

경제 · 인문사회연구회 협동연구총서 08-08-03

국제사회의 원조 현황 및 추진 전략

임강택 · 김규륜 · 박영호 · 전병곤 · 이조원

주관연구기관 통일연구원

협력연구기관 대외경제정책연구원 · 우석대학교 · 우리민족서로돕기운동



국제사회의 원조 현황 및 추진 전략

인 쇄 2008년 12월
발 행 2008년 12월

발 행 처 통일연구원
발 행 인 통일연구원장
편 집 인 기획조정실

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

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

가 격 10,000원

© 통일연구원, 2008

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

국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)

국제사회의 원조 현황 및 추진 전략 / 임강택, 김규륜, 박영호, 전병근, 이조원
[지음]. — 서울 : 통일연구원, 2008

p. ; cm. — (경제·인문사회연구회 협동연구 총서 ; 08-08-03)

참고문헌 수록

ISBN 978-89-8479-477-1 93340 : ₩10,000

개발 원조[開發援助]

322.83-KDC4

338.91-DDC21

CIP2008003928

“국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한개발지원을 위한 모색”

1. 협동연구총서 시리즈

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

2. 참여연구진

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

목차

C o n t e n t s

국제사회의 원조 현황 및 추진 전략

임강택 · 김규륜 · 박영호 · 전병곤 · 이조원

제1장 서론 / 1

제2장 개발원조의 현황

01 개발원조의 기본개념	가. 개발원조의 정의	8
	나. 개발원조의 목적 및 동기	10
	다. 개발원조의 역사	12
	라. 새천년개발목표	15
02 개발원조의 유형	가. 개발원조의 형태	18
	나. 개발원조의 주체 및 실시기관	22
	다. 개발원조의 추진과정	29
03 개발원조의 규모와 배분	가. 공여국	35
	나. 수원국	36

제3장 원조의 효과성

01 원조의 효과성에 대한 국제사회의 논의	가. 원조의 효과성에 관한 논쟁	40
	나. 국제사회의 주요 합의	46
02 원조의 효과성 제고를 위한 국제사회의 노력	가. 수원국의 역량 제고	55
	나. 수원국과 공여자의 정책 조율(Alignment)	58
	다. 공여자 간의 협력(Harmonization)	62
	라. 성과관리와 상호책임성 강화	64
	마. 원조의 효과성에 대한 중간 평가	66

03 베트남의 사례 분석	가. 베트남의 개발역량 제고 (Capacity building)	71
	나. 공여자와 베트남 정부의 협력관계	73
	다. 공여자들의 협력시스템	80
04 북한 개발협력에 대한 시사점		84

제 4장 *건전한(good) 거버넌스와 반부패*

01 거버넌스와 반부패 이슈의 등장배경		90
02 국제사회의 거버넌스와 반부패 논의	가. 거버넌스와 부패의 개념	94
	나. 부패방지를 위한 거버넌스적 접근	97
03 건전한 거버넌스와 반부패 연계전략	가. 건전한 거버넌스의 원칙과 내용	101
	나. 반부패 연계전략	104
	다. 공적자금관리	107
04 추진현황 및 사례분석	가. 국제기구의 반부패 추진현황	110
	나. 추진사례: DFID와 IMF	114
05 북한 개발협력에 대한 시사점		119

제 5장 *취약국가에 대한 개발원조*

01 취약국가에 대한 개발원조 논의	가. 취약국가에 대한 다양한 논의들	124
	나. 취약국가의 분석지표와 취약성	126
02 취약국가에 대한 개발지원 전략	가. 취약국가에 대한 개발원조의 효과	137
	나. 취약국가 유형에 따른 개발지원 전략	140



	다. 취약국가 시스템 역량강화를 위한 개발지원전략	142
03	북한 개발협력에 대한 시사점	144

제6장 분쟁 이후 재건

01	분쟁 이후 재건(Post-Conflict Reconstruction: PCR) 등장 배경	149
02	PCR의 논리	
	가. 개념	152
	나. 주요 논점	156
03	PCR의 전략	
	가. 핵심 과제	158
	나. 추진 프로그램	173
04	사례 연구: 보스니아·헤르체고비나	
	가. 유고슬라비아의 형성	175
	나. 유고슬라비아의 붕괴와 내전	176
	다. 「데이튼협정」과 복잡하고 취약한 정부 구조	177
	라. 국제사회의 재건 노력	178
05	북한 개발협력에 대한 시사점: 향후 과제	180

참고문헌 / 183

최근 발간자료 안내 / 199

〈표 II-1〉 개발원조의 형태	19
〈표 II-2〉 개발원조위원회(DAC)의 조직 및 역할	24
〈표 II-3〉 10대 ODA 공여국	36
〈표 II-4〉 5대 ODA 수원국	37
〈표 III-1〉 새천년개발목표와 핵심과제	47
〈표 III-2〉 지원 효과성 측정을 위한 12지표	53
〈표 IV-1〉 반부패 논의의 7대 영역	99
〈표 IV-2〉 다차원적 부패방지 전략의 내용	106
〈표 IV-3〉 주요 국제기구의 반부패 활동	111
〈표 V-1〉 취약성 지표들의 광역적 카테고리	128
〈표 V-2〉 다양한 형태의 취약국가들	132
〈표 V-3〉 토레스(Torres) 등의 취약국가의 4가지 분류방식	137
〈표 V-4〉 취약국가에 대한 원조효과성의 문제	138
〈표 V-5〉 취약국가의 유형과 개발원조 수단	141
〈표 V-6〉 한반도 평화 프로세스와 개발협력지원 로드맵	146

〈그림 II-1〉 원조전달고리	30
〈그림 II-2〉 개발원조의 팔각조직	32
〈그림 II-3〉 공여국-수원국 교섭 영역	32
〈그림 II-4〉 공여국과 수원국의 관계	34
〈그림 II-5〉 개발원조의 집행구조	34
〈그림 III-1〉 베트남의 발전전략 체계도	75
〈그림 IV-1〉 건전한 거버넌스와 개혁	103
〈그림 V-1〉 취약성의 구조	126
〈그림 V-2〉 아프리카 대륙 인구 집중도	130
〈그림 V-3〉 LICUS 평균치와 비교한 마이너스 성장률 국가들	130
〈그림 V-4〉 GNI의 175% 이상되는 대외부채국 및 LICUS 평균치보다 높은 부채 국가들	131
〈그림 V-5〉 UNDP가 정한 인간개발지표보다 낮은 LICUS	131
〈그림 V-6〉 취약국가 개발협력 발전 모형	143

제1장

서론

국제사회의 원조 현황 및 추진 전략



제1장

서론

1995년부터 추진된 북한에 대한 인도적 지원은 1998년 시급한 식량난이 어느 정도 해소되면서 민간단체들을 중심으로 단순 구호성 지원에서 개발 복구 지원으로 대북지원사업 성격의 변화가 나타나게 되었다. 이 과정에서 대북지원 단체들은 식량 증산을 돕기 위한 북한의 농업 생산 능력의 제고 지원사업과 함께 경제난으로 피폐화된 북한의 보건의료 시설 복구 및 부족한 기초의약품 생산 능력 제고를 위한 지원사업을 추진하게 되었다. 이와 함께 정부는 식량과 비료지원을 통해서 북한 주민들의 식량난 해소 작업을 지원하였다. 그러나 10년이 넘는 지원사업에도 불구하고 북한의 식량난이 해소될 기미는 보이지 않고 식량지원이 장기화 되자 우리 사회에는 대북지원 피로감이 누적되었다. 이에 따라 보다 효과적인 지원이 필요하다는 목소리가 커지게 되었다. 우리 사회의 대북지원 방식의 개선에 대한 요구는 북한이 미사일 발사와 핵실험 등으로 한반도 안보를 위협하는 도발성 조치를 취하면서 더욱 확산되었다.

이런 상황에서 2005년 9월 북한당국이 인도적 지원을 개발지원으로 전환해 줄 것과 함께 국제기구와 국제NGO 북한 상주사무소의 폐쇄 또는 상주인력의 축소를 요구하면서 북한에 대한 개발지원 문제가 우리 사회와 국제사회에 새로운 과제로 부상하였다. 물론 이 전에도 원조기관들이 제기하는 분배의 투명성을 위한 모니터링 확대 요구에 북한당국이 부정적인 태도를 취하면서 몇몇 기관들은 철수를 하는 등 원조기관의 분배 투명성과 효과성을 강화하기 위한 노력에 북한당국은 비협조적인 태도를 보인 바 있다. 이에 따라 국제사회에서는 대북한 원조를 확대해 나가기 위해서 국제기준에 부합하는 원조의 효과성과 효율성 제고 방안이 마련될 필요가 있다는 태도를 보이고 있다. 북한에 대한 원조의 효과성을 제고할 필요가 있다는 주장은 북핵문제의 해결 가능성이 증대되면서 더 확산되고 있다. 북핵문제의 해결을 위한

6자회담에서 북한이 핵을 폐기하면 그에 상응한 경제·에너지 지원을 추진하기로 합의함에 따라서 북한에 대한 개발협력 사업이 본격적으로 추진될 상황에 대비하여 효과적으로 사업을 추진할 수 있는 대책이 마련되어야 하기 때문이다.

북한에 대한 원조를 보다 효율적으로 추진해야 한다는 목소리는 우리 사회에서도 커지고 있다. 이러한 목소리는 과거 정부의 대북지원이 원칙 없이 집행됨에 따라 국민적 공감대를 형성하지 못했다고 인식하고 있는 신정부의 출범 이후 빠르게 확산되고 있다. 신정부는 예전과 같이 북한에 퍼주는 방식으로 북한과 경제관계를 구축하는 것은 경제하면서도, 인도적 지원은 계속할 뜻을 밝힌 바 있다. 또한 신정부는 북한에 대한 경제지원을 추진하는 과정에서 국제사회와의 협력을 확대하고자 할 것으로 예상되는 바, 국제사회의 지원 관련 고민들을 살펴보는 작업은 매우 중요할 것으로 판단된다.

북한의 핵문제가 해결되어 국제사회의 북한에 대한 개발협력이 본격적으로 진행될 경우에 국제사회는 개발자금의 효율적인 제공을 위한 방안에 대해서 고민하게 될 것이다. 이와 관련하여 국제기구와 주요 공여국들이 최근 관심을 집중하고 있는 과제 중의 하나는 지원의 효율성을 위한 협력 체계 구축작업이라고 할 수 있다. 지원의 효율성 중시라는 차원에서 수원국의 주인 의식(ownership) 제고 문제와 함께 지원기구 사이의 긴밀한 협조를 통한 중복 투자 및 이중 행정비용의 방지 등이 강조되고 있으며, 수혜국의 경제발전 정책과의 조율 및 수원국 행정기구의 활용도 확대 등을 중시하고 있다. 이와 함께 수원국 내에서 개발협력사업을 효과적으로 수행하기 위한 좋은 거버넌스를 구축하는 문제가 주요 과제로 제기되고 있다. 개도국에 대한 국제사회의 지원사업을 추진하면서 직면하게 되는 문제 중의 하나가 수원국의 제도적 미비와 추진체계의 부적절성, 그리고 주요 관리들의 도덕적 해이 등이라고 할 수 있기 때문이다. 이 문제를 해결하기 위해서 국제사회는 공공행정 분야와 공공지출 분야를 중심으로 부정부패를 방지하고 좋은 거버넌스를 구축하는 방법을 모색하고 있다.

따라서 본 연구에서는 국제사회가 그 동안 개발도상국 등에 원조를 하면서 제기해온 문제의식을 살펴보고, 이를 통해서 북한에 대한 개발원조의 효율성을 증대시킬 수 있는 방안 마련과 관련한 국제사회의 논의와 노력들을 정리

하고자 한다. 본 연구는 크게 4개의 장으로 구성된다. 2장에서는 국제사회 원조의 기본 개념과 유형 및 현황과 주요 특징을 정리하고자 한다. 이를 통해서 국제사회가 빈곤국가에 제공하는 원조의 규모와 주요 수단, 그리고 그것들의 특징을 살펴볼 것이다.

3장에서는 원조의 효과성에 대해서 논하고자 한다. 1990년대 이후 개발도상국에 대한 국제사회의 지원 노력을 통해서 원조의 효과성이 강조되고 있다. 이와 관련하여 3가지의 추세를 보여주고 있다. 첫째, 개발협력의 목표로서 새천년개발목표(MDGs)가 제시되고 있으며, 이 중에서도 빈곤감소, 환경의 지속가능성 보장, 전지구적 협력체계의 구축 등이 특히 강조되고 있다. 둘째는 원조의 효과성을 증대하기 위한 방법과 관련된 것으로, 수원국의 '주인의식(ownership)'이 핵심 요소로 거론되고 있으며, 이와 관련하여 수원국의 개발정책 추진역량을 제고하는 작업이 강조되고 있다. 셋째는, 원조의 효과성을 제고하기 위한 '협력관계(partnership)' 구축의 중요성이 강조되고 있다는 점이다. 여기에서 언급되는 '협력관계'는 수원국과 공여자(donors) 관계뿐만 아니라 공여자 사이의 협력관계도 포함한다. 효율적인 협력체계의 구축작업 역시 크게 3가지 영역으로 구성된다. 첫째, 수원국이 공여자들과 협력할 수 있는 역량을 배양하는 작업이고, 둘째, 수원국과 공여자 간에 효율적인 협력체계를 구축하는 작업이며, 마지막으로 공여자 간에 조율과 조정을 통해서 보다 효과적으로 개발협력을 제공할 수 있는 시스템을 구축하는 작업이다. 여기에서는 원조 효과성을 위한 국제사회의 노력이 어떻게 발전해 왔는지 검토하고, 국제사회가 효과적인 원조를 위한 협력체계를 강화하기 위해 어떠한 노력을 해 왔는지 살펴보고자 한다. 이와 함께 국제기구와 다양한 공여국들의 원조활동이 활발하게 진행되고 있는 베트남의 사례를 분석함으로써 구체적인 경험을 분석한다.

4장에서는 국제원조의 효과성을 제고하기 위한 거버넌스를 다루고 있다. 국제사회에서 진행되고 있는 개도국 경제발전과 복지증진을 위한 개발원조는 수혜국에 좋은 거버넌스(good governance)를 구축하는 방향으로 확산되고 있다. 또한 부정부패의 통제에서부터 부패 행위의 기회를 차단하고 예방할 수 있는 전반적 사회구조를 만드는 전략을 모색하고 있다. 여기에서는 원조에서의 부패의 개념과 사례를 분석하고 국제원조와 반부패 논의를 분석,

수혜국의 거버넌스를 개선하는 작업과 반부패 제도화 작업을 연계시켜 추진하는 접근전략을 살펴본다.

5장에서는 취약국가에 대한 개발원조 문제를 다룬다. 북한이 국제사회로부터 개발지원을 받기에는 여러 가지 조건이 충족되지 않고 있으며, 당분간 획기적으로 개선될 가능성도 적다는 점에서 북한을 취약국가로 다루는 것이 현실적일 수가 있다는 판단이다. 국제사회에서는 국제기구나 공여국이 제시하는 기본적인 조건을 갖추지 못한 국가에 대한 지원을 추진할 때 제기되는 문제를 취약국가라는 개념을 통해서 다루고 있다.

마지막으로 갈등지역에 대한 재건이라는 차원에서 북한지역에 대한 지원 문제를 다루고자 한다. 원래 갈등지역에 대한 재건이라는 개념은 크고 작은 분쟁에 의해 국가가 정상적으로 가동하지 않고 파탄상태에 이른 국가나 국가 기능이 매우 취약한 국가 또는 매우 심각한 장애요소를 가지고 있는 국가에서의 재건을 설명하는 개념이다. 따라서 핵문제가 해결된 이후나 북한지역에 급변사태가 발생할 경우 국제사회와 함께 북한경제에 대한 재건작업을 지원하는 작업은 갈등지역에 대한 재건에 포함된다고 할 수 있다. 이와 함께 세계 각지에서 경제적 빈곤, 종교, 인종, 종족, 분리 독립 추구 등의 요인으로 폭력적 충돌이 발생하고 있는 상황에서 문제의 근본적인 해결을 위해 평화, 안보, 인도주의 및 개발과 평화구축을 연계 추진하는 폭력적 충돌 이후 재건(Post-Conflict Reconstruction: PCR) 구상이 등장하였다. PCR은 분쟁의 악화를 방지하고, 폭력적 충돌로 되돌아가는 것을 방지하며, 지속가능한 평화를 구축·강화하기 위해 단기, 중기 및 장기 프로그램을 동시적으로 제공하는 복합적인 체계를 말한다. 여기에서는 PCR의 등장 배경 및 개념을 소개하고, PCR의 실제 운용 프로그램 및 실제적인 적용 사례를 검토한다.

제 2 장

개발원조의 현황



제2장

개발원조의 현황

1. 개발원조의 기본개념¹⁾

가. 개발원조의 정의²⁾

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

개발원조에 관한 명확한 개념은 개발원조위원회가 1969년 ODA를 개발도상국의 경제사회 개발을 증진할 목적으로 이루어지는 공적거래와 양허적 성격으로 이루어지는 자금으로 설정하면서 정립되었다. 경제협력개발기구의 개발원조위원회(이하 OECD DAC)는 ODA의 개념을 개도국 및 국제기구에 제공한 자금의 흐름으로 정의하고 있으며, 각각 다음의 조건을 충족하여야 한다고 정의하고 있다.

① 중앙정부와 지방정부를 포함한 공공기관에 의한 개발도상국과 국제기

1) 한국국제협력단 홈페이지 <www.koica.go.kr> 자료를 재정리하였다.

2) 한국국제협력단 <www.koica.go.kr>, 개발원조(ODA) 정의.

구 및 개발NGO에 대한 공여

- ② 개발도상국의 경제개발 및 복지증진 기여 주목적
- ③ 양허성 재원이며 증여율이 25% 이상인 차관
- ④ DAC 수원국 리스트의 귀속 국가 및 국제기구 대상

ODA와 유사한 개념으로 쓰이고 있는 다양한 용어들을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 국제협력은 국가간 및 국가와 국제기관 간의 모든 유·무상 자본협력, 교역협력, 기술·인력협력, 사회문화협력 등 국제사회에서 발생하는 다양한 형태의 교류를 총체적으로 지칭하고 있다. 이 경우 국제협력은 원조나 경제협력에 비해 상호주의적이며 평등한 관계를 강조하고 아울러 협력분야를 경제영역으로 한정하지 않고 사회, 문화분야로까지 확대하고자 하는 의지를 담고 있다. 또한, 국가 간에 재원이 이전되는 경우도 있지만 단순한 교류차원의 협력일 경우에는 실질적인 재원이 이전되지 않는 경우도 있다는 점에서 경제협력, 개발협력 및 개발원조와 차이점이 있다고 하겠다.

둘째, 경제협력은 보통 투자 및 자본협력 등을 일컫지만 광의로는 무역을 포함한 모든 경제교류를 지칭하는 개념으로 쓰이며, 정부차원의 개발원조, 상업차관, 수출신용, 민간부문에 의한 직·간접투자, 해외건설, 무역, 해외이주 및 해외취업 등을 포함한다. 따라서 선진국간, 개도국간 그리고 선진국과 개도국간 경제분야의 제반 협력관계를 경제협력이라 할 수 있다.

셋째, 개발협력은 개발도상국의 경제성장이나 복지에 기여할 수 있는 “개발재원의 이전”을 말하며 주로 선진국이나 국제기구로부터 개도국에게 일방적으로 이전되는 재원을 지칭한다. 따라서 군수물자구매에 필요한 재정지원, 종교적 목적이나 예술 및 문화활동에 필요한 원조, 다른 수출국에 비해 유리한 가격으로 개발도상국에 물품을 판매하는데 따른 비용은 개발협력에 포함되지 않는다.

넷째, DAC는 1990년대 들어 구 사회주의 국가에 대한 시장경제체제 이행 지원 등 새로운 원조 수요가 발생함에 따라 1996년 12월, 개발원조 대상국을 Part I(일반 개도국)국가와 Part II(구 사회주의 국가 및 선발개도국)국가로 구분하였다. 이 경우 ODA로 분류하되 특수 목적의 구 사회주의 국가 및 선발개도국에 대한 원조는 ODA와는 별도로 공적원조(Official Aid: OA)로

구분하고 있다.

다섯째, 공적개발금융은 개도국에 대한 자금 흐름을 측정하는데 사용되는 개념으로 ①양자간 ODA, ②다자간 증여 및 양허성·비양허성 차관, ③ Refinancing 차관 등을 포함한다.

나. 개발원조의 목적 및 동기³⁾

(1) 개발원조의 목적⁴⁾

개발원조의 목적을 단순하면서도 명료하게 한 마디로 표현한다면 개발도상국에게 개발원조가 필요 없도록 하는데 있다. 즉, 개발원조의 목적은 개발도상에 있는 국가를 하루 빨리 개발시켜 더 이상 다른 나라에 의지하지 않고 스스로의 힘으로 살아갈 수 있도록 하는데 있다. 그러나 개발원조의 목적은 단순히 경제성장에 국한되지 않고, 삶의 질의 전반적인 향상을 가져와야 한다. OECD DAC를 비롯한 국제적 개발원조 기관들은 개발이 궁극적으로 타파하고자 하는 빈곤을 다음의 5가지 능력이 결여된 상태로 정의하고 있다.

- ① 경제적 능력(Economic capabilities): 필요한 소비를 할 수 있고 자원을 보유할 수 있는 정도의 수입 보장
- ② 인간적 능력(Human capabilities): 보건·의료서비스, 영양, 안전한 식수, 교육, 위생적인 환경 보장
- ③ 정치적 능력(Political capabilities): 개인의 인권이 인정되는 가운데 정치·정책과정에 참가하고 의사결정에 영향을 줄 수 있는 여건 보장
- ④ 보호능력(Protective capabilities): 식품부족, 질병, 재해, 범죄, 전쟁, 분쟁 등에 의한 취약성으로부터 스스로를 보호할 수 있는 여건 보장
- ⑤ 사회적 능력(Socio-cultural capabilities): 인간으로서 존엄을 유지하고 사회의 일원으로서 사회적 지위가 인정되는 여건 보장

3) 한국국제협력단 <www.koica.go.kr>, 개발원조 목적 및 동기.

4) Degnbol-Martinussen과 Engberg-Pedersen은 개발원조의 목적이 점차적으로 복잡해지는 동시에 목적의 리스트도 늘어나고 있다고 지적하고 있다. 경제적 목적은 개발원조에서 차지하는 가장 중요한 것이지만, 사회, 환경, 정치적 목적이 보다 분명하게 드러나는 추세를 보인다는 점을 지적하고 있다. John Degnbol-Martinussen and Poul Engberg-Pedersen, *Aid: Understanding International Development Cooperation* (London: Zed Books Ltd., 2003), pp. 25-38.

(2) 개발원조의 동기

개발원조는 시간과 여건의 변화에 따라 원조 공여국의 국가목표, 국익과 우선순위도 변화하며 원조동기도 달라진다. 개발원조를 제공하는 주요 동기로 정치적 동기, 경제적 동기 및 인도적 동기가 있다. 이와 더불어 1980년대에 들어서는 상기와 같은 전통적인 동기 이외에도 세계화로 인해 지구 반대편에서 일어나는 일들이 다른 국가에 지대한 영향을 미칠 수 있다는 인식이 확산되면서 상호의존성 또한 중요한 동기로 부상되었다.

첫째, 인도주의적 동기는 민주주의와 인권과 같은 인간의 보편적 기본가치의 실현을 통해 절대빈곤의 해소가 필요할 뿐만 아니라 도덕적 의무라는 생각에서 비롯되었다. 비록 제2차 세계대전 이후 사회개발 측면에서 인류사회는 역사상 가장 괄목할 만한 성과를 거두었으나 아직까지도 극심한 빈곤문제는 해결하지 못했다. 이러한 현실 앞에 인간이 인간답게 살아야 한다는 것은 인류 보편적인 가치이며 어려움을 겪고 있는 사람들이 인간다운 기본적인 생활을 유지할 수 있도록 잘 사는 국가가 돕는 것은 도덕적인 의무라는 것이다. 이러한 인도주의적 관점은 1969년 인류는 하나의 세계사회에 살고 있다는 세계 공동체라는 관념을 기조로 하고 있는 피어슨 보고서(Pearson Report)가 발표된 이후 개발원조 사회에서 크게 확산되기 시작했다.

둘째, 냉전 체제하에서의 개발원조의 목적은 공산화 방지 또는 국제질서의 안정이라는 정치적 목적에 의한 경우가 많았다. 이러한 정치·외교적인 동기에 의한 원조의 대표적인 예로 서유럽의 공산화를 막기 위한 경제부흥계획인 마셜 플랜(Marshall Plan)을 들 수 있다. 한국도 동일한 이유로 과거 서방국가들로부터 많은 원조를 받은 바 있다. 오늘날도 많은 국가들이 국가안보이익 차원에서 전략적 원조를 제공하고 있다.

셋째, 경제적 동기는 장기적인 안목에서 개발도상국에 원조를 공여하여 그 나라의 경제가 발전하면 수출시장이 확대되며 자국 기업들의 해외진출 발판이 되고, 나아가 자원 확보에 기여할 수 있다는 논리에서 비롯된 것이다. 또한, 자국물품 및 서비스로 개발원조를 실시하여 수출을 촉진시키는 구속성 원조를 통해 경제적인 이익을 추구하는 관행도 있다. 그러나 이러한 형태의 원조는 수원국의 경제발전을 왜곡시키고, 원조비용을 증가시킨다는 문제의식에 직면하여 공여국들이 이런 관행을 지양하는 추세를 보이고 있다.

넷째, 상호의존의 인식은 1960년대에 대두되기 시작한 남북문제가 1970년대 제1차 석유파동, 신국제경제질서 선언 등의 남북대결 양상으로 심화되어 감에 따라 생겨나게 되었다. 오늘날과 같이 정보와 인구의 유동성이 높고 국가-지역간 연계성이 높아지는 사회에서 한 지역이나 국가에서 발생한 사건이 다른 지역 및 국가에 미치는 영향이 커지고 있다. 개발도상국에서 일어나는 환경파괴 및 기후변화와 질병확산 등이 선진공업국가에 지대한 영향을 미칠 수 있다. 뿐만 아니라 빈곤과 정치적 불안정은 9·11테러와 난민사태 등 안보문제로 이어질 수 있다는 인식이 확산되고 있다. 이러한 변화된 지구촌 환경 속에서 선진국은 개발도상국을 공업제품 수출시장 및 원료공급원으로 간주하는 종래의 인식에서, 자신들의 생존과 번영을 유지하기 위한 국제정치적 역학관계와 경제적 필요성에 의해서 남북간 상호의존관계로 인식을 전환하게 된 것이다.

다. 개발원조의 역사⁵⁾

일반적인 의미의 국가간 대외원조는 18~19세기에도 존재했다고 볼 수 있으나, 제2차 세계대전 이전에는 오늘날과 같이 구체화된 형태로서의 공적 개발원조가 존재하지는 않았다. 제2차 세계대전 이후 전쟁이 가져온 재난을 복구하기 위해 다자간 협력을 목적으로 한 국제기구들이 생겨나기 시작했다. 1944년 브레튼우즈(Bretton Woods) 회의에서 국제개발부흥은행(IBRD)과 국제통화기금(IMF) 등이 설립되고, UN 및 각종 UN 산하기구들을 통해 국제 협력을 도모하게 되었다.

1960년대에는 개발낙관주의가 대세였는데, 유엔개발 10년(UN Development Decade)이 채택되고 대부분의 개발경제학자들은 선진국에 의한 방대한 양의 개발원조 제공 필요성을 정당화하였다. 또한, 유엔무역개발회의(United Nations Conference on Trade and Development: UNCTAD)가 개최되어, 유엔이 선진국을 대상으로 개도국의 입장에서 남북문제 협상을 적극 주도하기도 하였다. 더불어, 1961년 마셜 플랜 집행기구인 유럽경제협력기구

5) 한국국제협력단 <www.koica.go.kr>, 개발원조 역사.

(OEEC)가 경제협력개발기구(OECD)로 개편되고 개발원조그룹(DAG)이 경제협력개발기구(OECD) 산하의 개발원조위원회(DAC)로 전환됨에 따라 개발원조에 관한 선진국의 본격적인 논의가 전개되었다.

그러나 이 기간 동안 선진국 1인당 국민소득은 650달러가 증가한 반면 개도국은 40달러의 증가에 그쳤고, 선진국의 GNP 대비 1%의 개발재원 이전 목표도 기대에 미치지 못하였다. 더욱이 2차에 걸친 UNCTAD 회의도 선진국들의 소극적인 태도로 인해서 소기의 성과를 거두지 못하는 등 개도국의 실망이 이어지게 되었다.

1970년대는 남북문제를 둘러싸고 1960년대의 개발성과에 실망한 개도국들이 단결된 협상력을 바탕으로 적극적인 단체행동을 전개하여 선진국과 개도국간 대결이 심화되었다. 반면에, 1970년대 석유파동에 따른 세계경제의 침체, 개도국 내부 특히 산유국과 비산유국 간의 갈등으로 ‘상호의존’에 대한 인식과 함께 선진국과 개도국 간에 협력분위기가 조성되기 시작하였다.

또한, 개도국과 선진국간 경제격차의 심화로 개도국의 불만이 고조되었다. 이에 개도국이 선진국에 신국제경제질서(New International Economic Order: NIEO) 구축을 주장하기에 이르며 남북문제가 세계경제의 본질적인 문제로 등장하였다. 반면, 새로운 DAC의 ODA 개념과 통계자료에 근거하여 GNP 대비 ODA 0.7% 목표치를 제시한 『개발에 관한 피어슨위원회 보고서』가 1970년 UN에 의해 공식적으로 채택되었다. 선진 공여국들은 1960년대 거시지표를 개선하는데 초점을 둔 경제성장 개발전략으로부터 인간의 기본 욕구 충족에 우선순위를 두는 방식으로 개발전략을 수정하게 되었다.

개도국의 빈곤문제해결이 시급하다는 인식 하에 1980년 『남과 북-생존을 위한 계획』이란 보고서를 기반으로 ‘제3차 UN개발 10년’ 계획이 수립되었다. 또한, 최빈국에 대한 원조를 GNP 대비 0.15%로 하자는 특별 목표치를 제시 하면서 최빈국을 위한 1980년대 행동계획을 채택하였다. 더불어 1980년대에는 수단, 이디오피아 등 아프리카 지역의 사상 최대 식량위기로 대규모의 긴급지원 필요성이 대두되었으나, 공적기관의 불충분한 대응으로 비정부기구(NGOs)가 적극적인 역할을 담당하기 시작하였다. 그러나 1980년대에는 멕시코 등 개도국의 외채위기, 사하라 이남 아프리카 지역의 식량위기, 선진국의 원조피로 현상 등으로 남북문제해결을 위한 노력이 별다른 성과를 거두

지 못하였다. 이에 1990년 제18차 유엔특별총회는 1980년대를 ‘잃어버린 10년’으로 규정하게 되었다.

잃어버린 1980년대에 대한 반성으로 유엔기구 및 OECD DAC 등을 중심으로 빈곤의 심화와 함께 인구, 식량, 마약, 환경, 지역분쟁 등 범세계적 문제의 해결을 위한 남북 공동의 다자간 협력노력이 증대되었다. 또한, 1990년대에는 개도국의 자조노력에 대한 강조와 함께, 지속가능하며 참여적인 개발을 중시하고, 인권, 민주화, 군비상황 등 비경제적인 요인이 중시되는 경향을 보였다. 특히, 오래 전부터 사회개발의 중요성을 인식하고 있던 유엔은 세계적인 의견을 일치시키고 특정분야에서의 행동계획에 정치적 계기를 부여하기 위하여 노력하였다. 유엔은 아동(’90), 환경과 개발(’92), 인구와 개발(’94), 사회개발(’95), 여성의 지위향상(’95), 인간정주(’96) 등에 관한 일련의 국제회의를 개최하고 동 목표의 달성을 위해 노력하고 있다.

2000년대 들어서는 그 동안 논의되어온 개발목표에 대한 인식을 공유하고 이의 달성을 위한 공동노력의 기반이 마련되었다. 또한 세계화의 진전에 따른 빈곤문제의 양극화 현상의 심화와 함께, 9·11테러 사건을 계기로 선·후진국간 빈부격차 해소 및 개발문제는 유엔을 비롯한 국제사회의 주요 이슈로 등장하였다.

2000년 9월, 189개 유엔 회원국 정부대표들이 참가한 가운데 밀레니엄 정상회의(Millennium Summit)가 뉴욕에서 개최되어 2015년까지 인류사회가 풀어야 할 당면과제로 8개의 주요 목표를 설정하고 이를 새천년개발목표(Millennium Development Goals: 이하 MDGs)라고 규정하였다.

2005년 3월에는 90여개국, 다자기구, 개발은행 및 NGO대표들이 프랑스 파리에서 원조효과 제고를 위한 파리선언(Paris Declaration)을 채택하였다. 공여국 중심의 원조에서 공여국과 수원국이 함께하는 원조정책 수립을 골자로 하는 파리선언은 이후 원조효과성과 관련된 주요 지표로 사용되고 있다.

라. 새천년개발목표⁶⁾

(1) 수립배경

인류는 제2차 세계대전 이후 역사상 그 유례를 찾아볼 수 없는 사회·경제적 발전을 거두었다. 삶의 질적 향상으로 평균수명이 증가했고 유아사망률이 줄어들었으며 교육과 보건의료에 대한 접근성은 향상되었다. 그러나 아직까지도 60억에 달하는 세계 총 인구 중 12억의 인구가 하루 1달러 이하의 생활비로 연명해가고 있으며, 세계에서 가장 가난한 20%의 인구와 가장 부유한 20%의 인구 사이의 소득격차는 증가하고 있다. 이러한 빈곤과 불평등은 세계 평화와 안녕은 물론 인간의 존엄성을 확보하는 데에도 큰 걸림돌이 되고 있다.

따라서, 유엔의 주도로 2000년도 유엔 총회에서 21세기를 맞이하여 빈곤과 파 및 새로운 국제협력의 방향을 설정하기 위해 8개의 목표와 18개의 세부목표가 제시된 새천년개발목표(MDGs)를 선언하였다. 이는 1996년 OECD DAC가 작성한 21세기 개발협력 전략인 ‘Shaping the 21st Century’에 기반을 두어 작성된 빈곤근절을 위한 범세계적 목표를 명시한 것으로 2015년까지 달성한다는 것이다.

Goals 1 극심한 빈곤과 기아의 근절	· 1일 수입 1달러 이하로 생활하는 사람의 비율을 1990년에서 2015년 사이에 절반으로 줄일 것 · 기아로 고통받는 사람의 비율을 1990년에서 2015년 사이에 절반으로 줄일 것
Goals 2 초등교육 의무화 달성	· 전 세계의 모든 소년, 소녀에게 2015년까지 초등교육 전 과정이 수를 보장
Goals 3 성평등 촉진과 여성의 힘 증진	· 초등 및 중등교육에서 성차별을 가능한 2005년까지, 모든 교육 과정에서는 2015년까지 근절
Goals 4 아동 사망률 감소	· 5세 이하 아동 사망률을 1990년에서 2015년 사이에 2/3로 줄일 것
Goals 5 모자보건 향상	· 모성 사망률을 1990년에서 2015년 사이에 3/4로 줄일 것

6) 한국국제협력단 (www.koica.go.kr), 국제사회의 개발원조, 천년개발목표.

Goals 6 HIV/AIDS, 말라리아 등 여타 질병퇴치	<ul style="list-style-type: none"> · 2015년까지 HIV/AIDS 확산방지, 확산감소로의 전환 · 2015년까지 말라리아 및 여타 주요 질병 발병 억제, 발병 감소로의 전환
Goals 7 환경의 지속가능성 보장	<ul style="list-style-type: none"> · 지속가능한 개발원칙의 국가정책 및 사업에의 통합, 환경자원 손실 역전 · 2015년까지 안전한 식수에의 지속가능한 접근이 불가능한 사람들의 비율을 절반으로 감소 · 2020년까지 최소한 1억 명의 빈민가 거주자의 생활에 유의미한 향상달성
Goals 8 개발을 위한 글로벌 파트너십 조성	<ul style="list-style-type: none"> · 개방적 규정에 의거하고, 예측가능하며 비차별적인 개방무역과 재정시스템의 개발 · 국내, 국제적 차원에서 우수 체제관리, 개발 및 빈곤 감소에의 실천적 공약을 포함 · 최빈국의 특별요구 제기. 수출품에 대한 관세 및 쿼터 면제 접근, 빈민가에 대한 부채 탕감 증진 프로그램, 빈곤감소 공약국가에 대한 공적개발원조 지원증대 · 내륙국(landlocked countries)과 군소 도서개발도상국의 특별요구 제기 · 개도국 부채문제를 장기적 차원에서 지속가능한 방식으로 해결할 수 있도록 국가적, 국제적 조치를 통해 종합적으로 대응 · 개발도상국과 협력하여 청소년을 위한 인간적이고 생산적인 노동전략 개발 이행 · 의약품 회사와 협력하여 개도국에 사용가능한 기초약품에의 접근 제공 · 사적 부문과 협력하여 정보통신기술 부문의 신기술 혜택을 사용가능하게 할 것

(2) MDGs 선언의 의의

MDGs가 추구하는 방향은 크게 개발도상국의 ‘주인의식(ownership)’과 선진국과 개도국간 파트너십의 제고라고 할 수 있다. 동 선언은 지금까지 빈곤완화, 환경, 교육, 여성개발 등의 범세계적인 이슈의 해결을 위한 세계 각국의 의지가 강하게 표명되었다는 점에서 큰 의의를 가지고 있다. 이러한 MDGs는 다음과 같이 몇 가지 측면에서 예전의 국제회의에서 합의된 약속과는 다른 특징을 가지고 있다.

(가) 이해 당사자간 목표합의

MDGs는 예전의 유엔에서 정한 목표와 달리 유엔 체제 및 모든 회원국을 포함한 이해당사자들이 합의한 목표이며, 또한 범세계적이고 개별국가적인

차원에서 성취 가능한 기회를 제공하고 있다. 사실 MDGs를 달성하는 데 있어서 정부뿐만 아니라 시민단체들의 참여가 필수적인 바, MDGs는 이와 같은 측면에서 기존 목표의 설정과 차별화가 이루어졌다는 평가를 받고 있다.

(나) ODA 규모 합의

MDGs는 21세기를 맞이하여 세계 각국의 정부로 하여금 GNP 대비 ODA 규모를 0.7%까지 확대하기로 합의함으로써 재정적인 면에서 매우 큰 의미를 지니고 있다. 특히, 동 선언을 계기로 감소하는 추세를 보였던 ODA가 증가하는 추세로 역전되는 계기가 마련되었으며, 2002년에는 몬테레이에서 ODA 자원 관련 국제회의가 개최되는 등 공여국들의 ODA 증액의지를 더욱 강하게 만들었다.

(다) 국제협력의 시금석 제공

MDGs선언은 국제협력의 새로운 방향을 정한 것이며, 이는 모든 국제협력의 방향을 설정하는 시금석이라고 할 수 있다. 동 선언 후 국제무역과 관련한 ‘도하라운드(2001)’, 몬테레이에서 개최된 ‘개발재원회의(2002)’, 남아공 요하네스버그에서 개최된 ‘지속개발 정상회의(2002)’에서 MDGs의 목표 및 정신이 계승되었으며, 원조효과 제고를 위한 ‘로마선언(2003)’, ‘파리선언(2005)’이 채택되어 수원국 중심의 원조전략수립과 관리체계가 마련되는 계기를 제공하였다.

(라) 범세계적인 안보와 직결

MDGs는 경제적 목표, 정의 및 인권신장 등을 선언하고 있는데, 이는 국제 안보 및 안정유지에 필수적인 역할을 수행하고 있다. 특히 개도국의 빈곤이 국제적인 테러나 폭력과 연결되어 있다는 측면을 고려할 때, MDGs선언은 향후 잠재적인 불안요소를 제거함으로써 국제적인 안보나 질서에 이바지할 수 있다는 측면에서 매우 큰 의미를 지니고 있다.

2. 개발원조의 유형

가. 개발원조의 형태⁷⁾

국제개발협력을 위한 양자간 원조는 다양한 지원형태를 통해 집행된다. 여기에는 프로젝트 및 프로그램 원조, 기술협력, 예산지원, 식량지원, 재난구호, 부채탕감, 시민단체기관 및 다른 비정부기구를 통한 간접 원조 등이 포함될 수 있다. 공여국 및 개발협력 관련 기관들은 수원국의 다차원적인 개발협력 요구를 충족시키기 위해 다음과 같은 다양한 지원 방식을 활용한다.

첫째, 양자간 협력은 원조 공여국에서 수원국(개발도상국)으로 원조자금 및 물자를 직접 지원하는 것을 말하는데, 무상원조와 유상원조로 구분할 수 있다. 무상원조는 법적 채무를 동반하지 않는 수원국으로의 현금 또는 현물 이전을 의미하며, 유상원조는 법적 채무를 동반하는 수원국으로의 현금 또는 현물이전을 의미한다.

둘째, 다자간 협력은 수원국에 직접 자금을 제공하지 않고 World Bank, UNDP 등 국제개발기구에 대한 출자 및 출연(분담금) 등을 통해 간접 지원하는 것을 통칭한다.

7) 한국국제협력단 <www.koica.go.kr>, 개발원조의 형태.

<표 II -1> 개발원조의 형태

사업주체	상환조건	원조형태
양자간	증여(Grants): - 상환의무 없음.	프로젝트 및 프로그램 원조(Project and Program aid)
		기술협력(Technical Co-operation)
		예산지원(Budget Support)
		부채경감(Debt Relief)
		식량원조(Food Aid)
		긴급지원 및 고통경감(Emergency and Distress Relief)
		NGO에 대한 지원(General Support to NGOs)
		공공-민간 파트너십에 대한 기부금 (Contributions to public-private partnerships)
		개발에 대한 인식확산을 위한 기금(Promotion of development awareness): 공여국의 개발원조에 대한 대중적 지지기반 형성을 위해 ODA 수행기관이 사용하는 비용
		행정비용(Administrative costs): 원조전담 및 집행기관의 행정비용
양자간	비증여(Non-grant): 상환의무 있음.	차관(Loans by government or official agencies)
		주식취득(Acquisition of equity)
다자간		국제기구 출연(분담금) 및 출자(Grants and capital subscriptions)
		국제기구에 대한 양허성 차관(Concessional lending to multilateral agencies)

(1) 프로젝트 및 프로그램 원조(Project and Program Aid)

프로젝트는 경제적 및 기술적으로 가능한 최소한의 투자이며 자원을 활용하여 혜택을 추구하는 활동들을 통칭한다. 대표적인 예로, 설비투자 프로젝트 지원은 주로 물리적 자본을 증가시키기 위한 투자 프로그램으로 구성되어 있으며 현지 및 운영비용을 포함할 수 있다.

프로그램형 원조는 일반적인 개발 목적을 위해 수원국이 활용할 수 있도록 제공되는 모든 종류를 의미한다. 즉, 특정한 프로젝트 활동을 위해 지원되지 않는 예산지원, 국제수지 지원, 자본재 및 물자의 재정적 지원을 포함한다. 그러나 포괄적인 의미에서 프로그램형 지원은 명확히 정의된 정책목표, 거시경제적 또는 분야별 프로그램을 지원하는데 기여하는 모든 활동을 포괄한다. 최근 공여국들은 수원국 내에 원조활동의 조정을 통해 보다 큰 분야별 프로

그램(sectoral program)에 대한 지원을 확대해 가고 있다.

(2) 기술협력(Technical Co-operation)

기술협력이란 기술수준, 지식, 기술적 노하우 및 생산능력의 향상을 통한 인적자원(human resource) 개발을 위해 기획된 지원활동을 포괄한다. 기술 협력의 가장 중요한 목표 중 하나는 제도개발(institutional development)이고 제도개발의 필요조건은 인적자원 개발이다. 사람과 기관의 역량개발(capacity building)은 주요 정부기관의 정책분석능력 및 개발관리 향상에 매우 중요하다. 기술협력은 다양한 도구를 통해 이루어질 수 있는데, 교육훈련, 전문가 파견, 정책 및 기술 자문, 조사 및 연구 준비를 위한 지원 그리고 과학, 연구 및 기술개발을 위한 기여금이 모두 기술협력에 해당한다.

(3) 예산지원(Budget Support)

예산지원은 수원국 정부가 개발한 개발정책, 주로 수원국의 빈곤감소를 위한 전략적 계획(poverty reduction strategy paper)을 효과적으로 지원해 주기 위해 고안된 원조양식으로 공여국 원조 프로그램에서 확대되고 있는 양상을 보이고 있다. 예산지원은 프로그램 원조의 형태로 수원국의 금융관리, 책임성 그리고 조달 시스템을 활용해 개발을 위한 자금을 직접 투입한다. 예산지원은 일반, 분야별, 지정 예산지원으로 분류된다.

(4) 부채경감(Debt Relief)

부채경감은 부채탕감, 재조정, 재융자 또는 재구성 등 다양한 형식으로 이루어질 수 있다. 부채탕감은 채권자의 동의하에 채무국에 대한 원금과 이자를 포기하는 것이다. 채무의 재조정은 상환기한 조정 또는 새로운 재융자를 확대하는 것을 포함하고, 부채경감은 예산지원과 유사한 거시 경제적 효과를 낳는다고 볼 수 있다.

(5) 식량원조(Food Aid)

식량지원은 기근, 전쟁, 생산력 부족 등으로 수원국에 식량공급이 부족할 경우 공여국들이 자국 식량을 직접적으로 지원하거나 수원국 정부에 현금을

지원하여 인근지역 등에서 식량을 조달하게 하는 지원이다. 식량지원은 크게 긴급식량지원과 개발식량지원으로 구분할 수 있다.

(6) 긴급지원 및 고통경감(Emergency and Distress Relief)

긴급지원은 비정상적인 사건으로 야기된 긴급한 상황에 해당 정부가 자국 자원으로 사태를 해결하지 못할 때 이루어지는 지원으로 인간 고통 또는 농작물·가축의 손실을 초래할 경우 이루어진다. 이러한 긴급 상황은 자연재해 및 전쟁과 같은 인재에 의한 것과 기근, 병충해 또는 질병으로 인한 농작물 수확의 실패로 인한 식량부족을 포함한다.

(7) 시민사회(CSO) 등 비정부기구(NGO)를 통한 간접지원

많은 경우 NGO는 공여국들의 개발협력 프로그램에 있어서 중요한 역할을 수행한다. 지속적인 개발을 도모하기 위해서는 정부 및 시민단체 사이의 관계 강화가 필요하며 선진국 및 개발도상국 NGO 모두 매우 중요한 역할을 가지고 있다. 특히 최근에는 주인의식 강화, 참여주의적 개발, 현지화의 중요성이 대두되고 있다. 이러한 움직임에 맞추어 몇몇 공여국들은 공공-민간 파트너십에 대한 기부금(Contributions to Public-Private Partnership) 및 NGO에 대한 지원금(General Support to NGOs)을 통해 현지 NGO와 자국 NGO간 파트너십 형성을 지원해주고 있다.

(8) 원조 프로그래밍

OECD DAC의 원조 공여국을 비롯한 국제원조사회는 대화 및 협의절차를 거쳐 수원국이 필요한 지원을 제공하고 있다. 즉, 공적개발원조는 공여국의 일방적인 의사결정에 의해 이루어지지 않고, 수원국 개발정책상의 우선순위가 담겨 있는 빈곤감소전략(Poverty Reduction Strategy: PRS) 또는 국가개발계획(National Development Plan: NDP)을 근간으로 공여국의 무상원조 정책, 비교우위분야, 개발원조 경험, 타 선진원조공여국의 지원 활동 등을 고려하여 수원국과의 협의를 통해 수립되는 것이다. 통상 공여국은 이러한 과정을 통해 중점협력국에 대한 국별지원전략(Country Assistance Strategy: CAS)을 수립하고 있는데, 이는 수원국의 개발과제, 공여국의 대외무상원조

지원목적 및 목표, 중점지원분야, 목표별 평가지표 등이 유기적으로 연결되어 제시된다.

뿐만 아니라, 1990년 후반부터 개발원조기관은 ‘분야별원조방법(Sector-wide Approach: 이하 SWAp)’이라는 새로운 원조방법을 도입하기 시작하였다. SWAp는 종래의 개별 프로젝트 단위의 원조방법에서 특정 분야와 관련된 제반 협력수단을 종합적으로 고려하여 지원하는 원조방법으로 다음과 같은 실행원칙을 가지고 있다.

- ① 수원국의 주인의식 및 리더십 지원
- ② 제도적 역량 및 책임성을 강화시키기 위한 수원국정부와의 협력
- ③ 분야별 프로그램에 현지 상황 반영
- ④ 장기적, 전략적 시각
- ⑤ 실용적이고 유연한 실시

나. 개발원조의 주체 및 실시기관⁸⁾

세계화의 진전에 따른 상호의존성 심화와 남북간 개발격차 등으로 인해 국제개발협력의 주체와 실시기관은 점점 다양해지고 있다. 다양해진 개발환경에 적극 대응하려는 노력으로 인해, 전통적인 DAC의 공여국이나 유엔과 그 하부기관, 개발은행뿐 아니라 DAC 비회원국, 비정부기구(NGO), 민간기업 등이 지난 반세기에 걸쳐 개발원조의 새로운 주체로서 활동영역을 넓혀오고 있다.

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

8) 한국국제협력단 (<www.koica.go.kr>), 개발원조 주체

(1) 경제협력개발기구의 개발원조위원회(OECD DAC)

(가) 설립 배경

OECD DAC는 1960년 OECD가 유럽경제개발기구였을 당시 개발원조그룹(DAG)의 이름하에 설립된 조직이다. DAC는 OECD 산하 26개 위원회 중 하나이나, OECD 국가라 하더라도 일정조건을 갖추어야 가입이 가능하며 경제정책위원회, 무역위원회와 함께 OECD의 3대 위원회로 간주될 만큼 높은 위상을 누리고 있다.

현재 OECD 회원국 중 22개 원조 공여국들 및 EU 집행위원회가 회원이며, 한국, 아이슬란드, 터키, 멕시코, 헝가리, 폴란드, 체코, 슬로바키아는 아직까지 가입하지 않고 있으며 관찰자 신분으로 참여할 수 있다.

(나) 기능

DAC는 개발도상국과의 협력문제를 다루는 곳으로 원조규모 확대 및 원조 프로그램의 효율성 제고를 위한 회원국간 정책 협의 및 조정의 기구이다. DAC는 개도국의 지속가능한 경제·사회개발을 지원하고, 효과적이며 상호 조화된 국가간 협력을 증진하는데 기여하기 위해 다음의 활동을 전개하고 있다.

- ① 국제사회 저개발국의 세계경제의 성공적 참여 및 빈곤 극복에 기여
- ② 회원국들이 개발협력 프로그램을 시행하는데 지침이 되는 정책 가이드라인 작성
- ③ 회원국들의 원조정책에 대한 정기적인 검토
- ④ 개발정책 관련, 회원국 상호 간의 경험교환 및 전략목표에 대한 국제적인 합의 형성
- ⑤ DAC가 정의한 수원국에 대한 원조흐름 통계 집계

(다) 조직 및 역할

DAC 산하에는 8개의 작업반이 활동하고 있으며 개발정책 관련 내용을 보다 심도있게 논의하는 조직이다. 동 작업반의 활동은 3~4년 주기로 검토

되며, 업무회의는 각 작업반별로 상이하나 보통 연 1~2회 개최되고 있다.

<표 II -2> 개발원조위원회(DAC)의 조직 및 역할

개발원조위원회(DAC)	조직별 역할
1. 통계작업반 (WP-STAT)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개발도상국, 체제전환국 및 다자개발기구에 지원되는 개발 자금에 관한 통계보고의 개선사항을 재검토하고 제안 ○ ODA 적격성, 보고 지침 및 정의, 데이터 비교가능성과 DAC 통계의 사용에 관하여 DAC에 권고
2. 원조효율 및 원조관행 작업반(WP-EFF)	<ul style="list-style-type: none"> ○ MDGs를 발전시키고 진행을 가속화하기 위한 글로벌 파트너십을 증진시키는데 필요한 국제적 합의의 배경에서 출발 ○ 원조의 효율적인 delivery, 공여국간 원조의 조화, 수원국의 빈곤감소전략과 부합하는 원조정책 추구 등을 담당 ○ 모범관행의 시행 확산
3. 개발평가 네트워크 (EVALUNET)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 회원국간 평가관련 정보 교환, 경험과 협조를 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 각 회원국의 개발사업 관련 평가업무 능력 배양 - 사업평가를 위한 수단의 조화와 표준화 - 평가 관련 각 회원국의 평가 업무 조화 - 평가와 관련한 새로운 방법 개발 ○ 수원국의 평가능력개발을 촉진하고 지원
4. 성평등 네트워크 (GENDERNET)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 양성평등 시각에서 개발원조 관련 전문 지식을 제공하고, 회원국의 정책에 반영시키기 위한 노력을 지원
5. 환경 및 개발협력 네트워크(ENVIRONET)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 환경과 지속가능한 개발 차원에서 개발원조의 세부적인 지침을 마련
6. 빈곤퇴치 네트워크 (POVNET)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 빈곤의 다양성과 개발도상국의 불평등, 경제성장, 빈곤퇴치 간의 관련성을 중점 연구 ○ 빈곤감소에 기여하는 성장에 관한 경험과 본보기가 되는 실행 사항의 교환을 위한 포럼을 제공 ○ 인프라 구축, 농업, 무역, 투자와 관련한 역량개발, 정보통신 기술, 민·관 파트너십의 역할 연구 ○ MDGs의 추구하고 국가적 빈곤 퇴치 전략 지원
7. 공공관리 네트워크 (GOVNET)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 건전한 거버넌스와 개발능력 지원에 있어서 효율성을 증진 ○ 부패 척결, 공공서비스 개혁, 개발 능력, 인권, 민주주의, 법치, 선정 개발업무 등 다양한 분야에 대한 개발 원조의 효과성을 제고
8. 분쟁·평화·개발협력 네트워크(CPDC)	<ul style="list-style-type: none"> ○ DAC 분쟁지침과 폭력분쟁예방 성명서의 합의를 증진시키고 개발협력의 효과성 제고에 기여 ○ 분쟁 취약국가에 대한 구조적 안정성, 평화, 분쟁예방과 관리, 원조 제공, 위기 상황에서의 재건 원조를 위한 공여국간 사업을 강화

개발원조위원회(DAC)	조직별 역할
9. 취약국 조직(FSG)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 양자간·다자간 공여기관들이 통치결여 및 분쟁 취약국에 제공하는 원조의 효과성을 향상하기 위한 이들 기관간 조정 장려 ○ GOVNET 및 CPDC의 업무를 연결하는 교량역할 수행

(2) 개발원조 실행기관

(가) 원조공여국

원조공여국이란 OECD DAC에 가입된 선진원조공여국과 신흥공여국을 합하여 말할 수 있다. 개발원조를 제공함에 있어서 원조공여국들의 접근방법은 국가별로 상이하다. 선진원조공여국들의 대부분이 독립적인 원조전담기관을 두고 종합적인 대 개도국 원조업무를 추진하지만, 그 나라마다 원조 이념 및 철학, 역사, 조직 및 정책적 특성상, 다양한 운영체계에 따라 원조를 시행하고 있다. 또한, 광범위하면서도 상호 연결된 개발협력 사안들을 다양한 정부부처들이 다루게 되면서 그 복잡성이 증가함에 따라 가장 적절한 형태의 원조기관 조직구성이 최대 현안으로 부상하였다.

개발원조 업무는 공여국보다 수원국에서의 책임성이 보다 더 강조될 뿐만 아니라, 일반국민들의 책임성이 요구된다. 이에 DAC 회원국들의 내부조직 및 시스템 구축에 있어서 상호조정, 전문가적 지식과 기술지원, 개발 이슈의 우선순위 변화, Cross-cutting 이슈 등에 적절하게 대응할 필요성에 대한 요구가 증대되었다.

(나) 유엔기구

유엔은 국제평화 및 안전유지, 국가간 우호관계 발전, 경제·사회·문화·인도적 문제해결 및 인권과 기본적 자유의 존중을 증진하기 위한 국제적 협력과 국가활동을 조화시키는 것을 목적으로 설립된 국제기구이다. 유엔은 1990년대에 개발에 관한 세계적 규모의 회의를 주도적으로 진행해 왔으며, 2000년대 들어서는 새천년개발목표를 발표하고 목표달성을 위해 노력하는 등 개발원조에 있어 유엔의 역할은 확대되고 있다.

유엔은 목적에 따라 다양한 내부조직을 갖고 있으나, 일반적으로 총회라는 이름으로 불리는 전체 회원국으로 구성되는 심의기관, 이사회 또는 집행부라고 흔히 불리는 일부의 회원국으로 구성되는 집행기관이 있다. 또한 국가의 대표가 아닌 독립된 인원으로 구성되어 국제기구가 그 목적을 달성할 수 있도록 준비하고 운영을 담당하는 사무국으로 구성되어 있으며 이들을 일컬어 3대 내부조직이라고 부른다.

(다) 국제개발은행

제2차 세계대전 이후 국제화의 바람이 불고 세계경제가 질서를 잡아가면서 다양한 목적을 지닌 경제기구들이 대거 등장하게 되었으며, 이와 동시에 금융시장의 통합과 저개발국가들의 개발을 지원하기 위한 협력체들 또한 속속들이 등장하기 시작하였다.

먼저 전세계를 대상으로 하여 저소득국에 대한 양허성 자금을 지원하는 국제개발협회(IDA)가 1956년 설립되었고, 잇따라 지역별로 역내 국가들의 경제개발을 지원하기 위한 지역개발은행들이 등장하게 되었다. 주요 국제개발은행은 다음과 같다.

- 세계은행그룹(World Bank Group)
- 아시아개발은행(Asian Development Bank: ADB)
- 아프리카개발은행그룹(African Development Bank Group: AfDB Group)
- 미주개발은행그룹(Inter-American Development Bank: IDB)
- 유럽부흥개발은행(European Bank for Reconstruction and Development: EBRD)

지역개발은행들은 세계은행을 모델로 하였기 때문에 조직과 기능면에서 많은 유사점이 발견되기도 하지만, 지역개발은행만의 독자적인 특징도 가지고 있다. 세계은행은 경제개발, 빈곤퇴치 등 개도국이 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 제

택하는 반면 지역개발은행은 공공기관에 대한 지원 비중이 높다고 할 수 있다. 따라서 지역개발은행은 세계은행에 비해 역내국의 특성을 충분히 고려한 요구를 충실히 반영한다는 평가를 받고 있다.

(라) 지역개발기구

지역개발기구는 기구가 속한 지역의 특성, 역사, 발전 정도에 따라 서로 다른 양상으로 성장해왔다. 지역기구는 같은 지역 내에 있는 국가들이 모여 공동의 이익을 추구하며 각 국가 간에 협정을 체결하고 공식적인 관계를 맺음으로써 경제적인 협력을 추진한다. 또한 다른 국가들과의 대내외 정책에 영향을 주고받음으로써 국가 간의 협력의 틀을 마련해 왔다. 자국의 이익을 창출해 낼 수 있어 약소국에게는 국가의 역량을 확대할 수 있는 좋은 기회의 장(場)이 될 수 있다고 하겠다. 대표적인 지역개발기구는 다음과 같다.

- 동남아시아국가연합(Association of Southeast Asian Nations: ASEAN)
- 아시아-태평양 경제협력기구(Asia-Pacific Economic Cooperation: APEC)
- 아프리카 연합(African Union: AU)
- 유럽연합(European Union: EU)

(마) 시민사회

시민사회란 일반적으로 국가·정부·기업이 소유·관리할 수 없으며, 자주적으로 활동하는 개인, 단체 또는 그 네트워크를 총칭하는 개념으로 사용된다. 구체적으로는 비정부기구(NGO)·비영리기구(NPO)나 종교단체, 연구기관 등이 포함된다. 최근 NGO를 포함한 시민사회는 정부의 개발협력 파트너이자 주역으로 활발한 활동을 전개하고 있다.

NGO란 개발과 빈곤, 인권, 환경, 평화·군비축소, 여성 등의 지구적 과제의 해결을 위해 노력하는 시민단체의 총칭이라고 하겠다. 이 중 개발과 빈곤문제에 관여하는 NGO를 ‘개발NGO’라 하며, 대부분의 단체가 제2차 세계대전 이후 자선·구제단체로 활동을 시작하였다. 개도국의 빈곤문제와 개발에 대한 국제적인 관심이 고조되면서 지속가능한 개발을 개발협력의 방향으로 설정하여 활동하고 있다.

활동분야로는 지역주민의 자립을 위한 인간의 기본적 필요(BHN)부문의 소규모 프로젝트와 지역주민의 장래 선택을 넓히기 위한 지위·영향력·조직 능력 등의 강화 활동(empowerment)을 주로 실시하고 있다. 구체적으로는 참여적 개발(participatory development) 프로젝트, 개발교육의 실시, 정책과 제에 대한 조사·연구, 에드보카시(advocacy), 국제회의 참가 등이 있다. 오늘날 NGO를 포함한 시민사회와의 협력관계 구축은 지구적 과제해결 및 개발 협력에 있어서 선택사항이 아닌 필수사항이 되었다고 하겠다.

(바) 민간부문

여기에서 사용하는 ‘민간’이란 민간기업(private sector)과 학교, 종교기관, 사회복지기관, 연구기관을 포함한 비영리단체(Non-profit organizations: NPOs) 등을 의미한다. 국제원조 규모의 양적 확대와 질적 효율성 제고의 움직임과 함께 개발지원방식도 다양화되고 있다. 또한 국제기관 및 정부개발 기구의 대외원조사업에 대한 효율성 제고의 논의가 일어남에 따라, 민간부문의 자금과 기술, 전문성을 ODA 사업에 적극 도입하자는 움직임이 더욱 활발해졌다.

특히 개도국의 지속가능한 개발에 대한 중요성이 대두됨에 따라 ODA 사업방식에 대한 큰 인식변화가 있었다. 종래의 ODA 사업방식은 공여국이 원조사업을 실시한 뒤 그 후의 사업운영은 기본적으로 수원국 정부의 책임 아래 실시되었다. 그러나 근래에는 유지관리를 포함한 사업전체의 운용까지 관여해야 한다는 인식이 확산되고 있다.

또한 경영활동이 국제화되면서 기업들의 개도국 및 최빈국의 빈곤, 환경, 의료 및 교육 등의 지구적 과제에 관한 관심과 사회적 책임도 높아지고 있다. 선진국의 주요 기업들은 단기적인 이익실현을 떠나 개발사업 참여를 통해 현지에서의 기업이미지의 제고와 비즈니스 환경 조성을 추진하고 있다.

이러한 흐름을 배경으로 전통적으로 정부가 주도하던 개발협력사업에서 민간의 역할을 결합하는 PPP(Public-Private Partner)형태가 활성화되었다. PPP란 보다 효율적인 공공서비스의 실현을 위한 정부, 민간기업, NPO, 지역주민 등이 업무를 분담하는 협력관계를 말한다. 그 대상분야는 인프라 구축과 같은 공공사업에서 교육, 보건의료 등의 사회개발 부문에 이르기까지 다양하다.

다. 개발원조의 추진과정⁹⁾

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

(1) 원조전달고리

원조전달고리(Chain of Aid Delivery)의 개념적 틀을 제시하기 위해서는 개발원조에 관여하는 행위자들을 우선적으로 간추려 볼 필요가 있다. 즉, 개발원조에 관여하는 다양한 주체들은 ① 공여국 정부, ② 수원국 정부, ③ 다른 공여자들, ④ 공여자의 국제개발기관, ⑤ 수원국 정부 내 하위 행정조직, ⑥ 비정부기구와 계약업체 및 개인 컨설턴트를 포함한 실행주체, ⑦ 공여국과 수원국 내 조직화된 이익집단과 민간사회기구, ⑧ 대상 수혜자 등 8대 행위자들이 사안별로 각각의 임무를 다르게 수행한다는 점을 알 수 있다.

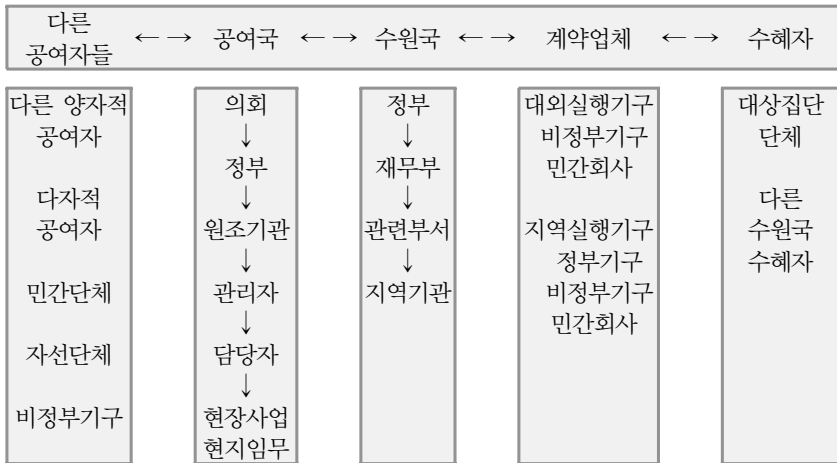
개발원조의 전달고리에 대한 개념적 틀은 개발원조를 한 시스템이나, 많은 실행 상황이 연결된 네트워크(network)로 인식할 수 있다는 사고에서 출발한다. 즉, 일련의 위계적으로 조직화되어 있는 기관들을 거쳐 최종적인 수혜자에 도달하는 조직을 공여자를 중심으로 사고하는 것이 주류를 이루어 왔다. 그러나 대부분의 공여자와 수혜자들이 주인의식(ownership)의 중요성을 강

9) Elinor Ostrom et. al., *Aid, Incentives, and Sustainability* (Stockholm: Sida, 2002), pp. 59-88.

조하는 시대에, 이러한 연결고리에 대한 위계적인 사고는 부적합한 개념이라고 볼 수 있다. 실제로 원조의 고리에서는 개인 공여자와 다른 공여자들의 관계만이 쌍방향 관계이며, 수혜국 정부조차 이 고리에서는 하나의 기관으로 간주될 수 있다.

양자간 원조 과정은 사슬처럼 엮인 중간 매개 기관들을 통하여 공여국 정부와 수원국의 수익자를 잇는 직선 네트워크로 해석된다. 수원국 정부의 행정부와 기관, 비정부 조직, 다른 공여자들, 그리고 개별 계약업체들이 그 중간 기구들에 포함된다. <그림 II-1>에 나타난 바와 같이, 개발원조의 실행 과정에는 매우 많은 행위자들이 참여하며, 공여국 정부의 기관들은 수원국이 해결하기를 원하는 문제점들과 격리될 수밖에 없다는 점을 보여준다. 즉, 상기한 주체들이 한 시스템 안에서 어떻게 서로 연결되어 있는지를 보면, 개발지원에 관련한 상황들은 서로 복잡하게 연결되어 있다는 점을 알 수 있다. 이와 같이 복잡한 결합은 인센티브와 지속성에 영향을 준다. 다시 말하면, 원조의 지속성은 인센티브가 개발원조에 동참하는 주요 주체와 개인 주체들에게 어떠한 영향을 주는지에 달려있다. 그러나 이 구조들은 공여자-수혜자 관계를 관리하기 위해, 규칙을 디자인하고 실행한 의식적인 노력의 결과일 수도 있지만, 누구도 의도하지 않았던 상호 간의 작용에 의해 진화된 결과일 수도 있다.

<그림 II-1> 원조전달고리



출처: Elinor Ostrom et. al., *Aid, Incentives, and Sustainability*, p. 61.

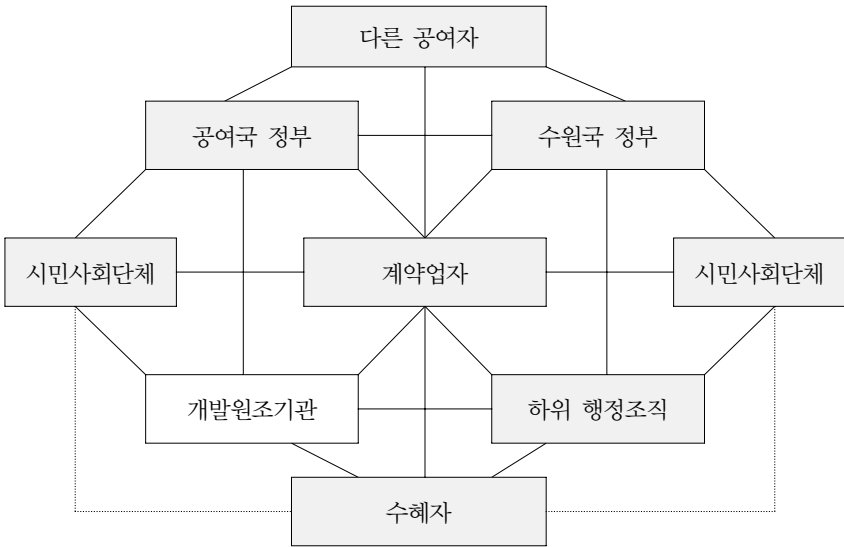
(2) 국제 개발원조 팔각조직

(가) 전체 팔각조직

개발원조의 복잡함을 이해하기 위해 국제적 개발원조를 팔각조직으로 입체화해 보면 아래 그림과 같다. 즉, 팔각조직은 개발원조의 주체들간 다양한 면이 서로 짝지어진 관계를 보여준다. 국가들간, 기관들간, 시민들간과 서로의 관계는 연관되어 있는 공여자, 수혜자 그리고 다른 여섯 종류의 행위자들이 복잡하게 얽혀있는 관계이다. 예를 들어, 공여자는 원조실행 계약업체의 서비스에 지불을 하지만, 명의상의 주체는 수원국 정부이다. 한편, 원조실행과 관련한 다양한 조연자들은 실제 현실에 대해 공여기관 또는 수원국의 관계자들보다 더 많은 정보를 가지고 있다. 한편, 이와 같이 상호간 얽혀있는 관계와 다양한 주체들의 행위 결과는 많은 행위자들이 원조의 영향력과 지속성을 보증하는데 책임이 있다는 사실을 보여 주지만, 다양한 행위자들 누구도 책임을 지지 않게 되는 결과를 초래하는 역설적인 상황이다.

개발지원에 관여하는 주요 행위자들 간의 일련의 관계를 연구하는 이유는 그 체계 전체가 각 행위자들의 활동범위에 있는 부정적인 인센티브들에 대항하는 긍정적인 인센티브를 만들어 내는지 검증하기 위해서라고 할 수 있다. 이러한 맥락에서 8대 행위자들 간의 관계를 도식화하면 아래 <그림 II-2>와 같은 개발지원의 팔각조직으로 표현할 수 있다. 도표상 가장 중요한 점은 계약업자들이 다른 모든 행위자들과 상호작용을 하는 팔각조직의 중심에 위치한다는 것이다. 시민사회단체는 팔각조직의 외곽에 위치해 있지만, 잠재적으로 수혜자의 중요성을 강화하는 등 특정 상황에서는 중요한 영향력을 가질 수 있다. 팔각조직 내에 속한 개발원조 수행에 관련된 행위자들은 상호간에 영향을 주고 있지만, 역설적으로 자신들이 속한 일정한 상황에서 전체적 팔각조직을 이해하지 못하는 경향을 보인다. 이러한 상황은 아래에서 분석하는 양자 간 연결고리들에 대한 설명에 의하면 보다 확연하게 알 수 있다.

<그림 II-2> 개발원조의 팔각조직

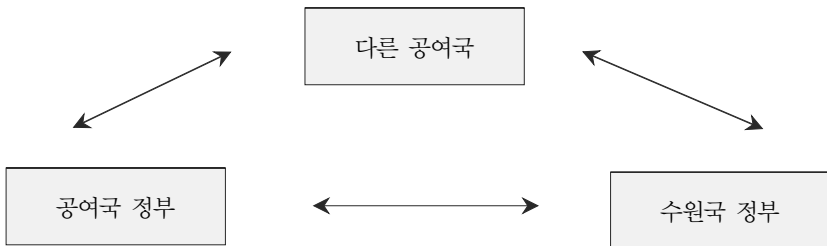


출처: Elinor Ostrom et. al., *Aid, Incentives, and Sustainability*, p. 63.

(나) 공여국-수원국 교섭 영역

공여국 정부는 개발도상국에 대해서 행하는 공식적 양자간 지원을 위해서 수혜국 정부로부터 공식적인 인가를 얻어야 한다. 따라서 <그림 II-3>에 나타난 것처럼 공여국과 수원국 정부 간의 관계가 국제적 차원에서는 핵심적이며, 공여국 정부와 수원국 정부간 관계와 다른 공여자들의 존재여부에 따라 이 관계는 다양한 양상을 나타낸다. 각 정부의 상대적인 교섭능력에 따라 공여국-수원국 관계의 기본 형태들을 구별하여 분석해 보면 다음과 같다.

<그림 II-3> 공여국-수원국 교섭 영역



출처: Elinor Ostrom et. al., *Aid, Incentives, and Sustainability*, p. 64.

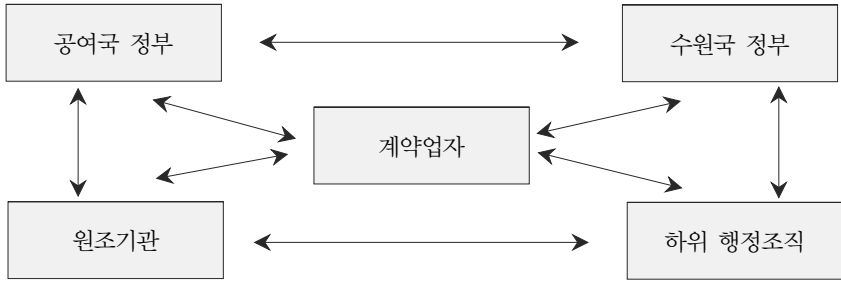
첫째, 강력한 공여국과 강력한 수원국 간의 관계는 수원국 정부와 공여국 정부 간의 권력 불균형이 확연하지 않을 때 존재한다. 예를 들면, 수원국 정부가 확고한 제도적 기반은 보유하고 있지만, 사회적 기반을 재건할 도움이 필요할 경우에 수원국 정부는 위약한 자신의 상황을 인식하고 있는 상황이다. 즉, 2차 세계 대전 이후, 서유럽 국가들이 미국으로부터 개발원조를 받은 경우가 대표적인 것이다. 서유럽 국가들은 효과적인 체계를 가진 정부를 보유하고 있었기 때문에 수원국으로서 공여국에 건설적인 협조자 역할을 수행할 수 있었던 것이다. 한편, 수혜자들이 공여자들을 선택할 여지가 있을 경우에는 단일한 외부 원조에 의존하지 않아도 되기 때문에 수원자의 협상능력이 개선된다는 점을 지적할 수 있다.

둘째, 위약한 수원국 정부가 단일한 공여국으로부터 원조를 받는 경우에는 공여국으로부터 제시된 대부분의 개발원조 계획을 받아들여지게 될 것이다. 이 경우 공여국 정부는 약한 위치에 놓여 있는 수원국으로부터 높은 이자율로 제공된 용자, 주요 천연자원에 대한 우선적 접근의 요구, 지나친 수준의 구속성 원조를 포함한 이득을 얻을 수 있으며 불공평한 거래를 밀어붙일 수 있다. 또한, 외국의 원조에 의존하는 위약한 수원국 정부의 지도부는 재정적으로 국민에게 책임을 질 수 없기 때문에 국민에 대한 근본적 의무 이행을 소홀히 하는 경향을 보인다.

(다) 공여국과 수원국의 행위자 활동영역

주권 정부들의 양자 및 삼각관계에 더하여 공여국 정부와 수원국 정부의 행위자들 간에는 아래와 같은 일련의 관계가 있으며, 특정한 프로젝트를 실행하는데 책임이 있는 계약업자들과 추가적인 관계가 있는 것을 알 수 있다. 수원국 정부는 공여국 정부와 직접 협상하기도 하지만, 현장에서 실제적으로 업무를 수행하는 것은 계약업자와 수원국 정부의 하위 행정조직이다. 따라서 이들은 자신들의 활동영역을 확대하는 개발원조의 본래 목적과 유리된 행위를 할 가능성이 높다는 점이 지적되고 있다. 이러한 점을 교정하기 위해서 개발원조 수행 결과를 평가하는 제도를 도입하고는 있지만, 이러한 평가는 종종 프로젝트가 완성된 이후에 수행되기 때문에 프로젝트의 효율성을 제고하는 데는 한계가 있다는 점이 지적되고 있다.

<그림 II-4> 공여국과 수원국의 관계

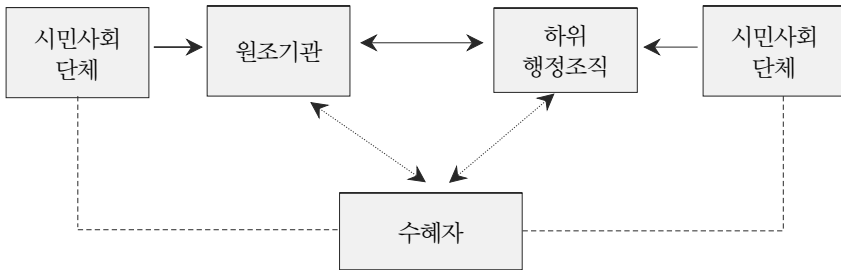


출처: Elinor Ostrom et. al., *Aid, Incentives, and Sustainability*, p. 68.

(라) 수원국 내 다양한 수혜자들간 이해관계

수원국들의 수혜 단체들은 기본적으로 수원국 정부와 밀접한 관계를 보유한 것으로 간주할 수 있지만, 수혜 단체들은 일반적으로 위약한 조직을 가지고 있기 때문에 자신들의 요구를 제대로 표출하지 못하는 경향을 보인다. 이 결과, 수혜자들이 원하는 방향으로 원조가 집행되기 보다는 왜곡된 형태로 귀결되는 경우가 많다.

<그림 II-5> 개발원조의 집행구조



출처: Elinor Ostrom et. al., *Aid, Incentives, and Sustainability*, p. 73.

3. 개발원조의 규모와 배분

국제사회의 개발원조는 다양한 경로를 통해서 이루어지고 있기 때문에 통계를 취합하는 관점에 따라서 상이한 규모가 나타나고 있는 것이 사실이다. 또한, 전 세계적으로 이루어지고 있는 개발원조의 정확한 규모를 파악하기는 사실상 어렵기 때문에 본 연구에서는 OECD의 DAC에서 취합해 발표하는 통계자료를

중심으로 국제사회 개발원조의 규모를 제시하고자 한다. 가장 최근에 발표된 OECD DAC의 통계에 의하면, 2007년 국제사회의 공적개발원조는 전년대비 8.4% 감소하였다.¹⁰⁾ 그러나 사하라 이남 아프리카 지역에 대한 공적개발원조는 전년 대비 10% 증가한 것으로 나타났다. 한편, DAC 회원국 전체의 ODA/GNI 비율은 2006년의 0.31%에 비해 하락한 0.28%를 기록하고 있다.

ODA DAC가 2007년 12월에 발표한 2006년도 통계를 보면, 2004년 11월 파리클럽 합의 이후 대규모 부채탕감의 시행으로 양적으로 증가하는 추세를 보였던 DAC 회원국의 ODA 규모가 2006년에는 전년대비 45% 감소한 1,044억 달러를 기록한 것으로 나타났다.¹¹⁾ 이에 따라, 2005년 G-8 정상회의와 새천년+5 정상회담에서 합의된 원조의 양적확대 목표가 제대로 달성될 수 있을지에 대해 국제사회의 우려가 표명되고 있다.¹²⁾ 아래에서는 공여국의 입장에서 본 ODA 지출과 수원국의 입장에서 본 ODA 수입에 대한 통계를 바탕으로 과거의 ODA 규모 및 배분 현황을 살펴보고자 한다.

가. 공여국

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

10) 권을, “최근 공적개발원조 현황과 부채탕감 거품 효과,” 『KIEP 오늘의 세계경제』, 2008년 5월 13일

11) 권을, “최근 국제사회 공적개발원조 동향과 향후 전망,” 『KIEP 오늘의 세계경제』, 2008년 2월 19일

12) OECD DAC는 2004년에서 2010년까지 전체 ODA 규모 중 500억 달러를 증액하고, 아프리카에 대한 원조를 2배 확대할 것을 목표로 설정한 바 있다.

제규모가 상대적으로 작은 국가들도 10위권에 기록됐다는 점은 주목할 만한 일이다.

<표 II-3> 10대 ODA 공여국

(단위: 백만달러)

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

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

나. 수원국

아래 표는 지난 10년간의 5대 ODA 수원국 현황을 보여 주고 있다. 흥미로운 점은 중국이 2000년까지는 ODA의 최대 수원국이었지만, 2001년 이후에는 계속 감소되어 2003년 이후에는 5대 수원국에 기록되지 않고 있다는 사실이다. 한편, 2002년 이전에는 5대 수원국에 기록되지 않고 있던 이라크가

2003년에는 2위, 2004년과 2005년에는 1위, 2006년에는 2위의 자리를 차지하고 있다는 점도 주목할 만하다. 또한, 아프가니스탄이 2004년 이후 상위 5대 수원국에 기록되어 있다는 점도 주목할 만한 현상이다. 이러한 현상은 세계적 패권국가인 미국의 대테러 전쟁의 과정에서 이라크와 아프가니스탄에 대해서 대규모의 원조를 동맹국들과 함께 추진한 결과인 것으로 보인다. 한편, 전통적 빈곤국가인 아프리카 지역 국가들과 아시아의 체제전환국가인 베트남도 상위 5대 수원국에 기록되고 있다.

<표 II-4> 5대 ODA 수원국

(단위: 백만달러)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1	중국 2,053.55	중국 2,455.48	중국 2,393.63	중국 1,727.53	파키스탄 1,942.05	모잠비크 2,200.71	콩고 민주 공화국 5,416.03	이라크 4,650.02	이라크 22,051.56	나이 지리아 11,433.90
2	이집트 1,984.77	이집트 1,953.93	인도 네시아 2,124.53	베트남 1,177.33	인도 1,701.37	파키스탄 2,128.07	이라크 2,250.09	아프가니 스탄 2,171.13	나이 지리아 6,415.78	이라크 8,661.20
3	인도 1,645.09	인도 1,953.93	이집트 1,580.53	인도 네시아 1,654.40	중국 1,473.16	세르비아 1,929.68	인도 네시아 1,772.89	베트남 1,835.08	아프가니 스탄 2,752.09	아프가니 스탄 2,999.70
4	방글라 데시 1,010.63	인도 네시아 1,264.95	인도 1,485.26	인도 1,462.66	인도 네시아 1,467.09	팔레스타인 행정구역 1,616.35	베트남 1,765.28	콩고 민주 공화국 1,824.06	인도 네시아 2,521.93	파키스탄 2,147.10
5	베트남 988.25	베트남 1,177.33	베트남 1,428.58	이집트 1,327.65	베트남 1,449.48	중국 1,471.25	탄자니아 1,704.37	에티 오피아 1,805.69	에티 오피아 1,909.98	수단 2,058.20

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

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

제 3 장

원조의 효과성



제3장

원조의 효과성

1. 원조의 효과성에 대한 국제사회의 논의

가. 원조의 효과성에 관한 논쟁

(1) 원조와 성장의 상관관계

일반적으로 대외원조는 다음 4가지 중에서 하나 이상의 목표를 추구하게 된다고 한다.¹³⁾ 첫째, 인프라 건설, 생산부문에 대한 지원, 새로운 기술의 도입 등을 통한 경제성장의 촉진(stimulating economic growth), 둘째, 교육, 건강, 환경 및 정치체제와 같은 핵심부문의 강화(strengthening important sectors), 셋째, 특히 인도적 위기 상황이 발생할 경우 식량이나 생필품의 최저 소비를 지원(supporting subsistence consumption), 넷째, 경제적 충격 이후 경제의 안정화(stabilizing an economy) 등이 그것이다.

그러나 정책 결정자들이 위에서 제시된 다양한 목적을 공식적으로는 거론하지만, 원조의 효율성을 평가하는 기준으로 주로 사용하는 지표는 경제성장이라고 할 수 있다. 문제는 원조와 경제성장 사이에는 분명한 상관관계가 나타나지 않는다는 사실이다. 그 이유에 대한 연구와 논의가 분분한 가운데, 어떤 그룹은 양자 간에 분명한 상관관계를 발견할 수 없다는 사실이 원조가 주요 목표를 달성하는데 실패했다는 것을 의미한다고 주장한다. 반면에 또 다른 그룹들에서는 원조와 경제성장에 영향을 미치는 별도의 요소들이 존재하기 때문에 양자 간에 상관관계가 없는 것처럼 보이는 것이라고 강조하고 있다.

라델렛(Radelet)은 원조와 경제성장 간의 상관관계를 세 가지 견해로 구분

13) Steven Radelet, "A Primer on Foreign Aid," *Center for Global Development Working Paper*, No. 92 (July 2006), p. 7.

하고 있다.¹⁴⁾

첫째, ‘원조는 평균적으로 일반 국가들의 성장에 긍정적인 영향을 준다. 다만, 그 성장 촉진 효과는 원조의 규모가 커짐에 따라 점차 감소한다’는 견해이다. 이 견해에서 원조는 3가지 경로를 통해서 경제성장을 촉진한다. ① 고전적인 견해로서, 원조는 저축의 증가, 투자자금의 조달, 자본스톡의 증대에 기여함으로써 경제성장에 필요한 초기 자금을 마련하는 작업을 지원한다.¹⁵⁾ ② 원조는 건강과 교육에 대한 투자를 통해서 노동 생산성을 증대시킨다.¹⁶⁾ ③ 원조는 기술원조나 기술의 직접 이전 등을 통해서, 또는 자본재의 수입 자금을 지원함으로써 기술과 지식을 이전하는 통로를 제공할 수 있다. 이처럼 원조와 경제성장이 정(正)의 상관관계를 갖는다는 견해는 1990년대 중반 이후 교정 작업이 이루어진다. 원조의 성장 효과가 점차적으로 감소(diminishing returns)한다거나,¹⁷⁾ 원조는 건강, 교육, 그리고 환경분야 등 발전에 긍정적으로 작용한다는 것이다. 특히 질병 감소를 통한 건강 증진 효과는 탁월한 것으로 보고되고 있다.

둘째, ‘원조는 경제성장에 아무런 효과도 없으며 오히려 성장을 저해한다’는 견해이다.¹⁸⁾ 왜 원조가 경제성장에 도움을 주지 못하는지를 설명하는 이유는 5가지로 정리된다. ① 원조가 부패 조장 등의 현상을 통해서 허비된다. ② 원조는 비합리적인(poor) 경제정책이 지속되도록 방치하며 그것의 개혁 작업을 지연시킨다. ③ 수원국가의 수용능력의 제약(limited absorptive capacity)이 원조의 효과성을 감소시킨다. ④ 원조는 수원국 내부의 개인저축과 공공저축을 감소시킨다. ⑤ 원조는 자국화폐의 평가절상을 초래하기 때문에 수출부문의 수익성을 감소시킴으로써 개인 투자자들의 투자욕을 위축시킨다.

14) *Ibid.*, pp. 8–11.

15) Jeffrey Sachs, et al, “Ending Africa’s Poverty Trap,” *Brookings Papers on Economic Activity* 1(2004), pp. 117–240.

16) R Levine, et al, *Millions Saved: Proven Success in Global Health* (Washington, D.C.: Center for Global Development, 2004).

17) H. Hansen and F. Tarp, “Aid Effectiveness Disputed,” *Journal of International Development*, Vol. 12(2000), pp. 375–398; R. Lensink and H. White, “Are there Negative Returns to Aid?” *Journal of Development Studies*, Vol. 37, No. 6 (2001), pp. 42–65.

18) R. Rajan and A. Subramaniam, “Aid and Growth, What Does the Cross Country Evidence Really Show?” *IMF Working Paper*, No. 05/127 (June 2005).

셋째, ‘원조는 경제성장과 조건부 관계를 형성하며, 특정 조건하에서는 성장을 촉진시키는 효과가 나타날 수 있다’는 견해이다. 여기에서 해외원조가 경제성장을 촉진시키는데 필요한 3가지 조건이 제시된다. ① 수원국가의 특성(Recipient country characteristics)¹⁹⁾: 시민들의 자유가 강할수록, 또는 정부가 좋은 정책을 추진하고 합리적인 제도를 갖추고 있을수록 성장 효과가 크게 나타난 것으로 평가된다. 이 밖에 경제성장에 영향을 미치는 변수로 수출가격 충격, 기후 충격, 교역조건, 거시 및 무역정책, 복지 수준, 정부의 유형, 열대지역에 위치 여부 등이 지적되었다.²⁰⁾ ② 공여자의 행태(Donor practices): 예를 들면, 다자적 지원은 양자적 지원보다 효과적이며, 제약조건이 없는 언타이드(untied) 원조는 타이드(tied)보다 더 효과적이다. 때로는 모니터링과 평가 시스템의 취약성이 지원 프로그램의 효과성을 저해하는 요인이 되기도 한다. 이와 함께 수원국의 주인의식(ownership)이 강할수록, 또한 우선순위를 결정하고 프로그램을 수립할 때 수원국 정부기관과 시민단체의 참여가 폭넓게 이루어질수록 그 프로그램의 효과성이 증가한다. ③ 원조의 종류(Type of aid): 다른 종류의 원조는 각기 다른 경로를 통해서 경제성장에 영향을 미치게 될 것이다. 원조의 종류는 크게 3가지로 나눌 수 있다.²¹⁾ 첫째, 긴급구호와 인도적 지원, 둘째, 장기에 걸쳐서 성장 효과가 나타나는 지원으로, 성장과의 상관관계를 파악하기 어렵다. 예를 들면, 건강, 교육, 환경 부문에 대한 지원이나 민주주의 확산을 위한 지원 등을 들 수 있다. 셋째, 경제성장의 촉진을 직접적으로 추구하는 지원으로, 도로, 항구, 전력설비의 건설 및 농업지원 등이 있다. 이 중에서 긴급구호나 인도적 지원은 경제성장과 부정적으로 연결될 가능성이 높다. 왜냐하면, 지원이 경제적 충격으로

19) C. Burnside and D. Dollar, "Aid, policies, and Growth: Revisiting the Evidence," *Policy Research Working Paper*, No. 3251 (Washington, D.C.: World Bank, 2004); P. Collier and A. Hoeffler, "Aid, Policy and growth in Post-Conflict Societies," *Policy Research Working Paper*, No. 2902 (Washington, D.C.: The World Bank, 2002); C. Dalgaard and F. Tarp, "On the Empirics of Foreign Aid and Growth," *Economic Journal*, Vol. 114(2004), pp. 191-216; Steven Radelet, "A Primer on Foreign Aid," *Center for Global Development Working Paper*, No. 92 (July 2006).

20) 어떤 이들은 원조가 특정 조건하에서는 훌륭한 성과를 도출한다고 단언하면서 그 조건으로 합리적인 경제 정책과 좋은 거버넌스 등을 들고 있다. UN Economic Commission for Europe, "Effective Foreign Aid, Economic Integration and Subsidiarity: Lessons from Europe," *Discussion Paper Series*, No. 2007.2 (June 2007), p. 6.

21) Michael Clemens, Steven Radelet, and Rikhil Bhavnani, "Counting Chickens When They Hatch: the Short-Term Effect of Aid on Growth," *Center for Global Development Working Paper*, No. 44 (November 2004).

인한 경제성장의 하락과 거의 동시에 발생하기 때문이다. 건강, 교육, 환경부문에 대한 지원의 경우에는 그 효과가 장기적으로 시차를 두고 나타나게 될 것이다. 도로, 항구 및 기타 산업 인프라의 건설을 위한 지원이나 농업부문에 대한 지원은 성장에 직접적으로 긍정적인 효과를 유발할 것이다.²²⁾

대외원조의 경제성장 유발 효과는 모순적인 양면성을 지니고 있다는 주장도 제기되고 있다. 다시 말해, 대외원조의 미시적인 결과(micro results)는 명확하면서도 긍정적인 방향으로 경제성장에 작용하는 반면에, 거시적인 결과(macro results)는 분명하게 규정하기 어렵다(inconclusive)는 것이다. 통계적으로 거시적 결과를 살펴보면 긍정적인 경우도 있고 부정적인 경우도 있을 뿐만 아니라 심지어는 효과가 나타나지 않는 경우도 있다는 것이다. 이처럼 모순적인 현상을 ‘미시-거시 역설(micro-macro paradox)’이라고 한다.²³⁾ 반면에 대외원조가 단기보다는 장기적으로 경제성장을 촉진한다고 주장하는 논문 결과도 있다.²⁴⁾ 이 논문에서 강조하는 사실은 대외원조와 경제성장 사이의 관계가 시간 차(time lags)를 두고 나타난다는 점이다.

원조와 성장의 관계에 대한 기존의 연구 결과들을 요약하면, 국제사회의 대외원조가 어떤 나라에서는 효과가 있었고 또 다른 나라에서는 효과가 없는 것으로 나타나고 있다. 비록 그 동안 많은 연구결과가 양자 간에 긍정적인 상관관계가 있음을 보여주었지만, 그것과 다른 관계를 보여주는 연구결과가 지속적으로 나타나고 있을 뿐만 아니라 새로운 평가 방법이 개발되고 있으며, 이와 함께 ‘경제성장을 결정하는 요소가 무엇인가?’와 같은 보다 기초적인 문제가 제기되고 있다는²⁵⁾ 점 등을 고려할 때, 원조와 경제성장 사이의 상관관계에 대한 논쟁은 앞으로도 계속될 것으로 보인다. 그러나 앞으로 우리가 보다 큰 관심을 가져야 할 과제는 긍정적, 부정적인 효과를 유발하는 제반 요인과 그것의 파급 경로(메커니즘)를 과학적으로 규명하는 작업이라고 할 수 있다.

22) 보다 나은 정책(better policy)이나 지리적인 환경, 또는 특정 원조 형태가 더 좋은 결과를 보여준다는 증거를 발견할 수 없다는 주장도 제기되고 있다. Raghuram G. Rajan and Arvind Subramanian, "Aid and Growth: What Does the Cross-Country Evidence Really Show?" *IMF Working Paper WP/05/127* (June 2005).

23) Paul Mosley, "Aid Effectiveness: The Micro-Macro Paradox," *Institute of Development Studies Bulletin*, Vol. 17, No. 2 (1986), pp. 22-27.

24) S. Berthault Moreira, "Evaluating the Impact of Foreign Aid on Economic Growth: A Cross-Country Study(1970-1998)," Paper to be presented at the 15th Annual Meeting on Socio-Economics (France: Aix-en-Provence, June 26-28, 2003). (http://www.sase.org/oldsite/conf2003/papers/moreira_sandrina.pdf).

25) Steven Radelet, "A Primer on Foreign Aid," p. 11.

(2) 실패 사례의 교훈

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

아프리카의 일부 국가들은(특히 사하라 사막 이남지역) 원조에 의존하여 경제를 꾸려나가고 있다. 문제는 이로 인해서 해당 국가들이 국제 징수를 소홀히 하고, 정부지출에 대한 의사결정과정이 왜곡되며, 정부의 역량을 강화할 유인을 저해하는 방향으로 작용하고 있다는 사실이다.²⁶⁾

이 같은 문제가 나타나는 이유는, 첫째 해외원조가 정부의 수입 증가로 인식됨에 따라서 정부지출을 지나치게 과도한 수준까지 증대시키며 거시경제의 불안정성을 증폭시키게 된다는 사실이다.²⁷⁾ 가용 재원의 불안정성(volatility)으로 인하여 거시경제의 불안정성이 나타나며, 나아가 예산 편성과 경제계획의 수립과 같은 공공정책 수립을 복잡하게 만들고, 공공지출을 투자보다는 소비에 편중시키는 결과를 초래하게 된다는 것이다. 그 결과로, 수출 저하, 낮은 경제성장, 일자리 축소, 대외 지원에 대한 의존도 증대 등과 같은 부작용이 나타나게 된다. 결국 원조의 증가가 정부의 서비스 질을 저해하고, 산업인프라에 대한 투자를 위축시키며, 과거의 구습(patrimonialism)에서 좀 더 발전 지향적 경로(developmental path)로 전환하려는 정부의 의지와 능력을 간접적으로 훼손시키게 된다는 것이다.

둘째, 공여자들의 행태에도 문제가 있는 것으로 지적되고 있다. 공여자와 수혜자 모두에게 자신들의 행태를 변화시킬 유인이 크지 않은 것으로 나타나고 있다. 실지로 원조를 받을 것이냐의 여부를 결정하는데 있어 수원국 정부

26) Todd J. Moss, Gunilla Pettersson and Nicolas Van De Walle, "An Aid-Institutions Paradox? A Review Essay on Aid Dependency and State Building in Sub-Saharan Africa," *Center for Global Development Working Paper*, No. 74 (January 2006).

27) Haider Khan, Ali and Eichi Hoshino, "Impact of Foreign Aid on the Fiscal Behavior of LDC Governments," *World Development*, Vol. 20, No. 10 (1992); Mark McGillvray and Oliver Morrissey, "A Review of Evidence on the Fiscal Effects of Aid," *CREDIT Research Paper*, No. 01/13 (UK: Centre for Research in Economic Development and International Trade, University of Nottingham, 2000); Karen Remmer, "Does Foreign Aid Promote the Expansion of Government?" *American Journal of Political Science*, Vol. 48, No. 1 (2004).

의 과거 실적이 별다른 영향을 미치지 않는 것으로 나타나고 있어, 원조의 오용(misuse)을 방지할 수 있는 장치가 거의 존재하지 않는 것으로 평가되고 있다.²⁸⁾ 보다 심각한 문제는 1990년대에 걸쳐 수원국 내부의 부정부패의 수준과 원조의 흐름이 정(正)의 상관관계를 보이는 것으로 나타나고 있다는 사실이다.²⁹⁾ 문제는 공여그룹 내부에도 존재한다. 공여기관 내에는 원조의 효율성을 개선시키기 위한 유인책을 마련하는데 관심을 보이는 대신에 기관 내부의 관료적 유인이나 공여국 정부의 상업적·대외정책적·이념적 목적에 더 많은 관심을 기울이고 있다는 것이다.³⁰⁾

셋째, 원조는 수원국 정부의 세원 확보 노력에 부정적으로 작용함으로써 국가역량을 강화하는 노력을 저해한다는 사실이다. 정부의 세원 확보 능력은 국가의 역량과 아주 밀접하게 연결되어 있다. 재미있는 사실은, 지원의 종류가 원조의 효과에 영향을 준다는 점이다. 보조금(grants) 형태의 원조는 조세 수입을 대체할 수 있는 것으로 인식하는 반면에, 대출(loans) 형태는 결국 갚아야 하기 때문에 기존의 조세수입 수준을 유지해야 한다고 인식한다는 것이다. 따라서 보조금은 수원국 정부의 주세수입에 부정적인 효과를 주는데 반해 대출 형태는 확실하게 긍정적인 효과를 보여준다는 것이다.³¹⁾

최근 들어 나타나고 있는 변화는 국제사회의 사하라 사막 이남지역에 대한 원조에서 건강과 교육과 같은 공공서비스(social services) 부문이 차지하는 비중이 증가하고 있다는 사실이다.

역사적으로 이 같은 공공서비스의 확대는 민주정부의 표징이었다. 이러한 분야의 확장을 계기로 아래에서부터의 변화 압력이 증대되고, 권력을 유지하기를 원하는 정부는 시민들에게 보다 많은 서비스를 제공하려고 노력하기 때문이다. 그러나 대부분 아프리카 국가들의 경우에는 그러한 압력이 외부에

28) Deborah Brautigam and Steven Knack "Foreign Aid, Institutions, and Governance in Sub-Saharan Africa," *Economic Development and Cultural Change* 52 (January 2004), p. 263.

29) Alberto Alesina and Beatrice Weder, "Do Corrupt Governments Receive less Foreign Aid?," *American Economic Review*, Vol. 92, No.4 (2002).

30) William Easterly, "The Cartel of Good Intentions: The Problem of Bureaucracy in Foreign Aid," *Policy Reform* 5 (2003).

31) Deborah Brautigam, *Aid Dependence and Governance*, Stockholm (Sweden: Almqvist & Wiksell, 2000); Sanjeev Gupta, Benedict Clements, Alexander Pivovarsky, and Erwin Tiongson, "Foreign Aid and Revenue Response: Does the Composition of Foreign Aid Matter?" In Sanjeev Gupta, Benedict Clements and Gabriela Inchauste (eds.), *Helping Countries Develop: The Role of Fiscal Policy* (Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2004).

서부터 발생하는게 현실이다. 이에 따라 이 지역 시민사회의 탄생도 서구와는 다른 양상을 보여주고 있다. 우선적으로 그 동안 이 지역 경제가 발전하지 않았다는 사실이 독립적인 시민사회의 태동에 부정적으로 작용했다고 할 수 있다.

다만, 최근에 와서 소수의 비정부 활동가(non-state actors)가 나타나기 시작하고 있고, 이들 중 일부는 1990년대 초반 이후 권위주의적 정부를 흔들 어대는 민주화 운동을 주도하고 있다. 그러나 역설적으로, 원조를 통한 공공 서비스의 확대에도 불구하고 이 지역에서는 시민들의 참여도 감소, 거버넌스의 질적 저하, 종속관계적 행태(clientelistic behavior) 증대 등의 현상이 나타나고 있다. 따라서 국제사회의 원조가 시민-정부 간의 관계에 부정적으로 작용할 수도 있다고 해석되는 것이다.

나. 국제사회의 주요 합의

(1) 새천년선언(2000)과 새천년개발목표(MDGs)

국제사회가 원조의 효과성에 본격적으로 관심을 표명하기 시작한 것은 1996년 파리에서 개최된 OECD DAC 고위급 회의에서 합의한 보고서인 『OECD의 21세기 구상(Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation, 1996)』을 통해서라고 할 수 있다. 이 보고서는 21세기의 비전을 규정하는 작업의 일환으로 분야별 달성 목표를 제시하였으며, 이 중에서도 개도국의 절대적 빈곤에 처한 사람의 수를 2015년까지 절반 이하로 줄이자는 목표를 첫 번째 과제로 제시한 바 있다. 이와 함께 새롭게 대두되고 있는 도전적 요소를 극복하기 위해서는 포괄적이고 인간 중심적인 개발전략의 수립이 필요하다는 점과, 효과적인 협력체계의 구축(partnership) 및 수원국의 주도적 역할(ownership)이 강조되었다.

이어 2000년 9월 세계의 정상들이 채택한 새천년선언을 통해서 유엔의 개발협력과 원조 제공의 방향성을 결정한 뒤, 이를 효과적으로 달성하기 위한 방안이 모색되면서 원조의 효과성 문제가 본격적으로 논의되었다. 새천년선언에는 평화, 안보, 환경을 고려한 개발, 취약계층 보호, 인권 그리고 거버넌스 등이 포함되어 있다. 새천년선언은 상호 연관되어 있는 개발 목표를 지구

적 차원의 의제로 통합하여, 이를 8개 항으로 구성된 새천년개발목표로 지정하였으며, 이후 유엔기구의 활동은 새천년개발목표를 달성하는데 초점을 맞추고 있다.

<표 Ⅲ-1> 새천년개발목표와 핵심과제

8대 개발목표(MDGs)	핵심과제(Targets)
1. 극심한 빈곤과 기아의 근절(Eradicate extreme poverty and hunger)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1990년 기준, 2015년까지 1일 수입 1\$ 미만의 절대빈곤의 인구 절반으로 축소 ○ 기아에 방치된 인구 절반으로 감소
2. 초등교육의 의무화 달성(Achieve universal primary education)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2015년까지 지구상의 어린이들이 지역과 성별에 상관 없이 정규과정의 초등교육을 받을 수 있는 환경 제공
3. 성 평등 촉진과 여성의 힘 증진(Promote gender equality and empower women)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 가능한 2005년까지 초등, 중등교육에서 남녀차별 제거 ○ 늦어도 2015년까지 모든 수준의 교육에서 남녀 성차별 철폐
4. 아동 사망률 감소(Reduce child mortality)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1990년 기준, 2015년까지 5세 미만 아동 사망률 2/3 수준으로 감소
5. 모자 보건 증진(Improve maternal health)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1990년 기준, 2015년까지 임산부 사망률 3/4 수준으로 감소
6. HIV/AIDS, 말라리아 등 여타 질병 퇴치(Combat HIV/AIDS, malaria and other diseases)	<ul style="list-style-type: none"> ○ HIV/AIDS의 확산을 제어하여 2015년까지는 확산 감소로 전환 ○ 말라리아와 다른 중요 질병의 발생을 억제하여 2015년까지는 발병 감소세로 전환
7. 환경의 지속가능성 보장 (Ensure environmental sustainability)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지속가능한 개발원칙을 국가정책 및 각종 프로그램에 도입하고, 훼손된 환경자원을 복구 ○ 안전한 물과 기본적인 공중위생 시설을 지속적으로 제공받지 못하는 인구를 2015년까지 절반으로 축소 ○ 2020년까지 빈민지역에 살고 있는 최소한 1억 명의 삶을 실질적으로 개선
8. 개발을 위한 전지구적 협력관계의 구축(Develop a global partnership for development)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 보다 개방적이고, 규칙에 의거하며, 예측가능하면서 비차별적인 무역과 재정시스템을 개발 ○ 극도로 저개발된 최빈국들의 특별한 요구에 대처(여기에는 그들의 수출에 대한 관세 및 쿼터의 면제, 극심한 빚에 시달리는 빈국들에 대한 빚탕감

8대 개발목표(MDGs)	핵심과제(Targets)
	<p>프로그램의 개발, 국가간 부채의 면제, 그리고 빈곤 감소를 위한 개발협력사업 지원 등이 포함)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 바다에 인접하지 않은 국가, 그리고 개발도상에 있는 군소 도서국가들의 특별한 요구에 주목 ○ 개발도상국들의 부채 문제를 포괄적으로 다룸 ○ 개도국들과의 협력하여, 젊은이들에게 생산적이고 만족할 만한 일자리를 제공할 수 있는 전략을 개발하고 시행 ○ 제약회사들과 협력하여, 개발도상국의 필수 의약품에 대한 접근성을 확대 ○ 민간부분과의 협력을 통해서, 신기술들, 특히 정보통신기술들의 혜택을(개발도상국에서도) 향유할 수 있는 기회를 제공

(2) 몬테레이합의(Monterrey Consensus, 2002)

새천년선언 이후 국제사회는 새천년개발목표(MDGs)의 달성이라는 목표 하에서 개발원조의 효과성을 제고하기 위한 여러 중요한 조치들을 강구해 왔다.

새천년개발목표를 달성하기 위한 재원의 활용전략을 논의한 몬테레이 정상회의에서 채택된 몬테레이합의(Monterrey Consensus, 2002)는 개발자금 문제에 대한 국제사회의 새로운 접근방식을 제시한 것으로 평가되고 있다. 여기에서 원조수혜국은 양질의 거버넌스 확보와 개발 관련 정책 우선사항을 결정하는 것이 가장 중요한 과제라는 점을 인정하였으며, 원조제공국은 원조 금액과 원조 품질을 높임으로써 수원국의 선택과 결정을 지원하자는데 동의 하였다. 원래 이 회의는 경제의 세계화를 통하여 확대되는 저소득국가와 선진국 간의 소득 격차와 누적 채무에 관한 여러 개발도상국의 불만에 대응하기 위하여 열렸다고 할 수 있으나, 개발에 필요한 자원 조달을 위한 방안을 종합적으로 논의한 최초의 국제회의라고 할 수 있다. 이 회의에서는 선진국의 ODA 확대와 개도국의 적절한 거버넌스 구축 및 양측의 새로운 파트너십 구축을 통한 빈곤퇴치에 대해 합의하는 등의 성과를 거두었다.

유엔은 몬테레이에서 도출된 합의를 포함하여 개발에 필요한 자원조달과 관련해 국제회의에서 합의되거나 결정된 내용을 실행하기 위한 연차보고서

를 작성하였다.³²⁾ 이 중에서 2003년 8월에 발표된 보고서에는 몬테레이합의를 이행하기 위한 구체적인 실천 방안을 담고 있다.³³⁾ 이 보고서에서 가장 많은 비중을 차지하는 부분은 개도국 내부에서 개발자원을 동원하기 위한 방안으로, 거버넌스의 강화, 민주적이고 개방적인 정책결정과정 구축, 적절하고 일관성 있는 거시정책의 수립, 기초적인 경제·사회적 인프라의 개선(즉, 공공 서비스의 강화, 노동시장 및 사회보장제도의 구축 등), 국내 재정체계의 강화·발전 등이 제시되었다.

(3) 로마선언(Rome Declaration on Harmonization, 2003)

몬테레이합의의 기본정신에 입각하여 원조 금액의 확대와 함께 원조의 효과성을 증대시키기 위한 논의는 이후 로마선언을 탄생시켰다. ‘원조의 효과성을 높이고 그를 통해 새천년개발목표를 달성하는데 기여하기 위해, 원조 제공기관들의 실무정책, 절차와 실천을 파트너 국가와 조화시키기 위한’ 로마선언(Rome Declaration on Harmonization, 2003)은 지원의 효율성 향상을 위해서 조화와 일치를 강조하고 있다. 다양한 형태의 지원기관들이 지원하고 검증하는 절차가 과도하거나 중복된 경향을 보이고 있으며, 시간과 노력 그리고 자원의 낭비가 발생하고 있다는 점을 지적하였다. 따라서 보다 효과적인 개발지원을 위해서는 세계적·지역적 차원에서 공여국과 수원국 및 공여국(기구) 간에 조화를 이루기 위한 노력이 요청된 바, 이를 위한 실행상의 기준과 원칙을 제시하였다.

로마선언에서 개발지원의 조화를 이루기 위한 9대 활동 방향으로 제시한 내용은 다음과 같다.³⁴⁾

첫째, 개발지원은 파트너 국가의 빈곤감소전략과 같은 우선순위에 맞추어 추진되고 국가적 차원에서 조화를 이루기 위한 노력을 강화한다.

둘째, 조화를 이루기 위한 개별 지원기관이나 국가들의 정책, 절차, 실천적 조치들을 개선하기 위한 방안을 규정한다. 이와 함께 공여자의 임무, 검토, 보고서, 단계별 조건들을 축소하고 서류작업을 단순화시키고 조화를 이루게

32) Implementation of and follow-up to commitments and agreements made at the International Conference on Financing for Development.

33) <<http://www.un.org/esa/ffd>>.

34) <<http://www.aidharmonization.org>>.

한다.

셋째, 기존의 경험을 토대로 해당 국가의 특수성이 고려된 바람직한 실행 모듈과 원칙을 수립하여 개발지원 작업을 추진한다.

넷째, 공여자들 간에 국가차원의 협력을 확대함으로써 개발사업의 효율성을 제고하기 위한 노력을 강화한다.

다섯째, 지원조직 내부에서 효과적인 개발을 위한 조화로우름을 추구하려는 노력을 촉진할 유인을 개발한다.

여섯째, 수원국 정부가 개발과정에서 지도력을 발휘하고 그 결과에 대해 책임감을 가질 수 있게 하는 방안을 연구하는 작업에 대한 지원을 강화한다. 이를 위해 해당국 정부와의 파트너십을 강화하고 정부의 정책을 개선시키기 위해서 공동으로 노력한다.

일곱째, 수원국의 주도로 공여 절차와 관례를 합리화하는 노력을 확대한다.

여덟째, 예산의 제공, 특정 부문에 대한 지원 및 국제수지의 개선을 위한 지원 등은 공여자의 의지가 잘 반영되고 적절한 정책이 뒷받침되어야 한다. 이를 위한 적절한 실천 원칙과 표준이 제시될 필요가 있다.

아홉째, 세계와 지역 차원의 프로그램에 있어서도 조화를 중시하는 접근방식을 확대해 나간다.

결국, 로마선언은 개발협력의 효과를 증대시키기 위해서는 수원국이 주인 의식(ownership)을 가지고 관련 정책을 추진해야 하고, 수원국과 공여자는 파트너십에 기반하여 해당 국가의 우선순위와 조율을 시도할 필요가 있으며, 지원기구 간에는 절차와 과정 및 요구 사항들을 조화롭게 줄여나갈 필요가 있다는 점을 강조하고 있다.

(4) 마라카시 공동비방록(Joint Marrakech Memorandum, 2004)

2004년 마라카시에서 개최된 “개도국에 대한 개발지원의 결과를 어떻게 관리해 나갈 것인가?”를 논의하기 위한 목적으로 구성된 라운드테이블(2번째 회의)에서 세계은행과 OECD 개발원조위원회 및 각 지역의 개발은행 대표들이 모여 향후 수원국의 능력을 제고하고 개발 성과를 개선하기 위한 ‘마라카시 공동비방록(Joint Marrakech Memorandum: Managing for Development Results, 2004)’을 채택하였다. 여기에서는 협력을 위한 파트너

십 구축의 중요성이 거듭 강조되었으며, 개도국의 개발 추진역량을 강화하는 작업이 개발 결과를 효과적으로 관리하는 방법이라는 점을 확인하였다. 마라카시 공동비방록의 주요 내용은 다음과 같다.³⁵⁾

개도국의 역량을 강화하는 작업이 개발 결과를 관리하는데 가장 중요하다는 데 합의하였다. 이를 위해 수원국과 공여자 간의 새로운 파트너십이 필요하다는 점을 강조하였다.³⁶⁾ 개발과정을 촉진하기 위해서는 특히 전략 기획, 관리, 통계작업, 현장 확인, 평가 등의 능력이 제고될 필요가 있다. 개발기관 간에 협력프로그램을 조율할 필요가 있음도 인식하였다. 이를 위해 개발목표와 공여자들의 예상되는 기여 정도 등이 적절하게 고려되어야 한다. 또한 현장 확인과 평가 관련 시스템을 신뢰하고 이를 개선시켜 나가며 지구적 차원의 파트너십을 강화해 나가기로 결의하였다. 이를 통해서만이 개발결과를 효과적으로 관리하는데 있어서 제기되는 도전 요소를 극복할 수 있을 것이다. 이를 위해 신뢰할 수 있으며 시의적절한 통계자료의 생산, MDGs 달성 정도의 측정, 국제적인 보고체계의 강화 등이 요청된다. 또한 이러한 파트너십은 개도국에 부과되는 행정적 부담을 감소시키는데 기여할 것이다.

(5) 파리선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness, 2005)

원조의 효과성에 대한 국제사회의 논의는 파리선언에 집약되어 있다. 전 세계 90여개국 관계 장관과 OECD, World Bank, IMF 등 원조 관련 다자기구 및 개발은행, 그리고 주요 NGO 대표들이 모여 효율적인 지원 프로그램의 제공 및 운용 방안에 대해 논의한 파리회의에서 ‘원조효과성에 관한 파리선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness: Ownership, Harmonization, Alignment, Results and Mutual Accountability, 2005)’이 채택되었다. 이 회의는 그 동안 OECD의 개발원조위원회(DAC)를 중심으로 논의되어온 개발 지원의 효율성 제고 방안을 종합하는 자리였으며, 지원의 효과성을 증대시키기 위한 수원국과 지원국(기구)의 추가적인 노력을 요청하면서 특히 다양한

35) (<http://www.managingfordevelopmentresults.org>).

36) 개도국과 체제전환국은 빈곤탈출과 경제성장에 필요한 정책 수행을 강화해 나가고, 선진국은 무역 등의 정책을 통해서 더 많은 효과적인 지원을 제공한다.

형태의 파트너십을 구축할 것을 강조하였다. 파리선언은 공여국과 개발협력국 모두에게 개발원조의 지원, 관리뿐만 아니라 그 성과가 관리되는 방식까지 전방위적으로 혁신시킬 것을 촉구하고 있다. 파리 선언문의 내용은 다음과 같다.

첫째, 수원국은 자신만의 개발 정책과 계획을 스스로 수립할 수 있어야 한다(ownership). 공여국들 또한 수원국들이 자주적인 역할을 효과적으로 수행할 수 있도록 관련역량과 제도 수립을 적극 지원해주어야 한다. 즉, 수원국은 개발전략을 주도적으로 입안·실행하고, 개발전략을 성과 지향적으로 실행 프로그램화하며, 다양한 지원제공 주체와의 협의·조정 노력을 주도하며 시민사회와 민간부문의 참여를 장려하도록 한다는 것이다.

둘째, 공여국들은 수원국들의 국가개발전략과 제도, 국가 시스템 수립과 연계하여 전체적인 지원을 아끼지 말아야 한다(alignment). 동시에 수원국들이 원조 관리에 필요한 국가 시스템, 절차 및 제도 수립과 기타 개발 자원들을 효과적이고 투명하며 책임감 있게 운영할 수 있도록 해야 한다. 특히 수원국의 공공재정 관리역량을 제고하고, 수원국의 정부조달 시스템을 강화하도록 지원한다.

셋째, 공여국들은 이와 같은 원조활동을 조화롭게 운영(harmonization)하여 원조개발 지원과 관리에 드는 비용을 최소화하는데 힘써야 한다. 이를 위해 공여국은 공통의 조정사항을 이행하고 원조 절차를 간소화한다. 수원국들 또한 공여국들이 갖는 비교우위뿐만 아니라 국가와 산업분야 차원에서 어떻게 하면 보다 나은 상호보완성을 달성할 수 있는지에 대한 명확한 관점을 견지해야 한다.

넷째, 수원국과 공여국은 결과지향적인 개발활동을 관리 및 실행(managing for results)해야 할 것이며, 정보를 활용하여 의사결정의 수준을 보다 향상시켜야 한다. 양측이 서로 참여적인 방식으로 접근하여 국가의 역량을 강화, 결과에 기반을 둔 관리방식 향상에 힘써야 한다.

마지막으로, 개발협력국과 공여국은 개발자원 사용의 투명성에 대한 책임의식을 고취시킬 수 있도록 해야 할 것이며, 이로써 국가 정책 및 개발원조에 필요한 자국민의 지지를 강화시킬 수 있도록 한다. 여기에서 중요한 점은 그러한 책임의식이 상호적(mutual accountability)이라는 사실을 인식해야

한다는 것이다.

<표 III-2> 지원 효과성 측정을 위한 12지표

수원국의 주인의식 (Ownership)		2010년 목표	
1	수원국의 실행전략 수립	수원국의 최소 75%는 실행가능한 개발전략(PRS)을 가지고 있어야 한다.	
원조의 조정(Alignment)		2010년 목표	
2	신뢰할 수 있는 국가시스템	① 공공재정관리체계: 수원국의 50%는 공공재정관리지표(PFM/CPIA) 성과척도에서 최소 1단계 상승 ② 정부조달체계: 수원국의 1/3이 정부조달시스템(4단계) 평가지표에서 최소한 1단계 상승	
3	지원 유입이 수원국가 우선순위와 일치	수원국 정부로 유입 예정된 지원 총액 중에서 정부의 예산계획에 편성되지 않은 지원액의 비중을 지금의 반으로 축소(최소 85%는 예산에 반영)	
4	조율된 지원을 통한 수원국 역량 강화	기술협력자금 가운데 50%는 수원국 개발전략과 일치하도록 조율된 프로그램을 통해 집행	
5a	수원국 공공재정관리(PFM) 시스템의 이용	지원국(기관)의 비율	
		Score	목표
		5+	모든 공여국(기관)은 수원국의 PFM 시스템을 이용
		3.5 to 4.5	공여국(기관)의 90%가 수원국의 PFM 시스템을 이용
		유입되는 지원의 비율	
		Score	목표
5+	수원국의 PFM 시스템을 이용하지 않는 비율을 2/3 감소		
3.5 to 4.5	수원국의 공공분야에 지원되는 원조 가운데 수원국의 PFM 시스템을 이용하지 않는 비율을 1/3 감소		
5b	수원국 정부조달시스템의 이용	지원국(기관)의 비율	
		Score	목표
		A	모든 공여국(기관)은 수원국 정부조달 시스템을 이용
		B	공여국(기관)의 90%가 수원국 정부조달 시스템을 이용
		유입되는 원조의 비율	
		Score	목표
A	수원국의 공공분야 원조 가운데 수원국의 정부조달 시스템을 이용하지 않는 비율을 2/3 감소		
B	수원국의 공공분야 원조 가운데 수원국의 정부조달 시스템을 이용하지 않는 비율을 1/3 감소		

6	유사 실행조직 구성 최소화를 통한 수원국의 역량 강화	전체 유사프로젝트 실행조직의 수를 2/3 감축
7	지원의 예측 가능성 확대	계획된 회계연도 안에 지불되지 않는 지원액의 비율을 반으로 축소
8	용도 미지정(untied) 지원 확대	지속적인 개선 노력
원조의 조화(Harmonization)		2010년 목표
9	공동 협의과정(절차)의 활용	지원액의 66%를 프로그램 지원방식으로 제공
10	공동 분석 활동의 확대	① 지원국(기관)의 현장 실사 업무(mission to the field)의 40%를 공동 진행 ② 수원국 분석 조사 업무(country analytic work)의 66%를 공동 진행
성과 관리 (Managing for Results)		2010년 목표
11	결과에 중심을 둔 체계 마련	투명하고 모니터가 가능한 평가체계를 가지지 못한 국가의 비율을 1/3로 축소
공동 책임 (Mutual Accountability)		2010년 목표
12	공동의 책임의식	모든 수원국은 적절한 상호평가체계 도입

2. 원조의 효과성 제고를 위한 국제사회의 노력

1990년대 이후 개발도상국에 대한 국제사회의 지원 노력은 크게 3가지의 공통점을 보여주고 있는 것으로 평가된다. 첫째, 개발협력의 목표로서 새천년개발목표(MDGs)가 제시되고 있으며, 이 중에서도 빈곤감소, 환경의 지속 가능성 보장, 전지구적 협력체계의 구축 등이 특히 강조되고 있다. 둘째, 개발협력의 효과성을 증대하기 위한 방법과 관련된 것으로, 수원국의 '주인의식(ownership)'이 핵심 요소로 거론되고 있으며, 이와 관련 수원국의 개발정책 추진역량을 제고하는 작업이 강조되고 있다. 셋째, 개발협력의 효과성을 제고하기 위한 '협력관계(partnership)' 구축의 중요성이 강조되고 있다는 점이다. 여기에서 언급되는 '협력관계'는 수원국과 공여자(donors) 관계뿐만 아니라 공여자 사이의 협력관계도 포함한다.

효율적인 협력체계의 구축작업 역시 크게 3가지 영역으로 구성된다고 할

수 있다. 첫째, 수원국이 국제사회의 공여자들과 적절하게 협력할 수 있는 역량을 배양하는 작업이라고 할 수 있다. 둘째, 수원국과 공여자 간에 적절한 협력체계를 구축하고 효율적인 방식을 도입하는 작업이라고 할 수 있으며, 마지막으로 공여자 간에 조율과 조정을 통해서 보다 효과적으로 개발협력을 제공할 수 있는 시스템을 구축하는 작업이라고 할 수 있다.

가. 수원국의 역량 제고

(1) 주인의식(Ownership)

수원국의 개발협력 관련 정책의 추진 역량을 증대시키는 작업은 보다 적극적으로 주도적으로 경제개발 관련 개혁작업을 추진하도록 주인의식(ownership)³⁷⁾을 부여하고자 하는 것이라고 할 수 있다. 이러한 부분이 강조되고 있는 것은 개발도상국 각자가 자신들의 발전을 위한 노력에 최종적인 책임을 져야한다는 인식이 공유되고 있기 때문이다. 또한 경제적 지원이 성공한 사례를 살펴보면, 수원국의 국민과 기관들이 지속적인 노력을 기울였다는 점이 중요하게 작용한다는 점에서 주도적인 역할이 강조되는 것이다. 따라서 개발의 목표를 설정하고 추진 방식을 선정하여 이를 추진하는 몫은 수원국에 있는 것이다.

경제와 사회의 발전, 빈곤의 감소 그리고 평화로운 정치적 환경의 조성에 대한 책임 등은 수원국 자신에 있는 것이며, 공여자들은 수원국의 이러한 노력을 지원하는 것이다. 결국 수원국은 자신들이 당면한 환경에 적합한 관계 설정 및 시스템 구축을 통해서 공여자들과의 협력을 조직해 나가야하는 것이다. 다만, 수원국이 각종 협력 프로그램을 조율하고 주도해 나가는 과정에서 유의해야 할 사항은 수행 능력의 범위 내에서 이루어져야 한다는 것이다. 이러한 점에서 개도국인 수원국의 수행능력을 향상시키기 위한 노력도

37) OECD 개발원조위원회(DAC)에 따르면 주인의식(ownership)은 “수원국이 개발프로그램 추진 권한을 실질적으로 행사하는 것(Ownership’ is defined as the effective exercise of partners’ authority over their development programmes including when they rely, entirely or partially, on external resources to implement them)”으로 정의하고 있다. OECD-DAC, *Overview of the Results of the Survey on Harmonisation and Alignment* (October 2004) 참고, <http://www.oecd.org/document/61/0,2340,en_2649_33721_31659517_1_1_1_1,00.html>.

지속적으로 추진될 필요가 있다.

OECD DAC에 따르면, 수원국이 개발협력과 관련해서 Ownership을 행사한다는 것은 다음의 4가지 영역을 포함하고 있다.³⁸⁾ 첫째, 명확한 개발정책과 전략의 수립(예, 빈곤감소전략(a poverty reduction strategy)). 둘째, 실행가능한(operational) 예산 작성과 중기 지출계획의 수립(예, 예산과 중기 지출프레임(a budget and midium-term expenditure framework)). 셋째, 정책의 목표와 성취한 결과를 평가할 수 있는 모니터링 시스템의 구축(예, 성과평가 프레임(a performance assessment framework)). 넷째, 국가차원과 부문 간에 개발지원 프로그램을 조율할 수 있는 수원국 정부 주도의 조정체계 구축(예, 조화와 조정을 위한 실행계획(action plan on harmonization and alignment)).

DAC는 수원국의 주인의식 확보가 공여자에게 의미하는 바를 다음과 같이 적시하고 있다. 첫째, 공여자들은 자신들의 지원 프로그램을 수원국의 정책에 맞추고 다양한 종류의 지원 프로그램을 조정하고자 하는 수원국의 노력을 존중해야 한다. 둘째, 공여자들은 수원국이 개발정책을 수행할 수 있는 능력을 확보하는 작업을 지원해야 한다. DAC의 접근방식이 시사하는 바는, 수원국이 주인의식을 확보하기 위하여 첫째, 다양한 공여자들의 지원협력 프로그램들을 조율해 나가는데 필요한 협의사항(agenda)을 명시할 필요가 있다는 점이고, 둘째, 정부차원의 공식적인 기구를 통해서 문제해결을 위한 논의를 주도해 나갈 필요가 있으며, 셋째, 개발정책을 수행하는 능력을 제고하기 위한 노력을 구체적으로 추진하고 이를 위한 공여자들의 적극적인 지원을 요청하고 있다는 사실이다.

(2) 역량 개발(Capacity development)

수원국의 개발정책 수행능력을 측정하거나 평가하는 문제는 방법 및 개념상의 어려움과 혼란이 존재하기 때문에 주의를 요한다고 할 수 있다. 특히, 국가차원에서의 수행능력은 다양한 분야의 역량을 종합적으로 평가해야 한다는 점에서, 수원국이 직면한 환경에 적합한 수행능력에 대한 성격 규명과

38) *Ibid.*, p. 10.

함께 수행능력 향상을 위한 종합적이고 단계적인 접근이 요구된다. 일반적으로 국가차원의 역량은 인적 자원, 물적 자원, 제도적 장치, 그리고 시스템 구축 등의 4가지 차원에서 접근할 수 있다.

유엔개발계획(UNDP)은 능력개발(capacity development) 문제를 3대 주제와 이들 간의 상호관계 차원에서 접근하고 있다.³⁹⁾ 능력개발의 대상은 크게 개인(individual)과 기관(organization) 그리고 사회(society)라고 할 수 있다. 개인의 능력을 제고하기 위해서는 교육, 현장실습, 공식/비공식 기술훈련 등을 통해서 자신들에게 부여된 과제와 문제점을 해결할 수 있는 능력을 갖추도록 하는 것이다. 이를 위해서는 개인들이 주요 결정과정에 적극적으로 참여할 수 있도록 해야 할 뿐만 아니라 자신들의 역할과 기능에 대해서도 분명하게 이해할 수 있도록 해야 할 것이다. 따라서 적절한 인센티브가 제공될 필요가 있다. 기관이나 조직차원(공공기관, 기업, NGO 및 사회단체 등을 포함)에서는 능력있는 개인이 자금, 정보, 기술, 산업기반시설 및 각종 자원에 접근할 수 있어야 한다. 이는 관련 기관들이 자신들의 임무와 목표, 기능 등을 분명하게 인식해야 할 뿐만 아니라 적합한 시스템과 재원을 확보할 수 있어야 한다는 것을 의미한다. 사회 전체의 차원에서는 기관 간의 상호관계가 적절하게 구축되어야 한다. 사회 내 조직이나 기구들은 사회 전체의 공동 목표를 위하여 긴밀한 상호관계를 구축해야 한다. 또한 개인과 조직 그리고 시스템의 능력이 지속가능하기 위해서는 제도적, 정서적, 경제적, 환경적으로 적절한 환경(enabling environment)이 마련되어야 한다.

반면에 개발원조위원회(DAC)는 다양한 개발협력 프로그램을 조정하는 능력이라는 측면에 초점을 맞추어 수원국의 개발정책 수행능력 발전을 위한 3가지 부문을 강조하고 있으며, 이를 위한 3단계 접근방법을 제시하고 있다.⁴⁰⁾ 수원국의 수행능력 개발을 위한 주요 부분은, 공공재정관리(public financial management), 예산 편성과 시행(budget formulation and execution) 그리고 지원의 조정(co-ordination of aid) 등이 그것이다. 이와 함께 개발능력 향상을 위한 공여자들의 지원 방식을 결정하기 위한 3단계 접근방법으로,

39) UNDP Management Development and Governance Division, Capacity Development, *UNDP Technical Advisory Paper*, No. 2 (1997), pp. 3-6.

40) OECD-DAC, *Overview of the Results of the Survey on Harmonisation and Alignment*, pp. 12-14.

첫째, 수원국 수행능력의 장단점을 파악하고, 둘째, 약점으로 파악된 부분의 능력을 강화하기 위한 노력을 평가하며, 마지막으로 수원국의 수행능력을 발전시키기 위한 지원의 수준이 적합한지를 결정하도록 하고 있다.

(3) 거버넌스와 시민사회의 역할

최근 국제사회에서는 수원국의 적극적인 참여를 동반하는 참여(개방)형 개발방식과 시민사회의 참여와 협력을 기반으로 하는 좋은 거버넌스의 구축에 대한 관심이 증대되고 있다. 이러한 인식이 확산된 데에는 수원국의 적극적인 의지와 정책적 추진 능력 및 국가적 공감대가 부재할 경우 개발협력이 성공하기 힘들다는 과거의 경험에서 비롯되었다고 할 수 있다. 특히 시민사회의 참여가 사회전체의 개발에 대한 공감대를 형성하는데 기여함으로써 국가적 차원의 개발 수행 능력을 제고할 것으로 기대하는 것이다. 또한 도덕성에 기반한 시민단체가 정부의 정책 결정 및 추진과정을 감독하는 역할을 수행함으로써 개도국에서 빈번하게 발견되는 정부 관료의 부정부패 문제를 완화시키는데 기여할 것으로도 기대된다.

이러한 경향이 강화된 것은 개발협력사업의 경제적인 성과에 초점을 맞추려는 분위기가 형성되고 있으며, 그러한 맥락에서 수원국의 정책결정 및 추진체계를 보다 효율적으로 개선할 필요성이 대두되었기 때문이다. 또한 개발협력사업의 수행방식을 개선하기 위한 여러 가지 대안 중에서 국가의 정책적 수행능력을 보완하는데 있어서 시민사회의 역할에 주목한 것이라고 할 수 있다.

나. 수원국과 공여자의 정책 조율(Alignment)

(1) 기본 과제

수원국과 공여자간 정책을 조율한다는 것은 기본적으로 공여자가 수원국의 개발전략과 추진체계 및 추진절차를 최대한 존중하면서 개발지원을 제공한다는 것을 의미하며, 보다 구체적으로는 수원국이 작성한 빈곤감소전략 보고서를 발전프레임으로 공유한다는 것이다.⁴¹⁾ 이와 관련하여 공여자 및 수원국이 고려해야 할 사항들을 연구하는 작업이 OECD DAC의 T/F와 여러

개발은행의 실무그룹들에 의해서 진행되어 왔다.

OECD DAC는 효과적인 개발지원이 이루어지기 위해서 공여자와 수원국 간의 관계가 잘 설정되어야 하며, 특히 목표와 추진전략에 대해서 구체적인 합의(working consensus)가 이루어질 필요가 있다는 점을 강조하고 있다.⁴²⁾ 이러한 관계의 수립은 수원국 정부가 분명한 전략을 가지고 있을 경우 보다 용이하게 이루어질 수 있지만, 수원국 정부의 역량이 부족할 경우 공여자는 수원국 정부가 자신들의 개발전략을 수립하도록 지원해야 하는 어려운 과제에 직면하게 될 것이다. 수원국과의 협력관계를 구축하는데 있어서 공여자가 직면하게 될 또 다른 도전은 수원국 정부와 지원 결과에 대해서 평가하고 평가결과를 적절하게 반영하는 방법에 대해서 분명한 합의를 도출하는 것이라고 할 수 있다.

OECD DAC는 또한 공여자가 수원국과 효과적인 협력관계를 구축하기 위해서 실천할 필요가 있는 주요 과제들을 제안하고 있다.⁴³⁾ 첫째, 개별 국가 차원의 지원 프로그램의 목표와 작동체계를 수립한다(set out the objectives and operations of individual country programmes). 둘째, 장기적인 관점에서 지원 프로그램을 제공한다(multi-year programming of aid). 셋째, 수원국과 공통의 지표들을 사용한다(use common performance indicators). 넷째, 사전 검토 및 성과에 대한 평가를 위한 기본 틀에 수원국 정부와 합의를 도출한다(build a common framework for aid co-operation). 다섯째, 수원국 정부에게 지원제공 흐름에 대한 충분한 정보를 제공한다(provide full information on aid flows). 마지막으로, 공여자는 제공되는 지원이 수원국 정부의 개발계획 및 예산절차와 적절하게 연계되도록 하기 위해서 수원국 정부의 주도적인 역할을 지원한다(support leadership in aid co-ordination by partner governments).

41) IMF and IDA, *Poverty Reduction Strategy Papers—Progress in Implementation* (September 12, 2003), p. 9. (www.imf.org/external/np/prspgen/2003/091203.pdf).

42) OEDC, *DAC Guidelines and Reference Series: Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery*, (2003).

43) *Ibid.*, pp. 20–23.

(2) 공여자를 위한 3대 지침

이와 함께 OECD DAC는 수원국과 공여자 간의 조율을 강화하기 위하여 공여자가 준수해야 할 필요가 있는 3가지 핵심적인 실천과제를 제시하고 있다.⁴⁴⁾ 첫째, 공여자는 수원국의 국가발전전략을 지원 프로그램을 작성하는데 있어 중요한 근거로 활용하는가? 둘째, 공여자의 예산 지원이 수원국의 예산 주기에 맞추어져 있으며, 예측 가능한 방법으로 제공되는가? 셋째, 지원 프로젝트가 수원국 내부 시스템과 절차를 충분히 활용하고 있는가? 등이다.

① 수원국 국가발전전략의 존중(Reliance on partners' national development strategies)

개발협력을 효과적으로 추진하기 위한 원칙에 있어서 가장 중요한 의제가 공여자가 수원국이 스스로 작성한 '빈곤감소전략(이하 PRSs)'이나 이와 유사한 국가발전계획을 존중할 필요가 있다는 것이다. 특히 수원국 스스로가 인식하고 있는 필요성(needs)과 우선순위(priorities)에 맞추어 개발 프로그램을 제공하는 것이 바람직할 것이라는 점이 강조되고 있다. 이러한 원칙이 의미하는 것은 수원국이 작성한 PRSs가 적절하고, 작동이 가능해야 (operational)한다는 점이다.

수원국이 작성한 PRSs가 적절하고 작동 가능한가를 평가하는 기준은 무엇일까? 우선 수원국 정부가 제대로 된 PRSs를 가지고 있어야 한다. 두 번째, PRSs를 실천할 수 있는 정책 수단이 제시되어야 한다. 세 번째, 주기적으로 PRSs가 진행되는 상황을 검토하는 국가차원의 공식적인 절차가 존재해야 한다.

② 수원국 절차와 조율된 예산의 지원(Budget support is aligned with partners' procedures)

공여자가 예산을 지원할 때 유의해야 할 사항은, 수원국의 예산 절차와 예산 집행주기에 맞추어야 한다는 점이 강조되고 있으며, 이와 관련해 3가지

44) OECD-DAC, *Overview of the Results of the Survey on Harmonisation and Alignment*, pp. 15-19. 이 부분은 기본적으로 위 보고서 내용을 요약, 정리한 것이다.

평가기준이 제시되고 있다. 첫째, 공여자가 복수의 연차적 재원제공(multi-annual funding commitments)을 약속하는가? 둘째, 공여자는 시기적으로 늦지 않게 재원지원 약속을 이행하는가? 셋째, 공여자는 제때에 약속된 자금 지원을 제공하는가?

수원국이 자신들의 거시경제 및 재정 계획을 수립할 수 있도록 한다는 점에서 복수의 연차적 재원제공(multi-annual funding commitments)은 매우 중요하다고 할 수 있다. 특히, 양자적 관계를 통한 지원인 경우 매년 국회의 승인이 필요한 경우도 있기 때문이다. 그러나 공여자의 연차적 재원제공 약속이 수원국에게 더 많은 혜택으로 작용할 수 있으려면 수원국이 실질적인 중기 자금 지출계획을 가지고 있어야 한다.

시기적으로 적절하게 재원 약속이 이행되어야 하는 것은 수원국 정부가 자신들의 예산 편성에 이를 적절하게 포함시킬 수 있어야 하기 때문이다.

또한 약속된 시간에 재원이 제공되지 않을 경우 PRSs의 이행 결과가 예측하기 어려워져서 전체적인 추진과정이 부정적인 영향을 받게 될 것이라는 점에서 문제의 중요성이 있다. 그러나 그 동안 약속된 지원이 제시 시간에 제공되지 못하는 경우, 주요 이유는 주로 수원국 정부가 필요한 요건을 충족시키지 못하였기 때문인 것으로 평가된다.

③ 수원국 시스템에 적합한 프로젝트의 제공(Project support rely on partners' system)

로마선언이 담고 있는 주요 내용 중의 하나는 수원국에 대한 개발지원이 정책의 개발, 시행하는 역량을 지속적으로 강화시키고, 개발정책의 내용을 시민과 입법기관에게 설명할 수 있도록 해야 한다는 것이다. 이것은 지원 프로그램을 관리하는데 있어서 수원국의 시스템과 절차에 보다 의지하도록 해야 한다는 것을 의미한다. 수원국 시스템에 의지하는 것은 프로젝트 제공이나 부문에 대한 지원을 제공할 때 특히 절실하다고 할 수 있다.

다. 공여자 간의 협력(Harmonization)

공여자 간에 조화(harmonization)를 이룬다는 것은 공여자들이 자신들의 활동을 보다 합리화함으로써 지원 전체의 종합적인 효율을 극대화하도록 노력한다는 것을 의미한다.

공여자 간에 충분하게 조율이 이루어지지 않은 상태에서 지원 프로그램을 제공할 경우에는 수원국에 많은 부담을 지우는 결과를 초래하는 경우가 있게 된다.⁴⁵⁾ 특히 수원국의 시스템을 활용하지 않을 경우 더욱 심각한 결과가 나타나게 되는 바, 이러한 부담을 완화시키기 위해서는 공통의 시스템과 절차를 도입하거나 의사결정과정을 공유하는 것을 포함하는 공동 실무 조정체계(joint working arrangements)를 도입하는 것이 바람직한 것으로 평가되고 있다.⁴⁶⁾ 또는 어떤 공여자가 특정 분야의 조정작업을 주도하거나, 공여자 간의 조율기구(donor co-ordination bodies)를 설치하는 방식도 문제 해결에 기여할 수 있을 것이다.

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

공여자들의 공동 시스템과 절차를 개발할 경우의 추진 과제는 다음과 같다. 첫째, 공동의 관심사항을 가지고 있는 공여자들이 함께 일할 목적으로 공동의 절차를 개발하기 위해서는 수원국 정부와의 협의가 필요하다(consult with

45) OECD, *DAC Guidelines and Reference Series: Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery* (2003), pp. 23-25.

46) 공여자 간의 조정작업으로는 공동 모니터링팀의 구성, 고위급 회의 개최 등이 있으며, 이러한 작업을 통해서 수원국의 행정 부담을 줄일 수 있다.

partner government). 둘째, 공여자들은 특정 국가에 적합한 사례를 통해서 공동 절차에 대한 교환을 도출할 필요가 있다(share examples of common procedures). 셋째, 지구적 차원의 공동 절차를 특정 국가에 적용하는 것은 해당국 정부시스템에 의존하려는 노력을 저해하지 않는 범위 내에서 이루어져야 한다(global common procedures only in certain circumstances).⁴⁷⁾

OECD DAC는 공여자들이 자신들의 활동을 보다 효율적으로 추진하기 위한 노력의 일환으로 다음의 몇 가지 과제를 강조하고 있다.⁴⁸⁾ 수원국에 제시되는 요구 조건과 사전 진단 작업(diagnostic reviews)을 합리화하기 위한 노력이 이루어지고 있는가? 공여자들의 활동을 합리화시키기 위한 방편으로, 특정 목표를 달성하기 위해서 다른 공여자와 충분히 협력하고 있는가(delegated co-operation)⁴⁹⁾? 현장 임무(field missions)⁵⁰⁾를 수행하는데 있어 상호 조정 작업(co-ordination)이 이루어지고 있는가? 공여자들이 지원 흐름(aid flows)에 대한 정보를 공개하며, 해당 국가에 대한 분석 작업의 결과를 공유하고 있는가?

한편 국제적 지원의 중요한 축을 차지하고 있는 유엔기구의 경우, 최근 몇 년 사이에 진행된 개혁 작업을 통해서 수원국가의 목표를 지지하고 수원국 정부의 거래비용을 축소시키기 위한 유엔기구 간의 조율작업(coordination) 및 지원의 효율성과 효과성을 향상시키기 위한 조치들이 추진되고 있다.⁵¹⁾ 보다 구체적인 작업으로, 지원 절차의 간소화와 지원 활동의 조화를 이루도록 하는 노력(simplified and harmonized)이 추진되었다. 특히, 특정 국가에 대한 협력 프로그램을 준비하고, 실행하며, 또한 평가하는데 있어서 몇 가지 주요 작업의 조화를 추구하고 있다. 주요 작업으로는 지원 대상 국가의 프로그램 주기(Country Programme Cycle), 공동국가평가(Common Country Assessment: CCA), 유엔의 개발지원 프레임워크(UN Development Assistance

47) 공여자들의 지원이 조화를 통해서 가장 효과적인 경우는 그러한 노력이 수원국의 시스템에 근접해 있을 때라는 점이 강조되고 있다.

48) OECD-DAC, *Overview of the Results of the Survey on Harmonisation and Alignment*, pp. 20-24.

49) 위임을 통한 협력(delegated co-operation)은 특정 사업과 관련하여 리더 역할을 하는 공여자가 다른 공여자들의 위임을 받아 수원국 정부와 협의를 하는 것이다.

50) 현장 임무(field mission)라는 것은 수원국 관리들과 직접적인 접촉이 요구되는 임무를 의미한다.

51) 유엔은 이 밖에도 수원국가와의 협력을 확대하기 위한 노력의 일환으로 공동 프로그램 작성(joint programming)을 시도하고 있다. UNDG, *Guidance Note on Joint Programming* (December 2003).

Framework: UNDAF) 등을 들 수 있다. 또한 이러한 작업을 수행하기 위한 수단으로써 결과기반 관리(Results Based Management: RBM) 기술, 국가프로그램 실행계획(Country Programme Action Plans: CPAPs), 그리고 연차별 작업계획(Annual Work Plans: AWP) 등이 도입되었다.

라. 성과관리와 상호책임성 강화

(1) 성과관리(Managing for Results)

지원의 성과를 체계적으로 관리함으로써 효과성을 제고한다는 것으로, 수원국과 공여국 공동의 노력이 요구되고 있다. 첫째, 수원국은 국가개발전략과 단년도 및 다년도 예산편성 간의 상호 연계를 강화하고, 결과 지향적 보고 및 평가 틀의 마련을 위해 노력한다. 이러한 평가 틀을 통해 국가차원 및 분야별 개발전략의 진전 상황을 감시하고, 목표 지표의 달성상황을 검토한다. 둘째, 공여자는 수원국 국가계획 수립과 자원을 성과(results)에 연계시키고, 수원국의 개발 전략에 일치하지 않는 성과 평가지표의 도입을 자제하며 수원국의 성과 평가제도에 일치시키도록 노력한다. 수원국의 결과 지향적 보고 및 모니터링 제도를 가능한 신뢰하고, 충분히 활용하도록 수원국과 협력한다. 또한 정기적 보고를 위한 공동의 틀을 갖추어 보고 및 모니터 요건을 최대한으로 수원국과 조화시키도록 한다. 셋째, 수원국과 공여자 공히 참여적 접근 방식(participatory approach) 하에서 국가역량 강화 및 결과 지향적 관리를 위해 상호 협력한다.⁵²⁾

성과 중심의 원조관리를 위한 협의그룹 회의(2007. 10. 16)에서는 몇 가지 주요 과제가 제시되었다.⁵³⁾ 첫째, 개발성과 관리에 대한 개념을 명확화하고 기술적 가이드라인을 제공한다. 먼저, 개념의 명확화를 위한 작업의 일환으로 기존 발간된 『DAC 평가 및 성과에 기초한 관리의 주요 개념집(Glossary)』의 부록으로 『개념 명확화 및 기술적 지도서(Conceptual Clarity and Technical Guidance)』를 발간하기로 한다. 둘째, 국가능력을 평가하는 도구

52) 장현식, “원조의 효과성제고를 위한 파리선언의 의미와 우리의 향후 추진방향,” 『국제개발협력』, No. 4 (2007), pp. 38-54.

53) 한국국제협력단, “성과중심 원조관리 협의 그룹(Joint Venture on Managing for Development Results: JMMfDR) 회의 결과,” 『국제개발협력』, No. 4 (2007), pp. 95-97.

를 개발한다. 이를 위해 별도의 T/F팀이 구성되어 작업을 진행하고 있으며, 여기에서 실험적 수원국(pilot countries)에 대한 국가능력 평가도구를 제시하게 될 것이다. 그러나 이것이 완전히 새로운 것은 아니다. 5개 주제별(리더십과 책임, 모니터링과 평가, 상호 책임 및 파트너십, 계획 및 예산, 통계)로 나누어 기존의 평가도구를 적절하게 활용하는 ‘도구들의 조합(package of tools)’이 될 것이다. 셋째, 원조 성과에 대한 국가 및 국제기구 차원에서 공동 책임을 강화한다. 현재 44% 수원국만이 공동 평가 메커니즘을 가지고 있는 바, 국가 수준/국제기구 차원의 공동 책임(mutual accountability)의 연구를 추진하도록 한다. 넷째, 성과에 대한 원조기관의 효율성을 제고한다. 9개 DAC 회원국으로 구성된 비공식 다자기구 성과 평가 네트워크(MOPAN)는 향후 다자기구의 효율성을 측정하기 위한 좀 더 조화된 평가 방안을 연구 검토하고 있으며, 향후 연구 보고서가 제출되면 그 결과를 활용하는 방안에 대한 논의가 진행될 것이다. 이와 함께 원조 효과성을 제고하기 위해서 공여국 원조기관들에게 적절한 인센티브를 제공할 필요가 있다는데 인식을 같이 하고 구체적인 방안을 모색하기로 하였다.

(2) 상호책임성 강화(Mutual Accountability)

원조에 대한 상호책임성을 높이기 위해서는 먼저 공여자와 수원국 사이의 정책대화를 강화하고, 주요 아젠다에 대한 정의가 상호 간에 분명하게 이해되어야 하며, 효과적인 원조수행 방안에 대한 구체적이고 지속적인 협의가 요구된다.

이를 위해 수원국은 국가 개발전략 및 예산에 있어 의회의 역할을 강화하고, 개발전략 이행 및 평가에 있어 제도적으로 광범위한 개발 주체들을 참여시키는 접근방식(participatory approach)을 강화한다. 또한 공여자는 수원국 정부가 자국 입법부와 국민들에게 포괄적인 예산보고를 할 수 있도록 원조 제공에 대해 투명하고 포괄적인 정보를 적시에 제공한다. 그리고 수원국과 공여자 공히 기존 국가 메커니즘의 객관성을 향상시키고, 이를 통해 원조 효과성에 대해 합의된 사항의 상호적 성과(mutual progress)를 공동으로 평가하도록 한다.⁵⁴⁾

마. 원조의 효과성에 대한 중간 평가

지난 2008년 9월, 가나의 아크라(Accra)에서 개최된 원조의 효과성에 대한 제3차 고위급 포럼에 보고된 『파리선언의 이행 실태 보고서(a progress report on implementing the Paris Declaration)』는 원조의 효과성을 향상시키기 위한 국제사회의 노력이 담겨 있는 파리선언의 이행사항을 중간 평가하는 내용을 담고 있다. 이 보고서의 내용을 앞에서 설명한 주요 영역별로 요약 정리하고자 한다.

(1) 주인의식(Ownership)

파리선언은, 수원국들이 그들의 개발에 대한 목표와 우선순위를 결정하고 어떻게 그 개발목표를 달성할 것인지에 대한 계획을 확립하는 과정에서 주도권을 발휘할 때 개발은 성공적이고 지속가능하며, 원조가 온전히 효과를 발휘할 수 있다는 인식에 기초하고 있다. 수원국의 주인의식 강화는 원조관계에 있어서의 권한의 이전을 의미함과 동시에, 상호책임성을 강조하는 것이기도 하다. 수원국가의 개발전략은 2005년 이래로 개선되어 왔다는 증거가 있다. 그러나 주인의식의 개선은 종종 몇몇 한정된 국가들에 국한되어 이루어졌다. 국가전략이 작동하도록 하는데 있어서, 특히 그 비전을 예산 및 운영상의 수단들과 연계시키는데 있어서, 그리고 성과 지향성(results-orientation)을 강화하는데 있어서, 일반적인 취약성이 존재한다. 결과적으로 주인의식에 관한 파리선언의 실천을 위해 노력할 것을 약속했음에도 불구하고, 그 약속이 수원국과 공여자 모두에게서 제대로 실현되지 못하고 있다는 것이다. 만약 현재의 추세가 지속된다면, 파리선언의 2010년의 목표는 온전히 달성되지 못할 것으로 평가된다. 현재의 상황에서는 수원국의 지역사정에 맞도록, 주인의식에 대한 보다 명확한 정의와 측정방법(measurement)의 마련이 요청되고 있다.

이와 함께 주인의식을 강화하기 위한 몇 가지 과제가 도출되었다. 그것은 행정능력을 포함하는 수원국의 역량을 강화하기 위한 지원 확대와 함께, 시

54) 장현식, “원조의 효과성제고를 위한 파리선언의 의미와 우리의 향후 추진방향,” p. 45.

민사회, 지역정부 그리고 사적 부문까지 그 영역을 확장하는 작업이 주요과제로 부각된 것이다. 또한 주인의식은 취약성과 갈등의 상황에서는 달성하기 어려운 측면이 있다. 이러한 어려움은 원조에 의존적인 수원국들이 개발전략을 수립할 때, 특히 달성 목표와 우선과제 선정과정에서 공여자와 입장 차이가 나타날 때 심화되고 있다.

(2) 조율(Alignment)

원조가 효과적이기 위해서, 수원국들은 신뢰할 만한 국가 개발전략들을 발전시켜야 하고 공여자들은 수원국의 개선된 국가체계를 지지하고 활용해야 한다. 대체로 다양한 영역들에서 중요한 진전들이 있었음에도 불구하고, 2010년의 목표에 도달하기 위해서 보다 빠른 진전 속도가 요청되고 있다. 특히, 공여자들은 지역체계들(country systems)을 지원하고 그것들을 사용하기 위한 노력들을 강화해야 한다. 2005년과 비교해 보면, 공여자들은 좀 더 수원국 개발전략과 부문별 전략들, 그리고 중기지출계획과 예산안에 기초하여 원조를 진행시키고 있는 것으로 평가된다. 그러나 비록 용자조건(conditionality)에 대한 개선책이 수원국 국가전략들과 조율되고 있는 현상이 나타나고 있음에도 불구하고, 수원국과 공여자의 시각은 아직도 몇 가지 점에서 종종 차이가 있다. 또한 중앙과 지역정부, 그리고 시민사회의 역량을 확립하기 위한 노력들이 요구되며, 이러한 노력들은 더 많은 조율을 필요로 한다. 또한 그 동안 개선 과제로 제기되었던 비슷한 유형의 프로젝트를 감소시키는 문제에 관해서는 그 실적이 불명확하다.

공공재정관리(PFMD)에 있어서, 해당 국가체계(country systems)를 활용하는 문제는 점차 향상되고 있는 것으로 평가된다. 많은 공여자들이 수원국 공공재정관리 체계에 대한 투자와 적극적인 활용에 대한 의지를 갖고 있지만, 그 노력이 포괄적이거나 체계적으로 진행되지 못하였기 때문에 더욱 진전될 필요가 있는 것으로 보인다. 수원국 예산에서 관찰되는 원조의 흐름들이 개선되고 있다는 증거들이 나타나고 있지만, 지역에 따라 그 편차가 크다. 원조의 흐름에 대한 연간, 중기적 예측 가능성은 양자적 원조에서는 느리게 향상되고 있는 반면에 다자적 원조에서는 더 나은 실적을 보여주고 있다.

정부조달에 있어서 해당 국가체계(country systems)의 활용은 점진적이

고 선택적으로 향상되고 있는 것으로 평가된다. 몇몇 지역에서 수원국 정부들은 공여자가 재원을 지원하는 프로젝트에 힘입어 자체적인 정부조달시스템을 발전시키는데 성공했다. 그러나 2010년의 목표에 도달하기 위해서 더 많은 노력이 필요한 상황이다. 통계 능력은 많은 지역에서 향상되고 있는 것으로 평가되고 있다. 그 중에서도 수원국 정부가 성과에 초점을 맞추는 곳에서 보다 많은 진전이 발견되는 경향이 있다.

전략환경평가(Strategic Environmental Assessments)를 위한 국가시스템의 개선 작업에 있어서는, 비록 몇몇 수원국들이 공여자들과 함께 이를 개선하기 위한 조치들을 취하고 있다. 그러나 현재까지 유기적으로 잘 조직된(well-articulated) 원조관리 전략과 체계를 가진 수원국은 거의 없는 것으로 평가된다. 원조의 방식을 개선하는 문제와 관련해서는 제약조건이 없는 원조방식(aid untying)의 비중을 증대시키기 위한 노력에서 중요한 진전이 있다. 사실, 2001년 DAC의 권고에 따라서 제약조건이 해제될(untied) 필요가 있는 성격의 원조 대부분은 완전히 제약조건이 없어졌으며(untied), 저발전 국가들(이하 LDCs)에 대한 원조액과 양자적 ODA의 LDCs 비중이 증가되었다. 2008년 5월에, DAC 회원국들은 권고의 적용범위를 LDCs에 포함되지 않는 8개의 고채무저소득국가(HIPCs)들로 확대하는데 동의했다. 그러나 많은 수원국가들은 조건없는 원조(untying)가 보다 더 확대되기를 희망하고 있다.

(3) 조화(Harmonization)

공여자들이 원조 제공방식의 조화를 위해서 공통의 절차를 채택할 때, 원조는 보다 효과적일 수 있다. 이는 공동 접근방식의 활용, 공여자간 분열의 축소, 그리고 분업의 합리화를 포함한다. 비록 더 많은 노력들이 필요하지만, 계획에 기초한 접근방식(PBAs)의 활용이 조금 늘어나고 있다는 증거가 발견되고 있다는 사실은 고무적인 현상이다. 파리선언의 목적은 수원국의 상황에 맞춰 수단들의 최적의 조합을 활용하는 것이라는 점에 주목해야 한다. 공여자들은 중복된 과제와 진단평가의 절차를 줄이기 위한 공동 노력을 시작하였다.

개별 공여자들이 개별적으로 접근함에 따라서 발생하는 원조의 지나친

분절은 원조의 효과성을 감소시키고 많은 국가와 지역의 수원국들에게 심한 부담을 안겨준다. 따라서 원조 흐름의 양을 대폭 감소시키지 않으면서 공여자의 수를 줄이는 노력이 필요하다. 비교우위·전문화·위임협력(delegated co-operation)과 연계된 분업체계 구축은, 파리선언의 실천과제에서 매우 민감하면서도 핵심적인 부분을 차지하고 있다. 비록 어려운 작업이기는 하지만, 많은 공여자들이 점차적으로 다른 공여자들과 더 나은 분업을 추구하고 있으며, 이를 실현하기 위한 일련의 활동에 착수했다. 상당한 진전이 ‘2007 EU 상호보완과 분업에 관한 행동규약과 같은 보다 큰 합의 형식을 통해서 이루어졌다. DAC 과제팀(Task team)은 국내 차원의 분업에 대한 훌륭한 실천 원칙들을 발전시켰다. 향후 과제는 재정 지원의 총량은 유지하거나 증가시키면서 공여자들이 몰리는 부문들에서 활동하는 공여자의 수를 감소시키는 것이다. 이는 더 많은 협력적인 조율작업과 조용한 파트너십, 위임협력을 필요로 한다.

조화를 위한 과업을 성공시키기 위한 요소들은 아마도, 수원국가와 공여자 모두의 자각과 정치적 의지, 상호 신뢰, 지역 환경에 적합하게 명료하게 정의된 목표, 우선적 과제와 성과들에 대한 합의, 수원국 정부가 원조를 받아들여 집행하는 과정에서 리드하고 조율하며 관리해 나가는 능력, 분업에 관한 국가정책들, 공식적인 조율과 대화의 장, 공여자를 위한 양질의 충분한 정보, 비교우위 측정방안에 대한 합의 등을 들 수 있을 것이다.

(4) 개발성과의 관리(Managing for development results)

개발성과관리(MfDR) 원칙을 실현하는 것은 정치적으로나 기술적으로 원조관리의 한계를 뛰어 넘는 작업이다. 그것은 일련의 내부개혁, 인적자원의 개발, 국가역량의 구축, 평가체계의 강화, 성과와 계획·예산수립과정의 연계성 강화, 그리고 무엇보다도 지도력과 책임성의 증대를 필요로 한다. 개발성과관리 부분에서 진전을 이루기 위한 필수조건은 최상의 실천을 위한 자각과 정보의 교환이라고 할 수 있다.

특정한 국가와 지역들에서는 괄목할 만한 진전이 이루어졌으며, 몇몇 국가들은 모니터링 체계를 향상시키기 위한 작업을 진행하고 있다. 그러나 거의 대부분의 수원국들은 수준 높은 성과 지향적(results-oriented) 전략을 갖고

있지 못하며, 이에 따라 아주 소수의 공여자들만이 수원국의 성과와 모니터링 체계에 의존하고 있다. 개념 정의의 명료성 향상, 모니터링 체계의 조속한 구축, 그리고 시스템 강화 방법에 대한 보다 큰 틀의 합의가 요청된다.

수원국들에 있어서 개발성과의 관리는 종종 미흡한 것으로 평가되고 있다. 왜냐하면 계획, 예산, 정책·프로그램의 결과 관리와 회계 등의 분야에서 수원국의 역량이 부족하기 때문이다. 고무적인 점은, 거의 대부분의 공여자들이 역량구축과 관련된 수원국의 노력을 지원하고 있다는 사실이다. 더욱이, 다수의 수원국들은 그들의 시스템을 향상시키기 위한 행동에 착수했다. 이를 위한 동기부여 체계의 변화는 필요한 개혁을 추진하도록 관리자들과 당국자들에게 영향을 미칠 수 있다. 그러나 공여자와 수원국들이 자신의 행동양태를 바꾸는 것과 관련하여 상당한 수준의 선행 투자(up-front)와 장기비용(제도적, 재정적, 정치적으로)이 요구되기 때문에 이러한 행동변화가 자동적으로 일어나지는 않을 것이다.

(5) 상호책임성(Mutual accountability)의 강화

파리선언은 공여자와 수원국들에게 개발 결과에 대한 상호책임성을 요구한다. 신뢰 구축, 성과를 지향하는 유인체계의 마련, 공동가치의 각인, 책임성의 심화, 파트너십의 강화 등의 노력을 통해서 합의된 과제를 창출하고 강화시킬 수 있다. 원조효과성에 관해 합의된 규약들이 이행되는 상황에 대해서 상호평가 작업을 수행하고 있는 사례를 살펴보면, 상호책임성을 향한 진전은 느리게 진행되고 있다. 이것은 아마도 부분적으로는 상호책임이 상대적으로 새로운 원칙이고, 상당 수준의 능력을 요구하고 있기 때문일지 모른다. 그러나 전체적으로 상호책임 시스템의 잠재력이 개발되지 못하고 있음에도 불구하고, 일반적으로 생각하는 것보다는 많은 해결의 실마리들이 생겨나고 있다.

공여자와 수원국이 상호책임성을 위한 관계를 구축하는 작업이 수원국 정부와 시민사이의 국가적 책임성을 위축시키기 보다는 보완해 줄 것이라는 점을 공여자와 수원국들에게 확신시키는 것이 중요하다. 이것은 수원국 정부의 차원에서 볼 때, 최소한의 수준에서 자국의 의회와 시민사회에게 공여자와의 연계관계를 인지시키고 참여하도록 하는 것을 의미한다. 공여자의 차원에서는 원조의 흐름을 공개하고 해당 지역의 책임 메커니즘을 지지하는 것이

요구된다. 또한 해당 지역의 책임 메커니즘(의회를 포함하여)을 대상으로 상호책임의 중요성을 잘 설명하는 것을 의미한다. 원조의 흐름에 대한 시의 적절하고 투명하며 포괄적인 정보는 국가수준의 상호 책임성을 강화하기 위한 열쇠가 된다. 그러나 이를 향한 진전은 종종 지체되고 있는 것으로 평가 된다.

상호책임 원칙에 대한 강조는 기본적으로 국가차원의 결과들에 관해서이다. 그러나 국제적인 메커니즘은 개혁의 가속화를 위한 유인체계와 정치적 추진력을 강화함으로써 국가차원의 조치들을 보완할 수 있다. 이러한 국제적 메커니즘은 원조에 의존적인 국가들이 직접 공여자들에게 책임을 묻기 어려운 경우, 공여자들의 책임을 강화하는데 있어 특별한 역할을 수행할 수 있다.

3. 베트남의 사례 분석

베트남 사례분석에서는 지면의 한계와 자료의 접근성 그리고 실질적인 사례 수집 가능성 등을 고려하여 주인의식(Ownership), 조율(Alignment), 조화(Harmonization) 등 3가지 부문에 초점을 맞추고자 한다.

가. 베트남의 개발역량 제고(Capacity building)

베트남의 개혁정책 추진 초기 단계인, 1980년대 중반부터 1990년대 후반의 기간 동안에 베트남 정부의 빈곤감소 관련 정책 수행역량을 강화시키기 위한 UN기구의 지원 사례를 살펴보고자 한다.⁵⁵⁾ 여기에는 개인 능력(기술, 지식 등)의 향상, 기관의 역량 강화, 공공정책의 수립과 실행의 일관성 제고, 그리고 제도적 장치 마련의 촉진 등을 위한 활동이 포함된다. 이 기간 동안 유엔기구의 활동이 강조된 주요 분야로는 거버넌스와 경제관리, 인구정책, 공공보

55) Dharam Ghai and Gus Edgren, "Capacity building for Eradicating Poverty: an Impact Evaluation of UN system Activities in Vietnam 1985-1997," *Capacity-Building for Poverty Eradication: analysis of and lessons form, evaluations of UN system support to countries' efforts* (UN, 2002), pp. 188-191. 본 논문에서는 유엔기구가 베트남의 빈곤감소 능력을 증대시키기 위해 집중적으로 지원한 6개 공공정책 부문을 중심으로 그 성과를 살펴보고 있다.

건, 인도적 지원, 통합된 농촌개발 프로젝트 등이 있다.

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

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

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

(1) 인도적 지원(humanitarian relief)

유엔난민고등판무관(United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR)은 유엔기구 중에서 가장 먼저 베트남 정부가 국제사회와의 접촉을 통해서 인도적 프로젝트를 수행할 수 있도록 지원하였다. 초기의 사업은 난민지원과 베트남이 자체적으로 난민문제를 해결할 수 있는 능력을 배양하도록 하는 작업을 지원하는 것이었다. WFP는 빈곤이 만연한 농촌지역에 식량을 구할 수 있는 일자리 제공사업(food for work projects)을 추진함으로써 빈곤을 경감시키기 위해서 노력하였다. 이 과정에서 추진된 치수 및 수질보호 사업과 산림 보전사업 등은 매우 중요한 사업으로 평가되었으며, 특히 이러한 프로젝트를 진행하기 위한 역량은 훈련과정과 현장 경험을 통해서

강화되었다. 가장 오랫동안 지속된 프로젝트로는 WFP가 추진한 조립사업을 들 수 있다.

(2) 통합 농촌 개발 프로젝트(integrated rural development projects)

1990년대 하반기에 유엔기구들은 일련의 ‘통합 농촌 개발 프로젝트’를 구상하고 실행하였는데, 이를 통해서 외딴 산악지역에서 거주하고 있는 가난하고 저개발지역에 거주하고 있는 주민들과 여성 근로자들에게 도움을 주고자 한 것이다. 이러한 사업을 추진하는 과정에서 다양한 참여촉진 방법이 도입되었으며, 이를 통해서 개발활동을 선정하고, 실행하며 평가하는 과정에 다양한 주체들이 참여할 수 있도록 하였다. 이러한 실험적 활동은 베트남의 빈곤퇴치를 위한 국가적 역량을 강화시키는데 있어서 기여하였는 바, 특히 베트남의 ‘통합 농촌 개발 프로젝트’를 준비하고 시행하는 실질적인 역량이 제고된 것으로 평가된다.⁵⁶⁾ 다만, 다양한 프로젝트들이 도입되고 이들의 종류 및 숫자가 빠른 속도로 증가함에 따라서 베트남 정부와 유엔기구들에서는 이를 효과적으로 관리하기 어려워졌다는 문제가 야기되었다.

나. 공여자와 베트남 정부의 협력관계

공여자와 수원국 간의 협력관계를 구축한다는 것은 크게 3가지 영역으로 구분된다. 첫째는 공여자와 수원국이 빈곤감소전략과 같은 경제발전계획을 공동의 노력을 통해서 작성한다는 것으로, 수원국의 역량에 따라 수원국의 역할이 달라질 수 있다. 둘째는, 공여자가 수원국의 주도적인 역할을 최대한 존중하기 위해 노력한다는 것으로 수원국의 발전계획, 특히 수원국이 작성한 빈곤감소전략을 지원 계획에 적극적으로 반영하는 것이다. 이와 함께 공여자는 수원국의 시스템과 추진 절차를 최대한 활용하도록 한다. 셋째는, 수원국 정부는 빈곤감소전략과 같은 발전전략의 수립과 이행 및 평가 작업을 추진하는데 있어 공여자의 자문과 협력을 적극적으로 요청하고, 세부적인 추진 계획을 수립할 때 이를 적절하게 반영하도록 한다. 베트남의 빈곤감소전략

56) 지방의 관료와 농부, 그리고 어부들의 관련 기술과 역량이 개선되었으며 지역과 지방자치체 수준의 기관(institutes)들의 역량이 강화된 것으로 평가된다.

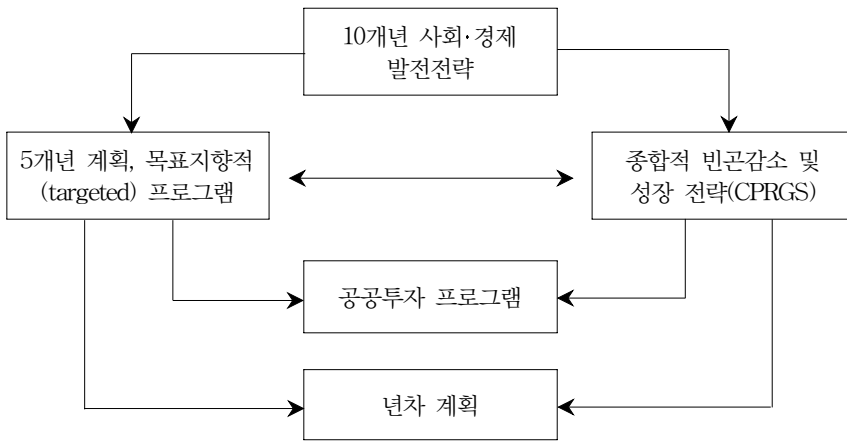
(PRS)은 2002년 수립되었는데, 베트남 정부는 그것을 “종합적인 빈곤감소 및 성장 전략(comprehensive poverty reduction and growth strategy: CPRGS)”이라고 명명하였다. 이러한 국가발전전략에 대한 국제사회의 평가는 대체로 긍정적이었으며, 특히 베트남 고위급 정부인사들의 국가발전전략과 관련한 지도력은 좋은 평가를 받았다. 이는 베트남 정치지도자들의 적극적이고 개방적인 개발의지를 반영하는 것이라고 할 수 있다.

베트남 정부가 개발전략(이하 CPRGS)을 작성하는 과정에서 공여자 그룹들과의 논의 결과가 절대적인 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 먼저, 빈곤의 성격을 규명하기 위한 분석 및 진단 작업을 위하여 1999년 베트남 정부 관계자와 공여자 및 국제 NGO가 다양하게 참여한 실무 작업팀(poverty working group)을 구성하였다. 여기에서 2000년 『빈곤공략보고서(the attacking poverty report)』가 공동으로 작성되었으며 향후 베트남 정부와 공여자 그룹들이 베트남 개발과 관련한 기초자료로 활용하였다. 베트남 정부가 CPRGS를 작성하는 과정에 제시된 공여자 그룹의 다양한 형태의 의견은 결정적인 영향을 미쳤으며, 특히 다양한 형태의 공식·비공식 논의구조를 통해서 베트남 정부와 공여자 그룹 간의 의견 조정작업이 진행되었다. 이 중에서도 빈곤 과제팀(the poverty task force)은 정부와 공여자 및 NGO가 공동으로 참여한 기구로서 가장 중요한 논의의 장으로 활용된 것으로 평가된다.⁵⁷⁾ 또한 CPRGS 최종본이 발표되기 전인 2002년 2월에 제출된 초안은 3개월 가량 베트남의 주요 행위자들(stakeholders)과 공여자들의 집중적인 자문을 거쳤던 것으로 알려지고 있다.

베트남의 CPRGS는 지속적인 고도성장과 함께 사회적인 발전 및 평등의 실현을 목표로 설정하고 있다. CPRGS에서 제시하고 있는 12개 목표는 대부분 새천년개발목표와 관련된 것으로 국제기구들의 활동방향과 맥을 같이함으로써 국제사회의 지속적인 지원을 유도하고 있다고 할 수 있다.

57) 보다 자세한 내용은 <www.worldbank.org.vn/strategy/cprs/pov_task_for001.htm>의 문서들을 참고.

<그림 III-1> 베트남의 발전전략 체계도



출처: The Socialist Republic of Viet Nam, *The comprehensive poverty reduction And growth strategy(CPRGS)* (Hanoi, November 2003).

베트남의 CPRGS는 5개년 사회경제개발계획(2006-2010)에 반영되었으며 이 과정에서도 베트남 정부와 공여자간 활발한 논의가 이루어졌다. 다양한 형태의 비공식 실무그룹이 구성되어 공여자들의 활동이 베트남 국가발전계획을 지원할 수 있도록 하는 방안을 모색한 것이다. 그 중에서도 2003년 12월에 구성된 ‘지원의 효율성을 위한 파트너십 그룹(Partnership Group on Aid Effectiveness: PGAE)’은 지원 효율성을 증대시키기 위한 베트남 정부와 공여자그룹 간의 논의를 통해서 구체적인 실행계획(The Harmonisation Action Plan: HAP)을 작성하였다. 이와는 별도로 베트남 정부의 각 부처와 지방정부에서는 각자의 계획을 수립할 때, 공여그룹과의 협의를 진행하였으며, 복수의 지방정부가 관여하는 사업에 대해서는 투자계획부(Ministry of Planning and Investment: MPI)가 수많은 공여자들과의 협력 하에서 조정역할을 수행하였다.

또한 베트남에 대한 국제사회의 지원이 점차 특정 프로젝트에서 보다 장기적이고 포괄적인 프로그램 중심으로 바뀌게 되면서 지원 제공방식의 효과성을 증대시키기 위한 노력이 증가되었다. 특히, 지원 양식(aid modalities)의 개념, 이행 메커니즘, 다양한 양식의 장단점 등에 대해 보다 깊이 있고 명확하게 이해할 필요성이 증가되었다. 이를 위한 노력 중에서 가장 대표적인 사례가 일본과 영국이 공동으로 진행한 연구 작업으로, 베트남의 관점에서 새로

은 지원 양식(new aid modalities)을 모색한 것이다.⁵⁸⁾

- 위 작업을 통해서 베트남의 상황에 적합한 새로운 지원 양식을 도입하기 위해서 극복해야 할 과제로 5가지가 강조되었다.
- 새로운 지원 수단과 관련한 개념 및 용어의 혼란
- 새로운 지원 양식과 관련한 관리 배분(management arrangements)의 명확성 부족
- 새로운 접근 방식의 장점 및 최적의 조건에 대한 평가 결여
- 공여자들이 새로운 지원 수단을 도입하도록 하는 베트남 정부의 노력
- 베트남 정부 관계 부처의 계획과 예산의 공개

(1) 최근의 베트남 정부와 공여자간 협력관계 구축에서 나타나는 경향성

베트남 정부와 공여자들과의 협력관계(partnership)는 크게 2가지 경향성을 보여주고 있다. 첫째, 특정 사업 목표에 초점을 맞추어 협력관계를 형성하는 것이고, 둘째, 보다 체계적인 논의를 통해서 협력의 틀을 강화해 나가는 작업이 이루어지고 있는 것이다.

특정 사업 목표에 초점을 맞춘 분야들을 중심으로 하는 협력사업은 다음과 같다.⁵⁹⁾

- 빈곤감소: 베트남 정부가 수립한 CPRGS의 중앙정부와 지방정부 차원에서의 실행 및 평가체계의 구축
- 양성 평등(gender)
- 환경 보전
- 국민들의 참여(people's participation) 제고: 시민사회의 역할 제고
- 국영 기업체의 개혁: 민영화 작업 촉진
- 재정부문의 개혁: 금융부문의 개혁과 자본시장 육성
- 대외무역시스템 개혁: 베트남 정부의 무역 자유화 작업을 지원
- 중소기업의 기업 육성
- 교육: 문맹을 해소
- HIV/AIDS

58) OECD-DAC, *Overview of the Results of the Survey on Harmonisation and Alignment*, pp. 136-137.

59) Consultative Group Meeting for Vietnam, *Vietnam Partnership for Development*, Informal report for the Consultative Group Meeting (Hanoi, November 2003).

- 건강 보건: 빈곤층의 건강문제, 보건체계의 인프라 구축, 교육 훈련 프로그램
- 산림 문제: 산림 복구 및 보전
- 최극빈 집단에 대한 지원 프로그램 개발
- 자연 재해: 자연 재해 경감을 위한 방안 모색
- ODA의 파트너십: 효율성 증진을 위한 협력 틀 모색
- 교통체계 구축: 지방의 도로 교통체계 구축 및 광역 교통망 구축
- 도시 문제: 도시 차원의 빈곤감소 방안 모색
- 법률 체계의 개선
- 공공 재정 관리체계(public financial management)의 개혁
- 공공 행정체계의 개혁

베트남 정부와 공여자들 간의 협력을 보다 체계적으로 실천하기 위한 노력은 대표성 있는 협의기구의 설립과 그것을 통한 합의문의 작성과 실천방안의 모색 등의 형태로 진행되고 있다. 가장 영향력이 있는 논의 기구로 부상한 조직이 ‘지원의 효율성에 대한 파트너십 그룹(Partnership Group for Aid Effectiveness: PGAE)으로, 여기에는 베트남의 주요 관계부처 고위 책임자가 참석할 뿐만 아니라 주요 공여국과 공여기구의 대표들이 참석하고 있다.⁶⁰⁾ 이 기구를 통해서 2005년 6월에는 향후 실천방향을 제시하는 『하노이 핵심 선언문(Hanoi Core Statement)』이 채택되었으며,⁶¹⁾ 이 선언문의 구체적인 실천 방안도 모색되었다.⁶²⁾

(2) 베트남 정부와 공여그룹 간의 주요 협의 채널⁶³⁾

2006년 8월 기준, 베트남에는 23개 양자적 공여자(bilateral donors)와 12개에 달하는 유엔 기구(FAO, IFAD, ILO, UNAIDS, UNDP, UNESCO, UNFPA,

60) 최근까지 UNDP 베트남 대표부의 책임자이자 UN 베트남사무소 대표가 공여자 그룹의 대표 역할을 수행하고 있다.

61) Hanoi Core Statement on Aid Effectiveness: Ownership, Harmonisation, Alignment, Results, <www.va21.org/uploads/File/hanoi_core_statement.pdf> 참고.

62) Partnership Group for Aid Effectiveness, *Working Together to Improv Aid Effectiveness for Supporting Sustainable Development in Vietnam* (Consultative Group Meeting for Vietnam, Hanoi, December 6-7, 2005). <www.dfid.gov.uk/pubs/files/vietnam-aid-effectiveness05.pdf> 참고.

63) Garrido, Maria Defina Alcaide and Silvia Sanz-Ramos Rajo, *Vietnam's Laboratory on Aid Effectiveness: Lessons for Donor Agencies* (Hanoi, August 2006). <<http://www.tride.org/eng/File/ViewLinkFile.aspx?FileId=1421>>.

UNHCR, UNICEF, UNIDO, UNODC, WHO), 아시아개발은행(ADB), 유럽 위원회(the European Commission: EC) 그리고 세계은행(World Bank: WB) 등이 다자적 공여자로 활동하고 있다. 이들 공여자들은 베트남 정부와는 물론 공여그룹 내에서 대화와 협력을 유지하는데 있어서 다양한 구조를 형성하고 있다.

베트남 정부가 포함된 협의 채널 중에서 가장 중심적이면서 규모가 큰 협의구조는 2003년 12월에 발족한 ‘지원의 효율성에 대한 파트너십 그룹(Partnership Group for Aid Effectiveness: PGAE)’이라고 할 수 있다. PGAE는 지원 효율화 문제를 논의하고 개선방안을 제시하는 공식적인 회의체(forum)로 정례적으로 회의를 개최하고 있다. PGAE는 정례회의 외에도 년차 보고서를 작성하고 있으며 이를 위해 7개 분과로 나뉘어 조정작업을 진행하고 있다. 7개 분야는 조달 작업(work on procurement), 공공 재정 관리(public financial management), 예산 내의 ODA(ODA on budget), 환경영향평가, 사회영향평가, 비용 표준(cost norms), 하노이 핵심 선언 대화(Hanoi Core Statement communications) 등으로 구성된다.

다음으로 규모가 큰 대화·협의 채널은 ‘자문그룹(Consultative Group: CG)’이다. 이 그룹은 1998년 이래 일 년에 두 차례 회의를 개최하며, 베트남 정부와 World Bank가 회의를 주관하는데, 베트남 정부 대표 및 공여자들과 함께 최근에는 베트남 기업가(private sector)들과 시민사회 대표들의 참석이 증가하고 있다. 자문그룹(CG)은 지원을 통한 베트남 경제사회의 발전 방안을 모색할 뿐만 아니라 파트너십 관련 이슈를 제기하는 중재자 역할도 수행하고 있다.⁶⁴⁾

베트남 유엔개발그룹(the United Nations Development Group: UNGD)은 12개 유엔기구 멤버가 참여하고 있으며, UNDP, UNFPA, UNICEF가 상임위원회를 구성하고 있다.⁶⁵⁾ UNGD는 일 년에 최소한 세 차례 이상 회의를 개최하여 지원사업에 대한 국가 단위의 조정작업과 새천년발전목표(MDGs)의

64) 1998년 CG 중간 보고회의에서 제기된 베트남 정부의 요청에 따라 정부와 공여자 및 국제 NGO가 공동으로 참여하는 파트너십 그룹이 구성되기도 한다. 이러한 중재자적 역할을 수행한 결과 최근에는 25개에 달하는 파트너십 그룹이 구성되었으며, 이들은 각각 특정 분야를 담당하고 있다. 이 중에서 가장 성공적인 사례로 ‘베트남 사업 포럼(the Vietnam Business Forum)’과 ‘빈곤 실무그룹(Poverty Working Group)’ 등이 거론되고 있다.

65) 여기에 세계은행이 옵저버로 참석하고 있다.

달성 수준을 평가한다. 이와 함께 UNDG는 공동 프로그램(joint programming)을 추진하고 있으며, 공동 프로그램의 영역을 확대하여 베트남에서 ‘단일 유엔 개발팀’을 구성한다는 목표를 향해서 2005년부터 베트남 정부 및 다른 개발 파트너와의 협의를 시작하고 있다.⁶⁶⁾

유럽연합 그룹(EU Group)은 유럽위원회와 16개 유럽연합 소속 공여 국가들로 구성되며, 매달 각 기관 개발 관련 부문의 대표들의 모임을 개최하는데 이를 ‘유럽연합 개발상담자그룹(EU Development Counselor’s Group)’이라고 한다. 이와 함께 EU는 다양한 종류의 실무그룹(Working Groups: WGs)을 통해서 EU의 공여자들이 베트남 내에서 시행하는 지원활동을 종합적으로 관리하고 있다.⁶⁷⁾

베트남에서만 관찰되는 독특한 대화·협력채널로 ‘5개 개발은행그룹(the Five Banks Group)’을 들 수 있다.⁶⁸⁾ 이 그룹은 2000년 3개 은행(World Bank, ADB, JBIC)이 자신들이 직면한 포트폴리오 문제를 공동으로 해결하자는데 합의하였다. 이후 2003년 독일개발은행(KfW)과 프랑스개발에이전시(AfD)가 참여하여 ‘5개 은행 조화 구상(the Five Banks Harmonisation Initiative)’을 발족하였다. 이들 그룹은 상호 간에 관련 절차의 조화를 이루고 국가 시스템의 개선 작업을 지원한다는 목표를 최우선적인 과제로 설정하고 있다.

베트남에서만 볼 수 있는 또 다른 독특한 대화·협력 형태로 뜻이 ‘통하는 공여자그룹(the Like Minded Donor Group: LMDG)’이 있다.⁶⁹⁾ 12개 국가로 구성된 이 그룹은 자신들의 ODA 지원 계획 수립 및 제공 방식을 베트남 정부가 제시한 개발전략(CPRGS)에 적합한 방향으로 수행함으로써 지원의 효율성을 공동으로 증진시켜 나간다는 의도를 가지고 있다. 지원의 질을 향상시키기 위한 이들의 활동 중에서는 ‘위임 협력(delegated cooperation)’ 방식을 도입하는 것이 있다. LMDG는 종종 EU와 공동으로 주요 정책에 대한

66) 이에 따라 베트남 정부와 UN 그리고 다른 공여자 대표로 구성된 과제팀(Task Force on One United Nations in Vietnam)이 구체적인 실천 계획을 수립하고 있다.

67) 최근에 활동하고 있는 EU WGS는 건강, 사적부문 개발, 거버넌스 부문이다.

68) 여기에는 세계은행(World Bank), 아시아개발은행(ADB), 일본국제협력은행(JBIC), 독일의 Kreditanstalt für Wiederaufbau와 프랑스의 the Agence Française de Développement이 포함된다.

69) 오스트레일리아, 캐나다, 덴마크, 핀란드, 독일, 아일랜드, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 스웨덴, 스위스, 영국이 포함된다.

분석 작업을 추진하기도 한다.

새로운 지원 모델(new aid modalities)을 제시하려는 작업과 관련된 협의 채널 그룹도 있다. ‘Poverty Reduction Support Credit(PRSC) Partners’는 세계은행과 11개 공동출자자(co-financiers)로 구성되었으며⁷⁰⁾ 베트남에 대한 일반예산지원 활동을 수행하고 있다. 3개 ‘Targeted or Sector Budget Support(TBS) Partnership Groups’과 4개 ‘Sector Wide Approach(SWAP) Partnership Groups’은 특정한 정부 프로그램에 초점을 맞추어 개선 방안을 모색하고 있다.

이 밖에는 Multi Donor Trust Funds(MDTFs) Groups, the NGO Working Groups, 그리고 the International NGO(INGO) Forum 등이 있다. MDTFs Group은 개혁 프로그램을 지원하기 위한 그룹으로, 공공 재정관리, 하위단위의 정부역량 제고(sub-national government capacity building), WTO 가입 역량 확보, 산림 부문이 활동하고 있다. NGO working group과 INGO Forum은 ‘NGO Resource Center’라고 불리는 조정 기구를 통해서 협력을 하고 있는데 여기에는 160개 이상의 INGO가 참여하고 있다.

다. 공여자들의 협력시스템

베트남 정부가 2002년에 발표한 개발전략(CPRGS)은 공여그룹들의 활동들이 보다 조화롭게 이루어질 수 있도록 하는 방향으로 작성되었다. 그러나 베트남에 대한 ODA가 빠른 속도로 증가하면서 공여그룹 간의 조정작업(harmonization)에 대한 필요성이 더욱 증대되었다.⁷¹⁾ 이에 따라 지원 제공절차의 표준화, 프로그램 중심(programme-orientation)⁷²⁾의 지원 제공, 협력그룹(partnership groups)⁷³⁾의 효율성과 효과성의 제고, 공동재원 조성의 확대 등이 새로운 과제로 제기되고 있다.

70) 아시아개발은행(ADB), 캐나다, EC, 덴마크, 독일, 아일랜드, 일본, 네덜란드, 스페인, 스웨덴, 영국 등이 포함된다.

71) 이는 주로 양자적 관계를 통해서 제공되는 ODA는 제공하는 국가 간의 조정작업이 어렵기 때문이다.

72) 독자적이고 단발적인 프로젝트가 아닌 중장기적이고 국가 전체의 차원에서 추진되는 개발지원 프로그램과의 연관성을 증대시키는 방향으로 지원을 제공하자는 것을 의미한다.

73) 베트남 정부와 공여자(donors) 및 NGO가 참여하는 포럼의 형태가 대표적인 사례이다.

베트남 내에서는 Five Banks Group(the Five Bank Harmonisation Initiative)과 LMDG(the Like Minded Donor Group) 그리고 UNDG(the United Nations Development Group) 등이 공여그룹 간의 조화를 증진시키기 위한 노력을 주도해 나가고 있다. 이 밖에 일본, 유럽연합, 세계은행 등도 공여그룹의 조화를 증대시키기 위한 독자적인 노력을 확대해 나가고 있다.

<주요 협력 사례>⁷⁴⁾

- 2003년 발족한 ‘5개 은행 조화 이니셔티브(the Five Banks Harmonization Initiative)’는 베트남 정부의 개발정책을 지원하기 위한 프로그램을 최우선에 두고 관련 절차의 조화와 조정 작업을 추진함.
 - 주요 관심 분야로는 정부의 조달시스템, 재정 관리, 환경 및 사회안전망 구축, 프로젝트 준비와 모니터링, 그리고 보고서 작성 등.
 - 이처럼 은행 간의 협력이 다른 개발도상국의 경우에도 존재하지만 베트남의 경우에는 보다 높은 수준인 것으로 평가되고 있음.
- 베트남에 진출한 유엔기구 간의 협력을 확대하고자 하는 ‘베트남에서 하나의 유엔(the One United Nations in Vietnam)’ 노력이 유엔기구의 개혁 차원에서 2005년부터 시작되었음.
 - 일차적으로 추진 절차를 통일하는 작업이 추진되었으며, 이를 위해 관리 구조(management structure)의 통합, 프로그램과 예산의 통합, 그리고 관리 방식(management practices)의 통합, 마지막으로 단일 사무소(single physical location) 설치 등의 순서로 통합을 위한 로드맵을 설정함.⁷⁵⁾

베트남 정부 차원에서는 지원조건에 따른 부담을 감소시키기 위한 노력의 일환으로 지원 부문별로 조건을 조화시키는 작업(harmonization of conditions at the sector level)을 추진하고 있다.⁷⁶⁾ 그러나 아직까지 별다른 성과를 거두

74) Maria Defina Alcaide Garrido and Silvia Sanz-Ramos Rajo, *Vietnam's Laboratory on Aid Effectiveness: Lessons for Donor Agencies* (Hanoi, August 2006). <<http://www.tride.org/eng/File/ViewLinkFile.aspx?FileId=1421>>.

75) 2007년 5월에는 베트남에서 유엔기구들이 단일 계획을 수립하기 위한 보고서를 작성하기도 한다. <<http://unvietnam.files.wordpress.com/2007/05/one-plan-bridge-doc-may-15.pdf>> 참고.

76) 지원사업의 5% 미만이 둘 이상의 기관이 참여하고 있어 지원에 따른 베트남 정부에 대한 부담은 심각한 수준으로 증대되고 있는 실정이다.

지 못한 것으로 평가되고 있다. 다만, 산림신탁자금(Forestry Trust Fund)이 2004년 6월에 설립된 것이 중요한 성과라고 할 수 있다.

공여자들 간의 조화가 우선적으로 요구되고 있는 주요 부분들로는, 정부의 역량 개발(capacity building) 작업 지원 지원 절차의 스트림라이닝(streamlining) 과 조화, 공동 지원 전략(joint donor strategy)의 개발, 프로그램 및 분석 작업, 보다 효과적인 모니터링과 보고서 작성 방식 등이 있다.

(1) 조화를 위한 실행계획: The Vietnam Harmonization Action Plan

베트남을 지원하는 국가와 기구들의 숫자와 지원 프로그램의 종류가 비약적으로 발전하면서 효율성을 증진시키기 위한 노력이 확대되고 있다. 그럼에도 불구하고 앞에서 살펴본 바와 같이 다양한 형태의 조정과 조화를 위한 노력이 진행되고 있어 이를 정리할 필요성이 제기된다. 즉, 공여자들의 조화 노력들을 조화(harmonise harmonization efforts)시키는 작업이 요청된 것이다. 이에 따라 베트남 정부와 공여그룹의 공동 노력의 결과로, 2004년 공통의 틀(common framework)을 도입하게 되었는데, 이를 ‘베트남에서 조화를 위한 실행 계획(the Vietnam Harmonization Action Plan: HAP)’이라고 한다.⁷⁷⁾

HAP는 3가지 추진방향(guiding principle)을 제시하고 있는데, 베트남 정부가 주인의식(country-owned)을 가지고, 주도적으로 추진(country-led)하며, 지원의 다양성(diverse mode of ODA delivery)을 제공한다는 것이다. HAP는 베트남 정부가 베트남에 대한 지원이 조화롭게 이루어질 수 있도록 조정하고 관리하며 모니터링과 평가작업을 완전하게 주도할 수 있도록 해주었다. 또한 지원의 효율성을 위한 파트너십 그룹(the Partnership Group on Aid Effectiveness: PGAE)이 구성될 수 있는 조건을 제공하였다는 의미를 지니고 있다. HAP는 주인의식(Ownership), 조정(Alignment) 그리고 최적화(Streamlining) 3개 부문으로 구성되어 있으며, 14개 추진과제를 중심으로 구체적인 실행계획이 제시되어 있다.

77) <www.rtm.org.la/documents/Vietnam_HAP-2004-Final_Version.pdf> 참고.

(가) Ownership

베트남은 국제적 조화를 발전시키는 작업에 적극적으로 참여한다. 이를 위해 베트남 투자계획부(MPI)가 관련된 국제회의에 참석하도록 한다.

베트남 정부는 국제사회의 지원이 국가적 차원에서 조화를 이룰 수 있도록 지도적인 역할을 수행한다. 이를 위해 지원의 효율성을 위한 정부-공여자 파트너십 모임에 적극적으로 참여하고 필요한 활동을 수행한다.

조화를 증진시키기 위한 논의의 결과를 반영하여 베트남의 관리체제와 법적 토대를 강화해 나간다.

ODA 관리 능력(capacity building on ODA)을 강화하기 위해서 종합적인 프로그램(a comprehensive capacity building program)을 도입한다.

(나) Alignment

베트남 정부와 공여자들은 10개년(2001-2010) 계획(Socio-Economic Development Strategy)을 수행하는 과정에서 긴밀하게 협력을 하며, 이를 위해 5개년(2006-2010) 사회·경제발전계획을 수립하고 실천하기 위해서 공동으로 노력하기로 하였다. 이를 위해 LMDG, ADB, 일본, 세계은행, UNDP와의 협력을 강조하였다.

공여자들은 자신들의 지원사업이 베트남 정부(government's sector/sub-sector)의 정책, 전략, 그리고 우선순위와 부합하는지 검토한다.

(다) Streamlining

공여자는 자신들의 지원 정책과 절차를 투명하고 공개적으로 추진한다. 공여자들은 위임협력(delegated cooperation), 부문별 예산 지원(sector budget support) 등과 같은 새로운 지원모델을 모색한다.

이와 함께 공여자 지방 사무소의 권한이 강화될 필요가 있다. 이는 지방 단위에서 이루어지는 사업과 관련한 의사결정과정을 빠르게 하는데 중요하기 때문이다. 이를 위해 지방사무소로의 분권화와 위임 사항의 확대가 요청된다.

거래 비용(transaction cost)을 줄이기 위한 수단이 요구된다. 이를 위해서는 같은 목적을 추구하는 사업이 중복적으로 수행됨에 따라 발생하는 (불필

요한 행정적 업무)부담을 감소시켜야 한다. 또한 공여자는 베트남 내에서 확보할 수 있는 자원을 우선적으로 활용할 수 있는 방안을 모색하며, 자신들의 지원 관련 절차와 체계를 단순화시키고 합리화하려는 노력을 강화한다.

베트남 정부와 공여자들은 베트남에 대한 지원(aid delivery)에 적용할 수 있는 적절한 통합모델(cross-sector practice)를 논의하고 합의를 도출하도록 한다. 이를 위해 고위급 회의에서 적절한 사례를 도출한 이후 이를 관리자와 기술직 직원들에게 확산시키도록 한다.

다양한 프로그램/프로젝트에 적용되는 문서 작성과 절차의 표준화를 추진한다. 이 과정은 특히 5개 개발은행그룹과 LMDG에 우선적으로 적용하며, 이를 위해 베트남 정부에서는 투자계획부(MPI), 재정부(MOF), 건설부(MOC) 등이 주로 참여하도록 한다. 구체적인 분야로 정부의 물자 조달(procurement), 재정관리, 환경 보전 및 사회적 보호 장치(environmental and social protection/safeguard), 자산관리(portfolio management) 등이 제시되었다.

프로젝트에 대한 평가도 조율(harmonized)되어야 한다. 이를 위해서 공여자들의 투명성을 제고하고 ODA 지원 결과에 대한 평가를 공유하는 작업의 일환으로 베트남 투자계획부가 운영하는 ODA 홈페이지를 보다 개선해 나간다. 또한 평가 방법론, 접근 방식, 분석 도구(logframe matrix, result-based management, etc.) 등을 개발하고 공동으로 사용하며, 다양한 종류의 평가 작업을 수행하는데 있어 협력한다.

4. 북한 개발협력에 대한 시사점

원조의 효과성 논쟁 과정에서 자주 언급되는 아프리카의 실패 사례에서 우리는 몇 가지 과제를 발견하게 된다. ‘어떤 종류의 원조가 바람직한가?’, ‘어느 정도의 원조 규모가 적정한가?’,⁷⁸⁾ ‘원조를 집행하는 체계(방식)는 어떻게 구축, 개선되어야 하는가?’ 등이 그것이다.

78) GDP의 5% 내에서 원조를 제공하는 것이 수원국의 수용능력 범위 내에서 이루어짐으로써 자신들의 역량을 개발시킬 수 있을 것이라는 주장도 있다. Todd J. Moss, Gunilla Pettersson and Nicolas Van De Walle, "An Aid-Institutions Paradox? A Review Essay on Aid Dependency and State Building in Sub-Saharan Africa," *Center for Global Development Working Paper No. 74*(January 2006), p. 19.

우리들로서는 추가적으로 북한의 역사적 상황(또는 정치·경제적 초기 조건)에 맞추어 ‘어떤 형태나 방식의 원조가 좀 더 효과적인가?’ 하는 문제와 ‘원조의 효과를 극대화하기 위해 필요한 조건 또는 환경은 무엇인가?’ 하는데 초점을 맞추는 ‘맞춤형 지원’을 통하여 효용성 제고 문제에 접근하는 것이 보다 현실적인 과제라고 할 수 있다.

이를 위해서 우리는 우선적으로 북한의 초기단계에 대한 객관적인 평가를 바탕으로 지원의 효과성을 높이기 위한 다양한 개발 프로그램을 준비할 필요가 있다.

이와 함께 국제사회에서 지원의 효율성 제고를 위해서 강조되고 있는 3가지 부분에 대한 관심이 요구된다.

첫째, 경제개발과 관련한 개혁·개방정책을 실천하려는 북한 내부의 추진 의지 및 역량을 강화할 필요가 있다. 즉 수원국가인 북한의 주인의식의 강화가 그것이다.

둘째, 북한 자체의 경제발전 전략 수립 작업을 지원하고 이를 실천하는 과정에서 다른 공여국가 및 공여기관과의 긴밀한 협력체계를 구축하도록 한다. 이것은 북한 당국이 자신들에게 적합하고 필요한 전략과 경제발전 계획을 수립하도록 한 뒤, 이를 효과적으로 실행해 나갈 수 있도록 지원한다는 것을 의미한다.

셋째, 공여국 및 공여기관 사이의 대북지원 프로그램 선정 및 추진 방식의 조율작업 등이 그것이다. 다양한 기관들이 개발지원을 추진하면서 사업의 중복이나 과도한 행정업무의 부과 등으로 비효율적인 현상이 나타나는 것을 최소화하는 것이다.

지금의 북한 정치체제의 특성을 고려할 때, 국제사회의 개발지원을 수용할 수 있는 조건을 충족하기 위한 북한 내부의 준비작업은 쉽지 않을 것으로 예상되며, 상당한 시간이 필요할 것으로 판단된다. 따라서 본격적인 개발지원작업이 추진될 경우 우선적으로 북한 내 주요 정책 결정자를 대상으로 개혁·개방 추진프로그램에 대해 구체적이고 폭넓은 협의를 진행할 필요가 있다. 동시에 개혁·개방의 지속적이고 효율적인 추진을 위해 관료와 전문인력을 대상으로 하는 다양한 형태의 교육·훈련 프로그램을 병행해서 추진해야 할 것으로 판단된다. 초기 조건의 열악함에도 불구하고 북한과의 경제협력을

지속적으로 발전시킬 필요가 있는 우리의 입장에서는 북한에 대한 개발지원 사업이 북한의 개발지원 수용능력을 강화시키는 방향으로 기능할 수 있도록 협력 프로그램을 설계하는 것이 중요하다고 할 수 있다.

북한당국이 경제발전전략을 수립하는 과정에서 필요한 도움을 줄 뿐만 아니라, 이를 실천하는 과정에서 적절한 지원 프로그램을 제공하는 작업은 북한당국과의 긴밀한 협력이 요구되는 작업이다. 북한에 대한 개발협력 초기 단계에서 우리의 역할이 상대적으로 강조되는 부분이다. 이를 위해서는 국제사회의 북한에 대한 개발지원이 본격적으로 진행되기 이전에 남북 간의 협력 체계를 보다 강화시키는 작업이 요구된다. 이를 통해서 한반도 차원에서 바람직한 북한경제의 개발전략 수립 방향을 포함하여 개발협력사업 추진방식 등에 대해서 사전에 조율해 나갈 수 있을 것이다. 이러한 작업은 국제사회의 개발지원을 계기로 우리의 과제라고 할 수 있는 한반도 경제공동체 형성을 촉진할 뿐만 아니라 남북 공동의 이익을 극대화하기 위해 필요하다고 할 수 있다.

북한지역에 대한 국제사회의 개발지원이 본격적으로 추진되면 공여국 및 공여기관 사이에 사업 내용과 방식을 효율적으로 조율하기 위한 협의체계 구축이 요구될 것이다. 이 경우 비교적 성공적인 사례라고 할 수 있는 베트남의 사례를 원용할 필요가 있다. 즉, 이질적인 성격의 집단을 분리시킨 복수의 협력체계를 구축함으로써 협력의 효과성을 증대시킬 수 있도록 하는 것이다. 최근 베트남에 대한 개발지원사업에서는 ODA 국가그룹, 은행그룹, 국제 NGO그룹, undg 등으로 나누어 별도의 협의 채널을 구축하고 있다. 또한 이러한 협의 채널의 주요 협상파트너로 북한 당국이 우리 정부와 함께 참여할 수 있도록 한다. 이와 함께 국제사회와 우리 사회의 다양한 주체들의 협력을 통합적으로 이끌어 나갈 수 있는 협력 기반을 마련할 필요가 있다. 이를 위해서는 국제기구와 상시적 협력관계를 강화하려는 노력이 요구된다고 할 수 있다. 특히, 국내 관련기관과의 제도적 협력체계를 구축하는 작업과 함께 인적 네트워크를 형성하기 위한 노력을 강화하기 위한 방편으로 국제기구에 근무하는 우리의 정부 관료, 민간 전문가 등의 수를 늘리는 노력이 요청된다고 하겠다.

마지막으로 우리 정부가 우리 사회와 국제사회와의 협력 역량을 강화하기

위한 계획을 수립하는 과정에서 특별하게 관심을 갖거나 유의해야 할 사항으로는 크게 6가지를 들 수 있다. 첫째, 우리 사회의 역량을 객관적으로 평가할 필요가 있으며, 이를 위해 필요하다면 외국의 전문가들을 활용해야 한다. 둘째, 남과 북, 그리고 국제사회가 공유할 수 있도록 북한에 대한 개발협력 사업의 목표와 비전을 명확하게 제시할 수 있어야 한다. 셋째, 주요 국제기구 등 국제사회와의 협력 네트워크를 체계적으로 구축하고 관련 인재를 체계적으로 양성한다. 넷째, 범정부 차원의 개발협력 관련 추진체계의 일원화를 포함한 법적·제도적 개선 작업을 추진한다. 다섯째, 시민사회와 국내 NGO의 개발협력 사업 추진역량 및 국내사회 및 국제 NGO와의 협력역량 강화를 위한 정부차원의 지원프로그램을 마련한다. 여섯째, 북한 개발협력을 위한 국내 거버넌스의 구축을 통한 국내적 합의의 도출을 위해서 노력한다.

제 4 장

건전한(good) 거버넌스와 반부패



제4장

건전한(good) 거버넌스와 반부패

1. 거버넌스와 반부패 이슈의 등장배경

2차 대전 이후 미국을 위시한 국제사회는 직접 또는 국제개발기구를 통한 간접적인 방법으로 개도국을 지원해왔다. 그러나 개발지원 사업에 투입된 자금은 생산성을 갖지 못했거나 무능하고 부패한 개도국의 정권 수명을 연장하는 수단으로 사용되는 등 그 실효성에 의문이 제기되기 시작했다. 이에 따라 1970년대 후반부터 세계은행(World Bank)과 국제통화기금(IMF)은 개발지원의 대가로 수원국의 정치·제도적 변화라는 엄격한 조건을 제시하기 시작했다.

특히, 1989년 세계은행이 아프리카 지역에서의 개발 실패문제를 ‘거버넌스(governance)의 위기’로 지적한 보고서(Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth)를 통해 개발지원과 연계된 거버넌스 문제가 국제사회에서 본격적으로 대두되기 시작했다.⁷⁹⁾ 거버넌스란 일반적인 의미에서 정부와 비정부 행위자들이 정책결정과 시행을 통해 상호의존적인 수요와 이익을 조정할 수 있게 만드는 구조와 과정(네트워크)으로 이해할 수 있다.⁸⁰⁾ 이로써 국제사회에서 개발원조의 주된 목적은 개도국의 경제성장만이 아닌 지속가능한 성장을 위한 전반적인 정치사회 및 제도적 개혁이 포함되었다.

이와 같이 개도국의 효율적 개발을 위해 서구의 공공관리체계를 적용시키려는 맥락에서 거버넌스를 구축하려는 국제사회의 시도는 1990년대를 거치면서 점차 확산되었다. 그러나 문제점도 노정되었다. 즉, 정부주도의 경제사회발전을 반대하는 신자유주의 관점이 내포되어 있었기 때문에, 조건부 접근

79) 주성수, 『공공정책 거버넌스』(서울: 한양대학교 출판부, 2003), p. 72.

80) 거버넌스에 관한 다차원적인 접근과 짧은 역사로 인한 개념의 다양성과 모호성이 존재하는 바, 학계에서 공통적으로 합의된 거버넌스의 개념을 제시하기 어려운 점이 있다. 개발원조와 관련된 거버넌스의 개념에 대해서는 뒤에서 상론하고자 한다.

은 수원국에 정치적·경제적 제약조건으로 작용하였으며, 내정간섭이라는 반발에 부딪히기도 했다.⁸¹⁾ 이를 시정하기 위해 조건부 접근 대신 수원국의 의지와 수원국과의 파트너십 형성을 강조하는 선택적·협력적 접근이 수원국의 ‘건전한 거버넌스(good governance)’를 구축하는데 더욱 효율적이라는 인식이 확산되었다.

이러한 개발지원에 대한 거버넌스적 접근의 등장은 반부패에 대한 국제사회의 관심과 맥을 같이한다. 그 동안 개도국의 부패(corruption) 문제는 개발원조의 효율성을 떨어뜨리는 주요 이슈임에도 불구하고, 어느 특정 국가에 대한 내정간섭이라는 부담 때문에 적극적인 대응을 하지 못했다. 그러나 1997년 OECD의 뇌물방지협약에서 확인할 수 있듯이, 반부패가 국제사회에서 주요 이슈로 부상하였으며, 수원국의 경제성장과 제도적 개혁을 포괄하는 거버넌스적 접근은 수원국의 부패를 통제하는 효율적인 수단으로 인식되기 시작했다.

이처럼 1990년대 중반 이후 거버넌스와 반부패 문제가 국제사회에서 본격적으로 논의될 수 있었던 배경으로는 우선 냉전체제 붕괴의 영향을 들 수 있다. 냉전의 종식은 국제체제의 본질적 변화를 초래하였는데, 국제질서 및 국가간 관계의 형성에 영향을 미치는 주요 변수로서 군사안보적 중요성이 상대적으로 약화된 반면, 경제, 환경, 인권문제 등은 중시되기 시작했다. 이러한 변화는 국가안보를 이유로 부패한 정치체제를 더 이상 지지하지 않아도 되는 국제환경을 제공함으로써 부패문제에 대한 국제사회의 관심을 증대시키는 계기가 되었다. 게다가 소련 및 동유럽 사회주의의 몰락 배경에 체제의 취약성과 함께 만연된 부패가 자리하고 있었다는 인식도 국제사회의 관심을 증폭시켰다.

다음으로는 탈냉전 이후 국가간 정치경제적 상호의존성의 증대를 들 수 있다. 1990년대 중반에 접어들면서 컴퓨터 및 정보통신기술의 급격한 발달, GATT의 뒤를 이은 WTO체제의 출범 등은 국제 상거래의 증가를 비롯하여 다양한 수준에서 국경선을 넘는 교류협력을 증대시켰다. 이러한 교류협력의 확대는 일국의 정치적 상황과 경제정책이 상대국의 국내정치 및 경제에 불가

81) 이에 대해서는 Fukuda parr, R, Ponzio, "Governance: Past, Present, Future Setting the governance agenda for the Millennium Declaration," UNDP Accountability and Responsiveness Workshop (November 2002).

피한 영향을 미침으로써 새로운 쟁점들을 국제사회에 제기하였다. 부패문제 역시 일국의 리더십과 제도, 사회적 합의와 신뢰, 자원의 효율적 배분, 경제발전 및 저발전 등 민주화와 경제발전과 밀접한 관련이 있는 중요한 이슈로서, 이에 대한 대응이 더 이상 국내적 차원에서만 이루어질 수 없으며, 해당국의 건전한 거버넌스 구축이 필요하다는 국제적 합의를 갖게 되었다.⁸²⁾

마지막으로, 경제의 세계화 추세에 따른 새로운 국제규범의 필요성이다. 선진국들은 민영화와 규제완화에서 자본의 자유로운 이동, 시장접근의 용이성, 사유화 등을 강조하는 신자유주의적 경제정책을 추진했고, 이로 인해 경제부문의 세계화 추세가 확산되었다. 이러한 세계화 추세 속에서 자유무역과 시장통합이 성장과 발전을 촉진시킨다는 담론이 확산되었고, 개도국과의 교역과 해외투자가 급증하면서 원활한 시장작동과 공정한 경쟁을 왜곡시킬 수 있는 부패를 주목했다. 부패는 해당국의 거래비용을 증가시키고 자원배분을 왜곡시켜 경제성장과 개발이 지체되는 결과를 낳을 뿐만 아니라 국제교역과 해외투자 더 나아가 전 세계의 경제성장을 저해한다는 인식이 확산되었다.⁸³⁾ 특히, 1997년 말 동아시아의 경제위기는 이러한 인식이 확산되고 부패 문제가 국제문제로 부각되는데 기여하였다.

이러한 배경에서 국제사회는 시장의 효율성을 왜곡시키는 부패를 방지하는 반부패 규범 마련을 위한 논의와 협력을 증대시켰다. 미국을 비롯한 선진 자본국가 및 경제협력개발기구(OECD), 유엔개발계획(UNDP), 세계은행(World Bank), 국제통화기금(IMF), 국제투명성기구(TI) 등 국제기구들은 지구적 차원의 반부패 규범과 시스템을 마련하는데 집중하였다. 그러나 이러한 국제사회의 시도는 국제규범의 마련에 못지않게 규범의 확산과 효과적 이행도 중요하다는 인식 하에서 개도국 및 체제전환국에 대한 원조와 지원을 활용하는 방향으로 점차 변화되었다. 개도국에 대한 국제기구의 원조와 지원이 해당국에 미치는 영향이 적지 않다는 점에서, 국제원조와 지원을 수원국의 건전한 거버넌스 구축을 통한 부패방지와 연계시키려는 시도가 증가하고 있는 것이다.

82) OECD, "OECD Working Papers: OECD Symposium of Corruption and Good Governance," (Washington, D.C.: OECD, 1996), p. 9.

83) Kaufmann Daniel and Ji Wei Shang, "Does Grease Money Speed up the Wheels of Commerce," Working paper 7093 (National Bureau of Economic Research, April 1999).

본 장에서는 이러한 현상에 주목하고, 국제기구의 개도국 원조와 연계된 부패방지전략을 살펴보고자 한다. 국제기구의 반부패 프로그램이 ‘건전한 거버넌스’를 큰 틀로 하는 제도적 개혁의 방향으로 추진된다는 점에서, 부패 방지를 위한 거버넌스적 접근은 유용하다. 건전한 거버넌스는 국제개발지원 과정에서 일국의 효율적인 공공관리에 초점을 두고 제기되었다는 점에서, 국제기구의 반부패전략을 파악하는데 있어 건전한 거버넌스의 구축과 이 틀 내에서의 공적자금관리는 중요한 연구대상이 된다.

아울러 국제원조와 연계된 부패방지전략이 구체적으로 적용된 사례분석을 위해 적합한 국가를 선정하기가 어렵다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 국제기구의 부패방지 프로그램은 내정간섭이라는 수원국의 반발을 감안하여 건전한 거버넌스와 연계된 국제적 권고와 자발적 수용의 수준에서 이루어지고 있고⁸⁴⁾ 이러한 내용이 수원국의 부패방지와 직접적인 인과관계에 있는지를 파악할 수 있는 자료가 제한되어 있기 때문이다. 따라서 여기에서는 일국의 사례를 분석하기보다는 국제기구의 반부패 추진시도 현황을 개괄한 후 공여선진국인 영국의 국제개발부(Department for International Development: DFID)와 국제금융기구인 국제통화기금(International Monetary Fund: IMF)의 추진사례를 분석하고자 한다.

본 장은 다음과 같이 구성될 것이다. 먼저, 거버넌스와 부패에 대한 개념과 부패방지를 위한 거버넌스적 접근에 관한 국제사회의 논의를 추적할 것이다. 다음으로 국제기구의 국제원조를 통한 반부패전략, 즉 ‘건전한 거버넌스’ 구축 및 공적자금 관리와 연계된 부패 방지 전략의 내용을 검토할 것이다. 이어 국제기구의 반부패 추진활동 및 사례를 분석한 후, 북한 개발협력에 대한 시사점을 도출할 것이다.

84) 그런 점에서 국제기구들이 개도국에서 발생하는 부패의 부정적 영향 및 결과의 해결에 대해서 부차적 관심을 갖고 있다는 비판적 지적도 있다. 이에 대해서는 김유경, “반부패 국제레짐 형성에 대한 비판이론적 접근,” 『국제정치논총』, 제47집 3호 (2007), p. 38.

2. 국제사회의 거버넌스와 반부패 논의

가. 거버넌스와 부패의 개념

(1) 거버넌스의 개념

거버넌스는 원래 정부와 유사한 의미로 사용되어 왔던 용어였으나, 1980년대 후반부터 서구 복지국가의 위기를 타개하기 위한 신자유주의적 정부개혁의 과정에서 사적 행위자의 역할 증대를 수용하는 통치방식을 지칭하는 의미로 주목되기 시작했다. 이후 1990년대를 거치면서 세계화, 정보화, 지방화의 영향으로 국민국가의 권위와 역할이 더욱 축소되면서 국가 중심의 위계적 통치방식이 약화되자 국가-시장-시민사회 관계가 수평적으로 이루어지는 상호조정 체계로서의 거버넌스 인식 틀이 본격적으로 등장하였다. 이에 따라 거버넌스는 국가(national), 지방(local), 지역(region), 지구(global)와 같은 공간적 차원에서 적용되고 있을 뿐만 아니라 외교안보, 국제거래, 사회문화 및 법제도, 환경, 교통 등과 같은 분야나 이슈 차원에서도 광범위하고 포괄적으로 적용되고 있는 추세이다.

이처럼 거버넌스의 개념이 다양하게 사용됨에 따라 어느 하나의 합의된 정의를 명확히 내리기는 쉽지 않다.⁸⁵⁾ 광의로 해석할 경우, 기업 또는 국가의 제도 및 절차를 강조하는 기업 거버넌스와 건전한 거버넌스, 정부관료제의 관리 효율성 제고를 강조하는 신공공관리(a new public management), 정부-시민사회-시장 간의 경제변화를 강조하는 신정치경제, 단일 권력 중심의 부재를 강조하는 국제적 상호관계와 사회 사이버네틱(socio-cybernetic) 체계 그리고 자치적 네트워크 거버넌스 등으로 분류할 수 있다.⁸⁶⁾

이렇게 다양한 거버넌스의 분류 속에서 ‘건전한 거버넌스’는 국제 개발지원과정에서 일국의 효율적인 공공관리에 초점을 두고 제기되었다는 점에서, 본 연구와 밀접한 관련을 갖는다. 즉, 1989년 아프리카 국가들에 대한 전반적인 구조조정 프로그램의 추진과정에서 실패한 경험을 극복하기 위한 방안으

85) 거버넌스의 다양한 개념 및 논쟁에 대해서는 서창록·이연호·곽진영, “거버넌스의 개념: 거버넌스의 개념과 쟁점에 관한 소고,” 『거버넌스의 정치학』 (서울: 법문사, 2002), pp. 3-34.

86) R. A. W. Rhodes, “The New Governance: Governing without Government,” *Political Studies*, Vol. 44, No.4 (1996), pp. 653-659.

로 거버넌스가 제기되었고, 개도국의 효율적 개발을 위해 서구의 공공관리체계를 적용시키려는 맥락에서 건전한 거버넌스의 개념이 도출되었다.

이러한 맥락에서 거버넌스에 대한 주요 국제기구의 개념을 정리하면 다음과 같다. 우선, 세계은행은 거버넌스를 ‘한 국가의 경제 및 사회적 자원의 관리에 있어서 행해지는 권력의 양식’으로 규정한다. 여기에는 세 가지 측면을 포함하는데, 정치적 레짐의 형식, 개발을 위해 일국의 경제·사회적 자원을 관리하는데 권위가 사용되는 과정, 정책을 기획·구성·실행하거나 기능을 면제하는 정부의 능력 등이다. 이에 따르면 건전한 거버넌스에는 법치, 건전한 행정, 책임성과 신뢰성, 투명성 등이 포함된다.⁸⁷⁾

유엔개발계획(UNDP)은 거버넌스를 ‘모든 차원에서 일국의 업무를 관리하는 경제, 정치, 행정적 권위의 실행’으로 간주한다. 여기에는 시민과 단체들이 자신의 이익을 표명하고 자신의 법적 권리를 행사하고 자신의 의무를 행하며 차이를 중재하는 메커니즘, 과정, 제도가 포함된다.⁸⁸⁾

경제협력개발기구(OECD)는 거버넌스를 ‘사회·경제적 발전을 위해 자신의 자원을 관리하는 것과 관련해 한 사회 내의 정치적 권위 및 통제의 사용’으로 해석한다. 여기에는 경제적 주체가 기능하는 환경을 좋게 건설하는 것과 지배자와 피지배자 사이의 관계 성격은 물론 이익분배를 결정하는 것에 대한 공적 권위의 역할을 포함한다.⁸⁹⁾

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

87) World Bank, *Governance, the World Bank's Experience* (Washington, D.C: World Bank, 1994), p. 14.

88) UNDP, *Governance for Sustainable Human Development* (New York: UNDP, 1997), pp. 2-3.

89) OECD, *Participatory Development and Good Governance* (Paris: OECD, 1995), p. 14.

(2) 부패의 개념

국제사회의 반부패 논의는 부패방지를 위한 부패의 개념, 원인, 기능에 관한 논의에서 출발한다. 부패의 개념은 지금까지 명확하게 정리된 정의가 존재하지 않는다. 우선 부패라는 용어자체가 부정, 비리, 독직, 부조리, 비위 등 다양하게 사용되고 있을 뿐만 아니라, 학자들마다 보는 관점과 접근방법에 따라 다양하게 규정하고 있기 때문이다. 일찍이 헌팅톤(Huntington)은 “부패를 사적인 목적을 위해 사회적으로 이미 용인된 규범에 일탈하는 행위”로 정의하였고,⁹⁰⁾ 나이(Nye)는 “개인이 금전이나 지위 그리고 영향력을 획득하기 위해 공공역할의 정당한 책임이나 규정을 위반하는 행위”를 부패로 정의하였다.⁹¹⁾

이후 부패에 대한 연구가 다양하게 전개되면서 부패의 공통된 기준을 가지고 개념을 정립하려는 시도가 보편화되었는데, 공직중심의 개념과 시장중심의 개념 그리고 공익중심의 개념이 그것이다. 공직중심의 개념은 공권력의 남용과 같이 사적인 이익을 위해 공적인 의무를 위반하는 행위를 부패로 정의하며, 시장중심의 개념은 조정자의 역할을 수행하는 관료들이 공공의 이익을 분배하는 과정에서 자신들의 효용 극대화를 위해 저지르는 행위를 부패로 본다. 또 공익중심의 개념은 공공질서 체제에 대한 책임을 위반하는 행위와 개인적 특수이익의 추구로 인해 공익이 침해되거나 배치되는 행위를 부패로 인식한다.⁹²⁾

이와 같이 부패의 개념을 정의하려는 학계의 노력은 1990년대 중반 이후 부패 및 반부패에 대한 국제적 관심이 증폭하면서 반부패의 정책 의제화 시도와 결합되었다. 이에 따라 부패문제에 대한 관점도 변화되었다. 이는 국제규범으로서 광범위한 지지를 얻기 위해 부패의 도덕적, 윤리적 측면을 강조한 점, 사회경제적 부문으로 국가의 영역이 확장됨에 따라 공적 영역에서의 부패문제로 집중한 점, 경제적 자원의 배분과 관리에서 사적 이익을

90) Samuel, P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1969), p. 59.

91) J. S. Nye, "Corruption and Political Development: a Cost-Benefit Analysis," *American Political Science Review*, Vol. 41, No. 2, pp. 417-427.

92) Kenneth J. Meire and Thomas M. Holbrook "I Seen My Opportunities and I Took Em': Political Corruption in the American States," *The Journal of Politics*, Vol. 54, No. 1 (1992), pp. 135-136.

추구해 시장질서를 왜곡하는 행위로 부패를 일반화한 점 등에서 발견된다.

이러한 이유로 국제사회는 ‘사적 이익을 위한 공적 지위의 남용’으로 부패를 포괄적으로 정의하였다. 이러한 개념 정의에는 부패의 역사적, 문화적, 체제적, 개인적 원인을 모두 포괄함으로써 부패의 합리화를 방지하고 전 지구적 차원에서의 보편적 규범을 만들기 위한 의도가 내포되어 있다. 그리고 공적 영역에서 발생하는 부패의 경제적 악영향을 중심으로 부패의 효과를 규명하는 것으로 이어졌다. 즉, 부패가 경제성장을 촉진시키는 측면도 있다는 순기능을 부정하면서 부패의 역기능을 강조하였다. 부패의 순기능이란 급행료의 지불(뇌물)로 인해 행정적인 지연을 피할 수 있고, 정부 공무원은 뇌물이 일한 대가를 보상하기 때문에 더 열심히 일한다는 주장이다.

이에 대해 부패는 지대추구 및 역 선택으로 인한 자원배분 왜곡, 정보 수집 및 감시에 소요되는 거래비용 증가, 정부수입의 감소를 보전하는 추가 손실, 부패 행위자의 위험대가 증대, 학습효과에 따른 시장질서와 신뢰의 붕괴로 인한 제재 등 질서 확립수단의 효과 약화 등으로 인해 결과적으로 경제성장을 저해한다는 역기능을 강조하였다.⁹³⁾ 이에 따라 부패문제는 국제사회에서 경제적 지구화와 민주주의를 저해하는 부정적 원인이자 방해물로 설정될 수 있었다. 이와 같은 국제사회의 부패의 개념, 원인, 효과에 대한 대체적인 합의는 부패방지의 효과적인 근절책을 모색하는 논의로 이어졌다.

나. 부패방지를 위한 거버넌스적 접근

부패의 개념, 원인, 부정적 효과에 대한 국제사회의 공통된 인식은 국제원조와 관련해 다음과 같은 합의를 보기 시작했다. 즉, 부패는 일국, 즉 국가 내부의 문제가 아니라는 점, 부패가 빈곤의 원인이자 빈곤감소 노력을 저해하는 원인이라는 점, 부패는 보편적이고 정당한 인권을 침해한다는 점, 부패는 민주화와 경제성장을 왜곡시키고 방해한다는 점, 부패는 무역 및 투자의 기회를 감소시킨다는 점, 부패는 국제지원을 오도하며, 국제적으로 확산된다

93) 대표적으로 머로우(Mauro)는 부패수준과 투자 그리고 경제성장률 간의 상관관계를 규명하면서 정부의 비효율성 즉, 부패는 투자를 감소시키며 결국 경제성장률을 저하시킨다는 논리를 도출하고 있다. Paolo Mauro, "Corruption: Causes, Consequences, and Agenda for Further Research," *Finance & Development*, Vol. 35, No 1 (1998) 참고.

는 점 등이 그것이다.⁹⁴⁾ 이러한 국제사회의 인식은 반부패를 위한 규범을 생산하고 확산하는 지배적 담론을 구성한다. 이에 대한 국제사회의 논의는 다양하지만 대체로 다음과 같이 요약할 수 있다.⁹⁵⁾

우선, 포괄적 부패개념에 대한 합의는 부패가 국제사회에서 급속도로 증가, 확산되고 있으며, 세계화 추세가 부패행위의 기회를 상당 부분 제공해왔다는 인식을 공유할 수 있도록 만들었다. 둘째, 지구적 부패현상의 성격, 유형, 원인에 대한 합의는 부패에 대한 지구적 차원의 공통 대응이 필요하고 가능하다는 인식을 형성하였다. 셋째, 부패의 원인은 대부분 비민주적이며 고도로 집중화된 정치경제적 구조에 있는바, 개도국 또는 체제전환국을 부패의 온상으로 인식하였다. 넷째, 부패에 대한 정책적 대응은 대부분이 사유화, 시장자유화, 공정한 경쟁의 회복에 맞추어져 있는 거시경제적 개혁과 정부의 투명성, 책임성을 강조하는 정치제도의 개혁을 제시하고 있다. 다섯째, 아래로부터의 실천 및 감시를 강조하는 한편, 국제기구와 같은 국가 외부의 권위적 기구로부터의 정책적 실행도 강조한다.

이처럼 반부패에 대한 국제적 인식과 부패에 대한 대응은 개도국 부패를 방지하기 위해 거시경제 및 공공부문의 개혁과 이를 위한 국제적 협력을 중심으로 논의되었다. 특히, 제도적 관점에서 부패를 효율적으로 방지하는데 논의의 초점이 두어졌다. 구체적으로 부패에 대한 정부의 책임성만을 강조하던 기존 논의에서 책임성과 청렴성을 부과함으로써 국가 전반의 절차, 과정 등 제도적 측면이 반부패의 핵심 이슈가 되었다.⁹⁶⁾ 즉, 부패를 사회적, 법적, 정치적 그리고 경제적 견제와 균형의 틀이라는 방식에 의해 사회를 운영할 수 있는 능력의 부족과 제도의 실패로 이해한다. 이러한 관점은 반부패에 대한 거버넌스적 접근으로서 반부패를 위한 논의의 영역을 제도적 견제와 균형, 정치적 책임성, 경쟁적 기업환경, 공공부문 혁신, 시민사회 참여, 교육과 윤리의식의 제고, 국제적 협력으로 함축시켰다.

94) Gillian Dell, *Anti-Corruption Conventions in Africa* (Berlin: Transparency International, 2006), pp. 5-6. (<http://www.dfid.gov.uk/>).

95) James W. Williams and Margaret E. Beare, "The Business of Bribery: Globalization, Economic Liberalization, and the Problem of Corruption," *Crime, Law & Social Change*, 32 (1999).

96) 유엔개발계획(UNDP)의 논의가 대표적인데, 부패를 '부패=독점+재량권-책임성'에서 '부패=독점+재량권-(책임성+청렴성+투명성)'으로 파악한다.

<표 IV-1> 반부패 논의의 7대 영역

영역	주요 논의 내용
제도적 견제와 균형	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사법부의 독립 및 효과성 ○ 입법부의 감시 ○ 검찰의 독립
정치적 책임성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 책임경쟁 및 신뢰할 수 있는 정당 ○ 정치자금의 투명성 ○ 의회투표의 공개 ○ 재산공개와 실효성 제고 및 이해충돌의 금지원칙
경제적 기업환경	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경제정책 개혁 ○ 독점의 경쟁적 재구조화 ○ 진입규제의 단순화 ○ 기업지배구조의 투명화
공공부문 혁신	<ul style="list-style-type: none"> ○ 실적주의 및 보수수준 제고 ○ 예산개혁 ○ 조세개혁 ○ 책임 있는 분권화 촉진
시민사회 참여	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정보의 자유 ○ 입법공청회 ○ 언론과 NGO의 역할 강화
교육과 윤리의식 제고	<ul style="list-style-type: none"> ○ 부패방지를 위한 학교 및 사회교육 강화 ○ 부정이 없는 사회 및 부정을 용인하지 않는 사회분위기 조성
국제협력	<ul style="list-style-type: none"> ○ OECD 뇌물방지협약의 이행과 확신에 대한 전략적 대응 ○ 반부패 분야 주요 국제민간기구의 현황 및 활동방향에 대한 종합체계 수립

출처: 박정수, “국제협력을 통한 효과적인 부패방지,” (한국행정학회 2003년도 세미나 발표논문집), p. 202.

이를 구체적으로 보면, 우선 제도적 견제와 균형을 위해서는 사법부와 검찰의 독립 및 법치 효과성의 제고 그리고 행정부를 적절히 견제할 수 있는 입법부의 감시가 중요함을 주장한다. 다음으로 정치적 책임성의 측면에서는 정치경쟁 및 신뢰할 수 있는 정당제도의 확립, 정치자금의 투명성, 의회투표의 공개와 공직자의 재산공개의 실효성 제고 및 이해상충의 금지원칙이 준수되고 위반시 적절한 제재의 수반이 논의된다. 셋째, 경쟁적 기업환경의 측면에서는 경쟁위주, 시장위주의 경제정책 개혁, 독점의 경쟁적 재구조화, 진입

규제의 단순화 그리고 기업지배구조의 투명화가 필수적이라고 본다. 넷째, 공공부문관리의 측면에서는 실적주의가 확립되고 보수 수준이 민간부문과 경쟁할 수 있는 수준으로 제고되어야 하며, 이와 함께 투명성 위주, 성과 위주의 예산개혁 및 단순하고 투명한 조세체계로의 개혁과 아울러 책임 있는 분권화의 촉진 등이 강조된다. 다섯째, 교육과 윤리의식의 제고 측면에서는 학교 및 사회교육의 강화, 부정이 없는 사회, 부패를 용인하지 않는 사회분위기를 조성함으로써 부패친화적인 문화를 개선해야 할 것이 논의된다. 여섯째, 시민사회의 참여를 중시하는 논의는 정보의 공개 및 이를 활용할 자유, 입법에 있어서 쌍방향 공청회, 그리고 언론과 NGO의 역할 강화 등이 주된 논점이다. 일곱째, 국제협력의 측면에서는 OECD 뇌물방지협약의 이행과 확산에 대한 전략적 대응, 반부패 분야의 주요 국제민간기구의 현황 및 활동방향에 대한 종합정보체계 수립과 함께 기득권층의 조직적인 저항을 극복하기 위한 수단으로 국제협력이 제시된다.⁹⁷⁾

이처럼 국제사회의 반부패 논의의 방향은 다면적이고 다차원적인 대응을 중심으로 전개되어 왔다. 여기에는 정부차원만이 아닌 공공 및 민간 그리고 시민사회의 참여와 국제협력이 모두 포함되어 있는바, 반부패를 위한 거버넌스적 접근이 새로운 패러다임을 형성하고 있다고 볼 수 있다. 이는 국제기구의 반부패 전략에도 반영되었다.

이러한 패러다임 하에서 국제기구의 반부패 논의는 투자환경이나 자유무역을 저해하는 뇌물을 통제하는 것에서부터 부패 행위의 기회를 차단하고 예방할 수 있는 전반적인 사회구조를 만드는 것으로 발전하고 있다. 이들은 부패를 전반적인 발전과 민주주의의 맥락에서 경제성장을 저해하고 빈곤을 심화시키며 민주주의의 공고화를 가로막는 경제적, 정치적 제도들의 기능장애로 진단한다. 따라서 부패를 통제하고 방지하는 것은 정부의 투명성과 책임성, 시민사회의 참여와 사회구조의 청렴성을 높일 수 있도록 거버넌스와 반부패 전략을 통합적으로 기획하고 있다.

97) 라영재·이태영, “부패방지 거버넌스에 관한 연구,” (한국행정학회 2003년도 하계학술대회 발표논문집), pp. 157-158.

3. 건전한 거버넌스와 반부패 연계전략

가. 건전한 거버넌스의 원칙과 내용

1998년 세계은행의 보고서(Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why)는 수원국의 건전한 거버넌스, 즉 건전한 경제정책과 강한 제도를 가지고 있을 경우에 개발지원이 경제성장과 빈곤감소를 자극하는데 도움을 줄 수 있다고 지적하였다. 또한 과거 개혁이나 조건이행에 대한 순응 여부를 기준으로 지원을 결정하던 사전 조건설정 대신에 사후 결과평가 중심의 접근이 유용함을 제시하였다. 이러한 결과에 대해 국제사회는 수용하면서도 건전한 거버넌스의 보편적인 판단기준이 명확하지 않다는 문제를 제기하고 그 대안으로서 수원국의 특성에 맞는 접근을 제시하였다. 즉, 수원국은 스스로 건전한 거버넌스에 도달하는 프로그램을 마련하고, 공여국이 이를 인정하면 재정을 지원하는 방법이다.

이러한 수원국 국민의 참여와 주인의식의 강화는 전략적 원칙으로 수용되었다. 즉, 세계은행의 포괄적 개발 틀에서 수원국의 적극적 참여를 유도하는 국가특성에 부합하는 프로그램 개발의 필요성이 부각되었다. 이와 동시에 건전한 거버넌스의 판단을 위하여 모든 국가를 포괄하며 범지구적 공감대를 얻을 수 있는 보편적 기준을 마련해야 할 필요성도 증대되었다. 이러한 논의는 공여국들의 회의 결과인 로마선언(2003년), 파리선언(2005년)을 통해 효율적인 개발지원을 위한 다음과 같은 다섯 가지 기본 원칙으로 제시되었다.⁹⁸⁾

첫째, 주인의식(Ownership)으로서 수원국이 스스로 개발전략과 정책의 수립·집행과정에서 주도적인 역할을 할 것. 둘째, 조율(Alignment)로서 개발 지원금을 부담하는 국가와 기관들이 수원국의 국가전략, 제도 및 행정절차와 긴밀한 연계를 바탕으로 협력하여 사업을 진행할 것. 셋째, 조화(Harmonization)로서 공여국/기구들이 서로 긴밀하게 협력하여 공동 전략을 수립하고 집행하는 과정을 통해 적절한 역할 분담을 할 것. 넷째, 결과관리(Managing for Results)로서 성과지향적인 지원 사업 관리를 위해 적절한

98) High Level Forum, "Paris Declaration on Aid Effectiveness: Ownership, Harmonization, Alignment, Results and Mutual Accountability," (Feb. 28-March 2, 2005), (<http://www.worldbank.org>).

모니터링과 보고, 그리고 사후평가 체계를 확립할 것. 다섯째, 상호책임(Mutual Accountability)으로서 공여국 및 수원국 정부는 자국 국민들에게 지원자금 및 자원의 사용내역과 그 성과에 대한 평가결과를 투명하게 공개할 것 등이다.

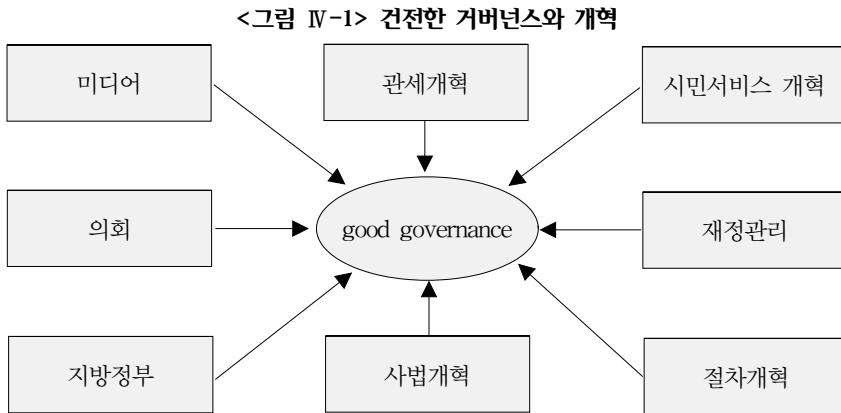
이러한 원칙에는 개발지원의 효율성이 단지 수원국의 거버넌스 수준에 달려있다는 생각을 넘어 공여국 및 국제 개발기구를 포함하는 건전한 거버넌스가 구축되어야 한다는 생각이 내포되어 있다. 이 원칙은 일단 개발지원에 대해 적극적 자세를 가지고 개발을 위해 최선의 노력을 보이는 저개발국가 내지 개발도상국가에 일반적으로 적용된다. 이러한 원칙 하에서 추진되고 있는 수원국의 건전한 거버넌스 구축 내용은 국가별로 다양할 수밖에 없어, 여기에서 어느 하나의 정형화된 틀을 제시하기는 곤란하다. 하지만 건전한 거버넌스가 수원국의 취약한 거버넌스를 개선하기 위해 고안되고 제시된 것이기 때문에, 국제기구가 공동으로 지적한 개선방향을 통해 건전한 거버넌스의 개략적인 내용을 파악할 수 있다.

우선 수원국 거버넌스의 취약성에 대해 국제기구가 공동으로 지적하는 내용은 다음과 같다.⁹⁹⁾ 개인·시스템 수준 및 역량의 낙후, 중앙집중적 조직과 위로부터 아래로의 통치방식, 비경쟁적·비책임적 공공생산과정, 생산효율성 향상을 위한 유인체계의 부재, 과정지향적이고 엘리트 의식에 의한 사회적 배타성, 낮은 투명성, 열악한 참여, 취약한 내부평가 및 외부(사회)평가 기제의 부재 등이다. 또 이를 개선하기 위해 제시되고 있는 주요 내용은 5개로 집약할 수 있다. 구체적으로 내부통제 중심과 규모의 축소 및 민영화를 통한 행정개혁, 봉급체계 개선, 기술 및 공공절차의 개발을 통한 역량구축(capacity building), 결과 중심적이고 정부간 협력관리와 비즈니스 마인드 도입을 통한 결과중심적 관리(results-oriented management), 협치와 경쟁적 서비스 조달, 고객지향적인 분권화, 시민에 대한 정부의 책임, 시민의 정책 결정 참여, 지방분권화를 통한 참여 등이다.

이상의 원칙과 개선방향을 토대로 구성되는 건전한 거버넌스는 방대하고 포괄적일 뿐만 아니라 개별 국가의 상황에 따라 다르게 적용되고 있다. 그럼

99) Mark Schacter, Anwar, Shah, "Combating Corruption: Look before You Leap," *Finance and Development*, Vol. 41, No. 4 (2004), pp. 40-43.

에도 불구하고, 수원국의 공공관리체계 개혁을 통해 건전한 거버넌스를 구축 하는데 있어서 일반적으로 포함되는 개혁 내용을 도출한다면 미디어, 관습개혁, 시민서비스 개혁, 의회, 재정관리, 사법개혁, 지방정부, 절차 개혁 등을 포함시킬 수 있다.¹⁰⁰⁾ 이를 도식화하면 다음의 그림과 같다.



출처: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, *Improving Governance and Controlling Corruption* (Washington, D.C.: World Bank Institute, 2001), p. 8.

<그림 V-1>은 건전한 거버넌스를 구축하기 위해 필요한 분야별 개혁내용을 보여준다. 구체적으로 살펴보면, 미디어의 경우에는 출판자유, 정보에 대한 접근성, 미디어 소유의 다양성, 언론인에 대한 보호, 조사·훈련의 제공 여부 등이 주요 개혁대상이 된다. 관세개혁은 무역규제 완화 및 화물운송절차와 관세표준의 간소화, 세입 절차와 과정의 투명화 등 정부의 결과지향적이고 청렴성에 기반한 제도운영이 포함된다. 시민서비스 개혁은 서비스 기준의 설정과 공개, 고객지향적 접근과 인터넷을 통한 고객의 접근보장 등의 조치를 필요로 한다.

의회는 청렴성과 책임성을 제고하는데 매우 중요한 기관이다. 그렇기 때문에 우선 의원 자신의 예산, 재정, 소득의 투명성과 공식 절차에 의한 민주적 위임이 보장되어야 하며, 의회 내에 공공 선거절차의 구비, 의회면책권의

100) The International Bank for Reconstruction and Development/World Bank, *Improving Governance and Controlling Corruption* (Washington, D.C.: World Bank Institute, 2001), p. 8.

보장, 정당자금 및 후원금의 공개적 투명성, 고위 관료와 주요 후원자의 예산 소득 공개, 관료와의 이익갈등 완화 및 감사 기능을 갖추도록 개선되어야 한다. 또한 재정관리 분야는 비정상적 재정운용에 대한 즉각적인 보고체계, 모든 공적 자금과 비 예산지출에 대한 국고은행의 단일 책임, 공공지출 사용의 투명성, 입법기관에 출석하거나 독립적인 외부감사 등이 주요한 내용을 이룬다.

지방정부 차원의 개혁내용에는 개혁에 대한 기획과 이행능력의 기술 역량, 정치적 위임, 시민사회와의 파트너십 구축, 행정절차 간소화, 시민참여의 증대, 모니터링과 평가체제 구축 등이 포함된다. 사법개혁은 신축적이고 공정한 절차의 개선을 통해 제도적 사법능력을 강화하는 한편, 조사·훈련 강화를 통한 직원능력의 제고, 법률 개정 등이 주요 대상이 된다. 마지막으로 공공절차개혁은 절차와 규칙의 개발, 절차 운용의 투명성, 모니터링을 통한 외부의 평가와 감시로 구성된다.

나. 반부패 연계전략

일반적으로 일국의 반부패 전략의 개발은 정보 → 정치지도자 → 집체적 행동 → 실행계획 → 반부패 개혁의 이행단계를 거친다. 그러나 반부패 개혁의 전략적 내용은 각국의 상황에 따른 우선순위나 중요성 그리고 시기 등에서 다르기 때문에 국가마다 상이하게 나타난다. 그럼에도 불구하고 국제기구의 부패방지 전략은 부패의 기회를 감소시키는 경제개혁, 책임성과 투명성을 증진시키는 제도적 행정개혁 등 부패를 통제하는데 실질적으로 기여할 수 있는 일반화된 틀을 만들고 수원국의 부패감소를 위한 전략을 추진했다.

앞에서 지적했듯이, 부패는 비효율적인 자원배분, 과도한 정부개입 그리고 부적합한 서비스 조달을 가져오기 때문에 높은 수준의 부패는 민간부문의 투자를 방해하고 성장의 지체를 가져오며 빈곤 감소의 노력을 방해한다. 이러한 부패의 부정적 영향을 개선하기 위한 정책개혁들은 거버넌스가 취약할 수록 성공하기 어렵다. 따라서 국제기구의 부패방지전략은 국제기구별 성격이나 주안점에 따라 다양하지만, 국제원조개발과 연계된 반부패 전략은 대체로 수원국의 건전한 거버넌스를 구축하는 방향으로 모아지고 있다. 가장 대

표적인 사례로 세계은행과 UNDP의 전략을 보면 다음과 같다.

세계은행은 반부패를 위한 국가지원프로그램(Country Assistance Strategy: CAS)을 운용하고 있는데, 이는 수원국의 거버넌스 구축과 밀접히 연계되어 있다. 즉, 경제정책 개혁, 행정 및 민간서비스 개혁, 사법시스템의 기능 개선, 정부의 공공지출과 금융관리의 개선, 효율적이고 책임성 있는 투명한 세수입의 증대, 효율적 정부를 위해 필요한 예산작성, 회계, 지출관리, 감사절차의 개선, 대중의 감시 및 대외적 책임성을 창출할 수 있는 메커니즘의 구축 등을 정책적으로 제시하고 있다.¹⁰¹⁾

구체적으로 보면 다음과 같다. 첫째, 국가의 전반적 제도 및 기구에 걸쳐 반부패 관련 정책의 입안과 집행을 실현한다. 둘째, 거버넌스의 개선과 반부패 내용이 포함된 금융정책을 도입한다. 셋째, 객관적 평가가 가능한 금융정책이 입안될 수 있도록 관련 공여국/기구와 협력한다. 넷째, 은행의 국내외 신용을 우선적으로 높임으로써 업무의 신뢰성을 제고한다. 다섯째, 건전한 거버넌스의 주요 행위자인 의회와 정부는 물론 공적 영역 외부의 민간부문 및 언론과 시민사회의 역할을 강화한다. 특히, 중점적인 정책의제는 국가의 역량, 투명성, 책임성 강화, 시민사회와 언론의 참여 및 감시의 강화, 민간의 참여를 확대함으로써 경제부문 전반의 경쟁성과 책임성을 제고시키는 것 등이다.¹⁰²⁾

UNDP의 경우, 부패 통제를 위한 책임성, 투명성, 청렴성을 개선하기 위해 장기적인 계획을 가지고 추진하며, 핵심적 제도개혁 뿐만 아니라 문화적 변화를 포함하는 통합적이고 전체적인 접근을 시도한다. 그리고 교육과 참여의 확대를 통해 가치와 윤리적 틀을 개선시키려는 목표를 갖고 있다. 이에 따른 핵심 의제로서는 국가별 반부패 전략의 착수, 발전, 집행 및 감시와 관련된 법령의 지원, 책임성·투명성·청렴성(ATI) 강화를 위한 프로그램 지원, 국가 청렴시스템(National Integrity System: NIS)의 구축 능력 배양, ATI 프로그램과 정책에 대한 시민사회 조직의 참여 유도, 국가적 수준과 국제적 수준에서의 반부패 전략의 조정 등이다.¹⁰³⁾

101) World Bank, "Helping Countries Combat Corruption: The role of the World Bank," 김유경, "반부패 국제 레짐 형성에 대한 비판이론적 접근," p. 41에서 재인용.

102) Ivar Kolstad, Verena Fritz and Tam O'Neill, "Corruption, Anti-corruption Efforts and Aid," *Working Paper of The Advisory Board for Irish Aid* (January 2008), pp. 39-43.

이러한 반부패 전략의 내용은 2000년 이후 구조조정과 효율적 거버넌스를 위한 의제들과 결합되었고, 일반 국제기구의 반부패 전략에도 영향을 주고 있다. UNDP, IMF, World Bank 등은 정부의 신뢰제고를 위한 개혁에 대한 기술적 지원을 제공하고 있다. IMF의 구제금융에는 금융부문의 구조개혁이, 정부와 기업관계의 부패는 불투명성의 구조개혁이 조건이 되고 있다. 세계은행은 규제기관, 조세행정기관, 사법부 및 기타 공공기관들의 개혁을 위해 차관을 공여하면서 민영화를 권고하고 있다. 여기에는 법체제의 개혁, 특정 분야에서의 부패동기를 감소시키기 위한 법 개정, 감시와 법집행의 유기적 통합, 공공서비스 개혁, 견제와 균형 원리의 강화 등을 포함한다. 이와 같이 기구별 전략은 약간의 차이가 있으나, 공통적으로 추진하고 있는 내용을 요약하면 아래의 표와 같다.

<표 IV-2> 다차원적 부패방지 전략의 내용

분야	내용
제도적 억제	<ul style="list-style-type: none"> ○ 독립적이고 효율적인 사법제도 ○ 입법부의 감시 ○ 독립적 법 시행
정치적 책임성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정치적 경쟁과 신뢰할 수 있는 정당 ○ 당 재정의 투명성 ○ 공개적인 의회선거 ○ 공직자 재산공개 ○ 이익갈등 관리
시민사회참여	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정보의 자유 ○ 법률 초안의 공청회 ○ NGO와 미디어의 역할
경쟁적 사영부문	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경제정책 개혁 ○ 독점구조의 경쟁적 조정 ○ 규제 완화 ○ 협력 거버넌스의 투명성 ○ 집단적 경영협회

103) UNDP, *Human Development Report* (2004), (<http://intra.undp.org>).

공공부문관리

- 보상과 연계된 고객지향 서비스
- 예산관리
- 세금 및 관세
- 분야별 서비스 조달(보건·교육·에너지)
- 책임 있는 분권화

이처럼 국제기구의 반부패 전략이 제도개혁과 시민사회의 감시기제를 강조하며, 점차 포괄적인 방향에서 건전한 거버넌스의 구축과 연계되어 추진되는 것은 개별적인 부문에서의 부패행위를 분산적으로 통제하는 것이 부패의 속성상 어려우며, 정책적으로도 실효성이 크지 않다는 데에 있다. 반부패 전략은 부패행위를 적발, 처벌하는 것뿐만 아니라, 방지하는 것까지 포함하는 것이며, 이는 행위자만이 아니라 투명성과 민주성을 보장하는 제도의 원활한 작동을 전제로 하기 때문이다.

다. 공적자금관리

일반적으로 수원국에 제공되는 원조에는 차관을 비롯한 예산지원과 프로젝트 자금을 포함하는데, 이러한 자금은 대부분이 공적 자금이라는 점에서, 원조 공여국의 입장에서 볼 때, 수원국의 공적자금 관리문제는 매우 중요하다. 부패는 국가가 유용하는 세입과 다양한 목적으로 사용되는 지출방식에 악영향을 끼친다. 세입과정에서의 부패는 사적 부문의 경제활동을 위축시키고 보건, 교육과 같은 공공부문의 지출도 왜곡시킨다. 즉, 부패한 정치가와 관료들은 자원을 경제발전 또는 공익이나 빈곤감소를 위해 사용하거나, 재화와 서비스가 저비용 고효율의 효과를 거두는 방향으로 사용하지 않음으로써 공공부문에서 정부의 역할을 왜곡시킨다.

이처럼, 부패의 기회는 예산 기획단계에서부터 공식화, 채택, 실행, 조정, 감사의 전 과정에서 발생하는바, 국제기구들은 과세표준의 단일화와 세금제도 및 절차의 간소화, 인력배양 등 예산행정 시스템의 효율적 변화를 포함한 수원국의 공적자금관리의 체계적 개선을 위한 방안을 모색하였다. 물론 이는 앞에서 설명한 대로 수원국의 건전한 거버넌스 구축과 같은 맥락에 있으며,

반부패를 위한 거버넌스적 접근의 한 분야에 해당된다. 그러나 거시적인 차원에서 수원국의 경제적 자유화와 공공부문 관리를 위한 제도화는 공여국과 수원국간 핵심적 쟁점 사항이 된다. 여기에는 정부의 투명성과 책임성은 물론, 경제자유화 및 민영화, 은행 등 금융시스템과 예산시스템 전반에 걸친 개혁이 동반되기 때문이다.¹⁰⁴⁾

국제기구 특히, 세계은행은 이를 효율적으로 수행하기 위해 국가파트너십 전략(Country Partnership Strategy: CPS)을 마련하였다. 이는 수원국의 적극적인 의지와 협조를 전제로 국제기구가 수원국 정부와 상호 밀접한 동반자 관계를 형성하여 접근하는 전략이다. 공적자금관리를 조건부 또는 강제적으로 시행할 경우 실질적인 성과를 거두기 어렵다는 경험과 판단에 근거한 것이다. 따라서 이 전략은 수원국 정부와의 밀접한 협력을 통해 수원국 정부가 자국의 발전목적에 맞게 경제사회적 조건을 바꾸는 것을 보장하기 위해 개발되었다. 그렇기 때문에 이 전략에서 지원 자금이 주요 수단은 아니며, 공여국의 국제적·보편적 경험과 지식이 수원국과의 관계형성에 중요한 수단이 된다. 즉, 수원국이 현대적이고 급속한 성장을 이루고 모든 시민 특히 빈곤층의 복지를 개선하는 방향으로 경제를 조정할 수 있도록, 공여국(기구)은 중요한 조인자 역할을 하는 유연한 접근법으로 평가된다.¹⁰⁵⁾

이 전략은 다음과 같은 절차를 통해 전개되며, 이 과정에서 국제기구는 전략적 목적을 달성한다. 첫째, 지원 대상국 스스로 개발전략을 수립해 세계은행에 제출하고 승인을 얻는다. 물론 이 과정에서 세계은행과의 협의가 필요하며 기술적 지원을 받을 수 있다. 둘째, 세계은행은 이를 토대로 지원전략을 수립한다. 셋째, 세계은행은 이 전략에 입각하여 대출금액과 대출조건 및 상환기간 등을 결정한다. 넷째, 대출을 받기 위해 수원국 정부가 반드시 이행해야 하는 조건, 가급적 달성하도록 권고하는 참고지표, 다음 단계의 대출을 받기 위해 필요할 것으로 예상되는 조건지표를 설정한다. 다섯째, 대출의 집행과정 및 완료 이후에 모니터링과 평가를 실시하고, 다음 단계의 지원에 대한 정책을 결정한다.

104) Ivar Kolstad, Verena Fritz, Tam O'Neill, "Corruption, Anti-corruption Efforts and Aid," pp. 43-50.

105) World Bank, "Country Partnership Strategy of the World Bank Group," *Document of the World Bank* (August 10, 2004), pp. 1-2.

이상에서 보듯이 국제기구는 수원국의 공적자금관리를 개선하는데, 대화와 개입 그리고 경제관리의 기술적 측면의 효과에 집중한다. 세계은행은 수원국의 경제성장에 기여하도록 수원국이 마련한 프로젝트를 조정하고 유도한다. 또한 지원을 통해 수원국의 발전에 긍정적 효과를 거둘 수 있도록 정부의 책임성과 제도적 개혁을 유도함으로써 공공자금이 건전하게 운용될 수 있도록 한다. 이 과정에서 수원국에 적합한 조건을 제시하고 평가를 통한 사후관리를 함으로써 공적자금관리와 제도체제의 개선을 위한 노력을 유도하기도 한다.

구체적으로, 수원국 공적자금관리의 개선을 위한 목표로 원칙과 지속성 있는 장기적 예산조달체계의 유지, 정책 우선순위를 반영한 전략적 지출, 정책 우선순위가 반영된 분야에 대한 자원 할당 등을 제시하고 있다. 그리고 이러한 목표를 달성하기 위해 공적자금관리의 전 과정에 걸친 권고안을 단계별로 마련하고 있다. 즉, 기획, 조달, 실행, 평가의 4단계로 구분하여 단계별로 유도하고 있다.

첫째, 재정기획 단계에서는 수원국 정부에 대한 재정적·경제적 권고를 하고, 예산 한도의 설정 및 준비, 서비스 조달 목표 및 전략적 목표 설정에 대한 조언을 한다. 둘째, 재정조달 단계에서는 예산항목에 대한 분류 및 평가, 이슈별 분석 보고서를 작성하는 작업에 자료제공 및 협의를 통해 도움을 준다. 셋째, 재정실행 단계에서는 건전한 재정체계의 설립과 기록의 유지·보관, 재정운용의 절차적 수행, 재정 계획의 실행과 이에 대한 모니터링을 지원한다. 넷째, 평가 단계에서는 목표에 맞는 재화 및 서비스의 사용을 평가할 수 있도록 유도한다.¹⁰⁶⁾

106) Somnuk Phimolsathian, *Overview of Public Expenditure 7* (November 2005), pp. 11–22.

4. 추진현황 및 사례분석

가. 국제기구의 반부패 추진현황

일반적으로 국제기구의 반부패 활동은 부패를 효과적으로 통제하기 위한 규범의 마련과 이렇게 마련된 보편적 규범을 세계적으로 확산하는 것으로 구분할 수 있다. 국제적 공동기준을 마련하기 위한 노력은 국제기구의 회원국간 선언, 가이드라인, 합의된 협정의 형태로 추진된다. 선언 또는 가이드라인의 경우는 권고안일 뿐 법적 구속력은 없지만, 협정의 경우는 법적 구속력이 있다. 따라서 보편적 규범으로서 반부패의 규범을 전 세계적으로 확산시키려는 노력은 권고안의 내용들이 각국의 국내법에 적용될 수 있도록 제도적 개혁 프로그램의 형태로 추진된다.

국제기구의 자금이 차관이든 무상공여의 형태이든 간에 국제기구는 이들 자원의 효과적인 사용에 관심을 가질 수밖에 없다. 해당국들이 개혁을 원하든 그렇지 않든 국제적 지원은 개혁을 조건으로 이루어질 수 있으며 행정개혁이나 예산 및 재정관리 개혁과 같은 투명성 제고 및 부패방지 조치들을 직접 지원하게 된다. 반면 수원국의 입장에서 이러한 지원의 영향력은 적지 않다. 따라서 이와 같은 국제기구들의 반부패 활동은 반부패에 관한 규범을 대다수의 국가들에 확산시키는 역할을 한다.

국제기구의 반부패 활동은 그 범위와 내용이 워낙 방대하기 때문에 여기에서 모두 소개할 수는 없지만, 반부패에 관한 주요 국제기구의 활동 내역을 정리하면 대체로 아래의 표와 같다. 표에서 보듯이, 각 기구들의 구체적인 활동은 지역 및 세계적 차원, 또는 분야별로 다양하게 전개되고 있지만 많은 영역에서 중복성도 발견된다. 국제기구의 활동이 반부패 규범을 전 세계적으로 확산하는 과정에서 긴밀한 상호 협력과 논의 그리고 전략적 제휴도 필요하기 때문이다.

<표 IV-3> 주요 국제기구의 반부패 활동

기구명	중점 활동영역	주요 협약 및 권고안	
경제협력 개발기구 (OECD)	국제투자 및 다국적 기업위원회(CIME)	국제상거래 뇌물 작업팀 운영	
	원조개발위원회(DAC)	자금감시 부패국 지원중단	
	자본이동과 보이지 않는 거래위원회(DMIT)	자본자유화 및 돈세탁 문제	
	행정개혁위원회 (PUMA)	행정개혁, 규제완화, 민영화	
	재정위원회(CFA)	탈세방지 및 세정개선	
	금융시장위원회(CFM)	회계투명화, 부채관리	
	경쟁법과 경쟁정책 위원회(CCLP)	국제적 경쟁규칙 확립	
기업지배구조 개혁 가이드라인	기업지배구조 개선안 권고		
국제통화기금(IMF)	부패로 인한 금융시장 왜곡 감시	부패국에 대한 자금지원 중단에 관한 가이드라인	
자금세탁방지금융대책기구 (FATF)	금융범죄감시 공조, 자금세 탁방지, 금융관련 국제협력	40개 권고안(1990)	
세계무역 기구 (WTO)	정부조달투명성에 관한 작업팀(WGTGP)	뇌물로 인한 해외기업차별 감시	
세계은행(World Bank)	개도국의 건전한 거버넌스 구축과 반부패 노력, 기업투 명성 제고 지원	정부조달협정(1996.11)	
아시아개발은행(ADB)과 OECD 연 차회의	아시아 태평양 지역 국가의 공조	기업지배구조개혁을 위한 OECD-IBRD 공동선언(1999)	
국제연합 (UN)	불법적 뇌물방지 국 제협정위원회 (CIAIP)	반부패 국제협력	국제상거래에서 부패와 뇌물에 관한 선언(1996.2) 초국경적 조직범죄방지에 관한 협약(2003.9) 반부패협약(2003.10)
	국제무역법위원회 (UNCITRAL)		
국제투명성위원회(TI)	부패지수(CPI/BPI)발표	국가청렴시스템 제시	
반부패세계회의(GP)	사정당국간 공조	헤이그선언(2001)	
국제반부패회의(IACC)	반부패에 대한 이론적, 기술 적 지원	리마선언(1997), 더반서약(1999), 프라하선언(2001)	
미주기구(OAS)	미주지역 내 사법공조, 범인 인도, 불법적 재산증가 감시	범미주반부패협약(1996)	
유럽연합(EU)	유럽 내 공무원에 대한 뇌물 금지과 부패제재 노력	경제이익을 보호하기 위한 협약	
유럽평의회(EC)	압력에 의한 부정거래와 민 간의 뇌물을 모두 포함	범죄수익의 자금세탁수색과 몰 수에 관한 협약(1990)	
국제상공회의소(ICC)	국제상거래에서 기업들의 윤 리규범 제고	국제상거래에 있어 금품강요와 뇌물과 투쟁하기 위한 행동 규약 (1996)	

출처: 김유경, “반부패 국제 레짐 형성에 대한 비판이론적 접근,” p. 40.

이러한 국제기구간 상호협력과 활동의 중복은 반부패 활동을 하나의 방향으로 수렴시키고 있다. 즉, 반부패 규범의 세계적 확산을 위해 건전한 거버넌스와 연계된 국제원조 프로그램의 추진이다. 이 점에서 경제협력개발기구(OECD), 유엔개발계획(UNDP), 세계은행(World Bank)과 국제통화기금(IMF)의 활동은 전략적으로 의미를 갖는다. 왜냐하면 이들 기구들은 자체 프로젝트의 투명성을 보장하는 차원을 넘어 보다 근본적인 구조개혁을 지향하고 있기 때문이다.

OECD는 국제 반부패 규범 마련에 있어서 가장 주도적인 역할을 해오고 있는 국제기구이다. 일찍이 OECD는 1976년에 「국제투자 및 다국적기업에 관한 선언」을 처음 도입함으로써 국제사회에서 회원국간 법적 구속력이 있는 반부패 국제규범을 채택하는데 초석을 마련한바 있다.¹⁰⁷⁾ 1990년대 중반 이후 적극적인 반부패 규범 마련을 시도하던 OECD는 1997년 회원국간 법적 구속력이 있는 최초의 반부패 국제규범인 「국제거래상 외국공무원 뇌물제공방지 협약(Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transaction)」을 체결하였다. 약칭 뇌물방지협약은 29개 회원국들과 5개 비회원국 등 총 34개국에 의해 서명되어 1999년부터 발효되었다.

또한 OECD는 산하에 특정 분야별로 8개의 위원회를 두고 운영하고 있으며, 이중 원조개발위원회는 원조자금의 감시와 부패국에 대한 지원중단 등의 활동을 전개하고 있다. OECD 회원국은 대부분이 선진국이자 해외 개발원조의 상당 부분을 차지하는 공여국이라는 점에서 이러한 활동은 반부패 규범의 확산에도 기여한다. 주요 전략은 ‘이익갈등관리’를 중심으로 추진되는데, 이는 공공서비스 부문에서의 제도개혁을 포함하는 것으로 공공서비스에서 이익갈등 관리에 대한 OECD 가이드라인에 잘 나와 있다. 여기에는 시장 자유화 및 공공부문 개혁을 위한 요구 이외에도 반부패 방안 도입에 대한 지원 제공 및 가장 높은 수준의 청렴성을 표방하는 정부 관료와 그들의 프로젝트 보장 등의 내용을 담고 있다.¹⁰⁸⁾

107) 이 선언은 다국적기업이 외국 정부의 공직자에게 뇌물이나 부당한 이득을 제공해서는 안 되고, 다국적 기업에 대해서도 이를 제공하도록 요구하거나 기대해서는 안 된다는 것을 규정하고 있다. 다만, 법적 구속력이 없는 선언이었다는 한계는 있다.

108) IAD/OECD, "Managing Conflict of Interest in the Public Service: Background Document," IAD/OECD

유엔의 반부패 활동은 OECD 등 선진국 중심의 규범 마련과 달리 개도국과 제3세계 국가 전반을 포괄한 전 세계적 차원에서 이루어지고 있다는 점에서 의의가 있다. 1979년 국제기업의 뇌물공여 행위를 금지하고 외국공직자에 대한 금전공여에 관한 기록을 유지하는 것을 골자로 하는 국제기업에 관한 행위규약이 추진된 적도 있었다. 그러나 1990년대 중반 이후 반부패에 관한 본격적인 활동을 전개해 1996년 「국제상거래에서 부패와 뇌물에 관한 선언」을 채택했고, 2003년에는 「초국경적 조직범죄방지에 관한 협약」과 「반부패 협약」을 채택했다.¹⁰⁹⁾

세계은행과 IMF는 국제원조개발과 연계된 반부패 활동에서 매우 중요한 국제기구이다. 세계은행과 IMF의 국제 반부패 규범을 마련하려는 노력은 다른 국제기구와 마찬가지로 1990년대 중반 이후부터 본격화되었다. 세계은행과 IMF 총재는 1996년 부패척결을 위한 개발목표를 공동으로 제시한 바 있으며, 이후 세계은행의 세계개발보고서에는 반부패에 관한 논의가 포함되었다. 이 두 기구의 주요 반부패 활동은 개도국들에 대한 자금조달과 정책자문 및 기술지원시 자국 내에서의 건전한 거버넌스 구축과 부패방지 노력을 요구하고 지원하는 데에 집중되었다. 또한 IMF는 부패국에 대한 자금지원 중단에 관한 가이드라인을 채택, 회람한바 있다.

국제투명성기구(Transparency International)는 부패 통제를 위한 접근방법으로 파트너십과 협력체계 구축을 강조한다. 이러한 협력체계는 정부와 자본, 시민사회 삼자의 참여 없이 부패를 효과적으로 대처하는 것이 불가능하다는 인식에 기반하고 있다. 따라서 개별적인 부패 사안을 폭로하거나 고발하는 일은 관련 당국과 저널리스트들에게 맡기는 대신에 투명한 협력 분위기와 이를 실현할 수단을 제공하는데, 즉 노출된 부패사건을 분석한 후 부패방지시스템을 개발하는데 주력하였다. 이에 따라 국제투명성기구는 1995년부터 지금까지 매년 국가별 부패인식지수(Corruption Perceptions Index)를 개발하여 발표하고 있다.¹¹⁰⁾

이러한 기구별 접근과 달리, 부패방지를 위한 국제협력 네트워크도 존재하

Forum on Implementing Conflict of Interest Policies in the Public Service (May 5-6, 2004).

109) 박용수, "국제 반부패 동향과 한국," 『한국동북아논총』, 제30집 (2004), p. 284.

110) Transparency, International, "The Global Coalition Against Corruption," <<http://www.transparency.org>>.

는데, 대표적으로 1998년 창설된 체제전환국 반부패 네트워크(Anti-Corruption Network for Transition Economies: ACN)를 들 수 있다. 여기에는 OECD와 UNDP와 같은 국제기구와 미국, 노르웨이, 스위스, 터키 등 국가 및 열린사회연구소(Open Society Institute)와 같은 시민사회조직들이 참여하고 있다. 주요 임무는 반부패 정책의 이행을 지원하는 계획을 만들고, 공여자의 프로그램을 통한 성과를 평가하는 것이다.¹¹¹⁾

그러나 이에 비해 세계은행과 IMF의 제도적 기제들은 실질적인 효과를 갖고 있다. 이들은 개도국에 대한 발전을 반부패와 연계하여 사회 전반적인 부분에 걸쳐 적용될 수 있는 제도적 개혁들을 요구하고, 이를 위한 제도적 장치로 대부조건의 기준을 제시함으로써 암묵적이면서도 명확한 구속력을 가지고 반부패 국제규범의 내용을 관철시키고 있다. 또한 주요 공여국인 영국에서 전 세계의 빈곤퇴치를 위한 공적개발원조를 담당하고 있는 국제개발부(Department for International Development: 이하 DFID) 역시 정부의 부처로서 구속력 있는 내용을 추진하고 있다. 그런 점에서 다음에서는 국제통화기금(International Monetary Fund: IMF)과 DFID의 추진사례를 살펴보고자 한다.

나. 추진사례: DFID와 IMF

(1) 영국의 국제개발부(Department for International Development: DFID)

DFID는 1997년 영국의 정부부처로 독립한 후 영국정부의 전체 ODA 중 약 84%를 직접 통제하며 전 세계에 67개의 지역사무소를 통해 ‘국가주도의, 분권화된, 책임 위임된’ ODA 분배집행 업무를 수행하고 있다. DFID는 영국의 원조정책을 포괄하는 개발협력에 대한 전략적 방향을 제시하고 있으며, OECD에서도 DFID의 원조정책을 모범사례로 인정하고 비용효과적 측면, 지역 경제성장이나 고용창출, 지속 가능성 등의 측면에서 타 국가들에게 참고사례로 권고하고 있다. DFID는 수원국의 경제성장 촉진을 위한 투명하고

111) ACN, "Anti-Corruption Network for Transition Economies," *Work Programme: 2005-2006*, p. 2.

안정된 정치구조, 취약국의 내정 갈등문제 해결 및 인도적 지원에 대한 비중을 점차 증가시키고 있다.

이 과정에서 공여금이 본래의 목적대로 사용되지 못하거나 효과를 거두지 못하는데 부패가 자리하고 있다고 인식한 DFID는 부패방지를 위해 수원국의 시스템 개선에 초점을 둔 실행계획(Action Plan)을 2005년부터 매년 추진하고 있다. 예를 들어 2006년부터 2007년까지의 중점 내용은 해외 뇌물 조사와 기소, 정치지도자에 의한 자금세탁 방지와 은닉자산의 발굴, 개도국에서 책임 있는 사업행위 증진, 부패방지를 위한 국제적 노력의 지원 등이다.¹¹²⁾

특히, DFID는 아프리카 지역의 취약한 거버넌스가 부패와 빈곤의 악순환을 조장하며 보건, 건강, 교육 등 기본적 인권을 개선시키려는 국제사회의 원조 효과를 감소시킨다고 파악하고, 부패방지를 위한 거버넌스적 접근을 시도하고 있다. 주로 공공자원 관리 방식을 개선하는 정부의 주요 개혁부문에 대한 자금 지원에 집중되었다. 구체적으로 2006년 말에 콩고공화국의 첫 번째 민주선거에 3,500만 파운드 이상을 지원하였고, 나이지리아에는 2006년부터 2007년까지 예산청이 예산시스템을 개선하고 경제성장 및 빈곤 감소에 더 근접한 정책을 사용할 수 있도록 기술적 지원과 함께 8,500만 파운드를 제공했다. 또한 잠비아에서는 5년 동안 정부의 공공지표관리와 금융 책임성 제고 프로그램에 1,500만 파운드를 지원했고, 짐바브웨에서는 시민사회가 인권 남용과 책임 있는 거버넌스 증진을 위한 모니터링을 할 수 있도록 지원하였다.¹¹³⁾

국가별로는 케냐와 가나에 대한 지원이 주목된다. 먼저, 케냐는 국제투명성 기구의 2007년 부패지수에서 163개국 중 142위를 차지할 정도로 심각한 부패국이다. 따라서 DFID는 정치적 책임성 개선, 시스템의 투명성 강화, 시민 교육, 시민사회조직 등에 대한 지원을 통해 부패를 저지하려는 시도를 하였다. 구체적으로, 선거위원회 신설, 미디어와 NGO가 책임성과 투명성을 제고시키는 역할을 수행하도록 지원하였고, 뉴욕주립대가 제공한 훈련과 기술적 자문을 통해 위원회의 감시능력을 개선할 수 있도록 지원하였다. 또한 금융

112) "Combating International Corruption: UK Action Plan for 2006/07," *Annual Progress Report*, (<http://www.dfid.gov.uk>).

113) DFID, "Africa Factsheet," (<http://www.dfid.gov.uk>).

정보의 통합과 전산화 및 절차 시스템 개선을 포함한 개혁 프로그램과 공적 자금관리의 개발과 이행을 지원하였다. 이의 일환으로 2008년에는 2009년 8월까지 케냐의 통계국이 반민반관의 성격으로 전환되는 계획에 650만 파운드를 제공하기도 했다.¹¹⁴⁾

가나의 경우, DFID가 부패방지를 위해 취약한 거버넌스 개선에 지원한 내용은 다음과 같다. 첫째, 2007년부터 2009년까지 의회의 공공자산위원회에 대한 감독 강화와 공적자금관리 시스템의 개혁을 지원하는데 500만 파운드를 제공했다. 둘째, 2004년부터 2010년까지 주요 이슈에 대한 가나 국민의 의견 제시능력과 정부와 공여자의 자금을 얻을 수 있는 능력을 강화할 수 있도록 시민사회에 대해 1,150만 파운드를 제공했다. 셋째, 정부가 빈곤감소를 위한 정책에 예산을 할당하고 예산지출관리 시스템을 마련하는 등 공공서비스 영역을 개선하는데 지원하였다.¹¹⁵⁾

(2) 국제통화기금(IMF)

IMF는 부패국에 대한 자금지원 중단에 관한 가이드라인을 만들 정도로 부패방지를 위한 활동에 적극적이었다. 특히 소련 해체 이후 새로 독립한 15개의 국가들로 구성된 독립국가연합(CIS)의 부패방지를 위한 거버넌스적 접근은 본 연구와 관련해 주목되는 사례이다. 이들은 국가별로 약간의 차이는 있었지만 대체로 체제전환에 적극적이어서 IMF의 시도가 일정한 효과를 거둘 수 있었기 때문이다. 이들 국가들은 공통적으로 소련 시기 중앙집권식 계획경제체제의 유산을 청산하고 관료부패와 시장화 개혁에 필요한 제도건설을 추진하고 있었다. 궁극적으로 체제전환의 지향점은 시장경제체제의 도입을 통한 세계경제체제로의 편입이었다. 따라서 이들 국가들은 세계무역기구, 유럽연합, 세계은행, IMF 등 서구 국가들이 주도하는 국제경제 및 금융기구에 적극적으로 가입하였고, 이 과정에서 주요 국제기구들은 체제전환에 대해 자문함으로써 적지 않은 역할 및 영향력을 발휘할 수 있었다.

이처럼, 이들 국가들의 적극성과 자발성은 국제기구와의 협력을 가능하게 하는 요인이 되었고, 국제기구들이 자신의 전략을 추진하는 데에도 기여할

114) DFID, "Kenya Factsheet," (<http://www.dfid.gov.uk>).

115) DFID, "Ghana Factsheet," (<http://www.dfid.gov.uk>).

수 있었다. IMF 역시 이들 국가들이 거시 경제안정과 구조개혁을 실행하는데 정책건의를 비롯한 편의와 협력을 제공하였다. 특히 IMF는 이들 국가들의 취약한 거버넌스를 개선하고 공공부문의 부패를 통제하는데 매우 큰 역할을 하였다.

먼저, IMF는 독립국가연합의 거버넌스를 개선하고 부패를 통제할 수 있도록 금융지원, 차관제공, 개혁정책 및 조치의 채택을 권고하는 등 다양한 방식을 사용하였다. 초기에는 금융안정과 지속적 경제성장을 위해 독립국가연합이 거시경제를 조정하고, 통화팽창을 완화시키며, 무역을 촉진하고, 외환과 기타 시장개혁에 집중할 것을 권고하였다. 그러나 1990년대 후반부터 불건전한 거버넌스가 경제효율과 성장에 부정적 영향을 미친다는 인식 하에서, IMF는 이들 국가들의 경제 개혁 및 개혁과정에 광범한 제도 개혁과 거버넌스 관리 문제에 집중하기 시작했다. 그리고 이에 대한 원칙을 수립했다.¹¹⁶⁾

첫째, IMF는 이들 국가 경제 전반에 대한 상시 감독과 IMF가 지원하는 프로젝트에 대해 IMF의 전문성과 업무의 범위 내에서 정부 거버넌스 문제를 처리한다. 둘째, 적극적으로 효율적인 정책을 유도하고 건전한 기구와 행정 체계를 건립함으로써 공공자원 관리 과정에서 출현하는 뇌물, 부패와 사기행위를 근절하며, 이를 모든 해당국가에 적용한다. 셋째, 기타 국제기구(특히, 세계은행)와 협력을 증진시켜 각자의 전문성을 이용한다.

이러한 원칙은 IMF가 독립국가연합에서 전개한 업무 전반에 반영되었다. 일반적인 경제정책에 대한 감독과 기술 원조는 물론이고, 투르크메니스탄을 제외한 독립국가연합의 모든 국가에서 시행하는 금융지원을 비준하는데 적용되었다. 예를 들면, 독립국가연합의 경제체제를 안정적으로 전환할 수 있도록 돕는 목적을 갖고 제공하는 체제전환 자금에서부터 지불준비금과 3년 기한의 중기자금, 그리고 저소득국가에 대한 지원 자금 등에 이르기까지 다양하였다.

또한 IMF는 이들 국가에서 경제자유화를 추동하는 조치의 채택을 권고하는 한편, 공공자원 관리의 투명성과 안정적 경제 및 법적 환경의 개선을 통해 정부 거버넌스의 개선을 촉진시키고자 했다. 게다가 IMF는 경제 안정과 개혁

116) 國際貨幣基金組織, 「在波瀾的海和颯風中國家改善政府治理和反腐敗」, (國際貨幣基金組織, 7, 2000), pp. 7-8.

정책에 대한 우선순위 설정 및 그에 대한 정부의 관리, 정부의 투명성 및 책임성 증대, 안정적이고 규칙에 기반한 경쟁적인 시장 환경의 조성 등과 같은 3개 분야의 조치를 IMF가 지원하는 자금의 운용이나 관련 정책에 포함시킬 것을 권고하였다.

이와 더불어 2000년 3월 IMF는 수원국이 IMF의 지원 자금을 남용하는 것을 방지하기 위한 목적으로 IMF의 용자조건을 강화하는 조치를 단행했다. 그 주요 내용을 보면, 모든 차관국의 중앙은행은 외부 전문가가 마련한 국제 심의 기준에 따른 년도별 재무보고서를 작성·출판해야 한다. 또한 IMF는 자체 직원이나 은행과 회계회사의 전문가를 파견해 수원국에 대한 현장 감사를 할 수 있게 하였다. 그리고 새로운 차관국은 내부통제에 관한 상세 정보 및 중앙은행이 3년간 심사한 보고서를 IMF에 제공해야 한다.

이러한 강화된 조치는 IMF가 독립국가연합의 거버넌스를 개선하고 부패를 통제하는데 많은 도움을 주었다. IMF가 요구하는 조건은 독립국가연합과의 협의를 통해 조정·반영되었으며, 국가별로 다르지만 대체로 시행된 내용을 정리하면 경제자유화, 예산과정과 재정체제의 강화, 체불금지와 사회복지, 은행체제 개혁, 공공기업 개혁, 법제 개혁 등으로 압축된다.

첫째, 경제자유화 관련 조치이다. 이 방면의 조치에는 상품과 서비스 가격에 대한 통제를 해제할 것, 관세/세수 그리고 대외무역의 등록요구를 점진적으로 취소해 무역체제를 개방할 것, 외환 상납규정의 수정보완을 포함해 경상교역에 대한 외환통제를 취소할 것 등이 포함된다. 둘째, 예산과정과 재정체제의 강화이다. 여기에는 소득증명 관리 강화, 보조금 취소를 포함한 정부 지출의 순리적 운용, 예산 외 정부기금을 예산 내로 편입할 것 등이다. 셋째, 임금·양로금의 체불금지와 사회복지이다. 이 분야에 대해 IMF는 독립국가연합의 국내 체불액의 점진적·단계적 해결을 목적으로 국내 체불액 현황을 파악하고 분기별 한도액과 같은 지표를 확정할 것을 요구하였다.

넷째, 은행체제의 개혁이다. IMF는 독립국가연합에서 중앙은행의 독립성을 확립하고, 새로운 회계항목을 도입하며, 효율적 심의규정을 실행하고, 은행감독을 강화하는데 중점을 두었다. 다섯째, 공공기업에 대한 개혁, 즉 공공기업의 사유화·구조조정·청산이다. 안정적인 개혁을 위해 IMF는 이들 국가가 특정한 계획의 중간목표 실현을 점검, 달성하도록 격려하는 한편, 파산법의

실시를 촉진하였다. 여섯째, 법률, 회계, 통계의 편제개혁이다. IMF는 독립국가연합에 은행법, 세법, 세관법, 자연독점법 등의 제정을 촉진함과 동시에, 국제표준에 부합하는 회계와 거시경제 관련 데이터를 마련하도록 권고하였다. 이 밖에도 IMF는 기술 및 원조를 제공함으로써 수원국이 자체평가를 수행할 수 있도록 장려하였다.¹¹⁷⁾

이와 같은 IMF의 정책은 독립국가연합의 안정적인 경제위기 관리와 체제 전환에 기여하였다. 특히, 중앙은행의 재건, 재정부서와 관세/세수 관리당국 등과 같은 기구의 건설, 예산 및 재정체계와 관련된 법규의 제정 그리고 경제 관리·통제에 대한 자유화·민영화 조치 등을 통해서 거버넌스를 개선하고 부패에 불리한 환경을 제공한 점은 높이 평가된다. 그러나 이러한 조치들이 수원국의 건전한 거버넌스 구축과 부패방지에 직접적이기보다는 간접적인 효과를 주며, 단기적 해결보다는 장기적인 과정으로 접근해야 한다는 한계도 갖고 있다.

5. 북한 개발협력에 대한 시사점

이상에서 살펴보았듯이, 국제사회의 원조는 수원국의 실질적이고 효율적인 경제발전을 위한 전반적인 사회구조의 개선 및 제도적 개혁을 포괄하는 건전한 거버넌스의 구축을 지향한다. 그리고 이는 국제기구의 개발원조의 효용성을 감소시키는 부패의 악영향을 제거하는 데에도 유용한 접근으로서 연계 추진되고 있다. 이러한 국제사회의 개발전략은 수원국의 교육, 보건 등 사회개발, 정부의 역할 변화와 다양한 이해당사자의 참여와 컨센서스, 파트너십, 주민참여와 정치·행정·경제제도의 책임성과 투명성을 보장하는 개혁을 포함하고 있어 수원국의 자발적인 의지와 주민의 참여 없이는 실질적 효과를 거두기가 불가능하다.

따라서 국제기구들은 수원국의 주인의식, 조율, 조화, 결과관리, 상호 책임의 원칙을 갖고 전략을 개발·추진하고 있으며, 앞에서도 언급한 바와 같이 이러한 전략의 대표적인 예로 세계은행의 국가지원전략(CAS)이나 국가파

117) 國際貨幣基金組織, 「在波瀾的海和颯飄的國家改善政府治理和反腐敗」, pp. 9-11.

트너십전략(CPS)을 들 수 있다. 그렇다면, 이와 같은 국제사회의 건전한 거버넌스와 연계된 개발원조 전략은 북한의 개발협력과 관련해 어떠한 시사점을 줄 것인가?

우선 현재의 북한 상황, 즉 핵무기를 둘러싼 국제사회와의 갈등을 통해 생존을 모색하는 현 단계에서 이러한 전략은 북한에 적용하기 어렵다. 특히, 국제사회의 개발전략이 정부의 역할 제한 및 민간부문의 비중과 역할 제고를 권고하면서 국가통치 차원의 건전한 거버넌스를 내세우고 있다는 점에서, 북한체제가 이를 당장 수용할 가능성은 없다. 더욱이 북한은 빈곤감소나 경제개발목표보다는 체제유지를 우선시하고 있어 국제적인 기준이나 규범을 체제유지의 위협 요인으로 간주할 수 있기 때문에 더욱 그러하다.

그러나 향후 북핵문제의 해결에서 일정한 진전이 있거나, 완전한 해결을 통해 체제유지가 보장될 경우, 북한은 경제회생을 위한 개혁개방정책을 추진할 가능성이 높은 바, 앞서 논한 국제기구의 개발전략은 북한 개발협력에 적지 않은 시사점을 제공할 수 있다. 왜냐하면 수원국의 자발적 의지와 적극성을 중시하고, 파트너십 유지 형성을 통해 지원하는 이 전략은, 북한이 중앙정부의 일정한 통제를 유지하면서 개혁을 안정적으로 실행할 수 있다는 점에서, 수용할 가능성이 있기 때문이다. 그런 점에서 국제사회의 개발원조 전략의 추진과정은 향후 효과적인 북한 개발협력 방안을 모색하는데 유용하다. 국제기구의 북한에 대한 개발지원은 북한이 주도하는 개발전략 수립 → 이에 기초한 총괄적 대북 개발지원 전략 수립 → 각 부문별 지원계획에 따른 지원 활동 전개 → 모니터링과 평가 → 새로운 개발전략 수립의 절차 및 단계로 전개될 것이다.

이에 따라 국제기구는 북한에게 스스로의 개발전략 작성을 요구할 것이며, 협의와 지원, 평가 등의 과정에서 이미 추진했거나 통용되어온 국제사회의 규범이 제시될 것이다. 물론 북한지역에 대한 개발지원이 반드시 세계은행식의 절차를 그대로 따라야 할 필요는 없지만 기본적으로 이와 유사한 절차를 밟을 것으로 보이며, 국제사회 또는 국제기구를 통한 대북지원만이 아닌 남북 양자 간의 대북지원에서도 국제규범과 절차를 준수하는 것도 중요하다. 왜냐하면 남한 내부의 이념논쟁이나 정략적 추진이라는 비판에서 벗어날 수 있고 국제사회의 지지와 협력을 유도하는 데에도 유리하기 때문이다.

그리고 국제기구는 북한사회의 근본적인 변화를 요구하는 거버넌스적 개혁을 요구할 것이나, 과도하거나 전면적인 개혁 또는 체제의 통제력에 영향을 미치는 내용에 대해서는 북한이 수용하지 않을 수도 있다. 이처럼, 북한에 대한 국제규범의 적용이 쉽지 않기 때문에 긴밀한 국제협력을 통해 국제적 기준이나 관례·절차를 탄력적으로 적용하는 방법을 강구하는 한편, 북한이 스스로 모니터링과 사후평가를 주도적으로 실시할 수 있고 이것이 내정간섭이나 사찰이 아니라 효율적 사업을 돕기 위한 기술적 지원임을 설득시켜야 한다.

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

국제적인 차원에서도 대북 개발지원을 위한 국제협력 및 네트워크를 통한 거버넌스를 구축해야 할 것이다. 사회주의 체제전환 국가에 대한 개발지원전략을 추진한 경험이 축적되어 있는 IMF·세계은행 등 국제금융기구는 대북개발지원에 주도적인 역할을 수행할 것이다. 유엔, WTO 등 국제기구 역시 체제전환국의 개발지원을 주도해온 만큼 이들과의 협력 네트워크 구축도 중요하다. 그리고 핵협상의 진전에 따라 개별 차원에서 대북 개발지원이 예상되는 6자회담 참가국도 중요한 협력 대상이 된다. 특히, 북한과의 양자관계 속에서 독자적인 방식으로 대북지원을 추진해온 중국정부에 국제사회와의 협력 아래 대북지원을 하도록 유도해야 할 것이다. 또한 북한 개발지원에 많은 경험과 노하우를 축적하고 있는 민간차원의 국제 NGO들도 긴밀히 협력해야 할 대상이다.

제 5 장

취약국가에 대한 개발원조

국제사회의 원조 현황 및 추진 전략



제5장

취약국가에 대한 개발원조

1. 취약국가에 대한 개발원조 논의

취약국가(fragile states)란 용어는 2001년 9·11 테러사건을 기점으로 주목을 받기 시작한 것이다. 미국중심의 기존 국제질서에 새로운 과제와 과문을 일으켰던 9·11 테러사건은 이후 테러리즘의 온상으로서의 취약국가를 어떻게 관리하고 다룰 것인가 하는 문제를 국가안보 내지 국제안보문제 차원에서 취급하게 하였으며, 이 문제는 비핵확산문제, 군비통제문제, 테러리즘 근절문제 등과 결부되고 내적으로는 군사적 개입문제와 인도주의적 문제 등과 복잡하게 연계되게 하였다. 이런 점에서 취약국가론은 21세기 새로운 국제질서와 안보환경을 아우르는 핵심적 과제라고 해도 과언이 아니다.

본 장에서는 오늘날 통상 국제관계의 수준에서 제시된 취약국가론을 총괄적으로 점검하고, 국제적 수준에서 이루어지는 취약국가에 대한 다양한 개발지원 전략과 이행과제를 평가하고, 향후 북한을 염두에 둔 개발지원전략을 제시하고자 한다.

가. 취약국가에 대한 다양한 논의들

취약국가와 함께 실패국가(failing or failed states, collapse states)란 용어도 함께 쓰이기도 하는데, 이들은 대체로 다음의 특성을 갖는 국가군을 지칭하는 것으로 통용된다. 첫째로, 정부라면 당연히 가져야 할 물리적 강제력의 독점형태가 상실되어 법과 질서의 와해상태에 있는 국가. 둘째, 국민들의 기본적 욕구와 필요를 충족할 만한 공공재(public goods)나 공공서비스를 제공할 능력을 상실한 국가. 셋째, 주어진 영토 내에서 통일성과 대표성을 지닌 정부를 갖지 못한 국가.¹¹⁸⁾

이러한 정의는 대체로 취약국가란 ‘국가가 수행해야 할 기본적인 기능을 상실한 국가’로 간주함을 뜻한다. 또한 유사한 취약성을 전제로 무정부 국가(anarchic states), 유령 국가(phantom or mirage states), 빈혈증 국가(anemic states), 포로 국가(captured states), 시험관 국가(in vitro failures), 야간 국가(benighted states) 등도 사용된다.¹¹⁹⁾

한편 특정국가가 처한 상황과 정도에 따라 취약국가를 실패국가와 구분하기도 한다.¹²⁰⁾ 실패국가는 취약국가의 상황이 극단적인 경우로, 내전을 겪거나 국가기구의 기능이 완전히 마비된 상태를 지칭한다. 그 대표적인 국가가 소말리아이다.¹²¹⁾ 이와는 달리 유사한 개념으로 불량국가(rogue states)라는 용어도 통용된다. 통상 불량국가란 ‘테러리즘을 포함하여 기존의 국제정치체계를 위협할 수 있는 국가’로서, ‘다년간에 걸쳐 대외적으로는 대량살상무기를 포함한 마약밀매 등의 행위를 서슴림 없이 할 수 있을 뿐 아니라 대내적으로는 인권유린을 포함하여 자국내 국민들에 대한 무모한 탄압을 자행하는 국가를 지칭하는 것’이다.¹²²⁾ 종합적으로 볼 때, 취약국가란 세계은행(World

118) Defick W. Brinkerhoff, "Reestablishing security, rebuilding effectiveness, and reconstituting legitimacy," *Governance in Post Conflict Society: Rebuilding fragile states* (Routledge, 2007), p. 2. 이러한 유사한 관점에서 분류하는 것은 다음과 같다. D. Carment, "Assessing States Failure: Implications for Theory and Policy," *Third World Quarterly* 24(3) (2003), pp. 407-427; R. I. Rotberg, "The New Nature of Nation State Failure," *The Washington Quarterly* 25(3) (2002), pp. 85-96; M. Francois and I. Sud, "Promoting Stability and Development in Fragile and Failed States," *Development Policy Review* 24(2) (2006), pp. 141-160.

119) Jean-Germain Gros, "Towards a Taxonomy of Failed States in the New World Order: Decaying Somalia, Liberia, Rwanda and Haiti," *Third World Quarterly*, 17(3) (1998), pp. 455, 458-461.

120) Defick W. Brinkerhoff, op. cit., p. 3. 한편 Carment는 국가의 강장성을 기준으로 4가지의 유형으로 구분하고 있는데, 강한(strong), 약한(weak), 실패(failed), 와해(collapsed) 모형을 제시하고 있다. David Carment, "Assessing State Failure: Implications for Theory and Policy," *Third World Quarterly*, Vol. 24 No. 3 (2004), pp. 24-34.

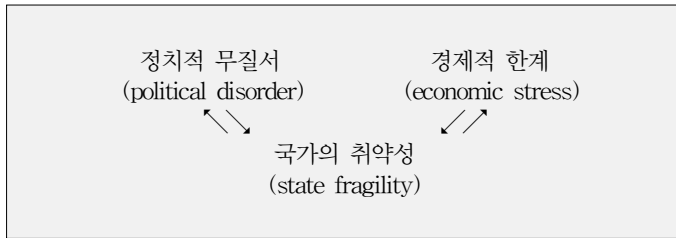
121) 실패국가에 대한 연구사례의 대표적인 것으로, 실패국가 연구대책그룹(The State Failure Task Force)이 수행한 연구보고서를 들 수 있다. 이 보고서는 1950년부터 1990년까지 완전실패국가 사례 18개와 그 밖의 부분실패사례국가들의 경우를 담고 있다. 구체적인 내용은 Eaniel C. Esty et al., *State Failure Task Force Report: Phase II Findings* (McLean, VA: Science Applications International Corporation, 1998), pp. 3-11을 참조할 것. Available at: <<http://gking.harvard.edu/files/>>.

이러한 통상의 용례와는 달리 이를 극단적으로 사용하는 경우도 있다. 예컨대 Noam Chomsky는 미국이 자국민과 세계에 위해를 가하고 있다는 맥락에서 'failed state'라고 주장한다. Noam Chomsky, *Failed States: The Abuse of Power and the Assault on Democracy* (New York: Metropolitan Books, 2006), pp. 3-13.

122) 불량국가 혹은 강패국가로 번역될 수 있는 'rogue states'는 9·11 테러사건 이후 미국 George W. Bush 대통령에 의해 테러국 혹은 테러지원국에 대한 경고의 맥락에서 여러 차례 언급되면서 국제정치적으로 통용되는 용어가 되었다. 통상 불량국가(rogue states)와 관련된 개념과 관련해서는 Jasper Becker, "Preface: Rogue state," *Rogue Regime: Kim Jong Il and the looming threat of North Korea* (Oxford Univ. Press, 2005), ix-19; John R. Bolton, *Nuclear Weapons and Rogue states: Challenge and Response*, Remarks to the conference of the Institute for Foreign Policy Analysis and the Fletcher School's

Bank)¹²³⁾ 등을 중심으로 개발협력적 지원을 하는 주된 대상국 내지 受援國(recipient states)을 지칭하는 의미가 강조되는 반면, 불량국가란 국제정치적 맥락에서 국제적 질서를 위협하는 국가군 내지 국제적 응징의 대상을 지칭하는 의미가 강조되는 경향이 있다고 할 수 있다. 이상의 논의를 종합해 볼 때, 대체로 특정한 국가의 취약성(fragility)의 구조는 정치적 무질서와 경제적 한계를 상호 공유하는 연관 속에서 파악될 수 있다고 할 수 있다. 이를 도표로 표현하면 다음과 같다.¹²⁴⁾

<그림 V-1> 취약성의 구조



나. 취약국가의 분석지표와 취약성

취약국가에 대한 개발지원전략이란 기본적으로 특정 수원국이 내포하고 있는 취약성에 대한 정확한 측정을 기본전제로 한다.¹²⁵⁾ 따라서 개발지원을 전제로 하는 특정국가의 취약성에 대한 분석작업은 가장 기초적 범주의 것이라고 할 수 있다.

카먼트(Carment)는 취약국가에 대한 측정범주를 위해 3단계 분석 틀을

International Security Studies Program (Washington, D.C., Dec. 2, 2003) 등을 참조할 것

123) 통상 World Bank는 rogue state 대신 LICUS(Low Income Countries Under Stress)라는 용어를 쓰고 있으며, 여기에 26개국, 전세계 인구의 7%에 해당하는 약 4억 5천만명을 이 범주에 포함시키고 있다. *The World Bank Group* (2006) <www.worldbank.org/ieg/licus>.

124) Usman Hannan and Hary Besada, "Dimensions of State Fragility: A Review of the Social Science Literature," *CIGI Working Paper* No. 33 (Nov. 2007), p. 35.

125) 취약국가를 선정하는 기준은 각 국가나 가구마다 상이한 양태를 보여주고 있다. 예컨대 영국의 국제개발부(Department for International Development: DFID)는 세계은행의 CPIA 모형을 활용해서 46개국을, 그리고 *Foreign Policy*誌는 12개의 지표를 활용해서 60개국을, 워싱턴에 본부를 두고 있는 세계개발센터(The Center for Global Development: CGD)는 49개국을, 취약국가와 미국의 국가안보 위원회(The Commission on Weak States and US National Security)는 50-60여개 국가를 선정하였다. Seth D. Kaplan, *Fixing Fragile States* (Fraeger Security International, 2008), p. 6.

제시하고 있다. 첫 번째는 상관 배열 및 혼합변수 확정(identifying the relevant configurational and composite variables), 두 번째는 균형자의 한계점 설정(postulating thresholds of equilibrium shifts), 세 번째는 변수들의 독립성 결정(determining the independence of variables) 등이다. 그리고 이들 각 단계마다 상관관계와 인과관계의 차별성을 통해 국가 취약성을 경제적 취약성 모형(economic-based approach), 갈등적 취약성 모형(conflict-based approach), 국제체계적 취약성 모형(international system-based approach)으로 구분하여 유형화한다.¹²⁶⁾

한편 삭스(Sachs)는 국가의 취약성을 측정하는 지표로서 경제적 수입의 불평등성을 기준으로 4가지 유형의 경제적 실패를 제시하고 있다. 그것은 첫째, 빈곤의 덫(poverty trap) 유형, 둘째, 국가파산(state bankruptcy) 유형, 셋째, 유동성 위기(liquidity crisis) 유형, 넷째, 이행 위기(transition crisis) 유형이다. 그는 이들 각 유형의 특징을 지표화하면서 취약성을 초래하는 기초적 범주의 원인으로 경제적 재화와 정치적 자주성의 불평등한 배분을 들고 있다.¹²⁷⁾

보다 계량경제학적 모델로는 최근 3년간의 GDP의 변화와 인플레이션을 그리고 외국의 직접투자율 등과 동일 국가 내의 다른 지역 및 다른 종족이 존재한다는 것을 가정한 공평성 측정 등을 포함한 USAID(The US Agency for International Development)의 취약성 지표모형도 있는데, 개략적인 모형도는 다음과 같다.¹²⁸⁾

126) D. Carment, "Assessing States Failure: Implications for Theory and Policy," *Third World Quarterly*, Vol. 24, No. 3 (2003), pp. 408-410, 415-418.

127) Jeffrey D. Sachs, "The Strategic Significance of Global Inequality," *ECSP Report 9* (Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, Environmental Change and Security Program, 2004), pp. 3-9. (<http://www.earth.columbia.edu>).

128) *USAID* 2006, pp. 9-11.

<표 V-1> 취약성 지표들의 광역적 카테고리

경제적 효과성	경제적 정당성	사회적 효과성
거시경제적 수행	정부의 효과성	교육과 건강
외부 섹터 수행	수평적 평등성	인구통계와 고용
빈곤	기업 환경	군대

이 모형을 활용하여 USAID가 중점적으로 파악하는 취약국가란, 국민들에게 최소한의 기초적 서비스와 국민들의 재산 및 신체의 보호라는 일차적 임무를 제공할 능력을 결핍하거나, 의지를 갖지 않는 국가들이다. 이들은 정치, 경제, 사회, 안보의 네 가지 핵심영역에서 국가의 효율성과 정당성의 차원에서 국가의 취약성을 평가하며, 핵심 과제로 국민의 재산 및 신체의 보호라는 일차적 기능의 회복, 갈등 관리, 국가 능력 형성 등을 강조하고 있다.¹²⁹⁾

OECD DAC는 이들 취약국가를 원조제공의 관점에서 접근하고 있다. 이러한 점에서 OECD DAC는 취약국가를 ‘쌍무적 파트너십이 어려운 국가(difficult aid partners)’로 규정한다.¹³⁰⁾ 이들 취약국가가 보여주는 행태는 ① 빈곤감축 등 현안문제에 대한 정치적 관심의 부재, ② 정부 및 주요 기관들의 정책집행 내지 정책수행 능력의 부재, ③ 집권의 유지와 연장과 같은 정치적 목표에 비해 개발목표의 중요성을 왜소화시키는 정부의 인식 등으로 인해, ④ 파트너 정부는 효율적인 정책의 입안과 집행에 대한 신뢰할 만한 정책주도와 책임의지를 보여주지 않는 것이다.¹³¹⁾ 따라서 OECD DAC는 이들 취약국가에 대한 나름대로의 대응전략으로 다음의 3가지 원칙을 제시하고 있다.

129) *Ibid.*, pp. 13-15.

130) OECD의 개발원조위원회(DAC)는 OECD 산하 26개 위원회 중 하나로서, 전체 OECD 회원국 중 22개 원조공여국 및 EU 집행위원회가 회원으로 구성되어 있다. DAC는 개발도상국과의 협력문제를 다루는 곳으로 원조규모 확대 및 원조프로그램의 효율성 제고를 위한 회원국간 정책협의 및 조정 기구이다. DAC의 활동 내용은 ① 국제사회가 자개발국들을 어떻게 세계경제에 성공적 참여 및 빈곤 극복에 기여, ② 회원국들이 개발협력 프로그램을 시행하는데 지침이 되는 정책 가이드라인 작성, ③ 회원국들의 원조정책에 대한 정기적인 검토, ④ 개발정책 관련, 회원국 상호 간의 경험교환 및 전략목표에 대한 국제적인 합의 형성, ⑤ DAC가 정의한 수원국에 대한 원조흐름에 대한 통계 집계-공개 등이다. 이와 관련해서는 <<http://www.oecd.org/>> OECD DAC, *Poverty Reduction* (Paris: OECD, 2001), pp. 3-11.

131) OECD DAC, "Poor Performers: Basic Approaches for Supporting Development in Difficult Partnerships," DCD/DAC (2001), p. 26.

그것은 첫째, 취약국가에 대한 지속적인 개발협력활동을 할 것. 둘째, 원조제공을 빈곤감축에 기여할 수 있는 변화를 촉진하는데 집중할 것. 셋째, 원조제공자들 간에도 지원사업을 조정하여 정책들 간의 조화 정도를 제고할 것 등이다.¹³²⁾

취약국가라는 용어 대신 ‘저소득 취약국가(Low-Income Countries Under Stress: 이하 LICUS)’를 사용하는 세계은행은 나름대로의 일정한 기준으로 이를 분류 및 규정한다. 즉 이들은 국제개발협회(International Development Association: 이하 IDA)가 양허성 지원자금의 재원을 객관적이고 효율적으로 분배하기 위해 사용하는 국가정책 및 제도평가(Country Policy and Institutional Assessments: 이하 CPIA) 점수와 공공부문 관리 및 제도(Public Sector Management and Institutions: 이하 PMI) 점수를 기준으로, 이들 점수가 일정 수준 이하인 IDA 지원대상국을 LICUS로 규정한다.¹³³⁾ 세계은행이 파악하고 있는 이들의 공통적 특징은 이 국가들이 정책, 제도와 거버넌스의 취약성을 노출하고 있다는 점이다. 이러한 상황에서는 정부가 빈곤감축 등과 같은 현안 정책목표를 달성하기 위한 효과적인 정책집행이나 정책의지가 발현되기 어렵다. 따라서 외부에서의 원조나 차관 등도 효율적일 수가 없다. 따라서 세계은행은 이들 LICUS에 대해 다음과 같은 조건을 제시한다. ① 보다 정교한 정치적 경제적 분석에 기초하여 대상국 스스로의 발전 전략을 수립할 것. ② 향후 보다 긍정적인 변화를 초래할 대상국의 국내적 요구와 능력을 스스로 배양할 것. ③ 이를 위해 대상국 정부와 충분히 협의할 것. ④ 대상국의 사회적 서비스 확충을 위한 창의적 메커니즘을 탐구할 것. ⑤ 간단하고 실현가능한 초기단계의 개혁을 지원할 것.

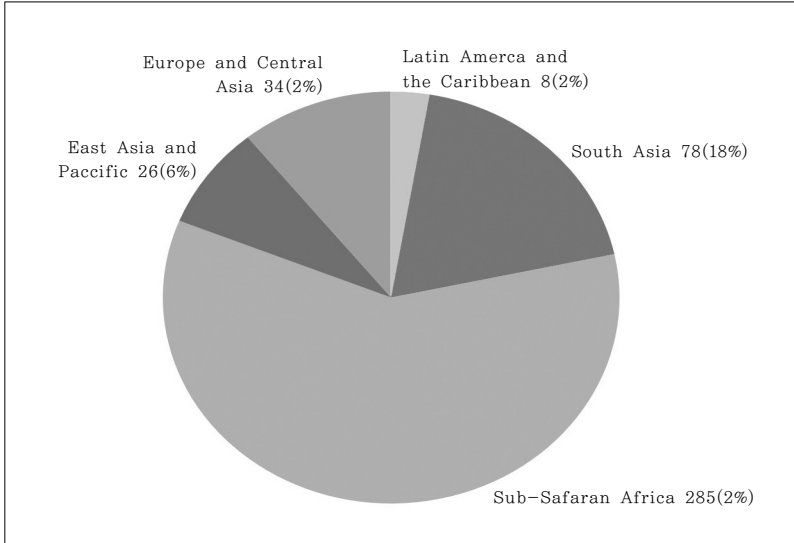
132) OECD DAC, "Development Cooperation in Difficult Partnerships," DCD/DAC (2002); OECD DAC, *Harmonizing Donor Practices for Effective Aid Delivery* (Paris: OECD, 2003), pp. 13-19; OECD DAC, *Accelerating Pro-Poor Growth through Support for Private Sector Development: An Analytical Framework* (Paris: OECD, 2004), pp. 7-15.

133) 이들 점수를 기준으로 다시 '심각한(severe) LICUS'와 '핵심(core) LICUS', 한계(marginal) LICUS 등으로 구분하기도 한다. 2005년의 경우, 두 점수 모두 2.5 이하인 경우 이를 Severe LICUS로 아프리카니스탄 등 총 10개국, 3.0 이하 Core LICUS로 부룬디 등 총 15개국을 선정한다. World Bank IEG, *Engaging with Fragile States: An IEG Review of World Bank Support to Low Income Countries Under Stress* (Washington, D.C.: World Bank, 2006), p. 5.

한편 CPIA index는 정치적·경제적·사회적 정책의 취약성, 국가기구들, 거버넌스, 갈등취약한 다양한 구조 등을 매개로 하여 20개의 지표들로 구성되어 있으며, 이를 기준으로 매년 대상국기를 선정하고 있는 바, 매년 선정국가는 조금씩 달라진다. 예컨대 2003년 회계연도 기준으로 LICUS는 17개국이었으나, 2005년은 25개국, 2006년은 26개국이었다.

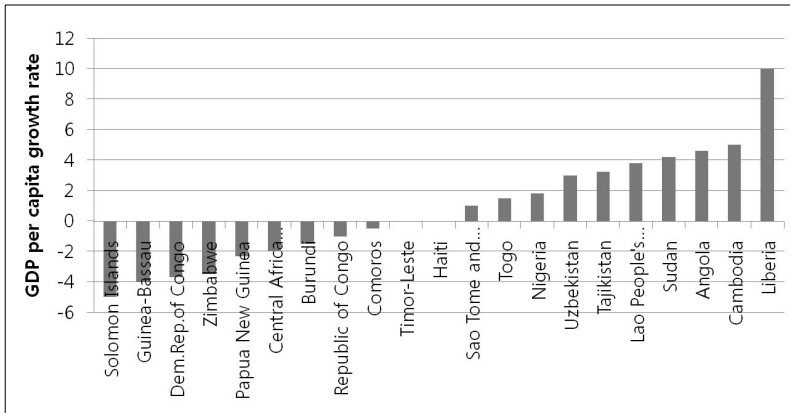
세계은행이 취약국가의 주요지표로 활용하는 몇 가지의 요소로 나타내 보인 2005년도 기준 LICUS의 현황은 다음과 같다.¹³⁴⁾

<그림 V-2> 아프리카 대륙 인구 집중도



출처: World Bank (2005).

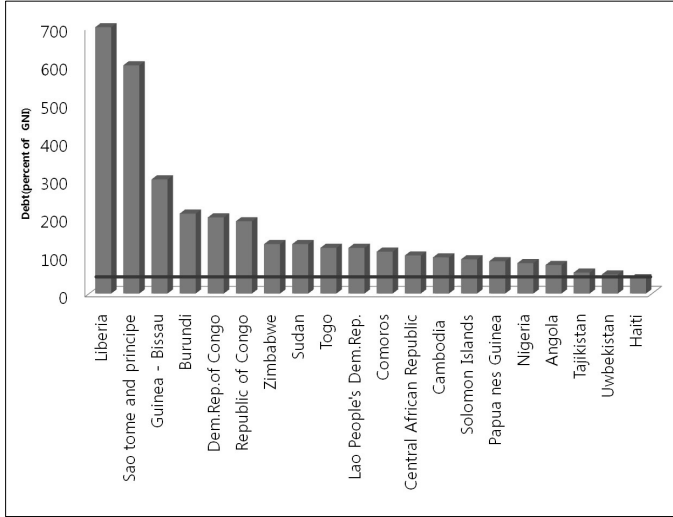
<그림 V-3> LICUS 평균치와 비교한 마이너스 성장률 국가들



출처: World Development Indicators (2006).

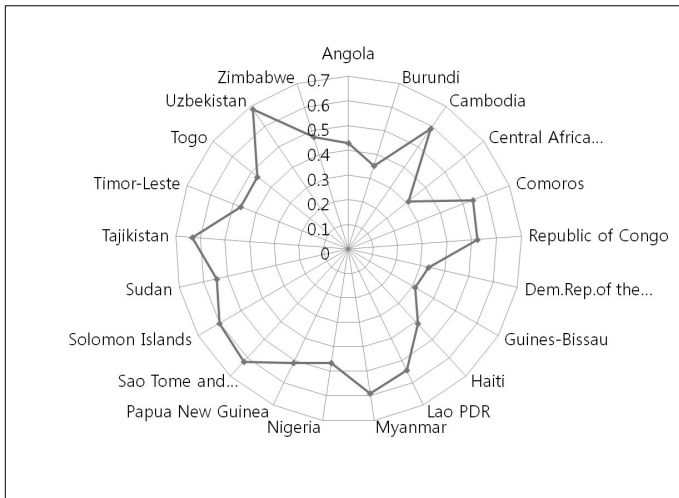
134) World Bank IEG (2006), pp. 10-13 참고.

<그림 V-4> GNI의 175% 이상 되는 대외부채국 및 LICUS 평균치보다 높은 부채 국가들



출처: World Development Indicators (2006).

<그림 V-5> UNDP가 정한 인간개발지표보다 낮은 LICUS



출처: UNDP (2005).

이상의 특성들을 취합하여 선정된 취약국가의 명단은 다음과 같다.

<표 V-2> 다양한 형태의 취약국가들

취약국가 ¹³⁵⁾	인구	저소득 취약국가 (26개 국가)	실패국가 ¹³⁶⁾ (28개 국가)	거버넌스 문제국가 (48개 국가) ¹³⁷⁾
01. 아프가니스탄	31,056,997	X	X	X
02. 앙골라	12,127,071	X		X
03. 적도기니	540,109			X
04. 아제르바이잔	7,961,619			X
05. 에티오피아	74,777,981		X	X
06. 방글라데시	147,365,352		X	X
07. 부룬디	8,091,068	X	X	X
08. 코트디부아르	17,654,843	X	X	X
09. 지부티	486,530			X
10. 에콰도르	13,547,510			X
11. 에리트레아	4,786,994	X		X
12. 기니	9,690,222	X	X	X
13. 기니비사우	1,442,029	X		
14. 아이티	8,308,504	X	X	X
15. 이랍	26,783,383		X	X
16. 이란	68,688,433			X
17. 예멘	21,456,188		X	X
18. 캄보디아	13,881,427	X		X
19. 카메룬	17,340,702			X
20. 키르기스스탄	5,231,898		X	X
21. 콜롬비아	43,593,035		X	
22. 코모로	690,948	X		
23. 콩고	3,702,314	X		X
24. DR 콩고	62,660,551	X	X	X
25. 코소보	1,900,000	X		
26. 쿠바	11,382,820			X
27. 라오스	6,368,481	X		X
28. 라이베리아	3,042,004	X	X	X
29. 리비아	5,900,754			X
30. 미얀마	47,382,633	X	X	X
31. 네팔	28,287,147		X	X
32. 나이지리아	131,859,731	X	X	X
33. 북한	23,113,019		X	X
34. 파키스탄	165,803,560		X	X
35. 파푸아뉴기니	5,670,544			X
36. 파라과이	6,506,464			X

37. 르완다	8,648,248		X	X
38. 솔로몬제도	552,438	X		X
39. 시에라리온	6,005,250		X	X
40. 짐바브웨	12,236,805	X	X	X
41. 소말리아	8,863,338	X	X	X
42. 스리랑카	20,222,240		X	
43. 수단	41,236,378	X	X	X
44. 시리아	18,881,361			X
45. 타지키스탄	7,320,815			X
46. 티모르섬	1,062,777	X		
47. 토고	5,548,702	X		X
48. 차드	9,944,201		X	X
49. 투르크메니스탄	5,042,920			X
50. 우간다	28,195,754		X	
51. 우즈베키스탄	27,307,134		X	X
52. 바누아투	208,869	X		
53. 베네수엘라	25,730,435			X
54. 벨로루시	10,293,011			X
55. West bank and Gaza	3,889,249	X		
56. 중앙아프리카공화국	4,303,356	X	X	X
전체 합계:	1,215,918,713			

출처: BMZ-Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (ed.), *Transforming Fragile States-Examples of Practical Experience* (Baden-Baden: Nomos, 2007), pp. 341-342.

2. 취약국가에 대한 개발지원 전략

다양하게 지칭되는 이들 취약국가들은 이들이 국제사회로부터 빈곤감축이나 개발협력적 지원을 수용할 수 있는 능력이 상이하다. 현실적으로 볼 때 원조가 필요한 모든 국가의 정부가 빈곤감축을 최우선 정책목표로 하지 않은 곳도 있고, 설령 이를 최우선 정책목표로 설정하고 있다하더라도 이를 집행할 능력과 자원이 원천적으로 결핍된 경우도 많다.¹³⁸⁾

135) CIA World Factbook (2007) <<http://www.cia.gov>>.

136) Foreign Policy誌와 Fund for Peace가 활용하는 index이다.

137) World Bank, *Composite Governance Indicator 2005* (Washington, D.C.: World Bank, 2005).

138) '빈곤감축'문제를 위한 선진국들의 개발협력적 의지를 집약적으로 보여주는 「빈곤감축전략보고서」(Poverty

그렇지만 빈곤축소를 위한 원조의 효과성을 강조하는 2005년 파리선언 이후의 국제사회의 움직임은 이들 취약국가에 대한 원조가 더욱 까다로워지는 경향을 보인다고 할 수 있다. 세계은행의 경우, PSRP 작성이 미흡한 LICUS에 대한 원조를 삭감하거나 폐지하는 것을 권고하고 있다. 삭감된 원조도 정부 예산에 대한 직접 지원이 아니라 인도적 지원이나 프로젝트 원조를 단기간에 걸쳐 현물로 지원하도록 제한하고 있다. 이러한 경향은 결국 취약국가들에 대한 어려움과 고립을 더욱 심화시키는 결과를 낳고 나아가 국제안보에 또한 위해요소로 작용하는 악순환을 발생시킬 수 있다. 이러한 점에 착안하여 세계은행은 LICUS에 대한 행동원칙으로 6가지의 덕목을 제시하고 있다.¹³⁹⁾

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

이런 맥락에서 OECD DAC는 취약국가에 대한 개발지원의 원칙으로 10가지의 덕목을 제시하고 있다.¹⁴⁰⁾

Reduction Strategy Paper, 이하 PRSP라 칭함.)는 중채무빈곤국가(HIPCs: Highly Indebted and Poor Countries)들에 대한 부채경감의 조건으로 부과된다. 2000년부터 새로 시행된 PRSP 요구안은 부채경감에 따른 지원을 어떻게 빈곤감소에 활용할 것인지 등에 대해 受援國(recipient states)이 세계은행과 IMF의 자문을 받아 작성하게 되어 있지만, 대부분의 취약국가들은 이를 무시하거나 작성치 않고 있다. <<http://www.worldbank.org>> 참고.

139) IEG, "2006 Annual Report on Operations Evaluation," <<http://web.worldbank.org>> 참고.

140) OECD DAC, "Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations," (April 2007) <<http://www.oecd.org/fragilestates>> 참고.

- ① 시작단계에서 원조공여국은 수원국의 독특한 개별 환경을 감안할 것.
- ② 수원국에 대한 엄격한 평가와 계산된 지원책에 의거한 지원방식을 마련할 것.
- ③ 개발원조는 기본적으로 수원국의 국가건설(state building)에 집중할 것. 여기에는 크게 두 가지의 대상영역을 강조하고 있는데, 하나는 국가의 책임성과 정통성 강화를 위한 지원이고, 다른 하나는 국가의 고유한 기능수행 강화를 위한 지원이다.
- ④ 수원국들의 갈등과 위기상황을 예방하는데 우선순위를 둘 것.
- ⑤ 취약국가들이 직면한 난제가 복합적인 만큼, 이들에 대한 개발지원도 상호 연관성을 감안할 것.
- ⑥ 안정적인 사회의 기초가 되는 사회평등성을 촉진하는 지원을 염두에 둘 것.
- ⑦ 발전을 위한 추진의지는 있으나 추진능력이 취약한 국가의 경우 다양한 방식으로 지방과의 제휴를 모색할 것.
- ⑧ 지원국들 사이의 실질적인 상호조정 메커니즘에 합의할 것.
- ⑨ 취약국가에 대한 빠르고 유연하며, 성공을 보장하기에 충분한 지원체계를 지속할 것.
- ⑩ 특정 지역이나 특정 사회에서 지원이 배제되는 지원고아(aid orphans)가 발생하지 않도록 할 것.

한편 개발지원전략을 수립함에 있어서 취약국가들이 처한 상황이 매우 다양하고 판이하다는 점이 감안되어야 한다. 이런 점에서 세계은행 등 국제개발협력 업무를 지향하는 기구들은 편의상 이들을 소그룹 유형별로 분류하여 접근하는 경향이 있다. 세계은행은 2002년 LICUS 현안 업무팀(Task Force)이 이들 국가를 6개의 유형으로 세분하였다.¹⁴¹⁾

- ① 정책은 취약하나 자원은 풍부한 국가 유형
- ② 예외적으로 정부능력 취약 유형

141) World Bank, *The 2003 Implementation Overview Report* (Washington, D.C.: World Bank, 2003), pp. 3-4.

- ③ 원조제공국과 원조수원국 간의 합의가 미흡한 유형
- ④ 원조제공국의 개입에 제한을 두는 유형
- ⑤ 차츰 분쟁으로부터 벗어나는 유형
- ⑥ 국내 개혁의 초기단계 국가 유형

그리고 이들의 특성에 입각하여 각기 다르게 지원하고자, 전환이 어려운 국가(countries in weak transition), 악화일로로 국가(countries with no progress or deterioration), 분쟁을 벗어난 국가(post-conflict states), 보다 적극적이고 안정적인 국가(more stable and active countries) 등으로 구분했다.

이 모델은 2005년에 와서 ‘business 모델’이란 이름으로 다시 개량된다. 그것은 4개의 유형군으로 LICUS를 세분하는 것으로, 악화(deterioration) 유형, 분쟁을 벗어나거나 정치적 전환(post-conflict or political transition) 유형, 계속되는 난국(prolonged crisis or impasse) 유형, 점진적 향상(gradual improvement) 유형 등이다.¹⁴²⁾

이와는 달리 Torres 등은 특정 정부가 채택하고 있는 빈곤감축정책(Policy for Poverty Reduction: 이하 PPR)의 의지 유무, 정책을 추진하고 집행할 자원과 정부능력에 따라 아래의 4가지 유형으로 구분한다.¹⁴³⁾

142) 이것들의 구체적인 내용과 전략 등에 관해서는 *World Bank IEG (2006)*, p. 85 참고.

143) Magui Moreno Torres and Michael Anderson, "Fragile States: Defining Difficult Environments for Poverty Reduction," *PRDE Working Paper I* (Aug. 2004), pp. 15-19. 이러한 분류방식에 대한 소개는 박형중, 『구호와 개발 그리고 원조』 (서울: 도서출판 해남, 2007), p. 106 참고.

〈표 V-3〉 토레스(Torres) 등의 취약국가의 4가지 분류방식

유형	특징	내용	대표적 국가
제1유형	PPR 추진의지와 추진능력 동시 존재	성공적 추진실적	중국, 베트남
제2유형	PPR 추진의지 있으나, 추진능력 결핍	정책 추진 재원 혹은 행정체계의 미흡	아프카니스탄, 동티모르, 모잠비크
제3유형	PPR 추진을 위한 정부의 능력은 있으나, 추진의지 결핍	국가기구 자체가 집권세력의 私의 이익에 봉사하거나 극도의 억압적 체제유지 형태	북한, 미얀마, 짐바브웨
제4유형	PPR 추진을 위한 정책의지, 추진 능력 모두 결핍	내란 혹은 내란에 준하는 상황	콩고민주공화국, 소말리아, 탈레반 치하 아프카니스탄

상기 분류 모델은 모두 개발협력적 지원의 파트너십을 염두에 둔 것으로 기본적으로 유사성을 지닌다고 할 수 있다. 2005년형 세계은행의 비즈니스 모델은 서부 아프리카 지역 취약국가들에 대한 분석과 전략적 방안을 모색하는데 유용한 틀이라고 할 수 있으나, 북한과 같이 극도의 억압적 체제를 유지하는 국가들에 대한 분석 틀로서는 미흡하다고 할 수 있다.¹⁴⁴⁾ 이런 점에서 토레스(Torres) 등의 모형은 북한과 유사한 체제를 갖고 있는 국가들을 분석하기에 우월한 유의미성을 지닐 수 있다고 판단된다.

가. 취약국가에 대한 개발원조의 효과

오늘날 일반화되고 있는 개발원조의 이상적 규범에 따르면, 수원국은 스스로의 의지와 노력으로 빈곤축소전략을 수립하고 추진해야 한다. 그리고 이를 입안하고 추진하는 과정에서 국민들의 광범위한 참여와 민주적 절차가 담보되어야 한다. 그렇지만 앞의 4가지 유형으로 분류한 방식에서 나타나는 것처럼

144) 세계은행 독자적 평가그룹(Independent Evaluation Group)은 이 2005년 비즈니스 모델에 입각하여 세계은행의 LICUS 지원사업을 총괄적으로 평가하면서 그 결론으로 특정한 상황에 있는 LICUS에 대한 선별지원책이 미흡함을 지적하고 있다. 이는 북한 등과 같은 유형의 국가군에 대한 접근방법이 미흡함을 지적하고 있는 것으로 판단된다. World Bank IEG (2006), pp. 69-71.

럼, 대부분의 취약국가는 원조제공국과 수원국의 관계에서 성공적인 파트너십을 성취하기가 쉽지 않은 것이 현실이다.¹⁴⁵⁾ 원조효과성의 차원에서 파트너 국가의 주도와 책임성을 공유할 개발정책 추진의지나 능력도 문제가 되며, 군사비나 정권유지 비용 등으로 전용을 우려한 신뢰성의 문제도 깊이 개입된다. 취약국가가 원조제공국과의 관계에서 통상 노출될 수 있는 어려움은 대략 아래와 같이 정리될 수 있다.¹⁴⁶⁾

<표 V-4> 취약국가에 대한 원조효과성의 문제¹⁴⁷⁾

	원조효과성의 원칙	취약국가에 적용할 때의 문제점
1	취약국가의 자기책임성과 주도권	국가의 핵심능력을 발휘할 능력과 의지가 없음. 특히 빈곤감축정책
2	예산의 직접적인 투입을 통한 빈곤감축전략 지원	이에 예산 없거나 예산수립하지 않음. 지원국 원하지 않는 부문에 예산을 투입함. 대부분 PSRP 부재
3	효율적 기관과 제도를 통한 원조집행	기관과 제도가 비효율적일 가능성이 크고, 동시에 정당성도 부재 가능성 큼.
4	성과를 중시하는 원조 관리	원조성과를 측정하거나 결과를 책임질 능력의 부재
5	빈곤극복에 중점을 둔 원조	이 원칙을 적용하면 취약국가는 원조청원자격을 갖지 못함. 국제원조에서 취약국가에 대한 부분이 감소됨.
6	원조제공자측이 빈곤감축전략에 제휴	제휴를 통해 도와줄 만한 빈곤감축전략 부재 가능성이 큼.
7	원조제공자들 간의 원조 수행협력관계 수립	원조의 수단, 전달, 보고체계가 다양함. 원조정책이나 프로그램에서 원조제공자들이 상호 조정할 만한 틀이 쉽지 않음. 상호 원조수행협력관계 수립이 쉽지 않지만 불가능하지는 않음.
8	미래에 대한 예측가능성. 구매선 미지정 원조	정치적 불안정과 안보부재로 인해 원조중단 가능성 있음. 원조제공자들은 더 많은 조건을 붙임.

145) 원조제공국과 수원국 간의 파트너십과 관련한 상호원칙을 선언적으로 제시한 대표적인 것으로 OECD 주도의 파리선언을 들 수 있다. 여기서 다섯 가지 원칙이 제시되었는데, 그것은 ① 파트너 국가의 주도와 책임, ② 원조제공자들 간의 협력관계 수립, ③ 파트너 국가의 기관과 제도를 이용한 원조집행, ④ 성과중시 원조관리, ⑤ 상호 결과보고 책임 등이다. OECD DAC, *Paris Declaration on Aid Effectiveness: Ownership, Harmonization, Alignment, Results and Mutual Accountability* (Paris: OECD, 2005).

146) Nicholas Leader and Peter Colenso, "Aid Instrument in Fragile States," *PRIDE Working Paper 5* (Jan, 2005), pp. 53-61.

147) *Ibid.*, p. 57.

9	최소한의 조건과 대상국 정책에 기초한 원조	정책의지가 미흡한 국가의 경우, 상호 우선순위의 차이로 더 많은 조건을 붙일 가능성 큼. 특히 빈곤감축을 우선목표로 하지 않는 정책을 펼 가능성 있음.
10	원조수단은 시민들에 대한 설명책임을 강조	시민들이 국가에 대해 책임을 물을 수 있는 메커니즘이 취약하거나 존재하지 않음.

위에서 지적한 다양한 형태의 난관에 따른 파트너십의 손상은 원조제공국으로 하여금 신뢰감을 상실케 한다. 통상 이런 경우 원조제공국은 ① 원조삭감, ② 기존의 프로그램 원조에서 프로젝트 원조형태로의 변경,¹⁴⁸⁾ ③ 단기원조 선호, ④ 기술원조 선호, ⑤ 정책개선의지나 실적에 따라 원조방법 변경, ⑥ 원조제공자들 간의 상호 정책 조율 등의 정책적 처방과 대응을 하게 된다.¹⁴⁹⁾

원조제공국이나 원조기관들은 원조의 효과성과 결과 기대치에 많은 관심을 기울인다. 취약국가에 대한 개발전략의 목표는 크게 안정된 거시경제적 환경, 효율적인 법과 질서의 수립, 무역자유화 조치 등 성장을 촉진할 수 있는 안정된 정책토대를 마련하고, 사적 부문이 제대로 조달키 어려운 교육 등과 같은 공공서비스 부문에 대한 토대를 갖추어 주는 것이다. 그러나 이러한 목표를 실현함에 있어서 원조 수원국이 발휘할 수 있는 정책적 의지와 능력, 그리고 정책의 건전성 등이 매우 중요한 요소가 된다.

이런 맥락에서 볼 때, <그림 V-2>의 제1유형의 국가에 속하는 국가들은 원조제공국이 교감할 수 있고 신뢰할 수 있는 파트너십을 형성한 경우라고 할 수 있으며, 이런 이유에서 원조제공국들은 이들 국가들에게 제공할 원조를 선택적으로 집중하고 싶어한다. 반대로 제2-4유형의 국가들에 대해서는 파트너십을 나누어야 할 대상 국가에 대한 신뢰성이 낮기 때문에 예산전용에

148) 원조제공국이나 원조기관들이 채택하는 주요원조수단으로는 통상 프로젝트 원조, 프로그램 원조, 부문 전체 총괄지원, 기술협력, 사회기금, 합동프로그램과 공동출자기금, 다자신탁기금, 인도적 지원 등 다양한 형태를 지닌다. 이들 중 프로젝트 원조란 과거에 주로 통용되던 방식으로, 지원할 특정대상과 활동을 지정하고 이에 필요한 구체적인 지원 서비스를 총당하는 방식을 말하고, 프로그램 원조란 국제수지 균형, 채무구제 또는 일반예산지원과 같이 어떤 특정한 프로젝트 활동과 결부되지 않고 일반적 형태의 개발목적에 기여하는 재정적 기부 방식을 말한다. Steven Radelet, *Challenging Foreign Aid: A policymaker's Guide to the Millennium Challenge Account* (Washington, D.C.: Center for Global Development, 2002); OECD DAC, *Poverty Reduction* (Paris: OECD, 2001). 이들 양자간의 특성과 장단점에 대해서는 Steven Radelet, "Aid Effectiveness and the Millennium Development Goals," *Center for Global Development Working Paper No. 39* (April 2004)를 참조.

149) Nicholas Leader and Peter Colenso, "Aid Instrument in Fragile States," p. 4.

대한 우려로 인하여 정부예산에 대한 직접적인 지원은 회피하고자 한다. 특히 제3유형의 국가군에 대해서는 원조집행에 있어서도 통상 정부행정체계를 대상으로 하기보다는 UN 등을 활용한 프로젝트 원조나 NGO 단체를 활용한 원조를 선호하고, 또한 엄격한 제한을 부과한다.

나. 취약국가 유형에 따른 개발지원전략

UN은 지난 2000년 새천년선언을 통해 새천년개발목표(Millennium Development Goals: 이하 MDGs)를 밝힌 바 있다. 새천년개발목표는 비록 선언적 의미를 지니는 것이지만 이후 이것은 국제적 수준에서의 양여하는 개발협력적 지원과 원조의 분명한 원칙을 천명한 것이었다. 모든 국가에게 적용되는 분명한 기준점, 그와 연계된 긍정적 경쟁의 압력, 그리고 원조수원국의 결과 책임성을 높이는데 기여하였으며, 개발원조 수행에 대한 모니터가 가능한 중간점검지표와 비용예측을 감안할 수 있게 하였다. 이 새천년개발목표는 이후 몬테레이 협약을 통해 보다 구체화되면서 원조제공국과 원조수원국 공동의 행동준칙 혹은 이론적 틀을 구축하게 된다.¹⁵⁰⁾ 이 협약에서 ① 개발도상국은 양질의 거버넌스와 개발정책 선택에서 주인의식(ownership)을 지며, 이에 부응하여 선진국은 제공하는 원조의 품질향상과 원조액의 증대에 노력, ② 해당국의 개발관련 정책우선사항 책정시에 MDGs를 지침으로 사용, ③ 빈곤감축전략 과정을 포함한 파트너십 접근, ④ 원조의 효과성에 입각한 새로운 원조배분의 모색 등을 합의하였다.¹⁵¹⁾

물론 9·11 테러사건이 이러한 국제원조시스템에 질적인 영향을 미친 것은 부인하기 어렵지만 대체로 제2차 세계대전 이후 60여년간 축적된 국제적 규모의 개발지원 경험과 교훈의 축적은 개발도상국 혹은 취약국가에 대한 일방적인 지원이 아니라 효율성 평가에 따른 선별적이고 선택적인 지원과 아울러 유형별 차등적 전략수립의 안목을 갖게 하였다고 할 수 있다. 선별적

150) 몬테레이 협약의 일반적인 내용과 의미에 대해서는 다음의 글을 참고, UN, *Report of the International Conference on Financing for Development* (Monterrey, Mexico, 18–22 March 2002); Robert Picciotto, *Development Cooperation and Performance Evaluation: The Monterrey Challenge* (Washington, D.C.: World Bank, 2002)

151) *Ibid.*, pp. 8–12.

이고 선택적 지원을 염두에 둔 유형별 차등적 지원전략을 도표화하면 다음과 같다.

<표 V-5> 취약국가의 유형과 개발원조 수단¹⁵²⁾

	제1유형 (의지와 능력존재)	제2유형 (의지존재, 능력취약)	제3유형 (의지부재, 능력존재)	제4유형 (의지부재, 능력취약)
대표적 국가	중국, 베트남	아프카니스탄(현재), 동티모르, 모잠비크	짐바브웨, 미얀마, 북한	탈레반 하의 아프카니스탄, 콩고민주공화국, 소말리아
원조틀	<ul style="list-style-type: none"> • PRSP • 국가예산 	<ul style="list-style-type: none"> • 과도기의 CAP • 평화협정 • 과도기의 성과 나열도표(TRM) • PRSP • 국가예산 	<ul style="list-style-type: none"> • UN 주도의 합동 호 소 과 정 (CAPS) 	<ul style="list-style-type: none"> • UN주도의 CAPs • 수시 과도기의 성과 나열 도표(TRM)
원조 수단	<ul style="list-style-type: none"> • 예산집행을 통한 개발 프로젝트 • 기술협력 • 지역공동체 주도의 개발/사회기금 • 예산지원 부채탕감 • 지구적 기금 	<ul style="list-style-type: none"> • 국가예산 이외의 인도적 지원과 재건프로젝트(선거, 정당 등) • 재건을 위한 다수기부자 신탁기금 • 지역공동체 주도 재건/사회기금 • 예산에 대한 제한적 직접지원 • 전 지구적 기금 	<ul style="list-style-type: none"> • 주로 국가예산 밖에서 이루어지는 사회프로젝트, 보통 인도적 지원 프로젝트, 보통 NGO와 UN 등을 통해 이루어짐. • 기금 기술협력과 정책대화 	<ul style="list-style-type: none"> • 주로 국가예산 밖에서 이루어지는 사회 프로젝트 보통 인도적 지원 혹은 재건지원 프로젝트 보통 NGO와 UN을 통해, 때론 NGO/시민사회와 함께 ‘변화의 주체’ 작업 • 때론 기술협력과 정책대화 • 때론 다수 기부자 신탁기금, 특히 무장해제, 군대해산과 재통합
원조 제공자 태도	<ul style="list-style-type: none"> • 원조제공자들 간 협력관계 수립 및 파트너측과 제휴관계 수립 	<ul style="list-style-type: none"> • 조정(원조제공자 간의 협력관계 수립)과 파트너측과 제휴관계 수립을 지향 	<ul style="list-style-type: none"> • 조정 	<ul style="list-style-type: none"> • 조정

152) Nicholas Leader and Peter Colenso, "Aid Instrument in Fragile States," p. 15.

다. 취약국가 시스템 역량강화를 위한 개발지원전략

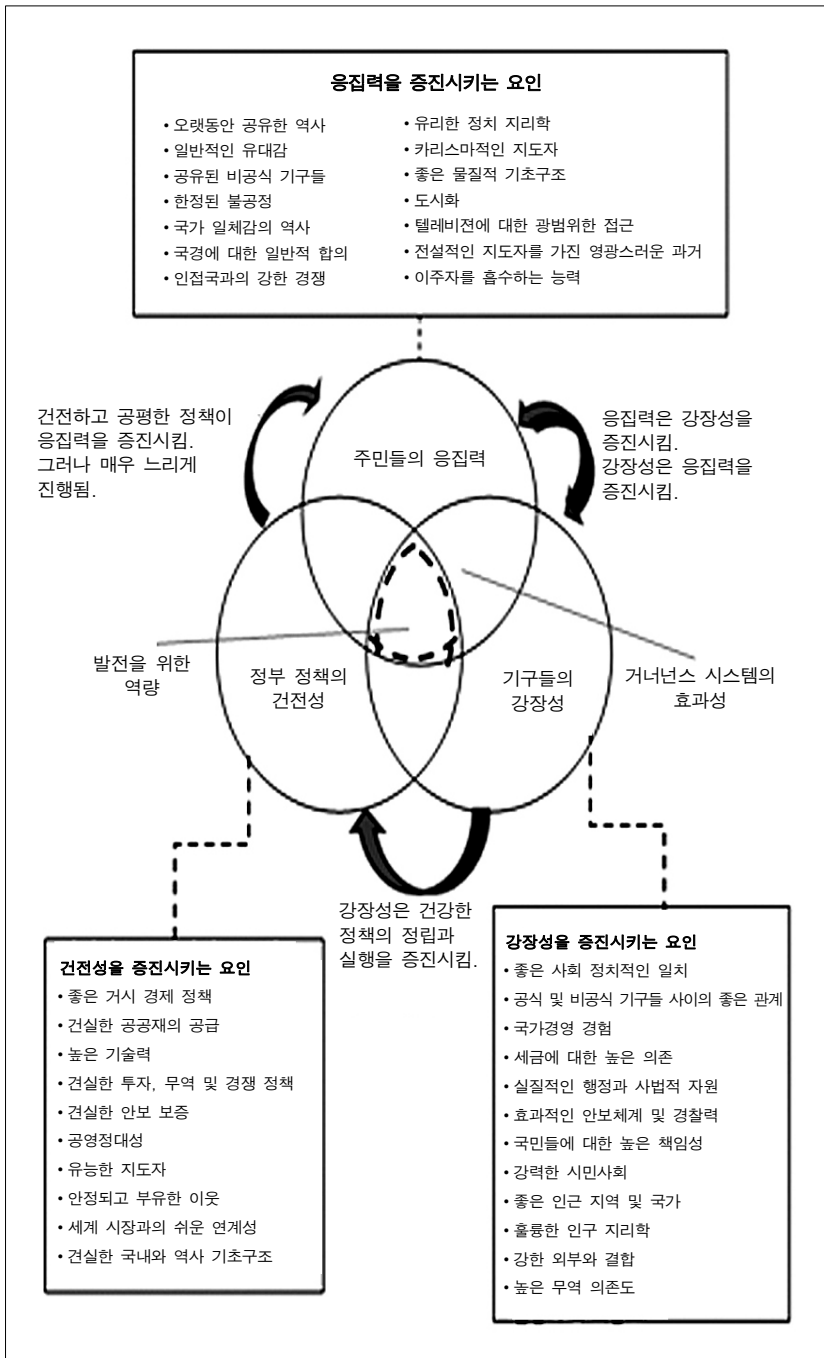
개발(development)이 성장(growth)과 달리 질적인 문제라면 상당히 철학적 의미를 제기할 수 있는 문제이기도 하다. 이와 함께 취약국가의 개발 가능성 기준과 이를 가장 잘 실현할 수 있는 전략에 관해서도 상당한 관점의 차이를 노출할 수 있다. 카플랑(Kaplan)은 세계은행을 중심으로 하는 개발협력적 시각이 수원국을 정부 능력부재와 정치적 의지의 결핍이라는 두 개의 축으로 설명하고 대안을 마련하려고 한다고 비판한다.¹⁵³⁾ 이런 점에서 그는 개발이란 ‘사회 구성원들이 함께 하는 시스템의 복합적인 변환 과정’이라고 규정하고, 강력하고 공식적인 국가기구가 존재하지 않는 취약국가의 초기 개발단계에서는 서로 공유할 수 있는(shared) 일련의 비공식 기구들이 매우 중요하다고 강조한다. 왜냐하면 이들이 결국 사회적 응집력(social cohesion)과 일련의 공유할 수 있는 기구들을 생성시키기 때문이다. 따라서 성공한 취약국가는 정치적, 경제적 정책집행과정에서 그들의 국민들을 지역적으로나 비공식적으로나 적절히 연계될 수 있도록 했다는 것이다.¹⁵⁴⁾ 즉, 올바른 경제정책이나 인력개발정책 못지않게 비공식적 기구들이 개발에 필요하다는 점을 강조하고 있다. 이런 비공식기구들이 기업이나 금융기구들로 하여금 취약국가의 개발에 뛰어들게끔 한다는 것이다. 이런 점에서 카플랑(Kaplan)은 중국과 인도의 실례를 들면서, 성공한 국가와 실패한 국가의 가장 핵심적인 차이는 개발 초기에 생산적 행위를 만들어내는 비공식 기구들의 규합력이라고 주장한다. 카플랑(Kaplan)이 제시하는 취약국가의 개발 과정 모델은 다음과 같다.¹⁵⁵⁾

153) Seth D. Kaplan, *Fixing Fragile States*, pp. 6-7. 적어도 이들은 원조수원국의 공식적인 정부기구를 상대하려고 하지 비공식 부문을 상대하지 않는다고 한다.

154) *Ibid.*, pp. 8-9.

155) *Ibid.*, p. 19.

<그림 V-6> 취약국가 개발협력 발전 모형



이러한 모형에 입각해서 그는 10가지의 취약국가 개발전략을 제시한다. 그것은 철저히 국제개발협력 지원국이 지원 대상국가의 지역적 기반 확충 과정에 주력해야 함을 강조하는 것으로, 궁극적으로는 수원국의 지역적 거버넌스 시스템 확충을 위한 다음과 같은 전략으로 집약할 수 있다. ① 철저한 지역적 특성을 고려한 전략 모델 채택, ② 국가와 사회를 밀접하게 통합하는 전략, ③ 주도적 세력을 중심으로 기구들을 육성하는 전략, ④ 상향식 국가건설 전략, ⑤ 지역주의의 이점을 활용하는 전략, ⑥ 이질적인 사람들을 규합하는 전략, ⑦ 국가 능력을 보충하는 전략, ⑧ 지역적 기반확충 과정을 이행하고 강화하는 전략, ⑨ 私的 투자와 경쟁을 유도하는 전략, ⑩ 결산보고를 점진적으로 증진시키는 전략 등이다.¹⁵⁶⁾ 카플랑(Kaplan)은 이러한 전략 원칙에 입각해서 서아프리카 국가, 콩고공화국, 시리아, 소말리아 등 7개국의 개발협력적 지원 사례경험을 평가하고 있는 바, 이러한 관점은 기존 세계은행 중심의 국제개발협력 지원전략과는 상이한 것이라고 할 수 있다.

3. 북한 개발협력에 대한 시사점

북한의 개발협력에 있어서 남한의 존재는 긍정적 존재인가? 부정적 존재인가? 한국은 전후 개발도상국의 지위에서 압축성장을 통해 비약적 발전을 이룩한 성공사례 국가이기 때문에 성공모델로서의 노하우를 전할 수 있다.¹⁵⁷⁾ 그렇지만 이론적으로 볼 때 그것은 기본적 가정이 충족되었을 경우에 해당된다.

남북한 관계에는 세 가지의 차원이 존재한다. 첫 번째는 남북한이 상호 국제사회의 일원으로 존재하는 규정성이 강제하는 국제적 관계이고, 두 번째는 동일한 영토와 동일한 인구를 대상으로 상호 정통성을 경쟁해야 하는 태생적 규정성이 강제하는 정치적 관계이다. 그리고 마지막으로 민족적 동질성을 공유하는 정서적 관계이다. 특히 두 번째 상호 정통성을 경쟁해야 하는 정치권력적 관계는 동족상잔의 전쟁으로 이어져 깊은 상흔을 갖게 했다.

156) 이것의 자세한 내용은 *Ibid.*, pp. 49-64 ("A New Paradigm for Development,")를 참고.

157) 성공사례국가로서 남한이 북한에게 전할 수 있는 노하우란 예컨대 '북한판 PSRP'의 작성이 대표적인 것으로 판단된다. 이 PSRP는 중채무빈곤국가(HIPC) 주도권에 따른 부채탕감, 그리고 IMF와 세계은행의 원조근거가 되는 보고서로서, 북한의 향후 경제성장을 촉진하는 거시경제적, 구조적, 사회적 정책과 프로그램, 빈곤감소에 대한 목표, 정책, 조치 등을 포괄하고 있어야 하는 바, 이를 제출하기 위한 기초적 인프라의 구축은 북한이 감당하기에 매우 어려운 것이기 때문이다.

한마디로 남북한 관계는 국가이익과 민족적 애증이 깊이 교차하는 관계여서 대단히 어렵고 미묘한 관계다. 즉 세 가지의 국면이 동시 교차하는 관계여서, 남북한 양 당사자가 상호 최적의 공감대 위에서 정책적 정합성을 도출하기가 쉽지 않다. 남한의 경우만을 놓고 보더라도 남북한 관계에서의 태생적 규정성이 주는 압력 때문에 대북정책에 여론 통합적 대안을 제시하기가 쉽지 않다.¹⁵⁸⁾ 이것은 바로 북한에 대한 개발협력적 원조제공국의 차원에서 남한이 외부적 한계를 갖게 하는 부정적 요소 중의 하나이다.¹⁵⁹⁾

개발협력적 차원에서 우리의 대북지원사업은 다양한 변수를 포함하고 있다. 우선 북한 내부의 변수로서는 국제사회의 개발협력 지원을 끌어낼 수 있는 정권적 차원에서의 환경 조성 및 정책적 유연성을 들 수 있다.¹⁶⁰⁾ 이것은 북한정권의 정책적 의지에 관한 문제로, 예컨대 북핵문제에 대한 원만한 타결이 대표적인 지표가 될 수 있을 것이다. 물론 수원국으로서 발휘해야 할 수행능력도 중요한 변수이긴 하나, 이런 점에서는 북한이 통상 취약국가들과의 비교우위를 인정한다면 가중치가 큰 변수이긴 어렵다. 또한 북한 외부에 존재하는 변수로서는 원조제공국의 의지와 자원, 그리고 공유할 수 있는 파트너십에 대한 인식 등을 들 수 있다. 상대적인 의미를 지니는 것이긴 하지만, 대외적인 변수를 상수(constant)로 할 때, 북한의 경우는 정권적 차원에서의 결단을 통한 국제사회에서의 협력지원을 받아들일 수 있는 유연성을 갖는 것이 가장 핵심적인 요소가 된다고 볼 수 있다. 이렇게 볼 때 북한에 대한 국제개발협력의 문제는 북한 핵문제의 해결을 핵심 과제로 하는 한반도 평화 프로세스와 긴밀한 관계를 갖는다고 할 수 있다.

한반도 평화프로세스란 일종의 포괄적 거래(package deal)를 통해서 북한

158) 한나라당 진영 의원은 통일부와 수출입은행의 자료를 토대로 집계해 본 결과 지난 김대중 노무현 두 정부 10년 동안 대북지원 액수가 8조 3805억 원에 이른다고 주장했다. 그렇지만 지원의 결과에 대한 명확한 평가를 내리기도 어려울 뿐 아니라 국내적으로는 파주기 논란과 같은 부작용을 낳기도 했다. 이는 그 만큼 우리의 대북지원정책의 환경이 쉽지 않음을 반증하는 것이다. 『조선일보』, 2008년 10월 1일 참고.

159) 예컨대 국제금융기구가 내부적으로 북한에 대한 개발협력적 논의를 할 때 북한에 대한 이해관계 뿐만 아니라 한국의 이해관계를 동시에 고려한 전략(Two Client Model)을 수립하는 바, 이러한 측면은 긍정적이라고 할 수만은 없다고 판단된다. 이조원 “북한개발협력의 과제 연구: 국제적 차원의 개발협력 준용을 중심으로.” 『민족발전연구』, 제17호(2007, 12), pp. 3-24.

160) 국제개발협력적 지원을 끌어낼 수 있는 정권적 차원의 환경조성과 정책적 유연성이 전제조건이란 점에서 북한은 통상 세계은행이나 IMF, OECD DAC 등과 같은 국제금융기구의 개발지원적 사례나 유의미성을 활용하기 어렵다고 판단된다. 이런 점에서 북한 개발협력을 위한 유의미한 방안은 한국의 ODA를 적극 활용한 방안이 될 것이라고 사료된다.

핵문제를 해결해 나가는 지난한 로드맵의 궤도이다. 그리고 궁극적으로는 북미관계 정상화를 통해 북한이 개발협력 지원을 획득하는 과정과도 같이 한다. 이들의 상관관계를 도표로 정리하면 다음과 같다.

<표 V-6> 한반도 평화 프로세스와 개발협력지원 로드맵

	북한: 비핵화	미국: 대북 체제보장 및 북미수교	한국: 대북 개발협력 및 통일준비	개발협력지원 전략
제1단계 (Phase I)	<ul style="list-style-type: none"> • 비핵화 초기조치 이행 • 다음단계조치 -이행핵시설 불능화 -현존 핵프로그램 완전신고 (사찰 및 검증 완료) 	<ul style="list-style-type: none"> • 북미관계 정상화 협의 -테러지원국 리스트 해제 -대적성국 교역법 적용 종료 검토 • 한반도 평화포럼 가동 -경수로 제공시기 논의 • 미사일 및 생화학 무기 협상 시작 	<ul style="list-style-type: none"> • 경제 및 에너지 협력 W/G운영 • 군사당국자 회담 개최 -군사적 긴장완화 방안 논의 • 한반도 평화포럼 가동 	<ul style="list-style-type: none"> • 인도적 지원에 치중
제2단계 (Phase II)	<ul style="list-style-type: none"> • 핵무기 및 핵물질 신고/검증/사찰/폐기 시작 	<ul style="list-style-type: none"> • 한반도 평화협정 논의/체결 -경수로 공사재개 • 수교협상 개시 -북미 연락사무소 설치 • 유엔사령부 해체 	<ul style="list-style-type: none"> • 한반도 평화협정 논의/체결 • 대북 개발협력 프로젝트 가동 • 군축방안 협의/추진 -북한군의 대북진출기업 우선취업 보장 • 남북경제공동체 형성 	<ul style="list-style-type: none"> • 인도적 지원 본격화 • IMF/세계은행 가입 • ADB/세계은행 내의 국제개발협회(IDA) 지원 타진¹⁶¹⁾ • 세계은행의 TRM 방식 적용 • 세계은행 가입이전 신탁기금 지원
제3단계 (Phase III)	<ul style="list-style-type: none"> • 핵무기 완전폐기 및 핵물질 반출 완료 	<ul style="list-style-type: none"> • 북미 수교 • 주한미군 평화유지군 전환 	<ul style="list-style-type: none"> • 남북연합단계 진입 -유엔 보장 	<ul style="list-style-type: none"> • 프로그램 원조 • 부문전체 총괄지원 형태 • 기술협력 및 합동프로그램과 공동출자기금 활용 • 다자 신탁기금 활용

출처: 조 민 “한반도 평화체제 구축방향: 평화 프로세스” 『2·13 합의와 한반도 평화체제 구축』 (서울: 통일연구원, 2007), p. 133을 수정 보완한 것임.

161) 2000년 4월 12일 한국은행이 발표한 「국제금융기구의 대북차관공여 가능 규모 추정 보고서」에 따르면, 북한의 국가특성을 소득수준 기준 빈곤국가, 경제체제 기준 잠재적 체제전환국가, 소속지역 기준 아시아태평양 양국가로 요약하고, 유사한 특성을 가진 다른 국가들에 대한 국제금융기구의 금융지원 실적을 기준으로 산출해 볼 때, IMF, IBRD, ADB, IDA 등 국제금융기구의 대북차관공여 가능 규모는 25~45억 달러로 추정한다. 『연합뉴스』, 2000년 4월 12일 참고.

북핵문제라는 것이 워낙 중층적이고 돌발적인 변수를 지닌 문제이기 때문에 지나친 단순화의 위험성을 배제하기는 어렵지만, 적어도 북한이 명실상부한 개발협력 지원을 획득하는 시점은 2.13 합의에 기초해서 볼 때 적어도 북미관계가 정상화를 협의할 수 있는 시점일 공산이 크다. 북미관계가 정상화를 협의할 수 있는 시점이란, 아마도 북-미간 북한 핵 불능화에 대한 상당한 신뢰를 구축한 시점이며, 또한 북한은 이미 상당한 수준의 유연한 개혁 개방정책을 추진하는 상황일 것이다. 하지만 북한이 혁명적 수령론의 절대적 교의를 기반으로 하는 절대적 권력체제를 포기하지 않는 한, 북-미간 상호 파트너십을 나눌 수 있는 관계로 발전한다는 것은 쉽지 않을 가능성이 크다. 바꾸어 말하면 북한이 체제전환 없이 국제개발협력 지원체계 속으로 편입되는 어렵다는 것이다.¹⁶²⁾

한편 OECD DAC는 그 동안의 축적된 경험을 토대로 쉽지 않은 파트너십(difficult partnership) 국가들에 대해서 어떻게 하면 일정한 수준의 개발원조를 유지하고, 빈곤감축 지향적 개혁을 촉진할 것인가에 대해 권고하고 있다.¹⁶³⁾ 이들 중 가장 핵심적인 권고안은 파트너십이 가장 어려운 상황일지라도 정부 간의 대화를 결코 포기하지 말라는 것이다. 이러한 대화는 궁극적으로 협력 대상국가의 고립과 절망이 극단적인 형태로 변하는 것을 막고, 그 결과 극단적 파국과 테러리즘으로 치닫는 것을 방지하는 길이라고 주장한다. 또한 OECD DAC는 취약국가와의 관계에서 두 가지의 기회비용이 있음을 지적한다. 하나는 취약국가에 충당될 원조가 갖는 효과성에 따른 기회비용의 유희이 있고, 다른 하나는 원조 피곤증의 결과 대화를 단절할 이후 재가동해

162) 이러한 어려움은 국제사회가 북한 개발협력의 선행조건으로 핵문제 해결, 인권개선, 위조지폐의혹 해소 등 단기간에 돌파구가 열리기 어려운 문제를 전면에 내세우는 점에서 기인하는 측면이 있다. 또한 이런 문제와 달리 개발원조의 과정자체가 제기하는 어려움도 있다. 세계은행의 경우, 정상적 개발원조의 과정은 개발원조전략에 입각한 프로젝트의 결정, 집행, 평가의 순환과정을 거치는 것으로, 특히 8단계에 이르는 엄격한 프로젝트 주기는 지난한 과정임을 감안해야 한다. 특히 세계은행 활동평가국은 지원계획수립을 위해 공적 지출관리 시스템인 국가재정책임성평가(Country Financial Accountability Assessment) 보고서와 지원자금의 전용가능성을 줄이기 위해 공공지출검토보고서(Public Expenditure Reviews) 작성을 권고하고 있다. 이들 보고서는 몇 년간에 걸쳐 많은 비용과 연구인력을 투입해야 하는 작업이다. 따라서 북한이 국제적 수준의 양허기준을 충족시키면서 단계별 진급을 수행해야 하는 만큼, 그 과정에서 많은 난관이 있을 가능성을 예견케 한다. 세계은행의 프로젝트 주기, 개발원조의 과정에 관해서는 세계은행 홈페이지(<http://www.worldbank.org>)를 참고.

163) 이러한 관점에 관한 것은 다음을 참고, OECD DAC, "Poor Performers: Basic Approaches for Supporting Development in Difficult Partnerships," *DCD/DAC (2001)*; OECD DAC, "Development Cooperation in Difficult Partnerships," *DCD/DAC (2002)*; OECD DAC, "Working for Development in Difficult Partnerships," *DCD/DAC (2002)*.

야 할 때 등장하는 기회비용이 있다는 것이다. 특히 후자의 경우는 매우 막대한 손실이 될 수 있음을 경고한다.¹⁶⁴⁾ 이러한 권고는 북한에 대한 개발협력지원에서도 많은 시사점을 제공한다. 예컨대 북한의 극단적인 어려움은 북한을 막다른 골목으로 몰고 갈 수 있으며, 여기서 촉발된 위기는 남북한 간의 경우 감정의 손상을 가져오기 쉽고, 손상된 관계는 복구가 쉽지 않다는 것이다. 따라서 북한이 국제사회의 개발협력 지원을 받을 수 있는 정권적 차원에서의 환경조성과 정책적 유연성을 마련하지 못한다고 하더라도 대화를 유지하는 것이 무엇보다도 중요하다고 볼 수 있다.

바꾸어 말하면 북한 핵 불능화에 대한 원칙적인 합의를 하지 못하는 상황 일지라도 북한과의 대화를 단절시키지는 않아야 하며, 이를 유지하기 위한 기초적 비용을 지불해야 한다는 것이다. OECD DAC의 권고는 결국 단절된 대화 이후 발생할 수 있는 극단주의를 경고하면서, 이럴 경우 이를 복구시키기 위한 만회비용(recovery cost)은 기존의 개발협력 지원 노력을 모두 수포로 돌리면서(sunk cost) 실패에 따른 비용(failure cost)과 더 많은 예방비용(prevention cost)을 요구하게 될 것임을 강조하는 것이다.¹⁶⁵⁾

164) OECD DAC, "Poor Performers: Basic Approaches for Supporting Development in Difficult Partnerships," DCD/DAC, 2001, pp. 7-17.

165) 이명박 정부 출범 이후 북한에 대한 개발협력적 지원문제는 많은 논란이 있어왔다. 이것의 주된 쟁점은 정당성 문제와 방법론 문제로 압축될 수 있는데, 이와 관련하여 거버넌스의 문제 틀로 접근하는 시도도 있다. 이조원, "토론문 2," 『대북인도적 지원과 개발을 위한 거버넌스: 북한의 지속가능한 개발과 경제협력 Series 1』 (평화재단 제25차 전문기포럼, 2008. 9. 30), pp. 53-54.

제 6 장

분쟁 이후 재건

국제사회의 원조 현황 및 추진 전략



제6장

분쟁 이후 재건

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

냉전구조 종식 이후 세계의 분쟁은 결코 줄어들지 않았다. 21세기에 들어서도 여전히 많은 나라와 지역에서 크고 작은 분쟁이 끊임없이 발생하고 있다. 많은 경우에 있어서는 냉전 기간 동안 동서 진영 간의 대립 구조 속에서 잠재되었던 갈등이 분출한 경우도 있었으나, 미국이 주도하고 있는 테러와의 전쟁처럼 새로운 명분의 전쟁도 있다.

사실 9·11 테러는 그 방법의 측면에서 예측하기 쉽지 않았으며 탈냉전 시대 유일 초강대국으로 평가되던 미국에 대한 소수집단의 비정기전 방식의 도전이었다는 점에서 테러 문제에 대한 새로운 각성을 가져다주었다. 또한 신념, 종교, 문화, 인종 등에서의 극심한 괴리 내지는 상호 이해의 결핍이 얼마나 인류에게 부정적인 파급 영향을 주는가에 대한 교훈을 주기도 하였다. 구 유고슬라비아 내의 종족간 분쟁은 탈냉전 시대의 분쟁 중 반인륜 범죄인 대규모의 인종청소(ethnic cleansing)를 낳았던 대표적 사례이며 또한 분쟁 이후 재건(Post-Conflict Reconstruction: 이하 PCR)이 적용된 주요 사례이기도 하다.¹⁶⁶⁾ 9·11 테러사태 이후 테러와의 전쟁을 명분으로 한 미국의 이라크와 아프가니스탄에서의 군사작전은 미국의 예상과는 달리 많은 희생자를 낳고 있으며, 이라크와 아프가니스탄에서 새로 등장한 정부는 여전히 불안정하고 두 나라 내부의 상황도 불안하기는 마찬가지이다.

세계에서 가장 군사적 밀도가 높은 지역 중의 하나인 한반도도 분쟁의 가능성이 상존하고 있는 지역으로 평가되고 있지만, 남북한 간에는 상호 억제력이 작용함으로써 타 지역에서와 같은 탈냉전 상황의 분쟁이 현재화하지

166) Alcira Kreimer, Robert Muscat, Ann Elwan, and Margaret Arnold, *Bosnia and Herzegovina: Post-Conflict Reconstruction* (Washington, D.C.: World Bank, 2000).

는 않고 있다. 이러한 가운데 한국은 이라크와 아프가니스탄에 군 병력을 파견하여 주된 분쟁의 종료 이후의 재건과정을 지원하는 임무를 수행하거나 종료하였다. 이라크에는 2003년에 의료지원단 제마부대 185명과 건설공병지원단 서희부대 956명을 파견하여 이라크의 전후 복구 및 인도적 구호활동에 참여하였으며, 2004년 9월에는 자이툰부대 3,566명(서희, 제마부대 포함)을 파견하였다. 이후 자이툰부대는 2008년 현재까지 총 4차에 걸쳐 파견연장이 이루어졌으며, 의료지원, 기술교육, 재건활동을 벌여오고 있다. 아프가니스탄에는 2002년 2월부터 의료지원단 동의부대와 해·공군 수송지원단, 건설공병지원단을 파견하여 의료지원, 대민지원, 물자수송, 건설 및 토목공사, 한·미 연합 PRT(지방재건팀) 참여 등의 임무를 수행하고 2007년 12월 임무를 종료하였다.¹⁶⁷⁾ 이라크와 아프가니스탄에 파견된 우리의 군 병력의 임무는 바로 분쟁이 발생한 지역의 분쟁 종료 이후 또는 분쟁의 강도가 낮아진 상황에서의 재건 과정에 참여하는 것이다.

한편 냉전 체제 아래서 잠재되었던 각종의 갈등 요인이 분출되면서 분리 독립 운동에 따른 내란의 발생이나 종족간 분쟁 등으로 국가체계가 파탄상태에 이른 나라들도 있다. 이러한 상태에 이른 나라들은 대부분 독자적으로 재건할 수 있는 능력을 갖추지 못하고 있다. 이에 따라서 미국 등 서방 선진국이나 유엔 등 국제기구들이 이들 나라들의 재건에 도움을 주기 위해 관여한다.

PCR의 근원은 제2차 세계대전 직후로 거슬러 올라간다. 2차 대전이 종료된 직후 미국은 유럽과 일본의 재건을 위한 정책을 실시하였다. 미국의 유럽 재건과 일본 재건은 전쟁으로 폐허가 된 지역에 원조패키지를 창안·적용함으로써 짧은 시간 내에 국가 재건을 이루었다는 성공적인 사례로 거론된다. 또 많은 나라들이 식민지로부터 독립하여 국가 건설(state building)을 추진하였다. 세계은행(World Bank)은 브레튼 우즈(Bretton Woods) 체제 성립 이후 2차 대전으로 파괴된 유럽 국가들을 재건하는데 참여하기 시작한 이래 오늘날에 이르기까지 여러 지역의 분쟁 종료 이후의 재건 사업에 참여하였다. 1990년대에 와서는 냉전의 종식과 더불어 아프리카, 동남아시아와 서남아시아

167) 국방부 홈페이지, “대테러전쟁지원” (<<http://www.mnd.go.kr>>).

아 등 제3세계 지역과 동유럽 등지에서 경제적 빈곤, 종교, 인종, 종족, 분리 독립 추구 등의 이유로 분쟁이 급증하였으며 몇몇 분쟁의 경우에는 인종 청소(ethnic cleansing)가 발생하는 등 전례 없을 정도의 인간 및 사회 자본에서의 참상을 가져왔다. 특히 냉전구조 해체 이후 등장한 많은 분쟁들은 국가 간 분쟁보다는 한 국가 내에서의 분파간 싸움으로서 지속적인 적대감을 가지고 있는 내란의 성격을 가진다. 또한 외부의 원조를 경제발전, 인프라 건설, 정치 참여, 인권 증진 등을 포괄하는 발전으로 전환시킬 수 있는 구조나 능력을 가지고 있지 못한 경우가 많다.

이에 따라서 국제사회는 분쟁에 의해 파탄 상태에 이른 국가(failed state, 파탄국가)나 매우 취약한 상태에 있는 국가(fragile state, 취약국가)들에 대한 더욱 총체적인 접근을 절실히 필요로 하게 되었다. 분쟁을 겪은 파탄국가나 취약국가 또한 단순한 경제개발 원조 차원을 넘어 새로운 정치질서(거버넌스: Governance)를 정착시키고 안보와 사회 경제적 발전 및 정의로운 사회 건설 등 지속 가능한 평화구축시스템을 필요로 하게 되었다. 이러한 요구들은 파탄국가나 취약국가들의 재건문제를 보다 포괄적이고 종합적이며 다차원적으로 다루어야 한다는 국제사회의 공감대를 형성하였고, 포괄적이고 구체적인 이행 프로그램으로 PCR의 구상이 대두되었다.¹⁶⁸⁾

2. PCR의 논리

가. 개념

크고 작은 분쟁에 의해 국가가 정상적으로 가동하지 않고 파탄 상태에 이른 파탄국가나, 국가 기능이 매우 취약한 국가, 또는 매우 심각한 장애 요소를 가지고 있는 국가(severely impeded state)에서의 재건을 설명하는 용어들에는 국민 형성(nation building), 평화 건설(peace building), 분쟁 이후 재건(post-conflict reconstruction)을 포함하는 분쟁 이후 작전(post-conflict operations), 안정화 및 재건 작전(stabilization and reconstruction

168) Alcira Kreimer, *et al.*, "The World Bank's Experience with Post-Conflict Reconstruction," (Washington, D.C.: The World Bank, 1998), p. 1.

operations), 안정화 작전(stability operations), 안정화, 안보, 변모 및 재건 작전(stability, security, transition, and reconstruction operations) 등이 있다. PCR은 분쟁 이후의 재건을 말하는데 이와 연관된 개념으로서 분쟁 상황이나 분쟁관리 단계에서의 개념인 평화유지활동(peace keeping operation: PKO)이 있다. 평화유지활동의 유형에는 다음과 같은 것들이 있다.¹⁶⁹⁾ 먼저 예방적 전개(Preventive deployment) 및 평화조성(Peace making)으로서, 현행 또는 잠재적 분규가 무력을 수반한 분쟁으로 확산되지 않도록 사전에 평화유지군 또는 軍 감시단을 해당 지역에 전개하거나 분쟁 당사자간 평화적 해결을 위한 협상을 수락하도록 유도하는 활동을 의미한다. 1995년 마케도니아 국경지역 안정을 위해 배치된 유엔사전전개군(UNPREDEP)이 그 대표적인 예이다. 인도적 구원(Humanitarian assistance)은 분쟁 상황 아래서 UN 및 민간기구의 인도적 구호활동과 난민 귀환을 지원하고 인권이 침해당하지 않도록 감시하는 활동을 의미하며, 심각하여 대규모 재난이 예상될 경우에는 당사국의 동의가 없이도 활동을 전개하기도 한다. 1992년에 유고지역에 전개된 보스니아 유엔보호군(UNPROFOR)은 인도적 구원을 목적으로 최초로 전개된 PKO활동이다. 평화 유지(Peace keeping)는 분쟁을 조기에 수습하고자 당사자가 정전협정이나 평화협정을 준수토록 휴전 및 정전감시, 완충지대 통제, 군대해산, 무장해제 등의 임무를 수행하며 PKO 활동의 대부분이 여기에 해당한다. 평화 강제(Peace enforcement)는 휴전합의 후 분쟁당사자가 협정을 일방적으로 파기하거나 군사행동을 감행할 경우, 유엔이 헌장 제7장에 근거하여 평화유지군을 투입하여 강제적으로 분쟁을 해결하는 활동이다. 1960년 이후 콩고지역 내전 종식을 위해 활동한 유엔콩고활동단(ONUC)이 최초로 평화강제 임무를 수행한바 있다. 평화 건설(Peace building)은 분쟁이 종식된 이후 평화와 안정이 항구적으로 정착될 수 있도록 인도적 구호활동, 군대 해산과 창설, 경제 재건, 선거지원 등의 활동을 말한다. 서부 사하라에서 활동 중인 선거감시단(MINURSO) 등이 좋은 예이다.

PCR은 크고 작은 분쟁에 의해 정상적인 국가체계가 가동되지 않는 파탄국이나 국가체계의 작동이 매우 취약한 국가에서의 재건을 의미한다. 여기에서

169) NEPAD Secretariat, Governance, Peace and Security Programme, "African Post-Conflict Reconstruction Policy Framework," (June 2005), p. iii; 국방부 홈페이지, "UN 평화유지활동" (<http://www.mmd.go.kr>).

분쟁은 이미 종료되었거나 계속 존재하더라도 매우 낮거나 낮은 수준에서 나타나고 있는 상태이다. 그러한 환경 속에서 존속이 가능하고 최소한도나마 능력이 있는 국가를 형성하기 위해 국내 및 국외의 행위자들이 참여한다. 여기에서 PCR의 개념 설정과 관련한 중요한 단서를 찾을 수 있다. 즉 최소한도나마 존속 가능하고 능력이 있는 국가가 되기 위해서는 정부가 기능할 수 있는 제도가 만들어지거나 기존의 제도가 잘 가동되도록 해야 하며, 그러한 제도가 가동될 수 있는 자원이 확보되어야 하고, 사회구조의 근본적인 변환이 필요하며, 치안과 안전보장을 위한 장치가 갖추어져야 한다.¹⁷⁰⁾

세계은행(World Bank)은 PCR이란 용어를 1995년부터 사용하기 시작했는데 ‘국가의 사회경제적 틀의 재구축을 위한 필요’에 초점을 맞추었으며, ‘거버넌스와 법치 체계와 같이 평시(peace time)에 제대로 작동하는 사회를 가능토록 하는 조건들의 재건’으로 정의한다.¹⁷¹⁾ 다시 말해, 분쟁 이후 평화로운 사회를 지속할 수 있도록 제반 사회경제적 구조적 틀을 재건하는 것이라고 말할 수 있다. 미국의 주요 think tank인 전략국제문제연구소(CSIS)와 미국육군협회(AUSA)가 공동 후원한 초당파적 ‘분쟁 후 재건위원회(Commission on Post-Conflict Reconstruction)’에 제출된 백서에서는 PCR을 “사회·경제적 복지, 거버넌스, 법치뿐만 아니라 정의와 화해의 요소 및 핵심적으로 안보를 제공하고 강화하는 것”으로 정의하였다.¹⁷²⁾ 재건의 과정은 분쟁 중이거나 분쟁 종료 이후의 여러 시기에 진행될 수 있으나, 재건 프로그램은 폭력적 분쟁이 중지된 상황으로부터 정상화로의 복귀까지에 중점을 둔다. PCR의 대상인 국가의 정상화란 특별한 외부의 개입이 더 이상 필요하지 않고 거버넌스와 경제활동의 과정이 대체로 자기 결정적이며 자기 지속적인 기반 위에서 가능하며, 내부 및 외부 관계가 일반적으로 동의된 행동 규범에 의해 이루어지는 상태를 말한다.¹⁷³⁾

170) Scott Kofmehl, "Post-Conflict State Building" Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association 48th Annual Convention, Hilton Chicago, CHICAGO, IL, USA (Feb 28, 2007) <http://www.allacademic.com/meta/p1793333_index.html>.

171) John J. Hamre and Gordon R. Sullivan, "Toward Postconflict Reconstruction," *The Washington Quarterly*, The Center for Strategic and International Studies and the Massachusetts Institute of Technology, (Autumn 2002), p. 89.

172) *Ibid*.

173) "Post-Conflict Reconstruction: Task Framework," A joint project of the Center for Strategic and International Studies(CSIS) and the Association of the United States Army(AUSA) (May 2002), p. 2.

세계은행의 PCR 보고서에 따르면 PCR을 필요로 하는 파탄국가의 상태는 다음과 같이 대략 5가지의 범주로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 안정된 국가와 지속되는 정부는 있으나 정부 권력이 이양됨에 따라 무질서가 야기되는 경우(예: 태국, 1932~1992). 둘째, 갈등이 평화롭게 해소되어 새로운 계승국가가 생성되는 경우(예: 말레이시아로부터의 싱가포르 독립, 1964). 셋째, 약탈적 혹은 비효과적인 정부로 인해 파탄국가 상태에 이르는 경우(예: 아이티, 라이베리아, 시에라리온, 소말리아, 우간다, 자이레). 넷째, 인종 혹은 지역적 분쟁으로 인하여 국가체계가 파탄하거나 붕괴되는 경우(예: 아프가니스탄, 아제르바이잔, 버마, 콩고, 에리트리아, 이디오피아, 그루지아, 레바논, 르완다, 스리랑카, 수단, 타지키스탄, 구 유고슬라비아 등). 다섯째, 이념적 분쟁으로 인해 국가 체계가 파탄으로 이르는 경우(예: 앙골라, 캄보디아, 엘살바도르, 모잠비크)¹⁷⁴⁾

PCR은 분쟁의 악화를 방지하고, 분쟁으로 되돌아가는 것을 제어하며, 지속가능한 평화를 구축·강화하기 위해 단기, 중기 및 장기 프로그램을 동시에 제공하는 복합적인 체계를 말한다. 특히 PCR은 궁극적으로 분쟁을 유발하는 근본 원인을 해결하여 사회정의와 지속 가능한 평화를 위한 기반을 구축하고자 한다. PCR 체계는 대체적으로 초기 또는 비상사태 단계, 과도기 단계, 개발 또는 지속가능성 촉진 또는 안정화 단계의 3단계 과정을 거치게 된다. 그러나 3단계의 과정이 절대적이거나 고정적이며 시간적 한계가 있고 분명한 경계를 가지는 것은 아니다. 각 PCR 체계의 구성은 특정한 내부외부 행위자들 간의 상호작용, 충돌의 역사 및 평화협정을 산출한 과정에 의해 결정된다.

한편, 영국 정부는 국제개발부(DFID), 대외 및 영연방사무처(FCO), 국방부(MOD) 등 3개 기관이 공동으로 ‘분쟁 이후 재건기구(PCRU)’를 운영하였는데, 2007년 기존의 PCR을 ‘안정화(Stabilisation)’라는 명칭으로 바꾸고 기구 명칭도 안정화기구(Stabilisation Unit)로 바꾸었다. 안정화란 분쟁을 겪은 국가나 지역을 지원하는 것으로서, 분쟁의 예방 또는 완화, 인명과 핵심 제도의 보호, 더 큰 안정을 위한 정치과정의 촉진, 장기적인 비폭력의 정치 및

174) Alcira Kreimer, “The World Bank’s Experience with Post-Conflict Reconstruction,” p. 2.

발전 준비 등을 핵심 요소로 한다.¹⁷⁵⁾ 인도적 긴급 원조, 장기적 차원의 개발 원조, 그리고 안정화 행위가 상호 간에 분명치 않은 측면도 있으나, 안정화는 평화적 정치과정의 촉진이라는 명백한 정치적 목적을 가진데 반해, 인도적 긴급 원조는 중립적인 역할을 지향한다. 많은 경우에 있어서 안정화는 매우 취약한 국내제도 및 정치과정을 보완하기 위하여 외부의 군사적 및 민사적 개입을 필요로 하게 된다. 여기에서 ‘외부’란 보통은 한 국가 외부의 국제행위자를 말하지만, 한 국가 내의 특정 지역에서의 분쟁의 경우에는 중앙정부의 개입처럼 특정 지역 바깥의 행위자를 의미하기도 한다.

파탄국가나 취약국가의 재건 과정에는 외부의 지원과 협력을 통한 개입이 따르게 되지만, 이들 외부 행위자가 재건 대상 국가 내에서의 정치적 화해나 신뢰 생성 등을 강제로 부과할 수는 없으며 국내정치과정을 통해서 이러한 과정이 달성되어야 한다.¹⁷⁶⁾

나. 주요 논점

(1) 역할 배분

PCR의 성공적인 수행을 위해서는 폭력적인 분쟁의 재발 방지와 안전보장, 치안질서의 회복, 사회경제적 구조개선, 그리고 거버넌스의 구축 등이 종합적으로 추진되어야 한다. 이러한 분쟁 이후 재건을 추진하는 과정은 대상 국가나 지역에 대한 국제적 협력을 통해서 이루어진다. 그 과정에서는 지역 사회, 국제사회, 그리고 안전보장을 담당하는 군대 등 참여 행위자들 간의 조화로운 협력이 목표 달성의 관건으로 작용한다.¹⁷⁷⁾ 먼저 재건 사업을 시행하는 과정에서 현지 지역사회의 행위자들의 역할이 가장 핵심적이다. PCR은 기존의 국가(국민) 형성(nation building) 전략과는 달리, 지역사회 주민(local actors)의 참여와 수요에 높은 비중을 둔다. 대상 국가의 시민들이 스스로 국가를 건설하고 평화를 가져오도록 노력하는 것이 중요하기 때문이다. 국제 기구를 포함한 외부 행위자, 즉 국제사회의 역할은 대상 국가의 국민 또는

175) Stabilisation Unit, 2007. (<www.stabilisationunit.gov.uk>).

176) *Ibid*.

177) John J. Hamre and Gordon R. Sullivan, "Toward Postconflict Reconstruction," *The Washington Quarterly*, (Autumn 2002), pp. 89-90.

국가 형성을 추구하지 않는다는 점에서 분쟁 이후 재건과정을 지원하는 역할에 머물며, 따라서 국가(국민)형성이 아니라 분쟁 이후 재건 과정에 참여하는 것이다. 국가(국민)형성의 작업은 대상 국가의 지역사회 시민들이 하는 것이며, 예를 들어 지역사회가 주요 지도자 선출, 방해 세력들에 대한 점진적인 추방 정책 등을 추진할 때 이를 지지함으로써 지속 가능한 거버넌스와 법치 등을 구축하는데 도움을 주는 역할을 수행한다. 분쟁 이후 재건의 전 과정에서 분쟁의 재발을 방지하는 등 안전보장이 매우 중요하다. 이를 담당하는 역할은 군대이다. 따라서 군대는 재건 과정에서 여러 가지 과업이 안정적으로 수행될 수 있도록 뒷받침하는 안전보장의 역할을 담당하되, 재건과정의 주체적인 행위자가 되어서는 안 된다. 때로는 군대가 중대한 역할을 수행하기도 하지만, 비정부기구, 민간 부문, 국제기구, 다자적 개발은행, 다수의 공여 국가들의 민간 기구들 모두가 거버넌스와 참여, 정의와 화해, 경제·사회적 필요 등과 같은 과제들을 해결하는데 주요한 역할을 담당한다.

(2) 목표

PCR은 단기적 및 중기적 차원에서 최소한도로 기능하는 국가(state)를 세우는 것을 목표로 하고, 새로운 나라(nation)를 건설하거나 평화를 위협하는 모든 근원적 원인을 해결하지는 않는다.¹⁷⁸⁾ 후자의 목표들은 외부의 행위자들이 달성하거나 이끌어내는 범위를 넘어서는 것으로 장기적인 과정의 결과물이며 그 나라 내부의 행위자들이 달성해야 하는 것이다. PCR에 참여하는 외부 행위자, 즉 국제적 참여자들의 역할 중 가장 중요한 것은 개입의 전 과정이 진행되면서 안전보장 문제가 해결되어야 한다. 수용할 수 있는 안전보장은 분쟁 이후 재건의 필수적인 조건이다.¹⁷⁹⁾

(3) 전략

PCR은 안전보장(Security), 정치적 전환(Political Transition, Governance and Participation), 인도주의적 구제와 사회복지(Humanitarian Assistance and Social Well-being), 경제적 안정과 인프라(Economic Stability and

178) John J. Hamre and Gordon R. Sullivan, "Toward Postconflict Reconstruction," p. 87.

179) *Ibid.*, p. 92.

Infra), 정의 및 화해(Justice and Reconciliation) 등 5개의 핵심 과제를 가지고 있다. 이러한 5개 차원이 지속 가능한 평화를 향해 동시적이고 집합적이며 누적적으로 계속 발전할 수 있도록 프로그램화될 필요가 있다.¹⁸⁰⁾

2002년 Washington Quarterly에 게재된 전략국제문제연구소(CSIS) 소장 함레(Hamre) 박사의 PCR 보고서나, 미국 국무부에서 발행한 PCR Task Framework 보고서에서는 PCR의 핵심 과제로 4가지의 과제 즉, 안전보장, 정치적 전환, 거버넌스 및 참여, 사회경제적 복지, 정의 및 화해를 내세우고 있으나,¹⁸¹⁾ 2005년에 보완된 미국 국무부의 PCR 보고서부터는 기존의 사회경제적 복지를 다시 두 가지로 나눈 5가지의 핵심 과제를 소개하고 있다. 영국의 안정화기구의 핵심적 과제나 세계은행, 국제기구의 PCR 사업 전문가들도 대체적으로 이와 같은 5가지의 핵심과제를 지적하고 있다. 그러나 PCR 프로그램을 적용하는 과정에서 각각의 지역과 상황에 따라 분쟁의 원인과 예상되는 결과가 다르기 때문에, 매 사례마다 특성에 맞는 접근이 필요하다.¹⁸²⁾

3. PCR의 전략

가. 핵심 과제

(1) 안전보장(Security)¹⁸³⁾

안전보장은 나머지의 핵심과제들을 추진·달성하기 위한 전제조건이다.¹⁸⁴⁾ 단기적으로는 안전한 환경을 구축하는 것을 목표로 하고, 중기적으로는 적법성을 가진 안정적인 안전보장기구의 발전을 도모하는 것을 목표로 하며, 장기적으로는 지역 주민들에게 과제를 이양함으로써 그들의 안전 보장 능력을 강화시키는 것을 목표로 한다. 안전보장을 위해서는 아래와 같은 세부 과제

180) Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization, United States Department of State, "Post-Conflict Reconstruction: Essential Tasks: 2005," p. 1-1.

181) "Post-Conflict Reconstruction: Task Framework: 2002."

182) John J. Hamre and Gordon R. Sullivan, "Toward Postconflict Reconstruction," p. 93.

183) Post-Conflict Reconstruction: Essential Tasks: 2005, p. 1-1.

184) John J. Hamre and Gordon R. Sullivan, "Toward Postconflict Reconstruction," p. 91.

들이 추진되어야 한다.¹⁸⁵⁾

<무장 세력, 정보부, 전투원 등의 정리>

- ① 휴전: 휴전의 집행, 무장 세력예의 감시, 잠재 무장 세력의 식별 후 무력화, 전쟁 포로에 관한 협정
- ② 평화 및 그 밖의 협정 중용: 지역 안전 보장군 간의 신뢰구축(confidence-building) 조치 개발, 반란대응(counter-insurgency) 조치
- ③ 국가에 소속된 무장 군인의 정리 및 구성: 당국 소속 및 국제 지원군의 미션, 구조, 미래 역할 확인, 고위 관리직 또는 개개인이 행한 과거의 폐해에 대한 조사, 군축·동원해제·재통합 계획(DDR: Disarmament, Demobilization, and Reintegration plan)¹⁸⁶⁾의 이행
- ④ 비무장화: 무장 세력과의 교섭, 무기의 수집 및 폐기, 불법 무기의 유입을 제한하기 위한 인접국들과의 협력
- ⑤ 동원 해제: 동원 해제 시 군사들의 건강, 식품 공급, 안전의 확보
- ⑥ 군사들을 사회로 재통합: 동원 해제된 군사들에게 적절한 연금 지급 및 일자리 제공, 건강 검진, 교육, 직업 훈련 등의 서비스 제공
- ⑦ 국가 정보기관의 정리 및 구성: 당국 소속 및 국제 정보기관들의 미션, 구조, 미래 역할 확인, 고위 관리직 또는 개개인이 행한 과거의 폐해에 대한 조사, DDR 계획의 이행

<영토보전(territorial integrity): 집단적 안전 보장>

- ① 국경 지역 단속: 밀수 단속 정책, 이민자 단속, 국경지역 단속반 훈련, 항공 및 해상 교통의 자유 보장
- ② 이주 및 활동의 자유: 이주 및 활동에 관한 법규 제정 및 공포, 최대한의 이동의 자유 보장
- ③ 신원 확인: 운전면허, 투표자 명단, 범죄 기록, 사유재산에 관련된 개인

185) Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization, "Post-Conflict Reconstruction: Essential Tasks," pp. 1-1 ~ 1-6.

186) "Disarmament, Demobilization and Reintegration(DDR) in Peace Agreements and UN Peacekeeping Mandates," (Government Offices of Sweden, Last Accessed Jun, 20th, 2008). (<http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/06/54/02/24e58930.pdf>).

신원 확인 체계 구축

<사회질서와 안전 유지(Public Order and Safety)>

- ① 비무장인 보호: 여성, 피난민, 실향민 등의 보호와 이들에 대한 인본주의적 구호 및 안전의 보장
- ② 치안보호를 위한 잠정적 경찰 운영: 시민 경찰 제도를 운영하여 범죄 수사 및 체포의 권한 이임, 투옥과정 및 투옥시설을 감시하는 기능, 토착 주민들과의 긍정적 관계 수립, 기존의 토착 경찰 병력 지도 후 장기적으로는 기존 경찰 병력에게 모든 권한과 책임의 이임을 목표로 함.
- ③ 군중 교란 단속: 다수의 군중이 소동을 지지하거나 주동하지 않도록 관리, 군중 교란 단속을 위한 특별 경찰 병력 배치, 토착 주민들과의 긍정적 관계 수립, 기존의 토착 경찰 병력 지도 후 장기적으로는 시민 안전에 관한 모든 권한과 책임을 기존 경찰 병력에 이임을 목표로 함.
- ④ 터지지 않은 폭발물(Unexploded Ordnance) 제거: 지뢰 구역 지도 제작, 지뢰 구역 표시, 토착민의 지뢰 관련 의식 제고, 장기적으로는 지역 사회의 행위자들에게 지뢰 제거 작업의 이임을 목표로 함.

<지역주민, 기관 및 인프라 보호>

- ① 사립 기관들 및 주요 지도자들 보호
- ② 중요 시설 보호
- ③ 군사 시설 보호
- ④ 공공 기관 보호
- ⑤ 목격자 및 증거 보존

<재건 프로그램 요원 및 기관 보호>

- ① 공식 재건 프로그램 참여 요원들 및 시설 보호
- ② 재건 프로그램 청부자와 재건 활동 관련 NGO에 참여 중인 요원 및 시설 보호

<안전 협력>

- ① 국제 안전 보장군: 외부 군의 역할 정의 및 도착 사회의 경찰 병력과 연계 협력 목표, 통합된 C2I(Command, Control, Intelligence) 프로그램 지원
- ② 정보 지원: 국제 사회의 외부군 및 도착 경찰 병력에게 통합된 정보 제공
- ③ 지역 안전보장군과의 협력
- ④ 국제 시민군과의 협력
- ⑤ 지역 안전 보장 협력기구(Regional Security Arrangement): 모든 이익 단체들과 지역 안보에 관한 협상, 주변국들과 안보 관련 협의, 협상 내용들의 이행

<시민 정보 및 통신 시스템의 보호>

- ① 안전관련 정보의 유포: 국제, 국내 및 지방의 뉴스 미디어 확인, 미디어가 공공 정보 유포의 통로가 되도록 기구화, 각 지역의 언어로 적시에 뉴스 전달, 정부가 국민에게 주기적으로 정보를 전달하도록 원조, 언론인 훈련, 미디어를 통해 국제 사회와 국내 거주인의 연결

(2) 거버넌스와 참여(Governance and Participation)

투명한 국가 관리 시스템과 헌법에 의한 선거를 통한 시민 참여 메커니즘을 건설하는 것이다. 정부 환경은 투명한 정치적 결정권과 효율적인 시민사회 관리 시스템을 요구한다. 이러한 환경은 결국 각종 이익단체들, 시민단체들, 미디어 간의 의사 교환을 촉진할 것이다.¹⁸⁷⁾ 단기적으로는 지배기구의 구조를 결정하고 시민 참여의 기반을 마련하는 것을 목표로 하며, 중기적으로는 적법한 정치 기구와 참여 정치를 유도하는 것을 목표로 하고, 장기적으로는 이러한 제도들의 강화를 목표로 한다.¹⁸⁸⁾

187) John J. Hamre and Gordon R. Sullivan, "Toward Postconflict Reconstruction," p. 92.

188) "Post-Conflict Reconstruction: Essential Tasks: 2005," p. II-1.

<국가 헌법 제정>

- ① 국가적 대화: 국가 정체성 확립(시민권 획득을 위한 조건, 공식 언어 제정 등)을 위한 국가 수준에서의 대화 장려
- ② 헌법 제정

<과도기적 지배기구>

- ① 지배기구에 대한 국제 사회의 관리
- ② 지배기구에 대한 국내의 관리

<행정기구의 권력>

- ① 행정기구의 권한과 구조: 국가 업무의 우선순위 결정, 시민의 일차적인 혹은 장기적인 요구를 만족시키기 위해 행정 기구의 구조 및 크기 결정, 각 기구의 업무, 목표와 권위 재편성
- ② 공무원 배정
- ③ 국고 세입의 관리
- ④ 국가 자원과 시설의 관리: 인프라, 정보 시스템, 사무 업무 등의 구비

<입법기구의 강화>

- ① 권한: 입법 기구의 설립, 정치 체계와 전 후 화해 과정에서 입법 기구의 역할 지원, 분쟁 처리의 메커니즘 발전
- ② 시민의 참여: 시민의 참여를 막는 방해물 제거, 입법인들과 시민 간의 소통 개선, 시민이 입법 과정 및 청문회에 참여할 수 있는 권리를 보장
- ③ 입법참여자의 배정과 교육
- ④ 자원과 시설의 관리: 물리적 시설 제공, 입법자들에게 충분한 자원 제공, 입법 시설의 보호

<지방 자치단체>

- ① 지방 자치단체의 권한: 기본적 공공 서비스의 재건, 주민들이 의사결정 과정 및 운영예산 투명화에 참여할 수 있도록 보장, 구조적인 분쟁이 없도록 지방 자치단체들과 정부 간의 교섭

- ② 공무원 배정과 교육
- ③ 서비스, 자원, 시설의 관리

<반부패(anti-corruption)를 위한 투명한 경영>

- ① 반부패: 법적 자문 위원 제공, 교육을 포함한 반부패 캠페인의 실행, 반부패 감시를 위한 국제 사회의 협력 추구, 부패 관리 축출, 반부패 법 제정, 범죄 조직의 해체
- ② 감시기구 설립

<선거>

- ① 선거의 계획과 실행
- ② 선거의 감시: 부정 선거 방지를 위한 기구 설립
- ③ 선거 복지: 선거의 일정 배포, 시민의 선거 참여 유도, 시민 교육, 선거 결과 유포

<정당(political party)>

- ① 정당의 생성: 다당제(multi-party) 생성의 장려
- ② 정당 교육: 정당 지도자들에 대한 교육, 정당 후원자들을 위한 교육 및 워크숍 제공, 민주주의 촉진, 정당 발전을 위한 후원(정당의 기조 설립, 미디어와의 관계 수립, 캠페인 전략 수립 등), 여성 후보들의 참여 장려

<시민사회와 미디어>

- ① 시민 사회를 위한 환경: NGO와 시민 사회·이익 집단의 재검토 및 이들의 권리 제한, NGO와 관련한 법안의 통과 장려
- ② 시민 정신 교육: 시민 사회의 역할에 대한 교육
- ③ 시민 역량과 국가와의 파트너십: 사회의 약자에게도 권한을 부여, 시민 사회 속에서 각 그룹끼리의 파트너십을 통한 공동체 사회 형성 지원
- ④ 직업정신과 윤리의식: 대학들의 언론학 교육 강화, 미디어들이 국가 기금과 같은 외부적 지원에 의존하기보다는 자체적인 운영이 가능하도록

록 장려

- ⑤ 미디어 사업과 발전: 시작하는 미디어들에게 저금리의 대출 프로그램 운영, 지역 기업들이 미디어의 광고를 효율적으로 이용할 수 있도록 노하우 전수, 생존 가능한 미디어 시장의 발전 도모, 국가에 귀속되었던 미디어를 민영화하여 모든 미디어 기업에게 기회를 균등 제공
- ⑥ 미디어 환경: 정부와 독립 미디어 간의 적절한 균형을 보장, 미디어의 권리를 보장함과 동시에 선동 미디어에 대한 감시, 미디어 관련 법제 제정, 미디어의 권리를 주장하는 이익그룹 창설, 미디어 독립성의 중요성에 대한 국민의 인식 제고

<공공정보와 의사소통>

- ① 거버넌스에 관한 정보 조달: 국제, 국내 및 지방의 뉴스 미디어 확인, 미디어가 공공 정보 유포의 통로가 되도록 기구화, 각 지역의 언어로 적시에 뉴스 전달, 정부가 국민에게 주기적으로 정보를 전달하도록 원조, 언론인 훈련, 미디어를 통해 시민과 정부를 연결¹⁸⁹⁾

(3) 인도적 원조와 사회복지(Humanitarian Assistance and Social Well-Being)

단기적으로는 긴급 인본주의적 원조를 목표로 하고, 중기적으로는 장기적 개발을 위한 토대의 마련을 목표로 하며, 장기적으로는 장기적 발전 프로그램들의 제도화를 목표로 한다.¹⁹⁰⁾

<피난민과 실향민 문제 (Refugees and Internally Displaced Persons)>

- ① 시민의 피난민화 예방
- ② 피난민 원조
- ③ 실향민 원조
- ④ 피난민과 실향민 캠프의 안보

189) "Post-Conflict Reconstruction: Essential Tasks: 2005," pp. II-1~II-7.

190) *Ibid.*, p. III-1.

<인신매매>

- ① 반매매 전략
- ② 희생자 원조
- ③ 반매매법 제정

<식량 안보>

- ① 기근 방지
- ② 식료품 시장의 감독

<임시수용소와 식량 이외의 원조 물자 제공>

- ① 식량 이외의 원조 물자 배분
- ② 임시수용소 건설

<지뢰제거 지원>

- ① 지뢰에 대한 자각 증진
- ② 지뢰 탐지
- ③ 지뢰 제거
- ④ 지뢰 피해 생존자 원조

<시민 건강>

- ① 식수 관리
- ② 공중위생 및 폐수관리
- ③ 의료 역량 증진
- ④ 각 지방의 공공 건강 증진
- ⑤ 의료 시설 정비
- ⑥ 의료 인력 개발
- ⑦ 건강 관련 정책 및 자금 조달
- ⑧ 전염병 예방
- ⑨ HIV와 에이즈 예방
- ⑩ 영양 공급

- ⑪ 출산 보건
- ⑫ 건강을 위한 환경 조성
- ⑬ 지역사회의 건강 교육

<교육>

- ① 인적 자원 개발
- ② 학교 설립을 통한 교육 증진
- ③ 대학 설립을 통한 전문교육 증진
- ④ 교과 과정 개발
- ⑤ 문맹률 향상을 위한 캠페인

<사회보장제도>

- ① 사회 보장: 가정폭력 인식 제고 프로그램, 청소년을 위한 프로그램(스포츠, 예술) 등 개발, 사회의 약자(여성, 노인, 어린이, 고아, 전쟁미망인 등)들에게도 일정한 권력 배분

<평가, 분석 및 보고>

- ① 인본주의적 사회적 안녕에 대한 평가, 분석 및 보고
- ② 인구 조사
- ③ 토지 등기: 소유권 기록 체계 설립

<공공 정보 및 통신>

- ① 인본주의적 및 사회적 안녕에 관한 정보의 유통: 국제, 국내 및 지방의 뉴스 미디어 확인, 미디어가 공공 정보 유포의 통로가 되도록 기구화, 각 지역의 언어로 적시에 뉴스 전달, 정부가 국민에게 주기적으로 정보를 전달하도록 원조, 언론인 훈련, 미디어를 통해 시민과 정부를 연결¹⁹¹⁾

191) *ibid.*, pp. III-1 ~ III-12.

(4) 경제 안정화와 인프라 구축(Economic Stabilization and Infrastructure)

단기적으로는 즉각적인 시민의 경제적 필요에 응답하는 것을 목표로 하고, 중기적으로는 장기적 개발을 위한 토대의 마련을 목표로 하며, 장기적으로는 장기적 발전 프로그램들의 제도화를 목표로 한다.¹⁹²⁾

(가) 경제 정책

<고용 증진>

- ① 공공사업 관련 직업
- ② 소기업 장려
- ③ 기술 훈련 및 상담

<통화 정책>

- ① 중앙은행 설치
- ② 거시적 환율 정책 관리
- ③ 통화 감사
- ④ 통화 통계

<재정 정책 및 통제>

- ① 재정 및 거시경제 정책
- ② 재무경영
- ③ 예산 집행.
- ④ 공공 분야 투자
- ⑤ 세원 확보
- ⑥ 세금 관리
- ⑦ 관세 개혁 및 집행
- ⑧ 세금 정책
- ⑨ 재무 감사

192) *ibid.*, p. iv-1.

<일반 경제 정책>

- ① 전략/평가
- ② 가격정책 및 보조금
- ③ 국제 금융 지원-지원국과 협력
- ④ 공공 부문 기관들

<재무 영역>

- ① 은행 운영
- ② 은행 규제
- ③ 은행 관련 법 제정
- ④ 은행에 대출
- ⑤ 자산 및 돈 세탁 추적
- ⑥ 비 은행권 기관 원조
- ⑦ 증권 및 상거래 시장의 형성

<부채>

- ① 부채 관리
- ② 연체금 지불

<무역>

- ① 무역 구조
- ② 무역 촉진

<시장 경제>

- ① 사기업 부분 발전 도모
- ② 소기업 체제
- ③ 민영화
- ④ 천연 자원과 자연

<법적 규제 정책 개정>

- ① 재산권
- ② 상법
- ③ 노동
- ④ 경제관련 법제도 재정비
- ⑤ 경쟁에 관한 정책 정비
- ⑥ 공공시설 및 자원 규제
- ⑦ 반부패 규제

<농업 발전>

- ① 농지 및 가축
- ② 농업 투입량 조절
- ③ 농업 정책과 재정
- ④ 농업 배급

<최저 생활 보장 제도(Social Safety Net)>

- ① 연금 제도
- ② 사회적 소유 기금(Social Entitlement Funds)
- ③ 여성의 이슈

(나) 인프라

<교통>

- ① 교통 정책과 행정
- ② 공항 인프라
- ③ 도로 인프라
- ④ 철도 인프라
- ⑤ 항만과 수로 인프라

<정보 통신>

- ① 정보통신 정책과 행정
- ② 정보통신 인프라

<에너지>

- ① 화석연료 생산과 분배
- ② 전류 부분
- ③ 에너지 인프라

<일반 인프라>

- ① 건설: 소방서, 경찰서, 국경지대 검문소, 실향민 보호소 등의 건설
- ② 지방 자치 서비스

<공공 정보 및 통신 >

- ① 경제 안정과 인프라에 관한 정보의 유통

(5) 정의와 화해(Justice and Reconciliation)

공식적 및 비공식적인 메커니즘을 통하여 분쟁으로 인한 과거의 피해를 다룬다. 이를 위해 법률 제도를 정비하여 법률 시행 기구, 투명한 사법 체계, 공평한 법 공포, 인간적인 징계 체계(과거사에 대한 적절한 형벌 적용)를 구비한다. 또한 분쟁과정에 참여한 행위자들과 분쟁의 희생자, 그리고 전쟁 범죄자들에 대한 정의의 회복과 화해를 위한 제반 조치가 필요하다.¹⁹³⁾ 회복적인 정의(Restorative Justice)에는 참전군인, 희생자, 범죄자들에 대한 중재 문제 등이 중요 과제이다. 단기적으로는 과거와 현재의 분규 해소를 위한 메커니즘의 발전을 목표로 하고, 중기적으로는 법적 제도의 설립을 통한 화해의 진전을 목표로 하며, 장기적으로는 국제 사회가 인정하는 정당한 법적 체계 구축을 목표로 한다.¹⁹⁴⁾

193) John J. Hamre and Gordon R. Sullivan, "Toward Postconflict Reconstruction," p. 91.

194) "Post-Conflict Reconstruction: Essential Tasks: 2005," p. V-1.

<잠정적 범죄 정의(Criminal Justice) 체계>

- ① 일시적인 국제 사법 재판소(ICJ)의 지원-판사
- ② 일시적인 국제 사법 재판소(ICJ)의 지원-검사
- ③ 일시적인 국제 사법 재판소(ICJ)의 지원-변호사
- ④ 일시적인 국제 사법 재판소(ICJ)의 지원-재판소 행정 관리자(court administrators)
- ⑤ 일시적인 국제 사법 재판소(ICJ)의 지원-징계 위원(corrections staff)
- ⑥ 일시적인 국제 사법 재판소(ICJ)의 지원-경찰/수사관
- ⑦ 잠정적인 법전 편찬
- ⑧ 범죄 조직 단속
- ⑨ 법의 집행

<지방 경찰>

- ① 지방 경찰 대원
- ② 필수 경찰 시설 정비
- ③ 책임 및 감시

<사법계의 인사 및 인프라>

- ① 기존 사법인 조사 및 신규 사법인 모집
- ② 훈련 및 멘토링
- ③ 법적 지원 체계
- ④ 시민의 참여

<소유권>

- ① 소유권을 둘러싼 분쟁 예방

<법적 체계 개정>

- ① 법적 체계 개편: 사법권의 독립과 투명성을 기르기 위한 법령 제정, 판·검사의 역할 제고와 변호사의 역할 촉진, 새로운 책임감 및 법적 구조를 제도화

- ② 법전 및 법령 개정
- ③ 참여: NGO 그룹 및 법적 원조 강화, 입법 체계과정에의 시민 참여 채널 형성, 주요 법안을 각 지역의 언어로 번역
- ④ 제도적 개정

<인권>

- ① 학대 방지.
- ② 역량 증대: 지역 사회의 자체적인 인권 보호를 위한 체제 구축
- ③ 감시 체계 수립

<조정>

- ① 투옥 및 가석방
- ② 조정 기구 수립
- ③ 훈련

<전범(War Crimes) 재판>

- ① 전범 재판 전담 법정 신설
- ② 조사 및 검거
- ③ 시민에게 정보 전달

<진실조사위원회와 추모(Truth Commissions and Remembrance)>

- ① 진실조사위원회의 구성
- ② 배상
- ③ 시민에게 정보 전달

<지역사회 재건>

- ① 인종 혹은 지역사회 내부로부터의 신뢰구축
- ② 종교적·관습적 정의의 실행
- ③ 희생자에 대한 원조 및 기념
- ④ 여성: 그 사회의 여성의 관습적 역할 및 다가오는 조정 과정에서의

역할 평가, 여성의 권익 보장

- ⑤ 사회적 약자
- ⑥ 평가 및 교훈

<공공 정보와 통신>

- ① 정의와 조정에 관한 정보 유통

나. 추진 프로그램

(1) 미국

미국은 국무부 내에 국무장관 직할의 ‘재건 및 안정화 조정관실(Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization)’을 두고 PCR 프로그램을 운영하고 있다. 미국의 PCR 프로그램의 주요 대상 국가로는 이라크, 아프가니스탄, 인도네시아, 라이베리아, 발칸반도, 아이티, 수단 등이 있다. 미국의 PCR 프로그램은 매우 포괄적이다. 미국 정부의 프로그램과 함께 미 연방기구인 미국평화연구소(United States Institute for Peace)는 다음과 같은 지역을 대상으로 PCR 프로그램을 운영하고 있다.¹⁹⁵⁾

- 아프가니스탄: 법치체계, 교육, 시민사회 강화 등 미국의 정책 이해를 돕기 위해 다양한 프로그램을 운영
- 발칸반도: 1996년 내란을 끝낸 데이튼 협정에 서명한 직후부터 깊게 관여해 오고 있음. 이후 USIP는 PCR활동을 코소보, 세르비아, 몬테네그로, 마케도니아로 영역을 확대
- 콩고: USIP는 4백만 생명을 앗아가고 7개국에 관련된 콩고의 분쟁상황을 알리기 위해 지속적인 포럼 개최 및 지역 주민들의 프로젝트에 협력
- 아이티: 미-아이티 관계 강화를 위해 워싱턴에 기반을 둔 the Haiti Working Group을 창설하고, 빈곤 퇴치와 사회 분열의 일치를 위한 프로그램들을 운영

195) Daniel Serwer, "Center for Post-Conflict Peace and Stability Operations," (www.usip.org).

- 이라크: 이라크의 정치적 화합을 위해 민간 차원에서 이라크 정부 기관의 강화, 국제 사회의 긍정적인 참여 유도를 위해 노력
- 라이베리아: 2005년의 선거로 분쟁은 종료되었으나 라이베리아의 법치제도 안정을 촉진하기 위해 워싱턴에서 미국의 정치 입안자들과 라이베리아의 지도자간들 간의 포럼인 Liberia Working Group을 지속적으로 후원
- 수단: 수단의 평화 협정은 아프리카에서 가장 길었던 시민전쟁을 종식시켰으나 그럼에도 지속적인 평화를 정착시키는 일에는 아직 많은 발전이 요구됨. 따라서 현재 진행 중인 평화 정착, 새로운 분쟁 저지, 지역적·종교적 분열 극복, 수단 시민 원조, 워싱턴에 포럼 정착 등의 프로젝트를 진행

(2) 영국 국방부의 안정화기구(Stabilisation Unit) 프로그램¹⁹⁶⁾

- 아프가니스탄: 지방 정부들의 발전계획 지원, 시민에게 식료품 공급 확대, 학교, 병원 등의 보급을 목표로 지원 중이며, 특별히 남부 아프가니스탄에 대한 프로그램과 지원을 늘릴 계획
- 이라크: 2005년부터 이라크 지원을 시작하였음. 식수 공급, 경제 발전 등을 우선순위에 두고 있으나 2007년 겨울부터는 이라크의 법치(Rule of Law) 분야를 지원
- 수단: 2006년부터 지원하였으며 다르퍼(Darfur) 지역의 분쟁에 대한 인식을 고취하기 위하여 아프리카 연합 및 유엔과 연합하여 평화를 가져오기 위한 시나리오 계획, 분쟁 분석 등을 진행
- 소말리아: 2007년 여름 이래 International Contact Group과 연합하여 평화 정착 작업을 추진하고 있음. 현재는 United Nations Special Representative of the Secretary General(SRSG)가 영국 정부의 안정화기구의 분쟁 분석을 바탕으로 국제 사회의 노력을 주도
- 네팔: 2006년의 모택동주의자(Maoist)와 정부 간의 평화협정 체결 이후 안정화기구는 평화정착의 지원에 역점

196) Stabilisation Unit, Brief Details of main Stabilisation Unit work by Country.

- 레바논: 레바논의 안전보장군 강화를 통한 국가 안정화 작업에 기여

4. 사례 연구: 보스니아·헤르체고비나¹⁹⁷⁾

PCR의 사례는 지역적 특성, 분쟁의 성격, 국가 실패 또는 붕괴, 참여자 등에 따라서 매우 다양하다. 냉전 시대 이후의 PCR 사례는 아프가니스탄, 보스니아, 구 유고슬라비아연방, 아이티, 이라크, 아프가니스탄, 코소보, 라이베리아, 소말리아 등이 있다. PCR이 성공적으로 수행되었는가에 대한 평가도 각기 다르다. 여기에서는 PCR의 중요 참여자인 세계은행(World Bank)의 경험을 중심으로 세계은행 내의 독자적인 기구인 수행평가과(Operations Evaluation Department)가 행한 보스니아·헤르체고비나에 대한 PCR의 경험에 대한 평가를 소개한다. 보스니아·헤르체고비나는 냉전 종식 이후 구 유고슬라비아연방 내의 민족 분리 독립운동이 일어나는 과정에서 대규모 분쟁이 발생하였으며 비교적 최근의 PCR 사례로서 지역적 특성, 정치적 복잡성, 경제 거버넌스의 구조 등에서 독특하다.¹⁹⁸⁾

가. 유고슬라비아의 형성

발칸반도 지역은 오래 전부터 여러 민족과 종교가 어울려 남부슬라브족 집단을 구성해서 어울려 살고 있었다. 1차 세계대전 이후 알바니아족을 제외한 세르브족, 크로아족, 슬로벤족으로 유고슬라비아왕국이 처음으로 독립국가로 창건되었다. 그러나 정치는 매우 혼란했으며 민족주의적 갈등으로 인한 긴장을 극복하지 못했다. 1941년 주축국의 유고슬라비아 침공으로 크로아티아 파시스트운동단체인 ‘우스타쉬(Ustashe)’에 의한 크로아티아 위성국가가 별도로 창설되었다. 우스타쉬는 세르브족, 유대족, 집시, 보스니아족과 반파시스트운동 동조자들에 대한 대규모 투옥 및 살해를 자행했다. 이것이 남슬

197) Alcira Kreimer, Robert Muscat, Ann Elwan, and Margaret Arnold, *Bosnia and Herzegovina: Post-Conflict Reconstruction* (Washington, D.C.: World Bank, 2000).

198) Beth Cole DeGrasse and Christiana Caan, “Transitional Governance: From Bullets to Ballots,” (July 2006).

라브 집단 내 종족에 기반을 둔 첫 번째 대규모 분쟁이다. 당시 희생자의 규모는 최소 185,000명에서 최대 700,000명으로 추정되었다.

제2차 세계대전 이후 마르크스주의와 경제적, 문화적 권위의 분권화가 결부된 형태로 유고슬라비아연방이 창건되었다. 유고슬라비아연방은 민족에 기반을 둔 5개의 공화국(세르비아, 크로아티아, 슬로베니아, 몬테네그로, 마케도니아)과 지배적인 민족이 없던 유일한 공화국인 보스니아-헤르체고비나 등 6개의 공화국으로 구성되었다. 세르비아공화국 내에는 소수민족인 헝가리아족과 알바니아족에 기반을 둔 보요보디나 자치구와 코소보 자치구가 수립되었다. 이외에도 유고슬라비아연방 내에는 불가리아족, 체크족, 루마니아족 등 8개의 '민족적' 정체성을 갖는 집단이 더 있었다.

나. 유고슬라비아의 붕괴와 내전

1980년 유고슬라비아연방을 지탱하는 기둥이었던 티토의 사망 이후 유고슬라비아는 민족주의적 분열이 시작되었다. 티토라는 압도적 영향력을 발휘했던 정치리더십의 종식과 함께 그 동안 누적되었던 경제체제의 위기, 사회주의 이데올로기에 대한 환멸 등 여러 요인들이 복합적으로 작용하여 민족주의가 대안으로 부상하였다. 사회주의 진영의 붕괴 바람은 발칸반도에도 불었다. 1991년 6월 슬로베니아와 크로아티아가 먼저 독립을 선언하자 국제사회는 신속히 이를 승인하였고, 이는 다른 종족들에게도 영향을 미쳤다. 보스니아-헤르체고비나가 1992년 2월 분리 독립을 선언했고 국제적 승인을 받았다. 그러나 보스니아-헤르체고비나 국가 내의 소수민족이 된 세르비아족은 이를 받아들이지 않고 자신들의 독립을 선언했으나, 국제적 승인을 받지 못했다. 또한 크로아티아 국가 내의 소수민족이 된 세르비아족도 별도의 독립을 선언하고 무장봉기를 했다. 과거에도 국가의 주류와 다른 소수인종 집단으로 각기 다른 공화국에 존재하면서 분쟁을 경험한 세르비아족, 크로아티아족, 보스니아족은 신생 독립국가를 수립하자마자 서로 간의 전쟁에 돌입했고 발칸 지역 내 여타 국가들도 전쟁의 소용돌이에 말려들었다.

3년간의 전쟁과 인종청소, 종족 간의 극심한 적대감은 25만여명의 사망자, 최소 20만명에서 최대 40만명에 이르는 부상자, 그리고 200만명 이상의 난민

을 발생시켰다.¹⁹⁹⁾ 동시에 엄청난 물적 손실을 가져다주었다. 2/3 이상의 집, 30~40%의 병원, 70% 정도의 학교 건물이 파괴되었고 30%정도의 보건의료 전문인들이 죽거나 이민을 떠났다. 전쟁이 종료될 당시의 산업 생산은 1990년 수준의 5%에 불과했으며 전력 및 석탄 생산은 전쟁 이전의 10% 수준에 불과했다. 국민총생산과 1인당 국민소득은 전쟁 이전의 20% 미만 수준으로 곤두박질쳤다.²⁰⁰⁾ 이 전쟁은 다른 종족과의 전쟁에서 서로 연합하던 종족 간에 또 다른 전쟁이 발생하는 등 매우 복잡한 양상으로 진행되었으며, 반인륜적 범죄인 대규모 인종청소도 발생하였다. 미국과 유럽의 국가들은 처음에는 개입하지 않았으나 세르비아족에 의한 이슬람계 대량 살상 문제가 국제사회에 부각되면서 개입하지 않을 수 없게 되었다. 전쟁의 발발은 티토 통치 기간 동안에 억눌렸던 종족간 민족주의적 갈등이 가장 중요한 요소로 작용했으나, 장기간에 걸친 구조적 경제 침체, 종족간 자민족 중심의 당파적 이해관계에 따른 경제개혁의 어려움 등이 영향을 미쳤다.

다. 「데이튼협정」과 복잡하고 취약한 정부 구조

인종청소와 같은 대량살상이 일어난 후 미국과 유럽연합의 적극적인 개입으로 보스니아 크로아티아족과 보스니아 무슬림 간의 협상을 시작으로 전쟁을 종료시키기 위한 협상이 시작되었다. 세르비아족과 크로아티아족-보스니아 무슬림 연합세력간 분쟁 등 전쟁은 복잡하게 전개되었다. 1995년 8월 북대서양조약기구(NATO)가 사라예보 주변 세르비아족 진영에 대한 공중 폭격이 이루어지고 국제사회의 압력이 가해지자 각 종족들이 모두 협상에 참여하였고 마침내 1995년 11월 25일 「데이튼협정」이 체결되었다.²⁰¹⁾ 그러나 「데이튼협정」은 분쟁 당사자들의 수용성을 높이기 위해 모호한 조항이 많이 담겨 있었고, 국가의 권력이 약한 매우 분권화된 정부구조를 탄생시켰다. 「데이튼

199) World Bank, *Bosnia and Herzegovina: Post-Conflict Reconstruction and the Transition to a Market Economy* (Washington, D.C.: World Bank: 2004), p. 1.

200) *Ibid.*, p. 2.

201) 흔히 데이튼협정(Dayton Accords)으로 불리는 협정의 공식 명칭은 '보스니아헤르체고비나 평화를 위한 일반 틀 협정(The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina)'이며, 1995년 12월 14일 파리에서 서명되었다.

협정』은 분쟁 이전보다도 훨씬 세르비아족, 크로아티아족, 보스니아 무슬림의 인종적 집중도를 고려하였기 때문에 보스니아-헤르체고비나 국가의 권력은 약화되었다.

정부구조는 4가지 층위, 즉 국가(State), 자주국(Entity), 칸턴(Canton) 및 자치도시(Municipality)로 구성되어 있다.²⁰²⁾ 최상위는 보스니아-헤르체고비나 국가이다. 이 국가의 권력은 최소한으로 한정되었으며 외교정책, 자주국간의 법 집행, 이민 및 난민정책, 대외무역정책, 관세정책, 외채, 자주국간 교통 및 통신 등이다. 대부분의 권력은 중앙집권적인 자주국이 가지고 있다. 자주국은 보스니아무슬림·크로아티아족 연방(Bosniak/Croat Federation of Bosnia and Herzegovina)과 세르비아공화국(Serb Republika Srpska)으로서 각각 별도의 군대와 경찰을 가지며, 거의 모든 재정과 은행 감독, 사회서비스를 관장한다. 국가(State)는 외채를 갚고 해외공관을 운영하며 행정비용을 충당하기 위해 자주국에 의존한다. 자주국인 보스니아무슬림·크로아티아족 연방 내에는 10개의 칸턴이 있는데 주로 인종 차이에 따라 구성되어 있다. 칸턴 정부는 별도의 수상과 내각을 가진다. 이들은 칸턴 내의 세수의 대부분을 관장하며 교육, 보건 등을 책임진다. 그 아래에 자치도시들이 있다.

이와 같은 복잡한 구조는 각 인종집단의 이해관계를 어느 정도 충족시키기는 하지만 매우 복잡한 정치과정을 낳고 있으며, 세계은행이나 공여국들이 PCR 프로그램을 운영하는데 있어서도 효율적이지 못한 점을 안고 있다. 또한 이 지역에 다국적군으로 편성된 ‘국제군사안정화군’(International Military Stabilization Force: SFOR)’이 안전보장 유지 역할을 수행함에 따라 종족간 갈등이 현재화되지 않고 비폭력적 형태로 지속되고 있으나, SFOR이 철수하면 분쟁이 재발할 수도 있다는 우려가 끊이지 않았다.

라. 국제사회의 재건 노력

『데이튼협정』 체결 이후 정부구조의 취약성 문제는 SFOR의 주둔과 국제

202) World Bank, *Bosnia and Herzegovina: Post-Conflict Reconstruction and the Transition to a Market Economy*, p. 2; Alcira Kreimer, Robert Muscat, Ann Elwan, and Margaret Arnold, *Bosnia and Herzegovina, Post-Conflict Reconstruction*, p. 24.

사회의 외교적 개입 및 행정기구의 운영으로 어느 정도 해결할 수 있었다. 「데이튼협정」의 이행 준수를 감독하기 위해 협정에 참여한 55개의 국가 및 국제기구는 ‘평화집행위원회(Peace Implementation Council: 이하 PIC)’를 설립하였으며, PIC는 「데이튼협정」의 민간(민사) 영역의 집행을 모니터링하고 감독할 ‘고등대표실(Office of the High Representative: 이하 OHR)’을 설립, 사례예보에 상주하도록 하였다. OHR은 법 및 규제의 강제권, 불법 행위를 저지르거나 의무를 이행하지 않는 관료의 해고 또는 체포권 등 막강한 통치권한을 부여받았다. 또한 민사기구, 선거, 난민 귀환, 노동법, 정부 보상, 연금, 임금 지불국, 보건 및 교육 개혁, 사법 개혁, 민간 영역 규제, 은행 개혁 등 거의 모든 경제 및 정치 활동에 관여한다. OHR의 권한은 유엔안전보장이사회에서 승인되었다. PIC는 외국 경찰 및 군대를 주둔시킴으로써 평화 유지 역할을 수행하였다. 1996년 유엔국제경찰이 도입되었다가 2002년 500명 규모의 유럽연합경찰로 대체되었고, SFOR은 1996년 NATO 국가 및 타국에서 파견된 60,000명 규모로 편성되었다. 이후 규모가 점차 줄어들어 2003년에는 16,000명의 규모가 되었다.

유럽안보협력기구(OSCE)는 「데이튼협정」에 따른 새 정부 구성을 위한 선거에서 감독의 주책임을 맡았다. 「데이튼협정」이 체결된 직후부터 세계은행, 유럽연합, IMF, 유럽부흥개발은행(이하 EBRD), 미국국제개발처(USAID), 여타 다자 및 양자 원조기구, 비정부기구(NGO) 및 민간 재단들이 보스니아-헤르체고비나의 재건 사업에 참여했다. 세계은행은 초기 단계의 긴급구호 프로그램 작성과 전반적인 경제지원 프로그램을 작성하는 작업을 주도했다. 1995년 12월 20~21일에 벨기에 브뤼셀에서 세계은행과 유럽위원회(European Commission: 이하 EC)가 주관하는 첫 공여자 회의가 열렸으며, 이 회의에서는 세계은행, EC와 EBRD가 준비한 우선적인 재건 소요에 대한 평가, 재건에 필요한 재원 확보 문제, 보다 광범위한 재건 프로그램을 위한 계획·집행 및 조정 문제 등이 논의되었다.

재건에 필요한 총 공여 비용은 51억 달러로 추정되었고, 1996~1999년의 재건 기간 동안 거의 필요 추정비용에 가까운 공여가 약속되었다. 세계은행은 1996년 1월, 상주기관(Resident Mission)을 설치하였으며 재건 프로그램의 프로젝트를 관리할 프로젝트관리기구(Project Management Units)도 설

치하였다. 세계은행은 유럽연합과 함께 약 50개의 공여국과 14개의 국제기구로부터 자원을 동원하는 역할을 주도하였으며 국제개발협회(International Development Association)의 비상 재건프로젝트를 준비하고 이를 실행하기 위한 신탁기금 재원을 확보했다. 보스니아 헤르체고비나는 1996년 세계은행의 회원국이 되었다.

1996년에 시작된 비상 재건프로젝트들에는 비상 회복프로젝트, 비상 교통 재건, 비상 농촌 재건, 물·위생·쓰레기 긴급처치작업, 비상 지역난방 복구, 비상 교육 재건, 전쟁희생자 재활, 비상 부대 해산 및 재통합, 비상 전력 재건, 비상 주택복구, 비상 지뢰제거, 비상 공공업무 및 고용, 필수 병원서비스, 비상 산업 재가동 등이 있다.²⁰³⁾ 이러한 재건 사업들은 비교적 성공적으로 수행되었으며, 2000년까지는 대부분의 주택, 학교, 상수도 체계, 도로, 전화통신, 전력 공급 등이 거의 분쟁 이전 수준으로 회복되었다. 그러나 국내총생산은 그 시기까지 분쟁 이전의 약 60% 정도에 머물렀다.²⁰⁴⁾ 1996~2003년 기간의 보스니아 헤르체고비나 재건을 위해 세계은행이 승인한 IDA/신탁기금 자금은 총 9억 8,300만 달러 규모로 1인당 국민소득 기준으로 보면 당시까지 분쟁을 겪은 나라를 대상으로 공여한 최대의 규모이다. 미국과 유럽연합만이 보스니아 헤르체고비나에 대한 원조 지출에서 IDA를 능가하고 있다. 보스니아 헤르체고비나에 대한 PCR은 경제사회적 분야에 있어서 비교적 만족스러운 결과를 보인 것으로 평가되는 반면, 제도적 발전의 영향은 종종간 침체한 이해관계 및 정부 구조의 복잡성 등에 따라 큰 성과를 거두지는 못한 것으로 평가된다.²⁰⁵⁾

5. 북한 개발협력에 대한 시사점: 향후 과제

그동안 PCR이 적용된 나라들이나 지역에 대한 결과의 평가는 반드시 성공적인 것만은 아니었다. 이라크나 아프가니스탄의 경우는 여전히 안전보장

203) Alcira Kreimer, Robert Muscat, Ann Elwan, and Margaret Arnold, *Bosnia and Herzegovina: Post-Conflict Reconstruction*, pp. 35-38.

204) The World Bank, *Bosnia and Herzegovina: Post-Conflict Reconstruction and the Transition to a Market Economy*, pp. 5-18.

205) *Ibid.* p. xiv.

확보에 문제가 있다. 또 문화적, 종교적 차이의 특성으로 인하여 서방에서 개발된 PCR 프로그램의 적용에서, 예를 들어 민주적 거버넌스를 수립하는 과정에서, 지역의 정치지도자 암살과 같은 극단적인 도전에 직면하고 그 수용성에 있어서도 장애를 안고 있다. 사례 연구에서 본 보스니아-헤르체고비나의 경우도 오랜 기간 동안 종족 간의 갈등을 보여온 역사가 냉전 기간 동안 잠재되었다가 분출하면서 분리 독립운동으로 발전하였고, 대규모 피해를 낳은 내란을 겪으면서 그 상처가 쉽게 아물지 않고 있다.

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

PCR은 분쟁을 겪은 파탄국가나 취약국가에 대해 안전보장의 상태에서 사회경제적 차원의 재건은 물론 새로운 거버넌스를 도입·정착시키고 시민사회의 건설을 통해 지속 가능한 발전의 구조를 정착시키려는 포괄적인 지원·협력 프로그램이다. 따라서 북한의 경우에는 당장에 심각한 분쟁을 경험하거나 또는 남한과의 분쟁을 겪은 것은 아니기 때문에 일반적인 PCR의 대상으로 취급되기는 어려울 것으로 보인다. 그러나 북한의 경제적 피해 상태나 매우 열악한 사회복지, 거버넌스 및 참여의 수준, 남한과의 대립적 관계 등은 PCR의 대상이 되는 실패국가나 취약국가가 가지고 있는 일반적인 특성과 공유하는 부분이 큰 것으로 평가할 수 있다. 더욱이 북한 정세의 불확실성과 불안정성의 지속은 언제라도 변형된 형태의 긴급한 재건 프로그램의 적용을 요구한다. 본 장에서 제시된 PCR의 핵심과제들인 안전보장, 정치적 전환과 거버넌스 및 참여, 인도주의적 구제와 사회복지, 경제적 안정과 인프라, 정의 및 화해 분야의 세부적인 과제목록들은 장차 북한지역의 개발협력에 실질적으로 직접 적용되거나 응용하여 적용할 수 있는 것들이다.

PCR 프로그램의 과제들은 분쟁을 경험한 여러 나라들의 경험으로부터 구체적이고 단계적인 실천 매뉴얼로 발전되었다. 따라서 향후 남북관계의 실질적 개선을 위한 북한지역의 개발협력 방식의 일환으로서나 또는 북한체

제의 급격한 변화 가능성(예: 급변사태)에 따른 비상 상황에 대한 준비 작업으로서 PCR은 매우 유용하다고 판단된다. 북한 개발을 위한 PCR의 응용 연구는 본 연구로부터 시작되었다. 향후 북한체제의 특성을 감안한 응용연구가 계속되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

1. 단행본

- 경남대 극동문제연구소 북한개발국제협력센터 편. 『북한개발과 국제협력 연구현황 자료집 I』. 서울: 경남대 극동문제연구소, 2006.
- 김석준 외. 『거버넌스의 정치학』. 서울: 법문사, 2002.
- 박형중. 『구호와 개발 그리고 원조-국제 논의 수준과 북한을 위한 교훈』. 서울: 도서출판 해남, 2007.
- 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터. 『북한 개발지원과 NGO』. 서울: 우리민족서로돕기운동, 2005.
- 윤대규·임을출. 『북한 경제개혁을 위한 새로운 패러다임 - 개발협력의 이론과 실제』. 서울: 한올아카데미, 2006.
- 전승훈 외. 『한국적 개발협력 프로그램 발전방안 연구』. 서울: 한국국제협력단, 2007.
- 주성수. 『공공정책 거버넌스』. 서울: 한양대학교출판부, 2003.
- ACN. Anti-Corruption Network for Transition Economies. *Work Programme: 2005-2006*.
- BMZ-Federal Ministry for Economic Cooperation and Development. ed. *Transforming Fragile States-Examples of Practical Experience*. Baden-Baden: Nomos, 2007.
- Bolton, John R. *Nuclear Weapons and Rogue states: Challenge and Response*. Remarks to the Conference of the Institute for Foreign Policy Analysis and the Fletcher School's International Security Studies Program. Washington D.C.: Dec. 2, 2003.
- Brautigam, Deborah, *Aid Dependence and Governance*. Stockholm, Sweden: Almqvist & Wiksell, 2000.
- Central Intelligence Agency. *The World Factbook 2007*. Washington, D.C.: 2007.
- Chomsky, Noam. *Failed States: The Abuse of Power and the Assault on*

- Democracy*. New York: Metropolitan Books, 2006.
- Collier, Paul. et al. *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*. Washington, D.C.: World Bank, 2007.
- Dell, Gillian. *Anti-Corruption Conventions in Africa*. Berlin: Transparency International, 2006 <<http://www.difd.gov.uk>>.
- Eade, Deborah. *Capacity-Building-An Approach to People-Centred Development*. An Oxfam Publication, 1997.
- Goldstone, Jack A. et al. *State Failure Task Force Report: Phase III Findings*. McLean, VA: Science Applications International Corporation, 2000.
- Horowitz, Donald. *Ethnic Groups in Conflict*. Berkley, CA: University of California Press, 1985.
- Huntington, Samuel P. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 1969.
- IMF and IDA. *Poverty Reduction Strategy Papers-Progress in Implementation*. September 12, 2003.
- International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, *Improving Governance and Controlling Corruption*. Washington D.C.: World Bank Institute, 2001.
- Kaplan, Seth D. *Fixing Fragile States*. Fraeger Security International, 2008.
- Kreimer, Alcira, Robert Muscat, Ann Elwan and Margaret Arnold. *Bosnia and Herzegovina: Post-Conflict Reconstruction*. Washington, D.C.: The World Bank, 2000.
- Levine, R. et al. *Millions Saved: Proven Success in Global Health*. Washington, D.C.: Center for Global Development, 2004.
- OECD DAC. *Accelerating Pro-Poor Growth through Support for Private Sector Development: An Analytical Framework*. Paris: OECD, 2004.
- _____. *Harmonizing Doner Practices for Effective Aid Delivery*.

- Paris: OECD, 2003.
- _____. *Paris Declaration on Aid Effectiveness: Ownership, Harmonization, Alignment, Results and Mutual Accountability*. Paris: OECD, 2005.
- _____. *Poverty Reduction*. Paris: OECD, 2001.
- _____. *Overview of the Results of the Survey on Harmonisation and Alignment*, 2004. 10.
- OECD Development Co-operation Directorate (DAC). *OECD Journal on Development: Development Co-operation Report 2006*. Feb. 26, 2007.
- _____. *Overview of the Results of the Survey on Harmonisation and Alignment*. 2004.10.
- OECD. *DAC Guidelines and Reference Series-Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery*. 2003.
- _____. *Participatory Development and Good Governance*. Paris: OECD, 1995.
- _____. *The DAC Guidelines-Poverty Reduction*, 2001.
- _____. *DAC Guidelines and Reference Series: Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery*. 2003.
- Office of the United Nations Resident Coordinator(DPRK). *Strategic Framework for Cooperation between the United Nations and the Government of the Democratic People's Republic of Korea: 2007-2009*. September 2006.
- Ostrom, Elinor. et. al. *Aid, Incentives, and Sustainability*. Stockholm: Sida, 2002.
- Partnership Group for Aid Effectiveness. *Working Together to Improve Aid Effectiveness for Supporting Sustainable Development in Vietnam*. Consulative Group Meeting for Vietnam, Hanoi. December 6-7, 2005 <www.dfid.gov.uk/pubs/files/vietnam-aid-effectiveness05.pdf>.

- Phimolsathian, Somnuk. *Overview of Public Expenditure*. November 7, 2005.
- Picciotto, Robert. *Development Cooperation and Performance Evaluation: The Monterrey Challenge*. Washington D.C.: World Bank, 2002.
- Radelet, Steven. *Challenging Foreign Aid: A Policemaker's Guide to the Millenium Challenge Account*. Washington D.C.: Center for Global Development, 2002.
- Riddell, Roger C. *Does Foreign Aid Really Work?* Oxford University Press, 2007.
- Huntington, Samuel. P. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 1969.
- The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank. *Improving Governance and Controlling Corruption*. Washington, D.C.: World Bank Institute, 2001.
- UN. *Capacity-Building supported by the United Nations - Some Evaluations and Some Lessons*. 1999.
- _____. *Report of the International Conference on Financing for Development*. Monterrey, Mexico, March 18-22, 2002.
- UNDG. *Guidance Note on Joint Programming*. 2003. 12 <www.worldbank.org.vn/strategy/cprs/pov_task_for001.htm>.
- UNDP Management Development and Governance Division. *Capacity Development*. UNDP Technical Advisory Paper 2. 1997.
- UNDP. *Capacity Development*. UNDP Management Development and Governance Division Technical Advisory Paper 2. 1997.
- _____. *Governance for Sustainable Human Development*. New York: UNDP, 1997.
- _____. *Human Development Report*. 2004 <<http://intra.undp.org>>.
- World Bank IEG. *Engaging with Fragile States: An IEG Review of World Bank Support to Low Income Countries Under Stress*. Washington, D.C.: World Bank, 2006.

- World Bank. *Bosnia and Herzegovina: Post-Conflict Reconstruction and the Transition to a Market Economy*. Washington, D.C.: The World Bank: 2004.
- _____. *Composite Governance Indicator 2005*. Washington, D.C.: World Bank, 2005.
- _____. *Governance, the World Bank's Experience*. Washington, D.C.: The World Bank, 1994.
- _____. *The 2003 Implementation Overview Report*. Washington, D.C.: World Bank, 2003.
- _____. *World Development Report 2006: Equity and Development Overview*. Washington, D.C.: International Bank for Reconstruction and Development/World Bank, 2006 <<http://siteresources.worldbank.org>>.

國際貨幣基金組織. 『在波羅的海和獨聯體國家改善政府治理和反腐敗』. 國際貨幣基金組織, 7, 2000.

2. 논문

- 권 율. “최근 공적개발원조 현황과 부채탕감 거품 효과.” 『KIEP 오늘의 세계경제』. 2008년 5월호.
- 길병옥·라미경. “국제 ODA의 변화와 남북교류협력: 국제NGO의 역할.” 『국제개발협력동향』. 2006.
- 김유경. “반부패 국제레짐 형성에 대한 비판이론적 접근.” 『국제정치논총』. 제47집 3호, 2007.
- 박용수. “국제 반부패 동향과 한국.” 『한국동북아논총』. 제30집, 2004.
- 서창록·이연호·곽진영. “거버넌스의 개념: 거버넌스의 개념과 쟁점에 관한 소고.” 『거버넌스의 정치학』. 서울: 법문사, 2002.
- 임강택. “동북아 국제협력과 북한의 경제발전.” 『북한경제의 변화와 국제협력』. (통일연구원 2005년 개원 기념 학술회의, 2005.4.7).
- 이조원. “북한개발협력의 과제 연구: 국제적 차원의 개발협력 준용을 중심으로”

로.” 『민족발전연구』. 제17호, 2007.

_____. “토론문 2.” 『대북인도적 지원과 개발을 위한 거버넌스: 북한의 지속 가능한 개발과 경제협력 Series 1』. (평화재단 제25차 전문가포럼, 2008.9.30).

장현식. “원조의 효과성제고를 위한 파리선언의 의미와 우리의 향후 추진방향.” 『국제개발협력』. 2007.

조 민. “한반도 평화체제 구축방향: 평화 프로세스.” 『2·13 합의와 한반도 평화체제 구축』. 서울: 통일연구원, 2007.

Alesina, Alberto and Beatrice Weder. “Do Corrupt Governments Receive less Foreign Aid?” *American Economic Review*. Vol. 92, No. 4, 2002.

Becker, Jasper. “Preface: Rogue State.” *Rogue Regime: Kim Jong Il and the looming threat of North Korea*. Oxford Univ. Press, 2005.

Berry, Chris, Ali Forder, Sonya Sultan, and Maghi Moreno-Torres, “Approaches to Improving the Delivery of Social Services in Difficult Environments.” *Poverty Reduction in Difficult Environments Working Paper 3*. London: Department for International Development, 2005 <<http://siteresources.worldbank.org>>.

Birdsall, Nancy. “Economic Approaches to Population Growth.” *Handbook of Development Economics*. H. Chenery and T. N. Srinivasan. eds. Amsterdam: Elsevier, 1998.

Brautigam, Deborah and Knack, Steven. “Foreign Aid, Institutions, and Governance in Sub-Saharan Africa.” *Economic Development and Cultural Change* 52 (January 2004).

Brinkerhoff, Defick W. “Reestablishing Security, Rebuilding Effectiveness, and Reconstituting Legitimacy.” *Governance in Post Conflict Society: Rebuilding Fragile States*. Routledge, 2007.

Burnside, C. and D. Dollar. “Aid, Policies, and Growth: Revisiting the Evidence.” *Policy Research Working Paper* No. 3251. Washington,

- D.C.: The World Bank, 2004.
- Carment, David. "Assessing States Failure: Implications for Theory and Policy." *Third World Quarterly*. Vol. 24, No. 3, 2003.
- Chauvet, Lisa, and Paul Collier. "Development Effectiveness in Fragile States: Spillovers and Turnarounds." Centre for the Study of African Economies in Oxford University, Mimeo, 2004.
- Clemens, Michael, Steven Radelet, and Rikhil Bhavnani. "Counting Chickens When They Hatch: the Short-Term Effect of Aid on Growth." *Center for Global Development Working Paper*. No. 44. (November 2004).
- Collier, Paul and Anke Hoeffler. "Aid, Policy and Growth in Post-Conflict Societies." *Policy Research Working Paper* No. 2902. Washington, D.C.: The World Bank, 2002.
- Crocker, Chester. "Engaging Failed States." *Foreign Affairs*. Vol. 82, No. 5, 2003.
- CSIS/AUSA. "Post-Conflict Reconstruction: Task Framework." A Joint Project of the Center for Strategic and International Studies(CSIS) and the Association of the United States Army(AUSA). (May 2002).
- Dalgaard, C. and F. Tarp. "On the Empirics of Foreign Aid and Growth." *Economic Journal*. Vol. 114, 2004.
- Daniel, Kaufmann and Shang, Ji Wei. "Does Grease Money Speed up the Wheels of Commerce." *Working Paper 7093*. National Bureau of Economic Research (April 1999).
- DeGrasse, Beth Cole and Christiana Caan. "Transitional Governance: From Bullets to Ballots." (July 2006).
- DFID. "Kenya Factsheet." <<http://www.dfid.gov.uk>>.
- Easterly, William. "The Cartel of Good Intentions: The Problem of Bureaucracy in Foreign Aid." *Policy Reform* 5. 2003.
- Ellis, Stephen. "How to Rebuild Africa." *Foreign Affairs*. Vol. 84, No. 5.

2005.

Francois, M. and I. Sud. “Promoting Stability and Development in Fragile and Failed States.” *Development Policy Review*. Vol. 24, No. 2, 2006.

Fukuda parr, R. Ponzio. “Governance: Past, Present, Future Setting the Governance Agenda for the Millennium Declaration.” UNDP Accountabilty and Responsiveness Workshop (November 2002).

Ghai, Dharam and Gus Edgren. “Capacity Building for Eradicating Poverty: an Impact Evaluation of UN System Activities in Vietnam 1985-1997.” *UN, Capacity-Building for Poverty Eradication: Analysis of and Lessons form, Evaluations of UN System Support to Countries’ Efforts*. 2002.

Government Offices of Sweden. “Disarmament, Demobilization and Reintegration(DDR) in Peace Agreements and UN Peacekeeping Mandates.” Last Accessed Jun. 20th, 2008. <<http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/06/54/02/24e58930.pdf>>.

Gros, Jean-Germain. “Towards a Taxonomy of Failed States in the New World Order: Decaying Somalia, Liberia, Rwanda and Haiti.” *Third World Quarterly*. Vol. 17, No. 3, 1998.

Gupta, Sanjeev, Benedict Clements, Alexander Pivovarsky, and Erwin Tiongson. “Foreign Aid and Revenue Response: Does the Composition of Foreign Aid Matter?” Sanjeev Gupta, Benedict Clements and Gabriela Inchauste. eds. *Helping Countries Develop. The Role of Fiscal Policy*. Washington, DC: International Monetary Fund, 2004.

Gurr, Ted Robert and Raymond Duvall. “Civil Conflict in the 1960s: A Reciprocal Theoretical System with Parameter Estimates.” *Comparative Political Studies*. Vol. 6, No. 1. 1998.

Haass, Richard N. “Sovereignty: Existing Rights, Evolving Responsibilites.” Washington, DC: Department of State, 2003

- <<http://www.state.gov>>.
- Hamilton, Bob and John Whalley. “Efficiency and Distributional Implications of Global Restrictions on Labor Mobility: Calculations and Policy Implications.” *Journal of Development Economics*. Vol. 14, No. 1-2, 1984.
- Hamre, John J. and Gordon R. Sullivan. “Toward Postconflict Reconstruction.” *The Washington Quarterly*. The Center for Strategic and International Studies and the Massachusetts Institute of Technology (Autumn 2002).
- Hannan, Usman and Hary Besada. “Dimensions of State Fragility: A Review of the Social Science Literature.” *CIGI Working Paper* No. 33 (Nov. 2007).
- Hansen, H. and F. Tarp. “Aid Effectiveness Disputed.” *Journal of International Development*. Vol. 12, 2000.
- Helman, Gerald B. and Steven R. Ratner, “Saving Failed State.” *Foreign Policy* Vol. 89 (Winter 1992-3).
- Hentz, James J. “State Collapse and Regional Contagion in Sub-Saharan Africa Lessons for Zimbabwe.” *Scientia Militaria*. Vol. 32, No. 1, 2004.
- Herbst, Jeffrey. “Responding to State Failure in Africa.” *International Security* Vol. 21, No. 3, 1996-7.
- High Level Forum. “Paris Declaration on Aid Effectiveness: Ownership, Harmonization, Alignment, Results and Mutual Accountability.” Feb. 28-March 2, 2005 <<http://www.worldbank.org>>.
- IAD/OECD. “Managing Conflict of Interest in the Public Service: Background Document.” IAD/OECD Forum on Implementing Conflict of Interest Policies in the Public Service (May 5-6, 2004).
- Khan, Haider, Ali and Eiichi Hoshino. “Impact of Foreign Aid on the Fiscal Behavior of LDC Governments.” *World Development*. Vol. 20, No. 10, 1992.

- Klotzel, Kurt. "International Strategies in Fragile States: Expanding the Toolbox?" *CAP Policy Analysis 1*. Munich: Centre for Applied Policy Research, 2006 <<http://www.cap.lmu.de>>.
- Kofmehl, Scott. "Post-Conflict State Building." Paper Presented at the Annual Meeting of the International Studies Association 48th Annual Convention, Hilton Chicago, CHICAGO, IL, USA. Feb 28, 2007. <http://www.allacademic.com/meta/p179333_index.html>.
- Kolstad, Ivar, Verena Fritz and Tam O'Neill. "Corruption, Anti-corruption Efforts and Aid." *Working Paper of The Advisory Board for Irish Aid* (January, 2008).
- Krasner, Stephen D. "Compromising Westphalia." *International Security*. Vol. 20, No. 3, 1995-6.
- _____. "Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failing States." *International Security*. 29(2). 2004.
- Kreimer, Alcira, Robert Muscat, Ann Elwan, and Margaret Arnold. "The World Bank's Experience with Post-Conflict Reconstruction." Washington, D.C.: The World Bank, 1998.
- Leader, Nicholas and Peter Colenso. "Aid Instrument in Fragile States." *PRDE Working Paper* 5 (Jan. 2005).
- Lensink, R. and H. White. "Are There Negative Returns to Aid?" *Journal of Development Studies*. Vol. 37, No. 6, 2001.
- Mauro, Paolo. "Corruption: Causes, Consequences, and Agenda for Further Research." *Finance & Development*. Vol. 35, No 1, 1998.
- McGillvray, Mark and Oliver Morrissey. "A Review of Evidence on the Fiscal Effects of Aid." *CREDIT Research Paper*. No. 01/13. Nottingham, UK: Centre for Research in Economic Development and International Trade. University of Nottingham, 2000.
- Meire, Kenneth J. and Thomas M. Holbrook. "I Seen My Opportunities and I Took Em': Political Corruption in the American States." *The Journal of Politics*. Vol. 54, No. 1, 1992.

- Moreira, S. Berthault. "Evaluating the Impact of Foreign Aid on Economic Growth: A Cross-Country Study(1970-1998)." Paper to Be Presented at the 15th Annual Meeting on Socio-Economics(Aix-en-Provence, France). June 26-28, 2003.
- Mosley, Paul. "Aid Effectiveness: The Micro-Macro Paradox." *Institute of Development Studies Bulletin*. Vol. 17, No. 2, 1986.
- Moss, Todd J, Gunilla Pettersson and Nicolas Van De Walle. "An Aid-Institutions Paradox? A Review Essay on Aid Dependency and State Building in Sub-Saharan Africa." *Center for Global Development Working Paper* No. 74 (January 2006).
- NEPAD Secretariat. Governance, Peace and Security Programme. "African Post-Conflict Reconstruction Policy Framework." (June 2005).
- Nye, J. S. "Corruption and Political Development: a Cost-Benefit Analysis." *American Political Science Review*. Vol. 41, No. 2.
- OECD DAC. "Development Cooperation in Difficult Partnerships." DCD/DAC, 2002.
- _____. "Poor Performers: Basic Approaches for Supporting Development in Difficult Partnerships." DCD/DAC, 2001.
- _____. "Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations." April 2007 <<http://www.oecd.org/fragilestates>>.
- _____. "Working for Development in Difficult Partnerships." DCD/DAC. 2002.
- OECD. "OECD Working Papers: OECD Symposium of Corruption and Good Governance." Washington, D.C.: OECD, 1996.
- Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization. United States Department of State. "Post-Conflict Reconstruction: Essential Tasks." April 2005.
- Parr, Fukuda and R. Ponzio. "Governance: Past, Present, Future Setting the governance agenda for the Millennium Declaration." UNDP

- Accountabilty and Responsiveness Workshop (November 2002).
- Patrick, Stewart. "Weak States and Global Threats: Fack or Fiction?" *Washington Quarterly*. Vol. 29, No. 2, 2006.
- Radelet, Steven. "A Primer on Foreign Aid." Center for Global Development, *Working Paper*. No. 92, 2006.
- _____. "Aid Effectiveness and the Millennium Development Goals." *Center for Global Development Working Paper*. No. 39, 2004.
- Raghuram, G. Rajan and Arvind Subramanian. "Aid and Growth: What Does the Cross-Country Evidence Really Show?" *IMF Working Paper* June 2005.
- Rajan, Raghuram G. and Arvind Subramanian, "What Undermines Aid's Impact on Growth?" *IMF Working Paper*, 2005.
- Remmer, Karen. "Does Foreign Aid Promote the Expansion of Government?" *American Journal of Political Science*. Vol. 48, No. 1, 2004.
- Rhodes, R. A. W. "The New Governance: Governing without Government." *Political Studies*. Vol. 44, No. 4. 1996.
- Rotberg, R. I. "The New Nature of Nation state Failure." *The Washington Quarterly*. Vol. 25, No. 3, 2002.
- _____. "Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators." *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*. Robert I. Rotberg. ed. Washington, D.C.: Bookings Institution Press, 2003.
- Sachs, Jeffrey D. "The Strategic Significance of Global Inequality." *ECSP Report 9*. Washington DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, Environmental Change and Security Program, 2004 <<http://www.earth.columbia.edu>>.
- Sachs, Jeffrey. et al. "Ending Africa's Poverty Trap." *Brookings Papers on Economic Activity* Vol. 1, 2004.

- Saikal, Amin. "The Dimensions of State Disruption." *From Civil Strife to Civil Society: Civil and Military Responsibilities in Disrupted States*. Maley, William, Charles Sampford, and Ramesh Thakur. eds. Tokty: United Nations University Press, 2002.
- Sala-i-Martin, Xavier. "The World Distribution of Income: Falling Poverty and..... Convergence, Period." *Quarterly Journal of Economics*. Vol. 121, No. 2, 2006.
- Schacter, Mark and Shah Anwar. "Combating Corruption: Look before You Leap." *Finance and Development*. Vol. 41, No. 4, 2004.
- Sekhri, Neelam. "From Funding to Action: Strengthening Healthcare Systems in Sub-Saharan Africa." *World Economic Forum White Paper*. Geneva: Center for Public-Private Partnership, Global health Initiative, World Economic Forum, 2002 <<http://www.weforum.org>>.
- Serwer, Daniel. "Center for Post-Conflict Peace and Stability Operations." <www.usip.org>.
- Singh, Nirvikar. "Cultural Conflict in India: Punjab and Kashmir." *The Myth of Ethnic Conflict*. Ronnie Lipschutz and Beverly Crawford. Berkeley, CA: University of California Press, 1999.
- Sorensen, Georg. "A State Is Not a State: Types of Statehood and Patterns of Conflict after the Cold War." *International Security Management and the United Nations*. Muthiah Alagappa and Takashi Inoguchi. eds. New York: United Nations University Press, 1999.
- Spanger, Hans-Joachim. "The Ambiguous Lessons of State Failure." Paper Presented at the Purdue University Conference on Failed States, Florence, Italy (April 2001).
- Stabilisation Unit. "Brief Details of Main Stabilisation Unit work by Country." 2007.
- Stedman, Stephen. "Conflict and Conciliation in Sub-Saharan Africa." *The International Dimensions of Internal Conflict*. edited by Michael E.

- Brown. ed. Cambridge: MIT Press, 1998.
- Takeyh, Ray and Nikolas Gvosdev. “Do Terrorist Networks Need a Home?” *Washington Quarterly*. Vol. 25, No. 3, 2002.
- Torres, Magui Moreno and Michael Anderson. “Fragile States: Defining Difficult Environments for Poverty Reduction.” *PRDE Working Paper I* (Aug. 2004).
- Transparency, International. “The Global Coalition Against Corruption.” <<http://www.transparency.org>>.
- UN Economic Commission for Europe. “Effective Foreign Aid, Economic Integration and Subsidiarity: Lessons from Europe.” *Discussion Paper Series* No. 2007.2. June 2007.
- United Kingdom, Department for International Development. “Why We Need to Work More Effectively in Fragile States.” London: DFID, 2005 <<http://siteresources.worldbank.org>>.
- USAID(United State Agency for International Development). “Fragile State Strategy.” Washington, D.C.: USAID, 2005 <<http://siteresources.worldbank.org>>.
- _____. “Fragile States Indicators: A Supplement to the Country Analytical Template.” (Washington, DC: USAID, 2006 <<http://www.nathaninc.com>>.
- _____. “U.S. Foreign Aid: Meeting the Challenges of the Twenty-first Century.” *USAID White Paper*. Washington, D.C.: USAID, 2004 <<http://www.usaid.gov>>.
- Valaskakis, Kimon. “From ‘Westphalia’ to ‘Seattle’: Long-Term Trends in Global Governance.” Paper Presented at the *OECD Forum on 21st Century Governance, Expo 2000*. Hanover, Germany (March 2000).
- Williams, James W. and Margaret E. Beare. “The Business of Bribery: Globalization, Economic Liberalization, and the Problem of Corruption.” *Crime, Law & Social Change*. 32, 1999.

- Wise, William M. “American Perspectives on the Threat Posed by Weak and Failing Asian States.” Paper Presented at the *U.S.-China Conference on Areas of Instability and Emerging Threats*. Beijing, February 2004 <<http://www.acus.org>>.
- World Bank. “Greed and Grievance in Civil War.” *World Bank Policy Research Working Paper 2355*. Washington, DC: World Bank, 2006 <<http://www.worldbank.org>>.
- _____. “Low-Income Countries Under Stress: Update.” Washington, D.C.: World Bank, 2005 <<http://www-wds.worldbank.org>>.
- _____. “Country Partnership Strategy of the World Bank Group.” *Document of the World Bank*. August 10, 2004.
- _____. “Fragile States: The LICUS Initiative.” Washington, D.C.: World Bank, 2005 <<http://web.worldbank.org>>.
- Zartman, I. William. “Introduction: Posing the Problem of State Collapse.” *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*. edited by I. William Zartman. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1995.

3. 기타자료

『연합뉴스』.

『조선일보』.

<<http://unvietnam.files.wordpress.com/2007/05/one-plan-bridge-doc-may-15.pdf>>.

<http://www.rtm.org.la/documents/Vietnam_HAP-2004-Final_Version.pdf>.

<http://www.sase.org/oldsite/conf2003/papers/moreira_sandrina.pdf>.

<http://www.va21.org/uploads/File/hanoi_core_statement.pdf>.

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

<<http://www.cia.gov>>.

<<http://www.koica.go.kr>>.

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

<<http://www.mnd.go.kr>>.

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

<<http://www.stabilisationunit.gov.uk>>.

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

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

최근 발간자료 안내

연구총서

2006-01	Cooperative Denuclearization of North Korea	전성훈	저	10,000원
2006-02	한반도 경제통합 모형의 이론적 모색	임강택	저	7,000원
2006-03	7·1조치 이후 북한의 농업개혁과 과제	최수영	저	5,000원
2006-04	북한경제의 대외존성과 한국경제의 영향력	이 석	저	8,000원
2006-05	동북아 경제·안보 협력의 연계: 4대 분야 협력체 형성 중심	박종철 외	공저	10,000원
2006-06	북한체제의 내구력 평가	전현준 외	공저	10,000원
2006-07	북한 경제개혁의 실태와 전망에 관한 연구 -개혁의 부작용을 통해 본 북한 체제전환의 성공과제-	김영운	저	10,000원
2006-08	남북한 공유치한 교류협력 방안	손기웅	저	6,000원
2006-09	북한의 당·군·민 관계와 체제 안정성 평가	정영태	저	7,500원
2006-10	동북아 정세변화와 한국의 동북아 균형자 역할 연구	황병덕	저	8,500원
2006-11	김일성 항일무장투쟁의 신화화 연구	서재진	저	10,000원
2006-12	평화통일의 기본방향과 추진전략	조 민	저	6,500원
2006-13	중국의 대북한 정책: 지속과 변화	최춘흠	저	5,000원
2006-14	한·미 안보관계의 변화와 북·미관계의 전망	박영호	저	7,000원
2006-15	동북아시아의 갈등·협력과 한반도 평화구축을 위한 대외전략	배정호 외	공저	10,000원
2006-16	북한 새 세대의 가치관 변화와 전망	임순희	저	8,000원
2006-17	개혁·개발과정에서 인권의제: 이론과 실제	이금순, 김수암	저	10,000원
2006-18	경제난 이후 북한 문학에 나타난 주민생활 변화	조정아	저	6,000원
2006-19	남남갈등해소방안 연구	조한범	저	5,000원
2007-01	남북한 재외동포정책과 통일과정에서 재외동포의 역할	최진욱	저	6,500원
2007-02	민주주의와 인권에 대한 북한의 인식과 대응	김수암	저	6,000원
2007-03	북한의 경제난과 체제 내구력	서재진	저	8,500원
2007-04	“확산방지구상”(PSI)과 한국의 대응	전성훈	저	10,000원
2007-05	통합정책과 분단국 통일: 독일사례	손기웅	저	7,000원
2007-06	새터민의 증언으로 본 북한의 변화	이교덕 외	공저	10,000원
2007-07	북·중 경제관계 확대와 대응방안	최수영	저	6,000원
2007-08	한반도 비핵화와 평화체제 구축전략	허문영 외	공저	10,000원
2007-09	북한군대의 대내외 정세 인식 형성과 군대변화	정영태	저	6,000원
2007-10	평화번영정책 추진성과와 향후과제	허문영 외	공저	9,000원
2007-11	비교사회주의 측면에서 본 북한의 변화 전망 : 리비아와 쿠바 사례를 중심으로	정영태 외	공저	7,000원
2007-12	미·일동맹 강화에 따른 동북아정세 변화와 한국의 안보정책 대응전략	김국신 외	공저	8,500원
2007-13	아베정권의 국내정치와 대외전략 및 대북전략	배정호	저	6,000원
2007-14	중국의 대북 정책과 2·13합의에 대한 입장	최춘흠	저	5,000원
2007-15(I)	남북협력과 동북아협력 연계 추진방안	김규륜 외	공저	10,000원
2007-15(II)-1	동북아 지역협력의 새로운 연계	김규륜	편저	10,000원
2007-15(II)-2	New Linkages of Northeast Asian Regional Cooperation	김규륜	편저	10,000원
2007-15(II)-3	北東アジア地域協力の新たな連係	김규륜	편저	10,000원
2007-15(II)-4	东北亚区域合作的新联系	김규륜	편저	10,000원
2007-16	남북 물류·운송 활성화 및 협력방안 연구	김영운 외	공저	8,000원

2007-17	북한의 통계: 가용성과 신뢰성	이 석 저	8,500원
2007-18	북한 사회개발협력방안 연구	조한범 저	5,000원
2007-19	북한주민의 거주-이동: 실태 및 변화 전망	이금순 저	7,000원
2008-01	북한체제의 안정성 평가: 시나리오 워크숍	최진욱 외 공저	9,000원
2008-02	한반도 선진화를 위한 남북 경제관계 발전방안 모색	임강택 외 공저	10,000원
2008-03	남북한 출입제도 [통행·통신·통관] 개선 및 정착 방안 연구	김영운 저	8,000원
2008-04	전환기 동북아 국가들의 국내정치 변화와 대북전략	배정호 외 공저	10,000원
2008-05	중국의 한-중 FTA 추진의도와 남북관계에 주는 함의	전병근, 구기보 저	7,500원
2008-06	한반도 통일외교 인프라 구축 연구	박영호 외 공저	9,000원
2008-07	북한 주민의 일상생활	조정아 외 공저	10,000원
2008-08	김정일 정권 등장 이후 북한의 체제유지 정책 고찰과 변화 전망	전현준 외 공저	10,000원
2008-09	이명박정부 대북정책의 추진환경과 정책과제	박형중 외 공저	6,500원
2008-10	국제사회의 인권개선 전략 이론과 실제	이금순, 김수암 저	9,000원
2008-11	North Korea's External Economic Relations	김규륜 저	9,000원

학술회의총서

2006-01	남북경제공동체 형성전략		10,000원
2006-02	한반도 평화포럼: 구상과 이행		9,500원
2006-03	동북아구상과 남북관계 발전전략		10,000원
2006-04	Political Economy of the Northeast Asian Regionalism : Linkages between Economic and Security Cooperation		9,500원
2006-05	The North Korean Nuclear Test and The Future of Northeast Asia		7,000원
2007-01	2·13 합의와 한반도 평화체제 구축		8,500원
2007-02	6·15 정상회담과 한반도 평화체제		10,000원
2007-03	2007 남북정상회담과 한반도 평화-변영: 평가와 전망		9,000원
2008-01	이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향		10,000원
2008-02	The Vision for East Asia in the 21st Century and the Korean Peninsula		9,500원

협동연구총서

2006-04-01	2020 선진 한국의 국가전략 총괄편	박종철 외 공저	10,000원
2006-04-02	2020 선진 한국의 국가전략(I): 안보전략	박종철 외 공저	10,000원
2006-04-03	2020 선진 한국의 국가전략(II): 경제전략	박종철 외 공저	10,000원
2006-11-01	한반도 평화-변영 거버넌스의 실태조사	황병덕 외 공저	10,000원
2006-11-02	한반도 평화-변영 거버넌스의 분야별 현황과 과제		10,000원
2006-11-03	한반도 평화-변영 거버넌스의 실태조사(상)	황병덕 외 공저	10,000원
2006-11-04	한반도 평화-변영 거버넌스의 실태조사(중)	황병덕 외 공저	10,000원
2006-11-05	한반도 평화-변영 거버넌스의 실태조사(하)	황병덕 외 공저	10,000원
2006-12-01	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안(총괄편)	황병덕 외 공저	10,000원
2006-12-02	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안	황병덕 외 공저	10,000원
2007-10-01	동북아 지역내 NGO 네트워크 활성화 방안(총괄보고서)	김국신 외 공저	6,000원
2007-10-02	한반도 통일대비 국내NGOs의 역할 및 발전방향	손기웅 외 공저	9,000원

2007-10-03 동북아 NGO 교류·협력의 인프라 개선과 NGO 네트워크의 활성화 방안	최대석 외	공저	7,500원
2007-11-01 한반도 평화·번영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안 (총괄보고서)	김국신 외	공저	10,000원
2007-11-02 한반도 평화·번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀	임성학 외	공저	6,000원
2007-11-03 한반도 평화·번영을 위한 외교안보정책 거버넌스 활성화 방안	배정호 외	공저	6,500원
2007-11-04 한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안	함택영 외	공저	6,000원
2007-11-05 대북정책 참여 거버넌스 활성화 방안	전성훈 외	공저	6,500원
2007-11-06 남북경협 거버넌스 활성화 방안	김규륜 외	공저	8,000원
2007-11-07 남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안	이교덕 외	공저	10,000원
2007-11-08 한반도 평화·번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안 : 지방자치단체 남북교류를 중심으로	양현모 외	공저	7,500원
2007-11-09 한반도 평화교육 거버넌스 활성화 방안	박광기 외	공저	8,500원
2008-07-01 한반도 평화·번영 거버넌스의 모형개발 및 발전방안(총괄보고서)	김국신 외	공저	6,500원
2008-07-02 남북 교류협력 효율화를 위한 거버넌스 모형구축	양현모, 이준호	저	6,000원
2008-07-03 북한의 국가 사회관계와 통일정책 거버넌스	최진욱 외	공저	7,000원
2008-07-04 남북연합 형성·운영의 거버넌스	박종철 외	공저	8,000원
2008-08-01 국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한개발 지원을 위한모색(총괄보고서)	박형중 외	공저	10,000원
2008-08-02 국제 개발이론 현황	이금순 외	공저	8,000원
2008-08-03 국제사회의 원조 현황 및 추진전략	임강택 외	공저	10,000원
2008-08-04 UN기구의 지원체계와 대북 활동	최춘흠 외	공저	6,500원
2008-08-05 양자간 개발기구의 체계와 활동	권 울 외	공저	10,000원
2008-08-06 다자간 개발기구의 체계 및 활동	장형수 외	공저	10,000원
2008-08-07 국제 NGO의 원조정책과 활동 연구	이종무 외	공저	8,000원

논 총

통일정책연구, 제15권 1호 (2006)	10,000원
통일정책연구, 제15권 2호 (2006)	10,000원
통일정책연구, 제16권 1호 (2007)	10,000원
통일정책연구, 제16권 2호 (2007)	10,000원
통일정책연구, 제17권 1호 (2008)	10,000원
통일정책연구, 제17권 2호 (2008)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 15, No. 1 (2006)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 15, No. 2 (2006)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 1 (2007)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 2 (2007)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 17, No. 1 (2008)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 17, No. 2 (2008)	10,000원

북한인권백서

북한인권백서 2006	임순희 외 공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2006	임순희 외 공저	10,000원
북한인권백서 2007	김수암 외 공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2007	김수암 외 공저	10,000원
북한인권백서 2008	이금순 외 공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2008	이금순 외 공저	10,000원

독일통일백서

2006	2005 독일통일백서	8,500원
2008	2006 독일통일백서	8,000원

연례정세보고서

2006	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2006~2007	6,000원
2007	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2007~2008	6,000원

◆ 비매품 ◆

통일정세분석

2006-01	2006년 북한 신년 공동사설 분석	허문영, 서재진, 임강택, 전현준, 정영태, 최진욱
2006-02	김정일 국방위원장 방중 결산과 향후 한반도 정세 전망	전현준, 김영운
2006-03	2006 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2006-04	북-중관계 강화의 영향과 우리의 대응책	박종철, 김국신, 최수영, 허문영, 전병곤
2006-05	중-러 정상회담 결과분석	여인곤
2006-06	북한 최고인민회의 제11기 4차 회의 결과분석	서재진, 김영운
2006-07	주일미군 재편의 의미와 시사점	김국신, 배정호
2006-08	북한 『7·1경제관리개선조치』 4년의 평가와 전망	김영운
2006-09	한-미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2006-10	아베 정권의 출범과 대한반도 정책 전망	배정호
2006-11	북한의 핵실험과 국제사회의 대응	김국신, 박영호, 배정호, 여인곤, 최춘흠
2006-12	미국 중간선거 결과분석	김국신, 박영호
2006-13	APEC 정상회의 결과분석	김규륜
2007-01	2007년 북한 신년 공동사설 분석	허문영, 김영운, 박영호, 서재진, 전현준, 정영태
2007-02	2·13 북핵 합의이후 북한정세와 남북관계 전망	여인곤, 이금순, 정영태, 조한범, 최수영
2007-03	2006 미 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2007-04	‘2·13합의’ 전후의 북한동향	이교덕, 임순희, 정영태, 최수영
2007-05	부시 행정부의 북핵정책 변화 분석	전성훈
2007-06	북한 최고인민회의 제11기 제5차 회의 평가	최수영
2007-07	7·1조치 이후 5년, 북한경제의 변화와 과제	최수영
2007-08	상반기(‘07년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영
2007-09	제6차 6자회담 수석대표회의 결과분석	김국신, 여인곤

2007-10	7·29 일본 참의원 선거 결과 분석	배정호
2007-11	북한의 「전국 당세포서 대회」 개최 배경과 전망	정영태
2007-12	후쿠다 정권의 특징과 대외 및 대북전략	배정호
2007-13	러시아 총선(12·2) 결과분석	여인근
2007-14	하반기('07년 7월~12월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영
2008-01	2008년 북한 신년 공동사실 분석	정영태, 김영윤, 박영호, 서재진, 임순희, 허문영
2008-02	중국 11기 전국인민대표대회 제1차 회의 결과분석: 지도부 개편을 중심으로	전병근
2008-03	최근 북한 권력엘리트 변동 분석	전현준
2008-04	한·미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2008-05	이명박 대통령의 방일과 한·일 정상회담에 대한 분석	배정호
2008-06	북한 최고인민회의의 제11기 제6차 회의 결과분석	최수영
2008-07	북한인권 특별보고관 유엔인권이사회 보고서 평가	이금순, 김수암
2008-08	2단계 비핵화 이후 북한의 대남정책 전망	최진욱, 박형중
2008-09	남북 이산가족문제: 평가와 향후 정책 방안	임순희
2008-10	상반기('08년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	서재진, 정영태, 전현준, 최수영, 최진욱, 임순희, 조정아
2008-11	아소 정권의 출범과 대외전략노선 및 대북전략	배정호
2008-12	한·러 정상회담 결과분석	여인근

KINU 정책연구시리즈

2006-01	남북한 관광사업 활성화 방안	김영윤
2006-02	2006년 QDR의 특징 분석과 한반도안보에 주는 시사점	박영호
2006-03	북한 개발협력을 위한 주요 쟁점과 정책 과제	임을출
2006-04	아시아 지역협력의 발전추세와 한국의 정책방향	김규륜
2006-05	6·15 남북공동선언 이후 북한의 대남정책과 우리의 정책방향	전현준
2006-06	국내외 북한인권 동향 평가와 인권개선 로드맵	서보혁
2006-07	북한군 최고사령관 위상 연구	고재홍
2006-08	평화를 통한 국가 이미지 제고와 통일과정에서의 활용 방안	이현근
2006-09	김정일 정권의 정세인식: '선군' 담론 분석을 중심으로	전미영
2007-01	북핵 '2·13합의' 와 평화적인 핵폐기 사례 분석	전성훈
2007-02	2차 남북정상회담의 의의와 전망	조한범
2007-03	국군포로·납북자 문제 해결방안	김수암, 이금순, 최진욱, 서은성
2007-04	한미동맹 그리고 북한과 동북아 2001~2007년간의 회고와 한국의 정책 대안	박형중
2007-05	주변 4국의 대북정책 동향과 전망: '2·13합의' 이후부터 남북정상회담까지를 중심으로	여인근, 김국신, 배정호, 최춘흠
2007-06	국제금융기구의 북한 개입: 조건, 시나리오 및 과제	임을출
2007-07	평화조약의 역사적 변천과 사례: 한반도평화체제에 주는 시사점	최진욱
2007-08	북핵 폐기 한반도 모델: 기본원칙과 추진방향	전성훈
2008-01	남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 이론적 체계: 연구	서재진
2008-02	향후 5년 남북관계 주요 환경과 전개 시나리오	박형중, 허문영, 조 민, 전성훈
2008-03	북한의 기상관리 정책의 변화와 남북한 기상협력 방안연구	최은석, 황재준

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

2006	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 1호	임순희, 이금순, 김수암
2006	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 2호	임순희, 이금순, 김수암
2007	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 1호	이금순, 서재진, 김수암
2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 2호	이금순, 최진욱, 김수암
2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제3권 1호	이금순, 김수암, 임순희

월간 북한동향

2007	월간 북한동향 제1권 제1호	북한연구실
2007	월간 북한동향 제1권 제2호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제1호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제2호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제3호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제4호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제5호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제6호	북한연구실

한반도 평화체제 연구총서

2007	한반도 평화체제: 자료와 해제 제1호	허문영, 김수암, 여인곤, 정영태, 조 민, 조정아
------	----------------------	------------------------------

Studies Series

2006-01	The North Korean Penal Code, Criminal Procedures, and their Actual Applications	Kim Soo-Am
2006-02	North Korea's Negotiation Behavior toward South Korea : Continuities and Changes in the Post Inter-Korean Summit Era	Huh, Moon-Young
2006-03	The Establishment of Peace on the Korean Peninsula and the Outlook for Unification	Cho, Min
2006-04	A Study on the structure of industry in North Korea	Choi, soo-young
2006-05	The Border-crossing North Koreans: Current Situations and Future Prospects	Keumsoon Lee
2006-06	North Korea's Human Resource Development System	Cho, Jeong-Ah
2007-01	Value Changes of the North Korean New Generation and Prospects	Lim, Soon-Hee
2007-02	North Korea's Civil-Military-Party Relations and Regime Stability	Jeung, Young-Tai
2007-03	An Assessment of the North Korean System's Durability	Chon, Hyun-Joon, Huh, Moon-Young, Kim, Philo, Bae, Chin-Soo
2007-04	A Study on the Reality and Prospect of Economic Reform in North Korea : Tasks for Successful Transformation of the North Korean System	Kim, Young-Yoon
2007-05	North Korea's Agricultural Reforms and Challenges in the wake of the July 1 Measures	Choi, Soo Young

- 2007-06 The Changes of Everyday Life in North Korea in the Aftermath
of their Economic Difficulties Cho, Jeong-Ah
- 2008-01 Conceptions of Democracy and Human Rights in the Democratic People's
Republic of Korea Kim Soo-Am
- 2008-02 Internal and External Perceptions of the North Korean Army Jeung, Young-Tai
- 2008-03 PSI and the Korean Position Seongwhun Cheon
- 2008-04 Transformation of the U.S.-Japan Alliance and South Korea's Security
Strategy Kim Kook-shin, Yeo In-kon, Kang Han-koo
- 2008-05 Changes in North Korea as revealed in the Testimonies of Saetomins
Lee Kyo-Duk, Lim Soon-Hee, Cho Jeong-Ah, Lee Gee-Dong, Lee Young-Hoon
- 2008-06 Economic Hardship and Regime Sustainability in North Korea Suh, Jae-Jean

통일연구원 도서회원 가입 안내

통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 정기회원에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 정기회원제를 운영하게 되었습니다.

정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구총서, 국문논총, 영문저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

1. 회원의 구분

- 1) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 2) 일반회원: 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 3) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

2. 가입방법

- 1) 「도서회원 가입신청서」 작성
- 2) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 3) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 가입기간

- 1) 가입한 날로부터 1년간 회원으로서의 자격유지
- 2) 회원자격을 계속 유지하실 분은 유효기간 만료 이전에 연회비를 납부하시면 됩니다.
(재가입 안내장을 발송)

4. 회원의 특전

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 학술지 「통일정책연구」와 International Journal of Korean Unification Studies를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구총서(연평균 15-20권), 학술회의 총서(연평균 5-6권), 협동연구총서(연평균 5-10권), 정세분석보고서(연평균 5-10권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 지난자료를 20% 할인된 가격에 구입할 수 있습니다.
- 5) 저작권과 관련하여 DB서비스를 통해 압축한 자료는 제3자 양도 및 판매를 금합니다.

5. 회원가입 문의

- (142-728)서울시 강북구 4·19길 275(수유6동) 통일연구원
- 출판정보관리팀 도서회원 담당자(전화: 901-2559, FAX: 901-2547)

※가입기간중 주소변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

회 원 가 입 신 청 서				
성 명		주민등록번호	-	
근 무 처				
	직 위			
간 행 물 받을 주소	(우편번호 :)			
연 락 처	전 화		내선 전화	
	핸드폰		FAX	
	전자메일			
전 공 및 관심분야				
회원구분	학생회원 () 일반회원 () 기관회원 ()			
<p>본인은 통일연구원의 정기회원 가입을 신청합니다.</p> <p> 200 년 월 일</p> <p> 신청인 (인)</p>				

- ※ 본 신청서를 팩스나 우편으로 보내주시시오(인터넷으로 가입가능)
(우142-728 서울시 강북구 4·19길 275(수유6동) 통일연구원 통일학술정보센터
FAX: 901-2547)
- ※ 신한은행 온라인 140-002-389681 (예금주: 통일연구원)
- ※ 본 연구원에서 여러분들을 위해 어떤 서비스를 더 제공했으면 좋은지에 대한 의견이 있으신 분은 본 신청서 뒷면에 적어주시기 바랍니다.

