

경제·인문사회연구회 협동연구총서 11-15-05

수원국의 역량발전을 위한 개발협력전략과 사례연구

이종무 · 김태균 · 송정호

주관연구기관: 통일연구원

협력연구기관: 국토연구원, 한양대학교, 우리민족서로돕기운동

북한 경제 발전을 위한 국제협력 프로그램 연구

경제·인문사회연구회 협동연구총서 11-15-05

수원국의 역량발전을 위한 개발협력전략과 사례연구

이종무 · 김태균 · 송정호

주관연구기관: 통일연구원

협력연구기관: 국토연구원, 한양대학교, 우리민족서로돕기운동



수원국의 역량발전을 위한 개발협력전략과 사례연구

인 쇄 2011년 12월

발 행 2011년 12월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 통일연구원장

편 집 인 기획조정실

등 록 제2-02361호 (97.4.23)

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

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

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

표지·레이아웃 디자인 두일디자인 (02-2285-0936)

인 쇄 처 두일디자인

가 격 9,500원

ISBN 978-89-8479-649-2 93340

© 통일연구원, 2011

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

경제·인문사회연구회 협동연구총서

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

1. 협동연구총서 시리즈

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

2. 참여연구진

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

목차

수원국의 역량발전을 위한 개발협력전략과 사례연구

이종무·김태균·송정호

I. 서론	1
II. 역량발전의 개념과 국제사회에서의 논의 과정	11
1. 역량발전의 개념과 층위	14
가. 역량 및 역량발전의 개념	14
나. 역량발전의 층위(layers)와 우선순위(priorities)	17
2. 개발협력에서 역량발전이 제기된 배경과 국제사회의 논의 과정	19
가. 1990년대에 수원국의 역량발전이 제기된 배경	19
나. 역량발전에 대한 국제사회의 논의 과정	23
3. 개발협력에서 국가의 역할과 국가역량	33
III. 역량발전을 위한 국제사회의 지원전략 및 체계	41
1. 역량발전을 위한 국제사회의 지원전략	43
가. 유엔개발계획	43
나. 세계은행	49
다. 경제협력개발기구	56
2. 역량발전을 위한 국제사회의 지원체계	62
가. 유엔개발계획	62
나. 세계은행	67
다. 경제협력개발기구	70

목차

3. 역량발전을 위한 협력체계	74
가. 역량발전을 위한 국제개발협력과 원조조정	74
나. 역량발전을 위한 프로그램기반 접근방식 활용	79
다. 역량발전을 위한 외부 공여자의 역할	85
IV. 수원국 역량발전을 위한 국제사회의 지원 사례	93
1. 경제관리를 위한 역량발전	95
가. 경제관리 역량발전을 위한 배경	95
나. 경제관리 역량발전의 정책분야	97
다. 주요 사례분석	102
라. 소결론	113
2. 무역 역량발전을 위한 원조	115
가. 무역 역량발전을 위한 원조의 역사적 배경	116
나. 무역 역량발전을 위한 원조의 개념과 특징	118
다. 무역 역량발전을 위한 원조의 현황과 당면과제	123
라. 주요 사례분석	127
마. 소결론	140
3. 지방공공행정의 역량발전	141
가. 공공행정 역량발전의 정책분야 및 특징	142
나. 지방공공행정의 사업 목표	144
다. 주요 사례분석	146
라. 소결론	154



수원국의 역량발전을 위한
개발협력전략과 사례연구

이종무·김태균·송정호

4. 식량안보를 위한 역량발전	154
가. 농업부문 개발협력	155
나. 식량안보를 위한 역량발전 유형	157
다. 주요 사례분석	162
라. 소결론	169
V. 결론	171
참고문헌	177
최근 발간자료 안내	189

표목차

<표 II-1> 1990년대 역량발전(구축)의 정의	16
<표 II-2> 역량발전에 대한 논의 과정	29
<표 II-3> 역량발전의 패러다임 변화	30
<표 II-4> 현대 주권국가의 기능	34
<표 II-5> 국가의 기능	36
<표 II-6> 제도적 역량의 구성요소	38
<표 II-7> 국가역량의 4가지 차원	39
<표 III-1> 아크라행동계획 주요 3대 의제	77
<표 III-2> 파리선언 5대 과제별 이행지표	80
<표 III-3> 프로그램기반 접근방식과 여타 원조방식 비교	82
<표 IV-1> 세계은행 경제개발연구소의 대(對)베트남 교육지원 활동	105
<표 IV-2> 라이베리아 경제관리 역량발전 지원 연표	111
<표 IV-3> 무역 역량발전을 위한 원조의 주요 내용	120
<표 IV-4> 파리선언 5대 주요 원칙과 무역 역량발전을 위한 원조의 연계	121
<표 IV-5> 무역 역량발전을 위한 원조의 최근 추이 (2002~2005년)	124
<표 IV-6> 필리핀 지방행정 역량발전의 부문별 기능	149
<표 IV-7> 농업부문 분야별 접근방식의 장단점	160
<표 IV-8> 잠비아 농업부문에 관한 주요 공여주체의 개발프로젝트	163

그림목차

수원국의 역량발전을 위한
개발협력전략과 사례연구

이종무·김태균·송정호

<그림 II-1> 유엔개발계획의 역량발전 층위와 연관성	18
<그림 II-2> 유엔 회원국의 변화 추세	21
<그림 II-3> 역량구축과 역량발전의 차이	32
<그림 III-1> 기술협력으로부터 역량발전으로	44
<그림 III-2> 역량의 단계: 체계적 접근	45
<그림 III-3> 역량발전 과정	47
<그림 III-4> 유엔개발계획의 역량발전 측정체계	48
<그림 III-5> 개발과정의 부분으로서 역량발전	51
<그림 III-6> 역량발전 성과체계의 주요 요소	53
<그림 III-7> 원조 효과성 제고를 위한 개념적 틀	57
<그림 III-8> 유엔개발계획 조직체계	64
<그림 III-9> 세계은행그룹의 조직	68
<그림 III-10> 경제협력개발기구의 의사결정 흐름도	71
<그림 III-11> 역량발전 프로그램으로의 통합	83
<그림 III-12> 역량발전의 핵심요인과 외부지원	86
<그림 III-13> 역동적 과정으로서 역량발전과 외부 공여자의 지원	87
<그림 III-14> 역량발전과 남남협력 및 삼각협력	89
<그림 IV-1> 세계무역과 수출에 있어 아프리카의 비중(1970~2008년)	129
<그림 IV-2> 아프리카 지역별 경제성장률(2007~2009년)	129

그림목차



<그림 IV-3> 캐리비안지역 국가들의 무역 역량발전을 위한 원조 관련 행동계획(Action Plan)	137
<그림 IV-4> 한국국제협력단의 공공행정 사업 조직도	144
<그림 IV-5> 필리핀-캐나다 지방정부 지원 프로그램 역량발전 프레임	147
<그림 IV-6> 분야별 역량발전 프로그램 분포도	158
<그림 IV-7> 개발도상국의 농산물 및 식료품 수출 비율 추이(1970~2003년)	161



I 서론

1989년 동유럽의 붕괴로 시작된 탈냉전은 국제원조 사회에 심대한 영향을 미쳤다. 자본주의 진영과 사회주의 진영으로 나뉘진 냉전 시대의 원조는 정치군사적 동맹체제의 틀 속에서 진행되었다. 이러한 경향은 강대국으로 갈수록 더욱 강하게 나타났는데, 이 시기에 강대국들은 원조를 자신들의 동맹체제를 유지 강화하는 외교적 수단으로 인식하였고, 원조 정책의 결정자들은 자기 나라의 국익을 가장 우선시하였다. 그래서 수원국의 정부가 자신들과의 동맹체제를 강력하게 지지하는 경우에는 이 정부가 부패하고 반민주적일지라도 막대한 원조가 제공되었다. 동맹의 정치에 의해 제공된 원조는, 수원국의 빈곤문제 해결이나 민주주의의 발전에 대한 관심보다는 수원국 정부와의 정치군사적 동맹관계를 발전시키는 것에 더 중요성을 두었다.

그런데 소련과 동유럽의 붕괴로 미국 중심의 일극체제가 등장하게 되었고, 동맹체제의 유지를 위해 다른 나라에 원조를 제공해야 할 이유나 명분이 많이 약화되었다. 이러한 상황이 되자 사람들은 갑자기 원조의 문제점에 대해 심각하게 논의를 하기 시작하였다. 물론 그 이전에도 개발협력기구나 학계에서는 선진국에서 제공하는 원조가 과연 개발도상국의 경제사회 발전과 빈곤문제 해결에 얼마나 기여를 했는가에 대해 끊임없이 논쟁을 해왔다. 이러한 논쟁을 통해서 국제개발협력의 이론과 정책이 발전을 해온 것은 모두가 다 아는 사실이다. 하지만 탈냉전 이후 이에 대한 논쟁은 그 이전과 확연하게 다른 차원에서 진행되었다.

1990년대 이후 원조에 대한 논쟁은 크게 두 축으로 진행되었다. 그 중 하나는 원조의 양과 질에 관한 것이고 다른 하나는 수원국의 제도와 정책에 관한 것이다.

우선 원조의 양과 질이 원조의 효과성을 근본적으로 제약하고 있다는 주장의 핵심에는 절대적으로 작은 원조 규모와 유상원조(loan), 구속성 원조(tied aid) 등 나쁜 원조의 질이 해결해야 될 중심적 과제라는 인식이

I
II
III
IV
V

자리하고 있다. 원조 규모에 대한 논의는 오랜 역사적 과정이 있는데,¹ 탈냉전 이후 선진국의 원조 규모가 급격하게 줄어들기 시작하면서 원조 규모의 증대 문제가 다시금 중요한 의제가 되었다.² 그래서 1990년대 후반에 원조 규모를 증대시키기 위한 국제적 캠페인이 진행되었고,³ 그 결과 2002년 멕시코 몬테레이에서 유엔 개발재원국제회의(International Conference on Financing for Development)가 개최되었고, 이 회의에서 원조 공여국들은 2015년까지 GNP 대비 0.7%로 원조 규모를 증대하고 GNP의 0.15~0.20%는 최빈개발도상국에 지원하기로 선언하였다.⁴ 이에 따라 국제사회의 원조 규모는 다시 증가하기 시작해 2005년에 처음으로 1천억 달러를 넘어섰고, 2010년에는 원조 규모가 1,413억 달러에 이르게 되었다. 또한 유상원조 중심의 원조가 개발도상국에게 과중한 짐이 되고 있고, 원조 공여국의 물자나 용역을 구매 조건으로 하는 구속성 원조에 대한 비판이 제기되면서, 유상원조에서 무상원조로의 전환 및 비구속성 원조를 제공해야 한다는 주장이 강력하게 제기되었다.⁵

¹ 원조의 규모와 관련한 국제사회의 논의는 매우 오랜 역사를 가지고 있다. 1961년 유엔 총회에서는 ‘제1차 유엔개발연대’를 선포하면서 GNP의 1%를 원조로 사용할 것을 제안하였고, 세계은행에 의해 설치된 피어슨위원회가 1969년 발간한 보고서인 『개발 파트너들』(Partners in Development)에서는 1975년까지 전체 원조 규모를 GNP의 1%로 하고 이중 공적 원조(official aid)는 GNP의 0.7%까지 증가시킬 것을 권고하였다. 이 때 이후로 GNP의 0.7%라는 숫자는 개발원조 규모 확대의 상징적 목표가 되었다.

² 1991년 707.98억 달러에 달했던 원조 규모가 1997년에는 약 21%가 감소된 558.91억 달러로 감소하면서 원조 규모 증대에 대한 논의가 활발해졌다. <www.timetric.com/dataset/oecd> (검색일: 2011.11.12).

³ 1990년대 후반 원조 규모 증대에 대한 관심이 높아지면서 2000년 유엔의 새천년선언(United Nations Millennium Declaration)에 개발 재원을 위한 고위급 회의를 개최한다는 내용이 들어가게 되었다. 이러한 과정을 거쳐서 2002년 3월 멕시코 몬테레이에서 59개국 정상을 포함한 160개국의 정부대표, 유엔 및 국제금융기구, 국제 NGO 대표들이 참석한 유엔 개발재원국제회의(International Conference on Financing for Development)가 개최되었다. 이종무·최철영·박정란 공편, 『국제 NGO의 원조 정책과 활동』(서울: 통일연구원, 2008), p. 55.

⁴ United Nations, *Report of the International Conference on Financing for Development* (New York: United Nations, 2002).

제프리 삭스(Jeffrey D. Sachs)는 이러한 주장을 펼치고 있는 핵심적 경제학자인데, 그는 개발도상국의 빈곤문제 해결책으로 훌륭한 통치구조, 긴축, 시장개혁 등을 제시했던 워싱턴 컨센서스를 강력히 비판하고 있다.⁶ 삭스는 원조 무용론에 대해 강력한 반론을 펼치면서 빈곤국들의 문제를 해결하기 위해서는 더 강도 높은 부채탕감, 개발지원 확대, 부국들과의 교역 확대가 필요하다고 주장하고 있다.⁷ 새천년개발목표 실현을 위한 유엔 자문 기구인 새천년프로젝트(UN Millennium Project)의 위원장을 맡고 있는 삭스의 이력이 보여주듯이, 그의 주장은 유엔 개발기구들로부터 광범위한 지지를 받고 있다.

이와 반면에 다른 한 축의 논쟁에서는 원조의 효과가 제대로 나타나지 않는 원인을 원조 수원국의 부패, 민주주의 부재, 나쁜 통치구조에서 찾고 있다. 세계은행이 1998년에 발간한 보고서인 『원조 평가: 작동 여부와 그 원인』(Assessing Aid: What works, What doesn't, and Why)은 원조 규모와 수원국의 경제성장 사이의 상관관계는 매우 약하며, 원조의 효과는 수원국의 정책과 제도의 질에 크게 영향을 받는다고 지적하고 있다. 따라서 외국의 재정원조보다도 수원국이 경제관리를 제대로 할 수 있느냐가 더욱

⁵ 구속성 원조는 공여국의 수출 증대에 이용되면서 원조비용을 과도하게 높인다는 비판을 받아왔고, 이에 따라 경제협력개발기구(Organization for Economic Co-operation and Development) 개발원조위원회(Development Assistance Committee)는 2011년에 “최빈국에 대한 비구속성 원조 권고안”(2011 DAC Recommendation on Untying ODA to the Least Developed Countries)을 채택하였다.

⁶ “구조조정 시대에 국제통화기금(International Monetary Fund)과 세계은행이 경제개발 프로그램을 설계할 때 목표로 삼은 것은 모든 경제적 질병의 뿌리를 이루고 있다고 가정한 4가지 병폐를 다루는 것이었다. 즉 취약한 통치구조, 시장에 대한 정부의 지나친 개입, 정부의 지나친 지출, 그리고 역시 국가의 지나친 소유가 바로 그것들이었다. 다시 말해 긴축·사유화·자유화·훌륭한 통치구조가 그 시대의 질서가 되었다.” 제프리 D. 삭스, 김현구 옮김, 『빈곤의 종말』 (파주: 21세기북스, 2006), p. 127.

⁷ 삭스(Sachs)는 천편일률적인 대책을 내놓는 국제금융기구를 비판하면서 개개의 빈곤국에 대해 맞춤형 대책을 만들어내는 임상경제학적 측면의 개발경제학을 주장하고 있다. 위의 책, pp. 123~126 참조.

I
II
III
IV
V

중요한 문제이며, 수원국의 경제발전이 뒤쳐지는 것은 자본의 격차가 아니라 정책 및 제도의 격차에 있다는 것이다.⁸

이러한 주장을 대표적으로 지지해준 연구자로는 번사이드(Craig Burnside)와 달러(David Dollar)가 있는데, 이들은 사례연구를 통해 수원국이 좋은 정책을 가지고 있는 경우 원조가 경제성장에 긍정적 영향을 미쳤다고 논증하였다. 국제금융기구들은 이러한 연구결과로부터 지지를 받으면서 원조의 선택성(aid selectivity)이라는 새로운 전략을 도입하였다. 원조의 선택성 전략은 그 이전에 정책이행을 조건부로 한 원조가 실효성이 없었음을 인정하는 것이고, 앞으로는 좋은 제도와 정책을 갖추고 있어서 원조의 효과를 제대로 얻을 수 있는 국가들을 선택해서 집중적으로 지원하겠다는 것이다.

지난 시기에 원조의 효과가 기대에 못 미친 원인을 공여국의 원조 규모에 찾든, 아니면 수원국의 나쁜 제도와 정책에서 찾든 이러한 논쟁은 원조의 효과성을 어떻게 높일 것인가에 대한 방안을 모색하는 것으로 발전하게 되었다. 특히 2002년 몬테레이 개발재원회의에서 원조 효과성을 위해서는 수원국의 좋은 정책 및 거버넌스가 필수적이며, 수원국의 주인의식(ownership)에 기초하고 원조 조화(harmonization)가 이뤄져야 한다는 것이 강조되었다. 이러한 배경 속에서 경제협력개발기구(OECD) 개발원조위원회(DAC)의 주도로 2003년 2월 로마에서 ‘(원조) 조화를 위한 고위급 회의(High-Level Forum on Harmonization, HLF-1)’가 개최되어 로마선언을 채택하였다. 이 회의는 그 이후 ‘원조 효과성 고위급 회의(High-Level Forum on Aid Effectiveness)’로 이름을 바뀌어서 2005년 파리회의(파리선언 채택), 2008년 아크라회의(아크라행동계획 채택), 2011년 부산회의로 이어지면서 개최되고 있다.

⁸ World Bank, *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why* (Oxford: Oxford University Press, 1998), p. 103.

그런데 원조 효과성에 관한 논의는 필연적으로 수원국의 역량발전(capacity development) 문제를 핵심적 의제로 제기하게 된다. 2005년 3월에 채택된 ‘원조 효과성에 관한 파리선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness)’은 원조 효과성의 제고를 위한 6가지의 원칙 중 가장 우선해서 수원국의 주인의식을 내세우고 있다. 그래서 파리선언에 따라 개발도상국이 자신들의 개발 정책과 전략을 주인의식을 갖고 이끌어가기 위해서는 이를 수행할 수 있는 수원국의 역량이 갖춰져야 하는 것이다. 파리선언은 구체적으로 수원국의 개발전략 수립 및 집행 역량과 공공재정관리 역량을 강화할 것을 강조하고 있다. 이와 같이 21세기의 개발협력에서 수원국의 역량발전은 매우 중요한 의제가 되어 있다.

탈냉전 이후 국제사회에서 벌어진 원조 효과성에 대한 논쟁은 대북지원에서도 동일하게 반복되고 있다. 한편에서는 대북지원의 금액이 크지 않으며 그마저도 대부분이 식량 등 긴급구호물자 지원에 그쳐서 지원의 효과가 있을 수 없다고 주장한다. 따라서 대북지원의 규모를 확대하는 것이 가장 우선적인 관심사가 되고, 급기야는 식량 200만 톤, 비료 110만 톤, 의약품 등 매년 1조 5,000억 원 이상을 지원하자는 주장까지 나왔다.⁹ 다른 한편에서는 북한은 개발을 위한 정책의지가 존재하지 않고 정책과 제도도 나쁘기 때문에 원조 효과가 있을 수 없다는 주장이 있다. 북한에 설비와 자본을 제공하더라도 경제성장은 촉발되지 않으며, 그 대신 제공된 설비와 자본은 비효율, 무책임, 부정부패의 사슬 속에서 비생산적으로 어딘가 사라진다는 것이다.¹⁰ 그래서 북한과 같은 나라에 원조가 제공되면 스스로 개혁을 할 동기가 없어지면서 원조 의존을 심화시키는 부정적 결과로 나타난다는 것이다.

⁹ 평화재단, “대북 인도적지원법(안)을 제안한다,” (평화재단 12차 전문가포럼, 2007. 9. 4), p. 36.

¹⁰ 박형중, “지속가능한 개발을 위한 남북경제협력 사업의 방향,” 『남북경제협력과 북한의 지속가능한 개발』 (평화재단 26차 전문가포럼, 2008.10.30), p. 16.

대북지원은 우리 사회에서 가장 심각한 갈등을 일으키는 의제 중 하나이다. 그런데 지금까지 대북지원에 대한 논쟁을 보면 아직도 ‘할 것인가 말 것인가’의 수준에 머물러 있고, 이보다 조금 더 진전된 논의라고 해도 원칙과 방향을 제시하는 상태에서 더 나아가지 못하고 있다. 이제는 원조의 효과가 있었는가, 없었는가에 대한 과거지향적 논쟁에서 앞으로 어떻게 하면 원조 효과성을 극대화할 수 있는지를 모색하는 미래지향적 논의로 나아가는 것이 필요한 것이다.

이러한 점에서 국제사회가 원조 효과성의 유무에 대한 소모적 논쟁에서 벗어나, 원조 효과성을 제고하기 위해 어떠한 노력을 기울이고 있는지를 이해하는 것이 필요하다. 특히 원조 효과성의 제고에 있어서 중요한 요소로 이야기되는 수원국의 역량발전을 위한 국제사회의 논의와 경험을 이해하고, 이를 통해서 대북지원에서 원조 효과성을 높이기 위한 접근 방법을 찾아야 할 것이다.

북한 또한 만성적 식량부족을 해결하고 경제성장을 통해 빈곤국에서 벗어나기 위해서는 개발협력을 위한 역량발전이 밀받침되어야 한다. 최근 몇 년간 북한은 외부와의 경제협력을 위해 국가개발은행 등 여러 국가기구들을 설립하고 있다. 하지만 세계경제 및 시장경제에 대한 이해가 부족하고 개발협력기구와의 사업추진 경험이 없는 상황에서 이러한 기구들을 만든다고 효과적으로 작동할 수 없을 것이다. 아직 북한이 개혁·개방에 본격적으로 나선다는 신호는 없지만, 향후 북한이 개혁·개방에 나서게 될 때 가장 시급하게 추진해야 할 것 중의 하나가 북한의 역량발전이라고 할 것이다. 따라서 북한이 경제개혁을 추진하게 될 때를 대비해서 우리 정부는 북한의 역량발전을 지원하기 위한 효과적인 전략과 정책을 갖추는 것이 필요하다.

하지만 아직 우리는 개발협력의 경험도 일천할 뿐더러 대북정책 분야에서는 아직도 개발협력에 대한 인식이 낮은 관계로 이에 대한 준비가 되어 있지 못하다. 이에 금년 연구에서는 수원국의 역량발전을 위한 국제사회의

정책과 지원전략을 살펴보고 분야별 역량발전을 위한 지원 사례를 분석해서 북한에 대한 역량발전 지원을 추진할 경우 시사점을 도출하고자 한다. 그리고 내년 연구에서는 이러한 국제사회의 역량발전 전략과 사례에 대한 연구 결과를 구체적으로 북한에 적용해서, 북한의 경제발전을 위한 역량발전 지원 정책과 전략을 마련할 계획이다.

본 연구는 우선 수원국의 역량발전에 대한 국제사회의 논의에 대한 이해를 위해 제II장에서 역량발전의 개념과 이에 대한 국제사회의 논의를 살펴 보았다. 수원국의 역량발전을 위한 지원과 관련한 국제사회의 논의는 오랜 역사를 갖고 있고, 개발협력기구마다 자신들의 기구적 특성을 반영해서 이에 대한 지원 정책과 전략을 발전시켜왔기 때문에 간단하게 정리할 수 있는 내용들이 아니다. 그래서 다소 복잡하더라도 역량발전에 대한 국제사회의 논의 과정과 그 과정에서 이뤄진 다양한 개념 정의를 모두 소개하였다. 또한 수원국의 역량발전을 논의하기 위해서는 국가의 역할과 역량에 대한 이해가 필요하기 때문에 이에 대해서도 소개를 하였다.

제III장에서는 수원국의 역량발전을 위한 지원사업에서 가장 핵심적 역할을 하고 있는 유엔개발계획(UNDP), 세계은행, 경제협력개발기구를 중심으로 이들의 역량발전 지원전략과 전략체계를 살펴보았다. 그리고 수원국에서 역량발전을 위한 협력과 관련해서 원조조정과 프로그램 접근방식, 남남협력과 삼각협력에 대해 살펴보았다.

제IV장에서는 북한에 대한 역량발전 지원의 우선순위를 고려해서 경제관리, 무역 역량, 공공행정관리, 식량안보의 4개 부문을 중심으로 역량발전 지원 사례를 검토하였다. 각 부문별로는 개념 설명과 함께 실제 원조 사례를 분석하여 함의를 도출하고자 했다.

제V장에서는 결론으로 수원국의 역량발전을 위한 개발협력전략이 보다 효과적으로 추진되기 위한 과제를 제시하였다. 그리고 북한에 대한 역량발전 지원전략을 수립하기 위한 앞으로의 연구방향을 제시하였다.

I
II
III
IV
V



II

역량발전의 개념과 국제사회에서의 논의 과정

역량발전(capacity development)은 21세기 개발협력의 중심적 의제가 되었다. 이것은 개발협력이 공여국 중심에서 수원국 중심으로 변화하는 과정에 있다는 것을 단적으로 보여준다.¹¹ 이렇게 된 데는 2000년대 들어서 본격적으로 시작된 원조 효과성에 관한 국제적 논의가 큰 영향을 미쳤다. 특히 2005년 ‘원조 효과성에 관한 파리선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness)’에서 수원국의 리더십(leadership)과 주인의식(ownership)이 강조되고, 2008년 ‘아크라행동계획(Accra Agenda for Action)’을 통해 수원국의 역량발전을 위한 국제적 협력의 필요성이 제기되면서, 역량발전은 모든 개발협력 활동에서 달성해야 하는 중요한 목표로 자리매김 되었다.

하지만 역량발전에 대한 국제적 관심이 쏟아지는 것에 비해 아직도 이에 대한 논의는 진행 중에 있다. 그 이유는 역량 또는 역량발전이라는 것이 상당히 모호하고 추상적 개념이기 때문에, 표준적인 전략과 추진체계(절차, 방법, 척도, 평가 등)를 수립하는 것이 쉽지 않기 때문이다. 그래서 역량발전을 의제화하는데 선도적 역할을 했던 유엔개발계획(United Nations Development Programme)을 필두로 해서 개발협력기구들은 이를 구체화시키기 위해 많은 노력을 기울이고 있다. 그럼에도 아직은 구체적인 지원사업 영역에서, 그리고 실제로 수원국 현지에서 사업을 추진할 때 역량발전 사업이 기존의 기술협력(technical cooperation)이나 역량구축(capacity building) 사업과 어떻게 다르게 진행되는 것인지 명확하지는 않다. 시간적으로 역량발전의 사업 모델을 적용한 지원 사례들이 유의미한 결과물을 산출할 정도까지는 되지 않았기 때문에 비교하기가 어려운 것이다.

그래서 아직은 기술협력, 역량구축, 역량발전 등에 대해 폭넓게 이해하는

¹¹ 이러한 변화는 개발협력의 용어 변천 과정에서도 알 수 있는데, 국제사회는 1980년대 이후 개발원조(Development Aid)를 개발협력(Development Cooperation)으로, 기술지원(Technical Assistance)을 기술협력(Technical Cooperation)으로 그 용어를 변경하였고, 2000년대 들어서는 공여국(Donor Country)과 수원국(Recipient Country)을 파트너 국가(Partner Country)로 표현하고 있다.

I
II
III
IV
V

것이 필요하다. 이를 위해 우선 역량발전에 대한 개념을 소개한 후, 개발협력에서 역량발전이 제기된 배경과 국제사회의 논의 과정을 살펴보고자 한다. 그리고 역량발전에서 중요한 주제 중 하나인 개발협력에서 국가의 역할과 국가역량(state capacity)에 대한 논의를 소개한다.

1. 역량발전의 개념과 층위

가. 역량 및 역량발전의 개념

역량이란 무엇인가? 이에 대해서는 상당히 다양한 관점들이 존재한다.¹² 일단의 개발협력 전문가들은, 아직도 역량을 개인적 차원에서 기술습득을 하거나 훈련을 받는 것과 같은 인적자원의 개발 문제로 바라보고 있다. 훈련이라는 관점에서 역량을 바라보는 것은 오랜 역사를 갖고 있고 개발협력기구들과 국가 정부들 사이에 넓게 퍼져 있다. 이것은 기술지원의 방식을 통해 외부에서 개입하는 것과 깊이 연관되어 있다. 이와 반면에 다수의 개발전문가들은 위에서 언급한 이러한 관점을 넘어서서 역량 문제에 대해 새롭게 접근하고 있다. 이러한 시각은 목표를 달성하기 위해 이를 가로막고 있는 문제들을 해결할 수 있는 능력에 초점을 맞추고 있다. 또한 일부에서는 역량을 개발협력의 모든 이슈를 포괄하는 상위의 막연한 개념으로 사용하기도 하고, 다른 한편에서는 역량에 대한 논의가 생산적이지 않다면서 거리를 두기도 한다.

상황이 이렇기 때문에 아직 역량이 무엇인가라는 것에 대해 통일적인 개념은 존재하지 않지만, 각 개발협력기구들이 각기 규정하고 있는 역량 개념은 상당히 유사한 내용을 갖고 있다. 유엔개발계획은 역량을 개인, 기

¹² Peter Morgan, "The Concept of Capacity (draft version)," European Centre for Development Policy Management (May 2006), pp. 4~5.

관, 사회가 지속 가능한 방식으로 자신의 역할을 수행하고 문제를 해결하며 목표를 설정하고 이를 달성하는 능력이라고 정의하고 있다. 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development) 개발원조위원회(Development Assistance Committee)는 역량을 사람, 기관, 사회가 전체적으로 자신들의 문제를 성공적으로 관리하는 능력이라고 규정하고 있고,¹³ 세계은행은 국가가 자신들의 개발 목표를 이룰 수 있도록 사람, 기관, 관례를 결합한 것이라고 설명한다.¹⁴

이와 마찬가지로 역량발전의 개념에 대해서도 보편적 정의가 존재하지 않고 개발협력기구마다 조금씩 다르게 개념을 정의하고 있다. 경제협력개발기구는 역량발전을 ‘총체적으로 사람, 조직, 사회가 시간이 흐름에 따라 능력을 촉발하고 강화하고 창조하고 적응하고 유지하는 과정’이라고 규정하고 있다.¹⁵ 유엔개발계획은 역량발전을 “개인, 조직, 사회가 시간이 흐름에 따라 그들 스스로 개발 목표를 설정하고 달성하기 위한 역량을 획득, 강화, 유지하는 과정”으로 정의한다.¹⁶ 그리고 세계은행은 역량발전을 “개발 목표를 이루기 위해 제도적 역량분야-주인의식, 정책, 기관-에서의 변화를 지지하고 이끌어나가는 지도자, 연합체, 기타 기관에 의한 현지 주도의 변환적 학습(transformational learning) 과정”이라고 규정하고 있다.¹⁷

¹³ Heather Baser and Peter Morgan (eds.), “Capacity, Change and Performance,” European Centre for Development Policy Management (April 2008), p. 23.

¹⁴ Charles Lusthaus, Marie-Helene Adrien, and Mark Perstinger (eds.), “Capacity Development: Definitions, Issues and Implications for Planning, Monitoring and Evaluation,” *Universalia Occasional Paper*, No. 35 (September 1999), p. 3.

¹⁵ OECD, *The Challenges of Capacity Development: Working Towards Good Practice* (Paris: OECD, 2006), p. 12.

¹⁶ UNDP, “Frequently Asked Questions: The UNDP Approach to Supporting Capacity Development,” Bureau for Development Policy (June 2009), p. 3.

¹⁷ Samuel Otoo, Natalia Agapitova, and Joy Behrens (eds.), *The Capacity Development Results Framework: A Strategic and Results-Oriented Approach to Learning for Capacity Development* (Washington, D.C.: World Bank Institute, 2009), p. 3.

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

〈표 II-1〉 1990년대 역량발전(구축)의 정의

기구/저자(년도)	내 용
Peter Morgan (1996년)	- 역량구축(capacity building)은 개발 과제를 규정하고 해결하려는 개인, 그룹, 기관, 단체의 능력에 관한 것임.
UNDP (1998)	- 역량발전은 전반적인 시스템과 환경 또는 개인, 조직, 사회가 작동하고 상호 작용하는 맥락에 대한 강조를 포함하기 때문에 ‘조직적인 발전’(organizational development)보다도 더 폭넓은 개념임.
J. M. Cohen (1993)	- 역량발전은 공동체의 사회적 조건에 영향을 미치는 정책, 전략 또는 프로그램을 기획, 실행, 관리하는 정부의 선출된 대표자 또는 부처 책임자, 행정 관리, 프로그램 관리자들의 역량강화를 주요 목적으로 하는 일련의 시스템, 노력, 과정을 말함.
World Bank (1998)	- 역량은 국가가 자신들의 개발 목표를 이룰 수 있도록 사람(people), 기관(institutions), 관례(practices)를 결합한 것임. - 역량구축(capacity building)은 인적 자원, 기관, 업무에 대한 투자임.
UNICEF (1996)	- 역량구축(capacity building)은 자신에게 부여된 개발업무를 효과적이고 효율적으로 설계, 실행, 평가할 수 있도록 해당 기관의 능력을 강화하기 위한 지원임.
CIDA (1996)	- 역량구축(capacity building)은 지속가능한 방식으로 개발과제들을 해결하기 위한 개인, 그룹, 기관, 단체, 사회의 능력을 강화하는 과정임.
UNDP (1997)	- 역량발전은 지속가능한 방식으로 폭넓은 맥락에서 자신들의 개발과제를 인식하고 해결해서 목표를 달성할 수 있도록 개별 그룹, 단체, 기관, 사회가 자신들의 능력을 증대시키는 과정임.

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

나. 역량발전의 층위(layers)와 우선순위(priorities)

우리가 역량발전이라고 할 때 그것이 어떻게 구성되어 있는지에 대해서는 개발협력기구마다 약간씩 상이한 부분이 있다. 유엔의 대표적인 개발협력기구인 유엔개발계획은 <그림 II-1>과 같이 역량발전의 층위를 개인 차원, 제도적 차원, 사회적 차원으로 구분하고 있다. 이전에 역량구축이 주로 기관의 능력에 초점이 맞춰진 것과 비교하면 역량발전을 매우 다층적으로 이해하고 있음을 알 수 있다.

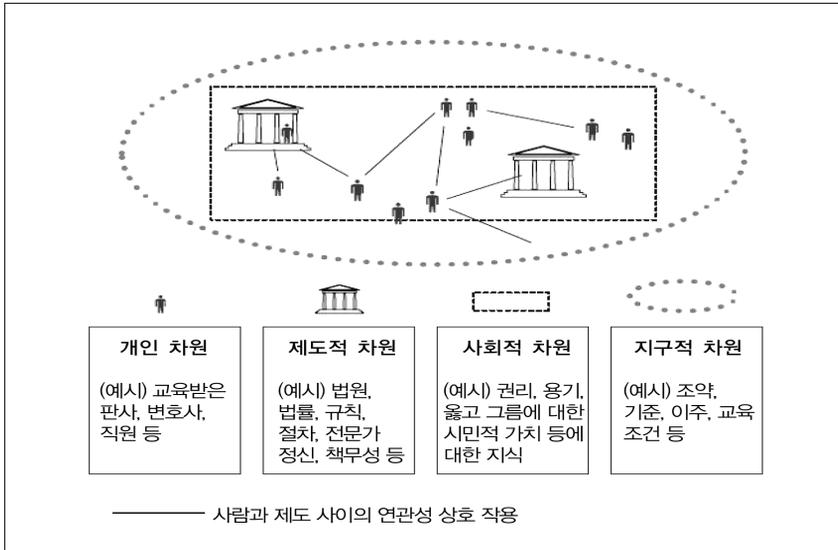
역량발전에서 가장 우선하고 토대가 되는 것은 기술과 지식을 보유하고 있는 개인과 관련한 것이다. 그래서 초등교육이 매우 중요한데, 적절하고 내실 있는 초등교육이 제공되어야 더 높은 수준의 기술과 전문성을 확보하는 데로 나아갈 수 있다. 제도적 차원에서는 특정한 조직을 설립하는 것에서부터 관습, 법률 등 규범을 형성하는 것 모두를 포함한다. 제도는 개인들이 갖고 있는 능력들을 연결시켜서 소수에 불과할지라도 자신들의 능력을 뛰어넘는 일들을 성취하게 한다. 다음으로 사회적 차원인데 그 중요성에도 불구하고 역량발전의 사회적 차원은 가장 최근에 이르기까지 주목받지 못하였다. 그동안 역량발전은 주로 개인의 기술습득이나 제도에 초점을 맞췄고, 일반적으로 외부적 조건 또는 환경으로 간주하는 부패, 거버넌스, 갈등을 초래하기 쉬운 사고방식 등에 대해서는 주목을 하지 않았다. 하지만 이러한 것들이 역량발전을 실패로 이끈다는 점에서 지금은 매우 중요하게 다루게 되었다.¹⁸ 이러한 역량발전의 3가지 차원은 상호 연관되어 있는데, <그림 II-1>은 사법 시스템에서 역량발전의 3가지 차원이 어떻게 상호 연관되어 있는지를 보여주고 있다.

그리고 이와 비슷하게 세계은행도 개발도상국의 역량발전 층위를 인간

¹⁸ Carlos Lopes and Thomas Theisoeh (eds.), *Ownership, Leadership and Transformation: Can We Do Better for Capacity Development* (London: Earthscan, 2003), pp. 23~24.

(human), 조직(organization), 제도(institution)의 세 차원에서 접근하고 있다. 각각의 층위를 좀 더 구체적으로 살펴보면 인간의 능력은 개발 요구를 분석하고 전략, 정책, 프로그램을 실행하고, 공공서비스를 제공하며 결과를 모니터할 수 있는 기술을 의미한다. 조직의 능력은 공동의 목적을 실현하기 위해 모인 개인들의 그룹이 갖고 있는 명확한 목표, 내적 구조, 절차, 시스템, 실무자, 기타 자원들을 의미한다. 그리고 제도의 능력은 개인과 조직이 작동 되도록 목적과 동기를 제공하는 틀로서의 공식적인 게임 규칙을 의미한다.¹⁹

〈그림 11-1〉 유엔개발계획의 역량발전 층위와 연관성



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

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

¹⁹ World Bank, *Capacity Building in Africa: An OED Evaluation of World Bank Support* (Washington, D.C.: World Bank, 2005), p. 7.

16가지의 방안을 제시했는데, 이를 주제별로 분류하면 ① 여건조성(enabling environment)부문, ② 전국적·부문별·주제별 전략부문, ③ 국가 시스템부문, ④ 취약 상황부문, ⑤ 기술 협력부문, ⑥ 시민사회 및 민간부문 등으로 나뉜다. 이들 6개 부문이 아크라행동계획에서 선언한 역량발전의 우선순위인 것이다.²⁰

여기에서 여건조성부문은 지방의 역량발전에 전체적으로 영향을 미치는 장애물을 해결해야 한다는 것이고, 전국적·부문별·주제별 전략부문은 핵심적인 이들 전략 내에서 역량발전의 우선순위를 통합해서 다루어야 한다는 것을 말한다. 그리고 국가 시스템부문은 정책 실행과 공적 자원의 관리를 효과적으로 할 수 있는 국가 시스템의 역량을 강화하는 것이고, 취약상황부문은 개개 취약성의 상황에 따른 맞춤형 역량구축을 추진하자는 것이다. 또한 기술협력부문은 남남방식(South-South arrangements)을 포함해서 지방적, 지역적 자원의 활용을 촉진하고 수요에 기초한 기술협력의 방향에서 활동을 전개하는 것이고, 시민사회 및 민간부문은 지방 차원에서 역량발전 과정에 시민사회와 민간부문이 역할을 할 수 있도록 보장하는 것을 말한다.

2. 개발협력에서 역량발전이 제기된 배경과 국제사회의 논의 과정

가. 1990년대에 수원국의 역량발전이 제기된 배경

1990년에 들어서서 역량발전은 개발협력 분야의 지배적인 용어 중 하나가 되었다. 이제 개발협력 전략이나 정책을 수립하거나 또는 프로그램이나 프로젝트를 설계할 때 ‘역량발전’은 예외 없이 핵심적으로 검토해야 하는

²⁰ OECD, “Capacity Development: A DAC Priority,” Capacity Development Team (November 2010).

I
II
III
IV
V

항목이 되었다. 그런데 우리는 여기에서 다음과 같은 질문을 할 수 있다. 왜 역량발전이 1990년대에 주목받게 된 것일까? 그 이유는 그 이전 시기 개발협력 활동의 성과에 대한 평가에서부터 1980년대 말 탈냉전이라는 세계사적 변화, 그리고 지구적 차원에서 벌어지고 있는 국제정치경제 질서의 변화 등 국제개발협력을 둘러싼 외부 환경의 변화에 이르기까지 여러 차원에서 설명될 수 있다.

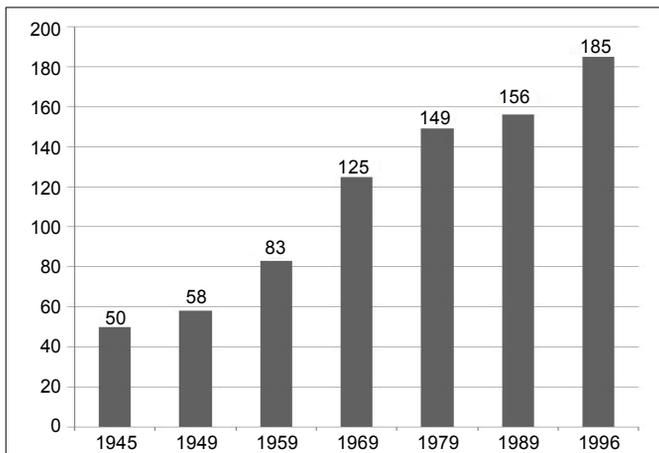
우선 1990년대에 역량발전이 부상하게 된 첫 번째 이유는 1980년대 중반에 소련 및 동유럽에서 개혁·개방 정책이 추진되면서 냉전적 대립이 약화되었고, 이에 따라 냉전 시기에 동맹 체제를 근간으로 진행된 해외원조 활동에 대한 객관적 인식이 가능해졌다는 것을 들 수 있다. 특히 공여국의 국내 정치에서 해외원조를 자국의 국익과 강하게 연계시키고 동맹국가에 대해서는 소위 ‘묻지마 원조’라고 할 수 있는 일방통행식의 기존 원조 관행에 대한 비판이 강하게 분출되었다. 이러한 문제의식 속에서 공여국의 의회 및 시민사회 내에서 원조의 동기와 목적에 대한 비판적 성찰들이 이뤄졌고, 기존의 원조 활동이 수원국의 일부 지배집단의 배만 불러주고 일반국민들에게는 실질적인 도움이 되지 않았다는 반성들이 생겨났다. 이에 따라 수혜자들을 시혜적 대상이 아니라 스스로 문제를 해결할 수 있는 주체로 설정하는 사람중심의 개발(people-centered development), 참여적 개발(participatory development), 역량구축(capacity building)이나 권한부여(empowerment)와 같은 개발접근법이 힘을 얻게 되었다.

두 번째 이유는 탈냉전 이후 국제정치경제 질서의 재편성 과정에서 국가 건설의 물결이 닦쳐온 것이다.²¹ 냉전이 종식된 이후 많은 신생 국가들이

²¹ 20세기에 세 차례 국가 건설의 물결이 있었다. 첫 번째 물결은 제2차 세계대전 직후에 동유럽에서 일어났고, 두 번째는 1950년대에서 1970년대까지 아시아와 아프리카의 탈식민주의 독립 물결이다. 그리고 세 번째 물결은 사회주의 붕괴와 함께 1990년대에 일어났다. Verena Fritz, *State-Building: A Comparative Study of Ukraine, Lithuania, Belarus, and Russia* (Budapest: Central European University Press, 2007), p. 16.

탄생하였는데, <그림 II-2>에서 보이는 바와 같이 유엔 회원국은 1989년 156개에서 1996년 185개로 불과 5~6년 사이에 29개국이 늘어났다. 이렇게 새롭게 탄생한 국가는 대부분 심각한 분쟁을 겪으면서 기존에 하나였던 국가에서 분리 독립했다. 이러한 상황에서 국제사회는 국가건설을 어떻게 지원하느냐가 효과적인 것인가라는 질문에 봉착하였는데, 그 핵심은 국가 역량의 구축방안에 대한 것이라고 할 수 있다.

〈그림 II-2〉 유엔 회원국의 변화 추세



출처: World Bank, *World Development Report 1997: The State in a Changing World* (New York: Oxford University Press, 1997), p. 21.

세 번째는 앞의 이유와도 연관성이 있는 것으로 냉전이 끝난 이후에 국지적 분쟁이 빈발하게 되면서 지구 전역에 취약국가(fragile state)²² 또는 실패국가(failed state)들이 나타난 것이다. 이러한 취약국가, 실패국가의 벨트는

²² 취약국가에 대해 국제적으로 합의된 정의는 없는데, 세계은행은 취약국가를 “엄혹한 개발 난제(severe development challenges), 취약한 제도화 능력, 열악한 거버넌스, 정치적 불안정, 빈번하게 진행되는 폭력 행위, 과거의 심각한 분쟁의 후유증 등에 직면하고 있는 국가”들이라고 정의하고 있다. 이종무, “대북지원에서의 갈등 인지적 접근 방안,” 이화여자대학교 통일학 연구원 엮음, 『21세기 한반도 평화의 근원적 모색』 (서울: 한학문화, 2009), pp. 136~137.



발칸반도에서 카프카스 산맥, 중동, 중앙아시아, 남아시아에 이르고 있다. 다들 잘 아는 국가들인 소말리아, 아이티, 캄보디아, 보스니아, 코소보, 동티모르 등이 1990년대 십년에 걸쳐 국가가 붕괴되거나 약화되었다.²³ 취약국가를 단순하게 설명하면, 국가로써 자신에게 부여된 역할을 수행할 수 있는 의지와 능력을 결여한 국가라고 할 수 있다. 국가의 취약성에 대한 평가는 각각의 기구들이 서로 다른 변수들을 사용하고 있긴 하지만, 일반적으로 세계은행의 ‘국가 정책 및 제도 평가(Country Policy and Institutional Assessment)’ 체계를 이용해서 취약국가를 분류하고 있다.²⁴ 세계은행은 이 평가 틀에 기초해서 취약국가 목록을 매년 작성하는 데, 2007년 회계연도에는 34개 국가를 취약국가로 분류하고 있다.²⁵ 1990년대 이후 이러한 취약국가의 기능을 정상화시키는 것은 국제정치경제 체제에서 중요한 의제로 부상하였고, 개발원조는 이들 국가를 정상화하는 유용한 정책 수단으로 인식되면서 개발협력에서 역량발전이 주목받게 된 것이다.

네 번째 이유는 1990년대에 지구적 차원에서 벌어지는 자연 재난과 분쟁으로 인해 개발도상국에 대한 원조 공여액을 증대하고자 하는 논의 과정에서, 원조 규모와 함께 원조 효과성에 대한 논의가 이뤄지게 된 것이다. 수원국의 취약한 통치 능력, 부실한 제도와 취약한 정책, 교육 받고 훈련된 인적 자원의 부족과 같은 상황이 존속하는 한 원조의 효과가 제대로 나올 수 없다는 것이다. 공적개발원조(official development assistance) 금액을

²³ 프랜시스 후쿠야마, 『강한 국가의 조건』 (서울: 황금가지, 2005), p. 7.

²⁴ 세계은행의 ‘국가정책 및 제도평가(CPIA)’ 체계는 원래 국제개발협회(IDA)가 수원국들에 대한 자금 배분을 결정하기 위해 만들어졌고, 2004년까지는 그 분석 자료가 공개되지 않았다. 세계은행은 ‘국가정책 및 제도평가(CPIA)’ 점수가 3.0 이하인 경우에는 ‘핵심 취약국가’로, 3.0~3.2인 경우에는 ‘주변적 취약국가’로 분류한다. <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/STRATEGIES/EXTLICUS/0,,menuPK:511784~pagePK:64171540~piPK:64171528~theSitePK:511778,00.html>>.

²⁵ 세계은행은 비회원국인 북한으로부터 통계를 받고 있지 않기 때문에 세계은행의 취약국가 목록에는 북한이 올라가 있지 않다. 이종무, “대북지원에서의 갈등 인지도적 접근 방안,” p. 137.

GNI 대비 0.7%로 증가시켜야 한다는 주장이 설득력을 갖기 위해서는 다른 한편으로 한정된 원조 재원을 보다 효과적이고 효율적으로 사용하기 위한 방안이 찾아져야 하는 것이다. 그래서 2000년대 들어서는 원조 규모의 증대와 원조 효과성의 제고라는 수레의 두 바퀴가 함께 보조를 맞추면서 같이 굴러가기 시작했다. 이에 따라 2002년 몬테레이 유엔 개발재원회의를 시작으로 2003년 로마회의, 2005년 파리회의, 2008년 아크라회의, 2011년 부산 세계개발원조총회로 이어지는 원조 효과성 제고를 위한 고위급회의가 개최 되기에 이른 것이다. 이 회의들에서는 수원국의 역량발전 문제를 핵심적 의제로 다뤘는데, 그 이유는 수원국의 역량발전 없이 원조 효과성을 제고할 수 없기 때문이다.

이와 같이 탈냉전 이후 동맹체제에 의한 전략적 원조의 필요성이 감소하고, 신생 국가의 탄생 및 취약 국가의 증대, 그리고 원조 효과성을 높여야 할 필요성 등이 제기되면서 국제사회는 수원국의 역량발전에 주목하게 된 것이다. 물론 그 이전에도 국제사회는 수원국의 역량발전에 대해 많은 논의를 진행해왔고, 기술지원(technical assistance) 또는 기술협력(technical cooperation)이라는 이름으로 수원국의 역량발전을 위한 지원 사업을 전개해왔다. 그런데 탈냉전이라는 시대적 상황은 수원국의 역량발전 문제를 새로운 차원에서 인식하게 하였고, 이에 따라 그 접근방법도 기존의 기술지원 또는 기술협력과는 궤를 달리해서 진행되고 있다. 즉, 수원국의 역량발전에 대한 새로운 패러다임이 형성되고 있다고 말할 수 있다.

나. 역량발전에 대한 국제사회의 논의 과정

제2차 세계대전이 종전되던 해인 1945년에 유엔이 창립되면서 개발도상국에 대한 원조 문제는 유엔을 중심으로 진행되었다. 비슷한 시기에 만들어진 세계은행은 인프라 건설을 지원하는 투자은행이라는 인식이 강했기 때

I

II

III

IV

V

문에 초기에는 개발원조와는 거리가 있었다. 이것은 세계은행에서 처음으로 제공한 차관이 1947년 프랑스에 제공한 것이라는 사실과 네덜란드, 룩셈부르크, 덴마크 등이 초기 세계은행의 차관 수혜국이라는 사실에서 분명히 드러난다.²⁶ 세계은행이 개발원조를 자신들의 임무로 받아들인 것은 국제개발협회(International Development Association)를 설립하면서부터라고 할 수 있다.

1948년 유엔은 총회에서 두 개의 중요한 결의안을 채택한다.²⁷ 그 중의 하나인 ‘결의안 198’은 유엔 경제사회이사회(Economic and Social Council)와 전문기구(specialized agencies)로 하여금 모든 측면에서 저개발국의 경제발전 문제에 대해 긴급하게 고려할 것을 권고하였다. 그리고 ‘결의안 200’은 미얀마, 칠레, 이집트, 페루의 주도로 채택하게 되었는데, 이 결의안은 경제사회적 진보와 발전은 유엔의 중요한 목표 중 하나임을 천명하고 있다. 그리고 저개발국의 경제발전을 가로막는 요인들로 전문가 및 기술조직이 부족한 것을 지적하고 있다. 유엔 총회는 이에 기초해서 저개발국에 기술지원을 할 수 있는 전문가 조직을 만들고, 저개발국인들이 전문가를 양성할 수 있도록 지원하기로 하였다.

이와 같이 1940년대 말에 국제사회는 개발도상국에 대한 기술지원²⁸의 필요성을 인식하기 시작하였다. 그런데 이 시기에는 역량발전이라는 용어

²⁶ Devesh Kapur, John P. Lewis, and Richard Webb (eds.), *The World Bank: Its First Half Century* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1997), p. 71.

²⁷ Olav Stokke, *The UN and Development from Aid to Cooperation* (Bloomington: Indiana University Press, 2009) 참조.

²⁸ 기술지원은 경제발전을 촉진하기 위해 아이디어, 지식, 실행, 기술, 기능을 이전하거나 적용하는 것이라 규정한다. Gary McMahon, “Applying Economic Analysis to Technical Assistance Projects,” *World Bank*, Policy Research Working Paper, No. 1749 (January 1997), p. 2; 개발원조에서 개발협력으로 용어가 바뀌었듯이, 기술지원이라는 용어도 공여국과 수원국의 대등한 관계를 강조한다는 측면에서 나중에 기술협력(Technical Cooperation)이라는 용어로 대체되었다. 여기에서도 1980년대 이후를 기술할 때는 기술협력이라는 용어를 사용하였다.

는 거의 사용되지 않았고 기술지원이라는 용어가 지배적으로 사용되었다. 그 이유는 개발도상국에는 발전시켜 나갈 자체적인 역량이 부족한 것으로 간주하였고, 선진국의 지식과 기술을 개발도상국에 일방적으로 이전하는 것만을 생각했기 때문이다. 그래서 이 시기에 기술지원이라는 것은 개발도상국의 전문가를 양성하기 위해 공무원, 기술자, 교사 등을 외국에 유학시키거나, 선진국의 전문가들을 개발도상국에 파견해서 자문을 하는 것을 의미했다. 또한 유엔기구와 달리 세계은행은 기술지원에 대한 필요성이나 문제의식을 별로 가지고 있지 않았는데,²⁹ 특히 1950년대에 세계은행이 추진했던 기술지원은 자신들이 지원한 차관 사업을 추진하는 데 필요한 기술적 자문을 하는 것, 즉, 프로젝트와 연계된 기술지원 사업이었다. 이것은 대부분의 개발기구들이 정의하는 기술지원과는 동떨어진 것이라고 할 수 있었다.³⁰

1950년대 말에는 유엔을 중심으로 기술지원 사업이 확대되면서 국가발전의 촉진전략의 일환으로 기관형성론(institutional building)이 제기되었다.³¹ 이에 따라 1960년대에 미국국제개발처(United States Agency for International Development), 유엔개발계획, 포드재단 등은 의식적으로 신생 독립국에서의 기관형성³²을 적극적으로 추진하였다. 여기에서 말하는 기

²⁹ 세계은행의 현장에는 기술지원에 대한 언급이 존재하지 않는다. 그러나 유엔에서 기술지원에 대한 논의가 활발해지고 세계은행에 대해 개발도상국에 대한 재정지원을 하라는 외부 요구가 강해지면서 세계은행도 점차 기술지원 사업에 참여하게 되었다. Edward S. Mason and Robert E. Asher (eds.), *The World Bank since Bretton Woods* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1973), p. 295; Richard Jolly, et al. (eds.), *UN Contributions to Development Thinking and Practice* (Bloomington: Indiana University Press, 2004), p. 61.

³⁰ 세계은행의 기술지원 목적은 첫째, 정책발전, 둘째, 제도발전, 셋째, 역량구축, 넷째, 프로젝트 및 프로그램 지원으로 구분한다. 그런데 다른 기구들은 넷째 항목인 프로젝트 지원은 그것이 순수한 기술지원이 아니고 자금지원 프로젝트와 연계된 경우에는 기술지원으로 인정하지 않는다. Gary McMahon, "Applying Economic Analysis to Technical Assistance Projects," *Policy Research Department World Bank* (January 1997), p. 2.

³¹ 최향순, 『발전행정론』 (서울: 신원문화사, 2006), p. 307.

I
II
III
IV
V

관(institution)은 조직이 그의 사회적 활동을 통해 사회적 존재로 인정받고 사회변동을 이루어 가는 변동 촉진적인 공식적 조직(formal organization)을 말한다. 기관형성이란 조직의 기관화, 즉 조직이 사회적 활동을 통해 사회의 많은 저항을 극복하고 지지와 원조를 획득함으로써 자신의 존재 의미를 확보하고 조직 내외에 그가 표방한 가치를 침투, 확산시킴으로써 독자적인 존재가치를 가지는 기관으로 발전하는 과정을 의미한다.³³ 이들에게 이론적 자원을 제공한 에스만(Milton J. Esman)과 브레이즈(Hans C. Blaise)는 기관형성을 개념화하여 ① 가치관·역할·공학적 및 사회적 기술의 변화를 가져오고, ② 새로운 규범과 행동양식을 정립·육성·보호하며, ③ 그 환경으로부터 지지와 협조를 받을 수 있는 공식조직을 새로 만들거나 고치기 위해 계획하고 구성하며 지휘하는 과정이라고 정의하고 있다.³⁴

<표 II-2>에서 보이는 바와 같이 1950~1960년대에는 기관형성이 개발도상국의 역량발전을 위한 기술지원의 대표적인 방식이었다. 우리나라도 이 시기에 외국 원조를 받아서 국립의료원, 중앙직업훈련원(현 인천기능대학), 한국과학기술연구원(Korea Institute of Science and Technology) 등을 건립하였다. 이 시기의 기술지원은 공공투자 프로그램을 관리하는 데 필요한 공공기관의 설립과 이러한 기관에 기본 설비를 구축하는 것이 목적이었고, 광범위한 분야가 아닌 개별 기관의 설계와 기능에 초점이 맞춰져 있었다.

1960~1970년대의 기술지원은 기관의 강화 및 발전에 초점이 맞춰졌다. 그 이전 시기에 기관을 설립하는 것에 역점이 주어졌던 것에서 이제는 이미 설립된 기관을 강화하는 것으로 관심이 이동한 것이다. 이미 발전단계로 접어

³² Institution은 맥락에 따라서 기관 또는 제도로 번역이 된다. 그래서 1950~1960년대에 사용된 Institution Building을 번역할 때는 ‘기관형성’으로, 1980년대 이후 Institution Building은 ‘제도구축’으로 번역하는 것이 적절하다. 왜냐하면 개발협력의 역사에서 보면 1950년대 이후 상당 기간은 주로 개발도상국의 기관 설립을 중심으로 접근했고, 개발행정론에서도 Institution Building을 ‘기관형성’으로 번역하여 사용하고 있다.

³³ 최항순, 『발전행정론』, p. 308.

³⁴ 위의 책, pp. 311~312.

든 개발도상국들의 경우 국가발전 초기에 당면했던 공적 부문에 새로운 조직을 만드는 문제들은 필요 없게 되었기 때문이다. 이 시기에 기관형성과 관련한 우선적인 문제는 새로운 조직을 만드는 것보다는 많은 아프리카 국가들에서 볼 수 있던 바와 같이 아직 기관화되지 못한 이미 설치된 기관들을 재건하거나 비대해진 기관을 소형화하고 재교육하는 일이었다. 이 시기에 기관형성의 문제에서 기관 발전의 문제로 전환되기 시작한 것이다.³⁵

그런데 이러한 방식의 기술지원에 대해 많은 비판들이 제기되기 시작하였다. 공여국들은 조정(coordination)이 되지 않은 채 진행되는 고비용의 기술지원에 대해 문제를 제기했다. 특히 외국에서 파견된 전문가들에 대한 높은 비용 지불과 기술지원 명목으로 제공되는 장비 및 물품의 의무적 구입 등은 개발도상국으로부터 많은 비판을 받았다.³⁶ 특히 이러한 문제는 기술지원이 무상원조(grant)가 아니라 차관(loan) 방식으로 제공되는 경우에는 더욱 심각해지는데, 이러한 기술지원이 다른 대규모 지원 프로젝트와 연계되어 진행될 경우 개발도상국은 이를 거부하지 못하고 받아들일 수밖에 없는 것이다. 이 시기 기술지원에 대한 가장 큰 비판은 수원국의 실정에 맞지 않는 기술지원 프로그램에 대한 것이었다.³⁷

이와 같이 개발도상국에 주요 기관들이 형성되고 이들 기관의 발전을 추진하는 과정에서, 1970년대에는 좀 더 폭넓게 개발도상국 정부의 역량이라는 문제에 대한 관심이 생겨나기 시작하였다. 이전에는 도외시되었던 특정한 공적 과제 또는 그룹을 대상으로 하는 공공 프로그램의 실행 체계와 목표 그룹에 영향을 미칠 수 있는 정부의 역량에 초점이 맞춰진 것이다.

³⁵ 최향순, 『발전행정론』, p. 313.

³⁶ 이 시기의 기술협력은 선진국의 모델이나 시스템을 도입하도록 하고 기술 훈련을 시키는 것으로, 주로 선진국의 기술 전문가들이 단기간 방문해서 전문지식과 기술을 전수하는 방식으로 진행되었다. UNDP, "Frequently Asked Questions: The UNDP Approach to Supporting Capacity Development," p. 3.

³⁷ Jolly, et al. (eds.), *UN Contributions to Development Thinking and Practice*, p. 73.



그래서 이 시기에는 개발 관리 및 행정(development management and administration) 역량을 강화하는 것을 목표로 하면서, 이전의 개별 기관을 중심으로 하는 사고에서 벗어나기 시작했다. 특히 1980년대에는 경제성장 중심의 개발전략이 성공적이지 못하고 한 사회 내에서 불평등만 심화시켰다는 비판이 제기되면서 사회개발이 강조되기 시작하였다. 한 국가의 발전은 사람들(people)에게 실질적인 혜택이 주어져야 하고, 빈곤층들이 자신들의 문제를 해결해 나가도록 지원해야 한다는 점에서 교육, 보건, 인구 문제의 중요성이 강조되었다. 그래서 1980년대의 기술협력(technical cooperation)은 인적 자원개발(human resource development)에 초점이 맞춰졌고 사람중심(people-centered) 개발이라는 접근 방식이 제안되었다.

1990년대는 기술협력에 대한 인식의 전환이 이뤄지게 되는데, 이렇게 되는 데는 신제도주의(new institutionalism) 학파가 많은 기여를 하게 된다. 신제도주의는 다양한 분파로 구성되어 있기 때문에 이들의 주장을 일률적으로 정리할 수는 없다. 다만 이들의 학문적 관심사는 제도가 개인 및 집단의 행위에 미치는 영향과 제도는 어떻게 형성되고 변화되는가에 있다고 말할 수 있다. 신제도주의 학파는 개발협력 연구에도 영향을 미쳐서 제도에 대한 관심을 촉발시켰고, 이에 따라 개발도상국의 경제사회 발전을 위한 제도구축(institutional building)에 대한 논의가 활발하게 이뤄지게 되었다. 그러면서 1980년대의 개발협력에서 가장 흔한 접근 방식의 하나였던 기술협력에 대한 재평가가 이뤄지기 시작하였고, 수원국의 역량에 대해 관심의 초점이 맞춰지면서 역량구축(capacity building)이 중요한 전략으로 떠올랐다. 1990년대에 역량구축의 개념과 전략은 개발협력의 새로운 트렌드로 각광을 받으면서 널리 확산되기 시작하였다.

〈표 II-2〉 역량발전에 대한 논의 과정

용어	출현 시기	관련 의미
기관형성 (institution building)	1950년대~ 1960년대	- 공공투자 프로그램을 관리하는데 필요한 공공기관의 설립 및 기본 설비구축이 목적 - 광범위한 분야가 아닌 개별 기관의 설계와 기능에 초점 - 선진국으로부터 수입 또는 이식된 모델
기관의 강화/발전 (institutional strengthening / development)	1960년대~ 1970년대	- 기관을 설립하는 것에서 기관을 강화하는 것으로 이동 - 아직도 폭넓은 시각보다는 개별 기관에 초점 - 성과를 향상시키는데 기여하는 도구로서 인식
개발 관리/행정 (development management / administration)	1970년대	- 이전에는 도외시되었던 특정한 공적 또는 목표 그룹에 영향을 미치는 것이 목적 - 공공 프로그램의 실행 체계와 목표 그룹에 영향을 미칠 수 있는 정부의 역량에 초점
인적 자원개발 (human resource development)	1970년대~ 1980년대	- 발전은 사람들(People)에 관한 것 - 교육, 보건, 인구 문제의 중요성을 강조 - 사람중심(People-Centered) 개발의 출현
신제도주의 (new institutionalism)	1980년대~ 1990년대	- 초점이 네트워크 및 외적 환경을 포함해서 정부, NGO, 민간 등의 분야로 광범위해짐. - 국민경제 활동을 형성하는 것에 관심 - 지속가능성 의제가 부상하고 프로젝트 중심 활동으로부터 벗어남. - 1970년대 제도경제학 분야를 통해서 발생함.
역량발전 (capacity development)	1980년대 말~ 1990년대	- 다양한 개발접근방법을 종합하는 것으로 1990년대에 발생 - 기술협력(Technical Cooperation) 개념에 대한 재평가 - 주인의식(Ownership) 및 과정의 중요성을 강조 - 발전을 하기 위한 방법(the Way To Do Development)

출처: Lusthaus, Adrien, and Perstinger (eds.), "Capacity Development: Definitions, Issues and Implications for Planning, Monitoring and Evaluation," p. 2.

하지만 역량구축의 개념과 전략은 그렇게 오래가지 못하였다. 2000년대에 들어서는 역량구축보다 훨씬 더 포괄적인 역량발전이 중심적인 용어가 되었다. 이러한 변화는 역량발전에 대한 패러다임의 변화에 의해 초래되었다.



<표 II-3>에 보이는 바와 같이 역량발전에 대한 기존의 패러다임은 수원국의 주인의식에 대한 이해가 부재하고, 이미 선진국이 갖고 있는 좋은 정책과 제도를 수원국에 수출 또는 이식하는 것에 머물러 있었던 것이다. 공여국과 수원국의 파트너십을 강조했지만 내용적으로 이들 관계는 아직도 불균형했고, 공여국 주도로 모든 일이 처리되었다. 이에 대한 반성으로 나온 것이 수원국의 주인의식과 리더십에 기초한 역량발전이라고 할 수 있다.

〈표 II-3〉 역량발전의 패러다임 변화

구 분	기존 패러다임	새로운 패러다임
발전의 성격	경제적·사회적 조건의 향상	권리능력(right capacity) ³⁸ 의 구축을 포함한 사회적 전환
효과적인 개발협력의 조건	좋은 정책은 외부에서 이미 규정해 놓은 것	좋은 정책은 현지에서 만들어진 것
공여국-수원국의 불균형 관계	파트너십과 상호 존중이라는 차원에서의 일반적 대응	대응 조치를 통해 분명하게 해결해야 하는 문제로 다룸
역량발전	강력한 제도와 연계한 인적자원의 개발	개인, 제도, 사회적 차원이라는 상호 연관된 3개 층위의 역량
지식의 습득	지식은 이전될 수 있는 것	지식은 획득되어야만 하는 것
가장 중요한 지식의 유형	개발도상국에 이전하기 위해 선진국에서 만들어진 지식	선진국과 개발도상국 모두로부터 획득된 지식과 현지의 지식을 결합

출처: Sakiko Fukuda-Parr, Carlos Lopes, and Khnlid Malik (eds.), *Capacity for Development: New Solutions to Old Problems* (London: Earthscan, 2002), p. 20.

³⁸ 권리능력(權利能力)이란 권리의 주체가 될 수 있는 자격이다. 법인격(法人格)이라고도 한다. 현대 사법(私法) 체계에서는 권리만 있고 의무는 없는 주체라든가, 의무만 있고 권리는 없는 주체는 없으므로 권리의 주체는 당연히 의무의 주체이기도 하다. 권리와 의무의 주체를 인(人)이라고 하며, 인에는 자연적 생물로서의 사람인 자연인(自然人)과 일정한 목적을 가진 사람이나 재산의 모임에 법인격을 부여한 법인(法人)이 있다. <<http://ko.wikipedia.org/wiki/%EA%B6%8C%EB%A6%AC%EB%8A%A5%EB%A0%A5>>.

이러한 패러다임의 변화는 사실상 역량구축과 역량발전에 대한 구분을 수반하였다. 아직도 현장 활동가나 일부 연구자들 사이에서는 이들 두 개념을 명확히 구분하지 않고 사용하고 있기도 하지만, 점차 이를 명확히 구분해야 한다는 목소리가 커지고 있다.³⁹ 2000년대 들어서 개발협력기구들은 이 두 개념을 엄밀히 구분해서 사용하려고 노력하고 있고, 이들 기구들에서는 역량발전을 지배적 용어로 사용하고 있다.

특히 유엔 기구는 이러한 구분을 매우 강조하고 있는데, 유엔 기구에 따르면 역량구축과 역량발전은 다음과 같이 구분된다.⁴⁰ 역량구축의 개념에서는 역량이 목적을 이루기 위한 수단일 뿐으로 역량 형성 또는 구축이라는 초기단계에 초점을 맞추고 있다. 그리고 역량구축은 외부 행위자들이 도움을 주는 것에 대한 관점에서 기술협력, 기술개발, 훈련, 기술이전 등에 중심을 두고, 이러한 작업은 일회적인 또는 단기간에 이뤄지는 것으로 설정하고 있다. 반면에 역량발전의 개념에서는 역량은 수단이자 그 자체로 목적이기도 한 것이다. 그래서 역량발전은 역량의 형성 및 구축뿐만이 아니라 그 이후에 구축된 역량의 이용, 관리, 유지와 역량의 지속 가능성을 모두 아우르고 있다. 또한 출발단계에서부터 현존하는 국가의 역량을 활용하는 것을 추구하고 있고, 역량발전은 장기적 관점에서 수원국이 주인의식을 갖고 주도하는 것이고 외부 행위자의 역할은 이를 지원하는 것으로 설정하고 있다. 그래서 역량발전은 역량구축보다 더욱 포괄적인 개념이라고 말할 수 있다. <그림 II-3>은 수원국에 현존하는 역량과 수입된 역량 사이의

³⁹ 개발협력 보고서나 관련 연구 서적들을 보면 아직도 이 두 용어는 서로 호환해서 될 정도로 구분하지 않고 사용되고 있는 것을 알 수 있다. 개념의 발전 과정을 보게 되면 역량구축이 먼저 사용되었고 이후 역량발전이라는 개념으로 발전했지만, 언어 습관의 속성상 상당 기간은 혼용이 불가피한 것으로 보인다.

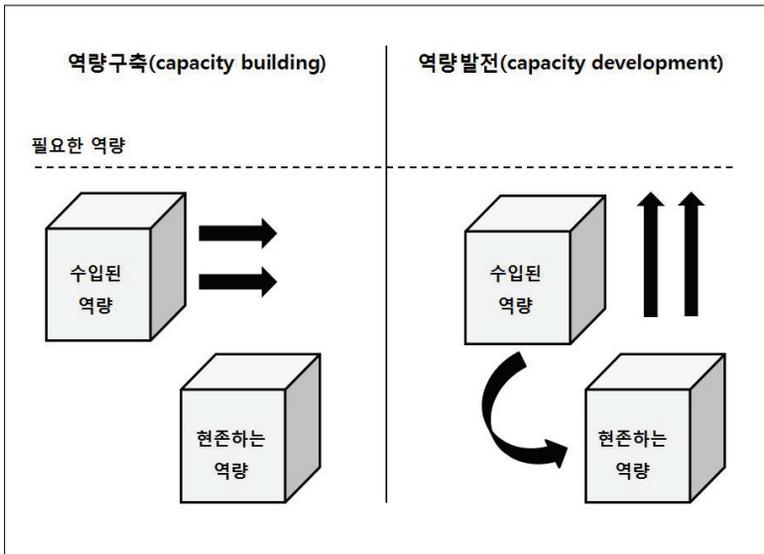
⁴⁰ CADRI(Capacity for Disaster Reduction Initiative), "Basics of Capacity Development for Disaster Risk Reduction," Second Session of the Global Platform for Disaster Risk Reduction (June 2009), p. 14, <<http://www.undp.org/crmi/docs/cadri-cdbasicsfordrr-bp-2011-en.pdf>>.

I
II
III
IV
V

관계와 관련해서 역량구축과 역량발전이 어떻게 다른지를 보여주고 있다.

외부의 협력자는 역량발전과 그에 연관된 변화의 과정을 촉발하고, 촉진하고 지원하는 역할을 맡는다. 이것은 과거의 기술지원을 제공하는 것과 동일한 의미가 절대 아니다. 물론 역량발전을 지원하는 것에 적합한 재정지원 프로그램은 있을 수 있다. 공여국의 역할은 지식에 접근하는 것을 촉진하고, 역량발전의 장애물을 제거하기 위해 다양한 이해 관계자들을 연결시키고, 필요한 정책대화에 참여하고, 홍보를 하고 변화 과정의 병목현상이 있는 곳을 해결하기 위해 자금을 지원하고 실천학습을 위한 공간을 만드는 것이라고 할 수 있다.⁴¹

〈그림 II-3〉 역량구축과 역량발전의 차이



출처: Lopes and Theisoeh (eds.), *Ownership, Leadership and Transformation*, p. 10

⁴¹ OECD, *The Challenges of Capacity Development: Working Towards Good Practice* (Paris: OECD, 2006), p. 12.

3. 개발협력에서 국가의 역할과 국가역량

막스 베버는 국가를 “특정한 영토 내에서 정당한 물리적 폭력/강권력의 독점을 (성공적으로) 관철시킨 유일한 인간공동체”⁴²로 정의한 바 있다. 다시 말해서 국가성의 본질을 ‘강제성’으로 본 것이다. 그런데 현대에 이르러서는 근대 국가가 발전 과정에서 자신의 역할을 매우 확장하였기 때문에 국가의 역할 또는 국가의 기능에 대한 설명도 많이 복잡해졌다.

경제 영역에 있어서 ‘국가의 적정한 역할은 무엇인가’라는 문제는 정치학 및 경제학 분야에서 매우 핵심적인 논쟁이라고 할 수 있다. 이러한 논쟁은 서구에서 산업화가 이뤄질 때부터 시작해서 최근에 제3세계의 경제발전 문제에 이르기까지 뜨겁게 진행되고 있다. 현상적으로 보면 어느 한편에서는 국가의 실패를 말하면서 시장에 대한 규제 철폐를 주장하고, 다른 한편에서는 시장의 실패를 비판하면서 국가의 역할강화를 외치고 있는 것으로 보인다. 하지만 국가의 역할에 대한 논쟁은 단순하게 국가와 시장이라는 이분법적 구도를 설정하고 그 중 어느 하나의 입장을 지지하면 될 정도로 간단하지 않다.

국가의 역할에 대한 논쟁은 1990년대에 들어서면서 훨씬 복잡한 층위를 갖기 시작하였다. 그것은 다음과 같은 서로 다른 요인들이 복합적으로 작용한 결과인데 첫째, 소련 및 동유럽의 통제경제(command-and-control economy) 붕괴, 둘째, 복지국가(welfare state)의 재정위기, 셋째, 동아시아 국가의 고도 경제성장에서 나타난 국가의 중요한 역할, 넷째, 세계 각지에서 인도적 위기의 분출과 국가의 붕괴가 동시에 진행되었기 때문이다.⁴³ 이러한 사실들이 말해주는 것은 국가가 경제에 과도하게 개입하는 것도,

⁴² 막스 베버, 박상훈 옮김, 『소명으로서의 정치』 (서울: 폴리테이아, 2011), p. 110.

⁴³ World Bank, *World Development Report 1997: The State in a Changing World* (New York: Oxford University Press, 1997), p. 1.

국가가 제 기능을 하지 못하는 것도 모두 심각한 문제를 야기한다는 것이다.

일반적으로 현대 세계에서 주권국가가 수행해야 하는 기능은 <표 II-4>와 같이 10가지로 요약할 수 있다. 이 표에서 알 수 있는 바와 같이 현대 국가의 기능은 막스 베버가 국가의 본질로 정의한 폭력 수단의 합법적 독점에서 공공재정의 관리 및 시장의 형성 등 경제적 영역, 그리고 국제관계 및 시민적 권리 및 의무에 대한 것까지 전반적으로 아우르고 있다. 그런데 이러한 나열식 분류는 국가의 기능에 대한 입체적 인식을 어렵게 하는 단점이 있다.

<표 II-4> 현대 주권국가의 기능

번호	국가의 기능
1	폭력 수단의 합법적 독점(legitimate monopoly on the means of violence)
2	행정적 지배(administrative control)
3	공공재정의 관리(management of public finances)
4	인적 자본에 대한 투자(investment in human capital)
5	시민적 권리 및 의무의 설계(delineation of citizenship rights and duties)
6	사회기반시설을 통한 서비스의 공급(provision of infrastructure services)
7	시장의 형성(formation of the market)
8	국가 재산의 관리(management of the state's assets)
9	국제 관계(international relations)
10	법의 지배(rule of law)

출처: Ashraf Ghani, Clare Lockhart, and Michael Carnahan (eds.), "Closing the Sovereignty Gap: an Approach to State-Building," *ODI*, Working Paper, No. 253 (September 2005), pp. 6~9.

한편 세계은행은 개발협력의 측면에서 국가의 역할 및 기능에 대해 문제의식을 갖게 되었다. 대부분의 개발원조가 양자 차원이든 다자 차원이든 국가를 매개로 제공되기 때문에 수원국의 국가역량(state capacity)에 대해 주목하게 된 것이다. 세계은행은 개발을 위한 역량(capacity for development)을 “국가가 지속가능한 토대 위에서 개발 목표의 설정과 이를 이루기 위해 자신들이 갖고 있는 자원을 효과적이고 효율적으로 이용하는 것”이라고 규정하고 있다.⁴⁴ 이러한 규정에서 볼 때 그동안 개발원조가 소기의 성과를 거두지 못한 것은 수원국에 만연한 부패나 부실한 제도, 정부 기능의 마비 또는 거버넌스 부재 등 수원국의 국가역량이 매우 취약하기 때문에 발생한 것으로 인식된다. 따라서 개발 효과성에 대한 논의에서 수원국의 국가역량, 개발을 위한 역량에 대한 논의가 불가피해 진 것이다.

이러한 시각에서 세계은행은 국가기능을 단계별, 영역별로 구분해서 보다 구체적이고 입체적으로 분류하고 있다. 세계은행의 분류는 <표 II-5>에서 보이는 바와 같이 국가의 기능을 최소 기능(minimal functions), 중간 기능(intermediate functions), 적극 기능(activist functions) 등 세 단계로 구분하고, 각각의 단계에서 시장이 작동하지 않는 영역(addressing market failure)과 공정성 영역(improving equity)에서 국가가 어떠한 기능을 수행하고 있는지 잘 보여주고 있다. 따라서 세계은행의 국가기능에 대한 분류는 취약국가 또는 실패국가에서 국가의 역량을 발전시키기 위해 어떤 기능부터 우선적으로 지원해야 하는지, 그 우선순위를 정하는 데 유용한 기준을 제공해 준다.

⁴⁴ Otoo, Agapitova, and Behrens (eds.), *The Capacity Development Results Framework: A strategic and results-oriented approach to learning for capacity development*, p. 3.

I
II
III
IV
V

〈표 II-5〉 국가의 기능

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

출처: World Bank, *World Development Report 1997: The State in a Changing World*, p. 27.

세계은행이 국가의 역할에 대한 재조명과 이에 기초한 개발협력 정책을 마련하고자 나선 것은 개발정책이 사회 제도, 정치 제도, 국가 제도의 토대 위에 수립되어야 한다는 인식을 갖기 시작했기 때문이다. 이러한 제도적 토대가 취약하게 되면 첫째, 정책 전환에 있어서의 혼선이 발생하고, 둘째, 시장에서의 갈등 해결과 굳건한 신뢰를 제공하는데 실패하며, 셋째, 상호 보완적인 물적, 사회적 공공기반시설을 제공하지 못하게 되기 때문이다.⁴⁵

그러면 이러한 국가의 역할 또는 기능을 효과적으로 수행하게 해주는 국가역량은 무엇인가라는 문제가 제기된다. 이 문제에 대해 프랜시스 후쿠야마(Francis Fukuyama)는 국가 활동의 범위와 국가의 역량을 구분할 것을 주문하고 있다. 여기에서 국가 활동의 범위란 정부가 떠맡는 다양한

⁴⁵ Brian Levy, "Governance and Economic Development in Africa: Meeting the Challenge of Capacity Building," Brian Levy and Sahr Kpundeh (eds.), *Building State Capacity in Africa: New Approaches, Emerging Lessons* (Washington, D.C.: World Bank, 2004), p. 1.

기능과 목표를 말하고, 국가역량은 정책의 입안 및 시행 그리고 법을 깨끗하고 투명하게 집행하는 능력을 말한다.⁴⁶

후쿠야마는 강한 국가의 건설을 주창하는데, 여기에서 강한 국가란 국가 활동의 범위는 제한되지만 국가가 국민의 생활 여러 측면에 광범위하게 개입하지는 않는 범위 내에서 법과 정책을 만들고 수행하며 집행하는 능력 면에서 강한 나라를 의미하는 것이다. 따라서 강한 국가란 국가가 정치, 경제, 사회의 넓은 영역에 개입하는 나라를 의미하는 것은 아니다. 강한 국가란 합법적인 나라이며, 오늘날에 있어 합법성의 원천은 민주주의를 말한다. 후쿠야마는 <표 II-6>에서 보이는 바와 같이 강한 국가의 4가지 요소로 조직설계 및 관리(organizational design and management), 제도의 설계(institutional design), 합법성의 토대(basis of legitimation), 사회적·문화적 요인(social and cultural factors)을 들고 있다. 후쿠야마의 이러한 국가역량에 대한 분류는 국가성(stateness)이라는 개념에 기초한 것이기 때문에 매우 근본적이면서 포괄적이다. 그런데 실제로 국가가 이러한 역량을 갖추는 데 있어서, 조직 설계 및 관리 역량은 상대적으로 지원 가능성이 높은 반면에 그 외의 역량들은 지원을 한다고 해서 성공할 수 있는 가능성이 크지 않다. 그래서 후쿠야마는 국가제도에 관한 다양한 지식 유형 중에서 조직의 설계 및 관리와 관련된 지식이 가장 손쉽게 형식화할 수 있고, 따라서 가장 쉽게 사회적 또는 문화적 경계를 넘어 이전할 수 있다고 주장했다.⁴⁷

⁴⁶ 프랜시스 후쿠야마, 안진환 옮김, 『강한 국가의 조건』, p. 22.

⁴⁷ 위의 책, p. 27.

〈표 II-6〉 제도적 역량의 구성요소

구성요소	학문분야	이전 가능성
조직 설계 및 관리	경영학, 공공행정, 경제학	상
제도 설계	정치학, 경제학, 법학	중
합법성의 토대	정치학	중·하
사회적·문화적 요인	사회학, 인류학	하

출처: 프랜시스 후쿠야마, 안진환 옮김, 『강한 국가의 조건』, p. 51.

이와 달리 정책의 추진 주체라는 측면에서 보면, 국가역량은 정책형성(의사결정) 능력, 효과적인 정책수행 능력, 지배력을 행사할 수 있는 능력이라는 3가지 차원으로 구분할 수 있다.⁴⁸ 여기에서 정책형성 능력(capacity to formulate policy, decision making)은 국가역량에 있어서 기본적인 것에 속하는데, 이것은 정치체제(행정부와 의회)와 밀접하게 연관되어 있다. 그리고 정책실행 능력(capacity to implement policy)은 효과적으로 제도를 이용할 수 있는가에 전적으로 달려있다. 예를 들어서 정치 엘리트들에 의해 제기된 과제를 실행하고자 하는 관료들의 의지와 능력의 문제와 같은 것이다. 마지막으로 지배력을 행사할 수 있는 능력(capacity to exercise control)은 광범위한 책무성 시스템에 포함된 것으로, 결정된 정책이 실제로 집행이 되고 있는지 아닌지를 점검하는 것과 연관되어 있다.

한편 <표 II-7>과 같이 개발협력의 관점에서 국가역량을 구분해 놓은 것이 있는데, 그것은 제도적 차원의 역량(institutional capacity), 기술적 차원의 역량(technical capacity), 행정적 차원의 역량(administrative capacity), 정치적 차원의 역량(political capacity) 등 4가지로 구분된다. 이러한 구분은 공여국들이 수원국의 역량발전을 위한 지원사업을 수립할 때 큰 도움이 된다.

⁴⁸ Fritz, *State-Building: A Comparative Study of Ukraine, Lithuania, Belarus, and Russia*, pp. 36~42.

〈표 II-7〉 국가역량의 4가지 차원

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

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

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

I
II
III
IV
V



III

역량발전을 위한
국제사회의
지원전략 및 체계

1. 역량발전을 위한 국제사회의 지원전략

가. 유엔개발계획

1950년대부터 1990년대 초반까지 개발이란 대체로 개발도상국이 선진국의 개발과정을 모방하는 것으로 이해되었다. 기술협력(technical cooperation)은 1970~1980년대 개발협력의 가장 일반적인 접근방식이었다. 당시에는 선진국으로부터의 기술훈련과 모델 및 시스템의 도입에 우선순위가 주어졌다.⁴⁹ 기술협력은 개발도상국이 개발에 필요한 기술과 지식을 보유하고 있지 않기 때문에 선진국들이 자신들의 노하우를 ‘투입’하거나 ‘이전’시키면 된다는 전제에 기초했다.⁵⁰

그러나 1990년대 초부터 이러한 개발 모델의 실효성에 대한 의문이 제기되기 시작했다. 원조기관들은 막대한 규모의 공적개발원조에도 불구하고 빈곤이 계속되는 원인 분석과 함께 새로운 접근방식을 강구하기 시작했다. 국제사회는 기존 개발원조가 수혜자의 ‘수요’보다는 원조제공자의 ‘공급’에 맞추어져, 현지 사회의 지식 ‘습득’보다는 공여국의 기술전문가를 통한 일방적인 지식 ‘이전’에 초점을 둬으로써 지속가능한 개발성고를 이루어 내는 데 실패했다는 결론에 이르게 되었다.⁵¹

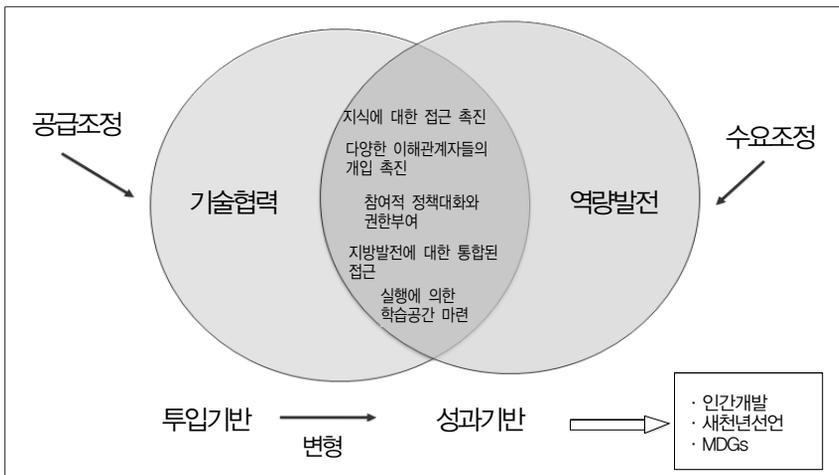
개발협력에 대한 근본적인 패러다임의 변화 과정에서 역량발전(capacity development)은 개발의 핵심의제로 부상하게 되었다. 개발도상국의 역량발전은 새천년개발목표(millennium development goals) 등 국제사회의 개발목표 달성을 위한 필수과제로 부상했다. 이는 개발도상국의

⁴⁹ UNDP, *Capacity Development Practice Note* (New York: UNDP, 2008), p. 23.
⁵⁰ S. Fukuda-Parr, C. Lopes, and K. Malik (eds.), *Capacity for Development: New Solutions to Old Problems, prepared for UNDP* (New York: Earthscan, 2002); 한국국제협력단, 『국제개발협력의 이해』 (파주: 한울아카데미, 2009), p. 140 재인용.
⁵¹ 한국국제협력단, 『국제개발협력의 이해』, p. 141.

I
II
III
IV
V

환경과 지식, 기술, 문화에 맞게 역량발전을 도모해야 지속적인 효과를 낼 수 있다는 인식에 따른 것이다. 특히 2005년 ‘원조 효과성 제고를 위한 파리선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness)’은 체계적인 역량발전 없이 빈곤감축을 위한 노력은 결코 성공할 수 없다는 국제적 합의를 표명했다.⁵²

〈그림 III -1〉 기술협력으로부터 역량발전으로



출처: UNDP, *Capacity Development Practice Note* (New York: UNDP, 2008), p. 23.

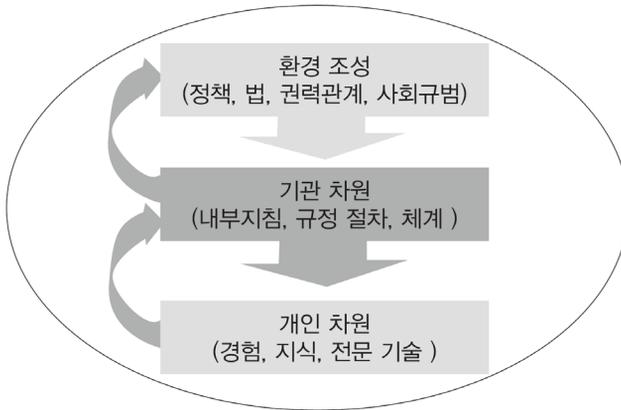
원조기관들은 역량발전이 개인이나 특정 기관의 능력 향상만이 아니라, 사회 전반의 환경 변화를 의미하고 또 요구한다는 것을 강조한다. 즉 개인과 기관, 그리고 사회제도와 시스템 전반의 역량이 상호 보완성을 가지고 함께 강화되어야만 진정한 역량발전이 이루어질 수 있다는 것이다. 즉 역량발전이란 개인에 대한 기술훈련지원이나 인적 자원개발보다도 훨씬 더 포괄적이고 여러 단계의 이해와 접근을 요구한다는 것이다. 이는 개인 및 기관과 사회 전체를 연결하는 개념이며, 개인과 기관, 환경의 3가지 단계로 나누어

⁵² 한국국제협력단, 『국제개발협력의 이해』, p. 139.

이해하고 접근하는 것이 유용하다는 것이다.⁵³

따라서 한 국가에서 개발의 성공여부는 개인과 기관 그리고 사회 차원의 충분한 역량 여하에 달려 있다. 공적개발원조(official development assistance)를 포함한 재정자원이 중요하지만, 지속가능한 인간개발을 증진하기 위해서는 충분하지 않다. 지원전략, 정책, 법률 및 절차, 잘 조직된 기관과 교육 받고 훈련된 사람들이 없다면 국가적·지역적 개발전략의 계획·실행·검토가 제대로 실행될 수 없다. 유엔개발계획(United Nations Development Programme)의 경우, 역량발전 지원은 기존 역량을 확대·유지하기 위한 국가적 노력들의 강화이다. 이는 국가적인 우선순위, 정책, 그리고 요구되는 성과에 기초하여 지도자 및 관리자, 공동체와 기관을 내부로부터 변환시키는 과정이다.⁵⁴

〈그림 Ⅲ-2〉 역량의 단계: 체계적 접근



출처: UNDP, Capacity Development Practice Note, p. 6.

⁵³ OECD, *The Challenge of Capacity Development: Working Towards Good Practices* (Paris: OECD, 2006), p. 13; 한국국제협력단, 『국제개발협력의 이해』, p. 144 재인용.

⁵⁴ UNDP, *Supporting Capacity Development: The UNDP Approach* (New York: UNDP Bureau for Development Policy, 2008), p. 2.

I
II
III
IV
V

역량발전 과정은 촉진되고 지원될 수는 있지만 외부로부터 추동될 수는 없다.⁵⁵ 역량발전 과정은 현지 중심적이고 자발적으로 이루어지는 지속적이고도 내생적인(endogenous) 과정이다. 이런 면에서 역량발전은 주로 조직과 개인의 능력 향상을 대상으로 하는 ‘역량구축(capacity building)’과는 다르다. ‘역량구축’이 외부 공여자가 수원국에 들어와 역량을 구축해주는 개입행위를 의미한다면, ‘역량발전’은 개발도상국이 주인의식을 가지고 역량을 구축하는 것만이 아니라 구축된 역량을 강화·유지하는 지속적인 과정을 의미한다.⁵⁶

역량발전이란 현지의 상황에 따라 변모할 수밖에 없는 역동적인 과정이며 ‘어떻게 하면 발전이 된다’라는 청사진을 제시하는 것은 불가능하다.⁵⁷ 역량발전 모델 개발의 선구적인 역할을 하고 있는 유엔개발계획은 역량발전의 기술적 실시 방법보다는 역량발전 프로그래밍 과정을 소개하고 역량개발사업의 계획과 이행에서 지켜야 할 기본원칙을 제시한다.

유엔개발계획의 ‘전략계획 2008~2011(UNDP Strategic Plan 2008-2011)’은 프로그램을 조직하는 데 있어 역량발전을 기관의 가장 중요한 기여로 자리매김하고 있다. 유엔개발계획은 역량발전을 기관의 목표 및 역할의 핵심으로 자리매김함으로써 국가와 그 하위단계에서의 지원을 위한 집중하는 요구에 대응하고 있다. 이러한 요구는 제도들이 보다 잘 실행될 수 있도록 하는 전략, 정책, 투자 옵션과 개혁조치를 수월하게 하는 지원을 위한 것이다.⁵⁸

역량발전을 지원하기 위한 유엔개발계획의 접근방식은 역량발전에 있어 국가의 주인의식, 권력관계와 동기부여, 장기적 과정, 과정에 대한 충실성, 개인과 기관, 그리고 환경 조성을 연계하는 포괄적 접근방식, 개인적 기술을

⁵⁵ UNDP, *Supporting Capacity Development: The UNDP Approach*, p. 2.

⁵⁶ 한국국제협력단, 『국제개발협력의 이해』, p. 459.

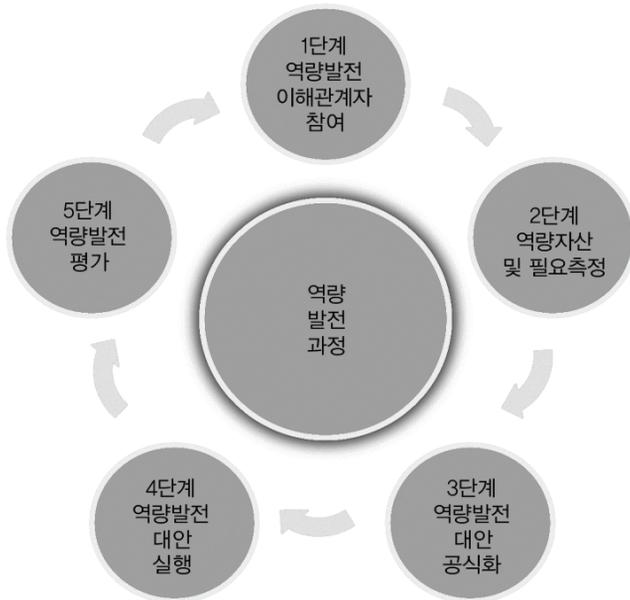
⁵⁷ UNDP, *Capacity Development Practice Note*; OECD, *The Challenge of Capacity Development: Working Towards Good Practice* 참조.

⁵⁸ UNDP, *Supporting Capacity Development*, p. 2.

넘어선 교육 중점, 국가 시스템의 활용, 현지 조건에의 적응, 광범위한 개혁 조치들의 연계, 비계획적인 결과들에 대한 가치부여·추적·평가, 시스템적인 역량발전 측정 등을 원칙으로서 강조한다.⁵⁹

역량발전은 일회적인 개입이 아니라 설계-적용-학습-조정의 반복적인 과정이다. 유엔개발계획은 5단계 과정을 제시한다. 이러한 단계들은 대체로는 프로그래밍 주기와 일치한다.⁶⁰ 유엔개발계획의 역량발전 과정은 역량발전 이해관계자 참여, 기존 역량자산 및 필요측정, 역량발전 대안 공식화, 역량발전 대안 실행, 역량발전 평가 등의 5단계이다.

〈그림 III-3〉 역량발전 과정



출처: UNDP, *Supporting Capacity Development: The UNDP Approach* (New York: UNDP Bureau for Development Policy, 2008) p. 4.

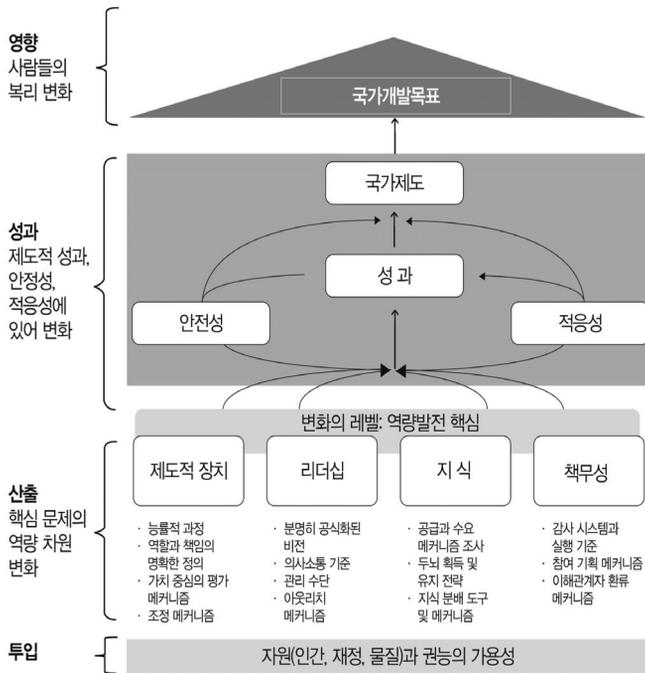
⁵⁹ UNDP, *Supporting Capacity Development*, p. 3.

⁶⁰ UNDP, *Capacity Development Practice Note*, p. 8.

I
II
III
IV
V

유엔개발계획은 근거중심의 역량발전 접근방식과 방법론 그리고 혁신방안을 조사·발전·지지·제공한다. 유엔개발계획은 우선순위와 수원국으로부터의 요청에 기반하여 조언과 지원을 하고 있는데, 역량발전 과정을 통해 기존 역량과 강화되어야 할 핵심에 대한 분석과 국가역량의 보호·유지·양성 정책 및 투자 선택에 대한 조언을 한다. 또한 이러한 접근방식은 민주적 거버넌스, 빈곤감소, 새천년개발목표 달성, 위기예방 및 복구, 환경과 지속 가능한 개발, 그리고 HIV/AIDS에 대한 유엔개발계획의 주제별 작업으로 통합된다.⁶¹

〈그림 III-4〉 유엔개발계획의 역량발전 측정체계



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

⁶¹ <<http://www.undp.org/capacity/ourapproach.shtml>>.

특히 유엔개발계획은 제도적 차원에서 역량발전을 지원하고 있다. 제도들이 인간개발의 핵심이 되고 있고, 제도들이 보다 더 잘 운영되고 지속적으로 관리되며 시스템에 대한 ‘충격’을 관리할 수 있을 때, 국가적 인간개발 목표를 달성하는 데 더 의미 있게 기여할 수 있기 때문이다. 지원은 유엔개발계획 국가사무소의 지휘하에, 유엔국가팀(Country Team)을 통해 제공되고 있다. <그림 III-4>는 역량발전 성과를 정의·공유하기 위한 유엔개발계획의 체계를 나타낸다.

역량발전은 이전 시기 훈련과 기술협력을 강조하였던 것으로부터 개념과 접근방식이 진화하고 있는데, 유엔개발계획은 현지에서의 경험을 바탕으로 4가지 변화의 추동요소를 제시했다. 4가지 변화의 추동요소는 <그림 III-4>에서 나타나는 바와 같이 제도적 장치, 리더십, 지식과 책무성이다. 즉 많은 역량 과제들은 이러한 4가지 범주에 속하고 엄격한 역량평가를 통해 진단될 수 있다.

유엔개발계획의 역량발전 임무는 국가의 인간개발 목표에 효과적으로 기여하면서 사람들과 그들의 제도들이 더 원활하게 작동하고 지속적으로 유지되도록 지원하는 데 있다. 핵심 영역으로는 원조 및 개발 효과성, 국가 이행역량과 국가 시스템 활용, 국가 및 각 분야 역량발전 전략, 지방 서비스 제공 등이 있다.

나. 세계은행⁶²

파리선언은 역량발전이 개발목표를 달성하는 데 있어서 핵심이라고 밝혔다. 공여자들은 역량이 외부에서 일괄수주 방식으로 수입될 수 있는 것이

⁶² Otoo, Agapitova, and Behrens (eds.), *The Capacity Development Results Framework: A strategic and results-oriented approach to learning for capacity development* 참조.

I
II
III
IV
V

아니고, 내부로부터 발전되어야 하기 때문에 공여자와 기술전문가들이 지식과 기술의 촉진자로서 기능해야 한다는 것을 이해하고 있다.

그러나 일반원칙에 대한 폭넓은 합의에도 불구하고 역량을 발전시키기 위한 노력의 결과는 지속적으로 기대를 떨어뜨리고 있다. 문제는 역량발전에 대한 운용적 정의와 역량발전 노력으로부터 기대되는 결과에 대한 정의에 관해 합의가 부족한 데로부터 시작된다. 역량발전의 사례에 대한 비판적 검토의 대부분은 많은 프로그램이 이론적 근거가 빈약하고 일관된 개념 체계가 부족하다는 점을 지적한다. 많은 역량발전 접근방식은 모호하고 일관되지 못한 개념과 일반적이지 못한 용어를 사용한다는 것이다. 그렇게 때문에 변화가 일어나는 과정이 잘 이해될 수 없고 전략의 중요성은 간과되며 역량발전 노력의 성과와 개발목표 사이의 연계는 분명하게 나타나지 않는다는 것이다.

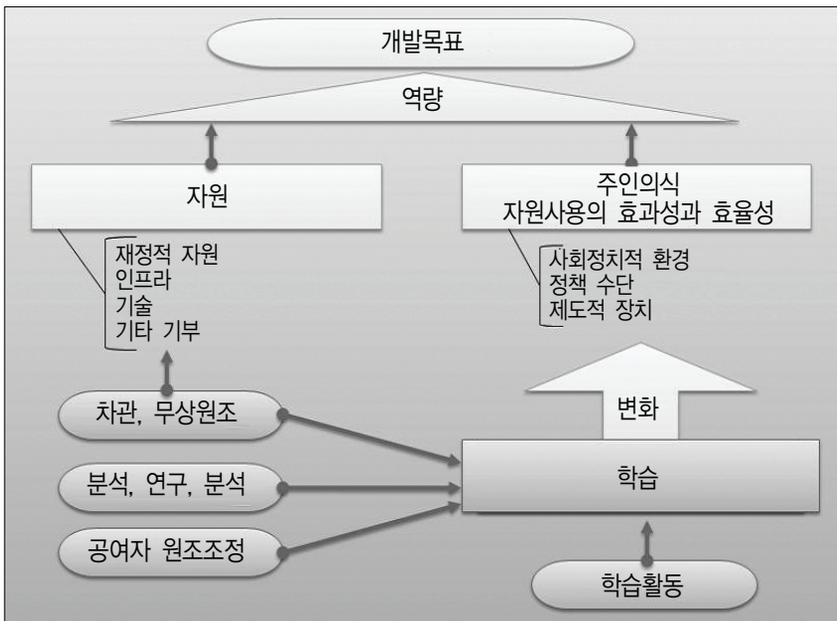
세계은행연구소(World Bank Institute)는 이러한 문제점들을 극복하기 위하여 역량발전 성과체계(Capacity Development Results Framework)를 개발했다. 역량발전 성과체계는 역량발전을 위한 학습의 확인, 설계, 모니터링과 평가에 대한 일반적이고 체계적인 접근을 증진한다. 이 지침은 세계은행과 개발지원의 다자적 혹은 양자적 공여자뿐만 아니라 개발목표를 설정하고 이행하는 것을 책임지고 있는 국가적, 그리고 하부단위의 실행 팀들에 의해 활용되고 있다. 역량발전 성과체계의 목표는 역량발전 성과, 파리선언에서 명시된 목표를 관리하는 데 있어 조화를 촉진하는 실험과 학습을 증진하는 것이다.

역량발전 성과체계는 특정 개발목표를 진전시키는 사회정치적이고 정책적이며 조직적인 요소에 있어 지방 차원의 변화를 가져오는 변형적인 학습 개입의 설계 및 이행을 위해 적용된다. 여러 다양한 수단들이 변화과정을 지원하기 위해 사용될 수 있다. 예를 들어 정책 기반 차관, 투자 프로젝트, 분석적 연구, 영향 및 다른 평가, 기술지원, 그리고 외부훈련 등이 포함된다.

모두가 잠재적으로 변형적인 역할을 한다. 핵심은 하부단위의 변화과정을 추동하기 위해 전략적으로 참여하고 지원하는 학습 개입을 설계하고 이행하는 것이다. 이를 위해서 역량발전 실무자들은 변화를 불러올 개인 혹은 그룹의 잠재력을 이해해야만 한다.

역량발전 노력은 <그림 III-5>와 같이 개발과정의 일부분이다.

<그림 III-5> 개발과정의 부분으로서 역량발전



출처: Otoo, Agapitova, and Behrens (eds.), *The Capacity Development Results Framework: A strategic and results-oriented approach to learning for capacity development*, p. 4.

역량발전 성과체계의 주요한 기술적 특징은 개발목표의 달성을 위한 학습을 통해 향상될 수 있는 일련의 역량요소 지표의 표준을 포함한다. 이러한 '역량' 지표는 특정 상황에 맞춰 설정될 수 있지만 항상 측정 가능해야 한다. 지표는 목표 달성을 위한 사회정치적 환경의 전도성(conductiveness), 사회가 목표 달성을 위해 가용하는 정책 수단과 다른 공식적 수단의 효율성,

- I
- II
- III
- IV
- V

이해관계자와 외부 정부가 목표 달성을 위해 채택하는 제도적 장치의 효과성 등에 관한 것이다.

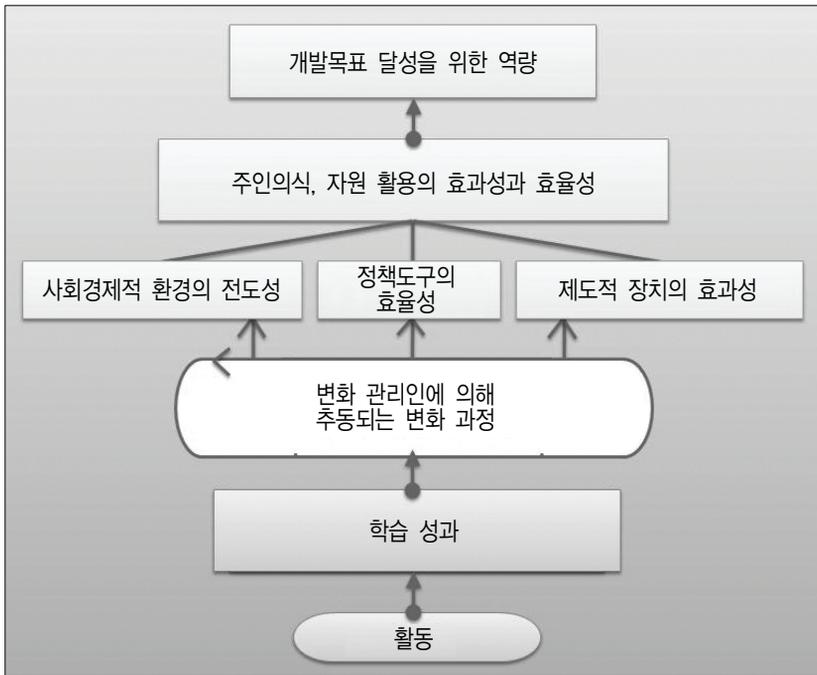
역량발전 성과체계에 의해 구체화된 역량발전 지표는 역량발전 필요에 대한 평가를 위한 분석의 기본적 단위로서 사용될 수 있다. 그리고 이는 국가 혹은 다양한 경제적 분야, 그리고 주제별 영역을 넘어 역량발전 프로그램의 영향을 정의하고 측정하기 위해서 사용될 수 있다. 또한 역량발전 성과체계는 학습성과의 전형을 제시하는데, 이는 역량발전 프로그램의 설계를 지원하고 프로그램 활동의 더 많은 조기성과를 확보하기 위해 사용되어진다. 역량발전지표와 마찬가지로 학습성과는 특정 프로그램에 맞춰질 수 있지만 항상 측정 가능해야 한다.

역량발전 성과체계는 여러 단계에서 다양한 방법으로 역량발전 전략과 프로그램을 개선할 수 있다. 역량발전 성과체계의 기능은 △역량요구 평가 및 역량제약요건 확인, △이해관계자 참여 및 주인의식 보장, △역량발전 전략 정의, △프로그램 이행지표 설정, △프로그램 성과 평가, △성과에 관한 커뮤니케이션, △프로그램 비교 및 추천사항 결정 등과 관련한다. 역량발전 성과체계는 독립적인 프로그램이든, 개발전략의 일부분이든 프로그램의 계획과 설계, 프로그램의 관리, 완료된 프로그램의 평가에 활용될 수 있다. 또한 여러 가지 학습과 변화관리 도구 및 기술의 공동 활용을 위한 논리적 구조를 제공할 수 있다.

따라서 역량발전 프로그램은 특정 개발목표를 수행하는 데 있어 하부 단위에서의 사회정치적이고 정책적이며 조직적인 변화를 촉진하기 위한 일련의 학습활동과 관련된다. 역량발전 성과체계는 이러한 프로그램과 관찰가능한 성과를 연결하는 구조를 제공한다. 역량발전 성과체계의 주요 요소는 <그림 III-6>에서 보는 바와 같이 △역량발전 노력을 동기화하는 아주 구체적인 개발목표, △개발목표를 달성하기 위한 노력의 효율성 및 효과성뿐만 아니라 주인의식의 범위를 결정짓는 사회정치적 환경의 전도

성, 정책수단의 효율성, 제도적 장치의 효과성과 같은 역량 요소, △대상이 된 역량발전 요소에 있어 개선이 이루어지는 변화 과정, △필요한 학습 성과를 달성하기 위해 설계된 활동 및 수단 등으로 구성된다.

〈그림 III-6〉 역량발전 성과체계의 주요 요소



출처: Otoo, Agapitova, and Behrens (eds.), *The Capacity Development Results Framework: A strategic and results-oriented approach to learning for capacity development*, p. 10.

역량발전 성과체계는 측정 가능한 역량 요소와 역량 지표를 통해 국가 혹은 지역적 상황에서 △개발목표와 관련한 역량제약요건 및 기회 분석, △역량발전 필요에 대한 이해, △역량발전 노력 성과에 관한 커뮤니케이션 등을 위한 일반적인 체계를 제공한다.

또한 역량발전 성과체계는 변화 관리인의 행동에 반영된 것으로서 역량발전 노력의 당면 결과를 포착하기 위한 학습 성과의 전형을 제공한다.

I
II
III
IV
V

역량발전 성과체계는 역량지표와 학습 성과를 통해 프로그램 활동과 개발 목표를 연결함으로써 구조화된 변화과정의 논리를 제공한다. 이러한 접근 방식은 역량발전 노력의 구체적인 근거를 제공한다. 그리고 이것은 역량발전 프로그램의 설계와 관리, 모니터와 평가, 결과로부터 학습을 가능하게 한다. 학습 성과는 관리인 차원에서 변화를 측정한다. 역량지표는 학습 후 변화 관리인에 의해 취해진 행동이 개발목표 달성을 조건지우는 시스템에 대한 영향을 측정한다.

개발목표 달성에 영향을 미치는 3가지 역량 요소는 첫째, 정부, 민간 부문, 시민사회에 의해 개발목표의 우선순위를 결정하는 정치적·사회적 힘에 의해 만들어지는 사회정치적 환경의 전도성이다. 둘째, 개발목표의 달성을 위해 이해관계자들의 행동을 안내하는 데 사용되는 정책수단의 효율성 혹은 공식 메커니즘이다. 그러한 공식적 메커니즘은 관리 규칙, 법률, 규정 그리고 기준을 포함한다. 셋째, 개발목표 달성을 위해 정부와 비정부 기구의 이해관계자가 함께 참여하는 제도적 장치 혹은 시스템, 행동 규칙, 프로세스, 인력, 그리고 다른 자원의 효과성이다.

물론 이 3가지 요소는 상호의존적이지만, 요소들을 분리하는 것은 실무자들이 주어진 개발목표를 더 정확하게 달성할 수 있도록 기회와 제약요건을 확인하고 행동하게 한다. 특히 그것은 목표달성 방향으로 행동을 이끌기 위한 정책수단에 관한 결정과 같은 보다 기술적인 이슈와는 대조적으로, 정치적·사회적 우선순위의 결정과 관련된 이슈에 대한 보다 명확한 확인을 고려한다. 그러나 어떠한 역량 요소의 평가든 요소들을 관찰가능하고 측정 가능한 단위로 분해하는 표준화된 이행지표 없이는 운용적 해결방안으로 변형하는 것은 크게 주관적이며 어려운 작업이다.

따라서 역량발전 성과체계는 하나의 기술이나 미리 정해진 한 가지 종류의 기능이 모든 개발목표를 달성하기 위해 요구된다는 것을 가정하지 않는다. 역량발전 성과체계하에서 프로그램 설정의 중요한 부분은 어떤 역량지

표가 특정 개발목표와 관련되는지, 어떻게 이러한 지표가 프로그램이 작동되는 특정 환경을 위해 운용적일 수 있는지, 그리고 어떤 종류의 정보가 각각의 관련 지표에 관련해 선택되는지를 정의하는 것이다.

실제로 역량지표 중 하나 이상이 각 역량 요소에서 긍정적 변화를 측정하기 위해 선택된다. 이러한 선택은 특정 개발목표와 국가 혹은 지방 상황에 기반한다. 지표는 양과 범위가 크면 클수록 역량 요소가 개발목표 달성에 보다 친화적일 수 있게 하기 위해 정의된다.

사회정치적 환경의 전도성에 대한 표준 이행지표로는 개발목표에 대한 지도자의 약속, 개발목표의 사회적 규범 및 가치와의 양립가능성, 개발목표 결정에 있어 이해관계자의 참여, 개발목표 달성에 있어 이해관계자의 영향력, 개발목표 달성을 위한 공공서비스 제공자들의 책무성, 개발목표에 관한 이해관계자에 대한 정보제공의 투명성 등이 있다.

정책수단의 효율성에 대한 표준 이행지표로는 개발목표와 이해관계자의 권리와 의무를 정의하는 데 있어서 정책수단의 명료성, 개발목표를 정의하는 정책수단과 다른 개발목표를 위한 정책수단과의 일관성, 정책수단의 정당성, 정책수단에 의해 제공되는 인센티브, 정책수단 이행의 행정적 용이성, 의도하지 않은 부정적 결과로부터 정책수단의 자율성, 다양한 개발목표 상황에 대한 정책수단의 유연성, 부패, 지대-추구, 그리고 규제포획에 대한 정책수단의 저지 등이 있다.

제도적 장치의 효과성에 대한 표준 이행지표로는 개발목표와 관련한 임무의 명료성, △개발목표 달성을 직접적으로 선도하는 성과 달성, 개발목표 관련 산출을 도출하는 데 있어 운용적 효율성, △재정 자립도 및 청렴성, 이해관계자의 지원성, 변화에 대한 예상과 반응에 있어 적응성 등이 있다.

I

II

III

IV

V

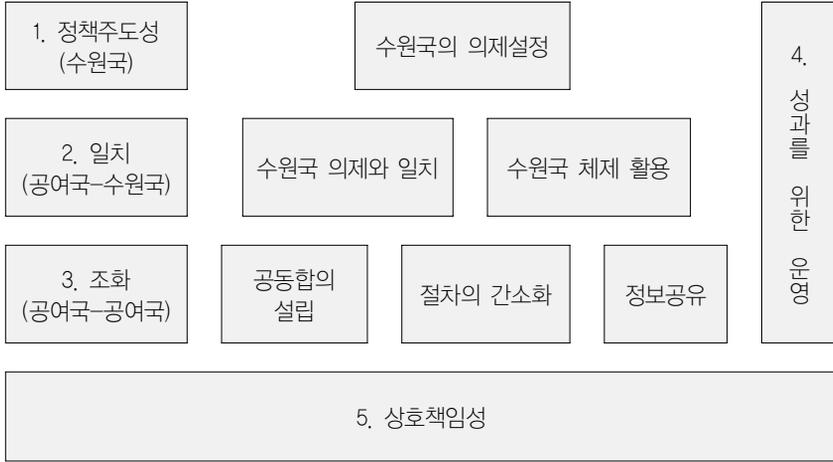
다. 경제협력개발기구⁶³

국제사회는 새천년을 맞이하여 새천년개발목표를 실현하기 위해 원조의 역할을 재평가하면서 원조의 효과성을 제고하기 위한 논의를 시작하였다. 경제협력개발기구는 2003년 로마에서 고위급회의(HLF-1)를 개최하여 ‘원조 조화에 관한 로마선언(Rome Declaration on Aid Harmonization)’을 채택한 후, 2005년 3월에는 파리에서 개최된 고위급회의(HLF-2)에서 ‘원조 효과성에 관한 파리선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness)’을 채택하였다. 이후 매 3년마다 파리선언의 실천을 위한 고위급회의를 지속해 나가기로 하고, 2008년 9월에는 가나의 아크라에서 개최된 고위급회의(HLF-3)에서 보다 구체적 지침들을 담은 ‘아크라행동계획(Accra Agenda for Action)’을 채택하였다. 제4차 고위급회의(HLF-4)는 2011년 11월 말 ~12월 초 한국에서 개최될 예정이다.⁶⁴

⁶³ OECD-DAC Capacity Development Team, *Inventory of Donor Approaches to Capacity Development: What We Are Learning* (Paris: OECD, 2009) 참조.

⁶⁴ 황원규, “국제개발협력 환경의 변화와 원조 효과성 논의,” 『한국의 개발협력』, 제1호 (한국수출입은행, 2010), p. 69. 4차 회의는 그동안의 원조 집행상의 관행에 관한 ‘효과성’ 논의를 한 단계 격상시켜 ‘개발 효과성(Development Effectiveness)’을 확보하기 위한 중요한 회의가 될 것으로 전망된다. 지난 십여 년 동안 ‘개발 효과성’이란 용어는 다양한 행위자에 의해 각기 다른 의미로 사용되어 왔다. 원조 효과성 개념과 혼재되어 사용된 개발 효과성은 맥락과 상황에 따라 그 정의 역시 다르게 내려졌다. 이에 2009년 9월 The North-South Institute의 보고서 “Development Effectiveness: Towards New Understandings”에서는 개발 효과성을 4가지 관점에서 제시하였는데, 각 관점들은 서로 배타적이거나 독립적이기보다는 유기적인 관계로 간주된다. 4가지 관점은 △조직의 효과성(As Organizational Effectiveness), △정책 일관성 혹은 조화(As Coherence or Coordination), △원조를 통한 개발성과(As the development outcomes from aid), △총체적인 개발의 성과(As overall development outcomes) 등이다. 보다 자세한 내용은 ODA Watch 청년활동가 DAC팀, “개발효과성은 새로운 원조 패러다임인가?” OWL(ODA Watch Letter), 51호 (March 2011), <<http://www.odawatch.net/articlesth/8297>> 참조.

〈그림 Ⅲ-7〉 원조 효과성 제고를 위한 개념적 틀



파리선언과 아크라행동계획은 국제원조의 역사 속에서 거듭 드러난 시행착오들을 종합적으로 점검하고 이를 개선하기 위한 국제사회의 지혜를 모은 결과물이라고 할 수 있다. 파리선언은 5가지 원칙과 12가지 지표를 중심으로 원조의 효과성을 제고해 나간다는 방침을 제시한 것이다. 5가지 원칙은 △수원국의 주인의식 존중, △수원국의 국가 전략, 제도, 행정절차 존중 및 그와 일치하는 방향으로 사업 수행, △다양한 공여국 및 공여기관들 간의 협력 도모, △적절한 감독과 사후 평가 등을 통해 성과지향적 관리, △공여국과 수원국의 원조 사업에 대한 상호 책임 등이다. 아크라행동계획은 △수원국의 주인의식 존중, △보다 효과적이고 포괄적인 파트너십 구축, △성과 공개 및 책무성 등의 3가지 기본방침에 따라 12가지 구체적 지침을 정한 것이다.⁶⁵

아크라행동계획은 역량발전과 관련한 중요한 중복지제, 특히 행동을 위

⁶⁵ 주동주, “국제원조의 규범과 실태,” 『한국의 개발협력』, 제1호 (한국수출입은행, 2010), p. 84.

한 6가지 핵심영역을 포함한다. 경제협력개발기구 개발원조위원회, 개발도상국에 의해 주도되는 역량발전 연대, 역량발전을 위한 학습 네트워크(Learning Network on Capacity Development) 등에 의해 구축중인 파트너십은 우선순위 이행을 지원하기 위하여 협력하고 있다.

아크라행동계획의 역량발전 우선순위를 보면 첫째, 시민사회와 민간분야로서 역량발전을 위한 역할을 수행할 수 있도록 지역 시민사회와 민간분야 활성화하는 것이다. 둘째, 국가·분야·주제별 전략으로서 핵심적인 국가·지방·분야·주제별 전략에서 역량발전 우선순위의 적절한 통합을 확실하게 하는 것이다. 셋째, 기술협력으로서 기술협력에서 수요 중심적 노력을 기울이는 것과 남남협력(South-South cooperation)을 포함하여 지방적·지역적 자원의 활용을 증진하는 것이다. 넷째, 환경 조성으로서 지방적 역량발전에 대한 체계적 장애물을 제거하는 것이다. 다섯째, 국가적 시스템으로서 조달, 공공재정 관리, 성과, 통계, 정보 시스템을 포함하여 정책 이행과 공공자원 관리에 대한 국가적 시스템의 활용을 접근·강화·증진하는 것이다. 여섯째, 취약 상황으로서 -분쟁이 발생하는 국가를 포함하여 취약 상황에서- 역량구축 및 발전을 정하는 것이다.

우선 우선순위로서 시민사회와 민간분야를 살펴보면 공여자는 역량발전에서 시민사회와 민간분야 개입의 중요성을 인식한다. 역량발전 서비스의 비전통적 공여자로서, 그리고 역량발전 개입의 직접적인 목표로서 잠재력을 북돋우는 것이 중요하다. 개입의 측면에서 공여자는 법적·규제적 상황과 시민사회조직, 지방당국, 의회, 민간분야의 역량을 강화하는 것을 목표로 한다. 이러한 비국가기관들은 △모범 거버넌스, 효율적인 공공서비스 전달, 그리고 공공분야 개혁을 위한 수요의 생성, △공공분야를 보완하는, 특히 가장 열악한 차원에서 서비스의 공급을 책임지는 핵심이다. 공여자의 정책과 전략에서 시민사회 역량발전은 종종 분권화를 증진하고 로컬 거버넌스를 강화하는 요소이다.

두 번째, 국가·분야·주제별 전략을 살펴보면, 공여자들은 역량발전 전략과 목표가 수원국들의 국가·분야·주제별 정책과 전략의 통합된 일부분이 되어야 한다는 것에 동의한다. 일부 공여자는 특정 분야의 국가 정책 및 전략에 대한 역량발전을 지원하는 분야별 접근방식(Sector-Wide Approach)을 채택한다. 자주 다루어지는 분야는 교육, 건강, 환경을 포함한다. 공여자들이 당면하고 있는 주요 과제 중 하나는 역량발전을 정책 우선순위로 만들기 위해서 국가전략에 포함되어야 할 명확하고도 측정가능한 역량발전 목표의 정의에 관한 것이다.

세 번째, 기술협력을 살펴보면 공여자들은 기술협력이 역량발전과 같지 않다는 것을 잘 알고 있다. 공여자들은 점차적으로 변화를 위한 정치적 의지와 결합하게 되는, 보다 넓은 역량발전 비전과 지원 체계의 방향으로 기술협력을 통합하는 것을 추구하고 있다. 공여자들은 이상적으로 기술협력이 국가분야 프로그램의 맥락에서 국가에 의해 주도, 소유, 관리 및 통합되어야 한다고 인식하고 있다. 많은 경우에 남남협력 접근방식과 지방 역량의 활용을 강력하게 옹호한다. 그러나 공여자들은 현장 차원의 기술협력이 이러한 목표들과는 동떨어져 있음을 지적한다. 개입이 때로는 지방 역량을 강화하기 보다는 ‘대체(substituting)’로 인정되는 구체적이고 전통적인 훈련과 기술구축에 관한 업무에 초점을 맞추는 경향이 있다.

네 번째, 환경 조성을 살펴보면 공여자들은 역량발전의 효율성과 지속가능성을 위한 환경 조성의 중요성을 점차적으로 인식하고 있다. 역량발전 개입이 일어나는 상황은 역량발전을 지원하거나 저해할 수 있다. 이것은 역량발전과 학습을 위한 제도적·정치적, 그리고 사회적 조건을 포함한다. 이러한 의미에서 공여자들은 모범 거버넌스, 책무성과 반부패 노력의 중요성을 인식하고 있다. 공공개혁은 공무원개혁, 행정개혁, 사법개혁을 포함하여 역량발전의 본질적 요소로서 인식되고 있다. 또한 많은 공여자들은 권력 관계, 이해관계 체계, 비공식적 규범과 가치를 이해하기 위해 제도적 체계를

I
II
III
IV
V

뛰어넘을 필요성을 강조하고 있다. 뿐만 아니라 많은 공여자들은 이러한 차원들이 역량발전 개입을 설계하고 이행하기 위하여 활용되어질 필요가 있다고 주장한다. 이러한 환경 조성을 이해하기 위해서 많은 공여자들은 제도적 분석, 권력 분석 그리고 ‘변화의 추동요인(drivers of change)’ 분석과 같은 평가 도구를 일상적으로 활용한다.

다섯 번째, 국가 시스템을 살펴보면 아크라회의 후 대부분 공여자들은 국가 시스템을 강화하고 활용하며 일치시키기 위해서 노력하고 있다. 이것은 수원국들의 주인의식과 개발과정의 관리, 국가적, 그리고 분야별 정책의 이행, 공공자원의 관리에 있어서 핵심이다. 공여자들은 기획, 자원할당, 그리고 모니터링 체계 - 즉 통계, 공공재정관리, 회계시스템, 책무시스템, 감시시스템, 세무, 회계시스템 평가 및 모니터링- 기획시스템, 회계시스템, 조달 및 감사시스템에 관한 최신정보에 그들의 역량활동 자금을 실용적으로 집중하는 경향이 있다. 접근방식은 기술지원, 결합, 국가 및 지역 기술자문기구의 설립, 지방 관리자에 대한 교육을 포함한다. 접근방식은 기술지원, 국가 및 지역의 기술자문기구 설립, 그리고 지방 관리자에 대한 교육을 포함한다.

여섯 번째, 취약 상황에 대해 살펴보면 취약 상황에서 역량발전을 논의할 때, 대부분의 공여자들은 2007년 경제협력개발기구의 “취약한 국가에 대한 모범적 국제개입을 위한 원칙”을 참고한다. 그들은 역량에 대한 맞춤형 및 단계적 접근방식을 활용해야 하는 것과 우선적으로 본질적 기능과 서비스를 사용해야 한다는 것의 필요성을 인식하고 있다. 비록 공여자들이 취약 상황의 역량구축 과정에서 시민사회와 지방당국의 참여를 점차적으로 증진하지만, 그들은 역량평가를 실행하고 국제적 전문가, 자문인 그리고 트레이너에 의한 파견과 도움을 통한 지원을 제공함으로써 주로 중앙 차원의 국가적 구축에 초점을 맞춘다. 공여자들은 일반적으로 신속한 전달을 위한 이행 파트너들(NGO, 민간기구, 유엔기구 등)과 병렬적인 프로젝트 이행단위의

활용 때문에 취약 상황에서 역량발전 개입이 종종 ‘대체’를 초래한다는 것을 인식하고 있다. 신속하게 안보와 안정성을 보장하는 단기 개입과 국가역량을 구축하는 장기 개입 노력 사이에 균형이 필요하다.

역량발전을 위해 고려되어야 할 것은, 첫째, 지속가능한 발전과 원조 효과성, 나아가 개발 효과성을 위해 공여자와 수원국의 정책대화에서 역량발전이 핵심이 되게 하는 것이다. 역량발전이 파리선언과 아크라행동계획에서 구현된 일반적 조화와 연계되어 의제와 통합되는 것이 필요하다. 둘째, 공여자들이 역량발전을 위한 보다 일관적인 행동을 위해 실용적 활동을 강화하는 것이다. 아크라행동계획의 우선순위를 구현하기 위해 개발원조위원회, 수원국 중심의 역량발전 연대, 역량발전을 위한 학습네트워크가 협력하고 있다. 셋째, 집단학습과 행동변화를 위해 공여자와 수원국의 정책대화에는 정부기관뿐만 아니라 중앙과 지방의 사적 섹터와 시민사회의 참여가 있어야 한다. 이러한 대화에서 미래의 방향에 대한 공여자-공여자의 컨센서스가 공동으로 채택되고 평가될 수 있도록 해야 한다. 넷째, 역량발전에 대한 개별 공여자의 접근방식이 상당히 다양하고 파편화되어 있을 가능성이 있으므로 공여자들의 일관성을 증진시키는 것이 필요하다. 개발원조위원회는 동료검토(peer reviews)를 통해 비전의 지침, 조직적·행정적 조치, 인적 자원과 기술 훈련, 특별 수단의 사용, 커뮤니케이션을 위한 접근방식 등을 점검하는 것을 지원하고 있다. 다섯째, 공여자들은 지난 수년 동안 시험해 온 역량발전 원칙의 실례에 대한 정보를 통합하고 현장 경험의 교훈을 공동으로 검토하는 것이 필요하다. 이러한 경험적 정보는 모범 사례를 파악하고 후속적인 공여자 행동을 수정하는 데 기초가 된다. 여섯째, 공적개발원조의 상당한 액수는 전통적인 기술협력에 투자되고 있기 때문에 즉각적인 행동을 위한 기회를 탐색해야 한다. 기술지원, 훈련, 장학금과 조사를 포함하여 전통적인 기술협력에 현재 투자된다. 프로젝트 이행 단위, 남남협력, 지역 전문가 활용, 기술지원 “대체”의 방지 그리고 보다 광범위한 공적영역 개혁

I
II
III
IV
V

과의 연계를 증진하기 위한 요구에 관한 합의는 가능하다. 이에 대한 대화와 학습은 꽤 진척되었지만, 지속가능한 행동은 수원국들의 강력한 개입이 있을 때만 가능하다.

2. 역량발전을 위한 국제사회의 지원체계

가. 유엔개발계획

유엔개발계획은 유엔이 국제적으로 펼치고 있는 각종 개발사업의 주체이자, 더 나은 삶을 만들어가려는 사람들과 기관들을 지원하기 위해 지식, 경험, 그리고 자원을 연결하는 전 세계 네트워크의 중심 역할을 하고 있다. 전 세계 170여개 국에 설치되어 있는 국가사무소로 대변되는 유엔개발계획의 강력한 네트워크는 유엔본부도 가지고 있지 못한 것으로, 유엔개발계획의 대표는 흔히 유엔사무총장과 유엔사무부총장을 이은 ‘서열 3위’로 간주될 정도로 영향력이 막강하다.⁶⁶

유엔개발계획은 1965년 제20차 유엔총회의 결의에 의거하여 유엔 산하 기구로 설립되었고, 1970년 제25차 유엔총회 결의에 의거하여 현 유엔개발계획의 조직 및 활동 내용이 정식으로 규정되었다. 유엔개발계획은 유엔헌장 정신에 입각한 개발도상국의 경제적·정치적 자립과 경제·사회발전 달성을 목표로 개발도상국의 국가개발 목표에 일치하는 원조를 체계적이고 지속적으로 제공함으로써 개발도상국의 경제·사회개발을 촉진·지원하고 있는 세계 최대의 다자간 기술원조 공여계획으로 유엔의 개발활동을 조정하는 중앙기구이다.⁶⁷

유엔개발계획의 조직은 크게 집행이사회(Executive Board)와 사무국으

⁶⁶ 김정태, 『최신 유엔 가이드북』 (파주: 렉스미디어, 2010), p. 157.

⁶⁷ 외교통상부, 『유엔개황』 (서울: 외교통상부, 2008), p. 114.

로 나누어 볼 수 있다. 집행이사회는 정책결정 및 운영, 국가계획 검토 및 승인, 유엔개발계획 자원 분배 및 관리 등과 유엔인구기금(UNFPA), 유엔봉사단(UNV), 유엔여성개발기금(UNIFEM) 및 기타 다수의 개발기금 관리 등의 역할을 담당하고 있다. 경제사회이사회(ECOSOC)가 3년 임기의 이사국을 선출하는데, 1명의 총재와 아프리카, 아시아, 라틴아메리카 및 카리브, 동유럽, 서유럽 등 지역을 안배하여 부총재를 선출한다. 연 1회 연례회의 및 연 2회 정기집행이사회가 개최된다.

유엔개발계획의 사무국은 총재가 관장하며, 총재는 유엔개발그룹(UNDG) 의장을 겸임한다. 총재는 집행이사회가 위임한 임무수행, 유엔개발계획 사업집행 총괄, 유엔사무총장과의 협의하 사무국 직원 임명 및 관리 등의 역할을 수행한다. 임기 4년의 총재는 유엔사무총장이 집행이사회와의 협의를 거쳐 임명하고 유엔총회에서 인준한다. 사무국은 뉴욕에 본부를 두고 있으며, 아프리카, 아시아·태평양, 아랍, 중남미, 유럽, 독립국가연합(CIS) 등 지역국(Regional Bureau)과 협력국, 개발정책국, 위기에방국, 관리국 등의 행정담당국을 운영하고 있다. 산하기구로는 유엔자본개발기금(UNCDF), 유엔여성개발기금, 유엔봉사단, 남남협력 특별기구 등이 있고, 유엔개발그룹 사무소, 인간개발보고사무소, 평가사무소 등 특수부서가 있다. 유엔개발계획의 국가사무소는 약 170여 개국에서 운영되고 있다. 상주대표(resident representative)는 약 130여 개국에 배치되어 있고, 소재국 내 유엔개발활동 조정, 국가계획 수립 시 주재국 정부 권고, 사업집행 및 감독 등의 역할을 수행하고 있다.

I
II
III
IV
V

〈그림 III-8〉 유엔개발계획 조직체계



출처: UNDP, <http://www.beta.undp.org/undp/en/home/operations/organisational_chart.html>.

유엔개발계획은 역량발전과 관련하여 2015년까지 빈곤을 절반으로 줄이는 목표를 포함하여 새천년개발계획을 달성하기 위하여 민주적 거버넌스, 빈곤감축, 위기에방 및 복구, 환경 및 에너지, HIV/AIDS에 대한 해결방법을 강구하고 공유하도록 국가들을 지원하는 사업에 초점을 맞추고 있다. 이를 위해 유엔개발계획은 개발도상국들이 원조를 효과적으로 유치하고 사용하도록 지원하고 있고, 이런 모든 활동에서 인권보호, 역량발전 및 여권신장(empowerment of women) 등을 권장하고 있다.⁶⁸

유엔개발계획은 국가 및 지방의 역량발전을 보다 더 체계적으로 지원하기 위하여 역량발전그룹(Capacity Development Group)을 유엔개발계획

⁶⁸ <http://www.beta.undp.org/content/undp/en/home/operations/about_us.html>.

의 개발정책국(Bureau for Development Policy)의 일부로 구성했다. 유엔 개발계획은 권익주창, 정책자문 그리고 서비스 이행을 통해 정부, 시민사회 조직, 독립적인 국가적·지역적 기관과 다른 이해관계자들의 역량발전 이니셔티브를 지원하고 있다. 역량발전그룹은 현장에서의 수많은 경험으로부터 도출된 엄밀한 근거들에 기반하여 정책조언 제공, 정책지침개발 지원, 효과적·비효과적인 근거 수집·제공, 연구 및 분석 실시 등의 작업을 하고 있다. 현장에서의 기술지원은 역량평가를 수행하고 역량발전 대안을 설계·실행하며 지속적으로 역량변화를 측정하는 체계를 설정하는 것을 지원함으로써 제공되고 있다.⁶⁹

유엔개발계획은 다음과 같은 내용으로 각 국가들에 대한 지원을 실시하고 있다.⁷⁰ △역량발전 과정에서 이해관계자 참여, △역량발전의 국가발전 체계로의 통합, △유엔개발계획 역량평가 방법론 및 지원 수단의 적용·개조 혹은 다른 평가 체계를 통한 역량평가의 설계·실행, △역량발전 대안의 발견·수립, △역량평가와 역량발전 대안의 설계·적용에 있어 지속적 지원을 제공하기 위한 국가적·지역적 역량발전 전문가 집단의 양성·배치, △여러 영역과 상황에서 평가 방법론과 지표의 준비를 통한 역량변화 측정 등이 그것이다.

유엔개발계획의 역량발전 임무는 국가적 인간개발 목표에 효과적으로 기여할 수 있도록 사람들과 제도들이 더 원활하게 작동하고 성과를 지속하며 시스템의 충격 속에서 안정을 유지하는 것을 지원하는 데 있다.⁷¹

우선 ‘원조 및 개발 효과성’에 관한 것이다. 금융위기와 공적개발원조 수준을 둘러싼 질문은 원조 품질의 중요성, 투명하고 책임 있는 관리, 그리

⁶⁹ <http://www.undp.org/capacity/about_us.shtml>.

⁷⁰ UNDP, *Supporting Capacity Development: the UNDP Approach* 참조.

⁷¹ <http://www.beta.undp.org/undp/en/home/ourwork/capacitybuilding/focus_areas.html>.

고 분별 있는 사용 및 할당 등이다. 빈곤을 축소시키고 새천년개발목표를 달성하며 공적개발원조 관리상 책무성과 투명성에 대한 증가하는 요구에 대응하는 것이다. 국가의 주인의식과 남남협력은 이러한 업무에 있어 기본 원칙이다. 이와 관련하여 유엔개발계획은 4가지 통합된 기능을 수행하고 있다. △국가 차원에서 효과적인 원조 관리와 상호 책무성을 위한 국가정책 체계, 제도적 역량의 개발에 대한 지원, △지역적·세계적 원조 효과성 대화에서 국가 참여 강조, △원조 세부원칙과 개발금융 상황에 적응하도록 지원하는 데 있어 유엔개발시스템 보장, △개발 실무지들에 대한 역량발전의 체계적이고 접근가능한 근거와 수단 제공 등이 그것이다.

둘째, ‘국가적 실행 역량과 국가 시스템 활용’에 관한 것이다. 유엔개발계획은 역량발전 업무 이외에 빈곤감축, 환경과 에너지, 민주적 거버넌스 및 위기에방·복구와 같은 특정 주제 영역을 담당하고 있다. 또한 유엔개발계획은 효과적으로 변화를 구현하고 기대되는 개발성과들을 제공하는 능력을 향상시키기 위해 국가파트너들과 협력하고 있다. ‘국가이행역량’으로 알려진 프로그램에 의해 제공되는 지원은 프로그램 혹은 프로젝트 관리, 원조와 자원 조정, 재정과 조달 물품 및 서비스 관리 등에 대한 방법을 제시한다. 국가이행역량 프로그램을 지원·강화하기 위해 유엔개발계획은 덴마크 국제개발기구(Danish International Development Agency)와 제휴하여 2008년 1월 유엔조달역량개발센터(Procurement Capacity Development Centre)를 발족시켰다.

셋째, ‘국가부문 역량발전 전략’에 관한 것이다. 국가부문 개발 계획 및 체계는 역량발전 전략 및 체계의 수반을 필요로 한다. 역량발전은 선형적인 기획과 자원조달을 요구하고, 점점 더 선차적으로 다루어질 가능성이 높다. 통일적인 역량발전체계는 임시행동의 필요성 축소, 우선순위 일치와 거래비용 축소 면에서 비용 효과적이다. 변화하는 요구 및 필요에 대응하여 제도 및 기관 역량의 진화 방법에 대한 분명한 계획과 로드맵이 있을 때,

목표 달성에 있어 더 큰 성공을 이룰 수 있다. 예를 들어, 주제별 역량발전 계획은 다분야별(multi-sectoral) 대응이 요구되는 곳에서 마련될 필요가 있다. 유엔개발계획은 주제별 혹은 지리적 상황의 설정, 국가적·분야별 역량발전 전략을 위한 기술적 지원의 설계와 제공, 분야별 접근방식을 위한 자원 조정에 대한 정책 조언의 제공을 통해 정책 선택과 투자 옵션을 지원하고 있다. 또한 유엔개발계획은 국가적·분야별 역량발전 전략에 관한 남남학 습교류를 강조하고 있다.

넷째, ‘지방적 서비스 제공’에 관한 것이다. 빈곤감축과 새천년개발목표를 달성하기 위한 지역 차원의 노력의 일환으로서, 유엔개발계획은 기본적인 공공서비스에 대한 접근을 증대시킬 수 있는 역량과 전통적 공공서비스 제공 방식을 보완할 수 있는 이해관계자들의 파트너십을 향상시키기 위해 국가프로그램을 지원하고 있다. 그런 맥락에서 유엔개발계획은 ‘서비스 전달을 위한 민관협력(public-private partnerships for service delivery)’을 활용하고 있다.

나. 세계은행

제2차 세계대전 이후 국제질서 재편의 한 축으로 브레턴우즈 협정으로 탄생한 세계은행과 국제통화기금(International Monetary Fund)은 국제경제의 안정에 많은 기여를 해왔다. 1970년대 말 브레턴우즈 체제는 급격한 변화를 겪으면서 지금에 이르고 있는데, 세계은행과 국제통화기금 이외에도 지역경제의 안정을 위한 지역개발은행 등 많은 수의 국제금융기관이 설립되었다. 이들이 개발도상국의 금융지원 및 경제발전을 증진시키기 위한 다양한 기능을 수행하게 됨에 따라 자연스럽게 국제개발협력 및 공적개발원조에 중요한 위상을 차지하게 되었다.

먼저 1960년 세계를 대상으로 하여 개발도상국에 대한 양허성 자금을 지원

I

II

III

IV

V

하는 세계은행의 한 축으로서 국제개발협회(International Development Association)가 설립되어 세계은행의 중요한 축을 이루었으며, 지역별로 역내 국가들의 경제개발을 지원하기 위한 지역개발은행들이 등장하였다. 지역개발은행들은 세계은행을 모델로 했기 때문에 조직과 기능 면에서 많은 유사점이 발견되기도 하지만, 지역개발은행의 독자적인 특징도 가지고 있다.

〈그림 III-9〉 세계은행그룹의 조직



세계은행은 경제개발, 빈곤퇴치 등 개발도상국이 직면하고 있는 문제에 관심을 갖고 있는 반면, 지역개발은행은 해당 지역의 특성에 맞는 각 지역별 맞춤형 목표를 설정하여 특정사업 분야에만 지원하는 비중이 높다. 사업을 추진하는 과정에서도 세계은행은 민간부문 주도의 발전전략을 채택하는 반면, 지역개발은행은 공공기관에 대한 지원 비중이 높다. 따라서 지역개발은행은 세계은행에 비해 지역 내 국가들의 특성을 충분히 고려할 필요를 충실히 반영할 수 있다는 장점이 있다.

세계은행은 성과중심 역량발전을 둘러싼 사고 및 실재를 개선하기 위하여 개발 기관 및 다른 지식 원천과의 연계뿐만 아니라 문헌, 학습된 교훈, 바람직한 사례를 제시하고 있다.

세계은행 대출의 20%이상과 비대출 서비스의 대부분은 역량발전에 중점

을 두고 있다. 은행의 다양한 단위들과의 긴밀한 협력을 통해서, 세계은행연구소(WBI)는 종사자, 네트워크 및 기관들이 자신들의 역량발전 도전에 대한 해결책을 찾는 것을 도와주기 위해 연결을 지원하고 있다.

역량발전 자원센터(Capacity Development Resource Center)는 세계은행연구소의 일부로서 개발 커뮤니티 및 성과중심 실행의 편익을 위한 역량발전에 대한 지식, 학습 그리고 혁신의 연결고리가 되는 것을 목표로 하고 있다.

역량발전 자원센터는 성과에 중심을 두고 국가와 분야별 접근방식과 수단들을 주목함으로써 이 분야에서 은행의 최첨단 경험을 보여주고 있다. 특히, 역량발전 자원센터는 역량발전에 관한 제안서, 문헌, 전략지침서, 그리고 진단서를 편찬하고 지구적, 지역적, 그리고 국가 기반의 개발 제도, 조직 및 다른 역량발전 지식원천과의 연계를 제공하고 있다.

지속가능한 성과를 얻기 위한 역량발전을 위해서는 이해관계자의 주인의식, 정책적 도구의 효율성, 조직적 준비의 효과성을 강화하는 것이 중요하다. 이러한 통찰력은 프로젝트 기반의 단기적인 기술적 문제 해결로부터 국가적 주인의식과 역량을 강조하는 프로그램 접근방법으로 초점을 이동하도록 공여자와 수원국들을 이끌었다.

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

세계은행은 여러 국가 및 상황에서 역량발전 개입 및 프로그램을 수행하고 있다. 빈민가 개선 및 방지, 우간다에서의 중국-아프리카 지식 교환 워크숍, 세계적인 학습 과정, 라틴아메리카에서 의회 역량강화, 국가 기반 시범

I
II
III
IV
V

사업(우간다에서의 용수 관련 사업, 부룬디에서의 휴대전화 및 라디오 사업) 등을 추진하고 있다. 이러한 사업 이외에도 과거 많은 사업⁷²의 경험을 가지고 있다.

다. 경제협력개발기구

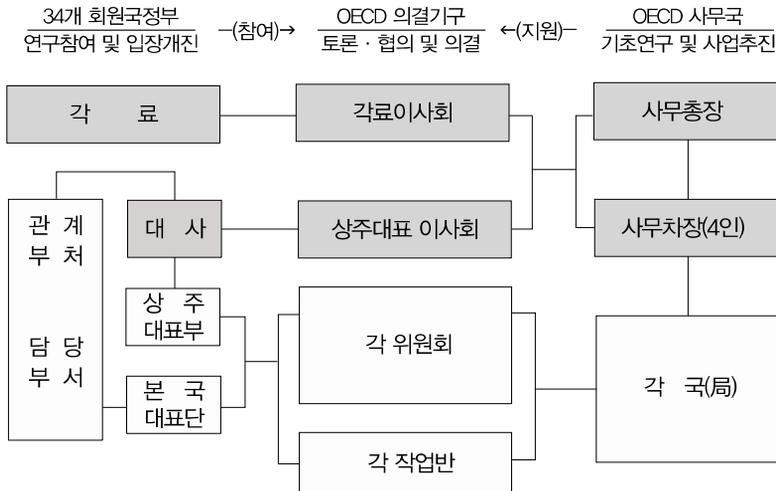
경제협력개발기구는 근본적으로 국제협력을 통한 경제발전을 추구하는 기구이다. 마샬 플랜의 유럽내 조정기구로서 1948년에 유럽경제협력기구(Organization for European Economic Co-operation)로 출발한 경제협력개발기구는 상호 정책조정 및 협력을 통해 회원국의 경제사회발전을 모색하고 나아가 세계경제문제에 공동으로 대처하기 위한 정부간 기구이다. 경제협력개발기구는 개방된 시장경제, 다원적 민주주의 및 인권존중이라는 3대 가치를 공유하기 위하여 정책대화(policy dialogue), 실증적·전문적 분석, 동료압력(peer pressure) 행사, 경제협력개발기구 가치관 및 축적된 경험의 비회원국과 시민사회로의 전수 및 전파 등의 접근방식을 보이고 있다. 개발협력은 경제성장, 무역확대와 함께 경제협력개발기구 3대 목적 중 하나이다.⁷³

⁷² <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTCDRC/0,,contentMDK:20473478~pagePK:64169212~piPK:64169110~theSitePK:489952,00.html>>.

⁷³ △정책대화(Policy Dialogue): 공통관심 쟁점의 파악에서 모범 사례와 대응방안의 도출 및 이행에 이르기까지 단계별로 회원국 간 경험과 의견을 교환하여 결론을 도출, △학제적 정책연구: 경제사회의 거의 모든 분야에 걸쳐 전문위원회를 두고 정책대화를 운영. 이에 따른 정책처방도 학제적이며 특히 경제의 구조적·제도적 문제들을 종합적으로 검토, △실증적·전문적 분석: 정책대화의 근거와 방향 및 결론은 회원국들의 경험과 이에 대한 사무국 전문가들의 과학적 분석에 의해 제시되고 유도, △공동보조의 모색: 공통된 가치관과 정책대화에서 도출된 기준에 입각해 상호 정책개선 촉구 및 국제적 정책조정 추진, △동료압력(Peer Pressure)의 행사: 정책지침, 정책권고 혹은 국제협약을 도출하고 이에 입각해 개별 회원국의 제도와 정책을 상호 검토하고, 그 과정에서 잘된 것은 칭찬하고 잘못된 것은 비판함으로써 정책개선 혹은 정책조정 유도, △비회원국으로의 전수: 개발도상국 및 전환기 경제국들과도 다양한 형태로 정책대화사업을 전개함으로써 경제협력개발기구내 누적된 정책경험과 경제협력개발기구가 추구하는 가치관 및 각종 기준을 전수, 국제 정치

경제협력개발기구 이사회가 최고 의사결정기구라면 분야별 위원회는 정책 대화기구인데, 개발원조위원회(DAC)는 산하 위원회 중 하나이다. 총 26개의 정책부문별 전문위원회(committee)는 회원국 정책당국자들간 정기적 대화를 실시하는데, 이들 개별 위원회 산하에는 위원회의 과제 중 하나 혹은 일부를 전문적으로 수행하기 위한 작업반(Working Party/Group/Programme)이 탄력적으로 설치·운영된다. 각 위원회는 일반적으로 연 2~3회 회동하여 해당부문의 동향을 분석하고, 사업추진현황 검토 및 정책대화를 실시한다.

〈그림 III-10〉 경제협력개발기구의 의사결정 흐름도



출처: 외교통상부, 『2011 OECD 개황』, p. 11.

이 중 개발원조위원회는 국제개발협력 정책의 중요한 정책행위자로서 많은 역할을 수행한다. 개발원조위원회는 1960년 개발원조그룹(Development

경제구조의 변화를 반영하여 신흥경제국 등 비회원국과의 적극적인 관계강화를 통해 경제협력개발기구 및 경제협력개발기구 정책의 적실성 제고 추진, △시민사회로의 전파: 회원국내의 기업, 노동조합 등을 대표하는 주요 국제NGO들과의 정책토론을 통해 다양한 의견수렴 및 보고서의 광범위한 보급을 통해 경제협력개발기구의 기준과 정책 전파. 외교통상부, 『2011 OECD 개황』 참조.

Assistance Group)로 출발하여 1961년 경제협력개발기구가 출범하면서 개발원조위원회로 개편되었다. 개발원조위원회는 회원국 간 정책대화를 통해 빈곤 개발도상국에 대한 공적개발원조 정책의 상호 조정 및 효율성 제고, 개발도상국의 지속가능한 경제·사회개발을 지원하기 위한 원조규모 확대 및 원조활동 효율성 제고를 위한 회원국 간 정책협의 및 조정을 목적으로 하고 있다.⁷⁴ 개발원조위원회의 특징으로는 경제협력개발기구의 여타 위원회보다 회의 개최 빈도수가 많고, 본 회의만 연 15회 이상을 개최하고 있다는 점을 들 수 있다. 개발원조위원회는 회원국 및 이사회에 해당 내용을 직접 권고할 권한을 지니고 있으며, 또한 회원국 활동에 대해 연례보고서를 발간하여 공적개발원조에 관한 종합적인 정보를 수집하고 이를 회원국뿐만 아니라 비회원국에게도 공개하고 있다.⁷⁵

개발원조위원회는 다음과 같은 활동을 주로 하고 있다. 첫째, 국제원조정책의 가이드라인을 제공하고 국제개발문제를 총괄하는 선진 공여국들의 원조정책을 협의하는 장으로서 역할을 수행한다. 둘째, 개발협력에 대한 정보·경험의 교환과 상호 협의 및 조정의 역할을 수행한다. 셋째, 공적개발원조 관련 통계를 작성하는 역할을 수행한다. 넷째, 회원국의 개발협력 실적 및 정책에 관한 동료검토(peer review)를 실시한다. 다섯째, 회원국들의 공적개발원조 효율성 제고 등 개발협력정책 관련 지침의 개발 및 권고에 관한 역할을 수행한다. 여섯째, 최근 새천년개발목표의 이행에 대한 기여방안, 취약국가(fragile states)에 대한 원조 효과성 제고방안, 2005년 원조 효과성 제고에 관한 파리선언, 2008년 아크라행동계획 이행방안 등 대외원조 정책 및 이행과 관련된 종합적 사항 논의 등의 역할을 수행한다.

개발원조위원회는 지난 50년간 개발 핵심 영역에서 글로벌 표준을 정의하고 모니터링함으로써 세계의 주요 공여자들을 구분하였다. 개발원조위원

⁷⁴ 외교통상부 개발정책과, 『OECD DAC 개황』 (서울: 외교통상부, 2009), pp. 7~8.

⁷⁵ 한국국제협력단, 『국제개발협력의 이해』, p. 258.

회는 의견을 나누고 교훈을 교환하기 위한 독특한 포럼이고 중립성과 높은 품질의 작업으로 명성을 얻고 있다. 개발원조위원회는 기후 변화, 갈등과 취약성, 그리고 더 개방적이고 공정한 무역과 같은 개발 과제들에 직면해 있다.

경제협력개발기구 개발협력국(Development Co-operation Directorate)은 개발원조위원회를 지원하기 위한 사무국 소속의 기구이다. 경제협력개발기구 사무국은 이사회 및 각종 위원회의 모임과 사업추진을 행정적·전문적으로 지원하는 기능을 맡는다. 보통 사무총장 1인이 4인의 사무차장 보좌를 받아 사무국을 지휘·감독한다. 사무국은 이사회사무국, 법률국, 홍보국 등 이사회 및 직속기구를 보좌하는 일반사무국, 분야별 위원회를 지원하기 위한 지원국(directorate 또는 department)과 경제협력개발기구 직원 인사, 통역지원 등을 위한 행정총국 등으로 구성된다.

개발협력국은 개발금융, 그리고 개선된 개발협력 사례와 정책에 관한 자료를 통해 더 나은 삶을 위한 정책을 발전시키는 데 공헌한다. 개발협력국은 지식 공유를 위해 근거에 기반한 정책 조인과 공개 포럼을 제공한다. 개발협력국은 원조위원회에 기술적 전문지식을 제공하고, 개발원조위원회의 회원국과 개발 커뮤니티 사이의 합의 형성을 지원한다. 개발원조위원회와 개발협력국은 기후변화로부터 분쟁과 양성평등에 이르기까지 혁신적이고 통합적인 접근방식을 제공하기 위한 광범위한 파트너십 형성에 노력하고 있다. 지난 수년간, 개발원조위원회 및 개발협력국은 새천년개발계획과 원조 효과성에 관한 파리선언을 포함하여 주요 국제개발조약을 체결하는데 역할을 담당하고 있다.

개발협력국 정책조정과는 거버넌스, 반부패, 역량발전, 분쟁과 평화, 그리고 안보 이슈 및 취약국가, 환경, 양성평등과 여권신장을 포함한 정책 이슈의 중요 범위를 담당하고 있다. 또한 개발에 대한 정책 일관성을 유지에 관한 경제협력개발기구 차원의 업무에 기여하고 있다. 빈곤감소·성장과는

I

II

III

IV

V

농업, 민간분야 개발, 인프라, 사회보장, 고용과 노동시장에 대한 작업을 통해 경제성장과 빈곤감소 -개발원조위원회 빈곤퇴치 네트워크(Network on Poverty Reduction)에서 다루고 있는- 사이의 관계에 집중하고 있다. 또한 무역을 위한 원조, 개발을 위한 민간 투자 그리고 무상 원조는 그 작업 프로그램의 중요한 부분이다. 원조 효과성제고과는 파리선언의 이행을 지원하고 있다. 파리선언을 모니터하고 진척된 목표에 대해 원조 효과성에 관한 작업반(Working Party)에 서비스하고 있다. 이 부서는 또한 개발 결과를 대한 공공재정 관리, 조달 및 관리에 관한 특별한 작업을 지원하고 있다. 심사평가과는 동료 심사와 국가 차원의 평가를 통해 인도적 지원을 포함하여 개별 개발원조위원회 회원들의 원조 프로그램을 모니터하고 있다. 또한 이 부서는 효과성과 성과중심적인 관리에 관한 작업을 지원하고 있는 개발원조위원회의 개발평가 네트워크(Network on Development Evaluation)를 통해 평가를 담당하고 있다. 통계 및 모니터링과는 개발도상 국간 유형, 조건, 영역별 내역, 지리적 배분을 포함하여 원조와 다른 자원의 흐름에 관한 통계를 수집하고 취합하고 있다. 원조조달부는 현재와 미래의 원조 할당에 대한 정보 격차를 해결하기 위한 분석 작업을 수행하고 있다. 이 부서는 양자적·다자적 자원할당 정책을 조사하고, 공여자의 미래 원조할당을 추적하며, 공여자들 사이의 분업을 개선하는 차원에서 세계적 원조할당의 효율성을 평가하고 있다.

3. 역량발전을 위한 협력체계

가. 역량발전을 위한 국제개발협력과 원조조정

국제사회의 중요한 안건 중 하나인 국제개발협력은 20세기의 원조가 식민과 냉전의 2가지 축을 중심으로 진행되었다는 사실에 대한 자각과 반성에

서 시작되었다. 이러한 국제개발협력 개편에 관한 국제사회의 논의는 기존 서구 선진국 주도의 장(場)을 벗어나 신흥 공여국은 물론 수원국까지 참여하는 범세계적인 토론의 장이 되었다. 특히 21세기 개발환경에 부합되는 국제개발협력의 규범을 정립하고, 혁신적인 개발원조의 틀을 마련하기 위한 새로운 논의들이 지난 10년 동안 지속되어 왔다.⁷⁶

국제사회는 1990년대부터 전통적인 개발원조 방식에 대한 한계 및 문제점을 인식하고, 더 효과적인 원조와 지속가능한 개발을 위해 고심했다. 이러한 역사적 관점에서 역량발전은 단순한 새로운 ‘테크닉’이 아니라, ‘개발’이라는 것 자체에 대한 패러다임의 변화와 새로운 접근을 대변하고 있다. 그렇기 때문에 역량발전에 대한 논의는 ‘개발’이 무엇이고 어떻게 이루어져야 한다는 근본적인 문제와 함께 이루어져 왔다.⁷⁷

개발금융의 범위는 양자간 원조를 담당하는 공여국, 세계은행과 같은 다자간 원조공여기관, 국제 NGO에서 일반 기업에 이르기까지 공여주체가 복잡해지고 있는 양상이다. 개발금융 공여주체의 증가는 원조 금액의 양적 증가라는 긍정적인 효과도 있는 반면, 수원국이 수많은 프로젝트를 효율적으로 관리하기 어려우므로 원조의 효과가 감소되는 문제가 있다. 수원국의 경제 및 사회개발 최우선 과제가 무엇인가는 상관없이, 그리고 특별한 연관성 없이 개별적으로 지원되는 원조는 수원국 정부의 개발정책에 혼선을 일으킬 수 있기 때문이다. 또한 체계적인 원조공여의 부재는 ‘원조의 질적 수준 제고’ 노력에도 부정적인 영향을 줄 수 있기 때문이다.⁷⁸

따라서 국제원조사회에서는 산발적인 무상지원 원조단체 및 민간기업의 원조활동을 체계적·조직적으로 기존 개발지원 시스템하에 편입시켜 ‘원조

⁷⁶ 황원규, “국제개발협력 환경의 변화와 원조 효과성 논의,” p. 63.

⁷⁷ 한국국제협력단, 『국제개발협력의 이해』, pp. 139~140.

⁷⁸ 장형수·김석진·송정호 공편, 『북한개발지원을 위한 국제협력 방안』 (서울: 통일연구원, 2009), pp. 52~53.

I
II
III
IV
V

질서'를 유지해야 한다는 의견이 설득력을 얻게 되었다. 원조 효과성에 대한 논의는 국제개발협력의 가장 중심적인 의제로 등장하였다. 그간 로마선언, 파리선언, 아크라행동계획으로 이어지는 3차에 걸친 고위급회의를 통해 공여국과 수원국들이 함께 참여하는 다자간 협의의 장이 마련되었다. 특히 2005년 파리선언은 제기된 공여자간 원조정책 및 프로그램의 연계 또는 조화(harmonization)의 중요성을 강조하였다.

세계은행은 1999년 '포괄적 개발체계'를 제시하고, 2001년에는 빈곤감축 전략문서(Poverty Reduction Strategy Papers) 작성을 국제통화기금과 세계은행의 양허성 자금지원의 전제조건으로 하는 원칙을 제정한다. 그리고 2000년 9월 'UN 새천년정상회의'에서 국제사회는 새천년선언을 통해 빈곤퇴치가 최우선과제임을 선언하고, 15년 후인 2015년까지 빈곤퇴치를 위한 새천년개발목표를 설정함으로써 향후 공적개발원조에 대한 논의가 본격화되는 계기를 마련하였다.⁷⁹

이후 2002년 3월 멕시코의 몬테레이에서 국제사회는 빈곤감축을 위한 원조재원의 확충 필요성에 동의하고, 몬테레이 합의(Monterrey Consensus)를 도출하였다. 2003년 2월 로마선언(Rome Declaration)에서는 '원조의 효과성 제고'를 처음으로 언급하였으며, 특히 이를 위해 다양한 원조 공여국의 서로 다른 원조절차 및 시스템 간 원조정책의 조화를 강조하였다. 2004년 2월 세계은행과 경제협력개발기구는 성과중심관리(results-based management)의 도입 및 시행을 위한 마라케쉬각서(Marrakech Memorandum)에 서명한다.⁸⁰

2005년 2월 파리선언은 유엔의 새천년선언, 새천년개발목표와 몬테레이 합의, 로마선언, 마라케쉬각서의 합의사항을 모두 포함한 완결판이다. 파리선언은 원조의 효과성 제고를 위해 수원국의 주인의식, 수원국의 개발전략과 공여국 원조정책과의 일치, 원조 공여국 간 원조절차 및 실행의 조화, 성과중

⁷⁹ 장형수·김석진·송정호 공편, 『북한개발지원을 위한 국제협력 방안』, pp. 54~55.

⁸⁰ 위의 책, p. 55.

십의 관리, 수원국과 공여국의 공동책임성 등 5대 과제를 선정하였다.⁸¹

원조 효과성에 관한 3차 고위급회의는 ‘아크라행동계획’을 채택하였다. 아크라 회의는 80개 이상의 개발도상국들도 적극적으로 참여하여 파리선언의 5대 원칙과 12개 지표에 대한 중간 이행 성과를 평가에 참여하였고, 국제원자재 가격 양등, 기후변화 등의 여건변화를 감안하여 그 어느 때보다 원조의 효과성을 제고할 필요성이 논의되었다.⁸²

〈표 Ⅲ-1〉 아크라행동계획 주요 3대 의제

수원국의 주인의식 강화	1. 개발에 관한 국가차원의 정책대화 확대 2. 수원국의 개발 주도권 및 역량강화 3. 수원국 시스템 강화와 최대한 활용
효과적이고 포괄적인 파트너십 구축	4. 원조의 편중성 완화 5. 원조의 비용대비 가치 제고 6. 신생 공여국을 포함한 모든 개발주체의 포용과 이들과의 협력 개선 7. 시민사회와의 협력 강화 8. 취약상태에 있는 국가에 대한 원조정책 대비
성과의 공개와 책임성	9. 성과 공개에 집중 10. 대중에 대한 성과의 책임성과 투명성 강화 11. 수원국의 주인의식 지지를 위한 지원조건 전환 12. 중기 원조예측성 강화

출처: 권율·정지선 공편, “국제사회의 파리선언 이행 현황과 시사점,” 『오늘의 세계경제』, Vol. 8, No. 35 (대외경제정책연구원, 2008), p. 5.

이 회의에서는 수원국의 주인의식 강화를 위한 국가체계의 활용과 개발 재원에 대한 책임성 증대, 원조 관리의 고비용 문제 해소가 우선적으로 필요하다는 권고를 하고 있다. 우선 수원국의 주인의식 강화와 관련해서 개발도상국 정부가 개발정책 집행에서 의회 및 시민사회와 더불어 보다 주도적인 역할을 수행해야 하고, 공여국은 수원국의 정책 우선순위를 존중

I
II
III
IV
V

⁸¹ 장형수·김석진·송정호 공편, 『북한개발지원을 위한 국제협력 방안』, p. 55.

⁸² 황원규, “국제개발협력 환경의 변화와 원조 효과성 논의,” p. 75.

하며, 인적자원 및 제도개발에 투자하고, 원조의 증액 및 안정적인 지원에 힘써야 한다고 권고한다. 그리고 효과적이고 포괄적인 협력관계의 형성과 관련하여서는 모든 공여국 및 원조기관들이 포괄적인 협력관계를 형성할 것을 촉구하고, 아울러 공여자들이 동일한 원칙과 절차를 통해 일관성 있는 원조집행을 추진하여 빈곤감축의 효과를 극대화할 것을 권고하고 있다.⁸³

2011년 11월 한국에서 개최되는 원조 효과성에 관한 제4차 고위급회의(HLF-4)는 그동안의 원조집행상의 관행에 관한 ‘효과성’ 논의를 한 단계 격상시켜 개발 효과성(development effectiveness)을 확보하기 위한 중요한 회의가 될 것으로 전망되고 있다. 이는 파리선언이 주로 원조 과정과 전달 방식의 효과성에 국한된 합의였기 때문에 개발도상국의 실질적인 개발 성과 도출에 근본적인 처방으로서 한계가 있다는 지적에 따른 것이다. 또한 신흥 공여국과 글로벌 펀드 등 새로운 주체와 재원이 등장하고 남남협력과 민관협력 등 새로운 원조 방식이 시도되는 등 개발협력 환경이 빠르게 변화하는 가운데 기존 원조 효과성에 관한 의제가 너무 제한적이라는 비판이 제기된 데 따른 것이다.⁸⁴

따라서 개발협력 논의의 중심이 원조 효과성에서 ‘원조가 개발에 얼마나 기여하고 있는가’에 대한 보다 거시적인 개발 효과성으로 옮겨가는 패러다임의 변화 속에서, 앞으로 개발협력의 방향은 다양한 원조공여자들이 파트너십을 형성해 보다 포괄적이고 통합적인 개발전략을 추구하고 창의적인 문제 해결을 추구하는 쪽으로 나아갈 것으로 보인다. 그리고 개발 효과성 제고라는 관점에서 수원국의 역량발전을 위한 정책방향, 평가지표 등 새로운 대안을 발굴하는 노력이 경주될 것으로 보인다.

⁸³ 황원규, “국제개발협력 환경의 변화와 원조 효과성 논의,” p. 76.

⁸⁴ 남영숙, “국제개발협력의 새 패러다임,” 『MK 뉴스』, 2011년 10월 31일.

나. 역량발전을 위한 프로그램기반 접근방식 활용

1990년대 이후 프로젝트 원조의 한계에 대한 인식하에 국제개발금융기구 및 주요 선진 공여국을 중심으로 원조 효과성 제고를 위해 분야별 접근방식을 비롯한 프로그램기반 접근방식(program-based approach) 지원체제를 도입하였다.⁸⁵ 1990년대 중반 이전에는 국제원조사회는 대부분 개별 프로젝트 단위로 개발도상국에 인프라 개발 위주의 지원을 하였다. 프로젝트기반 원조 형태는 수원국과의 협의가 최소한으로 한정되고, 공여국 간에도 조율의 필요성이 크지 않았다.⁸⁶

그러나 1995년 국제통화기금·세계은행 창설 50주년을 즈음하여 원조 효과성에 대한 국제원조사회의 반성이 시작되었다. 2003년 로마 고위급회의에서 원조 효과성 제고를 위한 공여국 간 원조절차 및 실행의 조화가 강조되었다. 특히 2005년 파리선언에서는 원조조화 노력의 이행지표(<표 III-2> 참조) 중 하나로 ‘프로그램기반 접근방식의 지원비율 확대’가 설정되면서, 이의 달성을 위한 국제사회의 프로그램기반 접근방식 지원확대 노력이 강화되었다. 파리선언은 원조조화를 위한 ‘공통 절차 사용’ 노력의 이행지표로 ‘총 원조 중 프로그램기반 접근방식의 지원비율’을 설정하고, 2010년까지 프로그램기반 접근방식의 지원을 총 원조의 66% 이상으로 확대한다는 것을 목표로 설정하였다.⁸⁷

⁸⁵ 이정현, “프로그램 원조(PBA) 이행 현황 및 시사점,” 『국제 ODA 동향』, 제4호 (한국수출입은행, 2009), p. 2.

⁸⁶ 장형수·김석진·송정호 공편, 『북한개발지원을 위한 국제협력 방안』, p. 57.

⁸⁷ 이정현, “프로그램 원조(PBA) 이행 현황 및 시사점,” p. 2.

〈표 III-2〉 파리선언 5대 과제별 이행지표

과제	이행지표
수원국의 주인의식(ownership)	1. 운용가능한 국가개발전략 보유
수원국과 공여국 간 일치(alignment)	2. 신뢰가능한 공공시스템 보유 3. 원조의 수원국 예산 반영 4. 조율된 기술협력 확대 5. 수원국 시스템 활용 6. 중복적 사업실시조직 축소 7. 원조의 예측가능성 제고 8. 비구속성 원조 확대
공여국 간 원조조화(harmonization)	9. 공여국 간 공통 제도 및 절차 적용 확대 10. 공여국 간 공동분석 확대
개발성과 관리(managing for results)	11. 투명하고 모니터링 가능한 성과평가체제 보유
상호 책임성(mutual accountability)	12. 수원국과 공여국 간 상호평가 실시

출처: 이정현, "PD/AAA 원조 효과성 지표 이행현황 및 개선과제," 『한국의 개발협력』, 제1호 (한국수출입은행, 2010), p. 136.

프로그램기반 접근방식은 공여국 간 조율을 통해 수원국의 개발계획 달성을 지원하는 개발협력 방식이다. 여기에서 프로그램은 ‘수원국의 개발계획’으로서, 빈곤감축전략, 분야별 개발계획, 주제별 개발계획, 기관별 개발계획 등이 이에 해당된다. 프로그램기반 접근방식은 분야별 접근방식의 확장된 개념으로서 개별분야 지원뿐만 아니라 빈곤감축 등 여러 분야에 걸친 개발계획 지원까지 모두 포함한다. 분야별 접근방식의 경우, 빈곤감축전략에서 강조된 교육, 보건, 교통, 농업 등의 개별분야를 중심으로 지원을 활성화한다. 경제협력개발기구 개발원조위원회는 △개발계획에 대한 수원국의 리더십 발휘, △단일의 종합 개발계획 및 예산체제 사용, △공여국 간 조율을 위한 공식절차 존재, △공여국의 수원국 시스템 사용 등의 4가지 기준을 모두 충족하는 경우 프로그램기반 접근방식 방식의 원조로 분류한다.⁸⁸

⁸⁸ 이정현, “프로그램 원조(PBA) 이행 현황 및 시사점,” p. 3.

프로젝트기반 지원(project-based support)은 경제적·기술적으로 가능한 최소한의 개발원조 형태이며, 자원을 활용하여 혜택을 추구하는 여러 가지 활동을 의미한다. 대표적인 예로 설비투자 프로젝트형 지원 등이 있는데, 이는 주로 물리적 자원을 증가시키기 위한 투자 프로그램으로 구성되어 있다.⁸⁹ 프로젝트 원조는 공여국이 주도하여 개별 프로젝트를 계획·수립·평가하므로 프로젝트 간 조율이나 상호연관성이 부족하여 중복사업을 초래할 수 있다. 또한 수원국의 개발전략과의 일치(alignment)도 경시될 소지가 많다.⁹⁰

이에 반해 프로그램기반 접근방식은 수원국의 전 국가적인 빈곤감축전략이나 분야별 개발계획에 따라 내부 프로젝트들이 긴밀하게 연계된다(<표 III-3> 참조). 프로그램기반 접근방식은 수원국의 리더십, 공여국 간 조율, 수원국 시스템 활용 등을 전제로 하므로, 프로그램기반 접근방식의 지원 확대는 이 지표의 직접적인 상승 외에도 수원국의 주인의식 강화, 수원국 예산편성에 따른 원조의 예측가능성 제고, 예산지원(budget support)⁹¹ 등을 통한 수원국 시스템 활용, 공여국 간 지원절차 조율에 따른 원조조화 증진, 비구속성 원조 확대 등 여타 지표의 전반적인 개선에 기여할 것으로 예상된다.⁹² 따라서 프로그램에 참여하는 공여자 간 조화에 의해 효율적인 지원이 가능해지며 수원국의 역량발전에도 큰 역할을 할 수 있다.

⁸⁹ 한국국제협력단, 『국제개발협력의 이해』, p. 317.

⁹⁰ 장형수·김석진·송정호 공편, 『북한개발지원을 위한 국제협력 방안』, p. 57.

⁹¹ ‘예산지원’은 차관자금을 수원국 정부의 예산에 직접 투입하는 자금공여 형태로서, 일반적으로 자금의 구체적인 사용처가 제한되지 않고 수원국의 재정관리 시스템을 통해 지출 및 관리가 이루어진다. ‘예산지원’은 투입된 차관자금이 수원국 정부의 예산자금과 혼합된다는 측면에서 ‘풀 지원(Pooled Funding)’과 구분된다. 이정현, “프로그램 원조(PBA) 이행 현황 및 시사점,” p. 4.

⁹² 이정현, “PD/AAA 원조 효과성 지표 이행현황 및 개선과제,” 『한국의 개발협력』, 제1호 (한국수출입은행, 2010), pp. 145~146.

〈표 III-3〉 프로그램기반 접근방식과 여타 원조방식 비교

구 분	프로젝트 원조 (project approach)	프로그램 원조 (program-based approach)	거시경제 원조 (macroeconomic approach)
지원결과 및 책임	프로젝트에 국한	개발정책	거시경제정책 개혁 및 경제 조정
자금용도 제한 (targeting)	프로젝트 달성을 위한 세부적인 자금용도 제한	자금용도를 제한하나, 정책달성이 목적	자금용도를 제한하지 않음
수원국 주인의식 및 책임 분담	프로젝트에 따라 상이하나, 대부분 공여국의 관여가 많음	수원국 주인의식 중요성 강조, 개발계획 단계에서의 공여국 역할도 인정	때때로 수원국의 주인의식이 제한적
공여국 간 협력	제한적	수원국의 리더십하에서 공여국 간 지원절차 조율	중·상 수준

출처: 이정현, “프로그램 원조(PBA) 이행 현황 및 시사점,” 『국제 ODA 동향』, 제4호 (한국수출입은행, 2009), p. 4.

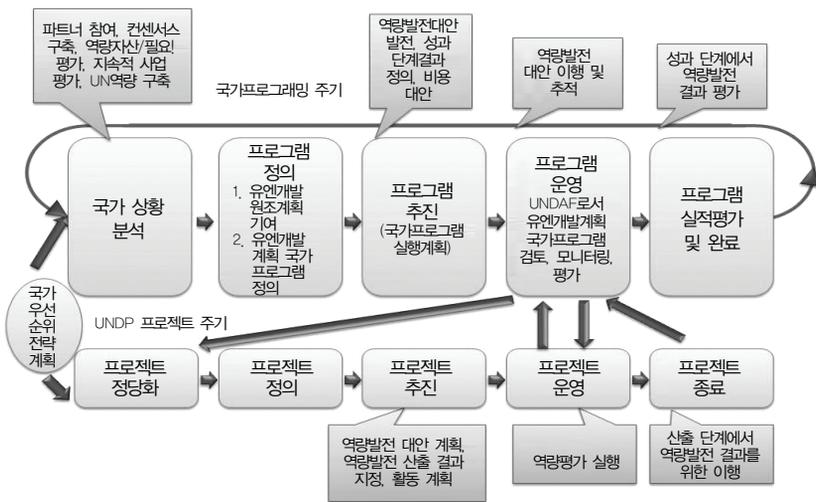
구체적으로 프로그램기반 접근방식의 지원 시에 기대되는 효과는 다음과 같은 것들이 있다. 첫째, 중장기적 시각에서 정책 또는 분야 단계에서의 종합적·체계적 지원을 통해 개발목표 달성 및 원조 예측가능성을 제고할 수 있다. 둘째, 프로젝트 원조 시에 제한받기 쉬운 수원국의 주인의식 강화를 통해 향후 개발계획 시행에 필요한 리더십 배양 및 자조 노력을 지원할 수 있다. 셋째, 공여국 간 원조공여 절차 조율 및 수원국 시스템 활용을 통해 수원국의 거래비용 절감 및 역량발전을 지원할 수 있다. 넷째, 개발계획 시행과 관련한 모니터링 및 평가 강화를 통해 원조 효과성 제고를 위한 성과중심 관리를 지원할 수 있다.⁹³

한편 역량발전 과정의 다섯 단계는 국가적 프로그래밍 주기의 여러 단계 및 프로젝트 주기와 이상적으로 연계되어야 한다. 또한 역량발전 과정은 정부들과 다른 발전 실무자들이 자신들의 발전 계획과 프로그램들을 설계하고 실행하는 데 있어 사용되면서 증진될 수 있다.

⁹³ 이정현, “프로그램 원조(PBA) 이행 현황 및 시사점,” p. 4.

역량발전 과정과 프로그램 및 프로젝트 주기는 항상 완전하게 동시적이지는 않지만, 프로그램에 역량발전이 통합될 기회가 있을 수 있다. 예컨대 하나의 ‘프로그램’이 마지막 단계에 도달하는 경우 새로운 학습이 다음 프로그램을 위해 형성될 수 있도록 평가과정에서 역량발전 적용에 초점을 맞출 수 있다. 마찬가지로, 이해관계자가 평가과정에서 효과적으로 참여할 수 있도록 역량을 개발시키는 데 주의를 환기시킬 수 있다. 이것은 역량평가를 차기 국가프로그램을 수립하는 방향으로 사용토록 하는 데 도움을 줄 수 있다. 혹은 한 국가가 공동국가평가(Common Country Assessment)/유엔개발원조계획(United Nations Development Assistance Framework)의 연례 검토를 시작하려 할 경우, 주요 파트너들을 위한 중간과정 역량평가를 제안하고 그것에 기반하여 역량발전 대안들을 수립할 가능성이 높다. 또한 개별 프로젝트 차원에서 그것은 프로젝트 수립, 집행 그리고 검토 단계마다 역량발전 프로세스와 통합될 가능성이 있다.⁹⁴

〈그림 III -11〉 역량발전 프로그램으로의 통합



출처: UNDP, *Capacity Development Practice Note*, p. 20.

⁹⁴ UNDP, *Capacity Development Practice Note*, p. 20.

역량발전의 프로그램 및 프로젝트 수립과의 통합에 관한 자세한 안내는 유엔개발계획 프로그램 및 운영 정책과 절차를 참조할 수 있다. 프로젝트를 평가하기 위해 프로젝트 평가위원회에서 사용하는 품질 프로그래밍을 위한 검토목록이 추가 지침으로 제공된다. 광범위한 유엔 체계에 관해서는 2007년 공동국가평가(CCA)/유엔개발원조계획(UNDAF) 지침, 유엔개발그룹 지침과 함께 유엔개발그룹의 역량평가방법론이 자세한 정보를 제공한다.⁹⁵

한편 원조조정그룹(aid coordination group)은 수원국 정부의 원조조정을 지원하는 다자간협의체로서 수원국의 입장에서는 개발복구를 위한 재원 조달창구 역할을 하며, 자금공여자 입장에서는 수원국과의 정책협의채널을 확장시키는 역할을 하게 된다. 경제협력개발기구 개발원조위원회의 원조조정 에 대한 지침에 따르면 원조조정그룹의 운영은 수원국 정부가 주인의식을 가지고 주도하는 것이 원칙이나, 수원국 정부의 행정 능력이 부족할 경우 세계은행이나 유엔개발계획 등 국제개발금융기구들이 수원국의 원조 조정을 지원하도록 하고 있다. 원조조정그룹에서 개최하는 원조조정회의에서는 수원국의 경제전반적인 상황과 개발복구를 위한 재원조달 방안들이 논의되고, 공여자와 수원국 간의 원조조정, 공여자 간 원조조정, 수원국내 개발기관 간 원조조정도 논의된다.⁹⁶

원조조정그룹은 세계은행이 운영하는 협의그룹(consultative group)과 유엔개발계획이 운영하는 원탁회의(round table)로 크게 구분할 수 있다. 세계은행이 주도하는 협의그룹은 1950년대부터 개발도상국의 원조조정을 지원해 왔으며, 유엔개발계획이 주도하는 원탁회의는 1972년부터 원조조정을 지원하고 있다. 아시아개발은행도 협의그룹의 의장을 맡고 있다. 단일 국가를 대상으로 하지 않고 다수의 수원국을 대상으로 하는 원조조정그룹도 있는데, 이러한 지역별 원조조정그룹의 의장은 아시아개발은행, 아프리

⁹⁵ UNDP, *Capacity Development Practice Note*, p. 21.

⁹⁶ 장형수·김석진·송정호 공편, 『북한개발지원을 위한 국제협력 방안』, p. 59.

카개발은행 등 지역개발은행이 맡고 있다.⁹⁷

2000년 이후 국제원조사회는 새천년개발목표에서 빈곤감축을 개발지원의 최종 목표로 설정하고, 이를 위한 실행전략으로 빈곤감축전략을 작성하도록 하고 있다. 빈곤감축전략은 국제금융기구와 수원국이 공동으로 작성하며 그 과정에서 여타 양자간 공여기관과 NGO 및 시민사회가 반드시 참여하여야 한다. 원조조정은 이제 개발지원 과정에서 선택의 문제가 아니고, 필수적인 요건이 된 것이다.⁹⁸

한편 1990년대 중반 이후 개발지원의 모든 부문에서 핵심적인 원조공여 방식으로 인식되고 있는 분야별 접근방식은 일반적으로 수원국 내에서 한 분야 전반을 개발하기 위해서 공여국과 수원국, 수혜자들이 특정분야에 대한 전략과 목적에 합의하여 이에 따라 통합적인 지원을 하는 것이다. 분야별 접근방식이 효과적으로 추진되기 위해서는 수원국 정부가 정책입안, 우선순위 설정, 이행 등 원조의 모든 과정에서 적극적인 역할을 하여야 한다. 정책입안 과정에서 공공기관과 민간의 파트너십이 중요하다. 수원국 정부와 지방정부 및 시민단체의 소통이 필요하다. 물론 자금 공여국(기관) 간의 조화는 필수적인 요소이다.⁹⁹

다. 역량발전을 위한 외부 공여자의 역할

역량발전을 주류화함으로써 효과적으로 개발 촉진하는 데 있어서는 △혁신적인 해결방안의 공동창출을 위한 상호학습 및 상호신뢰, △이해관계자 주인의식, △역량발전 과정에서 특정 상황을 위한 추동요인, △혁신적인 사례를 확대하기 위한 역량발전 방안, △역량발전 지원 등 5가지 핵심요인이

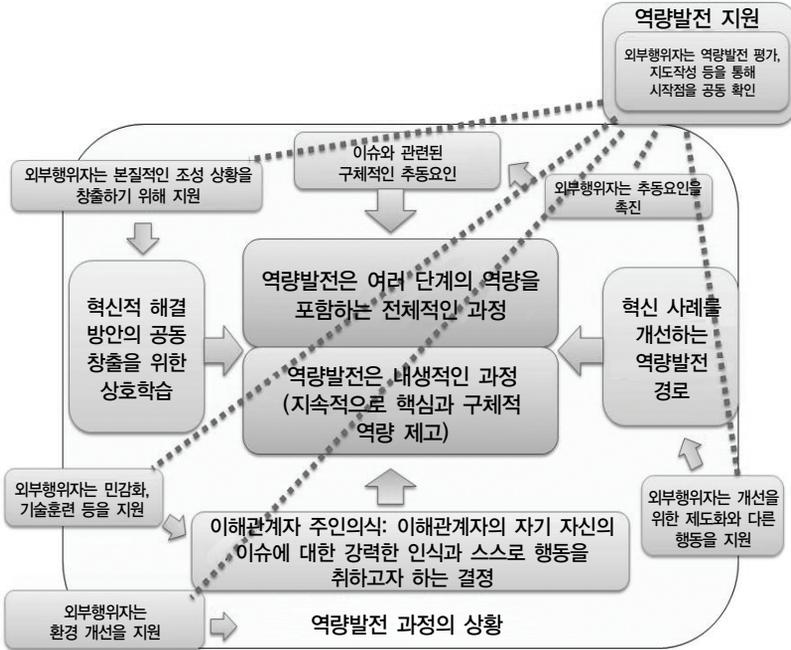
⁹⁷ 장형수·김석진·송정호 공편, 『북한개발지원을 위한 국제협력 방안』, pp. 60~61.

⁹⁸ 위의 책, p. 63.

⁹⁹ 위의 책, p. 63.

중요하고 각각에서 외부 행위자의 역할을 제고하는 것이 중요하다.¹⁰⁰

〈그림 III-12〉 역량발전의 핵심요인과 외부지원



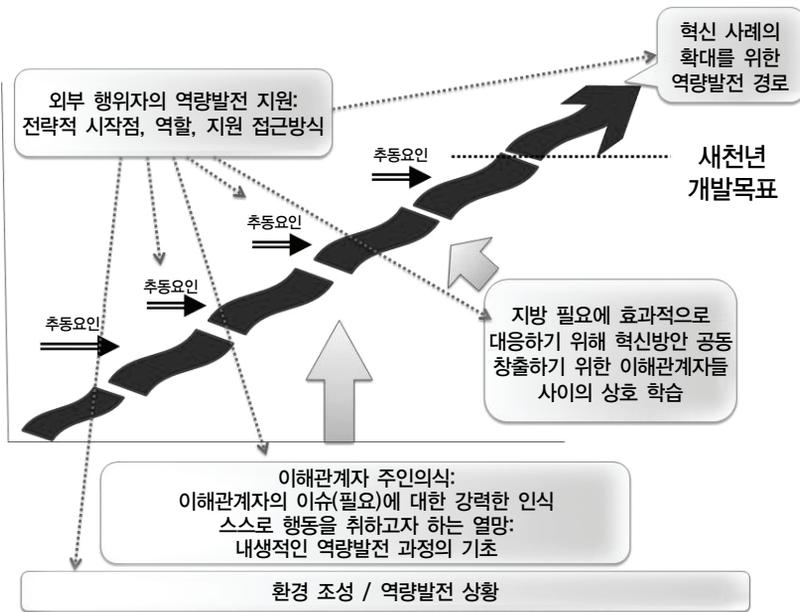
출처: Akio Hosono, "Inside the Black Box of Capacity Development," *JICA Research Institute* (February 18, 2011), p. 7.

첫째, 혁신적인 해결방안의 공동창출을 위한 상호학습 및 상호신뢰와 관련해서는 외부행위자는 본질적으로 가능하게 하는(촉진) 상황(場)을 창조하는 것을 지원할 수 있다. 둘째, 이해관계자 주인의식과 관련해서는 외부 행위자는 역량발전에 대한 민감화, 기술훈련 등을 지원할 수 있다. 셋째, 역량발전 과정에서 특정 상황을 위한 추동요인과 관련해서는 외부 행위자는 추동요인을 위해 촉진자가 될 수 있다. 넷째, 혁신적인 사례를 확대하기

¹⁰⁰ Akio Hosono, "Inside the Black Box of Capacity Development," *JICA Research Institute* (February 18, 2011), p. 8.

위한 역량발전 방안에서 외부행위자는 확대를 위한 제도화와 다른 활동을 지원할 수 있다. 다섯째, 역량발전 지원과 관련해서 외부행위자는 역량평가, 역량구상 등에 의해 역량발전 지원의 전략적 시작점(entry point)과 역할 그리고 접근방식을 지원할 수 있다.¹⁰¹

〈그림 III-13〉 역동적 과정으로서 역량발전과 외부 공여자의 지원



출처: Hosono, "Inside the Black Box of Capacity Development," p. 25.

특히 외부 공여자는 역량평가를 통해 시작점을 찾고 역량발전을 개발원조에 주류화함으로써 역량발전을 지원할 수 있다. 외부 공여자는 역량발전 자체를 지원할 수 없지만, 역량발전을 위한 주도자들을 위한 촉진요인이 될 수 있다. 다음 몇 가지 사례를 통해 역량평가를 통한 다측면적인 시작점 찾기를 살펴볼 수 있다.

¹⁰¹ Hosono, "Inside the Black Box of Capacity Development," 참조.

I
II
III
IV
V

여기에서 역량발전 주류화를 위해서 공여조직 지도부에 의한 활동으로는 첫째, 적절한 학습기회를 제공함으로써 리더십을 가진 사람들을 포함하여 실무진 사이에서 역량발전에 대한 더 나은 이해 증진, 둘째, 정책, 전략, 지침, 원조전달과정, 모니터링과 평가 등에서 역량발전의 더 많은 주류화 모색, 셋째, 일반대중들의 역량발전에 대한 이해 증진 등이 제안될 수 있다.

두 번째로 파트너 국가 행위자들, 특히 그들 정부에 의해 주로 취해지는 활동으로는 첫째, '무엇을, 누구에게, 어떤 상황에서 필요한 역량'인가를 구분하는 역량평가 제고, 둘째, 다른 개발 개입과 함께 어떻게 확대할 것인가의 역량발전을 위한 전략 구상으로서 가능하다면 외부 행위자를 포함하여 다른 이해관계자와 공동창출, 셋째, 국가 이해관계자와 외부 행위자들 사이의 상호학습을 위한 '장(場)'을 확실하게 하는 적절한 모니터링 과정과 메커니즘 구상 등이 제안될 수 있다.

세 번째로 파트너 국가 차원에서 제안된 활동으로는 첫째, 지방적 역량발전을 확대하도록 신중하게 프로그램된 재정적·기술적 지원 수단을 포함하여 신속하고 조화로운 지원 전개, 둘째, 역량발전을 확대하고 지속가능한 성과를 생산하기 위하여 지방적 상황에서 외부 행위자의 가장 적절한 역할이 무엇인지에 대한 고려 등이 제안될 수 있다.

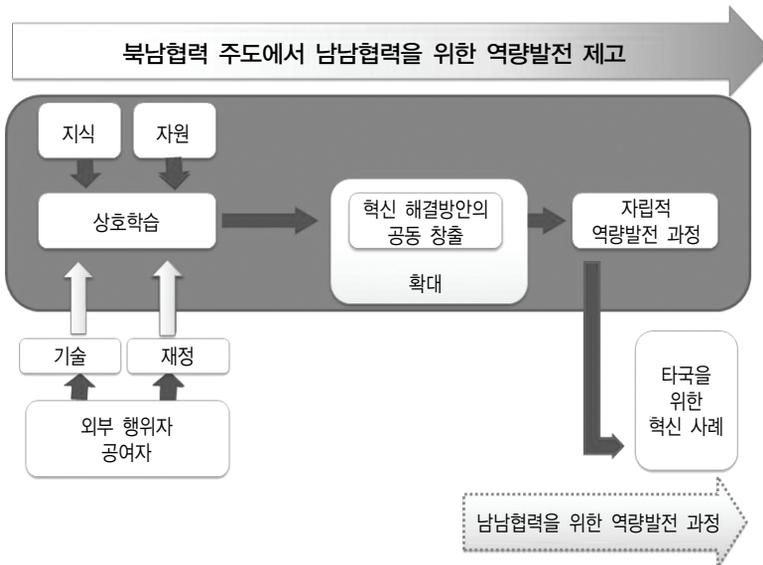
한편 국제개발협력에서 새롭게 부상하는 이슈는 과제가 되고 있다. 새롭게 부상하는 이슈는 기후변화 등과 같은 문제이다. 역량발전의 관점은 기후변화와 같이 새롭게 부상하는 이슈에도 확장되어 적용될 수 있고 이러한 이슈들에 대한 통찰력을 제공할 수 있다. 이러한 이슈들을 해결하기 위해서는 지역적 역량발전 과정을 지속가능하게 보장하고 지원해야 한다.

국제개발협력의 또 하나의 새로운 과제는 역량발전에 있어 새롭게 등장한 행위자들이다. 역량발전의 행위자들은 △비(非)경제협력개발기구 공여국, △남남협력 및 삼각협력, △국제NGO와 기금, △지역적 역량발전 서비스 제공자들을 통한 지원 등으로 점차 다각화되고 있다. 따라서 더욱 더

조화로운 역량발전 지원을 위해서는 특히 국가적 차원에서 더 나은 조정체계가 필요하다.¹⁰²

조화로운 역량발전 지원을 위해서는 북남협력 주도의 역량발전과정이 남남협력과 삼각협력을 위한 역량발전의 제고로 나아가야 한다. 2008년 아크라행동계획은 남남협력과 삼각협력 등을 통해 보다 포괄적이고, 효과적인 파트너십구축을 촉구하고 있다. 아크라 원조 효과성에 관한 고위급회의의 원탁회의(원조체계의 변화)에서는 신흥 원조 공여국 및 글로벌 펀드의 원조액이 큰 폭으로 증가함에 따라, 분산된 원조방식에 따른 원조비용 증가 등의 문제에 효과적으로 대처하기 위해 새로운 개발협력 행위자가 원조효과 의제에 참여하는 방법론에 대한 폭넓은 논의가 이루어졌다.¹⁰³

〈그림 III-14〉 역량발전과 남남협력 및 삼각협력



출처: Hosono, "Inside the Black Box of Capacity Development," p. 25.

¹⁰² Hosono, "Inside the Black Box of Capacity Development," p. 20.

¹⁰³ 이동훈, "남남협력/삼각협력과 원조효과," 『국제 ODA 동향』, 제4호 (한국수출입은행, 2009), p. 5.

I
II
III
IV
V

남남협력(South-South cooperation)은 개발원조위원회 회원국이 개발도상국을 지원하는 전통적 지원방식인 북남협력(North-South cooperation)과 대비되는 개념으로 개발도상국과 개발도상국 간의 개발협력관계를 의미한다. 남남협력은 현재 공적개발원조로 계상되고 있지는 않으나, 개발도상국 간 무역·투자의 급격한 성장, 상호 호혜적 이익을 바탕으로 한 평등성, 상대국 상황 및 필요에 대한 적합성, 신속한 절차 등으로 전통적인 북남협력을 보완할 수 있는 개발협력 메커니즘으로 관심이 증가되었다.¹⁰⁴

삼각협력(triangular cooperation)에 대해 공식적으로 통일된 정의는 없으나, 일반적으로 선진국이나 국제기구의 지원을 받아 개발사업 또는 개발 프로그램을 실행하기 위한 개발도상국 간의 파트너십을 의미한다. 광의의 개념으로는 개발도상국 간의 개발협력도 포함하여 삼자 구도의 모든 개발협력 수행방식을 가리키나, 일반적으로 남남협력 공여국, 수원국 및 이를 지원하는 개발원조위원회 회원국으로 구성된 삼자구도를 가리킨다.¹⁰⁵

남남협력과 삼각협력의 비교우위는 북남협력에 비해 수원국 요구에 대한 적합성, 비용 효과성, 지원의 신속성을 비롯한 비교우위 및 내정 불간섭주의 등으로 수원국에게 개발협력방식에 있어 보다 다양한 옵션을 제공하기 때문이다. 남남협력 및 삼각협력의 지역적 분배를 결정하는 가장 중요한 고려요인은 지리적요인과 정치적요인인 것으로 분석되며, 최근에는 국가 간 무역관계가 중요한 고려요인으로 급부상하였다. 특히 중국은 아프리카 자원부국인 앙골라, 나이지리아, 수단, 탄자니아, 잠비아 등과의 무역관계 강화를 위해 이들 국가들에 대해 대규모 개발협력을 지원하고 있다.¹⁰⁶

남남협력과 삼각협력은 비교우위에도 불구하고 여러 가지 문제점을 안고 있다. 첫째, 남남협력/삼각협력 방식의 개발원조 흐름을 파악할 수 있는

¹⁰⁴ 이동훈, “남남협력/삼각협력과 원조효과,” p. 3.

¹⁰⁵ 위의 글, p. 4.

¹⁰⁶ 위의 글, pp. 9~10.

통계체제의 부재로 정확한 규모산정이 곤란하다. 개발원조위원회 회원국들이 삼각협력 방식의 원조흐름을 별도로 보고하지 않는 데다, 개발도상국들로부터의 정보도 신뢰하기 어려워 현재 삼각협력 흐름의 규모를 파악하기 곤란하다. 둘째, 대부분 프로젝트 지원, 기술협력 방식 위주의 남남협력과 삼각협력은 프로그램기반 접근방식의 지원확대를 권고하는 파리선언과 배치된다. 특히 대규모 예산지원방식이 일반적인 전통적 공여국과 달리 남남협력 공여국들은 주로 프로젝트 방식의 차관 또는 증여를 제공하고 있다. 셋째, 다수의 개발협력 참여자들로 인한 원조 조화가 침해되고, 거래비용 증가가 우려되어 참여자 간 협력체제의 구축이 필요하다.¹⁰⁷

따라서 국제개발협력에 대한 글로벌 거버넌스구축을 위해서는 우선 기존의 북남협력과 남남협력 및 삼각협력을 포함한 포괄적 개발협력 흐름을 파악할 수 있는 통계체계 마련이 시급하다. 우리나라는 아시아지역이 개발도상국 및 신흥공여국 간 남남협력과 삼각협력 추진을 위한 기회가 타 지역에 비해 크다는 점뿐만 아니라, 대북개발지원을 위해서도 선진국-개발도상국 간 가교 역할을 할 수 있는 남남협력과 삼각협력에의 참여방안을 적극 모색해야 할 것이다.¹⁰⁸

글로벌 차원과 국가적 차원에서 다양한 역량발전 활동은 지속되고 있다. 글로벌 차원에서는 글로벌 역량발전 네트워크로 역량발전 연대 및 역량발전에 관한 학습네트워크(LenCD) 등이 분야 및 주제별 특정 역량발전 사례로 역량발전을 위한 신속지원사업(Education for All Fast Track Initiative) 지침, 보건시스템과 보건을 위한 인적자원 등이 있다. 국가적 차원에서는 국가 차원의 활동과 국가 역량발전 전략문서 등이 있다.

역량발전을 개발협력에서 주류화하기 위해서는 첫째, 역량발전 관점과 접근방식이 새천년개발목표의 획득과 유지뿐만 아니라, 그것을 넘어서 새

¹⁰⁷ 이동훈, “남남협력/삼각협력과 원조효과,” p. 11.

¹⁰⁸ 위의 글, pp. 11~12.

I
II
III
IV
V

로 부상하는 과제를 대처하기 위한 토론과 활동에서 두드러지게 해야 한다. 둘째, 보다 광범위한 이해관계자 참여를 통해 글로벌 역량발전 네트워크를 강화해야 한다. 셋째, 혁신적 사례에 대한 더 나은 접근을 통해 지구적 역량발전 학습을 더 증진해야 한다. 넷째, 역량평가, 역량발전 지원 사례의 모니터링과 평가를 위해 역량발전 방법론, 수단, 벤치마킹 그리고 이행지표를 제고하고 강화하는 지구적 공동 노력을 증진해야 한다.¹⁰⁹

¹⁰⁹ Hosono, “Inside the Black Box of Capacity Development,” p. 27.



IV

수원국 역량발전을 위한 국제사회의 지원 사례

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

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

이와 같이 북한에 대한 역량발전 지원의 우선순위를 고려해서, 여기에서는 경제관리, 무역역량, 공공행정관리, 식량안보의 4개 부문을 중심으로 역량발전 지원 사례를 검토하고자 한다. 그리고 각 부문별로는 개념설명과 함께 실제 원조 사례를 분석하여 함의를 도출하고자 한다.

1. 경제관리를 위한 역량발전

가. 경제관리 역량발전을 위한 배경

2005년 원조 효과성 제고에 위한 파리선언에서, 그리고 2008년 아크라행동계획(Accra Agenda for Action)에서 강조된 주인 의식과 원조의 일치(alignment)는 수원국의 경제관리 역량의 발전을 요구하게 되었다. 특히

I

II

III

IV

V

이러한 요구는 수원국의 개발계획을 수립, 집행하는 경제관리 기관의 역량 강화와 공공재정관리(public financial management) 역량의 발전, 그리고 수원국의 조달 시스템의 강화로 특징된다.

특히 파리선언에서 수원국의 재정 및 조달 시스템을 강화시키고 활용을 늘리자는 원칙은 개발의 문제에 있어 가장 근본적인 문제를 다루고 있는 것이며, 수원국의 주인의식 강화를 통해 개발역량을 구축해 나가는 중요한 방법이기도 하다. 하지만 파리선언 이후 재정·조달시스템과 관련된 국제원 조사회의 성과는 미진했는데, 2006년, 2008년 두 차례 실시된 모니터링 결과에서 수원국 공공재정 및 조달시스템 활용과 관련되는 조사에서 앞으로 이 분야에서 획기적인 노력이 이루어지지 않는 한 성공적인 역량발전 수행이 불가능할 것으로 관측되고 있다.¹¹⁰

이에 따라 수원국과 공여국 모두 앞으로 수원국 제도 활용을 위해 강도 높은 노력이 수반되어야 한다는 점에 공감대를 형성하고, 2008년 아크라에서 열린 제3차 원조 효과성 고위급회의를 계기로 관련 정책 마련, 전략문서, 구체적인 사업 가이드라인 준비, 실무도구 수립 등에 박차를 가하고 있으며, 여기에 다양한 비국가 행위자들의 적극적인 참여를 유도하고 있어 효율적인 거버넌스의 기능 또한 기대할 수 있다.

¹¹⁰ 2008년도에 실시된 2차 모니터링 결과에 따르면, 조율된 수원국 역량발전 노력, 신뢰할만한 공공재정시스템, 원조의 비구속화 항목은 2010년 달성 가능한 것으로 예측되고 있으며, 평행적 프로젝트 수행조직, 원조자금의 국가우선순위 배정, 예측 가능한 원조는 지속적인 노력이 뒤따른다면 목표시점까지 이행이 가능할 것으로 판단되고 있다. 하지만 수원국 공공재정 및 조달시스템 활용과 관련되는 항목에서는 앞으로 획기적인 노력이 있지 않는 한 성공적인 이행이 불가능한 것으로 보고되었다. 자세한 사항은 OECD, 2006 *Survey on Monitoring the Paris Declaration: Overview of the Results* (Paris: OECD, 2007)와 OECD, 2008 *Survey on Monitoring the Paris Declaration: Making Aid More Effective by 2010* (Paris: OECD, 2008) 참조.

나. 경제관리 역량발전의 정책분야

개발도상국에 있어 요구되는 매우 중요한 국가역량의 하나는 경제관리라고 할 수 있다. 그런데 이러한 경제관리를 지원하기 위한 역량발전 프로그램은 거시경제관리, 조세 정책 및 행정, 경제 통계 및 예측, 사법 제도, 공공지출, 재정관리, 조달 등 다양한 영역을 포괄하고 있다. 또한 개별국가 차원으로 들어가게 되면, 지원 프로그램이 각기 그 나라의 실정과 상황에 맞게 입안되어야 하기 때문에 경제 관리를 위한 역량발전 프로그램은 훨씬 더 다양해진다고 할 수 있다. 하지만 여기에서는 경제관리기관, 공공재정관리, 정부조달시스템 등 세 분야를 중심으로 살펴보고자 한다.

(1) 경제관리기관

개발도상국의 경제관리기구의 역량은 일반적으로 매우 취약한 상태에 있어서 효과적인 경제관리가 이뤄지지 않는다. 그래서 국제사회는 개발도상국의 경제관리기구의 역량발전을 위한 지원사업에 많은 관심을 보이게 되는데, 이러한 지원사업은 3가지 영역으로 구분된다. 첫째는 범정부적인 거시경제정책의 개발과 조정을 위한 제도적·기술적 체계를 수립하는 것인데, 이것은 효율적인 경제관리기관을 설립하는 것과 연관되어 있다. 둘째는 이렇게 설립된 기관의 경제분석 및 정책개발을 위한 역량구축을 통해 수행능력을 강화하는 것이다. 셋째는 경제사회 분석을 위한 자료의 질적 향상과 적시성을 확보하고, 거시경제 및 구조조정 정책의 수행·조정·모니터 능력을 향상시키는 것에 의해 경제 거버넌스를 강화하는 것이다.

경제관리기관의 역량발전 지원은 핵심 경제부처를 대상으로 진행된다. 보통 대부분의 나라들에서는 재정부(ministry of finance) 또는 재정기획부(ministry of finance and planning)와 같은 경제 부처의 역량발전을 지원하는 프로젝트를 실시한다. 그리고 이와 함께 중앙은행(central bank)

I

II

III

IV

V

이라든지 통계 부서 등의 발전을 지원하기도 한다. 그런데 정부 부처의 정책을 조정 총괄할 수 있는 경제 부처가 없는 경우에는 이를 우선해서 설립하는 것을 지원하게 된다. 그만큼 경제관리 영역에 있어서는 각 정부 부처의 정책을 조정하는 것이 매우 중요하기 때문이다.

사례를 들어서 설명하면 캄보디아의 경우에는 총리실에 사회경제발전에 대한 정책 및 전략을 자문하는 최고위급 조직으로 설치된 최고국가경제위원회(Supreme National Economic Council)의 역량을 강화하는 것에 중점을 두었다. 아시아개발은행은 최고국가경제위원회의 역량발전을 위한 지원 사업을 전개했는데 첫째, 최고국가경제위원회의 전략 및 정책 분석 수행 능력의 발전, 둘째, 거시경제 및 부문별 분석과 관련하여 핵심적인 전문지식의 발전, 셋째, 최고국가경제위원회 실무자의 분석 및 보고서 작성 능력의 향상, 넷째, 공공정책 연구 결과물의 전파를 목표로 하였다.¹¹¹ 이와 같이 핵심기관의 역량을 강화하는 것으로부터 시작하는 것이다.

(2) 공공재정관리

경제협력개발기구 개발원조위원회에 따르면, 공여국마다 수원국마다 공공재정관리의 정의에 있어서 차이를 보이기는 하지만 통상적으로 한 국가의 예산 사이클의 모든 구성요소를 포함하는 것을 일컬으며, 여기에는 연간 예산뿐만 아니라, 세입, 세출경영, 조달, 회계, 보고, 모니터링, 감사 등의 개념 모두가 해당되는 것으로 규정하고 있다.¹¹² 견실한 공공재정운용은 규제(control), 책무성(accountability), 우선순위화(prioritization), 그리

¹¹¹ ADB, "Kingdom of Cambodia: Capacity Development for National Economic Policy Analysis and Development Management, Phase III," Technical Assistance Report (January 2009), p. 2.

¹¹² OECD, *Managing Development Resources: The Use of Country Systems in Public Financial Management* (Paris: OECD, 2009), p. 8.

고 공공재원의 경영과 서비스 집행에 있어서의 효율성을 집성한 것을 의미하며, 이러한 공공재정관리의 투명도와 신뢰도에 따라 수원국이 개발원조를 유치하는 규모가 다르게 된다. 일반적으로 수원국의 공공재정관리에 관한 역량발전 사업은 다음과 같이 3가지의 절차로 나누어 수원국의 시스템을 얼마나 잘 활용하였느냐를 측정한다.

예산집행에 있어서는 공여국이 제공한 재원이 수원국의 법령에 따라 수원국 정부의 국가예산절차로 편입되어 집행된다면 수원국 재정관리 시스템을 활용했다고 판단한다.¹¹³ 재정보고는 공여국이 수원국 정부가 집행한 재정 내역에 대해 추가적인 보고 조항을 부과하지 않는 것을 의미한다. 즉, 공여국이 제공한 재원에 대하여 수원국 정부는 자체 시스템을 통하여 보고하며, 공여국은 수원국에 대해 공여국이 요구하는 특정 방향으로 재정 보고를 운영하지 않는다는 것을 뜻한다. 그리고 감사절차에서는, 공여국이 수원국 감사절차를 이용한다는 것은 수원국의 최고 감사기관이 재정보고에 대해 내린 감사결과를 공여국이 신뢰하고, 별도의 특별 감사기관을 추가하는 의무조항을 요구하지 않는 조건에서 우리는 공여국이 수원국의 공공재정관리체제를 활용하였다고 말할 수 있다.

이러한 수원국의 공공재정관리에 대한 측정도는 주로 세계은행에서 사용하는 ‘국가 정책 및 제도 평가(Country Policy and Institutional Assessment)’로 판명한다. 국가 정책 및 제도 평가는 한 국가의 지속적인 성장과 빈곤퇴치를 지원할 수 있는 제도적, 정책적 틀의 정도를 측정하기 위한 것으로 국가 정책 및 제도 평가 35~45인 경우와 50이상인 경우를 나누어 목표의 차이를 두고 공공재정관리 시스템 활용 및 이 재정관리 운영을 위한 역량발

I
II
III
IV
V

¹¹³ 다음 4가지 기준 중 적어도 3가지 기준에 부합할 경우 수원국 예산집행절차를 제대로 활용한 공적개발원조로 간주된다. 첫째, 공여국이 제공하는 재원이 수원국 입법부가 승인한 연간예산에 포함될 경우, 둘째, 공여국이 제공하는 재원이 수원국 예산집행절차에 종속될 경우, 셋째, 공여국이 제공하는 재원이 기존의 수원국 국고시스템을 통해 처리될 경우, 넷째, 공여국이 제공하는 재원을 위해 별도의 은행구조 개설하지 않을 경우이다.

전 원조를 실시할 수 있다. 세계은행에서 특정국가에게 공적개발원조를 투입하기로 결정할 때 주로 국가 정책 및 제도 평가 수치를 주요 판단기준으로 사용하고 있는데, 이러한 일방적인 세계은행의 기준치에 대해서는 엇갈린 평가가 존재한다.¹¹⁴

이에 개발원조위원회는 공공재정관리에 관한 종합적인 평가기준을 마련하기 위하여 2005년 파리선언이 표방하는 5가지 원칙과 부합하도록 ‘Joint Venture on PFM(Public Financial Management)’을 조직·활용하여 소위 ‘공공지출과 재정적 책무성(Public Expenditure and Financial Accountability) 프로그램’이라는 평가 관련 기준틀을 발표하였다. 2005년 6월 공식적으로 공공지출과 재정적 책무성의 평가가 처음으로 시도되었으며, 이는 주로 다음과 같이 크게 3가지 요소를 근간으로 진행되었다. 첫째, 공여국의 공공재정관리 관련 역량발전을 위한 원조는 일반적으로 수원국 정부가 프로그램을 계획·집행·모니터링하는 일련의 과정을 공공지출과 재정적 책무성이 가장 우선시하는 항목으로 설정하고 이 과정을 수원국의 제도적 구조로 공고화시키는 노력이 수반되어야 한다. 둘째, 수원국이 요구한대로 공여국이나 국제금융기구의 지원정책을 조율하고 조정하는 과정이 필요하다. 셋째, 수원국의 공공재정관리에 관한 사전 정보와 지식을 공유할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 한다.

이 3가지 항목을 바탕으로 공공지출과 재정적 책무성은 31개 지표로 수원국의 집행 우수성 정도를 평가하고 공공재정관리 보고서를 작성한다. 보통 공공지출과 재정적 책무성은 수원국 정부의 예산집행 사이클과 국제

¹¹⁴ 주로 ‘국가 정책 및 제도 평가(CPIA)’ 순위가 높은 개발도상국일수록 세계은행으로부터 자금지원을 받을 가능성이 높다는 논리인데, 실제로 ‘국가 정책 및 제도 평가’ 순위가 낮은 중국, 우간다, 인도네시아, 베트남의 경우는 순위가 높은 여타 개발도상국보다 독보적으로 많은 원조를 받고 있으며 그 원조의 효과성 면도 우수한 결과를 내고 있어, 세계은행의 이러한 새로운 평가기준의 도입의 적합성에 대한 회의적인 비판의 지적이 많다. 이 부분은 Riddell, Roger C., *Does Foreign Aid Really Work?* (New York: Oxford University Press, 2007), pp. 147~150.

기준으로 통용되는 관련 국제조약을 평가기준으로 포함하고 있어 수원국의 공공재정관리에 대한 역량발전을 위한 원조가 효율적으로 적용되도록 개혁 중심의 우선순위들을 제도적으로 마련하고 있다. 또한 공공지출과 재정적 책무성은 보통 수원국의 중앙정부에만 적용되도록 설계되어 있으나 필요한 경우 지방정부까지 평가대상으로 포함될 수 있다.

(3) 정부조달시스템

정부조달이란 개인이나 단체 또는 국가가 필요로 하는 물품 혹은 서비스를 밝혀내고, 이러한 필요를 충족시켜 줄 수 있는 최적의 개인이나 기관을 결정한 후, 필요 물품 혹은 서비스가 공정하고 투명한 방식을 거쳐 최상의 가격으로 적절한 시간과 장소에 도착할 수 있도록 하는 일련의 프로세스로 정의된다. 다시 말해, 공공조달은 정부가 주체가 되어 공공서비스에 필요한 물품 및 서비스를 구입하는 것을 말하며, 공공조달은 따라서 국가예산집행의 한 부분으로 경제관리 영역에 속하게 되는 것이다.¹¹⁵

개발원조위원회 회원국의 중앙 및 지방정부 공공조달 시장의 규모가 전체 국민소득(GDP)의 약 20% 정도인 것으로 추산되는데 반해, 개발도상국 정부의 총 지출에서 차지하는 공공조달의 비율은 국가별로 상이함에도 불구하고 우간다는 70%, 도미니카공화국은 20%, 베트남은 40%와 같이 선진국에 비해 공공조달이 차지하는 비중이 높은 것으로 보고되고 있다.¹¹⁶ 개발원조위원회는 파리선언 이후에 세계은행과 유엔조달역량개발센터(UN Procurement Capacity Development Centre)와의 협력하에, 개발원조위

¹¹⁵ 보다 엄밀하게 정부조달을 파리선언에 맞게 재해석한다면, 다음과 같은 부분들이 포함된다: (1) 공공조달에 관계되는 법률 및 행동규약, 윤리규약 등, (2) 조달 집행을 위한 조직, (3) 조달 감사 체계와 절차, (4) 항소체계와 절차. 이현주, 『수원국 공공 재정관리 및 조달 시스템 활용방안』 (성남: 국제개발협력단, 2010), p. 66.

¹¹⁶ OECD, *Managing Development Resources: The Use of Country Systems in Public Financial Management*, p. 25.

I
II
III
IV
V

원회 원조효과작업반 내에 ‘공공조달에 관한 조인트벤처(DAC Joint Venture for Procurement)’를 설립하고 수원국 공공조달시스템 진단 체계와 이 분야의 효과적인 역량발전을 위한 방법론과 분석틀을 제공하고 있다.¹¹⁷

다. 주요 사례분석

(1) 체제전환국가에 대한 경제관리 역량발전 지원 사례: 베트남

(가) 배경

베트남은 동유럽과 같이 빅뱅에 의해 체제전환을 하지 않고 점진적으로 개혁·개방을 추진하였다. 하지만 1986년부터 추진된 베트남의 개혁정책인 도이모이정책은 1978년 베트남이 캄보디아를 침공한 이래, 계속된 대베트남 경제봉쇄정책으로 초기에 많은 어려움을 겪어야 했다. 이에 베트남은 1989년에 캄보디아 주둔 베트남군의 철수를 단행하였고, 이에 따라 베트남과 국제사회 간 개발협력을 위한 유리한 대외적 환경이 조성되었다.

베트남은 개혁·개방 이후 매우 커다란 사회 경제적 성취를 이뤘는데, 베트남의 1인당 GDP는 1986년에 437달러에서 2005년에는 642달러로 증가하였고, 2008년에 처음으로 1,000달러를 돌파하였다. 이에 따라 베트남에서 빈곤선 이하의 인구는 1993년에 전체 인구의 58%에서 2004년에는 20%로 감소하였다. 베트남의 인간개발지수(human development index)도 1995년에 177개 국가 중 120위에서 2005년에는 108위로 상승하였다.¹¹⁸

¹¹⁷ 이러한 방법론의 한 예로 1990년대 후반부터 2000년대 초반까지 세계은행과 국제통화기금을 중심으로 수립한 공공 예산 및 재정관리 시스템에 관한 일련의 선형 원칙을 들 수 있는데, 이 원칙은 포괄성(Comprehensiveness), 투명성(Transparency), 책무성(Accountability) 등 3가지 개념이 그 핵심에 있다. 자세한 내용은 World Bank, “Assessing Aid: What Works, What Doesn’t and Why” 참조.

¹¹⁸ David Watson, Nguyen Minh Thong, and Julia Zinke (eds.), “Provision of Technical Assistance Personnel in Vietnam,” *ECDPM*, Discussion Paper, No. 77 (September 2007), p. 4.

베트남이 이러한 성취를 이루는 데는 국제사회와의 개발협력이 크게 기여하였다. 그것은 베트남이 2001~2007년 기간에 원조 수원 규모가 일곱번째인 국가로 기록될 정도로 원조 공여국으로부터 많은 원조를 받은 나라라는 점에서 단적으로 알 수 있다. 베트남이 이렇게 국제사회로부터 많은 원조를 받을 수 있었던 것은 베트남이 원조 수원국의 모범생으로 불릴 정도로 국제 원조사회에서 높은 평판을 받고 있기 때문이다. 베트남은 새로운 원조 전략을 시범적으로 시행하는 국가로도 자리매김하고 있다.¹¹⁹ 세계은행은 1989년에 새로운 개발전략인 포괄적 개발체계(Comprehensive Development Framework)¹²⁰를 처음 도입하였는데, 베트남은 1999년에 동아시아에서 포괄적 개발체계를 첫 번째로 도입하는 시범국가(CDF pilot country)로 선정되기도 하였다.¹²¹

(나) 경제관리 역량발전 지원 과정

베트남이 처음 개혁·개방을 추진하였을 때 공여국들은 베트남 경제·사회 상황에 대한 정보가 매우 부족하였고, 무엇을 우선해야 할 것인지에 대한 방침도 갖고 있지 못했다. 그러나 베트남이 시장제도 도입을 위한 개혁정책에 적극적인 모습을 보임에 따라, 1989년에 이르기까지 베트남에서 배급경제체제가 사실상 해체되지 않았음에도 불구하고 공여국들은 역량구축을 위한 지원 활동에 나서게 되었다. 이 과정에서 베트남 정부가 1991년에

¹¹⁹ 임강택·박형중·손승호·이종무·장형수·조봉현 공편, 『북한 경제개발계획 수립방안 연구: 베트남 사례를 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2010), p. 125.

¹²⁰ 세계은행의 포괄적 개발체계(CDF)는 장기적 목표, 전체론적 개발체계, 결과 중심, 수원국의 주인의식과 주도적 파트너십이라는 4개 원칙에 입각한 접근 방식을 말한다. 이러한 포괄적 개발체계의 접근을 통해 나중에 빈곤감축전략(PRS)이 발전할 수 있었다. Danish Ministry of Foreign Affairs, "Aid Management Guidelines Glossary 2006," Ministry of Foreign Affairs of Denmark, p. 3.

¹²¹ Yasutami Shimomura, Kenichi Ohno, Masashi Nagasu, and Izumi Ohno (eds.), *True Ownership and Policy Autonomy: Managing Donors and Owning Policies* (Tokyo: GRIPS Development Forum, 2005), p. 40.

수립한 ‘10개년 사회경제발전 전략’은 큰 도움을 주었다. 공여국들은 이 전략 문서와 1993년에 원조공여국회의에서 제출된 보고서를 통해 베트남 정부의 전략 목표와 개발 우선순위에 대해 폭넓게 이해할 수 있었다. 그리고 이에 따라 자신들의 기술지원 프로그램을 기획하기 시작하였다.¹²²

1991년의 10개년 전략계획은 지속적인 경제성장을 이루기 위한 전제조건으로 거시경제의 안정화에 중요성을 두었다. 그래서 이 전략계획은 물적·인적 자원의 강화와 광범위한 대외경제협력을 추진할 것임을 거듭해서 약속하였다. 이러한 전략계획에 따라 기술지원 활동은 첫째, 세계경제와 연관된 완전한 시장제도의 구축, 둘째, 농업 상품화 생산의 고취, 셋째, 비즈니스 관련 국내 법제도의 구축, 넷째, 국유기업 관리 체제의 개선, 다섯째, 행정 집행 체제의 개선, 여섯째, 자연자원의 관리 보호와 환경 개선에 초점을 맞추게 되었다.¹²³

한편 세계은행과 베트남 정부는 1980년대 후반에 소규모 대표단이 불규칙적으로 방문하는 형식의 시험적인 접촉을 유지하다가, 1991년에 되면 세계은행의 고위 간부들과 베트남 관료들이 자주 접촉하면서 집중적으로 교섭을 해나갔다.¹²⁴ 이러한 과정을 통해서 세계은행은 1990년부터 1993년까지 베트남에 대해서 가장 포괄적 보고서라고 할 수 있는 3권의 베트남 경제보고서와 4권의 부문별 보고서(에너지, 수송, 보건, 재정)를 작성하였다.¹²⁵ 이러한 과정을 거쳐서 세계은행과 베트남 정부는 1993년에 처음 열린 공여그룹 회의를 준비할 수 있었다. 또한 세계은행은 초기 협력관계를 모색했던 1988년부터 1993년까지의 시기에 베트남에서 경제개발연구소

¹²² Adam McCarty, “Capacity Building in Vietnam,” Background Paper for Asian Development Bank (April 1995), p. 9.

¹²³ *Ibid.*, p. 10.

¹²⁴ 임강택·박형중·손승호·이종무·장형수·조봉현 공편, 『북한 경제개발계획 수립방안 연구』, pp. 130~131.

¹²⁵ Operations Evaluation Development, “Vietnam: Country Assistance Evaluation,” *World Bank*, Report, No. 23288 (November 2001), p. 4.

(Economic Development Institute)¹²⁶의 교육 프로그램을 <표 IV-1>과 같이 진행하였다. 이와 같이 세계은행은 베트남에 용자를 제공하기 이전에 베트남 정부가 거시경제관리와 재정운용, 그리고 시장경제로의 이전에 따른 기술지원을 실시하였다.

〈표 IV-1〉 세계은행 경제개발연구소의 대(對)베트남 교육지원 활동

연도	교육 프로그램 주제	교육 프로그램 유형
1991	국민경제 관리	고위 정책 세미나
	시장경제	경제 및 부문별 관리
	인플레이션 및 공기업 개혁	경제 및 부문별 관리
	국민경제 관리	고위 정책 협의
1992	시장경제 도입	경제 및 부문별 관리
	거시경제 관리 및 정책	고위 정책 세미나
	국민경제 관리	교육 훈련가 과정
1993	베트남 정책 분석	교육 훈련가 과정
	경제정책 분석 및 관리	교육 훈련가 과정
	경제 통합	교육 훈련가 과정
	거시경제 관리 및 정책	고위 정책 세미나
	경제정책 분석 및 관리	경제 및 부문별 관리

출처: World Bank EDI archives, Danny M. Leipziger, "Thinking about the World Bank and North Korea," Marcus Noland, et al. (eds.), *Economic Integration of the Korean Peninsula* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1998), p. 212에서 재인용.

I

II

III

IV

V

¹²⁶ 세계은행 경제개발연구소(EDI)는 1955년에 설립된 세계은행의 산하 기관으로 2000년에 세계은행연구소(WBI)로 명칭이 변경되었다. 세계은행연구소는 2008년에 약 573개의 교육 프로그램을 운영하였는데 이들 프로그램에 모두 39,500명이 참여하였다. 참여자들의 50%는 정부 공무원들로 구성되었다. World Bank Institute, *World Bank Institute Annual Review 2008* (Washington, D.C.: World Bank, 2008), p. 11.

(다) 경제관리 역량발전을 위한 지원 사업의 주요 내용

베트남에 대한 기술지원에 있어서 중앙계획경제의 유산에 대한 이해는 필수적이다. 중앙계획이 작동되는 제도적 환경은 시장경제에는 매우 부적합한 많은 것들이 있는데, 이것은 기술지원 및 역량구축의 초기조건이라고 할 수 있다. 정치적 과정은 국가의 경제구조와 개발 우선순위를 결정한다. 체제전환이라는 것은 정부의 역할 및 기능에 대한 재규정을 포함해서 경제 및 행정 체제가 완전하게 다른 것으로 바뀌는 것이다. 정부기구들은 이전과는 완전히 다른 결과를 산출하라는 요구들을 받게 되며, 이를 이루기 위해 새로이 훈련되고 재조직되어야 한다. 그래서 베트남 당국은 개혁 초기에 새로운 정부의 역할을 수행할 것에 대한 요구들에 휘말리면서 아주 유동적인 상황에 처하게 되었다. 가장 단적인 예로는 새로운 법률 및 규정이 도입되면서 시스템이 변화되면 각 정부기구는 이에 스스로를 적응시켜야 했던 것이라고 할 수 있다. 따라서 다양한 층위에서 훈련들이 요구되었다.¹²⁷

그중에서 경제관리를 위한 역량발전은 매우 중요한 영역이라고 할 수 있는데, 2000년부터 2007년까지 베트남 재정부에 대한 역량발전 지원사업은 총 57개에 이른다. 이들 지원사업에는 유엔개발계획, 국제통화기금, 세계은행, 아시아개발은행, 유럽연합을 포함해서 독일, 영국, 스웨덴, 프랑스, 호주, 일본, 미국 등 20여개이 공여국(기구)들이 참여하였다. 동 기간 중 재정부에 지원된 원조 자금은 1억 9천만 달러였는데, 이중 63%인 1억 2천만 달러를 세계은행이 제공하였고 유럽연합, 영국, 일본이 각각 1,100만 달러를 지원하였다.¹²⁸

베트남 재정부에 대한 역량발전 지원사업은 크게 7개 분야로 나뉘는데,

¹²⁷ McCarty, "Capacity Building in Vietnam," p. 14.

¹²⁸ International Cooperation Department, "Effective Technical Cooperation for Capacity Development: Vietnam Country Case Study," Joint Study on Effective TC for CD (June 2008), p 11.

첫째, 국가예산 지출 관리, 둘째, 국가예산 수입 관리, 셋째, 공공부채 관리, 넷째, 금융시장 관리, 다섯째, 국유기업의 재정 관리, 여섯째, 국유재산 관리, 일곱째, 가격 관리이다. 그리고 각 분야에서 지원사업의 실행은 포괄적인 재정 정책시스템의 개발, 조직체계의 개선 및 인적자원의 개발, 현대적인 재정 관리 정보체계의 개발 측면에서 추진되었다.¹²⁹

이렇게 7년 동안 진행된 재정부에 대한 역량발전 지원사업은 베트남의 재정정책 시스템의 발전에 커다란 기여를 하였다. 구체적으로 보면 국가예산법, 회계법, 감사법, 보험업법이 개정되었고, 국제기준에 기초한 국가재무 규정이 만들어졌다. 또한 그동안 비밀로 취급되었던 국가예산이 2003년부터 공중에게 발표되기 시작하였고, 영업세(business tax)의 자진신고 제도가 도입되었다. 그리고 관세, 조세, 보험, 자본 시장에 대한 개발전략이 마련되었다.¹³⁰

베트남의 경제관리 역량발전을 위한 지원 사업은 위와 같은 제도의 발전만이 아니라 경제관리들의 교육 및 훈련에도 많은 성과를 내었는데, 2001년부터 2007년까지의 지원사업 기간 중에 재정부 관리 중 5명의 박사와 16명의 석사가 배출되었다. 또한 재정분야 기구에서 약 11,000명 이상의 공무원들에 대해 역량발전 훈련 프로그램이 시행되었다. 이러한 교육 훈련을 통해 재정분야 공무원들은 경제관리 개혁과 관련한 새로운 지식 및 기술을 습득할 수 있었다.¹³¹

¹²⁹ International Cooperation Department, "Effective Technical Cooperation for Capacity Development: Vietnam Country Case Study," pp. 8~9.

¹³⁰ *Ibid.*, pp. 33~34.

¹³¹ *Ibid.*, p. 34.

(2) 탈분쟁국가에 대한 경제관리 역량발전 지원 사례: 라이베리아

(가) 배경

라이베리아(Liberia)는 1847년에 세워진 아프리카 최초의 독립국으로 기니 만 서단에 위치하고 있으며 시에라리온, 기니, 코트디부아르와 국경을 접하고 있다. 라이베리아는 미국 식민협회의 지원에 의해 미국에서 이주한 흑인 해방 노예(아메리코 라이베리아인)들이 중심이 되어 세운 국가이며, 주민의 95%는 만데계 등 28개의 부족으로 구성되어 있는 토착 아프리카인이고 북아메리카에서 건너온 해방노예의 자손은 2.5% 정도이다. 라이베리아 면적은 한반도 절반 정도의 크기(111,369km²)로 인구는 약 380만 명이다.

라이베리아는 약 1세기 동안 해방노예들이 만든 트루휘그당의 통치가 계속되다가, 1980년에 토착 아프리카인인 크란(Krahn)족 출신의 도(Samuel Doe) 장군이 이끄는 구국평의회가 군사 쿠데타로 집권하면서 아메리코 라이베리아인들의 오랜 정치적 지배가 끝났다. 그러나 1989년에 아메리코 라이베리아인인 테일러(Charles Taylor)가 라이베리아 국민에 국전선을 결성해서 도(Doe) 정권을 공격하면서 장기간의 내전이 시작되었다. 그 후 여러 차례의 평화협상과 내전이 재발되는 우여곡절을 거쳐 2003년에 내전이 종식되었고, 2005년 11월에 아프리카 최초로 여성 대통령인 엘렌 존슨 설리프(Ellen Johnson Sirleaf)가 당선되었다.

하지만 2003년 8월 18일에 포괄적 평화협정(Comprehensive Peace Agreement)이 체결되어 14년에 걸친 내전이 종식되었을 때, 라이베리아는 25만 명 이상의 사망자와 부패, 행정 부실, 폭력의 만연이라는 후유증을 안게 되었다.¹³² 더욱이 2005년 현재 라이베리아의 실업률은 85%에 달하게 되었는데, 이에 따라 하루 1달러 이하로 살아가는 절대 빈곤층(absolute

¹³² International Crisis Group, "Rebuilding Liberia: Prospects and Perils," *ICG, Africa Report*, No. 75 (January 2004), p. 1.

poverty)은 76.2%로 증가하였고, 하루 0.5달러 이하로 살아가는 극빈층(extreme poverty)도 52%에 달하게 될 정도로 경제난이 매우 심각해졌다.¹³³ 또한 인간개발지수도 라이베리아는 1999년 기준으로 174개국 중 뒤에서 두 번째일 정도로 매우 열악한 상황이었다.

일반적으로 인적 자원과 경제사회 인프라에 심각한 손상을 입은 국가의 재건은 매우 어려운 일이다. 두뇌 유출과 분쟁으로 인한 인명 손실로 인해 많은 역량이 손실되고, 이로 인해 적절한 인적 자원을 확보하지 못해서 공적 부문이든 민간 부문이든 제대로 기능하기가 어려워진다. 라이베리아의 경우에도 기술자의 80~90%가 분쟁 기간 중에 나라를 떠났고 대부분은 돌아오지 않았다.¹³⁴

(나) 경제관리 역량발전 지원 과정

라이베리아의 포괄적 평화협정이 체결되면서 국제사회는 라이베리아의 경제 재건에 관심을 쏟기 시작하였다. 국제통화기금은 2003년 12월에 라이베리아에 대한 평가단의 책임을 맡아서 기술지원의 필요성에 대한 조사를 실시하였다. 이어서 라이베리아 과도정부(National Transitional Government of Liberia), 유엔, 미국, 세계은행의 공동 협력으로 2004년 2월 뉴욕에서 라이베리아재건회의(Liberia Reconstruction Conference)가 개최되었다. 재건회의에서 ‘성과중심 이행전략(Results Focused Transitional Framework)’이 채택되었고, 공여국들은 이행 전략 기간 동안 5억 2천만 달러를 지원하기로 약속하였다.¹³⁵

¹³³ National Transitional Government of Liberia, “Liberia: Results Focused Transitional Framework, Revision,” *United Nations/World Bank* (April 2005), p. 25.

¹³⁴ John Ohiorhenuan, “The Challenge of Economic Reform in Post-Conflict Liberia: The Insider’s Perspective,” *UNDP* (August 2007), p. 3.

¹³⁵ *Ibid.*, p. 9.

라이베리아의 성과중심 이행전략은 분쟁 이후 안정화로 이행하는데 있어서 요구, 우선순위, 전략을 설정하기 위한 10개의 독립적인 주제로 구성되어 있다. 10개의 주제는 ① 안보, ② 군비축소·동원해제·복구·재통합, ③ 난민·귀환자·국내실향유민, ④ 거버넌스·민주주의 발전·법치, ⑤ 선거, ⑥ 기초 서비스, ⑦ 생산 능력 및 생계 수단의 회복, ⑧ 기간시설, ⑨ 경제정책 및 개발전략, ⑩ 이행 전략의 통합적 실행이다. 이 중 아홉 번째 항목인 경제 정책 및 개발전략 부분은 첫째, 재정 관리 및 회계 감사, 둘째, 개발전략·예산·통계시스템, 셋째, 공공분야 조달, 넷째, 금융분야, 다섯째, 공기업, 여섯째, 임업·채취산업·천연자원 관리 등으로 구성되어 있다.¹³⁶

그런데 라이베리아의 성과중심 이행전략은 추진과정에서 많은 어려움에 부딪혔는데, 국제사회가 2003년부터 2006년 사이에 42억 달러를 지원하였지만 성과가 제대로 나오지 못하였다.¹³⁷ 이렇게 된 가장 핵심적 원인은 라이베리아 과도정부가 이행전략을 제대로 추진할만한 의지와 능력을 갖고 있지 못한 것이었다. 이에 미국 정부, 유럽위원회(EC), 국제통화기금, 세계은행 등 주요 공여국(기구)의 제안으로 2005년 5월에 라이베리아 성과중심 이행전략에 대한 공여국 원조조정 회의를 코펜하겐에서 개최했다.

이 원조조정회의에서 경제 거버넌스를 강화해야 한다는 결론에 도달했고, 그에 따라 4개월 정도의 준비를 거쳐서 동년 9월에 라이베리아 과도정부와 라이베리아국제연락그룹(International Contact Group on Liberia)¹³⁸

¹³⁶ Ohiorhenuan, "The Challenge of Economic Reform in Post-Conflict Liberia: The Insider's Perspective," pp. 14~18.

¹³⁷ Matt Chessen and Robert Krech (eds.), "Post-War Reconstruction in Liberia: The Governance and Economic Management assistance Program (GEMAP)," *The International Workshop on Peacebuilding and Corruption, Oxford University* (March 2007), p. 3.

¹³⁸ 라이베리아국제연락그룹(ICGL)은 미국, 유럽위원회(EC), 가나, 나이지리아, 프랑스, 영국, 독일, 스웨덴, 아프리카연합, 세계은행, 서아프리카경제공동체(Economic Community of West African States)로 구성되었다. *Ibid.*, p. 7.

이 ‘거버넌스 및 경제관리 지원 프로그램(Governance and Economic Management Assistance Program)’에 서명을 하게 되었다.¹³⁹ 하지만 그 시행은 설리프 대통령이 2006년 1월에 취임한 이후부터 본격적으로 시작되었다. 대통령 취임 연설에서 설리프 대통령은 거버넌스 개혁에 강한 의지를 표명하였다.

〈표 IV-2〉 라이베리아 경제관리 역량발전 지원 연표

연 도	내 용
2003. 8	- 포괄적 평화협정체결
2003. 12	- 국제통화기금의 라이베리아 평가단의 조사 작업
2004. 2	- 라이베리아 재건회의 개최 - 성과중심 이행전략' 채택
2005. 5	- 코펜하겐에서 라이베리아 원조조정회의 개최
2005. 9	- 거버넌스 및 경제관리 지원 프로그램 서명
2005. 11	- 설리프 대통령 당선

출처: 필자 정리.

(다) ‘거버넌스 및 경제관리 지원 프로그램(GEMAP)’의 주요 내용¹⁴⁰

거버넌스 및 경제관리 지원 프로그램의 주요 목표는 첫째, 라이베리아 정부 수입의 기반 확보, 둘째, 예산 기획 및 지출 관리의 개선, 셋째, 조달 업무 및 천연자원 채굴권 허가의 개선, 넷째, 효과적인 부패 통제 절차의 확립, 다섯째, 중앙 정부기구에 대한 지원, 여섯째, 여러 분야에 걸쳐 공통적으로 관계되는 역량의 구축을 촉진하는 것이다. 이 프로그램의 지원을 받은 라이베리아 정부 조직으로는 재정부, 국토광산에너지부, 기획경제부, 부패방지위원회, 공공행정

I
II
III
IV
V

¹³⁹ Chessen and Krech (eds.), “Post-War Reconstruction in Liberia: The Governance and Economic Management assistance Program (GEMAP),” p. 7.

¹⁴⁰ 이 부분은 주로 ‘거버넌스 및 경제관리 지원 프로그램(GEMAP)’ 홈페이지의 내용을 참조하여 작성하였다. <http://www.gemap-liberia.org/about_gemap/index.html>.

연구소, 공공 조달 및 허가 위원회, 중앙은행, 감사위원회, 5대 국유기업(정유, 항만, 국제공항, 삼림분야 국유기업 및 몬로비아시 공사) 등이 있다.

거버넌스 및 경제관리 지원 프로그램에서 눈여겨 볼 점은 미국 정부가 매우 핵심적인 역할을 하였다는 점이다. 라이베리아 정부와 원조 공여국은 이 프로그램의 실행을 담당하는 기구로 경제거버넌스운영위원회(Economic Governance Steering Committee)를 설치하였는데, 이 위원회의 공동 의장은 라이베리아의 대통령과 주(駐)라이베리아 미국 대사가 맡았다. 그리고 이 위원회 산하에 프로그램 기술팀을 운영하였는데, 여기에 소속된 자문관은 각 정부 기구의 의사 결정에 중요한 영향력을 행사하였다. 특히 이들 기술팀의 운영은 사실상 미국국제개발처(United States Agency for International Development)가 주도하였다.

라이베리아는 장기간의 내전을 겪으면서 국가재정이 위기에 처하였는데, 라이베리아의 재정은 1980년에 3억 달러에 달하던 수입이 2003년에는 4,800만 달러로 급감하였다. 정부는 공무원들에게 급여를 제대로 지급할 수 없는 상황이었고, 이에 따라 공무원들은 각자 알아서 부정한 방법으로 자신들의 수입을 챙기면서 정부의 수입은 다시 감소하는 악순환이 반복되었다. 그래서 공여국들은 이 문제의 해결에 커다란 노력을 기울였다.

이 프로그램의 핵심은 부패 방지를 통해 정부 수입을 증대시키고, 체계적인 예산 시스템의 수립과 정부 관료의 훈련을 통해 정부의 재정관리 역량을 강화시키는 것이다. 그래서 이 프로그램은 재정부에 대한 지원사업을 우선적으로 실시하였는데, 그것은 신속하고 정확한 예산 절차의 수립, 법 규정 및 계획에 따른 예산집행에 초점이 맞추어졌다. 3년 동안 진행된 재정부에 대한 지원 사업의 결과, 정부 예산의 통합과 표준화된 예산집행 규정들이 마련되었고, 40개의 부처 및 기관의 약 300여명에 대한 예산제도에 대한 교육이 이뤄졌다.

이 프로그램의 주요 성취와 파급 효과는 부패를 억제하고 책임있는 재정

관리를 위한 제도적 역량을 구축했다는 것이다. 이러한 것들이 가능했던 것 중의 하나가 라이베리아 정부와 국제사회와의 파트너십이 잘 구축되었다는 점이다.

라. 소결론

(1) 베트남 지원 사례의 시사점

베트남의 경우 매우 모범적인 원조 수원국으로 평가됨에도 불구하고 경제관리를 위한 역량발전 지원이 1986년 도이모이 개혁부터 시작해서 20여년이 지난 현재까지도 지속적으로 추진되고 있다. 이와 같이 점진적인 체제 전환의 유형임에도 불구하고, 체제전환은 정부의 기능과 역할을 비롯한 전반적인 변화를 수반하고 장기적인 과정을 통해서 이뤄진다. 따라서 개혁 정책을 추진하는 정부 리더십의 역할이 매우 중요한 요소라고 하겠다.

또한 2001년부터 2007년까지 경제관리 분야에서의 역량발전 지원 프로그램에 최소 1억 9천만 달러 이상의 원조 자금이 지원된 것에서 알 수 있듯이, 역량발전 프로그램에도 상당히 막대한 자금이 소요된다는 것이다. 베트남은 원조 공여국들이 선호하는 국가였기 때문에 이러한 자금의 조달이 가능했다. 따라서 수원국 입장에서는 원조 친화적 정책을 통해 원조 공여국과의 협력 관계를 구축하는 것이 매우 중요하다.

그리고 베트남의 사례에서 주목해야 하는 것 중의 하나가 이러한 지원 프로그램의 전 과정에서 베트남이 주인의식(ownership)을 발휘하였다는 것이다. 이렇게 된 데는 베트남의 개혁·개방이 본격적으로 추진된 1990년대에 수원국 주도를 강조하는 국제원조사회의 정책이 주류화되었고, 이에 따라 베트남 정부가 주도적으로 역할을 할 수 있는 유리한 환경이 조성된 것도 긍정적으로 작용하였다. 또한 베트남은 오랜 독립전쟁의 승리로 경제적으로 낙후되었지만 강한 자존감과 자주성을 견지하고 있었기 때문에,

I

II

III

IV

V

이것이 국제기구와의 협상에서 베트남 정부의 주도성을 인정받는데 기여한 측면이 있는 것으로 평가된다. 국제사회와 협력적 정책을 추진하면서도 주인의식을 견지한 것은 베트남의 중요한 성과 중 하나라고 할 것이다.

(2) 라이베리아 지원 사례의 시사점

라이베리아의 경제관리 역량발전을 위한 지원사업은 여러 가지 의미를 갖고 있다. 우선은 이러한 지원사업의 중심에 세계은행과 같은 다자기구가 아니라, 미국 정부가 있다는 점을 지적할 수 있다. 라이베리아는 이라크나 아프가니스탄과 같이 미국이 군사적으로 점령하고 있는 국가가 아닌 곳이기 때문이다. 미국이 가장 많은 원조를 제공하고 있기 때문에 단지 하나의 개별 공여국임에도 핵심적 역할을 맡은 것이다. 이것은 향후 북한에 대한 지원에 있어서 남한이 개별 공여국으로 핵심적 역할을 할 수 있는 사례가 될 것이다.

둘째는 탈분쟁 상황에서 경제관리 역량발전을 위한 지원사업은 매우 장기간이 소요된다는 점이다. 내전과정에서 국가역량이 상당부분 훼손되었기 때문에 단기기간의 지원으로 성과를 내기 어렵기 때문이다. 그래서 탈분쟁국가에 대한 지원을 실시하려면 최소한 10년 정도의 기간을 상정하고 관여를 해야 한다는 것이다.

셋째는 개혁에 대한 확고한 의지가 있는 정통성 있는 정부가 수립되어야 한다는 것이다. 국제사회는 2003년 라이베리아에서 포괄적 평화협정이 체결된 이후 막대한 자금을 지원했지만, 라이베리아 과도정부의 통치기간 중에는 제대로 된 성과를 내지 못하였다. 라이베리아에서 지원 사업이 제대로 시행되기 시작한 것은 2005년 11월 선거를 통해 당선된 설리프 정부가 출범하면서부터라고 할 수 있다.

마지막으로 지적할 것은 거버넌스 및 경제관리 지원 프로그램에 대한 평가가 다소 엇갈리고 있다는 점이다. 한편에서는 이 프로그램이 탈분쟁

상황에서 경제 거버넌스를 구축하는 귀중한 모델을 만드는데 기여했다고 평가하는 반면, 다른 한편에서는 이 프로그램이 모든 탈 분쟁 국가에 대해 적용할 수 있는 적합한 모델을 제시하지 못했다는 평가가 있다.¹⁴¹ 이것은 라이베리아에 대한 지원 사업이 아직 진행 중이고 최종적인 평가를 내리기에는 아직 때가 이르다는 것을 말해준다.

2. 무역 역량발전을 위한 원조

개발도상국의 역량발전을 위한 국제협력 가운데 최근에 주목을 받기 시작한 방식 중의 하나가 수원국의 무역 관련 역량을 강화시키기 위해 사용되는 개발원조, 즉 ‘무역 역량발전을 위한 원조(Aid for Trade)’라 할 수 있다. 국제무역활성화 조치로 인한 다자무역협상과 선진국들의 특혜시장접근 정책에도 불구하고, 빈곤국을 비롯한 개발도상국들은 산업기반의 미발달, 사회·경제 인프라 부족 등의 무역 역량부족 문제에 봉착하게 되어 이러한 개발도상국의 무역정책 정상화를 위한 역량발전 지원이 시급한 상황이다. 또한 보호정책으로 인하여 그동안 혜택을 누려온 개발도상국의 현지 산업 및 기업들은 경쟁력 부족으로 점차 시장이 개방될수록 국제무역시장에서 도태될 위험에 처해 있다. 북한도 개혁·개방의 본격적인 궤도에 오르게 되면 대외무역의 역량구축이라는 중요한 숙제를 풀어야할 것이며 국제개발원조로부터 지원되는 프로그램들이 이 숙제에 주요 해결책으로 동원될 가능성이 높다. 따라서 무역 역량발전을 위한 원조에 대한 분석은 향후 북한의 개방 행보에 따라 북한 역량발전의 큰 비중을 차지할 가능성이 높기 때문에 연구 가치가 큰 주제라 할 수 있다.

본격적인 설명에 앞서, 무역 역량발전을 위한 원조의 중요성에도 불구하고

¹⁴¹ Chessen and Krech (eds.), “Post-War Reconstruction in Liberia: The Governance and Economic Management assistance Program (GEMAP),” p. 13.

고, 개발원조가 과연 최빈국과 같은 수원국의 무역정책을 개선해서 정상적인 국가경제행위로서 무역이 자리 잡을 수 있도록 긍정적인 효과를 창출할 수 있을지에 대한 근본적인 문제제기가 있다는 것을 밝혀두고자 한다.¹⁴² 특히, 세계무역기구(World Trade Organization) 체제 하의 무역자유화가 보편화되면서 특정 개발도상국에 특혜로 작용하는 무역을 위한 원조가 세계무역기구에서 강조하는 다자간 무역협상에 위배되거나 방해가 된다는 위험요소가 있다. 과연 세계무역기구 회원국들이 다자간 무역에 역행할 수 있는 무역 역량발전을 위한 개발원조에 대한 지지를 만들어낼 수 있는가? 무역 역량발전을 위한 원조는 도하라운드에서 실패한 개발도상국과의 협력관계를 만회하기 위한 단순한 유화책인가? 아니면 개발도상국이 보다 적극적으로 시장을 개방하도록 조장하는 유인책인가? 이러한 여러 차원의 무역 역량발전을 위한 원조에 대한 문제의식에도 불구하고 세계무역기구가 이런 형태의 개발원조를 주관하고 있으며, 수원국에서 시급하게 필요로 하는 무역분야를 적극적으로 반영함으로써 또한 공여국과 수원국 간의 긴밀한 조정과정을 거침으로써 수원국의 제도적 역량발전을 효과적으로 지원할 수 있기 때문에 무역 역량발전을 위한 원조는 북한에 적용할 수 있는 중요한 전략적 기제가 될 가능성이 높다.

가. 무역 역량발전을 위한 원조의 역사적 배경

개발원조의 주요 목표를 수원국의 정상적인 무역정책 수행을 위한 역량발전으로 수립시키려는 국제사회의 노력은 2005년 12월에 개최된 제6차 세계무역기구 홍콩각료회의에서 ‘무역 역량발전을 위한 원조 특별정책팀’의 결성과 함께 공식적으로 처음 논의되었으며, 무역 역량발전을 위한 원조는

¹⁴² Carin Smaller, *Can Aid Fix Trade? Assessing the WTO's Aid for Trade Agenda* (Minneapolis: Institute for Agriculture and Trade Policy, 2006), p. 3.

“개발도상국, 특히 저개발국을 지원하기 위한 것으로 세계무역기구 협정으로 부터 이 국가들이 혜택을 받기 위해서 공급역량과 무역 관련 인프라를 구축하고 무역의 규모를 확장할 수 있도록 도와주는 개발원조”라고 홍콩 선언문에서 정의하고 있다.¹⁴³ 본 회의에서 기존의 상이하게 조율되지 못했던 무역 관련 원조 방식을 일관되게 조정하는 ‘통합기제(Integrated Framework)’의 확대, 저개발도상국 상품에 대한 특별대우(무관세, 쿼터 면제 등) 합의와 신흥 공여국을 포함한 각국의 구체적인 무역 역량발전을 위한 원조 재원확대 이니셔티브가 발표되었다.¹⁴⁴

2006년에는 세계무역기구의 무역 역량발전을 위한 원조 전담반(Aid for Trade Task Force)이 설치되고 더 나아가 파스칼 라미(Pascal Lamy) 세계무역기구 사무총장의 주도하에 통합기제 확대를 위한 전담반이 구성되면서 개발도상국이 지불하는 무역정책 개혁에 따르는 비용을 원조로 대처할 수 있도록 제안하게 된다.¹⁴⁵ 2007년에는 무역 역량발전을 위한 원조의 원활한 동원을 위해 주요 원조 대상 지역을 남미·캐리비언, 아시아·태평양, 아프리카 3개의 지역권으로 분리해 ‘지역평가(Regional Review: Mobilizing Aid for Trade)’회의를 개최하였다. 동년 11월 주요 국제기구들, 세계무역기구, 세계은행, 국제통화기금, 유엔무역개발협의회(UN Conference on Trade and Development), 유엔개발계획의 수장들과 각 주요국의 무역과 재정을 담당하는 장관들로 구성되는 첫 고위급 ‘무역을 위한 원조 국제평

¹⁴³ Dan Lui, “The Aid for Trade Agenda and Accompanying Measures for EPAs: Current State of Affairs,” *European Centre for Development Policy Management*, Discussion Paper, No. 86 (November 2008), p. 1; 홍콩선언문의 원문은 <http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min05_e/final_text_e.htm>.

¹⁴⁴ 최민경, “무역을 위한 원조(AfT)를 통한 KOICA의 대아프리카 지원방안,” 『국제개발협력』, 1호 (성남: 한국국제협력단, 2009), p. 12.

¹⁴⁵ Aid for Trade Task Force, “Recommendations of the Task Force on Aid for Trade,” WTO (July 2006), <<http://docsonline.wto.org/imrd/directdoc.asp?DDFDocuments/t/WT/AFT/1.doc>> 참조.

가(Global Aid for Trade Review)'가 개최되어 세계무역기구 내부의 통합 기제를 넘어서 주요 국제기구들 사이의 정책적 조율이 확대되었으며, 기존에 공여국이나 다자기구에 의해 실시되고 있는 무역 역량발전을 위한 원조에 대한 국제평가의 실행원칙을 세워 파리선언의 5대 원칙, 아크라행동계획과 효율적으로 연결되도록 노력하고 있다.¹⁴⁶

세계무역기구와 같이, 유럽연합 역시 무역 역량발전을 위한 원조 마련에 적극적으로 참여하고 있는데, 보다 명확한 추진의지를 대외적으로 알리기 위해 2007년 10월 유럽연합은 무역 역량발전을 위한 원조에 대한 범 유럽연합 차원의 포괄적인 원칙과 행동계획을 보여주는 무역 원조전략을 수립하였다.¹⁴⁷ 이 전략에 맞추어 무역 관련 지원을 위해 매년 최소한 20억 유로 -유럽 위원회(European Commission)에서 10억 유로, 그리고 각 회원 국가들로부터 10억 유로를 모아 주로 캐리비언지역 국가들에게 지원- 를 모금하여 원조 효과성을 위한 파리선언의 5대 주요 원칙과 아크라행동계획에 준하는 무역 역량발전을 위한 원조 관련 지원을 지속적으로 추진하기로 합의한 바 있다.

나. 무역 역량발전을 위한 원조의 개념과 특징

무역 역량발전을 위한 원조의 개념적 내용은 크게 개발도상국의 무역정책을 지원하거나 무역협정을 통해 무역 관련 혜택을 향상시키는 원조행위와 개발도상국의 무역정책이나 기존의 관행을 개혁하도록 지원하는 형태로 나누어 정리할 수 있다. 전자의 경우 공급의 역량강화와 무역 관련 인프라의 구축 및 확대를 공통적인 목표로 하는 농업분야와 제조업분야의 생산능력의

¹⁴⁶ Lui, "The Aid for Trade Agenda and Accompanying Measures for EPAs: Current State of Affairs," p. 2.

¹⁴⁷ European Commission, "Aid for Trade Monitoring Report 2008," European Commission Staff Working Paper, SEC(2008) 431 (April 2008), <[http://ec.europa.eu/development/center/repository/SEC\(2008\)431%20Aid%20for%20Trade.pdf](http://ec.europa.eu/development/center/repository/SEC(2008)431%20Aid%20for%20Trade.pdf)> 참조.

고양, 국내외 시장들을 연결시켜주는 도로 및 항만 건설, 그리고 중소기업의 발달 및 중소기업의 무역행위를 지원하는 것과 같은 구체적인 정책들로 현실화된다. 한편, 후자의 경우 무역정책의 개혁을 중심으로 이루어지는 무역원조는 주로 무역교섭자 양성을 위한 훈련프로그램 제공, 무역 관련 관세 절차 개선, 그리고 세계무역기구의 무역 관련 지적재산권(trade-related intellectual property rights)에 조응하는 수원국 국내법을 시행하도록 권고 등으로 이루어지며, 이는 다분히 신자유주의적인 입장에서 세계무역기구가 지향하는 무역관행이 관철될 수 있는 수원국 내부의 환경을 조성하는데 그 주안점이 있다.¹⁴⁸

이에 2006년 세계무역기구 사무총장 파스칼 라미는 무역 역량발전을 위한 원조 전달방을 설치하고 동년 7월 무역정책개혁이 미치는 부정적인 결과를 담당할 수 있는 또 다른 원조방식을 무역 역량발전을 위한 원조에 포함시키도록 조치를 취하게 된다.¹⁴⁹ 이러한 대안적 무역정책개혁을 위한 원조방식은 관세 인하에서 나타나는 관세 손실을 재정적으로 지원하고, 농산물 수출보조금을 개혁하면서 수반되는 국제시장에서의 수원국 농산물 경쟁력 하락을 재정적으로 보조, 그리고 경쟁적 개혁으로 인한 실업자들에 대한 사회안전망을 지원하는 방식을 포함한다. 무역정책개혁에 대한 많은 비판과 고통이 따르지만, 이러한 개혁과정 없으면 앞으로 수원국에 대한 세계무역기구의 압력을 효과적으로 받아들일 수 있는 내성이 쌓이지 않기 때문에, 결국 세계무역기구 협약이 시행되면 빈곤국들은 엄청난 재정적 부담이 발생하게 된다. 따라서 무역 관련 정책에 있어 역량발전을 도모하기 위해 공여주체들의 무역을 위한 원조를 적극적으로 활용할 필요가 있다.¹⁵⁰

¹⁴⁸ De Cordoba, Santiago Fernandez, and David Vanzetti (eds.), *Coping with Trade Reforms* (Geneva: UNCTAD, 2005) 참조.

¹⁴⁹ Aid for Trade Task Force, "Recommendations of the Task Force on Aid for Trade," Research reports and studies (July 2006) 참조.

I
II
III
IV
V

〈표 IV-3〉 무역 역량발전을 위한 원조의 주요 내용

무역정책 및 규범 (Trade Policy and Regulations)	개발도상국의 국제무역시스템 참여를 효과적으로 지원하는 것으로 협력대상국의 무역 관련 행정관을 대상으로 한 교육연수를 실시하여 ① 협력대상국 정부의 광범위한 무역정책 체계화, ② 무역협상 참가, ③ 무역규율 및 기준의 이행 등에 대한 현지 역량강화를 지원하는 것을 의미
무역개발 (Trade Development)	기업들이 무역에 참가하기 쉬운 환경을 조성하고, 비즈니스 지원구조의 강화, 기업에 대한 지원서비스의 제공, 금융 및 투자의 활성화, 시장분석, 전자상거래 실시 지원 등이 포함
무역 관련 인프라 (Trade-related Infrastructure)	도로 및 항만건설 등의 인프라 시설 정비 및 건설
생산역량강화 (Building Productive Capacity)	협력대상국의 상품생산 및 서비스제공 역량의 개선
무역 관련 조정 (Trade-related Adjustment)	수입관세 인하 및 특혜시장접근 철폐로 인해 야기되는 국가재정의 불균형 문제 등 협력대상국의 무역정책 개혁에 수반되는 조정비용을 재정적으로 지원하는 방식
기타 무역 관련 요구 (Other Trade-related Needs)	세계은행의 빈곤감축전략보고서(PRSP)를 비롯한 다양한 국제기구가 고안한 국가개발계획에서 무역 관련 우선순위로 분류된 활동에 대한 지원.

출처: Carin Smaller, *Can Aid Fix Trade? Assessing the WTO's Aid for Trade Agenda* (Minneapolis: Institute for Agriculture and Trade Policy, 2006), p. 4.

무역 역량발전을 위한 원조의 내용을 보다 세분화하면 <표 IV-3>과 같이 무역정책 및 규범, 무역개발(trade development), 무역 관련 인프라, 생산역량 강화, 무역 관련 조정, 기타 무역 관련 기본요구사항으로 구분할

¹⁵⁰ 세계무역기구(WTO)의 가장 핵심적인 3개의 협정인 무역 관련 지적재산권(TRIPs), 위생 및 검역조치에 관한 협정(Sanitary and Phytosanitary Standards), 관세평가협정(Agreement on Customs Valuation)이 무역정책개혁 없이 수원국에 부과된다면, 평균 개별 수원국 당 대략 1억 5천만 달러에 달하는 비용이 발생할 것으로 조사되고 있다. 또한 남미와 캐리비언 지역을 합쳐서 계산하면 약 100억 달러에 달하며, 사하라 사막 이남 지역 국가들은 대략 17억 달러의 관세 수입에 손해가 발생한다고 예상된다. 자세한 내용은 J. M. Finger and P. Schuler (eds.), "Implementation of Uruguay Round Commitments: The Development Challenge," *The World Economy*, Vol. 23, No. 4 (April 2000) 참조.

수 있다. 이는 이미 세계무역기구를 위시한 다자간 공여 주체들을 중심으로 협력대상국의 무역 관련 역량발전을 위해 기여할 수 있는 원조의 주요 내용으로 합의되었다. 실질적으로 개발도상국이나 빈곤국의 현지 상황을 고려하여 추진되고, 특히 수원국의 정부조달시스템이나 공공재정 관리제도와 같은 국가시스템을 심분 활용하여 수원국이 요구하는 맞춤형 형태의 무역을 위한 원조를 제공하려는 노력들이 있다.¹⁵¹

〈표 IV-4〉 파리선언 5대 주요 원칙과 무역 역량발전을 위한 원조의 연계

1. 주인의식 (ownership)	협상대상국 차원의 개발에 대한 확고한 정책주도성을 인정하고 협력대상국 내 이해관계자들 간의 대화를 협상대상국이 세계통상체제에 참여할 수 있도록 유도하는 데 가장 중요한 원조의 내용으로 공유하며, 협력대상국의 개발전략계획에 맞추어 무역 역량발전을 위한 원조 프로그램을 조성하도록 함.
2. 공여국과 수원국 정책간의 일치 (alignment)	공여국과 다자간 기구들은 협력대상 수원국의 정부조달시스템이나 공공재정관리체제를 이용하고 수원국 공공기관 제도와 협조·조율함으로써 투명성과 신뢰성을 확보.
3. 공여국 간의 조화 (harmonization)	협력대상 수원국의 무역정책을 지원하기 위한 공여 주체 간의 협력을 강조하며 실제로 ‘공동기술지원계획(Joint Integrated Technical Assistance Program)’이 1998년 세계무역기구, 국제무역센터(International Trade Centre), 국제연합 무역개발협의회 간에 공동으로 출범되었는데 이는 아프리카 16개국에 기술협력을 지원하기 위한 포괄적인 무역 관련 역량발전 사업이 추진되었음.
4. 성과중심적 관리 (managing for results)	협력대상국의 상품생산 및 서비스제공 역량의 개선
5. 상호책무성 강화 (mutual accountability)	수입관세 인하 및 특혜시장 접근 철폐로 인해 야기되는 국가재정의 불균형 문제 등 협력대상국의 무역정책 개혁에 수반되는 조정비용을 재정적으로 지원하는 방식.

출처: 최민경, “무역을 위한 원조(AIT)를 통한 KOICA의 대 아프리카 지원방안,” pp. 12~13.

I
II
III
IV
V

¹⁵¹ Smaller, *Can Aid Fix Trade?*, p. 5.

무역 역량발전을 위한 원조는 그 성격 상 공여주체의 이해관계가 전략적으로 투영되기가 상대적으로 이롭다는 비판에 대해, <표 IV-4>가 보여주듯이 적극적으로 파리선언 5대 주요 원칙과의 연결성을 강조함으로써 무역 역량 관련 개발원조가 결코 공여국의 이익을 위해 움직인다는 기존의 비판적 시각을 불식시키려 노력하고 있다.¹⁵²

또한, 주인의식 고취라는 파리선언 5대 원칙 중 가장 중요한 원칙을 전면 에 강조함으로써, 무역 역량발전을 위한 원조와 원조 효과성 제고를 위한 국제사회의 노력이 일치한다는 점에 정책조율의 무게중심을 두고 있다. 다시 말해, 협력대상 빈곤국 입장에서 무역개발에 대한 이해를 도모하고 수원국이 개발에 대한 확고한 정책주도성을 가지고 수원국 내부 이해관계자들 간 대화와 협력을 유도함으로써 수원국이 장차 세계통상체제, 특히 세계무역기구 주도의 세계통상질서에 참여할 수 있도록 일종의 무역의 ‘사회화’ 과정을 조성하자는 의도라 할 수 있다. 이러한 주인의식을 바탕으로 공여주체 간의 협력관계가 강조되고 있는데, 이미 아시아개발은행, 오스트레일리아, 덴마크, 국제무역센터, 일본, 뉴질랜드, 네덜란드, 영국, 미국 등에서는 국별 원조계획을 수립함에 있어 공동협의과정을 이용하거나, 공동분석을 정례화 함으로써 개발도상국의 무역 역량발전을 위한 원조에 대한 국제적 연대 가능성을 보여주고 있다.¹⁵³ 더 나아가 효과적인 무역 역량발전을 위한 원조정책을 위해서 혁신적인 원조방안의 공유, 현지에서의 장기적인 계획을 기반으로 구성되는 프로그램 접근방법(PBA)과 공동임무 수행 등 공여국 간의 협조가 필수적이다.

¹⁵² Kym Anderson and Will Martin (eds.), “Agriculture, Trade Reform, and the Doha Agenda,” *Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda* (Washington, D.C.: World Bank & Palgrave, 2005), p. 22.

¹⁵³ Lui, “The Aid for Trade Agenda and Accompanying Measures for EPAs: Current State of Affairs,” p. 3.

다. 무역 역량발전을 위한 원조의 현황과 당면과제

무역 역량발전을 위한 개발원조는 최근에 국제원조사회가 주목하고 있는 빈곤국의 경제발전전략으로 원조의 규모는 2000년대 중반부터 급증하는 것으로 집계되고 있다. 2002년에서 2005년까지 무역 관련 원조 약정금액은 평균 대략 210억 달러(공적개발원조 총액의 약 34%)로 집계되고 있으며, 2002년 178억 달러에서 2005년 217억 달러로 그 증가율은 약 22%에 달하고 있다. <표 IV-5>에서 알 수 있듯이, 분야별 무역 역량발전을 위한 원조의 증가율은 차이가 있지만, 전반적으로 전체 공적개발원조에 차지하는 비율이 30%를 넘기 때문에 공여국의 원조정책 중 무역 관련 개발원조가 차지하는 비중이 상당하다는 것을 알 수 있다. 2007년 세계무역기구와 경제협력개발기구가 공동으로 전 세계 무역 역량발전을 위한 원조에 대한 현황을 조사한 보고서(Aid for Trade at a Glance)에 따르면, 개발원조위원회 회원국 중 가장 많은 재원을 무역원조에 투자한 국가는 일본으로 2002~2005년 평균치가 약 47억 달러로, 이 수치는 공여국 전체 무역 역량발전을 위한 원조 중 약 23%를 차지한다.¹⁵⁴ 그 다음으로는 미국, 국제개발협회, 유럽위원회 순으로 무역 관련 개발원조의 지원 공여국과 다자간 기구들이 무역개발이나 무역정책개혁에 많은 재정을 지원하고 있다. 한편, 무역 역량발전을 위한 원조를 받는 수원 지역은 통상적으로 앞서 언급했던 아시아태평양 지역, 아프리카지역과 캐리비언지역으로 수렴되는 경향이 강하다.

¹⁵⁴ WTO/OECD, *Aid for Trade at a Glance 2007: 1st Global Review* (Geneva and Paris: WTO/OECD, 2007), p. 48.

〈표 IV-5〉 무역 역량발전을 위한 원조의 최근 추이(2002~2005년)

구 분	2002	2003	2004	2005	평균
무역정책 및 규범	817	614	478	654	641
ODA 대비비율(%)	1.6	1.0	0.7	1.0	-
경제 인프라	9,421	9,735	13,855	12,174	11,296
교통및저장	4,955	4,942	6,600	7,325	5,956
커뮤니케이션	318	563	848	441	543
에너지	4,148	4,230	6,407	4,408	4,798
ODA 대비비율(%)	18.5	16.2	19.8	18.0	18.1
생산역량강화	7,587	9,388	9,759	8,918	8,913
은행 및 재정 서비스	1,227	1,332	1,210	1,263	1,258
비즈니스 및 기타 서비스	1,726	1,421	1,818	1,056	1,355
농업, 임업, 수산업	3,788	4,623	4,172	4,457	4,260
산업, 광업, 건설	1,402	1,921	2,496	1,977	1,949
관광업	45	91	63	164	91
ODA 대비비율(%)	14.9	15.6	13.9	13.2	14.4
총무역을 위한 원조	17,826	19,738	24,092	21,745	20,850
AIT의 전체원조 대비 비율(%)	34.9	32.8	34.4	32.2	33.6

*주: 무역생산 역량강화에는 무역개발이 포함됨. 양자 및 다자 원조 포함. 약정금액으로 단위는 US백만 달러(2005년 불변가격)

출처: WTO/OECD, *Aid for Trade at a Glance 2007*. 최민경, “무역을 위한 원조(AIT)를 통한 KOICA의 대아프리카 지원방안.” p. 4 재인용.

그렇다면 과연 무역 역량발전을 위한 원조의 규모는 얼마나 필요한 것인가라는 의문에 답을 하려는 정책적 시도가 수차례 있어 왔다. 사실 무역 관련 원조는 안정적인 재원을 확보하지 못하고 있는 것이 현실이다. 그러나 2005년 세계무역기구 홍콩 각료회의와 2005년, 2006년 G8 정상회의에서 무역 역량발전을 위한 원조의 재원을 확대하기로 선언했으며, 일본은 차후 3년 동안 100억 달러를 증액하기로 약속했고, 미국은 27억 달러를 2010년까지, 그리고 유럽연합은 2010년까지 26억 달러를 증액하기로 합의하였다. 특히, 2006년 상트페테르부르크(St. Petersburg)에서 개최된 G8 정상회의

에서 각국의 지도자들은 총 40억 달러를 무역 역량발전을 위한 원조재원으로 사용할 것을 공식적으로 선언하였다. 나아가 보통 다자간 기구에서 발표하는 무역 역량발전을 위한 원조의 재원은 무역정책 및 규범과 무역개발에 국한하여 그 규모를 계산하고 있는 데 반해, 최근 공급역량과 무역 관련 인프라를 향상시키는 작업과 연관이 되는 정책들을 가능한 한 무역 관련 원조에 포함시키자는 움직임들이 강하게 나타나고 있다. 1994년 이후, 경제적 인프라를 빈곤국에 발전시키려는 원조들은 2004년까지 대략 80억에서 110억 달러 사이로 추정되고 있고, 생산역량 강화를 위하여 투입된 재원은 2004년에만 73억 달러로 보고되고 있다. 이외에도 세계무역기구는 세계은행과 국제통화기금, 그리고 무역과 관련된 여타 다자기구들과 공동 연대체제를 구성해서 안정적인 재원을 마련하기 위한 협의를 타진하고 있다.

수원국이 빈곤으로부터 탈출하고 질병으로부터 해방되며 궁극적으로 자국의 경제발전을 성공적으로 추진할 수 있는 역량발전은 결국 수원국이 세계무역질서에서 무역대상국과 얼마나 많은 규모의 농산물이나 공산품을 교역하고 공생할 수 있는가에 달려있다고 할 수 있다. 그러나 반면 이러한 목표를 가진 무역을 위한 원조 프로그램들은 수원국의 주인의식을 기초로 수행된다는 정치적 수사 이면에 공여국의 정치적·경제적 이해관계가 투영되기 용이하다는 단점이 있다. 앞서 보았듯이, 무역 역량발전을 위한 원조의 최대 공여국이 일본으로, 전통적으로 상업적 원조를 일관했던 공여국으로 알려져 있다. 그 다음 기여국인 미국 또한 신자유주의적 기조를 바탕으로 민주주의라는 정치적 조건부들로 포장된 원조정책을 미국국제개발처에서 진두 지휘하고 있다. 따라서 이러한 공여국 위주의 무역 역량발전 프로그램이 현실적으로 가장 흔히 수행되는 상황이다. 같은 이유로 무역 역량발전을 위한 원조는 보통 양자간 개발협력 형태를 통해 이루어지는 것이 다자간 채널보다는 원조국의 영향력을 관철시키기 용이하기 때문에 아직까지 지역기반의 유럽위원회와 같은 지역기구를 제외하고는 다자간 협력은 크게 자

I
II
III
IV
V

리 잡지 못하고 있다. 차후 무역 역량발전을 위한 원조를 둘러싼 당면과제들은 주로 이러한 공여국의 정책적 기조의 투명성과 책무성(accountability)에 관한 문제들로 구성될 가능성이 농후하며, 이를 카린 스몰러(Carin Smaller)는 6가지 측면에서 정리하고 있다.¹⁵⁵

첫째, 기존에 진행되고 있는 무역 관련 세계무역기구 중심의 다자협약체들에서 결정된 신자유주의적 정책으로 인하여 도태된 개발도상국을 유화하기 위한 임시방편으로 무역 역량발전을 위한 원조를 전략적으로 이용하지 않기를 경고하고 있다.

둘째, 무역 역량발전을 위한 원조의 궁극적인 목표가 수원국의 무역정책의 개혁과 발전을 위한 것이 아니라, 단순히 수원국의 관세를 철폐하고 문호를 개방하려는 일방적인 관계를 지양하여야 한다.

셋째, 특정 수원국에게 무역 관련 혜택을 보장하는 무역 역량발전을 위한 원조를 다자간 무역질서인 세계무역기구의 주요 의제로 포함시킨다면, 상호 평등한 관계를 바탕으로 하는 세계무역기구의 근간에 위협이 될 가능성이 높기 때문에 세계무역기구 회원국들의 근본적인 합의와 이해가 수반되어야 한다.

넷째, 공여주체들, 즉 주요 경제협력개발기구 개발원조위원회 공여국, 다자간 공여기구, 민간기구들이 확대된 무역 역량발전을 위한 원조를 어느 정도까지 수용할 수 있는가에 대한 국제적 차원의 협의과정이 필요하다.

다섯째, 앞서 기술했지만 안정적인 자원마련을 위한 국제 컨소시엄과 같은 다자간협약체 구성이 필요하다.

여섯째, 이와 관련하여 과연 세계무역기구가 이러한 무역 역량발전을 위한 개발원조 프로그램을 관장하는 중앙기구로서 합당한가에 대한 논의가 필요하며, 세계무역기구를 대신하는 대안적 기구가 어느 수준에서 현실적

¹⁵⁵ Smaller, *Can Aid Fix Trade?*, pp. 7~9.

으로 가시화될 수 있는지도 적극적으로 고려해야 할 사항이다.

이 6가지의 당면과제는 공통적으로 수원국에 대한 무역 역량발전을 위한 원조 프로그램의 책무성을 공여주체가 어느 정도까지 담보해야 된다는 것을 내포하고 있다. 따라서 무역 관련 원조정책에 민간단체, 특히 비정부기구를 포함시킴으로써 외부적으로 발생하는 책무성을 보완할 수 있도록, 외부 이행당사자들이 정책결정부터 이행과정까지 참여하는 민관협력(private-public partnership)을 강조한다. 이로 인해 정책의 투명성이 확보되기 때문에 수원국의 요구사항과 수원국의 국가행정기관들이 심본 활용되는 원조의 효과성이 제고될 수 있다는 긍정적인 전망이 나오고 있다.

라. 주요 사례분석

무역 역량발전을 위한 원조 프로그램은 보통 크게 3개의 수원지역 -아프리카와 캐리비언, 그리고 아시아(Africa, Caribbean, and Pacific)- 로 선택되어 집중적으로 지원되고 있다. 이에 세 지역별로 나누어 진행되는 프로그램을 분석·비교하여 각각의 무역 관련 원조에 관련된 정책 사례들을 정리하고자 한다. 이는 주로 유럽위원회에서 매년 실시하는 무역 역량발전에 관한 보고서(Aid for Trade Monitoring Report)를 중심으로 지역별 맥락의 차이를 중점적으로 분석하고자 한다.¹⁵⁶

(1) 아프리카지역 무역 역량발전을 위한 원조 사례

아프리카지역은 21세기에 들어 국제원조사회로부터 가장 많은 관심과 원조를 받은 수원지역이라 할 수 있다. 영국 블레이정부가 공식적으로 2003년을 ‘아프리카의 해’로 전폭적인 대아프리카 원조량을 증액시키고 유엔에서

¹⁵⁶ European Commission, “Aid for Trade Monitoring Report 2008,” p. 9.

도 아프리카 기근에 대한 국제사회의 단결된 연대를 기반으로 개발원조를 제공하도록 강조하기 시작했다. 아프리카 국가들은 민족분쟁, 기아, 질병, 채무누적, 식량문제, 정부의 부패 등으로 해결되어야 할 국내적 개발과제가 산적한 상황이며, 선진국의 민간자본 유치를 위한 기본적인 산업 인프라, 양질의 정책과 제도, 정부의 역량개발, 거버넌스, 거시경제정책, 투자 가능한 상품 등이 기타지역의 개발도상국보다 훨씬 그 수준이 떨어지는 열악한 상황이다. 따라서 아프리카의 대규모 기근에 대한 근본적인 처방책의 하나로 무역 역량발전을 위한 개발원조가 거론되기 시작했고, 이는 국제기구와 선진 공여국들이 개발도상국의 경제 및 무역통합과 개발도상국의 무역제도 정비 및 역량발전 등 개발도상국 무역활성화 방안을 추진하는 점에서 단기적인 긴급구호활동(emergency relief)으로 머무는 기존의 원조프로젝트와는 차별성을 두고 있다.

아프리카지역이 전 세계 무역에서 차지하는 비율은 고작 2.99%에 불과하며, <그림 IV-1>에서 볼 수 있듯이, 이는 1950년대 아프리카의 무역량인 5%에도 못 미치는 아주 미비한 상태에 머물러 있다. 또한 2007년부터는 모든 아프리카지역 국가들의 경제성장률이 지속적으로 2009년까지 하락하고 있음을 확인할 수 있는데 심지어는 남부 아프리카지역은 2009년도에 마이너스 성장을 기록하고 있다(<그림 IV-2> 참조). 이에 각 공여주체는 아프리카지역에 무역을 위한 원조를 추진하고 있으며, 각종의 다양한 프로그램들인 외환 및 시장접근성 향상, 해외직접투자 유도, 기술이전, 국내생산성 및 고용창출 등이 무역 관련 원조의 주요정책으로 활용되고 있다. 궁극적으로는 아프리카지역 국가들이 보다 독자적으로 세계무역질서에 참여할 수 있도록 국내 무역기반을 조성하고, 국내무역정책의 개혁을 국내제도장치들을 활용하여 수원국이 무역 역량발전을 위한 원조정책 이행 과정에서 도외시되지 않는다는 주인의식의 원칙에 부합하도록 노력하고 있다.

〈그림 IV-1〉 세계무역과 수출에 있어 아프리카의 비중(1970~2008년)

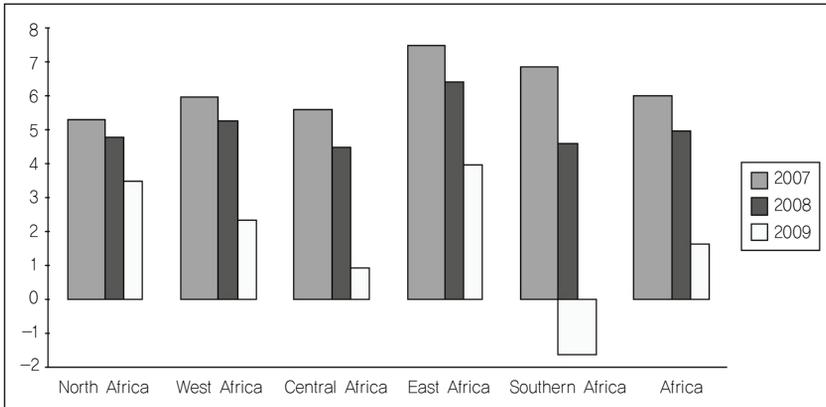
(%)



출처: United Nations Economic Commission for Africa, *Economic Report on Africa 2010: Promoting High-level Sustainable Growth to Reduce Unemployment in Africa* (Addis Ababa: UNECA, 2010), p. 81.

〈그림 IV-2〉 아프리카 지역별 경제성장률(2007~2009년)

(%)



출처: United Nations Economic Commission for Africa, *Economic Report on Africa 2010: Promoting High-level Sustainable Growth to Reduce Unemployment in Africa*, p. 54.

실제로 아프리카에 대한 무역 역량발전을 위한 원조 지원 사례는 다층적으로 진행되고 있는데, 크게 4가지로 구분하여 범주화할 수 있다. 유럽연합의 경우, 모든 무역 역량발전을 위한 원조 개발프로그램들은 공통적으로 2007년 10월 발표된 아래와 같은 ‘유럽연합 무역 역량발전을 위한 원조

I

II

III

IV

V

전략'에 준하여 실행되어야 한다고 분명히 밝히고 있다.¹⁵⁷

“다층적인 수준(국내, 지역, 그리고 다자간)에서의 무역 역량발전을 위한 원조를 위한 개입에 있어 지속적인 활동을 명확하게 명시하는 워크플랜을 만들기 위해, 이러한 워크플랜을 추진하는 데 책임소재를 무역 역량발전을 위한 원조 개발프로그램 참가주체들(유럽위원회와 회원국) 간에 분명히 하기위해, 그리고 프로그램 진행에 대한 점검을 보고하기 위하여 유럽위원회는 회원국의 도움을 받아 기술적 회의를 조직하여야한다.”

첫째로, 각각의 개별 무역 역량발전을 위한 원조 공여국은 아프리카 협력대상국과 ‘경제파트너십협정(Economic Partnership Agreement)’이라는 제도적 장치를 도입하여 보다 장기적인 계획하에 아프리카 국가들의 무역 관련 역량발전을 제고하려고 노력하고 있다. 주로 서아프리카지역에 중점적으로 이러한 경제파트너십협정이 유럽연합의 주도하에 이루어지고 있으며, 경제파트너십협정 관련 개발프로그램은 2007년 2월 7일 브뤼셀에서 개최된 유럽연합 공동선언에 의해 재원과 가이드라인, 그리고 특별협약(note de cadrage)이 체결되었고 2008년 7월에는 서아프리카를 위한 지역프로그램이 신설되어 수원국 지역의 주인의식을 반영하는 노력들이 선행되었다.¹⁵⁸ 특히, 영국의 국제개발청(Department for International Development)은 무역 역량발전을 위한 원조에 관한 정부 기조를 파리선언에 맞추어 매년 개발협력백서를 발간하고 있으며 장기적인 무역개혁을 위하여 경제파트너십협정 체결을 권고하고 있다.¹⁵⁹ 경제파트너십협정과 원조 효과성을 위한

¹⁵⁷ Lui, “The Aid for Trade Agenda and Accompanying Measures for EPAs: Current State of Affairs,” p. 6.

¹⁵⁸ European Commission, “Declaration of the Comité Ministériel de Suivi(CMS) des Négociations APE,” Comité Ministériel de Suivi (October 2007) 참조.

¹⁵⁹ Department for International Development, *Eliminating World Poverty: Making*

파리선언과의 긴밀한 조율을 위해 2008년 5월 26일 ‘유럽연합 일반사안 및 대외관계이사회(General Affairs and External Relations Council)’에서 도달한 경제파트너십협정의 목표와 원칙에 대한 결론은 다음과 같이 요약될 수 있다.¹⁶⁰

- ① 아프리카 국가들이 도모하고 있는 지역통합의제(regional integration agenda)를 적극적으로 지원한다.
- ② 국가 차원이나 지역 차원에서의 경제발전전략을 포함하여 아프리카 지역 국가들이 요구하는 정책의 우선순위와 중요성을 적극적으로 반영하고 효율적으로 지원한다.
- ③ 모든 무역 역량발전을 위한 원조 공여국과 수원국 간의 정책 조율을 권장한다.
- ④ <표 IV-3>에서 기술한 무역 역량발전을 위한 원조의 6가지 범주에 경제파트너십협정 개발프로그램을 포함시킨다.

이를 근간으로 경제파트너십협정은 장기적인 계획하에 서아프리카지역 권의 무역 역량발전을 위한 원조를 위한 역량발전을 위하여 일개 국가의 무역 관련 역량을 강화하는 것과 동시에 지역통합에 더 많은 정책적 무게를 싣고 있다. 서아프리카 경제공동체가 합의한 Vision 2020에 따르면, 이러한 경제파트너십협정의 지역통합 노력은 대외공동단일관세(single common external tariff), 자유무역지대(free trade area), 단일시장경제권(single market and economy), 그리고 유럽연합처럼 단일통화권까지 포함하는 지역단위의 경제통합을 목표로 하고 있다.¹⁶¹ 서아프리카 국가들이 어려움

Globalization Work for the Poor (London: DfID, 2000) 참조.

¹⁶⁰ Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States, “The Council on Economic Partnership Agreements,” EU General Affairs and External Relations Council (May 2008), <<http://register.consilium.europa.eu/en/08/st09/st09629.en08.pdf>> 참조.

없이 세계경제로 편입되고 무역을 확장할 수 있게 도와주는 것이 ‘Vision 2010’이 경제파트너십협정을 통해 궁극적으로 달성하고자하는 목표이다. 최빈국이 몰려있는 아프리카지역에서 무역을 위한 역량강화를 개별국가 차원에서 실시한다면 엄청난 비용이 필요하기 때문에, 일국적 차원이 아니라 지역단위에서의 경제통합이 경제의 규모면에서나 경쟁력 강화라는 측면에서도 보다 유리하고 현실적인 전략이라 볼 수 있다.

둘째, 2008년에 도입한 ‘삼자간 접근법(tripartite approach)’이 아프리카를 위한 무역 역량발전을 위한 원조지원 프로그램의 새로운 사례로 등장하게 되는데, 이는 아프리카의 무역역량을 발전시키기 위하여 지역통합을 도모한다는 점에서 첫 번째 사례와 동일하지만 방법론 측면에서 새롭게 아프리카 고유의 지역기구들 삼자간의 통합을 시도한다는 점에서 그 차별성을 꼽을 수 있다.¹⁶² 이는 주로 동남아프리카를 주요대상으로 목표하고 있으며, 이 지역에 이미 활동하고 있는 지역통합기구들을 주체로 협력하여 무역에 관련된 정책들을 보다 효율적으로 정착시키려고 한다는 점에서 일종의 주인의식 제고와 공여국과 수원국의 정책을 조정하는 일치(alignment)의 파리 5원칙과도 매우 밀접한 관계를 유지하고 있다는 것을 알 수 있다. 즉, 동아프리카공동체(East African Community), 동남아프리카 공동시장(Common Market for Eastern and Southern Africa), 그리고 남아프리카 개발공동체(Southern African Development Community)의 사무총장들이 2008년 6월에 모여 무역 역량발전을 위한 원조에 대한 정책적 조율을 삼자간 협상으로 진행했으며, 동년 10월에는 동아프리카 공동체, 동남아프리카 공동시장, 남아프리카 개발공동체 등 세 기구에서

¹⁶¹ ECOWAS/UEMOA, “Outcomes of the Third Meeting of the ECOWAS and UEMOA,” Joint Technical Secretariat, Ouagadougou (November 2008) 참조.

¹⁶² COMESA-EAC-SADC, “Advance Paper on the North South Corridor,” COMESA-EAC-SADC Task Force (March 2008) 참조.

26명의 대표단이 구성되어 조직된 삼자간 대표회의(Tripartite Summit of Leaders)에서 동남아프리카지역에 자유무역지대의 필요성을 공표하였고, 무역 역량발전을 위한 원조는 이러한 지역통합의 필요성에 맞게 조율되어야 한다고 역설하였다. 그러나 여기에서 문제는 이미 조율된 수원주체들 간의 정치적 통합이 무역 역량발전을 위한 원조를 실질적으로 제공하는 공여주체와 어떻게 조정되고 합의점에 이를 수 있느냐에 있다는 비판적인 시각도 존재한다. 특히, 아직까지 무역 역량발전을 위한 원조에 대하여 구체적인 내부지침을 세우지 못한 남아프리카 개발공동체와 같은 경우 상대적으로 동아프리카 공동체와 동남아프리카 공동시장과의 사전 조율 없이 공여국과 독자적으로 원조프로그램에 합의할 가능성이 높아 삼자간 지역통합의 노력이 쉽게 해체될 가능성도 농후한 상황이다.¹⁶³

셋째로는 남·북아프리카 사이에 무역교류를 원활하게 만들 수 있는 인프라를 구축하는 소위 무역을 위한 ‘남북 간 통로(North-South corridor)’를 활성화함으로써, 동남아프리카에서 논의되고 있는 지역 간 통합과 연계하여 실질적으로 무역 교역량을 증폭시킬 수 있는 아프리카 대륙의 지역 통합을 꾀하는 노력을 들 수 있다.¹⁶⁴ 구체적으로 크게 남과 북으로 나누어져 있는 아프리카 대륙의 경제권을 통합하기 위해 도로와 철도 및 네트워크를 연결함으로써 권내의 무역 소통이 원활하게 만들자는 제안으로 주로 교통 관련 인프라와 무역 관련 제도절차 및 무역과 연관되는 모든 시설들을 총망라하자는 통합적(holistic)인 접근법을 시도하고 있다고 평가된다. 나아가 이러한 남북 간 통로 프로젝트는 공여국으로 하여금 지금까지 아프리카지역에 무역 관련 부문의 약한 고리로 인식되었던 원조공급 라인을 보다 다양

¹⁶³ Lui, “The Aid for Trade Agenda and Accompanying Measures for EPAs: Current State of Affairs,” p. 16.

¹⁶⁴ Corinna Braun-Munzinger, “Regionally Owned Funds: Mechanisms for Delivery of EU Aid Trade in ACP Regions?” *European Centre for Development Policy Management*, Discussion Paper, No. 90 (April 2009) 참조.

I
II
III
IV
V

하게 강화할 수 있는 공간들이 늘어난다는 점에서 더욱 주목할 만한 가치가 있다. <표 IV-3>에서 설명한 6가지 무역 역량발전을 위한 원조가 보다 적극적으로 남북 간 통로 프로젝트에 연결될 수 있으며, 특히 무역 관련 인프라 구축과 무역발전을 위한 규제 관련 개혁과 같은 제도적 정비는 그 중 가장 각광받을 수 있는 항목이라 할 수 있다.

마지막으로, 무역 역량발전을 위한 원조를 위하여 조직되어 아프리카지역 통합의 중요한 밑받침으로 운영될 지역기구 사무국(regional secretariat)의 역량발전이 가장 시급한 현안으로 떠오르고 있다. 이는 무역 역량발전을 위한 원조 관련 공여국의 원조를 효과적으로 발전시키고 관리하기 위해서는 아프리카 지역기구들의 전문성과 무역에 관한 전문인력의 역량을 발전시키는 과정을 필수적인 요소로 이미 아프리카지역 당사자들 간에 합의한 바 있다. 유럽위원회는 2007년에 동남아프리카 공동시장 산하에 무역 역량발전을 위한 원조를 관장하고 무역과 관련한 사무국의 역량을 강화하기 위한 전문기구인 ‘동남아프리카 공동시장 무역을 위한 원조반’을 설치하게 된다.¹⁶⁵ 동남아프리카공동시장의 무역을 위한 원조반에서 주로 관장해야 할 무역 역량발전을 위한 원조 관련 사무국이 갖추어야 할 역량발전은 다음과 같이 8가지로 구분하여 요약할 수 있다.¹⁶⁶

- ① 무역을 확대하고 경제적 통합을 심화하는 과정에서 동남아프리카 공동시장 회원국이 가지게 될 비용과 도전에 대한 대비책을 준비한다.
- ② 무역자유화와 지역경제통합 프로그램을 실행하는 데 있어 국내적으로나 지역적으로 발생할 인프라를 위시한 제도적 격차를 정확하게 파악하고 어떤 방식으로 풀어나가야 하는가에 대한 준비를 모색한다.

¹⁶⁵ COMESA, “Terms of Reference of the COMESA Aid for Trade Unit (COMAid) - Final,” The COMESA Summit (May 2007) 참조.

¹⁶⁶ COMESA, “The North-South Corridor,” COMESA-EAC-SADC Task Force (March 2008) 참조.

- ③ 이러한 범아프리카 지역경제를 통합하는 과정에 드는 시간과 비용을 단계별로 차분히 계획하고 준비한다.
- ④ 동남아프리카 공동시장-동아프리카 공동체-남아프리카 개발공동체의 삼각 틀에서 구현될 지역통합을 지원하는 정책과 프로그램들이 무역 역량발전을 위한 원조에 친화력을 가질 수 있도록 준비한다.
- ⑤ 수요의 측면에서 ‘동남아프리카 공동시장 무역을 위한 원조반’은 아프리카 국가들이 추진하고 있는 국가별 무역을 위한 원조 전략과 프로그램 준비를 지원한다.
- ⑥ 특히 인도양 지역에 위치한 아프리카 국가군에서 무역 관련 활동을 하는 데 드는 비용을 최소화하기 위하여 무역 역량발전을 위한 원조 프로그램을 효율적으로 운영하는 방안에 관하여 사기업과 지속적인 조율과 자문을 추진한다.
- ⑦ 무역 역량발전을 위한 원조 프로그램을 추진하는 데 있어 혁신적인 재원을 마련하기 위하여 공여주체와 민관 투자자들과 지속적인 자문활동을 실시한다.
- ⑧ 아프리카 지역통합을 위한 가장 근본적인 토대인 인프라 구축을 위한 포트폴리오 구성에 합의를 도출한다.

무역 역량발전을 위한 원조 관련 지역기구 사무국의 역량발전과 더불어 무역 역량발전을 위한 원조정책을 위한 기술위원회를 구성하는 것도 반드시 고려해야 할 중요한 필수요소이며, 기술위원회를 통해 기술 관련 전문가를 양성하고 수원국 정부에게 큰 짐이 되는 행정에 관련된 기술적 절차와 비용도 기술위원회에서 마련하는 조정과정을 통해 줄일 수 있는 장점이 있다.¹⁶⁷

¹⁶⁷ Braun-Munzinger, “Regionally Owned Funds: Mechanisms for Delivery of EU Aid Trade in ACP Regions?” p. 31.

I
II
III
IV
V

(2) 캐리비언지역 무역 역량발전을 위한 원조 사례

캐리비언지역에서 조성되는 무역 역량발전을 위한 원조도 아프리카와 마찬가지로 주로 경제파트너십협정 형태를 띠고 있지만, 전통적으로 신고전주의적 통상정책을 일관하는 미국의 영향권 안에 있어서 그런지 캐리비언 국가들은 무엇보다도 경제파트너십협정 체결을 협의할 때 개발협력에 관한 조항과 무역 관련 혜택보장을 가능한 한 가장 밀접하게 연결시켜 이에 대한 구속력의 보장을 경제파트너십협정 안에 명시하도록 요구하는 경향이 강하다.¹⁶⁸

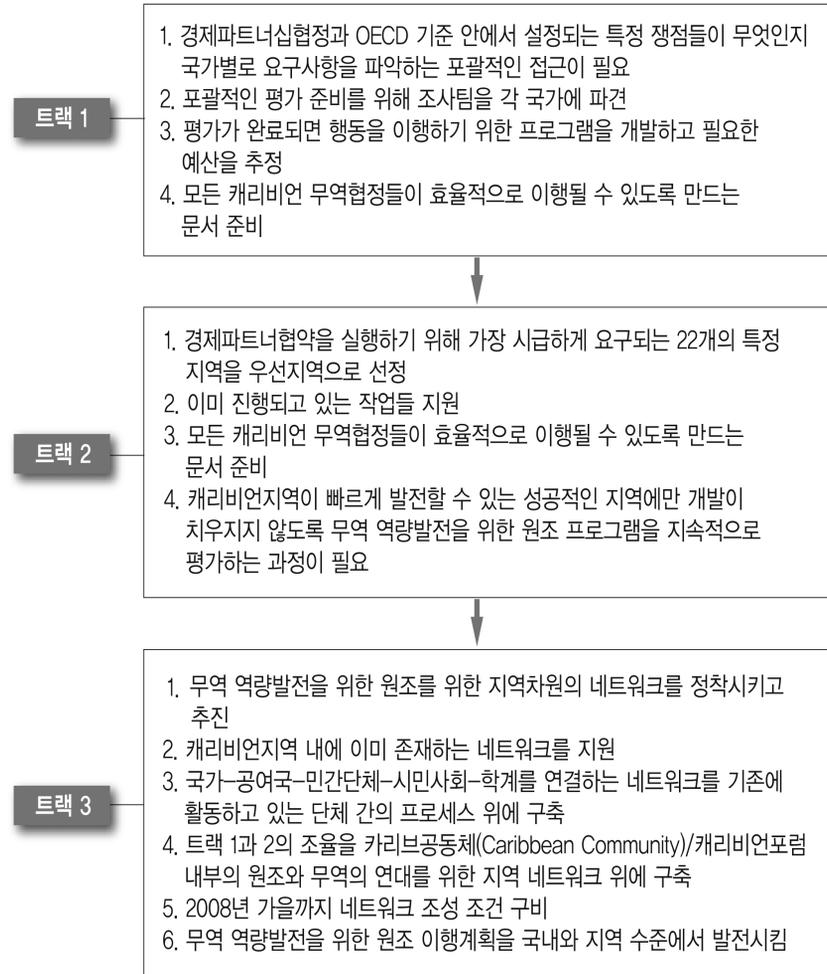
그러나 경제파트너십협정 성격상 개발원조에 관련해서, 특히 무역과 관련해서 지속적으로 추가적인 재원을 제공하도록 명시하는 구속적인 조항을 포함할 수가 없다. 다만, 이러한 캐리비언 국가들의 요구를 최대한 받아들이기 위하여 유럽연합의 경우 경제파트너십협정의 부속서로서 공동선언문을 작성하여 2008년부터 2013년까지 1억 6,500만 유로에 달하는 무역 역량발전을 위한 원조를, 그리고 2020년까지 일정 정도의 추가원조를 지원하기로 약정하였다.¹⁶⁹ 그럼에도 불구하고, ‘캐리비언포럼(Caribbean Forum)’ 소속 국가들은 경제파트너십협정에 캐리비언지역의 요구사항이 구체적으로 받아들여질 때까지 무역 역량발전을 위한 원조에 대한 합의를 무기한 연장하고 있다. 이러한 수원국과 공여국 간의 간극을 좁히기 위한 캐리비언

¹⁶⁸ 미국의 경우 국제개발처가 자체적으로 분야별 부서로 ‘경제성장, 농업, 무역국(Bureau for Economic Growth, Agriculture, and Trade)’을 설치하고 국내 정부기관, 아프리카 협력대상 지역기구, 민간기업의 3자 파트너십을 통해 무역 역량발전을 위한 원조 프로그램을 추진하고 있다. 2000년 제정된 ‘아프리카 성장과 기회 관련 법(Africa Growth and Opportunity Act)’을 클린턴 정부가 통과시켜 아프리카 무역산품에 대한 특혜 제공 및 아프리카 국가 내부의 경제 및 무역 관련 제도를 개선하기 위한 원조를 실시하도록 규정하고 있다. 또한 2001년 부시정부는 ‘아프리카 개발과 기업을 위한 무역 이니셔티브(Trade for African Development and Enterprises: 이하 TRADE)’를 발표하여 아프리카 성장과 기회 관련법을 확대 적용하고 아프리카 기업의 미국 국내 무역활동이나 국제시장에서의 무역활동을 지지·지원하고 반면, 미국 기업들이 아프리카지역으로 진출할 수 있는 교두보도 확보하는 노력의 흔적이 보인다.

¹⁶⁹ EU, “Aid for Trade Symposium for the Caribbean - Making it a Reality,” Outcome Statement (July 2008) 참조.

지역 내 노력들이 이어지고 있지만 이 또한 성과 없이 행정적 비용만 추가적으로 발생하고 있어 아직까지 이 지역에 관한 무역 역량발전을 위한 원조는 구체화되지 못하고 정체되고 있다.

〈그림 IV-3〉 캐리비안지역 국가들의 무역 역량발전을 위한 원조 관련 행동계획(Action Plan)



출처: EU, *EU Strategy on Aid for Trade: Enhancing EU Support for Trade-related Needs in Developing Countries* (Brussels: Council of the European Union, 2007), p. 21.

I
II
III
IV
V

2008년 7월에 미주기구(Organization of American States)와 지속가능한개발 국제센터(International Centre for Trade and Sustainable Development)가 주체로 캐리비언 무역 역량발전을 위한 원조 심포지엄이 열려서 지금까지 정채된 경제파트너십협정 논의를 활성화하기 위하여 <그림 IV-3>에서 보여주는 무역 역량발전을 위한 원조 실현을 위한 절차를 3단계로 나누어 제시하였다. 이 전략적 가이드라인은 프로그램의 시간 경과에 따라 3단계 트랙으로 나누어 캐리비언지역 협력대상국들의 경제협력 및 무역 관련 원조 개발협력을 순차적으로 확대 재생산하는 행동계획(action plan)이 체계적으로 추진되는 것으로 구성되어 있다. 따라서 캐리비언 지역의 무역을 위한 원조는 아프리카지역과 달리 수원국의 지지가 약하고 공여국으로부터 보다 많은 혜택을 얻기 위한 지렛대로서 무역 역량발전을 위한 원조가 오용되는 사례이지만, 국제원조사회가 어떻게 현실적으로 행동계획의 단계를 나누어 캐리비언 국가들에게 접근하는지를 보여주고 있어 북한에 대한 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

(3) 태평양지역 무역 역량발전을 위한 원조 사례

태평양지역에서 추진되고 있는 무역 역량발전을 위한 원조는 앞서 기술한 아프리카와 캐리비언지역과는 또 다른 형태의 공여국·수원국 간 타협가능성을 보여주는 사례이다. 태평양지역 국가들 역시 다른 두 지역과 마찬가지로 무역 역량발전을 위한 원조와 관련하여 필요한 조건들을 구체화하는 방식은 주로 경제파트너십협정을 협상하는 과정을 통하여 이루어진다. 그러나 태평양지역 국가들은 ① 지역 단위에서 필요한 무역 역량발전을 위한 원조의 조건을 통합적으로 구체화하는 방식을 부분적으로 제한하여 추진함과 동시에 ② 태평양 무역개발기구(Pacific Trade and Development Facility)라는 새로운 무역 역량발전을 위한 원조 전달체계를 고안하는데

많은 노력을 가하고 있다는 점에서 아프리카와 캐리비안 지역과 차별성을 가진다.¹⁷⁰

첫째, 태평양지역 국가들은 세계무역기구가 권고하는 무역 역량발전을 위한 원조를 받아들이고 있고 지역 단위로 무역 역량발전을 위한 원조 협상을 추진하고 있다는 면에서 여타 지역권의 행태와 유사하지만, 이 지역은 실질적으로 협상의 중심을 태평양지역의 개별 국가 국내에서 만들어지는 이해관계에 따라 무역 역량발전을 위한 원조와 경제파트너십협정의 향방이 결정된다는 국가 중심적 사고에 두기 때문에 지역 통합적 움직임이 결국 상쇄되는 현상을 야기한다. 이러한 차별성의 배후에는 태평양지역의 무역 역량발전을 위한 원조 공여주체가 기타 지역처럼 유럽연합이나 미국 중심으로 구성되어 있지 않고 일본이나 호주, 뉴질랜드와 같이 다양한 공여주체로 이루어져 있어 지역통합 원조의 구심점이 다층적으로 흩어져 있다는 데 있다. 특히, 일본은 현재 가장 적극적으로 무역 역량발전을 위한 원조정책을 집행하는 공여국으로 일본의 전통적인 원조방식인 상업적 원조를 무역 관련 지원정책에 가미시킴으로써 수원국도 이에 상응하는 방식의 양자간 정책에 집중하게 된다.¹⁷¹

둘째, 태평양 무역개발기구는 아프리카나 캐리비안 지역기구와 같이 경제파트너십협정에 무역 관련 개혁조치에 따라 원조를 지속적으로 받을 수 있게 규정하는 조항을 삽입하려고 힘쓰고 있다. 그러나 다른 지역과 달리 아직까지 경제파트너십협정을 준비하는 지역준비전담반(Regional Preparatory

¹⁷⁰ Lui, "The Aid for Trade Agenda and Accompanying Measures for EPAs: Current State of Affairs," pp. 21~22.

¹⁷¹ 일본 정부의 무역 역량발전을 위한 원조 정책은 서구 선진 공여국과 달리 고유의 상업적인 요소가 가미된 수원국 상품의 마케팅지원, 최빈국 산품에 대한 무관세 적용, 그리고 기업 비즈니스를 목적으로 한 빈곤감소 노력 촉구 등에 초점을 맞추어 진행하고 있다. 주요 대상 국가들은 동남아시아와 태평양지역 APEC을 중심으로 국한된 편향을 전통적으로 보이고 있으며, 지역단위의 무역 역량발전을 위한 원조 협상보다는 양자간 협상을 통해 무역 관련 지원을 도모하려는 경향이 강하다.

Task Force)을 구성하지 않고 있는데, 이는 경제파트너십협정이 이러한 역량발전을 위한 개발협력원조에 대한 구속성을 띠는 조항을 포함해야 되는가에 대한 국가별 견해가 갈리고 있고, 무역 역량발전을 위한 원조의 재원이 수원국이 이미 추진하고 있는 개발프로그램에 추가적으로 제공되어야 하는가에 대한 견해 또한 갈등을 빚고 있는 이유에서 불거져 나온 결과이다. 심지어는 유럽위원회는 태평양지역을 이런 연유에서 무역 역량발전을 위한 원조로부터 유기된 지역으로 인식할 정도로 개별 국가의 영향력이 전반적인 지역의 무역 관련 역량발전의 저해요소로 작용하고 있다.

마. 소결론

최빈국을 비롯한 개발도상국이 실질적으로 경제발전을 이루어내고 빈곤에 탈출할 수 있는 제도적 기제로 무역 역량발전을 위한 원조는 개발도상국에게 가장 필요한 역량발전 프로그램을 제공한다. 아프리카, 태평양, 그리고 캐리비언지역 사례분석에서 보았듯이, 무역 역량발전을 위한 원조는 각 지역 상황에 맞게 도입되고 있으며, 특히 ‘원조 효과성 제고를 위한 파리 5원칙’과 부합되도록 무역 관련 다양한 정책 및 개혁 그리고 인프라 구축 등에 초점을 맞추어 진행되고 있다. 무역 역량발전을 위해 제공되는 원조는 결국 수원국의 무역 관련 제도와 정책을 개선함으로써 소위 국제원조기구에서 요구하는 모범 거버넌스(good governance)의 기초를 갖추어 동시에 장기적으로는 국제무역 레짐에서 요구하는 역량을 구비하는 역할을 한다.

3. 지방공공행정의 역량발전

수원국의 역량발전을 위한 개발원조 지원 방식 가운데 하나로 지방공공행정(local public administration)을 체계적으로 정비해 중앙정부와의 연계를 효율적으로 운영하고 지역 단위의 정책 전달체계를 강화하여 지역사회 발전을 위한 지방공공기관의 역량발전에 개발원조를 집중한다. 실제로 경제협력개발기구 개발원조위원회는 1990년대 후반부터 유럽개발정책관리센터(European Centre for Development Policy Management)에게 역량발전에 관한 총체적인 연구를 맡기게 되는데, 유럽개발정책관리센터가 선정한 중요한 역량개발의 교두보 중 하나가 지방행정능력의 강화이고, 이후 수원국 지역 공공기관의 제도적 역량강화는 핵심사항의 하나로 인식되게 된다.¹⁷²

개발도상국의 투명성 있고 책임성 있는 행정관리체제가 자리잡을 수 있도록 개발원조를 지원하는 것은 크게 2가지 측면에서 그 정책적 함의를 도출할 수 있다. 첫째, 수원국 국내적으로 각 지역별 행정역량이 균등하게 제고됨으로써 경제개발과정에 있어 흔히 목도되어 왔던 중앙-지방 간의 경제적 불평등 문제를 어느 정도 미연에 방지할 수 있다는 장점이 있다. 둘째, 투명한 행정제도를 구축할 수 있다면 국제원조사회로부터 더 많은 원조를 유치할 수 있다는 개발협력의 교과서적인 모토인 모범 거버넌스의 조건을 구비할 수 있다.¹⁷³ 양질의 제도와 정책을 보유하고 있는 수원국은 공여국으로부터 지원된 개발협력 프로그램의 효과성이 현저히 제고된다는 논리에 따라서 세계은행을 비롯한 각 다자기구들이 강조하고 있는 원조 효과성의 핵심적 제반조건으로 수원국 정부의 집행능력, 즉 더 구체적으로

¹⁷² A. Yule, "Capacity Development for Excellence in Local Government," presented at the International Symposium on Capacity Development, Manila, sponsored by the World Bank Institute, UNDP, JICA and CIDA (October 2002) 참조.

¹⁷³ World Bank, *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why* 참조.

는 행정역량 수준으로 귀결된다. 북한의 경우도 마찬가지로, 중앙단위의 개발과 개혁에 무게중심을 두고 있는 현 논의와 함께 북한의 지역단위의 역량발전도 아울러 같이 고민해 나가야만 균형잡힌 접근법으로 차후에 발생할 중앙-지방 간의 격차를 조직적으로 방지할 수 있을 것이다. 북한이 직접 기획한 개발플랜을 가지고 해외원조를 이용하여 북한의 독자적인 경제개발을 도모하기위해서도 북한 정부의 행정역량을 키워야할 뿐더러 지속적인 개발원조를 받기 위해서는 북한의 행정구조와 과정이 지방행정까지 포함해서 그 투명성과 책무성을 확보해야 한다는 합의와 차후 과제가 이 분야의 역량발전과 직결된다.

가. 공공행정 역량발전의 정책분야 및 특징

지방공공행정에 관한 역량발전의 내용은 일반적인 개념으로서 공공행정의 한 분야로 속하기 때문에, 소위 공공행정의 역량발전에 대한 논의가 선행되어야 하고 그 하부단위로서 지방공공행정의 맥락을 찾을 수 있다. 일반적으로 유엔개발계획에서 수립한 공공행정 개발협력에 대한 전반적인 체계를 받아들여 각 공여국이 자국의 상황과 원조철학에 맞게 다시금 재구성하고 있다.¹⁷⁴

<그림 IV-4>가 보여주듯이, 한국국제협력단(KOICA)도 유엔개발계획과 기타 국제기구가 권고하는 공공행정 역량강화를 추진하고 있으며, 이러한 공공행정 부문의 역량발전은 크게 네 분야로 구분되어 구성되어 있다. 첫째, 수원국의 행정능력 및 혁신역량을 배양할 수 있도록 개발원조를 주로 수원국 정부기관의 예산집행역량이나 공공행정서비스 부문에 집중적으로 지원하여 부패의 방지를 도모한다. 보통 ‘분야별 접근방식(Sector-Wide

¹⁷⁴ UNDP, *Capacity Development: A UNDP Capacity Development Resource*, Bureau for Development Policy (November 2006) 참조.

Approach)’의 내용이 수원국 정부의 예산을 지원하는 형태로 진행되는 것이 일반적인 이유도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.¹⁷⁵

둘째, 법체제 정비 및 사회안정을 지원하는 공공행정 프로그램으로 흔히 체제전환국의 법정비를 지원하는 사례에서 많이 찾아볼 수 있으며 선진 공여국의 법률체계를 소개하거나 지식전수 형태로 진행되는 경우가 많고 이는 결과적으로 사회안정과 균형적인 발전을 지원하는 효과를 지니게 된다.

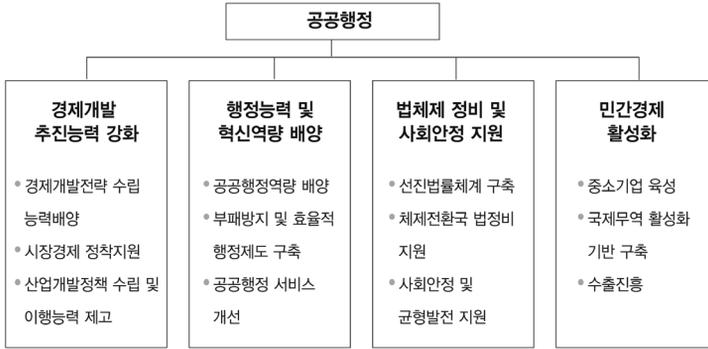
셋째, 앞서 기술한 무역을 위한 원조와도 연결이 되는 것으로, 민간경제의 활성화를 위해 중소기업을 육성하고 수출 진흥을 위한 국제무역의 기반을 구축하도록 공공행정 역량을 증대하는 것이다.

넷째, 경제개발 추진능력을 배양하는 목적을 가지고, 경제발전 수립 능력 제고를 꾀하고 시장경제체제가 정착되도록 지원하며 산업개발정책을 수립·이행하도록 지원하는 것을 말한다.

따라서 넓은 의미의 공공행정은 정부를 비롯한 공공기관의 인적능력이나 제도적 역량을 강화하는 것만을 의미하는 것이 아니라, 보다 확장된 개념에서 경제발전의 토대와 제도적 양식을 근대화하는 과정까지 포함하게 되어 있다. 여기에 지방공공행정은 주로 첫 번째 분야인 수원국의 행정능력과 혁신역량에 국한되어 접근되고 있으며, 특히 중앙정부와의 긴밀한 제도적 협력과 연계를 중요시 여기고 이를 통해 지방자치체제하에 독자적으로 운영할 수 있는 역량을 발전시키는 목적을 추진하게 된다.

¹⁷⁵ Mick Foster and S. Mackintosh-Walker (eds.), *Sector-Wide Programme and Poverty Reduction* (London: Overseas Development Institute, 2001); Riddell, *Does Foreign Aid Really Work?* 참조.

〈그림 IV-4〉 한국국제협력단의 공공행정 사업 조직도



출처: 필자 정리.

나. 지방공공행정의 사업 목표

지방공공행정의 세부 사업 의제는 공공행정 세부분야에서 행정능력 및 혁신역량 배양이란 거시적 체제하에 세분화되며, 이는 다음과 같이 3가지의 또 다른 분야로 그 거버넌스 기능이 구분되어 정리될 수 있다.¹⁷⁶

(1) 지방공공행정 역량배양

지방공공행정 역량발전을 위한 원조 프로그램으로 협력대상 수원국 정부의 공무원 능력개발에 초점을 맞추어 그 효과성을 높이는 데 일조하는 방식이 가장 많이 채택되고 있으며, 공무원 능력배양을 위한 교육프로그램은 크게 2가지 방식으로 나누어 진행된다. 수원국 내에 전문가를 파견하여 현지에서 필요한 종류의 선진행정기술과 수원국 정부에서 기획한 개발계획에 맞게 요구되는 행정기법들을 전수하는 방식이 있다면, 반면에 공여국으로 수원국 공무원들을 초청하여 학위과정이나 행정기관에서 제공하는 교육

¹⁷⁶ 김성배, “공공서비스 전달의 적정 거버넌스 모형 모색: 특별지방행정기관의 기능조정을 중심으로,” 『한국지방자치학회보』, 제18권 2호 (서울: 한국지방자치학회, 2006) 참조.

훈련과정을 거치게 하는 방식이 있다.¹⁷⁷

또한 공기업 경영 및 관리기법 전수는 가장 주요하게 수원국으로부터 요구되는 지방공공행정 역량방식이다. 따라서 지방에서 유치하고 있는 공기업을 체계적으로 활용하기 위해 관리기법에 관한 선진지식을 배울 수 있는 개발원조가 필요하다. 아울러 중앙정부가 파견한 공공기관 구조를 지방행정에 맞게 개선하고 접목할 수 있는 제도적 노하우 전수도 지방행정의 역량발전을 도모하는 데 중요한 항목이다. 특히, 경제적 전환기인 개발도상국이나 사회주의에서 자본주의로 전환하는 취약국가들은 지방공공행정 기능을 강화하여 그 전환과정에서 발생하는 다양한 사회적 이익 충돌과 혼돈을 방지할 수 있는 역량을 고취할 수 있다.

(2) 부패방지 및 효율적 행정제도 구축

다음으로 중앙정부와 마찬가지로 지방공공기관에서 반드시 관철되어야 하는 역량발전 중의 하나가 부패 방지이다. 공직자의 윤리를 확립하고 공정한 평가제도를 구축함으로써 지방관료들의 부패를 방지하고 공정 투명한 행정 관행을 정착시키는 것이 개발도상국이나 취약국가 정부의 행정역량을 제고할 수 있는 첩경이 될 것이다.¹⁷⁸ 다시 말해, 모범 거버넌스에서 강조하는 수원국 정부나 공공기관의 부패 방지와 양질의 제도적 준비가 가장 중요한 원조수혜의 조건이 되기 때문에 부패 방지를 위한 프로그램에 개발원조를 지원하는 것은 절대적으로 필요한 절차라 할 수 있다.

¹⁷⁷ 배재현·노우영 공편, “한국국제협력단 국내초청연수사업의 효과성 평가: 탄자니아 초청 연수사업을 중심으로,” 『국제개발협력연구』, 제3권 1호 (서울: 한국국제개발협력학회, 2011) 참조.

¹⁷⁸ 조정래, “미국 정부관계의 변화, 다양성, 복잡성: 연방정부의 강제적 활동에 대한 주정부 공무원의 인식을 중심으로,” 『한국행정연구』, 제16권 3호 (서울: 한국행정연구원, 2007) 참조.

(3) 지방공공행정 서비스 개선

지방정부의 혁신을 위하여 행정규제 완화하고, 더 나아가 지역주민이 적극적으로 참여할 수 있는 참여행정을 촉진하는 것이 자주적인 지역발전을 위한 책무성을 지역 풀뿌리 민주주의로 승화시킬 수 있으며, 지방공공기관이 공공행정을 독점하는 것보다 지역사회와 협력관계를 유지하는 것이 서비스 전달체계 강화를 도모하는 과정에서 반드시 필요한 개혁과제이다. 특히 공공기관의 전횡이 심했던 공산권 국가들이 개혁·개방을 시도하는 과정에서 흔히 목도되는 현상이며, 이는 각 지역마다 시민단체들과 어떻게 협력관계를 유지하는가가 전환과정에서 발생하는 문제들을 중화시키는 역할을 할 것이다. 또한 지방공공행정 서비스 개선을 위하여 공공행정을 전산화하는 제도적 개혁을 시도할 수 있으며, 이러한 개선 프로그램은 선진기술과 자본이 필요하기 때문에 개발원조의 체계적인 지원이 뒤따라야 한다.

다. 주요 사례분석

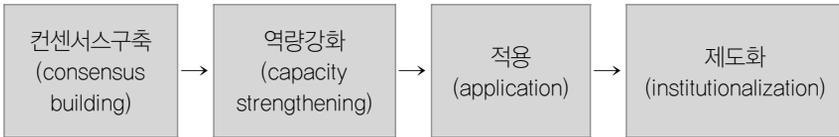
지방공공행정을 위한 역량발전을 사례는 다음과 같이 필리핀 지방행정 원조와 인도네시아 지방행정개선 사례를 살펴봄으로써 공여주체의 직접적인 지방행정 개선 프로그램이 어떻게 현지 지방의 공공행정 역량발전에 순기능적으로 영향을 미치는가를 이해할 수 있다.

(1) 캐나다국제개발협회(Canadian International Development Agency)의 필리핀 지방행정 역량발전 사례

첫 번째 사례는 캐나다국제개발협회가 13년(마르코스 정권 이후)에 걸친 장기 원조 프로그램으로 필리핀 지방정부(도시 및 지방 포함)와 중앙정부 간의 정책적 조율기능을 개선하고, 제도적 장치의 지역 거버넌스를 강화하

고자 추진했던 지방행정 역량발전을 위한 모델이다. 1986년 ‘인민권력운동 (People Power Movement)’으로 장기 집권했던 마르코스 정권이 실각한 후 필리핀 시민사회는 민주화 물결을 타게 되어 중앙집권적인 행정제도도 본격적으로 지방으로 이양되기 시작한다. 이러한 민주화 과정에서 지역 거버넌스의 주된 초점은 ‘지역정부단위(local government units)’를 제도적으로 구축하여 중앙정부의 제왕적 통제를 극복하고 지역주민에게 양질의 서비스와 혜택을 제공하는 것이 궁극적인 역량발전의 목표이다.

〈그림 IV-5〉 필리핀-캐나다 지방정부 지원 프로그램 역량발전 프레임



출처: Agriteam Canada Consulting Ltd., “The Philippines – Canada Local Government Support Program: A Case Study of Local Government Capacity Development in the Philippines,” *European Centre for Development Policy Management, Discussion Paper, No. 57N (April 2006), p. 19.*

필리핀 지역정부의 역량발전은 상이한 두 외부주체가 상호 보완적인 역할을 수행하면서 지역정부의 활동영역을 공고화시킨다. 두 외부주체는 캐나다국제개발협회가 자금을 제공하는 공여국-수원국 공동프로젝트 컨소시엄인 ‘필리핀-캐나다 지방정부지원 프로그램(Philippines-Canada Local Government Support Program)’과 필리핀 정부의 내무·지방 정부부 (Department of the Interior and Local Government)인데, 이는 결국 수원국의 주인의식 고취를 의미하는 후자, 그리고 수원국과 공여국 간의 정책적 일치를 의미하는 전자로 구성되어 있다고 말할 수 있다. 민주적 전환 후 1991년 지방정부법안(Local Government Code)이 입법화되면서 필리핀 사회 내부적으로 지역정부 거버넌스 역량발전의 법적 근거가 마련되었기 때문에 중앙정부인 필리핀 정부의 내무·지방 정부부와 캐나다국제

I
II
III
IV
V

개발협회가 활동하는데 한층 자유로워졌다.

필리핀 정부의 내무·지방 정부부와 캐나다국제개발협회 간의 협의체인 필리핀-캐나다 지방정부 지원 프로그램은 <그림 IV-5>가 보여주듯이 크게 4단계로 지방정부의 역량발전을 위하여 원조의 프레임을 나누어 집행하였다. 첫 번째 단계는 컨센서스구축(consensus building)으로 필리핀의 지방정부를 구성하는 소단위의 행정부(Local Governmental Unit)가 본격적으로 역량발전 프로그램에 접근하기 전에 개발의 우선순위와 어떤 부분의 개혁이 필요한가에 대한 전반적인 분석과 계획을 수립하는 과정이다. 필리핀-캐나다 지방정부 지원 프로그램 직원들이 비공개 형식으로 소단위의 행정부에 속한 공무원들을 대상으로 현재 필리핀 지방 정부의 행정능력에 대한 객관적인 평가를 취합하고 중앙정부에서 요구하는 기본적인 개발 방향과 맞추어 큰 밑그림으로서 합의점을 도출한다. 두 번째 단계는 역량강화(capacity strengthening)로 전 단계에서 이미 구축된 컨센서스를 바탕으로 구체적으로 지방정부의 행정역량을 강화시키는 과정이다. 필리핀-캐나다 지방정부 지원 프로그램은 주로 지방정부 소단위 행정부의 행정처리 능력 강화와 공공성과 효율성 제고, 공무원 원활한 교체 시스템 구비, 여성 공무원 보충, 그리고 지속가능한 성장 등에 초점을 맞추어 전반적인 지방정부를 구성하는 소단위의 행정부의 역량강화를 도모한다. 이렇게 강화된 지방행정부의 역량은 세 번째 적용(application) 단계에서 새로 도입된 기술과 제도를 본격적으로 지방정부에 집행하게 되어, 이러한 역량발전 프로그램이 현지 지방제도에 순기능적으로 적용되는지 실험해보고, 긍정적인 결과물들은 네 번째 단계인 제도화(institutionalization)에서 필리핀 지역 사회에 맞게 현지화 작업으로 마무리된다. 이러한 일련의 필리핀 지방행정 역량발전을 위한 원조는 다시 수원국의 기능적 부문에 따라 <표 IV-6>와 같이 정리할 수 있다.

〈표 IV-6〉 필리핀 지방행정 역량발전의 부문별 기능

거버넌스	<ul style="list-style-type: none"> - 지방조례 및 법률체계 - 정보 및 정책 집행의 투명성 확보 - 정책 관련 구성원들의 적극적인 참여 권장
행정관리	<ul style="list-style-type: none"> - 지역사회발전 및 토지사용의 효율적 기획 - 지방정부를 구성하는 소단위의 행정부의 세수 증대 노력 - 예산 역량강화 - 회계 및 정부조달에 관한 재무관리 책임성 제고 - 시민 위주의 서비스 제공 - 인적관리의 효율성 제고
사회서비스	<ul style="list-style-type: none"> - 보건과 건강 서비스 제공 - 적절한 교육 서비스 기획 및 제공 - 지방상황에 맞는 주택보급 - 화재, 재난 및 치안 대비
경제발전	<ul style="list-style-type: none"> - 지역사회 조건에 맞는 농업과 어업 경제발전 계획 수립 - 중소기업 중심의 사기업 육성 방안
환경관리	<ul style="list-style-type: none"> - 천연자원 발굴 및 지속가능한 보전 - 쓰레기 처리와 환경오염 규제 방안 확보

출처: Agriteam Canada Consulting Ltd., "The Philippines - Canada Local Government Support Program: A Case Study of Local Government Capacity Development in the Philippines," p. 15.

결론적으로, 필리핀-캐나다 지방정부 지원 프로그램이 목표로 삼은 지방 정부의 역량발전의 성공 사례는 다음과 같은 사항이 개발원조정책이 성공하기 위하여 필요조건으로 요구된다는 함의를 제공한다.¹⁷⁹

- ① 필리핀-캐나다 지방정부 지원 프로그램을 수행하기 위한 장기간의 시간적 범위를 확보하며, 이 시간 동안의 안정된 재정적 지원을 지속적으로 추진한다.
- ② 역량발전을 위한 지역 거버넌스와 프로그램 관리에 관련된 필리핀과 캐나다 국적의 관계자들이 가지고 있는 전문성이 프로그램 단계

¹⁷⁹ Agriteam Canada Consulting Ltd., "The Philippines - Canada Local Government Support Program: A case study of local government capacity development in the Philippines," *European Centre for Development Policy Management, Discussion Paper*, No. 57N (April 2006), pp. 30~31.

I
II
III
IV
V

별로 적절하게 조율될 수 있도록 기획 단계부터 이행단계까지 일관되게 추진한다.

- ③ 필리핀 지방정부의 역량발전을 제고하기 위하여 적절한 중앙-지방 정부 간, 그리고 지방정부 간 정책적 조율을 시도하며, 더불어 공여국과 수원국 정부 간 혁신적 역량발전 전략과 방법론 도입 및 활용도 고려해야 한다.
- ④ 지방별 행정체계의 역량강화를 넘어서 지역별, 그리고 중앙 단위까지 그 거버넌스 방식이 체계적으로 연계되어 원활하게 동원될 때 그 시너지효과를 창출할 수 있기 때문에 외부로부터 해결책을 찾지 않아도 내생적인 제도적 장치를 강화함으로써 역량발전의 목표를 달성할 수 있다.

(2) 일본국제협력단(Japan International Cooperation Agency)의 인도네시아 지방분권의 역량개발 사례

이 사례는 인도네시아 따갈라르(Sulawesi Takalar) 농촌지역에서 빈곤퇴출을 위해 지역사회의 이해관계자들의 적극적인 참여와 지역커뮤니티의 권한강화를 도모하는 역량발전이 필요하다는 것을 보여준다.¹⁸⁰ 일본국제협력단이 주도적으로 5년간(1997~2002년) 지원하여 지역참여개발을 새롭게 개념화한 SISDUK(Sistem Dukungan)¹⁸¹을 정립하였는데, SISDUK은 지역개발에 관한 일본식의 참여형 개념을 적극적으로 반영한 것으로 모든 지역사회는 개발에 필요한 사항을 동원할 수 있는 지역 고유의 역량과 재원을 보유하고 있다고 상정한다. 따라서 SISDUK은 지역사회가 개발에 필요한 자원들을 받기만하는 수동적 주체가 아니라, 권한부여(empowerment)와 지역기반

¹⁸⁰ Anthony Land, "Developing capacity for participatory development in the context of decentralisation: A Case Study from Takalar district, South Sulawesi province, Indonesia," *European Centre for Development Policy Management*, Discussion Paper, No. 57B (October 2004) 참조.

¹⁸¹ 인도네시아어로 'Dukungan'은 '부양', '지지'의 뜻을 지닌다.

제도를 기초로 역량발전을 위해 스스로를 동원할 수 있는 적극적인 개발의 단위로 상정된다. SISDUK이란 개념은 지역사회 발전을 추진하는 소규모의 자금을 제공하는 지역별로 분권화된 프로그램이자, 동시에 지역발전에 대한 전통적인 방법에 대항하는 새로운 개발접근법이라 할 수 있다.

다른 참여형 개발전략들과 같이 SISDUK도 인도네시아 맥락에 맞게 참여방식을 내재화했으며, 이는 곧 분권화된 지역사회에서 찾아볼 수 있는 다양한 이해당사자들을 동원하거나 조율하는 과정이 수반되는데 역량발전에 관한 의제설정부터 정책결정까지 이해당사자들이 개입하게 된다. 이는 군정으로 지방공공행정이 거의 마비된 필리핀사회에 지역주민과 NGO가 주도적으로 지역행정을 참여개발(participatory development)로 대체하고자 하는 자구노력의 일환으로 시작되었으며, 지역정부에게는 오히려 전적으로 떠맡아야 할 수도 있는 지역사회의 빈곤퇴치와 불평등 문제를 해결할 수 있는 새로운 방법이 제시되는 것이다. 이는 다시 말해 개발원조 효과성의 기본적인 원칙이 되는 파리선언 5대 주요원칙에 부합하는 정책으로 인도네시아 지방행정의 역량발전에 순기능적 역할을 하게 된다.

SISDUK은 개발정책의 철저한 분권화, 즉 지역단위 커뮤니티가 참여형 개발전략의 주도적인 주체가 되는 과정을 수반하게 되는데, 따갈라르 농촌 지역의 경우 공격적으로 분권화를 선언하고 중앙정부나 지방정부와 긴밀한 협의 없이 분권화를 추진하였다. 이러한 급진적인 분권화는 관료주의적 관성에 젖어 있는 중앙정부와 지방정부의 극심한 반대에 부딪히게 되고 결국 지역사회의 불안정과 새롭게 연대해야 할 시민사회단체의 참여도 긍정적으로 예측할 수 없게 되는 상태로 치닫게 되었다.

일본국제협력단의 주된 역할은 이 지역의 역량발전을 도모하기 위한 SISDUK을 창출하도록 현지지도하고 재정적으로 지원하는 것이었다. 실질적인 지역발전에 참여하여 빈곤퇴치와 같은 지역사회의 당면 개발과제를 추진하는 임무는 전적으로 인도네시아 파트너에게 부여되는데 반해, 일본

I

II

III

IV

V

국제협력단은 변화를 추구하고 새로운 사고방법을 제공하며 새로운 지역의 역량발전을 실험할 수 있는 공간을 만드는 역할을 하였다. 이러한 분업적 협력은 인도네시아 현지 상황을 적극적으로 고려하여 지역발전의 틀을 조성하는 주인의식이 다양한 이해관계자에 의해 고려되었다고 일본국제협력단 측의 보고서는 밝히고 있다.¹⁸²

일본국제협력단이 남긴 또 하나의 긍정적인 효과는 외국원조기관이 인도네시아 특정지역에서 자율성을 갖고 다양한 시민단체가 개발프로그램에 참여할 수 있게 만듦으로써, 지역주민에게는 일본국제협력단의 존재가 일종의 중앙정부 개입으로부터 자유로운 공간을 제공·보호하는 의미로 자리잡았다는 것이다.¹⁸³ 실질적으로 이 프로젝트가 수행되었던 시간의 절반 정도는 주로 새로운 사회경제적 시스템을 지역사회에 정착시키는 데 사용되었고, 이는 곧 다양한 지역사회 이해당사자 집단들을 사회화시키고 프로젝트에 참여하도록 권장하는 과정, 그리고 지역의 행정업무를 원활히 수행할 수 있도록 지역 공무원들을 훈련시키고 현장에 투입하는 일련의 과정들로 채워졌다. 또한 일본국제협력단은 이러한 참여적 개혁을 일본식 모델을 강조함과 동시에 따갈라르 지역이 전통적으로 지켜왔던 문화적 제도와 개인관계 등을 고려하기 위하여 따갈라르 지역의 하부단위마다 고문단(Advisory Team)을 파견하여 늘 지역관리와 주민들의 요구와 소통할 수 있도록 세밀하게 프로그램을 진행하였다. 이는 곧 지역주민들의 주인의식을 고취하는 방식을 유지하기 위한 일본국제협력단의 정책적 의도라고 볼 수 있다.

결론적으로 인도네시아에서 정치경제적 위기 단계를 거쳐 군부 정권이

¹⁸² JICA, "Capacity Development and JICA's Activities: Cooperation for Promoting Partner Country Ownership," *International Development Centre of Japan*, Discussion Paper (February 2003) 참조.

¹⁸³ Land, "Developing Capacity for Participatory Development in the Context of Decentralisation," p. 18.

퇴출되고, 정치적 그리고 경제적 자유화가 정착되는 민주화의 과도기가 도래하게 되면서 새롭게 구성된 민주정권은 적극적으로 인도네시아의 국정관리를 지방행정의 자치권을 강조하는 방향으로 개혁 법안을 통과시키게 된다. 이러한 개혁적 법안의 도입은 실질적으로 정치적·행정적·재정적 권한을 중앙정부에서 지방정부로 이관시키는 것을 법적으로 집행하도록 조치함과 동시에, 지방 현지에서 필요하다고 판단하는 지역사회문제에 대하여 지방정부가 경제사회발전 프로그램을 독자적으로 결정·집행할 수 있는 권한을 새롭게 법적으로 재정함으로써 혁신적인 지방정부의 역량발전을 약속하는 긍정적인 결과를 낳게 된다. 그러나 동시에 이러한 급진적인 분권화 현상은 재정적으로 열악한 지방정부에게 새로운 정책적 도전을 맞게 하는 문제점이 수반되게 되는데, 일본국제협력단의 SISDUK은 이러한 지방행정의 약한 고리를 지원함으로써 지역사회의 역량발전에 일조하게 되고, 지방-중앙 간의 균형 잡힌 관계를 조성할 수 있도록 만드는 효과도 창출해 내었다.

인도네시아 따깔라르 농촌지역의 역량발전을 위한 분권화 사례를 통해 우리가 파리 5원칙으로 연결해 특징화시킬 수 있는 주인의식 고취와 수원국 주체와 공여국 간의 조율이라는 2가지 원칙과 더불어 5원칙에 포함되어 있지 않는 한 가지 더 숙지해야 할 문제가 있다는 것을 알 수 있다. 즉, 수원국 내부의 분권화라는 기존의 중앙집권에 대항하는 제도적 기제를 동원하기 때문에 중앙과 지방 간의 상이한 정책방향과 개발 정도의 차이를 어떻게 조율하고 일치를 이루어낼 수 있는가, 그리고 더 나아가 이러한 조율의 과정에 NGO나 지역사회단체가 어떠한 방식으로 참여할 수 있는가가 새롭게 고려해야 할 문제로 부각된다.

I
II
III
IV
V

라. 소결론

개발도상국의 지방행정 역량발전은 국가의 균형적인 발전을 위해 반드시 필요한 제도적 역량부문이며, 수원국의 지역상황에 맞게 맞춤형 역량발전 원조를 제공하는 것이 지방행정 역량발전에 있어 가장 중요한 요소라는 것을 필리핀과 인도네시아 두 사례를 통해 확인할 수 있다. 지방정부가 정책집행의 투명성과 효율성을 확보할 수 있는 역량을 갖춘다는 것은 지역 사회가 하나의 집행 주체로서 참여한다는 적극적인 의미와 지방행정부 스스로의 개혁을 통해 지역사회 발전을 도모한다는 소극적인 해석으로 나누어 이해할 수 있다. 보다 근본적으로 지방행정역량은 지방행정절차의 부패를 차단하고 양질의 서비스를 제공하고 효율적인 지방행정정책을 수행하여 중앙정부와의 순기능적인 관계를 조성한다는 점에서 개발도상국이 추진해야 할 국정관리로서 지방행정의 역량발전은 필수적이다.

4. 식량안보를 위한 역량발전

식량을 얼마나 장기간 동안 안정적으로 제공할 수 있는가는 현재 작금의 전 세계 취약국가들이 당면하고 있는 가장 근본적인 빈곤퇴치와 질병근절과 직결되는 시급한 문제이자, 농업부문의 역량발전에 수원국과 공여국 간의 긴밀한 협력을 필요로 하는 부문이기도 하다. 북한도 1995년 이후 극심한 가뭄과 홍수에 경제정책의 실패가 겹쳐 대규모 기근이 발생하고 이로 부족해진 식량 확보를 위해 북한 당국이 대외적으로 인도적 지원을 요구하게 되고, 이는 식량안보(food security)를 위한 농업부문의 역량발전이 절실히 요구되는 사안이라는 것을 시사하고 있다.¹⁸⁴ 북한의 극도로 통

¹⁸⁴ Taekyoon Kim, "Strategizing Aid: U.S.-China Food Aid Relations toward North Korea in the 1990s," *International Journal of the Asia-Pacific*, Vol. 12, No. 1 (April 2011) 참조.

제된 사회가 지탱될 수 있었던 여러 이유 중의 하나가 북한 주민들의 식량배급을 북한 당국이 통제할 수 있었다는 사실에 기반을 두었는데, 이 또한 2002년 7.1경제관리개선 조치에 의해 쌀시장의 정부중앙통제가 불가능해지고 식량배급제에 기초한 북한사회가 제2시장인 암시장을 허용하는 혼란기에 빠지게 되어 식량안보를 위한 역량발전의 분석 및 준비는 북한의 개발협력과 원조라는 메커니즘에서 반드시 추진되어야 하는 항목이 되었다.

특히, 북한 이외에도 2000년대로 들어와 경제협력개발기구 개발원조위원회 선진 공여국들은 다른 공여 주체와 공조하여 아프리카지역의 빈곤 문제를 다루기 위해 농업부문을 새롭게 접근하고 있으며, 이는 더 나아가 농업생산물의 수출입 거래, 기술이전, 식량소비패턴 등의 보다 사적 민간부문까지 포괄하는 식량안보 확보에 주목하고 있다는 것을 알 수 있다. 취약국가의 고질적인 기아와 빈곤을 해결해 줄 수 있는 정책은 농업과 농촌분야의 발전이 뒷받침되어야 하고, 농업부문에서 어떻게 개발원조에 의해 그 역량이 발전할 수 있는가를 타진하는 것이 중요한 과제이다.

가. 농업부문 개발협력

식량안보를 위한 근본적인 개혁의 수순은 농촌개발로부터 시작해야 하고 농촌개발의 모형은 정부주도형 개발과 주민참여형 개발로 나눌 수 있으며 가장 바람직한 모형은 이 두 개발형태가 통합된 정부 주도에 의한 주민참여형 농촌개발이라 할 수 있다.¹⁸⁵ 따라서 공여국의 개발원조 프로그램은 수원국의 중앙정부와 농촌지역사회가 함께 농업부문을 발전시킬 수 있는 파트너십을 형성하는 데 그 주안점을 두어야 한다.

정부주도형 농촌개발에서 두드러진 특징은 농업기술개발과 농촌 인프라

¹⁸⁵ 한국농촌발전연구회, 『농촌개발 협력 프로그램 연구』 (성남: 한국농촌발전연구원, 2011) 참조.

구축을 중앙정부 정책과 공여국의 개발원조로 강력하게 추진하여야 한다는 데 있다. 선진 농업기술은 농업과 농촌발전을 달성하는 데 필요한 핵심적인 요소이며, 또한 인프라 개발은 선진 농업기술을 담을 수 있는 그릇을 마련하는 측면에서 중요하다. 그러나 선진 농업기술은 이를 최종적으로 수용하는 수원국의 농민들이 실천할 수 있는 실용적인 기술이어야 하며, 농업 관련 인프라가 개발되지 않으면 아무리 우수한 농업 기술일지라도 소기의 성과를 기대하기 어렵기 때문에 공여주체는 반드시 수원국의 현지 상황과 실태를 조사하고 현지 농업조건에 부합하는 맞춤형 역량발전 프로그램을 만들어야 할 것이다. 이렇게 구성된 정부주도형 -물론 개발원조를 바탕으로- 개발정책은 수원국 마을 단위의 다양한 지역사회 조직을 통하여 주민들에게 수용되어야 한다는 전제조건이 있다. 현지 지역주민들의 참여가 보장되지 않으면 결국 개발원조가 투입되기 이전 단계에서 실패했던 경험을 다시 반복하는 미봉책에 불과할 가능성이 농후하기 때문에 주민들의 자발적인 참여가 보장되는 프로그램을 공여국은 마련해야한다.¹⁸⁶ 다시 말해, 소위 'One-size-fits-all(모든 국가에 일괄적으로 적용되는 개발모델)'에 기반을 둔 농업개발원조는 수원국 농촌의 상황을 반영하지 못하기 때문에 근원적인 해결책이 될 수 없다.

따라서 공여주체가 재정적 지원을 추진하고, 수원국 정부가 농업발전에 중요한 농업기술개발과 농촌 인프라를 구축하고, 마을 지역사회 주민들은 주민참여형으로 정부 정책을 수용하여 농촌개발사업을 통한 역량발전을 촉진하는 이원적 모델이 빈곤국이나 취약국가들에게 현실적으로 가장 타당한 방안이라고 할 수 있다.

¹⁸⁶ Institute of Economic and Social Research, *Agricultural Sector Investment Lending - A Midterm Review Summary Report* (Lusaka: University of Zambia, Ministry of Agriculture, Food and Fisheries, 1998), p. 9.

나. 식량안보를 위한 역량발전 유형

(1) 식량안보 역량발전을 위한 농업분야 개발

식량안보를 위한 농업분야 개발은 주로 작물분야, 원예분야, 그리고 축산분야로 구분하고, 농촌개발분야의 성과를 지역개발분야, 농촌 인프라 분야로 구분하여 해당 분야의 성과 평가와 개발협력 프로그램을 제시할 수 있다.¹⁸⁷

식량작물분야의 성과는 식량증산을 달성하기 위한 정책과 다수성 품종개발 기술, 경작기법의 개선 및 강화, 안전 다수확 재배기술, 수확 후 관리기술, 양질미 브랜드화 기술 등 기술개발로 구분할 수 있다. 따라서 벼 안전 다수확 품종개발, 벼 안전 다수확 재배 보급 기술, 벼 우량종자 생산 보급체계 확립, 벼 수확 후 관리기술 체계 확립, 쌀 가공 이용 기술, 양질미 및 특수미 브랜드화 사업 등 6개 분야의 개발협력 프로그램을 선진 공여국의 경험에 의거하여 수원국의 특수한 현지조건과 잘 조율하여 추진한다면 식량안보를 위한 역량발전이 제고될 것이다.

원예분야의 성과는 채소 종자 육종, 시설하우스를 이용한 채소의 주년재배기술, 양액재배기술, 과수의 무독 양질 묘목 생산기술 등으로 구분할 수 있으며, 수원국의 지리적 위치와 다양한 기후에 따라 식량수요도 상당히 다르게 나타나고 있으므로 온대채소 재배기술 보급, 텃밭 조성 및 운영, 비가림 시설원예 기술, 과수 무독 양질 대표 생산기술 등이 개발협력 프로그램의 주 대상으로 선정될 수 있다.

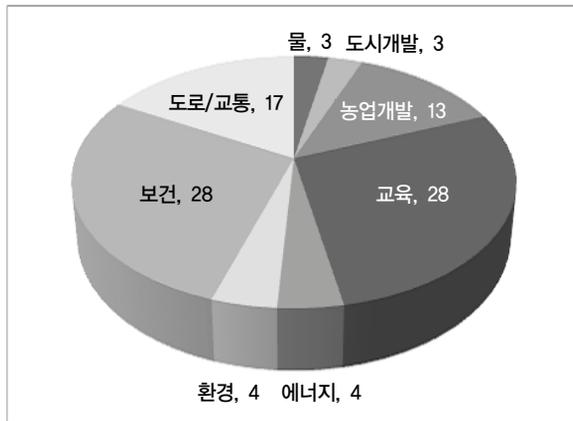
축산분야에서는 선진국 축산업에서 이전될 수 있는 기술들, 예를 들어 인공수정과 수정란 이식을 통한 가축 능력개량과 가축 방역제도 및 질병 조기 진단기술, 종축능력 향상기술, 가축 질병진단 및 예방기술, 소규모 유제품 가공기술 등을 주요 개발협력 프로그램으로 활성화시킬 수 있다.

¹⁸⁷ 한국농촌발전연구원, 『농촌개발 협력 프로그램 연구』 참조.

I
II
III
IV
V

농촌 개발협력 프로그램은 단순히 기술과 재원을 투입함으로써 수원국의 식량안보를 위한 역량이 강화된다는 논리와 부합하지 않으며, 때로는 식량안보를 위한 노력들이 수원국 농업생산력 강화보다는 환경오염이나 전통적인 토착농업기술을 파괴하는 경우가 다수 발생하고 있기 때문에 친환경적 농촌개발 방안을 모색하고 지역 주민들을 참여시킴으로써 전통방식의 농업 기술과 접목시킬 수 있는 방법을 도모해야 한다.

〈그림 IV-6〉 분야별 역량발전 프로그램 분포도



출처: Centre for Aid and Public Expenditure Database, 〈www.odi.org.uk〉 (검색일: 2011.10.30).

(2) 식량안보 역량발전을 위한 분야별 접근방식

최근에 식량안보와 농업발전에 관한 역량강화 방안으로 분야별 접근방식이 적극적으로 도입되고 있다.¹⁸⁸ 분야별 접근방식은 기존의 전통적 원조방식이었던 단기성의 전방위 빅 푸시(Big-Push) 이론에서 벗어나 특정분야에 가능한 제반 협력수단을 총괄적으로 제공하는 접근법으로 이는 역량발전이 중장

¹⁸⁸ Mick Foster, Adrienne Brown, and Felix Naschold (eds.), "Sector Programme Approaches: Will They Work in Agriculture?" *Development Policy Review*, Vol. 19, No. 3 (September, 2001) 참조.

기적으로 원조 효과성을 제고하는 데 긍정적인 역할을 도모할 수 있다는 장점이 있다.¹⁸⁹ 즉 분야별 접근방식은 수원국 공여국이 공동으로 이행하는 개발 프로그램이다. 이는 공여국이 효과적으로 지원하기 위한 하나의 새로운 시도로서, 식량개발 프로그램을 관리·수행하는 데 있어 지켜져야 할 전체적인 정책의 기준을 수여국과 공여국 간에 합의하는 과정이다.¹⁹⁰ 이론적으로 특정 섹터 개발계획 -여기에서는 농업발전분야- 에 참여하는 모든 공여국들이 각각의 지원하는 원조액을 합동자금으로 공동 관리되도록 각각의 정책을 조율하고 합의해야 하는데, 현실적으로 일부 공여국들은 합동예산관리를 지지 않고 직접 수원국 정부에 원조를 제공하는 경우가 빈번하여 공여국 간의 정책적 조화가 실패한 사례가 많다.¹⁹¹ 분야별 접근방식을 통해 조성되는 공동 자금은 주로 수원국 정부의 세수를 확대하거나 정부지출을 증대하기 위한 정부예산으로 확충되고 있으며, 공동자금의 관리는 흔히 수원국의 재무부처가 맡는 일반예산지원(general budget support)이거나 특정부문 예산에 직접 지원하는 부문예산지원(sector budget support) 방식을 주로 채택한다.

<그림 IV-6>가 보여주듯이, 보통 분야별 접근방식의 주요 대상부문은 교육(28%)과 보건부문(28%)에 치중되어 있으며, 이 두 부문은 주로 비아프리카 지역의 국가들에게 적용되고 있는데 반해, 농업개발부문(13%)의 분야별 접근방식은 주로 사하라 사막 이남 지역 아프리카 국가들에게 사용되는 전략이다.¹⁹² 현재 주요 농업발전 분야별 접근방식의 수혜국들은 잠비

¹⁸⁹ Ole Mølgård Anderson, "Sector Programme Assistance," Finn Tarp and Peter Hjerthom (eds.), *Foreign Aid ad Development: Lessons Learnt and Directions for the Future* (Abingdon: Routledge, 2000); Paul. N. Rosentein-Rodan, *Capital Formation and Economic Development* (London: Allen & Unwin, 1964) 참조.

¹⁹⁰ OECD-DAC, *Poverty Reduction* (Paris: OECD, 2001), pp. 77~79.

¹⁹¹ Riddell, *Does Foreign Aid Really Work?*, p. 197.

¹⁹² Mick Foster, Adrienne Brown, and Felix Naschold (eds.), "What's Different about Agricultural SWAps?" Centre for Aid and Public Expenditure, Overseas Development Institute (June 21, 2000), p. 4.

아, 짐바브웨, 가나, 말라위, 케냐, 레소토, 모잠비크, 우간다, 베닌, 세네갈 등의 아프리카 국가들이고, 유일한 비아프리카 국가는 방글라데시로서 현재 농업발전 분야별 접근방식의 수원국으로 농업부문 공여국에 의해 적극적으로 검토 중이다.¹⁹³

농업부문 역량발전을 위하여 적용된 분야별 접근방식 경험 사례의 결과는 다음과 같이 정리할 수 있다. <표 IV-7>에 알 수 있듯이 농업 관련 역량발전의 목표는 분야별 접근방식 정책의 가장 중요한 부문 중의 하나이고, 이는 특히 농업자원과 노동력이 풍부한 아프리카에 국한되어 있음을 다시 확인할 수 있다.

<표 IV-7> 농업부문 분야별 접근방식의 장단점

장점	단점
-공여국과 수원국 정부 간의 공동평가 실시로 두 주체 간의 협력 제고(모잠비크, 잠비아, 케냐 사례)	-수원국 정부와 공여국 간에 농업발전 부문에서 있어 수원국 정부의 역할에 대한 확실한 합의점 도출 실패(대부분의 아프리카 국가들이 공유하는 사례)
-농업부문 분야별 접근방식으로 인해 수원국 내부 전국단위의 정책 통합을 위한 교섭과정 정착화(우간다, 케냐, 잠비아, 가나, 말라위 사례)	-서비스 제공자로서 참가하는 민간단체나 NGO의 지위가 제도적으로 정착하지 않음(대부분의 사례)
-공여국 간의 정책적 조화과정이나 부분적이거나 진척되고, 수원국 정부의 예산 및 재정제도를 적극적으로 사용(모잠비크, 잠비아 사례)	-수원국 정부의 농업담당 부의 제도적 개혁의 미진(케냐, 잠비아, 말라위 사례)
-분권화된 집행계획 및 예산책정으로 농업개발 관련 역량발전 프로그램의 분권화 가능(가나, 모잠비크, 잠비아 사례)	-분야별 접근방식 프로그램이 실질적으로 농업정책 및 집행에 끼친 영향이 미약(우간다 제외된 모든 사례)
-농업개발이 빈곤층을 겨냥해서 계획되었다는 것은 명확하게 명시(잠비아, 모잠비크, 우간다, 케냐 사례)	-중장기 계획하에 농업부문 역량발전에 관한 프로그램 관련 비용지출의 실패(가나, 케냐 사례)
-농업과 이외의 부문들 사이에 연결 가능성에 대한 긍정적인 인식 생성(우간다, 케냐 사례)	-정치적 지원의 부족(가나, 케냐, 잠비아 사례)
	-농업부문 분야별 접근방식 정책과 하위부문 정책 간의 연계 미흡(잠비아, 가나 사례)
	-기획된 정책과 자원분배의 약한 연계(케냐, 잠비아, 가나 사례)
	-부실한 모니터링 체계(케냐, 가나, 잠비아, 모잠비크, 우간다 사례)

출처: Foster, Brown, and Naschold, "What's Different about Agricultural SWAPs?" pp. 5~7.

¹⁹³ 방글라데시 사례에 관한 자세한 내용은 J. Morton and J. Farrington, *Agricultural Sector Development Scoping Study* (Hemel Hempstead and London: HTS Limited and ODI, 2000) 참조.

(3) 농산물 생산과 무역의 연계

농업부문의 활성화와 이와 직결되는 식량안보는 궁극적으로 개발도상국의 입장에서 얼마나 농산물을 수출함으로써 소득을 향상시키는데에 있다고 보는 시각이 있다.¹⁹⁴ <그림 IV-7>와 같이 개발도상국의 농산품 수출이 차지하는 비율은 1970년 41%에서 점차 감소하여, 2000년대에는 10%대를 웃돌고 있는 실정이다. 공산품을 생산하는 능력을 지원하는 것과 동시에 1차 산업에 경쟁력이 있는 수원국들의 농산품도 수출과 연계하여 무역량을 늘릴 수 있는 개발협력 프로그램이 조성될 필요성이 있다.

<그림 IV-7> 개발도상국의 농산물 및 식료품 수출 비율 추이(1970~2003년)



출처: <www.wits.worldbank.org> (검색일: 2011.10.30) 참조.

농업발전과 이와 관련된 역량발전을 위한 다각도의 노력은 당장 시급한 기본적인 생활유지를 위한 식량보급에 국한되지 않고 장기적인 안목에서

¹⁹⁴ Bernard Hoekman and Patrick Messerlin, "Removing the Exception of Agricultural Export Subsidies," Kym Anderson and Will Martin (eds.), *Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda* (Washington, D.C.: World Bank and Palgrave, 2005) 참조.

농산물을 수출의 주요 항목 중의 하나로 발전시켜 식량안보를 보다 적극적인 시각에서 재해석할 필요가 있다. 따라서 앞서 기술한 무역 역량발전을 위한 원조와 식량안보를 원조가 체계적으로 연결되어 특히 사하라 사막 이남의 아프리카 국가들의 1차 산업으로서 농업부문의 역량이 발전할 수 있도록 국제원조사회의 지원이 필요하며 이는 곧 차후 북한에 대한 적절한 사례로 보다 깊이 있는 분석이 요구된다.

다. 주요 사례분석

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

(1) 잠비아(Zambia) 농업개혁 역량발전 원조 사례

일례로 잠비아 농업분야에 선진 공여국들이 투자한 개발협력 프로그램을 소개함으로써 농업발전과 식량안보를 공격적으로 무역을 위한 원조 프로그램을 활용하여 대처하고 식량부족을 극복하려는 노력을 이해할 수 있다. 아프리카 잠비아에게 농업이란 하나의 경제부문을 넘어 성장과 빈곤축소 추진에 있어 가장 중요한 기초산업이기 때문에 농업개발을 지원하는 공여국이나 국제 민간부문의 적극적인 활동이 요구되고 있다.¹⁹⁵ 잠비아는 아직 개발되지 않은 대규모의 가용 토지가 존속해 있으며 전체 경작이 가능한 농경지의 15%만 농업생산을 위해 사용되고 있는 실정이다.¹⁹⁶ <표 IV-8>

¹⁹⁵ Federico Bonaglia, "Zambia: Sustaining Agricultural Diversification," Business for Development (Paris: OECD, 2008), p. 3.

¹⁹⁶ T. Mooney, *et al.* (eds.), "Assessment of Zambia's Private Sector, Agriculture and Natural Resources Sectors," paper prepared for USAID/Zambia (September, 2002) 참조.

에서 정리한 것처럼 잠비아는 1990년대 말부터 현재까지 농업부문 역량발전을 위해 국제사회로부터 양자간(핀란드, 스웨덴, 미국) 내지 다자간(국제 농업개발기금, 세계은행) 공적개발원조를 집중적으로 받은 국가인데 반해, 그 결과는 만족스럽지 못하다는 총평이다. 가장 큰 이유는 잠비아가 가지고 있는 제도가 국제개발기구들이 잠비아 국내에서 활동하기에 매우 불편한 점들이 있어 무엇보다도 수원국과 공여국의 정책적 조율과 합의가 필요하다. 그리고 농업분야 역량강화의 주된 초점이 소규모 자작농을 보다 제도화된 대규모 상업화로의 급작스런 전환에 맞춰 있다 보니, 현지 농촌지역의 반발까지 사는 경우가 많아 원조 효과성 원칙 중 주인의식 제고라는 측면에서 문제가 심각하다고 볼 수 있다.

〈표 IV-8〉 잠비아 농업부문에 관한 주요 공여주체의 개발프로젝트

	프로젝트	원조규모	주요목표
핀란드	Programme for Luapula Agriculture and Rural Development: PLARD (2007~2010)	1,000만 유로	수산업, 농업과 농업 관련 비즈니스의 지속가능한 상업화 추진과 이를 위한 제도적 규제 강화
스웨덴	Agriculture Support Programme: ASP (2003~2008)	4,300만 달러	민간부문 개발을 통해 소규모 자작농의 상업화를 추진, 토지, 식량, 가축의 생산성 향상
미국	Production, Finance and Improved Technologies: PROFIT (2005~2010)	1,500만 달러	시장메커니즘을 도입하여 선택된 농업 관련 산업들의 경쟁력 강화
IFAD	Smallholder Enterprise and Marketing Programme: SHEMP (2000~2008)	1,590만 달러	소규모 자작농의 기업화 강화, 공급자와 시장접근성 증대, 소규모 자작농의 무역 지원
세계은행	Agricultural Development Support Project: ADSP (2006~2010)	3,720만 달러	강화된 생산성, 수출형 가치의 효율성을 통해 소규모 자작농의 상업화를 촉진

출처: Bonaglia, "Zambia: Sustaining Agricultural Diversification," p. 8.

I
II
III
IV
V

하지만 잠비아 사례에서 얻을 수 있는 교훈은 공여 주체들이 잠비아 농업 발전의 중요한 기반을 지속가능한 비즈니스적 상업화를 추진하고 민간부문 개발을 통해 소규모 자작농의 상업화를 꾀하며, 시장메커니즘을 도입하여 수출무역량과 연결시키는 농업부문의 전반적인 구조조정을 추진하려는 움직임을 엿볼 수 있다는 것이다. 문제는 식량안보에 대한 수원국, 즉 잠비아의 역량발전을 도모하는 국제개발협력의 무역과 농업을 연계시키는 제도를 이식하는 데 그치지 않고, 전통적으로 뿌리 깊게 이어져 오는 소작농의 제도를 한순간에 개혁하려는 주인의식의 파괴는 파리선언 원칙에 위배되는 위험성을 나타내고 있다고 해석할 수 있다. 농업발전을 위해 무역과 연계하는 작업은 필요하지만 수원국의 지역사회에서 요구하는 지점들을 어떻게 접목하는가에 대한 더 깊은 연구와 배려가 필요하다.

<표 IV-6>이 약속하였듯이, 스웨덴 원조기구인 ‘스웨덴국제개발협력기구(Swedish International Development Cooperation Agency)’의 지휘하에 2003년부터 5년 계획으로 4,300만 달러에 달하는 재원을 마련하여 다양한 잠비아의 식량안보와 농업개발을 위한 역량발전 프로그램이 추진되어 왔다.¹⁹⁷ 스웨덴의 지원목표는 농촌지역의 역량을 발전시켜 소규모 소작농의 식량과 영양안보를 향상시키는 데 있으며, 이러한 역량발전 프로그램이 실제 잠비아 소작농가 중에 얼마나 비즈니스로서의 농업이라는 접근에 열의를 가지고 동화할 수 있는가에 따라 44,000 농가를 수혜대상으로 선발해서 다음과 같은 3가지 원칙을 가지고 개발원조를 추진하여 왔다. 첫째로 농업을 사업으로 인정하고 사업기회를 최대한 활용하고 지속적으로 관리할 수 있는 역량을 소작농가에 전수하려는 ‘기업가정신과 비즈니스로서의 농

¹⁹⁷ 대표적으로 Conservation Farming Unit (CFU), Economic Expansion in Outlying Areas (EEOA), Land Management and Conservation Farming (LMCF), Multiplication and Distribution of Improved Seed and Planting Materials Project (MDSP), 그리고 Small Holder Farmer Access to Processing, Extension and Seeds와 같이 다양한 프로그램으로 잠비아 농업기술 개발 및 역량강화를 위해 스웨덴 정부는 지속적으로 노력해 왔다.

업', 둘째로 지대와 가축의 생산성을 증대시킬 수 있는 기술적 지도와 훈련 제공, 그리고 마지막으로 농업 생산품과 서비스 배급을 비즈니스섹터와 연결시켜서 시장으로 진출할 수 있는 기로를 열어준다는 원칙을 가지고 사업을 진행해 오고 있다. 2006년 스웨덴국제개발협력기구가 잠비아 식량안보 프로그램의 영향력 평가를 실시하였는데, 이에 따르면 스웨덴국제개발협력기구로부터 지원을 받은 소작농가가 전년도 대비 68%가 식량안보 면에서 개선되어졌다는 결과를 보이고 있다.

한편, 스웨덴과는 다르게 미국의 대잠비아 식량안보 역량발전 프로그램은 미국국제개발처가 관장하며 생산과 재정관리, 그리고 기술향상을 엮어서 미국의 기본적인 수원국의 농업발전에 대한 신자유주의적 접근법을 주요 원칙으로 활용하고 있다.¹⁹⁸ 미국의 정책은 전형적인 신자유주의적 접근법으로서 수출지향 공산품 중의 하나로 농업생산품을 취급하여 시장과 직접적으로 연결하는 제도적 메커니즘을 강화하는 새로운 방식을 선보인다. 이를 위해 1990년대 중반부터 결성된 미국협력기구(Cooperative League of the USA)를 활성화시켜 필요할 때마다 국제 NGO나 지역사회의 조직들과 연대하면서 수원국의 농민협회와 농업비즈니스의 구매자 사이를 연결시켜주는 역할을 하고 있다. 또한 2005년도에 결성된 PROFIT(Production, Finance and Improved Technologies)는 생산라인들을 다방면으로 동원하여 수원국의 소작농가를 중소기업단위의 기업으로 육성하려는 적극적인 가이드라인을 제안하고 있다. 이로서 미국의 대취약국가의 식량안보 정책은 자본주의적 기업개발을 전면에 내세워 수원국의 소작농 전통을 일시에 바꾸어 무역과 수출을 지향하는 농업발전의 초석을 제공하려는 프로그램으

¹⁹⁸ Susan Parker, "CLUSA Zambia Rural Group Business Program," Paving the Way Forward for Rural Finance: An International Conference on Best Practices (June, 2003); available at <www.basis.wisc.edu/live/rfc/cs_10a.pdf> (검색일: 2011.8.15) 참조.

I
II
III
IV
V

로 구성되어 있다고 특징지을 수 있다.

양자간 공여국 이외에 다자기구들도 잠비아 식량안보를 위한 역량발전 사업에 적극적으로 관여하고 있는데, 특히 ‘농업발전을 위한 국제기금(International Fund for Agricultural Development)’과 세계은행의 활동을 대표적으로 분석할 필요가 있다. 다자간 개발협력체로서 농업발전을 위한 국제기금도 미국국제개발처와 거의 같은 맥락에서 수원국의 농업발전과 식량안보를 위한 프로그램을 제공하고 있는데, 2000년도에 7년 프로그램으로 소규모기업과 마케팅 전략을 강조하는 ‘Smallholder Enterprise and Marketing Programme(이하 SHEMP)’를 출범시켜서 1,590만 달러에 달하는 자금을 수원국에 대여해 주었다.¹⁹⁹ SHEMP는 소규모 농가구가 농산물이 거래되는 시장에 보다 동등하게 접근할 수 있는 능력을 향상시켜 주며, 식량안보와 수입증가를 위한 다양한 방법을 제공하는 것을 목적으로 한다. 국제농업개발기금이 추진하는 대부분의 프로그램은 수원국의 농민들이 나라가 독립한 지 얼마 되지 않아 아직 자본시장에 익숙지 않고 민간 자본가들이 아직 형성되지 않은 국가형성의 초기과정에 주로 개입하여 자본주의로의 농업 체제전환을 보다 효과적으로 이루어질 수 있도록 도와주는 작업을 하고 있다.

같은 맥락에서 세계은행도 신자유주의적 접근법에 근거하여 개발도상국의 식량안보를 시장제도를 통한 무역중심의 수출지향 사업으로 전환시키려는데 미국이나 농업발전을 위한 국제기금과 공통분모가 있다. 2007년에 세계은행은 잠비아 농업개발을 촉진하기 위해 ‘농업개발지원 프로그램(Agricultural Development Support Programme)’을 발족하여 국제개발 협회로부터 받은 3,720만 달러를 재원으로 하여 5년 동안의 계획으로 생산성 향상과 수출지향의 가치를 강조하여 소규모 농가를 보다 지속가능한

¹⁹⁹ D. Chiwele, “Reflections on Zambia Agricultural Sector Investment Programme,” *Mimeo* (2007), pp. 10~11.

상업화 단계로 전환시키는 데 박차를 가하고 있다. 주로 대부분의 재정은 수원국 농가와 소규모 농업기업(Agro-enterprises) 지원금으로 3,320만 달러를 사용하고 나머지는 제도적 기반을 조성하는 데 사용되고 있다. 이러한 세계은행의 사업들은 크게 3가지로 구분되어 정리할 수 있다.²⁰⁰ 첫째, 소규모 농가가 자본투자와 수출 관련 업무를 재정적으로 지원하여 공급자의 신용도를 향상시키는 편의를 제공하고, 둘째, 기술이전서비스, 그리고 농가와 비즈니스를 연결시키는 과정을 제공하는 업무, 마지막으로 도로와 같은 농산물 수출에 필요한 운송 관련 인프라를 제공하는 것으로 나누어진다.

잠비아 사례에서 우리가 주목해야 할 지점은 크게 3가지로 수렴한다. 첫째, 농업발전의 잠재력이 많은 수원국 잠비아에 비해 공여국 간의 정책 조율 과정이 현저히 미약하였다. 보다 수원국의 주인의식을 중심으로 원조정책을 집행하는 스웨덴에서부터 신자유주의를 기반으로 하는 미국, 그리고 그 중간에서 보다 미국쪽으로 기울어져 있는 국제기구들 간의 정책적 조율은 공식적으로 부재하였고 그럼으로 인하여 파리선언의 조화(harmonization) 과정이 부실하게 이루어져 결과적으로 수원국의 농업발전을 위한 정책적 지원도 이끌어내지 못하게 되었다. 둘째, 모든 공여국들이 장기적인 계획보다는 단기적으로 잠비아 농업에 신자유주의적 시장제도를 도입하여 전통적인 농업생산관계를 파괴하는 결과를 초래하게 되었다. 수원국이 역사적으로 오랜 기간 동안 지켜온 고유의 농업 및 식량생산 메커니즘을 적절하게 수용하면서 외부의 선진 농업기술을 받아들일 수 있는 환경을 조성하는 것이 무엇보다도 중요하다.

²⁰⁰ World Bank country policy report on agricultural development, <www.worldbank.org/afr/padi/ZM_ADSP_Project_Concept_Note.pdf> (검색일: 2011.11.4) 참조.

I
II
III
IV
V

(2) 가나(Ghana)의 농업서비스부문 투자 프로그램 사례

가나의 사례는 수원국 정부가 해외 공여국의 원조를 보다 많이 유치하기 위하여 식량안보의 가장 궁극적인 목표인 빈곤퇴치에 관한 정부의 책무성을 쉽게 버리게 된다는 딜레마를 보여주고 있다.²⁰¹ 가나 정부는 과거 이전 독재정권이 과도하게 시장에 개입하여 시장의 기능을 왜곡시켰다는 시장실패(market failure)를 -특히 농업부문 관련 시장- 반성하고 적극적으로 ‘농업발전과 개발을 위한 전략(Accelerated Agricultural Growth and Development Strategy)’을 세워 공여주체가 요구하는 경제개혁 조건을 만족하려고 노력하는 등 식량안보 역량발전을 위한 초점을 경제발전 속도에 맞추어 진행하는 그 반면에 스웨덴을 비롯한 유럽의 공여국들이 계속해서 지적한 빈곤퇴치에 관련된 가장 근본적인 가나 식량안보의 문제점들은 간과하였다.²⁰² 가나 정부와 공여국 간의 농업발전전략에 대한 기본적인 합의점을 도출하는 데 계속해서 실패를 거듭하였으나, 농업발전과 개발을 위한 전략에 맞추어 개발원조는 제공이 되었다. 특히, 영국의 원조기관인 국제개발청이 가나와 말라위에 대한 원조에 있어 주로 농사를 지을 수 있는 종자와 비료를 수도로 멀리 떨어져 있는 각 국가의 오지 농업시대 소작농에게 보조금의 형식으로 지원을 해 왔는데, 이러한 소규모의 빈곤퇴치와 직결되는 식량안보 역량발전 지원은 중앙단위의 수원국 정부기관이 추구하는 대규모의 단기간 경제도약과는 제도적으로 연결되지 못하고 해외원조기관의 일회성 자선사업에 머무는 결과를 내었다.

이러한 가나의 사례는 공여국 간의 정책적 조화가 미흡했던 잠비아의 사례와 달리 공여국과 수원국 사이의 정책적 조율이 부재한 농업발전 원조

²⁰¹ Foster, Brown and Naschold, “What’s Different about Agricultural SWAPs?” p. 14.

²⁰² D. Ticehurst, “The Agricultural Services Sector Investment Programme (AgSSIP) in Ghana: A Summary of Key Issues,” *Mimeo* (2000) 참조.

의 실패를 보여준다. 이렇게 수원국 정부와 공여국 간에 지속적인 조정과정을 통해 개발원조와 농업부문 역량발전 전략이 부합되지 않을 경우 다음과 같은 부작용이 발생하게 된다.²⁰³

- ① 결과적으로 수원국 정부의 주인의식이 제한된다. 가나 정부의 농업부(Ministry of Agriculture)가 장기간에 걸쳐 개혁을 추진했지만, 빈곤퇴치라는 보다 근원적인 목표와 농업생산력 증대라는 단기적인 목표를 연결하는 제도적인 비전이 존재하지 않은 채로 국제개발원조를 남용함에 따라 공여국의 원조 제공이 점차 감소하게 되었다.
- ② 이렇게 식량안보를 위한 농업부문 개발 프로그램이 처음부터 양주체들 간의 협의가 부족한 상황에서 계속 집행됨에 따라 전반적인 프로그램의 성과는 단계가 진척될수록 악화되게 된다.
- ③ 따라서 가나와 같은 아프리카 국가에서 농업발전 원조를 원활하게 추진하기 위해서는 실질적인 정책의 추진보다는 국내 내부의 컨센서스를 확보하는 시간이 더 많이 투자되어야 하며 따라서 단기적인 원조계획으로는 성과를 만들기 힘든 환경이다.

라. 소결론

개발도상국의 식량안보를 위한 역량발전을 위한 개발원조는 수원국의 농업부문 발전에 그 초점을 맞추고 분야별 접근방식과 같은 중장기적 기획으로 추진되고 있으며, 최종적으로 수원국의 무역역량과 연계되어 농산물 생산능력이 결국 수출역량으로 이어지는 원조의 효과성을 제고할 수 있다는 이점이 있다. 그러나 현실에 있어 아프리카로 국한되는 수원국 정부는, 특히 가나 사례가 보여주듯이, 농업발전을 위한 원조를 가지고 빈곤퇴치보

²⁰³ Foster, Brown and Naschold, "What's Different about Agricultural SWAPs?" pp. 15~16.

I
II
III
IV
V

다는 식량생산력 강화 및 신자유주의적 시장 위주의 국내 농업시장 재편성을 강조함으로써, 공여국과의 정책적 괴리를 자아내었다. 또한 농업발전 원조정책을 둘러싸고 공여국 사이의 정책적 합의가 미흡할 경우도 잠비아 사례와 같이 공여국들이 요구하는 수원국 정부의 개혁방향이 신자유주의적 농업부문 개혁에서 보다 수원국의 현지 상황을 반영하는 개혁까지 다양하게 나타나게 되어 수원국 정부로 하여금 정확한 원조조건에 대하여 혼란을 겪게 만든다.

따라서 여타 역량발전과 관련된 사업분야와 마찬가지로 식량안보를 위한 역량발전에서도 원조 효과성 제고를 위한 파리선언에서 제시하는 원칙들에 부합하도록 수원국과 공여국의 정책적 조율이 가장 근본적인 과제로 부상하고 있다는 것을 알 수 있다.



V

결론

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

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

하지만 앞서 살펴보았듯이 역량 및 역량발전은 추상적 성격을 갖고 있어서 그 의미를 명확히 규정하기가 쉽지 않다. 그래서 아직 역량 및 역량발전에 대해 통일된 개념 정의가 없고, 유엔기구, 세계은행, 경제협력개발기구 등 개발협력기구들은 각자 자신들만의 개념 정의를 내리고 있다. 또한 역량발전을 위한 표준적인 전략과 추진 체계(절차, 방법, 척도, 평가 등)가 충분히 개발되지 못한 상태에 있어서, 실제 개발협력 현장에서는 이전의 역량구축 모델과 현재의 역량발전 모델이 혼재된 채 사업들이 진행되고 있는

I
II
III
IV
V

경우들도 많다. 이것은 역량발전전략이 아직도 형성 및 발전 과정 중에 있다는 것을 의미한다.

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

첫째, 국가의 개발역량(capacity for development)에 대한 포괄적이고 체계적인 평가체계가 개발되어야 한다.

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

그러나 개발협력에서 수원국의 국가 기능이 어떻게 작동하고 있고, 현재 개발역량이 어떠한 수준에 있는 지를 평가하는 작업은 아직 더디게 진행되고 있는 것으로 보인다. 현재는 세계은행이 자원 배분을 위해 만들어 놓은 수원국 평가체계인 ‘국가 정책 및 제도 평가(Country Policy and Institutional Assessment)’가 그나마 이에 근접한 내용을 가지고 있다고 할 수 있다. 하지만 이것도 경제관리, 구조조정 정책, 사회적 통합 및 형평성, 공공 관리 및 제도의 네 영역에서만 수원국을 평가하고 있는 것이어서,

위의 국가 기능과 역량에 대한 평가와는 거리가 있을 수밖에 없다.

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

둘째, 역량발전을 위한 우선순위의 선정과 포괄적 지원 모델의 개발이다. 수원국의 역량발전에 대한 국제사회의 논의는 경제협력개발기구 개발원조위원회 주도로 개최되는 ‘원조 효과성 고위급회의’를 중심으로 전개되고 있다. 다 아는 바와 같이 2005년 파리선언과 2008년 아크라행동계획은 수원국의 역량발전을 개발협력의 중심 과제로 부각시켰다. 특히 2008년 채택된 아크라행동계획에서는 역량발전을 위한 16가지의 방안을 제시했는데, 이를 주제별로 분류하면 ① 여건 조성(Enabling Environment) 부문, ② 전국적·부문별·주제별 전략부문, ③ 국가 시스템부문, ④ 취약상황부문, ⑤ 기술협력부문, ⑥ 시민사회 및 민간부문 등이다.

이러한 우선순위의 범주는 개별 국가에서 구체적으로 역량발전을 위한 지원 사업을 기획할 때 큰 그림을 그릴 수 있도록 하는 데 도움이 된다. 하지만 이 분류는 너무도 포괄적이고 막연해서 세부적인 역량발전의 과제를 추출하고 그 우선순위를 정하게 하는 데는 그다지 유용하지가 않다. 따라서 앞으로 필요한 것은 각 부문별로 보다 세부적인 역량발전의 과제 목록을 작성하는 것이 요구된다. 그리고 더 나아가 그것들 사이의 연관성과 상호 작용을 고려한 포괄적 지원 모델을 만드는 것도 남겨진 과제라고 할 수 있다. 물론 이러한 포괄적 지원 모델이 만들어졌다고 해서 그것을 모든 국가에 일률적으로 적용하는 것은 역량발전의 원칙에 위배된다. 이러한 모델은 수원국의 리더십과 주인의식에 기초해서 그들 스스로의 필요와 조

I
II
III
IV
V

건에 맞춰서 변환하는 과정을 거쳐야 할 것이다.

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

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

우선 개발협력의 측면에서 북한의 국가 기능이 어떻게 작동되고 있는지를 북한의 체제적 특성과 실제 작동되고 있는 현실에 기초해서 분석하는 것이 필요하다. 이것은 세계은행이 분류하고 있는 국가의 기능을 북한의 현실에 맞게 응용하는 과정이라고 할 수 있다. 그리고 이에 기초해서 북한의 개발역량을 분야별로 평가하는 것이 필요하다. 물론 북한과 관련된 자료나 정보를 얻기가 매우 어렵기 때문에 이러한 평가 작업이 구체성을 갖기는 어렵겠지만, 최소한 북한의 개발역량을 평가하는 체계를 만드는 것만이라도 큰 의미가 있다고 하겠다. 또한 이러한 북한의 국가 기능과 개발역량에 대한 평가와 함께, 우리는 북한 역량발전의 우선순위 과제를 선정하고 포괄적 지원 모델을 개발하는 것이 필요하다.

참고문헌

1. 단행본

- 김정태. 『최신 유엔 가이드북』. 파주: 렉스미디어, 2010.
- 막스 베버, 박상훈 옮김. 『소명으로서의 정치』. 서울: 폴리테이아, 2011.
- 외교통상부. 『유엔개황』. 서울: 외교통상부, 2008.
- _____. 『2011 OECD 개황』. 서울: 외교통상부, 2011.
- 외교통상부 개발정책과. 『OECD DAC 개황』. 서울: 외교통상부, 2009.
- 이종무·최철영·박정란. 『국제 NGO의 원조 정책과 활동』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 이현주. 『수원국 공공 재정관리 및 조달시스템 활용방안』. 성남: 국제개발협력단, 2010.
- 임강택·박형중·손승호·이종무·장형수·조봉현. 『북한 경제개발계획 수립방안 연구: 베트남 사례를 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2010.
- 장형수·김석진·송정호. 『북한개발지원을 위한 국제협력 방안』. 서울: 통일연구원, 2009.
- 제프리 D. 삭스, 김현구 옮김. 『빈곤의 종말』. 파주: 21세기북스, 2006.
- 프랜시스 후쿠야마. 『강한 국가의 조건』. 서울: 황금가지, 2005.
- 최항순. 『발전 행정론』. 서울: 신원 문화사, 2006.
- 한국국제협력단. 『국제개발협력의 이해』. 파주: 한올아카데미, 2009.
- 한국농촌발전연구원. 『농촌개발 협력 프로그램 연구』. 성남: 한국농촌발전연구원, 2011.

Danish Ministry of Foreign Affairs. *Aid Management Guidelines Glossary*. 2006. Ministry of Foreign Affairs of Denmark.

De Cordoba, Santiago F. and David Vanzetti. *Coping with Trade Reforms*. Geneva: UNCTAD, 2005.

Department for International Development(DfID). *Eliminating World*

- Poverty: Making Globalization Work for the Poor*. London: DfID, 2000.
- EU. *EU Strategy on Aid for Trade: Enhancing EU Support for Trade-related Needs in Developing Countries*. Brussels: Council of the European Union, 2007.
- Foster, Mick and Sadie Mackintosh-Walker. *Sector-Wide Programme and Poverty Reduction*. London: Overseas Development Institute, 2001.
- Fritz, Verena. *State-Building: A Comparative Study of Ukraine, Lithuania, Belarus, and Russia*. Budapest: Central European University Press, 2007.
- Fukuda-Parr Sakiko, Carlos Lopes, and Khnlid Malik (eds.). *Capacity for Development: New Solutions to Old Problems*. London: Earthscan, 2002.
- Grindle, M. *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- Institute of Economic and Social Research. *Agricultural Sector Investment Lending - A Midterm Review Summary Report*. Lusaka: University of Zambia, Ministry of Agriculture, Food and Fisheries, 1998.
- International Cooperation Department. *Effective Technical Cooperation for Capacity Development: Vietnam Country Case Study*. Joint Study on Effective TC for CD. June 2008.
- Jolly, Richard. *et al. UN Contributions to Development Thinking and Practice*. Bloomington: Indiana University Press, 2004.
- Kapur, Devesh, John P. Lewis, and Richard Webb (eds.). *The World Bank: Its First Half Century*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1997.

- Levy, Brian and Sahr Kpundeh (eds.). *Building State Capacity in Africa: New Approaches, Emerging Lessons*. Washington, D.C.: World Bank, 2004.
- Lopes, Carlos and Thomas Theisohn. *Ownership, Leadership and Transformation: Can We Do Better for Capacity Development*. London: Earthscan, 2003.
- Mason, Edward S. and Robert E. Asher. *The World Bank since Bretton Woods*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1973.
- Morton, J. and J. Farrington. *Agricultural Sector Development Scoping Study*. Hemel Hemstead and London: HTS Limited and ODI, 2000.
- OECD. *The Challenges of Capacity Development: Working Towards Good Practice*. Paris: OECD, 2006.
- _____. *2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration. Overview of the Results*. Paris: OECD, 2007.
- _____. *2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration: Making Aid More Effective by 2010*. Paris: OECD, 2008.
- _____. *Managing Development Resources: The Use of Country Systems in Public Financial Management*. Paris: OECD, 2009.
- OECD-DAC. *Poverty Reduction*. Paris: OECD, 2001.
- OECD-DAC Capacity Development Team. *Inventory of Donor Approaches to Capacity Development: What We Are Learning*. OECD, March 2009.
- Ohiorhenuan, John. *The Challenge of Economic Reform in Post-Conflict Liberia: The Insider's Perspective*. New York: UNDP, 2007.
- Otto, Samuel, Natalia Agapitova, and Joy Behrens. *The Capacity Development Results Framework: A strategic and results-*

- oriented approach to learning for capacity development.* World Bank Institute, 2009.
- Riddell, Roger C. *Does Foreign Aid Really Work?* New York: Oxford Univeristy Press, 2007.
- Rosentein-Rodan, Paul N. *Capital Formation and Economic Development.* London: Allen and Unwin, 1964.
- Shimomura, Yasutami, Kenichi Ohno, Masashi Nagasu, and Izumi Ohno. *True Ownership and Policy Autonomy: Managing Donors and Owning Policies.* Tokyo: GRIPS Development Forum, 2005.
- Smaller, Carin. *Can Aid Fix Trade? Assessing the WTO's Aid for Trade Agenda.* Minneapolis: Institute for Agriculture and Trade Policy, 2006.
- Stokke, Olav. *The UN and Development from Aid to Cooperation.* Bloomington: Indiana University Press, 2009.
- The World Bank. *World Development Report 1997. The State in a Changing World.* New Yrok: Oxford University Press, 1997.
- _____. *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why.* Oxford: Oxford University Press, 1998.
- _____. *Capacity Building in Africa: An OED Evaluation of World Bank Support.* Washington, D.C.: World Bank, 2005.
- The World Bank Institute. *World Bank Institute Annual Review 2008.* Washington D.C.: World Bank, 2008.
- United Nations Economic Commission for Africa. *Economic Report on Africa 2010: Promoting High-level Sustainable Growth to Reduce Unemployment in Africa.* Addis Ababa: UNECA, 2010.
- United Nations. *Report of the International Conference on Financing for Development.* New York: United Nations, 2002.
- WTO/OECD. *Aid for Trade at a Glance 2007: 1st Global Review.* Geneva and Paris: WTO/OECD, 2007.

2. 논문

- 김성배. “공공서비스 전달의 적정 거버넌스 모형 모색: 특별지방행정기관의 기능조정을 중심으로.” 『한국지방자치학회보』. 제18권 2호(한국지방자치학회), 2006.
- 박형중. “지속가능한 개발을 위한 남북경제 협력 사업의 방향.” 평화재단, 『남북경제협력과 북한의 지속가능한 개발』. 평화재단 26차 전문가 포럼, 2008.
- 배재현·노우영. “한국국제협력단 국내초청연수사업의 효과성 평가: 탄자니아 초청 연수사업을 중심으로.” 『국제개발협력연구』. 제3권 1호(한국국제개발협력학회), 2011.
- 이동훈. “남남협력/삼각협력과 원조효과.” 『국제 ODA 동향』. 제4호(한국수출입은행), 2009.
- 이정현. “PD/AAA 원조 효과성 지표 이행현황 및 개선과제.” 『한국의 개발협력』. 제1호(한국수출입은행), 2010.
- _____. “프로그램 원조(PBA) 이행 현황 및 시사점.” 『국제 ODA 동향』. 제4호(한국수출입은행), 2009.
- 이종무. “대북지원에서의 갈등 인지적 접근 방안.” 이화여자대학교 통일학연구원 엮음. 『21세기 한반도 평화의 근원적 모색』. 서울: 한학문화, 2009.
- 조정래. “미국 정부관계의 변화, 다양성, 복잡성: 연방정부의 강제적 활동에 대한 주정부 공무원의 인식을 중심으로.” 『한국행정연구』. 제16권 3호, 2007.
- 주동주. “국제원조의 규범과 실태.” 『한국의 개발협력』. 제1호(한국수출입은행), 2010.
- 최민경. “무역을 위한 원조(AfT)를 통한 KOICA의 대 아프리카 지원방안.” 『국제개발협력』. 제4권 1호(한국국제협력단), 2009.
- 황원규. “국제개발협력 환경의 변화와 원조 효과성 논의.” 『한국의 개발협력』. 제1호(한국수출입은행), 2010.

- Aid for Trade Task Force. "Recommendations of the Task Force on Aid for Trade." Research Reports and Studies. July 2006.
- Anderson, Kym and Will Martin. "Agriculture, Trade Reform, and the Doha Agenda." *Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda*. Washington, D.C.: World Bank and Palgrave, 2005.
- Anderson, Ole Mølgård. "Sector Programme Assistance," Finn Tarp and Peter Hjerthom (eds.). *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*. Abingdon: Routledge, 2000.
- Agriteam Canada Consulting Ltd. "The Philippines - Canada Local Government Support Program: A Case Study of Local Government Capacity Development in the Philippines." *European Centre for Development Policy Management*. Discussion Paper. No. 57N. April 2006.
- Asian Development Bank (ADB). "Kingdom of Cambodia: Capacity Development for National Economic Policy Analysis and Development Management, Phase III." Technical Assistance Report. January 2009.
- Baser, Heather and Peter Morgan. Capacity, Change and Performance. *European Centre for Development Policy Management ECDPM*. April 2008.
- Bonaglia, Federico. "Zambia: Sustaining Agricultural Diversification." Business for Development. Paris: OECD, 2008.
- Braun-Munzinger, Corinna. "Regionally Owned Funds: Mechanisms for Delivery of EU Aid Trade in ACP Regions?" *ECDPM*. Discussion Paper, 2008.
- CaDRI. "Basics of Capacity Development for Disaster Risk Reduction." Second Session of the Global Platform for Disaster Risk

- Reduction. June 2009.
- Chessen, Matt and Robert Krech. "Post-War Reconstruction in Liberia: The Governance and Economic Management assistance Program (GEMAP)." 2008.
- Chiwele, Dennis. "Reflections on Zambia Agricultural Sector Investment Programme." *Mimeo*. 2007.
- COMESA. "Terms of Reference of the COMESA Aid for Trade Unit (COMaid)." Final, 2007.
- _____. "The North-South Corridor, COMESA-EAC-SADC Task Force." March 2008.
- ECOWAS/UEMOA. Outcomes of the Third Meeting of the ECOWAS and UEMOA. Joint Technical Secretariat, Ouagadougou, November 2008.
- European Commission. "Declaration of the Comité Ministériel de Suivi (CMS) des Négociations APE." Comité Ministériel de Suivi. October 2007.
- _____. "Aid for Trade Monitoring Report 2008." *European Commission*. Staff Working Paper. SEC 431. April 2008.
- EU. Outcome Statement of "Aid for Trade Symposium for the Caribbean Making it a Reality." July 2008.
- EU General Affairs and External Relations Council. "Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States, the Council on Economic Partnership Agreements." EU General Affairs and External Relations Council. May 2008.
- Finger, J. Michael and Phillip Schuler. "Implementation of Uruguay Round Commitments: The Development Challenge." *The World Economy*. Vol. 23, No. 4, 2000.

- Foster, Mick, Adrienne Brown, and Felix Naschold. "What's Different about Agricultural SWAps?" Center for Aid and Public Expenditure, Overseas Development Institute. June 2000.
- _____. "Sector Programme Approaches: Will They Work in Agriculture?" *Development Policy Review*. Vol. 19, No. 3, September 2001.
- Ghani, Ashraf, Clare Lockhart, and Michael Carnahan. "Closing the Sovereignty Gap: an Approach to State-Building." *ODI Working Paper*. No. 253. September 2005.
- Hoekman, Bernard and Patrick Messerlin. "Removing the Exception of Agricultural Export Subsidies," Kym Anderson and Will Martin ed. *Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda*. Washington D.C.: World Bank & Palgrave, 2005.
- Hosono, Akio. "Inside the Black Box of Capacity Development." International Workshop on *Aid and Development in Asia and Africa: The Role of Infrastructure and Capacity Development in East Asian Growth and its Implications for African Development*. by SOAS and JICA. 18th February, 2011
- International Crisis Group. *Rebuilding Liberia: Prospects and Perils*. ICG. Africa Report. No. 75, January 2004.
- JICA, "Capacity Development and JICA's Activities: Cooperation for Promoting Partner Country Ownership." International Development Centre of Japan. February 2003.
- Kim, Taekyoon. "Strategizing Aid: U.S.-China Food Aid Relations toward North Korea in the 1990s." *International Journal of the Asia-Pacific*. Vol. 12, No. 1, 2012.
- Land, Anthony. "Developing Capacity for Participatory Development in the Context of Decentralisation: Takalar District, South

- Sulawesi Province, Indonesia.” *European Centre for Development Policy Management*. Discussion Paper. No. 57B, October 2004.
- Leipzig, Danny M. “Thinking about the World Bank and North Korea.” *Economic Integration of the Korean Peninsula*. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1998.
- Lui, Dan. “The Aid for Trade Agenda and Accompanying Measures for EPAs: Current State of Affairs.” *European Centre for Development Policy Management*. Discussion Paper. No. 86, November 2008.
- Lusthaus, Charles, Marie-Helene Adrien, and Mark Perstinger. “Capacity Development: Definitions, Issues and Implications for Planning, Monitoring and Evaluation.” *Universalia Occasional Paper*. No. 35. September 1999.
- McCarty, Adam. “Capacity Building in Vietnam.” Background Paper for Asian Development Bank. April 1995.
- McMahon, Gary. “Applying Economic Analysis to Technical Assistance Projects.” *World Bank*. Policy Research Working Paper. January 1997.
- Mooney, Timothy. “Assessment of Zambia’s Private Sector, Agriculture and Natural Resources Sectors.” paper prepared for USAID Zambia. Lusaka: 2002.
- Morgan, Peter. “The Concept of Capacity (draft version).” *ECDPM*. May 2006.
- National Transitional Government of Liberia, United Nations, and World Bank, Liberia: Results Focused Transitional Framework, Revision. April 2005.
- ODA Watch 청년활동가 DAC팀. “개발효과성은 새로운 원조 패러다임인가?” *OWL*. 51호. March 2011.
- OECD. “Capacity Development: A DAC Priority.” Capacity Development

- Team. November 2010.
- Ohiorhenuan, John. “The Challenge of Economic Reform in Post–Conflict Liberia: The Insider’s Perspective.” UNDP. August 2007.
- Operations Evaluation Development. “Vietnam: Country Assistance Evaluation, World Bank Report.” No. 23288, November 2001.
- Parker, Susan. “CLUSA Zambia Rural Group Business Program.” Paving the Way Forward for Rural Finance: An International Conference on Best Practices. June 2003.
- Ticehurst, D. “The Agricultural Services Sector Investment Programme (AgSSIP) in Ghana: A Summary of Key Issues.” *Mimeo*. 2000.
- UNDP. *Capacity Development: A UNDP Capacity Development Resource*, Bureau for Development Policy. UNDP, 2006.
- _____. *Capacity Development Practice Note*. New York: UNDP, 2008.
- _____. *Supporting Capacity Development: The UNDP Approach*. New York: UNDP Bureau for Development Policy, 2008.
- _____. “Frequently Asked Questions: The UNDP Approach to Supporting Capacity Development.” Bureau for Development Policy. June 2009.
- Watson, David, Nguyen Minh Thong, and Julia Zinke. “Provision of Technical Assistance Personnel in Vietnam.” *ECDPM*. Discussion Paper. No. 77, September 2007.
- Yule, A. “Capacity Development for Excellence in Local Government.” presented at the International Symposium on Capacity Development. October 2002.
- WTO. “Hong Kong Ministerial Declaration.” (WT/MIN(05)/DEC) 2005.

3. 기타자료

『MK뉴스』.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

연구총서

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

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

학술회의총서

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

협동연구총서

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

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

논총

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

북한인권백서

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

기타

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

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

연례정세보고서

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

통일정세분석

비매품

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

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

KINU 정책연구시리즈

비매품

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

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

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매품

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

Studies Series

비매품

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

기타

비매품

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

■■■ 통일연구원 定期會員 가입 안내

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

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

1. 회원 구분

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

2. 가입방법

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

3. 회원 특전

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

4. 회원가입 문의

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

※ 가입기간 중 주소변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

경제 · 인문사회연구회 협동연구총서 11-15-05

수원국의 역량발전을 위한 개발협력전략과 사례연구

 통일연구원

www.kinu.or.kr

