



통일연구원 - 현대경제연구원 공동주최 학술회의

한반도 선진화를 위한 남북경협 발전방안

일시 : 2008년 2월 21일(목) 13:30~18:40

장소 : 롯데호텔 2층 오닉스룸(소공동)

주최 :  통일연구원 ▲ 현대경제연구원

■ 행사일정

13:30 - 14:00 | 등 록

14:00 - 14:10 | 개회사 이봉조 (통일연구원 원장)

14:10 - 14:20 | 환영사 김주현 (현대경제연구원 원장)

14:20 - 16:20 제1회의 남북경협 의 새로운 패러다임 모색

- 사 회: 정갑영 (연세대학교 부총장)
- 발 표: 한반도 정세 변화와 남북경협 발전방안
 - 전봉근 (외교안보연구원 교수)
 - 남북경협 평가와 남북경제공동체 실현방안
 - 홍순직 (현대경제연구원 통일경제센터장)
- 토 론: 김성한 (고려대 국제대학원 교수)
- 김영희 (중앙일보 대기자)
- 남궁영 (한국외국어대학교 교수)
- 박형중 (통일연구원 선임연구위원)

16:20 - 16:40 | Coffee Break

16:40 - 18:40 제2회의 북한 개발협력의 방향성 모색

-
- 사 회: 남성욱 (고려대학교 교수)
- 발 표: 북한 개발협력을 위한 국제협력 방안
 - 장형수 (한양대학교 교수)
 - 북한 주민 삶의 질 향상을 위한 개발협력 방안
 - 조한범 (통일연구원 통일학술정보센터 소장)
- 토 론: 유병규 (현대경제연구원 산업전략본부장)
- 이석기 (산업연구원 북한산업팀장)
- 임을출 (경남대 극동문제연구소 교수)
- 조명철 (대외경제정책연구원 동북아경제협력센터 소장)

(성명: 가나다 순)

18:40 - 20:00 | 만찬

■ 목 차

제1회의: 남북경협을 위한 새로운 패러다임 모색

- 한반도 정세 변화와 남북경협 발전방안 3
전 봉 근(외교안보연구원 교수)
- 남북경협 평가와 남북경제공동체 실현방안 23
홍 순 직(현대경제연구원 통일경제센터장)

제2회의: 북한 개발협력의 방향성 모색

- 북한 개발협력을 위한 국제협력 방안 45
장 형 수(한양대학교 교수)
- 북한 주민 삶의 질 향상을 위한 개발협력 방안: 사회개발협력을 중심으로 77
조 한 범(통일연구원 통일학술정보센터 소장)



제 **1** 회의

남북경협을 위한 새로운 패러다임 모색

한반도 정세 변화와 남북경협 발전방안

전봉근(외교안보연구원 교수)

- I. 문제제기
- II. 대북 정책 추진 환경
- III. 신정부의 대북 정책
- IV. 남북경협 정책
- V. 결론과 정책제안

요 약

이명박 신정부는 김대중 정부가 대북 포용 정책을 추진한지 10년 만에 대북 정책의 패러다임적 변화를 추구하고 있다. 신정부가 표방하는 실용주의 대북 정책의 특징은 우선 포용 정책과 차별화에서 시작한다. 여기에는 포용 정책이 오히려 북한의 구체제를 강화시키며 개혁 개방을 지연시키고 핵무장을 방치하고 인권을 경시했다는 현실주의적 판단이 있다. 또한 실용주의 대북 정책에 따르면 북한의 비핵화, 개혁·개방, 정상국가화가 완료될 때 ‘비핵 개방 3,000 구상’이 본격적으로 추진한다고 하여, 포용 정책의 목표가 조건으로 바뀌었다. 실용주의 정책은 포용론의 남북 중심론을 버리고 한미 동맹 우선주의를 선택하였다. 포용론은 한미간에 대북 정책 목표가 반드시 일치하지 않는다고 보아 남북 관계의 자율성을 확보하려고 하였으나, 실용주의 정책은 한미 관계 강화가 남과 북에도 좋다고 본다.

신정부 대북 정책의 핵심인 ‘비핵 개방 3000 구상’은 북한에 제공할 수 있는 종합 유인책이며 한반도 개발 비전으로서 가치가 있다. 그런데 그 실천이 쉽지 않을 전망이다. 우선 북한의 수용 여부와 수용 역량이 의문시 된다. 또한 전제 조건 (비핵화, 한반도 평화 체제 정착, 북미 관계 정상화, 개혁·개방)의 기준이 높아 효과적인 유인책이 되기 어렵다. 3000 구상의 실현성을 높이기 위해서 그 실천 과정을 6자 회담 프로세스와 조화시키는 방법이 있다. 6자 합의는 비핵화, 관계 정상화, 평화정착, 경제 에너지 지원 프로세스의 단계적 병행 추진을 원칙으로 하므로, 이에 상응하는 3000 구상의 단계적 실천 방안을 찾아야 한다.

신정부는 경험 추진 기준으로 비핵화 진전, 경제성, 재정 부담 능력, 국민적 합의 등을 제시하였다. 이에 따르면 2007년 남북정상회담에서 합의한 신규 경험 사업은 현재 그 추진이 불투명하다. 다만 북핵 불능화와 신고가 완료되고 핵폐기 협상이 진행되면 경험 확대의 긍정적인 환경이 조성된다고 볼 수 있다. 분단의

특수성을 감안하여, 화해 교류, 군사적 긴장 완화, 민족 동질성 회복 효과 등도 경협 기준이 되어야 한다. 또한 북한의 확산 위험성을 볼 때, 경협에 ‘수출통제’ 기준을 강화해야 한다.

마지막으로 국정 중점 과제인 ‘나들섬’ 경협 과제의 추진도 쉽지 않을 전망이다. 비용과 환경 문제는 차치하고, 북한이 개성 공단을 희생하면서까지 나들섬 개발에 협조하거나 자신의 통제권이 벗어난 지역에 노동력을 제공하기 어렵기 때문이다. 그러나 만약 나들섬을 홍콩과 같이 특수한 법적 지위를 갖는 자치 구역으로 개발한다면 산업, 유통, 금융 등 복합 단지로 개발하여 ‘한반도의 맨하탄’으로 발전시킬 수 있는 잠재력이 있다고 본다.

I. 문제제기

2008년 이명박 신정부의 출범으로 탈냉전 이후 대북 정책과 남북관계가 2차 변화기를 맞이하였다. 김영삼 정부의 대북 정책은 기본적으로 냉전기의 대북 봉쇄 정책을 이어받았으나, 1998년 출범한 김대중 정부는 햇볕 정책을 추진하면서 대북 정책의 패러다임을 포용 정책으로 바꾸었다. 그 기조는 노무현정부의 평화 번영 정책에도 계승되었다. 신정부는 대북 포용 정책과 차별화하면서 남북관계와 대북 정책의 패러다임적 변화를 추구하고 있다.

한국의 신 대북정책은 앞으로 다방면에서 연쇄 반응을 불러일으킬 것으로 보인다. 왜냐하면 지난 10년간 포용 정책은 시행착오와 조정 과정을 거쳐 국내와 남북관계뿐만 아니라 6자회담 과정에서도 뿌리 내리고 있었기 때문이다. 햇볕 정책이 국내적으로 남남갈등을 초래하였듯이, 신 대북정책은 '신 남남갈등'을 초래할 가능성도 있다. 남북관계는 더욱 극심한 조정국면을 거칠 것이다. 포용 정책이 요구하는 남북관계에 겨우 적응하기 시작한 북한이 또 한국의 신 대북 정책에 대응하고 적응해야 하는 숙제를 안게 되었다. 포용적 요소를 포함한 6자회담 프로세스도 조정 국면을 거칠 것으로 보인다.

신 대북 정책으로 가장 크게 영향을 받을 부분이 남북 경협이다. 포용 정책은 남북간 교류 협력 확대 그 자체를 대북 정책의 목표로 삼았다. 그러나 실용주의 대북 정책은 교류 협력 추진에 비핵화와 개혁·개방의 조건을 부여하며, 또한 상호주의를 요구하고 있다. 그렇다면 앞으로 신정부의 대북 정책과 경협 정책은 어떻게 추진해야 하는가. 대통령 선거전에서 표출되었듯이 포용 정책과 차별화 전략을 지속할 것인가. 아니면 포용 정책의 공과 과를 재평가하고, 실용주의 대북 정책을 보완하고 재정립할 것인가.

이 글은 우선 우리가 처한 통일외교안보 환경을 평가한 다음, 이명박 신정부가 표명한 대북 정책을 정리하고 그 특징을 추출하고 평가하고자 한다. 마지막으로 신정부가 주창하는 실용주의 대북 정책의 전체적인 윤곽이 아직 드러나지 않았다는 전제 하에 신 대북 정책 추진체계를 보완하고, 비핵화의 진전에 따른 단계적 경협 방안을 제기한다.

II. 대북 정책 추진 환경

1. 북한 정세 전망

중장기적으로 북한 체제의 불안정성이 우리의 가장 큰 관심사이다. 북한 체제는 단기적으로 안정세를 유지할 것이나, 중장기적으로 볼 때 위로부터 후계와 김정일 건강 문제 등이 제기되고 아래로부터 시장 경제가 확산되고 주민 통제가 이완되며 점차 체제 유동성과 불안정성이 증가할 것으로 보인다. 북한은 이미 소멸한 공산 체제를 유지하면서 21세기에 적응하지 못한 ‘실패 체제’이며 ‘실패 정권’이다. 비록 북한이 근래 북미대화를 이어나가며 북미 관계도 일정부분 개선되었으나 이러한 정치적 관계가 결코 북한 경제와 체제의 지속 가능성을 보장해주는 것은 아니다.

북한에서 경제난과 식량난의 지속으로 거주지와 직장 이탈, 시장의 확산, 대량 탈북사태, 부정부패 등이 점차 확산되고 있으며, 이로 인한 사회적 불안정성이 확산되고 체제 이완 현상도 발생할 것으로 보인다. 북한의 공장가동률은 90년대 이후 30% 이하에 그치며, 식량도 연간 필요량 600만 톤 중 내부 생산은 400~450만 톤에 그친다. 최근 경제과 경제사정이 좋아졌다고 하나 외부의 지원확대에 따른 일시적인 현상으로 보인다.

2. 남북관계 전망

우선 남북관계는 협력과 갈등의 이중성 속에서 비연속적으로 발전할 전망이다. 북한은 탈냉전기형 위기에 대한 타개책으로 핵개발, 재래식 군사력 정비, 국내 통제 강화 등을 추진하였으며, 남북 간 갈등을 재생산한다. 다른 한편, 북한은 남북대화, 군사적 긴장 완화 조치, 남북 경협, 교류협력 확대, 인도적 지원 수용 등을 통해 생존에 필요한 외교적 환경과 물질적 기반을 조성하기 위해 노력하고 있는데, 이러한 조치는 긴장 완화와 협력 확대에 기여하고 있다. 이런 북한의 이중적인 탈 냉전기 생존전략을 반영하여 남북 간에도 협력과 충돌이 병존하는 이중성이 지속될 전망이다.

북한은 2007년 남북 정상 선언에서 남측 요구를 대부분 수용하며 남북경협의 확대에 의욕을 보였다. 그러나 우리 신정부가 정상 선언에서 합의한 경협에 대한 재검토를 시사하고 있으므로, 일단 합의 준수를 촉구하며 다소 관망할 것으로 보인다. 만약 북핵 사태가 악화되고 경협이 크게 축소된다면 북한은 단기나마 남북 관계의 단절을 시도할 가능성도 있다.

한편, 북핵 불능화와 신고 조치가 완료되고 북미 대화가 원만히 진행된다면, 이에 발맞추어 연내 한반도 ‘평화 포럼’이 가동되어 평화 체제 구축에 대한 협상이 시작될 전망이다. 9.19 6자 공동성명(2005)에서 한반도의 영구적 평화 체제를 논의하기 위한 ‘평화 포럼’을 가동하기로 합의하고, 2007년 남북 정상 회담에서도 종전을 위한 3자 또는 4자 선언을 추진하기로 합의하였다. 북핵 불능화와 신고 조치가 완료되면 9.19 6자 공동 성명에서 제시된 원칙과 북미관계 개선의 추세를 따라, 비핵화, 평화체제 구축, 북미관계 정상화, 남북관계 개선 등 4개 프로세스가 병행 추진될 것이다.

3. 북핵문제와 6자회담 전망

북한이 10.3 6자 합의(2007)에서 2007년 말까지 완료기로 약속한 “모든 핵 프로그램의 완전하고 정확한 신고”를 불이행함으로써 북한 비핵화와 북미관계 전망이 매우 불투명한 국면에 놓여 있다. 신고 불이행을 계기로 미국 내에서 대북 보수파를 중심으로 부시 행정부의 북핵 정책과 6자회담 프로세스에 대한 비판이 고조되는 가운데, 미 정부는 일단 북한의 신고를 촉구하고 기다리는 신중한 입장을 견지하고 있다.

한편, 북한은 외무성 담화(2007.1.4)에서 신고 조치를 이미 완료하였으며 시리아 핵 이전 설과 농축우라늄 프로그램(UEP) 문제도 해소되었다고 반박하고 오히려 미국의 합의 불이행을 비난하여, 10.3 6자 합의 이행을 둘러싸고 미북간 심각한 이견이 표출된다.

현재 미국과 북한은 상호 충돌을 자제하며 10.3 6자 합의 이행에 대한 기대를 저버리지 않고 있으나, 향후 북핵 국면이 악화되어 핵 위기가 재발할 가능성이 있다. 표면상 플루토늄 총량, 핵무기 개수, UEP, 시리아 핵 협력 등 신고 문제가 쟁점으로 부각되어 있으며, 내면에서는 북한의 핵 포기 결단 여부, 미국의 미북관계 개선 의지 등 북핵 문제의 구조적 문제가 여전히 상충하고 있기 때문이다.

향후 북한의 신고 조치와 관련하여 (1) 신고에 충실히 협조, (2) 6자회담 거부 및 핵 폐쇄와 불능화 해제 위협, (3) 6자회담에 참가하되 신고에 대한 기존 입장 유지 등 3개 옵션이 있는데, 북한은 당분간 (3)의 입장을 견지할 것으로 보인다. 2008년 상반기까지 신고 문제를 매듭짓고 중반기에는 핵 폐기 협상에 돌입할 것으로 전망한다. 한편, 북한의 핵 포기 거부, 미국 정권 교체 기대, 대미 불신, 추가 보상 요구 등을 볼 때, 북핵 문제와 북미관계에 대하여 비관적 전망도 가능하다.

결론적으로, 2007년에 이어 2008년에도 적지 않은 난관과 우여곡절에 예상되지만 타협과 미봉책을 통해 북미간 관계 개선과 북한 비핵화가 일정 진전을 이룰 것으로 전망한다. 북한이 미국과 관계 개선을 절실히 바라고 부시 행정부도 비핵화를 위해 필요한 정치 경제적 비용을 치를 준비가 되어 있기 때문이다. 북한이 2000년 클린턴 대통령 임기 마지막 해에 북미관계 개선의 기회를 놓친 실패에서 교훈을 얻어 2008년 부시 행정부의 대북 접근을 활용할 전망이다.

Ⅲ. 신정부의 대북 정책

1. 신정부 대북 정책의 특징

이명박 신정부가 표방하는 실용주의 대북 정책의 특징은 무엇보다 노무현 정부의 포용 정책과 차별화이다. 신정부의 대북 정책 구상은 치열한 대선 과정을 거치면서 개발되었기 때문에 노무현 현 정부의 그것과 차별화하는 것은 당연하다. 신정부는 포용 정책이 “정략적 접근, 퍼주기, 끌려 다니기”의 실책을 범했다고 비판하고 있어 차별화 전략은 당분간 지속될 것이다.

둘째, 포용 정책은 남북관계 개선, 민족 동질성 회복, 통일 기여, 개혁·개방 유도 등 이념적 추상적 목표를 대북 정책 목표로 내세우나, 신정부는 비핵화로 안보 위협 제거, 나들섬 구상 실현으로 상호 경제적 이익 추구 등 구체적인 목표를 내세운다. 이에 대하여 탈정치적 탈 이념적 대북 접근으로 불필요한 정치적 충돌을 피하고, 실질적인 성과에 집중하는 전략적 접근으로 보는 긍정적인 평가도 있다. 그러나 신정부의 대북 정책이 통일과 민족문제를 경시한다는 지적도 있다.

셋째, 신정부의 대북 정책에서는 종래 대북 정책의 목표가 조건으로 치환되는 경향이 있다. 그동안 남북 교류 협력 사업은 모두 북한의 비핵화, 개혁·개방, 정상 국가화, 인권 개선 등 전략 목표를 추진하는데 기여한다는 명제를 내세웠다. 그런데 신정부의 대북 정책은 북한이 비핵화하고, 개혁·개방하고, 정상 국가화 할 때 ‘비핵 개방 3,000 구상’을 본격적으로 추진한다고 주장하여, 과거 경협 목표가 경협 조건으로 바뀌었다. 이것은 포용론적 경협 사업이 오히려 북한의 핵개발, 선군 정치와 체제 유지, 인권 탄압에 이용당했거나 이 문제들의 해소에 기여하지 못했다는 평가에 기반한다.

마지막으로, 포용론이 한반도적 접근법을 채택한 반면, 실용주의 대북 정책은 한미 동맹 우선주의 접근법을 채택하였다. 포용론은 남북미 삼각 관계의 선순환을 중시하면서도 남북 관계를 더욱 강조하였다. 포용론은 한미간 대북 정책이 반드시 일치하지 않는다고 보아, 필요에 따라 남북관계의 자율성을 보호하기 위해 미국과 일정부분 거리를 두려고 하였다. 그러나 실용주의 대북 정책은 남과 북을 위해서라도 한미관계 강화가 우리 대북 정책의 기초가 되어야 한다고 본다. 한미 동맹의 강화로 우리가 한미관계를 통해 미국의 대북 정책에 영향력을 행사할 수 있다면 북한은 남북 대화에 더욱 진지하게 응할 수밖에 없다. 한미관계가 긴밀하면 북미간 대화에서 한국이 배제되거나 불리한 합의가 만들어지는 상황을 걱정하지 않아도 되며, 나아가 미국을 설득하여 북미관계 개선을 유도할 수도 있다.

그런데 한미간 대북 정책의 유연성 차이로 인하여 한미 공조에 차질이 발생할 가능성이 있어 주의해야 한다. 미국의 대북 정책은 자신의 정치적, 안보적 필요에 따라 국내 정치적 제약을 받지 않고 행정부의 결정에 따라 손쉽게 전환된다. 반면 우리의 대북 정책은 경직되어 한번 결정되면 쉽게 변하지 않는다. 이런 상황 때문에 한미간 이견이 발생할 가능성이 있다. 한미양국 모두 지난 15년간 북한 문제에 대해 한미 공조를 강조하였지만 사실 완벽한 한미 공조보다는 그렇지 못한 시기가 더 많았다는 점에도 주목해야 한다.

2. 신정부의 대북 정책 구상

가. ‘비핵·개방·3000’ 구상

이명박 신정부의 대북 정책은 2007년 6월 14일 발표한 ‘비핵·개방·3000 구상(이하 “3000 구상”)’에 잘 정리되어 있다. 3000 구상을 추진하기 위한 대북 정책의 3개 원칙으로 한반도 비핵화 최우선 추구, 전략적 접근 배제, 철저하고 유연한 대북 정책 등이 제시되었다. ‘비핵화’를 최우선 원칙으로 제시한 배경에는 “북한 핵문제가 해결되지 않은 상태에서 어떠한 대북 정책도 궁극적 목표를 달성할 수 없기 때문”이라는 상황 판단이 있다.

신정부 대북 정책은 3000 구상을 실천하기 위한 ‘조건’을 중시한다. 이 조건에 대하여 신정부는 “9·19 공동성명이 완전히 이행되면 한반도 평화체제 정착 및 북미·북일 관계 정상화가 이루어져 ‘비핵·개방·3000’ 구상의 실현을 위한 5대 분야(경제, 교육, 재정, 인프라, 복지)의 포괄적 패키지 지원이 본격화할 수 있는 국제 환경이 조성”된다고 설명하고 있다. 이 조건들이 충족되어 3000 구상이 본격 가동되면, 우선 북한 경제를 수출 주도형으로

전환하고 국제 협력 자금 400억불을 투입한다. 그 결과 향후 10년간 매년 15-20%의 성장(평균17%)을 달성하여 현재 국민 1인당 소득 500불을 10년 후 3000불로 만든다는 계획이다. 5대 중점 프로젝트와 실천 과제는 아래 표와 같다.

< '비핵·개방·3000' 구상의 5대 중점 프로젝트 >

분야	중점 프로젝트	실천과제
경제	300만불 이상 수출기업 100개 육성	- 경제·법률·금융 분야의 전문 컨설팅 인력 파견 - 북한 지역 내 5대 자유 무역 지대 설치 - 年 300만불 이상 수출 가능한 100개 기업 육성 - KOTRA 등 한국의 해외 네트워크 활용
교육	30만 산업인력 양성	- 30만 북한 경제·금융·기술 전문 인력 육성 - 북한 주요 도시 10곳에 기술 교육 센터 설립 - 북한판 KDI 및 KAIST 설립 지원 - 북한 대학의 경제, 금융, 통상 교육 과정 지원
재정	400억불 상당 국제협력자금 조성	- World Bank 및 ADB 국제차관 - 남북 교류 협력 기금 - 해외 직접 투자 유치 협력 - 북·일 관계 개선에 따른 일본의 대북 지원금
인프라	新경의고속도로건설	- 에너지난 해소를 위한 협력 - 기간 통신망 연결 및 항만·철도·도로 정비 - 400km 新경의(서울-신의주) 고속도로 건설 - 대운하와 연계
복지	인간다운 삶을 위한 복지 지원	- 식량난 해소를 통한 절대 빈곤 해소 - 의료진 파견, 병원 설비 개선 등 의료 지원 - 주택 및 상하수도 개선사업 협력 - 산림 녹화를 위한 1억 그루 나무 심기

나. 비핵개방 3000 구상 실천을 위한 3단계 로드맵

'비핵개방 3000 구상'은 북한 비핵화를 '조건'으로 하여 그 이후 남북관계 발전을 위한 비전과 이행 과제를 제시한 것이다. 따라서 이 구상은 북한의 비핵화에 이르기까지 과도기적 상황에 대해서는 별다른 대책을 제시하지 않았다. 이를 보완하기 위해 인수위 자문위원 서재진 박사가 주도하여 작성한 것으로 알려진 '3단계 로드맵'의 기본 틀을 소개한다(동아일보, 2008.2.4).

< 비핵개방 3,000 구상 3단계 로드맵 >

단계 (명칭)	1단계 (비핵화)	2단계 (개방화 정상화)	3단계 (3,000 비전 실천)
비핵화 목표	- 신고 및 불능화 달성 (9.19 합의 2단계)	- 완전한 핵폐기 달성 (9.19 합의 3단계)	- 핵폐기 이후
비핵개방 3000 추진	- 추진 준비 - 남북협약체 구축	- 가동 착수	- 5대 분야 본격 가동
이행과제	- 한미일 공조 - 조건부 인도적 지원 - 10.4 선언 일부 이행	- 인권, 민주화 제기 - 10.4 선언 추가 이행 - 400억불 협력 자금 조성 착수	- 본격적 남북 협력 추진

다. 인수위의 대북 정책 국정 과제

대통령직 인수 위원회가 최근 2월 5일 ‘5대 국정 지표, 21대 국정 전략 지표, 192개 국정 과제’를 발표하였다. 국정과제는 “새 정부의 실천 계획서이며 새 정부 내각의 업무 지침서”이므로, 향후 대북 정책 추진에 있어 중요한 지침서가 될 것이다. 5대 국정 지표 중 3번째인 ‘글로벌 코리아’는 47개 국정 과제로 구성되는데, 이 중에서 남북관계, 대북 정책과 직접적으로 관련되는 과제는 모두 10개다.

< 대통령직 인수위의 남북관련 국정과제 10개 >

과제 분류	과제명
핵심과제	1. 북핵 폐기의 우선적 해결 2. 비핵·개방·3000 구상 추진 3. 남북간 인도적 문제의 해결
중점과제	1. 나들섬 구상 추진 2. 비무장 지대 평화적 이용 3. 북한 군사위협 대비태세 강화 4. 전시 작전통제권 전환의 적정성 평가 및 보완
일반과제	1. 남북협력기금의 투명성 강화 2. 남북간 군사적 신뢰구축 및 군비통제 추진 3. DMZ 생태·평화공원 조성

3. 토론: 대북 정책 추진 체계와 북핵 해결 방안

가. 대북 정책 목표와 접근법

신정부의 대북 정책은 프로그램적 접근법을 선택하여 대북 정책의 추진 체계에 대한 이론적 구성이 다소 취약해 보인다. 이를 보완하기 위해 여기에서 대북 정책 목표와 추진 원칙을 제시한다.

우선 대북 정책 목표로서 한반도 비핵화 실현, 한반도 평화 체제 구축, 남북 경제 공동체 구축, 북한 인도주의(인권)문제 해결 등 4개를 제안한다. 이 목표는 정책 공동체에서 이미 충분히 논의된 목표이므로 구체적인 설명을 생략한다. 포용 정책에 대하여, 일방적이며 이념적인 요소는 지양하되, 전략적이며 호혜적인 요소는 계승한다.

다음, 대북 정책의 접근 방법으로 포괄적, 호혜적, 전략적, 다중적 접근법을 제기한다. 우선 포괄적 추진 원칙에 따라, 정치, 경제, 군사, 문화적 다양한 측면을 포함하고 있으며, 이러한 다면적인 관계를 동시에 발전시켜 상호 시너지 효과를 내도록 한다. 특히 정치 군사와 경제 교류 분야는 수레의 두 바퀴처럼 상호 보완적으로 발전하지 못하면 결국 상호 부정적인 영향을 미치게 된다는 점에 유의한다. 둘째, 호혜적 접근은 엄격한 상호주의가 아닌 유연하고 전략적인 상호주의를 요구한다. 남과 북은 경제력, 군사력, 외교력에서 현저한 차이를 보이며, 또한 북한은 만성적인 체제 위기와 경제 위기로 인하여 포위 의식'에 빠져있다. 이런 상황에 엄격한 상호주의를 요구하는 것은 자칫 북한을 자기 폐쇄와 도발로 몰고 갈 우려가 있어 주의해야 한다. 셋째, 전략적 접근은 성과 달성을 위한 게임 플랜이나 로드맵을 작성할 때 보다 거시적이며 장기적으로 조망하는 시각을 요구한다. 자폐적이며 공격적인 북한과 합의하고 이행하기 위해서는 단계적으로 신뢰를 축적하면서 점차 요구를 높이는 것도 전략적인 접근법이다. 마지막으로 대북 정책의 효과성을 높이기 위해서 미국, 일본, 중국, 6자회담 등과 보조를 맞추는 다중적 접근법이 필요하다. 북한의 통미봉남 전략을 저지하기 위해서 한미 공조 체제가 강화되어야 한다.

나. 비핵화 단계별 대북정책 추진 로드맵

'비핵 개방 3000' 구상은 5개 분야에 걸쳐 북한의 개발을 위한 광범위하고 구체적인 프로젝트 목록을 담고 있다. 이중에는 북한 내부 문제로 인하여 수용하기 어렵거나 국제 사회의 협조가 필요한 것도 있지만, 일단 북한에 제공할 수 있는 종합 유인책으로서 가치가 높다. 그런데 3000 구상의 조건으로 제시된 9·19 공동 성명 완전 이행, 한반도 평화 체제 정착,

북미·북일 관계 정상화, 북한의 개혁 개방 등이 지나치게 까다로워 그 실현성이 의문시된다.

3000 구상이 진정한 대북 유인책이 되기 위해서는 6자 회담 프로세스와 부합하도록 조건들을 완화할 필요가 있다. 6자 회담 프로세스는 비핵화, 관계 정상화, 평화 정착, 경제 에너지 지원의 ‘단계적 병행 추진’을 원칙으로 한다. 각 프로세스는 수년 이상이 걸리는 장기 사업이므로 각 프로세스를 3~4 단계로 나누어 이를 다른 프로세스의 해당 조치와 횡적으로 연계하여 병행 추진하는 방안을 제안한다.

비핵화를 우선 불능화와 신고 - 핵 폐기 협상 - 핵 폐기 등 3단계로 나누어 각 단계에 상응하는 3000 구상을 실천하는 방안이 있다. 예를 들면, 400억불 경험 자금 조성, 국제 금융 기구 가입, 인프라 건설 지원 등에 있어서도 불능화와 신고 시 협의 개시, 핵 폐기 협상 시 시범 프로젝트 실시, 핵 폐기 시 본격 실시 등으로 병행 추진한다면 북한의 비핵화 동기를 강화 촉진하게 될 것이다.

< 비핵화 단계별 추진 로드맵 >

비핵화 단계	불능화/신고	핵폐기 협상과 폐기	핵폐기 완료
평화체제	평화포럼 가동 평화체제구축 공동성명	평화 체제 잠정 조치	평화 협정 체결
6자회담 경제에너지 지원	중유 100만톤 상당 지원	경수로 제공 협상 CTR 제공 국제 금융 기구 가입 사전 협상과 준비	경수로 제공 국제 금융 기구 가입
북미관계	테러 지원국 해제	연락 사무소 개설 경제 제재 완전 해제	북·미 수교
3000 구상	복지와 구호지원	나들섬 건설 개시 수출 기업 100개 육성 개시 인력 양성 프로그램 개시 400억불 협력 자금 조성 준비 시범 프로젝트 실시	나들섬 완성 수출기업 100개 가동 남북연계인프라 건설 협력자금 지원
남북관계	경협 타당성 조사	10.4 정상선언 이행 남북경제공동체 협력협정 협상 남북 상호연락사무소 설치	남북경제공동체 구축 북한(농업, 에너지) 개발기구 설립 개성공단 2단계 확장

다. 북핵 협상 추진 전략

우선 미북간 불신과 대치 구조로 인하여 종종 6자 회담의 정체가 불가피하므로, 이를 타개하기 위한 한국의 주도적이며 창의적인 역할을 강화해야 한다. 또한 북한의 핵 폐기를 촉진하기 위하여 대북용 ‘협력적 위협 감소(Cooperative Threat Reduction: CTR)’ 프로그램을 개발하고, 비핵화 유인책으로 활용하는 방안을 강구한다. 미국은 현재 대북 경수로 사업 재개 가능성을 완전히 부정하고 있으나, 신고 조치 이후에 열릴 핵 폐기 협상에서 핵심 현안으로 등장할 것이므로 이를 위해 경수로 사업 주체, 재정 분담 방안 등에 대한 입장을 사전에 정리한다.

둘째, 북미 양자 대화와 6자 회담을 계속하여 북핵 협상의 모멘텀을 유지한다. 또한 북핵 협상이 추동력을 갖기 위해서 ‘한반도식’ 북핵 해법을 개발하고 이에 대해 관련국간 합의를 조성해야 한다.

다음, 북핵 문제는 북한 문제의 일부이므로 이를 동시에 해결하기 위해서는 북한을 국제 사회에 편입시키고 보통 국가로 변화시키기 위한 체계적이며 장기적인 북한 변화 전략도 동시에 추진해야 한다. 일방적인 대북 압박은 북핵 사태를 오히려 악화시키고, 반면 협상 외교는 제네바 합의와 6자 합의의 성과를 거두었기 때문에 인내심을 갖고 대북 협상을 추진해야 한다. 한편, 원칙 없는 관용적 접근은 북한의 ‘도덕적 해이’와 ‘시간벌기’를 조장하고, 합의 불이행을 초래할 우려가 있어 주의한다.

마지막으로, 신고 문제에 대하여 완벽성을 추구하기 위해 대치 국면을 장기화할 필요는 없다고 본다. 아직 미국이 경수로 제공, 경제 제재 해제, 수교, 국제 금융 기구 가입 허용 등 효과적인 추가 협상 수단을 유지하고 있으므로 차기 협상에서 보다 완벽한 신고와 핵 폐기를 요구하는 전략적 유연성이 필요하다.

IV. 남북경협 정책

1. 남북경협 원칙

이명박 신정부는 통일 외교 안보 정책 전반을 통틀어 북핵 문제 해결을 최우선으로 내세운다. 남북 경협에서도 북핵 문제 해결은 최우선적인 원칙이며 전제 조건이다. 이명박 당선인은 최근 동아일보 등 3국 신문 인터뷰(2008.2.1)에서 남북 경협 추진 여부를 결정하는

기준으로써 북핵 해결의 진전, 경제성, 재정 부담 능력, 국민적 합의 등 4개 원칙을 제시하였다. 신정부는 이 기준에 맞추어 경협 사업을 우선 추진, 나중 추진, 추진 중단 등으로 분리 추진한다는 구상을 갖고 있다.

예를 들면, 신정부는 금강산 관광과 개성 공단 사업에 대하여 현상 유지하는 차원에서 ‘계속 유지’ 입장을 보였다. 그러나 신규 경협 사업은 추가 조사를 통해 경제적 타당성을 재확인하고, 또한 비핵화 진전에 맞추어 추진할 것으로 보인다. 2007년 남북 정상 회담에서 합의한 신규 경협 사업은 타당성 조사와 비핵화 진전의 2개 기준을 통과해야 하므로, 현재 추진 여부가 불투명하다. 다만 곧 북핵 신고와 불능화가 완료되고 북핵 폐기를 위한 6자회담이 원만히 진행된다면, 일단 신규 경협 사업을 추진할 수 있는 정치적 환경이 조성되었다고 볼 수 있을 것이다.

상기 4개 원칙에 더하여 국제 교역의 보편적인 규제 기준인 ‘비확산과 수출 통제’ 기준을 적용할 것을 제기한다. 국제 사회, 특히 미국은 남북 교역이 수출 통제 기준에 부합하는지 우려를 갖고 있다. 국제 수출 통제 레짐은 대량파괴 무기 확산 국가나 집단에 대하여 대량파괴 또는 재래식 무기에 사용될 수 있는 물자, 기술, 소프트웨어를 이전하는 것을 금지하고 있다. 핵 확산국이며 테러지원국인 북한은 국제 사회와 미국으로부터 엄격한 수출 통제를 받고 있다. 따라서 우리나라가 국제 비확산 레짐에서 책임 있는 국가로 인정받기 위해서는 남북 교역에 있었어도 수출 통제 규정을 엄격히 적용하여 북한이 한국을 통해 전략 물자를 이전받는 일이 없도록 해야 한다. 북한은 개성 공단을 첨단 산업 기지로 개발하고 싶어 하나, 북한이 핵을 포기하지 않는 한 수출 통제 규정에 따라 첨단 시설을 개성 공단에 이전할 수 없다. 이러한 수출 통제 규정의 적용은 북한에게 핵 프로그램을 포기토록 하는 압박요인이 된다.

그런데 남북 경협 추진 여부를 결정하는 원칙에는 남북관계 개선, 군사적 긴장 완화, 화해 교류 효과, 개혁·개방 효과 등도 고려되어야 한다. 예를 들면, 개성 공단의 경우에도 단순히 국내 중소기업들의 활로 모색뿐만 아니라 이러한 효과도 충분히 감안하여 추진하였다. 실제 남북 주민들이 매일 접촉하며 상호 이해를 높이고, 북한은 공단 개발을 위해 군대를 재배치 하였으며 시장 경제 원리를 습득하고 있다. 따라서 이러한 비경제적인 효과도 경협 추진을 판단하는데 활용되어야 한다.

< 신정부의 경협과제 분류 >

분류	경협과제
우선 추진	구호지원, 환경, 교류 분야: 긴급구호지원(식량, 보건, 의료, 영유아), 비료, 산림 및 환경협력, 임진강 수해 방지, 베이징 올림픽 공동응원을 위한 열차이용(철도긴급보수) 경제 분야: 나들섬 구상(국정 중점과제), 한강하구 골재 채취(나들섬과 연계 추진), 개성공단 3통 보장합의 이행, 백두산 관광을 위한 사전준비, 기타 경협을 위한 사전조사
나중 추진 (조사 후 검토)	사회간접자본 사업(개성-평양 고속도로와 개성-신의주 철도 개보수), 서해평화협력특별지대(해주 경제특구 조성, 해주항 개발, 공동어로구역과 평화수역 설정, 한강하구 공동이용, 해주 직항로 이용 등), 조선협력단지 건설(안변, 남포), 개성공단 2단계사업(?)
추진 중단	
계속 추진	금강산관광, 개성공단 1단계사업, 개성관광, 백두산관광(?), 경공업과 지하자원개발 협력(?)

2. 나들섬 구상

‘나들섬’ 구상은 3000 구상의 구체적 실천 방안의 하나로서 제시되었으며, 신정부 인수위가 발표한 국정 중점 과제에 포함된 유일한 경협 과제이다. 나들섬 구상은 한강과 임진강 하구의 퇴적지에 준설토를 축적하여 면적 약 30km² (약 900만평, 여의도의 10배)의 새로운 섬을 건설하여 남북 협력 공업 단지를 만든다는 프로젝트이다. (한나라당이 발표한 지도에는 나들섬 퇴적지가 군사 분계선 이남에 위치하나, 구글 어스의 위성사진에는 군사 분계선이 동 퇴적지의 중간을 지나고 있다.)

나들섬 구상은 개성 공단 사업을 한 단계 더 발전시켜 북한의 노동력을 활용하되, 개성 공단의 최대 장애물인 3통 문제, 수출 통제, 원산지 문제를 원천적으로 해결한다는 계산에서 출발하였다. 나들섬에는 북한 사람들이 자유롭게 드나들면서 시장 경제 체제하에서 생산 활동에 참여하게 된다. 또한 나들섬은 북한-나들섬-강화도-인천 등으로 연결되며 한반도 대운하와도 연결되어 한반도, 나아가 동북아의 산업 및 물류 허브가 될 수 있다.

그런데 나들섬이 성공하기 위해서는 전제 조건이 충족되어야 한다. 첫째, 북한의 동의와 협조 여부이다. 북한은 현재 남북 경협 대표사업으로 개성 공단을 들고, 2007년 남북 정상 회담에서도 합의하였듯이 개성 공단 사업의 2단계 추진을 강하게 요구하고 있다. 한국이 나들섬과 개성 공단 사업을 동시에 추진할 재정적 여력이 없는 상황에서 개성 공단 확장을 중지하고 나들섬 개발에 나설 경우 북한이 이에 반대할 것으로 보인다. 둘째, 북한의 노동력 제공 문제이다. 북한이 개성 공단에서 인력을 제공한 것은 북한 영토 내에서 이들을 통제할 수 있다고 보았기 때문이다. 북한이 과연 나들섬에 노동력을 제공할지 의문시된다. 셋째, 나들섬에서 북한 근로자를 이용할 경우, 수출 통제와 원산지 문제가 여전히 제기될 가능성이 있다. 예를 들면, 미국 수출 통제 규정은 물자의 대북이전 뿐만 아니라, 북한 주민이 통제된 물자와 기술과 지식에 접근하는 것 자체를 통제하고 있다. 이외에도 북핵 해결이라는 공통의 장애물이 있다.

상기 장애물에도 불구하고, 만약 나들섬을 홍콩과 같이 특수한 법적 지위를 갖는 자치 구역으로 개발한다면 제조, 유통, 금융의 복합 단지로 개발하여 동북아의 ‘맨하탄’으로 발전시킬 수 있는 잠재력이 있다고 본다. 자치 구역이 된다면 수출 통제와 원산지 문제도 해결된다.

V. 결론과 정책제안

대북 포용 정책은 북한의 문을 열고 냉전적 남북관계를 극복하는데 크게 기여하였다. 그러나 아직 남북 간 본질적인 정치 군사 문제가 전혀 해결되지 않고 있으며, 정상적이고 평화적이며 호혜적인 남북관계를 위해서는 아직 많은 과제가 남아있다. 이명박 행정부의 실용주의 대북 정책은 이러한 문제점에 대한 대책을 표방하고 있다.

북한 체제는 단기적으로 안정세를 유지할 것이나, 중장기적으로 보면 위로부터 김정일 건강과 후계 문제가 제기되고 아래로부터 시장 경제가 확산되고 주민 통제가 이완되면서 점차 체제 불안정성이 증가할 것으로 보인다. 북한은 탈냉전기형 체제 위기와 경제난에 대한 타개책으로 핵 개발, 선군 정치, 통제 강화 등을 지속하여, 남북 간 갈등을 재생산하는 동시에 남북 대화, 남북 경협, 교류 확대, 인도적 지원 수용 등을 통해 생존에 필요한 외교적 환경과 물질적 기반을 조성한다. 그런데 우리 한국은 세계 유일의 분단국가이며 경제적 대외 의존도가 70%에 달하는 통상 국가의 특성 때문에 북한 비핵화, 군사적 긴장 완화, 남북 화해 협력에 사활적 이해관계를 갖는다.

이런 정세를 배경으로 이명박 신정부가 남북관계와 대북 정책의 패러다임적 변화를 추구하고 있다. 남북 경협이 가장 큰 영향을 받아, 추진 방식과 프로젝트가 전면 재검토되고 수정될 것이다. 포용 정책은 남북 간 교류 협력 확대 그 자체를 정책 목표로 삼았으나, 실용주의 대북 정책은 교류 협력 추진에 비핵화와 개혁·개방의 전제 조건을 부여하며 상호주의를 요구하고 있다. 이러한 입장 변화의 배경에는 포용적 협력이 오히려 북한의 구체제를 강화시키며 개혁·개방을 저해하고 핵 무장을 촉진시키며 인권을 경시하게 만들었다는 현실주의적 판단이 있다.

신정부 대북 정책은 일단 포용 정책과 차별화에서 시작한다. 신정부의 대북 정책 구상이 치열한 대선 과정에서 개발되었기 때문에 노무현 정부의 그것과 차별화될 하는 것은 일견 마땅하다. 신정부의 대북 정책에서는 종래 대북 정책의 목표가 조건으로 치환되는 경향이 있다. 포용 정책은 남북 교류 협력이 북한의 비핵화, 개혁 개방, 정상 국가화, 인권 개선 등 전략 목표 달성에 기여한다고 주장한다. 그런데 신정부는 북한이 비핵화하고, 개혁 개방하고, 정상 국가화 할 때 ‘비핵 개방 3,000 구상’을 본격적으로 추진한다고 주장하여, 경협 목표가 조건으로 바뀐 것이다.

실용주의 대북 정책은 포용론의 남북 중심 접근법을 비판하고 한미 동맹 우선주의를 채택하였다. 포용론은 한미 간 대북 정책이 반드시 일치하지 않는다고 보아, 필요에 따라 남북관계의 자율성을 보호하기 위해 미국과 거리를 두었다. 그러나 실용주의 정책은 남과 북을 위해서라도 한미관계 강화가 대북 정책의 기초가 되어야 한다고 본다. 그런데 지난 15년간 대북 한미 공조를 강조하였지만 그렇지 못한 시기가 더 많았다는 사실과, 또한 미국의 갑작스런 정책 전환으로 인한 한미 공조 불일치의 가능성에 유의해야 한다.

신정부 대북 정책의 핵심인 ‘비핵 개방 3000 구상’은 북한에 제공할 수 있는 종합 유인책이며 북한 사회의 비전으로서 가치가 높다. 그런데 실천 과정에는 많은 난관이 있다. 우선 북한의 수용 여부와 수용 역량이 의문시 된다. 또한 전제 조건(9·19 공동성명 완전 이행, 한반도 평화 체제 정착, 북미·북일 관계 정상화, 북한의 개혁·개방)의 기준이 매우 높다. 진정한 대북 유인책이 되기 위해서는 이 조건이 다소 완화되어야 한다.

이 구상의 실현성을 높이기 위해서는 그 실천 과정을 6자 회담 프로세스와 조화시키는 방안이 필요하다. 6자 회담 프로세스는 비핵화, 관계 정상화, 평화 정착, 경제 에너지 지원의 단계적 병행 추진을 원칙으로 한다. 비핵화, 관계 정상화, 평화 정착, 경제 에너지 지원 프로세스는 각각 수년 이상이 걸리는 장기 사업이므로 각 프로세스를 3~4 단계로 나누어 이를

다른 프로세스의 해당 조치와 횡적으로 연계하여 병행추진 하는 방안을 제안한다. 비핵화를 우선 불능화와 신고 - 핵 폐기 협상 - 핵 폐기 등 3단계로 나누어 각 단계에 상응하는 3000 구상을 실천하는 방안이 있다. 400억불 경협 자금 조성, 국제금융 기구 가입, 인프라 건설 지원 등에 있어, 불능화와 신고 시 협의 개시, 핵 폐기 협상 시 시범프로젝트 실시, 핵 폐기 시 본격 실시 등으로 병행 추진한다.

또한, 신정부의 대북 정책은 프로그램적 접근법을 선택하여 대북 정책의 추진 체계에 대한 이론적 구성이 아직 미개발 되어있다. 이를 보완하기 위해, 대북 정책 목표로서 한반도 비핵화 실현, 한반도 평화 체제 구축, 남북경제 공동체 구축, 북한 인도주의(인권)문제 해결 등 4개를 제안한다. 그리고 대북 정책의 접근 방법으로 포괄적, 호혜적, 전략적, 다중적 접근법을 제기한다.

신정부는 남북 경협 추진 여부를 결정하는 기준으로써 북핵 해결의 진전, 경제성, 재정 부담 능력, 국민적 합의 등 4개 원칙을 제시하였다. 따라서 2007년 남북정상회담에서 합의한 신규 경협 사업은 현재 그 추진여부가 불투명하다. 앞으로 북핵 신고와 불능화가 완료되고 핵 폐기 협상이 잘 진행된다면, 일단 신규 사업을 추진할 수 있는 최소한의 환경이 조성된다.

‘나들섬’ 구상은 신정부 인수위의 국정 중점 과제에 포함된 유일한 경협과제이다. 나들섬 구상 추진에도 장애물이 있다. 우선 북한의 동의와 협조가 필요하다. 그런데 북한이 개성공단을 희생하면서까지 나들섬 개발에 협조하거나, 자신의 통제권이 미치지 않는 지역에 노동력을 제공한다고 보장하기 어렵다. 그러나 만약 나들섬을 홍콩과 같이 특수한 법적 지위를 갖는 자치 구역으로 개발한다면 산업, 유통, 금융 등 복합 단지로 개발하여 한반도의 ‘맨하탄’으로 발전시킬 수 있는 잠재력이 있다고 본다.

마지막으로, 경협 추진 원칙으로서 국제 교역의 보편적인 규범인 ‘비확산과 수출 통제’ 기준을 추가할 것을 제안한다. 국제 사회, 특히 미국은 남북교역이 국제 수출 통제 기준에 부합하는지 주목한다. 우리가 국제 비확산 체제에서 책임 있는 국가로 인정받기 위해서는 남북 교역에서도 ‘수출통제’ 규범을 엄격히 적용하여 북한이 한국을 대량 살상 무기의 개발 통로로 이용하는 일이 없도록 해야 한다.

남북경협 평가와 남북경제공동체 실현방안

홍순직(현대경제연구원 통일경제센터장)

- I. 들어가는 말
- II. 남북경협 평가
- III. 새정부의 대북 정책 방향과 경협 여건 전망
- IV. 남북경제공동체 형성 방안

요 약

새정부 출범을 앞두고 그간의 남북경협의 성과에 대한 엇갈린 평가가 대두하였다. 특히, 비판적 시각은 경협의 양적·질적 성장에도 불구하고, 북한의 핵·미사일 실험 발사와 이로 인한 국민적 공감대 형성 미흡에 기인하는 것으로 평가된다. 다시 말해 경제 협력과 평화·안보 분야의 불균형적 성과로 인해 경협을 통한 북한 변화 유도라는 소기의 목적이 제대로 달성되지 못한 데 기인한 것으로 보인다.

새정부의 남북경협 정책은 이러한 비판적 시각에서 출발하는 듯하다. 다시 말해, ‘비핵·개방·3000 구상’은 비핵·개방이란 전제 조건이 충족되면 북한 경제 회생을 위한 대대적인 경협과 지원책을 추진하겠다는 ‘조건부 연계 정책’ 혹은 상호주의에 입각한 대북 경협 정책으로 해석된다.

향후 북핵 및 남북 관계 전망은 북핵 진전 여부와 남북한 양측의 대응에 따라 평화-서행-경색의 3 가지 시나리오를 상정할 수 있다. 그러나 북핵 해결이 지지부진한 ‘서행’ 국면이 유력한 가운데, 정부는 상호주의 원칙하에 북핵 진전 추이에 따라 남북 관계와 경협 속도를 조절할 전망이다. 다시 말해 새정부는 대화를 위한 대화나 상징적 경협보다는 경제성과 투명성을 강조하고, ‘대북 경협 4원칙’에 따라 대북 정책 추진 속도와 경협의 우선순위 조정, 남북협력기금의 집행 축소 등이 우려된다.

한편, 남북경제공동체 형성은 평화적 통일을 실현하기 위한 경제 차원의 실질적이고도 제도적인 통합 과정이다. 최근 들어 남북경제공동체 형성의 필요성이 대내외적으로 증대되고 있어, 남북경제공동체 형성을 통한 한반도 경제권과 동북아 경제권의 이점을 최대한 향유하기 위해서는 추진에 있어서 몇 가지 기본 방향 설정이 요구된다.

첫 번째로 남북경제공동체 형성은 신기능주의에 입각하여 ‘경제와 평화’의 포괄적·단계적 병행 추진함으로써 한반도 평화경제체제 구축을 지향해야 한다. 두 번째로는 통일 경제적 관점에서 개별적 추진보다는 남북한 산업 협력(산업 구조

조정)과 지역 개발(국토종합개발) 차원의 중장기 로드맵과 연계하여 지속발전가능한 경협 체계 구축을 지향해야 한다. 세 번째로는 한반도의 지경학적 특성을 적극 활용하여 한반도를 동북아의 경제 허브 및 동북아 FTA 수혜지로 발전시킬 수 있는 방향의 큰 틀에서 접근해야 한다.

한편, 남북경제공동체 형성을 북핵 진전과 연계하여 3 단계로 구분하고, 새정부의 비핵·개방·3000 구상과 연계한 각 단계별 목표를 제시하면 다음과 같다. 우선 제1단계(기본 조성 단계)는 북핵 문제가 불능화 및 낮은 단계의 핵프로그램 신고가 이루어지는 시기로, 기합의 경협 사업의 이행을 통해 상호 신뢰를 강화하는 한편, 경제 외적 불안 요인의 안정적 관리를 통해 경제공동체 형성의 기반 조성에 역점을 두어야 한다. 다만 비핵·개방·3000 구상은 가동하기에 앞서 논의할 협의체를 발족시킬 필요가 있다. 실현 제2단계(확대·발전 단계)는 핵 프로그램의 완전한 신고와 핵 폐기의 진전 과정으로, 이 시기에는 북한의 국제사회 일원로의 편입 및 정상국가로의 유도과 함께, 북한 경제 회생 지원과 남북한 산업 및 지역 협력 등을 통해 남북한 상호 의존성 확대와 북한 경제의 자립 성장 기반 조성에 역점을 두어야 한다. 이 경우, 비핵·개방·3000 구상은 유인책으로 가동 착수해야 한다. 끝으로 제3단계(심화·발전 단계)는 완전한 핵폐기 이후의 시기로 북한도 전면적인 개혁·개방을 단행하는 과정이다. 이 시기에는 비핵·개방·3000 구상을 본격 가동하고 남북 간의 산업 및 지역 협력의 고도화와 경제 통합에 착수하는 한편, 동북아 경제권과의 연계 확대를 통한 동북아 경제 허브 구축에 역점을 두어야 한다.

I. 들어가는 말

10년만의 정권 교체로 남북 관계와 대북 정책에도 큰 변화가 예상된다. 새정부의 대북 정책 방향이 아직 구체적으로 발표되지는 않았지만, 대선 과정에서 제시된 공약집과 당선 후 당선인의 언론 인터뷰나 인수위 보고 자료 등에 의하면 대략적인 윤곽이 드러난다. 지금까지 드러난 바에 의하면, 새정부의 대북 정책은 한미동맹 강화와 '비핵·개방·3000 구상'을 통한 상호주의·실용주의로 노선을 표방하고 있다.

따라서 새정부는 지난 10년간의 대북 포용 정책과는 차별화된 새로운 정책 추진이 예상된다. 특히, 통일부 폐지안과 대외 정책 틀 속에서의 대북 정책 추진, '先 핵 폐기, 後 남북경협 확대' 강조 등은 경협 활성화를 통한 북한 변화 유도를 추구했던 이전의 대북 포용정책과는 구분된다. 차별화된 대북 정책 추진 방향은 지난 10년간의 대북 정책과 남북경협에 대한 부정적 인식에서 비롯된 측면이 강한 듯하다.

본고에서는 먼저 그동안의 남북경협 성과를 바탕으로 공과를 살펴봄으로써 차기 정부의 대북(경협) 정책에 대한 시사점을 제시하고자 한다. 다음으로는 새정부의 경협 관련 정책의 윤곽을 살펴본 후, 전제 조건이 되고 있는 북핵의 예상 시나리오에 따라 향후의 한반도 정세와 정부의 예상 대응을 조망해보기로 한다. 끝으로 비핵·개방·3000 구상의 궁극적 목표가 통일로 가기 위한 한반도 경제공동체라는 점에서, 단계별 남북경제공동체 실현 방안을 제시함으로써 향후 5년간의 대북 정책 방향 설정에 보탬을 주고자 한다.

II. 남북경협 평가

1. 긍정적 시각

1988년 7.7 선언을 계기로 시작된 남북경협은 질적·양적 측면에서 괄목한 성장을 이루었다. 지난 20여 년간의 성과를 바탕으로 남북경협이 긍정적 성과를 살펴보면 다음과 같다.

우선, 양적·질적 성장 속에 남북경협이 대폭 확대되고 다양화되었다. 남북 총교역은 1990년 1,350만 달러에서 2007년에는 17억 9,800만 달러로 133배 이상 늘어났고, 동 기간 중의 교역 건수와 품목 수도 각각 560배와 32배 증가하였다. 또한 상업적 거래도 개성공단 사업 등 경제협력(투자) 사업의 확대에 따른 관련 교역의 증가로 2002년(57.3%)을 저점으로 늘

어나기 시작하였고, 상업적 거래에 대한 경제협력(투자) 사업의 비중도 2003년(4.9%)을 저점으로 2007년에는 44.7%로 증가하였다.

이로써 북한 경제의 대남 의존도는 1990년 0.3%에서 2006년에는 31.1%로 심화되어 2002년부터 남한은 일본을 제치고 중국에 이어 제2의 교역 상대국으로 확실히 자리매김하였다. 이는 남북경협이 북한 변화를 유도할 수 있는 지렛대로서의 역할 가능성이 커졌음을 의미한다.

< 남북경협의 연도별 추이 >

	단위	1990(A)	1995	2000	2005	2007(B)	배수
총 남북 교역	100만 \$	13.5	287.3	425.1	1,055.8	1,797.9	133배
교역 건수	건	83	2,644	7,394	21,215	46,466	560배
교역 품목수	개	26	244	578	775	835	32배
사업 승인수	건	-	1	2	32	155(5)	-
상업적 거래 비중 - 경협사업비중	%	-	96.2 -	64.3 20.4	65.3 39.2	79.6 44.7	-
대남 의존도	%	0.3	12.2	17.8	26.1	31.1	104
방북자 수	명	183	536	7,280	87,028	139,227	183
금강산 관광객	명	-	-	212,020	301,822	348,263	-

- 주: 1) 2007년의 교역 건수와 품목수, 사업 승인수, 방북자 수는 1~11월 통계이며, 대남 의존도는 2006년 수치임
 2) 사업 승인은 경제협력(투자) 사업 승인을 의미하며, () 내는 승인 취소 건수임
 3) 상업적 거래란 총 교역 중 일반 교역과 위탁가공 교역, 경제협력 사업의 합으로 지원성 및 KEDO, 경수로 사업 거래를 제외한 것임

두 번째로 남북경협은 경제적 측면에서는 남북한 모두에게 경제적 이익을 가져다주는 상생(win-win)의 협력 사업일 뿐 아니라, 남북 경제의 균형 발전과 경제공동체 형성, 그리고 동북아 경제중심 구상 실현과 한국 경제의 신성장 동력 발굴의 촉매제 역할을 해왔다고 할 수 있다.¹ 특히 개성공단은 고임금, 부지난, 인력난을 겪고 있는 국내 중소기업들의 가격 경쟁력 확보와 함께, 북한에게는 자본과 기술, 생산 관리 노하우 등을 전수함으로써 자본주의 시장경제에 대한 학습 효과와 심각한 경제난 완화 효과가 있다.

세 번째로 정치·군사적 측면에서는 정치적 대립의 완충 및 가교 역할을 수행함으로써 남북 관계 개선과 한반도의 긴장 완화에 크게 기여하였다. 남북간 대화 단절 속에서도 민간의 경협을 통한 화해·협력 분위기 조성은 극단적인 대립 관계 형성의 예방과 비공식적인 외교 채널 역할을 해왔다고 할 수 있다. 또한 남북경협 확대는 남북 간의 군사적·이념적 대립보다는 정책적 실사구시로의 정책 변화를 유도함으로써 ‘적대적 대립’ 관계를 ‘경쟁적 공존’ 관계로의 변화를 촉진시켜 법·제도적 통일까지는 아니더라도 ‘사실상의 평화적 통일’ 구현의 단초를 제공하였다고 할 수 있다. 특히 금강산 관광 및 개성공단 사업은 군사 분계선의 북상 의미가 있으며, 대결과 갈등의 지뢰밭인 비무장지대(DMZ)를 ‘화해·협력의 통일 꿈을 실현하는 평화적 공간’(DMZ : Dream Making Zone)으로 거듭나게 한, 보다 적극적인 개념의 안보 교육장 역할을 해왔다고 할 수 있다. 이외에도 남북경협 회담과 추진 과정에서의 경협 합의서 체결 등은 남북 관계를 제도화하는 데도 크게 기여하였다.

네 번째로, 사회·문화적 측면에서는 대규모 인적·물적 교류 확대를 통한 상호간의 이질감 해소와 신뢰 증진, 대남 인식의 긍정적 변화에도 크게 기여하였다.

결국, 남북경협은 경제적 측면보다는 경제 외적 측면에서 더 큰 의미와 성과를 거두었다고 할 수 있다. 이는 남북경협이 남한의 ‘일방적 퍼주기’가 아니라 ‘경제적 지원’과 ‘평화 유지 및 분단 관리’ 비용의 맞교환이라는 무형의 편익이 내재되어 있음을 의미한다.

¹ 국내 500대 기업을 대상으로 한 조사 결과에 의하면, 기업들은 ‘남북경협이 남북 관계 개선은 물론 신규 사업 기회 제공 등 한국 경제에 긍정적 영향을 미칠 것’(65.3%)이거나 ‘향후 남북경제공동체로 발전해 한국 경제 재도약의 발판이 될 것’(19.0%)이라도 응답함으로써, 응답 기업의 84.3%는 남북경협이 우리 경제에 도움이 된다고 보는 것으로 나타났다.(대한상공회의소, “기업 10곳 중 8곳, 남북경협이 한국 경제에 도움,” 『남북경협에 대한 우리 기업의 인식과 애로 실태 조사』, 2008. 1. 28.)

2. 부정적 시각

남북경협에 대한 긍정적 해석만 존재하는 것은 아니다. 이는 상당수 대북 진출 기업들이 적자 상태라는 경제적 측면보다는 북한의 핵·미사일 실험 발사와 이로 인한 국민적 공감대 형성 미흡에 기인하는 것으로 평가된다. 다시 말해, 경협과 평화·안보 분야의 불균형적 성과로 인해 '경협을 통한 북한 변화 유도'라는 소기의 목적이 제대로 달성되지 못했기 때문으로 보인다.

우선, 경제적 측면에서는 비거래성 교역을 제외한 실질 교역(일반 교역 + 위탁가공 교역) 수지 적자가 확대되고 있으며, 대북 진출 기업의 수익성도 취약한 것으로 나타났다. 실질 교역 적자가 1990년 11.1억 달러에서 2007년에는 500.2억 달러로 늘어났다. 이는 자금력과 협상력이 취약한 중소기업들의 경쟁적 진출과 사전 준비 부족 등의 남측 요인도 있지만, 대부분이 3통(통신·통행·통관)과 북한 내 열악한 경협 인프라 여건, 경협에 대한 북한의 경직된 인식(남북경협을 숭고한 애국 사업으로 규정하고, 잘사는 남쪽이 도와주는 것을 당연시), 계약 불이행과 법·제도적 장치 미비 등 북측 요인에 기인한 것으로 평가된다.

다음으로는 경협을 통한 북한 변화 유도가 기대에 못 미치고 있다는 시각이다. 북한은 국제사회가 체감할 수 있을 정도의 체제 변화와 개혁·개방이 진행되지 않고 있다는 것이다. 그러나 남북경협은 북한에게 있어서 경제난 완화라는 긍정적 측면과 함께, 사상 오염과 자본주의 의식의 확산에 따르는 주민 통제 불안, 대남 의존도 심화와 흡수 통일 우려 등과 같은 부정적 측면의 이중성과 양면성이 공존하고 있는 만큼, 북한의 근본적이고 실질적 변화는 태생적으로 한계가 있음을 인식할 필요가 있다. 그럼에도 불구하고 금강산·개성의 특구 개방을 비롯하여, 7.1 경제관리개선 조치와 후속 조치 단행, 시장 경제 마인드 확산, 해외 경제 연수와 서방국과의 수교 확대 노력 등의 경제 발전에 대한 의지 제고 노력은 경협을 통한 작지만 큰 변화로 인식할 필요가 있다.

세 번째로는 남북간 경제 협력 부문과 평화·안보 부문이 불균형적으로 발전함에 따라 '대북 퍼주기' 논란과 저자세 비판이 존재한다. 특히 2006년의 미사일 발사와 핵실험은 우리 정부의 지나친 대북 양보와 유화 정책 추진, 국민적 공감대 형성 부족이라는 비판의 결정적 빌미를 제공한 것으로 평가된다.

이외에도 북한 인권 문제에 대한 관심 소홀과 대북 지원 물품의 분배 모니터링 시스템의 취약도 경협에 대한 국민적 지지 부족과 남남갈등의 한 원인으로 지적된다.

Ⅲ. 새정부의 대북 정책 방향과 경협 여건 전망

새정부의 대북 정책 방향이 아직 구체적으로 발표되지는 않았지만, 대선 과정에서 제시된 한나라당의 공약집과 당선 후 당선인의 언론 인터뷰나 인수위 보고 자료 등에 의하면 대략적인 윤곽이 드러난다. 본고에서는 이를 바탕으로 새정부의 대북 정책 방향을 조망해보기로 한다.

1. 새정부의 대북 정책 방향

한나라당의 대선 공약집에 의하면² 새정부의 외교·통일 정책의 핵심은 ‘국익 중심의 실용 외교와 한반도 경제공동체’ 실현이며, 이를 위해 한미 동맹 강화와 비핵·개방·3000 구상을 제시하였다.

특히 새정부의 남북경협 정책은 ‘비핵·개방·3000 구상’을 통한 한반도 경제공동체 실현으로, 당선인은 ‘先핵폐기, 後경협 확대’를 강조하면서 핵 없는 한반도 평화시대 개막을 강조하였다. 이 구상은 MB 독트린 7대 원칙의 첫 항인 ‘북핵 폐기와 실질적 변화를 유도하는 전략적 대북 개방 정책’ 추진과 일맥상통하다. 이는 북한이 핵 포기과 개혁·개방에 나서면, 북한 경제의 수출 주도형 전환 지원과 400억 달러의 국제협력자금 조성 등을 통해 매년 15~20% 성장하여 10년 후에는 1인당 국민소득이 3,000 달러(현재 1인당 소득 500 달러 기준, 한국은행 기준으로는 2004년 914 달러)가 되도록 적극 돕겠다는 것이다.

다시 말해, 철저하고 유연한 접근의 일환으로, 북한이 9.19 공동성명을 완전히 이행하고 핵을 포기하면 비핵·개방·3000 구상 실현을 위한 5개의 포괄적 대북 패키지 지원안을 본격화할 수 있는 환경을 조성하겠다는 것이다. 이는 비핵·개방이란 전제 조건이 충족되면 북한 경제 회생을 위한 대대적인 경협과 지원책을 추진하겠다는 ‘조건부 연계 정책’ 혹은 상호주의에 입각한 대북 경협 정책으로 해석된다.³

비핵·개방·3000 구상의 구체적 실천 방안의 하나로, 휴전선 이남의 DMZ 구간에 남북경

² 한나라당, “당당한 외교, 평화로운 한반도,” 『일류 국가 희망공동체 대한민국』, 북마크, 2007. 12. 192~200쪽.

³ 인수위 자문위원인 서재진 박사는 연계론이 아니라, 핵문제 진전에 따라 제1단계는 비핵화, 제2단계는 개방화·정상국가화, 제3단계는 3000 비전 구현 단계로 단계적으로 정책을 추진한다는 단계론이라고 주장한다.(서재진, 『이명박 정부의 바람직한 대북 정책 방향』, 동북아공동체연구회, 2008. 2. 14.)

협을 위한 공동의 장(場)인 ‘나들섬’을 건설한다는 계획을 마련하고 있다. 이외에도 통일 기반 조성을 위한 남북경제공동체 실현을 위해 비무장지대 평화 도시, 합작 농장, 환경 공원 등을 개발하고 민족의 동질성 회복과 화해 기반 확충을 위한 인적 교류를 상시화 하겠다고 밝혔다.

< MB 당선인의 남북경협 공약 >

	주요 내용
비핵·개방·3000의 5대 패키지안	<ul style="list-style-type: none"> - 경제 분야 : 북한 내 5대 자유무역지대 설치 300만 달러 이상의 수출 기업 100개 육성 - 교육 분야 : 30만 명의 북한 경제·금융·기술 전문 인력 육성 북한 주요도시 10곳에 기술교육센터 설립 - 재정 분야 : 400억 달러 상당의 국제협력자금 조성 - 인프라 분야 : 新경의고속도로 건설, 한반도 대운하 연계 기간통신망 연결, 항만·철도·도로 정비 등 - 복지 분야 : 인간다운 삶을 위한 복지 지원(절대 빈곤 해소와 의료 지원, 주택 및 상하수도 개선, 산림 녹화 등)
나들섬 구상	<ul style="list-style-type: none"> - 한반도 경제공동체 실현과 상생을 위한 공동의 場 마련 - 강화도 북동쪽의 한강 하구 일대 900만 평(여의도 면적 10배)의 남북 공동의 경협 단지 조성 - 당선인의 한반도 대운하와 연계된 장기 프로젝트의 일환

자료 : 한나라당, “당당한 외교, 평화로운 한반도,” 『일류 국가 희망공동체 대한민국』, 북마크, 2007. 12. 192~200쪽.

한편, 당선 이후 대통령직 인수위원회와 당선인은 남북경협을 북핵 진전과 연계한 3단계 경협 추진 방안과 대북 경협 추진 4대 원칙을 발표하였다.

3단계 경협 추진 방안은 인수위가 통일부의 업무보고(1. 7)에서 남북협력자금 집행의 투명성을 높이고 북핵 진전에 따라 단계별로 추진하겠다고 한 것이다.⁴

⁴ 국정브리핑, “인수위 업무 보고 : 대규모 경협 사업 타당성 확인 후 추진,” 2007. 1. 7.

< 인수위원회의 '3단계 경협 추진 방안' >

	주요 내용
1단계	<ul style="list-style-type: none"> - 순수 인도적 사업과 재정 부담이 없는 사업은 정상 추진 ·쌀·비료 지원, 보건·의료 및 영유아 지원, 산림·환경 분야 협력 ·북경올림픽 응원단의 열차 이용 등
2단계	<ul style="list-style-type: none"> - 타당성이 확인됐고 남측 기업의 필요에 의해 시급한 사업은 남북협력 기금 범위 내에서 추진 ·자원 개발 협력, 자연재해 예방, 개성공단 3통 합의 이행 ·백두산 관광의 사전 준비 활동 등
3단계	<ul style="list-style-type: none"> - 중장기 대규모 경협 사업은 타당성 확인 후 추진 ·개성공단 2단계 및 SOC 사업(개성~평양 고속도로 및 개성~신의주 철도 개보수 등 : 경의선 철도·도록 개보수) ·서해평화협력특별지대 설치, 조선협력단지 등

또한, 당선인은 한미일 공동 언론 인터뷰(2. 1)에서 대북 경협 추진 4대 원칙으로 ① 북핵 문제의 진전 ② 사업의 경제성 ③ 재정 부담 능력과 가치 ④ 국민적 합의를 제시하였다. 이 원칙에 따라 “현 정권이 추진한 대북 경협 사업 중 ‘우선 할 것’ ‘나중에 할 것’ ‘못할 것’으로 구분하여 추진하겠다.”면서, 금강산 관광과 개성공단 협력 사업은 취임 후에도 계속 유지하겠다고 밝혔다. 따라서 10.4 남북정상선언에서 합의한 안변과 남포 조선소 설립, 해주 경제특구 등은 과연 경제성이 있는지는 면밀히 따져보아야 한다는 것이다.

이외에도 새정부는 정부조직 개편안을 마련하여 통일부 폐지안을 제의한 바 있다. 통일부 폐지안은 대북 정책도 대외 정책의 큰 틀 안에서 결정되어야 한다는 이명박 당선인의 의지가 반영된 듯하다. 인수위는 작은 정부 구호 하에 통일부 등 5개 부처를 폐지하는 정부조직 개편안을 마련한 후, 여야가 막판 협의를 진행 중에 있어 협상 결과에 따라 통일부의 운명이 결정될 전망이다.

그러나 통일부는 신설될 외교통일부에 흡수되거나 존치될 가능성이 있으나 존치되더라도 위상 약화가 예상된다. 폐지될 경우에는 외교통일부의 총괄 조정 하에 통일부 기능은 분산될 전망이다. 현재의 통일부와 청와대의 대북 교섭 및 대외 정책 조정 기능은 외교통일부로 통합되고, 대북 정보 분석은 국가정보원으로, 경협 사업은

신설될 ‘지식경제부’와 ‘국토해양부’ 등 관련 부처로 이관되고, 대통령의 대북 특사는 ‘특임 장관’이 수행할 것으로 예상되고 있다. 그러나 대북 정책을 담당하는 부처의 수장이 NSC 상임의장과 장관급에서 차관급으로 격하됨으로써 남북 회담이 실무 회담으로 전락되어, 대북 협상력과 정책 의사 결정력이 약화될 우려가 있다.

통일부가 존치될 경우에도 위상과 협상력 약화로, 외교 정책이 대북 정책을 지배함으로써 남북 관계에 차질이 우려된다는 관측도 많다. 특히, 통일부 폐지안은 새정부의 대북 관계 개선 및 남북정상선언 이행에 대한 의지 약화의 메시지(signal)로 전달될 가능성이 높다.

< 새정부의 대북 정책 특징 종합 >

	주요 내용
목표	<ul style="list-style-type: none"> - 한반도 비핵화가 최우선 과제(9.19 공동성명의 완전 이행) - 개방화와 정상국가화는 중장기 과제
원칙과 행동	<ul style="list-style-type: none"> - 철저하고도 유연한 접근 · 핵무장 절대 불용 원칙하에 실용적·유연한 상호주의 접근 - 북핵 진전에 따르는 경험 4원칙 강조 · 북핵 진전, 경제성, 재정 부담 능력, 국민적 합의 - 인권 문제에 대해서도 애정어린 비판 필요
수단	<ul style="list-style-type: none"> - 비핵·개방·3000 구상 · 5개의 포괄적 대북 패키지 지원안, 나들섬
대외 관계	<ul style="list-style-type: none"> - 한미 관계 > 북미 관계 > 남북 관계의 선순환 구조

2. 향후 남북경협 여건 변화 전망

○ 남북경협 전망 이슈

2008년은 향후 5년간의 한반도 정세 전망에 가장 중요한 한 해가 될 전망이다. 이는 새정부 출범과 미 대선에 따르는 주변국들의 대북 정책에 큰 변화가 예상되기 때문이다. 부시 행정부와 후쿠다 내각의 유연한 대북 정책이 기대되기는 하나, 미 대선 결과에 따르는 대북 정책의 향방과 이에 대응한 북한의 반응이 주목된다.

더욱이, 새정부는 비핵·개방을 대규모 경험의 전제 조건으로 제시하고 있어, 북핵 진전

여부가 향후의 남북경협 확대의 최대 관건으로 작용할 전망이다. 이외에도 북한의 김정일 체제의 안정성과 후계자 문제, 개혁·개방 속도 등도 향후의 한반도 정세와 남북 관계 변화 전망에 매우 중요한 요인으로 지적된다.

다행인 것은 남북한과 미국 모두 어느 한 쪽이 먼저 상황을 악화시키는 것을 원하지 않고 있다는 점이며, 북한도 이명박 정부에 대한 직접적 비난 없이 10.4 남북정상선언의 성실한 이행과 다방면의 남북경협 확대를 주장하고 있다는 점이다. 특히 북한은 2012년을 강성대국 달성 시한으로 재확인하면서 경제강국 건설을 위한 총공격전(주공전선 경제전선)을 거듭 강조하고 있어, 중기적으로는 경제 부문에 역점을 두면서 북핵 포기 여건만 마련되면 해결의 방향으로 나아갈 것으로 기대된다.

○ 북핵 및 남북 관계 전망과 정부의 예상 대응

향후 북핵 및 남북 관계 전망은 북핵 진전 여부와 남북한 양측의 대응에 따라 다음의 3 가지 시나리오를 상정할 수 있다.

우선 평화시나리오의 경우로, 북핵 위기가 연내 완전 해소되고, 남북한도 본격적인 평화·협력 관계로 진입할 경우로, 가능성이 그리 높지 않다. 이는 대선을 겨냥한 부시행정부의 보다 적극적인 대북 포용정책에 대해, 북한도 경제 지원 획득을 목적으로 미 대선 전에 핵 불능화 및 핵 프로그램의 신고를 완료할 경우이다. 이럴 경우, 북미 관계 급진전과 대북 경제제재 해제가 이루어지고 한반도 평화선언과 비핵·개방·3000 구상 실현 등이 본격 논의될 수 있을 것이다. 그러나 단기간 내에 북한이 ‘과거와 현재의 핵’뿐만 아니라 ‘미래의 핵’ 개발 포기를 의미하는 완전한 핵 프로그램의 신고 가능성은 그리 높지 않아, 실현 가능성은 높지 않다.

두 번째로는 서행 시나리오를 상정할 수 있다. 북핵 해결이 지지부진한 가운데 남북한 모두 현 수준에서 ‘유연한 상호주의’를 견지할 경우로, 가능성이 가장 높다. 핵 문제가 북미 간 입장차로 현재의 ‘지체와 서행’ 국면이 향후 2년 이상 지속되면서, 남북 관계도 현 수준에서 그러저럭 유지될 경우이다. 이는 북한이 불능화 이행을 통해 최소한의 경제보상을 확보 하면서, 핵 프로그램 신고를 비롯한 본격적 폐기는 미국의 대선 결과와 대북 정책 추이를 봐가면서 행동할 경우로, 불능화 이행 속에 핵 신고 지연 상황이다. 이럴 경우, 대북 경제제재가 지속되고 북미간의 勢 싸움과 줄다리기가 계속되면서, 북미 및 남북 관계는 ‘긴장과

서행'이 지속될 전망이다. 다만 북핵 신고 지연에 대한 마땅한 제재수단이 없는 상황에서, 미국도 강도 높은 압박으로 그동안의 성과마저 물거품으로 만들 공산은 적다.

세 번째는 경색 시나리오로, 북핵 교착 국면이 2년 이상 지속되어 미국 내 강경파 목소리가 커지고, 남북 간도 '엄격한 상호주의'와 강경 대응 자세를 보임으로써 긴장이 고조될 경우로, 가능성을 배제할 수 없다. 이는 북핵 해결에 대한 미국 내 회의감이 고조되고, 북한 인권 개선에 대한 미 의회의 강도 높은 압박에 대해 북한이 강력 반발할 경우이다. 또한 남한의 '엄격한' 상호주의 적용에 대해, 북한도 남북정상선언 합의 미이행 등에 반발하면서 대화 중단 등 긴장을 고조시킬 경우이다. 이럴 경우, 북미 및 남북 관계는 급랭하고 한반도는 경색 국면에 돌입하는 상황이 벌어질 수 있다.

< 북핵 시나리오별 한반도 정세와 정부 대응 전망 >

북핵 남북대응	연내 해결	지지 부진
유연 대응	- 평화 시나리오 - 비핵·개방·3000구상 가동 착수	- 서행 시나리오 - 북핵 추이에 경협 속도 조절
강경 대응	- 발생 가능성 없음	- 경색 시나리오 - 기존 사업 축소, 신사업 중단

○ 시나리오별 영향과 정부의 예상 대응

북핵 해결이 지지부진한 '서행' 국면이 유력한 가운데, 정부는 상호주의 원칙하에 북핵 진전 추이에 따라 남북 관계와 경협 속도를 조절할 전망이다.

다시 말해, 새정부는 국내 경제 살리기와 북핵 문제의 우선 해결 원칙하에, 북한은 10.4 정상선언의 성실한 이행을 촉구하면서 남북간 '기 싸움'이 지속될 것으로 예상된다. 새정부는 대화를 위한 대화나 상징적 경협보다는 경제성과 투명성을 강조하고, '대북 경협 4원칙'에 따라 대북 정책 추진 속도와 경협의 우선순위 조정, 남북협력기금의 집행 축소 등이 우려된다.

< 시나리오별 한반도 정세 전망과 정부의 예상 대응 >

	북미 및 한반도 정세 전망	정부의 예상 대응
평화 시나리오	<ul style="list-style-type: none"> - 연내 북핵 신고 완료 - 북미 및 남북 관계 급진전 - 대북 경제제재 해제 - 한반도 평화 선언 본격화 	<ul style="list-style-type: none"> - 비핵·개방·3000 구상의 가동 착수 ·SOC 등 대규모 경협 사업 추진 ·국내외 자원 조달 가속화 ·남북경제공동체 형성 기반 조성
서행 시나리오	<ul style="list-style-type: none"> - 지지부진한 핵 해결 속에, 남북 모두 유연한 상호주의 입장 견지 - 북미 및 남북 관계는 탐색전과 소강 상태 - 대북 경제제재 지속 	<ul style="list-style-type: none"> - 북핵 추이에 경협 사업 속도 조절 ·인도적 사업은 정상 추진 ·대규모 경협 사업은 재검토 - 남북협력기금의 집행 축소
경색 시나리오	<ul style="list-style-type: none"> - 핵 해결 지연 속에, 남북한 모두 '엄격한' 상호주의 입장 견지 - 북미 및 남북 관계 긴장 고조 	<ul style="list-style-type: none"> - 기존 사업 축소, 신규 사업 중단 - 최소한의 인도적 사업 유지 - PSI 참여, 대북 인권 개선 요구 증대

IV. 남북경제공동체 형성 방안

1. 남북경제공동체 형성의 기본 방향

남북경제공동체 형성은 평화적 통일을 실현하기 위한 경제 차원의 실질적이고도 제도적인 통합 과정이다. 이러한 남북경제공동체 형성이 최근 들어 그 필요성이 대내외적으로 증대되고 있다.

우선 대내적으로는 남북 간의 상호 보완성을 활용한 신성장 동력 발굴의 필요성이 증대되고 있다. 남북경협 활성화를 통한 남북경제공동체 형성은 지리적 인접성과 언어적·문화적 동질성과 생산 요소의 상호 보완성을 활용할 수 있는 이점이 있으며, 북한을 대륙과의 연계를 통한 신성장 동력과 발전 공간을 제공해주는 블루오션(blue ocean)으로 작동시킬 수 있다.

대외적으로는 글로벌화와 지역주의화가 심화되고 있는 가운데, 이를 융합하는 새로운 환경 변화 전략 차원에서 남북경제공동체 형성이 필요하다. 북핵 문제가 핵 프로그램 신고

와 핵확산 활동 등으로 교착 상태에 있기는 하나 해결 과정에 있다고 할 수 있어, 북핵 진전 및 해결 이후를 염두에 둔 대규모 대북 투자 진출에 대비할 필요가 있다. 또한 중국 경제의 급부상과 일본 경제 회복, 남남북중의 북한 지역 분할 구도⁵ 가능성 속에서 동북아 경제통합(FTA) 가능성에 대비해야 한다.

남북경제공동체 형성을 통한 한반도 경제권과 동북아 경제권의 이점을 최대한 향유하기 위해서는 추진에 있어서 몇 가지 기본 방향 설정이 요구된다.

첫 번째로 남북경제공동체 형성은 신기능주의에 입각하여 ‘경제와 평화’의 포괄적·단계적 병행 추진함으로써 한반도 평화경제체제⁶ 구축을 지향해야 한다. 남북경제공동체 형성은 남북간 교류·협력을 심화·발전시켜 나가면서, 한반도 평화체제를 공고히 구축하는 남북 공존과 번영의 기틀 위에서 이뤄져야 한다.(경제와 안보의 병행 추진) 다시 말해, 남북경제공동체 형성은 남북경협 확대를 통한 북한의 개혁·개방 유도 등의 경제적 측면은 물론, 북핵과 남북 관계, 한반도 주변 정세 등의 정치·군사·사회 문화적인 평화체제 구축 과정을 포함한 포괄적인 차원에서 접근해야 한다. 또한 경제 외적 요인들의 진화 과정에 연계하여 ‘단계적 병행’ 추진하여, 공동체 형성 단계를 ‘기반 조성-확대-발전-심화-완성’의 3 단계로 구분하여 추진할 필요가 있다.

둘째, 통일 경제적 관점에서 지속발전가능한 경협 체계 구축을 지향해야 한다. 이를 위해서는 남북 상생의 성공적 경협 모델 개발·정착과 북한 경제 종합 개발 수립 등을 통한 통일 비용 절감 등을 염두에 두고 추진해야 한다. 다시 말해, 남북 관계와 경협의 제도화, 경협 인프라 구축과 북한 경제 희생 지원을 통한 성장 잠재력 확충 등 지속발전 가능한 경협 체계를 구축한다는 차원에서 접근해야 한다. 또한, 통일 경제적 관점에서 개별적 추진보다는 남북한 산업 협력(산업 구조조정) 및 지역 개발(국토 종합 개발) 차원의 연계 발전 전략이 요구된다.

세 번째로는 경제공동체 형성에 있어서 한반도를 넘어 동북아 경제공동체를 지향해야 한다. 한반도의 지경학적 특성을 적극 활용하여 한반도를 동북아의 경제 허브 및 동북아

⁵ 북중 경협 확대로 북한은 개성과 금강산 등은 남한에게, 신의주와 나진·선봉 및 신규 특구 등의 북쪽 지역 개발은 중국을 중심으로 지역 분할할 가능성도 존재하여, 남북경협 활성화를 통한 남북 관계 개선이라는 지렛대 효과의 약화가 우려됨(홍순직, 『북한의 남남북중 개발 전략 가시화』, 한국경제주평, 현대경제연구원, 2006. 2.)

⁶ 한반도평화경제체제란 군사 안보 측면의 ‘평화’와 경제 측면의 ‘번영’이 상호 상승 작용하면서 선순환적인 발전을 모색하는 융합 상태로, ‘번영을 통한 평화’와 ‘평화를 통한 번영’의 동시 추구를 의미함(조민, 『한반도 평화경제체제의 목표와 형성 전략』, 통일연구원, 2006. 12.)

FTA 수혜지로 발전시킬 수 있는 방향의 큰 틀에서 접근해야 한다.

끝으로 남북경제공동체 형성이 남북 관계 발전과 통일을 지향한다는 측면에서 우리의 통일 방안인 ‘민족공동체 통일 방안’과도 접목해서 접근해야 한다.⁷ 민족공동체 통일 방안은 화해·협력-남북 연합-통일 국가의 3단계로 구분되는데, 남북연합 단계를 형성 및 완성 단계로 세분하여 남북경제공동체의 완성 단계가 남북 연합이 실현되는 상태로 한다.

2. 남북경제공동체 형성의 단계별 목표

○ 제1단계 : 기반 조성 단계

이 단계는 북핵 문제가 불능화 및 낮은 단계의 핵프로그램 신고가 이루어지는 시기로, 기합의 경협 사업의 이행을 통해 상호 신뢰를 강화하는 한편, 경제 외적 불안 요인의 안정적 관리를 통해 경제공동체 형성의 기반 조성에 역점을 뒀다.

우선, 기합의 경협 사업의 활성화와 대북 정책의 연속성 유지로 남북 상호 신뢰 형성이 중요하다. 이를 위해서는 북한을 단순한 리스크 관리 대상이 아니라 화해·협력의 상대자로 인정하고, 한국경제의 신성장 동력을 제공하는 블루오션이라는 인식의 전환이 요구된다. 특히 이 시기에는 기합의 사항 이행과 이를 통한 남북 상호간의 신뢰 형성 노력이 중요하므로, 금강산 관광 및 개성공단 1단계 사업은 물론, 백두산 사업과 2단계 부지 조성 사업, 그리고 남북정상선언 합의 내용을 단계별로 세분화하여 초기 단계의 합의 이행 노력을 보여야 한다.

대북 정책의 방향도 지난 10년간의 대북 포용정책을 전면 부인·차별화하기보다는 수정·보완하여 업-그레이드(up-grade)하는 것이 바람직할 것이다. 또한, 남북 관계 및 경협 제도와 정례화를 통해 지속발전가능한 남북경협 체계 구축 논의가 요구되며, 비핵·개방·3000 구상과 경제공동체 형성 등을 논의할 협의체를 발족시킬 필요가 있다. 여기에서는 북한 경제 시찰단의 남한 방문과 교육 연수 확대는 물론, 남북 합동 시찰단을 구성하여 사회주의 경제권과 체제 전환국, 선진국의 우수 공단과 개혁·개방 성공 사례를 함께 조사 연구하거나, 국제기구 주관의 교육 프로그램에 적극 참여시켜 북한 스스로 변화할 수 있는 환경 조성 방안을 적극 모색해야 한다. 또한, 진행 중이거나 조만간 신규 투자할 경협 사업

⁷ 최수영, “남북경제공동체 형성의 실질적 추진 방안,” 『제2차 남북정상회담과 남북경제공동체 건설』, 통일문제연구협의회, 2007. 9. 14. 1~11쪽

과 연계하여 경의선 중심의 물류망과 전력·통신의 개보수 및 현대화를 우선 지원해야 한다.

다음으로, 경제 외적 불안 요인의 안정적 관리를 위해서는 북한의 핵포기 유도를 위한 다자간·양자간 외교적 노력에 총력을 기울여야 한다. 다시 말해, 굳건한 안보 바탕 위에 민족공조와 국제공조의 조화를 이루면서, 한반도의 실질적인 이해 당사자로서 북한의 핵포기와 주변국들의 적극적인 협조 유도에 외교적 역량을 집중시켜야 한다. 이를 위해서는 굳건한 한미동맹 하에 중국, 일본 등 주변국과도 미래지향적인 동반자 관계로 발전시켜나가야 한다. 또한 완전한 비핵화 개방은 1~2년의 단기에 완성되는 것이 아니라 장기간(5~10년)에 걸쳐 이루어질 것으로 기대되므로, 핵폐기 진전 과정을 보다 세분하여 각 단계별 진전 과정에 따르는 비핵·개방·3000 구상 추진 방안의 제시와 함께, ‘행동 대 행동’ 원칙하에 북핵의 단계적 해결이나 북한의 년-루가 프로그램의 수용 촉구 등을 검토할 수 있을 것이다.

○ 제2단계 : 확대·발전 단계

이 단계는 핵 프로그램의 완전한 신고와 핵 폐기의 진전 과정으로, 이 시기에는 북한의 국제사회 일원으로서의 편입 및 정상국가로의 유도와 함께, 북한 경제 회생 지원과 남북한 산업 및 지역 협력 등을 통해 남북한 상호 의존성 확대와 북한 경제의 자립 성장 기반 조성에 역점을 뒀다 한다.

우선, 북한의 국제사회 일원으로서의 편입과 정상국가화 유도를 위해서는 국제기구와 공동으로 북한의 NPT 복귀와 인권 개선 노력, 각종 법·제도 정비와 시장메커니즘 도입 확대 등 북한이 글로벌 스탠더드를 준수하도록 촉구하는 한편, 유인책으로 정부의 3000 구상을 가동 착수해야 한다. 또한 북한의 국제무역기구 및 국제금융기구의 가입과 북미·북일 관계 정상화를 위한 보다 적극적인 국제 환경 조성을 통해 북한이 정상국가로 인정받을 수 있도록 지원해야 한다.

다음으로, 북한 경제 회생 지원과 SOC 확충 등을 통한 자립 경제 기반 조성에 역점을 뒀다 한다. 즉 일회성 단순 지원보다는 북한 경제의 근본적 회생과 통일 인프라 확충 분야의 지원을 통해 북한 경제의 성장 잠재력 확충과 자립 경제 기반 조성에 주안점을 뒀다 한다. 이를 위해 단기적으로는 민생 안정과 산업화 역량 확충을 위해 농업 개혁과 경공업 육성, 산업 자본 축적을 위한 부존자원(지하자원, 관광산업) 활용 사업 등을 우선 추진해야 한다. 또한, 개성공단을 성공적인 특구 모델로 정착시켜 이를 바탕으로 북한 경제가 지속발전가능

한 산업 구조를 갖출 수 있도록 중화학 공업의 선택적 현대화와 첨단산업 분야의 병행 진출이 필요하다. 즉 기존 특구의 활성화와 함께, 신규 특구 개발보다는 지역별 특성과 산업 인프라 여건을 고려한 ‘특성화 산업 단지 형태’의 개발을 통해 수출 산업 및 기간산업 육성이 요구된다.(북한의 개혁·개방 모델과 수출 지향형 남북경협 모델을 개발 지원)

또한 성장 기반 확충을 위해서는 북한 경제 종합개발계획이란 중장기 계획 하에 남북을 연결하는 주요 철도·도로 연결과 국토 균형 개발을 추진할 필요가 있으며, 국제기구와 연계한 인력 인프라(교육 프로그램) 지원도 필요하다.

○ 제3단계 : 심화·완성 단계

이 단계는 완전한 핵폐기 이후 시기로 북한도 전면적인 개혁·개방을 단행하는 과정이다. 이 시기에는 남북 간의 산업 및 지역 협력의 고도화와 경제 통합에 착수하는 한편, 동북아 경제권과의 연계 확대를 통한 동북아 경제허브 구축에 역점을 뒀다 한다.

우선 남북 간의 산업 구조조정 본격화 및 고도화를 위해 북한 지역에도 경쟁력 있는 중화학 공업과 지식기반산업, 서비스 산업을 육성해야 한다. 또한, 3000 구상의 본격 가동과 단일 시장 수준의 경제공동체 형성, 남북 연합 완성 단계의 통일 단계 진입 조성에 박차를 가해야 한다.

다음으로, 동북아 경제권과의 연계 확대를 통해 한반도의 동북아 경제허브 및 북한 지역의 국제화를 가속화해야 한다. 이를 위해서는 한반도의 국토종합개발, 나아가 동북아 허브로의 발전 구상 등을 감안하여 대규모 SOC 부문의 남북중·남북러·남북중일 등의 공동 추진과 남북간 육로의 중국(TCR), 러시아(TSR) 등과의 연결 등을 추진한다.

< 단계별 남북경제공동체 형성 방안 >

	기반 조성 단계	확대·발전 단계	심화·완성 단계
북핵	-핵시설 불능화 완료 -제한적 핵신고 이행	-명확하고 완전한 핵신고 -핵폐기 진전	-완전 핵폐기
대외 관계	-북미·북일 관계 진전 ·북일 납치자 문제 진전	-국제사회 일원 편입 유도 -북미·북일 관계 발전 ·국교 정상화 본격 논의 -국제금융기구 가입 지원	-북미·북일 관계 정상화 -북일 배상금과 국제자금 유입 시작
남북 관계	-상호 신뢰 강화 -제도화 및 회담 정례화 -한반도 평화선언 채택 및 평화경제체제 논의	-한반도 평화경제체제 기반 구축	-한반도 평화경제체제 발전·심화
남북 경험	-현수준 유지 · 기존 사업 및 기합의 사업 이행 -남북간 산업·지역협력안 협의 및 제한적 추진(현재 경협 사업과 연계) -비핵·개방·3000 구상 이행 협의체 발족	-상호 의존성 확대 -산업별·지역별 협력 및 표준화·국제화 본격협의 -북한개발 종합계획 제시 -남북한 경제협력관 설치 (서울, 평양) -비핵·개방·3000 구상 가동 착수	-산업·지역 협력의 본격화 및 고도화 -동북아 연계 개발 모색 -남북한 공동시장 추진 -비핵·개방·3000 구상 본격 가동
북한 개방	-기특구 중심 개방 확대 -외자 유치 관련법 개선 -남북합동시찰단 파견	-개혁·개방 확대 -시장경제체제 도입 확대	-특구 지역 추가 확대 -전면적 개혁·개방 -시장경제 도입 본격화
역점 사업	-경의선 철도·도로 연결 -개성공단 1단계 본격 가동과 2단계 부지 조성 -3통 추진 가속화 -경협과 연계한 SOC의 제한적 개보수·현대화 -시범영농·관광·경공업· 자원개발, 조림사업 -교육 프로그램 지워	-개성공단 2단계 본격가동 및 3단계 개발 착수 -지역별 특성화 산업단지 개발 -SOC 투자 범위 확대 -개성~평양간 철도 정기 운행, 서해 산업벨트화 -기간산업, 수출산업 육성	-첨단·자본집약분야 투자 -개성공단 완전 가동 -전국적 SOC 확충과 남북종합물류시스템 구축 -TSR, TCR 등과 연결
통일 단계	남북 화해·협력 단계	남북 화해·협력 단계 + 남북연합 형성 단계	남북연합 완성 단계



제 **2** 회의

북한 개발협력의 방향성 모색

북한 개발협력을 위한 국제협력 방안

장형수(한양대학교 교수)

- I. 서언
- II. 자원조달을 위한 한국정부의 국제사회 협력 유도방안
- III. 국제관례(규범)에 비추어 본 북한 개발협력 방안
- IV. 결론

요 약

북한이 제기하는 남북관계의 ‘근본 문제’가 있듯이 대북 지원 방향을 설정할 때 반드시 고려해야 하는 ‘근본 문제’가 있다. 바로 자원 조달과 우선순위의 문제이다.

북한 개발 자원 조달을 위한 국제 협력 유도 방안으로서 우리 정부는 가칭 ‘북한개발지원그룹’의 설립을 검토할 필요가 있다. ‘북한개발지원그룹’은 주요 원조국의 양자간 ODA자금과 국제 금융 기구의 양허성 자금 지원을 유도하고, 대북 기술 지원이나 북한 개발 지원을 위한 다자간 기금으로서 ‘북한신탁기금’을 조성하며, 북한의 경제 개발 및 개방 등에 대한 기술 지원을 제공하는 역할을 수행한다. ‘지원그룹’은 또한 북한과의 정기적인 정책 협의 메커니즘을 운영하여 북한과 함께 중장기 북한 개발 계획을 수립하고 이를 지원하기 위한 자원조달과 기술지원 방안 등을 논의한다. 한편 ‘지원그룹’ 참가국간 북한 경제 지원에 대한 정책을 조율하는 역할도 수행한다.

‘북한개발지원그룹’은 초기에는 ‘국제관례 학습용’ 기술 지원을 제공하여 북한의 원조 수용 능력을 강화하고, 이후 여건 호전시 북한과의 정책 협의를 거쳐 본격적인 개발 지원 프로그램을 제공하는 단계적 접근 방안이 바람직하다. 정부는 6자 회담 참여국 외에도 ‘북한개발지원그룹’에 관심을 가지는 국가들을 초기 단계에서 적극 합류시키는 것이 바람직하다. 현재 우리 정부가 주도하고 있는 6자 회담 ‘경제·에너지 지원 실무 그룹’을 ‘적당한 시점에’ EU, 호주, 캐나다 등을 포함한 ‘북한개발지원그룹’으로 전환하는 방안도 검토 가능하다. ‘북한개발지원그룹’의 설립과 운영은 북한의 핵 폐기 실행계획의 향후 이행 추이와 연계시키는 것이 바람직하다.

기본적으로 원조 공여의 방식은 공여국 정부나 공여 기관이 결정하지만 50여 년 이상의 국제 사회의 원조 공여 경험에서 원조 적격성에 대한 국제관례(규범)는 존재한다. 따라서 국제 사회는 우리의 대북 지원에 대해서도 이러한 잣대로

평가하고 비판하게 될 것이다. 따라서 국제 사회의 규범에 대한 이해가 선행되어야 대북 지원에 관한 국제 사회의 협력을 유도할 수 있는 것이다.

대북 투자와 대북 지원을 모두 포함하는 소위 “남북 경협”이 성공적인 결과물을 낳기 위한 필요조건은 기본에 충실한 대북 정책이 될 것이다. 즉, 대북 투자는 경제성의 원칙에 따라 민간 기업이 나름대로의 타당성 조사를 거쳐 그 시행 여부를 결정하는 것이 기본이다.

대북 인도적 지원은 지원 물자가 수요자에게 전달되는 것을 확인할 수 있는 효과적인 모니터링을 전제로 조건 없이 공여되어야 한다. 대북 식량지원이 ‘진정한’ 인도적 지원이라고 주장하고 싶다면 모니터링을 강화할 필요가 있다. 대안으로서는 대북 쌀·비료 지원은 긴급 구호적 성격을 띠는 ‘인도적 차원’의 지원은 일정 한도까지는 조건 없이 지원하고 일정 한도 이상은 모니터링 강화를 조건으로 제공하는 방안이다. 모니터링 강화가 받아들여지지 않는다면 일정 한도 이상의 지원은 모니터링이 보장되는 국제기구에 그 분배를 위탁하는 것이 국제 사회의 지지를 받을 수 있다.

대북 개발 지원의 경우는 국제 사회에서 일반적으로 통용되는 개도국 지원 원칙을 참조하되 남북한의 특수 상황을 일정부분 고려하는 방향이 좋을 것이다. 통일을 지향하는 남북한 관계의 특수성을 고려하여 남북 간 교류를 촉진할 수 있는데 도움이 되고, 교류 협력의 주체가 되는 북한 주민에 대해 실질적인 혜택이 갈 수 있는 대북 지원 사업이 우선순위에 올라야 할 것이다. 이를 위해 보건 의료, 농업, 상하수도 등 인간의 기초적인 생활수준을 향상시키는 분야에 대한 개발 지원에 충분한 자금이 우선적으로 배정되어야 할 것이다. 이 원칙은 ‘빈곤 감축을 위한 개발 지원’이 최근 국제 사회의 양자간 및 다자간 개도국 지원의 話頭가 되고 있는 시대적 조류에 부응하는 ‘세련된’ 원칙이기도 하다. 특히 개발 지원은 인도적 지원과 달리 적절한 지원 조건 적용과 경제·사회 개발에 관한 정책적 고려가 반영되어야 한다. 따라서 엄격한 감독과 사후 감사가 필수이다.

한반도 긴장 완화, 6자 회담 관련 지원, 남북 대화 모멘텀 유지, 국군 포로 및 납북자 문제 등과 관련된 정치적 지원(원조)은 철저한 ‘상호주의’에 입각하여

‘인도적 차원’이나 ‘개발 차원’의 지원을 당당하게 주고받아야 한다.

국제사회의 ‘일반성’의 원칙에 대해 한반도의 ‘특수성’을 얼마나 반영할지는 전문가들의 신중한 검토를 거쳐야 한다. 이러한 논의는 아직 본격적으로 시작되지 않았다고 본다. 새 정부는 대북 지원의 원칙과 우선순위에 대한 논의를 조속히 그리고 공개적으로 진행하여야 한다.

I. 서언

그 동안 북한 개발을 위한 논의는 거의 대부분 ‘남한과 북한’이라는 틀을 중심으로 진행되어 왔고, ‘국제 협력’이라는 틀은 몇 가지 이유로 거의 무시되어 왔다고 해도 과언이 아니다. 우선 북한 핵문제 등 현실적으로 국제적인 협력이 본격적으로 유도될 수 있는 여건이 조성되지 않은 것이 사실이다. 하지만 북한 문제 해결에 있어서 ‘민족 공조’ 대 ‘국제 공조’의 양자간 대결 구도 하에서 국제 협력이라는 단어에서 ‘국제’는 마치 ‘민족’이라는 요소를 경시하고 ‘남북 관계의 특수성’을 인정하지 않는 것으로 오인된 측면도 있었다. 한편 ‘국제 협력’은 ‘남북 경협’이라는 오래된 친구 같은 친근함과 거리가 있는 선불리 접근하기 어려운 영역이라는 불리함도 있었다. 그래서 아직 이에 대한 연구가 많지 않다.

이제 북한 핵문제가 해결되는 과정에서 국제 협력이 북한 개발 이슈의 한 축으로 본격적으로 등장하게 될 것이다. 새 정부는 지난 정부들보다 북한 문제 해결을 위해 국제 협력에 중점을 둘 가능성이 크며, 이명박 당선인도 북한이 핵 폐기와 개방에 나서는 경우 대북 국제 협력 기금으로 400억 달러를 조성하겠다고 공약한바 있다. 북한도 국제 사회의 대북 경제 제재의 해제와 개발 지원 자원 확보를 위해 국제 사회와의 협력을 강화하려고 할 것이다.¹ 북한이 핵문제를 해결하려는 의지를 재확인하고 기존 핵 프로그램의 완전한 신고와 구체적인 핵 폐기 단계를 시작하게 되면 새 정부는 북한에 대한 본격적인 경제 지원을 시행할 전망이다. 새 정부의 경제 지원은 그 성격상 국제 협력에 기초한 북한 개발 협력이 될 것으로 보인다.

본 연구는 ‘북한 개발 협력의 방향성 모색’이라는 대 주제 하에서 ‘북한 핵문제 해결에 따르는 북한 개발 자원 조달을 위한 한국 정부의 국제사회의 협력 유도 방안과 국제 규범(관례)에 비추어본 북한 개발 협력 방향’을 제시하고자 한다.

¹ 2007년 11월 19일 뉴욕에서 개최된 제3차 ‘북미 금융실무회의’에서 북한과 미국은 ‘테러지원국 리스트’에서 북한이 삭제되는 경우 북한의 국제금융체제 편입에 대해 상당한 논의를 한 것으로 보도되고 있다.

II. 재원조달을 위한 한국정부의 국제사회 협력 유도방안²

북한은 앞으로 核폐기의 직접적 대가 외에도 국제 관계의 여건 개선을 바탕으로 국제 사회와의 다각적인 경제 협력을 추구할 것으로 예상된다. 구소련 붕괴 이후 북한 경제의 대남 및 대중 의존도가 극도로 심화되어 북한은 향후에는 여타 국가와의 경제 협력에 보다 더 초점을 맞출 가능성이 높아 보인다. 특히, 대미 및 대일 관계 개선을 바탕으로 일본의 전후 경제 협력 자금과 국제개발 금융 기구의 양허성 자금 지원을 적극 확보하기위해 노력 할 것으로 전망된다. 이러한 상황 변화에 대처하여 한국 정부의 역할은 무엇이며 어떻게 대응해나가야 할 것인가? 본 절에서는 북한 경제 개발을 위한 대북 경제 지원 방향을 국제 협력을 중심으로 구체적으로 검토해보고자 한다.³

1. 북한의 국제개발 금융 기구 가입 지원

미국 국내법은 테러 지원국으로 지정된 국가에 대한 자금 공여 안전에 대해 IMF, 세계은행, 아시아개발은행, 유럽개발은행 등 국제개발 금융 기구의 상임 이사회, 총회 등 의사 결정 회의에서 미국을 대표하는 상임 이사는 반드시 반대하도록 규정되어 있기 때문이다 (미국법 Anti-terrorism and Effective Death Penalty Act of 1995). 테러 지원국의 국제 금융 기구 가입의 경우에 대해서는 명시적으로 반대해야 한다는 조항은 없으나, 이에 대한 유추 해석은 충분히 가능하다. 물론 테러 지원국 명단 삭제가 북한의 국제금융 기구 가입을 보장하지는 못한다. 미국, 일본, EU 등 국제 금융 기구의 투표권이 많은 주요 주주들이 찬성하지 않으면 북한의 국제 금융 기구 가입은 불투명하며, 특히, 일본과 미국이 공동 거부권을 행사할 수 있는 아시아개발은행(ADB)의 경우는 일본이 적극 반대하면 북한의 가입은 거의 불가능에 가깝다.⁴

IMF ‘가입 조건’과 관련하여 국내외 일부에서는 IMF에는 시장 경제 제도를 도입하는

² 이 절은 장형수(2008)의 주요 내용을 전재하고 있다.

³ 북한 개발과 경제지원을 위해 다자간 국제협력 방안을 제시한 연구로서는 장형수 외(1998), 장형수·박영근(2000a, 2000b), 장형수(2000), Chae and Zang(2001, 2002), 김성철(2001), Zang(2002), 이상준·이성수(2002), 이종운(2003), Babson(2004), 남성욱(2004), 안병민·성원용(2006), Kim(2007), 장형수(2007), 이상준·김원배(2007) 등이 있다.

⁴ 실제로 북한은 1997년과 2000년에 ADB 가입을 신청하였으나 미국과 일본의 반대로 좌절되었다.

국가만이 가입할 수 있다거나, 북한이 주요 경제 지표를 ‘IMF 가입 전’에 ‘반드시’ 제출하는 것이 북한의 IMF 가입의 ‘전제 조건’이라는 의견이 상당수 있어왔다. 하지만 이 주장은 IMF 가입조건을 상당히 확대 해석한 것이라는 주장이 설득력을 가진다. 1980년 IMF, 세계은행에 가입한 중국이 당시에는 시장 경제 체제로 이행한 국가가 아니었음을 예로 들 수 있다. 중국이 IMF와 세계은행에 가입하기로 방침을 정한 뒤 1979년부터 시작된 IMF 출장 팀과의 가입 협상시 주요 의제는 중국의 IMF 투표권 확보 문제, 대만 축출 문제, 중국에 공여할 양허성 자금지원 확보 문제 등 중국을 국제 금융 기구에 가입시키기 위한 유인을 최대한 많이 제공하는 차원의 협상이었다. 통계의 정확성이나 통계 제출의 성실성 등이 IMF 가입의 ‘전제 조건’이 된 경우도 없었다. 구소련 붕괴 후 IMF에 가입한 중동구 체제 전환국들의 경우는 IMF 가입 신청시 기초적인 통계도 작성하지 못하는 상태였다. 몽골과 우즈베키스탄은 가입 후 15년이 지난 지금도 IMF로부터 통계 작성에 대한 기술 훈련을 받고 있다고 한다.⁵ 북한의 국제 금융 기구 가입이 대북 경제 지원을 위한 국제 협력 방향의 첫 단계이자 가장 핵심적인 사항이므로 우리 정부는 이를 적극 지원하여야 할 것이다.

2. 국제 금융 기구의 對북한 양허성 자금 지원

북한이 국제 금융 기구에 가입해서 받게 될 자금 지원의 규모는 다양한 변수에 의해 결정 될 것이다. IMF의 경우는 주요 경제 통계 제출, IMF 협정문 4조에 의한 정책 협의(Article IV Consultations) 결과, 빈곤 감축을 위한 IMF 프로그램 수행 등이 자금 지원 규모에 영향을 미치게 된다. 한편 저개발국에 양허성 자금을 지원하는 국제 금융 기구인 세계은행의 국제개발협회(IDA)와 아시아개발은행의 아시아개발기금(ADF)이 공여하는 양허성 자금은 ‘실적기준배분제도’(PBA: Performance-Based Allocation system)에 의거하여 분배한다. 이 방식에 따르면, 1인당 소득이 낮은 수원국보다 국제 금융 기구가 평가하는 수원국의 실적 평가 등급이 높은 국가가 더 많은 양허성 자금 지원이 획득 가능한 구조이다. 실적 평가 항목별 비중은 경제운용, 구조조정, 환경 등 정책, 제도 운영 실적이 80%(IDA)에서 85%(ADB)에 달하고 있는 등 국제 금융 기구와의 협력 정도가 실제 양허성 자금 지원액에 큰 영향을 미치게 되는 것이다.

⁵ 북한의 국제금융기구 가입 여건, 가입 조건 및 절차에 관한 상세한 논의와 우리 정부의 지원방안에 대해서는 장형수(2007)를 참조하시오.

세계은행(World Bank)은 국제부흥개발은행(IBRD)과 국제개발협회(IDA)로 구성되어 있는데, IBRD는 1인당 GNI가 2005년 기준 6,055달러 이하인 중소득 개도국을 위주로 지원하고 있는 반면, IDA는 2005년 기준 1인당 GNI가 1,025달러 이하의 저소득 개도국을 주로 지원하고 있다. IBRD-only 국가에 대해서는 IBRD가, IDA-only 국가에 대해서는 IDA가 제한 없이 지원할 수 있으며 Blend 국가에 대해서는 IBRD와 IDA가 동시 지원이 가능하다. 북한의 경우 1인당 소득, 채무상환능력 등이 낮아서 가입 초기에는 IDA-only 국가로 머물 것으로 전망되므로 국제부흥개발은행(IBRD)의 자금지원은 당분간 받지 못할 것이다.⁶ IDA가 한 국가에 연간 공여 가능한 양허성 자금 지원의 최대치는 인구가 2,300만 명인 북한의 경우 4억 6,500만 달러(1인당 20불 한도)이다. 그러나 IDA 재원 배분 결정시 가장 중요한 변수인 실적 평가점수가 높지 않다면, 실제 IDA 자금지원 가능액은 연간 최대치에 훨씬 못 미치는 5,000만 달러~2억 달러(1인당 약 2~8불)를 넘기 힘들 것이다.

아시아개발은행(ADB)의 경우에는 북한의 1인당 소득과 과거의 채무불이행 경력 등 열악한 채무 상환 능력을 감안하면 ADB 가입시 정상 재원(OCR: Ordinary Capital Resources)에 의한 지원은 받기 힘들고 아시아개발기금(ADF)의 양허성 자금 지원만 받을 수 있는 ADF-only 국가가 될 가능성이 높다.^{7,8} 최근 ADF 자금 지원을 가장 많이 받은 5개국(방글라데시, 베트남, 파키스탄, 아프가니스탄, 스리랑카)의 수혜액도 연간 최대 3억 달러를 넘지 못하였다. 이들 국가들이 북한보다 대부분 인구도 많은 국가들인 것을 감안하여 북한에 대한 ADF 자금 지원액 범위를 추정하면, ADF의 연간 대북 지원액은 3,000만~1억 달러 정도를 넘지 않을 것으로 전망된다.

IMF의 북한에 대한 자금 지원 규모의 최대한도는 북한의 IMF 쿼터의 크기에 연계된다.

⁶ 계획경제에서 시장경제로 성공적으로 전환하였다고 평가받는 베트남, 몽골도 2007년 현재 IBRD 자금 지원을 받을 수 없는 국가이다. 한국도 1955년에 IBRD에 가입하였지만 소득수준이 향상되고 국가신인도가 향상된 1966년이 되어서야 IBRD의 상업베이스 용자를 도입할 수 있었다.

⁷ ADF의 용자대상국은 1인당 소득수준과 채무상환능력에 따라 결정되는데, 2004년 기준으로 1인당 소득이 400달러 이하인 국가는 모두 ADF-only 국가로 편입되어 ADF 용자만 받을 수 있으며, 1인당 소득은 400달러 이상이지만 채무상환능력이 현저히 낮은 인구 5,000만 명 이하인 국가는 Blend 국가로 지정되어 OCR 용자와 ADF 용자를 동시 수혜 가능하다. 2007년 8월 현재 태평양국가를 제외한 ADF 적격 국중 ADF-only 국가는 캄보디아, 키르키즈공화국, 라오스, 네팔, 타지키스탄, 부탄, 몰디브, 몽골 등 8개국이고, Blend 국가는 아르메니아, 아제르바이잔, 스리랑카, 우즈베키스탄, 방글라데시, 파키스탄, 베트남 등 7개국임

⁸ 아시아개발기금(ADF)은 재원이 많지 않아서 세계은행의 IBRD 자금지원을 받지 못하는 빈곤국이 아시아개발은행의 정상재원(OCR) 차관을 도입해야만 하는 경우가 있다. 베트남은 IDA-only 국가이지만 ADB에서는 ADF와 OCR 차관을 모두 수혜하는 blend 국가이다.

IMF의 양허성 자금 지원 제도인 빈곤감축·성장지원용자제도(PRGF)⁹는 수혜국 쿼터의 140%~185%가 최대 지원가능 액수이다. 만약 북한의 IMF 쿼터가 최대 1억 달러가 확보 되었다고 가정하면, PRGF에 의해서는 연간 최대 1.4억 달러에서 1.85억 달러의 자금지원 수혜가 가능하다는 계산이다. 하지만 IMF로부터 의미 있는 자금 지원을 받기 위해서는 정책준수사항(conditionalities)과 정책 프로그램을 성공적으로 수행해야 하므로 북한이 실제로 IMF의 자금 지원을 얼마나 수혜할 수 있을지는 미지수이다.

이상의 논의를 종합하면 북한이 IMF, 세계은행, 아시아개발은행에 가입하여 회원국으로서의 의무를 다하고 이를 국제 금융 기구들과 상당히 양호한 협조 관계를 유지한다면 연간 2~4억 달러의 양허성 자금 지원 수혜가 가능할 전망이다. 이는 북한이 채무 상환 능력이 취약한 최빈국이기 때문에 채무 상환 능력이 있는 中低소득국이 공여 받는 세계은행의 IBRD 차관이나 아시아개발은행의 정상재원(OCR) 차관을 거의 수혜할 수 없기 때문이기도 하다.

3. 양자간 공적개발원조(ODA) 자금

북한이 국제 금융 기구에서 받을 수 있는 자금 지원액이 낙관적인 시나리오 하에서 연간 2~4억불에 불과하다면 왜 국제 금융 기구에 가입하는가라고 반문할 수도 있을 것이다. 그러나 북한의 국제 금융 기구 가입과 양허성 자금 지원 수혜는 무엇보다도 북한 경제 개발을 위한 국제 민간 자본 유치를 위한 국제 금융 기구의 북한 경제 전반에 대한 ‘인증서 발급’을 위해 필수적인 과정임을 다시 강조하고자 한다. 다자간 국제 협력은 양자간 협력보다 절차도 복잡하고 시간이 많이 걸리지만 그 효과는 강력하다. 주요 선진국의 對 개도국 양자간 공적 개발 원조(ODA) 자금 지원도 북한의 국제 금융 기구 가입 여부와 가입 이후의 협력 정도에 상당한 영향을 받는다.¹⁰ 국제 금융 기구 가입 후 북한의 경제 정책, 주요 통계

⁹ 빈곤감축·성장지원용자제도(Poverty Reduction and Growth Facility)의 수혜대상국은 2003년 기준으로 1인당 GNP가 895달러 이하인 극빈회원국중 빈곤완화전략보고서(PRSP: Poverty Reduction Strategy Paper)를 바탕으로 한 PRGF 지원프로그램을 성실히 수행하는 국가만이 수혜할 수 있으며, 2004년 8월말 현재 78개 용자대상국 중 36개국이 PRGF 용자를 받고 있었다. PRGF는 주로 3년간의 중기형 구조조정 프로그램을 지원하는데 활용되며 이를 지원 받기 위해서는 먼저 중기 구조조정계획에 관한 정책기조문서(PFP: Policy Framework Paper)를 IMF 상임이사회에 제출하여 심의를 받아야 한다.

¹⁰ ODA는 중앙 및 지방정부를 포함한 공공기관이나 이를 집행하는 기관이 개도국 및 국제기구에 제공한 자금으로서 다음 조건을 모두 충족하여야 한다. 첫째, 자금지원의 목적이 개발도상국의 경제개발과 복지 증진이여야 한다. 둘째, 자금지원은 양허적 성격으로서 10%의 할인율을 적용하여 증여율(grant element)이 25% 이상이어야 한다. 증여율(%)은 (차관액 - 차관원리금 현재가치)*100/차관액 으로 계

의 투명성, 빈곤감축전략, 외채감축 노력 등에 대한 국제 금융 기구의 판단이 주요 선진 원조 공여국의 원조 정책을 좌우하는 것이 국제 관례이기 때문이다.

일본은 북한이 북핵 폐기와 일본인 납북자 문제를 해결한다면 북한에 대해 관계 정상화와 상당한 액수의 경제 지원을 제공해줄 수 있는 국가이다. 장형수(2008)는 한국이 일본으로부터 제공받은 1965년 청구권자금 8억 달러는 2006년 현재 약 95억 달러 정도의 가치로 추산하고 있다. 그런데 양자간 차관 제공시의 국제관례를 원용하면 일본은 북한의 대일 채무 연체금을 공제하고 나머지 액수를 제공하게 된다. 구체적인 액수가 확인 가능한 자료에 의하면 1989년 북한의 대일 채무 연체액은 5억 3,000만 달러에 달한다고 한다.¹¹ 그런데 일반적으로 연체 이자는 약정 이자보다 상당히 높은 수준이기 때문에 17년이 지난 2006년 현재 연체 이자를 포함한 북한의 對日 채무는 약 10억 달러에 달할 것으로 추정된다. 즉, 95억 달러 중에서 10억 달러를 제외한 총액 85억 달러가 제공되는데, 이는 무상지원(25.6억 달러), 양허성 차관지원(23.8억 달러)과 민간경협자금(35.6억 달러)의 형태로 10년에 걸쳐 연간 평균 8억 5천만 달러씩 북한에 지원된다고 상정해볼 수 있다. 일본의 대외 원조 기관인 일본국제협력은행(JBIC)의 원조 정책에 의하면 양허성 유상 차관과 민간경협자금의 상당 부분은 현금으로 북한에 전달되기보다는 인프라 건설자금으로 주로 일본 기업들의 기계 설비, 용역 제공의 대가로 쓰이게 될 것이다. 무상지원자금도 북한의 빈곤층에 대한 보건 의료, 농업 개발, 교육 등에 쓰야할 것이다. 일본의 대북 경제협력 자금은 북한의 경제규모와 비교할 때 상당히 큰 규모이며, 이는 대북 경제 지원을 위한 국제 협력에서 일본이 차지하는 비중이 작지 않다는 것을 보여준다. 북한도 이를 잘 알고 있을 것이다.

현재 미국이 긴급 구호 성격을 띠지 않는 대외 원조를 금지하고 있는 국가들은 ‘테러지원국 리스트’에 포함된 국가들¹²과 동일하다. 하지만 ‘테러지원국’ 지정이 해제되어도 미국의 대외 원조가 재개되기 위한 필요 조건은 대외원조법, 수출입은행법 등 북한의 국제 규범 위반시 대외 원조를 금지하는 개개의 법률의 적용에서 북한을 제외시키는 의회의 개별적인 입법이 필요하다(Katzman, 2007). 즉, 본격적인 미국의 대북한 원조 재개를 위해서는 북미 관계 정상화가 필수적이며, 이후에도 행정부의 적극적인 관심과 의회의 협력이 필요하다.

산된다. 셋째, 경제개발협력기구(OECD)의 개발원조위원회(Development Assistance Committee) 수 원국 리스트 상 Part I에 속해있는 개도국 또는 Part I 국가를 주요 수혜대상으로 하는 국제기구에 대한 자금지원에 한정된다.

¹¹ Young, Lee and Zang(1998, p.257).

¹² 2007년 현재 북한, 시리아, 쿠바, 수단, 이란 등 5개국이다.

한편 미국의 원조 정책은 기본적으로 미국의 국가 안보 목적으로 선정된 개도국에 무상지원을 시행하며, 원조도 경제 개발 분야보다는 ADIS 퇴치, 환경보호 등 사회 개발 분야에 초점을 맞추고 있다. 인프라 등 경제 지원은 미국 수출입 은행을 통한 미국 기업의 수출을 지원하는 차원에서 운용하고 있을 뿐이다. 2004년 미국은 기존의 국제개발처(USAID)와는 독립적인 무상원조기관인 MCC(Millennium Challenge Corporation)를 설립하여 기존 ODA의 50% 확대를 추진하고 있다. MCC는 지원 대상국을 소득 수준, 통치 제도, 인적자원 개발, 경제적 자유, 부패 등에 관한 평가를 통과한 건실한 경제 정책을 수행하는 소수의 개도국에만 경제 개발 자금을 집중 지원할 계획이다.

러시아는 현재 연방재정법 제4조에 따라 러시아에 대한 대외 채무를 불이행하고 있는 북한에 대해서는 원조성 지원을 할 수 없게 되어있다.¹³ 북한의 대러시아 채무의 대부분은 구소련 루블화로 표시되어 있는데 구소련 루블화의 현재 환율을 어떻게 산정하느냐는 문제와 관련하여 채무탕감 비율을 몇 %로 하느냐를 놓고 아직도 북러 간에 최종 합의가 지연되고 있다.¹⁴ 북한의 對러시아 채무 불이행 문제가 해결되면 러시아 정부가 TKR-TSR 연결 사업, 나진~함산 광궤철도 현대화 등에 직접 참여하거나 참여하는 기업에 대한 지원이 가능해지므로 북·러 경제 협력 사업이 상당히 진전될 전망이다. 남·북·러 협력 사업도 러시아 공적 부문이 자금 지원에 참여할 수 있으면 성사 가능성이 높아질 것이다.

중국은 단둥에서 송유관을 통하여 원유를 북한에 매년 유상 차관의 형식으로 지원하고 있으며,¹⁵ 부정기적이지만 연간 2~5천만 달러에 달하는 무상지원도 하고 있는 것으로 추정된다. 중국의 민간 부문은 상업성의 원칙에 따라 북한에 대한 교역 및 투자를 추진하고 중국 동북3성 정부는 이를 간접적으로 지원하고 있는 것으로 보인다. 현재 중국이 중앙 정부 차원에서 대북한 원조의 과감한 확대를 계획하고 있지는 않지만, 만약 북핵 폐기에 진전이 있고 무엇보다도 일본이 경제 협력 자금을 북한에 투입하기 시작하면 對일본의 북한 영향력 견제 차원에서 중국의 대북한 원조 태도에도 변화가 올 전망이다.

EU, 스위스 등 유럽 국가들은 북한이 북핵 폐기에 나서면 가장 먼저 對북한 경제 지원을

¹³ 러시아 연방재정법 제4조는 “2003년 1월 이후 대외 차관은 과거 제공된 차관에 대한 원금 및 이자의 상환의무를 이행하고 있는 조건하에 제공”한다고 규정하고 있다.

¹⁴ 대외채무불이행시 처리에 관한 국제관례와 러시아 루블화 표시 대외채무에 대해서는 장형수·정여천(2005)을 참고하시오.

¹⁵ 중국은 북한에 제공하는 원유 가격을 국제시세에 연동시켜 조정하고 있다. 유상차관의 공여조건은 알려져 있지 않으나 양허성 차관일 것으로 추정하고 있다.

제공할 것으로 예상된다. 북한도 최근 유럽 국가들과의 교류를 크게 늘리고 있다. 한편 호주, 캐나다, 뉴질랜드 등도 북핵 폐기시 지원 의사를 밝히고 있다. 아마도 미국, 러시아보다는 6자 회담 비참가국들의 대북 경제 지원이 더 활발할 가능성을 배제할 수 없다.

4. 가칭 ‘동북아개발은행’ 설립 관련 국제협력 방향

가칭 ‘동북아개발은행’(NEADB: Northeast Asia Development Bank)이라는 다자간 개발은행(MDB: Multilateral Development Bank)을 동북아 지역에 창설하여 북한을 포함하여 중국 동북3성, 몽골, 러시아 극동 지역의 인프라건설 등에 용자를 하자는 방안이 지난 10년간 관심을 끌어왔다.¹⁶ 원래 이 방안은 동북아 지역에 대한 개발 금융 수요는 많은데도 불구하고 세계은행, 아시아개발은행의 이 지역 인프라개발 사업에 대한 용자는 미미하므로 동북아 개발을 위한 지역개발은행을 창설하여 직접 지원하자는 아이디어였으나 이를 북한 경제 개발을 위한 국제 자금 조달 창구의 역할을 강조하는 방향으로 초점이 약간 바뀐 측면이 있다.

그런데 ‘동북아개발은행’이 실제로 북한에 대한 경제 지원을 하기 위해서는 현재의 방안에서 몇 가지 개선책이 마련되어야 한다. 국제개발은행은 국제 금융 시장에서 자금을 조달하여 이를 다시 개도국에 일정 마진을 붙여서 용자하는 수익 구조를 가지고 있어서 그 설립에 큰 자본이 필요하지 않는다는 장점이 있다. 즉, ‘동북아개발은행’이 성공하려면 국제 금융 시장에서 AAA의 신용 등급으로 용자 자금을 조달할 수 있어야 하는데 이를 위해서는 일본, 중국 등은 물론 미국, EU 등 주요국의 지지가 있어야 한다. 이를 위해서는 북핵 문제가 완전히 해결되어야 한다는 것이 ‘동북아개발은행’ 설립의 필수 조건이 될 수밖에 없다.

둘째로, 북한 경제 제원을 위해서는 ‘동북아개발은행’ 내에 양허성 자금지원 창구(soft window)가 설립되어야 한다. 앞서서도 강조하였듯이 북한은 현재 소득수준이나 대외채무상환능력을 고려하면 IBRD나 ADB의 비양허성 자금지원(hard window)은 국제관례상 받을 수 없다. 만약 무리하게 ‘동북아개발은행’이 비양허성 자금지원을 북한에 공여한다면 국제 금융 시장에서 ‘동북아개발은행’의 신용 등급은 추락하게 될 것이다. 따라서 세계은행의 IDA, ADB의 ADF와 상응하는 주요 원조 공여국의 자금 출연에 의한 양허성 자금 지원 창구를 설치해야 북한이 혜택을 받을 수 있는 것이다. 그렇지 않으면 북한의 경제가 비약적

¹⁶ 남덕우(2000), Katz(2004), 이형근(2004)을 참조하시오.

으로 발전하여 소득과 상환 능력 면에서 국제개발은행의 對북한 對복한 對양허성 對자가 가능해질 때까지 ‘동북아개발은행’의 북한 지원은 극히 제한적이 될 수밖에 없는 것이다.

셋째, 민간 투자 촉진을 위한 가칭 ‘동북아금융공사’의 설립이 적극 검토되어야 한다. 1990년대 중반 이후 국제적인 유동성의 증가와 저금리로 국제민간 부문의 인프라 개발 사업 참여 비중이 커지면서 IBRD 등 국제 개발은행의 역할은 점점 축소되는 경향이다. 최근에 와서 다시 국제 개발 은행이 인프라 사업에 대한 자금 지원을 확대하려고 노력하고 있지만, 민간 부문이 상대적으로 발달해있는 중소득국에서는 프로젝트 파이낸스(project finance), PPP(Public Private Partnership) 등 새로운 민간 부문의 투자 기법을 적용하는 비율이 점차 높아지고 있다.¹⁷ 이에 국제개발은행도 중소득국에 대한 직접 자금 지원보다는 민간 투자를 촉진·지원하는 방안을 적극 모색하고 있다. 물론 아직 북한이 이로부터 혜택을 받기는 시기상조이지만 세계은행그룹 산하의 국제금융공사(IFC: International Finance Corporation)나 아시아개발은행의 자회사인 아시아금융투자공사(AFIC: Asian Finance and Investment Corporation Ltd.)¹⁸와 같은 국제 민간 투자를 촉진하는 역할을 하는 가칭 ‘동북아금융공사’(NEAIFC: Northeast Asia Finance Corporation)를 ‘동북아개발은행’과 병행 또는 별도로 설립하는 방안이 검토될 필요가 있다. 요약하면, 현재 논의되고 있는 가칭 ‘동북아개발은행’ 창설안은 양허성 자금지원 창구와 민간 투자 지원 방안을 보강해야 실제로 대북 경제 지원에 도움이 될 것이다.

5. 북한 개발 자원 조달을 위한 ‘북한개발지원그룹’ 설립

북한이 미국무부의 테러 지원국 리스트에서 삭제되면 북한은 국제 금융기구에 가입을 신청하게 될 것이다. 그런데 국제 사회와의 접촉 경험이 많지 않은 북한이 국제 사회의 정책·규범에 따라 자금 지원의 필요조건을 충족시키기에는 적지 않은 시간이 소요될 가능성이 높다. 미국, 일본, EU 등 주요국들은 북한에 대해 시장 경제 신속 도입과 개혁·개방을

¹⁷ World Bank(2005).

¹⁸ 아시아 역내 개도국의 민간기업과 금융기관에 대한 융자 및 보증, 주식투자, 수출금융, 리스 등의 금융 서비스 제공함으로써 ADB의 민간부문 지원활동을 보완하는 역할을 하고 있다. 이는 세계은행 그룹 산하의 국제금융공사(IFC)의 역할과 상응하나 그 설립형태는 상이하다. AFIC는 1989년 9월 ADB가 역내의 9개국의 25개 민간금융기관과 공동출자하여 싱가포르 회사법에 의해 설립된 주식회사 형태의 상업은행(Merchant Bank)으로 마닐라에 본부가 있다. 2003년 말 현재 ADB가 납입자본금의 30.5%를 소유하고 있으며, 순자산규모는 4,700만 달러이다(한국은행, 2005).

촉진하는 방향으로 북한에 대한 경제 지원 프로그램의 수립과 집행을 요구할 전망이다. 한편 양허성 자금지원의 전제 조건인 빈곤감축전략보고서(PRSP: Poverty Reduction Strategy Paper) 작성 등 북한 특성상 주저하거나 시간이 요하는 조건을 대북 자금 지원의 전제로 설정하는 경우, 실제 자금 지원까지는 상당한 시간이 소요될 개연성이 있다. 그래서 북한이 테러 지원국 리스트에서는 삭제되었지만 국제 금융 기구에 가입하기 전이거나 가입 후 IMF, 세계은행, ADB 등으로부터 본격적인 자금 지원을 받기까지의 과도기에 북한 개발을 어떻게 지원할 것인가에 대한 방안 마련이 필요하다. 또한 북핵 폐기시 새 정부가 추진할 “대북국제협력자금 400억 달러 조성”을 위해서도 필요하다.

북한의 경제 재건과 본격적인 개발을 위한 재원 조달은 우리의 경제력으로는 일정한 한계가 있으며 이에 따른 국제 사회의 참여는 우리 입장에서 불가피하며 또한 바람직하기도 하다. 중장기적으로는 다자간 국제 협력을 위해 IMF, 세계은행, ADB 등 국제 금융 기구를 활용하는 방안을 강구하는 것이 중요하다. 단기적으로는 국제 금융 기구 가입 이전 단계에서도 북한과 국제 금융 기구와의 협력을 지원하는 방안을 다각적으로 검토할 필요가 있다.¹⁹ 이는 국제 사회의 우호적 분위기를 조성하여 북한의 국제 금융 기구 가입을 촉진할 수 있으며, 북한이 국제 사회에 적응할 수 있는 준비 기간 및 기회를 제공하는 차원에서도 중요하다.

한국 정부의 역할은 북한의 개발 초기에 북한 지원을 위한 국제 공적 자금을 최대한 조성할 수 있도록 다자간 국제 협력의 틀을 짜는 것이다. 가칭 ‘북한개발지원그룹’은 국제 사회의 대북 개발 지원을 유도하고 북한이 국제관례에 익숙해지도록 지원하는 역할을 부여받을 것이다.²⁰ 기본적으로 ‘북한개발지원그룹’은 원조 조정 그룹의 성격²¹을 가지나, 대북 자금·기술지원도 포함하는 準국제금융기구적 역할을 수행하는 것이 바람직하다. 참여 대상은 6자 회담 참가국 외에도 주요 원조국(EU, 캐나다, 호주, 스위스 등), 국제기구(세계은행, ADB, UNDP 등) 및 NGO 등이다. ‘북한개발지원그룹’은 국제 공적 자금 조달을 통해 본격적인 북한 개발에 부족한 재원을 보충함으로써 국내 일각의 대북 ‘퍼주기 논란’을 불식시키는데 기여할 것이며, 또한 국제 사회와의 협력을 선도함으로써 ‘한국 독주’에 대한 국제 사회의 우려를 완화하면서도 우리의 발언권을 최대한 확보하는 것이 가능할 것이다.

¹⁹ 우리 정부의 지원방안에 대해서는 장형수(2007)를 참조하십시오.

²⁰ 장형수·박영근(2000a, 2000b), Chae and Zang(2001, 2002), Zang(2002), Kim(2007), 이상준·김원배(2007) 등의 선행연구가 있다.

²¹ 원조조정그룹은 원조국간 중복지원 회피, 원조 수혜국과의 정책협의, 경제개발을 위한 자금조달 창구 역할을 수행한다.

‘북한개발지원그룹’은 대북 자금 지원 및 기술 지원을 위한 재원 조달을 위해서 ODA자금 등 주요 원조국의 양자간 지원과 국제 금융기구의 양허성 자금 지원을 유도하고, 대북 기술 지원이나 북한 개발 지원을 위한 다자간 기금으로서 ‘북한신탁기금’을 조성하게 된다. 신탁기금은 ‘북한개발지원그룹’ 참가국, 국제기구 등의 출연금으로 조달하고, 이 기금을 ‘북한개발지원그룹’이나 세계은행, ADB, UNDP 등 국제기구에 위탁 운영하게 된다. 또한 국제 민간 부문의 대북 투자 유도를 위해서 협조 용자, 프로젝트 파이낸스 방식 등을 통한 국제 공적 자금과 민간 컨소시엄의 연계를 추진한다.

‘북한개발지원그룹’은 북한의 경제 개발 및 개방 등 주요 개발 이슈에 대한 정책 조언 및 기술 지원을 제공하는 역할도 수행한다. ‘북한개발지원그룹’에 참여하는 국제기구를 통해 시장 경제 제도 도입 등 북한의 개발 역량을 강화하는데 주력하고, 교육 훈련 등 원조 수용 능력 강화를 통하여 인도적 원조에서 개발 원조로의 전환 과정을 지원하게 된다.

‘북한개발지원그룹’의 세 번째 기능은 북한과의 정기적인 정책협의의 메커니즘을 운영하는 것이다. 이를 통해서 중장기 북한 개발 지원 계획을 북한과 함께 수립하고 이를 지원하기 위한 재원 조달과 기술 지원 방안 등을 논의한다. 한편 ‘북한개발지원그룹’ 참가국간 북한 경제 지원에 대한 정책을 조율하는 역할도 수행한다. 이를 통해서 각국의 對북한 양자간 경제 협력과 다자간 지원을 조율함으로써 국제 사회의 대북 경제 지원의 효율화와 최대화 시현이 가능해질 것으로 기대된다.

현재 우리 정부가 주도하고 있는 6자 회담 ‘경제·에너지 지원 실무그룹’을 EU, 호주, 캐나다, 스위스, 뉴질랜드 등으로 ‘실무그룹’의 외연을 확대하여 ‘북한개발지원그룹’으로 전환하는 방안도 검토가 가능하다. 당연한 이야기지만 ‘북한개발지원그룹’의 설립과 운영은 북한의 핵 폐기 실행 계획의 향후 이행 추이와 연계시키는 것이 바람직하다. 그렇지 않으면 미·일·중·러 등 6자 회담 참가국을 포함한 국제 사회의 지지를 받을 수 없을 것이다.

정부는 ‘북한개발지원그룹’에 6자 회담 참가국들의 참여를 적극 유도하는 한편 일부 국가가 국내 정치적 이유로 참여를 꺼릴 경우, 단계적 업무 확대로 참여를 극대화하여야 할 것이다. 초기에는 ‘국제관례 학습용’ 기술 지원을 제공하여 북한의 원조 수용 능력을 강화하고, 이후 여건 호전시 북한과의 정책협의를 거쳐 본격적인 개발지원 프로그램을 제공하는 단계적 접근방안이 바람직하다. 6자 회담 참여국 외에도 ‘북한개발지원그룹’에 관심을 가지는 국가들을 초기 단계에서 적극 합류시키는 것이 바람직하다.

Ⅲ. 국제관례(규범)에 비추어 본 북한 개발협력 방안

1. 우리가 사용하는 용어들에 대하여

우리나라에서는 일반적인 의미로서 “남북 간에 경제에 관한 협력”을 하는 것을 “남북 경협”이라고 부르고 있다. 상당수의 언론이 참여 정부의 “남북경협”을 ‘퍼주기’로 비판하였으며, 이에 따라 새로운 “남북 경협”은 남북 모두에 이익이 되는 윈윈(win-win), 상생의 남북 협력 사업이 되어야 한다는 주장이 공감을 얻어가고 있다. 그런데 좀 더 생산적인 논의를 하기 위해서 기본적인 개념에 관한 문제를 짚고 넘어가자. 우리가 일반적으로 사용하는 “남북 경협”이라는 용어는 두 가지 서로 다른 개념인 대북 투자와 대북 지원을 모두 포함하고 있다는 사실이다. 기업은 상업성에 기초한 자체 의사 결정에 따라 투자 사업을 시행하게 되는데, 이는 내 고향 북한 00 지역에 대한 ‘자선 사업’이 아닌 이상 민간 기업은 경제성의 원칙에 따라 그 시행 여부를 결정하게 될 것이다. 이에 반해서 지원(또는 원조)은 공여국 정부 또는 NGO가 수혜국의 인도적 이유 또는 경제·사회 개발을 목적으로 무상 또는 장기·저리의 자금 또는 물자를 지원하는 것을 의미한다. “남북 경협”이란 용어를 무엇으로 이해하고 사용하는가에 따라 ‘일방적 지원’, ‘상호주의²²⁾’, ‘상생의 원칙’ 등이 어떤 면에서는 타당한 주장이지만, 어떤 면에서는 개념에 대한 인식 차이에서 증폭된 혼란일 수도 있는 것이다. 앞으로 “남북경협”은 민간 부문의 경제 협력이라는 원래 의미로 사용하고 공공 부문 및 민간 부문의 “대북 지원”과 구별해야 한다. 즉, 이전에 뭉뚱그려서 혼용하던 “남북 경협”이라는 용어는 “대북 지원 및 경협”으로 구분해서 사용해야 할 것이다.

2. 원조(지원)의 종류

개발도상국에 대한 자금 및 기술 지원, 원조, 개발 협력 등에 관하여 국제 사회에서 법으로 정해져 있거나 강제성을 띠는 규정이나 원칙은 없다. 기본적으로 원조 공여의 방식은 공여국 정부나 공여 기관이 결정하게 된다. 하지만 50여년 이상의 국제 사회의 원조 공여 경험에서 원조 적격성에 대한 국제 관례(international norms)는 존재한다.²³⁾ 따라서 국제

²²⁾ 남측이 북측에 어떤 혜택을 부여하는 조치를 취했을 때, 이에 상응하여 북측도 남측에 이익이 되는 어떤 조치 취할 것을 요구하는 정책이라고 정의할 수 있다.

²³⁾ 원조(지원)에 관한 국제사회의 규범, 관례에 대한 문헌은 상당히 많다. 그 중 북한에 대한 시사점을

사회는 우리의 대북 지원에 대해서도 이러한 잣대로 평가하고 비판하게 될 것이다. 이를 따르지 않고 임의적인 기준에 따라 대북 지원을 하게 되면 국제 사회에서 줄 것은 다주고도 대우를 받지 못하는 신세가 되는 것이다. 따라서 국제사회의 규범에 대한 이해가 선행되어야 대북 지원에 관한 국제 사회의 협력을 유도할 수 있는 것이다.

일반적으로 지원(원조)은 인도적 지원(원조)과 개발 지원(원조, 협력), 정치적 지원(원조)으로 구분할 수 있다. 인도적 지원과 개발 지원(또는 개발협력²⁴)을 서로 비교해 보면 그 차이점이 비교적 뚜렷하게 부각된다. 인도적 지원은 재난, 국제 분쟁 발생시 긴급 구호를 목적으로 하는 반면 개발 지원은 수혜국의 경제, 사회 개발을 목적으로 한다. 원조 대상은 인도적 지원에 비해서 수혜국의 경제, 사회 개발을 목적으로 하는 개발 지원은 원조 대상이 포괄적이고 원조 범위가 넓다. 지원방식 측면에서도 개발 지원은 수혜국의 사업 수행 의지와 능력이 사업 성패를 좌우하므로 지원 조건과 절차가 보다 까다롭고 복잡할 수밖에 없다. 또한 개발 지원은 인도적 지원보다 지식, 경험의 전수가 상대적으로 중요한 역할을 하게 된다. 다자간 인도적 지원은 주로 WFP, FAO, WHO 등이 주도하는 반면 다자간 개발 지원은 세계은행, ADB 등 국제개발 금융 기구가 주도적 역할을 한다. 마지막으로 개발 지원은 원조 기간이 비교적 장기이며, 유상 지원의 비중이 높다. 인도적 지원은 대부분 무상으로 이루어지고 단기간에 지원된다. 2006년과 2007년 여름 북한의 수해시 북한에 대한 식량, 수해복구 물자 지원이 (긴급구호적) 인도적 지원의 좋은 예이며, 개성~신의주간 도로와 철도 개보수는 개발 지원의 적용 대상이 될 수 있을 것이다.

반면에 정치적 지원은 인도적 지원과 개발 지원과는 달리 국가 안보와 국제 정치적 고려에 따른 지원으로 정의될 수 있다. 6자 회담에서 북한의 핵시설 불능화를 조건으로 북한에 공여되는 중유 100만 톤이 정치적 지원(원조)의 한 사례가 된다. 정치적 원조는 종종 인도적 지원이나 개발 지원의 형태를 띠지만 실제로는 국가 안보나 국제 정치적 결정에 따른 원조로서 수혜국에 대한 원조의 대가로 원조국이 원하는 조건을 충족해주게 된다. 즉, 이 경우에는 실질적인 ‘상호주의’가 적용되는 것이다.

함께 도출한 연구로서는 Lancaster(2004), 임을출·최창용(2005), 김석진(2006a, 2006b), 박형중(2007) 등이 있다.

²⁴ 90년대에 들어와서는 원조수혜국이 개발지원이라는 용어에 거부감을 느끼는 경우가 있어서 개발협력(development cooperation)이라는 용어를 사용하는 경향이 있으나 기본적으로 두 용어는 같은 내용이다.

3. 원조(지원)에 관한 국제 규범(관례)

이제 각 원조의 개념에 맞추어 국제 사회에서 적용되는 규범(관례)에 대해 살펴보자. 먼저 긴급 구호(인도적 지원)의 적격성에 관한 국제관례에 따르면 긴급 구호는 인도주의적 긴급성이 있어야하며, 공평무사하고 독립적이며 중립적으로 진행되어야한다. 특히 원조 공여 기관은 구호 대상자는 물론 재정 지원자에게도 책임 있게 행동해야한다.²⁵ 즉, 인도적 지원은 그 성격상 비록 지원 조건을 제시할 수는 없지만 긴급히 구호를 필요로 하는 구호대상에 대한 구호품의 전달이 확실히 보장되어야 한다. 이를 위해 철저한 모니터링은 필수적이다. 다시 말하면 구호품이 이를 필요로 하는 수혜자에게 전달하는 것이 보장되지 않으면 인도적 지원의 의의는 사실상 상실되는 것이다. 만약 인도적 원조에 대해 수혜국 정부가 원조 공여자의 원조 수혜자에의 충분한 접근을 허용하지 않는 경우에는 이를 과연 인도적 지원이라고 볼 수 있는지 논란의 여지가 많다. 따라서 국제 사회는 충분한 모니터링이 보장되지 않는 경우에는 식량 등 ‘인도적 차원’의 지원일지라도 매우 신중하게 접근하고 있다. 2005년 이후 북한이 UN 등 국제 구호 기관의 모니터링 축소를 요구한 이후 국제 사회의 대북 인도적 지원이 급감한 것이 좋은 예이다. 한편 양자간 원조 공여 기관의 경우도 인도적 지원에 대한 원칙은 다자간 원조 공여 기관과 비슷하다.²⁶

우리의 대북 식량지원²⁷은 일반적으로 인도적 지원으로 분류되고 있다. 그런데 앞에서 살펴본 것처럼 인도적 지원은 수혜 대상에 대한 전달을 보장하는 효과적인 모니터링을 전제로 조건 없이 이루어져야 한다. 그러나 우리의 식량 지원의 경우 ‘남북관계의 특수성’ 때문에 북한이 남측 모니터링 요원들의 접근을 실질적으로 불허하고 있기 때문에 효과적인 모니터링이 이루어지기 어려운 상황이다. 이에 반해서 WFP 등 국제 기구의 대북 식량지원은 모니터링 면에서 최소한 2005년까지는 양호한 수준이었다고 한다. 한편 2006년 7월 남측이 쌀과 비료 등 인도주의적 지원을 거부한다는 이유로 이산가족 상봉과 금강산 면회소 건설 사업 중단을 선언한 사례에서 보듯이 북한은 우리의 쌀, 비료 등 ‘인도주의적’ 지원에 대해 ‘인도적 차원에서’ 이산가족 상봉을 대가로 제공한다는 주장으로 대응하고 있다. 북한이

²⁵ 좀 더 자세한 논의는 Lancaster(2004)를 참조하시오.

²⁶ 미국 부시정부는 2002년 6월부터 공식적으로 식량지원을 북한에서의 필요성, 식량지원 단체의 북한에서의 접근가능성, 모니터링을 개선시킬 수 있는 ‘검증 가능한 진전’ 등 3가지 요인에 연계시키고 있다.

²⁷ 현재 쌀은 비록 차관으로 공여되고 있지만 상환 조건이 아주 양허적이어서 공적개발원조(ODA)의 조건을 충족하고 있어서 지원(원조)이라고 부를 수 있다.

우리의 쌀, 비료 지원에 대해 자신들이 대가를 제공하고 있다는 ‘상호주의’를 주장하고 있는 아이러니컬한 상황이 전개되고 있다.

개발 원조(지원)의 대부분은 다자간 국제개발 금융 기구의 양허성 자금 지원과 양자간 공적개발원조(ODA: Official Development Assistance)²⁸로 공여된다. 개발 원조의 원칙은 원조 공여기관마다 다르지만 선진국의 대개도국 원조는 경제개발협력기구(OECD)의 개발원조위원회(Development

Assistance Committee)가 정한 지침을 상당부분 따르고 있다.²⁹ 세계은행, 아시아개발은행(ADB) 등 다자간 국제개발 금융기구와 주요 원조국들은 개발 원조의 원칙에 관한 지침을 작성하는데 서로 긴밀히 협력하고 있다.

개발 지원의 적격성(eligibility)에 관한 국제 관례는 냉전이 종식된 1990년대 이후 점점 확립되어 가고 있는 추세이다. 개발 지원의 적격성은 경제적 필요성, 인권 상황, 원조의 효율성, 프로세스 조건(process conditionality), 책임성(accountability) 등을 따져본다³⁰ 빈곤국일수록 개발 지원의 필요성이 높은 것은 당연하다. 인권 상황을 개발 원조의 조건으로 제시하는 경우는 스웨덴 등 북구 국가가 채택하고 있으나 아직 국제적으로 통용되는 인권상황과 관련된 개발 지원에 대한 지침은 없다(Lancaster, 2004).³¹ 국제 사회는 원조의 효율성을 높이기 위해 다양한 방안을 마련하고 있다. 최근에는 제도(institutions)와 거버넌스(governance)의 중요성이 강조되고 있다. 법치 제도, 부패 최소화, 시장 자유 등이 중요한 기준이다. 아울러 원조 과정에서 원조공여 기관이 수혜국의 선호도를 반영하여, 개발 지원을 공동으로 계획하고, 집행 과정에서 협조하는 프로세스 조건이 강조되고 있다.³² 이

²⁸ ODA는 중앙 및 지방정부를 포함한 공공기관이나 이를 집행하는 기관이 개도국 및 국제기구에 제공한 자금으로서 다음 조건을 모두 충족하여야 한다. 첫째, 자금지원의 목적이 개발도상국의 경제개발과 복지증진이어야 한다. 둘째, 자금지원은 양허적 성격으로서 10%의 할인율을 적용하여 증여율(grant element)이 25% 이상이어야 한다. 증여율(%)은 (차관액 - 차관원리금 현재가치)*100/차관액 으로 계산된다. 셋째, 경제개발협력기구(OECD)의 개발원조위원회(Development Assistance Committee) 수 원국 리스트 상 Part I에 속해있는 개도국 또는 Part I 국가를 주요 수혜대상으로 하는 국제기구에 대한 자금지원에 한정된다.

²⁹ 아직 한국은 OECD DAC에 가입하지 않고 있다.

³⁰ 좀 더 자세한 논의는 Lancaster(2004), 김석진(2006a, 2006b), 박형중(2007)을 참조하십시오.

³¹ 세계은행, 아시아개발은행(ADB) 등 대부분의 국제개발금융기구의 경우는 ‘명시적으로’ 인권상황을 이유로 개발지원을 제공하지 않는 경우는 드물다. 이에 반해 유럽부흥개발은행(EBRD)은 민주주의, 다당제 등 정치상황을 지원의 필수전제조건으로 삼고 있다.

³² 이는 수혜국에 대한 추가적인 지원조건이라기보다는 수혜국의 원조수용능력을 수혜국의 참여의식(participation), 주인의식(ownership), 파트너십을 강조하여 원조의 효율성을 높이려는 것으로 이해되고 있다.

는 세계은행 자금 지원의 토대가 되는 빈곤감축전략보고서(PRSP: Poverty Reduction Strategy Paper)에 적극적으로 반영되고 있으며, 여타 원조 공여기관들도 PRSP 작성에 적용되는 기준을 반영하고 있는 추세이다.

우리의 대북 지원 중 개발 협력(지원) 성격을 띤 사업은 남북 철도 및 도로 연결사업, 임진강 수해방지사업 등이다. 국제 사회의 개발 지원은 다자간 개발 금융기구를 중심으로 양자간 개발 원조기관과 NGO 등이 원조 수혜국과 공동으로 지원 부문별 개발 전략을 먼저 수립한다. 수립된 개발 전략 하에서 구체적인 지원 방안은 각 사업을 단계별, 지원기관별, 지역별로 부문별 전략에 연계하여 실시하는 것이 국제관례이다. 일례로 베트남 북부의 하이퐁항구에 대한 개발을 지원하는 경우에 하이퐁항구 준설, 선석 정비, 주변 물류기지 건설, 철도 인입선 신설, 하이퐁과 주변 공업 단지와의 철도·도로 개보수, 환경오염 평가와 철거 이주민에 대한 생계 대책, 전문가에 의한 감리, 프로젝트 관리 관련 베트남 공무원 교육 등이 하나의 프로젝트에 모두 포함되는 것이 기본이다.³³ 특히 개발 지원은 인도적 지원과 달리 적절한 지원 조건 적용과 경제·사회개발에 관한 정책적 고려가 반영되어야 한다. 따라서 엄격한 감독과 사후 감사가 필수이다. 개발지원시 상대적으로 엄격한 지원 조건을 제시하는 것은 소위 ‘상호주의’ 차원이 아니라 단순한 물자의 공여에 그치는 인도적 지원과는 달리 개발지원은 앞에서 언급한 베트남 하이퐁항구 사업처럼 대부분 사업의 성격이 복잡하고 여러 부문에 연계되어 있어서 적절한 지원 조건이 사업의 성공에 도움이 되기 때문이다. 우리의 대북 개발 지원은 이러한 국제 사회의 규범에 비춰보면 어떻게 평가될 것인지는 독자의 판단에 맡긴다.³⁴

개성공업지구, 금강산 관광 등은 민간 부문의 투자 협력 사업에 우리 정부가 기본적인 인프라를 제공해 준 경우로 볼 수 있으며, 개발 지원의 일종으로 분류될 수 있다. 민간 기업의 투자에 도움이 되는 인프라를 정부 재정으로 충당하는 경우에는 대북 지원의 원칙과 우선순위를 충분한 검토를 거쳐 설정한 뒤 개발 지원에 나서야 한다. 또한 대북 투자의 규모와 방식을 결정하는데 기본이 되는 현지 개발지 실사는 기본이다. 대북 투자 협력이 성공하기 위해서는 대북 투자의 위험 요인을 줄여주는 것이 우선되어야 한다. 이런 관점에서 통신, 통행, 통관의 ‘3통 문제’와 ‘남북경협 4대 합의서’가 실질적으로 시행

³³ 최근 우리나라에서는 이 방식을 소위 ‘패키지형 지원’이라고 부르기 시작하고 있다. 국제사회에서는 모든 개발지원은 당연히 ‘패키지형’이다.

³⁴ 최근 언론보도에 따르면, 2007년 3월에 이산가족 화상 상봉센터 건립 자금으로 현금 40만 달러와 기차 재 380만 달러 상당을 지원하였으나, 2008년 2월 현재까지 아무런 성과가 없는 것으로 보도되고 있다.

되어야 한다.

정치적 원조에 대한 일반적인 국제관례는 찾아보기 힘들다. 이는 국가안보와 국제 정치적 고려에 의해 원조가 시행되므로 그 성격상 모든 원조에 통용되는 지침이 나오기 어렵기 때문일 것이다. 냉전시에는 아시아, 아프리카의 독재 정권 등에도 ‘인도적 차원’이나 ‘개발 차원’의 정치적 원조(지원)가 시행된 사례가 많다.³⁵ 이러한 원조는 공여국과 수혜국이 묵시적인 이득을 주고받는 경우로서 사실상 원조(지원)라기 보다는 ‘상호주의적 지원’ 또는 ‘거래’에 가깝다. 미국이 2000년 북한 평북 대관군 금창리 핵 의혹시설에 대한 사찰을 대가로 ‘인도적 차원’에서 제공한 쌀 60만 톤은 인도적 지원이 아닌 정치적 원조로 분류될 수 있을 것이다. 한편 2007년 10월 몽골대통령의 미국 방문시에 합의된 대규모의 철도 건설 무상 원조는 비록 개발 지원의 형태를 띠고 있지만 전문가들은 대부분 이를 중국과 러시아를 모두 견제할 수 있는 몽골에 대한 미국의 정치적 원조의 좋은 예로 보고 있다.³⁶ 만약 통일부에서 인수위에 보고한 대로 국군포로, 남북자의 생사 확인 및 송환 등에 대해 경제적 지원을 교환한다면 이는 ‘상호주의’에 입각한 ‘정치적 원조(지원)’가 된다.

4. 북한 개발협력 방향

북한 개발협력 방향은 우선 국제관례에 기초하여 기본 골격을 짜는 것이 필요하다. 국제사회는 이미 50여년에 걸쳐 개발도상국, 체제 전환국에 대한 지원에 관해 많은 노하우를 축적하고 있다. 한편 우리는 대북 지원에 있어서 남북한 관계의 특수성에 대한 고려와 국제사회의 관례(규범)와의 사이에서 최적 해법을 탐색해야하는 과제를 안고 있다. 그런데 남북한 관계의 특수성을 어떻게 정의하고 그 의미를 어떻게 국제 규범과 조화시키느냐에 대해서는 많은 의견이 있을 수 있고, 아직 우리는 이에 대한 충분한 논의를 축적하지 못하고 있다. 그래서 본 연구에서는 우선 국제 규범(관례)에 보다 충실한 관점에서 볼 때 북한 개발 협력 지원 방향을 우선 제시해보기로 한다.

먼저 민간의 대북 투자에 관해서 살펴보자. 정부의 지원을 받지 않는 순수한 대북 민간

³⁵ 자이레(현재의 콩고)의 Mobutu Sese Seko 정권에 대한 미국, 벨기에, 프랑스의 원조 사례가 많이 인용되고 있다(Lancaster, 2004). 그 외 이스라엘과 발칸 지역에 대한 서방권의 원조, 서아프리카 구식민지에 대한 프랑스의 원조 등이 사례이다.

³⁶ 2007년 8월 몽골 주재 세계은행과 아시아개발은행 관계자들의 인터뷰 내용.

투자가 성공할 가능성은 얼마나 될 것인가? 현재의 국제 정치적 역학 구조상 북핵 문제가 해결되지 않으면 북한에 대한 ‘합리적인’ 민간 투자의 유입은 매우 어려울 것이다. 일각에서는 남북 정상 선언에서 합의한 프로젝트는 민간 부문의 투자로 대부분을 조달할 수 있기 때문에 정부 재정의 부담은 감당할 수 있는 수준이라고 한다. 연이어 新투자기법인 프로젝트 파이낸스(Project Finance)의 다양한 기법(BTL, BOT) 등이 언급되었고, 조만간 2조가 조성될 예정이라는 해외항만개발펀드도 언론에 보도되었다. 이러한 新금융기법의 핵심은 해당 사업 프로젝트가 사업 경비를 상회하는 충분한 수익 흐름을 창출할 수 있어야하며 또한 이 수익을 확보하여 투자 원금을 회수할 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있다는 확신을 투자자에게 주어야한다. ‘공적 부문의 자금 지원을 받지 않는’ 순수한 민간 부문의 프로젝트 파이낸스는 한국에서 시작한지 그리 오래되지 않았고 북한보다 10~20년을 앞서가고 있는 중국, 베트남 등에서는 이제야 시작 단계에 있다. 또 일각에서는 2006년에 영국에서 설립된 ‘조선개발투자펀드’를 북한에 대한 투자의 좋은 예로 들고 있다. 하지만 이 펀드는 투자 위험이 아주 높은 소위 정크펀드의 일종으로서 정상적인 개도국 투자 펀드는 이를 편입할 수 없으며, 위험에 노출되기를 즐기는 사람들이나 비경제적인 다른 목적이 있는 사람들이 매입에 관심을 보이고 있다.

정부는 기업이 시행하는 남북 협력 사업이 공공재적인 성격을 강하게 띠고 있으면 관련 인프라 등을 지원하여 민간 기업 활동을 지원할 수도 있다.³⁷ 다만 북한 지역에 대한 대규모 공공재의 제공에 관련된 문제는 일정한 투명한 원칙과 국민적 공감대 하에 시행되어야 한다. 민간 부문이 주체가 되는 투자 사업에 대해 정부의 재정이 지원되는 경우에는 북측에 대해 지원에 상응하는 투자 환경의 개선 등 구체적인 조치를 요구할 필요가 있다. 특히 개발 지원은 인도적 지원과 달리 적절한 지원 조건 적용과 경제·사회 개발에 관한 정책적 고려가 반영되어야 한다. 따라서 엄격한 감독과 사후 감사가 필수이다.

대북 지원의 문제는 재원 조달이 제한적이기 때문에 필연적으로 대북 지원의 원칙과 전략적 고려 등 많은 것들을 고민한 뒤에 결정되어야 할 것이다. 대북 지원 우선순위 결정을 위한 원칙으로는 통일을 지향하는 남북한 관계의 특수성을 고려하여 남북간 교류를 촉진할 수 있는데 도움이 되는 사업에 우선순위를 두는 것이 바람직하다. 따라서 교류 협력의 주체

³⁷ 이 경우 정부 또는 공공기관이 대북투자 사업에 직간접적으로 참여하는 경우도 대북 지원(원조)에 포함된다. 구태여 이 경우를 그동안 “인도적” 대북 지원(원조)과 구분하여 “공적협력”이라고 부르기도 하였으나 이는 다분히 임의적인 용어 사용이다.

가 되는 북한 주민에 대해 실질적인 혜택이 갈 수 있는 대북 지원 사업이 우선순위에 올라야 할 것이다. 이를 위해 보건의료, 농업, 상하수도 등 인간의 기초적인 생활수준을 향상시키는 분야에 대한 개발 지원에 충분한 자금이 우선적으로 배정되어야 할 것이다. 이 원칙은 ‘빈곤 감축을 위한 개발지원’이 최근 국제 사회의 양자간 및 다자간 개도국 지원의 話頭가 되고 있는 시대적 조류에 부응하는 ‘세련된’ 원칙이다. 현재까지의 대북 지원은 국제 사회의 기준으로 볼 때 경제 개발 측면에 치중되어 있어 상대적으로 사회 개발의 비중이 낮았다.³⁸ 또한 개발 지원(협력)과 관련해서는 국제개발 금융기구와의 공조를 확대할 필요가 있다.

과다한 현금 유입에 대한 우려로 국제적인 지탄을 받을 여지가 있는 사업에 대한 정부의 자금 지원은 없어야 한다. 국제개발 금융기구의 지원이건 양자간 공적개발원조(ODA)에 의한 지원이건 적정규모 이상의 현금을 실물구매 확인 없이는 지급하지 않는 것이 국제 사회의 관례이다. 모든 지원은 인도적 목적이나 경제·사회개발에 사용하였다는 것을 입증하여야 한다.

북핵 문제가 해결 단계에 들어서기도 전에 대규모의 대북 지원을 시작하는 것도 국제 사회의 관례에 어긋나지만, 대북 지원에 있어서 ‘상생의 경제협력’, ‘윈윈(win-win)전략’을 “소리 높여” 외치는 것도 대한 민국의 국제적 발언권을 높일 수 있는 적절한 방안이 아닐 수도 있다. 지원(원조)은 어디까지나 수혜 적격국에 대한 (최소한 표면상으로는) 도움을 주는 것이 최대 목적이어야 하기 때문이다. 세계 최대의 공적개발원조(ODA) 지원국인 일본이 막대한 원조에도 불구하고 국제 사회에서 이에 상응하는 발언권을 확보하지 못하는 이유는 원조의 대부분이 구속성 차관(tied loan)이기 때문이기도 하다. 즉, 원조의 대부분을 일본 기업이 명시적으로 혜택을 보고 있어 향후 구속성 차관을 없애자는 국제사회의 조류에 따라가지 못하기 때문이다. 물론 ‘상생의 경제협력’, ‘윈윈(win-win)전략’은 대북 투자에 적용되어야 한다. 하지만 투자의 ABC는 경제성 확보, 이윤 추구, 상호 협력이므로 이를 “소리 높여” 외치는 것은 부적절하지는 않지만 그리 ‘세련된’ 모습은 아니다.

대북 지원은 원칙에 맞춰 ‘주고’ 대북 투자는 경제성의 원칙하에 ‘하는’ 것이 바로 기본에 충실한 대북 정책이다. 대북 투자는 ‘당연히’ 상호 이익이 되는 방향이 되어야 한다. 인도적 지원은 인도적 지원답게 효과적인 모니터링을 전제로 공여되어야 하며, 개발 지원(협력)은 개발 지원(협력)답게 북한주민의 빈곤 축소를 위한 원칙하에 분야별 경제 및 사회 개발계획

³⁸ 이종무(2007)도 비슷한 견해를 제시하고 있다.

을 수립하여 체계적으로 공여되어야 한다. 개발 지원 사업의 성공을 위해서 지원 자금이 합목적적으로 사용되는지를 정기적으로 출장·감독하고 사후에 이를 평가하여 향후 지원 계획을 수립하는데 활용하여야 한다. 인도적 지원이나 개발 지원은 북한 주민이 직접 혜택을 받도록 고안되어야 한다. 반면 정치적 지원은 철저한 ‘상호주의’에 입각하여 ‘인도적 차원’이나 ‘개발 차원’의 지원을 정당하게 주고받아야 한다.

IV. 결론

북한이 항상 제기하는 남북관계의 ‘근본문제’³⁹가 있듯이 대북 지원 방향을 설정할 때 반드시 고려해야 하는 ‘근본문제’가 있다. 바로 자원 조달과 우선순위의 문제이다. 북한은 국제 금융기구의 개발 자금과 일본, 미국, EU 등으로부터 공적개발원조(ODA)를 획득하기 위해 노력할 것이다. 그런데 북한이 국제 사회의 정책·규범에 맞추어 자금 지원의 필요 조건을 충족시키기에는 상당한 시간이 소요될 수 있으며, 국제 금융기구로부터의 자금 지원 액도 연간 최대 2~4억 달러로 많지 않을 전망이다. 이는 채무 상환능력이 떨어지는 저소득 국에는 세계은행의 국제부흥개발은행(IBRD) 차관과 아시아개발은행의 정상 자원(OCR)을 제공할 수 없기 때문이다.

북한개발 자원 조달을 위한 국제 협력 유도 방안으로서 우리 정부는 가칭 ‘북한개발지원 그룹’의 설립을 검토할 필요가 있다. ‘북한개발지원그룹’은 주요 원조국의 양자간 ODA자금과 국제 금융기구의 양허성 자금 지원을 유도하고, 대북 기술 지원이나 북한 개발 지원을 위한 다자간 기금으로서 ‘북한신탁기금’을 조성하며, 북한의 경제 개발 및 개방 등에 대한 기술 지원을 제공하는 역할을 수행한다. ‘지원그룹’은 또한 북한과의 정기적인 정책 협의 메커니즘을 운영하여 북한과 함께 중장기 북한개발계획을 수립하고 이를 지원하기 위한 자원 조달과 기술 지원 방안 등을 논의한다. 한편 ‘지원그룹’ 참가국간 북한 경제 지원에 대한 정책을 조율하는 역할도 수행한다.

정부는 ‘북한개발지원그룹’에 6자회담 참가국들의 참여를 적극 유도하는 한편 일부 국가가 국내 정치적 이유로 참여를 꺼릴 경우, 단계적 업무 확대로 참여를 극대화하여야 할 것이다. 초기에는 ‘국제관례 학습용’ 기술 지원을 제공하여 북한의 원조 수용 능력을 강화하

³⁹ 서해 북방한계선(NLL), 참관지 제한, 국가보안법, 한미군사훈련 문제 등이 그것이다.

고, 이후 여건 호전시 북한과의 정책 협의를 거쳐 본격적인 개발 지원 프로그램을 제공하는 단계적 접근 방안이 바람직하다. 6자 회담 참여국 외에도 ‘북한개발지원그룹’에 관심을 가지는 국가들을 초기 단계에서 적극 합류시키는 것이 바람직하다. 현재 우리 정부가 주도하고 있는 6자회담 ‘경제·에너지 지원 실무그룹’을 ‘적당한 시점에’ EU, 호주, 캐나다, 스위스, 뉴질랜드 등으로 ‘실무그룹’의 외연을 확대하여 ‘북한개발지원그룹’으로 전환하는 방안도 검토 가능하다. 당연한 이야기지만 ‘북한개발지원그룹’의 설립과 운영은 북한의 핵 폐기 실행 계획의 향후 이행 추이와 연계시키는 것이 바람직하다.

기본적으로 원조 공여의 방식은 공여국 정부나 공여 기관이 결정하게 된다. 하지만 50여 년 이상의 국제 사회의 원조 공여 경험에서 원조 적격성에 대한 국제관례(international norms)는 존재한다. 따라서 국제 사회는 우리의 대북 지원에 대해서도 이러한 잣대로 평가하고 비판하게 될 것이다. 이를 따르지 않고 임의적인 기준에 따라 대북 지원을 하게 되면 국제 사회에서 줄 것은 다주고도 대우를 받지 못하는 신세가 되는 것이다. 따라서 국제 사회의 규범에 대한 이해가 선행되어야 대북 지원에 관한 국제 사회의 협력을 유도할 수 있는 것이다.

대북 투자와 대북 지원을 모두 포함하는 소위 “남북경협”이 성공적인 결과물을 낳기 위한 필요조건은 기본에 충실한 대북 정책이 될 것이다. 즉, 대북 투자는 경제성의 원칙에 따라 민간 기업이 나름대로의 타당성 조사를 거쳐 그 시행 여부를 결정하는 것이 기본이다.

대북 인도적 지원은 지원 물자가 수요자에게 전달되는 것을 확인할 수 있는 효과적인 모니터링을 전제로 조건 없이 공여되어야 한다. 대북 식량지원이 ‘진정한’ 인도적 지원이라고 주장하고 싶다면 모니터링을 강화할 필요가 있다. 대안으로서는 긴급 구호적 성격을 띠는 ‘인도적 차원’의 지원은 일정도까지는 조건 없이 지원하고 일정도 이상은 모니터링 강화를 조건으로 제공하는 방안이다. 모니터링 강화가 받아들여지지 않는다면 일정도 이상의 지원은 모니터링이 보장되는 국제기구에 그 분배를 위탁하는 것이 국제 사회의 지지를 받을 수 있다.

대북 개발지원의 경우는 국제 사회에서 일반적으로 통용되는 개도국 지원 원칙을 참조하되 남북한의 특수 상황을 일정부분 고려하는 방향이 좋을 것이다. 통일을 지향하는 남북한 관계의 특수성을 고려하여 남북간 교류를 촉진할 수 있는데 도움이 되는 사업에 우선순위를 두는 것이 바람직하다. 즉, 교류 협력의 주체가 되는 북한 주민에 대해 실질적인 혜택이 갈 수 있는 대북 지원 사업이 우선순위에 올라야 할 것이다. 이를 위해 보건 의료, 농업,

상하수도 등 인간의 기초적인 생활 수준을 향상시키는 분야에 대한 개발 지원에 충분한 자금이 우선적으로 배정되어야 할 것이다. 이 원칙은 ‘빈곤감축을 위한 개발지원’이 최근 국제 사회의 양자간 및 다자간 개도국지원의 話題가 되고 있는 시대적 조류에 부응하는 ‘세련된’ 원칙이기도 하다. 특히 개발 지원은 인도적 지원과 달리 엄격한 지원 조건 적용과 경제·사회 개발에 관한 정책적 고려가 반영되어야 한다. 따라서 엄격한 감독과 사후 감사가 필수이다.

한반도 긴장 완화, 6자 회담 관련 지원, 남북 대화 모멘텀 유지, 국군 포로 및 납북자 문제 등과 관련된 정치적 지원(원조)은 철저한 ‘상호주의’에 입각하여 ‘인도적 차원’이나 ‘개발 차원’의 지원을 당당하게 주고받아야 한다.

국제 사회의 ‘일반성’의 원칙에 대해 한반도의 ‘특수성’을 얼마나 반영할지는 전문가들의 신중한 검토를 거쳐야 한다. 이러한 논의는 아직 본격적으로 시작되지 않았다고 본다. 새 정부는 대북 지원의 원칙과 우선순위에 대한 논의를 조속히 그리고 공개적으로 진행하여야 한다.

참고문헌

- 권해룡, 2006, 『개발협력을 위한 한국의 이니셔티브』, 삶과 꿈.
- 김석진, 2006a, “개발전략 수립의 국제적 경험과 북한에 대한 시사점”, 『수은북한경제』, 2006년 여름호, 수출입은행.
- 김석진, 2006b, “대북 개발지원의 과제와 추진방향”, 『KIET 산업경제』, 2006년 5월호, 산업연구원.
- 김성철, 2001, 『국제금융기구와 사회주의 개혁·개방: 중국·베트남 경험이 북한에 주는 함의』, 연구총서 01-26, 통일연구원.
- 남덕우, 2000, “왜 동북아개발은행이 필요한가?”, mimeo.
- 남성욱, 2004, “6자회담 이후 북한경제개발과 국내 및 국제사회 재원조달 방안”, 산업은행 창립50주년 기념 심포지엄 발표자료 논문집.
- 박형중, 2007, 『구호와 개발 그리고 원조: 국제논의수준과 북한을 위한 교훈』, 해남.
- 양운철, 2008, “남북한 경제협력과 상호주의”, 『정세와 정책』, 2008년 2월호, 세종연구소.
- 안병민·성원용, 2006, 『북한 교통인프라 현대화를 위한 재원조달 방안에 관한 연구』, 정책연구 2006-15, 한국교통연구원.
- 이상준·김원배, 2007, 『한반도 기반시설 개발의 기본구상 연구(II): 기반시설 개발의 추진체계와 재원조달』, 국토연구원.
- 이상준·이성수, 2002, 『국제적 협력을 통한 북한의 지역개발사업 추진 방안』, 국토연구원.
- 이종무, 2007, “대북지원운동의 성과와 과제”, 북한채널.
- 이종운, 2003, “북한에 대한 국제기구의 경제지원 현황과 향후 과제”, 『KIEP 세계경제』, 2003년 6월호, 대외경제정책연구원.
- 이형근, 2004, 『동북아경제협력: 동북아개발은행 논의에 대한 평가와 시사점』, 대외경제정책연구원.
- 임을출·최창용, 2005, “북한 개발지원의 방향과 전략: 기술지원과 PRSP의 연계”, 『통일정책연구』, 14권 2호, 통일연구원.
- 장형수, 2008, “북한 개발 지원을 위한 국제협력 방향”, 동북아경제학회 정기학술대회 발표 논문.
- 장형수, 2007, “북한의 국제금융기구 가입 前後 지원방안”, 북한연구학회 정기학술대회 발표 논문.

- 장형수, 2000, “자원조달 방안과 추진방식,” 『통일경제』, 2000년 9월호, pp.21-28, 현대경제연구원.
- 장형수·박영곤, 2000a, 『국제협력체 설립을 통한 북한개발 지원방안』, 조사분석 00-05, 대외경제정책연구원.
- 장형수·박영곤, 2000b, “북한의 경제재건을 위한 다자간 국제협력 방안,” 『KIEP 세계경제』, 2000년 5월호, 대외경제정책연구원.
- 장형수·이창재·박영곤, 1998, 『통일대비 국제협력과제: 국제금융기구 활용방안을 중심으로』, 정책연구 98-11. 대외경제정책연구원.
- 장형수·정여천, 2005, 『러시아의 구소련 루블화 표시 대외채권 처리에 관한 연구』, 대외경제정책연구원.
- 한국은행, 2005, 『국제금융기구가 하는 일』.
- 현대경제연구원, 2007, “북한의 국제금융체제 복귀에 따른 국제원조 자원 현황 분석”.
- Babson, Bradley, 2004, “Designing Public Sector Capital Mobilization for the DPRK,” in Ahn, Eberstadt, and Lee, eds., *A New International Engagement Framework for North Korea: Contending Perspectives*, pp.231-256, Korea Economic Institute, Washington, DC.
- Chae, Suchan and Hyungsoo Zang, 2002, “Interim Development Assistance for North Korea: A Multilateral Approach,” *International Journal of Korean Studies*, Vol.6, no.1, Spring/Summer 2002, 137-149.
- Chae, Suchan and Hyungsoo Zang, 2001, “Development Assistance for North Korea” *Joint U.S. Korea Academic Studies*, Volume 11 *The Korean Peninsula in the 21st Century: Prospects for Stability and Cooperation*, Korea Economic Institute of America, Washington, DC, January 2001, 211-223.
- Katz, S. Stanley, 2004, “An Option for Northeast Asia: Establishment of the Northeast Asian Development Bank,” in Joon-Kyung Kim and Chang Jae Lee, eds., *Enhancing Investment Cooperation in Northeast Asia*, Conference Proceedings 04-02, KIEP.

- Katzman, Kenneth, 2007, *U.S.-North Korean Relations: An Analytical Compendium of U.S. Policies, Laws & Regulations*, Occasional Paper, Atlantic Council of the United States.
- Kim, Won Bae, 2007, "Policy Framework for Economic Cooperation with North Korea: Focusing on Infrastructure Development," paper presented at the International Workshop Reconstruction of Infrastructure in North Korea and the Framework for Implementation, KRIHS.
- Lancaster, Carol, 2004, "Foreign Aid and International Norms: The Case of North Korea," in Ahn, Eberstadt, and Lee, eds., *A New International Engagement Framework for North Korea: Contending Perspectives*, pp.159-174, Korea Economic Institute, Washington, DC.
- Thanh, Vo Tri and Hyoungsoo Zang, 2007, "The implications of Vietnam's initial reform and opening-up policies for North Korea", mimeo.
- Young, Soogil, Chang-Jae Lee and Hyoungsoo Zang, 1998, Preparing for the Economic Integration of Two Koreas: Policy Challenges to South Korea, in Marcus Noland, ed., *Economic Integration of the Korean Peninsula* (Washington, DC: Institute for International Economics, January 1998).
- Zang, Hyoungsoo, 2002, "An Agenda for International Cooperation on the Korean Peninsula," *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol.14, no.2, Fall 2002, 91-108.

북한 주민 삶의 질 향상을 위한 개발협력 방안: 사회개발협력을 중심으로

조한범(통일연구원 통일학술정보센터 소장)

- I. 머리말
- II. 북한 사회개발협력의 필요성
- III. 북한 사회개발협력의 개념
- IV. 북한 사회개발협력 방안
- V. 맺음말

요 약

북한내 인도적 위기의 근본원인은 구조적인 것이며, 인도적 지원만으로는 문제해결에 한계가 있다는 점에서 북한의 위기를 개선하기 위한 개발협력으로의 전환은 시급한 당면과제라고 할 수 있다. 국제적인 개발협력의 경험도 인도적 위기 해소를 위한 단기적 긴급구호 이후 개발협력 사업이 추진되었다는 점을 보여주고 있다. 특히 북핵문제의 평화적 해결과정이 순조롭게 진행될 경우 북한에 대한 지원이 기존의 긴급구호에서 개발협력으로 전환되어야 할 필요성이 증대될 것이다.

현재 북한에 대한 개발협력 논의들은 경제적인 측면에서 다루어지고 있는 것이 대부분이다. 그러나 북한 개발협력에 있어 경제적 측면뿐만 아니라 사회적인 측면이 반드시 고려되어야 할 것이다. 산업화를 중심으로 하는 경제적 측면인 경제개발의 진행과 병행하여 사회개발은 도시·주택·교통·보건·의료·공중위생·사회복지·교육 등의 사회적 측면의 개발이며, 그 목적은 직접적으로 인간의 능력과 복지의 향상을 도모함에 있다. 북한내 인도적 위기의 해소와 북한주민의 고통, 빈곤경감 및 사회발전을 위해 사회개발협력의 당위성이 있다고 할 것이다. 특히 북한체제의 위기구조가 지속되는 한 북한주민들의 인간개발을 제약하는 사회적 위기가 심화될 것이며, 취약계층들이 구조적으로 존재한다는 점에서 사회개발협력의 필요성이 있다.

북한체제의 위기구조가 지속되는 한 인간개발능력의 쇠퇴를 수반하는 사회적 위기가 심화된다는 점과, 현재와 같은 남북교류로는 북한주민들의 빈곤감소와 인간개발능력의 향상에 직접적인 효과를 기대하기 어렵다는 점을 주목해야 한다. 따라서 북한개발에 대한 일방적 경제주의 관점의 지양이 필요하며, 사회개발 역시 우선적 과제로서 병행되어야 함을 인식해야 한다. 북한위기 구조 개선을 위한 남북경협 중심의 시각에 대한 교정이 필요하며, 긴급구호 중심의 인도적 지원도 북한개발, 특히 인간개발을 포함하는 사회개발을 지향해야 할 필요가

있다. 북한의 사회개발협력은 북한주민에 대한 직접적 효과와 아울러 장기적으로 통일사회의 구성원들에 대한 인적 투자라는 점에서 중요한 의미가 있다.

북한 사회개발협력은 우리와 무관한 과정이 아니라 그 자체로 분단으로부터 비롯된 한국사회의 비정상적 발전과정의 정상화를 의미하는 복합적 과정이라는 특징을 지니고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 일반적 사회개발협력과 달리 북한의 경우 통일의 과정과 그 이후의 통일국가의 정체성과 관련된 로드맵의 일환이어야 하며, 근본적인 문제의식과도 연계된 문제라고 할 수 있다. 북한 사회개발협력은 북한내 실질적 상황의 개선뿐만 아니라 남북한의 비정상적 근대화의 정상화를 포함하는 복합적 과정이어야 하는 것이다.

사회개발을 포함하는 북한 개발협력체제로의 새로운 방향성의 설정은 무엇보다도 국민적 합의를 토대로 해야 하며, 소요되는 비용은 분단의 평화적 관리비용이자 아울러 생산적 통일비용이라는 인식의 형성을 위해 적극적인 노력이 필요한 시점이다.

I. 머리말

1995년 북한의 공개적인 지원 요청 이후 지속된 대북 지원은 북한 내 인도주의 위기의 완화와 아울러 긍정적 결과들을 도출했다. 특히 남북관계 차원에서 대북 지원을 통해 남북 한 간 심리적 거리감의 완화라는 보이지 않는 결과를 만들어 냈다고도 할 수 있다. 동시에 대북 지원은 다양한 문제점과 논쟁으로부터 자유롭지 못했다. 대북 지원은 남한 내 ‘피주기’ 논쟁을 중심으로 보혁 갈등의 주요 소재였으며, 북한 내 인권상황은 대북 지원을 압박하는 요인이었다. 그러나 대북 지원의 보다 근본적인 문제는 인도적 위기의 완화를 목적으로 하는 긴급 구호가 반복적으로 이루어지고 있다는 점이다. 북한 문제의 궁극적 해결을 위해서는 위기 발생을 근본적으로 예방할 수 있는 북한 내 자생력 강화에 초점이 맞추어져야 한다는 점에서 대북 지원 패러다임의 전환점에 와 있다고 할 것이다.

북한 내 인도적 위기의 근본 원인은 구조적인 것이며, 인도적 지원만으로는 문제 해결에 한계가 있다는 점에서 북한의 위기를 개선하기 위한 개발협력¹으로의 전환은 시급한 당면 과제라고 할 수 있다. 국제적인 개발협력의 경험도 인도적 위기 해소를 위한 단기적 긴급 구호 이후 개발협력 사업이 추진되었다는 점을 보여주고 있다. 특히 북핵 문제의 평화적 해결 과정이 순조롭게 진행될 경우 북한에 대한 지원이 기존의 긴급 구호에서 개발협력으로 전환되어야 할 필요성이 증대될 것이다.

현재 북한에 대한 개발 협력 논의들은 경제적인 측면에서 다루어지고 있는 것이 대부분이다. 그러나 북한 개발협력에 있어 경제적 측면뿐만 아니라 사회적인 측면이 반드시 고려되어야 할 것이다. 산업화를 중심으로 하는 경제적 측면인 경제 개발의 진행과 병행하여 사회 개발은 도시·주택·교통·보건·의료·공중위생·사회복지·교육 등의 사회적 차원의 개발이며, 그 목적은 직접적으로 인간의 능력과 복지의 향상을 도모함에 있다. 북한 내 인도적 위기의 해소와 북한 주민의 고통, 빈곤 경감 및 사회 발전을 위해 사회 개발협력의 당위성이 있다고 할 것이다. 특히 북한 체제의 위기 구조가 지속되는 한 북한 주민들의 인간 개발을 제약하는 사회적 위기가 심화될 것이며, 취약 계층들이 구조적으로 존재한다는 점에서 사회 개발협력의 필요성이 있다.

¹ 지원, 또는 원조의 개념은 최근 원조수혜국의 참여와 책임의식, 그리고 원조제공국과의 동등한 관계성을 내포한 ‘협력’의 개념으로 바뀌는 추세가 나타나고 있는 바, 본 논문에서는 ‘개발협력’의 개념을 주로 사용한다.

II. 북한 사회개발협력의 필요성

북한에 대한 인도적 지원이 장기간 지속되면서 개발협력에 대한 논의들도 제기되어 왔다. 개발협력에 대한 논의들은 대북 지원에 참여해온 민간 차원에서부터 제기되어 남한과 직접 당사자인 북한에서도 그 필요성이 인정되고 있다. 그러나 대북지원에 대한 견해들은 각각의 입장에 따라 차이를 보이고 있다.

북한의 경우 개발협력을 체제 복구에 필요한 대규모의 자본·기술지원으로 인식하는 경향을 보이고 있다.² 외부사조의 유입과 체제 결속에 주력해온 북한은 인적 교류가 수반되는 소규모의 대북 인도적 지원에 대해 부담스러워해 왔다. 지원에 대한 분배 투명성과 모니터링에 대한 강조와 아울러 대북 지원 주체들이 직접 참관을 요구하는 지역도 점차 북한 사회 전반으로 확산되어 왔다. 이와 같은 맥락에서 북한은 개발협력을 체제에 영향을 줄 수 있는 인적 교류를 억제하고, 자신들이 필요로 하는 대규모의 대북 지원을 확보할 수 있는 방안으로 인식하는 경향이 있다.

남한 당국 차원의 개발협력의 논의들은 긴급 상황에 대한 구호에서 벗어나 점차 예방 차원에서 북한의 자생력을 키워 나가는 입장을 견지하고 있다는 점에서 개발협력의 방향과 일정 정도 일치한다고 할 수 있다. 그러나 최근의 논의들은 남북 경험과 연계된 효율성의 측면에서 진행되고 있으며, 특히 북한 내 인프라 등 사회 간접자본분야에 우선을 두고 있다는 특징을 보이고 있다. 따라서 북한 주민의 빈곤 감소와 사회적 위기에 대한 보다 직접적인 효과를 볼 수 있는 사회 개발 프로그램으로서는 미흡하다고 할 수 있다. 현재와 같은 경제주의에 기초한 상호 호혜적인 남북경협은 북한 주민들의 인간 개발능력의 지속적 감소 상황의 방지에 한계가 있다고 할 것이다.

북한 사회개발을 위한 협력의 중요성은 사회주의로부터 비롯되는 북한의 구조적 위기와 이를 해소하기 위한 탈 사회주의 체제 전환의 당위성으로부터 비롯된다. 만성적인 사회주의 체제의 위기 구조는 경제적 문제와 아울러 다양한 차원에서 부정적 영향을 초래한다. 사회 시스템의 약화와 아울러 공공 서비스 및 복지, 인간 개발과 관련된 프로그램에 있어서 문제를 야기하며, 주민들은 만성적인 사회적 궁핍화를 경험하게 된다. 이는 복합적인 의미에서

² 개발협력으로의 전환은 북한 당국차원에서도 제기되어 왔다. 2005년 북한은 세계식량기구(WFP)에 대해 식량지원방식을 '긴급구호방식'에서 '개발복구방식'으로 변경해 달라고 요청했다. 『연합뉴스』, 2005년 9월 9일.

인간 능력 약화를 의미하며, 자생력 회복에도 부정적 영향을 미치게 된다. 아울러 탈 사회주의 체제 전환과정에서도 새로운 문제들이 발생한다. 사회주의 체제의 위기가 만성화된 북한 의 경우 다양한 사회적 문제의 발생과 아울러 구조적인 사회주의형 취약 계층들이 존재하고 있다. 북한의 사회주의형 취약 계층들은 전 사회에 걸쳐 광범위하게 확산되어 있으며, 빈곤 이 일상화되어 있다. 문제는 이들이 스스로 별다른 대안을 찾기 어려운 상황에 놓여 있으며, 외부의 지원도 인간 개발의 관점에서 직접적 도움이 되지 않고 있다는 점이다. 외부 자원의 유입을 통해 체제 생존을 모색하는 북한의 전략도 사실상 정권 안보차원을 우선한다는 점에서 북한의 취약 계층과 빈곤 감소에 직접적 효과를 발휘하기 어렵다고 할 수 있다.

북한의 지도부는 체제 유지를 위한 외부 자원의 유입을 위해 외부와의 교섭에 주력해왔으며, 북핵 문제의 이슈화의 기본 의도라고 할 수 있다. 대외 관계 개선은 북한의 체제 복구에 필요한 정치, 경제, 사회적 자원의 북한 유입을 용이하게 한다. 이는 북한이 체제내의 파급 효과가 큰 개혁보다 손쉬운 부분적 개방을 통해 정상 체제로의 복구를 위해 필수적인 자원을 확보하려는 전략을 구사한다는 것을 의미한다. 북한의 대외 관계 개선 노력은 남한의 대북 포용 정책이라는 변수와 친화력을 일으켜 남북관계 진전으로 연계되어 왔다. 이는 북한이 미국을 비롯한 대외관계에 있어 불필요한 대립 구도를 야기하기보다는 관계 개선이라는 방향성을 설정하고 있다는 것을 의미한다. 그러나 북한의 정상 체제로의 환원은 1990년대 위기 이전 사회주의 체제로의 복귀를 의미하는 것이며, 사회주의 체제에서 기원된 근본적 문제의 해결이 아니다. 따라서 북한이 외부로부터의 지원을 확보한다고 해도 단기적 효과에 그칠 것이며, 체제의 모순은 더 심화된다고 할 수 있다.

북핵 문제의 해결과 남북관계 진전으로 인한 경험 확대, 대북 지원 증대 등이 북한주민의 직접적 빈곤 감소와 사회적·인간적 능력 회복으로 연결되진 않는다고 할 수 있다. 따라서 북한 지도부의 근본적 인식 전환이 전제되지 않는 한 북한 내 광범위하게 확산되어 있는 사회주의형 빈곤 문제는 향후에도 가시적 해결의 실마리를 찾기 어려울 것으로 보인다. 북한의 위기 구조에서 발생한 취약 계층의 구조화 현상도 지속될 것이다. 사회주의 체제 자체의 모순으로부터 비롯된 위기 구조의 지속은 북한의 사회적 능력의 지속적 쇠퇴를 야기 할 것이며, 이는 북한의 자생력을 다시 약화시키는 악순환 구조를 형성할 가능성이 크다는 것이다. 이는 현 단계에 있어 북한의 사회개발에 대한 관심의 제고와 노력이 필요한 중요한 이유라고 할 수 있다.

북한이 회생을 위해 체제 차원에서 보다 근본적인 처방을 선택하고 인식을 전환한다고

하더라도 북한주민의 고통 경감과 빈곤 감소, 그리고 인간 안보 관점에서의 능력 향상 및 인간 개발의 문제가 자동적으로 해소되는 것은 아니다. 이 문제는 탈 사회주의 체제 전환과정의 특성과 관계가 있다. 위기 해소를 위한 탈 사회주의 체제전환과정은 그 자체로 또 하나의 새로운 사회적 위기와 아울러 구조화된 빈곤과 취약 계층 형성의 원인들이 될 수 있다.

탈 사회주의 체제 전환과정에서 이행기라는 특수성으로부터 비롯된 새로운 부정적 요소들이 출현한다는 것은 이미 경험적으로 증명되어왔다. 탈 사회주의 체제 전환과정에서 아노미, 규범과 가치의 혼돈, 그리고 삶의 정당한 방식들에 대한 방향 감각 상실현상이 발생했다. 사회주의 과거의 총체적 부정에도 불구하고 새로운 대안의 형성이 미진한 상태에서 불확실성이 증가했으며, 사회적 고립 속에서 타인들에 대한 적대감들이 표출되었다. 사회적 지위를 향상시킬 수 있는 새로운 기회는 정당한 방식으로 추구되지 않았으며 ‘야만적인 경쟁’(brutal competition)을 수반했다. 사회주의 체제에서의 주민들을 확고하게 지배했던 내적·외적 사회 통제장치들이 일시적으로 사라졌지만, 정당성을 갖춘 새로운 메카니즘의 형성은 지체되었다. 사회주의 시기의 부정적 경험은 경찰력과 사법 제도에 대한 근본적 불신을 야기했으며, 새로운 정당성의 확보는 많은 시간과 경험을 필요로 하는 것이었다. 또한 개방으로 인한 서구화는 의도하지 않았던 결과들을 먼저 유입시켰다. 민주주의와 시민 사회의 건강성의 경험보다 마약, 조직범죄와 일탈적인 삶의 방식 등 저질의 소비자 대중문화가 먼저 들어왔다.³ 이와 같은 탈 사회주의 체제 전환국가의 이행기적 특성은 사회적 혼돈을 초래함과 아울러 주민들의 인간개발에 부정적 영향을 미치는 것이었다.

사회주의의 구조적 위기는 체제 자체에서 비롯되며, 따라서 체제 전환을 통해서 궁극적인 해결의 실마리가 찾아 질 수 있다는 점은 1990년대 이후 구 사회주의권의 변화를 통해 입증되고 있다. 탈 사회주의 체제전환의 핵심은 시장화에 있으며, 경제구조의 총체적 변화는 사회 변화를 수반함과 아울러 새로운 갈등의 구조적 기초를 형성하게 된다. 시장화 과정은 각 국가가 처한 사회주의 체제의 환경적 요소에 따라 다른 양상들을 나타낸다. 북한 역시 문제의 근원적 해소를 위해서는 시장화를 내용으로 하는 탈 사회주의 체제 전환을 어떠한 형태로든 받아 들여야만 한다. 그러나 시장화는 사회주의적 평등체제의 해체를 의미하는 것이며, 결과적으로 소득의 재분배 및 새로운 계급·계층구조를 형성하게 된다. 문제는 탈 사회주의 체제

³ 조한범, 『러시아 탈사회주의 체제전환과 사회갈등』 (서울: 통일연구원, 2005), p. 55.

전환과정에서 기회가 균등하게 적용되는 것은 아니며, 새로운 빈곤 구조가 출현할 수 있다는 점이다. 이와 같은 가능성은 성장을 수반하는(growth-led transformation) 점진적 체제전환 형태(중국과 베트남 등)의 경우와 경기 후퇴를 수반하는(recession-led transformation) 급진적 체제전환 형태(동유럽과 러시아 등) 모두에서 나타날 수 있다.⁴ 양자 모두 사회주의 복지 체제의 축소와 새로운 불평등 구조를 형성한다는 점에서 구 사회주의 주민들에게 새로운 환경에의 적응을 강요하게 된다.

사회주의 공업화의 수준이 높을수록 체제 전환은 급진적 성격을 지니며, 이 과정에서 사회주의적 발전의 결과들이 시장 경제에 기초한 새로운 특성으로 대체된다. 이는 기존 체제의 해체와 새로운 체제의 건설을 동시에 진행시켜야 함을 의미하는 것이다. 따라서 사회주의적 발전과 공업화의 수준이 높을수록 체제의 해체에 수반되는 사회적 변화가 다른 저발전 사회주의 국가에 비해 훨씬 크게 나타나게 된다. 러시아의 체제 전환에 따른 사회적 변화 및 부정적 특성이 부각되어 나타나는 것은 바로 이와 같은 점에 기초한다. 구체제에서 형성된 수많은 특성들은 새로운 체제 건설과정에서 변화와 새로운 적응을 요구받고 있으며, 이는 일상적 삶의 근본적 변화를 의미한다. 러시아의 경험에서 나타나는 것처럼 급진적 체제 전환의 경우 경기 후퇴로 인한 영향이 사회의 제반 영역에 영향을 미치게 됨으로써 극심한 사회적 혼란과 하향화가 초래된다. 급진적 체제 전환을 선택했던 러시아는 1990년대 초·중반 평균 수명의 감소를 초래할 정도의 극단적 상황을 감수해야 했다. 이 과정에서 일부 특권층을 제외한 많은 수의 자질 있는 구 사회주의 중간층들이 기회를 상실한 채 하층으로 분해되고 말았다.⁵ 이는 발전을 위한 인적 자원의 손실을 의미한다는 점에서 중장기적으로 부정적 영향을 미치게 된다. 북한의 경우도 위기구조의 지속은 자질 있는 사회주의 중간층 인적 자원의 발전 가능성을 원천적으로 봉쇄하게 될 가능성이 크다는 점에 주목해야 한다. 탈 사회주의 체제 전환과 시장화 과정의 경험은 경제 개발과 아울러 사회 개발에 주목해야 한다는 점을 역사적 교훈으로 남기고 있다고 할 것이다.

이와 같은 교훈들은 북한 문제의 해결에 있어서 적극적으로 적용되어야 한다. 북한 체제의 위기 구조가 지속되는 한 인간 개발 능력의 쇠퇴를 수반하는 사회적 위기가 심화된다는 점과, 현재와 같은 남북 교류로는 북한 주민들의 빈곤감소와 인간 개발 능력의 향상에 직접적인 효과를 기대하기 어렵다는 점을 주목해야 한다. 따라서 북한 개발에 대한 일방적 경제

⁴ 조한범, 「중국과 러시아의 경제체제개혁 비교연구」, (서울: 통일연구원, 1997). p. 5.

⁵ 서재진, 조한범 외, 「사회주의 지배엘리트와 체제변화」, (서울: 생각의 나무, 1999) p. 52.

주의 관점의 지양이 필요하며, 사회 개발 역시 우선적 과제로서 병행되어야 함을 인식해야 한다. 북한 위기 구조개선을 위한 남북 경험 중심의 시각에 대한 교정이 필요하며, 긴급 구호 중심의 인도적 지원도 북한 개발, 특히 인간 개발을 포함하는 사회 개발을 지향해야 할 필요가 있다. 북한의 사회 개발협력은 북한주민에 대한 직접적 효과와 아울러 장기적으로 통일 사회의 구성원들에 대한 인적 투자라는 점에서 중요한 의미가 있다.

Ⅲ. 북한 사회개발협력의 개념

개발 협력의 개념은 비교적 최근에 등장한 개념이라 할 수 있으며, 원조 혹은 지원이라는 개념에서부터 출발했다고 할 수 있다. 개발 협력의 개념은 개발 원조 혹은 개발 지원 개념에 비해 상호주의와 평등 관계를 더 강조하며 교류의 분야도 경제적 영역을 넘어 사회, 문화, 인간 개발 등의 영역으로 확대하고 있다. 최근의 수혜국의 주체적 역할과 지원국과의 평등한 관계 등을 고려, 협력의 개념을 일반적으로 사용하는 추세를 보이고 있다. 사회개발 협력의 개념은 개발 협력에 대한 관점의 변화와 무관하지 않다. 특히 개발 협력의 중심이 단순한 경제적 개발 관념에서 인간 능력의 개발이라는 보다 포괄적인 관점으로 변화해왔다는 점과 원조 수혜국의 주체적인 역량의 발휘가 원조 및 지원의 효과성에 있어서 매우 중요하다는 인식 전환과 깊은 관련이 있다고 할 것이다.

사전적 의미에서 사회 개발 협력의 개념은 개발도상국의 사회 개발에 대한 협력을 말한다. 사회 개발의 개념은 경제 개발과의 균형을 염두에 두고, 국민 복지의 향상을 도모하는 계획으로 1950년대 국제 연합(UN)에서 제기된 용어이다. 공업을 중심으로 하는 각종 산업의 경제적 측면의 개발만으로는 개발의 의미를 충족시키는 데 부족하다는 인식에서 비롯되었다고 할 수 있다. 따라서 경제 개발과 아울러 사회 개발이 병행되어야 할 필요성이 제기되었다. 사회 개발은 도시·주택·교통·보건·의료·공중위생·사회복지·교육 등의 사회면의 개발이며, 목적은 직접 인간의 능력과 복지의 향상을 도모라고 할 수 있다. 따라서 사회 개발 협력은 양적인 경제 개발을 넘어 인간 능력향상을 지향하는 협력 관계를 의미한다.

개발 협력에 있어서 사회 개발 협력의 중요성 부각과 관련된 최근 동향에 있어서 중요한 두 가지 계기를 검토할 필요가 있다. 2000년대 개발 및 원조와 관련한 가장 중요한 두 계기는 유엔 주도의 「2000년 새천년선언」(millennium declaration) 및 「새천년개발목표」(millennium development goals)⁶와 2002년의 몬테레이회의에서 합의된 「몬테레이합의」⁷

라고 할 수 있다. 2000년 9월 UN총회에서 189개 국가가 채택한 「새천년선언」은 국제사회의 공동목표로서 「새천년개발목표」를 제시하고, 목표 달성 시점(2015년)의 명시와 아울러 이를 모니터링 하는 측정 지표에 까지 합의하였다는 데 의의가 있다. 「새천년개발목표」는 1996년 OECD/DAC가 작성한 『21세기 개발협력 전략』(Shaping the 21st Century)을 토대로 만들어졌으며, 주요 목표를 전 세계적 차원에서의 빈곤 감소로 설정했다. 「새천년개발목표」의 달성 시점은 2015년까지이며, 절대적 빈곤의 감소, 초등 교육의 보편적 실시, 남녀 평등과 여성의 사회적 정치적 능력의 향상, 유아 사망률 감소, 모성보건개선, 질병치료, 환경 지속형개발을 위한 지구적 파트너십의 형성 등을 인류 사회의 목표로 설정했다. 몬테레이 회의는 「새천년개발목표」 달성을 위한 수단의 모색을 위한 것이었으며, 회의 결과는 「몬테레이합의」(Monterrey Consensus)로 구체화되었다. 이 합의는 새로운 개발 패러다임을 제시했다는 점에서 의의가 있으며, 유엔, 국제 금융기구, 그리고 각 국가의 원조 관련 기관의 정책적 지침의 역할을 하고 있다는 점에서 중요성이 있다. 「새천년개발목표」와 「몬테레이합의」는 경제적 관점에서의 발전과 개발의 개념을 넘어 빈곤 퇴치를 통한 인간 개발능력 향상을 포함하는 사회적 영역의 중요성에 대한 강조와 아울러 원조 수혜국의 주체적 역량을 중시하고 있다는 점에서 사회 개발 협력개념의 이해에 있어 매우 중요한 의미를 지닌다고 할 수 있다

개발에 대한 최근의 새로운 접근 방법들은 경제 개발보다 사회 개발을 우선시한다는 점을 주목하고 있다. 즉, 교육, 보건, 남녀평등, 법치제도, 사회적 관습 등의 측면에서 진보적인 변화를 유도하는 것을 매우 중시한다. 사회 개발은 경제 개발을 위한 환경을 창출하며 인적 자원 양성 등 경제 개발을 위한 투입 요소를 만들어낸다는 점에서 경제 개발의 전제 조건이라고 할 수 있다. 뿐만 아니라 사회 개발 그 자체가 궁극적 가치이자 목표라는 점을 강조한다. 사회 개발에 대한 강조는 빈곤 문제에 대한 우선적인 관심을 의미하기도 한다. 사회 개발은 경제 성장에도 불구하고 광범위한 빈민층이 유지될 가능성이 높은 경제 개발보다는 개발 효과가 훨씬 더 일반적이고 광범위하며 빈민에게 유리한 결과를 가져올 수 있다. 효율적 시장 경제의 작동을 위한 각종 제도 개혁은 바로 이러한 광범위한 사회 개발의 기반 위에서 더욱 원활하게 진행될 수 있다.⁸ 이와 같은 점에서 북한의 개발에 있어서 경제 개발

⁶ <<http://www.un.org/millenniumgoals/>>.

⁷ UN, *Report of the International Conference on Financing for Development*, Monterrey, Mexico, 18~22 March 2002.

⁸ 박형중, 『구호와 개발, 그리고 원조』, (서울: 해남, 2007). pp. 7~8.

과 아울러 사회 개발의 중요성이 주목될 필요가 있다.

북한 사회 개발의 개념은 경제 개발과 병행한 북한의 사회적 측면에 대한 개발을 의미한다고 할 수 있다. 그러나 이는 사회 개발에 대한 좁은 의미의 개념 규정이라 할 수 있으며, 사회 개발이 궁극적으로 경제 개발을 전제로 한다는 점에서 경제 개발과 일정부분 중첩되며, 포괄적 의미에서는 엄격하게 구분되는 것도 아니라고 할 수 있다. 포괄적 의미에서의 북한 사회 개발은 북한 주민의 삶의 질을 실질적으로 향상시키기 위한 인간 개발 능력의 고양이라고 할 수 있으며, 이와 같은 점에서 경제적 측면에서의 개발과도 무관하지 않다. 넓은 의미에서 북한 사회 개발은 인간 능력의 약화를 초래하는 빈곤 및 빈곤의 원인에 대한 복합적 인식을 전제로 하며, 대응 및 처방의 모색도 복합적 차원에서의 모색을 포함한다. 따라서 북한 사회 개발의 개념은 북한 내 존재하는 빈곤의 원인을 경제적 차원뿐만 아니라 인간 능력의 약화를 초래하는 복합적 차원에서 찾으며, 특히 사회적 차원에서 취약성을 주목하는 것이라 할 수 있다. 따라서 북한 사회 개발을 위한 처방도 경제적 발전과 더불어 북한 내 빈곤 감소를 위한 지속가능한 발전과 관련된 교육의 확대, 양성 평등과 여성 지위 향상, 영아 사망률 감소, 보건·의료체계의 개선 등 직접적인 경제 영역을 넘어 사회적 측면에서의 인간 능력의 향상을 위한 복합적 차원을 포함한다. 북한 사회 개발협력은 이와 같은 북한의 사회 개발을 위한 포괄적 협력을 의미하는 것으로 정의될 수 있을 것이다.

북한 사회 개발협력 개념은 현재의 남북관계에서 진행되고 있는 대북 지원성 교류·협력의 주요 영역과 비교했을 때 그 의미가 명확해진다고 할 수 있다. 남북관계를 통해 북한이 필요로 하는 자원의 유입은 인도적 대북 지원과 남북 경협을 통해 이루어지고 있다. 인도적 지원은 그 동안 북한 내 인도적 위기의 완화에 많은 기여를 해왔지만 위기발생을 예방적 차원에서 억제하고 나아가 자생력을 키워주는 개발 협력으로 발전적 변화를 필요로 하고 있다. 단순한 긴급 구호의 반복은 북한 내 빈곤감소 및 인간 능력 향상에 대한 본질적 처방으로서 한계를 지니는 것이기 때문이다. 남북 경협의 경우 남북관계의 특수성 및 경제 논리의 관점이 적용된다는 점에서 개발 협력의 의의를 구현하는 데 한계를 지니고 있다. 특히 개발 협력이 빈곤 감소 및 인간 능력 향상에 대한 직접적 효과를 의도하는 데 반해 남북 경협은 경제적 공동 협력을 통한 남북한의 호혜적 이해관계의 관철을 추구하는 것이라 할 수 있다. 따라서 현재의 인도적 대북 지원과 남북 경협은 북한 사회개발 협력의 필요성을 충족시키는 데 한계를 보이는 것이라 할 수 있다.

북한 사회개발 협력은 개발 협력의 일반성을 내포하고 있지만 아울러 분단 체제와 북한

사회주의 체제로부터 비롯된 특징적 요소들에 의해 영향을 받는다. 북한 사회개발협력 개념은 일반적 개념과 달리 몇 가지 차원에서 특징을 보인다. 우선 북한은 구조적인 위기에도 불구하고 사회주의 체제를 유지하고 있다는 점에서 일반적인 선진국과 개도국간의 개발협력 개념의 직접적 적용이 어렵다. 또한 북한은 분단 체제에서 민족 간 특수 관계를 형성하고 있다는 점에서 남한과 기타의 국가들과의 개발 협력 개념을 직접적으로 적용하기 어려운 점이 있다.

북한이 사회주의 국가라는 점은 북한 개발 협력의 이해에 있어 복합적 의미를 지닌다. 북한의 평가에 있어 가장 기본적인 전제는 북한은 사회주의 체제이며, 따라서 사회주의 체제가 가지는 일반적 특성과 근본적 모순으로부터 자유롭지 못하다. 북한 역시 스탈린주의로 특성화되는 현실 사회주의의 여정을 걸어왔으며, 사회주의 공업화와 이에 부합하는 사회 구조를 형성시켜 왔다. 이는 북한에 대한 저발전 개도국의 관점을 적용하기 어려운 이유 중의 하나이며, 북한은 사회주의방식으로 어느 정도 근대화 및 발전을 이루고 있다는 점에서 일반적 개도국과 차이를 보이고 있다. 따라서 북한의 위기와 빈곤문제는 절대적 저발전 상태에서 발생하는 것이 아니라 사회주의 체제라는 구조적 위기에서 발생한 것이라는 점에서 개도국의 경험과 다르다고 할 수 있다.

이와 같은 점에 기인할 경우 자본주의 체제 내에서의 개발협력이 절대적인 의미에서 개도국의 근대화 발전상황 지체에 대한 지원을 의미하며, 따라서 ‘발전을 위한 건설’의 개념을 내포한다고 할 수 있다. 반면 북한의 경우 근대화의 절대적 지체가 아닌 근대화의 방향성의 문제라고 할 수 있으며, 따라서 사회주의적 발전의 방향성 전환에 보다 큰 의미가 있다는 점을 주목해야 하는 것이다. 이와 같은 점에서 탈 사회주의 체제 전환국에 대한 개발 협력은 “발전을 위한 재개발”로 규정될 수 있을 것이다. 북한 사회개발 협력 역시 이와 같은 맥락에서 해석될 수 있다는 점에서 일반적 경험의 직접적 적용의 한계를 지니고 있다 할 것이다.

북한 사회개발 협력의 이해에 있어 또 하나의 중요한 특징은 남북관계의 특수성이다. 한국 사회와 지정학적 거리가 먼 나라와의 개발 협력과 북한과의 차이는 바로 이 특수 관계에 기인한다. 남북한은 통일을 전제로 한 단일 민족 간의 관계이며, 따라서 개발 협력의 성격 역시 이로부터 기인되는 것이기 때문이다. 이와 같은 점에서 북한에 대한 사회 개발협력의 개념은 보다 복합적 의미를 지니게 된다. 북한 사회개발협력은 전체주의적 속성과 폐쇄주의 속에서 비정상적으로 진행되어온 북한 사회주의 근대성의 정상화를 지향해야 한다. 아울러 북한 사회 개발협력은 우리와 무관한 과정이 아니라 그 자체로 분단으로부터

비롯된 한국 사회의 비정상적 발전과정의 정상화를 의미하는 복합적 과정이라는 특징을 지니고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 일반적 사회 개발협력과 달리 북한의 경우 동일한 과정과 그 이후의 통일국가의 정체성과 관련된 로드맵의 일환이어야 하며, 근본적인 문제의 식과도 연계된 문제라고 할 수 있다. 북한 사회 개발협력은 북한 내 실질적 상황의 개선뿐만 아니라 남북한의 비정상적 근대화의 정상화를 포함하는 복합적 과정이어야 하는 것이다.

IV. 북한 사회개발협력 방안

1. 북한 사회개발협력의 원칙⁹

가. 사회개발 지향

사회주의의 구조적 위기가 반복적으로 지속되는 상황에서 북한 주민들은 사회적 위협의 증가와 인간 개발 능력의 지속적 쇠퇴로부터 고통을 받고 있다고 할 수 있다. 이는 궁극적으로 북한 체제의 회생 능력의 약화를 의미한다는 점에서 인간 안보의 심각한 위기이기도 하다. 이와 같은 관점에서 경제 개발 우선의 관점, 특히 ‘남북경협확대=북한주민의 고통경감’이라는 등식에 대해 인식의 재고가 이루어져야 한다. 이는 사회개발을 경제 개발과 동등한 차원에서 중시할 것을 요구하는 것이며, 북한사회 개발 분야에 대한 본격적인 자원과 인력의 투입을 필요로 하는 것이다. 북한의 사회 개발에 대한 협력은 단순한 소모의 성격을 넘어 북한 주민이 겪고 있는 고통의 직접적 경감 및 북한 위기 구조의 근본적 해결과 관계가 있는 것이기 때문이다.

나. 북한주민에 대한 직접적 효과성

북한에 대한 개발협력은 북한 주민의 고통 경감과 빈곤 경감, 그리고 인간 개발을 위한 협력을 통해 보다 직접적으로 북한 주민이 수혜자가 될 수 있는 방향성을 지향해야 한다. 남북한의 이해관계가 일치하는 남북 경협은 북한 주민들의 인간 개발에 있어 간접적 의미를 지니며, 그 영향 또한 제한적이라는 점에서 한계가 있다. 이와 같은 점은 북한 사회개발 협력에 있어서 북한 주민을 직접대상으로 한 사회 개발 프로그램 적용이 중요한 원칙으로

⁹ 조한범, 「북한 사회개발협력방안 연구」(서울: 통일연구원, 2007). pp. 63~65.

다루어져야 함을 의미한다. 북한 당국을 경유하는 간접적 개발 협력은 지양되어야 하며, 개발 협력 제공이 북한 주민의 인간 개발에 직접적 영향을 주는 방향으로 전환되어야 한다. 물론 이는 외부사조유입 방지 등을 견지하고 있는 북한 당국의 태도 및 인식의 전환을 전제로 한다는 점에서 보다 적극적인 설득의 과정을 필요로 한다. 그러나 북한 주민에 대한 직접적 효과성의 구현이 사회 개발협력 제공 주체와 북한 주민간의 직접적·물리적 접촉을 필수적으로 요구하는 것은 아니라는 점에서 창의성의 발현이 요구된다.

다. 비대칭상호주의

대북 지원에 대한 남한 사회의 근본적 인식 전환이 필요하며, 대북 지원의 원칙도 재규정될 필요가 있다. 즉 북한의 사회 개발 자체가 북한 내 인도적 위기의 완화뿐만 아니라 한반도 평화 정착과 나아가 통일 과정에 순기능을 한다는 점을 인식해야 한다. 퍼주기 논란 등 소모적 논쟁을 지양하고 북한 개발을 위한 적극적 자세의 견지가 필요하다. 이와 같은 점에서 대북 지원과 관련된 원칙으로 ‘비대칭상호주의’의 적용을 검토해 볼 필요가 있다. 비대칭 상호주의는 북한 개발에 대한 남한의 지원에 대한 북한의 상응 조치가 대칭적일 필요는 없다는 점을 중시하는 것이라 할 수 있다. 남한의 지원에 대한 북한의 상응 조치가 경제적 상호성과 군사 안보적 차원뿐만 아니라 북한 주민의 빈곤 감소와 인간 개발 능력향상 등 포괄적 차원을 포함하는 것으로 해석되어야 한다는 것이다. 이는 경제 주의적 관점을 넘어 북한의 사회 개발 차원의 효과 그 자체로 한반도 평화와 통일의 과정에 긍정적이라는 인식이 필요하며, 따라서 협력을 위한 자원의 투입에 대한 북한의 상응 조치가 대칭적일 필요는 없다. 이와 같은 관점의 견지는 북한 사회 개발협력에 있어 다양한 창의성의 발현을 가능케 할 것이다.

라. 참여성

북한 사회 개발협력의 성공에 있어서 북한의 관련기관, 그리고 북한 주민들의 책임성과 참여성은 필수적인 전제 조건이 되어야 한다. 북한 스스로의 책임 있는 주체적 역량의 발휘 없이 사회 개발의 효과성을 기대하기는 어려우며, 사회주의 체제를 근간으로 하는 북한의 특수성에 비추어 이는 특히 중요한 문제라고 할 수 있다. 사회개발과 관련된 북한 내 각 주체들은 스스로 자생력 회복에 책임성 있는 역할(ownership)을 수행해야 하며, 이는 북한

사회의 지속가능한 개발의 성공가능성을 높이게 될 것이다. 참여형 개발은 각 주체들 간의 효율적 협력 관계를 의미하며, 개발의 효과성을 높이게 될 것이다. 따라서 북한 사회개발 협력에 있어서 참여성의 확대는 바람직한 거버넌스(good governance)와도 관련이 있다. 아울러 북한 사회 개발과 관련된 성공적 거버넌스는 남한과 국제 사회의 협력 파트너와의 효율적 파트너십의 형성을 포함한다고 할 것이다.

2. 북한 사회개발협력모델의 정립

북핵 문제의 평화적 해법에 진전이 있음으로 해서 북한에 대한 개발협력이 본격화할 수 있는 전망도 점차 가시화되고 있다. 따라서 국제 사회의 북한 개발 협력에 대한 논의도 본격화할 가능성이 있다. 문제는 북한의 특수성에 대한 이해 없이 개도국에 시행했던 프로그램이 무차별적으로 시도되는 경우라 할 수 있다. 이를 방지하고 북한 사회개발 협력의 의미를 구현하기 위해서는 남북관계의 특수성을 반영함과 아울러 북한의 특성에 맞는 개발 협력 모델을 창출하는 것이 필요하다 할 것이다.

북한은 사회주의 공업 국가라는 점에서 일정부분 사회주의적 방식의 근대화를 수행해 왔다. 북한의 위기 및 빈곤 상황의 도래는 근대화가 지체가 아니라 사회주의적 방식의 근대화에서 비롯되었다는 점에서 일반적 저발전, 개도국과 차이를 보인다. 따라서 북한의 문제는 근대화의 지체가 아닌 일정정도 진행된 사회주의적 근대화에서 비롯되었다는 점에서 일종의 ‘재개발’에 해당하며, 이는 일반적 개도국의 경험을 북한에 직접적으로 적용하기 어려운 이유이다. 또한 1990년대 이후 탈 사회주의 체제에 적용되었던 사회개발 협력의 경험을 북한에 적용하는 것에도 신중할 필요가 있다. 즉 북한과 다른 구 사회주의국가들의 경우 초기적 조건(initial conditions)이 다르기 때문이다. 사회주의적 공업화의 정도 및 사회주의 제도의 이식정도 등 발전의 정도가 상이하기 때문이다.

북한은 구소련 및 동구권 등 사회주의 발전 국가들과 다르며 중국과 베트남 등 사회주의 저발전 상태에서 개혁과 개방을 선택했던 국가들과도 다르다. 북한은 적어도 사회주의 중진국 수준의 공업화 경험을 지니고 있으며, 사회주의 제도를 확고하게 정착시켜 놓았다는 특징을 지닌다. 따라서 특히 중국과 베트남 등에 적용되었던 개발 협력의 경험이 북한에 대한 직접적 적용에 대해서도 신중할 필요가 있다. 중국과 베트남의 경우 사회주의적 발전이 지체된 상태에서 비 사회주의적 발전을 선택했으며, 개발 협력도 이와 같은 맥락에서

진행된 것이었다. 그러나 북한은 진전된 사회주의적 발전의 부담으로부터 자유롭지 않으며, 결국 중국과 베트남의 경우 보다 더 많은 정책적, 제도적 변화를 수반해야 함을 의미한다. 이는 북한이 개발을 위해 기존 구조를 해체하는 비용을 더 많이 부담해야 한다는 것을 의미한다.

바람직한 북한 사회개발 협력을 위해서는 이와 같은 특성을 반영한 새로운 개념과 모델의 설정이 필요하다고 할 것이다.¹⁰ 특히 북한위기의 근본원인은 기술적 관점의 문제뿐만 아니라 사회주의로부터 비롯되는 것이며, 제도적 차원의 문제에 해당한다. 북한에 대한 개발협력은 인프라 및 설비 투자분야에 대해서 시행되기 이전에 정책과 제도를 바로잡기 위한 지식과 자금을 원조해야 한다는 것이다. 이 경우 원조 수혜국인 북한의 의지 및 실현 능력이 중요하다는 점이 고려되어야 한다. 따라서 북한 정부의 개발에 대한 의지확인이 중요하며, 북한 정부에 의한 실현가능한 효율적 개발 로드맵이 제시되는 것이 전제되어야 한다. 이것은 개발 협력의 효율성의 증대와 아울러 궁극적인 북한 개발 협력의 성공 가능성과 연계되어 있다는 점에서 매우 중요하다고 할 수 있다.

중장기적 관점의 ‘북한 사회 개발협력 종합계획’의 작성이 필요하다고 할 것이다. 이는 이미 남북관계 발전 기본계획에서 필요성이 인정되고 있는 바, 효율적이고 구체적인 계획의 작성이 필요하다. 북한 사회개발 협력 종합 계획은 남북관계의 특수성과 북한 체제의 특성, 통일 과정에 대한 순기능 및 통일 비용의 감소, 그리고 북한 사회개발을 위한 글로벌 거버넌스의 형성 등을 종합적으로 고려하여 작성될 필요가 있다. 계획의 작성에 있어 시민 사회와 효율적 협력 관계를 형성하는 것이 필요하며, 국제기구의 의견 및 경험도 반영해야 할 것이다.

3. 빈곤 감소의 지향

북한 사회 개발협력에 있어서 빈곤 감소가 중요한 목표가 되어야 한다. 2007 남북정상회담으로 가속화될 남북 경협 및 개성 공단사업 등은 북한의 일반적 빈곤 현상에 대한 포괄적 개선이라는 결과로 귀결되지 않을 수 있다는 점에 주목할 필요가 있다.¹¹ 북한에 대한 남한 정부의 투자 확대 및 SOC 지원 등은 북한의 경제 성장에 기여할 수 있으나, 새로운 문제를 발생시킬 수 있다는 점에 주목해야 한다. 즉 기존의 남북 경협이 지속될 경우 북한 내부에

¹⁰ 박형중, “개발지원의 일반 흐름과 북한 개발의 방향,” 평화재단 세미나, 2007.10, pp. 8~9.

¹¹ 위의 글, p. 10.

경제 특구와 특구가 아닌 지역, 외부 수혈로 독점을 기반으로 한 성장 지역과 소외 지역을 형성할 수 있으며, 수혜자와 비수혜자라는 계층 간 격차를 확대시킬 수 있다. 이는 사회 개발협력의 목표와 괴리되는 것이라는 점에서 주목할 필요가 있다. 따라서 북한 사회 개발 협력은 북한 내의 일반적 빈곤 현상의 포괄적 감소를 수반하는 북한 개발을 목표로 해야 할 것이며, 이와 같은 점에서 신중한 접근이 요구된다.

1990년대 이후 빈곤 감소는 개발 협력에 있어서 핵심적 의의를 지니고 있다. 따라서 북한 사회 개발협력의 추진에 있어서 중요하게 고려해야 할 점은 북한 주민의 직접적 빈곤 감소를 주요 목표로 삼아야 한다는 점이다. 남북 경협 및 대규모의 인프라 투자 등은 북한 주민의 빈곤 감소 및 인간 능력 향상에 대한 중장기적, 간접적 의미를 지닌 것이라 할 수 있다. 따라서 보다 직접적으로 북한 주민이 사회 개발협력의 영향을 받을 수 있는 조치가 필요하다. 이와 같은 점에서 ‘빈곤감소형 북한 사회개발’의 관점이 필요하며, 『빈곤감소전략보고서』(Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP)의 북한 적용이 적극적으로 검토될 필요가 있다.

북한의 경제 희생 및 북한 내 일반적 현상으로 존재하고 있는 빈곤의 감소에 있어서 북한 정부의 의지 및 실현가능한 계획의 작성이 매우 중요하다는 점에서 PRSP가 적극적으로 검토되어야 할 필요성이 있다. PRSP는 수혜국의 개발에 대한 의지의 표명인 동시에 주체적인 추진능력과 관계되는 것으로 북한 경제희생을 위한 개발 협력의 유지, 특히 국제 사회에 대한 설득에 있어서 매우 중요하다 할 것이다.

PRSP가 주목되기 시작한 것은 개발도상국 빈곤 문제의 퇴치를 위한 국제 협력의 중요성이 부각되기 시작한 상황적 특성과 관계가 있다. 1990년대에 들어 빈곤 감소는 개발과 원조에 있어서 핵심적 위상을 차지했다. 특히 1996년 개발원조위원회는 빈곤 감소를 개발과 원조에 있어 국제 사회의 목표로 설정하는 전략문서¹²를 채택했다. 이 문서는 2015년까지 절대빈곤을 반으로 감소시킨다는 국제 개발목표(International Development Goal: IDG)를 세웠으며, 이를 실현하기 위한 중요 요소로서 개발도상국의 주도적 역할, 원조 제공국과 수혜국의 파트너십, 다양한 요소와 분야를 망라하는 포괄적 체계, 성과중시 접근 등을 제시했다. 따라서 PRSP의 우선적 목적은 포괄적인 성장과 빈곤 감소이며, 이를 통한 거시 경제적 안정 달성이라고 할 수 있다. 이를 위한 구조 및 제도적 개혁이 수반되어야 하며, 역량 강화를 통한 빈곤층에 대한 직접적 수혜가 있어야 한다. 또한 개발과정에 있어서 참여 및

¹² OECD/DAC, *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation.*

파트너십의 확대도 PRSP의 목표라고 할 수 있다. PRSP 작성과 개발을 위한 주요 핵심 원칙은 우선 원조 수혜국이 주도적인 역할을 해야 한다는 점이다. 개발의 성공을 위한 주체적 의지 및 역량과 관계되는 것이며, 개도국의 정부와 주민의 자구 노력과 주민 의식을 통해 광범위한 참여 및 모니터링 강화가 전제되어야 한다. 파트너십의 확대도 중요하게 다루어져야 하며, PRSP의 실행 과정에서 양자간, 다자간, NGO 등의 참여가 지향된다. PRSP는 단기적 처방이 아닌 3년의 중장기 구조를 단위로 함을 원칙으로 한다.¹³

북한의 사회 개발 역시 북한 주민에 직접적 효과가 발생할 수 있는 포괄적 빈곤감소를 주요 목표로 설정해야 할 것이다. 특히 PRSP의 채택은 북한 사회 개발을 위한 국제 사회의 협력에 있어서도 필수적일 수 있음을 주목해야 할 것이다. 북한은 체제의 위협이 되는 개혁과 개방에 대해 우려하고 있으며, 국제 기준에 맞는 원조 수혜국가로서의 행위규범에도 익숙하지 않다. 특히 만성적 위기와 체제 위협에 대한 피해의식을 가지는 북한이 개발에 대한 개방적 관점을 견지하는 일은 쉬운 과제일 수 없다. 그러나 북한의 자력갱생의 가능성이 없으며, 위기가 구조적 문제점에 기인한다는 점에서 북한은 개발 협력의 국제적 기준에 대한 전향적 자세를 견지하는 것이 무엇보다 중요하다. 이와 같은 점에서 북한 실정에 맞는 빈곤 감소전략의 작성 및 추진은 북한 사회 개발의 성패에 있어서 매우 중요한 과제로 다루어져야 하며, 이의 실현을 위한 다각적 노력이 필요한 시점이라 할 수 있다.

4. 바람직한 북한 사회개발협력 거버넌스(good governance)¹⁴의 구축

최근 개발 협력과 관련하여 거버넌스 개념은 매우 중요한 의미를 차지하고 있다. 이는 저개발국에 대한 선진국의 직접적 지원의 효과성에 대한 의문의 제기와 관련이 있으며, 개발이 경제적 차원을 넘어 원조 수혜국의 정치적·제도적 변화의 필요성이 제기된 데에

¹³ 입을출, “북한의 개발협력력을 어떻게 할 것인가?.” 평화재단 세미나, 2007.10, p. 7.

¹⁴ 국제관계의 복합적 현상을 연구하는 데 있어서 중요한 개념으로 등장한 거버넌스 개념은 한반도문제의 복잡성을 반영한 적절한 대안이 될 수 있을 것이며, 북한 개발협력에 있어서 유용한 협력적 틀의 형성을 가능하게 할 수 있을 것이다. 거버넌스는 통치(government)와는 구별되며, 따라서 명령기제라기 보다는 조정 및 통제의 합목적적 행위들을 말한다. 이런 점에서 거버넌스는 강제 기제를 갖춘 공식적 통치행위와는 구분되는 행위 시스템을 말한다고 하겠다. 또한 거버넌스는 공표된 의무와 책임을 지닌 위계적 통치행위와는 구별되는 규칙과 조정의 시스템이라고 할 수 있다. 따라서 통치에 비해 거버넌스는 응집력, 결집력, 위계질서 등에 있어서 이완된 형태를 의미한다고 볼 수 있다. James N. Rosenau, “Governance, Order and Change in World Politics,” James N. Rosenau and Ernest-Otto Czmpiel, eds., *Governance without Government: Order and Changes in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), p. 4.

기인한 것이었다. 세계은행의 1989년 보고서(Sub-Saharan Africa: from Crisis to Sustainable Growth)에서는 아프리카의 문제를 거버넌스의 위기로 규정한 이후 개발 협력과 거버넌스가 상호연계된 것으로 보고 있다. 이와 함께 국제개발기구들은 개발 협력의 효율성을 제고할 수 있는 거버넌스를 ‘바람직한 거버넌스’(good governance)라고 명명하기 시작했다.¹⁵

북한 사회개발 협력은 북한 내부의 각 주체와, 남한 및 국제사회 등 다양한 주체간의 복합적 협력 관계를 필요로 한다는 점에서 거버넌스의 관점의 적용을 필요로 한다. 한반도 문제는 다양한 주체와 이해관계, 국내외적인 영향들이 중첩되는 복합성을 지니고 있으며, 북한 개발협력문제 역시 이와 같은 중첩적 복합성으로 부터 자유롭지 못하다. 한반도 문제의 복합성은 다음과 같이 세 가지로 정리해 볼 수 있다.¹⁶ 첫째, 한반도 문제에 관여하는 비국가(non-state) 행위자들은 매우 다양해져서 많은 행위자들은 국가 차원의 통제를 이미 넘어서 있다. 둘째, 한반도 문제는 남북한 국가 사이에서 뿐만 아니라 남한의 민간 기업 및 시민 단체들과 북한의 국가 사이에서의 상호작용으로 나타나기도 한다. 셋째, 한반도 문제의 이슈들은 다양할 뿐만 아니라 상호 연관성을 지니고 있다.

한반도 문제는 국가뿐만 아니라 비국가 관계로 구성되어 있으며, 안보 이슈로부터 인도주의적 이슈까지, 국내에서 국제 차원에 이르는 다양한 요소로 이루어져 있다. 좁은 의미로는 남북 관계, 넓은 의미로는 한반도 문제를 다루는 데 다양한 행위주체와 이슈들이 중층적으로 그리고 복합적으로 연관되어 있다. 이와 같은 특성은 한반도 문제의 해결에 있어서 다양한 주체와 영역간의 조화로운 협력 관계의 형성과 협력적 추진 체계의 필요성으로 연계된다. 거버넌스의 개념은 이와 같은 한반도문제의 중층적 복합성을 해소하는 방법론적 의의를 지닌다. 북한 이슈의 해결을 위해서는 각 행위주체와 영역들이 협력적 관계를 포함하는 접근 방법인 거버넌스 차원의 패러다임이 요구된다 할 것이다.

이와 같은 점에서 북한 사회개발 협력을 위한 바람직한 거버넌스의 형성이 요구되며, 이는 국가와 NGO, 기업, 그리고 국제기구와 국내 기구간의 효율적 협력 체계의 구축을 전제로 한다. 북한 사회개발 협력을 위한 바람직한 거버넌스는 국내외 차원을 망라한 주체와 영역을 달리하는 다양한 이해 당사자들이 북한 개발이슈라는 공동의 주제에 대해 공통적

¹⁵ 조한범 외, 『글로벌 거버넌스와 북한 개발』 한국학술진흥재단지원 협동연구 결과보고서, 2006. p. 32.

¹⁶ 조한범·김성철 외, 『비정부기구(NGO)를 통한 남북한 교류·협력 증진방안 연구』 (서울: 통일연구원, 2000). pp. 7~8.

관리·자원통제·권력 행사를 위한 방법의 집합을 나타내는 것이다.

개발 협력에 대한 거버넌스 관점의 적용은 원조 효과성의 증대와 관련이 있으며, 원조 수혜국 차원을 넘어선 글로벌 차원을 요구한다. 바람직한 거버넌스 개념은 2003년 「로마선언」¹⁷과 2005년 「파리선언」¹⁸을 통해 보다 진전된 형태로 발전했으며, 특히 「파리선언」은 효율적인 개발 협력을 위한 기본원칙을 제시했다. 이 원칙은 개발 협력의 효율성이 단지 수혜국의 거버넌스 수준에 달려있다는 생각을 넘어 지원국 및 국제개발기구를 포함하는 일종의 글로벌 개발 거버넌스 자체가 바람직한 거버넌스가 되어야 한다는 점을 중시하고 있다. 이 원칙의 적용에 있어 개발도상국들의 개발 협력에 대한 적극적 자세가 전제되어야 하며, 따라서 무능 국가와 억압적인 국가, 그리고 지원 주체와 협력적 관계 형성이 어려운 국가들에 대해서는 이 원칙의 적용이 어렵다. 이들 국가들은 PRSP의 적용을 받기 도 어려우며, 북한도 ‘파트너십 형성이 어려운 국가’로 분류되고 있다. 따라서 북한 사회개발 프로그램의 본격적 적용에 있어 거버넌스의 형성에 대한 북한 측의 자세 전환은 필수적인 전제라고 할 수 있다.¹⁹ 북한은 책임성 있는 자세와 아울러 북한 내 사회개발과 관련된 각종 주체들 간의 조화로운 협력 관계의 형성을 위해 노력해야 한다. 아울러 남한 및 국제사회와도 건설적 협력 관계를 형성하는 데 적극적으로 나설 필요가 있다. 북한의 책임과 참여가 전제되지 않는 사회 개발협력 프로그램의 시행은 효과성을 기대할 수 없기 때문이다.

북핵 문제의 평화적 해결을 전제로 국제적인 북한 개발협력 체제의 구성을 지향하고 중장기적 차원에서 이에 대한 대비 체제를 갖추는 것이 필요하며, 이는 ‘북한 개발협력 글로벌 거버넌스’개념으로 요약될 수 있을 것이다. 북한 사회개발 협력 역시 이와 같은 틀에서 추진될 필요가 있다. 북핵 문제의 평화적 해결이 진전될 경우, 북한 개발이슈가 국제 사회에서 본격화 될 가능성이 크다. 북한 개발과 관련하여 다양한 국제적 행위자들이 존재한다. 미국, 중국, 일본, 러시아 등 관련국과 EU 등 국가차원, UNDP 등 UN의 각 기구, IMF, World Bank 등 국제금융기구, 국제 NGOs 등은 북한 개발협력에 참여할 수 있는 행위 주체들이라 할 수 있다. 북한 사회개발 협력의 효과성은 이와 같은 국제적 행위자들과 바람직한 거버넌

¹⁷ High Level Forum, “Rome Declaration on Harmonization,” Rome, Feb. 25. 2003, <<http://siteresources.worldbank.org>>.

¹⁸ High Level Forum, “Paris Declaration on Aid Effectiveness: Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability,” Paris, Feb. 28~March 2. 2005, <<http://www1.worldbank.org>>.

¹⁹ 조한범 외, 『글로벌 거버넌스와 북한 개발』, pp. 36~37.

스를 형성을 필요로 한다. 북한개발 글로벌 거버넌스의 구축은 국제 사회의 다양한 행위 주체가 참여하는 다자간 협력 방식으로 구체화될 가능성이 크다.

북한 사회개발 협력과 관련된 남북한 및 국제적 차원의 다양한 행위자들의 존재는 북한 사회개발을 위한 다양한 경험 및 자원의 공유를 의미한다. 그러나 동시에 북한 사회개발에 관한 방향성에 대한 합의 및 공감대가 형성되지 않을 다양한 주체들 간의 혼선 및 비효율적인 사업의 추진상황이 나타날 수도 있다. 이와 같은 점에서 남한은 북한 개발을 위한 거버넌스의 형성에 있어서 중요한 역할을 수행할 필요가 있다. 특히 남북관계의 특수성과 북한 체제의 특성을 고려하지 않은 사회 개발의 일반적 모델이 북한에 적용될 경우 효과성 및 의도하지 않았던 부정적 결과들이 초래될 수 있다. 이와 같은 상황은 국제 금융기구들이 북한 사회개발을 주도할 경우 충분히 예상가능하다고 할 수 있다.

남북한은 궁극적으로 통합을 지향하는 분단국가라는 점에서 일반적 개발 협력과 다르며, 따라서 북한 사회개발에 있어 남한은 중심적 역할을 수행해야 한다. 이와 같은 점에서 북한 사회개발을 위한 글로벌 거버넌스의 형성에 있어서 남한의 역할의 필요성과 아울러 남한 내부의 국내적 차원에서도 북한 사회개발 협력을 위한 거버넌스의 형성이 필요하다. 이는 정부와 민간간의 효율적인 상호 보완관계의 설정을 필요로 한다. 정부와 민간의 역할 분담을 통해 북한 사회개발 협력의 효율성을 증대시킬 필요가 있다. 민간 차원의 경우 민간 분야가 자율적인 교류 협력의 주체가 되어야 하므로, 민간이 주도적 역할을 수행하는 구조를 정착시켜야 할 것이다. 그러나 사안의 특성상 정부의 역할이 효율적인 분야에 대해서는 정부가 직접 관여하는 것이 필요하다.

5. 북한 사회개발협력 추진기반 강화

선진국의 경우 장기간의 개발 협력의 경험을 가지고 있으며, 따라서 관련 제도와 전문 인력, 그리고 민간단체와 정부, 그리고 관련 기업 등 효율적인 인프라를 구축하고 있다. 일본의 경우만 하더라도 이미 북한 개발의 본격화에 대해 일정정도 준비가 이루어지고 있는 상황이다. 한국의 경우 개발 협력의 역사가 짧은 상황에서 관련제도, 전문 인력, 민간과 정부 간의 효율적 협력관계, 그리고 개발협력 관련 컨설팅 업체의 미비 등 많은 제약 요인들을 지니고 있다. 정부와 민간 차원 모두 북한 사회개발 협력을 위한 역량이 미비하다고 할 수 있으며, 현 단계에서 남한의 주도적 역할을 기대하는 것은 쉬운 일이 아니다. 이와

같은 점에서 북한 사회개발 협력을 위한 남한 사회의 추진기반 강화는 시급한 과제라고 할 수 있다.

특히 선진국에 비해 사회 개발협력과 관련된 경험과 노하우 등 전문성이 떨어지는 문제점에 대해서 적극적 대처가 필요하다. 이미 수십 년간의 사회 개발협력의 경험을 지니고 있는 선진국의 사례에 대한 체계적 학습과 아울러 남북관계 및 북한 체제의 특수성을 반영한 새로운 전문성을 확보할 필요가 있다. 정부 내 부처 간 북한 개발협력을 위한 협의 체제의 강화가 필요하며, 민간과의 효율적 협력 구도의 설정도 검토되어야 할 것이다. 현재 가동 중인 '남북교류협력추진협의회'의 발전적 운영이 필요하며, 북한 개발협력 전반 및 북한 사회개발 협력을 위한 종합적 협의 체제로 발전시킬 필요가 있다. 또한 북한 사회 개발과 관련된 민간 차원의 전문성 확보 노력에 대해서도 정부 차원의 적극적 지원이 필요하다고 할 것이다.

대북 지원 및 개발 협력에 참여하는 각 민간단체들 간의 협력관계강화에 대해서도 노력이 필요하다. 특히 민간단체의 경험과 노하우, 북한 측과의 연결망 등은 북한 사회개발 협력에 있어서 중요한 자산으로 관리·활용되어야 할 필요성이 있다. 이와 같은 점에서 북한 사회개발 협력과 관련, 민간 내부 차원의 협의체 구성이 필요하며, 이를 통해 권위 있는 민간협의체로서의 위상을 강화하는 것이 중요하다.

남한 내 북한 사회개발 협력 관련 각 주체들의 물적 토대 및 전문성의 강화가 필요하다. 특히 물적 기초가 취약한 남한 내 민간 주체들의 역량 강화가 필요한 바, 민간 자체의 노력과 아울러 효율적 방식을 통해 정부 차원의 지원이 확대될 필요가 있다. 정부 차원의 민간단체 지원에 대해서는 논란의 소지가 있으나, 서구의 경우에도 공적 개발 원조 등의 분야에서 다양한 형태의 협력 관계가 일반화된 만큼 민간단체의 자생력 강화를 전제로 대안을 모색할 필요가 있다. 북한 사회 개발협력에 대한 남북 협력기금의 활용이 대폭적으로 확대될 필요가 있으며, 기존에 조성된 각종 기금들을 활용하는 방안도 적극적으로 모색되어야 할 것이다. 또한 민간차원에서 북한 사회 개발협력기금을 조성하는 방안도 검토될 수 있을 것이다.

V. 맺음말

1995년 이후 지속되어온 북한에 대한 지원은 다양한 차원에서 긍정적 효과들을 도출했다고 할 수 있다. 그러나 동시에 대북 지원은 장기간 긴급 구호의 큰 틀에서 벗어나지 못했다

는 점에서 패러다임 전환이라는 근본적 문제의식에 직면해 있다. 북한 사회주의 체제의 위기 구조는 북한 주민의 인간 개발과 관련된 사회 프로그램의 총체적 약화를 초래한다는 점에서 사회 차원의 복합적인 문제를 야기한다. 이는 북한의 희생과 정상국가로의 전환을 담당할 인적 능력의 심각한 쇠퇴를 의미한다는 점에서 문제의 심각성이 있으며, 따라서 북한 사회개발 협력의 중요성과 시급성을 의미하는 것이다.

이와 같은 점에 있어서 북한 사회개발에 대한 인식 전환이 필요하다. 경제적 관점에서 진행되어온 개발에 대한 일반적 인식은 그 한계로 인해 이미 포괄적인 관점으로 전환한지 오래라고 할 수 있다. 특히 총체적인 사회개발의 관점이 적용되지 않는 개발의 한계에 대해 많은 지적이 있어왔다. 따라서 북한 개발에 있어서도 좀 더 종합적이고 총체적인 관점의 적용이 중요하게 인식될 필요가 있으며, ‘사회개발관점의 적용’은 반드시 필요하다 할 수 있다. 그것은 종합적인 인간과 사회에 대한 인식이 전제되지 않는 개발은 한계를 지닐 수밖에 없기 때문이다. 따라서 인도적 지원과 남북 경험의 관점에서 진행되는 기존의 남북관계에 있어 근본적 인식 전환이 요구된다 할 것이다.

아울러 사회 개발을 포함하는 북한 개발협력 체제로의 새로운 방향성의 설정은 무엇보다도 국민적 합의를 토대로 해야 하며, 소요되는 비용은 분단의 평화적 관리비용이자 아울러 생산적 통일 비용이라는 인식의 형성을 위해 적극적인 노력이 필요한 시점이다.

Question & Memo

A series of 18 horizontal dotted lines for writing.

결
취
선

