

일반논문

빈곤감축전략보고서(PRSP), 아프리카 신자유주의와 시민사회

김성현(한양대)

빈곤과 외채의 덫에 묶여있는 아프리카 국가들은 1980년대부터 외채경감이나 차관의 유치를 위해 국제금융공동체(특히 브레턴우즈 기관들)가 부과한 신자유주의적 구조조정 프로그램들을 받아들일 수밖에 없었다. 각종 규제의 철폐와 민영화, 시장개방에 초점을 맞춘 신자유주의 정책은 아프리카국가들의 성장동력을 고갈시키고 사회적 균형을 파괴했다. 또한 아프리카국가들의 외채문제는 개선되지 못했다.

1990년대 양극화의 심화와 빈곤의 악화, 신자유주의에 대한 범세계적인 저항운동, 빈번한 금융위기에 직면해 국제금융기구는 빈곤감축전략보고서라는 새로운 글로벌 처방을 제시하였다. 빈곤국가의 주체성, 참여민주주의, 시민의 권능강화를 목표로 한 새로운 발전노선은 그러나 아프리카 국가들에게 여전히 신자유주의적 구조조정을 강요하고 있으며 발전을 위한 원칙들은 지켜지지 않고 있다. 시민의 권능강화와 빈곤감축의 웃을 입은 신자유주의는 이제 경제의 영역을 넘어 정치사회의 영역까지 급속하게 확대되고 있다.

주제어: 아프리카, 신자유주의, 개발도상국, 빈곤, 국제금융기구, IMF, 세계은행, 시민사회, 빈곤감축전략보고서

1. 들어가는 말: 인간의 얼굴을 한 자본주의?

신자유주의 경제정책의 확산과 더불어 개발도상국에서 빈곤과 외채부담의 가중, 성장동력의 고갈, 사회적 균형의 파괴의 문제가 지속되고 있

다. 이미 이 문제에 대한 수많은 연구와 보고가 있었고 비판과 저항운동이 범세계적인 차원에서 전개되어왔다. 비판에 대한 대응으로서 국제금융기구가 고안한 빈곤감축전략보고서(PRSP)는 다양한 행위자의 참여로 이루어지는 통합발전 모델을 추구하고 있다. 그러나 원조의 효율성을 보장하고 감독하는 국제기구, 굿거버넌스(Good governance) 원칙에 복종하는 중앙과 지방의 공공행위자, 시민사회를 대표하는 것으로 간주되는 NGO들, 공공행위자와 파트너십을 형성하고 있는 민간기업, 이제부터 원조프로그램들의 작성과 실행에 직접 참여해야하는 빈곤한 대중 등 수많은 행위자들의 연대로 구성되는 새로운 원조정책은 과연 빈곤퇴치의 대안이 될 수 있을 것인가?

신자유주의적 개혁의 맹아가 세계은행의 프로그램에 등장한 것은 1972년부터였다. 1980년대 영국의 대처행정부와 미국의 레이건 행정부가 출범한 후 세계은행은 보다 확고한 신자유주의 정책을 채택하였으며 시장의 교리가 글로벌 스탠더드로 채택되었다. 세계은행과 IMF를 점령한 통화주의 경제학자들이 개발도상국과 구사회주의 국가들에게 외채위기의 극복과 시장경제를 향한 이행을 위해 구조조정 프로그램을 처방함으로써 신자유주의 경제정책이 전세계적으로 확산되었다(김성현 2012).

1980년대는 또한 대부분의 개발도상국에서 외채위기가 발생한 시기였으며, 채무국과 채권국 간의 관계가 재정립되던 시기이기도 했다. 브레턴우즈 기관들은 파리클럽에서 회동한 채권자들의 의사에 따라 채무국들이 구조조정 플랜을 수용하고 자원을 제공하는 조건으로 외채의 부담을 줄이는 방안을 고안했다. 또한 공적개발원조에 있어서 민간부문이 가장 효과적인 행위자로 간주되었으며¹⁾ 수혜국이 원조에 앞서 시장경제라는 신성

* 본 연구는 한국연구재단의 아프리카 신흥지역 연구 지원(2013S1A2A3044457)을 통해 작성되었다. 심사를 맡아주신 익명의 심사위원께 감사드린다.

1) 특히 이 시기 미국 USAID의 민간기업이니셔티브는 공적개발원조에서 민간부문의 역할이 증가했음을 보여준다(김성현 2007).

불가침의 규칙에 입각해 제도개혁을 촉진하는 것이 필요하다고 간주되었다. 제도적 개혁은 처음에는 경제개혁에서 출발해 점차 반부패, 정책결정의 투명성제고를 거쳐 최근에는 시민의 참여와 감시, 빈민들의 능동적인 빈곤퇴치 운동, 나아가 민간기업의 자선과 박애주의를 포함하면서 계속 범위를 넓혀갔다(De Angelis 1998).

1990년대는 10년에 걸친 신자유주의적 구조조정의 문제점이 보고되고 이를 비판하는 운동이 확산되면서 보다 인도주의적이고 박애주의적인 원조개발 프로그램이 국제사회에서 모색되었다. 신자유주의 정책이 초래한 사회적 피해와, 특히 빈곤의 문제에 대한 비판이 강력하게 제기되었고 “인간의 얼굴을 한” 구조조정의 필요성이 강조되었다 (UNECA 1989). 이러한 필요성에 부합하기 위해 UNDP는 인간개발(Human Development) 지수에 보다 질적인 면들을 강조한 새로운 지표들을 도입했다. 1995년에는 코펜하겐에서 빈곤을 주제로 한 국제연합의 특별회의가 열렸고 1997년에는 빈곤감축을 위한 국제연합의 첫 10년이 선포되었다.

새로운 밀레니엄을 맞이하면서 세계은행과 IMF는 빈곤근절을 핵심적인 정책과제로 설정했으며, 구조조정 플랜을 빈곤감축과 성장프로그램으로 전환하고, 차관수혜 국가들이 오너십(Ownership), 책무성(Accountability), 시민사회의 참여(Participation)의 원칙에 입각해 빈곤감축전략보고서(PRSP)를 작성하도록 요구하였다. 2004년 말에는 43개의 국가가 이 프로그램을 활용했다. 2000년에는 제네바에서 다시 한 번 국제연합 특별회의가 열려, 5년 전 합의된 빈곤감축 플랜의 결과들을 평가했고 몇 달 후 뉴욕의 국제연합 본부에서는 100명이 넘는 국가원수와 정부수반이 회동하여 10개 항목으로 구성된 밀레니엄 선언을 발표했다. 이 선언의 첫 번째 항목이자 가장 중요한 사안은 2015년까지 절대빈곤과 기아를 절반으로 줄인다는 것이었다.

이상에서 살펴본 바와 같이 범세계적인 차원에서 빈곤근절을 위한 방

안들이 등장하고 있지만 그것은 1980년대 이후 확고하게 자리잡고 있는 교리, 즉 시장경제의 교리를 훼손해서는 안 되는 것이었다. 새로운 국제원조와 이에 관련된 국가별 정책들은 시장의 틀 안에서 작동하거나 시장의 실패 중 일부를 교정해야 하는 것으로 간주되었다. 빈곤대증을 목표로 설정하고 그들의 “사회적 자본”에 투자하는 것이 개발정책의 새로운 키워드를 이루고 있다. 새로운 프로그램에서 빈곤대증은 갑자기 소비자화 사업가로 변모할 가능성과 잠재성을 가진 집단으로 간주되고 있다(김성현 2008, 303-305). 이 목표들은 중앙 및 지방정부뿐만 아니라 부분적으로 공적기금의 지원을 받으면서 활동하는 민간기구에게 맡겨졌다. 그로인해 복지국가의 이념은 사라지고 기부와 자선, 사회적 연대의 담론들이 빈자리를 채우고 있다.

박애주의 담론이 범세계적으로 확산되는 가운데 시장자유화 프로그램들은 꾸준히 추진되었으며, 1995년 세계무역기구(WTO)가 출범함으로써 더욱 가속화되었다. 개발도상국과의 관계에 “원조가 아니라 무역(Trade not aid)”이라는 슬로건을 도입한 WTO는 자유화가 극빈층을 포함한 개발도상국의 인민들에게 바람직하다고 주장하고 있다. 신자유주의는 빈곤과의 전쟁을 통해 새로운 도덕의 가면을 쓰게 되었다. 국제사회는 빈곤을 유발하는 원인에 대한 정책적 논의들을 회피하고 신자유주의를 당연한 것으로 간주하면서 투쟁해야할 적, 즉 빈곤을 구성하고 있다.

이 글은 아프리카 지역을 사례로 개발도상국의 신자유주의적 구조조정의 역사와 시민사회의 대응, 그리고 최근의 빈곤감축 전략프로그램을 중심으로 새로운 개발담론의 배후에 여전히 존재하는 신자유주의의 그림자를 추적하고자 한다. 또한 이 그림자가 빈곤한 인민들의 “권능강화(empowerment)”를 가로막음으로써 여전히 빈곤탈출의 기회를 박탈하고 있음을 보여주고자 한다.

2. 빈곤의 경제, 외채, 신자유주의적 구조조정 프로그램

1) 아프리카 빈곤의 경제구조

제2차 세계대전 동안 천연자원에 대한 수요가 정점을 이룬 후, 개발도상국들은 국제시장에서 불리한 교역조건에 놓여있었다. 즉 수입가격 대비 수출가격간 격차로 인해 만성적인 무역수지의 적자를 경험했다. 1970년대 중반부터 무역조건들은 더욱 악화되었는데, 여기에는 외채위기를 경험한 대부분의 아프리카 국가들에게 강요되었던 수출지향정책의 영향도 있었다. 석유등 에너지 자원을 제외한 주요 1차상품의 가격지수는 1977-1982년 사이에 급감한 반면, 선진국의 수출가격은 꾸준히 상승했다. 1982-1990년 세계경제가 팽창하는 동안 개발도상국의 무역조건은 연평균 4%씩 악화되었다. 1986년 초반부터 시작된 유가의 하락으로 인해 산유국의 타격이 보다 심각했지만 비산유 개발도상국 역시 수입가격대비 수출가격에 있어서 연평균 1.5%의 적자를 기록했다. 이러한 경향은 1990-1992년의 세계경제 침체기에도 지속되어 1998년 개발도상국의 상품가격은 대공황 이후 최저수준을 기록하게 되었다(Barrat-Brown and Tiffen 1992). 개발도상국의 1차생산물 가격의 하락은 외채의 증가, 이자의 폭등을 동반했으며, 이들 국가들에게 강요된 수출주도 정책은 국제시장에서 경쟁을 유발함으로써 가격을 한층 더 떨어뜨렸다. 결국 수많은 국가들이 국가부도의 벼랑 끝으로 내몰리게 되었다.

아프리카 개발도상국의 경우 수출품목이 다각화되지 못한 채 몇몇 상품들의 수출에 과도하게 의존한 탓으로 무역조건 악화는 더욱 심각한 영향을 미쳤다. 앙골라, 보츠와나, 부룬디, 콩고, 가봉, 기니, 니제르, 나이지리아, 소말리아, 우간다, 잠비아는 수출소득의 최소 75%를 단일상품에 의존한 탓으로 더 많은 고통을 겪었다. 아프리카 대륙에서 무역을 다각화

함으로써 전체 수출소득에서 4개 품목 이상의 수출이 25% 이상을 차지한 나라들은 감비아, 레소토, 남아공, 스와질란드, 탄자니아, 짐바브웨뿐이었다. 아프리카 대륙의 대부분의 국가에서는 4개미만의 상품이 전체수출소득의 3/4 가량을 차지하는 경우가 일반적이었다. 또한 아프리카 국가들의 총무역량 3/4 이상이 선진국과의 무역이었다.

1970년대 이후 거의 모든 개발도상국들이 수출주도전략을 추구했으며 이것은 세계시장에서 아프리카의 점유율이 급격하게 줄어드는 상황을 연출하였다. 1970년대와 1980년대에 세계시장에서 아프리카의 팜오일 점유율은 58%에서 18%로, 사이잘(sisal)의 점유율은 48%에서 36%로, 커피는 35%에서 20%로, 원유는 15%에서 8%로, 면화는 12%에서 7%로, 구리는 10%에서 6%로 하락했다(UN 1991). 한 연구는 1970년대와 1980년대에 아프리카 국가들에서 GDP의 약 4%가량이 하락했으며 이는 다른 국가들의 두 배에 달한다고 보고한 바 있다(Elbadawi and Ndulu 1996). 1차생산물의 가격이 이처럼 낮은 수준에 머물러 있었지만 대부분의 아프리카 국가들은 여전히 이 부분의 수출에 대한 의존에서 탈피하지 못했다.

산업화와 무역의 다각화의 지연에는 여러 이유를 지적할 수 있다. 버켓(Burkett 1987)에 따르면 많은 저개발 국가들에서 1차 상품 의존 경제는 낮은 임금과 소득의 불평등을 유발하는 경향이 있다. 결국 수출을 통해 소득을 올리는 부유한 계층과 빈곤한 생산자 계층의 격차가 벌어진다는 것이다. 이러한 계급구조는 무역구조에도 영향을 미쳐, 수입대체제에서 국민경제의 산업화를 위한 생산재 수입보다 고소득계층의 소비를 위한 사치재 수입이 늘어난다. 이러한 무역구조는 선진국으로부터의 수입을 촉진하며 1차생산물의 수출로 거둔 소득이 해외로 유출되는 결과를 가져온다. 이는 결국 국내자본재 부문의 발전을 억제하고, 왜곡된 내수시장의 형성으로 이어지게 된다는 것이다. 즉 국내의 제조업은 일반대중들의 수요에 부응한 대량생산, 대량소비의 구조를 형성하기 보다는 소수 부유한 엘리트

트 계층을 위한 사치재의 생산으로 발전한다. 사치재 생산을 위한 자본과 기술이 부족한 경우 다국적 기업들이 국내시장에 침투하며, 산업과 무역의 해외의존도는 더욱 높아진다. 남아프리카 공화국과 짐바브웨의 경제구조는 전형적으로 이러한 사례에 해당되었다.

아프리카 대륙의 수입대체산업화는 아시아나 라틴 아메리카 국가들과는 달리 산업근대화로 이어지지 못한 상태에서 1970년대 석유파동의 위기를 경험하게 되었다. 수입유가는 1973년과 1979년 사이에 급격하게 상승한 반면에 원자재의 시장가격은 정체되거나 하락했다. 이 상황은 아프리카 국가들을 차관을 통해 외환소득의 대체하도록 이끌었다. 그 결과 1970년대는 대부분의 개발도상국에서 수입대체산업화가 정체되고 외채가 급격하게 증가했다. 국제금융계가 위기에 빠진 개발도상국들이 외환을 확보하기 위해 극도로 낮은 가격으로(심지어 손실을 감내하면서까지) 무역을 수행하도록 요구함으로써 1차상품의 가격은 계속 낮은 수준에 머무를 수밖에 없었다.

달리로 표시된 차관은 여러 가지 문제를 유발했다. 인플레이션을 억제하기 위한 국내의 통화정책은 외채상환의 부담을 가중시켰다. 또한 미국의 통화정책에 따라 이자율에 대한 부담이 결정되었다. 1979년 미국연방지불준비위원회가 통화주의 경제정책(특히 고금리 정책)을 실시함으로써 개발도상국의 이자지급부담은 급격하게 증가했다.

외채를 짊어진 국가들에 대한 담보의 문제는 주권국가 파산할 가능성이 없다는 생각 때문에 그다지 중요한 문제로 간주되지 않았다. 담보의 문제를 해결하는 방법은 보증인을 세우는 것이었으며 IMF는 1980년대에 아프리카 국가들의 선진국 상업은행에 대한 지불이행을 보장하는 기구의 역할을 수행했다. 1970년대까지의 케인지언적 발전전략을 추구하던 IMF는(이른바 “발전의 선교사”) 1980년대 통화주의 정책으로 급선회한 이후 개발도상국의 차관을 보증하는 대가로 차관 수혜국에게 경제의 자유화와

수출주도무역정책을 요구하고, 긴축적인 거시경제정책을 처방할 권력을 확보했다("Money Doctor"). 또한 세계은행도 개별적인 프로젝트 차관과 특정부문별 차관을 넘어서 구조조정차관을 강요함으로써 1980년대 개발도상국의 신자유주의 확산에 크게 기여했다.

차관공여를 대가로 신자유주의 구조조정이 이루어지는 가운데, 해외로부터 유입된 자금의 규모는 계속 줄어들었다. 1984년 개발도상국의 순수금융자원 이전은 사상 처음으로 마이너스를 기록하게 되었는데, 이는 채무국들의 신규차관 유치보다 이자상환분이 더 많았기 때문이었다. 1980년대 말 개발도상국과 선진국 간의 금융이전은 연 500억 달러에 도달했다. 1990년대 초반 선진국의 은행들은 더 이상 외채위기의 위협에 시달리지 않았지만 개발도상국들은 1997년 무렵 여전히 20조 달러 이상의 채무를 안고 있었으며 채무국들은 상환을 위해 선진국에 총 2,700억 달러를 지불했다(Jubilee 2000 1997). 1990년 총 지불액이 1,600억 달러였음을 고려하면 외채상환의 부담이 얼마나 급속하게 증가했는지 가늠할 수 있다.

개발도상국의 성장을 위한 또 다른 처방으로 규제철폐와 시장개방을 통한 외자유치가 제시되었지만 아프리카 국가들이 사실상 외국인 직접투자를 유치함으로써 재정수지를 회복할 가능성은 희박했다. 1980-1990년대 금융 및 무역정책의 자유화가 글로벌 스탠더드가 된 후 전 세계에 걸쳐 외국인 직접투자가 크게 증가했다. 다국적 기업들의 해외투자는 1999년경에는 8,650억 달러로 치솟았다. 1990-1999년 동안 세계 외국인 직접투자는 314%나 증가했다. 그러나 외국인 직접투자는 사실 10여 개국에 의해 주도되었으며, 투자처도 중국, 동남아시아, 라틴아메리카의 몇몇 국가들로 한정되어 있었다. 뿐만 아니라 외국인 직접투자의 증가는 지속성도 없었다. 1990년 200억 달러였던 상업은행 대출은 1997년 1,000억 달러로 증가했지만 1999년에는 다시 200억 달러로 줄어들었다. 유가증권에 대한 투자는 50억 달러에서 1996년에는 500억 달러로 증가했지만 1999년에는 250억 달러로 줄어들었다(Bond and Dor 2003, 6).

아프리카국가들의 경우, 외국인 직접투자 점유율은 1970년대 25%에서 1990년대에는 5% 미만으로 떨어졌다. 또한 사하라 이남의 직접투자의 경우 대부분 앙골라와(1999년 18억 달러) 나이지리아(14억 달러)의 석유 부문에 대한 투자에 집중되었을 뿐이었다. 1999년 지하자원과 관련없는 사하라이남에 대한 유일하고도 중요한 직접투자는 남아프리카 공화국에서만 발견되었다(14억 달러). 그러나 외환통제의 자유화로 인해 남아공 자신의 해외직접투자는 외국인 직접투자를 초과하는 상황이었다.

2) 외채위기

투자의 왜곡과 외채상환부담의 증가는 1982년 멕시코를 필두로 개발도상국들의 파산과 지불불능을 초래했다. 국가부도는 지불압박을 해소하기 위한 IMF와 세계은행의 긴급 신용제공에 의해 지연되곤 했다. 개발도상국 정부들이 모라토리엄을 선언함으로써 국제적인 압력에 대응하는 경우가 있었지만, 이 경우 큰 정치적 압력을 감수해야했다(잠비아, 브라질, 페루, 니카라과의 사례).

대부분의 아프리카 국가들에게 외채는 큰 부담으로 다가왔다. 1980년대 초반에 많은 나라들이 채무불이행을 경험했으며, 구외채를 상환하기 위해 신규외채를 개설했다. 그 결과 상환의 부담은 뒤로 미루어졌지만 더욱 무거워졌다. 게다가 이자율의 상승으로 인해 부채는 계속 증가했다. 1980년대 동안 아프리카 정부지출의 평균 16%가 외채상환에 소요되었는데, 이는 교육(12%), 국방(10%), 보건(4%) 예산보다도 높은 수준이었다. IMF와 세계은행은 이 국가들에게 차관을 제공하는 조건으로서(conditionality) 거시경제개혁을 요구하였다. 1981년 세계은행의 버그 리포트(Berg Report)에²⁾

2) 「Accelerated Development in Sub-Saharan Africa」

http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2000/04/13/00178830_98101911444774/Rendered/PDF/multi_page.pdf

기초해, IMF와 세계은행이 아프리카국가들에게 요구한 거시경제개혁은 대부분 같은 성격의 것이었다. 훗날 워싱턴 컨센서스(Washington Consensus)의 근간을 이루게 되는 이 프로그램들은 예외 없이 정부의 예산 삭감, 가격통제 및 각종 보조금의 철폐, 환율통제의 자유화, 고금리정책과 금융규제완화, 수입장벽의 철폐, 수출지향정책의 실시를 포함하고 있었다.

이 정책이 가져온 부정적 효과는 여러 번 지적되었다. 예산지출 삭감은 유효수요를 억제함으로써 성장을 떨어뜨렸다. 신자유주의자들이 믿는 바와 같이 아프리카의 투자부족은 과도한 정부지출에 의한 생산적 투자의 구축(驅逐)에서 비롯된 것이 아니었으므로, 정부지출의 삭감이 민간부문의 성장으로 직결되지 않았다. 민영화는 국가의 전략산업을 구축하고 있는 주요 공기업들을 민간에 매각하는 과정에서 빈번하게 부패를 유발하였다. 또한 고용의 불안정을 초래했으며, 국민의 삶의 질을 떨어뜨리고, 성장동력을 저해하는 결과를 가져왔다.

IMF와 세계은행의 구조조정 플랜의 골자는 무엇보다 금융부문의 자유화라 할 수 있었다. 사하라 이남의 국가들에서 1980년대 후반 세계은행의 재정활동 중 35%가 '조정'의 대상이 되었는데, 이 액수는 매년 10억 달러에 해당하는 것이었다. 1980년대 후반 세계은행의 관리 하에 있던 16개 최빈곤국 가운데 2/3가 이자율을 실질수준에 맞추는 개혁을 단행했다. 높아진 이자율에 의해 외채상환의 부담은 증가했으며, 1984년에는 개발도상국에 대한 순수재정지원 이전이 사상 최초로 마이너스를 기록하게 되었다. 1980년대 말에 이 수치는 매년 500억 달러에 달했다. 신자유주의적 구조조정은 결국 시민들의 저항으로 이어졌다. 1983년 탄자니아와 쿠바, 1986년 페루, 1987년 브라질과 잠비아, 1994년 케냐에서 세계은행의 구조조정 플랜에 대한 저항이 있었다. 저항에 대한 국내외의 대응은 억압을 강화하거나 구조조정의 역효과를 줄이겠다는 수사적인 약속을 발표하는 것이었다.

3) 신자유주의적 구조조정의 사회적 결과

1980년대 후반 신자유주의적 구조조정을 경험한지 10년이 지나, 40여 개의 아프리카 국가들에서 거시경제개혁에 대한 비판이 제기되었다. 세계은행은 1989년 「1980년대 아프리카의 구조조정과 성장」³⁾, 「사하라 이남의 아프리카: 위기에서 지속가능한 성장으로」⁴⁾라는 제목의 두 보고서를 통해 아프리카 국가들의 생활수준, 무역상황, 외채상환의 악화 등을 평가했다. 구조조정을 옹호하는 입장에서 세계은행은 다음과 같은 결론을 내렸다.

“개혁에 착수하고 성장을 달성한 아프리카 국가들에서 대부분의 빈민은 아마도 더 나아졌거나, 확실하게 더 나빠지지는 않았다. 빈민은 대부분 농촌지역의 사람들이고 생산자로서 그들은 농업, 무역, 환율 개혁과 주요 상업활동의 독점탈피로부터 이익을 거두는 경향이 있다. 소비자로서 도시 주민과 농촌주민은 모두 식품가격상승으로 인해 어려움을 겪는 경향이 있다. 그러나 구조조정 조치들이 개방시장에서 대부분의 빈민들에게 공급되는 식품가격에 영향을 미치는 경우는 거의 없다(World Bank 1994, XI).”

한편 1989년 4월, 국제연합 아프리카 경제위원회(UNECA)는 「사회경제적 회복과 변화를 위한 아프리카의 구조조정 프로그램의 대안 모색」⁵⁾이라는 제목의 보고서를 통해 아프리카 정치경제구조에 대한 구조조정의 영향을 평가하고 대안적인 전략을 제시했다. 이 보고서는 “여러 증거들이

3) 「Africa's Adjustment and Growth in the 1980s」 .

http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2000/03/23/000178830_98101911135366/Rendered/PDF/multi_page.pdf

4) 「Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth」 .

http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/12/02/000178830_98101901364149/Rendered/PDF/multi0page.pdf

5) 「African Alternative Framework to Structural Adjustment Programmes for Socio-Economic Recovery and Transformation」 .

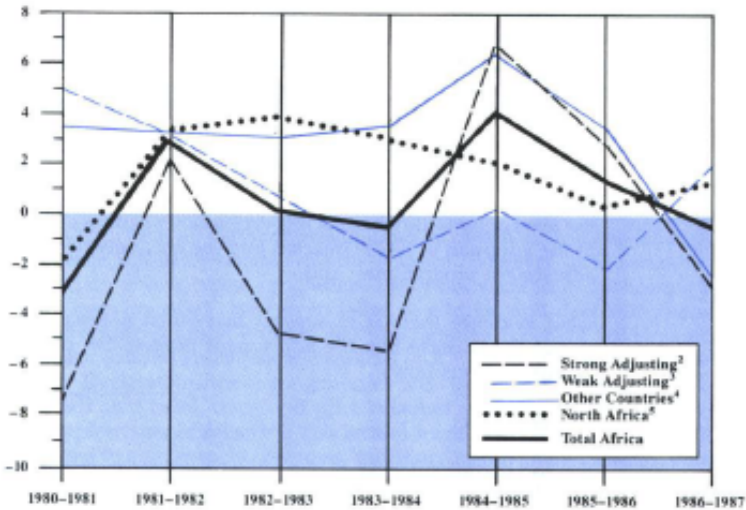
<http://repository.uneca.org/bitstream/handle/10855/5670/Bib-44783.pdf?sequence=1>

강력한 개혁 프로그램을 추진한 나라들에서 전반적인 경제의 향상을 보여 준다”는 세계은행과 UNDP의 프로그램의 주장을 세계은행 자신의 데이터를 활용해 반박했다(U.N.E.C.A. 1989). 이 보고서는 다음과 같이 주장했다.

“GDP 데이터는 강력한 구조조정을 실시한 국가들이 1980-1987기간 동안 전반적으로 취약한 연평균성장률을 기록했음을 보여준다(약 1.5%). 이 나라들의 경제상황은 매년 달라졌다. 1980-1981년 구조조정 프로그램이 도입된 시기 약 8%의 마이너스 성장을 기록했으나 1981-1982년도에는 개선이 되었다. 1982-1984년 GDP 성장률은 크게 떨어졌지만 1984-1986년에는 다소 회복이 되었다. 성장률은 1986-1987년에는 다시 떨어졌다. 구조조정 정책을 약하게 실행했거나 실행하지 않은 나라들은 1980-1987년 각각 연평균 1.2%, 1.3%의 성장을 기록했다. 이 나라들은 1980-1982기간 동안, 각양각색의 연평균 GDP 성장률을 기록했지만, 1983-1984 기간에는 약한 구조조정을 실행한 나라들을 제외하고, 긍정적인 연평균성장률을 기록했다. 이 추이는 다른 나라들이 1986-1987 기간 동안 적자성장을 기록하는 동안에도 유지되었다. 1980-1987년 동안 아프리카의 연평균성장률은 구조조정 프로그램을 집행한 국가들의 저조한 경제실적으로 인해 상대적으로 낮은 0.4%를 기록했다(UNECA 1989, 22-23).”

보고서는 구조조정 프로그램을 집행한 사하라 이남의 국가들에서 GDP 성장률은 2.7%에서 1.8%로 감소, GDP대비 투자는 20.6%에서 17.1%로 감소, 예산적자는 GDP의 -6.5%에서 -7.5%로 증가, 수출소득대비 외채상환은 17.5%에서 23.4%로 증가했다고 밝혔다.

〈그림1〉 아프리카의 GDP 성장률과 구조조정 효과 (1980-1987)



자료: UNECA 1989, 22.

이 보고서는 또한 구조조정 프로그램으로 인해 일인당 소득과 실질임금의 하락, 실업과 일자리부족의 증가, 사회보장성 지출의 삭감으로 인한 복지서비스 수준의 하락, 교육 및 직업훈련수준의 저하, 영양실조와 보건 문제의 악화, 빈곤수준과 소득불균형의 증가 등 사회적 문제가 증가했음을 지적했다.

UNECA의 보고서가 발표된 후, 구조조정/빈곤의 상관관계에 대한 세계은행의 주장을 반박하는 데이터가 속속 발표되었다. 이를 통해 신자유주의의 교의인 자유시장이 가져온 사회적 비용에 대한 증거들이 드러났다. 보건, 교육, 영아사망률, 기대수명, 말라리아, 결핵, 에이즈 등에 의한 사망률 등 사회적 분야에서 고통이 늘어나는 가운데, 사회문제를 해결하기 위한 국가의 지출능력은 크게 약화되었다. 개발도상국의 사회-경제정책결정이 국내보다 워싱턴의 금융기구에 의해 좌우되는 상황에서 민족주의를 표방하던 정권들조차 구조조정 프로그램을 향해 정책을 전환했으며, 이는

국내에서 그들의 인기를 떨어뜨렸다. 한때 사회주의 정부가 집권했던 모잠비크, 앙골라, 알제리에도 시장과 수출이 주도하는 전략이 처방되었다.

신자유주의 처방은 전세계 진보정당과 정권에 영향을 미쳤지만 특히 사하라이남의 국가들에서 국가의 주권을 약화시키고 서아프리카 지역에서는 행정 및 법률구조와 통화시스템 등의 붕괴로 이어지기도 했다. 이따금 구조조정의 역효과를 줄이기 위한 사회보장성 프로그램들이 추가되기는 했지만, 이러한 프로그램은 사회에서 가장 조직되지 못하고 가장 빈곤한 사람들에게만 집중되었다.

구조조정프로그램의 악영향은 결국 아프리카 전역뿐만 아니라 글로벌한 수준에서 저항운동을 불러일으켰다. IMF를 반대하는 수백건의 시위(이른바 IMF Riot)가 일어났고 1988년 베를린, 1991년 방콕, 1994년 마드리드, 2000년 워싱턴, 프라하, 2002년 오슬로에서 브레턴우즈 기관들을 정책을 비판하는 시위가 일어났다(Walton and Seddon 1994; Bond 2002).

브레턴우즈 기관들에 대한 비판은 결국 두 기관의 반응을 이끌어 냈다. 특히 세계은행은 다양한 방법으로 정책노선을 수정했다. 세계은행은 환경문제와 여성문제를 고려한 활동원칙을 개발했고, 세계은행의 구조조정 프로그램에 의해 악영향을 받은 공동체들의 사례를 청취하기 위해 조사패널(Inspection Panel)을 설치했다. 또한 국제, 대륙, 국가별 수준의 다양한 세계은행-NGO 포럼들을 포함해 이익주창자들이 참여하는 구조를 모색했다. 끝으로 브레턴우즈 기관들은 과대채무빈곤국가 이니셔티브(Highly Indebted Poor Country Initiative)를 전개함으로써 개발도상국의 채무증가에 반대하는 운동에 대응하려 했다. 이러한 각양각색의 시도는 반대자들의 목소리를 잠재우는데 기여했지만 세계은행과 IMF는 신자유주의적 구조조정 노선을 결코 포기하지 않았고 채무국가들이 상환을 위해 필요로 하는 차관을 제공하는 대가로 더욱 다양한 조건(conditionality)들을 요구했다. 이 요구는 거버넌스와 박애주의 담론으로 포장되었다.

3. 빈곤감축 전략보고서의 탄생과 아프리카 시민사회

1) 람페두사의 역설: “아무것도 변하지 않게 하기 위해 모든 것을 바꾸어라”

1990년대 말, 세계은행의 자체개혁 시도는 실패하기 시작했다. 1997년 아시아 금융위기, 1998년 러시아 금융위기는 국제금융공동체에 큰 충격을 안겨주었다. 특히 브레턴우즈 기관들에게 자신들의 정책을 가장 모범적으로 따르는 국가로 인정된 대한민국과 사회주의 붕괴이후 시장경제를 향한 급속한 이행을 표방하며 브레턴우즈 기구들과 미국경제전문가들의 요구를 적극 수행했던 러시아의 몰락은 신자유주의 정책노선의 정당성에 의문을 제기하는 대사건이었다⁶⁾. 한편 과대채무빈곤국가 이니셔티브는 세계은행과 IMF가 채무국가들에게 약속했던 채무경감을 미루면서 더욱 엄격한 조건을 부과하였다는 비판을 받았다. 빈곤국가들은 갈수록 늘어나는 외채부담, 갈수록 빈번해지는 금융위기의 압박, 그리고 기본적인 삶의 질의 하락 등의 문제와 씨름하고 있었다. 국제 주빌레 운동(international Jubilee movement)의 개발도상국 운동 단위인 Jubilee South는 2002년 외채법정을 구성하고 외채탕감의 약속을 이행하지 않은 세계은행과 IMF의 임무해제를 요구하였다. 특히 주빌레운동이 전개한 세계은행 채권 거부운동(World Bank Bonds Boycott) 운동은 선진국과 개발도상국 사회운동 그룹에게 지지를 받았고 선진국 투자가들에게 더 이상의 세계은행 채권을 구입하지 않도록 압박을 가했다.⁷⁾

⁶⁾ 자크 사피르(Jacque Sapir 2002, 27-117)는 프랑스 조절이론 학파의 입장에서 러시아의 신자유주의적 개혁과 몰락의 과정에서 국제금융기구, 월스트리트의 금융기관, 저명한 경제학자들, 러시아 정치경제 엘리트들의 역할을 분석하였다.

⁷⁾ 「Jubilee 2000 Debt Campaign Background」
<http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/Comprehensive-Review/jsouth1.pdf>; 「Join the World Bank Bonds Boycott」

이러한 상황에서 1999년 세계은행과 IMF는 특히 외채경감의 혜택을 누리기 위해 모든 나라들이 작성해야하는 빈곤감축전략보고(Poverty Reduction Strategic Paper, 이하 PRSP)서를 통해 새로운 패러다임을 체계화했다. 2000년에는 뉴욕의 국제연합 본부에서 100명이 넘는 국가원수와 정부수반이 회동하여 10개 항목으로 구성된 밀레니엄 선언을 발표했다. PRSP는 당시 채택된 밀레니엄 개발목표(Millennium Objectif for the Development)에 국가 간 혹은 다자간 협력의 새로운 수렴지점으로서 통합되었다.

밀레니엄 개발목표는 두 가지 중요한 변화를 가져왔다. 첫째는 빈곤문제의 다차원적인 성격을 강조하고 더 이상 경제적인 측면만을 강조하지 않게 되었다는 점이다. 이는 이 새로운 모델이 제시하는 8대 주요목표(절대빈곤 및 기아퇴치, 보편적 초등교육 실현, 양성평등 및 여성능력의 고양, 유아사망률 감소, 모성보건 증진, AIDS 등 질병퇴치, 지속가능한 환경 확보, 개발을 위한 글로벌 파트너십 구축)를 통해 확인된다. 밀레니엄 개발목표는 특히 빈곤퇴치와 관련해 하루 1달러 미만의 수입으로 살아가는 사람들의 비율을 2015년에는 1990년 대비 절반으로 감축한다는 구체적인 목표를 제시했다. 밀레니엄 개발목표가 가져온 두 번째 변화는 빈곤의 보편적이고 범세계적인 특징을 인정하여 부유한 국가의 저소득층에도 관심을 기울였다는 점이다. 이것은 빈곤문제를 단순한 선진국-개도국의 구분을 넘어서는 훨씬 더 복잡한 문제로 인식한 것이었다. 세계는 개발도상국, 선진국의 구분이 없이 양극화의 소용돌이에 휘말리고 있었다.

그러나 이러한 “빈곤감축” 목표의 천명은 OECD 국가들의 국내총생산에서 공적개발원조(ODA)가 차지하는 비중이 감소한지 10년이 지나 이루어졌다는 점에 주목해야 한다. 2002년 몬테레이에서 열린 개발금융에 관

http://www.jubileeusa.org/fileadmin/user_upload/Resources/Education_Action_Packet/boycott.pdf.

한 국제회의에서 원조공여국들은 신흥국들과 저개발국가들에 대해 이 국가들의 투자흡수 능력에 따라 차별화된 전략을 적용한다는 전제하에 다시 원조를 늘릴 것을 약속했다. 2010년 OECD 개발원조 이사회가 계산한 ODA 총액은 1,287억 달러를 기록했다.

이러한 흐름을 반영하여 투입된 자원의 영향과 효과에 대한 세밀한 평가가 이루어졌는데, 이 과정에서 빈곤과의 전쟁에 관련된 성공담과 사례 소개에 파묻혀 제대로 알려지지 않았던 사실들이 드러났다. 2010년 아프리카 개발은행은 빈곤감축분야에서 범세계적인 성과들이 주로 중국과 인도의 경제성장에서 기인한 반면, 빈곤의 문턱을 넘지 못하는 수많은 아프리카 국가들이 밀레니엄 개발목표의 종료시기(2015년)를 늦추게 될 것으로 전망했다. 빈곤의 측정방법에 대한 수많은 논쟁들에도 불구하고 전문가들은 아프리카에서 빈곤이 줄어들고 있지만 인구증가 때문에 1일 1달러 미만으로 생활하는 아프리카의 절대빈민의 숫자가 증가하고 있다고 주장했다. 그러나 세계은행의 두 연구자, 첸(Shaohua Chen)과 라바이용(Martin Ravallion)에 따르면 사하라 이남의 아프리카에서 이 수치는 1981-2005년 사이에 거의 두 배로 증가했다. 이들은 세계은행은 이 지역에 자원의 투입을 늘리고 국제적인 협력을 촉진할 필요성을 주장하였다 (Chen and Ravallion 2004).

2) 박애주의의 가면을 쓴 신자유주의와 아프리카 시민사회

PRSP는 1970년대부터 1990년대까지 세계은행과 IMF가 발명한 개발도상국 빈곤감축 프로그램 중 가장 최신버전이다. 1990년대 중반에 마련된 과다채무빈곤국가 이니셔티브와 PRSP는 기존의 신자유주의적 구조조정 프로그램이 국제금융공동체가 약속한 결과를 가져오는데 실패했음을 인정했다. 1999년 9월 세계은행과 IMF는 구조조정 플랜을 빈곤감축과 성장

프로그램으로 전환하고 과대채무빈곤국가에게 새로운 요구를 제시했다. 새로운 차관과 외채탕감의 혜택을 받기 위해서는 PRSP를 작성해야 한다는 것이었다. 2004년 말에는 43개의 국가가 이 프로그램을 활용했다. PRSP에 담긴 핵심원칙은 크게 오너십(Ownership), 책무성(Accountability), 참여(Participation), 권능강화(Empowerment)로 정리할 수 있다(김성현 2008, 283-284). 각각의 내용은 다음과 같다.

① 오너십의 원칙: PRSP의 작성을 해당 국가에 맡김으로써 이 프로그램의 현지 적응을 촉진한다.

② 책무성의 원칙: 상호 관련된 다양한 부분의 정책적 욕구를 인정하는 통합적인 접근을 채택한다. 새로운 토대에서 내적·외적 파트너십을 형성한다. 특히 한편으로는 정부, 지방공권력, 민간 부문, 시민사회 행위자 간의 파트너십을 촉진하고 다른 한편으로 정부와 국제금융기관 간의 파트너십을 촉진한다. 이 과정에서 행위자 상호간 책무성이 강조된다.

③ 참여의 원칙: 참여의 기술과 대화 및 협력의 공간을 마련함으로써 행위자의 참여를 촉진한다.

④ 권능강화: 빈곤감축이라는 목표를 발전 전략의 핵심에 위치시킨다. 특히 가장 빈곤한 계층의 삶의 조건의 개선이라는 측면에서 장기간에 걸친 결과를 얻도록 전략을 작성한다.

오너십의 원칙과 관련해 주목해야 할 것은 PRSP의 작성주체인 “해당국가”의 행위자가 다음의 원칙들에서 나타나듯이 정부행위자로 한정되지 않는다는 점이다. 1990년대부터 저개발국의 미래의 번영을 보장해주는 국제원조는 더 이상 공적인 성격의 것으로 간주되지 않고 비영리 NGO뿐만 아니라 영리기업들이 설립한 재단들의 박애주의와 사회적 비즈니스, 임팩트 파이낸싱(impact financing) 등을 포함한다.

이러한 변화는 책무성의 원칙에도 반영이 되어, 세계은행은 “공적 또는 사회적 책무성 메커니즘은 정부기관이 시민을 책임지게 한다. 시민활동이

나 사회적 책무성은 정치적·행정적 책무성의 메커니즘을 강화해준다(세계은행 웹사이트의 ‘Accountability’ 항목)⁸⁾고 주장한다. 이 과정에서 참여민주주의 원칙이 강조되는 반면, 대의민주제의 원리가 약화되는 문제점이 발생하기도 한다. 이는 PRSP의 작성과정에서 해당국가의 의회가 배제되고 대표성이 부족한 시민사회의 대표가 참여하는 문제를 발생시킨다(Eberlei 2001, 27). 시민의 참여는 책무성과 관련해 고도의 전문성에 입각한 파트너십을 요구받는다. 따라서 참여의 기준에 부합하지 못하는 다수의 시민사회조직이 참여보다 배제되는 문제가 발생할 수 있다. 더구나 비서구사회의 시민사회는 이러한 조건을 충족시키지 못하는 경우가 많다. 끝으로 PRSP가 지향하는 최종목표라 할 수 있는 빈곤계층의 권능강화는 앞의 원칙들에 입각해 빈민을 단순한 구호나 지원의 대상자가 아닌 잠재적 사업가나 소비자로 간주하고 있다. 이는 우리에게 익숙한 “생산적 복지”와 유사한 원칙이 적용되는 것이다. 베이트먼과 장하준(Bateman and Chang 2009)은 개발도상국에서 마이크로 파이낸스 같은 발전모델은 성장의 토대가 되는 규모의 경제형성, 고용의 안정 등을 고려할 때 국가주도 발전전략에 비해 효과가 떨어진다고 주장한다. 김성현(2008)은 최근 국제경제에서 신흥국 저소득층의 잠재적 소비능력에 주목하고 이들이 형성한 제3섹터의 경제부문을 제2섹터의 영리부문으로 흡수하려는 전략이 수행되고 있음을 지적한다.⁹⁾ 더구나 Eurodad(2006)의 보고서가 보여주는 바와 같이 PRSP의 수혜국들에게 여전히 신자유주의적 구조조정 프로그램이 강요되고 있으며, 2005년까지 수혜국들은 평균 67건의 빈곤감축차관을 수

8) <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTEMPOWERMENT/0,,contentMDK:20253075~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:486411,00.html>.

9) 이와 주제는 다르지만 국내에서도 시민사회중심의 경제론을 경계하는 논쟁이 최근 「프레시안」을 통해 전개되었다(정승일, “진보의 탈을 쓴 신자유주의자들을 고발한다.” 「프레시안」. 2012년 4월 20일 참고).

령하는 대가로 금융시장의 개혁, 공기업의 민영화, 무역 자유화를 요구받았다. 세계은행과 IMF는 감비아, 가나, 기니, 말라위, 말리, 모잠비크, 니카라과, 예멘에서 빈곤 축소 프로그램의 선결 조건으로 수자원의 민영화를 제안했으며, 이 국가들은 결국 『빈곤감축전략보고서』에 수자원 민영화를 포함할 수밖에 없었다(Jones and Hardstaff 2005, 10).

PRSP는 아프리카의 시민사회에 어떠한 영향을 미쳤을까? 아프리카대륙의 시민단체들은 무엇보다 시민의 참여가 확대되는 것에 기대를 걸었다. 세계은행과 IMF가 빈곤감축전략보고서를 새로운 발전노선으로 제시한 직후 아프리카 국가들에서는 여기에 부응하기 위한 조직들이 형성되었다. 잠비아의 빈곤감축을 위한 시민협회(Civil Society for Poverty Reduction), 말라위의 경제정의 네트워크(Economic Justice Network)는 대표적인 사례이며 탄자니아와 모잠비크에서도 시민사회의 동원이 있었다. 주빌레 2000 앙골라(Jubilee 2000 Angola)는 내전으로 국가가 혼란에 빠져있는 상황에서도 세계은행이 주관한 빈곤감축전략보고서 회의에 참석하기 위해 시민사회의 대표단을 급조하여 파견했다. 본드와 도르(Bond and Dor, 2003, 15)가 지적한 바와 같이 “너무 많은 나라들에서 시민사회가 통치권력과 의미있는 상호작용을 할 수 있는 경로들이” 막혀있었다. 초창기 아프리카의 시민단체들은 빈곤감축전략이 이러한 상황의 돌파구가 될 수 있을 것이라 기대했다. 2001년 11월 앙골라에서 열린 PRSP회의에서는 다음과 같은 의견이 제시되기도 했다.

“... 시민단체들의 통치엘리트에 대한 접근은 철저하게 막혀있다. 이 점에서 볼 때, 국가정책결정에 시민단체들이 참여 할 수 있도록 PRSP가 제공해준 가능성은 매력적이라 할 수 있다. 세계은행과 IMF도 이 점을 모를 리 없다. 이 기관들은 아직까지 관계가 많지 않았던 나라들에 진출을 늘려가고 있다(Bond and Dor, 2003, 15-16에서 재인용).”

그러나 빈곤감축전략보고서가 의무적으로 부과하고 있는 “시민의 참

여”가 허울에 불과하다는 수많은 지적이 아프리카의 사회단체들로부터 처음부터 제기되었다. PRSP가 시행을 앞두고 있던 시기 사회단체들의 우려는 대개 “참여의 원칙”이 지켜질 것인가에 집중되어 있었다. 즉 정부와 세계은행, IMF가 참여의 원칙을 준수할 것인가, 참여가 허용된 집단과 그렇지 않은 집단의 간극을 어떻게 극복할 것인가, 시민사회의 목소리는 PRSP에 얼마나 반영될 것인가, 이 보고서의 최종결정자로서 세계은행과 IMF의 영향력은 어느 정도일가가 주요 관심사였다(Malawi Economic Justice Network, 2001; Feminist Activism Coalition in Tanzania, 2001). 그러나 이들의 희망은 곧 붕괴되었다.

Jubilee South는 라틴아메리카, 아시아, 아프리카 지역에서 회의를 열어 이 지역들에 대한 PRSP의 결과를 평가하였다. 2001년 5월에는 우간다 캄팔라에서 같은 성격의 회의가 열렸다. 특히 아프리카 회의는 PRSP에 참가하는 단체들과 참가를 거부했거나 참가하지 못한 단체들이 모두 모여 격렬한 토론이 벌어졌다. 이 회의는 결국 「빈곤감축전략보고서: 위장된 구조조정 프로그램(Poverty Reduction Strategy Papers: Structural Adjustment in Disguise)」이라는 제목의 선언문을 채택하였다. 그들이 꿈꾸었던 “참여의 원칙”의 평가에 대해 이 선언문은 다음과 같이 결론을 내렸다(Jubilee South 2001).¹⁰⁾

① PRSP는 진정한 민중들의 참여, 오너십, 정책결정에 기반하고 있지 않다. 반대로 시민사회의 관점을 진지하게 취하고 있지 않으며 참여를 대중을 상대로 한 정당화 수준에 머물게 한다.

② 참여원칙 이행의 부족은 특히 모든 필요한 정보들을 완전하고 빠르게 제공해주지 않는데서 두드러지게 나타난다. 이는 시민사회가 의미 있는 기여를 하지 못하게 만든다.

¹⁰⁾ 이 선언문은 다음의 자료에 수록됨(pp.71-72)

<http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/Comprehensive-Review/imfieo1.pdf>

③ PRSP는 이미 결정된 외부의 스케줄에 따라 도입되며, 이는 대부분의 국가에서 효과적인 참여과정을 위한 시간이 부족하게 만든다.

④ PRSP를 작성하는데 있어 각국 정부와 시민단체들에게 부과된 모든 구속이 덧붙여, 세계은행과 IMF는 최종프로그램에 거부권을 행사할 수 있다. 이는 PRSP가 ‘각국의 오너십’에 기반하고 있다는 주장을 결국 조롱거리로 만든다.

⑤ 또 다른 심각한 우려는 IMF와 세계은행에 의해 NGO들을 선별적으로 충원하여 그들을 위해 해당 NGO들의 정부를 감시하는 수단으로써 PRSP를 이용하고 있다는 점이다.

그러나 당시까지 아프리카 시민단체들은 중요한 질문을 잊고 있었다. 그 질문은 과연 이 새로운 발전모델이 정말로 빈곤퇴치의 대안이 될 수 있는가였다. 이 모델은 외채탕감에 어느 정도의 효과를 거둘 것이며, 워싱턴 컨센서스의 신자유주의적 구조조정에 의해 약화된 노동계와 늘어난 빈민들을 구제할 수 있는 기적의 처방약이 될 수 있는지는 질문이었다. 결국 아프리카 사회단체들이 PRSP는 얼굴을 바꾼 신자유주의적 구조조정 프로그램이라는 것을 깨닫는 데는 오랜 시간이 걸리지 않았다.

아프리카 국가들을 비롯한 채무국가들에게 강요된 PRSP가 신자유주의적 구조조정을 강요함으로써 생겨나는 문제점에 대해 체루(F. Cheru, 2001)는 다음과 같이 정확하게 간파하고 있다.

“조사한 대다수의 나라들에서 광범위한 거시경제적 목표들이 빈곤감축의 목표와 어긋나고 있다. 최근 미국 일반회계국(United States General Accounting Office)이 발행한 보고서도 이와 똑같은 결론에 도달했다.(.....) 무엇이 PRSP의 거시경제적 구성요소들과 빈곤감축 목표 간의 불일치를 가져오는가? 답은 채무국가들과 외채상환과정을 관리하는 기관들, 즉 IMF와 세계은행과 (채무국) 간의 권력불균형에 있다. (중략) 과도한 부채를 짊어진 국가들은 그들의 PRSP를 IMF와 세계은행의 차관제공기준에 맞추려

고 노력한다. 즉 이 강력한 기관들을 안심시키기 위해 조세개혁과 민영화 같은 거시경제적 조정을 지나치게 강조하게 되는 것이다. 이러한 정책들이 어떤 상황에서, 그리고 어떻게 빈곤감축에 영향을 미칠지 고려하지 않는다(.....) IMF를 만족시키려는 채권자들의 결정은 정치적인 동시에 금융적이다. 왜냐하면 부채감면 대상자의 선정은 IMF와 세계은행의 정책을 얼마나 “잘 수행했는가”에 달려있기 때문이다. 여러나라들이 올바른 정치경제 정책을 채택하도록 격려되고 지지를 받아야 함에도 IMF지원을 받는 프로그램들은 여전히 엄격하고, 유연성이 없으며, 강력한 징계를 부여하기도 한다. 따라서 여러 국가들에게 어떠한 자율적인 여지도 남겨두지 않는다(F. Cheru, 2001, 11).”

말라위가 합의한 제1차 PRSP는 “빈곤층 중심의 지속가능한 성장”, “인적자원 개발”, “가장 취약한 계층의 삶의 질 향상”, “굿거버넌스” 등 네 개의 축으로 구성되었다. 제3항에는 통화공급과 인플레이 억제, 안정적이고 경쟁적인 환율의 유지, 강력한 정치적 감독을 통한 엄격한 예산통제, 정부로부터 중앙은행의 독립, 과도한 예산지출 억제 등이 명시되어 있다. 그로 인해 경기부양정책의 여지와 빈곤층을 위한 예산지출이 억제된다.

똑같은 내용의 교리가 이름만 바꾸어 다른 아프리카 국가들에게 적용되었다. PRSP의 첫 번째 타깃이었던 부르키나파소는 “균형을 바탕으로 한 성장”의 이름하에 “거시경제 안정, 경쟁력, 요소비용 절감, 보다 투명한 규칙과 훈련”을 요구받았다(Gomes, Lakhani and J. Woodman, 2002).

케냐에서 PRSP 실행을 담당한 관료들 중에는 세계은행의 급료를 받는 전직 세계은행 직원들이 포함되어 있었다. 케냐에서 활동한 Action Aid에 따르면 케냐의 PRSP의 평가기준은 무역자유화, 식물과 약초의 특허발급, 농업규모의 축소 등이었다. 민영화를 둘러싼 토론에 노동자들의 참여요구는 묵살되었다. 저소득층 지원을 위한 조세개혁은 더욱 부가가치세 인상 압력에 의해 좌절되었다. 사회복지성 예산의 증액은 국가예산에 전혀 반

영되지 못했다. PRSP를 체결하기 전에 케냐는 이미 국가차원에서 국민빈곤근절계획(National Poverty Eradication Plan)을 마련한 상태였다. 이 계획은 교육, 보건, 정보공개에 관한 국민의 권리를 담은 사회통합을 위한 현장을 포함했다. 그러나 이 계획은 결국 PRSP에 의해 좌절되고 말았다(Action Aid 2002).

모든 나라에서 이러한 상황이 발생했다. 각 나라의 PRSP를 비교한 맥기(McGee)는 “가나, 말라위, 모잠비크, 탄자니아, 잠비아의 시민사회 간에 맺어진 광범위한 합의가 거시경제정책에 영향을 미치는데 완전히 실패했고, 심지어 이 합의에 대해 정부와 논의할 수조차 없었다”고 주장했다(McGee 2002, 6). 즉 아프리카 국가들에게 적용된 PRSP는 시민들의 권능강화와 아무런 관계가 없음이 드러났다.

세계은행에 의해 가장 활발한 시민활동이 이루어졌다고 인정받은 우간다는 앞에서 설명한 바와 같이 197개의 구조조정 프로그램에 합의했으며 금융권의 자유화와 공기업의 민영화(특히 수자원의 민영화)가 그 결과였다. 이러한 결과가 일어나기에 앞서 우간다 전국 NGO 포럼의 니야무가 시라와 로덴은 다음과 같이 관찰했다.

“시민단체들 사이에서 그들의 적극적인 참여가 결국에는 세계은행과 IMF가 과거와 똑같은 정책(즉 신자유주의적 구조조정 프로그램)을 뒷받침하기 위해 우간다의 운동권과 시민단체들을 선별적으로 충원한 것으로 끝나고 말 것이라는 우려가 높아간다(.....) NGO공동체가 그들이 반대했던 전략을 찬양하고 있다는 인식이 생겨나고 있다(Nyamugasira and Rowden 2002, 19)”

4. 글을 맺으며

본 연구에서는 국제금융기구의 빈곤감축 프로그램을 매개로한 신자유

주의와 시민사회의 논리적 관계에 보다 초점을 맞추어 논의를 진행하였다. 따라서 아프리카 국가들의 사례가 부분적으로 언급되었으나 각 국가별 경험적 분석과 비교연구는 이루어지지 않았다. PRSP가 실행된 지 10여년이 지난 현재 구체적인 결과들이 축적되고 있다.¹¹⁾ 그러나 국가별 사례분석은 본 연구의 범위를 벗어난다. 본 연구에서는 국제금융기구의 빈곤감축 프로그램의 발전과정과 그것이 아프리카 국가들의 경제정책과 시민사회에 미치는 영향을 검토하는 것으로 한정하였다.

빈곤과 외채의 탓에 묶여있는 아프리카 국가들은 1980년대부터 외채경감이나 차관의 유치를 위해 국제금융공동체(특히 브레턴우즈 기관들)가 부과한 신자유주의적 구조조정 프로그램들을 받아들일 수밖에 없었다. 각종 규제의 철폐와 민영화, 시장개방에 초점을 맞춘 신자유주의 정책은 아프리카국가들의 성장동력을 고갈시키고 사회적 균형을 파괴함으로써 빈곤으로부터 탈출하기 위한 국가의 역량과 사회구조를 붕괴시켰다. 또한 아프리카국가들의 외채문제는 개선되지 못했다.

신자유주의적 구조조정의 파도가 몰아친 지 10년이지나 국제금융기구의 처방을 비판하는 범세계적인 동원이 있었다. 또한 국제금융공동체 내부에서도 자아비판과 자성의 움직임이 일어났다. 조지와 사벨리(George and Sabelli 1994)에 따르면 비판에 직면한 세계은행과 IMF의 첫 번째 대응은 피해자들에게 책임을 전가하는(victim blaming) 것이었다. 즉 개발도상국의 부패와 정치적 무능이 저성장과 외채의 고리를 끊지 못하는 주된 원인이라는 것이었다. 이러한 판단에 따라 신자유주의적 구조조정의 조건부여(conditionality)는 굿거버넌스(Good Governance)의 조건을 포함하게

¹¹⁾ PRSP가 한 국가의 전반적인 정치경제 상황에 미친 영향뿐만 아니라 여성, 교육, 환경 등 보다 구체적인 분야들에 미친 영향에 대한 평가도 활발하게 연구되고 있다. 이에 대해서는 Martens(2003), Razafindrakoto et Roubaud(2004), Hamadou et Mohamadou(2004), Samuel(2009), Réseau de Politiques Economiques et Pauvrete(2005), Akeboue Elisee(2011), Cliche(2012) 등을 참고.

되었다.

1990년대로 접어들면서 냉전이 종식됨으로써 아프리카를 포함한 개발도상국에서 민중민주주의와 민족주의를 표방하는 정치그룹은 정당성을 상실했다. 진보정권조차도 구조조정의 강요 하에 시장경제를 향한 개혁에 박차를 가했으며, 계급투쟁에 기반한 민중운동의 빈자리를 전문성과 실용성을 표방하는 시민운동그룹이 채웠다. 그러나 여전히 아프리카 국가들은 외채와 빈곤으로부터 빠져나올 수 없었으며, 1990년대 후반으로 넘어 가면서 신자유주의의 모범국가들이 금융위기 앞에서 무기력하게 무너졌다. 1994년 북미자유무역협정을 체결한 멕시코는 축배의 잔을 내려놓기 무섭게 1995년 금융위기를 맞이하였고 민중의 저항에 의해 멕시코의 테크노폴(technopol), 카를로스 살리나스 정권이 붕괴되었다. 1997년 세계경제에서 가장 뜨거운 지역이었던 동아시아에서 금융위기가 발생했다. 특히 언제나 국제금융공동체의 모범생으로 간주되던 한국의 위기는 큰 충격이었으며 유래 없는 금융공동체의 동원이 있었다. 1998년에는 국제금융공동체의 처방에 따라 시장경제를 향해 급속하게 이행하던 러시아가 금융위기로 고통을 받았다. 신자유주의의 교리를 수용한 러시아는 자유주의적 금융개혁과 주요공기업의 민영화에 박차를 가했다. 러시아에서 국가는 외형적으로는 강한 것 같았지만 시장을 통제할 권력도 의지도 없었다. 국제금융계의 자문을 받아들여 러시아가 발행한 국채(GKO)는 결국 투기자본의 공격과 거품의 붕괴로 인해 금융위기를 가져왔다. 다시 한 번 정당성의 위기에 직면한 브레턴우즈 기관들은 이번에는 신자유주의의 폐해를 부분적으로 인정하고 특히 빈곤의 문제에 적극 대처하기로 결심했다. 이번에는 시민사회의 참여와 법의지배가 굿거버넌스에 추가되었다. 나아가 빈곤한 대중들의 역량과 합리성을 찬양하는 담론이 더해졌다. PRSP는 바로 이러한 정책변화의 결정판이라 할 수 있다.

신자유주의가 범세계적으로 표준화됨에 따라 굿거버넌스는 개발을 둘

러싼 논쟁에서 중요한 화두가 되었다. 또한 PRSP에서도 굿거버넌스와 공공부문의 올바른 작동이 빈곤과의 전쟁에서 중요한 우선순위를 차지하게 되었다. 브레턴우즈 기관들은 이번에는 아프리카 국가들에게 PRSP에 적혀있는 전략들에 대한 참여과정에 시민사회의 행위자들을 포함하도록 강요하는 새로운 조건을 도입하였다. 이렇게 해서 오너십, 책무성, 시민의 참여가 PRSP를 지탱하는 원칙이 되었으며 이 원칙들은 PRSP의 대원칙인 빈곤대중의 역량강화를 지향하고 있다.

그러나 이 글에서 살펴 본 바와 같이 아프리카에서 이 원칙들은 준수되지 않고 있으며, 신자유주의적 구조조정은 여전히 맹위를 떨치고 있다. 심지어 빈곤감축차관을 얻기 위해 아프리카국가들은 수자원을 비롯한 공적 자원을 민간에 매각하고 있다. 시민사회의 참여는 현지의 권력과 국제기구에 의해 선별된 소수의 전문가들에게 한정되는 경우가 많으며, 심지어 정부에 의해 급조된 단체가 시민사회를 대표하는 사례도 발견된다 (Elyachar 2002). 시민의 권능강화와 빈곤감축의 옷을 입은 신자유주의는 이제 경제의 영역을 넘어 정치사회의 영역까지 급속하게 확대되고 있다.

(2014년 4월 20일 접수, 5월 8일 심사완료, 5월 27일 게재확정)

참고문헌

- 김성현. 2008. “국제금융기구와 빈곤축소 프로그램.” 『경제와 사회』 . 80. 겨울호.
- 김성현. 2007. “USAID와 개발도상국의 민주적 거버넌스” 『사회과학연구』 . 18. 여름호.
- 김성현. 2012. “세계은행과 거버넌스: 정책개혁모델의 발명에 대한 소고.” 『시민사회와 NGO』 . 10(1).
- 정승일. “진보의 탈을 쓴 신자유주의자들을 고발한다.” 「프레시안」 . 2012년 4월 20일.
- Akeboue Elisee, Yapo. 2011. Examen de la pertinence et de la mise en oeuvre des documents strategiques de reduction de la pauvrete: le cas de la Cote d'Ivoire. Memoire de la Maitrise en Sciences Politiques. Universite de Quebec.
- A CIDSE-Caritas Internationalis Background Paper. 2004. PRSP: Are the World Bank and IMF Delivering on Promises? Caritas International. CIDSE.
- Action Aid. 2002. Inclusive Circles Lost in Exclusive Cycles. London. January.
- Afrodad. 2002. “Civil Society Participation in the Poverty Reduction Strategy Paper Process: A Synthesis of Five Studies conducted in Burkina Faso, Mauritania, Mozambique, Tanzania and Uganda”, Harare, April.
- Barrat-Brown, M. and P. Tiffen. 1992. Short change: Africa and World Trade. London: Pluto.
- Bateman, Milford and Chang., Ha-Joon. 2009. Microfinance Illusion. <http://www.microfinancetransparency.com/evidence/PDF/App.3%20Chang%20Bateman%20article.pdf>
- Bond, P. ed. 2002. Fanon's Warning: A Civil Society Reader on the New Partnership for Africa's Development, Trenton: Africa world Press and Cape Town: Alternative Information and Development Centre.
- Bond, Patrick and Dor, George. 2003. “Neoliberalism and Poverty Reduction strategies in Africa.” Discussion paper for the Regional Network for Equity in

Health in Southern Africa.

Burkett, P. 1987. "Financial Repression and Financial Liberalization in the Third World: A Contribution to the Critique of Neoclassical Development Theory." *Review of Radical Political Economy*. 19(1).

Campbell, John L. and Ove K. Pedersen(eds.). 2001. *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*. Princeton: Princeton University Press.

Chambas G. et F. Kerhuel. 2001. "La réforme de l'Etat: implication des cadres stratégiques de réduction de la pauvreté." *Afrique Contemporaine*, troisième trimestre.

Chavagneux, Ch. et L. Tubiana. 2000. "Quel avenir pour les institutions de Bretton Woods? Les transformations de la conditionnalité." *Politique Africaine*, 82, juin.

Chen and Ravallion 2004. *Competing Concepts of Inequality in the Globalization Debates*. World Bank Policy Research Working Paper 3243. mars.

Cheru, F. 2001. *The Highly Indebted Poor Countries Initiative: A Human Rights Assessment of the Poverty Reduction Strategy Papers*. doc. E/CN.4/2001/56. New York: United Nations/ECOSOC.

<http://www.afrimap.org/english/images/documents/file421f1f231baf0.pdf>

Cliche, Paul. 2012. *De la lutte a la pauvreté a la lutte des pauvres en Amérique Latine*. Chaire de recherche du Canada en développement des collectivités, Série: Recherche R 41. Université du Québec en Outaouais.

Cling, Jean-Pierre, Mireille Razafindrakoto et François Roubaud. 2002. "Processus participatifs et lutte contre la pauvreté: vers de nouvelles relations entre les acteurs?" *L'Economie Politique*, 16(4).

CSPR Zambia(Civil Society for Poverty Reduction Zambia). 2005. *Evaluation of the 2002-2004 Poverty Reduction Strategy Paper*. Aquila Printers Ltd.

De Angelis. 1998. "Limiting the Limitless: Global Neoliberal Capital", *New Internationalism and the Zapatistas' Voice*.

<http://homepages.uel.ac.uk/M.DeAngelis/ZAPINT3B.HTM>

Doner, Richard. 1992. "Limits of State Strength. Toward an Institutional View of

- Economic Development.” *World Politics*, 44(3).
- Eberlei, Walter. 2001. “Parliaments in Sub-Saharan Africa: Actors in Poverty Reduction?”
- Elbadawi and Ndulu 1996. “Long-run Development and Sustainable Growth in Sub-Saharan Africa.” in M. Lundahl and B. Ndulu. eds. *New Directions in Development Economics: Growth, Environmental Concerns and Government in 1990s*. London: Routledge.
- Elyachar, Julia. 2002. “Empowerment Money: The World Bank, Non-Governmental Organizations, and the Value of Culture in Egypt.” *Public Culture*, 14(3).
- EURODAD. 2006. World Bank and IMF conditionality: a development injustice. <http://www.globalpolicy.org/socecon/bwi-wto/imf/2006/06eurodadimfwb.pdf>.
- Feminist Activism Coalition in Tanzania. 2001. Position Paper. Dar es Salaam. 6 September.
- Gomes, R. P., Lakhani, S., and Woodman, J. 2002. *Economic Policy Empowerment Programme*. Brussels: Eurodad.
- George, Susan and Sabelli, Fabrizio. 1994. *Faith and Credit: The World Bank's Secular Empire*. Westview Press.
- Hamadou, Seyni et Mohamadou, Abdoulaye. 2004. *Articulation entre strategies de la pauvrete et politiques agricoles: Cas du Niger*. http://www.hubrural.org/IMG/pdf/repa_niger_etude_dsrp_polagri.pdf
- Harris, John. 2001. *Depoliticizing Development: The World Bank and Social Capital*. London: Anthem Press.
- Hatcher, Pascal. 2006. “The Politics of Crafting the Technocratic State: the World Bank, Governance and the End of Politics.” Paper presented at the Singapore Workshop on the World Bank, http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/csgr/activitiesnews/workshops/2006ws/world_bank/papers/pascale.pdf.
- Hibou, Béatrice. 2000. “The Political Economy of World Bank’s Discourse: From Economic Catechism to Missionary Deeds (and Misdeeds).” *Les Etudes du CERI*,

n°39, mars.

- Hubli, K. S. and A. P. Mandaville. 2004. "Parliaments and the PRSP Process." in K. S. Hubli and A. P. Mandaville. World Bank Institute. in Sourcebook for Poverty Reduction Strategies. Washington D.C.: World Bank.
- IDB(Inter-American Development Bank). 2006. "Building Opportunity for the Majority." <http://www.iadb.org/NEWS/articledetail.cfm?font=2&artid=3124&arttype=SP&language=English&parid=>.
- IDS(Institute of Development Studies). 2001. "Poverty Reduction Strategy: A Part for the Poor?" IDS Policy Briefing, issue 13. April.
- ILO Committee on Employment and Social Policy. 2002. "PRSPs: An Assessment of ILO's Experience." <http://www.ilo.org/public/english/standards/re/m/gb/docs/gb285/pdf/esp-2.pdf>.
- IMF. 2002. Réexamen du dispositif des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté. <http://www.imf.org/external/np/prspgen/review/2001/fra/index.htm>.
- Jayasuriya, K. 2003. "Governance, Post-Washington Consensus and the New Anti Politics." Working Paper Series, 2. April. City University of Hong Kong.
- Jones, Tim and Peter Hardstaff. 2005. "Denying Democracy: How the IMF and the World Bank Take Power From People." World Development Movement, May.
- Jubilee 2000. 1997. Free Africa of Debt. London.
- Jubilee South. 2001. Pan-African Declaration on PRSPs. Kampala. 12 May. <http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/Comprehensive-Review/imfio1.pdf>
- Lawson-Body, Boevi Kouglo, Agbodiji, Akoete Ega, et Homevoh, Etsri. 2005. "Analyse comparative de l'état de pauvreté et d'inégalité au Togo: une approche multidimensionnelle basée sur l'indice de richesse." Rapport pour Réseau de Politiques Economiques et Pauvreté.

- Malawi Economic Justice Network. 2001. Civil society PRSP Briefing. Issue 8. December 21.
- Martens, Sarah. 2002. "Problematique de participation de la 'societe civile' aux strategies de la pauvreté ay Rwanda." *L'AFRIQUE DES GRANDS LACS. ANNUAIRE 2002-2003*.
- Lapeyre, Frédéric. 2002. "La participation et ses pièges: identification des enjeux des DSRPs pour le développement durable." <http://www.francophonie-durable.org/documents/colloque-ouaga-a3-lapeyre.pdf>.
- Lautier, B. 2001. "Sous la morale, la politique: la Banque mondiale et la lutte contre la pauvreté." *Politique Africaine*, 82.
- Malawi Economic Justice Network. 2001. Civil society PRSP Briefing. Issue 8. December 21.
- McGee, R. 2002. *Assessing Participation in Poverty Reduction Strategy Papers: A Desk-based Synthesis of Experience in Sub-Saharan Africa*. Sussex: University of Sussex Insitute for Development Studies.
- Mosley, P., and D. Hulme. 1998. "Microenterprise finance: Is there a conflict between growth and poverty alleviation?" *World Development*, 26(5).
- Nyamugasira, W. and Rowden, R. 2002. *New Strategies, Old Loan Conditions: Do the IMF and World Bank Loans Support Countries' Poverty Reduction Strategies? The Case of Uganda*. Uganda National NGO Forum and RESULT Educational Fund. Kampala, April.
- OED(Operation Evaluation Department). 1999. *Annual Review of Department Effectiveness: Toward a Comprehensive Development Strategy*. Hanna Nagy and coll., Operation Evaluation Department, World Bank, <http://wbln0018.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/11d38e62c269811285256808006a0022/0bd1230e97bb5505852568420056a30f? OpenDocument>.
- Petras, James. 1999. "NGOs: In the Service of Imperialism." *Journal of Contemporary Asia*, 29(4).

- Razafindrakoto, Mirelle et Roubaud Francois. 2004. “Les Pauvre, la democratie et le Marche: une alalyse a partir de trois serie d'enquetes aupres de la population malgache.” Document de Travail. DT/2004/7.
- Samuel, Boris. 2009. “Le cadre de lutte contre la pauvreté et les trajectoires de la planification au Burkina Faso.” Politiques comparees. 16. juin.
- Sapir, Jacque. 2002. *Les Economistes contre la Démocratie*. Paris: Albin Michel.
- Stiglitz, Joseph. 1998. “More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post Washington Consensus.” the 1998 WIDER Annual Lecture. January 7th, Helsinki, http://www.wider.unu.edu/publications/annual-lectures/en_GB/AL2/.
- Toye, John. 1987. *Dilemmas of Development: Reflections on the Counter-Revolution in Development Theory and Policy*. Oxford: Basil Blackwell.
- United Nations. 1991. *Commodity Yearbook*. Geneva.
- United Nations. 2006. *Building Inclusive Financial Sectors for Development*(Blue Book). http://www.unCDF.org/english/microfinance/pubs/bluebook/pub/index.php?get_page=contents.
- UN Economic Commission for Africa. 1989. *African Alternative Framework to structural Adjustment Programmes for Socio-Economic Recovery and Transformation*. Addis Ababa.
- Walton, J. and D. Seddon. 1994. *Free Markets and Food Riots*. Oxford: Basil Blackwell.
- Weiss, Martin A. 2002. “New IMF Conditionality Guidelines.” CRS Report for Congress. http://sitemaker.umich.edu/ipe2007/files/crs_conditionality_guidelines.pdf.
- Winter, G.(ed.). 2001. *Inégalité et politiques en Afrique: pluralité des normes et jeux d'acteurs*. Paris: Karthala-IRD.
- Women's World Banking. 2005. *Export Group+10: Building Domestic Financial Systems that Work for the Majority*. New York: Women's World Banking.
- World Bank. 1994. *Adjustment in Africa: Reforms, Results and the Road Ahead*.

- New York: Oxford University Press. http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/1999/09/25/000178830_98101911304260/Rendered/PDF/multi_page.pdf
- World Bank. 1997. World Development Report 1997: The State in a Changing World. Washington D. C.: World Bank.
- World Bank. 2001. Poverty Reduction Strategy Sourcebook: Chapters and Related Materials. Washington D. C.: World Bank.
- World Bank. 2004. "Poverty Reduction Strategy Papers: Progress in Implementation." http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/prsp_progress_2004.pdf.
- Zaman, H. 2000. "Assessing the Poverty and Vulnerability Impact of Micro-Credit in Bangladesh: A Case study of BRAC." Background paper prepared for WDR, 2000/2001, World Bank.

Poverty Reduction Strategic Paper, Neoliberalism and Civil Society in Africa

Seong-Hyun Kim

The African countries trapped by poverty and debts have been obliged to perform neoliberal structural adjustment by international financial community (especially Bretton Woods institutions) since 1980s. The neoliberal policies which promoted all sort of deregulations, privatizations, and opening the market exhausted developmental energies and destructed social equity in African nations. Moreover, the African debt problems couldn't be solved at all.

Faced with class polarization, aggravated debt burdens, anti-neoliberal movement on the global dimension, and frequented financial crisis, the international financial institutions invented new global prescription in the name of "poverty reduction strategic paper." Although the new developmental programs spread such a gospel as national ownership, participatory democracy, and empowerment of citizen, they still impose neoliberal structural adjustment on the poor African countries and the principles for the development doesn't respected. The neoliberalism, disguised as philanthropy and democracy, now enlarge its power beyond economic sector to socio-political spaces.

Keywords: Africa, neoliberalism, developing countries, poverty, international financial institutions, IMF, World Bank, civil society, Poverty reduction strategic paper

