<sup>102</sup> 베트남의 ‘도이머이’ 정책은 1985년 소련의 페레스트로이카로부터 시작된 국제정세의 변화로부터 압력을 받으면서 태동한 것이다. 1976~1980년간 소련은 베트남에 대해 매년 7억 5,770만 달러의 경제지원을 해 주었고, 1981~1985년 동안에는 매년 10억 달러의 경제원조와 7억 5,000만 달러의 군사원조를 제공하였다. 그러나 1986년 6월 고르바초프의 블라디보스톡 선언 이후 소련으로부터 대(對)베트남 원조가 낭비와 비효율로 흐르고 있다는 비판이 제기되면서 향후 원조삭감이 예상되게 된다. 당시 중국과 분쟁으로 인해 중국과의 관계도 결그러웠으며, 캄보디아 침공으로 인한 서구로부터 경제지원이 없는 상황에서 소련과 동구권의 지원이 없으면 버티기 어려웠던 베트남은 소련의 경제지원 없이 경제적 생존을 추구하고야만 했고 이와 같은 경제위기와 대외적 환경의 변화가 바로 ‘도이머이’라는 개혁과 개방 정책으로 나타나게 되는 것이다. 권숙도, “사회주의 국가의 체제전환 과정 연구: 북한, 베트남 사례 비교” (영남대학교 정치외교학과 박사학위논문, 2009), pp. 55~56.

<sup>103</sup> 세계은행의 포괄적 개발체계(CDF)란 “장기적 목표, 전체적인 개발체계, 성과중심, 수원국의 주인의식과 주도적 파트너십”이라는 4개 원칙에 따른 접근방식을 말한다. 이는 ‘빈곤감축전략’으로 발전하게 된다. Ministry of Foreign Affairs of Denmark, *Aid Management Guideline Glossary 2006* (December 2006), p. 3.

<sup>104</sup> 베트남의 정치체제는 분권적 합의에 기초한 당-국가체제로서 당 서기장, 수상, 국가주석이 적절한 상호견제와 균형을 도모하고 있으며 사회적으로도 공산당 일당 체제에 대한 반발이 미약해 정치적 안정을 유지하고 있다. 권숙도, “사회주의 국가의 체제전환 과정 연구: 북한, 베트남 사례 비교,” 참고.

I
II
III
IV
V

다양한 행위자들의 참여가 조화롭게 추진되었다는 점이다. 초기에는 중앙 정부 중심으로 개발협력이 이루어졌으나 점차 지방정부로 권한을 위임하였으며, 개발협력 파트너십을 통해 민간단체와 전문가 등의 참여를 제도적으로 보장하였다.

## (2) 베트남과 국제기구 사이의 협력체계 변화과정

### (가) 협력체계의 시기 구분

베트남은 소련이나 동구 사회주의 국가들과 같이 급격한 체제붕괴의 과정을 거치지 않고 점진적이고 단계적인 과정을 거쳐 체제전환을 추진하여 왔다.<sup>105</sup> 그리고 이 과정에서 자연스럽게 국제기구와의 협력을 확대·강화하기 위한 노력을 진행하였다.

베트남과 국제기구 사이의 협력체계 변화과정은 크게 세 단계로 구분할 수 있다. 협력단계의 변화과정에 단계적 전환의 계기를 마련해 주는 중요한 분기점으로는 1986년 도이머이 선언, 1993년 베트남 원조 공여국 회의 개최, 1994년 ‘베트남 협의그룹 회의(Consultative Group Meeting for Vietnam)’ 개최, 2005년 베트남의 파리선언 이행계획을 발표한 하노이 선언(Hanoi Core Statement) 등을 들 수 있다. 도이머이 선언과 베트남 원조 공여국 회의 개최를 기점으로 베트남에 대한 ODA 공여액이 급증하게 되며, 1994년 베트남 협의그룹 개최와 2005년 하노이 선언 발표 이후 베트남과 국제기구 사이의 협력체계의 내용이 질적으로 변화하게 되는 것이다.

따라서 베트남과 국제기구 사이의 협력단계는 1994년과 2005년을 분기

---

<sup>105</sup> 사회주의 국가의 체제전환 과정은 그 추진속도와 범위에 따라 급진적 체제전환과 점진적 체제전환으로 구분할 수 있다. 급진적 체제전환은 소련이나 동구권 국가들의 체제전환 과정에서 나타나는 유형으로서 ‘대폭발(big bang)’ 혹은 ‘충격요법(shock therapy)’이라고도 불린다. 반면 점진적 체제전환은 급진적 체제전환이 성공적이지 못했다는 데 주목하고 점진적 개혁으로 체제전환을 시도하는 유형으로써, 중국이 대표적이다.

점으로 해서 제1기(협력체계 모색기)는 1986년 도이머이 선언부터 1993년 베트남 원조 공여국 회의까지, 제2기(협력체계 구축기)는 1994년 베트남 협의그룹 개최부터 2004년까지, 그리고 제3기(협력체계 성숙기)는 2005년 하노이 선언 이후로 구분할 수 있다.<sup>106</sup>

#### (나) 협력체계의 시기적 내용

##### 1) 제1기: 협력체계의 모색기(1986~1993년)

1986년 도이머이 정책을 시작하였지만 곧바로 베트남에 대한 국제사회의 협력체계가 본격화된 것은 아니었다. 베트남은 1978년 캄보디아를 침공함으로써 국제사회로부터 경제 봉쇄 조치를 당하였으나, 1989년 캄보디아로부터 철군함으로써 경제 봉쇄 조치가 해제되고 비로소 국제사회와의 협력을 추진할 수 있는 환경이 조성된다.<sup>107</sup> 그리고 1988년 베트남은 세계은행에 비공식 접촉을 제의하고, 1989년 금융지원의 전 단계로 경제평가(economic assessment)와 정책대화(policy dialogue)를 시작한다.<sup>108</sup>

캄보디아 내전 종식을 위한 1991년 파리평화협정을 계기로 베트남과 국제기구의 협력은 본격화 된다. IMF는 베트남의 캄보디아 철군 직후인 1990년 40,000달러를 베트남에 지원한 이래, 파리평화협정이 체결된 해인 1991년 154,000달러, 1992년 206,000달러 등으로 지원을 확대하였다.<sup>109</sup> 초기에 세계은행과는 소규모 대표단이 불규칙적으로 접촉하였으나, 1991년 점차 고위급에서 잦은 접촉이 이어져 포괄적인 경제보고서는 물론 에너지, 수송,

<sup>106</sup> 이러한 단계의 구분은 임강택·박형중·손승호·이종무·장형수·조봉현, 『북한 경제개발계획 수립 방안 연구: 베트남 사례를 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2010)를 참고하였다.

<sup>107</sup> 서구의 대(對)베트남 경제 봉쇄 기간에도 노르딕 국가(스웨덴, 핀란드, 노르웨이)와 네덜란드, 프랑스 등의 국가들은 베트남에 대한 원조를 중단하지 않았으나 지원 금액은 크지 않았다.

<sup>108</sup> 김성철, 『국제금융기구와 사회주의 개혁·개방: 중국·베트남 경험이 북한에 주는 함의』 (서울: 통일연구원, 2001), p. 62.

<sup>109</sup> 장형수·박영곤, 『국제협력체 설립을 통한 북한개발 지원방안』, p. 105.

I

II

III

IV

V

보건, 재정 등 분야별 세부 보고서를 작성<sup>110</sup>하였다. 또한 세계은행은 1988년부터 1993년까지 경제개발연구소(Economic Development Institute: EDI)<sup>111</sup>의 교육 프로그램을 실시<sup>112</sup>하였으며, 1992년에는 금융지원의 예비단계로서 베트남의 몇몇 국유기업의 민영화와 관련한 시범 프로젝트를 마련하였다.

1993년에는 베트남 원조를 위한 파리 공여국 회의가 개최되어 베트남 정부와 국제기구 사이의 협력체계 추진의 발판이 마련되었다. 원조 공여국 회의는 UNDP의 주도로 1993년 11월 프랑스 파리에서 개최되었는데, 이는 1994년 ‘베트남 협의그룹 회의(CG)’로 발전하였다. 베트남에 대한 ODA 공여액도 1991년 파리평화협정 체결 이후 점차적으로 증가하게 된다.

## 2) 제2기: 협력체계의 구축기(1994~2004년)

1994년은 베트남과 국제사회의 협력체계가 확고히 구축되는 전환점이다. 첫 번째는 1994년 미국의 대(對)베트남 경제 봉쇄 해제이다. 1994년 2월 미국은 베트남에 대한 경제제재(embargo)를 전면 해제한다고 발표하였고, 1995년 8월 두 나라 사이의 국교정상화가 이루어 졌다.<sup>113</sup> 그리고 두 나라의 국교 정상화 이후 베트남은 국제기구와의 협력체계를 가속화하여, 1994년 하노이 주재 세계은행 사무소가 개설되고 1995년 7월 ASEAN,

<sup>110</sup> Operations Evaluation Development, *Vietnam: Country Assistance Evaluation*, p. 4.

<sup>111</sup> EDI는 1995년 설립된 세계은행의 산하기관으로 2000년 세계은행연구소(World Bank Institute: WBI)로 명칭이 변경되었다.

<sup>112</sup> 이에 대한 교육 프로그램 내용은 임강택·박형중·손승호·이종무·장형수·조봉현, 『북한 경제개발계획 수립 방안 연구: 베트남 사례를 중심으로』, pp. 130~131, <표 V-1> 참조.

<sup>113</sup> 미국은 1989년 베트남의 캄보디아 철군을 계기로 서구 선진국들의 대(對)베트남 진출이 본격화되자 1990년 8월부터 캄보디아 문제를 중심으로 한 인도차이나 평화정착을 위해 베트남과의 대화를 재개하였다. 미국은 실종미군문제(MIA) 해결을 전제로 베트남에 대한 관계 정상화 일정을 제시하였다. 1991년 4월에는 국무성 솔로몬 아태담당 차관보가 베트남에 국교정상화를 위한 로드맵을 제시하고, 단계적인 조치를 통해 베트남과의 점진적인 관계정상화를 추진하기 시작하여 1992년 12월 임시연락사무소를 개설하였다. 서재진 외, “중국·베트남·북한 경제개혁조치의 사회·문화분야 파급효과 비교분석,” 『통일부 용역과제보고서』 (서울: 통일부, 2004), pp. 14~15.

1998년 APEC에 가입한다. 다른 하나의 계기는 1994년 시작된 ‘베트남 협의그룹 회의(CG)’이다. CG는 현재까지도 운영되어 오면서, 베트남 정부와 국제기구 사이의 개발협력 의제들을 명확히 하고 상호협력체계를 형성, 발전시키는 데 커다란 기여를 하고 있다. CG에 대해서는 뒤에서 구체적으로 살펴보도록 하겠다.

이 시기 베트남에 대한 ODA 공여액은 <표 IV-1>과 같이 급증하였다. 특히 1997년에는 처음으로 연간 ODA 공여액이 집행액 기준으로 10억 달러를 넘어서게 된다.

**<표 IV-1> 베트남의 ODA 공약총액, 승인액, 집행액(1996~2005년)**

(단위: 백만 달러)

연도	공약총액	승인액	집행액
1996	2,431	1,602	900
1997	2,377	1,686	1,000
1998	2,192	2,444	1,242
1999	2,146	1,503	1,350
2000	2,400	1,768	1,650
1996~2000	11,546	9,003	6,142
2001	2,399	2,418	1,500
2002	2,462	1,805	1,528
2003	2,839	1,757	1,422
2004	3,441	2,568	1,650
2005	3,748	2,515	1,787
2001~2005	14,889	11,063	7,887
합계	26,435	20,066	14,029

출처: MPI, "Overview of ODA Mobilization and Usage in Vietnam Period 1993-2007," 베트남 계획투자부 홈페이지, <www.mpi.gov.vn, 2011>.

I

II

III

IV

V

이처럼 국제기구와 발전적인 협력체계가 구축될 수 있었던 데에는 베트남 정부의 노력이 크게 작용하였다고 할 수 있다. 베트남 정부는 국제기구의 ODA 공여와 관련한 정부 조직체계를 정비하기 위해 많은 노력을 기울였는데, 처음 여러 부서 간의 경쟁으로 원조 집행 절차가 복잡해지자 베트남 정부는 정부 조직체계를 정비하여 계획투자부(Ministry of Planning and Investment: MPI)와 재무부(MoF)를 중심으로 원조집행체계를 갖추었으며, 1996년에는 ‘NGO 관리위원회’를 설치하였고 2001년에는 이를 ‘외국 NGO관리위원회’로 확대하는 등 적극적 행태를 보이고 있다.

이에 국제기구들도 베트남에 여러 가지 개발전략들을 적극적으로 도입하여 추진하였는데 1999년 포괄적 개발체계(CDF)와 ‘포괄적 빈곤감소 및 성장전략(Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy: 이하 CPRGS)’ 등이 대표적이다. 또한 국제기구들은 베트남에서의 원조활동을 위해 다양한 원조공여기구 모임을 구성하여 운영하고 있다.

### 3) 제3기: 협력체계의 성숙기(2005년 이후)

2005년부터 현재까지는 베트남과 국제기구 간 협력체계의 성숙기라고 할 수 있다. 이러한 성숙한 관계는 원조효과성과 개발협력을 위한 파트너십의 형성으로 나타난다.

앞서 살펴봤듯이 1986년 도이머이 정책 이후 베트남과 국제기구 사이의 협력체계는 점진적으로 진화·발전하였다. 문제는 베트남이 모범적인 수원국이 되면서 수많은 원조공여기구의 원조효과성 문제가 대두되었다는 것이다. 이에 1990년대 말부터 2000년대 초반까지 베트남에서의 원조효과성 제고를 위한 여러 노력이 전개 되었다.

이러한 원조효과성 제고를 위한 개발협력 파트너십 구축 노력의 결과로 바로 2003년 말 설치된 원조효과성 파트너십 그룹(Partnership Group for

Aid effectiveness: PGAE)이다. PGAE는 그동안 부문별, 주제별로 진행되던 각종 파트너십 그룹을 하나로 묶은 베트남의 개발협력 파트너십 체제이다.

그리고 2005년 하노이선언(Hanoi Core Statement)의 발표를 계기로 베트남의 개발협력 체제는 한 단계 더 성숙한 단계로 진입하였다. 하노이 선언으로 인해 베트남의 주인의식과 원조 효과의 문제를 강조하면서, 이전에 구축된 원조효과성 파트너십 그룹(PGAE)이 더 실효적으로 운영될 수 있는 조건이 마련되었다고 할 수 있다. 이에 따라 2010년에는 보다 발전된 개발협력 파트너십 체제인 원조효과성포럼(Aid Effectiveness Forum: AEF)이 발족되게 된다.

이처럼 2005년 이후 베트남 정부와 국제기구의 협력체제는 매우 안정적으로 발전되어, 파트너십의 구축을 통한 관계 성숙기를 이루고 있다. 또한 베트남은 2006년 11월 WTO에 가입하고<sup>114</sup> 12월에는 미국으로부터 항구적 정상교역관계국(Permanent Normal Trade Relations: PNTR)의 지위를 부여받는 등<sup>115</sup> 세계경제에도 빠른 속도로 융합하게 된다.

2011년 현재 베트남에서는 <표 IV-2>와 같이 28개의 양자간 공여국과 23개의 다자간 공여자가 베트남에 대한 정기적인 ODA 프로그램을 이행하고 있다.

<sup>114</sup> 베트남은 EU, 한국, 중국, 일본, 스위스, 미국 등 양자협상 대상국인 28개국과 WTO 가입의 전제조건인 양자협상을 성공적으로 타결한 결과 2006년 11월 7일 WTO 일반이사회(General Council)에서 베트남의 WTO 가입을 반대 없이 승인하였고, 베트남 국회가 2007년 1월 11일 이를 비준함으로써 정식으로 가입이 발표되었다.

<sup>115</sup> PNTR은 미국과 다른 국가와의 정상교역관계(NTR)를 영구적으로 맺는 것으로 NTR은 미국이 교역당사국들에게 낮은 관세로 미국시장에 접근할 수 있도록 허용하는 종전의 최혜국(MFN)대우에 해당하는 개념이다. PNTR 승인 안건은 2006년 1~8월간 미국의 대(對)베트남 무역적자 규모만 49억 달러에 달하는 등 미국의 대(對)베트남 무역적자 규모가 크게 확대되고 있다는 이유로 미 의회의 강한 반발에 부딪혀 왔으나, 결국 2006년 12월 9일 미 의회의 승인을 얻게 된다.

I
II
III
IV
V

〈표 IV-2〉 베트남의 51개 공여자들

양자간 공여국(28개)	아일랜드, 영국, 오스트리아, 폴란드, 벨기에, 캐나다, 쿠웨이트, 덴마크, 독일, 네덜란드, 대한민국, 헝가리, 이탈리아, 룩셈부르크, 미국, 노르웨이, 일본, 뉴질랜드, 호주, 핀란드, 프랑스, 체코, 스페인, 대만, 스웨덴, 스위스, 중국, 싱가포르
다자간 공여자(23개)	<p>* 국제금융기구(기금) 8개          - World Bank, IMF, ADB, NIB(노르딕개발은행), NDF(북유럽발전기금), OPEC(석유수출국기구), OFID(OPEC 국제발전기금), 쿠웨이트 기금</p> <p>* 국제 기구, 정부 간 기구 15개          - 유럽위원회(EC), 유엔난민기구(UHCR), 국제연합인구기금(UNFPA), 유엔산업개발기구(UNIDO), 유엔개발계획(UNDP), 유엔에이즈전담기구(UNAIDS), 유엔마약범죄사무소(UNODC), 유엔자본개발기금(UNCDF), 지구환경기금(GEF), 유엔아동기금(UNICEF), 국제농업개발기금(IFAD), 유엔교육과학문화기구(UNESCO), 국제노동기구(ILO), 유엔식량농업기구(FAO), 세계보건기구(WHO)</p>

출처: MPI, "Overview of ODA Mobilization and Usage in Vietnam Period 1993-2007," 베트남 계획투자부 홈페이지, 〈www.mpi.gov.vn, 2011〉.

베트남의 ODA 지원액은 앞서 살펴보았듯이 매년 증가세를 보여 주고 있다. 1993년부터 2007년까지 전체 ODA 지원액은 424억 3천 8백만 달러이며, 1993년에서 2007년까지 전체 ODA 승인액은 전체 ODA 지원액의 75.7%인 321억 9백만 달러이며, 전체 ODA 집행액은 198억 6천 5백만 달러로 전체 ODA 승인액의 61.9%를 차지한다(MPI 2011).

### (3) 베트남의 경제개발 관련 정부 조직과 절차

#### (가) 개발행정 담당부처

베트남에서는 중앙정부와 지방정부가 긴밀하게 개발협력에 관여하고 있다. ODA를 관리하는 중앙정부기관으로는 계획투자부(Ministry of Planning and Investment: MPI), 재무부(Ministry of Finance: MoF), 법무부(MOJ), 외교부(MOFA) 등이 있으며, 이 외에도 베트남중앙은행(SBV), 총리실

(OOG)과 관련 부서 그리고 여러 전문단체 대표들도 여기에 참여한다. 한편 지방정부 차원에서의 각 성정부와 현(district) 및 사(commune)의 인민위원회도 개발협력에 관여하고 있다. 또한 의회도 개발협력에 대한 승인을 비롯하여 원조효과성 포럼(AEF) 등을 통해 개발협력에 관여하고 있다.

이 가운데에서 베트남 정부의 개발행정을 담당하는 핵심부서는 바로 계획투자부(MPI)와 재무부(MoF)이다. 특히 계획투자부는 투자 예산의 배정에 대한 권한을 가지고 있는 핵심부서로, 계획 및 투자에 대한 국가 관리, 국가의 사회경제발전 계획 및 전략 수립, 국내외 투자, 산업단지 및 수출가공지역의 설치, ODA의 관리 등 국가 경제의 모든 중요 사항을 관할한다.

이러한 중심적 역할 때문에 계획투자부는 서로 다른 부서들로 이루어진 오케스트라의 음악가들 가운데 정부의 ‘전체 발전 콘서트의 지휘자’로 평가되기도 한다.<sup>116</sup> 계획투자부 중 개발협력을 담당하는 핵심부서는 바로 대외경제관계국(Foreign Economic Relations Department: FERD)인데, 이 부서는 모든 양자 및 다자 원조를 조정하며, 원조공여기구와 관련 정부 부서와 성(province) 정부를 연결시키는 역할을 한다.

또 다른 핵심 부서인 재무부는 경상비(current expenditure)의 예산 배정에 대한 책임을 가지고 있다. 그 외에도 개발지원펀드(Development Assistance Fund: DAF)를 감독하고,<sup>117</sup> 법적 협정서의 체결과 관련하여 공여기구와의 협상을 책임지고 있다.

계획투자부의 많은 역할은 다른 나라에서는 재무부의 영역에 속하는 경우가 많으나, 베트남에서는 계획경제발전을 계속하고자 하는 의지로 인해 부분적으로 공적 지출관리와 관련 있는 두 부분을 분리하면서 계획투자부

<sup>116</sup> Le Thanh Forsberg and Ari Kokko, “The Role of Donors in Vietnamese Development Planning,” p. 6.

<sup>117</sup> 1999년 설치된 개발지원펀드(DAF)는 공공투자 프로그램을 위한 자금 도입을 목적으로 하고 있다.

에 많은 권한을 집중시키고 있다. 즉 계획투자부는 공적 투자 정책의 계획과 우선권을 포함한 공적 투자 관리를 담당하고 있는 반면, 재무부는 현재의 공공재정을 운영하는 역할을 한다. 이러한 제도적 구조는 계획투자부로 하여금 사회경제개발계획(five-year Socio-Economic Development Plans: SEDPs)을 계획하고 그것을 제도화하며 공적 투자를 관리하도록 한다. 즉 계획투자부는 정부의 투자정책과 우선권을 반영하는 결과물인 5개년 공적 투자 프로그램(five-year Public Invest Programs: PIPs)과 그 예산배분에 대한 책임을 지는 것이다. 이러한 계획투자부와 재무부의 역할 구분은 ‘이중의(dual)’ 예산 시스템으로 나타난다. 계획투자부와 지방의 계획투자 부서들은 자본지출과 공여자가 자금화한 프로젝트를 포함한 투자예산을 준비하는 반면, 재무부와 지방의 재무 부서들은 재정적 구조와 현재 지출의 추정치에서 예산을 준비한다. 이러한 이유로 경제계획과정의 마지막 단계까지 단일화 된 예산은 존재하지 않으며, 이러한 이중예산구조는 공여자들에게 의해 비판받고 있다.<sup>118</sup>

#### (나) 예산 수립 및 개발계획과정

베트남의 경제개발계획은 10개년 사회경제발전전략(SEDS)과 5개년 계획(5-Years Plan)이다. 이러한 개발계획들은 계획투자부가 각 부처를 비롯해 성(province) 및 현(district) 인민위원회와의 협력을 통해 수립되고 있다.

또한 계획투자부는 ‘포괄적 빈곤감소 및 성장전략(CPRGS)’을 입안하는 역할을 맡고 있다. 계획투자부가 우선 각 부처 및 성(province) 인민위원회에 계획 수립을 위한 지침을 하달하고, 성은 그것을 다시 현(district) 및 사(commune)로 전달하게 되는데, 이처럼 중앙-성-현-사로 이어지는

---

<sup>118</sup> Le Thanh Forsberg and Ari Kokko, “The Role of Donors in Vietnamese Development Planning,” pp. 6~7.

4단계의 행정단위를 기본으로 계획투자부 및 각급 인민위원회 사이의 상호 작용을 통해 경제계획 시안이 마련되게 된다. 그리고 최종적으로 마련된 계획안은 국회에서의 의결을 통해 확정되고, 이후 총리실을 통해 계획 결정이 하급 기관으로 통보된다.<sup>119</sup>

#### (다) 개발계획의 종류와 상호관계

베트남의 개발계획 종류는 크게 ‘보고서 형태’와 ‘프로젝트 목록’ 유형으로 구분할 수 있다.<sup>120</sup> 먼저 보고서 형태는 10개년 사회경제발전전략(SEDS)에 5개년 사회경제발전계획(5-Years Plan)과 ‘포괄적 빈곤감소 및 성장 전략(CPRGS)’이 있다. 이러한 보고서 형태의 개발 계획은 이전 계획의 성취에 대한 평가, 경제가 직면한 위험 요소에 대한 규정, 경제적·사회적 지표들로 구성된 목표의 설정, 그리고 정책권고안으로 구성되어 있다.

또한 공공투자 프로그램(Public Investment Program: PIP)으로 대표되는 세부적인 투자 프로젝트 목록 유형의 개발계획도 있다. 공공투자 프로그램(PIP)의 프로젝트는 그룹 A라고 불리는 큰 규모의 각 부처 및 지방정부의 사업 프로젝트와, 정부 부처의 국 단위나 현(district) 및 사(commune)의 인민위원회가 담당하는 작은 프로젝트가 있다.

### (4) 베트남과 국제기구의 개발협력체계 형성 및 운영

#### (가) 베트남 정부와 국제기구 사이의 개발협력에 위한 원조 도구

국제기구는 수원국과 원조공여기구 사이의 개발협력을 원활하게 수행하기 위해 다양한 원조 도구(aid instruments)를 개발하여 시행하고 있다. 이러한 원조 도구를 이용하는 것에 대해 원조 수원국과 공여 국제기구가

<sup>119</sup> 임강택·박형중·손승호·이종무·장형수·조봉현, 『북한 경제개발계획 수립 방안 연구: 베트남 사례를 중심으로』, p. 138.

<sup>120</sup> 위의 책, p. 140.

I
II
III
IV
V

얼마나 동의하고 있는가가 개발협력에 있어서는 매우 중요한 문제이다.

베트남은 동아시아에서 포괄적 개발체제(CDF)를 첫 번째로 도입하는 시범국가(CDF pilot country)로, 국제사회의 원조 모범국으로 평가받고 있다. 1994년부터 베트남 원조그룹 회의(CG)를 매년 개최하고 있으며, 2002년부터는 현지화 된 빈곤감소전략(PRS)인 ‘포괄적 빈곤감소 및 성장 전략(CPRGS)’ 보고서를 작성해 오고 있다.<sup>121</sup>

또한 베트남은 원조효과성을 높이기 위한 다양한 개발협력 파트너십 체제를 운영해 오고 있는데 이 중 대표적인 것이 바로 2005년 하노이선언(Hanoi Core Statement)이다. 이 선언은 2005년 ‘원조효과성을 위한 파리 선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness)’의 실행계획으로 파리선언 이후 원조공여기구들이 모두 모인 가운데 발표 되었다.

이처럼 베트남의 개발협력체제의 주요 구성요소는 베트남의 개발계획을 수립하는 ‘포괄적 빈곤감소 및 성장전략(CPRGS)’과 이를 실행하기 위해 필요한 원조 자금을 조달하기 위한 ‘베트남 원조그룹 회의(CG)’, 그리고 원조효과성을 증대시키기 위한 개발협력 파트너십이라고 할 수 있다. 베트남 정부와 국제기구는 이 세 요소들을 근간으로 개발협력 체제를 유지하고 있다.

#### (나) 베트남 개발협력 체제의 주요 구성 요소

##### 1) ‘포괄적 빈곤감소 및 성장전략(CPRGS)’을 통한 개발계획 수립 체계

먼저 ‘포괄적 빈곤감소 및 성장전략(CPRGS)’은 베트남 개발계획의 중심이라고 할 수 있다. 2002년 5월 베트남 정부는 CPRGS 보고서를 채택하는데, 이는 베트남 정부와 국제금융기구의 의견조정 및 협상의 결과였다. 즉, 베트남 정부가 CPRGS를 작성하는 과정에서 공여자 그룹들과 논의한 결과

<sup>121</sup> 임강택 외, 『북한 경제개발계획 수립 방안 연구: 베트남 사례를 중심으로』, p. 142.

가 결정적 영향을 미쳤다. CPRGS는 원조 공여자와 NGO, 그리고 여러 부서와 기관의 포괄적 협의를 거쳐 작성되고 최종적으로 정부가 승인한 국가적 문서인 것이다.<sup>122</sup>

CPRGS는 현지화 된 빈곤감소전략(PRS)의 성격을 가진다고 할 수 있다. 2000년 들어 베트남 정부와 국제금융기구 사이에는 경제정책 추진 방향에 대해 의견차이가 드러나는 데, 대표적인 것이 바로 『베트남 2010: 21세기로의 진입, 발전의 기둥들(Vietnam 2010: Entering the 21st Century, Pillars of Development)』이라는 보고서이다. 세계은행은 2000년 CG를 앞두고 아시아개발은행 및 유엔개발계획과 공동으로 이 보고서를 작성하는데, 이 보고서는 구조조정에서 빈곤감소전략으로의 전환이라는 국제금융기구의 정책 변화가 베트남에 적용된 문서였다. 이러한 정책변화에 대한 베트남과 세계은행의 토론을 토대로, 2002년 5월 베트남 정부는 CPRGS를 채택한다.<sup>123</sup>

초기에는 CPRGS 보고서에 대해 베트남 정부와 외부의 공여자 모두 인식의 문제점이 있었다. 베트남 정부는 CPRGS를 외부의 원조공여자들이 베트남의 개발 의제 선정에 개입하는 수단으로 인식하고, 처음 보고서를 작성할 때 적극적인 모습을 보이지 않았다. 베트남이 CPRGS와는 별도로 10개년 사회경제발전전략(SEDS)과 그 안에서 5개년 사회경제발전계획

<sup>122</sup> 다른 나라에서의 빈곤감소전략문서가 대체로 서방 전문가들 주도로 영어로 먼저 작성되어 자국어로 번역되었던 것과는 달리 CPRGS는 베트남 내부의 광범위한 토론을 통해 베트남어로 먼저 작성된 다음 영어로 번역되었다는 점에서, 세계은행이 발전시킨 빈곤감소라는 개념적 틀을 반영하였지만 상당한 차이를 보인다고 할 수 있다.

<sup>123</sup> 빈곤의 성격 분석 및 진단을 위해 1999년 베트남 정부 관계자와 공여자 및 국제 NGO가 다양하게 참여한 실무작업팀(poverty working group)을 구성하였고, 2000년 『빈곤공략 보고서(The Attacking Poverty Report)』가 공동으로 작성되어 향후 베트남 정부와 공여자 그룹들의 베트남 개발과 관련한 기초자료로 활용되었다. 이후 다양한 형태의 공식·비공식 논의구조를 통해서 베트남 정부와 공여자 그룹 간의 의견 조정작업이 진행되었으며 2002년 CPRGS가 발표되게 된다. 박형중·이금순·임강택·최춘흠·권율·장형수·이종무·권영경·강동완, 『국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한개발지원을 위한 모색』(서울: 통일연구원, 2008), p. 63.

I
II
III
IV
V

(5-Year Plan)을 수립, 집행하고 있었기 때문이기도 하였다.

마찬가지로 외부의 원조 공여자들도 초기에는 CPRGS를 기존의 개발전략을 보완하는 보충적 보고서로 인식하였다. 왜냐하면 처음 CPRGS는 어떠한 예산배정도 없이 여러 개발목표를 나열하는 단순한 보고서였기 때문이다. 따라서 CPRGS는 단지 ODA 자원을 활용하는 지침에 불과한 것으로 간주되었다.<sup>124</sup>

이처럼 CPRGS를 초기에 도입할 때에는 많은 문제점들이 발생하였지만 점차 베트남 정부와 국제기구는 이러한 문제점들을 해결해 나가기 시작하였으며, CPRGS는 5개년 사회경제발전계획을 보완하는 역할로 발전해 나가게 된다.

CPRGS 보고서는 계획투자부(MPI) 국가경제 과제국(Department of National Economic Issues) 국장 주도로 16개 정부 부처의 대표들로 구성된 보고서작성위원회로 초안이 작성된다.<sup>125</sup> CPRGS 보고서는 첫째, 사회경제적인 배경, 현재의 빈곤 상황과 성취 그리고 도전, 둘째, 2005년부터 2010년의 기간 동안의 사회경제적 발전과 빈곤 감소를 위한 목표와 과제, 셋째, 빠르고 지속가능한 성장과 빈곤 감소를 위한 환경의 창조, 넷째, 성장과 빈곤 감소를 위한 대규모의 사회기반시설 발전, 다섯째, 빈곤 감소와 지속가능한 성장을 위한 경제활동부문과 산업발전의 주요 정책과 도구, 여섯째, 성장과 빈곤 감소를 위한 자원의 동원, 일곱째, 빈곤 감소와 성장 전략의 모니터링과 평가를 위한 관리기관의 마련 등 모두 일곱 부분으로 구성되어 있다(Socialist Republic of Vietnam 2003).

CPRGS는 베트남의 경제발전 목표, 정책 결정 및 실행과정, 베트남과 원조공여자 간 관계를 의미있게 변화시켰다. 먼저 CPRGS는 경제성장과 빈곤감소의 2가지 목표를 모두 포함하면서도 특히 빈곤감소라는 문제에

<sup>124</sup> 임강택 외, 『북한 경제개발계획 수립 방안 연구: 베트남 사례를 중심으로』, p. 144.

<sup>125</sup> 위의 책, p. 143.

대해 관심을 높이게 만들었다.<sup>126</sup> CPRGS 작성의 경험을 거치면서 베트남 내부에서는 경제정책 결정과정에 대한 원조공여자 그리고 NGO들과 전문 연구공동체의 참여가 증가하게 된 것이다. 또한 과거에는 외부로부터 제공 되는 공적개발원조 예산과 국가계획이 관리하는 다른 공공 투자자원이 분리된 채로 다루어졌으나, CPRGS를 계기로 국가계획 자체에 개발원조와 개발문제가 통합되었다.

## 2) ‘베트남 협의그룹(CG)’을 통한 원조자금 조달체계

베트남에는 다양한 공여그룹이 존재하며,<sup>127</sup> 이러한 다양한 원조공여기구들과 베트남 정부 사이의 원활한 협력을 위해 베트남 협의그룹 회의(Consultative Group: CG)가 구성되었다. CG는 원조조정그룹의 한 형태인데, 원조조정그룹 가운데 가장 많이 이용되어지는 형태가 바로 세계은행이 운영하는 협의그룹과 유엔개발계획(UNDP)이 운영하는 원탁회의(Round Table: RT)이다.<sup>128</sup> RT는 UNDP하의 원조조정회의로 수혜국

<sup>126</sup> CPRGS는 지속적 성장과 빈곤 감소를 위한 산업 및 부문별 주요 정책으로 ① 빈곤층 소득 창출을 위해 빈곤층의 90%가 거주하고 있는 농촌지역의 성장 전략, ② 지역 간 불균형 해소 및 여성 지위 향상, ③ 빈곤층 및 소수민족에 대한 사회보장제도 도입 등을 설정하고, 그 구체적 개발목표로서 빈곤 비율 감소, 교육기회 확대 및 교육의 질 향상, 하수처리 및 고체 폐기물 처리시설 확충을 통한 환경개선 등 11개 분야에 대한 구체적 개발 목표를 정하고 있다. 임강택 외, 『북한 경제개발계획 수립 방안 연구: 베트남 사례를 중심으로』, pp. 76~77.

<sup>127</sup> 이러한 원조공여기구 모임으로는 EU 집행위원회와 EU 회원국들이 구성한 EU 개발 카운슬러 그룹(EU Development Counselors Group), 12개의 UN 기구와 세계은행으로 구성된 UN 개발그룹(United Nations Development Group: UNDG), 세계은행, 아시아 개발은행, 일본국제협력은행(JBIC), 독일개발은행(KfW), 프랑스개발기구(AfD)이 참가한 5개 은행 그룹(현재는 한국수출입은행이 추가된 6개 은행 그룹), 영연방 국가들 및 북유럽 국가들이 주로 참가하는 ‘유사입장 공여자 그룹(Like-Minded Donor Group)’, 빈곤감축 지원차관에 자금을 공여한 공여자들이 모인 ‘빈곤감축 지원차관 파트너십(Poverty Reduction Support Credit Partnership)’ 등이 있다. 위의 책, pp. 146~147.

<sup>128</sup> 세계은행의 협의그룹(CG)은 1950년대부터 개도국의 원조조정을 지원해 왔으며 UNDP의 원탁회의(RT)는 1972년부터 원조조정을 지원해 왔다. 원조조정에 대한 세계은행과 UNDP 간의 업무협약은 1986년 ‘World Bank/UNDP Aid Coordination Cooperation

I
II
III
IV
V

정부가 주도적으로 운영하며 UNDP는 단지 이를 지원하는 역할을 한다. 또한 일반적으로 최빈개도국(Least Development Countries)을 대상으로 운영된다. 반면, CG는 세계은행의 주도로 운영되며, 상대적으로 경제규모가 크고 기술적으로 잘 정비된 개발도상국을 대상으로 운영되고 있다.

1993년 이후부터 IMF, 세계은행, 아시아개발은행 등 국제금융기구들은 베트남에 대한 자금지원을 본격적으로 시작하여 국제사회의 원조를 증대시켰다. 따라서 이를 관리하고 조정할 협의체가 필요하게 됐고, 1993년 11월 처음으로 국제자금공여자회의(International Donor Conference)가 개최되어 베트남 개발지원에 대해 베트남 정부와 자금공여자 간의 원조조정이 이루어져 베트남은 약 19억 달러의 지원을 약속 받게 된다. 이 회의에서 베트남 정부는 향후 원조조정을 세계은행 주관의 CG에서 진행해 줄 것을 요청하였고, 이후 베트남의 개발지원을 위한 원조조정은 세계은행의 CG를 통해 이루어지게 되었다.

CG에는 참관기구를 포함한 30여 개의 양자 원조기구와 20여 개의 다자 원조기구, 2~4개의 국제 NGO 등 보통 60여개의 공여기구가 참여하고 있으며, 베트남 정부와 국제기구 사이의 개발협력 체제에서 핵심적 기능을 하고 있다고 할 수 있다.

CG 이외에도 원조조정이 이루어지는 공여그룹회의들이 있는데, 베트남 정부와 UNDP가 운영하는 반기별 및 월별 자금공여자회의, 자금공여자 작업반 등은 사실상 CG를 보완하는 역할로 볼 수 있다. 정기적으로 이루어지는 반기별 점검회의(Semi-Annual Review Meetings)는 베트남 정부를 지원하는 공여자들의 활동을 반기별로 점검하여 보다 효과적인 원조를 위

---

Agreement'에서 제도화되었으며, 이 협약은 1996년에 개정된 바 있다. 이 협약에서는 세계은행이 주도하는 원조조정 메커니즘이 존재하지 않는 국가들에 대해서만 UNDP가 수혜국 정부의 요청에 따라 원탁회의를 구성하기로 하였다. 또한 협의그룹과 원탁회의에 대한 선택권도 수혜국 정부에게 주어지며, 세계은행과 UNDP는 수혜국의 결정에 따라야 한다고 되어 있다. 장형수·박영곤, 『국제협력체 설립을 통한 북한개발 지원방안』, pp. 63~64.

해 현안들에 대한 의견 및 정보 교환을 하기 위한 것으로, CG를 통한 원조조정이 보다 원활히 이루어질 수 있도록 지원하는 역할을 한다. CG가 주로 외국에서 개최되는 것과는 달리 반기별 점검회의는 주로 베트남 현지에서 개최되기 때문에 더 많은 베트남 정부관리나 전문가들이 참여하여, 보다 실질적으로 운영될 수 있는 장점이 있다.

매월 개최되는 월별 자금공여자회의(Monthly Meeting of the Donor Group)에서도 공여기구와 베트남 고위급 정책입안자들이 참석하여 베트남 원조조정에 대한 논의가 이루어지고 있다. 1995년 3월부터 현재까지 UN의 베트남 상주조정관(UN Resident Coordinator)이 모든 주요 자금공여자들을 대상으로 정기적으로 월별 자금공여자회의(매월 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.<sup>129</sup>

### 3) 원조효과성 증진을 위한 개발협력 파트너십 체계

1990년대 말부터 베트남에서는 분야별 또는 과제별로 개발협력의 효과성을 증대시키기 위해 베트남 정부와 공여기구 사이의 파트너십을 구축하여 왔다.

이러한 파트너십 체계는 몇 가지 유형으로 구분할 수 있는데, 첫째는 베트남 정부와 공여기구 사이에 협약을 맺어서 운영되는 공식적 파트너십 유형, 둘째는 특정한 협약이나 사무국을 두지 않고 운영되는 비공식적 파트

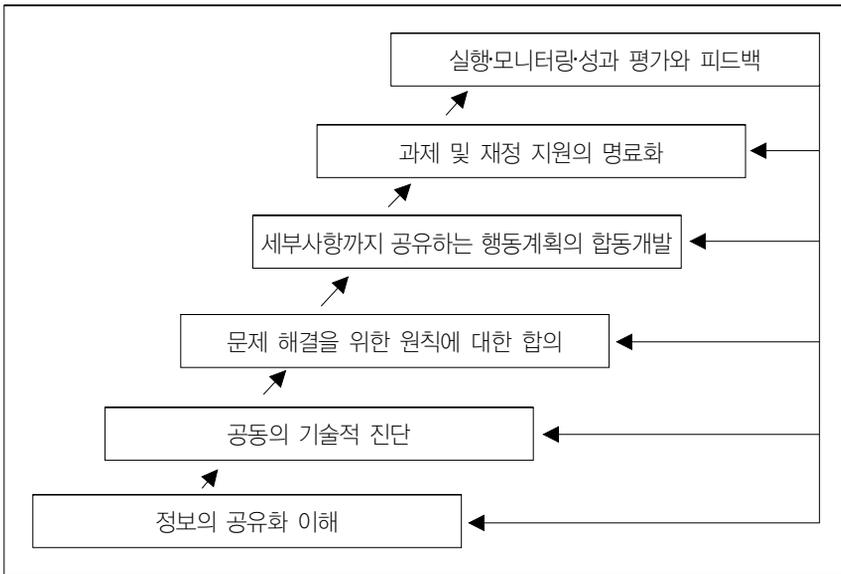
<sup>129</sup> 1995년 파리에서의 협의그룹 회의에서 베트남 정부와 자금공여자들은 베트남 정부가 지난 3년 동안의 원조조정 및 관리를 점검할 수 있도록 UNDP가 이를 지원해 줄 것을 촉구하였고, 이에 UNDP가 자금공여자 작업반을 구성하여 원조조정상의 운영과 관리에 대한 자문을 통해 베트남 정부를 지원하게 된다.

I
II
III
IV
V

너지 유형, 셋째는 정부 주도의 파트너십 유형이 있다.<sup>130</sup>

이러한 개발협력 파트너십은 몇 단계를 거쳐 발전하게 되는데, 첫째, 정보의 공유와 이해, 둘째, 공동의 기술적 진단, 셋째, 문제 해결을 위한 원칙에 대한 합의, 넷째, 세부적인 사항까지 공유하는 행동계획의 합동 개발, 다섯째, 과제 및 재정지원의 명료화, 여섯째, 실행·모니터링·성과 평가와 피드백이다.

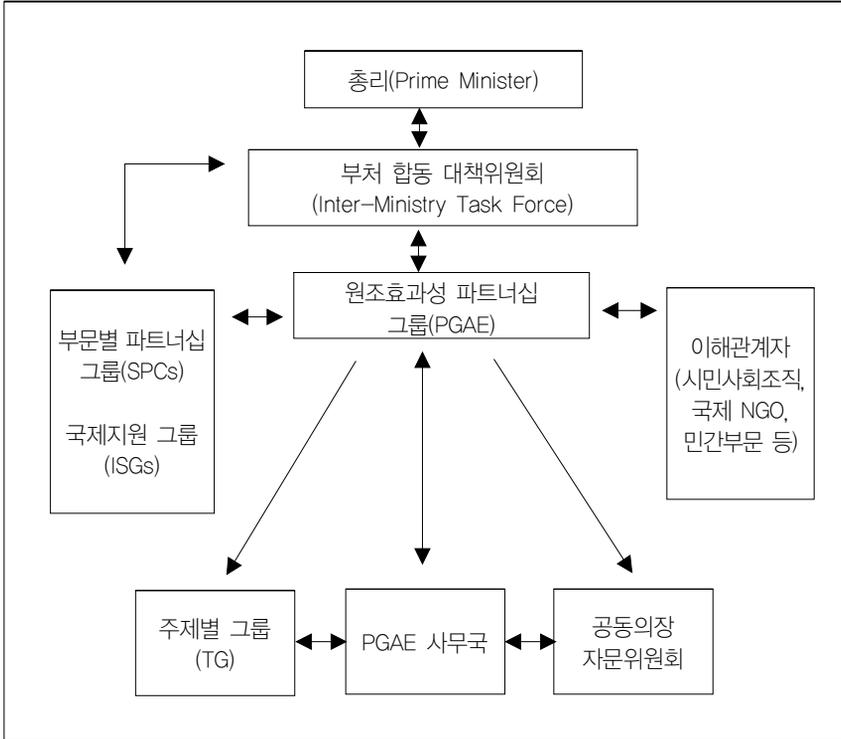
〈그림 IV-1〉 개발협력 파트너십의 발전 단계



출처: Consultive Group Meeting for Vietnam, “Working in Partnership to Deliver Result: Vietnam Partnership Report 2005,” *Informal Report Prepared for the Consultive Group Meeting for Vietnam* (December 2007), p. 7; 임강택·박형중·손승호·이종무·장형수·조봉현, 『북한 경제개발계획 수립 방안 연구: 베트남 사례를 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2010), p. 150 재인용.

<sup>130</sup> 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), pp. 7~12.

〈그림 IV-2〉 원조효과성 파트너십 그룹(PGAE)의 구조



출처: PGAE, "Platform for the Operation of the Vietnam Partnership Group on Aid Effectiveness," (March 2008), p. 7; 임강택·박형중·손승호·이중무·장형수·조봉현 『북한 경제개발계획 수립 방안 연구: 베트남 사례를 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2010), p. 152 재인용.

2000년대 들어서 베트남에서는 소극적인 원조조정을 넘어 본격적으로 원조 조화를 위한 작업을 진행하였으며, 이를 위해 2003년 원조효과성 파트너십 그룹(Partnership Group for Aid Effectiveness: PGAE)이 발족되었다.<sup>131</sup> 2003년 제1차 원조효과성 고위급 포럼(High-Level Forum on Aid

<sup>131</sup> 원조효과성 파트너십 그룹(PGAE)의 구조는 총리실 산하에 있는 ODA 담당 부처 합동대책위원회와 협력하는 체계로 되어 있다. PGAE는 베트남 정부와 공여기구를 각각 대표하는 2인의 공동의장제를 두고 있고 산하에 사무국을 설치하고 있다. PGAE, "Platform for the Operation of the Vietnam Partnership Group on Aid Effectiveness," (March 2008), pp. 1~4.

I
II
III
IV
V

Effectiveness: HLF-1)<sup>132</sup> 이후 베트남 정부와 ‘5개 은행 그룹’, ‘유사업장 공여자 그룹’, EU, UN 등은 원조효과성을 증대시키기 위한 협의를 진행하였고, 이에 따라 베트남 정부와 공여 기구는 높은 원조업무 처리 비용(aid transaction)을 절감하고 원조효과성을 높이기 위한 해결책으로 2003년 말 PGAE를 설치하게 되는 것이다.

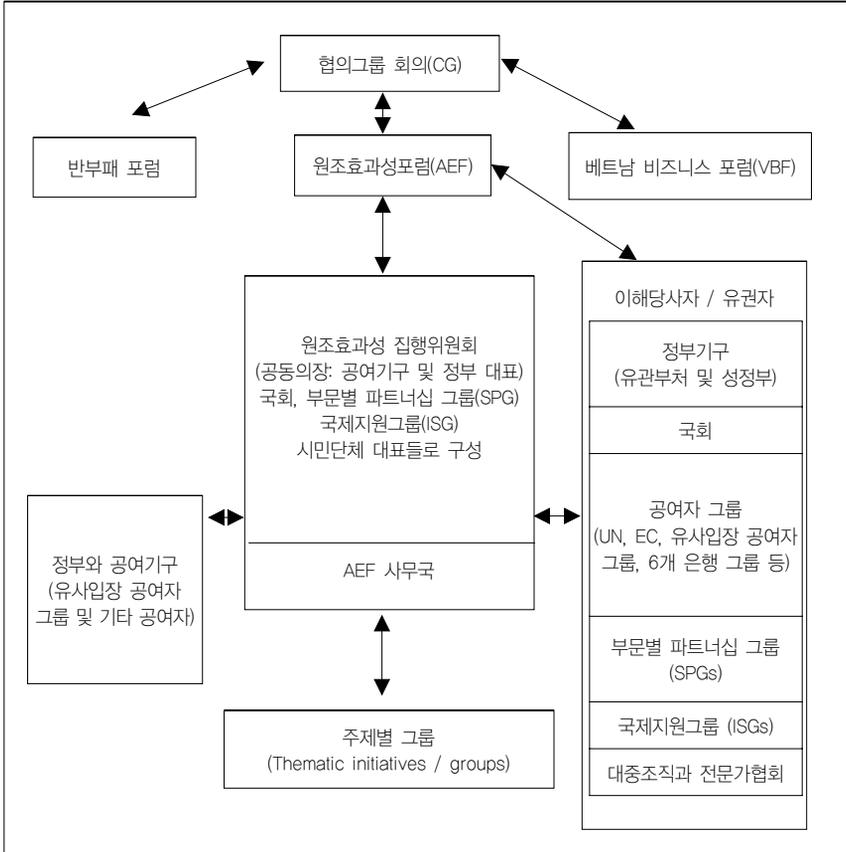
2005년 파리에서 개최된 제2차 원조효과성 고위급 포럼(HLF-2)에서 파리선언이 채택되자,<sup>133</sup> PGAE는 2005년 6월에 열린 베트남 협의그룹 중간회의(Mid-term CG)에서 파리선언을 현지화 한 하노이선언(Hanoi Core Statement)을 채택하였고, 이 선언은 같은 해 9월 베트남 정부에 의해 승인되었다.<sup>134</sup>

<sup>132</sup> 제1차 회의는 2003년 로마에서, 제2차 회의는 2005년 파리에서, 제3차 회의는 2008년 가나 아크라에서 각각 개최되었으며, 제4차 회의는 2011년 11월 부산에서 열릴 예정이다. 제1차 회의에서는 주요 다자개발은행, 국제기구, 공여국 및 수원국 대표들이 참석하여 협력대상국 시스템과 공여국(공여기관)의 원조정책, 절차, 관행(practice)을 조화(harmonize)시키기 위한 ‘원조조화에 관한 로마선언’을 채택하였으며, 제2차 회의에서는 91개국 장관 및 개발분야 관계자, 세계은행, 지역개발은행 등 26개 기관, 시민사회 및 민간부문 대표들이 참석하여 ‘원조효과성에 관한 파리선언’을 채택하였다. 2008년 제3차 회의에는 약 100여개의 협력대상국, 공여국 및 OECD, UNDP, 다자개발은행, NGO 대표 등 1,500여명이 참석, 제2차 회의에서 채택된 ‘원조효과성에 관한 파리선언’ 이행을 중간 점검하고, 2010년 이후 원조효과 제고방안을 논의하였다.

<sup>133</sup> 파리선언은 OECD 개발원조위원회(DAC) 주관으로 2005년 파리에서 개최된 제2차 원조효과성 고위급 포럼에서 채택된 결과문서이다. 파리선언의 정식 명칭은 ‘원조효과성에 관한 파리선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness)’으로, 원조의 효과 제고를 위해 ① 협력대상국 주도의 개발협력(Ownership), ② 원조 공여국 간 협력체계 수립(Harmonization), ③ 협력대상국의 기관과 제도체계를 이용한 일관된 원조수행(Alignment), ④ 성과중심 원조관리(Managing for Results), ⑤ 상호책임(Mutual Accountability)이라는 5개 원칙을 핵심내용으로 하고 있다. 이 선언은 원조 공여국과 협력대상국 모두를 아우르는 국제개발협력 파트너십 구축을 위해 50개의 구체적인 약속(Partnership Commitments)과 12개의 진전지표(Indicators of Progress)를 수립함으로써 새천년개발목표(MDGs) 달성 및 개도국 역량 강화에 긍정적인 영향을 미친 것으로 평가된다.

<sup>134</sup> 2005년 하노이선언 발표를 계기로 원조의 효과성에 대한 관심이 더욱 고조되었는데, 하노이선언은 베트남의 파리선언 이행계획이라고 할 수 있다. 하노이선언은 베트남의 주인의식과 원조의 효과문제를 강조하고 있는 것으로 이전의 PGAE보다 진화된 것이라 할 수 있다.

〈그림 IV-3〉 원조효과성 포럼(AEF)의 구조



출처: Aid Effectiveness Forum (AEF), *Progress Report on Aid Effectiveness* (2010) p. 37; 임강택·박형중·손승호·이종무·장형수·조봉현, 『북한 경제개발계획 수립 방안 연구: 베트남 사례를 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2010), p. 154 재인용.

2010년 들어 원조효과성 파트너십 그룹(PGAE)은 원조효과성 포럼(Aid effectiveness Forum: AEF)으로 전환하여 발전하게 되는데, 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.<sup>135</sup>

## 나. 이라크의 국제협력체계 분석

### (1) 미국의 이라크 재건사업 추진체계

#### (가) 미국의 사실상 단독 개입 배경

미국은 2001년 부시행정부가 출범한 지 8개월 만에 9.11테러를 당하였다. 이에 부시 대통령은 즉각 ‘테러와의 전쟁’을 선포하였다. 미국은 국제사회에서 대(對)테러 전선에 동참하느냐, 하지 않느냐에 따라 “협조하면 ‘동지’요, 그렇지 않으면 곧 ‘적’이라는 이분법적 구분”<sup>136</sup>을 내세우고 미국 중심의 국제질서를 위협하는 요소들을 제거하고자 하였다. 이러한 변화된 국가전략의 연장선에서 2002년 핵태세검토보고서(Nuclear Posture Review: 이하 NPR)는 ‘불량국가’를 선정하여 발표하고, 테러위협이 큰 국가들을 대상으로는 전술핵 사용도 적극 검토해 나갈 것임을 천명하였다.

미국은 2003년 3월 20일에 ‘이라크 자유 작전(Operation Iraq Freedom)’이라는 작전명 아래 전격적으로 이라크로 진입해 약 6주 만인 5월 1일 전쟁의 승리를 공식적으로 선언하였다. 미국은 전쟁 이전, 이라크 전쟁을 마무리하게 되면 ‘전후재건(Post-Conflict Reconstruction)’<sup>137</sup>사업이 이라크 국

<sup>135</sup> 원조효과성 포럼(AEF)은 1년에 2차례 회의를 개최하며, 베트남 계획투자부(MPI)와 공여 기구 대표가 공동의장을 맡는다. 베트남 정부 측에서는 ODA를 관리하는 국가기관인 계획투자부(MPI), 재무부(MOF), 법무부(MOJ), 외교부(MOFA), 베트남중앙은행(SBV), 총리실(OOG)과 유관 부서 및 성정부, 국회, 그리고 대중단체 및 전문 협회 대표들이 참여하며, 공여기구에서는 유엔, 유럽연합, 유사입장 공여자 그룹, 6개 은행 그룹 등 공여자 그룹과 부문별 파트너십 그룹(SPGs), 국제지원그룹(ISGs), 국제 NGO들이 참여한다. 원조효과성 포럼(AEF)은 내부에 원조효과성 집행위원회와 사무국을 두고 있는데, 사무국은 계획투자부 건물에 사무실을 두고 있으며 계획투자부(MPI) 대외경제관계국(Foreign Economic Relations Department: FERD) 부국장의 지휘를 받고 있다.

<sup>136</sup> George W. Bush, *First Inaugural Address* (January 20, 2001).

<sup>137</sup> ‘전후재건’이라는 용어는 세계은행이 1995년부터 사회·경제 구조의 재건과 정부의 사법체계의 기능적 재건의 필요성을 설명하면서부터 사용되었다. 이를 위해 경제부에서 출발하여 정부구조의 재건, 사회기반시설의 복구, 재정정상화, 취약집단에 대한 지원, 군인들의 복원까지를 포함한다. 특히 전후 환경을 개선시키고 해당국가의 능력을 키워주는 노력이 ‘전후재건’의 핵심이다. World Bank, *The World Bank's Experience with*

민들의 지지와 안정적인 정국에서 단계적으로 추진 될 것으로 전망하였다. 그러나 미국의 이라크 침공의 최종 목표라고 할 수 있는 민주적이고 안정적인 새 정부를 구성하는 과정은 순탄치 않았다.<sup>138</sup> 결국 이라크는 2004년 6월 28일 임시 정부를 출범한 지 약 1년 6개월이 지난 2006년 1월 1일에야 이라크 공식 정부를 출범시켰다.

미국이 이라크에서 고전하는 것은 이라크 전쟁의 배경과 밀접한 관련이 있다. 구체적으로는 불분명한 전쟁명분, 전선의 불명확성으로 인한 공격의 제한성, 그리고 UN을 배제한 초기 군정체제의 한계 등을 지적할 수 있다. 미국이 내세운 이라크 전쟁의 명분은 3가지였다. ① 유엔의 무기사찰 거부 및 대량살상무기 개발·은폐, ② 9.11테러의 배후 인물로 지목된 후세인 정권의 무장해제, ③ 후세인 독재정권으로부터의 이라크 국민의 고통을 해소시키는 것 등이다.<sup>139</sup> 특히 부시 대통령은 이라크의 대량살상무기(Weapons of Mass Destruction: 이하 WMD) 개발의혹에 초점을 맞추고, 외교정책의 최우선 과제로 설정하는 등 이라크를 압박하였다.<sup>140</sup>

이러한 과정에서 미국을 중심으로 한 UN사찰위원회(UN Monitoring, Verification and Inspection Commission)와 IAEA는 2002년 11월 27일부터 이라크의 WMD를 사찰하여, 2003년 1월 27일 UN 안보리에 중간보고서를 제출하였다. 한스 블릭스(Hans Martin Blix) UN사찰위원회 단장은 “이라크의 완전한 WMD 해체 의지가 의심스럽다”고 보고한 반면, 엘바라

*Post-Conflict Reconstruction* (Washington, D.C.: World Bank, 1998), pp. 1~2.

<sup>138</sup> 이라크 정부의 구성안은 세 번의 과정을 거치면서 완성된다. 첫 번째는 바그다드 함락 후인 2003년 4월 8일 미·영 정상들에 의해, 두 번째는 2003년 11월 15일 CPA에 의해, 그리고 세 번째는 2004년 6월 8일 유엔안보리 결의안을 통해 정부 수립 일정을 밝히기도 하였다.

<sup>139</sup> 합동군사본부, 『이라크전쟁 종합분석』 (서울: 합동참모본부, 2003), p. 34.

<sup>140</sup> 미국은 2002년 이라크를 ‘악의 축’으로 지목하고, 9월 유엔 총회에서는 최후 통첩성 5개항을 요구하였다. 여기에는 ① 장거리 미사일 및 WMD의 무조건적이며 즉각적인 폐기, ② 일체의 테러지원 활동 중단, ③ 이라크 내 민간인에 대한 탄압 중지, ④ 걸프전 피해 배상 및 실종자 문제 해결, ⑤ UN 석유-식량 교환 프로그램의 준수 등이다.

데이(Mohamed ElBaradei) 사무총장은 “정확한 실태조사를 위하여 실태 조사 기간의 연장이 필요하다”고 대립적인 입장을 취하였다. IAEA의 입장에 프랑스, 러시아, 중국 등 유엔안보리 이사국이 동조한 반면, 미국과 영국은 이라크가 WMD를 해체할 의지가 없다고 주장하면서 UN 안보리의 승인이 없이 이라크전쟁을 감행하였다. 이러한 결과는 <표 IV-3>에 나타난 바와 같이 이라크에 각국들이 파견한 군대의 규모를 비교해 보아도 명확하게 드러난다. 또한 미국과 영국을 제외하면 다른 파병 국가들은 대부분 비전투 부대를 파견하고 있어서 전후재건에 초점이 맞추어져 있음을 알 수 있다. 특히 주목을 끄는 것은 UN안보리 상임이사국인 중국, 러시아, 프랑스 등은 전혀 파병하지 않고 있다는 점이다.

〈표 IV-3〉 이라크 전쟁에 파견한 각 국가들의 군대 규모

(단위: 명)

미국	영국	한국	이탈리아	폴란드	우크라이나	호주	그루지아	일본
138,000	9,200	3,300	3,000	1,700	1,450	1,370	850	800

주: 2005년 6월 23일 기준.

#### (나) 미국의 재건사업 추진 체계

이라크 재건사업을 둘러싸고 세계 각국은 미국을 주목하였고, 각국의 주장이 대립되는 상황이 되었다. EU 국가들은 이라크 재건사업은 UN 주도 하에 추진되어야 한다고 주장했고, 서구 일부국가와 러시아는 세계은행과 IMF를 중심으로 재건사업이 진행되어야 한다고 주장했다. 또한 걸프지역 협의회(GCC)는 아랍권의 역할을 주장하기도 하였다.<sup>141</sup>

국제사회의 이러한 논의에도 불구하고 미국은 이라크 전쟁이 발발하기 이전인 2002년 8월 이라크에서의 전쟁 가능성을 논의하고 사담 후세인 이

<sup>141</sup> 권헌철, “이라크 전쟁이 세계 및 한국경제에 미친 영향,” 『국방연구』, 제46권 2호 (국방대학교, 2003), p. 48.

후의 재건계획을 ‘개념계획(contingency planning)’ 수준에서 비밀리에 수립하였다.<sup>142</sup> 미국은 이라크 전쟁 개시이후 종전까지 신속한 승리를 거두는 과정에서 중심 역할을 담당했던 것과 마찬가지로 이라크 종전 이후 재건과정에서도 핵심 역할을 자임하고 나섰다. 이를 위해 이라크의 전후 구호와 재건을 위한 계획에 정부 내의 NSC를 비롯하여 행정관리 예산국, 국방부, USAID, 기타 관련기관 등을 구성원으로 시민단체 등과 다자간 또는 양자간 회의를 진행하면서 기본적인 구호와 비용 문제 등에 관한 계획들을 수립하였다.<sup>143</sup>

이라크 전쟁 이후 미국에 의한 이라크 재건사업은 넓게 보아 3가지 차원에서 진행되었다. 첫째, 인도적 구호와 긴급복구이다. 이라크 주민들이 걸프전 이후 계속된 유엔의 경제제재로 생계의 위협을 받고 있는데 대한 인도적 지원과 기간시설의 복구를 추진하였다. 둘째, 새로운 정치체제의 확립이다. 이라크에 후세인의 강고한 권위주의 체제로부터 민주주의 국가를 운영하기 위한 새로운 정부를 구성하는 것이다. 셋째, 새로운 경제체제의 건설이다. 전쟁 이전 이라크는 국유산업을 기반으로 하는 국가계획관리를 채택하고 있었는데, 재정수입의 절대적인 비중을 차지하는 석유산업 의존도를 줄여나가는 새로운 경제운영방식을 도입하고자 하였다.<sup>144</sup>

이러한 모든 재건사업은 미국주도에 의해 이루어졌으며, UN의 대(對)이라크 경제제재 해제에 관한 UN 결의안의 안보리 통과를 이를 가속화 시켰다. 미국의 재건사업을 실질적으로 총괄한 기구는 인도지원청(Office of Reconstruction and Humanitarian Assistance: 이하 ORHA) 이었다.

I
II
III
IV
V

<sup>142</sup> Roger Mac Ginty, “The Pre-War Reconstruction of Post-War Iraq,” *Third World Quarterly*, Vol. 24, No. 4 (August 2003), pp. 605~606.

<sup>143</sup> *Ibid.*, p. 606.

<sup>144</sup> 이라크는 1972년부터 석유의 국유화를 단행하였다. 자세한 내용은 국방대학교, 『CJTF-7 참모요원 귀국보고서(2003.7.30~2004.1.31)』 (서울: 국방대학교, 2004), p. 12 참조.

### 1) 이라크 재건 인도지원청(ORHA)

미국의 국방성 아래에 조직된 ORHA는 이라크의 재건 및 인도적 지원을 실질적으로 총괄하기 위해 설립되었으며, 쿠웨이트에 본부를 두고 운영되었다. 구성원은 국무부, 상무부, USAID 등에서 파견된 인력으로 범정부 차원의 조직으로 평가되었다. 조직의 목적은 후세인 정권을 대체하여 민생 행정을 담당하고 최종적으로 이라크 국민의 선거로 선출된 지도자에 의한 민주주의 정권을 실현하는 것이었다. 이를 위해 ORHA는 인도적 지원, 재건, 그리고 시민행정 담당 등으로 분류되어 각각의 기능을 수행하였다.

전후 이라크의 인도적 지원은 미국은 물론이고 UN, UN산하기구, NGO 등에 의해 추진되었다. UN은 1996년 이후 이라크에 대한 경제제재가 진행되는 상황 속에서도 석유식량 교환 프로그램(Oil for Food Program)을 지속 해 왔다. 미국의 구호와 긴급복구 지원은 USAID에 의해 추진되었다. 미국은 2003 회계 연도에 USAID를 통해 이라크에 인도적 구호를 위해 4억 8,200만 달러를, 긴급복구를 위해 9,600만 달러를 지원하였다. 그리고 EU를 비롯한 유럽 국가들이 이라크에 제공한 금액은 5월 중순 현재 11억 4,400만 달러에 이르렀다.<sup>145</sup>

이라크 내 시민행정 즉 정치체제 재건과 관련해서는 <표 IV-4>와 같이 3단계 과정을 통해 2년 이내에 민주 정부를 수립한다는 계획을 갖고 있었다. 하지만 미국의 ORHA가 설정한 이러한 단계별 추진계획은 이라크 내의 테러, 세밀한 계획부족, 재정난 등 여러 가지 난관에 직면하게 되었다.

---

<sup>145</sup> USAID, *Iraq Humanitarian and Reconstruction Assistance Fact Sheet* (May 2003).

〈표 IV-4〉 미국의 이라크 민주 정부 수립 계획

단계	주요 임무	책임자	소요 시간
군정 (1단계)	- 치안확립, 구정치세력 일소 - 기간시설 복구 - 생필품 공급	최고: 프랭크 행정: 브레머	3개월
과도 정부 (2단계)	- 일상적 행정업무 인수 - 헌법초안 작성, 선거준비	이라크정치지도자 (미정)	9개월
민정 (3단계)	- 제헌의회 소집, 헌법 승인 - 선거실시	선거를 통한 선출	향후 2년 이내

출처: 박복영, “미국의 중동정책과 이라크 경제재건 계획,” 대외경제정책연구원 전문가회의결과(2003.6.3), <<http://www.kiep.go.kr/skin.jsp?mode=viewjoin&grp=kojie&bid=Pool0206&num=176944>> (검색일: 2011.7.15), p. 7.

ORHA는 이라크에 새로운 경제체제를 확립하고자 하였다. 미국은 이라크전쟁 이후의 경제적 재건을 전후복구나 경제질서의 회복을 넘어 자유시장경제체제가 작동할 수 있는 경제제도를 만드는 과정으로 간주하였다. 이를 위해 화폐개혁, 중앙은행제도 정비, 민영화, 그리고 법적·제도적 확립 등을 추진하였다.

## 2) 연합국 임시행정처(Coalition Provisional Authority: 이하 CPA)

유엔안보리는 2003년 5월 22일 결의안 1483호를 통과시켜 CPA가 이라크에 신정부가 출범하기까지 정치·경제체제 정비 등 이라크 내의 전반적인 권한을 행사하도록 하였다. 이에 따라 얼마 후인 6월 1일부터 미국과 영국이 중심이 된 CPA가 군정을 실시하게 되었다. 약 1개월 후인 7월 13일 이라크 인들에 의해 이라크통치위원회(Iraqi Governing Council: 이하 IGC)가 설립되었으나, IGC 위원들은 CPA에 의해 선발되었을 뿐만 아니라 모든 정책 결정에 있어서 CPA의 승인을 받아야 하는 상황이었으므로 사실상 군정체제가 계속 유지되었다고 해도 과언이 아니다. 특히 대외적으로 IGC

I  
II  
III  
IV  
V

는 대사 파견 및 외국대사의 접수가 불가하였다.

또한 동 결의안은 이라크 원유 판매 수익금 등으로 이라크 개발기금(Development Fund for Iraq: 이하 DFI)을 조성하여 이라크에 합법적인 정부가 수립되기 전까지는 CPA의 책임하에 이라크인의 인도주의적 지원과 이라크 인프라 재건, 이라크 군의 무장해제, 민간 행정비용 등으로 사용하도록 승인하였다. 이러한 재건은 모두 CPA의 주도 아래 USAID와 미국방부의 공병대가 역할을 담당하여 추진되었다.

CPA의 주요 임무는 다음과 같다. 이라크의 정치, 치안 확립, 사회적 서비스 체계 수립, 시민행정 능력의 제고, 지속가능한 발전 프로그램, 언론체계 수립, 반(反)테러리스트 캠페인 등이다.<sup>146</sup> 이를 위해 블레머(Ian Bremmer) 처장 밑에 석유, 국민정책, 경제정책, 원조, 운영, 치안, 내무, 전략통신 등 8개 부서를 두었다. 또한 처장 자문기구로 국제조정회의(Council for International Coordination: 이하 CIC)를 두었는데, 여기에는 초기 전투병력을 파견한 연합국을 포함한 15개국 대표(한국 포함)로 구성되었으며, 인도지원, 원조 공여국 조정, 행정, 이라크 연락, 유엔 관련 업무를 조정하는 역할을 담당하였다.<sup>147</sup>

그러나 CPA의 사업 진척은 이라크 인들에게 깊은 인상을 심어주는 데 실패하였다. 전후 초기 대다수 이라크 인들은 이라크 전쟁 이후의 생활에 대해 전쟁 전과 비교하여 국민의 기본적인 생활과 직결된 서비스 수준이 더욱 악화된 것으로 느꼈다. 전기가 끊어지는 경우가 많았으며, 물 부족, 물가 폭등 등으로 소비자들의 체감 경기지수는 오히려 악화되었다. 특히 원유 생산과 수출도 전전과 비교할 때 감소하였다.<sup>148</sup> CPA는 2004년 6월

---

<sup>146</sup> Andrew Rathmell, "Planning post-conflict reconstruction in Iraq: what can we learn?" *International Affairs*, Vol. 81, No. 5 (2005), p. 1025.

<sup>147</sup> 외교통상부, 『이라크 개황』 (서울: 외교통상부, 2004), p. 34.

<sup>148</sup> 코트라(KOTRA) 바그다드 무역관, 『전후 이라크 경제무역동향 및 우리기업의 진출 방안』 (서울: 한국무역진흥공사, 2003), p. 8.

28일 IGC에 주권을 이양함과 동시에 해체되었다.

#### (다) 미국의 재건사업 추진 결과 및 평가

미국의 이라크 재건사업은 단순히 전쟁기간동안 파괴된 시설의 복구나 난민을 구호하는 차원의 수준이 아니었다. 한마디로 이라크 내에서 새로운 정치제도와 경제체계를 구축하기 위한 ‘국가형성(nation building)’ 차원에서 추진된 재건사업이었다. 나아가 이라크 재건사업의 성공적인 결과물들을 인근 지역으로 확장하여 중동지역에 새로운 정치·경제 질서를 확립하려는 정책의 일환 속에서 추진되었다. 이러한 미국의 정책 의도는 이라크에서 신정부를 수립하고 자유시장경제체제의 운영에 필요한 법적·제도적 기반을 마련하겠다는 계획에서 잘 드러났다.

그러나 미국은 이라크의 재건사업에서 여러 가지 어려움에 직면해 왔다. 그것은 미군의 사망자 증대, 재정 투입 확대, 이라크 내 반(反)미분위기 확산 등 3가지로 요약된다. 첫째, 자살테러 공격으로 미군의 희생이 점차 확대되고 있다는 점이다. 이라크에서는 테러 요원들이 평소 주민들과 함께 생활하다가 어느 순간 자살테러 공격을 감행하기 때문에 이들을 근절하기 여간 어려운 게 아니었다. 미군의 희생이 크게 늘어날 무렵인 2005년 말 미국 내에서는 이라크로부터 미군의 철수론이 등장하는 등 격렬한 논쟁이 벌어지기도 하였다.<sup>149</sup>

둘째, 이라크 전쟁이후 미군 주둔 및 이라크 재건 등에 필요한 비용문제는 예상과 달리 미국의 재정에 엄청난 부담으로 작용하고 있다. 전쟁 이전 전쟁예산은 전후 복구비용을 합쳐 1,000억 달러 정도로 예상되었으나, 전쟁이 종료된 이후 실제 비용은 이러한 예상을 훨씬 초과하였다. 병력배치에

<sup>149</sup> 미국 내에서는 2005년 11월부터 철군론, 단계적 철군론, 철군 반대론 등이 제기되어 격론을 벌인 바 있다. 이에 관해서는 김성한, “미국의 이라크 안정화 정책: 평가와 전망,” 『주요국제문제분석』, 봄호 (서울: 외교안보연구원, 2006), pp. 4~6.

I
II
III
IV
V

140억 달러, 첫 달 전투비용 100억 달러, 두 번째 달부터 매월 80억 달러, 월대복귀비용 90억 달러 등은 예상과 크게 다르지 않았으나, 전후 15만 명에 달하는 점령비용이 매달 40억 달러 정도 소요되고 있다.<sup>150</sup> 이는 예상보다 50% 이상 더 소요된 셈이다.

셋째, 이라크 내에서 반미 분위기가 시간이 지나도 수그러들지 않고 있다는 점이다. 미국은 전쟁 이전의 이라크 정부를 축출하고 정치일정에 따른 새로운 국가 정체를 확정하고 진행시켜 나갈 것을 제의하였으나, 이라크 인들은 전쟁 종결 5개월이 지나도 미군을 ‘해방군’이 아니라 ‘점령군’으로 인식하고 있었다.<sup>151</sup> 이와 같이 미국이 이라크 재건사업에서 어려움에 봉착한 요인들은 미군의 ‘준비부족’과 ‘판단 착오’가 어우러져 빚은 결과물로 평가된다.

## (2) UN의 이라크 재건사업 추진체계

### (가) UN의 개입 배경

미국이 이라크 전후 재건사업에서 난관에 봉착하게 된 근본적인 이유는 부시 행정부의 전후처리에 대한 낙관론이 자리하고 있었기 때문이다. 이러한 미국의 낙관적 판단의 결과 “주민 1,000명당 안정화군 10명, 국제경찰은 1.5명이 필요하다”<sup>152</sup>는 일반론의 1/2 수준에도 못 미치는 미군을 파견하였다. 이는 미군의 큰 희생과 치안 불안을 가져오는 계기가 되었다. 이라크 재건사업 초기에 치안분야에서의 불안정이 정치, 경제, 사회분야로 확대되면서 악영향을 끼쳤다. 또한 전쟁 직후의 경제적인 상황이 전쟁 직전보다

<sup>150</sup> 최진욱, 『미국의 대이라크 전쟁 이후 북·미관계 전망』 (서울: 통일연구원, 2003), pp. 12~13.

<sup>151</sup> 인남식, “미국의 대이라크 정책 추이와 전망: 최근 치안 상황 변화와 미군 철수 논의를 중심으로,” 『주요국제문제분석』 (서울: 외교안보연구원, 2008), p. 7.

<sup>152</sup> James Quinlivan, “Burden of Victory: The Painful Arithmetic of Stability Operation,” *RAND REVIEW* (Summer 2003), pp. 28~29.

크게 진전되지 못한 점도 미군정이 이라크 주민들로부터 환심을 사지 못한 이유로 꼽을 수 있다.

결국 미군의 사상자가 종전 이후 크게 늘어나고, 전쟁비용에 대한 부담도 확대 되는 상황에서 미국은 국제사회에 협력을 요청하게 되었다. 이에 유엔은 종전 이후 이라크에서 활동을 강화하기로 하고 안보리 결의안 1483호(2003)<sup>153</sup>에서 독립적인 관능을 갖고 이라크 재건사업을 처리할 것과 이를 정기적으로 보고할 것 등을 규정하였다. 또한 국민들의 정치적 자결권을 확인하고, 인종·종교·남녀 평등 등을 보장하는 ‘이라크 대표정부(representative government)’의 설립을 언급하고 있다. 이후에도 UN의 주도하에 이라크 재건 구상이 나타나 있는 것으로 안보리 결의 1500호(2003), 1511호(2003),<sup>154</sup> 그리고 1546호(2004)<sup>155</sup> 등이 있다. 특히 유엔 안보리는 2003년 8월 14일 결의안 1500호를 채택하고 UN이라크지원단(The United Nations Assistance Mission for Iraq: 이하 UNAMI)을 창설하고 활동에 착수하였다. 이는 결의안 1483호에 의해 위임된 내용을 이행하기 위한 조치의 일환으로 이해된다.

#### (나) UNAMI의 역할 및 추진체계

유엔은 이라크 내에서의 역할을 강화하기 위해 설립한 UNAMI에 ‘선도적인 역할’을 주문하고 있다. 2003년 10월 16일 채택된 결의안 1511호에는 UNAMI가 이라크에서 ‘중대한 역할(vital role in Iraq)’을 수행해 나가야 하며, 사무총장과 그의 특사들 역시 권한이 강화되어야 한다고 규정되어있다.<sup>156</sup> 이후에도

<sup>153</sup> S/RES/1483(2003).

<sup>154</sup> 2003년 10월 16일 안보리 결의 1511호는 채택되었는데, 정치적 재건 일정, 즉 새로운 헌법의 기초 및 민주적 선거의 구체적인 프로그램을 제공해야 한다고 주장하고 있다. UNAMI, Information Kit 2010, <[http://www.uniraq.org/documents/Infokit2010\\_EN.pdf](http://www.uniraq.org/documents/Infokit2010_EN.pdf)> 참조.

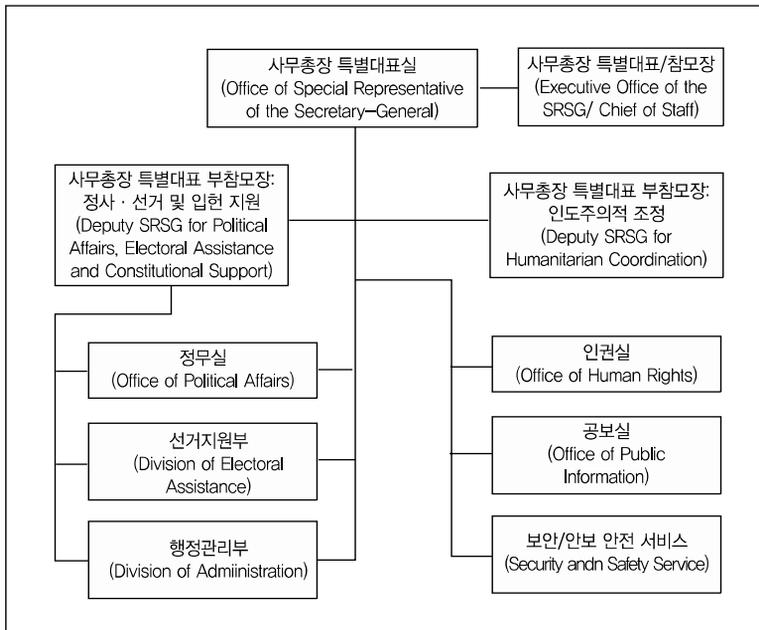
<sup>155</sup> 2004년 6월 8일 안보리 결의 1546호를 채택하고, 이라크의 재건, 개발, 그리고 인도적 지원을 협력 그리고 인권, 법제도개혁 등의 법률을 강화하기 위한 다양한 자문위원회(Consultative Council) 구성 등을 포함하고 있다. UNAMI, Information Kit 2010.

<sup>156</sup> S/RES/1511(2003).

UNAMII의 선도적인 역할은 강조되었다.<sup>157</sup>

유엔 안보리 결의안은 이라크 재건 활동의 내용에 관한 사항뿐만 아니라 그 활동들에 대한 지속적인 보고 의무를 부과하고 있다. 안보리 결의안 1511호에서는 유엔이 수행한 각종 프로그램의 결과를 사무총장으로 하여금 안보리에 보고할 것을 주문하였고, 결의안 1546호(2004)는 이라크지원단의 활동을 3개월 이내에 안보리에 보고할 것을 요구하였다. 이는 결의안에서 결정한 이라크지원단의 역할이 실제 어떻게 수행되고 있는지, 특히 재건 활동이 어떻게 진행되고 있는지 확인하기 위한 이라크지원단은 <그림 IV-4>과 같은 체계를 갖추고 활동하였으며, 그 핵심 내용들은 다음과 같이 요약할 수 있다.

<그림 IV-4> 유엔 이라크지원단 체계



출처: <<http://www.uniraq.org/aboutus/orgchart.asp>>.

<sup>157</sup> S/RES/1546(2004).

## 1) 이주자 및 피난민 문제

2005년 3월 보고서에 따르면, 팔루자에 5~6만여 이주 가구가 있었으며 이들은 대부분 생필품 부족으로 고통을 받고 있었는데, 이라크지원단은 UNHCR과 함께 텐트, 시트, 그리고 식량을 3만 8천여 가구에 공급하였다. 2006년 6월 보고서에서는 이라크지원단이 열악한 환경에도 불구하고 건강, 교육, 식수, 위생에 관한 단기적 프로젝트들을 대부분은 성공적으로 마무리하였다고 평가하였다.<sup>158</sup> 한편, 2006년 12월 보고서에는 이라크 피난민들의 증가하는 인도적 위기를 지원하기 위한 재원이 충분하지 못하다는 점을 지적하는가 하면,<sup>159</sup> 2007년 3월 보고서에서도 이라크 인권 상황이 지속적으로 나빠지고 있다고 밝히고 있다.<sup>160</sup>

## 2) 이라크의 역량강화

피난민 보호 문제에 이어 이라크지원단의 주요 활동은 이라크의 역량강화(capacity-building)이다. 이 활동은 이라크지원단의 활동 가운데 ‘우선되는 활동(leading role)’으로 규정되기도 하였다. 이라크의 역량강화를 위해 Country Team은 2005년 3월부터 6월까지 기술훈련, 워크숍, 세미나 등 약 200차례의 미팅을 추진하였다.<sup>161</sup> 2006년 보고서는 유엔 International Adviser가 State Ministry와 NGO 등에 대한 능력제고 방안을 마련하고, 기구 설립과 훈련을 위해 바그다드에 도착하였다는 내용도 포함하고 있다.<sup>162</sup>

<sup>158</sup> The report of The Secretary-General on Iraq S/2006/360.

<sup>159</sup> The report of The Secretary-General on Iraq S/2006/945.

<sup>160</sup> The report of The Secretary-General on Iraq S/2007/126.

<sup>161</sup> The report of The Secretary-General on Iraq S/2005/373.

<sup>162</sup> The report of The Secretary-General on Iraq S/2006/706.

### 3) 국내 통합과 국제기구와의 재건협력

이라크의 국내 통합 및 다른 국제기구와 재건과정에서 협력을 추진하는 것은 사무총장의 임무 가운데 하나이다. 예를 들면 2005년 3월 24일 이라크 지원단은 유엔의 이라크 원조의 전략적인 틀을 이해하기 위해 이라크 당국과 여러 정부 부처들과 함께 점검하였으며, 불안한 치안상황으로 인해 이라크 내 NGO와 협력해야 함을 강조하고 있다.<sup>163</sup> 또한, 유엔의 역할로 이라크의 중앙정부와 지방정부 간의 대화를 개선시키는 것이 지목되었다.<sup>164</sup> 이러한 점에서 이라크지원단은 지역의 정치발전을 위한 포럼에 중앙 정부 인사들을 정기적으로 참여시켰다.

### 4) 인권보호

이라크지원단의 또 다른 재건사업 가운데 중요한 하나는 이라크 인들에 대한 인권보호이다. 유엔의 관련부서들과 NGO, 그리고 적십자는 2007년 1월 31일 제네바에서 회의를 소집하고, 나빠지고 있는 이라크에서의 인도적 상황에 관하여 토론을 벌였는데, 이 회의에서 UNAMI는 가능한 한 재건과 발전 프로그램을 지속할 것임을 천명하였다.<sup>165</sup> 한편, 인권보호를 위한 조치로 여성들의 인권 증진에 관해 노력해 나갈 것을 표방하였다. 여성 교육을 위해 유엔은 이라크 정부와 NGO 등과 함께 여성의 문맹률을 개선시키기 위한 세미나를 개최해 합리적인 방안을 강구하기도 하였다.<sup>166</sup>

### 5) 정부에 대한 조언

이라크지원단은 이라크 정부에 지속적으로 재건과 발전, 인도적 지원

---

<sup>163</sup> The report of The Secretary-General on Iraq S/2005/373.

<sup>164</sup> The report of The Secretary-General on Iraq S/2005/766.

<sup>165</sup> The report of The Secretary-General on Iraq S/2007/126.

<sup>166</sup> The report of The Secretary-General on Iraq S/2005/373.

등에 관하여 조언하였다. 여기에는 지방정부는 물론 중앙정부 차원의 능력 개발을 위한 프로그램들이 진행되었다. 지방정부가 지역민들의 인도적 필요를 충족시키기 위한 지방 부서들의 능력제고, 인도주의를 위한 재화와 서비스 전달의 연계, 공공 서비스와 사회기반 시설의 복구를 위한 협조 등이 포함되었다.<sup>167</sup> 한편, 이라크지원단과 유엔의 각 기관은 이라크 정부의 관리 능력 향상을 위한 프로그램에 초점을 맞추고, 공공 서비스와 사회적 기반 시설의 확충을 실행하였다.<sup>168</sup>

#### 6) 시설재건

이라크 전쟁과정에서 부서진 시설들의 재건사업에 관심을 집중하였다. 2005년 상반기 동안 73개의 학교를 건축하고, 800개의 학교, 상수도와 위생 시설을 재정비하였다. 또한 24개의 교사 양성소, 22개의 발전소와 송달체계를 복구하였다.<sup>169</sup> UNICEF는 370개의 학교를 재건축하였고, 230여개의 학교 건축을 진행 중이라고 보고하였다.<sup>170</sup>

#### 7) 긴급조치

이 밖에도 이라크지원단이 특정 상황에서 원조한 부분으로, 2005년 9월 바그다드에서 1,500여명의 사상자가 발생한 사고를 들 수 있다. 이에 유엔은 신속하게 긴급조치를 원조하였다. WHO는 긴급의료 구호를, UNICEF는 100개의 구급상자를 UNHCR에 전달하였다. 이라크 지원단은 이탈리아, IOM 등과 함께 UNOPS로 하여금 식량과 자금을 1,200명의 희생자들에게 전달하였다. 2006년 1월 30일 북부 이라크에서 조류 인플루엔자에 의한

<sup>167</sup> The report of The Secretary-General on Iraq S/2005/585.

<sup>168</sup> The report of The Secretary-General on Iraq S/2005/766.

<sup>169</sup> The report of The Secretary-General on Iraq S/2005/373.

<sup>170</sup> The report of The Secretary-General on Iraq S/2005/766.

사망자가 발생하였는데, 인근 지역으로 확산되는 기미를 보였다. 이에 UNAMI는 WHO의 기술적 평가와 FAO와 협력하여 이라크를 탐색하고 이라크 정부에 조언하는 등의 역할을 수행하였다.<sup>171</sup>

#### (다) 이라크 재건 관련 국제회의

이라크 재건 관련 국제회의는 2003년 마드리드 원조 공여국 회의, 2004년 이라크 재건 핵심 그룹(Core Group)회의, 이라크 재건 신탁기금위원회(International Reconstruction Fund Facility for Iraq: 이하 IRFFI), 그리고 이라크 재건사업들을 보다 구체화한 2007년 이라크국제협약(International Compact with Iraq: 이하 ICI) 등이 있다.

##### 1) 마드리드 원조 공여국 회의

2003년 10월 23~24일 이틀 동안 스페인의 마드리드에서 열린 이라크 지원국 회의(donors' conference)는 국제사회가 이라크 재건비용 분담에 관해 논의하는 자리였다. 그러나 회의 개최를 두고 의견이 엇갈리기도 하였다. 그 이유는 미국이 유엔에 제출한 '이라크 재건 결의안'에 대해 찬반 논란이 있는 가운데, 러시아와 독일이 새로운 유엔 결의안이 요구된다고 주장하였기 때문이다. 논란 끝에 열리게 된 마드리드 원조 공여국 회의에서는 무상지원과 차관 형식으로 약 330억 달러의 재정 지원을 약속하였다. 향후 몇 년 동안 이라크 재건 비용은 550억 달러 이상 소요될 것으로 전망되었다. 이러한 전망 속에서 73개국, 20개 국제기구, 다수의 NGO가 비용 분담에 참여하기로 하였다.<sup>172</sup>

마드리드회의에서는 이라크 재건에 요구되는 기본적인 원칙과 분야를

<sup>171</sup> The report of The Secretary-General on Iraq S/2006/360.

<sup>172</sup> <<http://www.irffi.org/WBSITE/EXTERNAL/IRFFI/0,,contentMDK:20241550~menuPK:497609~pagePK:64168627~piPK:64167475~theSitePK:491458,00.html>>.

토의 확정하였다. 즉, 이라크 국민에게 필요한 긴급지원 문제의 해결을 조속히 추진할 필요성을 재확인하고, 효과적인 이라크의 인도주의적 재건과 개발지원의 조화(coordination)를 강조하였다. 이와 함께 투명한 국정운영을 위해 이라크 정부기관들의 역량을 강화시키고, 중요한 사회기반시설과 경제적·사회적 변화를 지원하는 것을 포함하여 우선적으로 긴급지원이 필요한 분야를 확인하였다. 또한 이라크 정부 및 공여국과 긴밀히 협력하여 세계은행 및 유엔개발그룹(United Nations Development Group: 이하 UNDG)이 실행하는 이라크 재건 신탁기금위원회(IRFFI) 설립을 발표하였다.

<표 IV-5>는 마드리드 원조 공여국 회의에서 각 국가별 및 국제기구가 약속한 이라크 지원 규모를 나타낸 것이다. 미국은 이 가운데 약 3분의 2에 해당되는 규모의 지원을 약속하였다.<sup>173</sup>

〈표 IV-5〉 각 국가별/국제기구의 이라크 재건 지원 규모

(단위: 백만 달러)

공여국	2004	2005~2007	미지정연도	총액
국 가	569.59	758.62	25,118.50	26,446.71
호주	45.59	0	0	45.59
오스트리아	1.94	3.53	0	5.48
벨기에	0.64	0	0	0.64
캐나다	0	0	187.47	187.47
중국	0	0	25.00	25.00
키프로스	0	0	0.12	0.12
체코 공화국	7.33	7.33	0	14.66
덴마크	26.95	0	0	26.95
에스토니아	0.08	0	0	0.08
핀란드	5.89	0	0	5.89
그리스	0	0	3.53	3.53
헝가리	1.24	0	0	1.24

<sup>173</sup> 이 외에도 불가리아와 이집트는 기술지원, 이란은 가스 공급, 베트남은 쌀을 지원하기로 하였다.

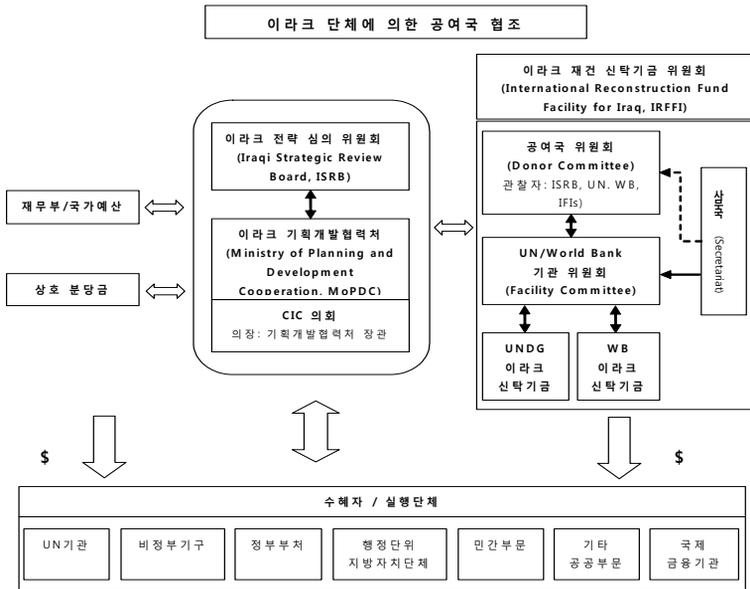
공여국	2004	2005~2007	미지정연도	총액
인도	10,00	0	0	10,00
이란	5,00	0	0	5,00
아일랜드	3,53	0	0	3,53
아이슬란드	1,50	1,00	0	2,50
이탈리아	0	0	235,62	235,62
일본	0	0	4,914,00	4,914,00
한국	0	0	200,00	200,00
쿠웨이트	0	0	500,00	500,00
룩셈부르크	1,18	1,18	0	2,36
몰타	0	0	0,27	0,27
네덜란드	9,42	0	0	9,42
뉴질랜드	3,35	0	0	3,35
노르웨이	4,29	8,58	0	12,87
오만	0	0	300,00	300,00
파키스탄	0	0	250,00	250,00
카타르	0	0	100,00	100,00
사우디아라비아	120,00	380,00	0	500,00
슬로베니아 공화국	0,27	0,15	0	0,42
스페인	80,00	140,00	0	220,00
스리랑카	0	0	0	0
스웨덴	0	0	33,00	33,00
터키	0	0	50,00	50,00
아랍에미리트	0	0	215,00	215,00
영국	235,48	216,85	0	452,33
미국	0	0	18,649,00	18,649,00
EU	235,62	0	0	235,62
EU 집행기관 + EU 회원국	614,83	369,04	272,54	1,256,41
	1,350,00	4,200,00~7,900,00	0	5,550,00~9,250,00
국제금융기구				
IMF	850,00	1,700,00~3,400,00	0	255,000~425,000
World Bank	500,00	2,500,0~4,500,00	0	3,000,00~5,000,00
총 규모	2,155,21	4,958,62~8,658,62	25,118,50	32,232,33~35,932,33

출처: Esther Pan, IRAQ: Madrid Donor Conference (Council on Foreign Relations, October 2003), <<http://siteresources.worldbank.org/IRFFI/64168382-1092418913773/20266364/Summary%20Table%20by%20Donor.pdf>>.

## 2) 이라크 재건 신탁기금위원회(IRFFI)

이라크 재건 신탁기금위원회는 2004년 2월 28~29일 아랍에미리트 (United Arab Emirates: 이하 UAE) 아부다비에서 UN과 세계은행이 대 (對)이라크 재건과 개발을 지원하기 위해 발족하였다. 여기에는 각각의 특징과 절차를 갖고 있는 세계은행 신탁기금(World Bank ITF)과 유엔개발 그룹 신탁기금(UNDG ITF) 등 두 개의 신탁기금을 운용하였다. 이는 유엔이 세계은행과 함께 파트너십을 형성하여 재건을 위한 다자간 공여 신탁기금을 운영하는 첫 번째 사례였다.<sup>174</sup> 이라크 재건 신탁기금위원회는 <그림 IV-5>와 같은 체계를 갖고 지원에 효율성을 제고하고자 하였다.

<그림 IV-5> 이라크 지원체계



출처: International Reconstruction Fund Facility for Iraq, "Organizational Structure," (August 13, 2004), <http://www.irffi.org/WBSITE/EXTERNAL/IRFFI/0,,contentMDK:20241553~pagePK:64168627~piPK:64167475~theSitePK:491458,00.html>.

<sup>174</sup> UNAMI, Information Kit 2010.

이라크 재건 신탁기금위원회는 2004년 2월 UAE의 아부다비회의에서 발족하여, 2004년 5월 카타르의 도하회의, 2004년 10월 일본의 도쿄회의, 2005년 7월 요르단의 데드시회의, 2007년 터키의 이스탄불회의, 2007년 10월 이태리의 바리회의, 2008년 7월 이라크의 바그다드회의, 2009년 1월 이태리의 나폴리회의, 2009년 11월 이라크의 바그다드회의, 2010년 12월 이라크의 바그다드회의, 2011년 6월 이라크의 바그다드회의 등 총 11회에 걸쳐 회의를 개최하였다. 의결된 내용을 중심으로 주요한 회의 내용을 요약하면 다음과 같다.

〈표 IV-6〉 아부다비회의, UAE(2004년 2월 28~29일)

의제	IRFFI의 활동과 관련한 조직 구성
공여국	- 마드리드에서 개최된 이라크 재건 원조 공여국 회의에서 이라크 지원을 약속한 29개국 나라, UN, 세계은행, IMF 등이 참가
의결	- 호주, 캐나다, EU, 핀란드, 그리스, 인도, 아일랜드, 일본, 한국, 쿠웨이트, 네덜란드, 노르웨이, 오만, 카타르, 스페인, 스웨덴, 영국, 미국이 2004년 UNDG와 World Bank에 의해 실행되는 IRFFI 재건 프로젝트에 10억 달러 지원 약속 - 일본이 1년간 공여국위원회 위원장으로 위촉(2004년 2월~2005년 2월) 회원국 멤버십: 원조금 1천만 달러 이상 국가는 정회원, 원조금 1천만 달러 이하 국가는 준회원 - IRFFI 사무국(Secretariat)은 공여국위원회 회원들과 연락 담당

출처: <<http://www.irffi.org/WBSITE/EXTERNAL/IRFFI/0,,contentMDK:20244580~menuPK:504039~pagePK:64168627~piPK:64167475~theSitePK:491458,00.html>>.  
 <<http://siteresources.worldbank.org/IRFFI/Resources/PressReleaseAbuDhabi.pdf>>.  
 <<http://siteresources.worldbank.org/IRFFI/Resources/AbuDhabi-Minutes.pdf>>.  
 <<http://siteresources.worldbank.org/IRFFI/Resources/AbuDhabiChairStatement.pdf>>.

〈표 IV-7〉 도하회의, 카타르(2004년 5월 25~26일)

의제	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 긴급 상황에 대비한 비상시 운영대책 준비 및 시행</li> <li>- 이라크의 재건/개혁을 진두지휘할 수 있도록 기관 역량을 증진시키기 위한 다양한 훈련 실행</li> </ul>
공여국	- 호주, 캐나다, 유럽연합집행기관, 핀란드(준회원), 인도, 이탈리아, 일본, 한국, 쿠웨이트, 노르웨이, 카타르, 스페인, 스웨덴, 영국, 미국 등
의결	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 각국은 가능한 한 빨리 약속한 원조금 전액 지불. 2003~2004년에 약속한 원조금은 2005년 이전까지 완불</li> <li>- IRFFI 관리를 위해 책임 범위를 정할 필요 있음(공여국위원회, IRFFI 협조위원회, IRFFI 사무국 및 직원 채용)</li> <li>- UNDG와 World Bank의 개발 프로그램 및 프로젝트 환영</li> <li>- 이라크의 보안 상황을 검토, 정부의 각 부처 및 기획개발협력처(Ministry of Planning and Development Cooperation)와 긴밀히 협력</li> <li>- 공여국은 세부 사항까지 통제, 관리하지 않기로 합의</li> </ul>

출처: <<http://www.irffi.org/WBSITE/EXTERNAL/IRFFI/0,,contentMDK:20241613~menuPK:498975~pagePK:64168627~piPK:64167475~theSitePK:491458,00.html>>.  
 <<http://www.irffi.org/WBSITE/EXTERNAL/IRFFI/0,,contentMDK:20244597~menuPK:504064~pagePK:64168627~piPK:64167475~theSitePK:491458,00.html>>.  
 <<http://www.uniraq.org/documents/Doha-PressStatementoftheChair.doc>>.

〈표 IV-8〉 이스탄불회의, 터키(2007년 3월 19~20일)

의제	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 이라크 기획개발협력처(Ministry of Planning and Development Cooperation) (공여국 지원 데이터베이스: 상황 보고)</li> <li>- 이라크 국내 개발 목표와 전략에 국제적 지원 투입</li> <li>- 국제적 지원을 받는 개발 프로그램을 효과적으로 실행</li> <li>- 정책적 자문, 전략적 계획, 경제 재무 분석 제안</li> </ul>
공여국	N/A
의결	<ul style="list-style-type: none"> <li>- IRFFI이 설립된 지 3년 이후의 목적은, IRFFI 기금이 이라크 정부의 자국 자원 활용을 돕고, 지원 서비스가 잘 전달되도록 하는 것을 포함</li> <li>- 이라크가 비교적 유리하다고 판단되는 분야에 우선순위를 부여하고 투자</li> <li>- World Bank와 UN이 우선시 하는 프로그램 실행을 위해 공여국으로부터 충분한 지원을 받을 수 있도록 연장 및 지속</li> <li>- UN과 World Bank의 지원으로 바그다드에 IRFFI 사무국 설립</li> <li>- 중간평가로서, 이탈리아 정부와 이라크 정부가 1년 동안 공여국위원회의 공동의장 맡음</li> </ul>

출처: <<http://siteresources.worldbank.org/IRFFI/Resources/FinalDADmarch2007presentationblue.pdf>>.  
 <<http://siteresources.worldbank.org/IRFFI/Resources/ConferenceConclusions.pdf?resourceurlname=ConferenceConclusions.pdf>>.

I
II
III
IV
V

〈표 IV-9〉 바리회의, 이태리(2007년 10월 19~20일)

의제	- 이라크 국민이 자주적으로 정책 방향과 우선순위를 제정할 수 있도록 보장하는 국정운영구조 필요
공여국	N/A
의결	- IRFFI를 2010년까지 더 연장하고, 이라크 국가개발전략(NDS) 및 이라크국제협약(ICI)의 기준과 목표를 같이 하는 것에 동의 - 이라크국제협약(ICI)에 정해진 공여국조정장치(donor coordination mechanisms)에 대하여 인정하면서, 이라크재건토론회(Iraq Reconstruction Forum)과정을 이라크자문단(Iraq Consultative Group, ICG)으로서 이라크 정부 지도부와 함께 NDS 및 ICI 목표에 초점을 맞추어 서면에 규정된 대로 재구성하도록 권고 - 기획개발협력처(Ministry of Planning and Development Cooperation)의 강조한 이라크 기관의 역량강화의 중요성에 동의

출처: <<http://siteresources.worldbank.org/IRFFI/Resources/ChairStatementBari.pdf>>.

〈표 IV-10〉 바그다드회의, 이라크(2009년 11월 8일)

의제	- IRFFI의 마무리와 이라크 내 지원 조직화에 대한 논의 - 이라크의 새 MDTF 설립 여부 제안에 대한 검토 - 이라크 기획개발협력처의 향후 지원협력 방법 논의 - 조직상으로서의 IRFFI를 단계적으로 폐지/중단하는 문제와 앞으로의 IRFFI 회의 구성방식에 대하여 논의
공여국	N/A
의결	- UNDG 이라크 신탁기금(ITF)과 World Bank 신탁기금(ITF) 진행 보고서 환영 - 2009년 11월 8일자로 공유국이 World Bank ITF에 4억 9,400만 달러 예금. 2008년 12월까지 UNDG ITF의 총 예금은 13억 5천 달러 (이 중 12억 5천 달러로 총 165개 프로젝트와 공동 프로그램 지원) - World Bank는 5억 700만 달러 상당의 21개 프로젝트 지원 (이 중 78% 계약 체결, 55%에게 프로젝트 재정비용 지급) - 공유국은 이라크 정부의 향후 지원 조정 메커니즘 (Future Aid Coordination Mechanisms) 환영 - 공여국은 새 프로젝트의 승인 기간을 2010년 6월 30일까지 6개월 연장하자는 UNDG의 요청에 동의 (이것이 마지막 연장) - 덴마크가 계속해서 의장직 이행하기로 합의

출처: <<http://siteresources.worldbank.org/IRFFI/Resources/OpeningRemarkAmbassadorWinther.pdf>>,  
<<http://siteresources.worldbank.org/IRFFI/Resources/FinalStatementofIRFFIDonorCommitteeMeeting.pdf>>,  
<<http://siteresources.worldbank.org/IRFFI/Resources/IRFFIDCMeetingSpainInquiryonStatusUNElectoralSupportPlanning.pdf>>.

〈표 IV-11〉 바그다드회의, 이라크(2011년 6월 14일)

의제	N/A
공여국	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 덴마크(의장국, 1년 연장 예정)</li> <li>- 19개 정회원 국가</li> <li>- 그리스, 핀란드(준회원 대표 국가 ~ 1천만 달러 이하)</li> </ul>
의결	<ul style="list-style-type: none"> <li>- UNDG ITF와 World Bank ITF의 목적은 UNDG ITF가 지원하는 프로그램과 프로젝트가 효과적으로 운영 개발</li> <li>- World Bank는 완료된 프로젝트와 진행중인 프로젝트에 대하여 보고</li> <li>- 이라크 정부의 기획개발협력처(Ministry of Planning &amp; Development Cooperation)는 2011년부터 2014년까지 이라크 UNDAF 실행을 지원할 새 이라크 UN 개발지원 체계기금(new Iraq UNDAF Fund) 환영</li> <li>- 덴마크 1년 연장 의장국으로 임명</li> </ul>

출처: <<http://www.irffi.org/WBSITE/EXTERNAL/IRFFI/0,,contentMDK:22981249~menuPK:8098159~pagePK:64168627~piPK:64167475~theSitePK:491458,00.html>>.

### 3) 이라크 재건 핵심 그룹(Core Group)회의

2003년 10월 2일 마드리드에서 열린 이라크 재건 핵심그룹회의는 UAE, 미국, EU, 일본, 그리고 UN, 세계은행, IMF 등이 이라크 전후의 상황에 대한 평가를 위해 논의할 필요에 따라 설립되었다. 이러한 설립의 목적은 같은 해 10월 23~24일 양일간 마드리드에서 열린 공여국회의에서 재건의 우선순위, 지속가능한 지원을 위한 긴급하고 중기적인 추진과제들을 발굴하여 공여국 회의체에 모금을 촉구하였다.<sup>175</sup>

이라크 재건 핵심그룹회의는 2004년 4월 22일 워싱턴에서 8개 회원국과 3개의 국제기구가 참석한 가운데 열렸다. 개별 회원국은 미국, 일본, EU, 영국, 한국, 캐나다, 스페인, UAE 등이 참석하였으며, 국제기구로는 UN, 세계은행, IMF 등이 참석하였다. 기존의 핵심 그룹은 미국, 일본, EU, UAE, 연합군 임시행정처(CPA), 스페인 등이었으나 확대되어 한국을 비롯하여 캐나다, 스페인 등의 개별국가들과 국제기구들이 참여하였다. CG회의

I
II
III
IV
V

<sup>175</sup> <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20130299~menuPK:34463~pagePK:64003015~piPK:64003012~theSitePK:4607,00.html>>.

는 마드리드회의에서 의결된 지원의 시행여부를 감독하고 조정하는 역할을 담당하였다. 또한 이라크 과도 정부, 안보 상황 등에 관한 재건 이슈들을 논의하였고, 과도 정부 이후에도 지속되어야 하는 데 합의하였다.<sup>176</sup> 일본이 공여국위원회 의장 국가로서 2004년 5월말 카타르에서 개최되는 IRFFI를 준비하는 사항들도 토의되었다.

이라크 재건 핵심그룹회의 2004년 6월 30일 회의에서 이라크 재건과 자주적 정부로써 성공적인 전환을 다시 한 번 천명하였고, 국제사회가 적절한 시기에 지원제공을 지속적이면서도 긴급히 시행할 필요가 있다고 강조하였다.

#### 4) 이라크 국제협약(The International Compact with Iraq)<sup>177</sup>

2007년 5월 3일 이집트의 Sharm El-Sheikh에서 개최된 ‘이라크와의 국제협약(ICI)’ 출범 회의는 한국, 미국, 중국, 러시아 등 60개국 대표와 세계은행 등 19개 국제기구 대표가 참석하여 이라크의 평화와 안정, 재건을 위한 국제적 지원 의지를 확인하였다. 협약의 목적은 국내적으로는 이라크 정부의 정치·경제 프로그램을 중심으로 전국적인 협약 구축, 이라크 정부의 자국민 보호 방안 등을 강조하였으며, 외부적으로는 이라크를 지원하고 중요한 개혁 정책을 다루려는 상호 간의 책임체계를 구축하는 내용 등이 포함되어 있다. 중요한 점은 이 협약이 평화 구축과 경제적 번영 간의 공생 관계를 전제로 한다는 것이다. 이 협약에는 정치, 안보, 인권, 국가발전전략, 공적자원관리, 기관의 역량강화 및 지역적, 국제적 통합, 사회적 안전망, 에너지 관리 등 매우 방대한 영역이 망라되어 있다. 또한 △UN, IMF, 세계은행 등에 활발히 참여, △OPEC, 이슬람 은행, 아랍사회 국제기구 같은 지역 내의 국제기구에 활발하게 참여, △EU와 긴밀하게 협력, △WTO에

<sup>176</sup> <<http://reliefweb.int/node/146096>>.

<sup>177</sup> <[http://www.uniraq.org/ici/INTERNATIONAL\\_COMPACT\\_WITH\\_IRAQ\\_FINAL\\_English\\_final.pdf](http://www.uniraq.org/ici/INTERNATIONAL_COMPACT_WITH_IRAQ_FINAL_English_final.pdf)>. The International Compact with Iraq 에서 요약 정리한 내용이다.

준한 양자간·다자간 자유협정을 통하여 WTO 회원국 지위를 확보하기 위해 노력한다는 내용을 포함한다.

이행 기구로는 협약집행위원회(Compact Executive Committee)하에 공동의장으로 이라크 정부와 유엔대표를 지목하였다. 협약 사무국을 두었을 뿐만 아니라 ‘이라크 협의그룹’을 두고 이라크 정부와 개발 파트너 국가를 연결해 주고 있다.

이라크 국제협약은 전쟁 이후 이라크 정부가 국제사회에 복귀하기 위한 기본적인 방안을 매우 다양한 분야에 걸쳐서 그 매뉴얼을 제시하고 있는 것으로 보인다. 구체적으로는 이라크 정부가 국제사회에 주도적으로 국제적 협력체계를 형성하게 되었으며, 이라크 정부의 전략적 정책 우선순위, 국가개발전략 방법을 실행하기 위한 일관성을 요구하고 있다.

### 3. 북한에 주는 시사점

#### 가. 개발협력 정부 담당 조직체계의 역할

베트남이 국제사회와의 협력을 안정적이고 지속적으로 발전시켜 나갈 수 있었던 이유는 베트남 정부가 중심적인 역할을 무리 없이 수행하였기 때문으로 평가된다. 베트남과 중국은 당-국가 체제이지만, 개발협력이 추진되는 과정에서는 정부의 역할이 두드러졌다. 특히 베트남 정부는 국제사회와의 개발협력을 추진하는 담당 부서를 신속성 있게 운용함으로써 전문인력의 육성은 물론 필요한 행정적인 조치들에 신속하게 대응할 수 있었다. 반면 이라크는 미군정과 부족 간의 갈등 등으로 정치적인 안정을 기할 수 없었으며, 중앙-지방 정부의 역할 분담도 불명확하여 국제사회와의 협력이 지지부진한 결과를 초래하였다. 따라서 북한도 국제사회와의 개발협력을 추진하기 위해서는 당 중심의 국가운영을 지양하고, 내각의 역할을 강화하면서 담당 부서의 인력 양성과 함께 전담부서의 역량을 강화해 나가야 한다.

I
II
III
IV
V

## 나. 개발협력을 추진하기 위한 각종 법령 정비

개도국의 개발협력이 효과적으로 추진되기 위해서는 각 당사국의 국내 법령체계가 정비되어야 한다. 이는 공여국은 물론 다자기구인 국제기구의 협력방안과 범위를 예측 가능하게 하기 때문에 매우 중요한 의미를 지닌다. 또한 개발협력은 개도국 내의 다양한 부처들이 함께 참여하게 됨으로 동시다발적으로 진행되는 경우가 많다. 이러한 상황에 직면할 경우 정부 내의 각 부처 간의 역할과 권한을 명확하게 구분하여 줌으로써 중복되거나 혼돈을 미리 예방하는 효과를 가질 수 있다. 북한의 경우도 법적인 안정성을 확보하기 위해 최고인민회의에서 국제협력에 관련한 법 제정을 비준하는 것이 요구된다. 이를 위해 국제기구들에게 북한의 법제도를 제정하기 위한 다각도의 노력이 요구된다.

## 다. 국제사회의 대북 개발협력을 추진하기 위한 협력체계 구축

1993년 유엔개발계획의 주도로 원조 공여국 회의는 1994년 세계은행 주도의 ‘베트남 협의그룹’의 기원이 되었다. 이 회의는 15년 동안 운영되면서 베트남 정부와 국제기구 사이의 개발협력 의제들을 명확히 하는 계기가 되었다. 이라크도 2003년 원조 공여국 회의가 열렸으나, 미국이 이라크 전쟁을 낙관적으로 전망하는 가운데, 국제사회와의 협력에 크게 노력하지 않았다. 이후 2004년 국제사회의 협력체계가 구축되었으나, 실질적으로 이라크에서 영향력을 크게 행사하는 미국과의 관계에서 일정한 역할을 하기에는 매우 제한적이었다. 만약 북한이 국제사회와의 협력체계를 본격화할 경우 <가칭> ‘북한 협의그룹’의 역할은 중요할 것이다. 베트남과 같이 북한 정부와 국제사회와의 의제를 조율하고, 국가 간의 역할과 국제기구 등의 지원 규모 등 모든 개발협력 관련 이슈들을 조정해 나가게 될 것이기 때문이다.



# V

## 요약 및 결론



국제사회의 개발지원 전략과 협력체계를 다룬 본 연구는 제2장에서 국제사회의 논의를 실제로 주도하고 있는 국제개발금융기구의 개발어젠다가 브레턴우즈체제(Bretton Woods system)가 태동한 1945년 이후부터 어떻게 바뀌어져 왔으며, 왜 바뀌게 되었는가를 주로 세계은행을 중심으로 살펴 보았다. 지난 반세기 동안의 국제원조사회에서의 PBA의 확산, 수원국 조건 중시와 좋은 정책 및 제도의 강조, 정책이행조건의 최소화와 수원국 주인의식 강조, 성과에 따른 국제개발금융기구 양허성 자금의 분배와 거버넌스와 사회부문으로의 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.<sup>178</sup> 세계은행은 IBRD와 IDA로 이루어져 있는데 그 설립 협정문(Articles of Agreement)에는 회원국의 정치적 문제에 간섭하거나 회원국의 정치적 특성이 IBRD 또는 IDA의 정책결정에 영향을 주어서는 안 된다고 적시되어있다(협정문 제4조 제10절).<sup>179</sup> IMF도 비슷한 규정이 있다.<sup>180</sup> 그렇지만 실제로는 국제금융기구의 자금지원에서 회원국의 정치적 문제가 간접적·묵시적으로 영향을 미칠 수 있다. 비록 워싱턴 컨센서스에 기반을

<sup>178</sup> 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.

<sup>179</sup> Michael Mattlin and Matti Nojonen, “Conditionality in Chinese bilateral lending,” p. 8.

<sup>180</sup> Deborah Brautigam, “China, Africa and the International Aid Architecture,” Working Paper Series, No. 107 (Tunis: African Development Bank, 2010), p. 16.

I
II
III
IV
V

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 연구의 제Ⅲ장에서는 국제사회의 개발지원전략 논의를 위해 세계은행, 아시아개발은행과 OECD, DAC의 개발지원전략을 각각 살펴본 뒤, 성공 사례로 꼽히는 베트남과 실패 사례로 간주되는 우즈베키스탄의 경우를 살펴보았다. 이들 사례연구가 북한에 주는 시사점으로서는 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 둔 경제개발자금 조달에 더 관심을 가질 것으로 예상된다. IMF, 세계은행 등 국제사회는 북한이 PRS를 우선 작성하도록 권고할 것이고 북한은 빈곤감축이나 사회부문 발전전략보다는 경제개발전략을 ‘주도적’으로 작성하고 이를 국제개발은행의 자금지원으로 달성하는 데 관심을 가질 것이다. 북한의 경우에는 PRS와 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 방안에만 관한 몇몇 연구가 진행되었다.<sup>181</sup> 장형수(2008), 장형수·김석진·송정호(2009)의 연구는 가치 ‘북한개발지원그룹’을 우리가 선도적으로 설립하여 북한 개발지원을 위한 공여자 간 협력을 주도하고, ‘북한신탁기금’ 등 북한 개발자금 마련과 기술지원 등을 주관하여 북한이 국제관례에 익숙해지도록 유도하여 북한의 국제사회 편입을 지원하는 큰 그림을 제시하고 있다. 이상준·김원배(2007)는 한반도 기반시설 개발을 위한 관련 당사자들의 참여 유도와 사전실태 파악, 계획 수립 및 타당성 조사, 재원조달, 사업의 추진 및 관리 등을 종합적으로 추진할 수 있는 다자간협의체로서 기능하는 ‘한반도 인프라 개발기구’의 설립 방안을 제시하고 있다. 아직 북한 개발지원을 위한 국제협력에 대한 실제적인 연구가 충분하지 않다. 다음 과제는 우리 주도의 국제협력체계 구축에 관한 로드맵 작성과 구체적인 실행방안 모색을 위한 연구가 필요하다.

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 도이머이로 대표되는 개혁·개방정책을 실행할 수밖에 없었던 것으로 보인다.

<sup>181</sup> 장형수·박영곤, 『국제협력체 설립을 통한 북한개발 지원방안』; 이상준·김원배, 『한반도 기반시설 개발의 기본구상 연구(Ⅱ): 기반시설 개발의 추진체계와 재원조달』 (안양: 국토연구원, 2007); 장형수, “북한 개발지원을 위한 국제협력방향: 재원조달방안을 중심으로,” 장형수·김석진·송정호, 『북한 개발지원을 위한 국제협력방안』, 참조.

I
II
III
IV
V

이에 반해서 북한에게는 중국이라는 최종대부자(lender of last resort)<sup>182</sup>가 존재하기 때문에 이 점이 북한의 경제개발과정에 어떠한 영향을 미칠지에 대한 심층 분석이 반드시 필요하다. 중국은 북한과의 혈맹관계에서 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.

---

<sup>182</sup> 최종대부자는 일반적으로 국가의 금융시스템에 유동성 위기가 발생할 때 최종적으로 유동성을 공급해주는 중앙은행의 역할을 의미한다. 글로벌 최종대부자는 현재 국제적인 금융위기 시 긴급자금지원을 공여하는 IMF의 역할을 의미한다.

## 참고문헌

### 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. 144, 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](http://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>>.

## 〈부록 1〉 IMF 거시경제 프로그램의 작성과정<sup>183</sup>

IMF 거시경제 프로그램은 수원국의 IMF 프로그램 시나리오의 목표를 달성하기 위해 필요한 외부 자금지원액(external financing requirements)과 정책수단을 결정하기 위해 작성된다. 한 국가의 거시경제 프로그램모형은 국민소득계정(National Accounts), 국제수지계정(Balance of Payments Account), 정부재정계정(Fiscal Account), 그리고 중앙은행 통화계정(Monetary Account)으로 구성된다. 각 정책수단 간의 내적 일치성(internal consistency)은 이들 4계정 사이의 회계적 일치성을 통해 점검된다.

IMF 거시경제 프로그램의 작성은 국제수지계정으로부터 시작된다. 외채상환일정과 순자본유입(net capital inflows) 추계치를 고려한 후의 (순)외환보유고의 하한과 IMF 자금지원 필요액이 설정되면, 이를 달성하기 위한 경상수지흑자(적자) 규모가 결정된다.

$$(식1) \text{ 외환보유고 변동} = \text{수출} - \text{수입} + \text{순자본유입}$$

수출증가율은 이 모형에서는 대부분 외생적으로 결정되므로 경상수지 규모를 맞추기 위해서는 수입수요함수에 따라 수입증가율이 결정되어야 하는데 이를 위해서는 명목소득성장율(실질소득성장율 + 물가상승율)이 설정되어야 한다. 단순화된 모형에서는 환율의 역할이 거의 없다.

$$(식2) \text{ 수입증가율} = \text{명목소득증가율} \times \text{한계수입성향}$$

명목 경제성장율이 결정되면 주어진 화폐유통속도하에서 본원통화증가율이 피셔의 화폐방정식에 의해 설정된다. 이때 화폐유통속도가 일정하다

<sup>183</sup> 장형수·왕윤중, 『IMF체제하의 한국경제: 종합보고서 I』(서울: 대외경제정책연구원, 1998)에 소개된 내용을 일부 수정·보완하여 전재하였다. 더 자세한 논의는 장형수·원용걸, 『IMF 긴급자금지원체제에 대한 평가와 국제금융체제 개편전망에 따른 우리의 대응』(서울: 대외경제정책연구원, 1998)을 참조.

고 가정하면 고전학파모형이 된다.

$$(식3) \text{본원통화증가율} = \text{명목소득증가율} \div \text{화폐유통속도}$$

중앙은행의 통화계정과 국제수지계정 간에는 다음과 같은 회계적 항등식이 존재한다.

$$(식4) \text{본원통화공급} = \text{중앙은행 순국내여신} + \text{순외환보유고} \times \text{환율}$$

(순)외환보유고의 하한이 책정되면 본원통화공급의 상한은 명목소득증가율에 따라 결정되며, 이에 따라 중앙은행 순국내여신의 상한은 회계적 일치성(식4)에 따라 자동적으로 결정된다.

국민소득계정에서는 Harrod-Domar의 자본산출계수방식에 따라 투자증가율이, 그리고 소비함수에 의해 소비증가율이 결정된다. 이때 국제수지계정에서 설정된 경상수지규모와 상호 연관성을 가지며 저축률이 결정된다. 민간부문의 저축률은 일반적으로 단기간에 큰 변화가 없으므로, 저축률의 변동은 대부분 정부부문 저축률의 변동으로 귀결되어 정부재정계정에서 (통합)재정수지 규모가 결정된다. 통합재정수지 적자를 조달하는 데 있어서 중앙은행의 정부여신 증가에 의한 경우는 통화증발에 따른 인플레이션을 유발하게 되며, 국채발행의 경우는 이자율을 상승시키게 된다. 따라서, 중앙은행의 순국내여신 증가분 중에서 중앙은행으로부터의 정부여신 증가에 의존하는 비율이 결정되면 IMF 프로그램이 국내이자율과 인플레이션에 미치는 영향이 결정된다.

위와 같은 과정을 거쳐서 나온 정책변수 중에서 (통합)재정수지 적자, (순)외환보유고, 중앙은행 국내순여신은 정책당국의 조절이 가능한 변수들이기 때문에 IMF는 이를 IMF 프로그램의 이행기준(performance criteria)으로 삼으며, 경제성장률, 물가상승률, 환율, 실업률 등은 정책당국의 의지와

관계없이 외부상황의 변화에 영향을 받으므로 이를 예시적 목표(indicative target)로만 규정하게 된다. 이러한 정책변수들이 현실적인 수치를 나타낼 때까지 되풀이하여 IMF 프로그램 시나리오의 목표를 수정하며 이에 따른 정책수단을 다시 계산하게 된다.

〈 중앙은행 통화계정 〉

- 본원통화(RB; reserve base, reserve money): 한국은행의 화폐발행액과 예금은행이 지급준비를 위해 한국은행에 맡겨 놓은 예치금의 합
- M1: 민간보유현금(현금통화) + 요구불예금(예금통화)
- M2: M1에 은행 저축성 예금, 거주자 외화예금을 합한 것
- 총유동성(M3): M2에 증권, 보험, 단자, 은행신탁 등 제2금융권의 각종 예금을 모두 포함시킨 것으로 가장 넓은 의미의 통화지표
- 중앙은행의 순국내여신(net domestic assets): 한국은행이 정부와 민간 금융기관에 제공한 순여신
- 순외환보유고(net international reserves or assets): 총외환보유고 - 해외점포예치금 - 한국은행 부채

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

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

## 논총

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

## 북한인권백서

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

## 기타

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

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

## 연례정세보고서

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

## 통일정세분석

비매품

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

2009-01	2009년 북한 신년 공동사실 분석	최진욱, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영, 박영호, 박형중
2009-02	하반기('08년 7월~12월) 북한의 정세 분석	최진욱, 임순희, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영
2009-03	북한의 대남 비방 공세의 의도와 전망	최진욱, 전현준, 정영태
2009-04	북한의 제12기 최고인민회의의 대의원 선거 결과 분석	전현준
2009-05	2008년 북-중무역의 주요 특징	임강택, 박형중
2009-06	북한 최고인민회의의 제12기 제1차 회의 결과 분석	최수영, 정영태
2009-07	한-미 정상회담 결과분석	김국신
2010-01	2010년 북한 신년 공동사실 분석	임강택 외
2010-02	북한 최고인민회의의 제12기 제2차 회의 결과 분석	최수영
2010-03	김정일 방중과 중국의 전략외교	배정호, 박영호, 최병곤
2010-04	2010상반기 북한정세 분석 보고서	정영태, 이교덕, 최수영, 임순희, 조정아
2010-05	독일통일 20주년 조망: 독일통일이 한반도 통일에 주는 시사점	황병덕
2010-06	야로슬라블 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 통일예측시계	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 11-15-04

# 국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구

 통일연구원

[www.kinu.or.kr](http://www.kinu.or.kr)

