

국제사회의 개발지원 이론과 실제 : 북한개발지원을 위한 모색

경제 · 인문사회연구회 협동연구총서 08-08-01

국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한개발지원을 위한 모색

· 총괄보고서

박형중 · 이금순 · 임강택 · 최춘흠 · 권율 · 장형수 · 이종무 · 권영경 · 강동완

주관연구기관 통일연구원

협력연구기관 대외경제정책연구원 · 우석대학교 · 우리민족서로돕기운동

국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한개발지원을 위한 모색

인 쇄 2008년 12월
발 행 2008년 12월

발 행 처 통일연구원
발 행 인 통일연구원장
편 집 인 기획조정실

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

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

가 격 10,000원

© 통일연구원, 2008

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

국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)

국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한개발지원을 위한 모색 / 박형중 ·
이금순·임강택·최춘흠·권율·장형수·이종무·권영경·강동완 [지음]. —
서울 : 통일연구원, 2008
p. ; cm. — (경제·인문사회연구회 협동연구 총서 ; 08-08-01)
참고문헌 수록
ISBN 978-89-8479-473-3 93340 : ₩10,000
국제 개발 원조[國際開發援助]
322.83-KDC4
338.91-DDC21

CIP2008003919

“국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한개발지원을 위한 모색”

1. 협동연구총서 시리즈

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

2. 참여연구진

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

목차

C o n t e n t s

국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한개발지원을 위한 모색

박형중 · 이금순 · 임강택 · 최춘흠 · 권율 · 장형수 · 이종무 · 권영경 · 강동완

용어 약어표 / 1

제1장 서론

01 연구배경과 목적	8
02 연구내용 및 방법	13

제2장 국제 개발이론 현황

01 서론	20
02 개발 개념 및 이론 변화과정	21
03 빈곤과 개발	32
04 인간개발과 사회개발	37
05 인권과 개발	39
06 탈사회주의 체제전환과 개발	43
07 결론	48

제3장 국제사회의 원조 현황 및 추진 전략

01 개발원조의 현황	52
02 원조의 효과성	58
03 건전한(good) 거버넌스와 반부패	65
04 취약국가에 대한 개발원조	69
05 분쟁 이후 재건(Post-Conflict Reconstruction: PCR)	73

제 4장 UN기구의 지원체계와 대북 활동

01 서언	80
02 UN의 구호 및 지원 활동에 대한 일반론	80
03 UN기구 단위별 지원체계와 원칙	83
04 UN기구의 대북 지원 과정과 현황	87
05 UN기구 프로그램별 대북 지원	91
06 결론: UN기구의 대북 활동 평가와 시사점	99

제 5장 양자간 개발기구의 체계와 활동

01 머리말	104
02 양자간 원조체제의 추진현황	105
03 주요국의 ODA 운용체제	107
04 결 론	125

제 6장 다자간 개발기구의 체계 및 활동

01 서 론	128
02 대북개발지원 관련 국제기구 개요	129
03 세계은행의 개발지원 체계 및 전략	134
04 아시아개발은행의 개발지원 체계 및 전략	136
05 유엔개발그룹의 개발지원 체계 및 전략	138

06 유럽부흥개발은행(EBRD)의 개발지원 체계 및 전략	142
07 체제전환국에 대한 국제개발기구의 개발지원 사례분석	146
08 결 론	148

제7장 국제 NGO의 원조 정책과 활동

01 서 론	152
02 국제 NGO와 원조 활동	154
03 국제개발원조체제와 국제 NGO	162
04 국제 NGO의 원조 정책과 행동규범	172
05 베트남·중국에서의 국제 NGO 활동 사례	177
06 결 론	182

제8장 결 론

01 세부과제별 연구 요약	189
02 1차년도 연구의 종합평가	193
03 2차년도 연구를 위한 선행작업: 북한개발지원을 위한 시사점	196

참고문헌 / 205

최근 발간자료 안내 / 243

〈표 1-1〉 1차년도 주요 연구내용	14
〈표 1-2〉 주요 전체회의 개최 현황	17
〈표 2-1〉 개발이론 및 접근	31
〈표 3-1〉 10대 ODA 공여국	56
〈표 3-2〉 5대 ODA 수원국	57
〈표 6-1〉 IBRD와 IDA의 비교표	129
〈표 7-1〉 개발 NGO의 전략: 4세대로의 구분	158
〈표 7-2〉 개발원조위원회 회원국 및 NGO의 원조 규모 추이	161
〈표 7-3〉 조직 유형에 따른 세계보건기구와 NGO 관계	170
〈표 7-4〉 베트남중국에서의 국제 NGO 활동 조건	181

〈그림 1-1〉 협동연구사업의 연구내용 및 수행기관	15
〈그림 8-1〉 개발정책에의 의지와 능력에 따른 분류	194

〈용어 약어표〉

ADB	Asian Development Bank	아시아개발은행
ADF	Asian Development Fund	아시아개발기금
AusAID	Australian Agency for International Development	호주대외원조기관
BHN	Basic Human-Needs	인간의 기본욕구
CAP	Consolidated Appeal Process	합동호소과정
CAS	Country Assistance Strategy	국가원조전략
CCA	Common Country Assessment	국가공동평가
CCS	Country Cooperation Strategy	국가협력전략
CDF	Comprehensive Development Framework	포괄적 개발원칙
CERF	Central Emergency Response Fund	긴급사태대응중앙자금
CG	Consultative Group	자문그룹
CHAP	Commen Humanitarian Action Plan	공동인도지원행동계획
CIDA	Canadian International Development Agency	캐나다 국제개발청
CPAP	Country Programme Action Plan	국가프로그램실행계획
CPD	Country Programme Document	국가프로그램계획문서
DAC	Development Assistance Committee	개발원조위원회
DAG	Development Assistance Group	개발원조그룹
DFID	Department for International Development	영국 국제개발부
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development	유럽부흥개발은행
EC	European Community	유럽공동체
ECOSOC	United Nations Economic and Social Council	유엔경제사회이사회
EDF	European Development Fund	유럽개발기금
EIB	European Investment Bank	유럽투자은행
EMOPs	Emergency Operations	긴급지원
ERC	Emergency Relief Coordinator	긴급사태 구호조정관
ERP	European Recovery Program	유럽부흥계획
EU	European Union	유럽연합
FALU	Food Aid Liaison Unit	식량원조연락단위

FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations 유엔식량농업기구
FFW	Food for Work 식량지원 취로사업
GDA	Global Development Alliance 국제개발연대
GEM	Gender Empowerment Measure 성별역량개발척도
GTZ	German Agency for Technical Cooperation 독일기술협력공사
HC	Humanitarian Coordinator 인도주의 조정관
HIPCs	Heavily Indebted Poor Countries 과중채무 빈곤국가
HRD	Human Resource Development 인적자원개발
IASC	Inter-Agency Standing Committee 기구합동 상임위원회
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development 국제부흥개발은행
ICSID	International Centre for Settlement of Investment Disputes 국제투자분쟁해결기구
ICRC	International Committee of the Red Cross 국제적십자사
IDA	International Development Association 국제개발협회
IDRC	International Development Research Center 국제개발연구센터
IFAD	International Fund for Agricultural Development 국제농업개발기금
IFC	International Financial Corporation 국제금융공사
IMF	International Monetary Fund 국제통화기금
ILO	International Labour Organization 국제노동기구
IRO	International Refugee Organization 국제난민기구
JICA	Japan International Cooperation Agency 일본국제협력기구
JSF	Japan Special Fund 일본특별기금
JSM	Joint Strategy Meeting 합동전략회의
KOMT	Committee for the Promotion of International Trade of DPRK 북한국제무역진흥위원회
LICs	Low-Income Countries 저소득국
LICUS	low Income Countries Under Stress 스트레스하의 저소득국가
MCA	Millennium Challenge Account 새천년도전기금

MCC	Millennium Challenge Corporation	새천년도전공사
MCH	Mother and Child Health	모자건강
MD	Millenium Declaration	새천년선언
MDGs	Millenium Development Goals	새천년개발목표
MIGA	Multilateral Investment Guarantee Agency	국제투자보증기구
NDP	National Development Plan	국가개발계획
NEACD	Northeast Asian Cooperation Dialogue	동북아협력대화
NGO	Non-Governmental Organization	비정부기구
OA	Official Aid	공적원조
OCHA	Office for Coordination of Humanitarian Affairs(UN)	유엔인도사무조정국
ODA	Offical Development Assistance	공적개발원조
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development	경제협력개발기구
OEEC	Organization for European Economic Cooperation	유럽경제협력기구
OSCE	Organization for Security and Co-operation in Europe	유럽안보협력기구
OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights	인권고등판무관실
PBA	Performance-Based Allocation system	실적기준배분제도
PCN	Project Concept Note	프로젝트개념문서
PCNA	Post-Conflict Needs Assessment	분쟁 이후 필요산정
PCR	Post-Conflict Reconstruction	분쟁 이후 재건
PGD	Policy for Global Development	국제개발정책
PID	Project Information Document	프로젝트정보문서
PKO	Peace Keeping Operation	평화유지활동
PPP	Purchasing Power Parity	구매력평가
PPR	Policy for Poverty Reduction	빈곤축소정책
PRGF	Poverty Reduction and Growth Facility	빈곤축소 및 성장지원용자제도
PRRO	Protected Relief and Recovery Operation	긴급구호활동
PRS	Poverty Reduction Strategy	빈곤감소 전략

PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper	빈곤축소전략문서
PVC	Private Voluntary Cooperation	자원성민간협력
RBA	Rights Based Approach	권리에 기반한 접근
RBM	Results Based Management	성과위주관리
RC	Resident Coordinator	상주조정관
SF	School Feeding	학교급식
SIDA	Swedish International Development Cooperation Agency	스웨덴 국제개발협력청
SIDS	Small Island Developing Countries	개발도상 도서국가
SWAp	Sector-wide Approach	부문별 총괄접근
TAP	Transitional Assistance Programme	과도기 원조프로그램
TC	Technical Cooperation	기술원조
TRM	Transitional Results Matrix	과도기 달성 성과나열도표
UNAIDS	United Nations Programme on HIV/AIDS	유엔에이즈퇴치계획
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development	UN환경개발회의
UNCITRAL	United Nations Commission on International Trade Law	국제상거래법위원회
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development	UN무역개발회의
UNDAF	United Nations Development Assistance Framework	유엔개발원조기본지침
UNDFW	United Nations Development Fund for Women	유엔여성개발기금
UNDG	United Nations Development Group	유엔개발그룹
UNDP	United Nations Development Programme	유엔개발계획
UNDRO	United Nations Disaster Relief Coordination	재난구호조정관
UNEP	United Nations Environment Programme	유엔환경계획
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization	유엔교육과학문화기구

UNFIP	United Nations Fund for International Partnerships 국제 협력을 위한 유엔기금
UNFPA	United Nations Fund for Population Activities 유엔인구활동기금
UNHCR	Office of the United Nations High Commissioner for Refugees 유엔난민고등판무관
UNICEF	United Nations Children's Fund 유엔아동기금
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization 유엔산업개발기구
UNOPS	United Nations Office for Project Services 유엔연구사업소
USAID	United States Agency for International Development 미국 국제개발처
WB	World Bank 세계은행
WDR	World Development Report 세계은행 연례보고서
WFP	World Food Programme 세계식량계획
WHO	World Health Organization 세계보건기구
WSIS	World Summit on the Information Society 세계정보사회정상회의
WSSD	World Summit for Social Development 세계사회개발정상회의
WTO	World Trade Organization 세계무역기구

제1장

서론

국제사회의 개발지원 이론과 실제 : 부한 개발지원에 관한 모색



제1장

서론

1. 연구배경과 목적

국제사회에서 개발지원이라 할 수 있는 것은 제2차 세계대전 종결 이후에 시작되었다. 즉, 60여년 이상의 역사를 가지고 있다. 개발지원에 관해서는 그 동안의 경험, 개발이론의 발전 등을 배경으로 국제적으로 표준이 되는 이론, 정책 추진 원칙, 실무체계 등이 존재한다. 또한 주요 국가에는 원조에 관한 정책을 결정하고 추진하기 위한 행정체계가 존재한다.

그러나 대북지원을 비롯하여 한국에서 개발지원은 비교적 새로운 분야이다. 한국이 오랜 동안 공여국이기 보다는 수원국이었기 때문이다. 개발지원에 관한 이론이나 실무는 한국이 대외원조를 시작하면서부터 주목을 받기 시작했다. 국제사회의 대북지원은 1995년에 시작되었고, 한국이 북한에 대한 지원을 본격적으로 시작한 것은 2000년 남북정상회담 이후이다. 그 동안 국제사회와 한국의 대북지원은 한국 내에서 주로 ‘인도지원’이라는 개념으로 총괄 이해되었다.

하지만 ‘인도지원’이 10년을 넘어서고 장기화되면서, 국내외적으로 ‘인도지원을 개발지원으로 전환해야 한다’는 논의가 제기되었다. 한국에서 대북 ‘개발지원’이라는 개념이 본격적으로 주목을 끌기 시작한 것은 2005년 이었다. 이 해는 1995년 김영삼 정부가 북한에 대해 15만 톤의 쌀을 무상지원한 지 10년이 되는 해였다. 또한 2005년 후반 북한은 그 동안 북한 내에서 활동하고 있는 국제기구의 여러 단체에 대해 ‘인도지원을 개발지원으로 전환해 달라’는 요청을 했다.

한국에서 ‘인도지원을 개발지원으로 전환해야 한다’는 논의가 본격적으로 제기된 배경에는 북한에 대한 ‘인도지원’이 장기화됨에도 불구하고, 북한 당국의 정책이나 북한 내부의 인도적 상황에 뚜렷한 개선이 나타나지 않았던 데에 대한 반성과 개선의 요구가 함축되어 있다. 동시에 한국의 대북 지원방

식에 대한 비판과 개선의 요구도 한국 사회 내에서 증가했다. 한국 정부는 2002년 이후 북한정부에 40~50만 톤의 쌀 차관과 30~35만 톤의 무상 비료를 제공해 왔다. 그런데 시간이 지남에 따라 이러한 방식의 지원이 실제로 고통 받고 있는 북한 주민에게는 큰 도움이 되지 않는다는 비판적 여론이 증가했다. 특히 모니터링 요구가 증가했다. 아울러 북한 스스로가 문제를 해결하도록 지원 방법을 전환해야 한다는 것이었다.

이와 같이 대북지원에 대한 발상의 전환이 시작되었음에도 불구하고 아직 까지(2008년 말) 한국에서의 대북지원은 여전히 일반적으로 ‘인도지원’이라는 개념 속에서 인식되고 있다. 이를 가장 뚜렷이 보여주는 것이 ‘대북인도지원법’에 대한 사회단체와 정치권에서의 논의이다. 대북인도지원법에 대한 논의에서는 한국이 차관으로 제공하던 쌀을 무상으로 바꾸고, 그 대신에 지원량을 한시적으로 증가시키며 그리고 그 분배에 대한 모니터링을 개선해야 한다는 것이 핵심으로 설정되어 있다. 여기서는 ‘개발지원’이라는 발상이 포함되어 있지 않다. 또한 2008년 새로이 집권한 이명박 정부가 대북정책의 핵심 개념 중의 하나로 내세운 ‘비핵·개방·3000’구상에도 ‘인도지원’이라는 개념은 등장하지만, ‘개발지원’이라는 개념은 등장하지 않는다. 물론 그 ‘구상’의 구체적 내용에는 개발지원이라는 개념으로 포괄할 수 있는 여러 정책 조치가 포함되어 있다. 특히 이명박 정부는 “북한경제가 살아서 북한 주민들이 최소한도의 기본적 행복권을 유지할 수 있도록 우리가 도와야 한다”¹⁾는 주장을 내세우고 있다. 아래에 보듯이 이러한 발언은 개발지원의 기본발상과 일치한다.

그렇다면 ‘개발지원’이라는 것은 무엇이며, ‘인도지원’과 어떻게 다른가하는 점이 설명되어야 할 것이다. 이와 관련하여 가장 표준적인 개념정의는 경제협력개발기구(OECD) 개발원조위원회(DAC)가 제시한 공적개발원조(ODA)를 들 수 있다.

공적개발원조(ODA)는 공여국의 공공 기관(중앙 및 지방정부, 또는 그들의 특별기구)에서 수원국의 경제 발전 및 복지 증진을

1) 청와대 대통령 동정 발언록, 통일부 업무보고 모두말씀, 2008.3.26.

주요 목적으로 양허적인 금융 조건(concessional financial terms)으로 제공하는 증여(Grants)와 차관(Loans)을 말한다. 만일 차관인 경우에는 증여율(Grant Element)이 최소한 25% 이상이어야 한다. 또한 여기에는 기술협력 자금을 포함시키지만 군사적 목적으로 제공된 증여, 차관 및 신용은 제외시킨다.²⁾

이러한 개념 정의는 공여국에서 수원국으로 향하는 모든 원조가 개발원조는 아니라는 것을 함축한다. 실제로 대외원조는 다양한 동기에서 행해져 왔다. 주요 동기를 나열해 보면 첫째, 대외원조는 수원국의 대외안보 정책에 영향을 끼치기 위해서 행해질 수 있다. 공여국은 수원국과의 친선을 과시하기 위하여 또는 수원국이 국제사회에서 특정 행위를 취하도록 고무하기 위하여 원조를 제공할 수 있다. 둘째, 대외원조는 수원국 주민의 삶의 질을 개선하기 위해 행해질 수 있다. 이 경우 대외원조는 기아 구호, 보건·의료·교육 조건의 개선, 경제성장 등을 통해 주민생활을 개선하는데 이바지해야 한다. 셋째, 대외원조는 수원국에서 공여국의 기업이 활동하는데 도움을 주기 위해 행해질 수 있다. 예를 들어 자기 나라 기업이 수원국에서 광산개발을 위해 광산에서 해안까지 도로나 철도를 부설해주는 것이다. 넷째, 대외원조는 자국의 문화적 영향력을 확산시키기 위한 목적으로 행해질 수 있다. 예를 들어 자기 나라 언어 교육을 장려한다거나 문화 행사 개최를 촉진하기 위한 대외원조가 행해질 수 있다. 다섯째, 대외원조는 어떤 지역이나 국가를 안정시키기 위해 행해질 수 있다. 즉, 어떤 국가에 내란이나 자연재해가 발생하고, 이 때문에 난민이 발생하고 분쟁이 외부로 확산할 수 있는 가능성이 있을 수 있다. 또는 그러한 지역을 테러조직과 연계한 세력이 장악하여 테러조직의 보금자리로 기능할 수 있다.

위에서 열거된 대외원조의 다섯 가지 유형에서 개발원조라고 할 수 있는 것은 두 번째의 경우뿐이다. 즉, 개발원조라고 할 때 그 핵심은 첫째, 주체가 공공기관일 것, 둘째, 원조의 목적이 “수원국의 경제 발전 및 복지 증진”일 것, 셋째, 증여율이 25%일 것의 세 가지이다. 또한 개발원조위원회(DAC)의

2) <http://www.oecd.org/glossary/0,3414,en_2649_33721_1965693_1_1_1_00.html#1965586>.

공식 분류에 따르면, 인도지원은 개발원조의 여러 하위 범주 중의 하나로 분류된다.

이와 같은 논의를 바탕으로, 한국의 북한에 대한 지원의 목적과 방식은 세 가지로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 대북지원은 남북관계를 관리하기 위한 수단, 다시 말해 한국이 원하는 방향으로 북한당국의 행위가 변하도록 설득하는 수단으로 사용될 수 있다.

둘째, 대북지원은 북한 주민의 삶의 질을 개선하는 것을 일차적 목적으로 행해질 수 있다. 북한에 대한 인도주의적 구호원조와 개발원조가 그러한 목적에 부합한다.

셋째, 한국 민간기업의 상업적 활동을 원활히 하기 위해 북한에 대한 지원이 행해질 수 있다. 한국정부가 개성공단 또는 금강산 관광지구와 관련한 기본 하부구조 건설, 철도도로 연결을 지원하는 것이 이에 해당될 수 있다.

물론 특정 지원 조치에는 한 가지 이상의 목적이 혼합되어 있을 수 있다. 그러나 이를 개념적으로 구별하는 것은 매우 중요하다. 여기서 두 가지 예를 들어 보자.

먼저 대북식량지원이다. 대북식량지원은 남북관계를 관리하기 위한 수단으로도, 또는 북한 주민을 기아로부터 구호하기 위한 목적으로도 행해질 수 있다. 또는 두 가지 목적이 혼합되어 있을 수 있다. 그러나 어느 목적이 일차적인가에 따라 대북식량지원의 조건과 방법이 달라질 수 있다. 남북관계를 관리하기 위한 수단이었다면, 이는 북한정부에 직접 전달하고, 북한정부가 그것을 어떻게 배분하는가에 대해서는 큰 관심을 기울이지 않을 수 있다. 최대 수혜자는 북한당국이며, 북한당국이 한국정부의 남북관계 의도에 협조적으로 나오도록 만드는 것이 목적이기 때문이다. 또는 북한주민을 기아로부터 구하는 것이 더 큰 목적일 수도 있다. 이 경우, 한국정부는 식량지원의 대상이 되는 주민 집단을 규정하고, 그 주민을 구호할 목적으로 식량을 제공하며, 그것이 제대로 이행되는가에 대해 적절한 장치를 강구할 것이다. 한국정부의 북한당국에 대한 쌀과 비료의 지원은 흔히 ‘인도지원’이라 인식되고 있지만, 이러한 점에서 볼 때, 실제에서는 인도지원의 개념정의에 부합하지 않았다.

다음으로 북한에 대한 경제 하부구조 지원이다. 만약 이러한 대북지원이 북한지역의 ‘경제적·사회적 개선에 이바지하고, 북한경제가 지속적인 성장을

하는 것을 지원하며, 궁극적으로 북한지역의 빈곤퇴치에 이바지 한다'면 이는 개발지원이라 할 수 있다. 또한 북한에 대한 경제 하부구조 지원이 '개발지원'의 차원에서 행해지자면, 한국의 지원이 '개발지원'으로서의 성과를 낼 수 있기 위한 여러 가지 전제와 조건을 북한 측이 충족하도록 요구될 것이다. 여기서 가장 중요한 것은 북한 정부가 내부적으로 주민의 복지 향상을 위한 정책을 추진하기 위한 준비가 되어 있느냐이다. 또한 한국정부가 제공하는 자원을 건설적 목적에서 생산적으로 사용할 의지와 능력이 있느냐이다. 만약 그렇지 못한 경우, 한국의 북한에 대한 경제 하부구조 건설에 대한 지원은 투자가 있더라도 성과를 낼 수 없을 것이다. 그런데 한국정부의 지원은 애초부터 이러한 전제에 대해 확인 없이 또는 확신 없이 북한당국에 제공될 수 있다. 그 이유는 애초부터 하부구조 건설의 지원이 남북관계의 유지와 관리와 같은 개발 이외의 목적을 달성하는 것을 목적으로 하여 시행될 수도 있기 때문이다.

이러한 연구배경을 바탕으로 본 협동연구의 궁극적 목적은 한국의 대북지원이 개발지원의 차원에서 행해지도록 정책방안을 모색하는 것이다. 본 연구는 2개년 연구사업의 1차년도 결과이다. 1차년도 연구는 국제적으로 개발지원과 관련한 이론과 실재를 개괄하는 것이다. 이러한 목표설정은 개발원조라는 개념이 특히 한국의 대북지원과 관련해서는 생소한 분야임을 감안한 것이다. 본 연구는 궁극적으로 대북지원은 개발원조를 주축으로서 진행해야 하며, 또한 국제협력속에서 이루어져야 한다는 것을 출발점으로 한다. 그러자면 한국정부와 민간은 개발원조에 관한 국제적인 이론, 정책원칙, 실무 체계 등에 대해 알고 있어야 할 것이다. 따라서 본 협동연구는 국제사회의 개발지원 이론과 체계를 분석하고 북한적용에 대한 시사점을 마련하고자 한다. 또한 이 같은 1차년도의 연구결과를 바탕으로 2차년도 연구는 보다 구체적으로 한국의 대북 개발지원에 대한 정책 방안을 연구할 예정이다.

2. 연구내용 및 방법

가. 연구내용

본 연구는 <북한개발지원 방안 연구>에 관한 협동연구로서 2개년에 걸쳐 단계적으로 진행된다. 1차년도(2008) 연구의 주제는 <국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한개발지원을 위한 모색>이다. 본 연구의 목적은 국제사회의 개발지원 활동과 사례연구를 통해 북한개발지원의 적용을 위한 시사점을 도출하는 것이다. 본 연구는 첫째, 개발원조에 관한 국제사회의 개발지원에 관한 개념 및 이론들을 정리하고 둘째, 각 국가 및 주요 국제기구의 원조체계와 추진전략에 대해 살펴본다.

1차년도의 본 연구는 모두 6가지 대주제로 구성되어 있다. 첫 번째 주제는 국제개발이론의 현황이다. 여기서는 국제개발이론의 역사적 변화, 개발이론의 핵심 주제인 빈곤과 빈곤퇴치에 관한 이론, 개발에 대한 다양한 접근 방법, 개발이라는 관점에서 본 사회주의 체제전환이 다루어진다. 두 번째 주제는 국제원조체계의 현황이다. 여기서는 원조에 대한 여러 기본 개념, 원조의 효과성에 대한 이론과 실무원칙, 개발정책을 실행할 의지 또는 능력을 결핍한 취약국가에 대한 접근, 개발 시행에 있어서의 바람직한 거버넌스와 부패에 대한 대응책을 다룬다. 세 번째 주제는 유엔 기구의 대북활동이다. 여기서는 그간 유엔의 여러 기구가 북한에서 인도적 또는 개발지원 차원에서 행한 활동을 서술 분석한다. 네 번째 주제는 양자간 개발기구의 체계와 활동이다. 주요 공여국 협의체인 경제협력개발기구(OECD)의 개발원조위원회(DAC)와 함께, 미국, 캐나다, 호주, 스웨덴, 독일, 유럽연합, 스위스, 일본, 중국의 원조정책, 운용체계, 집행기관, 원조 실적, 대북지원 실적과 시사점을 다룬다. 다섯 번째 주제는 다자간 개발기구의 체계와 활동이다. 여기서는 세계은행, 아시아개발은행, 유엔개발그룹, 유럽부흥개발은행의 개발지원 체계, 개발지원 원칙 및 전략에 대해 다룬다. 여섯 번째 주제는 국제개발 NGOs의 정책 및 활동 사례 연구이다. 국제 개발 NGOs의 개념정의, 원조활동, 역사와 현황, 개발협력기구와 국제 NGOs, 국제 NGOs의 원조정책과 행동규범, 베트남과 중국에서의 국제 NGOs의 활동 사례, 북한에 대한 시사점을 다룬다. 이를

도표로 정리하면 <표 1-1>과 같다.

<표 1-1> 1차년도 주요 연구내용

구분	과제명	주요 연구내용
이론적 논의	1과제: 국제개발이론 현황	- 국제개발이론의 역사적 변화 - 빈곤과 빈곤퇴치에 관한 이론 등
	2과제: 국제사회의 원조현황 및 추진전략	- 원조의 개념, 효과성에 대한 이론과 실무원칙 등
개발지원 행위자별 분류	3과제: 유엔 기구의 지원체제와 대북활동	- 유엔 기구의 대북지원 활동 분석 등
	4과제: 양자간 개발기구의 체제와 활동	- DAC의 활동 분석 - 주요 원조국의 지원체제와 활동 분석 등
	5과제: 다자간 개발기구의 체제와 활동	- 세계은행, 아시아개발은행, 유엔개발그룹, 유럽부흥개발은행의 지원 체제와 활동분석 등
	6과제: 국제 NGO의 원조정책과 활동	- 국제 개발 NGO의 원조체제 - 중국, 베트남 사례분석 등

나. 연구방법

본 연구는 ‘북한개발지원’이라는 주제의 복합적 성격을 고려하며, 분야별 시너지 효과를 극대화하는 차원에서 협동연구로 진행된다. 협동연구의 주관 기관은 통일연구원이다. 그리고 북한개발지원 부문에서 선행연구를 수행했거나 관련 사업을 추진하고 있는 산·학·연의 기관이 협력연구기관으로 참여하였다. 참여기관에는 경제인문사회연구회 산하 연구기관과 국제금융기구에서 근무한 경험을 가진 학자를 보유한 학교 및 연구소, 관련 사업에 대한 국내외 네트워크가 가장 활발한 민간단체 등이 있다.

주관기관인 통일연구원이 연구기본 방향과 기본계획서를 정립한 다음, 이를 토대로 여러 전문가와 논의를 거쳐 연구분야 및 세부연구주제를 확정했다. 이후 공모와 엄정한 심사를 통해 연구기관 및 연구자를 선정하였다. 선정기

준은 연구의 효율성, 공정성, 적합성, 주제간 유기적 연계성 등이었다. 그 결과 통일연구원을 총괄연구기관으로 하여 3개의 세부과제는 통일연구원이 그리고 나머지 3개의 세부과제는 전문 외부 기관이 담당하였다. 대외경제정책연구원, 우석대학교, 우리민족서로돕기운동 등이 협력연구기관으로 참여하여 협동연구망을 구축하였다.

<그림 1-1> 협동연구사업의 연구내용 및 수행기관



이와 같은 6개의 세부과제를 중심으로 협동연구망 구축 이후, 전체 연구 방향, 각 세부과제별 연구 내용은 여러 차례의 재검토를 거쳤다. 이는 ‘개발협력’이라는 주제의 복잡성을 고려하며 협동연구로서의 시너지를 확보하기 위한 것이었다. 즉, 총괄책임자 및 세부과제별 연구책임자가 연구 방향 및 내용을 충분히 협의하고, 이를 다시 전체 공동연구진이 공유하는 형식으로 연구를 진행하였다. 이 과정에서 각 주제별로 또는 총괄적으로 관련 행위자 및 전문가를 중심으로 간담회, 워크숍, 학술회의 등을 개최하였다. 우선 세부 주제별로 보면, 다양한 형태의 간담회 및 워크숍을 15차례 이상씩 개최하였

다. 그리고 총괄적으로도 사업계획검토회의, 사업계획발표회, 총괄책임자와 세부과제 연구자간 간담회, 공동연구진 전체워크숍, 중간발표회, 최종발표회 등 총 30회 이상의 모임이 개최되었다. 이와 같은 다양한 형태의 회의 결과는 연구에 반영되었고, 문제점의 발굴과 해결에 기여했다. 아울러 개발지원에서 교육, 보건, 농업, 여성, 아동 등의 부문을 중시하고 있는 만큼 해당 세부과제 별로 전문가를 자문위원으로 활용하였다. 또한 북한개발지원에 관한 정책이 정부의 남북공동발전구상 하에서 추진될 수 있도록 통일부의 남북경제협력 본부, 사회문화교류본부, 개성공단사업지원단뿐만 아니라 한국수출입은행, 한국국제협력단의 담당자에 대한 자문회의를 개최하였다.

특히 본 협동연구 운영에서 주목할 점은 사업의 원활한 수행과 연구의 질적 수준을 제고하기 위해 자체 운영위원회를 구성하였다는 점이다. 자체 운영위원회는 총괄팀장(1인), 세부과제 팀장(6인) 및 연구간사(1인)을 포함하여 총 8인으로 구성하였다. 운영위원회는 정기적으로 회의를 개최하여 세부과제간 연계성을 강화하고 연구의 질적 향상을 제고하였다. 무엇보다 운영위원회는 연구진행 초반기인 4, 5월에 집중회의를 개최하여 세부과제별 목차를 조정하고 연구방향을 설정하는 등 연구 성과의 질을 제고하기 위해 노력하였다. 또한 중간·최종보고회 시 개별 세부과제의 연구 내용과 진행상황에 대해 운영위원회 차원에서 전반적으로 검토 및 심사를 시행했다.

아울러 본 협동연구는 운영위원회 뿐만 아니라 대주제와 분야별 세부주제 간 유기적 연관성을 도모하기 위해 공동연구진 전체회의와 워크숍을 수차례 개최하여 상호간 인식을 공유하였다. 전반기와 후반기에 각각 1차례씩 총괄 책임자와 세부과제연구자와의 간담회를 통해 국제사회의 개발지원 이론과 활동체계에 대한 문제인식을 공유하고 연구방향의 일치를 도모하고자 하였다(다음 <표 1-2> 참조).

<표 1-2> 주요 전체회의 개최 현황

	일시	회의명	주요내용
전 반 기	1.15	1차 사업계획검토회의	국제사회의 개발지원 이론에 대한 전문가 자문 및 연구방향 설정
	2.18	2차 사업계획검토회의	국제사회의 개발지원 현황 및 북한 적용에 대한 연구방향 설정
	3.20	3차 사업계획검토회의	세부과제별 연구방향 논의
	4.4	사업계획발표회	국제사회의 이론과 체제, 경험의 세부과제별 사업계획 검토, 구체적인 연구방향 설정
	4.16	1차 운영위원회	- 대주제와 세부주제간 연계성 제고 방안 - 연구방향 및 사업추진 일정에 대한 논의 - 해외 워크숍 일정 및 세부주제 논의
	4.22	총괄책임자와 과제연구자 간담회	양자간 개발기구팀과의 정기간담회를 통해 양자간 개발기구의 체제와 현황에 관해 논의
	4.30	총괄책임자와 과제연구자 간담회	국제NGO팀과의 정기간담회를 통해 국제NGO의 원조정책과 활동에 관해 논의
	5.6	2차 운영위원회	- 대주제와 세부주제간 연계성 제고 방안 - 세부과제별 목차조정 - 연구방향 및 사업추진 일정에 대한 논의 - 해외 워크숍 일정 및 세부주제 논의
	5.13	총괄책임자와 과제연구자 간담회	UN기구팀과의 정기간담회를 통해 UN기구의 지원체제와 대북활동에 관해 논의
	5.22	총괄책임자와 과제연구자 간담회	국제개발 이론팀과의 정기간담회를 통해 개발이론에 대한 개발이론에 관한 현황 논의
	6.4-5	전체 연구진 워크숍	자체 운영위원회에서 논의한 연구방향을 전 연구진이 공유하는 한편, 연구의 질을 제고하기 위해 공동연구자 개인별 연구계획을 검토하고 구체적인 추진계획을 점검함.
	6.18	총괄책임자와 과제연구자 간담회	다자간 개발기구팀과의 정기간담회를 통해 다자간 개발기구의 체제에 관해 논의
	6.25	총괄책임자와 과제연구자 간담회	국제사회팀과의 정기간담회를 통해 국제사회의 원조현황 및 추진전략에 관해 논의
	6.29-7.5	해외워크숍	북한개발지원에 관한 각종 국제기구의 활동현황 및 향후 역할 모색을 위한 워크숍

후 반 기	7.15	총괄책임자와 과제연구자 간담회	양자간 개발기구팀과의 정기간담회를 통해 양자간 개발기구의 체계와 현황에 관해 논의
	7.28	총괄책임자와 과제연구자 간담회	국제NGO팀과의 정기간담회를 통해 국제NGO의 원조정책과 활동에 관해 논의
	8.7	총괄책임자와 과제연구자 간담회	UN기구팀과의 정기간담회를 통해 UN기구의 지원체계와 대북활동에 관해 논의
	8.19	제3차 운영위원회	연구진행 상황 점검 및 연구방향 논의
	8.28	중간보고회	국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한개발지원을 위한 모색 분야별 중간보고
	9.10	총괄책임자와 과제연구자 간담회	국제개발 이론팀과의 정기간담회를 통해 개발이론에 대한 개발이론에 관한 현황 논의
	9.23	총괄책임자와 과제연구자 간담회	다자간 개발기구팀과의 정기간담회를 통해 다자간 개발기구의 체계에 관해 논의
	9.30	총괄책임자와 과제연구자 간담회	국제사회팀과의 정기간담회를 통해 국제사회의 원조현황 및 추진전략에 관해 논의
	10.16	최종보고회	국제사회의 개발지원 이론과 실제에 관한 과제별 최종보고
	10.24	제4차 운영위원회	최종보고회 시 지적된 사항의 수정보완 관련 논의
	11.6	공동연구진 전체워크숍	최종연구 방향 점검 및 정책제언 논의
	11.28	제5차 운영위원회	1차년도 연구 종합평가 및 2차년도 연구 방향 모색

6개의 세부과제에 대한 보고서는 독립적으로 출판되었다. 본 보고서는 분야별로 추진된 6개 세부연구과제 결과를 종합하여 하나의 보고서로 재구성한 협동연구 총괄보고서이다.

제2장

국제 개발이론 현황

국제사회의 개발지원 이론과 실제 : 부한 개발지원에 의한 모색



제2장

국제 개발이론 현황*

1. 서론

본 연구는 개발이론의 변화과정을 검토해 봄으로써, 보다 효과적인 대북 개발지원의 방향을 정립하는데 기여하고자 하며, 특성상 문헌연구 중심으로 진행되었다. 개발 혹은 발전과 관련하여 이루어진 연구단행본, 논문, 관련국제기구의 발간물 등을 주요 분석대상으로 하였다. 본 연구는 2장에서 1950년대 이후 제시되어 온 개발이론에서 중요시하는 주요 개념을 분석하고, 개발 과정에 대한 구체적인 접근법을 검토한다. 개발개념은 단순히 경제적 차원의 개발에 그치지 않고 포괄적인 사회개발 요소들을 존중하게 되었다. 또한 저개발상황이 유발하는 인권존엄에 대한 위협상황을 극복하는 것이 필요하다는 시각에서 인간안보(Human security), 인간개발(Human development)이 중요시되게 되었다. 따라서 3장에서는 개발지원의 주요 목표로 설정된 빈곤감축(poverty reduction)의 개념을 살펴보고자 한다. 특히 개발 주체별로 빈곤축소개념을 어떻게 설정하고 어떤 구체적인 빈곤감축전략을 취하고 있는지를 분석할 것이다. 4장에서는 인간개발과 사회개발 개념이 등장한 배경 및 주요 내용들을 검토해 볼 것이다.

5장에서는 국제적 관심사로 부각된 개발과 인권의 연계를 살펴보고자 한다. 개발지원이 ‘권리에 기반 한 접근(Rights based Approach)’ 차원에서 논의되며, 개발지원과정에서 추구해야 할 성 평등(Gender Equality), 지속가능한 개발(Sustainable development) 등 주요 개념을 검토할 것이다. 6장은 사회주의 체제전환과정에서 체제전환 의미와 이들 국가들의 개발전략을 알아보고, 북한개발에 대한 시사점을 도출해 보고자 한다.

* 본 내용은 이금순·김수암·조한범·Lynn Lee, 『국제 개발이론 현황 (08-08-02)』 연구를 요약한 것임

2. 개발 개념 및 이론 변화과정

가. 개발 개념

‘개발(development)’은 ‘발전’ 혹은 ‘성장(growth)’이라는 용어와 혼재되어 사용되어 왔다. 개발은 매우 실제적인 관심을 반영하는 것이지만, 개발의 개념 규정에는 이제까지 다양한 접근과 논란이 있어 왔다. ‘경제성장’이라는 차원에서 특정지역의 개발이 이루어져 왔으나, 상대적 빈곤(relative poverty)과 불균형(inequality) 또한 심각한 문제로 부각되어 왔다. 또한 우리가 개발개념에 대해 논리 정연한 이론과 정확한 지표를 통해 실제적인 변화를 측정하려고 할수록, 현실적인 어려움에 직면하게 된다.¹⁾

개발의 개념은 경제학뿐만 아니라 정치학, 사회학, 인류학 등 매우 다양한 사회과학분야에서 중요한 연구 분야로 다루어져 왔다. 개발은 ‘보다 나아지는 것’이란 의미를 내포하고 있으며, ‘바람직한 것’이라는 전제 하에²⁾ 국가 및 사회가 추구하는 목표로 상정되어 왔다.

개발개념은 시간이 경과하면서 다르게 변화되어 왔다. 개발은 좁은 의미의 개념규정으로부터 점차 넓게 규정되어 왔으며, 양적인 지표로부터 구조적인 변화로 전환되어 왔다. 개발은 ‘근대성(modernity)’ 개념과 긴밀히 연계되어 ‘바람직한 것’으로 인식되어 왔다. 사회적, 경제적, 정치적, 문화적 상황에 따른 ‘근대’ 개념은 시간과 지역에 따라 달라진다. 대개 ‘근대화된 상태’는 서유럽의 경험에 기초하여 특정한 형태의 경제상태 및 사회제도를 나타내는 것을 의미한다. 경제적 측면에서 ‘근대’는 산업화(industrialization), 도시화(urbanization), 모든 경제적 측면에서 기술사용 증대를 의미한다. 또한 사회적, 문화적인 측면에서 기술과 과학적 원칙이 반영되는 것을 지칭한다. 근대성의 파급을 개발 및 발전으로 이해하기도 하는 한편, 일부에서는 이를 문화적 관습의 제거, 자연환경의 파괴, 삶의 질 저하 등으로 비판하기도 한다.

개발을 근대성으로 규정하는 것은 대개 경제적 측면을 중심으로 이루어진

1) Kothari and Minogue, “Critical Perspectives on Development: Introduction,” Kothari and Minogue, eds., *Development Theory and Practice: Critical Perspectives* (London: Palgrave, 2006), p. 1.

2) 김대환, 『발전경제학』 (서울: 경문사, 1998), p. 3.

다. 개발의 개념구상은 세계은행 등 국제기구들의 업무분야들을 규정하고 있다. 일반적으로 개발을 나타내기 위해 부의 측정지표를 사용하는 것은 경제적 부의 수준이 높아질수록 보건, 교육, 삶의 질 향상 등 다른 혜택들도 이루어질 수 있다는 점에 기반하고 있다. 개발지표로 일인당국민소득이 가장 광범위하게 사용되어 왔으나 보다 비경제적 측면을 강조하는 포괄적인 개발지표의 필요성이 제기되어 왔다. 이에 따라 1980년대 말부터 유엔개발계획에 의해 인간개발(Human Development) 지표가 개발되어 폭넓게 사용되어 왔다.

또한 개발은 매우 다양한 단계로 규정될 수 있다. 즉 개인, 지역사회, 지역, 국가, 세계단위에서 개발의미와 전략이 논의되어 왔다. 개발은 개념규정상 어려움뿐만 아니라 어떻게 규정되든지 간에 이를 계량화하여 측정하는 것이 쉽지 않다.³⁾ 개념상으로 개발은 무엇인가 측정 혹은 평가되어야 할 것으로 가정된다. 그러나 개발을 평가하는데 있어 근본적인 어려움은 비교가능성(comparability)에 기인한다. 개발전략은 개발상태가 거의 항상 숫자로 표시될 수 있는 정량적인 것이며, 비교가능하다는 것을 염두에 두고 있다. 정량적 측정에 집중함으로써, 개발에 대한 주관적이고 질적인 측면은 제외된다. 개인 및 집단의 감정, 경험, 의견은 제외되며, 이로 인해 지역주민 등 내부견해보다는 개발에 대한 외부의 의견을 강조하는 경향이 있다.

개발전략을 실행할 때 개발계획이 실제 개발주체 간의 협력 및 상호작용에 의해 이루어지게 된다.⁴⁾ 개발의 주요 주체로는 국가, 시장, 지역사회(시민사회)가 기능하고 있다는 점에서 개발전략도 국가주도, 시장주도, 지역사회주도 등으로 규정되기도 한다. 시간이 경과하면서 효율적인 개발전략을 추진하기 위해서는 거버넌스, 즉 주요 개발주체간의 상호관계가 중요시 되게 되었다.⁵⁾

나. 개발이론의 변화배경 및 과정

개발관련 이론적 논의는 주로 2차 대전 이후 본격화되었다. 이전에도 개발

3) Katie Willis, *Theories and Practices of Development* (New York: Routledge, 2007), pp. 12-15.

4) Uma Kothari and Martin Minogue, *Development Theory and Practice* (London: Palgrave, 2006), p. 13.

5) Martin Minogue, 'Power to the People? Good Governance and the Reshaping of the State,' Uma Kothari and Martin Minogue, *Ibid.*, p. 117.

이론들이 존재하여 왔으나, 전쟁이후 냉전체제를 토대로 대외원조가 이루어지면서 개도국들의 발전전략에 대한 논의가 가속화 되었다. 1950년대에는 주로 유럽의 경험을 토대로 한 근대화론이 개발이론의 주를 이루었다. 그러나 실제 근대화론이 제시하는 바와 같이 개발결과가 나타나지 않게 되자, 중남미의 경제개발 경험을 토대로 1960년대에는 종속이론이 제기되었다.

1970년대에 들어서면서 기존 개발이론에 대한 탈식민주의 및 여성주의적 접근들이 제기되었다. 1970년대와 1980년대 들어 지원공여 국가들은 대외원조의 개발 목적을 강조하게 되었다.⁶⁾ 이는 동서 간 냉전체제가 화해 분위기로 전환되었고, 1970년대 초반 유가 폭등으로 인해 개도국의 부채 및 경제위기, 아프리카의 기근사태가 발생하였기 때문이다. 대외원조에 있어서 개발 목적이 강조됨에 따라, 전지원의 조건들도 상당히 완화되게 되었다. 또한 선진국 비정부기구들의 규모가 급증하였고, 이들이 단순히 지원서비스의 제공자에 머무르지 않고 정부와 대중을 향해 개발지원의 필요성을 홍보하게 되었다. 세계은행, 유럽개발기금 등 다국적 지원기구의 중요성이 부각되면서, 이들 기관들의 지원이 가장 개발지향적인 프로그램으로 인식되게 되었다. 즉 이들 다국적 기구들은 개별국가와는 달리 양자 간 지원의 이용 및 국가 분배에 있어서 외교적, 상업적, 문화적 동기를 갖지 않은 것으로 평가되었다.⁷⁾ 그럼에도 불구하고 미국, 프랑스, 일본 등은 수혜국의 개발 그 자체보다는 자신들의 외교적 및 상업적 이해관계를 지원정책에 반영하여 왔다. 개발지원의 증가에도 불구하고 개발을 위해서 지원이 어떠한 방식으로 활용되어야 하는지에 대해서는 광범위한 공감대가 형성되지는 못하였다. 이로 인해 1980년대에 들어 기본욕구 접근 및 재분배적 목적의 지원이 후퇴하게 되었다. 다수의 개도국내 외채 및 국제수지악화에 따라 공여국의 주요 관심사는 구조조정(structural adjustment)으로 전환되었으며, 개도국의 경제성장을 소생시키기 위한 화폐 평가절하, 무역 자유화, 적자 감축, 물가, 임금, 이자율에 대한 통제철폐 등 기타 경제정책변화를 지원과 연계하였다. 세계은행과 국제통화기금이 개도국 경제개혁 프로그램을 주도하였다. 그러나 비정부기구들은 이

6) Carol Lancaster, *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Policies* (The University of Chicago Press, 2007), pp. 34-44.

7) *Ibid.*

러한 경제개혁이 빈곤을 악화시킨다는 점에서 지원이 빈곤감축(poverty reduction)과 빈곤층의 권한부여(entitlement)에 초점을 맞춰야 한다고 지적하였다. 1980년대 이래 자본주의, 국가주도, 시장주도의 전통적인 개발접근의 한계가 명확해짐에 따라, 인간개발 및 사회개발에 대한 관심이 증대되었다.⁸⁾ 1990년대 초부터는 사회적 자본, 시민사회, 사회적 배제에 대한 논의가 활발히 이루어지게 되었다. 따라서 대외원조에서도 양자지원의 주요 목표로 시민사회의 개발이 설정되었다. 1980년대 중반부터 개발과정에서 참여가 증진되어야 한다는 참여적 개발이 강조되게 되었다.

1990년대 들어 대외원조의 특성이 변화하게 되었으며, 그 배경으로는 냉전체제의 종식, 세계화, 민주주의 확산, 개도국 내전지속, 공여국 경제적 어려움 등이다. 이로 인해 개별국들의 대외원조에서 외교적 목적이 약화되었고, 구 사회주의권의 경제 및 정치체제 전환, 지구적 문제해결, 민주주의 증진 및 갈등이후 회복 등 새로운 지원의 목적이 출현하게 되었다. 또한 개발지원의 효율성 문제에 대한 논란으로 인해 지원의 개발목적들이 도전을 받게 되었다. 1990년대 초에 총 대외원조 규모가 증가했으나, 중반에 들어 지원이 급격하게 감소하였고, 후반기에 다소 증가되었다.⁹⁾ 1990년대 들어 개발을 위한 지원이 재조정되었으며, 여기에는 크게 두 가지 접근법이 등장하였다. 첫째는 세계은행 중심의 위로부터 지원방식으로 성장을 자극하는 수단으로서 경제정책 개혁을 강조하였다. 둘째로는 비정부기구들의 관점에서 소규모, 지역개발활동을 통한 빈곤층에 대한 직접 지원, 개발활동의 성공 및 지속가능성에 대한 책임 유도 및 권한부여를 위한 기금활동 입안에 있어서의 참여를 중요시하였다. 1990년대 중반에 들어 이러한 두 가지 상반된 견해가 일종의 타협점을 모색하게 되었으며, 세계은행도 지원에 있어서 수혜국을 주요 결정자로 인식하고 개발의 최종목표로 빈곤감축을 설정하며 빈곤에 대한 보다 직접적인 영향을 줄 수 있는 활동들을 재정지원하게 되었다. 비정부기구들도 개도국 정부의 효율적인 경제정책관리 및 지원정책이 없을 경우 경제적 사회적 진전이 이루어질 수 없다는 점을 수용하게 되었다. 그러나 개발지원에 있어

8) Paul Francis, "Social Capital, Civil Society and Social Exclusion," Uma Kothari and Martin Minogue, eds., *Development Theory and Practice* (London: Palgrave, 2006), p. 71.

9) 특히 사하라 이남 지역에 대한 지원이 1994년부터 2000년 기간 동안 1/3으로 급감하였다. *Ibid.*

서 지원의 효율성에 대한 논란이 다시 부각되게 되었다. 이러한 배경으로는 냉전종식으로 인해 공여국의 해외원조에 대한 국가안보 정당성이 약화되었고, 경제통계 향상으로 지원의 시계별, 국가별, 세대별 영향력 평가가 보다 용이하게 되었기 때문이다.

21세기 들어 대외원조 규모가 증대되었고, 수혜국의 경제개발을 가속화하기 위한 목적도 다시 강조되기 시작하였다. 대외원조에서 가장 중요한 역할을 하는 3개국도 개발지원 방식에서 변화를 추구하였다. 미국의 경우 개발지원을 전담하는 새로운 기구(Millennium Challenge Corporation)를 설립하였고, 일본과 프랑스는 원조기구를 보완하기 위해 비정부기구의 정부지원정책 자문 및 집행과정 참여를 확대시키며 실제사업이 개발지원을 위한 DAC 기준에 더욱 부합하도록 조정하였다. 2001년 9.11 테러사건이 발생하면서 개발지원 확대가 강조되었다. 실제 테러범들이 빈곤국 출신은 아니었으나, 유럽을 비롯한 세계 언론들은 테러사건이 세계 빈곤 및 광범위한 불평등의 결과라고 인식하기 시작하였다. 또한 테러리스트와 취약 혹은 실패국가와의 연계를 강조하면서, 이러한 국가들이 테러기구의 보호처가 되지 않도록 국제사회가 국가실패를 예방하기 위한 조치를 취할 필요가 있다는 견해가 확산되었다. 구체적인 지원방식에 대한 합의는 이루어지지 않았지만, 지원이 내전과 국가붕괴를 예방하기 위해 잠재적으로 유용한 도구라는 점이 강조되었다. 이와 함께 다른 촉발요인으로는 선진국들이 빈곤국의 개발확대를 지원하여야 한다는 국제적 규범으로 대외원조가 이러한 규범을 실행하기 위한 기본적인 조치라는 점이다.

다. 개발에 대한 다양한 접근과 주요쟁점

(1) 대중적 접근

1970년대 들어 세계 많은 지역에서 위로부터의 개발접근방식이 빈곤을 줄여 가는데 제한적이라는 인식이 확대되었다. 경제성장의 혜택이 주로 선진국과 부유층에 의해 향유되며, 빈곤층에게는 아주 적게 주어진다는 점에서 삶의 질과 수준 향상을 위해 개발이 어떤 방식으로 이루어져야 하는가에 대해 재인식하게 되었다. 국제노동기구와 세계은행이 ‘기본수요’의 개념을

부각시켰다. 기본수요 접근(Basic Needs Approach)에 따르면, 개발정책의 초점은 빈곤층을 간접적으로 돕는 거시경제정책보다는 사회빈곤층에 대한 직접적인 것이다. 정책 차원에서 기본수요접근은 농업발전과 노동집약적인 소규모 생산에 대한 연구 등 도시 비공식부분에 대한 지원에 대한 관심을 옹호하였다. 기본수요접근에 따르면, 공공서비스제공을 확대하여 빈곤층의 기본수요를 충족시키도록 하여야 한다는 것이다. 빈곤층의 기본수요충족은 빈곤수준을 감축하는 것에 그치는 것이 아니라, 국민들의 교육 및 기술수준을 높여주게 됨으로써 경제성장에 기여하게 하고자 하였다.

이러한 기본수요접근은 다수의 국제기구들과 국가들이 채택하였으나, 실제 소요 비용차원에서 비난을 받아왔다. 즉 공공서비스 증대를 위해서는 재정적 부담이 매우 크며, 많은 국가들에서 소규모 농업 생산 및 비공식 분야에 대한 투자는 급속한 경제성장이 제어한다고 평가하였다. 또한 기본수요 향상을 어떻게 측정할 것인가의 문제가 논란이 되었으며, 일부에서는 풀뿌리 참여(grassroots participation) 및 부의 재분배(wealth redistribution)를 중심으로 측정하였다. 그러나 이러한 과정은 매우 기술적인 것으로 실제로는 생산에 초점을 두고 이루어졌으며, 1980년대에는 기본수요 개념이 의미를 잃어 가게 되었다.

(2) 사회문화적 접근

개발의 목표로서 ‘근대성’은 단순히 경제적 요소만을 의미하지는 않는다. 개발에 대한 다수의 사회학적 이론들은 문화적 다양성을 포함하지 못한 것으로 비난을 받아왔다. 세계적으로 매우 다양한 종교적, 민족적, 사회적 집단이 존재하나, 다수의 개발이론들은 유럽의 경험들을 근거로 특정한 사회기조를 시작점 혹은 목표로 설정하고 있다. 유럽중심의 개발이론은 ‘이윤’과 같은 개념을 자연스럽게 단일한 것으로 규정함으로써 각기 다른 문화에서 어떠한 문화적 의미를 갖고 있는지를 규명하지 못하였다. 1980년대와 1990년대에 들어, 개발이론과 관련하여 포스트 모더니즘과 탈식민주의 이론(post-colonialism)이 유행하게 되었다. 두 가지 접근법은 개발을 구성하는 역학구조를 이해하고 다양성에 대해 관심을 갖는다는 점에서는 유사하다. 개발과 관련 포스트 모더니즘의 접근에 있어서 핵심요소는 개발단계 해체로 사회적,

공간적, 시간적 차원에서 다양성을 강조한다. 탈식민주의 이론은 선진국의 가정에 기반하여 세계를 분석하는 방법을 거부하며 특히 식민지배를 경험한 지역과 주민의 입장에서 차이점을 인식하고자 한다. 따라서 남아있는 식민지배 유산뿐만 아니라, 식민통치 과정의 일부로 전이된 개발관련 사상과 담론을 이해하고자 노력하였다. 이러한 접근은 빈곤지역주민들의 일상적인 문제를 다루지 못하고 학문적 게임을 했을 뿐이라는 비판을 받았다. 그러나 개발이론과 실재를 분석하는데 있어서 다양성과 이론들이 형성되는 구조를 인식하였다는 점에서 의미가 있다. 개발이론에 있어서 민족적 차원은 무시되어 왔다. 헤트네(Hettne)는 근대화이론이나 고전 마르크스 이론들이 민족적 다양성을 상세히 반영하는데 실패하였다고 주장하였다.¹⁰⁾ 근대화이론에 있어 다양한 형태의 문화적 관습은 대개 비이성적, 집단적 전통적 생활양식을 대표한다는 점에서 개인주의적 자본주의 발전에 부적합하며 개발에 장애가 되는 것으로 간주되었다. 스타벤하겐(Stavenhagen)은 ‘ethnodevelopment’라는 개념을 사용하여, 개발이 이루어지는 과정에서 민족적 다양성을 유지해야 할 필요를 감안하여야 한다고 주장하였다.¹¹⁾

(3) 여성주의적 접근

1980년대 중반 빈곤 및 불평등이 심화되면서 개발계획의 실패에 대한 비판이 여성주의적 및 탈식민주의적 접근에 의해 제기되었다.¹²⁾ 1970년대까지 개발계획 및 정책입안자들에게 여성은 고려의 대상이 되지 못하였다.¹³⁾ 이는 사회에서 여성의 역할 및 욕구에 대한 정보가 거의 없었으며, 국가경제 혹은 사회통계가 성별로 분리되어 수집되지 못하였다. 또한 일반적으로 남성은 가족의 생계를 책임지는 반면, 여성은 부양대상으로 간주되었기 때문이다.¹⁴⁾ 개발에 대한 근대화론적 접근은 성별 차이를 반영하지 않았다. 근대화론은

10) Katie Willis, *Theories and Practices of Development*, p. 112.

11) R. Stavenhagen, “Ethnodevelopment: a Neglected Dimension in Development Thinking,” in R. Anthonpe and A. Krahl, eds., *Development Studies: Critique and Renewal* (Leiden: E.J. Brill, 1986), pp. 71–94.

12) Uma Kothari, “Feminist and Postcolonial Challenges to Development,” Uma Kothari and Martin Minogue, eds., *Development Theory and Practices* (London: Palgrave, 2006), p. 35.

13) *Ibid.*, p. 40.

14) *Ibid.*, p. 41.

경제성장이 이루어지면 그 혜택이 사회 모든 분야로 확산된다는 것이다. 그러나 근대화론은 불평등을 만들어내고 강화하는 사회구조를 인식하지 못하였으며, 가장 현저한 사회 불평등 구조의 한 축이 성별 차이(gender)였다. 젠더는 단순한 생물학적 성이 아니며, 특정지역 특정시기에 남녀의 행동과 관련한 가치와 기대를 포함한다. 근대화를 통해 여성이 남성과 다르게 영향을 받는다는 평가는 보즈럽(Boserup)에 의해 제기되었다. 사회 및 경제가 농촌생계체제에서 도시산업체제로 이행함에 따라 여성은 소외됨으로써, 자본주의 발전의 주변에 놓이게 된다는 것이다. 이는 남성의 사회적 역할은 가정밖에서의 활동으로 구성된 반면, 여성은 육아 및 집안일 등 가정 및 재생산영역에 놓여있기 때문이다. 개발과정에서 여성이 소외되어왔다는 인식에 여성과 개발(Women in Development, WID)이 도입되었다. 이는 여성이 개발과정에 참여한다는 참여적 개발 접근의 한 방안이다.¹⁵⁾

젠더인식의 증대하면서 개발기구 및 정부들의 정책에서 여성들의 역할이 확대되기 시작하였다. 유엔 여성기간(1975-1985)을 선포함으로써 여성을 제외한 개발은 개발로 규정하지 않았으나, 많은 경우에 성별 불평등 및 불이익의 근본요소에 대한 접근은 이루어지지 못하였다. 국제기구들이 젠더와 개발의 상관관계에 대한 인식을 높이게 됨에 따라 개발을 측정하는 방식에 있어서 보다 성별 차이에 민감하게 되었다. 1995년 유엔개발계획은 젠더와 개발을 주제로 한 인간개발보고서의 일부로 젠더관련 개발지수(GDI)와 젠더 임파워먼트 지수(GEM) 등 2개의 새로운 개발지표를 소개하였다. 성별개발지수를 인간개발지수와 비교분석하면, 성별 불평등의 다양한 수준을 볼 수 있다. 개발경험에서 젠더개념에 대한 인식이 중요하지만, 측정지수들은 주로 위로부터 아래로의 개발개념에 근거하고 있고 유급고용 및 제도화된 정치 등 공적영역에 대한 관심을 반영하고 있다.

(4) 환경적 접근

경제성장에 대한 이론은 자원이용 및 분배의 문제와 관련되어 있다. 대부

15) Rosemary McGee, 'Participating in Development,' Uma Kothari and Martin Minogue, *Development Theory and Practices* (London: Palgrave, 2006), p. 100. 이후 젠더와 개발(Gender and Development, GAD)로 발전되었다.

분 자원은 천연자원이기 때문에 개발과정에서 자연환경의 심각한 파괴가 발생하게 된다. 근대화이론은 산업화 및 농업의 기계화 등 자원을 보다 효율적으로 사용하기 위한 기술동원에 근거를 두고 있다. 자연환경에 대한 기본 태도는 천연자원을 인간이 고안한 체계에 대한 투여물로 간주하였다. 잠재적인 환경 파괴 혹은 접근의 장기간 지속가능성에 대해서는 관심을 기울이지 않았다. 근대화 및 농업용지 생산 증대는 심각한 환경적 영향력을 낳게 되었다. 개발의 환경적 영향에도 불구하고, 기부국 및 기관, 빈곤국기들은 경제성장상을 우선시하면서 장기적인 환경문제를 무시하여 왔다. 댐건설, 산업화, 급격한 농업기계화 등 대규모의 중앙주도식 사업이 개발을 위한 적절한 방식으로 추진되었다. 이러한 접근들은 ‘선성장, 후보호’ 관점에서 추진되었으며, 불행하게도 환경복원의 문제는 설사 가능하다 하더라도 매우 장기적이고 고비용 구조가 되었다.

로마클럽은 선진국들이 자원의 주요 소비국으로서 개도국에서 개발중단을 요구하는 대신 선진국 내부의 자원이용을 줄이고 전 세계적으로 지속가능한 개발을 보다 효율적으로 증진하기 위함이라고 주장하였다. 따라서 경제성장을 개발과정의 핵심에 두면서 빈곤계층의 삶의 질을 증진하기 위해 노력해야 한다는 것이다. 그러나 미래세대가 재생불가능한 자원, 광물, 농토에 접근하고 오염되지 않은 환경에 접근할 수 있도록 성장의 종류와 속도는 통제되어야 한다는 것이다. 이들은 특별한 정책방향을 제시하지는 않았으나, 시장에만 맡겨두는 것에는 명백히 반대하였다. 세계적으로 정부들이 출산율저하, 재생불가능한 자원 보호 및 오염방지 등을 위해 가장 핵심적인 역할을 하는 것으로 인식된다.

1960년대와 1970년대에 들어 다양한 개발과정의 환경적 영향 평가는 다양한 집단에 의해 제기되어 왔다. 1983년 유엔은 세계환경개발위원회(World Commission on Environment and Development, WCED)라는 독립기구를 설립하였다. WCED는 세계가 당면한 환경과 개발의 문제를 검토하고 가능한 대안을 살펴보는 것을 목적으로 하였다. 1987년 발간된 WCED 보고서는 어떻게 환경파괴가 경제성장을 제약하는지와 빈곤 및 불이익이 환경적 파괴에 기여하는지를 분석하고, ‘지속가능한 개발(sustainable development)’을 국제사회가 공동목표로 추구해야한다고 설정하였다. 유엔은 1992년 리오 국

제회의를 개최하고, 지속가능한 개발을 실천할 방안들을 검토하였다. 이후 ‘지속가능한 개발’은 개발이론 및 정책결정에서 핵심요소로 부각되었다. 그러나 ‘지속가능한 개발’이란 용어는 개념상 논란이 있어왔으며, 매우 다양한 이해관계를 뒷받침하기 위해 사용되게 되었다.

(5) 세계화와 개발

세계화의 개념이 매우 다양하나, 공유되는 기본 출발점은 ‘세계화’는 세계 다른 지역들과의 상호연계성이 증대되고 있다는 것이다. 물리적 거리도 기술, 운송 및 통신의 발달로 더 이상 물건, 사람, 화폐, 의견들의 교류 및 이동에 장애가 안되기 때문이다. 기술혁신, 경제적, 정치적 변화, 경제적 변화 등은 세계화의 동력인 동시에 상호 강화작용을 해왔다.¹⁶⁾ 세계화는 성장 및 빈곤 해소를 위한 기회로 간주되거나 혹은 불가피한 현실이라는 점에서 많은 국가들이 개발논의에 포함시키게 되었다. 개발 논의에서 세계화가 가장 두드러지게 강조되는 영역은 경제부문이다.¹⁷⁾ 운송, 통신 및 기술의 변화는 이전에는 경제적으로 실용적이지 못했던 지역에서도 생산과정이 이루어질 수 있게 되었다. 이로 인해 새로운 국제노동분화(new international division of labour)가 발생하게 되어, 선진국의 생산업이 토지와 노동력이 싼 빈곤국으로 이동(global shift)하게 되었다. 또한 빈곤국의 교육 및 기술수준의 향상으로 서비스 산업들도 선진국에서 개도국으로 이전되었다.

신자유주의자들은 무역증가를 통해 빈곤해소에 기여한다는 점을 들어 경제적 세계화를 지지한다. 다만 개발의 혜택이 보다 균등하게 배분될 수 있도록 개발과정을 관리한다는 전제 하에 세계화의 빈곤 완화가 가능하다.¹⁸⁾ 자유 무역은 규정중심의 세계무역기구(WTO)에 의해 옹호되지만, 개도국에 대한 선진국의 이익을 증진한다는 비난을 받고 있다. 일부 국가 및 기구들은 세계화 및 초국가주의가 제공하는 가능성을 받아들여 왔다. 일부에게 세계화는 잘못된 희망 및 보다 지역차원으로 돌아가야 할 필요성을 의미하기도 한다.

16) Uma Kothari, Martin Minogue and Jocelyn DeJong, "The Political Economy of Globalization," Uma Kothari and Martin Minogue eds., *Development Theory and Practices* (London: Palgrave, 2006), p. 19.

17) 세계화는 크게 다섯 가지 주요흐름을 보여 왔다. 즉 언론(mediascapes), 지식(ideascapes), 인구이동(ethnoscapes), 기술(technoscapes), 금융(financescapes)이 세계적으로 확대되는 것을 의미한다. *Ibid.*, p. 22.

18) *Ibid.*, p. 34.

탈발전론(Post-development) 접근은 개발이 지역사회가 원하는 것이어야 하며, 선진국들이 단순히 바람직한 개발형태로 선진국이 부과하는 모델에 대한 대안이 되어서는 안된다는 점을 강조하고 있다. 그러나 이러한 접근은 풀뿌리 지역사회에 대한 중시 외에는 다른 현실적인 개발대안을 제시하지 못하고 있다는 비난을 받고 있다. 1990년대 이후 국제금융기구들은 ‘인간중심의 개발’ 등 사회개발과 빈곤해소를 보다 적극적으로 강조하여 왔으나, 이는 시장을 중시하는 개발경로에 대한 근본철학의 전환을 의미하지는 않는 것으로 평가된다.

<표 2-1> 개발이론 및 접근

구분	주체	규모	개발개념	주요 전략
고전 경제이론	사적 부문(시장)	국가단위	경제성장	경제를 조직하는 가장 효율적인 방법으로 시장 강조
고전 마르크스이론	국가	국가단위	경제성장, 산업화, 도시화, 사회복합성 증가	자원배분 및 활용에 있어서 국가가 주요 행위자 역할
케인즈이론	국가와 시장	국가단위	경제성장, 완전고용	불이익을 받는 지역 및 집단을 돕기 위해 국가가 경제개입
근대화 이론	국가와 시장	국가단위	경제성장, 사회 및 경제조직의 복잡성 증가	모든 국가는 선진국의 경로를 따라야 한다는 유럽중심적 전제
구조적 접근	국가	국가단위	경제성장	국가당국은 세계 경제불균형 때문에 세계시장 및 경쟁으로부터 국내생산을 보호해야 할 필요
종속이론	국가	국가단위	경제성장	주변부의 경제불이익은 선진국의 착취 결과; 세계경제체제로부터 탈피해야 할 필요
신자유주의	사적 부문, 비정부기구, 개인	국가단위 및 하부국가단위	경제성장, 자유민주주의	정부개입은 개발에 유해한 것으로 간주됨; 국가는 회사와 비정부기구가 활동할 수 있는 조정틀을 제공해야 함.
지속가능한 개발	견해에 따라 차이	견해에 따라 차이	자연환경 보호	지속가능한 개발에 대한 접근은 다양, 일부는 시장주도로 자연의 값을 매기는 반면, 일부에서는 환경보호를 정책 중심에 두고 소비 감소 주장

ethnodevelopment	국가와 민족집단	국가단위 및 하부국가단위	인종(민족)적 다원주의 용인 민족집단에 따라 개념 차이	개발경쟁은 서로 다른 민족집단의 필요사항을 균형잡음.
젠더와 개발	견해에 따라 차이	국가단위 및 하부국가단위	더 나은 성평등으로 변화	접근은 서로 상이하나, 풀뿌리 참여증시 경향 증가
탈발전 이론 (postdevelopment)	풀뿌리기구 및 개인	매우 소규모단위	지역문화 및 환경을 파괴하는 위험하고 유럽중심적인 개념	풀뿌리 활동 및 지역단위 참여 증시

3. 빈곤과 개발

가. 빈곤의 개념

빈곤감축은 가난한 나라들의 개발에 관심이 있는 이들에게 있어 최대 관심사 일뿐만 아니라, 국제적인 개발공동체가 표방하는 개발정책의 주요목표이기도 하다. 빈곤감축이 개발정책의 핵심목표로 자리 잡은 반면에, 과연 빈곤이 무엇을 의미하고, 또 그것이 어떻게 이해되어야 하는지에 대한 논란은 끊이지 않고 있다. 빈곤에 대해 논하는 데 있어서 세 가지 변화를 주목할 수 있다. ‘경제성장 중심에서 반빈곤 중심으로의 정책의 변화’, ‘가난한 사람들을 수동적이기 보다 능동적인 주체로 바라보는 시각의 변화’, ‘상명하복(top down)에서 상향식(bottom up)방법으로의 접근방식의 변화’이다.

빈곤의 다면성에 중점을 둔 명시적 정책을 통해 빈곤을 다루어야 한다는 인식과 더불어, 정책 생산자, 정부 및 기관들이 빈곤을 인식하는 방식에도 변화가 생겼다. 전통적으로 빈곤층은 수동적이고 무력한 것으로 인식되어, 이론 형성과 통계 자료에 영향을 미치거나 비중을 차지하지 못했다. 그러나 이들은 점차적으로 가시화되었고, 자신들의 문제를 분석하고 적절한 해결방안을 모색할 수 있는 적극적이며, 독립적인 행위자로 인식되기 시작했다.¹⁹⁾

빈곤층을 수동적이기 보다 능동적인 행위자로 바라보는 이러한 시각의 변화와 더불어, 상명하복적(top down)이고, 논리적이며, 과학적인 방식을

19) Robert, Chambers, *Whose Reality Counts?: Putting the First Last* (London: ITDG Publishing, 1997).

통한 개발에서 개별 시민들의 사회생활과 시민사회에 초점을 맞춘 상향적(bottom up)이고, 참여자 중심적(participatory)이며, 민중 중심적(grassroots)인 방식으로의 전환이 일어났다. 이러한 변화는 공동체 참여를 통해 보다 지속적이며, 그 지역의 사회경제적·문화적 필요를 적절히 충족시키는 개발 결과를 이끌어낼 수 있다는 것을 전제로 한다.

(1) 금전적 접근법(Monetary Approach)

빈곤에 대해 일반적이고 보편적인 개념들은 금전적 혹은 소득/소비 접근법에 의거한 것이다. 빈곤은 소득이나 기초소비에 대한 필요를 충족시킬 수 있는 자원의 개념에서 정의 내려진다. 소득과 소비를 기준으로 한다면, ‘빈곤층’이란 소득이나 소비가 빈곤선 이하인 사람들을 지칭한다. 이와 같은 경우, 빈곤이라는 것은 ‘기초적인’ 필요의 불충족으로 이해될 수 있을 것이다.²⁰⁾ 빈곤선은 최소한의 소비능력과 개인이나 가정이 기본수준에 달하는 생존을 위해 필요로 하는 것들을 나타내기 위해 설정되었다. 이와 같은 소득/소비 빈곤에 따르면, ‘빈곤층’이란 소득이나 소비 역량이 조사자들이 최소한의 필요라고 책정한 빈곤선에 못 미치는 사람들을 일컫는 것이다.

금전적 접근법은 적절히 고안된 도구, 다시 말해, “동형의 재정 매트릭스(matrices)는 개인 및 상황과 관련된 이질성을 참작할 수 있다는 것을 핵심 가설로 삼는다. 재정 접근법의 강점은 그것이 질적 연구와 정책 분석에 유용하다는 것이다. 금전적 접근법은 모든 가구들이 기본적인 필요가 충족될 때까지 노력할 뿐만 아니라, 그들이 소유한 자원을 사용할 것이라고 가정하기 때문에 특별히 경제학자들 사이에서 널리 사용되고 있다. 정책 생산자들과 연구자들은 절대적인 정의를 통해 모든 사회의 빈곤을 경험에 비추어 관찰하고, 규명 짓고, 평가할 수 있다. 금전적 접근법의 결함은 조사 방식이 국가별, 시기별로 다양하여, 종종 비교가 어렵다는 점이다.

(2) 역량 접근법(Capacity Approach)

Amarthy Sen은 빈곤이 단순히 소득이 낮다는 것을 의미하기보다는 “기본

20) Paul Shaffer, "Beneath the Poverty Debate: Some Issues," *IDS Bulletin* Vol. 27 (1996).

적인 역량의 박탈(the deprivation of basic capabilities)”이며, “개인의 소유한 역량이란 그가 가치 있다고 여기는 삶을 영위하기 위해 누리는 실질적인 자유”라고 주장했다. 그러므로 가난하다는 것은 건강과 육체적 안위를 위한 자원의 부족뿐만 아니라 사회경제적 기동력을 위한 도구와 역량의 부족을 의미한다.

기본적인 역량이란 “결정적으로 중요한 어떤 요소들을 최소한의 수준까지 만족시킬 수 있는 능력”이다. 모든 사람들은 물질적·정신적 요소뿐만 아니라, 역량을 소유할 자격을 획득할 수 있도록 해주고, 또 이를 촉진시키는 정치·경제·사회제도에 대한 접근성이 부여된다.²¹⁾ 자격(entitlement)은 물질적·정신적 자원과 개인이 어떤 자격을 얼마나 소유할지를 결정짓는 법적·정치적·사회적·경제적 환경에 대한 요구권이다. 자격은 토지나 기타 생산적인 자산의 생산물, 노동의 대가로 받는 임금 등에 대한 권리 및 가정과 사회의 구조와 깊이 연관된 요구권을 포함한다. 기초적인 자원에 대한 접근성이 부족하거나, 이러한 자원을 획득할 수 있도록 도와주는 제도가 충분하지 않을 때 나타나는 것이 자격의 실패(entitlement failure)이다. 자격의 실패는 잠재적인 것을 현실화시키고, 필요를 충족시키기 위해 절대적으로 필요한 정신적·물질적 자원을 획득할 수 있는 능력의 결핍인 역량 박탈(deprivation of capabilities)로 이어진다. 역량 접근법을 사용하는 것의 이점은 그것이 기초적인 필수품뿐만 아니라 그것을 보존, 보호하며, 생산적인 역량으로 발전시킬 수 있는 능력과 빈곤으로의 회귀에 대한 대응법도 감안한다는 것이다. 역량이라는 개념은 빈곤의 경제적인 측면뿐만 아니라 사회적·정치적 측면을 조명한다는 데에 있어 의미가 깊다. 빈곤의 개념이 빈곤으로 인해 발생하는 필요들과 더불어 사회개발을 포함하는 것은 매우 의미 있는 일이며, 그러한 개념은 지속될 가능성도 높아진다. 역량 접근법은 또한 개인의 전반적인 복지에 집중한다. 그러므로 이러한 정의는 빈곤 완화의 끝이 고소득, 건강과 육체적 안위뿐만이 아니라, 인간 자본 개발의 바탕이 되는 제도의 개발이라는 것을 잘 보여준다.²²⁾

21) Amartya Sen, “Development: Which Way Now?” *The Economic Journal*, Vol. 93 (1983).

22) World Bank, *World Development 2000/2001: Attacking Poverty* (Washington D.C.: World Bank, 2000).

(3) 사회적 배제 접근법(Social Exclusion Approach)

사회적 배제라는 개념은 포괄적인 복지 체제를 갖추었으며, 상대적으로 풍족한 사회 내에서 특정 집단이 소외되고 박탈감을 경험하는 것을 보여주기 위해 선진국에서 개발되었다. 이 접근법은 부유한 국가들에서 발생하는 박탈적 측면의 빈곤을 다루기 위해 사용된다. 2000년 3월 리스본 의회를 비롯한 유럽 의회들은 빈곤의 위협과 사회적 배제를 겨냥한 전략적인 목표와 정치적인 절차를 도입하였다. 이러한 접근법은 다양한 UN 기관들의 활동을 통해 개발 도상 국가의 빈곤을 규명하고 설명해 주는 데 점차적으로 확대 사용되었다.

이것은 박탈을 ‘일상적인 생활 양식, 관습과 기타 활동에서 실제로 배제된 사람들’이라는 Townsend의 정의를 반향한다. Le Grand는 사회적 배제가 사회에 속해 있는 개인이 그의 권한 밖의 이유로 인해 그가 속한 사회의 일반시민들의 활동에 동참하고자 하나 그렇게 할 수 없는 것이라고 정의 내렸다. 다른 이들은 사회에 속해 있는 개인이 그의 권한 밖의 이유로 인해 그가 속한 사회의 일반시민들의 활동에 ‘그가 원하냐의 여부와 무관하게’ 동참하지 못하는 것이 사회적 배제라고 주장했다.

사회적 배제 접근법은 박탈이 발생하고, 그것이 지속되는 과정과 원인에 초점을 두는 고유한 방법이다. 재정 접근법과 역량 접근법이 개인의 특성과 상황에 초점을 맞추는 것과 달리 사회적 배제 접근법은 사회의 구조적인 특성 및 배제를 유발시키는 원인을 파악하여 소수민족이나 정착지가 없는 사람들과 같이 집단이 처한 상황에 대한 연구를 가능케 해준다. 재정적 혹은 역량적 빈곤은 기회나 결과물의 재분배가 없이도 완화가 가능하지만, 일반적으로 사회적 배제는 기회나 결과물의 재분배가 없이는 개선될 수 없는 분배의 문제에 관심을 기울이도록 한다. 아킨슨에 의해 지적된 바와 같이 행위자의 관점에서 본 사회적 배제는 배제 당하는 사람뿐만 아니라, 배제를 당하는 사람의 상황을 개선할 책임이 있는, 배제를 시키는 사람까지도 결코 간과하지 않는다. 이런 점에서 볼 때, 사회적 배제 접근법은 책임감이라는 요소를 감안하거나 이를 분석하지 않고 상황을 기술하는 재정 접근법이나 역량 접근법과는 상반되는 것이다.

(4) 참여 접근법(Participatory Approach)

금전적 접근법과 역량 접근법은 빈곤의 원인이나 역동성에 주목하지 않고, ‘외부’ 중심적이며, 빈곤층 스스로의 판단이 배제되었다는 것에 대한 비판을 받아왔다. 챔버에 의해 고안된 참여접근법은 이러한 점을 감안하여, 빈곤의 정도나 그 의미를 결정하는 데에 빈곤층이 참여할 수 있도록 하였다.²³⁾ ‘참여에 의한 빈곤 평가(participatory poverty assessment)’는 ‘지역민들이 자신들이 처한 상황과 삶에 대한 지식을 공유하고, 이를 강화하고, 분석하여, 계획을 짜고 실행할 수 있게 해주는 참여에 의한 지역 평가(participatory rural appraisal)’에서 발전된 것이다.²⁴⁾ 참여에 의한 빈곤 평가는 처음에는 소규모 프로젝트를 위해 고안되었지만, 세계은행이 그것을 빈곤 평가를 보완하는데 사용하면서 확대되기 시작했다.

참여 접근법은 가난한 사람들이 개발 전문가를 대신하여 그들 스스로 빈곤을 정의하도록 한다. 이와 같은 과정에서는 조력자인 개발 전문가들과 지역 사람들 사이의 교감이 필요하다.²⁵⁾ 그렇게 생성된 개념에는 빈곤의 물질적·정신적 측면들이 포함된다. 예를 들면, 지역 주민들은 빈곤을 물질적인 빈곤에 속하는 식량부족이라고 여기거나, 혹은 안전 부족, 존엄성 상실과 같은 역량의 박탈로 정의 내릴 수 있다. 빈곤을 이해하고 측정하기 위해 전적으로 참여 접근법에 의존하는 것의 문제점은 참여자들이 자신의 상황을 평가하면서 객관적인 상황을 간과하고, 한정된 정보와 사회 환경에 의해 한쪽으로 치우칠 수 있다는 것이다. 실제로, 이러한 비판은 역량 접근법에도 동일하게 적용된다. 게다가, 사람들이 자신의 의견과 생각을 솔직하게 털어놓을 수 있는 환경을 조성하는 것도 쉽지 않으며, 솔직하게 자신의 의견을 말함으로써 곤경에 처해질 수도 있다.

23) Robert Chambers, “The Origins and Practice of Participatory Rural Appraisal,” *World Development*, Vol. 22 (1994); Robert Chambers, “Whose Reality Counts?: Putting the First Last.

24) Robert Chambers, *Poverty and livelihoods: “Whose Reality Counts?”*, Institute of Development Studies, 1995.

25) Paul Shaffer, “Beneath the Poverty Debate: Some Issues,” *IDS Bulletin* 27 (1996)

4. 인간개발과 사회개발

가. 인간개발

인간개발은 사람에 대한 투자, 예를 들어 기본적 보건과 영양에 대한 투자를 강조한다. 건강하고 교양 있는 사람들은 생산적 고용을 통해 경제성장에 보다 기여할 수 있다. 어떤 사회도 지속적인 경제성장 없이 사람들의 복지를 장기적으로 유지할 수 없다. 그렇지만 경제성장은 그 자체로 충분하지가 않다. 급속한 GNP 성장이나 높은 1인당 소득 수준에도 불구하고 부가적 조치가 취해지지 않으면 일부 사회에서 인간 진보가 성취되지 않을 수 있다. 따라서 경제성장이 인간개발을 증진시키는지 여부는 그러한 성장이 어떻게 통합되는지에 달려있다.

인적 자본 형성과 인적자원 개발 접근은 인간을 목적이 아니라 수단으로 인식한다. 이러한 이론은 공급 측면, 즉 상품생산 심화를 위한 수단으로서의 인간에 관심을 갖는다. 그렇지만 인간개발 개념에 의하면 인간이 모든 생산의 활동적 주체이지만 인간은 상품생산을 위한 자본재 이상의 존재이다. 인간은 궁극적 목적이고 이러한 과정의 수혜자이다. 따라서 인적자본 형성(인적자본 개발) 개념은 전체가 아닌 인간개발의 한 측면만을 보고 있다.

인간개발은 경제성장, 기본욕구, 역량접근을 결합하여 개발의 모든 측면을 포괄하는 전체적(holistic) 접근방식이다. 인간개발은 인간에게 제공되는 선택(choices)과 기회(opportunity)를 중심으로 개발에 접근하는 방식이다.²⁶⁾ 인간개발은 사람들의 선택을 확장하는 수단만을 의미하는 경제성장보다 훨씬 포괄적 의미를 내포하고 있다. 인간개발은 사람들이 가치를 두는 삶으로 인도하는 선택(choices)을 확대하는 과정을 의미한다. 즉, 사람들이 자신의 생활을 보장하기 위해 가져야 할 선택에 초점을 둔다. 사람들의 선택을 확장을 통해 실천적 변화를 추구한다는 점에서 행동지향적인 개념이라고 할 수 있다. 수입은 이러한 선택의 하나이지만 결코 유일한 것은 아니다. 가장 중요한 선택은 장기적이고 건전한 삶으로 인도하며, 교육을 받으며, 적절한 생활

26) Alison Kennedy, "Concept and Measurement of human Development," HDRO/RBA Regional Technical Workshop on Measuring Human Development (November 2007), pp. 24-26.

수준을 위해 필요한 자원에 대한 접근을 할 수 있어야 한다. 또한 공동체의 삶에 참여할 수 있어야 한다. 부가적 선택들은 정치적 자유, 인권의 보장과 자존심을 포함한다.

또한 인간개발은 인간의 삶과 복지의 발전을 중시하는 접근 방식이다. 전통적으로 수입이 인간의 모든 선택을 위한 대용물이라고 인식되어 왔으나 수입은 수단이지 목적은 아니다. 한 사회의 복지는 수입 자체의 수준이 아니라 수입이 어떻게 사용되는 지에 달려 있다. 복지는 실질적인 자유를 누리는 삶을 포함하므로 인간개발은 일정한 능력을 강화시키는 것과 통합되어야 한다. 따라서 인간개발은 인간역량(capacities)의 형성을 강조하고 있다. 특히 인간개발은 인간역량의 형성과 획득된 역량의 활용이라는 2가지 측면을 강조한다. 첫째, 보건이나 지식의 개선과 같은 인간역량의 형성이다. 보다 구체적으로 역량은 기아나 영양실조를 피하거나 예방 가능한 사망이나 조기사망에서 벗어날 수 있는 능력과 같은 육체적 조건을 충족시킬 수 있는 기본적인 자유를 포함한다. 또한 학교 교육이나 예컨대 자유와 경제적 수단에 의하여 주어진 기회로 자유로이 이동을 하거나 주거를 선택할 수 있게 하는 능력을 포함한다. 그리고 공동체에 참여하고 공개토론에 참여하며 정치적 의사결정에 참가할 수 있는 능력을 포함한다. 둘째, 노동이나 여가를 위해 사람들이 자신들이 획득한 역량을 사용하는 것이다. 이와 같이 인간개발은 사람들의 역량, 자유, 선택을 포괄하는 전체적 접근이다. 인간개발은 평등(equality), 생산성(productivity), 임파워먼트(empowerment), 지속가능성(sustainability)이라는 4가지 기둥에 의존한다. 이를 통해 장기적이고 건전한 생활, 지식에 대한 접근과 지식을 사용하는 힘, 적절한 생활수준, 활동적인 공동체 참여와 개인 정책결정에서의 자율을 지향한다.²⁷⁾

나. 사회개발

사회개발은 경제개발을 위한 환경을 창출하며 인적 자원 양성 등 경제개발을 위한 투입요소를 만들어낸다는 점에서 경제개발의 전제조건이라고 할

27) *Ibid.*, UNDP, 『인권과 인간개발』 (서울: UNDP 한국대표부, 2000), pp. 19-20.

수 있다. 뿐만 아니라 사회개발 그 자체가 궁극적 가치요 목표라는 점을 강조하고 있다. 사회개발에 대한 강조는 빈곤문제에 대한 우선적인 관심을 의미하기도 한다. 사회개발은 경제성장에도 불구하고 광범위한 빈민층이 유지될 가능성이 높은 경제개발보다는 훨씬 더 일반적이고 광범위하며 빈민에게 유리한 개발효과 결과를 가져올 수 있다. 효율적 시장경제의 작동을 위한 각종 제도개혁은 바로 이러한 광범위한 사회개발의 기반위에서 더욱 원활하게 진행될 수 있다.²⁸⁾

사회개발은 친빈곤적이고(pro-poor) 지속가능한 경제성장, good governance와 함께 빈곤감축 노력의 세 번째 기둥으로 인정되어 왔다. 사회개발은 개념적 불명료성으로 인해 인간개발, 사회부문 개발(social sector development)과 총괄적으로 언급되기도 하고 사회개발과 사회적 보호(social protection)가 혼용되어 사용되기도 하였다. 건강, 교육과 같은 부문(sectors)을 다루는 사회부문 개발과 달리 사회개발은 비가시적인(intangible) 사회적 관심사를 다루고 있다. 사회개발 개입은 부문별 접근을 보완하고 인간개발에 대한 지지 노력을 강화한다. 예를 들어 교육과 건강부문별 접근은 사회·문화적 맥락에 맞게 하지 않을 수 있고, 가난한 사람과 취약집단의 요구에 적응시키지 않으며, 깊이 침투한 사회·문화적 불평등을 다루지 않아 충분하지 않을 수 있다. 사회개발은 이러한 노력을 보완할 수 있다.²⁹⁾

5. 인권과 개발

가. 유엔에서의 인권과 개발 논의

개발을 위해 인권을 유보해야 한다는 주장과는 달리 유엔을 비롯한 국제기구를 중심으로 개발 과정에서 인권요소를 반영해야 한다는 논의들이 활발하게 전개되고 있다. 1968년 테헤란에서 열린 제1회 국제인권회의는 “인권증진이 사회개발과 경제개발 관련 효율적인 국가정책 및 국제정책에 달려 있다”

28) 박형중, 『구호와 개발, 그리고 원조: 국제논의의 수준과 북한을 위한 교훈』 (서울: 해남, 2007), pp. 7-8.

29) Antia Kelles-Vitanen, “Social Development: Goal and Challenges,” Regional Social Development Advisor Meeting (23-24, November 2000), pp. 15-16.

고 규정하였다. 또한 1977년 유엔인권위원회는 “인권’을 개발과정에 투영해야 한다”고 권고한 바 있다. 그리고 1993년 비엔나 선언과 행동강령에서는 민주주의, 개발, 인권과 기본적 자유의 존중은 상호 의존적이고 상호 강화하는 것이라는 점을 강조하고 있다. 이와 같이 국제사회에서 인권과 개발은 상호 강화시켜주는(mutually reinforcing) 영역으로 이해되기 시작하였다.³⁰⁾ 이에 따라 유엔기구들이 인권개념을 지원프로그램에 반영하기 시작하였다. 특히 유엔개발계획이 2000년 인간개발보고서 『인권과 인간개발(human rights and human development)』에서 인권과 인간개발의 상관관계에 대해 체계적으로 정리하고 있다.

동 보고서에서도 인권과 인간개발은 상호 강화한다는 논지를 펴고 있다. 인권은 사회정의와 정부 책무성을 통해 인간개발을 지지한다. 한편 인간개발 접근은 모든 인권을 실현하는 하나의 수단이다. 그리고 인권과 인간개발은 모든 사람들에게 자유, 복지 및 존엄성을 보장하는 공통의 비전과 목적을 공유하고 있다. 인권과 개발은 모든 사람의 고유한 존엄성과 평등에 입각하여 ‘복지(well-being)’와 ‘자유’의 증진을 목표로 한다. 인권과 인간개발은 사람들의 삶의 질 향상을 위한 필요한 결과에 대한 관심, 보다 나은 과정에 대한 관심을 공유한다. 사람 중심적인 개발이 되기 위해 제도, 정책, 과정에 대한 관심을 반영한다. 인간의 자유는 인권과 인간개발의 공통된 목적이자 동기이다. 인간의 역량을 구축하고 권리를 실현하는 데 이러한 자유는 아주 중요하다. 인권은 최악의 침해와 박탈로부터 사람들을 보호하고 존엄한 삶을 위해 자유를 보장하는 사회적 조치에 대해 모든 사람이 청구권이 있다는 강한 사상을 표현한 것이다. 반면 인간개발은 개인이 존중받고 가치 있는 삶을 영위할 수 있게 하기 위하여 선택과 기회를 확대하여 인간능력을 강화하는 과정이다. 따라서 사람들의 능력을 향상시키고 이들의 권리와 기본적 자유를 보호하는데 있어서 인권과 인간개발은 상호 강화적일 수 있다고 강조하고 있다.³¹⁾

인간개발이 공동체의 구성원이 누릴 수 있는 능력과 자유의 강화에 초점이

30) Philip Alston & Mary Robinson, eds., *Human Rights and Development: Towards Mutual Reinforcement* (New York: Oxford University Press, 2005).

31) UNDP, 『인권과 인간개발』.

맞추어져 있다면 인권은 개인이 자신의 능력과 자유를 용이하게 하거나 보장 해주도록 주장하는 권리에 중점을 두고 있다. 인권은 개발의제에 가치를 부여할 수 있다. 인권은 건강, 교육, 바람직한 거버넌스(good governance) 등 진정한 인간개발 목표를 지향하는 상세한 가이드를 제공한다. 인권은 인간개발 목적을 향한 로드맵으로 작용할 수 있다. 예를 들어 인권의 틀 아래 건강의 목적은 감당가능성, 접근성과 보건 서비스의 질을 포함하며 깨끗한 식수, 건강한 환경과 같은 건강의 결정인자를 포괄한다.³²⁾

또한 인권은 인간개발의 목적에 도덕적 정당성과 사회정의 원칙을 부여한다. 인권적 시각은 개발과정에서 권리를 박탈당하고 소외된 자들, 특히 차별에 의해 권리를 박탈당한 자들에게 우선적 관심을 두도록 한다. 또한 인권적 시각은 개발의 핵심부분으로서 정보와 정치적 의견의 필요성, 시민적 및 정치적 권리에 관심을 두도록 한다. 인권은 엘리트들이 개발과정, 정책과 프로그램을 독점할 수 없는 보호 공간을 제공함으로써 인간개발에 기여한다. 반면 인간개발은 인권의 실현에 역동적이고 장기적인 시각을 제공해준다. 인간개발은 권리가 실현되거나 위협받을 수 있는 사회경제적 측면에 주의를 환기시키고 있다. 인간개발은 인권을 실현하기 위한 장기적인 전략을 구축하는데 기여한다. 따라서 인간개발과 인권의 개념은 양립할 수 있고 상호 보완적으로 연결되어 있다. 그리고 인권은 법적 규범인 반면, 인간개발은 하나의 역동적 과정(dynamic process)이다. 인간개발의 범주는 사회 기술적 변화에 따라 급속히 진화되는 반면, 인권을 창조한다는 것은 느린 과정이다. 따라서 인간개발의 범주는 인권의 범주보다 보다 크다고 할 수 있다.³³⁾

나. 개발과정과 인권증진 전략

구체적으로 개발과정에서 인권을 증진하고 통합하기 위한 전략으로 조건부과(conditionality), 적극적 지원(positive support), 권리에 기반한 접근(rights-based approach)이 추진되어 왔다.

32) Amparo Tomas, A Human Rights Approach to Development: Primer for Development Practitioners (April, 2005), p. 7.

33) UNDP, 위의 책, p. 2; Amparo, *Ibid.*, p. 8.

첫째, 조건부과는 지원과정에서 지원의 효과성을 제고하기 위한 접근방식이다. 반부패 조치들은 별다른 무리 없이 부과될 수 있으나 주요 공공서비스들의 사유화와 같은 조치들은 수혜국의 정치적 저항을 야기할 수도 있다. 따라서 다음과 같은 점에서 비판이 제기되고 있다. 조건부과는 비윤리적이라는 점이다. 지원에 대한 조건부과는 취약계층에 대한 어려움을 가중시켜 인권침해의 가능성이 커질 수 있다. 현실 국제관계에서 조건부과가 정치적·경제적으로 영향력 있는 국가보다는 약소국에 이루어지기 때문에 정당성이 의문시된다. 강제적 개입의 형태로 이루어지기 때문에 개별국의 주권침해 여지를 안고 있다. 일관성 없는 조건부과 관행으로 온전하게 실행되지 못하며 목표로 한 결과를 얻어내지 못하고 있다.

둘째, 적극적 지원은 수혜국에 대한 개발과정에서 지원을 매개로 외부사회가 수혜국으로 하여금 인권을 존중하도록 강제하기보다는 특정인권 결과 실현을 위해 적절한 여건을 조성하여 주는 방식이다. 지원에 대한 조건부과는 즉각적인 단기간의 변화를 추구하는 반면, 적극적 지원은 중장기적인 접근을 의미한다. 조건부과와 달리 적극적 지원은 처벌과 위협이 아닌 협력과 건설에 관한 것이다. 인권적 결과들을 이끌어내고자 프로젝트를 만들어내는데, 전형적으로 인권의 존중과 증진에 필요하다고 여겨지는 제도들을 설립하거나 강화하는 것에 관한 것이다. 적극적 지원 프로젝트들은 시민사회나 입법기구들의 강화, 헌법과 법조문 작성, 독립적인 언론 또는 인권감시단체들에 대한 지원, 선거 관련 메커니즘의 형성, 인권훈련 제공, 사법개혁 프로그램의 증진과 같은 다양하고 광범위한 목표들을 달성하고자 한다. 대부분의 적극적 지원은 민주주의에 초점을 맞추는데, 행정, 사법, 지역정부, 국민기구, 언론, 경찰, 정당, 비정부기구 및 국민 등 광범위한 정치단위의 참여가 필요하다. 그렇지만 민주주의 혹은 인권을 위한 적극적 지원은 관련국 내부에 민주주의와 인권에 대한 참된 정치적 의지와 강한 공약이 있지 않다면 매우 제한적인 영향밖에 주지 못한다.

셋째, 권리에 기반한 접근은 두 가지 차원에서 위의 두 가지 접근과 차이가 있다. 첫째, 개발활동의 목표로서 자선이 아니라 권리주장(claims)에 기반하고 있다. 둘째, 과정의 변화로서 개발활동의 실행방식이 다르다는 점이다. RBA는 다른 개발 접근과 비교하여 보다 많은 조건부과(conditionality)를

의미하지는 않는다. 유일한 조건은 개발지원이 빈곤감축을 위해 사용되어야 한다는 것이다. 기금이 인권을 역량을 강화하는 방향으로 제공되는 한 어떠한 ‘조건부과’는 자신의 개발을 결정할 권리를 부정하기 때문에 인권접근에 모순된다.³⁴⁾ 권리에 기반한 접근은 유엔을 비롯한 국제지원기구들이 개발과 인권을 통합하는 일반적 방식으로 수용하고 있으므로 다음 소절에서 상세히 설명하기로 한다.

6. 탈사회주의 체제전환과 개발

사회주의 공업화의 경험을 가진 저발전 사회주의 국가들의 체제전환과정에서 개발의 문제는 저발전의 해소와 아울러 시장화의 진전이라는 측면에서 이해될 수 있다. 그러나 진전된 산업화의 경험을 가진 탈 사회주의 체제전환국들에 있어 개발의 개념은 이와 다른 차이를 지니고 있다. 사회주의 발전 국가들에 있어 위기의 발생은 저발전의 문제라기보다는 사회주의 산업화의 모순에 기인한 근본적 문제이기 때문이다. 따라서 사회주의 공업국가들의 체제전환과정에 있어 개발의 문제는 저발전의 해소보다는 시장화의 진전과 보다 깊은 관련이 있으며, 개발협력 역시 이에 대한 지원의 성격이 더 강하다고 할 수 있다. 사회주의 공업국가들의 체제전환과정에 있어 저발전의 해소를 통한 생활수준의 향상을 목표로 하는 일반적 개발모델의 적용은 제한적인 의미를 지닌다고 할 수 있다.

탈 사회주의 체제전환과정과 경로는 이들 국가들에 대한 개발의 이해에 있어 중요한 의미를 지닌다고 할 수 있다. 사회주의 경제체제는 성립초기부터 크고 작은 개혁들을 지속해 왔다. 그러나 냉전체제의 붕괴를 전후한 동유럽과 구소련지역의 경제개혁은 이전의 경제개혁과 규모와 속도 그리고 성격상 본질적 차이를 나타냈다. 과거 사회주의국가들의 경제개혁은 체제유지를 전제로 체제내의 효율성을 제고시키려 했던 것이었다. 그러나 1980년대 후반 이후 동유럽과 구 소련지역 대부분에서 실시된 경제개혁은 시장경제체제의 체제전환을 추구하고 있다는 점에서 체제전환의 의미를 띤다. 공식적으로

34) Peter Uvin, *Human Rights and Development* (Bloomfield, CT: Kumarin Press, 2004); Amparo, *Ibid.*, p. 8.

는 사회주의정권을 유지하고 있는 중국과 베트남 등 저발전 사회주의 국가들의 경우도 결국 시장기제의 성장에 따라 계획기제들이 축소되거나 사실상 의미를 상실하고 있다는 점에서 이와 같은 범주에서 크게 벗어나지는 않는다.

구사회주의권 국가들의 시장경제체제로의 전환과정은 유형에 따라 서로 다른 특징을 나타냈다. 대체로 사회주의 공업국가들인 동유럽과 구소련지역은 급진적 경제체제전환의 특성을, 저발전 사회주의 국가인 중국과 같은 경우는 점진적 경제체제전환의 경향을 보였다. 또한 각 국가의 특성에 따라서 경제정책의 시행과 그 결과도 다르게 나타났다. 구 소련지역의 국가들이 경제체제 개혁과정에서 어려움을 겪은 데 비해서 헝가리, 폴란드, 체코 등은 비교적 빠르게 회복국면에 접어들었다. 아시아 사회주의권의 경우 중국의 경제개혁과정은 상징적인 의미를 지녔다. 점진적이고 순차적인 경제체제개혁을 택했던 중국은 지속적인 성장을 구가했으며, 천안문사태를 제외하면 정치적인 갈등도 상대적으로 적었다. 이와 같은 사회주의권의 시장경제체제로의 전환과정은 체제전환경로와 적합한 경제개혁정책에 관한 다양한 논의들을 형성시켰으며, 이를 바탕으로 사회주의 경제체제의 체제전환에 대한 일반화도 시도되어 왔다.

각 국가들이 가지는 특수성의 차이에도 불구하고 사회주의 경제체제는 일반적으로 소유권행사의 지배적 형태로서의 집단적 소유화, 자원분배의 우선적 기제로서의 중앙집중적 계획, 경제부문에 있어서 공업분야 특히 중공업분야의 선호와 서비스부문의 제약, 농업의 집단화 등의 특성을 공유하고 있었다.³⁵⁾ 탈 사회주의 경제체제개혁은 이와 같은 특성들의 변화를 요구한다. 소유권의 지배적인 형태인 집단적 소유권은 민영화과정을 거치거나 자율적 자본형성과정을 통해서 개별적인 경제주체들에게 이양되어야 한다. 사회주의 경제체제의 자원분배의 독점적인 힘이었던 계획은 시장을 통한 수요와 공급의 원리로 대체된다. 또한 시장체제에서는 정치적 논리에 의한 경제의 절대적 종속현상이 가능하지 않기 때문에 시장원리에 기초한 경제의 자율적 조절기능이 회복되어야한다.

사회주의를 경험한 국가들이 실시한 경제체제개혁은 대체로 두 가지 형태

35) J. Sachs & Wing Thye Woo, "Experiences in the Transition to a Market Economy," *Journal of Comparative Economics*, No. 18 (1994), p. 271.

를 보였다. 첫 번째는 ‘점진적인 경제체제개혁’이다. 이는 시간적으로는 점진적으로 시행하며, 부분적인 범위에 제한하는 특징을 보이기 때문에 점진적 경제체제개혁으로 지칭된다. 점진적 경제체제개혁은 경제성장형(growth-led transformation)의 경향을 보이며, 중국 등 아시아 공산주의 국가들이 이에 해당한다. 이들 국가는 비국영 기업의 급속한 증가와 국유부문의 상대적 축소로 특징지어지는 개혁에 힘입어 상당히 빠른 속도로 성장을 했다. 성장형 개혁과정에서 대기업 혹은 준 대기업들의 역할이 중요한 의미를 지녔으며, 점차 국유기업을 능가할 것으로 믿어졌다. 두 번째는 ‘급진적 경제체제 개혁’으로서 단기간에 전반적인 개혁을 완수하는 것이다. 이와 같은 경제체제 개혁은 단기간에 구체제를 해체하고 새로운 시장요소들을 이식하며, 개혁의 범위도 경제체제전반을 포괄한다. 급진적인 개혁의 시행자들은 자유화와 거시경제의 안정화조치를 실시하고 사유화과정을 통해서 성장이 가능할 것으로 믿었다. 그러나 동유럽과 러시아에서 특징적으로 나타났듯이 단기적으로는 경제후퇴형(recession-led transformation)의 경향성을 보였다.³⁶⁾ 성장형과 비교했을 때 전면적인 재구조화과정에서 일시적인 생산의 감소와 경기후퇴, 그리고 국유기업의 급속하고 광범위한 축소가 발생한다.³⁷⁾

발달된 사회주의 공업국이었던 러시아의 경우 체제전환과정에서 일반적 개발모델과 개발협력 경험의 적용은 큰 의미를 지니지 않았다는 점을 주목할 필요가 있다. 일반적 개발모델의 경우 저발전에서 발전으로의 지향성을 기본으로 하며, 이를 위한 개발협력 역시 선진국에서 저발전국으로의 자원과 기술의 이전을 특징으로 한다. 그러나 발달된 사회주의 국가인 러시아의 경우 발전의 유무가 아닌 이미 진전된 발전의 방향성으로부터 문제가 발생한다. 이와 같은 점에서 일반적 개발모델이 발전을 위한 ‘건축’의 개념이라면 사회주의 공업국가인 러시아의 경우는 ‘재건축’의 개념이 적용될 수 있을 것이다.

36) 경제성장과 후퇴의 경향은 시간적인 경과에 따라서 달라질 수 있다. 동유럽 일부 국가들의 경우 1993-1994년에 이미 부분적으로 체제 전환기의 경기후퇴를 회복하고 있는 것으로 나타났다. 체제전환기의 경기후퇴는 사람들에게 상대적으로 낮은 기대치를 가지게 했으며 새로운 성장가능성을 열어놓았다. 따라서 경제후퇴형의 경우 단기적으로는 고통을 수반하지만 장기적으로는 점진적 성장이 이루어질 것이라는 전망이 있다. Laszlo Csaba, "The Political Economy of the Reform Strategy: China and Eastern Europe Compared," *Communist Economies & Economic Transformation*, Vol. 8, No. 1 (1996), p. 60.

37) Minxin Pei, "Microfoundations of State-Socialism and Patterns of Economic Transformation," *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 29, No. 2 (1996), pp. 131-132.

즉 일반적 개발과 달리 러시아의 경우는 기존체제의 해체를 전제로 한 전방적이고도 급진적 변화가 수반되며, 이 경우 개발의 성격과 내용도 달라지게 된다. 따라서 러시아의 경험은 구체제에서 기원하고 있는 부정적 요소들의 영향, 특히 구 지배세력들의 지대추구행위를 막고, 경쟁적인 노동시장의 형성과 사회주의 복지체제의 축소과정에서 발생하는 사회적인 저항을 얼마나 효과적으로 제어하느냐에 따라서 체제전환의 효율성이 좌우될 것이라는 점을 보여주고 있다. 이와 같은 점들은 북한의 탈 사회주의 체제전환과 사회변화과정에서 발생할 수 있는 사회갈등에 대한 적절한 조절력이 확보될 필요가 있다는 것을 의미한다. 이는 자본주의체제의 일반적 개발의 경험과 상당부분 다른 특성을 지니고 있다는 점을 주목해야 한다.

베트남의 경우는 개발전략의 구사과정에서 국제금융기구의 영향으로부터 자유롭지 못했으며, 이는 국제금융기구의 지원이 베트남에 있어서 중요한 의미를 지니고 있었기 때문이었다. 베트남은 세계은행 중심의 협의그룹을 통한 정책적 개입을 받을 수밖에 없었으며, 이는 베트남의 개발전략에 있어서 중요한 영향을 주는 요인이었다. 협의그룹은 지원공여자와 베트남 사이에 지원정책과 관련된 협의와 조정을 위해 만들어진 제도로서 베트남 경제성장과 안정, 그리고 프로젝트 지원의 타당성 여부 및 추진과정에 직간접적으로 관여하였다. 따라서 협의그룹은 베트남의 개발전략에 큰 관심을 가지고 있었으며, 협의그룹에서 핵심적 역할을 수행했던 세계은행과 IMF 양대 국제금융기구들이 핵심적 영향력을 행사했다.³⁸⁾ 이는 저발전 사회주의국가로서의 공통성을 지닌 중국과 베트남에 있어 재원조달 방식 및 개발전략에 있어 차이를 나타내고 있음을 보여 주는 것이다.

기존의 공업화된 사회주의 경제체제의 비효율성에서 비롯된 문제를 안고 있던 러시아와 동유럽의 경우 중국과 달리 급진적 체제전환 방식이 필요했으며, 국유부문의 처리가 시급한 과제였다. 따라서 국제금융기구와 선진국의 개발지원도 주로 사유화와 사적부문의 형성에 관계된 것이었다. 중국과 베트남 등 사회주의 저발전국가와 달리 소련과 동유럽에 있어 사회주의경제의 핵심인 산업화된 국유부문의 개혁은 체제전환의 성패를 좌우할 정도의 중요

38) 김성철, 『국제금융기구와 사회주의 개혁개방: 중국-베트남 경험이 북한에 주는 함의』 (서울: 통일연구원, 2001), p. 5.

성을 지니고 있었다. 이와 같은 점을 중심으로 국제금융기구와 선진국정부들은 러시아와 동유럽에 대한 개발지원에 참여했다. 따라서 세계은행의 이들 국가들에 대한 개발지원도 주로 '사유부문의 발전(private sector development)'을 목표로 한 것이 많았다. 사유부문의 발전을 위한 프로젝트들은 대규모사유화(mass privatization)프로그램에 대한 지원, 국유기업 구조조정지원, 사유화된 기업에 대한 구조조정지원, 그리고 신규중소기업창업에 대한 지원 등 네 가지 형태를 포함하고 있었다. 아울러 사유부문발전을 지원하기 위한 간접적인 지원프로그램도 병행되어 부실자산정리·은행자본금 확충, 규제제도 및 사법제도 개혁, 그리고 구조조정과정에서 발생하는 사회적 약자를 위한 사회보호프로그램 등에 대한 지원이 이루어졌다. 러시아와 동유럽의 체제전환을 위해 설립된 EBRD도 세계은행과 함께 이들 국가들에 대한 개발지원에서 중요한 역할을 수행했다. 사회주의 공업국가의 경험을 지닌 러시아와 동유럽의 특성을 반영, EBRD의 경우 이들 국가에 대한 지원 중 산업부문에 대한 지원의 비중이 높았으며, 금융기관에 대한 지원도 산업부문지원으로 연계되었다. 따라서 EBRD의 산업지원 프로젝트들은 대부분 사유화된 사기업들의 생산설비 현대화 및 증설을 위한 프로젝트들로 구성되어 있었다는 점에서 중국 및 베트남 등 저발전 사회주의 국가들의 개발지원과 다른 특성을 지니고 있다. 국제금융기구와 아울러 유럽 선진국들과 미국도 러시아와 동유럽 체제전환국들에 대한 지원에 적극적으로 참여했다.³⁹⁾

체제전환국들의 경험은 개발과 관련하여 각 국가가 처한 상황적 조건과 구조적 차이들이 서로 상이한 방식과 결과들로 귀결될 수 있음을 보여준다. 특히 초기적 조건들은 체제전환의 방식에 영향을 미치며, 이는 다시 체제전환국들의 개발전략 및 과정과 연계된다는 점을 주목할 필요가 있다. 아울러 각 국가의 개발재원 조달 방식 역시 개발전략의 추진과정에 영향을 미치고 있다 할 것이다. 중국과 베트남과 같은 아시아의 사회주의 저발전국들의 경우 기존 체제의 해체보다는 새로운 사적 부문의 성장을 통해 개발을 시도할 수 있었다는 점에서 특징을 보인다. 반면 러시아와 동유럽과 같은 사회주의 공업국가들의 경우 새로운 사적부문의 성장 보다는 사회주의 산업체제전

39) 김석진·김계환, 『산업부문 국제 개발지원 경험과 북한에 대한 시사점: 체제전환국 사례를 중심으로』 (서울: 산업연구원, 2007), pp. 35-45.

반의 해체와 재조정, 민영화의 성패 등이 개발에 있어서 핵심적 과제였다. 공업화 및 제도화의 수준 등 사회주의 발전이 전반적으로 지체되었던 저발전 국가였던 중국과 베트남의 경우 점진적 체제전환전략을 선택할 수 있었다. 반면 이와 달리 사회주의 공업화와 제도화 등 진전된 사회주의적 발전국가들이었던 러시아 동유럽의 경우 기존 체제에 대한 전면적이고도 급진적인 처방을 내용으로 하는 체제전환을 선택해야 하는 구조적 요인을 지니고 있었다. 이와 같은 상이한 조건들은 각 국가들의 개발전략뿐만 아니라 국제사회의 개발협력의 형태에도 영향을 미쳤다고 할 수 있다.

7. 결론

개발은 매우 빈번히 사용되는 용어이면서도, 본 연구에서 살펴본 바와 같이 매우 다양한 개념으로 사용되어 왔다. 개발이론은 고전적 경제이론으로부터 출발하여, 이제는 사회과학 전반에서 활발하게 논의되고 있다. 특정사회 및 국가의 개발을 추진하기 위해 다양한 개발전략들이 모색되어 왔다. 전후 세계냉전체제에서 대외원조가 후진국의 개발을 위해 투입되었으며, 이러한 과정에서 개별국가 중심의 경제개발전략이 중시되었다.

다양한 경제개발노력에도 불구하고, 현실적으로 빈곤의 문제는 더욱 심각한 상황으로 제기되어 왔다. 즉, 개발이론의 가설들이 현실적인 개발 실행과정에서의 검증에 거치면서, 빈곤감축, 사회개발, 인간안보, 성평등, 환경 등 제반 분야의 문제를 포괄적으로 다루게 되었다. 또한 각 개념들이 명확하게 규정되지 못함에 따라 개발전략 등에 대한 이론적 논란도 여전히 지속되고 있다. 개발개념과 이론은 지속적으로 진화하는 과정에 있다. 그러나 분명한 것은 국제사회의 개발에 대한 관심은 그 어느 때보다도 강화되고 있으며, 유엔을 중심으로 제도화되고 있다는 점이다. 또한 가시적이고 유형적인 측면에만 치중하지 않으며, 인적자원의 역량 강화, 참여 등 무형적인 차원들에 대한 관심이 증대되어 왔다.

기술정보의 발달, 국제무역의 확대, 국제이주 등으로 인해 개발이 단순히 특정 국가 및 사회영역에 한정되어 논의되기 보다는 국제적 차원의 문제로 다루어지고 있다. 근본적인 한계에도 불구하고, 개발을 측정 혹은 평가하고

자 하는 노력도 강화되고 있다. 최근 들어서는 개발이 바람직한 것인가에 대해 의문도 제기되고 있다. 그러나 국제사회는 개발과정에서 발생하는 다양한 문제점들을 시정하고자 하는 노력을 강화해 나갈 것이다. 따라서 단순한 경제성장 중심이 아니라, 사회전체의 역량을 제고하는 매우 포괄적이고 다차원적인 개발전략이 중시될 것이다. 또한 개발과정과 인권증진을 연계하는 노력들이 더욱 확대될 것이다. 이러한 차원에서 북한의 개발도 단순히 경제적 성장을 위한 것이 되어서는 곤란하며, 북한사회의 전반적인 역량을 강화하기 위해 주민들의 참여를 제고하는 방식으로 추진되어야 할 것이다. 빈곤 감축 및 인권증진 전략과 함께 성별 불평등 및 환경 파괴 등 현실적인 문제점을 감안하여 이를 해결하기 위한 적극적인 방안들이 개발과정에 통합되어야 할 것이다.

제 3 장

국제사회의 원조 현황 및 추진 전략

국제사회의 개발지원 이론과 실제 : 부한 개발지원에 의한 모색



제3장

국제사회의 원조 현황 및 추진 전략*

1995년부터 추진된 북한에 대한 인도적 지원은 1998년 시급한 식량난이 어느 정도 해소되면서 민간단체들을 중심으로 단순 구호성 지원에서 개발 복구 지원으로 대북지원사업의 성격 변화가 나타나게 되었다. 그러나 10년이 넘는 지원사업에도 불구하고 북한의 식량난이 해소될 기미는 보이지 않고 식량지원이 장기화 되자 우리 사회에는 대북지원 피로감이 누적되었으며, 이에 따라 보다 효과적인 지원이 필요하다는 목소리가 커지게 되었다. 이러한 목소리는 과거 정부의 대북지원이 원칙 없이 집행됨에 따라 국민적 공감대를 형성하지 못했다고 인식하고 있는 신정부의 출범 이후 빠르게 확산되고 있다. 또한 신정부는 북한에 대한 경제지원을 추진하는 과정에서 국제사회와의 협력을 확대하고자 할 것으로 예상되는바, 국제사회의 지원 관련 고민들을 살펴보는 작업은 매우 중요한 것으로 판단된다. 북한의 핵문제가 해결되어 국제사회의 북한에 대한 개발협력이 본격적으로 진행될 경우에 국제사회는 개발자금의 효율적인 제공을 위한 방안에 대해서 고민하게 될 것이다.

1. 개발원조의 현황

가. 개발원조의 기본개념

(1) 개발원조의 정의

한국의 대외원조를 총괄적으로 운영하고 있는 한국국제협력단에서는 개발원조를 공식적 용어로 사용하고 있다. 한편, 경제협력개발기구의 개발원조

* 본 내용은 임강택·김규륜·박영호·전병곤·이조원 『국제사회의 원조 현황 및 추진 전략 (08-08-03)』 연구를 요약한 것임

위원회(이하 OECD DAC)에서는 ‘개발원조’를 ‘공적개발원조(Official Development Assistance: 이하 ODA)’로 통일하여 사용하고 있다. 그러나 원조를 행사하는 각 기관에 따라 ‘국제협력’, ‘경제협력’, ‘개발협력’, ‘개발지원’, ‘공적원조’, ‘공적개발금융’ 등 개념이 유사하지만 정의가 다른 용어와 구분 없이 사용하는 경우도 많다. 이러한 맥락에서 볼 때, 포괄적 의미에서의 원조를 용어적으로 사용할 경우에는 공식적으로는 개발원조라는 용어로 통일하고, 특별한 상황에 맞춘 일정 형태의 원조에 대해서는 경우에 따라 보다 한정된 의미에서 다른 용어를 사용하는 것이 타당한 것으로 판단된다.

(2) 개발원조의 목적

개발원조의 목적을 단순하면서도 명료하게 한 단어로 말한다면 개발도상국에게 개발원조가 필요 없도록 하는 데 있다. 즉, 개발원조의 목적은 개발도상에 있는 국가를 하루 빨리 개발시켜 더 이상 다른 나라에 의지하지 않고 스스로의 힘으로 살아갈 수 있도록 하는 데 있다. 그러나 개발원조의 목적은 단순히 경제성장에 국한되지 않고, 삶의 질의 전반적인 향상을 가져와야 한다.

나. 개발원조의 유형

(1) 개발원조의 형태

국제개발협력을 위한 양자간 원조는 다양한 지원형태를 통해 집행된다. 여기에는 프로젝트 및 프로그램 원조, 기술협력, 예산지원, 식량지원, 재난구호, 부채탕감, 시민단체기관 및 다른 비정부기구를 통한 간접원조 등이 포함될 수 있다.

(2) 개발원조의 주체 및 실시기관

세계화의 진전에 따른 상호의존성 심화와 남북간 개발격차 등으로 인해 국제개발협력의 주체와 실시기관은 점점 복잡해지고 있다. 이렇듯 다양해진 개발환경에 적극 대응하려는 노력으로 인해, 전통적인 DAC의 공여국이나 유엔과 그 하부기관, 개발은행뿐 아니라 DAC 비회원국, 비정부기구(NGO),

민간기업 등이 지난 반세기에 걸쳐 개발원조의 새로운 주체로서 활동영역을 넓혀오고 있다.

다양한 개발주체의 등장은 국제사회 전체의 일관성 있는 원조정책 수립 및 집행은 물론 원조조건 및 규모 등에 대한 정확한 자료 및 정보의 부족 등의 문제점을 초래하기도 하였다. 따라서 다양한 개발주체간 중복을 방지하고 상호보완성을 높이기 위해 양자 및 다자간 원조채널이나 원조기관간 원조정책 및 집행상의 조정(Aid Coordination)과 같은 적절한 역할분담이 보다 중요해지고 있다.

(3) 개발원조의 추진과정

개발원조가 실행되는 과정에서 나타나는 현실적 문제점들을 이해하기 위해서 보다 동태적인 접근을 통해서 보면 개발원조는 다양한 행위자들간 상호작용을 통해서 추진된다는 점을 알 수 있다. 또한 개발원조의 실질적 실행과정에서 나타난 참여자들의 행위를 분석한 결과, 개발원조는 원조의 전달과정에서 다양한 행위자들이 각각 자신들의 목적을 위해 노력한다는 점을 알 수 있다. 이러한 맥락에서 개발원조에 관한 이론을 연구하는 전문가들은 과거의 원조 실행과정을 원조전달고리(Chain of Aid Delivery)라는 개념적 틀로서 이해하고자 하였다. 그러나 스웨덴의 개발원조 기관에서는 원조전달고리의 틀로서는 원조전달 과정을 정확히 이해하는데 한계가 있다는 점을 인식해서, 개발원조의 팔각조직이라는 틀을 제시하고 있다.

다. 개발원조의 규모와 배분

국제사회의 개발원조는 다양한 경로를 통해서 이루어지고 있기 때문에 통계를 취합하는 관점에 따라서 상이한 규모가 나타나고 있는 것이 사실이다. 또한, 전세계적으로 이루어지고 있는 개발원조의 정확한 규모를 파악하기는 사실상 어렵기 때문에 본 연구에서는 OECD DAC에서 취합해서 발표하는 통계자료를 중심으로 국제사회 개발원조의 총체적 규모를 제시하고자 한다. 이와 같은 통계는 ODA 통계를 바탕으로 하고 있다. 가장 최근에 발표된 OECD DAC의 통계에 의하면, 2007년 국제사회의 공적개발원조는 전년대비

8.4% 감소하였다. 그러나 사하라 이남 아프리카 지역에 대한 공적개발원조는 전년대비 10% 증가한 것으로 나타났다. 한편, DAC 회원국 전체의 ODA/GNI 비율은 2006년의 0.31%에 비해 하락한 0.28%를 기록하고 있다.

ODA/DAC가 2007년 12월에 확정 발표한 2006년도 통계를 보면, 2004년 11월 파리클럽 합의 이후 대규모 부채탕감의 시행으로 양적으로 증가하는 추세를 보였던 DAC 회원국의 ODA 규모가 2006년에는 전년대비 4.5% 감소한 1,044억 달러를 기록한 것으로 나타났다. 이에 따라, 2005년 G-8 정상회의와 새천년+5 정상회담에서 합의된 원조의 양적확대 목표가 제대로 달성될 수 있을지 국제사회의 우려가 표명되고 있는 상황이다. 아래에서는 공여국의 입장에서 본 ODA 지출과 수원국의 입장에서 본 ODA 수입에 대한 통계를 바탕으로 과거의 ODA 규모 및 배분 현황을 살펴보고자 한다.

(1) 공여국

아래 표는 2000년 이후 10대 ODA 공여국을 보여주고 있다. 표에 나타나 있는 바와 같이 2000년에는 일본이 최대 ODA 공여국의 위치를 차지하고 있었으나, 2001년 이후에는 미국이 최대 공여국의 위치를 확고히 하고 있는 상황이다. 한편, 위에서 지적한 바와 같이 2006년도 미국의 ODA 지출은 2005년에 비해서 현격히 감소한 추세를 보여주고 있으며, 3위를 기록한 일본도 2005년에 비해서 2006년도에는 감액 지출한 것으로 나타나고 있다. 2000년도 이후 통계는 세계적으로 경제강국인 미국, 일본, 독일이 ODA 지출면에서도 상위 10위권에 기록되는 양상을 보여주고 있으며, 유럽의 영국, 네덜란드, 스웨덴, 스페인, 이탈리아도 북미의 캐나다와 함께 상위 10위권에 기록되고 있다. 이와 같은 상위 10위권의 ODA 국가들은 기본적으로 서방 선진국이며, 세계 경제를 주도한다는 점을 감안하면 자연스러운 현상이라고 할 수 있으나, 경제규모가 상대적으로 작은 국가들도 10위권에 기록됐다는 점은 주목할 만한 일이다.

<표 3-1> 10대 ODA 공여국

(단위: 백만달러)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1	일본 13,507.96	미국 11,429.35	미국 13,290.07	미국 16,319.52	미국 19,704.91	미국 27,934.74	미국 23,532.14
2	미국 9,954.89	일본 9,846.82	일본 9,282.96	일본 8,879.66	일본 8,922.46	일본 13,146.58	영국 12,459.02
3	독일 5,030.00	독일 4,989.50	프랑스 5,486.15	프랑스 7,253.09	프랑스 8,472.56	영국 10,771.70	일본 11,187.07
4	영국 4,501.26	영국 4,566.20	독일 5,324.43	독일 6,784.18	영국 7,904.70	독일 10,082.16	프랑스 10,600.59
5	프랑스 4,104.71	프랑스 4,198.03	영국 4,929.04	영국 6,261.75	독일 7,534.21	프랑스 10,026.22	독일 10,434.81
6	네덜란드 3,134.78	네덜란드 3,172.49	네덜란드 3,338.01	네덜란드 3,972.17	네덜란드 4,203.82	네덜란드 5,114.69	네덜란드 5,451.72
7	스웨덴 1,798.95	스페인 1,737.04	이탈리아 2,332.13	이탈리아 2,432.85	스웨덴 2,722.01	이탈리아 5,090.90	스웨덴 3,954.96
8	캐나다 1,743.60	스웨덴 1,665.60	스웨덴 2,011.56	스웨덴 2,400.11	캐나다 2,599.13	캐나다 3,756.34	스페인 3,813.67
9	덴마크 1,664.18	덴마크 1,634.42	캐나다 2,004.16	노르웨이 2,042.16	이탈리아 2,461.54	스웨덴 3,361.68	캐나다 3,684.04
10	이탈리아 1,376.26	이탈리아 1,626.95	스페인 1,712.21	캐나다 2,030.60	스페인 2,436.99	스페인 3,018.30	이탈리아 3,641.08

출처: DAC2a ODA Disbursements, <<http://stats.oecd.org/WBOS/Index.aspx?DatasetCode=TABLE2A>>.

(2) 수원국

아래 표는 지난 10년간의 5대 ODA 수원국 현황을 보여 주고 있다. 흥미로운 점은 중국이 2000년까지는 ODA의 최대 수원국이었지만, 2001년 이후에는 계속 감소되어 2003년 이후에는 5대 수원국에 기록되지 않고 있다는 점이다. 한편, 2002년 이전에는 5대 수원국에 기록되지 않고 있던 이라크가 2003년에는 2위, 2004년과 2005년에는 1위, 2006년에는 2위의 자리를 차지하고 있다는 점도 주목할 만하다. 또한, 아프가니스탄이 2004년 이후 상위 5대 수원국에 기록되어 있다는 점도 주목할 만한 현상이다. 이러한 현상은 세계적 패권국가인 미국의 대테러 전쟁의 과정에서 이라크와 아프가니스탄에 대해서 대규

모의 원조를 동맹국들과 함께 추진한 결과인 것으로 보인다. 한편, 전통적 빈곤국가인 아프리카 지역 국가들과 아시아의 체제전환국가인 베트남도 상위 5대 수원국에 기록되고 있다.

<표 3-2> 5대 ODA 수원국

(단위: 백만달러)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1	중국 2,053.55	중국 2,455.48	중국 2,398.63	중국 1,727.53	파키스탄 1,942.05	모잠비크 2,200.71	콩고 민주 공화국 5,416.03	이라크 4,650.02	이라크 22,051.56	나이 지리아 11,433.90
2	이집트 1,984.77	이집트 1,953.93	인도 네시아 2,124.53	베트남 1,177.33	인도 1,701.37	파키스탄 2,128.07	이라크 2,250.09	아프가니 스탄 2,171.13	나이 지리아 6,415.78	이라크 8,661.20
3	인도 1,645.09	인도 1,953.93	이집트 1,580.53	인도 네시아 1,654.40	중국 1,473.16	세르비아 1,929.68	인도 네시아 1,772.89	베트남 1,835.08	아프가니 스탄 2,752.09	아프가니 스탄 2,999.70
4	방글라 데시 1,010.63	인도 네시아 1,264.95	인도 1,485.26	인도 1,462.66	인도 네시아 1,467.09	팔레스타인 행정구역 1,616.35	베트남 1,765.28	콩고 민주 공화국 1,824.06	인도 네시아 2,521.93	파키스탄 2,147.10
5	베트남 988.25	베트남 1,177.33	베트남 1,428.58	이집트 1,327.65	베트남 1,449.48	중국 1,471.25	탄자니아 1,704.37	에티 오피아 1,805.69	에티 오피아 1,909.98	수단 2,058.20

출처: Data extracted from OECD Web page: DAC2a ODA Disbursements
(<http://stats.oecd.org/WBOS/Index.aspx?DatasetCode=TABLE2A>)

위에서 살펴 본 바와 같이 최근 국제사회의 ODA 규모가 축소되고 있는 현상은 바람직하지 않다. 따라서 국제사회는 과거에 합의한 개발원조의 양적 확대 목표를 달성하기 위한 노력을 경주해야 할 것으로 판단된다. 또한, 개발 원조의 양적 확대와 아울러 질적으로 향상된 ODA 공여가 추진될 수 있도록 하여야 할 것이다. 한국의 경우에는 2010년 OECD DAC 가입을 위해서 원조의 양적 확대와 함께 최빈국 및 아프리카에 대한 지원확대 및 원조의 언타이드화 등 질적 제고 노력이 시급하다는 의견이 제시되고 있다.

2. 원조의 효과성

가. 원조의 효과성에 대한 국제사회의 논의

원조와 성장의 관계에 대한 기존의 연구 결과들을 요약하면, 국제사회의 대외원조가 어떤 나라에서는 효과가 있었고 또 다른 나라에서는 효과가 없는 것으로 나타나고 있다. 비록 그 동안 많은 연구결과가 양자 간에 긍정적인 상관관계가 있음을 보여주었지만, 그것과 다른 관계를 보여주는 연구결과가 지속적으로 나타나고 있을 뿐만 아니라 새로운 평가 방법이 개발되고 있으며, 이와 함께 ‘경제성장을 결정하는 요소가 무엇인가?’와 같은 보다 기초적인 문제가 제기되고 있다는 점 등을 고려할 때, 원조와 경제성장 사이의 상관관계에 대한 논쟁은 앞으로도 계속될 것으로 보인다. 그러나 앞으로 우리가 보다 큰 관심을 가져야 할 과제는 긍정적, 부정적인 효과를 유발하는 제반 요인과 그것의 파급 경로(메커니즘)를 과학적으로 규명하는 작업이라고 할 수 있다.

경제원조가 반드시 긍정적인 효과만을 유발하지 않는다는 국제사회의 경험에 비추어 북한에 대한 개발협력 사업을 준비하는 입장에서는 북한과 유사한 국내적 환경을 지니고 있는 국가들의 실패한 경험에서 교훈을 찾기 위해 노력하는 작업이 유용하다. 그런 맥락에서, 원조의 전형적인 실패 사례로 거론되고 있는 아프리카의 경험을 반면교사로 삼는 것도 필요할 것으로 보인다.

아프리카의 일부 국가들은(특히 사하라 사막 이남지역) 원조에 의존하여 경제를 꾸려나가고 있다. 문제는, 이로 인해서 해당 국가들이 국제 징수를 소홀히 하고, 정부지출에 대한 의사결정과정에서 왜곡되며, 정부의 역량을 강화할 유인을 저해하는 방향으로 작용하고 있다는 사실이다. 이 같은 문제가 나타나는 이유는, 첫째, 해외원조가 정부의 수입 증가로 인식됨에 따라서 정부지출을 지나치게 과도한 수준까지 증대시키며 거시경제의 불안정성을 증폭시키게 된다는 사실이다. 둘째, 공여자들의 행태에도 문제가 있는 것으로 지적되고 있다. 공여자와 수혜자 모두에게 자신들의 행태를 변화시킬 유인이 크지 않은 것으로 나타나고 있다. 셋째, 원조는 수원국 정부의 세원

확보 노력에 부정적으로 작용함으로써 국가역량을 강화하는 노력을 저해한다는 사실이다. 정부의 세원 확보 능력은 국가의 역량과 아주 밀접하게 연결되어 있다.

나. 원조의 효과성 제고를 위한 국제사회의 노력

(1) 수원국의 역량 제고

첫째, 주인의식(Ownership): 수원국의 개발협력 관련 정책의 추진 역량을 증대시키는 작업은 보다 적극적이고 주도적으로 경제개발 관련 개혁작업을 추진하도록 주인의식을 부여하고자 하는 것이라고 할 수 있다. 이러한 부분이 강조되고 있는 것은 개발도상국 각자가 자신들의 발전을 위한 노력에 최종적인 책임을 져야한다는 인식이 공유되고 있기 때문이다. 또한 경제적 지원이 성공한 사례를 살펴보면, 수원국의 국민과 기관들이 지속적인 노력을 기울인다는 점이 중요하게 작용한다는 점에서 주도적인 역할이 강조된다. 따라서 개발의 목표를 설정하고 추진 방식을 선정하여 이를 추진하는 몫은 수원국가에 있는 것이다.

둘째, 역량 개발(Capacity development): 수원국의 개발정책 수행능력을 측정하거나 평가하는 문제는 방법 및 개념상의 어려움과 혼란이 존재하기 때문에 주의를 요한다고 할 수 있다. 특히, 국가차원에서의 수행능력은 다양한 분야의 역량을 종합적으로 평가해야 한다는 점에서, 수원국이 직면한 환경에 적합한 수행능력에 대한 성격 규명과 함께 수행능력 향상을 위한 종합적이고 단계적인 접근이 요구된다. 일반적으로 국가차원의 역량은 인적 자원, 물적 자원, 제도적 장치, 그리고 시스템의 구축 등 4가지 차원에서 접근할 수 있다.

셋째, 거버넌스와 시민사회의 역할: 최근 국제사회에서는 수원국의 적극적인 참여를 동반하는 참여(개방)형 개발방식과 시민사회의 참여와 협력을 기반으로 하는 좋은 거버넌스의 구축에 대한 관심이 증대되고 있다. 이러한 인식이 확산된 데에는 수원국의 적극적인 의지와 정책적 추진 능력 및 국가적 공감대가 부재할 경우 개발협력이 성공하기 힘들다는 과거의 경험에서 비롯되었다고 할 수 있다.

(2) 수원국과 공여자의 정책 조율(Alignment)

수원국과 공여자간 정책을 조율한다는 것은 기본적으로 공여자가 수원국의 개발전략과 추진체계 및 추진절차를 최대한 존중하면서 개발지원을 제공한다는 것을 의미하며, 보다 구체적으로는 수원국이 작성한 빈곤감소 전략보고서를 발전프레임으로 공유한다는 것이다. 이와 관련하여 공여자 및 수원국이 고려해야 할 사항들을 연구하는 작업이 OECD DAC의 T/F와 여러 개발은행의 실무그룹들에 의해서 진행되어 왔다.

OECD DAC는 효과적인 개발지원이 이루어지기 위해서 공여자와 수원국간의 관계가 잘 설정되어야 하며, 특히 목표와 추진전략에 대해서 구체적인 합의(working consensus)가 이루어질 필요가 있다는 점을 강조하고 있다. 이러한 관계의 수립은 수원국 정부가 분명한 전략을 가지고 있을 경우 보다 용이하게 이루어질 수 있지만, 수원국 정부의 역량이 부족할 경우 공여자는 수원국 정부가 자신들의 개발전략을 수립하도록 지원해야 하는 어려운 과제에 직면하게 될 것이다. 수원국과의 협력관계를 구축하는데 있어서 공여자가 직면하게 될 또 다른 도전은 수원국 정부와 지원 결과에 대해서 평가하고 평가결과를 적절하게 반영하는 방법에 대해서 분명한 합의를 도출하는 것이다.

(3) 공여자 간의 협력(Harmonization)

공여자 간에 조화(harmonization)를 이룬다는 것은 공여자들이 자신들의 활동을 보다 합리화함으로써 지원 전체의 종합적인 효율을 극대화하도록 노력한다는 것을 의미한다. 공여자 간에 충분하게 조율이 이루어지지 않은 상태에서 지원프로그램을 제공할 경우에는 수원국에 많은 부담을 지우는 결과를 초래하는 경우가 있게 된다. 특히 수원국의 시스템을 활용하지 않을 경우 더욱 심각한 결과가 나타나게 되는데, 이러한 부담을 완화시키기 위해서는 공통의 시스템과 절차를 도입하거나 의사결정과정을 공유하는 것을 포함하는 공동 실무 조정체계(joint working arrangements)를 도입하는 것이 바람직한 것으로 평가되고 있다. 또는 어떤 공여자가 특정 분야의 조정작업을 주도하거나, 공여자 간의 조율기구(donor co-ordination bodies)를 설치

하는 방식도 문제 해결에 기여할 수 있을 것이다.

공여자 간의 협력 확대라는 차원에서 공여자들이 동일한 프로젝트나 프로그램에 참여할 경우, 공동 작업(joint working)의 장점을 극대화하기 위해 다음의 과제들이 제안되고 있다. 첫째, 공동 작업으로 인한 행정적 부담을 줄이기 위해 수원국 정부와의 협의를 진행(consult with partner governments), 둘째, 수원국 정부와의 일관된 대화를 통해서 정책에 대한 견해 차이 축소(coherent communication with a partner government), 셋째, 정보의 공유(share information), 넷째, 각자의 역할 및 자문체계 등에 대한 명시적인 합의 도출(explicit agreement on roles), 다섯째, 시스템과 추진절차의 표준화를 통한 수원국의 부담 축소(burdens on partners can be reduced by standardizing systems and procedures) 등이다.

(4) 성과관리와 상호책임성 강화

첫째, 성과관리(Managing for Results): 지원의 성과를 체계적으로 관리함으로써 효과성을 제고한다는 것으로, 수원국과 공여자국 공동의 노력이 요구되고 있다. 첫째, 수원국은 국가개발전략과 단년도 및 다년도 예산편성 간의 상호 연계를 강화하고, 결과 지향적 보고 및 평가 틀의 마련을 위해 노력한다. 이러한 평가 틀을 통해 국가차원 및 분야별 개발전략의 진전 상황을 감시하고, 목표 지표의 달성상황을 검토한다. 둘째, 공여자는 수원국 국가계획 수립과 자원을 성과(results)에 연계시키고, 수원국의 개발전략에 일치하지 않는 성과 평가지표의 도입을 자제하며 수원국의 성과 평가제도에 일치시키도록 노력한다. 셋째, 수원국과 공여자 공히 참여적 접근방식(participatory approach) 하에서 국가 역량 강화 및 결과 지향적 관리를 위해 상호 협력한다.

둘째, 상호책임성 강화(Mutual Accountability): 원조에 대한 상호책임성을 높이기 위해서는 먼저 공여자와 수원국 사이의 정책대화를 강화하고, 주요 아젠다에 대한 정의가 상호 간에 분명하게 이해되어야 하며, 효과적인 원조수행 방안에 대한 구체적이고 지속적인 협의가 요구된다. 이를 위해 수원국은 국가 개발 전략 및 예산에 있어 의회의 역할을 강화하고, 개발전략 이행 및 평가에 있어 제도적으로 광범위한 개발 주체들을 참여시키는 접근방식(participatory approach)을 강화한다. 또한 공여자는 수원국 정부가 자국

입법부와 국민들에게 포괄적인 예산보고를 할 수 있도록 원조 제공에 대해 투명하고 포괄적인 정보를 적시에 제공한다. 그리고 수원국과 공여자 공히 기존 국가 메커니즘의 객관성을 향상시키고, 이를 통해 원조효과성에 대해 합의된 사항의 상호적 성과(mutual progress)를 공동으로 평가하도록 한다.

다. 베트남의 사례 분석

(1) 베트남의 개발역량 제고(Capacity building)

베트남의 개혁정책 추진 초기 단계인, 1980년대 중반부터 1990년대 후반의 기간 동안에 베트남 정부의 빈곤감소 관련 정책 수행역량을 강화시키기 위한 유엔기구의 지원 사례를 살펴보고자 한다. 여기에는 개인 능력(기술, 지식 등)의 향상, 기관의 역량 강화, 공공정책의 수립과 실행의 일관성 제고, 그리고 제도적 장치 마련의 촉진 등을 위한 활동이 포함된다.

거버넌스와 경제관리(governance and economic management) 부문에서는 유엔개발계획(이하 UNDP)이 가장 중요한 역할을 수행하였는데, 베트남의 체제전환 기간 동안 베트남 정부에게 상황분석, 전문지식 제공, 훈련 프로그램 제공, 다른 개발도상국기구의 경험 교환 기회 등을 제공하였다. UNDP는 특히 베트남 정부가 시장경제로의 전환작업을 추진할 수 있는 역량을 확보할 수 있도록 지원하였다. 여기에는 변화를 합법화할 수 있도록 입법체계(legislative framework)를 개혁하고 공공행정개혁(public administration reform) 프로그램을 추진하도록 지원하는 작업이 포함되었다.

인구정책(population policy)은 사망률을 감소시키는데 초점을 맞추어 진행되었으며 UNFPA의 지원이 중요한 역할을 수행하였다. 여기에는 베트남 정부가 인구정책 관련 개혁을 준비하고 적절하게 수행할 수 있도록 지원하는 활동이 포함되었다.

공공보건(public health)의 문제는 1980년대 말 협동농장의 해체로 인하여 농촌지역의 보건시스템이 붕괴됨에 따라서 심화되었다. 베트남 정부가 이 문제를 해결하려는 노력을 지원한 유엔기구는 UNICEF, WHO, WFP 등이다. 특히, 1990년대에 들어서 위에서 언급한 기구들은 면역사업을 포함하여 베트남 내에 초보적이면서 예방에 초점을 맞춘 보건 역량을 구축하는데 주력하였

으며, 이 기구들 중에서 UNICEF의 역할이 가장 활발하였다.

(2) 공여자와 베트남 정부의 협력관계

베트남의 빈곤감소전략(PRS)은 2002년에 수립되었는데, 베트남 정부는 그것을 ‘종합적인 빈곤감소 및 성장 전략(comprehensive poverty reduction and growth strategy: 이하 CPRGS)’이라고 명명하였다. 이러한 국가발전전략에 대한 국제사회의 평가는 대체로 긍정적이었으며, 특히 베트남 고위급 정부인사들의 국가발전전략과 관련한 지도력은 좋은 평가를 받았다. 이는 베트남 정치지도자들의 적극적이고 개방적인 개발의지를 반영하는 것이라고 할 수 있다.

베트남 정부가 CPRGS를 작성하는 과정에서 공여자 그룹들과의 논의 결과가 절대적인 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 먼저, 빈곤의 성격을 규명하기 위한 분석 및 진단 작업을 위하여 1999년 베트남 정부 관계자와 공여자 및 국제 NGO가 다양하게 참여한 실무 작업팀(poverty working group)을 구성하였다. 여기에서 2000년 『빈곤공략보고서(the attacking poverty report)』가 공동으로 작성되었으며 향후 베트남 정부와 공여자 그룹들이 베트남 개발과 관련한 기초자료로 활용하였다. 베트남 정부가 CPRGS를 작성하는 과정에 제시된 공여자 그룹의 다양한 형태의 의견은 결정적인 영향을 미쳤으며, 특히 다양한 형태의 공식·비공식 논의구조를 통해서 베트남 정부와 공여자 그룹 간의 의견 조정작업이 진행되었다. 이 중에서도 빈곤과제팀(the poverty task force)은 정부와 공여자 및 NGO가 공동으로 참여한 기구로서 가장 중요한 논의의 장으로 활용된 것으로 평가된다. 또한 CPRGS 최종본이 발표되기 전인 2002년 2월에 제출된 초안은 3개월 가량 베트남의 주요 행위자들(stakeholders)과 공여자들의 집중적인 자문을 거쳤던 것으로 알려지고 있다.

(3) 공여자들의 협력시스템

베트남 정부가 2002년에 발표한 CPRGS는 공여그룹들의 활동들이 보다 조화롭게 이루어질 수 있도록 하는 방향으로 작성되었다. 그러나 베트남에 대한 ODA가 빠른 속도로 증가하면서 공여그룹 간의 조정작업(harmonization)에 대한 필요성이 더욱 증대되었다. 이에 따라 지원 제공절차의 표준화, 프로

그램 중심(programme-orientation)의 지원 제공, 협력그룹(partnership groups)의 효율성과 효과성의 제고, 공동재원 조성의 확대 등이 새로운 과제로 제기되고 있다.

베트남 내에서는 Five Banks Group(the Five Bank Harmonization Initiative) 과 LMDG(the Like Minded Donor Group) 그리고 UNDG(the United Nations Development Group) 등이 공여그룹 간의 조화를 증진시키기 위한 노력을 주도해 나가고 있다. 이 밖에 일본, 유럽연합, 세계은행 등도 공여그룹의 조화를 증대시키기 위한 독자적인 노력을 확대해 나가고 있다. 베트남 정부 차원에서는 지원조건에 따른 부담을 감소시키기 위한 노력의 일환으로 지원 부문별로 조건을 조화시키는 작업(harmonization of conditions at the sector level)을 추진하고 있다. 그러나 아직까지 별다른 성과를 거두지 못한 것으로 평가되고 있다. 다만, 산림신탁자금(Forestry Trust Fund)이 2004년 6월에 설립된 것이 중요한 성과라고 할 수 있다.

라. 북한 개발협력에 대한 시사점

원조의 효과성 논쟁 과정에서 자주 언급되는 아프리카의 실패 사례에서 우리는 몇 가지 과제를 발견하게 된다. ‘어떤 종류의 원조가 바람직한가?’, ‘어느 정도의 원조 규모가 적정한가?’, ‘원조를 집행하는 체계(방식)는 어떻게 구축, 개선되어야 하는가?’ 등이 그것이다.

우리들로서는 추가적으로 북한의 역사적 상황(또는 정치·경제적 초기 조건)에 맞추어 ‘어떤 형태나 방식의 원조가 좀 더 효과적인가?’하는 문제와 ‘원조의 효과를 극대화하기 위해 필요한 조건 또는 환경은 무엇인가?’하는 데 초점을 맞추는, ‘맞춤형 지원’을 통하여 효용성 제고 문제에 접근하는 것이 보다 현실적인 과제라고 할 수 있다. 이를 위해서 우리는, 우선적으로 북한의 초기단계에 대한 객관적인 평가를 바탕으로 지원의 효과성을 높이기 위한 다양한 개발프로그램을 준비할 필요가 있다.

우리 정부가 우리 사회와 국제사회와의 협력 역량을 강화하기 위한 계획을 수립하는 과정에서 특별하게 관심을 갖거나 유의해야 할 사항으로는 크게 6가지를 들 수 있다. 첫째, 우리 사회의 역량을 객관적으로 평가할 필요가

있으며, 이를 위해 필요하다면 외국의 전문가들을 활용해야 한다. 둘째, 남과 북, 그리고 국제사회가 공유할 수 있도록 북한에 대한 개발협력 사업의 목표와 비전을 명확하게 제시할 수 있어야 한다. 셋째, 주요 국제기구 등 국제사회와의 협력 네트워크를 체계적으로 구축하고 관련 인재를 체계적으로 양성한다. 넷째, 범정부 차원의 개발협력 관련 추진체계의 일원화를 포함한 법적·제도적 개선 작업을 추진한다. 다섯째, 시민사회와 국내 NGO의 개발협력 사업 추진역량 및 국내사회 및 국제 NGO와의 협력역량 강화를 위한 정부차원의 지원프로그램을 마련한다. 여섯째, 북한 개발협력을 위한 국내 거버넌스의 구축을 통한 국내적 합의의 도출을 위해서 노력한다.

3. 건전한(good) 거버넌스와 반부패

가. 거버넌스와 반부패 이슈의 등장배경

2차 대전 이후 미국을 위시한 국제사회는 직접 또는 국제개발기구를 통한 간접적인 방법으로 개도국을 지원해왔으나, 개발지원 사업에 투입된 자금은 생산성을 갖지 못했거나 무능하고 부패한 개도국의 정권 수명을 연장하는 수단으로 사용되는 등 그 실효성에 의문이 제기되기 시작했다. 특히, 1989년 세계은행이 아프리카 지역에서의 개발 실패문제를 ‘거버넌스(governance)의 위기’로 지적한 보고서(Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth)를 통해 개발지원과 연계된 거버넌스 문제가 국제사회에서 본격적으로 대두되기 시작했다. 이에 따라 조건부 접근 대신 수원국의 의지와 수원국과의 파트너십 형성을 강조하는 선택적·협력적 접근이 수원국의 ‘건전한 거버넌스(good governance)’를 구축하는데 더욱 효율적이라는 인식이 확산되었다.

이러한 개발지원에 대한 거버넌스적 접근의 등장은 반부패에 대한 국제사회의 관심과 맥을 같이한다. 수원국의 경제성장과 제도적 개혁을 포괄하는 거버넌스적 접근은 수원국의 부패(corruption)를 통제하는 효율적인 수단으로 인식되기 시작했다. 개도국에 대한 국제기구의 원조와 지원이 해당국에 미치는 영향이 적지 않다는 점에서, 국제원조와 지원을 수원국의 건전한 거

버넌스 구축을 통한 부패방지와 연계시키려는 시도가 증가하고 있는 것이다.

나. 국제사회의 거버넌스와 반부패 논의

세계은행(World Bank), 유엔개발계획(UNDP) 등 국제기구의 개발원조와 관련한 거버넌스 개념은 개도국의 경제성장에 초점을 두었던 초기의 방향에서 더 큰 자율성, 진정한 참여성, 지속가능한 인간개발을 잘 증진시킬 수 있는 정책과 제도를 개선하는 방향으로 진전되고 있다. 특히 건전한 거버넌스는 하나의 국가 수준, 즉 원조 수원국의 전반적인 사회구조 조정·개선과 개발지원을 광범하게 연계시킨 개념이다. 이에 따라 국제사회는 수원국에 대한 개발지원의 효율성을 제고시키기 위해 수원국의 건전한 거버넌스를 구축하는 방향으로 논의와 방안을 모색하고 있다.

부패에 대해서도 국제사회는 ‘사적 이익을 위한 공적 지위의 남용’으로 포괄적으로 정의하고, 부패가 일국, 즉 국가 내부의 문제가 아니라서 점, 빈곤의 원인이자 빈곤감소 노력을 저해하는 원인이라는 점, 보편적이고 정당한 인권을 침해한다는 점, 민주화와 경제성장을 왜곡시키고 방해한다는 점, 무역 및 투자의 기회를 감소시킨다는 점, 국제지원을 오도하며 국제적으로 확산된다는 점 등에 합의하였다.

이러한 거버넌스와 반부패의 논의 방향은 정부차원만이 아닌 공공 및 민간 그리고 시민사회의 참여와 국제협력이 모두 포함되어 있는바, 반부패를 위한 거버넌스적 접근이 새로운 패러다임을 형성하고 있다고 볼 수 있다. 이러한 패러다임 하에서 국제기구의 반부패 논의는 투자환경이나 자유무역을 저해하는 뇌물을 통제하는 것에서부터 부패 행위의 기회를 차단하고 예방할 수 있는 전반적인 사회구조를 만드는 것으로 발전하고 있다.

다. 건전한 거버넌스와 반부패 연계전략

주요 국제기구들은 정부의 투명성과 책임성, 시민사회의 참여와 사회구조의 청렴성을 높일 수 있도록 거버넌스와 반부패 전략을 통합적으로 기획하고 있다. 국제기구별로 마련된 전략은 약간의 차이를 보이지만 공통된 내용은

다음과 같다. 즉, 건전한 거버넌스의 원칙으로 주인의식(Ownership), 조율(Alignment), 조화(Harmonization), 결과관리(Managing for Results), 상호 책임(Mutual Accountability) 등에 합의하였으며, 개선방향의 내용에 대해서도 미디어, 관습개혁, 시민서비스개혁, 의회, 재정관리, 사법개혁, 지방정부, 절차개혁 등을 포괄하고 있다.

이러한 원칙과 내용 속에서 국제기구들은 국가별로 다양한 접근전략을 추진하고 있다. 여기에서 모두 언급할 수는 없지만, 이들은 대부분 공통적으로 제도적 억제, 정치적 책임성, 시민사회 참여, 경쟁적 사영부문, 공공부문 관리 등에 대한 다차원적이고 다면적인 반부패 연계전략을 마련, 추진하고 있다. 또한 반부패를 위한 국가지원프로그램(Country Assistance Strategy: CAS)이나 수원국의 적극적인 의지와 협조를 전제로 국제기구가 수원국 정부와 상호 밀접한 동반자관계를 형성하여 접근하는 국가파트너십전략(Country Partnership Strategy: CPS) 등은 주목된다.

그리고 수원국에 제공되는 차관, 예산지원, 프로젝트 자금 등의 원조가 모두 공적자금이라는 점에서, 국제기구들은 이에 대한 공적자금관리의 개선을 중시하고 있다. 즉, 건전한 거버넌스와 연계된 반부패 전략의 내용 중 공적자금관리의 개선목표로 원칙과 지속성 있는 장기적 예산조달체계의 유지, 정책 우선순위를 반영한 전략적 지출, 정책 우선순위가 반영된 분야에 대한 자원 할당 등을 설정하였다. 이 목표에 도달하기 위해 기획, 조달, 실행, 평가의 4단계로 구분해 거버넌스 전 과정에 걸친 개선을 유도하고 있다.

라. 추진현황 및 사례분석

주요 국제기구의 반부패 활동은 부패를 효과적으로 통제하기 위한 규범의 마련과 이렇게 마련된 보편적 규범을 세계적으로 확산하는 것으로 대별된다. 그리고 주요 방향은 반부패 규범의 세계적 확산을 위해 건전한 거버넌스와 연계된 국제원조 프로그램을 추진하는 것이다. 여기에서는 OECD, 유엔개발계획(UNDP), 세계은행(World Bank), 국제통화기금(IMF), 국제투명성기구(Transparency International) 등의 반부패 추진현황을 살펴보았다. 이들은 개도국에 대한 발전을 반부패와 연계하여 사회 전반적인 부분에 걸쳐 적용될

수 있는 제도적 개혁들을 요구하고, 이를 위한 제도적 장치로 대부조건의 기준을 제시함으로써 암묵적이면서도 명확한 구속력을 가지고 반부패 국제 규범의 내용을 관철시키고 있다.

그리고 주요 공여국인 영국에서 전 세계의 빈곤퇴치를 위한 공적개발원조를 담당하고 있는 국제개발부(Department for International Development: 이하 DFID)와 국제금융기구인 국제통화기금(International Monetary Fund: 이하 IMF)의 제도적 기제들은 실질적 효과를 갖는다는 점에서, 이들의 반부패 추진사례를 살펴보았다. DFID는 수원국의 경제성장 촉진을 위한 투명하고 안정된 정치구조, 취약국의 내정 갈등문제 해결 및 인도적 지원에 대한 비중을 점차 증가시키고 있다. 이 과정에서 공여금이 본래의 목적대로 사용되지 못하거나 효과를 거두지 못하는데 부패가 자리하고 있다고 인식한 DFID는 부패방지를 위해 수원국의 시스템 개선에 초점을 둔 실행계획(Action Plan)을 2005년부터 매년 추진하고 있다. 예를 들어 2006년부터 2007년까지의 중점 내용은 해외 뇌물 조사와 기소, 정치지도자에 의한 자금세탁 방지와 은닉자산의 발굴, 개도국에서 책임 있는 사업행위 증진, 부패방지를 위한 국제적 노력의 지원 등이다. 특히, DFID는 콩고공화국, 가나, 케냐 등 아프리카 지역의 취약한 거버넌스가 부패와 빈곤의 악순환을 조장하며 보건, 건강, 교육 등 기본적 인권을 개선시키려는 국제사회의 원조 효과를 감소시킨다고 파악하고, 부패방지를 위한 거버넌스적 접근을 시도하고 있다.

IMF는 소련 해체 이후 새로 독립한 15개의 국가들로 구성된 독립국가연합(CIS)의 취약한 거버넌스를 개선하고 공공부문의 부패를 통제하는데 매우 큰 역할을 하였다. IMF가 요구하는 조건은 독립국가연합과의 협의를 통해 조정·반영되었으며, 국가별로 다르지만 대체로 시행된 내용을 정리하면 경제자유화, 예산과정과 재정체제의 강화, 체불금지와 사회복지, 은행체제 개혁, 공공기업 개혁, 법제 개혁 등으로 압축된다. 이러한 IMF의 정책은 독립국가연합의 안정적인 경제위기 관리와 체제전환에 기여하였다고 평가된다.

마. 북한 개발협력에 대한 시사점

이상의 국제기구의 전략들은 현 단계에서 북한 개발협력에 적용되기 어렵

다. 북한이 체제위협과 자율성 저해라는 이유로 수용하지 않을 것으로 예상되기 때문이다. 그러나 향후 북핵문제에 일정한 진전을 통해 북한이 개혁개방정책을 추진할 경우, 앞서 논한 국제기구의 개발전략은 북한 개발협력에 적지 않은 시사점을 제공할 수 있다. 왜냐하면 수원국의 자발적 의지와 적극성을 중시하고 파트너십 유지·형성을 통해 지원하는 이 전략은, 북한이 중앙정부의 일정한 통제를 유지하면서 개혁을 안정적으로 실행할 수 있다는 점에서 수용할 가능성이 있기 때문이다. 이 경우 국제기구의 북한에 대한 개발지원은 북한이 주도하는 개발전략 수립 → 이에 기초한 총괄적 대북 개발지원 전략 수립 → 각 부문별 지원계획에 따른 지원활동 전개 → 모니터링과 평가 → 새로운 개발전략 수립의 절차 및 단계로 전개될 것이다.

우리의 입장에서는 향후 북한 개발협력의 본격적 추진에 중장기적으로 접근하고 대비할 필요가 있다. 북한 개발협력이 북한경제의 재건만이 아니라 미래의 남북 경제공동체 형성을 염두에 두어야 하며, 이러한 관점에서 남북 경협을 포괄하는 대북 개발지원은 기본적으로 거버넌스 틀을 유지하면서 효율성과 책임성, 투명성 등을 강화하는 방향에서 국제협력을 통해 진행하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 그러기 위해서는 많은 사전준비를 해야 할 것이다. 즉, 북한정부 관료의 행정능력 향상, 시장경제 도입, 교육훈련을 통한 전문 인력의 양성, 북한의 통계수집 및 작성능력 등에 대한 기술지원 그리고 우리의 주도력을 발휘할 수 있는 재원마련과 방안을 국내 차원에서 마련해야 한다. 국제적인 차원에서도, 대북 개발지원을 위한 국제협력 및 네트워크를 통한 거버넌스를 구축해야 할 것이다.

4. 취약국가에 대한 개발원조

취약국가(fragile states)란 용어는 2001년 9·11 테러사건을 기점으로 주목을 받기 시작하였다. 미국을 중심으로 형성된 기존의 국제질서에 새로운 과제와 파문을 일으켰던 9·11 테러사건은 이후 테러리즘의 온상으로서의 취약국가를 어떻게 포위하고 다룰 것인가 하는 문제를 국가안보 내지 국제안보문제 차원에서 취급하게 하였으며, 이 문제는 비핵확산 문제, 군비통제 문제, 테러리즘 근절문제 등과 결부되고 내적으로는 군사적 개입문제와

인도주의적 문제 등이 복잡하게 연계되게 하였다. 이런 점에서 취약국가론은 21세기 새로운 국제질서와 안보환경을 아우르는 핵심적 과제라고 해도 과언이 아니다.

가. 취약국가에 대한 다양한 논의들

오늘날 국제사회에서는 ‘취약국가’란 용어와 함께 유사한 개념으로 ‘실패 국가(failing or failed states, collapse states)’, ‘무정부 국가(anarchic states)’, ‘유령 국가(phantom or mirage states)’, ‘빈혈증 국가(anemic states)’, ‘포로 국가(captured states)’, ‘시험관 국가(in vitro failures)’, ‘야간 국가(benighted states)’, ‘불량 국가(rogue states)’ 등도 사용된다. 그렇지만 대체로 이런 성격의 국가란 첫째로, 정부라면 당연히 가져야 할 물리적 강제력의 독점형태가 상실되어 법과 질서의 와해상태에 있는 국가, 둘째, 국민들의 기본적 욕구와 필요를 충족할 만한 공공재(public goods)나 공공 서비스를 제공할 능력을 상실한 국가, 셋째, 주어진 영토 내에서 통일성과 대표성을 지닌 정부를 갖지 못한 국가 등의 특징을 지닌 국가를 지칭한다.

국제적 수준에서 개발협력적 지원을 주도하고 있는 세계은행(World Bank)은 취약국가라는 용어 대신 ‘저소득 취약국가(Low-Income Countries Under Stress: 이하 LICUS)’로 규정하면서 나름대로의 일정한 기준으로 대상국을 선정하고 있다. 즉 이들은 국제개발협회(International Development Association: 이하 IDA)가 양허성 지원자금의 재원을 객관적이고 효율적으로 분배하기 위해 사용하는 국가정책 및 제도평가(Country Policy and Institutional Assessments: CPIA) 점수와 공공부문 관리 및 제도(Public Sector Management and Institutions: PMI) 점수를 기준으로 IDA 지원대상국을 LICUS로 규정한다.

한편 OECD DAC는 이들 취약국가를 원조제공의 관점에서 접근하고 있다. 이러한 점에서 OECD DAC는 취약국가를 ‘쌍무적 파트너십이 어려운 국가(difficult aid partners)’로 규정한다.

나. 취약국가에 대한 개발지원 전략

최근 국제사회의 개발협력적 지원경향은 더욱 업적위주, 결과위주로 나아가는 성향을 보여주고 있으며, 이런 점에서 취약국가들에 대한 지원 축소와 고립을 더욱 심화시키는 결과를 초래하여 결국 국제안보에 위해요소로 작용하는 악순환을 발생시킬 수 있다. 이러한 점에 착안하여 세계은행 등은 LICUS에 대한 행동강령을 선언적으로 천명하고 있다.

- ① LICUS를 절대 포기하지 말 것.
- ② LICUS에 대한 사회·정치적 분석에 바탕을 둔 지원전략 수립: LICUS의 정치구조에 대한 이해를 바탕으로 지원전략 수립과 실행에 반영할 것.
- ③ 긍정적인 변화를 유도할 수 있는 LICUS 내부 역량과 수요를 촉진할 것.
- ④ 단순하고 실현가능한 기초적 수준의 개혁 지원: 거시경제 개혁, 인프라 지원, 분쟁종식 후 재건 단계에서 개발 단계로의 전환 및 선택과 집중을 위한 우선순위 선정 등
- ⑤ 사회적 서비스를 제공하기 위한 창의적인 메커니즘 추구
- ⑥ 원조 제공자들 간의 협력 강화

한편 국제사회가 개발지원전략을 수립함에 있어서 취약국가들이 처한 상황이 매우 다양하고 판이하다는 점이 감안되고 있다. 이런 점에서 세계은행 등 국제개발협력 업무를 지향하는 기구들은 편의상 이들을 소그룹 유형별로 분류하여 접근하는 경향이 있다.

예컨대 세계은행은 2002년 LICUS 현안 업무팀(task force)이 이들 국가를 6개의 유형으로 세분하여, 개별국가의 특성에 입각한 다른 지원체계를 수립코자 하였으며, 이후 이 모델은 2005년에 와서 'business 모델'이란 이름으로 다시 개량된다. 이것은 4개의 유형군으로 LICUS를 세분하는 것인데, 그것은 악화(deterioration) 유형, 분쟁을 벗어나거나 정치적 전환(post-conflict or political transition) 유형, 계속되는 난국(prolonged crisis or impasse) 유형, 점진적 향상(gradual improvement) 유형 등이다.

이와는 달리 토레스(Torres) 등은 특정 정부가 채택하고 있는 빈곤감축정

책(Policy for Poverty Reduction: PPR)의 의지 유무, 정책을 추진하고 집행할 자원과 정부능력에 따라 4가지 유형으로 구분하기도 한다.

오늘날 일반화되고 있는 개발원조의 이상적 규범에 따르면, 원조수원국은 스스로의 의지와 노력으로 빈곤축소전략을 수립하고 추진해야 한다. 그리고 이를 입안하고 추진하는 과정에서 국민들의 광범위한 참여와 민주적 절차가 담보되어야 한다.

그렇지만 대부분의 취약국가는 원조제공국과 수원국의 관계에서 성공적인 파트너십을 성취하기가 쉽지 않은 것이 현실이다. 원조효과성의 차원에서 파트너 국가의 주도과 책임성을 공유할 개발정책 추진의지나 능력도 문제가 되며, 군사비나 정권유지비용 등으로 전용을 우려한 신뢰성의 문제도 깊이 개입된다.

다. 북한 개발협력에 대한 시사점

북한을 국제적 개발협력의 대상으로 상정할 경우, 다양한 수준의 어려움이 예견된다. 특히 혁명적 수령론의 절대적 교의를 기반으로 한 절대적 권력체제를 포기하지 않는 한, 개발지원 공여국과 수원국으로서 북한과 상호 파트너십을 나눌 수 있는 관계로 발전한다는 것은 쉽지 않을 공산이 크다. 바꾸어 말하면 북한이 체제전환 노력 없이 국제개발협력 지원체계 속으로 편입하기가 어렵다는 것이다.

이런 점에서 OECD DAC는 그 동안의 축적된 경험을 토대로 쉽지 않은 파트너십(difficult partnership) 국가들에 대해서 어떻게 하면 일정한 수준의 개발원조를 유지하고, 빈곤감축 지향적 개혁을 촉진할 것인가에 대해 몇 가지 점을 권고하고 있다. 이들 중 가장 핵심적인 내용은 파트너십이 가장 어려운 상황일지라도 정부 간의 대화를 결코 포기하지 말라는 것이다. 이러한 대화는 궁극적으로 파트너 국가의 고립과 절망이 극단적인 형태로 변하는 것을 막고, 그 결과로 극단적 파국과 테러리즘으로 치닫는 것을 방지하는 길이라는 것이다.

5. 분쟁 이후 재건(Post-Conflict Reconstruction: PCR)

가. 분쟁 이후 재건(Post-Conflict Reconstruction: 이하 PCR) 등장 배경

PCR의 근원은 2차 대전 직후로 거슬러 올라간다. 미국의 유럽 및 일본 재건은 전쟁 폐허 지역에 원조패키지를 적용, 짧은 시간 내 국가재건을 이룬 성공적인 사례로 지적된다. 1990년대에 와서는, 냉전 종식 이후 아프리카, 동남아시아와 서남아시아 등 제3세계 지역과 동유럽 등지에서 경제적 빈곤, 종교, 인종, 종족, 분리 독립 추구 등의 이유로 분쟁이 급증하였으며 몇몇 분쟁의 경우에는 인종 청소가 발생하는 등 대규모 전쟁을 제외하고는 전례 없을 정도의 인간 및 사회 자본에서의 참상을 가져왔다. 특히 냉전구조 해체 이후 등장한 많은 분쟁들은 국가 간 분쟁보다는 한 국가 내에서의 분파 간 싸움으로서 지속적인 적대감을 가지고 있는 내란의 성격을 가진다. 또한 외부의 원조를 경제 발전, 인프라 건설, 정치 참여, 인권 증진 등을 포괄하는 발전으로 전환시킬 수 있는 구조나 능력을 가지고 있지 못한 경우가 많다.

이에 따라 국제사회는 파탄국가(failed state)나 취약국가(fragile state)들에 대한 총체적 접근을 필요로 하게 되었다. 또한 단순한 경제개발 원조 차원을 넘어 새로운 정치질서(Governance)를 정착시키고 안보와 사회 경제적 발전 및 정의로운 사회 건설 등 지속 가능한 평화구축시스템을 필요로 하게 되었다. 이러한 요구들은 파탄국가나 취약국가들의 재건문제를 보다 포괄적이고 종합적이며 다차원적으로 다루어야 한다는 국제사회의 공감대를 형성하였고, 포괄적이고 구체적인 이행 프로그램으로 PCR의 구상이 대두되었다.

나. PCR의 논리

PCR은 크고 작은 분쟁에 의해 정상적인 국가체계가 가동되지 않는 파탄국이나 국가체계의 작동이 매우 취약한 국가에서의 재건을 의미한다. 여기에서 분쟁은 이미 종료되었거나 계속 존재하더라도 매우 낮거나 낮은 수준에서 나타나고 있는 상태이다. 그러한 환경 속에서 존속이 가능하고 최소한도에서 능력이 있는 국가를 형성하기 위해 국내 및 국외의 행위자들이 참여한다.

최소한도나마 존속 가능하고 능력이 있는 국가가 되기 위해서는 정부가 기능할 수 있는 제도가 만들어지거나 기존의 제도가 잘 가동되도록 해야 하며, 그러한 제도가 가동될 수 있는 자원이 확보되어야 하고, 사회구조의 근본적인 변환이 필요하며, 치안과 안전보장을 위한 장치가 갖추어져야 한다.

세계은행(World Bank)은 PCR을 ‘사회경제적 틀의 재구축을 위한 필요’에 초점을 맞추었으며, “거버넌스와 법치 체계와 같이 평시(peace time)에 제대로 작동하는 사회를 가능토록 하는 조건들의 재건”으로 정의한다. 미국의 ‘분쟁 후 재건위원회(Commission on Post-Conflict Reconstruction)’에 제출된 백서에서는 PCR을 “사회·경제적 복지, 거버넌스, 법치뿐만 아니라 정의와 화해의 요소 및 핵심적으로 안보를 제공하고 강화하는 것”으로 정의하였다. 재건의 과정은 분쟁 중이거나 분쟁 종료 이후의 여러 시기에 진행될 수 있으나, 재건 프로그램은 폭력적 분쟁이 중지된 상황으로부터 정상화로의 복귀까지에 중점을 둔다. PCR의 대상인 국가의 정상화란 특별한 외부의 개입이 더 이상 필요하지 않고, 거버넌스와 경제활동의 과정이 대체로 자기 결정적이며 지속적인 기반 위에서 기능하며, 내부 및 외부 관계가 일반적으로 동의된 행동 규범에 의해 이루어지는 상태를 말한다.

PCR은 분쟁의 악화를 방지하고, 분쟁으로 되돌아가는 것을 회피하며, 지속가능한 평화를 구축·강화하기 위해 동시에 단기, 중기 및 장기 프로그램을 제공하는 복합적인 체계를 말한다. 특히 PCR은 궁극적으로 분쟁을 유발하는 근본 원인을 해결하여 사회정의와 지속 가능한 평화를 위한 기반을 구축하고자 한다. PCR 체계는 대체적으로 초기 또는 비상사태 단계, 과도기 단계, 개발 또는 지속가능성 촉진 또는 안정화 단계의 3단계 과정을 거치게 된다. 그러나 3단계의 과정이 절대적이거나 고정적이며 시간적 한계가 있고 분명한 경계를 가지는 것은 아니다. 각 PCR 체계의 구성은 특정한 내부·외부 행위자들 간의 상호작용, 충돌의 역사 및 평화협정을 산출한 과정에 의해 결정된다. 파탄국가나 취약국가의 재건 과정에는 외부의 지원과 협력을 통한 개입이 따르게 되지만, 이들 외부 행위자가 재건 대상 국가 내에서의 정치적 화해나 신뢰 생성 등을 강제로 부과할 수는 없으며 국내정치과정을 통해서 이러한 과제가 달성되어야 한다.

다. PCR의 전략

PCR의 핵심과제들은 다섯 가지로 분류할 수 있다. 첫째, 안전보장이다. 안전보장은 나머지의 핵심과제들을 추진·달성하기 위한 전제조건이다. 단기적으로는 안전한 환경을 구축하는 것을 목표로 하고, 중기적으로는 적법성을 가진 안정적인 안전보장기구의 발전을 도모하는 것을 목표로 하며, 장기적으로는 지역 주민들에게 과제를 이양함으로써 그들의 안전 보장 능력을 강화시키는 것을 목표로 한다. 안전보장을 위해서는 다음과 같은 세부 과제들이 추진되어야 한다. 무장 세력, 정보부, 전투원 등의 정리, 영토보전(territorial integrity), 집단적 안전 보장, 사회질서와 안전 유지, 지역주민·기관 및 인프라 보호, 재건 프로그램 요원 및 기관의 보호, 안전 협력, 시민 정보 및 통신 시스템의 보호 등이 그것이다.

둘째, 거버넌스와 참여(Governance and Participation)이다. 투명한 국가 관리 시스템과 헌법에 의한 선거를 통한 시민 참여 메커니즘을 건설하는 것이다. 정부의 환경은 투명한 정치적 결정권과 효율적인 시민사회 관리 시스템을 요구한다. 이러한 환경은 결국 각종 이익 단체들, 시민 단체들, 미디어 간의 의사 교환을 촉진할 것이다. 단기적으로는 지배기구의 구조를 결정하고 시민 참여의 기반을 마련하는 것을 목표로 하며, 중기적으로는 적법한 정치 기구와 참여정치를 유도하는 것을, 장기적으로는 이러한 제도들의 강화를 목표로 한다. 여기에 포함되는 과제들에는 다음과 같은 것들이 있다. 국가 헌법 제정, 과도기적 지배기구, 행정기구의 권력, 입법기구의 강화, 지방 자치 단체, 반부패를 위한 투명 경영, 선거, 정당, 시민사회와 미디어, 공공정보와의 의사소통 등이다.

셋째, 인도적 원조와 사회복지이다. 단기적으로는 긴급 인본주의적 원조를 목표로 하고, 중기적으로는 장기적 개발을 위한 토대의 마련을, 장기적으로는 장기적 발전 프로그램들의 제도화를 목표로 한다. 주요 해결 과제들은 다음과 같다. 피난민과 실항민 문제, 인신매매, 식량 안보, 임시수용소와 식량 이외의 원조물자 제공, 지뢰제거 지원, 시민 건강, 교육, 사회보장제도, 평가·분석 및 보고, 공공 정보 및 통신 등이다.

넷째, 경제 안정화와 인프라 구축이다. 단기적으로는 즉각적인 시민의 경

제적 필요에 응답하는 것을 목표로 하고 중기적으로는 장기적 개발을 위한 토대의 마련을, 장기적으로는 장기적 발전 프로그램들의 제도화를 목표로 한다. 고용 증진, 통화정책, 재정정책 및 통제, 일반경제정책, 재무 영역, 무역, 시장경제, 법적규제정책 개정, 농업 발전, 최저생활보장제도, 인프라(교통, 정보 통신, 에너지, 공공 정보 및 통신) 등이 주요 과제로 거론된다.

다섯째, 정의와 화해(Justice and Reconciliation)이다. 공식적 및 비공식적인 메커니즘을 통하여 분쟁으로 인한 과거의 피해를 다룬다. 이를 위해 법률 제도를 정비하여 법률시행기구, 투명한 사법 체계, 공평한 법 공포, 인간적인 징계 체계(과거사에 대한 적절한 형벌 적용)를 마련한다. 또한 분쟁과정에 참여한 행위자들과 분쟁의 희생자, 그리고 전쟁 범죄자들에 대한 정의의 회복과 화해를 위한 제반 조치가 필요하다. 회복적인 정의(Restorative Justice)에는 참전군인, 희생자, 범죄자들에 대한 중재 문제 등이 중요 과제이다. 단기적으로는 과거와 현재의 분규 해소를 위한 메커니즘의 발전을 목표로 하고, 중기적으로는 법적제도의 설립을 통한 화해의 진전을 목표로 하며, 장기적으로는 국제사회가 인정하는 정당한 법적체계 설립을 목표로 한다. 주요 과제들은 다음과 같다. 잠정적 범죄 정의 체계, 지방 경찰, 사법계의 인사 및 인프라, 소유권, 법적체계 개정, 인권, 전범 재판, 진실조사 위원회와 추모, 지역사회 재건, 공공 정보와 통신 등이다.

라. 북한 개발협력에 대한 시사점

그 동안 PCR이 적용된 나라들이나 지역에 대한 결과의 평가가 반드시 성공적인 것만은 아니다. 이라크나 아프가니스탄의 경우는 여전히 안전보장의 확보에 문제가 있다. 또 문화적, 종교적 차이의 특성은 서방에서 개발된 PCR 프로그램의 적용에서, 예를 들어 민주적 거버넌스를 수립하는 과정에서, 지역의 정치지도자 암살과 같은 극단적인 도전에 직면하고 그 수용성에 있어서도 장애를 안고 있다. 사례 연구에서 본 보스니아-헤르체고비나의 경우도 오랜 기간 동안 종족 간의 갈등을 보여 온 역사가 냉전 기간 동안 잠재되었다가 분출하면서 분리 독립운동으로 발전하였고, 대규모 피해자를 낳은 내란을 겪으면서 그 상처가 쉽게 아물지 않고 있다.

그러나 PCR의 대상 국가들은 각각의 문화적, 지역적, 종교적, 인종적 특성에도 불구하고 정치, 경제, 사회 등의 제 분야에서 저개발되었거나 기존의 시스템이 제대로 작동하지 않는다는 공통점을 가지고 있다. 따라서 대부분의 PCR 대상 국가들은 재건과정에서 많은 문제와 도전에도 불구하고 새로운 국가발전이란 측면에서 긍정적인 국제협력의 방식으로 인식하고 접근하고 있다.

PCR은 분쟁을 겪은 파탄국가나 취약국가들을 대상으로 안전보장의 상태에서 사회경제적 차원의 재건은 물론 새로운 거버넌스를 도입·정착시키고 시민사회의 건설을 통해 지속 가능한 발전의 구조를 정착시키려는 포괄적인 지원·협력 프로그램이다. 따라서 북한의 경우에는 당장에 심각한 분쟁을 경험하거나 또는 남한과의 분쟁을 겪은 것은 아니기 때문에 일반적인 PCR의 대상으로 취급되기는 어려울 것으로 보인다.

그러나 북한의 경제적 피폐 상태나 매우 열악한 사회복지, 거버넌스 및 참여의 수준, 남한과의 대립적 관계 등은 PCR의 대상이 되는 실패국가나 취약국가가 가지고 있는 일반적인 특성과 공유하는 점이 큰 것으로 평가할 수 있다. 더욱이 북한 정세의 불확실성과 불안정성의 지속은 언제라도 변형된 형태의 긴급한 재건 프로그램의 적용을 요구한다. 본 연구에서 제시된 PCR의 핵심과제들인 안전보장, 정치적 전환과 거버넌스 및 참여, 인도주의적 구제와 사회복지, 경제적 안정과 인프라, 정의 및 화해 분야 등의 세부적인 과제목록들은 장차 북한지역의 개발협력에 실질적으로 직접 적용되거나 응용하여 적용할 수 있는 것들이다.

PCR 프로그램의 과제들은 분쟁을 경험한 여러 나라들의 경험으로부터 구체적이고 단계적인 실천 매뉴얼로 발전되었다. 따라서 향후 남북관계의 실질적 개선을 위한 북한지역의 개발협력 방식의 일환으로서나 또는 북한체제의 급격한 변화 가능성(예: 급변사태)에 따른 비상 상황에 대한 준비 작업으로서 PCR은 매우 유용하다고 평가된다.

제 4 장

UN기구의 지원 체계와 대북 활동

국제사회의 개발지원 이론과 실제 : 북한 개발지원에 관한 모색



제4장

UN기구의 지원체계와 대북 활동*

1. 서언

본 연구의 목적은 UN기구의 대북 활동이 개시된 1995년부터 2008년까지 UN기구의 지원체계와 대북 활동을 분석하여 향후 한국정부의 대북 지원 체계와 대북 활동 진로를 제시하는 데 있다. 이를 위해 본 연구는 UN기구의 대북 지원을 지원체제, 추진방향, 프로그램 형식의 사업형태 등으로 분석하고자 한다.

2. UN의 구호 및 지원 활동에 대한 일반론

가. 정의와 목적

UN의 지원활동은 대체로 긴급구호, 구호(Relief), 개발지원 활동 등으로 구분할 수 있다. 긴급구호와 구호는 기본적으로 사람의 생명을 살리고, 취약 계층을 보호하는 데 지원하는 것으로 정의된다. 긴급구호는 시간적으로 생명을 위태롭게 하는 절박한 상황에서 벗어나기 위한 구호로서 일반적인 구호활동과는 차이가 있다. 개발지원은 개발을 위한 중장기적인 지원을 의미한다. 주로 프로그램 형태를 띠고 있으며 복합적인 위기상황에 직면한 경우에는 구호, 재건(Rehabilitation)과 개발(Development)을 동시에 연계하여 추진하는 Linking Relief, Rehabilitation and Development, LRRD 방식이 도입되곤 한다. UN의 개발협력 활동은 2000년 밀레니엄 정상회의에서 합의된 새천년 개발목표(Millennium Development Goals, MDGs)에 근거해서 추진되고 있

* 본 내용은 최춘흠·김영운·최수영, 『UN기구의 지원체계와 대북 활동 (08-08-04)』 연구를 요약한 것임.

다. MDGs가 활동 목표로 삼고 있는 목표는 대체로 다음과 같다. ① 절대빈곤 및 기아 퇴치, ② 보편적인 초등교육 달성, ③ 양성평등 촉진 및 여성지위 향상, ④ 아동 사망률 감소, ⑤ 모성 보건 증진, ⑥ HIV/AIDS, 말라리아 및 여타 질병 퇴치, ⑦ 환경의 지속가능성 보장, ⑧ 개발을 위한 글로벌 파트너십 구축 등이다. 아울러 MDG는 목표 달성시점을 2015년으로 정하였으며, 구체적인 목표(target)도 작성되었다. 예를 들면, 제1목표인 절대빈곤 및 기아퇴치의 경우 하루 1달러 미만의 소득으로 살고 있는 인구의 비율을 2015년까지 반으로 줄이고, 기아로 고통 받는 인구도 반으로 축소하는 것을 목표로 하고 있다.

나. 구호 및 개발 지원 절차

(1) 구호 지원 절차

(가) 운전자금 확보: 중앙긴급대응자금(CERF)

UN의 인도적 구호 지원방식에는 긴급구호 요청(Flash Appeal)과 합동구호 요청(Consolidated Appeal)에 의한 두 가지 방식이 있다. 긴급구호 요청은 재난이 발생할 경우 UN이 신속히 국제사회에 일정 금액의 지원을 요청하는 제도이다. 긴급구호 요청은 재난 상황이 6개월 이상 지속될 경우 장기적 지원 체제를 갖추기 위한 합동구호 요청으로 전환된다. 긴급한 재난 상황에서 보다 신속하게 대처하고 이를 지원할 수 있게 하기 위해 유엔인도지원조정국(UNOCHA)은 2006년부터 미리 모금해 두었다가 재난 직후에 사용하는 중앙 긴급대응자금(Central Emergency Response Fund, CERF)제도를 도입하였다. CERF는 복합적인 위기나 긴급 상황에 나타나는 지원 수요와 능력사이의 차이를 메우기 위해 만들어진 특별한 자금운용 방식이라 할 수 있다.

(나) 실행계획: 기금합동호소절차(CAP)

UN기구들은 탈냉전 이전까지는 단위별로 개별적으로 구호활동을 전개해 왔다. 그러나 탈냉전 이후 발생하는 위기상황이 점차로 복합적인 면모와 양상을 띠게 되어 이러한 위기 사태에 대해 UN기구가 단위별로 대응하는 것이

효율적이지 못하다고 판단, 개별 기관의 틀을 뛰어 넘는 통합적인 접근 방식을 모색하기 시작하였다. 그 후 UN산하의 서로 다른 기관들이 공동 프로그램을 마련하여 사업개시에서 사업종료까지 기획, 실행, 모니터링과 평가 등을 공동으로 수행하여 왔다. 특히 구호 지원활동은 1991년 UN총회결의에 의해 구성된 합동호소절차(Consolidated Appeals Process, CAP)를 통해 1년을 주기로 추진되고 있다. CAP는 4가지의 기능을 가지고 있으며 3단계 호소 절차를 밟고 있다. 우선 4가지 조정 기능은 조정도구(Coordination Tool), 전략도구(Strategic Tool), 감시도구(Monitoring Tool)와 자원동원 도구(Resource Mobilization Tool)이다.

CAP가 자금을 동원하는 3단계 절차는 다음과 같다. 1단계에서는 공동인도 지원행동계획(Common Humanitarian Action Plan, CHAP)을 수립하며 2단계에서는 기금을 호소하는 기금호소(Appeal for Funds)단계이며 3단계에서는 실행과 모니터링과 평가 순으로 구성되어 있다. 구체적으로 언급하면, 1단계인 CHAP는 인도적 상황에 대한 분석, 지원요구와 수요평가, 지원 시나리오의 설계, 목표설정, 지원기관의 역할과 이행능력평가 등을 통해 수립된다. 2단계인 기금호소는 매월 11월 UN사무부총장 주관 하에 공동으로 실시되고 있으며 공동기금호소 자료는 주요 후원자들이 기부 규모를 결정하는데 주요 자료로 쓰인다. 3단계는 조정 프로그램의 실행, 모니터링, 평가, 계획의 수정, 결과보고 등으로 구성되고 있다.

특히 CHAP인 지원행동 계획서는 해당 국가 또는 지역에서 발생한 인도적인 위기 사태에 대한 대응 전략 계획을 밝히는 합동호소과정에서 중요한 핵심 문서이다. UN인도조정관의 감독 하에 기구간 상임위원회(Inter-Agency Standing Committee, IASC) 해당 국가팀에 의해 CHAP가 작성되나 IASC가 아닌 조직도 참가할 수 있다.

기구간 상임위원회인 IASC는 복합적인 위기상황과 자연재난에 대해 효과적인 인도적 대응과 조정을 위한 정책을 수립하는 역할을 하고 있다. IASC는 UN기구 및 국제이주기구(IOM), 국제적십자사(IFRC), 인터액션(InterAction) 등 NGOs 협력 단체들로 구성되어 UN기구와 비 UN기구와의 협력을 도모하고 있다. 구체적으로 IASC는 인도주의 정책의 개발, 인도지원 프로그램에서 기관들 간의 책임한계와 역할 분담을, 인도주의 활동에서는 공동 윤리강령

개발, 지원기관 간의 이견 조정을 맡고 있다.

(다) 집행: 인도주의조정국(OCHA)

현재 인도주의조정국(OCHA)이 책임을 맡는 시스템으로 운영되고 있다. UN의 인도지원 시스템은 그야말로 여러 번 구조개편과 신설된 직책으로 임무를 수행하였으나, 효율성, 다양성, 조직 통합의 필요성이 대두되었다. 1992년에 신설된 DHA는 1997년 조정(Coordination), 옹호(Advocacy), 정책 개발(Policy development)의 기능을 더욱 강화해서 인도주의조정국(OCHA)으로 재편되어 현재까지 운영되고 있다.

(2) 개발 지원 절차

개발지원은 1단계로 해당국 정부 및 UN산하기구가 공동으로 보고서(국가 공동평가, CCA)를 작성하고 2단계에서는 이를 토대로 5년 단위로 UN 개발 지원 원칙(UNDAF)과 3~5개 주요 과제에 대한 개발지원 전략을 결정하고, 3단계에서는 UNDAF에 기초해 해당국에 구체적인 개발지원계획을 실행하게 되어 있다. 유엔개발지원 원칙인 UNDAF는 해당 국가 단위에서 UN체계가 실무활동을 추진하는 공동의 전략적 틀로서 해당 국가가 선정한 우선과제와 필요성에 대해 UN체계가 집단적, 종합적, 통일적으로 대응하는 원칙 수립을 주요 임무로 하고 있다. 2005년 UN 정상회담은 UN기구의 지원 체계의 효율성 제고 필요성에 합의하였으며 2006년 2월에 UN시스템의 일관성 제고를 위한 고위패널(High-level Panel on United Nations System-wide Coherence in the Areas of Development, Humanitarian Assistance, and the Environment)이 설립되었다.

3. UN기구 단위별 지원체계와 원칙

가. 유엔개발계획(UNDP)

UNDP는 UN의 모든 개발지원 활동을 조정하는 중앙기구라 할 수 있다. 개발지원정책을 결정하는 최고 정책결정기관은 집행이사회(Executive

Board)이며 이사회는 UNFPA, UNV, UNFSD, UNIFEM 등의 개발기금을 관리하고 있다. UNDP 전체집행이사회(entire Executive Board)는 해당국에 UNDP 상주대표부를 설치하여 지원 업무를 보다 효율적으로 수행하도록 결정하는 권한이 있다. 해당국 내 모든 UNDP 프로그램은 미국 등 회원국들로 구성되는 UNDP 집행이사의 승인을 받도록 되어있으며 미국의 영향력이 가장 크다.

나. 세계식량계획(WFP)

WFP는 개발도상국들에게 식량구호사업을 주도적으로 하는 것을 임무로 하고 있다. 구체적으로 WFP는 식량구호사업에서 구호물자를 지원, 운송, 보급하는 사업방식을 마련하고 가용자원의 동원과 비상물자를 총괄, 조정하는 역할을 담당하고 있다. WFP는 비상구호용으로 비축하고 있는 국제비상식량보유고(International Emergency Food Reserve)를 관리하고, 비상사태 발생 시 수요산정(need assessment), 기부금 모금 독려, 지역단위의 식량지원 배분 및 운송 사업 등을 계획하고 추진하는 것을 임무로 삼고 있다. 아울러 WFP는 식량지원연락단위(Food Aid Liaison Unit, FALU)를 통해 다국적 NGO의 구호활동을 조정하며 FALU에 민간단체자금을 지원하여 이들의 구호활동을 돕는 것을 미션으로 삼고 있다. FALU는 독자적인 민간차원의 지원단체로서 Caritas, CFGB(Canadian Food-Grain Bank), ACT(Actions for Churches Together), WVI(World Vision International) 등의 회원단체들의 연합체이다.

다. 유엔식량농업기구(FAO)

FAO의 주요 임무는 모든 사람들의 영양기준 및 생활수준 향상, 농촌인구의 소득증대를 통한 세계경제 발전과 기아근절 도모를 주요 미션으로 삼고 있다. 또한 FAO는 식량안보를 확보하기 위해 홍수, 대규모 가축질병 등 비상상황이 발생한 이후에 농업생산 재개를 위한 활동을 추진함으로써 장기적인 개발 사업과의 연계도 중시하여 왔다. FAO는 우선사업으로 자연자원의 보전

과 관리, 지속가능한 농업 및 농촌개발, 장기적인 식량증산 및 식량안보의 개선사업 등을 추진하고 있다. 아울러 영양상태, 식량 농업(임업, 수산업 포함) 정보를 수집, 분석, 보급하고 세계 식량 농업개발 사업을 전개하고 있다. FAO는 해당국가가 FAO에 가입하면 해당국에 대한 지원 필요성을 분석 결정하여 해당국과 협의하여 FAO 상주대표부를 해당국에 설치하여 지원 업무를 시작할 수 있다.

라. 국제농업개발기금(IFAD)

IFAD의 주요 임무는 지원 대상국의 농업개발을 지원하고 해당국의 농업 환경에 맞게 농작물 개량, 축산, 사료, 농축산 금융업 등과 같은 사업을 지원하는 데 있다. IFAD의 주요 사업은 농축산업 관련 부문의 개발을 위한 모든 사업을 지원하는 것이 주요 사업 분야이다. 이 사업 분야는 포괄적이어서 농축산업 직접 육성을 위한 금융사업 즉 협동농장, 협동은행 등에 자금을 지원하기도 하고 기술지원도 한다. 아울러 농기구 현대화와 이와 관련된 물품의 수입, 생산, 판매 등 제반시설과 관련된 지원 업무도 주요 사업의 일부분이다. IFAD는 해당국의 농업환경에 따라 지속적인 작물생산체계를 구축하고, 농산물 가공공장 건설, 환경보전 등을 목표로 사업을 추진하기도 한다.

마. 유엔아동기금(UNICEF)

UNICEF의 주요 사업은 개발도상국과 각국 아동의 건강과 복지증진을 위한 정부의 노력을 장려하거나 지원하며 아동에 관한 장기적이고 광범위한 국제협력 계획을 수립하는 사업을 추진하고 있다. UNICEF는 교육훈련 프로그램을 개발하여 해당국의 면역체계 확립, 출산 여성과 어린이에 대한 주요 보호활동 지침 마련, 보건관련 의사와 요원 훈련 등 다방면에 걸친 사업을 전개하여 왔다. 이러한 UNICEF의 노력에도 불구하고 대규모 투자액의 부족으로 인해 해당국의 보건환경 개선이 만족할 만한 수준에 이르지 않고 있다.

바. 세계보건기구(WHO)

WHO는 매년 합동호소(CAP)에 참여하여 결핵, 소아마비, 혈액안전 등을 위한 지원을 지속하고 있다. 2003년에 지역협력전략 즉, Country Cooperation Strategy(CCS)가 완성되었으며 CCS는 국제, 국내 직원의 충원을 강조하고 있다. 주요 임무로는 국제적인 보건사업을 지도하고 요청국가의 보건부문 발전을 위해 지원하는 데 있다. WHO의 주요 사업은 특히 질병퇴치, 영양, 주택, 위생, 근로조건, 환경위생, 산모 및 아동의 건강 증진에 주력하고 있으며 아울러 보건 및 의료 관련 과학, 교육 등을 다루고 있다.

사. 유엔인구활동기금(UNFPA)

UNFPA의 주요 미션은 인구활동 사항 중 인구 및 가족계획 분야에서 조직 능력을 향상시키고 인구문제의 경제, 사회, 인권 측면에 대한 회원국들의 인식을 제고시키는 데 있다. UNFPA의 주요 사업은 대상국가에게 적합한 방법으로 체계적이고 지속적인 원조를 제공하고 특히 UN이 실시하는 인구 계획의 주도적인 역할을 담당하고 있다.

아. 유엔교육과학문화기구(UNESCO)

UNESCO의 주요 임무는 교육, 과학, 문화를 통한 국제사회 협력을 촉진하여 평화와 안전에 공헌하고 국가 간 상호 이해를 증진시키고 나아가 지식 유지, 촉진, 보급 등에 필요한 국제협약을 권고하고 채택토록 하는 데 있다. 구체적인 주요 사업은 교육, 자연과학, 인문사회과학, 문화, 커뮤니케이션 및 정보 사업 분야 등 다방면이며 포괄적인 분야에 걸쳐 있다.

자. 유엔난민고등판무관(UHCR)

UNHCR의 주요 사업은 박해받을 수 있는 자들을 구제하는 것을 목표로 하고 있다. 주요 구제 사업 대상자들은 다음과 같다. 인종, 종교, 국적, 특정

사회집단의 구성원 신분, 또는 정치적 견해 등의 이유로 인해 박해받을 우려나 공포로 인해 자신의 국가를 탈출한 자나, 본국의 보호를 받을 수 없는 경우거나 혹은 본국의 보호를 받기 원치 않거나 귀국할 수 없는 경우에 처한 자들이다. UNHCR은 세계 사무소를 통해 쉼터, 음식, 물 등 기본적인 필수품과 서비스를 지원하며, 각국 정부가 난민 및 비호 신청자를 보호할 의무가 있음을 인식하도록 주력하고 있다.

4. UN기구의 대북 지원 과정과 현황

가. UN기구의 대북 지원 과정

(1) 북한의 UN지원 요청 배경

1995년 7월 말에 집중호우로 엄청난 수해 피해를 겪자, 북한이 자체적으로 감당하지 못해 8월 23일 자국의 뉴욕주재 UN대표부를 통해 OCHA에게 대북 지원을 요청하고 UN인도사무국(UN Department of Humanitarian Affairs, UNDHA)에 7월 26일부터 8월 18일 기간 동안 주민 520만 명의 재해와 피해 발생액이 1백 50억 달러에 달한다는 수해보고서를 제출하고 UN에 긴급지원을 공식적으로 요청하였다.

(2) UN의 대북 지원 결정 과정

1995년 북한의 긴급 지원 요청에 대해 UN인도지원국은 신속히 응답하였다. UN은 대북 지원이 포괄적이어야 한다고 결정하고 OCHA가 구호 지원업무, UNDG가 개발 지원업무를 주관토록 하였다. UNOCHA, WFP, WHO, UNDP, UNFPA, UNICEF 등 UN기구들은 북한에 상주사무소를 설치하였다. 또한 인도지원국은 8월 29일부터 9월 9일까지, UNDP는 FAO, WFP, WHO와 공동으로 북한 식량난 및 배급 상황에 대한 현지 조사를 실시하였으며 이를 바탕으로 9월 12일 UN기구간 공동지원호소(Consolidated Appeal)를 발표하고 국제사회의 지원을 촉구하여 대북 지원에 나서게 되었다.

주목할 점은 2002년 북한의 핵개발 의혹이 가중됨에 따른 국제사회의 여론 악화로 인해 2002년 초 UN의 제9차 UN기구간 대북 지원 공동지원호소에도

불구하고 당초 지원 목표액 2억 79만 달러의 22% 정도만이 2002년 3월에 집계되었으며, 2003년의 경우 58.1%에 머무는 등 낮은 실적을 보였다. 국제사회의 북한에 대한 여론이 악화되면 될수록 UN기구의 대북 지원이 크게 위축될 수밖에 없음을 알 수 있다.

(3) 북한의 UN통합지원 거부 배경과 UN의 조치

북한이 2004년 8월 중순 2005년부터 유엔의 대북 인도적 통합지원을 거부한다는 의사를 표명함에 따라 북한 내 인도지원조정국(UNOCHA) 사무소가 폐쇄되었다.

북한의 지원거부에도 불구하고 2005년 8월 UNICEF, UNFPA, UNDP는 2007년에서 2009년 기간 동안 북한 내 각 프로그램 주기를 상호 조율, 일치시키기 위하여 UN의 북한 전략을 북한의 우선 과제에 직결토록 합의하였다. 2007년 1월 UNDP가 새로운 대북 지원 조건을 제시하자 북한이 이를 거부하였으며, 이어 UNDP의 북한 내 자금사용문제, 현지 직원 고용문제, 북한당국의 UN지원물자 유용문제 등 의혹이 제기되면서 대북 협력 사업이 본격적으로 진행되지 못하였다.

(4) 북한의 UN지원 재요청과 UN의 대응 조치

2007년 8월 북한에 심각한 홍수가 발생하였다. 반기문 UN 사무총장은 8월 14일 박길연 UN주재 북한대표부 대사와 취임 이후 첫 면담을 갖고 홍수 피해자들에 위로의 뜻을 전하고 UN이 국제사회와 함께 복구지원을 계속할 것이라고 약속하였다. 유엔 인도지원조정국(UNOCHA)에 따르면 2007년 북한 당국은 이전에 비해 신속하게 여름 수해 상황을 국제사회에 공개하고 현장조사를 허용함으로써, UN의 대북지원 긴급구호 모금 실적이 2007년 12월 10일 기준으로 목표액 1,400만 달러의 88%에 해당하는 1,271만 4천여 달러에 달하였다. 그 동안 북한이 UN의 인도적인 구호 지원보다는 개발 지원을 원한다는 입장을 피력한 데 대해 UN의 대북 지원 방향이 바뀌기 시작할 점이 주목할 만하였다. UN이 대북 긴급구호 방식에서 북한의 자체 역량 형성을 위한 개발지원 방식을 채택하여 북한의 자립화, 지방화, 안정적 발전을 위한 지원체계의 제도화에 초점을 맞추기 시작한 것이다.

나. UN기구의 대북 지원 분야별 현황

(1) 식량 및 농수산

1995년 중반 북한이 심각한 식량난에 직면해 국제사회에 구호를 요청한 이후 WFP 등 국제기구들은 개별적으로 혹은 공동으로 인도적 지원에 나서고 있다. 대북 지원을 위해 국제기구는 평양에 본부를 두고 있기도 하다. 여기에는 WFP 및 UNDP를 포함, FAO, UNICEF, UNFPA 등 모두 9개가 포함되어 있다. 이 중 2007년 UNFPA는 2009년까지 총 835만 달러(약 83억 5000만원)에 상당하는 대북 사업안을 확정하 바 있다.

2006년 1월 평양에서 북한 정부와 UN이 공동으로 북한 지원 사업의 발전을 위한 워크숍을 개최한 바 있는데, 본 회의에서는 UN기구(FAO, UNDP, UNFPA, UNICEF, WGO, WFP, UNESCO)와 북한의 주요 부처들간 파트너십이 구축되었다. 대북 협력의 중점분야는 경제관리, 지속적 에너지, 환경관리, 식량이용의 증대, 기초서비스의 5개 영역 및 세부적 지원 사업분야이다.

UN기구에서 대북한 문제와 관련, 많은 관심을 보이고 있는 분야의 하나가 식량분야다. 식량분야는 빈곤퇴치의 가장 중심적인 분야로 인식되고 있다. 식량분야에서 대북 지원에 가장 중심적인 역할을 하는 UN기구는 WFP, FAO 등이다.

(2) 교육

북한 교육지원 활동에 주로 참여하고 있는 대표적 UN기구는 UNICEF와 UNESCO다. UNICEF는 북한의 보건과 영양공급 사업에 주력하고 있으며, 교육 사업으로는 유아교육, 보육지원, 학교용수 및 위생개선지원을 통한 초등학교수준 향상 지원사업 등이 있다. 또한 취약지역의 교과서와 교육물품 지원, 교과서용 종이지원, 학교시설의 개보수 사업을 전개하고 있기도 하다.

UNICEF는 2007년 자금수요를 95만 달러로 초등 및 중등학교 무상의무교육을 지원했다. 종이와 인쇄 부품 제공을 통해 10만 여 학생들에게 기본 교과서가 제공되었다. UNICEF가 더 좋은 학습환경을 조성하고 있는 7개의 목표군에서는 7개 학교에 7,000명 이상이 새로운 학교비품을 제공받았다. 학습평가 프로젝트는 20개의 시범학교에서 성공적으로 완료되었으며, 북한당국의

예산을 통해 전국적으로 확대될 예정이다.

(3) 자원개발

북한 자원 개발을 위한 중요 UN기구로는 UNDP를 들 수 있다. UNDP의 대북 지원은 ① 경제관리능력 강화, ② 삶의 질 향상을 위한 지속적인 식량보장, ③ 경제발전을 위한 충분한 에너지공급, ④ 주민들의 삶의 질 향상을 위한 사회개발, ⑤ 지속적인 개발을 위한 환경개선 등에 그 목표를 두고 있다.

(4) 보건 및 의료

UNICEF는 다른 파트너들과의 협력 하에 보건, 영양, 물(식수), 위생 및 교육 부문에서 어린이와 여성의 요구에 대처하고 있다. 북한 프로그램의 핵심은 긴급을 요하는 어린이들의 요구에 대처하는 것이지만, 어린이 보호에 대한 종합적인 접근과 능력 제고에 대한 참여전략을 통해 기본적인 상황을 개선하는데 노력해 왔다. UN기구, 개발파트너 및 북한정부로 구성되는 기구 내 주제 협의체(단체)는 주요 부문에서의 조정을 강화하기 위해 정기적으로 만나고, UNICEF는 건강과 영양, 물과 위생 부문 협의에서 의장을 맡는다. 매주 기구 간 회의를 통해 UN기구와 개발파트너 사이에는 정보를 교환하고 있다.

UNFPA는 남성과 여성의 생식 보건을 향상시키기 위하여 오랜 기간에 걸쳐서 북한에 대해 종합적인 지원을 제공해 온 유일한 국제기구이다. 또한 UNFPA는 북한 당국과 장기간 관련을 맺어왔고, 상호 신뢰와 이해에 기초해서 성공적으로 파트너십을 발전시켜 왔다. UNFPA와 북한 정부 사이의 협력은 1985년에 시작되었다. 이후 처음 두 차례의 지원은 모성과 어린이 건강, 가족계획, 인구나 개발, 그리고 첫 번째 인구센서스에 대한 지원에 집중되었다.

첫 번째 지원 기간(1985~1989)에 UNFPA의 지원액은 220만 달러였다. 이것은 주로 MCH/FP 서비스(IUDs 제공 포함), 인구나 개발, 그리고 IEC에 집중되었다. 또한 UNFPA의 지원은 MCH/FP 자료의 개발과 보급을 위한 보건교육연구소의 능력 함양을 도왔다. 두 번째 지원 기간(1990~1993년, 1997년까지 연장)에 지역 프로그램 재원(총 6백만 달러)의 52% 정도가 인구

와 개발 분야의 4개 프로젝트에 들어갔다. 세 번째 지원(1998~2003) 기간에 UNFPA 지원은 특히 일반인, 공장 노동자와 협동농장 농민을 위한 생산 보건 지식의 함양을 통해 3개 지역(평안북도, 평양시, 황해남도) 여성과 남성의 생식 보건 상태의 개선을 위해 사용되었다.

5. UN기구 프로그램별 대북 지원

가. WFP 프로그램: 긴급구호활동(PRRO)

PRRO(Protected Relief and Recovery Operation)는 EMPO(Emergency Operation)의 발전된 개념으로 여타의 지속가능한 개발(sustainable development)로서의 장기 프로젝트와는 달리, 자립할 수 있는 여건을 최대한 조성해 주고 그곳을 떠나는 단기 집중 프로젝트라고 할 수 있다. 본 프로그램의 특징은 갑작스런 재난이 발생한 지역에 대해 최대한 단기적으로 구호복구 사업을 펼치는 것이다.

2004년 10월 북한 정부, UNICEF, WFP가 공동조사한 북한주민 영양상태 평가에 따르면, 6세 이하 아동의 37%가 발육부진, 23%는 저체중, 7%는 심각한 영양실조와 허약수준인 것으로 나타났다. 또한 어린 아이를 가진 어머니들의 1/3이 영양실조와 빈혈을 가진 것으로 조사되었으며, 음식물 섭취부족은 단백질, 지방, 미네랄, 비타민 결핍으로 나타났다.

이에 따라 WFP는 PRRO 프로그램의 일환으로 북한 취약계층 복구 지원(Recovery Assistance for Vulnerable Groups in the DPR Korea) 프로젝트를 추진한 바 있다. 본 프로젝트의 목표는 정부의 장기적인 식량 안보 프로그램을 지원하기 위해 일정기간 동안 당면한 긴급한 위기를 해소하는 데 있다.

나. 농업 복구 및 환경계획(AREP)

1996년 북한은 농업부문에서 제도개혁을 실험한 바 있으나, 그 제도개혁의 성과가 나타나는데 물적 토대의 취약성이 큰 장애가 된다는 것을 인식하게 되었다. AREP(Agricultural Recovery and Environment Plan)는 UNDP와

FAO의 북한 농업 및 환경분야 지원 프로그램이다. 본 프로그램은 농촌기반 프로그램이자, 산림과 환경보호 및 능력배양 프로그램 등 다양한 사업으로 구성되어 있는 종합 지원사업이다.

AREP 프로그램은 북한의 행정조직을 통해 이행된다. 여기에는 북한의 농업성, 국토환경보호성, 임업과학원, 농업과학원과 함께 농림수산부문의 기술협력을 추진하고 있기도 하다. 농업연구와 농업인력 훈련, 생물 살충제 생산, 새로운 관개기술도입, 조림사업에서의 취로사업용 식량 프로젝트 등에서 관리능력을 보유할 수 있도록 하고 있다.

AREP계획이 종료되면 북한 자체의 힘으로 문제를 풀어나갈 수 있어야 한다. 예를 들어 지속적인 농업개발에 필요한 자본재를 수입하거나 외국의 투자를 유인할 수 있는 능력이 있어야 하는 것이다. 이 능력은 그러나 어느 한 시점에 저절로 갖추어질 수 없다. 국제사회의 지원을 받는 기간 동안이라도 한편에서는 국제사회와 상업적인 교류를 유지함으로써 그 능력을 배양할 수 있게 되는 것이다.

다. 곡물작황평가

UN의 대북 식량 지원 창구인 WFP와 FAO는 지난 1990년 중반부터 매년 25개 국가 이상을 대상으로 일 년에 한 두 차례씩 대표단을 북한에 파견, ‘작황과 식량 공급 조사(Crop and Food Supply Assessment)’를 벌인 바 있다. 곡물 작황평가는 일반적으로 가장 풍작이 예상되는 지역과 가장 흉작이 예상되는 지역을 집중적으로 조사, 단위 면적당 생산량을 직접 계산해 전체 경작지 면적의 평균 수확량을 계산해 내는 방식으로 추진하고 있다. 두 UN기구의 추곡생산량 평가 결과는 매년 북한에 대한 식량원조액을 산정하는 기준이 된다.

FAO/WFP는 2003/04년 곡물작황평가 결과를 발표한 바 있다(2003.10). 2003/04년 예상수확량은 416만 톤으로 2002/03년의 397만 톤보다 4.7% 증가한 규모로서, 이는 1995/96년(408만 톤) 양곡회계년도 이래 최대 수확량으로 평가할 수 있다. 구체적으로는 쌀 148만 톤(정곡기준, 지난해 대비 4.5% 증가), 옥수수 173만 톤(지난해 대비 4.5% 증가)이었다.

2005년 북한 당국은 UN과 국제 NGO들에 대해 북한 내 활동을 축소하도록 요구, 지난 10년간 매년 실시해 온 북한의 추곡생산량 평가를 중단한 바 있다. 북한 당국의 이 같은 요청은 긴급구호활동을 2004년까지 완결하고 '개발복구 방식(Development aid)'으로 전환해 줄 것을 요청한 사실과 무관하지 않는 것으로 알려지고 있다. 금년 2008년에는 한국 정부가 대북 비료지원을 하지 않았기 때문에 수확량은 2008 식량연도의 북한 자체 식량 확보량은 420만 톤에 그칠 것으로 예상되고 있다.

라. WHO 프로그램

WHO는 북한 보건 분야에서 시급히 해결되어야 할 과제를 ① 전염성 질병, 면역 및 백신, 보건정책 및 의료보호 장려, 기초 의료서비스 강화, ② 의료관계자의 기술 향상 및 의료교육 기회 증진, ③ 혈액 안정성, 공공보건 및 전염병학 분야의 기술적 연구 수행능력 강화, ④ 보건체계 개발, 흡연통제 등을 들고 있다.

이 중에서도 북한의 보건체계가 개선되고 지속적으로 발전할 수 있도록 보건부문을 개혁하는 것과 모든 의료시설에 적절한 의약품 및 장비가 제공되는 것을 중요한 것으로 지적하고 있다. 그 밖에도 전염성, 비전염성 질병 등을 관리하기 위한 기술, 지식 습득을 강화하는 한편, 결핵, 면역, 여성 및 어린이 보호, 영양보충, 성전염병 등 관련 문제들을 포괄적으로 관리, 예방할 수 있도록 하는 것이 중요한 과제다. 더 나아가서는 전력 및 물부족, 난방시설 미비, 위생상태 악화 등에 대처하기 위한 재정적, 인적 투자의 추진 등도 중요하다.

마. 유엔아동기금(UNICEF)

(1) 대북 지원 활동계획

(가) 2005년 활동계획

○보건 분야에서 UNICEF는 전국의 급식센터에 대해 혼합영양식, 건강센

터의 약 70%에는 백신, 필수약품과 장비를 제공하고 배포함. 미량영양제와 비타민 A도 공급함. 건강보호의 실시 향상을 위해 특별 훈련이 수행되고, 기초적인 공공 건강 관찰이 선택된 군에서 시행됨. 18세 미만의 모든 주민은 UNICEF의 건강과 영양 프로그램의 혜택을 받음.

- 물과 위생 분야에서 UNICEF는 45만 명에게 공급되는 1개 도시의 물 체계를 복구하고 향상시킴. 또한 탁아소, 유치원, 초등학교의 물과 위생 체계를 건설·복구하고, 어린이 집에는 시추공과 새 우물을 파고, 학교와 지역사회에는 물 관리팀을 훈련하고 위생교육을 촉진함. 이들 UNICEF 프로그램에 의해 150만 명이 혜택을 받게 됨.
- 교육 분야에서 UNICEF는 학교와 유치원을 복구하고 기초 학교용품과 가구들을 제공함. 또한 선택된 군에는 생활기술교육 프로그램과 선택된 초등학교에는 시범 학습평가를 도입함. UNICEF의 지원으로 65만 명의 어린이와 교사들이 혜택을 받음.

(나) 2006년 활동계획

- 보건 및 영양: 보건서비스체계가 붕괴되었기 때문에 모든 18세 미만의 주민, 특히 5세 미만의 어린이들은 보건과 영양 분야에서 다음과 같은 주요 활동을 통해 도움을 받게 됨.
- 식수 및 환경위생: 어린이집, 탁아소, 유치원 및 초등학교 어린이들을 포함한 약 500만 명의 주민들이 다음과 같은 주요 활동으로부터 혜택을 받게 됨.
- 교육: 40만 명에 달하는 어린이들이 다음과 같은 활동을 통해 도움을 받게 됨.

(다) 2007년 활동계획

- 보건 및 영양: 모든 어린이, 특히 5세 이만의 아동들은 다음 조치의 혜택을 받음.
- 식수 및 환경위생: 초등학교, 유치원, 탁아소 등과 같은 시설에 있는 아동을 포함한 약 500만 주민들은 다음 조치의 혜택을 받게 됨.
- 교육: 총 20만 명의 아동들이 다음 조치의 혜택을 받게 됨.

(2) 대북 지원 주요 활동과 실적

(가) 2005년 활동과 실적

UNICEF는 지역, 국가, 국제 파트너와의 긴밀한 협조 아래 보건, 영양, 식수, 위생 등에 우선순위를 두고 북한 주민들에 대한 인도적 지원 요구에 대응해 왔다. 그러나 인도지원 단체들은 203개 군 가운데 주민의 15%가 살고 있는 42개 군에 대해서는 여전히 접근할 수 없었다.

(나) 2006년 활동과 실적

지역, 국가, 국제 파트너와의 긴밀한 협조 아래 UNICEF는 보건, 영양, 식수, 위생 등에 우선순위를 두고 북한 주민들에 대한 인도적 지원 요구에 대응해 왔다. 그렇지만 아동사망률과 모성건강과 같은 분야의 목표 달성에서 대규모 투자(재원)의 부족으로 이들 분야에서는 진전을 보지 못하였다.

보건과 영양, 정기예방접종 서비스는 유지되고 있고, DPT3 백신 접종률은 82%에 달하고 있다. 1세 미만 유아의 90% 이상에게 결핵, 소아마비, 홍역, B형간염 접종을 실시하고 있다. 세계백신면역연합(GAVI Alliance)의 지원으로 DPT-hepB 백신이 전국적으로 보급되었고, 2007~2011년 기간에 예방접종확대사업(Expanded Programme on Immunization)을 전개하고 있다. 약 5,000명의 EPI 관리자들이 백신 다루는 법을 교육 받았다. 500명의 지역의 사들에게 출산 전 임신부를 돌보고, 출산과 산후조리에 필요한 기능을 갖춘 왕진가방이 지급되었다.

UNICEF는 교육 분야에 중요한 지원을 하는 유일한 기구이다. 종이와 인쇄부품 제공으로 10만여 명의 학생에게 기본 교과서가 제공되었다. UNICEF는 더 좋은 학습 환경을 조성하고 있는 7개의 목표 군에서는 7개 학교의 7,000명 이상의 어린이가 새로운 학교 비품을 제공 받았다. 학습평가 프로젝트는 20개 시범학교에서 성공적으로 완료되었고, 북한당국의 예산을 통해 전국으로 확대될 예정이다.

(다) 2007년 활동과 실적

UNICEF는 국내, 국제 파트너와의 긴밀한 협조 아래 정규 프로그램과 북한

을 황폐화시킨 홍수와 홍역의 창궐에 대한 긴급 대응을 통해 여성과 아동의 인도적 요구에 지속적으로 부응해 왔다. 주된 우선분야인 보건, 영양, 식수, 위생 및 위생상태, 교육에 주로 초점을 맞추었다. 그럼에도 불구하고, 아동사망률 감소와 모성건강의 개선에 요구되는 대규모 투자와 지원의 결여에 따른 물자 및 재원의 시기적인 부족으로 이들 분야는 자주 방해를 받았다. 정기 프로그램 이외에, UNICEF는 2007년의 두 비상(긴급)사태에 대응했다. 1/4분기에 WHO와 IFRC의 협력 하에 UNICEF는 홍역 창궐에 대비한 북한 당국의 대규모 면역 캠페인을 지원했다. 3개월 동안 생후 6개월에서 45세에 이르는 1,600만 명의 주민이 백신접종을 받았다.

(라) 북한 영양실태평가 보고

대북 지원활동과 함께 UNICEF는 1998년 이래 수차례 북한 당국과 함께 북한의 영양실태를 조사해 보고하고 있다. 1998년, 2000년, 2004년에 실시된 영양실태조사 결과에서 나타난 바와 같이 지난 10년 동안 주민들의 절실한 문제였던 먹는 문제에서 다소의 진전이 있었다. 그렇지만 사회분야에 대한 상당한 투자가 선행되지 않고서는 아동사망률 감소에서 현 새천년개발목표(MDGs)를 달성하고 모성건강을 향상시킬 수 있는 희망은 거의 없다.

국제사회의 대규모 지원 덕분에 1990년대 중반의 위기 이후 지난 10여 년 동안 아동영양실조는 상당한 개선을 이루었다. 2004년 작성된 북한영양실태 조사 보고서에 따르면 1998년에서 2004년 사이에 심각한 영양실조는 16%에서 7%로 감소한 것으로 나타났다. 만성적인 영양실조는 62%에서 37%로, 저체중은 60%에서 23%로 감소된 것으로 조사되었다. 2006년 북한 정부의 조사와 현장 관찰은 이런 경향이 지속되고 있음을 보여주었다. 이러한 긍정적인 추세에도 불구하고 현재의 영양실조 수준은 WHO의 기준을 상회하고 있다.

바. 유엔개발계획(UNDP)

(1) 대북 지원활동 개관

(가) 대북 지원활동

UNDP는 1980년 평양 사무소를 설립하였다. 1999~2000년 이후 UNDP의 대북 사업의 초점은 인도주의적 활동과 함께 농업 회복 및 생산성 향상, 그리고 최근에는 농촌의 에너지 문제 등을 포함한 장기 개발사업도 병행하는 방향으로 바뀌어 왔다. 2006년에 수립한 보고서 “Country Programme for the Democratic People’s Republic of Korea”에서 2007년부터 3년간 경제관리능력 강화, 삶의 질을 향상시키기 위한 지속적인 식량 보장, 경제발전을 위한 충분한 에너지 공급, 주민들의 삶의 질 향상을 위한 사회개발, 지속적인 개발을 위한 환경개선 등의 5개 사업을 우선 과제로 선정해 시행할 예정이었다. AREP에서의 체계적인 접근은 이 프로그램이 프로젝트들의 상승작용을 가져오고 더 나은 결과를 성취하도록 허용하였다.

(나) 사업규모와 프로젝트 형태

UNDP는 대북 지원사업 활동에 연간 300만 달러 정도를 지원해 왔다. 1997년 이후 2006년까지 UNDP의 대북 사업과 관련하여 승인된 사업예산은 크게 늘어나지 않았다. 반면 실제로 대북 사업에 지출된 금액은 상당히 줄어든 것으로 나타나고 있다. 1997~2000년의 지출액은 연간 평균 400만 달러 정도였으나, 2001~2004년에는 평균 160만 달러로 이전 기간에 비해 절반 이상 줄어들었다.

2007년 1월 UNDP 집행이사회에서 일부 집행이사국들이 그 동안 북한사업 수행방식이 UN의 규정에 위배된다고 판단하고 그 시정을 북한에 요구하였다. 그러나 북한이 이를 거부함으로써 2007년 3월 UNDP의 북한사업이 중단되고 평양사무소도 철수하는 상황이 발생하였다. 이에 따라 2005~2006년에는 320만 달러 수준인 것으로 집계되어 UNDP의 대북 지원사업이 어느 정도 회복되었지만, 2007년 이후 UNDP의 대북 사업은 위기에 처하고 있다.

사. 유엔인구활동기금(UNFPA)

(1) 지원 상황과 인구센서스

(가) 지원 상황

북한은 1980년대 말까지 중앙계획경제 그룹국가의 일원이었다. 이후 상당한 진전이 이루어지면서 국제인구개발회의(ICPD)의 목표와 관련된 출발점을 맞게 된다. 이런 결과로 북한은 UNFPA 자원배분체계에 따라 “C” 국가 범주에 지정되었다.

1990년대에 북한경제는 심각한 고통을 받았다. 식량부족, 자연재해, 보건체계의 악화는 생식과 영양 상태를 포함한 여성 보건에서의 역전을 가져왔다. 비록 UN 합동호소(CAP)를 통한 국제적인 지원이 상황의 악화를 방지하도록 도왔지만 여성의 보건상태는 위기에 놓여있다. 북한 인구는 2000년 현재 2,300만 명으로 추산된다. 1998년의 인구증가율 0.8 %를 적용하면 북한 인구는 2050년에 2,800만 명에 이를 것으로 예측된다. 2001년 여성 1인당 출산율은 지난 5년 동안 거의 변하지 않은 2.03명으로 추정된다. 북한은 최근 HIV/AIDS 예방을 주시시키기 위한 일련의 활동에 착수하였다.

(나) 인구센서스

2008년 10월 1일 북한 전역에서 동시에 시작되는 이번 조사를 통해 총인구수와 나이 및 성별, 지역별 인구분포 상태, 출생 및 사망률 변화 등 인구상태 분석과 인구예측에 필요한 기초자료를 마련하게 된다. 북한이 전체인구를 대상으로 이같은 조사에 나선 것은 지난 1993년 이후 처음이다. 당시에 도 북한은 UNFPA의 도움을 받아 1994년 1월 3일부터 15일까지 전국을 대상으로 인구 일제조사를 실시해 1993년 당시 인구를 2,121만명으로 발표하였다.

북한의 인구주택총조사 실시와 UNFPA의 조사 및 통계분석 능력 배양 지원 사례는 향후 추진환경이 조성될 경우 본격적인 개발지원 수용 준비와 관련해 상당한 의미를 갖는다. 국제개발지원 기구들은 정확한 분석에 기초한 지원이라야 자원 낭비를 방지하고, 최소한의 효과를 기대할 수 있다고 보고 있다. 가구별 생활수준에 관한 설문조사와 다른 도구들이 전반적인 정책의

효과를 지켜보고 사회적 지원의 대상을 보다 잘 설정하기 위해 필요한 토대를 제공한다.

6. 결론: UN기구의 대북 활동 평가와 시사점

가. 평가

(1) 긍정적 측면

UN기구의 대북 활동은 긍정적인 측면과 미흡한 측면이 모두 나타났다. 우선 긍정적인 측면은 다음과 같다.

첫째, UN기구는 북한의 전체 식량 소비량의 약 15% 정도를 지원하여 기아 문제를 어느 정도 해소하는 데 기여하였을 뿐만 아니라, 상당 규모의 의약품과 의료서비스도 지원하여 북한 주민들이 질병에서 벗어나도록 하였다.

둘째, UN기구가 국제사회에 호소하여 세계 여러 나라들 각자가 나름대로의 정치적 이유로 북한을 지원하려는 의욕을 어느 정도 축소시킨 점도 효율적이고, 비정치적인 대북 지원 구축 차원에서 긍정적인 효과라 할 수 있다.

셋째, 국제적십자사, 국제NGO, 국내NGO 등도 대북지원 활동을 하지만, 이들 기관들의 지원규모와 지원 물품 내용 등이 크지 않은 편이다. UN기구들은 이들 기관들이 제공하기 어려운 각종 지원 품목과 서비스 등을 제공할 수 있었다.

넷째, UN기구의 대북 지원이 지속되지 않았으면 지원에 대한 투명성도 확보할 수 없었을 것이다. 북한당국이 UN기구와의 접촉, 교류과정에서 투명성 확보의 중요성을 각인시켜 나간 점은 향후 북한 당국의 확고한 투명성 확보를 위한 좋은 경험이 되었다고 긍정적으로 평가할 수 있다. 오랫동안 UN이 일방적으로 대북 지원전략을 수립하여 북한에 제시하여 북한이 수용하였던 방식에서 점차적으로 UN과 북한이 공동 워크숍을 통해 협의 수립한 점은 대북 지원의 효율성을 높이는 데 기여하였다.

(2) 미흡 혹은 부정적 측면

UN의 대북 지원 사업에 부정적이거나 미흡한 결과를 낳게 하는 요인들이

많이 산적해 있어 대북 지원이 지속적으로 추진되지 못한 점이 있었다. 여러 요인들을 구체적으로 언급하면 다음과 같다.

첫째, UN기구의 대북 지원 사업이 북한 핵문제, 북한의 미사일 발사 실험 등과 같은 국제정치적 변수에 의해 많은 영향을 받아 온 점이다. 특히 북한의 미사일 발사와 핵실험 등은 UN기구의 대북 지원 규모 축소에 결정적인 영향을 미쳤다.

둘째, 북한의 과도한 체제유지 고려도 대북 지원 사업을 원만히 추진할 수 없게 만든 점이다. 북한은 정권과 체제유지 차원에서 국제사회의 지원 행위를 과도하게 경계함으로써 UN의 원조를 효과적으로 수용하지 못한 사례가 많았다.

셋째, UN기구의 대북 지원금 부당 이용에 대한 국제사회의 의혹 증폭 역시 대북 지원 사업을 적극적으로 추진하지 못하게 한 요인이었다.

넷째, UN기구가 대북 지원 사업을 수행함에 있어 분배의 투명성을 요구함에 대해 북한당국이 이를 적극적으로 수용하지 못한 점이다.

다섯째, UN의 대북 지원이 북측의 현실적 수요를 감안한 긴급성과 일회성 지원에 국한되거나 북측이 요구하는 방향으로만 사업이 진행되는 경향이 있어, 지속적인 UN의 지원 사업 규모를 파악할 수 없는 문제점도 발생하곤 하였다. 대북 일회성 지원은 경제적 관점에서 보면 북한경제에 부정적인 요소로 작용할 수 있기 때문이다.

마지막으로, 북한에서 사업을 추진 중인 UN기구들은 협의체를 만들어 상호 협력하였으나, 이러한 활동에도 한계가 표출되었다. 왜냐하면, UN기구들은 각각의 조직이 자체의 존재 이유를 지원 활동에서 찾고 있기 때문에 실제적으로는 상호 협력과 경쟁관계에 놓여 있기 때문이다.

나. 시사점

상기 평가를 종합하면 시사점으로 다음을 지적할 수 있다.

첫째, UN기구나 북한 당국의 사전 협의와 공동 전략 수립이 우선적으로 요구된다. 한국의 대북 지원 역시 북한과 사전협의하는 체제가 구축될 필요가 있다. 대북 지원을 위해서는 중장기적인 목표를 세워, 전략적인 지원이

이루어질 수 있도록 하는 것이 중요하다.

둘째, 동시에 한국은 UN기구와 사전 협의하고 공동으로 대북 지원 전략을 수립하든지 여의치 않으면 적어도 UN의 대북 지원 전략을 충분히 숙지하여 UN기구의 대북 지원규모와 추진 방식과 보조를 맞출 필요가 있다.

셋째, UN기구의 대북 지원에 대해 북한의 적극적인 호응이 촉구된다. 무엇보다도 북한 당국은 주민의 삶을 최우선적으로 고려해야 한다.

넷째, 북한주민들이 UN기구의 대북 지원을 그 동안 적대시하였던 인식에서 호의적으로 받아들이기 시작하는 인식의 변화를 보인 것은 바람직하나, 당면한 식량난 극복에 UN기구가 집중 지원함으로써 북한정권의 체제유지에 간접적으로 도움을 준 점이다.

다섯째, 지원금 부족으로 인해 UN기구의 대북 지원이 지속적으로 원만히 추진되지 못한 점이다. UN기구들의 대북 지원 자원 부족은 대북 지원활동 자체를 제약하는 가장 중요한 요인이 되고 있다. UNICEF는 자원부족으로 2008년 사업계획을 대폭 축소한 바 있었다. 2008년 말에 발생한 세계적인 금융위기로 인해 자원부족이 예상되어 UN 참가국들의 기부금과 충당금 등으로 재원을 확보하는 UN으로서는 향후 대북 지원활동을 크게 축소시키게 될 것이다. 따라서 한국과 UN간에 상시적인 협력체제 구축이 요구된다.

제 5 장

양자간 개발기구의 체계와 활동

국제사회의 개발지원 이론과 실제 : 부한 개발지원에 의한 모색



제5장

양자간 개발기구의 체계와 활동*

1. 머리말

최근 저개발국들의 주변화와 빈곤화에 대처하기 위한 국제사회의 공동노력이 확대되면서 개도국의 빈곤퇴치와 지속적 성장을 위해 다각적인 논의가 이루어지고 있다. 이러한 측면에서 개도국에 대한 지원은 단순히 긴급구호와 같은 인도주의적 원조에 머물지 않고, 개도국의 경제사회발전에 실질적으로 기여할 수 있는 체계적이고 종합적인 지원전략과 글로벌 파트너십이 강조되고 있다.

국제사회의 대북지원도 이러한 국제개발협력의 추세와 기본적인 흐름에 따라 새로운 변화가 불가피하다. 그동안 대북 인도적 지원은 북한의 당면한 식량난 완화 및 주민생활 개선에 중점을 두면서 일정한 성과를 거두었으나, 북한의 빈곤이 경제의 구조적 요인에 기인하고 있으며, 북한의 개발문제는 국제사회의 대규모 지원과 북한체제의 근본적 변화가 수반되어야 한다는 인식이 높아지고 있다. 특히 북한에 대한 인도적 지원만으로 북한 주민들의 빈곤해소를 근본적으로 해결할 수 없으며, 북한경제의 지속가능한 발전을 지원할 수 있는 개발지원체제의 강화가 불가피하다는 인식이 높아지고 있다.

이러한 제반 측면을 고려할 때 향후 우리나라의 대북지원체제를 국제개발협력 차원에서 새롭게 정립해 나가기 위해서는 최근 국제협력이슈와 주요국의 원조추진체제를 면밀히 살펴볼 필요가 있다. 따라서 본 연구는 양자간 개발기구 및 원조체계를 중심으로 주요국의 지원방식을 분석하고, 국제사회의 북한에 대한 지원 실적을 검토하고자 한다. 그동안 대북지원에 참여하거나 관심을 표명하고 있는 국가들은 대부분 유엔 기구를 통해 간접적인 지원

* 본 내용은 권을·정지선·박수경, 『양자간 개발기구의 체계와 활동 (08-08-05)』 연구를 요약한 것임.

을 추진해 왔고, 그 실적도 매우 미미하다. 그러나 대북지원체제가 본격화될 경우 양자간 원조규모는 크게 증가할 것이고, 개발지원을 위한 다각적인 지원체제 구축에 양자간 개발기구의 역할은 매우 중요한 의미를 갖게 될 것이다. 따라서 본 보고서에서는 대북지원에 공여실적이 있는 미국, 캐나다, 호주, 스웨덴, 독일, 스위스, EU 등 선진공여국의 개발원조정책과 원조실시체제를 분석하고, 대규모 차관공여가 예상되는 일본, 지속적으로 대북지원을 확대해 오고 있는 중국 등을 포함하여 양자간 대북 지원에 주도적 역할을 담당할 9개국을 분석대상으로 국별 원조체제에 대한 비교연구에 중점을 둘 것이다.

2. 양자간 원조체제의 추진현황

국제적 차원에서 양허적 자금이전을 위한 주요 지침과 정책을 결정하는데 있어서 중심적 역할은 OECD 산하 개발원조위원회(DAC)가 맡고 있다. OECD 산하 25개 위원회 중 하나인 DAC 가입은 OECD 국가라 하더라도 일정조건을 갖추어야 가입 가능하고, 한국의 경우 2010년을 목표로 하고 있다.

DAC의 설립목적은 회원국 간 개발도상국에 대한 개발협력을 상호 협조하는 것으로서 ▲ 개도국에 대한 지원 및 협력체제 강화, ▲ 회원국들의 개발협력 프로그램 시행지침 및 정책 가이드라인 작성, ▲ 회원국들의 원조정책에 대한 정기적 평가, ▲ 회원국 상호간 개발정책 경험교환 및 전략목표에 대한 국제적인 합의 도출, ▲ 개도국 및 체제전환국의 원조흐름에 대한 통계보고서 발간 등의 역할을 수행하고 있다(OECD, 2008).

이에 따라 DAC는 원조의 양적 확대와 효율화를 도모하기 위하여 회원국의 원조정책과 주요프로그램에 대한 권고를 통해 공여국간 원조정책 및 기준에 대하여 의견조정을 하고 있다. 그동안 개도국에 대한 개발협력을 촉진하기 위해 원조규모를 증대시키고, 원조사업의 효율화를 목적으로 DAC는 다양한 정책적 권고를 채택해 왔다. 이러한 권고는 OECD협정에 의하여 강제력이 없는 결의(resolutions)에 불과하지만, OECD관행에 따르면 정치적, 도의적으로 큰 구속력을 가진다. 그 동안 ODA와 관련하여 채택된 주요한 권고의 내용 중 가장 중요하게 부각되어 온 것은 GNI대비 ODA 비율로서 양적 규모에 관한 것이다.

최근에는 DAC를 중심으로 개발협력에서 개도국과의 파트너십 강화와 효과적인 원조정책을 추진하기 위한 노력이 다각적으로 추진되고 있다. 밀레니엄 선언 이후 빈곤퇴치가 최대 이슈로 부각되면서 DAC는 국제개발목표를 달성하기 위한 원조의 효과성 제고방안을 종합적으로 검토하고, 원조절차의 단순화와 합리적 조정을 위한 가이드라인을 발표하였다. 특히 2010년을 목표로 파리선언을 채택하고 원조공여국들의 지속적 개발지원을 위한 원조효과성 제고를 위해 다양한 정책을 추진하고 있다.

현재 DAC의 수원국명단(DAC List)에는 북한이 기타 저소득국(Other LICs)으로 분류되어 있어 국제적으로 ODA 지원대상 적격국이라고 할 수 있다. 따라서 DAC 통계에 북한에 대한 ODA 공여실적은 공식적으로 집계되고 있지만, DAC 회원국들의 북한에 대한 지원실적은 매우 낮은 편이다.

DAC 회원국을 중심으로 주요 선진공여국들의 기본 정책은 개도국의 빈곤퇴치에 초점을 두고 국제개발목표를 실현하기 위해 빈곤국에 대한 국제적 지원체제를 강화하는 것이다. 특히 MDG 달성을 위해 대부분의 국가가 최근 국제협력여건의 변화에 맞추어 다음과 같이 원조정책의 기본방향을 큰 폭으로 개혁하고 있다.

첫째, 국제개발목표 달성을 위해 빈곤퇴치를 위한 개도국과의 개발파트너십을 강화하고 있다. 둘째, 원조정책에서 성과중시형 ODA를 강조하면서 지원기준 및 절차를 체계화하고 있다. 셋째, 원조실시체제의 통폐합을 통해 원조실시체제를 개선하고, 중점지원대상국의 선정, 국별 지원계획의 수립 등 ODA의 집중성을 강화하고 있다. 넷째, 원조공여국의 역할과 관련하여 정책적 일관성(policy coherence)이 주요 이슈로 제기되고 있다.

DAC 회원국들의 원조 추이를 살펴보면, 양적 규모로 볼 때 1980년 중반까지는 미국이 주도적 역할을 해 왔다. 1990년대 초반 이후에는 일본의 원조규모가 급속히 증가하여 원조 규모를 기준으로 미국을 제치고 제 1위의 원조공여국으로 부상하였다. 그러나 2000년 이후 미국의 원조 규모가 급상승되면서 미국은 최대 원조공여국으로 재부상하였다.

양적 규모의 주요 지표로 활용되는 ODA/GNI비율에 있어서 국제사회의 목표인 0.7%를 상회하는 회원국은 스웨덴(1.02%), 노르웨이(0.89%), 룩셈부르크(0.89%), 네덜란드(0.81%), 덴마크(0.80%)로 모두 북유럽 국가들이다.

최대공여국인 미국의 ODA/GNI 비율은 전년대비 0.01% 포인트 증가한 0.18%로 그리스와 함께 최하위 그룹에 속하며 일본은 2005년 0.19%에서 0.06% 포인트가 증가한 0.25%를 기록하였다.

ODA의 재무적 조건을 보여주는 증여율(Grant Element: G.E.)은 ODA의 질적 측면을 나타내주는 대표적인 지표로서 증여율에 대한 권고수준은 86%이다. 2006년 DAC 회원국들의 증여율 평균은 97.6%이고, 22개 회원국 중에서 일본, 벨기에, 프랑스, 독일, 스페인을 제외하고는 모두 증여율 100%를 기록하였다.

DAC 회원국들이 ODA 자금을 활용한 주요 분야는 교육, 보건, 인구 등의 사회 인프라 부문으로 DAC 전체 ODA의 34.9%를 차지하며 운송, 통신, 에너지 등의 경제 인프라 부문에는 11.4%를 지원하였다. 생산부문에는 4.8%, 인도적 지원에는 6.9%로 미미한 지원율을 보였다.

3. 주요국의 ODA 운용체제

가. 미국

미국의 원조정책은 국가 안보에 있어 중요한 부분으로 강조되고 있으며 외교, 안보와 더불어 개발 부문은 외교안보 정책의 근간을 이루고 있다. 미국은 빈곤으로 인해 초래되는 정치·사회 불안을 세계 안보를 위협하는 주요 원인으로 인식하고 개발원조 정책을 통한 빈곤 퇴치를 국가안보전략에 효과적으로 반영하고 있다.

미국의 주요 원조담당 기관으로는 국제개발청(USAID), 국무부, 새천년도 전공사 등이 있으며 그 외에도 국방부, 재무부, 농림부 등에서 부수적인 업무를 담당하고 있다. 이 중 국제개발청은 핵심적인 원조기관으로 미국 전체 ODA의 30~50%에 달하는 원조 업무를 담당하고 있다. 국제개발청은 기술 협력, 차관 활동 및 인도적 지원 활동에 이르는 전반적인 원조 활동을 수행하고 있다. 국무부는 2006년 해외원조이사실을 설치하였는데 이는 전반적인 대외 원조 정책, 계획 수립 및 감독 관리에 있어 총괄적인 역할을 담당하고 있다. 미국은 이를 통하여 다수의 추진기관들 사이에서 발생하는 비효율성

및 이로 인한 원조 체제의 세분화 현상을 극복하고 원조의 책임성, 효율성 및 효과성을 제고하기 위해 노력하고 있다. 또한 국제개발청과 국무부는 공동전략계획에 따라 개발 사업을 추진함으로써 통일성 있고 일관된 사업 체계를 갖추어 나가고 있다.

미국은 OECD 개발협력위원회(DAC) 회원국 중 최대 규모인 218억 달러를 공여하고 있으며(2007년 기준), ODA 규모는 이라크 등 전후 복구 사업을 중심으로 최근 증가하는 추세이다. 전체 ODA의 90% 가량은 양자간 원조에 지출되고 있으며 이라크, 아프가니스탄, 이집트 등의 상위 5개 수원국에 대한 원조액 비중이 매우 높아 소수 국가에 대한 원조집중도가 매우 높은 것으로 나타나고 있다. 수원국 소득 수준별로는 중저소득국에 대한 지원이 가장 높으며, 지역별로는 최근 아프리카에 대한 원조액이 증가하고 있다.

미국은 사회 인프라 및 서비스 구축 사업에 가장 많은 ODA를 지출하고 있으며 이 중 기초사회서비스 분야의 ODA가 증가 추세를 보이고 있다. 특히 식량 등의 긴급 지원, 복구 사업 및 재해 예방 등 인도적 지원 분야에 대한 지출은 전체 ODA의 13% 정도로 명실 공히 세계 최대의 인도적 지원국으로의 위치를 굳건히 하고 있다.

미국의 양자간 원조는 대부분 타이드 원조로서 미국산 구매촉진 정책에 근거한 것이나, OECD 개발원조위원회는 타이드 원조로 인해 초래되는 비효율성과 수원국의 주인의식 침해 등을 우려하여 타이드 원조의 비중을 줄여가도록 권고하고 있다. 미국은 2004년 언타이드 방식에 기초한 새천년도전공사의 창설을 통해 타이드 원조에 대한 변화를 시도하고 있다.

미국의 대북관련 정책은 한반도의 평화 체제 구축과 인권보호에 역점을 두고 있으며, 이에 근거하여 거버넌스의 향상과 인도적 지원을 주요 전략 목표로 대북지원사업이 진행되어 왔다. 미국은 1995~2005년까지 약 11억 달러에 이르는 규모의 대북원조를 지원해오고 있으며, 크게 세계식량계획 등의 국제기구를 통한 식량원조와 한반도에너지개발기구를 통한 에너지 원조의 형태로 이루어지고 있다.

미국의 개발원조 정책이 한국에 주는 시사점은 크게 두 가지로 요약될 수 있다. 우선 원조 정책의 총괄기관인 해외원조이사실의 설립으로 체계적이고 전략적인 접근을 통한 개발협력을 추진하고 있다는 점이다. 특히 국제개

발청과의 공동전략계획을 통한 접근은 정책 일관성을 높이고 업무 협력을 강화할 수 있다는 면에서 한국이 주목해야 하는 부분이다. 두 번째로, 정책적으로 개발원조를 통한 빈곤문제 해결과 국가 외교안보 전략을 병행하고 있는 점을 들 수 있다. 미국은 인권 문제 등의 간접적인 기제를 통해 원조를 통해 북한 내 거버넌스 향상과 투명한 정치제도 확립을 통한 경제개발 등 연관된 미국의 정책적 영향력을 강화하기 위한 노력을 지속해오고 있다.

대북지원과 관련해서는, 한반도에너지개발기구를 통한 에너지 지원이 공식 완료됨에 따라 식량원조의 비중이 증가할 것으로 보이며 핵문제 등을 둘러싼 긴장의 해결양상에 따라 광범위한 경제개발협력이 가능할 것으로 전망된다. 장기적으로는 보건, 영양, 복지 분야 등 비식량분야의 인도적 지원 및 농업기술 지원, 식량안보 구축 노력 등으로 지원분야가 다각화될 가능성이 크다.

나. 캐나다

캐나다의 외교정책은 외교, 안보, 개발, 무역을 주축으로 하고 있으며 개발 협력의 경우는 거버넌스, 보건, 기초교육, 민간부문개발, 환경 및 양성 평등을 주요 정책 우선순위로 정하고 있다. 특히 캐나다는 최근 들어 소수 국가에 대한 원조집중, 원조 언타이드, 원조의 효율성 제고, 현장 중심의 원조 운영 등을 기본적인 정책방향으로 설정하고 원조 기관을 중심으로 한 조직개혁을 추진하고 있다.

캐나다의 원조는 국제개발청(CIDA)이 주도하고 있으며 그 외 외교통상부, 재무부, 국제개발연구센터 등이 참여하고 있다. 캐나다의 대외원조는 IAE (International Assistance Envelope)이라고 불리는 예산관리 프레임워크 하에서 이루어지는 것이 특징인데, 각 원조담당 기관은 해당 프로그램과 그에 따른 지출의 구성을 검토하여 원조 방향을 수립하는 정책 도구로 활용하고 있다. IAE는 개발, 국제금융기구, 평화안보, 분쟁, 연구개발에 해당하는 5개 프로그램 및 자금을 관리하며 국제개발청이 약 60~70%에 이르는 자금을 집행하고 있다.

캐나다 정부의 원조실행기관인 CIDA는 빈곤감소, 인권신장과 지속가능한

개발 지원을 목표로 하고 있으며 2006~07년 기간 동안 캐나다 전체 ODA의 73%에 달하는 30억 달러 규모의 개발 원조를 집행하였다. 최근에는 조직개편을 통하여 원조의 효과성 제고를 위해 노력하고 있으며, 이를 통해 기존의 16개 부서를 유사 기능별로 통폐합하여 4개의 부서로 통합하고 특히 본부 중심의 구조에서 탈피하여 수원국 현지로의 대폭적인 인원과 권한의 이양을 통해 프로그램 중심의 분권적 조직구조로의 변화를 시도하고 있다.

캐나다의 원조액은 2006년 현재 37억 달러를 기록하여 OECD 개발원조위원회 회원국 중 9번째를 차지하고 있다. 원조액은 2001년 이후 회원국 평균 수준을 유지하며 지속적인 증가 추세를 나타내고 있으며, 특히 캐나다 정부는 2010년까지 매년 8%의 원조증액을 통하여 2001년 수준의 두 배에 이르는 원조를 제공할 계획을 공식 발표하였다.

전체 ODA 중 양자간 원조는 28억 달러에 이르고 있으며 캐나다는 최근 국제개발청의 사업계획을 통해 소수의 국가에 집중적으로 원조를 지원하기로 하였다. 소득그룹별로는 최빈국과 저소득국에 약 60%의 원조가 배분되고 있으며 지역적으로는 아프리카에 대한 증가와 더불어 남아시아 및 중앙아시아에 대한 원조 비중이 높다. 이외에도 식량지원을 중심으로 인도적 지원에 대한 지원은 2005년 현재 2억 4천만 캐나다 달러에 이른다.

부문별로 볼 때, 캐나다의 원조는 새천년개발목표(MDGs)의 달성과 직접적으로 연관이 높은 거버넌스, 보건의료, 교육 등 6개 분야에 집중되고 있다. 특히 사회인프라 및 양성평등, 시민사회의 분야에 대한 지출은 지속적으로 증가하고 있다. 캐나다는 점진적인 원조 언타이드 계획을 추진해 오고 있으며, 식량 지원, 관리 서비스 및 기술협력을 제외한 모든 최빈국 대상 원조는 현재 언타이드 원조를 실시하고 있다.

캐나다는 2001년 2월 북한과 공식 수교를 맺은 이래 북한 내 거버넌스의 향상과 인권 신장을 위한 노력을 지속적으로 기울여 오고 있다. 그러나 북한의 핵문제 등을 둘러싼 한반도의 계속되는 긴장 및 화해 분위기에 따라 대북 원조는 크게 영향을 받아 왔다. 캐나다의 대북지원은 주로 국제기구와 NGO를 적극 활용한 식량 원조와 의료물자 등의 긴급구호 부문에 집중되어 있는데 2004~05년 기간 동안 이 부문에 해당하는 지원액은 약 4백만 캐나다 달러에 이르고 있다.

캐나다 외교부장관은 장기적인 측면에서 북한의 정치개혁 및 인권 문제의 해결과 지역안보를 위한 포괄적인 참여를 강조하였는 바, 향후 북한을 둘러싼 긴장 상태가 완화될 경우 대북 개발 협력의 사업 범위는 이와 밀접한 연관을 맺으며 조정될 것으로 예상된다.

다. 호주

호주는 아시아 태평양 지역을 대상으로 주변 취약국의 빈곤 및 정치적 불안 문제와 자국의 안보에 큰 관심을 갖고 있다. 이에 따라 지정학적 특수성을 기반으로 주변 저개발국의 빈곤 감소와 지속가능한 개발을 지원함으로써 호주의 국익과 번영에 공헌하는 것을 원조 정책의 기본 목표로 한다. 호주 원조정책의 기본적인 방향은 경제성장 촉진, 국가기능 강화, 인적 투자 확대, 지역안보 및 협력 추진을 바탕으로 하며 특히 취약국에 대한 집중적인 원조를 통해 지역의 정치적 안정을 도모하고 있다.

호주의 국제개발청인 AusAID는 대외원조 관련 업무의 중추적인 역할을 담당하고 있으며 외교통상부, 재무부 및 주정부 기관과의 긴밀한 파트너십 하에 업무를 추진하고 있다. 국제개발청은 2005~06년 기간 동안 호주 전체 ODA의 약 70%에 달하는 19억 호주달러에 해당하는 원조를 집행하였으며 호주 정부의 원조 정책 및 프로그램 관리 기관으로서의 기능을 담당한다.

2006년 현재 호주의 ODA규모는 21억 달러를 기록하여 OECD 개발원조위원회 22개 회원국 중 금액면에서 13위를 차지하고 있다. 그러나 지속적인 경제 규모의 확대에도 불구하고 국민총소득 대비 ODA의 비중은 1980년대 중반부터 지속적으로 감소하여 현재는 OECD 평균인 0.3%대에 머무르고 있어 경제규모에 부합하는 원조규모의 확대가 필요한 실정이다.

전체 ODA 중 85%는 양자간 원조를 통해 지출되고 있는데 지역적으로는 파푸아뉴기니와 태평양 도서 국가 및 아시아 국가를 대상으로 집중적인 지원이 이루어지고 있다. 파푸아뉴기니, 인도네시아, 솔로몬 제도 등 상위 5개 국가에 지원되는 양자간 원조는 전체의 약 절반 수준이다. 특히 파푸아뉴기니에 대한 지원이 두드러져 호주는 파푸아뉴기니의 최대 공여국으로 자리하고 있으며 이는 호주의 아시아·태평양 지역에 대한 높은 관심이 정책적으로

반영되고 있음을 보여준다.

소득수준별로는 최빈국과 저소득국에 대한 지원이 전체 ODA의 약 80%에 달하고 있다. 또한 부문별로는 경제 정책 및 거버넌스에 대한 지원이 최근 급격히 증가하는 추세에 있다. 또한 2007~08년 발표된 원조프로그램 계획에 따라 과거에 비해 보건, 교육, 경제 인프라 구축 및 환경 분야에 대한 원조가 증가하는 추세이다. 인도적 지원 및 긴급 구호 분야의 경우 인도네시아 쓰나미 관련 사업 등으로 인해 최근 들어 높은 비중을 차지하고 있으며, 호주 정부는 2003년 ‘인도적 지원에 관한 원칙’을 수립함으로써 향후 호주의 인도적 지원에 대한 정책적 일관성 및 책임성에 대한 기준을 마련하였다.

호주의 최빈국에 대한 양자간 원조 언타이드율은 2005년 현재 49%로 OECD 회원국 평균인 76%를 크게 밑도는 수준이다. 그러나 2006년 호주 외교부 장관은 호주-인도네시아 간 특별 프로그램을 제외한 모든 대외원조 프로그램을 언타이드화 할것을 공식 발표하였으며 이에 부응하는 수원국 중심의 계약입찰 제도를 마련하고 호주 기업 파트너의 의견을 수렴하는 등의 구체적인 노력을 해오고 있다.

대북정책 역시 아시아 지역의 안보 및 평화의 유지가 호주에게 미치는 영향력과 밀접한 관계를 맺으며 변화해 왔다. 호주의 최대 교역국인 일본, 중국, 한국이 위치한 동아시아는 전략적으로 매우 중요한 지역으로 호주는 북한의 체제를 안정적으로 유지하기 위한 긴장관계의 해소 방안을 모색해 왔다. 호주의 경우도 다른 나라와 유사하게 식량, 보건, 위생, 재난 관리, 영양 분야를 중심으로 하여 국제기구를 통한 인도적 지원 활동을 펴오고 있다. 호주는 올해 식량 및 원유 가격의 폭등으로 인한 북한의 심각한 식량난 해소를 위하여 인도적 지원을 제공하였으며 이는 외교적 긴장관계에도 불구하고 긴급한 인도적 필요에 의한 지원을 지속하겠다는 입장으로 해석된다.

호주는 이 외에도 자국의 경제적 이익과 원조를 밀접하게 연결하는 정책을 통해 실용적인 접근을 취하고 있다. 즉, 호주는 북한의 체제안정을 통한 지역 안보체제의 구축 이외에도 동북아 지역에 얽힌 자국의 경제적 이익을 확대하기 위한 방편으로 북한에 대한 지원 정책을 활용하고 있다. 호주는 양자간 원조를 통한 대북 개발원조에 대한 관심을 표명한 바 있으며 중장기적으로 볼 때, 북한 체제의 변동과 경제 상황 개선을 통한 천연자원 등의 프로젝트를

통해 지원 범위를 넓혀 갈 것으로 예상된다.

라. 스웨덴

식민지 역사가 없는 스웨덴은 오랜 사회민주주의 전통에 따른 국제적 연대주의를 바탕으로 상대적으로 중립적인 원조를 실시하는 국가로 평가된다. DAC 회원국 중 ODA/GNI 비율이 가장 높으며, 원조의 양적확대와 질적제고를 위해 앞장서 온 선진 공여국으로 인식되고 있다. 빈곤퇴치를 중시하는 스웨덴의 원조는 아프리카 등 최빈국 지원 강화노력, 인도적 지원과 사회 인프라 집중지원이라는 정책으로 구체화된다. 2003년의 국제개발정책(PGD)은 현 스웨덴 원조 정책의 근간을 제공한다.

스웨덴의 원조 담당기관으로는 외교부, 스웨덴 국제개발청(SIDA), 재정부, 수출신용보증청 등이 있으며, 이중 외교부와 SIDA가 정책수립과 시행의 핵심적인 역할을 한다. 외교부는 개발, 외교, 무역 기능을 총괄하여 대외정책의 일관성을 확보하고 있으며, 개발을 담당하는 장관을 별도로 두고 있다. 다자간원조 수행도 담당하여 전체 스웨덴 ODA의 약 37%를 차지한다. 원조에 있어서 적극적인 탈중양집권화 정책으로 각국의 대사관이 현장에서 외교부의 정책 및 SIDA의 수행기능을 총괄하는 역할을 한다.

1995년 만들어진 SIDA는 양자간 원조를 전담하는 외교부 산하기관으로, 전체 스웨덴 ODA 규모의 50% 이상을 차지한다. 최근 효율성 제고 및 성과중심적 운영을 위해 기존의 지역, 분야, 조직기능 별 구성에서 정책, 운영, 관리 별 구성으로 조직개편을 단행하였다. 2007년 기준 직원 900명 중 144명이 현장에서 근무하고 있으며, 이중 상당수가 대사관에 고용된 현지직원이다.

2007년 기준 스웨덴은 43억 3천 달러를 공여하여 규모 면에서는 세계 7위이었으나, ODA/GNI 비율은 0.93%로 노르웨이에 이어 세계 2위를 달성하였다. 1975년 이래 UN 목표치인 ODA/GNI 0.7%를 지속적으로 상회하고 있으며, 스웨덴의 양자간 원조 비중은 지속적으로 70% 내외를 유지하고 있다. 지역적으로는 사하라 이남을 중심으로 아프리카 지역에 지원이 집중되어 있고 그 다음이 아시아, 중남미, 유럽 순이다. 2006년의 경우 대 아프리카 지원이 전체의 50% 이상을 차지, DAC 평균을 훨씬 상회하였으며 이러한

추세는 계속 지속될 것으로 예측된다. 국가별로는 부채탕감 비율이 높은 이라크를 제외하고는 탄자니아, 모잠비크, 우간다, 에티오피아, 잠비아 등 아프리카 국가들이 최근 2~3년간 지속적으로 상위 10대 수원국에 포함되어 있다. 20개의 장기협력국, 30여개의 장기주요수원국 등 중점지원국 등이 선정되어 있으나 전체 수원국은 2003년 기준 111개로 지나친 분산된 양상을 보인다.

빈곤퇴치와 MDG 달성을 위한 다자간 협력을 중시하여, UN을 중심으로 한 다자간 원조를 강조하여왔다. SIDA를 통한 원조까지 포함하면, DAC 평균을 훨씬 상회하는 다자간원조 비율을 보인다. 분야별로는 사회 인프라 및 긴급구호에 대한 집중이 뚜렷하며, 이는 국가개발정책상의 인권, 민주주의·우수한 거버넌스, 양성평등, 천연자원의 지속가능한 사용·환경보호, 경제발전, 사회개발과 안보, 분쟁관리, 국제공공재 등 8개 부문에 대한 우선지원 전략을 반영한다. 2006년에는 민주적 거버넌스와 인권보장에 대한 지원이 전체 원조의 25%를 차지하였다.

2006년에는 영국, 아일랜드, 네덜란드 등과 함께 양자간 원조의 100% 언타이드화를 달성하였다. 1960년대부터 언타이드 원조에 대한 논의를 시작한 이후에 2001년 DAC 최빈국 원조 언타이드화 권고안을 앞장서서 실천하여 왔으며, 권고안에 포함되지 않은 기술협력 및 식량원조의 언타이드화도 달성하는 성과를 보였다.

스웨덴은 1974년 평양에 대사관을 세운 최초의 서방국가로서, 1995년 북한 내 자연재해로 인한 인도적 위기에 대한 긴급구호를 통해 대북지원을 시작하였다. 다른 EU 국가와 마찬가지로 주로 EU 대북원조정책의 틀 안에서 북한을 지원하고 있다. 2006년까지 총 3,750만 크로나(약 540만 달러)규모의 대북원조를 추진하였으며, 국제기구를 통한 지원 외에도 인도적 지원, 식량지원, 훈련 등의 양자간 원조를 추진하여왔다. 2002년에는 대북투자 및 무역활성화를 위한 경제·산업협력 프로그램의 일환으로 다양한 훈련프로그램, 양국간 사절단 방문, 초청세미나 등을 추진하여왔다. 긴급구호, 식량지원 외에 인적 교류라는 유연한 접근을 통해 북한이 정치적으로 큰 부담 없이 점진적으로 문호개방을 할 수 있도록 유도하는 역할을 하고 있다. 향후 북핵 문제가 해결되면 스웨덴의 대북지원 역시 보다 확대될 수 있을 것이며, 이는 북한의 국제사회 편입 및 지속가능한 개발에 많은 기여를 할 것으로 전망된다.

마. 독일

2007년 기준 세계 2위의 ODA 공여국인 독일은 원조에 있어서 자국의 실리와 인도주의적 책임을 동시에 고려한다. 2차 대전 후 마셜 플랜을 통해 경제발전을 이룬 역사적 배경으로 선진국으로서의 책임차원에서 원조를 중시하지만 동시에 자국의 경제적 이익에 도움이 될 수 있는 수원국에 대한 인프라, 생산부문에 집중 지원함으로써 실리를 추구한다. 전통적으로 개발원조의 목표를 개도국의 경제, 사회발전 지원으로 명시하고 있지만 90년대 초부터 빈곤퇴치를 중시하는 국제사회의 방향에 적극 참여하고 있다. 연방정부의 원조 정책이자 부처 간의 행동계획인 2015 행동프로그램(PA2015)에서는 빈곤의 다양한 측면에 대한 종합적 접근을 강조한다.

독일은 다원적인 원조운용체제를 가진 대표적인 국가로, 연방경제협력개발부(BMZ)가 주축이 되어 양자간, 다자간 원조를 총괄하며 산하기관인 기술협력부(GTZ)와 KfW 개발은행이 각각 기술협력과 금융협력의 수행을 담당한다. BMZ는 원조정책의 수립을 전담하는 연방정부부처로, 원조의 방향성, 전략 및 가이드라인을 설정한다. 기존 15여개의 정부부처가 담당하던 원조정책을 통합, 관리하는 주무부서로 1961년 설립되었으며 전체 원조 예산이 절반이상이 BMZ를 통해 시행기관, 시민사회 및 국제사회에 지원된다. 전체 600여명 직원중 10% 정도가 항상 해외 대사관, 영사관 등에 주재하여, 개도국내 독일 대사관에는 원조를 담당하는 최소한 1인의 개발협력관이 배치된다.

그밖에 재정부, 외무부 등 타 연방부처와 국제인력개발, 독일개발서비스, 국제이주개발센터, 독일투자개발공사 등 다양한 시행기관이 있다. 이러한 원조기관의 지나친 다원화로 수원국 및 OECD/DAC 등으로부터 많은 비판을 받아왔으며, 이를 개선하기 위해 수원국에서 여러 시행기관이 독일하우스라는 동일건물을 사용, 협력을 강화하는 등 다양한 조정노력을 기울여 왔다.

독일은 2007년 기준 120억 달러를 공여, 미국에 이어 세계 2위 공여국이지만, ODA/GNI 비율은 0.37%로 DAC 평균보다는 높으나 DAC 평균 노력분담지수에는 못 미치는 수준을 보였다. 양자간 원조의 비중은 꾸준히 전체원조의 2/3 정도로 유지되어 왔으며, 이중 기술협력이 30%로 높은 비중을 차지한다. 금융협력은 차관, 증여, 차관과 증여의 혼합으로 구성되는데, 이중 차관은

점차 감소되는 추세이다. 최빈국에는 무상원조만을 제공하고 저소득국과 기타국에는 차관을 제공한다. 독일은 BMZ를 통해 정치단체, 기독교단체, NGO 등의 시민사회의 원조활동을 적극지원하고 있다.

지리적으로는 대아프리카 지원이 점차 강화되는 추세이며 아시아, 유럽, 중남미가 그 뒤를 이은다. 전통적으로 중소득국에 대한 지원비중이 높아 중국, 인도, 인도네시아, 이집트, 터키 등이 오랫동안 상위 5대 수원국의 위치를 차지해왔다. 이는 경제적으로 어느 정도 기반을 갖춘 국가에 대한 지원이 MDG 달성을 위해 중요하다는 기본적 입장을 반영한다. 최근에는 저소득국가에 대한 지원도 점차 강화하고 있다. 다자간 원조는 전체원조의 1/3 수준으로 유지되어 왔다. 분야별로는 교육, 상수도, 정부 및 시민사회 등 사회인프라·서비스에 대한 지원비율이 가장 높고, 경제 인프라·서비스, 생산부문에 대한 지원비율은 점차 감소하는 추세이다. 독일은 언타이드 원조 권고안을 따르겠다는 의지를 적극 표명하였고, 2003년 기준 최빈국에 대한 양자간 원조 중 76%가 언타이드 조건으로 공여되었다. 이는 DAC 평균치를 상회하나, DAC 통계에서 타이드 원조로 간주되는 기술협력을 포함하지 않는 수치여서 기술협력을 포함하는 경우 타이드 원조의 비율은 크게 상승한다.

독일은 1948년 동독시절 북한과 외교관계를 맺은 이후 2000년 북한의 문호 개방과 함께 외교관계를 재개하였다. EU 연합 내에서 가장 영향력이 큰 국가 중 하나인 독일과의 관계 재개는 북한이 다른 EU 회원국과의 관계를 재개할 수 있는 일종의 전환점이 되었다고도 볼 수 있다. 독일의 대북원조는 유엔국제식량기구를 통한 식량원조가 대부분으로, 정부 및 NGO 차원에서 매년 수백만 유로 규모의 식량원조를 지원해왔다. 경로로는 독일적십자, 독일농업 활동기구 등 NGO를 통한 인도적 지원이 가장 활발하다. 독일은 북한 내 핵문제 및 인권문제 등 때문에 양자간 지원은 하지 않고 있으며 국제기구 및 비정부기구를 통한 식량지원만 제공하겠다는 입장을 표명하였다. 2005년 9월 북한 정부가 국제사회의 식량 원조를 거부한 이후 2006년 초부터는 주로 EU를 통한 원조의 형태로 지원을 재개하였다. 이처럼 독일의 대북원조는 매우 제한적인 형태로 이루어지고 있으며, 북핵문제와 인권문제의 만족할만한 해결이 없이는 대북원조 및 경제협력의 활성화가 힘들 것으로 보인다. 향후 이러한 전제조건이 이루어진다면, 독일의 집중지원분야를 고려할 때

북한의 취약한 사회인프라 구축, 교육, 훈련 등을 통한 인적역량개발 등도 적극적으로 시작될 수 있으리라고 전망된다.

바. EC

유럽공동체(EC)는 개도국에 양자간 원조를 제공하는 주체임과 동시에, 27개 EU 회원국 간 원조를 조정하는 역할을 수행한다. 유럽의 개발원조는 회원국 공통의 비전, 조약, 합의안의 구축과 함께 발전해왔다. 9.11 테러 이후 안보의 중요성이 강해지면서 유럽은 지난 10년간 국제사회에서 영향력 확대를 추진해왔으며, 개발원조를 외교정책의 수단으로 인식하는 성향이 강해지고 있다. 이는 빈곤퇴치와 MDG 달성만이 원조의 목표가 아님을 뜻한다. EU 개발원조 정책인 ‘2005 개발에 대한 유럽합의안’에서는 안보, 이민, 세계화, EU확대, 파리선언 및 MDG 등을 포괄한 종합적인 개발원조 전략을 명시하며, 다양한 부문 간의 일관된 정책을 강조한다. 국별지원전략(CSP)은 회원국 및 다른 EC 전략과의 일관성을 제고하는 중심 메카니즘의 역할을 한다.

EC는 매우 세분화된 원조운용체제를 가지고 있다. 개발원조의 주요담당 기관으로는 개발협력총국(DEV), 대외협력총국(RELEX), 유럽원조협력청(EuropeAid), 인도적지원총국(ECHO) 등이 있다. 개발협력총국이 개발원조 정책의 수립을 주관하며, EuropeAid는 개발원조 프로그램을 수행하는 주요 시행기관의 역할을 한다. 대외협력총국은 개발원조를 포함, 외교, 안보, 인도적지원, 무역 및 회원국 확대를 포괄한 모든 대외협력 정책을 수립한다. 인도적지원총국은 자연재해 및 분쟁관련 긴급구호 전문기관이다. 원조에 EC 및 회원국가의 다양한 기관이 관여하기 때문에 효율적인 업무분담의 중요성이 강조된다. EC 내에서도 개발협력총국 및 대외협력총국 등 기구 간 업무중복의 문제가 지적되고 있다.

EC의 원조는 80년대 후반부터 최근까지 꾸준히 증가하여서 2007년에는 102억 달러를 공여하였다. EU위원회가 2002년 바르셀로나 회의에서 회원국에게 2006년까지 평균 ODA /GNI 비율을 0.39%로 확대할 것을 권고한 후, EU 회원국들은 2002년 개발재원확대를 위한 몬테레이 회의에서 원조확대에 대한 공통의 의지를 표명하였다. EC의 양자간 원조는 지난 7년간 꾸준히

증가하여 왔으며, 전체 ODA의 90%이상을 차지한다. 지리적으로는 아프리카에 대한 지원비중이 커서 2005년의 경우 전체원조의 약 52%를 차지한다. 이중 상당부분이 사하라 이남 아프리카에 집중되어 있다. 수원국을 보면 2005년 기준 총 145개국에 공여하여 원조의 분절화가 심한 양상을 보인다. 상위수원국의 경우, 최근 EU회원국 가입을 추진하는 터키가 최대 수원국이며, 모로코, 수단, 이집트가 그 다음을 잇고 있다. 소득수준별로는 최빈국 지원비중이 2005년 기준 전체원조의 42%로 DAC 평균을 훨씬 초과하였으나 기타저소득국에 대한 지원은 14%로 DAC 평균에 못 미쳤다. EC는 공여국이면서 각 회원국의 재정지원을 받는 다자간 원조 수원기관의 역할을 동시에 하고 있기 때문에 전체원조에서 다자간원조의 비중이 크지 않다. 분야별로는 회원국 별로 상대적 우위가 있는 분야에 집중하고 서로 상호보완성이 극대화되도록 지원한다. EC 전체를 보면 사회인프라 서비스에 대한 지원 비율이 전통적으로 가장 높아, 2005년의 경우 전체 ODA의 42%를 차지하였다. 특히 보건과 교육, 민주적 거버넌스, 양성평등에 지원을 집중하고 있다. 2001년 이후 언타이드 원조에 대한 국제사회의 논의에 매우 적극적인 역할을 담당하여 각 회원국 차원의 언타이드 원조 노력 역시 적극 지원하여 왔다. 그러나 여전히 타이드 원조가 존재하여 EC 예산을 통한 개발협력기구(DCI) 원조의 경우 EU회원국 및 가입후보국 등만이 조달에 입찰할 수 있다. 또한 상호주의 원칙에 따라 자국원조를 언타이드화한 국가의 경우도 EU 시장에 접근할 수 있도록 허용하여, 호주 등이 EU 원조조달시장에 접근하기 위해 협상을 진행하고 있다.

EU는 현재까지 총 4억 5천 유로 규모의 대북원조를 지원하였으며, 이는 주로 식량원조, 농업부문 재건지원, 인도적 지원, 기술협력 및 KEDO 에너지 원조로 나누어진다. 2000년, 2001년 많은 회원국이 북한과 외교정상화를 하며 EU 위원회 역시 2001년 정책 대북외교관계를 수립하였다. 1995년 유럽지원총국의 긴급구호로 시작된 EU의 대북지원은 1997년부터 식량지원, 농업 재건프로그램으로 발전하였다. 2002년 대북개발원조의 방향을 설정한 'EC-북한국별지원전략(CSP)' 및 '북한국가지원프로그램' 등의 중장기 전략의 발표와 함께 대북지원은 사회, 경제개발을 위한 기술지원 및 자금지원프로그램의 추진으로 전환되었다.

CSP에 따르면 대북기술협력의 주요 부문으로 제도지원 및 역량강화, 지속 가능한 개발 및 천연자원 활용, 도로개발 및 농촌개발을 들고, 이에 대한 지원을 위해 예산을 산정하였으나 북핵 위기 고조로 현재 대부분이 중단된 상황이다. 그러나 핵위기에도 불구하고 일본, 미국 등과는 달리 인도적 지원은 고수하겠다는 의지를 표명하여 북한의 국제사회 고립을 방지하는 포용정책을 쓰고 있다. 개발 원조를 강조하는 EU의 대북원조 전략은 북한의 경제재건에 중요한 역할을 하며, 안보문제와 인도적 상황을 분리하는 접근으로 북한의 점진적인 개방 유도라는 좋은 시사점을 제공한다. 향후 한반도 위기해결에 있어서 EU의 중립적인 역할이 보다 확대될 가능성이 충분하며, 핵위기가 해결되면 회원국의 대북지원방향을 결정하는 EU의 대북지원이 보다 확대될 수 있으리라 전망된다.

사. 스위스

스위스는 전통적으로 개발원조 정책을 외교정책의 일환으로 발전시켜왔다. 개발원조에 있어서 연대성과 인도주의적 목적을 중시하지만 동시에 경제적 이익을 함께 고려한다. 이러한 배경 때문에 외교·개발정책의 주 목표로 국가 간 평화로운 공존, 인권·민주주의 존중, 빈곤퇴치, 천연자원·환경보호와 함께 자국의 경제적 이익을 포함하고 있다. 스위스 연방위원회가 매년 발표하는 ‘국회예의 서한’은 개발원조 정책 및 전략에 대한 종합적 비전을 제시한다. 개발원조의 목표, 전략적 방향 및 시행방법은 연방위원회의 제안을 바탕으로 의회가 정한다. 연방위원회의 제안은 매 4~5년을 기준으로 산정되는 원조예산과 이에 따라 해당연도에 배정된 예산을 포함한다. 이에 따라 의회는 기술·재정협력, 경제, 무역정책, 국제개발은행, 지역개발은행, 중동부유럽원조, 인도적 지원 등 6대 주요 프레임워크에 대한 예산을 분배한다.

스위스의 원조 주관기관으로는 연방외교부 산하의 개발협력청(SDC)과 연방경제부 산하의 경제사무국(SECO)이 있다. 두 기관은 개발정책의 수립과 시행을 담당하며, 기타 연방부처는 국제협력위원회 등 특별조직을 통해 이들 기관과 협력한다. 전체 원조 예산의 약 87%를 운용하는 개발협력청은 기술협력을 통해 제도강화, 행정역량 강화, 보건, 교육, 환경, 정책대화, 민주

화, 거버넌스 등에 대한 사회개발을 주관한다. 원조 예산의 약 13%를 운용하는 경제사무국은 재정협력을 통해 인프라, 민간부문개발, 무역·자금지원 등 경제개발을 주관한다. 양 기관은 개발원조 전략 상 차이에도 불구하고 MDG 목표 달성, 조화, 일치, 정책일관성에 대한 목표를 공유한다. 이러한 이원화체제는 상호보완성 및 바람직한 경쟁유발 측면에서 긍정적인 평가를 받고 있다.

현장에서의 원조 시행은 수원국 현지의 협력사무소(COOF)가 담당한다. 스위스는 수원국에서 원조 수행을 담당하는 기관의 일원화를 원칙으로 하여, 협력사무소는 개발협력청과 경제협력국의 프로그램 시행을 동시에 관장한다. 스위스는 풍부한 경험과 강한 전문성을 갖춘 원조인력의 강점을 갖고 있으며, 이는 민간부문 인재를 고용할 수 있도록 허용함으로써 원조인력의 능력을 제고한 연방의회 차원의 노력의 결과이다.

스위스는 2007년 16억 9천 달러를 공여하여 세계 17위를 기록하였으며 ODA/GNI 비율은 0.37%로 DAC 평균인 0.28%를 상회하였다. ODA/GNI 기준으로 스위스의 원조는 1990년까지 꾸준히 확대추세를 보이고 있다. 전통적으로 전체원조의 3/4 정도를 양자간 원조로 공여한다. 스위스는 빈곤퇴치를 위해 아프리카·아시아지역의 저소득국을 중점 지원한다. 국가별로는 개발협력청은 17개 개도국 및 12개 동유럽·CIS 국에, 경제사무국은 12개 개도국과 10개 동유럽·CIS 국에 집중지원하고 하여, 원조규모에 비해 지나치게 많은 중점지원국에 원조가 분산되어 있다.

소득수준별로는 전통적으로 최빈국에 대한 지원비중이 높으며, 2003년부터는 기타저소득국 및 중저소득국에 대한 지원 비율이 점진적으로 확대되고 있다. 연방정부는 각 수원국 별 최대 3개 분야를 선정하여 집중 지원하도록 하였으나 실제로는 지나치게 많은 분야 및 주제에 원조가 분산되어 있다. MDG 달성을 위해 거버넌스와 경제개발을 중시하여, 2006년의 경우 생산부문에 DAC 평균에 비해 훨씬 많은 지원을 한 반면 사회인프라, 경제인프라에 대한 비중은 상대적으로 낮았다. 스위스는 2001 DAC 최빈국 원조 언타이드화 권고안을 충실히 이행하여 2005년의 경우 최빈국에 대한 언타이드 원조비율의 98%를 달성하였다. 다른 개도국에 대해서는 혼합신용을 실시하기 때문에 전체 ODA의 1% 정도는 타이드 원조로 운용되었다.

스위스는 1995년 인도적지원을 통해 대북원조를 시작한 이후 식량생산성

강화를 위한 농업개발 프로그램과 국가 내 개혁프로세스에 대한 지원에 초점을 두고 진행되었다. 개발협력청은 1997년부터 평양에 사무소를 설치하고 운영하고 있으며, 농업지원프로그램, 농산품가공 및 마케팅지원프로그램, 시험농업신용 프로그램 등을 추진해왔다. 이러한 스위스의 대북지원은 인적교류보다 북한의 인적자원개발 및 역량강화를 통한 북한의 중장기적 자립을 위해 매우 긍정적인 기여를 하고 있다. 스위스는 앞에서 살펴본 스웨덴과 마찬가지로 북핵문제와 무관하게 지속적으로 대북지원을 추진하여 왔으며, 따라서 현재와 같은 수준의 인적자원개발, 농업개발은 북핵문제 해결 없이도 지속적으로 추진되는데 큰 무리가 없어 보인다. 그러나 양자간 개발원조가 본격적으로 확대되기 위해서는 스위스로서도 EU 회원국으로서 북핵문제의 해결을 고려하지 않을 수 없을 것이다. 향후 북핵 위기가 만족스럽게 개선되면, 스위스의 대북원조는 현재보다 더욱 확장, 발전될 가능성이 충분하리라고 예측된다.

아. 일본

일본의 원조정책은 경제실익을 실현하기 위한 현실적인 주요 외교 수단으로 활용되어 왔다. 일본은 ODA를 활용하여 개발도상국과의 경제협력 기반을 강화하고 무역 및 투자의 확대와 자국기업의 진출을 위한 중장기적인 목적을 추구해 왔다.

일본은 2003년 국제사회의 급변하는 원조 패러다임을 반영하기 위하여 ODA 헌장을 개정하였는데, 이를 통해 ODA의 목적을 “국제사회의 개발과 평화에 기여함으로써 일본의 안보와 번영에 이바지하는 것”이라고 명시하고 있다. 또한 빈곤감소, 지속가능한 성장, 글로벌 이슈, 평화 구축을 4대 우선과제로 설정하였으며 지역적으로는 일본과 밀접한 경제, 정치적 중요성을 가지는 동아시아 지역 및 ASEAN 국가와의 협력에 중점을 두고 있다. 원조의 양적 확대를 적극적으로 추진해 온 일본은 1990년대 초반 이후 세계 최대 공여국으로서의 위치를 차지하였다. 그러나 장기적인 경기침체와 재정 악화로 인하여 1990년대 말부터는 그동안 지속적으로 증가해오던 원조예산을 삭감하여 최근 원조액은 점차 감소하는 추세에 있다.

이러한 원조예산의 삭감조치와 더불어 ODA의 효과성에 대한 회의론이 대두되면서 일본은 원조정책의 새로운 방향을 모색해 왔다. 2006년 총리로서 의장으로 하는 ‘해외경제협력회의’가 설치되면서 주요 ODA 관련 전략을 수립하는 사령탑으로서의 역할을 수행하고 있으며, 외무부는 이 전략을 받아 관계성·청과 협력하면서 ODA 정책의 수립 및 입안 기능을 담당하고 있다. 2006년에는 이러한 외무성의 정책 기획 및 입안 능력을 강화하기 위하여 국제협력부가 설치되었다. 원조 실행 부문에서는 기술협력을 담당하는 국제협력기구(Japan International Cooperation Agency: JICA)와 유상원조를 담당하는 국제개발협력은행(Japan Bank for International Cooperation: JBIC)의 일원화가 주요 개혁 내용이다. 2008년 10월에는 양 기관의 기능을 통합하여 새로운 JICA가 출범하였다. 이로써 JICA는 유무상원조와 기술협력을 담당하는 일본의 통합 원조전담기관이 되고, 최근 몇 년간 일련의 ODA 개혁조치를 통해 일본은 원조의 정책, 기획, 실시에 이르는 전반적인 부문에서 일관성과 효과성을 증대하기 위한 노력을 확대하고 있다.

일본의 양자간 ODA는 2006년 현재 73억 달러에 이르고 있으며, 이는 전체 ODA인 111억 달러 중 65%에 달하는 금액이다. 1995년부터 2005년에 이르기까지 양자간 ODA 규모는 일정하지 않으나 대략적으로 전체 ODA의 60~70%를 차지하는 수준을 유지하고 있다.

지역별 분배의 특성을 살펴보면, 일본과의 정치·경제적 관련성이 높은 동북아시아 및 동남아시아 지역에 원조가 집중되는 경향이 여전히 강하다. 국가별 원조의 특징을 보면, 1980년대 이후 전통적으로 중국, 인도네시아, 필리핀, 방글라데시 등 아시아 국가에 대해 집중적으로 지원이 이루어지고 있으며 2000년대 들어서는 나이지리아, 잠비아, 콩고 등 아프리카 국가에 대한 지원이 증가하는 추세이다.

수원국 소득수준별로 볼 때, 전통적으로 약 50%에 달하는 원조가 저소득국(other low-income)에, 30%가 중저소득국(lower middle-income)에 지원되어 왔으며, 최빈국에(least developed) 대한 지원은 약 15% 수준을 유지하고 있다.

북한은 1980년대 이후 경제침체를 극복하기 위해 다양한 채널을 통해 대일 경험제안을 내놓았지만, 일본은 소극적인 자세로 일관해 왔다. 북·일 관계는

1991년 수교교섭이 시작되었으나, 국교정상화 관련 보상문제로 난항을 거듭하면서 합의에 이르지 못하였고, 오랫동안 냉각관계가 지속되었다. 한·미의 대북 유화정책으로 2000년부터 국교정상화를 위한 협상을 재개하였지만, 북한은 과거청산문제와 관련하여 사죄와 보상이라는 명분보다 수교자금 규모 등을 중시하는 입장으로 변화하였다.

일본인 납치문제로 답보상태에 있던 북·일 관계는 2002년 9월 고이즈미 총리의 전격적인 방문이 이루어지면서 제1차 북·일 정상회담과 평양선언이 발표되었다. 이를 기반으로 재산청구권을 북·일이 상호 포기하고, 경제협력 방식으로 처리한다는 기본 합의를 하였다. 2004년 5월 제2차 북·일 정상회담이 개최되어 국교정상화 의지를 밝혔지만, 북핵문제 해결을 위해 개최된 6자 회담에서 북핵 전면폐기를 주장하는 한·미·일과 동결에 따른 보상을 요구하는 북한 입장이 맞서면서 고이즈미 총리는 참의원 본회의에서 납치문제의 원만한 해결과 핵 및 미사일 문제가 국교정상화 선행조건임을 밝히고, 국교정상화 없이는 일본의 본격적인 대북 경제지원도 없다는 방침을 재확인하였다. 이후 핵문제, 일본인 납치문제 등으로 수교교섭이 지연되면서 비호의적인 일본의 대북여론은 실질적인 장애요인으로 작용하고 있다.

북일 회담 이후, 제2차 북핵위기가 야기되면서 다시 양국간의 관계 정상화는 악화 일로를 걷게 되었다. 2007년 2.13 합의 이후 6자회담 참가국들은 북핵 불능화에 대한 상응조치로 중유 100만t 상당의 대북 경제, 에너지를 지원하기로 합의했지만 일본은 자국민 납치문제를 이유로 대북 지원에 난색을 표하고 있다. 특히 2008년 10월 11일 미국의 북한에 대한 테러지원국 해제 이후 일본은 대북 에너지 지원은 어렵지만, 핵폐기 과정에서 자금과 기술을 지원하겠다는 입장을 보이고 있다.

자. 중국

중국은 DAC의 수원국 리스트에서 중저소득국(LMICs)으로 분류되어 원조수혜국이지만, 전략적인 차원에서 개도국에 대한 적극적인 원조공여를 하고 있다. 기본적으로 중국의 대외원조는 「남남협력」을 표방하고 있지만, 정치안보적 목적 하에 대만과의 원조경쟁, 아시아에 있어서 리더적 지위 등을

위해 전략적으로 운용되어 왔으며, 최근에는 수출진흥, 투자확대, 에너지 확보 등 경제적인 목적으로 원조를 점차 확대하고 있다.

1970년대 후반부터 시작된 중국의 개혁·개방노선은 대외원조정책에도 큰 영향을 주었다. 중국의 대개도국 지원은 방만했던 원조규모를 줄이고, 지원 조건을 강화하는 등 큰 변화를 보이고 있다. 가장 핵심적인 원조수단이었던 무이자차관은 과거 10년 거치 20~30년 상환이었지만, 1980년대 전반에는 5년 거치 10년 상환으로 단축하는 등 지원조건을 강화하고 있다. 원조상대국에 따라 거치기간을 연장하거나 상환기간을 연장하는 등 유연하게 대응하고 있지만, 상업협정에 기반한 수출정책과 연계하여 경제적 목적을 강화하였다. 특히 1990년대 이후에는 과거 주로 행했던 정부간 협력방식에서 탈피하여 민간자금을 도입하거나 무역 및 투자를 연계한 새로운 지원방식을 모색하는 등 중국의 개도국 시장진출에 필요한 여건 조성에 중점을 두고 있다.

중국의 대외원조는 크게 유상과 무상으로 구분되는데, 여러 부처가 원조업무를 담당하고 있다. 그러나 중국의 대외원사업을 담당하는 대표적인 기관은 중국 상무부로서 대외원조국(對外援助司, Department of Foreign Aid)이 종합적인 정책 수립 및 입안, 원조사업의 감독 및 관리업무를 담당하고 있다. 중국의 대외원조는 90년대 초반 매년 3~4억 달러 수준을 유지해 오다 2000년대 초반 5~6억 달러 규모로 증가하고, 2007년의 경우 약 14억 달러(112억 위안)에 이르고 있다. 현재 70여개 국가와 지역에 차관 및 기술지원을 하고 있다.

그러나 90년대 북·중 관계가 소원해지면서 1992년 중국의 북한에 대한 경화결제 요구, 1994년 식량무상지원 중단은 북한의 경제난을 가중시키는 요인으로 작용하였으며, 1995년 이후 중국은 대북 외교정책 기조를 실리외교에서 전략외교로 전환하고 있다. 이후 수차례에 걸친 김정일의 방중과 2000년 이후 북·중 무역이 급신장하면서 양국관계는 활력을 되찾고, 2005년 11월 후진타오 주석의 평양방문시 20억 달러 규모의 대규모 경제지원이 약속된 바 있다. 북한에 대한 중국의 적극적인 경제지원에 바탕을 둔 양국 우호협력 관계는 중국의 동북아 안정과 한반도 평화를 통한 안정적 발전을 도모하기 위한 전략적인 목적에 의한 것이다.

그럼에도 불구하고 무상지원, 우호가격에 기초한 교역 등 대중 경제협력은

최대한 이끌어내려는 북한의 의도와는 달리 중국은 경제논리에 기초한 정상적 협력관계를 강조하면서 북한으로부터 가해지는 경제적 부담을 최소화하려고 있다. 6자 회담에 기반한 중국의 외교노력이 강화되고 있지만, 중국의 대북 경제정책 기조는 대북 무상 지원 및 우호가격지원 품목을 최소화하는 방향으로 전환하고 있다. 특히 북·중 무역에서 형성된 흑자 범위 내에서 대북 지원을 하고, 북한의 자생력을 높이는 방향에서 투자 및 교역을 추진하고 있다. 이를 기반으로 시혜적인 지원방식을 탈피하여 합리적인 제도적 기반을 구축하기 위한 다각적인 노력을 강화하고 있다.

중국은 북한의 최대 원조공여국이지만, 점차 중국의 경제논리 중심의 원조 정책이 강화되고 있어 대북원조의 지속적 확대를 기대하기는 어려운 실정이다. 특히 북·미 핵갈등과 6자 회담의 진전 상황에 의해 북·중간 협력관계는 많은 제약요인을 갖고 있고, 테러지원국 해제조치로 북한이 국제통화기금이나 세계은행 같은 국제금융기구로부터 금융지원을 받게 될 경우 중국의 지원과 역할은 향후 북한의 정책적 판단과 체제개혁의 진로를 결정하는데 중요한 기반을 제공할 것이다.

4. 결론

밀레니엄 개발목표가 설정된 이후 빈곤퇴치를 위한 국제적 노력이 가속화되면서 선진공여국들은 2002년 575억 달러의 원조규모를 늘여 2006년의 778억 달러로 원조를 증액시켰다. 또한 대부분의 DAC 회원국들은 ODA증가를 위해 중기계획을 발표하여 2009년까지 GNI 대비 ODA 규모를 0.51%까지 확대시키고, 아프리카에 대한 ODA를 2004년에서 2010년까지 두배로 늘리겠다는 공동의 약속을 발표한 바 있다. OECD 회원국이지만 아직 DAC 멤버가 아닌 국가들의 순 지출은 2002년의 4억 US달러에서 2006년 19억 US달러로 증가하였고, 중국 역시 남남협력차원에서 적극적인 개발자금 지원을 하고 있다.

그러나 주요 선진공여국의 지원방향은 인권, 환경, 성평등 문제가 주요 이슈로 제기되고 있고, 원조효과성 제고를 위한 파리선언의 이행을 위해 개발 성과 달성을 위한 협력의 책임과 원칙 이행을 위한 노력에 집중하고 있다.

또한, 수원국의 사회 전반에 의한 통합적인 주인의식이 중요하며, 수원국이 원조 활동을 적극적으로 조정하고 주도할 뿐만 아니라 정부기관, 시민사회나 공공기관들의 협력이 강조되고 있다. 이러한 측면에서 북한에 대한 양자간 지원이 본격화되기 위해서는 북한체제의 근본적 변화가 수반되어야 함을 알 수 있다. 국제개발협력에서 약 70%를 차지하고 있는 양자간 원조가 확대되기 위해서는 국제사회의 원조추진체제를 수용하고, 자조노력을 통한 개발 의지를 법적으로 제도화하고 국가적 정책으로 만드는 것이 무엇보다 시급하다. 이를 위해 많은 나라에서 기구를 만들어 정책적으로 관리하고, 수원국은 빈곤감소전략(PRSP)을 작성한다. 이를 토대로 공여국들은 공동원조전략(Joint Assistance Strategies: JAS)에 따라 수원국과 정책대화를 거쳐 정책적 우선순위를 만들고, 각국의 지원체제가 상충되지 않도록 협조를 하고 있다. 국제사회에서 대북지원체제가 구축되기 위해서는 북한의 주인의식과 주도적 노력이 전제되어야 하고, 향후 양자간 원조가 본격화 될 수 있는 수원체제 정비가 무엇보다도 중요하다.

또한 양자간 원조체제에서 인권 및 거버넌스, 성평등, 환경 등의 분야는 선진공여국에 있어서 중요한 정책목표로 제시되고 있어 북한지원에 있어서도 지속적으로 핵심 사안으로 제기될 것이다. 여타 수원국에 있어서도 국가 및 시민사회에서 정책시행, 정보의 필요성이 제기되면서 원조예측성 강화를 위해 원조 제공 관련 투명한 정보가 중요하고, 제반 원조추진체제에 있어서 상호책임이 강조되고 있음은 시사하는 바가 크다. 특히 단순한 국가간의 상호책임뿐만이 아닌 시민사회의 신뢰를 위한 책임도 포함하고 있어 북한은 신뢰를 바탕으로 한 원조공여국과의 협력을 위한 다양한 노력이 필요하다.

그동안 대부분의 선진공여국은 대북원조에 있어서 식량 및 기타 긴급 원조를 추진하면서 국제기구 혹은 NGO와의 협조를 통해 제한적인 원조를 제공해 왔다. 또한 정책적으로 개발원조를 통한 빈곤문제 해결과 국가 외교-안보 전략을 병행하면서 식량 등 인도적 지원에 대해서는 공식적으로 정치적인 이해를 결부시키지 않으면서도, 북한인권법 등의 기제를 통해 원조를 통한 북한 내 거버넌스 향상 및 투명하고 공정한 정치제도 확립을 위한 노력을 지속해오고 있다.

제 6 장

다자간 개발기구의 체계 및 활동

국제사회의 개발지원 이론과 실제 : 부한 개발지원에 의한 모색



제6장

다자간 개발기구의 체계 및 활동*

1. 서론

그동안 북한의 국제통화기금(IMF), 세계은행 등 국제금융기구에의 가입을 실질적으로 봉쇄하였던 미 국무부의 테러지원국 명단에서 북한이 삭제된 것은 중요한 상황변화이다. 현재의 국제개발금융체제 하에서 다자간 국제개발기구가 수행하고 있는 역할은 북한과 같은 빈곤국에게는 거의 절대적이다. 북한의 국제금융기구 가입과 양허성 자금지원 수혜는 그 액수도 중요하지만 이보다는 북한경제 재건을 위해서 반드시 필요한 국제민간자본 유치를 위해서 반드시 거쳐야 하는 길이다.

다자간 국제개발기구는 향후 국제사회에 북한에 대한 개발지원이 시작되는 경우 가장 선도적인 역할을 수행할 것으로 기대된다. 본 연구에서는 그동안 축적된 국제개발기구에 관한 국내 연구를 종합하고 최신 정보로 업데이트 하는 한편 북한 개발지원이라는 관점에서 세계은행(World Bank), 아시아개발은행(ADB), 유엔개발그룹(UNDG), 유럽부흥개발은행(EBRD) 등 향후 북한에 개발지원이나 기술지원을 공여할 국제개발기구의 지원 체계와 활동을 파악함으로써 북한이 국제사회에 편입되는 과정에서 초래될 상황에 대한 분석의 틀을 제공하고자 한다. 또한 본 연구는 베트남, 캄보디아 등 저개발 체제전환국에 대한 국제개발기구의 개발지원 사례와 특징을 분석하여 북한이 국제사회에 편입되는 경우에 적용할 수 있는 시사점을 도출하고자 한다. 마지막으로 본 연구의 후속 연구의 방향에 대한 제안을 하고자 한다.

* 본 내용은 장형수·송정호·임을출, 『다자간 개발기구의 체계 및 활동 (08-08-06)』 연구를 요약한 것임.

2. 대북개발지원 관련 국제기구 개요

가. 세계은행

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

IBRD는 회원국의 출자자본금, 차입금, 이익잉여금, 운용수익 등을 통해 재원을 조달하나 주로 국제금융시장에서 채권을 발행하는 방식과 회원국의 정부나 중앙은행으로부터의 차입금에 의존하고 있다. IDA는 회원국의 출자금, 출연금, IBRD로부터의 이전수입, 재원운용수익 등을 통해 조달하나 주로 정기적인 재원보충(replenishment)을 통한 회원국의 출연금에 의존한다.

<표 6-1> IBRD와 IDA의 비교표

구 분	IBRD	IDA	비 고
설립목적 (성격)	장기 개발자금 공여로 중소득 개도국 개발지원	양허성 장기자금 공여로 저소득 개도국 개발지원	
회원국	185개국(2007년 7월 기준)	166개국	2007년 7월말 기준
재원규모	- 출자자본금: 1,897억 달러 - 차입금: 958억 달러	- 출자·출자금: 1,300억 달러 - IBRD 이전수입: 86억 달러	2006년 6월말 기준
재원구성 (조달)	회원국의 출자, 대외차입	회원국의 출자·출연, IBRD 이전수입 등	
지원 대상국	1인당 GNI 6,055달러 이하인 중소득 개도국	1인당 GNI 1,025달러 이하인 저소득 개도국	2005년 1인당 GNI 기준
지원 형태	- 차관, 지분참여, 지급보증 - 공공/민간부문 가능	- 차관, 무상공여 - 공공부문만 지원	

차관 조건	- 금리: 변동금리 (6개월 Libor+Spread) - 상환기간: 15~20년 (거치기간 3~5년 포함)	- 금리: 무이자 (단, 연 0.75 %의 수수료 부과) - 상환기간: 35~40년 (거치기간 10년 포함)	
----------	--	---	--

자료: 한국수출입은행, 『국제 ODA 동향』 (2006년 9월호).

나. 아시아개발은행

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

ADB의 융자 자금은 일반재원과 특별기금(Special Funds Resources)으로 조성된다. 일반재원은 역내 개발도상국의 개발 사업에 대한 자금지원 등 통상 업무수행에 충당하기 위한 것으로 출자자본금, 차입금, 준비금(누적이익)으로 구성된다. 특별기금은 대부분 양허적 조건의 유상차관, 기술협력을 통한 지원 등에 사용되는 재원으로 ADF, 기술지원특별기금(Technical Assistance Special Fund), 일본특별기금(Japan Special Fund) 등으로 구성된다. ADF는 최빈국에 개발자금을 무이자로 장기간 대여해주는 양허성 융자제도 외에도 최근에는 무상공여(grant) 제도도 도입하였다.

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

다. 유엔개발그룹

유엔개발그룹(UNDG)은 국가적 차원에서 유엔 개발의 효과성을 향상시키

기 위해 1997년 유엔 사무총장에 의해 창설된 유엔 개혁의 수단이다. UNDG는 개발을 위해 기능하고 있는 기관들을 소집할 수 있다. UNDG는 유엔 사무총장을 대신하여 유엔개발계획(UNDP)의 행정관이 관장하고 있다.

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

UNDG 집행위원회(Executive Committee)는 창설회원으로 이루어져 있다. 창설회원은 유엔 사무총장에게 직접 보고하는 네 기금과 프로그램, 즉 유엔아동기금(UNICEF), 유엔인구기금(UNFPA), 세계식량계획(WFP)과 UNDP로 이루어져 있다. 집행위원회는 기금과 프로그램의 작동 방식의 개선에 초점을 맞추고 있고 UNDG의 메커니즘을 관리하고 있다.

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

UNDG는 지원그룹, 관리그룹, 프로그램그룹, 국가프로그램지원그룹, 개발그룹사무소 등에 의해 작동되고 있다. 유엔개발그룹사무소(UNDGO)는 UNDG와 집행위원회에 의해 이루어지는 결정을 위해 이슈, 정책, 지침을 소속 기관들과 함께 준비하는 UNDG 사무국이다.

라. 유럽부흥개발은행

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

EBRD는 “해당국가가 시장지향경제로 전환하는 것을 촉진하고, 민간부문과 기업부문의 이니셔티브를 증진하는 것”을 목적으로 한다. 기존의 지역개발금융기구들이 순수하게 역내 가맹국의 경제개발을 지원하기 위하여 설립

된 것과는 달리 EBRD는 정치·경제체제의 전환을 개발금융 지원의 전제조건으로 내세우고 있다. 즉 EBRD는 협정문 제1조에서 설립목적으로 “복수정당제 민주주의, 다원주의 및 시장경제의 제원리를 바탕으로 중동부 유럽국가의 개방적 시장경제체제로의 전환을 촉진하고 민간 및 기업가의 창의성을 증진함으로써 이들 국가의 경제발전과 부흥에 기여하는 데 있다”고 밝히고 있다.

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

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

2007년 말 현재 가맹국의 투표권 비중을 지역별로 보면 EU국가가 전체의 60.8%, 기타 유럽국가가 5.5%, 재원 수혜국인 중동부 유럽국가가 8.4%, 비유럽국가가 24.3%를 차지하고 있다. 미국은 10% 수준으로 다른 국제금융기구에서와 마찬가지로 EBRD에서도 개별국가로서는 투표권 비중이 가장 높다. 그러나 EBRD에서는 주요 유럽권의 투표권 비중이 60% 수준에 달하기 때문에 사실상 EBRD는 주요 유럽국들이 좌지우지한다고 볼 수 있다.

EBRD의 수권자본금은 200억 유로이고, 이 가운데 납입자본금(paid in capital)이 52억 달러, 최고자본금(callable capital)이 146억 유로이다.

마. 북한의 국제금융기구 가입조건 및 절차

제2차 세계대전 이후의 국제금융질서를 규정한 브레트우즈체제(Bretton

Woods system)에 의해 설립된 세계은행에 가입하기 위해서는 자매기구인 IMF에 먼저 가입해야 한다. 1945년 12월 29개국으로 출발한 IMF 가입국은 2002년 동티모르, 2007년 1월에는 몬테네그로가 새로 가입함으로써 185개국 이 되었으며, 유엔 가입국 중 북한, 쿠바, 안도라, 모나코, 나우루, 투발루 등이 IMF 미가입국이다.

IMF는 가입 희망국의 자격에 대해 특별한 제한을 두고 있지 않으나(By-laws of the IMF, Section 21-a), 가입 후에는 모든 회원국은 IMF 협정문에서 정한 제반 의무사항을 준수하여야 한다. IMF에 가입희망국이 가입을 신청하면 IMF 상임이사회는 충분한 토론과 예비조사를 시행한 뒤 가입국에 대한 공식조사(formal investigation)를 시행할 것인가에 대한 결정을 내려야 한다(Rules and Regulations of the IMF, D-1). 만약 IMF 상임이사회가 가입희망국에 대한 공식조사를 실시하기로 결정하면 IMF는 가입 신청과 관련된 모든 적절한 정보를 취득할 수 있으며, 가입 신청과 관련된 사항을 가입희망국과 토의하게 된다. 이때 모든 상임이사는 자신이 결정을 내리는 데 적절하다고 생각되는 정보를 가입희망국에 요청할 수 있다(Rules and Regulations of the IMF, D-1).

공식조사를 결정하면 IMF는 실태조사팀을 북한에 몇 차례 파견하여 거시 경제 상황, 외환보유고를 포함한 국제수지, 재정수입과 지출, 중앙은행의 활동 등에 관한 조사활동을 벌이게 된다. IMF 상임이사회는 실태조사팀의 공식 보고를 참고하여 가입희망국의 IMF 가입을 총회에 추천할지를 결정하게 된다. 가입 희망국이 IMF에 가입하기 위해서는 총회(통상 서면투표로 결정)에서 총투표권의 2/3 이상을 보유하는 과반수 가입국이 참가하여 이들이 행사한 투표권의 과반수 찬성이 필요하다.

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

ADB 가입조건은 아시아 역내국의 경우 유엔 ESCAP, 유엔 또는 유엔 전문기구의 가맹국으로서 북한은 이미 가입의 필요조건은 충족하고 있다. ADB에 가입하려면 ADB 총회에서 총 투표권의 3/4 이상을 보유하는 가입국

이 투표에 참가하여 2/3 이상의 찬성이 필요하다. 따라서 ADB의 투표권 25.5% 이상을 점유하고 있는 미국(12.756%)과 일본(12.756%) 두 나라만 반대하면 북한의 ADB 가입은 원천 봉쇄되는 구조이다. 사실상 일본과 미국이 공동으로 총회의 주요 결정사항에 대해 ‘거부권’을 가지고 있는 셈이다.

3. 세계은행의 개발지원 체계 및 전략

가. 세계은행의 개발지원 체계

세계은행의 IBRD는 1인당 GNI가 2005년 기준 6,055달러 이하인 중저소득 개도국을 위주로 지원하고 있는 반면, 세계은행의 IDA는 2005년 기준 1인당 GNI가 1,025달러 이하의 저소득·최빈 개도국을 주로 지원한다. 기본적으로 세계은행의 IBRD 차관의 금리는 변동시장금리에 일정 마진을 더하여 결정되는 반면 세계은행의 IDA 차관은 이자가 없다. 세계은행의 IDA는 무상공여(grant)도 제공한다. 세계은행의 IDA는 국제개발기구의 원조 효과가 수원국의 정책, 제도 및 지배구조의 질적 수준에 따라 상이하게 나타나게 됨에 따라 이를 국가별 자원배분 시 반영하고자 하였다. 그래서 개발성도가 좋은 수원국에게 더 많은 자원을 배분하여 일종의 인센티브를 부여하려는 취지에서 실적기준배분제도를 실시하고 있다.

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

세계은행의 IBRD는 주로 차관, 지분참여, 지급보증 등을 통해 중소득 개도국을 지원한다. IBRD 차관의 경우는 주로 상환 전망이 확실하며 수익성 있는 사업만을 지원하는 것을 원칙으로 한다. IBRD는 수원국 정부지급보증부의 공공부문차관은 물론이고 민간부문에 대한 무보증 차관도 가능하다. IDA는 주로 차관, 무상공여 등을 통해 저소득 개도국을 지원하고 있으며 차관의 경우에는 수원국 정부에 대한 차관과 수원국 정부지급보증부의 공공부문에

대한 차관만이 가능하다.

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

세계은행은 회원국에 대한 자금지원뿐 아니라 기술지원(technical assistance)을 통해서도 회원국의 경제·사회발전을 지원하고 있다. 세계은행의 기술지원을 위한 재원조달은 융자(loans)나 무상공여(grant)를 통해 이루어진다.

나. 세계은행의 개발지원 원칙 및 전략

세계은행의 포괄적 개발체계(CDF)는 세계은행의 기본적인 개발지원 원칙을 담고 있다. 세계은행의 모든 업무에 적용되어야 하는 포괄적 개발체계(CDF)의 4대 원칙은 ① 장기적이고 전체를 보는 비전, ② 수원국의 주인의식, ③ 수원국 주도의 파트너십, ④ 성과중시 등이다.

2000년 9월 ‘유엔 새천년정상회의’에서 채택된 새천년개발목표(MDG)에서 빈곤축소를 위한 8가지 목표를 설정한 이래 국제원조사회에서 빈곤축소는 개발지원의 총괄적 목표가 되었다. 세계은행과 IMF도 2000회계연도부터 각각 양허성 자금지원 대상인 IDA-적격국과 IMF의 PRGF 자금지원 적격국의 경우에는 빈곤축소전략보고서(PRSP)를 직접 작성하거나 최소한 PRSP 작성을 약속해야만 자금지원을 하고 있다. PRSP를 작성하기 어려운 사정에 있는 국가는 잠정 PRSP를 작성하면 최종 PRSP가 완성되기 전에 자금지원을 수혜할 수도 있다.

세계은행은 IBRD와 IDA로부터 자금지원을 받는 모든 국가에 대해 국가지원전략(CAS)을 작성한다. CAS는 해당 수원국의 정책우선순위, 과거 실적 등을 바탕으로 해당국에 대한 세계은행의 지원전략을 상술하고 자금지원과 기술지원의 규모와 구성을 제시하는 문서로서 가장 중요한 문서이다. 2003회

계연도부터는 IDA-적격국가의 CAS를 작성할 때는 해당국가의 빈곤축소전략(PRS)을 바탕으로 삼아야 한다. 세계은행에서 CAS를 작성할 때는 수원국 정부가 어떤 형태로든 참여하도록 함으로써 수원국 정부의 주인의식을 강조하고 있다.

‘스트레스하의 저소득국가’(LICUS)가 국제원조사회의 이슈가 되고 있는 이유는 이들 국가들에 대해 원조를 삭감하거나 중단하는 경우에는 주변국가나 국제사회에 9.11 테러사건과 같은 안보상의 악영향을 미칠 수 있다는 데 있다. 이들 국가가 초래할 수 있는 불안정성을 완화시키기 위해서는 원조를 제공해야 하는데 원조수용능력이 낮은 LICUS에 대해 세계은행이 어떻게 접근해야 하는가가 당면 과제이다. LICUS는 세계은행의 IDA가 양허적 자금지원의 재원을 객관적이고 효율적으로 배분하기 위해 사용하고 있는 국가정책 및 제도평가(CPIA) 점수와 공공부문 관리 및 제도 점수가 일정 수준 이하인 IDA 지원대상국가로 규정한다.

세계은행은 LICUS에 대한 핵심 대응원칙으로서 ① LICUS를 절대 포기해서는 안 된다. ② LICUS에 대한 사회·정치적 분석에 바탕을 둔 지원전략을 수립해야 한다. ③ 긍정적인 변화를 초래하도록 LICUS 내부 역량과 수요를 촉진해야 한다. ④ 단순하고 실현가능한 기초적 수준의 개혁을 지원해야 한다. ⑤ 사회적 서비스를 제공하기 위한 창의적인 메커니즘을 찾아야 한다. ⑥ 원조공여자간 협력을 강화해야 한다.

4. 아시아개발은행의 개발지원 체계 및 전략

가. 아시아개발은행의 개발지원 체계

아시아개발은행(ADB)의 개발지원 체계는 자금지원과 기술지원으로 대별된다. 자금지원은 국제개발은행의 일반적인 자금지원방식을 준용하는 일반재원 자금지원과 양허성 자금지원을 전담하는 아시아개발기금(ADF) 자금지원으로 구분할 수 있다. 세계은행이 국제부흥개발은행(IBRD)과 국제개발협회(IDA)의 독립된 기구로 이루어져 있는 것과는 달리 아시아개발은행은 한 기구 내에서 개발금융과 양허성 자금지원을 모두 시행하고 있다.

ADB의 일반재원(OCR)은 역내 개발도상국의 정부 및 민간기업 등이 시행하는 개발사업에 대한 투융자 및 보증업무에 쓰이며, 아울러 가입국의 개발은행을 통한 전대금융도 제공하고 있다. 아시아개발은행 융자(일반재원 및 ADF 재원 융자 포함)의 형태는 프로젝트 융자(project lending), 프로그램 융자(program lending), 부문융자(sector lending), 신용공여한도(credit line) 및 무보증 융자(loan without government guarantee) 등이 있다. ADB는 협정문상 지분투자(equity investment)도 가능하게 되어 있다.

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

ADB는 융자재원 부족을 보충하기 위해 1970년부터 협조융자(co-financing) 제도를 도입하고 있다. 협조융자는 국제개발금융기구의 부족한 재원을 보충하기 위해서 원조국의 공적 재원(official sources)뿐 아니라 민간 상업은행, 신탁회사, 보험회사 등 상업재원(commercial sources)과도 파트너를 이루기도 한다. ADB는 역내 개발도상국의 경제개발 능력을 제고하고 융자활동을 보완하기 위해 사업계획의 수립·집행, 자문용역 및 학술연구 등의 분야에 무상·유상 또는 유무상 혼합 형태로 기술지원을 제공하고 있다.

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

나. 아시아개발은행의 개발지원 원칙 및 전략

ADB가 2001년 최초로 작성한 장기전략체계(Long-Term Strategic Framework)는 2001년에서 2015년 기간을 대상으로 ADB의 다양한 업무상 임무를 ‘빈곤축소’라는 단일 목표 하에 재구성하려는 시도였다. 새로운 LTSF에 따라 ADB는 2020년까지 아시아 태평양지역에서 빈곤을 완전히 퇴치하

고, 소외계층까지 포괄하는 성장(inclusive growth)과 환경적으로 지속가능한 성장을 추구하며, 지역통합을 적극 추진하는 장기 비전을 제시하고 있다.

ADB의 빈곤축소전략의 3가지 기둥은 친빈곤적이고 지속가능한 경제성장, 포괄적인 사회개발과 양질의 거버넌스이다. 5년이 지난 2004년에 ADB는 2000년에 국제원조사회의 압도적인 지지로 공포된 새천년개발목표(MDGs)를 반영하여 개발도상회원국의 빈곤축소노력에 대한 지원을 강화하기 위해 빈곤축소전략을 점검·개선하였다. 개선된 빈곤축소전략(e-PRS)은 빈곤축소에 대한 보다 광범위하고 종합적인 접근방식을 채택하였다. ADB의 업무는 해당 국가의 빈곤축소전략에 확실히 연계되어야 하며, 원조공여기관간 원조절차 및 실행의 조화를 중시해야 하며, 빈곤축소전략을 작성하는 과정에서 파트너십이 더욱 촉진되어야 한다. e-PRS는 또한 개발성과 관리와 능력 배양에 대해 강조하고 있다.

세계은행이 국가지원전략(CAS)을 모든 자금지원대상국 정부와 협의하여 작성하듯이, ADB는 국가파트너십전략(CPS)을 해당국 정부의 적극적인 참여하에 작성한다. 이전에 ADB가 작성하던 국가지원계획(CAPs)이 2001년에 국가전략 및 프로그램(CSP)으로 발전하였고, 이어서 2006년 8월에는 CSP가 현재의 CPS로 확장되었다. CPS에는 ADB 지원대상국가의 개발관련 이슈와 제약조건을 명확하게 반영한다. CPS는 대상국의 개발우선순위와 빈곤축소 프로그램에 대한 분석에 바탕을 두어야 하며 ADB의 전략적 우선순위와도 일치해야 한다. CPS는 해당국 개발의 제약조건을 제거하기 위한 주요 접근방안을 구체적으로 적시하고 CPS의 목표를 명확하게 서술해야 한다. 또한 CPS는 성과를 중시하는 방향으로 작성되어야 한다.

5. 유엔개발그룹의 개발지원 체계 및 전략

1. 유엔개발그룹의 개발지원 체계

유엔개발그룹(UNDG)은 개발에 대한 역할을 맡고 있는 유엔의 기금, 프로그램, 기관, 부서 그리고 사무소의 연합체로 구성되어 있다. UNDG의 일반적인 목적은 새천년개발목표(MDG)를 포함하여 국제적으로 합의된 개발목표

를 달성하기 위해 노력하는 국가에게 보다 더 밀접하고 효과적이며 능률적인 지원을 하는 데 있다.

UNDG는 1997년 사무총장에 의해 설립된 이래로 유엔개발활동을 조정·조화·정렬시키기 위하여 세계 전반에 미치는 가이드라인을 고안하고 있다.

UNDG는 유엔 상주조정관체계(RCS)를 강화하고 유엔 조직들이 더 새롭고 나은 방식으로 함께 일하도록 지원함으로써 유엔 프로그램과 정책 조연의 영향을 증가시키는 데 있어서 시너지 효과를 만들어내고 있다.

UNDG는 광범위한 조정과 협력을 조장하고 유엔 체계의 조직들이 맞부딪히는 관리 이슈들을 진전시키는 유엔 집행이사회(CEB)의 3대 중심축 중 하나이다. CEB는 사무총장의 지도 아래 정상적인 기초 위에서 유엔 조직의 집행부를 관할한다.

유엔개발계획(UNDP)의 행정관은 UNDG의 의장직을 담당한다. UNDG 의장은 사무총장과 CEB에게 UNDG 사업계획의 집행 상황과 RCS의 관리에 관해서 보고한다. 유엔개발업무조정사무소(UNDOCO)는 UNDG를 위한 기술적 지원 단위이다.

UNDG는 총회, 집행위원회, UNDG 그룹, RC 이슈그룹, 실행그룹, 지역책임자팀(RDTs) 등에 의해 거버넌스 구조가 이루어져 있다.

총회는 1945년 유엔 헌장에 의해 설립된 이래 주요 심의, 정책입안, 대표 기능을 담당하는 기구로서 중심적인 지위를 차지하고 있다. 총회는 경제재정위원회(제2위원회)를 통해 UNDG의 사업과 그 회원들을 감독한다. 총회는 제2위원회를 통해서 유엔 체계의 발전을 위한 실행 활동에 대해 3년 단위의 포괄적 정책 리뷰(TCPR)를 실시한다.

유엔경제사회이사회(UNECOSOC)는 14개 특별기관, 10개의 기능 위원회 그리고 5개의 지역 위원회들의 경제적·사회적 업무 및 관련 작업을 조정하기 위한 기구로서, 경제적·사회적 이슈를 토론하고 소속 국가들과 유엔 체계에 대한 정책 권고를 형성하기 위한 중심 포럼으로 기능하고 있다.

UNDG 집행위원회는 기금과 프로그램의 작동 방식의 개선에 초점을 맞추고 있고 UNDG의 메커니즘을 관리하고 있다. UNDP 행정관이 위원장이 되어 격월로 회의를 개최하고 있다.

유엔개발업무조정사무소(UNDOCO)는 UNDG와 그 집행위원회의 결정

에 따라 이슈, 정책 그리고 지침들을 준비하기 위해 소속 기관들과 일하고 있는 UNDG의 사무국이다. 또한 UNDOCOC는 상주조정관(RC)을 선발하는 과정과 RC 지원기금의 할당과 모니터링을 포함하여 134개 국가에서 가동 중인 RCS를 지원하는 행정적 단위이다. UNDOCOC는 유엔개발팀(UNCT)의 능력을 개발하고 유엔개발팀에 대한 감독을 수행하기 위해 소속 기관의 지역적인 조직들과 함께 작동하고 있다.

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

나. 유엔개발그룹의 개발지원 원칙 및 전략

유엔이 추진하는 개발 업무의 주관기관은 UNDG이고, 해당 국가 현지에서는 UNCT이며, 주요 정책수단은 공동국가평가(CCA)와 유엔개발지원체계(UNDAF)이다. UNCT의 임무는 빈곤해소, 지속적인 경제성장, 평화구축과 인권을 증진시킬 수 있는 국가역량 발전을 지원하는 데 있다.

유엔은 통합적 우선사항(sector-wide priorities)의 달성뿐만 아니라 MDG와 다른 국제적 의무, 목적 및 목표 내에서 빈곤축소전략보고서(PRSP) 및 그에 상응하는 국가 전략을 포함하여 국가의 우선사항과 필요사항을 지원하고 있다. 유엔은 지원 과정에서의 조정력, 효과성 및 효율성을 제고하고 개별 정부를 위한 거래비용을 절감하기 위하여 일련의 개혁을 실시하고 있다.

이러한 개혁 중 가장 주요한 것은 국가 프로그램 주기의 일치와 CCA/UNDAF의 도입이다. 1997년 유엔 사무총장은 유엔 개혁 의제의 한 부분으로서 효과적이고 효율적인 제도를 만들기 위해 평화와 안전, 빈곤축소와 지속 가능한 인간개발 및 인권의 증진과 존중에 대한 강력한 상호 연계를 강조했고, 이에 부응하여 공동의 개발목표에 대한 통일성 있는 접근을 가능하게 하기 위해 CCA와 UNDAF 지침이 1999년 4월 제기되었다.

유엔의 개입은 해당국가에 대한 합동 평가와 분석을 통해 시작된다. 이 평가/분석이 보통 CCA로 일컬어진다. CCA는 정부와 다른 국가적 파트너

및 유엔 기구에게 분석 기반을 제공하여 유엔이 국가 목적 달성에 필요한 우선사항을 밝혀준다. 이러한 우선사항의 설정은 UNDAF에 명시되어 있다.

유엔총회가 내린 정의에 의하면, CCA는 국가개발 상황을 분석하고 핵심 개발이슈를 확인하기 위한 유엔 체계의 공동 수단이다. CCA는 과정과 결과 양쪽 모두에서 MDG와 새천년선언(MD)과 국제회의, 정상회의와 협정의 의무, 목표 및 대상에 초점을 맞추면서 국가우선사항을 고려하고 있다.

국가 차원에서 유엔의 활동을 위한 공동의 전략 체계로서 UNDAF는 국가 우선사항과 필요사항에 대한 집합적이고 통일적이며 통합적인 유엔의 대응을 제공한다. UNDAF는 CCA에 대한 분석적이고 협동적인 노력으로부터 도출되고, 이는 협력을 위한 유엔 프로그램의 기초가 된다.

UNCT의 개입은 국가분석과 전략기획에서 국가개발체계를 강화해야 하고, UNCT의 협력 결과는 국가우선사항에 기여할 것임을 확실하기 위하여 국가역량 개발 노력에 대한 최상의 지원 방법을 강구해야 한다. 그리고 기존 분석 결과물들과의 비교를 통해 기존 분석 결과물을 이용할 것인지 아니면 이를 보완하거나 혹은 전반적인 CCA 과정을 취할 것인지를 선택해야 한다.

유엔의 지원으로 보강된 국가개발 우선사항은 UNDAF 공식화를 위한 출발점이 된다. UNCT는 UNDAF 성과들이 집단적인 시스템 지원이 되게 하기 위하여 파트너들과의 논의를 통해 3~5개의 국가우선사항에 초점을 맞추어야 한다. 이러한 결과들은 UNCT의 효과성을 증대하고 거래비용을 절감하며 기관 프로그래밍을 촉진해야 한다. UNCT는 국가개발체계의 모든 목표와 목적에 일관되게 대응할 수 없다. 개입을 위한 기본 원칙, 즉 인권에 근거한 접근(HRBA), 양성 평등, 환경적 지속성, 결과에 근거한 관리(RBM), 역량 개발과 국가 차원에서의 비교우위에 맞춰 우선사항을 선택해야만 한다.

정부와의 파트너십에서 UNCT는 UNDAF 설정목표의 달성을 향한 진행과 그 설정목표들이 어떻게 세계정상회의의 결과보고서와 MD/MDG에 맞춰진 국가우선사항에 기여하고 있는지에 대해서 모니터하고 보고해야 한다. 모니터링, 보고와 평가는 지속적인 학습과 적응을 확실히 하기 위하여 국가분석과 계획으로 환류되어야 한다.

UNDAF의 주요 프로그래밍 도구 중 하나는 설정목표 제시도표(Results Matrix)로서, 이는 각각의 UNDAF 성과에 대한 각 유엔 조직의 기여를 (논리

적 체계로) 명확히 하고 있다. 설정목표 제시도표는 반복적 과정을 통해 업데이트되며, UNDAF의 완성에서 국가의 프로그램과 프로젝트의 마무리까지 계속된다.

UNDAF이 완성된 후, 유엔의 전문화된 기관들의 프로그램과 프로젝트 준비 과정들은 합동 프로그래밍에 참여할 기회를 제공한다. 집행위원회 기관(UNDP, UNFPA, WFP, UNICEF)의 경우, 국가프로그램문서(CPDs)와 국가 프로그램실행계획(CPAPs)은 협력 프로그램들의 조정과 UNDAF 성과에 대한 기여를 확실히 함으로써 각 유엔 기구가 서로 그리고 해당 정부와 밀접하게 일할 기회를 제공한다.

6. 유럽부흥개발은행(EBRD)의 개발지원 체계 및 전략

가. 개발지원 체계

EBRD는 세계은행이나 아시아개발은행(ADB) 등과는 달리 빈곤감소를 지원하기 위한 개발은행이 아니라 중앙유럽, 동유럽 국가들의 시장경제 전환을 지원하기 위한 설립 목적을 갖고 있기 때문에 일종의 체제전환 지원은행의 성격을 갖고 있다. 따라서 조직 체계도 다른 개발은행과는 달리 은행, 금융 그리고 리스크관리 부서가 중심을 이루고 있다.

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

나. 지원 목적, 원칙 및 전략

EBRD의 설립에 관한 협정문 제2항에 따라 EBRD는 해당국가가 국제사회에 보다 잘 편입될 수 있도록 시장지향적인 경제에 적합한 법률과 제도를 구축하기 위해 프로젝트를 준비하고 재정적으로 지원하며 집행하기 위한 기술지원을 제공하여, 해당국가가 법률개혁 및 사법개혁을 실시하는 것을 돕도록 되어 있다. 이 조항에 따르면, EBRD의 개발지원 목적은 해당국가의

국제사회 편입이고, 이를 위해 시장경제 법제도 구축 지원, 재정 지원, 이와 관련된 기술지원 등을 추진하고 있다.

EBRD는 민주주의 원칙을 준수하는 국가와 협력하고, EBRD의 모든 투자는 △완전한 시장경제로 이행하는 데 도움을 주어야 하고, △개인투자자들을 배제하지 않으며, △건전한 은행규칙에 따라야 한다는 원칙을 갖고 있다. 이런 원칙에 근거한 투자를 통해서 달성하고자 하는 목표는 △구조적, 영역별 개혁, △경쟁, 사유화 및 기업가정신의 고양, △재정기구와 법제도의 강화 △민간부문 지원의 기반 조성, △환경적 민감성을 포함한 강한 기업지배구조의 도입 등이다.

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

EBRD는 지원대상국별로 고유한 정치·사회·경제 상황을 반영한 국별 지원전략을 수립·시행하고 있다. 이런 국별지원 전략은 각 나라별로 각 부문 및 산업활동에 대한 EBRD의 지원지침을 마련하여 EBRD의 각 나라별 행동지침 수립과 프로젝트의 타당성 평가기준을 제공한다. 또한 다른 국제기구와의 중복지원을 막는 기능도 하게 된다.

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

다. 금융지원

EBRD는 유럽지역에서 가장 큰 규모의 단일 투자자이며, 자체의 금융을 넘어 상당한 규모의 해외직접투자를 동원하기도 한다. EBRD는 공공부문의

주주가 있음에도 불구하고, 대개 상업적 파트너와 함께 민간기업들에 투자한다. 따라서 EBRD는 공적 부문과 사적 부문의 재정과 경영관련 프로젝트 등을 운영했지만 이 가운데 60%의 프로젝트가 사적 부문 형성과 관련된 것이었다. 즉 시장경제에서의 경쟁체제에 보다 잘 적응할 수 있도록 국영기업의 사적 소유로의 전환을 돕기 위한 것이었다.

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

EBRD는 자본금 및 차입금으로 조성되는 일반재원과 특별출연에 의한 특별재원을 구분하여 운영, 관리하고 있다. EBRD는 필요한 경우 일반증자 또는 특별증자를 실시할 수 있다.

EBRD의 일반재원 운용내역을 보면 2003년 말 기준으로 보면 38.9%(85.8억 유로), 용자 30.9%(68.0억 유로), 금융기관 예치금 16.5%(36.3억 유로)로서 투용자가 대부분을 차지하고 있다. 투용자에 대한 비중은 지금도 커다란 변화를 보이지 않고 있다. EBRD는 창립 이후 2003년 말까지 총 1,017건, 226.7억 유로에 이르는 투용자사업을 승인하였다. 지원실적을 국별로 살펴보면 러시아에 대한 지원액이 51.7억 유로로 가장 많고 폴란드, 루마니아, 헝가리, 우크라이나, 크로아티아, 슬로바키아에 대한 지원액도 10억 유로 이상을 기록하여 이들 7개국에 대한 지원액이 전체 지원액의 67.9%를 차지하였다. 한편 보다 최근인 2007년의 경우 353개 프로젝트에 56억 유로가 투자되었다. 순이익은 19억 유로였고, 주식투자는 17억 유로에 달했다. 국가별로는 여전히 러시아에 대한 사업이 30%로서 가장 많았고, 남동부유럽(25%), 중앙유럽 및 발틱국가들(22%), 동유럽 및 코카서스 나라들(16%), 중앙아시아(7%) 순으로 뒤를 이었다.

경제 부문별 투용자실적을 보면 2003년도 기준으로 금융부문이 67.3억 유로로 가장 큰 비중(29.7%)을 차지하였고, 산업부문, 사회기반시설 순으로 나타났다. 보다 최근인 2007년 실적과 비교하면 금융(38%)의 비중은 더 증가했고, 지적재산과 관광 등을 포함한 특화된 산업과 일반 산업 등 기업(34%) 분야 지원 활동도 크게 증가한 것이 특징이다. 이어 인프라(17%), 에너지

(11%) 분야의 비중 순으로 나타났다. 연간 비즈니스 거래량의 86%를 사적 부문에 대한 대출에 할당했다.

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

EBRD는 개발 자금을 해당 정부에 제공하고 지원자금의 사용을 감시, 감독하는 IMF 등 다른 국제금융기구와 달리 개별 프로젝트에 직접 자금을 제공하는 것이 특징이다. EBRD는 제공하는 대출 자체를 민간 금융기관의 신디케이트를 통해 조달하거나, 직접 차관단을 구성하여 다른 금융기관에 함께 참여하는 경우가 대부분이다. 또한 민간이 참여한 국영기업이나 프로젝트 회사에게 대출되도록 거래를 구성한다. 이러한 거래 형태는 다른 민간 금융기관의 참여를 활성화하는 대규모 자금 조달을 용이하게 하는 동시에 EBRD 자체의 신용등급 유지를 위한 핵심 조건이 된다.

라. 기술지원: 법제 개혁 지원

EBRD의 설립에 관한 합의문 제2항에 따르면, EBRD는 해당국가가 국제 사회에 보다 잘 편입될 수 있도록 시장지향적인 경제에 적합한 법률과 제도를 구축하기 위해 프로젝트를 준비하고, 재정적으로 지원하고, 집행하기 위한 기술지원을 제공하여, 해당국가가 법률개혁 및 사법개혁을 실시하는 것을 돕도록 되어 있다. 이에 따라 EBRD는 1997년 법제도전환프로그램(Legal Transition Program)을 만들고, 이를 추진하기 위한 변호사 그룹인 법제도전환팀을 법무부에 설치하였다. 2004년부터는 사법능력구축(Judicial Capacity Building)에 집중하기 시작하였다. 이에 따라 EBRD는 체제전환국이 사법능력구축과 관련된 국제기준을 제시하고 이에 부합하는 적절한 제도와 투자친화적인 법을 제정하도록 기술지원을 제공하였다. 경제관련 법에 대한 법적 기술지원 제공에 초점을 맞추면서 주로 민간기업을 대상으로 한 점이 특징이다.

이처럼 EBRD는 사적 부문과 관련된 활동에 초점을 맞추었기 때문에 법제 지원프로그램은 중앙아시아와 동유럽의 재정(finance) 및 투자활동과 관련

된 담보, 파산, 회사법과 회사관리, 특히, 통신 등 경제 관련 법의 개혁에 집중했다. EBRD는 동유럽 체제전환국들에 대한 기업들의 투자환경 개선을 돕는 차원에서 법적 기술지원을 무상(grant)으로 제공했다.

마. 향후 전망

EBRD는 북한 지원과 관련해서, 정치, 사회적 선결조건을 충족하면 북한 지원에 나설 수 있다는 입장을 밝히고 있다. EBRD는 북한에 대한 국제개발은행의 지원은 경제이슈가 아닌 정치적 이슈로 간주하고 있다. 특히 북·미관계 개선이 지원의 필수 전제조건이라는 것이다. 또 자금을 빌리려면 우선 정당한 국제사회의 일원으로 인정받아야 한다고 강조한다. 결론적으로 EBRD의 북한 금융지원은 우선 비핵화 진전과 더불어 미국과의 관계가 개선되어야 가능할 것이다. 중장기적으로는 중앙계획경제를 포기하고 체제전환을 입증해야 한다.

7. 체제전환국에 대한 국제개발기구의 개발지원 사례분석

가. 베트남

베트남은 사회주의 체제를 유지하면서 시장경제를 도입한 국가로서 북한과는 정치·안보적인 관계가 긴밀하고 인적 교류가 많아서 북한 개발에 관한 적절한 시사점을 제공하는 것이 가능한 국가이다. 특히 최근에는 베트남의 농 득 만 공산당 서기장이 북한을 방문하였고 이어서 북한 김영일 총리도 베트남을 방문하여 베트남의 경제발전과정에 지대한 관심을 표시하였다.

베트남의 경제개혁과 더불어 국제사회의 지원이 증대되면서 자금공여자들간 그리고 자금공여자와 베트남 정부 간의 의견 및 정보교환 등 원조조정이 필요하게 되었다. 이 분야에서 다자간 국제개발기구의 역할이 중요하다. 베트남의 경우에는 세계은행과 유엔이 핵심적인 역할을 하고 있다. 세계은행은 협의그룹(CG)의 의장으로서 종합적인 베트남 원조조정의 중심에 있다. 비록 베트남에서 최대 원조공여국은 일본이지만 양자간 원조기관이 원조조

정을 주도하기에는 인적자원에서 한계가 있다.

반기별 점검회의(Semi-Annual Review Meetings)도 정기적으로 개최되어 베트남 정부를 지원하는 공여자들의 활동을 반기별로 점검하여 보다 효과적인 원조를 위해 현안들에 대한 의견 및 정보 교환을 할 수 있는 기회가 된다. 반기별 점검회의는 협의그룹(CG)을 통한 원조조정이 보다 원활히 이루어질 수 있도록 지원하는 역할을 한다. 또한 외국에서 개최되는 협의그룹과 달리 베트남 현지에서 주로 개최되기 때문에 더 많은 베트남 정부 관리나 전문가들이 참여할 수 있어 보다 실질적인 원조조정회의가 될 수 있다.

한편 1995년 3월부터 UN의 베트남 상주조정관(UN Resident Coordinator)은 모든 주요 자금공여자들을 대상으로 정기적으로 월별 자금공여자들의(Monthly Meetings of the Donor Group)를 조직하여 이를 주관하고 있다. 월별회의에는 유엔 기관, 세계은행 등 공여국(기관)과 베트남 고위급 정책입안자들이 참석하여 주로 베트남의 개발을 위한 원조조정 및 주요 현안에 대한 정보 교환과 논의가 이루어진다.

나. 캄보디아

캄보디아는 오랜 내전으로 베트남보다는 개혁·개방의 역사가 짧으나 훈센 총리가 강력한 독재를 바탕으로 시장경제로의 급속한 체제전환을 추구하고 있다. 베트남의 인구가 이미 9,000만 명에 육박하고 있는 반면 캄보디아는 1,400만 명에 불과하다. 한편 국제금융기구와의 관계는 베트남이 캄보디아보다 더 밀접하다. 인구나 1인당 소득을 곱한 경제규모와 국제금융기구와의 관계 전망으로 살펴볼 때 북한은 베트남보다는 캄보디아에 가까울 수도 있다.

캄보디아는 국제금융기구와의 협력이 원활했던 베트남과는 달리 1997년 공동총리 간의 무력충돌과 2003년 7월 총선 이후 1년간 신정부 구성이 지연되면서 국제금융기구는 캄보디아에 대한 자금지원 프로젝트의 집행과 신규 프로젝트에 대한 협의를 중단하는 등 종종 갈등을 겪기도 하였다. 2001~2002년에는 원조공여국들과 국제개발금융기구들이 캄보디아의 개혁성과 부진에 대해 불만을 표시하고 원조 규모를 줄일 것을 경고하기도 하였다.

캄보디아는 중국으로부터의 양자간 원조가 정기적으로 제공되므로 까다

로운 조건을 내거는 다른 원조공여국(기관)과는 보이지 않는 갈등관계가 존재하는 사례가 발생하기도 하였다. 이에 따라 인접국인 베트남에는 원조공여기관간 원조조정이 아주 원활히 이루어지고 있는 반면, 캄보디아에서는 아직 원조공여기관간 협력체계가 완전히 자리를 잡지 못하고 있다.

8. 결론

다자간 개발기구의 체계 및 활동도 시대의 변화에 따라 변모해왔다. 1990년대 후반 이후 국제원조사회의 논의는 2000년에는 빈곤축소라는 총괄적인 원조원칙을 도입하고, 2005년 파리선언으로 원조의 효과성을 강조하게 된다. 하지만 2001년에 터진 9·11 테러는 ‘취약국가’(fragile states)에 대한 대응이라는 과제를 국제원조사회에 던졌다. 국제원조에 관한 원조효과성 등 ‘일반성’의 원칙만을 적용하면 ‘취약국가’에 대한 지원을 줄이거나 철회해야 하지만, 그 경우 이들 국가가 주변국의 안보환경에 끼칠 수 있는 악영향이라는 ‘특수성’을 고려해야 한다. 북한에 대한 개발지원을 논의할 때도 일반적인 국제사회의 일반성의 원칙에 중심을 두면서도 북한의 특수성을 일부 고려하는 것이 바람직할 것이다.

또한 2000년대 들어 세계은행, 아시아개발은행 등 국제금융기구의 양허성 자금지원의 배분도 빈곤국의 1인당 소득이나 인구보다는 개발성과와 국제금융기구와의 협력관계에 더 의존하게 되었다. 북한은 IMF, 세계은행, 아시아개발은행 등 국제금융기구에 가입하더라도 국제금융기구와 본격적인 협력관계 구축에 나서지 않는다면 수혜가능한 양허성 자금지원액은 연간 많아야 2억에서 4억 달러에 그칠 가능성이 높다. 그럼에도 불구하고 북한의 국제금융기구 가입은 무엇보다도 북한경제 재건을 위해 반드시 필요한 국제민간자본 유치를 위한 첫 단계 통과를 의미하므로 우리 정부는 이에 적극적인 지원을 아끼지 말아야 할 것이다.

베트남과 캄보디아의 국제금융기구와의 협력관계를 비교해보면 베트남에는 원조조정이 아주 원활히 이루어지고 있는 반면, 캄보디아에서는 아직 원조공여기관간 협력체계가 완전히 자리를 잡지 못하고 있다. 북한이 국제금융기구에서 자금 및 기술지원을 받게 될 때는 아마도 베트남보다는 캄보디아에

가까운 원조조정 메커니즘이 형성될 것으로 보인다. 향후 북한개발지원을 위해 작동 가능한 원조조정 메커니즘에 대한 연구가 필요하다.

앞으로 국제사회의 북한에 대한 개발지원이 어떤 형태로 전개될 것인가는 북한의 국제금융기구 가입 여부와 양허성 자금지원 수혜 정도와 높은 상관관계가 있다. 북한이 개혁·개방을 추진하는 등 매우 적극적으로 국제사회에 편입되려고 노력한다면 국제관례에 따라 국제금융기구가 북한 개발지원에서 중심적인 역할을 수행하고 일정한 시간이 지나면 민간자본도 참여할 수 있을 것이다. 하지만 북한이 체제안정을 최우선으로 점진적이며 때로는 퇴행적인 접근방식을 선택한다면, 북한에 대한 개발지원 재원은 일부 국가의 공적개발원조(ODA) 자금에 한정되고 국제금융기구와 민간부문의 참여는 제한적일 것이다. 아마도 후자의 경우가 현실화될 가능성이 전자보다 더 높을 것이다. 우리 정부는 이 경우에 대비한 대응전략을 준비해야 할 것이다.

제 7 장

국제 NGO의 원조 정책과 활동

국제사회의 개발지원 이론과 실제 : 부한 개발지원에 의한 모색



제7장

국제 NGO의 원조 정책과 활동*

1. 서론

국제사회에서 원조의 역사는 상당히 오래되었다. 짧게는 제2차 세계대전 이후 전후 복구를 위해 미국이 유럽 국가들에게 원조를 제공한 마셜플랜을 그 효시로 삼기도 하지만, 종교 조직을 비롯한 민간 부문의 원조를 시야에 넣으면 원조의 역사는 훨씬 그 이전으로 소급된다. 하지만 현재와 같이 대규모의 원조가 본격적으로 시작된 것은 마셜플랜이라고 불리는 유럽부흥계획(European Recovery Program: ERP)이 조직된 1947년이라고 할 수 있다.

원조는 매우 다양한 방식으로 제공된다. 원조는 다자 간 또는 양자 간 방식으로 제공되며, 원조로 제공되는 자원도 현금 지원, 물자 지원, 기술 지원 등 여러 가지 형태를 취한다. 이에 따라 원조 사업에 참여하는 행위자도 단순하지가 않으며 이들 사이에 복잡한 관계를 형성한다.

첫째는 정부 부문으로 공여국 정부와 수원국 정부가 있다. 둘째는 국제기구로 유엔개발계획(UNDP)·세계식량계획(WFP)·세계보건기구(WHO)와 같은 유엔기구와 세계은행 및 아시아개발은행과 같은 다자간 국제금융기구가 있다. 셋째는 시장 부문으로 물자 납품, 수송, 시공 등의 일에서부터 용역 및 기술 자문에 이르기까지 원조 사업의 모든 영역에 걸쳐 관련되어 있다. 넷째로는 시민사회 부문으로 그 구성은 매우 복잡하다. 시민사회에는 원조 활동에 직접적으로 관련된 국제 NGO, 이러한 국제 NGO들에 자금을 제공하는 각종 재단, 그리고 이들과 직간접적으로 연관되어 있는 각종 종교단체, 사회단체, 연구단체로 구분해 볼 수 있겠다.

원조의 주요 행위자들 중에 가장 중요하고 영향력이 큰 행위자는 경제협력

* 본 내용은 이종무·최철영·박정란, 『국제 NGO의 원조 정책과 활동 (08-08-07)』 연구를 요약한 것임

개발기구(OECD) 개발원조위원회(DAC)의 회원국 정부라고 하겠다. 그러나 1990년대의 탈냉전과 그 이후 가속화된 지구화는 원조 환경 및 정책을 크게 변화시켰고, 그것은 국제 NGO의 역할을 증대시키는 방향으로 작용하였다.

첫째, 자본주의와 사회주의 체제 간의 대립이 소멸됨에 따라 원조 정책 결정과정에서 중요한 기준이었던 ‘체제’와 ‘이념’이 사라진 것이다. 둘째, 사회주의 붕괴에 따라 체제 간 장벽이 소멸하고, 지구화가 진전됨에 따라 국가 간 장벽이 낮아졌다. 셋째, 국가 중심적인 국제관계를 대신하는 글로벌 거버넌스²⁾의 발전이다. 글로벌 거버넌스의 발전으로 국제사회의 원조 정책이 이제 정부나 유엔과 같은 국제기구, 즉 전통적 행위자들만이 아니라 국제 NGO와 같은 초국가적 행위자들도 참여하는 가운데 결정되고 있다. 넷째, 정부의 원조기구, 유엔기구, 그리고 세계은행과 같은 국제금융기구들이 예산 지원을 통해 국제 NGO와의 파트너십을 강화하고 있다.

1995년의 북한 식량난은 국제사회에서 큰 주목을 받았고, 유엔기구와 정부 원조기구만이 아니라 미국, 일본, 유럽에 소재하고 있는 다수의 국제 NGO들이 대북 지원활동에 나섰다.

하지만 국제사회의 원조에 대한 북한의 이중적 태도는 국제 NGO들에게 많은 어려움을 주었다. 북한은 한편에서는 국제사회의 원조를 받기 위해 적극적으로 식량외교를 펼치면서, 다른 한편으로는 원조 기구들의 북한 내 활동을 통제하고 제한하는 조치를 취하였다. 미국과 일본의 국제 NGO들은 북한에 상주 사무소를 설치할 수 없었고, 유럽 NGO의 경우에만 유럽연합(EU)의 대북협상 지원으로 북한 내에 상주 사무소를 두고 활동할 수 있었다. 그러나 이 정도의 국제 NGO 활동마저도 북한이 2005년에 인도적 지원에서 개발지원으로 전환할 것과 북한 내 상주 사무소의 폐쇄와 철수를 요청하면서 유지되지 못하였다.

또한 북핵문제가 해결되지 못하고 장기화된 것도 대북지원 활동에 커다란 영향을 미치면서 국제 NGO의 활동을 어렵게 만들었다. 그러나 파국으로 치달던 북핵문제가 최근 몇 년 사이 진전되면서 장기간 침체되어 있던 대북 지원도 활기를 띠게 될 것으로 보인다. 이에 따라 국제 NGO들도 단순한

2) “글로벌 거버넌스는 세계화의 진전과 급속한 기술의 발전 속에서 아직 어떠한 방식인가가 구체화된 것은 없으나, 주권적인 권위(sovvereign authority)가 부재한 가운데 국경을 넘어 정부 행위자와 비정부적 행위자들(non-governmental actors)이 세계사(world affairs)를 다루어나가는 협력적인 방식들의 총합을 일컫는다.” 박재영, 『국제관계와 NGO』 (서울: 법문사, 2003), pp. 73-74.

대북지원 사업의 실행자만이 아니라 각국 정부 및 국제사회의 대 북한 원조 정책 결정에 영향을 미치는 주요한 행위자로 역할을 하게 될 것이다. 따라서 국제 NGO들이 어떠한 정책과 전략을 갖고 원조 활동을 하는지에 대한 이번 조사와 연구는, 앞으로 우리가 북한 개발지원 정책을 수립하고 실행하는데 있어서 매우 중요하다고 하겠다.

2. 국제 NGO와 원조 활동

가. NGO의 정의와 유형

(1) NGO의 개념 정의

국제사회에서 NGO라는 용어가 대중적으로 사용되기 시작한 것은 유엔헌장을 만들기 위해 50개국 대표들이 참여한 1945년 4월의 미국 샌프란시스코 회의에서였다. 이 회의에 정부기구가 아닌 민간단체들이 참석해서 유엔헌장에 인권조항을 삽입하도록 압력을 가하여 이를 관철시켰는데,³⁾ 이들은 정부기구가 아니라는 단순한 이유 때문에 NGO로 불리게 되었다. 그리고 이 때 제정된 유엔헌장 제71조에 NGO와의 협의를 위한 약정 체결에 대한 규정이 명시되면서 NGO는 유엔의 공식적인 용어가 되었다.

유엔의 국제 NGO에 대한 정의는 1950년에 채택된 경제사회이사회 결의문(288)에 처음으로 나타나는데, 이 결의문에서 국제 NGO를 ‘국제 조약에 의해 설립되지 않은 국제 조직’(any international organization that is not founded by an international treaty)으로 단순하게 정의하고 있다. 그리고 1996년 7월에 채택된 결의문(E/1996/31)에서는 여기에서 조금 더 나아가 국가적 차원(national), 소지역적 차원(subregional), 지역적 차원(regional), 국제적 차원(international) 등의 다양한 형태로 존재하는 NGO를 언급하고, 이들이 국제연합의 헌장과 동 결의의 목적과 기준을 충족하는 경우 그 기초가 되는 지역적 범위를 묻지 아니하고 협의지위를 부여한다고 규정하고 있다. 따라서 이러한 규정만으로는 유엔이 말하고 있는 NGO에 무엇이 포함되고 무엇이 포

3) 박상필, "NGO 개념의 역사와 실제" 『현상과 인식』 제85호 (2001), p. 98.

합되지 않는지를 엄밀하게 구분하기가 어렵다.

이와 같이 NGO에 대한 개념 정의가 구체적이지는 않지만 유엔은 유엔헌장 제71조의 “경제사회이사회(ECOSOC)⁴⁾는 자신의 권한 내 문제들과 관련이 있는 NGO와의 협의를 위해 적절한 약정을 체결할 수 있다”는 규정⁵⁾에 따라 NGO들에게 협의지위를 부여하고 있다.

유엔 경제사회이사회가 NGO에게 부여하는 협의지위는 세 가지 유형이 있는데, 포괄협의지위(General consultative status), 특정협의지위(Special consultative status) 그리고 명부등록지위(Roster status)가 그것이다.⁶⁾ 포괄협의지위는 경제사회이사회 및 그 부속기관들의 의제와 관련된 이슈 대부분을 다루는 큰 규모의 국제 NGO들에게 부여된다. 이들은 매우 광범위한 지역에서 활동하기 위해 설립된 국제 NGO들이다. 특정협의지위는 경제사회이사회 활동 영역 중 소수의 분야나 특정 분야에만 관련되어 있거나 그에 대한 전문적 능력이 있는 NGO에게 부여하는 협의지위이다. 이들 NGO는 대개 조직 규모가 작고 최근에 설립된 경우가 많다. 또한 위의 어느 지위에도 부합되지 않는 조직들은 명부지위를 신청하는 것이 가능하다.

유엔의 관행에 따르면 NGO란 용어는 일정 정도 제한적인 의미로 사용된다. 포괄적인 NGO의 정의에서 우선 영리를 추구하는 조직, 학교, 대학, 정당, 폭력사용을 옹호하는 조직, 인권에 대한 관심이 보편적이지 못하고 특정 공동체 그룹(communal group)이나 국적 혹은 국가에 한정하고 있는 조직이 배제된다. 이러한 관행 가운데 특이한 것은 기업이나 정당이 국제적인 연맹체(international federation)를 형성할 경우 이러한 연맹체에게는 NGO의 지위를 부여한다는 점이다.⁷⁾ 이러한 유엔의 관행은 우리가 일반적으로 생각하

4) 유엔에는 6개의 주요 기관이 있는데, 총회, 안전보장이사회, 경제사회이사회, 신탁통치이사회, 사무국 등 5개 기관은 뉴욕의 유엔본부에 소재하고, 국제사법재판소는 네덜란드 헤이그에 있다. 이 6개 기관 중 경제사회이사회는 경제, 사회 분야의 전반적 문제와 유엔의 14개 특별기관, 기능별 위원회, 5개의 지역별 위원회와 연관된 사업들을 조정하는 핵심적인 기관이다.

5) Charter of the United Nations, <<http://www.un.org/aboutun/charter>>.

6) “협의지위라는 말은 부차적인 역할(secondary role)을 하는 지위를 지칭하기 위해 ECOSOC에 의해 의도적으로 사용된 용어로서 조언(advice)의 제공자로서의 NGO를 의미하며 의사결정 과정의 일부로서의 NGO를 의미하는 것이 아니다.” Peter Willetts, “From ‘Consultative Arrangements’ to ‘Partnership’: The Changing Status of NGOs in Diplomacy at the UN,” *Global Governance*, vol. 6 (2000), p. 191. 박재영, 『국제관계와 NGO』, p. 194에서 재인용.

7) 박재영, 『국제관계와 NGO』, p. 4.

는 NGO의 범위를 벗어나는 것이다.

NGO가 무엇인가라는 국제적인 합의가 마련되어 있지 않다보니 많은 기관과 학자들이 각자의 필요에 의해 NGO에 대한 개념 정의를 시도하고 있다. 예를 들어 세계은행은 NGO를 “사람들의 고통 경감, 빈민들의 권익 증진, 환경 보호, 기초적인 사회 서비스의 제공과 지역사회의 발전 등의 활동을 추구하는 민간단체”로 정의하고 있다.⁸⁾ 아시아개발은행(ADB)은 “NGO는 정부에 기초하지 않으며, 수익을 얻을 목적으로 창립되지 않은 단체”로 정의하고 있다.⁹⁾ 학자들로는 애너 바킬(Anna C. Vakil)이 NGO를 “약자들의 삶의 질을 향상시킬 목적을 지닌 자율적·사적·비영리 단체”라고 정의하고 있다.¹⁰⁾ 또한 박상필은 NGO를 “비정부·비정파·비영리 결사체로서 시민들의 자발적이고 능동적인 참여로 이루어지고 자원주의에 입각하여 회원의 직접적인 수혜와 관계없이 공익추구를 목적”으로 하는 단체로 정의하고 있다.¹¹⁾ 이러한 많은 정의들 중에서 공통적인 내용을 중심으로 NGO의 개념을 정의하면, ‘비정부, 비영리, 비폭력의 자발적인 민간단체’라고 할 수 있을 것이다.

(2) NGO의 유형과 세대별 특성

국내에서는 일반적으로 활동분야에 따라서 NGO를 구분한다. 환경 NGO, 인권 NGO, 여성 NGO, 복지 NGO, 개발 NGO, 통일 NGO, 평화 NGO, 대북지원 NGO 등이 그것이다. 워낙 활동분야가 다양하고 복잡하기 때문에 일일이 언급하기가 쉽지 않다. 한편 세계은행은 NGO를 크게 현장활동(operational) NGO와 주창활동(advocacy) NGO로 구분하고 있다. 현장활동 NGO의 제1차적인 목적은 개발 관련 프로젝트의 설계와 실행이다. 여기에서 자주 사용되는 분류 중의 하나가 ‘구호활동 중심’인가 아니면 ‘개발활동 중심’인가이며, 또한 활동의 지역에 따라서 지역사회 NGO(community-based NGO), 국내

8) Carmen Malena, *Working with NGOs: A Practical Guide to Operational Collaboration between the World Bank and Non-governmental Organizations* (Washington D.C.: World Bank, 1995), p. 13.

9) “Cooperation Between the ADB and NGOs: Policies and Strategies,” April 1998.
(http://www.adb.org/Documents/Policies/Cooperation_with_NGOs/ngo_sector.asp?p=coopngos).

10) Anna C. Vakil, “Confronting the Classification Problem: Toward a Taxonomy of NGOs,” *World Development*, Vol. 25, No. 12 (1997), p. 2060. 피터 반 토이질, “NGO와 인권 정의와 민주주의의 원천” 조현제 편역, 『NGO의 시대』 (서울: 창작과 비평사, 2000), p. 69에서 재인용.

11) 박상필, 『NGO와 현대사회』, p. 69.

NGO(national NGO), 국제 NGO(International NGO)로도 구분한다. 반면에 주창활동 NGO의 제1차적 목적은 대의를 옹호하거나 증진시키는 것이다. 현장에서 프로젝트를 관리 운용하는 것과는 대조적으로, 이들 NGO는 전형적으로 로비, 여론작업, 시민행동 등에 의해 인식을 제고하고 수용성을 높이려고 한다.¹²⁾ 하지만 최근에는 많은 현장활동 NGO들이 주창활동도 적극적으로 벌이고 있어서 이를 기준으로 NGO를 구분하는 것이 점점 어려워지고 있다. 1990년대에 들어서면 긴급구호 및 개발지원 분야의 대표적 NGO인 옥스팜(Oxfam)과 월드비전(World Visioin)도 현장활동과 함께 주창활동에 많은 힘을 쏟고 있기 때문이다.

이러한 다양한 NGO의 분류 중에서 여기에서는 개발 NGO(Development NGO)를 보다 구체적으로 살펴보고자 한다. 개발 NGO는 국가에 따라서 국제 NGO(International NGO: INGO), 자원봉사조직(Private Voluntary Organization: PVO), 자원조직(Voluntary Organization: VO), 비정부개발기구(Non-Governmental Development Organization: NGDO) 등으로 다양하게 불리지만, 개발도상국의 주민들을 대상으로 개발지원 활동을 수행한다는 공통점이 있다.

코르텐(David C. Korten)은 NGO들의 활동 초점이 점차적으로 이동해 가고 있는 것에 주목해서 NGO의 개발지원 활동유형을 다음과 같이 4세대로 구분하고 있다.¹³⁾

제1세대 NGO는 재난을 당한 개인 혹은 가족을 주된 지원 대상으로 해서 긴급구호와 복지향상을 위한 활동을 전개하였다. 제2세대 NGO는 인도주의적인 긴급구호 활동을 넘어 재난예방과 빈곤 문제 해결을 위해 일정한 구역 또는 마을을 대상으로 한 프로젝트를 활발하게 추진하였다. 제3세대 NGO는 긴급구호나 재난 예방을 넘어 상대적으로 광범위한 지역 또는 국가를 대상으로 장기적이면서 지속가능한 사회경제시스템의 개발을 과제로 하고 있다. 제4세대 NGO는 국가 혹은 전 세계 차원의 범위에서 변화를 도모한다.

12) <http://library.duke.edu/research/subject/guides/ngo_guide/igo_ngo_coop/ngo_wb.html>.

13) David C. Korten, *Getting to the 21st Century: Voluntary Action and the Global Agenda* (West Hartford: Kumarian Press, 1990), pp. 114-128. 코르텐은 이 책의 저술 초기에 개발 NGO를 3세대로 구분하였으나, 집필과정에서 NGO 지도자들의 요청에 따라 제4세대로의 진화 방향에 대한 내용을 추가하였다. 즉, 제4세대는 코르텐이 이 책을 저술할 당시에 생각했던 개발 NGO의 발전 방안이라고 하겠다.

<표 7-1> 개발 NGO의 전략: 4세대로의 구분

	제1세대	제2세대	제3세대	제4세대
성격	구호와 복지	소규모의 자립적 지역개발	지속가능한 시스템의 개발	민중운동
과제	재화와 서비스 결핍	지역적 무기력	제도와 정책의 제약	참여에 부적당한 비전
소요기간	즉각적	프로젝트 주기	10~20년	확정할 수 없는 미래
범위	개인 또는 가족	구역 또는 마을	지역(Region) 또는 국가	국가 혹은 전 세계(Global)
주요행위자	NGO	NGO와 지역사회	관련된 모든 공공기관과 민간단체	사람 및 단체들의 느슨한 네트워크
NGO 역할	행위자(Doer)	동원자	촉매제	활동가/교육가
관리	물류 관리	프로젝트 관리	전략 경영	연합적이고 협력적인 네트워크의 자율경영
개발교육	굶주린 아이들	지역사회의 자립	속박적인 정책과 제도	우주선 지구

출처: David C. Korten, *Getting to the 21st Century: Voluntary Action and the Global Agenda* (West Hartford: Kumarian Press, 1990), p. 117.

나. 국제 NGO의 원조활동 역사

자연 재해와 기근, 전쟁으로 고통 받는 사람들에게 대한 구호활동의 역사가 오랜 만큼이나 국제 인도주의 기구의 역사도 오래되었다. 많은 국제 인도주의 기구들이 재해와 전쟁을 탄생의 배경으로 하고 있다.¹⁴⁾ 현존하는 국제 인도주의 기구로 가장 오랜 역사를 갖고 있는 국제적십자위원회(International Committee of the Red Cross: ICRC)는 1863년에 창립되었고, 가톨릭의 국제 구호단체인 카리타스는 1897년에 설립된 독일 카리타스를 시작으로 해서 그 이후 유럽 각국에 카리타스가 설립되어 구호활동을 전개하였다. 제1차 세계대전 중에는 미국친우봉사회(American Friends Services Committee: AFSC)와 아동구호 분야에서 세계 최대의 국제 NGO인 세이브더칠드런(Save the Children)이 설립되었다. 또한 제2차 세계대전 중에는 영국에서

14) 이종무, 「대북 인도지원 시스템의 발전 방안 연구」(경남대 북한대학원 석사학위논문, 2005), p. 11.

옥스팜(Oxfam)과 미국에서 가톨릭구제회(Catholic Relief Services: CRS) 및 케어(Cooperative for Assistance and Relief Everywhere: CARE)가 설립되었다.

하지만 이 시기에 창립된 대부분의 NGO들을 국제 NGO라고 부르기에는 아직 부족한 점들이 많았다. 이들 NGO는 다른 국가의 재난 희생자들을 지원하기 위해 국가의 경계를 넘어 초국적인 활동을 하였지만, 조직이 다국적이 아니라 일국적이기 때문이다. 이들이 여러 국가에 지부 또는 회원조직을 둔 명실상부한 국제 NGO로 변신한 것은 1950년대 이후이다.¹⁵⁾

1950년대는 제2차 세계대전을 계기로 원조활동을 시작한 신생 국제 NGO들이 자신들의 사업 영역을 서유럽에서 아프리카 및 아시아로 확대한 시기이다. 또한 이 시기에는 처음부터 아프리카, 아시아 지역에서의 재난 지원활동을 설립목적으로 하는 국제 NGO들이 등장하기 시작하였다. 현재 대표적인 국제 NGO 중의 하나로 성장한 월드비전(World Vision)은 1950년에 발발한 한국전쟁이 계기가 되어 설립되었고, 1956년에는 미국에서 아드라(Adventist Development and Relief Agency: ADRA)가 설립되었다. 이와 같이 1950년대는 주로 미국을 중심으로 국제 NGO들이 설립되었고, 유럽의 경우에는 제2차 세계대전의 참화로부터 벗어나기 시작한 1960년에 들어서야 신생의 국제 NGO가 등장하기 시작하였다. 이러한 국제 NGO로는 1962년에 설립된 저먼아그로액션(German Agro Action: GAA)과 캐포드(Catholic Agency for Overseas Development: CAFOD), 1968년에 설립된 아일랜드의 컨선월드와이드(Concern World Wide) 등이 있다.

한편 1960년대는 개발원조가 국제협력 분야의 새로운 체제로 자리 잡은 시기라고 할 수 있다. UN은 1960년대를 ‘UN의 개발을 위한 10년’(UN Decade for Development)으로 지정하였고, 개발도상국에 대한 소프트론(soft loan) 용자를 목적으로 한 국제개발협회(International Development Association: IDA)가 1960년에 설립되었다. 그리고 선진국 각 국가들도 공적개발원조를

15) 국제 NGO를 엄밀하게 규정하는 경우에는 그 조직과 활동 모두가 국제적이어야 한다는 기준을 적용하기도 한다. 국제협회연합(Union of International Association)은 국제 NGO의 기준으로, ① 국제 NGO는 최소한 3개 국가에서 활동하며 국제적인 목표를 가지고 있어야 하며, ② 회원국가가 최소한 3개 국가에 걸쳐 있어야 하며, ③ 본부와 더불어 공식적인 구조를 가지고 있고 직원은 선출되고 바뀌어야 하며, ④ 재정적 자원은 최소한 세 개 국가로부터 나와야 하며, ⑤ 비영리기구여야 한다는 6가지 기준을 제시하고 있다. 박재영, 『국제관계와 NGO』, pp. 15-16.

담당하는 정부기구를 설립하였는데, 독일의 부흥금융금고(KfW), 프랑스의 경제협력중앙금고(CCCE), 일본의 해외경제협력기금(OECF), 영국의 해외개발성(ODA) 등이 이 시기에 설립되었다.¹⁶⁾ 현재의 국제 개발협력 체제의 토대가 1960년대에 만들어진 것이다.

1970년대에 이뤄진 동서 간의 데탕트로 이념적 대결이 약화되면서 제3세계의 빈곤문제에 대한 국제사회의 관심이 모아지기 시작하였다. 이것은 과거 원조가 경제성장 중심의 접근을 하였으나 실제로 소득분배의 불균형 등 빈곤층의 생활개선에 도움이 되고 있지 못하다는 인식 하에 개도국의 빈곤층에 직접적인 이익을 주는 식량, 물, 주택, 의복, 보건, 의료, 교육 등의 분야에 원조의 중점을 두어야 한다는 것이었다.

세계적인 빈곤 문제의 심각성은 개발지원에 대한 시민사회의 관심을 제고시켰고, 각 국가에서 개발도상국가에 대한 지원활동을 목적으로 하는 국제 NGO들이 대거 만들어지기 시작하였다.¹⁷⁾ 1971년에 ‘국경없는 의사회’(Medecins Sans Frontieres: MSF), 1979년에 기아대책행동(Action against Hunger)과 미국의 머시코(Mercy Corps), 1980년에 ‘세계의사회’(Medicines du Monde: MDM)와 일본의 국제자원봉사자센터(Japan International Volunteer Center: JVC), 1982년에 핸디캡 인터내셔널(Handicap International: HI), 1985년에 이탈리아의 켄스비(cooperazione e sviluppo: CESVI) 등이 설립되었다. 이들 국제 NGO는 모두 대북지원에 한번쯤은 나섰던 경험들을 갖고 있다.

탈냉전과 함께 시작된 1990년대는 공적개발원조의 감소로 시작되었다. 서방의 원조액은 이미 1980년대부터 증가세가 둔화되고, 1992년 이후에는 공적개발원조 순지출이 절대적으로 감소하기 시작하였다. 이와 같은 순지출의 감소는 원조제공국의 국민총생산에서 공적개발원조의 비율이 1982년 0.38%에서 1997년 0.22%로 낮아졌다는 것에서도 단적으로 나타난다. 이와 달리 국제 NGO의 원조금액은 1990년대에도 꾸준히 증가해서 2000년대에 들어서

16) <http://www.koreaexim.go.kr/kr/edct/m04/s01_03.jsp>.

17) 1960년대부터 각 원조 공여국들은 젊은 자원봉사자를 모집해서 개발도상국가에 파견하는 사업을 추진하였는데, 이중 가장 대표적인 것이 미국의 평화봉사단(Peace Corps)이다. 이렇게 개발도상국가에 파견되었던 많은 사람들이 귀국 후 제3세계 원조를 위한 국제 NGO를 만들었다. Roger C. Riddell, *Dose Foreign Aid Really Work?* (New York: Oxford University Press, 2007), p. 33.

면 100억 달러를 넘어서고 2000년대 중반에는 140억 달러를 상회하게 된다. 그리고 공적부문 기부자들이 이들에게 제공한 자금을 포함하면 국제 NGO를 통한 원조자금의 규모는 2004년에만 총 230억 달러에 달하는데, 이 금액은 전체 공적개발원조의 30%를 넘어서는 것이다.¹⁸⁾

<표 7-2> 개발원조위원회 회원국 및 NGO의 원조 규모 추이

(단위: 100만 USD)

	1990-91 (평균)	1995-96 (평균)	2002	2003	2004	2005	2006
공적개발원조(ODA)	54,574	57,277	58,297	69,065	79,432	107,099	104,421
NGO 원조	5,240	5,871	8,768	10,239	11,320	14,712	14,648
NGO/ODA	9.6%	10.2%	15.0%	14.8%	14.2%	13.7%	14.0%

출처: OECD, *Development Co-operation Report 2007*, Vol. 9, No. 1, p. 138.

이 시기에 국제 NGO의 역할과 비중이 높아진 만큼 개발원조 정책에 대한 국제 NGO의 영향력도 현저하게 증대되었다. 국제 NGO는 1990대말에는 외채탕감을 위한 캠페인인 주빌리 2000을 통해 최빈국의 외채를 삭감시키는데 큰 기여를 하였고, 2000년대에 들어서는 국제개발원조의 중요 의제인 새천년 개발목표의 실현을 위해 각국의 공적개발원조를 증대시키기 위한 노력을 적극적으로 벌이고 있다. 이제 국제 NGO는 개발원조의 실행자 역할과 함께 국제 개발원조 정책의 형성 및 변화에 영향을 미치는 중요한 정책 행위자로서 역할을 하고 있는 것이다.

18) Roger C. Riddell, *Dose Foreign Aid Really Work?*, p. 48. 여기에서 공적 기부자가 국제 NGO에 제공한 자금에는 국제 NGO의 지원 사업에 직접 제공한 자금과 함께 국제 NGO에 관리 운영을 맡긴 지원 사업 자금이 포함된 것이다.

3. 국제개발원조체제와 국제 NGO

가. 국제 개발원조의 체계와 내용

(1) 개발원조 국제회의

(가) 몬테레이 회의(The Monterrey Conference)

2002년 멕시코 몬테레이에서 개최된 유엔 개발재원국제회의(International Conference on Financing for Development)는 59개국 정상을 포함한 160개국의 정부대표, 유엔 등 국제기구, 국제통화기금 및 세계은행 등 국제금융기구, 주요 기업 및 시민사회 대표들이 참석하였다. 몬테레이 회의에서는 개발도상국가의 개발과 관련한 다양한 의제들이 다뤄졌는데, 그 중에서도 공여국과 수원국 사이의 협력체제 구축 및 개발재원의 확보, 특히 새천년개발목표를 달성하는데 필요한 재원을 어떻게 마련할 것인가가 핵심적인 의제였다. 이 회의에서 채택된 합의가 흔히 몬테레이 합의(Monterrey Consensus)로 불린다.

몬테레이 합의는 첫째, 개발을 위한 국내재원의 조달, 둘째, 외국인 직접투자를 포함한 개발을 위한 국제재원의 조달, 셋째, 개발을 위한 엔진으로서의 국제무역, 넷째, 개발을 위한 국제적인 재정 및 기술협력, 다섯째, 외채, 여섯째, 국제 통화·재정·무역 체제 등 6개 분야로 구성되어 있다.¹⁹⁾ 이 합의에는 원조 효과성과 관련해서 최근에 중요하게 거론되고 있는 굿거버넌스, 수원국의 주인인식(Ownership) 등에 대한 언급이 나온다. 하지만 공적개발원조를 국민총소득(GDP)의 0.7%로 증액하는 부분에 대해서는 구체적인 실행계획에 대한 제시 없이 단지 선언적으로만 언급하고 있어서 합의의 실효성에 대한 비판도 제기되었다.

19) United Nations, "Financing for Development: Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development" (United Nations Department of Economics and Social Affairs, 2003).

(나) 지속가능발전 세계정상회의(World Summit on Sustainable Development: WSSD)

지속가능발전 세계정상회의는 2002년 8월에 남아프리카공화국 요하네스버그에서 개최되었다. 1992년 유엔환경개발회의(UNCED)에서 채택된 ‘의제 21’(Agenda 21)²⁰⁾의 이행상황을 점검하고, 향후 실천방안을 모색하기 위해 개최된 이 회의에는 세계 각국 정부 대표는 물론 국제기구, 시민단체 등 189개국 6만여 명이 참가한 대규모 회의였다. 이 회의에서 6개 부문 37개 항목으로 이루어진 ‘요하네스버그 선언’과 ‘이행계획’이 채택되었다.

이행계획은 서론, 빈곤퇴치, 지속불가능한 생산과 소비형태의 변화, 경제와 사회발전을 위한 천연자원의 보호 및 관리, 지구촌의 지속가능한 발전, 보건과 지속가능한 발전, 군소 도서(small Island) 개발도상국의 지속가능한 발전, 다른 지역의 이니셔티브, 실행수단, 지속가능한 발전을 위한 제도 준비의 10개장으로 구성되어 있다.²¹⁾ 이 실행계획은 30개 이상의 목표를 담고 있고, 많은 대표자들은 사회적 의제 및 개발의제, 빈곤퇴치, 위생 및 보건에 초점이 맞춰진 것에 만족해했다. 또한 이 실행계획은 1992년 이래의 새로운 발전들을 반영하는 방식으로 의제들을 다루었기 때문에 가치가 있다고 평가된다.²²⁾

(다) 유엔 글로벌컴팩트(UN Global Compact) 창설 회의

글로벌컴팩트는 유엔이 주도하는 기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility: CSR)과 관련한 운동으로, 2000년 7월 뉴욕의 유엔본부에서 창설 회의가 개최되었다. ‘유엔 보편인권선언’, 국제노동기구의 ‘노동에 관한 기본원칙과 권리선언’, ‘리우 환경과 개발선언’, 나아가 ‘유엔반부패협약’ 등에 따른 10대 기본원칙들을 준수하자는 운동이다.

20) 1992년 브라질 리우데자네이루에서 개최된 유엔환경개발회의에서는 환경 분야에 있어서 국제적 기본협약으로 기후변화협약, 생물다양성협약, 사막화방지협약이 체결되고, 환경 친화적이고 지속가능한 개발을 위한 지침으로서 ‘리우선언’과 그 실행계획으로 ‘의제 21’이 채택되었다. 권을, “지속가능발전 세계정상회의의 성과와 과제,” 대외경제정책연구원 편, 『KIEF 세계경제』 (2002), p. 9.

21) United Nations, *Report of the World Summit on Sustainable Development: Johannesburg, South Africa, 26 August–4 September 2002* (New York: United Nations, 2002).

22) The International Institute for Sustainable Development(ISSD), *Earth Negotiations Bulletin*, Vol. 22, No. 51 (6 September 2002), p. 17.

유엔 글로벌콤팩트는 출범 초기에 NGO들의 거센 비난에 부딪히기도 하였다. 거대 다국적기업들이 실질적인 활동 없이 유엔이 가지는 도덕적인 권위를 이용하여 면피할 수 있는 기회를 가질 수 있다는 것, 유엔이 마땅히 완수해야 할 임무를 상업화, 사유화하고 있다는 것이 바로 비난의 핵심이었다.²³⁾ 반면에 현대사회에서 기업이 차지하는 위상을 생각할 때 기업의 힘을 이용하는 것이 변화를 이끌어내는 가장 효과적인 방법이라는 점에서 유엔-기업 간 파트너십으로서의 글로벌 콤팩트를 긍정적으로 평가하는 의견도 있다. 이와 같이 글로벌콤팩트에 대한 평가가 극명하게 나뉘짐에 따라 아직도 많은 국제 NGO들이 글로벌콤팩트에 가입하고 있지 않지만, 국가별로는 점차 이에 가입하는 NGO들이 늘어나는 추세에 있다.

(2) 개발원조 정책 체계

(가) 새천년개발목표(Millennium Development Goals: MDGs)

2000년 9월 유엔 밀레니엄 정상회의에 참가한 147개국의 정상들은 ‘새천년 선언’을 발표하였다. 이 선언의 목적은 국가개발을 증진하고 빈곤을 퇴치하기 위한 국가적 또는 전 지구적 차원의 환경을 조성하기 위한 것으로 선진국들과 개발도상국들의 협력을 강조하기 위한 것이었다. 이 선언을 구체화한 것이 새천년개발목표로 2015년까지 개발과 빈곤퇴치를 위해 8개 영역에서 18개의 세부 목표를 설정하고 있는데, 이것은 이후에 8개 영역에 20개의 세부 목표로 변경되었다.

새천년개발목표는 명확한 목표를 갖고 있다는 유용성에도 불구하고 여러 가지 결점들을 갖고 있다.²⁴⁾ 우선 빈곤에 대한 다양한 관점이 존재하는데, 새천년개발목표는 하루에 1달러라는 경제적 기준으로 이를 협소하게 규정해 버렸다. 특히 무력감(powerless)을 시야에서 없애 버렸다는 문제가 있다. 또한 새천년개발목표를 달성하기 위한 필요 재원을 어떻게 마련할 것인지에 대한 구체적인 계획이 부재하며, 개발도상국가의 정부들도 새천년개발목표

23) 권동혁·박지혜, “글로벌 기업으로 가는 길, 글로벌 콤팩트(Global Compact),” Sustainability Issue Papers, 제29호 (2005), p. 2.

24) Alan Fowler, “International Development Frameworks, Policies, Priorities and Implications: A Basic Guide for NGOs,” p. 16.

의 함축적 의미를 진지하게 받아들이지 않고 있다. 그럼에도 불구하고 새천년개발목표는 현재의 원조시스템이 돌아가는 중심축이기 때문에 NGO는 이에 대해 완전하게 이해를 할 필요가 있다.

(나) 빈곤감축전략보고서(Poverty Reduction Strategies Papers: PRSP)²⁵⁾

빈곤감축전략보고서는 수원국 정부가 3년 단위로 작성하게 되어 있는데, 각 나라들마다 상황이 다를지라도 빈곤감축전략보고서의 과정과 내용이 동일한 영역을 아우르도록 하기 위해 5개의 핵심 원칙을 적용하고 있다. 첫째, 수원국의 주도성이다. 둘째, 결과 중시이다. 셋째, 포괄적 접근이다. 넷째, 파트너십이다. 다섯째, 장기적 전망이다.

국가별 빈곤감축전략보고서는 많은 후원기관들이 원조 배분과 조정을 하는데 있어서 기초 자료로 사용되고 있다. 따라서 빈곤감축전략보고서는 NGO가 활동하는 특정 국가의 정책을 결정한다는 점에서 매우 중요한 문서가 되는데, NGO의 입장에서는 빈곤감축전략보고서의 작성이 자신들의 활동에 문제점을 야기하기도 하고 다른 한편 기회를 제공하기도 한다. 문제점은 빈곤감축전략보고서를 작성하는 정부가 세계은행의 승인을 고려하여 실제로 자신들이 원하는 것을 구체적으로 명기하지 않는다는 것이다. 반면에 기회로는 NGO가 빈곤감축전략보고서 작성 과정에 참여함으로써 빈곤 문제에 대한 구조적 접근을 하는데 영향을 미칠 수 있다는 것이다.

따라서 NGO는 빈곤 문제를 단순한 현상으로서가 아니라 근본원인의 분석과 그 해결방법을 제시할 수 있는 역량과 함께 빈곤감축전략보고서 작성 과정에서 실질적인 영향력을 미칠 수 있는 협상 역량을 갖추어야 한다. NGO는 빈곤감축전략보고서가 요구하는 NGO의 참여를 당연한 것으로 받아들여서는 안 되고, 이러한 역할을 충분히 해낼 수 있는 역량 구축에 깊은 관심을 기울여야 한다.

(다) 부문별 포괄 접근방식(Sector Wide Approaches: SWAP)

개발협력의 효과성과 관련해서 특정 부문 전체에 대해 포괄적으로 접근하

25) *Ibid.*, pp. 17-19.

는 형태인 ‘부문별 포괄 접근방식’에 대한 관심이 높아지고 있다.²⁶⁾ 그 이유는 이러한 접근이 현장 차원의 주도권과 책임성을 고양하고 파트너십을 강화하며, 외부자원과 국내자원을 조정하며, 개발과 빈곤감축에 적절한 제도적 환경을 마련하는데 잠재적으로 강력한 수단으로 간주되고 있기 때문이다.

특히 부문별 포괄 접근방식에서 중요한 것은 단일한 정부 정책과 지출구조, 행동계획 아래 한 부문의 국내외적 재원을 총괄적으로 운용한다는 것이다.²⁷⁾ 후원기관들은 자신들의 자금을 정부의 예산 배정에 포함시키고, 이에 대한 정부의 지출, 보고, 회계 시스템을 인정하고 받아들여야 한다. 이 방식은 프로젝트 방식의 문제점들을 해결하기 위해 도입된 것이다. 프로젝트 방식에 따른 전형적인 문제점으로는 첫째, 지역(local)의 불충분한 주인의식, 둘째, 후원기관과의 관계를 조정하는 지역 역량의 과부하, 셋째, 개발의 지속성과 제도화의 부족 등이 있다.

(라) 성과중심 관리(Results-Based Management: RBM)²⁸⁾

새천년개발목표, 빈곤감축전략보고서, 부문별 포괄 접근방식은 개발활동을 평가하는데 있어서 투입 및 산출보다는 성과와 파급효과에 더욱 큰 관심을 기울이게 한다. 다시 말해서 계획대로 지출이 되었는지에 대한 모니터링 대신에 빈곤감축전략보고서와 부문별 포괄 접근방식에 의해 새천년개발목표 및 다른 결과들을 이뤄냈는지가 성공여부를 판단하는 기준이 된다.

성과중심 관리의 재정 사용에서 공공기관들의 책무성을 강화하고, 정책 및 계획에 대한 환류를 통해 교훈을 얻음으로써 효율성과 효과성을 증진시키는 두 가지의 주요한 기능이 있다. 성공적인 성과중심 관리는 다양한 요인들에 의해 영향을 받는다. 첫째는 책무성 수행에 대한 정치적 요구가 존재해야 하고, 둘째는 법정 회계감사가 제시하는 것과 비견되는 정도의 개발지표에 대한 모니터링과 평가를 할 수 있는 능력이 있어야 한다. 많은 개발도상국들이 이러한 전제 조건들을 갖추고 있지 못하거나 미약하며 매우 느린 속도

26) 박형중, 『구호와 개발 그리고 원조』, p. 95.

27) Alan Fowler, "International Development Frameworks, Policies, Priorities and Implications: A Basic Guide for NGOs," p. 20.

28) *Ibid.*, pp. 22-23.

로 변화하고 있다.

여러 가지 어려움에도 불구하고 NGO는 자신들을 위해서이기도 하고, 원조시스템에서의 새천년개발목표와 관련된 요구를 충족시키기 위해서라도, 자신들의 활동을 평가해야만 한다. 또한 일반적으로 공적원조 시스템은 NGO들에게 성과 지향적인 계획, 수행, 모니터링 및 평가를 수행할 수 있는 능력을 요구하고 있다.

(마) 굿거버넌스(Good Governance: GG)²⁹⁾

굿거버넌스는 국제원조의 중요한 개념이다. 세계은행과 같은 다자기구에 있어서 거버넌스는 행정적 행위와 통제에 제한을 가하는 것이다. 양자기구에 있어서는 거버넌스는 투표자 교육이나 선거 모니터링과 같은 정치적인 과정을 보다 더 중시해야 하는 것으로 받아들여진다. 거버넌스의 핵심은 공공 문제(public affairs) 관리에서 정치적 권위를 확보하는 것이라고 할 수 있다.

굿거버넌스는 여기에서 이야기되는 것보다도 훨씬 복잡한 문제이다. 원조시스템은 굿거버넌스를 위해 다당제 의회민주주의의 채택과 발전을 강조하고 있다. 하지만 사회마다 어떠한 정치적 과정이 공정하고 정당한 것인지를 결정하는 자신들의 방식을 발전시켜왔다. 그래서 개발도상국가의 정부나 국민들은 굿거버넌스와 관련한 여러 원조 조건들을 종종 주권침해로 받아들여지게 된다.

원조시스템은 굿거버넌스 의제와 관련해서 NGO와 시민사회가 일정한 역할을 하기를 기대하면서 자금을 지원하기 때문에 NGO가 굿거버넌스에 참여하는 것이 반드시 옳은 일만은 아니다. NGO는 굿거버넌스의 의제에 개입하는 것이 적절한 일인지에 대해 판단을 해야만 한다. 거기에는 반(anti) NGO 입장을 갖는 사람들에 의해 이용당할 수 있는, 무엇이 정치적이고 또는 아닌지에 대한 미묘한 경계가 있으며, 따라서 거버넌스 개혁과 관련하여 NGO가 행위자로 참여한다는 것은 NGO의 정당성과 임무에 대한 도전을 초래할 수 있기 때문이다.

29) *Ibid.*, pp. 23-25.

(바) 권리중심 접근방식(Rights-Based Approach to Development: RBA)³⁰⁾

인권은 크게 경제적·사회적·문화적 권리와 시민적 및 정치적 권리로 구분된다. 이들 권리에 기초해서 개인이 향유해야 할 권리의 국제적 기준이 만들어진다. 그러나 개발 사업에 권리를 적용하는 데 있어서 가장 우선하는 중요한 원칙이 있다. 권리중심 접근방식은 정당한 권리 요구자 또는 보유자의 권리를 존중하고 보호하며 충족시켜야 하는 의무를 지닌 자가 있다는 것을 가정한다.

NGO가 권리중심 접근방식을 적용할 때 가장 중요한 것은 개발에 대해 생각하는 방식을 바꿔야 한다는 것이다. 그럼으로써 자신들이 어떤 존재인지를 새롭게 이해할 수 있게 된다. 권리중심 접근방식의 적용은 전형적인 NGO의 용어인 ‘수혜자’를 ‘권리 보유자’ 또는 ‘권리 요구자’로 변화시킨다는 점에서 중대한 의미가 있다. 또 다른 변화로는 NGO가 서비스 공급자 또는 중개자에서 권리 요구자에게 도덕적 책임감을 갖는 의무 부담자로 인식된다는 것이다. 가난하거나 소외된 사람들은 자신들을 돕기 위해 설립된 기관들에게 정당하게 요구할 수 있다. 국제법상의 의무 부담자는 아닐지라도 NGO는 이러한 원칙들을 반드시 따라야 한다. 따라서 권리중심 접근방식을 채택하는데 매우 신중할 필요가 있다. NGO는 구체적인 현실에서 권리중심 접근방식을 어떻게 적용할지에 대해 잘 알지도 못하면서 수사적(rhetoric)으로 사용해서는 안 되며, 각각의 상황마다에서 권리중심 접근방식이 가장 최선의 방식인지에 대한 평가를 통해 적용해야 한다.

나. 국제개발협력기구와 국제 NGO

(1) 유엔 개발기구와 국제 NGO

유엔개발그룹(United Nations Development Group: UNDG)은 유엔 기구의 개발지원 활동을 보다 통일적이고 효과적으로 추진하기 위해 유엔의 관련 기구 및 기금, 부서들이 모두 모여져 있는 곳이다. 여기에서는 이들 기구 중 개발 분야의 대표적 유엔기구라고 할 수 있는 유엔개발계획과 세계보건기

30) *Ibid.*, pp. 25-27.

구를 중심으로 유엔과 NGO와의 협력 관계를 살펴본다.

유엔개발계획은 30년이 넘는 오랜 기간 동안 NGO와의 협력관계를 가져왔다. 초기의 유엔개발계획과 NGO의 협력관계는 가장 우선적으로 프로젝트의 실행 및 서비스의 제공 분야에서 이뤄졌으나, 이후 점점 더 넓은 분야에서의 협력으로 발전하였다. 유엔개발계획 내에는 이러한 업무를 전담하는 시민사회조직과(CSO Division)를 ‘자원 및 전략 파트너십국’(Bureau for Resources and Strategic Partnerships) 산하에 설치하여 운영하고 있다. 유엔개발계획은 개발사업과 관련해서 NGO와 세 가지 방식으로 협력관계를 맺고 있다. 첫째, NGO를 실행 파트너로 한 협력, 둘째, NGO와의 위탁계약, 셋째, NGO에 대한 보조금 지급이다.³¹⁾

한편 유엔의 또 다른 개발기구 중의 하나인 세계보건기구는 1948년에 설립되었는데, 세계보건기구 헌장 2조에 규정되어 있는 바와 같이 국제 보건업무와 관련하여 당국 간 조정 및 감독을 주요 기능으로 하고 있다. 또한 동 헌장 제71조에는 이러한 업무를 수행하는데 있어서 NGO와의 협의와 협력을 위한 적절한 약정을 체결할 수 있다고 규정하고 있다.³²⁾

세계보건기구가 NGO와 맺고 있는 관계와 조직의 유형을 보면, 2002년 2월 현재 전체 482개의 NGO 중 보건문제·치료조직(Health Problem·Treatment Related Organizations)이 224개(47%), 전문조직(Professional Organizations)이 60개(13%), 그리고 기타 조직이 198개(40%)를 차지하고 있다. 또한 세계보건기구와 공식적 관계를 맺고 있는 NGO는 210개, 비공식적 관계를 맺고 있는 NGO는 272개이다.³³⁾

31) UNDP, *UNDP and Civil Society Organizations: A Toolkit for Strengthening Partnerships* (New York: UNDP, 2006), pp. 20–21.

32) WHO, “Principles Governing Relations with Nongovernmental Organizations,” (<http://www.who.int/civilsociety/relations/principles/en/index.html>).

33) (http://www.who.int/civilsociety/csi_statistics/en/index.html).

<표 7-3> 조직 유형에 따른 세계보건기구와 NGO 관계

	공식적 관계	비공식적 관계	합 계
전문 조직	42	18	60
보건문제/치료조직	118	106	224
기타 조직	50	148	198
합 계	210	272	482

출처: http://www.who.int/civilsociety/csi_statistics/en/index.html.

(2) 국제금융기구와 국제 NGO

(가) 세계은행과 국제 NGO

세계은행은 세계경제에서 차지하는 영향력과 비중이 엄청나게 크기 때문에 초기에는 NGO들과의 협력관계 형성에 커다란 관심을 갖지 않았었다. 하지만 NGO들이 점점 강력해짐에 따라 지난 20여 년 동안 세계은행과 NGO의 관계도 극적으로 변화하여왔다. 1990년대 후반에 들어 세계은행은 NGO와의 파트너십을 적극적으로 증진시키기 시작하였으며, 1999년에는 과중채 무빈곤국가의 정부 및 시민사회, 그리고 다른 국제적 기관들과의 파트너십에 기초한 개발지원을 위해 포괄적 개발지침(Comprehensive Development Framework: CDF)³⁴⁾을 발표하였다. 포괄적 개발지침은 시민사회를 개발협력의 파트너로 포함시키는 중요한 정책 변화를 의미하는 것이었다.³⁵⁾

세계은행은 개발협력활동을 하는 NGO의 프로젝트에 직접적으로 재정지원을 하고 있는데, 1973년에서 1988년 사이에는 세계은행 프로젝트의 6%에만 NGO들이 관련되었다. 그러나 1988년 세계은행과 국제통화기금 연례 총회 이후 그 관계는 변화하기 시작하였다. 이에 따라 NGO들은 1990년까지 세계은행 프로젝트의 22%에 관여했으며, 1998-1999 회계연도 종료시점을 기준으로 54%의 은행 프로젝트에 NGO가 참여하였고, 이 중 70%는 국내

34) 세계은행이 추진하는 것으로 원조의 질을 향상시키기 위하여 개발의 포괄적이고 다면적인 측면의 모든 요소를 종합적으로 고려한 프레임워크를 구축하고자 하는 것이다.

35) World Bank, "Comprehensive Development Framework, Questions and Answers" (Update, 2001), p. 11.

지역사회에 기반을 둔 NGO들이었다.³⁶⁾ 이는 공공서비스 분야가 붕괴된 체제 전환국가에서 상당히 중요한 의미를 갖는데, 이들 국가에서 국민보건, 교육 및 사회보장 분야의 공공 서비스가 축소되고 있기 때문이다. 이에 따라 국제 NGO가 더 나은 공공재와 공공서비스를 제공하는 역할을 맡게 되었다.³⁷⁾

(나) 아시아개발은행(ADB)과 국제 NGO

아시아개발은행은 1980년대 중반까지 NGO와 제한적인 협력관계만을 가지고 있다가, 1987년에 NGO와의 광범한 협력을 위한 지침을 수립하기로 정책적으로 결정하였다.³⁸⁾ 그리고 아시아개발은행은 1990년대 후반에 들어서면서 NGO와의 협력정책 및 전략을 재검토하기 시작하였다. 1998년 4월에 아시아개발은행은 NGO와의 협력을 위한 새로운 정책을 수립하였고, NGO의 다양성을 인정하면서도 아시아개발은행의 시민사회 파트너는 ‘개발 NGO’임을 분명히 하였다.

일반적으로 아시아개발은행은 NGO 지원 사업을 개발도상 회원국가와 함께 추진한다. 아시아개발은행이 특별하게 주목하는 프로젝트인 경우에는 관련 공공 기관을 통해서 접수되며, NGO 활동을 위한 자금 지원은 별도의 창구가 존재한다.³⁹⁾ 그것으로는 첫째, ‘물 공급 향상을 위한 시범사업’(Pilot and Demonstration Activities to Help Improve Water Services), 둘째, ‘빈곤 감축 일본기금’(Japan Fund for Poverty Reduction), 셋째, ‘빈곤감축을 위한 NGO 파트너십’(NGO Partnerships for Poverty Reduction)이 있다.

36) Paul Streeten, "Components of a Future Development Strategy: The Importance of Human Development," Finance and Development (December 1999). 서민교·전정기·장동식, 『국제경제기구의 이해』, p. 469에서 재 인용.

37) William Jack, "Public Policy toward Non-governmental Organizations in Developing Countries," Policy Research Working Paper (The World Bank, 2001), p. 3.

38) ADB "ADB-GOVERNMENT-NGO COOPERATION: A Framework for Action, 2003-2005" (May 2003), p. 2.

39) <<http://www.adb.org/NGOs/funding.asp>>.

4. 국제 NGO의 원조 정책과 행동규범

가. 국제 NGO의 정책 활동

(1) 외채탕감 캠페인

주빌리 2000(Jubilee 2000)이라는 이름으로 시작된 외채탕감 캠페인은 1996년 영국에서 시작되었다. 주빌리 2000은 정책 캠페인의 이름이자 국제 NGO들의 연합체 이름이기도 한데, 그 이름은 50년마다 맞게 되는 주빌리(희년, 稀年)에는 부채 때문에 노예가 된 사람들을 자유롭게 하고 부채 때문에 잃어버린 토지를 돌려준다는 구약성서 레위기의 한 구절을 따서 이름 지어졌다.

주빌리 2000은 제3세계 부채탕감을 위한 국제적인 운동으로 대단히 빨리 성장했다. 처음부터 주빌리 2000은 형식적인 구조를 갖추지 않았고 사회운동형 구조와 정체성을 선호했다. 이 때문에 신축성과 성장 능력이 탁월했던 것이다. 주빌리 2000은 단일한 조직으로 성장하지 않고 다른 나라에서도 이와 같이 중앙의 조정 없는 유사한 조직들이 만들어지도록 하였다. 따라서 메시지와 철학의 전달에 있어서 표준이 없었다. 내적 팽창이 아닌 복제를 통한 성장이 바로 최초 설립주체의 조정능력을 뛰어넘어서 급속한 조직의 확대로 연결된 것이다.⁴⁰⁾

주빌리 2000 캠페인이 성공할 수 있었던 것은 첫째, 캠페인이 제3세계 외채 문제를 정치적 의제로 확실하게 승격시켰고, 둘째, 한 가지 단일 이슈를 중심으로 단일 대외의 지구적 사회운동을 탄생시켰고, 셋째, 그 이전까지 저자세를 보이던 개도국 정부가 사회운동의 영향으로 자신감을 갖기 시작했기 때문이다.

한편 G8 정상회담에서 논의된 부채탕감 방안은 과중채무빈국(Heavily Indebted Poor Countries: HIPC) 41개국 중에서 선택적으로 탕감하고, 그 탕감액수도 축소한 것이었으며, 또한 탕감의 전제조건으로 엄격한 구조조정을 내걸은 것이었다. 그런데 주빌리 2000내의 북반구 국가의 운동진영은 이

40) 헬무트 안하이어·메어리 칼도어·말리스 글라시우스, 조효제 외 역, 『지구시민사회: 개념과 현실』 (서울: 아르케, 2004), p. 154.

를 대체적인 성과로 받아들인 반면에, 남반구 국가 운동진영은 구조조정을 조건으로 내걸은 것에 대해 분명한 반대 입장을 밝히면서 분화되기에 이른다.

(2) 공정무역 캠페인(Make Trade Fair)⁴¹⁾

옥스팜은 개발 NGO 중 대표적으로 불공정한 무역제도를 변화시키기 위해 매우 강력한 캠페인을 벌이고 있다. 옥스팜은 세계무역의 규정들이 부국과 강대국들의 협소한 상업적 이익의 토대 위에서 발전했고, 부국들과 거대 자본들은 무역으로부터 불공정한 이익을 얻는 반면에 개발도상국의 빈곤층들은 점점 더 열악한 상황으로 내몰리고 있다고 본다. 따라서 무역규정들은 빈곤 감축에의 기여와 인권 및 환경적 지속가능성이라는 측면에서 판단되어야 하며, 무역은 이 세계의 절반에게 생존의 위협을 주는 대신에 개발도상국가의 가난한 농민들과 노동자들이 빈곤을 극복할 수 있도록 도움을 주어야 한다고 주장한다.

지난 2001년에 선진국이 내놓은 개발원조는 5백50억 달러였는데 비해, 이 기간에 선진국이 자국 농민에게 지원한 보조금은 그 6배에 이르는 3천 백10억 달러였다. 같은 해에 미국의 의류 신발 수입액은 전체의 65퍼센트였는데, 이 두 품목의 관세 수입이 전체의 절반에 육박했다. 미국의 자동차 수입금액은 의류·신발 수입액의 10배나 됐지만, 미국 정부는 자동차 수입보다 신발 수입에서 관세를 더 많이 징수했다.

옥스팜은 부국들의 불공정무역의 대표적인 방식으로 덤핑(dumping), 시장접근(Market Access)의 제한, 강요된 자유주의(Forced Liberalization), 노동권(Labour Rights)의 미보호, 지역무역협정(Regional Trade Agreements)의 불평등 등 5가지로 보고 있다. 옥스팜은 이러한 불공정한 무역 규정을 변화시키기 위한 다양한 정책목표를 설정하고 활동하고 있다.

(3) 빈곤퇴치를 위한 지구행동 캠페인(Global Call to Action against Poverty: GCAP)

2003년 9월에 여성 및 아동문제의 걸출한 활동가인 그라사 마셀(Graca

41) Oxfam International, "Harnessing Trade for Development" (Oxfam Briefing Paper 1, August 2001), pp. 12-13.

Machel)⁴²⁾이 모잠비크의 수도인 마푸토(Maputo)에서 남부 NGO들이 참여하는 회의를 개최하였다. 이 자리에는 GCAP에 대한 아이디어를 처음으로 제기한 세계시민단체연합(CIVICUS)⁴³⁾의 쿠미 나이두 사무총장이 함께 했다. 현재 GCAP은 70여 개국의 900여 단체들이 참여하는 대표적인 시민사회의 캠페인이 되었다.

2005년 1월 27일, 브라질에서 열린 세계사회포럼(World Social Forum)에서 창립식을 가진 빈곤퇴치를 위한 지구행동은 지구촌 빈곤퇴치의 메시지를 국제기구와 각국 정부에 전달하기 위해 만들어진 전 세계 NGO들의 네트워크이다. 창립시점에서 GCAP은 21세기에도 여전히 매일 5만 8천여 명이 기아와 쉽게 치유 가능한 질병으로 사망하고 있는 현실에 주목하였다. 그래서 각국 정부가 지구촌 빈곤 해소를 위해 노력할 것을 촉구하고, 정부 차원의 노력이 제대로 기능하는지를 감시하기 위해 결성된 것이다.

특히 GCAP은 8가지의 밀레니엄 개발목표 가운데 첫 번째 목표인 ‘절대 빈곤과 기아 퇴치’를 위해 <무역 정의>, <최빈국 부채 탕감> 그리고 <원조의 양적 질적 증대>를 주요 미션으로 설정하고 각 정부가 책임 있는 역할을 다해줄 것을 강력히 주장하고 있다.

나. 국제 NGO의 지원활동 행동규범

냉전의 종식은 무장분쟁의 양상에 커다란 변화를 일으켰다. 이전의 분쟁은 주로 국가 간에 정규군들에 의해서 수행되는 반면에 탈냉전 이후의 분쟁은 도시와 촌락 등에서 비정규군에 의해 수행되는 내전들이 압도적으로 증가하였다. 그 결과 무고한 시민들이 분쟁의 희생자 중 90% 이상을 차지하게 되었고, 5천만 명 이상의 난민이 발생하였다. 무자비하면서 돌발적인 폭력들이 대규모로 자행되었는데, 1990년대는 1960년대에 비해 분쟁으로 인한 피해자가 7배나 증가하였다. 하지만 이러한 재난에 대해 국제사회가 효과적으로 대응하지 못하면서 그동안 운영되었던 국제사회의 원조체계 및 사업방식이

42) 남아프리카공화국의 넬슨 만델라 전대통령의 부인으로 국제적인 사회활동가이다.

43) 세계시민단체연합(CIVICUS)은 시민참여를 위한 세계연맹으로 1993년에 만들어져서 현재 110개국의 450여 단체가 회원단체로 가입해 있다. 본부는 남아프리카공화국의 요하네스버그에 있다.

적절한 것인가에 대해 심각한 의문이 제기되었다.⁴⁴⁾

이에 따라 유엔은 1991년 12월에 개최된 제46차 총회에서 지원시스템의 개혁방안으로 ‘유엔의 인도주의 긴급지원의 조정 강화’에 대한 결의안을 채택한다. 이 결의안은 먼저 12개항의 지도원칙(guiding principles)을 제시하였고, 그 다음으로 유엔 인도주의 지원시스템의 핵심 개혁 방향으로 예방(Prevention), 대비(Preparedness), 긴급 대응역량(Stand-by Capacity), 통합 호소(Consolidated Appeals), 조정·협력·지도력(Coordination, Cooperation and Leadership)과 구호·부흥·개발의 연속성(Continuum from Relief to Rehabilitation and Development) 등 6가지를 내세우고 있다.⁴⁵⁾

이 결의안은 탈냉전 이후 인도적 지원 문제에 대한 국제사회의 원칙과 입장을 종합적이고 체계적으로 정리하였다는 점에서 매우 중요한 문서이다.⁴⁶⁾ 특히 인도적 지원과 관련하여 핵심적인 문제인 주권의 문제와 그 외 지원국가와 재난국가가 준수해야 할 사항들을 자세히 다루고 있다.

인도적 지원 활동을 책임성 있게 효과적으로 진행해야 한다는 목소리는 NGO들 사이에서도 제기되었다. 탈냉전 이후 재해가 빈발하고 그 피해 규모도 엄청나게 커짐에 따라 구호활동에 참여하는 다국적 및 국내 기구들이 대폭 증가하였다. 하지만 이들 기구들은 매우 다양한 설립 배경과 목적을 갖고 있는데다가 조직의 규모와 사업내용도 제각각이었다. 이에 따라 국제적 십자운동과 주요 국제 NGO들은 재난 구호활동에서 준수해야 할 공동 행동 규범을 만드는 작업에 착수해서, 1994년에 ‘재난구호에서의 국제적십자사 및 적신월사 운동과 비정부기구(NGO)를 위한 행동강령’(이하 ‘적십자(적신월) 운동과 NGO 행동강령’)을 채택하게 된다.⁴⁷⁾ 이 행동강령은 재난구호에서 준수해야 할 10개항의 원칙을 천명하는 것과 함께 재난국가, 공여국가 및 정부 간 기구에 대한 12개의 권고안을 담고 있다.

‘적십자(적신월)운동과 NGO 행동강령’을 제정한 이후 이 과정에 참여한

44) 보다 자세한 내용은 이종무, 「대북 인도지원 시스템의 발전 방안 연구」, pp. 14-17을 참조.

45) UN General Assembly Resolution 46/182.

46) 이 결의안 내용 중 지도원칙은 1988년 1월 8일에 채택된 유엔총회 결의안(A/RES/43/131)과 1990년 12월 14일에 채택된 유엔총회 결의안(A/RES/45/100)의 내용을 확대 발전시킨 최종판이라고 할 수 있다.

47) 영문명은 ‘The Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and Non-Governmental Organizations(NGOs) in Disaster Relief’ 이다.

구호분야 기구들 사이에서는 직접적인 재난 지원활동에서 요구되는 보다 구체적인 기준이 필요하다는 공감대가 형성되었다. 이에 따라 국제적십자운동과 인도주의 NGO들은 인도주의 현장과 재난구호에서의 최소기준을 마련하기 위한 작업을 시작하였다. 1997년부터 시작된 이 작업은 3년여의 준비를 통해 2000년에 ‘스피어 핸드북’(Sphere Handbook)을 발간하기에 이른다. 스피어 핸드북은 물공급, 공중위생, 영양, 식량원조, 피난처 및 보건서비스 등 5개 분야에서 재난구호의 최소기준을 제시하고 있다.

지원활동과 관련하여 공동의 행동규범을 만들려는 NGO들의 노력은 대북 지원에서도 나타났다. 대북지원을 하고 있는 국제 NGO와 국내의 대북지원 NGO들이 각각 공동의 행동규범을 만든 것이다.

1995년에 대북지원을 시작한 국제 NGO는 북한의 특수한 정치·경제체제와 문화로 인해 많은 어려움을 겪었다. 북한은 분배투명성과 모니터링의 요구를 주권을 침해하는 행위로 인식하여 국제사회의 현지 지원활동에 비협조적이었다. 인도주의 원칙을 관철하고자 하는 국제사회와 이를 간섭과 개입으로 인식하는 북한과의 사이에 대립과 충돌이 있어 왔다. 이에 대북 지원에 참여하고 있는 24개의 유엔기구, 국제 NGO, 공여국 기구들이 1998년 11월에 9개항의 인도주의 원칙(humanitarian principles)에 대한 합의 성명서를 발표하였다.

반면에 국내 NGO의 대북지원 행동규범에 대한 관심은 매우 늦게 시작되었다. 정부나 NGO 차원에서 해외원조 활동을 시작한 것이 불과 20년 정도 밖에 안 되기 때문에 원조 철학이나 정책, 그리고 이론과 실무의 영역 모두에서 내용이 빈약할 수밖에 없었다. 그래서 대북지원을 시작한지 10여년이 지난 2007년 말에야 행동규범을 만드는 작업에 착수해서, 2008년 3월 14일에 북민협행동규범 시안이 마련되어서 동년 6월 12일에 제정되었다. 약 1년여의 작업을 통해서 대북지원에 대한 국내 NGO의 행동규범이 만들어진 것으로, 이 행동규범은 전문과 총 11개 조항으로 구성되어 있다.

5. 베트남·중국에서의 국제 NGO의 활동 사례

가. 베트남에서의 국제 NGO 활동 사례

베트남에서의 국제 NGO 활동은 미국의 대 베트남 경제봉쇄 정책에 의해 많은 영향을 받았다. 미국은 베트남이 통일되자 북베트남에만 적용하였던 경제봉쇄를 베트남 전역으로 확대하였고, 1978년 12월에 베트남이 캄보디아를 침공하자 1979년에는 유럽 등 서방국가들까지 대 베트남 봉쇄 정책에 참여케 하였다. 이러한 조치에 대해 스웨덴 NGO를 제외한 모든 서방 NGO들이 지지를 하게 되면서, 1986년까지 국제 NGO들은 자신들의 활동 영역을 인도주의 구호 분야로만 제한하였다.

베트남에서의 국제 NGO 활동은 1980년 중후반에 새로운 전기를 맞이하게 되었다. 베트남이 1986년에 도이모이(刷新) 정책을 추진하기 시작하였고, 1989년에는 캄보디아 주둔 베트남군의 철수를 단행한 것이다. 베트남의 캄보디아 철군이 베트남에 대한 미국의 경제봉쇄 해제로 바로 이어지는 않았지만, 유럽국가의 정부 원조 기구 및 국제 NGO들이 베트남에 대한 원조 활동을 본격적으로 재개할 수 있는 유리한 환경이 조성된 것이다.

특히 1994년에 미국이 대 베트남 경제봉쇄를 해제하고, 1995년에 미국과 베트남이 수교를 하면서,⁴⁸⁾ 국제 NGO들의 베트남 지원 활동이 급격하게 증가되었다. 국제 NGO의 신규 진출이 1995년에 33개였는데, 1996년에는 106개로 1년 만에 큰 폭의 증가세를 보이는 것에서 여실히 나타난다. 또한 1996년 국제 NGO의 대 베트남 지원 실적도 1995년 대비 3천만 달러 이상이 증가한 1억5천만 달러로 급증하였다. 또한 국제 NGO의 베트남 내 활동 숫자는 1989년까지 70개에 머물고 있었는데, 1994년도에는 210개로 대폭 증가하였고, 다시 2004년도에는 560개로 늘어났다.⁴⁹⁾ 베트남 내 국제 NGO의 활동 증가는

48) 미국의 대 베트남 경제봉쇄 해제는 클린턴 정부 시기인 1994년에 이뤄졌으며, 곧이어 1995년 1월에 양국 간 연락사무소의 설치, 동년 7월에 관계 정상화로 이어졌다. 이교덕, 『미국의 대중·대베트남 관계정상화 과정 비교: 북·미관계 개선에 대한 함의』 (서울: 민족통일연구원, 1998), p. 49.

49) 2004년 베트남에서 활동하는 560개의 국제 NGO를 출신 지역으로 구분하면 북미지역이 200개, 유럽 지역이 200개, 아시아태평양지역이 100개, 기타 국가에서 60개이다. PACCOM-JICA, "Report on the New Year Meeting: NGO Desk-JICA Plaza and PACCOM" (24th January 2005), pp. 1-2.

이들에 의한 원조 금액도 크게 증가시켰는데, 1994년 6,000만 달러에 머물던 원조 금액이 2004년도에는 1억 4,000만 달러로 증가하였다.

베트남은 자국 내 국제 NGO의 활동을 관리하기 위해 관련 규정과 기구들을 체계적으로 만들어왔다. 베트남 정부는 1989년 6월에 베트남우호협회(Vietnam Union of Friendship Organization: VUFO) 산하에 인민원조조정위원회(People's Aid Co-ordinating Committee: PACCOM)를 설치하였다. 그리고 1996년 5월에는 '베트남에서의 외국 NGO 운영규정'을 제정하여 실시에 들어갔다.⁵⁰⁾ 이 규정에 따라 국제 NGO들은 보다 안정적으로 지원 활동을 추진할 수 있게 되었다. 또한 베트남에서 활동하는 국제 NGO가 대폭 증가하면서 베트남 정부는 1996년에 'NGO 관리 위원회'(Committee for NGO Affairs)를 설치하였고, 이 위원회는 2001년에 외교부 차관을 위원장으로 하는 '외국 NGO 관리위원회'(Committee for Foreign NGO Affairs: COMINGO)로 변경되었다.

'베트남 NGO 자원센터'는 국제 NGO의 활동 영역을 보건, 교육, 자연 자원, 소득증대, 기타 등 크게 5가지로 분류하고 있다. 각 분야별 세부 항목을 보면, 보건 분야는 1차 보건의료, 생식보건(Reproductive Health), 장애인, HIV/AIDS, 영양(Nutrition), 식수 및 위생, 보건 교육 및 훈련 등으로 되어 있다. 교육 분야는 기초교육, 통합교육(Inclusive Education), 교사연수, 직업훈련, 외국어 교육, 해외 교육 및 연수 지원 등이다. 자연자원 분야는 농업, 임업, 수자원 및 관개, 환경보호, 야생동물 보호, 자연보호 교육(Natural Resource Education) 등으로 구분된다. 그리고 소득증대 분야로는 소액금융, 수공업, 중소기업 발전, 사회 및 인적자원 개발, 도농 통합발전, 지역사회 개발, 역량 및 제도의 구축 등으로 나뉜다. 기타 분야로는 옹호, 문화, 정보통신, 건설 및 인프라, 재난예방 및 구호복구, 전쟁유산 극복(지뢰 제거 등), 양성평등(gender), 아동, 노인문제 등으로 이뤄져 있다.⁵¹⁾

50) 이 규정의 가시적 조치로 베트남 정부는 1996년에 국제 NGO들에게 23개의 대표사무소와 50개의 프로젝트 사무소의 설치를 허용하였다. ADB, "A Study of NGOs: Vietnam" (April 1999), p. 13.

51) <<http://www.ngocentre.org.vn/node/54>>.

나. 중국에서의 국제 NGO의 활동 사례

1978년에 중국 정부는 유엔개발계획(UNDP)으로부터 국제 개발 원조를 받기 시작하였다.⁵²⁾ 그 이전의 중국에 대한 원조는 구소련을 비롯한 공산주의 국가들에 의해 주도되었고, 빈곤완화 보다는 산업 개발에 초점이 두어졌다. 1980년대 초에 중국은 국제사회의 원조에 대해 더욱 적극적인 태도를 보였으며, 그에 따라 200여개가 넘는 유엔 지원 프로젝트가 진행되기에 이른다.

중국에서 활동하는 국제 NGO의 숫자를 파악하기란 매우 어려운 일이다. 중국 정부가 국제 NGO와 국내 NGO를 구분하여 통계를 발표하고 있지 않기 때문이다. 이와 관련해서 호웰(Jude Howel)은 1995년에 유엔아동기금(UNICEF)과 같은 다자간 기구를 제외하면 중국에 약 15개의 국제 NGO가 존재한다고 보고한 바 있다. 여기에는 국경없는 의사회(MSF), 미국평화봉사단(US Peace Corps), 옥스팜 홍콩(Oxfam Hong Kong)과 세이브더칠드런(Save the Children) 등이 포함된다. 그 이후 중국 내 외국 NGO에 대한 정보를 제공하는 잡지인 중국발전간보(中國發展簡報, China Development Brief)의 편집자는 최소한 50여개의 등록된 국제 NGO가 중국에서 장기간 활동을 하고 있으며, 대략 150여개의 국제 NGO들이 상설적인 등록 지위를 갖고 있지는 못하지만 중국의 지역파트너에 대한 자금지원을 통해 개발지원 사업을 하고 있다고 말한다. 그리고 2000년에 이르면 최소한 70여개의 재단, 70여개의 옹호 그룹, 200여개의 인도주의 기구, 150여개의 종교 기반 자선그룹이 중국에서 활동하고 있다고 하며,⁵³⁾ 가장 최근에는 중국에서 활동하는 국제 NGO가 약 3,000개에 달한다는 보고도 있었다.⁵⁴⁾

다른 한편 중국 내 국제 NGO의 실상을 정확하게 파악하기 어려운 이유 중의 하나로 국제 NGO들의 조심성을 들 수 있다. 국제 NGO들은 자신들의 중국 내 활동에 악영향이 생길까 봐 중국에서 사업을 하고 있는지 여부에

52) Renee Yuen-Jan-Lynn Hsia and Lynn T. White, "Working Amid Corporatism and Confusion: Foreign NGOs in China," *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 31, No. 3 (September 2002), p. 333.

53) Carol Lee Hamrin, "China's Invisible Social Revolution and Sino-American Cultural Relations," in conference volume (forthcoming), from *President's Forum: US-China Relations in the 21st Century* (Baylor University, October 2002), ZHANG Ye, "China's Emerging Civil Society," p. 16에서 재인용.

54) 王名, "中國의 市民社會의 現狀과 特徵" *The 3rd Korea-Japan Civil Society Forum 2005*, p. 31.

대해 모호한 태도를 보이거나 공식적으로는 아예 부인하는 경우도 존재한다. 또한 중국 내에서 공식적으로 활동하고 있는 국제 NGO들도 활동 내용의 공개에 있어서는 대부분 소극적인 태도를 보이고 있다.

중국에서의 국제 NGO 활동과 관련한 제도들은 제대로 갖춰져 있지 않으며, 국제 NGO들이 중국의 국내법에 따른 절차를 밟아서 등록을 하기란 매우 복잡하고 어려운 일이다. 그래서 많은 국제 NGO들이 중국 내에서 적법한 지위를 갖기 위해 노력을 하다가도 중도에 포기하게 된다. 또한 중국은 국제 NGO와의 업무를 담당할 기구도 제대로 갖추고 있지 않다.

이와 같이 국제 NGO 관련 제도를 제대로 갖추려고 하지 않기 때문에, 중국 정부는 ‘승인도 없고 금지도 없는’(no recognition, yet no prohibition) 비공식 정책을 채택하고 있는 것으로 간주된다.⁵⁵⁾ 이러한 현실에서 국제 NGO들은 중국에서 법적 지위를 갖기 위해 다양한 방식을 시도하게 되었다. 이에는 크게 세 가지 방식이 있는데, 첫째, 지방정부와의 협상을 통한 합의서(Memoranda of Understanding: MOU) 체결 방식, 둘째, 중국 NGO와의 협력 방식, 셋째, 외국기업으로 등록하는 방식이다.

중국발전간보(中國發展簡報)는 중국에서 활동하고 있는 국제 NGO의 활동영역을 총 18개 분야로 구분하고 있다. 이것은 너무 활동분야를 세분화하고 있는 것이 단점이기는 하나, 전체적으로 중국에서의 국제 NGO 활동을 조망하는데 도움이 된다. 이 자료에 따르면 보건 분야(보건, HIV/AIDS, 성교생식보건)에 67개 단체, 환경 분야에 45개 단체, 소득증대 분야(소액금융, 농촌 및 지역사회 개발)에 44개 단체가 참여하고 있다.⁵⁶⁾

다. 소결

베트남과 중국의 국제 NGO 관리 제도는 매우 대조적이다. 앞에서 살펴본 바와 같이 베트남은 국제 NGO에 대해서 수용적인 태도를 보이는 반면에 중국은 국제 NGO를 통제하고 감시해야 할 잠재적인 위협으로 인식하고 있

55) Renee Yuen-Jan-Lynn Hsia and Lynn T. White, "Working Amid Corporatism and Confusion: Foreign NGOs in China," p. 338.

56) 중국발전간보(中國發展簡報)는 중국에서 활동하는 국제 NGO를 대략 200여개로 보고 있는데, 이 표에 나타난 단체를 모두 합치면 320개가 된다. 그것은 한 단체가 복수의 분야에서 지원 사업을 하고 있기 때문이다.

다. 베트남 및 중국에서의 국제 NGO 활동 조건을 비교하면 아래 <표 7-4>와 같다. 우선 베트남 및 중국의 국제 NGO 관리 제도를 비교하면 다음과 같다. 베트남은 국제 NGO의 등록 법령을 갖추고 있으며, 총리실 산하에 총괄 책임 기구로 ‘외국 NGO 관리위원회’(COMINGO)를 설치하고, 그 산하에 실무집행기구로 ‘베트남우호협회’(VUFO)와 ‘인민원조조정위원회’(PACCOM)를 두는 등 체계적인 관리시스템을 운영하고 있다. 이에 반해 중국은 국제 NGO의 등록 법령도 부재하며 형식적인 기구인 ‘지방 국제 NGO 협회’(PINGOS)를 두는데 그치고 있다.

<표 7-4> 베트남·중국에서의 국제 NGO 활동 조건

	베트남	중 국
NGO 등록 법령	제정	부재
NGO 관리 기구	실질적 기구	형식상 기구
NGO에 대한 정보 제공	공식적 채널	채널 부재
NGO에 대한 태도	협력적	비우호적 또는 적대적
NGO 통제의 수준	유연한 통제	엄격한 통제
NGO의 사업 수행	안정적	불안정

이러한 조건들에서 드러나는 바와 같이 베트남은 국제 NGO에 대해 협력적 태도를 갖고서 유연한 통제를 하고 있기 때문에, 베트남에서 활동하는 국제 NGO들은 안정적으로 자신들의 지원 사업을 추진할 수 있다. 반면에 중국은 국제 NGO에 대해 비우호적이고 때로는 적대적인 모습을 보이면서 엄격한 통제를 하고 있기 때문에, 중국에서 활동하는 국제 NGO들은 사업의 변경 내지 중단에 대한 불안감을 가지면서 불안정한 상태에서 사업을 추진하고 있다.

베트남과 중국의 국제 NGO 제도에 대한 연구는 보다 심층적으로 진행될 필요가 있다. 예를 들어서 각 국가의 국제 NGO 관련 제도가 지원 효과나 시민사회의 성장에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 연구가 더 진행되어야 할 것이다. 그래야 각 국가가 채택하고 있는 제도의 차이가 원조에 미치는

영향에 대한 비교 연구가 가능할 것이다. 그러한 한계에도 불구하고 이번 베트남과 중국에 대한 사례 연구를 통해 얻은 바를 정리한다면, 첫째, 국제 NGO들이 개별 국가에 제공하는 원조 규모가 매년 몇 억 달러에 이를 정도로 적지 않은 금액이라는 것이며, 둘째, 국제 NGO와 관련해서 양질의 제도 및 정책을 채택할 때 이들로부터의 원조 규모도 증대되며, 셋째, 국제 NGO의 지원 프로젝트와 관련해서 원조 수원국의 지역사회조직(Community Based Organization: CBO)이 성장 발전한다는 점이다.

6. 결론

시민사회에는 다양한 조직들이 존재하지만 이 글에서는 구호 및 개발원조 활동에서 오랫동안 전문성을 갖고 활동을 하고 있다는 점에서 NGO에 초점을 맞추어서 논의를 전개하였다. 그러나 우리의 논의를 NGO에 한정하는 경우에도 NGO가 무엇인가를 설명하는 것이 쉽지 않다.

세계은행은 NGO를 크게 현장활동 NGO와 주창활동 NGO로 구분하며, 국내에서는 일반적으로 활동분야에 따라서 NGO를 구분한다. 환경 NGO, 인권 NGO, 여성 NGO, 복지 NGO, 개발 NGO, 통일 NGO, 평화 NGO, 대북지원 NGO 등이 그것이다. 이러한 다양한 NGO 분류 중에서 이 글에서는 개발 NGO를 중심으로 살펴보았다. 개발 NGO는 국가에 따라서 국제 NGO(INGO), 자원봉사조직(PVO), 자원조직(VO), 비정부개발기구(NGDO) 등으로 다양하게 불리지만, 개발도상국의 주민들을 대상으로 개발지원 활동을 수행한다는 공통점이 있다. 이 글에서는 개발 NGO 중 선진국에 기반을 두고 원조활동을 하는 NGO를 국제 NGO라는 용어로 통일해서 표현하였다.

코르텐(David C. Korten)은 개발 NGO를 4세대로 나누는데, 그 중에서 1세대는 구호와 복지 활동에 중점을 두고 있는 것으로 규정하고 있다. 그러면 자연 재해와 기근, 전쟁으로 고통 받는 사람들에게 대한 구호활동의 역사가 오랜 만큼이나 개발 NGO의 역사도 오래된 것이다. 지금 전 세계에서 구호와 개발지원 활동을 벌이는 국제 NGO들이 모두 개발 NGO라고 할 것이다.

구호 및 개발원조 분야에서 국제 NGO의 역할은 점점 더 커지고 있다. 국제 NGO의 원조금액은 2000년대에 들어서 100억 달러를 넘어섰고, 2000년

대 중반에는 140억 달러를 상회하게 된다. 그리고 공적부문 기부자들이 이들에게 제공한 자금을 포함하면 국제 NGO를 통한 원조자금의 규모는 2004년에만 총 230억 달러에 달하는데, 이 금액은 전체 공적개발원조의 30%를 넘어서는 것이다. 최근에는 개발도상국의 약 6억 명의 사람들이 국제 NGO 프로젝트 및 프로그램의 지원 대상이 되고 있다.

또한 국제 NGO의 역할과 비중이 높아진 만큼 개발원조 정책에 대한 국제 NGO의 영향력도 현저하게 증대되었다. 국제 NGO는 1990대말에는 외채탕감을 위한 캠페인인 주빌리 2000을 통해 최빈국의 외채를 삭감시키는데 커다란 기여를 하였고, 2000년대에 들어서는 국제개발원조의 중요 의제인 새천년 개발목표의 실현을 위해 각국의 공적개발원조를 증대시키기 위한 노력을 적극적으로 벌이고 있다. 이제 국제 NGO는 개발원조의 실행자 역할과 함께 국제 개발원조 정책의 형성 및 변화에 영향을 미치는 중요한 정책 행위자로서 역할을 하고 있는 것이다.

국제 NGO의 역할이 커짐에 따라 국제개발원조체제를 제대로 이해하고 그에 따라 활동을 하는 것이 요구된다. 그래서 이 글에서는 국제개발원조체제의 주요 정책 체계인 새천년개발목표(MDGs), 빈곤감축전략보고서(PRSP), 부문별 포괄 접근방식(SWAP), 성과중심 관리(RBM), 굿거버넌스(GG), 권리중심 접근방식(RBA) 등 6가지를 살펴보았다. 또한 국제개발원조체제에서 핵심적 기능을 수행하고 있는 유엔개발기구와 국제금융기구들이 국제 NGO와 어떻게 협력하고 있는지도 살펴보았다.

한편 탈냉전 이후에는 국제적으로 개발원조에 대한 관심이 높아지고 원조 금액이 증대되고 있음에도 국제사회의 원조체계 및 사업방식이 적절한 것인가에 대한 의문이 심각하게 제기되었다. 이에 따라 유엔은 1991년 12월에 개최된 제46차 총회에서 지원시스템의 개혁방안으로 '유엔의 인도주의 긴급 지원의 조정 강화'에 대한 결의안을 채택하였다.

인도적 지원 활동을 책임성 있게 효과적으로 진행해야 한다는 목소리는 국제 NGO들 사이에서도 제기되었다. 우선 국제적십자운동과 주요 국제 NGO들은 재난 구호활동에서 준수해야 할 공동 행동규범을 만드는 작업에 착수해서, 1994년에 '재난구호에서의 국제적십자사 및 적신월사 운동과 비정부기구(NGO)를 위한 행동강령'(이하 '적십자(적신월) 운동과 NGO 행동강

령)을 채택하게 된다. 그 이후 직접적인 재난 지원활동에서 요구되는 보다 구체적인 기준이 필요하다는 공감대가 형성되어 인도주의 현장과 재난구호에서의 최소기준을 마련하기 위한 작업이 시작되었다. 1997년부터 시작된 이 작업은 3년여의 준비를 통해 2000년에 ‘스피어 핸드북’(Sphere Handbook)을 발간하기에 이른다. 스피어 핸드북은 물공급, 공중위생, 영양, 식량원조, 피난처 및 보건서비스 등 5개 분야에서 재난구호의 최소기준을 제시하고 있다.

지원활동과 관련하여 공동의 행동규범을 만들려는 NGO들의 노력은 대북 지원에서도 나타났다. 대북지원을 하고 있는 국제 NGO와 국내의 대북지원 NGO들이 각각 공동의 행동규범을 만든 것이다. 대북 지원에 참여하고 있는 24개의 유엔기구, 국제 NGO, 공여국 기구들이 1998년 11월에 9개항의 인도주의 원칙(humanitarian principles)에 대한 합의 성명서를 발표하였고, 국내의 대북지원 NGO는 2008년 6월 12일에 북민협행동규범을 제정하였다.

또한 본 연구는 국제 NGO의 원조정책 및 활동을 전반적으로 검토한 후에 베트남 및 중국에서의 국제 NGO 활동을 검토하였다. 그런데 베트남과 중국은 사회주의 체제이면서 시장경제를 도입하였다는 점에서 유사하지만, 국제 NGO와의 관계에서 있어서는 상당히 대조적인 모습을 보이고 있다는 점이 확인되었다.

베트남과 중국에 대한 사례 연구를 통해 얻은 바를 정리한다면, 첫째, 국제 NGO들이 개별 국가에 제공하는 원조 규모가 매년 몇 억 달러에 이를 정도로 적지 않은 금액이라는 것이며, 둘째, 국제 NGO와 관련해서 양질의 제도 및 정책을 채택할 때 이들로부터의 원조 규모도 증대되며, 셋째, 국제 NGO의 지원 프로젝트와 관련해서 원조 수원국의 지역사회조직(Community Based Organization: CBO)이 성장 발전한다는 점이다.

마지막으로 이번 연구가 북한에 주는 시사점으로는 첫째, 북한이 본격적으로 경제사회개발을 추진하기 위해서는 원조를 효과적으로 관리할 수 있는 제도와 정책을 수립해야 하며, 둘째, 국제개발원조 체제에서 국제 NGO가 차지하는 역할과 비중을 감안하여 국제 NGO와의 협력적 관계를 구축하려는 노력이 요구되며, 셋째, 그동안 대북지원을 해온 국제 NGO와 남한의 NGO를 분리 관리하던 방식이 적절한지에 대한 평가가 필요하며, 넷째, 개발원조

사업에 전문적 지식과 능력을 갖춘 실무 인력들을 중앙 및 지방 차원에서 모두 양성해야 한다는 것이다.

제 8 장

결 론

국제사회의 개발지원 이론과 실제 : 부한 개발지원을 위한 모색



제8장

결론

북한개발지원으로의 전환을 위한 정책개발을 위해서는 먼저 국제사회의 개발지원 현황과 사례를 통해 구체적인 방안과 시사점을 찾아내는 것이 필요하다. 하지만 국내에서 학술적 면이나 실제 정책적용 차원 모두에서 개발지원에 관한 논의는 활발히 진행되지 못한 것이 사실이다. 북한 개발지원에 대한 논의가 2005년경부터 본격적으로 전개되었기 때문에, 아직까지 이 분야에 대한 학문적, 정책적 논의는 상대적으로 활성화 되지 못하였다고 볼 수 있다. 지난 1995년 대북 인도적 지원이 시작된 이래 2005년까지 10여년간 추진된 대북지원에 대한 경험과 평가를 바탕으로 북한개발지원으로의 전환에 대한 주장이 제기되었으나, 이와 관련한 연구는 대체로 문제제기 수준에 그치고 있다.

저개발국과 체제전환국 개발지원에 관한 연구는 선진국을 중심으로 추진되어 왔으며, 특히 체제전환국의 경제개발과 관련한 초기 개발조건, 자원마련 방식 그리고 개발 시나리오 등에 관한 연구는 OECD와 세계은행 그룹 등을 통해 이루어졌다. 각국의 경험을 북한개발문제에 적용한 연구는 초기단계에 머무르고 있는 실정이며, 더욱이 일국의 개발문제에 대한 다층적이고 다차원적인 지원 주체 간 협력문제에 주목한 연구는 거의 부재한 형편이다. 북한개발과 관련한 자원이나 능력이 부족한 우리의 처지에서 개별 국가 및 국제기구들과 상호보완적인 협력을 이루어내기 위한 방안 연구는 더욱 미흡한 실정이라 할 수 있다.

이러한 상황에서 본 연구는 국제사회의 개발지원 이론과 실재를 기초로 국제 규범과 관례, 절차에 부합하는 북한개발협력의 로드맵과 실행방안을 마련하고자 하는 선도적인 과제로서의 성격을 지닌다고 평가할 수 있다. 본 연구는 북한개발문제에 대한 정책의제화 단계 이전에 정부의 정책대안 마련과 국민적 공감대 및 학문적 담론 형성 등에 직접적으로 기여할 수 있다고

본다. 그리고 개발 및 그와 관련한 국제협력 문제를 북한 사례에 적용함으로써 세부 개발이슈에 대한 후속적인 분석과 검토 과제를 파생해 내는 데에 간접적으로 기여한다는 점에서 선행연구와 다른 차별적 의의가 있다.

이하에서는 지금까지의 세부과제별 연구를 요약하고, 1차년도 연구의 종합평가를 통해 2차년도 연구의 과제와 연구방향을 제시한다. 또한 2차년도 연구를 위한 사전작업으로서 6개의 세부과제별로 제시된 북한개발지원에 관한 시사점을 다시한번 정리하였다.

1. 세부과제별 연구 요약

먼저 <국제개발이론 현황>연구는 북한개발지원을 위한 모색의 사전 작업으로서 국제사회에서 논의되고 있는 개발의 개념 및 개발이론의 변화배경과 과정 등 이론적 논의를 전반적으로 다루고 있다. 개발이라는 용어는 여러 분야에서 다양한 개념으로 사용되어 왔는데, 본 연구에서는 1950년대 이후 제시되어 온 주요 개념을 분석하고, 개발이론의 변화과정을 검토함으로써 보다 효과적인 대북 개발지원의 방향을 정립하는데 기여하고자 하였다. 또한 개발에 대한 다양한 접근과 주요쟁점을 살펴보았는데, 이는 대중적 접근, 사회문화적 접근, 여성주의적 접근, 환경적 접근, 세계화와 개발 등으로 구분하여 분석하였다. 이어서 개발지원의 주요 목표로 설정된 빈곤감축(poverty reduction)의 개념과 개발 주체별로 빈곤축소개념을 어떻게 설정하고 빈곤감축전략을 취하고 있는지를 분석하였다. 아울러 인간개발과 사회개발 개념이 등장한 배경 및 주요 내용들을 검토하였는데, 이는 개발개념이 단순히 경제적 차원의 개발에 그치지 않고 포괄적인 사회개발 요소들을 포함하기 때문이다. 즉, 저개발상황이 유발하는 인권존엄에 대한 위협상황을 극복하는 것이 필요하다는 인식에 기반하고 있다.

이와 더불어 국제적 관심사로 부각된 개발과 인권의 연계를 분석하고, 개발과정에서 인권을 증진하고 통합하기 위한 전략인 조건부과(conditionality), 적극적 지원(positive support), 권리에 기반한 접근(rights-based approach)을 살펴보았다. 마지막으로 사회주의 체제전환과정에서 체제전환 의미와 이들 국가들의 개발전략을 알아보고, 북한개발에 대한 시사점을 도출하였다.

본 연구에서 논의된 바와 같이 개발이론의 가설들이 현실적인 개발 실행과정에서의 검증을 거치면서, 빈곤감축, 사회개발, 인간안보, 성평등, 환경 등 제반 분야의 문제를 포괄적으로 다루게 되었다. 또한 각 개념들이 명확하게 규정되지 못함에 따라 개발전략 등에 대한 이론적 논란도 여전히 지속되고 있다. 중요한 것은 국제사회의 개발에 대한 관심은 그 어느 때보다도 강화되고 있으며, 유엔을 중심으로 제도화되고 있다는 점을 강조하고 있다.

<국제사회의 원조 현황 및 추진 전략>연구는 향후 국제사회의 북한에 대한 개발협력이 본격적으로 진행될 경우에 개발자금의 효율적인 제공을 위한 방안을 제시하고 있다. 본 연구는 국제사회가 그동안 개발도상국 등에 원조를 하면서 제기해온 문제의식을 살펴보고, 이를 통해서 북한에 대한 개발원조의 효율성을 증대시킬 수 있는 방안을 모색하는 데 목적을 두었다.

먼저 국제사회 원조의 기본 개념과 유형 및 현황과 주요 특징을 정리하고, 국제사회가 빈곤국가에 제공하는 원조의 규모와 주요 수단 그리고 특징을 살펴보았다. 이러한 논의를 바탕으로 최근 국제사회의 ODA 규모가 축소되고 있는 현상은 바람직하지 않다는 인식을 공유하고, 국제사회는 과거에 합의한 개발원조의 양적 확대 목표를 달성하기 위한 노력을 경주할 것을 주장하였다. 이어서 원조의 효과성과 관련하여 원조의 효과성에 대한 국제사회의 논의, 원조의 효과성 제고를 위한 국제사회의 노력, 베트남의 사례 분석, 북한 개발협력에 대한 시사점 등을 제시하고 있다. 이중 베트남 사례 분석은 국제기구와 다양한 공여국들의 원조활동이 활발하게 진행되고 있는 베트남 사례를 통해 구체적인 경험을 분석하고 있다.

아울러 국제원조의 효과성을 제고하기 위한 거버넌스를 다루고 있다. 본 연구에서는 원조에서의 부패 개념과 사례를 분석하고 국제원조와 반부패 논의를 분석, 수혜국의 거버넌스를 개선하는 작업과 반부패 제도화 작업을 연계시켜 추진하는 접근전략을 살펴보았다. 또한 취약국가에 대한 개발원조 문제를 다루고 있는데 이는, 북한이 국제사회로부터 개발지원을 받기에는 여러 가지 조건이 충족되지 않고 있으며, 당분간 획기적으로 개선될 가능성도 적다는 점에서 북한을 취약국가로 다루는 것이 현실적일 수가 있다는 판단 때문이다. 마지막으로 갈등지역에 대한 재건이라는 차원에서 북한지역에 대한 지원문제를 분석하고 있다. 북한의 핵문제가 해결된 이후나 북한지

역에 급변사태가 발생할 경우 국제사회와 함께 북한경제에 대한 재건작업을 지원하는 작업은 갈등지역에 대한 재건에 포함된다는 인식에 기초하고 있다. 그리고 분쟁의 악화를 방지하고, 폭력적 충돌로 되돌아가는 것을 방지하며, 지속가능한 평화를 구축·강화하기 위해 단기, 중기 및 장기 프로그램을 동시에 제공하는 복합적인 체계를 말하는 폭력적 충돌 이후 재건(Post-Conflict Reconstruction: PCR) 구상을 살펴보고 있다. 즉, PCR의 등장 배경 및 개념을 소개하고, PCR의 실제 운용 프로그램 및 실제적인 적용 사례를 검토하였다.

<UN기구의 지원체제와 대북 활동>연구는 UN기구의 대북 활동이 개시된 1995년부터 현재까지(2008년) UN기구의 지원체제와 대북 활동을 분석하여 향후 한국정부의 대북 지원 체계와 대북 활동 진로를 제시하는 데 목적을 두었다. 본 연구는 우선 UN의 구호 및 지원 활동에 대한 일반론을 서술하고, UN기구의 단위별 지원 체계와 원칙을 연혁, 원칙, 조직 구성, 주요 미션 측면에서 서술하며, UN기구의 대북 지원 배경과 현황을 살펴보았다. 그리고 UN기구의 프로그램별 대북 지원을 심층 분석하여 결론적으로 이들 기구의 대북 활동을 긍정적 측면과 미흡 혹은 부정적 측면으로 구분하여 평가하였다. 그리고 이러한 평가를 바탕으로 북한 개발지원을 위한 시사점을 도출하였다.

다음으로 <양자간 개발기구의 체계와 활동>연구는 양자간 개발기구 및 원조체제를 중심으로 주요국의 지원방식을 분석하고, 국제사회의 북한에 대한 지원 실적을 검토하였다. 그동안 대북지원에 참여하거나 관심을 표명하고 있는 국가들은 대부분 유엔 기구를 통해 간접적인 지원을 추진해 왔고, 그 실적도 매우 미미하였다. 그러나 대북지원체제가 본격화될 경우 양자간 원조 규모는 크게 증가할 것이고, 개발지원을 위한 다각적인 지원체제 구축에 양자간 개발기구의 역할은 매우 중요한 의미를 갖게 될 것이라는 인식에서 출발하였다.

본 연구는 먼저 국제사회에서 선진공여국의 원조관련 중요정책을 결정하는 OECD 산하 개발원조의원회(DAC)의 주요 기능과 역할을 살펴보고, 개도국의 지속가능한 경제·사회 개발을 지원하기 위해 채택된 다양한 정책 권고를 통해 ODA의 국제기준과 주요 정책방향을 검토하였다. 이어서 대북지원에 공여실적이 있는 미국, 캐나다, 호주, 스웨덴, 스위스, EU, 독일 등 선진공

여국의 개발원조정책과 원조실시체제를 분석하고, 대규모 차관공여가 예상되는 일본, 지속적으로 대북지원을 확대해 오고 있는 중국 등을 포함하여 양자간 대북 지원에 주도적 역할을 담당할 9개국을 분석대상으로 국별 원조체제에 대한 비교연구에 중점을 두었다. 특히 양자간 대북 지원사업의 추진 실적과 성과를 조사하고, 대북 지원체제에서 나타나는 주요 특징을 중심으로 양자간 대북 지원에 주는 정책적 시사점을 제시하였다. 마지막으로 양자간 원조체제에서 나타나는 주요 특징을 비교분석하고, 주요국의 ODA 운용체제가 대북지원에 주는 정책적 시사점을 제시하였다.

<다자간 개발기구의 체제 및 활동>연구는 세계은행, ADB, UNDG, EBRD 등 향후 북한에 개발지원이나 기술지원을 공여할 국제개발기구의 지원 체제와 활동을 파악함으로써 북한이 국제사회에 편입되는 과정에서 초래될 상황에 대한 분석의 틀을 제공하였다. 또한 베트남, 캄보디아 등 저개발 체제전환국에 대한 국제개발기구의 개발지원 사례와 특징을 분석하여 북한이 국제사회에 편입되는 경우에 적용할 수 있는 시사점을 도출하였다.

<국제 NGO의 원조 정책과 활동>연구는 대북지원 사업의 실행자만이 아니라 각국 정부 및 국제사회의 대북 원조정책 결정에 영향을 미치는 주요 행위자로서 기능하는 국제 NGOs 활동을 분석하였다. 먼저 국제 NGO에 대한 이해를 높이기 위해 유엔(UN)에서 NGO 개념이 등장하게 된 과정을 살펴보고, 최근 다양하게 논의되고 있는 NGO·NPO·CSO 등 시민사회의 다양한 조직 형태와의 관계 속에서 NGO의 개념을 살펴보았다. 그리고 이러한 이론적인 논의를 바탕으로 국제 NGO의 원조활동 역사와 주요 국제 NGO 사업 추진 현황 등을 살펴보았다. 이어서 국제개발원조체제와 국제 NGO라는 주제로 크게 국제 개발원조의 체제와 내용, 개발협력기구와 국제 NGO로 구분해서 살펴보았다. 아울러 국제 NGO의 원조정책과 행동규범을 살펴보았는데 이는, 그동안 국제 NGO가 원조 정책과 관련해서 추진해 온 정책 캠페인의 경과, 국제 NGO의 원조 관련 행동규범이 만들어지게 된 배경과 주요 행동규범을 살펴보았다. 마지막으로 국제 NGO의 실제 활동 경험을 구체적으로 살펴보기 위해 베트남 및 중국의 사례를 검토하였다. 우선 베트남 및 중국에서의 국제 NGO 활동의 역사를 간략하게 살펴보고, 이들 국가가 운용하는 국제 NGO 관련 제도와 국제 NGO의 활동 현황을 정리하였다. 그리고 각기

살펴본 베트남과 중국의 사례를 종합해서 국제 NGO의 활동 조건을 비교 검토하였다.

2. 1차년도 연구의 종합평가

이상의 논의를 종합하여 볼 때, 한국의 대북지원이 개발지원으로서 추진되 기에는 크게 두 가지 문제가 존재한다. 첫째는 개발지원 수원국으로서의 북한의 성격이다. 두 번째는 한국의 개발 지원 역량 구축에 관한 문제이다.

현재 국제원조업계에서 ‘개발’이라 함은 핵심적으로 ‘빈곤축소’를 의미한다. 따라서 ‘개발협력’은 핵심적으로 ‘빈곤축소를 위한 협력’으로 이해될 수 있다. 그런데 빈곤축소를 위해 핵심적인 것은 ‘빈곤축소에 기여하는 경제성장’이다. 다시 말해 ‘빈곤축소의 지속가능성’은 ‘빈곤축소에 기여하는 경제성장의 지속가능성’과 등치된다. 현재 일반화되고 있는 원조의 이상적 규칙과 규범에 따르면 원조수용국은 스스로의 의지에 의해 빈곤축소 전략을 입안하고 추진해야 한다. 이때 원조 수용국은 내부의 광범위한 참여에 기초한 민주적 과정을 통해 개발 목표와 전략을 수립해야 한다. 원조제공국은 이에 부합하게 원조를 제공하며 원조 수용국의 국가체계에 기초하여 원조를 실행해야 하는데, 가능하면 원조제공국에 직접적으로 자금을 제공해야 한다.

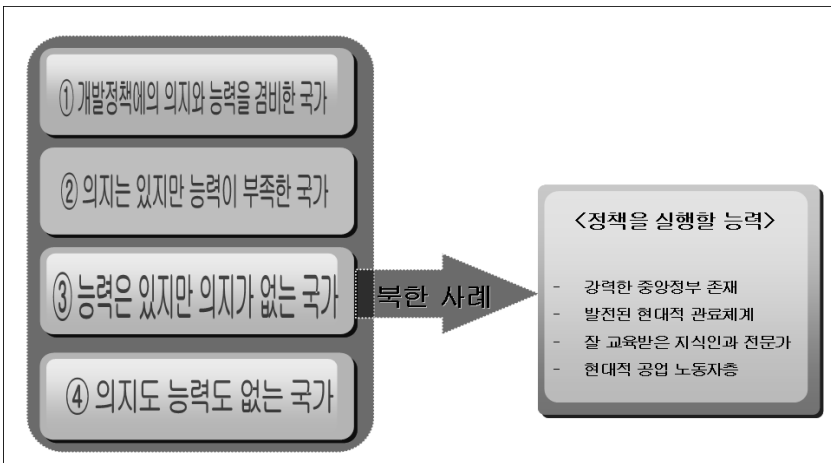
‘빈곤축소에 기여하는 경제성장’을 위한 핵심적 조건은 세 가지이다. 무엇보다 해당 국가가 개발을 위한 정책의지를 가져야 한다. 둘째, 해당 국가의 정책과 제도의 품질이 좋아야 한다. 다시 말해 해당 국가가 개발정책을 실행할 수 있는 능력을 가지고 있어야 한다. 셋째, 외부 원조자는 상대 국가의 정책의지를 복돋우고, 정책과 제도의 품질을 개선하는 방향에서 관여해야 한다. 첫째와 둘째 조건만 구비되면, 사실 외부 지원자의 역할이 크지 않더라도 해당 국가는 자력에 의해 개발을 이루어 낼 수 있다. 그러나 원조수용국은 개발에 대한 의지가 없거나 또는 능력이 없을 수 있다. 또는 의지도 능력도 없을 수 있다.

개발에 대한 의지와 능력을 가진 나라와, 의지와 능력도 없는 나라에 대한 원조 정책이 같을 수 없다. 개발을 위한 원조 정책은 수용국이 개발에 대한 의지와 능력의 유무에 따라 수용국의 유형을 네 가지로 구분할 수 있다. 즉,

① 개발정책에의 의지와 능력을 겸비한 국가, ② 의지는 있지만 능력이 부족한 국가, ③ 능력은 있지만 의지가 없는 국가, ④ 의지도 능력도 없는 국가이다. 수원국이 어떤 국가인가에 따라 개발원조에 활용될 수 있는 정책 수단을 다르게 적용하고 있다.

이와 관련하여 북한은 개발 정책을 실행할 능력은 있지만 의지는 없는 국가로 분류된다(아래 <그림 8-1> 참조). 북한의 경우 강력한 중앙정부가 존재하여 확고하게 전 영토를 장악하고 있고, 발전된 현대적 관료체계를 구비하고 있으며, 잘 교육받은 지식인과 전문가, 그리고 현대적 공업 노동자층을 구비하고 있다. 그렇지만 중앙정부는 정권유지와 군사 확장을 위해 모든 관심과 자원을 투자하고 있고, 이 때문에 경제성장과 빈곤퇴치에 역행되는 정책을 취하거나 혹은 이에 대해 관심이 없다. 1995년 이후 인도·개발지원이 개시 된지 10여년이 지났지만, 북한 내부에서는 의미 있는 정책 변화나 상황개선도 이루어지지 않았다.

<그림 8-1> 개발정책에의 의지와 능력에 따른 분류



현실적으로 이와 같은 국가에 대한 개발원조와 관련하여 의미 있는 정책을 수행하는 것은 매우 어렵다. 국제적으로 표준적인 처방을 보면,

- 개발정책 수행 의지에 대해 신뢰가 없기 때문에, 예산 전용에 대한 우려에서 정부 예산에 대한 직접 지원은 하지 않으며, 집행에서도 정부행정체계의 이용을 회피하는 원칙에서 유엔 주도하에 주로 프로젝트 원조와

NGOs 활용 원조를 진행한다.

- 다시 말해, 원조가 파트너국가에 대한 불신에도 불구하고 공여하는 것이기 때문에, 주어진 원조가 주는 측의 의도대로 활용될 수 있도록 엄격한 제한 속에서 공여된다.
- 이와 같은 방식의 원조는 긴급 인도 지원의 차원의 원조들과 수단만이 동원되고 있으며, 보다 실질적 의미에서의 빈곤축소를 위한 원조라고 볼 수 없다.

이와 같은 수원국으로서의 북한에 대한 성격규정으로부터, 한국의 개발정책 추진 역량 구축의 문제가 제기된다. 한국의 당면한 과제는 이와 같은 북한의 성격과 개발지원 추진의 한계에 대해 명확히 인식하는 것이고 그에 합당한 정책을 취하는 것이다. 한국의 북한에 대한 개발지원이 본격적으로 추진되자면, 무엇보다 북한이 대내정책에서 개혁을 지향하는 모습을 보여주어야 한다. 그 수준에 부합하게 한국정부와 북한당국 간에 정책협의를 협력이 가능해 질 것이고, 그에 따라 한국의 개발지원 규모가 증가할 수 있을 것이다. 개발지원을 수행함에 있어 무엇보다 중요한 것은 수원국이 자발적 의지에서 내부적으로 개발정책을 추진할 수 있어야 하며, 또한 그 정책을 수행할 능력을 가져야 하기 때문이다. 또한 한국의 입장에서는 북한에 대량의 자원을 이전하자면, 그 자원이 북한 내에서 건설적이고 생산적으로 사용될 수 있다는 확신이 있어야 하며, 그러한 지원이 한국의 안보를 위협하지 않아야 한다는 보장이 있어야 하기 때문이다.

물론 이와 같은 이상적 상황이 전개되기까지는 많은 시간이 걸릴 것이다. 한국에 요구되는 주요 정책 과제는 이상적 상황이 도래하기까지의 과도기간 동안 개발협력과 관련하여 무엇을 어떻게 그리고 원칙에 어긋나지 않게 추진할 수 있는지의 문제이다. 이와 관련하여 두 가지를 지적할 수 있다.

첫째, 한국정부와 북한 당국 간의 신뢰부족으로 당국 간의 대규모 인도·개발 협력 사업이 성립할 수 없을 지라도, 한국정부는 북한과의 신뢰구축, 경험 축적 차원에서 소규모 사업을 가능하면 적극적으로 추진해야 한다. 이를 위해 한국 내의 NGOs와 지자체가 주요 행위자가 될 수 있다. 한국 정부는 NGOs, 지자체와 적극 협력하여, 중소규모의 대북 인도·개발 지원성 사업에 어떠한 것이 있는지를, 어떻게 사업이 진행될 수 있는지를 모색하고 이에

대해 적극 협력해야 한다.

이러한 중소기업의 인도·개발 지원성 사업은 궁극적으로 그 지속성과 효과성에 의문이 있는 것은 사실이나, 상호 신뢰구축, 경험 축적, 북한 실태 파악 등의 목적에서 얼마든지 가치 있는 사업이다. 이러한 사업이 잘 진행되어야 향후 정부 당국간 관계에 의한 대규모 인도·개발지원 협력 사업이 순조롭게 진행될 수 있을 것이다.

둘째, 한국정부와 북한 당국 사이의 개발협력에 관한 충분한 신뢰가 구축될 때 까지 한국 정부는 인도·개발 지원의 기본 개념이 어떠한지, 국제적 규범과 규칙이 어떠한지에 대해 한국의 조야와 북한당국에 대해 천명하는 기회로 활용해야 한다. 이와 같은 설득 작업이 충분한 효과를 거두면 향후 실제 사업이 재개될 때, 한국 조야와 북한 당국을 설득하는 것이 보다 쉬워질 것이다. 한국정부는 북한당국과 정책 협의 및 협력이 가능한 경우, 북한당국이 원하는 것에 맞추어 대규모의 인도·개발지원을 행할 수 있다는 의지를 반복하여 천명해야 한다.

이 경우 우리의 복안은 가지고 있더라도 구체적 사업 내용은 전적으로 북한 당국이 현지 사정과 북한 주민의 필요에 따라 결정된다는 것을 강조해야 한다. 또한 인도·개발 지원의 국제규범에 부합하는 한, 북한 당국과의 정책 협의와 협력이 보장되는 한, 민족적 이익의 차원에서 또한 지구적 관심사의 차원에서 북한에 대한 인도·개발지원을 적극적으로 행할 수 있음을 천명해야 한다.

이같은 두 주제와 관련한 연구를 본격적으로 추진하는 것은 내년 2차년도 연구의 주제이다. 금년도 개발 및 원조에 관한 국제적 현황 파악과 이해를 바탕으로 2차년도에는 여러 상황을 감안할 때, 한국의 대북 개발지원의 시기를 앞당기며, 과도기 동안 또한 실질적 개발지원이 행해질 때, 어떠한 정책과 조치가 취해질 수 있는가에 대해 보다 구체적이고 현실적인 연구를 진행할 것이다.

3. 2차년도 연구를 위한 선행작업: 북한개발지원을 위한 시사점

1차년도 연구의 목적 및 연구방향은 국제사회의 개발지원에 관한 이론과 경험들을 분석하고 이를 북한에 적용할 수 있는 방안을 모색하는 것이었다.

따라서 북한 개발지원을 위한 구체적이며 세부적인 정책방안은 1차년도 연구를 바탕으로 2차년도 연구에서 진행할 계획이다. 6개의 세부과제로 추진된 금번 1차년도 연구에서는 2차년도 연구의 선행 작업으로서 북한 개발지원을 위한 시사점을 간략히 도출하였다. 이하에서는 세부과제별로 제시한 북한개발지원을 위한 시사점을 다시한번 정리하였다.

가. 국제개발이론 현황

기술정보의 발달, 국제무역의 확대, 국제이주 등으로 인해 개발이 단순히 특정 국가 및 사회영역에 한정되어 논의되기 보다는, 국제적 차원의 문제로 다루어지고 있다. 근본적인 한계에도 불구하고, 개발을 측정 혹은 평가하고자 하는 노력도 강화되고 있다. 최근 들어서는 개발이 바람직한 것인가에 대해 의문도 제기되고 있다. 그러나 국제사회는 개발과정에서 발생하는 다양한 문제점들을 시정하고자 하는 노력을 강화해 나갈 것이다. 따라서 단순한 경제성장 중심이 아니라, 사회전체의 역량을 제고하는 매우 포괄적이고 다차원적인 개발전략이 중시될 것이다. 또한 개발과정과 인권증진을 연계하는 노력들이 더욱 확대될 것이다.

이러한 차원에서 북한의 개발도 단순히 경제적 성장을 위한 것이 되어서는 곤란하며, 북한사회의 전반적인 역량을 강화하기 위해 주민들의 참여를 제고하는 방식으로 추진되어야 할 것이다. 빈곤감축 및 인권증진 전략과 함께 성별 불평등 및 환경 파괴 등 현실적인 문제점을 감안하여 이를 해결하기 위한 적극적인 방안들이 개발과정에 통합되어야 할 것이다.

나. 국제사회의 원조 현황 및 추진 전략

(1) 원조의 효과성

우리 정부가 우리 사회와 국제사회와의 협력 역량을 강화하기 위한 계획을 수립하는 과정에서 특별하게 관심을 갖거나 유의해야 할 사항으로는 크게 6가지를 들 수 있다. 첫째, 우리 사회의 역량을 객관적으로 평가할 필요가 있으며, 이를 위해 필요하다면 외국의 전문가들을 활용해야 한다. 둘째, 남과

북, 그리고 국제사회가 공유할 수 있도록 북한에 대한 개발협력 사업의 목표와 비전을 명확하게 제시할 수 있어야 한다. 셋째, 주요 국제기구 등 국제사회와의 협력 네트워크를 체계적으로 구축하고 관련 인재를 체계적으로 양성한다. 넷째, 범정부 차원의 개발협력 관련 추진체계의 일원화를 포함한 법적·제도적 개선 작업을 추진한다. 다섯째, 시민사회와 국내 NGO의 개발협력 사업 추진역량 및 국내사회 및 국제 NGO와의 협력역량 강화를 위한 정부차원의 지원프로그램을 마련한다. 여섯째, 북한 개발협력을 위한 국내 거버넌스의 구축을 통한 국내적 합의의 도출을 위해서 노력한다.

(2) 건전한(good) 거버넌스와 반부패

국제기구의 전략들은 현 단계에서 북한 개발협력에 적용되기 어렵다. 북한이 체제위협과 자율성 저해라는 이유로 수용하지 않을 것으로 예상되기 때문이다. 그러나 향후 북핵문제에 일정한 진전을 통해 북한이 개혁개방정책을 추진할 경우, 앞서 논의한 국제기구의 개발전략은 북한 개발협력에 적지 않은 시사점을 제공할 수 있다. 왜냐하면 수원국의 자발적 의지와 적극성을 중시하고 파트너십 유지·형성을 통해 지원하는 이 전략은, 북한이 중앙정부의 일정한 통제를 유지하면서 개혁을 안정적으로 실행할 수 있다는 점에서 수용할 가능성이 있기 때문이다. 이 경우 국제기구의 북한에 대한 개발지원 전략 수립 → 이에 기초한 총괄적 대북 개발지원 전략 수립 → 각 부문별 지원계획에 따른 지원활동 전개 → 모니터링과 평가 → 새로운 개발전략 수립의 절차 및 단계로 전개될 것이다.

우리의 입장에서는 향후 북한 개발협력의 본격적 추진에 중장기적으로 접근하고 대비할 필요가 있다. 북한 개발협력이 북한경제의 재건만이 아니라 미래의 남북 경제공동체 형성을 염두에 두어야 하며, 이러한 관점에서 남북 경협을 포괄하는 대북 개발지원은 기본적으로 거버넌스 틀을 유지하면서 효율성과 책임성, 투명성 등을 강화하는 방향에서 국제협력을 통해 진행하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 그러기 위해서는 많은 사전준비를 해야 할 것이다. 즉, 북한정부 관료의 행정능력 향상, 시장경제 도입, 교육훈련을 통한 전문 인력의 양성, 북한의 통계수집 및 작성능력 등에 대한 기술지원 그리고 우리의 주도력을 발휘할 수 있는 재원마련과 방안을 국내 차원에서 마련해야

한다. 국제적인 차원에서, 대북 개발지원을 위한 국제협력 및 네트워크를 통한 거버넌스를 구축해야 할 것이다.

(3) 취약국가에 대한 개발원조

북한을 국제적 개발협력의 대상으로 상정할 경우, 다양한 수준의 어려움이 예견된다. 특히 혁명적 수령론의 절대적 교의를 기반으로 한 절대적 권력체제를 포기하지 않는 한, 개발지원 공여국과 수원국으로서 북한과 상호 파트너십을 나눌 수 있는 관계로 발전한다는 것은 쉽지 않을 공산이 크다. 바꾸어 말하면 북한이 체제전환 노력 없이 국제개발협력 지원체계 속으로 편입하기가 어렵다는 것이다. 이런 점에서 OECD DAC는 그 동안의 축적된 경험을 토대로 쉽지 않은 파트너십(difficult partnership) 국가들에 대해서 어떻게 하면 일정한 수준의 개발원조를 유지하고, 빈곤감축 지향적 개혁을 촉진할 것인가에 대해 몇 가지 점을 권고하고 있다. 이들 중 가장 핵심적인 내용은 파트너십이 가장 어려운 상황일지라도 정부 간의 대화를 결코 포기하지 말라는 것이다. 이러한 대화는 궁극적으로 파트너 국가의 고립과 절망이 극단적인 형태로 변하는 것을 막고, 그 결과로 극단적 인도주의 파국으로 치닫는 것을 방지하는 길이라는 것이다.

(4) 분쟁 이후 재건(Post-Conflict Reconstruction: PCR)

PCR은 분쟁을 겪은 파탄국가나 취약국가들을 대상으로 안전보장의 상태에서 사회경제적 차원의 재건은 물론 새로운 거버넌스를 도입·정착시키고 시민사회의 건설을 통해 지속 가능한 발전의 구조를 정착시키려는 포괄적인 지원·협력 프로그램이다. 따라서 북한의 경우에는 당장에 심각한 분쟁을 경험하거나 또는 남한과의 분쟁을 겪은 것은 아니기 때문에 일반적인 PCR의 대상으로 취급되기는 어려울 것으로 보인다.

그러나 북한의 경제적 피폐 상태나 매우 열악한 사회복지, 거버넌스 및 참여의 수준, 남한과의 대립적 관계 등은 PCR의 대상이 되는 실패국가나 취약국가가 가지고 있는 일반적인 특성과 공유하는 점이 큰 것으로 평가할 수 있다. 더욱이 북한 정세의 불확실성과 불안정성의 지속은 언제라도 변형된 형태의 긴급한 재건 프로그램의 적용을 요구한다. 본 연구에서 제시된

PCR의 핵심과제들인 안전보장, 정치적 전환과 거버넌스 및 참여, 인도주의적 구제와 사회복지, 경제적 안정과 인프라, 정의 및 화해 분야 등의 세부적인 과제목록들은 장차 북한지역의 개발협력에 실질적으로 직접 적용되거나 응용하여 적용할 수 있는 것들이다. PCR 프로그램의 과제들은 분쟁을 경험한 여러 나라들의 경험으로부터 구체적이고 단계적인 실천 매뉴얼로 발전되었다. 따라서 향후 남북관계의 실질적 개선을 위한 북한지역의 개발협력 방식의 일환으로서나 또는 북한체제의 급격한 변화 가능성(예: 급변사태)에 따른 비상 상황에 대한 준비 작업으로서 PCR은 매우 유용하다고 평가된다.

다. UN기구의 지원체계와 대북활동

UN기구의 평가를 바탕으로 북한 개발지원에 대한 시사점을 도출하면 다음과 같다. 첫째, UN기구나 북한 당국의 사전 협의와 공동 전략 수립이 우선적으로 요구된다. 한국의 대북 지원 역시 북한과 사전협의하는 체제가 구축될 필요가 있다. 대북 지원을 위해서는 중장기적인 목표를 세워, 전략적인 지원이 이루어질 수 있도록 하는 것이 중요하다. 둘째, 동시에 한국은 UN기구나 사전 협의하고 공동으로 대북 지원 전략을 수립하든지 여의치 않으면 적어도 UN의 대북 지원 전략을 충분히 숙지하여 UN기구의 대북 지원규모와 추진 방식과 보조를 맞출 필요가 있다. 셋째, UN기구의 대북 지원에 대해 북한의 적극적인 호응이 촉구된다. 무엇보다도 북한 당국은 주민의 삶을 최우선적으로 고려해야 한다. 넷째, 북한주민들이 UN기구의 대북 지원을 그동안 적대시하였던 인식에서 호의적으로 받아들이기 시작하는 인식의 변화를 보인 것은 바람직하나, 당면한 식량난 극복에 UN기구가 집중 지원함으로써 북한정권의 체제유지에 간접적으로 도움을 준 점이다. 다섯째, 지원금 부족으로 인해 UN기구의 대북 지원이 지속적으로 원만히 추진되지 못한 점이다. UN기구들의 대북 지원 재원 부족은 대북 지원활동 자체를 제약하는 가장 중요한 요인이 되고 있다. UNICEF는 재원부족으로 2008년 사업계획을 대폭 축소할 바 있었다. 2008년 말에 발생한 세계적인 금융위기로 인해 재원부족이 예상되어 UN 참가국들의 기부금과 충당금 등으로 재원을 확보하는 UN으로서는 향후 대북 지원활동을 크게 축소시키게 될 것이다. 따라서 한국

과 UN간에 상시적인 협력체제 구축이 요구된다.

라. 양자간 개발기구의 체계와 활동

주요국의 ODA운영체계를 통해 북한에 주는 시사점을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 미국의 개발원조 정책이 한국에 주는 시사점은 크게 두 가지로 요약될 수 있다. 우선 원조 정책의 총괄기관인 해외원조이사실의 설립으로 체계적이고 전략적인 접근을 통한 개발협력을 추진하고 있다는 점이다. 두 번째로, 정책적으로 개발원조를 통한 빈곤문제 해결과 국가 외교안보 전략을 병행하고 있는 점을 들 수 있다.

캐나다는 2001년 2월 북한과 공식 수교를 맺고 북한 내 거버넌스의 향상과 인권 신장을 위한 외교·정책적 노력을 지속해 오고 있다. 그러나 캐나다의 대북 원조는 북한의 핵 이슈를 둘러싼 반복되는 긴장 및 화해 무드에 큰 영향을 받아왔다. 이전의 사례에서 볼 수 있듯이 캐나다의 대북 개발협력 사업 범위는 북핵문제의 해결 양상에 밀접한 영향을 받으며 조정될 것으로 예상된다. 대북지원에 있어서 캐나다는 식량원조의 경우 세계식량계획과 자국내 NGO등의 채널을 통하여 지역 및 원조 분야에 대한 전문성 및 네트워크를 적극 활용하고 있다. 이에 한국은 캐나다의 사례를 참고하여 민간 부문 및 다자간 기구와의 파트너십을 구축하는 방안을 모색하고 이를 통해 대북 원조의 효율성 및 투명성을 제고할 수 있도록 노력해 나가야 할 것이다.

호주는 지역 안보에 대한 관심을 넘어 자국의 경제적 이익과 원조를 밀접하게 연결하는 정책을 실시하고 있다. 대북 원조의 경우에도 이러한 성향이 두드러져, 호주는 북한의 체제 안정을 통한 한반도의 평화 유지명분 이외에도 나아가 호주와 강력한 무역, 경제 관계를 맺고 있는 한국을 비롯한 동북아 지역에 얽힌 자국의 경제적 이익을 추구하기 위한 실용적인 접근을 택하고 있다. 현재까지 호주는 북한에 외교 사절단을 파견하는 등 제한된 수준에서 영향력을 미치고 있는 상황이나, 향후 중장기적으로 볼 때 북한의 정치, 경제 체제의 변동에 따른 북한의 산업화 가속화, 인프라 수요 등의 증가가 일어날 때 대북한 천연자원 수출 및 자원 프로젝트 등을 통한 호주의 개입 범위를 확대할 것으로 보인다.

스웨덴은 2006년 북한 핵실험을 막기 위해 고위외교관을 통한 중재협상을 하기도 하였다. 지금까지의 지원양상을 볼 때, 북핵문제의 해결이 미진하더라도 스웨덴의 인적교류 등 대북지원은 제한적이거나 지속될 것으로 보인다. 만약 한반도 핵위기가 완화되면 스웨덴의 대북지원 역시 보다 확대될 수 있을 것이며, 특히 인적교류 등을 발판으로 장기적으로는 개발원조 지원으로도 발전되어 갈 수 있으리라고 전망된다. 그러나 물론 스웨덴의 대북정책은 EU 회원국으로서 다른 우방국과의 정책과 연계되어 조정되어 나갈 것으로 예측된다.

독일의 대북 원조는 다자간 기구를 통해 매우 제한적인 형태로 이루어지고 있으며, 이는 북핵 긴장상황 및 불투명한 정치체제에 큰 원인이 있다고 볼 수 있다. 독일은 EU와 함께, 모든 지원의 전제조건으로 북핵문제의 해결을 들고 있다. 따라서 핵문제가 해결된다면 독일은 북한의 경제적 안정을 위한 대북원조와 경제협력 등 다양한 측면의 지원을 확대할 것으로 보인다. 단, 독일의 대북지원 확대는 양자간 기관의 원조활동에 대한 모니터링 허가, 그리고 인권상황 등에 대한 논의 등 독일이 기본적으로 요구하는 조건에 대한 북한의 양보가 선행되지 않으면 활성화되기 힘들 것이다. 아울러, 교육 등 사회인프라서비스에 집중하는 독일의 원조양상을 볼 때, 향후 한반도의 긴장 관계가 완화되면 북한의 취약한 사회 인프라 구축 및 인력개발을 위한 교육, 기술지원을 통한 독일의 양자간 원조 역시 시작될 수 있으리라 추정된다.

EU와 관련하여 최근 북핵 비핵화 2단계 논의에서 납북자 문제 등 정치적 이유로 에너지지원을 주저하는 일본 대신 EU-호주 등이 거론되고 있는 상황 등을 살펴보면, 향후 한반도 위기해결에 있어서 EU의 중재자적 역할이 보다 확대될 것으로 예측된다. 이와 함께 핵위기가 완화되면 독일, 스웨덴, 스위스 등 회원국의 대북지원방향을 결정하는 EU의 대북지원이 보다 중요한 역할을 하게 될 것이며, 인도적 지원과 함께 중장기적이고 지속가능한 개발원조 제공 역시 활성화 될 수 있을 것으로 추정된다.

스위스는 스웨덴과 마찬가지로 북핵문제와 무관하게 지속적으로 대북지원을 추진하여 왔으며, 따라서 현재와 같은 수준의 인적자원개발, 농업개발은 북핵문제 해결 없이도 지속적으로 추진되는데 큰 무리가 없어 보인다. 그러나 양자간 개발원조가 본격적으로 확대되기 위해서는 스위스로서도 EU

회원국으로서 북핵문제의 해결을 고려하지 않을 수 없을 것이다. 향후 북핵 위기가 만족스럽게 개선되면, 스위스의 대북원조는 현재보다 더욱 확장, 발전될 가능성이 충분하리라 판단된다.

일본의 경우 북일 회담 이후, 제2차 북핵위기가 야기되면서 다시 양국간의 관계 정상화는 악화 일로를 걷게 되었다. 2007년 2.13 합의 이후 6자회담 참가국들은 북핵 불능화에 대한 상응조치로 중유 100만 톤 상당의 대북 경제, 에너지를 지원하기로 합의했지만 일본은 자국민 납치문제를 이유로 대북 지원에 난색을 표하고 있다. 특히 2008년 10월 11일 미국의 북한에 대한 테러 지원국 해제 이후 일본은 대북 에너지 지원은 어렵지만, 핵폐기 과정에서 자금과 기술을 지원하겠다는 입장을 보이고 있다.

중국은 북한의 최대 원조공여국이지만, 최근 중국의 경제논리 중심의 대외정책으로 대북원조의 지속적 확대를 기대하기는 어려운 실정이다. 특히 북·미 핵갈등과 6자 회담의 진전 상황에 의해 북·중간 협력관계는 많은 제약 요인을 갖고 있고, 테러지원국 해제조치로 북한이 국제통화기금이나 세계은행 같은 국제금융기구로부터 금융지원을 받게 될 경우 중국의 지원과 역할은 향후 북한의 정책적 판단과 체제개혁의 진로를 결정하는데 중요한 기반을 제공할 것이다.

마. 다자간 개발기구의 체계와 활동

2000년대 들어 세계은행, 아시아개발은행 등 국제금융기구의 양허성 자금 지원의 배분도 빈곤국의 1인당 소득이나 인구보다는 개발성과와 국제금융기구와의 협력관계에 더 의존하게 되었다. 북한은 IMF, 세계은행, 아시아개발은행 등 국제금융기구에 가입하더라도 국제금융기구와 본격적인 협력관계 구축에 나서지 않는다면 수혜가능한 양허성 자금지원액은 연간 많아야 2억에서 4억 달러에 그칠 가능성이 높다. 그럼에도 불구하고 북한의 국제금융기구 가입은 무엇보다도 북한경제 재건을 위해 반드시 필요한 국제민간자본 유치를 위한 첫 단계 통과를 의미하므로 우리 정부는 이에 적극적인 지원을 아끼지 말아야 할 것이다.

베트남과 캄보디아의 국제금융기구와의 협력관계를 비교해보면 베트남에

는 원조조정이 아주 원활히 이루어지고 있는 반면, 캄보디아에서는 아직 원조공여기관간 협력체계가 완전히 자리를 잡지 못하고 있다. 북한이 국제금융기구에서 자금 및 기술지원을 받게 될 때는 아마도 베트남보다는 캄보디아에 가까운 원조조정 메커니즘이 형성될 것으로 보인다. 향후 북한개발지원을 위해 작동 가능한 원조조정 메커니즘에 대한 연구가 필요하다.

앞으로 국제사회의 북한에 대한 개발지원이 어떤 형태로 전개될 것인가는 북한의 국제금융기구 가입 여부와 양허성 자금지원 수혜 정도와 높은 상관관계가 있다. 북한이 개혁·개방을 추진하는 등 매우 적극적으로 국제사회에 편입되려고 노력한다면 국제관례에 따라 국제금융기구가 북한 개발지원에서 중심적인 역할을 수행하고 일정한 시간이 지나면 민간자본도 참여할 수 있을 것이다. 하지만 북한이 체제안정을 최우선으로 점진적이며 때로는 퇴행적인 접근방식을 선택한다면, 북한에 대한 개발지원 재원은 일부 국가의 공적개발원조(ODA) 자금에 한정되고 국제금융기구와 민간부문의 참여는 제한적일 것이다. 아마도 후자의 경우가 현실화될 가능성이 전자보다 더 높을 것이다. 우리 정부는 이 경우에 대비한 대응전략을 준비해야 할 것이다.

바. 국제 NGO의 원조 정책과 활동

북한개발지원을 위한 시사점으로는 첫째, 북한이 본격적으로 경제사회개발을 추진하기 위해서는 원조를 효과적으로 관리할 수 있는 제도와 정책을 수립해야 하며, 둘째, 국제개발원조 체제에서 국제 NGO가 차지하는 역할과 비중을 감안하여 국제 NGO와의 협력적 관계를 구축하려는 노력이 요구되며, 셋째, 그동안 대북지원을 해온 국제 NGO와 남한의 NGO를 분리 관리하던 방식이 적절한지에 대한 평가가 필요하며, 넷째, 개발원조 사업에 전문적 지식과 능력을 갖춘 실무 인력들을 중앙 및 지방 차원에서 모두 양성해야 한다는 것이다.

참 고 문 헌

1. 단행본

- 경남대 극동문제연구소 북한개발국제협력센터 편. 『북한개발과 국제협력 연구현황 자료집 I』. 서울: 경남대 극동문제연구소, 2006.
- 권 율. 『ASEAN 주요국의 빈곤감축전략 및 ODA 활용방안』. 서울: 한국국제협력단, 2004.
- _____. 『우리나라 대외원조정책의 선진화 방안-국제개발협력 패러다임의 변화와 한국 ODA의 개혁과제』. 서울: 대외경제정책연구원, 2006.
- 권 율 외. 『대외원조(ODA) 정책 개선방안』. 지속위 자료집 2004-24, 2004.
- _____. 『우리나라 대외원조정책의 선진화방안』. 서울: 대외경제정책연구원, 2006.
- 권태진·김영훈·지인배. 『남북한 농업개발협력 추진방안 연구』. 서울: 한국농촌경제연구원, 2007.
- 김대환. 『발전경제학』. 서울: 경문사, 1998.
- 김동춘 외. 『NGO란 무엇인가』. 서울: 아르케, 2000.
- 김석진. 『베트남 사례를 통해 본 북한의 대외무역 정상화 전망』. 서울: 산업연구원, 2007.
- _____. 『중국-베트남 개혁모델의 북한 적용 가능성 재검토』. 서울: 산업연구원, 2008.
- 김석진·김계환. 『산업부문 국제개발 지원 경험과 북한에 대한 시사점: 체제 전환국 사례를 중심으로』. 서울: 산업연구원, 2007.
- 김성철. 『국제금융기구와 사회주의 개혁·개방 - 중국·베트남 경험이 북한에 주는 함의』. 서울: 통일연구원, 2001.
- _____. 『베트남 대외경제개방 연구: 북한에 주는 함의』. 서울: 통일연구원, 2000.
- 김희덕. 『전후 중국외교와 대외원조』. 국제금융정보센터, 2004.
- 대한적십자사. 『국제적십자 편람』. 서울: 대한적십자사, 2002.
- 마가렛 P, 칸스 & 카렌 A, 밍스트, 김계동 외 역. 『국제기구의 이해: 글로벌 거버넌스의 정치와 과정』. 서울: 명인문화사, 2007.

- 박 승. 『경제발전론』. 서울: 박영사, 1990.
- 박상필. 『NGO와 현대사회』. 서울: 아르케, 2006.
- 박재영. 『국제관계와 NGO』. 서울: 법문사, 2003.
- 박형중. 『구호와 개발 그리고 원조: 국제논의수준과 북한을 위한 교훈』. 서울: 해남, 2007.
- 백학순. 『베트남의 개혁·개방 경험과 북한의 선택』. 서울: 세종연구소, 2003.
- 변형운·김대환. 『제3세계의 경제발전』. 서울: 까치, 1980.
- 서민교·전정기·장동식. 『국제경제기구의 이해』. 서울: 삼영사, 2006.
- 원종근. 『동구경제의 변화와 한국기업 및 금융산업의 대유럽진출전략: 유얼 부흥개발은행(EBRD)의 창설배경과 역할』. 서울: 국제무역경영연구원, 1991.
- 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터. 『북한 개발지원과 NGO』. 서울: 우리민족서로돕기운동, 2005.
- 윤대규. 『법제도개혁을 위한 국제금융기구의 지원에 관한 연구』. 서울: 한국법제연구원, 2006.
- 윤대규·임을출. 『북한 경제개혁을 위한 새로운 패러다임 - 개발협력의 이론과 실제』. 서울: 한울아카데미, 2006.
- 이교덕. 『미국의 대중·대베트남 관계정상화 과정 비교: 북·미관계 개선에 대한 함의』. 서울: 민족통일연구원, 1998.
- 이남주. 『중국시민사회의 형성과 특징』. 서울: 폴리테이아, 2007.
- 이상준·김원배. 『한반도 기반시설 개발의 기본구상 연구(II): 기반시설 개발의 추진체계와 자원조달』. 안양: 국토연구원, 2007.
- 이종무·박형중. 『대북지원 체계화를 위한 북한평가모델과 공동지원프로그램 개발에 관한 연구』. 서울: 통일부, 2004.
- 이창재. 『우리나라의 공적개발원조: 현황 및 정책방향』. 서울: 대외경제정책연구원, 1995.
- 이창재 외. 『공적자금의 연계를 통한 대개도국 경제협력 증진방안』. 서울: 대외경제정책연구원, 2000.
- 임홍재. 『경제협력개발기구: 세계경제 논의의 포럼』. 서울: 지식산업사, 1998.
- 장현식. 『OECD/DAC 회원국의 원조체제 비교분석 및 우리의 국제협력 방향』.

- 서울: 한국국제협력단, 1999.
- 장형수·박영근. 『국제협력체 설립을 통한 북한개발 지원방안』. 서울: 대외경제정책연구원, 2000.
- 장형수·이창재·박영근. 『통일대비 국제협력과제: 국제금융기구 활용방안을 중심으로』. 서울: 대외경제정책연구원, 1998.
- 전승훈 외. 『한국적 개발협력 프로그램 발전방안 연구』. 서울: 한국국제협력단, 2007.
- 정진상. 『북한경제, 어디까지 왔나?: 사회주의경제체제 전환국 경험을 중심으로』. 통일부 통일교육원, 2005.
- 정창영. 『경제발전론』. 서울: 법문사, 2000.
- 조명철 외. 『체제전환국의 경제개발비용』. 서울: 대외경제정책연구원, 2002.
- 조한범. 『북한 사회개발협력방안 연구』. 서울: 통일연구원, 2007.
- _____. 『중국과 러시아의 경제체제개혁 비교연구』. 서울: 민족통일연구원, 1997.
- 조효제 편역. 『NGO의 시대』. 서울: 창작과비평사, 2000.
- 조희연 외. 『NGO 가이드』. 서울: 한겨레신문사, 2001.
- 주성수 편저. 『한국시민사회지표』. 서울: 아르케, 2006.
- 주성수. 『공공정책 거버넌스』. 서울: 한양대학교출판부, 2003.
- 최대석·이중무·이기호·차명제. 『동북아 NGO 교류·협력의 인프라 개선과 NGO 네트워크의 활성화 방안』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 토니 보. 장원석 외 역. 『옥스팜과 국제구호의 교훈』. 제주: 온누리, 2005.
- 한국국제협력단. 『우리나라의 국제협력 실적평가와 한국형 국제협력 방안 모색』. 제1회 국제협력 연구토론회 결과보고서. 서울: 한국국제협력단, 1992.
- 한국수출입은행. 『우리나라 공적개발원조의 중장기 정책방향』. 연구용역보고서. 서울: 한국수출입은행, 2004.
- _____. 『2005년도 우리나라 공적개발원조(ODA) 통계보고』. 업무보고자료. 서울: 한국수출입은행, 2006.
- _____. 『캄보디아: 국가현황 및 진출방안』. 서울: 한국수출입은행, 2006.

헬무트 안하이어·메어리 칼도어·말리스 글라시우스. 조효제 외 역. 『지구시민사회: 개념과 현실』. 서울: 아르케, 2004.

國際貨幣基金組織. 『在波羅的海和獨聯體國家改善政府治理和反腐敗』. 國際貨幣基金組織, 7, 2000.

日本國際協力機構(JICA). 『事業評價年次報告書 2005』. 도쿄: 일본국제협력기구, 2006.

_____. *Annual Report*. 도쿄: 일본국제협력기구, 2007.

日本國際協力銀行(JBIC). *ODA Loan Report*. 도쿄: 일본국제협력은행, 2004~2007.

日本外務省. *Japan's ODA White Paper*. 도쿄: 일본외무성, 2007.

ACN. Anti-Corruption Network for Transition Economies. *Work Programme: 2005-2006*.

Ahmed, Shamima and David M. Potter. *NGOs in International Politics*, Bloomfield: Kumarian Press, 2006.

Alkire, Sabina. *Valuing Freedoms: Sen's Capability Approach and Poverty Reduction*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

Alston, Philip & Mary Robinson. eds. *Human Rights and Development: Towards Mutual Reinforcement*. New York: Oxford University Press, 2005.

Akira, Nishigawa and Shimomura Yasutami. *The Economics of Development Assistance: Japan's Oda in a Symbiotic World*. Tokyo: International Library Foundation, 1999.

Amin, S. *Accumulation in a World Scale: A Critique of the Theory of Underdevelopment*. New York: Monthly Review Press, 1974.

Asian Development Bank. *Country Assistance Program Evaluation for Cambodia*. (January, 2004).

_____. *Annual Report 2007: Vol. 2*. Manila, 2007.

_____. "Achieving Development Effectiveness in Weakly Performing

- Countries (The Asian Development Bank's Approach to Engaging with Weakly Performing Countries)." Manila, 2007.
- _____. *Refining Performance-Based Allocation*. paper presented at the Asian Development Fund (ADF) X Donors' Meeting, Manila, 2007.
- _____. *Country Partnership Strategy Guidelines*. January, Manila, 2007.
- _____. *Strategy Paper: The Long-Term Strategic Framework of the Asian Development Bank (2008-2020)*. Manila, 2007.
- _____. *Cambodia 2008: A Fact Sheet*. Manila, 2008.
- _____. *In Brief: ADB's Poverty Reduction Strategy*. Manila, 2008.
- _____. *Vietnam 2008: A Fact Sheet*. Manila, 2008.
- AusAID. *Procedures for Rapidly Reviewing the Quality of Australian Aid Activities*. Canberra: AusAID, 2003.
- _____. *CIDA Evaluation Guide*. Québec: CIDA, 2004.
- _____. *Evaluation and Review Series*. No. 38, Canberra: AusAID, 2005.
- _____. *Guidance on Evaluation and Review for DFID Staff*. London: DFID, 2005.
- _____. *Rapid Review of Quality-at-Entry(QAE) 2004: Innovative Activity Design*. Canberra: AusAID, 2005.
- _____. *Australian Aid: Promoting Growth and Stability*. Canberra: AusAID, 2006.
- _____. *Statistical Summary 2004-2005-Australia's International Development Cooperation*. Canberra: AusAID, 2006.
- _____. *Annual Report 2006-2007*. Canberra: AusAID, 2007.
- _____. *Australia's Overseas Aid Program 2007-2008*. Canberra: AusAID, 2007.
- _____. *Canada's Memorandum to the OECD Development Assistance Committee Peer Review*. Québec: CIDA, 2007.
- _____. *CIDA Departmental Performance Report*. Québec: CIDA, 2007.
- _____. *Report on Plans and Priorities. Estimates 2007-2008*. Québec: CIDA, 2007.

- _____. *Statistical Report on Official Development Assistance, Fiscal Year 2005-2006*. Québec: CIDA, 2007.
- Averch, Craig, et al. "The EBRD's Legal Reform Work : Contributing to Transition." *Law in Transition 2002*.
- BMZ-Federal Ministry for Economic Cooperation and Development. ed. *Transforming Fragile States-Examples of Practical Experience*. Baden-Baden: Nomos, 2007.
- Bolton, John R. *Nuclear Weapons and Rogue states: Challenge and Response*. Remarks to the Conference of the Institute for Foreign Policy Analysis and the Fletcher School's International Security Studies Program. Washington D.C.: Dec. 2, 2003.
- Brautigam, Deborah, *Aid Dependence and Governance*. Stockholm, Sweden: Almqvist & Wiksell, 2000.
- Cabassi, Julia. *Renewing Our VOICE*. Geneva: The NGO HIV/AIDS Code of Practice Project, 2004.
- Canadian International Development Agency. *Canada Making a Difference in the World*. Québec: CIDA, 2002.
- Cassen, Rebert. *Does Aid Work*. London: Oxford University Press, 1985.
- Central Intelligence Agency. *The World Factbook 2007*. Washington, D.C.: 2007.
- Chambers, Robert. *Poverty and Livelihoods: Whose Reality Counts?* University of Sussex, Institute of Development Studies, 1995.
- _____. *Whose Reality Counts?: Putting the First Last*. London: ITDG Publishing, 1997.
- Charles, Chanya L. *Learning from Experience: USAID and Inter-Sectoral Partnerships*. Washington D.C.: USAID, 2001.
- Chomsky, Noam. *Failed States: The Abuse of Power and the Assault on Democracy*. New York: Metropolitan Books, 2006.
- Clark, John. *Democratizing Development: The Role of Voluntary Organizations*. West Hartford: Kumarian Press, 1991.

- Collier, Paul. et al. *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*. Washington, D.C.: World Bank, 2007.
- Commission on Human Security. *Human Security Now: Protecting and Empowering People*, 2003.
- Commonwealth of Australia. *Australia's Overseas Aid Program 2007-08*. Canberra: Commonwealth of Australia, 2007.
- Degnbol-Martinussen, John and Poul Engberg-Pedersen. *Aid: Understanding International Development Cooperation*. London: Zed Books Ltd., 2003.
- Dell, Gillian. *Anti-Corruption Conventions in Africa*. Berlin: Transparency International, 2006 <<http://www.difd.gov.uk>>.
- Department for International Development. *Why We Need to Work More Effectively in Fragile States*. January, 2005.
- DFID. *Evaluation Framework for General Budget Support*. London: DFID, 2004.
- Durkheim, E. *The Division of Labour in Society*, trans, Geroge Simpson. New York: Free Press, 1966.
- Eade, Deborah. *Capacity-Building-An Approach to People-Centred Development*. An Oxfam Publication, 1997.
- EBRD. *Basic Documents of the European for Reconstruction and Development*. 2007.
- Esping-Andersen, G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism* Princerton N. J.: Princeton University Press, 1990.
- Esty, Eaniel C. et al. *State Failure Task Force Report: Phase II Findings*. McLean, VA: Science Applications International Corporation, 1998. <<http://gking.harvard.edu/files>>.
- European Commission. *The EC-DPRK Country Strategy Paper for 2001-2004*. Brussels: European Commission, 2002.
- FASID. *The User Guide to Log-frame Evaluation Application Design*. Tokyo: FASID, 2005.

- Gerschenkron, A. *Economic Backwardness in Historical Perspective*. New York: Praeger, 1962.
- Goldstone, Jack A. *et al. State Failure Task Force Report: Phase III Findings*. McLean, VA: Science Applications International Corporation, 2000 <<http://globalpolicy.gmu.edu>>.
- Horowitz, Donald. *Ethnic Groups in Conflict*. Berkley, CA: University of California Press, 1985.
- Huntington, Samuel P. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 1969.
- IMF and IDA. *Poverty Reduction Strategy Papers-Progress in Implementation*. September 12, 2003. <www.imf.org/external/np/prspgen/2003/091203.pdf>.
- International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, *Improving Governance and Controlling Corruption*. Washington D.C.: World Bank Institute, 2001.
- International Development Association. *Country Assistance Strategy Progress Report for the Kingdom of Cambodia for the Period FY05-08*. April 17, Washington, DC, 2008.
- Jeffris, Ian. *Socialist Economies and the Transition to the Market*. London: Routledge, 1993.
- Kaplan, Seth D. *Fixing Fragile States*. Fraeger Security International, 2008.
- Korten, David C. *Getting to the 21st Century: Voluntary Action and the Global Agenda*. West Hartford: Kumarian Press, 1990.
- Kothari, Uma and Martin Minogue. *Development Theory and Practice: Critical Perspectives*. London: Palgrave, 2006.
- Kreimer, Alcira, Robert Muscat, Ann Elwan and Margaret Arnold. *Bosnia and Herzegovina: Post-Conflict Reconstruction*. Washington, D.C.: The World Bank, 2000.
- Lancaster, Carol. *Foreign Aid: Diplomacy, Comestic Policies*. The

- University of Chicago Press, 2007.
- Levine, R. et al, *Millions Saved: Proven Success in Global Health*. Washington, D.C.: Center for Global Development, 2004.
- Leys, C. *The Rise and Fall of Development Theory*. Oxford: James Currey, 1996.
- Malena, Carmen. *Working with NGOs: A Practical Guide to Operational Collaboration between the World Bank and Non-governmental Organizations*. Washington D.C.: World Bank, 1995.
- Martinussen, John. *Society, State, and Market*. New York: Zed Books, 1999.
- Millennium Challenge Corporation. *Guide to the MCC Indicators and the Selection Process 2008*. Washington D.C.: Millennium Challenge Corporation, 2008.
- Mingst, Karen A. and Margaret P. Karns. *The United Nations in the 21st Century*, Boulder, Colo.: Westview Press, 2007.
- Moser, C. *Gender Planning and Development: Theory and Practice and Training*. London: Routledge, 1993.
- Narayan, Deepa. *Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook*. World Bank, 2002.
- Nef, Jorge. *Human Security and Mutual Vulnerability: The Global Political Economy of Development and Underdevelopment*. Canada: International Development Centre, 1999.
- Noel, A. and J-P. Therien. "From Domestic to International Justice: the Welfare State and Foreign Aid." *International Organization*, Vol 49, No. 3 (Summer, 1995).
- OECD DAC. *Review of the DAC Principles for Evaluation of Development Assistance*. Paris: OECD, 1998.
- _____. *Poverty Reduction*. Paris: OECD, 2001.
- _____. *Evaluation and Aid Effectiveness*. Paris: OECD, 2002.
- _____. *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based*

- Management*. Paris: OECD, 2002.
- _____. *Harmonizing Donor Practices for Effective Aid Delivery*. Paris: OECD, 2003.
- _____. *Public Opinion and the Fight against Poverty*. Paris: OECD, 2003.
- _____. *Accelerating Pro-Poor Growth through Support for Private Sector Development: An Analytical Framework*. Paris: OECD, 2004.
- _____. *ODA Statistics for 2003 and ODA Outlook*. Paris: OECD, 2004.
- _____. *Overview of the Results of the Survey on Harmonisation and Alignment*. 2004. 10.
- _____. *Peer Review - Japan*. Paris: OECD, 2004.
- _____. *Managing Aid: Practices of DAC Member Countries*. Paris: OECD, 2005.
- _____. *Paris Declaration on Aid Effectiveness: Ownership, Harmonization, Alignment, Results and Mutual Accountability*. Paris: OECD, 2005.
- _____. *Peer Review - Australia*. Paris: OECD, 2005.
- _____. *Peer Review - Sweden*. Paris: OECD, 2005.
- _____. *Peer Review - Switzerland*. Paris: OECD, 2005.
- _____. *Peer Review - Germany*. Paris: OECD, 2006.
- _____. *Peer Review - The United States*. Paris: OECD, 2006.
- _____. *Peer Review - Canada*. Paris: OECD, 2007.
- _____. *Peer Review - European Community*. Paris: OECD, 2007.
- _____. *Development Co-operation Report 2007*. Paris: OECD, 2008.
- OECD Development Co-operation Directorate (DAC). *OECD Journal on Development: Development Co-operation Report 2006*. Feb. 26, 2007.
- OECD. *Participatory Development and Good Governance*. Paris: OECD,

- 1995.
- _____. *The DAC Guidelines-Poverty Reduction*, 2001.
- _____. *DAC Guidelines and Reference Series: Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery*. 2003.
- _____. *Tied Aid: 2003 Review of Experience with Helsinki Tied Aid Disciplines of the Arrangement*. Paris: OECD, 2004.
- Office of the United Nations Resident Coordinator(DPRK). *Strategic Framework for Cooperation between the United Nations and the Government of the Democratic People's Republic of Korea: 2007-2009*. September 2006.
- OHCHR. Principles and Guidelines for a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies.
- Ostrom, Elinor. et. al. *Aid, Incentives, and Sustainability*. Stockholm: Sida, 2002.
- Parsins, T. *Societies: Evolutionary and Comparative Perspectives*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1966.
- Partnership Group for Aid Effectiveness. *Working Together to Improve Aid Effectiveness for Supporting Sustainable Development in Vietnam*. Consulative Group Meeting for Vietnam, Hanoi. December 6-7, 2005 <www.dfid.gov.uk/pubs/files/vietnam-aid-effectiveness05.pdf>.
- Peter Uvin. *Human Rights and Development*. Bloomfield, CT: Kumarin Press, 2004.
- Phimolsathian, Somnuk. *Overview of Public Expenditure*. November 7, 2005.
- Picciotto, Robert. *Development Cooperation and Performance Evaluation: The Monterrey Challenge*. Washington D.C.: World Bank, 2002.
- Radelet, Steven. *Challenging Foreign Aid: A Policemaker's Guide to the Millenium Challenge Account*. Washington D.C.: Center for Global Development, 2002.

- Ravallion, M. *Poverty Comparisons: Fundamentals of Pure and Applied Economics*. Switzerland: Harwood Academic Publisher, 1994.
- Riddell, Roger C. *Does Foreign Aid Really Work?* Oxford University Press, 2007.
- Ruth Alsop. *Power, Rights and Poverty: Concepts and Connections*. World Bank Publications, 2005.
- Sachs, Jeffery D. *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*. Report to the UN Secretary-General. UN Millenium Project. London: Earthscan Publications Ltd, 2005.
- Said, E. *Orientalism: Western Conceptions of the Orient*. London: Penguin Books, 1991.
- Scheinin, Martin and Markku Suksi eds. *Human Rights in Development: Empowerment, Participation, Accountability and Non-Discrimination - Operationalising a Human Rights-based Approach to Development*. Oslo: Nordic Human Rights Publication, 2005.
- SDC. *Switzerland's International Development Cooperation-Annual Report 2006*. Berne: SDC, Federal Department of Foreign Affairs (FDFA), State Secretariat for Economic Affairs (SECO), 2007.
- SDC-SECO. *Swiss Strategy for Multilateral Development Co-operation*. Berne: SECO/SDC, 2005.
- Sen, Amartya. *Development as Freedom*. New York: Sage, 1999.
- SIDA. *Looking Back, Moving Forward. Sida Evaluation Manual*. Stockholm: SIDA.
- _____. *SIDA's Evaluation Plan 2004*. Stockholm: SIDA, 2003.
- _____. *SIDA Annual Report*. Stockholm: SIDA, 2005.
- _____. *SIDA's Evaluation Plan 2006*. Stockholm: SIDA, 2005.
- _____. *Annual Report*. Stockholm: SIDA, 2006.
- Smith, Hazel. *Special Report: Overcoming Humanitarian Dilemmas in the DPRK*. United States Institute of Peace, 2002.

- The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank. *Improving Governance and Controlling Corruption*. Washington, D.C.: World Bank Institute, 2001.
- The Sphere Project. *Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response*. 2004 edition. Geneva: Sphere Project, 2004.
- Tomas, Amparo. *A Human Rights Approach to Development: Primer for Development Practitioners*. UNDP, August 2003.
- UN. *Capacity-Building supported by the United Nations - Some Evaluations and Some Lessons*. 1999.
- _____. *Report of the International Conference on Financing for Development*. Monterrey, Mexico, March 18-22, 2002.
- UNDG. *Guidance Note on Joint Programming*. 19 December 2003.
- _____. *Guidance Note on Joint Programming*. 2003. 12 <www.worldbank.org/vn/strategy/cprs/pov_task_for001.htm>.
- UNDP Management Development and Governance Division. *Capacity Development*. UNDP Technical Advisory Paper 2. 1997.
- UNDP. *Human Development Report 1990: Concept and Measurement of Human Development*. UNDP, 1990.
- _____. *Vietnam: Development Cooperation 1992*. 1992.
- _____. *Vietnam: Development Cooperation 1994*. 1994.
- _____. *Human Development 1994: New Dimensions of Human Security*, 1994.
- _____. *Vietnam: Development Cooperation 1996*. 1996.
- _____. *Capacity Development*. UNDP Management Development and Governance Division Technical Advisory Paper 2. 1997.
- _____. *Governance for Sustainable Human Development*. New York: UNDP, 1997.
- _____. *Vietnam: Development Cooperation 1998*. 1998.
- _____. *Human Development Report*. 2004 <<http://intra.undp.org>>.
- _____. *UNDP and Civil Society Organizations: A Toolkit for*

- Strengthening Partnerships*. New York: UNDP, 2006.
- United Nations. *Common Country Assessment and United Nations Development Assistance Framework*. Feb. 2007.
- _____. *Report of the World Summit on Sustainable Development: Johannesburg. South Africa, 26 August–4 September 2002*. New York: United Nations, 2002.
- USAID. *Fragile States Strategy*. Washington, DC, 2005.
- _____. *The Global Development Alliance*. Public-Private Alliances for Transformational Development. Washinton D.C.: USAID, 2006.
- Wallerstein, I. *The Modern World System*. New York: Academic Press, 1974.
- Willis, Katie. *Theories and Practices of Development*. New York: Routeledge, 2007.
- World Bank IEG. *Engaging with Fragile States: An IEG Review of World Bank Support to Low Income Countries Under Stress*. Washington, D.C.: World Bank, 2006.
- World Bank Independent Evaluation Group. *Engaging with Fragile States: An IEG Review of World Bank Support to Low-Income Countries under Stress*. Washington, DC: World Bank, 2006.
- World Bank. *How the World Bank Works with Nongovernmental Organizations*. Washington D.C.: World Bank, 1990.
- _____. *Governance, the World Bank's Experience*. Washington, D.C.: The World Bank, 1994.
- _____. *Assessing Aid*. Washington, DC, 1998.
- _____. *World Bank Group Work in Low-Income Countries in Stress: A Task Force Report*. Washington, DC, 2002.
- _____. *A Guide to the World Bank*. Washington, DC, 2003.
- _____. *The 2003 Implementation Overview Report*. Washington, D.C.: World Bank, 2003.
- _____. *Applying the Comprehensive Development Framework*

- Principles: A Staff Guide*. Washington, DC, November 2004.
- _____. *Bosnia and Herzegovina: Post-Conflict Reconstruction and the Transition to a Market Economy*. Washington, D.C.: The World Bank: 2004.
- _____. *Cambodia - From Rehabilitation to Reconstruction*. Report No. 12667. February 10. Washington, DC, 2004.
- _____. *Composite Governance Indicator 2005*. Washington, D.C.: World Bank, 2005.
- _____. *Empowering People By Transforming Institutions*. World Bank, 2005.
- _____. *Fragile States-Good Practice in Country Assistance Strategies, Operations Policy and Country Services*. Washington, DC, 2005.
- _____. *World Development Report 2006: Equity and Development Overview*. Washington, D.C.: International Bank for Reconstruction and Development/World Bank, 2006 <<http://siteresources.worldbank.org>>.
- _____. *Annual Reprot 2007*. Washinton, DC, 2007.

2. 논문

- 강동완. “대북 인도적 지원과 개발을 위한 거버넌스.” 『북한의 지속가능한 개발과 경제협력(1)』. (평화재단 제25차 전문가포럼, 2008.9.30).
- _____. “대북지원정책 거버넌스 평가 및 개선방안.” 『통일문제연구』. 제 20권 1호, 2008.
- _____. “정책네트워크 분석을 통한 대북지원정책 거버넌스 연구.” 『國際政治論叢』. 제48집 1호, 2008.
- 권 율. “우리나라 ODA의 통계작성 및 추계방식의 개선방안.” 국회통일외교 통상위원회 용역보고서, 2003.
- _____. “지속가능발전 세계정상회의의 성과와 과제.” 『KIEP 세계경제』. 제5권 제9호, 2002.

- _____. “최근 공적개발원조 현황과 부채탕감 거품 효과.” 『KIEP 오늘의 세계경제』. 2008. 5. 13.
- 권 올 외. “UN 개발재원 국제회의의 주요 내용과 평가.” 『KIEP 세계경제』. 제5권 제4호, 2002.
- 권 올·박현정 외. “미개척 유망시장: 미얀마의 잠재력과 진출확대전략.” 용역보고서. 내부자료, 2007.
- 권 올·이철원. “ODA 중장기 비전 및 운용전략 수립연구.” 재경부 용역보고서. 내부자료, 2005.
- 권 올·정지선. “최근 국제사회의 ODA 동향과 향후 전망.” 『KIEP 오늘의 세계경제』, 2008.
- 권 올·홍수연. “2005년 UN 정상회의의 평가와 과제.” 『KIEP 세계경제』. 10월호. 서울: 대외경제정책연구원, 2005.
- 권동혁·박지혜. “글로벌 기업으로 가는 길, 글로벌 컴팩트(Global Compact).” *Sustainability Issue Papers*. 제29호, 2005.
- 권태진. “국제사회의 대북 지원 동향과 우리의 대응 전략.” 『KREI 북한농업동향』. 제6권 제3호, 2004.
- 길병욱·라미경. “국제 ODA의 변화와 남북교류협력: 국제NGO의 역할.” 『국제개발협력동향』. 2006.
- 김병연. “이행기 경제학의 연구 성과 정책에의 적용을 중심으로” (통일연구원 발표자료, 2008.8.29).
- 김석진. “개발전략 수립의 국제적 경험과 북한에 대한 시사점.” 『수은북한경제』, 2006.
- 김영훈. “북한의 농업목구(AREP)계획과 남북한 농업교류협력.” 『통일문제연구』. 2001.
- 김유경. “반부패 국제레짐 형성에 대한 비판이론적 접근.” 『국제정치논총』. 제47집 3호, 2007.
- 김학성. “북한, 독일 수교의 배경과 EU국가들의 한반도 정책전망.” 『통일정세분석』. 7호, 2001.
- 라미경. 『국제관계에 있어서 개발NGO의 역할에 관한 연구; CARE와 OXFAM 사례를 중심으로』. 충남대학교 정치외교학과 박사학위논문, 2001.

- 박상필. “NGO 개념의 역사와 실제.” 『현상과 인식』. 제85호, 2001.
- 박용수. “국제 반부패 동향과 한국.” 『한국동북아논총』. 제30집, 2004.
- 박윤식. “독일의 동북아정책과 최근 독일-북한관계 - 핵문제 해결여하에 따라 양국관계 확대여부.” 『통일한국』. 2006년 7월호.
- 박한규. “지구화 시대에 있어서 안보개념의 다차원적 분석: 인간안보를 중심으로.” 『국제지역연구』. 11권 3호, 2007.
- 배성인. “국제사회의 대북 인도적 지원.” 『국제정치논총』. 44집 1호, 2004.
- 서창록·이연호·곽진영. “거버넌스의 개념: 거버넌스의 개념과 쟁점에 관한 소고.” 『거버넌스의 정치학』. 서울: 법문사, 2002.
- 오인석. “베트남 경제개혁의 평가와 전망.” 『서강경제논총』. 27권 2호, 1998.
- 이신화. “동아시아 인간 안보와 글로벌 거버넌스.” 『세계정치 5: 세계정치와 동아시아의 안보』. 서울: 인간사랑, 2006.
- _____. “북한개발협력의 과제 연구: 국제적 차원의 개발협력 준용을 중심으로.” 『민족발전연구』. 제17호, 2007.
- _____. “토론편 2.” 『대북인도적 지원과 개발을 위한 거버넌스: 북한의 지속 가능한 개발과 경제협력 Series 1』. (평화재단 제25차 전문가포럼. 2008. 9. 30).
- 이종무. “대북 개발지원에 관한 논의 현황과 주요 쟁점.” 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터 편. 『북한 개발지원과 NGO』. 서울: 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터, 2005.
- _____. 『대북 인도지원 시스템의 발전 방안 연구』. 경남대 북한대학원 석사 학위논문, 2005.
- 이종운. “북한에 대한 국제기구의 경제지원 현황과 향후과제.” 『KIEP 세계경제』. 제6권 제6호, 2003.
- _____. “한국형 국제개발협력의 의미와 추진방향.” KOICA·강원대 공동세미나 발표 자료집. 『우리나라의 공적개발원조와 대학의 역할』. 서울: 한국국제협력단, 2006.
- 이종운. “EU의 역할과 대북 경제지원 방안.” 조명철 외. 『북핵 해결 이후 국제사회의 대북 경제지원 활성화 방안: 양자간 지원을 중심으로』. 서울: 대외경제정책연구원, 2005.

- 이종희. “주빌리사우스(the Jubilee South)와 국제연대운동.” 『월간 사회운동』. 2000.
- 임강택. “동북아 국제협력과 북한의 경제발전.” 『북한경제의 변화와 국제협력』. 통일연구원 2005년 개원 기념 학술회의, 2005.4.7.
- 임을출. “국제기구의 북한지원: 현황, 평가 및 시사점.” 『KDI 북한경제리뷰』. 제10권 4호, 2008.
- 장현식. “원조의 효과성제고를 위한 파리선언의 의미와 우리의 향후 추진방향.” 『국제개발협력』. 2007.
- 장형수. “국제규범에 비추어 본 남북경협.” 『통일경제』. 2008.
- _____. “베트남의 국제협력경험이 북한에 주는 시사점.” 『경제연구』. 제24권 제1호, 2003.
- _____. “북한 개발지원을 위한 국제협력 방향: 자원조달 방안을 중심으로.” 『통일정책연구』. 제17권 제1호, 2008.
- _____. “북한과 국제금융기구: 이슈와 대응.” 『수은북한경제』. 2008년 봄호.
- _____. “북한의 테리지원국 해제문제와 국제금융기구.” 『KDI 북한경제리뷰』. 2008년 6월호.
- _____. “장형수 전 국정원 국가정보관의 현장 분석: 北 국제금융기구 가입 ‘산 넘어 산’ ADB(아시아개발은행) 최대주주 일본 반대가 암초.” 『신동아』. 2007년 8월호.
- 장형수·김태완. “우리나라의 친빈곤적 성장(Pro-poor growth) 분석.” 『사회보장연구』. 제24권 제2호, 2008.
- 잭 도넬리. “인권개념의 보편성과 아시아적 가치.” 『계간 사상』. 1996.
- 전 응. “국가안보와 인간안보.” 『국제정치논총』. 44권 1호, 2004.
- 정순원. 『북한경제 체제전환에 따른 법제구축에 관한 연구』. 고려대학교 대학원 박사학위논문. 2007.
- 정연호. “유럽연합의 대북지원과 향후전망.” 『KDI 북한경제리뷰』. 서울: 한국개발연구원, 2006.
- 정재완. “캄보디아 신정부의 경제개발전략과 WTO 가입.” 『세계경제』. 2004.
- 정창호. “OECD 타이드 원조 규제가 우리나라 ODA에 미치는 영향.” 대외경제전문가포럼 ODA 연구회 발표 자료. 서울: 대외경제정책연구원, 2005.

- 조 민. “한반도 평화체제 구축방향: 평화 프로세스.” 『2·13 합의와 한반도 평화체제 구축』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 조명철. “현 시기의 북한사회개발협력, 무엇이 쟁점인가.” 『대북 인도적 지원과 개발을 위한 거버넌스』. 제25차 전문가포럼 북한의 지속가능한 개발과 경제협력 SERIES 1. 평화재단·콘라드 아데나워재단 주최 2008년 9월.
- 조양현. “EBRD의 동유럽 체제전환국 평가와 활용사례.” 『수은 해외경제』. 2007년 7월호.
- 조 현. “유엔에서의 개발 협력 논의 동향과 시사점.” 『외교』. 제81호, 2007.
- 주성수. “NGO, NPO, CSO 개념: 국제적 통용과 국내적 적용.” 『한국비영리연구』. 제4권 제1호, 2005.
- 최대석·이종무·김석향·김경목. “동북아 NGO 교류협력 현황에 대한 진단과 문제점 파악 및 발전의제 설정.” 황병덕 외. 『동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안』. 서울: 통일연구원, 2006.
- 최대석·이종무. “동북아 대북지원 NGO의 현황과 교류협력 실태.” 조한범 외. 『동북아 NGO 연구총서』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 피터 반 토이질. “NGO와 인권: 정의와 민주주의의 원천.” 조효제 편역. 『NGO의 시대』. 서울: 창작과 비평사, 2000.
- 한국개발연구원. “UNDP의 대북지원 전망.” 『KDI 북한경제리뷰』. 제9권 제4호, 2007.
- 한국개발연구원. “WFP의 대북구호 및 복구활동 계획.” 『KDI 북한경제리뷰』. 제8권 제2호, 2006.
- 한국국제협력단. “성과중심 원조관리 협의 그룹(JVMfDR: Joint Venture on Managing for Development Results) 회의 결과.” 『국제개발협력』. 2007.
- 한국농촌경제연구원. “국제사회의 대북지원 및 교류협력 동향.” 『KREI 북한농업동향』. 제6권 제3호, 2004.
- 王名. “中國の 市民社會の 現状과と 特徴.” The 3rd Korea-Japan Civil Society Forum 2005.

- Ackerman, John M. "Human Rights and Social Accountability." *World Bank, Social Development Papers*. No. 86, 2005.
- ActionAid. "Making a Case for Untying European Aid." Bruxelles: ActionAid, 2002.
- ADB. "A Study of NGOs: Vietnam." (April 1999).
- _____. "ADB-GOVERNMENT-NGO COOPERATION: A Framework for Action, 2003-2005." (May 2003).
- Alan, Fowler. "International Development Frameworks, Policies, Priorities and Implications: A Basic Guide for NGOs." Oxfam Canada. ed. DLR International. (August 2003).
- Ala-Rantalal, Anu. "International NGOs in Vietnam: Promoters of democracy?." Master's Thesis in Public Administration, Goteborg University, 2002.
- Alesina, Alberto and Beatrice Weder. "Do Corrupt Governments Receive less Foreign Aid?" *American Economic Review*. Vol. 92, No. 4, 2002.
- Ashman, Darcy. "Promoting Corporate Citizenship in the Global South." IDR Reports. Vol. 16, No. 5, 2000.
- Becker, Jasper. "Preface: Rogue State." *Rogue Regime: Kim Jong Il and the looming threat of North Korea*. Oxford Univ. Press, 2005.
- Berry, Chris, Ali Forder, Sonya Sultan, and Maghi Moreno-Torres, "Approaches to Improving the Delivery of Social Services in Difficult Environments." *Poverty Reduction in Difficult Environments Working Paper 3*. London: Department for International Development, 2005 <<http://siteresources.worldbank.org>>.
- Berthelemy, J-C. and A. Tichit. "Bilateral Donors' Aid Allocation Decisions-A Three-dimensional Panel Analysis." *International Review of Economics and Finance*. Vol. 13 (December 2004).
- Birdsall, Nancy. "Economic Approaches to Population Growth." *Handbook of Development Economics*. H. Chenery and T. N. Srinivasan.

- eds. Amsterdam: Elsevier, 1998.
- BMZ. "Poverty Reduction – A Global Responsibility, Programme of Action 2015, The German Governments Contribution toward Halving Extreme Poverty Worldwide." *BMZ-Materialien*. No. 108. Bonn: BMZ. 2001.
- Boone, P. "Politics and the Effectiveness of Foreign Aid." *European Economic Review*. Vol. 40 (February 1996).
- Braeutigam, Deborah A. and Monique Segarra. "Difficult Partnerships: The World Bank, States, and NGOs." *Latin America Politics and Society*. Vol. 49, No. 4 (Winter 2007).
- Brautigam, Deborah and Knack, Steven. "Foreign Aid, Institutions, and Governance in Sub-Saharan Africa." *Economic Development and Cultural Change* 52 (January 2004).
- Brinkerhoff, Defick W. "Reestablishing Security, Rebuilding Effectiveness, and Reconstituting Legitimacy." *Governance in Post Conflict Society: Rebuilding Fragile States*. Routledge, 2007.
- Burnside, C. and D. Dollar. "Aid, Policies, and Growth: Revisiting the Evidence." *Policy Research Working Paper*. No. 3251. Washington, D.C.: The World Bank, 2004.
- Carment, David. "Assessing States Failure: Implications for Theory and Policy." *Third World Quarterly*. Vol. 24, No. 3, 2003.
- Chambers, Robert. "The Origins and Practice of Participatory Rural Appraisal." *World Development*. Vol 22, 1994.
- Chauvet, Lisa, and Paul Collier. "Development Effectiveness in Fragile States: Spillovers and Turnarounds." Centre for the Study of African Economies in Oxford University, Mimeo, 2004.
- Clemens, Michael, Steven Radelet, and Rikhil Bhavnani. "Counting Chickens When They Hatch: the Short-Term Effect of Aid on Growth." *Center for Global Development Working Paper*. No. 44. (November 2004).

- Collier, Paul and Anke Hoeffler. "Aid, Policy and Growth in Post-Conflict Societies." *Policy Research Working Paper* No. 2902. Washington, D.C.: The World Bank, 2002.
- CONGO(Conference of NGOs in Consultative Relationship with the United Nations). "NGO Participation Arrangements at the UN and in Other Agencies of the UN System." Geneva (March 2006).
- Crocker, Chester. "Engaging Failed States." *Foreign Affairs*. Vol. 82, No. 5, 2003.
- CSIS/AUSA. "Post-Conflict Reconstruction: Task Framework." A Joint Project of the Center for Strategic and International Studies(CSIS) and the Association of the United States Army(AUSA). (May 2002).
- Dalgaard, C. and F. Tarp. "On the Empirics of Foreign Aid and Growth." *Economic Journal*. Vol. 114, 2004.
- Daniel, Kaufmann and Shang, Ji Wei. "Does Grease Money Speed Up the Wheels of Commerce." *Working Paper 7093*. National Bureau of Economic Research (April 1999).
- DeGrasse, Beth Cole and Christiana Caan. "Transitional Governance: From Bullets to Ballots." (July 2006).
- Dollar, D. and V. Levin. "The Increasing Selectivity of Foreign Aid. 1984-2002." *World Bank Policy Research Working Paper*. No. 3299. Washington D.C.: World Bank, 2004.
- Drifte, Reinhard. "The European Union and North Korea." Tsuneo Akaha. ed. *The Future of North Korea*. London: Routledge, 2002.
- Durbarry, R., N. Gemmell, and D. Greenaway. "New Evidence on the Impact of Foreign Aid on Economic Growth." *CREDIT Research Paper*. Vol. 98. No. 8, Centre for Research in Economic Development and International Trade. Nottingham: University of Nottingham, 1998.
- Easterly, William. "Can Foreign Aid Buy Growth?" *The Journal of*

- Economic Perspectives*. Vol. 17, No. 3, 2003.
- Easterly, William. “The Cartel of Good Intentions: The Problem of Bureaucracy in Foreign Aid.” *Policy Reform* 5. 2003.
- Edele, Andreas. “Non-governmental Organizations in China.” Report of Programme on NGOs & Civil Society Geneva (May 2005).
- Ellis, Stephen. “How to Rebuild Africa.” *Foreign Affairs*. Vol. 84, No. 5, 2005.
- Elson, D. “Male Bias in Macro-coconomics: the Case of Structural Adjustment.” in Elson, D. ed. *Male Bias in the Development Process*. Manchester: Manchester University Press, 1995.
- External Independent Investigative Review Panel. “Confidential Report on United Nations Development Programme Activities in the Democratic People’s Republic of Korea 1992–2007.” 2008.
- Francois, M. and I. Sud. “Promoting Stability and Development in Fragile and Failed States.” *Development Policy Review*. Vol. 24, No. 2, 2006.
- Fukuda parr, R. Ponzio. “Governance: Past, Present, Future Setting the Governance Agenda for the Millennium Declaration.” UNDP Accountability and Responsiveness Workshop (November 2002).
- Gamble, John King. et. al. “International Law–New Actors and New Technologies: Center Stage for NGOs?.” *Law and Policy in International Business*. Vol. 31, No. 2, 2000.
- Gardiner, Nile, Brett D. Schaefer, and Steven Groves. “The UNDP North Korea Scandal: How Congress and the Bush Administration Should Response.” *The Heritage Foundation WebMemo*. No. 1318, 2007.
- Ghai, Dharam and Gus Edgren. “Capacity Building for Eradicating Poverty: an Impact Evaluation of UN System Activities in Vietnam 1985–1997.” *UN, Capacity-Building for Poverty Eradication: Analysis of and Lessons Form, Evaluations of UN System Support*

to Countries' Efforts. 2002.

- Gloria Davis. "A History of the Social Development Network in the World Bank, 1973-2002." *World Bank, Social Development Papers* No. 56, 2004.
- Government Offices of Sweden. "Disarmament, Demobilization and Reintegration(DDR) in Peace Agreements and UN Peacekeeping Mandates." Last Accessed Jun. 20th, 2008. <<http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/06/54/02/24e58930.pdf>>.
- Gros, Jean-Germain. "Towards a Taxonomy of Failed States in the New World Order: Decaying Somalia, Liberia, Rwanda and Haiti." *Third World Quarterly*. Vol. 17, No. 3, 1998.
- Gupta, Sanjeev, Benedict Clements, Alexander Pivovarsky, and Erwin Tiongson. "Foreign Aid and Revenue Response: Does the Composition of Foreign Aid Matter?" Sanjeev Gupta, Benedict Clements and Gabriela Inchauste. eds. *Helping Countries Develop. The Role of Fiscal Policy*. Washington, DC: International Monetary Fund, 2004.
- Gurr, Ted Robert and Raymond Duvall. "Civil Conflict in the 1960s: A Reciprocal Theoretical System with Parameter Estimates." *Comparative Political Studies*. Vol. 6, No. 1, 1998.
- Haass, Richard N. "Sovereignty: Existing Rights, Evolving Responsibilities." Washington, DC: Department of State, 2003 <<http://www.state.gov>>.
- Hamilton, Bob and John Whalley. "Efficiency and Distributional Implications of Global Restrictions on Labor Mobility: Calculations and Policy Implications." *Journal of Development Economics*. Vol. 14, No. 1-2, 1984.
- Hamre, John J. and Gordon R. Sullivan. "Toward Postconflict Reconstruction." *The Washington Quarterly*. The Center for Strategic and International Studies and the Massachusetts

- Institute of Technology (Autumn 2002).
- Hannan, Usman and Hary Besada. "Dimensions of State Fragility: A Review of the Social Science Literature." *CIGI Working Paper* No. 33 (Nov. 2007).
- Hansen, H. and F. Tarp. "Aid Effectiveness Disputed." *Journal of International Development*. Vol. 12, 2000.
- Helman, Gerald B. and Steven R. Ratner, "Saving Failed State." *Foreign Policy*. Vol. 89 (Winter 1992-3).
- Hentz, James J. "State Collapse and Regional Contagion in Sub-Saharan Africa Lessons for Zimbabwe." *Scientia Militaria*. Vol. 32, No. 1, 2004.
- Herbst, Jeffrey. "Responding to State Failure in Africa." *International Security* Vol. 21, No. 13, 1996-7.
- High Level Forum. "Paris Declaration on Aid Effectiveness: Ownership, Harmonization, Alignment, Results and Mutual Accountability." Feb. 28-March 2, 2005.
- IAD/OECD. "Managing Conflict of Interest in the Public Service: Background Document." IAD/OECD Forum on Implementing Conflict of Interest Policies in the Public Service (May 5-6, 2004).
- InterAction. DPRK Working Group. International NGO Conference on Humanitarian Assistance to the DPRK: Past, Present, and Future (May 3-5, 1999).
- International Monetary Fund. "The Fund's Engagement with Fragile States and Post-Conflict Countries - A Review of Experience - Issues and Options." Washington, DC, 2008.
- Jack, William. "Public Policy toward Nongovernmental Organizations in Developing Countries." *Policy Research Working Paper*. The World Bank, 2001.
- Khan, Haider, Ali and Eiichi Hoshino. "Impact of Foreign Aid on the Fiscal Behavior of LDC Governments." *World Development*. Vol. 20, No.

10, 1992.

- Kille, Kent J. et. al. "Sinking the Billiard Ball Model in Corner Pocket: An Analytic Typology of NGOs and the Implications for IR Research 6". Paper Prepared for Delivery at the International Studies Association Annual Convention (April 16-20, 1996).
- Kim, Won Bae. "Policy Framework for Economic Cooperation with North Korea: Focusing on Infrastructure Development." Paper Presented at the International Workshop Reconstruction of Infrastructure in North Korea and the Framework for Implementation. KRIHS, 2007.
- Klotzel, Kurt. "International Strategies in Fragile States: Expanding the Toolbox?" *CAP Policy Analysis 1*. Munich: Centre for Applied Policy Research, 2006 <<http://www.cap.lmu.de>>.
- Kofmehl, Scott. "Post-Conflict State Building." Paper Presented at the Annual Meeting of the International Studies Association 48th Annual Convention, Hilton Chicago, CHICAGO, IL, USA. Feb 28, 2007 <http://www.allacademic.com/meta/p179333_index.html>.
- Kolstad, Ivar, Verena Fritz and Tam O'Neill. "Corruption, Anti-corruption Efforts and Aid." *Working Paper of The Advisory Board for Irish Aid* (January, 2008).
- Krasner, Stephen D. "Compromising Westphalia." *International Security*. Vol. 20, No. 3, 1995-6.
- _____. "Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failing States." *International Security*. Vol. 29, No. 2, 2004.
- Kreimer, Alcira, Robert Muscat, Ann Elwan, and Margaret Arnold. "The World Bank's Experience with Post-Conflict Reconstruction." Washington, D.C.: The World Bank, 1998.
- Leader, Nicholas and Peter Colenso. "Aid Instrument in Fragile States." *PRDE Working Paper 5* (Jan. 2005).
- Lee, Jong-woon. "The Roles of the International Community in North

- Korea's Economic Reconstruction." Choong Yong Ahn. ed. *North Korea Development Report*, 2002.
- Lensink, R. and H. White. "Are There Negative Returns to Aid?" *Journal of Development Studies*. Vol. 37, No. 6, 2001.
- Lewis, W. Arthur. "Economic Development with Unlimited Supplies of labor." *Manchester School of Economic and Social Studies* (May 1954).
- Lin, Tae-chang. "The PRC's Foreign Aid Policy in the 1990's: Continuity and Changes." *Issues & Studies*. Vol. 32, No. 1, 1996.
- Lipton, M. "Defining and Measuring Poverty: Conceptual Issues." *UNDP Human Development Papers*, 1997.
- Mauro, Paolo. "Corruption: Causes, Consequences, and Agenda for Further Research." *Finance & Development*. Vol. 35, No 1, 1998.
- McGillivray, Mark. "Descriptive and Prescriptive Analyses of Aid Allocation: Approaches, Issues, and Consequences." *International Review of Economics and Finance*. Vol. 13 (December 2003).
- McGillivray, Mark. "Modelling Aid Allocation: Issues, Approaches and Results." World Institute for Development Economic Research. *Discussion Paper*. No. 2003/49 (June 2003).
- McGillivray, Mark and Oliver Morrissey. "A Review of Evidence on the Fiscal Effects of Aid." *CREDIT Research Paper*. No. 01/13. Nottingham, UK: Centre for Research in Economic Development and International Trade. University of Nottingham, 2000.
- McKinlay, R.D. "The German Aid Relationship: A Test of the Recipient Need and the Donor Interest Models of the Distribution of German Bilateral Aid 1961-70." *European Journal of Political Research*. Vol. 6, 1978.
- Meire, Kenneth J. and Thomas M. Holbrook. "I Seen My Opportunities and I Took Em': Political Corruption in the American States." *The Journal of Politics*. Vol. 54, No. 1, 1992.

- Millennium Challenge Corporation. “Changing Lives.” *2007 Annual Report*. Washington D.C.: Millennium Challenge Corporation, 2008.
- Minxin Pei. “Microfoundations of State-Socialism and Patterns of Economic Transformation.” *Communist and Post-Communist Studies*. Vol. 29, No. 2, 1996.
- Moreira, S. Berthault. “Evaluating the Impact of Foreign Aid on Economic Growth: A Cross-Country Study(1970-1998).” Paper to Be Presented at the 15th Annual Meeting on Socio-Economics(Aix-en-Provence, France). June 26-28, 2003.
- Mosley, P., J. Hudson, and S. Horrell. “Aid, the Public Sector and the Market in the Less Developed Countries: A Return to the Scene of the Crime.” *Journal of International Development*. Vol. 4, No. 2 (November 2006).
- Mosley, Paul. “Aid Effectiveness: The Micro-Macro Paradox.” *Institute of Development Studies Bulletin*. Vol. 17, No. 2, 1986.
- Moss, Todd J, Gunilla Pettersson and Nicolas Van De Walle. “An Aid-Institutions Paradox? A Review Essay on Aid Dependency and State Building in Sub-Saharan Africa.” *Center for Global Development Working Paper* No. 74 (January 2006).
- NEPAD Secretariat. Governance, Peace and Security Programme. “African Post-Conflict Reconstruction Policy Framework.” (June 2005).
- Nguyen Kim Ha. “Lessons Learned from a Decade of Experience: A strategic analysis of INGO methods and activities in Vietnam, 1990-1999.” VUFO-NGO Resource Centre. Ha Noi (January 2001).
- Nye, J. S. “Corruption and Political Development: a Cost-Benefit Analysis.” *American Political Science Review*. Vol. 41, No. 2.
- Murrell, Peter. “What is Shock Therapy.” *Post-Soviet Affairs*. Vol. 9, No. 2, 1993.
- OCHA. “OCHA in 2007.” 2006.

- _____. “OCHA in 2008.” 2007.
- OECD DAC. High Level Forum. “Paris Declaration on Aid Effectiveness: Ownership, Harmonization, Alignment, Results and Mutual Accountability.” (February 2005).
- _____. “Development Cooperation in Difficult Partnerships.” DCD/DAC, 2002.
- _____. “Poor Performers: Basic Approaches for Supporting Development in Difficult Partnerships.” DCD/DAC, 2001.
- _____. “Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations.” April 2007 <<http://www.oecd.org/fragilestates>>.
- _____. “Working for Development in Difficult Partnerships.” DCD/DAC. 2002.
- OECD. “OECD Working Papers: OECD Symposium of Corruption and Good Governance.” Washington, D.C.: OECD, 1996.
- Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization. United States Department of State. “Post-Conflict Reconstruction: Essential Tasks.” April 2005.
- Organization for Economic Cooperation and Development. “Principles for Good International Engagement in Fragile States & Situations.” 2007.
- Oxfam International. “Harnessing Trade for Development.” *Oxfam Briefing Paper*. Vol. 1 (August 2001).
- PACCOM-JICA. “Report on the New Year Meeting: NGO Desk-JICA Plaza and PACCOM.” (24th January 2005).
- Parr, Fukuda and R. Ponzio. “Governance: Past, Present, Future Setting the governance agenda for the Millennium Declaration.” UNDP Accountabilty and Responsiveness Workshop (November, 2002).
- Patrick, Stewart. “Weak States and Global Threats: Fact or Fiction?” *Washington Quarterly*. Vol. 29, No. 2, 2006.
- Paul, A. James. “NGOs, Civil Society and Global Policy Making.”

- <<http://www.globalpolicy.org/ngos/intro/general/1996/analysis.htm>>.
- Radelet, Steven. "A Primer on Foreign Aid." Center for Global Development, *Working Paper*. No. 92, 2006.
- Radelet, Steven. "Aid Effectiveness and the Millennium Development Goals." *Center for Global Development Working Paper*. No. 39, 2004.
- Raghuram, G. Rajan and Arvind Subramanian. "Aid and Growth: What Does the Cross-Country Evidence Really Show?" *IMF Working Paper*. June 2005.
- Rajan, Raghuram G. and Arvind Subramanian, "What Undermines Aid's Impact on Growth?" *IMF Working Paper*, 2005.
- Remmer, Karen. "Does Foreign Aid Promote the Expansion of Government?" *American Journal of Political Science*. Vol. 48, No. 1, 2004.
- Rhodes, R. A. W. "The New Governance: Governing Without Government." *Political Studies*. Vol. 44, No. 4, 1996.
- Ronald Paris. "Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?" *International Security*. Vol. 26, No. 2, 2001.
- Rotberg, R. I. "Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators." *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*. Robert I. Rotberg. ed. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2003.
- Rotberg, R. I. "The New Nature of Nation state Failure." *The Washington Quarterly*. Vol. 25, No. 3, 2002.
- Sachs, Jeffery D. "The Development Challenge." *Foreign Affairs*. Vol. 84, No. 2 (April 2005).
- Sachs, Jeffrey D. "The Strategic Significance of Global Inequality." *ECSP Report 9*. Washington DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, Environmental Change and Security Program, 2004
<<http://www.earth.columbia.edu>>.

- Sachs, Jeffrey. et. al. "Ending Africa's Poverty Trap." *Brookings Papers on Economic Activity*. Vol. 1, 2004.
- Saikal, Amin. "The Dimensions of State Disruption." *From Civil Strife to Civil Society: Civil and Military Responsibilities in Disrupted States*. Maley, William, Charles Sampford, and Ramesh Thakur. eds. Tokty: United Nations University Press, 2002.
- Sala-i-Martin, Xavier. "The World Distribution of Income: Falling Poverty and..... Convergence, Period." *Quarterly Journal of Economics*. Vol. 121, No. 2, 2006.
- Salamon Lester M. and Helmut K. Anheier. "The International Classification of Nonprofit Organizations: ICNPO-Revision 1, 1996." *Working Papers of the The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*. No. 19, 1996.
- Schacter, Mark and Shah, Anwar. "Combating Corruption: Look before You Leap." *Finance and Development*. Vol. 41, No. 4, 2004.
- Schraeder, P. J., S.W. Hook, and B. Taylor. "Clarifying the Foreign Aid Puzzle: A Comparison of American, Japanese, French, and Swedish Aid Flows." *World Politics*. Vol. 50, No. 2 (January 1998).
- Sekhri, Neelam. "From Funding to Action: Strengthening Healthcare Systems in Sub-Saharan Africa." *World Economic Forum White Paper*. Geneva: Center for Public-Private Partnership, Global health Initiative, World Economic Forum, 2002 <<http://www.weforum.org>>.
- Sen, Amartya. "Development: Which Way Now?" *The Economic Journal*: Vol. 93, 1983.
- Sen, Amartya. "Poor, Relatively Speaking." *Oxford Economics Papers*. Vol. 35, 1983.
- Serwer, Daniel. "Center for Post-Conflict Peace and Stability Operations." <www.usip.org>.
- Shaffer, Paul. "Beneath the Poverty Debate: Some Issues." *IDS Bulletin* Vol. 27, 1996.

- Singh, Nirvikar. "Cultural Conflict in India: Punjab and Kashmir." *The Myth of Ethnic Conflict*. Ronnie Lipschutz and Beverly Crawford. eds. Berkeley, CA: University of California Press, 1999.
- Socialist Republic of Vietnam. "Regulations on the Operation of Foreign Non-Governmental Organizations in Vietnam." Promulgated in Accordance with Decision No. 340/TTg dated 24 May, 1996 of the Prime Minister.
- Sorensen, Georg. "A State Is Not a State: Types of Statehood and Patterns of Conflict after the Cold War." *International Security Management and the United Nations*. Muthiah Alagappa and Takashi Inoguchi. eds. New York: United Nations University Press, 1999.
- Spanger, Hans-Joachim. "The Ambiguous Lessons of State Failure." Paper Presented at the Purdue University Conference on Failed States, Florence, Italy, (April 2001).
- Stabilisation Unit. "Brief Details of Main Stabilisation Unit Work by Country." 2007.
- Stavenhagen, R. "Ethnodevelopment: A Neglected Dimension in Development Thinking." Anthorpe R. and Krahi A. eds. *Development Studies: Critique and Renewal*. Leiden: E. J. Brill, 1986.
- Stedman, Stephen. "Conflict and Conciliation in Sub-Saharan Africa." *The International Dimensions of Internal Conflict*. Michael E. Brown. ed. Cambridge: MIT Press, 1998.
- Streeten, Paul. "Components of a Future Development Strategy: The Importance of Human Development." Finance and Development (December 1999).
- Swedish Government. "Shared Responsibility - Sweden's Policy for Global Development." *Government Bill 2002/2003:122*. Bill to Parliament (May 15, 2003).
- Takeyh, Ray and Nikolas Gvosdev. "Do Terrorist Networks Need a

- Home?” *Washington Quarterly*. Vol. 25 No. 3, 2002.
- The International Institute for Sustainable Development(ISSD). *Earth Negotiations Bulletin*. Vol. 22, No. 51 (6 September 2002).
- Torres, Magui Moreno and Michael Anderson. “Fragile States: Defining Difficult Environments for Poverty Reduction.” *PRDE Working Paper I* (Aug. 2004).
- Transparency, International. “The Global Coalition Against Corruption.” <<http://www.transparency.org>>.
- UN Economic Commission for Europe. “Effective Foreign Aid, Economic Integration and Subsidiarity: Lessons from Europe.” *Discussion Paper Series*. No. 2007.2. June 2007.
- UNDP. “UNFPA: Country Programmes and Related Matters.” DP/FPA/PRK/3 (9 February 1998).
- _____. “Report of the Board of Auditors on the Special audit requested by the ACABQ into Activities of UNDP, UNFPA, UNOPS and UNICEF in the DPRK.” (31 May 2007).
- UNFPA. “Country Programme Outline for the DPRK.” DP/FPA/CPO/PRK/4 (17 April 2003).
- UNICEF. “UNICEF Humanitarian Action: DPR KOREA Summary for 2005.” 2005.
- _____. “UNICEF Humanitarian Action: Democratic People’s Republic of KOREA in 2006.” 2006.
- _____. “UNICEF Humanitarian Action: Democratic People’s Republic of KOREA in 2007.” 2007.
- _____. “UNICEF Humanitarian Action: Democratic People’s Republic of KOREA in 2008.” 2008.
- United Kingdom, Department for International Development. “Why We Need to Work More Effectively in Fragile States.” London: DFID, 2005 <<http://siteresources.worldbank.org>>.
- United Nations. “Financing for Development: Monterrey Consensus of the

- International Conference on Financing for Development.” United Nations Department of Economics and Social Affairs, 2003.
- USAID(United State Agency for International Development). “Fragile State Strategy.” Washington, D.C.: USAID, 2005 <<http://siteresources.worldbank.org>>.
- _____. “Fragile States Indicators: A Supplement to the Country Analytical Template.” (Washington, DC: USAID, 2006. <<http://www.nathaninc.com>>.
- _____. “U.S. Foreign Aid: Meeting the Challenges of the Twenty-first Century.” *USAID White Paper*. Washington, D.C.: USAID, 2004 <<http://www.usaid.gov>>.
- Vakil, Anna C. “Confronting the Classification Problem: Toward a Taxonomy of NGOs.” *World Development*. Vol. 25, No. 12, 1997.
- Valaskakis, Kimon. “From ‘Westphaila’ to ‘Seattle’: Long-Term Trends in Global Governance.” Paper Presented at the *OECD Forum on 21st Century Governance, Expo 2000*. Hanover, Germany (March 2000).
- Wang Thyee Woo. “The Art of Reforming Centrally Planned Economies: Comparing China, Poland, and Russia.” *Journal of Comparative Economics*. No. 18, 1994.
- Williams, James W. and Margaret E. Beare. “The Business of Bribery: Globalization, Economic Liberalization, and the Problem of Corruption.” *Crime, Law & Social Change*. 32, 1999.
- Wise, William M. “American Perspectives on the Threat Posed by Weak and Failing Asian States.” Paper Presented at the *U.S.-China Conference on Areas of Instability and Emerging Threats*. Beijing, February 2004 <<http://www.acus.org>>.
- World Bank. “Comprehensive Development Framework, Questions and Answers.” 2001.
- _____. “Cooperation Between the World bank and NGOs.” *FY97*

- Progress Report*. NGO Unit. Transnational Associations. Vol. 6, 1998.
- _____. “Country Partnership Strategy of the World Bank Group.” *Document of the World Bank*. August 10, 2004.
- _____. “Fragile States: The LICUS Initiative.” Washington, D.C.: World Bank, 2005 <<http://web.worldbank.org>>.
- _____. “Greed and Grievance in Civil War.” *World Bank Policy Research Working Paper 2355*. Washington, DC: World Bank, 2006 <<http://www.worldbank.org>>.
- _____. “Low-Income Countries Under Stress: Update.” Washington, D.C.: World Bank, 2005 <<http://www-wds.worldbank.org>>.
- Yuen-Jan, Renee, Lynn Haia, Lynn T. White. “Working Amid Corporatism and Confusion: Foreign NGOs in China.” *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. Vol. 31, No. 3 (September 2002).
- Zang, Hyoungsoo. “An Agenda for International Cooperation on the Korean Peninsula.” *The Korean Journal of Defense Analysis*. 2002.
- Zartman, I. William. “Introduction: Posing the Problem of State Collapse.” *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*. edited by I. William Zartman. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1995.

3. 기타

- 1991년 12월 UN총회 결의(A/RES/182).
- 식량농업기구 로마 본부의 앙리 조세랑 세계정보·조기경보(GIEWS) 국장의 언급(2008.10.7).

『경향신문』.

『세계일보』.

『연합뉴스』.

『자유아시아방송』.

『조선일보』.

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

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

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

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

<<http://www.ausaid.gov.au>>.

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

<<http://www.cia.gov>>.

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

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

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

<<http://www.jbic.go.jp>>.

<<http://www.jica.go.jp>>.

<<http://www.koica.go.kr>>.

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

<<http://www.mcc.gov>>.

<<http://www.mnd.go.kr>>.

<<http://www.mofa.go.jp>>.

<<http://www.ngocentre.org.vn>>.

<<http://www.nir.se>>.

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

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

<<http://www.reliefweb.int>>.

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

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

<<http://www.stabilisationunit.gov.uk>>.

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

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

<<http://www.usaid.gov>>.

<<http://www.va21.org>>.

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

<<http://www.who.int>>.

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

최근 발간자료 안내

연구총서

2006-01	Cooperative Denuclearization of North Korea	전성훈	저	10,000원
2006-02	한반도 경제통합 모형의 이론적 모색	임강택	저	7,000원
2006-03	7·1조치 이후 북한의 농업개혁과 과제	최수영	저	5,000원
2006-04	북한경제의 대외존성과 한국경제의 영향력	이 석	저	8,000원
2006-05	동북아 경제·안보 협력의 연계: 4대 분야 협력체 형성 중심	박종철 외	공저	10,000원
2006-06	북한체제의 내구력 평가	전현준 외	공저	10,000원
2006-07	북한 경제개혁의 실태와 전망에 관한 연구 -개혁의 부작용을 통해 본 북한 체제전환의 성공과제-	김영운	저	10,000원
2006-08	남북한 공유치한 교류협력 방안	손기웅	저	6,000원
2006-09	북한의 당·군·민 관계와 체제 안정성 평가	정영태	저	7,500원
2006-10	동북아 정세변화와 한국의 동북아 균형자 역할 연구	황병덕	저	8,500원
2006-11	김일성 항일무장투쟁의 신화화 연구	서재진	저	10,000원
2006-12	평화통일의 기본방향과 추진전략	조 민	저	6,500원
2006-13	중국의 대북한 정책: 지속과 변화	최춘흠	저	5,000원
2006-14	한·미 안보관계의 변화와 북·미관계의 전망	박영호	저	7,000원
2006-15	동북아시아의 갈등·협력과 한반도 평화구축을 위한 대외전략	배정호 외	공저	10,000원
2006-16	북한 새 세대의 가치관 변화와 전망	임순희	저	8,000원
2006-17	개혁·개발과정에서 인권의제: 이론과 실제	이금순, 김수암	저	10,000원
2006-18	경제난 이후 북한 문학에 나타난 주민생활 변화	조정아	저	6,000원
2006-19	남남갈등해소방안 연구	조한범	저	5,000원
2007-01	남북한 재외동포정책과 통일과정에서 재외동포의 역할	최진욱	저	6,500원
2007-02	민주주의와 인권에 대한 북한의 인식과 대응	김수암	저	6,000원
2007-03	북한의 경제난과 체제 내구력	서재진	저	8,500원
2007-04	“확산방지구상”(PSI)과 한국의 대응	전성훈	저	10,000원
2007-05	통합정책과 분단국 통일: 독일사례	손기웅	저	7,000원
2007-06	새터민의 증언으로 본 북한의 변화	이교덕 외	공저	10,000원
2007-07	북·중 경제관계 확대와 대응방안	최수영	저	6,000원
2007-08	한반도 비핵화와 평화체제 구축전략	허문영 외	공저	10,000원
2007-09	북한군대의 대내외 정세 인식 형성과 군대변화	정영태	저	6,000원
2007-10	평화번영정책 추진성과와 향후과제	허문영 외	공저	9,000원
2007-11	비교사회주의 측면에서 본 북한의 변화 전망 : 리비아와 쿠바 사례를 중심으로	정영태 외	공저	7,000원
2007-12	미·일동맹 강화에 따른 동북아정세 변화와 한국의 안보정책 대응전략	김국신 외	공저	8,500원
2007-13	아베정권의 국내정치와 대외전략 및 대북전략	배정호	저	6,000원
2007-14	중국의 대북 정책과 2·13합의에 대한 입장	최춘흠	저	5,000원
2007-15(I)	남북협력과 동북아협력 연계 추진방안	김규륜 외	공저	10,000원
2007-15(II)-1	동북아 지역협력의 새로운 연계	김규륜	편저	10,000원
2007-15(II)-2	New Linkages of Northeast Asian Regional Cooperation	김규륜	편저	10,000원
2007-15(II)-3	北東アジア地域協力の新たな連係	김규륜	편저	10,000원
2007-15(II)-4	东北亚区域合作的新联系	김규륜	편저	10,000원
2007-16	남북 물류·운송 활성화 및 협력방안 연구	김영운 외	공저	8,000원

2007-17	북한의 통계: 가용성과 신뢰성	이 석 저	8,500원
2007-18	북한 사회개발협력방안 연구	조한범 저	5,000원
2007-19	북한주민의 거주 이동: 실태 및 변화 전망	이금순 저	7,000원
2008-01	북한체제의 안정성 평가: 시나리오 워크숍	최진욱 외 공저	9,000원
2008-02	한반도 선진화를 위한 남북 경제관계 발전방안 모색	임강택 외 공저	10,000원
2008-03	남북한 출입제도 [통행·통신·통관] 개선 및 정착 방안 연구	김영운 저	8,000원
2008-04	전환기 동북아 국가들의 국내정치 변화와 대북전략	배정호 외 공저	10,000원
2008-05	중국의 한-중 FTA 추진의도와 남북관계에 주는 함의	전병근, 구기보 저	7,500원
2008-06	한반도 통일외교 인프라 구축 연구	박영호 외 공저	9,000원
2008-07	북한 주민의 일상생활	조정아 외 공저	10,000원
2008-08	김정일 정권 등장 이후 북한의 체제유지 정책 고찰과 변화 전망	전현준 외 공저	10,000원
2008-09	이명박정부 대북정책의 추진환경과 정책과제	박형중 외 공저	6,500원
2008-10	국제사회의 인권개선 전략 이론과 실제	이금순, 김수암 저	9,000원
2008-11	North Korea's External Economic Relations	김규륜 저	9,000원

학술회의총서

2006-01	남북경제공동체 형성전략		10,000원
2006-02	한반도 평화포럼: 구상과 이행		9,500원
2006-03	동북아구상과 남북관계 발전전략		10,000원
2006-04	Political Economy of the Northeast Asian Regionalism : Linkages between Economic and Security Cooperation		9,500원
2006-05	The North Korean Nuclear Test and The Future of Northeast Asia		7,000원
2007-01	2·13 합의와 한반도 평화체제 구축		8,500원
2007-02	6·15 정상회담과 한반도 평화체제		10,000원
2007-03	2007 남북정상회담과 한반도 평화변영: 평가와 전망		9,000원
2008-01	이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향		10,000원
2008-02	The Vision for East Asia in the 21st Century and the Korean Peninsula		9,500원

협동연구총서

2006-04-01	2020 선진 한국의 국가전략 총괄편	박종철 외 공저	10,000원
2006-04-02	2020 선진 한국의 국가전략(I): 안보전략	박종철 외 공저	10,000원
2006-04-03	2020 선진 한국의 국가전략(II): 경제전략	박종철 외 공저	10,000원
2006-11-01	한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사	황병덕 외 공저	10,000원
2006-11-02	한반도 평화·번영 거버넌스의 분야별 현황과 과제		10,000원
2006-11-03	한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(상)	황병덕 외 공저	10,000원
2006-11-04	한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(중)	황병덕 외 공저	10,000원
2006-11-05	한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(하)	황병덕 외 공저	10,000원
2006-12-01	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안(총괄편)	황병덕 외 공저	10,000원
2006-12-02	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안	황병덕 외 공저	10,000원
2007-10-01	동북아 지역내 NGO 네트워크 활성화 방안(총괄보고서)	김국신 외 공저	6,000원
2007-10-02	한반도 통일대비 국내NGOs의 역할 및 발전방향	손기웅 외 공저	9,000원

2007-10-03 동북아 NGO 교류·협력의 인프라 개선과 NGO 네트워크의 활성화 방안	최대석 외	공저	7,500원
2007-11-01 한반도 평화·번영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안 (총괄보고서)	김국신 외	공저	10,000원
2007-11-02 한반도 평화·번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀	임성학 외	공저	6,000원
2007-11-03 한반도 평화·번영을 위한 외교안보정책 거버넌스 활성화 방안	배정호 외	공저	6,500원
2007-11-04 한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안	함택영 외	공저	6,000원
2007-11-05 대북정책 참여 거버넌스 활성화 방안	전성훈 외	공저	6,500원
2007-11-06 남북경협 거버넌스 활성화 방안	김규륜 외	공저	8,000원
2007-11-07 남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안	이교덕 외	공저	10,000원
2007-11-08 한반도 평화·번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안 : 지방자치단체 남북교류를 중심으로	양현모 외	공저	7,500원
2007-11-09 한반도 평화교육 거버넌스 활성화 방안	박광기 외	공저	8,500원
2008-07-01 한반도 평화·번영 거버넌스의 모형개발 및 발전방안(총괄보고서)	김국신 외	공저	6,500원
2008-07-02 남북 교류협력 효율화를 위한 거버넌스 모형구축	양현모, 이준호	저	6,000원
2008-07-03 북한의 국가 사회관계와 통일정책 거버넌스	최진욱 외	공저	7,000원
2008-07-04 남북연합 형성·운영의 거버넌스	박종철 외	공저	8,000원
2008-08-01 국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한개발 지원을 위한모색(총괄보고서)	박형중 외	공저	10,000원
2008-08-02 국제 개발이론 현황	이금순 외	공저	8,000원
2008-08-03 국제사회의 원조 현황 및 추진전략	임강택 외	공저	10,000원
2008-08-04 UN기구의 지원체계와 대북 활동	최춘흠 외	공저	6,500원
2008-08-05 양자간 개발기구의 체계와 활동	권 울 외	공저	10,000원
2008-08-06 다자간 개발기구의 체계 및 활동	장형수 외	공저	10,000원
2008-08-07 국제 NGO의 원조정책과 활동	이종무 외	공저	8,000원

논 총

통일정책연구, 제15권 1호 (2006)	10,000원
통일정책연구, 제15권 2호 (2006)	10,000원
통일정책연구, 제16권 1호 (2007)	10,000원
통일정책연구, 제16권 2호 (2007)	10,000원
통일정책연구, 제17권 1호 (2008)	10,000원
통일정책연구, 제17권 2호 (2008)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 15, No. 1 (2006)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 15, No. 2 (2006)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 1 (2007)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 2 (2007)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 17, No. 1 (2008)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 17, No. 2 (2008)	10,000원

북한인권백서

북한인권백서 2006	임순희 외 공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2006	임순희 외 공저	10,000원
북한인권백서 2007	김수암 외 공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2007	김수암 외 공저	10,000원
북한인권백서 2008	이금순 외 공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2008	이금순 외 공저	10,000원

독일통일백서

2006	2005 독일통일백서	8,500원
2008	2006 독일통일백서	8,000원

연례정세보고서

2006	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2006~2007	6,000원
2007	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2007~2008	6,000원

◆ 비매품 ◆

통일정세분석

2006-01	2006년 북한 신년 공동사설 분석	허문영, 서재진, 임강택, 전현준, 정영태, 최진욱
2006-02	김정일 국방위원장 방중 결산과 향후 한반도 정세 전망	전현준, 김영운
2006-03	2006 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2006-04	북-중관계 강화의 영향과 우리의 대응책	박종철, 김국신, 최수영, 허문영, 전병곤
2006-05	중-러 정상회담 결과분석	여인곤
2006-06	북한 최고인민회의 제11기 4차 회의 결과분석	서재진, 김영운
2006-07	주일미군 재판의 의미와 시사점	김국신, 배정호
2006-08	북한 『7·1경제관리개선조치』 4년의 평가와 전망	김영운
2006-09	한-미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2006-10	아베 정권의 출범과 대한반도 정책 전망	배정호
2006-11	북한의 핵실험과 국제사회의 대응	김국신, 박영호, 배정호, 여인곤, 최춘흠
2006-12	미국 중간선거 결과분석	김국신, 박영호
2006-13	APEC 정상회의 결과분석	김규륜
2007-01	2007년 북한 신년 공동사설 분석	허문영, 김영운, 박영호, 서재진, 전현준, 정영태
2007-02	2·13 북핵 합의후 북한정세와 남북관계 전망	여인곤, 이금순, 정영태, 조한범, 최수영
2007-03	2006 미 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2007-04	‘2·13합의’ 전후의 북한동향	이교덕, 임순희, 정영태, 최수영
2007-05	부시 행정부의 북핵정책 변화 분석	전성훈
2007-06	북한 최고인민회의 제11기 제5차 회의 평가	최수영
2007-07	7·1조치 이후 5년, 북한경제의 변화와 과제	최수영
2007-08	상반기(‘07년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영
2007-09	제6차 6자회담 수석대표회의 결과분석	김국신, 여인곤

2007-10	7·29 일본 참의원 선거 결과 분석	배정호
2007-11	북한의 「전국 당세포서 대회」 개최 배경과 전망	정영태
2007-12	후쿠다 정권의 특징과 대외 및 대북전략	배정호
2007-13	러시아 총선(12·2) 결과분석	여인근
2007-14	하반기('07년 7월~12월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영
2008-01	2008년 북한 신년 공동사실 분석	정영태, 김영윤, 박영호, 서재진, 임순희, 허문영
2008-02	중국 11기 전국인민대표대회 제1차 회의 결과분석: 지도부 개편을 중심으로	전병근
2008-03	최근 북한 권력엘리트 변동 분석	전현준
2008-04	한·미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2008-05	이명박 대통령의 방일과 한·일 정상회담에 대한 분석	배정호
2008-06	북한 최고인민회의 제11기 제6차 회의 결과분석	최수영
2008-07	북한인권 특별보고관 유엔인권이사회 보고서 평가	이금순, 김수암
2008-08	2단계 비핵화 이후 북한의 대남정책 전망	최진욱, 박형중
2008-09	남북 이산가족문제: 평가와 향후 정책 방안	임순희
2008-10	상반기('08년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	서재진, 정영태, 전현준, 최수영, 최진욱, 임순희, 조정아
2008-11	아소 정권의 출범과 대외전략노선 및 대북전략	배정호
2008-12	한·러 정상회담 결과분석	여인근

KINU 정책연구시리즈

2006-01	남북한 관광사업 활성화 방안	김영윤
2006-02	2006년 QDR의 특징 분석과 한반도안보에 주는 시사점	박영호
2006-03	북한 개발협력을 위한 주요 쟁점과 정책 과제	임을출
2006-04	아시아 지역협력의 발전추세와 한국의 정책방향	김규륜
2006-05	6·15 남북공동선언 이후 북한의 대남정책과 우리의 정책방향	전현준
2006-06	국내외 북한인권 동향 평가와 인권개선 로드맵	서보혁
2006-07	북한군 최고사령관 위상 연구	고재홍
2006-08	평화를 통한 국가 이미지 제고와 통일과정에서의 활용 방안	이현근
2006-09	김정일 정권의 정세인식: '선군' 담론 분석을 중심으로	전미영
2007-01	북핵 '2·13합의' 와 평화적인 핵폐기 사례 분석	전성훈
2007-02	2차 남북정상회담의 의의와 전망	조한범
2007-03	국군포로·납북자 문제 해결방안	김수암, 이금순, 최진욱, 서은성
2007-04	한미동맹 그리고 북한과 동북아 2001~2007년간의 회고와 한국의 정책 대안	박형중
2007-05	주변 4국의 대북정책 동향과 전망: '2·13합의' 이후부터 남북정상회담까지를 중심으로	여인근, 김국신, 배정호, 최춘흠
2007-06	국제금융기구의 북한 개입: 조건, 시나리오 및 과제	임을출
2007-07	평화조약의 역사적 변천과 사례: 한반도평화체제에 주는 시사점	최진욱
2007-08	북핵 폐기 한반도 모델: 기본원칙과 추진방향	전성훈
2008-01	남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 이론적 체계 연구	서재진
2008-02	향후 5년 남북관계 주요 환경과 전개 시나리오	박형중, 허문영, 조 민, 전성훈
2008-03	북한의 기상관리 정책의 변화와 남북한 기상협력 방안연구	최은석, 황재준

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

2006	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 1호	임순희, 이금순, 김수암
2006	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 2호	임순희, 이금순, 김수암
2007	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 1호	이금순, 서재진, 김수암
2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 2호	이금순, 최진욱, 김수암
2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제3권 1호	이금순, 김수암, 임순희

월간 북한동향

2007	월간 북한동향 제1권 제1호	북한연구실
2007	월간 북한동향 제1권 제2호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제1호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제2호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제3호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제4호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제5호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제6호	북한연구실

한반도 평화체제 연구총서

2007	한반도 평화체제: 자료와 해제 제1호	허문영, 김수암, 여인곤, 정영태, 조 민, 조정아
------	----------------------	------------------------------

Studies Series

2006-01	The North Korean Penal Code, Criminal Procedures, and their Actual Applications	Kim Soo-Am
2006-02	North Korea's Negotiation Behavior toward South Korea : Continuities and Changes in the Post Inter-Korean Summit Era	Huh, Moon-Young
2006-03	The Establishment of Peace on the Korean Peninsula and the Outlook for Unification	Cho, Min
2006-04	A Study on the structure of industry in North Korea	Choi, soo-young
2006-05	The Border-crossing North Koreans: Current Situations and Future Prospects	Keumsoon Lee
2006-06	North Korea's Human Resource Development System	Cho, Jeong-Ah
2007-01	Value Changes of the North Korean New Generation and Prospects	Lim, Soon-Hee
2007-02	North Korea's Civil-Military-Party Relations and Regime Stability	Jeung, Young-Tai
2007-03	An Assessment of the North Korean System's Durability	Chon, Hyun-Joon, Huh, Moon-Young, Kim, Philo, Bae, Chin-Soo
2007-04	A Study on the Reality and Prospect of Economic Reform in North Korea : Tasks for Successful Transformation of the North Korean System	Kim, Young-Yoon
2007-05	North Korea's Agricultural Reforms and Challenges in the wake of the July 1 Measures	Choi, Soo Young

- 2007-06 The Changes of Everyday Life in North Korea in the Aftermath
of their Economic Difficulties Cho, Jeong-Ah
- 2008-01 Conceptions of Democracy and Human Rights in the Democratic People's
Republic of Korea Kim Soo-Am
- 2008-02 Internal and External Perceptions of the North Korean Army Jeung, Young-Tai
- 2008-03 PSI and the Korean Position Seongwhun Cheon
- 2008-04 Transformation of the U.S.-Japan Alliance and South Korea's Security
Strategy Kim Kook-shin, Yeo In-kon, Kang Han-koo
- 2008-05 Changes in North Korea as revealed in the Testimonies of Saetomins
Lee Kyo-Duk, Lim Soon-Hee, Cho Jeong-Ah, Lee Gee-Dong, Lee Young-Hoon
- 2008-06 Economic Hardship and Regime Sustainability in North Korea Suh, Jae-Jean

통일연구원 도서회원 가입 안내

통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 정기회원에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 정기회원제를 운영하게 되었습니다.

정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구총서, 국문논총, 영문저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

1. 회원의 구분

- 1) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 2) 일반회원: 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 3) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

2. 가입방법

- 1) 「도서회원 가입신청서」 작성
- 2) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 3) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 가입기간

- 1) 가입한 날로부터 1년간 회원으로서의 자격유지
- 2) 회원자격을 계속 유지하실 분은 유효기간 만료 이전에 연회비를 납부하시면 됩니다.
(재가입 안내장을 발송)

4. 회원의 특전

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 학술지 「통일정책연구」와 International Journal of Korean Unification Studies를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구총서(연평균 15-20권), 학술회의 총서(연평균 5-6권), 협동연구총서(연평균 5-10권), 정세분석보고서(연평균 5-10권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 지난자료를 20% 할인된 가격에 구입할 수 있습니다.
- 5) 저작권과 관련하여 DB서비스를 통해 압축한 자료는 제3자 양도 및 판매를 금합니다.

5. 회원가입 문의

- (142-728)서울시 강북구 4·19길 275(수유6동) 통일연구원
- 출판정보관리팀 도서회원 담당자(전화: 901-2559, FAX: 901-2547)

※가입기간중 주소변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

