

# 북한 개발지원 방향과 전략: 기술지원과 PRSP의 연계

임을출\* · 최창용\*\*

- |                         |                 |
|-------------------------|-----------------|
| I. 서론                   | III. 정책적 함의와 과제 |
| II. 기술지원의 구성, 성과 및 한계   | V. 결론           |
| III. 기술지원과 PRSP의 상승적 연계 |                 |

---

## Abstract

---

### Prospects and Strategies for Development Assistance for North Korea: the linkage between technical assistance and PRSPs

The introduction of the Poverty Reduction Strategy Papers(PRSPs) for low-income countries adopted by the World Bank and the IMF necessitates the identification of practical and strategic initiatives that can be adopted to establish North Korea's economic development plan. The objective is to develop a plan characterized by ownership of the country, with the sustainable support from these international development agencies as well as South Korea in an effort to develop an economically viable and unified Korea in the future.

The assessment of the effectiveness of aids to the North Korean economy as well as in South Korea had been rarely performed despite the decade-long history of humanitarian assistance from the donor communities. How

far development has been achieved in an overall context and the effectiveness of technical assistance as a strategy, therefore, is not effectively determined.

Given this situation, the authors propose to examine the potential roles of technical assistance in preparing a comprehensive North Korean economic development plan that addresses the objectives of the Poverty Reduction Strategy. In exploring this study, two preconditions or factors that influence the maximum utilization of both financial and technical assistances, and the effective implementation of the national development plan, namely: timeliness in aid provision and effectiveness in resource mobilization by establishing a trust fund, will be studied.

**Key Words:** Development Assistance, Technical Assistance, PRSPs, Capacity-Building, International Financial Institutions.

---

\* 경남대 극동문제연구소 연구위원

\*\* 세계은행 컨설턴트

## I. 서 론

본 논문은 국제금융기구 등이 제공해온 기술지원과 「빈곤감소전략보고서」(Poverty Reduction Strategy Paper, 이하 PRSP)에 대한 경험적, 이론적 사례분석을 통해 향후 북한에 대한 개발지원의 구체적인 방향과 전략 및 실천방안을 제시하는 데 목적이 있다.<sup>1</sup>

지난 10년(1995~2005) 동안 이뤄진 정부와 민간차원의 인도적 대북지원은 북한의 복합적 위기상황을 완화하는 데 크게 기여했다. 식량난으로 인한 북한 주민들의 희생과 고통을 완화시켜주었고, 자립생존의 토대를 마련하는 데도 큰 도움을 주었다.<sup>2</sup> 그러나 식량지원을 중심으로 한 소비성 지원의 역사가 10년을 넘기면서 국내 및 국제사회의 피로감이 만연해지고, 긴급구호 방식이나 효과에 대한 한계에 직면하면서 북한이 스스로 식량문제 및 기타 인도적 상황의 개선을 추구할 수 있는 개발지원 방식으로의 근본적인 전환이 모색되어야 한다는 공감대가 폭넓게 형성되고 있다. 더구나 북한 당국도 인도적 상황의 개선뿐만 아니라 개발분야에서도 지원과 협력을 요청하고 있다. 남한 정부의 지속적인 식량과 비료 지원에 힘입어 식량사정이 호전된 것도 개발지원으로의 방향전환을 촉진시키는 요인으로 작용하고 있다.<sup>3</sup> 이에 따라 국내에서도 북한 개발지원의 과제와 추진전략에 대한 논의가 시작되고 있다.<sup>4</sup>

개발지원으로의 전환은 북한 경제의 구조적 변화를 통한 자생력 제고를 기할 수 있을 뿐 아니라, 남한에게도 여러 측면에서 긍정적 영향을 미칠 것으로 보인다. 먼저 평화적 관점에서는 개발지원과 이와 직간접적으로 연계된 남북경협 활성화를 통한 상호이익 증대로 한반도 평화유지에 기여할 수 있다. 개발지원의 성과는 남북한 경제력 격차의 완화로 이어지고, 중장기적으로 북한 내부의 물질, 인적 역량이 강화될

<sup>1</sup> 본 논문의 내용은 필자들이 속한 기관의 입장이 아닌 필자들의 개인의 견해임.

<sup>2</sup> 최대석, “인도지원에서 개발협력으로의 발전을 위한 과제,” 「대북 인도지원의 과거·현재·미래」(우리민족서로돕기운동 창립9주년 기념토론회, 2005. 7. 21), p. 8.

<sup>3</sup> 『조선신보』, 2005년 10월 27일. 보도는 북한 당국이 2005년 10월부터 평양을 비롯한 전역에서 식량공급을 정상화하고 있다고 밝히고 있다. 북한 수매양정청의 김성철 처장은 이 신문과의 인터뷰에서 10월 1일부터 주민들에 대한 식량공급이 정상화됐다고 밝혔다. 정상화의 개념이 명확하지는 않으나 북한내 식량사정이 현저히 호전되고 있음은 분명해 보인다. 유엔식량농업기구(FAO)는 올해 북한내 곡물생산량은 지난해보다 약 40만 톤 가량 증가한 390만 톤에 달하고, 이는 1995년 이래 최대 수준이라고 최근 북한내 농사철 강우량과 위성사진 분석 등을 근거로 예측한 바 있다. 『연합뉴스』, 2005년 10월 27일.

<sup>4</sup> 가장 최근에는 경남대 북한대학원·한국수출입은행 공동주최로 「북한개발과 국제협력」(2005. 7. 6~7), 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터·한국국제협력단이 공동 주최로 「북한 개발지원의 과제와 추진전략」(2005. 10. 25)을 주제로 정책토론회가 열린 바 있다.

경우 향후 통일비용이 축소되는 효과를 기대할 수 있다.

아직까지는 개발지원으로 전환하기 위한 방향이나 전략 그리고 구체적인 지원방안 등에 대한 논의가 초보적 단계에 머물고 있기는 하나, 인도적 지원활동을 오랫동안 해온 NGO들과 개발 기구들은 긴급구호와 달리 중장기적인 개발지원 사업의 일차적 성공여부는 투자재원 및 전문성 확보에 달려있다고 지적한다.<sup>5</sup>

따라서 본 논문은 개발지원 영역에서 풍부한 전문성과 지원 수단을 보유하고 있는 국제금융기구의 저개발국 기술지원 사례분석을 중심으로 개발지원의 방향과 구체적인 실천 방안에 대한 시사점을 도출하고자 한다. 기술지원이 최대 효과를 거둘 수 있는 수혜국의 제반 환경, 개입 시기, 동원자원 등에 대한 경험적 자료를 분석하면서, 이를 통해 본격적인 북한 개발지원을 시작할 때 전략적으로 고려해야 할 사항들을 미리 파악할 수 있을 것이다.

그간 국내에서도 북한 개발지원 전환 과정에서의 실천 방안의 하나로써 국제금융기구의 기술지원 제공 필요성을 지적한 연구는 일부 이뤄졌다.<sup>6</sup> 그러나 이들 논의들은 기술지원의 정확한 개념, 구체적인 내용 파악 및 실천과 활용 방안 등에 대한 각론적 연구 수준까지는 발전하지 못했다. 더구나 기술지원과 자문을 활용한 포괄적 북한 경제개발전략 작성의 중요성에 주목하여 기술지원이 갖는 함의나 파급효과 등을 다룬 연구는 거의 이뤄지지 않았다.<sup>7</sup>

개발지원(development assistance)은 일반적으로 선진국에서 저소득국가로 자원과 기술이 이전(transfer)되는 개념으로 정의되고 있다.<sup>8</sup> 이런 맥락에서 기술지원(technical assistance)은 개발지원의 핵심 수단으로 자리잡고 있다. 본 논문에서는

<sup>5</sup> 최대석, “인도지원에서 개발협력으로의 발전을 위한 과제,” p. 12.

<sup>6</sup> 대표적인 논문으로 경남대 북한대학원대학교·한국수출입은행, 「북한개발과 국제협력에 관한 국제심포지움」(2005. 7. 6~7); 이종운, “북한에 대한 국제기구의 경제지원현황과 향후 과제,” 『세계경제』(2003. 6); 임강택, “동북아 국제협력과 북한의 경제발전,” 『북한경제의 변화와 국제협력』(통일연구원 2005년 개원기념 학술회의, 2005. 4. 7); 윤대규, “북한개발지원의 당위성과 추진방향: 사회경제분야를 중심으로,” 『북한 개발지원의 과제와 추진전략』(우리민족서로돕기 평화나눔센터 한국국제협력단 공동 주최 정책토론회, 2005. 10. 25) 등이 있다.

<sup>7</sup> 기술지원 논의에 대한 국내적 빈곤함에 비해 외국 원조기구들은 몇 년 전부터 기술지원의 중요성을 강조하고 일부 실천해온 바 있다. 가령 유럽연합(EU)에서 펴낸 국가(북한)전략보고서는 상대적으로 구체적인 집행 계획까지 담고 있어 주목할 만하다. 이 전략보고서는 향후 4년(2001~2004) 동안 북한에 제공할 기술지원과 실제 성과 측정지표까지 제시하고 있다는 점에서 진일보한 접근방식을 보여주고 있다. *The EC-Democratic People's Republic of Korea (DPRK): Country Strategy Paper 2001-2004*.

<sup>8</sup> 유사한 개념인 ‘개발협력(development cooperation)’은 선진국에서 저소득국가로는 물론 저소득국가간, 개발도상국가간에도 자원과 지식의 교류가 이뤄지는 개념이다.

우선 기술지원의 주요 내용과 특징 그리고 효과를 다룬다. 첫째, 기술지원은 세계은행(World Bank)과 국제통화기금(IMF) 등 국제금융기구의 다양한 원조 활동 중 직접적 금융지원(financial assistance)에 비해 지원국과 수혜국 양자의 정치적, 경제적 부담이 덜해 가령 북한 핵문제 해결 과정에서 제공될 수 있는 여지가 있다. 둘째, 현재 저개발국과 중채무빈곤국 (Highly Indebted and Poor Countries, HIPC)에서 작성하고 있는 PRSP에 대한 사례분석을 통해 북한에 대한 개발지원의 방향을 제시하고자 한다. 기술지원은 북한 스스로 실천가능한 PRSP를 구성하는 데 결정적 도움을 준다. 셋째, 전략보고서 작성과정에서 가장 현실적인 장애 혹은 과제로 부상하고 있는 거시경제에 대한 객관적 분석과 경제개발 전략 마련을 위한 당사국의 역량 문제를 살펴본다. 이런 검토과정을 거친 뒤 내부적 한계를 극복하고 최적의 개발 전략보고서를 작성할 수 있도록 설립된 PRSP Trust Fund(PRSPTF)의 활용을 제안한다. 이를 통해 우리는 기술지원과 PRSPTF의 조성과 활용이 개발지원의 효과성을 어떻게 높이고 향후 북한의 포괄적인 경제개발전략보고서 작성시 구체적으로 어떻게 기여할 수 있는지에 대한 실천적 대안을 발견할 수 있다.

핵문제와 인권문제 등 현안들이 단시간내 해결되기가 쉽지 않고, 이에 따라 미국이나 국제사회의 북한에 대한 시각이 여전히 부정적이라는 점을 감안하면 국제금융기구의 북한 접근이 쉽지 않을 것이라는 주장도 설득력이 있다. 하지만 국제금융기구에서 현재 진행 중인 다양한 프로그램과 프로젝트들, 특히 금융지원보다 상대적으로 실현 가능성이 높은 기술지원에 대한 연구와 이를 활용한 북한 스스로의 개발 역량강화(capacity building)에 대한 논의는 현 시점에서 반드시 선행되어야 할 필수 연구 과제이며 이는 가까운 장래에 실천적 의미를 가질 수밖에 없는 작업이 될 것이다.

## II. 기술지원의 구성, 성과 및 한계

### 1. 기술지원의 개념과 주요 내용

기술지원(Technical Assistance: TA)에 대한 정의는 해당 기구와 연구자에 따라 약간씩 차이가 있다. 그러나 기술지원의 주요 목적이 ‘선진 지식과 아이디어의 전수’라는 점에서 유사하다. 프로젝트원조(Project Assistance)의 경우에는 개별 프로젝트의 선택과 개발을 위한 전문성 제공이 해당되며, 프로그램원조(Program Assistance)의 경우에는 보다 광범위한 경제개발정책의 기획, 수행, 평가와 이를 수

행하는 기관의 역량 강화를 위한 지원 등이 해당된다.<sup>9</sup> 또한 기술지원은 국제금융기구 등 다자간 기구가 제공하는 것과 개별 국가간 이뤄지는 양자간 기술지원으로 구분된다.

국제금융기구 특히 세계은행의 주요 활동은 크게 차관(Lending)과 비차관(Non-Lending) 활동으로 나뉘지는데,<sup>10</sup> 본 논문의 핵심 주제인 기술지원은 비차관 영역의 대표적 활동이다. 기술지원으로 분류되기 위해서는 다음 세 가지 항목을 충족시켜야 한다. 첫째, 우선 대상국의 개혁과 제도 강화를 돕고자 하는 의도가 있어야 한다. 둘째, 차관 프로젝트나 경제·사회 부문 프로젝트의 일부가 아닌 독자성을 가진 활동이어야 한다. 셋째, 세계은행 조직 내에서 서비스 제공의 책임소재가 분명해야 한다. 기술지원은 이와 함께 다음과 같은 다섯 가지 구체적인 결과물을 가져와야 한다.<sup>11</sup>

- 제도개발계획: 수혜국이 주도권을 갖고 작성하는 종합적인 전략과 제도 강화에 대한 청사진 마련을 자문하는 것으로 자원 배분, 주요 현안 선정, 목표 설정 및 구체적인 집행에 대한 일련의 활동과 계획.
- “How-to” 가이드라인: 정책과 프로그램의 형성과 집행에 대한 자문활동으로 여기에는 특정 프로젝트나 프로그램의 목적과 활동 내용 등을 담은 노트(Technical Note)의 작성, 실행 지침서, 성공사례(best practice) 매뉴얼과 운용 지침서 등이 포함.
- 모델/조사분석: 수혜국이 주도하는 분석, 예측, 시뮬레이션을 위한 데이터 수집과

<sup>9</sup> 프로젝트 베이스 원조와 프로그램 베이스 원조에 대한 차이점 및 함의는 Paul Mosley and Marion J. Eechhout, “From Project Aid to Programme Assistance,” *Foreign Aid and Development* (Routledge, NY: Taylor & Francis Group, 2000), pp. 131~153.

<sup>10</sup> 차관제공은 다시 투자차관(Investment Lending)과 개발정책차관(Development Policy Lending)으로 분류할 수 있다. 전자는 수혜국의 빈곤 감소와 지속적인 경제성장을 위해 주로 물리적, 사회적 인프라건설 등을 포함한 포괄적 경제개발을 지원하기 위한 금융지원으로서 2000년부터 2005년까지 세계은행 차관의 약 65%를 차지하고 있다. 초기에는 주로 물리적인 인프라 건설을 위한 지원이 주를 이루었으나 최근에는 민간부문 활성화를 위한 제도적 장치 마련, 사회개발, 공공정책개발 등의 제도적 인프라 건설에도 투자되고 있으며, 비교적 장기간(5~10년)이 소요되는 활동을 주요 영역으로 한다. 후자는 기존의 조정차관(Adjustment Lending)을 대체하는 차관으로 각국 정부와 시민·사회 단체, 학계와 민간의 자문을 거쳐 2004년 새로 도입된 개념이다. 지원이 필요한 나라의 특정부문 혹은 경제전반의 구조개혁을 위해 신속히 지원되는 금융지원으로 지속적이고 균등한 발전을 위한 환경 조성에 필요한 정책개발, 제도개선을 위해 지원되는 것이다. 보통 1~3년 정도 소요되는 단기정책금융 지원이며 세계은행 전체 차관의 20~25%를 차지하고 있다.

<sup>11</sup> <www.worldbank.org> (검색일: 2005. 10. 1); TA Definition, Outputs, Objectives, and Results: Questions and Answers.

분석에 대한 자문 활동.

- 수혜국의 각종 문헌 검토: 수혜국이 보유한 각종 정보와 문헌들, 예컨대 입법 자료, 각종 규제, PRSP 관련 정보 등에 대한 검토와 자문 활동.
- 지식공유포럼: 세계은행이 조직하고 수혜국이 관리하는 다양한 회합의 조직, 예컨대 국가간 정보와 “best-practice”에 대한 사례 분석 공유, 개혁 사례, 특정 이슈에 대한 컨센서스 형성의 과정 등에 대한 정보 교류 등이 포함.

국제통화기금(IMF)에서 제공하는 기술지원은 그 목적과 내용이 세계은행과 다소 차이가 있다. IMF의 경우 1960년대 들어서 본격적으로 기술지원을 제공하기 시작했고, 초기에는 신생 독립국이 주요 지원 대상이었다. 이들 나라의 중앙은행 등을 비롯한 거시경제관리, 재정 관련 부처의 창설에 필요한 자문을 제공했다. 이후 재정 정책의 구체적인 내용 등과 관련한 기술지원으로 그 범위가 확대되어 오다가 1990년대 들어서 소연방의 붕괴, 그에 따른 체제전환국의 증가에 따라 기술지원 수요도 증가하게 되는데, 당시의 주요 지원분야는 체제전환국의 구조개혁과 내부 역량 강화였다. 이에 따라 재정 및 통계 부문의 기술지원을 위한 지출 역시 크게 늘게 되고, 수혜국의 요청에 따른 단기자문에서 시작해 이후로는 보다 폭넓은 현안들, 예컨대 연간 재정지출계획을 비롯한 제도적 역량강화 등으로 확대된다.

따라서 IMF에서 제공하는 기술지원은 세계은행과 같이 경제개발과 직접 관련된 부문에 지원을 집중하기보다는 회원국의 거시경제정책과 재정관리의 효율성을 증진할 수 있는 정책개선과 집행을 돕도록 하는 것이 주목적인 것이다. IMF는 이를 위해 크게 두 가지 큰 영역을 정해 활동하고 있다. 첫째는 회원국으로 하여금 지속적인 성장과 빈곤 감소를 지향하는 재정정책의 형성과 집행을 위한 인적, 제도적 역량 강화를 지원하는 것이고, 둘째는 회원국으로 하여금 적절한 거시경제 및 구조 개혁을 위한 프로그램을 만들 수 있도록 자문하는 활동으로 나눌 수 있다.<sup>12</sup>

IMF는 이런 두 가지 기본방향 아래 크게 다섯 가지 목표를 갖고 활동하고 있다. 첫째, 저개발국가 및 신흥시장경제 국가의 위기가 주변국으로 확대되는 것을 방지하고, 둘째, 저소득국가의 지속적인 부채 축소와 빈곤감소 프로그램을 집행하며, 셋째, IMF의 자원을 활용하지 않는 국가(주로 중위소득국가와 체제전환국 중)를 위한 안정적인 거시경제 및 재정정책을 유지하고, 넷째, 내부역량강화를 위한 교육 및 지역

<sup>12</sup> Independent Evaluation Office, International Monetary Fund, *Evaluation of the Technical Assistance* (January 31, 2005), pp. 7~9.

통합을 위한 노력을 증진하고, 다섯째, 분쟁 후 국가(post-conflict states)를 위한 경제 및 재정 관련 기본적인 제도를 복구하는 것이다.<sup>13</sup>

IMF에서 기술지원을 제공하는 방식은 매우 다양한데 짧게는 수개월에서 길게는 수년 간 진행되기도 한다. 예를 들면 대상국의 거시경제 진단을 위한 보고서 작성을 자문하거나, 세미나, 워크숍 등을 통한 교육·훈련 프로그램 제공, 본부로부터 수혜국 관리들을 위한 온라인 교육 등을 들 수 있다. 최근에는 싱가포르를 비롯한 여섯 군데의 지역훈련센터를 이용한 기술지원 활동도 활발히 이뤄지고 있다.

IMF의 기술지원은 회원국의 권리이자 혜택이라고 명시하고 있으나, 대부분의 기술지원은 1인당 소득이 1,000달러 미만인 국가에 집중되어 있으며 개별적인 기술지원의 내용은 물론 기술지원의 우선 순위를 찾아 자원의 선택과 집중도 매우 중요한 이슈로 등장한다. 최근에는 수혜국으로 하여금 거시경제와 관련된 문제가 발생하기 이전에 자국의 수요(needs)와 우선순위를 사전에 파악하도록 권장하면서 수혜국이 정책 디자인, 우선순위 선정, 서비스 전달 등에서 보다 적극적인 자세를 취할 것을 권고하고 있다.<sup>14</sup>

경제협력개발기구(OECD)는 ‘기술협력(Technical Cooperation)’을 ‘지원국이 개발도상국을 위해 제공하는 지식, 기술적 노하우, 생산역량의 향상, 예컨대 기존 자원의 보다 효율적인 사용과 인적 지식 자본의 향상을 위한 모든 활동’으로 정의한다. 여기서 주목할 대목은 최근 들어 유럽의 여러 지원국과 관련 기관들, 유엔개발계획(UNDP) 등에서는 ‘기술지원’이라는 용어보다는 점차 ‘기술협력’이라는 용어를 보편적으로 사용하기 시작했다는 점이다. 이런 변화는 UNDP에서 발간한 베트남의 기술 지원에 대한 평가보고서 제목에서부터 발견할 수 있다. 1996년에는 ‘베트남에 대한 UNDP의 기술지원에 대한 평가보고서’였으나 2000년에는 거의 동일한 분야에 대한 평가가 ‘기술협력에 대한 평가’로 전환되었다.<sup>15</sup> 이는 점차 수혜국과 지원국의 관계를 보다 동등하게 접근하려는 노력의 일환으로 보여진다. 기존의 일방적인 ‘전수(transferring)’ 개념에서 쌍방향적인 ‘지식공유(knowledge sharing)’로 기술지원의 개념과 방향이 이전하고 있음을 보여 준다.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> IMF, *Policy Statement on IMF Technical Assistance* (2001).

<sup>14</sup> IMF, *Evaluation of the Technical Assistance*, p. 43.

<sup>15</sup> 베트남에 대한 기술지원 보고서의 대표적인 것으로는 *Technical Assistance in Viet Nam: Trends and Implications*, UNDP (1996)과 “Review of Technical Cooperation in Viet Nam (1994~2000)”, UNDP (2000)을 참조.

<sup>16</sup> 개발도상국간 “기술협력”에 대한 최근 논의는 High-Level Committee on the Review of Technical Cooperation among Developing Countries, *Review of Progress in the*

세계무역기구(WTO)는 기술지원과 관련한 기존 활동에 대해 몇 가지 문제점을 지적한다. 예를 들어 서비스의 질보다는 양에 치중하는 현상, 장기적인 역량강화 프로그램 제공의 미흡, 수혜국의 주인의식(ownerships) 확보의 실패, 수혜국의 요구 파악에 소홀했다는 점 등이다. 이런 내부 비판에 따라 최근에는 개선된 기술지원 전달 방식에 대해 많은 관심을 기울이면서 ‘기술지원 및 역량강화(Technical Assistance and Capacity Building, TACB)’ 프로그램을 도하라운드(Doha Round)<sup>17</sup>의 핵심으로 간주하고 저개발국에 대한 기술지원을 위한 재정적 지원과 관심이 고조되고 있다.<sup>18</sup>

특히 2005년 ‘기술지원 및 교육계획(Technical Assistance and Training Plans)’에 대한 제안서를 작성하고, 또 수혜국으로 하여금 기술지원에 대한 수요조사를 스스로 실행하도록 함으로써 이를 바탕으로 자신들이 필요로 하는 지원을 명시하고 우선 순위를 만들 것을 요구하고 있다. 수혜국의 오너십과 정기적인 역량강화 프로그램은 파트너십을 더욱 강조하면서 진행되고, 현안에 대한 신축성도 더 확보하도록 하고 있다. WTO 기술지원은 저소득 국가에 대한 무역 관련 정책 및 국제기준에 대한 교육지원, 경제성장과 개발역량 확대, 저소득 국가의 무역정책이 전반적인 개발 전략과 빈곤감소 노력에 부합하도록 관련 정책을 자문하는 데 초점을 둔다.

다자간 기구의 기술지원 외에 양자간 진행되는 기술지원은 미국과 일본, EU 등이 가장 활발하게 제공하고 있다. 미국의 경우 재무성 해외담당 차관보 아래 기술지원국(Office of Technical Assistance)을 두고 대외 기술지원 활동을 총괄하도록 하고 있다. 특히 1990년부터 1992년까지 중앙 및 동유럽 국가와 구 소련 연방국들의 체제전환을 위한 기술지원을 집중적으로 실시하였고, 해당국의 세금정책 및 세무행정, 정부부채의 발행 및 관리, 금융기관 관련 정책 및 규제, 재정정책 및 관리, 금융 관련 범죄의 예방, 발견 및 처벌 등이 당시 기술지원의 주요 내용이었다.

EU의 체제전환국에 대한 지원 활동 중 주목할 만한 것은 체제전환국가들의 통계 정보 시스템, 특히 거시경제 관련 통계시스템 개선을 우선 과제로 선정하여 시장 경제와 여타 선진 유럽 국가들의 기준과 규범에 부합하도록 기술지원을 제공한 점이다. 통계 분야의 기술지원은 단지 기술적인 문제에 한정되는 것이 아니라 국제화된

---

*Implementation of the Buenos Aires Plan of Action and the New Directions Strategy for Technical Cooperation Among Developing Countries*, United Nations (2003).

<sup>17</sup> 2001년 11월 14일 카타르 도하 각료회의에서 합의된 세계무역기구(WTO) 제4차 다자간 무역 협상.

<sup>18</sup> DOHA Round Briefing Series, International Institutions for Sustainable Development (December, 2004).

제도와 시스템의 공유를 위해 필요한 제도 형성의 일환으로 다음 두 가지 지침아래 시행되었다. 즉 통계에 대한 UN의 기본원칙 준수와 기술지원 완료 후에도 수혜국이 자신들의 자원과 지식으로 개선된 시스템을 계속 운용할 수 있는 지속성을 가질 수 있는 방안에 대한 지원이 이뤄진 것이다.<sup>19</sup> EU가 우선적으로 기술지원을 집중한 분야는 거시경제 통계, 농업 통계, 해외무역 통계 등이었으며 점진적으로 경제·사회 모든 분야로 확대시켜 나갔다.

일본도 기술지원을 가장 활발하게 제공하는 국가 중 하나다. 일례로 일본은행(Bank of Japan)의 경우 1960년대 이후 기술지원을 제공하기 시작했으며, 미국, 유럽과 마찬가지로 1990년대에는 체제전환국을 위한 기술지원까지 영역을 넓혀 나갔다. 이후 체제전환국의 요구가 감소하고 대신 아시아 국가간 경제의존이 심화됨에 따라 이들 국가의 중앙은행간 정보교환 및 협력 등으로 내용이 변화되어 왔다. 초기에는 주로 중앙은행의 업무와 관련된 것이었으나 최근에는 아시아 및 글로벌 시장 경제의 역동적 변화에 부응하기 위한 현안이나 금융정책 그리고 정보기술 교환 등에도 주력하고 있다.<sup>20</sup>

이처럼 기술이전의 개념이나 내용은 제공 기관이나 다자-양자관계, 주변 여건의 변화와 수혜국의 요구 등에 따라 다양하고, 시간이 흐르면서 변화되어 왔다.

## 2. 기술지원의 효과 문제

2차 세계대전으로 폐허가 된 유럽의 부흥을 위해 제공된 마샬플랜의 성공적 추진은 국제금융기구 및 주요 지원국들로 하여금 다른 저개발국가에도 이와 유사한 프로그램이 적용될 경우 소기의 성과를 거둘 수 있으리라는 믿음을 주었다. 그러나 이러한 기대와 달리 마샬플랜을 모델로 한 아프리카, 아시아, 남미 등의 저개발국에 대한 대규모 지원정책은 마샬플랜의 성과와 비교해 볼 때 그 효과가 매우 제한적이었다.

이러한 원조효과(aid effectiveness)의 차이에 대한 근본적 원인을 찾기 위해 시도된 다양한 평가 보고서들은 하나의 공통된 결론에 이르게 된다. 이는 수혜국이 적절한 제도적, 인적 인프라를 갖추고 있지 못한 상태에서 이루어지는 금융지원 및 개

<sup>19</sup> Heikki Salmi, "Priority Setting in the Technical Assistance of European Union in Transition Countries," Contribute Paper Meetings, No. 116, *Technical Co-operation to Help Countries to Meet National and International Requirements* (Helsinki: Statistics Finland, 1999).

<sup>20</sup> <[www.boj.or.jp/en/about/00/un0005.htm](http://www.boj.or.jp/en/about/00/un0005.htm)> (검색일: 2005. 9. 21).

발 프로젝트들은 그 효과에 있어 한계를 가질 수밖에 없다는 점이였다.<sup>21</sup> 유럽은 전쟁으로 비록 폐허가 되긴 했으나, 시장경제에 적합한 기술, 제도, 전통은 존재했고, 이런 제도적, 인적 인프라가 외부로부터 주어진 물리적 지원과 다시 결합함으로써 외부의 원조를 최대한 효율적으로 사용할 수 있는 토대가 될 수 있었던 것이다. 반면 이러한 제도적 기반과 인적 자원을 갖추지 못한 여타 수혜국들은 외부로부터의 원조를 국내경제 성장의 동인으로 활용할 수 있는 내부역량이 제한적일 수밖에 없었고, 이러한 차이가 결국 원조효과의 차이로 연결되었던 것이다. 따라서 물적 지원의 효과를 최대화하기 위해서는 수혜국의 역량강화, 즉 사람의 지식과 기술 수준의 향상, 그리고 안정적인 제도의 정비가 우선되어야 한다는 점이 우선적 과제로 등장하게 된다. 여기에 바로 기술지원의 목적이 있다고 할 수 있다.

그 뒤 여러 기술지원 프로그램들은 시간이 지남에 따라 더욱 근본적인 문제들, 예컨대 인적, 제도적 역량 강화와 제도개선 등은 물론 궁극적으로 해당 국가 전체의 사회·정치적 개발 역량을 끌어올리는 목표를 설정하기에 이른다. 이런 점에서 본 논문에서 다루는 ‘기술지원’은 경제학적 개념의 생산성 혹은 효율성 향상 등을 위한 ‘기술적 지원(technological assistance)’과 구별되는 개념이다.

이런 배경 아래에서 국제금융기구의 기술지원에 대한 연구도 보다 체계적으로 이뤄지기 시작했으며 그 중 하나가 세계은행과 IMF 이사회가 공동으로 지원하여 진행된 양허성 차관 전반에 대한 평가보고서라 할 수 있다. 1986년 “Does Aid Work?”라는 단행본으로 출간된 이 보고서는 해외원조가 수혜국의 거시경제에 미치는 영향에서부터 빈곤감소 및 경제, 사회, 정치 등 각 분야에 미친 영향에 대한 종합적 평가 내용을 담고 있다. 이 가운데 기술지원에 대해서도 한 장(chapter)을 독립적으로 배분해 국제금융기구의 기술지원에 대한 효과, 그에 대한 평가와 방법론, 그리고 분야별 영향에 대한 종합적인 분석을 시도함으로써 향후 국제금융기구의 기술지원 활동에 대한 지침서가 되기도 했다.<sup>22</sup> 그렇다면 기술지원의 효과를 극대화하기 위한 조건은 무엇일까?

<sup>21</sup> Zhen Kun Wang, “Integrating Transition Economies into the Global Economy,” *Finance and Development* (September 1996), pp. 21~27.; Channing Arndt, “Technical Co-operation,” *Foreign Aid and Development* (Routledge, NY: Taylor & Francis Group, 2000), pp. 154~155.

<sup>22</sup> Robert Cassen and Associates, *Does Aid Work?* (Oxford: Clarendon Press, 1986), pp. 181~210.

### 3. 기술지원의 성공 조건

기술지원의 성공 조건은 “누가, 무엇을, 왜” 라는 질문과 연결된다. “누가”는 제공과 수혜의 주체, “무엇”은 기술지원의 콘텐츠. “왜”는 기술지원을 통해 달성하고자 하는 목표를 의미한다. 다시 말해 기술지원을 제공하는 지원국은 지원 주체로서 적절한 역량과 경험, 수혜국에 대한 적절한 정보를 가지고 있는가, 수혜국은 이러한 기술지원의 효과를 최대화 할 수 있는 수용능력이 있는가, 그리고 수혜국의 정치적, 경제적, 사회적 상황을 반영한 기술지원의 콘텐츠는 적절하며, 목표는 현실적으로 설정되었는가 등이 기술지원 성공의 우선적 고려 사항이다. 특히 기술지원이 단기적 교육훈련 및 자문활동에서 그치지 않고 수혜국을 위한 중장기적인 정치, 경제 관련 제도의 변화를 촉진하고, 이를 바탕으로 한 지속적 경제성장으로 연결될 수 있도록 지원 초기부터 종합적 시각을 갖고 포괄적으로 접근하는 것은 매우 중요한 출발이 된다.

기술지원은 두 가지 측면이 동시에 고려되면서 시행되어야 한다. 첫째는 현장의 기술역량 확대를 위한 교육훈련 등이며, 둘째는 보다 근본적인 제도구축과 개발전략 작성 등에 대한 자문활동이다.<sup>23</sup> 초기 피교육자는 교육훈련을 통해 역량을 강화하고, 시간이 지남에 따라 이들 현지 피교육자들이 교육 담당자로서 자국내 인력 양성을 담당하도록 하는 선순환 구조를 구축하는 것이 중요하다. 또한 1990년대 이후 공적 개발원조(ODA)도 많은 경우 사적 소유권의 인정, 낮은 부패 지수, 무역 개방, 거시경제 안정 등과 같은 건전한 경제환경과 구조개혁을 시도하는 나라들에 우선 지원되는 경향을 보이고 있기 때문에 이러한 환경 조성을 위해 어떻게 기술지원을 활용할 수 있는가도 중요한 고려사항이다.<sup>24</sup> <표 1>은 수혜국의 정책 건전성과 ODA 지원액의 추이를 보여준다. 정책이 건전치 못한(bad policy) 나라의 경우 ODA 1인당 원조액이 1990년 1인당 44.1달러에서 1997~1998년 16.4달러로 크게 감소되었음을 발견할 수 있다.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 202.; Lauren Cooper, “Twining of Institutions,” *Finance & Development* (June 1985), pp. 40~48.

<sup>24</sup> David Dollar, “Some Thoughts on the Effectiveness of Aid, Non-Aid Development Finance and Technical Assistance,” *Journal of International Development*, Vol. 13, No. 7, (October 2001), pp. 1040~1041. 정책 건전도에 대한 측정은 세계은행에서 개발한 Country Policy and Institutional Assessment (CPIA). CPIA는 거시경제 정책, 구조적 이슈들, 공공 부문 관리 및 거버넌스, 사회 통합 등에 대한 20여개의 구성요소를 바탕으로 평가된다.

&lt;표 1&gt; 정책 건전성과 ODA 및 IDA 일인당 원조액

	ODA (\$)		IDA (\$)	
	1990	1997-98	1990	1997-98
Good policy	38.8	28.0	4.7	6.5
Bad policy	44.1	16.4	2.0	2.3

자료: David Dollar, "Some Thoughts on the Effectiveness of Aid, Non-Aid Development Finance and Technical Assistance," *Journal of International Development*, Vol. 13, No. 7 (2001), p. 1042.

수혜국의 '수용능력'에 대한 고려도 중요하다. 여러 경험적 연구들은 수혜국의 수용 능력에 따라 기술지원의 효과가 차이가 난다는 점을 밝히고 있는데, 큰 무리 없이 신속하게 새로운 기술이나 제도를 수용해서 전파하는 나라가 있는가 하면, 초기에는 별 무리가 없이 수용을 했더라도 이를 전파하고 관리하는 데 어려움을 겪는 나라도 있기 때문이다.<sup>25</sup> 이는 기술지원이 제공되는 시기와 비교적 장기간이 소요되는 제도 변화 간의 간극, 중간 관리급의 재교육 문제, 수용된 기술이나 제도를 지속적으로 개선시켜 나갈 수 있는 예산을 비롯한 물리적 뒷받침 등이 기술지원의 콘텐츠 못지 않게 중요하게 고려되어야 한다는 것을 보여주는 예라고 할 수 있다.

기술지원을 제공하는 지원기구의 접근 방식이나 노력도 중요하다. 수혜국이 우선적으로 필요로 하는 부문에 대한 이해와 학습보다는 지원기구 자신의 이해에 따라 지원 분야를 선정하거나, 수혜국의 제도나 조직문화 등에 대한 이해 부족이 기술지원의 효과성을 떨어뜨리는 주요 요인 중 하나로 지적되기 때문이다. 따라서 수혜국의 주도권과 참여를 강조하는 기술지원, 이를 통해 수혜국이 가장 우선적으로 필요로 하는 적절한 부문의 선정(priority setting)이 매우 중요한 것이다. 물론, 상호 합의에 따른 평가척도의 개발, 지속적인 모니터링과 성과 측정, 이를 통한 경험과 교훈의 전파, 다음 프로그램들을 위한 대안 제시 등이 따라야 함은 물론이다.<sup>26</sup>

#### 4. 기술지원의 성과 및 한계

기술지원의 효과성에 대한 평가는 국제금융기구는 물론 거의 모든 관련 기구와

<sup>25</sup> Robert Cassen, *Does Aid Work?*, pp. 191~192.

<sup>26</sup> IMF, *Evaluation of the Technical Assistance*, pp. 83~86.

기관들의 주요한 연구 대상이 되고 있다. 지원과 수혜의 주체, 그리고 내용에 따라 효과성에 차이가 난다는 지적에도 불구하고, 기술지원 그 자체의 중요성과 역할에 대해서는 폭넓은 공감대를 형성하고 있다. 문제는 언제, 어떤 상황에서 기술지원이 가장 효과적인가 하는 점이다. 수혜국의 사회정치적, 경제적 환경이 상이하기 때문에 모든 상황에 적용할 수 있는 통일된 지원 방식, 적절한 시기와 맥락을 초월한 기술지원이란 현실적으로 존재하지 않고 또한 효과성에 있어서도 부정적일 수밖에 없기 때문이다.<sup>27</sup>

다양한 경험적 연구들은 기술지원이 가장 효과적인 경우는 수혜국이 의미 있는 개혁 프로그램을 추진하거나 집행하고 있으면서 내부역량의 부족에 따라 기술지원을 원하는 경우라고 밝히고 있다. 지식과 기술의 전수는 그것이 채택되어 활용될 수 있는 환경이 조성될 때 의미가 있으며, 수혜국 내부의 기술지원의 필요성에 대한 자발적인 인식, 그에 더한 지속적인 변화에 대한 욕구가 없다면 외부의 기술지원은 그 효과를 기대할 수 없기 때문이다. 베트남과 중국의 경우 경제개혁 과정에서 기술지원이 필요한 적절한 부문의 선정과 협력을 통해 세무행정과 통계에서부터, 거시경제 부문, 재정관리에 이르기까지 기술지원을 적절히 활용함으로써 비용과 시행착오를 크게 줄일 수 있었던 것으로 평가된다. 이러한 성과는 단기적 변화에 금융지원보다 더욱 신속히 대응할 수 있다는 기술지원의 특성에 기인하기도 한다.

기술지원으로 나타나는 편익은 한계효용체감의 법칙이 작용하기도 하는데, 이는 기술지원으로 인한 효과가 최대인 상태가 있음을 의미한다. 비록 일반화하기에는 무리가 있을 수 있으나 “분쟁 이후 취약 국가에 대한 기술지원” 보고서에 따르면, 지원액에서는 초기 GDP의 약 4% 정도의 기술지원이 필요하며, 개혁 초기 다른 형태의 원조에 대해 뚜렷한 보완 효과를 보이는 것으로 나타난다.<sup>28</sup> 또한 기술지원은 지속적인 개혁을 추진할 수 있도록 함으로써 개혁이 좌초할 수 있는 위험을 감소시키는 기능을 하고, 이는 초기 전환 시기 다른 어떤 형태의 원조보다 기술지원을 현명하게 활용해야 함을 시사한다. 이 연구에 따르면 초기 4년간의 기술지원이 경제 안정 및 성장에 이후의 기술지원보다 훨씬 의미있는 상관관계를 보이는 것으로 나타나는데,

<sup>27</sup> S. Jones, et. al., *A Vision for the Future of Technical Assistance in the International Development System* (Oxford: Oxford Policy Management, 2003); S Browne and M Hilderbrand, *Developing Capacity through Technical Cooperation*, UNDP (2002).

<sup>28</sup> Lisa Chauvet and Paul Collier, *Development Effectiveness in Fragile States: Spillovers and Turnarounds*, Center for the Study of African Economics, Department of Economics (Oxford university, January, 2004).

4년을 다시 2년의 기간으로 나눌 경우 초기 2년이 이후 2년보다 의미 있는 효과가 발생하는 것으로 분석되었다. 초기 전환 기간이 지나면(대략 8년 정도), 기술지원의 효과는 점차 줄어들고 이후로는 개혁이 좌초되지 않도록 할 수는 있겠지만, 개혁과 좌초 사이에서 뚜렷한 효과없이 진행될 수도 있다고 지적한다.

따라서 개혁 필요성을 크게 인식하고 있는 초기에 기술지원이 집중적으로 이뤄져야 하며, 이는 기술지원이 집중되는 시기를 최대한 이용해 내부의 인적, 제도적 역량을 강화시키는 기회로 활용하여야 함을 의미한다. 특히 체제전환이나 개혁초기 제도 개혁이 보다 효과적이고 불가역적(irreversible)이 되도록 기술지원 활동을 강화하면서, 수혜국에게 자체 역량 강화와 참여를 증진시키는 프로그램도 동시에 개발해야 한다. 다음은 개혁 단계별 기술지원 투입 변화와 효과를 정리한 것이다.<sup>29</sup>

- 개혁의 진전이 있기 전: 기술지원을 피하고 다른 형태의 원조를 제공, 특히 취학 전 아동 교육, 개혁을 위한 조건 형성을 위한 원조.
- 초기 개혁 지원: 국가정책 및 제도평가(CPIA)의 향상이 이루어지면 지원국은 신속히 지원 규모를 상당한 정도로 늘리고, 기술지원의 제공, GDP의 4% 수준. 이 시기 다른 형태의 지원은 반생산적일 수 있음.
- 개혁 정점 시기: 개혁이 진행되는 5~8년차 시기, 기술지원은 다시 감소하고 다른 형태의 대규모 지원 확대, 대략 GDP의 15~20% 배정.
- 지속적인 전환: 만약 개혁이 지속되는 단계에 접어들면 해외 원조는 '빈곤 감소'와 관련된 전통적 프로젝트로 전환.
- 개혁 좌초: 만약 초기의 개혁이 완전히 좌초된다면 지원국은 개선이 전혀 없는 상태의 최초 단계로 복귀.
- 개혁 혼돈 상황: 만약 초기 개혁이 혼돈에 빠질 경우(지속적인 전환점도 아니고 초기의 위치로 가지도 않는 혼란 단계), 기술지원은 점진적으로 줄이고, 다른 형태의 원조는 급속히 감축할 것.

기술지원은 그 효과가 비교적 장기간에 걸쳐 나타나기 때문에 짧은 기간 동안 이루어진 기술지원에 대해서는 평가가 쉽지 않고, 지원에 대한 효과 역시 그것이 긍정적이든 부정적이든 다양한 변수들이 중첩되어 나타나는 경향이 높기 때문에 기술지원으로 인한 효과만을 평가하기가 쉽지 않다. 또한 동일한 기술지원 프로그램이라 하

<sup>29</sup> *Ibid.*, pp. 15~16.

더라도 각각의 수혜국이 처한 주객관적 환경에 따라 그 효과가 상이할 수밖에 없다. 이는 수혜국과 지원 제공자 간의 지속적인 상호 피드백(feedback)이 매우 중요한 이유가 되며, 진행 단계별 적절한 목표 설정과 정기적인 평가가 중요한 까닭이다.<sup>30</sup>

특히 정부부문에 대한 기술지원은 다른 형태의 조직에 대한 기술지원과는 그 내용은 물론 효과성 측정에 있어서 전혀 다른 지표나 기준을 마련해야 하는 과제가 있다. 이는 특히 단일 부문이 아닌 국가전체의 개발전략에 대한 자문과 기술지원일 경우 보다 심각하게 고려되어야 할 사항이다.

### III. 기술지원과 PRSP의 상승적 연계

이 장에서는 지금까지 살펴 본 기술지원이 국가개발전략 수립에 어떻게 기여할 수 있는지에 대해 중점적으로 검토한다. 우선 국가개발전략의 작성과 그 의미에 대해 살펴본 뒤 2000년 이후 세계은행과 IMF에서 수혜국과 함께 공동으로 작성하고 있는 ‘PRSP’<sup>31</sup>를 사례로 기술지원의 중요성을 다시 강조한다. 또 개발지원 수단의 하나로서 기술지원은 PRSP와의 상승적 연계(synergistic linkage)를 통해 그 효과를 배가시킬 수 있음도 보여준다.

#### 1. 국가개발계획과 이론적 논의들

현대적 의미의 국가개발계획<sup>32</sup>이 정착한 시기는 1960년대인데, 주요 차관 제공국,

<sup>30</sup> Henrik Hansen and Finn Tarp, “Aid Effectiveness Disputed,” *Foreign Aid and Development*, pp. 104~128; Channing Arndt, “Technical Co-operation,” *Foreign Aid and Development*, pp. 154~177.

<sup>31</sup> 중채무 및 빈곤국가(HIPC) Initiative에 따른 부채탕감과 IMF와 세계은행의 원조 근거가 되는 수혜 당사국이 주도하고 준비하는 보고서. 이 보고서는 당사국의 경제 성장을 촉진하는 거시경제와 구조적, 사회적 정책과 프로그램, 빈곤 감소에 대한 목표, 정책, 조치 등을 담고 있도록 요구한다.

<sup>32</sup> 개발은 영어 ‘development’란 단어에 준하는 우리말이다. 그런데 영어 development는 ‘개발’만이 아니라 ‘발전’이란 의미를 함께 가지고 있다. 하지만 엄밀히 말하면 우리말에서의 개발과 발전은 많은 차이가 있다. 국어사전에서 개발은 “토지, 삼림, 천연자원 등을 개척하여 유용하게 하거나 기술, 경제, 산업 등을 발전시키며, 주로 물리적인 것이나 사람의 일반적 능력이 대상이 된다”고 규정하고 있다. 반면 발전은 “세력이 크게 넓어지는 것, 한층 높게 성한 단계로 옮겨가는 것, 제도나 기구 등이 낮은 상태에서 높은 상태가 되는 것을 말한다”고 규정하고 있다. 이 논문에서 개발은 발전의 의미도 함께 내포하고 있다.

특히 미국이 중심이 되어 원조 수혜국들로 하여금 원조를 받기 위한 기본조건의 하나로 포괄적인 경제개발계획을 작성하도록 한 것이 이후 국제금융기구로 확대되면서 국가개발전략에 대한 논의는 본격화되었다.<sup>33</sup> 국제금융기구들로서는 수혜국이 자신들이 제공하는 자본과 지원 활동을 흡수할 수 있는 역량이 있는지에 대한 평가를 필요로 하게 되었고, 이런 맥락에서 수혜국의 국가발전계획의 작성과 내용에 깊이 관여하는 근거를 만들게 된다.

1950년대와 60년대에 걸쳐 등장한 계획이론, 즉 ‘planning theory’에 대한 이론적 논의는 크게 두 가지 흐름으로 전개되었다. 개발전략 그 자체의 필요성은 인정하면서 계획의 내용, 구성, 집행 등에 대한 분석적·실천적 논의에 초점을 두는 진영이 한 축을 형성했다면,<sup>34</sup> 이와는 달리 보다 규범적 논의들, 예컨대 발전과정에서 ‘계획’은 바람직한 정책행위의 한 요소인가, 서구의 모델을 추종하는 개발모델은 과연 저개발국에도 적합할 것인가, 또는 이른바 합리적 선택모델에서 당연시하는 일련의 정책형성과정 즉, 문제 정의, 대안 제시, 최적 대안 선정, 그리고 효과에 대한 예측 등과 이를 가능케 하는 것으로 주장되는 인간의 ‘합리성’ 등에 대한 철학적 논의가 다른 축을 형성하면서 진행되었다.<sup>35</sup> 근대화이론, 신막스주의, 세계체제론 등은 planning theory와 연구 대상, 접근 방식에 있어서 차이는 있으나 모두가 경제개발과 저개발국 발전모델에 대한 이론적 분석틀을 제공했다는 점에서 연구 주제를 공유하는 부분이 적지 않다.<sup>36</sup> 이들 각각에 대한 이론적 비판은 이 논문의 범위를 벗어나므로 다음 기회를 빌어 본격적으로 다루기로 하고, 국가발전계획의 기능과 필요성에 대해 간략히 언급하기로 한다. 이는 다음에서 소개될 PRSP의 배경과 중요성을 설명하는 이론적 근거가 된다.

브라이언트와 화이트(Bryant and White)는 국가개발에서 계획은 일종의 ‘패러독스’라고 말한다. 계획이 더 필요할 상황에 처할수록 자원은 더 부족하기 마련이며 이

<sup>33</sup> Bryant and White, *Managing Development in the Third World* (Boulder, CO: Westview Press, 1982), pp. 230~231.

<sup>34</sup> Milton J. Esman, “The Maturing of Development Administration,” *Public Administration and Development*, Vol. 8, No. 2 (1988), pp. 125~134.

<sup>35</sup> Phillip Allmendinger, “Toward a Post-Positivist Typology of Planning Theory,” *Planning Theory*, Vol. 1, No. 1 (2002), pp. 77~99; Bish Sanyal, “Globalization, Ethical Compromist and Planning Theory,” *Planning Theory*, Vol. 1, No. 2 (2002), pp. 116~123.

<sup>36</sup> Alvin Y. So, *Social Change and Development: Modernization, Dependency, and World-System Theories* (Newbury Park: Sage Publication, 1990), pp. 17~18, 33~37, 91~98, 104~109; Gilbert Rist, *The History of Development: From Western Origins to Global Faith* (London and New York: Zed books, Ltd, 1997).

러한 현실은 계획작성을 더욱 어렵게 한다고 주장한다. 특히 최고 의사결정자들은 당장에 직면한 위기와 현안에 보다 많은 시간과 자원을 투자하는 경향이 있기 때문에 비록 미래의 바람직한 결과가 예상된다 할지라도 장기적이고 종합적 발전계획에 시간과 자원을 투자하기가 쉽지 않으며, 이는 특히 빈곤국가들에서 흔히 나타나는 현상이라고 지적한다.<sup>37</sup> 그럼에도 불구하고 계획이론은 개발이론과 함께 한때 저개발 국가들에서는 높은 희망과 기대를 갖게 하는 논리를 제공했다. 저개발국가에서 작성된 5개년 계획 등이 대표적인데, 워터슨(Albert Waterson)은 이를 “국가개발계획은 국가(國歌)나 국기(國旗)와 함께 주권과 근대화의 상징”으로 여겨진다고 주장하기도 했다.<sup>38</sup> 그러나 이러한 국가개발계획은 대부분의 나라에서 실패로 돌아갔으며 이에 대해 많은 연구자들은 계획작성자들이 “계획이란 자원의 배분에 관한 것”이라는 협소한 시각을 가진 나머지 보다 근본적인 제도의 변화를 이끌어 내지는 못했기 때문이라고 분석했다.<sup>39</sup>

프리드만(John Friedman)은 “계획이 목표에 대한 효율적 달성 수단만을 고려하는 것이 아니라 한 사회가 미래를 개척해 가는 하나의 과정”이라고 정의하면서, 계획의 역할과 기능을 두 가지 즉, 자원을 이용하고자 하는 경쟁자들에 대해 한정된 자원을 어떻게 배분할 것인가(allocative planning)와 사회적 시스템에 대한 일련의 구조적 변화를 이끄는 계획(innovative planning)으로 나누기도 했다.<sup>40</sup>

개발계획의 작성과정과 내용에 대한 주요 연구들로는, 계획 과정에서 실무 기획자와 정치적 의사 결정자 사이의 갈등, 즉 단기적인 결과와 장기적 전망에 대한 시각 차이에 대한 연구가 있고,<sup>41</sup> 100여개 나라의 개발계획에 대한 분석결과를 토대로 대부분 개발계획의 실패는 재정적 요인 외에도 집행역량의 부족에 기인했다고 주장하는 실증적 연구,<sup>42</sup> 케이든과 윌다스키(Caden and Wildasky)에 의해 시도된 10여개 나라의 개발 계획과 예산에 대한 연구를 들 수 있다.<sup>43</sup>

<sup>37</sup> Coralie Bryant and Louise G. White, “Planning,” *Managing Development in the Third World*, Chapter 11.

<sup>38</sup> Albert Waterson, *Development Planning* (Baltimore, MD: Johns Hopkins Press 1965), pp. 28~36.

<sup>39</sup> Robert Seidman, “Development Planning and Legal Order in Black Anglophonic Africa,” *Studies in Comparative International Development*, Vol. 14 (Summer 1975), p. 5.

<sup>40</sup> John Friedman, *Retracking America, A theory of Transactive Planning* (New York: Doubleday, 1973), p. 49.

<sup>41</sup> Bryant and White, *Managing Developing in the Third World*, pp. 233~234.

<sup>42</sup> Waterson, *Development Planning*, pp. 235~289.

<sup>43</sup> Naomi Caden and Aaron Wildasky, *Planning and Budgeting in Poor Countries* (New

## 2. PRSP 등장 배경 및 전개

1950~60년대 개발계획은 빈곤 감소, 경제 성장, 혹은 민주주의의 문제까지 서구적인 모델의 적용이 어느 곳에서나 보편적으로 가능하며, 이는 암묵적으로 그들의 발전 모델이야말로 가장 ‘바람직한’ 이행 경로를 보여준다고 가정했다.<sup>44</sup> 그러나 현실적으로 제기되는 지역 고유의 정치·경제적 환경, 문화적 차이, 사고방식과 행동양식의 차이는 이러한 서구 모델의 단선적 적용에 대한 비판을 불러 일으켰고, 국제금융기구들 역시 이러한 비판에서 자유로울 수 없었다. 수혜국 정책결정자들은 서구식 모델의 일방적 적용이 자국의 독립적인 경제발전에 대한 책임성(accountability)을 약화시키는 결과를 낳고, 이는 다시 원조활동이 기대하는 빈곤 감소의 효과성을 떨어뜨린다는 비판을 국제원조기구에 가했다.

따라서 기존의 원조활동들이 프로젝트 중심의 단일사업에 대한 투자와 개별 부문(subsector)에 집중되었다면 새로운 개발전략은 빈곤감소에 이르는 ‘과정(process)’과 ‘역량강화(capacity building)’를 강조하면서 개발전략이 단순히 희망사항(wish-list)을 나열한 것이 아니라, 실현 가능한 목표의 구체적 설정, 이를 실천에 옮길 수 있게 하는 재원의 확보와 적절한 지출활동, 그리고 집행 능력 강화 등을 강조해야 된다는 데 공감대를 형성하기 시작했다.<sup>45</sup> 특히 빈곤 감소와 지속적인 경제 성장을 위해서는 공공부문의 거버넌스에 대한 개혁이 불가피하다는 데 주목하여 빈곤 감소를 위한 제도 수립과 개선을 위한 연구가 활기를 띠게 된다.<sup>46</sup>

또한 원조 및 예산의 집행과 관련해서도 단순한 재원의 지출이라는 개념에서 나아가 정책형성, 기획과 예산 등을 포괄하는 개념으로서 공공지출관리(Public Expenditure Management)의 중요성이 강조되기 시작한다.<sup>47</sup> 이러한 접근법은 모두 수혜국과 지

York: John Wiley & Sons, 1974). 이들은 자신들의 연구에서 종합계획은 오히려 손실(damage)을 초래할 뿐이므로, 종합계획보다는 예산통제를 통한 정책 실천이 바람직하다고 주장한다.

<sup>44</sup> Albin Y. So, *Social Changes and Development*, pp. 17~37.

<sup>45</sup> Alan Whites, ed., *Masters of Their Own Development: PRSPs and the Prospects for the Poor* (Washington D.C.: World Vision, 2002), pp. 8~45.

<sup>46</sup> Deborah Brautigam, “Good Governance and Aid Intensity: Statistical Analysis,” *Aid Dependence and Governance, EGDI Study* (Stockholm: Almquist & Wiksell International, 2000), pp. 16~20, pp. 38~42.

<sup>47</sup> A. Schick, *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management* (Washington D.C.: World Bank, 1998); World Bank, *Public Expenditure Management Handbook*, (Washington D.C.: World Bank, 1998); F. Fozzard, M. Holms, J. Klugman, and K. Withers, “Public Spending for Poverty Reduction,” Chapter 1, 6 in *PRSP Sourcebook*,

원국(기구)이 단기 처방이 아닌 보다 중장기적인 빈곤감소정책에 합의하고 이를 위해 전략적 우선 순위 선정, 안정적인 재정 운영, 그리고 효율적인 서비스 제공 등을 강조한다. 이를 위해 원조기구와 수혜국 양자 혹은 다자간에 빈곤 감소를 위한 정책 대화(policy dialogue)를 활성화해야 한다는 주장이 설득력을 얻기 시작했고, 이것이 이후 PRSP가 강조하는 두 가지 큰 원칙, 즉 수혜국의 주도권(country-ownership)과 참여과정(participatory process) 확대의 배경이 된다.

기존의 개발계획과 원조효과에 대한 거센 비판도 새로운 지원방식을 요구하는 명분이 되었다. 1990년 들어 세계은행과 IMF를 비롯한 국제금융기구와 개발기구들은 경제성장과 빈곤, 다시 말해 경제성장에서 소외된 빈곤층에 보다 적극적인 관심을 돌리기 시작했고, 이는 수혜국의 빈곤감소 원조와 관련하여 다음 세 가지 방향으로의 전환을 초래한다. 첫째, 수혜국의 주도권을 강화할 것, 둘째, 개별 프로젝트에 대한 지원에서 프로그램 지원으로 전환할 것, 셋째, 지원국(기구)의 행동양식의 변화를 촉진할 것 등이 그것이다. 이러한 변화는 이전 거시재정정책에 주력했던 IMF의 활동에도 변화를 주면서 IMF가 빈곤 감소에 보다 적극적으로 개입하는 계기가 된다.

원조 제공자 간의 협력(donor coordination) 측면에서도 새로운 접근 방식이 모색되었다. 우선 경제성장 과정에서 빈곤층의 경제적 취약성과 사회적 보호의 필요성에 대한 인식이 높아짐에 따라 정부, 시민사회, 민간 부문을 포함한 개발에 관여하는 서로 다른 행위자들의 보완 관계에 대한 공감대를 형성하게 되었고, 개발정책의 질과 책임성을 향상시키는 수단으로서 공동협력과 참여의 중요성이 강조된다. 문제분석에서부터 정책형성 과정에 이르기까지 일방통행식 접근이 아니라, 수혜자 집단이 함께 참여한다면 정보제공의 폭과 질이 향상될 것이며, 나아가서는 프로그램과 기획의 수준도 높아질 것이고 궁극적으로 이러한 참여의 증대는 원조기구로 하여금 원조 효과의 개선, 수혜당사국의 입장에서는 빈곤 감소와 경제 개발을 위한 정책결정자의 책임성과 그에 따른 정책 성과를 증대시킬 것이라는 논리이다.<sup>48</sup>

이러한 경제개발계획에 대한 인식의 변화는 PRSP라는 구체적인 마스터플랜의 등장으로 가시화된다. PRSP는 첫째, 상당한 지원과 정책변화에도 불구하고 지난 20세기 해외원조에 크게 의존했던 저소득국가와 중부채국가에서 빈곤 감소효과는 미미

Vol. 1 (Washington D.C.: World Bank, 2000).

<sup>48</sup> PRSP 도입 등을 위한 시민운동의 역할은 대표적인 예가 <Jubilee 2000> 등의 활동을 통해 부채탕감 및 빈곤 감소를 위한 재원공급을 요구하고, 유럽 등에서 우선적으로 이러한 요구를 수용하는 국제적 환경의 조성, Cologne G-8에서 HIPC 2 뿐만 아니라 빈곤감소에 대한 조치와 연결시킬 것임을 선언하도록 압박한 것 등을 들 수 있다.

했다는 반성, 둘째, 원조 효과 측면에서 해당 수혜국 스스로 빈곤 감소의 중요성에 대한 인식 증대, 셋째, 차관제공에 따른 기존 이행조건(conditionality)들이 가진 한계에 대한 인식, 넷째, 새롭게 도입한 부채 경감정책에 대한 정당성을 찾을 필요성 등에 대한 구체적 대안으로 제시되었던 것이다.

### 3. PRSP의 주요 특징

PRSP는 중채무 및 빈곤국가(Highly Indebted and Poor Countries, HIPC)들에 대한 부채경감의 조건으로 부채경감에 따른 자원을 어떻게 빈곤감소에 활용할 것인지에 대해 수혜국이 세계은행과 IMF의 자문을 받아 빈곤 감소를 위한 정책 프로그램작성의 필요성이 제기되면서 처음 등장했다.<sup>49</sup> PRSP가 채택된 초기 ‘중간 PRSP (Interim PRSP, I-PRSP)’의 작성은 고강도 고채무 빈곤국가 지원책(Enhanced Highly Indebted Poor Countries Facility; HIPC2)에 따른 상당한 정도의 부채를 경감받을 수 있는 후속 단계의 전제가 되었다.

1999년 말 이들 양 기구 이사회의 의결을 거쳐 2000년부터 채택된 PRSP 요구안은 기존 국가개발 전략과 몇 가지 점에서 차이를 보여준다. 첫째, 원조자와 수혜자의 상호참여 방식에 의할 것, 둘째, 해당 국가가 주도권을 가질 것, 셋째, 빈곤을 감소할 수 있는 구체적인 정책프레임과 어젠더를 제시할 것 등이다. 이에 따라 PRSP는 이전에 세계은행과 IMF가 주도권을 갖고 공동으로 작성했던 수혜국의 정책 및 개혁 제안 등을 담은 ‘정책권고안(Policy Framework Paper)’을 대체하게 되었고, 수혜국의 입장에서는 세계은행과 IMF의 지원을 받기 위해서는 반드시 PRSP를 작성하여 제출할 의무가 생기게 되었다. 이 전략보고서는 부채 경감에 따른 자원이 빈곤 감소를 위해 어떻게 쓰일 것인가에 대한 대안을 담고 있어야 하며, 작성 뒤 양 기구 이사회의 승인을 거치도록 되어 있다.

PRSP 작성은 IMF에 의한 조정차관(adjustment lending)과 세계은행의 양허성 차관을 확보하는 데 필요한 보고서가 되었으며, PRSP의 실행을 위해 IMF는 Poverty

<sup>49</sup> 중부채국가의 외채 경감에 대한 경과와 영향 등에 대한 연구로는 Nancy Birdsall, John Williamson, and Brian Deese, “The HIPC Initiative: Background and Critique,” Ch. 2, *Delivering on Debt Relief: From IMF Gold to a New Aid Architecture* (Washington D.C.: Center for Global Development, 2002), pp. 13~40.; M.A. Thomas, “Getting Debt Relief Right,” *Foreign Affairs*, Vol. 80, No. 5 (Sep/Oct 2001), pp. 36~45; OXFAM International, *Debt Relief: Still Failing the Poor* (April 2001).

Reduction and Growth Facility(PRGF)를, 세계은행(IBRD/IDA)은 Poverty Reduction Support Credit(PRSC)<sup>50</sup>을 새로 도입했다. 이는 단지 차관이나 신용 정책의 새로운 도입이라는 차원을 넘어서 이들 기구가 지향하려고 하는 보다 장기적인 정책변화를 보여주는 상징적인 조치로 주목받게 된다.

PRSP 도입은 저소득국가의 거버넌스 개선뿐 아니라 원조기구 자신들의 지원 체계 및 구조를 개선토록 하는 효과도 기대할 수 있었다. 즉 프로젝트 중심으로 이루어졌던 원조에 따른 수혜 당사국의 역량 강화 및 제도 강화를 위한 노력이 부족하다는 비판을 극복하는 데 기여하게 된 것이다. 1999년 세계은행 총재였던 윌핀슨(James Wolfenson)에 의해 처음 제기된 ‘포괄적 개발틀(Comprehensive Development Framework: CDF)’은 2000년 체코 프라하에서 열린 세계은행 국제 회의에서 윌핀슨이 직접 CDF의 경과보고를 함으로써 이후 빈곤감소개발전략의 새로운 비전을 제시한다. CDF는 포괄적이면서, 결과 중심적인 개발계획, 그리고 수혜국이 주도권을 쥐고 작성해야 한다는 기본원칙 아래 확산되어 갔으며, PRSP는 CDF의 구체적인 실천수단으로 등장한다.

스티글리츠(Joseph Stiglitz) 당시 부총재 역시 PRSP의 이론적, 실천적 논거를 구체적으로 제공하는데 그 핵심이 바로 수혜국이 주도하고, 각 이해 당사자(수혜국, 지원국(기구), 그리고 시민사회)의 참여가 보장되는 개발전략의 작성이었다. 스티글리츠는 포괄적 개발전략의 필요성에서 한 걸음 더 나아가 기존의 국제금융기구에서 당연시 되었던 이른바 ‘워싱턴 컨센서스(Washington Consensus)’에 대한 비판을 바탕으로, 경제개발은 단지 ‘기술적’인 문제가 아니라, 개인과 사회의 보다 근본적인 변화를 요구하는 것이며 그러한 변화는 개인과 사회 스스로가 주도권을 쥐고 실천해야 한다는 새로운 개발패러다임을 주장했다.<sup>51</sup>

이런 논리의 실천적 출발점으로서 PRSP는 최종결과물인 개발전략보고서 완성은 물론 PRSP 작성과정에서도 상호학습효과를 극대화하도록 했는데, 수혜국 입장에서는 빈곤감소를 위한 다양한 계층의 적극적인 참여와 주도권을 보장받을 수 있고, 지원국의 입장에서는 원조와 차관의 사용처에 대한 청사진을 제시받음으로써, 양자가

<sup>50</sup> PRSC: IDA 해당국의 빈곤 감소를 촉진하기 위한 정책과 제도개혁을 지원하기 위한 신용지원 프로그램으로서, 바로 아래 소개 될 CDF의 기본 원칙과 국제적인 개발 목표에 부합하도록 지원한다. 빈곤감소전략을 위한 세계은행의 전반적인 프로그램들을 지원하면서 해당국의 재정지원에 중요한 역할을 하고 있다.

<sup>51</sup> 스티글리츠의 ‘새로운 개발 패러다임’에 대한 논의는 Joseph E. Stiglitz, “Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies, and Processes,” 1998 Prebisch Lecture at UNCTAD, Geneva, October 19, 1998.

모두 빈곤감소를 위한 정책에 재원과 에너지를 집중할 수 있게 됐다.

#### 4. PRSP 작성 성공사례: 베트남

PRSP는 2000년 도입 이후 45개 국가가 작성했고, 2005년 현재 11개국에서 작성 중이다. PRSP는 각 국가의 기술적, 제도적, 정치적 특성에 따라 작성과정에서는 물론 집행과 효과 측면에서 차이를 보이고 있다. 그러나 PRSP 작성과정에서 다음 세 가지 공통된 효과가 나타난 것으로 평가된다. 첫째, 해당 정부부처와 기관들 내에서 빈곤감소에 대한 공감대가 보다 폭넓게 확산되고, 주요 정책의 목표를 빈곤감소와 연결시키게 된 점, 둘째, 빈곤감소와 관련한 논의에 있어서 이전에 경험하지 못했던 해당 국가내 시민사회의 참여가 활성화된 점, 셋째, 국제지원기구들과 해당 국가간에 원조와 기술지원 등에 대한 협력과 조화의 증대 등이 이뤄진 점 등이다.<sup>52</sup> 빈곤감소 효과가 수사에 머물지 않고 구체적인 행동을 통해 현실화되고 있는 것이다.

PRSP를 가장 성공적으로 작성하고 실행에 옮긴 국가로는 베트남을 들 수 있다. 「포괄적 빈곤 감소 및 성장전략」(The Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy, CPRGS)이라고 명명한 보고서<sup>53</sup>를 통해 베트남은 기존의 국가 개발전략을 장기적인 비전과 함께 마련할 수 있었으며, 국제기구와의 협력관계도 보다 생산적으로 활용할 수 있는 계기를 마련할 수 있었다.<sup>54</sup>

2001년 3월 총리에 의해 승인된 중간 PRSP(I-PRSP)를 바탕으로 2001년 6월 최

<sup>52</sup> Ruth Driscoll & Alison Evans, *Second Generation Poverty Reduction Strategies, PRSP Monitoring and Synthesis Project* (London: ODI, 2004), pp. 3~8.

<sup>53</sup> 최종 보고서는 크게 여섯 부문으로 나뉘어 작성되었다. 첫째 경제현황 및 최근 빈곤 상황, 성과와 과제, 둘째 2005년에서 2010년까지 사회·경제개발 및 빈곤감소를 위한 목표와 임무, 셋째 신속하고 지속적인 성장과 빈곤감소를 위한 환경조성, 넷째 성장과 빈곤감소를 위한 대규모 기반시설 구축, 다섯째 빈곤감소와 지속적 성장에 필요한 부문 개발을 위한 주요 정책과 조치들, 여섯째 성장과 빈곤감소를 위한 자원의 동원 등이다.

<sup>54</sup> 베트남은 2001년 12월 중앙은행 총재와 기획투자부 장관이 제안하는 형식을 빌어 세계은행에서 제공하는 PRSC(Poverty Reduction Support Credit)와 IMF에서 제공하는 PRGF(Poverty Reduction and Growth Facility) 활용, 그리고 CPRGS 작성 등을 실행하기 위한 조정위원회를 정부조직법에 근거하여 총리의 명으로 구성했다. 조정위원회의 장은 부총리가 맡고, 중앙은행 부총재, 기획투자부 차관 등을 비롯한, 재정, 무역, 노동, 사회, 외교, 법무, 농업 및 지역개발, 산업, 보건, 과학 기술 및 환경 등 정부 내 거의 전 부처의 차관이 주요 멤버로 참여했다. 각 단계별 사회·경제 개발목표에 대한 토론과 정책개발은 물론, 개발전략과 프로그램의 집행 과정에서 제기되는 문제와 그 해결책을 찾기 위한 세계은행과 IMF 등과의 협력관계 구축 등을 주요 임무로 삼았고, CPRGS 작성의 주요 진행 과정은 총리에게 정기적으로 보고되었다.

종 보고서 작성에 들어갔으며, 기획투자부가 책임을 지고 관련 부처와 기관의 협력 관계를 조정했다. 이 과정에서 해외지원기구, 정부 부처 그리고 NGO들 간의 조정과 협의를 위한 「빈곤감소실무그룹」(Poverty Working Group)이 결성되었고, 이를 통해 상호 의견 조정과 자문을 받았다.

보고서는 2001년에서 2005년까지 총 450억 달러에 달하는 개발자금이 소요될 것으로 예측하였으며, 이는 1996~2000년에 동원된 개발비용의 1.5배에 달하는 것으로 이 가운데 55.5%는 국가부문에, 26.2%는 민간부문에 투자할 것이라고 밝히고 있다. 우선 투자부문의 선정과 관련해서는 기반시설 구축, 특히 농업부문의 기반시설 건설을 우선시하고, 보건 증진, 경제성장에 필요한 경쟁력 확보를 위한 생산적 부문의 개발 등에도 중점을 두었다. 또한 경제성장이 빈곤감소라는 측면에서는 전반적으로 긍정적 영향을 주었으나, 이 과정에서 부의 편중 현상이 발생했다는 평가를 바탕으로 이를 시정하는 사회프로그램의 개발도 주요 의제로 상정했다.<sup>55</sup>

보고서에서는 또 빈곤감소를 위해서는 정부와 사회 전체의 노력이 중요하지만 보다 중요하고 결정적인 것은 빈곤층 스스로 빈곤에서 탈피하기 위한 역량의 강화라고 강조하고 있다. 이를 위해 국가는 빈곤층에 물질적인 지원을 직접 제공하기보다는 빈곤층을 위한 학습의 기회를 제공하고, 각자의 상황에 맞는 경제활동과 신규 비즈니스 참여와 운영을 위한 지원을 확대하기로 했다.<sup>56</sup>

베트남 사례에서 발견할 수 있는 것처럼 PRSP는 기존 경제개발전략을 발전시켜서 성장을 촉진하고 빈곤층에 대한 사회안전망 구축, 여성정책, 적극적 노동정책 형성 등을 함께 마련하도록 하였으며, 이는 해당 국가가 PRSP 작성과정을 통해 부처 간 정책 대화의 활성화, 국가기본전략에 대한 정책 결정자들 간의 토론과 합의 유도, 이를 바탕으로 한 종합적이고, 지속적이며, 장기적으로는 국가 전체의 균형발전을 위한 청사진을 갖도록 하는 목적도 수행하고 있음을 잘 보여 준다.

<sup>55</sup> 보고서는 베트남의 향후 경제성장 전망으로 2010년에는 2000년 현재 수준의 GDP를 두 배로 높이고 국내 저축률도 GDP의 30% 이상으로 끌어 올리며, 산업구조는 점차 농업 부문을 축소(2005년 20~21% → 2010년 16~17%)하는 대신 서비스업과 산업부문을 각각 40~41%, 42~43% 수준으로 끌어올린다는 목표를 세웠다. 2010년까지는 빈곤층에 대한 기본 시설들 예컨대 소규모 관개 사업, 학교, 도로, 보건, 전기, 식수, 시장, 우편 시설 등을 확대 제공하여 2005년까지는 80%, 2010년까지는 100% 보급이 되도록 목표를 설정하였다. 직업 창출과 관련해서도 연간 140만에서 150만 개의 일자리를 새로 창출하고 여성의 참여 비율도 2005년에는 40%, 2010년에는 50%에 이르도록 계획하였다.

<sup>56</sup> 그 외 각 부문별 목표와 단기 집행 계획은 CPRGS의 Appendix.

## IV. 정책적 함의와 과제

지금까지 살펴본 세계은행과 IMF를 비롯한 국제금융기구 등이 제공하는 기술지원의 성격과 내용, 그에 따른 효과, 그리고 이러한 기술지원을 활용한 국가개발계획 틀로서의 PRSP 작성의 전략적 의미 등에 대한 분석은 긴급구호에서 개발지원으로 전환을 모색하고 있는 남북한 모두에게 적지 않은 시사점을 던져준다. 또 기술지원이 최대 효과를 거둘 수 있는 북한의 제반 환경, 개입 시기, 동원자원 등에 대한 경험적 자료를 분석하면서, 이를 통해 본격적인 북한 개발지원을 시작할 때 전략적으로 사전에 고려해야 할 사항들을 파악할 수 있을 것이다.

이런 논의를 통해 우리는 북한에 대한 기술지원과 이와 연계한 PRSP의 작성 필요성을 어렵지 않게 인식하게 된다. 북한의 국제금융기구 회원 가입과는 별개로 PRSP에서 강조하는 빈곤감소에 대한 정책결정자들의 의지 확인과 내부 논의과정의 활성화는 북한이 현재 당면한 거시경제 및 생산구조의 문제점을 스스로 인식하도록 하는 계기로 작용할 것이다. 또한 북한은 물론 한국 입장에서도 남북경제공동체 형성이라는 중장기적 비전을 구체화하는 맥락에서 PRSP에 관심을 가져야 할 것으로 보인다.

지금 한국 정부는 북핵 문제 해결을 위한 6자회담의 진전에 따라 ‘포괄적·구체적 대북경협방안’을 본격적으로 추진한 준비를 하고 있다. 이 계획에는 에너지, 교통(물류), 통신 등 사회간접자본(SOC)을 비롯해 관광, 공유하천 공동이용, 제조업, 농림수산업, 경험제도 및 지적 인프라, 국제사회진입 지원 등이 포함돼 있다. 정부는 첫 단계로 이른바 ‘7대 신동력사업’을 추진하고 있는 것으로 알려진다.<sup>57</sup> 정부는 대북 에너지 지원 비용 등을 비롯해 향후 이른바 ‘통일촉진비용’으로 “적어도 (매년) 2~5조 원 정도는 감당해야 할 것”이라고 밝히고 있다.<sup>58</sup>

그러나 우리는 이미 앞에서 수혜국이 적절한 제도적, 인적 인프라를 갖추지 못한 상황에서 이뤄지는 물적 지원은 제한적 효과밖에 거둘 수 없음을 확인했다. 남북경협에 있어서도 물적 지원의 효과를 극대화하기 위해서는 대상국인 북한의 역량 강화, 즉 사람의 지식과 기술수준의 향상, 그리고 안정적 제도 정비가 함께 진행되어야 한다는 시사점을 찾을 수 있다. 이른바 북한의 원조 흡수능력(absorptive capacity)

<sup>57</sup> 7대 신동력사업에는 에너지, 철도현대화, 백두산관광, 남포항 현대화, 북한 산림녹화, 남북공동 영농단지개발, 남북 공유하천 공동이용 등이 포함돼 있다.

<sup>58</sup> 정동영 장관의 통일부에 대한 국회 통일외교통상위원회 국감 발언. 『연합뉴스』, 2005년 10월 10일.

강화를 위한 기술지원이 뒤따라야 하는 것이다.

그렇다면 북한은 이런 기술지원을 스스로 원하고 있는가? 사실 북한은 부분적으로 국제기구들과 함께 기술지원이라고 규정할 수 있는 협력사업들을 진행하고 있다. 예를 들면 유엔 아시아태평양경제사회위원회(ESCAP)는 북한 당국의 공식 요청을 받아들여 환경, 수자원, 교통, 통계, 에너지 등 5개 분야에서 기술지원을 제공하고 있다.<sup>59</sup> 이밖에도 국내외에서 북한의 기술관료와 전문가, 학자 등을 위한 교육 훈련이 제한적이거나 제공되고 있으며, 북한 당국도 선진 지식과 기술을 수용하기 위한 노력을 기울이고 있는 것으로 평가된다. 지식과 기술의 전수는 수혜국 내부의 기술 필요성에 대한 자발적인 인식과 지속적인 변화에 대한 욕구가 있어야 효과를 기대할 수 있다는 점에서 최근 북한의 인식 변화는 주목할 만하다. 하지만 앞서 살펴보았듯이, 기술지원은 개혁 초기에 집중적으로 이루어져야 효과가 배가될 수 있다는 점을 감안하면 북한의 노력은 아직은 크게 미흡하다고 평가할 수 있을 것이다.

북한은 이러한 단기적 교육훈련 참가 외에도 포괄적인 개발전략의 작성을 적극 준비해 가야 한다. 이 개발전략을 만들어 가는 과정에서 습득한 학습효과와 내부역량의 강화는 단기적 효과가 아닌 장기간에 걸쳐 축적되는 국가 자산으로 지속적인 경제발전에 필수적인 요소이기 때문이다. 그러나 개발전략 작성 등에 있어서 외부 원조는 내재된 잠재력과 비교우위를 극대화시키는 촉매제이지 그 자체가 목적이 되어서는 안되며, 원조에 의존하는 경제는 자립경제에 오히려 장애가 된다는 점을 인식해야 한다. 개발전략 작성 역시 그 자체가 최종 목표가 될 수는 없으며, 경제개발과 지속적 성장을 위한 최선의 방안을 찾아가는 진화과정의 일부로 인식되어야 한다. 북한은 개발지원 등 외부 원조를 포괄적인 국가개발전략을 작성하는 과정에서 내부적으로 직면한 문제점을 보다 객관적으로 찾아내며, 외부세계와 공유할 수 있는 부분을 확대해 가는 기회로 활용해야 한다.

또 개발전략을 만들어 가는 과정에서 필연적으로 요구되는 개발지원국가와의 ‘정책대화’의 활성화는 외부 세계에 긍정적인 ‘전시효과’를 줄 수 있으며, 이러한 상호이해의 확대는 이후 경제개발에 필수적인 민간 직접투자를 유치할 수 있는 바탕이 된다. 따라서 북한은 남한 등과의 정책대화에 적극 응해야 한다. 그러나 역시 앞에서 지적했듯이 가장 중요한 것은 북한 최고 당국자의 의지와 노력이 수반되어야 한다는 점이다. 이는 곧 외부지원을 자국에게 적합한 상태로 변환시킬 수 있는 역량과 최고 지도층의 의지, 그리고 이를 뒷받침하는 정책 담당자들 내부의 컨센서스가 동시에

<sup>59</sup> 김학수 ESCAP 사무총장의 인터뷰. 『자유아시아방송』, 2005년 8월 23일.

이뤄져야 함을 뜻한다.

북한은 이제 기술지원 등을 비롯한 해외원조를 경제자립에 어떻게 활용할 수 있는가, 이를 위한 인적, 제도적 수준을 어떻게 끌어올릴 수 있는가를 고민해야 한다. 개발지원국들은 한 나라의 사회경제적인 발전을 위해서는 구성원의 행동 양식의 변화가 수반되어야 하고, 제도는 이러한 변화를 효과적으로 촉진한다는 데 인식을 함께 하면서, 수혜국의 제도 형성이 지속적 발전에 미치는 영향에 주목한다. 효과적인 제도가 뒷받침되지 않으면 당사국이 직면하고 있는 사회경제적 비효율성을 극복하는 모멘텀을 유지할 수 없기 때문이다.

개발계획은 단지 ‘계획’에 국한되는 것이 아니라, 실제 계획과 집행을 위해 필요한 행정인력의 역량 강화, 각종 경제통계에 대한 이해와 수집 그리고 분석 능력, 재정 수입과 지출에 대한 전망을 할 수 있는 능력, 제도적 인프라, 나아가서는 국내정치적 지지 확보를 필요로 하는 작업이다. 이는 초기 세계은행과 IMF<sup>60</sup>가 공동으로 작성한 PRSP 중간 보고서의 주요 결론 중 하나, 즉 취약한 국가역량이 PRSP 작성과 집행을 최대 장애라는 지적과 부합한다.<sup>61</sup>

PRSP 제출은 세계은행과 IMF로부터 부채 경감 및 양허성 차관을 제공받기 위한 전제조건이 됨에 따라 저개발국가들은 PRSP 작성을 재원확보를 위한 선결 과제로 인식하고 있다. 북한도 향후 수년 안에 핵 협상이 타결될 것이라는 가정 아래 대규모 금융지원을 받기 위한 사전 작업으로서 PRSP 작성을 대비해야 한다.<sup>62</sup> 세계은행을 비롯한 국제개발기구의 전문가들은 북한 핵문제 타결 과정에서 대규모 원조가 수반될 것으로 가정해 북한이 경제개혁을 보다 적극적으로 추진하면서, 동시에 경제재

<sup>60</sup> 2000년 UN Millennium Summit에서 결의한 Millennium Declaration과 Millennium Development Goals (MDGs)에 따라 국제금융기구를 비롯한 UN의 모든 기구들은 빈곤감소(2015년까지 하루 1달러 이하 생활 인구를 절반으로 감축) 등 8개 목표를 중점 달성하기로 결정했다. 이에 따라 세계은행은 물론 이전까지 재정 안정화, 거시 경제 개혁 등에 주력하던 IMF도 2000년 이후부터는 빈곤감소, 교육, 여성, 아동, 의료 등 여타 개발 기구에서 중점을 두었던 부문으로 활동 영역을 확대했다. 따라서 PRSP 작성과 집행에서 거시 경제 부문은 물론 빈곤 감소와 경제 개발의 영역에서도 IMF의 역할이 함께 강조되기 시작하고 있다.

<sup>61</sup> World Bank and IMF, *Review of the Poverty Reduction Strategy Paper Approach: Early Experience with Interim PRSPs and Full PRSPs* (Washington D.C.: World Bank and IMF, 2002); World Bank and IMF, “Poverty Reduction Strategy Papers,” World Bank and IMF, *Detailed Analysis of Progress in Implementation* (Washington D.C.: World Bank and IMF, 2003); Ruth Driscoll & Alison Evans, *Second Generation Poverty Reduction Strategies, PRSP Monitoring & Synthesis Project* (London: ODI, 2004).

<sup>62</sup> 세계은행과 IMF의 금융지원을 필요로 하는 모든 나라가 PRSP를 작성해야 하는 것은 아니지만 북한과 같은 중채무빈곤국가는 이들 양 기구로부터 부채 경감 및 금융지원을 받기 위한 전제조건으로 PRSP의 작성이 요구될 것으로 추정된다.

건전략을 이행할 만반의 준비를 갖춰야 한다고 강조하고 있다. 또한 대규모 원조의 효과성은 북한의 수용능력에 달려있다고 어김없이 지적하고 있다.<sup>63</sup>

그러나 문제는 북한이 이러한 종합적이고, 포괄적인 경제개발계획을 스스로 작성하기 위한 전문관료나 정책결정자들의 역량이 충분치 않다는 한계가 있고, 현실적으로 이런 성격의 문제는 단기간내 해결하기 힘든 과제라는 점이다. 국제사회는 일찍이 북한과 같은 저개발의 이런 현실적 문제를 도와주기 위해 2001년 일본과 네덜란드가 주축이 되어 PRSP Trust Fund(PRSPTF)를 조성한 적이 있다. 두 나라가 1,000만 달러씩을 기부해 조성된 이 펀드는 PRSP의 작성과 집행을 지원하기 위해 서만 사용될 수 있으며, 다음 세 가지 활동을 위해 중점적으로 지원된다. 첫째, 저소득국가의 PRSP 작성과 집행을 성공적으로 유도할 수 있는 활동, 둘째, 국가역량의 지속적 확대를 돕는 활동, 셋째, PRSP 작성과 관련된 국내외 관련 참가자와 파트너의 활동 지원 등이 그것이다.

이 세 가지 기본 활동을 세분화시킨 내역을 보면 활동은 수혜국의 역량 강화와 이를 위한 '기술지원'에 초점이 맞춰져 있음을 알 수 있다.<sup>64</sup> 우선 PRSP 작성을 위한 참여 과정의 제도화, 빈곤의 원인 진단 및 재정 지출 시스템의 강화, 공공 부문 역할의 강화, 정책과 프로그램에 소요되는 비용 측정 능력, 빈곤 및 사회 영향 평가, 성장 동력 분석, PRSP에 대한 모니터링과 평가, 그리고 PRSP 관련 문서의 번역 및 배포 등을 들 수 있다.<sup>65</sup>

<sup>63</sup> 요하네스 린(Johannes Linn), 전 세계은행 부총재(2005년 7월 6일 면담), 앤더스 아슬룬드(Andus Aslund), 카네기 연구소 유라시아 프로그램실장(2005년 7월 20일 면담).

<sup>64</sup> PRSPTF의 주요 지원국 및 지원액은 World Bank, *Progress Report on the Poverty Reduction Strategies Trust Fund: November 2001-February 2003*, PRMPR & TFO (World Bank, March 2003), pp. 6~11.

<sup>65</sup> 물론 이러한 활동 외에도 PRSP 작성과 집행에 관련된 활동이면 펀드를 지원할 수 있도록 허용하고 있다. PRSP Fund 신청자격은 비교적 느슨한 편인데, 지방 정부를 포함한 정부 조직, 의회, 시민 사회 단체, 교육 및 연구 기관, 민간 부문의 기관들을 모두 포괄하고 있다. 신청국은 펀드 신청시 PRSP 작성에 대한 일정표를 첨부하여야 하며 진행 과정은 펀드를 관리하는 세계은행 책임자에게 정기적인 보고서 형태로 알려줘야 한다.

기본적으로 세계은행 그룹 중 하나인 국제개발협회(IDA) 지원 범주에 속하는 국가 즉 1인당 국민소득이 2005년 현재 965달러 이하인 나라는 기금 신청 자격이 주어지며, 펀드의 관리는 세계은행의 차관 및 신용 관련 정책과 기준에 부합하는 범위에서 수혜국 정부 혹은 수혜 기관에 의해 이루어진다. 신청서 검토와 1차 승인을 위해 조정위원회(Steering Committee)가 발족하게 되는데 조정위원회의 구성은 수혜국과 지원국 대표, 세계은행 해당 국가 책임자, UN상주 조정관, 필요시 NGO 대표도 참여할 수 있다. 신청에서 조정위원회의 승인과 합의까지는 통상 14~23주가 소요되나 상황에 따라 신축성을 띤다.

조정위원회는 제안서의 내용, 투입 및 산출에 대한 검토를 하게 되며, 신청서 검토에는 보통 5일 정도가 소요되는데, 승인 결정은 조정위원회 참석자들의 합의에 의한다. 기존에 세계은행의

이는 결국 북한도 기술지원과 국가개발계획의 수립을 위한 PRSP Trust Fund를 확보하는 것이 본격적인 국제 협력을 확보하기 위한 우선 과제를 보여준다. 가장 실용적인 대안으로 기존의 PRSP Trust Fund를 응용한 한국 단독 혹은 주변국인 일본 등과 함께 펀드를 조성하고, 제3의 기관에 관리를 맡기는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다.

## V. 결 론

본 논문은 긴급구호단계에서 개발지원으로 전환하는 과정에서 일반적으로 요구되는 포괄적 국가개발전략과 빈곤감소전략을 마련하기 위한 구체적인 실천방안의 하나로서 국가개발계획의 수립이 갖는 다양한 전략적 의미와 이를 추진하는 데 필요한 국제사회의 기술지원에 대한 유용성을 경험적, 이론적으로 증명했다. 그리고 당장이 두 가지를 이행하기 위한 현실적 대안으로서 트러스트 펀드 조성의 필요성도 제기했다.

또 이런 논의과정에서 대규모 남북경제협력이 본격화되는 시점에서 물적 지원뿐 아니라, 기술지원의 병행 추진이 궁극적으로 저비용 고효율의 원조효과를 낼 수 있다는 시사점을 얻을 수 있었다. 물론 현실적으로 북한이 남쪽으로부터 기술지원을 어느 정도로 수용할 수 있을지는 아직 미지수다. 하지만 지금부터 정부는 기술지원이 병행되지 않는 물적 지원은 한계가 있다는 점을 북한에 명확히 전달하고, 기술지원을 적극적으로 수용할 것을 설득할 필요가 있다. 당장 개성공단은 다양한 기술지원을 실험하고, 가시적인 효과를 경험할 수 있는 장으로 만들어야 한다.

북한경제 재건을 도모하고 궁극적으로 남북경제공동체를 형성하는 과정에서는 남북한 양자 협력은 물론 국제적 다자협력이 뒷받침되어야 보다 큰 효과를 기대할 수 있을 것이다. 이런 맥락에서 기술지원과 북한개발계획 작성시 풍부한 노하우와 물적, 인적 수단을 보유하고 있는 국제금융기구 등과의 긴밀한 협력이 필요하다. 이들은 과거 동유럽 국가들의 체제전환과 중국 및 베트남의 개혁·개방 촉진에 큰 영향을

---

프로젝트를 수행한 경험이 없는 경우에는 세계은행 담당 재무 전문가 등이 세계은행의 정책 및 기준에 부합하도록 자문을 할 수 있다. 펀드 집행 중간에 펀드 증액 요청은 기본적으로 불가능한 것은 아니나 사례에 따라(case-by-case) 심사 후 결정하고, 2년을 기본 단위로 하되 1년 연장이 가능하여 3년까지 지원이 이루어진다. 프로젝트 지원 종료 후 최종 보고서 제출까지는 4개월간의 유예 기간을 부여한다.

미친 바 있다. 국제금융기구의 직간접 개입은 북한의 경제적 신뢰도 제고, 민간기업의 프로젝트 및 사업 참여, 해외직접투자를 유인하는 데 긍정적 영향을 미친다는 점도 고려해야 한다. 다만 국제사회의 대북개발지원은 우리의 남북한 경제공동체 형성과 촉진이라는 전략적 목표를 달성하는 데 기여하도록 견인할 필요가 있다.

또한 남북한의 입장에서 포괄적 북한개발전략은 당장의 북한 경제개발만이 아닌 미래의 남북경제공동체 형성을 염두에 두고 청사진을 그려나가야 할 것이다. 개발계획은 희망목록(wish-list)가 아니라 실현 가능한 목표를 설정하고, 우선 순위를 정하며, 이를 위한 자원 조달 등에 대한 포괄적인 계획이어야 소기의 성과를 거둘 수 있다. 본 논문에서 강조한 개발지원 방안의 하나로서의 기술지원은 결국 이러한 포괄적 계획자성을 위해 북한의 자체 역량을 보완하는 구실을 할 것이다. 이 때 중요한 것은 수혜국인 북한이 주도권을 쥐고 스스로의 문제점을 발견하고, 이를 해결하기 위해서 한국은 물론 다양한 행위자들의 참여를 보장함으로써 보다 큰 효과를 거둘 수 있을 것이다.