

북한 체제전환과 국제금융기구의 기술원조 방안: 중국, 베트남 사례에 비춰본 수용방식과 효과문제를 중심으로*

최봉대(경남대 극동문제연구소 연구교수)

1. 예비적 논의

최근 수년 동안 북한의 실질 국내총생산이나 대외교역 적자 규모는 점차 확대 추세에 있는 것으로 추정된다. 북한경제는 이미 내생적인 성장동력을 거의 상실한 것처럼 보인다. 더구나 핵문제에 따른 대북경제제재로 인해 광물자원 등 1차 산물이나 무기수출을 통한 외화 수입, 중국과 한국 등의 비상업적 지원, 국제사회의 인도주의적 지원도 감소하고 있기 때문에 북한경제의 재생산위기는 가중되고 있다.¹⁾ 따라서

* 이 논문은 2005년 정부(교육인적자원부)의 재원으로 한국학술진흥재단의 지원을 받아 수행된 연구임(KRF-2005-005-J040801). 이 글에 대해 유익한 지적을 해준 익명의 심사자들에게 감사드린다.

1) 이 점과 관련해 기존 통설에 대한 비판적 검토 필요성을 제기하는 추론적 가설의 예로 이석, “현 단계 북한경제의 특징과 설명 가설들,” 『북한경제리뷰』, 1월호 (2009) 참조.

북한이 경제위기를 극복하기 위해서는 자본주의권의 대규모 자본 조달이 불가피하다. 다른 체제전환국들처럼 북한도 외자 조달의 한 방편으로 국제통화기금(IMF), 세계은행, 아시아개발은행 등과 같은 국제금융기구의 지원을 모색할 가능성이 크다.²⁾

그런데 국제금융기구들은 대체로 개발자금융원을 기술원조 수용과 연계해서 ‘조건부(conditionality)’로 제공한다. 실제로 러시아나 동유럽 국가들, 또는 베트남의 경우를 보더라도 기술원조와 개발자금융원은 이런 식으로 제공되었다. 따라서 북한도 개발자금융원을 받기 위해서는 이 기구들의 가입을 전후해 기술원조를 수용해야 한다고 볼 수 있는데, 기술원조에는 개발자금융원을 제외한 거의 모든 유형·무형의 기술 이전이 포함될 수 있다.³⁾

2) 북한은 1990년대에 들어서면서 국제금융기구 가입 의사를 직간접적으로 여러 차례 표명하기도 했다. 실제로 1996년에 국제금융기구 회원 가입에 관심을 갖고 북한의 경제현황 파악을 위한 IMF와 세계은행 실무팀 방문을 허용했지만, 원하는 자금지원을 곧바로 받을 수 없다는 사실을 알고는 회원가입에 대한 흥미를 잃어버렸다고 한다. 『연합뉴스』, 2007년 10월 20일.

3) 기술지원(technical assistance)이나 기술협력(technical cooperation)으로 지칭되기도 하는 기술원조(technical aid)는 매우 포괄적으로 정의되고 있고, 제공주체도 국제금융기구에 한정되지 않고, 예컨대 OECD 같은 국제기구, EU, NGO 등 다양하다. 그러므로 기술원조에는 가령 협의의 선진기술 전수나 교육기자재 제공부터 도시 계획 설계자문, 환경보호교육 및 기금지원, 급진적 사유화의 매뉴얼 및 자문 제공 등과 같은 사회·경제 영역의 지원뿐 아니라 지원대상국의 시민사회 기반 구축과 정치적 민주화를 촉진하기 위한 현지 NGO들의 훈련과 물적 지원, 독립언론매체 창설 및 보도활동 지원과 같은 정치적으로 민감한 사업(Krishna Kumar, “International assistance to promote independent media in transition and post-conflict societies,” *Democratization*, Vol.13, Issue 4(2006)] 그리고 미국 정부와 용역계약을 맺은 민간 컨설팅 회사들이 동구 국유기업들의 사유화 과정에서 수행한 기업자산의 가치평가 및 매각, 외자유치를 위한 경영진단 등의 ‘수익사업’, 국제금융범죄에 대처하기 위한 조세체계 정비지원 등도 포함될 수 있다. Janine R. Wedel, *Collision and Collusion: Strange Case of Western Aid to Eastern Europe*(Basingstoke: Macmillan, 1998), ch.2 참조.

국제금융기구들이 개발자금융조 제공 조건으로 시장경제개혁을 위한 기술원조 수용을 수혜국에 부과해온 점을 염두에 두고 이 글에서는 기술원조를 수혜국의 경제개혁과 연관된 기술이전이나 정책적 방안에 한정해 검토할 것이다. 이른바 ‘급진적인’ 방식의 체제전환이 이루어진 동구나 구소련 지역에서 기술원조는 크게 두 가지 목적을 위해 제공되었다. 하나는 중앙집권적 계획화체계를 신속하게 해체하는데 필요한 적극적인 정책적 지원을 제공하는 것이고, 다른 하나는 존속 가능한 이행전략을 추진하고 시장 친화적인 제도를 구축하기 위한 정책적 틀을 제공하는 것이다.⁴⁾ 달리 말하자면 기술원조의 목표는 구체제 지배세력의 물질 기반을 해체하고 시장경제체력이 성장할 수 있는 정치적·경제적 환경을 제도적으로 정비하는 데 두어졌다. 그렇기 때문에 동구와 구소련 지역에 제공된 기술원조는 본질적으로 ‘정치화된 사유화 원조’라고 할 수 있고,⁵⁾ 해당 나라들의 체제전환을 ‘지원’하고 ‘관리’하는 데 개발자금융조보다 훨씬 더 중요할 수밖에 없었을 을 알 수 있다.

탈사회주의 체제전환과 국제금융기구의 기술원조 사이의 이런 관

4) Marek Dabrowski, “Western aid conditionality and the post-communist transition 1990~1994,” *Journal of Economic Policy Reform*, Volume 2, Issue 2(1998), p.169.

5) 이 점과 관련해 1990년대 동구와 러시아의 기술원조 지원현장에서 활동했던 한 연구자는 “정치와 경제를 통합시킨 공산주의 유산 때문에 그러한 원조(사유화 원조)를 탈정치화시키는 것은 거의 불가능했다”라고 지적했다. 동구 사회주의 블럭 붕괴 직후 USAID 등이 거액의 원조자금을 지원한 비제그라트 그룹(Visegrad Group)은 ‘기술적으로 과다한 지원을 받았는데’, 이는 주요 선진국들이 구체제의 물질 기반 해체라는 정치적 고려하에 이 나라들에 대한 ‘사유화 원조’에 집중했기 때문이다. Janine R. Wedel, *Collision and Collusion: Strange Case of Western Aid to Eastern Europe*, pp.59, 73 참조. 또 IMF와 세계은행은 기술지원의 적합성 평가나 성과 평가와 관련해 ‘정치적 판단’에 따라 관련통계를 조작하기도 했다. Ngaire Woods, “The Globalizers in Search of a Future,” CGD Brief(April 2006, <http://www.cgdev.org>), p.3.

계는 이른바 ‘점진적인’ 방식의 체제전환을 추진하는 중국이나 베트남의 경우에도 ‘가장 효과적인 이행전략’을 구성하는 정책적 방안들을 강구한다는 점에서는 기본적으로 동일하다. 중요한 차이는 계획경제가 아닌 시장경제하에서도 구체제 지배세력의 정치적·경제적 지배를 보장할 수 있는 물질 기반의 유지 방안이 기술원조의 핵심적 일부로서 고려되어야 한다는 점에 있다. 이런 맥락에서 보면 중국이나 베트남의 체제전환 과정에서 기술원조는 구체제의 시장경제 이행 촉진과 정치적 지배체제 유지라는 ‘절충적 변혁’ 과제 수행에서 불가결한 역할을 부여받고 있는 셈이다.

이 글에서 장차 북한의 경제개혁, 개방 국면을 배경으로 하여 기술원조가 북한 체제전환에서 지닐 수 있는 의미를 검토하고자 하는 것은 기술원조가 지닌 이런 함의가 중요하기 때문이다. 그런데 현재로서는 대북 기술원조 지원이나 수용효과와 관련해 구체적으로 논의할 수 있는 여지가 별로 없기 때문에 먼저 세계은행의 기술원조가 중국과 베트남에 의해 수용된 정치경제적 맥락을 검토하고, 기술원조의 수용효과가 체제전환에서 지니는 의미를 살펴볼 것이다. 그런 뒤에 두 나라의 기술원조 검토 시사점에 비취 국제금융기구의 대북 기술원조 효과 산출과 관련해 유의해야 할 점들을 제시하고자 한다.⁶⁾

6) 두 나라의 기술원조 문제를 세계은행 위주로 살펴보는 것은 IMF나 아시아개발은행에 비해 관련 자료나 연구에 접근하기가 더 용이하다는 점과 기술원조사업과 관련된 전문적이고 체계적인 자료 축적과 지원활동 면에서 세계은행이 더 앞서 있기 때문이다.

1) 수용주체(수혜국) 중심 기술원조 분석의 중요성

중국과 베트남은 국제금융기구의 기술원조 수용방식이나 효과 면에서 급진적 체제전환국들의 경험과 차이가 크다. 이 두 나라는 강력한 ‘발전주의’ 지향을 갖는 일당지배국가의 주도하에 점진적인 개혁을 추진하고 있고, 국가가 국내생산의 주요 부문을 장악하고 있고, 계획경제관리기구들의 역할 재조정이나 정부조직의 유선형 슬림화를 통해 시장경제부문을 관리하기 위한 국가행정체계의 연속성을 유지하고 있다.⁷⁾ 북한 역시 일당 지배체제 유지를 최우선적 목표로 하면서 비급진적 경제개혁을 선호할 것이라는 점에서 두 나라의 경험은 북한의 기술원조 문제를 검토하는 데 유용한 시사점을 줄 수 있다.⁸⁾

7) Chris Dixon, “Developmental lessons of the Vietnamese transitional economy,” *Progress in Development Studies*, Vol.3, No.4(2003), p.289.

8) 그렇지만 기술원조가 공여국과 수혜국 사이의 상호작용 과정에 의해 영향을 받는다는 점을 고려할 때 “모든 국가는 특수성을 가지고 있”기 때문에 다른 국가에서 유효성이 검증된 원조방안이라고 할지라도 “반드시 해당 국가가 처한 특수한 환경 속에서 재검토되어야 한다”라는 지적[Daniel Morrow, “Aid to transition economies: Lessons of Experience,” Paper presented at the International Symposium on North Korean Development and International Cooperation(July 6~7, 2005), <http://ifes.kyungnam.ac.kr>]은 타당하다. 예컨대 제도주의 ‘경로 형성화’ 가설을 원용해보면, 중국과 베트남의 경우에 경제개혁의 초기조건은 거의 같았지만(정치적·경제적 안정과 비효율적 경제운용, 농업위주 사회의 거대한 잉여노동력 보유, 중앙집권적 계획화체계의 느슨한 작동 등), 지배엘리트의 정책적 선택이 달랐기 때문에(중국의 경우 베트남과 달리 당 지도부의 개혁정책에 대한 확고한 지지 입장 고수, 해외교포자본 등 FDI 유치를 위한 적극적인 대외개방정책 추진, 거시경제정책 운용상의 융통성 발휘, 사회정치적 불안 예방조치 단행 등), 중장기적인 개혁 성과 면에서 크게 차이가 났다는 것이다. Thien Pham, “The Chinese economic model: Some tentative conclusions for Vietnam,” in Binh Tran-Nam and Chi Do Pham(eds.), *The Vietnamese Economy: Awakening the Dormant Dragon*(New York: Routledge, 2002), pp.168~175. 이런 논의의 구도 안에 북한을 비교대상으로 포함시킬 경우 더 복잡한 단서조항들의 검토가 필요할 것이다.

향후 예상되는 대북 기술원조와 관련해 원조 공여주체의 목적이나 지원목록 등에 관한 원론적 논의나 수혜국으로서 북한이 취해야 할 수용태세와 관련된 규범적·기술적인 처방은 기존 연구들에서 많이 제시되었다. 따라서 이런 부류의 논의는 현실의 정치경제적 역학에 의해 규정되는 대북기술원조의 체제전환효과 논의에 의해 보완될 필요가 있다.⁹⁾ 대북 기술원조를 이런 관점에서 접근할 때 중요한 변수는 중국과 베트남의 경험적 사례에서 알 수 있듯이, 북한의 기술원조 수용방식과 이 방식에 영향을 미칠 수 있는 북한 국내외적 요인들이다. 국제금융기구가 체제전환국에 제공하는 기술원조는 일차적으로 수혜국의 개혁세력을 포함한 지배엘리트를 매개로 해서 그 효과가 산출되기 때문이다. 즉, 수혜국 지배엘리트가 기술원조를 적극적으로 또는 소극적으로 수용하는지, 전폭적으로 또는 선별적으로 수용하는지 등에 따라 그 효과는 차이가 난다. 또 지배엘리트 수용방식은 지배엘리트의 이해관계나 정책적 목표, 국내외 세력의 이해관계와 같은 행위자 요인과

9) 국제금융기구의 대북 기술원조를 정치경제학적 문제의식에 입각해 분석적으로 다룬 연구는 거의 없는 것 같다. 1990년대 이후 서구의 다양한 공여주체에 의해 단편적으로 진행되어온 북한 경제관료 등을 대상으로 한 시장경제교육 실태에 관해서는 조명철·홍익표·김지연, 『체제전환국의 시장경제교육 경험이 북한에 주는 시사점』(서울: 대외경제정책연구원, 2008) 참조. 북한의 국제금융기구 가입과 관련된 기술적 측면과 개발자금융조 문제를 다룬 연구로는 장형수, “북한과 국제금융기구: 이슈와 대응,” 『수은북한경제』, 봄호(2008); 임을출, 『국제금융기구의 북한 개입: 조건, 시나리오 및 과제』(서울: 통일연구원, 2007); 임을출·최창용, “북한 개발지원 방향과 전략: 기술지원과 PRSP의 연계,” 『통일정책연구』, 14권 2호(2005); 김성철, 『국제금융기구와 사회주의 개혁·개방: 중국·베트남 경험이 북한에 주는 함의』(서울: 통일연구원, 2001) 참조. 주요 체제전환국들의 기술원조와 개발자금융조 문제에 대한 산업부문별 사례 검토를 통해 대북 개발원조 문제를 다룬 글로는 김석진·김계환, “산업부문 국제 개발지원 경험과 북한에 대한 시사점: 체제전환국 사례를 중심으로,” 산업연구원 정책자료 2007-69 (2007) 참조.

수혜국의 경제발전수준과 같은 구조적 요인에 의해 영향을 받는다고 볼 수 있다.¹⁰⁾

2) 기술원조의 단계 구분과 공공행정개혁의 중요성

여기에서는 먼저 중국과 베트남의 세계은행 기술원조 수용방식과 효과 문제를 두 단계로 구분해 살펴볼 것이다. 중국과 베트남에 제공된 세계은행의 기술원조 내용을 살펴보면, 시장경제 발전을 위한 경제관리역량의 제도적 기반 구축과 전문인력 양성에 역점을 두는 단계와 시장경제 발전을 가속화할 수 있는 국가의 경제관리역량 강화를 위한 공공행정개혁(PAR: Public Administration Reform)이 핵심적 정책 방안이 되는 단계로 구분할 수 있다. 두 나라의 기술원조 수용 과정을 보면 두 단계가 부분적으로 겹치기도 하지만 체제전환에 미치는 효과 면에서 질적으로 차이가 나기 때문에 구분해보는 것이 유용하다.¹¹⁾

-
- 10) 국제금융기구 등의 기술원조가 탈사회주의나라의 체제전환에 미치는 영향을 수혜국의 국내 정치세력들과 정치경제적 요인들과의 상호작용적 관계 속에서 분석한 연구의 사례로는 Janine R. Wedel, *Collision and Collusion*; Martin Painter, "The Politics of Economic Restructuring in Vietnam: The Case of State-Owned Enterprise 'Reform'," *Contemporary Southeast Asia*, Vol.25(2003); Martin Painter, "The Politics of State Sector Reforms in Vietnam: Contested Agendas and Uncertain Trajectories," *Journal of Development Studies*, Vol.41, Issue 2(2005); Adam Fforde, "Vietnam's successful turnaround and the intentionality, Issue"(2005), <http://www.aduki.com.au>; Paul Cook, "Myanmar: experience with aid and management development during transition," *Public Administration & Development*, Vol.13, Issue 4(1993) 참조.
 - 11) 물론 세계은행이나 IMF가 이런 식의 구분에 입각해 중국과 베트남에 기술원조를 제공한 것은 아니다. 국제금융기구들은 이 나라들이 동구나 러시아 등과 다르게 국가가 주도해 경제개혁을 점진적으로 추진하려고 한다는 사실에도 아랑곳없이, 1990년대 초 이후에는 국유기업의 전반적 사유화 같은 급진적 체제전환 옵션을 기회가 닿는 대로 두 나라 정책 당국에 제안하거나 부과하려고 했다.

이를 편의상 1, 2단계로 구분하면, 1단계는 계획 부문과 ‘공존’ 관계를 유지하면서 유치한 수준의 시장경제를 제도적으로 자리 잡게 하고, 수혜국이 자력으로 경제관리를 할 수 있는 기본적인 국가역량을 준비하도록 하는 데 주된 목적이 있다. 2단계는 자체적인 확대재생산 동력을 지니게 된 시장경제부문이 지속적으로 성장할 수 있는 정치경제적 환경을 PAR을 통해 제도적으로 구축하는 단계라고 할 수 있다. PAR이 중심이 되는 2단계 기술원조의 수용방식이나 수용효과가 1단계에 비해 체제전환에 미치는 영향이 훨씬 크다고 볼 수 있기 때문에 2단계 기술원조와 PAR에 관해 좀 더 구체적으로 살펴볼 필요가 있다.

2단계에서는 정부조직이나 행정관리체계가 이전의 명령경제식 절차에서 탈피해 시장경제부문에 조응할 수 있는 법적·제도적 장치를 구축하도록 하는 데 기술원조의 목적이 있다. 개혁 이전의 계획 부문 통제와 조정에 익숙한 당·정의 경제개입방식은 시장경제의 성장에 지장을 초래한다는 점이 점차로 더 분명해지기 때문이다. 그러므로 정부조직 개혁이 주요 개혁의제 중의 하나가 된다. 여기에는 경제관련 정부기구들의 통폐합이나 신설, 중앙정부와 지방정부 간의 수직적 분권화와 더불어 당·정 간의 업무 영역 및 권한 재조정과 관련된 국가정책 결정, 집행부처의 병행적 이중권력구조 해소방안이 포함될 수 있다.

정부조직 개혁 문제와 함께 국유기업 개혁방안도 주된 개혁의제로 제기되는데, 이는 이 두 가지 문제가 불가분의 관계에 있기 때문이다. 정부조직 개혁은 국유기업에 대한 당정기관들의 지대추구를 위한 비생산적인 개입을 억제하고, 기업의 효율적 경영환경을 보장하는 데 주된 목적이 있기 때문에 국유기업 개혁 문제는 이미 전제되고 있는 셈이다. 중국과 베트남의 경우를 보면 국유기업 개혁방안은 대체로 국유 대기업의 위계적 통제라인의 재편을 통한 기업집단 조직과 중소

기업의 사유화 조치라는 이원화된 기업관리체계를 유지하는 쪽으로 정리되고 있다. PAR은 이와 같은 정부조직의 합리화 개혁과 국유기업의 시장지향적 개혁이라는, 상호연관된 개혁과제들로 구성되어 있기 때문에 국가의 경제관리역량 강화를 위한 2단계 기술원조의 핵심이라고 할 수 있다.

그런데 세계은행은 1990년대 초부터 아프리카 사하라 이남 지역 나라들을 대상으로 구조조정용 차관이나 기술원조차관 제공조건으로 수혜국의 PAR 추진을 요구해왔다. 세계은행의 주된 목표는 신자유주의적 시장화를 촉진하고, ‘워싱턴 컨센서스’에 기반해 사유화와 결과 지향적 관리/계획화 등을 강조하는 ‘신공공관리’ 이념을 PAR에 실천적으로 적용하는 것이었다.¹²⁾ 베트남(과 중국)의 PAR도 직(간)접적으로 세계은행을 매개로 기술원조를 수용했다는 점에서 아프리카 지역을 압박한 경제적 지구화 과정의 일환을 구성한다고 볼 수 있다. 그러나 중국이나 베트남은 경제적 지구화에 적응하는 방식에서 아프리카 저개발국들과는 질적으로 다르다. 아래에서 보겠지만 체제전환을 주도하는 구체제 지배엘리트는 자기방어적 입장에서 PAR을 통해 경제적 지구화에 적극적으로 대응하는 과정에서 대내적으로 경제의 시장화를 촉진하고 대외적으로 세계경제에 더욱 깊숙이 통합되는 의도하지 않은 기술원조의 수용효과를 산출하기 때문이다.

그런데 PAR은 국가 내에서 당·정 간 경제관할권한의 재조정이나

12) Graham Harrison, “Administering market friendly growth? Liberal populism and the World Bank’s involvement in administrative reform in sub-Saharan Africa,” *Review of International Political Economy*, Vol.8, Issue 3(2001), pp.532~535; Niklas Eklund and Malin E. Wimelius, “Globalization, Europeanization, and Administrative Reform,” in Jerri Killian and Niklas Eklund(eds.), *Handbook of Administrative Reform: An International Perspective*(New York: CRC, 2008), pp.8~9.

정부 내 경제 관련 부서들 간의 역할 재조정을 수반하기 때문에 국가 기관들 사이, 즉 지배엘리트 분파들 사이에 지대분배구조의 변화를 초래한다. 이 점에서 PAR은 경제개혁만이 아닌 정치개혁의 속성을 지닌다.¹³⁾ 따라서 2단계 기술원조는 1단계에 비해 정치경제적으로 좀 더 미묘한 함의를 지닐 뿐 아니라, 지배엘리트 내부의 복합적인 이해 갈등관계로 인해 그 수용효과가 영향을 받기도 한다.

2. 중국의 기술원조 수용방식과 효과 문제

1) 1단계 기술원조: 중국 정부의 선별적인 기술원조 수용

중국은 1970년대 말 당내 개혁과 주도로 경제개혁, 개방정책 추진을 결정한 뒤 1980년에 IMF와 세계은행 재가입이 허용되자 세계은행

13) Eduardo W. Duran, *From Macroeconomic Correction to Public Sector Reform: The Critical Role of Evaluation*(Washington, D. C.: World Bank, 1993). ‘중국의 맥락에서 많은 (경우) 정치개혁이 PAR으로 간주되는’ 부분적인 이유는 정치개혁이라는 용어가 함축하고 있는 ‘민감성을 누그러뜨리기 위해서’라고 할 수 있다. Wei-Wei Zhang, “Long-term outlook for China’s political reform,” *Asia Europe Journal*, Volume 4, Number 2(2006), p.166. 정부조직 개혁과제 중 정치적으로 가장 민감한 시안이라고 할 수 있는 당·정 간의 권한 재조정 문제와 ‘국가 속의 국가’로서 당의 정치적 위상 문제는 중국과 베트남에서 PAR 초기에 언급된 적이 있지만, 두 나라에서 ‘특색 있는’ 유형의 자본주의가 성립·발전하기 이전에는 제대로 해결되기가 어려울 것이다. 베트남의 경우를 보면 당 지도부 내 권력균형 유지 상태가 결정적으로 변화하지 않는 이상 국가권력의 불균형적인 이중구조는 해소될 가능성이 거의 없다는 전망도 나올 수 있다. Dinh, Quan Xuan, “Public administration and civil service reforms in Vietnam,” in Binh Tran-Nam and Chi Do Pham(eds.), *The Vietnamese Economy: Awakening the Dormant Dragon*(New York: Routledge, 2002), p.259.

에 금융지원을 요청했다. 이때 세계은행은 기술원조 지원자금을 제공하면서 수혜대상국의 기초경제실태 조사 명목으로 광범위한 자료를 요청해 중국 측을 긴장시켰다. 또 IDA 원조자금 할당 문제로 중국 측과 갈등을 겪기도 했다. 세계은행 대표단과 최초로 협상할 무렵 중국 지도부는 ‘의식적으로’ 세계은행을 정치적으로 중립적인 독자적 기구로 평가하는 등 우호적 관계를 조성하려고 했지만, 세계은행의 자체평가보고서에서 수사적으로 기술하고 있는 것처럼 “문화적 차이와 상호오해 내지 의심을 극복하기 위해 부단히 노력했고” “신뢰와 상호존중관계”가 구축되기까지 “오랫동안 험난한 과정”을 거쳐야 했다.¹⁴⁾ 이는 세계은행의 원조제공사에서 ‘예외적’일 정도의 성공작이라는 평가를 받는 양자 사이에도 ‘상호신뢰와 협조’ 관계를 발전시키는 일이 용이하지 않았다는 것을 보여준다.¹⁵⁾

세계은행은 1980년대에 중국 측에 인프라 구축과 서비스산업의 발전, 그리고 회계제도 개선과 가격체계 개혁 등을 포함한 국유기업 관리체계개혁에 우선순위를 둔 정책 권고안을 제시했다.¹⁶⁾ 이는 1단계

14) World Bank, *China: An Evaluation of World Bank Assistance*(Washington, D. C.: World Bank, 2005), pp.5~6.

15) 세계은행은 1980년대 중반에 두 차례에 걸쳐 발간한 중국경제실태 및 문제점과 해결방안을 제안한 보고서들이 중국 정부의 호응을 얻게 된 것이 계기가 되어 양자 간의 경직된 관계가 호전되기 시작했다고 본다. 양자의 관계는 세계은행과 베트남의 관계나 이미 잘 알려져 있는 것과 같이 세계은행과 대다수 동구 나라들과 러시아 등 독립국가연합 간의 ‘불편한’ 관계와도 현저한 대조를 이룬다. Milan Nikolic, “Russia and the IMF: Pseudo Lending for Pseudo Reforms,” Working Paper No.6(Centre for the Study of Economic and Social Change in Europe, University College London, 2002); Nigel Gould-Davies and Ngaire Woods, “Russia and the IMF,” *International Affairs*, Vol.75, Issue 1(1999) 참조.

16) 이때 IMF는 중국의 거시경제제도, 정책, 통계개발 등에서 경제자문을 하는 식의 기술원조에 집중했다. 1980년대 초부터 2001년 중국의 WTO 가입에 이르기까지 IMF와 중국 정부 간의 관계에 대해서는 김성철, 『국제금융기구와 사회

대중국 기술원조의 기조가 중국의 국내 상황과 점진적 개혁모형을 ‘존중하면서’ 시장경제 지향성을 강화하는 데 있었다는 것을 의미한다.¹⁷⁾ 그러나 이런 우호적 관계였는데도 세계은행이 제안한 국유기업의 지주회사구조 개혁이나 사회보장제도 개혁 같은 급진적인 개혁정책들은 중국 정부에 의해 수용되지 않았다.¹⁸⁾ 이는 세계은행이 가장 신뢰하는 파트너라고 자평하는 중국까지도 세계은행을 비롯한 국제금융기구의 개혁정책안을 자국 체제의 정치적 안보, 즉 공산당 지배체제의 정치적 안정 유지라는 목표에 종속시켜 선별적으로 수용했다는 것을 보여준다.

또 중국은 전문적인 시장 관련 지식이 요구되는 비용 수익분석이나 현대적 회계기준의 적용 및 프로젝트 관리기술 등에서 뒤떨어지기는 했지만, 세계은행이 사회기간시설 발주 프로젝트 등을 통해 제공한 대규모 기술원조를 효과적으로 학습했다. 이는 수혜국의 초기 행정관 리역량과 관계된 문제로 세계은행은 중국이 다른 수혜국들에 비해 경

주의 개혁, 개방: 중국·베트남 경험이 북한에 주는 함의』, 38~41쪽 참조.

- 17) 세계은행은 소련 붕괴 뒤에야 공식적으로 장기적 관점에서 경제영역의 제도개혁이 필요하다는 점을 정책적으로 권고했고, 중국도 1980년대 초에는 헝가리 등 동구의 경제개혁에 관심을 보였다고 한다. 1982년에 세계은행이 동구 경제전문가들을 참여시킨 회의에 참석한 뒤에 중국 측은 시장개혁이 아닌 가격개혁만으로는 경제를 개혁하는 데 한계가 있다는 점을 인식했다고 한다. 또 1980년대 중반경에 세계은행은 중국에 FDI를 권고했는데, 이는 기술이전이나 자본유치보다 선전경영기법을 중국 국내에 확산시킬 수 있는 직접적 계기가 될 것이라고 기대했기 때문이라고 한다. Pieter Bortelier, “China and the World Bank: how a partnership was built,” *Journal of Contemporary China*, Vol.16, Issue 51(2007), p.247.
- 18) 이 정책들은 GDP 중 시장경제 비중이 커진 1990년대 이후 중국 정부에 의해 추진되었다. Lu Mai, “Evaluation of the Effectiveness of the World Bank’s Analytical and Advisory Services to China since 1990”(2005), <http://lnweb18.worldbank.org>.

제의 계획화, 설계, 집행 면에서 더 우수한 자질을 갖고 있었기 때문이라고 평가했다.¹⁹⁾ 그러므로 중국 정부는 기술원조 권고안을 두고 세계은행과 입장이 다르기도 했지만, 선별적인 수용과 적극적인 학습, 그리고 계획체계하에 축적된 초보적인 행정관리역량에 힘입어 시장경제의 제도적 기반을 조성하는 데 1단계 기술원조를 비교적 유용하게 활용했다고 볼 수 있다.

2) 2단계 기술원조

(1) 1980년대 이후 PAR 지향점: 일당지배체제와 시장경제의 양립 모색

1970년대 말 경제개혁을 추진한 이래로 중국 정부는 과도하게 중앙 집권적인 정치적·경제적 통제, 과도한 부서들의 업무 중복과 잉여인력, 그리고 이에 따른 국가재정 부담 가중 등으로 인한 행정의 비효율성 증가 문제를 점차 분명하게 인식하게 되었다. 1982년에 시행된 국무원 행정개혁은 문혁 이후 팽창한 정부조직과 인력을 축소하고 정부조직을 효율적으로 개편해 이 문제를 해결하는 데 목적이 있었다.²⁰⁾

19) Pieter Bottelier, "China and the World Bank," p.249. 중앙정부와 달리 대다수 지방정부들은 분권화 체계 속에서 위임받은 권한을 효과적으로 사용할 수 있는 행정관리역량을 갖고 있지 못했다는 점을 지방은행의 대출기준의 정치적 운용 사례를 들어 지적하는 글로는 John P. Burns, "China's administrative reforms for a market economy," *Public Administration & Development*, Vol.13, Issue 4(1993), p.357 참조. 중국은 경제개혁을 추진하면서 중앙정부가 주도해 행정교육 분야 전문화 교육을 추진할 정도로 행정의 체계적 조직화를 중시했다. 김호섭, "베트남의 행정개혁," 『한국행정학보』, 제34권 제2호(2000), 70쪽. 중국에서 여전히 당이나 정부조직 내 간부 충원의 일차적 기준은 공산당에 대한 충성도이지만 1970년대 말 경제개혁을 추진한 뒤부터는 테크노크라트 양성을 염두에 두고 정치적으로 검증되고 업무능력도 갖춘 고등교육 이수자 가운데 충원하는 경향이 나타나고 있다. Yanjie Bian et al., "Communist Party Membership and Regime Dynamics in China," *Social Forces*, vol.79(2001), pp.812~815.

그러나 이 개혁조치가 실효를 보지 못한 채 중국 정부는 1988년에 재차 국무원 조직개혁을 통해 중앙정부조직의 유선형 합리화와 경제관리부서들의 재편을 시도했다.

1988년의 PAR 시도는 경제개혁 이후 국내경제의 성장과 경제적 지구화의 현지화된 초기 압력을 배경으로 하여 시장경제기제와 구식 행정체제 간에 고조된 정치경제적 긴장이 주된 계기로 작용했다. 이를 해소하기 위해 중앙정부는 거시경제관리역량 강화, 당과 정부의 분리(정부행정에 대한 당의 간섭 배제), 정부와 경제의 기능적 분리(국유기업에 대한 정부 역할의 변화)를 시도했다. 결과적으로 이 PAR은 당정 관료들의 강력한 저항과 경제 침체, 천안문 민주화시위 등으로 인해 ‘유산’ 되고 말았다.²¹⁾ 그러나 이때 제기된 정책적 과제와 그 배경적 요인 등은 이후 PAR들에서 지속적으로 제기되는 쟁점들을 구체화했다.²²⁾

1992년 ‘사회주의 시장경제론’의 공식화를 계기로 시장경제의 성장과 행정조직 간의 기능적 부조응관계가 더욱 심하게 노정되자, 1993년에 ‘시장경제를 위한 기능적 변형’을 목표로 한 PAR이 실시되었다.

20) 1982년의 PAR은 그 이후 PAR 조치들과는 달리 경제개혁에 연계된 국내 경제성장의 정치경제적 효과를 논하기에는 너무 이른 시점에 이루어진 것으로, 1950년대 이후 주기적으로 이루어진 개혁조치의 일환이라는 평가가 일반적이다. Kinglun Ngok and Guobin Zhu, “Marketization, globalization and administrative reform in China: a zigzag road to a promising future,” *International Review of Administrative Sciences*, Vol.73, No.2(2007), p.223; Tom Christensen et al., “Administrative reform in China’s central government: how much ‘learning from the West’?” *International Review of Administrative Sciences*, Vol.74, No.3(2008), p.364.

21) John P. Burns, “China’s administrative reforms for a market economy,” pp.356~358.

22) Kinglun Ngok and Guobin Zhu, “Marketization, globalization and administrative reform in China,” pp.223~224; Tom Christensen et al., “Administrative reform in China’s central government,” pp.359, 364.

이때 중앙정부와 지방정부의 국영기업 직접관리체계를 개혁해 국영기업의 자율경영권을 확대하고, 정부기관들의 수익창출 기업활동을 금지하고, 경제관리부처들을 통폐합하거나 신설하고, 정부 고용 잉여인력을 해소해 정부조직을 경량화하는 개혁이 추진되었다.²³⁾

1998년의 PAR은 이제까지 추진되어온 PAR들 가운데 ‘단연 가장 포괄적이고 강력한’ 것이라고 할 만하다. 경제적 지구화에 연계해 성장한 국내외 시장경제세력의 PAR 실시 압력에 대응해 중국 정부는 시장에 대한 직접 개입을 축소하면서 동시에 시장규제 관리기구를 강화하는 식으로 국가의 경제관리역량을 제고하려고 했다.²⁴⁾ 이는 시장경제부문에 대한 정치적 통제력을 유지하면서 정부행정조직을 쇠신해 효율성을 증대하려는 이중전략의 산물이었다. 그래서 포괄적으로 국유기업의 독립경영을 우선적으로 내세우면서도, 1997년에 정식화한 ‘중국적 특색을 지닌’ ‘조대방소(柵大放小)’ 정책에 따라 국유기업 개혁을 추진했다.²⁵⁾

2003년 PAR에서 중앙정부는 경제·행정 분권화에 기인한 지방정부에 대한 중앙정부의 통제 위기를 배경으로 국유자산감독관리위원회(SASAC)를 공식적으로 설립해 행정체계의 수직적 통합과 재중앙집권

23) Kinglun Ngok and Guobin Zhu, “Marketization, globalization and administrative reform in China,” pp.224~226; Tom Christensen et al., “Administrative reform in China’s central government,” pp.359~360. 1990년대 중반의 PAR을 공산당 주도의 ‘발전국가’ 성립 전망에 연결시키는 이홍영, “등소평 사후(死後) 중국에서의 발전국가,” 『아세아연구』, 통권 98호(1997), 35~63쪽도 참조.

24) 시장경제부문의 성장에 따른 국무원의 조직개편 문제를 구체적으로 검토하는 글로는 김윤권, “중국 중앙행정부(國務院)의 행정기능과 행정기구 및 그 변화,” 『한국행정학보』, 제39권 제1호(2005) 참조.

25) Kinglun Ngok and Guobin Zhu, “Marketization, globalization and administrative reform in China,” pp.227~229; Tom Christensen et al., “Administrative reform in China’s central government,” p.360.

화를 강화하는 쪽으로 위계적인 규제들을 마련했다. 그렇지만 거시경제관리를 강화하고 일상적 경제활동에 대한 행정적 개입을 최소화하는 이중전략을 추구한다는 점에서 1998년 개혁과 비슷하다. 단지 WTO 가입에 따른 국제적 시장압력 강화에 선제적으로 대처하기 위해 관련 경제부서들을 재편한 점에서 차이가 있다.²⁶⁾

위와 같이 1980년대 이후 중앙정부(국무원)에 국한해볼 때 중국의 경제개혁은 PAR의 틀 안에서 구체적으로 정형화되고 추진되었고, 그 지향점은 시장경제의 성장에 대응해 당의 지배체제를 안정적으로 제도화하는 방안을 모색하는 데 있다고 할 수 있다.

(2) PAR의 내생적 동력: 집단적 행위주체의 의지와 물적 조건의 결합

1단계와 마찬가지로 2단계 기술원조로서 PAR의 수용방식에 일차적으로 영향을 미치는 요인은 중국 지배엘리트의 이해관계이다. 그런데 지배엘리트가 PAR 수용에 적극적이라고 해서 그들의 의도대로 PAR이 추진되는 건 아니다. 1980년대 후반 PAR 시도의 무산은 PAR 추진에서 물적 기반의 중요성을 보여준다.

1980년대 PAR 추진경과를 보면 지배엘리트의 PAR 수용방식에 상반되게 작용했던 두 가지 요인을 확인할 수 있다. 먼저 당내 개혁파에 의해 제안된 1988년 PAR 방안은 당정 관료집단의 거센 반발로 인해 유산된 점을 들 수 있다. 이 개혁안은 당정 관료직무를 서구식으로 분리하고, 행정적 공무원의 정치적 중립과 직업 안정성을 보장하는 등 관료집단의 기득이권에 위협이 되고, 정치적으로도 급진적인 면이

26) Kinglun Ngok and Guobin Zhu, "Marketization, globalization and administrative reform in China," pp.229~231; Tom Christensen et al., "Administrative reform in China's central government," p.361.

포함되어 있었다.

그런데 기득이권층의 저항에 의해서만 PAR이 유산되었다고 보기는 곤란하다. 이런 행위자 요인과 더불어 당정 지배엘리트에 의한 PAR 추진을 압박할 정도로 시장경제부문이 성장하지는 못한 점을 지적할 수 있다. 당정 지도부 내에서 시장경제관리방식의 개혁을 위한 PAR의 필요성이 제기된 1980년대 후반에 시장경제부문이 어느 정도 성장했지만 ‘사회주의 시장경제론’이 공식화된 1992년의 수준에는 미치지 못했다. 1990년대 초에는 시장경제부문의 성장과 기존 행정 조직 간의 부조응관계가 더는 억제될 수 없을 만큼 격화되었다.²⁷⁾ 그러므로 PAR이 성공적으로 추진되기 위해서는 집단적 행위주체의 의지와 국내 사회경제적 구성의 질적 변화를 초래할 정도로 시장경제부문의 성장이 전제되어야 한다고 볼 수 있다.

(3) 독자적인 PAR 추진: 국유기업의 사유화방안 대(對) 국가 주도 관리체제

2단계 기술원조로서 PAR은 체제전환 과정에서 1단계 기술원조에 비해 훨씬 더 중요한 정치경제적 의미가 있다. 위에서 보았듯이 PAR은 국내적으로는 당정기관의 지배엘리트나 기득이권층 내에서 지대 추구를 둘러싼 분파적 이해갈등을 촉발할 수 있을 정도로 민감한 사안이다. 이처럼 정치적으로 부담이 되는 사안인데도 중국이 1980년대 이후 국내외 경제상황 변화에 조용해 수차례 PAR을 실시한 데에서 알 수 있듯이 PAR은 체제전환 과정을 국가가 제대로 ‘관리’하는 데

27) 이런 국내경제의 질적 변화를 반영해 1980년대 말에는 경제정책 결정 과정과 관련된 정부행정의 분권화가 이미 상당한 정도로 이루어졌다고 보는 John P. Burns, “China’s administrative reforms for a market economy,” p.349 해석도 참조할 수 있다.

반드시 필요한 정책적 준거틀이라고 할 수 있다. 따라서 많은 경우 국제금융기구의 PAR 권고안과 체제전환국 지배엘리트의 이해관계는 공유할 수 있는 부분이 적다. 중국도 세계은행과 이런 관계에 있었다.

중국은 PAR의 필요성에 대해 세계은행과 인식을 같이했지만, 세계은행이나 여타 국제기구의 기술원조에 직접적으로 의존하지 않고, 독자적으로 PAR 방안을 마련해 실시했다.²⁸⁾ 그렇지만 중국이 국제금융기구의 기술원조를 직접적으로 받지 않았다고 해서 서구 기술원조를 받지 않은 것은 아니다. 단지 세계은행의 직접적인 기술원조를 받지

28) 중국은 세계은행의 1단계 기술원조의 최대 수혜국으로 평가될 정도로 1980년대 동안 높은 경제성장률을 보여주었기 때문에 세계은행은 1단계 기술원조가 성공적이라는 판단하에 1990년대 대중국 기술원조의 역점을 ‘시장지향적 체제개혁과 거시경제관리의 개선, 빈곤 감소, 환경보호’에 두었다. World Bank, *China* 참조. 그런데 ‘시장지향적 체제개혁’의 핵심은 국유기업 개혁으로, 세계은행은 지속적이고 안정적인 경제성장을 위해서는 국유기업 개혁과 연계되어 있는 기업 구조조정/금융부문 개혁/재정개혁이 필요하다고 중국에 강조했다. 여기서 제시된 ‘시장지향적 체제개혁’의 세 부문이 곧 PAR의 근간에 해당한다. 경제개혁을 추진한 이후 초래된 중국의 정치경제적 변화는 PAR에 압축적으로 반영되어 있고, 또 PAR은 이런 변화를 포괄하지 않을 수 없기 때문이다. King Tsao and John A. Worthley, “Chinese Public Administration: Change with Continuity during Political and Economic Development,” *Public Administration Review*, Vol.55, Issue 2(1995), p.172 참조. 세계은행은 주로 거시경제정책과 관련된 정책자문을 제공했다. World Bank, *China*, pp.11~16. 예를 들어 중앙정부와 지방정부 간의 세수분배에 관한 금융개혁, 회사법 제정, 국유기업 개혁과 소유권 다변화 방안, 이중시장가격제 철폐와 환율체계의 단일화, 국유 상업은행 및 정책은행 설립에 관한 은행개혁안 등이었다. Pieter Bottelier, “China and the World Bank,” pp.256~258. 세계은행은 1990년대 중반에 노후연금제 개혁을 자문해주기도 했으나, 국유기업 개혁을 비롯한 PAR 과정에서 유의미한 역할을 하지는 못했다. 금융·은행 부문 개혁과 관련해 중국은 세계은행보다는 투자은행이나 컨설턴트들에게 전문적인 금융정책이나 제도적 자문을 구했다. World Bank, *China*, p.16. 더구나 1997년 아시아 금융위기에 직면해 대응책을 필요로 하는 중국 정부에 실질적인 대안을 제시하지 못한 채 무력한 경제예측만 노정함으로써 세계은행의 정책자문 영향력은 더욱 감소했다. Lu Mai, “Evaluation of the Effectiveness of the World Bank’s Analytical and Advisory Services to China since 1990,” p.6.

않았을 뿐이다. 중국은 PAR 방안 모색을 위해 1980년대 중반 이래 서구행정체계를 광범위하게 연구해왔다. 또 공산당은 20여 국 이상에 고찰단을 파견하기도 하고, 국제기구들의 협력을 구하기도 했다.²⁹⁾

중국이 세계은행의 정책권고를 무시할 수 있었던 것은 중국 정부에 영향을 미칠 수 있는 금융적 수단을 세계은행이 갖고 있지 못했기 때문이기도 하지만,³⁰⁾ 더 중요한 이유는 세계은행의 PAR 권고안이 중국 정부의 이해관계와 근본적으로 배치되었다는 데 있다. 세계은행 등 국제금융기구는 1990년대 중국 PAR의 관건이 시장에 대한 국가개입의 최소화애 있고, 이를 위해 국유기업 전반의 사유화가 필요하다는 입장이었다.

공산당 지도부는 이런 정책 권고안은 공산당의 재정적 기반 해체를 겨냥하는 것이나 마찬가지라고 간주했기 때문에 ‘급진적이지 않은’

29) 중국은 이제는 대부분의 개혁 프로그램을 작성하는 데 해당 외국 사례를 직접 연구할 정도로 역량을 축적했다는 평가를 받는데(Tom Christensen et al., “Administrative reform in China’s central government,” pp.353~354, 359, 364~365), 세계은행은 중국의 PAR에서 세계은행이 별다른 역할을 하지 못한 한 가지 이유로 중국 자체의 연구조사 역량이 축적되어 있었다는 점을 들었다. Lu Mai, “Evaluation of the Effectiveness of the World Bank’s Analytical and Advisory Services,” p.12. 2008년 중국 국무원의 대부제(大部制) 행정개혁도 경제적 지구화 진행 과정에서 격화되는 대외경쟁에 대비하고, ‘사회주의 시장경제’의 효율성을 제고하려는 PAR의 일환[김윤권, “중국 大部制 행정개혁의 동인과 제약,” 『한국행정학보』, 제42권 제4호(2008), 301~305쪽]으로, 중국은 이견과 마찬가지로 서구의 행정경험을 광범위하게 ‘학습’하고 ‘모방’했다. 중국 정부가 주요 국책연구소들과 대학 연구소들의 두뇌집단으로 하여금 서구 행정제도들을 심도 있게 연구하도록 했다는 점에 관해서는 Lisheng Dong et al., “A Case Study of China’s Administrative Reform: The Importation of the Super- Department,” *The American Review of Public Administration*, Apr 2009 Online version 참조.

30) 세계은행의 대중국 차관액은 최고치를 기록했던 1990년대 초에도 중국 GDP의 0.6% 정도에 지나지 않았기 때문에 세계은행은 ‘조건부’ 자금 대출 옵션도 행사할 수가 없었다. World Bank, *China*, p.8.

개혁안을 독자적으로 구상해서 추진했다.³¹⁾ 중국의 이런 대응은 국유 기업 개혁의 기본노선으로서 ‘조대방소’ 정책을 공식적으로 포함한 1998년의 PAR에서 잘 드러난다. 이 PAR에서 중국 정부는 국가가 전면에 나서서 주요 산업부문의 핵심적 기업집단들을 조직해 ‘경제고지’를 구축해 국내시장에서 외국자본을 통제하고 수출주도형 경제성장을 도모하는 전략을 추진했다.

(4) PAR 국유기업 개혁: 자기모순적 한계와 체제전환 지원효과

중국의 PAR은 시장경제개혁의 진척과 보조를 맞추면서 대체로 성공적으로 이루어졌다고 평가할 수도 있다.³²⁾ 그렇지만 일당지배체제의 정치적 안정을 보장하기 위해서는 PAR에 의해 영향을 받는 집단들의 이해관계를 타협적으로 조정하는 일이 불가피했다. 그래서 PAR은 효과가 절충적으로 되거나 제약되기도 한다. 이는 PAR이 애초부터 일당지배체제의 유지와 시장경제의 성장이라는 양립하기가 쉽지 않은 지배엘리트의 두 가지 목표를 국유기업 개혁에서 추구하는 데 따른 불가피한 결과로서 자기모순적 한계를 보여주는 것이다.

다음 몇 가지 경우를 검토할 수 있다.

첫째, 초기 PAR 때부터 지속적으로 제기되어온, 시장경제부문에 효과적으로 대응하고 국유기업의 효율적 경영을 뒷받침하기 위한 정

31) 세계은행의 한 용역보고서에서는 국유부문의 시장화와 사유화, 사유재산권 법제화 등이 중국의 PAR의 핵심이지만, 이는 지배엘리트나 사회집단들 사이에 격렬한 갈등을 야기할 수 있는 ‘고도로 정치적인 사안’이기 때문에 세계은행이 제공할 수 있는 기술원조의 범위를 벗어나는 일이라고 에들러 표현했다. Lu Mai, “Evaluation of the Effectiveness of the World Bank’s Analytical and Advisory Services,” p.12.

32) UNPAN, “Administrative Reform and Development in China since the 1980s”(1998), <http://unpan1.un.org>.

부조직의 유선형 합리화 및 관료부패의 일소 문제는 아직까지도 뚜렷한 성과가 없다. 예컨대 1998년 개혁 때에 3년 동안 400만 명의 정부 고용인력을 해고한다는 계획이 제시되었으나 실제로는 별로 성과가 없었다.³³⁾ 또 관료부패도 증가하고 있다. 이렇게 된 것은 해고에 따른 사회정치적 불안이 커져서 지배체제의 정치적 안정을 위협해서는 안 되기 때문이었다. 마찬가지로 관료부패를 억제하기 위해 현재 지배구조의 일 특질인 ‘사적 후견주의’(clientelism)를 제거할 수는 없기 때문이다.³⁴⁾

둘째, 국내외적으로 성장하는 시장경제세력에 대응해 지배엘리트는 당의 권력독점을 보장할 수 있는 재정적 역량을 확보하기 위해 한편으로 국유 대기업집단의 시장경쟁력을 강화시켜야 한다.³⁵⁾ 그렇지만 다른 한편으로 지배엘리트는 시장지향성을 강화한 국유기업들이

33) Gavin Drewry and Che-Po Chan, “Civil Service Reform in the People’s Republic of China: Another Mirage of the New Global Paradigm of Public Administration?” *International Review of Administrative Sciences*, vol.67, no.3(2001), pp.465~467.

34) Gavin Drewry and Che-Po Chan, “Civil Service Reform in the People’s Republic of China,” pp.469~471; David L. Wank, “Bureaucratic Patronage and Private Business: Changing Networks of Power in Urban China,” in A. G. Walder(ed.), *The waning of the communist state*(Berkeley: University of California Press, 1995), pp. 176~180.

35) 이를 위해 원칙적으로 외국자본이나 사경제 세력이 국유기업과 동등한 조건에서 경쟁하도록 방임해서도 안 되고, 금융자원도 통제해야만 한다. Leong H. Liew, “China’s Engagement with Neo-liberalism: Path Dependency, Geography and Party Self-Reinvention,” *Journal of Development Studies*, Vol.41, Issue 2(2005), pp. 332~334. 국내정치의 불안요인이 될 수 있는 지역 간 불균형발전을 해소하거나 소수민족들에 대한 경제적 윤택정책을 펴기 위해서도 중앙국가의 재정확보에 기반을 둔 정책적 개입은 불가피하고, 시장경제부문의 ‘선진분자’인 자본가 계급의 입당 허용 조치도 금융자원 동원력이 뛰어난 이들을 당원으로 호선함으로써 당에 대한 외부 위협인자를 예방적으로 처리하려는 정치적 의도의 산물이라고 볼 수도 있다. *Ibid*, pp.337, 340~344.

당의 통제에서 벗어나지 못하도록 ‘절대적으로 통제’해야 하고, 따라서 어쩔 수 없이 이 기업들의 시장효율성을 억제해야 하는 자기모순적 한계에 직면하게 된다. 2000년대 초중반에 있었던 비금융·금융 부문 기업집단 수의 증가, 기업 당조직을 통한 중앙집권적 통제의 재강화, 중앙당에 의한 기업집단 고위임원들의 인사권 장악조치 등은 일당 지배체제를 보장하기 위해 이율배반적인 목표 달성을 추구해야만 하는 PAR의 국유기업 개혁 효과의 한계를 보여주는 것이다.³⁶⁾

셋째, 위의 두 경우는 국내경제 영역에 연계된 PAR 효과의 타협적 불안정성이나 자기모순적 한계를 보여주지만, 중국의 체제전환에 미치는 PAR의 효과에 관해서는 모호한 부분이 많다. 여기서 중국의 지배엘리트가 수출지향적 시장경제를 성공적으로 운용함으로써 일당지배체제의 안정을 도모해온 점에 주목하면, 그 이면에는 중국의 국가가 경제적 지구화 압력에 대응해 지배엘리트의 정치적·경제적 기득권을 보장하기 위해 시장순응적 속성을 내재화하는 경향이 강화되고 있다는 사실을 알 수 있다. 이와 같이 중국의 국가의 계급적 성격이 변화하는 것은 2단계 기술원조로서 PAR의 수용이 체제전환에 미친 효과라고 볼 수 있다.³⁷⁾

36) Hon S. Chan, “Politics over markets: Integrating state-owned enterprises into Chinese socialist market,” *Public Administration & Development*, Vol.29, Issue 1(2009). 이 점에서 “SASAC는 핵심적인 대기업들의 소유권과 통제권을 유지하려는 사회주의 정부의 야망을 제도적으로 구현한 것”이라고 할 수 있다. *Ibid*, p.48. 경제개혁의 진척과 무관하게 군부, 당 외곽단체, 기업, 사회단체 등 모든 국가기구의 효율적인 정치적 통제기제로서 작동하는, 각급 조직의 상층간부 인사기제인 공산당의 ‘노멘클라투라 제도(nomenklatura system)’에 관해서는 John P. Burns, “The Chinese Communist Party’s nomenklatura system as a leadership selection mechanism,” in K. E. Brodsgaard and Y. Zheng(eds.), *The Chinese Communist Party in Reform*(New York: Routledge, 2006) 참조.

37) 문제는 중국 국가의 이중적 역할(신자유주의적 시장경제정책 추진과 전략적

3. 베트남의 기술원조 수용방식과 효과 문제

1) 1단계 기술원조: 역사적 유제의 구속력

1970년대 후반에 서구와 중국 원조에 의존했던 베트남은 1980년대에는 주로 소련 원조에 의존해 재정적자를 보전해왔다.³⁸⁾ 1980년대 중반 이후 소련 원조가 현저하게 감소함에 따라 베트남은 자구책 차원에서 계획부문의 구조조정을 위해 1986년에 ‘도이 모이’ 정책을 추진했다. 그리고 1980년대 말에 국가재정위기 때문에 IMF, 세계은행, 아시아개발은행과 같은 국제금융기구에 자금지원을 요청했다.

IMF나 세계은행 등은 신속한 자금대출 대신에 ‘베트남판 충격요법’이라고 불릴 만큼 급진적인 대출 ‘조건부’ 경제개혁 권고안을 제시했

산업부문 기업집단 육성을 어떻게 평가할 것인가라는 점인데(Sheila M. Puffer et al., 2007, “Emerging capitalism in Russia and China: implications for Europe,” *European Journal of International Management*, Vol.1, Nos.1~2; J. Wilson, “China’s Transformation towards Capitalism,” in David Lane and Martin Myant(eds.), *Varieties of Capitalism in Post-Communist Countries*(New York, N. Y.: Palgrave Macmillan, 2006)), 동아시아 ‘발전국가’ 모형의 설명적 유용성 여부가 검토되는 것도 이런 맥락이다. 이와 관련해 경제적 지구화의 영향력, 분권화된 지방정부의 정치적·경제적 자율성, 시장연계 국내 집단들의 이익 분화 등과 같이 체제 전환 국면에서 중국 중앙국가의 ‘전략적 계획화’ 역량과 ‘전략적 지도’ 역할에 영향을 미치는 요인들에 주목하면서 적용 가능성을 고려해볼 수도 있고[윤상우, “‘발전국가’를 준거로 한 중국 성장체제의 평가,” 『한국사회학』, 제39집 2호(2005)], 그와 달리 부정적으로 평가할 수도 있다. Shaun Breslin, “Capitalism with Chinese Characteristics: the Public, the Private and the International,” Murdoch University, Asia Research Centre, Working Paper No.104(2004); Jude Howell, “Reflections on the Chinese State,” *Development & Change*, Vol.37, Issue 2(2006); Kellee S. Tsai, “OFF BALANCE: The Unintended Consequences of Fiscal Federalism in China,” *Journal of Chinese Political Science*, Vol.9, Issue 2(2004).

38) Adam Fforde, “Vietnam’s successful turnaround.”

다.³⁹⁾ 국제금융기구들이 자금대출을 기피한 것은 1993년까지도 지속되었던 미국의 경제봉쇄 때문이었다. 그래서 베트남은 1990년대 초까지 세계은행으로부터 ‘조건부’ 개발자금과 연동되지 않은 기술원조만 받았다.⁴⁰⁾ 그 뒤 1990년대 동안 세계은행은 정책권고안이나 세미나, 연구사업 등을 통해 베트남 정부의 개혁정책 결정 과정에 직간접적으로 자문을 제공했다.

베트남 정부는 1990년대 초 강도 높은 경제개혁 ‘조건’을 내세운 개발자금 원조안에 대해서는 당연히 비판적일 수밖에 없었지만, 유엔 개발계획(UNDP)의 인력훈련 및 정책자문 기술원조는 긍정적으로 평가했다.⁴¹⁾ 그러나 실제로 1단계 기술원조의 수용효과는 중국에 비해 상당히 빈약했다. 가장 큰 이유는 베트남 지배엘리트가 미국의 체제전복공작 가능성이나 외국자본의 국민경제 지배 우려와 같은 강박관념

39) Edmund Malesky et al., “The Model and the Reality: Assessment of Vietnamese SOE Reform - Implementation at the Firm Level,” The William Davidson Institute Working Paper, No.154(1998).

40) 세계은행은 베트남 경제 기초자료 수집과 프로젝트 준비사업 등과 같은 기술원조에만 집중했다. 그런 뒤에 주요 부문별 베트남 경제실태 보고서를 발간했다. World Bank, “Vietnam: Country Assistance Evaluation”(2001), pp.4~5, <http://www.wds.worldbank.org>. 베트남에서 초기 개혁조치들은 세계은행의 기술원조를 받기 전에 부분적으로 IMF의 자문을 받아 1988~1989년에 도입되었다. 환율, 통화, 무역자유화, 농업 탈집단화, 가격자유화, 국유기업의 경영 분권화, 외국투자 관련 법규 정비 등이 여기에 해당된다. *Ibid*, pp.19~20.

41) 이때는 UNDP가 세계은행의 교섭창구 역할을 했는데, 개발자금 대출 ‘조건부’ 개혁 권고안은 “많은 경우 원조기구 요원들이 자금지원을 정당화하는 데 충분한 개혁을 그들이 매입했다는 것을 그들의 경영진에게 확신시키기 위한 걸치레”에 지나지 않는다고 비판을 받았다. Brian Van Arkadie and Raymond Mallon, *Vietnam: A Transition Tiger?*(Canberra: Asia Pacific Press, 2003), pp.218~220. 이런 부정적 평가는 1990년대 초 이후 급증한 비(非)자금원조인 기술원조에도 부분적으로 해당되는데, 기술원조예산의 너무 많은 부분이 공여국과 연결된 외국 전문가들이나 컨설팅 회사의 용역비로 지출되는 반면에 현지인이나 유관기관 등에 지불되는 비용은 너무 적다는 비판이 제기됐다. *Ibid*, pp.215, 221.

에서 벗어나기 어려웠다는 데 있다.⁴²⁾ 베트남이 개발자금융조는 차치하더라도 기술원조의 부정적 측면을 특히 경계한 것은 베트남전쟁의 역사적 경험 때문이다. 베트남 공산당은 전쟁에서 패퇴당한 미국이라는 초강대국이 어떤 식으로든 보복할 것이라고 거의 편집광적으로 믿고 있었다. 이런 위기의식 때문에 베트남은 원조를 매개로 한 어떤 외부의 압력에 대해서도 단호히 대처하고, 경제개혁을 ‘제한적으로’ 추진하더라도 지배체제의 정치적 안정을 최우선적으로 고려한다는 입장을 고수하려고 했다.⁴³⁾ 이처럼 취약한 행정관리역량에다가 체제 유지와 관련된 강박관념까지 더해져 베트남 지배엘리트는 세계은행

-
- 42) 베트남과 같은 특수한 역사적 경험이 없는 체제전환국들, 특히 스탈린주의가 강력하게 지배했던 나라들에서는 서구 기술원조의 수용효과를 제약하는 구체제의 역사적 유제를 어렵지 않게 찾아볼 수 있다. 가령 영국이 지원한 러시아와 우크라이나의 사회사업가 양성 과정에 참가한 일부 교육생들이 이 교육 과정 기술원조를 신식민주의 책략으로 간주한 것이나, 벨라루스의 대학교수나 인텔리를 대상으로 한 서구 기업경영지식 전수 과정이 구체제 ‘경제문화’의 구속력 때문에 소통의 한계에 부딪힌 경우를 들 수 있다. M. Doel and J. Penn, “Technical assistance, neo-colonialism or mutual trade: The experience of an Anglo/Ukrainian/Russian social work practice learning project,” *European Journal of Social Work*, Vol.10, Issue 3(2007); Andrei Kuznetsov and Hanna Yakavenka, “Barriers to the absorption of management knowledge in Belarus,” *Journal of Managerial Psychology*, Vol.20, Issue 7(2005); Marek Dabrowski, “Western aid conditionality and the post-communist transition 1990~1994,” p.184 참조.
- 43) 미국이 거의 절대적인 영향력을 행사하고 있는 IMF나 세계은행의 ‘조건부’ 개발자금융원조안에 대해 “우호적인 제스처로 위장하고서 우리를 전복시키려는 미국정부의 음모”라고 내적으로 평가했을 정도이다. Yoshiharu Tsuboi, “Corruption in Vietnam”(2006), <http://www.daiviet.org>(2007.11.29 접속). 베트남 정부는 미국이 투자 기업가로 위장시킨 베트남계 반공산주의자들을 자국에 침투시켜 비폭력적으로 공산당 지배체제를 전복하려 들지 모른다고 우려했다. 1990년대 초에 베트남 은행체제는 전문인력이나 기본경영기술의 한계 등으로 인해 유치한 수준에 있었기 때문에 전문기술 전수와 인력 훈련은 시급한 개혁과제였다. 그런데 베트남 정부는 신설될 상업은행을 외국이 지배할까봐 은행개혁 과정을 ‘점진적으로’ 추진했다. Brian Van Arkadie and Raymond Mallon, *Vietnam*, pp.97~101.

의 기술원조안을 수용하는 데 매우 소극적이었다.⁴⁴⁾ 따라서 1단계 기술원조 수용효과도 크게 제약될 수밖에 없었다.

2) 2단계 기술원조

(1) 1990년대 PAR 시도: 물질적·비물질적 제약요인

베트남에서는 1986년의 ‘도이 모이’ 정책 실시 이후 PAR의 필요성이 제기되었다. ‘사회주의 시장경제론’을 명시하고, 행정부와 입법기관의 권한 조정을 규정한 1992년 헌법에서 그 방향이 좀 더 구체적으로 제시되었다. 그 후 베트남 정부는 시장경제 발전을 촉진한다는 명목하에 UNDP의 기술원조를 받아 1994년부터 1999년까지 자발적으로 PAR을 추진했다. 이때 PAR은 정부조직의 구조조정, 관료부패의 억제, 전문행정인력 양성, 국유기업 개혁 등에 목표를 두었다. 그 핵심은 개정 헌법에서도 제기된 것처럼 법치주의에 입각한 당의 지도 역할 정당화, 당과 정부의 권한 분리, 정부부처의 기업활동 직접 개입 억제와 정책지향적 조정 역할 강화, 일부 중소 국유기업의 주식회사화와 대다수 국유기업들의 통폐합을 통한 거대 기업집단군 조직 문제에 있었다.⁴⁵⁾

44) 베트남은 특히 장기간 전쟁을 치르는 동안 공장, 기업소들이 지리적으로 분산배치된 채 고립적으로 생산활동을 수행해왔기 때문에 1980년대 이전에도 경제영역에서는 사실상 지방분권화가 상당히 이루어진 상태였다는 점이 중앙정부의 취약한 행정관리역량의 근거로 곧잘 지적된다. 그래서 1986년에 ‘도이 모이’ 정책을 실시할 무렵에는 계획경제는 이미 공동화되다시피 했고, 국유기업이 ‘비공식적’ 시장경제에 포위당한 ‘고립지역’에 지나지 않았다는 평가가 나오기도 한다. *Ibid*, pp.48 ~ 50.

45) Quan Xuan Dinh, “Public administration and civil service reforms in Vietnam,” pp.247 ~ 252; Brian Van Arkadie and Raymond Mallon, *Vietnam*, p.73; Pietro P.

그런데 이 사업은 결과적으로 베트남 관료들에 의한 거액의 원조자금 횡령과 유용, 부패관행의 지속 이외에는 별다른 성과를 내지 못했다.⁴⁶⁾ 여기에는 몇 가지 이유가 있다. 첫째, 역사적 유제의 복합적 구속력의 작용이다. 여전히 강하게 남아 있던 계획시기의 관료적 기업관리체계 관행이 경제개방에 따른 외국자본의 국내경제 지배 가능성을 크게 우려한 베트남 정부의 불안과 결합되어 1990년대 동안 무역거래 보호나 부실기업에 대한 ‘연성예산’ 지원 등에 의한 국유기업의 생존 연장 시도로 이어졌기 때문이다.⁴⁷⁾ 특히 북베트남 지역에서는 ‘시장

Masina, *Vietnam's development strategies*(New York: Routledge, 2006), p.114; 김호섭, “베트남의 사회주의 개혁(Doi Moi)과 관료부패.”

- 46) 이 문제와 관련해 기술원조의 베트남 현지 감독·조정기구인 UNDP도 암묵적으로 ‘공모’한 측면이 있다. UNDP의 현지 상주요원들은 재정공여국이나 UN의 유관 상급감독기관에 베트남에서의 기술원조 제공 실적을 몰증으로 제시함으로써 그들의 ‘존재이유’를 인정받을 수 있기 때문에 베트남 정부와 협력관계를 유지하면서 기술원조의 제공자로서 지속적으로 활동할 수 있어야 한다. 따라서 UNDP는 기술원조 제공에서 예상되는 제한적 성과를 예견하면서도 사업에 대한 그들의 의견이나 평가와 무관하게 베트남 정부의 유관사업을 승인하고 ‘감독’해야 하는 딜레마에 처해 있었다. Yoshiharu Tsuboi, “Corruption in Vietnam” 참조. 더 심한 경우에는 공여국의 원조관련기구, 몰자공급회사, 컨설팅 회사와 베트남 정부의 유관기관이나 해당 관료들 사이에 불법적인 사적 이익 취득을 위한 담합이 이루어지기도 했다. Brian Van Arkadie and Raymond Mallon, *Vietnam*, p.222 참조. 2006년에 발생한 일본 ODA 자금 횡령에 연루된 중앙정부 고급 관료들의 부패사건 일화에 대해서는 이한우, “베트남에서 개혁의 확대와 정치적 일원주의의 완화: 제10차 당대회 결과 분석,” 『新亞細亞』, 第14卷 第1號 (2007), 100쪽 참조.
- 47) Martin Painter, “Sequencing Civil Service Pay Reforms in Vietnam: Transition or Leapfrog?” *Governance*, Vol.19, Issue 2(2006), p.325; Melanic Beresford, “Doi Moi in Review: The Challenges of Building Market Socialism in Vietnam,” *Journal of Contemporary Asia*, Vol.38, Issue 2(2008), p.231; Chris Dixon and Andrea Kilgour, “State, capital, and resistance to globalisation in the Vietnamese transitional economy,” *Environment & Planning A*, Vol.34, Issue 4(2002), pp.603~605. 베트남 정부는 특히 1994년 이후 외국자본 유입 증가와 마약, 매춘, 밀수 같은 ‘사회악’의 증가 사이에는 밀접한 관계가 있다고 보았다.

개혁이 미국화 담론을 강력하게 연상시킬' 정도로 베트남전쟁의 역사적 기억에서 자유롭지 못했던 외세의 경제 침탈에 대한 당 지도부의 우려로 인해 구조조정 문제가 신중하게 다루졌다.⁴⁸⁾

둘째, UNDP가 협력기구로서 이 PAR에 참여하기는 했지만 국제금융기구들은 이 PAR을 통제할 수 있는 금융적 수단을 갖고 있지 못했다.⁴⁹⁾ 더구나 국제금융기구들은 베트남 정부에게 국유기업 개혁조치 등을 가속화할 것을 압박했기 때문에 1990년대 후반에 양자의 관계는

- 48) Mark Evans and Bui Duc Hai, "Embedding neoliberalism through statecraft: the case of market reform in Vietnam," in Susanne Soederberg et al.(eds.), *Internalizing Globalization: The Rise of Neoliberalism and the Decline of National Varieties of Capitalism* (New York: Palgrave Macmillan, 2005), p. 236. 이런 복합적인 역사적 유제는 국유기업 개혁 문제만이 아니라 FDI나 합작사업 유치에도 커다란 걸림돌로 작용했다. 2000년에 미국의 한 곡물회사가 수백만 달러의 투자를 계획하고서 베트남의 한 국영기업과 합영회사 설립 건을 협의하는 과정에서 현지 당국이나 해당 기업의 적대적 태도, 열악한 법적 보호장치, 과중한 관료제적 통제와 더불어 자본주의와 외국자본에 대한 끝없는 의심으로 가득찬, 제대군관이나 전사 출신의 중하급 행정공무원의 '전쟁 멘탈리티'에 질렸다는 일화도 있다. Quan Xuan Dinh, "Public administration and civil service reforms in Vietnam," p.256.
- 49) IMF와 세계은행은 1994년에 협의된 차관제공 조건을 베트남이 이행하지 않는다는 이유로 1996~1997년까지 차관 제공을 연기했으나, 베트남 경제를 압박하는 효과를 거의 얻지 못했다. Martin Painter, "The Politics of State Sector Reforms in Vietnam," p.273. 1998년에 세계은행은 베트남 정부에게 PAR을 좀더 적극적으로 추진할 것을 요청했다. 그렇지만 1990년대 말에 베트남에 제공되는 ODA 총액은 GNP의 4% 정도밖에 되지 않았고, 세계은행의 원조액은 이 4%의 1/6에 지나지 않았기 때문에 세계은행이나 다른 국제금융기구가 '조건부' 개발자금대출이나 기술원조 자금지원에서 베트남 정부에 구속력 있는 정책안을 제시하기는 어려웠다. 이는 앞에서 본 중국의 PAR과 관련한 세계은행의 처치와 다르지 않다. World Bank, "Vietnam: Country Assistance Evaluation," p.20. 아시아 금융위기 직전에는 해외민간자본 투자액이 원조 실질출액을 훨씬 상회했고, 해외 베트남인들의 국내 송금액이 ODA 총액을 상회할 정도였다. 또 베트남의 수출액이 원조유입액보다 더 빠르게 증가했고, 후자는 전자의 12% 정도에 지나지 않았기 때문에 베트남이 '원조 종속'을 피할 수 있었다는 지적도 참고할 수 있다. Brian Van Arkadie and Raymond Mallon, *Vietnam*, p.216.

더욱 악화될 수밖에 없었다.⁵⁰⁾ 1990년대 동안 세계은행 등 국제금융 기구들은 국유기업의 ‘사유화’ 방안, ‘주식회사화’(변형사유화) 방안, ‘내부자 주식회사화’ 방안을 권고했다.⁵¹⁾ 그러나 베트남 정부는 국유기업의 개혁에 매우 소극적이었다.⁵²⁾

셋째, 이 개혁의 실질적인 추진을 압박할 수 있을 정도로 국내의 시장세력이 성장하지 못한 반면에 국유기업의 지대추구에 연루된 기득권층은 여전히 강력했다. 지방정부 관할 중소 국유기업들의 ‘상업화’에서 얻은 ‘예산의 수입’의 사적 분배를 둘러싼 기업 간부들, 지방 당·정 관료들, 중앙의 후견세력들로 구성된 분파적 지배세력의 이해 관계를 중앙국가가 통제하지 못했다. 중국과 유사하게 기업집단들로 재조직한 국유 대기업들도 여전히 당·정, 기업 관료들의 지대추구대상이었고, 비효율적 경영방식을 벗어나지 못했다.⁵³⁾ 이런 점들 때문

50) Chris Dixon and Andrea Kilgour, “State, capital, and resistance to globalisation,” p.606.

51) ‘내부자 주식회사화’ 방안은 기업의 지배인과 노동자들이 주식 대부분을 소유하고, 국가의 기업 통제권을 유지하는 사유화방안을 뜻한다.

52) Melanie Beresford, “Doi Moi in Review,” p.232. 베트남 국유기업 개혁의 주체세력, 개혁의 지향성 그리고 국가의 경제관리역량에 대한 상이한 평가를 보여주는 국유기업 개혁에 관해서는 Brian Van Arkadie and Raymond Mallon, *Vietnam*, ch.10; Adam Fforde, “Vietnam’s successful turnaround”; Truong Do Xuan, “Vietnam’s Economy, After the Asian Economic Crisis,” *Asian-Pacific Economic Literature*, Vol.14, Issue 1(2000) 참조. 동구나 러시아 등과 비교할 때 1990년대 베트남의 경제개혁은 점진적이었고 ‘조정충격’도 크지 않았다. Chris Dixon, “State, capital, and resistance to globalisation,” p.289. 실례로 국유기업 부실화 문제 해결방안으로 국제금융기구의 기술자문을 받아 작성된 주식회사화 법안이 공포되었지만, 1990년대 말 무렵에도 기업들에서는 잘 집행되지 않았고, 잉여인력 정리해고는 거의 실행에 옮겨지지 않았을 정도였다. Edmund Malesky et al., “The Model and the Reality” 참조.

53) Pietro P. Masina, *Vietnam’s development strategies*, p.114; Martin Painter, “The Politics of State Sector Reforms in Vietnam,” pp.266 ~ 268. 1990년대 이후에 베트남은 경제적 지구화 과정에 크게 영향을 받게 되었지만, 1990년대 중반까지도 국내

에 1990년대 베트남의 PAR은 별다른 성과를 거둘 수 없었다.

(2) 2000년대 PAR: 국유 대기업의 국가관리체계 정식화

1997년의 아시아 금융위기를 계기로 1990년대 말 이후 수출입과 외자유치에서 현저한 감소를 겪은 베트남 정부는 불가피하게 IMF에 금융지원을 요청했고, IMF는 은행부문, 국유기업, 무역부문의 개혁 가속화를 지원조건으로 제시했다. 베트남 지배엘리트는 이 조건을 수용했고, 일부 정책들을 적극적으로 추진할 만큼 2000년 이후 기술원조 수용방식에서 매우 적극적으로 변했다. 이렇게 된 데에는 몇 가지 사정이 작용했다. 무엇보다도 1990년대 말 이후 FDI 등에 의한 외자기업과 국내 사경제의 성장에 따라 국유기업이 상대적으로 위축되는 상황에서 베트남 정부는 기존의 국유기업 관리방식의 한계에 직면했다. 또 적절한 시장경제 규제장치도 마련되지 않은 상태에서 정책결정기구들의 중첩된 역할 등으로 인한 경제정책의 혼선과 지연을 절감했다.⁵⁴⁾ 그리고 부분적으로는 2001년에 베트남-미국 쌍무무역협정이 발효됨에 따라 대미관계가 실질적으로 개선되었고, 베트남 정부가 신자유주의적 정책을 좀 더 강력하게 추진할 수 있는 국제정치적 환경

경제에서 외국투자자본의 비중이 크지 않았고, 사적 부문은 1990년대 말까지도 억제되었기 때문에 국유기업의 경영자율성과 시장활동 허용조치를 빌미로 유관집단들의 ‘지대 추구’는 비공식적으로 제도화될 정도로 활성화되었다. Adam Fforde, “Strategic, Issues in Vietnamese Development Policy: State Owned Enterprises(SOE)s, Agricultural Cooperatives and Public Administration Reform,” (Seminar Paper, RSPAS, ANU 1998), <http://www.aduki.com.au>; Adam Fforde, “Vietnam’s successful turnaround” 참조. 따라서 중국에서도 비슷했지만, 당정기관의 기업활동 개입금지라는 개혁조치가 실효를 얻기는 매우 어려웠다.

54) Chris Dixon and Andrea Kilgour, “State, capital, and resistance to globalisation,” p.608.

이 조성되었기 때문이다.⁵⁵⁾

이렇게 해서 IMF와 세계은행 등은 공여기관 협력조정체계를 구축하여 ‘빈곤감소 성장전략(PGRS)’ 차관을 제공했다.⁵⁶⁾ 2001년에 베트남 공산당은 PGRS를 기초로 작성된 ‘10개년 사회경제 발전계획’을 승인했고, 이 계획을 달성하기 위해 2001년부터 2010년까지 2단계로 나눠 추진할 ‘PAR 마스터 프로그램’이 작성되었다.⁵⁷⁾

주목할 만한 점은 1990년대와 달리 세계은행이나 IMF 등 국제금융기구들이 베트남 정부가 PAR의 일부로 제안한 국가주도형 수출지향적 경제발전노선을 공식적으로는 승인했다는 것이다. 이는 국제금융기구들의 요구와 배치되게 주요 국유기업들을 관리하겠다는 베트남 정부의 국유기업 개혁정책을 용인한 것을 의미했다.⁵⁸⁾ 세계은행은 지

55) Mark Evans and Bui Duc Hai, “Embedding neoliberalism through statecraft,” pp. 228, 236.

56) 이는 포스트 워싱턴 컨센서스 이후 거버넌스를 강조하는 신자유주의 패러다임을 반영해 구조조정, 시장 강화, 빈곤층 위주 사회공학이라는 한 묶음의 기술원조 계획안으로 구성되어 있다. Martin Painter, “The Politics of State Sector Reforms in Vietnam,” p.263; World Bank, “Vietnam: IMF-World Bank Relations” (2003), <http://www-wds.worldbank.org> 참조.

57) 이 계획에서는 한편으로 베트남 자체의 ‘사회주의 시장경제’ 건설론에 입각해 경제에서 국가의 주도적 역할과 주요 산업부문에서 국유기업의 주도적 역할을 재확인하면서, 다른 한편으로 국제금융기구들이 요구한 시장의 역할과 구조조정의 필요성도 재확인했다. Martin Painter, “Public Administration Reform in Vietnam,” p.260; Asian Development Bank, “Technical Assistance: Socialist Republic of Viet Nam: Preparing the Support Implementation of Public Administration Reform,” ADB Project No.35343(2006), pp.1~2, <http://www.adb.org>. 아시아개발은행은 이 프로그램을 베트남이 역내 무역협정과 2006년 WTO 가입 등을 통해 세계경제에 좀 더 긴밀히 통합됨에 따라, 경제를 통제하는(‘노 젓는’) 데에서 ‘고도 경제성장과 지속적인 빈곤감소라는 한 쌍의 목표 달성’을 용이하게 해주는(‘키를 잡는’) 쪽으로 공공행정의 역할 변화 요청에 대응하기 위한 베트남 국가의 개혁정책전략이라고 규정했다. 이는 중국의 1998년 PAR 평가와 매우 유사하다는 것을 알 수 있다.

배엘리트 내 개혁세력을 지원해 보수세력에 정치적 역공의 빌미를 주지 않는 것이 국유기업 개혁에 유리한 여건을 조성할 수 있다고 판단했기 때문에 이를 용인했다.⁵⁹⁾ 경제개혁을 둘러싼 수혜국 지배엘리트 내의 분과적 갈등관계라는 국내정치적 요인이 조건부 원조자금 옵션의 구속력이 있는데도 수혜국이 기술원조를 타협적으로 수용할 수 있게 해주는 비의도적인 교섭력으로 작용한 셈이다.

(3) 국유기업 개혁정책의 자기모순적 한계: 당의 자기방어적 통제와 신자유주의적 시장규율의 내재화

2000년대 베트남의 PAR은 당·정 전반의 ‘재구조화’를 요청할 정도

58) Martin Painter, “The Politics of State Sector Reforms in Vietnam,” p.264. 따라서 공식적인 승인에도 국제금융기구들은 실제적으로는 베트남 정부의 이런 입장에 동의할 수가 없었다. 국제금융기구들은 국유기업의 사유화가 지체됨으로써 국유기업의 생산활동이 당정관료들의 지대추구형 개입으로 인해 제약을 받고, 국유기업에 대한 국가의 편파적 지원이나 무역 특혜, 은행신용의 독점 유도 등으로 인해 유치한 사적 부문의 성장이 타격을 입는다고 우려하기 때문이다. 또 자본집약적인 생산부문에 투자되어야 할 FDI를 비효율적인 국유기업들이 차지함에 따라 자본의 효율적 투입이 지장을 받는다고 본다. Pietro P. Masina, *Vietnam’s development strategies*, pp.112 ~ 113.

59) Chris Dixon and Andrea Kilgour, “State, capital, and resistance to globalisation,” p.606; Martin Painter, “Public Administration Reform in Vietnam,” p.261. 국제금융기구들이 1999년에 차관제공 조건으로 경제개혁의 가속화를 요구했을 때 베트남의 한 고위관료는 “당신네들은 돈으로 개혁을 사지는 못한다. …… 베트남을 폭격해서 그렇게 하게끔 하려는 사람은 없을 것이다”라고 대응했다. 물론 베트남은 PRGS 차관을 받으면서 IMF와 세계은행을 만족시킨 일련의 조치들을 수용했다. Martin Painter, “The Politics of State Sector Reforms in Vietnam,” p.274. 지배엘리트 내 개혁파는 중소 국유기업의 ‘주식회사화’를 가속화하기로 IMF와 세계은행 쪽에 약속하고(실제로 그렇게 했다), 그 대가로 세계에서 원조액 기준으로 다섯 번째 ODA 수혜국이 되었다. 즉, 국제금융기구들이나 미국, 일본 등은 막대한 원조자금을 투입하면서 개혁파를 지원한 셈이었다. Mark Evans and Bui Duc Hai, “Embedding neoliberalism through statecraft,” p.233.

로 그 대상범위가 포괄적이었는데, PAR의 핵심 부분에 해당하는 국유기업 개혁문제를 검토함으로써 PAR 추진이 베트남 국가에 어떤 영향을 미쳤는지 알 수 있다. 중국과 마찬가지로 국유기업 개혁 문제는 국유기업 경영에 관한 당과 정부의 개입, 당과 정부 사이의 감독권한 조정, 그리고 지대 배분을 둘러싼 당·정·기업의 이해관계가 걸려 있는 첨예한 정치적 사안이었기 때문에 개혁과를 제외한 주요 정치세력은 한결같이 국유기업 사유화에 완강하게 저항했다.⁶⁰⁾ 따라서 세계은행과 IMF는 국유기업 개혁 가속화라는 원칙을 강조하기는 했지만, 현실적으로 국유기업의 활성화 조건을 모색하는 쪽으로 타협할 수밖에 없었다.⁶¹⁾

위에서도 언급한 것처럼 베트남은 1990년대 동안 중소 국유기업 위주로 사유화, 통폐합, 청산 등 구조조정을 소극적으로 진행해왔다. 이와 달리 국민경제나 국가안보상 전략적으로 중요한 핵심적 산업부문의 국유 대기업들의 경우에는 1990년대 중반에 기존의 연합기업소 체계를 해체하고 총회사체제로 재조직해 수출지향적 기업집단으로 육성하고자 했다.⁶²⁾ 이 개혁의 주목적은 당정 유관부서들의 중층적인 개입을 차단하고 기업의 ‘시장 효율성’을 제고하는 데 있었다.⁶³⁾ 그러나 실업 증가와 같은 사회정치적 불안요인 억제를 이유로 국가 자체

60) Quan Xuan Dinh, “Public administration and civil service reforms in Vietnam,” p.251.

61) Pietro P. Masina, *Vietnam’s development strategies*, p.115; Martin Painter, “Public Administration Reform in Vietnam,” p.261.

62) 베트남은 국유기업 개혁방안을 모색하는 과정에서 중국의 ‘기업집단’뿐 아니라 남한의 ‘재벌’, 일본의 ‘계열’ 기업체제, 대만의 분산형 중소기업 네트워크모형 등에 대해서도 연구했다. Brian Van Arkadie & Raymond Mallon, *Vietnam*, pp.132~133; Pietro P. Masina, *Vietnam’s development strategies*, pp.112~130.

63) Brian Van Arkadie and Raymond Mallon, *Vietnam*, pp.131~133.

가 곧잘 이 원칙에 배치되게 국유기업을 관리했기 때문에 크게 가시적인 성과를 얻지는 못했다.⁶⁴⁾

1990년대의 이런 사정을 배경으로 2000년 이후 베트남은 국유기업 개혁을 좀 더 광범하게 추진했다. 여기에는 몇 가지 이유가 있다. 우선 세계은행이나 IMF와 같은 국제금융기구의 국유기업 개혁 가속화 요청을 수용해야 했기 때문이다. 또 아시아 금융위기 타격으로부터 국내 경제를 회복해야 하는 국가정책적 필요가 컸기 때문이다. 그리고 1990년대 말을 지나면서 국내 경제에서 사적 부문(외국투자자본)의 비중이 커졌기 때문에 지배체제 유지를 최우선적 목표로 삼고 있는 지배엘리트의 입장에서 개혁을 통해 국내외 시장세력과 경쟁할 수 있도록 국유기업집단들을 강화하고, 이 기업집단들을 지배권력의 재정적 기반 구축에 적극적으로 활용해야 할 필요가 있었다. 중국과 마찬가지로 동아시아 ‘발전국가’ 모형을 추구하는 베트남에서도 ‘국가의 전략적 계획화’를 통한 ‘경제성장과 생산구조의 근대화’는 ‘지배계급의 정치적 지배를 유지하는 데 필요한 도구’로 인식되고 있다는 것을 알

64) 1990년대에 국유 대기업들은 비상업적 기준에 입각한 행정적·정치적 통제하에 놓여 있었다고 할 수 있다. 예컨대 고용의 최대한 유지, 지역 정책의 지원, 중앙정부와 임금예산 협의, 일부 생산물가격의 국가통제, 정부가 설정해놓은 연간 고용인원과 이윤목표액 달성, 정부와 투자결정 협의 등 이전의 명령경제의 틀에서 쉽게 벗어나지 못했다. 또 기업활동의 ‘상업화’를 빌미로 수익을 은폐하기 위한 회계 분식, 은폐된 방식으로 기업 간 보조금의 상호지급 등 기업 경영진에 의한 불법적 지대추구도 성행했다. Martin Painter, “The Politics of Economic Restructuring in Vietnam,” p.28. 베트남의 국가와 기업의 이런 관계는 ‘위장된’ 중앙집권적 계획경제를 위해 시장기제를 수단으로 이용한 것에 지나지 않는다고 주장하면서 구체적인 사례들을 열거하는 Truong Do Xuan, “Vietnam’s Economy”도 참조. 총회사 체계에서 독립적으로 구성된 이사회에 자율적인 경영 책임을 부여했으나, 기업 소유권은 여전히 중앙정부 유관부서가 가지고 있었기 때문에 기업은 당장 유관부서의 영향력에서 벗어날 수 없었다. Martin Painter, “Public Administration Reform in Vietnam,” p.263.

수 있다.⁶⁵⁾ 2001년 이후 국유 대기업 개혁에서 공산당이 수행한 아래와 같은 이율배반적인 두 가지 역할은 이런 인식의 이면에 놓여 있는 지배엘리트에 의한 국유기업 개혁의 자기모순적 한계를 잘 보여준다.

베트남의 중앙국가는 재정수입의 많은 부분을 국유 대기업에 의존하기 때문에 시장세력과 경쟁할 수 있는 국유기업의 생산성 향상 대책을 강구하게 되는데, 공산당은 두 가지 조치를 취했다. 하나는 국유 대기업의 당조직을 혁신해 당노선이 기업에 원활하게 침투할 수 있도록 하고, 기업의 생산 효율성을 제고하는 데 당조직이 지도적 역할을 하도록 한 것이다. 다른 하나는 기업관리 효율성을 제고하기 위해 총회사체계를 지주회사제도로 개편해 기업경영규율을 좀 더 엄격하게 부과하고, 실적을 기준으로 한 경영자 고용계약제를 도입하는 것이다.⁶⁶⁾ 여기서 국유기업 개혁은 기업의 당적 통제 강화와 시장효율성 제고라는 이율배반적 목표를 동시에 추구해야 하므로 전자가 후자를 제약하는 자기부정적 한계에 직면하게 된다. 그러므로 국유기업집단에 대한 당의 통제를 전제로 하여 시장경제 발전을 지향하는 지배엘리트의 PAR은 수용효과 면에서 기술원조 공여주체의 정책적 의도를 벗어날 뿐 아니라 이율배반적인 목표들 간의 상호침식 경향으로 인해 개혁의 효과 자체가 불안정해진다고 볼 수 있다.

세계은행의 요구에 따라 2000년 이후 활성화된 중소 국유기업의 ‘주식회사화’는 위와 다르게 개혁정책의 효과가 일부 지배엘리트의 기득권이 때문에 형해화될 수 있다는 것을 보여준다. 정부가 독려하는데도 중소 국유기업의 사실상의 비공식적 사유권을 분점하고 있는 기득이

65) Pietro P. Masina, *Vietnam's development strategies*, pp.112~130, 153.

66) Brian Van Arkadie and Raymond Mallon, *Vietnam*, p.133; Martin Painter, “The Politics of State Sector Reforms in Vietnam,” p.272.

권층에 의해 사유화가 지연되는 사태가 벌어졌는데, 주된 이유는 매수 예정자인 지배인 등이 토지사용권이나 은행 대출과 같은, 국유기업의 법적 지위에 수반되는 혜택들을 쉽게 포기할 수 없었다는 데 있다.⁶⁷⁾

전체적으로 볼 때 2000년대 PAR의 핵심 사업인 국유기업 개혁정책을 공산당이나 지배엘리트가 적극적으로 수용해 추진해가는 과정에서 베트남 국가의 계급적 성격은 시장순응적으로 변해간다. 베트남의 지배엘리트는 세계은행의 국유기업 개혁 가속화 요구로 표상되는 신자유주의적 지구화세력의 압력에 직면해 일당지배체제의 생존을 보장하기 위해 당의 통제하에 국유기업집단들의 시장지향적 활동을 촉진시켜왔다. 이런 식으로 베트남 공산당이나 지배엘리트의 자기방어적 기제의 작동이 제도화됨에 따라 국가는 불가피하게 시장순응적 속성을 내재화하는 구조적 경향성을 띠게 된다. 이 점에서 2단계 기술원조로서 PAR은 베트남 국가를 신자유주의적 세력에 지향시켜 시장순응적으로 전환시키는 실질적 포섭효과를 산출한다고 볼 수 있다.

67) Martin Painter, "The Politics of State Sector Reforms in Vietnam," p.271. 달리 보자면 국유기업의 '특혜'는 경제개혁, 개방 이후 국유기업들이 생존하는 데 중요한 자원이었다는 걸 의미한다. 예컨대 1990년대 이전이나 이후나 국가로부터 설비투자 재원을 지원받아본 적이 거의 없는 대다수 국유기업들은 생존하기 위해 본래의 업종과는 무관하게 도시 토지의 무상사용권만을 이용해 외국자본과 합영해 부동산이나 호텔 건설업에 진출하거나, 은행의 저리용자 대출자금을 이용해 특혜적인 '보호'무역에 몰두했다. Melanie Beresford, "Doi Moi in Review," p.232.

4. 대북 기술원조의 효과 제고 방안

1) 대북 기술원조의 단계 구분: 체제안보와 경제개혁의 상관관계

세계은행 기술원조를 중심으로 살펴본 중국과 베트남의 사례는 국제금융기구의 대북 기술원조 논의를 위한 유용한 시사점을 제공해준다. 크게 보아 기술원조의 내용과 제공 시기나 수용 정도 문제는 기술원조 공여기관과 수혜국 간의 관계, 수혜국의 대외관계나 국내 정치경제적 사정 등에 따라 유동적으로 조정된다고 할 수 있다. 그러므로 대북 기술원조의 경우에도 그 효과를 제고하기 위해 지원 내용을 북한 국내외의 정치경제적 상황 전개를 염두에 두고 유연하게 조정할 필요가 있다.

무엇보다도 점진적 체제전환을 추진하고 있는 중국이나 베트남 지배엘리트의 최우선적 목적이 지배체제의 안정적 유지에 있고, 이 목적에 부합하는 한도 내에서 기술원조를 선별적으로 수용하려는 이들의 태도가 기술원조 수용 과정에서 가장 중요한 요인으로 작용하는 것처럼 북한의 경우에도 지배엘리트의 이해관계를 우선적으로 고려해야만 한다. 외부관찰자도 쉽게 간파할 수 있는 것처럼 북한 지배엘리트는 “미국의 경제제재가 계속되고, 미국이 언제 칠지도 모르고” “미국이 체제를 무너뜨리겠다고 달려든다는” 고착된 상황인식 아래 북한을 위요한 모든 것을 “체제 수호 차원의 발전”이라는 견지에서 인식하고 대응하기 때문이다. 특히 북한체제가 붕괴되어 남한에 흡수통일될 경우 동독에서처럼 자신들의 이권이 완전히 박탈될 것이라는 강박관념에서 벗어나지 못하고 있다.⁶⁸⁾ 그러므로 1, 2단계 대북 기술원조의 수용방식과 효과를 선차적으로 규정할 이 요인을 고려하는 것은 중요하다. 이 요인

을 고려하지 않은 채 기술원조 공여주체의 의도나 정책적 목표만을 일방적으로 부각시키면서 이를 기대효과에 무매개적으로 연결시키는 논의는 적지 않게 비현실적이 될 수밖에 없다.

이런 위기 국면에서 “안보불안을 해소하기 전에는 아무 것도 안 된다”라는 상황판단 아래 북미관계의 개선만이 그들의 ‘생명선’이라고 믿고 있는 북한 지배엘리트 입장에서 체제의 정치군사적 안보가 최우선적 고려사항이기 때문에 북한의 경제개혁과 대외개방 그리고 이에 연계되는 기술원조 문제는 현실적으로 북핵문제 해결에 연동될 수밖에 없다.⁶⁹⁾ 북한의 2차 핵실험으로 북미관계가 경직되고, 대외관계의 긴장이 고조되는 한 북한이 제공받을 수 있는 기술원조는 단편적이고 피상적인 수준을 넘어서지 못할 것이라고 예상할 수 있다. 이와 같이 핵문제가 해결되기 전에는 실질적인 경제개혁 추진 전망이 상당히 불투명하다고 할 때 대북 기술원조도 핵문제 해결이 가시화되는 국면에서 본격적으로 논의될 공산이 크다. 중국과 베트남의 경우가 잘 보여 주듯이 수혜국 당 지도부가 경제개혁, 개방정책을 공식화하고 그 필요성을 적극적으로 인식할 때 기술원조 프로그램은 본격적으로 가동될 수 있기 때문이다.

그러므로 세계은행을 비롯한 국제금융기구들의 대북 기술원조 제공 문제도 예상되는 북한 경제개혁 시간표에 대응시켜 준비하고 조정

68) 탈북자 A씨 증언(2007년 10월, 필자 면접).

69) 탈북자 A씨 증언(2007년 10월, 필자 면접). 이 점은 한국이나 미국의 입장에서 북한 최고권력층의 인식 전환이 없는 한 국제금융기구의 개발자금지원 논의 자체가 비현실적이라는 인식과 맞닿아 있다. 본격적인 대북 기술원조 제공 문제를 북핵문제 해결 국면과 연결시키는 논의는 Peter M. Beck and Nicholas Reader, “Facilitating Reform in North Korea: The Role of Regional Actors and NGOs,” *ASIAN PERSPECTIVE*, Vol.29, No.3(2005)에서도 찾아볼 수 있는데, 이 글에서와 달리 미국의 입장에서 그렇다고 보고 있다.

할 필요가 있다. 잠정적으로 핵문제 해결이 불가역적으로 구체화되고, 대미관계가 개선되는 시점에서 경제개혁에 연동되어 시장경제 발전을 위한 제도적 관리기반 구축과 전문인력 교육프로그램 가동이 본격적으로 전개되는 국면을 대북 기술원조의 1단계에 조응시켜볼 수 있다. 2단계 기술원조는 중국과 베트남의 경우와 마찬가지로 경제개혁의 진척에 따른 국유기업의 시장활동 확대와 외국자본 진출 증가 등에 힘입어 북한 국내경제에서 시장경제부문이 질적으로 성장하고, 이에 따라 PAR을 위한 내생적 동력 형성이 가시화되는 단계라고 상정해볼 수 있다.

잠정적으로 이런 단계 구분을 염두에 두더라도 구체적인 기술원조는, 불확정적이거나 예상하지 못한 변수들의 개입이나 매개작용에 의해 유동적으로 변화할 가능성이 크다. 따라서 단계별 대북기술원조 내용을 구체적으로 열거하는 것은 큰 의미가 없기 때문에 여기서는 중국과 베트남의 경험적 사례에 비취 각 단계 기술원조의 수용방식과 효과의 연관성 속에서 중요하게 고려해야 할 점들을 제시하는 수준에 국한해 살펴볼 것이다. 이렇게 함으로써 대북 기술원조 공여주체의 자기기만적인 원조제공 기대효과를 비판적으로 검토할 수 있고, 또 북한이라는 기술원조 수혜국의 국가정책적 자율성과 질적 자기전환을 통한 지배체제의 생존적응력에 관한 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

2) 1단계 대북 기술원조

(1) 북한의 대미강박관념: 기술원조 수용효과의 제약

1990년대 이후 최근까지 서구의 대북지원은 UNDP나 국제 NGO들에 의한 구호물자 지원 위주의 인도주의 원조사업이 주를 이루고

있으나, 국제 NGO들이나 대학연구소, EU 일부 나라 금융기관 등이 중심이 되어 북한정부 경제관료들에 대한 소규모 단기 연수형태의 시장경제교육도 부정기적으로 실시해왔다. 따라서 북한은 세계은행과 같은 국제금융기구들과 직접적인 연계를 갖고 있는 것은 아니지만 비체계적인 방식으로 초보적인 수준의 1단계 기술원조를 받고 있는 셈이다.⁷⁰⁾ 그런데 지금까지 진행된 이런 단편적인 기술원조와 인도주의 원조사업은 향후 국제금융기구 등이 제공할 1단계 기술원조에 대한 북한의 수용방식과 관련해 유의미한 단서를 제공해준다.

먼저 중국과 베트남은 기술원조 수용 과정, 특히 1단계에서 세계은행과 같은 국제금융기구들이나 이 기구들에 영향력을 행사하는 미국에 의한 자국 경제의 침식과 그에 수반되는 지배체제 위협 가능성에 대해 상당히 긴장하고 경계한 점을 들 수 있다. 특히 베트남은 전쟁, 경제제재, 1990년대 초 국제금융기구들이 제시한 강도 높은 자금지원 조건 등 미국과의 불편한 관계 때문에 더욱 그러했다. 앞에서 보았듯이 베트남 당 지도부를 압박한 이런 제국주의 피포위의식은 미국과의 관계정상화가 이루어진 뒤에도 1990년대 동안 베트남이 1단계 기술원조를 적극적으로 수용하는 데 상당히 부정적인 영향을 미쳤다. 중국과 비교하면 이 점은 잘 드러난다. 계획체제하에서 구축된 국가의 행정관리역량이 중국에 뒤떨어진 탓도 있지만, 1단계 기술원조의 수용 효과 면에서 보면, 중국은 일정 수준의 프로젝트를 자체적으로 설계하고 추진할 수 있는 경제관리역량을 축적했으나, 베트남은 그에 못 미쳤다.

지배엘리트의 대미인식에서 중국보다는 베트남에 더 가까울 수밖에

70) 이와 관련해서는 조명철·홍익표·김지연, 『체제전환국의 시장경제교육 경험에 북한에 주는 시사점』, 3장 참조.

에 없는 북한의 경우에도 아마도 베트남처럼 미국과의 관계정상화가 이루어지고, 미국이 공식적으로 체제보장을 확약한 뒤에도 일정 기간 동안 1단계 기술원조 수용방식이나 그 효과가 이런 강박관념에 의해 적잖이 제약을 받을 수도 있다. 한 대북 인도주의원조 현장관계자가 지적한 것처럼 북한 지배엘리트는 “모든 자료를 국가안보라는 틀을 통해서 재해석하고, 심지어 기본적인 미시사회경제적 통계수치마저 적들에게 이용될 수 있다고 생각하는” 경향이 있기 때문이다.⁷¹⁾

이런 인식은 경제관료를 포함한 지배엘리트 내에서 “명령경제……로 돌아가기를 갈망하는” 것과 같은 시장경제에 대한 적대적이고 퇴행적인 인식과 연결되기도 하고,⁷²⁾ 또는 외부지원 연수나 자체 교육 등을 통해 습득한 시장경제지식을 국제금융시장 등에서 일종의 외화 벌이 수단으로 활용하려는 것과 같은 북한체제 유지의 도구적 자원으로 간주하는 ‘개혁 마인드’와 연결되기도 한다. 전자와 후자의 시장경제 인식은 각기 구세대와 30~40대 ‘중간세대’ 지배엘리트에 집중되어 있다는 점에서 세대 차이를 반영하고 있다. 그렇지만 구세대나 ‘중간세대’ 모두 국제금융기구의 활동을 ‘제국주의 침탈’이라는 맥락에서 인식하고 있다.⁷³⁾ 좀 더 구체적으로는 미국을 비롯한 서구 선진국

71) Hazel Smith, “Overcoming Humanitarian Dilemmas in the DPRK(North Korea),” United States Institute of Peace Special Report, Washington D. C., 2002.7; 국제위기감시기구(ICG), “북한: 철권통치는 보이지 않는 손을 받아들일 수 있을까,” 『아시아보고서』, No.96(2005), 28쪽, <http://www.crisisgroup.org> 재인용.

72) 국제위기감시기구(ICG), “북한,” 19~20쪽.

73) 탈북자 A씨 증언(2008년 1월, 필자 면접). 2002년에 남한을 방문한 북한의 경제시찰단의 고위급 인사들은 — 이 가운데에는 당시 국가계획위원장도 포함되어 있었다 — 대체로 기초적인 시장경제지식도 거의 갖고 있지 않았다. 국제위기감시기구(ICG), “북한,” 19쪽. 그러나 구세대 경제관료들이 시장경제에 무지했다고 해서 북한의 경제정책 관련 당정 엘리트가 그러할 것이라고 예단해서는 곤란하다. 북한의 경제관련 전문잡지 등에 수록된 글들은 대체로 도식적이고

이나 국제금융기구 기술원조의 핵심은 수혜국 지배체제의 붕괴에 있다고 보고 있다.⁷⁴⁾ 따라서 기존 지배체제 유지를 염두에 두는 북한의 입장에서 미국이나 그 대리기구라고 간주하는 국제금융기구에 대한 적대적인 인식은 쉽게 해소되지 않을 것 같고, 이는 기술원조 수용에도 부정적으로 작용할 가능성이 크다.

그러나 베트남과 달리 북한은 조악하고 비효율적이기는 하지만 국가대상건설공사 등에서 입증된 일정 수준의 계획화 및 행정관리역량을 보유하고 있고,⁷⁵⁾ ‘개혁 마인드’를 지닌 ‘중간세대’ 지배엘리트라는 인적자원 풀도 있다. 따라서 중국처럼 선별적으로 수용한 전문지식을 적극적으로 활용해 시장경제 발전의 제도적 기반 조성에 가시적인 성과를 낼 가능성도 적지 않다. 더구나 북한은 중국이나 베트남의 경험을 후발주자의 사전학습 이점을 살려 적절하게 활용할 수도 있다. 그러므로 1단계 대북 기술원조의 효과를 예상하는 데에는 이런 요인들의 잠재적인 상쇄작용 가능성도 함께 고려할 필요가 있다.

피상적인 수준에 머물러 있지만 이 글들이 ‘공개용’이라는 점을 감안하면 자본주의 시장경제에 관한 연구가 북한 내에서 특정한 연구집단 단위로 조직적이고 체계적으로 이루어지고 있을 가능성도 배제할 수 없다.

74) 예컨대 한 대중선전매체는 도식적이고 수사적인 주장이기는 하지만 다음과 같이 강조하고 있다. “오늘 미제를 비롯한…… 제국주의자들이 사회주의 나라들에 대한 ‘경제협력’과 ‘원조’를 통하여 노리는 가장 주되는 목적은 이 나라들에서의 정치체도의 근본적 교체이다.” 최영도, “제국주의자들의 반사회주의적인 ‘경제협력’ 및 ‘원조’ 책동의 반동성,” 『천리마』, 1992년 5월호 참조. 이런 인식은 최근의 공식출판물에서도 여전히 나타나는데, 경제원조를 미끼로 한 미국식 민주주의체도의 이식 시도가 개도국을 정치적·경제적·사상문화적으로 미국에 예속시키려는 책략에 지나지 않는다는 주장을 내세우는 한 예로 신본진, “경제 ‘원조’를 통한 미국식 ‘민주주의’ 전파책동의 반동성,” 『정치법률연구』, 2007년 3월호 참조.

75) Thomas F. McCarthy, “Managing development assistance in the DPRK,” in E. Kwan Choi et al.(eds.), *North Korea in the world economy*(New York: Routledge Curzon, 2003), pp.77~78.

(2) 1단계 기술원조의 사전 정지작업: 인적 네트워크 구축

세계은행이나 IMF는 1단계 기술원조안에 국유기업의 급진적 사유화 방안까지 포함해 이를 개발자금융조 제공 조건으로 중국과 베트남에 부과하려고 했지만 실패했다. 북한은 경제개혁 직전의 중국이나 베트남과 마찬가지로 개발자금 확보가 절실한 처지이지만 국제금융기구의 대출을 받기 위해 체제안보와 관련된 기밀 노출의 우려가 있는 사회, 경제통계자료의 제출에 소극적일 가능성이 크다.⁷⁶⁾ 또 국제금융기구들이 요구하는 자료를 공개하지 않으면 대출을 받을 수 없다는 것을 북한도 잘 알고 있다. 따라서 북한은 국제금융기구의 조건부 개발자금융조 대신에 우회적인 방식으로 개발자금을 조달하는 방안을 강구할 수도 있다. 예컨대 자료 공개에 크게 구애받지 않을 수 있는 지역 인프라건설 프로젝트를 제안한다든가 광물자원 개발 합영사업과 같은 외자유치 프로젝트를 적극적으로 추진할 수도 있다.

그렇지만 북한 경제성장 기반 구축을 위한 열악한 인프라 개선이 우선적으로 필요하고, 여기에는 막대한 자금이 소요되기 때문에 북한은 국가부문 전반의 급진적인 구조조정을 요구하는 국제금융기구의 기술원조 권고안을 수용해야 할지도 모른다. 이 경우 자금대출 옵션으로 부과되는 기술원조는 북한정부를 매개로 해서 실행된다. 따라서 2000년 이후 베트남의 경우가 그러했듯이, 이 경우에도 기술원조 강제이행조항들은 북한 지배엘리트의 이해관계에 따라 선별적으로 수용될 가능성이 크다.

76) 북한은 이런 식으로 개발자금을 조달하기 위해서는 디폴트 상태에 있는 서방차관의 변제 문제도 해결해야만 한다. 이 점과 관련해 장형수·박영근, 『국제협력체 설립을 통한 북한개발 지원방안』(서울: 대외경제정책연구원, 2000), 49~52쪽 참조.

여기서 국제금융기구를 포함한 기술원조 공여주체가 유의해야 될 점은 당 지도부의 ‘주도적 관리’하에 점진적인 방식으로 경제영역에 국한된 체제전환을 모색하는 북한은 중국이나 베트남과 마찬가지로 국가가 사회동원 및 행정관리역량을 일정하게 보유하고 있다는 것과, 따라서 구체제 붕괴 국면에서 급진적으로 체제전환이 이루어진 동구나 러시아 등과는 기술원조의 수용방식이나 효과 면에서 질적으로 차이가 난다는 것이다. 그렇기 때문에 1단계 기술원조 제공국면에 대비해서 국제금융기구는 북한 국가의 경제정책 결정 및 집행상의 일정한 자율성을 전제한 위에서 장차 기술원조의 적극적 수용을 유도하고, 수용효과를 최대한 산출하는 데 도움이 될 수 있는 쪽으로 사전 정지작업을 전개할 필요가 있다.

일단 현 국면에서 고려할 수 있는 사전 정지작업으로 국제 NGO들이 북한 현장지원활동을 기초로 기술원조 관련 실무적 노하우를 축적하는 사업을 고려할 수 있다.⁷⁷⁾ 그런데 이런 사업은 그 자체로서 유용하다고 할지라도 북한 중앙 당정기구의 경제엘리트에게 기술원조의 수용과 관련해 어떤 영향을 미칠 가능성은 별로 없다. 북한 당국에 대한 원조제공 교섭력에서 이 NGO들보다 훨씬 더 우월한 위치에 있는 UNDP 북한사무소의 주요 당면 과제가 북한정부와 “좀 더 친밀한 관계를 맺어”, “북한의 핵심적인 정책결정자들에게 믿음직한 조언자” 역할을 하는 것에 있을 정도이기 때문이다.⁷⁸⁾

77) Edward P. Reed, “The Role of International Aid Organizations in the Development of North Korea: Experience and Prospects,” *ASIAN PERSPECTIVE*, Vol.29, No.3(2005), pp.54~56; 국제위기감시기구(ICG), “북한: 철권통치는 보이지 않는 손을 받아들일 수 있을까,” 29쪽.

78) 국제위기감시기구(ICG), “북한: 철권통치는 보이지 않는 손을 받아들일 수 있을까,” 30쪽.

여기서 1단계 기술원조의 사전 정지작업으로서 외부 지원기구와 북한 경제엘리트 사이의 인적 네트워크 구축이 중요하다는 것을 알 수 있다. 이들이 1, 2단계 기술원조의 수용 문제를 국가정책적 차원에서 검토하고 실질적 판단을 내리는 집단이기 때문이다. 이렇게 볼 때 국제금융기구에게 필요한 현실성 있는 사전 정지작업은 시장경제교육 연수나 학술교류나 실무정보 교환 명목의 국제 세미나 개최 등과 같은 다양한 프로그램을 조직해 북한의 고급 연구인력을 포함한 당정 경제엘리트와 인적 네트워크를 구축하는 일이 될 것이다. 이런 인적 네트워크를 구축해가는 과정에서 북한 지배엘리트는 그들의 이해관계를 중심에 놓고 경제개혁, 개방과 기술원조의 관계에 대해 타산해볼 수 있는 기회를 자연스럽게 갖게 될 것이다. 또 이 과정에서 기술원조의 효과를 제약하게 될 지배엘리트의 대미강박관념도 조금씩 완화될 가능성도 있다. 국제금융기구와 연결점을 갖는 것이 북한의 경제엘리트에게 자신의 경력자원 축적에서 유용한 무형의 자산으로 인식될 수 있기 때문이다.⁷⁹⁾

79) 사업 성격상 직접적이고 가시적인 효과도 기대하기 어렵고, 단기적이고 비체계적으로 진행되고 있는데도 미국, 스위스, 스웨덴, 이탈리아 등의 금융기관이나 대학연구소 또는 NGO들이 북한 경제관료들에게 시장경제교육 프로그램을 제공하는 데 적극적인 것은 이런 인적 네트워크 구축에도 그 목적이 있기 때문이다. 북한의 경제개혁, 개방이 진행되는 국면에서 이런 인적 네트워크가 해당 서구 나라들에게 어떤 의미가 있을지는 어렵지 않게 짐작할 수 있다. 참고로 동구의 헝가리와 폴란드 등의 체제전환 과정에서 이 나라들의 경제엘리트와 IMF나 세계은행, 또는 서구의 주요 비영리재단 사이에 형성된 인적 네트워크가 수행한 역할에 대해서는 최완규·최봉대, “사회주의 체제전환방식의 비교연구,” 『사회주의 체제전환에 대한 비교연구』, 윤대규 엮음(파주: 도서출판 한울, 2008), 55쪽 참조.

3) 2단계 대북 기술원조

(1) 북한 지배엘리트의 생존전략: PAR과 국유 대기업의 국가관리

중국과 베트남의 경험에서 보듯이 2단계 기술원조에서 PAR은 중요한 부분을 차지하고 있다. PAR에서 국유기업 개혁과제는 국가경제 관리를 둘러싼 당정의 역할 조정 및 정부조직 개혁과제와 맞물려 있다. 이 두 개혁과제를 포함하고 있는 PAR은 시장경제개혁의 정책적 준거틀로 작용한다. 그렇기 때문에 두 나라에서 경제개혁 초기에 당내 개혁세력은 결과적으로 유산되었지만 PAR을 주된 개혁의제로 제기했다. 즉, 계획체계에 맞춰진 국유기업 관리방식이 시장경제개혁에 걸림돌이 된다는 것이 지배엘리트 내에서 이미 인식되고 있었다.

계획경제의 보완이라는 단서에 매여 있기는 했지만 북한에서도 이와 유사한 상황이 전개되었다. 1990년대 중반에 체제붕괴 위기에 내몰렸던 북한은 경제적 혼돈상태가 좀 진정되자 경제개혁과 같은 획기적인 변화가 필요하다는 인식이 지배엘리트 내부에 널리 공유되었다. 1998년의 개정 헌법에서 내각책임제 경제관리를 공식화해서 당의 행정대행 폐해를 시정하고, 당경제, 제2경제(군수경제), 군부경제 등에 의한 내각경제의 침식을 억제하려고 했던 것은 이런 인식이 반영된 것이다.⁸⁰⁾ 2002년의 새경제관리개선조치에서 공장, 기업소의 경영자성을 제한적으로 허용한 것도 마찬가지이다. 그러나 이런 시도들은 현실적으로 의미를 갖기 어려웠기 때문에 일종의 ‘유사 PAR’의 시도

80) 김일성이 내각수상제 아래 내각의 수반으로서 내각에 모든 경제권한을 집중해 전후 복구를 성공적으로 마무리했듯이, 김정일이 내각 수상으로 나서서 경제 위기를 수습해줄기를 바랐던 1990년대 중후반 사회 전반의 희망 섞인 기대감의 분출도 이런 인식과 무관하지 않다. 탈북자 A씨 증언(2008년 1월, 필자 면접).

라고 할 수 있을 것이다.

중국과 베트남에서 당 지도부가 주축이 되어 PAR에 적극 나선 것은 신자유주의적 지구화와 연계된 국내외 시장경제세력의 국내경제 지배력 확대가 일당지배체제 유지에 위협이 된다는 인식하에 자구적 대응 차원에서 국유기업의 관리방식을 시장효율적으로 개혁해야 할 필요성을 인식했기 때문이다. 두 나라가 PAR의 일부로 국유기업 개혁 문제에 접근한 방식은 근본적으로 동일하다. 중국이나 베트남은 남한이나 일본 등의 기업조직체계를 연구하고, 이를 자국의 국유기업 개혁에 적용하는 데 매우 비슷한 방식의 기업집단군 육성전략을 채택했다. 이는 체제전환국이면서 후발개도국이라는 공통의 정치경제적 상황에 처해 있고, 국가가 가용할 수 있는 인적·물적 자원 동원체계가 비슷한 처지에서 공산당 지배체제를 유지하면서 선진국 ‘따라잡기’ 근대화전략을 추진하기 위해 두 나라 지배엘리트가 현실적으로 선택할 수 있는 합리적인 전략적 대안이 매우 한정되어 있기 때문이다. 앞에서 살펴본 것처럼 전략적 선택지가 한정되고 수렴할 수밖에 없는 것은 두 나라의 지배엘리트가 급속한 산업화의 달성에 필요한 ‘전략적 계획화’를 수행하는 데 시장경제하에서도 안정적으로 ‘국가 지도’를 유지할 수 있는 잠정적인 한 가지 방안으로 동아시아의 수출주도형 ‘발전국가’ 모형을 적극적으로 고려했기 때문이다.

그런데 두 나라에서 지배엘리트가 잠재적 위협을 느낄 정도로 시장경제세력이 성장하는 데에는 시간적 격차가 있었기 때문에 PAR이 추진된 시점이 달랐다. 또 외견상 중국은 국제금융기구에 의존하지 않고 독자적으로 개혁안을 실행한 반면에 베트남은 세계은행 등이 부과한 개혁안을 타협적으로 실행했다. 이런 차이에도 세계시장에 통합되는 체제전환 국면에서 두 나라 지배엘리트가 정치적 생존을 위해 선택한

PAR 전략이 특히 국유기업 개혁정책에서 거의 동일했다는 것은 2단계 기술원조의 수용방식에 가장 큰 영향을 미치는 요인은 구조적으로 유사한 대내외적 조건에 의해 규정되는 두 나라 지배엘리트의 이해관계라고 할 수 있다. 북한 지배엘리트가 직면하고 있는 대내외적 조건이 중국이나 베트남의 경우와 크게 다를 바가 없다고 한다면 장차 진행될 2단계 기술원조로서 북한의 PAR 방안도 이 나라들과 비슷할 것이라고 예상할 수 있다.

실제로 북한은 ‘유사 PAR’ 시도와 함께 2000년에서 2002년 무렵에 몇 차례에 걸쳐 연합기업소 체계를 개편하면서, 이와 연동해 연합회사, 총회사, 총국, 관리국 체계를 새롭게 조직하거나 개편하는 등 국유기업 ‘관리개선조치’라고 할 만한 조치를 취했다. 이 조치는 ‘유사 PAR’과 마찬가지로 계획경제의 틀 안에서 국유 대기업의 생산성을 높이고, 대외무역을 효과적으로 진행하기 위한 기업관리개선 시도였다. 이때 새롭게 나온 연합회사 체계는 동종 공장, 기업소들을 계열화해 통합한 일종의 상법상의 회사조직으로, 연합회사가 자체 확보에서부터 운송, 기술개발, 생산, 수출까지 전 공정을 관리하도록 했다.⁸¹⁾ 그 당시 북한의 경제정책 관련집단들 내에서는 장래의 경제개방에 대비해 중국이 기업집단을 조직한 것처럼 북한도 주요 산업부문 핵심업종들에서 잠재적 수익성이 있는 국유기업들을 중심으로 해서 ‘독점적 연합기업체’들을 조직해 육성할 필요가 있다는 식의 논의가 있었던 것으로 보인다. 연합회사 체계는 이런 논의의 구체적 산물이라고 할 수 있다.⁸²⁾

81) 『연합뉴스』, 2000년 10월 24일, 2000년 12월 30일.

82) 탈북자 A씨 증언(2007년 10월, 필자 면접).

(2) 북한의 국가 주도 수출지향적 공업화전략의 지원: 체제전환 촉진효과

일부 1차 산물 수출이나 저임 노동력에 기반을 둔 일부 임가공업과 기계류 제조업 등을 제외하고 북한 산업은 이미 오래전에 전반적으로 수출경쟁력을 상실했다. 북한 지배엘리트도 이 점을 잘 알고 있기 때문에 경제개혁, 개방 이후 장기적으로 경제발전을 도모하기 위해서는 한편으로 중국이나 베트남처럼 적극적으로 FDI를 유치해야 하지만, 다른 한편으로 잠재력 있는 국유기업들을 선별해 집중적으로 지원해서 외국자본의 진출에 대비해야 한다고 보고 있다. 장차 북한의 경제발전은 일차적으로 무역, 즉 수출 증대에 달려 있다고 보기 때문이다.⁸³⁾ 이들이 일본, 중국, 대만, 홍콩 등 여러 나라의 기업조직체계를 연구한 데에서도 짐작할 수 있듯이 북한 지배엘리트가 국유기업 개혁과 관련된 PAR을 국가 주도 수출지향적 공업화에 연결시키는 논리는 중국이나 베트남의 경우와 사실상 다르지 않다.⁸⁴⁾

북한이 경제개혁, 개방 국면에서 국가 주도의 수출지향적 공업화전략을 추진할 가능성이 크다고 한다면, 2단계 기술원조 공여주체의 입장에서는 다음과 같은 점들에 주의할 필요가 있다. 첫째, 국유기업 전반의 신속한 사유화조치와 같이 북한 지배엘리트가 수용하기 어려운 급진적인 요구를 내세워 이들을 압박하는 것은 베트남의 경험적 사례가 시사하듯 북한 체제전환에 별다른 도움이 되지 않을 수 있다. 그보다는 국제금융기구의 원조제공조건에 어긋날지라도 주요 국유 대기업들의 국가관리체계를 용인하고, 이런 경제발전전략을 추진하는 지배엘리트 분파의 정치적 입지 강화를 우회적으로 지원해주는 것이 더

83) 탈북자 A씨 증언(2008년 1월, 필자 면접).

84) 차이가 있다면 북한은 중국과 베트남의 경험을 후발주자의 위치에서 사전학습함으로써 시행착오를 줄일 수 있을지도 모른다는 점이다.

효과적일 것이다. PAR과 같은 2단계 기술원조가 본격적으로 수용되는 국면에서는 북한 지배엘리트 내에서 지배분배체계의 재조정을 둘러싸고 노선투쟁을 표방한 분파적 권력투쟁이 발생해 격화될 수도 있고, 이럴 경우 기술원조 수용여건이 크게 악화되고 체제전환 과정이 지연될 수도 있기 때문이다.

둘째, 국제금융기구들은 북한이 선호하는 국유기업 개혁정책과 수출지향적 공업화전략을 용인함으로써 북한 체제전환을 촉진하는 의도하지 않은 효과를 산출할 수도 있다. 중국과 베트남을 보면 두 나라 지배엘리트는 국유 대기업집단들을 내세워 국내 시장경제부문의 지배력 확대를 견제하고, 수출경쟁력을 확보해 국가부문에 가해지는 경제적 지구화 압력을 완화하려는 이중적 대응전략을 추구하고 있다. 이 과정에서 국유기업집단들은 시장효율적 방향으로 개혁되지만, 기업집단들에 대한 당적 통제는 지속되거나 강화되기 때문에 PAR의 국유기업 개혁효과는 불안정하거나 분절적이 되기도 한다. 북한도 국유기업 개혁정책이 제대로 추진된다면 이런 특성을 보일 가능성이 있다.⁸⁵⁾

그런데 두 나라 지배엘리트는 일당지배체제의 재정적 기반을 유지하기 위해 이중적 대응전략에 더욱 의존하게 되고, 그에 따라 세계경제에 더 깊숙이 통합된다. 결과적으로 시장세력의 지배력이 강화되는

85) 이 점과 관련해 다음 증언은 시사하는 바가 크다. 1990년대 중후반 이후 북한의 인민경제부문이 너무 피폐해졌기 때문에 중앙당 경제정책부서들도 그 이전처럼 개입하려고 하지 않는 게 지배적인 추세가 되었다고 한다. 인민경제 사정이 너무 엄중하기 때문에 개입하는 것 자체가 자칫 잘못되면 해당 부서들에게 치명적인 타격이 될 수 있기 때문이다. 1998년 개정헌법에서 내각책임제를 공식화해 총리에게 일정 정도 경제정책 재량권을 부여한 것은 이와 같은 중앙당의 조직보신주의와 무관하지 않다. 그런데 경제사정이 호전될 경우 이 특수권력부서들은 재차 ‘당적 지도를 강화한다’는 명분을 내세워 내각경제에 감찰의 촉수를 뻗칠 게 틀림없다는 것이다. 탈북자 A씨 증언(2007년 10월, 필자 면접).

국내의 환경에 조응해 지배엘리트의 이익이 제도적으로 보장될 수 있도록 국가 자체가 시장순응적 방향으로 자기전문화게 된다. 북한도 유사한 발전경로를 예상해볼 여지가 있다. 그러므로 북한이 국유기업 개혁과 경제발전전략을 추진하기 위한 국가의 ‘전략적 계획화’를 강조할 때 ‘시장에 대한 국가 개입의 최소화’라는 신자유주의적 교리를 내세워 이를 무력화하려고 하는 것은 원조 공여주체의 기대효과 산출에 오히려 비생산적일 수 있다. 또 중국이나 베트남의 경우에서도 드러나듯이 현실적으로 기존 국가의 중심적 역할을 국제금융기구 같은 외부세력이 결정적으로 약화시킬 수도 없다는 점도 고려해야 한다.⁸⁶⁾

5. 맺음말

이 글에서는 향후 예상되는 국제금융기구의 대북 기술원조가 북한 체제전환을 촉진하는 쪽으로 작용하기 위해 원조 제공 과정에서 유의해야 할 점들을 살펴보았다. 이를 위해 원조 제공자(공여주체)의 제공 목적이나 기대효과보다 원조 수용자(수혜국)의 수용방식과 예상효과를 검토하는 데 중점을 두었다.

먼저 중국과 베트남에 대한 세계은행의 기술원조사업을 검토한 위에서 기술원조를 사업 내용에 따라 두 단계로 구분한 다음 각 단계별 기술원조의 수용방식과 효과를 검토했다. 1단계는 유지한 수준의 시

86) 이런 맥락에서 보면 북한 체제전환에서 정치적 민주화와 경제의 자유화라는 이중변혁 과제 수행 논의가 비현실적이라는 것을 쉽게 알 수 있다. 또 국가 주도의 세계경제 편입과 경제성장 추구전략이 북한에서 어떤 유형의 자본주의 발전으로 연결될 수 있는지는 별개의 논의를 필요로 한다.

장경제 발전을 위한 제도적 기반 구축에 역점을 두고 있고, 2단계는 시장경제 발전을 가속화할 수 있는 공공행정개혁(PAR)에 중점을 둔다고 볼 수 있다. 이렇게 보면 1단계 대북 기술원조는 북핵문제 해결전망이 구체적으로 가시화되고, 북한이 경제개혁에 착수하는 무렵에 진행될 것으로 예상할 수 있다. 2단계는 경제개혁, 개방이 진척됨에 따라 국내경제에서 사적 부문의 비중이 커지고, 국내외 시장경제세력이 성장할 때 진행될 것으로 전망할 수 있다.

기술원조의 체제전환효과를 제고하기 위해 국제금융기구가 일차적으로 염두에 두어야 할 것은 1, 2단계 기술원조의 수용방식과 효과는 공여주체의 의도보다는 수혜자인 북한 지배엘리트의 일당지배체제 유지라는 목적에 의해 근본적으로 규정될 것이라는 점이다. 이 점을 제대로 인식할 때 북한 내부의 정치경제적 상황 변화에 맞춰 전술적 차원에서 기술원조를 유연하게 조정할 수 있는 가능성을 열어둘 수 있다.

1단계에서 북한 지배엘리트의 기술원조 수용방식이나 원조 효과 산출에 부정적 영향을 미치게 될 주요 요인은 북한의 역사적 경험에 기인하는 이들의 편집광적인 대미강박관념이 될 것이다. 국제금융기구는 1단계 기술원조를 제공할 때 북한의 이런 강박관념을 완화할 수 있는 현실적 방안을 강구할 필요가 있다. 이와 더불어 1단계 기술원조 제공에 대비한 사전 정지작업의 일환으로 국제금융기구는 시장경제 교육 프로그램 등을 가동해 북한의 경제엘리트와 인적 네트워크를 구축해줄 필요가 있다.

2단계에서는 국가의 경제관리역량을 강화하기 위한 PAR이 중점사업이 되고, 특히 경제관련 정부 부처의 조직개혁과 더불어 국유기업 개혁 문제가 가장 중요한 정책의제로 부각될 것이다. 북한 지배엘리트

는 자신들의 정치적 생존과 경제적 특권 유지를 최우선적 목표로 하여 국유기업 개혁정책을 추진할 것이다. 이들은 신자유주의적 지구화 압력을 수용하는 과정에서 점차로 시장순응적인 지향성을 강화하면서 계급적 자기전화를 모색할 가능성이 크다. 그러므로 국제금융기구는 국유기업 개혁방안을 두고 북한 측과 협상할 때 급진적인 조건을 강제하기보다는 타협적 조건을 제시하는 것이 결과적으로 북한체제 전환에 더 생산적일 수도 있다는 점에 유의할 필요가 있다.

그런데 중국이나 베트남에 비해 북한경제의 공동화는 훨씬 더 심각한 상태이고, 당정기관들의 국유기업 개입과 지대추구활동도 적지 않게 악화되어 있다. 따라서 PAR 추진에 대한 당정 중하층 관료집단 등의 저항이 상대적으로 미약할 수 있고, PAR 추진을 압박할 수 있는 시장경제체력의 성장도 중단기적으로 기대하기 어려울 수도 있다. 이런 상황을 배경으로 북한 지배엘리트가 중국이나 베트남의 경험적 사례에 대한 검토를 기초로 하여 1, 2단계 기술원조의 수용 과정을 동시에 압축적으로 진행할 가능성도 배제할 수 없을 것이다.

■ 접수: 6월 29일 / ■ 채택: 7월 24일

참고문헌

- 국제위기감시기구(ICG), “북한: 철권통치는 보이지 않는 손을 받아들일 수 있을까,” 『아시아보고서』, No.96(2005, <http://www.crisisgroup.org>).
- 김석진·김계환, “산업부문 국제 개발지원 경험과 북한에 대한 시사점: 체제전환국 사례를 중심으로,” 산업연구원 정책자료 2007-69(2007).
- 김성철, 『국제금융기구와 사회주의 개혁·개방: 중국·베트남 경험이 북한에 주는 함의』(서울: 통일연구원, 2001).
- 김윤권, “중국 중앙행정부(國務院)의 행정기능과 행정기구 및 그 변화,” 『한국행정학보』, 제39권 제1호(2005).
- _____, “중국 大部制 행정개혁의 동인과 제약,” 『한국행정학보』, 제42권 제4호(2008).
- 김호섭, “베트남의 사회주의 개혁(Doi Moi)과 관료부패,” 『한국정치학회보』, 제30집 제4호(1997).
- _____, “베트남의 행정개혁,” 『한국행정학보』, 제34권 제2호(2000).
- 신분진, “경제 ‘원조’를 통한 미국식 ‘민주주의’ 전파책동의 반동성,” 『정치법률연구』, 2007년 3월호.
- 윤상우, “‘발전국가’를 준거로 한 중국 성장체제의 평가,” 『한국사회학』, 제39집 2호(2005).
- 이석, “현 단계 북한경제의 특징과 설명 가설들,” 『북한경제리뷰』, 1월호(2009).
- 이한우, “베트남에서 개혁의 확대와 정치적 일원주의의 완화: 제10차 당대회 결과 분석,” 『新亞細亞』, 第14卷 第1號(2007).
- 이홍영, “등소평 사후(死後) 중국에서의 발전국가,” 『아세아연구』, 통권 98호(1997).
- 임을출, 『국제금융기구의 북한 개입: 조건, 시나리오 및 과제』(서울: 통일연구원, 2007).
- 임을출·최창용, “북한 개발지원 방향과 전략: 기술지원과 PRSP의 연계,” 『통일정책연구』, 14권 2호(2005).
- 장형수, “북한과 국제금융기구: 이슈와 대응,” 『수은북한경제』, 봄호(2008).
- 장형수·박영곤, 『국제협력체 설립을 통한 북한개발 지원방안』(서울: 대외경제정책연구원, 2000).
- 조명철·홍익표·김지연, 『체제전환국의 시장경제교육 경험이 북한에 주는 시사

집』(서울: 대외경제정책연구원, 2008).

최영도, “제국주의자들의 반사회주의적인 ‘경제협력’ 및 ‘원조’ 책동의 반동성,” 『천리마』, 1992년 5월호.

최원규·최봉대, “사회주의 체제전환방식의 비교연구,” 『사회주의 체제전환에 대한 비교연구』, 윤대규 엮음(과주: 도서출판 한울, 2008).

- Arkadie, Brian Van and Raymond Mallon, *Vietnam: A Transition Tiger?*(Canberra: Asia Pacific Press, 2003).
- Asian Development Bank, “Technical Assistance: Socialist Republic of Viet Nam: Preparing the Support Implementation of Public Administration Reform,” ADB Project No.35343(2006), <http://www.adb.org>.
- Beck, Peter M. and Nicholas Reader, “Facilitating Reform in North Korea: The Role of Regional Actors and NGOs,” *ASIAN PERSPECTIVE*, Vol.29, No. 3(2005).
- Beresford, Melanie, “Doi Moi in Review: The Challenges of Building Market Socialism in Vietnam,” *Journal of Contemporary Asia*, Vol.38, Issue 2(2008).
- Bian, Yanjie et al., “Communist Party Membership and Regime Dynamics in China,” *Social Forces*, vol.79(2001).
- Bottelier, Pieter, “China and the World Bank: how a partnership was built,” *Journal of Contemporary China*, Vol.16, Issue 51(2007).
- Breslin, Shaun, “Capitalism with Chinese Characteristics: the Public, the Private and the International,” Murdoch University, Asia Research Centre, Working Paper No.104(2004).
- Burns, John P., “China’s administrative reforms for a market economy,” *Public Administration & Development*, Vol.13, Issue 4(1993).
- _____, “The Chinese Communist Party’s nomenklatura system as a leadership selection mechanism,” in K. E. Brodsgaard and Y. Zheng(eds.), *The Chinese Communist Party in Reform*(New York: Routledge, 2006).
- Chan, Hon S., “Politics over markets: Integrating state-owned enterprises into Chinese socialist market,” *Public Administration & Development*, Vol.29, Issue 1(2009).
- Christensen, Tom et al., “Administrative reform in China’s central government:

- how much ‘learning from the West’?” *International Review of Administrative Sciences*, Vol.74, No.3(2008).
- Cook, Paul, “Myanmar: experience with aid and management development during transition,” *Public Administration & Development*, Vol.13 Issue 4(1993).
- Dabrowski, Marek, “Western aid conditionality and the post-communist transition 1990~1994,” *Journal of Economic Policy Reform*, Vol.2, Issue 2(1998).
- Dinh, Quan Xuan, “Public administration and civil service reforms in Vietnam,” in Binh Tran-Nam and Chi Do Pham(eds.), *The Vietnamese Economy: Awakening the Dormant Dragon*(New York: Routledge, 2002).
- Dixon, Chris and Andrea Kilgour, “State, capital, and resistance to globalisation in the Vietnamese transitional economy,” *Environment & Planning A*, Vol. 34, Issue 4(2002).
- Dixon, Chris, “Developmental lessons of the Vietnamese transitional economy,” *Progress in Development Studies*, Vol.3, No.4(2003).
- Do Xuan, Truong, “Vietnam’s Economy, After the Asian Economic Crisis,” *Asian-Pacific Economic Literature*, Vol.14, Issue 1(2000).
- Doel, M. and J. Penn, “Technical assistance, neo-colonialism or mutual trade: The experience of an Anglo/Ukrainian/Russian social work practice learning project,” *European Journal of Social Work*, Vol.10, Issue 3(2007).
- Dong, Lisheng et al., “A Case Study of China’s Administrative Reform: The Importation of the Super-Department,” *The American Review of Public Administration*, April 2009 Online version.
- Drewry, Gavin and Che-Po Chan, “Civil Service Reform in the People’s Republic of China: Another Mirage of the New Global Paradigm of Public Administration?” *International Review of Administrative Sciences*, vol.67, no.3 (2001).
- Duran, Eduardo W., *From Macroeconomic Correction to Public Sector Reform: The Critical Role of Evaluation*(Washington, D. C.: World Bank, 1993).
- Eklund, Niklas and Malin E. Wimelius, “Globalization, Europeanization, and Administrative Reform,” in Jerri Killian and Niklas Eklund(eds.), *Handbook of Administrative Reform: An International Perspective*(New York: CRC, 2008).
- Evans, Mark and Bui Duc Hai, “Embedding neoliberalism through statecraft: the

- case of market reform in Vietnam,” in Susanne Soederberg et al.(eds.), *Internalizing Globalization: The Rise of Neoliberalism and the Decline of National Varieties of Capitalism*(New York: Palgrave Macmillan, 2005).
- Fforde, Adam, “Strategic, Issues in Vietnamese Development Policy: State Owned Enterprises (SOE)s, Agricultural Cooperatives and Public Administration Reform”(Seminar Paper, RSPAS, ANU(1998), <http://www.aduki.com.au>.
- _____, “Vietnam’s successful turnaround and the intentionality, Issue,” (2005), <http://www.aduki.com.au>.
- Gould-Davies, Nigel and Ngaire Woods, “Russia and the IMF,” *International Affairs*, Vol.75, Issue 1(1999).
- Harrison, Graham, “Administering market friendly growth? Liberal populism and the World Bank’s involvement in administrative reform in sub-Saharan Africa,” *Review of International Political Economy*, Vol.8, Issue 3(2001).
- Howell, Jude, “Reflections on the Chinese State,” *Development & Change*, Vol.37, Issue 2(2006).
- Kumar, Krishna, “International assistance to promote independent media in transition and post-conflict societies,” *Democratization*, Vol.13, Issue 4(2006).
- Kuznetsov, Andrei and Hanna Yakavenka, “Barriers to the absorption of management knowledge in Belarus,” *Journal of Managerial Psychology*, Vol. 20, Issue 7(2005).
- Liew, Leong H., “China’s Engagement with Neo-liberalism: Path Dependency, Geography and Party Self-Reinvention,” *Journal of Development Studies*, Vol. 41, Issue 2(2005).
- Mai, Lu, “Evaluation of the Effectiveness of the World Bank’s Analytical and Advisory Services to China since 1990”(2005), <http://lnweb18.worldbank.org>.
- Malesky, Edmund et al., “The Model and the Reality: Assessment of Vietnamese SOE Reform - Implementation at the Firm Level,” The William Davidson Institute Working Paper, Number 154(1998).
- Masina, Pietro P., *Vietnam’s development strategies*(New York: Routledge, 2006).
- McCarthy, Thomas F., “Managing development assistance in the DPRK,” in E. Kwan Choi et al.(eds.), *North Korea in the world economy*(New York:

- Routledge Curzon, 2003).
- Morrow, Daniel, "Aid to transition economies: Lessons of Experience," Paper presented at the International Symposium on North Korean Development and International Cooperation(July 6~7, 2005), <http://ifes.kyungnam.ac.kr>.
- Ngok, Kinglun and Zhu, Guobin, "Marketization, globalization and administrative reform in China: a zigzag road to a promising future," *International Review of Administrative Sciences*, Vol.73, No.2(2007).
- Nikolic, Milan, "Russia and the IMF: Pseudo Lending for Pseudo Reforms," Working Paper No.6(Centre for the Study of Economic and Social Change in Europe, University College London, 2002).
- Painter, Martin, "Public Administration Reform in Vietnam: Problems and Prospects," *Public Administration & Development*, Vol.23, Issue 3(2003).
- _____, "The Politics of Economic Restructuring in Vietnam: The Case of State-Owned Enterprise 'Reform'," *Contemporary Southeast Asia*, Vol.25(2003).
- _____, "The Politics of State Sector Reforms in Vietnam: Contested Agendas and Uncertain Trajectories," *Journal of Development Studies*, Vol.41, Issue 2(2005).
- _____, "Sequencing Civil Service Pay Reforms in Vietnam: Transition or Leapfrog?" *Governance*, Vol.19, Issue 2(2006).
- Pham, Thien, "The Chinese economic model: Some tentative conclusions for Vietnam," in Binh Tran-Nam and Chi Do Pham(eds.), *The Vietnamese Economy: Awakening the Dormant Dragon*(New York: Routledge, 2002).
- Puffer, Sheila M. et al., "Emerging capitalism in Russia and China: implications for Europe," *European Journal of International Management*, Vol.1, Nos.1~2 (2007).
- Reed, Edward P., "The Role of International Aid Organizations in the Development of North Korea: Experience and Prospects," *ASIAN PERSPECTIVE*, Vol.29, No.3(2005).
- Tsai, Kellee S., "OFF BALANCE: The Unintended Consequences of Fiscal Federalism in China," *Journal of Chinese Political Science*, Vol.9, Issue 2(2004).
- Tsao, King and John Abbott Worthley, "Chinese Public Administration: Change with Continuity during Political and Economic Development," *Public Administration Review*, Vol.55, Issue 2(1995).

- Tsuboi, Yoshiharu, "Corruption in Vietnam"(2006), <http://www.daiviet.org>(2007. 11.29 접속).
- UNPAN, "Administrative Reform and Development in China since the 1980s" (1998), <http://unpan1.un.org>.
- Wank, David L., "Bureaucratic Patronage and Private Business: Changing Networks of Power in Urban China," in A. G. Walder(ed.), *The waning of the communist state*(Berkeley: University of California Press, 1995).
- Wedel, Janine R., *Collision and Collusion: Strange Case of Western Aid to Eastern Europe*(Basingstoke: Macmillan, 1998).
- Wiesner Duran, Eduardo, *From Macroeconomic Correction to Public Sector Reform: The Critical Role of Evaluation*(Washington, D. C.: World Bank, 1993).
- Wilson, J., "China's Transformation towards Capitalism," in David Lane and Martin Myant(eds.), *Varieties of Capitalism in Post-Communist Countries*(New York, N. Y.: Palgrave Macmillan, 2006).
- Woods, Ngaire, "The Globalizers in Search of a Future," CGD Brief(April 2006), <http://www.cgdev.org>.
- World Bank, "Vietnam: IMF-World Bank Relations"(2003), <http://www-wds.worldbank.org>.
- _____, "Vietnam: Country Assistance Evaluation"(2001), <http://www.wds.worldbank.org>.
- _____, *China: An Evaluation of World Bank Assistance*(Washington, D. C.: World Bank, 2005).
- Xuan, Truong Do, "Vietnam's Economy, After the Asian Economic Crisis," *Asian-Pacific Economic Literature*, Vol.14, Issue 1(2000).
- Zhang, Wei-Wei, "Long-term outlook for China's political reform," *Asia Europe Journal*, Volume 4, Number 2(2006).
- 『연합뉴스』, 2000년 10월 24일, 12월 30일; 2007년 10월 20일.
 탈북자 A씨 증언(2007년 10월, 2008년 1월, 필자 면접).

The Effect of IFI's Technical Aid on North Korea's Transition: With Reference to Experiences of China and Vietnam

Choi, Bong-Dae(Kyungnam University)

This article proposes some considerations relating to technical aid(TA) to North Korea(NK) by International Financial Institutions(IFIs) such as World Bank. In the near future TA will be provided when NK's nuclear crisis is resolved and NK launches an economic reform program. To maximize the positive effect of TA on NK's transition, the items and conditionality of TA should be adjusted flexibly according to NK's domestic situation. The actual effect of TA is regulated much more by NK ruling elite's interests rather than IFIs' intention or policy goals. IFIs should take into consideration NK elite's paranoid obsession with imperialist penetration when negotiating with NK for the terms of TA. It would be beneficial to the smooth ongoing transition for IFIs to accept and even support the NK state's strategy of taking direct control of large SOEs as a core part of public administration reform, though

that strategy is counter to IFIs' privatization policy. Paradoxically this should lead to the tighter integration of NK into the process of economic globalization, which is IFIs' ultimate goal of providing TA to NK.

Keywords: North Korea, Transition, Technical aid, Technical assistance, Public administration reform(PAR), 'Enterprise group', Obsession with imperialist penetration, IFI, World Bank, Dual-track SOE management policy, Communist party, Ruling elite, Survival strategy, Developmental state, China, Vietnam