



KOICA의 체제전환국 개발협력사업 성과연구

- 유럽연합의 체제전환국 지원과의 비교 -

2016. 2



KOICA의 체제전환국 개발협력사업 성과연구

- 유럽연합의 체제전환국 지원과의 비교 -

2016. 2

한국국제협력단

저자

구 갑 우

현재 북한대학원대학교 교수. 서울대학교 경제학과를 졸업(1986)하고 같은 대학 정치학과 대학원에서 정치학 박사학위(1998)를 받았다. 일본 토야마 대학 외래교수, 릿쿄 대학 방문연구원을 지냈다.

▶ 지은 책으로는,

- 『비판적 평화연구와 한반도』, 『국제관계학 비판: 국제관계의 민주화와 평화』가, 주요 논문으로는, “아일랜드섬 평화과정 네트워크의 형태변화”, “북한 ‘핵담론’의 원형과 마음체계, 1947년-1964년”, “제2차 북미 핵갈등의 담론적 기원”, “북한 소설가 한설야(韓雪野)의 ‘평화’의 마음(1), 1949년” 등이 있다

박 병 인

경남대학교 극동문제연구소 연구교수 역임. 모스크바국립대학교 대학원 국제경제학과 동북아정치경제학 박사(1997)

▶ 주요 논문 및 저서

- 박병인, “러시아의 동진(東進)전략과 대한반도 정책 연구: 우크라이나 사태 이후, 국제 전략 환경의 변화를 배경으로,” 세계지역연구논총(2015).
- 박병인, “글로벌 개발협력 거버넌스에 대한 북한의 인식과 대응—두만강 지역 개발을 중심으로,” 『현대북한연구』 제18권 1호(2015).
- 박병인외, 「중앙아시아 경제·에너지·환경」, 대외경제정책연구원(2009.공저)
- 박병인외, 「평화프로세스와 남북경협 연계종합전략연구」, 통일연구원(2008.공저)

이 무 철

북한대학원대학교 미시연구소 연구위원. 중앙대학교 정치학 박사(2004.02)

▶ 주요 논문 및 저서

- 이무철, “북한 교육정책의 정치학: 생산조건의 재생산을 중심으로,” 『현대북한연구』 제18권 1호 (2015).
- “향후 10년 북한 인권문제의 전개: 시나리오 기법을 중심으로,” 『현대북한연구』 제15권 1호 (2012).
- “사회주의 체제전환과 북한의 발전전략: 비판적 평가,” 『한국정치외교사논총』 제33권 1호 (2011).
- 이무철 외 6명, 『동북아 지역협력과 북한의 체제전환』(한울, 2012).
- 이무철 외, 『북한 경제특구 개발을 위한 해외사례 분석 연구』(토지주택연구원 용역보고서, 2013) 외 다수

본 연구 보고서의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 입장과 일치하지 않을 수 있음을 밝힙니다. 본 연구의 내용은 출처 및 집필자를 명시하는 한 인용할 수 있습니다.

※ 본 자료는 KOICA 홈페이지(<http://www.koica.go.kr>)를 통해서도 볼 수 있습니다.

목 차

국문요약	1
Abstract	2
 I. 문제설정	 4
 II. 유럽연합의 ODA와 체제전환국 지원	 9
1. 유럽연합의 확대와 체제전환국 지원	9
2. 유럽연합의 PHARE 프로그램: 진행과정 검토	15
1) 1990년의 PHARE	15
2) PHARE와 유럽연합 가입의 연계	30
3. 체제전환국가 지원에 대한 유럽연합적 기준의 설정	37
 III. KOICA의 우즈베키스탄 원조와 성과	 43
1. 체제전환기 우즈베키스탄의 정치경제적 변화	43
1) 우즈베키스탄의 사회경제 개발 환경	43
2) 최근 우즈베키스탄의 경제 환경 및 전망	46
2. KOICA의 우즈베키스탄 지원의 전개와 시사점	50
1) 한국의 우즈베키스탄 협력의 전개와 국가협력전략(CPS) 수립	50
2) KOICA의 우즈베키스탄 지원성과 및 평가	56
3. 유럽연합의 중앙아시아·우즈베키스탄 지원 전략: 특징·평가·시사점	68
1) 유럽연합의 중앙아시아·우즈베키스탄 전략의 전개와 특징	68
2) 유럽연합의 중앙아시아·우즈베키스탄 전략에 대한 평가	72
3) 유럽연합의 우즈베키스탄 지원의 시사점	74

IV. KOICA의 라오스 원조와 성과	78
1. 체제전환기 라오스의 정치경제적 변화와 원조	78
1) 체제전환기 라오스의 정치경제적 변화	78
2) 체제전환기 라오스에 대한 국제사회의 원조 현황	86
2. KOICA의 라오스 지원 현황 및 성과	90
1) KOICA의 라오스 지원 현황	90
2) KOICA의 라오스 지원성과 및 평가	95
3. 유럽연합의 라오스 지원 전략의 정책적 시사점	100
1) 유럽연합의 라오스 지원 전략과 방법	100
2) 유럽연합의 라오스 지원 전략의 시사점	102
V. 결론: 잠재적 체제전환국에 대한 정책적 시사점	108
1. 유럽연합의 체제전환국 지원 사례의 특징과 함의	108
2. KOICA의 체제전환국 지원 사례의 특징과 문제점: 유럽연합 사례와의 비교	109
3. 유럽연합의 체제전환국 지원 사례가 주는 정책적 시사점	112
참고문헌	116
부 록	
[부록 1] 우즈베키스탄 출장보고서	126
[부록 2] 라오스 전문가 초청 자문 보고서	132

표 목차

<표 II-1> PHARE 운용서비스의 인력배치	19
<표 II-2> 유럽연합의 폴란드에 대한 지원: 1990년 2월 합의	21
<표 II-3> 유럽연합의 헝가리에 대한 지원: 1990년 3월 합의	21
<표 II-4> 유럽연합의 불가리아, 체코슬로바키아, 유고슬라비아에 대한 지원 : 1990년	24
<표 II-5> 경제재편	25
<표 II-6> 농업/농촌 발전	25
<표 II-7> 환경	25
<표 II-8> 인적 자원	26
<표 II-9> 경제재편/사적부문 발전과 관련된 1990년과 1991년 예산비교(MECU)	32
<표 II-10> 사회적/고용 부문 개혁(MECU)	34
<표 III-1> 2012년 중앙아시아 5개국의 경제현황	43
<표 III-2> 주요 국내 경제 지표	46
<표 III-3> 국제기구의 2015년 우즈베키스탄의 GDP · 인플레이션 · 경상수지 전망	47
<표 III-4> 국제기구의 2016년 우즈베키스탄의 GDP · 인플레이션 · 경상수지 전망	48
<표 III-5> 주요 대외거래 지표	48
<표 III-6> 한 · 우즈베키스탄 교역규모	51
<표 III-7> 연도별 우즈베키스탄 투자 현황	51
<표 III-8> 주요 진출 기업명	52
<표 III-9> 우즈베키스탄 EDCF 승인사업 내역	53
<표 III-10> KOICA의 우즈베키스탄 지원 세부항목(1991-2014년)	56
<표 III-11> KOICA의 우즈베키스탄 프로젝트 사업 지원 내역(1991-2014년)	57
<표 III-12> 2015년 KOICA 우즈베키스탄 사무소 개황(2015.10)	60
<표 III-13> 2015년 우즈베키스탄 프로젝트 사업 현황(2015.10)	61
<표 III-14> 2015년 분야별 활동인원	62
<표 III-15> 2015년 지역별 활동인원	62

<표 III-16> 2015년 국별 연수	64
<표 III-17> 2015년 글로벌 연수	65
<표 III-18> 2015년 장기석사(SP) 연수과정	66
<표 III-19> 2007-2013년 협력개발기구(DCI)의 우즈베키스탄 지원 현황	70
<표 IV-1> 라오스의 ODA 수원 추이	87
<표 IV-2> 라오스 분야별 ODA 총지출액 현황	88
<표 IV-3> 라오스의 GNI 대비 ODA 비중	89
<표 IV-4> 한국의 라오스 지원 추이	91
<표 IV-5> KOICA의 라오스 사업 분야별 지원 현황(1991-2014년)	92
<표 IV-6> KOICA의 라오스 사업 형태별 지원 현황(1991-2014년)	93
<표 IV-7> KOICA의 프로젝트 사업 추진 실적(1991-2014년)	94

그림 목차

<그림 III-1> 한국의 대우즈베키스탄 국가협력전략(CPS) 개요	54
---	----

약어표

ACP	African Caribbean and Pacific Associcables	태평양 지역국가
ADB	Asian Development Bank	아시아개발은행
AIIB	Asian Infrastructure Investment Bank	아시아인프라투자은행
CIS	Commonwealth of Independent States	독립국가연합
CJEU	Court of Justice of the European Union	유럽사법재판소
CPS	Country Partnership Strategy	국가협력전략
DAC	Development Assistance Committee	개발원조위원회
DCI	Development Cooperation Instrument	유럽연합의 개발협력기구
DG DEVCO	Commission Directorate-General for International Cooperation and Development	국제협력개발총국
DSR	Debt Service Ratio	외채원리금상환비율
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development	유럽부흥개발은행
ECHO	European Commission's Humanitarian aid and Civil Protection department	유럽연합 집행위원회의 인도주의적 원조 및 시민보호 부서
ECSC	European Coal and Steel Community	유럽석탄철강공동체
EDCF	Economic development cooperation fund	대외경제협력기금
EDF	European Development Fund	유럽개발기금
EEAS	European External Action Service	유럽대외행동서비스
EIB	European Investment Bank	유럽투자은행
ENP	European Neighborhood Policy	유럽연합의 이웃정책
EU	European Union	유럽연합
FEOGA	European Agricultural Guidance and Guarantee Fund	유럽농업지도보장펀드

IFC	International Finance Corporation	국제금융공사
IMF	International Monetary Fund	국제통화기금
IPA	Instrument for Pre-Accession	가입지원을 위한 도구
ISPA	Instrument for Structural Policies for Pre-Accession	구조기금
KOFIH	Korea Foundation for International Healthcare	한국국제보건의료재단
LPDR	Lao People's Democratic Republic	라오인민민주주의공화국
MDGs	Millennium Development Goals	새천년개발목표
NSEDP	National Socio-Economic Development Plan	국가사회경제개발계획
ODA	Official Development Assistance	공적개발원조
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development	경제개발협력기구
PHARE	Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies	
PHOS	The PHARE Operational Services	PHARE 운용서비스
PTDP	PHARE and TACIS Democracy Programme	PHARE와 TACIS 민주주의 프로그램
SAPARD	Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development	가입프로그램
SI	Status Index	시장 경제와 민주 정책의 전환 상황을 표시하는 지수
TACIS	Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States	CIS국가 시장체제 전환 지원 프로그램
TAIEX	Technical Assistance and Information Exchange	
TEMPUS	The Trans-European Mobility Scheme for University Studies	
WIS	Welfare Improvement Strategies	
WTO	World Trade Organization	세계무역기구

국문요약

본 연구의 목적은, 사회주의에서 자본주의로 이행하고 있는 체제전환국에 대한 KOICA의 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA) 사업의 성과를, 유럽연합의 동유럽 체제전환국가에 대한 지원과의 비교를 통해, 검토하는 것이다. 체제전환과 ODA를 연계하여 분석한다는 점에서 본 연구는 기존 ODA 연구들과 차별성을 가진다. 이 글의 구성은 다음과 같다. 첫째, 유럽연합의 중동부유럽국가들의 체제전환과정에 대한 지원과정 및 이 지원에 대한 평가다. 1990년대 초반 PHARE(Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies) 프로그램의 진행과정이 주요한 연구대상이다. 특히 헝가리와 폴란드가 체제전환에 직면한 1989년에 유럽연합이 공적개발원조라는 도구를 가지고 어떻게 이 두 국가에 개입했는가를 상세히 서술할 예정이다. 유럽연합 집행위원회와 두 국가의 정부가 합의한 프로그램 및 그 프로그램의 실행과정을 언급한 이후, PHARE가 유럽연합 가입을 준비하기 위한 프로그램으로 전환되는 과정을 서술할 것이다. PHARE 프로그램에 대한 사례분석을 통해 유럽연합이 체제전환국 지원을 하며 스스로 설정한 개입기준 및 평가기준의 적실성을 비판적으로 검토한다. 이를 통해 체제전환국 지원시 필요한 일반적 기준을 마련하는 것이 이 글의 목적 가운데 하나다. 둘째, KOICA의 체제전환국 지원 사례로는 소련의 해체 이후 독립한 우즈베키스탄과 동남아시아의 사회주의국가인 라오스를 선택했다. 우즈베키스탄이 정치적 체제전환은 유보한 상태에서 급진적인 경제적 체제전환을 하고 있다면, 라오스는 정치적 체제전환은 제어하면서 점진적인 경제적 체제전환을 경험하고 있다. 이 두 국가에 대한 유럽연합과 KOICA의 ODA를 두 국가의 체제전환이라는 관점에서 검토한다. 이 두 국가의 체제전환과정에서 KOICA의 ODA가 어떤 역할을 했는지를 유럽연합의 PHARE 경험을 원용하여 성과를 검토하는 것이 목적이다. 셋째, 이상의 사례분석과 평가를 통해 향후 KOICA가 잠재적 체제전환국가에 대한 ODA를 수행하는데 필요한 함의를 도출하려 한다. 특히 한국과 인접해 있는 북한 그리고 2015년 미국과 관계정상화에 합의한 쿠바에 대한 지원을 수행할 때 필요한 원칙과 규범을 마련하려 한다. 북한과 쿠바 모두 부분적이지만 경제적 체제전환과정에 진입해 있고, 두 국가 모두 ODA 지원대상으로서 OECD/DAC의 기준을 충족하고 있기 때문이다.

Abstract

The purpose of this study was to comparatively analyze KOICA's assistance to the transition countries under its Official Development Assistance (ODA) program and that of EU to the Central and Eastern European countries. The research differs from earlier ODA studies by combining transition theory to ODA. This study is composed of three chapters. First, process and outcome of support for transition of Central and Eastern European countries will be reviewed. In this, the main focus will be the PHARE (Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies) program which began in 1990. Particular attention will be given to the way the EU engaged in Hungary and Poland with ODA program just before their transition began in 1989. The programs agreed upon between European Commission and the two governments and their implementation process will be reviewed, before describing how the PHARE is transformed into a support program for accession of these two countries to the European Union. Through a case study analysis on the PHARE program, the study will critically review how the EU provided assistance to countries in transition, set up accession and evaluation criteria, aiming at providing a general standard of support required for countries in transition in future. Second, for case study of the KOICA's assistance to countries in transition, Uzbekistan which gained independence through dissolution of the Soviet Union and Laos, a socialist state in South East Asia were selected. The former represents a country that is undergoing radical economic transitions without political changes, in contrast to the latter that manages to keep political transition under control while pursuing a gradual transition in its economic system. By comparing ODA programs of the EU and the KOICA from

a transition-focused perspective, this study will attempt at assessing the outcome of the KOICA, by reflecting the experience of the PHARE program of the European Union. Third, through analysis and evaluation of the case studies, the study will present implications of these experience in KOICA's future ODA undertakings for potential countries in transition. In particular, this study will present principles and norms which will be required for providing support to North Korea which neighbors the Republic of Korea, and to Cuba which normalized diplomatic relations with the United States in 2015, as the two countries are both regarded to have begun economic transition, although partially, and fit into the ODA support criteria by OECD/DAC.

I. 문제설정

본 연구의 목적은 사회주의에서 자본주의로 이행하고 있는 체제전환국에 대한 KOICA의 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA) 사업의 성과를 검토하는 것이다. 본 연구는 체제전환과 ODA를 연계하고 있다는 점에서 기존 ODA 연구들과 차별성이 있다. 국제개발협력의 동기로 정치외교적 목적, 개발적 목적, 인도주의적 목적, 상업적 목적 등이 제시되지만, OECD/DAC(Organization for Economic Cooperation and Development/Development Assistance Committee)가 밝히고 있는 것처럼 인도주의와 진보된 이기심, 연대라는 가치의 실현이 ODA의 목적이라 할 때(한국국제협력단, 2013), 체제전환을 목표로 하는 ODA에 대해서는 그 순수성에 의문이 제기될 수밖에 없다. 자칫 KOICA의 ODA가 도덕적 의무라는 이름으로 수원국의 주권에 대한 침해 또는 내정간섭을 야기한다는 ‘정치적 인도주의’ 논쟁에 연루될 수도 있기 때문이다(Foley, 2010; Vaux, 2005). 따라서 실제로 진행되고 있는 KOICA의 체제전환국에 대한 지원은 전통적인 기준들인 원조의 적실성, 효율성, 효과성, 영향, 지속가능성 등등에 의해 평가되어 왔다.¹⁾

그러나 KOICA의 체제전환국에 대한 인도주의적 ODA가 그 수원국의 체제전환과정에 직간접적으로 영향을 미치고 있음을 부정할 수는 없다. 정치적 인도주의에 입각한 ODA가 아니더라도 그 영향은 불가피하다는 의미다. 일반적으로 체제전환은 권위주의에서 민주주의로의 이행(transition)보다는 사회주의 정치경제체제의 근본적 전환(transformation)을 강조하고 있는 개념이다(정홍모, 2012).²⁾ 따라서 체제전환의 과정에서 정치경제적 불안정은 불가피하게 나타날 수밖에 없는 현상이다. 체제전환국가들이 ODA를 받아야 할

1) 미국의 브루킹스 연구소 산하 국제경제개발연구원과 국제개발센터가 “원조 효과성에 대한 진정한 평가는 곧 사람들의 삶의 질이 향상되는 것”이라는 파리선언의 정신에 입각하여 제시한 평가기준인, 효율성 극대화, 수원국의 제도적 역량 배양, 수원국의 행정부담 경감, 원조의 투명성·학습 등의 세부항목에도 체제전환국가에 대한 명시적인 내정간섭과 같은 항목은 존재하지 않는다(한승현, 2010).

2) 이행론의 논의를 보면 이행은 사회주의 계획경제에서 자본주의 시장 경제체제로의 변화, 전체주의에서 민주주의 체제로의 변화를 의미한다면, 이와 달리 전환론은 정치체제와 경제체제의 제도적 변화만이 아니라 사회의 공식적, 비공식적 연결망 구조나 문화, 지배적 가치와 신념체계의 변화를 의미하는 것으로 이행에 비해 체제변화의 시간적 간극이 넓게 설정되고 비물질적 변화까지 포괄하는 것으로 이해할 수 있다. 이무철(2011); Szelenyi(2008) 참조.

정도의 빈국이 아닐지라도 인도주의적 목적의 지원이 이루어지는 이유다.

사회주의국가의 체제전환 동력은 위, 아래, 외부에서 올 수 있다. 즉 사회주의 체제전환은 지배엘리트의 선택일 수도 있고, 아래로부터의 혁명의 형태일 수 있다. 외부로부터의 충격에 의한 체제전환도 가능하다. 어떤 형태를 취하든 사회주의국가의 체제전환을 관통하는 변수는 지배엘리트의 내적 구성과 분파적 역학관계다(최완규·최봉대, 2008).³⁾ 즉 지배엘리트의 역사적 구성, 이념적 지향, 정치경제적 이해관계 등의 변수가 체제전환의 형태를 결정했다. 예를 들어 동유럽의 폴란드와 헝가리는 지배엘리트로부터 체제전환이 추동되었고 따라서 정치적 반대파와의 제도적 타협이 이루어졌다. 반면, 소련과 동독, 체코슬로바키아에서는 지배엘리트가 아래로부터의 집합행동을 통제하지 못하면서 정치경제체제의 근본적 변화가 발생하는 비폭력적 혁명을 통한 체제전환을 경험했다. 다른 한편, 사회주의국가의 특징 가운데 하나인 정치권력의 일당독점이 유지되는 상황에서 생산수단의 국가소유에서 사적 소유로, 관료적 조정기제에서 시장적 조정기제로의 점진적 체제전환이 발생할 수도 있다. 동아시아 사회주의국가들 및 중앙아시아 국가들에는 정치적 체제전환은 유보된 상태에서 경제적 체제전환이 나타나고 있다.

따라서 체제전환을 추구하고 있는 국가들에 대한 ODA 정책에 있어, 정치경제적 체제전환을 추구하는 국가들과 경제적 체제전환만을 추구하는 국가들을 구분할 필요가 있다. 이 두 부류의 수원국들의 이해와 필요가 다르게 나타나기 때문이다. 따라서 체제전환국에 대한 ODA의 도덕적 근거와 관련하여, ODA를 둘러싼 국제규범이 세계 속에 내재해 있다고 보는 자연주의(naturalism)가 아니라 그 근거와 규범이 행위자들의 합의에 의해 결정된다는 ‘합의주의’(consensualism)의 시각을 견지하는 접근이 필요하다.⁴⁾ 만약 어떤 수원국이 자발적으로 어떤 분야에서 체제전환을 원하고 있다면, 공여국 또는 공여기관과의 합

3) 체제전환의 유형화와 관련하여 ‘행위자 중심적 접근법’에 대한 비판도 있다. 경제적 구조가 행위자의 결정을 제약하거나 가능하게 했다는 것이다. 즉 체제전환의 다른 길을 보기 위해서는 경제적 구조로 돌아가야 한다는 것이다. 이 신맑스주의적(neo-Marxist) 접근의 핵심 주장은 체제전환의 과정에서 “토대가 상부구조를 원상대로 돌리게 했다”는 것이다. Saxonberg(2003) 참조. 그러나 경제구조가 기초적 역할을 했지만 결국은 지배엘리트의 결정이 체제전환의 방향을 결정했다는 것이 이 글의 생각이다.

4) 도덕적 관심의 적절한 대상과 관련하여서는 그 대상을 개인으로 보는 ‘개인주의’와 그 대상을 민족이나 국가와 같은 집단으로 보는 ‘집합주의’가 경쟁한다. 도덕적 관심의 대상에 대한 ‘평등주의’와 ‘반평등주의’의 경쟁이 있고, 도덕적 관심의 폭을 둘러싸고 모든 관련 행위자를 고려하는 ‘보편주의’와 특정 행위자만을 대상으로 생각하는 ‘특수주의’가 대립하고 있다. 군사적 개입을 포함한 인도적 개입(humanitarian intervention)에서 발생하는 이 철학적 논쟁은 Holzgrefe(2003) 참조.

의를 통해 체제전환을 목표로 하는 ODA가 가능할 수 있다는 것이다.

수원국의 수요와 공여국의 공급이 합의를 이루는 방식으로 체제전환을 목표로 하는 ODA를 수행했던 대표적 사례가 유럽연합이 1980년대 후반부터 1990년대 초반까지 중동 부유럽 국가들에 제공했던 ODA다. 그 중심에는 유럽연합의 초국가성을 대표하는 기구인 유럽연합 집행위원회(European Commission)가 있었다. 1993년 6월 유럽연합의 코펜하겐 정상회담을 계기로 유럽연합의 중동부유럽의 체제전환 국가들에 대한 ODA는 유럽연합 가입을 준비하는 지원의 성격을 가지게 되었다. 따라서 1993년 이후의 유럽연합의 ODA는 인도주의적 목적에서 체제전환을 지원하는 ODA가 아니라 유럽연합 가입이라는 명확한 조건부(conditionality)를 가진 ODA였다. 또한 수원국이 유럽연합 회원국가가 되기를 희망하는 상황에서 이루어진 지원이었기 때문에 수원국보다는 공여국의 역할이 강조되는 ODA였다고 할 수 있다. 따라서 이 글에서 주목하는 유럽연합의 ODA 사례는 1990년대 초반 유럽연합이 중동부유럽의 체제전환국에 제공했던 ODA다.

일반적으로 체제전환이 점진적으로 진행될 경우조차 해당국가 주민들의 삶의 전 분야에 결정적 영향을 미치는 ‘중대국면’(critical junctures)을 통과하게 되고, 따라서 인도적 지원을 포함한 개발협력은 불가피한 의제가 될 수밖에 없다. 특히 체제전환 이후의 경로형성적(path-shaping) 길에 대한 역사적 유산 또는 경험을 가지고 있지 않을 경우, 또는 역사적 유산을 가지고 있더라도 외부로부터의 지원이 없다면 경로형성적 길은 혼돈의 길일 수 있다(Wittenberg, 2015). 따라서 체제전환국에 대한 지원의 정당성은 존재하지만, 민주주의와 시장경제로의 체제전환을 목표로 하는 지원이 정당화되기 위해서는 수원국의 요구뿐만 아니라 공여국 또는 공여기관의 정당성이 확보되어야 한다. 유럽연합이 지리적 인접성 때문에 수행한 사업이기는 하지만, 유럽연합이 스스로를 그리고 타자에 의해 국제관계에서 보편적 이익을 추구하는 ‘규범적 권력’(normative power)을 가진 행위자로 평가받고 있었기 때문에 체제전환을 목표로 설정하는 ODA의 정당성이 확보되었다고 평가할 수 있다.

규범적 권력은 국제관계에서 강력한 행위자로서 권력이 아니라 효과를 만들어낼 수 있는 능력으로서의 권력을 추구할 때 성립 가능한 개념이다. 규범적 권력이 행사되는 기제로는 설득, 규범 만들기, 담론의 형성, 사례를 통한 지도 등등이 제시되고 있다(Forsberg, 2011). 즉 힘의 정치(power politics)가 지배적인 국제관계의 영역에서 민주

화를 추구하고자 할 때, 규범적 권력은 매개적 역할을 수행할 수 있다. 그리고 이 규범적 권력의 형성이 ‘상호주관성’(inter-subjectivity)을 전제로 한다고 할 때, 이 형성과정은 ODA 공여주체의 정당성을 만들어 가는 한 방법이 될 수 있다. 예를 들어 KOICA가 국제사회에서 규범적 권력으로 성장할 수 있을 때, ODA의 정당성이 보다 제고될 수 있을 것이다. 본 연구의 부수적 목적은 유럽연합의 체제전환국 지원에 대한 경험을 원용하여 KOICA가 경제적 체제전환에 집중하고 있는 국가들인 중앙아시아의 우즈베키스탄과 동남아시아의 라오스에 대한 지원사례에 대한 분석과 검토를 통해 KOICA의 규범적 권력의 강화를 위해 필요한 부분들이 무엇인가를 모색하는 것이다.

이 글의 구성은 다음과 같다.

첫째, 유럽연합의 중동부유럽 국가들의 체제전환과정에 대한 지원과정 및 이 지원에 대한 평가다. 그 가운데 1990년에 시작된 PHARE(Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies) 프로그램의 진행과정이 주요한 연구대상이다. 특히 헝가리와 폴란드가 체제전환에 직면한 ‘1989년’부터 유럽연합이 공적개발원조라는 도구를 가지고 어떻게 이 두 국가에 개입했는가를 상세히 서술할 것이다. 유럽연합 집행위원회와 두 국가의 정부가 합의한 프로그램 및 그 프로그램의 실행과정을 언급한 이후, PHARE가 유럽연합 가입을 준비하기 위한 프로그램으로 전환되는 과정을 서술할 것이다. PHARE 프로그램에 대한 사례분석을 통해 유럽연합이 체제전환국 지원을 하며 스스로 설정한 개입기준 및 평가기준의 적실성을 비판적으로 검토한다. 이를 통해 체제전환국 지원시 필요한 일반적 기준을 마련하는 것이 이 글의 목적 가운데 하나다.

둘째, KOICA의 체제전환국 지원 사례로는 소련의 해체 이후 독립한 우즈베키스탄과 동남아시아의 사회주의국가인 라오스를 선택했다. 우즈베키스탄은 일당독재(사회주의 정치체제)를 포기하고 자유선거를 도입했지만, 관료적 권위주의 국가의 성격을 유지하는 가운데 점진적 경제적 체제전환을 하고 있다. 반면에 라오스는 사회주의 일당독재를 유지하는 가운데 점진적인 경제적 체제전환을 추진하고 있다. 이 두 국가에 대한 유럽연합과 KOICA의 ODA를 두 국가의 체제전환이라는 관점에서 검토한다. 이 두 국가의 체제전환 과정에서 KOICA의 ODA가 어떤 역할을 했는지를 유럽연합의 PHARE 경험을 원용하여 성과를 검토하는 것이 목적이다.

셋째, 이상의 사례분석과 평가를 통해 향후 KOICA가 잠재적 체제전환국가에 대한 ODA를 수행하는데 필요한 함의를 도출하려 한다. 특히 한국과 인접해 있는 북한, 그리고 2015년 미국과 관계정상화에 합의한 쿠바에 대한 지원을 수행할 때 필요한 원칙과 규범을 마련하려 한다. 북한과 쿠바 모두 부분적이지만 경제적 체제전환과정에 진입해 있고, 두 국가 모두 ODA 지원 대상으로서 OECD/DAC의 기준을 충족하고 있기 때문이다.

II. 유럽연합의 ODA와 체제전환국 지원

1. 유럽연합의 확대와 체제전환국 지원

정치체(polity)로서 유럽연합(European Union, EU)의 성격규정은 논쟁적 주제다. 양극단의 사고로 유럽통합의 주체로 국민국가를 강조하는 국가중심적 이론이 국제기구 또는 국제레짐(international regime)으로 유럽연합을 이해한다면,⁵⁾ 통합과정에서 사회세력의 역할에 주목하는 탈국가중심적 이론은 유럽연합을 새로운 초국가적(transnational) 정치체로 규정하려 한다. 전자의 이론이 유럽연합의 정치를 정부간(intergovernmental) 관계로 환원한다면, 후자의 이론은 하나의 정치체로서 유럽연합이 국민국가의 주권과 자율성을 제약하고 있다는 점에서 국제기구 또는 국제레짐 이상의 정치체이고 따라서 비교정치적 접근을 할 수 있지만 국민국가를 모방·확장한 연방국가(federal state) 내지는 유럽합중국(United States of Europe)은 아니라는 유동적 정의를 제시한다(구갑우, 2007).⁶⁾ 한 대안이 유럽연합이란 정치체를 ‘연합적 거버넌스’(confederal governance) 내지는 ‘다층적 거버넌스’(multi-level governance)로 정의하는 방식이다.⁷⁾ 연합적 거버넌스가 주권국가체제의 대체가 아니라 그 체제에 접목될 수 있는 새로운 정치적 관계 및 정치적

5) 무정부상태에서 국가들의 협력을 제도화하는 한 형태인 국제레짐은, “주어진 국제관계의 장에서 행위자들의 기대가 수렴되는 암묵적이거나 혹은 분명한 원칙, 규범, 규칙, 정책결정절차의 집합”으로 정의된다(Krasner, 1983).

6) 제3의 길로 유명한 앤소니 기든스(2014)는 유로화 위기에 직면한 유럽통합의 대안으로 보다 강력한 연방제 구조를 제시하고 있다. 유로화 위기 이후 유럽회의론과 유럽연합론 양자에 대한 비판은 지엘론카(2015) 참조. 유로화를 통해 본 유럽연합의 미래는 Matthijs and Blyth(2015) 참조.

7) 거버넌스란 용어는 영국에서 공공부문의 재구조화 작업과 함께 사용되기 시작했다. 국가장치를 축소하고 공공서비스를 제공하던 국영기업들을 민영화하는 과정에서 새롭게 등장한 거버넌스의 개념은 ‘시장’(market) 대 ‘위계’(hierarchy)라는 이항대립을 넘어서는 대안으로 제시되었다(Rhodes, 1996). 거버넌스의 개념은 냉전의 해체 이후 국제관계로도 확장되었다. “공적인 개인과 제도와 사적인 개인과 제도가 그들의 공동 관심사를 관리하는 많은 방식들의 총합”이 탈냉전시대 ‘글로벌 거버넌스’(global governance)의 정의로 제시되고 있다. 즉 글로벌 거버넌스는 지구적 수준에서 다양한 비국가적 행위자들이 참여하는 ‘정부 없는 거버넌스’(governance without government)를 의미한다. 거버넌스 개념이 좌우파에게 다른 의미로 사용되고 있다는 점도 주목의 대상이다. 거버넌스가 효율의 증진을 위해 발명된 개념이라면, 다른 한편, 아래로부터 거버넌스, 즉 협치(協治)나 공치(共治)와 등치되는 개념으로 이해되기도 한다. Bevir(2007); The Commission on Global Governance(1995); Nye and Donahue(2000); Wilkinson and Hughes(2002) 등 참조.

질서를 도입하는 것이라면(Lister, 1996; Elazar, 1998),⁸⁾ 다층적 거버넌스는 두 개 이상의 정치단위가 중복적으로 층위를 이루고 있는 상태를 묘사하는 개념이다(강원택 · 조홍식 1999). 유럽연합의 조직도에서 국민국가의 행정부, 사법부, 입법부와 비슷한 역할을 수행하는 ‘유럽연합 집행위원회’(European Commission), ‘유럽법원’(Court of Justice of the European Union), ‘유럽의회’(European Parliament)와 같은 초국가적 기구가 회원 국가 정부들의 협상의 장인 ‘유럽이사회’(European Council)와 각료회의(Council of the European Union) 등과 공존하고 있다. 즉 유럽연합은 최종심급에서 회원국가의 정부간 관계가 결정하는 정치체이지만, 유럽통합의 진화에 따라 국민국가의 공공정책 거의 모두를 포괄함에 따라 유럽연합 내에서 초국가적 기구의 역할이 증대해 왔다.

유럽연합의 정치체로서의 진화는 유럽연합의 ‘심화’(deepening)와 ‘확대’(widening)라는 또 다른 논쟁적 주제와 연계되어 있다. 유럽연합의 모태인 ‘유럽석탄철강공동체’(European Coal and Steel Community, ECSC)가 1952년 출범할 때 참여 회원국가는, 독일, 프랑스, 이탈리아, 벨기에, 네덜란드, 룩셈부르크 등 6개국이었다.⁹⁾ 이후 유럽연합은 1972년 영국과 아일랜드와 덴마크, 1981년 그리스, 1986년 포르투갈과 스페인, 1995년 오스트리아와 핀란드와 스웨덴, 2004년 사이프러스, 체코, 에스토니아, 헝가리, 라트비아, 리투아니아, 슬로바키아, 슬로베니아, 몰타, 폴란드, 2007년 불가리아와 루마니아, 2013년 크로아티아를 회원국가로 받아들이며 28개 회원국가로 확대되었다. 유럽연합 회원국가의 양적 확대는 유럽연합의 초국가적 정치체로의 진화를 의미하는 심화와 모순될 수도 있다. 확대가 정부간 기구로서의 유럽연합의 성격을 강화시킬 수 있기 때문이다. 그러나 유럽연합의 확대라는 회원국가 숫자의 증가는 제도주의적 자유주의 또는 게임이론적 시각에서 볼 때, 거래비용의 감소를 위해 회원국가의 배신을 감시하는 초국가적 제도의 역할증대를 결과할 수도 있다(Keohane, 1989).

유럽연합의 확대과정에서 분기점이 되는 해가 2004년이다. 이 해를 계기로 ‘유럽’연합

8) 연합적 거버넌스의 다른 주요 내용은 다음과 같다(Lister, 1996): 둘째, 이 통치의 형태는 안보에 초점을 맞추어야 한다. 셋째, 이 통치의 형태는 다양한 경제적 영역으로 확장될 수 있어야 한다. 넷째, 이 통치형태는 각 구성국가 시민의 일상을 최소한으로 침범할 정도로 최소주의적 형태를 띠어야 한다. 다섯째, 이 통치형태는 그 형태에 부과된 기능을 수행할 수 있는 수입의 원천을 가져야 한다. 여섯째, 이 통치형태는 소속된 주민들이 대량살상무기가 존재하는 세계에서 생존할 수 있는 조건이 연대를 형성하기 위한 길을 열어야 한다.

9) 유럽연합의 공식 역사에서는 로마조약(Treaties of Rome)이 발효되면서 ‘유럽경제공동체’(European Economic Community, EEC)와 ‘유럽핵에너지공동체’(EURATOM)가 출범한 ‘1958년’을 유럽연합의 원년으로 삼고 있다. http://europa.eu/about-eu/index_en.htm 참조.

이란 이름을 가지고 있지만 사실상 ‘서유럽’공동체였던 유럽연합이 동유럽을 포괄하는 유럽적 조직이 되었기 때문이다.¹⁰⁾ 평화와 번영을 유럽통합의 목표로 설정했지만, ‘냉전시대’의 유럽연합은 동유럽 사회주의국가를 포섭하는 계획을 가지고 있지 않았다. 유럽적 수준에서 포섭(inclusion)과 배제(exclusion)의 정치를 작동하게 했던 냉전이 1980년대 후반과 1990년대 초반에 종료되면서, 유럽연합은 동유럽으로 확대할 수 있는 기회를 맞이하게 된 것이다. 이 확대의 기초를 마련한 프로그램이 PHARE다.

유럽연합의 동유럽으로의 확대는 유럽적 정체성(identity)과 유럽적 이익 그리고 유럽연합의 정책결정과정 전반의 재구조화라는 문제를 제기하는 사안이었다(이규영 2001). 유럽연합은 ‘1993년’ 코펜하겐 기준(Copenhagen criteria)의 설정을 통해 동유럽 체제전환 국가들의 유럽연합 가입을 준비하기 시작했다. 유럽연합의 공식 표현에 따르면, 사회주의 국가들의 붕괴는 “유럽대륙 전체를 재통일하기 위한 출발점” 이었다.¹¹⁾

냉전의 종언은 초국가적 정치체로서 유럽연합이 수행해 왔던 공적개발원조가 사회주의에서 자본주의로의 체제전환에 대한 지원을 새로운 목표로 설정하게 한 계기였다.¹²⁾ 즉 탈냉전시대에 접어들면서 국제제도인 유럽연합이 중동부유럽국가들의 체제전환과정에 개입할 수 있게 되었다(Keohane · Nye · Hoffman, 1993). 유럽연합은 OECD/DAC의 창립회원으로서 2015년 현재 29개 회원 가운데 유일하게 국민국가가 아닌 초국가적 행위자다. 다른 다자(multilateral) 기구가 회원국가로부터의 이전에 의거하여 지원을 하는 반면, 유럽연합은 자신의 독자예산을 사용하여 ODA를 수행하고 있다는 점에서 초국가적 행위자다.¹³⁾ 2013년 현재 유럽연합의 순(net) ODA는 약 160억 달러 정도였다.¹⁴⁾ 유럽

10) 따라서 유럽이란 지역이 상상된(imagined) 공간으로 해석되기도 한다(Wallace, 1990). 다른 한편, 유럽연합의 확대가 미가입국가에 대해 새로운 경계를 만드는 작업으로 해석될 수 있다(Langbein, 2014). 즉 지역통합은 끊임없이 경계를 만드는 작업이다

11) http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/publication-factsheet-development-cooperation_en.pdf.

12) 냉전이 종언될 즈음 유럽연합 집행위원회 위원장이었던 자크 델로르(J. Delors)는 동유럽 체제전환국가들에 대한 유럽연합의 관심으로 1992년을 목표로 했던 ‘단일유럽시장’(Single European Market)이라는 유럽통합을 위한 정치적 계기가 희석될 것을 우려했다고 한다. 그러나 유럽연합의 체제전환국가에 대한 개입과 조정의 역할은 외교문제에 대한 유럽연합 집행위원회의 역할을 제고하는 결과를 가져 왔다(Cini, 1996: 83).

13) 유럽연합 예산수입의 주요 원천은 회원국가 국민총소득의 약 0.7%의 분담금, 회원국가 부가가치세의 약 0.3%의 수입, 비유럽국가 생산물에 대한 수입관세 등이다. 유럽연합과 관련된 기본적 사실은 유럽연합의 공식 웹사이트인 europa.eu에서 확인할 수 있다.

14) 통계는, http://www.keeper.com/Digital-Asset-Management/oecd/development/development-co-operation-report-2015/european-union-institutions_dcr-2015-32-en#page2 참조..

연합 ODA의 99% 정도가 양자적(bilateral) 방식으로 제공되었고, 주요 수원국은 동유럽 체제전환국가들과 사하라사막 이남의 아프리카국가들이었다. 약 55억 달러가 동유럽 체제전환국가들에 제공되었다.

OECD DAC에서는 유럽연합에서 ODA를 수행하고 있는 기관으로 유럽연합 집행위원회의 ‘국제협력개발총국’(Commission Directorate-General for International Cooperation and Development, DG DEVCO),¹⁵⁾ ‘유럽연합 집행위원회의 인도주의적 원조 및 시민보호 부서’(European Commission’s Humanitarian aid and Civil Protection department, ECHO), ‘유럽대외행동서비스’(European External Action Service, EEAS)를 언급하고 있다. 이와 더불어 ODA는 아니지만 유럽연합의 확대과정에서 유럽연합의 균형적 발전과 결속을 도모하는 ‘지역정책’(regional policy)이 사회통합을 목표로 동유럽의 체제전환국가들로 확대되었다. 이 지역정책도 사실상 ODA에 버금가는 체제전환국가들에 대한 지원으로 간주될 수 있다.

첫째, 유럽연합의 DG DEVCO가 수행하는 ODA는 1957년으로 소급된다. 로마조약으로 유럽경제공동체가 설립되면서 ‘유럽개발기금’(European Development Fund, EDF)이 마련되었다.¹⁶⁾ 5년 주기로 시행되는 최초의 EDF는 1958년 실행되었다. EDF의 목표는 세계적 차원에서 빈곤의 감소, 지속가능한 발전의 보장, 민주주의와 평화와 안보의 증진 등이다. EDF 실행의 주요 대상국은 유럽연합 회원국가의 식민지였던 아프리카, 카리브해, 태평양 지역(ACP)의 국가들이었고 이후 전 세계로 확대되었다. 동유럽의 체제전환국가에 대한 유럽연합의 지원은 소련의 붕괴 이후 시작되었다. 소련에 소속되어 있던 국가들의 민주적 시장경제로의 이행을 지원하기 위한 프로그램이 1991년부터 2006년까지 실행된 TACIS(Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States)였다.¹⁷⁾ 동유럽국가들의 체제전환에 대한 지원은 1989년 폴란드와 헝가리를 대상으로 한

15) 2001년 EuropeAid 대외협력사무소가 개설되었고, 2011년 EuropeAid 사무소와 개발 및 아시아·카리브해·태평양 국가와의 관계 총국이 합병되어 개발과 협력-EuropeAid가 되었다. 2015년 1월에 DG DEVCO란 이름을 얻게 되었다. DG DEVCO의 활동을 금융을 통해 지원하는 기관이 1958년 설립된 유럽투자은행(European Investment Bank, EIB)이다. 유럽투자은행의 설립목적은 유럽연합 내부의 격차해소와 균형발전이다. 2013년 OECD DAC 회원 가운데 유일한 다자기구인 유럽연합의 지위와 자금의 통계보고 방식에 대한 논란이 있었고, 그 논란의 핵심은 EIB의 차관을 공적개발원조에 포함시킬 수 있는가의 여부였다.

16) http://ec.europa.eu/europeaid/general_en 참조.

17) TACIS에 의한 지원대상은 아르메니아, 아제르바이잔, 벨라루스, 조지아, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 몰도바, 러시아, 타지키스탄, 투르크메니스탄, 우크라이나, 우즈베키스탄 등의 소비에트 연방 소속의 국가들과 몽골이

PHARE가 시초였다. PHARE는 이후 다른 동유럽국가들로 확대되었고, 1993년 코펜하겐 정상회담에서 동유럽국가들의 유럽연합 가입이 논의되면서 PHARE는 유럽연합 가입을 위한 지원프로그램의 성격을 띠게 되었다.¹⁸⁾

둘째, ECHO는 자연재해와 인간에 의해 초래된 위기, 즉 인도적 위기에 대응하는 ‘인도적 지원’과 ‘시민보호’를 목적으로 운영된다. 2007년 유럽연합이 합의한 리스본조약에 그 법적 근거를 두고 있다. 2007년 유럽연합의 기관들은 ‘인도적 지원에 관한 유럽적 합의’(European Consensus on Humanitarian Aid)를 만든 바 있다. ECHO를 규율하는 인도주의적 원칙으로는 인류애(humanity), 중립성(neutrality), 공정성(impartiality), 독립성(independence) 등이 제시되고 있다. ECHO도 유럽연합 회원국가인 동유럽 체제전환국가들에 적용되어 왔다.¹⁹⁾ 2014년 11월부터 ECHO는 유럽연합의 ‘인도적 지원과 위기 관리’ 집행위원 소관으로 운용되고 있다.²⁰⁾

셋째, 1999년 암스테르담조약에 따라 유럽연합에는 ‘공동외교안보정책을 위한 고위대표’(High Representative for Common Foreign and Security Policy)란 지위가 마련되었다. 유럽통합의 진화에 따라 유럽연합의 역할이 외교안보의 영역까지 확장된 것이다.

었다. TACIS는 2007년 European Neighborhood Instrument(ENI)로 대체되었다.

18) 2005년 유럽연합은 ‘개발에 관한 유럽적 합의’(European Consensus on Development)의 유럽연합과 회원국가 상보성의 정신에서 각각 개발정책을 실행할 때 의거할 공동원칙의 틀을 처음으로 제시했다. 유럽연합과 회원국가가 유엔이 정한 새천년개발목표(Millennium Development Goals)를 충족시키기 위해 노력하겠다는 것이 주요 내용이었고, 빈곤감소라는 기본목표가 좋은 거버넌스의 증진 및 인권존중이라는 상보적 목표와 밀접히 연관되어 있다는 견해가 담겼다. 2000년 UN에서 채택된 새천년개발목표는 다음과 같다: 절대빈곤 및 기아퇴치, 보편적 교육의 실현, 양성평등 및 여성의 능력고양, 유아사망을 감소, 모성보건의 증진, AIDS를 비롯한 질병의 퇴치, 지속가능한 환경의 확보, 개발을 위한 글로벌 파트너십의 구축. <http://www.un.org/millenniumgoals/> 참조. 개발협력의 ‘공동원칙’(common principle)으로는 ‘주인의식과 파트너십’, ‘심도 있는 정치대화’, ‘시민사회의 참여’, ‘성평등’과 ‘국가취약성의 예방’이 제시되었다. Joint declaration by the Council and the representative of the governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the Commission on the development policy of the European Union entitled “The European Consensus” (Official Journal C 46 of 24.2.2006) 참조. 2011년 유럽연합 집행위원회는 파급효과가 큰 개발정책의 실천을 위해 ‘변화를 위한 의제’(Agenda for Change)를 채택했다. 주요 내용은 급변하는 세계에서 빈곤의 감소, 인권과 민주주의와 좋은 거버넌스의 다른 기본요소, 인간발전을 위한 포괄적 이고 지속가능한 성장, 사회적 보호와 건강과 교육과 직업, 기업환경과 지역통합과 세계시장, 지속가능한 농업과 에너지, 분화된 발전 파트너십, 조정된 유엔연합의 행동, 유럽연합 정책 사이에 일관성의 향상, 변화를 의제를 수용하기 등이었다. European Commission(2011).

19) 유럽연합 회원국가와 함께 아이슬란드, 몬테네그로, 노르웨이, 세르비아 마케도니아도 ‘시민보호 메커니즘’에 참여하는 국가들이다. 터키는 이 메커니즘에 서명을 했고, 유럽연합은 알바니아, 보스니아와 헤르체고비나와 코소보 등과는 긴밀히 협력하고 있다.

20) ECHO가 운영되기 시작한 해는 1992년이다. 장봉익 외(2013) 참조.

그리고 2007년 리스본조약에 의거하여 고위대표의 명칭이 수정(High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy)되었고, 이 고위대표가 유럽연합 집행위원회의 부위원장(vice-President)을 겸하게 되었다. 2010년 고위대표는 EEAS의 설립을 제안했고, 유럽의회가 결의안을 통과시키고 각료회의의 결정을 채택하면서 2011년 공식적으로 EEAS가 출범했다. EEAS는 유럽연합 집행위원회의 다양한 부서에서 수행하는 해외활동을 일관적이고 효과적이게 만드는 역할을 수행하고 있다. 주요 활동은 평화, ‘유럽연합의 이웃정책’(European Neighborhood Policy, ENP), 개발, 인권, 유엔의 파트너, 지구적 안보, 위기대응과 인도적 지원, 무역블록, 유럽연합의 확대 등에 걸쳐 있다. 이 가운데, 2004년부터 시작된 ENP는 체제전환국가에 대한 또 다른 지원의 방식이다. 동유럽으로 확장된 유럽연합과 그 이웃 사이에 새로운 분단의 선을 만들지 않겠다는 것이 유럽연합이 ENP를 시작한 공식 이유였다. 민주주의, 법치, 그리고 인권이 ENP를 구성하는 핵심 원칙이었다. ENP는 유럽연합 주변의 16개 국가에 제안되었고 그 가운데 다수의 체제전환국가가 포함되어 있었다.²¹⁾ 특히 2007년에 시작된 Eastern Partnership에 포함된 국가는 대부분이 소련에서 소속되어 있던 체제전환국가였다.²²⁾ ENP에는 고용정책과 사회정책, 무역, 산업정책과 경쟁정책, 농업과 농촌발전, 기후변화와 환경, 에너지안보, 수송, 연구와 혁신, 보건, 교육, 문화와 청년에 대한 지원 등이 포함되었다. 2010년-2011년의 기간 동안에는 자유롭고 공정한 선거, 표현의 자유, 집회와 결사의 자유, 사법적 독립, 반부패, 무장세력에 대한 민주적 통제 등등을 포함하는 지속가능한 민주주의, 포용적 경제발전, 지속가능한 민주주의를 위한 시민사회의 역할 등의 분야에 대한 지원이 이루어졌다. 보다 많은 민주적 개혁이 이루어지면 더 강한 파트너십을 만든다는 ‘more for more’ 원칙이 작동한 사례이기도 했다. 2007년-2013년의 기간 동안 유럽연합은 ENP를 통해 120억 유로 이상의 지원을 했다.

넷째, 유럽연합은 확대과정에서 공적개발원조는 아니지만 체제전환국 지원을 위해 전통적인 ‘지역정책’(regional policy)을 활용했다(박채복, 2011; 이무성, 2010). 지역정책은 유럽연합 지역들의 균형적 발전을 통해 결속(cohesion)을 증진하려는 시도다. 1975년 영국

21) 알제리, 아르메니아, 아제르바이잔, 벨라루스, 이집트, 조지아, 이스라엘, 요르단, 레바논, 리비아, 몰도바, 모로코, 팔레스타인, 시리아, 튀니지, 우크라이나가 그 국가들이다.

22) 아르메니아, 아제르바이잔, 벨라루스, 조지아, 몰도바, 우크라이나가 그 대상이었다.

이 유럽공동체에 가입하면서 신설된 ‘유럽지역개발기금’(European Regional Development Fund)이 지역정책의 재정적 도구였다. 또 다른 재정적 도구로는 구조기금(Structural Fund)이 있고, 1988년 6월 유럽공동체 각료이사회는 ‘결속정책’(cohesion policy)의 우산하에 구조기금을 통합하는 결정을 한 바 있다.²³⁾ 1993년 유럽연합이 만들어지면서 ‘결속기금’(Cohesion Fund), 새로운 제도로써 ‘지역위원회’(Committee of the Regions), 보충성(subsidiarity)의 원리가 지역 및 결속정책에 도입되었다.²⁴⁾ 유럽연합은 유럽연합의 확대를 준비하면서 2000년-2006년의 기간 동안 확대와 지역정책을 연계했다. 2007년 루마니아와 불가리아의 가입으로 계기로 사회적 격차를 해소하기 위한 유럽연합의 지역정책은 성장, 일자리, 혁신에 초점을 맞추면서,²⁵⁾ 회원국가의 수렴(convergence), 지역경쟁력(regional competitiveness) 및 고용, 유럽의 지역적 상호협력을 목표를 설정하게 되었고 그 규모도 확대되었다.

2. 유럽연합의 PHARE 프로그램: 진행과정 검토

1) 1990년의 PHARE

헝가리와 폴란드의 체제전환을 위한 지원 프로그램의 시작은 1989년 7월 파리에서 G7 정상회담이 개최되면서부터다. 이 정상회담에 유럽연합 집행위원회는 서구 자본주의국가들의 폴란드와 헝가리에 대한 원조를 조정하도록 초청되었다. G7은 유럽공동체가 이 원조를 주도할 것을 요청했고 결국 G24가 조직되었다.²⁶⁾ 유럽투자은행(EIB), OECD, IMF, World Bank 등은 옵저버로 참여했다. G24의 양자적(bilateral) 원조와 더불어 유럽연합

23) 구조기금은 사회적 격차의 해소를 목적으로 하는 ‘유럽사회기금’(European Social Fund, ESF), 유럽지역개발기금, 유럽농업지도보장기금(European Agricultural Guidance and Guarantee Fund, EAGGF), 어업지도재정수단(Financial Instrument for Fisheries Guidance) 등으로 구성되었다.

24) 유럽연합의 결속정책의 간략한 역사 및 내부 논의에 대해서는, 유럽연합 집행위원회 지역정책 DG에서 발간하는 *inforegio*, 2008년 6월에 게재된, “EU Cohesion Policy 1988-2008: Investing in Europe's future”에서 확인할 수 있다. http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.htm 참조. 결속기금에 대한 정책평가와 관련된 방법론적, 이론적 논의는 Hoerner and Stephenson(2012) 참조.

25) 지역정책의 성장효과에 대해서는, Marzinotto(2012) 참조.

26) G24는 유럽공동체의 12개 회원국가, 유럽자유무역연합(EFTA)의 6개국, 미국, 캐나다, 일본, 터키, 뉴질랜드, 호주였다. IMF, OECD, 파리클럽(Paris Club)은 옵저버로 참여했다.

도 공동체 차원에서 두 국가의 정치개혁과 경제개혁을 지원하는 프로그램을 입안했다. 유럽적 차원에서 경제적 냉전의 종언을 의미하는 조치로, 유럽공동체 12개 회원국가의 ‘동방정책’(Ostpolitik)의 시작이었다고 할 수 있다.²⁷⁾ 1989년 12월 유럽연합 각료이사회는 체제전환 과정에 진입한 헝가리와 폴란드가 경제를 재구조화하는 개혁과정을 지원하는 내용을 담은 ‘법규’(regulation)를 제정했다.²⁸⁾ 유럽연합이 약 1년의 기간 동안 무상차관을 통해 두 국가의 농업, 산업, 투자, 에너지, 교육훈련, 환경보호, 무역과 서비스와 관련된 사적 부문(private sector)에 지원하겠다는 것이었다.²⁹⁾ 이 법규는 불어로 ‘등대’(lighthouse)를 뜻하는 약어 PHARE라 불리는, 체제전환국 폴란드와 헝가리의 지원을 위한 법적 기초였다.³⁰⁾ 달리 표현한다면, PHARE는 폴란드와 헝가리의 시장경제로의 체제전환을 지원을 위한 금융적, 기술적 도구였다.

폴란드와 헝가리의 국내정치적 이유도 PHARE가 이 두 국가를 대상으로 시작되었는지를 추론하게 한다. 이 두 국가는 유럽 사회주의국가 가운데 가장 강한 ‘개혁주의적’(reformist) 전통을 가지고 있었다(Saxonberg, 2003: 211-220). 헝가리에서는 1980년대 ‘소규모 사적 기업’이 허용되면서 이른바 ‘제2경제’(second economy)가 활성화되어 있

27) 유럽차원에서 냉전의 종언은 PHARE 이전으로 소급될 수도 있다. 1988년 6월 경제적으로 서유럽을 대표하는 유럽공동체와 동유럽을 대표하는 COMECON(Council for Mutual Economic Assistance)은 공식적 관계를 만들기 위한 공동선언(EC-COMECON Joint Declaration on the Setting Up of Official Relationships)에 합의한 바 있다. 소련에서 개혁과 개방을 이끈 고르바초프(M. Gorbachev)의 등장으로 가능했던 사건이었다. 유럽공동체의 이른바 ‘동방정책’에 대해서는 de La Serre(1991) 참조.

28) Council Regulation No. 3906/89 of 18.12.89(Official Journal L 375 of 23.12.1989). 유럽연합의 법은 법규, 지침(directive), 결정(decision), 권고(recommendation), 의견(opinion) 등이 있다. 법규는 일반적으로 적용되고, 적용대상자 모두에게 구속력을 갖고 있으며, 회원국가 내에서 다른 특별한 절차를 거치지 않고 회원국가의 국내법과 동일한 지위를 갖는다. 지침은 법규와 마찬가지로 구속력이 있지만, 그 실행의 방법은 회원국가에게 일임된다. 결정은 구속력과 개별적 적용성을 갖지만, 그 적용대상이 불특정 다수가 아니라 특정 회원국가 또는 특정 당사자에게 국한된다는 점에서 법규와 다르다. 권고와 의견은 구속력이 없는 연성법(soft law)이다. 연성법들이 구속력이 없기는 하지만 회원국가, 유럽연합의 기구, 기업 및 개인의 행동에 영향을 미치고 있고 이를 통해 공동체의 결속이 강화되기도 한다. 자세한 내용은, Hartley(1981) 참조.

29) 1979년 유럽공동체에 도입된 결제통화인 ECU(European Currency Unit)는 ‘상상적’(imaginary) 또는 ‘배아적’(embryonic) 형태의 화폐로 간주되었다. 그럼에도 ECU가 투자통화(investment currency)와 결제통화(invoicing currency)로서의 역할을 수행했다. De Grauwe and Peeters(1989) 참조. 통화들의 바스켓(basket)에 의해 가치가 결정되는 전자화폐였던 ECU는 1999년 1월 ECU와 달리 경화인 유로(Euro)로 대체되기 전까지 유럽통화시스템(European Monetary System, EMS) 내에서 가치척도, 지급수단, 준비자산 등으로 사용되었다. 1ECU는 1Euro로 대체되었다. PHARE의 예산은 폴란드와 헝가리에 약 2:1의 비율로 배정되었다.

30) 유럽연합 집행위원회는 G24에게 PHARE를 제안했고, G24는 이를 수용했다(de La Serre, 1991: 306). 따라서 PHARE는 G24와 유럽연합의 지원 모두를 포괄하는 용어일 수 있다. 유럽연합의 동유럽 체제전환국가에 대한 지원을 검토하는 이 글에서는 PHARE를 유럽연합의 지원만을 의미하는 용어로 사용한다.

는 상태였고 따라서 계획과 시장의 ‘복합적 교차’(complex intersection)가 발생하고 있었다(Smith and Swain, 1998: 32). 폴란드에서는 다른 사회주의국가와 달리 사회주의 체제 성립 이후에도 ‘사적 농업’이 지속되어 왔다. 예를 들어 1989년 폴란드에서 이차대전 이후 첫 번째 민주선거가 이루어질 당시, 사적 부문은 2백만 가축농 이상이었고 폴란드 농토의 약 76%를 차지하고 있었다(Gorlach and Mooney, 1998: 262). 또한 폴란드에서는 ‘교회’가 국가로부터 자율적인 조직으로 기능하곤 했다. 또한 두 국가에서는 ‘지하조직’과 ‘지하언론’이 체제전환 이전에도 활동을 하고 있었다. 그리고 결정적으로 폴란드와 헝가리의 정권은 개혁주의적이고 실용주의적인 지식인들을 국가가 포섭했다. 유럽연합이 두 국가에 대한 지원을 결정한 시점에서 고전적 사회주의체제의 핵심 특징 가운데 하나인 공산당의 ‘영도’를 폴란드는 포기하려 했고, 헝가리는 이미 ‘다당제’로 진입하고 있었다. 기존의 공산당 정권이 정치적 반대세력과 협상을 한 결과였다. 즉 두 국가의 개혁주의적 전통은 ‘제도적 타협’(institutional compromise)을 가능하게 했다.³¹⁾

체제전환이 반(反)/비(非) 개혁주의적인 동유럽 사회주의국가 전체로 확산되면서, 1990년 8월 유럽연합 각료이사회는 이 법규를 개정하여 PHARE의 대상국가를 불가리아, 체코슬로바키아, 동독, 헝가리, 폴란드, 루마니아, 유고슬라비아로 확대했다.³²⁾ 유럽공동체 ‘동방정책’의 전면적 전개였다(de La Serre, 1991). 그리고 긴급구호의 성격을 갖는 인도적 지원이 PHARE 프로그램의 한 구성요소로 추가되었다. 단, 인도적 지원은 PHARE 프로그램 총예산의 5%를 넘지 않도록 규정되었다. 그러나 새로이 개정된 법규에서는 PHARE 프로그램의 기간도 확정되지 않았다.³³⁾

31) 폴란드와 헝가리는 1950년대 중반 대중봉기를 경험했던 사회주의국가로 그 이후 폴란드에서는 자유노조로 불리는 노동운동의 강화가 나타났고, 헝가리에서 비공식경제가 성장하게 되었다. 체제전환과 관련하여 다른 사회주의국가와 차별화된 길을 걷게 된 또 다른 국내적 요인이었다(최완규·최봉대, 2008).

32) Council Regulation 2689/90 of 17.9.90(Official Journal L 257 of 21.9.1990). 유럽연합이 사용한 정식명칭은 중동유럽국가(Central and Eastern European Countries, CEEC)였다. 1990년 PHARE와 관련한 사실관계와 유럽연합의 자체 평가는 “First Annual Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the Implementation of Economic Aid to the Countries of East and Central Europe as 31 December 1990,” Commission of the European Communities, SEC(91) 1354 final, Brussels, 24 July 1991에서 인용하고, CEC(1991)로 표기한다.

33) 1991년 11월 유고슬라비아의 분열로 지원 프로그램의 실행이 어려워지자 각료이사회는 유고슬라비아에 대한 지원을 중단했다. 1991년 12월 유럽연합 각료이사회는 유럽연합 집행위원회의 제안과 유럽의회 결의에 따라 법규를 재개정하여 알바니아와 발틱(Baltic) 국가들로 PHARE 프로그램의 지원대상을 다시금 확장했다. 그리고 유럽연합과 회원국들이 크로아티아와 슬로베니아를 인정하자 집행위원회는 이 두 국가들 PHARE 프로그램에 포함시킬 것을 제안했지만, 유럽의회가 크로아티아에 대해서는 부정적 의견을 제출하자 각료회의사회

헝가리와 폴란드 두 국가의 지원을 위해 책정된 최초 PHARE 예산은 2억 ECU였지만 이후 3억 ECU로 증액되었다(CEC, 1991).³⁴⁾ 이 예산은 1991년 말까지 전액 지출되어야 하는 분리불가능한 형태로 책정되었다. 1990년 7월 PHARE 프로그램 대상국가가 증가하면서 예산은 다시금 5억 ECU로 증액되었다. 1991년 예산은 7억8천5백만 ECU였고, 1992년 예산은 10억1천5백3십만 ECU였다. 대상국가의 증가와 함께 PHARE 예산은 3배 이상으로 증액되었다.

예산책정과 함께 유럽연합 집행위원회에는 PHARE를 담당하는 조직도 만들어졌다(CEC, 1991). PHARE와 같은 프로그램을 진행할 때, 유럽연합 집행위원회가 ‘국제사무국’(international secretariat)의 수준을 넘어 유럽연합을 대외적으로 대표하는 ‘협상자’(negotiator)의 역할을 했다는 평가가 가능했던 이유도(Cini, 1996: 24-25), 사실은 초국가적 기구로서 유럽연합 집행위원회 내부에 조직적 토대가 있었기 때문이다. ‘PHARE 운용서비스’(The PHARE Operational Services, PHOS)는 1990년 1월에 업무를 시작했다. 폴란드와 헝가리에 대한 지원의 실행을 시작하고 준비하며 감독하기 위한 목적이었다. 모든 직급의 24명의 스태프로 구성된 조직으로 신규 채용이 아니라 유럽연합 집행위원회 내부에서 인적 재배치를 통해 만들어진 조직이었다. 1990년 동안 이 운용서비스가 담당하는 지리적 범위가 확대되었고, 인도적 지원과 비정부기구와의 조정 업무가 추가되었다. PHARE 예산의 증액에 따라 11개의 자리가 신설되었고, 집행위원회 내부의 인적 재배치를 통해 충원되었다. 인력수요가 증가하면서 3명의 공무원이 파견근무를 하게 되었고, 6명의 보조 스태프가 충원되었다. <표 II-1>에서 볼 수 있는 것처럼 1990년 말 총 44명이 근무했다.³⁵⁾

는 1992년 8월 슬로베니아만을 포함시키는 법규의 개정을 했다. “Second Annual Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the Implementation of Community Assistance to the Countries of East and Central Europe (PHARE) in 1991,” Commission of the European Communities, COM(93)172 final, Brussels, 10 May 1993. 1991년의 PHARE에 대한 사실관계는 이 문건에서 CEC(1993)으로 인용한다. 1992년과 1993년의 PHARE는 “Third and Fourth Annual Reports from the Commission to the Council and the European Parliament on the Implementation of Community Assistance to the Countries of East and Central Europe (PHARE) in 1992 and 1993,” Commission of the European Communities, COM(95) 13 final, Brussels, 20.02.1995 참조. 이 문건은 CEC(1995)로 인용한다.

34) PHARE 채택을 전후하여 유럽연합 내부에서는 예산정책을 둘러싼 논쟁이 있었다. PHARE를 위한 예산의 확보는 이 논쟁에서 유럽연합 집행위원회가 거둔 주요한 성공으로 간주되었다(Shackleton, 1991).

35) 1991년의 기간 동안 PHARE를 위한 집행위원회의 인력은, 정규직 3명 비법정 인력 36명이 증가하여, 1991년 말 83명이었다(CEC, 1993).

<표 II - 1> PHARE 운용서비스의 인력배치

인력부문	인원 수(명)
행정직급	13
파견 공무원	3
사무직급	10
비서	12
보조인력	6
총계	44

출처: CEC(1991)

PHOS는 집행위원회의 다른 부서들(Directorates General)의 지원을 받을 수 있었다(CEC, 1991). 특히 프로그램과 프로젝트의 평가 및 기획과 관련된 영역에서 지원이 있었다. 또한 PHOS는 인력의 한계를 극복하기 위해 외부 자문기관을 폭 넓게 활용했다. PHOS의 결정은 원칙적으로 폴란드, 헝가리, 체코슬로바키아, 불가리아에 파견되어 있는 유럽연합 대표들에게 전달되도록 설계되었다. 그러나 1990년 말에 폴란드와 헝가리의 바르샤바와 부다페스트에는 유럽연합의 대표가 파견되어 있었지만, 체코슬로바키아와 불가리아의 프라하와 소피아에는 유럽연합의 대표가 없었다. PHARE가 실행과정에 접어들면서 평가와 선택 등의 새로운 일이 생겨나면서 스태프에게 부과되는 업무가 늘어날 수밖에 없었다.

유럽연합 집행위원회는 폴란드, 헝가리와 원조를 위한 프로그램을 논의하면서 1989년에 제정된 법규 8조에 따라 폴란드와 헝가리에 대한 지원을 위해 필요한 '전반적 가이드라인'(General Guidelines)을 채택했다.³⁶⁾ 이 가이드라인에서는 두 국가의 경제재편을 목적으로 하는 PHARE의 단기적 목표와 중/장기적 목표를 구분했다. 단기적으로는 당시의 산출수준과 생활수준을 유지하기 위해 투입재 가운데 수입품을 제공하는 것이었다. 즉 체제전환 초기의 경제적 불안정을 완화하는 조치였다. 중장기적으로는 폴란드와 헝가리 경제의 현대화, 민영화, 그리고 발전을 촉진하기 위한 조치를 취하는 것이었다. 중장기적으로 핵심 의제는 시장경제로 이행하는데 필요한 경제개혁과 조정이었다. 체제전환 이전

36) 이 전반적 가이드라인은 '오리엔테이션'과 '지시적 활동'의 두 구성부분을 가진 문건으로 CEC(1991)에 부록으로 실려 있다.

의 사회주의국가는 정치경제적 측면에서 비대한 국가부문과 계획경제, 그리고 관료적 조정기제를 그 특징으로 하고 있었다. 예를 들어 사회주의경제 연구자 코르나이(Kornai, 1992: 72)의 연구에 따르면, 국민소득에서 공공부문(public sector)이 차지하는 비중은 1988년도를 기준으로 헝가리가 92.9%, 폴란드가 81.2%로 자본주의국가보다 매우 높은 수준이었다. 자발적 체제전환을 시도하고 있던 두 국가에서 시장경제로의 이행에서 핵심 의제는 결국 국영기업의 민영화로 설정되었다.

유럽연합과 두 국가의 정부가 합의한 프로그램은, ‘지시적’(indicative) 성격을 가지고 있었다(CEC, 1991). 지시적 프로그램은 일반적으로 사회주의국가에서 사용되던 ‘명령적’(imperative) 프로그램과 달리 유인책(inducement)을 동원하는 방식의 프로그램이었다(Cf. Ciucur and Ciucur, 2012). 즉 지시적 프로그램은 사적 부문에 대한 유인과 인센티브를 제공하는 방식으로 경제개혁과 발전을 추구하는 수단이었다. 일반적으로 프로그램 방식의 지원은 비 프로젝트 원조활동, 즉 예산지원, 국제수지 균형을 위한 지원, 자본재와 물자조달 등의 지원을 나타내는 개념이다(한국국제협력단, 2013: 317).³⁷⁾ 프로그램형 지원은 정치경제적 불안정이 야기될 수밖에 없는 체제전환 초기에 적절한 방식일 수 있다. 더불어 유럽연합 집행위원회는 ‘유연한(flexible) 프로그래밍’을 하고자 했다. 폴란드와 헝가리 모두 사회주의 국제분업체제에 속해 있었고 따라서 자본주의국가로부터 원조를 받은 경험이 없는 수원국이었기 때문이다. 유럽연합 집행위원회는 두 수원국이 구속성(tied) 원조와 비구속성(untied) 원조,³⁸⁾ 프로그램과 프로젝트, 유상차관과 무상원조를 구분하지 못하고 있다고 판단하고 있을 정도였다.

유럽연합 집행위원회는 대외원조에 대한 자신들의 원칙에 따라 두 국가의 정부가 정책과 원조의 우선순위를 설정하게끔 했다. 그리고 예외적인 예산제약에 따라 상대적으로 빨리 시작할 수 있고 설정된 기간 내에 예산을 모두 지출할 수 있는 부문별 프로그램으로 한정했다. 1990년 2월 15일 유럽연합 집행위원회가 폴란드 및 헝가리와 합의한 프로그램은 <표 II-2>, <표 II-3>와 같다.

37) 프로그램형 지원의 확장된 형태가 ‘프로그램 기반 접근법’(Programme based Approach, PBA)이다.

38) 구속성 원조는 ODA를 위한 물자 및 서비스의 조달처를 공여국 또는 일부의 국가에만 그 입찰 자격을 부여하는 경우다. 반면 비구속성 원조는 ODA로 관련 물자 및 서비스를 수원국이 실질적으로 모든 국가에서 완전히 그리고 자유롭게 조달할 수 있게 하는 경우다. 한국국제협력단(2013) 참조.

〈표 II -2〉 유럽연합의 폴란드에 대한 지원: 1990년 2월 합의

(단위: 만 ECU)

프로그램	세부항목	금액	총액
농업	작물보호재의 공급	5,000	10,000
	동물사료성분의 공급	2,000	
	부문신용과 지원 계획	3,000	
환경			2,200
산업재편	대외무역 인프라	1,000	4,700
	민영화 기관	900	
	농촌 텔레커뮤니케이션	500	
	부문 수입/중소기업 계획	2,300	
인적 자원	TEMPUS	1,300	1,800
	유럽교육훈련재단	400	
	ACE ³⁹⁾	100	
기타 기술적 지원			1,200

출처: CEC(1991)

〈표 II -3〉 유럽연합의 헝가리에 대한 지원: 1990년 3월 합의

(단위: 만 ECU)

프로그램	세부항목	금액	총액
경제재편	대외무역 인프라(관세)	800	3,300
	민영화	400	
	중소기업 지원	2,100	
환경	국가부문 프로그램	2,500	2,700
	지역센터	200	
인적자원	TEMPUS	700	900
	유럽교육훈련재단	200	
농업	부문지원계획	2,000	2,000
기타 기술적 지원	ACE 포함	1,100	1,100

출처: CEC(1991)

39) ACE는 경제학연구의 협력 프로그램으로 Action for Cooperation in Economics의 약어다.

〈표 II-2〉, 〈표 II-3〉에서 볼 수 있는 것처럼, 다른 사회주의국가와 달리 앞서 지적했던 것처럼 사적 농업이 광범위했던 폴란드의 농업부문에 대한 지원이 상대적으로 비중이 높다는 점을 제외하면, 국영기업의 민영화를 위한 입법적, 제도적 틀의 마련을 위한 지원, 대외무역 인프라의 개선에 대한 지원, 환경에 대한 지원, 인적 자원 가운데 TEMPUS 사업에 대한 지원 등에서 공통점을 가지고 있었다. 간략한 프로그램처럼 보이지만, 1990년 유럽연합 집행위원회와 폴란드, 헝가리 두 정부가 합의한 PHARE는 역사상 유례가 없었던 사회주의에서 자본주의로의 이행이란 문제에 대한 국제제도인 유럽연합이 공적개발원조를 수단으로 한 개입이었다.

합의한 프로그램 가운데 가장 주목되는 것이 경제재편과 관련한 유럽연합의 지원이다. 사회주의국가 국영기업의 민영화는 유럽연합이 PHARE를 시작할 즈음에 동유럽 체제전환국가에 대한 지원을 수행하는 국제사회가 공유하고 있던 경제개혁의 가장 우선적인 의제였다. 특히 체제전환국가 내부에서는 서구에서 경제학을 공부한 엘리트들이 체제전환기 경제정책을 결정하는 과정에서 핵심적 역할을 수행하면서 신자유주의 개혁에 대한 국내적 동의를 만들어냈고, 국제적으로도 국영기업의 민영화를 포함한 탈규제와 무역자유화를 동반한 엄격한 재정금융정책이 경제성장의 동력이라는 이른바 ‘워싱턴 합의’(Washington consensus)가 국제사회에 존재하고 있었다(진승권, 2003: 55-56). 유럽연합은 체제전환국 국내적 수준의 변화와 체제전환의 방향에 대한 국제적 수준의 동의를 공적개발원조를 통해 매개하는 역할을 했다.

인적 자원에 대한 지원이었던 TEMPUS(The Trans-European Mobility Scheme for University Studies)는 체제전환국가들의 ‘고등교육’(higher education)의 현대화를 지원하는 프로그램이었다. 사실 교육분야의 통합은 유럽연합에서 지체된 영역이었다. 유럽차원의 예산제약과 교육통합이 야기할 수 있는 국가주권의 손실에 대한 회원국가의 우려 때문이었다(Rosenthal, 1991). 1992년을 목표로 한 유럽단일시장의 형성이 궤도에 오르게 되면서 1985년 정도부터 유럽차원의 교육통합이 의제에 오르게 되면서, 대학생이 교류를 위한 ERASMUS(European Community Action Scheme for the Mobility of University Students)와 공동체 차원의 기술교육과 직업훈련을 담은 COMMET(Community Program for Education and Training in Technology)와 언어교육을 위한 LINGUA(Language and Training Program) 프로그램이 입안되었다. 1989년 12월 ERASMUS

2단계가 논의되면서 동시에 체제전환의 국면에 진입한 동유럽 사회주의국가들과의 교육교류가 논의되었고, 1990년 7월 유럽연합 각료이사회에서 채택한 정책이 TEMPUS였다.⁴⁰⁾ 체제전환에서 경제개혁만큼이나 경제개혁의 심리적 기초를 형성하는 ‘교육개혁’이 필요하다는 발상이었다.

최초의 PHARE 프로그램은 두 수원국의 필요와 요구에 따라 변화가 발생하기도 했다. 1990년 여름 헝가리의 정권교체 이후 사회복지와 고등교육의 개혁에 관한 프로그램이 관세의 컴퓨터화를 목표로 했던 대외무역 인프라 구축에 대신하여 새로이 채택되었다. 유럽 교육훈련재단의 설립이 지체되면서 국가적 수준에서 핵심적인 교육훈련에 대한 투자로 예산이 재배치되었고, 폴란드에서 기업재편을 위한 보완적 경제개혁, 그리고 헝가리에서는 금융부문 개혁과 관련한 예산이 예비비를 통해 충당되었다.

폴란드, 헝가리와 달리 불가리아, 체코슬로바키아, 동독, 유고슬라비아에 대한 지원은 시간제약과 예산제약 때문에 어려움을 겪었다(CEC, 1991).⁴¹⁾ 1990년 여름에 이르러 이들 국가들도 체제전환과정에 진입할 것이 확실시 되었지만, 시간제약으로 타당성 조사를 실행할 수 없었고, 예산제약으로 인해 유럽연합 집행위원회는 추가된 체제전환국가들에 대해서는 몇 주 안에 준비될 수 있는 단일부문 프로그램에 집중하는 방식을 선택했다. 불가리아에는 사적 농업발전 프로그램과 환경모니터링 장비 그리고 산전(産前) 의료를 위한 장비 등을 제공했다. 체코슬로바키아에는 환경과 TEMPUS에 대한 참여를 지원했다. 유고슬라비아에는 세계은행과 연계하여 금융부문 재편에 집중지원을 했다. 이제 국가에 대한 지원의 세부사항은 <표 II-4>와 같다.

40) http://eacea.ec.europa.eu/tempus/programme/about_tempus_en.php. 최초 TEMPUS 대상국가는 폴란드, 헝가리, 체코슬로바키아였다. “TEMPUS: Annual Report 1.8.1994-31.12.1995” Commission of the European Communities, COM(96) 531 final, Brussels, 30.10.1996. TEMPUS는 기존의 유럽차원의 교육교류의 연장이 아니라 관련국들의 이해와 요구가 반영된 새로운 프로그램으로 평가되었다(Rosenthal, 1991: 277-278).

41) 동독에 대한 지원은 1990년 10월 독일통일과 더불어 종료되었다.

〈표 II -4〉 유럽연합의 불가리아, 체코슬로바키아, 유고슬라비아에 대한 지원: 1990년
(단위: 만 ECU)

국가명	프로그램	금액
불가리아	사적 농업발전 프로그램	1,600
	환경모니터링 장비	350
	의료장비	500
체코슬로바키아	환경	3,000
	TEMPUS	400
유고슬라비아	금융부문 개혁	3,500

출처: CEC(1991)에서 재구성

폴란드와 헝가리에 대한 지원으로 시작한 PHARE 프로그램이 다른 동유럽국가들로 확장되어 확정된 세부 내용은 〈표 II -5〉, 〈표 II -6〉, 〈표 II -7〉, 〈표 II -8〉과 같다. 이 프로그램 모두 PHARE 관리위원회의 호의적 의견으로 채택되었다. 〈표 II -5〉에서 볼 수 있는 것처럼 경제재편과 관련하여서는 민영화 기관, 금융부문, 중소기업, 대외무역 등이 주요한 지원대상이었다. 〈표 II -6〉의 농업/농촌발전에서는 작물보호, 동물사료, 농업의 사적 부문, 농촌 텔레코뮤니케이션 등이 지원대상이었다. 〈표 II -7〉의 환경분야에서는 다 부문에 대한 지원이 이루어졌고, 불가리아에만 모니터링 장비에 대한 지원이 이루어졌다. 〈표 II -8〉에서 볼 수 있는 것처럼, 인적 자원 분야는, TEMPUS와 ACE, 보건, 직업훈련, 사회적 복지 등의 프로그램으로 나누어져 있었다. PHARE 대상국가가 확장되면서 보건과 직업훈련과 사회적 복지가 추가되었다. 이 프로그램 가운데 교환교육의 기회를 제공하는 TEMPUS와 ACE만이 다국적(multinational) 프로그램이었다. 예산은, 경제재편에 약 31%, 농업부문에 약 38%, 환경에 약 24%, 인적 자원에 약 11%로 배분되었다. 모든 분야에 걸쳐 있는 기술적 지원은 약 25%였다.

<표 II -5> 경제재편

경제재편	국가	지원(MECU)	의견시점
민영화 기관	폴란드	9.0	5월
금융부문	헝가리	5.0	5월
민영화 기관	헝가리	5.0	6월
중소기업 신용/지원	폴란드	21.0	6월
중소기업 지원	헝가리	25.0	7월
지역경제구조	동독	14.0	9월
통계	폴란드	1.5	10월
금융부문	유고	35.0	11월
산업재편	폴란드	4.0	11월
주식투자	폴란드	2.0	11월
대외무역	폴란드	8.5	11월
대외무역	헝가리	1.3	12월
총계		131.3	

출처: CEC(1991)

<표 II -6> 농업/농촌 발전

농업/농촌발전	국가	지원(MECU)	의견시점
작물보호	폴란드	50.0	2월
동물사료	폴란드	20.0	5월
신용/장비	폴란드	30.0	6월
사적 부문	헝가리	20.0	6월
사적 부문	불가리아	16.0	10월
농촌 텔레콤	폴란드	6.0	12월
총계		142.0	

출처: CEC(1991)

<표 II -7> 환경

환경	국가	지원(MECU)	의견시점
다부문	폴란드	22.0	5월
다부문	헝가리	25.0	5월
지역센터	헝가리	2.0	5월
다부문	동독	20.0	9월
다부문	체코슬로바키아	30.0	11월
모니터링 장비	불가리아	3.5	12월
총계		102.5	

출처: CEC(1991)

〈표 II -8〉 인적 자원

인적 자원	국가	지원(MECU)	의견시점
ACE	폴란드+헝가리	1.5	2월
TEMPUS	폴란드+헝가리	20.0	5/6월
연구 인프라	헝가리	3.0	7월
TEMPUS	동독	1.0	9월
TEMPUS	체코슬로바키아	4.0	10월
고등교육	헝가리	3.0	11월
보건	불가리아	5.0	11월
직업훈련	헝가리	1.5	12월
직업훈련	폴란드	2.8	12월
사회적 복지	헝가리	3.0	12월
총계		44.8	

출처: CEC(1991)

다양한 프로그램의 실행에 착수하기 전에 유럽연합 집행위원회와 각국 정부는 프레임 워크 협정(framework agreement)을 체결했다(CEC, 1991). 주요 내용은 유럽연합의 지원을 관리하는 일반적 역할—조달, 과세, 지불절차, 회계감사—을 만드는 것과 유럽연합 집행위원회와 수원국 사이에 각각의 규칙들을 분명히 하는 것이었다. 대부분의 체제전환국가들과 맺은 프레임워크 협정은 거의 동일했다. 각 국가의 원조조정(aid coordination)과 관련된 부서의 장과 협상을 통해 첫 번째 원조조치가 이루어지기 전에 협정을 체결했다. 그리고 실행은 실행을 책임지는 각국의 대표와 유럽연합 집행위원회가 함께 서명하는 방식으로 시작되었다.

1990년의 부문별 프로그램의 대부분은 실행주체의 책임 하에 금융자원의 탈집중적 관리가 이루어졌다(CEC, 1991; CEC, 1993). 유럽연합은 조약에 명기한 목적을 달성하기 위해 필요한 조치만을 취하는, 즉 유럽연합의 개입을 가능한 최소화하고 하부단위의 자율성을 제고하고자 하는 보충성의 원리가 적용되었다 할 수 있다(김시흥·송병준·안상욱, 2014: 90-91). 따라서 대부분의 프로그램이 선 지불, 후 통제의 방식으로 진행되었다. 이 접근법은 지원과 관련한 행정을 간소화하는 역할을 했다. 그리고 중장기적으로는 실행기관의 관리능력을 향상시키고자 하는 의도에서 이와 같은 접근법이 선택되었다. 실행기관은 사업시작 전에 실행을 책임지는 관리팀의 지정과 ECU 계정의 개설, 자세한 지출추계가 포함된 작업프로그램을 작성해야 했다. 따라서 탈집중화 방식은 프로그램 개시 전에

수개월에 걸친 준비기간이 필요로 했다. 이 인입시간은 실행주체의 학습시간이었다. 1991년의 기간 동안 폴란드의 담당부서는 ECU 제정의 개설에 어려움을 겪기도 했고, 실행단 위에게 조언을 하고 계약절차를 승인할 유럽연합 집행위원회 대표가 없었던 체코슬로바키아와 불가리아에서도 준비과정에서 부가적 불이익을 받을 수밖에 없었다.

입찰의 참여과정과 계약절차는 유럽연합의 대외원조 분야에서처럼, 유럽연합 회원국가들과 수원국의 모든 법인에 공개되었다(CEC, 1993).⁴²⁾ 입찰과정의 공개와 계약은 유럽연합 집행위원회의 감독 하에 실행기관을 책임을 지는 방식이었다. 물론 예외는 있었다. 봄이 오기 전에 화확비료를 공급해야 했던 폴란드의 작물보호 프로그램의 경우 시간적 촉박 때문에 제한적 입찰절차를 진행했다. 1990년에 유럽연합 집행위원회의 공식 저널에 발표된 입찰품목은 헝가리의 환경을 위한 장비, 불가리아의 연구 인프라 프로그램과 병원 장비, 폴란드의 동물사료, 불가리아의 농업장비, 헝가리와 불가리아와 폴란드의 환경 모니터링 장비였다.

기술적 지원(technical assistance)을 위한 인력은 유럽연합 집행위원회의 자문기업에 대한 데이터베이스와 환경과 같은 특수한 전문지식에 대한 집행위원회의 서비스를 활용하는 제한된 절차에 따라 충원되었다. 민영화와 관세 등의 경제개혁 분야의 전문지식의 경우에는, 유럽연합 집행위원회가 입찰참가자격 사전(事前) 심사제도를 이용해 제안서를 받아 경험 있는 전문가 후보군을 만드는 방식으로 이루어졌다. 단기적으로 필요한 전문가와 전문지식은 다른 지역에 대한 대외원조의 경험을 통해 만들어진 절차를 준용하여 충원되었다.

1990년 초반의 예산지출은 빠른 속도로 진행되었다. 유럽연합 집행위원회는 예산지출이 극히 중요한 주의를 요하는 사안이라 생각했다. 그러나 1990년 여름, 원조를 위한 예산책정이 분리되면서 강조점은 수원국에서 수준 높은 관리단위를 만드는 것에 맞추어졌다. 즉 단기적이 아닌 중기적 목표설정으로 전환이 이루어진 것이다. 그럼에도 1990년 말의 지출수준을 보면, 작물보호와 TEMPUS는 90%를 상회하는 지출이 이루어졌고, 환경과 민영화 금융부문은 약 50% 정도의 지출이 이루어졌다. 반면 결정이 1990년 10월 이후에 이루어진 분야에서는 거의 지출이 이루어질 수 없었다. 앞서 지적한 것처럼, 실행

42) 1991년의 입찰결과를 보면, PHARE 국가는 0.3%, 국제기구 및 기타가 29.5%였고, 나머지는 대부분 유럽연합 회원국가에 낙찰되었음을 볼 수 있다(CEC, 1993).

주체가 프로그램을 관장하는 조건에서 준비시간이 필요했기 때문이다. 예외적인 지출은 1989년 말에 폴란드와 루마니아에 대한 식량원조였다. ‘유럽농업지도보장펀드’(European Agricultural Guidance and Guarantee Fund, FEOGA)의 계정으로 이전하는 방식으로 이 지원은 이루어졌다.⁴³⁾

농업부문에 대한 공급 프로그램의 틀 내에서 가용한 상품들은 시장에서 농민들에게 판매되었다. 그리하여 이른바 ‘즐로티 펀드’(zloty-fund)라 불리는 대충자금(counterpart funds)이 만들어지게 되었다(CEC, 1991; 1993; 1995).⁴⁴⁾ 실행기관이 이 대충자금을 만들었고, 결국은 원조조정을 담당하는 부서의 책임 하에 ‘협력펀드’(cooperation fund)가 조성되었다. 유럽연합 집행위원회와 담당부서는 양해각서의 체결을 통해 대충자금의 결정과 관리에 대한 절차를 만들었다. 이 펀드는 정부가 주도하는 개혁정책의 실행의 강화, 원조조정의 향상 등에 사용하기로 합의가 이루어졌다.

원조조정은 유럽연합 집행위원회가 PHARE 프로그램을 시작한 이래로 관심사였다(CEC, 1991; 1993; 1995). 핵심은 공동의 목표를 가진 일관된 정책 프레임 안에서 보완적인 원조를 획득하는 것이었다. 유럽연합 집행위원회는 경제재편이 핵심 의제가 되면서 구조조정과 관련한 문제에서 다른 공여자를 찾고자 했다. 이미 폴란드와 헝가리는

43) 1990년의 시점에서 불가리아와 루마니아는 경제적 기후적 요인 때문에 발생한 식량부족으로 긴급구호가 필요한 체제전환국가였다(CEC, 1991; 1993). 불가리아, 체코슬로바키아, 동독, 루마니아, 유고슬라비아를 PHARE 프로그램의 대상국으로 포함한 1990년 9월 각료이사회 결정 이후로, 인도적 원조를 위한 파이낸싱이 허용되었다. 1990년 PHARE 예산의 5% 한도 내에서 인도적 지원금이 할당되었다. 약 5천만 ECU에 상당하는 식량지원이 폴란드와 루마니아에 이루어졌고, 이 자금은 FEOGA에 의해 사전 파이낸싱이 이루어졌다. 또한 PHARE의 다른 인도적 조치로 루마니아에 대해서는 1천5백5십만 ECU가 지출되었다. 주요 내용은 의약품의 공급(11.1 MECU), 고아원의 난방과 개보수(3.0 MECU), 영아용 제조분유와 아동 의약품(1.4 MECU) 등이었다. 난방에 소요되는 지역비용은 식량원조에서 발생한 대충자금으로 충당되었다. 이와 별도로 유럽연합 집행위원회는 PHARE의 파이낸싱 방식은 아니었지만, 고아원과 장애아동을 위한 긴급 의약품 공급하기도 했다. 이 사업들의 행정과 감독을 위해 집행위원회는 루마니아의 수도 부카레스트에 난방, 의료, 행정 전문가로 구성된 임시팀을 결성했다. 이중의 목표가 그것을 가능하게 했는데, 하나는 긴급구호가 빠르게 그리고 효과적으로 전달되어야 하는 것이었다. 집행위원회는 지역행정구조를 우회하지 않고 그들과 함께 일하는 방식을 찾기도 했다. 이는 미래에 발생할 수도 있는 인도적 재난에 대처할 수 있는 지역행정구조의 역량을 강화하는 것이기도 했다. 이 프로젝트에 대한 현장감독을 위해 유럽연합은 집행위원회는 루마니아에서 활동 중인 유럽연합 NGO들과 협력했다. 1991년에도 PHARE 프로그램의 예산 한도 내에서 인도적 지원이 수행되었다. 루마니아 고아원의 개보수와 어린이를 위한 영양지원, 불가리아와 루마니아의 기본 의약품 수입, 루마니아의 홍수피해와 작물피해 지원, 알바니아와 유고슬라비아의 내전에 따른 지원, 불가리아의 원전 폐쇄로 발생한 에너지 부족에 대한 지원 등등이 이루어졌다.

44) 즐로티는 폴란드의 화폐단위다. PHARE가 파이낸싱한 수입 프로그램으로 공급되는 생산물의 판매로부터 발생하는 대충자금의 제도는 1991년의 기간 동안, 알바니아, 불가리아, 루마니아 등으로 확대되었다.

IMF와 World Bank와 경제개혁과 관련한 협력을 진행하고 있었다. 1990년의 시점에서 아직 국제기구 등과 개혁전략과 관련한 협력을 진행하지 못하고 있는 체제전환국가들에 대해 유럽연합 집행위원회는 적극적 역할을 수행하고자 했다.

유럽연합은 부문별 프로그램이 시작되기 전의 준비사업으로 World Bank와 함께 폴란드의 산업재편을 함께 진행했다(CEC, 1991; 1993; 1995). 또한 영국과 일본의 펀드가 경제재편의 기초조사인 폴란드 국영기업의 평가를 위한 자금을 제공했다. 작은 규모였지만 헝가리의 수송부문에 대한 사전조사도 World Bank와 협력사업으로 이루어졌다. 폴란드에서 농업발전전략도 비슷한 방식으로 이루어졌다. 유럽투자은행(European Investment Bank, EIB)의 폴란드에 대한 투자도 유럽연합의 기술적 지원에 대한 무상원조로 사전 조사가 이루어졌다. 환경분야는 G24와 협력이 이루어졌다. 부문별 프로그램에서는 World Bank, IFC(International Finance Corporation), 미국 및 영국의 공여기관과 공동출자의 형태로 사업이 진행되었다. 특히 기술적 분석과 관련하여, 유럽연합이 만든 관리와 파이낸싱 메커니즘은 양자원조를 위한 준거점이 되었다. 지역정부의 발전과 관련하여서는 ‘지방자치체국제연맹’(International Union of Local Authorities)의 도움이 있었고, TEMPUS와 직업훈련도 수원국의 원조조정능력을 향상시키는데 기여했다. 1990년의 시점에서 헝가리 부다페스트에 위한 지역환경센터는 다양한 공여자로부터 금융적 지원을 받는 사례였다.

유럽연합은 1990년의 PHARE 프로그램으로 폴란드와 헝가리가 전혀 경험하지 못한 정치개혁과 경제개혁의 길을 가게 되었다고 평가했다(CEC, 1991; 1993; 1995). 유럽연합의 지원은 수원국은 효율적으로 기능하는 시장경제의 토대를 형성하기 위해 최소한의 시간 내에 법, 규제, 제도의 틀을 마련하는 것이었다. 해외투자의 유치도 이 제도적, 입법적 틀의 마련을 가능하게 할 것이라 생각했다. 그러나 새로운 개념, 새로운 과정들이 두 국가의 담당자들에게 맡겨졌지만, 그들의 대부분은 개발원조 프로그램을 다루어 본 경험이 거의 없었다. 따라서 조직구조의 건설과 다양한 공여자들의 의견을 조정하는 능력이 부족했다. 새로이 건설된 의회가 경제개혁과 관련해 필요한 입법조치에 대해 문제제기를 하게 되면서 새로운 지연현상이 나타나기도 했다.⁴⁵⁾

45) ‘아래로부터의’ 예측하지 못한 저항도 발생했다. 폴란드의 가족농은 시장경제로의 이행에 적절히 적응할 것으로 생각되었지만, 오히려 폴란드의 농민은 사회주의에서 자본주의로 이행하는 것에 저항했다(Gorlach and Mooney,

지시적 프로그램의 중추인 경제개혁의 영역을 어디로 할 것인가가 초기에는 문제되지 않았지만, 수원국의 선택과 준비과정에서 문제가 발생하기도 했다. PHOS는 전략과 프로그램 발전에서 체제전환국을 지원할 수 있는 전문가들에게 의존했다. 폴란드는 지시적 프로그램에 동의했던 첫 번째 국가였다. 헝가리는 1990년 3월에 합의했으나 정권교체가 발생하고 원조 프로그램의 준비와 조정이 완료된 시점은 7월이었다. 나머지 국가들은 9월에 들어서야 합의를 도출할 수 있었다. 결국은 1990년 4/4분기에 이르러서야 결정이 이루어졌다. 1991년 초에 이르러 비로소 PHARE 프로그램은 완전하게 작동할 수 있었다. PHARE 프로그램이 수원국에 부과되는 규율에 적응할 수 없었던 수원국의 정부들의 행정적 역량 때문에 수원국들이 원조 프로그래밍을 2년 정도의 전망을 가지고 진행할 수 있는 유연성이 필요했다.

2) PHARE와 유럽연합 가입의 연계

1991년은 동유럽 사회주의국가들의 최종적 붕괴가 발생한 해다. 소련이 해체되었고 유고슬라비아도 분열의 길을 가게 되었다(Cf. Acemoglu and Robinson, 2012). 소련의 해체는 지구적 수준에서 냉전의 해체되었음을 알리는 최종 신호였다. 그리고 유럽 차원의 사회주의국가 붕괴 도미노의 대미는 알바니아가 장식했다. PHARE가 어원적 의미에서는 헝가리와 폴란드를 대상으로 한 것이었지만, 그 이름을 계속 유지하면서 PHARE는 동유럽의 체제전환국가 전반으로 확대되었다. 그리고 동유럽 사회주의국가들의 민주주의와 시장경제로의 이행을 지원한다는 명확한 목적을 가진 ‘유럽부흥개발은행’(European Bank for Reconstruction and Development, EBRD)이 설립된 해도 1991년이였다.⁴⁶⁾ 1991

1998). PHARE가 실행될 즈음에 폴란드에서도 비사회주의 정부가 주도한 경제개혁(Balcerwicz-Sachs Plan)이 시행되면서 농가소득이 감소했고, 폴란드의 농민은 체제전환 그 자체에 반대하는 소요를 일으키기도 했다. 폴란드 농민의 집합적인 계급적 이익이 시장경제보다 사회주의국가의 지원 하에 있을 때 더 잘 실현될 수 있다고 생각했기 때문이다. 체제전환에 저항하는 농민을 대표하는 정치세력은 기존의 사회주의체제에서 기득권을 가진 농촌 ‘노멘클라투라’(nomenklatura)로 해석될 정도였다. PHARE의 폴란드에 대한 지원이 농업부문에 집중된 것도 이 때문이었다고 할 수 있다. 폴란드와 헝가리에서 1980년대 명령형 경제의 개혁이 실패한 원인을 기업의 내부자에서 찾는 설명도 체제전환기에 기득권 세력의 저항을 유추하는데 유용한 지적 자산이기도 하다(Begg and Pickles, 1998: 134).

46) 1989년 10월 프랑스의 미테랑 대통령이 처음 EBRD의 설립을 제안했고, 1989년 유럽정상회담에서 이 제안에 대한 지지가 이루어졌다. 18개월 후인 1991년 4월 영국 런던에 본부를 둔 EBRD가 사업을 개시했다. 최초 100억 자산으로 설립된 EBRD에는 42개의 주주(shareholders)가 있었고, 유럽공동체와 회원국가는 자본의 51% 지분을 확보했으며, 총 23석의 이사회에서 11석을 차지했다. www.ebrd.com 참조. EBRD의 체제전환국에 대한 금융지원은 프로젝트 파이낸싱, 협조융자, 지분투자, 보증 및 증권인수 등이다. EBRD는 유럽지역에

년에는 PHARE에 루마니아가 포함되었고, 발칸국가들, 발틱국가들 그리고 알바니아에 대한 인도적 지원도 시작되었다.⁴⁷⁾ 그리고 체제전환국 가운데 상대적으로 전환이 용이했고 경제적 기초가 마련되어 있던 ‘체코슬로바키아’, ‘헝가리’, ‘폴란드’에 대해서는 ‘유럽협정’(Europe Agreement) 협상이 완료되었다. 사실상 유럽연합 가입을 조건으로 하는 협정의 체결이었다(Kaminski, 2000).⁴⁸⁾ 1970년대 중반 남부유럽 국가들의 민주화와 유럽공동체 가입을 연계했던 정책을 연상시키는 조치였다(Pridham, Herring and Sanford, 1994). 유럽협정은 시장경제로의 전환과 다원주의적 민주주의를 목표로 한 공적개발원조에 대한 승인이었다. 이 유럽협정은 유럽연합 회원국가 의회의 ‘비준’(ratification)을 거칠 정도로 중대한 사안이었고 결국 1993년에야 완료되었다(CEC, 1995).

1991년 PHARE의 예산은 최초 8억5천만 ECU로 준비되었지만 동독이 PHARE 수원국에서 빠지면서 예산은 약 7억8천5백만 ECU로 확정되었다. 유럽의회는 “동유럽으로 가자”(Let’s go East)란 계획 하에 인도적 지원과 과학기술 분야의 협력을 결의했다. 더불어 유럽의회가 “PHARE와 TACIS 민주주의 프로그램”(PHARE and TACIS Democracy Programme, PTDP)으로 “시민사회와 민주화의 증진을 위한 유럽펀드”(European Fund for the Promotion of Civil Society and Democratisation)의 설립을 제안한 시점도 1991년이였다.⁴⁹⁾ 유럽의회가 정치적 체제전환을 설계하고자 했다면, 1991년 유럽연합 집행위원회는 수원국의 원조조정 담당 부서를 포함한 다양한 기관들과의 자문을 거친 후, PHARE의 목표를 경제적 체제전환으로 분명히 설정했다(CEC, 1993). 이 점은 1990년의 PHARE와 차이를 보이는 부분이다. 즉 중앙집중화된 명령경제에서 시장경제로의 이행이

서 가장 큰 규모의 단일 투자자이다. 윤덕룡 외(2012) 참조.

47) Council Regulation 3800/91 of 23.12.91. “Second Annual Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the Implementation of Community Assistance to the Countries of East and Central Europe (PHARE) in 1991,” Commission of the European Countries, COM(93)172 final, Brussels, 10 May 1993. 1991년 PHARE의 내용은 이 문헌에서 인용한 것이다.

48) 당시 유럽연합 집행위원회의 대외관계 담당 집행위원은 유럽협정이 참여국들이 유럽연합의 미래 회원국의 맥락에서 정치적, 경제적 협력을 발전시키는 것을 가능하게 했다고 발언한 바 있다. 유럽협약의 주요 내용은 정치적 대화, 상품무역, 서비스무역, 내국민대우, 공공계약, 금융자유화, 경쟁규칙, 지적 재산권, 법의 접근, 노동자의 이동, 경제협력, 문화협력, 정부와 의회 수준의 제도건설 등의 내용을 담고 있었다. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-94-7_en.htm.

49) 유럽연합의 제안에 대해 유럽연합 집행위원회는 PTDP가 집중해야 하는 영역을 다음과 같이 설정했다. “의회적 실천과 절차”, “공공행정과 공공관리의 투명성”, “NGOs와 대의구조의 발전”, “독립적, 다원적, 책임있는 미디어”, “인식건설과 시민교육”, “인권증진과 감시”, “안보구조에 대한 시민적 감시”, “소수자의 권리, 기회평등, 비차별”. European Parliament, “Briefing No 33: The PHARE Programme and the enlargement of the European Union,” December 1998. www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/_33a1_en.htm.

란 전환을 지원하는 프로그램으로 PHARE를 정의했다. 따라서 국영기업의 재편과 민영화, 금융서비스의 현대화, 사적 부문의 증진, 노동시장 메커니즘의 발전 등이 핵심 영역으로 명시되었다. 인프라의 확충과 인력자원의 개발도 체제전환기에 발생하는 경기후퇴를 막고 균형잡힌 지속가능한 성장을 위해 필요한 부분으로 인식되었다. 더불어 국가를 가로지르는 ‘지역협력’(regional cooperation)도 새로운 프로그래밍 접근에서 공식적으로 인정되었다. 물론 PHARE 예산의 약 75%–85%는 국가적 수준의 프로그램을 위해 사용되었다. 지역협력은 약 10%–15% 정도를 차지했다.

1991년에도 유연한 프로그래밍을 원칙으로 하는 지시적 프로그램이 지속되었다(CEC, 1993; 1995). 1991년 지시적 프로그램의 부문별 항목과 예산배정을 살펴보면, 1990년과의 차이가 확연히 드러난다. ‘경제재편/사적 부문 발전’과 관련된 1990년과 1991년 국가별 예산의 비교인 <표 II-9>에서 볼 수 있는 것처럼, 민영화와 중소기업 관련 예산이 대폭 증대되었다. 시장경제로의 전환을 위해서는 국영기업을 개혁하는 것이 핵심이라는 유럽연합 집행위원회와 체제전환국가 정부의 합의의 결과였다. 지역협력은 합작투자와 표준/품질관리, 공공행정 개혁, 인적 자원, 환경 및 핵안정 등등의 분야에 도입되었다. 도식화하지는 않았지만 금융개혁과 농업개혁을 위한 예산배정은 1990년과 비슷한 수준을 유지했다.

<표 II -9> 경제재편/사적부문 발전과 관련된 1990년과 1991년 예산비교(MECU)

국가	분야	1991년	1990년
알바니아	기업재편/중소기업	(1.0)	
불가리아	기업재편/중소기업	20.0	
헝가리	기업재편/민영화	40.0	5.0
	국영기업 등록	1.5	
	중소기업	3.5	
	투자증진	5.0	
폴란드	기업재편/민영화	50.0	13.0
	사적 부문(중소기업)	6.0	21.0
	투자증진		2.0
루마니아	민영화/재편	4.9	
체코슬로바키아	기업재편/민영화	19.0	
	중소기업	20.0	
	투자증진	1.0	
지역협력	합작투자	20.0	
	표준/품질 보증	4.3	
총계		195.2	66.0

출처: CEC(1993)에서 재구성

TEMPUS와 ACE 그리고 직업훈련을 포함하는 교육, 훈련, 연구 부문에서도 교육과 훈련은 1990년보다 약간 인상되었다. 반면 연구와 관련하여서는 지역협력으로 연구 인프라를 건설하는 프로그램이 추가되었다. 환경부문에서는 불가리아의 핵발전소의 안전(nuclear safety)을 위한 예산이 신설되었다. 그리고 에너지, 텔레콤, 수송 등이 포함된 인프라 부문과 공공행정 인프라 부문도 신설 및 확충되었다. 1991년 PHARE의 예산배정에서 주목되는 큰 변화는 ‘사회적/고용 부문 개혁’의 신설 및 확장이었다. <표 II-10>은 이 부문에 대한 1990년과 1991년 예산의 비교다. <표 II-10>에서 볼 수 있는 것처럼, 1990년과 비교하여 1991년 예산은 약 10배 이상 증가했다.

사회적 부문의 신설은 1991년 PHARE의 지시적 프로그램에서 ‘시민사회’(civil society) 차원의 도입을 의미했다(CEC, 1993; Cf. 손혁상, 2015). 국가와 시민사회의 네트워크, 국가적 수준에서 시민사회의 네트워크, 국경을 가로지르는 시민사회의 네트워크를 PHARE의 정책네트워크로 성장시키고자 하는 의도였다(Sissenich, 2008). 구체적으로는 중소기업연합체, 노동조합, 전문가단체, 그리고 비정부기구 등의 비국가적 기구의 역할을 향상시키고자 했다. 독립적인 시민사회가 없다면 경제개혁과 정치개혁이 성공적으로 수행될 수 없다는 공여국과 수원국의 공동 인식의 산물이었다. 정책실행의 도구로서 NGOs에 대한 직접적 지원은 PHARE의 부문별 프로그램인 중소기업, 환경, 사회정책과 고용정책 등에서 이루어졌다.⁵⁰⁾ 중소기업과 관련하여서는 ‘매개기구’(intermediary bodies)인 상공회의소, 중소기업연합회와 같은 조직을 강화하는 방식이었다. 공공행정에서 시민사회와의 파트너십을 강화하기 위해 환경교육과 인식제고활동 등이 이루어졌다. 사회정책 개혁과 관련하여서는 탈집중화와 자조(self-help)의 증진 등에 강조점을 두면서 NGOs가 사회복지의 대행자로서 적극적인 역할을 하게 하는 것이었다. 또한 노동시장 개혁에서는 노동조합과 사용자단체가 직업훈련 및 고용정책에 참여하고, 지역 NGOs와 지역정부를 연결하여 고용기회를 창출하는 방식 등이 도입되었다. TEMPUS에서는 대학의 학과나 연구소를 NGOs처럼 시민사회의 구성요소로 만들고자 했다. 독립재단도 PHARE 프로그램의 실행 주체 가운데 하나였다. 예를 들어 기업증진을 위한 헝가리재단, 폴란드전화재단, 헝가리의 지역사회네트워크재단, 지역민주주의의 지원을 위한 폴란드재단, 체코와 슬로바키아의 지방자치단체연합, 불가리아의 사적농민연합, 헝가리의 직업훈련연합 등이 PHARE 프로

50) 유럽연합의 사회정책과 관련하여서는 Kleinman(2011) 참조.

그럼에 참여한 독립재단들이었다.

<표 II-10> 사회적/고용 부문 개혁 (MECU)

국가	분야	1991년	1990년
불가리아	노동시장/보건	2.5	5.0
헝가리	보건사회복지		3.0
폴란드	노동 시민대화/NGOs 보건	18.0 3.0 20.0	
루마니아	보건 노동시장	25.0 2.0	
체코슬로바키아	노동시장 사회적 안전/보건	15.0 2.5	
총계		88.0	8.0

출처: CEC(1993)에서 재구성

<표 II-10>에서 시민사회 차원과 관련하여 가장 주목되는 것이 폴란드에서 3백만 ECU가 투입된 시민사회 대화 프로그램이었다. 1991년의 기간 동안 폴란드의 NGOs는 광범위한 토론을 거쳐 폴란드 사회와 경제생활에서 NGOs의 역할을 제고하는 것을 이 프로그램의 목표로 설정했다. 이 프로그램의 목적 가운데 하나는 국가적 수준의 NGOs 기관들의 대표조직을 만드는 것이었다. 이 조직이 시민사회 대화 프로그램의 관리를 담당했다.

PHARE 프로그램은 1991년 12월에는 알바니아, 에스토니아, 라트비아, 리투아니아가 추가되었고, 독일통일의 결과로 동독이 대상에서 제외되었다. 수원국의 PHARE 프로그램에 대한 이행과 전문지식이 제고되었다는 평가와 함께였다. 그리고 PHARE가 체제전환국가의 시장경제로의 전환을 목표로 한다는 원칙에도 변함이 없었다. PHARE 프로그램의 방향으로 행정의 탈집중화와 수원국의 관리능력 향상이 부가되었다. 1992년 8월에는 슬로베니아가 추가되었다. 1993년 1월 체코슬로바키아가 체코와 슬로바키아로 분리되자, 1993년 6월 유럽연합은 다시금 규칙을 개정해서 두 국가를 대상국가에 포함시켰다. 1995년에는 크로아티아가, 1996년에는 마케도니아가, 보스니아와 헤르체고비나, PHARE 프로그램의 대상국가가 되었다.

1993년 6월 코펜하겐 유럽정상회담에서 체제전환과정에 있는 동유럽 국가들의 유럽연합 가입이 논의되면, 동유럽 국가들의 체제전환은 회원국가의 동의를 기반으로 공식적으로 유럽통합과 연계되기 시작했다(이규영, 2001). 특히 이 정상회담에서는 PHARE 자원의 15% 이상을 동유럽국가들의 대규모 인프라 프로젝트를 위해 사용할 것을 승인했다.⁵¹⁾ 유럽연합이 체제전환국가에 대한 지원과 가입을 연계한 것은 19세기 ‘문명의 표준’(standards of civilization)을 비유럽국가에 강제한 것과 비견될 정도의 사건이었다(Behr, 2007). 1994년 12월 에센 유럽정상회담에서는 PHARE를 동유럽 10개국의 유럽연합 가입으로 이끄는 프로그램으로 공식화했다. 유럽적 용어를 사용한다면, ‘이행’(transition)과 ‘통합’(integration)의 중첩이었다(Piazolo, 2000). 동유럽국가들이 유럽연합에 가입하기 위해서는 세 가지 기준을 충족시켜야 했다. 첫째, ‘정치적 기준’으로 민주주의, 법치, 인권과 소수자 보호를 보장하는 제도의 안정성이었다. 둘째, ‘경제적 기준’으로 기능하는 시장경제와 유럽연합 내에서 경쟁적 압력과 시장의 힘에 대처하는 능력이었다. 셋째, ‘유럽연합의 공동체법과 집적된 관행’(acquis communautaire)과 관련한 기준, 달리 표현하면 공동체의 의무와 관련하여 유럽연합이 이룩한 정치, 경제, 통화통합의 성과를 채택해야 했다. 결국 체제전환의 과정에 진입한 동유럽국가들이 유럽연합에 회원국가로 가입하기 위해서는 권위주의에서 민주주의로의 이행, 계획경제에서 시장경제로의 이행을 이루어야 했다. 1993년 이후 PHARE는 이 이중적 이행을 지원하는 프로그램의 성격을 띠게 되었다.⁵²⁾ 이 세 기준과 더불어 1995년 마드리드 정상회담에서는 가입준비국의 행정적 구조를 강화해야 한다는 요구를 추가했다.

1997년 6월 암스테르담 정상회담 이후 지원의 범위가 확대된 PHARE는 2000년-2006년의 기간 동안 100억 유로 이상이 투입되었다.⁵³⁾ 특히, 1997년 12월 룩셈부르크 정상회담에서는 새로운 정책도구로 ‘가입 파트너십’(Accession Partnership)을 결정했다.

51) European Parliament, “Briefing No 33: The PHARE Programme and the enlargement of the European Union,” December 1998. www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/33a1_en.htm.

52) 인플레이션, 통화개혁과 태환성, 연성예산제약의 폐기, 예산적자의 축소 등과 관련된 ‘거시경제적’ 안정화, 가격자유화, 자유무역, 기업의 상업화, 국영기업의 민영화 등과 관련된 ‘미시경제적’ 수준의 개혁, 계약법, 기업, 소유권, 상업은행과 투자은행 제도의 도입과 관련된 ‘제도적’ 프레임워크 등이 유럽연합 가입을 위해 필요한 개혁의 내용이었다.

53) European Parliament, “Briefing No 33: The PHARE Programme and the enlargement of the European Union,” December 1998. www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/33a1_en.htm.

그리고 유럽연합 가입을 희망하는 국가 각각에게 하나의 ‘단일한 프레임웍’(single framework)을 제공하기로 결정했다. 각 국가마다 체제전환과 관련한 조건이 상이하기 때문에 원칙, 우선분야, 중기적 목표 등에서 차이를 보일 수 있기 때문이었다. 각료이사회가 이 원칙, 우선분야, 중기적 목표를 결정하고 집행위원회의 우선분야에 평가에 기초하여 PHARE를 수행하는 방식이었다.⁵⁴⁾ PHARE와 관련하여 두 가지 우선사항에 강조점을 두었다. 첫째, 제도 및 역량형성이었다. 후보국가가 유럽연합의 공동체법과 집적된 관행을 실행할 수 있도록 역량을 배양하고 제도를 건설하는 것이었다. 국가적 지역적 수준의 제도건설과 더불어 규제 및 감독과 관련된 기구도 포함되었다.⁵⁵⁾ 둘째, 필요한 투자를 동원하여 공동체적 기준에 맞게 산업과 기본 인프라를 구축하는 것이었다. 특히 환경, 수송, 생산물의 질, 노동조건 등과 관련된 부문이 강조되었다. PHARE의 관리방법에서도 공동체법과 집적된 관행의 실행과 관련된 프로젝트에 집중하고, 예산실행을 향상시키며, 프로젝트의 규모를 증가시키고, 수원국에서 관리의 탈중앙집중화를 지속하게끔 하는 것에 주안점을 두었다.

최초 노우하우와 기술적 지원, 그리고 필요한 정도의 인도적 지원을 수행했던 PHARE 프로그램은 ‘의제(Agenda) 2000’의 발의와 더불어 동유럽 국가들의 유럽화를 위한 투자를 지원하는 ‘구조기금’(Structural Fund)과 ‘결속기금’으로 변모했다(Cf. Scherpereel, 2010; Lackowska-Madurowics and Swianiewicz, 2013; Dapkus and Streimikiene, 2014). 관련 투자는 유럽연합과 세계은행, 유럽부흥개발은행, 유럽투자은행 등과 같은 기관이 함께 공급하는 형태였다. 최초 PHARE는 앞서 언급한 것처럼 일 년 단위로 계획되었지만, 이후 다년 프로그램으로 바뀌었다. 2000년-2006년의 기간 동안 책정된 예산은 100억 유로 이상이었고, 매년 약 15억 유로가 배정되었다. 유럽연합 가입과 관련된 프로젝트에 우선권이 주어졌고, 각 프로그램은 공동체법과 집적된 관행을 채택하기 위한 해당 국가의 프로그램(National Programme for the Adoption of the Acquis, NPAA)으로 보충되었다. 또한 국가단위의 프로그램은 물론 규모의 경제, 지역협력 등을 목표로 하는

54) 집행위원회가 PHARE를 수행하는 법적 기초는 ‘의견’이었다.

55) 공동체법과 집적된 관행의 수용을 위해 31개 분야가 제시되었다: 재화의 자유로운 이동, 사람의 자유로운 이동, 서비스의 자유로운 이동, 자본의 자유로운 이동, 기업법, 경쟁정책, 농업, 수산업, 수송, 세금, 경제 및 통화동맹, 통계, 사회정책/고용, 에너지, 산업정책, 중소기업정책, 과학과 연구, 교육과 직업훈련과 청년, 텔레커뮤니케이션과 정보기술, 문화정책, 지역정책, 환경, 소비자 및 보건, 사법 및 내무 협력, 관세동맹, 대외관계, 공동외교안보정책, 재정통제, 예산, 제도, 기타 등등.

국가들의 협력프로그램도 추가되었다.

의제 2000을 계기로 PHARE는 유럽연합의 확대를 위한 강화 프로그램으로 형질전환을 했다. PHARE를 보완하는 프로그램으로 동유럽 국가들의 유럽연합 가입을 준비하는 구조기금(Instrument for Structural Policies for Pre-Accession, ISPA)과 농업과 지역발전을 위한 특별 가입프로그램(Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development, SAPARD)을 2007년-2013년의 기간 동안 도입했다. ISPA는 환경과 수송 분야에서 운용되었다. 후보 국가들이 유럽연합의 환경법에 필요한 조치를 취하는 것이었고, 수송 분야에서는 지속가능한 이동성 증진을 위해 수송 인프라를 건설하는 것이었다. SAPARD는 유럽연합의 농업정책에서의 기존 성과를 실행하는데 도움을 주기 위해 동유럽 국가들의 농업부문과 농촌지역을 지원하는 프로그램이었다. 그리고 이 새로운 도구들은 2007년-2013년의 기간 동안 ‘가입지원을 위한 도구’(Instrument for Pre-Accession, IPA)로 통합되었다.

PHARE 프로그램의 수원국 가운데, 불가리아, 크로아티아, 체코, 에스토니아, 헝가리, 라트비아, 리투아니아, 폴란드, 루마니아, 슬로바키아, 슬로베니아는 유럽연합에 가입했다. 그러나 알바니아와 발칸국가들은 미가입상태다. 터키도 가입준비를 위한 지원을 받은 국가였으나 역시 미가입상태다. 2015년 현재도 유럽연합은 동유럽 회원국가에 대한 지원에 대해 PHARE란 이름을 사용하고 있다.

3. 체제전환국가 지원에 대한 유럽연합적 기준의 설정

2010년 유럽연합의 DG DEVCO는 공적개발원조, ECHO, 공동외교안보정책, 지역정책 등을 통한 체제전환국가 지원이 실제 체제전환에 미친 효과를 정리하는 보고서(The European Transition Compendium, ETC)을 발간했다.⁵⁶⁾ 이 ETC는 2004년과 2007년 유럽연합에 가입한 12개 국가의 체제전환의 역사적 맥락, 이행, 변화, 개혁의 범위를

56) ETC의 기초자료는 DG DEVCO가 작성한 질문지에 대한 각 회원국가들의 서면답변과 유럽연합 집행위원회의 현장조사였다. 이 책자는 동유럽 체제전환 국가들의 “민주주의, 인권, 정치적/제도적 개혁”, “경제개혁(시장기반 경제로의 이행)”, “인간발전”, “농업, 토지시장개혁과 환경관련 쟁점”, “지역과 지방발전”, “대외원조의 관리”라는 대항목을 설정하고 체제전환과 관련된 세부내용을 점검하고 있다. https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/study-european-transition-compendium-report-20101125_en.pdf.

담고 있다. 동유럽국가가 유럽연합 회원국가가 되는 경험은 체제전환국가가 개발원조의 수원국에서 공여국으로 전환되는 과정이기도 했다. 실제 유럽연합은 ‘몬테레이 합의’(Monterrey Consensus)에 기초하여 ‘새로운’ 회원국가가 2010년까지 GNI의 0.17%, 2015년까지 GNI의 0.33%를 공적개발원조에 지출할 것을 요구하고 있다. 이 변화는 유럽연합이 확장정책이 성공적이었음을 자평하게 하는 요인 가운데 하나다.

더 나아가 유럽연합은 동유럽 체제전환국가 지원경험을 기초로 사회주의에서 자본주의로의 체제전환은 물론 권위주의에서 민주주의로의 체제전환을 포괄하는 체제전환국 일반에 대한 지원과 관련하여 유럽연합 각 기관들이 공유하는 의견을 제출한 상태다.⁵⁷⁾ 1990년대 초반 PHARE의 경험을 기초로 유럽연합이 동유럽국가로 확대되면서 발생한 문제를 일반화하려는 시도라 할 수 있다.

유럽연합은 ‘이행’을 안정화, 사회의 변혁, 제도건설, 개혁의 공고화로 정의한다. 성공적 이행과정은 개혁을 공고화하면서 장기적으로 안정과 신뢰의 분위기 속에서 개혁들을 지속가능하게 하는 것이라는 의미다. 따라서 이행은 갈등예방과 평화적 변화를 포함할 수밖에 없다. 이행사회에서 지속가능한 변화에 공헌하기 위해서 유럽연합은 파트너국가의 요구와 사회변화를 위한 주민의 욕망의 근저에 놓여 있는 근본원인을 고려하는 포괄적이고 목표지향적이며 장기적인 반응을 보일 수 있는 정책도구들을 동원할 것을 요구하고 있다. 물론 장단기 개혁의 균형에 대한 고려는 있다.

유럽연합이 체제전환국가의 지원과정에서 설정하는 목표는 ‘민주적 거버넌스’, ‘인권’, ‘법치’, ‘경제적, 사회적 복지’, 그리고 ‘평화와 안정’의 증진이다. 이 목표설정에도 불구하고, 유럽연합은 특정한 모델을 파트너국가에 부과해서는 안 되며, 체제전환국 지원과정에서 해당국가의 주인의식을 제고하고 경험교환을 고무하는 방식으로 행동해야 함을 권고하고 있다. 유럽연합의 확대과정에서 유럽연합은 해당국가의 정부들이 유럽통합을 위한 사무소를 개설하고, 유럽적 기준에 맞게 정책의제를 개발하며, 유럽연합이 이미 획득한 성과에 기초하여 포괄적인 개혁의제를 만들게끔 했다. 유럽연합이 체제전환국가의 지속가능한 변화에 공헌하기 위해 제시하고 있는 지원의제들은 다음과 같다.

57) “EU Support for Sustainable Change in Transition Societies,” SWD(2012) 282 final; Council of the European Union, “Council Conclusion on EU Support for Sustainable Change in Transition Societies,” 3218th FOREIGN AFFAIRS Council Meeting, Brussels, 31 January 2013. 아래의 내용은 이 문서들의 주요 부분 요약과 필자의 평가가 결합된 것이다.

첫째, 포괄적(inclusive) 정치과정과 거버넌스를 위한 지원이다. 유럽연합의 확대정책에서 가입기준은 민주적 제도, 법치, 인권에 대한 존중이었다. 유럽연합은 네 가지 전선에 집중하여 지원사업을 했다. 헌법적 과정과 선거적 과정의 수립, 민주적 제도의 강화, 정치사회와 시민사회의 강화, 민주적 정치문화의 점진적 발전 등이 사업의제들이다. 체제전환국가의 시각에서는 정치제도 중심의 ‘민주주의의 공고화’로 평가할 수 있는 항목들이다(정홍모, 2012).⁵⁸⁾ 예를 들어 유럽연합이 튀니지 사례에서 개발한 지원사업이 역량개발활동과 다당대화(multi-party dialogue)를 통해 비당파성을 유지하며 정당정치에 관여한 것이다.

둘째, 제도건설과 법치의 지원이다. 체제전환과정에서 독립적이고 투명하며 효과적인 제도의 수립이 필요하다는 의미다. 독립적인 사법제도, 역량개발, 독립적인 감독기구의 건설을 포함한 공공행정의 개혁은 체제전환국가에서 경제적 불확실성을 제거하고 거시경제적 안정을 유도할 수 있는 정치적 기반이다. 특히 유럽연합이 주목하는 것이 법치와 인권보호를 실현할 수 있는 독립적인 사법제도의 건설이다. 유럽연합은 재정적 지원, 정책 대화, 기술적 협력을 통해 제도건설을 지원하고자 했다.

셋째, 경제적, 사회적 발전을 위한 지원이다. 이행과정은 단기적으로 성장과 고용의 악화를 야기할 수 있기 때문에, 장기적으로 개혁은 좋은 일자리, 경제적 기회, 사회적 정의를 위한 시민의 기대를 충족시킬 수 있어야 한다. 유럽연합은 경제개혁과 관련하여서는 거시경제적 안정화, 민영화와 기업의 재구조화, 비즈니스환경의 향상, 노동시장 실적의 향상 등을 우선적인 과제로 설정했다. 경제개혁의 방법에 있어서는 국가별로 차이가 있었고, 급진적 개혁(shock therapy)과 점진적(gradualist) 접근이 나타났다. 전자가 단기적인 경제적 후퇴를 야기했다면, 후자는 경제주체들이 시장경제에 적응할 수 있는 시간을 제공했다. 유럽연합이 프로그램 접근법에 의해 체제전환국가들에 예산지원을 했던 이유는 국가부채의 증가로 인해 발생하는 지속가능하지 않은 발전을 막기 위한 조치였다. 더불어 한 국가에 특수한 이행기의 요구를 충족시킬 수 있는 개발지원도 유럽연합의 정책도구들이다. 또한 장기적으로 좋은 일자리와 비즈니스환경의 창출을 위해 유럽연합은 사적 투자

58) 그러나 민주화의 국제적 차원(international dimension)에 대한 연구에 따르면 유럽연합의 지원이 동유럽 체제전환국가들에서 민주주의 건설을 촉진했던 것은 아니었다. 그럼에도 동유럽 체제전환국가의 민주화 과정에서 국제적 차원은 결정적 조건이었다는 평가다(Pridham, Herring and Sanford, 1984). 잠재적 체제전환국에도 제공할 수 있는 시사점이 있는 주장이기도 하다.

의 증가, 기업가정신의 제고, 중소기업의 증진, 효과적이고 효율적인 천연자원의 관리, 세금 징수능력의 제고, 농업발전, 다른 국가와의 경제협력 및 통합의 강화 등을 실현할 수 있는 정책적, 규제적 틀의 건설도 지원하고 있다. 유럽연합은 정책대화를 기초로 한 산업부문 개혁계약, 유무상 차관이 결합된 사적 부문과의 협력 등도 정책도구로 제시한다. 형평성, 사회적 포섭, 사회적 보호를 위한 시민사회단체와의 협력은 유럽연합이 사회적 발전을 위해 도입한 정책도구다. 또한 유럽연합은 이행과정에서 성평등을 실현할 수 있는 기회를 만들어내야 함을 강조하고 있다.

넷째, 갈등예방과 평화구축 그리고 안보를 위한 지원이다. 체제전환과정에서 자원배분의 변화로 폭력과 무장갈등이 발생할 수 있다. 체제전환의 과정은 승자와 패자가 있는 게임이기 때문이다. 유럽연합은 지원과정에서 갈등인지적, 맥락인지적 접근의 필요성을 제기하고 있다. 평화구축과 국가건설에 대한 국제대화, 국내적 수준에서 화해와 협력 등에 대한 지원이 고려되어야 한다. 또한 안보부문의 개혁, 특히 안보서비스에 대한 민간통제를 제고시킬 수 있는 지원도 유럽연합이 주목하는 부분이다. 그리고 유럽적 특수성이 발현이기는 하지만, 유럽연합의 공동외교안보정책은 체제전환국가의 안보를 증진시키는 유효한 정책수단으로 기능하고 있다.

이상의 목표를 성취하기 위해 유럽연합이 제시하고 있는 방법은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 수원국의 이해와 필요에 반응해야 한다. 이 요구는 수원국 스스로 정의할 수 있어야 한다. 유럽연합은 이행국가에서 발생하는 핵심적 요구와 도전을 근본적 쟁점에 대한 국민적 화해와 국민적 합의의 건설, 효과적인 민주적 제도와 과정의 건설, 소득과 고용의 쇠퇴방지 및 거시경제적 안정의 유지, 장기적 사회경제적 발전과 포섭, 경제적 기회, 기본적인 사회적 서비스의 증진, 기업친화적 환경의 건설, 안보, 사법, 법치의 복원 등으로 정리한다. 물론 성공적인 이행과 이를 위한 유럽연합의 대응이 하나의 획일적인 처방이어서는 안 됨을 강조한다. 해당국가의 요구에 반응하기 위해 유럽연합은 확대과정에서 경험했듯이, 회원국가의 전문가, 다른 공여자와의 자문, 국제기구, 시민사회 등과의 사전 협력팀을 구성해 수원국의 요구와 공여국의 지원을 결정할 수 있어야 한다고 주장하고 있다.

둘째, 이행과정을 조기성과를 통해 정착시킬 필요가 있다. 조기에 실질적 성과를 낼 때 신뢰구축이 이루어지고 정치적 안정성과 사회적 결속을 제고할 수 있다는 판단에 기초해

서다. 예를 들어, 민주적 거버넌스 분야에서는 표현의 자유와 신뢰할 수 있는 선거가 조기성과로서 중요할 수 있다. 단기적으로 이행과정이 거시경제적 안정성을 저해할 수 있기 때문에 일자리 창출이 조기성과로 필요할 수 있다. 특히 유럽연합은 국제적, 국내적 수준에서 안보와 안전과 관련된 조기성과가 필요함을 지적하고 있다.

셋째, 인센티브와 제약과 조건부를 적용하기다. 이 요소들이 개혁의 주요 추동력은 아니지만 개혁과정을 지원할 수 있다는 것이 유럽연합의 판단이다. 인센티브에 기초한 접근은 개혁의제에서 단계적 접근을 가능하게 할 수 있다. 유럽연합은 확대과정에서 법치와 인권존중 이 어느 정도 성과를 거둔 국가들에게 가입을 허용했다. 많은 개혁에 많은 인센티브를 부여하는 방식이다. 그러나 개혁과정에서 처벌을 담고 있는 인센티브적 접근을 도입할 때 개혁실패의 우려가 있을 수 있다. 유럽연합은 인센티브적 접근의 성공을 위해 보상의 명확한 정의, 주인의식의 향상, 규칙적인 성과의 모니터링, 정부개혁의 공개, 이해당사자의 포괄적 대화를 언급하고 있다.

넷째, 모든 관련 행위자가 대화에 참여해야 한다. 시민사회, 지역권위체, 광범위한 비국가적 행위자가 참여하는 대화가 있어야 한다. 시민사회에 대한 지원과 포괄적인 대화와 자문을 수행하는 것은 개혁과정의 정당성, 책임성, 대표성을 제고하게 된다.

다섯째, 지식공유와 개발역량을 향상해야 한다. 이행과 관련된 정보의 확산, 온라인상에 상호적 데이터베이스의 구축 등을 통해 유럽연합은 지식공유를 위한 플랫폼과 지식공유를 위한 네트워크를 만들고자 했다. 유럽연합이 대표적 사례로 들고 있는 것이 앞서 언급한 ETC의 발행이다. 기술적 지원과 훈련뿐만 아니라 변화와 개혁에 대한 지지를 획득할 수 있기 위해서는 지식에 대한 접근을 향상시켜야 한다는 논리다. TAIEX(Technical Assistance and Information Exchange)나 Twinning이라 불리는 공여국과 수원국의 공적 제도 사이에 파트너십을 통한 제도적 발전 및 행정개혁이 지식공유와 개발역량의 향상을 위한 한 방법으로 제시되고 있다.

여섯째, 회원국가, 다른 공여국 및 공여기관, 지역기구, 지역네트워크, 국제기구 등 다양한 행위자들과의 협력이다. 여러 기관들이 ‘하나의 행위자’로 활동하는 것이 지원의 중복을 피하고, 지원의 효과와 효과성을 제고할 수 있는 방법이다. 지원기관의 협력은 정책 대화와 지원프로그램에 있어 일관성과 상승효과를 가질 수 있다.

사회주의에서 자본주의로의 이행과정은 해당국가와 해당국가의 시민이 소유해야 하는

것이다. 그러나 외부로부터의 관여(engagement), 이른바 ‘건설적(constrictive) 관여’가 불가피하다면, 유럽연합이 체제전환국가에 대한 지원의 경험을 기초로 도출한 목표와 방법은 현재 체제전환을 경험하고 있거나 체제전환이 예상되는 국가에 대한 지원을 설계하고 실행하는데 유용한 지침이 될 수 있다.

III. KOICA의 우즈베키스탄 원조와 성과

1. 체제전환기 우즈베키스탄의 정치경제적 변화

1) 우즈베키스탄의 사회경제 개발 환경

중앙아시아는 1880년대 중국, 영국, 러시아 등 당대의 강대국들이 각축을 벌이다가 러시아제국의 영토로 편입되어, 소련 시기 15개 공화국의 일부로 존재했었다. 이 지역은 유라시아대륙 동서쪽과 남북 쪽 교차로에 위치한 지정학적으로 매우 민감한 지역으로, 냉전 기에는 소련의 영토로서 상대적으로 주목받지 못했다. 그러나 냉전 이후 소위 러시아의 ‘가까운 외국’(near abroad)으로 변화하면서 중앙아시아의 지정학적 정세는 변화를 거듭하고 더욱 복잡한 양상으로 전개되어 왔다. 중앙아시아는 유라시아대륙의 교차점이라는 지리적 위치와 더불어, 석유, 가스, 기타 민감성 광물자원의 보고로서 강대국의 각축장이 되고 있다. 독립 이후 20여 년간 중앙아시아의 5개국은 발전을 통해 경제총량이 증대되고 있으며 국민의 생활수준도 점차 높아지고 있다(박병인, 2014)(〈표 III-1〉 참고).

〈표 III-1〉 2012년 중앙아시아 5개국의 경제현황

국가	수도	면적 (만 km ²)	총인구 (만 명)	GDP (억 달러)	GDP 증가율 (%)	1인당 GDP (달러)
카자흐스탄	아스타나 (Astana)	272.49	1,675.95	2,004.85	5.11	11,900.00
우즈베키스탄	타쉬켄트 (Tashkent)	44.74	2,977.68	511.13	8.20	1,716.53
투르크메니스탄	아슈하바드 (Ashkhabad)	49.12	517.29	336.79	11.10	6,510.61
키르기즈스탄	비쉬케크 (Bishkek)	19.99	558.21	64.73	-0.90	1,159.63
타지키스탄	두산베 (Dushanbe)	14.31	800.90	69.87	8.00	872.34
합 계		400.65	6,530.03	2,987.37		

출처: 세계은행; <http://www.worldbank.org.cn/> (李同昇·龙冬, 2014: 305. 재인용).

소련 시기 중앙아시아의 5개 공화국의 하나였던 우즈베키스탄은 1991년 소련으로부터 독립하면서 이전의 공산당이 인민민주당(the People's Democratic Party of Uzbekistan)으로 개편되고 카리모프(Islam Karimov) 대통령이 집권한 이래 현재까지 동일한 정치체제가 유지되고 있다. 소련 15개 공화국 가운데 하나였던 우즈베키스탄은 소비에트 붕괴 이후, 시장경제로의 체제전환국으로서 가장 양호한 경제성장을 이룬 국가 가운데 하나로 평가 받고 있다. 우즈베키스탄은 점진적 체제개혁을 통한 시장경제로의 전환방식을 채택했다(А. Ф. Расулев и А. К. Бебринцев, 2001; 박지원, 2012).⁵⁹⁾ 체제전환 초기 카리모프 우즈베키스탄 대통령은 정치적 안정을 주요 목표로 삼고, 급진적 정치·경제 개혁을 거부했으며(이재영·김석환·박상남·손영훈, 2010),⁶⁰⁾ 점진적 개혁을 통한 시장경제로의 이행을 천명했다.(Pamela Blackmon, 2005; 박지원, 2012).

그런데 2005년 우즈베키스탄 정부는 안디잔 지역에서 발생하였던 반정부 시위를 무력으로 진압하면서 미국, EU 등과의 외교관계가 심각하게 악화되었다. 우즈베키스탄 정부는 사회경제적 상황에 대한 기초적인 정보·자료를 제한적으로 제공하였고, 발표된 자료의 신뢰성도 낮아서 정부의 정책에 대한 논의와 평가를 비롯한 시민사회의 참여가 매우 미흡하고 정부 정책의 투명성도 낮은 상태다. 또한 우즈베키스탄은 폐쇄경제 체제로 인해 글로벌 금융위기의 영향을 상대적으로 적게 받았으나, 1차 산업과 특정국에 편중된 무역구조를 보이고 있어 국제 원자재 가격 등락과 주요 교역 상대국의 경제상황에 크게 연동되는 취약한 경제구조를 보유하고 있다. 또한 더딘 민주화 과정, 정치적 불확실성 등으로 극빈층의 내재된 불만이 잠재적인 불안 요소로 상존하고 있다. 이러한 우즈베키스탄은 사회보장, 거버넌스와 정책역량 등의 분야에서 아직 저개발국 수준을 벗어나지 못하고 있으나, 2000년대 들어 산업육성정책과 외환시장 자유화를 실시하고 경제관련 제도정비를 통한 산업화를 정부정책의 주요 우선순위로 책정하고 있다(국제개발협력위원회, 2012: 11).

59) 카리모프(Islam Karimov) 우즈베키스탄 대통령은 자신의 저서인 『우즈베키스탄 - 시장경제 이행의 독자적 모델』(Ўзбекистан - собственная модель перехода на рыночные отношения, 1993), 『경제개혁 경로의 우즈베키스탄』(Ўзбекистан по пути углубления экономических реформ, 1995), 『21세기 앞의 우즈베키스탄: 안보위협과 진보의 보장』(Ўзбекистан на пороге XXI века: угрозы безопасности и гарантии прогресса, 1997) 등에서 체제전환기 경제개혁의 주요 원칙으로 충격요법식의 급진적 경제개혁이 아닌 진화론적 성격의 점진적 시장경제로의 이행을 추진할 것임을 지속적으로 천명하고 있다.

60) 이 시기 새롭게 정치단체로 등장하기 시작한 이슬람과 범터키계 시민단체들도 지도자가 체포되는 등 정부의 탄압으로 세력화되지 못했다.

우즈베키스탄은 CIS 국가 중에서 중국, 이란, 러시아 등을 포함한 지역의 전략적 요충에 자리 잡고 있어서 주변국과의 경제적 교류 및 협력을 통하여 경제를 개발할 수 있는 잠재적 가능성이 매우 크다. 그러나 독립 이래 정부주도의 점진적인 개혁을 추진해온 우즈베키스탄은 아직까지 인접 경제권과의 통합을 통한 경제개발 잠재력을 거의 활용하지 못하고 있다. 예를 들어 공동 수자원의 활용에 있어 인접국과의 협력, 주변국과의 무역 원활화를 위한 통관절차의 조화 등에 많은 개선의 여지가 있다.

여타 CIS국가들과는 달리 우즈베키스탄은 예전의 계획경제 시스템에 시장경제 체제의 요소들을 단계적으로 접목시키는 방식으로 정부주도의 점진적인 개발을 추구하고 있다. 우즈베키스탄 정부는 개혁을 추진하는데 있어 정치경제적인 측면에서 외부 영향으로부터 독립성을 유지하는 것을 최우선의 원칙으로 삼고, 이러한 원칙에 따라 공공부채 최소화, 외환보유고 확충, 식량자급 확보 등을 위한 정책을 추진하고 있다.

이와 같은 점진적인 개발정책에 따라 여타 CIS 국가들과는 달리 정부의 개발목표에 부합되는 분야 또는 개혁 필요성이 시급한 분야(경상계정의 교환성, 에너지 가격의 조정, 집단농장의 민영화, 중소기업의 영업환경 개선 등)에 국한하여 시장 지향적 개혁이 진행되었다. 또한 정부주도의 개발정책에 따라 주로 공공부문을 중심으로 투자 사업이 진행되고 민간부문의 개발은 지연되고 있으며, 생산가능 인력은 증가하고 있음에도 불구하고 고용은 충분히 창출되지 못하고 있다. 한편 외부로부터의 영향을 최소화시키는 정책으로 인해 우즈베키스탄은 여타 CIS 국가들에 비해 최근 발생한 세계 금융위기로부터 적은 피해를 경험하였다.

2) 최근 우즈베키스탄의 경제 현황 및 전망⁶¹⁾

〈표 III -2〉 주요 국내 경제 지표

(단위: %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014
경제성장률	8.5	8.3	8.2	8.0	8.1
재정수지/GDP	0.3	0.1	0.1	0.4	-0.8
소비자물가상승률	9.4	12.8	12.1	11.2	8.4

출처: IMF World Economic Outlook, October 2015.

우즈베키스탄은 최근 수년간 거시경제 성과를 거두고 있는데, 이는 빠른 경제 성장과 큰 폭의 대외흑자 및 외환 보유고 증가 등으로 특징지어진다. 이러한 성과는 우즈베키스탄 정부의 재정, 금융정책 조정과 양호한 외부환경에 기인한 것으로 IMF 등 여러 국제기구들은 평가하고 있다. 세계개혁 및 세금부담경감 등 일부 분야에서 큰 발전이 있었지만, 구조 개혁의 속도는 전반적으로 느린 편이다. 은행시스템의 개선, 무역 및 대외결제시스템의 자유화, 보다 유연한 환율정책 등을 IMF에서는 지속적으로 요구하고 있으나, 우즈베키스탄 정부기조를 관찰해 볼 때 이러한 문제들이 즉각 개선될 것으로 전망하기는 어렵다.

우즈베키스탄 정부가 보다 근본적인 개혁을 피하는 이유는 우즈베키스탄 주요 수출상품의 국제시장 가격이 높게 유지됨으로써 무역흑자가 증가될 수 있기 때문이다. 또한 러시아, 중국, 한국 등의 석유가스, 통신 분야 투자가 꾸준히 증가하고 있는데, 이러한 투자는 국제 금융기구와는 달리 우즈베키스탄의 정치 경제개혁의 이행을 조건으로 하지 않고 있다. 열악한 투자환경과 더불어 정부의 외환통제, 높은 수입관세 등 과도한 민간부문 활동규제로 서방의 투자는 제한적일 것으로 전망된다. 우즈베키스탄의 경제는 풍부한 부존자원을 바탕으로 원면, 금, 에너지 등 천연자원을 이용한 1차 산업 위주로 발달하였다. 중앙아시아 3위 규모의 천연가스(확인매장량 1.58조m³, 세계 확인매장량의 0.9%), 상당량의 원유(확인매장량 6억 배럴) 및 금(매장량 세계 5위) 등의 풍부한 부존자원을 보유하

61) KOTRA, 2015, 『우즈베키스탄 경제동향 및 전망』. 한국수출입은행, 2015, 『우즈베키스탄 국가 신용도 리포트』 참조하여 재구성.

고 있다.

우즈베키스탄은 1차 산업의 수출액이 총 수출액의 약 50%를 차지하고 있는 편중된 산업구조를 가지고 있는바, 국제시장의 원자재 가격추이에 지대한 영향을 받고 있다. 이러한 우즈베키스탄 경제구조의 취약성을 정부 또한 인식하고 있으며, 전체 산업에서 1차 산업이 차지하는 비율을 줄이기 위해 산업다각화를 꾀하고 있다. 또한 제조업 육성, 면화 및 에너지 등의 자원을 가공하는 2차 산업분야의 생산설비를 현대화 시키는 프로젝트를 추진하고 있다.

우즈베키스탄 정부는 2015년도 GDP성장률을 2014년과 비슷한 8%대를 이어갈 것으로 전망하고 있다. 이는 전년도 전망치의 8.1%보다 다소 낮은 수치이며 인플레이션은 5.5-6.5%로 전망하였다. ADB, IMF, 세계은행 등 국제기구에서는 우즈베키스탄 경제에 대하여 2015년에 약 6.5-7.9% 내외의 성장을 전망하고 있으며, 이러한 전망치의 평균은 7.16%이다. 2014년 상반기 우즈베키스탄 GDP는 전년 동기대비 8.1% 상승하였다. 산업별로는 농업생산량 8.1%, 건설업 17.4%, 산업생산량 8.1% 성장을 기록했으며, 우즈베키스탄 소비재 생산은 10.8%, 소매업 13.7%, 서비스업 14.2% 성장을 보였다. 경제 부문 성장 가속을 위한 우즈베키스탄 정부의 활발한 투자 정책에 따라 투자액은 전년동기 대비 12.3% 성장을 기록했으며, 외국인 직접 투자는 22.3% 성장률로 17억 달러를 기록했다. 또한 “어린이 건강의 해” 국가 프로그램을 위해 3억290만 달러 이상이 발행되었으며 우즈베키스탄 철도의 현대화를 위해 60억 달러를 투자했다.

<표 III -3> 국제기구의 2015년 우즈베키스탄의 GDP · 인플레이션 · 경상수지 전망
(단위: %)

구분	EIU	IMF	ADB	EBRD	세계은행	평균
GDP	7.9	6.5	7.1	7.6	6.7	7.16
인플레이션			10.1			
경상수지흑자 (GDP대비)		0.5	2.8		1.8	1.7

출처: KOTRA, 2015, 『최근 우즈베키스탄 경제동향 및 전망』.

한편, ADB, IMF, 세계은행 등 국제기구에서는 우즈베키스탄 경제가 2016년에 약 5.2~7.8% 내외의 성장을 할 것으로 전망하고 있으며, 이러한 전망치의 평균은 6.78%이다.〈표 Ⅲ-4〉

〈표 Ⅲ-4〉 국제기구의 2016년 우즈베키스탄의 GDP·인플레이션·경상수지 전망
(단위: %)

구분	EIU	IMF	ADB	EBRD	세계은행	평균
GDP	5.2	6.5	7.2	7.2	7.8	6.78
인플레이션		9.8	10			
경상수지흑자 (GDP대비)		0.2	1.1		1.7	1

출처: KOTRA, 2015, 『최근 우즈베키스탄 경제동향 및 전망』.

〈표 Ⅲ-5〉 주요 대외거래 지표

(단위: 백만 달러, %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014
경 상 수 지	2,408	2,627	1,390	1,229	1,133
경상 수지/GDP	6.1	5.8	2.7	2.2	1.9
상 품 수 지	3,005	3,367	1,561	1,292	692
수 출	10,978	13,204	12,202	12,832	13,312
수 입	7,973	9,837	10,641	11,540	12,620
외 환 보 유 액	11,024	13,533	13,939	15,047	15,932
총 외 채 잔 액	7,779	8,415	8,853	9,568	110,363
총외채잔액/GDP	20.0	18.6	17.3	16.9	16.9
D S R	3.5	3.0	5.0	2.9	2.8

출처: 한국수출입은행, 2015, 『우즈베키스탄 국가 신용도 리스트』, p. 6.

또한 우즈베키스탄의 대외경제 부문의 동향은 다음과 같다(〈표 Ⅲ-5〉 참조).⁶²⁾ 첫째, 경상수지는 흑자 기조를 유지하고 있으나 흑자규모는 축소 추세를 보이고 있다. 최근 주요 수출품인 금과 면화의 국제가격 하락에 따른 교역조건 악화, 소비재 및 인프라 개발을 위한 자본 설비 등 상품수입 증가로 흑자 규모가 축소되고 있다. 2013년 GDP 대비 경상수지 흑자는 중국으로의 천연가스 수출확대에도 불구하고, 금과 면화의 국제가격 하락으

62) 한국수출입은행, 2015, 『우즈베키스탄 국가 신용도 리스트』, pp. 6-8.

로 인한 상품수지 흑자 축소로 전년 대비 악화된 2.2%를 기록했다. 2014년에는 금과 면화의 국제가격 하락 지속, 러시아 경기침체에 따른 해외근로자 과실송금 축소 등으로 GDP 대비 경상수지 흑자는 전년 대비 소폭 하락한 1.9%를 기록했다.

둘째, 외환보유액은 증가 추세이나 경상수지 흑자규모 축소 등으로 2012년 이후 증가세가 둔화되고 있다. 우즈베키스탄의 외환보유액은 경상수지 흑자와 외국인직접투자 유입 등으로 증가 추세에 있다. 다만 최근 들어 경상수지 흑자규모 축소, 숨화가치 하락 방어 등으로 증가세가 둔화되고 있다. 월평균 수입액 대비 외환보유액 비중은 2014년 기준 9.7개월 분으로 2012년 이후 하락 추세이나 아직 양호한 수준을 유지하고 있다.

셋째, 2014년 총수출증가율은 전년과 유사한 수준을 기록하였으나, GDP 대비 총수출 비중은 전년 대비 소폭 상승했다. 러시아 경기침체에 따른 해외근로자 송금유입 규모 감소, 금과 면화의 국제가격 하락 등의 영향에도 불구하고, 중국으로의 가스수출 증가로 2014년 총수출증가율은 전년과 유사한 10.3% 수준을 기록했다. 2014년 총수출증가율은 전년과 유사한 수준을 기록하였으나, 경제성장률이 둔화됨에 따라 GDP 대비 총수출 비율은 전년 대비 소폭 증가한 36.2%를 기록했다.

넷째, 지역정세 불안정, 미국의 양적완화 축소 등으로 통화가치는 하락 추세를 보였다. 우즈베키스탄 숨화가치는 취약한 경제 펀더멘털, 러시아 경기침체를 비롯한 중앙아시아의 불안정한 지역정세, 미국 경기회복에 따른 달러 강세 등으로 최근 지속적인 하락 추세에 있다. 2014년 12월 말 기준 공식환율은 미 달러 대비 2,410숨으로 달러 암시장 거래환율인 미 달러 대비 3,330숨보다 약 28% 가량 평가 절상되어 있어, 최근 미국 경기회복에 따른 달러 강세와 함께 향후에도 숨화가치는 점진적인 하락세를 보일 것으로 전망된다. 따라서 우즈베키스탄 정부는 추후 숨화 가치하락 압력 지속시 평가절하에 앞서 가격통제, 수입 및 자본유출 제한 등의 수단을 고려할 가능성이 있다.

다섯째, 외채구조는 양호한 수준을 유지했다. 금융시장의 발달 수준이 낮은 우즈베키스탄은 외채를 통한 자금조달에 의존하여 총외채잔액이 지속적인 증가추세를 보이고 있으나, 폐쇄적인 경제체제로 인해 경제규모 대비 외채상환부담은 양호한 수준이다. 총외채잔액은 2013년 95.7억 달러에서 2014년 103.6억 달러로 증가하였으나, 높은 경제성장률에 따른 GDP 증가로 2014년 GDP 대비 총외채잔액은 전년과 동일한 16.9%를 기록했다. 총수출 대비 총외채잔액 비율은 하락추세를 보이고 있으나, 2014년 말 46.7%의 비교적 낮

은 수준을 형성했다.

여섯째, 외환보유액 대비 단기외채 비중은 3.8%로 외채상환부담은 낮은 수준이다. 우즈베키스탄의 총외채 대비 단기외채 비중은 2013년 기준 6.3%, 2014년 5.8%로 중장기 양허적 조건의 외채가 대부분(약 94% 수준)을 차지한다. 외환보유액 대비 단기외채 비율은 2014년 기준 3.8%로 매우 낮은 수준이며, 외채원리금상환비율(DSR) 역시 2010년 이후 3~5% 수준을 기록하고 있고 2014년에도 2.8%를 기록하는 등 양호한 수준이다.

2. KOICA의 우즈베키스탄 지원의 전개와 시사점⁶³⁾

1) 한국의 우즈베키스탄 협력의 전개와 국가협력전략(CPS) 수립

한국과 우즈베키스탄은 1992년 1월 29일(북한과는 1992년 2월 7일) 국교를 수립했다. 국교 수립 이후 다방면에 걸친 양국 간 교류가 활발하게 이루어졌다. 양국 국가원수가 수차례 상호 방문한바 있으며, 국제무대에서 상대국의 입장을 지지해 왔다. 한국은 우즈베키스탄의 주요 경제성장 모델 및 경제협력 파트너이며, 우즈베키스탄은 CIS 국가들 중 한국 기업들의 투자진출이 가장 활발한 국가 중 하나다. 양국간 주요협정은 세관협력협정('99), 형사사범공조조약('04), 사회보장협정('06), 외교관여권사증면제협정('09), 근로활동협정, 군사비밀보호협정(이상 '12), 관광협력협정('13) 등이다. 양국 간 교역규모는 금융위기 이후 증가 추세를 지속적으로 보이고 있다. 우즈베키스탄과의 교역규모는 글로벌 금융위기 당시인 2009년 일시적으로 감소하였으나, 이후 지속적인 증가 추세를 보이며 2014년 기준 20.6억 달러로 금융위기 이전 수준을 초과했다. 자동차부품, 자동차, 원동기 및 펌프 등을 주로 수출하고 있으며, 우즈베키스탄 진출 한국 기업들에 대한 부분품 및 원부자재 수출이 큰 비중을 차지하고 있다. 우리나라는 주로 우라늄, 제지원료, 천연 섬유사 등을 수입하고 있다(〈표 III-6〉 참조).

63) 수출입은행, 2015, 『우즈베키스탄 평가 리포트』; 김선영, 2005, 『우즈베키스탄의 정치경제 현황과 경제협력방안』; 박성은·서장률, 2013, “우즈베키스탄 보건 의료 분야에서 한국의 ODA 지원 전략,” 『중소연구』, 37(2), p. 91; KOTRA 국가정보 우즈베키스탄: http://www.globalwindow.org/GW/global/uz/info/country.html?MENU_CD=M10205&UPPER_MENU_CD=M10201&MENU_STEP=2 (검색일: 2015년 10월 23일); KOICA, 2010, 『2010 대외무상원조실적』 등을 참조하여 재구성.

<표 III -6> 한·우즈베키스탄 교역규모

(단위: 백만 달러)

구 분	2012	2013	2014	주요품목
수 출	1,767	1,968	2,032	자동차부품, 자동차, 원동기 및 펌프
수 입	42	53	27	우라늄, 제지원료, 천연섬유사
합 계	1,809	2,021	2,059	

출처: 한국무역협회.

현재 우리나라의 우즈베키스탄 직접투자는 감소 추세이다. 한국의 우즈베키스탄 투자는 수교 이후 2013년 12월까지 누적 총 119건, 13억 달러(투자기준 6.2억 달러)를 기록하고 있다.⁶⁴⁾ 업종별로는 제조업(710백만), 부동산업(332백만), 광업(53.6백만), 방송통신업(38백만), 금융보험업(55.6백만) 등이다.

<표 III -7> 연도별 우즈베키스탄 투자 현황

단위: 천 달러

연도	신규 법인 수	신고 금액	투자 금액
93-99	24	486,715	215,619
2000	3	29,575	17,770
2001	2	71,965	60,177
2002	4	801	462
2003	5	5,776	5,252
2004	3	983	563
2005	10	14,557	8,695
2006	15	41,274	22,535
2007	32	342,795	70,043
2008	28	118,747	65,152
2009	14	40,504	32,323
2010	19	41,918	40,643
2011	13	49,877	53,191
2012	13	37,384	18,782
2013	14	19,977	3,916
누계	199	1,302,848	625,123

출처: 한국수출입은행, 외교부, 『2014 우즈베키스탄 개황』, p. 51에서 재인용.

64) 한편, 2014년 12월말 기준 우즈베키스탄 직접투자 규모(누계기준)는 총 240건(신규 법인 수), 6.4억 달러(투자 잔액)를 기록하고 있으며, 주요 투자업종은 제조업, 부동산업 및 임대업, 광업 등이다. 우리나라의 우즈베키스탄 직접투자는 글로벌 금융위기 이후 2009년부터 2011년까지 증가하다가 최근 들어 제조업, 광업 부문 투자가 급감함에 따라 감소추세에 있다. 직접투자규모는 5,496만 달러('11) → 1,896만 달러('12) → 1,305만 달러('13) → 1,161만 달러('14)의 추이를 보이고 있다.

〈표 III-8〉 주요 진출 기업명

업종	현지법인/지사/사무소 명
자동차 부품제조	우즈 동흥, 우즈 이레, 우즈 동양, 우즈 동주, 우즈 세명, 우즈 코람, 우즈 동원, 우즈 성우하이텍, 우즈 오스텀 등
방직/봉제	대우텍스타일페르가나, 대우텍스타일부하라, 대신가텍스, 영원무역, 신동에 너콤, 금성 인터내셔널 등
에너지	한국석유공사, 한국가스공사 등
전자/통신	East Telecom · EVO(KT 현지법인), 삼성전자/LG전자
금융	UzKDB, 신한은행(현지 대표사무소 개설 준비중)
운수/물류	대한항공, 아시아나항공, 한진, 범한판토스, 서중물류, 유니코, 태웅로직스
건설	현대건설, 포스코건설, GS건설, 현대엔지니어링, 삼성엔지니어링 등

한-우즈베키스탄 경제 관계는 상호 보완적인 관계로 협력 잠재력이 매우 크다고 볼 수 있다. 한국은 우즈베키스탄의 풍부한 광물 자원 및 원유, 가스 등 자원을 필요로 하고 우즈베키스탄은 산업화를 위해 한국의 경제 발전 과정을 참고할 수 있다. 양국 간 대표적인 경제 협력으로는 2011년 체결되어 한국 기업들이 참여하고 있는 수르길 가스 화학단지 프로젝트 등의 대규모 플랜트 사업이며, 신규로 추진 중인 현대화 프로젝트에서도 많은 협력이 이루어 질 것이다. 또한 향후 유라시아 협력 확대 및 상생과 협력의 중앙아시아 외교 정책의 중요한 동반자로서 실질적 협력 관계를 더욱 발전시켜 나갈 것으로 전망된다(KOTRA 국가정보 우즈베키스탄, 2015).

한편, 2010년 기준 우즈베키스탄의 원조수혜 총규모는 국민총소득(GNI) 대비 0.59% 수준으로 '01년의 1.47%, '04년 2.05%에 비해, 2006년부터 큰 폭으로 꾸준히 하락하고 있다. 이처럼 우즈베키스탄에서 대외원조의 비중은 매우 작다. 게다가 우즈베키스탄은 대외 원조를 국가개발정책과 철저히 연계하고 있으며, 수원 우선분야 및 사업 목록을 국가 개발정책을 입안하는 내각이 심의하여 결정하고 있다. 특히 전통이나 도덕적 가치, 문화 보존 등과 맞지 않는 대외 원조는 철저히 배격하고 있으며, 원조 사업별로 자국 내 특별법에 해당하는 내각령 또는 대통령령을 발의하여 사업 추진을 지원하고 있다(CPS, 2012: 30).

이러한 우즈베키스탄에 대한 한국의 ODA 지원 사업은 꾸준히 증가 추세를 보이고 있다.

유상원조의 경우 지원 시기별로 편차를 보이거나 무상지원의 경우 지속적으로 증가하고 있다(CPS, 2012: 38). 우선 유상원조를 살펴보면, 한국의 유상원조는 대외경제협력기금(EDCF)을 통해 실시하고 있는데, 우즈베키스탄 유상원조는 2014년 4월 기준으로 7개 사업, 총 2.4억 달러가 승인되었다(〈표 III-9〉 참조). 우즈베키스탄은 EDCF 총 승인액 96.4억 달러(2014.3 현재)에서 EDCF 협력국 중 지원규모 9위에 해당된다. 무상원조는 2007년부터 2013년 현재까지 연평균 9.2백만 달러를 지원하였다(국제개발협력위원회 홈페이지; <http://odakorea.go.kr>(검색일 2015.12.22.)).

〈표 III-9〉 우즈베키스탄 EDCF 승인사업 내역

(단위: 백만 달러)

구분	사업명	승인일	승인액	사업내용	비 고
1차	통신망현대화	‘96.10	15	전자교환기 설치	사업종료
2차	직업교육개선	‘99.12	35	교육기자재 공급	사업종료
3차	직업교육개발	‘03.12	27	직업교육기자재 공급	마무리단계
4차	교육 정보화	‘06.3	30	멀티미디어기기 공급	사업종료
5차	의료기기공급	‘09.4	10	심장센터 의료기기 공급	마무리 단계
6차	지리정보시스템 구축	‘11.12	15	NGIS 기자재 공급	초기단계
7차	아동병원 건립	‘13.12	03	병원신축(275병상) 및 의료 기자재 공급	초기단계
합계	7건		235		

출처: 외교부, 『2014 우즈베키스탄 개황』, p. 53.

우즈베키스탄은 2007년 중점협력 대상국으로 선정된 후 동구 및 CIS 지역 국가들 중 지원순위 1위에 해당될 만큼 ODA 지원사업 비중이 큰 나라로 원조규모는 매년 지속적으로 증가하였다(외교부, 2014). 한국의 우즈베키스탄 ODA 누적 지원규모는 1.2억 달러로 양자원조 지원국 중 일본, 미국, 독일에 이어 4위(2012년 OECD 통계 기준)에 이른다. 특히 우즈베키스탄은 중앙아시아 국가 중 최대 수혜국으로서 2012년 기준 전체 중앙아시아 5개국 지원액의 55%를 지원했다. 향후 ODA 개발협력분야에서 우즈베키스탄에 대한

지원규모는 더 증가할 것으로 예상된다.

한국은 우즈베키스탄과 체계적인 협력을 심화하기 위하여 대우즈베키스탄 국가협력전략을 다음과 같이 수립하였다.⁶⁵⁾

<그림 III -1> 한국의 우즈베키스탄 국가협력전략 개요



출처: 국제개발협력위원회, 『국가협력전략-우즈베키스탄』, p. 44.

우즈베키스탄 협력전략(Country Partnership Strategy, 이하 CPS)은 2012-2015년 중 한국 정부의 우즈베키스탄 최상위 공적개발원조 계획으로 우즈베키스탄 원조 의 방향과 기본 틀을 제공한다. 동 전략은 우즈베키스탄 국민후생개발전략(WIS 2008-2010)과 산업발전 5개년계획(2011-2015)의 성공적인 수행에 협력·기여함으로써, 우즈베키스탄의

65) 국제개발협력위원회, 『국가협력전략-우즈베키스탄』, pp. 45-46.

균형적이고 지속적인 발전과 빈곤 감소에 공헌하고 양국 간 우호와 교류협력을 증진하고자 한다. 동 전략은 우즈베키스탄의 개발전략에 대한 상호이해와 존중을 바탕으로 작성되었으며, 우즈베키스탄의 개발수요를 바탕으로 한국의 발전경험과 장점을 연계함으로써 원조효과를 제고하는데 중점을 두고 있다.

중점 분야 선정 기준은 우즈베키스탄의 국가개발전략, 양국 간 정책협의 시 제시된 개발수요, 한국의 비교우위 및 기회·장애요소, 주요 개발 과제별 경중도 및 영향 정도, 부문별 선결 과제, 예상 재원 규모, 수원국의 소득 수준, 타 공여국과의 원조조화, 분야 간 연계성 등을 고려한다. 또한 중점 지원 분야는 우즈베키스탄의 개발수요, 우리나라의 비교우위 및 원조분업 등을 고려하여 다음의 중점분야를 선정하고 총 지원 금액의 70%를 집중한다.

- ① 인적자원개발을 통한 국가 경쟁력 강화
- ② 보건의료 시스템 개선을 통한 국민 건강 향상
- ③ 행정 정보화 및 경제 관련 제도 정비를 통한 시장경제체제 기반 강화

이를 위한 실행전략은 우즈베키스탄 지원의 개발효과성 제고를 위해 사업 효율성(efficiency), 지속가능성(sustainability), 원조조화(harmonization)의 3대 가치를 추구한다. 우선, 사업효율성 측면에서 원조사업간 유기적인 연계를 통해 시너지 효과 창출한다. 둘째, 지속가능성 측면에서 지원된 사업이 지속적으로 잘 운영될 수 있도록 우즈베키스탄 정부 전략 및 추진 사업과의 연계를 강화하고 우즈베키스탄의 운영 능력을 향상시킨다. 셋째, 원조조화의 측면에서 체계적인 현장 기능 강화를 통해 우즈베키스탄 정부 및 공여국(기관)들과의 협력, 정보공유 및 원조분업을 강화한다.

한국은 OECD/DAC 회원국으로서, 개발협력의 국제적인 규범을 우즈베키스탄 협력전략에 충실히 반영하고 있다. CPS를 통해 국내적으로 다양한 원조기관 간 연계와 역할분담을 강화하고, 국제적으로 타 공여국과의 협력을 확대함으로써, 원조효과성을 제고하고 원조분절화를 극복해 나갈 예정이다. CPS는 2012-2015년 중 한국 ODA의 역할과 기여를 명확히 규정하여, 체계적이고 일관성 있는 원조수행과 함께 행정 부담을 감소시키고자 마련한 것이다. CPS는 우즈베키스탄의 대내외적 여건변화를 적절히 반영할 수 있도록 양국 간 협의를 통해 지속적으로 수정·보완해 나갈 계획이다.

2) KOICA의 우즈베키스탄 지원성과 및 평가

1991년부터 2014년간 우즈베키스탄에 대한 KOICA의 무상원조 총지원액은 전체 64건에 82,236.03(천 달러)이며 투입된 총인원은 2,687명이다. 이를 세부항목별로 구체적으로 살펴보면, 프로젝트(38,231.36천 달러, 23건), 물자지원(1,217.87천 달러, 21건), 긴급원조(1,572.35천 달러, 3건), 연수생 초청(9,764.43천 달러, 1,449명), 전문가 초청(1,071.78천 달러, 27명), 의료단(1,263.90천 달러, 5명), 태권도(374천 달러, 2명), 해외봉사단(26,945.04천 달러, 1,204명), 민관협력사업(1,759.3천 달러, 17건) 등이다. 세부 항목은 <표 Ⅲ-10>과 같으며, 그 중 프로젝트 사업의 지원내역은 <표 Ⅲ-11>과 같다.

<표 Ⅲ-10> KOICA의 우즈베키스탄 지원 세부항목 (1991-2014년)

항목	지원액(천 달러)	지원수(건)/지원인원(명)
프로젝트	38,231.36	23건
물자지원	1,217.87	21건
긴급원조	1,572.35	3건
연수생 초청	9,764.43	1,449명
전문가 초청	1,071.78	27명
의료단	1,263.9	5명
태권도	374	2명
해외봉사단	26,945.04	1,204명
민관협력사업	1,795.3	17건
합계	82,236.03	64건/2,687명

출처: KOICA 홈페이지, 1991-2014년 우즈베키스탄 국별 종합(검색일: 2015년 12월 23일).

<표 III -11> KOICA의 우즈베키스탄 프로젝트 사업 지원내역 (1991-2014년)

	사업명	기간	총사업비 (단위: 만불)	개요
1	보건소 건립지원	95-96	30	앰불런스 등 의료기 지원
2	IT훈련원 건립지원	03-04	70	IT분야 기자재공여 및 연수생초청
3	국가지리정보시스템 구축지원	05-06	125	지리정보시스템 구축 및 전문가파견 등
4	세계경제외교대 도서관정보화 지원	06-07	85	우즈베키스탄 세계경제외교대학교 도서관 업무 현대화를 위한 건물 개보수, 기자재 지원(전자도서관 시스템 포함) 및 관련 기술전수
5	응급후송시스템구축 사업	07-08	250	구급차 및 응급후송관련 의료장비를 공급하여우즈베키스탄 국민들의 사망률과 장애율 감소시키고, 응급후송시스템 관리능력을 향상시킴으로써 우즈베키스탄 국립병원의 의료서비스 질 향상
6	타슈켄트시 직업훈련원 건립사업	07-11	400	직업훈련원을 신축하고 직훈체제 수립,교과과정 및 교재개발, 직훈운영 및 관리 노하우 전수 등을 통해 우즈베키스탄의 산업발전에 필요한 우수한 기능인력을 양성
7	국가사료보관소 국립문서/영상/과학 의료 기술 보관소 전자기록 시스템구축	08-09	394	기록물을 체계적이고 안전하게 관리할 수있도록 타슈켄트시 3개 지역 국가사료보관소 건물의 개보수 및 기록물 전자관리 시스템 구축
8	과학기술문헌 전자도서관 시스템 및 도서네트워크 구축	08-09	220	우즈베키스탄 타슈켄트 중앙정보도서관의 e-Library 시스템 개발을 통해 전자도서관 인프라를 구축하여, 우즈베키스탄 과학기술문헌에의 접근성 및 활용도 제고
9	호레즘주 열공급시스템 개선 사업	09-10	350	호레즘주 지역의 노후화된 열공급 설비를 개선하여, 저렴하고 풍부한 열에너지 생산 및 공급으로 주민생활편의 증진
10	카파라스크 식수공급 개선사업	09-10	150	우즈베키스탄 호레즘 및 카라칼파크스탄 자치공화국 지역의 카파라스크 저수지에 취수 펌프 4대 신규 증설하여 동 지역에 안전하고 안정적인 식수 공급, 지역 주민의 수인성 질병 발생률 감소 및 복지 향상

사업명		기간	총사업비 (단위: 만불)	개요
11	농업배수 염분저감기술 개발	09-10	65	농업배수 재이용을 위한 처리기술 검증 및 개발을 통하여 수자원 이 용의 효율성 제고 및 농업생산성 향상에 기여하고, 기초연구시설 및 기술 확보로 환경기술 연구역량 강 화 기반 마련
12	전염병관리 역량강화 1차 사업	09-11	300	우즈베키스탄 타슈켄트주, 지작주, 시르다리아주, 안디잔주 전염병 및 역학센터에 의료장비 지원, 매뉴얼 작성, 의료인력 교육 등을 통해 우 즈베키스탄 전염병 진단 및 치료 능력향상을 통한 전염병 관리 역량 강화
13	나보이주 배전손실감소 마스터플랜 수립 및 AMR 시범사업	11~13	250	배전 손실 및 전기 사용량 측정의 정확성제고를 통해 효율적 전력 사 용 및 관리 체계 구축 및 자동검침 시스템(AMR) 시범설치
14	타슈켄트 2개 대학 전자도서관 구축 사업	11~13	250	동방대, 니자미사범대에 전자도서관 구축및 운영 지원을 통해 대학의 교 육 및 연구환경 현대화에 기여하고 대학 도서관의 정보 접근성 제고
15	시범온실 지원사업	11~14	400	자동화된 수경재배 온실을 건립하 여 한국의 농업 기술, 온실 설치 및 관리, 영농 기술 전수를 통하여 우 즈베키스탄의 농업 혁신 촉진, 농업 생산성 및 소득 증대
16	도시계획 지리정보 훈련센터 지원사업	11~14	150	한국의 우수한 지리정보기술 전수 및 측정 기자재 지원을 통하여 우즈베키 스탄의 전문인력 역량 강화 및 건설/ 지리정보시스템 분야 발전에 기여
17	세계경제외교대 및 세계언어대 통역교육 역량강화 및 세계경제외교대 전산기반 평가시스템 개선사업	12~14	130	체계화된 통역 교수법 전수와 통역 실습실 및 평가시스템 구축을 지원 함으로써 선진화되고 현대적인 교 육 서비스 제공 및 역량 있는 통역 관 및 외교관 양성
18	싱글윈도우를 통한 관세행정 현대화사업	13~15	550	대외무역 관리 체계에 싱글 윈도우 시스템을 도입하여 무역 증진, 통관 절차 간소화, 무역 비용 절감에 기여

사업명		기간	총사업비 (단위: 만불)	개요
19	나보이 지역 조림사업	13~16	250	나보이 경제특구지역 외곽에 방풍림을 조성하여 사막 바람으로 인한 모래 먼지 등 각종 오염물질로부터 특구의 환경을 개선하고, 사막화로 인해 피해가 증가하고 있는 특구지역 인근 주민들의 생활여건 개선
20	사마르칸트 직업훈련교육 역량강화사업	13~16	550	우즈벡 내 제2직업훈련원 건립을 지원하여 양질의 기술인력 양성을 통한 취업률 증대 및 국가경제발전 기여
21	전염성질병관리 역량강화 2차 사업	13~17	600	우즈벡에 기 지원된 1차 사업 보건 위생역학센터 4개 지역의 추가적인 인력역량 강화를 추진하고, 2차 4개 지역의 보건위생역학센터에 전염병 진단 및 치료능력 향상을 위한 실험기자재, 역학교육 등을 실시하여 우즈벡 전염병 관리 역량 강화
22	표준청 국제동등성 확보 지원 및 통합시스템 구축사업	14~16	700	국제기준에 부합하는 표준관리업무 정보화 마스터플랜 수립 및 정보시스템 구축을 통한 업무효율성 향상, 대국민 서비스강화 및 무역 활성화 지원
23	직업훈련역량강화 컨설팅 및 시범사업	14~17	800	우즈벡 직업훈련 역량 강화를 위한 법/제도적 컨설팅을 제공하여 직업훈련 제도의 선진화 기반을 마련하고 지속적 운영을 위해 국가기술자격검정제도 도입 및 제3의 사흐리삼스 직업훈련원 건립
계(23건)			7,069(총지 원액: 38,231.36 천달러)	

출처: 외교부, 2014: 56-58, KOICA 통계사이트 <http://stat.koica.go.kr/>(검색일: 2015년 12월 20일) 재구성.

우즈베키스탄 KOICA 사무소는 1995년에 설립되었다. 주요업무는 우즈베키스탄 측 원조 총괄기관인 대외경제투자무역부와 긴밀한 협력 하에 우즈베키스탄 무상원조 사업 수요조사, 사업형성 및 중장기 계획수립을 시행하고 있다. 아울러 프로젝트 및 개발조사 업무를 현지에서 진행하고 있으며, 우즈베키스탄 인력의 국내초청연구 실시 및 연수생 사후관리 지원을 하고 있다. 이외에도 청년인턴, 전문가, 해외봉사단원(58명) 등 파견인력 관리

업무를 하고 주재국 내 선진원조기관 및 국제기구 등과의 정보교류에 힘쓰고 있다. 아울러 사무소가 개설되어 있지 않은 타지키스탄에 대한 업무지원을 하고 있다(〈표 Ⅲ-12〉 참조).

〈표 Ⅲ-12〉 2015년 KOICA 우즈베키스탄 사무소 개황 (2015.10)

(단위: 명)

직책	본부파견(한국인)					현지인력			계
	소장	부소장	관리요원	ODA전문가	청년인턴	사업행정	봉사/연수	운전기사	
인원	1	1	3	·	3	3	3	2	17

출처: (주 우즈베키스탄 사무소, 2015)

KOICA는 우즈베키스탄의 개발수요를 반영하여 국별협력전략(CPS)에 기반한 “선택과 집중”의 원칙하에 우수사업 발굴, 사업 수행체계 강화, 성과 관리에 중점을 둔 원조사업을 추진하고 있다. 이에 따라 우즈베키스탄 중점협력분야를 교육(직업훈련), 보건의료, 공공행정 분야를 선정하여 역량을 집중하고 있으며, 개발수요 상황은 다음과 같다.(주 우즈베키스탄 KOICA사무소, 2015)

첫째, 교육(직업훈련) 분야이다. 우즈베키스탄 정부는 WIS(Welfare Improvement Strategies) 2008-2010에서 거시 경제 안정을 위한 경제 성장 및 경제 다변화, 고용 및 소득창출 기회 확대 등을 위한 전략으로 인적자원개발부문을 주요 성장 동력으로 포함, ‘지식 기반사회’로의 전환을 유도하고 있다. 높은 교육 수준의 우즈베키스탄 노동인력은 국가 경제 성장의 원동력으로서의 잠재력을 지니고 있으며, 이를 바탕으로 우즈베키스탄은 유럽 및 아시아 시장에서 전략적 입지를 강화하기 위해 교육부문의 중요성을 인지, 투자를 확대중이다.

둘째, 보건의료 분야이다. 우즈베키스탄에서 전염성질환으로 인한 사망이 전체 사인의 34%를 차지, 사회경제개발 측면에서 위험 요인으로 작용할 가능성이 있으며, 보건분야 관련 MDGs중 전염성 질병 퇴치 관련 목표 달성이 어려울 것으로 전망된다. 특히 진료유료화 이후 사회보장제도가 미약한 상황에서 상대적으로 의료혜택이 취약한 저소득층을 중심으로 전염성질환 유병률이 높다. 우즈베키스탄 정부는 이러한 보건의료적 과제를 해결하기 위하여 WIS 2008-2010에서 전염병 진단 및 치료 역량 강화를 위한 시설 기자재 및 인적 역량 강화를 보건 분야의 추진 전략 중 하나로 포함하고 있다.

셋째, 공공행정 분야이다. 우즈베키스탄 정부는 WIS 2008-2010에서 거시경제의 안정과 경제구조 개혁에 의한 고도성장 유지를 최우선 목표로 설정하고, 지속적인 경제 자유화, 금융 시장 육성, 혁신 강화, 정보사회 구축 등을 추진 전략으로 강조하고 있으며, 경제 성장 및 공공부문의 효율성 제고를 위해 정부의 행정 역량 강화 및 거버넌스 향상을 개발계획 전반에 포함하고 있다. 우즈베키스탄은 각종 지표에서 취약한 거버넌스 상황이 경제 성장을 위한 외자 유치 및 기업환경 등에 주요 장애요인으로 나타나, 우즈베키스탄이 우선적으로 추구하고 있는 시장경제체제 전환 및 경제 활성화, 공공부문의 질적 제고를 위해서는 법, 제도의 개선과 정부의 행정역량 강화가 시급한 상황이다. 우즈베키스탄은 독립 이후 시민사회 형성이 미약한 상황에서 취약한 거버넌스에서 비롯되는 부문별 비효율성이 단기간 내 해결될 가능성이 낮아 장기적으로 사회경제발전의 근본문제로 대두될 것으로 전망되어 현 상황에서 제도 개선의 기반이 마련될 필요가 있다.

상술한 우즈베키스탄의 개발 수요의 상황에 근거해 현재 우즈베키스탄에서 진행 중인 KOICA의 프로젝트형 사업은 총 8건이 진행되고 있으며 세부사업은 <표 Ⅲ-13> 과 같다. 이와 연계하여 약 58명의 봉사단원이 각 분야에서 활동하고 있으며, 지역별로 분산되어 진행하고 있다.

<표 Ⅲ-13> 2015년 우즈베키스탄 프로젝트 사업 현황 (2015. 10)
(단위: 명)

분야	사업 유형	사업명	사업 기간	총예산(달러)
교육	프로 젝트	우즈베키스탄 사마르칸트 직업훈련교육 역량강화사업	2013-2016	640만
	프로 젝트	우즈베키스탄 사흐리사브즈시 훈련센터 설립 및 직업훈련 역량강화 컨설팅 사업	2014-2017	850만
보건	프로 젝트	우즈베키스탄 전염성 질병 관리역량 강화사업	2013-2017	600만
	개발 컨설팅	우즈베키스탄 아동병원 의료인력 역량강화사업	2015-2019	700만
공공 행정	프로 젝트	우즈베키스탄 싱글윈도우를 통한 관세행정 현대화사업	2013-2016	550만
	프로 젝트	우즈베키스탄 표준청 국제동등성 확보 지원 및 통합시스템 구축사업	2014-2017	700만
기타	프로 젝트	우즈베키스탄 나보이 지역 조림사업	2013-2016	250만
	개발 컨설팅	타슈켄트 국제공항 현대화 사업 타당성 조사	2016-2017	300만

출처: (주 우즈베키스탄 사무소, 2015)

<표 III -14> 2015년 분야별 활동인원

(단위: 명)

구분	일반/ 협력봉사단원	새마을리더 봉사단원	중장기 자문단	해당 분야
교육	44		2	한국어 교육, 컴퓨터(일반/디자인), 태권도, 언론
보건	2		1	한 의사, 간호
산업에너지	3		1	기계, 전기, 자동차, 섬유
농림 수산	1	3		작물재배, 지역개발
기타	1	1		
합계	51	4	3	총 58명

출처: (주 우즈베키스탄 사무소, 2015)

<표 III -15> 2015년 지역별 활동인원

(단위: 명)

지역	단원 수	활동분야
타슈켄트	36	한국어(16), 컴퓨터(3), 컴디자인(1), 태권도(2), 작물재배(1), 지역개발(4), 기계(1), 전기(1), 자동차(1), 한 의사(1), 가정의학과(1), 간호(1), 중장기 자문단(3)
사마르칸트	1	한국어(1)
부하라	4	한국어(3), 컴퓨터(1)
카르시	2	한국어(1), 컴퓨터(1)
나만간	2	한국어(1), 태권도(1)
페르가나	4	한국어(3), 태권도(1)
안디잔	3	한국어(3)
우르겐치	1	한국어(1)
누크스	3	한국어(2), 컴퓨터(1)
총계		58명

출처: (주 우즈베키스탄 사무소, 2015)

한편, 1991-2014년 사업기간에 진행된 프로젝트 사업은 이미 다양한 형태로 평가가 진행된바 있다(한국국제협력단, 2011: 157-164). 따라서 본고는 2013년 이후 진행되고 있는 사업에 대한 기초적인 분석과 기대효과를 점검하고자 한다(외교부, 2014: 56-58).

첫째, 교육 분야이다. ‘직업훈련 역량 강화 컨설팅 및 시범사업’은 우즈베키스탄 직업훈련 역량 강화를 위한 법·제도적 컨설팅을 제공하여 직업훈련 제도의 선진화 기반을 마련하고 지속적 운영을 위해 국가기술자격검정제도 도입 및 제3의 사흐리삽스 직업훈련원 건립을 위한 기반을 조성할 수 있을 것이다. 특히, ‘사마르칸트 직업훈련 교육역량 강화사업’은 우즈베키스탄 내 제2직업훈련원 건립을 지원하여 양질의 기술인력 양성을 통한 취업을 증대 및 국가경제발전 기여할 수 있을 것으로 평가된다.

둘째, 보건 분야이다. ‘전염성 질병관리역량강화 사업’은 우즈베키스탄에 기 지원된 1차 사업 보건위생역학센터 4개 지역의 추가적인 인력역량 강화를 추진하고, 2차 4개 지역의 보건위생 역학센터에 전염병 진단 및 치료능력 향상을 위한 실험기자재, 역학교육 등을 실시하여 우즈베키스탄 전염병 관리 역량 강화하기 위한 것이다. 또한 ‘우즈베키스탄 아동병원 의료인력 역량강화사업’은 우즈베키스탄 현지의 호평을 받고 있는 사업이기도 하다. 우즈베키스탄은 인구 30백만명 중 아동 인구가 전체의 약 37%인 11백만명에 이르는 데 반해, 국제적 수준의 아동 전문병원은 전무한 실정이다. 이에 따라 최대 아동병원 건물(275병상, 연면적 25,756㎡ 규모)을 신축하고, 첨단 의료기자재 공급 및 선진 의료기술 교육프로그램을 제공 (KOICA 및 KOFIH 참여)하였고, 승인금액은 U\$103백만 불이다. KOICA는 이 사업을 통해서 수원국의 긴요한 분야에 대규모 사업을 발굴·지원, 우리나라에 대한 이미지 및 원조의 효과성을 제고하여, 한-우즈베키스탄 경제협력에 기여할 수 있을 것으로 본다. 이는 EDCF 주도하에 사업을 수행하고, 병원 설립 후 현지 의료진에 대한 교육 및 병원 운영에 KOICA(외교부) 및 KOFIH(보건복지부)가 참여함으로써 부처간 ODA 협업모델을 제공하는 의미를 지니고 있다.

셋째, 공공행정 분야이다. ‘싱글윈도우를 통한 관세행정 현대화사업’은 대외무역 관리 체계에 싱글 윈도우 시스템을 도입하여 무역 증진, 통관 절차 간소화, 무역 비용 절감에 기여할 수 있을 것이다. 또한 ‘표준청 국제동등성 확보지원 및 통합시스템구축사업’은 국제기준에 부합하는 표준관리업무 정보화 마스터플랜 수립 및 정보시스템 구축을 통한 업무효율성 향상, 대국민 서비스강화 및 무역 활성화를 지원한다. 이외에도 ‘나보이 지역조림사업’은 나보이 경제특구지역 외곽에 방풍림을 조성하여 사막 바람으로 인한 모래 먼지 등 각종 오염물질로부터 특구의 환경을 개선하고, 사막화로 인해 피해가 증가하고 있는 특구지역 인근 주민들의 생활여건을 개선하는데 기여한다. 또한 ‘타슈켄트 국제공항 현대

화 사업 타당성 조사' 사업은 우즈베키스탄 정부에서 매우 관심을 기울이는 사업으로써 우즈베키스탄이 타슈켄트를 중앙아시아의 허브공항화하는데 있어 매우 중요한 의미를 두고 있다. 이에 따라 KOICA는 이미 2015년 초에 타당성 조사를 마치고 진전사항을 협의 중에 있다.

또한 KOICA는 연수초청 사업을 활발하게 전개하고 있다. 연수는 국별 연구과정, 글로벌 연수과정, 장기석사(SP) 연수과정으로 분류된다(〈표 Ⅲ-16〉, 〈표 Ⅲ-17〉, 〈표 Ⅲ-18〉 참조). 이 연수 과정은 현재 독립이후 체제전환과 경제발전을 모색하는 우즈베키스탄을 위한 매우 효과적인 지원책으로 평가될 수 있는 부분이다. 제도는 인위적으로 만들 수 있겠지만, 이를 운영하는 주체들의 의식은 지체되는 점을 고려한다면, 우즈베키스탄 국가운영을 실무적으로 뒷받침하는 인력의 재교육은 무엇보다 중요하다. 한국은 개발도상국에서 선진국으로 진입해 가는 과정에서 다양한 시행착오를 경험하였다. 이는 우즈베키스탄이 한국을 다른 국가와 차별적으로 대하는 부분이며, 한국 또한 개발도상국 개발정책 입안과정에서 가장 강점을 가진 부분이기도 하다.⁶⁶⁾ 따라서 이를 활용하고 심화하는 과정을 이어가는 것은 매우 체제전환국 지원 사례로서 주요한 성과로 평가할 수 있는 부분이다.

〈표 Ⅲ-16〉 2015년 국별 연수

순번	과정명	선발 인원	연수기간	연수기관
1	출입국 관리 행정역량 강화	10명	2015.09.10 - 09.25	법무연수원
2	식물검역 역량강화	10명	2015.08.31 - 09.10	농림축산검역본부
3	고위법관을 위한 사법제도	10명	2015.10.01 - 10.17	사법연수원
4	반독점 규제 행정역량 강화	10명	2015.11.01 - 11.17	고려대학교

출처: (주 우즈베키스탄 사무소, 2015)

66) 이는 우즈베키스탄 재무부의 ODA 모니터링 담당국장인 Mirakhmedov Ziyod(Director of Department. Aid Coordination Department of Ministry of Finance Republic of Uzbekistan)와의 인터뷰(2015.11.30.)에서 매우 명시적으로 확인할 수 있었다.

<표 III -17> 2015년 글로벌 연수

순번	과정명	선발 인원	연수기간	연수기관
1	아프리카 및 중앙아시아 관세분야 고위급 파트너쉽	1명	2015.04.12-04.18	한국관세청
2	저비용 공공주택 공급 역량강화	2명	2015.05.31-06.20	한국토지주택공사
3	소비자 업무 선진화 및 전문가 양성과정	2명	2015.05.07-05.27	한국소비자원
4	지속가능한 물환경 관리 정책	1명	2015.07.16-08.05	국립환경인력개발 원
5	국제 공공감사 관리	2명	2015.05.10-05.30	한국감사교육원
6	경쟁법과 시장경제발전 (동구, CIS)	8명	2015.05.01-09.25	공정거래위원회
7	마약관계관 연수	2명	2015.10.11-10.24	대검찰청
8	지역보건의료인력 전문가 역량강화	2명	2015.07.12-08.08	한국보건복지인력 개발원
9	차세대 한국어 인재 양성(학생/초중급)	2명	2015.06.11-10.08	순천향대학교
10	초등교육역량 강화를 위한 교육프로그램 개발 및 교육관계자 연수	2명	2015.07.01-07.21	대구교육대학교
11	한국어 교사 양성 및 능력 배양(고급)	1명	2015.07.02-09.19	한국외대
12	한국어 문화 전문가 양성(중급)	1명	2015.07.02-09.19	경희대학교
13	(중기) 외교관 연수	1명 (지원)	2015.08.21-10.31	세종연구소
14	교통인프라 중기과정	5명 (지원)	2015.08.30- 2016.06.30	서울과학기술대학 교철도전문대학원

출처: (주 우즈베키스탄 사무소, 2015)

〈표 III -18〉 2015년 장기석사(SP) 연수과정

주: 연수기간 1-2년

순번	과정명	선발인원	연수기관
1	정보통신정책 역량강화	1명	송실대 정보과학대학원
2	국토개발정책	1명	서울시립대 국제도시과학대학원
3	금융핵심인력 양성	2명	KAIST
4	식량안보 및 농업기술 역량강화	1명	경북대학교
5	공공행정 역량강화	1명	서울대 국제/행정대학원
6	한국개발경험 및 경제협력	1명	경희대 국제대학원
7	여성지도자 역량 강화	1명	이화여대 국제대학원
8	경제정책 역량강화	2명	KDI 국제정책대학원
9	지역공동체 개발 지도자 양성	1명	전남대 경영대학원
10	경제 및 산업정책	2명	아주대 국제대학원
11	농축산물 가치증진 역량강화	1명	건국대 대학원

출처: (주 우즈베키스탄 사무소, 2015)

연수 초청사업을 체제전환이 관점에서 살펴보면, 매우 의미있는 사업이 눈에 띈다. ‘국별 연수과정’에서 ‘고위법관 위한 사법제도’, ‘반독점 규제 행정역량 강화’ 같은 사업은 체제전환기에 정비가 필요한 우즈베키스탄 사법체계 개선에 필요한 조언을 할 수 있는 기회를 가질 수 있다. 또한 우즈베키스탄의 시장화를 제도적으로 뒷받침할 수 있는 경제제도 개선의 계기를 제공할 수도 있을 것이다. 아울러 ‘글로벌 연수’ 또한 우즈베키스탄의 체제개선과 건전한 시장제도 확립에 기여할 수 있는 프로그램을 운영하고 있다. 그 가운데 ‘소비자 업무 선진화 과정’, ‘경쟁법과 시장경제 발전’, ‘외교관 연수’ 프로그램은 체제전환국의 수요에 부응하면서, 한국의 개발경험을 접목할 수 있는 기회를 가질 수 있다. 그러나 국별 연수와 글로벌 연수가 수주 혹은 수개월이라는 단기간에 진행된다는 점에서 심화과정의 개설을 통해 보완할 필요가 있다.

한편, 장기석사(SP) 연수 과정은 1-2년에 걸친 과정을 통해 매우 심도 있게 체제전환에 필요한 역량을 제고할 수 있을 것으로 보인다. 그 프로그램 중에서 ‘개발경험’, ‘금융핵심인력 양성’, ‘경제정책’, ‘경제·산업정책’은 우즈베키스탄 측에서 매우 관심을 기울이는

분야이기도 하다. 한편, 이슬람 정체성을 가진 우즈베키스탄의 분위기를 감안해보면, ‘여성지도자 역량 강화’프로그램은 보수적 사회 분위기에서 여성 시민사회형성이라는 맹아를 만들 수 있는 프로그램으로 평가된다.

향후 한국의 우즈베키스탄 지원전략은 현지의 체제전환의 길에 순기능 역할을 함과 동시에 중앙아시아의 맹주를 열망하는 우즈베키스탄의 국가발전 전략에 기여하면서 우리의 새로운 성장 동력의 일부분으로서 한국과 우즈베키스탄이 상호 윈-윈하는 구조로 나아가야 할 것이다. 이와 같은 인식의 기초 하에 향후 우리의 우즈베키스탄 지원정책은 다음과 같은 분야에 집중될 필요가 있다.

첫째, 우즈베키스탄의 지식기반사회 실현을 위한 인적 자원 개발 분야이다. 이를 위해서는 전문학교 및 대학교 등에 교육정보화(e-Learning)지원을 통하여 IT 교육을 강화하고, 새로운 성장동력 발굴을 위한 제도적 지원이 뒷받침되어야 할 것이다. 또한 기술 직업훈련교육기관의 프로그램을 다양화하고, 심화과정을 통해 실전에 즉시 활용할 수 있는 능력을 배양해야 한다. 이를 위해서는 해당 훈련교육기관 강사의 능력제고 및 재교육을 위한 시스템을 갖출 필요가 있다. 더욱이 수료생들의 사회진출에 기여하고, 개인사업 창업을 위한 창업 인큐베이팅 제도가 정착되어야 할 것이다.

둘째, 공적 의료 서비스 분야이다. 우즈베키스탄은 특히 전염병 관리에 취약한 국가이다. 우즈베키스탄 전체 사망 원인의 34%를 점하는 전염성 질환에 대한 대응이 매우 시급한 국가적 과제이다. 우즈베키스탄 정부는 국민후생전략 및 ‘보건 발전 및 개선을 위한 주된 전략’에 따라, 전염병 관리 체계 개선에 나서고 있다. 이에 대한 한국의 지원은 무엇보다도 긴요한 과제라 할 수 있다. 이에 대한 우리의 기여할 부분은, 한국에서 발생한 전염병의 유형에 대해서 발생과 확산, 저지에 대한 단계적 대응 방안을 매뉴얼화 하여 우즈베키스탄 유관 부처와 긴밀하게 교류하는 방안도 일레가 될 것이다. 이와 함께, 한-중앙아, 한-우즈베키스탄 의료인력 교류와 의료 서비스 영역의 교환·확대 차원에서, 필요하다면 한국의 공중보건의 제도를 KOICA의 해외봉사단 영역으로 확대하여, 우즈베키스탄을 비롯한 개도국의 공공의료 서비스 개선 및 지원을 위해 활용하는 방안도 고려해볼직하다.

셋째, 경제부문 제도 개선과 행정 지원 서비스의 강화를 통한 시장경제체제 활성화 방안이 모색 되어야 한다. 우즈베키스탄은 현재 계획경제에서 시장경제로 체제전환의 과도

기에 있다고 볼 수 있다. 특히 일국의 경제 제도는 유기적으로 얽혀 있어, 어느 한곳이라도 병목이 생기면 경제운영의 효율성이 크게 떨어진다. 따라서 정책 등의 집행과정에서의 각 요소에 존재하는 비효율성을 낮추어야 한다. 우리는 경제개발 과정에서 권위주의적 문화와 시장화의 병립이라는 모순된 체제를 겪은 바 있다. 한국이 이러한 경험이 권위주의적 체제를 합리화하는 논거가 되어서는 안되며, 오히려 사회와 경제의 민주적 운영이 체제의 발전과 장기적 안정에 기여할 것임을 인식하면서 대우즈베키스탄 지원에 임해야 할 것이다. 각론적으로는 수출주도형 경제를 골간으로 발전해온 우리의 경험을 살려서 관세·수출입 시스템 등 대외무역 부분의 업무처리를 효율화하는 방안을 제시해야 할 것이다. 아울러 아직 시민사회와 거버넌스의 미성숙으로 관료적 영역의 비대화에 따른 사회전반의 경직화 현상을 타개할 수 있는 방안도 모색해야 할 것이다.

3. 유럽연합의 중앙아시아·우즈베키스탄 지원 전략: 특징·평가·시사점

1) 유럽연합의 중앙아시아·우즈베키스탄 전략의 전개와 특징

소련 해체 이후 중앙아시아는 새로운 전략공간이 창출되면서 강대국들의 세력 각축장으로 부상하였다. 유럽연합 또한 그 존재감을 투사하기 위한 노력을 기울였다. 유럽연합은 전반적 외교 전략에서 대외적으로 ‘가치관 외교’ 전략을 구사하였으며, ‘이익 외교’는 종종 부차적으로 비쳐지곤 했다. 역사적으로 중앙아시아가 유럽연합의 외교 순위에서 가장 우선시되지는 않았지만 ‘가치관 외교’와 ‘이익 외교’라는 두 전략이 어김없이 추진되어 왔으며, 21세기로 들어서면서 유럽연합은 중앙아시아를 중시하게 되었다. 이처럼 중앙아시아 전략을 새롭게 추진하는 과정에서 2007년 세계적 금융 위기가 닥쳐 중앙아시아 전략 수행에 장애가 초래되었다. 그러나 이후 내부적 어려움에도 불구하고 중앙아시아에 대한 진출 전략을 시행하면서, 중앙아시아 지역에 대한 원조를 늘리는 등 실질적으로 그 역할을 강화하여 왔다(潘兴明, 2013: 77-92).⁶⁷⁾

67) 유럽연합은 대외 정책의 원칙과 목표에 의거 국제사회에서 글로벌 행위자(Global Actor) 역할을 수행하면서 중요한 세계적 이슈와 핵심 지역에서 그 역할을 발휘하여 유럽연합의 존재감과 영향력을 투사하고 있다. 중앙아시아 지역은 과거 유럽연합 외교의 시야 밖에 있었으나, 소련 해체 이후 중앙아시아 지역에 관심을 가지고 개입하기 시작하였다. 그 배경에는 유럽연합의 가치관을 기타 지역 및 국가로 파급시키는 것을 유럽연합 외교의 주요 목표로 삼음과 동시에 중앙아시아 지역의 석유 및 천연가스 자원 등을 확보하기 위함이었다.

중앙아시아 5개국은 유라시아 대륙의 중심에 위치하고 있어 지리적으로 전략적 가치가 있을 뿐만 아니라 에너지 자원도 풍부하기 때문에 유럽연합의 관심이 극대화되었다. 소련 해체이후 독립한 중앙아시아는 정치·경제의 체제 전환이라는 고통을 딛고 국민국가의 기틀을 잡아나가고 있다. 서방 기구의 평가에 따르면 현재 중앙아시아의 체제전환 수준은 여전히 낮다. 2014 년에 독일 벨테스만 재단(Bertelsmann Stiftung)은 시장 경제와 민주 정책의 전환 상황을 표시하는 지수(Status Index, SI) 및 정부의 통치 기능과 효율을 반영하는 관리 지수(Management Index, MI)에 관해 129개 국가의 순위를 매겼다. 중앙아시아 5개국 중 키르기스스탄이 2개 지수에서 각각 5.61과 4.69로 83위와 75위를 기록하였고 나머지 4개국은 평균이하의 수준 인 것으로 나타났다(Stiftung, 2014).

한편, 유럽연합은 중앙아시아에 대한 외교 전략에서 유럽연합의 가치관을 부각시키는 외교로써 중앙아시아 각국에 인권, Good 거버넌스(善治), 민주, 법치 등의 규범을 주입시켰고, 또 한편으로는 이익을 모색하는 외교에 중점을 두었다. 또한 중앙아시아 국가라는 새로운 에너지 공급원을 획득하고, 이 지역에서 잠재하는 테러리즘과 마약문제에 대처하는 노력을 기울였다.

유럽연합은 2007년 6월 유럽연합 정상회담에서 ‘유럽연합과 중앙아시아: 새로운 파트너십 전략’(이하 신중앙아 전략)을 채택했는데, 이는 유럽연합과 중앙아시아 국가간 관계가 새로운 발전단계로 진입했음을 공포한 것이라 할 수 있다. 신중앙아 전략에 의거, 유럽연합은 중앙아시아에 대한 원조자금으로 7.5억 유로를 승인했다. 그 원조의 목표는 중앙아시아의 안정과 안보환경 증진, 지속가능한 경제발전과 빈곤 감소, 그리고 중앙아시아 국가 간 및 유럽연합간의 긴밀한 지역협력을 추구하는 것이다. 이에 따라 유럽연합은 3대 우선분야를 설정했다. 첫째는 중앙아시아 지역협력을 추동하며 안정적인 주변관계를 조성하는 것으로서 이를 위해 총예산의 30-35%를 책정했다. 둘째, 빈곤감소와 국민생활 수준 향상시키는 것이다. 이를 위해 40-45%를 책정했고, 셋째, 좋은 거버넌스와 경제 개혁을 추진을 위해 20-25%를 책정하였다.

불완전한 통계지만 2007-2013년간 유럽연합이 중앙아시아에 실제 제공한 각종 원조액은 약 6.09억 유로일 것으로 추측된다. 유럽연합의 개발협력기구(Development Cooperation Instrument, DCI)는 가장 중요한 원조 통로였으며, 전체 원조자금의 88%를 점한다. 그 중 유럽연합은 우즈베키스탄에 2007-2013년 간 약 38.6 백만 유로를 지원하였다(〈표

Ⅲ-19) 참조).

<표 Ⅲ-19> 2007-2013년 협력개발기구(DCI)의 우즈베키스탄 지원 현황

(단위: 백만 유로)

항목/년도	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	총계
형사·사법제도 개혁 지원	-	-	10	-	-	-	-	10
유로파 하우스 우즈베키스탄	-	-	1	-	-	-	-	1
의회제도 강화 및 지역 네트워크 시스템 구축	-	-	-	2	-	-	-	2
제도 개선·협력 프로그램	-	-	-	2.2	-	-	-	2.2
중소기업 경영교육·능력향상 프로그램	-	-	-	3	-	-	-	3
장애 어린이를 위한 포괄적 교육	-	-	-	3.7	-	-	-	3.7
모자 보건 서비스 향상	-	-	-	6.7	-	-	-	6.7
농촌 지역의 지속 가능한 발전	-	-	-	-	10	-	-	10
총계	-	-	11	17.6	10	-	-	38.6

출처: Tika Tsertsvadze and Jos Boonatra(2013), "Mapping EU Development Aid to Central Asia," p. 12. http://fride.org/download/EUCA_FS1.pdf (검색일: 2015. 12. 22)

2007년에 내세운 새로운 신중앙아 전략에서 유럽연합은 중앙아시아로의 규범성 가치에 대한 투사 의지와 능력을 매우 자신 있게 표명했다(Council of the European Union, 2007: 5).⁶⁸⁾ 이에 따라 유럽연합은 인권, 법치, Good 거버넌스 및 민주화 확립을 가장 시급히 이뤄야 할 핵심 정책으로 추진해 나갔다(Council of the European Union, 2007: 7).⁶⁹⁾ 유럽연합은 중앙아시아에 규범화된 목표를 추구하면서, 가치관, 규칙, 제도

68) “유럽연합 이웃정책(European Neighbourhood Policy)이라는 프레임 안에서 동부의 이웃 국가에 대한 책임 역시 유럽과 중앙아시아의 정치적 협력 및 경제 발전의 두 방향을 더욱 가깝게 만들 것이다. 안정적이고 공정 하면서 개방적인 사회를 발전시켜 공고히 하고, 국제 규범을 준수하여 유럽연합과 중앙아시아 국가의 파트너 관계에 대해 큰 결실을 맺는 일은 지극히 중요하다. 유럽연합은 선치, 법치, 인권, 민주, 교육, 훈련 등 핵심 분야에서 경험과 전문적 지식을 공유하고자 한다. 유럽연합은 지역 일체화 속에서 정치적 안정과 번영했던 경험을 제공할 수 있고, 중동부유럽국가에게도 정치 경제의 정책 전환에서 얻은 교훈을 제공할 수 있다.”

69) “정치 체제의 안정적 발전과 경제 구조의 균형적 운영은 법치, 인권, 선치를 얼마나 중시하느냐에 달려있으며, 투명하고 민주적인 정치 구조의 발전에 의존한다. 유럽연합과 그 회원국은 인권 보호 및 독립된 사법 제도의 건설과 발전에 대한 지원을 확대할 것이며, 법치와 국제 인권 표준의 구조를 토대로 하여 지속적인 공헌을 할 것이다”라고 명확히 지적했다.

등 ‘규범성 요소’를 다른 나라가 받아들여야 한다는 정치적 사명을 관철시켜 나갔다(宋黎磊, 2014; Petroni, 2015). 이 과정에서 유럽연합은 중앙아시아 전략에서 규범성 목표의 순위 중에서 민주화에 비해 Good 거버넌스를 강조했다. 유럽의 일부 학자들은 이러한 전략이 현실적 방안이라고 주장하고 있다. 사실 민주와 Good 거버넌스, 그리고 인권이라는 목표는 서로 겹치면서 긴밀한 연관성을 가진다. 따라서 인권과 Good 거버넌스 사이에 있는 민주화는 인권과 Good 거버넌스의 추진을 통해 동력을 얻고 실현해 나갈 수 있다고 보았다(Warkotsch, 2011: 110). 그러나 이러한 이상적인 목표는 종종 난관에 부딪치곤 했다. 유럽연합의 대동독 및 중동구지역 체제전환을 이끌던 EBRD는 우즈베키스탄에서 민주주의와 인권문제를 공개적으로 언급했다가, 바로 제재와 추방을 당하는 굴곡을 겪기도 하였다(조정훈, 2015).

한편 유럽연합은 2005년 5월 우즈베키스탄 정부군이 안디잔 사태를 무력을 진압한 후 국제사회의 조사를 거부한 이래 우즈베키스탄에 대한 제재를 감행하였다. 안디잔 사태는 유럽연합의 규범과 가치를 심각하게 위반하는 행위로 여겨졌다. 이와 같은 ‘유럽연합의 규범과 가치에 엄중하게 위배되는 행위’에 대해 유럽연합 이사회는 그 해 11월 14일에 우즈베키스탄 정부에 대해 제재를 가하기로 결정했다(Brummer, 2009: 199). 그 주요 조치는 다음과 같다. 첫째, 우즈베키스탄으로 무기, 군사용 설비 및 기타 관련 물품을 수출하는 것을 금지한다. 둘째, 안디잔 사태 및 독립적인 국제 조사를 거부한 것에 직접적인 책임이 있는 우즈베키스탄 정부의 고위관직자 12명이 유럽연합의 회원국으로 비자를 받아 진입하거나 국경을 넘는 것을 금지한다. 셋째, 공동체 및 그 회원국이 우즈베키스탄 정부와 기술 분야의 회담을 가지는 것을 잠정 중단한다(Council of the European Union, 2005: 72-73).

유럽연합으로부터 이러한 제재를 받자 카리모프 대통령은 강경한 태도를 취했다. 유럽연합의 하비에르 솔라나 고급대표와 쿠비스 특별대표에 대한 입국 비자 발급을 거부하고, 자국 국경 내의 유럽 비정부 조직을 추방했다. 그러나 “실제상 안디잔 사태에 대한 유럽 전체의 반응은 다소 무성의했다.” 유럽연맹이 제재 조치를 선포한 이후에도 우즈베키스탄 국경 내에서 Termez 군사기지를 빌려 쓰고 있었던 독일은 여전히 우즈베키스탄 정부로 1700 만 유로의 지원금을 보냈고, 비자 발급을 금지하는 명단의 첫 줄에 있었던 우즈베키스탄 정부 내무부 부장 알마토프(Almatov) 은 의료 치료 명목으로 독일 비자를 받았

다. 독일은 또 프랑스, 스페인과 연합하여 우즈베키스탄인을 규탄하는 사안을 결의하는 투표에서 반대에 표를 던졌고, 유럽연합 의장국을 맡았던 2007년 상반기에는 이사회를 통해 우즈베키스탄에 대한 제재를 완전히 해제할 것을 강력하게 주장했다.

그러나 영국, 네덜란드, 스웨덴, 덴마크, 폴란드는 이에 대해 반대 입장에 섰다. 회원국들은 치열한 토론을 거쳐 우즈베키스탄의 인권 상황이 전혀 개선되지 않는 상황에서만 제재 조치를 연장시키기로 했다(Youngs, 2011: 121-122). 그 후 유럽연합은 2008년 10월과 2009년 10월에 비자 금지령과 무기 판매 금지령을 해지했다. (European Parliament, 2014: 16). 이처럼 중앙아시아를 대상으로 자신들의 규범을 수출하고자하는 의지와 능력은 오히려 각종 제약으로 인한 도전에 직면하였다. 이에 따라 갈수록 규범성 의제의 우선순위는 뒤쳐지는 상황이 전개되고 있다. 이러한 상황전개와 맞물리며 유럽연합은 2007년 이후에 우즈베키스탄에 대한 제재 조치를 점차 완화해 왔다.

2) 유럽연합의 중앙아시아·우즈베키스탄 전략에 대한 평가

유럽연합은 중앙아시아에 대해 2008년, 2010년, 2012년 세 차례 걸쳐 평가를 진행했는데, 중앙아시아 전략 및 그 발전 전망에 대해 긍정적으로 평가한 바 있다.(EEAS, 2012: 4). 지난 2012년 발표한 《유럽연합의 중앙아시아 전략 시행 진전 보고서》에 따르면 중앙아시아 전략은 이미 중앙아시아 5개 국가와의 관계를 최대한 강화했을 뿐만 아니라 유효성이 증명됐으며, 2007년에 설정했던 목표에서 매우 큰 진전이 있었다고 자체 평가했다.(EEAS, 2012: 1). 이 보고서에 언급된 주요 성과로는 중앙아시아는 유럽연합을 중요한 파트너로 인식하고, 역내의 정치적 대화 및 아프가니스탄, 종교적 극단주의 등 민감한 문제에 관해 상호 심도 있게 토론했다고 평가한다.

안보적 측면에서도 중앙아시아 지역에 대한 반테러를 강화했고, 중앙아시아와 국경 지역 관리 및 마약류 밀반출 금지에 대해서도 협의를 진행하고 있음을 긍정적으로 평가한다. 또한 중앙아시아 5개국에서 인권문제에 대한 심도 깊은 대화를 진행했고, 중앙아시아의 법치 확립을 촉진시켰다. 게다가 유럽연합의 교육 행동계획은 이미 중앙아시아와 유럽연합이 교육문제에서 긴밀한 관계를 형성했음을 입증한다. 또한 유럽연합은 환경과 수자원 문제에 대한 대응을 함께 하면서 이에 대한 지역협력을 강화하는데 지대한 공헌을 했

다고 자부한다. 그 외에도 유럽연합과 중앙아시아는 에너지 분야에서 광범위한 협력을 이루어내었다. 외교적 측면에서도 유럽연합은 원래 카자흐스탄에만 전권대표부를 설치했으나, 이후 키르기스스탄, 우즈베키스탄, 타지키스탄에 대표부를 설치하였으며, 유럽투자은행의 영업범위를 모든 중앙아시아 5개국으로 확대하였다(EEAS and European Commission, 2012: 6-9).

유럽연합의 대중중앙아시아 전략에 대한 중앙아시아 국가의 국민들이 보이는 반응은 복합적이다. 우선, 유럽연합이 중앙아시아 전략을 통해 전개한 원조정책은 전반적으로 긍정적으로 인식하고 있다.(Baisakova, 2012). 그러나 다른 한편, 유럽연합의 이익추구 전략에 대해 카자흐스탄 대통령 전략 연구소의 불라트 술타노프(Bulat Sultanov) 소장은 유럽연합이 중앙아시아에서 경제와 안보적 이해에 더 관심을 기울였고, 이에 따른 에너지 수입의 다원화 등 중앙아시아에서 이익을 취했다고 냉정히 평가했다.(哈)苏尔坦诺夫, 2012: 5).

상술한 상황에 의거하여 유럽연합의 중앙아시아 전략 및 그 실행에 대해 평가를 하면,⁷⁰⁾ 첫째, 가치관 외교는 유럽연합의 중앙아시아 전략의 초석이자 출발점이었다. 유럽연합은 미국 등 세계 강국과 같은 실력을 갖추지 못했지만, 인권, 환경 보호, 대외 원조 방면에서 스스로 자부심을 가지고 있었으므로, 유럽연합의 전체적인 규범을 대외적으로 주입하고 전파시키려고 시도했으며, 이 기회를 통해 지도적 위치와 도덕적 수준이 높음을 부각시키고자 했다. 따라서 유럽연합은 가치관 외교를 관철하는 정치적 대화, 인권 대화, 법치 행동 계획을 중앙아시아 전략의 핵심으로 하였고, 유럽연합의 가치를 전파하면서 이를 통해 중앙아시아 국가와 사회에 영향을 미치고 이들을 규범화하고자 했다. 가치관 외교를 추진하기 위해 유럽연합은 대량의 원조를 주었고, 주로 소프트파워를 통해 스스로의 이미지를 만들었다. 그러나 유럽연합이 가치관 외교로 얻은 효과는 한계가 있었다. 중앙아시아는 서방 국가가 추진한 ‘색깔 혁명’에 대해 매우 깊은 반감을 가졌으며, 유럽연합의 정책은 해당국의 정부와 국민의 동의를 구하기 어려웠다. 게다가 유럽연합의 대중중앙아시아 외교는 여타 강대국과 비교해서 강력하지 않았으며, 특히 선언적 성격이 강했고 실제 진행과정에서 구체성이 결여된 측면이 있었다.

둘째, 이익 외교는 유럽연합의 중앙아시아 전략의 현실적 목표였다. 자본주의는 유럽연

70) 潘兴明, 2013. “价值观外交与利益外交的叠加-欧盟中亚战略评析,” 『欧洲研究』, 第5期, pp. 77-92.

합의 정책을 관통하는 이데올로기였다. 따라서 중앙아시아가 에너지 자원, 특히 천연가스는 유럽연합이 호시탐탐 노리는 현실적 이익이었다. 러시아산 천연가스는 공급이 불안정하고, 특히 유럽연합은 러시아의 가스 자원에 의존하기를 원치 않았기 때문에 에너지 공급의 다양화를 추진해야 했다. 이러한 배경 속에서 유럽연합과 그다지 원거리도 아니면서, 에너지 자원이 풍부하며, 특정 강대국에 의해 완전히 지배되지 않은 중앙아시아가 새로운 진출 대상으로 떠오른 것이었다. 에너지 외에도 안보와 경제적 요소 또한 유럽연합이 중앙아시아에서 얻고자 했던 현실적 이익이다. 유럽연합의 대중앙아시아 이익 외교는 에너지, 안보, 경제·무역의 3대 분야에서 추진되었는데, 경제·무역이 가장 성공적이었다. 유럽연합은 중앙아시아 5개국의 주요 무역 파트너로서 쌍방의 무역 구조는 상호 보완적이었다. 반면 에너지 분야의 협력은 난항을 겪었고, 진척이 매우 더뎠다. 또, 유럽연합이 신에너지를 개발하고 있었으므로 에너지 분야의 협력에 더욱 큰 변수가 생길 수 있었고 전망도 불명확했다. 게다가 안보분야에서 유럽연합은 기타 강대국에 비해 상대적으로 열세에 처해있었다. 미국의 보조적 역할을 하며 마약문제 등에서 소극적 역할을 수행했으며, 중앙아시아의 안보분야에서는 실질적인 영향력을 발휘한 행위자라고 말할 수 없었다.

셋째, 상술한 두 가지 외교를 동시에 추진한 것은 과거 제국주의의 외교 행태라 볼 수 있다. 서방은 근대이후 대외확장 과정에서 ‘문명 전파’를 외치면서 자원과 시장을 약탈했고(参見(德)卡尔马克思, 1962: 1-2, 24-32), 이를 통해 자산을 불리고 현대화를 이룬 과거사가 존재한다. 그러나 식민 시대의 이러한 방법은 이미 구시대의 유물이며, 비식민지화는 세계에 새로운 패턴을 가져왔다. 그렇다고 새로운 질서, 규범, 운영 방식이 더욱 발전하고 틀이 잡힌 것은 아니었다. 사실상 유럽연합의 가치 외교와 이익 외교는 기본적으로 제국주의 외교의 노선에서 탈피하지 못한 것이었으며, 그 내부적 모순과 충돌도 극복할 수 없었다. 이러한 관점에서 보면 유럽의 국가가 중앙아시아에 대해 이해하고 인식하는 방법에서 문제점은 엄존하고 있다고 볼 수 있다.

3) 유럽연합의 중앙아시아·우즈베키스탄 지원의 시사점

유럽연합이 중앙아시아 전략을 추진하는 과정에서 다른 강국과 다른 점은 유럽연합이

외교적 차원에서 단일한 행위 주체로서 이성적인 결정과 정책을 추진할 수 없었다는 것이다. 유럽연합의 내부를 구성하는 각 회원국은 중앙아시아에서의 이익 선호도와 정책적 목표의 순서를 정하는 과정에서 이견이 잦았고, 그 결과 중앙아시아에서의 규범성 외교는 충분한 정치적 의지와 유력한 정책적 지렛대가 발휘되지 못했다. 유럽연합이 중앙아시아를 자기편으로 끌어오기 위해 실시한 대외 원조를 실행하면서, 자신들을 이들 국가와 평등한 위치에 두지 않았고, 중앙아시아가 자주적으로 선택한 체제전환의 길을 충분히 존중하지도 않았다. 이에 따라 중앙아시아 지역의 안정과 변형은 유럽연합이 자신했던 것만큼 효과적으로 촉진되지 못했고, 또한 규범성 외교가 추구했던 최종 목적인 유럽연합의 이익은 실질적인 성과가 없었다. 또한 에너지 확보, 유럽 채무 위기, 강대국 간의 경쟁이 중첩되면서 유럽연합이 중앙아시아에 규범성 외교를 주입하는 데 내부와 외부의 제약이 점증하였다. 게다가 유럽연합 회원국내 외교 정책이 일치성과 협조성이 결여됨으로써 단일한 규범성 힘을 투사하지 못함으로써 중앙아시아에서의 영향력은 제한적이었던 것이다.

규범성 힘을 행사하는 유럽연합은 유럽통합에 따른 성과와 중동부유럽에 대한 체제전환을 하면서 얻은 경험을 토대로 하여 새로운 중앙아시아 전략에서 인권, 법치, Good 거버넌스, 민주 등 규범성 목표를 우선순위에 두었다. 이를 통해 중앙아시아 r각국의 체제전환 방향으로 제시하고, 제도화된 틀로 공고화되기를 기대하였다. 이처럼 유럽연합은 일련의 정책 수단을 써서 중앙아시아 지역에서 규범성 외교를 추진하여 자신의 영향력을 키웠으나, 계속해서 나약한 입장과 태도를 보였기 때문에 유럽연합의 규범성 힘에 대한 신뢰도는 약화되었다(조정훈, 2015).⁷¹⁾

상술한 바와 같이, 유럽연합은 우즈베키스탄 지원에서 초기에 규범적 가치를 내세웠지만 시종일관할 수는 없었다. 그 과정에서 현실과 타협을 하면서 결국 유럽연합 및 공여국의 이익을 도외시 할 수 없었다. 이러한 유럽연합의 체제전환국 지원 사례의 시사점은 향후 우즈베키스탄뿐만 아니라 북한과 같은 잠재적 체제전환국 지원에 있어 유용한 지침이 될 수 있다.

첫째, 북한의 체제적 특성과 남북관계 등을 고려한 중점협력 분야의 선정과 세밀한 접근전략의 모색이다. 예를 들어 북한이 가장 거부감 없이 받아들일 수 있는 교육 및 직업

71) 2008년 세계은행은 우즈베키스탄 정부의 요구로 타슈켄트 사무소를 폐쇄한 바 있으며, 유럽부흥개발은행(EBRD)은 한때 인권 등 우즈베키스탄의 내정에 간섭하는 행위로 EBRD 우즈베키스탄 책임자가 내정개입 발언으로 인해 추방당한 적도 있었다.

훈련 분야의 협력 추진이다. 현재 평양과학기술대학교는 그 모범적인 사례라 할 수 있다.⁷²⁾ 직업 훈련 교육에 대한 지원은 남북관계 호전에 조응하여, 평양을 비롯한 북한의 10대 도시에 순차적으로 설립하여 운영하는 방안을 모색할 수 있다. 이와 같은 방식이 정치적으로 민감하다면, 도시가 아닌 지방에 존재하는 북한의 주요 공업지역에 설치하는 방안이 고려될 수 있다. 또한 보건 의료 분야 시스템 정비도 북한이 가장 시급히 지원을 필요로 하는 분야이다. 또한 가장 비정치적이고, 인도적인 분야이다. 따라서 KOICA는 보건복지부 등 유관부처와 협의하여, 향후 지원을 대비한 사전전략을 정비할 필요가 있다.

둘째, 체제개선과 시장화 진전을 위한 우회 연수전략의 실행이다. KOICA는 국별연수, 글로벌 연수, 장기 연수를 통해 한국에서 우즈베키스탄 각계각층 인력에 대한 재교육을 진행 중이다. 이는 우즈베키스탄이 한국과 수교국이고, 체제전환 및 개선을 위한 우즈베키스탄 국가 발전전략이 추진되고 있다는 것을 전제로 한다. 이와 비교해서 북한은 철저히 폐쇄된 형태로 국가가 운영되고 있으면 아주 제한적으로 외국과 협력을 수행하고 있다. 그러나 최근 북한은 자본주의 학습을 중국 연변대학교, 캐나다 브리티시 콜롬비아 대학교 등 인근 및 해외국가에서 진행하고 있는 것으로 전해진다.⁷³⁾ 따라서, 해당 국가 및 추진주체에 자료 제공 등 간접적이고 우회적 경로로 협력을 추진하는 방안을 모색할 필요가 있겠다.

셋째, 북한 개발지원에 대한 인식의 정립이다. 즉, 우리의 대북한 지원의 목적이 북한 체제의 안정과 발전인지, 북한 체제의 전환을 모색하는 것인지에 대한 국민적 합의가 필요하다. 사실 대북지원에 대한 우리의 목표는 모호할 뿐더러 오히려 목표 설정을 회피하고 있다고 볼 수 있다. 국제사회가 행하는 인도적 지원과 개발지원은 체제전환이라는 목적을 가질 때 그 본질적 의미는 훼손된다. 현재 우즈베키스탄정부는 매우 권위주의적인 방식으로 국가운영을 하고 있다. 그러나 KOICA가 우즈베키스탄에 대한 지원을 함에 있어 우즈베키스탄의 정치체제에 대한 고려는 하지 않는다. 그럼에도 불구하고 KOICA의 우즈베키스탄에서의 활동은 조용한 변화를 야기하고 있다. 이는 남북관계에도 적용될 수

72) 2001년 3월 북한 교육성이 남한의 비영리기구인 사단법인 동북아교육문화협력재단에 평양과학기술대학의 설립을 인가해주었다. 2009년 9월 16일 개교식을 하였다. 2008년 한국철도기술연구원은 평양과학기술대학교와 상호협력을 위한 양해각서를 체결하였고, 교수진은 미국, 영국, 캐나다, 중국 등 전원 외국인으로 구성되어 있다.

73) 연변대학교 관계자 및 브리티시 콜롬비아 대학교 한국계 캐나다 교수가 2015년 경남대학교 극동문제연구소 강연에서 밝힌 사항이다.

있는 부분이다. 대북지원은 남북관계의 특수성이라는 면을 볼 때 단기적으로 북한체제 안정성을 강화한다. 그러나 장기적으로는 북한의 변화를 고무하고 북한주민의 의식을 변화시키는 등 체제변화를 유발하는 요인이 된다는 점을 유념해야 한다.

IV. KOICA의 라오스 원조와 성과

1. 체제전환기 라오스의 정치경제적 변화와 원조

1) 체제전환기 라오스의 정치경제적 변화

(1) 전환 이전 라오스의 정치경제

라오스는 동남아시아 인도차이나 반도 중앙에 위치하여 베트남, 태국, 캄보디아, 미얀마, 중국과 국경을 접하고 있는 내륙 국가이다. 이 국가들은 공통적으로 메콩강을 끼고 있다. 라오스는 바다가 없어 메콩강이 가장 넓은 수원일 뿐만 아니라 주변의 경작지를 비옥하게 하고 생계를 유지하게 하는 물줄기라 할 수 있다. 현재 메콩강은 ‘아시아의 배터리’라는 수식어까지 생기며 수력발전의 요충지로 해외 투자자와 개발업자들이 몰림에 따라 라오스에 대한 관심도 증대되고 있다.

2013년 현재 라오스 인구는 약 660만 명이며 1인당 GDP는 1,450달러로 저소득국에 비해 높은 편이나, GDP로 보면 111억 달러로 저소득국에 비해 현저히 낮은 편이다. 라오스의 국가 빈곤선 이하의 인구가 2008년 기준 27.6%, 일평균소득 1.25달러 미만 인구는 33.9%로 1986년 개혁개방 이후 꾸준히 감소 추세를 보이고 있으나 여전히 최빈국 지위에서 벗어나지 못하고 있다.⁷⁴⁾

이러한 라오스는 1893년부터 프랑스의 식민 지배를 받다가 1954년 독립을 획득했지만, 미국의 지원을 받는 우익과 베트남의 지원을 받는 좌익의 대립으로 내전이 시작되었다. 베트남 전쟁 당시에는 베트남으로의 통로라는 이유로 미국의 무차별적 폭격을 받기도 하였다. 베트남, 중국, 소련은 라오스에서 자국의 영향력을 고착화시키기 위해 국내 공산주

74) 1992년의 경우 빈곤선 이하 인구 비율은 45%, 일평균 소득 1.25달러 미만 인구는 55.7%였다(관계부처 합동, 2013). OECD/DAC의 수원국 분류에 따르면, 라오스는 최빈국으로 분류되고 있다. OECD/DAC의 수원국 목록은 세계은행(WB)에서 발간하는 국가 리스트를 기준으로 최빈국(Least Developed Countries: LDCs), 저소득국(Low-Income Countries: LICs), 하위중소득국(Lower Middle-Income Countries: LMICs), 상위중소득국(Upper Middle-Income Countries: UMICs)의 4단계로 분류한다(한국국제협력단, 2013).

의 세력인 라오인민혁명당((Lao People's Revolutionary Party)과 파텟 라오(Pathet Lao: 라오인의 땅)를 지원한 반면, 미국과 태국은 왕정 라오정부를 비공산주의 국가로 유지하기 위해 노력하였다. 그러나 이미 전 국토의 2/3을 장악하고 있던 파텟 라오는 미군의 지원을 받은 우익 지도부의 부패를 목격한 대중들의 압도적 지지와 호치민의 북베트남군이 남베트남을 통일시킬 것이라는 유리한 판세 속에 우익 정부를 총 공격하여 1975년 6월 라오스 전역을 장악하였다(이요한, 2013: 32-38).

그리고 1975년 12월 라오스인민혁명당은 왕정을 종식시키고 라오인민민주주의공화국(Lao People's Democratic Republic: LPDR)을 수립하였다. 라오스는 라오인민혁명당 일당독재체제의 사회주의국가를 건설해 나갔다. 라오인민혁명당은 산업의 국유화 및 농업 집단화 정책을 추진하였고, 이와 함께 수천 명의 전직 관리, 군인, 지식인 등을 재교육장으로 보내 이념교육을 실시하였다. 그러나 오랫동안의 내전으로 이미 경제가 황폐해진 상황에서 정부예산의 90% 이상을 충당하던 서방원조가 중단됨에 따라 라오스의 경제상황은 더욱 악화되었다(박종철, 1995: 258). 라오스 정부는 계획경제에 입각한 중앙집권적인 정책을 펼쳤지만 경제는 개선되지 못했고 저효율·저생산 구조로 빠져들었다. 생필품 가격을 국가가 통제해 부문별 목표를 세우며 노력했지만 결과적으로 세계에서 가장 가난한 국가 중의 하나로 전락하고 말았다.

(2) 체제전환기 라오스의 정치경제적 변화

라오스는 1980년대 들어 피폐해진 경제 회복 및 재건을 위해 노력하기 시작했으며 1986년 4차 전당대회에서 ‘찢타나칸 마이’(신사고)와 ‘라뵘푸 마이’(신제도)라 불리는 개혁·개방 노선에 의거하여 신경제정책을 적극적으로 추진해 나가기 시작했다. 신경제정책은 베트남의 도이 머이(doi moi) 개혁과 상당히 유사한 것으로서 사회주의체제 하에서 추진되던 계획경제에서 상품시장경제로 전환하고자 하였다.

라오스의 경제개혁 정책은 베트남의 개혁정책과 마찬가지로 우선 식량자급자족을 위하여 농업부문에 강조점이 두어졌다. 그러나 1988년까지 라오스에서는 국가가 여전히 농산물의 가격과 영농설비, 비료 등의 가격을 통제하였다. 영농부문의 기술적 진전은 우선적으로 국가지원 협동농장과 비엔티안(Vientiane), 남부 주요도시 부근의 농촌지역에 한정되었다. 협동농장이 전체 농가의 53%를 포함하고 있으며 전체 쌀 경작지의 52%에 해당

하였으나, 1990년 소유구조 개혁을 위한 농업개혁이 실시되어 대부분의 협동농장과 국영 농장(1988년 당시 44개 존재)이 해체되었다. 그리고 농민들의 생산의욕 촉진을 위하여 집단적으로 소유되었던 농지와 영농장비는 몇 개 가족들로 구성된 농가들에게 할당되거나 판매되었다. 그러나 농민들은 생존경제 수준에서만 쌀 생산을 하고 나머지 농지에서는 쌀 보다 수입이 많은 환금작물(배추, 담배, 커피, 목화, 깨, 뿌리작물, 마리화나 등)을 재배 하고 가축사육에 많은 노력을 기울였다. 더욱이 젊은이들이 상업이나 산업분야의 일자리를 찾아 농촌을 떠남에 따라 1986년 이후 1991년까지 농업종사인구가 31% 감소하였다(박종철, 1995: 273). 현재 라오스는 경제에서 농업이 차지하는 비중을 낮추려고 노력한 결과, 그 비중이 점차 감소하고 있지만 전체 고용의 70%를 차지하는 농업국가라 할 수 있다.

한편, 라오스의 산업은 수도인 비엔티안 지역에 집중되어 있다. 그런데 대부분의 국영 기업들은 1980년대 초반까지 누적된 적자를 감당할 수 없었다. 이에 라오스는 국영기업의 적자 및 경제침체에서 벗어나기 위해서 기업경영을 분권화하고, 기업의 독립채산제를 허용하는 등의 개혁정책을 추진하였다. 이에 따라 기업은 지방행정당국과 협의 하에 생산 계획과 임금, 제품가격, 원료 구입, 채무 상황, 자본 확보 등의 문제에 대해서 자율권을 지니게 되었다. 그리고 일부 국영기업의 민영화를 시도하였다. 또한 1991년 8월 헌법 채택에 의해 신경제정책을 뒷받침할 수 있는 법적 장치들이 마련하기 시작하였으며, 1992년에는 재정정책, 금융정책, 은행구조개선, 사적 투자촉진, 국영기업의 민영화 확대 등 신경제정책을 구체화하는 정책들이 취해졌다. 특히 1992년 1월 라오전기회사, 수도회사, 우편, 국립인쇄소, 3개의 방위산업 관련 회사 등 7개의 국영기업을 제외한 모든 국영기업의 민영화계획을 발표하고 이를 추진하였다(The Economist Intelligence Unit, 1994: 69).

이와 함께 라오스는 자본과 기술도입을 위한 해외투자 유치를 위하여 적극적인 외자도입정책을 추진하였다. 1988년 4월 라오스 최고인민회의는 해외투자자들에게 특혜를 제공하는 ‘해외투자법’을 통과시켰다. 그러나 초기에는 인근 국가와의 외자유치경쟁, 세제의 모호성, 열악한 인프라, 노동력 부족 등으로 외국인투자 유치 규모가 미미하였다. 이에 따라 라오스 정부는 1994년 3월 외국인 투자법을 개정하여 투자 인센티브의 확대와 제조업, 서비스업을 망라하는 광범위한 외국인 투자허용 등을 주요 내용으로 하는 ‘라오스 외

국인투자 진흥관리법'을 공포하였다. 이에 따라 외국인 투자가 증가하기 시작하였다(양승윤 외, 2008: 325). 2004년에는 '외국인투자촉진법'을 제정하였고, 2009년에는 외국인 투자자와 내국인 투자자에 대한 차별을 없애기 위해 '외국인투자촉진법'과 '내국인투자촉진법'을 통합하는 내용의 '통합투자촉진법'을 제정했다. 라오스 정부는 2011년 4월 이 법에 대한 구체적 시행령을 공포했다. 이에 따라 외국인 투자절차가 크게 간소화 되었고, 일반 사업 종목에 해당되는 사업의 경우 기존 외국인 투자 허가 절차를 거칠 필요 없이 기업 등록증만 취득하면 된다(이요한, 2013: 134-136).

또한 라오스는 이를 바탕으로 전국적으로 인프라 건설, 서비스, 물류, 제조, 첨단기술 개발 촉진을 위해 전국 10여 개 지역을 특별경제구역으로 지정하고 세면 감면 등 각종 혜택으로 국내외 투자자를 유치하고 있다. 그런데 경제특구의 성공을 위해서는 기본적으로 값싸고 풍부한 노동력이 존재해야 하나 라오스의 경우 전체 인구가 약 660만 명에 불과하고, 대도시의 인구는 10만 명을 넘지 못하고 있다. 이는 제조업 생산기지로서의 경제특구 가능성은 열악한 조건이라 할 수 있다. 또한 물류 여건 역시 바다를 접하고 있지 않고, 산악지대가 많아 도로망이 열악하기 때문에 대규모 산업물류를 운송하는데 많은 비용이 들 수밖에 없다. 라오스 시장의 협소함, 노동인력의 부족, 금융서비스를 비롯한 각종 제도의 미비 등으로 라오스의 경제특구 정책은 뚜렷한 성과를 거두지는 못하고 있는 실정이다(이무철 외, 2013).

라오스는 1986년부터 일당독재체제를 유지하는 가운데 경제개혁정책을 통해 성공적으로 시장경제체제로 전환해 나가고 있다. 개혁 초기 5년간 GDP가 매년 5% 이상 성장하는 성과를 거두었다. 90년대에는 연평균 6% 이상의 경제성장률을 보였고, 2000년대 들어서는 연평균 7%를 상회하는 높은 성장률을 유지하고 있다.(이요한, 2013: 109-111).⁷⁵⁾ 라오스가 이러한 경제성장을 통해 사회주의 경제체제에서 시장경제체제로 안정적으로 전환하는데 있어 메콩강 수자원 개발이 중추적인 역할을 담당하고 있다. 메콩 수자원 개발은 라오스 경제 및 재정에 안정적인 외화 수입을 확보하는 수단으로서 현재까지 라오스 경제가 시장경제로 전환하는데 버팀목이 되고 있다. 라오스는 주변국에 수력발전을 통해 생산한 전력 수출이 주요 외화획득원이 되고 있다. 전력 수출로 얻은 수입이 라오스 총

75) 라오스 정부는 2007년 국회에 개혁 이후 20년 간 평균 6.2%의 경제성장률을 기록하였다고 보고하였다(이요한, 2009).

국민소득의 약 25%의 비중을 차지하고 있다.⁷⁶⁾

그러나 라오스 경제는 세수기반 부족, 높은 외채이자 부담 등의 영향으로 만성적인 적자를 기록하고 있다. 전반적으로 수출 호조세를 보이고 있으나 건설자재, 기계장비와 연료 수입액 증가 등의 이유로 적자를 면하지 못하고 있다. 관광 수입 증가로 서비스수지 흑자는 지속되고 있으나 상품수지 적자 확대로 경상수지도 악화되었다. 해외노동자 송금, 외국인 직접투자 유입, 해외원조 증가 등으로 외화보유액은 꾸준히 증가하고 있으나, 경상수지 적자의 상당 부분을 해외원조로 충당하고 있으며 GDP 대비 총외채부담률이 과중한 편이다(ODA Watch, 2010: 85-87). 라오스는 열악한 산업 인프라와 인적 자원으로 인해 베트남, 캄보디아와 같은 동남아시아 개발도상국과 비교해도 해외 기업의 투자자에게 매력적인 대상이 아니다. 금융업, 관광업에 일부 해외 투자자의 관심이 증가하고 있을 뿐 제조업 분야의 투자 유입은 극히 미미한 수준이다. 결국 재정 및 경상수지의 적자를 메울 수 있는 것은 외부 차관과 원조이며, 이로 인해 라오스 경제의 대외 의존이 더욱 심화될 수밖에 없는 상황이라 할 수 있다. 라오스의 해외 원조에 대한 의존도가 크기 때문에 주요 지원국 및 국제기구로부터의 지원에 차질이 생길 경우 경제적 어려움에 처할 수밖에 없다.

또한 지난 10년 간 소득은 약 5배가량 증가하였으나 인간개발지수는 여전히 낮은 수준을 보이고 있다. 2005-2013년 간 1인당 GNI는 450달러에서 1,450달러로 크게 증가했으나, 소득을 비롯하여 교육수준, 평균수명 등을 바탕으로 하는 인간개발 성취 정도는 미흡하다. 지난 10여 년간 소득불평등 정도도 심화되었다. 교육과 관련해서도 상당수의 학생이 나이에 걸맞은 교육을 제공받지 못하고 있는 실정이다. 또한 철도, 도로 사정이 열악하며, 특히 최근 도시화에 따라 도시의 식수공급, 위생, 도시 인프라 및 서비스 문제가 악화되고 있다(관계부처 합동, 2013). 라오스는 경제개혁정책을 통해 사회주의 계획경제 당시보다 경제의 발전을 이루어냈다. 경제성장과 함께 국가 빈곤선 이하 인구 비율도 지속적인 감소세를 보이고 있으나 아직까지 라오스는 최빈국의 지위에 머물고 있다.

이에 라오스 정부는 일당체제로 안정적인 정치적 기반을 확보한 가운데 최빈국의 지위를 탈피하기 위해 개방경제와 외자유치 그리고 해외원조를 3대 발전 축으로 삼고 있다. 라오스는 개방 이후 적극적으로 국제기구에 가입하기 시작하여 1997년에 동남아 지역협

76) 수력 이외에 라오스 경제를 견인하고 있는 산업으로는 광업, 관광업 등을 들 수 있다.

력체인 ASEAN에 가입하였다. 2004년에는 미국으로부터 정상무역관계 지위를 부여받았으며, 2013년 2월에는 세계무역기구(WTO)에 가입하였다. 라오스는 개혁개방 정책을 지속적으로 펼치면서 적극적으로 지역 및 세계경제질서에 편입하기 위해 노력해 왔다. 그런데 정치적 안정을 기초로 한 시장경제로의 전환은 라오스 내 사회경제적 변화를 위한 여러 가지 필요를 발생시킬 수밖에 없다. 이러한 필요를 내부적인 노력으로만 감당할 수 없는 상황 속에서 라오스는 해외 차관 및 원조 유입을 통한 변화를 추구하고 있는 것이다. 이와 함께 라오스는 MDGs 달성을 제7차 국가 5개년 사회경제개발계획(2011-2015)의 핵심목표로 선택하고, 농촌 및 산간 지역을 중심으로 빈곤 감소에 집중하는 국가성장전략을 채택하여 2015년 MDGs 목표 달성과 2020년 최빈국 지위 탈출을 위해 적극 노력하고 있다.

(3) 라오스의 국가개발전략⁷⁷⁾

라오스는 외국 정부와 UN, 다자기구 등의 개발원조 자금을 받아들여 경제성장과 빈곤 탈출을 함께 달성하려는 의지를 보이고 있다. 라오스 자체적으로도 국가사회경제개발계획, 국가성장과 빈곤퇴치전략 등을 통해 목표달성을 위한 노력을 경주하고 있다. 처음 라오스에서 2020년 저개발국 지위 탈출을 목표로 설정한 것은 1996년 제6차 전당대회에서이다. 현재 라오스는 2011년 3월 제9차 라오스인민혁명당 전당대회에서 수립된 제7차 국가사회경제개발계획(2011-2015) 추진하고 있다. 제7차 국가사회경제개발계획은 라오스의 장기 비전인 사회경제개발전략 2020 및 제6차 국가사회경제개발계획을 토대로 작성되었으며, ① 고속성장, 안정 및 지속성, ② 농촌기초 인프라 개발을 통해 지역 및 세계와 연결, ③ 거버넌스의 효율성 및 투명성 개선, ④ 유엔새천년개발목표(MDGs) 달성, ⑤ 국제사회로 편입, ⑥ 무역개방을 특징으로 한다.

이 계획의 중기개발계획은 경제고속성장 및 사회적 안정, 지속가능한 질적 성장, 유엔새천년개발목표(MDGs) 달성, 향후 산업화와 근대화를 위한 초석 마련을 이루기 위해 ① 매년 8% 이상의 경제성장, ② 유엔새천년개발목표 달성, ③ 지속가능한 개발, ④ 정치적 안정이라는 네 가지 종합목표를 제시하고, 이를 통해 경제사회개발을 이루려는 계획을 세우고 있다.

77) 이 부분은 관계부처 합동(2013)의 내용을 참조하여 재구성하였다.

라오스의 중기개발계획의 7대 주요 내용을 보면,

- ① 국가경제개발: 지속적이고 포괄적 경제성장, 빈곤감소, 중소기업육성, 근대화된 경제구조
- ② 농촌 개발과 빈곤 퇴치: 도시와 농촌, 부자와 빈부 격차 축소
- ③ 생활환경 개선: 교육기회 증대, 보건 및 위생 향상, 직업교육
- ④ 공공행정 개선: 공공행정 효율성 증대, 부패방지
- ⑤ 국방, 안보 강화: 국가 전역에 국방안보 강화
- ⑥ 경쟁력 강화: 천연자원의 최적화 사용, 지역적 협조 및 통합 증대, 투자유치정책 개발
- ⑦ 산업화와 현대화 전략 구현: 점진적으로 산업화된 현대국가로 도약 등이다.

라오스의 중기개발계획 추진방향 관련해서는 다음과 같은 분야별 목표가 설정되었다.

- ① 사회분야
 - 빈곤률 19% 미만, 가구 빈곤률 11% 미만으로 감소
 - 초등학교 취학률 98%, 초등학교 1학년에서 5학년으로 진급률 95%, 15-24세 문해율 99%
 - 아동사망률 70/1000명, 영유아사망률 45/1000명
 - 모성사망률 260/100,000
 - 5세 미만 아동 저체중 비율 20%, 발육부진 34% 미만 달성
- ② 교육 및 인적자원개발
 - 교육개혁 추진, 숙련인력 양성, MDG 달성
- ③ 노동 및 사회복지
 - 고용 비율: 농업 70%, 산업 7%, 서비스 23%
 - 노동자들의 기술, 능력 및 지식개발 도모
- ④ 농촌개발
 - 마을단위 농촌개발 추진, 전력 보급량 인구의 60%로 확산
- ⑤ 무역 및 산업
 - 농산물 수출 강화, 중소기업, 수예품 증진

- 2015년까지 GDP 대비 개방도(openness ratio per GDP) 83%

- ⑥ 에너지 : 수력발전 증진 및 수자원 보호
- ⑦ 공공인프라사업: 도로건설계획 완료(총 920km), 지방도로 개선 및 베트남 항구와 연계, 항공 및 철도 교통 개선
- ⑧ 공공재정: 재정정책 강화(재정수입 GDP의 18-19%, 지출 20-22%)
- ⑨ 토지관리: 토지관리시스템 구축, 천연자원 개발 및 보호, 농민들의 권익 보호
- ⑩ 보건: 전반적인 보건환경 개선, 평등한 보건서비스 제공, MDGs 달성

이행전략으로 자금마련 및 자금의 효율적 활용, 정부 주도형 시장경제체제 지속 추진, 산업화·현대화된 정책 추진 및 현대 기술 활용, 인적자원 개발 및 역량강화, 국제협력강화, 자원동원, 개발파트너의 지원 확보, 제7차 NSEDP의 분야별, 지역 별 계획 전환 등이 제시되고 있다.

한편, 라오스 정부는 제7차 NSEDP 이행 관련 인프라(30%), 사회분야(35%) 및 경제분야(35%)에 투입될 자금 마련을 위해 향후 5년간 GDP의 32%인 총 150억달러의 투자가 이루어져야 하므로, 정부투자 12.5억달러(8%), 해외원조 38.3억달러(26%), 해외직접투자 및 민간자금 80.1억달러(54%) 및 direct credit 17.9억달러(12%)이 필요하다는 입장을 밝혔다. 이는 연 평균 7.77억달러의 ODA(무상 41%, 유상 59%)를 의미하는 바, 해외자금 확보에 대한 라오스 정부의 의존도는 지난 5년보다 더욱 심화될 것으로 전망된다.

라오스가 지속가능한 경제성장을 위해서는 높은 자본조달비용과 숙련된 노동자 부족, 취약한 모성보건 및 아동영양상태, 부적절한 농촌 인프라 등 경제성장의 제약조건들의 해소가 필요하다. 라오스 정부는 통화안정과 은행시스템 강화, 공공교육분야 개선, 직업교육 확대, 병원 및 이동식병원 증설, 도로 및 수로 건설 등을 정책과제로 내세우며 이러한 제약조건들을 해소하고자 노력하고 있다.

현재는 제8차 국가사회경제개발계획(2016-2020)을 수립 중이며, 2015년 2월에 발표된 초안에 따르면, ① 2020년까지 최빈국 지위 탈피를 위한 요건 충족, ② 2015년 아세안 공동체(ASEAN Community) 출범에 따른 지역·국제적 통합 강화, ③ 산업화 및 근대화 추진과 2030년까지 중상위소득국 지위 달성을 위한 국민복지 및 국가의 번영 추구 등을 목표로 하고 있다.

체제 전환론적 관점에서 보면, 라오스의 체제전환 방식은 중국과 베트남의 방식과 유사하다고 할 수 있다. 중국과 베트남은 초기부터 체제전환을 고려하여 경제개혁과 대외개방을 추진하지 않았지만, 결과적으로 당·국가 주도로 자본주의경제로의 성공적인 전환을 이루어내고 있다. 물론 정치영역에서는 여전히 일당독재가 지속되고 있고, 정치적 민주화 전망이나 서구적 ‘시민사회’ 형성 전망도 대체로 부정적이다. 그러나 당·국가 주도형의 점진적 체제전환은 소련 및 동유럽 지역에서 진행된 급진적 체제전환 과정과 다른 자본주의경제로의 이행 경로를 보여주고 있다고 할 수 있다. 다시 말해 당·국가 주도형의 점진적 체제전환은 구체제의 해체(일당독재 포기)라는 방식을 거치지 않고도 정치, 경제체제의 ‘비동시적이고 불균등한 결합적’ 이행이 가능하다는 것을 보여준다 하겠다(이무철, 2011). 현재 라오스는 당·국가 주도형의 점진적 체제전환 국면에서 최빈국의 지위를 탈피하기 위한 자체적 노력과 함께 이의 목표 달성을 위해 지역 및 국제사회와의 협력을 적극적으로 추진해 나가고 있다.

2) 체제전환기 라오스에 대한 국제사회의 원조 현황

당·국가 주도형의 점진적 체제전환을 추진하고 있는 라오스는 지정학적 상황, 완충국으로서의 위치, 프랑스의 식민유산, 저개발 등의 요인으로 인해 지역 및 국제사회의 여러 공여국 및 기관으로부터 원조를 받고 있다. OECD/DAC의 수원국 분류에 따르면, 라오스는 최빈국으로 분류되고 있다. 라오스 정부는 자국의 빈곤 수준, 국가재정 상태, 행정 및 경제 전문가의 역량 문제, WB/IMF의 구조조정으로 인한 새로운 인도적 지원의 필요성 등으로 원조를 받을 수밖에 없는 상황이라고 밝히고 있다(ODA Watch, 2010: 98-99).

2007년부터 2013년까지 7년간 라오스에 대한 국제사회의 ODA 지원 규모는 순(net) 지출을 기준으로 연평균 약 4억 3천만 달러 정도다. 2013년 현재 라오스에 지원된 ODA는 4억 2천만 달러를 기록하였다. 국제사회가 라오스에 지원하는 ODA는 다자 원조(multilateral ODA)보다 양자 원조(bilateral ODA)가 많은 비중을 차지한다. 2013년 현재 양자 원조액은 3억 3백만 달러인데 비해 다자 원조액은 1억 1천만 달러에 불과하다.

<표 IV-1> 라오스의 ODA 수원 추이

(단위: 백만 달러, 순지출 기준)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	연평균
양국 간	319.1	386.3	324.4	335.7	282.0	298.4	303.5	314.3
일본	113.3	82.0	103.7	130.9	48.5	88.4	75.9	86.6
태국	26.7	128.1	22.0	23.3	17.2	13.7	34.7	30.6
호주	29.5	38.7	43.0	38.3	53.9	53.8	49.2	47.9
독일	25.0	28.6	27.8	26.3	24.3	31.5	25.8	27.9
대한민국	17.9	11.5	25.1	27.7	33.4	23.5	27.0	23.7
다국 간	145.2	153.3	145.9	112.4	114.6	110.4	117.4	134.3
AsDB	62.8	41.0	47.6	25.8	28.0	-	-	41.0
IDA	34.8	41.1	32.9	39.1	27.8	47.5	43.5	42.0
EU 기관	12.8	20.1	26.4	17.0	22.9	13.1	10.5	14.1
합계	464.3	539.6	470.3	448.1	396.6	408.8	421.0	431.2

출처: OECD/DAC; <http://www.oecd.org/dac/stat/>(검색일: 2015.11.27.).

2007-2013년 주요 원조 공여국은 일본, 태국, 호주, 독일, 한국 등으로 양국 간 원조 최대공여국은 2013년 기준으로 일본이고, 다자원조 최대 공여 국제기구로는 AsDB, IDA, EU 등이다. 태국은 1996년부터 꾸준히 인프라 건설 중심으로 개도국(미얀마, 캄보디아, 라오스)에 원조를 해왔고 2008년에는 대 라오스 원조 최대 공여국이였다. 베트남과 중국도 라오스에 상당한 규모의 원조를 하고 있는 것으로 파악되고 있다.⁷⁸⁾

유·무상 원조의 비율을 보면 무상원조가 89%를 차지하고 있다(관계부처 합동, 2013). 분야별 원조 동향을 보면 2009년까지는 교육, 보건 등 사회인프라에 비교적 재원이 집중되었으나, 2010년부터 전반적인 지원증가와 함께 에너지, 교통 등 경제인프라 분야의 지원이 증가하였다. 2007-2011년 기간 중 라오스 ODA의 분야별 평균 지원 현황은 사회인프라 분야 44%, 경제인프라 분야 20%, 생산 분야 15%, 다부문 13%, 프로그램 원조 6% 등이다.

78) 이요한(2009)은 라오스 계획투자위원회의 양자 간 ODA 현황 자료(2005/2006)를 통해 베트남과 중국이 공여액 기준 각각 2위와 3위를 차지했다고 밝히고 있다. 원조액을 보면 베트남이 2천 4백만 달러, 중국이 2천 1백만 달러를 기록하였다. 이러한 추세가 현재까지 계속되고 있는 것으로 평가되며, 특히 중국의 지원액은 상당한 수준으로 증가한 것으로 추정되고 있다.

<표 IV-2> 라오스 분야별 ODA 총지출액 현황

(단위: 백만 달러, 총지출 기준)

분야		2007	2008	2009	2010	2011	연평균
사회 인프라	교육	35.4	37.5	46.5	58.0	54.4	46.4
	보건	32.4	35.0	25.3	44.4	44.8	36.3
	수자원·위생	12.0	17.5	27.4	22.9	24.4	20.8
	기타	63.1	60.5	64.3	54.8	82.5	65.0
	소계	142.8	150.5	163.4	180.1	205.6	168.5
경제 인프라	교통	52.1	34.2	25.3	34.2	47.8	36.5
	에너지	7.4	12.2	19.3	37.5	27.7	20.8
	기타	16.6	19.7	19.1	21.5	13.3	18.0
	소계	76.1	66.1	63.8	93.1	88.8	77.6
생산 분야	농림수산	55.1	37.0	32.2	34.2	43.9	40.5
	산업·광산· 건설	3.6	5.0	5.1	6.6	7.5	5.6
	무역·관광	3.2	8.4	6.8	14.7	16.4	9.9
	소계	62.2	50.6	44.4	55.5	67.8	56.1
다부문		33.9	34.8	49.3	81.6	50.1	49.9
프로그램 원조		14.7	16.6	43.9	19.8	11.5	21.3
기타		28.6	59.2	98.6	118.4	83.3	77.6
합계		309.7	326.4	370.2	447.1	445.5	379.8

출처: OECD/DAC. 관계부처 합동, 『라오스 국가협력전략 2013-2015』(2013)에서 재인용.

한편, 라오스의 GNI 대비 ODA 비중이 높았으나 2007년 9.72%, 2013년 3.98%으로 꾸준히 감소하고 있다. 그리고 라오스 국민 1인당 ODA 지출은 2008년 80.73 달러까지 증가하다가, 글로벌 경제 위기로 인해 감소세를 보이면서 2009년 이후부터는 60달러 정도를 유지하고 있다.⁷⁹⁾

79) <http://www.aidflows.org>(검색일: 2015. 12. 02).

<표 IV-3> 라오스의 GNI 대비 ODA 비중

(단위: 백만 달러, 순지출 기준)

항목	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ODA/GNI(%)	9.72	9.55	7.39	6.16	5.15	4.66	3.98

출처: Aid Flows; <http://www.aidflows.org/>(검색일: 2015. 12. 02).

양자 간 원조는 주로 교통, 교육 분야, 다자간 원조는 에너지, 사회개발, 농촌개발 분야, 국제 NGO는 보건, 사회개발, 교육, 농업 분야에 중점 지원되어 왔다.

일본은 라오스의 ODA 최대 공여국으로서 라오스의 지정학적 위치에 주목하고 점령 5개 국가와의 우호적인 관계 확대를 위한 교두보 역할 및 메콩강 유역 잠재시장 발굴 등을 기대하며, 라오스의 새천년개발 목표 달성, 자립 성장경제를 위한 기초분야 수립, 빈곤감소와 경제성장을 위한 전제조건과 사회적 역량 개발을 지원하고 있다. 일본의 대 라오스 국가지원정책(Country Assistance Policy 2011-2015)의 중점분야는 경제·사회 인프라 개발, 농촌개발 및 산림보호, 교육환경 개선과 인적자원개발, 보건서비스의 개선이며, 거버넌스를 범분야로 선정하고 있다.

호주는 2011년부터 라오스에 대한 원조를 증액하였으며, 기초교육 강화, 빈곤지역 상업 및 투자 증대, 농촌지역생활 개선의 지원 분야에 따라 초등교육 및 농촌 인프라 시설을 중점 지원하고 있다. 중국은 사회주의 이념을 공유했던 라오스와 관계 강화 및 풍부한 임업과 광물 자원에 대한 관심을 바탕으로 시멘트 공장, 수력발전소, 광산개발 등 다양한 형태의 사업을 통해 단순 원조를 넘어서 투자에 가까운 성격을 보이고 있다.

ADB의 라오스 국가협력전략은 ADB 전략 2020과 라오스 7차 경제사회개발계획을 함께 고려하여 중장기 대형 사업들을 통한 고효율과 지속가능성 추구, 메콩강 관련 사업들의 시너지효과 창출, 급변하는 경제상황에 따른 빠른 대응을 목표로 하고 있다. ADB는 고등교육과 직업훈련 강화, 제도개선지원 등 교육분야와 상하수도 인프라 투자 및 도시계획 지원 등의 인프라분야, 송전사업과 신재생에너지 등 에너지 분야, 농업과 천연자원분야 지원을 명시하고 있다. 또한, ADB는 지난 20년간 250km의 도로망을 확충하였으며, 2015년부터 도로유지 관련 기술, 관리, 재정에 주안점을 두고 지역주민의 도로접근성 향상에 기여하고 있다.

WB는 라오스 국가협력전략을 수립하여 지속적이고 포괄적인 개발을 위한 행정역량 강화를 범분야로 선정하였으며 경쟁력과 연계성, 지속가능한 자원관리 그리고 포괄적인 개발을 3대 목표로 수립하였다. 세부적으로는 무역 다양화 및 민간분야 개발을 위한 지원과 교통·에너지 인프라 서비스 확충을 통해 경쟁력과 연계성을 높이고, 수력 및 광업 분야를 지원하여 자원관리 능력을 향상시키며, 모자보건 서비스와 기초교육 기회 확대를 통해 보다 포괄적인 개발을 이루고자 한다.

최빈국인 라오스는 내륙국가라는 지리적 특성상 물류의 어려움, 복잡한 산지 지형, 열악한 인적 자원 및 인프라 등으로 인해 원조의 필요성이 각별히 높다. 더구나 현재 라오스의 정부지출에 있어서 ODA가 차지하는 비중은 평균적으로 30-40% 정도이다. ODA의 유입액이 크게 감소하는 경우 라오스 정부지출의 전체액도 전년도에 비해 크게 감소할 수밖에 없다(이요한, 2009: 192). 이러한 라오스가 현재 최빈국에서 벗어나기 위해 적극적인 노력을 펼치고 있다는 점에서 국제사회의 지원과 협력은 필수적 요소라 할 수 있다.

2. KOICA의 라오스 지원 현황 및 성과

1) KOICA의 라오스 지원 현황

한국과 라오스의 관계는 1974년 6월 수교로 시작되었으나 1975년 라오스의 공산화로 단교가 이루어졌다. 이후 양국의 공식관계는 1995년 10월 복원되어 다시 시작되었다.⁸⁰⁾ 한국의 ODA 지원 면에서 라오스는 과거에 주요 대상국이 아니었으나 최근 들어 10위 내 외에 드는 주요 수원국으로 부상하였다. 라오스에 대한 한국의 지원은 2009년 들어 눈에 띄게 커지고 있다. 무상원조는 집행액 기준 2007-2013년까지 연평균 11.96백만 달러를 지원하였고, 유상원조는 11.81백만 달러를 지원하였다. 분야별로 보면 라오스에 대한 지원은 식수공급 및 위생분야에 가장 많은 지원을 하였고, 다음으로 보건, 운송 및 저장, 교육 등의 순으로 이루어졌다(관계부처 합동, 2013).

80) “라오스 약황(2014.6),” 라오스 주재 한국대사관 홈페이지; <http://lao.mofa.go.kr>(검색일: 2015.10.05) 참조.

〈표 IV-4〉 한국의 라오스 지원 추이

(단위: 백만 달러, 순지출 기준)

연도	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	계
무상 원조	8.71	9.42	10.01	13.65	15.53	13.09	13.33	83.74
유상 원조	9.19	2.15	15.13	14.1	17.95	10.43	13.74	82.69
합계	17.9	11.57	25.14	27.75	33.48	23.52	27.07	166.43

출처: 국제개발협력위원회 홈페이지; <http://odakorea.go.kr>(검색일 2015.12.22.).

라오스에 대한 국제사회의 원조 경향과 비교해 보면, 국제사회의 원조는 무상원조가 89%를 차지하고 있지만, 한국의 경우에는 무상원조가 51% 수준에 불과하다. 최빈국에 대한 원조라는 점을 감안하면 유상원조의 비율이 상대적으로 높은 편이라고 할 수 있다. 한국은 라오스에 대한 원조 공여국가들 가운데 중국, 베트남을 제외한다면 일본, 호주, 태국, 독일 다음으로 많은 지원을 하고 있다.

한국은 분야별로 지원하는 원조사업 간의 시너지를 극대화하고, 선택과 집중을 통해 ODA의 효과성을 개선하기 위하여 협력 대상국의 정치상황, 경제협력 잠재력, 외교관계 등을 종합적으로 검토하여 2011년부터 국가별 지원전략(CPS)을 수립하여 추진하고 있다(채재은 외, 2014: 163). 2013년에 수립된 한국의 라오스 국가협력전략(2013-2015)의 목적은 라오스의 제7차 국가사회경제개발계획 2011-2015의 실현을 지원하여 라오스의 발전과 빈곤 감소에 기여하고 양국 간의 교류협력과 우호를 증진하는 것이다. 구체적으로 2013년-2015년간 라오스의 사회경제발전기반의 강화, 인적자원개발 및 모자보건 증진, 의료서비스 확대 등에 대한 지원을 통해 연간 8%의 경제성장과 MDGs 달성을 지원하는 것이다. 이를 위해서 라오스의 개발수요, 기지원 사업의 원조효과, 우리의 상대적 강점 및 원조기관과의 협력방안 등을 고려하여 한국의 중점협력 분야로서 3개 분야(지속가능한 사회경제 성장과 기후변화 대응을 위한 수자원 및 전력 인프라 구축, 인적자원개발을 통한 지속가능한 발전 및 빈곤 감소 도모, 보건의료체계 강화 및 인력개발을 통한 모자보건 증진)를 설정하였다(관계부처 합동, 2013).

이 계획에 따라 한국의 대부분의 양자 간 무상원조 및 기술협력을 담당하고 있는 KOICA는 2013년부터 프로젝트 사업으로 라오스 우돔사이주 싸이군 상수도 공급사업(2013-2014/250만 달러), 라오스 소아과 의료인력 및 지역보건소 역량강화사업

(2013-2017/950만 달러), 라오스 수파누봉대학교 교육역량강화사업(2014-2016/300만 달러) 등을 추진하고 있다. 이밖에 기술협력 사업으로 해외봉사단 파견 및 국내 연수생 초청, 민관협력 사업 등을 지속적으로 수행하고 있다.

KOICA는 1991년부터 2014년 기간에 라오스의 보건의료 서비스 향상, 인적자원개발을 통한 지속가능한 성장기반 구축, 농촌지역 빈곤감소, 경제사회 인프라 구축 등에 총 85,959,777 달러를 지원하였다. 사업 분야별로 보면 교육 28,665,419달러, 보건 20,618,570달러, 공공행정 8,743,928달러, 농림수산 18,607,746달러, 산업에너지 8,480,152달러, 긴급구호 292,918달러, 기타 551,043달러 등을 지원하였다. 가장 많이 지원한 분야는 교육 분야로 33%의 비율을 차지했다. 그 다음으로 보건(24%), 농림수산(22%), 공공행정(10.1%) 등의 순이다.

<표 IV-5> KOICA의 라오스 사업 분야별 지원 현황(1991-2014년)

사업 분야	지원액(달러)	비율(%)
교육	28,665,419	33
보건	20,618,570	24
공공행정	8,743,928	10.1
농림수산	18,607,746	22
산업에너지	8,480,152	10
긴급구호	292,918	0.3
기타	551,043	0.6
합계	85,959,777	100

출처: KOICA 통계사이트; <http://stat.koica.go.kr>(검색일 2015.12.22).

사업형태별로 보면 프로젝트 사업을 비롯해 물자지원, 긴급원조, 개발조사, 연수생초청, 전문가 파견, 의료단 파견, 해외봉사단 파견, 민관협력(NGO) 등의 사업을 추진하였다. 사업 비중을 보면 프로젝트 사업이 46%, 해외봉사단 파견 31.5%, 연수생초청 12.7% 등을 차지하고 있다.

<표 IV -6> KOICA의 라오스 사업 형태별 지원 현황(1991-2014년)

사업 분야	지원액(천 달러)	비율(%)
프로젝트	39,379.10	46
물자지원	909.33	1
긴급원조	233.14	0.3
개발조사	2,074.23	2.4
연수생초청	10,924.31	12.7
전문가	400	0.5
의료단	180.32	0.2
해외봉사단	27,150.02	31.5
NGO	4,709.31	5.4
합계	85,959.77	100

출처: KOICA 통계사이트; <http://stat.koica.go.kr>(검색일: 2015.12.22).

프로젝트 사업은 이 기간에 총 29건으로 외무부 전산망 구축 사업, 직업훈련원 건립 및 역량 강화사업, 초등학교 건립사업, 중등학교 교과서보급사업, 불리간군 7개 마을 식수개발사업, 비엔티엔주 5개마을 농촌마을 종합개발, 비엔티엔주 폰흥군 관개수로 건설사업, 방비벵 소민민족학교 건립사업, 아동병원건립사업, 캄무안주 셋방파이군 상수도공급 및 위생개선사업, 소아과의료인력교육 및 지역보건소 역량강화사업 등이다.

<표 IV-7> KOICA의 프로젝트 사업 추진 실적(1991-2014년)

사업형태	사업내용	사업기간	지원규모 (달러)
프로젝트 (29건)	외무부 전산망 구축 1차 사업	1996	30만
	외무부 전산망 구축 2차 사업	1997-1998	50만
	메콩강 제방축조 지원 사업	1997	49만
	법씨 증산사업	2001-2003	50만
	직업훈련원 건립사업	2002-2005	200만
	초등학교 건립사업	2003	10만
	전자정부 구축사업	2004-2005	95만
	외무부 전산망 구축 3차 사업	2006-2007	120만
	직업훈련원 역량강화사업	2007-2008	80만
	중등학교 교과서보급사업	2007-2009	300만
	불리칸군 7개 마을 식수개발사업	2007-2009	200만
	비엔티엔주 5개 마을 농촌마을 종합개발	2007-2008	232만
	비엔티엔주 폰흥군 관개수로 건설사업	2008-2009	170만
	비엔티엔주 문군 관개용 수로 및 댐 건설사업	2008-2010	320만
	방비엥 소수민족학교 건립사업	2008-2011	330만
	아동병원 건립사업	2009-2011	350만
	비엔티엔주 링산마을 도로건설사업	2010-2011	150만
	제2차 비엔티엔주 5개 마을 농촌종합개발사업	2010-2012	150만
	비엔티엔주 힌협군 관개용 댐 및 수로건설사업	2010-2012	400만
	캄무안주 세방파이군 상수도공급 및 위생개선사업	2010-2012	200만
	중등학교 교과서보급 2차 사업	2010-2012	100만
	CLMV역량강화를 위한 한아세안 사이버대학설립사업	2010-2012	110만
	소아과 의료인력 교육 및 지역보건소 역량강화사업	2013-2017	950만
	우돔사이주 싸이군 상수도공급 및 위생개선사업	2013-2014	250만
	수파누봉대학교 교육역량 강화사업	2014-2016	300만
	지도제작 인력양성 및 지형도 제작사업	2014-2016	350만
	농촌공동체 개발사업	2014-2015	1,455만
	불발탄(UXO) 제거 지원사업	2015-2017	300만
	경찰병원 역량강화 사업	2014-2018	500만

출처: 국제개발협력위원회 홈페이지; <http://odakorea.go.kr>(검색일 2015.12.22.).

KOICA의 라오스 지원 현황을 보면 국가주도의 프로젝트 중심 사업과 해외봉사단 파견, 기술적 지원이나 교육 훈련 중심의 지원 형태를 보이고 있다. 라오스의 지원 지역을 보면 대체로 수도 비엔티안 중심으로 사업이 추진되고 있다. 이는 국제사회가 수도 비엔티안을 벗어나 고지대 및 산간지대 빈곤계층을 대상으로 한 사업에 주력하고 있다는 점에서 향후 개선되어야 할 점이라 할 수 있다.

2) KOICA의 라오스 지원성과 및 평가

1991-2014년 기간에 KOICA의 라오스 지원 사업의 성과를 보면, 우선 공공행정 분야에서 라오스 외무부 전산망 구축 사업을 3차례(1996, 1997-1998, 2006-2007)에 걸쳐 시행하여 외교부의 업무효율성 증대에 기여하였다. 1, 2차 사업에서는 IT 기자재 제공, 전산망 설치 및 운용을 위한 전문가 파견 및 국내연수(전산교육)를 통한 교육 및 훈련을 지원하였다. 3차 사업에서는 라오스 외교부의 LAN 환경을 종합적이고 효율적인 문서관리가 가능하도록 전자결재, 게시판, 웹메일 등의 기능을 갖춘 그룹웨어(groupware) 시스템을 개발하고 설치하여 외교부의 업무효율성 증대를 도모하였다. 2004년부터 2005년까지는 95만 달러를 지원하여 전자정부센터 및 데모시스템 구축을 통해 전자정부 구현을 위한 인적, 제도적 능력 배양을 지원하였다(한국국제협력단 동남아시아2팀, 2013).

KOICA에서 가장 많이 지원한 교육 분야에서는 초등학교 건립사업(2003/10만 달러), 중등학교 교과서 보급 1, 2차 사업(2007-2009/300만 달러, 2010-2012/100만 달러), 방비엥 소수민족학교 건립사업(2008-2011/330만 달러), 아세안 사이버대학 설립사업(2010-2012/110만 달러), 직업훈련원 관련 사업 등을 추진하여 라오스 교육수준의 향상과 고급인력 개발 등 인적자원 개발에 기여해 왔다(한국국제협력단 동남아시아2팀, 2013).

이러한 교육사업 성과 가운데 대표적인 중등학교 교과서 보급 1, 2차 사업에 대한 사후 평가를 보면, 이 사업은 4개 평가기준(적절성, 효과성/영향력, 효율성, 지속가능성)을 비교적 충족하여 종합적으로 ‘매우 성공적’인 사업으로 평가되었다. 이 사업은 라오스 측으로부터 요청된 사업의 내용을 가용 재원의 규모와 현지에서의 사업 수행 여건 등을 적절히 감안하여 합목적으로 추진되었다. 또한 한국의 수원 사례와 개발경험 등을 적절히

활용하여 효과적으로 추진함으로써 소기의 사업성과를 충분히 달성하였다. 이러한 교과서 보급 사업은 라오스 공공부문의 교과서 보급 정책과 관련 제도의 개선, 교과서 인쇄출판 체제 구축 등에 있어서 긍정적인 영향을 크게 미친 것으로 평가되었다. 다만, 교과서 인쇄출판과 관련하여 설비 노후화와 시설 능력의 한계로 사업의 장기적인 지속가능성이 다소 불투명한 것으로 판단하였다. 그럼에도 불구하고 교과서 보급 사업을 교육 분야의 유망한 사업 유형 중 하나로 개발할 것과 교과서 제공뿐만 아니라 교과서 인쇄출판 역량을 강화할 수 있는 내용의 사업으로 프로그래밍 하여 라오스뿐만 아니라 이를 필요로 하는 수원국에 추진할 것을 제안하였다(한국국제협력단(KOICA), 2014).

그리고 한국 ODA 지원 사업의 장점 가운데 하나인 직업훈련원 건립사업에 대한 사후 평가를 보면, 5개 평가준거를 높은 수준에서 충족하여 대체적으로 사업목적을 달성한 것으로 평가되었다(한국국제협력단(KOICA), 2007). 그리고 직업훈련원 역량 강화 사업의 경우에도, 언어 차이로 인해서 KOICA와 훈련원 관계자 간에 의사소통에 다소 어려움이 있는 것을 제외하고 이 사업도 전체적으로 사업목적을 달성한 것으로 평가되었다(한국국제협력단(KOICA), 2007). 이 사업들은 KOICA와 라오스 노동사회보장부, 한-라오스 직업훈련원 관계자 간의 긴밀한 협력 하에 당초 설정한 사업 목적을 비교적 높은 수준에서 달성하였으나, 시설 및 기자재의 보수 및 유지, 그리고 훈련원 교사의 역량 강화는 지속적인 과제로 지적되었다.

보건 분야에서는 볼리칸군 7개 마을 식수개발 사업(2007-2009/200만 달러)을 통해 주민들의 보건위생 환경 개선에 기여하였으며, 아동병원 건립(2009-2011/350만 달러)으로 라오스 아동들에게 의료 서비스를 제공함으로써 아동사망률 감소에 기여하였다(한국국제협력단 동남아시아2팀, 2013). 라오스 아동병원 건립사업 사후평가를 보면, 이 사업은 4개 평가기준(적절성, 효과성/영향력, 효율성, 지속가능성)을 비교적 충족하여 종합적으로 ‘성공적’인 사업으로 평가되었다. 아동병원 건립사업은 아동보건이 취약한 상황인 라오스의 아동 건강을 개선하기 위한 것으로 매우 적절했던 사업으로 평가되었다. 효율성 측면에서는 계획한 사업기간 내에 개원하였으나, 병원시설 및 기자재에 문제점이 발견되어 시공과 개원이 최초 계획보다 지연되고 추가 예산투입이 이루어진 점이 지적되었다. 또한 병원 근무 인력 구성이 환자 및 병원의 규모에 비해 효과적이지 못한 점도 지적되었다. 그리고 보고서는 병원의 효율적 운영을 위해서는 건축물, 기자재, 의료 인력 외에 다양한

구성요소들을 운영할 수 있는 시스템이 필요한 바, 운영시스템 개선을 위한 기술협력이 패키지로 제공되었다면 사업 효과가 더욱 제고되었을 것으로 판단하였다. 그럼에도 보고서는 전체적으로 아동병원 이용 환수 수가 급증하고 있다는 점에서 아동건강 향상에 기여한 것으로 평가하였다. 이를 바탕으로 보고서는 병원 내 의무기록(환자 차트) 체계가 구축되어 있지 않다는 점에서 향후 KOICA에서 추진하는 라오스 아동보건 증진사업과 연계하여 의무기록체계 구축을 지원할 것을 제안하였다(한국국제협력단(KOICA), 2014). 이러한 평가를 바탕으로 현재 KOICA는 소아과 의료인력 교육 및 지역보건소 역량강화사업을 추진하고 있다.

농업 분야에서는 우리의 새마을 운동의 경험을 살려서 제1차 비엔티엔주 5개 마을 농촌마을 종합개발사업(2007-2008/232만 달러), 제2차 비엔티엔주 5개 마을 농촌종합개발사업(2010-2012/150만 달러), 비엔티엔주 링산마을 도로건설사업(2010-2011/100만 달러) 등을 수행하여 농촌지역 개발 및 빈곤 감소에 기여해 왔다(한국국제협력단 동남아시아2팀, 2013).

한국은 한정된 예산 속에서 점진적으로 라오스에 대한 지원을 늘려가고 있다. 이러한 라오스에 대한 KOICA의 무상원조 및 기술협력 사업은 전체적으로 동남아시아 지역에서의 한국 위상의 급부상과 함께 과거 경제개발 경험 및 미래 잠재력에 대한 높은 기대와 관심으로 라오스 정부 및 주민들에게 상당한 영향을 미치고 있는 것으로 평가된다.⁸¹⁾ 특히 라오스 정부 입장에서는 자신의 개발전략의 방향성과 우리의 비교우위분야가 유사하다는 점에서 한국의 보다 적극적인 지원을 요청하고 있다. 그럼에도 불구하고 라오스의 현지전문가 그룹이 부족하고, 개별사업 중심의 지원으로 프로젝트 사업과 프로그램 간 연계가 미흡한 점, 지역협의체와의 협력채널이 부족한 점 등이 지적되고 있다.

라오스 국가협력전략 2013-2015 수립 이전까지 한국의 라오스에 대한 지원 사업에 대한 정부 평가에서도, 지원 사업 선정 시 라오스의 국가사회경제개발계획 우선순위에 따라 경제성장과 빈곤 감소에 기여하는 등 개별사업의 효과성 측면에서는 적절했던 것으로 평가하고 있다. 다만, 개별 프로젝트 위주의 지원으로 사업간 연계나 프로그램화된 지원

81) 본 연구팀이 수행한 전문가 자문회의(2015. 12. 10)에서 수파노봉 대학에서 오랫동안 강의를 해 온 이요한은 현지에서 KOICA의 위상이 높으나 현지 교민들은 KOICA 사업의 단발성, 분절화, 파편화 등을 비판하고 있다고 밝혔다.

등은 미흡했던 것으로 보고 있다. 지속가능성 측면에서는 현재의 사업 종료 이후 후속지원을 보완 및 강화하여 보다 종합적이고 체계적인 사후관리 시스템이 필요하다고 지적하고 있다. 현지 지원체계와 관련해서는 원조 규모 및 프로젝트 사업 수 등을 고려할 때 현지 인력이 부족하여 체계적인 사업 발굴 및 관리가 어려운 상황이므로 원조규모에 맞는 전문 인력 확충이 필수적인 것으로 파악하였다.(관계부처 합동, 2013: 45-46).

민간단체인 ODA Watch의 경우에도 2000년부터 2008년 사이에 추진된 한국의 라오스 원조사업 가운데 7개 프로젝트 사업을 평가하였는데, 그 결과를 보면, 지원 분야 선정에 있어서 라오스만의 특별한 전략과 요구에 대응한 전략이라기보다는 한국의 비교우위 분야를 고루 분배하여 지원한 것으로 평가하였다. 그리고 한국의 라오스 원조의 특성 중 하나는 빠른 서비스 전달과 집행, 인프라와 인적 역량 강화 모두를 지원하는 종합적인 서비스 제공인 것으로 파악하였다. 그러나 효율성을 강조하다 보니 지속가능성이 간과되었고, 겉으로 드러나는 가시성을 중시 여기다보니 정작 이를 사용할 사람에 대한 고려가 부족했다는 것을 지적하였다. 또한 라오스에 대한 이해 부족으로 라오스 실정에 맞는 전략이 부재하였고, 현지 문화와 관습을 존중하지 않는 오류를 범했다고 지적하였다. 그리고 과도한 공여국 편의주의와 성과 중시는 라오스의 오너십을 훼손하고 라오스의 역량을 강화하기 보다는 한국의 이름과 능력을 남기려고 했다고 비판하였다(ODA Watch, 2010).

이러한 평가는 보편적 기준에 입각해 한국의 원조 역사를 고려하지 않은 채 공여국 중심의 원조 경향을 과도하게 비판한 측면이 있다. 학계에서도 한국의 원조 형태와 관련해 공여국 중심의 국가 주도적 성향에 대한 비판적 입장을 견지하고 있지만, 이를 한국 고유의 해외원조 문제점으로 보지는 않고 있다. 베트남, 캄보디아, 라오스를 중심으로 한국의 ODA 지원 형태와 참여 유형을 분석한 한 연구결과를 보면, 한국의 원조 형태는 공여국 중심의 국가 주도적 성향을 가진 것으로 평가하고 있다. 그러나 OECD/DAC 국가들이 공여국의 개별이익에서 자유롭지 못다는 점에서 한국의 고유한 해외원조의 문제점은 아니라고 보고 있다. 또한 한국의 경우에도 국제기준에 따라 수원국의 필요에 준하여 맞춤형 원조계획을 추구하고 있다는 것이다. 이처럼 한국은 자국의 이익과 수원국을 위한 맞춤형 지원 모두를 추구하려다보니 여러 가지 문제점을 노출하고 있는 것으로 보고 있다. 이것은 한국 원조의 역사가 너무 일천하기 때문인 것으로 한국 고유의 원조 모델은 이런 시행착오를 거쳐 그간에 제시되었던 국제 모델과의 비교를 토대로 점차 형성될 것으로 보고

있다(정미경, 2012).

따라서 현재의 시점에서는 한국이 잘 할 수 있는 지원과 수원국을 위한 맞춤형 지원과의 결합에 대한 고민이 요구된다고 할 수 있다. 라오스의 경우에도 다른 국가에 지원되는 ODA와 매우 흡사한 형태로 이루어진다는 점에서 라오스만의 맞춤형 지원전략으로 볼 수 없을 것이다. 이와 관련해 한국정부는 앞서 라오스에 대한 지원사업 평가를 바탕으로 기존 라오스 원조의 문제점을 최소화하면서 라오스 지원의 성과를 내기 위해 노력하고 있다.

KOICA도 이러한 평가를 바탕으로 2013-2016년 라오스에 대한 중점 지원 목표를 인적자원 개발을 통한 지속가능한 국가발전의 기반 구축과 보건의료 서비스 향상 및 위생개선을 통한 삶의 질 향상에 두고 있다. 인적자원 개발을 통한 지속가능한 국가발전의 기반 구축을 위해서 교육환경개선 및 교사역량강화 등을 통한中等교육의 질적 향상 및 기술직업 교육훈련에 대한 인식개선 및 교육환경 선진화를 지원할 계획이다. 보건의료 서비스 향상 및 위생개선을 통한 삶의 질 향상과 관련해서는 모자보건 의료서비스 확대를 위한 기술협력, 보건인력 역량강화 및 보건의료 서비스 전달체계 강화에 지원하고, 상수도 시설지원 등을 통한 위생환경 개선에 기여하겠다는 계획을 세우고 있다(한국국제협력단 동남아시아2팀, 2013).

그런데 일반적으로 개발도상국에 대한 한국의 교육 분야 프로젝트는 주로 직업훈련에 초점을 두고 있으며, 이러한 일반적인 한국의 원조형태가 라오스의 지원에도 그대로 적용되는 경향이 보인다. 한국의 개발 경험은 미국이나 선진 유럽의 개발경험과 달리 현재 개도국이 처한 상황과 비슷한 여건에서 출발하여 빈곤을 극복하였기 때문에 많은 개도국에게 적용가능성이 큰 벤치마킹의 장점을 갖는다. 따라서 이를 현지의 조건과 사정을 고려하여 구체적으로 어떻게 적용하여 지원할 것인가에 대한 좀 더 구체적인 고민이 요구된다고 할 수 있다. 다시 말해 라오스의 자체 수용 능력을 고려하여 지원전략을 수립할 필요가 있다. 공여국의 편의대로 관습화된 형식의 원조시스템에서 벗어나 수원국 중심의 즉, 라오스의 개발수요와 전략을 고려한 지원이 요구된다 할 수 있다. 한국의 개발경험이 살아 있으면서 동시에 수원국인 라오스의 수요와 개발전략에 맞는 지원전략을 수립해야 할 것이다.

지금까지 살펴본 KOICA의 라오스 지원성과에 대한 기존 평가는 전통적인 기준인 원조의 적실성, 효율성, 효과성, 지속가능성 등에 의해 평가한 것이다. 그런데 라오스는 사회

주의에서 자본주의로의 점진적 체제전환을 시도하고 있다. 따라서 KOICA의 라오스 지원이 라오스 체제전환에 어떤 영향을 미치고 있는가에 대한 평가도 필요하다고 할 수 있다. 물론 ODA를 수행하는 KOICA가 명시적으로 라오스의 체제전환을 지원하겠다는 입장을 밝힐 수는 없다. 자칫 KOICA의 ODA가 수원국의 주권 침해 또는 내정간섭을 야기한다는 논쟁에 연루될 수도 있기 때문이다.

그러나 KOICA의 체제전환국에 대한 ‘순수한’ 목적의 ODA가 그 수원국의 체제전환 과정에 직간접적으로 영향을 미치고 있음을 부정할 수는 없다. 그렇다면 체제전환이란 목표를 제시하면서 국가정책을 전개하고 있는 국가들에 대한 ODA와 관련하여서는 그 목표를 수원국의 ‘필요’로 인식하면서 접근할 필요가 있다. 만약 어떤 수원국이 체제전환을 원하고 있다면, 공여국 또는 공여기관과의 합의를 통해 체제전환을 목표로 하는 ODA가 가능할 수 있기 때문이다.

3. 유럽연합의 라오스 지원 전략의 정책적 시사점

1) 유럽연합의 라오스 지원 전략과 방법

유럽연합은 라오스 정부의 국가사회경제개발계획(NSEDP)과 연계한 다년간의 협력 전략을 수립해 추진하고 있다.⁸²⁾ 또한 유럽연합은 공공재정 관리, 좋은 거버넌스, 인권, 그리고 기후 변화 등 의견이 상반된 부문에 대해서도 라오스 정부와 조정·협의를 원조의 효율성과 분업의 수준을 향상시키려고 노력하고 있다. 1990년대 초 농촌 및 도시개발, 태국에서 돌아오는 난민에 대한 지원으로부터 시작된 유럽연합의 라오스 지원은 점차 전통적인 프로젝트에서 다른 공여국들과의 조율과 라오스와의 전략적 대화에 집중하는 장기적 접근방식으로 전환하고 있다.⁸³⁾

유럽연합의 중점 지원 분야는 새천년개발목표(MDGs)와 빈곤 감소를 목표로 하는 라오스 정부의 국가사회경제개발계획과 연계한 것으로 주로 농업, 교육, 건강 등의 지원에 초

82) 유럽연합의 라오스 지원 전략에 대해서는 유럽연합의 라오스에 대한 CSP 2007-2013 참조. 또한 유엔연합은 지원 전략 추진 과정 중간에 실시한 중간평가에 대해서는 MIP 2011-2013(2009) 참조.

83) <http://eeas.europa.eu/delegations/laos>(검색일: 2015. 12. 03).

점이 맞춰져 있다. 이 과정에서 라오스 정부와 회원국 및 다른 공여국과의 파트너십을 통해 지원하고 있다. 이와 함께 비중점 분야인 정책대화의 정착과 고지대 개발(전체 예산의 24%), 거버넌스와 인권(전체 예산의 5%), 무역과 경제협력(전체 예산의 13%) 등과 관련 해서도 라오스 정부와 긴밀히 협의하고 있다.⁸⁴⁾

유럽연합이 라오스에서 추진하고 있는 사업은 거버넌스, 민주주의, 인권, 경제적, 제도적 개혁에 대한 지원 사업, 무역 및 지역통합, 식수와 에너지, 사회통합과 고용, 인간개발, 농촌개발, 국토계획, 농업과 식량 안보, 갈등예방 관련 사업 등이다. 유럽연합은 동유럽 체제전환국가 지원 경험을 사회주의에서 자본주의로의 체제전환은 물론이고 권위주의에서 민주주의로의 체제전환을 포괄하는 체제전환국 일반에 대한 지원 전략과 방법으로 활용하고 있다. 다시 말해 유럽의 민주적 가치를 적용한 지원 전략과 방법을 일반화하여 라오스를 비롯한 체제전환국에 적용하고 있는 것이다.

유럽연합은 지속가능한 변화에 공헌하기 위해서는 장단기 개혁의 균형을 고려하는 가운데, 수원국가의 요구와 사회변화를 위한 주민의 욕망의 근저에 놓여 있는 근본원인을 고려하는 포괄적이고 목표 지향적이며 장기적인 반응을 보일 수 있는 정책도구들을 동원할 것을 요구하고 있다. 유럽연합이 체제전환국가의 지원과정에서 설정한 목표는 ‘민주적 거버넌스’, ‘인권’, ‘법치’, ‘경제적, 사회적 복지’, 그리고 ‘평화와 안정’의 증진이다. 그러나 유럽연합은 특정한 모델을 수원국가에 부과해서는 안 되며, 체제전환국 지원과정에서 해당국가의 주인의식을 제고하고 경험교환을 고무하는 방식으로 행동해야 함을 권고하고 있다.

유럽연합이 체제전환국가의 지속가능한 변화에 공헌하기 위해서는 첫째, 포괄적(inclusive) 정치과정과 거버넌스를 위한 지원, 둘째, 제도건설과 법치의 지원, 셋째, 경제적, 사회적 발전을 위한 지원, 넷째, 갈등예방과 평화구축 그리고 안보를 위한 지원을 해야 한다고 강조하고 있다. 그리고 이의 목표를 달성하기 위해 방법으로 첫째, 파트너사회의 요구에 반응, 둘째, 이행과정을 조기성공을 통해 정착 셋째, 인센티브와 제약과 조건부 적용, 넷째, 모든 관련 행위자와의 대화, 다섯째, 지식공유와 개발역량의 향상, 여섯째, 회원국가, 다른 공여국 및 공여기관, 지역기구, 지역네트워크, 국제기구 등 다양한 행위자들과의 협력 등을 제시하고 있다.

84) 유럽연합은 중점 분야에 라오스 지원 예산의 58%를 사용하고 있다(CSP 2007-2013).

이러한 지원전략과 방법이 라오스 현지 사정에 대한 면밀한 조사를 바탕으로 라오스 정부와의 긴밀한 협력, 회원국 및 다른 공여국들과의 협의를 통해 라오스 지원에 적용되고 있는 것이다.

2) 유럽연합의 라오스 지원 전략의 시사점

유럽연합은 동유럽 체제전환국가 지원 경험을 라오스를 비롯한 체제전환국 일반에 대한 지원 전략과 방법으로 일반화하여 적용하고 있다. 유럽연합의 동유럽 체제전환국 지원은 유럽연합 가입을 전제로 한 대규모 지원이었다는 점에서 라오스를 비롯한 다른 체제전환국 지원 사례와는 차이가 있다. 또한 라오스는 동유럽 체제전환국들과 달리 당·국가체제를 유지하는 가운데 자본주의경제로의 이행을 추진하고 있다. 따라서 인권과 민주주의, 그리고 거버넌스의 정착 및 확대에는 많은 제약이 따를 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 유럽연합은 동유럽 체제전환국에 적용했던 기본적인 지원 전략과 방법을 활용하여 라오스와 전략적인 대화를 추진함으로써 라오스 시민에게 실질적인 도움을 주기 위해 노력하고 있다.

이러한 유럽연합의 체제전환국 지원 전략과 방법이 한국 및 KOCIA에게 주는 시사점을 간략하게 정리하면 다음과 같다.

첫째, 기본적인 ODA 지원 전략의 원칙과 방법의 수립과 적용이 요구된다.

한국정부는 ODA 지원전략을 MDGs, 부산선언, OECD/DAC의 권고사항, ODA 선진화 방안 등에 기초해 원조 효과성 제고를 위한 실천계획을 수립해 추진하고 있다. 일반적인 ODA 지원 원칙을 적용하여 원조 효과성 제고에만 초점을 맞추고 있는 것이다. 유럽의 선진국 및 유럽연합의 ODA 지원 역사는 매우 길고 다양한 방법의 적용을 통해 노하우로 터득한 것이다. 따라서 ODA 역사가 짧은 우리의 입장에서는 유럽연합의 사례를 비롯한 선진국의 사례를 참조하여 기본적인 ODA 지원전략의 원칙과 방법을 수립할 필요가 있다. 이렇게 수립된 원칙과 방법을 바탕으로 개별 지원 전략이 수립되어야 한다. 특히 체제전환국 지원과 관련해서 유럽연합의 사례는 매우 유용한 참고사례가 될 것이다. ODA 해당 사업이 과연 무엇을 위한 것이며, 어떻게 할 것인가, 그리고 누구를 위한 것이라는 기본적인 질문 속에서 마련된 전략과 방법을 통해 한국적 가치와 수원국의 가치가 상호

부합될 수 있도록 조율해 나가야 한다. 단지 전시 행정적이며, 실적 쌓기에 그치는 ODA에 머물지 않기 위해서는 절실히 요구되는 사항이라 할 수 있다. 한국의 ODA 계획 수립시 한국이 지향하는 규범과 가치를 정립하고 해당 수원국의 가치와 우선순위를 존중하며 동시에 국제적 규범을 준수하는 명문화된 ODA 지원전략과 방법의 마련이 필요한 것이다.

이를 바탕으로 체제전환국에 대한 ODA 사업을 추진할 경우에는 다른 국가에서보다 더 ODA 사업 이익이 국민 대다수에게 배분되는 형태로 진행될 수 있도록 지원전략을 수립해야 한다. 단지 정치적인 차원에서 의사결정이 이루어지고 행정적으로만 진행되는 원조는 수원국 내의 소수 특권층에게만 이익이 될 가능성이 높다. 체제전환국의 경우에는 대부분의 원조 이익이 지배세력 및 고위 당정 관료들에만 돌아갈 가능성이 높다. 이는 또 다른 왜곡과 갈등을 조장하고 빈부격차를 오히려 심화시킬 가능성이 높다. 따라서 유럽연합의 사례처럼 사업의 추진은 정부뿐만 아니라 해당 사업의 이해당사자들과의 대화와 협력을 바탕으로 할 필요가 있다.

둘째, 해당 수원국 현지에 대한 연구의 강화가 필요하다.

한국의 ODA 예산이 한정된 상황에서 효율성을 제고하는 방법은 현지에 대한 이해와 현지화 된 프로그램을 실시하고 적용하는 것이라 할 수 있다. 해당 지역에 대한 충분하고도 깊이 있는 연구가 선행되지 않는 가운데 이루어지는 대부분의 사업은 현지의 필요와 부합할 수 없기에 이로 인해 발생하는 문제가 매우 많을 수밖에 없다. ODA가 효율적으로 기여하기 위한 가장 기본적이고도 기초적인 것이 수원국에 대한 수요조사가 심층적으로 이루어져야 한다. ODA 사전 수요분석은 원조전략 및 우선순위를 고려하는데 결정적인 역할을 할 것이며, 원조의 효율성을 높일 수 있게 할 것이다. 특히 체제전환국에 대한 현지조사는 더욱 중요할 수밖에 없다. 체제전환 국면에 있다 하더라도 기본적으로 우리의 것과 상이한 사회주의적 제도와 가치, 규범, 행위 패턴 등은 잔존할 수밖에 없으며, 이것이 체제전환 과정에 직간접적으로 영향을 미치고 있기 때문이다. 중국과 베트남의 개방 초기에 진출했던 한국기업의 경우, 현지 노동자들이 갖고 있던 노동 의식과 행위로 인해 갈등을 빚는 등 여러 가지 어려움을 겪기도 하였다.

라오스의 경우에도 유상원조로 이루어진 루앙프라방대학 설립프로젝트 추진을 통해 수파노봉 대학 내에 IT학과를 새롭게 개설하였으나 컴퓨터에 대한 기초지식이 거의 없는

대학생들의 현실과 교육과정을 가르칠 만한 교수진과 기자재의 부족으로 운영에 어려움을 겪고 있다고 한다. IT학과를 개설하기 전에 라오스 대학생들의 컴퓨터에 대한 친숙도와 인터넷 사용률, 그리고 교수진의 능력 등에 대한 고려가 이루어지지 않은 데서 비롯된 결과라 할 수 있다.⁸⁵⁾

몇 년 전만 하더라도 한국의 ODA 프로젝트는 일반적으로 수원국의 상황이나 현지의 요청에 의해 이루어지기보다는 일방적인 지원의 성격이 강했다. 일방적으로 시행되는 프로젝트는 필연적으로 현지의 필요와 전혀 무관한 형태로 이루어지게 되어 ODA의 효율성을 급격히 떨어뜨릴 수밖에 없게 된다. 따라서 수원국의 정치경제적 상황, 사회적 변화 추이, 인적자원에 대한 시장조사 등에 대한 면밀한 지역연구가 선행된 이후 그러한 자료를 기초로 프로젝트에 대한 발주와 계획이 제안되어야 한다. 이러한 평가를 토대로 한국 ODA 프로젝트는 사전 현지조사를 강화하고 있다. 그럼에도 불구하고 라오스의 경우, 현지조사 강화를 위해서는 라오스 지역전문가를 포함한 NGO와의 협력이 강화될 필요가 있다는 지적이 있다. 왜냐하면 이들 전문가 및 NGO 실무자들이 국별 조사 및 부문별 조사에서 훨씬 더 세부적인 조사와 정보 입수가 가능하기 때문이다. 유럽연합의 경우, 장기적 지원전략을 수립하는 데 있어 사전 조사에 많은 시간을 할애하고 있다는 점은 우리에게 많은 시사점을 던져준다 하겠다.

셋째, ODA 기관 간 협력과 사후 관리를 강화할 필요가 있다.

유럽연합은 ODA 지원 과정에서 지속적으로 회원국 및 ODA 관련기관과의 협의를 통해 중복 지원을 비롯한 여러 가지 문제점을 사전에 방지하려고 노력하고 있다. 그런데 유럽연합에 비해 한국의 ODA 관련기관과의 협력체계는 매우 미비하다고 평가할 수 있을 것이다.

라오스의 루앙프라방국립대학 설립프로젝트는 한국 정부의 차관으로 이루어진 만큼 프로젝트 종료 이후 대학의 질적인 운영과 발전을 위한 한국 ODA 관련기관의 유기적인 협조가 절실했다. KOICA가 2014년부터 추진한 수파누봉대학교 교육역량강화사업 이전에는 정부파견 기관 요원이 현재 전혀 없었고, 몇몇 민간 자원봉사자들만이 활동하고 있었다고

85) 본 연구팀이 수행한 전문가 자문회의(2015. 12. 10)에서 이요한은 이러한 문제점과 함께 라오스에 4개밖에 존재하지 않는 종합대학 가운데 하나를 한국이 건립했음에도 불구하고 사후관리가 전혀 이루어지지 못해 지원된 기자재가 방치되는 경우도 있다고 설명하였다.

한다. 일본의 경우 라오스 국립대(NUOL, National University of Laos)를 지원한 이후 대학 산하에 라오-일본센터(Lao-Japan Center) 등을 운영하여 이를 통해 일본어, 일본 문화 등을 라오스 학생들에게 가르치고 있으며, 매년 정부 장학생을 선발하여 일본 유학의 기회를 줌으로써 많은 호응을 얻고 있다. 라오-일본센터를 통하여 라오스와 일본 간의 인적네트워크의 중요한 채널이 되고 있고, 이러한 수혜를 입은 학생들이 라오 사회의 엘리트로 자리매김함으로써 일본의 대 라오스 관계에 큰 도움이 되고 있는 것이다.⁸⁶⁾ 향후 수출입은행의 EDCF 자금(유상원조)으로 시행되는 사업에 대해 사전 조사 및 후속 지원은 KOICA의 무상원조로 진행된다면 ODA 사업의 성과와 효율성은 크게 제고될 것이며, 수원국 내의 한국 사업에 대한 신뢰도와 호감도가 향상될 수 있을 것이다.

더욱 중요한 것은 ODA의 시행과 관련하여 기존에 완료된 ODA 사업에 대한 평가와 모니터링이다. 유럽연합의 경우 사업추진 중간에 평가를 실시하고, 사업의 미비점을 보완하고 사후관리에 더 많은 노력을 기울이고 있다. 이미 시행되었던 원조프로그램에 대한 평가와 검증 그리고 사후 관리의 미비는 ODA의 효율성을 저해하고 국고의 낭비와 국가 이미지의 실추를 가져올 수 있는 것이다. 단기적이고 일회성의 원조는 수혜국인 라오스와 중장기적 관계 개선에 별 도움을 줄 수 없을 뿐만 아니라 기타 원조사업의 성과마저 퇴색시킬 수 있는 것이다. 따라서 ODA 사업 평가를 위한 철저한 사후관리가 필요하다. 사후평가는 기존의 사업의 성과를 측정하는 의미뿐만 아니라 향후 계획될 다양한 ODA 사업들의 기초적인 지식과 경험을 축적하는 데 있어서도 매우 중요하다고 할 수 있다.

넷째, 앞서도 강조했지만 수원국의 모든 관련 행위자와의 대화와 함께 다른 공여국 및 공여기관, 지역 및 국제기구 등 다양한 행위자들과의 협력 강화가 요구된다. 유럽연합의 PHARE 프로그램은 초기 수원국과의 협의를 통해 그들의 이해와 요구를 반영하여 만들어냈다. 이를 바탕으로 수원국의 시민사회, 지역 권위체, 광범위한 비국가적 행위자가 참여하는 대화를 지속적으로 유지해 나갔다. 시민사회에 대한 지원과 포괄적인 대화와 자문을 수행하는 것은 ODA 지원의 정당성, 책임성, 대표성을 제고하게 할 것이기 때문이다. 또한 다른 공여국 및 공여기관, 지역 및 국제기구 등 다양한 행위자들과의 협력은 필수적이라 할 수 있다. 여러 기관들이 하나의 행위자로 활동하는 것이 지원의 중복을 피하고,

86) 전문가 자문회의(2015. 12. 10)에서 이요한은 개인적으로 대학에서 사무실을 하나 얻어 한국센터를 운영하고 있지만 많은 한계가 있을 수밖에 없다고 밝혔다.

지원의 효과성을 제고할 수 있기 때문이다.

이를 바탕으로 현재까지 한국의 라오스 원조 성과를 재평가 해 볼 필요가 있을 것이다. 한국의 라오스에 대한 ODA 사업 수립 시 면밀한 현지 조사와 함께 라오스 정부와의 협의가 진행되었는가? 사업 추진 과정에서 라오스 정부뿐만 아니라 관련 이해당사자들과 충분히 협의와 조율을 거쳤는가? 다른 공여국가 및 공여기관과의 협력체계는 잘 갖추고 있는가? 사업의 성과는 과연 대다수 라오스 국민에게 돌아갔는가? 사후관리를 철저히 진행함으로써 사업의 지속성을 유지해 나가고 있는가?

한국 및 KOICA의 라오스 대한 ODA 사업은 여러 가지 성과와 함께 문제점을 가지고 있다. 위에서 살펴본 유럽연합의 지원 사례에서 얻은 시사점 가운데 가장 시급한 것은 바로 한국의 ODA 사업 전반과 관련해서 한국 고유한 원조 모델 개발과 함께 이를 뒷받침하는 지원전략의 원칙과 방법의 수립이다. 이를 바탕으로 수원국의 특성 및 요구와 결합한 국별 지원전략이 수립되어야 한다. 국별 지원전략 수립에서 체제전환국의 경우에는 사회주의체제의 제도, 가치, 의식, 행위 등 전반적인 특성에 대한 이해가 필수적이라고 할 수 있다.

현재 한국은 라오스의 체제전환 지원을 목표로 하지 않으며, 일반적인 국제적 기준에 입각해 지원하고 있다. 이에 따라 체제전환국의 특성에 대한 고려가 부족한 측면이 존재한다. 그럼에도 불구하고 라오스에 대한 ODA 사업은 라오스의 체제전환 과정에 직간접적으로 영향을 미치고 있음을 부정할 수는 없다. 따라서 체제전환 지원을 명시하지 않아도 유럽연합의 체제전환국 지원 사례에 대한 검토를 통해 라오스를 비롯한 체제전환국 지원 시 고려해야 할 점들을 마련해 이에 유의하면서 사업을 수립하여 추진해 나간다면 원조의 효율성, 효과성, 적절성, 지속가능성 등에 있어서 지금보다 더 만족할 만한 성과를 얻을 수 있을 것이다.

우선 체제전환 방식에 대한 고려가 필요하다. 소련이나 동유럽처럼 일당독재를 포기하고 정치사회적 민주화와 자본주의로의 이행을 동시에 추진하는 급진적 체제전환의 경우와 중국과 베트남처럼 일당독재를 유지하는 가운데 자본주의로의 이행을 추진하는 점진적 체제전환 경우에 적용되는 지원방식이 다를 수밖에 없기 때문이다. 기본적인 지원전략의 원칙과 방법은 유지해야 하겠지만, 수원국의 체제전환 목표에 따라 구체적인 지원방식이 달라질 수 있다는 점을 고려해야 한다. 우즈베키스탄과 달리 라오스처럼 일당독재를 유지하

는 경우에는 민주주의와 인권 개선 등 정치사회적 부문에 대한 지원과 관련해서는 장기적 관점에서 접근하는 것이 필요할 것이다.⁸⁷⁾

그리고 급진적/점진적 체제전환 방식과 상관없이 사회주의 체제에 대한 이해가 필수적이다. 체제전환 국면에서 이러한 과거의 유산은 어떠한 형태로든 직간접적인 영향을 미칠 수밖에 없기 때문이다. 또한 ODA 사업의 이익이 가능한 많은 국민들에게 돌아갈 수 있도록 해당 사업의 이해당사자들과 접촉면을 확대해 나가야 한다. 라오스처럼 당·국가 주도형의 점진적 체제전환을 시도하는 경우에는 이에 대한 제약이 많을 수밖에 없겠지만, 장기적 관점에서 접근하여 이해당사자들과의 접촉면을 점진적으로 확대해 나갈 필요가 있다. 이것이 장기적으로 해당국가의 민주주의, 인권, 거버넌스 등의 향상에 기여할 수 있기 때문이다. 이와 함께 다른 공여국 및 공여기관, 지역 및 국제기구 등 다양한 행위자들과의 협력 강화가 요구된다. 이를 통해 지원의 중복을 피하고, 지원의 효과성을 제고할 수 있을 것이다.

이러한 체제전환국 지원전략의 원칙과 방법의 정립은 향후 우리의 통일 대상인 북한과 같은 잠재적 전환국에 대한 ODA 및 대북정책 추진에도 많은 도움을 줄 것으로 예상된다. 북한이 어떤 방식으로 체제전환을 시도하는가에 따라서 그 적용방식이 달라질 수밖에 없을 것이다. 그런데 체제전환국 지원 사례에 대한 검토를 바탕으로 마련된 체제전환국 지원전략의 원칙과 방법이 있다면 초기 정책 수행 시 여러 가지 시행착오를 최소화 할 수 있을 것이다. 또한 북한의 체제전환과 관련해 여러 가지 경우를 상정해 미리 대비해 나갈 수 있을 것이다.

87) 우즈베키스탄의 경우, 현재 정부가 사회주의 일당독재를 포기한 가운데 24년 동안 장기집권을 하면서 점진적 경제체제 전환을 진행하고 있다는 점에서 관료적 권위주의 국가의 성격을 보여주고 있다고 할 수 있다. 이 점에서 민주주의와 인권, 거버넌스 향상 지원 사업추진에는 상당한 어려움이 있다. 그러나 상대적으로 일당독재를 비롯한 사회주의체제의 기본 골격을 유지하는 라오스의 경우보다는 활동 공간이 넓다고 볼 수 있을 것이다.

V. 결론: 잠재적 체제전환국에 대한 정책적 시사점

1. 유럽연합의 체제전환국 지원 사례의 특징과 함의

유럽연합은 1990년대 초반 PHARE의 진행과정과 이후 유럽연합 가입과 연계한 동유럽 체제전환 국가 지원경험을 일반화하여 사회주의에서 자본주의로의 체제전환은 물론 권위주의에서 민주주의로의 체제전환을 포괄하는 체제전환국 일반에 적용하고 있다. 유럽연합의 우즈베키스탄과 라오스 지원 사례에서도 이를 확인할 수 있다.

유럽연합이 동유럽 체제전환국 국가 지원경험을 일반화하여 체제전환국가에게 적용하고 있는 목표는 ‘민주적 거버넌스’, ‘인권’, ‘법치’, ‘경제적, 사회적 복지’, 그리고 ‘평화와 안정’의 증진이다. 유럽연합은 이러한 목표설정에도 불구하고 특정한 모델을 파트너국가에 강요하지 않으며, 체제전환국 지원과정에서 해당국가의 주인의식을 제고하는 방식으로 추진할 것을 강조하고 있다. 이를 바탕으로 유럽연합은 체제전환국가의 지속가능한 변화에 공헌하기 위해 지원해야 할 의제로 포용적 정치과정과 거버넌스를 위한 지원, 제도건설과 법치의 지원, 경제적, 사회적 발전을 위한 지원, 갈등예방과 평화구축 그리고 안보를 위한 지원 등을 설정하고 있다.

유럽연합이 이 목표를 성취하기 위해 제시하고 있는 방법은 우선 수원국의 이해와 필요에 반응해야 한다는 것이다. 둘째, 조기성과를 통해 이행과정을 정착시켜야 한다는 것이다. 조기에 실질적 성과를 낼 때 신뢰구축이 이루어지고 정치적 안정성과 사회적 결속을 제고할 수 있다는 판단에 기초해서다. 셋째, 인센티브와 제약과 조건부를 적용하기다. 이 요소들이 개혁의 주요 추동력은 아니지만 개혁과정을 지원할 수 있다는 것이 유럽연합의 판단이다. 인센티브에 기초한 접근은 개혁의제에서 단계적 접근을 가능하게 할 수 있다. 많은 개혁에 많은 인센티브를 부여하는 방식이다. 넷째, 모든 관련 행위자가 대화에 참여해야 한다. 시민사회, 지역권위체, 광범위한 비국가적 행위자가 참여하는 대화가 있어야 한다. 시민사회에 대한 지원과 포괄적인 대화와 자문을 수행하는 것은 개혁과정의 정당성, 책임성, 대표성을 제고하게 된다. 다섯째, 지식공유와 개발역량을 향상해야 한다.

여섯째, 회원국가, 다른 공여국 및 공여기관, 지역기구, 지역네트워크, 국제기구 등 다양한 행위자들과의 협력이다. 여러 기관들이 ‘하나의 행위자’로 활동하는 것이 지원의 중복을 피하고, 지원의 효과와 효과성을 제고할 수 있는 방법이다. 지원기관의 협력은 정책대화와 지원프로그램에 있어 일관성과 상승효과를 가질 수 있다는 것이다.

유럽연합의 우즈베키스탄과 라오스 개발지원 사례를 보면, 위에서 언급했듯이 일반적인 지원 목표를 제시하고 있지만, 이를 해당국가에게 강요하지 않고 체제전환국 지원과정에서 해당국가의 주인의식을 제고하는 방식으로 추진하고 있다. 물론 유럽연합의 동유럽 체제전환국 지원은 유럽연합 가입을 전제로 한 대규모 지원이었다는 점에서 우즈베키스탄이나 라오스 지원 사례와는 차이가 있다. 또한 우즈베키스탄의 경우, 동유럽 사례와 달리 민주주의로 이행보다는 권위주의적 성격을 강화하는 가운데, 경제적 체제전환을 시도하고 있다. 라오스의 경우에는 당·국가체제를 유지하는 가운데 자본주의경제로의 이행을 추진하고 있다. 따라서 인권과 민주주의, 법치, 그리고 거버넌스 등의 정착 및 확대에는 많은 제약이 따를 수밖에 없다.

그럼에도 불구하고 유럽연합은 동유럽 체제전환국에 적용했던 기본적인 지원 전략과 방법을 일반화하여 적용함으로써 해당 국가와 지속적인 전략적 대화 추진 등을 통해 해당 국가의 시민에게 실질적인 도움을 주기 위해 노력하고 있다. 물론 유럽연합의 체제전환국 지원이 규범적 측면뿐만 아니라 사회경제 및 지역안보적 차원의 이익추구를 위한 지원의 성격도 갖고 있다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 유럽연합의 체제전환국 지원은 현재 체제전환을 경험하고 있거나 체제전환이 예상되는 국가에 대한 지원을 설계하고 실행하는데 유용한 지침으로 활용될 수 있을 것이다.

2. KOICA의 체제전환국 지원 사례의 특징과 문제점: 유럽연합 사례와의 비교

앞서 살펴봤듯이 한국 및 KOICA의 우즈베키스탄, 라오스에 대한 ODA 지원 사업은 원조의 적실성, 효율성, 효과성, 지속가능성 측면에서 소기의 성과를 거두었다고 평가할 수 있다.

우즈베키스탄의 경우, 원조수혜 총규모는 2010년 기준 국민총소득(GNI) 대비 0.59% 수준으로 대외원조의 비중은 매우 작다. 게다가 우즈베키스탄은 대외 원조를 국가개발정

책과 철저히 연계하고 있으며, 수원 우선분야 및 사업 목록을 국가개발정책을 입안하는 내각이 심의하여 결정하고 있다. 특히 전통이나 도덕적 가치, 문화 보존 등과 맞지 않는 대외 원조는 철저히 배격하고 있으며, 원조 사업별로 자국 내 특별법에 해당하는 내각령 또는 대통령령을 발의하여 사업 추진을 지원하고 있다. 이러한 상황에서 우즈베키스탄은 한국의 성장전략을 반면교사로 삼고 있어 상대적으로 한국의 지원 사업에 매우 협조적이며, 전체적인 한국과의 협력에 적극적이다. 이에 따라 한국의 우즈베키스탄 지원 전략은 우즈베키스탄의 개발수요를 바탕으로 한국의 발전경험과 장점을 연계함으로써 원조 효과를 제고하는데 주점을 두고 있다.

라오스의 경우에도 한국은 한정된 예산 속에서 점진적으로 라오스에 대한 지원을 늘려가고 있다. 한국은 최빈국인 라오스의 국가사회경제개발계획 우선순위에 따라 경제성장과 빈곤 감소에 기여할 수 있는 사업을 추진하고 있다. 이러한 한국의 라오스 지원 사업은 매우 적절했던 것으로 평가되고 있다. 한국 및 KOICA의 라오스에 대한 ODA 지원 사업은 전체적으로 동남아시아 지역에서의 한국 위상의 급부상과 함께 과거 경제개발 경험 및 미래 잠재력에 대한 높은 기대와 관심으로 라오스 정부 및 주민들에게 상당한 영향을 미치고 있다.

그럼에도 불구하고 유럽연합의 체제전환국 지원 사례와 비교했을 때, 한국 및 KOICA의 우즈베키스탄, 라오스 지원은 교육, 보건의료, 공공행정, 경제개발 등에서 소기의 성과를 달성하고 있음에도 불구하고 여러 가지 문제점을 안고 있다. 그 문제점은 기본적인 ODA 지원 전략의 원칙과 방법의 부재, 현지조사의 미흡으로 인한 사회주의 체제 및 체제전환 과정과 특성 등에 대한 이해 부족, 사후관리의 미비, 해당 정부 이외의 이해당사자들과의 접촉 부족, 다른 공여국가 및 공여기관과의 협력체계 미비 등이다.

한국 고유의 원조 모델 개발과 함께 이를 뒷받침하는 지원전략의 원칙과 방법의 수립 이전이라도, 기본적으로 체제전환국 지원 시 고려해야 할 사항을 마련한다면 우즈베키스탄이나 라오스를 비롯한 다른 체제전환국 원조의 효율성, 효과성, 적절성, 지속가능성 등에 있어서 지금보다 더 만족할 만한 성과를 얻을 수 있을 것이다.

우선 첫째, 우즈베키스탄, 라오스를 비롯한 체제전환국 지원 시 해당 수원국의 체제전환 방식에 대한 고려가 필요하다. 소련이나 동유럽처럼 일당독재를 포기하고 정치사회적 민주화와 자본주의로의 이행을 동시에 추진하는 급진적 체제전환의 경우와 중국과 베트남

처럼 일당독재를 유지하는 가운데 자본주의로의 이행을 추진하는 점진적 체제전환 경우에 적용되는 지원방식이 다를 수밖에 없기 때문이다. 기본적인 지원전략의 원칙과 방법은 유지해야 하겠지만, 수원국의 체제전환 목표에 따라 구체적인 지원방식이 달라질 수 있다는 점을 고려해야 한다.

둘째, 급진적/점진적 체제전환 방식과 상관없이 사회주의 체제에 대한 이해가 필수적이다. 체제전환 국면에서 이러한 과거의 유산은 어떠한 형태로든 직간접적인 영향을 미칠 수밖에 없기 때문이다.

셋째, ODA 사업의 이익이 가능한 많은 국민들에게 돌아갈 수 있도록 정부뿐만 아니라 해당 사업의 이해당사자들과 접촉면을 확대해 나가야 한다. 라오스처럼 당·국가 주도형의 점진적 체제전환을 시도하는 경우에는 이에 대한 제약이 많을 수밖에 없겠지만, 장기적 관점에서 접근하여 이해당사자들과의 접촉면을 점진적으로 확대해 나갈 필요가 있다. 이것이 장기적으로 해당국가의 민주주의, 인권, 거버넌스 등의 향상에 기여할 수 있기 때문이다.

넷째, 다른 공여국 및 공여기관, 지역 및 국제기구 등 다양한 행위자들과의 협력 강화가 요구된다.

이러한 체제전환국 지원전략의 원칙과 방법의 정립은 향후 북한과 같은 잠재적 전환국에 대한 ODA 및 대북정책 추진이나 쿠바와 같은 체제전환국 지원 사업에도 여러 가지 도움을 줄 것으로 예상된다. 북한이나 쿠바가 어떤 방식으로 체제전환을 시도하는가에 따라서 그 적용방식이 달라질 수밖에 없을 것이다. 그런데 체제전환국 지원 사례에 대한 검토를 바탕으로 마련된 체제전환국 지원전략의 원칙과 방법이 있다면, 초기 정책 수행 시 여러 가지 시행착오를 최소화 할 수 있을 것이다.

예를 들어, 북한이 체제전환을 본격적으로 추진하면서 외부로부터의 지원을 요청할 때, 남북관계가 긴밀한 관계를 유지하고 있어야 할 것이다. 그래야 북한의 지원 요청의 주요 국가가 될 수 있으며, 국제사회로부터 한국이 주도하는 지원의 정당성을 확보할 수 있다. 향후 국제사회에서 북한지원에 대한 규범적 권력을 획득하기 위해서는 한국의 주도권 확보가 요구됨을 간과해서는 안 될 것이다.

그리고 본격적인 북한에 대한 지원이 이루어지기 위해서는 북한에 대한 이해가 필수적이며, 이를 바탕으로 지원을 요구하는 북한의 이해와 요구를 반영하는 프로그램을 만들어

나가야 한다. 유럽연합의 PHARE 프로그램은 초기 수원국과의 협의를 통해 그들의 이해와 요구를 반영하여 만들어졌다는 점을 상기할 필요가 있다. 이를 위해서는 앞서 강조했듯이 북한 사회주의체제의 이해, 북한이 추구하는 체제전환 방식에 대한 이해가 필수적이다. 이와 관련해 북한과의 지원과 관련한 조율과정에서 정치적 문제와 인도적 개발지원을 연계하여 정치적 문제 해결에 ‘지원’을 지렛대로 사용하지 말아야 한다. 지원의 전제조건으로 북한의 민주화를 요구하기 보다는 지원을 하면서 정치적 전략대화를 계속 유지하는 것이 바람직하다는 것이다. 지원을 통한 북한 변화를 유도하면서 유럽연합의 사례처럼 민주주의와 인권, 거버넌스 등과 같은 보편적 가치를 공유해 나갈 수 있도록 장기적인 계획을 수립해 추진해 나갈 필요가 있다. 더불어 북한 지원 사업의 이익이 가능한 많은 북한 주민들에게 돌아갈 수 있도록 북한 정부뿐만 아니라 해당 사업의 이해당사자들과의 접촉면을 확대해 나가야 한다.

현재 정부는 1991년에 설립된 ‘남북협력기금’을 통해 남북 교류협력 사업을 지원하고 있다. 남북협력기금이 ODA와 달리 운영되고 있는 것은 남북관계를 국가 간 관계로 보지 않고, 남북기본합의서에서 합의한 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계로 보기 때문이다. 따라서 KOICA를 비롯한 ODA 기관이 직접적인 행위 주체가 될 수는 없을 것이다. 그러나 KOICA의 체제전환국 지원 경험과 그동안 남북교류 협력의 경험이 결합된다면, 남북 교류협력 사업의 시너지를 극대화하고 효율성을 증진시켜 나갈 수 있을 것이다. 따라서 KOICA의 체제전환국 개발협력사업 성과 연구는 북한과 같은 잠재적 체제전환국 지원전략의 원칙과 방법 수립의 기초적인 자료로 유용하게 활용될 수 있을 것이다.

3. 유럽연합의 체제전환국 지원 사례가 주는 정책적 시사점

유럽연합의 체제전환국 지원은 북한이나 쿠바와 같은 잠재적 체제전환국에 대한 ODA와 관련하여 다양한 정책적 시사점을 제공한다. 북한과 쿠바가 정치적 체제전환은 유보한 채 부분적으로 ‘시장화’(marketization)를 통한 점진적 체제전환을 하고 있다고 가정할 때, 물론 논란이 있는 가정이지만 유럽연합 PHARE 프로그램을 원용하는 지원이 가능할 수 있다는 의미다. 물론 남북관계를 1991년 「남북기본합의서」에서처럼 나라와 나

라 사이의 관계가 아니라 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계로 정의할 때, 대북지원은 일반적 의미에서 ODA가 될 수 없다. 한국에서 '남북협력기금'이 ODA와 달리 운영되고 있는 것도 이 때문이다. 그럼에도 한국사회에서 대북지원을 둘러싸고 벌어지고 있는 소모적 논쟁을 넘어서기 위해서는, 규범적 목표를 내장했던 PHARE 프로그램과 유럽연합의 체제전환국 지원의 원칙과 규범이 유용한 자산이 될 수 있을 것이다.

이에 쿠바와 북한 등 체제전환국에 대한 ODA와 관련하여 몇 가지 정책적 시사점을 제안한다.

첫째, 외부적 요인이든 내부적 요인에 의해서든 체제전환에 직면한 국가들이 외부로부터의 지원을 필요로 한다고 할 때, 국제사회에서 규범적 권력을 획득하고 있는 정당한 행위주체의 개입이 필요하다. 유럽연합은 보편적 기준에 따라 공적개발 원조를 수행했던 주체였고, 따라서 지리적으로 인접한 동유럽 체제전환국가에 건설적 관여를 할 수 있었다. KOICA도 개입의 보편성을 강화함으로써 유럽연합의 집행위원회와 같은 규범적 권력의 증대를 위해 노력할 필요가 있고, 이 권력이야말로 잠재적 체제전환국가에게 체제전환이란 목표가 포함된 지원을 정당화할 수 있는 원천이 될 수 있다. 물론 대북지원은 KOICA의 몫이 아닐 수 있지만, KOICA의 체제전환국에 대한 지원이 유용한 자산으로 활용될 수 있다는 의미다.

둘째, 유럽연합의 PHARE 프로그램 초기 수원국의 이해와 요구를 반영하는 프로그램을 입안했다. 정치적 체제전환을 언급하지 않은 채 시장경제로의 이행만을 지원하는 프로그램이었다. 그리고 PHARE의 지시적 프로그램은 유럽연합 집행위원회와 수원국의 합의의 산물이었다. 그리고 수원국의 준비정도를 반영하는 프로그래밍을 선택함으로써 PHARE 프로그램의 유연성을 확보했다. 유연한 프로그래밍은 체제전환국에 대한 지원을 준비하지 않았을 경우 불가피한 선택일 수 있다. 만약 체제전환국의 이해와 요구에 대한 선행학습이 있었다면, 보다 정교한 프로그래밍이 가능했을 수도 있다. 유럽연합도 PHARE 이후 체제전환국 지원의 원칙을 재작성하면서, 체제전환국에 대한 철저한 정치적, 경제적, 사회적 조사의 중요성을 강조하고 있다. PHARE에서는 경제개혁이 필요하다는 수원국의 이해와 요구에 따른 프로그램의 작성이 이루어졌고, 경제개혁의 장기적 토대가 되는 교육개혁을 결합하는 방식의 지원은 PHARE 프로그램 초기 중/장기적 시각에서

민주주의와 시장경제라는 목표를 실현할 수 있는 단초가 되었다고 할 수 있다.

셋째, 1991년부터 도입된 것이기는 하지만 시민사회 차원의 설정은 민주화란 목표를 전면에 내세우지는 않지만, 민주화의 본질이 무엇인가를 질문하게끔 하는 전략이었다. 체제전환의 궁극적 목표가 제도와 역량건설 그리고 경제발전이라 할 때, 이를 뒷받침할 수 있는 원천은 바로 시민사회의 재건에 있다고 할 수 있다. 다양한 이해당사자가 함께 할 수 있는, 즉 시민사회와 접촉면을 넓힐 수 있는 프로그램과 프로젝트의 개발을 통해 수원국이 거부할 수도 있는 정치적 체제전환이란 목표를 우회하는 전략을 개발할 필요가 있다.

넷째, 유럽연합의 PHARE에서는 지원의 시점 및 방법과 관련하여 몇 가지 시사점을 제공하고 있다. 폴란드와 헝가리에서 볼 수 있듯이, 체제전환국의 요구가 가시화될 때, 예를 들어 북한과 쿠바의 요구가 절실하게 표출될 때, 준비된 지원주체만이 개입할 수 있다. 방법과 관련하여서도 유럽연합 집행위원회 내부에서 인력의 재배치를 통해 PHARE 프로그램을 진행할 실무인력을 상주화했다는 점도 주목의 대상이다. 정책의 일관성을 담보할 수 있는 공여기관의 내부적 장치로 평가된다. 보충성의 원리를 적용하는 것도 공적개발원조가 수원국과 수원국 주민의 역량향상에 있다는 점을 생각할 때, 체제전환국에 대한 원조에서 진지하게 고려해야 하는 하나의 방법이다. 대충자금과 협력펀드의 조성도 역량강화란 맥락에서 유용한 방법이라 할 수 있다. 원조조정의 제도화, 조기성과의 정착화, 지원에 대한 인센티브적 접근 등등은 일반적으로 공적개발원조에서 강조되는 방법이지만, 체제전환국과 관련하여서는 예상되는 경로의존성을 극복하기 위해 적절한 방법을 채택할 수 있다.

다섯째, 1993년을 계기로 유럽연합은 동유럽 체제전환국가들에 대한 지원을 유럽연합 가입이란 조건부 지원으로 전환했다. 이와 같은 조건부 지원은 다른 공여국이나 기관이 모사하기 어려운 유럽연합적 특수성을 반영한 전략이었다. 잠재적 체제전환국가인 쿠바에 대해서는 중남미지역의 맥락에서 어떤 공여기관이든 선택할 수 있는 전략이다. 또 다른 잠재적 체제전환국인 북한과 관련하여서는, 한국정부가 의제로 설정한 동북아개발은행이나 현재 중국주도로 만들어지고 있는 ‘아시아인프라투자은행’(Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB)을 활용하는 방법을 생각해 볼 수 있다. 예를 들어 북한에게 AIIB 옵저버 가입이란 조건부를 제시하고, 이와 연계하는 원조 프로그램을 만드는 방식이다.

여섯째, 동유럽국가들의 유럽연합 가입 전후의 시점에 유럽연합이 작성한 지속가능한 변화를 위한 지원은, 사후적 정리의 성격이 강한 내용을 담고 있다. 민주적 거버넌스, 인권, 법치, 경제적, 사회적 복지, 그리고 평화와 안정이란 주요 내용은, 정치적 체제전환에 동의하지 않는 잠재적 체제전환국가들이 내정간섭으로 생각할 수도 있는 내용들이다. 따라서 수용하기 힘든 의제일 수 있다. 그럼에도 불구하고 결국은 이 내용으로 귀결되는 프로그래밍이 가능하다는 유럽연합의 지원경험은, 체제전환국에 대한 공적개발원조나 지원을 할 때, 국내적 합의와 정당성을 제고할 수 있는 유용한 지침으로 활용될 수 있을 것으로 보인다. 즉, 유럽연합의 경험을 ‘목표의 경직성’과 ‘방법의 유연성’으로 정리할 때, 국내 정치적 정당성을 제고할 수 있는 원칙으로 활용할 수 있다는 의미다.

일곱째, 유럽연합 및 유럽연합의 NGOs가 동유럽 체제전환국에 대한 지원경험을 기초로 현재도 북한 및 쿠바에 대해 인도적 지원을 하고 있다는 사실도 주목의 대상이다. 북한은 인도주의적 지원을 제국주의적 침탈과 동의어로 사용하곤 한다. 그럼에도 유럽연합 NGOs의 인도주의적 지원은 거부하지 않고 있다. 현재도 ‘유럽연합 지원단위’(European Union Support Units)로 통칭되는 유럽연합의 시민사회단체는 북한에 대한 지원을 계속하고 있다.⁸⁸⁾ 이 지원단위들은 인간중심적 접근, 성과기반 접근, 현장에 대한 접근이 가능할 때 지원의 원칙 등을 고수하고 있다. 체제전환이란 목표를 가시적으로 내세우지는 않지만, 중/장기적으로 체제전환을 발생시킬 수 있는 지원을 지속하고 있다고 평가할 수 있다.

88) Première Urgence은 함흥지역에서 보건위생과 관련된 지원을 그리고 황해남도 지역에서는 식량안보의 증진을 위해 활동하고 있다. Save the Children은 2003년부터 북한에서 활동하고 있는 단체로, 31개의 탁아소와 유치원을 재건하는 역할과 함경남도 지역에서 보건과 식량안보의 증진을 위해 지원을 하고 있다. Concern Worldwide는 1998년부터 북한에 대한 인도적 지원을 수행했고, 현재는 개발지원을 하고 있다. 특히 취약계층에 대한 중장기 지원을 통해 영양결핍과 수질관리를 위한 사업을 하고 있다. 평안남도과 황해북도에서 활동하고 있고, 강원도로 활동영역을 넓혔다. 평양의 룡성지구에서 시범농장을 시작한 상태다. Deutsche Welthungerhilfe는 1997년 이후로 북한에서 활동하고 있다. 초기에는 식량, 석탄, 겨울옷 등을 제공하는 지원을 했다. 1990년대 말 이후로는 황해남도와 평안북도 지역에서 협동농장을 지원하는 일을 했다. 2000년 이후로는, 통합적인 농촌발전계획을 통해, 재생가능한 에너지의 도입을 통해 유치원이나 탁아소와 같은 사회제도에 그린하우스를 설치하는 사업 등을 하고 있다. Triangle Génération Humanitaire은 빈곤을 퇴치하고 사회통합을 방어하는데 주력하고 있다. 갈등, 자연재해, 그리고 불확실한 삶의 조건 때문에 발생한 피해자들을 지원하고 있다. 위기와 발전을 통합하는 접근이 이 단체의 특징이다. 이 단체는 식량안보 프로그램, 수질개선 및 위생 프로그램 그리고 특히 주목되는 것으로 심리적 사회적 지원 프로그램을 수행하고 있다. Handicap International은 북한의 장애인을 지원하는 활동을 하고 있다. 북한의 중앙통계국에 따르면 5세 이상의 주민 가운데 6.3%가 장애를 가지고 있는 것으로 파악되고 있지만, 0-5세 사이의 영아에 대한 통계는 접근가능하지 않다. 특히 여성과 농촌지역 주민의 장애가 상대적으로 높은 것으로 보고되고 있다. Handicap International은 물리적 재활, 제도적인 능력함양, 장애인의 옹호, 생계, 교육, 장애인을 위한 스포츠·예술·문화 활동 등을 주력 사업으로 설정하고 있다. 이 지원단위들의 활동은, <http://kp.one.un.org>와 <http://reliefweb.int/country/prk> 등에서 확인할 수 있다.

참고문헌

1. 국내문헌

- 강원택 · 조홍식. 1999. 『유럽의 부활』. 서울: 푸른길.
- 강인수 · 송유철 · 이호생 · 한홍렬 · 대외경제정책연구원. 2010. 『한국형 개발경험 전수사업 추진을 위한 기초연구: 기존 사례 분석 및 우즈베키스탄에의 적용』. (대외경제정책연구원) 전략지역심층연구; 10-05.
- 관계부처 합동. 2013. 『라오스 국가협력전략 2013-2015』. 외교부 개발협력 홈페이지 (<http://www.devco.go.kr> 검색일: 2015.10.12.).
- 구갑우. 2007. 『유럽통합의 정치와 신자유주의적 통신정책』. 서울: 한국학술정보.
- 국제개발협력위원회. 2012. 『국가협력전략-우즈베키스탄』.
- 기든스, 앤소니. 이종인 옮김. 2014. 『유럽의 미래를 말하다』. 서울: 책과함께.
- 김시흥 · 송병준 · 안상욱. 2014. 『리스본조약 이후 유럽연합』. 서울: 높이깊이.
- 김선영. 2005. 『우즈베키스탄의 정치경제 현황과 경제 협력방안』. 서울: 대외경제연구소.
- 김영진. 2010. 「우즈베키스탄의 경제성장 역설에 대한 고찰 초기조건 체제전환전략 경제 실적」. 『비교경제연구』. 17권 1호: 91-127면.
- 박병인. 2014. 「시진핑 정부의 대중양아시아 안보, 경제 병진전략 탐구: 상하이협력기구(SOC)와 "신 실크로드"구상을 중심으로」. 『한국과 국제정치』. 30권 4호: 163-194면. 서울: 경남대학교 극동문제연구소.
- 박성은 · 서장률. 2013. 「우즈베키스탄 보건의료 분야에서 한국의 ODA 지원 전략」. 『중소연구』. 37권 2호: 89-118면. 서울: 한양대학교 아태지역연구센터.
- 박종철. 1995. 「베트남, 캄보디아, 라오스의 경제개혁: 사회주의 발전전략으로부터 아시아 사회주의 시장경제로의 전환」. 동남아지역연구회. 『동남아의 정치경제』. 서울: 21세기한국연구재단.
- 박지원. 2012. 「우즈베키스탄과 몽골의 시장경제 체제전환 초기 10년: 전략 선택의 배경과 사유화 과정의 경로」. 『슬라브 연구』. 28권 2호: 1-38면. 서울: 한국외국어대학교 러시아연구소.

- 박채복. 2011. 「유럽연합의 지역정책」. 『정치정보연구』. 14권 2호: 79-104.
- 보, 토니(Vaux, Tony). 2005. 『옥스팜과 국제구호의 교훈』. 장원석 · 김진호 · 강경희 공역. 제주: 온누리.
- 손혁상. 2015. 『시민사회와 국제개발협력』. 서울: 집문당.
- 수출입은행. 2015. 『우즈베키스탄 평가 리포트』.
- ODA Watch. 2010. 『라오스 원조 종합평가 보고서』. 서울: ODA Watch.
- 양승윤 · 권율 · 권성주 · 김영애 · 김홍구 · 송위지 · 정우탁 · 차상호. 2008. 『캄보디아 · 라오스』. 서울: 한국외국어대학교출판부.
- 윤덕룡 · 박복영 · 강유덕 · 권율 · 강은정. 2012. 『유럽의 경험을 활용한 한국 ODA 정책의 개선방안』. 서울: 대외경제정책연구원.
- 이규영. 2001. 『유럽연합(EU)의 중동유럽 확대: 라켄 유럽이사회의 현황과 전망』. 서울: 대외경제정책연구원.
- 이무철. 2011. 「사회주의 체제전환과 북한의 발전전략: 비판적 평가」. 『한국정치외교사논총』. 33권 1호: 317-344면. 서울: 한국정치외교사학회.
- 이무철 외. 2013. 『북한경제특구개발을 위한 해외사례 분석 연구』. 토지주택연구원 용역 보고서.
- 이선필 · 안상욱. 2012. 「EU회원국 ODA정책의 다양성과 EU의 역할」. 『EU연구』. 31호: 163-188면. 서울: 한국외국어대학교 외국학종합연구센터 EU연구소.
- 이요한. 2009. 「한국의 대(對) 라오스 공적개발원조(ODA) 효율화 전략에 관한 연구」. 『동남아시아연구』. 19권 1호: 185-213면. 서울: 한국동남아학회.
- _____. 2013. 『메콩강의 진주, 라오스』. 파주: 한울.
- 장봉익 · 김용민 · 김일곤 · 송병준 · 이선필. 2013. 『유럽연합 연속성과 정체성』. 서울: 한국외국어대학 출판부.
- 정미경. 2012. 「공적개발원조(ODA)의 지원형태와 참여유형: 베트남, 캄보디아, 라오스 중심 연구」. 『비교경제연구』. 19권 1호: 1-49면. 서울: 한국비교경제학회.
- 정홍모. 2012. 『동유럽 국가 연구: 공산주의 붕괴 그 후 20년』. 서울: 성균관대학교 출판부.
- 지엘론카, 얀(Zielonka, Jan). 2015. 『유럽연합의 종말: EU는 운을 다했는가?』. 신해경 역. 파주: 아마존의 나비.

- 진승권. 2003. 『동유럽 탈사회주의 체제개혁의 정치경제학 1989-2000』. 서울: 서울대학교출판부.
- 채재은·김철우. 2014. 『라오스의 교육분야 개발협력 방안』. 서울: 대외경제정책연구원.
- 최완규·최봉대. 2008. 「사회주의 체제전환방식의 비교연구」. 윤대규 엮음. 『사회주의 체제전환에 대한 비교연구』. 파주: 한울.
- 클레인만, 마크(Kleinman, Mark). 2011. 『EU 사회정책』. 강달원·황준성 역. 서울: 시그마프레스.
- 폴리, 카너(Foley, Conor). 2010. 『왜 인도주의는 전쟁으로 치닫는가』. 노시내 역. 서울: 마티.
- 하먼, 크리스(Harman, Chris). 2009. 『1989년 동유럽 혁명과 국가자본주의 체제 붕괴』. 조정환 역. 서울: 책갈피.
- 한국개발연구원. 2011. 『2010 경제협력국가와의 경제발전경험 공유사업: 우즈베키스탄』. 서울: 한국개발연구원.
- 한국국제협력단. 2007. 『한-라오스 직업훈련원 건립사업 사후평가 보고서』. 한국국제협력단(KOICA).
- _____. 2008. 『국제개발협력의 이해』. 파주: 한울.
- _____. 2010. 『2010 대외무상원조실적』. 서울: 한국국제협력단.
- _____. 2010. 『한-라오스 직업훈련원 역량강화 사업 사후평가 보고서』. 서울: 한국국제협력단.
- _____. 2010. 『한-라오스 직업훈련원 역량강화 사업 사후평가 보고서』. 서울: 한국국제협력단.
- _____. 2011. 『우즈베키스탄 국별지원전략 및 지원사업 종합평가』. 서울: 한국국제협력단.
- _____. 2013. 『국제개발협력의 이해』. 파주: 한울.
- _____. 2014. 『라오스 중등학교 교과서 보급 1,2사업 사후평가 보고서』. 서울: 한국국제협력단.
- _____. 2014. 『라오스 아동병원 건립사업 사후평가 보고서』. 서울: 한국국제협력단.
- 한국국제협력단 동남아시아2팀. 2013. 『KOICA 국별 지원 현황-라오스-』.
- 한국수출입은행. 2010. 『EDCF Annual Report』. 서울: 한국수출입은행.

- 한승현. 2010. 「새로운 ODA 질적 평가와 한국에의 시사점: 브루킹스 연구소 및 국제개발센터의 「ODA 질적 평가 보고서」 분석」, 『국제개발협력』, 2010권 4호: 166-191면
- 황기식. 2011. 「중동부유럽 체제전환 국가에 대한 EU의 지원 경험과 한반도의 시사점」, 『유럽연구』, 29권 3호: 245-278면. 서울: 한국유럽학회.

2. 외국문헌

- 戴铁尘. 2014. “欧盟新中亚战略中的规范性外交及其软化态势.” 『欧洲研』, 第5期.
- А. Ф. Расулев и А. К. Бебринцев. 2010. “Десять лет экономических реформ в Узбекистане: итоги и перспективы” Экономическая наука современной России (4).
- Acemoglu, D. and Robinson, J. 2012. *Why Nations Fall*. New York: Crown Business.
- Bailey, D. and de Propriis, L. 2004. “A Bridge Too Phare? EU Pre-Accession Aid and Capacity Building in the Candidate Countries.” *Journal of Common Market Studies* 42, no. 1: 77-98.
- Begg, R. and Pickles, J. 1998. “Institutions, Social Networks and Ethnicity in the Cultures of Transition: Industrial change, mass unemployment and regional transformation in Bulgaria.” in J. Pickles and A. Smith, eds. *Theorising Transition: The Political Economy of Post-Communist Transformations*. London: Routledge.
- Behr, H. 2007. “The European Union in the Legacies of Imperial Rule? EU Accession Politics Viewed from a Historical Comparative Perspective.” *European Journal of International Relations* 13 no. 2: 239-262.
- Bevir, M. ed. 2007. *Public Governance: Vol. 1 Theories of Governance*. London: Sage.
- Cini, M. 1996. *The European Commission*. Manchester: Manchester University Press.
- Ciucur, E. and Ciucur, D. 2012. “Strategic and Economic Planning, Expression of Economic Rationality.” *Business & Leadership* 1: 7-17.

- Commission of the European Communities, 1991. "First Annual Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the Implementation of Economic Aid to the Countries of East and Central Europe as 31 December 1990." SEC(91) 1354 final, Brussels, 24 July.
- _____. 1993. "Second Annual Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the Implementation of Community Assistance to the Countries of East and Central Europe (PHARE) in 1991." COM(93) 172 final, Brussels, 10.05.
- _____. 1995. "Third and Fourth Annual Reports from the Commission to the Council and the European Parliament on the Implementation of Community Assistance to the Countries of East and Central Europe (PHARE) in 1992 and 1993." COM(95) 13 final, Brussels, 20.02.
- _____. 1998. "The Phare Programme Annual Report." COM(1998) 178 final, Brussels, 24.03.
- Dapkus, R and Streimikiene, D. 2014. "The Use of EU Structural Funds for Sustainable Development in Lithuania." *International Journal of Social Science and Humanity* 4 no. 2: 108–112.
- De Grauwe and Peeters, T. 1989. *The Ecu and European Monetary Integration*. London: Macmillan.
- de La Serre, F. 1991. "The EC and Central Europe." in L. Hutwitz and C. Lequesne, eds. *The State of the European Community*. Boulder: Lynne Rienner.
- Elazar, D. 1998. *Constitutionalizing Globalization: The Postmodern Revival of Confederal Arrangements*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- European Commission. 1995. "Phare 1994 Annual Report." COM(95) 366 final, Brussels 20.07.
- _____. 1996. "The Phare Programme Annual Report 1995." Com(96) 360, Brussels 23.07.
- _____. 2007. *Lao PDR–European Community Strategy Paper For The Period 2007–2013*.

- _____. 2009. Mid-Term Review Document in Lao PDR.
- Forsberg, T. 2011. "Normative Power Europe, Once Again: A Conceptual Analysis of an Ideal Type." *Journal of Common Market Studies* 49 no. 6: 1183–1204.
- _____. 2011. "Increasing the Impact of EU Development Policy: An Agenda for Change." COM(2011) 637 final, Brussels, 13.10.
- Gorlach, K. and Mooney, P. 1998. "Defending Class Interests: Polish Peasants in the First Years of Transformation." in J. Pickles and A. Smith, eds. *Theorising Transition: The Political Economy of Post-Communist Transformations*. London: Routledge.
- Hartley, T. *The Foundation of European Community Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Holzgrefe, J. L. 2003. "The Humanitarian Intervention Debate," in J. L. Holzgrefe and R. Keohane, eds. *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hoerner, J. and P. Stephenson. 2012. "Theoretical Perspectives on Approaches to Policy Evaluation in the EU: The Case of Cohesion Policy." *Public Administration* 90 no. 3: 699–715.
- Kaminski, B. 2000. "The Europe Agreements and Transition: Unique Returns from Integrating into the European Union." in S. Antohi and V. Tismaneanu, eds. *Between Past and Future: The Revolutions of 1989 and Their Aftermath*. Budapest: Central European University Press.
- Keohane, R. 1989. *International Institutions and State Power*. Boulder: Westview Press.
- Keohane, R., Nye, J. and Hoffman, S. 1993. *After Cold War: International Institutions and State Strategies in Europe, 1989–1991*. Cambridge: Harvard University Press.
- Kornai, J. 1992. *The Socialist System: The Political Economy of Communism*. Princeton: Princeton University Press.

- Krasner, S. ed. 1983. *International Regime*. Ithaca: Cornell University Press.
- Lackowska-Madurowicz, M. and Swianiewicz, 2013. "Structures, Procedures and Social Capital: The Implementation of EU Cohesion Policies by Subnational Governments in Poland." *International Journal of Urban and Regional Research* 37 no. 4: 1396–1418.
- Lister, F. 1996. *The European Union, the United Nations, and the Revival of Confederal Governance*. London: Greenwood.
- Langbein, J. 2014. "European Union Governance towards the Eastern Neighbourhood: Transcending or Redrawing Europe's East–West Divide?" *Journal of Common Market Studies* 52 no. 1: 157–174.
- Marzinotto, B. 2012. "The Growth Effects of EU Cohesion Policy: A Meta-Analysis." *Bruegel Working Paper*, 2012/14.
- Matthijs, M. and Blyth, M. 2015. *The Future of the EURO*. Oxford: Oxford University Press.
- Poznanski, K. 2000. "The Morals of Transition: Decline of Public Interest and Runaway Reforms in Eastern Europe," in S. Antohi and V. Tismaneanu, eds. *Between Past and Future: The Revolutions of 1989 and Their Aftermath*. Budapest: Central European University Press.
- Pridham, G., Herring, E. and Sanford, G. eds. 1984. *Building Democracy? The International Dimension of Demcoratisation in Eastern Europe*. New York: St. Martin Press.
- Piazolo, D. 2000. "EU Integration of Transition Countries: Overlap of Requisite and Remaining Tasks." *INTERECOMICS*, November/December.
- Rhodes, R. 1996. "The New Governance: Governing without Government." *Political Studies* 44 no. 4: 652–667.
- Rosenthal, G. 1991. "Education and Training Policy." in L. Hutwitz and C. Lequesne, eds. *The State of the European Community*. Boulder: Lynne Rienner.
- Saxonberg, S. 2003. *The Fall: A Comparative Study of the End of Communism in Czechoslovakia, East Germany, Hungary and Poland*. London:

Routledge.

- Scherpereel, J. 2010. "EU Cohesion Policy and the Europeanization of Central and East European Region," *Regional and Federal Studies* 20 no. 1: 364–383.
- Shackleton, M. 1991. "Budgetary Policy in Transition," in L. Hutwitz and C. Lequesne, eds. *The State of the European Community*. Boulder: Lynne Rienner.
- Sissenich, B. 2008. "Cross-National Policy Networks and the State: EU Social Policy Transfer to Poland and Hungary," *European Journal of International Relations* 14 no. 3: 455–487.
- Smith, A. and Swain, A. 1998. "Regulating and Institutionalising Capitalisms: The micro-foundations of transformation in Eastern and Central Europe," in J. Pickles and A. Smith, eds. *Theorising Transition: The Political Economy of Post-Communist Transformations*. London: Routledge.
- Szelenyi, I. 2008. "A Theory of Transitions," *Modern China* 34 no. 1: 165–175.
- The Economist Intelligence Unit. 1994. *Indochina: Vietnam, Laos, Cambodia Country Profile, 1992–1993*.
- The Commission on Global Governance. 1995. *Our Global Neighborhood*. Oxford: Oxford University Press.
- Wallace, W. 1990. *The Transformation of Western Europe*. London: Pinter.
- Wilkinson, R. and Hughes, S. 2002. *Global Governance: Critical Perspectives*. London: Routledge.
- Wittenberg, J. 2015. "Conceptualizing Historical Legacies," *East European Politic and Societies and Cultures* 29 no. 2: 366–378.

3. 홈페이지

AidFolows(<http://www.aidflows.org/>).

KOTRA 해외비즈니스정보포털(<http://www.globalwindow.org/>)

OECD/DAC(<http://www.oecd.org/dac/>).

국제개발협력위원회 홈페이지(<http://odakorea.go.kr>).
라오스 주재 한국대사관 홈페이지(<http://lao.mofa.go.kr>).
외교부 개발협력 홈페이지(<http://www.devco.go.kr>).
유럽연합 홈페이지(<http://eeas.europa.eu/delegations/laos>).
유엔 MDGs(<http://www.un.org/millenniumgoals/>)
한국국제협력단 통계사이트(<http://stat.koica.go.kr>).

4. 인터뷰

〈우즈베키스탄 현지 인터뷰 기관 및 인사, 2015.11.30.-12.1〉

박 세르게이, 부회장. 주우즈베키스탄 고려인 문화협회

임정희, Country Director. KOICA in Uzbekistan

조정훈, Country Manager. THE WORLD BANK

황인성, Deputy Country Director. KOICA in Uzbekistan

Dilshod M. BAKOEV, Deputy Head of Division Head Department for Foreign
Assets and Liabilities. MINISTRY OF FINANCE REPUBLIC OF
UZBEKISTAN

Mirakhmedov Ziyod, Director of Department. Aid Coordination Department of
Ministry of Finance Republic of Uzbekistan

Ravshan R. Ibragimov, Director. TASHKENT VOCATIONAL TRAINING CENTER

Radoslaw Darski, Head of Political. Press and Information Section / Delegation
of the European Union to the Republic of Uzbekistan,

Sandrine Petroni, Project Manager. Cooperation Section of Delegation of the
European Union to Republic of Uzbekistan

Sayfitdin H. Gafarov, First Deputy Chairman. The State committee of the
Republic of Uzbekistan for Privatization, Demonopolization and
Development of competition

Ulugbek K. Vahabov, Head of the international Cooperation and Public
Relation's Division. The State committee of the Republic of
Uzbekistan for Privatization, Demonopolization and Development
of competition

〈라오스 관련 전문가 자문회의. 2015.12.10.-11〉

이요한, 서울대학교 아시아연구소 선임연구원

최경희, 서울대학교 아시아연구소 선임연구원

[부록 1] 우즈베키스탄 출장보고서

- 연구명 : KOICA의 체제전환국 개발협력사업 성과연구 -유럽연합의 체제전환국 지원과의 비교
- 연구수행자 : 구갑우 교수(북한대학원 대학교), 박병인 교수(경남대), 이무철 박사(경남대 극동문제연구소)

I. 현지조사 실시 배경

- 체제전환국 사례로서의 우즈베키스탄 사례 연구
- 문헌적 연구와 현지 상황의 비교 연구

II. 조사 대상 선정

- 코이카 현지 사무소: 현지 사업 청취
- 우즈베키스탄 정부 및 ODA관계자 의견 청취
- 코이카 지원 사업 현장 방문
- 국제기구의 현지 활동 청취 등

III. 현지조사 일정

방문 지역	현지조사 연구진	전체 조사일정*	인터뷰 일정
타슈켄트(우즈베키스탄)	구갑우 교수 박병인 교수 이무철 박사	11.29.(일)~12.2.(화)	11.30.(월)~12.1.(화)

※ 12.1(화) 21:20 우즈벡 출발, 12.2(수) 17:30 인천 도착

Ⅲ. 조사 대상기관 및 인터뷰 일정

일시	방문 기관
30일(월)	09:30 KOICA 사무소 방문 11:30 EU 대표부 면담 15:00 우즈벡 재무부 면담 17:00 고려인 문화협회 인사 면담
12.1(화)	10:00 민영화 및 반독점위원회 담당자 면담 11:30 세계은행 Country director 면담 16:00 타슈켄트 직업훈련원 방문

○ 대상기관 1: 코이카 사무소 방문

– 인터뷰대상: 임정희 소장, 황인성 부소장

– 인터뷰내용:

- 우즈벡은 풍부한 자원이 있고, 문화적으로 한국과 친화적 요소가 많음. 우즈벡은 직업훈련원 사업에 관심이 많음.
- 정부간 관계가 좋을 때 사업적 측면에서도 움직일 공간이 커짐. 기본적으로 코이카 사업은 수원국 요청에 의해서 진행되는 형식을 지님.
- 일본은 주로 유상에 치중되어 있으며, 현재 발전소 사업을 하는 것으로 알고 있음
- 우즈벡에서의 사업은 주로 수원국이 주도권을 가지고 하고 있으며, 코이카는 서포트를 하는 형식임.
- 현재 우즈벡에서 공여국 협의회는 구성되어 있지 않음. 비공식 네트워크는 작동 /UNDP가 작동됨/ 연례적으로 정례미팅은 없음
- 현재 분야별로 미팅을 하고 있는데, 전체적 포괄하는 회의체는 존재하지 않음.
- 교육, 보건, 물관리 분야에 대한 비공식 미팅 협의체는 있음
- 우즈벡은 아랄해 등지에서 환경재난 등에 대한 대응을 모색하는 관련 사업이 있는 것으로 알고 있음
- 향후 한국수자원공사와 물관련 사업에 대한 진행을 모색할 수도 있을 것임

○ 대상기관 : the European Union to the Republic of Uzbekistan,

- 인터뷰대상: Sandrine Petroni(Project Manager), Radoslaw Darski(Head of Political)

- 인터뷰내용:

- 오늘 논의는 정책적, 기술적 분야에 관해 진행될 수 있겠음
- 유럽연합의 지원은 체제전환국뿐만 아니라 개발을 필요로 하는 모든 나라에 해당되는 것임
- 유럽연합은 주로 법치, 보건, 농업에 지원을 강화하고 있으나, 인권문제에 대해서도 관심을 가짐
- 유럽연합은 유럽적 가치를 투사하는데 관심을 가짐
- 기타 관심분야는 법치, 보건, 농업에 지원을 집중하고 있음, 근래 물관리 프로그램을 지원하고 있음.
- 중앙아시아에서는 정치적인 부분은 조심스럽게 접근함
- 때로는 인권분야에 대한 관심을 표명. 우즈베크이 국제사회로 결합하기 위해서는 무엇인가 보여주어야 하는데, 인권이 완전하지는 않지만 국제사회에 노력하고 있다는 것을 보여줄 필요성을 느끼고 있음
- 유럽연합과 우즈베크간에는 <파트너십 어그리먼트>가 있으며, 이 속에서 다양한 대화체가 존재함. 비록 초기단계이나 그 속에서 상호협력을 지속해나갈 모멘텀을 찾고 있음
- 유럽연합은 파트너십을 강조하면서, 압력성 태도는 취하지 않음

○ 대상기관 3: MINISTRY OF FINANCE REPUBLIC OF UZBEKISTAN

- 인터뷰 대상: Mirakhmedov Ziyod(Director of Department), Dilshod M. BAKOEV(Deputy Head of Division)

- 인터뷰 내용:

- 우즈베크 독립초기 코이카는 우즈베크 사회에 매우 긍정적 영향을 미침

- 1995년 사무소를 개설하여 우즈베크에 영향을 미친 것을 긍정적으로 평가
- 우즈베크 독립후 경제개발에 지원
- 박) 어떤 분야의 지원이 가장 효과적이었다고 생각하느냐?
- 금융 및 기술지원. 금융, 기술지원에서는 코이카가 제일 앞서나가는 것으로 판단
- 코이카가 우즈베크에 지원하는 것은 일반 한국인의 국민세금으로 이루어지는 것이며 대한민국 사회 모든 사회가 지원한 것임
- 금년 5월 박근혜 대통령이 코이카를 방문하고 그곳에서 원조사업에서 우즈베크 필요 사업에서 5천만달러를 지원하라고 지시한 것
- 숫자로 보면, 10여년간 7천만달러를 투자했는데 2년간 다시 5천만 달러를 투자한다는 것은 매우 의미
- 교육직업훈련원은 개발경험을 전수할 수 있고, 현지 필요한 전문가를 양성하므로 경제개발과 사회변화에 매우 중요한 역할을 수행
- 향후 시장경제 확립에 매우 중요한 역할을 수행할 수 있을 것으로 판단

○ 대상기관 : 주우즈베키스탄 고려인 문화협회

- 인터뷰대상: 박 세르게이(부회장)
- 인터뷰내용:
- 현재 고려인협회는 코이카와 구체적인 사업을 하고 있지는 않음
- 전통문화회관을 건립하는 것을 박근혜 대통령 우즈베크 방문때 빅토르 회장이 박대통령에 제안바 있음.
- 한우즈베크 정상회담에서 카리모프 한국문화회관 부지 제공을 박대통령에게 전격적으로 제안하였음.
- 현재 타쉬켄트 고려인 사회에는 친북단체도 구성되어 있음('노인회')
- 과거 친북 고려인협회가 다소 위상이 있었으나, 근래 한국측의 적극적 활동으로 친북 고려인 단체는 많이 위축되어 있음.

○ 대상기관 : The State committee of the Republic of Uzbekistan for Privatization, Demonopolization and Development of competition

- 인터뷰대상: Sayfitdin H.Gafarov(First Deputy Chairman), Ulugbek K. Vahabov(Head of the international Cooperation)

- 인터뷰내용:

- 여러 가지 분야를 맡고 있음. 정부 민영화, 경쟁개발, 홍보, 광고, 관리
- 활동중에서 한국과 가까운 관계
- 한국기업, 투자자들과 민영화를 진행했음
- 예를 들어, 유라시아 레일, 텍스타일 테크놀로지 등
- 이번달, 5월, 6월 투자포럼을 열었음. 한국의 기업과 MOU체결
- 2008년부터 55명이 교육을 받았다.
- 한국기업들이 8천2백만불 민영화 투자(?)
- 좋은 사업도 있었고, 그래서 이번 달 5,6일 국제포럼에 한국 11개기업과 MOU 체결
- 대한민국이 전략적 파트너로 교류를 원함
- 한국의 초청연수를 필요

○ 대상기관 : THE WORLD BANK

- 인터뷰대상: 조정훈(Country Director)

- 인터뷰내용:

- 국제기구 개발에서 한국이 중심이 되지 않음. 세계은행 1%, 우리의 생각과 의도가 북한에 적용하기 힘든 구조임/ 정치구조상 투 플러스 포에서 투의 목소리가 큼
- 사건: 국제기구중심의 개발이 북한에 최선의 방법은 아님.
- 경로의존성을 우리쪽으로 일으켜야 함. 북한개발이 통일이는데 패스 디펜던시가 반 통일이 될 수 있음
- 국제기구는 패스 디펜던시가 반통일로 갈 가능성이 있음
- 매일 스테이크 홀더에게 상세한 이야기를 해야함. 보드는 팔리틱스임, 우즈베크에 돈

을 주고 싶은 국가, 안주고 싶은 국가가 존재함

- 패스 디펜던지를 무시하고 지원은 위험함

○ 대상기관 : TASHKENT VOCATIONAL TRAINING CENTER

- 인터뷰대상: Ravshan R. Ibragimov(Director)

- 인터뷰내용:

- 훈련원은 3년전 설립되었고, 첫 프로젝트
- 훈련은 4개 방향. 첫째, IT교육, 둘째, 자동차 수리, 셋째, 전자제품, 넷째, 기계공업
- 현재, 1,542명이 수료하였고, 여러 분야에 진출하고 개인사업도 함
- 졸업후 취업+개인사업하는데, 개인사업을 체제전환에 중요한 계기를 제공
- 현재, 코이카 봉사원이 13명 파견되어 근무하다가, 8명은 귀국하고, 5명은 교육중
- 수료생은 졸업후 여러 산업분야에서 채용요청. 훈련은 매우 효과적으로 운영
- 훈련생은 재개 직업이 없는 사람이고, 노동부에서 지원하며 교육을 무료이고, 기숙사도 무료제공, 10개월 노동부가 교육수당으로 최저임금(13만숨, 10개월)을 제공한다.
- 컴퓨터나 장비는 코이카에서 지원했으며, 400만불이 소요. 설립후에 우즈베크측에 인계

/이상/

[부록 2] 라오스 전문가 초청 자문 보고서

연구명	KOICA의 체제전환국 개발협력사업 성과연구
일시	1차 2015년 12월 10일 목(17:00~19:00, 2시간) 2차 2015년 12월 11일 금(17:00~19:00, 2시간)
장소	강의실 106호
연구수행자	연구진 - 구갑우, 이무철

I. 조사 실시 배경

- KOICA 내부 사정으로 현지조사가 취소됨에 따라 라오스 전문가 자문을 통해 연구의 보완 시도
- 문헌적 연구와 전문가 의견의 비교 검토

II. 전문가 대상 선정

- 라오스 현지 대학에서 수년 간 강의를 한 전문가 의견 청취
- 동남아시아 전문가를 통해 ASEAN에서의 라오스의 위상과 역할, 한국과의 관계 등에 대한 의견 청취 등

III. 전문가 자문 일정

성 명	소속	직위	장소
이요한	서울대 아시아연구소	선임연구원	강의실 B106
최경희	서울대 아시아연구소	선임연구원	

Ⅳ. 전문가 자문 내용

- 주요질의

- (1) 라오스의 최근 정치경제적 상황
- (2) 한국 및 KOICA의 ODA에 대한 현지 평가
- (3) ASEAN에서의 라오스의 위상과 라오스에 대한 ASEAN 회원국의 입장
- (4) 라오스와 한국의 관계
- (5) 라오스와 북한과의 관계
- (6) 향후 과제

- 인터뷰내용:

- (1) 라오스의 최근 정치경제적 상황
 - 1986년 이후 시장경제로의 전환이 진행되면서 현재 지표상 경제성장
 - 2000년 이후 연 7% 이상 성장
 - 주요 동력은 광공업, 수력, 관광업 등이라 할 수 있음
 - 1997년 아세안 가입, 2013년 WTO 가입 등으로 지역 및 세계경제로의 편입
 - 정치적으로 일당독재 유지하면적 외형상 안정적으로 개혁개방정책 주도
 - 그러나 개혁 추구 이전보다 상대적으로 빈곤이 감소했지만 아직까지 ‘최빈개도국’으로 여러 가지 국제사회의 지원과 협력이 필요한 국가
- (2) 한국 및 KOICA의 ODA에 대한 현지 평가
 - 한국수출은행이 유상원조로 수파누봉 대학 건립했으나 사업 종료 이후 모두 철수
 - 지원한 기자재 같은 경우, 교수나 대학생이 사용할 능력이 없어 방치하는 경우가 많았음
 - 다른 경우는 IT학과 개설과 관련된 것이라 할 수 있음: 라오스 현지의 IT 수준을 고려하지 못함으로써 교육역량 미비와 기초지식 부족, 기자재 부족으로 운영에 어려움을 겪고 있음
 - 라오스 전국에 종합대학이 4개밖에 없는데, 이 가운데 하나를 한국이 건립한 것

임. 그러나 사후관리 부족으로 ODA의 문제점을 드러냄

- 최근 KOICA가 지원하기로 한 것은 다행스런 일이라 할 수 있음
- 한국 및 KOICA 사업은 단발성에 머물고, 분절화, 파편화되어 있다는 문제점이 갖고 있음: 사후관리의 문제점
- 그나마 현지 관료, 주민들에게 한국 및 KOICA의 위상은 높다고 할 수 있음
- 이유는 한국이 라오스에 대한 ODA 공여국 가운데 4,5번째로 많은 지원을 하고 있기 때문임. 그러나 일본, 중국과 비교한다면 한국보다 중국, 일본 선호

(3) ASEAN에서의 라오스의 위상과 라오스에 대한 ASEAN 회원국의 입장

- 라오스는 태국, 캄보디아, 베트남, 미얀마, 중국과 국경을 접한 내륙국가로 인도차이나 반도에 지정학적으로 매우 중요한 국가라 할 수 있음
- 1986년 개혁개방 노선 이후 적극적인 지역 및 세계경제로의 편입 노력에 대한 ASEAN 회원국들은 긍정적으로 평가
- 특히 메콩강 개발과 관련하여 라오스는 주요한 협력대상국이라 할 수 있음
- 라오스에 대한 지정학적 가치의 재평가와 함께 주변국들, 특히 일본, 중국, 태국, 베트남 등 동아시아 국가 간 ODA가 경쟁적으로 이루어지고 있음
- 이는 동남아질서에 있어 라오스와의 선린관계를 통한 외교적 우위를 확보하고자 하는 것과 무관하지 않음

(4) 라오스와 한국의 관계

- 한국과 라오스의 관계는 1995년 공식적 외교관계가 수립되면서 시작됨
- 한국의 입장에서도 동남아 지역의 사회경제적 중요성과 함께 ASEAN과 관계를 고려할 때 라오스와의 협력관계는 매우 중요하다고 할 수 있을 것임
- 라오스 입장에서도 자신의 경제개발과 관련해 한국의 도움이 필요하다는 입장에서 협력관계 유지를 중요하게 생각하고 있음
- 2013년 초 탈북청소년 송환 문제로 외교적 마찰을 빚기도 함
- 그러나 최초로 라오스 대통령이 2013년 한국을 방문하기도 함
- 현재 라오스는 한국이 우호적 관계를 유지하기 위해 노력함

(5) 라오스와 북한과의 관계

- 공식적으로 사회주의를 표방하고 있다는 점에서 북한과 라오스는 우호적 관계를 유지하고 있음
- 양국 간의 관계를 혁명적 관계로 표현하기도 함
- 그러나 양국 간 실질적 교류와 협력이 전무하다고 할 수 있음

(6) 향후 과제

- 한국 및 KOICA 사업은 너무나 수도(비엔티엔) 중심의 사업이라 할 수 있음
- 상대적으로 도움이 필요한 것은 수도보다는 빈곤계층이 많이 사는 지역이라 할 수 있음. 따라서 수도 중심의 사업에서 벗어나야 할 것임
- 또한 일반적인 ODA의 문제점이라 할 수 있지만, 공여국의 지원이 수원국의 부패와의 연계를 통해 왜곡 현상을 만들어냄. 사실 라오스도 이러한 문제가 심각함: 이에 대한 논의도 필요할 것으로 보임
- 라오스 현지에 대한 이해가 필요하며, 사업을 추진하기 전에 현지조사를 면밀히 할 필요가 있으며, 사업 종료 이후 사후관리가 체계적으로 진행되어야 할 것임

연구자료 기획조정 2016-01-049

KOICA의 체제전환국 개발협력사업 성과연구
- 유럽연합의 체제전환국 지원과의 비교 -

발 행 2016년 2월
발 행 인 김 영 목
발 행 처 한국국제협력단
편 집 인 전략기획부 기획조정팀
주 소 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825 (우:13449)
전 화 031) 740-0114
팩 스 031) 740-0655
홈페이지 <http://www.koica.go.kr>
인 쇄 동 화

[본 보고서의 저작권은 한국국제협력단에 있으며,
한국국제협력단의 허락없이 무단 전재와 복제를 금합니다.]

발간물 등록번호

ISBN : 978-89-6469-346-9 93320

