

북한개발지원의 포괄적 추진방안: '비핵·개방·3000 구상'을 위한 실천방안 모색

경제·인문사회연구회 협동연구총서 09-15-01

# 북한개발지원의 포괄적 추진방안:

'비핵·개방·3000 구상'을 위한 실천방안 모색

■ 총괄보고서

임강택 · 박형중 · 김정수 · 장형수 · 이종무 · 양현모 · 권영경 · 강동완

주관연구기관 : 통일연구원

협력연구기관 : 한국행정연구원 · 한양대학교 · 우리민족서로돕기운동

## 북한개발지원의 포괄적 추진방안: '비핵·개방·3000 구상'을 위한 실천방안 모색

인 쇄 2009년 12월

발 행 2009년 12월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 통일연구원장

편 집 인 기획조정실

등 록 제2-02361호 (97.4.23)

주 소 (142-728) 서울 강북구 인수동(4.19길 275) 통일연구원

전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2576 (팩시밀리) 901-2544

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

표지·레이아웃 디자인 양동문화사 (02-2272-1767)

인 쇄 처 양동문화사

가 격 8,500원

© 통일연구원, 2009

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

### 국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)

북한개발지원의 포괄적 추진방안 '비핵·개방·3000 구상'을 위한 실천방안  
모색 : 총괄보고서 / 임강택, 박형중, 김정수, 장형수, 이종무, 양현모, 권영경,  
강동완 [지음]. — 서울 : 통일연구원, 2009

p. ; cm. — (경제·인문사회연구회 협동연구 총서 ; 09-15-01)

ISBN 978-89-8479-523-5 : ₩8,500

국제 개발 원조[國際開發援助]

대북 지원[對北支援]

개발 원조[開發援助]

322.83-KDC4

338.91-DDC21

CIP2009004196

## “북한개발지원의 포괄적 추진방안: ‘비핵·개방·3000 구상’을 위한 실천방안 모색”

### 1. 협동연구총서 시리즈

| 협동연구총서<br>일련번호 | 연구보고서명   | 연구기관       |
|----------------|--|------------|
| 09-15-01       | 북한개발지원의 포괄적 추진방안: ‘비핵·개방·3000 구상’을 위한 실천방안 모색(총괄보고서) | 통일연구원      |
| 09-15-02       | 북한개발지원의 이론과 포괄적 전략                                   | 통일연구원      |
| 09-15-03       | 북한개발지원의 쟁점과 해결방안                                     | 통일연구원      |
| 09-15-04       | 북한개발지원을 위한 국제협력 방안                                   | 한양대학교      |
| 09-15-05       | 북한개발지원체제의 구축방안                                       | 우리민족서로돕기운동 |
| 09-15-06       | 지방자치단체의 북한 개발지원 전략과 접근방법                             | 한국행정연구원    |

### 2. 참여연구진

| 연구기관           |            | 연구책임자                       | 참여연구진  |
|----------------|------------|-----------------------------|--|
| 주관<br>연구<br>기관 | 통일연구원      | 임 강 택 선임연구위원<br>(협동연구 총괄팀장) | 박 형 중 선임연구위원<br>김 정 수 초청연구위원<br>장 형 수 교수(한양대학교)<br>이 종 무 소장(우리민족서로돕기운동 평화나눔센터)<br>양 현 모 수석연구위원(한국행정연구원)<br>권 영 경 교수(통일교육원)<br>강 동 완 책임연구위원 |
| 협력<br>연구<br>기관 | 통일연구원      | 박 형 중 선임연구위원                | 임 을 출 연구교수(경남대학교)<br>김 수 압 연구위원<br>강 동 완 책임연구위원  |
|                | 통일연구원      | 김 정 수 초청연구위원                | 최 수 영 선임연구위원<br>이 조 원 교수(중앙대학교)<br>조 한 법 선임연구위원<br>김 규 룬 선임연구위원<br>박 영 호 선임연구위원  |
|                | 한양대학교      | 장 형 수 교수                    | 김 석 진 연구위원(산업연구원)<br>송 정 호 교수(우석대학교)   |
|                | 우리민족서로돕기운동 | 이 종 무 소장                    | 최 철 영 교수(대구대학교)<br>박 정 란 선임연구위원(서울대학교 통일평화연구소)   |
|                | 한국행정연구원    | 양 현 모 선임연구위원                | 임 병 연 초청연구위원   |



# 목차

C o n t e n t s

북한개발지원의 포괄적 추진방안:  
'비핵·개방·3000 구상'을 위한 실천방안 모색

임강택, 박형중, 김정수, 장형수, 이종무, 양현모, 권영경, 강동환

## 제1장 서론

- |              |    |
|--------------|----|
| 1. 연구 배경과 목적 | 8  |
| 2. 연구내용 및 방법 | 11 |

## 제2장 북한개발지원의 이론과 포괄적 전략

- |  |    |
|--|----|
| 1. 서론  | 22 |
| 2. 한국의 대북지원에서 개발지원론 대두의 의미와 과제:<br>정부의 지원정책 구상을 중심으로 | 24 |
| 3. 빈곤감소전략(PRS)과 북한 적용 추진전략                           | 30 |
| 4. 권리에 기반한 접근(RBA)의 이론적 논의와 실행전략:<br>북한 적용방안 모색      | 38 |
| 5. 대북 식량지원의 쟁점과 개발지원으로의 추진과제                         | 43 |
| 6. 결론 및 정책적 시사점                                      | 50 |

## 제3장 북한개발지원의 쟁점과 해결방안

- |                                |    |
|--------------------------------|----|
| 1. 서론                          | 62 |
| 2. 북한 개발지원을 위한 대북지원의 통계체계 개선방안 | 63 |
| 3. 대북 개발지원의 투명성 확보 방안          | 68 |
| 4. 대북 개발지원의 효과성 제고 방안          | 73 |
| 5. 북한 사회개발지원 방안                | 76 |
| 6. 비핵·개방·3000 구상과 대북 개발지원 추진방안 | 79 |
| 7. 북한의 급변사태와 개발지원              | 82 |
| 8. 요약 및 결론                     | 86 |

## 제 4장 북한개발지원을 위한 국제협력 방안

|                                   |     |
|-----------------------------------|-----|
| 1. 서론: 국제협력의 중요성                  | 90  |
| 2. 북한 개발지원 재원조달을 위한 국제협력          | 91  |
| 3. 북한 개발지원 원조조정을 위한 국제협력          | 95  |
| 4. 국제사회의 체제전환국 지원 사례와 시사점         | 99  |
| 5. 급변사태 시 대북지원을 위한 국제협력           | 104 |
| 6. 국제협력 방안                        | 111 |
| 7. 마치며: 북한 개발지원과 국제협력을 위한 국내역량 강화 | 117 |

## 제 5장 북한개발지원체제의 구축방안

|                      |     |
|----------------------|-----|
| 1. 서론                | 120 |
| 2. 개발지원 체제의 기본구조     | 122 |
| 3. 선진국 개발원조 체제의 발전과정 | 133 |
| 4. 국내 개발원조 체제의 발전과정  | 142 |
| 5. 현행 대북지원 체제의 문제점   | 146 |
| 6. 북한 개발지원 체제의 구축 방안 | 150 |
| 7. 결론                | 157 |

## 제 6장 지방자치단체의 북한개발지원 전략과 접근 방법

|                              |     |
|------------------------------|-----|
| 1. 서론                        | 162 |
| 2. 지방자치단체의 개발지원에 관한 이론적 고찰   | 163 |
| 3. 국내외 지방자치단체의 개발지원 사례 및 시사점 | 166 |
| 4. 한국 지방자치단체의 북한 개발지원 실태분석   | 172 |

|                               |     |
|-------------------------------|-----|
| 5. 지방자치단체의 북한개발지원 평가          | 179 |
| 6. 지방자치단체 북한개발지원 전략 및 체제구축 방안 | 183 |
| 7. 요약 및 결론                    | 188 |

## 제 7장 결론

---

|                           |     |
|---------------------------|-----|
| 1. 세부과제별 연구 요약            | 193 |
| 2. 2차년도(2009년) 연구결과의 종합평가 | 203 |
| 3. 북한개발지원 연구의 기대효과와 향후 과제 | 206 |

## 참고문헌 / 209

---

## 최근 발간자료 안내 / 243

---

|                                |     |
|--------------------------------|-----|
| 〈표 1-1〉 2차년도 주요 연구내용           | 17  |
| 〈표 1-2〉 주요 전체회의 개최 현황          | 19  |
| 〈표 5-1〉 긴급구호·개발구호(복구)·개발지원의 구분 | 128 |
| 〈표 5-2〉 개발원조 체제의 유형 분류         | 134 |

|                                |     |
|--------------------------------|-----|
| 〈그림 1-1〉 협동연구사업의 연구내용 및 수행기관   | 16  |
| 〈그림 2-1〉 대북 식량지원의 쟁점과 과제       | 48  |
| 〈그림 2-2〉 대북 식량지원 추진방안          | 50  |
| 〈그림 5-1〉 공적개발원조·개발협력·경제협력의 상관성 | 126 |
| 〈그림 5-2〉 원조의 목적과 단계에 따른 분류     | 129 |
| 〈그림 7-1〉 후속연구 과제 및 연구구성        | 208 |



## 〈용어 약어표〉

|        |  |            |
|--------|--|------------|
| ADB    | Asian Development Bank                           | 아시아개발은행    |
| ADF    | Asian Development Fund                           | 아시아개발기금    |
| AusAID | Australian Agency for International Development  | 호주대외원조기관   |
| BHN    | Basic Human-Needs                                | 인간의 기본욕구   |
| CAP    | Consolidated Appeal Process                      | 합동호소과정     |
| CAS    | Country Assistance Strategy                      | 국가원조전략     |
| CCA    | Common Country Assessment                        | 국가공동평가     |
| CCS    | Country Cooperation Strategy                     | 국가협력전략     |
| CDF    | Comprehensive Development Framework              | 포괄적 개발원칙   |
| CERF   | Central Emergency Response Fund                  | 긴급사태대응중앙자금 |
| CG     | Consultative Group                               | 자문그룹       |
| CHAP   | Commen Humanitarian Action Plan                  | 공동인도지원행동계획 |
| CIDA   | Canadian International Development Agency        | 캐나다 국제개발청  |
| CPAP   | Country Programme Action Plan                    | 국가프로그램실행계획 |
| CPD    | Country Programme Document                       | 국가프로그램계획문서 |
| DAC    | Development Assistance Committee                 | 개발원조위원회    |
| DAG    | Development Assistance Group                     | 개발원조그룹     |
| DFID   | Department for International Development         | 영국 국제개발부   |
| EBRD   | European Bank for Reconstruction and Development | 유럽부흥개발은행   |
| EC     | European Community                               | 유럽공동체      |
| ECOSOC | United Nations Economic and Social Council       | 유엔경제사회이사회  |
| EDF    | European Development Fund                        | 유럽개발기금     |
| EIB    | European Investment Bank                         | 유럽투자은행     |
| EMOPs  | Emergency Operations                             | 긴급지원       |
| ERC    | Emergency Relief Coordinator                     | 긴급사태 구호조정관 |
| ERP    | European Recovery Program                        | 유럽부흥계획     |
| EU     | European Union                                   | 유럽연합       |
| FALU   | Food Aid Liaison Unit                            | 식량원조연락단위   |

|       |   |
|-------|---|
| FAO   | Food and Agriculture Organization of the United Nations<br>유엔식량농업기구       |
| FFW   | Food for Work 식량지원 취로사업   |
| GDA   | Global Development Alliance 국제개발연대  |
| GEM   | Gender Empowerment Measure 성별역량개발척도                                       |
| GTZ   | German Agency for Technical Cooperation 독일기술협력공사                          |
| HC    | Humanitarian Coordinator 인도주의 조정관   |
| HIPCs | Heavily Indebted Poor Countries 과중채무 빈곤국가                                 |
| HRD   | Human Resource Development 인적자원개발   |
| IASC  | Inter-Agency Standing Committee 기구합동 상임위원회                                |
| IBRD  | International Bank for Reconstruction and Development<br>국제부흥개발은행         |
| ICSID | International Centre for Settlement of Investment Disputes<br>국제투자분쟁해결기구  |
| ICRC  | International Committee of the Red Cross 국제적십자사                           |
| IDA   | International Development Association 국제개발협회                              |
| IDRC  | International Development Research Center 국제개발연구센터                        |
| IFAD  | International Fund for Agricultural Development 국제농업개발기금                  |
| IFC   | International Financial Corporation 국제금융공사                                |
| IMF   | International Monetary Fund 국제통화기금  |
| ILO   | International Labour Organization 국제노동기구                                  |
| IRO   | International Refugee Organization 국제난민기구                                 |
| JICA  | Japan International Cooperation Agency 일본국제협력기구                           |
| JSF   | Japan Special Fund 일본특별기금   |
| JSM   | Joint Strategy Meeting 합동전략회의   |
| KOMT  | Committee for the Promotion of International Trade of DPRK<br>북한국제무역진흥위원회 |
| LICs  | Low-Income Countries 저소득국   |
| LICUS | low Income Countries Under Stress 스트레스하의 저소득국가                            |
| MCA   | Millennium Challenge Account 새천년도전기금                                      |

|       |   |                 |
|-------|---|-----------------|
| MCC   | Millennium Challenge Corporation                      | 새천년도전공사         |
| MCH   | Mother and Child Health                               | 모자건강            |
| MD    | Millenium Declaration                                 | 새천년선언           |
| MDGs  | Millenium Development Goals                           | 새천년개발목표         |
| MIGA  | Multilateral Investment Guarantee Agency              | 국제투자보증기구        |
| NDP   | National Development Plan                             | 국가개발계획          |
| NEACD | Northeast Asian Cooperation Dialogue                  | 동북아협력대화         |
| NGO   | Non-Governmental Organization                         | 비정부기구           |
| OA    | Official Aid  | 공적원조            |
| OCHA  | Office for Coordination of Humanitarian Affairs(UN)   | 유엔인도사무조정국       |
| ODA   | Offical Development Assistance                        | 공적개발원조          |
| OECD  | Organization for Economic Cooperation and Development | 경제협력개발기구        |
| OEEC  | Organization for European Economic Cooperation        | 유럽경제협력기구        |
| OSCE  | Organization for Security and Co-operation in Europe  | 유럽안보협력기구        |
| OHCHR | Office of the High Commissioner for Human Rights      | 인권고등판무관실        |
| PBA   | Performance-Based Allocation system                   | 실적기준배분제도        |
| PCN   | Project Concept Note                                  | 프로젝트개념문서        |
| PCNA  | Post-Conflict Needs Assessment                        | 분쟁 이후 필요산정      |
| PCR   | Post-Conflict Reconstruction                          | 분쟁 이후 재건        |
| PGD   | Policy for Global Development                         | 국제개발정책          |
| PID   | Project Information Document                          | 프로젝트정보문서        |
| PKO   | Peace Keeping Operation                               | 평화유지활동          |
| PPP   | Purchasing Power Parity                               | 구매력평가           |
| PPR   | Policy for Poverty Reduction                          | 빈곤축소정책          |
| PRGF  | Poverty Reduction and Growth Facility                 | 빈곤축소 및 성장지원용자제도 |
| PRRO  | Protected Relief and Recovery Operation               | 긴급구호활동          |
| PRS   | Poverty Reduction Strategy                            | 빈곤감소 전략         |

|          |  |               |
|----------|--|---------------|
| PRSP     | Poverty Reduction Strategy Paper                                 | 빈곤축소전략문서      |
| PVC      | Private Voluntary Cooperation                                    | 자원성민간협력       |
| RBA      | Rights Based Approach  | 권리에 기반한 접근    |
| RBM      | Results Based Management   | 성과위주관리        |
| RC       | Resident Coordinator   | 상주조정관         |
| SF       | School Feeding   | 학교급식          |
| SIDA     | Swedish International Development Cooperation Agency             | 스웨덴 국제개발협력청   |
| SIDS     | Small Island Developing Countries                                | 개발도상 도서국가     |
| SWAp     | Sector-wide Approach   | 부문별 총괄접근      |
| TAP      | Transitional Assistance Programme                                | 과도기 원조프로그램    |
| TC       | Technical Cooperation  | 기술원조          |
| TRM      | Transitional Results Matrix                                      | 과도기 달성 성과나열도표 |
| UNAIDS   | United Nations Programme on HIV/AIDS                             | 유엔에이즈퇴치계획     |
| UNCED    | United Nations Conference on Environment and Development         | UN환경개발회의      |
| UNCITRAL | United Nations Commission on International Trade Law             | 국제상거래법위원회     |
| UNCTAD   | United Nations Conference on Trade and Development               | UN무역개발회의      |
| UNDAF    | United Nations Development Assistance Framework                  | 유엔개발원조기본지침    |
| UNDFW    | United Nations Development Fund for Women                        | 유엔여성개발기금      |
| UNDG     | United Nations Development Group                                 | 유엔개발그룹        |
| UNDP     | United Nations Development Programme                             | 유엔개발계획        |
| UNDRO    | United Nations Disaster Relief Coordination                      | 재난구호조정관       |
| UNEP     | United Nations Environment Programme                             | 유엔환경계획        |
| UNESCO   | United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization | 유엔교육과학문화기구    |

|        |  |
|--------|--|
| UNFIP  | United Nations Fund for International Partnerships<br>국제 협력을 위한 유엔기금     |
| UNFPA  | United Nations Fund for Population Activities 유엔인구활동기금                   |
| UNHCR  | Office of the United Nations High Commissioner for Refugees<br>유엔난민고등판무관 |
| UNICEF | United Nations Children's Fund 유엔아동기금                                    |
| UNIDO  | United Nations Industrial Development Organization<br>유엔산업개발기구           |
| UNOPS  | United Nations Office for Project Services 유엔연구사업소                       |
| USAID  | United States Agency for International Development 미국 국제개발처              |
| WB     | World Bank 세계은행  |
| WDR    | World Development Report 세계은행 연례보고서                                      |
| WFP    | World Food Programme 세계식량계획  |
| WHO    | World Health Organization 세계보건기구   |
| WSIS   | World Summit on the Information Society 세계정보사회정상회의                       |
| WSSD   | World Summit for Social Development 세계사회개발정상회의                           |
| WTO    | World Trade Organization 세계무역기구  |



# 제1장

## 서론

북한개발지원의 포괄적 추진방안 : 비핵 · 개방 · 3000구상에 의한 남북공동의 모색

# 제1장 서론

## 1. 연구 배경과 목적

본 연구는 <북한개발지원 방안 연구>에 관한 협동연구 사업으로서 2개년에 걸쳐 단계적으로 진행되고 있다. 지난 1차년도(2008) 연구의 주제는 <국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한개발지원을 위한 모색>이었다. 1차년도 연구에서는 국제사회의 개발지원 활동과 사례연구를 통해 북한개발지원의 적용을 위한 시사점을 도출하였다. 즉, 국제사회의 개발지원에 관한 이론과 경험들을 분석하고 이를 북한에 적용할 수 있는 방안을 모색하였다. 북한에 대한 지원사업을 개발지원방식으로 전환하는 것이 필요하다는 우리 사회의 수요를 반영하고자 한 것이다. 그런데 우리 사회의 개발지원에 대한 인식과 지식은 매우 초보적인 수준에 불과하기 때문에, 북한에 대한 개발협력사업을 어떻게 추진할 것인지 구체적으로 고민하기 위해서는 국제사회의 개발협력 추진방식 및 기본규범에 대한 이해가 우선적으로 필요하다는 것이 우리 연구자들의 판단이었다.

2009년에 추진된 2차년도 사업은 지난해(2008) 연구 성과를 바탕으로, 우리 사회가 북한에 대해 본격적인 지원사업을 계획, 집행할 때 필요한 정보와 구체적인 정책 방향을 제시하고자 하는데 일차적인 목표를 두었다. 이에 따라 이번 연구를 진행하면서 제기된 연구자들의 주요 관심은 “우리가 추진하고자 하는 연구방향과 연구결과를 기초로 제시하고자 하는 정책적 시사점을 이명박 정부의 대북정책과 어떻게 결합시킬 수 있을 것인가”로 초점이 모아졌다고 할 수 있다.

이명박 정부는 출범과 동시에 대북정책의 핵심 개념으로 ‘비핵·개방·3000 구상’을 제시하였으며, 2009년 9월 미국 방문을 통해서 북핵 일괄타결(그랜드 바겐) 방안을 국제사회에 제의함으로써 북핵문제의 근본적인 해결을 위한 국제사회와의 협력을 강조함과 동시에 우리 정부의 역할을 부각시키고 있다.

먼저 우리 정부의 ‘비핵·개방·3000 구상’은 북한이 핵폐기 등을 통해 비핵화에 진전을 보일 경우 국제사회와 협조하여 경제 및 생활향상을 위한 5대 개발 프로젝트를 추진함으로써 북한의 경제발전과 국제사회의 참여를 도와 10년 내에 북한주민 1인당 소득을 3,000달러 수준의 경제 이르도록 지원하겠다는 것이다.

여기에서 제시된, 국제사회와 함께 북한경제개발과 주민들의 삶의 향상을 위한 개발프로젝트를 수행하고 북한이 국제사회의 일원으로 성장할 수 있도록 지원하겠다는 추진방안은 사실 국제사회가 추진하고 있는 개발지원(또는 개발협력)의 기본 개념과 거의 일치한다고 할 수 있다. 이는 향후 북한의 핵문제가 진전을 보일 경우, 본격적으로 추진될 것으로 예상되는 우리의 대북경제협력 사업들이 개발지원이나 개발협력의 관점에서 추진될 것임을 시사한다.

앞으로 일정한 전제조건이 충족될 경우에 우리의 대북한 경제협력사업이 개발지원이나 개발협력의 차원에서 진행된다는 것이 의미하는 바는 무엇일까?

첫째, “국제사회와 협력하는 문제를 어떻게 처리할 것인가?”를 다루어야 할 것이다. 북핵문제가 진전을 보이면 국제사회의 경제제재의 완화와 함께, 경제적 보상 차원에서 다양한 경제적 지원이 추진될 것이며, 이 과정에서 국제기구를 중심으로 국제사회는 북한의 빈곤문제 해결과 경제발전을 지원하기 위한 개발지원 및 개발협력 사업을 추진할 것으로 예상된다. 이러한 상황에서 우리의 대북지원 및 협력사업과 국제사회의 다양한 사업들을 어떻게 연계, 조화시켜 나갈 것인가 하는 문제가 중요한 과제로 제기될 것으로 보인다. 따라서 국제사회와의 협력이라는 관점에서는, 개발지원(협력)사업을 추진하는 목적이 상이한 국제사회의 다양한 주체들과의 협력을 이끌어 낼 수 있는 역량(지식, 경험, 신뢰관계 구축 등)을 어떻게 강화할 것인가 하는 부분이 핵심과제라고 할 수 있다.

둘째, 본격적으로 북한지역에 대한 개발협력사업을 추진하기 위한 “우리 사회의 인프라를 어떻게 구축해야 할 것인가?” 지금 우리 사회는 북한에 대한 지원 규모, 방식에 대해 다양한 견해가 표출되고 있으며, 대북정책 관련 견해의 차이가 우리 사회의 주요 갈등요소 중의 하나로 존재하고 있는 것이 현실이다. 우리 사회에서 대북지원에 대한 공감대 형성에서 어려움을 보이고

있는 이유는 일차적으로 대북지원의 목적에 대한 합의가 충분하게 이루어지  
 지 않기 때문이라고 할 수 있다. 우리가 북한에 지원을 하는 이유가 인도적이  
 나, 정치적이냐, 아니면 경제적이냐에 따라 지원하는 방식과 그에 따른 효과  
 성 평가가 다를 수밖에 없는데 지금까지는 이러한 구분이 명확하지 않았던  
 측면이 있던 것도 사실이다. 따라서 우리 사회의 대북지원의 기본 개념에  
 대한 이해를 바탕으로 다양한 목적을 추구할 수 있도록 인식의 폭을 확장시  
 키는 노력이 요구된다고 할 수 있다. 이와 함께 북한에 대한 경제개발사업을  
 본격적으로 추진하기 위해서는 법적·제도적 토대를 마련하는 작업도 요구된  
 다고 할 수 있다. 기존의 「남북교류협력에 관한 법률」, 「남북협력기금법」으  
 로는 막대한 재원의 조달, 사업 영역의 다양화, 국제사회와의 협력 등에 따른  
 요구를 충분하게 만족시키기 어려울 것으로 예상되기 때문이다.

셋째, “북한과의 협력체계를 어떤 형태로 만들어가야 할 것인가?” 이 문제  
 는 가장 기본적인 과제이면서 현 상황에서는 가장 실천하기 힘든 부분이라고  
 할 수 있다. 북한과의 협력체계 구축은 크게 2가지 영역을 포함하고 있다.  
 하나는 북한이 우리의 개발지원사업에 자발적으로 협력하도록 시스템을 구  
 축하는 작업이다. 여기에는 북한이 개발지원의 수혜국으로써 스스로 개혁·개  
 방을 추진하도록 지원하는 작업과 개혁·개방을 추진할 수 있는 내부 역량을  
 강화하는 작업을 지원하는 것이 포함되어 있다. 다음은 북한에 대한 개발지  
 원사업을 위해 국제사회와의 협력을 모색하는 과정에서 우리가 주도적인  
 역할을 수행할 수 있는 위상을 확보할 수 있어야 한다는 점이다.

이상과 같은 세 가지 과제에 대하여 우리 사회가 해결책을 모색할 수 있도  
 록 정책 방향과 시사점을 제공하고자 하는 것이 본 연구의 주요 목표라고  
 할 수 있다.

참고로 1차년도 사업은 국제사회의 개발지원 운용체계 및 추진방식 등을  
 우리 사회에 소개한다는데 초점을 맞추어, 6개 세부과제로 구성되었다. 첫  
 번째 과제는 ‘국제개발이론의 현황’이다. 여기서는 국제개발이론의 변화와  
 주요 쟁점, 그리고 개발에 대한 다양한 접근 방법 등이 다루어졌다. 두 번째  
 과제는 ‘국제사회의 원조 현황과 추진전략’이다. 원조에 대한 기본 개념, 원조  
 의 효과성에 대한 국제사회의 논의와 주요 합의 사항 및 실천방안, 개발정책  
 을 실행할 의지 또는 능력을 결여한 국가에 대한 접근, 개발 시행에 있어서의

바람직한 거버넌스와 부패문제를 다루었다. 세 번째 과제는 ‘유엔 기구의 지원체계와 대북활동’이다. 그간 유엔의 기구들이 국제사회에서 수행한 지원 활동의 기본 시스템 및 북한에서 이루어진 인도적 또는 개발지원 차원의 사업활동을 분석하였다. 네 번째 과제는 ‘양자간 개발기구의 체계와 활동’이다. 국제사회의 핵심적인 공여국 협의체인 경제협력개발기구(OECD)의 개발 원조위원회(DAC)와 함께, 미국, 캐나다, 호주, 스웨덴, 독일, 유럽연합, 스위스, 일본, 중국의 원조정책, 운용체계, 집행기관, 원조 실적 등을 다루었다. 다섯 번째 과제는 ‘다자간 개발기구의 체계와 활동’이다. 국제사회의 주요 개발기구라고 할 수 있는 세계은행, 아시아개발은행, 유엔개발그룹, 유럽부흥개발은행의 지원체계, 지원원칙 및 전략에 대해 다루었다. 여섯 번째 과제는 ‘국제개발 NGOs의 원조정책과 활동’에 대한 연구이다. 국제개발 NGOs의 개념 및 운용체계, 원조의 역사와 주요 실적, 원조정책과 행동규범, 개발협력 기구와의 관계, 베트남과 중국에서의 활동 사례 등을 다루었다. 지난 1차년도 연구는 국제사회의 개발지원 이론과 실재를 기초로 국제 규범과 관례, 절차에 부합하는 북한개발협력의 로드맵과 실행방안을 마련하고자 하는 선도적인 과제로서의 성격을 지닌다고 평가할 수 있다.

## 2. 연구내용 및 방법

### 가. 연구내용

1차년도에 이어 금번 2차년도(2009)의 연구주제는 <북한개발지원의 포괄적 추진방안: ‘비핵·개방·3000 구상’을 위한 실천방안 모색>이다. 1차년도 연구에서 도출한 북한개발지원을 위한 시사점을 바탕으로, 향후 북한개발지원 추진을 위한 구체적인 방안들을 제시한다. 즉, 국제적 개발이론을 북한에 적용하게 되는 경우의 적실성과 어려움을 고려하는 가운데, 북한개발지원에 관한 구체적 방안을 마련하는 한편, 양자간, 다자간 국제기구 및 국제 NGOs가 북한 개발지원에 어떻게 참여하고 한국과 협력할 수 있는가에 대한 방안을 제시한다.

무엇보다 금번 연구는 ‘비핵·개방·3000 구상’의 실천을 위한 세부추진방안

을 모색하는 데 연구의 주안점을 둔다. 특히, 한국의 경협, 구호와 개발 지원 활동이 종합적 전략과 체계 속에서 북한 정부와 주민을 대상으로 실효성 있게 실천될 수 있는 방안을 마련하고자 한다. 이같은 연구의 방향에 따라 금번 2차년도 연구는 모두 5가지 세부과제로 구성되어 있다.

첫 번째 과제는 “북한개발지원의 이론과 포괄적 전략”이다. 이 과제는 한국의 대북지원에서 개발지원론 대두의 의미와 과제를 서술하고, 아울러 1차년도에 미처 다루지 못했던 국제 개발원조의 이론적 주제를 다룬다. 즉, 국제적 개발원조의 핵심 개념이라 할 수 있는 빈곤감소 전략을 북한에 적용하고 추진하는 문제에 대해 분석한다. 그리고 국제 개발원조에서 새로운 접근 방법으로 등장하고 있는 권리에 기반한 접근의 이론적 논의와 실행 전략을 전반적으로 소개한다. 이 접근은 개발과 인권의 문제를 통합적으로 접근하는 방식으로 개발원조를 제공하는 것을 모색하는 국제적 논의를 소개한다. 마지막으로 한국의 대북지원에서 중요한 현안이 되어 왔던 대북 식량지원에 관한 문제를 다룬다. 대북 식량지원은 현실적으로 한국의 북한에 대한 가장 중요한 지원 행위였음에도 불구하고, 이에 관하여 이론적, 정책적 연구가 부족했던 것을 감안할 때 중요한 시도라고 할 수 있다. 여기서는 국제적으로 식량지원과 관련한 논의와 조치를 소개함과 동시에 그에 비추어 과거 한국의 대북 식량지원의 여러 실태를 반성함과 아울러 정책을 개선하고자 할 때 무엇을 어떻게 해야 하는가에 대한 시사점을 제공한다.

두 번째 과제는 “북한개발지원의 쟁점과 해결방안”이다. 여기서는 북한개발지원 정책의 투명성과 효과성에 대한 구체적인 방안을 제시한다. 이 과제는 대북 개발지원으로의 전환을 위한 전략적 접근 방안으로 세 가지 측면을 고려하였다. 먼저, 대북 개발지원과 연계해서 현재 인도적 대북지원에서 개선해야 할 점이 무엇인지 살펴보았다. 둘째는 구체적인 쟁점들에 대한 국제적인 관례는 무엇인지 보편적인 실천방안을 찾고자 하였다. 이는 국제사회와의 협력을 염두에 둔 작업으로 볼 수 있다. 셋째는 현재 이명박 정부와의 대북정책과 조화를 이룰 수 있는 추진방향을 고려하였다.

이를 바탕으로 이 과제의 주요내용은 대북지원 정책의 기본 원칙, 비전, 우선순위, 그리고 추진 방식 등을 올바르게 수립하기 위한 제반 과제를 살펴보았다. 우선적으로는 대북지원 통계체계의 개선방안을 모색하였다. 현재의

대북지원 관련 통계체계로는 무엇이 얼마나 어느 지역으로 지원되고 있는지에 대한 체계적이고 정확한 파악과 분석이 불가능하다는 판단 하에 새로운 통계체계를 제시한다. 이어서 대북 개발지원의 투명성 제고방안을 국제사회의 사례를 중심으로 살펴보고, 향후 대북지원에서 고려해야 할 중점과제들을 분석한다. 대북 개발지원의 투명성을 확보하기 위해서는 북한사회의 능력이 제고되어야 한다는 점이 강조될 것이다. 다음에는 대북 개발지원의 효과성 제고 방안을 제시하고자 한다. 이를 위해 국제사회에서 효과성 제고를 위해 고민하고 노력해 온 과정을 살펴볼 것이다. 이를 기초로 대북 개발지원을 위한 정책 우선순위 등 시행절차의 정형화를 제시한다. 또 다른 주제로 북한에 대한 사회개발문제가 다루어진다. 여기에서는 사회개발을 위한 개발지원의 역할에 초점을 맞추어 북한에 대한 사회개발의 전략적 방안을 논의한다. 이를 위해 사회개발의 개념을 비롯한 국제사회의 사회개발을 위한 노력을 소개하고, 이에 따른 북한에 적용할 수 있는 구체적인 추진방안을 제시한다. 다음에서 다루는 주제는 현정부 대북정책의 핵심이라고 할 수 있는 ‘비핵·개방·3000 구상’과 대북 개발지원의 추진방안을 연계하는 연구를 수행한다. 이를 통해서 ‘비핵·개방·3000 구상’의 구체적인 추진방향과 과제를 제시한다. 마지막으로 후계체제 구축이 가시화되면서 체제의 불확실성이 증대되고 있는 상황이 야기할 수 있는 급변사태 발생의 경우 우리의 대비책을 개발지원의 관점에서 접근한다. 이를 위해 북한의 급변사태 발생 유형과 이에 따른 특징을 비교 분석하고, 대북 개발지원의 구체적 방안을 단계별로 제시하고자 한다.

세 번째 주제는 “북한개발지원을 위한 국제협력 방안”이다. 이 과제는 북한 개발지원을 위한 재원조달과 원조조정에 초점을 맞추고 있다. 북한 개발지원을 위해서는 현실적으로 재원을 어떻게 조달하느냐가 개발지원의 내용과 규모를 결정하는 중요한 요인이기 때문이다. 또한 북한 개발지원을 위한 원조조정은 조달된 재원을 효율적으로 배분하는 역할을 함과 동시에 원조공여국과 북한과의 소통 역할도 하게 된다. 또한 이 과제에서는 국제사회의 체제전환국 지원 사례연구도 포함하고 있다. 대표적인 체제전환국인 베트남, 우즈베키스탄, 앙골라의 재원조달 및 원조조정 사례연구를 통하여 성공적인 개발지원을 위한 조건을 정리하고 북한에 대한 시사점을 찾아내고자 한다.

북한 개발지원을 위한 재원조달과 원조조정 이슈는 북한에 소위 급변사태가 발생했을 때는 더욱 더 중요해진다. 본 연구는 북한의 급변사태시 긴급구호 및 긴급재건 메커니즘을 살펴보고, 북한에 적용할 국제협력방안을 제시한다. 북한 개발지원을 위한 재원조달과 원조조정 이슈는 2008년 협동연구에서도 부분적으로 다루어진바 있으며, 여기에서는 국제통화기금(IMF), 세계은행(World Bank), 아시아개발은행(ADB) 등 국제금융기구와 UN개발그룹 등 다자간 개발기구의 체계 및 활동에 대한 연구와 함께 미국, 일본, 중국 등 주요 대북한 양자간 지원 가능 국가의 공적개발원조기관에 대한 기초연구가 수행되었다. 이번 협동연구에서는 1차년도에 수행한 연구를 더욱 발전시켜 향후 5년간 북한 개발지원을 위한 단계별 국제협력방안을 도출한다.

네 번째 주제는 “북한개발 지원체계의 구축방안”이다. 이 과제는 북한 개발 지원 정책은 장기간에 걸쳐서 총체적이고 포괄적인 접근 방법을 통해서 추진해야 한다는 점에서, 이를 효과적으로 추진할 수 있는 북한 개발지원 체제를 구축하는 것이 매우 중요한 문제라는 인식에서 출발한다. 즉, 이같은 문제의식에 기초해서 북한 개발지원을 수행하는데 필요한 체제를 구축하기 위한 구체적인 정책 방안 도출을 주요 목적으로 한다. 특히 북한 핵문제의 비핵화에 진전이 나타나서 우리 정부의 ‘비핵·개방·3000 구상’이 본격적으로 추진될 경우 기존의 법체계나 대북지원 체제로는 효과적으로 대북지원 사업을 추진하기 어렵다는 점이 고려되어야 할 것이다.

이 과제에서는 북한 개발지원 체제의 구축을 위한 매우 구체적인 실천과제를 다룬다. 이것은 당연히 개발지원에 대한 기본적 지식이 밑받침이 되어야 하고, 또한 그동안 진행되어 온 대북지원 과정에 대한 이해도 요구된다. 이에 북한 개발지원 체제의 구축 방안을 도출하기 위해 개발지원과 관련한 이론적 논의들을 살펴보는 것으로부터 출발한다. 먼저 개발지원에 대한 기본적 인식을 돕기 위해 개발지원의 주요 개념을 정리한다. 여기에서는 ‘발전(development)’ 및 원조에 대한 개념에 대해 자세하게 설명하고, 이와 함께 개발지원에서 자주 사용되는 용어들 사이의 관계를 정리한다. 또한 개발지원 체제의 구성요인에 대한 이론적 논의를 살펴본다. 이어서 선진국 및 국내의 개발원조체제의 변화 발전과정과 개발원조 관련 법제도를 살펴보고, 북한 개발지원 체제 구축에 대한 시사점을 살펴본다. 또한 그동안 진행된 대북지원의 현황

과 관련 법제도를 살펴보고 지원체제의 측면에서 살펴본 문제점들을 정리한다. 마지막으로 북한 개발지원 체제의 구축과 관련한 쟁점을 살펴보고, 그와 관련해서 북한 개발지원 체제를 어떻게 구축할 것인지에 대해 구체적인 방안을 제시한다.

다섯 번째 주제는 “지방자치단체의 북한개발지원 전략과 접근방법”이다. 여기서는 지방자치단체의 북한 개발지원 전략과 지원체제의 특징을 분석한다. 이 과제는 지방자치단체의 북한 개발지원의 합리적이고 효과적인 추진방안을 모색하는데 핵심 목적이 있다. 이를 위해 지금까지의 지방자치단체 북한 개발지원 사업의 내용과 성과를 평가해보고 이를 바탕으로 바람직한 북한 개발지원 체제 구축방안에 대하여 모색한다. 북한에 대한 개발지원이 많은 재원과 전문성을 필요로 하는 사업이므로 지방자치단체가 독자적으로 사업을 추진하는데 한계가 있다. 또한 타 지방자치단체나 기관과의 중복지원 등의 문제가 발생할 수 있다. 따라서 지방자치단체의 북한 개발지원에 대한 평가는 지방자치단체의 전문성, 재정, 지원분야 및 형식, 수원국의 수용성 그리고 이러한 모든 사항을 통제할 수 있는 권한에 초점을 맞추어 분석하고자 한다. 또한 북한 개발지원을 추진하는 다양한 주체들이 누구이며 이들 간의 네트워크 관계는 어떻게 형성되어 작동하고 있는가의 관점에서 분석·평가하고자 한다. 이를 바탕으로 체계적 개발지원을 위하여 지방자치단체와 중앙정부·타 지방자치단체·민간단체(NGO)·국제기구와의 협력방안을 제시한다. 한편, 이상의 내용을 도표로 정리하면 <표 1-1>과 같다.

<표 1-1> 2차년도 주요 연구내용

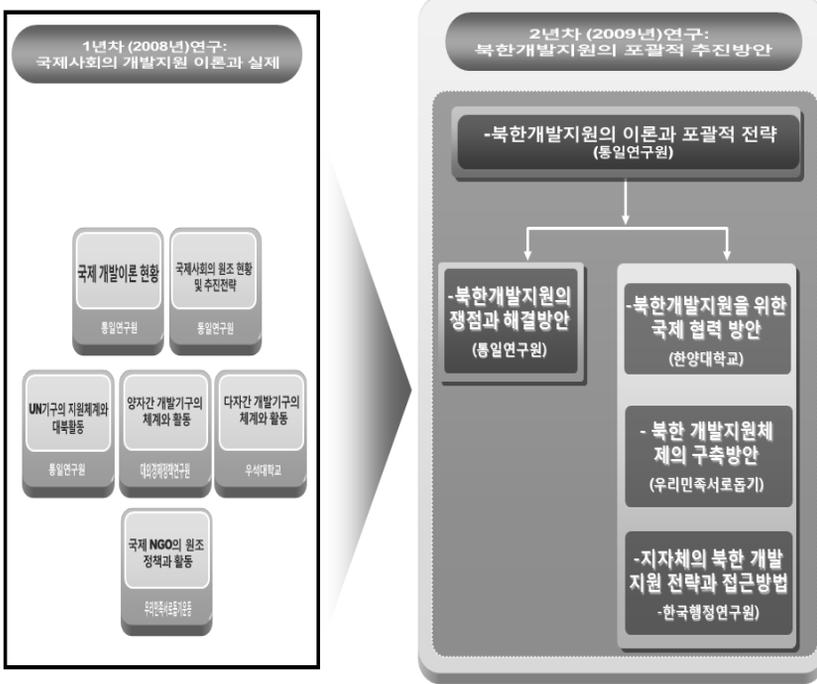
| 구분     | 과제명                     | 주요 연구내용   |
|--------|-------------------------|---|
| 이론적 논의 | 1과제: 북한개발지원의 이론과 포괄적 전략 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국제 개발원조의 이론적 주제</li> <li>- 빈곤감소 전략을 북한에 적용하고 추진하는 문제에 대해 분석</li> <li>- 권리에 기반한 접근의 이론적 논의와 실행 전략</li> <li>- 대북 식량지원에 대한 종합평가와 향후 북한개발지원으로서의 바람직한 식량지원 방안 모색</li> </ul> |
|        | 2과제: 북한개발지원의 쟁점과 해결방안   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대북지원의 통계체계의 개선방안</li> <li>- 대북 개발지원의 투명성 제고방안을 위한 국제사회의 사례</li> <li>- 북한사회개발의 전략적 방안</li> <li>- ‘비핵·개방·3000 구상’과 대북 개발지원의 추진방</li> </ul>                               |

|              |                               |   |
|--------------|-------------------------------|---|
|              |                               | <p>안 연계</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한의 급변사태 발생 유형과 이에 따른 특징을 비교 분석하고, 대북 개발지원의 구체적 방안을 단계별로 제시</li> </ul>                         |
| 개발지원 행위자별 분류 | 3과제: 북한개발지원을 위한 국제협력 방안       | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국제사회의 체제전환국 지원 사례연구</li> <li>- 급변사태시 긴급구호 메커니즘 및 긴급재건 메커니즘 분석</li> <li>- 북한 개발지원을 위한 단계별 국제협력방안</li> </ul> |
|              | 4과제: 북한 개발지원체제의 구축방안          | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 개발원조 체제의 변화 발전과정</li> <li>- 개발원조 관련 법제도 현황</li> <li>- 북한개발지원체제의 구체적 구축방안</li> </ul>                        |
|              | 5과제: 지방자치단체의 북한 개발지원 전략과 접근방법 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지자체의 북한개발지원 사업내용과 성과평가</li> <li>- 지자체의 바람직한 북한개발지원 추진방안 모색</li> </ul>                                      |

### 나. 연구방법

본 연구는 ‘북한개발지원’이라는 주제의 복합적 성격을 고려하며, 분야별 시너지 효과를 극대화하는 차원에서 협동연구로 진행된다. 협동연구의 주관 기관은 통일연구원이다. 그리고 북한개발지원 부문에서 선행연구를 수행했거나 관련 사업을 추진하고 있는 산·학·연의 기관이 협력연구기관으로 참여하였다. 참여기관에는 경제인문사회연구회 산하 국책연구기관과 국제금융기구에서 근무한 경험을 가진 전문가가 소속된 학교 및 연구소, 관련 사업에 대한 국내외 네트워크가 가장 활발한 민간단체 등이 포함되어 있다.

&lt;그림 1-1&gt; 협동연구사업의 연구내용 및 수행기관



주관기관인 통일연구원이 연구기본 방향과 기본계획서를 정립한 다음, 이를 토대로 여러 전문가와 논의를 거쳐 연구분야 및 세부연구주제를 확정했다. 이후 공모와 엄정한 심사를 통해 연구에 참여할 연구기관 및 연구자를 선정하였다. 선정기준은 연구의 효율성, 공정성, 적합성, 주제간 유기적 연계성 등이었다. 그 결과 통일연구원을 총괄연구기관으로 하여 2개의 세부과제는 통일연구원이 그리고 나머지 3개의 세부과제는 외부의 전문 기관이 담당하였다. 한양대, 우리민족서로돕기운동, 한국행정연구원 등이 공동 연구기관으로 참여하여 협동연구체계를 구축하였다.

이와 같은 5개의 세부과제를 중심으로 협동연구망을 구축한 이후, 전체 연구 방향, 각 세부과제별 연구 내용은 여러 차례의 재검토를 거쳐서 다듬어졌다. 이는 ‘개발협력’이라는 주제의 복합성을 고려하며 협동연구로서의 시너지를 확보하기 위한 것이었다. 즉, 총괄책임자 및 세부과제별 연구책임자가 연구 방향 및 내용을 충분히 협의하고, 이를 다시 전체 공동연구진이 공유하며, 이 과정에서 다양한 의견을 수렴하여 결정하는 방식으로 연구를 진행

하였다. 이 과정에서 각 주제별로 또는 총괄적으로 관련 행위자 및 전문가를 중심으로 간담회, 워크숍, 학술회의 등을 개최하였다. 우선 세부 주제별로 보면, 다양한 형태의 간담회 및 워크숍을 20차례 이상씩 개최하였다. 그리고 총괄적으로도 사업계획검토회의, 사업계획발표회, 총괄책임자와 세부과제 연구자간 간담회, 공동연구진 전체워크숍, 중간발표회, 최종발표회 등 총 35회 이상의 모임이 개최되었다. 연구과제에 대한 문제의식 및 분석들의 공유를 위해 국내외 관계자를 초청한 가운데 세미나 및 워크숍을 개최하고 국내외 워크숍 및 심포지엄 개최를 통해 북한개발지원에 대한 국내외적 공감대를 형성하였다.

이와 같은 다양한 형태의 회의 결과는 연구에 반영되었고, 문제점의 발굴과 해결에 기여한 것으로 평가된다. 아울러 개발지원에서 교육, 보건, 농업, 여성, 아동 등의 부문을 중시하고 있는 만큼 해당 세부과제별로 전문가를 자문위원으로 활용하였다. 또한 북한개발지원에 관한 정책이 정부의 남북공동발전구상 하에서 추진될 수 있도록 통일부의 교류협력국, 개성공단사업지원단뿐만 아니라 한국수출입은행, 한국국제협력단의 담당자에 대한 자문회의를 개최하였다.

특히, 본 협동연구 운영에서 주목할 점은 사업의 원활한 수행과 연구의 질적 수준을 제고하기 위해 자체 운영위원회를 구성하였다는 점이다. 자체 운영위원회는 총괄팀장(1인), 세부과제 팀장(5인) 및 연구간사(1인)을 포함하여 총 7인으로 구성하였다. 운영위원회는 정기적으로 회의를 개최하여 세부과제간 연계성을 강화하고 연구의 질적 향상을 제고하였다. 무엇보다 운영위원회는 연구진행 초반기인 4, 5월에 집중회의를 개최하여 세부과제별 목차를 조정하고 연구방향을 설정하는 등 연구 성과의 질을 제고하기 위해 노력하였다. 또한 중간·최종보고회 시 개별 세부과제의 연구 내용과 진행상황에 대해 운영위원회 차원에서 전반적으로 검토 및 심사를 시행했다.

아울러 본 협동연구는 운영위원회 뿐만 아니라 대주제와 분야별 세부주제간 유기적 연관성을 도모하기 위해 공동연구진 전체회의와 워크숍을 수차례 개최하여 상호간 인식을 공유하였다. 전반기와 후반기에 각각 2차례씩 총괄책임자와 세부과제연구자와의 간담회를 통해 국제사회의 개발지원 이론과 활동체계에 대한 문제인식을 공유하고 연구방향의 일치를 도모하고자 하였

다(다음 <표 1-2> 참조). 또한 북한개발지원 관련 연구기관은 물론 대북지원의 현장경험이 축적된 대북지원단체등이 각 기관의 특성에 맞게 참여함으로써 단순 세부과제 분할 형태가 아니라 학제간 연구를 통해 논리적 일관성과 분업성을 기초로 협동연구의 장점을 최대한 살리고자 노력하였다.

아울러 5개의 세부과제에 대한 보고서는 독립적으로 출판되었다. 본 보고서는 분야별로 추진된 5개 세부연구과제 결과를 종합하여 하나의 보고서로 재구성한 협동연구 총괄보고서이다.

<표 1-2> 주요 전체회의 개최 현황

| 일시            | 회의명          | 주요내용   |
|---------------|--------------|--|
| 2.3           | 1차 사업계획 검토회의 | 2009년도 연구방향 및 세부과제 연구내용 선정 및 제1차 운영회의                                    |
| 2.11          | 2차 사업계획 검토회의 | 북한개발지원의 포괄적 추진방안 제2차 운영위원회   |
| 2.27          | 사업계획발표회      | 연구원 전체 사업계획발표회   |
| 3.12          | 3차 사업계획 검토회의 | 북한개발지원의 포괄적 추진방안 제3차 운영위원회   |
| 3.17          | 간담회          | 북한개발지원의 포괄적 추진방안 간담회   |
| 3.25          | 간담회          | 북한 개발지원의 쟁점과 해결방안 연구계획서 검토   |
| 3.30          | 사업계획발표회      | 2009년 사업계획발표 및 외부 공동연구기관 계약  |
| 4.23~<br>4.24 | 국내워크숍        | 2009년 북한개발지원 협동연구 전체 연구진 워크숍   |
| 5.7           | 간담회          | 북한개발지원의 국제협력 관련 간담회 개최   |
| 5.12          | 자문회의         | 북한 개발협력을 위한 통계체계 개선 방안   |
| 6.4           | 간담회          | 북한개발지원의 쟁점과 해결방안 모색 관련 간담회 개최  |
| 6.12          | 간담회          | 대북 개발협력 위한 통계체계 개선방안 관련 간담회 개최   |
| 7.1           | 간담회          | 북한개발지원 전략과 접근 방안 관련 간담회 개최   |
| 7.3           | 간담회          | 정부의 대북식량지원 현황 및 평가 관련 간담회 개최   |
| 7.20          | 중간보고회        | 원내과제 중간보고  |
| 7.29          | 중간보고회        | 외부과제 중간보고  |
| 8.2~<br>8.8   | 국제워크숍        | 북한개발지원의 포괄적 추진방안 마련을 위해 한국국제협력단(KOICA)의 해외 사업장을 방문하고 관련 현지 전문가들과의 워크숍 개최 |

|             |       |                                 |                                      |
|-------------|-------|---------------------------------|--------------------------------------|
|             | 8.3   | 간담회                             | 개발지원의 효과성 관련 간담회 개최                  |
|             | 8.12  | 간담회                             | 북한개발지원의 포괄적 추진방안 중간보고 결과 관련 간담회 개최   |
| 하<br>반<br>기 | 8.14  | 간담회                             | 중간보고 결과 보완 작성 및 해외워크숍 결과보고 작성        |
|             | 8.19  | 간담회                             | 북한 사회개발 관련 협력방안 관련 간담회 개최            |
|             | 8.20  | 간담회                             | 국제 식량지원의 이론과 실제 관련 간담회 개최            |
|             | 9.1   | 자문회의                            | 북한 개발협력을 위한 통계체계 개선 방안               |
|             | 9.1   | 간담회                             | 북한개발협력을 위한 통계체계 개선방안 관련 간담회 개최       |
|             | 9.8   | 워크숍                             | KINU-CIPE의 상호 업무 파악 및 공동사업 모색        |
|             | 9.8   | 간담회                             | 북한개발지원의 포괄적 추진방안 관련 세부과제 팀장 간담회 개최   |
|             | 9.9   | 자문회의                            | 유럽연합의 식량지원 원칙 및 지원 사례                |
|             | 9.9   | 간담회                             | 유럽연합의 식량지원 원칙 및 지원 사례 관련 간담회 개최      |
|             | 9.25  | 간담회                             | 대북 식량지원의 추진전략                        |
|             | 10.1  | 간담회                             | 대북 개발지원과 향후 대북 경제정책 방향               |
|             | 10.9  | 간담회                             | 북한의 급변사태와 개발협력 관련 간담회                |
|             | 10.13 | 간담회                             | 북한개발지원의 포괄적 추진방안 관련 세부과제 팀장 간담회 개최   |
|             | 10.13 | 중간보고회                           | 원내 세부과제 2차 중간보고                      |
|             | 10.14 | 중간보고회                           | 원의 세부과제 2차 중간보고                      |
|             | 11.20 | 최종보고회                           | 세부과제별 최종보고                           |
|             | 11.26 | 간담회                             | 식량지원의 국제적 쟁점과 대북식량지원의 추진전략 관련 간담회 개최 |
|             | 12.10 | 간담회                             | 대북식량지원의 국제적 쟁점 관련 간담회 개최             |
|             | 12.17 | 간담회                             | 대북 식량지원의 쟁점과 개발지원으로의 추진과제 관련 간담회 개최  |
|             | 12.21 | 간담회                             | 북한개발지원의 포괄적 추진방안 관련 평가회의 개최          |
| 12.23       | 간담회   | 북한개발지원의 포괄적 추진방안 원외 세부과제 간담회 개최 |                                      |

# 제 2 장

## 북한개발지원의 이론과 포괄적 전략

북한개발지원의 포괄적 추진방안 : 비핵 · 개방 · 3000구상에 의한 남북공동의 모색

## 제2장

# 북한개발지원의 이론과 포괄적 전략\*

### 1. 서론

대북지원은 한국이 북한에 관해서 행사할 수 있는 주요 지렛대로 인식되어 왔다. 그러나 한국의 대북지원에 대한 전략 사고의 발전은 만족할 만한 수준에 이르지 못했다고 할 수 있다. 통일연구원은 대북지원에 대한 전략 사고는 인도·개발지원과 관련한 국제적 경험, 이론, 정책원칙 등의 수용과 한국적 적용을 통해 풍부해질 수 있다는 관점 하에서 2개년에 걸쳐 협동연구를 진행해 왔다.

2차년도는 4개의 하부과제로 이루어졌는데, 주로 국제사회의 개발원조론을 한국의 대북지원에 적용하는 문제에 초점을 두고 있다. 4개의 하부과제 중의 하나인 본 연구는 1차년도의 이론적 연구과제 중에서 미처 다루지 못했던 주제를 찾아내어 다루는 한편, 개발원조론의 대두가 한국의 대북지원 정책에 시사하는 함의를 제시하는 것이다.

국제사회의 개발원조론을 한국의 대북지원에 수용하고 적용하는 문제는 이명박 정부의 상생·공영의 대북정책과 관련한 구체적 정책 시안을 마련하는 데서도 매우 중요한 의미를 지닌다. 또한 한국사회에 잘 알려져 있지 않은 것 중의 하나는 국제적 개발원조론에 등장하는 정책원칙과 정책수단이 이명박 정부의 '비핵·개방·3000 구상'을 구체화하고 실현하는 데 이론적, 정책적 기반이 될 수 있다는 것이다.

이명박 정부의 대북정책 원칙의 하나로, 국제협력과 남북협력의 조화를 내세우고 있다. 본 연구는 그간 한국의 대북지원 정책을 국제적 인도·개발원조의 경험과 원칙에 조화시켜 보다 효율적이고 성과적으로 만드는 데 기여할

\* 본 내용은 박형중·임을출·김수암·강동완, 『북한개발지원의 이론과 포괄적 전략 (09-15-02)』 연구를 요약한 것임.

수 있다. 이러한 논의는 한국의 대북지원 정책이 그간 부분적으로 초래해 왔던 국제사회와의 갈등을 낮추며, 한국의 지원정책 행위의 설득력을 높이는 데 기여하도록 만드는 데 불가결하다.

다른 편에서 이명박 정부의 대북 인도·개발지원에 관한 목적과 원칙은 국제적 개발원조가 지향해왔던 목적 및 원칙과 일치한다. 이명박 정부는 ‘비핵·개방·3000 구상’을 내세우면서, ‘북한 주민 삶의 질 향상’, ‘비용 대비 성과 문제’, ‘북한의 발전을 촉진하는가’ 등을 대북지원 정책에서의 주요 원칙으로 내세우고 있다. 언급된 세 가지 문제는 국제개발원조에서 핵심 원칙으로 내세우는 ‘빈곤감소’, ‘원조의 효과성’, ‘자원성 및 주인의식’의 원칙과 부합한다.

이러한 관점에서 본 연구의 제2절은 한국의 대북지원에서 개발지원론 대두의 의미와 과제를 서술한다. 제2절의 주요 내용은 이렇다. 국제적으로 볼 때, 개발원조는 제2차 세계대전 이후에 발생했으며, 냉전과 탈냉전 시기에 걸쳐 많은 경험, 이론, 정책원칙을 발전시켜 왔다. 한국의 대북지원 정책은 냉전식 남북관계를 탈피하기 시작하던 노태우 정부 시기부터 발전되어 왔다고 할 수 있다. 이때부터 주요하게 등장했던 관련 의제는 북한의 어려운 식량 사정을 인정하고 이에 대해 인도적 지원을 하는 문제, 남북 경제관계 확대를 통해 북한의 경제성장을 돕고 아울러 남북관계를 확대발전시킬 데 대한 문제, 한국의 지원을 통해 북한 당국의 대내·외 행태를 변화시키는 문제, 특히 북한 당국이 비핵화에 대해 협조하는 경우 획기적으로 대북지원을 증대시키는 문제 등이 대북지원과 남북경제협력의 주요 의제였다.

아울러 1차년도에 미처 다루지 못했던 국제 개발원조의 이론적 주제를 제3절과 제4절에서 다룬다. 제3절은 국제적 개발원조의 핵심 개념이라 할 수 있는 빈곤감소 전략을 북한에 적용하고 추진하는 문제에 대해 분석한다. 현하 국제사회에서 대외원조의 핵심은 수용국가에 제공되는 원조가 그 국가에서 ‘빈곤감소를 촉진하는 경제성장을 촉발해야 한다’는 것이다. 한국의 대북지원 정책과 행위는 다양한 목적을 추진하는 데서, 이 핵심 사안을 등한시 해온 측면이 있다. 국제개발원조론에서의 빈곤감소전략은 이명박 정부의 대북 경제협력의 주요 원칙의 하나인 ‘북한 주민 삶의 질 향상’을 위해 대북지원 정책을 구체화하는 데서 나타나는 여러 문제와 해결책을 제시한다.

제4절은 국제 개발원조에서 새로운 접근 방법으로 등장하고 있는 권리에

기반한 접근의 이론적 논의와 실행 전략을 전반적으로 소개하는 것을 목적으로 서술되었다. 이 접근은 개발과 인권의 문제를 통합적으로 접근하는 방식으로 개발원조를 제공하는 것을 모색하는 국제적 논의를 소개한다. 이러한 접근은 한국의 대북인권 정책이 단순히 북한 내부에 존재하는 열악한 인권상황을 고발하고 폭로하는 것을 넘어설 수 있는 정책 논리, 원칙과 조치를 개발하는 데 큰 기여를 할 수 있다. 특히 한국의 대북지원이 북한 주민의 경제적 처지 뿐 아니라 인권 개선에 이바질 할 수 있는 방향으로 정향되도록 할 수 있는 구체적 전략 사고를 제시한다는 데 큰 의미가 있다.

제5절은 한국의 대북지원에서 중요한 현안이 되어 왔던 대북 식량지원에 관한 문제를 다룬다. 대북 식량지원은 현실적으로 한국의 북한에 대한 가장 중요한 지원 행위였음에도 불구하고, 이에 관하여 이론적, 정책적 연구가 부족했던 것을 감안할 때 중요한 시도라고 할 수 있다. 여기서는 국제적으로 식량지원과 관련한 논의와 조치를 소개함과 동시에 그에 비추어 과거 한국의 대북 식량지원의 여러 실태를 반성함과 아울러 정책을 개선하고자 할 때 무엇을 어떻게 해야 하는가에 대한 시사점을 제공한다.

## 2. 한국의 대북지원에서 개발지원론 대두의 의미와 과제: 정부의 지원정책 구상을 중심으로

이 글은 원조에는 다양한 목적이 있다는 것, 한국의 전통적 대북 경제관계에 대한 담론에도 다양한 목적이 포함되어 있다는 것을 우선 밝힌다. 그 후 한국 정부 정책에서 가장 중요한 구상이었던, 남북경제공동체 형성론, 비핵화 보상론, 대북 인도지원론을 서술한다. 김대중, 노무현, 이명박 정부에서 이 세 가지 개념이 어떻게 사용되었는가를 비교하면서 살펴본다. 그 후 한국에서 개발지원론이 어떠한 맥락에서 등장했는가를 서술하고, 그것이 어떠한 의미를 지니는가를 서술한다.

이 글은 개발지원론이 한국 정부의 전통적 정책 담론 세 가지 즉, 남북경제공동체 형성론, 비핵화 보상론, 대북 인도지원론을 새롭게 재구성할 수 있는 논리적 정책적 기반을 제공할 수 있다는 것을 제기한다. 재구성의 목적은 대북지원 구상에서 다음과 같은 영역에서 정책을 개선하는 것이다. 첫째, 그간 한국식 일방성에서 벗어나 북한과의 쌍방성을 수립하는 문제, 둘째,

지원구상에서 현실성, 그 성과에서 합목적성과 실효성을 보장하는 문제, 셋째, 북한의 지원 수용 능력을 감안한 분화된 정책과 구상을 추진하는 문제, 넷째, 국제적 상식에 부합하고 설득력을 갖추어 주변국 및 국제기구와 협력 체제를 구축하는 문제 등이다.

어느 한 국가가 다른 국가에 대해 원조를 제공하는 데는 다양한 이유가 있다. 또한 원조를 제공하는 방법도 다양하다. 원조 제공 목적은 제공 수단을 규정한다. 어떤 목적과 어떤 수단이 양립하지 않는다. 그런데 어떤 경우에는 이것이 망각되는 경우가 있다. 원조 제공 목적이 뚜렷하지 않거나 혼동되는 경우, 그 제공 방법과 수단에도 동일한 현상이 발생한다. 여기서는 원조의 목적을 구분해 보며, 원조 제공 자체가 목적이 되어, 그 원조 제공을 통해 달성하고자 하는 목적이 무엇인지를 망각하는 경우도 발생할 수 있다.

Carol Lancaster는 해외원조를 독립된 정부 또는 국가 간에 자발적 자원이 전으로 정의한다. 그런데 이러한 원조는 다양한 목적으로 행해질 수 있다. 간략히 분류해보면, 외교적 목적의 원조, 개발추진을 위한 원조, 인도주의 구호 목적의 원조, 상업적 목적의 원조 등이 있다. 여기서 외교적 목적의 원조는 국제적 안보, 국제적 정치 목표, 정부간 관계의 관리를 주요 목적으로 한다. 개발원조는 원조의 목적이 “경제적, 사회적 진보와 빈곤 축소를 후원하기 위한”<sup>1)</sup> 경우이다. 인도적 구호 목적의 원조는 천재지변 또는 인위적 위기의 시기에 행해지는 원조이다. 상업적 목적의 원조에는 예를 들어 공여국의 수출을 확대하는 데 도움을 주는 원조와 주요 천연자원에 대한 접근과 수입을 보장하기 위해서 행해지는 원조 등이 있다. 즉, 원조가 행해지는 목적은 다양하다는 것을 인식할 필요가 있다. 즉 개발원조라고 하는 것은 원조의 목적에 따른 구분이라는 것이며, 다른 목적으로 행해지는 원조와 차별성 속에서 정립한다.

한국에서 대북지원의 목적은 복합적이었다. 대북지원의 주요 목적을 열거하면 이렇다. 남북경제 협력의 촉진, 민족공동체 복원과 통일, 비핵화에 대한 보상, 남북간 군사적 긴장완화, 남북 당국 관계의 유지와 관리, 인도주의 등이었다. 정부 교체와는 상관없이 역대 한국 정부의 대북지원 정책 구상에는

1) Carol Lancaster, *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics* (Chicago: the University of Chicago Press, 2007), p. 13.

항시적으로 이러한 공통적 목적들이 등장한다.

이러한 여러 목적을 배합하는 패키지에 따라, 역대 한국 정부 또는 한국 사회의 대북지원 정책 구상을 네 가지로 대별해 볼 수 있다. 첫째, 남북경제공동체 형성을 위한 대북지원론, 둘째, 핵무기 포기에 대한 보상으로서의 대북지원론, 셋째, 인도지원론 등이다. 다음으로 개발원조론을 지적할 수 있다. 그런데 대북지원과 관련해서 개발원조론은 아직 정부의 지원정책 구상에서는 주요 개념으로 등장하지 않은 상태이다.

역대 정부마다 차이도 있었다. 진보(liberal)정부인가 보수정부인가에 따라 여러 목적 중에서 특정한 것들이 강조되고 다른 것은 덜 중요해졌다. 또한 위의 세 가지 지원 구상 중에서 정부의 성격에 따라 어느 것이 더 강조되고 어느 것은 덜 강조되었다. 진보정부는 안보문제의 교란에도 불구하고 북한 당국과 좋은 관계를 유지하는 수단 중의 하나로 대북지원 정책을 활용하는 경향이 더 강하다. 보수정부는 비핵화에 대한 진전을 요구하면서, 이에 대한 보상으로 대북지원을 해야 함을 강조하는 경향이 있다.

역대 한국 정부에 공통적으로 등장하는 대북지원 정책 구상 세 가지와 개발협력론의 수용 현황을 살펴보면 다음과 같다.

#### 〈남북경제공동체 형성론〉

이 개념은 노태우 정부 시기 탄생했고, 그 이후로 한국 정부의 대북지원 구상에서 기본 개념으로 정착했다. 그 기본 구상은 이렇다. 남북한 사이에 정치, 경제, 사회적 협력 중에서 가장 이루어내기 쉬운 것이 경제협력이다. 따라서 남북 경제협력을 우선적으로 확대하고, 남북간에 경제공동체를 형성해야 하는데, 한국은 이러한 목적 달성을 위해 북한을 지원해야 한다. 이러한 과정에서 남북간 긴장을 완화하고 정치 및 사회분야에서의 협력을 촉진한다는 것이다. 노무현 정부는 한반도 평화를 위해 경제협력을 적극적으로 확대할 것에 강조점을 두었다. 이명박 정부는 북한의 변화와 핵 포기가 있어야 남북경협이 크게 확대될 수 있다는 것에 강조점을 둔다.

#### 〈핵무기 개발 포기에 대한 보상론〉

노태우, 김영삼, 김대중, 노무현, 이명박 정부는 북한이 핵무기 개발을 포기

하는 경우 대규모 경제협력을 추진하겠다고 약속해 왔다. 이는 대체로 핵무기 개발 포기 단계에 맞추어 단계적으로 경제지원을 확대한다는 구상한다는 것이 논지를 중심으로 했다. 노무현 정부는 대북지원을 늘려 핵무기 포기를 설득한다는 입장에 서기도 했다. 이명박 정부의 개념은 핵 문제의 우선적 해결을 강조한다.

이명박 정부 대북지원 구상의 핵심은 ‘비핵·개방·3000 구상’이다. 이는 핵무기 개발 포기에 대한 보상론을 핵심으로 한다. ‘비핵·개방·3000 구상’을 보다 자세히 언급하면 이렇다. 이명박 정부는 핵문제 해결을 최우선시 하면서 이에 연계하여 남북대화, 대북지원, 경제사업 등을 추진한다는 원칙을 가지고 있다.

#### 〈대북 인도지원론〉

북한경제가 매우 어려우며, 이를 완화하기 위해 인도지원을 해야 한다는 발상도 역시 노태우 정부 시기부터 등장한다. 노태우 정부는 남북관계 개선을 위해 북한에 대한 ‘인도주의’ 지원을 고려했고, 김영삼 정부는 1995년 쌀 15만 톤을 무상으로 조건없이 북한 당국에 제공했다. 이후 전통적으로 한국에서는 ‘대북 인도지원’을 남북 당국 관계개선을 위한 수단으로 사고하는 경향이 주류를 이루어 왔다.

김대중 정부와 노무현 정부의 경우 ‘인도지원’은 인도주의와 함께 정치·외교적 목적을 촉진하기 위한 수단이었다. 구체적으로 보면 이렇다. 김대중 정부는 대북 인도지원의 목적으로 세 가지를 거론했다.<sup>2)</sup> 첫째, 인도주의적 차원에서 같은 민족을 돕는다. 둘째, 대북 인도지원 비용은 남북간 화해·협력 관계를 증진시키고 한반도에서 전쟁의 위협을 감소시켜 나가기 위한 평화유지비용이다. 셋째, 평화비용은 대외적 신인도를 개선시켜 외자유치에 기여하는 등 우리 경제회복에도 큰 이익을 가져다준다. 이를 액면 그대로 해석하자면, 김대중 정부의 대북 ‘인도지원’의 목적은 복합적이다. 인도주의 구호와 함께 정치·외교적 목적이 결합해 있었다.

2) 김대중 정부시기에 간행된 이 문서에는 ‘정부차원의 대북 무상지원 금액=대북 인도지원 금액’으로 하고 있다. 여기에는 비료지원 금액이 포함되어 있다. 통일부, 『대북정책 4년, 평화와 협력의 길 Q & A』, p. 3; 통일부, “인도적 대북지원-사실은 이렇습니다.”

노무현 정부에게 대북 식량지원은 인도지원이자, 북한 당국의 행위 변화 유도 수단이었다. 노무현 정부의 어법에는 이 두 가지가 복합적으로 나타났다. 노무현 정부는 한편에서 대북 식량지원을 인도지원으로 간주하면서, 핵 문제를 연계시키지 않고자 했던 동시에, 핵 상황 악화시 식량지원과 남북경협이 차질을 빚을 수 있다는 것을 강조하고자 했다.<sup>3)</sup> 그런데 노무현 정부가 대북 식량차관을 설명했던 공식문서에는 식량차관 제공의 목적에서 ‘인도주의 구호’와 관련된 단어는 전혀 등장하지 않았다.

이명박 정부는 2008년 6월 대북 인도지원과 관련하여 세 가지 원칙을 밝혔다. 이것이 함축하는 바는 두 가지이다. 첫째, 북한도 한국의 인도지원을 수용할 때, 인도지원의 규범을 함께 수용해야 한다는 것이 전제되어 있다. 둘째, 인도 지원은 인도 지원 차원에서 행하며, 남북관계 개선을 위한 설득 또는 유인 수단 등으로는 사용하지 않겠다는 것이다.

### 〈개발협력론〉

한국의 북한연구분야에 ‘개발지원’이라는 화두가 등장한 것은 2004~2005년경이었다. 대북지원은 1995년부터 시작되어 2005년에 10주년을 맞게 되었는데, 이를 계기로 한국과 북한에서 공히 지난 10년간의 사업 방식에 대한 반성이 대두되었기 때문이다.

같은 시기 한국 측에서도 개발지원으로의 전환에 대한 요구가 있었다. 한국에서는 단기간에 그쳐야 할 긴급구호 차원의 인도 지원이 장기화된 것에 대한 원조 피로와 반성이 있었다. 또한 식량지원과 같은 단순 소비성 지원이 아니라 북한의 자생력을 높이기 위해서 개발 지원이 시행되어야 한다는 인식이 강화되었다.

개발협력이라는 개념은 정책분야에서 확고하게 자리 잡지 못했다. 가장 최근에는 2007년 대통령 선거 과정에서 등장했고, 2008년에 공식화된 이명박 정부의 ‘비핵·개방·3000 구상’ 역시 개발지원을 주요한 내용으로 한다고 할 수 있다. 그런데 여기에는 인도 지원이라는 개념은 등장하지만, 개발 지원이라는 개념은 등장하지 않고 있다. 다만 2009년 8.15 경축사에는 ‘비핵·개방·3000

3) 통일부, “대북정책 추진현황,” (2003.6.2); 통일부, “대북정책 추진현황-평화번영정책과 남북관계 주요 현안,” (2003.6.27); 통일부, “대북정책 추진현황,” (2003.5.29).

구상'을 풀어서 설명하는 가운데, 과거에는 단순히 '5대 분야'라고 불렀던 것을 '대북 5대 개발 프로젝트'라는 용어로 표현했다는 것은 '개발'이라는 단어가 대북지원 관련 공식문헌에 처음으로 등장하는 시발점으로 기억될 것이다.

개발지원론을 단순하게 이해하면, 긴급구호성 단순물자 지원으로부터 농업, 보건·의료 또는 인프라 건설과 같은 방식으로 변화를 뜻한다. 이와 같은 단순한 관념이 한국에서 개발지원론을 사고하는 주류 명제가 되어 왔다.

그러나 개발지원론이 한국의 북한연구분야에 제기하는 문제는 이와 같은 차원을 넘어선다. 개발지원론이 제기하는 문제는 대북지원의 목적과 방법의 양차원에 걸치고 있다. 목적의 측면에서 대북지원은 북한에서의 경제성장과 주민복지향상 또는 '사회적, 경제적 진보와 빈곤축소'에 기여해야 한다는 것이다. 물론 대북지원의 목적은 다양할 수 있지만, 궁극적으로 대북지원은 이와 같은 개발지원형 목적을 지향해야 한다는 것이다.

그러면 개발지원론의 대두가 한국의 대북지원 정책에 시사하는 바는 무엇인가에 대해서 알아보자.

개발지원론은 한국의 대북지원에 대한 구상이 '한국적 관심에서 일방적으로 작성되고 제안되는 것'이 아니라, '쌍방향적'이어야 함을 제기한다고 할 수 있다. 여기서 쌍방향적이란, 무엇보다도 북한 당국이 경제성장과 주민 복지향상에 대한 자발적 의지를 기반으로, 한국 및 외부기관과의 원조 수혜 관계에서 주도성을 발휘해야 한다는 것, 원조 공여국은 북한 당국의 정책과 제도 개선에 대한 의지와 수준에 맞추어, 지원을 제공을 해야 한다는 것을 의미한다.

개발지원론은 북한에게도 요구하는 바가 있다. 첫째, 북한지역에서 경제성장과 주민 복지증진이 발생하려면 가장 중요한 것은 북한 당국이 지구노력을 하는 것이다. 둘째, 북한에 대한 지원은 북한 당국이 정책과 제도를 바꾸는 것을 확인하고 그 수준에 맞추어 제공되어야 한다. 그래야 한국이 제공한 지원이 북한 내부에서 건설적이고 생산적으로 활용될 수 있다. 특히 대규모의 개발협력성 경험은 북한 당국이 내부의 정책과 제도를 경제성장과 주민 복지향상을 위한 정책 의지를 가시적으로 표현하고 실제로 집행할 의사가 확인된 이후에 제공되어야 한다.

이와 같은 관점에 비추어 보았을 때, 남북경제공동체 형성론, 비핵화 보상론, 대북 인도지원론 등은 앞으로 개선될 여지가 있다. 이러한 제안은 첫째, 너무 낙관적 기대 속에서 대체로 한국적 관심을 중심으로 작성된 일방적 제안이었고, 둘째, 너무 낙관적 기대 속에서 북한 당국의 의지와 능력에 대한 현실적 판단을 도외시한 경우가 많았고, 따라서 셋째, 북한에서 경제성장을 발생시키고 주민복지를 증진하는 데서 현실에서 존재하는 구체적 장애가 무엇인지를 파악하며, 그에 대한 구체적 해법이 무엇인지를 발견하는 데서 미흡했다.

국제사회가 그간 축적해온 개발지원에 관한 경험, 이론, 정책 원칙은 한국 정부의 대북지원과 관련한 정책 구상들에서 이와 같은 문제를 개선하는 데서, 그 출발점이 될 수 있을 것이다. 개선해야 할 것을 보면, 첫째, 그간 한국식 일방성에서 벗어나 북한과의 쌍방향성, 국제사회와의 호환성을 수립하는 문제, 둘째, 지원구상에서 현실성, 그 성과에서 합목적성과 실효성을 보장하는 문제, 셋째, 북한의 지원 수용능력을 고려한 현실적 지원이 될 수 있도록 정책과 수단을 구상하고 추진하는 문제, 넷째, 국제적 상식에 부합하고 설득력을 갖추어서 주변국 및 국제기구와 협력체제를 구축하는 문제 등이다.

### 3. 빈곤감소전략(PRS)과 북한 적용 추진전략

국제사회에서 빈곤감소전략보고서(PRSP: Poverty Reduction Strategy Paper)는 한 나라의 전반적인 경제성장 뿐 아니라 향후 3~5년 동안의 빈곤감소를 목표로 하는 프로그램과 정책을 아우르는 전반적인 국가개발전략으로 간주되고 있다. 고채무빈곤국(HIPC: Highly Indebted and Poor Countries)에 대한 부채탕감과 국제통화기금(IMF), 세계은행의 원조 제공을 위한 근거가 되기도 한다. 이 문건은 당사국의 경제성장을 촉진하는 거시경제와 구조적, 사회적 정책과 프로그램, 빈곤 감소에 대한 목표, 정책, 조치 등을 담고 있다. 북한과 같은 고립되고, 사회주의체제를 유지하고 있는 나라에 적용할 경우 빈곤감소전략은 국제사회에로의 편입전략이자, 시장경제체제로의 점진적 이행 전략 문건의 성격을 갖기도 한다. 본 연구는 북한의 거시경제적 안정, 구조 및 제도적 개혁, 능력 배양을 통한 북한내 주민 혹은 빈곤층에 대한

직접적 수혜를 증시하는 국제사회의 빈곤감소전략을 북한에 적용하기 위한 초기단계의 방안을 모색한다. 또한 빈곤감소전략 연구는 북한의 당면한 빈곤 감소와 경제개혁 지원을 위한 빈곤감소전략에 대한 이론적, 실천적 차원의 연구는 한국은 물론 국제금융기구 등 잠재적 원조 공여주체들이 가까운 미래에 북한에 대한 본격적인 경제개입 혹은 개발지원을 추진할 경우 효율성, 효과성을 제고시키는 데 유용하게 활용될 수 있다. 향후 국제금융/개발기구의 대북한개발지원이 시작될 경우 국제사회 또는 국제개발공동체는 북한에 대해 빈곤감소전략과 같은 북한 스스로의 경제·사회개발전략의 수립을 우선적으로 요구할 것이기 때문이다.

또한 본 연구는 대북원조/지원 자금의 효율적 운용과 지원사업의 효과성을 제고하기 위해서는 빈곤감소전략보고서에 대한 치밀한 검토와 분석을 토대로 북한에 대한 지원방안과 계획을 체계적으로 수립할 필요성에 부응하기 위한 것이다. 이 연구는 빈곤감소전략보고서를 중심으로 추진되고 있는 현재 또는 미래의 북한 원조공여주체들의 지원체제에 부응할 수 있는 원조방침과 지원전략을 도출하는 데도 기여할 수 있다.

그리고 빈곤감소전략에 대한 이론적, 실천적 검토를 통하여 대북 개발지원의 쟁점과 해결방안 등을 도출할 수 있으며, 빈곤감소 목표 달성을 위한 국내 시스템 구축 방향 등과 관련한 시사점도 얻을 수 있을 것이다. 빈곤감소전략은 남북협력과 국제협력을 동시에 필요로 한다는 측면에서 국제협력 방안을 모색하는 데 있어 좋은 시사점을 제공할 수도 있을 것이다.

이 글은 이러한 여러 가지 현실적, 그리고 미래적 기대효과를 높이기 위해 우선 경제 및 사회개발을 병렬적으로 도모하기 위한 방안으로서 빈곤감소전략 등장의 역사적 배경, 목적과 주요 원칙 등을 소개하고, 빈곤감소전략 수립 및 이행의 성공사례로 일컬어지는 베트남 경험을 소개하고 그 성공요인을 간략하게 다룬다. 이어 국제사회에서 취약국가에 적용하고 있는 이행기성과 목표(TRM: Transitional Results Matrix)를 소개하고, 북한에 주는 합의 등을 분석한다. 이를 통해 경제 및 사회개발을 위해 빈곤감소전략을 준비했던 베트남의 모범사례와 그렇지 못한 취약국가들의 경험과 성공조건 분석을 통해 북한의 정치·경제·사회적 현 상황을 고려한 북한 적용 추진방안을 제시하였다.

먼저, 빈곤감소에 대한 국제사회의 최근 동향을 살펴보자. 국제사회는 지금 원조효과성 제고에 가장 커다란 관심을 기울이면서, 빈곤감소를 위한 노력을 중시하고 있다. 거의 모든 OECD 개발원조위원회(DAC: Development Assistance Committee) 공여국들은 다자기구의 지원 목표로 빈곤감소 및 새천년개발목표(MDGs: Millenium Development Goals) 달성을 제시하고 있다. 세부적으로는 보건, 양성평등, 기후변화, 취약국가 지원 등으로 정책 우선순위를 다양하게 설정해놓고 있다.

개발원조위원회의 빈곤감소 논의에서 두 가지 핵심 요소는 첫째, 경제성장이 빈곤감소에 실질적으로 기여하는 방향으로 이뤄져야 한다는 것이고, 둘째, 빈곤층이 성장으로부터 이익을 얻고, 성장에 기여하며, 성장과정에 참여하는 능력을 향상시키는 방향으로 설정되어야 한다는 것이다. 개발원조위원회는 지속적인 경제성장이 빈곤감소의 핵심임을 강조하고, 이를 위해 공여국의 개발원조 정책은 거시경제 안정과 우호적인 투자환경 조성에 맞춰져야 한다고 강조하고 있다.

빈곤감소 목표는 1990년대 초반 개도국의 빈곤문제가 악화되면서 국제적인 개발협력의 핵심 정책 목표로 부상하였다. 세계은행이 빈곤 주제를 주도하게 되었는데, 1999년 9월에는 세계은행·국제통화기금(IMF) 연차총회에서 국가 주도의 빈곤감소전략 수립을 토대로 한 채무구제와 양허성 차관 공여방안이 합의되기에 이른다. 이에 따라 수원국 정부는 포괄적 개발체제(CDF: Comprehensive Development Framework)의 원칙에 기초하여 선진국과 개발도상국 사이의 새로운 공조체제를 구축하기 위하여 빈곤감소전략보고서(PRSP)를 작성하기 시작하였다. 즉 포괄적 개발체제의 구체적인 실천 수단으로서 빈곤감소전략보고서가 등장한 것이다.

특히 고채무빈곤국(HIPC)들은 외채탕감뿐만 아니라 세계은행의 국제개발협회(IDA) 양허성 차관을 받기 위해서 필수적으로 정부 주도로 빈곤감소 전략문건을 작성해야 했다. 즉, 세계은행과 국제통화기금(IMF)은 고채무빈곤국(HIPC)의 외채탕감과 국제개발협회(IDA) 지원 대상국에 대한 빈곤감소 전략보고서를 작성하여 종합적인 국별지원체제를 마련하기로 결정한 것이다. 이에 따라 수원국 정부는 국가개발전략의 우선순위와 이행과정을 포괄적으로 제시한 경제·사회개발계획으로서 빈곤감소전략보고서를 세계은행과

국제통화기금(IMF)에 3년 단위로 보고하게 되었다. 또한 수원국은 보고서에 빈곤감소를 위한 자구책을 제시하고, 중기적인 재정 및 자금소요 내역을 파악하여 중기 지출 계획을 작성해야 한다.

이 과정에서 세계은행과 정책대화가 이뤄지며, 기술지원을 받게 된다. 세계은행은 이를 토대로 해당 국가와 협의를 거쳐 국가지원전략(CAS: Country Assistance Strategy)을 수립한다. 세계은행은 이 전략에 기초하여 개발정책대출의 금액과 대출조건 및 상환기간 등을 결정한다. 국제통화기금(IMF)은 빈곤감소전략의 이행을 위해 빈곤감소성장지원차관(PRGF: Poverty Reduction and Growth Facility)을, 세계은행(IBRD/IDA)은 빈곤감소지원차관(PRSC: Poverty Reduction Support Credit)을 새로 도입했다. 이는 단지 차관이나 신용정책의 새로운 도입이라는 차원을 넘어서 이들 기구가 지향하는 보다 장기적인 정책변화를 보여주는 것으로 간주되었다.

이처럼 빈곤감소전략보고서는 종합적으로 경제·사회개발계획으로서 빈곤 감소를 위한 제반 여건 및 향후 자구책을 강구하는 국가 고유의 빈곤퇴치 전략을 담고 있기 때문에 국가별 지원방침을 도출하기 위한 기초로서 활용성이 높다.

모범 사례로 평가받고 있는 나라인 베트남은 2001년 3월 잠정적(임시) 빈곤감소전략보고서(I-PRSP)를 작성하고, 2002년 5월 “포괄적 빈곤감소 및 성장 전략(CPRGS: Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy)”라는 빈곤감소전략보고서를 작성하였다. 국제사회는 이 국가발전전략에 대해 높게 평가했으며, 특히 베트남 고위급 정부인사들의 지도력과 개발의지를 주목했다. 베트남의 중앙정부에서 민간부문에 이르기까지 빈곤감소 프로그램에 대한 확고한 주인의식을 갖고 반드시 목표를 달성해야 한다는 의지가 강했다. 베트남에게 빈곤감소전략은 단지 식량문제 해결뿐만 아니라 교육, 법률 등 사회전반의 개선을 의미했다. 경제성장에 따라 도시와 농촌, 산악과 평야지역, 빈곤층과 상류층 사이의 소득 및 생활여건의 차이는 점차 심화되고 있었기 때문이다. 또한 빈곤층이 영위할 수 있는 기초적 사회보장 서비스는 여전히 제한적이었다. 농촌지역은 자연재해 및 예상치 못한 위험에 노출되어 있었다. 국내 투자재원은 부족하고, 자원유동성은 극히 제한적이고 비

효율적이었다.

이에 따라 베트남 정부는 지속적인 고도성장과 함께 사회적인 발전 및 평등의 실현을 개발 전략의 목표로 설정했다. 베트남 정부는 높은 경제성장과 빈곤감소 정책을 이행하기 위해 2001년에서 2010년에 이르는 기간 동안 10년 사회·경제개발전략, 부문별 및 산업별 개발전략, 2001~2005년 경제개발계획, 빈곤감소와 직업창출 프로그램 등을 채택했다. 이를 그림으로 표시하면 다음과 같다. 베트남의 빈곤감소성장전략은 정부의 10개년 사회경제개발전략 등을 이행하기 위한 핵심 구체적인 실행계획(action plan) 역할을 한 것이다.

나아가 베트남 정부는 2001~2010년 10개년 사회·경제개발전략과 부문산업별 개발전략 및 5개년 경제개발계획, 유엔의 새천년개발목표(MDGs) 등을 토대로 2005~2010년 개발 및 빈곤감소 목표를 설정했다. 여기서 제시하고 있는 12개 목표는 대부분 새천년개발목표(MDGs)와 관련된 것으로 유엔 등 국제기구들의 활동방향과 일치시킴으로써 국제사회의 보다 원활한 지원을 이끌 수가 있었다.

베트남 정부가 포괄적 빈곤감소성장전략을 작성하는 과정에 제시된 공여자 그룹의 다양한 형태의 의견은 많은 영향을 미쳤으며, 특히 다양한 형태의 공식·비공식 논의구조를 통해서 베트남 정부와 공여자 그룹간의 의견 조율 작업이 진행되었다. 베트남 사례는 공여자와 수원국간의 협력관계가 어떤 조건 아래에서 모범적으로 구축될 수 있는지를 잘 보여준다.

결론적으로 베트남의 빈곤감소전략보고서 작성과정에서는 다른 모범적 사례와 마찬가지로 다음 세 가지의 효과가 나타난 것으로 평가되었다. 첫째, 해당 정부부처와 기관들 내에서 빈곤감소에 대한 공감대가 폭넓게 확산되고, 주요 정책의 목표를 빈곤감소와 연결시킨 점, 둘째, 빈곤감소와 관련한 논의에 있어서 이전에 경험하지 못했던 해당 국가내 시민사회의 참여가 활성화된 점, 셋째, 국제지원기구들과 해당 국가간의 원조와 기술지원 등에 대한 협력과 조화가 증대된 점 등이다.

베트남의 모범 사례와는 달리 이른바 취약국가(fragile state)들은 빈곤감소전략을 수립하고, 이를 이행하는 데 많은 장애를 겪고 있다. 이런 나라들에 대해서 국제금융기구, 특히 세계은행은 취약국가에 이행기성과목표(TRM)

라는 성공적인 이행(Transition)을 돕기 위한 새로운 접근법을 적용했다. 이는 빈곤감소전략의 기본적인 틀의 형성을 돕고, 역량이 부족한 국가에서 빈곤감소전략이 수립되고, 원활히 실행될 수 있도록 한 것이다.

지금까지 소개한 국제사회의 빈곤감소전략이 북한에 주는 함의는 다차원적이다. 국제사회의 빈곤감소전략을 북한이 도입할 경우 이는 단기, 중·장기적으로 북한 스스로의 먹는 문제 해결전략이자 고용창출 전략이고, 경제재건 전략이다. 또한 시장경제이행전략이자 인적, 법·제도적 능력배양 전략이면서 국제사회 편입 전략이기도 하다. 베트남의 사례가 이를 구체적이고, 실증적으로 입증하고 있다.

빈곤감소전략은 무엇보다 초기단계에서 국제사회와의 파트너십을 맺기 위해 거쳐야 할 관문이기도 하다. 국제사회에서는 개발지원을 받는 국가가 스스로 빈곤감소전략을 수립해 국제사회로부터 지지를 받는 절차를 거치는 것이 국제규범으로 정착되어가고 있다. 빈곤감소전략은 국제금융기구가 개발도상국에 대한 개발지원의 전제조건으로 도입한 것이지만 지금은 국제금융기구 외 유엔기구나 주요 공여국에서도 중시하고 있다.

즉, 북한이 국제사회로부터 본격적인 대규모 원조를 받아들일 경우 가장 중요한 첫 번째 단계는 국가적인 수준에서, 그리고 분야별 개발계획을 포함한 종합개발전략을 수립하는 일이다. 이러한 계획과 전략이 없을 경우 경제 재건을 위해 필요한 개발지원과 투자를 유치하기는 쉽지 않다. 특히 6자회담을 통한 북핵문제 해결이 진전된 경우에도 북한 경제개발과 관련한 6자회담 참여국은 물론 국제사회의 주요 행위자들이 참여하는 개발 전략의 포괄적인 틀이 없다면 체계적인 지원이 이뤄지기 어렵고, 더욱이 효과성을 기대하기 힘들 것이다.

세계은행이나 유엔개발계획(UNDP), 다른 양자적인 지원단체들 그리고 학계와 같은 외부세계는 북한 스스로의 개발전략을 수립하는 데 상당한 역할을 할 수 있다. 이들은 북한으로 하여금 시장친화적인 경제로의 전환이 어떻게 준비되며 이행되는지에 관해 북한 정부관리들에게 충분히 준비할 수 있도록 도울 수 있다. 또한 그들은 훈련과 학습의 기회를 제공하며 남북과 지역적 협력을 위한 기회에 관한 정보를 제공할 수도 있다. 북한으로 하여금 경제정책의 핵심 분야에서 그들의 생각을 구체화하는 데 도움이 될 수 있다. 그들은

개혁을 위한 북한의 생각을 외부세계에 전달해주는 역할을 할 수도 있다. 그러나 성공을 위한 핵심 열쇠는 무엇보다 북한이 경제개발을 위한 로드맵을 스스로 만들 의지의 유무에 있다.

현재의 북한 상황을 고려할 때 주인의식, 거시경제 안정, 구조 및 제도 개혁, 역량강화를 통한 빈곤층에 대한 직접적 수혜 제공, 개발과정에 있어서 참여 및 파트너십 확대 등 주요 목적들 가운데 대부분은 단기간 내 달성하기 어려운 것들이다. 더구나 현 시점에서 빈곤감소전략보고서를 작성하기 위한 많은 전제조건들을 충족시켜야 하는데, 이런 맥락에서 북한의 빈곤감소전략 수립은 시기상조일 수도 있다. 경제사회 통계의 공유나, 시민사회의 참여 보장 등은 거의 기대하기 어렵다. 그럼에도 불구하고 빈곤감소 접근을 미리 검토하고, 준비하는 일은 중요해 보인다. 향후 북한 빈곤감소전략의 북한 적용과 관련한 기본방향은 다음과 설정하는 것이 바람직하다.

첫째, 개발협력의 통합적·전략적 접근이 필요하다. 개별 사업들이 서로 단절된 접근이 아닌 서로 시너지 효과를 볼 수 있는 연속선상에서 우선순위에 따라 사업이 추진되는 방향으로 전략이 수립되어야 한다. 즉, 체계적이고 종합적인 지원계획이 수립되어야 한다. 북한의 경제개발과 사회문제는 분리해서 생각하기 어려운 만큼 북한의 사회개발과 역량강화를 위한 협력 방안이 함께 강구되어야 한다. 북한 주민 삶의 질을 개선하기 위해서는 농업, 교육, 보건 등 다양한 분야에서 수많은 과제가 제기되며 이는 서로 밀접하게 연계되어 있다.

둘째, 북한의 취약한 능력과 체제내부의 불안전성, 남북관계의 변동성 등을 고려하면 단계적 접근이 불가피할 것이다. 우선 빈곤감소전략의 북한 적용 추진전략으로서는 북한도 관심을 표명한 바 있고, 유엔개발계획(UNDP)과 논의해 공감대를 형성한 바 있는 새천년개발목표에 기반한 접근이 바람직하다. 더불어 다른 취약국가들이 밟고 있는 경로인 이행기성과목표(TRM)-잠정적(임시) 빈곤감소전략보고서(I-PRSP)-빈곤감소전략보고서(PRSP) 등의 단계적 과정을 거쳐 국가개발전략의 완성을 기대할 수 있을 것이다.

셋째, 포괄적인 대북지원의 틀을 마련하기 위해서는 국제사회와의 협력이 이뤄져야 한다. 특히 국제금융기구는 개도국의 개발전략 수립을 선도하고 있고, 기술지원을 제공하는 데 필요한 가장 풍부한 노하우를 갖고 있기 때문

에 반드시 참여를 이끌어내야 한다. 특히 남북한은 베트남의 성공적 추진사례 등을 참조해 북한에 적용할 수 있는 요소들을 선별해 적극 활용할 필요가 있다.

넷째, 북한지역에 대한 개발협력사업에 우리의 이해관계를 적극적으로 반영해 나가기 위해서는 국제사회가 추진할 개발협력사업의 목표에 대한 합의 도출 작업을 우리가 주도해야 할 것이다. 즉, 초기 의제 설정단계에서부터 우리의 적극적이며 창조적인 역할이 요구된다.

앞에서 여러 차례 강조했지만 빈곤감소전략은 해당 국가 스스로의 전략 수립 및 이행 의지가 가장 중요하다. 하지만 베트남이 국가적 차원의 경제개발계획을 공여자와 함께 작성하면서 성공 가능성을 높인 점을 주목해야 한다. 북한도 국제금융기구 등으로부터 지원을 받는 것도 중요하지만, 실질적으로 통합의 파트너이자, 잠재적 최대 공여자인 남한과의 전략적 제휴를 통해 빈곤감소전략을 수립하고, 이행하는 것이 가장 실효적 추진방안일 것이다. 따라서 본 연구에서도 남북한 협력에 초점을 맞춰 세부적, 단계적 추진방안을 아래와 같이 제시하였다.

- 고위급 정책대화: 우선순위 선정 및 교육훈련 협력
- 빈곤감소전략 협력프로그램의 작성
- 남북한 공동의 빈곤 측정 실시 및 정보 공유
- 빈곤 감소를 위한 북한과 국제기구간 기준합의 이행지원
- 남한내 인적, 제도적 역량 구축
- 국제금융기구의 기술지원 조기 실현

결국 빈곤감소전략의 북한 적용 연구는 현 이명박 정부의 대북정책 목표인 “북한 주민 삶의 질 개선”과도 연관성이 크다. 또한 빈곤감소전략은 북한의 국제사회와 파트너십 강화를 전제로 한다는 점에서 국제사회에의 편입을 통한 정상국가화에도 크게 기여할 것이다.

#### 4. 권리에 기반한 접근(RBA)의 이론적 논의와 실행전략: 북한 적용방안 모색

국제사회는 개발지원을 수행하는 과정에서 수많은 시행착오를 경험하여 왔다. 이러한 시행착오를 최소화하고 개발지원의 효과를 극대화하기 위해 다양한 전략들을 개발하여 왔다. 이 과정에서 빈곤을 어떻게 정의하는지에 따라 지원의 방식이 결정되는 양상을 보여 왔다. 그리고 개발지원을 추진하는 과정에서 인권기구 및 단체와 지원기구 및 단체 사이의 협력과 연계문제에 대한 인식이 싹트게 되었다. 이러한 인식과 관련하여 아직까지 시험단계에 있기는 하지만 권리에 기반한 접근은 유엔과 개별국가의 지원전문기관을 중심으로 적극적으로 개발활동에 적용하려는 시도가 꾸준히 전개되고 있다.

우리가 개발지원을 통해 북한의 인도적 위기를 효과적으로 해소하기 위해서는 국제사회의 개발지원의 경험을 수용할 필요가 있다. 빈곤의 복합성, 인권과 개발의 통합, 권리에 기반한 접근 등을 수용하여 앞으로 대북 개발지원과정에서 보다 효과적인 전략들을 개발해나갈 필요가 있다. 이를 위해 시행착오과정에서 이를 보완할 대안으로 적극적으로 시험되고 있는 권리에 기반한 접근에 관심을 가질 필요가 있다. 본 연구에서는 권리에 기반한 접근에 대해 국제사회에서 논의가 어떻게 전개되고 있으며, 구체적으로 개발 프로그램에 어떻게 적용되고 있는지 살펴보고자 한다. 또한 구체적 적용사례를 검토하고 북한 개발협력과정에서 적용할 수 있는 방안을 모색해보고자 한다.

##### 가. 권리에 기반한 접근의 등장배경과 개념

역사적으로 개발분야에서 일하는 사람들과 인권분야에서 일하는 사람들 사이에 일정 정도 거리가 있었다. 그런데 1986년 유엔의 발전권 선언(Declaration on the Right to Development), 2000년 유엔개발계획(UNDP)의 인간개발보고서에서 보듯이 지원활동을 전개하는 과정에서 인권과 개발을 통합하여 접근해야 한다는 문제의식이 싹터 왔다. 특히 국제사회는 인도적 지원 및 개발협력을 추진하는 과정에서 즉각적 필요에 대한 대응만으로는 문제들이 근본적으로 해결되지 않는다는 점을 경험적으로 인식하게 되었다. 특히 1990년대 들어 유엔기구들은 모든 활동에 보다 적극적으로 인권개념을 적용시키

고자 구체적인 노력을 경주하게 되었다. 이에 따라 유엔기구들이 인권을 고려하여 개발지원 프로그램을 기획하고 추진하게 되었다. 이러한 국제사회의 새로운 시도과정에서 인권과 개발은 상호강화(mutually reinforcing)하는 작용을 한다는 개념이 정립될 수 있었다. 이와 같이 개발과 인권의 통합 필요성에 대한 논의가 권리에 기반한 접근(RBA: Rights-Based Approach) 핵심 등장배경의 하나로 작용하고 있다.

또한 빈곤의 복합적 성격에 주목하면서 빈곤층의 취약성을 감소시키는 또 다른 접근방식이 필요하다는 인식이 대두하게 되었다. 지원 초기 지원기구들은 재화를 지속적으로 제공하였지만 빈곤이 근본적으로 해소되지 못하였다. 이 과정에서 따라 빈곤의 요인에 대한 새로운 분석이 필요하다는 인식이 싹트게 되었다. 빈곤을 해소하기 위해서는 소외와 박탈에서 벗어날 수 있도록 지원과정이 조직되어야 한다고 인식하게 되었다. 이러한 빈곤의 성격과 해소 방식에 대한 인식이 권리에 기반한 접근전략 등장배경의 핵심요소로 작용하게 되었다.

기존 접근방식의 한계를 지속적으로 보완하는 과정에서 권리에 기반한 접근이 등장하게 되었다. 권리에 기반한 접근전략의 등장에는 자선으로서 지원을 규정하고 수혜의 대상으로 설정한 자선적 접근방식에 대한 반성이 반영되고 있다. 개인을 수혜자, 객체라는 수동적 존재로 규정할 경우 개발의 효과는 제한적일 수밖에 없었다. 이러한 인식에 따라 개인을 권리의 주체로 설정해야 한다는 반성이 제기되었다.

기존 접근방식과 권리에 기반한 접근 사이에는 여러 가지 차이가 있지만 기존 접근방식을 완전히 대체하는 것은 아니다. 권리에 기반한 접근은 기존 접근방식의 한계를 보완하여 진화된 접근방식이다. 특히 권리에 기반한 접근은 기존의 개발계획 활동을 완전히 다른 것으로 대체하는 것이 아니라 프로그램이 실행되는 방법과 주제의 범위를 바꿈으로써 개발활동의 효과를 증진시키려는 접근방식의 보완이다.

권리에 기반한 접근은 국제인권체계의 규범, 기준, 원칙들을 개발 계획, 정책, 과정에 통합하는 틀이다. 유엔인권최고대표사무소에 따르면 권리에 기반한 접근은 국제인권기준에 근거를 두고 실질적으로 인권 증진과 보호를 지향하는 접근방식이다. 따라서 권리에 기반한 접근에서는 개발 정책과 프로

그림이 수립될 때 인권 이행이 주된 목적이 되어야 한다. 보다 구체적으로 모든 개발협력과 프로그래밍에서 국제인권조약에서 도출되는 원칙과 기준을 지침으로 삼도록 권고하고 있다. 또한 권리에 기반한 접근은 개발에 대해 ‘자선’이 아닌 ‘권리’로서 정의하고 개발 대상 집단들이 스스로 결정할 수 있도록 역량을 키워주는 새로운 개발접근 패러다임이다. 자선을 넘어 개발의 과정들이 국제법으로 확립된 권리 체계 및 이에 상응하는 의무에 입각하여 조직해야 한다는 접근방식이다. 이와 같이 권리에 기반한 접근은 권리와 책임(의무)을 강조함으로써 개발의 자선적 측면을 제거하고 있다.

기존의 개발 접근방식과 달리 권리에 기반한 접근은 개발 대상자에 대한 개념 규정에서 본질적으로 차이가 있다. 기존의 개발은 단순한 수혜자로 보고 시혜와 자선의 관점에서 접근하였다. 반면 권리에 기반한 접근에서는 대상자를 단순한 수혜자로 보지 않는다는 점이다. 따라서 ‘권리에 기반한 개발’ 접근에서는 개발지원의 대상을 단순한 수혜자나 참여자의 개념으로 보지 않고 권리보유자(rights-holders)로 인식한다. 개발지원의 대상을 권리보유자로 규정하는 동시에 이들 권리보유자들이 권리를 향유할 수 있도록 책임과 의무를 갖는 의무담지자(duty-bearers)를 설정하고 있다. 권리에 기반한 접근에서 책무성은 수혜자를 권리보유자로 규정하고 상응하는 책무를 가진 의무담지자로 설정한다는 점이다. 즉, 의무담지자의 책무성을 강조한다는 데 주요 특징이 있다.

정책형성과정을 보다 투명하게 만들기 위해 정책 개발, 국가계획 수립 등이 참여적 과정을 통해서 결정되어야 한다. 기존의 개발에서는 자선의 관점에서 ‘사람을 위한 개발’을 지향하지만 권리에 기반한 접근은 참여를 강조하고 권리 신장을 강조한다는 점에서 ‘사람에 의한 개발’을 지향한다.

#### **나. 권리에 기반한 접근의 적용 현황**

1997년 코피아난 유엔사무총장은 모든 유엔 기관들로 하여금 개발 프로그램을 추진하는 과정에서 걸친 인권의 주류화를 요구하였다. 이에 따라 유엔 개발계획(UNDP), 세계보건기구(WHO), 유엔아동기금(UNICEF)과 같은 유엔 주요 기관들이 인권을 자신들의 위임소관에 포함시키고 있으며, 프로그램

밍 과정에도 인권을 도입하는 추세에 있다. 스웨덴 국제개발협력청(SIDA), 영국국제협력부(DFID), 덴마크 국제개발청(DANIDA)을 포함한 북유럽의 국가들도 인권 원칙들을 자신들의 프로그래밍에 적용하여 왔다. 그리고 캐나다 국제개발청(CIDA)과 같은 원조기관들도 개발지원 조직 과정에서 권리에 기반한 접근을 우선적으로 고려하고 있다. 또한 국제지원NGO에서도 변화가 나타나고 있다. 개발NGO들도 자신들의 프로그램에 인권을 통합시켜야 한다고 판단하게 되었다.

유엔 기구들의 활동에 인권개념을 적용해야 한다는 논의가 구체화되고 있지만 개별 유엔기구들은 인권에 기반한 접근에 대해 자신의 방식대로 해석하고 운용하는 경향이 있어 왔다. 세계적·지역적·국가적 수준에서 유엔기구들은 인권에 기반한 접근에 대한 공통의 이해와 개발 프로그래밍을 정립하려는 노력이 필요하다고 인식하게 되었다. 그 결과 유엔기구들은 개발지원에 권리에 기반한 접근의 적용을 위한 공통이해를 마련하였다.

권리에 기반한 접근을 적용하게 될 경우 일반적으로 다섯 가지 주요 원칙을 들고 있다. 주요 원칙의 영문 이니셜을 따서 ‘PANEL’이라고 약칭하기도 한다. 이러한 원칙에는 참여(Participation), 책무(Accountability), 비차별과 취약 집단에 대한 관심(Non-discrimination), 권한강화(Empowerment), 국제인권 기준과의 연계(Linkage to International Human Rights Standards)를 들 수 있다.

권리에 기반한 접근을 개발과정에 적용하는 과정에서 집중해야 할 네 가지 핵심 영역이 있다. 첫째 분야는 가장 취약한 집단이다. 둘째 분야는 빈곤, 박탈과 인권위반의 근본원인이다. 셋째 분야는 권리보유자와 의무담지자 사이의 관계이다. 넷째 분야는 권한강화에 대한 집중 문제이다.

권리에 기반한 접근에도 현상유지를 낳게 될 수 있다는 비판적 견해가 제기되고 있다. 미래의 권리 향유를 위한 구조적인 토대를 만드는 데 너무 집중하게 되어 현재 직면하고 있는 사람들의 고통을 감소시키는 데 실패하는 것을 용인할 수도 있다고 비판한다. 인권침해에 관해 논의하는 사람들 자신이 이러한 침해로부터 고통을 당하는 당사자들이 아니기 때문에 장기적이며 법적인 절차에 근거한 변화를 위한다는 명목 아래 가난하고 아프고 배고픈 사람들의 즉각적인 필요를 간과할 수 있다고 비판한다. 이러한 비판을 수용

하여 권리에 기반한 접근에서는 첫째, 인권의 침해로 인해 야기된 고통에 대한 즉각적인 구호와 동일한 권리의 침해를 구조적으로 예방하기 위한 장기적인 노력 사이에서 균형을 찾아야 한다.

#### 다. 빈곤감축과 권리에 기반한 접근전략

빈곤감축전략을 수립하고 실행하는 과정에서 빈곤에 대한 이해와 권리에 기반한 접근을 적용할 필요가 있다. 빈곤의 근본요인을 판별해내고 권리보유자의 권한을 강화하는 것이 권리에 기반한 빈곤감축 전략이다. 빈곤감축을 위한 권리에 기반한 접근전략은 협의의 경제문제에 집중하는 경향에서 차별의 구조를 유지시키는 사회·문화·정치적·법적 제도를 다루는 보다 광범위한 전략으로의 전환을 의미한다.

권리에 기반한 접근을 빈곤감축에 적용할 경우 부유한 사람들에 의한 경제·정치적 이득에 대한 ‘가로채기(capture)’에 대응해야 한다. 경제개발의 성과가 아래에까지 도달하지 않는 이유는 이득의 대부분이 부유한 사람들에 의해 가로채진다는 사실에 기인하는 측면이 강하다. 권리에 기반한 접근은 남용적인 가로채기에 한계를 설정하고 남용이 일어날 때 보상 메커니즘을 설정함으로써 갈등이 폭력으로 전환되지 않도록 갈등을 관리하는 기능을 수행할 수 있다.

권리에 기반한 접근을 빈곤감축에 적용할 경우 빈곤감축 과정에서 다음과 같은 요소와 원칙이 반영되어야 한다. 첫째, 극빈층 삶의 개선을 우선과제로 삼고 이를 위한 행동방향을 규명하도록 해야 한다. 둘째, 차별의 근본원인과 내재된 권력 관계를 분석하도록 해야 한다. 셋째, 빈곤감축 목표와 절차가 국제인권기준에 부합하도록 보장하는 역할을 해야 한다. 넷째, 거시경제정책, 부문별 정책, 각종 거버넌스 요소 및 투명성과 책무성과 같은 기본원칙 간의 긴밀한 관계를 증진시키도록 해야 한다. 다섯째, 자유롭고 의미 있는 참여의 활성화를 위해 시민적·정치적 권리들이 보장되어야 한다. 여섯째, 경제적·사회적 권리의 점진적인 실현을 모니터링하기 위한 지표 및 기준이 정의되어야 한다.

## 라. 북한개발지원에서 권리에 기반한 접근 추진전략

권리에 기반한 접근을 북한에 적용하여 구체적 추진전략을 구상하기 위해서는 우선적으로 북한내 적용여건에 대한 검토에서 출발되어야 한다. 현재 국제사회에서 논의되고 있으며 시범적으로 적용이 시도되고 있는 권리에 기반한 접근은 빈곤한 사회라고 하더라도 기본적으로 개방된 사회를 대상으로 개발된 개발전략이라고 할 수 있다. 그런데 북한은 세계에서 가장 폐쇄적인 체제를 유지하고 있다. 민간단체의 대북지원의 경우에도 일부 지방으로 지원지역이 확대되고 있기는 하지만 평양 중심으로 지역적 지원 편중현상은 근본적으로 개선되지 못하고 있다. 이에 따라 북한 주민의 권리 신장을 위한 참여적 개발을 근간으로 하는 권리에 기반한 접근을 즉각적으로 적용하기가 어려운 상황이다.

또한 인권과 개발을 통합하는 권리에 기반한 접근을 적용하기 위한 북한내 인권 상황도 극히 부정적이다. 북한내 여건을 고려할 때 권리에 기반한 접근의 핵심 특징인 권리보유자와 의무담지자가 즉각적으로 적용되기는 어려운 상황이다. 북한 당국이 국제지원기구와 단체에 대해 우리에게 비해 지방을 보다 많이 개방하고 현장 접근을 허용하고 있지만 권리에 기반한 접근의 적용을 위한 가장 기본적인 전제 조건인 주민의 접촉에 대해서는 제한하고 있기 때문이다.

또한 우리 내부의 개발지원 추진 역량의 문제이다. 우선 정부 차원에서도 개발지원을 추진할 역량을 치밀하게 준비하지 못하고 있다. 그리고 우리 민간단체의 경우에도 개발구호성 지원을 제공하고 있지만 본격적으로 개발지원으로 전환하기 위한 전문성을 제대로 구비하지 못하고 있다. 그리고 현재 국제지원공동체와 우리 사이에 대북지원의 효율성을 제고하기 위한 긴밀한 협력시스템은 구축되어 있지 못한 상황이다.

권리에 기반한 접근의 적용을 통해 개발지원의 효과, 특히 북한내 빈곤을 퇴치하기 위해서는 우리 내부의 역량을 강화해나갈 필요가 있다. 첫째, 정부 차원에서 개발지원을 위한 역량을 강화해나가야 한다. 둘째, 대북지원민관정책협의회(민관협)를 중심으로 개발지원을 위한 민관협력을 강화해야 한다. 셋째, 국내 민간단체들의 개발지원 추진 역량의 전문성을 강화해나가야 한다.

우리 정부와 민간단체들도 민관협, 복민협을 중심으로 개발지원 과정에서 인권을 통합할 수 있는 권리에 기반한 접근에 대한 공통의 이해와 전략을 마련하는 워크숍을 조직할 필요가 있다. 우리도 인권단체와 지원단체가 협력할 수 있는 공간들을 마련해나가는 것이 필요하다. 그리고 북한의 실정에 맞는 권리에 기반한 적용방안을 모색하기 위해 국내 북한 전문가와 개발지원 전문가들이 상호 협력 네트워크를 구축해야 한다. 우리 내부의 역량 강화만으로 북한에 권리에 기반한 접근을 적용하는 여건을 조성하는 것이 힘들다는 점에서 국제사회와의 협력체계를 구축해야 한다. 대북 개발지원 협력방안과 권리에 기반한 접근 적용전략을 논의하기 위해 새롭게 기부자 회의(Donor Meeting)를 구성하여 정례적으로 개최하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

우선적으로 개발지원을 제공하는 우리 정부와 민간단체부터 권리에 기반한 접근 전략을 수용하여 대북 개발지원에 접근해야 한다. 먼저 자선의 관점에서 벗어나 권리 제고의 관점에서 세부전략을 수립해야 한다. 우리 내부의 개발전략과 국제사회와의 협력을 토대로 권리에 기반한 접근을 단계적으로 적용해 나가되, 개발지원을 통해 북한의 개방을 확대하고 개방수준의 확대수준에 따라 권리에 기반한 접근의 적용범위를 확대해서 적용하는 병행전략을 수립해야 한다. 이러한 관점과 단계적 적용전략을 채택할 경우 지방의 개방 → 현장 접근 → 북한 주민과의 접촉 → 북한 주민의 개발 참여 → 권리보유자·의무담지자 핵심 개념을 적용한 북한 주민의 권리 인식 제고, 의무담지자로서의 북한 당국의 역량 강화의 단계로 권리에 기반한 접근을 적용해나갈 수 있도록 해야 한다.

## 5. 대북 식량지원의 쟁점과 개발지원으로의 추진과제

한국 정부의 대북 식량지원은 긴급구호차원의 무상지원과 차관형식의 유상지원 그리고 국제사회를 통한 간접지원 방식으로 추진되고 있다. 대북 식량지원을 둘러싸고 우리 사회에서 대북인식과 행위자별 이해관계에 따라 다양한 입장과 쟁점이 나타나고 있다. 왜 식량을 지원해야 하며, 지원한다면 어떠한 방식과 유형으로 지원하는 것이 가장 효과적인가? 또한 현재와 같이

식량난이 만연되어 있고 근본적 개선이 이루어지지 않는 상황에서 어떠한 방식의 지원을 도모해야 하는가? 그리고 향후 북한 개발협력이 본격적으로 시행될 경우, 개발협력방안으로서의 식량지원은 어떻게 이루어져야 하는가 등의 문제가 대두된다.

이 글에서는 현재 대북 식량지원을 둘러싼 다양한 쟁점을 살펴보고, 이를 바탕으로 인도적 지원으로부터 향후 북한개발협력 추진에 이르기까지 각 시기별로 고려될 수 있는 식량지원의 목적과 유형을 살펴보고자 한다. 즉, 국제사회 식량지원의 다양한 목적과 유형을 살펴보고, 이를 남북관계의 상황별 시기에 따라 각기 적용할 수 있는 정책대안을 모색하는 데 목적이 있다.

대북 식량지원은 남북관계 상황 진전에 따라 다양한 목적과 유형에 따라 전략적으로 추진할 수 있다. 남북관계의 상황 여부에 따라 식량지원의 목적이 다양하고, 이와 같은 목적에 따라 지원수단 및 유형도 달라질 수밖에 없다. 가령, 북한의 인도적 상황 개선을 목적으로 추진될 때에는 한국 정부가 지원하는 형식이지만, 북한이 개혁·개방을 통해 국제사회의 일원으로 기능할 때에는, 국제사회의 식량지원에서 통용되는 다양한 유형과 지원방식을 적용해 볼 수 있는 것이다.

이러한 논의를 위해 국제사회 식량지원의 다양한 유형과 목적 등을 먼저 살펴본 후, 그동안 추진된 한국 정부의 대북 식량지원정책을 평가하고 향후 남북관계 상황에 따른 대북 식량지원 정책을 모색한다. 특히, 현재와 같은 방식의 긴급구호성 차원의 인도적 지원뿐만 아니라, 향후 북한 개발협력이 본격적으로 추진되는 상황을 염두에 두고 각 시기별 지원의 방안을 모색한다. 국제사회에서 식량지원을 비롯한 원조가 수원국의 빈곤해결은 물론 시장화를 비롯한 긍정적 변화 촉진, 행·재정체제 개편 등 다양한 변화를 수반하였는데, 이러한 선형적 사례들로부터 향후 북한 적용에 필요한 시사점을 도출할 수 있을 것으로 기대된다.

### 가. 국제사회 식량지원의 목적과 유형

국제사회의 식량지원 사례를 통해 향후 바람직한 대북 식량지원을 위한

시사점을 도출하면 다음과 같다. 먼저, 향후 대북 식량지원은 인도적 지원 성격의 직접적 식량전달 방식이 아니라, 현재 유럽연합이 추진하고 있는 방식과 같이, 농업생산성 향상을 위한 농업개발을 위한 방안으로서 식량지원이 이루어져야 한다. 한국 정부가 대북 식량지원을 추진한 1990년대 중·후반의 북한 기아상황은 심각한 자연재해와 인제가 복합적으로 작용한 긴급구호가 절실히 요청되던 시기였다. 하지만 현재 북한은 일정부분 인도적 지원이 요청되기는 하지만, 긴급구호를 요하는 긴박한 상황은 아니라는 점에서 단계적으로 개발 식량지원으로의 점진적 전환이 이루어져야 한다. 따라서 취약계층에 대한 인도적 지원과 함께, 식량지원의 조건으로서 농업생산성 향상을 위한 제도나 상황적 조건 개선을 제시할 필요가 있다. 또한 삼림개간이나 수자원관리와 같은 농업생산성 향상에 직접적인 영향을 주는 개발프로젝트 사업 추진을 위한 식량지원 방안을 강구할 필요가 있다.

한편, 식량지원은 인도적 지원뿐만 아니라 공여국의 국익 증대를 위한 전략적 차원에서 다양한 목적으로 활용될 수 있다는 점을 인식해야 한다. 즉, 단순히 수원국의 인도적 문제 해결을 위한 지원뿐만 아니라, 수원국의 시장경제 촉진과 민주화 발전이라는 포괄적인 목적까지 식량지원을 활용할 수 있다. 앞서 살펴본 미국과 유럽연합(EU) 사례 모두 식량원조 프로그램은 국내의 잉여농산물 처리 및 농업정책과 밀접한 관련이 있었다.

또한 이와 같은 지원목적의 다양성에 따라 지원목적과 부합하는 유형이 다르게 적용된다는 점도 주목할 필요가 있다. 지원유형은 직접지원방식과 간접지원방식, 현물지급과 현금지원 방식 등이 있다. 중요한 것은 지원목적에 부합하는 유형을 상황에 따라 적절하게 적용해야 한다는 점이다.

세계식량계획의 경우 모니터링의 방법과 관련하여 현지 사무소운영과 이를 기반으로 한 모니터링 체계가 이루어진다는 점을 주목할 필요가 있다. 이와 관련하여 한국의 대북식량지원 모니터링 역시 상주사무소 개소를 통해 현지 모니터링을 강화할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 기존의 방식과 같이 일방적으로 식량을 전달하고 돌아오는 방식이나, 모니터링 요원이 간헐적으로 방북하여 모니터링 하는 것은 분명 한계가 있다.

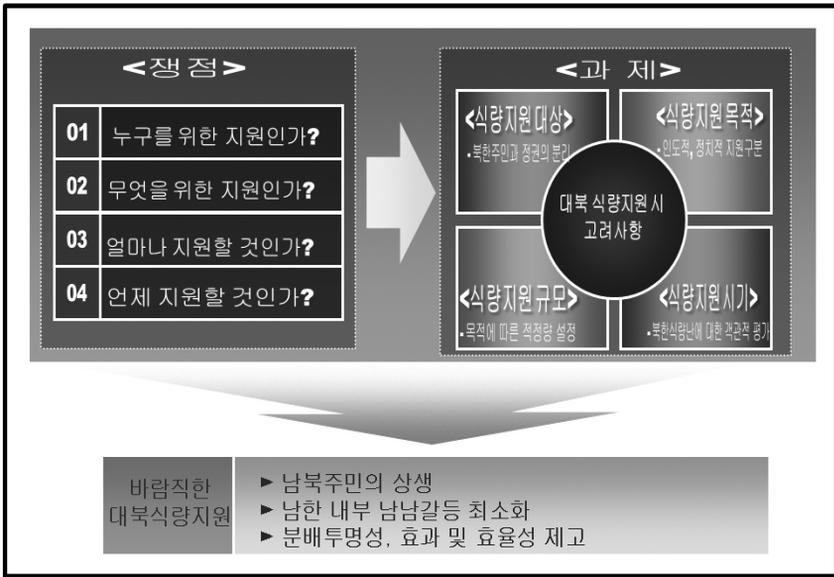
## 나. 대북 식량지원의 쟁점과 과제

대북 식량지원을 둘러싼 쟁점은 남북한 및 국제사회의 다양한 행위자들의 이해관계가 복잡하게 연계되어 있는 문제임을 알 수 있다. 이 글에서는 대북 식량지원의 쟁점을 네 가지 차원에서 살펴보았다. 즉, 대상(누구를 위한 지원인가?), 목적(무엇을 위한 지원인가), 규모(얼마나 지원할 것인가?), 시기(언제 지원할 것인가?)의 문제이다.

대북 식량지원에 대한 쟁점을 둘러싸고 발생하는 행위자간 갈등과 입장 차이를 최소화 하는 방안이 필요하다. 단순히 북한에 식량을 ‘지원해야 한다’와 ‘중단해야 한다’라는 이분법적 논리구조로만 대립하면 갈등의 해결책을 제시할 수 없다. 대북 식량지원을 추진한다면 왜, 무엇을 위해 하는지, 어떠한 방식으로 할 것인가에 대한 공감대와 정책적 합의가 반드시 선행될 필요가 있다.

식량난으로 인한 기아로 고통 받고 있는 북한의 취약계층에게 인도적 차원에서 식량을 지원하는 것은 당연한 국가의 책무이자 동포애적 가치이다. 하지만 중요한 것은 실제로 지원물자가 취약계층에게 전달되는가, 국민의 세금이 효율적으로 사용되는가, 언제 지원해야 하는가 등 정책추진을 둘러싼 여러 가지 고려사항들에 대한 평가가 객관적으로 이루어져야 정책의 실효성을 제고할 수 있다는 점이다. 한편, 이상의 논의를 종합하여 현재 대북 식량지원의 쟁점과 과제를 도식화 하면 다음의 <그림 2-1>과 같다.

<그림 2-1> 대북 식량지원의 쟁점과 과제



#### 다. 대북 식량지원을 위한 정책 대안

바람직한 대북 식량지원 정책을 추진하기 위해서는 쟁점에 따른 행위자들의 이해관계를 조정하고 갈등을 최소화하는 방향으로 과제를 풀어나가는 것이 중요하다. 하지만 그보다 앞서 논의되어야 할 것은 대북 식량지원의 정책 목표 및 원칙을 분명히 설정할 필요가 있다. 식량지원의 대상, 목적, 규모, 시기 등을 명확히 설정하고 원칙에 따라 추진하는 것이 중요하다. 지금까지 한국 정부가 추진한 긴급구호 차원의 인도적 지원만으로는 북한의 빈곤을 근본적으로 해결할 수 없음은 당연하다. 북한 식량난 및 빈곤에 대한 근본적 원인을 진단하고 이에 따른 올바른 처방을 내리는 것이 필요하다. 북한개발협력은 단기적이고 일시적인 식량공급만으로는 해결할 수 없는 북한의 만성적인 식량난을 근본적으로 해소할 수 있는 해결책이라 할 수 있다.

북한개발협력이 요구되는 이유는 원조의 효과성에 관한 문제로 이른바 북한에서 ‘빈곤의 악순환’이 지속되고 있기 때문이다. 무엇보다 지난 10여년 이상 지속된 대북 식량지원은 북한의 심각한 기아상황을 해결하기 위한 임기

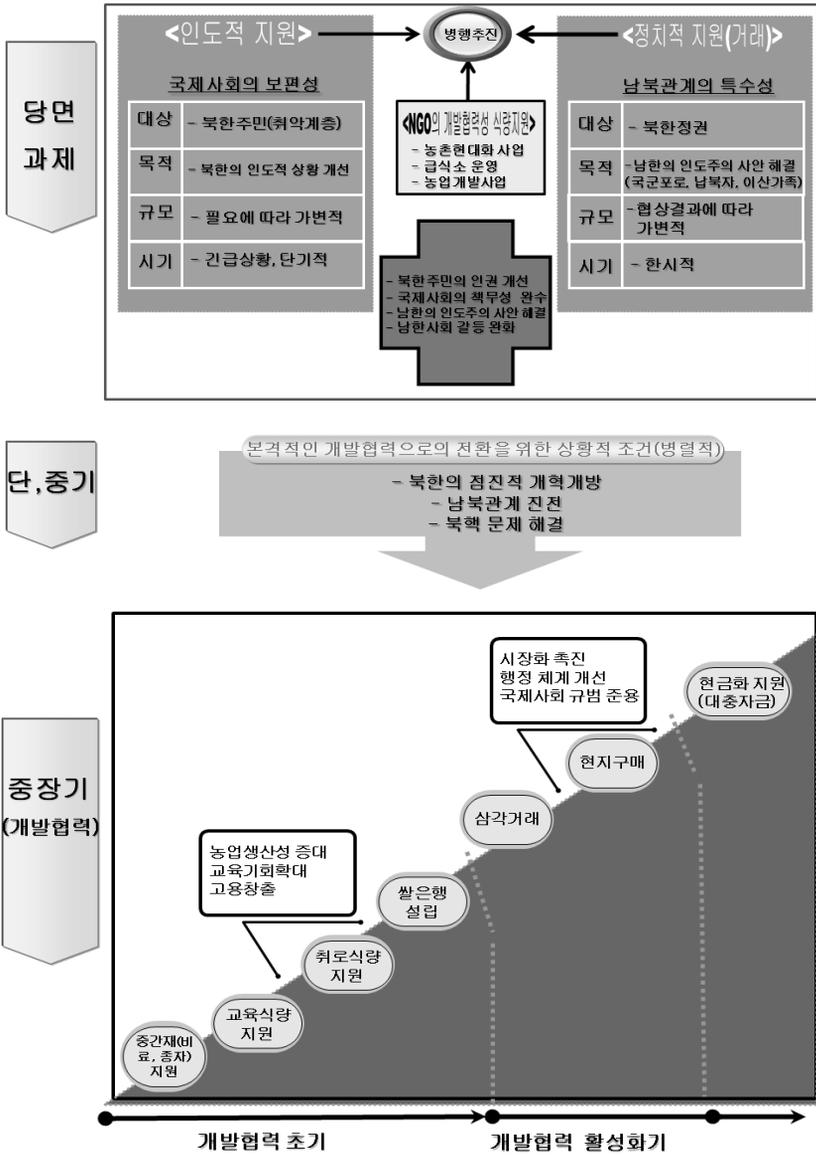
응변적 성격의 긴급구호로 이루어졌다. 문제는 이러한 상황이 만성적으로 지속되고, 근본적인 상황 개선이 이루어지지 않고 있다는 점이다. 북한의 식량난이 반복되는 상황에서 남한의 대북 식량지원은 북한 정권의 원조의존성을 강화시켰다고 볼 수 있다. 북한에서 빈곤의 악순환이 발생하는 것은 악순환을 계속 반복하고자 하는 구심력(정권의 이익)이 원심력보다 크기 때문이다, 이러한 악순환을 끊을 수 있는 원심력이 바로 개발협력 방안이라 할 수 있다.

지금까지 바람직한 대북 식량지원 추진을 위해, 대북 식량지원의 정책 목표 및 원칙을 제시하고 이에 대한 세부 추진방안을 살펴보았다. 대북 식량 지원은 행위자별 이해관계에 따라 인도적 지원, 정치적 지원(거래), 개발협력 등 다양한 목적과 유형의 전략적 정책수단으로 활용할 수 있는 유용성이 있다. 따라서 식량지원의 대상, 목적, 규모, 시기 등을 사전에 확정하고 이러한 원칙에 부합되는 정책을 추진하는 것이 중요하다. 무엇보다 대북 식량지원이라는 정책 행위가 어느 특정 행위자의 이익이나 이해관계만을 추구하는 것이 아니라, 다양한 행위자들의 이해관계에 따라 각기 달리 적용될 수 있는 다양한 방안이 있다는 점을 상기할 필요가 있다.

대북 식량지원은 북한개발협력 시는 물론 현재의 상황적 조건에 부합하는 정책추진이 필요하다. 따라서 본격적인 개발협력이 이루어지기 전까지의 상황에서는 인도적 지원과 정치적 지원을 병행한다. 두 가지 지원방안을 병행하되, 또 하나 고려해야 할 점은 본격적인 개발협력이 시행되기 이전에 좁은 범위의 개발협력이라도 병행하여 추진하는 것이 필요하다. 가령, 농촌현대화 사업이나 지역단위 농업개발 사업에 참여하는 대북지원NGO사업에 정부가 일정부분 식량으로서 지원금을 간접적으로 보조하는 것도 한 방안이 될 수 있다. 정부차원에서 본격적인 북한개발협력으로서의 식량지원 이전에, 초보적 수준의 개발협력 사업을 추진해 나가면서 본격적인 개발협력의 틀을 만들어 가는 것이 필요하다.

이러한 과정을 지나 북한체제 변화에 대한 상황적 조건이 충족되면 본격적인 개발협력으로서의 식량지원을 추진할 수 있다. 지금까지 논의를 종합하여 대북 식량지원 방안을 도식화 하면 다음의 <그림 2-2>와 같다.

<그림 2-2> 대북 식량지원 추진방안



## 6. 결론 및 정책적 시사점

이명박 정부가 추진하고 있는 대북정책의 여러 원칙과 인도지원 및 경제협력 구상은 국제사회에 상식화되어 있는 개발원조의 원칙과 정책, 수단 선택

과 그 방향성에서 일치하는 부분이 크다. 한국의 학계와 전문가에게 제기되는 문제는 국제사회 개발원조의 여러 내용을 어떻게 남북관계의 현실에 맞게 창조적으로 적용해 나갈 수 있는가의 문제라고 할 수 있다.

이명박 정부기 내세우고 있는 대북지원과 관련된 여러 원칙을 보면 이렇다.<sup>4)</sup> 첫째, 북한이 핵을 포기하고 국제사회의 책임있는 일원으로 행동할 때 경제 회복이 가능하다. 둘째, 북한의 핵 폐기에 상응하여 북한의 경제발전과 국제사회와의 협력을 진행하기 위해 ‘비핵·개방·3000 구상’을 추진한다. 이는 북한경제를 북한 주민 1인당 3,000달러 소득 수준으로 만드는 것을 목표로 한다. 셋째, 한반도 평화구조의 토대 및 일환으로 남북경제공동체 건설을 추진한다. 이는 북한 주민의 3,000달러 소득 수준 경제를 달성하고 남북한 간에 자본, 노동, 서비스 이동의 자유화를 이룸으로써 구현된다. 넷째, 실용과 생산성의 대북정책을 추진한다. 이에 대한 판단 기준은 ‘국민들이 동의하는가?’, ‘북한 주민 삶의 질 향상에 실질적으로 기여하는가?’, ‘비용 대비 성과가 있는가?’, ‘북한의 발전을 촉진하는가?’, ‘평화통일에 기여하는가?’ 등이다.

국제사회에 상식화되어 있는 개발원조에 관련한 여러 발상은 이러한 정책 과제를 실현하는 데 많은 도움을 줄 것이다. 그 이유는 남북관계의 여러 현실에서 보았을 때 이러한 구상을 실현하는 데 많은 난관과 문제, 시행착오가 등장할 것이 분명할 것인데, 국제사회의 개발원조론은 선행했던 여러 유사 사례로부터의 교훈과 정책원칙을 반영하고 있기 있다. 이하에서는 앞서의 4개의 논의에서 제기된 여러 정책 제안 및 기존 연구<sup>5)</sup>를 중심으로 한국의 대북 인도·개발지원이 지향해야 하는 원칙을 열거한다.

### 〈대북지원에 대한 정책 사고의 개발〉

한국은 대북지원에 대한 전략 사고를 가다듬고 발전시켜야 한다. 대북지원 은 여전히 한국의 주요한 협상 지렛대가 될 것이다. 그 중요성에 부합하는 만큼의 정책 사고를 발전시켜야 한다.

이제까지의 국제적 경험에서 보았을 때, 원조가 반드시 수원국 내부에서

4) 통일부 홈페이지 > 정책자료 > 상생과 공영의 대북정책에서 인용. ([http://www.unikorea.go.kr/kr/CMSF/CMSFSub.jsp?topmenu=2&menu=0&sub=0&act=&main\\_uid=&subtab=](http://www.unikorea.go.kr/kr/CMSF/CMSFSub.jsp?topmenu=2&menu=0&sub=0&act=&main_uid=&subtab=)) (검색일: 2009.11.6).

5) 특히 박형중, “대북지원과 대북정책.”

그리고 대외 행태에서 반드시 긍정적 변화를 추동하는 것만은 아니다. 오히려 지원국이 바라는 방향과 다른 역효과를 낼 수 있거나, 수원국의 바람직한 발전을 저해한다. 따라서 여러 원조 수단의 쓰임새, 사용해야 할 상황과 시기, 긍정적 효과와 부정적 효과에 대한 신중한 숙고가 필요하다.

### 〈대북지원의 목적과 수단에 대한 올바른 선정〉

대북지원은 여러 다른 맥락에서 다른 목적으로 행해질 수 있다. 인도지원, 개발지원, 정치안보적 거래 등 다양한 목적이 있을 수 있다. 인도지원의 목적은 북한 주민이 처한 긴박한 인도주의적 고난을 완화하는 것이다. 만약 이러한 목적이 충족된다면, 다른 대가를 바랄 수 없다. 그러나 인도주의 지원이 북한의 상황을 중·장기적으로 구조적으로 개선하지는 않는다. 개발지원의 가장 중요한 목적은 북한 내부에 ‘빈곤감소형 경제성장’이 발생하도록 하는 것이다. 이 역시 원조 제공 측에 대한 반대급부는 없다. 다만 이러한 원조가 제공되자면, 북한이 이러한 취지의 원조를 받아들일만한 의지와 능력을 보여야 한다. 대북지원은 북한 당국의 대내·외 행태를 개선하기 위해 제공될 수 있다. 이러한 원조는 앞서의 두 원조와는 달리, 북한 당국에 직접 제공되어 당국에 직접 이득을 줄 수 있다.

지원 목적에 따라 적절한 지원 수단은 달라진다. 인도지원을 한다고 하면서 북한 당국에 직접 물자를 양도하고 모니터링을 하지 않는다는 것은 이치에 맞지 않는다. 개발지원을 하려고 하면, 북한 당국의 자원성 확인, 파트너십 형성, 원조 효과성에 대한 고려 등에 맞추어 적절한 상호 협의, 이행 절차, 모니터링 등이 반드시 있어야 한다.

### 〈개발협력성 인도지원의 제공〉

북한에 대한 인도지원이 시작된 이래로 거의 15년이 지났다. 그럼에도 불구하고 북한의 상황은 항상 인도적 재난의 문턱에 서있는 상황이 지속되고 있다. 특히 식량과 같은 일회성 소비재로 인도지원을 장기간 지속하는 것은 자생력 강화에 도움이 되지 않는다.

이는 이러한 상황을 해소하자면 인도지원 대신 개발지원을 행하는 것이 타당하다. 그러나 단기적으로 인도지원의 필요성을 망각할 수는 없다. 이러

한 경우에는 인도지원을 하되, 개발협력성 인도지원으로 전환되도록 노력해야 한다. 실제로 이러한 사고는 이미 국제적 양자 및 다자지원, 그리고 한국 NGOs의 대북지원 전략으로 수행되고 있다.

한국 정부의 인도지원 정책도 개발협력성 지원으로 방향이 바뀌어야 한다. 한국 정부는 인도지원성으로 사용될 수 있는 물자를 제공하되, 이것이 농업 구조개선, 보건의료 정책 및 제도 개선 등의 실시와 연계시킬 수 있다. 이러한 사업은 북한 정부가 기안하고 실행하는 것으로 하며, 한국은 그 최종 결과에 대해서만 확인하면 될 것이다.

이러한 방식의 정부 대북지원은 인도적 재난의 발생을 방지하는 역할을 할 뿐 아니라, 인도지원 식량지원에 대한 모니터링 문제를 둘러싼 갈등을 완화하는 데 기여할 수 있다.

#### 〈핵문제 해결 이전에도 NGOs 차원의 다양한 소규모 개발협력 시도〉

북한과 같은 나라는 본격적 의미의 개발지원이 행해지기 어렵다. 정상적인 개발지원은 한국과 북한 정부 사이에 정책협약이 있어야 하며, 북한이 내부적으로 빈곤축소 지향적으로 정책과 제도를 바꿀 의향이 있어야 한다. 또한 북한의 경우에는 대량살상무기 개발 때문에 국제적 제재의 대상이 되고 있다.

하지만, 이와 유사한 나라에 대해서도 개발협력을 위한 접촉과 시도를 중지하지 않는다는 것이 국제사회의 원칙이다. 다만 이와 같은 나라에 대해서는 이러한 상황에 적절한 개발협력이 시도되고 있다. 여기서 ‘적절하다’는 것은 현실적으로 매우 제한적이라는 것이다. 이와 같은 나라에 대해서는 해당국 정부와 정책대화가 가능한 유엔기구 주도로 개발협력성 사업을 추진할 수 있도록 적극 모색해야 한다. 또한 현재 여러 유럽 국가가 북한에서 전개하고 있는 역량 강화 지원성 협력, 소규모 다품종의 농촌 및 농업 개량 사업, 보건 및 의료 관련 사업 등이 행해진다.

핵문제가 미해결인 상태에서도 한국 정부는 이와 같은 차원에서 북한과 같은 ‘어려운 파트너’와의 개발협력에 관한 국제적 규범과 원칙을 어기지 않으면서도 적극적인 지원 시도를 해야 한다. 이와 관련하여서는 이미 한국의 NGOs가 상당한 경험을 가지고 있는 것을 고려하면, 정부와 한국 NGOs간의 협력 강화가 필요하다.

### 〈북한 내부의 다양한 현실에 부합하는 대북지원의 제공〉

북한은 지역적, 계층적으로 매우 다양한 편차를 보이고 있다. 대북지원은 이러한 지역적, 계층적으로 상이한 수요를 고려하는 방식으로 제공되어야 한다.

먼저 인도지원으로 제공되는 물자는 수혜 계층을 보다 분명히 명시해야 한다. 1990년대 이후 북한 내부에는 상당한 빈부격차가 발생했다. 이제 현실적으로 식량 수급 상황은 개인별, 가구별 구매력에 의해 좌우되고 있다. 따라서 전반적 식량 수급 상황과 상관없이 취약한 계층과 지역이 존재한다. 인도 지원은 이들을 대상으로 명시하여 제공되어야 한다.

또한 북한에서 평양 및 그 인근과 그 밖의 지역, 도시와 농촌간의 격차가 매우 크다. 따라서 한국의 지원은 평양보다는 지방, 도시보다는 농촌에 대한 지원에 집중해야 한다. 지역적으로는 함경남북도 등 동북지역을 중점지역으로 해서 제공되어야 한다.

### 〈북한 당국의 정책 의도에 대한 객관적 분석〉

대북지원 정책의 설정에서 가장 중요한 것은 북한 당국이 견지하고 있는 정책 의지와 수행 능력에 대한 판단이다. 한국 정부가 북한 당국에 제공하는 지원과 자금은 한국 정부가 그렇게 사용되었으면 하는 방향에서 사용되는 것이 아니라, 북한 당국의 정책 의지에 따라 사용된다. 따라서 북한 당국이 경제성장과 주민의 복지증진에 관심이 없는데도 불구하고, 한국 정부가 그러한 용도로 사용되기를 바라면서 북한 당국에 자원을 제공해서는 안된다. 만약 불가피하게 제공해야 하는 경우에는, 용도에 부합하게 사용되는 것을 ‘최소 충분하게’ 보장하는 보장장치가 마련되어 있어야 한다. 과거에는 북한 당국의 의도 또는 북한이라고 하는 사회의 성격에 대해서 지나치게 낙관적인 판단을 한국 정부가 앞장서서 홍보했던 때가 있었다. 이와 같은 적절하지 않은 판단에 기반하여 수행되는 대북지원은 기대와는 다른 원조 효과를 발생시킨다.

### 〈정책과 제도 변화를 촉진하는 원조 제공의 우선성〉

한국에서는 대북지원이라 함은 북한의 기반시설을 확충하는 물자를 제공

하는 것이라는 사고가 우세하다. 그러나 이는 북한 당국이 한국이 제공하는 물자를 건설적이고 효율적으로 사용한다는 의지와 능력이 전제되어야 타당하다. 그런데 현실은 그렇지 못했으며, 앞으로도 상당기간 그러할 것이다. 따라서 대북지원에서 우선적으로 사고해야 할 것은 북한 당국이 정책과 제도를 바꾸도록 정치적 결정을 내리고 실행하는 데 필요한 지식과 자원이다. 북한 당국이 정책과 제도를 바꾸는데도, 하부구조 건설에 소요되는 자금을 버금가는 지원이 필요할 것이다. 정책과 제도가 바뀐 이후에야, 하부구조 건설이 건설적이고 효율적으로 사용될 수 있기 때문이다.

이러한 관점에서 볼 때, 대북지원을 물자지원 위주로 생각하는 사고를 개선하여 주로 아이디어 제공의 차원에서 사고하여야 한다. 특히 북한이 내부적으로 개혁에 대한 준비가 되어 있지 않을 때, 이러한 입장을 견지해야 한다.

#### 〈북한 내부의 수요에 대한 정확한 인식〉

북한에 대한 대북 개발지원을 시행하기 위해서는 북한이 처한 정책적, 제도적 현실에 대한 정확한 이해가 필요하다. 북한에 대한 지원이 대규모일수록 좋은 것은 아니다. 북한에 대한 지원은 현 단계 북한 변화와 정책과제의 수요에 적절한 것이어야 한다. 이를 위해서는 대규모 대북지원을 일방적으로 성안할 것이 아니라, 북한경제의 현실과 수요에 대한 명확한 인식이 필요하다.

북한경제가 소생하기 위해 필요한 것은 하부구조 개선에 앞서, 정책과 제도의 개선이다. 정책을 바꾸자면, 이에 대한 막대한 비용이 필요할 수 있다. 예를 들어 2002년 7월 ‘7·1 경제관리개선조치’가 난관에 부딪혔던 중요한 이유는 물가와 임금 인상이 초래한 인플레이션이었다. 한국의 대북지원은 이러한 정책 변경이 초래하는 거시경제적 불균형을 완화시키는 데 도움을 줄 수 있다. 이는 개혁에 대한 저항을 축소하며, 개혁이 실질적으로 성과를 내는 데 중요한 기여를 할 수 있다. 또한 제도 개선은 당·정 관료기구의 축소와 재편성, 산업 재편성, 경쟁력 없는 기업의 퇴출, 실업문제, 그리고 재교육 등의 구조조정 비용을 불가피하게 수반할 수밖에 없다. 한국은 이와 같은 비용을 지불할 준비가 되어 있어야 한다. 이와 같이 정책과 제도가 변경될 때에야 한국의 물적 지원은 성과를 낼 수 있다.

### 〈북한 당국 자구노력의 확인과 도덕적 해이에 대한 대비〉

북한지역에서 경제성장과 주민의 복지증진이 발생하려면, 가장 중요한 것은 북한 당국이 자구노력을 하는 것이다. 이 자구노력이 없는 한, 외부의 어떠한 규모의 지원도 궁극적으로 북한지역에서 경제성장과 주민의 복지증진을 발생시킬 수 없다. 자구노력을 하지 않는 북한 당국에 대해 의미있고 건설적인 지원을 하는 것은 매우 제한적으로만 가능하다. 자구노력하지 않는 상대방에 대해, 자금과 자원을 지속적으로 제공하는 것은 상대방의 도덕적 해이를 조장하는 한편, 문제를 영원히 해결하지 못하거나 더욱 악화시킨다.

역사적인 경험에서 볼 때, 정책과 제도가 나쁜 나라에 대한 원조는 정책과 제도를 더 나쁘게 만드는 경향이 있었다. 따라서 북한 당국의 결연한 개혁에 의의가 확인된 이후에야 원조를 제공해야 하며, 또한 원조가 다른 용도로 오용되는 것에 대한 적극적 안전장치를 마련해야 한다. 가장 좋은 방법은 북한 당국의 자구노력이 선행될 것을 요구하고, 그 이후에 그 자구노력을 지원하는 것이다.

### 〈북한 당국의 핵문제 진전에 대한 기여와 대내 개혁 추진은 상호 독립적〉

대북지원 정책을 결정하는 데 가장 중요한 것은 북한 당국이 어떠한 정책 입장을 취하고 있느냐이다. 북한 당국이 체제유지와 국방공업 우선정책을 견지하고 있는가, 경제성장과 주민의 복지증진 정책을 견지하고 있는가의 여부이다. 따라서 한국 정부가 북한 당국과 대규모 경제협력을 개시하느냐 마느냐는, 북한 당국이 내부적으로 경제성장과 주민의 복지증진에 기여하도록 정책과 제도를 개혁하고 있느냐 없느냐와 연계시켜야 한다.

이러한 개혁행위가 반드시 핵문제 진전과 연계되어 있는 것은 아니다. 만약 핵문제에 진전이 없더라도, 북한 당국이 내부적으로 정책과 제도의 개혁에 나선다면, 한국 정부는 이를 적극적으로 지원해야 한다. 이와 같은 정책과 제도의 개혁이 진지하게 시도된다면, 이는 내부에서 개혁파와 보수파의 심각한 갈등이 잠복하고 있을 것이기 때문에, 한국은 북한이 이 방향으로 진전할 수 있도록 적극적으로 고무해야 한다. 이러한 북한 당국의 정책은 중·장기적으로 북한의 국방공업 우선원칙은 지탱될 수 없을 뿐 아니라, 북한 다수 주민 생활의 질을 향상시킬 수 있다는 점에서 북한인권 개선에서 현저한 기여를

할 수 있다.

#### 〈개혁과 개방 중에서 일차적인 것은 개혁〉

개혁과 개방 중에서 일차적인 것은 개혁이다. 북한 내부 정책의 성격에 따라 개방의 성격이 결정된다. 내부 정책이 경제성장과 주민복지에 지향되어 있을 경우, 개방도 그에 부합한 방향에서 설계될 것이다. 대내 정책이 독재체제 유지와 국방공업에 초점을 두고 있는 경우, 대외 개방은 이와 같은 내부체제를 유지하는 데 적합한 방향에서 추진된다. 예를 들어 주변지역과 경제적 연관이 없고 고립된 지역에서 외화벌이 용도에만 기여하는 폐쇄형 경제특구, 북한 내 특권 권력기관의 돈벌이 차원에서 무역활성화, 평양의 개방과 현대화 및 지방 폐쇄와 상황악화, 광물자원 수출형 외화벌이 개방 등의 내부체제 고수형 개방 정책 추진이 가능하다.

북한의 상황을 호전시키는 데 관건은 개방이 아니라 개혁이다. 올바른 대내 개혁을 추진하면, 개방은 불가피하게 수반될 수밖에 없다. 또한 북한의 경제문제를 해결하기 위해서는 궁극적으로 북한 내부 체제의 생산성이 높아져야 한다.

#### 〈인도지원은 그 목적과 개념이 명확해야〉

흔히들, 한국 정부가 북한 당국에게 기부하는 식량을 ‘인도지원’이라 부른다. 2008년에도 한국 정부가 북한에 대한 인도지원을 재개하라는 상당히 거센 요구가 있어왔다. 그런데 어떤 기부 행위를 인도지원이라 부르려면, 그 개념정의에 부합하는 내용이 있어야 한다. 다시 말해, ‘한국 정부에게 대북 인도지원을 재개하라’고 요구한다면, 그것은 ‘한국 정부가 북한의 취약계층에 식량에 배달되는 것을 보장하는 방식으로 대북 식량지원을 하라’라는 의미여야 한다. 그런데 북한 당국이 이러한 한국의 요구를 받아들이기 쉽지가 않을 것이다. 따라서 한국 정부가 대북 인도지원을 재개하라는 요구는 동시에 북한 당국에게도 이러한 방식의 지원을 수용하라는 요구와 병행되어야 한다. 만약 북한 당국이 이러한 요구를 수용하지 않았는데도, 무조건 한국 정부가 북한 당국에 ‘인도주의 차원에서’ 식량을 기부하라는 요구는 무책임하다. 마찬가지로, 한국의 각종 단체에서 북한 당국에 기부하는 소액의 식량

또는 자원을 인도지원이라고 부르곤 한다. 그런데 이 경우에도 그 최종소비자가 누구인지 확정할 수 없으면, 인도지원이라 할 수 없다.

**〈북한의 주도성을 기반으로 남북 상호 협조 수준에 따라 대북지원의 규모를 결정〉**

대북지원의 규모는 북한이 한국 및 국제사회와 얼마나 협력하고 개혁과 개방 노력을 기울이느냐를 고려하여 탄력적으로 결정해야 한다. 초기부터 대규모 프로젝트는 피하며, 소규모 프로젝트를 점진적으로 확대한다. 내부 개혁 수준을 평가하여 지원 규모를 조절한다.

원조 프로젝트를 일방적으로 제시하지 말고, 북한 스스로 개발전략을 수립하여 국제사회의 공인을 받는 절차를 거치도록 한다. 북한과 한국 및 국제사회가 공동으로 지원전략과 프로젝트를 결정한다. 북한이 국제사회가 권고하는 일반적 규범과 정책 개혁안을 수용하도록 꾸준히 대화·설득하고 북한의 수용 수준과 연계하여 지원을 확대한다. 북한에 대한 개발원조는 민간부문이 담당하기 어려운 공공지출 분야를 대상으로 하고, 그중에서도 인적 자원의 보호·육성을 위한 사회개발부문에 초점을 맞춘다.

**〈북한 내각에 힘을 실어주는 대북지원 정책〉**

주변국의 대북경제 정책은 가급적이면 북한 내각에 힘을 실어주는 방향에서 전개되어야 한다. 북한에서 2000~2004년간 개혁정책이 실시되다 중단된 가장 큰 이유는 내부에서 특권집단(당경제, 제2경제, 권력기관 산하의 특권회사)의 저항 때문이었다. 현재에도 이들 특권회사는 각종 독점 사업권과 이권을 독차지함으로써 특혜적 수익을 올리고 있다. 그런데 일부 권력기관이 영토내의 노른자위 사업권과 이권을 독점한다는 것은 사회의 다른 집단은 그만큼 기회를 박탈당한다는 것을 의미한다. 이로부터 피해를 보는 집단은 내각 소속 기업의 노동자, 협동농장의 농민, 장마당의 중·소상인들이다.

2000~2004년 동안 개혁을 거론할 기회가 주어지자 내각은 대담한 구상을 발전시켰다. 이는 내각의 기관이익과도 관련된다. 내각은 기관이익 차원에서 보면, 당과 군의 경제적 특권이익을 제한하고, 내각이 국민경제 전반에 대한 통제권과 합리적 경제정책을 시행하게 될 때, 기관의 권세와 위상이 증가한

다. 이는 내각 산하 기업의 지배인들의 경우에도 마찬가지이다. 기업 지배인들은 기업경영에서 당의 간섭, 국방위원회의 동원과제 등을 배제하고, 기업 경영에 대한 지배인의 독점권을 확보하기를 원한다. 중·소상인과 협동농장의 농민 역시 내각의 개혁정책 추진을 지지하게 될 것이다.



# 제 3 장

## 북한개발지원의 쟁점과 해결방안

북한개발지원의 포괄적 추진방안 : 비핵 · 개방 · 3000구상에 의한 남북공동의 모색

# 제3장

## 북한개발지원의 쟁점과 해결방안\*

### 1. 서론

향후 대북지원의 중심이 인도적 지원에서 개발지원으로 전환될 경우, 남한의 지원 주체들인 정부는 물론이고 지방자치단체, 민간단체들 역시 북한에 대해 과거와는 비교할 수 없을 정도로 강한 의무를 요구하게 될 것이다. 특히 대규모 자금이 소요되는 북한의 경제적·사회적 인프라 개선 및 건설 지원의 경우에는 한반도의 평화증진을 위한 북한의 전향적인 조치들과 남북관계의 발전이 병행되어야 가능할 것으로 보인다. 이명박 정부도 북한이 비핵화와 개방에 성의를 보일 경우, 향후 10년 내에 북한의 1인당 국민소득을 3,000달러에 이르도록 적극적으로 지원하겠다는 대북정책의 대강을 발표한 바 있다.

이러한 대북 개발지원으로의 전환을 위한 전략적 접근 방안으로 세 가지 측면을 고려하였다. 먼저, 대북 개발지원과 연계해서 현재 인도적 대북지원에서 개선해야 할 점이 무엇인지 살펴보았다. 둘째는 구체적인 쟁점들에 대한 국제적인 관례는 무엇인지 보편적인 실천방안을 찾고자 하였다. 이는 국제사회와의 협력을 염두에 둔 작업으로 볼 수 있다. 셋째는 현재 이명박 정부와의 대북 정책과 조화를 이룰 수 있는 추진방향을 고려하였다.

본 보고서의 주요 연구내용은 다음과 같다. 2장에서는 대북지원 정책의 기본 원칙, 비전, 우선순위, 그리고 추진 방식 등을 올바르게 수립하기 위해 대북지원의 통계체계의 개선방안을 살펴보았다. 현재의 통계생산체계로는 무엇이 얼마나 어느 지역으로 지원되고 있는지에 대한 체계적이고 정확한 통계 생산이 불가능하다는 판단 하에 새로운 통계생산체계를 제시하였다. 3장에서는 대북 개발지원의 투명성 제고방안을 국제사회의 사례를 중심으로

\* 본 내용은 김정수·최수영·이조원·조한범·김규륜·박영호, 『북한 개발지원의 쟁점과 해결방안 (09-15-03)』 연구를 요약한 것임.

살펴보고, 향후 대북지원에서 고려해야 할 중점과제들을 분석하였다. 대북 개발지원의 투명성을 확보하기 위해서는 북한사회의 능력이 제고되어야 하는데 그 구체적인 사회상을 제시하였다. 4장에서는 대북 개발지원의 효과성 제고 방안을 국제사회에서 노력해 온 역사를 바탕으로 제시하고자 하였다. 대북 개발지원을 위한 정책 우선순위 등 시행절차의 정형화를 제시하였다. 5장에서는 대북 개발지원을 사회개발에 초점을 두고 그 전략적 방안을 논의하였다. 사회개발의 개념을 비롯한 국제사회의 사회개발을 위한 노력을 소개하고, 이에 따른 대북 사회개발을 위한 구체적인 추진방안을 제시하고자 하였다. 6장에서는 최근 논의되고 있는 비핵·개방·3000 구상과 대북 개발지원의 추진방안을 연계하여 구체적인 사례를 중심으로 제시하였다. 7장에서는 북한의 급변사태 발생 유형과 이에 따른 특징을 비교 분석하고, 대북 개발지원의 구체적 방안을 단계별로 제시하고자 한다.

## 2. 북한 개발지원을 위한 대북지원의 통계체계 개선방안

향후 북한 개발지원을 실효적으로 추진하기 위해서는 정확한 통계자료가 요구된다. 정확한 통계는 정책의 기본원칙, 비전, 그리고 목표 등을 올바르게 수립하는데 뿐만 아니라 정책의 우선순위, 추진방식 등을 위해서도 반드시 필요한 기초 작업이다.

그러나 남한의 인도적 대북지원은 자료의 수집, 분류, 그리고 분석 등에서 국제사회의 통계관리 체계와 비교해 보면 개선해 나가야 할 점이 한둘이 아니라는 지적이다. 이러한 통계체계는 인도적 대북지원 사업에서 내용의 중복성과 지역의 중첩성으로 인해 국민의 세금인 남북협력기금을 효율적으로 집행되지 못하는 결과를 초래할 가능성이 매우 높을 뿐만 아니라 대북지원의 효과성도 떨어뜨리는 문제점을 동시에 안고 있다.

본 연구의 목적은 향후 북한 개발지원을 위해 현재의 대북지원관련 통계체계를 국제기준에 부합하도록 개선방안을 모색하는데 있다. 이러한 연구목적을 달성하기 위해서 국제사회의 ODA 통계관리 사례를 살펴보고, 북한 개발지원을 위한 통계체계의 분류와 개선방안을 제시하려 한다.

## 가. 국제사회의 ODA 통계 체계화 과정과 북한 개발지원에 주는 시사점

### (1) ODA 통계체계화 과정

#### (가) DAC 통계 체계화 과정

국제사회의 개발지원에 관한 통계는 1960년 개발원조그룹(DAG)에 의해 시작되었다. 개발원조그룹은 1961년 마셜 플랜 집행기구인 유럽경제협력기구(OEEC)가 OECD로 개편되고, DAG가 OECD산하의 DAC로 새롭게 전환하게 된다. 이는 선진국가들 사이에 개발지원에 관한 본격적인 논의가 시작되는 계기가 되었으며, 1968년 통계작성반을 DAC 내에 설립하면서 보다 체계적인 통계생산이 가능하게 되었다.

DAC는 통계 표준화 노력을 꾸준히 기울여 왔다. 예를 들면 2000년 5월 원조성과의 효율적 관리와 국제적 비교를 위해 원조 통계 작성에 대한 국제적 기준인 ‘통계보고지침(DAC Statistical Reporting Directives, 이하에서는 ‘지침’)’을 발표하여 DAC 회원국들에게 구체적인 실행방안을 제공하였다. 그리고 2006년 6월 보다 다양한 통계분석과 대내외의 각종 자료수요 대응을 위해 새로운 보고 양식(건별통계, CRS++)을 개발하여 보급하였다. 또한 매년 통계작성반 회의를 개최하여 통계 관련 사항들에 대한 회원국들간의 의견을 조정해 나가고 있다.

#### (나) CRS 코드 체계화 과정

원조목적코드(CRS)는 1967년 OECD와 세계은행(World Bank)이 회원국들에게 자본과 채무의 흐름에 관해 규칙적으로 정보를 제공하기 위한 목적을 가지고 공동으로 개발했다. 자본의 흐름과 채무 비중을 파악하는 것이 이 시스템의 주요 기능이지만 해를 거듭할수록 새로운 기능도 생겨났다. 특히 원조활동 통계자료(CRS Aid Activity Database)는 지역별·부문별 원조 상황을 보여주는 자료 출처로서 국제적으로 인정받아 개발 분야에서 활동하는 정부, 기관, 연구자들 사이에 폭넓게 활용되고 있다. DAC 회원국들은 CRS를 특정한 정책 시안들을 관리하고, 통계작성반 회의에서 통계체계를 개선하는 등의 통계자료를 보완하는데 활용한다.

## (2) 북한 개발지원에 주는 시사점

인도적 대북지원 사업에서도 국제사회의 보편화된 통계 생산체계를 도입하여 작성하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 국제적인 기준에 따라 통계를 작성할 경우, 북한지원 내의 지역별·부문별 규모에 대한 보다 체계적인 통계 관리가 가능할 것으로 보인다.

첫째, 인도적 대북지원 사업을 DAC 통계 작성을 준용하여 자료 집계, 분류, 보고서 작성 등을 체계화·과학화 해 나가야 한다.

둘째, 인도적 대북지원의 통계 관리를 개선하기 위한 전담부서를 두고서 실행해야 한다. 대북지원에 관한 정확한 통계의 생산을 위해서는 주체별(정부, 지자체, 국제기구, 민간단체 등) 지원 내용에 대한 이해뿐만 아니라 통계 시스템 전반에 관한 이해에도 전문성이 담보되어야 한다.

셋째, 체계적인 통계 생산을 위한 매뉴얼을 만들어 보급해야 한다. 인도적 대북지원은 중앙정부, 지방정부, 국제기구, 민간단체 등이 주요 행위자이다. 이러한 행위자들이 지원하는 지원 물품의 규모와 수혜 지역과 대상이 제대로 파악하기 위해서는 원조목적코드화는 반드시 전제되어야 한다.

넷째, 남한이 국제사회에 지원하는 ODA 지원 규모에 대한 대외 이미지 제고에 도움이 된다.

## 나. 북한 개발지원을 위한 통계체계 개선방안

### (1) 정부의 대북지원의 개선안

#### (가) DAC 분야별 분류체계 도입

정부의 대북지원의 통계가 체계화, 표준화 하는 하나의 대안으로 ‘지침’에 따른 ODA 통계 분류 체계를 응용하여 대북지원에 관한 통계 생산을 검토해 볼 만하다고 생각된다. 즉, 양자간 지원은 상환의무가 없는 증여와 상환의 의무가 있는 비증여로 나누고, 각 원조형태별로 분류하여 통계를 작성하는 것이다. 다자간 지원은 국제기구를 통한 지원이므로 현재와 같이 통계를 구성하되 ‘지침’에 따라 부문별·목적별 등으로 세분하여 작성하면 보다 체계화된 통계보고서의 생산이 가능할 것으로 보인다.

(나) CRS 코드 분류체계 도입

‘지침’에 따라 회원국, 세계은행, 그리고 각 지역의 금융기구 등이 수행하는 원조활동은 ‘원조목적코드’(CRS)의 표준 분류에 기초하여 통계를 관리하고 있다. 이러한 코드 분류를 대북지원에 적용하여 공통된 기준과 원칙에 따라 지원 물품에 대한 코드 부여는 통계 생산의 실효성을 제고시키는 방법 중에 하나임에는 틀림없다.

(다) ‘대북지원 맵’ <가칭> 작성

대북지원에서도 북한의 지역을 분류하여 광역 시·도의 경우는 두 자리 수를 일련번호로 매기고, 시와 군 단위는 세 자리 수로 일련번호를 부여하여 코드화하면 가능할 것으로 보인다.

(라) 남북협력기금의 운용 개선

현재 남북협력기금의 기본적인 분류체계는 인도적 지원, 남북경제협력, 사회문화교류협력, 경수로 사업 등으로 나누어서 통계를 작성하고 있다. 특히 인도적 지원의 범주 속에 식량지원과 비료지원, 국제기구, 민간단체, 이산가족교류 등의 세부 항목을 두고 있어서 국제사회의 기준과 원칙과는 별개로 관리하고 있다고 평가받고 있다.

남북협력기금을 DAC의 기준과 권고에 따라 인도적 지원 사업은 무상원조와 유상원조로 세분화하여 분류하고, 이산가족교류 사업은 사회문화교류사업의 일환으로 재분류하는 것이 타당해 보인다.

(2) 지자체 대북지원의 개선안

체계적인 지자체의 대북지원 통계를 구축하기 위해서는 우선, 부문별로는 사회적 인프라 및 서비스, 인도적 지원, 생산 분야, 기타 등으로 분류 가능하다. 이러한 분류를 통하여 지자체를 통한 지원사업의 내용과 성격을 파악하는 것이 가능해 진다. 다음으로는, 원조목적코드별 지원내용을 상세하게 작성하여 북한 내의 분배지역, 규모 등을 파악할 수 있도록 해야 한다.

### (3) 국제기구 통한 대북지원의 개선안

국제기구를 통한 지원의 통계는 부문별로는 사회적 인프라 및 서비스, 인도적 지원, 그리고 다부문 등으로 대별해 볼 수 있다. 원조목적코드별 지원내용을 중심으로 구분해 보면 기구별로 구체적인 사업 내용 실적을 알 수 있게 된다.

### (4) 민간단체 대북지원의 개선안

민간단체의 대북지원에 관한 통계는 재원의 출처 구분하고, 지원 사업을 부문별로 나누고 다시 원조목적코드별로 세분하여 통계를 작성해야 한다. 결과적으로 민간단체의 대북지원 사업에 대한 자원 흐름을 이해하고, 북한 내의 지역별 현황과 부문별 사업 내용 등을 일목요연하게 파악할 수 있게 될 것이다.

## 다. 정책적 시사점

현재 대북지원에 대한 통계는 정부차원, 지자체, 국제기구를 통한 간접지원, 민간단체 지원 등으로 분류하여 개괄적 규모를 파악하는 수준에서 정리하고 있다고 해도 과언이 아니다. 또한 앞에서도 지적한 바와 같이 매년 다른 틀과 형식으로 분류하여 통계의 기본적 역할인 정책의 구상과 대안마련을 위한 기초자료로서 제대로 활용되지 못하는 한계를 지닌다.

이러한 문제점을 개선하기 위해서는 첫째, 통계관리를 위한 매뉴얼을 작성해야 한다. 지원 주체들이 동일한 기준에 따라 통계를 생산할 수 있도록 정부차원의 매뉴얼 구축 작업을 조속히 착수해야 한다.

둘째, 통계 관리를 위한 전문 조직 신설과 전문가 양성을 실현해야 한다. 북한의 자립·자활을 위한 개발지원으로 전환을 위해서는 이를 전담할 기구의 신설과 이에 따른 필요한 통계생산을 위한 전문가의 양성은 시급하게 서두르지 않으면 안 된다.

셋째, 민간단체의 통계 생산에 대한 인식제고가 요구된다. 대북지원에 대한 투명성 강화는 모금이나 기부에 긍정적인 역할을 할 것이므로 이에 대한 민간단체의 적극적인 참여가 필요하다.

넷째, 통계시스템 구축에 필요한 예산은 모두 정부에서 부담해야 한다. 매뉴얼 작성과 전산시스템 구축, 지자체 및 민간단체 담당자 교육 등 통계관련 일련의 소요 비용은 정부에서 부담하여 구축해 나가야 한다.

### 3. 대북 개발지원의 투명성 확보 방안

국제개발지원의 분야에서 통상 논의되는 투명성(transparency)이란 개념은 크게 두 개의 영역에서 존재한다고 할 수 있다. 하나는 개발지원의 공여국에서 지켜야 할 준칙으로 제시되는 영역이고, 다른 하나는 수원국이 효과성 확보를 위해 취해야 할 일련의 행동준칙이다.

개발도상국에 집중되는 개발지원은 궁극적으로는 탈 빈곤이며, 나아가 사회전반의 능력 배양을 통한 사회발전 및 경제성장을 목표로 하고 있다. 그러나 부패와 정권의 전제성 등으로 모니터링 등이 심각하게 훼손되고 있는 국가들을 대상으로 할 경우에는 무엇보다도 투명성이 가장 큰 전제조건이 되어야 한다. 통상 개발지원에서 투명성이란 크게 수원국과 공여국이 함께 참여하는 참여적 접근방식(participatory approach)을 지칭하는 것이나, 원조의 효과성을 증진시키는 방식으로서의 투명성이란 보다 포괄적 의미로서 개발지원의 집행 절차(project cycle) 개별 단계마다 확보되어야 할 요소이다.

그렇지만 남한이 그동안 실행해 온 대북지원 차원에서는 국제적 규범과 관행이 미치지 못하고 있는 것이 현실이라고 할 수 있다. 이러한 점에서 본 논문은 국제적 수준에서 이루어지고 있는 개발지원의 투명성 확보를 위한 제반 노력과 실태를 근거로 향후 대북 개발지원에서 이를 확보하기 위한 바람직한 방안을 제시해 보고자 한다.

#### 가. 국제 개발지원에서의 투명성 제고 모형

##### (1) 반부패 이슈와 투명성

2차 세계대전 이후 미국을 포함한 국제사회는 직접 혹은 국제개발기구를 통한 간접적인 방법으로 개도국을 지원해 왔다. 그러나 개발지원에 투입된 자금은 생산성을 갖지 못했거나 무능하고 부패한 개도국의 정권 수명을 연장

하는 수단으로 사용되는 등 그 실효성에 의문이 제기되기 시작했던 것이다. 이에 따라 1970년대 후반부터 세계은행과 IMF 등은 개발지원의 대가로 수원국의 정치 제도적 변화라는 엄격한 조건을 제시하기 시작했다.

특히 1989년 세계은행이 아프리카 지역에서의 개발 실패문제를 거버넌스의 위기로 지적한 보고서(“Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth”)를 통해 개발지원과 연계된 거버넌스의 문제를 국제사회에 본격적으로 제기하였다. 이러한 일련의 움직임은 1997년 OECD의 뇌물방지협약과 1998년 “공공부문에서의 윤리강령”(Principals for Managing Ethics in the Public Service)의 채택과, UN에서의 2005년 UN반부패협약(United Nations Convention Against Corruption, UNCAC)이 체결되는 결과를 낳았다

## (2) 사회자본, 거버넌스와 투명성

국제개발협력 차원에서 제기되는 건전한 거버넌스의 구성문제는 반부패의 문제와 연계된다. 이것은 수원국 내에서 발생할 수 있는 다양한 층위에서의 부패저지전략과 함께 공여국이나 국제기구에서 기획하는 프로그램 집행절차에서의 노력도 함께 포함된다. 그렇지만 개발지원의 효율성과 부패방지를 위한 투명성의 관점에서 요구되는 일차적 과제는 수원국의 건전한 거버넌스의 구성이다.

이를 위하여 세계은행은 첫째, 국가의 전반적 제도 및 기구에 걸쳐 반부패 관련 정책의 입안과 집행을 실현할 것, 둘째, 거버넌스의 개선과 반부패 내용이 포함된 금융정책을 도입할 것, 셋째, 객관적 평가가 가능한 금융정책이 입안될 수 있도록 관련 공여국들과 협력할 것, 넷째, 은행의 국내외 신용을 우선적으로 높임으로써 업무의 신뢰성을 제고할 것, 다섯째, 건전한 거버넌스의 주요 행위자인 의회와 정부는 물론 공적 영역 외부의 민간부문 및 언론과 시민사회의 역할을 강화할 것, 특히 중점적인 정책의제는 국가의 역량, 투명성, 책임성 강화, 시민사회와 언론의 참여 및 감시의 강화, 민간의 참여를 확대함으로써 경제부문 전반의 경쟁성과 책임성을 제고시킬 것 등을 제안하고 있다.<sup>6)</sup>

6) Ivar Kolstad, Verena Fritz and Tam O'Neill, “Corruption, Anti-Corruption Efforts and Aid,” *Working Paper of The Advisory Board for Irish Aid* (Jan. 2009), pp. 39~43.

### (3) 개발지원에 대한 평가와 투명성

개발지원에 대한 투명성을 확보하기 위해서는 적절한 수준에서의 사업의 평가가 반드시 필요하다고 할 수 있다. 넓은 의미에서 평가(evaluation)란 “심사, 사정, 검사, 판단, 측정(평정), 검토, 시험 등과 연계하여 어떤 것의 장점, 가치, 의미를 결정하는 과정”으로서, 개발지원 차원에서 이를 OECD/DAC는 “진행중인 또는 완료된 프로젝트, 프로그램, 정책의 기획, 집행의 결과에 대해 가능한 체계적이고 객관적인 심사”로 규정하고 있다. 또한 OECD/DAC는 평가의 목적으로 개발목표에 대한 충실성과 연관성, 개발의 효율성, 효과성, 영향력과 지속가능성을 측정하여 수원국과 공여국의 정책결정과정에 교훈을 제공하는 것이라고 밝히고 있다. 세계은행도 개발협력사업의 투명성 확보를 위해 다양한 평가의 척도와 지표를 활용하고 있다.

### (4) 개발지원의 집행절차(project cycle)에 따른 투명성 제고 모형

세계은행은 개발지원의 집행절차를 6단계로 설정하고 있다. 그것은 ① 사업 발굴(identification) ② 사업 준비(preparation) ③ 심사 (appraisal) ④ 협의 및 승인(negotiation & approval) ⑤ 실시 및 감독(implementation & supervision) ⑥ 사후 평가(evaluation) 등의 단계를 말하는 바, 이 또한 각 단계마다 개발원조의 효과성과 투명성을 제고하기 위한 구체적인 방안과 심사 등을 매뉴얼화 하고 있다.

## 나. 집행절차(project cycle)의 투명성 확보를 위한 방안 모색

### (1) 프로젝트 심사와 투명성 확보

프로젝트원조에서 수원국이 원조의 효과성과 투명성 확보 차원에서 가장 중요하게 취급하는 것이 프로젝트의 심사와 평가(project appraisal & evaluation)라고 할 수 있다. 프로젝트 심사와 평가는 동일 프로젝트에 대한 두 가지의 측면을 의미한다. 즉 프로젝트 심사는 제안된 프로젝트를 사전 분석하는 것으로, 이를 통해 프로젝트의 예상되는 비용 및 효과를 확인하고 가치를 매기는 것이다. 프로젝트의 기대효과는 프로젝트의 기능과 사회경제적 환경과의 관계성에 대한 분석에 초점을 맞추는데, 수원국 정부의 파트너

쉽과 개발재원의 효율적 집행가능성도 면밀히 검토된다.

프로젝트 심사의 주요 목적은 정책결정자에게 합리적인 프로젝트의 선택을 가능케 하고, 좋은 프로젝트를 설계하도록 도와주는 것이다.

### (2) 모니터링과 평가를 위한 방안과 투명성 확보

모니터링과 평가를 독립적으로 검토해 보면, 모니터링은 시기적으로 앞서며, 일반적으로 개량화가 용이한 프로젝트의 투입과 산출을 조사대상으로 한다. 모니터링의 중요 기능인 프로젝트 관리자를 위한 정보 제공을 고려, 독립된 전문 모니터링 팀 보다는 프로젝트 관리팀의 일원이 모니터링을 담당해야 한다. 그러나 통계 및 기술상의 자문이 필요할 경우, 외부 전문가를 활용할 수도 있다.

프로젝트의 효과적인 모니터링은 주어진 프로젝트의 진척사항에 따른 구체적이고 명확한 목표달성여부를 판단하는 것이다. 재정지출과 인력지원의 계획대비 실제 실행여부와 계획대비 산출물의 질적 달성도 등을 수집된 정보를 통해 파악하고 적절한 개선책을 함께 제시한다.

### (3) PCM의 기법과 투명성

PCM(Project Cycle Management)은 일본의 특수법인인 (재)국제개발고등교육기관(FASID: Foundation for Advanced Studies on International Development)이 1960년대 후반 USAID가 개발한 “Logical Framework” 및 1983년 독일의 기술협력공사(GTZ: German Agency for Technical Cooperation)가 개발한 “목표지향적 프로젝트 입안기법”(Zopp: Ziel Orientierte Project Planning)을 기초로 일본의 현실에 맞게 개발한 프로젝트 관리기법으로서, 오늘날 프로젝트 집행절차에 대한 일반적인 운영관리 모형으로 널리 활용되고 있는 것을 말한다.<sup>7)</sup>

7) 장현식, 『국제협력사업의 프로젝트 사이클과 심사』(한국국제협력단, 2001), pp. 152~161 참조. Available at <[www.jica.go.jp/english/operations/evaluation/](http://www.jica.go.jp/english/operations/evaluation/)>. 한편 이 모형은 이후 다양하게 개발되어 평가 척도 모형으로 제시됨. Michael Greer, “20 key Project Manager Actions and Results,” *The Project Manager's Partner* (Amherst, MA: HRD Press, 2001); Michael Greer, *Michael Greer's Project Management* Available at <[www.michaelgreer.com](http://www.michaelgreer.com)> 참조.

#### (4) 투명성 확보 노력의 사례: 핀란드

핀란드의 프로젝트 집행절차에 대한 매뉴얼은 개발지원의 효과성 제고를 목적으로 엄정한 모니터링과 사업평가를 강조하고 있는 바, 개발지원 사업의 투명성 확보를 위한 사례로서 훌륭한 모형을 제시하고 있다고 판단된다. 핀란드 외무부 국제개발협력국이 발간한 <핀란드 원조기관의 프로그램 계획, 모니터링, 평가 지침>(Guidelines for Programme Design, Monitoring and Evaluation)에 기초한 구체적인 방안과 작성 서류 및 프로젝트 기획단계에서 수원국과 파트너십을 공유하는 방식과 절차로 정리될 수 있다.

#### 다. 소 결

개발지원에서 투명성 확보란 반부패의 영역에서부터 지원사업의 결과에 이르기까지 다차원적 영역에서 원조공여국과 수원국이 공동으로 축성해야 할 변수와 지표가 중첩된 중층결정적(over-determined) 구조를 갖고 있다.

투명성 확보란 궁극적으로 수원국의 정치, 경제, 사회, 문화 등 제반 영역에 걸쳐 민주적 질서와 인류 보편적 가치가 확보된 사회건설을 요구하고 있는 것이라고 할 수 있다. 이런 점에서 대북지원에서의 투명성이란 단순히 지원 식량의 전용 여부만을 따지는 수준에서가 아니라 우리 정부의 공정한 집행절차 준수와 함께 북한이 하루 빨리 보통국가로 진입하여 보편적으로 수용되는 국제적 기준과 규범을 받아들일 수 있는 여건을 조성하는 것이 중요한 것임을 시사한다.

북한의 관점과 태도를 바꾸게 하기 위해서는 한정된 수준에서 이루어지는 인도적 대북지원 사업 일지라도 시행단계부터 지원주체의 모니터링과 평가 업무를 연계시켜 나가는 것이 중요하다고 판단된다. 이것은 장차 북한의 개발지원 사업 수주를 위한 학습효과를 갖게 할 것이며, 궁극적으로 원조의 투명성을 증진시켜 북한 개발지원 사업에서도 효과를 거둘 수 있도록 하기 때문이다.

#### 4. 대북 개발지원의 효과성 제고 방안

국제사회는 개발도상국에 대해 원조를 하면서 이를 효과적으로 추진하기 위한 각종 합의를 도출하였다. 이와 같이 국제사회는 대북지원 사업을 추진함에 있어서도 원조의 효과성 제고에 관심을 두고 있다. 향후 대북지원은 단순지원에서 벗어나 원조를 보다 효과적으로 추진하기 위해 점차 개발지원으로 전환될 것으로 보인다. 긴급구호 지원을 제외한다면 단순지원은 더 이상 대북지원에서 자리를 잡기 힘들 것이다.

이 글은 원조의 효과성 제고를 위한 국제사회의 노력과 이제까지 진행되어 온 대북지원의 현황과 성과를 살펴보면서 대북 개발지원에 대한 시사점을 도출한다. 이를 바탕으로 대북 개발지원의 효과성 제고방안을 제시한다.

##### 가. 효과성 제고를 위한 국제사회의 노력

원조의 효과성 제고에 대한 국제사회의 노력과 합의에도 불구하고 파리선언 5대 과제의 실천은 그렇게 성과적인 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 이런 노력들은 향후 남한의 대북 개발지원이 가시화될 경우 반드시 고려해야 하는 중요한 시사점을 제공하고 있다. 동시에 주요 선진국의 ODA 정책 평가제도 는 대북 개발지원의 추진을 위해 도입해야 할 것임을 보여준다.

첫째, 대북 개발협력 추진과정에서 북한의 주인의식(Ownership)이 발휘되어야 한다. 북한 자체의 실행 가능한 개발계획 수립 역량이 강화될 수 있도록 지원해야 한다. 이를 위해 북한 당국의 개발협력에 대한 책임과 관심 파악 및 개발협력을 독립적으로 관리·조정할 수 있는 능력을 검토해야 한다.

둘째, 북한의 개발전략과 남한의 개발지원 목표와 이를 달성하기 위한 전략 등이 서로 일치(Alignment)해야 한다. 이를 위해서는 개발전략 수립단계에서부터 북한과의 긴밀한 협의와 합의가 필요하다. 수원국인 북한의 개발의제와 남한의 개발협력의제는 대북 개발지원의 전 과정에서 조율되어야 한다.

셋째, 남한의 대북 개발지원은 국제사회의 원조방식과 조화(Harmonization)되어야 한다. 북한경제 재건을 위한 개발협력 추진과정에서 남북한 양자협력은 물론 국제기구의 협력이 뒷받침되어야 한다.

넷째, 개발협력의 당사자인 남북한의 상호책임성(Mutual accountability)이 확보되어야 한다. 대북 개발지원의 경우에는 모니터링은 물론 전반적인 추진절차와 조건을 명확히 하여야 할 것이다. 상호 책임성은 대북 개발지원 체제 및 정책에 대한 국민적 지지를 확보하고 강화하는데 필수적인 요소이다.

다섯째, 대북 개발지원을 위해서는 대북지원 시스템을 개선하고 전담기구를 설치해야 한다. 대북지원 시스템은 대북지원 사업에 대한 평가제도, 남북 협력기금의 민간지원제도, 정부와 민간의 협력체제, UN 및 국제 NGO 등 대북지원관련 국제기구와의 협력체제, 지원사업과 관련한 남북간의 협력체제를 포함한다.

여섯째, 대북 개발지원 사업에 대한 적절한 평가제도를 도입해야 한다. 주요 공여국의 ODA 평가제도를 준용해 평가제도를 도입함으로써 개발성과의 관리(Managing for development results)라는 측면에서 향후 대북 개발지원 정책 및 프로젝트를 개선할 수 있다.

#### 나. 대북지원 현황, 효과 및 시사점

북한이 1995년 국제사회에 지원을 요청한 이래 남한을 포함한 국제사회의 대북지원은 지금까지 계속되고 있다. 그러나 국제사회의 대북지원은 인도적 차원에서 식량지원과 같은 단순지원이 대부분을 차지하였다. 대북지원이 장기화되고 대북지원에 대한 국제사회의 피로감이 노정되면서 최근 대북지원 규모도 줄어들고 있다. 이런 대북지원 과정을 통해 다음과 같은 시사점을 찾을 수 있다.

첫째, 국제사회는 인도적 대북지원이 가지는 한계를 인식하고 있으나 지원 방식의 개선을 통한 대북지원에는 나서지 않고 있다. 북한의 인권, 체제이행, 핵 문제 등 정치적인 문제가 전혀 개선되지 않고 있기 때문이다. 이런 문제가 해결되기 전까지 인도적 지원을 넘어선 대북 개발원조는 사실상 어려운 실정이다.

둘째, 남한의 대북지원은 민간단체를 중심으로 소규모 개발지원에 대한 움직임이 있었을 뿐, 국제사회에서 시도한 중장기 개발지원 사업은 전혀 시도조차 할 수 없었다. 남한의 경우 북한에 대한 접근성은 거의 원천적으로

봉쇄되어 있다. 이런 문제는 남한의 대북 개발지원을 국제사회보다도 더욱 어렵게 만들고 있다.

셋째, 남한의 대북지원은 대북정책, 이로 인한 남북관계의 상황변화에 크게 영향을 받는 것으로 나타났다. 대북 개발지원에 앞서 남북관계의 안정적인 발전이 요구된다. 이것은 남북관계에 크게 영향을 받지 않을 대북 개발지원 사업의 필요성을 역설하는 것이기도 하다.

넷째, 국제사회가 추진한 대북 농업협력사업, 특히 IFAD의 곡물 및 축산복구사업을 통해 대북 개발지원 사업의 가능성을 확인할 수 있다. 이 사업에서 수혜자인 북한 주민의 자발적 참여와 주인의식이 배양되었고, 사업 수행과정에서 북한 당국과 국제사회 사이에 신뢰할만한 관계가 구축되었다.

다섯째, AREP 사업은 유엔기구간 합동호소 목표액과 모금실적의 커다란 괴리에서 알 수 있듯이 일부 사업만이 간신히 수행되었을 뿐이다. 개발지원의 경우 북한의 경제사회개발 과정에 필요한 자금수요를 지원할 수 있도록 안정적인 재원확보 방안이 선행되어야 한다.

여섯째, 국제사회는 북한이 당면한 식량문제를 해결하는데 어느 정도 관심을 보였지만 농업기반을 조성하고 농업구조를 개선하는 사업은 북한 스스로의 능력과 힘으로 수행해야 할 일이라는 것을 시사하고 있다. 국제사회는 북한 당국이 자신들에게 적합하고 필요한 전략과 경제발전 계획을 수립할 것을 요구하고 있다.

#### 다. 대북 개발지원의 효과성 제고 방안

남한을 포함한 국제사회의 대북지원은 15년째 지속되고 있다. 그러나 북한은 매년 식량부족 문제에 직면하고 있으며 전반적인 경제상황은 개선되지 않았다. 이런 상황은 향후 대북지원이 효과성 제고에 무게를 두면서 진행될 것임을 시사하고 있다.

대북지원의 효과성 제고를 위해서는 첫째, 대북지원방식을 개발지원 방식으로 전환해야 한다. 북한경제의 구조적 변화를 통한 자생력 제고를 위해 대북 개발지원의 계획성, 투명성, 효율성, 효과성을 목표로 새로운 대북지원 정책의 추진이 필요하다.

둘째, 북한 개발지원을 위한 대내외 여건 개선에 나서야 한다. 북한체제의 안정과 시장경제의 확산을 동시에 고려한 북한지역 개발 여건의 개선과 향상을 위해 전략적으로 접근해야 한다.

셋째, 국제사회의 개발협력 동향이 대북지원에 반영되어야 한다. 대북 개발 지원을 효과적으로 추진하기 위해서는 국제사회의 개발협력 동향, 특히 파리 선언의 실천과제들을 북한당국과 조화롭게 협력하는 것이 매우 중요하다.

넷째, 대북 개발지원 시스템을 구축해 대북지원에 나서야 한다. 여기에는 대북지원의 집행법으로서 ‘북한개발원조법’의 제정, 대북지원 사업을 담당하는 전문 지원기구의 설립, 일관성 있는 대북 개발계획의 마련, 북한의 개발정책과 남한의 지원정책 조정 등이 포함된다.

다섯째, 대북 개발지원 사업의 우선순위를 선정해야 한다. 우선추진 사업 분야는 북한의 개발수요를 토대로 선정한다. 우선순위 사업으로는 경제제도 구축 및 행정운영에 관한 교육훈련, 에너지의 효율적 운영방법, 농업개발사업, 운송(교통)부문에서의 인프라 확충 등을 예상할 수 있다.

마지막으로 대북 개발지원 사업의 시행절차를 정형화해야 한다. 남한과 국제사회의 지원이 조화(Harmonization)될 수 있는 사업을 발굴하는 것이 중요하고, 이들 사업은 집행 종료 후 반드시 평가를 거치도록 함으로써 대북 사업의 효과성 제고를 기대할 수 있다.

## 5. 북한 사회개발지원 방안

북한에 대한 긴급구호성 인도적 지원은 문제해결의 근본적 처방이라 할 수 없으며, 금강산관광사업 및 개성공단과 유사한 형태의 남북경협 확대도 북한주민의 직접적 빈곤감소와 사회적·인간적 능력회복으로 이어지는 것이라고 보기는 힘든 상황이다. 따라서 북한지도부의 근본적 인식전환이 전제되지 않는 한 북한내 광범위하게 확산되어 있는 사회주의형 빈곤문제는 향후에도 가시적 해결의 실마리를 찾기 어려울 것으로 보이며, 북한의 위기구조에서 발생한 취약계층의 구조화 현상도 지속될 것이다. 사회주의체제 자체의 모순으로부터 비롯된 위기구조의 지속은 북한의 사회개발 및 인간개발 능력의 지속적 쇠퇴를 야기할 것이며, 북한의 자생력을 다시 약화시키는 악순환

구조를 형성할 가능성이 크다. 이는 현 단계에 있어 북한의 사회개발에 대한 관심의 제고와 노력이 필요한 중요한 이유라고 할 수 있다.

### 가. 사회개발 논의의 변천

사회개발개념의 등장과 발전은 개발에 대한 국제적 논의의 변화과정과 밀접한 관계에 있다. 국제적 차원에서의 개발원조 및 협력에 대한 논의의 변화과정은 세계은행과 UNDP, UNCTAD, WTO 등 주요 UN산하기구들의 입장과 전략의 변화과정과 밀접한 관련이 있다. 제2차 대전 후 세계은행을 중심으로 국제원조기관들의 개발원조철학은 “구조주의” 및 “통제주의”로 불리는 것이었으며, 이는 시장기능에 의한 개도국 공업화의 한계에 주목, 정부의 주도적 역할을 강조하는데 있었다. 이와 같은 입장을 토대로 1960년대에 UN개발 제1차년도가 발족되었고 1970년대 초반까지 정부의 역할에 주목하는 입장은 견지되었다. 그러나 이와 같은 입장은 경제지상주의와 정부만능주의라는 비판에 직면하게 되었다. 개도국 정부주도 경제영역중심의 개발은 한계가 있다는 점이 지적된 것이다. 즉, 정부주도 경제성장은 성과가 수수에 집중되어 대다수 국민들이 소외되는 문제가 발생하며, 성과의 폭넓은 공유를 위해서는 정부가 물과 식량, 의료, 주택, 교육 등 기본적 요건들을 충족시킬 필요가 있다는 것이었다. 이는 1980년대 이후 개발의 사회적 측면과 빈곤감소에 대한 관심의 증대로 연결되었다.

사회개발개념은 그 주안점에 인간 삶의 조건과 복지증진, 그리고 발전의 균형적인 분배 등에 있어서 한계를 보이는 경제영역 중심 개발개념의 불완전성에 대한 인식을 바탕으로 형성되어왔다고 할 수 있다. 이 같은 점에서 사회개발은 ‘인간중심의 지속가능한 개발’(people-centered sustainable development)을 지향한다고 할 수 있다. 따라서 개발은 거시지표의 양적인 향상을 넘어 각 개별 행위주체들의 개발권과 자유권을 확보하는 보다 포괄적 개념을 의미한다. 그러나 이 같은 개발이 경제적 개발을 배제하고 가능하지 않다는 점에서 사회개발과 경제개발은 상호 분리될 수 있는 개념이라고 할 수 없다. 따라서 사회개발개념은 경제중심 개발개념의 외연이 사회영역으로 확대된 것이며, 그 주안점 및 당면 목표로서 인간 삶의 질 향상을 추구하는 것으로 이해될

수 있다. 이 같은 점에서 오늘날 사회개발은 개발의 한 하위영역이 아닌 개발이 지향하는 개념 그 자체로 이해될 수 있을 것이다. 따라서 사회개발지원은 이와 같은 사회개발의 개념과 목표를 달성하기 위한 포괄적인 협력체제로 이해될 수 있을 것이다.

#### 나. 북한사회개발개념

북한 사회개발지원은 개발지원의 일반성과 아울러 특수성을 공유하는 복합적 개념으로 이해될 필요가 있다. 특히 저개발국가에 대한 사회개발지원의 일반적 경험과 달리 북한은 일정정도 사회주의공업화 및 근대화를 진행했다는 점과, 남북 민족간 특수관계에 있다는 점에서 차이를 고려해야 한다. 북한 사회개발지원은 체제상의 위기로부터 발생하는 생활세계의 위협요인의 제거와 아울러 체제전환과정에서 인적개발능력의 향상을 위한 사회분야의 다양한 협력으로 정의될 수 있을 것이다. 이는 긴급구호와 아울러 중장기적 관점에서 북한사회의 자질있는 인적자원의 유지 및 이들의 인적개발능력에 대한 발전적 조치들을 포함하는 사회면의 개발지원으로 해석될 수 있을 것이다. 아울러 남북간 사회개발지원에 대해 통일과정 및 이후의 사회통합과 국가발전이라는 중장기 전략적 관점의 적용이 필요하다는 점을 고려해야 할 것이다.

#### 다. 북한 사회 개발지원 방향

북한 개발지원에 대한 남한사회의 근본적 인식전환이 필요하며, 이에 관한 원칙도 재규정될 필요가 있다. 북한의 사회개발 자체가 북한내 인도적 위기의 완화뿐만 아니라 한반도 평화정착과 나아가 통일과정에 순기능을 한다는 점을 인식해야 한다. 퍼주기 논란 등 소모적 논쟁을 지양하고 북한개발을 위한 적극적 자세의 견지가 필요하다. 이와 같은 점에서 상호주의적 관점을 지양하고 ‘비대칭상호주의’ 관점을 적극적으로 수용할 필요가 있다. 상호주의는 남북적대관계가 지속되는 상황에서의 남북협력의 지니는 원천적 한계에서부터 비롯된다. 그러나 정치적 거래가 아닌 개발지원에 있어 상호주의의

적용에는 무리가 있으며, 통일상황을 가정한 남북 특수관계를 고려, 전향적인 태도 전환을 검토할 필요가 있다.

북핵문제의 평화적 해법이 모색될 경우 북한 개발지원이 본격화될 수 있는 바탕이 마련되고, 국제사회의 북한 개발지원에 대한 논의도 본격화할 가능성이 있다. 북한의 특수성에 대한 이해 없이 개도국에 시행했던 프로그램이 무차별적으로 시도될 가능성이 있다. 이를 방지하고 북한 사회개발지원의 의미를 구현하기 위해서는 남북관계의 특수성을 반영함과 아울러 북한의 특성에 맞는 개발지원 모델을 창출하는 것이 필요하다. 북한의 자력갱생 가능성이 희박하며, 위기가 구조적 문제점에 기인한다는 점에서 북한은 개발지원의 국제적 기준에 대한 전향적 자세를 견지하는 것이 무엇보다 중요하다. 이와 같은 점에서 북한실정에 맞는 빈곤감소 전략의 채택 및 추진은 북한 사회개발의 성패에 있어서 매우 중요한 과제로 다루어져야 하며, 이의 실현을 위한 다각적 노력이 필요하다.

북핵문제의 평화적 해결을 전제로 국제적인 북한개발지원체제의 구성을 지향하고 중장기적 차원에서 이에 대한 대비체제를 갖추는 것이 필요하며, 이는 ‘북한 개발지원 글로벌 거버넌스’ 개념으로 요약될 수 있을 것이다. 북한 사회개발지원 역시 이와 같은 틀에서 추진될 필요가 있다. 남한의 경우 개발지원의 역사가 짧은 상황에서 관련제도, 전문인력, 민간과 정부간의 효율적 협력관계, 그리고 개발지원관련 컨설팅 업체의 미비 등 많은 제약요인들을 지니고 있다. 정부와 민간차원 모두 북한 사회개발지원을 위한 역량이 미비하다고 할 수 있으며, 현 단계에서 남한의 주도적 역할을 기대하는 것은 쉬운 일이 아니다. 따라서 북한 사회개발지원을 위한 남한사회의 추진기반 강화는 시급한 과제이다. 인도적 위기라는 시급한 문제에 직면한 북한주민의 특성을 고려, 사회개발과 관련된 포괄적 패키지를 구성, 북한주민에 대한 직접적 효과의 발생을 유도해야 할 것이다. 아울러 북한사회개발 및 기타 관련 사회적 여건개선사업에 북한주민의 직접적 참여성을 확대해야 할 것이다.

## 6. 비핵·개방·3000 구상과 대북 개발지원 추진방안

현 정부의 대북정책의 구체적인 정책 수단인 비핵·개방·3000 구상과 국제

적으로 통용되고 있는 개발지원의 일반적인 원칙을 조합하면 아래와 같은 대북 개발지원의 방향성을 설정할 수 있다.

### 가. 개발지원과 비핵·개방·3000 구상의 연계 추진 방향성

#### 〈북한 주민의 삶의 질 제고 우선〉

북한의 주민들은 만성적인 식량난에 시달리고 있는 바, 대북 개발지원은 가장 우선적으로 북한 주민의 식량문제의 개선에 목표를 두어야 할 것이다. 또한, 북한은 오랫동안 중공업 위주의 경제성장 전략을 구사하고 있기 때문에 생필품 생산에 매우 취약한 경제구조를 가지고 있는 바, 이를 해소하기 위한 방향으로 대북 개발지원이 이루어져야 할 것이다.

#### 〈국제적 기준 부합성 제고〉

남한과 북한은 제1차 정상회담 이후 ‘선 교류 후 북한변화’라는 대북정책 기조에 따라 북한을 변화시키는 전략을 추구하였지만, 큰 성과를 거두지는 못하였다는 평가이다. 따라서, 향후 추진되는 대북 개발지원은 국제적으로 통용되고 있는 방향으로 추진함으로써 북한의 변화를 유도하는 동시에 개발 지원의 효과성을 제고하여야 할 것이다. 이를 위해서는 북한의 직접적 수혜자와의 의사소통을 늘리는 방향으로 개발지원 계획을 수립해야 할 것이며, 대북지원 방식도 과거와는 다른 투명성이 제고되는 형식을 취해야 할 것이다.

#### 〈북한경제 자생력 향상〉

개발지원과 비핵·개방·3000 구상이 공유하고 있는 대북지원의 방향성 중 중요한 것은 수원국의 역량강화라고 할 수 있다. 북한에 대한 지원도 이러한 방향으로 추진되어야 할 것이다. 즉, 북한은 만성적인 경제난을 겪고 있으므로, 북한이 스스로 경제발전을 도모할 수 있도록 개발지원의 방향성을 설정해야 한다는 것이다. 이를 위해서는 북한 경제회생에 긴요한 전력문제를 최우선적으로 해결하는 것을 검토해야 한다.

### 〈북한 호전성 완화 기여〉

대북 개발지원이 북한의 호전성을 완화하는데 기여해야 한다는 점이다. 이러한 대북지원의 방향성 설정은 남한의 과거 정부가 퍼주기 논란에 휩싸였던 점을 교훈 삼아 대북 개발지원이 실질적으로 북한의 국제사회로의 진입에 도움이 되어야 한다는 점을 의미한다. 즉, 북한이 국제사회로부터의 개발지원을 수용함으로써 북한의 호전적 대외정책의 방향이 근본적으로 바뀌어야 한다는 것이다. 이러한 점이 전제되지 않는다면 북한에 대한 개발지원이 제대로 효과를 발휘하기 어려울 것이며 지속되기 어려울 것이다.

### 나. 개발지원 및 비핵·개방·3000 구상 연계 구체적 사업

상기한 바와 같은 대북 개발지원과 비핵·개방·3000 구상의 연계추진 방향성에 따라 우선적으로 추진될 교류협력 사업을 예시하면 다음과 같다.

첫째, 에너지난 해소를 위한 협력이다. 비핵·개방·3000 구상은 북한이 비핵화를 결심한다면 남한이 북한의 어려운 경제난을 해소하는데 필요한 종합적 추진방안을 담고 있는 바, 북한의 비핵화를 촉진하기 위해서는 핵개발 자체를 포기하도록 하여야 할 것이다.

둘째, 식량난 해소를 통한 절대빈곤 해소이다. 동 사안은 새천년개발목표에서 제시하고 있는 절대빈곤 및 기아퇴치 목표와 상기한 북한 주민 삶의 질 제고와 직접적 연관이 있다. 또한, 북한의 식량난 해소를 위한 남한 및 국제사회의 지원은 북한정권의 호전성을 완화하는데 기여할 것으로 판단된다.

셋째, 새천년개발목표는 지속가능한 환경보전을 8대 목표 중 하나로 채택하였으며, 비핵·개방·3000 구상도 산림녹화를 위한 나무심기 지원 사업을 명시하고 있다. 사실상 산림녹화의 효과는 즉각적으로 나타나는 것은 아니지만, 북한의 식량난을 해소하기 위한 가장 기본적 사업이라 할 수 있으므로 대북 개발지원의 추진방향과도 부합하는 것이다.

넷째, 비핵·개방·3000 구상에서 제시하고 있는 대북 경제교육 및 산업인력 양성 문제는 파리선언 및 국제사회의 개발지원 주체들이 매우 중요시하고 있는 사안이다. 즉, 개발지원을 제공하는 주체들의 노력이 효과를 발휘하기 위해서는 개발지원을 받아들이는 주체들의 역량이 일정 수준에 도달해 있어

야 한다는 것이다. 따라서 북한에 대한 경제교육은 중요하며, 북한경제 회생을 위한 자생력을 함양하는데도 중요한 것이다.

#### 다. 정책적 시사점

북한은 정권수립 이후 사회주의 경제체제와 자급자족적 계획경제체제를 고집한 나머지 현재와 같이 극심한 경제난에 직면해 있다. 이와 같은 상황을 타파하기 위해서는 북한도 민주주의와 시장경제 체제를 하루라도 빨리 받아들여야 한다. 그러나 북한은 정권적 차원에서 체제를 유지하고자 부족한 자원을 핵무기 및 미사일 개발에 낭비하고 있다. 북한이 이와 같이 잘못된 국가 운용전략을 근본적으로 바꾸지 않는다면 북한의 경제가 회생되는 것은 매우 어려울 것이다.

북한 정권이 북한 주민의 삶을 향상하고자 하는 결심을 한다면 남한은 북한의 경제회생에 가장 중요한 조력자가 될 것이다. 남한은 세계에서 그 유례를 찾아 볼 수 없을 정도의 경제발전에서 성공한 경험을 가지고 있다. 북한의 개발지원 과정에서 소중한 자산이 될 것이다.

결론적으로 비핵·개방·3000 구상이 담고 있는 대북지원 방안들은 북한에게 기회의 창을 열어주고 있는 것이기 때문에 북한이 받아들여야 할 것이다.

### 7. 북한의 급변사태와 개발지원

북한의 구조적 경제 위기는 당·군·관의 부정·부패 확산, 체제 불만의 내연 심화, 이데올로기 지배의 이완 등 북한의 체제 탄력성을 점차 소진시키고 있다. 북한에서의 급변사태 발생은 북한 내부뿐만 아니라 한반도 전체, 그리고 동북아시아의 안정과 평화에 커다란 영향을 미치게 될 것이며, 급변사태의 전개과정에 따라서는 남한의 안보에 심각한 위협을 초래할 가능성도 배제할 수 없다.

북한 급변사태 발생 시 한반도 전체의 평화와 안정에 위협이 되지 않도록 사태를 안정화시키는 것이 중요하며, 이와 관련 북한 지역의 건설문제가 주요 과제로 대두된다. 급변사태 전개과정에서 나타날 수 있는 정치·경제적

혼란, 군사적 충돌, 행정체계 마비, 최소한의 생계 곤란과 인명 피해 같은 근본적인 인권문제의 발생 등은 ‘분쟁 후 재건’ 또는 ‘안정화’, ‘재건 및 개발’, ‘개발지원’ 등의 관점에서 살펴볼 수 있다.

### 가. 급변사태 발생 요인

동유럽 사회주의국가들이 급격한 체제전환을 하였으나 북한은 기존체제를 유지해오고 있다. 그러나 계속된 경제침체와 외부 정보의 유입, 이데올로기에 대한 피로현상, 주민들의 중간 및 상층 지배층에 대한 잠재적 불만의 누적, 시장경제활동의 증가 등은 기존 체제의 변화를 추동할 수 있는 요인들이다. 이외에도 김정일의 권력 장악 정도, 정책수행 성과, 개인 수명, 엘리트 집단의 결속력과 정책적 지향점의 통합 정도, 핵무기와 미사일 등 대량살상 무기 포함 안보문제의 해결 용의와 가능성, 미·북 및 미·일 관계, 남북관계 상황 등도 급격한 변화를 초래하는 영향 요소들이다. 국가의 흥망성쇠를 체제의 안정성과 개방성이란 두 차원에서 분석한 한 J-Curve이론에 따르면, 북한은 구소련 및 동유럽 사회주의국가들의 경험적 궤적을 따르고 있는 것으로 평가된다.

### 나. 급변사태의 의미 및 유형

급변사태는 빠른 시간 내에 급격한 체제변화를 초래하는 상황을 말한다. 사회주의 체제전환과 관련, 동유럽 사회주의체제의 붕괴처럼 빠른 시간 내에 대규모의 근본적인 변화를 가져오는 것이다. 기존 체제가 구조적으로 해체되는 과정과 그 결과를 말한다. 북한 급변사태는 “공개적·비공개적 권력투쟁, 김정일의 사망 또는 유고, 주민들의 조직적인 저항 또는 폭동, 대규모 난민 등 북한체제가 붕괴되는 과정에서 발생할 수 있는 구체적 사건”으로 정의할 수도 있다.

체제의 붕괴가 급속하게 진행될 경우, 북한 붕괴를 정권, 체제, 국가 차원에서 구분하는 것은 무의미하다. 북한체제 붕괴가 진행되는 과정에서 다양한 사태가 발생할 것이며, 그 중에서도 다음의 사태들은 체제붕괴 과정에서 혼

란 상태의 장기화를 방지하고 조기에 사태를 안정화시키기 위해 대응책을 마련해야 하는 중요 사안이다. 즉 ① 식량, 에너지, 기초 의약품 등 생필품의 품귀 현상, ② 주민 집단 탈출 및 대규모 난민 발생 등 사회의 전반적 혼란, ③ 인민봉기, ④ 유혈진압과 그로 인한 권력투쟁, ⑤ 최고지도자 실각과 신공산정권 등장, ⑥ 무정부 상태와 개혁세력(과도정권) 등장, ⑦ 남한, 중국 등 국제사회에 대한 지원 요청, ⑧ 무력도발(전면전·국지전), ⑨ 테러행위, ⑩ 외세 개입 등이다.

#### 다. 급변사태의 안정화 사례 및 시사점

이라크 재건은 이라크 전쟁으로 사담 후세인 독재정권이 붕괴하고, ‘민주’ 정부의 수립, 법에 의한 지배, 사회질서의 회복, 경제의 재건·부흥 등 종합적으로 볼 때 새로운 ‘국가건설’ 작업으로 간주된다. 이라크 전쟁에 따른 새로운 국가건설 작업을 위해 긴급구호와 그에 이은 사회간접시설의 복구 및 재건, 새로운 법 및 질서체계의 수립, 민주적 거버넌스의 구축, 시민사회의 형성 등 개발지원과 연관된 과제들은 북한 급변사태 이후 상황에도 적용될 수 있다.

이라크 사례의 시사점은 첫째, 급변사태 발생 이후 정치, 사회, 경제적 안정화와 안전보장이 동시에 중시되어야 한다는 점이다. 대량살상무기의 안정적 확보 및 관리와 동시에 안정화 작업이 진행되어야 한다. 둘째, 급변사태 직후 북한 주민들의 기본적인 생활 조건을 마련해주는 것이다. 셋째, 학교, 보건, 물, 환경 개선 등 사회·경제적 안정화를 위한 제반 필수 분야에 우선적으로 자금을 투자할 필요가 있다. 사회·경제적 안정화는 새로운 국가건설 작업의 필요조건이다. 넷째, 북한 급변사태 상황 아래서 북한 주민들은 새로운 형태의 정치·사회기체에 노출될 것이지만, 처음부터 주민들의 참여를 유도하여 ‘자기 주도적’ 인식을 갖도록 할 필요가 있다. 다섯째, 학교 및 민간 교육 프로그램을 활용하여 장차 풀뿌리 민주주의가 수립되도록 하는 새로운 거버넌스 체제 구축에 역점을 둔다.

북한 급변사태의 안정화 과정과 그 이후 남한으로부터의 개발지원은 다음과 같은 상황과 연계되어 전개될 수 있다. 즉, 개혁정권이 남한의 지원을

요청하는 경우와 남한 정부가 북한의 내적 안정을 위해 자발적으로 지원하는 경우이다. 첫 번째의 경우, 북한 내 상황변화, 남한의 지원 목표 및 향후 북한 변화 방향과 연계시켜 가장 합리적인 지원 방법을 모색한다. 두 번째의 경우, 북한에 대한 의사 타진과 이를 수락하는 합의과정이 있어야 할 것이다. 북한에서 급변사태로 체제변혁 세력이 등장하고 개혁·개방을 새로운 경제정책으로 선택하여 남한과 국제사회에 지원을 요청할 경우 본격적인 경제지원이 이루어지는 것이 가장 이상적이다.

### 라. 북한 급변사태시 대응방향

급변사태 발생 이후 사태의 안정화 및 그 이후의 본격적인 새로운 체제건설을 위해서 대북 개발지원은 다음과 같은 원칙하에 추진하는 것이 바람직하다. 첫째, 개발지원이 북한 주민의 생활 및 사회 안정화와 새로운 거버넌스 체제의 구축에 기여하는 방향으로 추진되어야 한다. 둘째, 개발지원의 혜택이 북한의 새로운 지도부가 개혁·개방 정책을 본격적으로 선택하여 이의 추진을 추동하고 상호 상승작용을 일으키는 방향으로 추진되어야 한다. 셋째, 개발지원은 법과 질서에 의한 지배 등 북한에 새로운 정치·사회제도의 구축 등 북한 주민의 민주화·자유화 의식을 촉진시키는 방향으로 추진되어야 한다. 넷째, 개발지원은 북한경제는 물론 북한지역에 새로운 형태의 정치, 경제, 사회 및 안전보장 체제의 형성을 지원하는 것으로써 장차 남북경제공동체 실현을 비롯한 통합을 위한 수단으로 활용되어야 할 것이다.

결국 대북 개발지원은, 중·장기적으로 지원을 통해 북한 주민의 자유화 및 민주화 의식이 고취될 수 있도록 법과 질서, 새로운 거버넌스의 설치·작동, 안전보장 및 치안, 경제개발, 사회복지 등 일련의 복합적인 재건 과정이 되어야 한다. 또한 대북 개발지원은 향후 남북통합에 요구되는 통화 및 경제 통합에 필요한 조치도 고려해야 할 것이다. 그리고 북한에 개혁지향 세력이 등장하여 남북 간의 합의 절차를 통한 개혁 세력에 대한 지원의 형식을 갖추는 것이 향후 남북통일을 대비하여 바람직할 것이다.

### 마. 정책적 시사점

북한체제는 구조적 문제점을 해결하지 못하는 한 급변사태의 가능성에 대한 도전으로부터 자유로울 수가 없다. 그렇다면 북한체제의 급변사태 발생에 대비한 준비는 남북관계의 발전과 평화통일을 추진하는 과정에서도 남한 정부와 국민에게 있어서 항상 염두에 두어야 할 매우 중대한 정책과제이다. 북한 급변사태 발생과정과 발생 이후에 등장하는 많은 문제들을 처리해 나가는 일은 북한지역에 새로운 체제를 건설하는 작업으로서 그만큼 어려운 과정이며 따라서 많은 준비를 필요로 한다. 기존 체제가 붕괴되고 새로운 체제를 갖추는 작업은 단순히 경제 분야에 국한되지 않으며, 새로운 법률 질서, 민주적 거버넌스, 시민사회, 경제 안정과 인프라 건설, 사회복지, 안전보장 등을 포함한다.

## 8. 요약 및 결론

대북 개발지원의 필요성에 공감하는 분위기가 확산되고 있다. 이러한 배경에는 남한을 비롯한 국제사회의 인도적 대북지원이 1995년 이래 계속되어 왔으나, 북한의 식량사정은 개선되지 않고 있을 뿐만 아니라 전반적인 경제 상황 역시 침체기를 벗어나지 못하고 있기 때문이다. 이에 따라 대북지원에 대한 피로감이 노정되고 대북지원 규모도 줄어들고 있다. 여기에 북한은 대북지원에 대한 국제사회의 모니터링 요구에 매우 비협조적이며, UN 등의 만류에도 불구하고 핵실험을 단행함으로써 강력한 국제적인 제재를 자초하였다. 북한의 국내외적인 환경적인 요인으로 대북지원에 대한 호응은 급격히 줄어들고 있다.

향후 대북 개발지원은 큰 틀에서 두 가지 과제에 직면하게 될 것으로 보인다. 하나는 국제사회와의 협력을 강화하는 방안이 고려되어야 한다. 국제사회와 국제금융기구들은 북한의 인권문제와 북핵문제의 진전 등이 어느 정도 해소되어야 북한을 ‘보통국가’로 받아들일 것으로 전망된다. 이러한 측면에서 대북 개발지원이 효과적으로 추진되기 위해서는 북한사회에 민주주의와 시장경제체제의 정착이 매우 중요할 것으로 예상된다.

다른 하나는 북한 내부의 발전전략의 수정에 대한 불안감을 해소해 주면서 추진해 나가야 한다. 북한의 경제개발 시나리오는 일반적인 개도국과는 매우 다른 발전전략을 추구해 왔다. 북한은 강성대국을 건설하겠다는 목표 아래 경제강국 건설에 매진하고 있다. 북한의 경제강국 건설은 국방공업의 발전에 초점을 두면서 민생경제 부문은 군수부문에 종속시키는 전략을 추진하고 있다.

따라서 대북 개발지원은 북한체제의 안정성 문제, 시장경제체제 도입의 한계, 경제발전전략에서의 국방공업 우선 등 북한이 당면한 국내외 환경에 대한 개선에 나설 수 있도록 불안감을 해소해 주면서 추진되어야 할 것이다. 북한을 둘러싼 전반적인 상황이 호전되지 않을 경우 대북 개발지원 자체가 성사되기 어렵고, 비록 성사된다고 하더라도 그 성과를 장담하기 어려울 것이다. 또한 북핵문제에 대한 진전이 없으면 대북 개발지원에 대한 여건 개선도 기대하기 힘든 실정이다.



# 제 4 장

## 북한개발지원을 위한 국제협력 방안

북한개발지원의 포괄적 추진방안 : 비핵 · 개방 · 3000구상에 의한 남북공동의 모색

## 제 4 장

# 북한개발지원을 위한 국제협력 방안\*

### 1. 서론: 국제협력의 중요성

그랜드 바겐(일괄타결)에는 북한의 핵폐기에 대한 안전보장 등 정치·안보적 보상과 함께 북한 경제재건에 필요한 경제적 지원이 포함될 것이 확실하다. 그랜드 바겐의 경제적 지원의 실행을 위해서는 재원조달이 핵심 요소 중 하나가 될 것이다. 그런데 국제협력자금은 조성하려고 하면 당장 이루어지는 그런 종류의 사안이 아니므로 그 실현 가능성을 높이기 위해서는 구체적인 사전 계획 하에 단계별로 사업 추진 전략 및 실현방안을 도출할 필요가 있다. 그랜드 바겐을 선도적으로 제창한 이명박 정부는 그랜드 바겐의 필수요소인 대북 경제지원도 주도적으로 실행하기 위한 구체적인 방안을 조속히 마련하여야 할 것이다. 이명박 정부도 북한이 핵을 포기하면 본격적인 경제 지원을 통하여 북한의 국민소득을 10년 안에 3,000달러로 만들어주겠다고 지속적으로 북한에 메시지를 보내고 있다. 대북 경제지원의 재원조달에는 우리가 가장 많은 기여를 하게 될 것이다. 과연 재정적 기여에 상응하는 주도적 역할이 가능할 것인가? 구체적인 핵폐기 일정에 합의한 북한에 대한 개발 지원을 우리가 주도적으로 이끌어나가기 위해서는 한국을 비롯한 대북 경제 지원 국가 간 원조조정과 북한 당국과의 정책협의를 수행하는 다자간 국제협력체의 설립 등이 검토되어야 우리의 선도적 역할이 유지될 수 있을 것이다.

‘남북관계의 특수성’ 혹은 ‘북한의 특수성’은 ‘남한과 북한의 존재’에서 찾을 수 있을 것이다. 베트남에서 도이미어(Doi Moi)가 출현할 수 있었던 것은 아마도 남한과 같은 두려운 존재가 주변에 없었기 때문이었을 것이다. 북한의 중요 정책 결정에서는 아마도 ‘남한의 존재’는 결코 간과할 수 없는 요인일

\* 본 내용은 장형수·김석진·송정호, 『북한 개발지원을 위한 국제협력 방안 (09-15-04)』 연구를 요약한 것임.

것이다. 이러한 ‘남북관계의 특수성’은 대북 개발지원을 위한 국제협력의 필요성을 반증하고 있다. 북한이 남한을 경계하고 있기 때문에 남한이 전면에서 나서는 형태의 대북 개발지원 메커니즘은 최소한 공개적으로는 북한에게는 수용이 불가할 것이다. 한편 북한 입장에서는 남한만큼은 아니지만 중국과의 경제협력관계도 너무 밀접하게 진행되는 것은 바라지 않을 것이다. 중국 경제로의 종속은 북한 당국의 악몽이므로 북한은 북·중 경제관계의 진전도 내부적으로는 일정한 한계를 설정하고 대응할 가능성이 다대하다. 북한 입장에서는 미국, 일본, EU, 러시아, 호주, 캐나다 등과의 관계 확대를 통해서 남한과 중국으로부터의 영향력 확대를 제약하는 것이 필요할 것이다.

한편 북한 핵문제가 해결 국면에 들어서면 6자회담 참가국을 비롯한 여타 국가들도 대북 영향력 확대를 추구할 것이다. 다양한 파트너들이 참여하게 될 경우에 대비해 우리 정부는 이들과의 국제협력에서 주도적 역할을 수행할 준비를 갖춰야 할 것이다.

## 2. 북한 개발지원 재원조달을 위한 국제협력

### 가. 국제금융기구의 자금지원

국제금융기구의 양허성 자금지원의 규모는 수원국의 정책성과, 프로젝트 평가 결과 등에 좌우된다. 그러나 북한과 같은 채무상환능력이 취약한 최빈국에게는 세계은행의 IBRD 용자나 아시아개발은행의 일반재원(OCR) 용자를 수혜할 수 없다. 북한이 IMF, 세계은행, 아시아개발은행에 가입하여 회원국으로서의 의무를 준수하고 이들 국제금융기구들과 양호한 협조관계를 유지한다면 북한은 연간 2~4억 달러 정도의 양허성 자금지원 수혜가 가능할 전망이다.

### 나. 양자간 공적개발원조

일본은 북한에 대한 제재에 가장 적극적인 국가이다. 현재 일본은 북한과의 모든 무역 및 금융거래는 물론 인적왕래까지도 상당부분 제한하고 있으며,

일본인 납치자문제의 해결을 대북지원과 연계하고 있다. 하지만 일본은 북한이 북핵 폐기와 일본인 납치자문제를 해결한다면 북한에 대해 관계정상화와 막대한 액수의 경제협력자금을 제공해줄 수 있는 국가이다. 일본의 대북 경제협력자금 추정치는 약 100억 달러 정도이다.

북한이 2008년 10월에 ‘테러지원국’ 지정에서 해제되었지만 미국의 대외개발지원이 재개되기 위해서는 미국의 대외원조법, 수출입은행법 등 북한에 대한 대외원조를 금지하는 개개의 법률을 수정하는 의회의 개별적인 입법이 필요하다. 즉, 본격적인 미국의 대북한 원조 재개를 위해서는 북·미관계정상화가 필수적이다.

중국은 북한과의 관계를 전통적인 “혈맹관계”에서 일반적인 국가간 관계인 “호혜관계”로 재정립하고 있는 중이다. 중국은 중앙정부 차원에서 대북한 원조의 과감한 확대를 계획하고 있지는 않지만, 만약 북핵 폐기에 상당한 진전이 있고 무엇보다도 일본이 막대한 경제협력자금을 북한에 투입하기 시작하면 일본의 북한 영향력 견제 차원에서 중국의 대북한 원조 태도에도 변화가 올 전망이다.

북한의 러시아 채무 불이행 문제가 해결되면 한반도중단철도(TKR)와 시베리아횡단철도(TSR) 연결사업, 나진~함산 광궤철도 현대화 사업 및 나진항 개발사업 등에 러시아 연방정부가 직접 참여하거나 또는 참여하는 기업에 대한 연방정부의 양허성 재정지원이 가능해진다. 특히 한·러 간에 합의한 북한통과 가스관사업에도 러시아 정부의 재정지원이 가능해지므로 남·북·러 경제협력사업도 가능해질 수 있다.

EU, 스위스, 스웨덴, 이탈리아, 독일 등 유럽 국가들은 북한이 핵폐기에 나서면 가장 먼저 대북 경제지원을 제공할 것으로 예상된다. 북한도 최근 유럽 국가들과의 교류를 크게 늘리고 있다. 한편 호주, 캐나다, 뉴질랜드 등도 북핵 폐기시 대북 경제지원 의사를 밝히고 있다. 아마도 미국, 러시아보다는 유럽국가를 비롯한 6자회담 비참가국들의 대북 경제지원이 더 활발할 가능성을 배제할 수 없다.

#### 다. 국제민간자본

북한 개발을 위한 재원조달에서 가장 중요한 원천인 국제민간자본이 북한에 본격적으로 유입되기 위해서는 북한 핵문제가 어떤 형태로든 해결 단계에 진입하는 것이 가장 우선적인 조건임은 두말할 나위가 없다. 북한 개발에 국제민간자본의 참여가 가능하기 위해서는 먼저 북한이 국제사회에 편입되어 민간 자본 유치를 위한 토대를 쌓아야 한다. 현재의 국제금융질서 상 북한이 IMF, 세계은행, 아시아개발은행 등 국제금융기구에 가입하고 본격적으로 국제금융기구로부터 자금을 도입하기 전에는 의미 있는 민간자본의 유입을 기대하기는 어렵다. 본격적인 국제민간투자는 정치적 위험에 민감하다. 정치적 위험을 낮추는 첩경은 북·미관계 정상화이다. 북·일관계 정상화는 북미관계 정상화에 종속될 가능성이 높다. 국가간 외교관계가 정상화되면 양자간 공적개발원조(ODA)도 공여되기 시작한다. 북한이 국제사회에 편입되어 경제의 개진·현대화에 나서는 경우 산업 및 인프라개발을 위해서는 세계은행, 아시아개발은행, 국제금융공사(IFC), 국제투자보증기구(MIGA) 등 국제개발금융기구로부터 자금지원과 정치적 위험에 대한 보증 등 협조융자(co-financing)를 받을 수 있는 여건을 마련하는 것이 국제민간자본을 유치하는데 가장 중요하다. 국제민간투자자금은 정치적 위험에 민감하다. 개발 초기에는 개도국 진출에 따른 정치적 위험을 모두 제거할 수는 없지만 국제민간자본 입장에서는 양자간 공적개발원조(ODA) 공여기관과 국제금융기구와의 협조융자를 통해 저소득 개발도상국에 진출해야만 임계수준 이하로 정치적 위험을 낮출 수 있을 것이다.

#### 라. 신탁기금(Trust Fund) 조성

신탁기금이란 공여국 정부 또는 기관이 개도국의 개발사업이나 기술협력(technical cooperation)사업을 수행할 목적으로 세계은행이나 지역개발은행 등의 국제개발은행(MDBs: multilateral development banks)에 관리를 위탁한 자금을 의미한다. 일반적인 신탁기금과는 달리 “특별” 신탁기금은 국제금융기구에 가입하지 못한 지역이나 국가에 대한 자금지원을 목적으로 한다.

또 일반적으로 “특별”신탁기금에는 세계은행 자체의 자금도 여러 공여국의 자금과 함께 지원된다. 또한 대부분 기술협력(지원)에 치중하는 일반적인 신탁기금과는 달리 “특별”신탁기금은 인프라개발 프로젝트 등에도 자금을 지원하고 있다.

#### 마. 외채재조정을 통한 신규 해외자금의 유입 촉진

북한은 상당히 많은 액수의 외채를 러시아, 일본, 중국, 한국 및 서방 은행권에 지고 있으며 오랫동안 외채 상환을 하지 않고 있다. 정상적인 외채 상환이 이루어지지 않으면 그 국가에 대한 신규 해외자금의 본격적인 유입은 이루어지지 않는다. 북한 개발지원을 위한 재원조달에 가장 중요한 해외민간자금의 본격적인 대북 유입을 위해서는 북한의 외채를 탕감, 상환기간재조정(rescheduling) 등을 통해 정상화시켜야 한다. 동서독 통일시와 구소련연방 해체시의 사례를 볼 때, 남북한 통일시에 채무이행이 중지된 북한의 대외채무는 거의 대부분 한국의 채무로 귀착될 가능성이 크므로 통일 전에 북한이 양자간 및 다자간 채무재조정을 통해 북한의 외채문제를 최대한 해결하도록 우리가 국제사회에 영향력을 발휘할 수 있어야 한다.

#### 바. 북한 개발지원 재원조달 전망

북한 체제에 급격한 변화가 없는 경우에 향후 10년간 북한이 국제협력을 통해 조달할 수 있는 국제협력자금 규모를 중립적인 경우와 낙관적인 경우로 나누어 전망해보자. 두 가지 시나리오 모두 북한은 2년 후에 IMF 등 국제금융 기구에 가입하게 되는데, 낙관적 시나리오에서는 북·미, 북·일 관계정상화가 2년 후에 이루어진다고 가정하였다. 반면에 중립적 시나리오에서는 북핵 해결이 단계적으로 진전되어 북·미, 북·일 관계정상화가 5년 후에 이루어진다고 가정한다. 북한의 2008년 경제규모는 약 100억 달러, 1인당 소득 약 400 달러로 가정한다. 중립적 시나리오에서는 전반 5년에 47억 달러, 후반 5년에 141억 달러 등 총 188억 달러가 조성 가능한 반면, 낙관적 시나리오에서는 전반 5년에 105억 달러, 후반 5년에 276억 달러 등 총 381억 달러가 조성 가능한

것으로 추산되었다. 현실적 시나리오는 전반 5년은 중립적 시나리오 가능성이 높지만 후반 5년은 북한의 국제사회에의 편입 여부와 국제협력 재원조달을 위한 우리 정부의 추진 노력이 성과를 거두면 낙관적 시나리오로의 전환 가능성이 있다. 이 경우 전반기는 47억 달러, 후반기는 276억 달러로 총 323억 달러의 국제협력자금(한국자금 제외) 조성이 가능한 것으로 전망된다.

### 3. 북한 개발지원 원조조정을 위한 국제협력

#### 가. 원조조정(aid coordination)의 일반론

1990년대 중반 이전에는 국제원조사회는 대부분 개별 프로젝트 단위로 개도국에 인프라개발 위주의 지원을 하게 된다. 이러한 원조 형태는 수원국과의 협의가 최소한으로 한정되고 공여국 간에도 조율의 필요성이 크지 않았다. 원조 공여자 간에 조화(harmonization)를 이루어야 개발지원의 효율을 극대화할 수 있고 중복지원 회피 등을 통하여 수원국의 원조실행비용의 절감을 가져온다. 공여자들이 원조 제공시 공통의 절차를 채택할 때 원조는 더 효과적이다. 원조공여국은 원조의 계획, 타당성 조사, 심사, 집행, 모니터링 및 평가 등에 있어서 공동작업을 통해 수원국의 원조실행비용을 절감토록 하고 이를 위해 프로그램기반 접근방식(Programme Based Approach)의 원조지원 비중을 늘리도록 노력하여야 한다.

프로그램기반 접근방식(PBA)은 개별 프로젝트 단위의 지원이 아닌 중앙 또는 지방정부에서 추진하는 부문별 개발(예. 전력부문, 교육부문, 도로부문 등)에 포괄적으로 지원하는 형태이다. 프로젝트 원조는 공여국이 주도하여 개별 프로젝트를 계획·수립·평가하므로 프로젝트간 조율이나 상호연관성이 부족하여 중복사업을 초래할 수 있다. 또한 수원국의 개발전략과의 연계(alignment)도 경시될 소지가 많다. 이에 반해 프로그램기반 접근방식은 수원국의 전국가적인 빈곤 감축전략이나 분야별 개발계획에 따라 내부 프로젝트들이 긴밀하게 연계된다. 프로그램에 참여하는 공여국(자)간 조화에 의해 효율적인 지원이 가능해지며 수원국의 개발역량강화에도 큰 역할을 할 수 있다. 이는 수원국의 현지 기관과 인적·사회적·경제적 인프라를 활용하는

프로그램기반 접근방식의 특성상 수원국의 개발역량이 강화되지 않으면 성공적인 원조사업이 불가능하기 때문이다. 즉, 프로그램기반 접근방식은 공여국 간 조화와 수원국과 공여국 간 협력관계의 구축을 필요로 한다.

#### 나. 원조조정 메커니즘

원조조정그룹(aid coordination group)은 수원국 정부의 원조조정을 지원하는 다자간협의체로서 수원국의 입장에서는 개발복구를 위한 재원조달창구 역할을 하며, 자금공여자 입장에서는 수원국과의 정책협의채널을 확장시키는 역할을 하게 된다. 원조조정그룹에서 개최하는 원조조정회의에서는 수원국의 경제전반적인 상황과 개발복구를 위한 재원조달 방안들이 논의되고, 공여자와 수원국간의 원조조정, 공여자간 원조조정, 수원국내 개발기관간 원조조정도 논의된다.

원조조정그룹은 세계은행이 운영하는 협의그룹(CG: Consultative Group)과 UNDP가 운영하는 원탁회의(RT: Round Table)로 크게 구분할 수 있다. 세계은행이 주도하는 원조조정 메커니즘이 존재하지 않는 국가들은 UNDP가 수원국 정부의 요청에 따라 원탁회의(RT)를 구성한다. 수원국의 원조조정을 지원하고 있는 국제개발금융기구들은 상호 협력하고 있다. IMF와 OECD의 개발원조위원회(DAC)는 세계은행이 주관하는 모든 원조조정회의에 초청되며, 세계은행과 IMF는 원조조정회의에 제출할 보고서 작성에 협력하고 있다. 세계은행과 UNDP는 서로 주관하는 원조조정회의에 기술협력을 제공하고 있다.

2000년 이후 국제원조사회는 ‘새천년개발목표’(MDG)에서 빈곤축소를 개발지원의 최종 목표로 설정하고 이를 위한 실행전략으로 빈곤감축전략(PRS: Poverty Reduction Strategy)을 작성하도록 하고 있다. 빈곤감축전략은 국제금융기구와 수원국이 공동으로 작성하며 그 과정에서 여타 양자간 공여기관과 NGO 및 시민사회가 반드시 참여하여야 한다. 원조조정은 이제 개발지원 과정에서 선택의 문제가 아니고 필수적인 요건이 된 것이다. 한편 1990년대 중반 이후 개발지원의 모든 부문에서 핵심적인 원조공여방식으로 인식되고 있는 분야별 접근방식(SWAP: Sector-Wide Approach)은 일반적으로 수원

국 내에서 한 분야 전반을 개발하기 위해서 공여국과 수원국 정부, 수혜자들이 특정 분야에 대한 전략과 목적에 합의하여 이에 따라 통합적인 지원을 하는 것이다.

협의그룹과 원탁회의 이외에도 원조조정그룹 또는 원조조정 메커니즘은 다수 존재한다. 먼저 인도적 지원과 개발원조를 제공하는 다양한 UN 원조기관간의 원조조정을 담당하는 역할은 유엔조정관(UN coordinator)이 수행한다. 일반적으로 이 역할은 UNDP가 수행한다. 국가에 따라서는 유엔조정관이 전체 공여기관 간 원조조정을 운영하는 경우도 있다.

체제전환과 개발지원의 성공적인 사례의 하나로 꼽히는 몽골의 경우도 원조조정 메커니즘이 변화를 거듭하고 있다. 1993년경부터 2003년경까지 협의그룹이 원조조정을 주도하였으나 2006년부터는 매년 2회 개최되는 Technical Meeting이 협의그룹을 대체하고 있는 양상이다. 2007년 8월 현재 몽골의 Technical Meeting 산하에는 다수의 분야별실무그룹(sectoral working groups)에서 부문별 원조조정을 논의하고 있다. 각 실무그룹은 몽골을 지원하는 주요 공여국(기관)들이 주도하고 있다.

#### 다. 남북한 관련 원조조정 사례

‘대한국제경제협력체’(IECOK: International Economic Cooperation Organization for Korea)는 1966년 설립되어 1984년까지 운영된 한국의 경제 개발지원을 위한 국제사회의 매우 성공적인 對한국 원조조정그룹 사례이다. IECOK은 세계은행의 정형화된 원조조정그룹인 협의그룹(CG)으로서 세계은행이 의장 및 사무국 역할을 담당하였다. IECOK 사례는 성공적인 개발지원 원조조정의 교과서 격이다. 수원국인 한국은 주인의식(ownership)을 가지고 개발자금 조달에 있어서 당시 기준으로는 상당히 주도적인 역할을 수행한 것으로 평가된다. IECOK의 의장인 세계은행은 미국과 일본의 측면 지원 하에 모범적인 수원국인 한국과 긴밀히 협조하여 한국 개발에 큰 역할을 하였다. 2000년 이후에는 국제원조사회에서 주인의식과 수원국 주도의 개발 계획 작성 등을 강조하지만 40여년 전에 이미 원조효과성에 관한 파리선언(Paris Declaration)의 5대 과제를 실천하고 있었던 한국의 경험은 북한 개발

지원에 시사하는 바가 매우 크다.

북한은 1997년에 UNDP가 북한의 농업재건을 위한 원탁회의(RT)를 준비하고 구성해 줄 것을 요청한다. UNDP는 북한의 농업생산성을 개선시키고 농업부문에 대한 개발지원을 통해 곡물생산이 지속적으로 이루어질 수 있도록 하기 위해 북한의 농업재건 및 환경보호(AREP) 프로그램을 유엔식량농업기구(FAO)와 공동으로 마련하였다. AREP 사례는 원조공여국간 원조조정 역량이 미약하였고 수원국인 북한도 원조수용능력이 취약하여 실패한 경우이다. 두 차례에 걸친 주제별 원탁회의(Thematic Roundtable)에서 발표한 북한의 보고서는 UNDP의 도움을 받았지만 일관성 없는 통계의 제시, 비현실적인 생산 증가 전망 등을 담고 있어서 원조공여국들을 설득하는데 실패하였다. 이에 원조공여국들도 북한 지원에 대한 재원마련에 적극적인 의사를 보이지 않았고 기존의 국가(기관)별 대북 인도적 지원액 정도를 원탁회의에서 재차 지원 약정(pledge)하는 수준에 머무르게 된다. 원조공여국간 협의도 UNDP의 원조조정 능력 미비로 활성화되지 못하였다.

1994년 10월 21일 서명된 북미간 제네바 기본합의(Agreed Framework)에 따라 미국은 북한의 핵시설 동결과 궁극적인 해체의 대가로 북한에 1,000MWe 경수로 2기를 제공하기로 하였다. 이 사업을 담당하기 위해 설립된 국제기구가 한반도에너지개발기구(KEDO)이다. KEDO를 설립한 것은 북한이 최대공여국(70%)인 남한과의 직접대화를 회피했기 때문에 다자간 협의체가 전면에서 나서서 북한을 상대할 수밖에 없었기 때문이었다. KEDO의 경수로 건설 사업은 2002년 10월 갑자기 불거진 북한의 우라늄농축프로그램 개발 의혹으로 중단된다. KEDO의 사례는 원조공여국간 원조조정도 중요하지만 공여국과 수원국간의 원조조정 협의도 사업의 성공적인 수행에 큰 역할을 한다는 것을 보여주었다. 수원국인 북한이 근로자 임금 인상 문제 등으로 경수로 건설에 협조적이지 않아서 사업이 지연되었던 경우가 바로 그것이다. 반면 KEDO 사례는 경수로 사업의 재원조달 측면에서는 매우 유용한 모형이었다. 미국이 의회의 반대로 중유공급비용 재원조달에 어려움을 겪게 되자 EU와 캐나다 등이 미국의 부담을 분담하게 된다. EU는 KEDO의 상임이사국이 되면서 1억 달러 이상의 재원을 분담하게 된다. 만약 경수로 사업이 양자간 공적개발원조 사업으로 진행되었더라면 추가적인 재원조달이 필요한 상황

이 발생했을 때 제3국이 참여하기는 거의 불가능하다. 다자간 국제협력체가 북한 개발지원을 위한 자원조달에는 유리할 수 있다.

#### 4. 국제사회의 체제전환국 지원 사례와 시사점

1980~90년대 이후 시장경제로 이행한 여러 체제전환국 중에는 북한과 비슷한 저소득 국가가 많이 있다. 따라서 이런 저소득 체제전환국에 대한 국제사회의 지원 경험과 정책 권고를 검토해 보면, 향후 북한 개발지원의 방향에 관해 좋은 시사점을 얻을 수 있을 것이다. 개발도상국과 체제전환국이 어떤 개혁, 어떤 정책을 실시해야 하는가에 대해 국제사회가 완벽하게 합의하는 전략이 존재하는 것은 아니다. 하지만 건강한 시장경제 시스템을 건설하는 것이 바람직하다는 개략적 방향에 대해서는 기본적 합의가 이루어져 있다고 할 수 있다. 또한, 최근 국제사회는 개발도상국과 체제전환국이 각자 자국의 특수한 상황에 적합한 개발전략을 주도적으로 입안하여 실행하는 것이 중요하다는 점을 매우 강조하고 있다. 따라서 북한의 경우에도 초기에는 비록 부족한 부분이 많다 하더라도 시장경제 도입에 도움이 되는 중요한 몇 가지 개혁의 실천에만 성의를 보인다면, 국제사회로부터 어렵지 않게 개발지원을 받을 수 있을 것으로 보인다.

이 장에서는 체제전환국 지원을 위한 국제협력의 내용을 보다 상세하게 검토하기 위해, 저소득 체제전환국인 베트남, 우즈베키스탄, 앙골라의 사례를 집중적으로 살펴보았다. 이들을 연구대상으로 선택한 것은, 이들 3국이 향후 북한체제가 나아갈 다양한 경로에 따라 국제사회의 대북지원 양상과 효과가 어떻게 달라질 것인지를 예상할 수 있게 해주는 좋은 사례가 되기 때문이다. 국제사회와의 관계 및 개혁·개방의 추진 정도를 기준으로 북한체제의 향후 경로를 생각해 보면, ① 국제사회와의 관계 대폭 개선 및 개혁·개방의 적극적 추진, ② 국제사회와의 관계 소폭 개선 및 개혁·개방의 소극적 추진, ③ 국제사회와의 관계 소폭 개선 및 개혁·개방 미추진으로 나뉘 볼 수 있는데, 베트남과 우즈베키스탄, 앙골라는 각각 ①, ②, ③번의 좋은 사례라 할 수 있다.

먼저, 베트남은 기존의 공산당이 계속 통치하고 있으나, 공산당 스스로

1980년대 후반부터 개혁·개방을 일관되게 추진하면서 경제개발에 매진하고 있다. 또, 베트남은 국제사회와의 관계를 원만하게 개선하여 국제사회의 개발지원을 가장 성공적으로 받은 모범 사례로 꼽힌다. 이와 달리 우즈베키스탄은 공산당 통치체제의 붕괴에도 불구하고 (구)공산당 출신 인사들이 여전히 지배 엘리트로 군림함으로써 구소련·동유럽 지역 전체에서 체제개혁이 가장 부진한 나라 중 하나로 평가되고 있다. 또 우즈베키스탄은 미국 등 서방 선진국과의 외교 관계는 원만하게 유지하였으나, 국제사회의 정책 권고를 수용하는 데 소극적이어서 지원을 그다지 많이 받지 못하였다. 끝으로, 앙골라는 1990년대 초에 사회주의를 포기하고 국제사회와의 관계를 정상화하였지만, 그 후로도 상당 기간 내전이 계속되어 국가 시스템이 제 기능을 하지 못하는 ‘실패한 국가’로 남아 있었다. 이 때문에 앙골라에서는 극단적 빈곤과 인도적 위기가 장기간 지속되었고, 상당한 규모의 원조에도 불구하고 경제사회개발은 매우 부진하였다.

베트남, 우즈베키스탄, 앙골라 3국의 원조 수혜 현황을 살펴보면, 3국 간에 뚜렷한 차이가 드러난다. 베트남은 1990년대 초에 국제사회와의 관계를 정상화한 후 원조 수혜액이 꾸준히 증가하는 등, 국제사회의 개발지원을 매우 성공적으로 유치하였다. 베트남이 국제사회로부터 받은 지원은 베트남 국민 총소득(GNI) 대비 3~5% 수준으로서, 베트남의 부족한 공공지출 재원을 보충하는 데 큰 도움이 되었다. 양자간 원조와 다자간 원조의 상대적 비중을 보면, 누계 기준으로 약 2 : 1 정도였는데, 이는 일반적인 개도국 원조의 경우와 비슷하다. 원조 공여방식을 보면, 무상원조와 차관이 각각 비슷한 규모였으며, 양자간 원조에서는 무상원조 비율이 더 높았고 다자간 원조에서는 차관 비율이 더 높았다. 베트남에 대한 최대 공여자는 일본이었으며, 세계은행, 아시아 개발은행, 프랑스 등이 그 뒤를 이었다. 부문별로는 경제적 인프라스트럭처에 대한 원조가 가장 큰 비중을 차지했고, 그 다음으로는 교육, 보건 등 사회개발 관련 원조가 많았다. 그밖에 정책 및 제도개혁을 위한 원조, 다부문(환경, 도시 및 농촌개발) 원조, 농림어업 부문 원조도 상당히 중시되었다. 이에 비해 광공업 부문 원조나 인도적 지원, 외채 탕감 등은 거의 없었다.

우즈베키스탄의 1인당 원조 수혜액은 베트남의 1/3 정도에 불과했으며, 국민총소득 대비 비중도 1% 내외에 그쳤다. 우즈베키스탄에 대한 원조는

대부분이 양자간 원조였고, 다자간 원조의 비중은 매우 낮았다는 특징이 있다. 이는 우즈베키스탄의 경우 저소득 국가임에도 불구하고 어느 정도 국제 금융시장에서 신용도를 확보하고 있는 나라로 간주되어 국제금융기구로부터 양허성 차관보다는 비양허성 차관, 즉 원조로 간주되지 않는 차관을 많이 받았기 때문이다. 또, 우즈베키스탄은 인도적 위기 상황이 거의 없었기 때문에 UN 기구나 EC(EU 집행위원회) 등에 의한 인도적 지원도 별로 받지 않았다. 부문별로는 사회개발 관련 원조가 가장 큰 비중을 차지했고, 그 다음으로 는 정책 및 제도개혁을 위한 원조, 다부문 원조, 경제적 인프라 순이었다. 인도적 지원, 광공업, 농림어업 등의 분야에 대한 원조의 비중은 매우 낮았다. 즉, 우즈베키스탄의 경우에는 좁은 의미의 경제개발 관련 원조가 베트남에 비해 훨씬 적었다고 할 수 있다.

앙골라는 1인당 원조 수혜액 기준으로는 세 나라 중 가장 많은 지원을 받았으나, 이 중 많은 부분은 긴급 구호, 식량 지원 등 인도적 지원과 외채 탕감이었으며, 이를 제외한 순수 개발원조의 규모는 베트남과 비슷한 수준이었다. 석유경제를 제외한 나머지 부문에서 앙골라의 발전수준이 베트남보다 훨씬 뒤떨어져 있음을 감안할 때, 앙골라가 받은 개발지원의 규모는 충분히 만족스러운 수준은 아니라고 할 수 있을 것이다. 앙골라에 대한 원조는 일반적인 경우와 비슷하게 양자간 원조가 약 2/3, 다자간 원조가 약 1/3이었으며, 전체적으로 차관의 비중은 낮고 무상원조의 비중이 압도적이었다. 이는 양자간 원조 공여자 중 일본의 비중이 높지 않았고, 다자간 원조에서도 국제금융기구보다는 UN 기구 및 EC가 차지하는 비중이 컸기 때문이다. 또한, 앙골라는 워낙 인도적 위기가 심각한 최빈국이었기 때문에 차관보다는 무상원조가 주류를 이룰 수밖에 없었다.

베트남, 우즈베키스탄, 앙골라의 원조 수혜 경험을 총괄해 보면, 다음과 같은 몇 가지 교훈을 얻을 수 있다. 첫째, 개발지원을 성공적으로 받기 위해서는 국제사회와의 관계를 정상화해야 하며, 주요 지원 공여기관들에 대해 협력적인 태도를 취해야 한다. 둘째, 국제사회가 권고하는 정책 개혁을 적극적으로 추진하여야 원조 수혜 규모를 늘릴 수 있다. 반대로, 정책 개혁이 부진할 경우 원조 규모도 정체할 가능성이 높아진다. 셋째, 정책 개혁이 부진할 상태에서 인도적 위기가 심각하다면, 인도적 원조나 사회개발 원조는 꽤 많이

들어올 수 있다. 하지만, 좁은 의미의 경제개발 원조는 본격적으로 이루어지지 않는다. 정책 개혁이 부진하고 국가 통치 시스템이 미비한 상태에서는 경제개발을 위한 원조가 효과를 거두기 어렵다는 것이 국제사회의 일반적인 인식이기 때문이다.

다음으로, 베트남, 우즈베키스탄, 앙골라 3국에 대한 개발지원에서 공여자와 수혜국, 그리고 공여자와 공여자 간 협력이 어떻게 이루어졌는지도 중요한 이슈라고 할 수 있다. 국제사회의 개발지원은 공여자 측에서는 국제기구, 선진국 정부, 국제 NGO 등 여러 기관, 단체들이 참가하고, 수혜국 측에서도 다양한 정부부처 및 공공기관이 관여하는 매우 복잡한 사업이라 할 수 있다. 따라서 참여자들 간의 효율적이고 효과적인 협력 관계를 형성하는 것이 사업의 성과를 좌우하는 중요한 요인이 된다. 이러한 협력에는 두 가지 측면이 있는데, 하나는 수혜국과 공여자 간 협력이고, 다른 하나는 공여자들 간의 협력이다.

베트남은 1986년 ‘도이모이’ 선언 이후 서방 선진국 및 국제금융기구 등으로부터 지원을 받기 위해 시종일관 노력했으며, 대부분의 경우 원조 공여자들에게 적극적으로 협력했다. 베트남 정부가 개발도상국 중에서는 비교적 우수한 행정역량을 갖추고 있었다는 점도 중요하다. 그 덕분에 베트남 정부는 개발 프로젝트를 주도적으로 입안 및 집행할 수 있었고, 그 과정에서 원조 공여자들과 원만한 파트너십을 형성하였다. 베트남은 원조 공여자 간 협력도 비교적 원만하게 이루어진 모범 사례라 할 수 있다. 베트남에 대한 미국의 경제제재 해제로 국제금융기구의 대베트남 원조가 가능하게 된 1993년부터 세계은행이 대베트남 원조 공여자들로 구성된 협의그룹(consultative group)의 의장으로서 주도적으로 원조 조정 역할을 수행하였고, 나중에는 베트남 정부(기획투자부)가 세계은행과 함께 공동 의장 역할을 수행하게 되었다.

우즈베키스탄의 경우는 여러 면에서 베트남과 대조적이었다. 우즈베키스탄 정부는 서방 선진국과 외교관계를 수립하고 국제금융기구와 선진국 정부의 원조를 받아들이기 시작했지만, 국제사회의 개혁정책 권고에 대해서는 부정적인 태도를 취했다. 이처럼 우즈베키스탄 정부가 국제사회에 대해 협력하려 하지 않았기 때문에, 원조 프로젝트가 원만하게 진행되기 어려웠다. 우즈베키스탄에서는 공여자간 협력도 긴밀하지 못하였다. 국제사회의 지원이 개시

된 1992년 이후 2009년 현재까지 협의그룹 같은 공식적인 원조조정 그룹이 결성되지 않았으며, 따라서 또한 원조조정 활동이 그다지 활발하지 않았다. 하지만 2000년대 초 이후 우즈베키스탄이 점차 국제사회와의 관계를 개선함에 따라 원조 규모가 커졌고, 공여자간 협력 상황도 점차 개선되고 있다.

앙골라는 국제사회에서 대표적인 ‘취약국가’ 중 하나로 지목되어 온 나라로서, 원조 공여자와의 협력 관계도 가장 부실한 편이다. 앙골라에서는 2002년까지 지속된 장기간의 내전으로 인해 정부의 행정역량이 제대로 갖춰져 있지 않았으며, 고위층부터 일반 공무원에 이르기까지 정부 전체의 부패가 매우 심각했다. 이런 문제들 때문에, 오랫동안 앙골라에 인도적 지원을 제공해온 국제사회의 여러 원조 공여자들은 앙골라 정부를 불신했고, 따라서 정부를 우회하는 독립적 채널로 지원 사업을 전개하는 경우가 많았다. 공여자간 협력도 부진한 편이었는데, 인도적 지원이 중심을 이루었던 앙골라에서는 UN이 원조조정에서 중심적 역할을 맡았다. 2002년 내전이 종료된 후에는 다시 국제사회의 관심이 본격적인 개발지원 쪽으로 옮겨가기 시작했지만, 석유가격 상승으로 앙골라 정부의 외화수입이 크게 증가하고 있기 때문에, (외채 탕감을 제외하면) 국제사회의 지원 규모가 크게 증가하지는 않고 있으며, 공여자간 협력 노력도 아직 제한적이다.

국제사회는 저소득 국가와 체제전환국의 경제사회 개발을 지원하기 위해 많은 노력을 기울여 왔다. 이를 고려할 때, 북한도 국제사회와의 관계를 어느 정도 개선하기만 하면 상당한 규모의 개발지원을 받을 수 있을 것으로 보인다. 특히 북한은 지정학적 중요성이 큰 나라로서 미국, 중국, 일본 등 주요 강대국이 큰 관심을 가지고 있고 민족적 특수관계에 있는 한국이 대규모 지원을 할 가능성이 높다는 점에서, 다른 저소득 체제전환국에 비해 더 활발한 지원을 받을 수 있는 잠재력을 가지고 있다고 할 수 있다.

성공적인 개발지원을 위해 무엇보다 중요한 사항은 지원 수혜국 정부가 스스로 건전한 시장경제 시스템을 구축하기 위해 과감한 체제개혁을 실시해야 한다는 것이다. 그러나 북한의 여건과 남북관계의 특수성을 고려할 때, 북한의 체제개혁이 소극적인 상태에 머물러 개발지원 프로젝트가 원만히 진행되지 못할 가능성이 높아 보인다. 북한의 체제개혁은 일차적으로는 북한 당국 자신의 책임이지만, 한국과 국제사회도 북한당국이 정치적으로 수용가

능하면서도 파급효과가 큰 개혁정책을 권고함으로써 북한당국과 원만한 협의의 해나가기 위해 진지한 노력을 기울이는 것이 바람직할 것이다.

또한, 북한 자신의 개혁 노력 및 개발 주도성 부족으로 인한 문제를 극복하기 위해 한국과 국제사회는 서로 긴밀히 협력할 필요가 있다. 보통 국제 개발 지원에서 이러한 공여자간 협력에서는 UN이나 세계은행 같은 국제기구가 주도적 역할을 맡게 되는데, 북한의 경우에도 국제기구를 통한 협력이 유력하다. 단, 북한과 특수관계에 있으며 가장 중요한 공여자가 될 가능성이 높은 한국도 공여자 간 협력에서 주요한 역할을 맡아야 할 것이다. 이를 위해서는 한국 정부가 주요 국제기구와 협력 관계를 잘 구축하는 것이 대단히 중요한 과제가 될 것으로 예상되는데, 이런 협력 관계의 기초는 미국, 일본 등 주요 선진국 정부와의 긴밀한 공조라 할 수 있을 것이다. 또, 한국 정부는 북한에 대한 지원을 실시할 때, 국제기구의 풍부한 지원 경험과 노하우를 중요한 참고로 삼아, 더욱 효율적이고 효과적인 지원을 실시할 수 있도록 노력해야 할 것이다.

## 5. 급변사태 시 대북지원을 위한 국제협력

### 가. 급변사태의 개념과 국제협력의 중요성

‘북한 급변사태’라는 용어에 대해서 통일된 정의가 있는 것은 아니다. 연구자들마다 북한 급변사태 개념을 북한의 붕괴상황, 경제적 위기, 체제위기라는 말들과 엄격한 구별없이 사용하는 것이 일반적이다.

북한 급변사태를 연구하는 학자들은 북한 급변사태 유형 및 상황을 △위로부터의 정변, 아래로부터의 폭동, 위로부터의 정변+아래로부터의 폭동, △지도자 신상의 급변사태, 쿠데타 발생, 내부로부터의 변혁 요구 급증과 주민봉기, △국내 정치적 위기 상황(김정일의 사망, 암살, 실각, 노동당의 마비), 경제·사회적 위기 상황(자원 부족이나 식량난으로 인한 사회적 혼란, 체제위기), 군사적 위기 상황(내전, 주변국의 예방적 공격) 등으로 다양하게 분류하고 있다.

유엔과 세계은행이 구호와 개발을 두고 사용하는 용어 중 북한의 급변사태

와 관련지어 상정할 수 있는 용어는 복합긴급사태(complex emergency)이다. 유엔은 복합긴급사태를 광범위한 폭력과 생명의 손실, 대량의 이탈주민, 사회와 경제의 커다란 피해, 안보 위협과 정치적·군사적 속박에 의한 인도적 지원의 장애에 의해 인도적 위기가 유발됨으로써 발생하는 것으로 특징짓고 있다. 이러한 복합긴급사태는 내부 또는 외부적 요인으로 인해 정부가 제 기능을 수행하지 못하는 지역에서의 다면적인 복합적 위기를 말한다.

유엔 체계의 구호와 개발에 대한 관념은 ‘복합긴급사태’에 관련하여 구호와 개발을 위한 개입을 중심으로 전개되고 있으며, 세계은행은 구호가 아니라 개발에 주력하면서 ‘분쟁피해국가’(conflict-affected countries)에 대한 개발 관련 물적·지적 원조를 통한 개입을 중심으로 사업을 전개하고 있다. 두 경우 모두 개발 사업은 빈곤하지만 안정되어 있는 국가에 대한 개발 사업과는 상이한 지적 및 정책 수단의 투입을 요구하고 있다.

북한 급변사태가 발생하면 북한의 핵무기를 처리하는 문제뿐 아니라 국가 기능 마비에 따른 유혈사태나 대량탈북사태 등의 발생으로 지역평화와 안전에 중대한 문제가 생길 가능성이 높다. 이 때문에 한국을 비롯한 주변국들은 자국의 이익과 안전을 극대화하기 위하여 필연적으로 북한의 급변사태에 대한(군사적) 개입을 고려하게 될 것이다. 그리고 주변국들은 이러한 개입을 통해 북한에 대한 구호와 개발을 주도하려 할 것이다.

따라서 북한 급변사태 시 국제사회가 공동 개입할 가능성은 매우 높다. 모든 국가가 군사적 개입을 하지 않더라도 구호와 복구, 개발 과정에서 다양한 협력을 모색하게 될 것이다. 북한 정부가 내부 통제력을 상실한 상황에서 분쟁을 동반한 대량난민 발생이나 대규모 인권 문제 등이 발생한다면 국제사회는 적극적으로 개입하게 될 것이다.

북한 급변사태가 발생하면, 사태의 전개과정이 분쟁기에서 과도기를 거쳐 안정기로 단계적으로 이행하는 것이 아니라 때로는 역전되거나 상호 중첩되어 나타날 가능성이 높다. 따라서 구호와 개발에 다양하게 개입하는 수많은 행위자들의 국제협력은 필수적이다.

급변사태 시 국제협력의 실효성 제고를 위해서는 일반적인 국제규범과 관행을 존중하려는 노력이 필요하다. 우리가 구호나 개발지원의 국제규범과 관행을 충분히 존중하면서 대북지원정책을 수립해야만 국제사회의 이해와

지지를 이끌어낼 수 있다. 선진국 정부와 국제기구 및 국제금융기구 등 국제사회의 주요 원조 공여자들은 개발원조와 관련한 방대한 지식과 경험, 전문인력을 보유하고 있으므로, 이를 잘 활용할 경우 대북 구호나 개발지원을 보다 용이하게 실시할 수 있다.

특히 국제사회는 북한과 같은 취약국가의 경우 원조공여자간 협력이 더욱 큰 중요성을 갖는다는 것을 강조하고 있다. 취약국가의 경우 수원국 정부가 제대로 작동하지 않으므로 때로는 수원국 정부를 우회하여 원조를 공여하기도 하지만, 그러한 방식은 수원국 정부의 역량을 더욱 침식함으로써 악순환을 지속시킬 가능성이 높다. 따라서 장기적으로는 공여자들이 협력하여 수원국 정부의 역량을 키워주고 개혁을 유도하는 것이 더 바람직하다. 또한 취약국가의 경우 다양한 목적(개발, 인도적 목적, 안보, 외교 등)을 가진 다양한 공여자들이 매우 복잡한 방식으로 개입하며, 수혜국 내에서도 다양한 행위자들이 분산되어 있는 경우가 많아, 공여자 간 협력의 필요성이 더욱 절실하다.

한편 국제협력은 북한 재건비용의 조달원을 다양화하고 확대한다는 측면에서는 물론 중요하다. 북한 급변사태가 발생하더라도 북한내 단일한 정치권력이 존재한 경우, 북한의 재건방식은 기본적으로 북한 정부가 결정하게 되며 한국과 국제사회는 제3자로서 북한과의 관계를 통하여 참여하게 될 것이다. 이 경우 체제의 안정성을 중시하는 북한 입장에서는 한국이든 중국이든 어느 한 국가와 과도한 정치·경제적 의존관계를 맺는 것은 피할 것으로 보인다. 따라서 우리의 입장에서 국제사회와의 협력이 매우 중요해진다.

## 나. 급변사태 시 국제협력 메커니즘

국제사회에서 인도적 지원이라고 하면 일반적으로 ‘긴급구호사업’을 의미한다. 전통적인 구분에 의하면 지원 사업은 크게 긴급구호(emergency relief)와 개발지원(development assistance)으로 나누어 볼 수 있다. 1980년대까지만 해도 긴급구호와 개발지원은 명확히 구분되는 활동으로서 각기 다른 조직들에 의해 진행되는 것으로 인식되었다.

하지만 탈냉전 이후 복합위기사태(complex emergency)가 지구 전역에서 발생하여 기존의 인도주의 시스템으로는 더 이상 적절한 대처가 어려워지게

되었다. 다면적인 복합적 위기에 맞서기 위해서는 한 기관의 능력이나 임무 또는 진행 중인 유엔의 국가지원프로그램을 넘어서 여러 분야에서 국제적인 응급 대응이 요구되었다.

유엔체계와 세계은행의 구호와 개발에 관한 이론과 정책은 두 기관이 각각 가지고 있는 독특한 성격과 임무인식에 따라, 상이한 전략문서와 원조수단을 발전시켜 왔다. 전략문서는 원조공여자들이 분석, 전략과 지출을 수원국 정부 또는 다른 원조기관과 상호 조정하는 도구이다. 예를 들어 전략문서는 인도주의공동실행계획(CHAP), 합동호소과정(CAP), 이행성과 매트릭스(TRM), 빈곤감소전략문서(PRSP)와 같은 것이 있다. 그리고 원조수단은 원조공여자가 자원을 수원국에 전달하는 장치와 절차로서, 예를 들어 예산지원을 포함한 프로그램 원조, 지구적 문제 해결 기금, 사회기금, 보다 일반적인 의미에서 프로젝트와 인도지원을 포함한다.

전략문서와 원조수단의 선택은 수원국의 상황, 정부의 능력과 의지에 대한 신뢰여부에 따라 달라진다. 예를 들어, 수혜국 정부의 정통성에 대한 회의, 빈곤축소 전략의 실행 의지와 능력에 대한 신뢰가 존재하지 않지만, 인도주의적 개입의 필요가 있을 때 주로 사용하는 것이 ‘합동호소과정’이다. 합동호소과정은 개발지원이라기보다 단기적인 인도적 지원이며, 외부기관 주도로 수행하는 프로젝트 원조가 중심이 되고, 원조공여자 간에 원조의 분야와 방식에 대한 충분한 협의가 존재하지 않는다. 이에 대해 수원국 정부의 의지와 능력에 대한 신뢰가 존재하는 경우, 수원국이 기획한 ‘빈곤감소전략문서’에 기초하여 원조공여국 간의 충분한 협의 속에서 수원국의 예산에 자금을 직접 지원하는 방식(프로그램 원조)이 선호된다.

유엔과 세계은행의 이론 및 업무 추진 체계는 일반적인 ‘분쟁의 전개 단계와 구호와 개발의 진행 단계’ 및 ‘분쟁에 대한 국제적 개입과 역할 분담’을 배경으로 진행되고 있다. 도식적으로 보았을 때, △ 1단계는 공개적 갈등 단계(UN: CAP/CHAP)이고, △ 2단계: 갈등이후/취약한 평화 단계 [유엔: 분쟁이후 필요산정(PCNA)에 기초한 이행기 대응, 세계은행: 이행지원전략(TSS)/국가지원전략(CAS), 인도지적 긴급사태는 1단계와 2단계를 포괄]이며, △ 3단계: 개발 단계 [유엔: 국가공동평가(CCA)와 유엔개발지원기본지침(UNDAF), 세계은행: 국가지원전략, 당사국: 빈곤감소전략문서]이다. 구호

와 개발에 관한 유엔체계를 보면 구호 업무와 관련해서는 인도사무조정국(OCHA)이 개발 업무에 관련해서는 유엔개발그룹(UNDG)이 주관한다.

1991년 12월 유엔 총회는 복합위기사태와 자연재해에 대한 유엔의 대응 능력을 높일 목적으로 결의안 46/182를 채택하였다. 이는 유엔의 인도주의적 운영의 전반적인 효과성을 개선하는 데 목적을 두고 있다. 이 결의안에 의해 고위급의 긴급구호조정관(ERC) 직책이 신설되었다. 긴급구호조정관은 복합위기와 자연위기에 관한 기능을 총괄한다. 그 후 유엔사무총장은 인도지원국(DHA)을 신설하고 긴급구호조정관을 유엔사무차장(USG) 직급을 갖는 인도지원국장에 임명하였다.

또한 결의안 46/182에 의해 긴급구호조정관의 핵심 조정 메커니즘과 수단으로서 기관합동상임위원회(IASC), 합동호소과정, 긴급사태대응중앙기금(CERF)이 신설되었다. 1998년 유엔 사무총장의 개혁 프로그램의 일환으로 인도지원국은 인도사무조정국으로 재조직되었다. 그 위임 권한은 인도주의적 대응, 정책 개발과 인도주의적 주창 등에 대한 조정을 포함하는 것으로 확대되었다.

인도사무조정국은 주로 긴급구호조정관이 맡고 있는 기관합동상임위원회를 통해 조정 기능을 수행하고 있다. 여기에는 유엔 기관·기금 그리고 프로그램으로부터 적십자운동과 NGO에 이르기까지 모든 인도주의적 파트너들이 참여한다. 기관합동상임위원회는 복합위기에 대한 대응에 있어 기관합동 정책결정을 책임지고 있다. 이러한 대응은 필요산정, 합동호소, 현장조정계획 그리고 인도주의적 정책개발 등을 포함하고 있다.

인도주의적 조정은 긴급 대응에 대한 통일된 접근이 혜택을 극대화하고 그 잠재적인 위험을 극소화할 것이라는 믿음에 기반하고 있다. 기관합동상임위원회에 의해 승인된 구조와 정책을 통하여 인도사무조정국은 그 조정 역할을 행하고 있다.

한편 구호·개발 과정에서 세계은행이 전통적으로 담당하는 역할은 개발이다. 하지만 구호와 개발이 동시에 진행되는 경우가 많게 되고, 분쟁기 → 과도기 → 안정기가 일관되게 단계적으로 진행되지 않고 역전되거나 상호 중첩되는 경우가 증가함에 따라, 세계은행의 역할도 반드시 개발에만 한정되는 것은 아니다.

세계은행은 정상적인 개발 단계 이전에는 취약·분쟁피해국가(fragile and conflict-affected countries)의 개념으로 접근하고 있다. 2001년 이전에는 분쟁이후재건에 초점을 두었으나, 9·11 이후 갈등 예방과 함께 갈등 취약 국가에 대한 관심을 강화해가면서 핵심 개념 자체를 분쟁피해국가(conflict-affected countries)로 바꾸어서 접근하였다.

그러다가 운영의 관점에서 취약성과 분쟁의 의제를 총괄적이고 일관적인 방식으로 접근하기 위해 취약·분쟁피해국가의 개념이 등장하였다. 2007년 7월 세계은행의 운영정책 및 국가사업 담당 부총재 휘하의 취약국가팀에 지속가능발전네트워크에 소속되어 있었던 분쟁예방재건부의 직원들이 배치되었다. 이렇게 두 개의 팀을 합쳐 세계은행에 전체적으로 분쟁과 취약성에 관한 공동의제를 개발하고 실행하며, 취약·분쟁피해 국가들에 대한 대응의 전반적 효과 개선을 책임지는 취약분쟁피해국가그룹이 생겨나게 되었다.

이러한 조직 재정비에 따라 ‘곤경에 처해 있는 저소득국가(LICUS) 신탁기금’과 ‘분쟁사후 신탁기금(Post-Conflict Trust Fund)’의 책임은 이 새로운 전담반에 집중되었다. 취약·분쟁피해국가가 안정된 개발단계로 진입하게 되면, 세계은행의 정상적인 개발원조 수단인 국가지원전략(CAS)에 기반한 지원이 가능해진다.

분쟁이나 취약성의 영향을 받는 중저소득 국가들이 일상적인 전략적 접근이 통하지 않는 특별한 상황에 처해 있음을 인식하게 된 세계은행은 지난 십여 년 동안 이러한 나라들의 개발을 후원하는 일에 더 큰 중점을 두어왔다. 취약국가라고 모두 분쟁의 영향을 받는 것은 아니며 분쟁의 영향을 받는 나라가 모두 취약한 제도로 인해 어려움을 겪는 것도 아니기 때문이다. 그러나 중요한 공통점도 있는데 이는 많은 취약한 나라들이 분쟁에 의해 영향을 받으며, 분쟁의 영향을 받는 많은 나라들이 취약한 제도와 부족한 역량으로 힘들어하고 있다는 점이다.

따라서 운영의 관점에서 볼 때 이 두 가지 의제를 총괄적이고 일관적인 방식으로 접근하는 것이 무엇보다도 필요하다. 즉 평화건설, 국가형성 및 거버넌스의 세 의제들 사이의 관련성을 개선하고 파악하려면 분쟁예방 및 재건에 대한 제도적 학습을 일괄하는 방식으로, 세계은행이 그동안 행한 취약국가와 분쟁피해국가 모두에 대한 역사적 작업을 결합하는 것이 가장 좋다

는 것이다.

#### 다. 급변사태 시 국제협력 방안

북한에서 급변사태를 촉발한 상황이 쉽게 종료되지 못하고 상당시간 내전이 벌어지고 있는 경우에는 우리 정부는 국제사회가 북한을 ‘분쟁국가’(또는 취약국가)로 간주하고 국제금융기구가 기술 및 자금지원을 하도록 촉구해야 할 것이다. 또한 북한지원을 위한 “원조국 회의”를 구성하고 이를 위해 한국 정부가 선도적 역할을 하여야 할 것이다. 최근의 사례는 이라크와 아프가니스탄을 들 수 있다. 두 경우 모두 미국이 국제사회의 지원을 이끌어내기 위해 원조국회의를 구성하는데 주도적인 역할을 수행하였다. 원조국회의에서 주도적인 역할을 하는 국가는 국제정치적으로 힘 있는 국가일 수도 있지만 원조국회의에서 재원을 많이 부담하는 국가는 자연히 발언권이 강화된다는 점을 간과해서는 안될 것이다.

어떤 국가에서 내전이 발생하여 장기화되거나 또는 분쟁이 종식되면 국제원조사회는 그 국가의 긴급복구와 경제재건을 위해서 양자간 및 다자간 원조를 제공한다. 그런데 긴급한 지원이 필요하거나 국제개발금융기구의 재원이 제한적인 경우에는 국제원조사회는 신탁기금을 조성하여 재원을 보충하고 있다. 특히 북한이 국제금융기구에 미가입국인 상태에서 급변사태가 발생하였고, 북한 당국(들)이 국제금융기구 등 국제사회의 자금지원 등 개입을 요청하였거나 국제사회가 필요하다고 판단하는 경우에는 특별신탁기금을 조성하도록 노력해야 할 것이다. 특별신탁기금은 국제금융기구에 가입하지 못한 국가나 지역에 대해서는 국제금융기구의 공식적인 지원경로를 통한 자금지원이 어려우므로 신탁기금에 대한 국제금융기구의 출연을 통해 미가입국에도 국제금융기구의 실질적인 자금지원이 가능하도록 하는 재원조달 형식으로서 팔레스타인, 동티모르, 보스니아, 코소보 등이 국제금융기구 가입 이전에 지원받은 사례가 있다. 북한에 “급변사태”가 발생하는 경우에는 북한이라는 분쟁국에 대한 자금 및 기술적 지원으로서(국제금융기구 가입 이전이라도) 기존의 선례에 준하여 이루어질 수 있다.

## 6. 국제협력 방안

### 가. 북한에 적용하는 경우의 문제점에 대한 검토

북한이 국제금융기구에 가입해서 본격적인 자금 지원을 받기까지는 상당한 시간이 필요하다. 국제민간자본도 본격적으로 북한에 진출하기에는 여러 가지 전제조건이 필요하다. 저자의 판단으로는 북한이 핵폐기에 합의하고 국제사회로 편입되기 시작해도 최소 5년간은 국제민간부문의 투자가 북한경제재건에 큰 역할을 하기 어렵다. 또한 북한과 같은 빈곤국 정부 및 공적부문에는 양허성차관이 아닌 일반 상업차관은 공여될 가능성도 낮다. 결국 북한이 국제사회에 완전히 편입되지 못한 초기 최소 5년간은 북한경제재건을 위한 자금은 양자간 및 다자간 국제공적자금을 최대한 조성해서 조달할 수밖에 없다.

그렇다면 5년 이내의 단기간에 북한 개발 지원을 위한 재원 조달과 원조 조정을 위해 한국이 국제사회와 협력해서 선도적으로 할 수 있는 과제들은 무엇인가? 북한이 본격적인 원조를 받기 전에 기반을 닦는 것이 중요하다. 북한의 원조수용능력 확충에 필요한 지식전수 또는 기술 지원을 위한 국제협력 방안이 필요하며, 이를 위한 재원 마련을 위해 우리 정부가 선도적으로 가칭 ‘북한 기술지원신탁기금’을 조성하는 것이 검토되어야 한다. 북한의 국제금융기구 가입은 북한의 국제사회 편입에 가장 중요한 단계 중의 하나이다. 또한 향후 5년간 북한 개발 지원 관련 중점 추진과제는 본격적인 개발 지원의 토대를 닦는 일이다. 가칭 ‘북한신탁기금’을 조성하고 가칭 ‘북한개발지원그룹’을 구성하는 것이 필요하다.

### 나. 향후 5년간(2010~2014년) 중점 추진과제 및 추진방안

#### (1) 對북한 지식전수 및 북한의 개발역량 강화를 위한 국제협력과 가칭 ‘북한 기술지원신탁기금’ 조성

북한에 대한 기술지원(기술협력)은 북핵 상황이 최악의 국면으로 전개되지 않는 한 국제적인 지지 획득에 유리하다. “북한이 국제사회의 규범을 따르

고 있지 않다고 비난만 하지 말고 국제사회가 가르쳐야 한다”는 논리를 정면으로 부정하기는 쉽지 않기 때문이다. 대북 기술지원을 추진하는데 있어서 우리 정부의 역할은 북한관료 대상 교육훈련 등 북한의 개발역량강화 등 기술지원을 위한 신탁기금을 설립하는 것이다. 한국이 가칭 ‘북한 기술지원 신탁기금’의 최대 공여국이 되고 6자회담 참가국 외에도 북한에 관심 있는 국가를 최대한 참여국으로 포괄하는 것이 가장 모양이 좋을 것이다.

IMF와 세계은행은 각 상임이사회의 승인이 있으면 대북 기술지원은 북한이 이들 국제금융기구에 가입하기 이전에도 제공할 수 있음을 수차례 공언한 적이 있다. 세계은행에 신규회원국이 가입하면 세계은행은 본격적인 자금지원 사업 추진의 전단계로 반드시 연구조사사업(ESW: Economic & Sector Works)을 시행한다. 따라서 세계은행에 가입한 후 북한에 대한 본격적인 자금지원을 앞당기기 위해서는 사전에 연구조사사업을 시행하는 것이 필요하다는 논리가 성립한다. 우리 정부가 사전 연구조사사업지원용으로 세계은행에 별도의 신탁기금을 설치하는 방안이 고려될 수 있다. 또한 우리 정부는 IMF가 북한 경제통계 작성을 위한 기본 개념, 실무매뉴얼 등 북한 관료에 대한 교육훈련을 실시하는 방안을 지원해야 할 것이다. IMF의 교육프로그램 실시를 통하여 북한의 국제금융기구 가입을 촉진하는 효과가 있을 것으로 기대된다. 그런데 이들 방안이 모두 북한의 협조가 있어야 한다.

## (2) 북한의 국제금융기구 가입 지원

우리 정부는 북한의 국제금융기구 가입을 적극 지원하여야 할 것이다. 북한 개발지원 재원조달을 위한 국제협력에서 가장 필수적인 것이 바로 북한의 국제금융기구 가입이기 때문이다. 북한이 국제금융기구에서 받을 수 있는 자금지원액이 최대한 연간 2~4억불에 불과하다고 하더라도 북한은 국제금융기구에 가입하는 것이 중요하다. 북한의 국제금융기구 가입과 양허성 자금 지원을 수혜하였다는 사실이 국제민간자본의 북한 유치에 필수적인 과정이기 때문이다. 주요 선진국의 대 개도국 양자간 공적개발원조(ODA) 자금지원도 북한의 국제금융기구와의 협력 정도에 상당히 영향을 받게 된다.

북한이 국제사회와의 교류를 확대하기 위해서는 우리 정부가 주도하여 북한을 아시아 역내 협력체에 참여시키는 것을 추진할 만하다. 대상이 되는

협력체는 아시아태평양경제협력체(APEC), 아시아유럽정상회의(ASEM), 아세안 플러스 3(ASEAN+3), 동아시아정상회의(EAS) 등이다. 비회원국인 북한을 이들 아시아 역내 협력체에 게스트(guest)로 초청하고 중장기적으로 APEC, ASEM, ASEAN+3, EAS 등의 회원국 확대과정에서 북핵문제 진전 상황에 따라 자연스럽게 북한이 가입할 수 있도록 지원하는 것이 필요하다. 한편 내년 G20 서울 정상회의에 북한을 옵서버로 초청하는 방안도 북핵문제 진전상황과 연계하여 사전 검토가 필요한 사항이다.

국제사회의 북한 개발지원을 최대화하기 위해서 북한이 국제사회의 정책·규범과 조화될 수 있도록 시장경제 습득, 도입 및 개혁·개방정책을 천명하고 입안하도록 설득하는 것이 필요하다. 그런데 북한은 국제금융기구가 요구하는 시장경제를 근간으로 하는 자체적인 개혁프로그램 작성 능력이 당연히 부족하다. 이 경우 미국, 국제금융기구가 주도하는 소위 ‘워싱턴 컨센서스’에 바탕을 둔 북한에 적용하기에는 비현실적인 개혁 프로그램이 거론될 가능성도 상존한다. 한편으로는 전면적이고 즉각적 개방에 대한 북한의 거부감을 최소화하면서 국제관례에 적응할 수 있는 시간적 여유를 주도록 국제사회에 요청하는 것도 필요하다. 북한과 비슷한 저개발국, 체전전환국에 대한 자금 지원시 유예조항 및 사례연구를 통해 국제사회를 설득할 수 있는 논리 마련도 필요하다.

한편 북한개발지원에 관심이 있는 학자, 前 국제금융기구 관계자, NGO 관계자, 전현직 관료, 공익 재단 등이 참여하는 국제 15트랙(반관·반민)의 협의체들도 활용해야 한다. 국제 15트랙은 6자회담과 연계하여 또는 독자적으로 활동하여 북한경제개발에 필요한 지식전수, 자금지원 등에 관한 국제사회의 관심을 유도할 수 있으며, 정부 차원에서 공식적으로 거론되기에 민감한 사안들을 심도 있게 토의하여 ‘비공식적으로’ 각 국의 의사를 파악, 개선하는 것이 가능한 장점이 있다. 2009년 10월 말 미국 샌디에이고에서 개최된 제20차 동북아협력대화(NEACD) 회의에 참가한 북한의 리근 국장 일행이 회의에 참가한 미국의 북한전문가, 관료들과의 비공식 대화를 통하여 6자회담 복귀를 논의할 북·미양자대화에 관한 실질적인 토의를 한 것 등이 좋은 사례이다.

### (3) 가칭 ‘북한신탁기금’ 조성과 가칭 ‘북한개발지원그룹’ 설립

북한의 경제재건과 본격적인 개발을 위한 재원조달은 우리의 경제력으로는 일정한 한계가 있으며 이에 따른 국제사회의 참여는 우리 입장에서 불가피하며 또한 바람직하기도 하다. 북핵문제 해결이 가시화되면 북한의 핵폐기를 유도하기 위한 그랜드 바겐의 인센티브 요소로 국제협력자금 조성도 포함될 것이다. 우리 단독의 재원이 아닌 대북 국제협력자금을 조성하기 위해서는 가칭 ‘북한신탁기금’ 조성이 필요하다. 현재 평양에 주재하는 UN 기구의 대표로서 UNDP가 UN 조정관(coordinator)의 역할을 수행하고는 있으나 아직 북한 개발지원은 시작하지도 못한 단계이므로 실질적인 원조조정 기능은 거의 없다고 해도 과언이 아니다. 그런데 북핵 상황이 진전이 있으면 EU 등 상당수의 국가들이 북한 개발지원을 시작할 것이다. 북한 개발지원에 참여하는 국가가 증가하고 개발지원 규모가 급증하면 본격적인 원조조정 필요성이 발생하게 될 것이다.

기본적으로 가칭 ‘북한개발지원그룹’은 원조조정그룹의 성격을 가지나, 대북 자금·기술지원도 포함하는 準국제금융기구적 역할을 수행하는 것이 바람직하다. 참여 대상은 6자회담 참가국 외에도 주요 원조국(EU, 캐나다, 호주, 스위스 등), 국제기구(세계은행, ADB, UNDP 등) 및 NGO 등이다. 기본적으로 ‘북한개발지원그룹’은 국제금융기구와 주요 원조공여국의 집합적 의사결정체이다. 가칭 ‘북한개발지원그룹’은 국제사회의 대북 개발지원을 유도하고 북한이 국제관례에 익숙해지도록 지원하는 역할을 부여받을 것이다. ‘북한개발지원그룹’은 국제공적자금 조달을 통해 본격적인 북한개발에 부족한 재원을 보충함으로써 국내 일각의 대북 ‘퍼주기 논란’을 불식시키는데 기여할 것이며, 또한 국제사회와의 협력을 선도함으로써 ‘한국 독주’에 대한 국제사회의 우려를 완화하면서도 우리의 발언권을 최대한 확보하는 것이 가능할 것이다. ‘북한개발지원그룹’은 북한의 국제사회편입 초기에 세계은행의 대북한 협의그룹(CG: Consultative Group)이 본격적으로 가동되기 이전의 과도기에 선도적으로 활동하게 된다.

가칭 ‘북한 기술지원신탁기금’의 성공적 조성과 운용으로 북한의 원조수용 및 개발역량이 강화되고 국제사회와 북한의 협력이 진전되면 본격적인 경제재건 자금 조성을 위한 ‘북한신탁기금’ 조성 여건이 성숙되었을 것이다. 북한

은 핵폐기에 합의하였고, 국제금융기구에 가입하였고 북·미, 북·일 관계도 뚜렷한 진전이 보이기 시작했을 것이다. 정부는 6자회담 참가국과 ‘북한신탁기금’ 설립에 관한 협의를 이미 시작하였을 것이다. ‘북한신탁기금’은 한국과 6자회담 참여국은 물론 EU, 캐나다, 호주, 중국, 러시아, 스위스, 스웨덴 등 북한에 대한 주요 원조공여국과 세계은행, ADB, UNDP 등 주요 국제개발금융기구 등이 참여하게 될 것이다.

일본은 납북자 문제 등 국민정서가 북한에 대해 부정적이기 때문에 일본의 대북 지원은 양자간 지원보다는 다자간 신탁기금을 통한 ‘대체경로’ 지원이 자국내 여론 관리에 유리할 것이다. 특히 북·일 수교과정에서 북한에 제공되는 경제협력자금 총액에 대한 양측의 견해차가 상당히 클 것으로 예상되는데, 그 차액을 다자간 자금지원 형태로 북한에 제공하는 방안이 고려될 수 있다. 중국은 ‘북한신탁기금’이 설립되면 단기적으로는 자국의 대북 영향력을 약화시킬 가능성이 있지만 장기적으로는 자국의 경제적 부담을 완화하는 차원에서 접근할 수 있을 것이다. 무엇보다도 중국은 향후 북·일 수교시 일본의 대규모 대북 경제협력자금 지불로 인해 향후 중국의 대북 영향력이 상대적으로 약화될 가능성에 대비하는 차원에서도 다자간 협력을 마다하지 않을 것이다. 러시아는 동시베리아 가스, 전력의 북한통과 및 공급사업, 북한을 통과하는 한반도중단-시베리아횡단철도(TKR-TSR) 연결사업, 나선항 개발사업, 러시아형 경수로 제공 가능성 등 경제적 실리를 추구하기 위해서는 ‘북한신탁기금’에 적극 참여할 필요가 있을 것이다. 미국은 자국의 실질적인 대북 경제지원을 최소화하면서도 유일 최강국의 국제역학구조 상 일정한 레버리지 행사가 가능한 다자간 국제협력에 반대할 이유는 많지 않을 것이다.

EU는 북핵문제에 어느 정도 진전이 있으면 미국, 일본보다 먼저 대북 경제 지원을 재개하고, 인도적 지원에서 개발지원으로 전환할 것으로 전망되고 있다. EU 외에도 호주, 캐나다, 스위스 등 북핵 6자회담 비참가국들은 한반도에 대한 정치·경제적 영향력 확대의 기회로 활용할 수 있을 것이다. 특히 ‘북한신탁기금’을 조성하는 초기에는 6자회담 비참가국들의 역할이 더욱 중요할 것이다. IMF, 세계은행, 아시아개발은행, UNDP 등 국제개발금융기구는 북한 관련 업무가 추가되면 새로운 ‘일거리’가 마련되므로 마다할 이유가 전혀 없을 것이다. 다만 국제금융기구는 주요 주주인 미국과 일본의 입장을

반영해야 하기 때문에 선도적으로 행동을 취하기는 힘들다.

한국 정부는 ‘북한개발지원그룹’에 6자회담 참가국들의 참여를 적극 유도하는 한편 단계적 업무 확대로 참여를 극대화하여야 할 것이다. 제1단계는 북핵 6자회담에서 최종적으로 핵폐기를 위한 이행합의서가 타결되는 단계이다. 6자회담 참가국 간에는 북핵 폐기의 대가로 북한에 대한 추가적인 경제·에너지 지원 분담 문제가 논의될 것으로 예상된다. 이때가 ‘북한개발지원그룹’ 설립을 제안할 수 있는 적절한 시점이 될 수 있을 것이다. 아마도 북핵 폐기의 로드맵이 합의되면 6자회담 워킹그룹 중 우리가 의장국이었던 ‘경제·에너지 지원 워킹그룹’을 ‘북한개발지원그룹’으로 단계적으로 전환해나가는 과정을 밟을 수도 있을 것이다. 제1단계에서는 6자회담 참여국 외에도 ‘북한개발지원그룹’에 관심을 가지는 국가들을 초기 단계에서 적극 합류시키는 것이 바람직하다. 이 단계에서는 대규모의 자금지원보다는 북한의 인력개발이나 행정능력 배양, 개발지원 수용능력 확충 등을 위한 자금소요를 충족시키는 ‘북한 기술지원신탁기금’을 설립하여 UN ESCAP, UNDP, 세계은행 등에 위탁하여 집행하고 주요 원조공여국이 대북 기술지원을 적극적으로 시행하는 것이 필요하다.

제2단계는 북한이 국제금융기구에 이미 가입하였고 미국, 일본과의 관계 정상화에 상당한 진전이 있어서 북한 경제재건 지원에 대한 국제사회의 긍정적 분위기가 조성되는 단계이다. 하지만 아직 북한이 국제금융기구로부터 본격적인 자금지원을 받지 못하고 있으며, 북한에 대한 정보가 아직 충분치 못해서 원조공여국 간에도 효과적인 원조를 위해서는 상당한 조율이 필요한 상황이 예상된다. ‘북한개발지원그룹’은 양자간 원조의 조율도 맡지만 다자간 펀드인 ‘북한개발신탁기금’을 설립하여 교육, 보건, 인프라개발, 빈곤감소 등 대북 개발지원을 위한 재원조달도 담당할 것이다.

#### 다. 우리 정부의 역할과 국제협력

‘북한 기술지원신탁기금’과 ‘북한신탁기금’을 조성하고 관리하기 위해서는 정부 부처간 협력이 매우 중요하다. 통일부는 북한 전반과 통일에 관한 업무를 전담하고 남북협력기금을 집행하고 있으며, 남북간 대화 창구이기도 하다.

기획재정부는 국제금융기구의 주요 결정사항에 대한 우리 정부의 의사를 대변하고 있으며, 대외 유상원조를 관장하는 수출입은행을 감독하고 있다. 외교통상부는 대외적으로 우리나라를 대표하고 있으며, 대외 무상원조를 담당하는 KOICA의 주무부처이다. ‘북한 기술지원신탁기금’과 ‘북한신탁기금’을 조성하기 위해서는 북한과의 대화도 필요하고 6자회담 참가국과의 사전 협의도 중요하다. ‘북한신탁기금’의 위탁기관이 될 국제기구와의 사전 조율도 필요하다.

북한 경제재건에는 엄청난 재원이 필요하다. 이는 우리의 역량을 넘는 수준임이 확실하며 또한 우리가 모두 다 부담할 필요도 없는 것이다. 우리는 북한 경제재건이라는 프로젝트에서 선도적 역할을 유지하면서 국제사회의 협력을 도출해내어야 할 것이다. 어떤 프로젝트에서 선도적 역할을 할 수 있는 여건은 무엇인가? 첫째는 충분한 발언권을 얻을 수 있는 충분한 재정적 기여, 영향력을 행사할 수 있는 기획력과 프로젝트에 대한 지식, 우리가 선도하면서도 참여국의 의사를 반영할 수 있는 거버넌스 구축 등이 필요하다.

가칭 ‘북한개발지원그룹’을 설립하기 위해서 외교통상부는 6자회담 참가국은 물론 북한 경제재건에 관심 있는 주요 공여국과의 협이에 나서고, 기획재정부는 국제금융기구와의 사전 조율을 담당하고 통일부는 남북대화를 통해 사전 정지작업을 시행해야 할 것이다. 물론 ‘북한신탁기금’과 ‘북한개발지원그룹’이 설립되어도 우리의 적절한 대북 영향력 유지를 위해서는 남북협력기금을 활용한 양자간 대북 직접지원을 적절하게 실시하여 다자간 신탁기금에 의한 지원과의 조화를 도모해야 할 것이다. 양자간 대북지원과 다자간 국제협력자금 간의 비중을 어떻게 적절히 설정하느냐는 여러 가지 상황과 변수에 의해 좌우될 것이다.

## 7. 마치며: 북한 개발지원과 국제협력을 위한 국내역량 강화

북한이 한반도 북부에 대한 독자적인 통제권을 유지하고 있는 상황에서는 북한개발 관련 우리의 역할은 일정한 한계에 직면하게 된다. 남북한이 완전히 통합하는 경우와는 확실한 차이가 있는 것이다. 북한경제재건을 위한 재원조달 및 원조조정을 위한 다자간 신탁기금 및 다자간 국제협력체를 설립하

여 국제협력을 주도할 수 있기 위해서 가장 필요하고 또한 가장 먼저 구축되어야 할 것은 국내 역량의 강화일 것이다. 북한의 원조수용능력 확충도 중요하지만 한국이 대북 원조를 공여하는 능력을 배양하는 것은 더욱 중요하다.

북한 경제재건을 위한 국제협력 분야에서는 궁극적으로 국제원조사회가 우리의 협력자 및 경쟁자로서 작용할 것이므로 우리 내부에 북한 개발지원을 위한 국제협력 전문가를 양성하는 것이 매우 중요하다. 북한과 국제사회가 개발지원의 형식과 조건 등을 놓고 충돌할 때 우리가 다자간 신탁기금 및 다자간 국제협력체의 최대공여국으로서 적극적인 ‘중재자’의 역할을 수행하는 것이 가능하기 위해서는 북한과 국제협력에 동시에 정통한 다수의 전문가가 필요한 것이다. 이를 위해 국내 북한 전문가와 개발지원·국제협력 전문가와의 네트워크를 구축하여 상호 협력을 유도해야 할 것이다. 국제협력을 담당하는 공무원을 대폭 확충하고 교육시켜서 다양한 경험을 쌓도록 해야 할 것이다. 한편 국내 전문가와 국제 전문가와의 공동연구를 지원하여 국제사회의 다양한 경험과 노하우를 체득하도록 기회를 제공하는 것이 바람직하다.

북한 경제재건을 위한 국제협력 분야에서 한국이 주도적인 역할을 하기 위해서는 한국의 대북지원이 국제규범이나 국제관례에 바탕을 두고 시행되어야 한다. 그래야만 국제사회에서 발언권을 확보할 수 있는 것이다. 지금까지는 ‘북한의 특수성’이 ‘국제사회의 일반성’에 비해 더 중시되는 경향이 있었다. 거의 모든 이슈에서 ‘남북관계의 특수성’을 주장하면 항상 옵션의 하나로서 인정을 받곤 했다. 국제규범이나 국제관례에 바탕을 두면서도 얼마든지 ‘북한의 특수성’이나 ‘남북관계의 특수성’을 반영하는 것이 가능하다고 본다. 오히려 그동안 우리가 ‘국제사회의 일반성’에 대한 이해가 부족하여 국익에 손해를 끼친 적은 없었는지 돌아켜볼 일이다. 국제규범이나 국제관례에 대한 연구가 아직 더 필요하다.

# 제 5 장

## 북한개발지원 체제의 구축방안

북한개발지원의 포괄적 추진방안 : 비핵 · 개방 · 3000구상에 의한 남북공동의 모색

## 제5장

# 북한개발지원체제의 구축방안\*

### 1. 서론

사회경제적으로 낙후한 사회가 선진 국가로 발전하는 데는 많은 시간이 소요된다. 개발도상국에서 발전된 산업국가로 발전하는 데 걸리는 시간은 10년 또는 20년 정도의 짧은 기간이 아니라, 최소한 50년 이상의 매우 긴 시간을 필요로 한다. 그것도 능력 있고 효율적인 정부가 존재해서, 발전을 위협하는 국내외적 도전을 성공적으로 극복하고, 다양한 위험 요소들을 잘 관리하면서 효과적으로 정책을 추진했을 때 가능한 것이다. 제2차 세계대전 이후 민주주의와 경제 발전을 성공적으로 이룩한 나라가 손에 꼽을 만큼 드물다는 것이 이를 잘 말해준다. 이러한 점에서 볼 때 만성적인 식량부족 국가로서 세계 최빈국 중의 하나인 북한이 발전된 국가로 변모하기까지 얼마나 오랜 시간이 걸릴지 가늠하기 어렵다.

북한의 사회경제발전이 이와 같이 장기간에 걸쳐서 이뤄지는 것이라고 할 때, 그것은 북한만의 문제가 아니라 남한의 문제가 되기도 하는 것이다. 북한의 사회경제발전 문제는 통일의 과정과 통일 이후 사회의 미래상과 연결되어 있기 때문이다. 즉, 북한의 사회경제발전이 남북한 통일에 기여하고, 통일 이후 남북통합이 순조롭게 이뤄질 수 있도록 그 토대를 구축하는 방향으로 추진되어야 한다는 것이다. 우리 헌법이 평화적 통일을 사명으로 부여하고 있다는 점에서, 북한의 사회경제발전이 이러한 방향으로 나아갈 수 있도록 관여(engagement)하는 것은 남한 국가에게 부여된 헌법적 책무라고 할 수 있다.

그런데 개발은 정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 영역에 걸쳐서 이뤄지는

\* 본 내용은 이종무·최철영·박정란, 『북한 개발지원체제의 구축방안 (09-15-05)』 연구를 요약한 것임.

매우 복잡하고 역동적인 과정으로 이들을 분리하여 별개로 고려할 수 없다.<sup>8)</sup> 또한 개발은 단지 1인당 국민소득의 성장을 의미하는 것만이 아니라 빈곤층의 역량강화, 풀뿌리 민주주의의 발전, 시민사회의 성장을 포함하는 것이며, 개발과정에서 각각 고유한 권리와 역할을 담당하는 정부, 시장, 시민사회의 각 영역의 행위자들을 모두 포괄해야 한다. 따라서 개발지원은 총체적(holistic)이고 포괄적(inclusive)인 접근을 요구하게 되는데, 이것은 당연히 개발지원을 위한 정책추진체제를 어떻게 수립할 것인가의 문제로 이어지게 된다.

본 연구가 주목하고 있는 것이 바로 이 점이다. 헌법에 규정된 평화적 통일의 추진을 위해 정부는 북한의 사회경제발전 문제에 대해 적극적으로 관여(engagement)해야 하며, 이를 위해 정부는 북한 개발지원 정책을 대북정책의 핵심적인 정책과제로 설정해야 하는 것이다. 또한 북한 개발지원 정책은 장기간에 걸쳐서 총체적이고 포괄적인 접근 방법을 통해서 추진해야 한다는 점에서, 이를 효과적으로 추진할 수 있는 북한 개발지원 체제를 구축하는 것이 매우 중요한 문제라는 것이다. 본 연구는 바로 이러한 문제의식에 기초해서 북한 개발지원 체제의 구축을 위한 구체적인 정책 방안을 도출하는 것을 목적으로 하고 있다.

여기에서 북한 개발지원 체제라고 할 때 그것은 대북 개발지원과 관련한 정부의 시스템을 의미한다. 대북 개발지원에는 정부, 기업, NGO 등 다양한 행위자가 관여하게 되지만, 그 중에서 가장 중심적인 역할은 정부가 하게 되어 있기 때문이다. 그런데 정부가 대북 개발지원 정책을 추진하기 위해서는 그 근거가 되는 법제도를 먼저 갖추어야 하고, 그 다음으로 정책 결정과 집행을 효율적으로 할 수 있는 정책추진체계를 갖추어져야 한다. 따라서 북한 개발지원 체제란 대북 개발지원과 관련한 법적 체계, 정책결정 체계, 정책집행 체계 모두를 포함하는 개념이라고 할 수 있다.

8) 이태주, “원조효과성에서 개발효과성으로: 국제개발협력의 새로운 논의,” (ODA Watch:지구촌빈곤퇴치시민네트워크 공동주최 정책포럼 자료집, 2009.11), p. 16.

## 2. 개발지원 체제의 기본구조

### 가. 개발지원의 주요 개념

#### (1) 발전 또는 개발이란 무엇인가?<sup>9)</sup>

우리나라에서 ‘발전’ 또는 ‘개발’로 번역되는 영어의 ‘development’는 동사 ‘develop’로부터 나왔는데, 이 말은 원래 그 말의 반대말인 ‘envelop’로부터 발생한 것이다. ‘envelop’는 종이나 천 같은 것으로 싸다는 의미의 ‘싸다’인데, 그 반대의 행위인 ‘푼다’라든가 ‘꺼낸다’, 즉 종이나 천에 싸여있는 무엇인가를 꺼낸다는 의미로 ‘develop’가 사용되었다. 즉 무엇인가 물건에 싸인, 종이나 천에 싸인 것이 조금씩 나오는 것처럼 보이는 변화를 가리킨다.<sup>10)</sup> 그래서 처음에는 ‘develop(발전하다)’란 어떤 물체나 유기체가 본래의 완전한 형상에 도달하기까지 그 안에 내재된 가능성(potentiality)이 발현하는 과정을 의미하였다. 즉, ‘develop(발전하다)’는 식물이나 동물의 자연적 성장을 설명하는 은유적 표현인 것이었다. 이러한 ‘발전’의 개념은 18세기 말에 들어서면서 커다란 변화를 겪게 된다. 이때부터 생물학적 은유로 사용되던 ‘발전’이라는 용어가 사회 분야에서도 사용되기 시작한 것이다.

19세기에 들어서서 ‘발전’은 사회과학에서 매우 중요한 용어가 되었다. 이 시기 마르크스의 저작물에서 ‘발전’은 중요한 개념이었는데, 그에게 ‘발전’은 자연법칙에서 나타나는 것과 마찬가지로 역사적 과정에서 필연적으로 나타나는 것이었다. 헤겔의 역사철학과 다윈의 진화론이 뒤섞여진 ‘발전’이라는 개념은 마르크스의 과학적 아우라로 더욱 힘을 얻게 되었다. 그러나 다른 한편 ‘발전’은 18세기 말에 사용된 다양한 은유의 영향으로 무수한 의미들을 함축하면서 이 시기에 일상용어로 사용되기 시작하였다. 하지만 이로 인해 ‘발전’이 의미하는 바가 무엇인지가 모호해졌다.

그리고 20세기에 들어서 ‘발전’은 트루먼 미대통령에 의해서 역사상 가장 극적이고 기괴한 변형을 겪었다. 미국의 대통령 선거에서 승리한 트루먼은

9) 여기의 내용은 Wolfgang Sachs, ed., *The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power* (London & New York: Zed Books Ltd, 1992), pp. 6~25를 주로 참조하여 정리하였다.

10) 더글러스 리미스, 김종철·이반 옮김, 『경제성장이 안되면 우리는 풍요롭지 못할 것인가』 (대구: 녹색평론사, 2002), p. 63.

1949년 1월 20일의 취임연설에서 ‘저개발 지역’이라는 용어를 사용하였는데, 그 순간 세계의 20억 명의 사람들이 저개발 된 존재로 규정되었다.<sup>11)</sup> 서양의 경제제도에 들어 있지 않은 나라는 모두 ‘저개발’ 국가라 불리며, ‘저개발’이라는 하나의 범주 속에 유럽과 미국 이외의 모든 문화, 모든 민족, 모든 사회, 모든 제도가 들어가는 것이다.<sup>12)</sup> 트루먼의 연설에 의해 ‘발전’은 처음으로 국가의 정책이 되었다.

발전의 개념은 이들에 의해 ‘경제적 성장’이라는 의미로 한정되어졌다. 이들에게 발전은 경제적 저개발 지역의 일인당 소득을 단순히 증가시키는 것에 불과하였다. 그러나 1960년대에 들어서면서부터 ‘사회개발’이 막연하지만 ‘경제개발’에 대응하는 개념으로 사용되기 시작하였다. 사회와 경제는 별개의 실체로 인식되었고, 이들 사이에 균형이 잡혀야 한다는 사고가 처음으로 절실하게 제기된 것이다. 마침내 유엔경제사회이사회(UN ECOSOC)는 1962년에 개발의 양 측면을 통합할 것을 권고하였다. 그리고 1970년대에 이뤄진 동서 간의 데탕트로 이념적 대결이 약화되면서 제3세계의 빈곤문제에 대한 국제사회의 관심이 모아지기 시작하였다. 이때 절대적 빈곤(absolute poverty)과 인간으로서의 품위(human decency)를 유지하기 위한 최소한의 기준, 인간기본욕구(BHN, basic human needs)<sup>13)</sup>라는 개념이 나왔다.

이와 관련해서 아마티아 센(Amartya Sen)의 ‘발전’에 대한 정의는 주목할 만하다. 센은 ‘발전’이란 사람들이 실제로 누리고 있는 자유를 확대하는 과정으로, 이러한 자유는 경제성장이나 소득뿐만 아니라 사회·경제적 제도(예를 들어 교육 및 보건의료 시설) 및 정치적, 시민적 권리(예를 들어 공적 심의와 조사에 참여할 수 있는 자유)와 같은 요소에 결정적으로 달려 있다고 말한다. 따라서 ‘발전’을 위해서는 자유를 구속하는 빈곤, 압제, 불충분한 경제

11) 트루먼이 저개발 지역이라는 용어를 처음 사용한 것은 아니다. 1942년에 국제노동기구(ILO) 사무국의 전 멤버였던 벤슨(Wilfred Benson)이 이를 처음 사용한 것으로 보인다.

12) 더글러스 리미스, 『경제성장이 안되면 우리는 풍요롭지 못할 것인가』, p. 66 역자는 ‘underdeveloped’를 ‘미개발’로 번역하였는데 그것은 오히려 여기에서는 ‘저개발’로 수정하였다.

13) 인간기본욕구는 “사회가 가장 빈곤한 계층에 속한 사람들에게 보장해야 할 최소한의 생활수준”이라고 정의된다. 최소한의 생활수준은 ① 가족의 사적소비에 있어 일정한 최소한의 요구를 만족하는 것, 즉 충분한 식료·가옥·의복 및 가정에 필요한 설비와 서비스의 충족, ② 사회에 의해서, 또 사회를 위해서 제공되는 기초적인 서비스 예를 들어 안전한 음료·공중위생·공공운송·건강 서비스 및 교육 서비스의 충족, ③ 일하는 능력과 의지를 가진 개인에게 충분한 보수가 있는 직업을 보장하는 것, ④ 보다 양질의 욕구(needs) 충족, 즉 건강하고 인간적인 만족할 수 있는 환경의 충족과 사람들의 생활과 개인의 자유에 영향을 주는 결정과정에 대한 시민의 참가를 말한다. 예소 히데키(繪所秀紀), 박정수 역, 『경제발전론』, p. 87.

적 기회, 의도적인 사회적 배제, 공공시설의 방치, 국가의 과도한 억압 행위와 같은 것들이 제거되어야 한다는 것이다.<sup>14)</sup> 센은 ‘발전’을 인간의 자유와 연결 시키면서, 개발과정에서 인간을 개발의 대상이나 수단화 시키는 문제점들에 대해 통렬한 비판을 가한 것이다.

이와 같이 1980년대 이후 ‘발전’의 개념은 철학적 맥락까지 갖게 되면서 그 내용에 대한 이해도 매우 어려워졌다. 그러나 이러한 철학적 논의들과 인문학적 상상력에 힘입어 ‘발전’에 대한 새로운 인식들이 가능해졌고, 대안적 개념들이 다양하게 모색되기에 이르렀다. 이제 ‘발전’은 인권, 양성평등, 환경 등과 같은 다른 주요 개념들과 연계되면서 ‘인간개발’이나 ‘지속가능한 발전’, ‘인간 안전보장’과 같은 새로운 개념들로 나아가는 플랫폼의 역할도 하고 있다.

## (2) 원조의 정의와 공적개발원조(ODA)

원조란 무엇인가? 이를 가장 포괄적으로 정의하면 공여자(donors)가 수원자(recipients)에게 이전하는 물질적 재화, 기능 및 기술지식, 무상 공여금 및 양허성 차관 등의 모든 자원이라고 할 수 있다. 하지만 이러한 정의는 공여자와 수원자 사이에서 왜 자원의 이전이 일어나는지, 그리고 원조를 주고받는 행위가 자발적인지, 조건부인지 아니면 강압적인지, 또한 원조를 제공하는 동기가 수원자에게 이익이 되기 때문인지 아니면 공여자에게 이익이 되기 때문인지 또는 그 둘 모두에게 이익이 되기 때문인지 등의 질문들에 대해 아무 것도 설명해주지를 못한다.<sup>15)</sup> 이러한 문제점들 때문에 원조의 개념에 대한 많은 논의가 있음에도 불구하고 보편적으로 받아들여지는 정의로는 공적개발원조(ODA)에 대한 정의가 유일하다.

공적개발원조(ODA) 개념에 대한 정의는 경제협력개발기구(OECD) 개발원조위원회(DAC)에 의해 이뤄졌다. 이에 대한 개념 정의가 쉽지 않았기 때문에, 1960년에 개발원조위원회가 설치되고 나서도 10년이 지난 1969년에야 비로소 공적개발원조(ODA)의 핵심 정의가 합의되었다. 지금 사용하고 있는 공적개발원조의 개념은 1972년에 한 번 더 수정을 거친 것으로 다음과 같은

14) Amartya Sen, *Development as Freedom* (New York: Anchor Books, 1999), p. 3.

15) Roger C. Riddell, *Dose Foreign Aid Really Work?* (New York: Oxford University Press, 2007), p. 17.

내용을 갖고 있다.<sup>16)</sup>

공적개발원조(ODA)는 공여국의 공공 기관(중앙 및 지방정부, 또는 그들의 특별기구)에서 수원국의 경제 발전 및 복지 증진을 주요 목적으로 양허적인 금융 조건(concessional financial terms)으로 제공하는 증여(Grants)와 차관(Loans)<sup>17)</sup>을 말한다. 만일 차관인 경우에는 증여율(Grant Element)이 최소한 25% 이상이어야 한다. 또한 여기에는 기술협력 자금을 포함시키지만 군사적 목적으로 제공된 증여, 차관 및 신용은 제외시킨다.<sup>18)</sup>

### (3) 공적개발원조·개발협력·경제협력의 구분<sup>19)</sup>

원조 또는 지원과 관련해서 많은 용어들이 사용되고 있는데, 그 중에서 대표적인 용어로 공적개발원조(ODA), 개발협력(Development Cooperation), 그리고 경제협력(Economic Cooperation)이 있다. 공적개발원조에 대해서는 명확한 정의가 존재하는데 다른 두 가지는 그렇지가 않기 때문에, 이들 사이의 관계에 대해서 많은 개념적 혼란들이 존재한다. 그러나 이들 사이에 범주의 크고 작음이 있기 때문에 이를 이용해서 공적개발원조, 개발협력, 그리고 경제협력 사이의 관계를 살펴보는 것이 가능하다. 공적개발원조가 가장 작은 개념 범주이고 이를 포괄하는 중간 수준의 개념 범주가 개발협력인 것이다. 그리고 이들 모두를 포함하는 가장 큰 개념 범주로 경제협력이 있는 것이다. 그 상관관계를 그림으로 표현한 것이 아래 <그림 5-1>이다.

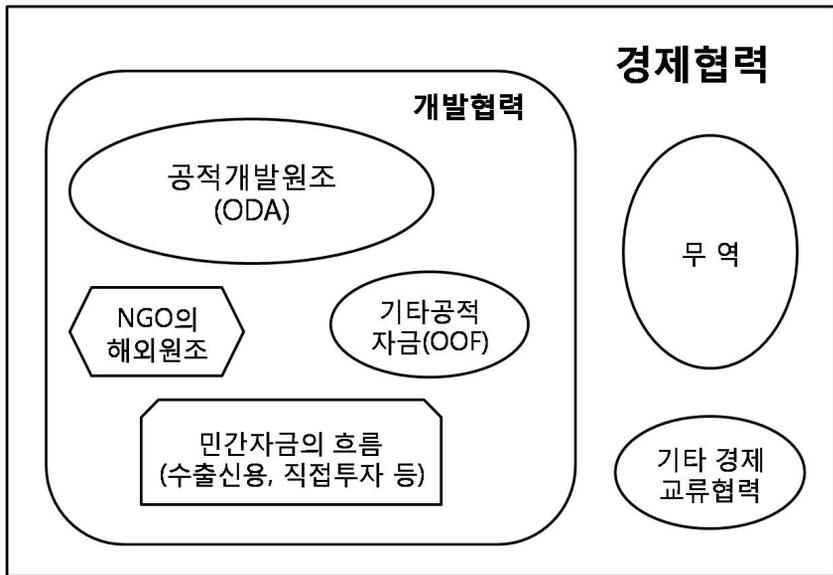
16) Ibid., p. 18.

17) 양허성 차관(concession loans)은 일반적인 자금 용자와 다르게 이자율 및 상환기간이 수원국에 유리한 조건으로 제공되는 차관으로, 증여율이 25% 이상이면 양허성 차관으로 인정되어 공적개발원조(ODA)에 포함시킨다.

18) <[http://www.oecd.org/glossary/0,3414,en\\_2649\\_33721\\_1965693\\_1\\_1\\_1\\_00.html#1965586](http://www.oecd.org/glossary/0,3414,en_2649_33721_1965693_1_1_1_00.html#1965586)>.

19) 이 부분은 한국국제협력단(KOICA) 홈페이지: 한국국제협력단, 『한국국제개발협력의 이해』(서울: 한울, 2008); 國際開發ジャーナル社, 『國際協力用語集[第3版]』(東京: 國際開發ジャーナル社, 2004)을 참조해서 작성하였다.

<그림 5-1> 공적개발원조·개발협력·경제협력의 상관성



공적개발원조의 개념에 대해서는 앞서 살펴보았기 때문에 여기에서는 바로 개발협력에 대해 설명하고자 한다. 개발협력은 개발도상국의 경제성장이나 복지에 기여할 수 있는 “개발재원의 이전(transfer of resources for development)”을 말하며, 주로 선진국이나 국제기구로부터 개도국에게 일방적으로 이전되는 재원을 말한다. 여기에는 공적개발원조만이 아니라 기타공적자금(OOF, Other Official Flow)<sup>20</sup>과 NGO가 제공하는 해외원조 자금, 그리고 수출신용, 직접투자, 증권투자, 국제기관에 대한 용자 등 개발도상국으로 이전되는 민간자금이 모두 포함된다.

경제협력은 보통 투자 및 자본협력 등을 일컫지만 광의로는 무역을 포함한 모든 경제교류를 지칭하는 개념으로 쓰이기도 하며, 때로는 대개도국 경제협력의 줄임말로 이해된다. 경제협력은 정부차원의 개발원조, 상업차관, 수출신용, 민간부문에 의한 직·간접투자, 해외건설, 무역, 해외이주 및 해외취업

20) 기타공적자금은 공적개발원조의 조건을 충족시키지 못하는 공적부문 간의 거래로 다음 네 가지 경우를 말한다. 첫째, 상업적 목적으로 개발도상국에 증여되는 경우, 둘째, 개발목적의 지원이지만 증여율이 25%에 미치지 못하는 경우, 셋째, 주된 목적이 수원국의 수출진흥일 경우(수출보조금 등), 넷째, 수원국에 채권을 갖고 있는 민간부문에 지원되는 채권경감 지원금 등이다. 한국국제협력단, 『한국국제개발협력의 이해』(서울: 한울, 2008), p. 32.

등을 포함하며, 국가 상호간에 이전되는 재원을 모두 포함한다. 따라서 모든 국가 사이에 진행되는 경제 분야의 제반 협력관계를 경제협력이라 할 수 있다.

#### (4) 원조의 목적과 단계에 따른 분류

국제적으로 명성이 높은 NGO인 옥스팜은 “인도주의 행동(humanitarian action)은 사람의 생명을 살리는 것이며, 개발 행동(development action)은 미래를 건설하는 것”<sup>21)</sup>이라고 규정하고 있다. 즉, 원조의 목적이 무엇이나에 따라서 인도적 지원과 개발지원을 구분하고 있는 것이다. 그래서 국제사회에서 일반적으로 인도적 지원(humanitarian assistance)이라고 하면 긴급구호 사업을 말하는 것이며, 이에 따라 전통적인 구분에 의하면 지원 사업은 크게 긴급구호(emergency relief)와 개발지원(development assistance)으로 나뉜다. 그러나 이를 구분하는 문제는 실제 사업 현장에서는 매우 민감한 문제로 되는데, 1980년대까지는 긴급구호와 개발지원은 각기 다른 조직들에 의해 진행되는 명확히 구별되는 활동으로 인식되었다.<sup>22)</sup>

그런데 탈냉전은 이러한 구별을 일거에 없애 버렸다.<sup>23)</sup> 냉전의 종식은 무장 분쟁의 양상에 커다란 변화를 일으켰는데, 이전의 분쟁은 주로 국가 간에 정규군들에 의해서 수행되는 반면에 탈냉전 이후의 분쟁은 도시와 촌락 등에서 비정규군에 의해 수행되는 내전들이 압도적으로 증가하였다. 재난 피해의 대규모화와 잦은 발생으로 이전에는 몇 개월이면 종료되었던 긴급구호 활동이 이제는 몇 년씩이나 지속되어야 하는 상황이 되었다. 이러한 상황을 반영해서 1990년대 중반부터는 긴급구호와 개발지원을 연계해야 한다는 목소리가 높아졌다. 이에 따라 긴급구호에서 개발지원으로의 원활한 이행을 위해 중간에 개발구호(developmental relief) 또는 복구(rehabilitation)의 단계를 설정하게 되었다.<sup>24)</sup>

21) Oxfam International, “Towards Global Equity: Strategic Plan 2001~2004,” January 2001.

22) John Degenbol-Martinussen and Poul Engberg-Pedersen, *Aid: Understanding International Development Cooperation* (London/New York: Zed Books, 2003), p. 199.

23) 이종무, 「대북 인도적 지원 시스템의 발전 방안」(경남대 북한대학원 정치학석사 학위논문, 2005), pp. 14~15.

24) 이종무, “대북지원에서의 갈등 인지적 접근 방안,” 이화여자대학교 통일학연구원 편, 『21세기 한반도 평화의 근원적 모색』(서울: 한학문화, 2008), pp. 130~13.

긴급구호, 개발구호(복구), 개발지원의 차이를 구체적으로 살펴보면, 우선 지원의 목적에서 긴급구호와 개발구호(복구), 개발지원은 모두 인도주의 실현을 목적으로 하고 있다. 따라서 이러한 지원활동은 박애(Humanity), 중립성(Neutrality), 공정성(Impartiality)이라는 인도주의 원칙에 입각해서 실시되어야 한다.<sup>25)</sup> 그런데 개발지원은 인도주의 목적 외에 복리증진이라는 추가적인 목적을 갖고 있으며, 원조의 결과에 대한 관심이 높아지면서 인도주의 원칙보다는 원조 효과성을 제고하기 위한 원칙들이 보다 강조되고 있다.<sup>26)</sup> 긴급구호와 개발구호(복구), 개발지원의 차이를 구체적으로 살펴보면 아래 <표 5-1>과 같다.

**<표 5-1> 긴급구호·개발구호(복구)·개발지원의 구분**

|         | 긴급구호                    | 개발구호(복구)                   | 개발지원                |
|---------|-------------------------|----------------------------|---------------------|
| 목적      | 인도주의 실현                 | 인도주의 실현                    | 인도주의 실현과 복리증진       |
| 목표      | 긴급한 인명구조                | 시설 복구 및 재난대응 능력 향상         | 주민의 삶의 질 향상         |
| 핵심 문제   | 재화와 서비스의 결핍             | 지역적 무기력                    | 제도와 정책의 제약          |
| 방향      | 신속하고 체계적인 대응            | 지역사회의 자립역량 강화              | 지속가능한 사회경제 시스템의 개발  |
| 원칙      | 박애, 공정성, 중립성이라는 인도주의 원칙 | 인도주의 원칙과 타당성, 실현가능성, 적절성 등 | 원조 효과성 제고 원칙에 따른 지원 |
| 프로젝트 기간 | 단기(1년 이내)               | 중기(2년 이내)                  | 장기(2년 이상)           |

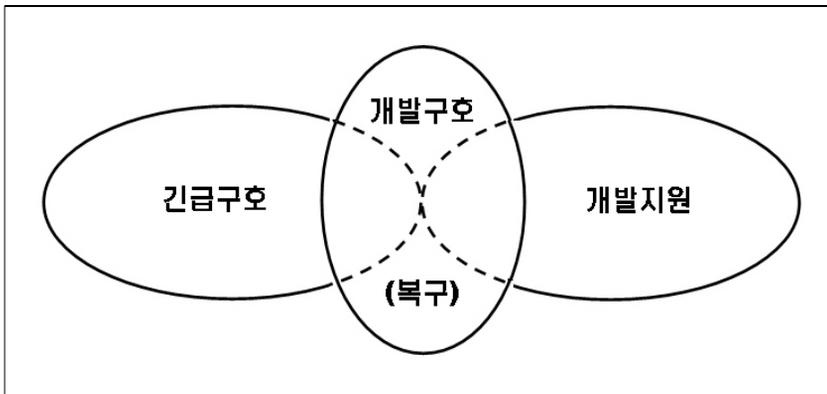
그런데 긴급구호, 개발구호(복구), 개발지원은 반드시 순서대로 일어나는 것이 아니며, 종종 동시에 수행되어야 한다는 점에 유의해야 한다. 지원 형태의 구별은 구호에서 개발(from relief to development)이라는 논리적 또는

25) UN General Assembly Resolution 46/182(1991. 12).

26) 2005년 3월에는 ‘원조 효과성에 관한 파리선언’(Paris Declaration on Aid Effectiveness)이 발표되었다. 파리 선언은 원조의 효과성 제고를 위해 수원국의 주인역시(ownership), 원조 일치(alignment), 원조 공여국 간 조화(harmonization), 성과중심 관리(managing for results), 공여국·수원국 간 상호 책임(mutual accountability) 등 5가지의 주요 부문을 제시하고 있다. 이종무 외, 『국제 NGO의 원조 정책과 활동』 (서울: 통일연구원, 2008), p. 55.

연대적 순서를 가정하는 것에 따르기 보다는, 목표의 즉각성이나 기간에 기초해서 이뤄질 수 있다. 그러나 이러한 활동들이 서로를 보강하게끔 구조화되어 있다는 것을 확실하게 하지 않는다면 서로를 위태롭게 하는 결과를 낳을 것이다.<sup>27)</sup> 아래 <그림 5-2>는 원조의 목적과 단계에 따라 이들이 어떻게 분류되는지를 표시한 것이다.

<그림 5-2> 원조의 목적과 단계에 따른 분류



#### 나. 개발원조 체제의 구성요인

개발원조 체제가 형성, 발전되는 데에는 개별국가가 당면한 다양한 국내외 요인과 정치·경제 등 제반 부문의 요인이 작용하게 된다. 그 중에서도 특히 어떠한 요인들이 개발원조 체제를 구성하는 원조 정책, 조직, 규모 등과 밀접한 연관성을 지니는가를 파악할 필요가 있다. 이는 북한 개발지원 체제의 구축 방안 모색에 있어, 특히 어떠한 요인을 고려해야 하며, 또한 통제하거나 발전적 방향으로 확대해 나가야 하는 가를 조망하게 해준다. 본 절에서는 선행연구에서 제시한 개발지원 체제의 구성 요인을 살펴보고, 이를 토대로 개발원조 체제의 주요 구성 요인을 선정하여 구체적으로 살펴보고자 한다.

27) OECD, "OECD DAC Guidelines on Conflict, Peace and Development Co-operation," (Paris: OECD, 1997), p. 10.

### (1) 가치 및 이념 지향

개발원조 체제의 구성 요인으로서 이념 지향은 정치적 이념에 국한된 것이 아니라 사회문화를 포괄하는 가치지향까지도 포함하는 개념이다. 국가 내에 역사적으로 뿌리 깊게 자리 잡고 있는 세계관, 가치관은 정치·사회적 이념과 상호작용을 이루면서 개발지원의 주요 목적 선정과 목적에 따른 개발원조 체제 형성과 발전 전반에 영향을 미칠 수 있다.

세계관은 “원칙적 신념”이나 규범을 낳기도 한다. 규범은 “주어진 정체성과 관련하여 적절한 행동이 무엇인지에 대한 집단적인 기대”를 가리킨다. 원칙적 신념과 규범 중에서 먼저 원칙적 신념을 살펴보면, 개발지원과 관련하여 ‘부국이 빈국을 도와야 한다’는 신념이 있을 수 있다. 그와 반대의 경우에는 ‘개인 또는 집단의 자립을 위해서는 공적개발원조가 오히려 부적절하다’라고 생각할 수도 있다. 이와 같은 세계관이나 원칙적 신념 및 규범은 개발지원의 목적과 체제를 형성하는데 있어 근간이 될 수 있다.

### (2) 정치제도(political institutions)

개발원조 체제의 구성요인으로써 정치제도는 정당투표규정, 의회제와 대통령제에서의 입법부의 역할, 지방정부·자문위원회·국가의 재정지원을 받는 NGO 등이 해당된다. 우선 정당투표규정은 간접적인 영향을 미친다. 대규모 정당 의원들은 지배 연합을 형성하기 위해서 반드시 협력해야 한다. 소수 정당은 그와 같은 지배 연합에 가담하는 조건으로 틈새 사안이나 국가적 안건을 상정할 수 있다. 이들 정당이 개발 원조를 하나의 사안으로 상정할 때(독일, 네덜란드 및 덴마크의 주요 시점에서처럼), 과반수투표제를 바탕으로 하는 정치 제도에서보다 훨씬 더 쉽게 그 사안을 국가적 정치 사안으로 다룰 수 있다.

의회제 및 대통령제가 외국 원조에 미치는 영향과 관련하여 중요한 요소는 바로 행정부와 입법부 간의 관계이다. 의회제의 경우, 행정부는 입법부에서 파생하며, 권력을 유지하는데 있어 지배 정당이나 지배 연합에 의존한다. 그렇기 때문에 의회제에서 입법부는 원조 정책을 비롯하여 여러 정부 정책을 지지하는 경향이 있다. 그에 반해 미국과 같은 대통령제에서는 행정부와 입법부가 독립적이며, 상원 및 하원에서 어느 당이 지배당인지와 상관없이 의

원들이 행정부 정책을 비판하기 마련이다.

### (3) 조직(organization)

개발원조 관련 정부 조직 관리 방식은 정부 내의 개발원조 목적의 형성과정과 정부와 개발원조 지지 단체와의 협력 수준에도 영향을 미친다.(여기서 의미하는 ‘조직’은 정부의 주요 기능이나 프로그램과 관련된 임무를 수행하는 정부 내 조직이다. 예를 들면, 대외 정책이나 복지 프로그램을 관리하는 조직을 들 수 있다. 따라서 정부 관청의 유형이나 위치와 같은 조직적인 배열과는 관련이 없다.)

개발원조 담당 부처 조직은 다음과 같은 두 가지 전제 하에 분석될 수 있다. 첫째, 개발원조 담당 부처 조직 자체가 중요한 정치적 행위자가 된다는 것이다. 이로 인해 개발지원을 옹호하는 개인 내지 집단, 로비스트들은 그들의 사명과 이해관계를 위해 개발지원 담당 부처 조직에 영향력을 미친다. 이러한 영향력은 개별적으로만 이루어지는 것이 아니라 국내외 이익집단, 외국 정부 조직이나 동일한 관심사를 지닌 NGO와 연대해서 영향력을 행사하기도 한다. 정부 기관은 그 자체로 중요한 정치 행위자이다. 둘째, 단일 조직 내에서 특정 공공 목적 관련 기능들이 통합되면 될수록, 그 조직의 관료적 지위가 높으면 높을수록(즉, 장관급인지 차관급인지), 그 조직은 자신의 기본 사명 및 목적과 관련된 정책과 프로그램에 더 큰 영향력을 행사할 수 있다.

### (4) 이익집단(interest group)

이익 집단은 정치에서 보편적이고 역동적인 힘을 행사한다. 특히 공공 자원이 관계될 경우에는 더욱 그러하다. 복지, 국내 농업, 교육 및 정부가 수행하는 그 외 다양한 정책 및 프로그램에서와 마찬가지로, 해외 원조에서도 이익집단이 영향력을 행사하게 된다. 원조와 관련된 이익집단은 크게 세 가지로 구분할 수 있다. 상업적 목적의 원조를 지지하는 이익 집단(농업, 제조 및 서비스 업자 등이 이에 해당한다. 이들은 원조를 수출 수단으로 여기거나 원료 수입 창구로 여긴다), 구제, 개발 및 관련 목적을 위해 원조를 지지하는 비정부 조직 및 공익을 추구하는 이익 집단(개발을 옹호하는 조직은 물론

개발이라는 큰 범위 내에서 구체적인 활동-가족계획이나 환경 보호처럼 해당 조직이 수행하는 활동-을 장려하는 조직을 포함한다) 및 특정 외국, 인종 및 종교에 대한 호감을 바탕으로 관련 단체나 나라에 제공하는 원조를 지지하는 조직이 그것이다.

#### (5) 경제 침체와 소득불평등

경제침체와 소득불평등이 심화될 경우 개발지원의 규모나 적극성, 정책결정과정 등에 영향을 미치게 되는 것을 볼 수 있다. 1990년대 들어 경제협력개발기구(OECD) 회원국들의 대외 원조 규모가 축소되었는데, 이는 재정적으로 인해 각국 내 지출 규모가 축소된 것과 연동되어 대외 원조 규모도 축소된 것이다. 이와 같은 현상은 경제협력개발기구 회원국 이외에도 한 때 국제 원조 공여액의 5-10%를 차지하던 중동국가들에서도 찾아볼 수 있다. 사우디아라비아나 쿠웨이트 등 석유 수출국가들은 1990년대 국제유가의 폭락을 경험하면서 재정 압박에 직면하였고 대외 원조의 대부분을 중단하기에 이르렀다.

이와 관련하여 Round and Odedokun은 원조 정책을 결정하는 경제적 요인 가운데 유의성 있는 요인으로 소득수준과 소득불평등에 주목한 바 있다. 원조규모 또는 원조 적극성 등 원조정책을 결정하는 요인 중 경제적 변인에 해당되는 총7개 하위변수 중 소득수준(1인당 GDP), 인구규모(총인구), 정부 규모(GDP 대비 정부지출), 소득 불평등(하위 20%, 소득비중) 등 4가지 하위변수가 유의성이 높은 것으로 나타났으며, 재정수지(GDP 대비 재정수지), 정책이념(보조·이전지출비중), 경기변동(추세대비 성장률편차) 등 3개의 하위변수는 유의성이 없는 것으로 분석한 바 있다.

#### (6) 국제 정치체제 내 위상과 국익

개별 국가의 국제 정치체제 내 위상과 국익 또한 개발원조 체제의 구성요인으로 자리 잡고 있다. 이와 같은 국제정치체제 내의 위상과 국익은 고정된 것이 아니라 국제 환경의 변화에 조용하며 변화해 나간다. 후크(Hook) 등에 따르면 어느 국가이든지 대외 원조에 있어서 국익을 추구하지 않는 국가는 없다. 그런데 국익은 국제정치적인 위상에 영향을 받아 안보를 더

중요시하는가, 경제 또는 인도주의적 관점을 더 중요시하는가가 결정된다는 것이다.

### 3. 선진국 개발원조 체제의 발전과정

#### 가. 선진국 개발원조 체제의 유형

한국국제협력단(KOICA)은 개발원조위원회 회원국의 원조관리 조직의 유형을 5가지로 분류하고 있다. 그것은 통합된 외교부형, 총괄 부서형, 정책 결정과 집행 분리형, 정책결정과 집행 총괄하는 독립기관형, 관계부처간 협의형 등이다.<sup>28)</sup> 한편 개발원조위원회(OECD DAC)는 외교부를 중심으로 개발지원 체제를 구분한 바 있다. 즉, 외교부 전담 유형, 외교부 산하기관 전담 유형, 외교부와 별개 기관 담당 유형, 주무부서 외교부-양자원조 독립 시행기관 유형, 다수 부처·원조시행기관 분산 유형, 주무부서 외교부의 조정역할 포괄 유형 등이 그것이다.<sup>29)</sup>

이상의 개발원조위원회(DAC)와 한국국제협력단(KOICA)의 유형구분을 종합하여 개발원조 체제의 유형을 재분류하면 다음과 같다. 개발원조 체제의 유형은 크게 5가지로 ① 통합된 외교부 전담형, ② 외교부 내 개발협력 총괄 이사회 또는 부서를 둔 유형, ③ 정책결정과 집행 분리형, ④ 정책결정 및 집행 총괄의 독립 원조기관 또는 부처형, ⑤ 복수부처 참여의 협의 필요형으로 구분할 수 있다. 그리고 이 5가지의 유형에 개발원조위원회(DAC)의 구분을 적용하면 각기 보다 세분화 할 수 있다.

28) 한국국제개발협력단, 『국제개발협력의 이해』, p. 267.

29) OECD, Managing Aid: Practices of DAC Member Countries (OECD: Paris, 2005).

**<표 5-2> 개발원조 체제의 유형 분류**

| 유형 번호 | 개발지원 체계 유형<br>(외교부 기준/주 시행 기관 형태)   | 해당국가                     |                    |
|-------|-------------------------------------|--------------------------|--------------------|
| 1     | 통합된 외교부 전담형                         | 덴마크, 핀란드                 |                    |
| 2-1   | 외교부 내 개발협력 총괄<br>이사회 또는 부서를 둔<br>유형 | 외교부 내의 개발협력              | 아일랜드, 네덜란드         |
| 2-2   |                                     | 외교부 산하기관 전담              | 스위스                |
| 2-3   |                                     | 주무부서 외교부-양자원조<br>독립 시행기관 | 노르웨이               |
| 3-1   | 정책결정과 집행 분리형                        | 주무부서 외교부-양자원조<br>독립 시행기관 | 벨기에, 룩셈부르크,<br>스웨덴 |
| 3-2   |                                     | 다수 부처·원조시행기관<br>분산       | 독일                 |
| 3-3   |                                     | 외교부 산하기관 전담              | 뉴질랜드               |
| 4-1   | 정책결정 및 집행 총괄의<br>독립 원조기관 또는 부처형     | 외교부 산하기관 전담              | 호주                 |
| 4-2   |                                     | 외교부 별개기관 담당              | 캐나다, 영국            |
| 5-1   | 복수부처 참여의<br>협의 필요형                  | 주무부서 외교부-양자원조<br>독립 시행기관 | 오스트리아              |
| 5-2   |                                     | 다수 부처·원조시행기관<br>분산       | 일본, 프랑스            |
| 5-3   |                                     | 주무부서 외교부의<br>조정역할        | 미국, 포르투갈, 스페인      |

**나. 선진국 개발원조 체제의 발전과정: 4개국 사례를 중심으로**

**(1) 다수 부처·원조시행기관 분산 유형: 독일**

독일은 다원화된 분권적 원조체제를 유지하고 있기 때문에 관련 부처 간 원활한 정책조정과 협의를 위해 연방경제협력부를 두고 있다. 독일은 양자간 원조가 확대되면서, 1961년에 대외원조를 총괄하는 연방부처인 경제협력개발부(BMZ, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)가 설립된 것이다. 경제협력개발부는 연방경제협력부와 함께 양자·다자간 원조정책 방향을 수립하며, 연방외교부(AA)와 공동으로 개발 지원에 대한 원칙과 프로그램을 개발, 실행한다. 경제협력개발부는 연방 정

부부처의 하나로 다수의 부처에 분산되어 있는 개발지원 사업을 효과적으로 통합시켜 범정부적 일관성을 주도하는 행정적 전문화의 의미도 있으며, 국제 사회에 개발지원에의 의지를 밝히는 국제정치적 함의도 지닌다.

총리실은 경제협력개발부가 범정부 차원에서 개발지원정책의 일관성을 유지할 수 있도록 지원하고 있는데, 2001년도 개발정책문서(PA2015)를 통한 정책 일관성의 강조, 2003년 독일개발연구소에 의한 정책일관성 평가와 평가 결과를 토대로 한 ‘경제협력개발부 일관성계획(Coherence Agenda)’을 구축하였다. 일관성 계획은 정부 부처간의 개발지원 사업 뿐 아니라 시민사회와 의회, 국제사회와의 연계 및 협력까지 포괄하는 구체적 방안이라는 점에서 시사점을 준다.

그리고 1960년 설립된 KfW개발은행은 BMZ의 시행기관으로 자금협력을 담당한다. KfW개발은행은 KfW은행그룹<sup>30)</sup>에 속해 있는데, KfW은행그룹은 1948년 2차대전 후 마셜플랜에 따라 독일경제 재건을 위해 출범하였다. 초기에는 에너지, 도로, 식수개발 등의 대규모 인프라 프로젝트에 대한 차관사업을 주로 하였다. KfW개발은행은 설립초기에는 여신제공으로부터 시작하여, 1970년대에는 지속가능한 경제·사회 개발에 대한 지원으로 지원 영역을 확대하였다. 그 이후 지원 영역을 더욱 확대하여 최빈국에 대한 무상원조도 시행하고 있다.

## (2) 주무부서 외교부의 조정·복수부처 참여 유형: 미국

국제개발청(USAID)은 1961년 케네디 대통령이 기존 대외원조 기관이었던 ICA(International Cooperation Administration)와 개발차관기금(Development Loan Fund)을 통합하여 국무부 산하에 창설한 것이다. 이후 미국 대외원조 정책 집행을 총괄하면서 국무부 산하에 있으면서도 반자치적 성격을 지닌다. 국제개발청의 장은 국무부 차관급 예우를 받으며 동시에 대외원조 정책을 총괄하는 국무부의 해외원조이사실(DFA, Office of the Director of Foreign Assistance in the Department of State)의 장을 맡게 되어 있다.

30) 지분의 100%를 독일정부가 갖고 있는데, 80%는 연방정부, 20%는 주정부가 소유하고 있다. KfW개발 은행 외에 KfW 중소기업은행(KfW Mittelstandsbank), KfW 지원은행(KfW F derbank), KfW 프로젝트 기업금융은행(KfW IPEX-Bank GmbH), 독일투자개발공사(DEG)가 이 그룹에 소속되어 있다. 위 자료.

1960년대 이후 국가수반으로서는 처음으로 2002년 부시 대통령은 대외원조에 대한 정치적 성명을 발표하였다. 그리고 곧 이에 바탕을 두고 이전과는 차별화된 새로운 원조 프로그램으로 새천년도전기금(MCA)을 설립하였다. 이 기금의 집행기관인 새천년도전공사(MCC)는 2008년 들어 아르메니아 등 11개국에 약 30억 달러 규모의 지원을 하기 위해 예산을 신청해 놓는 등 이제 막 독자적인 해외 활동을 시작했다.<sup>31)</sup> 저개발국의 지속가능한 경제성장을 이끌어냄으로써 빈곤을 타파하기 위한 목적을 가진 새천년도전기금과 이를 집행하는 새천년도전공사는 비구속성 원조 및 지역 중심적 프로그램, 성과 기반 접근 등의 활동으로 2005년 파리선언의 원조 효율성 원칙을 효과적으로 적용할 수 있는 실증 사례로 평가받고 있다.<sup>32)</sup>

2006년에는 라이스 국무장관의 주도로 해외원조이사실(DFA)이 창설되었다. 새천년도전공사의 설립으로 미국 대외원조 정책 집행 과정이 기존 채널과 별도의 채널을 갖게 되면서 발생하는 문제 해결을 위해 해외원조이사실이 창설된 것이다. 해외원조이사실은 주요 5개 기관을 포함해 전체 26개 관련기관으로 분산되어 있는 대외원조 정책을 조정 및 감시하게 된다. 해외원조이사실은 다양한 원조조직들을 통합해 나가기 위한 조직으로서 의미가 있으나 과거 1979년 각 원조기관 간의 활동 조정 목적으로 설치되었던 IDCA (International Development Cooperation Agency)가 유명무실화되었던 점을 생각하면, 해외원조이사실이 실질적인 정책조정을 할 수 있도록 역량 제고가 요구된다.

### (3) 외교부 별개 독립적 원조기관 유형: 캐나다

2차 세계대전 이후 영연방의 해체로 영연방 신생 독립국들의 위기 상황 가운데, 캐나다의 개발지원은 시작되었다. 영연방 소속 신생 독립국가에 대한 지원을 위해 ‘콜롬보 프로젝트’를 시행하게 되면서 캐나다의 개발지원의 역사가 시작된 이래 캐나다의 정치·경제적 위상이 커지게 되었고 1960년에 외무성 산하에 ‘대외원조사무국’을 창설하면서 본격적인 개발지원 체계 구축

31) USAID, *Summary and Highlights: International Affairs Function 150-Fiscal Year 2008 Budget Request*, 2008, p. 64.

32) OECD, *Peer Review of United States*, p. 46.

이 시작되었고 이후 대외원조청으로 외무성 내에서 확대 개편되었다. 개발지원의 규모가 점차 증대되면서 1968년에는 외무성에서 분리, 독립된 조직으로 ‘캐나다 국제개발청(CIDA)’으로 개발원조 체제가 구축되기에 이르렀다. 국제개발청이라는 독립된 기구로 확대 개편된 캐나다의 개발원조 체제는 개발지원 수원국의 지역별 분포도 아프리카, 중동, 아시아 등으로 확대해 나갔다.

‘국제지원통합체계(IAE, International Assistance Envelope)’는 1991년 설립된 캐나다 개발지원 예산 및 분배 총괄 기구이다. 국제지원통합체계는 2005년에 이르러 프레임워크를 재구성하여 예산의 예측가능성과 안정성을 추구하였다. 여기에서 관심있게 볼만 한 것은 국제지원통합체계가 국제개발청(CIDA) 외에도 외교통상부, 재무부 모두를 통합한 예산 운영 체계를 갖추고 있다는 것이다. 국제지원통합체계의 예산은 국제개발청, 외교통상부, 재무부 모두에서 합동으로 관리하는 형태를 띠며, 이에 따라 재원 구성에 있어서도 2005년 재구성된 프레임워크에서 제시된 바에 의하면, 개발 외에도 국제금융 기구, 평화안보, 위기대응, 연구개발의 5개 재원으로 구성되고 있다. 이와 같이 개발지원을 평화안보, 위기 대응, 연구개발 등의 재원과 밀접한 연관성을 지니게 함으로 정부 기관별 재원 배분의 우선순위 선정과 투명성, 통합적 관리 수준을 제고하고, 새로운 이니셔티브에 대한 유연한 대응을 가능케 하는 신축적 구조를 지향하고 있다.

#### (4) 유·무상 원조의 통합 유형: 일본

과거 일본의 개발원조체제는 유·무상 원조, 양자·다자간 원조체제가 분리되었을 뿐만 아니라 원조 관리 및 시행 기관의 분리, 원조 담당 부처가 다수 부처에 분산되어 있어 이들 업무의 조정과 협의가 개발원조 정책에 있어 중요 과제가 되어왔다. 일본 정부는 2003년 ‘정부개발원조대강(ODA Charter)’의 개정으로 중장기 ODA 전략과 기획 및 시행 전반에 대한 개혁을 진행하면서 주요 개혁 방향으로 개발지원체제의 일원화를 지향하였다. 원조체제에 있어 정책 부문에서는 총리실 산하에 ‘해외경제협력회의’를 신설하고 외무성 내 ‘국제협력국’을 기존 부서의 통합 재편을 거쳐 신설하므로 양자, 다자간 원조 뿐만 아니라 원조정책 전반을 포괄적으로 다룰 수 있는 체제를 마련하였다. 또한 원조 시행에 있어서는 그간 일본국제협력은행(JBIC)<sup>33)</sup>과 구 JICA에서

각기 유상원조와 무상원조 시행을 담당하던 것에서 신JICA의 발족으로 유·무상 원조를 통합 시행하게 되었다.

## 다. 선진국 개발원조 체제의 법제화

### (1) 선진국 개발원조 관련 법제의 현황

주요 선진국가들로 구성된 경제협력개발기구(OECD)의 개발원조위원회(DAC) 회원국들은 다양한 방식으로 개발협력을 위한 법적 그리고 정치적 기반을 조성하고 있다. 이러한 방법들은 관련 법제와 상위(high-level)의 정책선언 및 전략문서 공표의 방식뿐만 아니라, 개발협력에 대한 책임을 갖고 있는 정부부처 장관들의 정치적 옹호활동, 의회의 적극적인 개발협력 참여, 그리고 국민의 지지를 획득하기 위한 효과적인 소통과 교육전략 등이 포함된다. 이러한 다양한 방법 중에서 국제적 개발협력 약속을 행동으로 옮기는데 있어서 가장 본질적인 수단은 적절한 법적 또는 정책적 기초를 마련하는 것이다.

개발원조위원회 소속 국가들이 보유하고 있는 개발원조 관련 규범의 체계는 대체로 각 회원국의 법률문화를 반영하고 있다. 개괄적으로 보면 이들 국가 중 12개국이 광범위하고 상세한 성문법 규범을 통해 개발원조 프로그램의 시행을 규율하고 있다. 그리고 그 외의 다른 국가들은 특정한 대외원조 관련 법제를 가지고 있지는 않지만, 정부 또는 관련 법령이 위임한 권한에 근거해서 시행기관이 공포한 포괄적인 정책문서 또는 전략문서를 통해 대외원조를 시행하고 있다.<sup>34)</sup>

개발협력에 대한 국가적인 접근을 구체화하기 위한 정당성을 확인하기 위해 직접적인 성문법적 근거만을 마련하고 있는 국가는 캐나다,<sup>35)</sup> 이탈리아,<sup>36)</sup> 룩셈부르크,<sup>37)</sup> 스페인<sup>38)</sup> 등 4개국이다.<sup>39)</sup> 그리고 포괄적 정책선언

33) 유상원조에 있어 재무성(METI)이 관할하고 일본국제협력은행(JBIC)이 집행하는 형태였다.

34) OECD, *Managing Aid: Practices of DAC Member Countries* (OECD: Paris, 2008), p. 24.

35) Department of Foreign Affairs and International Trade Act(1985), Official Development Assistance Accountability Act(2008).

36) Law No. 49/87(1987).

37) Development Co-operation Act(1996).

(overall policy statement)을 근거로 개발협력을 시행하는 나라는 호주,<sup>40)</sup> 핀란드,<sup>41)</sup> 일본,<sup>42)</sup> 독일,<sup>43)</sup> 아일랜드,<sup>44)</sup> 네덜란드,<sup>45)</sup> 뉴질랜드,<sup>46)</sup> 노르웨이,<sup>47)</sup> 스웨덴,<sup>48)</sup> 프랑스<sup>49)</sup> 등 10개 회원국들이다.<sup>50)</sup> 이들 회원국들은 정부주도의 정책문서 및 전략계획 또는 의회예산법에 근거하여 공적개발원조 계획을 수립하고 개도국에 대한 대외원조 시스템을 운영하고 있다. 그리고 오스트리아,<sup>51)</sup> 그리스,<sup>52)</sup> 벨기에,<sup>53)</sup> 포르투갈,<sup>54)</sup> 덴마크,<sup>55)</sup> 스위스,<sup>56)</sup> 영국,<sup>57)</sup> 미국<sup>58)</sup> 등 8개국은 직접적인 성문법적 근거와 함께 포괄적 정책문서를 같이 보유하고 있는 국가들이다.<sup>59)</sup>

38) Law on International Co-operation in Development Matters(1998).

39) OECD, *Managing Aid: Practices of DAC Member Countries* (OECD: Paris, 2009), p. 110 이하 Annex A 참조.

40) Future Directions for Australia's International Development Assistance Programme(2008).

41) Government Resolution on Development Policy(2007).

42) Official Development Assistance Charter(2003).

43) White Paper on Development Policy: The German Government's 13th Development Policy Report(2008).

44) White Paper on Irish Aid(2006).

45) Our Common Concern(2007).

46) Toward a Safe and Just World Free of Poverty(2002).

47) Fighting Poverty Together: A Comprehensive Development Policy, Report No. 35(2003-2004) to the Storting.

48) Policy on Global Development(2003)

49) Politique Française en Faveur du Development, Document de Politique Transversale, Projet de Loi de Finances pour 2008.

50) OECD, *Managing Aid: Practices of DAC Member Countries*, p. 110 이하 Annex A 참조.

51) Federal Act on Development Co-operation(2002, amended 2003), Three year Programme on Austrian Development Policy(adjusted annually).

52) Law 2731/1999(Official Gazette 138/A/5-7-1999) 및 Presidential Decree 224/2000(Official Gazette 193/A/6-9-2000), Second Medium-Term Five Year Development Co-operation Programme(2002-2006).

53) Law on Belgian Development Co-operation(25/05/1999), Note de Politique Generale du Ministre de la Cooperation au Development, Chambre des Representants, 25/04/2008.

54) Decree Law 5/2003 13th January, A Strategic Vision for Portuguese Co-operation(2005).

55) Act on International Development Co-operation(1971, amended 1998 and 2002), The Overall Strategic Framework for Danish Development Assistance, Partnership 2000.

56) The Federal Act on International Development Co-operation and Humanitarian Aid(1976), Federal Act on Co-operation with Eastern Europe(2006), Joint Strategy 2008.

57) International Development Act(2002), Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century(1997), Eliminating World Poverty: Making Globalisation Work for the Poor(2000), Eliminating World Poverty: Making Governance for the Poor(2006).

58) Foreign Assistance Act(1961 amended), US Department of State and US Agency for International Development, Transformational Diplomacy, Strategic Plan: Fiscal Years 2007-2012, Policy Frame Work for Bilateral Foreign Aid(2006).

대외원조와 관련하여 직접적인 성문법 규범을 가지고 있는 다수의 개발원조위원회 회원국들은 일반법을 통하여 개발협력 프로그램의 주요 내용을 규정하는 한편, 일정한 범위 내에서 정부 및 대외원조의 책임 있는 기관에게 프로그램의 시행과 관련된 권한을 위임하고 있다. 예컨대 스페인의 국제개발협력법은<sup>60)</sup> 제1장에서 개발문제에 있어 국제적 협력에 대한 스페인의 정책목표를 정의하고 제2장에서 국제적 개발협력에 대한 스페인의 정책이 가지고 있는 계획, 실행수단, 형태 등을 규정하고 있다. 또한 제3장에서 국제개발협력을 기획하고 시행하는 국가기관을 설립하고 제4장에서 국제개발협력을 위한 재원문제, 제5장에서 개발협력 인력문제를 규율하고 있다. 그리고 제6장에서는 NGO 및 다른 시민사회 파트너들의 참여에 관한 규정들을 포함하고 있다. 동법은 스페인 국제개발청을 국제개발협력을 위한 국가기관으로 설립하고, 당해 기관의 역할과 책임, 목적과 기능, 관리기구 및 내부 기구조직, 인적자원정책, 자산 및 재정문제 등과 관련된 내용을 정하는 당해 기관의 규칙을 국제개발협력법의 시행령으로서 승인하였다.<sup>61)</sup>

사실 개발협력을 위한 잘 정비된 법제적 기반은 개발협력의 목표를 설정할 뿐만 아니라, 투명성 확보 및 개발협력과 관련된 다양한 정부기관들 사이에서 발생할 수 있는 책임 소재를 분명히 할 수 있는 장점을 가지고 있다. 다른 한편 상대적으로 공식화된 법제화의 수준이 낮은 국가들은 개발지원을 시행하는데 있어 더 많은 유연성을 가질 수 있으며, 개발원조 정책과 행정을 담당하는 관련 국내기관 간의 협력체계를 구축하는데 있어 장점을 갖는다.

대부분의 개발원조위원회 회원 국가들은 직접적인 대외원조 관련 법령의 유무와 별개로, 자국 개발원조의 근본적인 목적과 구체적인 목표를 규정하는 포괄적 정책문서를 공포하고 있다. 포괄적 정책문서를 공포한 국가는 22개국 중 18개 국가에 달한다. 다만 정책문서에는 법적인 구속력이 부여되지 않기 때문에, 정책의 일관성을 유지하기 위해서는 개발이슈와 관련된 모든 분야의 행정책임자들이 합의절차에 참여하여야 한다. 특히, 독일의 경우 연방경제협력부(BMZ)를 공적원조의 근간으로 하여 다른 연방정부 부처, 지방

59) OECD, *Managing Aid: Practices of DAC Member Countries*, p. 110 이하 Annex A 참조.

60) Law 23/1998, dated 7 July, International Co-operation in Matters of Development.

61) Royal Decree 3432/2000, dated 15 December.

정부, NGO 등 30개 이상의 개발원조 관련 기관이 존재하는 경우에는, 원조의 효율성을 높이기 위해 포괄적인 정책문서 형성에 있어 부처 간 합의가 매우 중요하다.

## (2) 선진국 개발원조 체제 법제의 주요 내용

### (가) 입법목적

우선 선진국의 개발원조 관련 법제는 공통적인 입법목적으로 개도국의 빈곤완화와 경제발전을 명시하고 있다. 경제발전 이외의 입법목적으로 미국 국제사회의 빈곤완화, 개인적인 시민적 및 경제적 권리 촉진, 개도국을 국제 경제체제에 통합, 부패와의 전쟁을 통한 굿 거버넌스의 제고와 투명성 및 책무성의 개선을 제시하고 있다. 또한 일본의 경우 개발원조 대상 지역의 사회발전 또는 부흥에 기여하여 국제 협력을 촉진하는 것을 목적으로 하고 있다. 덴마크는 개도국의 정부 및 공공기관과의 협력을 통하여 국제연합 (UN) 헌장의 목적과 원칙에 따른 사회적 진보와 정치적 독립을 확보하도록 기여하는 것을 목적으로 명시하고 있다. 또한 여타 국가와는 달리 개발협력 이 경제 및 기술 분야뿐만 아니라 문화적 협력을 통하여 상호 이해와 ‘연대’를 증진해야 함을 명시하고 있다. 독일의 경우 무역, 안보, 환경 등 다른 정책과의 일관성을 추구하며 위기조정, 평화적 분쟁해소, 인권에 기반을 둔 개발정책을 추진하고 있다.

### (나) 주요 개발원조 사업내용

미국 대외원조법은 채무감축, 투자개혁, 환경의 공동체에 기초한 보존 및 지속가능한 이용, 아동의 생존 및 개발의 상호작용을 통해 시장지향적인 개혁과 경제성장을 통하여 주민의 삶의 질을 개선하기 위한 지원을 규정하고 있다. 또한 평화를 위한 식량법에 따라 제공되는 신용을 포함하여 열대우림이 존재하는 국가들에 대한 채무경감을 통하여 열대우림에 대한 보호를 확대하는 사업을 포함하고 있다.

일본의 국제협력기구는 설립목적의 달성을 위하여 기술협력과 무상자금 협력, 개도국 주민 및 자국의 이주자를 위한 사업 등을 수행하고 있다. 덴마크

의 경우 대외 개발원조를 기술원조, 재정원조, 그리고 개도국 산업화기금에 의한 원조 등으로 나누어 수행하고 있다.

## 4. 국내 개발원조 체제의 발전과정

### 가. 국내 개발원조의 정책목표

우리나라의 유·무상 개발원조의 집행을 담당하고 있는 한국국제협력단(KOICA, Korea International Cooperation Agency)과 한국수출입은행이 집행하는 대외경제협력기금(EDCF, Economic Development Cooperation Fund)도 공식적으로 개발원조의 목표를 각기 명시하고 있다. 양자 모두 개발원조의 목적을 크게 세 가지로 구분하여 제시하고 있다고 볼 수 있는데, 첫째, 국제사회가 지향하는 공동 규범 내지 윤리와 관련된 것이고, 둘째, 수원국 차원에서의 사회·경제발전, 셋째, 한국의 국제정치적 위상과 경제적 이익과 같은 국익의 관점에서 제시된 것이다. 이와 같은 전반적 공통점에도 불구하고 양자의 개발원조 목적은 구체적인 항목에서 차이를 보이는데, 무상원조와 기술협력의 집행을 담당하는 한국국제협력단이 보다 규범적 목적을 강조한다면, 유상원조를 담당하는 대외경제협력기금에서 제시하는 목적은 보다 국익 차원에서 접근함을 알 수 있다.

### 나. 국내 개발원조 체제의 유형

우리나라의 개발원조 체제는 원조를 유상(차관)·무상(증여)으로 구분하고, 지원하는 집행 기구가 이원화되어 있으며, 다수 부처와 지자체가 참여하는 분권형이라고 할 수 있다. 또한 우리나라의 개발원조는 양자간, 다자간으로 나누어지며 양자간 원조는 무상원조와 유상원조로 구분된다. 다자간 원조는 국제기구를 통해 제공되며 총 ODA의 20~30% 수준을 차지하고 있다.

다자간 원조의 경우 UN 등 국제기구분담금 납부형식의 지원은 외교부에서 담당하고 있으며, IBRD, IDA, ADB 등 국제개발금융기구에 대한 출자는 재정경제부에서 담당하고 있다. 현재 우리나라의 ODA 운영체계는 크게 외

교통상부와 재정경제부로 이분화 되어 있는 것이다. 이외에도, 국방부, 정보통신부, 교육과학기술부, 환경부 등 20여개 부처와 지방자치단체들이 국제개발협력에 참여하고 있다. 이처럼 한국 ODA는 유상원조, 무상원조 등 원조형태에 따라 분리 운영되기 때문에, DAC 회원국들에 비해 원조체계가 분산되어 있고 복잡한 유형이다.

우리나라의 원조체제는 원조의 목적이 아닌 단순히 유상 또는 무상의 원조형태로 구분되어 운영됨에 따라 원조수단간 상호연계 및 조정기능이 취약하다는 점이 단점으로 지적되고 있다. 이는 유·무상 원조 간의 정책조정 및 총체적인 원조공여 규모, 합리적인 원조 구조 등 원조정책 전반에 대한 조정기능과 상호연계성이 부족하여 원조지원에 따른 효율성과 일관성이 결여되는 결과를 낳기 때문이다.

#### 다. 국내 개발원조 체제의 발전과정

##### (1) 무상원조 및 기술협력 집행 기구의 설립

1960년대부터 30여 년간 이루어진 무상원조사업은 기관별 필요성에 따라 개별적으로 실시되어, 통일된 원조 이념 및 목표의 부재, 자원 배분과 그 추진체계의 비효율성 등 많은 문제점이 제기되었다. 1980년대 초반부터 시작된 문제 해결을 위한 논의는 88 서울올림픽 개최를 개기로 외채감축과 국제수지 흑자시현에 힘입어 본격화되었다. 1987년 정부는 개도국의 산업개발 및 경제안정을 지원하고 이들 국가와의 경제교류를 증진시키기 위한 목적으로 대외경제협력기금을 설립하였으며,<sup>62)</sup> 1991년 4월 무상원조 및 기술협력사업 집행의 일원화를 위한 기구로 외교통상부 산하 집행기구인 KOICA를 설립하였다.

1991년에 KOICA의 설립으로 정부기관과 관련기관에서 담당하던 무상원조사업들이 KOICA로 이관·통합되어 무상원조사업의 제도적 틀이 마련되었다. 한국의 무상원조 사업은 기본적으로 한국국제협력단의 발족 당시의 틀을 바탕으로 하여왔다. 무상원조 집행기구의 일원화에 따라 우리나라 공적개발

62) 한국수출입은행이 정부의 위탁을 받아 사업에 대한 심사, 차관계약의 체결, 사후관리 등 EDCF 운영실무를 담당하고 있다.

지원의 구심축은 크게 둘로 구분되는데 외교부와 KOICA는 무상원조를, 재정부(기획재정부)와 수출입은행은 유상원조를 담당하는 체계가 형성되었다.

## (2) 유·무상 원조 통합 추진 체계의 모색

우리나라 개발원조 체제의 개선과 관련하여 가장 핵심적인 것은 유·무상 원조가 이원화되어 있고 다수의 부처와 지방자치단체가 참여하는 체계를 개선하여 유·무상 원조를 포괄하는 종합적 원조 체계를 모색하는 것이었다. 한국의 ODA시스템은 본래 일본의 체제를 기준으로 만든 것으로, 일본의 경우에도 부처간 조정이 중요한 개선과제가 되어 왔다. DAC 회원국 중에 한국과 같이 유·무상 원조를 구분하여 이원화시킨 체제를 갖고 있는 국가는 일본, 프랑스, 독일 등이다. 그러나 일본은 2008년 JICA에 유·무상 원조 집행을 일임하는 통합구조로 발전하고 있는 등 이원화된 체제를 통합하려는 시도가 해당 국가별로 이루어지는 추세이다.

우리나라는 유·무상원조의 통합 지원체계를 모색하기 위해 2006년 1월 ‘국제개발협력위원회’를 설립하였다. 대통령 자문 지속가능발전위원회는 개도국 원조정책을 총괄할 수 있는 ‘원조정책심의회’를 총리실 산하에 설치할 것을 권고 하였고, 이에 따라 2005년 5월부터 국무조정실에 태스크포스가 구성되어 네 차례 개선협의회를 개최한 끝에 2005년 11월 ‘국제개발협력 개선종합대책’ 최종안이 국무회의에서 확정되었다. ‘국제개발협력 개선종합대책’ 최종안에 따라 부처 간 협의기능을 강화하기 위한 ‘대외원조정책위원회’ 신설 대책이 마련되었고 2006년 1월 ‘국제개발협력위원회’(위원장 국무총리)가 설립되기에 이르렀다. 국제개발협력위원회를 중심으로 외교부, 재정부(기획재정부)를 포함한 유·무상 관계부처 및 민간전문가가 참여하여 ODA 정책·전략 수립 및 제도개선, 연간 및 중장기 사업계획 수립·이행 체제 구축을 추진하도록 하였다. 그러나 이와 같은 유·무상원조의 통합체제 구축 노력에도 불구하고 국제개발협력위원회의 실질적 통합 역할에 대해서는 회의적 평가가 제기되고 있다.

## 라. 국내 개발원조 체제의 법제 현황

우리나라의 대외원조 관련 법제는 무상원조와 유상원조의 구분에 따라<sup>63)</sup> 무상원조는 외무부 소관법령인 한국국제협력단법에 의하여 근거하여 한국국제협력단이 수행하고 있다. 관련 법률로는 한국국제교류재단법, 국제협력요원에 관한 법률 등이 있다. 유상원조는 기획재정부 소관법령인 대외경제협력기금법에 근거하여 수출입은행이 수행하고 있다.

한국국제교류재단법은 1991년 12월 제정, 공포되었으며 한국국제교류재단의 근거규정을 마련하고, 과도한 행정형벌 규정을 개선하는 등의 내용으로 2006년까지 여러 차례 개정되었다. 한국국제협력단법은 우리나라의 경제위상이 변화함에 따라 개도국으로부터의 협력요청이 증가하게 되어 이에 보다 능동적으로 대응하고 국제사회에서 우리나라의 국력에 상응하는 역할과 책임을 효율적으로 수행하기 위해 개도국에 대한 국제협력사업을 총괄적으로 전담하여 수행하는 한국국제협력단(KOICA)을 설립하고자 1991년 4월에 제정되었다. 한국국제협력단법은 1995년, 1999년, 2001년 그리고 2005년에 걸쳐 개정되었으며 한국국제협력단의 사업조정, 행정형벌 규정의 정비 등을 통해 한국국제협력단을 전문화하고 대외원조업무를 효율적으로 추진할 수 있도록 도모하였다.

국제협력요원에 관한 법률은 1994년에 제정되었으며 1995년 이래 2000년까지 국제협력요원의 신분 등에 관하여 개정을 거듭해 왔다.

대외경제협력기금법은 1986년 8월 경제장관회의에서 ‘대외경제협력기금’ 설치 원칙이 통과된 후 1986년 12월 26일 법률 제3863호로 제정되었다.<sup>64)</sup> 동법은 이후 국채법, 재정융자특별회계법, 국고금관리법, 공공자금관리기금법, 정부조직법 등의 개정에 따라 2008년 2월 29일에 이르기까지 9차례 개정되어 왔다. 개발도상국은 경제발전을 위한 개발계획을 수립·추진하고 있으나 자본 및 기술의 부족으로 모범적 선발 개발도상국인 우리나라의 개발경험과 기술이전을 통한 경제협력을 필요로 하였다.

63) 이같은 국제사회의 최빈국으로서 북한의 빈곤퇴치와 경제개발, 그리고 거버넌스의 수립에 중점을 두고 있기에 양자간 원조에 중점을 두고 다자간원조에 관한 논의는 최소한에 그치기로 한다.

64) 이듬해인 1987년 한국수출입은행에서 경제협력기금부를 발족하여 업무를 개시하였으며, 최초 정부출연금으로 150억원이 출연된 바 있다.

## 5. 현행 대북지원 체제의 문제점

지난 15년간 진행된 대북지원은 정부가 교체되면서 많은 변화가 있었다. 1995년에 대북지원을 처음 실시한 김영삼 정부는 대북지원에 대한 각종 규제 정책을 실시하였다. 그 이후 김대중, 노무현 정부에서는 대북지원 활성화 조치가 취해지고 각종 규제조치들이 폐지되었다가, 다시 이명박 정부에 들어서서는 대북지원에 대한 여러 가지 행정적 규제조치들이 시행되고 있다. 이러한 변화 과정에서 가장 핵심적으로 지적되어야 할 문제는 바로 김영삼 정부가 대북지원 정책의 첫 단추를 잘못 꿴었다는 것이다.

원조 체제는 정부의 정책 결정 및 집행을 하는 과정과 이를 뒷받침하는 법제도로 구성되어 있다. 그런데 선진국 원조 체제의 구축과 운용에서 알 수 있듯이, 이러한 원조 체제가 효율적으로 작동하기 위해서는 원조의 이념 및 목적, 기본 원칙, 정책 우선순위, 추진 기구 및 부처 간 조정 등의 문제들에 대한 구체적이고 명확한 방침이 존재해야 한다. 따라서 정부가 처음 대북지원을 시작할 때 이러한 문제들을 모두 고려하여 대북지원에 대한 중장기 전망과 계획이 담긴 설계도를 먼저 그리는 것이 필요하였다. 그런데 김영삼 정부는 대북지원 정책에 대한 청사진을 구상하기 보다는 오히려 냉전적이고 공안적 시각에서 대북지원을 억누르기 위한 규제정책만을 단편적으로 입안하여 시행한 것이다.

따라서 김영삼 정부의 대북지원 정책은 첫째, 대북지원 물자의 반출과 관련한 문제, 둘째, NGO가 대북지원을 위해 북한 당국과 접촉하는 것과 관련한 문제, 셋째, NGO의 모금 활동과 관련한 문제들에 대해 이를 어떻게 규제할 것인가가 중심적 과제였다. 김영삼 정부는 이를 위해 별도의 입법을 하기 보다는 1990년에 제정된 ‘남북교류협력법’과 1951년에 제정된 ‘기부금품 모집규제법’<sup>65)</sup>을 갖고 대북지원을 규율하고자 하였다. 그리고 이러한 업무를 담당하도록 1996년 12월에 당시 남북관계 주무부처인 통일원 내에 인도지원국을 처음으로 신설하였다.

물론 김대중 정부와 노무현 정부에서는 이러한 규제 조치들이 많이 철폐되

65) 김영삼 정부는 NGO의 대북지원 활동을 억누르기 위해 기부금품 모집규제법을 활용하였는데, 이 법은 1998년 헌법재판소에서 위헌이라는 판결을 받았다.

는 한편, 정부의 대북 직접지원과 NGO에 대한 남북협력기금의 지원이 시행되었다. 특히 노무현 정부에서는 2005년에 남북관계발전법의 제정과 2007년에 남북관계발전기본계획의 작성 등으로 대북지원 체제가 한 단계 더 발전할 수 있는 기회가 있었다. 하지만 이러한 정책들이 노무현 정부 집권 말에 이뤄지고 그 이후 정권이 교체되면서 모두 유야무야 되었다. 결국 김대중 정부와 노무현 정부의 대북지원 정책은 김영삼 정부에서 만들어진 대북지원 체제의 틀을 바꾸는 것으로까지 나아가지 못한 것이다.

결과적으로 보면 현행 대북지원 체제는 처음에는 기본적인 정책 설계도 하지 않은 채 부실하게 만들어졌고, 그 이후에는 그때그때의 상황에 따라 정부의 행정 편의를 중심으로 운용되고 있다고 평가할 수 있다. 따라서 현행 대북지원 체제는 많은 문제점을 안게 되었는데, 이들 문제점을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

#### 가. 독립적인 대북지원 정책의 부재

현행 대북지원 체제는 독립적인 대북지원 정책에 기반하고 있지 못하다. 정책은 바람직한 사회 상태를 이룩하려는 정책목표와 이를 달성하기 위해 필요한 정책수단에 대하여 권위 있는 정부기관이 공식적으로 결정한 기본방침이라고 할 수 있다.<sup>66)</sup> 따라서 어떠한 정책이든 구체적인 정책목표를 갖고 있기 마련인데, 이러한 정책목표는 상위의 정책목표에는 종속되면서 동일 레벨의 다른 정책목표들에 대해서는 상대적 독립성을 갖게 된다.

그런데 대북지원 정책은 대북정책 내에서 독자적인 정책목표를 갖고 있는 독립적인 정책 영역으로 자리를 잡지 못하였다. 그것은 첫째, 대북지원이 장기화되고 있음에도 불구하고 이를 긴급구호 차원의 관점에서 단기적 정책 과제로 취급하였고, 둘째, 대북지원을 통한 북한의 변화보다는 대북협상의 수단이라는 도구적 관점에서 대북지원을 인식했기 때문이다. 이러한 인식들이 대북지원에서 독립적인 정책 목표의 설정과 이를 실현하기 위한 유효한 정책수단의 개발을 가로막은 것이다. 이에 대북지원 정책은 북핵 정책 등

66) 정정길·최종원·이시원·정준근, 『정책학원론』(서울: 대명출판사, 2003), p. 54.

다른 정책목표를 실현하기 위한 정책수단에 불과한 것으로 보이기까지 하였다. 대북지원이 종종 정치 군사적 사안과 연계되어 결정되고, 남북 당국 간 회담의 모멘텀을 유지하기 위해 활용되었다는 것은 주지의 사실이다.

#### 나. 부처 간 정책 조정기능의 취약

현행 대북지원 체제는 정부 부처 간 대북지원 정책을 조정하는 기능이 극히 취약하다. 선진국에서도 여러 정부 부처들이 원조정책에 관련되면서 이들 사이의 조정과 협력을 어떻게 할 것인가가 매우 중요한 문제로 되어 왔다. 이와 마찬가지로 대북지원에도 통일부를 비롯해서 지식경제부, 농림수산식품부, 보건복지가족부, 교육인적자원부 등 여러 부서들이 관여하고 있고 이들 사이의 정책 조정과 협력이 중요한 문제가 되고 있다.

그런데 현행 대북지원 체제에서는 이들 정부 부처 사이의 조정과 협력을 위한 제도적 장치가 제대로 갖춰져 있지 않다. 이에 따라 지난 노무현 정부에서 대북지원이 활성화될 조짐을 보이자 각 부처에서 경쟁적으로 대북지원 관련 부서를 설치하였다. 부처들 사이에서는 통일부가 대북지원 정책을 조정하는 역할을 맡는 것에 대해서도 이견들이 존재한다. 그러나 역설적이게도 이명박 정부 출범 이후 대북지원이 급격히 위축되면서 이를 둘러싼 정부 부처 사이의 갈등도 수면 아래로 잠복하였다. 하지만 대북지원이 다시 활성화되기 시작하면 정부 부처 사이의 정책 조정 문제는 언제고 다시 첨예하게 제기될 수밖에 없을 것이다.

#### 다. 대북지원 관련 법률의 비체계성

현행 대북지원 체제는 대북지원을 규율하는 법적 근거들이 여러 법률에 분산되어 있는 비체계적인 법제도를 갖고 있다. 대북지원 법제도는 장단기 정책목표의 수립, 정책 우선순위 설정, 지원사업의 발굴·심사·실행·평가에 이르는 순환적인 사업관리, 기금의 배분 및 관리, 북한 및 국내외 기관과의 협력 등 매우 다양한 영역을 규율해야 한다. 따라서 가능한 한 하나의 기본 법률로 이들 사항을 체계적으로 규율하는 것이 효과적이다. 선진국들도

원조기본법의 제정을 통해 일원적인 법제를 갖추는 방향으로 나아가고 있다.

그런데 현재 대북지원을 규율하는 법률은 남북관계발전법, 남북교류협력법, 남북협력기금법 등으로 분산되어 있을뿐더러, 더욱이 이들 법률은 대북지원을 위한 물자의 반출 및 지원사업을 위한 방북, 그리고 대북지원을 위한 남북협력기금의 집행 등 이와 관련한 행정 절차를 단순하게 규정하고 있는 것에 불과하다. 물론 남북관계발전법에 따라 작성하도록 되어 있는 남북관계발전기본계획에다가 대북지원에 대한 5개년 계획을 담을 수 있다. 이를 위해서는 사실상 사문화되어 있는 이 법률이 실질적으로 시행될 수 있도록 하는 것이 필요하다. 하지만 설령 그렇게 된다 할지라도 현행 법제도에서는 근본적인 한계가 있기 때문에 일원적인 대북지원 법제도의 구축은 시간문제라고 할 것이다.

#### 라. 개발지원에 대한 인식의 부재

현행 대북지원 체제에는 개발지원에 대한 문제의식과 개발정책에 대한 고려가 부재하다. 이미 대북지원은 더 이상 긴급구호 차원의 인도적 지원 수준에 머물 수가 없는데 대북지원 체제는 아직도 이 수준을 벗어나고 있지 못한 것이다. 또한 현행 대북지원 체제는 이렇다할만한 정책체계도 갖고 있지 못할뿐더러 국제사회에서 개발된 다양한 정책체계도 도입하지 못하고 있다. 잘 알다시피 국제개발원조체제는 다양한 정책체계를 발전시켜왔는데, 21세기에 들어서는 새천년개발목표(MDGs), 빈곤감축전략보고서(PRSP), 부문별 포괄 접근방식(SWAP), 성과중심 관리(RBM), 굿거버넌스(GG), 권리중심 접근방식(RBA) 등이 핵심적인 정책체계로 자리 잡고 있다. 이러한 정책체계들을 도입하기 위해서는 현행 대북지원 체제를 대대적으로 수술하는 것이 불가피하다.

#### 마. 원조 역량의 발전 가능성이 제약

현행 대북지원 체제에서는 정부의 원조 공여 역량이 축적되기가 어렵다. 돈이 있다고 모두가 사업을 잘 할 수 있는 것이 아니듯이, 원조를 제공할

수 있는 자금이 있다고 해서 원조 공여사업을 훌륭하게 수행할 수 있는 것은 아니다. 전문적인 원조 공여기관을 설치하고 있는 나라들도 원조 공여를 하는 과정에서 많은 시행착오와 잘못들을 범하였고, 지금도 많은 원조 공여국들이 원조 공여 역량을 발전시키기 위해 노력하고 있다. 그런데 하물며 대북 지원을 전담하는 집행기관이 설치되어 있지도 않고, 통일부의 대북지원 담당 부서는 순환보직제로 인해 1~2년 간격으로 부서장을 비롯한 모든 직원이 바뀌는 상황인데, 정부의 원조 공여 역량이 제대로 개발되고 축적될 리는 만무한 것이다.

## 6. 북한 개발지원 체제의 구축 방안

### 가. 북한 개발지원의 정책결정 체계의 구축

#### (1) 북한 개발지원의 정책결정과 정책집행 사이의 관계 설정

북한 개발지원에 있어서 정책결정과 정책집행의 관계를 어떻게 할지에 대해서 우선 명확한 판단의 기준을 세우는 것이 필요하다. 그것은 첫째, 개발지원의 목표와 전략에 입각해서 어느 것이 효과적인지, 둘째, 개발지원의 사업 영역 및 관련 기관의 범위가 어느 정도인지, 셋째, 지원 예산의 규모가 기준이 될 것이다.

우선 북한 개발지원의 목표와 전략은 우리나라가 다른 개발도상국을 지원하는 것과 다를 수밖에 없다. 우리나라의 공적개발원조의 이념은 “전 세계의 모든 시민이 인간다운 생활을 누릴 수 있도록 기여함과 동시에, 세계평화와 인류공영에 이바지”하는 것이며, 개발원조의 목적은 국제사회의 ‘빈곤감소’와 ‘지속가능한 발전’에 대한 기여로 설정하고 있다.<sup>67)</sup> 이것은 다른 원조 공여국들도 우리와 다르지 않고 거의 비슷하다. 하지만 우리가 북한 개발지원을 지원하는 이념에는 인도주의만이 아니라 동포애가 자리하고 있고, 북한 개발지원의 목표도 단순히 북한의 빈곤감소와 지속가능한 발전만이 아니라 남북 경제공동체 건설과 통일에 대한 기여, 그리고 통일 이후 남북통합을 위한

67) 외교통상부 ODA KOREA 홈페이지 참조. [www.odakorea.go.kr](http://www.odakorea.go.kr).

토대 구축이라는 목표들이 추가된다.

따라서 우리의 개발도상국에 대한 개발원조 제공과 관련한 기관들보다 북한 개발지원에 관련된 기관이 훨씬 더 많을 수밖에 없다. 이러한 점들을 고려할 때 북한 개발지원을 위한 정책결정 체계와 정책집행 체계는 통일시키는 것보다는 분리시키는 것이 더욱 적절해 보인다. 여러 부처들이 관여할 수밖에 없는 북한 개발지원의 정책을 어느 한 기관이 정책결정과 정책집행을 모두 전담하는 것은, 통일 이후에 각 정부기관이 자신의 소관 분야별로 남북 통합 업무를 담당하게 된다는 것을 고려할 때 연속적일 수도 없기 때문이다.

### (2) 정책결정 및 조정 기구의 실질적 운영

앞서 북한 개발지원의 정책결정 및 정책집행 체계는 상호 분리되는 것이 적절하다고 앞서 설명하였다. 그러나 정책결정 및 정책집행 체계를 분리시킨다고 해서 처음부터 이를 거창하게 추구할 필요는 없다. 북한 개발지원의 예산 규모가 얼마 되지 않는데 기구만 거창하게 세우게 될 수 있기 때문이다. 특히 대북지원의 예산의 변동 폭이 엄청나게 큰 상태에서는 더더욱 그러하다. 따라서 기존의 체계를 활용하면서 대북지원 정책의 독자성을 확립해 나가고, 그 과정에서 체계도 발전시키는 것으로 점진적으로 접근하는 것이 필요하다.

이러한 점에서 현재 ‘남북관계 발전에 관한 법률’에 의해 설치되어 있는 남북관계발전위원회가 북한 개발지원 정책의 결정 및 조정을 하는 데 있어서 유용할 수 있다. 남북관계발전위원회는 남북관계발전기본계획을 심의하도록 되어 있는데, 남북관계발전기본계획에는 대북지원에 대한 계획도 포함되어 있다. 그동안 남북관계발전위원회는 제대로 운영되지 못하였다. 이 법은 2006년 6월 30일에 시행되었는데 그로부터 얼마 되지 않은 동년 10월에 북한이 제1차 핵실험을 하면서 정책당국이 추진의지를 잃어버린 것이다. 하지만 남북관계발전위원회는 각 부처의 차관급 공무원이 참여하는 회의로 부처간 정책조정을 하는 데 있어서 유용하다는 점에서 이를 적극 활용할 필요가 있다.

### (3) 개발정책·조사 연구기관의 설치

다양한 정부 기관들이 관여하는 정책 과제에 대해서 합리적인 정책결정이

내려지기 위해서는, 해당 정책 과제에 대한 기초 조사 및 연구들이 많이 이뤄져야 한다. 특히 우리 경우에는 대북지원 정책과 관련해서 이념적이고 정파적 논쟁으로 공론의 장에서 합리적인 논의가 이뤄지지 못하고 있다. 그런데 비교적 정책결정이 용이한 인도적 지원에 대해서 그러한데, 훨씬 전략적 사고가 요구되고 사업의 내용이 복잡한 북한 개발지원에 대한 논의는 말할 것도 없다.

따라서 북한 개발지원에 대한 합리적 정책결정을 지원하는 전문적 북한개발 연구기관을 설립하는 경우에는 캐나다의 국제개발연구센터와 같이 국회 산하에 두는 것이 좋을 것이다. 그렇게 되면 북한 개발지원 정책에 대한 전문성을 높여주는 것과 함께 국회의 여러 정파들 사이에서 북한 개발지원 정책에 대한 공감대를 확보할 수 있고, 국회에서의 북한 개발지원 정책에 대한 합의를 용이하게 해 줄 것이다. 그러나 이 연구기관이 국회의 산하이기는 하나 연구의 독립성과 전문성을 보장하기 위해 비당파 비정파적으로 운영할 필요가 있다. 이러한 점에서 이 연구기관을 국회 산하이지만 독립적으로 운영이 가능한 기관으로 설립하는 것이 적절할 것으로 보인다.<sup>68)</sup>

## 나. 북한 개발지원의 정책집행 체계의 구축

### (1) 일원적 집행체제 vs 다원적 집행체제

국제사회의 원조 집행체제는 유·무상 원조를 통합해서 하나의 기관이 이를 모두 집행하는 일원적 집행체제도 있고, 유·무상 원조를 각각 별개로 담당하는 복수의 집행기관을 두는 다원적 집행체제로 크게 구분할 수 있다. 경제협력개발기구 소속의 국가들마다 개발원조 체제의 형성과정이 달랐기 때문에 조금 더 구체적으로 들어가면 더욱 복잡한 형태들을 보게 된다.

그러나 최근에는 가급적 유상원조를 줄이고 무상원조를 늘이는 방향으로 국제사회의 인식이 변화하고 있다. 이것은 앞으로 무상원조를 담당하는 집행기관의 역할이 점점 더 중요해진다는 것을 의미한다. 또한 현재와 같이 무상

68) 외국에는 이런 식의 기관들이 많이 운영되는데, 의회가 예산을 지원하고 기관에 대한 감사를 하지만, 운영에 있어서는 독립적인 이사회를 구성해서 사업을 추진하도록 하는 것이다. 물론 각 정당은 이사회와 실무자들의 일부를 자신들이 파견한 사람들로 채울 수가 있다.

원조의 비중이 절대적으로 커지게 되면 유상원조를 담당하는 별도의 집행기관을 두어야 할 필요가 없어지기 때문에 장기적으로는 유·무상 원조를 한 기관이 통합적으로 관리하는 일원적 집행체제로 변화해 나갈 것이다.

그러나 국제사회의 이러한 흐름을 북한 개발지원에 바로 적용하기에는 많은 문제점이 있다. 남북관계의 특수성으로 북한 개발지원을 모두 무상원조 방식으로 제공할 수는 없기 때문이다. 물론 북한의 식량난 해결과 보건의료 서비스 개선 등 인도주의적 고려를 해야 하는 지원 부문은 무상원조 방식으로 진행해야 할 것이다. 그러나 남북 경제공동체 구성에 대한 비전에서 북한의 경제개발을 지원하는 경우나, 안보전략적 고려에 의해서 개발지원을 제공하는 경우에는 무상원조보다는 유상원조 방식으로 추진하는 것이 더욱 적절할 것이다. 따라서 북한 개발지원에 있어서는 다원적 집행체제를 구축하는 방향으로 나아가야 할 것이다.

## (2) 독립적인 집행기관의 설치

개발지원 사업은 정책을 개발하는 것만이 아니라 실제적으로 사업을 집행해야 한다는 특성이 있다. 비록 비료 및 식량 지원 중심으로 사업 내용이 단순하고, 남북관계 상황에 따라 지원 사업이 유동적이지만, 그것이 북한 개발지원을 전담하는 집행기관의 설치를 가로막는 이유가 되어서는 안 된다.

현재 우리나라의 무상원조를 담당하는 부서인 외교통상부가 원조정책과 관련해서만도 개발협력국을 설치하고 그 안에 개발정책과, 개발협력과, 인도지원과 등 3개 과를 운영하는 것과 비교하면, 통일부는 1개 과인 인도지원과가 정책을 담당하고 있는 정도로 초라하고 빈약하다. 따라서 독자적인 사업을 집행하는 부서가 없다면 비료 지원의 경우에는 대한적십자사에 위탁 운영하는 실정이다.

따라서 지금 당장 북한 개발지원을 전담하는 집행기관을 설립하기 어렵다면, 통일부 내에 북한 개발지원 사업의 집행을 담당하는 국 차원의 부서를 설치하면 될 것이다. 처음에는 개발지원국 정도의 명칭을 갖는 한 개 국으로 시작해서 나중에 별도의 집행기관 설립으로 나아가면 되는 것이다. 통일부의 기존 부서들은 정책을 개발하고 조정하는 것이 주요 임무인 반면에, 신설국은 원조 사업의 집행을 전담하는 부서인 것이다. 외국의 경우에 해외원조

기구가 우리와 같이 외청으로 존재하기도 하지만 부처 내 한 부서로 두기도 한다. 따라서 대북지원 사업의 현실과 조건에 맞게 사업 집행기구를 두면 되는 것이다.

### (3) 지방자치단체 및 민간단체와의 협력체계

대북지원에서 정부와 함께 중요한 역할을 하고 있는 것이 지자체와 민간단체이다. 공적개발원조의 개념 정의에 의하면 지자체의 대북지원 금액은 공적개발원조에 포함된다. 하지만 현재 법적 제한 때문에 지자체는 독자적으로 대북지원을 하지 못하게 되어 있고, 이에 따라 민간단체를 통해서 간접적으로 대북지원을 하고 있다. 그래서 지자체의 대북지원 금액은 별도로 통계 작업이 이뤄지지 않고 민간단체의 대북지원 금액에 포함되어 산출하고 있다. 그래서 민간단체와 지자체의 대북지원 금액을 모두 포함해서 보면 그 금액은 정부의 대북지원 금액과 비교해서도 적지 않은 금액이다.

특히 지자체는 대북 인도적 지원만이 아니라 향후에 북한의 빈곤문제 해결을 위한 개발지원과 지자체 간 교류를 통해 남북통합을 이루는 데 큰 역할을 담당해야 한다. 이러한 점에서 많은 지자체들이 대북지원에 나서도록 하는 것이 중요하고, 현재 지원 사업을 하고 있는 지자체들이 보다 적극적으로 활동할 수 있도록 중앙정부 차원에서 지원제도를 마련하는 것이 필요하다.<sup>69)</sup> 그리고 앞으로는 「지자체 남북교류실무협의회」를 아무 권한이 없는 임의기구에서 실질적인 정책 협의 및 결정을 할 수 있는 법적기구로 전환하는 것이 필요하다.

또한 NGO의 역량을 강화하기 위한 지원에도 많은 관심을 기울여야 한다. 대북지원 사업이 북한 주민들에게 실질적인 도움이 되면서 남북통합에 기여하기 위해서는 정부와 민간의 협력이 매우 중요하며, 이를 위해서는 정부와 민간 모두 개발원조의 수행 능력을 향상시켜야 한다. 이를 위해 대학의 학술기관과 NGO의 정책기구에게 ‘개발원조 실무자 교육 프로그램’의 개발과 운영을 위탁하는 방안을 적극 검토하는 것이 필요하다. 이러한 교육 프로그램의 하나로 ‘국제 기구 및 국제 NGO와의 파트너십 프로그램’도 추진할 수

69) 이종무, “대북 인도적 지원과 교류 활성화 과제,” 현대경제연구원 편 『통일경제』, 2009년 봄호, p. 30.

있을 것이다.

#### (4) 국제사회와의 협력 체계

국제사회에서 원조 효과성을 높이기 위한 중요한 원칙 중 하나가 원조 공여국 간의 협력과 조화(harmonization)이다. 특히 북한과 같은 폐쇄적 국가가 국제사회로부터 개발 원조를 제공받게 될 때는 원조 공여국 회의가 개최될 가능성이 매우 높다. 따라서 국제 원조사회에서 북한 개발지원에 대한 발언권을 높여 원조 공여기관 간 협력과 조화를 주도할 수 있으려면, 우리의 북한 개발지원에 대한 지식, 경험이 풍부해야 하며 국제규범에도 밝아야 한다. 그래야 북한과 국제사회가 개발지원의 형식과 조건 등을 놓고 충돌할 때 우리가 최대 공여국으로서 ‘중재자’의 역할을 수행하는 것이 가능하다.

이를 위해 통일부에 우선 국내 전문가를 중심으로 ‘원조 조정 자문회의’(Advisory Committee for Aid Coordination to North Korea)를 설치할 필요가 있다. 이 자문회의를 통해 정기적으로 국내 및 국제사회의 대북지원에 대한 현황을 점검 평가하고, 향후 대북지원의 과제 및 방향에 대한 정책보고서를 분기별 또는 최소한 반기별로 작성해서 국내외에 배포할 필요가 있다. 이를 통해 대북지원에 대한 국제사회의 정책을 우리 정부가 이끌어갈 수 있을 것이다. 또한 긴급구호 활동을 중심으로 운영되고 있는 유엔인도주의조정국(UNOCHA)의 릴리프웹([www.reliefweb.int](http://www.reliefweb.int))을 참고로 해서, 북한에 대한 긴급구호 및 개발 원조 활동을 모두 망라하는 인터넷 웹망을 우리 정부로 구축하는 것도 적극적으로 추진해야 한다. 그렇게 되면 우리 정부가 자연스럽게 북한 개발원조에서 이니셔티브를 발휘해 나갈 수 있을 것이다.

이와 같이 ‘원조 조정 자문회의’와 ‘북한개발원조 인터넷 웹망’을 운영하면서 농업, 보건의료, 산림, 에너지 등 분야별로 유엔 기구와 양자 간 원조기구, 국제 NGO 및 전문가 그룹 등을 초청해서 ‘대북지원 원조그룹 회의’를 개최하는 것이 필요하다. 이러한 회의는 분야별로 개최하는 것이기 때문에 대규모로 추진할 필요도 없고, 전문적인 토론을 위해서 공개적인 행사가 아니라 비공개 회의 방식으로 진행하는 것이 좋다. 이러한 소규모 비공개 회의를 통해 분야별로 대북지원 정책을 개발하고 원조 조정을 추진하면서 우리 정부는 네트워크와 원조 조정 역량을 축적하게 될 것이고, 이것이 나중에 대북지

원과 관련한 대규모 원조공여국 회의가 열릴 때 우리 정부의 위상과 역할을 높이는데 기여할 것이다.

#### 다. 북한 개발지원의 법체계의 구축

일반적으로 원조 정책은 원조의 이념 및 목표, 기본 원칙, 정책 우선순위, 추진 방식 등이 논리적으로 잘 연결되어 있어야 한다. 이에 원조 선진국들은 원조기본법을 제정하거나 원조 현장을 갖추고 있다. 그래야 원조 정책이 일관된 원칙과 방향을 갖고 독립적으로 추진될 수 있는 것이다. 따라서 북한 개발지원을 위해서는 그에 걸맞은 법체계를 구축해야 할 필요성이 있다. 이러한 법체계로는 대북지원을 위한 법적 근거로서 법률의 제정이나 정책문서를 작성하는 것인데, 여기에는 원조의 장기 목표 및 원조 정책의 전략, 기관별 역할의 명확성, 기능 중복과 유사사업 중복 여부, 부처 혹은 기관 간 조정기능 등과 관련한 내용이 규정되어 있어야 한다.<sup>70)</sup>

따라서 북한 개발지원이 체계적이고 효과적으로 추진되기 위해서는 ‘북한 개발지원법’을 제정할 필요가 있다. ‘북한개발지원법’에는 대북원조의 이념과 목표, 원조사업의 정의 및 구분, 집행기구와 행정절차에 대한 규정을 두도록 하는데, 이러한 법률 제정을 통해 북한 개발지원의 투명성 및 책임성을 보장하며, 법 제정과정을 통해서 북한 개발지원에 대한 국민적 합의를 이루게 될 것이다.<sup>71)</sup> ‘북한개발지원법’이 제정되면 독립적인 대북지원 정책의 수립과 시행이 가능해진다. 독립적인 법률의 제정은 법률에 규정된 정책목표와 정책수단에 의거해서 정책이 집행되도록 강제하며, 그에 대한 권한을 정부에 위임한다. 따라서 ‘북한개발지원법’이 제정되면 정치적 상황과 여론에 좌우되지 않고 안정적이고 체계적으로 정책을 집행할 수 있게 된다.

하지만 이러한 법률 제정의 필요성에 대한 공감대는 아직 높지 않다. 북핵 문제의 해결과 함께 북미 관계가 급진전되어 국제사회가 본격적으로 북한에 개발 원조를 제공하는 상황이 조성되면 국내에서도 대북 개발지원 관련 법률의 제정이 가능해질 것이다. 그러므로 한편에서는 법률 제정을 염두에 두고

70) 박복영·이계우·이순철·정지선·박수경, 『우리나라 대외원조역량의 현황과 과제』, p. 81.

71) 이종무, “북한 개발지원 분야와 우선순위 선정: 선행과제와 추진 방법,” p. 163.

내부적으로 준비하는 가운데, 당면하게는 법률보다 한 단계 위상이 낮은 정책문서의 작성을 추진하는 것이 현실적이다. 예를 들어서 ‘북한 개발지원 전략 문서’ 또는 ‘북한 개발지원 정책지침’과 같은 명칭의 정책 문서를 만드는 것이다. 이 정책문서에 대북지원의 이념과 목표, 정책 추진방향 및 원칙, 주요 정책 과제 등에 대한 내용을 담아내고, 향후에 이를 법률로 발전시킬 수 있는 상황이 되었을 때 입법을 추진하면 될 것이다.

## 7. 결론

빈곤 문제는 오랫동안 빈민 개인의 문제에서 비롯한 것으로 인식되었다. 따라서 빈민들은 사회적으로 규제하거나 통제해야 하는 대상이거나 아니면 종교기관이나 부자들이 자비를 보여주는 시혜의 대상에 불과하였다. 이러한 인식은 국가 관계에서도 적용되어서 개발도상국 빈곤 문제를 그들이 스스로 발전할 수 있는 능력이 부재한 것에서 기인하는 것으로 돌렸다. 종속이론은 이러한 인식에 대해 강력한 문제를 제기하였는데, 개발도상국의 빈곤 문제는 식민지 지배의 유산이자 세계경제체제의 불평등한 구조에 의해 지속적으로 재생산되는 것이라고 주장하였다. 종속이론의 이러한 주장은 많은 논란을 불러일으켰지만, 그에 대한 동의 여부를 떠나서 국제사회는 서서히 빈곤 문제를 공동으로 해결해야 할 과제로 받아들이게 되었다.

2004년에 국내에서 시작된 북한 개발지원 논의의 중심에는 북한의 빈곤 문제가 자리하고 있다. 남북한 통일을 이뤄나가고 그 이후 남북통합을 순조롭게 해 나가는데 있어서 북한의 빈곤 문제가 큰 걸림돌로 작용할 것이기 때문이다. 국경을 마주하는 두 국가가 있는데, 만약에 한 국가는 경제적 번영과 물질적 풍요를 누리고 있고 다른 국가는 기아와 빈곤으로 생명의 위협을 받고 있다면 어떠한 일이 벌어질 것인가? 아마도 후자의 국가의 사람들은 어떤 기회를 잡아서라도 그곳을 벗어나려고 시도할 것이다. 물은 높은 데서 낮은 데로 흐르지만 사람은 생명의 위협을 받는 곳에서 생명의 안전이 보장된 곳으로, 빈곤하고 궁핍한 곳에서 보다 높은 소득을 올릴 수 있는 곳으로 이동하게 된다. 대부분의 경제 부국들에서 밀입국과 불법 체류가 심각한 사회문제로 되고 있다는 것이 그것을 여실히 보여준다.

본 연구는 통일 및 그 이후 남북통합의 토대 형성을 위해서 북한의 빈곤 문제 해결이 매우 중요하며, 따라서 북한 개발지원은 우리의 대북정책에서 매우 중요한 정책 과제라는 기본 인식에서 출발하였다. 또한 북한 빈곤 문제 해결에는 수십 년의 시간이 소요되기 때문에 대북 개발지원 정책은 중장기적인 전망과 계획을 갖고 추진되어야 하며, 정책을 효과적으로 추진하기 위한 북한 개발지원 체제를 구축해야 한다고 보고 있다. 그리고 북한 개발지원 체제를 정책결정 체계, 정책집행 체계, 법체제로 구성되어 있는 것으로 개념을 정의하고, 대북 개발지원을 위해 각각의 체계들이 어떻게 구축되어야 하는지에 대해 구체적으로 살펴보았다.

마지막으로 이러한 일들이 순조롭게 추진되기 위해서는 북한 개발지원에 대한 연구가 보다 활성화 될 필요가 있다. 사실 국내에서의 개발연구는 아직도 매우 초보적인 수준에 있다고 해야 할 것이다. 국내에서 개발연구에 대해 관심이 생긴 것은 최근의 일이다. 그나마 개발이론에 대해서는 외국의 이론적 성과들을 소개하는 몇 권의 개론서라도 있지만, 개발정책 및 개발실무와 관련한 연구물은 거의 없다고 해도 과언이 아닐 정도이다. 국내에서 유무상 원조를 취급하는 기관인 한국국제협력단(KOICA)과 수출입은행도 개발지원에 대한 정책 및 실무 분야의 연구를 이제 막 시작하는 단계에 있다.

이러한 현실에서 북한 개발연구가 시작되었기 때문에 아직 내세울만한 연구 업적이 존재하지 않는다. 지금까지는 국제사회의 개발연구 성과물에 대해 조사하고 검토하는 단계에 머물러 있었기 때문에, 독자적인 지식을 생산해 내기까지는 아직도 시간이 많이 필요하다고 할 수 있다. 그럼에도 지난 5년여 간 진행된 북한 개발연구는 다음과 같은 성과를 내왔다. 첫째는 북한 개발연구에 대한 관심을 제고시키고 인도적 지원에서 개발지원으로의 전환 문제를 정책의제로 설정해냈다. 둘째는 북한 개발지원에 대한 관심 속에서 국제사회의 개발연구에 대한 기초적인 연구들이 이뤄졌다. 셋째는 북한 개발연구의 필요성을 인식한 연구자 집단들이 형성되었다는 것이다.

앞으로 북한 개발연구가 발전하기 위해서는 개발이론, 개발정책, 개발실무 분야 모두에서 균형적인 발전이 이뤄져야 할 것이다. 최근에 연구자들의 관심이 주로 개발정책에 몰려있는데, 개발이론에 대한 연구들이 축적되지 않은 상황에서 개발정책 연구가 큰 성과를 내기란 어렵다. 결국은 북한 개발연구

의 담론에 의해 개발정책이 결정될 것이기 때문이다. 따라서 이론분야에서는 북한 사회의 변화와 발전에 대한 ‘큰 그림’과 관련한 담론을 생산해 내는 것이 중요한 과제라고 할 것이다. 그것은 북한경제사회 개발이 ‘어떤’ 발전이고 ‘누구를’ 위한 발전인가에 대해 북한 개발연구가 답을 내놓아야 한다는 것을 의미한다. 그리고 정책분야에서는 세계은행 등 국제기구들이 개발도상국들에게 정책 권고를 하듯이 남한의 이니셔티브로 북한의 정책 및 제도 변화에 대한 정책권고안을 만들 수 있어야 한다. 또한 실무분야에서는 남한의 관료, 각 분야 전문가, NGO 활동가들이 북한의 분야별 현장에서 북한 관료 및 주민들과 함께 경제사회개발 사업을 추진할 수 있는 실무적 지식에 대한 연구가 필요하다.



# 제 6 장

## 지방자치단체의 북한개발지원 전략과 접근방법

북한개발지원의 포괄적 추진방안 : 비핵 · 개방 · 3000구상에 의한 남북공동의 모색

## 제 6 장

# 지방자치단체의 북한개발지원 전략과 접근방법\*

### 1. 서론

1995년 북한에 대한 남한의 인도적 지원이 시작된 이래 15년의 시간이 지났다. 그동안의 북한에 대한 지원은 중앙정부 및 민간단체(NGO)에 의한 인도적 지원의 차원에서 이루어져 북한주민의 식량난 극복과 보건수준 향상에 크게 도움이 되었다는 평가를 받고 있다. 그러나 2000년대 들어 남북관계와 북한내의 상황변화는 긴급구호의 필요성이 지배적이었던 대북지원의 환경에 근본적인 변화를 야기하였다. 2000년 이후 민간단체의 대북지원 성격은 이전의 식량지원 중심의 ‘긴급구호 지원’에서 벗어나 ‘개발사업 지원’으로 변화하기 시작하며, 대북지원의 내용이 종전의 식량지원 위주에서 벗어나 의료지원, 농업개발, 취약계층에 대한 집중지원 등으로 다양해졌다.

민간단체나 중앙정부 차원의 대북지원과는 별도로 2000년 이후 남한의 여러 지방자치단체들도 대북지원을 추진하였다. 지방자치단체가 중심이 되는 대북지원은 지금까지 중앙정부 또는 특정 기업 중심의 남북관계를 보다 유연하게 운영하고, 복합적이며 다원화된 채널을 통하여 북한사회의 폐쇄성과 경직성을 이완시킨다는 점에서 그 의의를 가진다. 그러나 북한에 대한 지원은 2009년 들어 핵문제 및 미사일 발사 등의 문제로 인한 남북관계의 경색으로 인하여 민간단체와 지방자치단체에 의한 ‘개발지원’은 물론 ‘긴급구호 지원’도 사실상 중지되어 있는 상태이다. 북한에 대한 개발지원은 단순한 긴급지원과는 달리 많은 경비가 소요되는 사업이며, 여러 단체가 공동으로 참여하는 사업이다. 또한 일반적인 저개발국과 달리 폐쇄체제를 견지하고

\* 본 내용은 양현모·임병연, 『지방자치단체의 북한 개발지원 전략과 접근방법 (09-15-06)』 연구를 요약한 것임.

있으며 핵문제까지 얽혀 있어 일반적인 개발지원의 방식을 그대로 적용하기 어려운, 세심한 준비가 필요한 영역이다. 이 연구는 이와 같은 상황을 고려하여 북한 개발지원사업의 합리적이고 효과적인 추진방안을 모색하는데 목적이 있다. 즉, 지금까지의 지방자치단체 북한 개발지원 사업의 내용과 성과를 평가해보고 이를 바탕으로 바람직한 북한 개발지원 체제 구축방안에 대하여 모색해 보고자 한다.

## 2. 지방자치단체의 개발지원에 관한 이론적 고찰

### 가. 지방자치단체 개발지원의 개념

#### (1) 개발원조위원회(DAC)의 공적개발원조(ODA)

타국과 그 국민을 위하여 자본, 상품, 용역의 국제적 공여를 의미하는 대외 원조는 해외원조(Foreign Aid), 개발원조(Development Aid), 개발협력(Development Cooperation), 개발지원 등 주체마다 다양한 용어를 사용하고 있다. 한국의 대외원조를 총괄적으로 운영하고 있는 한국국제협력단(KOICA)에서는 개발원조라는 용어를 사용하고 있으며, 경제협력개발기구(OECD)의 개발원조위원회(DAC)에서는 “공적개발원조(Official Development Assistance; ODA)”로 통일하여 사용하고 있다. 다양한 개념과 용어로 개발원조를 사용하고 있는 바, 포괄적 의미에서의 원조를 의미할 때는 개발원조라는 용어를 사용하고 특별한 상황에 맞춘 일정 형태의 원조에 해당하는 경우나 구체적인 상황을 의미할 경우에는 한정된 의미에서의 적실성 있는 용어를 사용하는 것이 타당할 것이다.

#### (2) 인도적 지원과 개발지원

인도적 지원은 긴급 상황이 발생하였을 경우 단기에 인도적 문제를 해결하기 위한 목적을 가지고 있다. 수혜자가 특별히 무엇을 요구하는지 파악하지 않고 협력을 위해 지원을 위한 전제조건을 두지 않고 인도주의 원칙에 입각해 무조건 지원한다. 대부분의 인도적 지원은 불충분한 상황 인식 속에서 시작되며 보통 1년 이내의 단기간에 사업 목표를 달성해야 한다. 개발지원은

인도주의 실현과 복리 증진의 목적 하에 지속가능성에 중점을 두면서 2년 이상의 장기적인 관점에서 해당 국가의 사회경제적 개발을 돕기 위한 지원을 말한다. 인도적 지원은 일방적인 측면이 있는 반면, 개발지원은 협력 당사자 사이의 파트너십과 팀워크를 중요하게 여긴다. 또한 개발지원에서는 원조의 제공자측은 물론 수용하는 측에서도 주인의식을 가지지 않으면 성과를 거두기 어렵다.

### (3) 개발협력과 개발지원

개발지원 또는 원조(Assistance/Aid)란 국가나 비정부기구를 막론하고 프로젝트, 프로그램, 현금 이전, 물품 지원, 훈련과정, 연구프로젝트, 부채경감 등의 자원과 기술을 제공하는 것을 의미한다. 반면 협력(Cooperation)은 국가나 비정부기구를 막론하고 다른 국가, 국제기관, 민간 사이에 이루어지는 모든 유·무상 자본협력, 교역협력, 기술 및 인력협력, 사회문화협력 등 국제사회에서 발생하는 다양한 형태의 교류를 총체적으로 지칭하는 개념이다. 결국 개발협력은 그 주요한 수단이 재정적 및 기술적 지원이나 국제원조의 개념보다도 훨씬 포괄적인 내용을 함축하고 있다. 그러나 본 연구에서는 공적개발원조와 개발협력이 개발지원과 같은 내용을 포함하고 있을 경우 개발지원으로 통일하여 사용하고자 한다.

### (4) 지방자치단체의 개발지원

지방자치단체의 개발지원은 지방자치단체가 국제교류와 협력 차원에서 수행하는 하나의 활동영역이라고 할 수 있다. 지방자치단체 개발지원의 개념 속에는 주체, 대상, 목적, 분야나 형식 등의 요소가 포함되어 있다. 우선 주체적인 측면에서 보면 지방자치단체가 주체가 된다. 또한 단체장의 공식 직함을 가지고 사업에 전반적인 책임을 지는 것을 의미한다. 지방자치단체 개발지원의 대상을 보면 특정 지역이나 민간단체가 된다. DAC의 ODA 개념정의에 의하면 그 대상은 국가, 국제기구, 개발NGO로서 국가, 지방, 민간단체가 모두 포함되며, 개발도상국 지방정부의 사회경제적 발전을 위하여 장기적 관점에서 지원하는 것이 그 목적이다.

## 나. 지방자치단체 개발지원의 유형

### (1) ODA의 유형

일반적으로 국제개발협력을 위한 양자간 원조는 다양한 지원형태를 통해 집행된다. 여기에는 프로젝트 및 프로그램 원조, 기술협력, 예산지원, 식량지원, 재난구호, 부채탕감, 시민단체기관 및 다른 비정부기구를 통한 간접 원조 등이 포함될 수 있다.

### (2) 지방자치단체의 개발지원 유형

지방자치단체의 개발지원도 기본적으로는 ODA의 유형을 적용할 수 있을 것이다. 그러나 지방자치단체의 특성이 반영된 교류와 개발지원이 이루어질 수 있는 바, 지방외교 또는 지방자치단체 교류협력 차원에서 그 유형을 도출해 볼 수 있다. 지방자치단체의 교류형태를 보면 교류 주체를 기준으로 지역대 지역간의 교류와 민간단체간의 상호교류로 구분해 볼 수 있다. 그리고 교류의 내용이나 영역을 중심으로는 첫째, 해당 지방자치단체 주민간의 상호 이해와 협력에 기반을 두고 교류가 이루어지는 자매결연이나 우호교류협약, 둘째, 지방자치단체 간의 직원을 교류함으로써 인력개발과 상호이해를 증진시키는 인적교류, 셋째, 해외시장 개척단 파견, 외국투자유치, 해외시장 조사 등의 경제통상교류(물적교류), 넷째, 공연, 축제, 전시회 친선경기 등을 통해 상호 이해와 신뢰를 증진시키는 문화교류로 구분해 볼 수 있다.

## 다. 지방자치단체 개발지원의 정책네트워크

정책네트워크는 행위자(actor)와 그들 간의 연계(linkages)로 이루어져 있다는 점이 강조된다. 행위자들 간의 연계는 의사소통과 전문지식, 정보, 여타 자원을 교환하는 통로로서 작용한다. 정책네트워크의 첫 번째 구성요소는 정책행위자로 정책행위자 분석은 여러 측면에서 가능하지만 일반적으로 누가, 어떤 정책목표를 추구하며, 그 역할은 무엇인가에 대한 분석이다. 두 번째 요소는 상호작용으로, 정책네트워크는 특정한 정책영역에 참여하는 정책행위자 간 상호의존성에 토대를 준 연결고리를 의미하기 때문에 이러한 상호의

존성과 상호작용을 파악하는 것이 정책네트워크의 성격을 파악하는 중요한 변수이다. 세 번째 요소는 네트워크 구조이다. 네트워크 구조는 행위자들 간의 ‘관계의 유형(pattern of relations)’으로서 어떠한 모습 또는 형태로 네트워크가 구성되는가를 살펴보는 것이다.

### 라. 지방자치단체 개발지원 성공의 주요 변수

개발지원은 개발도상에 있는 국가를 하루 빨리 개발시켜 더 이상 다른 나라에 의지하지 않고 스스로의 힘으로 살아갈 수 있도록 하는데 있다. 지방자치단체의 개발지원은 국가차원과 달리 이념과 종교, 국가 간의 이해 같은 요인들을 초월하여 지역과 지역 간에 이루어질 수 있기 때문에, 정책 결정자인 지방자치단체장의 인식과 태도, 지방자치단체의 구조와 기능과 개발지원과 관련된 제반 외부적 요소로서 지역의 사회·경제·문화적 여건 등의 환경적 요인 등이 고려되어야 한다. 특히 지방자치단체가 외국의 지방자치단체나 지원대상과 교류를 할 수 있는 권한이나 독자적 위상을 확보하고 있는지, 해당 분야에 필요한 기구와 전문인력, 안정적인 교류창구의 확보 및 정치적 기반 등의 조건과 전문성을 갖고 있는지, 지방자치단체가 개발지원을 독자적으로 수행하기 위해서 필요한 재정을 부담 질 수 있는 재정능력을 갖추고 있는지 그리고 지원국 입장에서 추진하려는 분야의 사업실행이 가능해야 하고 수원국 입장 그 분야가 개발에 실질적인 도움을 줄 수 있는 분야인지, 수원국의 주인의식과 수용성 여부를 검토하여야 한다.

## 3. 국내외 지방자치단체의 개발지원 사례 및 시사점

### 가. 지방자치단체 개발지원의 전개

지방자치단체 개발지원의 등장은 국제협력의 내용 변화 속에서 찾을 수 있다. 유럽을 중심으로 살펴보면 지방정부 국제협력은 1940년대 말 서유럽 도시간의 자매결연 형태를 중심으로 시작되었다. 이후 1970년대 초 지방정부간의 국제협력을 통한 개발지원이 처음 등장하면서 선진국과 개발도상국의

경제적 격차, 개발도상국의 빈곤, 기아, 환경파괴 등 범지구적 문제를 해결하기 위한 상호협력이 이루어지다 1985년에는 지방주도의 세계발전에 공감하는 지방정부들과 시민단체들이 T&D(Towns & Development)라는 국제적 협력네트워크를 결성하여 남북문제의 해결과 지속가능한 세계발전을 위해 연대하였다. 1990년대 들어서는 UN이 주최한 국제회의를 통하여 지속적으로 지방정부의 역할이 강조되고 있으며 개발지원 형식의 지방외교도 지속적으로 추진되었다. 1990년대 중반부터는 중부유럽과 동유럽, 아시아의 신생공업국들이 자매결연에 본격적으로 나서고 있으며, 유럽과 미국, 일본의 도시들은 기존 협력관계의 개선방안을 찾고 있다. 최근에 이르러서는 일방적 지원, 곧 북남협력의 형태를 지닌 개발지원형 지방외교는 보다 호혜적이며 동등한 교류협력의 성격으로 변화하고 있다고 볼 수 있다. 현대의 지방자치단체 개발지원과 국제협력은 지방자치단체의 관리역량 강화에 초점을 두면서 그 분야를 확대해 나가고 있다.

#### 나. 한국 지방자치단체의 개발지원

한국 지방자치단체의 지방외교나 국제협력은 여러 법률에 근거를 두고 있다. 지방자치법 제39조 제1항은 지방의회의 의결사항으로서 “외국 지방자치단체와의 교류협력에 관한 사항”을 규정하여 놓고 있다. 한국국제협력단 법시행령 제4조 제1항은 “개발도상국에 파견되는 전문가 또는 한국청년해외봉사단원이 공무원인 경우에는 국가공무원법 제32조의 4 또는 지방공무원법 제30조의 4규정에 의한 파견근무로 본다”고 규정해 놓고 있다. 이 이외에도 지방자치단체의 외교나 국제협력에 관한 내용을 규정해 놓고 있는 법률은 매우 다양한 바, 이들 법률에 의하면 한국 지방자치단체의 외교활동이나 개발도상국에 대한 지원활동이 가능한 것으로 볼 수 있다. 그러나 실질적으로 이들 법률들의 규정을 보면 지방외교 활동이 제한적일 수밖에 없는 것이 현실이다.

현재 한국 지방자치단체의 외교활동이나 국제협력은 자매결연, 우호교류협정, 민간교류를 포함하여 광역자치단체들이 추진하는 수출입 물동량과 외자유치를 중심으로 한 국제통상 교류 등의 다양한 분야에서 이루어지고 있다.

## 다. 유럽 지방자치단체의 개발지원

### (1) 독일 지방자치단체의 개발지원

독일에서의 지방자치단체간 협력은 세계대전 이후 전쟁으로 인한 상처를 치유하고 상호간의 화해와 이해를 추구하는 본원적 목적에서 시작되었다. 그 형태는 지방자치단체 또는 도시간 파트너십(Kommunal-oder Städtepartnerschaft)과 지방자치단체 발전협력(Kommunale Entwicklungszusammenarbeit)이 대표적이다. 도시간 파트너십은 게마인데(Gemeinde) 사이에 지속적인 친선 우호관계를 통해 상호이해를 증진시키고 서로 공동체적 연대감을 갖게 하는 것을 목적으로 협력관계를 형성하는 것이고, 지방자치단체 발전협력은 최근 독일의 지방자치단체와 개발도상국 및 중국의 지방자치단체간의 협력관계를 가리킬 때 주로 사용되고 있다.

독일 지방자치단체와 외국 도시와의 발전협력은 서유럽 국가 지역과의 파트너십에 비해서 활발하게 진행되는 것은 아니나 1998년 독일의 도시, 게마인데, 크라이스의 개발도상국 지방자치단체와의 총 발전협력 건수는 183건으로 전체 파트너십 협력관계의 3%를 차지하고 있다. 독일 지방자치단체의 발전파트너십 활동은 다양한 주제와 분야를 포함하고 있다. 개발도상국 지방자치단체의 발전을 지원하는데 포함되는 분야들로는 행정개혁과 행정현대화, 도시발전과 도시공간계획, 지방자치단체의 경제지원, 환경(수자원 및 폐기물관리 등), 교육, 사회·청소년, 보건체계 등이 있다. 이들 분야를 중심으로 형성되는 독일 지방자치단체 발전협력관계의 지역적 특성은 두 지역으로 나누어진다. 첫째, 구 동구권 국가와의 동서간 협력이고, 둘째는 선후진국 사이의 남북협력이다.

### (2) 영국 지방자치단체의 개발지원

영국의 지방외교는 1920년대의 단순한 자매결연으로부터 시작하여 오늘날 정치경제적 실익추구를 지향한 다양한 유형의 교류협력에 이르는 전형적 패턴을 따라 전개되어 왔다. 교류협력의 대상은 서유럽국가, 특히 프랑스와 독일 지방자치단체와의 교류협력에 집중되어 있고 나머지 역시 영연방(British Realm) 국가나 미국에 한정되어 있다. 아시아와의 교류협력은 아직

미미한 수준을 벗어나지 못하고 있는데 주로 중국과 일본을 대상으로 하고 있다. 최근 영국 지방외교의 변화 중 하나는 지방자치단체가 중심이 되어 아프리카 제국을 위시한 개발도상국과 동유럽제국에 빈번하게 기술원조·지도를 행하는 것이다. 특히 1980년대 중반 이후 개발도상국 및 동유럽 지역사회와의 교류가 증진되고 있다. 예를 들어 런던 북부 하트포트셔의 워트포트는 구소련의 노브그로드 병원에 부족한 베이비푸드와 플라스틱 주사기를 지원하였다. 영국 지방자치단체의 개발지원 사례로는 테임사이드(Tameside)와 짐바브웨의 무타르(Mutare)의 협력사업이 있다.

### (3) 프랑스 지방자치단체의 개발협력

프랑스 지방외교의 전개과정은 크게 3단계로 구분된다. 제1기(1940~1960년대)는 태동기에 해당되는 시기로 도시간 자매결연을 중심으로 한 선린외교를 모색한 시기이다. 그리고 제2기(1970년대)는 개발지원형 교류협력을 중심으로 한 시기이며, 제3기(1980년대~현재)는 실리추구형 교류협력을 지향한 시기이다. 프랑스는 과거 아프리카나 태평양, 인도양 등지에 식민지를 보유하고 있으면서 국가차원에서도 개발도상국 지원을 중시하여 54개국을 연대원조 우선구역 ZSP(Zone de Solidarite Prioritaire)로 지정하여 운영하였다. 지방자치단체 차원에서도 바로 이 ZSP에 속해있는 나라의 도시들을 주요 교류대상으로 삼았다. 1980년대 이후에는 국제교류가 양적·질적으로 성숙하여 1982년 지방자치법의 시행과 함께 지방자치가 본격적으로 시행되면서 교류협력의 영역별 내실화와 다양화가 모색되었다. 종전에는 전혀 공식적 교류가 없었던 국가들의 지방자치단체와의 협력관계가 새롭게 구축되는 동시에 개도국에 대한 개발지원형 지방외교 역시 변함없이 추진되고 있다.

### (4) 네덜란드 지방자치단체의 개발지원

네덜란드는 개발도상국 지원을 위하여 동서남북(NEWS) 협력을 추진하였다. 오랫동안 동유럽 국가들은 개발도상국 원조의 원천이었지만 정치적 상황의 변화로 협력과 교환의 우선순위에서 밀려나 있었다. 한편에서는 경제개혁과 시장경제로의 이전 때문에 협력을 촉진할 자원이 급격하게 감소하였다. 이에 네덜란드 정부는 동유럽 국가들이 지원하던 원조의 중단이 개발도

상국에 미칠 부정적 영향을 우려하여 동서남북(NEWS) 협력을 추진하였다. NEWS 협력은 南의 개발협력 수요, 東의 기술적 지식 및 전문적 경험을 하나로 묶되 네덜란드 지방자치단체 주도의 개발경험 및 자원을 통하여 촉진하려는 것이다. 구체적인 사례로는 네덜란드 유트레히트(Utrecht)가 니카라과 레온(León)과의 협력관계를 통하여 진행한 개발지원 사업을 들 수 있다.

## 라. 아시아·북미 지방자치단체의 개발지원

### (1) 일본 지방자치단체의 개발협력

1970년대 이후 활발하게 전개된 일본 지방자치단체의 국제교류는 그 대상이 유럽과 미국 중심으로 집중되어 아시아 국가들이나 개발도상국 국가들이 경시되는 양상을 보였다. 그 후 이러한 현상에 대한 비판과 더불어 선진지역과의 교류가 상대적으로 감소하면서 아시아·라틴아메리카 국가들과 협력관계가 증대되는 등 혁신적인 변화를 보였다. 이에 따라 1980년대 접어들어 일본의 국제교류는 그 주체가 국가에서 지방자치단체로 나아가 개인으로 확대되면서 과거와는 다른 지방화·국제교류의 활성화·국제화 현상이 중첩적으로 나타났다. 그 후 일본의 지방자치단체는 1990년 이후 각 지역별로 국제교류 및 국제협력 구상을 계획하면서 주변 국가들과 국지적인 교류를 활발하게 진행하였다. 1990년대부터 지방자치단체 외교의 일환으로 적극 검토되기 시작하였다. 이에 따라 1995년부터 「지방ODA제도」에 대한 검토가 진행되었다. 특히 최근 들어 일본 지방자치단체의 외교는 ODA 예산 일부를 일괄 위탁받아 지방자치단체의 자주성을 살리면서 환경보전, 도시계획, 보건 의료 등 민생분야에서 국제협력을 추진하고 있다.

### (2) 캐나다 지방자치단체의 개발지원

캐나다의 힌톤(Hinton)은 짐바브웨 체구투(Chegutú)와의 협력관계를 통하여 행정역량 강화와 행정서비스 향상을 위한 공무원 훈련과 주요 프로젝트 지원 등을 진행하였다. 힌톤은 1991년부터 개발도상국 지방정부에 도움을 주는 캐나다 지방정부연맹(FCM: Federation of Canadian Municipalities) 프로그램을 통하여 체구투(Chegutú)시와 협력관계를 시작하였다. 체구투는 힌

톤시의 지방재정 관리기법을 받아들여 재정담당 부서의 재정업무를 전산화 하게 됨으로써 업무능력이 크게 향상되게 되었다. 재정관리업무 능력 향상은 체구투시의 조세징수율을 75%까지 상승시켰고, 시의 재정상태도 투명하게 되었다. 재정상태의 투명성은 다시 체구투시가 세계은행의 자금을 받아 인프라를 건설할 수 있는 계기를 마련하는 데 도움을 주었다.

#### 마. 국내의 사례의 시사점

국가들마다 차이는 있으나 대체적으로 지방자치단체의 개발지원 사업은 1970년대 이후 등장하기 시작하였다. 각국의 개발지원은 그 배경이나 주체, 내용적 측면에서 일정정도 차이가 있기는 하나 각국 지방자치단체의 개발지원 체제의 형태는 남-북간, 동-서간 협력관계를 통한 개발지원의 형태가 주를 이루고 있으며, 양자간 개발지원이 주를 이루는 가운데 다자간 개발지원의 형태도 보이는 등 전체적으로 다양한 형태의 개발지원이 이루어지고 있다. 개발지원의 목표도 수원국의 행정역량 강화를 지향하고 있는 가운데, 다양한 분야에 대한 지원이 이루어지고 있는 것으로 나타났다.

여러 국가 지방자치단체의 개발지원은 공통점과 나름대로의 특성을 가지고 있으나 북한 개발지원에 대해서 시사점들을 제공해 줄 수 있는 바, 그 내용을 정리해 보면 첫째, NGO나 시민들의 참여가 활성화되어 있고 둘째, 지원분야가 다양하며 셋째, 중앙정부의 지원과 정부와 지방자치단체와 협조체제가 구축되었고, 넷째로는 재정확보를 위해 다양한 방안들이 적용되고 있다는 것이다. 다섯째는 지방자치단체의 개발지원을 지원·보완해 줄 수 있는 조직이 구성·운영되었고 여섯째, 인적교류가 활발하게 이루어지며, 마지막으로 일본 오사카의 환경분야 개발지원 사례는 지방정부와 국제기구와의 협력관계 구축의 가능성을 보여주고 있다는 것이다. 이외에도 지방자치단체장의 의지나 역할, 좋은 관계와 신뢰를 기반으로 공동의 목표를 도출하는 과정도 중요하다.

## 4. 한국 지방자치단체의 북한 개발지원 실태분석

### 가. 지방자치단체 북한 개발지원의 의의

#### (1) 개념

북한 개발지원의 개념은 개발지원에 대한 관점의 변화와 관련이 있다. 국제적인 추세에서 개발지원의 영역과 목표는 북한 개발지원의 영역 또한 경제 개발과 병행한 북한의 사회적 측면에 대한 개발을 의미하는 것으로 매우 광의적으로 이해되고 있다. 이를 포괄적으로 본다면 북한 개발지원의 목표와 영역은 북한주민의 삶의 질을 실질적으로 향상시키기 위한 인간개발 능력의 고양이라고 할 수 있다. 북한 사회개발을 위한 처방도 경제적 발전과 더불어 북한내 빈곤감소를 위한 지속가능한 발전과 관련된 교육의 확대, 양성평등과 여성 지위 향상, 영아사망률 감소, 보건·의료체계의 개선 등 직접적인 경제영역을 넘어 사회적 측면에서의 인간능력의 향상을 위한 복합적 차원을 포함한다. 북한 개발지원은 이와 같은 북한의 사회개발을 위한 포괄적 협력을 의미하는 것으로 정의될 수 있을 것이다.

한국에서 지방자치단체의 북한 개발지원은 남북간 교류협력의 일환으로 추진되고 있다. 이것은 지방자치단체의 북한 개발지원이 지방자치단체의 남북교류협력의 성격과 혼합된 개념이라는 것을 의미한다. 이러한 개념에 근거한다면 지방자치단체간의 교류협력이란 교류의 주체가 지방정부가 되는 교류협력, 즉 둘 이상의 상이한 지방정부간에 무엇인가를 주고받으면서 밀접한 관계를 가지고 상호 도움을 주는 행위양식으로 정의할 수 있다. 즉, 지방자치단체의 남북교류협력사업은 남한의 지방자치단체가 사업의 주체가 되어 북한과 왕래·교역하며, 학술, 문화, 체육 부문 등에서 상호 교류하는 제반활동이라고 정의할 수 있다. 또한 지방자치단체의 북한 개발지원은 남한의 지방자치단체가 사업의 주체가 되어 북한에서의 인도주의 실현과 빈곤이나 불결한 위생, 열악한 공공 서비스 등의 문제로 고통 받는 사람들의 삶의 질 향상이라는 복리증진을 위하여 2년 이상의 장기적 차원에서 지원하는 제반활동으로 정의할 수 있다.

## (2) 유형

일반적으로 지방자치단체가 남북교류협력 사업 방식으로 북한 개발지원을 추진하는데 적용할 수 있는 전략적 방식은 자매결연과 같은 종합적 교류 방식 그리고 개별분야 교류방식으로 구분할 수 있다. 자매결연은 지방정부 상호간 친선도모와 경쟁력의 강화 및 지역주민의 삶의 질 향상을 위해 주로 활용되며 이를 통해 교류하는 분야는 특별히 제한되지 않는다. 개별교류방식은 종합교류방식과 달리 특정분야를 중심으로 지방자치단체 상호간에 교류를 추진하는 개발지원 방식이다. 개별교류방식은 종합교류방식이 지향하는 친선도모나 우호증진에도 관심을 두기는 하지만 근본적인 목적은 특정분야의 교류를 통해 해당 지방자치단체의 이익을 도모하는 것에 있다. 특히, 경제·통상분야의 교류는 해당 지방자치단체의 경제 활성화나 경쟁력 제고에 초점을 두므로써 개별교류방식의 성격을 특징적으로 보여주고 있다.

## (3) 의의

북한 개발지원의 중요성은 북한의 구조적 위기와 이를 해소하기 위한 탈 사회주의체제 전환의 당위성으로부터 비롯된다고 할 수 있다. 만성적인 사회주의체제의 위기구조는 경제적 문제와 아울러 다양한 차원에서 사회에 부정적 영향을 초래한다. 북한이 개발지원을 통해 긴급구호 성격의 단기적 지원에서 벗어나 경제발전에 도움이 되는 인프라 건설, 기술, 물적자원을 보다 많이 확보할 수 있을 것이라는 막연한 기대감을 갖고 있는 것도 같은 맥락에서 이해할 수 있을 것이다. 개발지원이 지방자치단체 차원에서 이루어질 경우, 첫째, 남북 및 통일문제에 대한 접근 채널과 교류방식의 다양화와 함께 지방자치단체 수준의 교류 및 협력의 확대가 이루어지게 됨으로써 단선적이고 추상적으로 여겨졌던 남북교류가 다원적이고 구체화되는 계기가 될 것이며 둘째, 지방자치단체의 교류협력기능을 통하여 중앙정부가 하기 힘든 성과를 기대할 수 있다. 셋째, 지방자치단체에 의한 북한 개발지원은 기존의 중앙정부나 민간차원의 교류와는 달리 남북교류의 새로운 협력체로서 인식될 수 있고, 넷째, 북한 개발지원 정책과정에 민간단체와 지역주민의 참여를 보장함으로써 지역주민들의 대북 인식수준을 향상시키는 계기를 마련할 수 있다. 다섯째, 지방자치단체 북한 개발지원사업은 남북한 중앙정부가 국제환

경의 기류변화에 편승되어 통일환경의 불안정한 상황을 반복해왔던 폐해를 해소시킬 수 있는 계기로서 의의를 갖고 여섯째, 남북한 지방간 개발지원사업의 활성화는 남북간 경제협력의 확대를 통한 남북한의 균형적인 경제발전과 향후 통일비용을 감소시키고 통일환경을 조성하는데 기여할 것이다.

## 나. 지방자치단체의 북한 개발지원 체계

### (1) 법제도 분석

현재 지방자치단체의 북한 개발지원은 독자적인 개발지원이 아니라 지방자치단체 남북교류협력사업의 일환으로 추진되고 있다. 따라서 북한 개발지원은 남북교류협력과 관련된 제도의 영향을 받는다. 지방자치단체의 남북교류협력사업은 1990년 제정되고 2009년 1월 30일 개정되고 다시 5월 28일 개정된 「남북교류협력에 관한 법률」에 근거를 두고 있다. 지방자치단체의 북한 개발지원에 대한 직접적인 법적 근거로는 위에서 언급한 「남북교류협력에 관한 법률」 외에 동법 시행령 및 시행규칙, 그리고 「남북협력기금법」과 동법 시행령 및 시행규칙이 있다. 이외에 「남북관계발전에 관한 법률」과 남북 경제협력의 공동규범인 「4대 경협합의서」 그리고 2000년 행정자치부가 마련한 「남북지방자치단체간 교류협력 업무지침」, 2003년 통일부가 제정한 「지방자치단체 남북교류협력사업 추진 지원지침」이 있다.

### (2) 절차 및 체계분석

북한 개발지원의 토대가 되는 남북교류협력에 관한 사항을 규정하여 놓고 있는 남북 교류협력에 관한 법률에 의하면 교류협력을 하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 통일부장관으로부터 협력사업자 승인을 얻어야 한다(제16조). 또한 교류협력 사업의 승인을 얻은 자가 교류협력을 시행하고자 할 때는 매 사업마다 통일부장관의 승인을 얻어야 한다(제17조). 그리고 통일부장관은 대통령이 정하는 바에 의하여 협력사업자에게 교류협력사업의 시행결과를 보고하게 할 수 있다(제18조).

그러나 현재의 남북교류협력 체제에서는 통일부가 정책상 지방자치단체에게 사업협력자 승인을 하지 않고 있어 지방자치단체가 독자적으로 북한

개발지원을 추진할 수 없다. 다만 정부가 북한 개발지원을 추진하고자 하는 지방자치단체가 협력사업자 승인을 받은 민간단체와 협력하여 사업을 추진하는 것에 대해서는 반대하지 않고 있다. 따라서 지방자치단체는 협력사업자 승인을 받은 민간단체와 협력하여 이 민간단체를 후원하는 형식으로 북한 개발지원사업을 추진하고 있다. 결국 북한 개발지원을 추진하고자 하는 지방자치단체는 먼저 협력사업자 승인을 받은 민간단체와 사업에 대하여 협의하고, 이 민간단체를 통해 사업승인을 득한 후 사업을 추진하게 된다. 따라서 사업의 시행결과 보고도 민간단체가 하게 된다.

## 다. 지방자치단체 북한 개발지원의 정책행위자 분석

### (1) 정책행위자 분석

지방자치단체의 북한 개발지원과 관련한 교류협력사업 정책과정의 주요 정책행위자로는 지방자치단체, 중앙정부(통일부), 민간단체(NGO)를 들 수 있다. 이외에도 기업, 지방의회, 남북교류협력위원회 등 지방 차원에서 만든 자문기구, 일부 관련 연구기관 등도 지방자치단체가 추진하는 북한 개발지원 사업 과정에 참여하고 있다.

### (2) 정책행위자의 역할분석

실제 북한 개발지원을 위한 남북교류협력사업 과정에서 이들 주체들의 역할과 네트워크는 사업과 지방자치단체별로 다양하게 나타나고 있다. 각 지방자치단체들은 남북교류협력 전담기구 또는 담당자를 두어 이와 같은 기능을 수행하며, 지방자치단체장의 권한이 지방의회에 비하여 강한 한국에서 지방자치단체장의 역할이 사업추진의 동력으로서 뿐만 아니라 지방의회의 협조를 얻는다든지 하는데 있어서 결정적인 역할을 수행한다. 지방의회는 지방자치단체가 개발지원사업을 추진하는 과정에서 사업의 승인, 조례의 제정, 예산의 심의·의결 등의 역할을 담당하는 등 대체로 지원과 협력의 성격을 띠며, 남북교류·협력위원회는 남북교류를 통한 북한 개발지원을 위해 필요한 사항의 심의와 시도지사에 대한 자문 역할을 수행하기 위하여 설치한 회의체로서 일반적으로 시도지사가 위원장이 되고 약간의 민관기관 전문가

들이 참여한다. 중앙정부의 하나인 통일부는 지방자치단체의 남북교류사업을 통한 북한 개발지원사업을 심사하고 승인하며 전체적인 지방자치단체의 사업을 조정하는 역할을 담당한다. 대부분의 지방자치단체는 북한 당국과 직접적인 협의 채널을 확보하지 못하고 있어 그동안 남북교류사업의 경험을 통해 채널을 형성하고 있는 민간단체에 의존하여 개발지원 사업을 추진하고 있어 민간단체의 역할 또한 중요하다. 연구기관 또한 지방자치단체가 사업을 추진하는 과정에서 필요한 정보를 제공하거나 자문에 응하는 등의 역할을 수행하고 있으며, 민간기업들은 북한 개발지원사업 추진과정에서 주로 기술과 자원을 지원해주는 역할을 수행한다.

## 라. 지방자치단체 북한 개발지원 실태분석

### (1) 전개

지방자치단체 차원에서 남북 교류협력에 의하여 북한 개발지원이 본격적으로 추진될 수 있었던 계기가 된 것은 2000년 6월에 있었던 남북정상회담 및 6·15 남북공동선언이었다. 6·15 남북공동선언은 제4항에서 남북한 정상은 남북 간의 경제, 사회, 문화, 체육, 보건, 환경 등 제반분야의 협력과 교류를 활성화하여 서로의 신뢰를 다져나간다고 하여 남북한 간 사업분야와 채널의 다양화에 합의하였다. 2001년 출범한 부시행정부는 출범과 함께 대북정책에 대한 재검토에 착수하면서 북한과의 대화를 전면 중단하였다. 북한은 미국의 대북 강경태도에 대하여 맹비난하는 한편 남북관계 또한 동결시켰다. 2002년 4월 특사 방북을 통해 남북관계 복원에 합의하였으나, 6월 북한의 서해 무력도발로 인해 남북간의 경색국면은 다시 강화되었다. 2003년 이후 지방자치단체 남북교류협력사업은 다시 활기를 띠기 시작하였다. 각 지방자치단체는 다양한 분야의 사업을 추진하기 위해 대북지원 NGO와 협력하여 공동사업을 추진하였다. 또한 기존의 광역자치단체에 국한되었던 사업이 기초자치단체로까지 확대되었으며 사업의 내용 역시 다각화되었다. 2005년 이후 남북교류협력사업은 북한이 공식적으로 개발지원으로의 전환을 요청함에 따라 각 지방자치단체 역시 기존의 단순 물자지원 방식을 지양하고 북한의 농업생산성 향상을 위한 개발지원 방식의 사업으로 전환하여 추진하고 있다.

## (2) 실태분석

### (가) 연도별 사업추진실적

#### ① 2005년 이전

2000년 지방자치단체의 남북교류협력사업이 추진되기 시작한 이래 2005년 4월 현재까지 추진된 사업은 총 24개 지방자치단체, 48개 사업에 이른다. 이중 10개 사업은 심사기준을 충족하지 못하여 협력사업 승인을 득하지 못하였으며, 38개 사업이 승인되었다. 승인된 사업 38건 중 16개 사업이 실제로 성사되었으며 5건은 추진중으로 결국 승인을 받았으나 무산된 사업이 17개에 이른다.

#### ② 2005년 이후

2005년 개발지원방식으로 남북교류협력사업의 전환이 모색·추진된 이후에도 기존의 계속사업과 더불어 새로운 사업들이 추진되었다. 이때 새로 추진된 사업들을 보면 기존처럼 스포츠 교류 등 단순·일회성 사업도 포함되어 있으나,<sup>70)</sup> 초기의 지원사업 일변도에서 벗어나 개발지원 형태의 교류협력사업들이 본격적으로 추진되었다. 충북 제천시의 삼일포 농장 관리동 신축(2005년), 전라북도의 농기계 수리공장 지원(2005년), 농기계 및 축산시설 지원(2006년), 경상남도의 벼 육묘공장 건립과 남새 비닐온실 설치(2006년), 경기도의 벼농사 시범사업(2005년), 벼농사 협력사업(2006년), 강원도의 안변 연어부화장사료공장 건립(2007) 등이 추진·완료되었다.

### (나) 지방자치단체별 교류현황

2000년 지방자치단체의 남북교류협력이 가능해진 이후 교류협력사업을 추진하여 성과를 보인 광역자치단체는 모두 12개이다.

70) 예를 들어 인천시의 제16회 아시아육상선수권대회 복측 초청 사업(2005년), 강원도의 남북강원도 겨울철 체육경기 개최(2006년), 2014 평창동계올림픽유치 남북협력사업(2007년) 등이 있다.

## 마. 지방자치단체 북한 개발지원 주요 사례분석

### (1) 경기도의 북한 개발지원 사업

2002년 6월 양강도에 경운기와 지붕개량제, 축구공 지원 등 인도적 지원을 중심으로 북한과의 교류협력을 시작한 경기도는 북한과 휴전선을 마주하고 있다는 지역적 특성을 잘 살리면서 비교적 짧은 시간에 성과를 거둔 것으로 평가받고 있다. 경기도의 대북 교류협력사업은 2004년 하반기부터 인도적인 지원사업을 넘어 식품가공공장 설립, 벼농사시범사업 등 단순한 물자지원을 넘어서, 공동으로 협력하는 방식의 개발지원 방식으로 전환되기 시작한다.

### (2) 강원도의 북한 개발지원 사업

남북강원도의 교류협력사업 추진을 위하여 강원도는 1998년부터 필요한 준비를 통하여 기반을 조성하였다. 북강원도 교류협력 추진의 제도적·안정적 지원을 위해 조례제정 등 다양한 노력이 동시에 이루어졌다. 1998년 9월 남북강원도 교류협력기반을 구축하기 위해 「남북강원도교류협력위원회조례」를 제정하였고, 범도민적 의견수렴 및 종합기구로서 남북강원도교류협력위원회를 구성하였다. 동년 11월에는 「남북강원도교류협력기획단운영요강」을 제정하였다. 12월에는 교류협력사업의 재정적 기반을 위하여 「남북강원도교류협력기금조례」를 제정하고 「강원도남북교류협력기금」을 설치하였다. 1999년 들어서는 11월에 400부의 북강원편람을 제작·배포하고 북강원편람 및 교류협력현황에 대한 인터넷 서비스를 개시하였다.<sup>71)</sup> 남북교류협력을 위한 학문적·학술적 연구기능의 활성화를 위하여 2000년 6월 강원발전연구원에 북강원연구센터를 설립하였다. 좀 더 효율적으로 북한 개발지원사업을 추진하기 위하여 민간 전문가가 주축이 되어 2000년 5월 「사단법인 남북강원도협력협회」를 설립하였다. 협력협회는 2002년 3월 통일부로부터 대북사업자로 지정되어 강원도청과 함께 북한 개발지원사업을 활발하게 추진하고 있다.

71) 2005년 7월 25일에는 전국 지방자치단체 가운데 최초로 남북교류협력 전용홈페이지로 (<http://uni.provin.gangwon.kr>)을 구축하였다.

### (3) 충북 제천시의 북한 개발지원 사업

제천시는 남북교류협력사업의 목적으로 6.15 남북공동선언 이후 변화된 통일환경에 의해, 남북 지방자치단체간 사회문화교류협력 추진, 한민족의 동질감 회복으로 통일분위기 조성, 남북농업협력을 통한 양측의 농업발전 및 농업소득 향상에 기여, 특산품(사과) 홍보 및 지역이미지 브랜드화라는 5가지를 상정하였다. 또한 대북 교류협력사업의 원활한 추진을 위하여 민주평통위원회가 주축이 되어 남북교류협력위원회를 구성하였다.

### (4) 사례의 시사점

지방자치단체의 북한 개발지원이 아직 초기단계이기는 하나 경기도와 강원도 그리고 제천시의 사례는 성공적인 사업으로 평가할 수 있다. 첫째, 자치단체장의 의지가 사업추진의 동력으로서 크게 작용하였다는 것이다. 둘째, 지역특성이나 지역의 역량에 부합하는 개발지원 사업이 추진됨으로써 성공가능성을 높였으며, 셋째, 북한 개발지원을 추진하기 위한 제도적 기반을 공고히 다졌다는 것이다. 넷째, 지방자치단체의 개발지원에 대한 전문성 보안을 위한 지원기구들의 역할과 다섯째, 민간부문의 참여가 개발지원 사업의 추진에 긍정적으로 작용하였다는 점이다.

## 5. 지방자치단체의 북한 개발지원 평가

### 가. 평가의 틀

평가의 틀은 크게 법제도적 측면, 사업추진의 내용, 협력체제의 세 부분으로 나누어 구성하고자 한다. 첫째, 법제도적 측면 둘째, 개발지원 사업의 내용적 측면 셋째, 북한 개발지원 협력체제를 평가한다. 북한 개발지원에는 다양한 정책행위자들이 참여하게 되는데, 이들 정책행위자들은 기본적으로 어떠한 인식들을 하고 있는가를 평가한다.

## 나. 법체계 평가

북한 개발지원과 관련한 법적 근거는 중앙정부 차원의 법률로서 남북교류 협력에 관한 법률 및 동법 시행령, 남북협력기금법 및 동법 시행령, 남북관계 발전에 관한 법률에서 찾을 수 있다. 그리고 통일부의 지침으로서 지방자치단체 남북교류협력사업 추진 지원지침이 있다. 북한 개발지원과 관련되는 법률의 특성과 문제점을 보면 지방자치단체의 북한 개발지원과 관련된 법률이 이를 촉진시키기 위한 제도적 기반으로서의 기능을 다하지 못한 것으로 지적되고 있다. 둘째, 지방자치단체의 남북교류를 비롯한 남북 간의 포괄적 교류협력을 제도적으로 뒷받침하기 위한 이들 법률들에서 남북교류협력의 기준 및 범위를 구체적으로 제시하지 못하고 있다.

## 다. 내용 평가

### (1) 개발지원 형식

대구시, 대전시, 충청남도를 제외한 13개의 광역자치단체와 기초자치단체인 제천시에서 개발지원사업을 추진하여 성과를 보이고 있다. 그동안 추진되어 온 개발지원사업을 보면 그 형식이 대부분 종합교류가 아닌 개별교류로서 특정 분야나 사업을 중심으로 지원이 이루어졌다. 농업분야나 의료분야, 축산분야 등과 같이 특정 분야를 중심으로 한 교류협력과 개발지원이 남한의 지방자치단체와 북한의 중앙당국 간에 추진되었다.

### (2) 사업분야 및 내용

북한 개발지원 사업의 내용은 크게 사회문화교류사업과 지원사업으로 구분할 수 있는데, 2005년까지의 교류협력사업은 대부분 북한에 대한 농업지원, 의료지원 등 지원사업이 많고 인적·사회문화적 교류사업은 많지 않은 것으로 나타나고 있다. 그러나 2005년 이후 사업의 내용에 있어서 기술지원이나 인적교류가 점차 증가하고 있다는 점은 주목할 만하다. 물론 아직 본격적으로 활성화 된 것은 아니나 인적교류나 기술지원이 일부 이루어지고 있다는 점은 긍정적인 현상이다.

### (3) 사업추진 주체

2000년 이후 2008년까지 북한 개발지원사업을 성사시킨 지방자치단체는 광역자치단체가 13개, 기초자치단체가 1개이다. 이들 지방자치단체의 사업 중 단순한 교류협력사업이 아닌 개발지원 사업으로서 성사되었거나 완료된 사업의 추진주체를 보면 광역자치단체가 12개, 기초자치단체가 1개이다. 기초자치단체가 추진하여 성사된 사업은 제천시가 추진한 북고성군 과수원 조성 및 기술협력 지원, 농장관리시설 건설지원이 유일하다. 이처럼 광역자치단체의 사업추진이 기초자치단체에 비하여 많았던 것은 기초자치단체의 경우 개발지원을 추진할 수 있는 여건이 상대적으로 취약하기 때문인 것으로 분석된다.

### (4) 대상지역

지방자치단체의 북한 개발지원 대상지역을 보면 대부분 황해남도, 강원도, 평안남도 등 북한의 남부 및 중부지방에 집중되고 있다. 반면 중국·러시아와 국경을 접하고 있는 자강도, 양강도, 함경북도 등과 교류를 희망하는 지방자치단체는 거의 없었다. 강원도가 북강원도를 대상으로 개발지원 사업을 추진한 것을 제외하면 황해남도와 평양 두 지역에 집중되고 있다. 개발지원의 대상지역이 휴전선과 가까운 지역, 비교적 공업이 발달한 지역, 평양주변의 지역 등 특정 지역으로 한정되는 것은 결과적으로 사업의 활성화를 저해하는 결과를 가져올 수도 있다.

### (5) 사업추진 과정

지방자치단체의 북한 개발지원 사업 추진과정을 보면 사업분야와 내용에 대한 충분한 검토와 치밀한 계획 없이 사업을 추진하는 경우가 많았다. 특히 남북교류협력사업의 초기단계에서 이러한 문제점이 많이 노출되었다. 2000년 6·15정상회담 이후 지방자치단체의 남북 교류·협력사업 추진이 가능해져 자 대부분의 지방자치단체는 사전에 북한에 대한 충분한 정보검토와 준비 없이 경쟁적으로 사업을 추진하였다. 그러다보니 사업의 실현가능성에 대한 철저한 검토도 없이 즉흥적으로 사업계획을 세우는 경우가 빈번하였다. 결국 구체성이 결여된 사업의 추진은 실현가능성을 저하시키는 원인이 되었다.

이에 따라 정부로부터 교류협력 승인을 얻었지만 사업이 성사되지 못하는 경우가 많이 발생하였다. 2005년 개발지원으로 큰 틀을 변경한 이후 이러한 문제는 대부분 사라졌으나 사업의 실현가능성과 효과성 증진을 위해서는 반드시 고려해야 할 점이다.

#### (6) 사업추진 재정

안정적이고 체계적인 북한 개발지원 사업을 추진하기 위해서는 각 지역별 특성을 고려한 지방자치단체 차원의 재정적 토대가 사전에 구축되어야 한다. 더불어 대규모 자원을 필요로 하는 북한 개발지원 사업의 경우에는 중앙정부 차원의 재원지원이 수반될 필요가 있다. 그러나 현재는 지방자치단체들이 북한 개발지원을 실질화할 수 있는 사업예산의 확보가 미흡하다.

### 라. 네트워크 평가

남북교류협력사업을 통한 북한 개발지원 사업의 성공적인 수행을 위해서는 필수적으로 주요 정책행위자인 지방자치단체와 중앙정부 그리고 민간단체 상호 간의 협력체계가 구축되어야 한다.

#### (1) 정책행위자들의 인식

지방자치단체의 북한 개발지원을 위한 남북교류협력사업의 정책네트워크를 보면 내면적으로 정책행위자간의 정책목표와 입장 차이에서 갈등의 발생 가능성이 존재하고 있다. 먼저 지방자치단체와 중앙정부의 입장 차이를 볼 수 있다. 둘째, 지방자치단체와 공동으로 개발지원을 추진하는 민간단체의 정책목표와 입장도 기본적으로는 지방자치단체와 비슷하다. 그러나 현재 지방자치단체 북한 개발지원은 관련 정책행위자의 입장 차이에도 불구하고 기본적으로 이해관계가 일치하기 때문에 큰 무리 없이 사업이 추진되고 있는 것이다. 다만 각 주체들 간의 정보교류나 협력이 만족할만한 수준에서 이루어지고 있지 않다는 것은 문제로 지적할 수 있다.

## (2) 네트워크의 특성과 문제점

가장 긴밀하게 상호작용을 하여야 하는 행위자가 정부와 지방자치단체인데 정부는 지방자치단체를 대신해서 사업을 추진하는 민간단체에게 재정적 지원을 하고 이를 사후 평가하는 것 이외에 특별한 기능을 담당하지 않고 있다. 지방 차원에서 추진되는 북한 개발지원에 있어 지방자치단체 간의 네트워크 또한 중요하나 활발한 상호작용은 이루어지지 않고 있다. 그동안 지방자치단체 간 협력체제 구축의 필요성이 제기되었으며, 그 결과 2006년 지방자치단체 간 협력과 정보공유 및 중앙정부와의 협조체제를 강화하기 위해 ‘지자체남북교류협의회’를 구성하였다. 그런데 기대와는 달리 실제로 활발히 운영되지 못하고 있으며 오히려 지방자치단체 간에는 사업 추진에 관한 경쟁이 심해지고 있으며 이러한 갈등과 경쟁이 심화되면서 사업의 효율성과 효과성 저하의 위험성도 커지고 있다.

## 마. 지방자치단체와 북한 간의 관계

본격적인 개발지원이 이루어지기 시작한 2005년 이전의 상황을 보면 지방자치단체의 대북 사업에 대해 북한의 자세는 일반적으로 소극적이었다. 또한 중앙정부에서 염려하듯이 남한의 지방자치단체를 직접적으로 상대하지 않으려는 경향도 있었다. 이러한 어려움에도 불구하고 초창기의 남북교류협력은 남한의 지방자치단체와 북한과의 관계를 정상화하고 신뢰를 바탕으로 개발지원이 원활히 추진될 수 있는 토대가 되었다. 북한 개발지원에 있어서 남한 지방자치단체와 북한의 관계는 초창기에 비하여 많이 발전되었다고 평가할 수 있다. 그러나 아직도 제도적인 측면과 체제적인 측면에서 몇 가지 한계를 내포하고 있다.

# 6. 지방자치단체 북한 개발지원 전략 및 체제구축 방안

## 가. 개발지원의 목표와 원칙

현재 지방자치단체가 대북 교류·협력사업 형식으로 실시하고 있는 북한

개발지원 사업을 통해 달성하고자 하는 궁극적인 목표는 다가올 통일시대를 대비한 통일기반의 조성이라고 할 수 있다. 구체적으로는 남북한 간 사회적·문화적·경제적 이질성 극복을 통해 민족동질성을 회복하고, 경제난과 식량난으로 인한 북한 사회 내의 인도주의적 문제를 해결하고, 민족의 통일적이며 균형적인 발전과 민족전체의 복리향상을 도모함으로써 민족공동체를 형성하는 것이다. 그러나 북한 개발지원의 여러 사업분야와 유형 중에서 대규모 경제지원과 같이 막대한 예산을 소요하는 사업은 지방자치단체 수준에서 한계가 있기 때문에, 실질적으로 동질성 회복작업이 지방자치단체로서는 가장 적합하고 절실한 과제라고 할 수 있다. 이러한 측면에서 본다면 향후 북한 개발지원의 목표는 북한의 경제사회개발을 통한 북한 주민의 삶의 질 향상, 환경보호를 통한 한반도 전체 차원에서의 지속가능한 발전에 기여, 민주주의 인권 등 인류 보편적 가치 실현 등을 예로 제시할 수 있다.

## 나. 개발지원의 추진방향

### (1) 법규정의 개선

법률 차원을 보면 현재 북한 개발지원의 토대가 되는 남북교류협력법과 국가보안법 간의 상충되는 부분이 있다. 따라서 이들 법규간에 충돌이 발생하지 않도록 관련법을 개정할 필요가 있다. 아울러 법률에서 다양한 형태로 이루어지는 북한 개발지원의 형태를 구체적으로 구분하여 사업을 규정할 필요가 있다. 특히 지방자치단체가 독자적으로 북한과 접촉하고 개발지원을 추진할 수 있도록 법률이 개정될 필요가 있다.

### (2) 조직정비

현재 북한 개발지원을 추진하고 있는 대부분의 지방자치단체에서는 경기도와 강원도를 제외하고 별도의 조직을 구성하기보다 기존의 부서에서 관련 업무를 추가적으로 담당하고 있다. 이들 부서도 교류나 개발지원과 관련되는 부서 보다는 자치행정과에 두고 있는 경우가 대부분이다. 더군다나 전문인력을 배치하여 업무를 담당하는 것이 아니라 단지 실무담당 1~2명이 전반적인 업무를 맡고 있는 실정이다.

이러한 한계를 극복하기 위해서는 지방자치단체에 북한 개발지원을 담당하는 전담부서를 설치하여, 전문성을 갖고 지속적으로 북한 개발지원 사업을 추진할 수 있도록 해야 한다. 전담부서는 지방자치단체의 경영기획 또는 국제교류를 담당하는 부서에 설치하고, 그 규모나 형태는 지방자치단체의 계층이나 개발지원 업무의 규모나 내용에 따라 달리 설치해야 할 것이다.

### (3) 지원사업과 지역의 다각화

개발지원은 근본적으로 지속가능성에 중점을 두면서 장기적인 관점에서 피지원 대상국의 사회경제적 개발을 돕기 위한 사업이다. 따라서 물품 지원 뿐만 아니라 프로젝트, 프로그램, 훈련과정, 연구프로젝트 지원이라는 다양한 지원분야, 그리고 교역협력, 기술 및 인력협력, 사회문화협력 등 다양한 형태를 포함한다. 이러한 개발지원의 본래 취지를 구현하기 위해서는 합리적 선정기준에 의한 지원분야의 다각화와 대상지역의 선정이 요구된다. 개발지원 대상지역의 선정은 초기단계에서는 가능하면 남한의 지방자치단체와 비슷한 자연조건, 문화적 특성을 가진 지역을 택하는 것이 좋다. 한편으로 남한 지방자치단체의 특성을 살릴 수 있는 대상지역의 선정도 필요하며, 개발지원 지역 선정에 있어서 중복을 피하는 것도 고려해야 한다.

### (4) 재정의 확보

현재 지방자치단체들이 추진하는 북한 개발지원은 대체적으로 물적 지원이 주를 이루기 때문에 필연적으로 재정수요를 동반하게 된다. 북한 개발지원은 사업영역에 따라 많은 재정을 필요로 하는 경우가 있다. 재정기반이 열악한 남한 지방자치단체의 현실에서 개발지원을 지속하기 위해서는 이러한 재정적 문제를 해결할 수 있어야 한다. 따라서 재정수요를 크게 동반하지 않으면서 개발지원의 효과를 증가시킬 수 있는 기술이나 인적자원 부분의 지원을 늘릴 필요가 있다.

## 다. 개발지원체제 구축방안

지방자치단체의 남북교류협력사업을 통한 북한 개발지원 사업이 효과적

으로 추진되고 성공적 성과를 거두기 위해서는 기본적으로 지방자치단체가 합리적 계획 하에 대상사업과 지역 그리고 추진방안을 마련해야 한다. 그리고 중앙정부도 이에 합당한 계획을 수립하여 지방자치단체가 추진한 사업을 여러 면에서 지원해야 한다. 또한 북한 개발지원 사업을 추진하는 각 지방자치단체 간에 활발한 정보교환과 의견조율이 이루어지고 지방자치단체와 대북사업 민간단체 간의 긴밀한 협조가 요구된다.

### (1) 지방자치단체와 중앙정부의 협력방안

북한 개발지원을 둘러싸고 지방자치단체에 대한 중앙정부의 견제와, 중앙정부에 대한 지방자치단체의 불만으로 인하여 양자 간에 갈등이 존재하고 있다. 그러나 중앙정부와 지방자치단체 모두의 이익을 위한 측면에서 양자 간의 협력관계를 구축할 필요가 있다. 먼저 중앙정부의 법적·제도적 지원이 있어야 하며, 둘째, 지방자치단체의 북한 개발지원을 지원해줄 수 있는 중앙정부 차원의 창구 마련이나 지원기구 설립을 통한 협력네트워크가 마련되어야 한다. 셋째, 중앙정부의 재정지원과 넷째, 지자체남북교류실무협의회의 활성화가 요구된다. 그리고 북한의 창구일원화를 위한 지원이 필요하다.

### (2) 지방자치단체 상호간의 협력방안

지방자치단체의 북한 개발지원사업이 발전하기 위해서는 지방자치단체간의 협력네트워크를 발전시켜 체계적인 협력을 해나갈 필요가 있는 바, 먼저 북한 개발지원 정보를 공유하고 지원할 수 있는 지원센터 형식의 조직을 지방자치단체가 공동으로 설립하고, 둘째, 지원센터와 협의회를 2차원으로 운영하는 방안을 고려해볼 수 있다. 셋째, 지방자치단체간의 협력네트워크 강화와 조직활동을 활성화하기 위한 방안으로서 다음과 같은 정보통신기술을 활용한 협력지원 시스템을 도입하는 것도 고려해볼 수 있다. 다음으로 상호 정보화를 위한 공동 홈페이지의 운영이다. 공동 홈페이지를 통해 남북관계 및 북한 개발지원에 관한 다양한 정보를 제공할 수 있도록 하며, 지방자치단체 차원의 대북정책, 공지사항, 보도자료, 최신자료 및 북한관련 분석자료를 제공한다.

### (3) 지방자치단체와 NGO 간의 협력방안

현재 한국 지방자치단체의 북한 개발지원에 있어서도 NGO는 매우 핵심적인 역할을 수행하고 있다. 국내의 많은 민간단체들이 인도적 지원사업을 비롯하여 북한 개발지원에 직·간접적으로 광범위하게 참여하고 있다. 그러나 대부분의 민간단체들은 재정적으로 열악하여 그 사업 추진과정에서 중앙정부 또는 지방자치단체로부터 재정적 지원을 받지 않을 수 없는데, 지원의 방식이나 규모, 시기 등에 대해서 정부와 민간단체 간, 민간단체 상호간의 입장이 상충되기도 한다. 이러한 갈등을 해소하기 위해서는 법과 규정을 준수하려는 노력을 보여야 한다. 아울러 양자가 대립적 관계가 아닌 동반자인 동시에 경쟁자라는 인식을 가지고 각자의 역할을 충실히 수행하는 동시에 정보와 기술의 교류는 협력관계를 유지할 필요가 있다. 또한 북한 개발지원에 참여하는 민간단체가 자발적 조직화를 통하여 협력하고 경쟁하는 것이 필요하다. 아울러 지방자치단체의 북한 개발지원에 참여하고 있는 민간단체의 다양화가 필요하다.

### (4) 지방자치단체와 국제사회와의 협력방안

북한 개발지원을 위한 지방자치단체와 국제기구간 협력방안으로 UN과 관련된 전문기구 및 산하기구 그리고 NGO와 연계하여 다국적인 국제 네트워크를 형성할 수 있다. 또는 인접국가의 지방정부나 국제기구를 통하여 북한과 접촉하는 방법도 모색해 볼 수 있다. 이를 통해 외국의 노하우를 습득하는 기회도 가질 수 있고, 북한과의 접촉도 용이해질 수 있는 효과도 있을 것이다. 특히 북한이 남한 지방자치단체와 직접 접촉하는 것을 꺼려할 경우 대응하는 방안이 있을 수 있다. 또는 이들 기구의 자원과 전문성을 활용하는 기회도 될 것이다.

### (5) 북한과의 관계 활성화 방안

북한과의 관계 활성화를 통하여 효과적인 북한 개발지원사업을 추진하기 위해서는 다각적인 노력으로서 북한과의 접촉 시 북한을 블랙박스로 간주한 기존의 인식으로부터 벗어나, 북한당국(통전부) 뒤에 있는 행위자들을 발굴하고 접촉면을 확대할 필요가 있다. 아울러 정부차원서 남북회담시 지방자치

단체의 북한 개발지원을 위한 북한의 접촉창구 단일화를 북측에 요청할 필요가 있다. 북한에는 남한과 같이 지방자치제도를 관장하는 행정안전부 같은 부서는 없으나, 북경주재 평양대사관이나 대남사업을 담당하는 조선아태평화위원회를 접촉창구로서 지정 요청할 수 있을 것이다. 이 과정에서는 남북한 체제의 상이성과 개발지원 과정에서 나타나고 있는 상황, 즉 개발지원의 활성화를 통해 북한의 개혁과 개방을 유도하려는 남한의 노력과 북한의 수동적인 자세를 극복하기 위하여 동서독 간의 교류협력과정에서 독일 중앙정부가 기울였던 노력을 참고해볼 필요가 있다.

## 7. 요약 및 결론

한국의 지방자치단체는 2000년 남북정상회담과 6.15 공동선언 이후 남북 교류협력사업에 참여하면서 인도적 지원과 개발지원을 시작하였으며, 개발지원은 2005년 이후 본격화 되었다. 그러나 그 이전에도 부분적으로 개발지원으로 분류될 수 있는 지원들이 이루어져 왔다. 지방자치단체의 북한 개발지원은 중앙정부의 지원과는 다른 의미를 갖는다. 북한에 대한 접촉창구와 통일문제의 채널을 다양화하며, 중앙차원에서 접근하기 어려웠던 부분에 대한 접근이 가능해진다. 중앙정부의 정치적 영향을 덜 받으면서 개발지원이 이루어질 수 있으며, 아래로부터의 접근을 통하여 북한 주민의 참여를 확대하고 신뢰관계 형성에도 도움이 된다. 궁극적으로는 점진적 변화를 통한 북한의 변화와 더불어 통일환경의 조성과 통일달성에 도움이 된다.

지방자치단체의 북한 개발지원이 성공하기 위해서는 합리적인 사업추진체제가 갖추어져야 한다. 대상지역과 사업분야의 선정을 위한 체제, 재정확보가 필요하고 이를 추진해 나갈 수 있는 각 주체들의 협력관계도 필요하다. 그리고 점진적으로 개발지원 과정이나 역할이 제대로 수행되고 있는가에 대한 평가체제를 갖추는 것도 고려해야 한다. 평가체제를 통하여 우선은 남한 지방자치단체의 사업추진체제가 제대로 되었는가에 대한 평가와 환류를 통한 개발지원체제의 발전이 이루어져야 한다. 아울러 사업의 효과나 북한의 수용성이 제대로 갖추어졌느냐를 파악하여 사업의 효율성을 높이기 위한 방안을 모색하는 것과 더불어 북한이 사업을 제대로 추진할 수 있는

체제를 갖추도록 함으로써 효과의 극대화를 추진해야 한다. 평가결과는 사업의 지속적인 추진 여부를 결정하는 정보로 활용될 수 있다. 이 과정에서 북한의 수용성과 각 주체들의 협력관계가 합리적으로 설정된다면 개발지원의 효과 증진과 더불어 통일환경 조성 및 궁극적으로 통일달성에 도움을 줄 수 있을 것이다.



# 제 7 장

## 결 론

북한개발지원의 포괄적 추진방안 : 비핵 · 개방 · 3000구상에 의한 남북동맹의 모색



## 제7장 결론

본 협동연구 사업은 2008년부터 2개년에 걸쳐 각각 <1차년도: 국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한개발지원을 위한 모색>, <2차년도: 북한개발지원의 포괄적 추진방안: ‘비핵·개방·3000 구상’을 위한 실천방안 모색>이라는 주제로 추진되었다. 통일연구원이 주관한 2009년 2차년도 협동연구는 5개 분야로 나누어 북한개발지원 추진을 위한 정책 대안을 제시하고자 하였다.

이번 협동연구에서는 무엇보다 현 정부 대북정책의 핵심이라고 할 수 있는 ‘비핵·개방·3000 구상’의 실천방안을 대북 개발지원의 관점에서 모색하기 위해 주력하였다. 우리가 우선적으로 주력한 작업과제는 대북지원에 관한 종합적이고 체계적인 추진 전략을 제시하는 것이라고 할 수 있다. 이와 함께 대북지원과 관련해서 최근 우리 사회에서 가장 많은 논란거리를 제공하고 있는 투명성과 효과성의 성격을 규명하였으며, 개발지원의 이론적 논의를 바탕으로 이를 제고할 수 있는 방안을 살펴보았다.

우리 정부가 제시하고 있는 ‘비핵·개방·3000 구상’은 국내외의 다양한 행위 자들과의 협력이 요청되며, 이를 위해서는 국제사회와의 협력체계가 구축되어야 할 뿐만 아니라 국내적으로 효율적인 추진체계가 구축되어야 한다. 이를 위한 우리 정부의 과제를 살펴보았으며, 대북 개발지원이 본격적으로 진행될 경우 주요 행위자 중의 하나로 부각될 지방자치단체의 역할을 제고하는 방안에도 대해서도 대안을 제시하고자 하였다.

이하에서는 세부과제별 연구의 내용을 요약하고, 북한개발지원을 위한 정책적 시사점을 다시 정리하였다. 또한 2개년에 걸친 북한개발지원 협동연구 사업을 종합적으로 평가하였다.

## 1. 세부과제별 연구 요약

### 가. 북한개발지원의 이론과 포괄적 전략

이 과제에서는 이명박 정부가 강조하고 있는 대북 인도·개발지원에 관한 목적과 원칙이 국제사회의 개발지원이 지향해 왔던 목적 및 원칙과 일치한다는 점을 강조하고 있다. 이명박 정부는 ‘비핵·개방·3000 구상’을 내세우면서, ‘북한 주민 삶의 질 향상’, ‘비용 대비 성과 문제’, ‘북한의 발전을 촉진하는가’ 등을 대북지원 정책에서의 주요 원칙으로 내세우고 있다. 이상에서 언급된 세 가지 문제는 국제개발원조에서 핵심 원칙으로 내세우는 ‘빈곤감소’, ‘원조의 효과성’, ‘자원성 및 주인의식’의 원칙과 부합한다.

이러한 인식을 기초로 한국의 대북지원에서 개발지원론이 어떻게 대두되었으며, 그것의 의미와 과제는 무엇인지 살펴보았다. 그리고 이와 관련 그동안 제기되었던 주요 쟁점들은 어떤 것들이 있는지 정리해 보고 그것들에 대한 정책 대안을 제시하였다. 이와 함께 북한개발지원의 포괄적 추진전략으로서 빈곤감소전략(PRS: Poverty Reduction Strategy)의 중요성을 강조하고 북한에 어떻게 적용할 것인지 예시하였다. 또한, 개발지원의 ‘권리에 기반한 접근’이라는 새로운, 그러나 매우 중요한 개념을 소개하였으며, 북한개발지원 차원에서의 식량지원 방안 등을 제시하였다.

먼저 국제사회가 그간 축적해온 개발지원에 관한 다양한 경험, 효율성 제고를 위한 이론 및 정책적 원칙들은 한국 정부의 대북지원과 관련한 정책에서 지적되고 있는 다음과 같은 문제를 개선하는데 좋은 시사점을 제공할 수 있을 것으로 판단된다. 첫째, 그간 한국의 북한개발에 대한 일방적인 정책 제시에서 벗어나 북한과의 쌍방성과 국제사회와의 호환성을 확보하는 문제, 둘째, 대북지원의 구상 단계에서부터 현실성과 실현성, 그리고 성과의 합목적성과 실효성을 보장하는 문제, 셋째, 북한의 국제사회의 지원을 수용할 수 있는 능력을 고려한 현실적인 정책과 수단을 구상하고 추진하는 문제, 넷째, 국제적 상식에 부합하고 설득력을 갖추어서 주변국 및 국제기구와의 협력체제를 주도적으로 구축하는 문제 등을 들 수 있다.

이어서 빈곤감소전략(PRS: Poverty Reduction Strategy)의 구체적 내용

을 제시하였다. 국제사회에 빈곤감소전략이 등장하게 된 역사적 배경, 목적과 주요 원칙 등을 소개하고, 빈곤감소전략 수립 및 이행의 모범사례로 일컬어지는 베트남의 경험과 성공요인을 살펴보았다. 또한 빈곤감소전략을 자체적으로 수립하기 어려운 ‘취약국가(fragile state)’에 적용하고 있는 이행기성과목표(TRM)를 소개하고, 북한에 주는 함의를 도출하였다. 빈곤감소전략은 해당 국가 스스로의 전략 수립 및 이행 의지가 가장 중요하다. 이런 점에서 베트남이 국가적 차원의 경제개발계획을 공여자와 함께 작성하면서 성공가능성을 높인 점을 주목해야 한다. 북한도 국제금융기구 등으로부터 지원을 받는 것도 중요하지만, 실질적으로 통합의 파트너이자, 잠재적 최대 공여자인 남한과의 전략적 제휴를 통해 빈곤감소전략을 수립하고, 이행하는 것이 가장 실효적 추진방안일 것이다.

다음으로는 권리에 기반한 접근(RBA: Rights-Based Approach)으로서의 북한개발지원 추진방안을 소개하였다. 우리가 국제사회와의 협력을 통해 북한의 인도적 위기를 효과적으로 해소하기 위해서는 국제사회의 개발지원 경험을 수용할 필요가 있다. 먼저 빈곤의 복합성, 인권과 개발의 통합, 권리에 기반한 접근 등을 수용하여 앞으로 대북 개발지원 과정에서 보다 효과적인 전략들을 개발해나갈 필요가 있는 것이다. 이를 위해 그동안 국제사회가 저개발국가를 대상으로 개발지원을 추진하는 과정에서 나타난 시행착오를 보완할 대안으로 적극적으로 시험되고 있는 권리에 기반한 접근에 관심을 가질 필요가 있다. 특히 북한에 대한 지원전략을 수립할 때 지원의 대상인 북한주민을 어떻게 규정할 것인지 고민해 보아야 한다. 그리고 북한 내 빈곤이 발생하고 있는 요인에 대해서도 새롭게 접근해야 한다. 이 연구에서는 권리에 기반한 접근에 대해 국제사회에서 논의가 어떻게 전개되고 있으며, 구체적으로 개발 프로그램에 어떻게 적용되고 있는지 살펴보았다. 또한 구체적인 적용사례를 검토하고 북한에 대한 개발협력 과정에서 적용할 수 있는 실질적인 방안을 모색하였다.

마지막으로는 대북식량지원에 대한 총론적 검토와 향후 북한개발지원으로서의 식량지원 방안을 제시하였다. 즉, 바람직한 대북 식량지원 추진을 위해, 대북 식량지원의 정책목표 및 원칙을 제시하고 이에 대한 세부적인 추진방안을 제시하였다. 여기에서는 대북 식량지원은 행위자별 이해관계에

따라 인도적 지원, 정치적 지원(거래), 개발협력 등 다양한 목적과 유형의 전략적 정책수단으로 활용할 수 있는 유용성이 있다는 점이 강조되고 있다. 따라서 식량지원의 대상, 목적, 규모 및 시기 등을 사전에 확정하고 이러한 원칙에 부합되는 정책을 추진하는 것이 중요하다고 할 수 있다. 무엇보다 대북 식량지원이라는 정책 행위가 어느 특정 행위자의 이익이나 이해관계만을 추구하는 것이 아니라, 다양한 행위자들의 이해관계에 따라 각기 달리 적용될 수 있는 다양한 방안이 있다는 점을 상기할 필요가 있다.

#### 나. 북한개발지원의 쟁점과 해결방안

이 과제는 일차적으로 대북지원의 투명성과 효과성에 대한 구체적인 방안을 제시하는 데 목적을 두었다. 대북 개발지원 과정은 ‘투명성’이 담보되어야 국민적 공감대가 형성될 것이며, 북한의 자립·자활을 최대한 단기적으로 이루기 위해서는 대북지원에 대한 ‘효과성’을 제고해 나가지 않으면 안 되기 때문이다. 그러기 위해서는 현재 추진 중인 대북지원에 대한 통계생산이 보다 체계적이고 과학적으로 생산될 필요가 있다고 보았다. 정확한 통계는 필요한 곳에 적당량의 지원이 가능하도록 함으로써 제한된 자원을 최대한 효과적으로 활용할 수 있게 한다.

이명박 정부의 대북정책인 상생공영 정책을 구체적으로 실현하기 위한 수단인 ‘비핵·개방·3000 구상’과 대북 개발지원을 어떻게 조화롭게 추진할 것인가 하는 문제가 매우 긴요한 정책적 과제가 아닐 수 없다. 한동안 북한은 ‘비핵·개방·3000 구상’ 가운데 ‘3000’에 깊은 관심을 표방하기도 하였다. 이는 북한의 개발과 직결되는 문제이므로 ‘비핵·개방·3000 구상’과 대북 개발지원과의 긴밀한 전략적 방안마련은 향후 대북정책 추진에서 매우 긴요할 것으로 판단된다. 또한 북한 사회주의 체제는 만성적인 저효율 구조이며, 인간 능력의 수준이 약화되어 있다고 진단되기 때문에 이에 대한 인간 및 사회개발을 어떻게 추진할 것인지에 관한 방안을 제시하였다. 마지막으로 북한의 급변사태에 대한 사회적 관심이 증대되고 있는 것을 반영하여 북한 급변사태와 개발지원에 관하여 분석하였다. 혹시라도 북한에 닥치게 될 지도 모르는 상황에 대비하여, 북한주민들의 고통을 완화해 주고 평화적으로 한반도의 불안

정을 관리할 것인지에 대한 단계적 추진 전략을 제시하였다.

향후 대북 개발지원은 큰 틀에서 두 가지 과제에 직면하게 될 것으로 보인다. 하나는 국제사회와의 협력을 강화하기 위한 시스템 구축 방안이 고려되어야 한다는 점이다. 국제사회와 국제금융기구들은 북한의 인권문제와 북핵문제 등이 어느 정도 해소되어야 북한을 ‘보통국가’로 받아들일 것으로 전망된다. 이러한 측면에서 대북 개발지원이 효과적으로 추진되기 위해서는 북한 사회에 대한 민주주의와 시장경제체제의 정착이 매우 중요할 것으로 예상된다. 이런 점에서 국제사회의 개발지원에 관한 기본 준칙이라고 할 수 있는 『파리선언의 5대 원칙』을 북한에 어떻게 조화롭게 적용시켜 나갈 것인가 하는 문제는 매우 중요한 과제라고 할 수 있다.

다른 하나는 북한 스스로가 느낄 수 있는 발전전략의 수정에 대한 불안을 해소해 주면서 추진해 나가야 한다는 점이다. 북한은 경제발전을 위하여 일반적인 개도국과는 매우 다른 발전전략을 추구해 왔다. 최근 북한은 강성대국을 건설하겠다는 목표 아래 경제강국 건설에 매진하고 있다. 북한의 경제강국 건설은 국방공업의 우선적인 발전에 초점을 맞추면서 민생경제 부문은 군수부문에 종속시키는 전략을 추진하고 있다. 다르게 표현하면 군수경제를 우선순위에 두고, 인민경제는 부차적인 차원에서 다루고 있는 것이다. 그러나 향후 대북 개발지원이 원만하게 진행되기 위해서는 북한당국이 인민경제를 중요하게 받아들이고, 국제사회에 대한 개방으로 연결될 수 있는 경제발전 전략을 모색할 수 있도록 해야 할 것이다.

따라서 대북 개발지원은 북한체제의 안정성 문제, 시장경제체제 도입의 한계, 경제발전전략에서의 국방공업 우선 등 북한이 당면한 한계나 문제점을 극복할 수 있도록 국내외 환경을 개선하는 작업을 우선적으로 추진해야 할 것이다. 만약 북한을 둘러싼 전반적인 대내외 상황이 호전되지 않을 경우 대북 개발지원 자체가 성사되기 어렵고, 비록 성사된다고 하더라도 그 성과를 장담하기 어려울 것이기 때문이다. 특히 국제사회의 이목이 집중되어 있는 북핵문제에 대한 진전이 없으면 대북 개발지원에 대한 여건 개선도 기대하기 힘든 실정이다. 이러한 문제의식을 기초로 북한의 급변사태시 긴급구호 및 긴급재건 메커니즘을 살펴보고, 북한에 적용할 국제협력방안을 제시한다.

#### 다. 북한개발지원을 위한 국제협력 방안

그랜드 바겐(일괄타결)에는 북한의 핵폐기에 대한 안전보장 등 정치·안보적 보상과 함께 북한 경제재건에 필요한 경제적 지원이 포함될 것이 확실하다. 그랜드 바겐의 경제적 지원의 실행을 위해서는 재원조달이 핵심 요소 중 하나가 될 것이다. 그런데 국제협력자금은 조성하려고 하면 당장 이루어지는 그런 종류의 사안이 아니므로 그 실현 가능성을 높이기 위해서는 구체적인 사전 계획 하에 단계별로 사업 추진 전략 및 실현방안을 도출할 필요가 있다.

이같은 문제의식에 기초하여 본 과제에서는 북한 개발지원을 위한 재원조달과 원조조정 방안, 국제사회의 체제전환국 지원 사례연구, 북한의 급변사태시 긴급구호 및 긴급재건 메커니즘을 살펴보고, 북한에 적용할 국제협력방안 등을 살펴보았다. 북핵문제가 해결 국면에 접어들면 세계 각국은 경쟁적으로 한반도에 관심을 가질 것이다. 우리는 다른 나라가 북한에 들어가기 전에 빨리 들어가서 우리가 먼저 북한을 개발해야한다는 생각이 상식으로 되어 있다. 북한이 핵만 폐기하면 우리가 북한을 잘 살게 해주겠다는 생각도 이러한 연장선상에 있다. 그러나 북한이 한반도 북부에 대한 독자적인 통제권을 유지하고 있는 상황에서는 북한개발 관련 우리의 역할은 일정한 한계에 직면하게 된다. 남북한이 완전히 통합하는 경우와는 확실한 차이가 있는 것이다. 우리만 독주하는 경우의 득과 실을 냉정히 분석해봐야 한다.

북핵문제가 타결되어 북한에 대한 국제사회의 개발지원이 본격적으로 추진될 경우 북한에 대한 개발지원을 우리가 주도적으로 이끌어나가기 위해서는 한국을 비롯한 대북 경제지원 국가 간 원조조정과 북한 당국과의 정책협의를 수행하는 다자간 국제협력체의 설립 등의 작업을 추진하는데 우리가 선도적 역할을 수행해야 한다. 따라서 국제원조사회에서 북한 개발지원에 대한 발언권을 높여 원조조정(aid coordination)과 원조공여기관간 조화(harmonization)를 우리가 선도적으로 추진할 필요가 있다는 점이 본 연구의 출발점이라고 할 수 있다. 그런데 북한경제재건을 위한 재원조달과 원조조정을 위한 다자간 신탁기금 및 다자간 국제협력체를 설립하여 국제협력을 주도할 수 있기 위해서 가장 필요하고 또한 가장 먼저 구축되어야 할 것은 국내

역량의 강화일 것이다. 북한의 원조수용능력 확충도 중요하지만 한국이 대북 원조를 효과적으로 공여하는데 필요한 능력을 배양하는 것은 더욱 중요하기 때문이다.

북한 경제재건을 위한 국제협력 분야에서는 궁극적으로 국제사회가 우리의 협력자이자 경쟁자로서 작용할 것이므로 우리 사회 내부에 북한 개발지원을 위한 국제협력 전문가를 양성하는 것이 매우 중요하다. 북한과 국제사회가 개발지원의 형식과 조건 등을 놓고 충돌할 때 우리가 다자간 신탁기금 및 다자간 국제협력체의 최대공여국으로서 적극적인 ‘중재자’의 역할을 수행하는 것이 가능하기 위해서는 북한과 국제협력에 동시에 정통한 다수의 전문가가 필요한 것이다. 여기에 더하여 국내 북한 전문가와 개발지원·국제협력 전문가와의 네트워크를 구축하여 상호 협력을 유도해야 할 것이다. 국제협력을 담당하는 공무원을 대폭 확충하고 교육시켜서 다양한 경험을 쌓도록 해야 할 것이다. 한편 국내 전문가와 국제 전문가와의 공동연구를 지원하여 국제사회의 다양한 경험과 노하우를 체득하도록 기회를 제공하는 것이 바람직하다.

북한 개발지원과 국제협력 프로그램 실현을 위한 국내 역량 강화는 시간이 걸리는 과제이므로 중장기적 관점에서 볼 때 우리 정부가 가장 우선적으로 추진해야 할 과제이다. 수원국의 원조수용능력 확충에도 오랜 시간과 돈이 필요하듯이 원조공여국의 원조공여능력 배양도 마찬가지이다. 특히 이 과제는 단기적으로 뚜렷한 효과가 나타나지 않아도 중장기적으로 일관성 있는 원칙하에 지속적으로 추진하여야 한다. 양성된 전문가들은 북한 개발지원에 대한 지식과 경험이 풍부해야 하며 아울러 국제규범과 국제관례에도 밝아야 한다. 우리가 다른 나라보다 우위에 있는 북한에 대한 정보 역량과 국제협력에 밝은 대북 개발지원 역량을 결합해 나가야 한다.

### 라. 북한개발 지원체계의 구축방안

이 연구과제는 통일 과정 및 통일 이후 남북통합의 토대를 형성하기 위해서 북한의 빈곤 문제 해결과 북한주민들의 생활의 질을 개선하는 작업이 매우 중요하며, 따라서 이를 위한 대북 개발지원은 우리의 대북정책에서 매

우 중요한 정책 과제라는 기본 인식에서 출발하였다. 또한 북한 빈곤 문제 해결에는 수십 년의 시간이 소요되기 때문에 대북 개발지원 정책은 중장기적인 전망과 계획을 갖고 추진되어야 하며, 정책을 효과적으로 추진하기 위한 북한 개발지원 체제를 구축해야 한다고 보고 있다. 그리고 북한 개발지원 체제를 정책결정 체계, 정책집행 체계, 법체계로 구분하여 개념을 정의하고, 대북 개발지원을 위해 각각의 체계들이 어떻게 구축되어야 하는지에 대해 종합적·체계적으로 살펴보고 있다.

그런데 북한의 핵문제가 해결되지 않고 있을 뿐만 아니라 세계금융위기의 여파로 국내경제의 불확실성이 상존하고 있는 현재의 대내외적 여건에서 북한 개발지원 체제를 구축하는 작업을 본격적으로 추진한다는 것은 쉽지 않은 일이라고 할 수 있다. 그러나 달리 생각하면 김대중, 노무현 정부의 대북지원 정책이 ‘피주기’로 비판받았고, 이명박 정부의 대북지원 정책은 ‘반인도주의’로 공격받고 있듯이, 이러한 갈등과 대립을 넘어서기 위한 방안을 모색하는 작업은 매우 시급한 과제라고 할 수 있다. 따라서 우선은 ‘대북지원 정책의 종합적 개선방안’을 마련해야 할 필요성에 대한 공감대를 형성하는 것으로부터 시작해야 한다. 이를 위해 국회와 시민사회가 적극적으로 나서서 선도적인 역할을 해야 할 필요가 있다. 북한 개발지원 체제의 구축 작업은 이러한 종합적인 개선 방안의 틀에서 논의하면 될 것이다.

그리고 북한 개발지원에 대한 국민들의 인식을 높이기 위해서도 많은 노력을 기울여야 한다. 개발원조 선진국들이 자국 국민들에 대한 개발교육을 중요하게 생각하는 것도, 다른 나라를 돕는 것에 대해 국민들의 이해가 부족하면 원조정책을 추진하기가 쉽지 않기 때문이다. 이와 마찬가지로 북한 개발지원 문제에 있어서도 국민들의 이해를 얻는 것이 매우 중요하다. 이러한 개발교육에는 정부의 역할과 함께 시민단체의 역할을 제고할 수 있는 방안이 모색될 필요가 있다.

마지막으로 이러한 일들이 순조롭게 추진되기 위해서는 북한 개발지원 연구자들도 보다 적극적인 역할을 담당해야 한다. 앞으로 북한 개발방안에 대한 연구가 발전하기 위해서는 개발이론, 개발정책, 개발실무 분야 모두에서 균형적인 발전이 이뤄져야 할 것이다. 최근에 연구자들의 관심이 주로 개발정책에 몰려있는데, 개발이론에 대한 연구들이 축적되지 않은 상황에서

개발정책 연구가 큰 성과를 내기란 어렵다. 결국은 북한 개발연구의 담론에 의해 개발정책이 결정될 것이기 때문이다. 따라서 이론분야에서는 북한 사회의 변화와 발전에 대한 ‘큰 그림’과 관련한 담론을 생산해 내는 것이 중요한 과제라고 할 것이다. 그것은 북한경제사회 개발이 ‘어떤’ 발전이고 ‘누구를’ 위한 발전인가에 대해 북한 개발연구가 답을 내놓아야 한다는 것을 의미한다. 그리고 정책분야에서는 세계은행 등 국제기구들이 개발도상국들에게 정책 권고를 하듯이 남한의 이니셔티브로 북한의 정책 및 제도 변화에 대한 정책 권고안을 만들 수 있어야 한다. 또한 실무분야에서는 남한의 관료, 각 분야 전문가, NGO 활동가들이 북한의 분야별 현장에서 북한 관료 및 주민들과 함께 경제사회개발 사업을 추진할 수 있는 실무적 지식에 대한 연구가 필요하다.

#### 마. 지방자치단체의 북한개발지원 전략과 접근방법

이 연구과제는 지방외교와 국제협력의 틀 속에서 지방자치단체의 북한에 대한 개발지원이 성공하기 위하여 필요한 요소들을 도출하는데 초점을 맞추고 있다. 이를 위해 국내의 지방자치단체의 개발지원 사례를 살펴보고 이를 통하여 나타난 시사점들을 기초로 하여 한국 지방자치단체의 북한 개발지원 실태를 분석하고 평가하였다. 구체적으로 크게 세 분야로 나누어 평가를 시도하였는데, 제도적 측면에서 법과 자치법규의 내용을 분석·평가하고, 둘째, 내용적 측면에서는 북한 개발지원의 형식, 사업분야 및 내용, 사업추진 주체, 대상지역, 사업추진과정 그리고 사업추진에 필요한 재정의 확보방안 및 실태를 평가하였다. 마지막으로 개발지원 협력체제를 평가하였다. 이를 위해 북한 개발지원 사업에 참여하는 지방자치단체의 각 정책행위자들이 누구인가와 그들의 역할 및 인식 그리고 협력체제의 특징을 살펴보았다. 이를 기반으로 지방자치단체 북한 개발지원의 문제점과 개선방안을 도출하였다.

한국의 지방자치단체는 2000년 남북정상회담과 6.15 공동선언 이후 남북 교류협력사업에 참여하면서 인도적 지원과 개발지원을 시작하였으며, 개발 지원은 2005년 이후 본격화 되었다. 그러나 그 이전에도 부분적으로 개발지원으로 분류될 수 있는 지원들이 이루어져 왔다. 지방자치단체의 북한 개발

지원은 중앙정부의 지원과는 다른 의미를 갖는다. 북한에 대한 접촉창구와 통일문제 논의 채널을 다양화 하며, 중앙차원에서 접근하기 어려웠던 부분에 대한 접근이 가능하기 때문이다. 또한 중앙정부의 정치적 영향을 덜 받으면서 개발지원이 이루어질 수 있으며, 아래로부터의 접근을 통하여 북한 주민과의 접촉면을 확대하고 신뢰관계 형성에도 도움이 된다. 궁극적으로는 점진적 변화를 통한 북한의 변화와 더불어 통일환경의 조성과 통일달성에 기여할 수 있는 것이다.

지방자치단체의 북한 개발지원이 성과를 거두기 위해서는 기본적으로 지방자치단체의 역량 강화 등의 노력이 선행되어야 하겠지만, 법·제도적 개선과 함께 다양한 참여자들과의 협력관계 구축도 필요하다. 이를 위해 먼저 북한 개발지원의 기본적인 목표와 원칙이 정립될 필요가 있다. 개발지원의 기초가 되는 남북교류협력사업 관련 조례를 제정해 놓은 지방자치단체들이 표방하고 있는 기본적인 목표는 대부분 민족동질성 회복과 통일에 대한 기여이다. 이것이 궁극적인 목표라고 한다면 이러한 목표를 달성하기 위하여 하위목표나 단기적인 목표가 설정될 필요가 있으며, 그것은 장기적인 목표와 적절한 조화를 이루어야 할 것이다. 그리고 이를 뒷받침하기 위한 추진 원칙들과 전략도 수립되어야 한다.

지방자치단체들이 지향할 북한 개발지원의 목표는 단기적으로는 식량난 해결과 빈곤의 퇴치, 그리고 중장기적으로는 지속가능한 개발이 될 수 있다. 그리고 보다 장기적인 목표로는 북한의 특정 지역과 실질적인 교류관계를 맺고, 지방간 개발지원을 통하여 민족동질성을 회복함으로써 실질적으로 통일에 기여하는 것이다. 이러한 목표달성을 위한 사업 추진 원칙으로는 일차적으로 중앙정부의 관련 정책과 일관성을 유지하면서 조화를 이룰 수 있어야 한다는 점이 강조될 필요가 있다. 또한, 실질적이면서 지속적·장기적으로 개발효과가 있는 분야를 중심으로 점진적·단계적인 개발지원을 추진해야 한다. 아울러 참여의 원칙과 직접적 효과성을 발휘할 수 있고 북한의 변화를 실질적이고 지속적으로 이끌어 낼 수 있는 분야에 선택과 집중을 하는 방식으로 개발지원이 이루어져야 할 것이다.

지방자치단체는 북한 개발지원을 효율적·체계적으로 추진할 수 있는 조직을 구축할 필요가 있다. 조직의 형태는 전담조직의 형태가 가장 바람직할

것이나, 지방자치단체의 규모가 크지 않거나 개발지원 사업의 초기단계일 경우에는 T/F 팀 형태의 조직을 구성하는 것이 필요하다. 지원분야도 다각화할 필요가 있다. 가능하면 중앙정부가 추진하기 힘든 분야에 집중하고, 북한의 취약계층에게 도움이 될 수 있는 분야가 먼저 고려되어야 할 것이다. 재정의 확보는 북한 개발지원 사업 추진을 위한 가장 기초적인 내용이 되는데, 안정적 재정확보를 위해서 지방자치단체의 일반재정을 출연하는 방안이 모색될 필요가 있다. 아울러 모금활동이나 민간출자, 국제기구로부터의 조달 등 다양한 재원조달 방안이 동시에 강구되어야 한다.

개발지원체제가 제대로 구축되어 기능하기 위해서는 지방자치단체의 북한 개발지원에 참여하는 각 정책행위자들 간의 협력관계가 중요하다. 지방자치단체와 정부간에는 중앙정부의 지원을 전제로 한 협력관계가 필요하다. 중앙정부는 법·제도적 개선을 통해 지방자치단체가 독자적으로 북한 개발지원을 추진할 수 있는 권한을 부여할 필요가 있다. 그리고 무엇보다도 중요한 것은 북한과의 협력관계를 유지하는 것이다. 북한과의 협력관계를 구축하는 작업은 사업의 신뢰성을 제고할 뿐만 아니라 북한의 수용성을 향상시켜줄 것이다. 이러한 노력의 일환으로 사업과정에서 북한측의 적극적인 참여를 유도하기 위한 방안이 모색될 필요가 있다.

지방자치단체의 북한 개발지원이 성공하기 위해서는 합리적인 사업추진체계가 갖추어져야 한다. 대상지역과 사업분야의 선정에 대한 체계의 구축, 지속가능성을 보장하기 위한 재정의 안정적인 확보 체계의 마련, 그리고 다른 기관들과의 협력관계 구축도 필요하다. 여기에 더하여 개발지원 과정이나 역할이 제대로 수행되고 있는가에 대한 평가체제를 갖추는 것도 고려해야 한다. 체계적이고 종합적인 평가를 통하여 우선은 남한 지방자치단체의 사업추진체계가 제대로 되었는가에 대한 평가가 이루어져야 할 것이며, 이를 기초로 개발지원체제의 발전이 모색되어야 한다. 아울러 사업의 효과나 북한의 수용성이 제대로 갖추어졌느냐를 파악하여 사업의 효율성을 높이기 위한 방안을 모색하는 것과 더불어 북한이 사업을 제대로 추진할 수 있는 체제를 갖추도록 함으로써 효과의 극대화를 추진해야 한다.

## 2. 2차년도(2009년) 연구결과의 종합평가

2차년도 연구 성과를 종합하면, 우리가 북한에 대한 개발지원사업을 추진 하면서 우리의 이해관계를 최대한 반영하면서 국제사회와의 협력을 주도해 나가기 위해서는 우리가 직면한 현실과 역량에 어울리는 협력방안을 마련해야 한다는 점이 강조되고 있다. 대북개발지원과 관련하여 우리가 처한 상황의 특수성은 우리가 주요 공여국의 일원이면서 동시에 간접적인 수혜국이라는 2중성을 지니고 있다는 사실이다.

우리는 국제사회의 일원으로 북한에 대한 개발지원 프로그램에 다른 공여자와 공동으로 또는 독자적으로 참여하게 됨으로써 주요 공여국의 지위를 얻게 될 것이다. 이와 동시에 남북이 통일을 지향하고 있고 경제협력을 통해서 경제공동체 형성을 촉진시킬 수 있다는 차원에서 국제사회의 개발지원의 간접적인 수혜국이 된다고 할 수 있다. 후자의 특성이 강조될 경우 국제사회는 대북 개발지원사업에서 2중적인 성격의 수혜국이 존재하는 특수한 상황에 직면하게 되는 것이다(Two-Client Model).

이러한 특수성에 적합한 북한에 대한 개발지원 방안을 모색하는 것이 우리가 당면한 과제인 것이다. 다시 말해서 우리는 대외적으로 최소한 2가지 이상의 복합적인 역할을 수행해야 한다. 그 중에서도 핵심적인 것은 공여국의 일원으로서 공여자들과의 협력을 통해서 공여자들의 북한에 대한 개발협력 사업을 남북 상황에 적합하게 조율·조정해 나가는 역할을 수행하는 것이라고 할 수 있다. 다음으로 관심을 가져야 할 역할로는 북한 당국과의 긴밀한 협의를 통해서 남북경제의 공동번영과 균형발전을 도모해 나가야 한다. 결국 우리가 처한 특수한 상황을 잘 반영하여 대북 개발지원을 통해 우리의 국가 이익을 극대화하기 위해서는 국제사회 및 북한과의 협력체계의 구축 및 조정·조율작업의 주도적 추진 등을 위한 여건을 마련하고 우리 사회의 추진역량을 강화하는 것이 가장 중요한 과제라고 할 수 있다.

이러한 문제의식을 바탕으로 2차년도 연구의 주요 성과들을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 북한에 대한 개발지원을 추진하는데 필요한 기본적인 개념 규명 작업이 성공적으로 수행되었다. 특히 개발지원을 통한 남북경제공동체 형성

작업은 과거보다 쌍방향적으로 추진되어야 한다는 사실을 강조하고 있다. 대북개발지원의 쌍방향적인 추진은 북한이 직면하고 있는 현실에 대한 객관적인 인식에서 출발하여 북한 스스로 개발과 변화의 의지를 갖추도록 북한의 자발성(Ownership) 강화를 유도하는 작업이 강조되어야 한다는 것을 의미한다.

둘째, 국제사회가 저개발국가에 대한 개발지원사업을 추진할 때 우선적으로 요구하는 빈곤감소전략(PRS)의 북한판이 제시되고 있다. 빈곤감소전략(PRS)은 국제사회의 주요 관심사인 빈곤문제를 어떻게 해결할 것인지에 대해 수원국(受援國)이 자체적으로 수립하는 계획을 의미한다. 따라서 북한에 대한 국제사회의 개발지원이 추진될 경우 국제사회는 북한당국에 빈곤감소전략의 수립과 제출을 요구하게 될 것이다. 문제는 이러한 전략수립에 대해 북한당국의 인식과 작성 능력이 매우 제한적일 것으로 예견된다는 사실이다. 따라서 남북협력을 통해서 이러한 전략 수립을 우리가 지원해 줄 필요가 있고 이러한 상황에 대비하여 북한의 빈곤감소전략을 어떻게 수립할 것인지에 대한 연구가 요구된다는 점에서 본 작업의 의미가 있다고 할 수 있다.

셋째, 인권문제와 개발을 통합하여 접근하는 ‘권리에 기반한 접근(Rights-Based Approach)’이라는 새로운 개발지원 개념이 소개되었다. 특히 북한의 인권문제에 대한 우리 사회의 관심이 고조되고 있는 상황이어서 이러한 접근 방식은 대북 개발지원 관련 연구의 폭을 넓힐 것으로 기대된다고 할 수 있다.

넷째, 우리 사회에서 제기되고 있는 대북지원 및 개발지원 관련 다양한 쟁점들이 재조명되고 그에 대한 개선책이 제시되었다. 가장 일반적으로 거론되고 있는 투명성과 효율성을 제고하는 방안이 심층적으로 모색되었으며, 경제개발과 함께 고려되어야 할 사회개발을 위한 지원 방안이 검토되었다. 여기에 더하여 현안으로 논의되고 있는 북한에 대한 식량지원을 어떻게 접근해야 하는 지에 대해서 국제적인 규범이라는 새로운 틀에서 살펴보았으며, 김정일 위원장의 건강 악화설을 계기로 확산되고 있는 북한의 급변사태 발생 시 개발지원을 어떻게 수행해야 하는지에 대한 정책 방향이 제시되었다.

다섯째, 이명박 정부가 제시하고 있는 대북정책의 핵심부분이라고 할 수 있는 ‘비핵·개방·3000 구상’을 개발지원의 관점에서 재구성하여 구체적인 실천방향을 제시하였다. ‘북한 주민들의 삶의 질 제고 우선’, ‘국제적 기준에

대한 부합성 제고’, ‘북한경제의 자생력 향상’, ‘북한의 호전성 완화에 기여’ 등이 기본 추진방향으로 제시되었다. 정부가 우선적으로 추진할 필요가 있는 사업으로는, ‘에너지난 해소를 위한 협력’, ‘식량문제 해결을 통한 절대빈곤의 해소’, ‘황폐화된 산림 복원’, 그리고 ‘경제교육 및 산업인력 양성’ 등이 포함되었다.

여섯째, 북한 개발지원을 위한 국제협력 방안을 체계적·심층적으로 분석하여 대안을 제시하고 있다. 우리 사회의 북한에 대한 개발지원사업의 성공 여부는 국제사회와의 협력에 달려있다고 해도 과언이 아니라고 할 수 있다. 그런 점에서 국제사회와 어떻게 협력해 나갈 것인가에 대한 연구와 방향 제시는 매우 중요한 작업이다. 국제사회와의 협력에서 가장 우선적으로 검토되어야 할 부분은 재원조달이라는 차원에서의 협력과 개발지원 사업을 조정하고 조율해 나가기 위한 협력체계 구축, 그리고 북한에 급변사태 발생시 국제사회와의 협력 방안 등이라고 할 수 있다. 국제협력 관련 우리가 우선적으로 고민할 필요가 있는 주요 과제로는, ‘對북한 지식전수 및 북한의 개발역량 강화를 위한 국제협력과 가칭 『북한 기술지원신탁기금』의 조성’, 북한의 국제금융기구 가입 지원, ‘가칭 『북한신탁기금』조성과 가칭 『북한개발지원 그룹』설립’ 등이 제시되었다.

일곱째, 북한 개발지원을 위한 사업을 본격적으로 추진하기 위해서는 우리 사회의 인프라가 보강되어야 한다는 점을 강조하면서, 이를 위한 구체적인 노력의 일환으로 개발지원체제가 구축될 필요가 있다는 점에 주목하고 있다. 헌법에 규정된 평화적 통일을 위해 정부는 북한문제에 적극적으로 관여해야 하며, 북한 개발지원은 체계적이고 포괄적인 방법을 통해서 추진해야 한다는 점에서, 북한 개발지원을 위한 정부 차원의 추진체제를 구축하는 것이 매우 중요한 문제라는 것이다. 이 추진체제에는 ‘정책결정 체계’, ‘정책집행 체계,’ 그리고 ‘법체계’ 등이 포함되어 있다. 이 연구에서는 우리 정부가 위에서 언급한 추진체제를 어떤 방법으로 추진해야 할 것인지에 대한 구체적인 대안을 제시하고 있다.

여덟째, 북한에 대한 개발지원 사업이 본격적으로 추진될 경우, 그동안 대북지원사업의 주요 행위 주체 중의 하나로 부각되었던 지방자치단체의 역할도 살펴볼 필요가 있다. 대북 개발지원사업의 잠재적인 참여자라고 할

수 있는 지방자치단체가 직면한 가장 근본적인 문제는 제도적 장치 마련이 미흡한 상황이고, 사업을 추진할 인적인 역량이 매우 제한적이라는 점에서 한계를 보이고 있다는 점이다. 또한 지속적인 사업 추진을 위한 재원의 확보가 요구된다는 점도 고려되어야 할 부분이다. 여기에 더하여 본 연구에서는 정부기관, NGO, 다른 지자체 등과의 네트워크 구축 등의 필요성이 강조되고 있다.

### 3. 북한개발지원 연구의 기대효과와 향후 과제

#### 가. 기대효과

2개년에 걸쳐 추진된 금번 협동연구 사업은, 향후 북한개발지원사업의 추진을 위한 정책적 대안을 개발하고 개발지원 연구분야의 논의수준을 넓혔다는 데 큰 의의를 둘 수 있다. 특히, 북한개발지원에 대한 산·학·연·관의 협동 연구를 통한 종합적이고 체계적인 실태분석과 사례분석을 기초로 실효성 있는 정책 대안을 제안함으로써 정부의 정책수립과정에 직접적으로 기여하고자 하였다. 또한 북한개발지원에 대한 연구기반 확보를 위해 노력하였다. 북한개발지원 연구는 이제 막 시작되는 분야로 아직 체계적인 연구가 부족하여 연구기관들 사이에서 중복적인 연구가 이뤄질 가능성이 높기 때문에 선도적인 연구과제 수행은 후속연구의 심화·발전에 기여할 것으로 기대된다.

북한개발지원 문제에 대한 연구는 그 자체로 체제이행 문제에 대한 접근을 동반하기 때문에, 기존 개발경제학에 대한 재조명과 개발에 관한 정치학·정책학·법학 이론의 문제점뿐만 아니라 사회주의권의 경험과 교훈에 대한 학제적 접근과 협동연구를 자연스럽게 유도할 것이다. 또한 북한개발지원과 관련, ‘북한체제 변화’를 둘러싼 시각은 남북통합에 대한 담론 형성과 직접적으로 연계되기 때문에 활발한 후속연구가 파생될 것으로 기대된다.

아울러 본 협동연구를 통해 국제기구의 대북 지원과 관련, 한국정부와 국제기구와의 공조에 관한 폭과 방향을 결정할 수 있을 것으로 본다. 특히 북한의 식량난에 대비하여 한국정부는 인도적 지원 차원의 국제연대를 구축

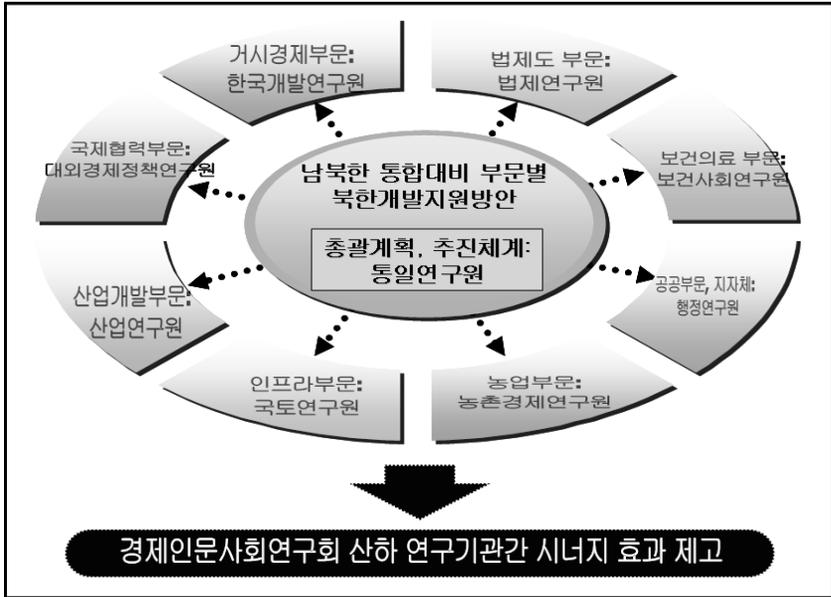
하여 북한 주민의 인권개선에 기여할 필요가 있다. 또한 국제사회의 개발지원을 선도하고 있는 다자간 국제개발기구의 지원체계 및 현황을 파악함으로써 북한이 국제사회에 편입될 때를 대비할 필요가 있다.

마지막으로 본 협동연구는 북한개발지원을 위한 범정부적 추진체계 준비에 기여할 수 있을 것으로 본다. 이번 연구는 각 부처들이 중장기적인 북한개발지원 계획 속에서 효율적인 정책 시스템을 구축하여 체계적이고 협력적으로 대북사업을 추진해 나갈 수 있도록 하는 데 기여할 것이다. 그동안 세계은행과 IMF 등 국제금융기구의 대북활동이 북한실정에 맞지 않아 여러 문제점을 야기하였기 때문에, 본 연구는 한반도 현실 및 남북관계 발전에 부합하는 국제사회의 논의를 선도하는 데에도 기여할 수 있을 것이다.

#### 나. 향후 과제

금번 2개년 사업은 개발지원분야의 기초연구와 북한에 대한 시사점 도출 및 정부의 정책 방향 제시에 초점을 맞추어 추진되었다. 따라서 이를 기초로 후속연구가 진행된다면, 북한개발지원을 위한 부문별 정책개발 연구가 시행될 필요가 있다. 즉, 이번 2개년 사업(2008~2009년)에서 거둔 연구성과를 심화, 발전시켜 실제로 북한에 어떻게 적용할 것인지에 대한 구체적이고 실질적인 정책대안을 모색하는 연구가 절실히 요청되는 것이다. 남북한 통합 대비 부문별 북한 개발지원은 국가적 차원에서 부문별 협력을 통해 가능하다. 따라서 거시경제, 무역진흥, 인프라, 산업, 공공정책, 농업, 보건의료, 시민사회 등 각 분야의 시스템과 전략방안을 마련해야 하는 것이 중요하다. 후속 연구는 국가발전전략 차원에서 북한의 부문별 개발지원 추진방안을 마련하는 바, 특정기관에서 독자적으로 수행하기에는 어려움이 있다. 따라서 부문별 전문기관 연구진이 참여하여 추진하는 것이 효과적이다. 이러한 취지에서 북한개발지원의 전 부문별 참여가 가능한 경제·인문사회연구회 산하 기관간 협력을 통해 연구성과를 극대화 할 수 있는 바, 추가적인 협동연구 사업으로 추진해야 할 필요성이 절실히 요청된다(아래 <그림 7-1>참조). 아울러 학계 전문가 및 민간연구기관들의 참여를 통해 민·관·학 협동연구의 저변확대 노력이 필요하다.

<그림 7-1> 후속연구 과제 및 연구구성



이같은 문제인식을 바탕으로 통일연구원을 주축으로 산·학·연 관련 단체로 구성된 협동연구팀이 후속 연구사업을 기획하였으나, 예산상의 제약 등으로 인해 성사되지는 못하였다. 향후 ‘비핵·개방·3000 구상’이 본격적으로 가동되고, 북한개발지원에 관한 정책적 조치가 취해질 경우 북한개발지원에 관한 세부전략 마련이 절실히 요청된다. 따라서 북한개발지원의 효과적인 추진과 개발지원 연구의 저변확대를 위한 차원에서 후속 연구사업이 더욱 활발히 추진되기를 기대한다.

## 참 고 문 헌

### 1. 단행본

- 가라타니 고진·조영일 옮김. 『세계공화국으로』. 서울: 도서출판 b, 2007.
- 강광하. 『경제개발5개년계획: 목표 및 집행의 평가』. 서울: 서울대학교 출판부, 2000.
- 강동완. 『대북지원정책 거버넌스: 남남갈등을 넘어 남북상생으로』. 서울: 한국학술정보, 2008.
- 강일규 외. 『직업능력개발관련 대북한 협력의 방향과 과제』. 서울: 한국직업능력개발원, 2003.
- 경수로사업지원기획단. 『KEDO 경수로사업 지원 백서』. 서울: 경수로사업기획단, 2007.
- 권율·정지선·박수경. 『양자간 개발기구의 체계와 활동』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 권율 외. 『양자간 개발기구의 체계와 활동』. 서울: 통일연구원, 2008.
- \_\_\_\_\_. 『우리나라 대외원조정책의 선진화 방안: 국제개발협력 패러다임의 변화와 한국 ODA의 개혁과제』. 대외경제정책연구원. 연구보고서, 2006.
- 권율. 『ASEAN 주요국의 빈곤감축전략 및 ODA 활용방안』. 서울: 한국국제협력단, 2004.
- 권태진·김영훈·지인배. 『남북한 농업개발협력 추진방안 연구』. 서울: 농촌경제연구원, 2007.
- 권해룡. 『개발협력을 위한 한국의 이니셔티브』. 서울: 삶과 꿈, 2006.
- 금창호 외. 『지방자치단체의 남북교류 활성화 방안』. 한국지방행정연구원, 2001.
- 김경량. 『독일통일과 동서독 지방자치단체간의 역할 및 협력에 관한 조사연구』. 강원발전연구원, 1999.
- 김석진. 『개발원조의 국제규범과 대북정책에 대한 시사점』. 서울: 산업연구원, 2009.
- \_\_\_\_\_. 『중국베트남 개혁모델의 북한 적용 가능성 재검토』. 서울: 산업연구

- 원, 2008.
- \_\_\_\_\_. 『베트남 사례를 통해 본 북한의 대외무역 정상화 전망』. 서울: 산업연구원, 2007.
- 김성철. 『국제금융기구와 사회주의 개혁 개방: 중국, 베트남 경험이 북한에 주는 함의』. 서울: 통일연구원, 2001.
- \_\_\_\_\_. 『베트남 대외경제개방연구』. 서울: 통일연구원, 2000.
- 김영윤 외. 『남북경제공동체 형성을 위한 대북 투자 방안』. 서울: 통일연구원, 2002.
- \_\_\_\_\_. 『평화비용의 의미와 실익』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 김영윤. 『남북경협 실패사례연구』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 김영훈. 『대북식량지원의 효과와 정책과제』. 서울: 한국농촌경제연구원, 2008.
- \_\_\_\_\_. 『미국의 대외 식량지원 프로그램』. 서울: 한국농촌경제연구원, 2005.
- 김재한 외. 『2020 강원도 지방외교의 장기전략 및 대응방안』. 강원발전연구원, 2007.
- 김창수·엄태암·박원근. 『북한 급변사태 시 한·미 협력방안』. 서울: 국방연구원, 1997.
- 김학성·최진욱. 『남북한 지방자치단체간 교류·협력: 실태분석과 활성화 방안』. 서울: 통일연구원, 2001.
- 대북협력민간단체협의회·대북지원민관정책협의회(통일부). 『대북지원 10년 백서』. 서울: 늘품, 2005.
- 더글러스 러미스, 최성현 옮김. 『경제성장이 안되면 우리는 풍요롭지 못할 것인가』. 대구: 녹색평론사, 2002.
- 로버트 게스트, 김은수 역. 『아프리카, 무지개와 뱀파이어의 땅(The Shackled Continent)』. 서울: 지식의 날개, 2009.
- 리기섭. 『조선민주주의인민공화국 법률제도(로동법제도)』. 평양: 사회과학출판사, 1994.
- 박복영·이계우·이순철·정지선·박수경. 『우리나라 대외원조역량의 현황과 과제』. 서울: 대외경제정책연구원, 2008.
- 박복영 외. 『우리나라 대외원조역량의 현황과 과제』. 서울: 대외경제정책연

- 구원, 2008.
- 박복영. 『원조모형의 국제비교와 시사점』. 서울: 대외경제정책연구원, 2007.
- 박영호 외. 『통일예측 모형 연구: 지표 개발과 북한체제 변화 추세 분석』. 서울: 통일연구원, 2003.
- 박형중 외. 『국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한개발지원을 위한 모색(총괄보고서)』. 서울: 통일연구원, 2008.
- \_\_\_\_\_. 『핵 문제 해결 과정에서 남북관계 및 북한 경제지원 시나리오』. 서울: 통일연구원, 2003.
- 박형중. 『구호와 개발 그리고 원조: 국제논의 수준과 북한을 위한 교훈』. 서울: 해남, 2007.
- 반기로. 『프로젝트 파이낸스』 제4판, 서울: 한국금융연수원, 2007.
- 보건복지부. 『2000 유엔 사회개발정책논의결과』. 서울: 보건복지부, 2000.
- 서극교. 『프로젝트 파이낸스: 원리와 응용』. 서울: 한국수출입은행, 2004.
- 서재진, 조한범 외. 『사회주의 지배엘리트와 체제변화』. 서울: 생각의 나무, 1999.
- 성태규·문희철·정연정. 『충청남도 국제교류 활성화 방안 연구』. 공주: 충남발전연구원, 2006.
- 성태규·유병선. 『충청남도 남북교류 활성화 방안 연구』. 공주: 충남발전연구원, 2008.
- 세계환경발전위원회 편. 조형준·홍성태 역. 『우리공동의 미래: 지속가능한 발전을 향하여』. 서울: 새물결, 2005.
- 손기웅 외. 『동서독 정치범 석방거래 및 정책적 시사점』. 통일부 정책연구용역보고서. 2008.11.30.
- 스탠리 코언. 조효제 옮김. 『잔인한 국가 외면하는 대중: 왜 국가와 사회는 인권침해를 부인하는가』. 서울: 창비, 2009.
- 아마티아 센, 박우희 번역. 『자유로서의 발전』. 서울: 세종연구원, 2001.
- 아마티아 센. 원용찬 역. 『센코노믹스: 인간의 행복에 말을 거는 경제학』. 서울: 갈라파고스, 2008.
- 양영식. 『통일정책론』. 서울: 박영사, 1997.
- 양현모·서원석·은재호·강동완. 『대북·통일정책 결정과정에서의 정책네트워크

- 크 분석』. 서울: 한국행정연구원, 2008.
- 양현모·이준호·최유성·최진욱. 『한반도 평화·번영을 위한 로컬거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 양현모. 『남북관계 개선 및 활성화에 있어서의 NGO의 역할과 지원방안 모색: NGO 대북 인도적 지원활동을 중심으로』. 서울: 한국행정연구원, 2006.
- 예쇼 히데키(繪所秀紀), 박종수 역. 『경제발전론』. 서울: 진영사, 2002.
- 오승렬·김연철·김근식·정상용. 『남북경제공동체 건설 정책과제와 대책방향』. 민주평통 정책연구자료. 서울: 민주평화통일자문회의 사무처, 2003.
- 요한 갈통, 강종일 외 옮김. 『평화적 수단에 의한 평화』. 서울: 들녘, 2000.
- 우리민족서로돕기운동, 평화나눔센터 편. 『2004 평화나눔센터 자료집』. 서울: 우리민족서로돕기운동, 2004.
- 유병규. 『경상북도의 대북한 농업교류 방안 연구』. 대구경북개발연구원, 2003.
- 윤대규·임을출. 『북한 경제개혁을 위한 새로운 패러다임: 개발협력의 이론과 실제』. 서울: 한울, 2006.
- 윤종혁 외. 『남북한 교육 체제 변화와 통합 전망』. 서울: 한국교육개발원, 2008.
- 이경구. 『한국에 대한 개발원조와 협력: 우리나라의 수원 규모와 분야, 효과 사례 등에 관한 조사연구』. 서울: 한국국제협력단, 2004.
- 이금순·김수암·조한범·Lynn Lee. 『국제개발이론 현황』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 이금순. 『대북 인도적 지원 개선방안: 개발구호를 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2000.
- 이상준·김원배. 『한반도 기반시설 개발의 기본구상 연구(II): 기반시설 개발의 추진체계와 자원조달』. 안양: 국토연구원, 2007.
- 이석. 『북한의 통계: 가용성과 신뢰성』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 이재영·신현준·김선영. 『우즈베키스탄의 정치·경제 현황과 경제협력방안』.

- 서울: 대외경제정책연구원, 2005.
- 이조원 외. 『국제사회의 원조현황 및 추진전략』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 이종무·최철영·박정란. 『국제 NGO의 원조 정책과 활동』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 이종무 외. 『국제 NGO의 원조정책과 활동』. 서울: 통일연구원, 2008.
- \_\_\_\_\_. 『북한 개발원조를 위한 국내 시스템 구축방안』. 서울: 통일연구원, 2009.
- \_\_\_\_\_. 『북한 빈곤해소를 위한 개발지원 전환 방안』. 2008 통일부 용역보고서.
- 이창재·권율·안응호. 『공적자금의 연계를 통한 대개도국 경제협력 증진방안』. 서울: 대외경제정책연구원, 2000.
- 임강택 외. 『국제사회의 원조 현황 및 추진 전략』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 임동원. 『피스메이커』. 서울: 중앙북스, 2008.
- 임마누엘 칸트, 백종현 옮김. 『윤리형이상학 정초』. 서울: 아카넷, 2005.
- 임을출. 『북한 개발협력을 위한 주요 쟁점과 정책 과제』. KINU 정책연구시리즈. 통일연구원, 2006.
- 장 지글러·양영란 역. 『탐욕의 시대』. 서울: 갈라파고스, 2009.
- 장 지글러·유영미 역. 『왜 세계의 절반은 굶주리는가?』. 서울: 갈라파고스, 2007.
- 장형수·박영근. 『국제협력체 설립을 통한 북한개발 지원방안』. 서울: 대외경제정책연구원, 2000.
- 장형수·송정호·임을출. 『다자간 개발기구의 체계 및 활동』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 장형수·이창재·박영근. 『통일대비 국제협력과제: 국제금융기구 활용방안을 중심으로』. 서울: 대외경제정책연구원, 1998.
- 장형수·정여천. 『러시아의 구소련 루블화표시 대외채권 처리에 관한 연구』. 서울: 대외경제정책연구원, 2005.
- 장형수 외. 『다자간 개발기구의 체계 및 활동』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 전승훈 외. 『아프리카 빈곤대책으로서의 농촌개발: 한국 농촌개발 경험 전수를 중심으로』. 서울: 대외경제정책연구원, 2007.

- 정정길·최종원·이시원·정준근. 『정책학원론』. 서울: 대명출판사, 2003.
- 제성호 외. 『통일관련 법제 인프라 정비 및 개선방안』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 조동호·한승훈·김상훈·이대현. 『남북경제공동체 형성을 위한 남북경협 추진전략 및 부문별 주요 관계』. 서울: 한국개발연구원, 2001.
- 조명철. 『북한의 시장경제교육 실태와 남북 협력방안』. 서울: 대외경제정책연구원, 2001.
- 조지프 스티글리츠 흥민경 역. 『인간의 얼굴을 한 세계화(Making Globalization Work)』. 서울: 21세기북스, 2008.
- 조한범 외. 『글로벌 거버넌스와 북한 개발』. 한국학술진흥재단지원 협동연구 결과보고서, 2006.
- 조한범. 『러시아 탈 사회주의 체제전환과 사회갈등』. 서울: 통일연구원, 2005.
- \_\_\_\_\_. 『북한 사회개발협력방안 연구』. 통일연구원, 2007.
- 주동주 편저. 『국제개발과 국제원조』. 서울: 알타미라, 2008.
- 최대석·이종무·박희진. 『지자체 대북교류 10년 백서』. 통일부 연구용역, 2009.
- 최영경·전운성. 『지구촌의 마지노선 2015: 식량, 자원, 환경, 빈곤문제』. 강원대학교출판부, 2009.
- 최용환·김영수·박성호. 『경기도 남북교류 다각화를 위한 중장기 전략 연구』. 경기개발연구원, 2006.
- 최진욱·임순희·강동완. 『북한의 국가-사회관계와 통일정책 거버넌스』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 크리스티안 트루베. 김성희 옮김. 『새로운 기아』. 서울: 알마, 2009.
- 통일부 교류협력국. 『“평화를 위한 경제, 경제를 위한 평화”: 남북경협비용을 어떻게 볼 것인가?』. 서울: 통일부, 2005.11.
- 통일부. 『2008 남북협력기금백서』. 서울: 통일부, 2008.
- \_\_\_\_\_. 『2009 통일백서』. 서울: 통일부, 2009.
- \_\_\_\_\_. 『국정감사 국회 공통요구자료』. 2005.
- \_\_\_\_\_. 『남북정상회담 2년, 평화와 협력을 향하여』. 서울: 통일부, 2002.
- \_\_\_\_\_. 『대북정책 4년, 평화와 협력의 길 Q & A』. 서울: 통일부, 2002.
- \_\_\_\_\_. 『참여정부 3년 평화변영정책 추진성과』. 서울: 통일부, 2006.2.23.

- 폴 로빈스 권상철 역. 『정치생태학』. 서울: 한울, 2008.
- 프랜시스 라페 외. 허남혁 옮김. 『굶주리는 세계』. 서울: 창비, 2008.
- 핀 타르프 엮음. 임을출 옮김. 『원조와 개발』. 서울: 한올아카데미, 2009.
- 한국국제협력단. 『2008 KOICA 대외무상원조실적통계』. 서울: 한국국제협력단, 2009.
- \_\_\_\_\_. 『국제개발협력의 이해』. 서울: 한울, 2008.
- 한국수출입은행 해외경제연구소. 『우리나라 공적개발원조의 중장기 정책방향』, 2004.
- 한국수출입은행. 『2008년도 OECD DAC 통계 작성지침』. 서울: 수출입은행, 2009.
- 한국은행. 『국제금융기구가 하는 일』. 서울: 한국은행, 2005-2007.
- 한국지방자치단체국제화재단. 『지방외교: 그 이론과 실제에 관한 연구』, 2006.
- 한나라당. 『일류국가 희망공동체』. 북마크, 2007.
- 함건식. 『서울시 남북교류·협력사업 개발을 위한 기초조사 연구』. 서울시정개발연구원, 2002.
- 헬무트 안하이어·슈테판 퇴플러 엮음, 재단연구회 옮김. 『재단이란 무엇인가』. 서울: 아르케, 2002.
- Alston, Philip and Mary Robinson (eds.), *Human Rights and Development: Towards Mutual Reinforcement*. New York: Oxford University Press, 2005.
- Andrain, Charles F. *Political Change in the Third World*. Boston: Unwin Hyman, 1988.
- Andrews, David, Anthony R. Boote, Syed S. Rizavi and Sukhwinder Sing. *Debt Relief for Low-Income Countries, The Enhanced HIPC Initiative*. IMF Pamphlet Series No. 51. Washington D.C.: International Monetary Fund, 2004.
- Armitage, Richard D. and Joseph s. Nye, *CSIS Commission On Smart Power: A smarter, more secure America*. CSIS, 2007.
- Barrett, Christopher B. and Daniel G. Maxwell, *Food Aid After Fifty*

- Years: Recasting its role*. N.Y: Routledge, 2005.
- BMZ. *Förderung von Demokratie in der Deutschen Entwicklungspolitik*. Ein Positionspapier des BMZ, 2005.
- Bremmer, Ian. *The J Curve: A New Way To Understand Why Nations Rise and Fall*. New York: Simon & Schuster Paperbacks, 2007.
- Byun, See-Won. *North Korea Contingency Planning and U.S.-ROK Cooperation*. Center for U.S.-Korea Policy, Asia Foundation, 2009.
- Casley, D. J. and Lury, D. A. *The Monitoring and Evaluation of Agriculture and Rural Development Projects*. Baltimore. Md.: John Hopkins Univ. Press, 1992.
- Center for U.S.-Korea Policy, The Asia Foundation. *North Korea Contingency Planning and U.S.-ROK Cooperation*. September 2009.
- CIA. *World Fact Book*. Washington D. C.: CIA, 2008.
- Commission on Growth and Development. *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*. Washington. DC: World Bank, 2008.
- Deepa. *Empowerment and Poverty Reduction Sourcebook*. 2002.
- Degnbol-Martinussen, John and Engberg-Pedersen, Poul. *Aid: Understanding International Development Cooperation*. London·New York: Zed Books, 2003.
- Driscoll, Ruth and Allison Evans. *Second Generation Poverty Reduction Strategies: PRSP Monitoring and Synthesis Project*. London: ODI, 2004.
- EBRD. *Transition Report 1999: Ten Years of Transition*. London: European Bank for Reconstruction and Development, 1999.
- Guest, Robert. *The Shackled Continent: Africa's Past, Present, and Future*. 김은수 역. 『아프리카, 무지개와 뱀파이어의 땅』. 서울: 지식의날개, 2009.
- Gwin, Catharine & Nelson, Joan M.(eds). *Perspectives on Aid and*

- Development*. Overseas Development Council Policy Essay. No. 22, 1997.
- Hoy, Paula. *Players and Issues in International Aid*. West Hartford: Kumarian Press, 1998.
- International Development Association. *IDA's Performance-Based Allocation System: Options for Simplifying the Formular and Reducing Volatility*. Washington D. C.: World Bank, 2007.
- Kornai, J.. *The Socialist System-The Political Economy of Communism*. New Jersey: Princeton University Press, 1990.
- Kothari, Uma, ed. *A Radical History of Development Studies*. London: Zed Books, 2005.
- Lancaster, Carol. *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*. Chicago: Chicago University Press, 2007.
- Martinussen, John. *Society, State and Market: A Guide to Competing Theories of Development*. London: Zed Books, 1997.
- Mayer, Ernst-Georg. *Auslandsbeziehungen deutscher Gemeinden-Bestandsaufnahme und rechtliche Probleme*. Bonn, 1986.
- Ministry for Foreign Affairs. *Guidelines for Programme Design, Monitoring and Evaluation*. Helsinki: Ministry for Foreign Affairs, 2002.
- Morra-Imas, Linda G. and Rist, Ray C.. *The Road to Results: Designing and Conducting Effective Development Evaluations*. Washington D.C.: The World Bank, 2009.
- Mousseau, Frederic. *Food Aid or Food Sovereignty: Ending World Hunger In Our Time*. The Oakland Institute, 2005.
- Moyo, Dambisa. *Dead Aid: Why Aid is Not Working and How There is Another Way for Africa?*. London: Allen Lane, 2009.
- Noland, Marcus and Stephen Haggard. *Hunger and Human Rights: The Politics of Famine in North Korea*. US Committee for Human Rights in North Korea, 2005.9.
- OECD DCD/DAC. *DAC Statistical Reporting Directives*. 2007.

- \_\_\_\_\_. *Reporting Directives for the Creditor Reporting System*. Paris: OECD, 2007.
- OECD. *An Agenda for Collective Action for Improving Governance to Fight Corruption*. Paris: OECD, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Development Co-Operation Report 2009*. Paris: OECD, 2009.
- \_\_\_\_\_. *OECD DAC Guidelines on Conflict, Peace and Development Co-operation*. Paris: OECD, 1997.
- \_\_\_\_\_. *OECD/DAC Network on Development Evaluation Evaluating Development Cooperation: Summary of Key Norms and Standards*. Paris: OECD, 2009.
- \_\_\_\_\_. *OECD/DAC Review of the DAC Principles for Evaluation of Development Assistance*. Paris: OECD, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Policy Paper and Principles on Anti-Corruption: Setting an Agenda for Collective Action*. Paris: OECD, 2007.
- OECD/DAC. *DAC Principles for Effective Aid*. Paris: OECD, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Evaluation Systems and Use: a Working Tool for Peer Reviews and Assessment*. Paris: OECD/DAC, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Harmonizing Donor Practices for Effective Aid Delivery*. Paris: OECD, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Managing Aid: Practices of DAC Member Countries*, 2009.
- \_\_\_\_\_. *OECD Journal on Development: Development Co-operation 2009 Report*. Paris: OECD, 2009.
- Office of the United Nations Resident Coordinator(DPRK). *Strategic Framework for Cooperation between the United Nations and the Government of the Democratic People's Republic of Korea: 2007~2009*. September 2006.
- Pogge, Thomas. (ed.), *Freedom from Poverty as a Human Right*. New York: Oxford University Press, 2007.
- Putnam, Robert D.. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster, 2000.

- Riddell, Roger C. *Does Foreign Aid Really Work?* Oxford University Press, 2007.
- Ruth. *Power, Rights, and Poverty: Concepts and Connections.*
- Sachs, Wolfgang. ed. *The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power.* London & New York: Zed Books Ltd, 1992.
- Schep et. al.. *Local Challenges to Global Change.* The Hague: Sdu Publishers, 1995.
- Schuman, M. *Towards a Global Village.* Pluto Press, 1994.
- Secretary of State for International Development. *Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century.* UK, 1997.
- Sen, Amartya. *Development as Freedom.* New York: Anchor Books, 1999.
- Sumner, Andy sumner and Tribe, Michael. *International Development Studies: Theories and Methods in Research and Practice.* London: Sage, 2008.
- The Socialist republic of Viet Nam. *The comprehensive poverty reduction And growth strategy(CPRGS).* Hanoi, November 2003.
- U.S. Agency for International Development. *A Year in Iraq,* 2004.
- UN. *Report of the International Conference on Financing for Development.* Monterrey. Mexico, 2002.
- UNDP. *Governance for Sustainable Human Development.* New York: UNDP, 1997.
- UNOCHA. *OCHA Orientation Handbook,* 2009.
- Vietnam Government Report. *Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy(CPRGS).* Hanoi, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Socio-Economic Development and Investment Requirements for the Five Years 1996~2000.* Hanoi, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Strategy for Socio-Economic Development 2001~2010.* 2000.
- World Bank. *A Source Book for Poverty Reduction Strategies.* Volume 1 Core Techniques and Cross-Cutting Issues, 2002.

\_\_\_\_\_. *Directory of Partnership Programs Supported by Trust Funds*. Washington D.C.: World Bank, 2009.

\_\_\_\_\_. *Engaging with Fragile States: An IEG Review of World Bank Support to Low Income Countries Under Stress*. Washington D.C.: World Bank, 2006.

\_\_\_\_\_. *Governance, the World Bank's Experience*. Washington D.C.: World Bank, 1994.

\_\_\_\_\_. *Information and Communications for Development 2009: Extending Reach and Increasing Impact*. Washington D.C.: World Bank, 2009.

\_\_\_\_\_. *Post-Conflict Reconstruction: The Role of the World Bank*. Washington D.C.: World Bank, 1998.

\_\_\_\_\_. *The Role of the World Bank in Conflict and Development: An Evolving Agenda*. Washington D.C.: World Bank, 2003.

\_\_\_\_\_. *World Development Report. 2006: Equity and Development Overview*. Washington. D.C.: International Bank for Reconstruction and Development/World Bank, 2006.

\_\_\_\_\_. *World Development Report, 2008: Equity and Development Overview*. Washington D.C.: International Bank for Reconstruction and Development/World Bank, 2008.

國際開發ジャーナル社. 『國際協力用語集[第3版]』. 東京: 國際開發ジャーナル社, 2004.

國際法學會(日本). 國際關係法辭典. 1995, 506頁.

## 2. 논문

강동완. “대북 인도적 지원과 개발을 위한 거버넌스: 민관협력 방안을 중심으로” 『대북 인도적 지원과 개발을 위한 거버넌스』. 평화재단 제25차 전문가포럼, 2008.9.

- \_\_\_\_\_. “대북지원정책 거버넌스의 평가 및 개선방안: 노무현 정부 평가 및 시사점을 중심으로.” 『통일문제연구』. 제20권 1호, 2008.
- \_\_\_\_\_. “정책네트워크 분석을 통한 대북지원정책 거버넌스 연구.” 『국제정치논총』. 제48집 1호, 2008.
- 강동완·양현모. “대북 인도적 지원사업의 민관협력체계 개선방안: 정책네트워크 분석을 통한 정부와 민간단체 관계를 중심으로.” 『정책연구』. 2009 여름호, 통권 161호, 2009.
- 강문규. “국제개발원조변천사 및 세계동향.” 『개발NGO의 해외원조사업』. 서울: 한국해외원조단체협의회, 2005.
- 강선주. “국제개발협력의 국내정치적 기초: 법, 제도, 그리고 국민적 지지.” 『한국의 기여외교와 지방외교』. 한국국제정치학회 2009 하계학술회의 발표문, 2009.8.27.
- 강일규. “북한의 시장경제 교육 현황과 개선 방안.” 통일데스크-전문가논단. 현대경제연구원 인터넷<<http://hri.co.kr/>>. 검색일: 2009.11.23.
- 경제기획원. “대한국제경제협약체(IECOK): 제13차 총회결과보고서.” 서울: 경제기획원, 1984.
- \_\_\_\_\_. “세계은행(IBRD)그룹과 IECOK.” 경제기획원. 서울: 경제기획원, 1982.
- 고재홍. “북한의 군사쿠테타 가능성과 대응방안.” 『군사논단』. 제55호, 2008년 가을, 2008.
- 국무조정실. “국제개발협력 개선방안.” 국무회의 보고자료, 2005.11.15.
- 국제금융센터. “국제기구가 집계한 북한 대외채무 현황.” 하이라이트분석 2000년 6월 2일호, 서울: 국제금융센터.
- 권영경. “북한의 경제현황과 개혁개방.” 『북한이해 2008』. 서울: 통일교육원, 2008.
- 권울 외. 『우리나라 ODA(공적개발원조) 통계작성 및 추계방식의 개선방안』, 2003년도 국회통일외교통상위원회 정책연구용역보고서.
- 김도태 외. “새정부통일정책의 추진기조와 개선 및 보완방향.” 『통일연구논총』. 제7권 1호, 1998.
- 김동근. “남북협력사업의 모델: 경기도 벼농사협력사업 사례를 중심으로” 한

국정치학회 국제학술세미나 발표논문, 2006. 8.

김상호. “나진선봉 자유경제무역지대의 투자분쟁의 해결에 관한 연구.” 『국제경영논집』. 제14권, 1999.

김석진. “대북 개발지원의 과제와 추진방향.” 『KIET 산업경제』, 2006. 5.

김성남. “남북교류협력법안검토.” 『인권과 정의』. 1989.8.

김세원. “북한의 개방과 합영법.” 『북한』. 1990년 4월호. 통권 제220호, 1990.

김수암. “북한 주민들의 실질적 삶의 질 개선을 위한 지원 방안.” 『대북 인도적 지원 사업에 대한 평가와 개선방안』. 국가안보전략연구소 주최 국내학술회의 발표자료집, 2009.9.21.

김연철. “쌀 회담을 기억하라.” 『한겨레 21』. 제710호, 2008.5.16.

김영운. “남북경협 측면에서 본 새로운 대북정책 추진의 필요성.” 윤영관·이장로 엮음. 『남북경제협력 정책과 실천과제』. 서울: 한울 2008.

\_\_\_\_\_. “지방자치단체의 대북 교류·협력: 현황과 과제.” 『통일정책연구』. 제14권 1호, 2005.

김영훈. “7.1 경제관리개선조치의 농업부문 기대효과와 과제.” 『통일문제연구』. 제15권 제2호, 2003.

김운근. “북한의 식량수급 현황과 남북 농업협력 방안.” 『농촌경제』. 제24권 4호, 2001.

김일영. “북한봉곡시 한국군의 역할과 한계.” 『국방연구』. 제46호 제2권, 2003.

김재영·임강택. “북한개발종합추진전략 및 경제적 효과성 분석.” 서울대 통일학 협동연구 미완성 원고, 2009.

김정수. “남북한 인도협력의 호혜성 제고방안.” 『통일정책연구』. 제8권 제1호, 2009.

김지희. “서유럽 지방외교: 영국·프랑스 지자체의 국제협력현황과 대응전략.” 『비교문제주의연구』. 제4집 2호, 2008.

김판석. “지방자치단체의 국제교류 발전방향.” 『한국지방자치학회보』. 제12권 4호, 2000.

김희욱. “북한의 대외정책변화와 남북경제협력.” 『통일연구』. 제1권, 1996.

남성욱. “남북협력기금의 현황과 효율적인 증장기 운영방향에 관한 연구.” 『북한연구학회보』. 제7권 제1호, 2003.

- \_\_\_\_\_. “한반도 급변사태와 우리의 효율적인 대응 방안.” 박관용 외. 『북한 급변사태와 우리의 대응』. 파주: 한울, 2007.
- 대통령자문 지속가능발전위원회. “대외원조(ODA)정책개선방안.” 지속가능발전위원회 자료집, 2004.
- 류지성. “다원적 남북교류협력 활성화를 위한 지방자치단체의 역할에 관한 연구.” 『한국동북아논총』. 제37집, 2005.
- 박경국. 『지방외교정책의 결정요인과 정책효과』. 충북대학교 박사학위논문, 2003.
- 박석삼. “남북경제협력의 현황과 향후과제.” 한국은행조사국, 2002.
- 박세일. “한반도 위기의 본질과 선진화 포용통일론.” 『전환기에 선 한반도, 통일과 평화의 새로운 모색』. 2009 화해상생마당 심포지엄 발표논문. 2009.9.2.
- 박영호. “분쟁 이후 재건.” 임강택·김규륜·박영호·전병곤·이조원. 『국제사회의 원조 현황 및 추진 전략』. 서울: 통일연구원, 2008.
- \_\_\_\_\_. “북한 붕괴론에 관한 이론적 고찰.” 『정치사회연구』. 제1집, 1997.
- \_\_\_\_\_. “아프리카 석유자원을 둘러싼 마중 간 주도권 경쟁 양상 및 시사점.” 오늘의 세계경제 05-44호. 대외경제정책연구원, 2005.
- 박인휘. “ODA와 한국의 외교전략: 국가이익과 주요국의 교훈.” 『한국의 기여외교와 지방외교』. 한국국제정치학회 2009 하계학술회의 발표문, 2009.8.27.
- 박정란. “통일정책 60년: 회고와 전망.” 『정치·정보연구』. 제11권 1호, 2008.
- \_\_\_\_\_. “중국과 베트남에서의 국제 NGO활동이 북한개발지원에 주는 함의.” 『통일과 평화』. 제1집 창간호, 2009.
- 박정수. “국제협력을 통한 효과적인 부패방지.” 한국행정학회 2003년도 세미나 발표논문집, 2003.
- 박정원. “남북관계 발전을 위한 법제도 정비방안.” 『17대 국회에서의 남북협력 법제도 비방안』. 토론회 자료집, 2004.6.22.
- 박종만. “최근 국내외 프로젝트 파이낸스 시장 동향과 전망.” 『금융시장리뷰』. 2008년 5월, 한국산업은행.
- 박채복. “유럽연합의 대북한 외교의 전개와 한국에 대한 시사점.” 『국제정치

논총』. 제42집 4호, 2002.

박철범. “6.15 북남공동선언리행에서 북남경제협력사업의 사명과 역할.” 『6.15 4돛 국제토론회문건, 제3회의 발표문』, 2004.

박형중. “개발지원의 일반 흐름과 북한 개발의 방향.” 평화재단 세미나, 2007년 10월.

\_\_\_\_\_. “대북 인도지원과 개념의 혼란.” 통일연구원 온라인시리즈 09-44.

\_\_\_\_\_. “대북지원과 대북정책.” 『북한 문제 해결 방향과 북한 체제의 변화 전망』. 서울: 통일연구원, 2009.

\_\_\_\_\_. “북한에서 권력과 재부(財富)의 분배구조와 동태성.” 『통일문제연구』. 2009년 상반기, 통권 제51호, 2009.

\_\_\_\_\_. “지속 가능한 대북정책을 위한 모색 1: 지난 정부 10년 정책을 중심으로” 민화협 주최 2009 남남대화 제1차 화해공영포럼 자료집, 2009.5.14

박홍석. “한반도대외환경의 변화와 김대중정부의 대북정책.” 『국민의정부 대북정책과 민간통일운동의 진로』, 1999.

박홍렬. “지방자치단체 남북교류협력사업의 추진현황과 성과.” 『지방의 국제화』. 한국지방자치단체국제화재단, 2004.

배종렬. “북한의 외국인투자 실태와 평가.” 『수은북한경제』 2008년 가을호. 한국수출입은행, 2008.

백낙청. “포용정책 2.0이 필요하다.” 『전환기에 선 한반도, 통일과 평화의 새로운 모색』. 2009 화해상생마당 심포지엄 발표논문, 2009.9.2.

백승주. “북한 급변사태 시 군사 차원 대비 방향.” 박관용 외. 『북한 급변사태와 우리의 대응』. 파주: 한울, 2007.

백재중. “보건의료분야 대북지원 10년: 평가와 발전방안.” 『대북지원 10년의 성과와 과제』. 우리민족서로돕기운동본부 정책토론회 자료집, 2005. 6. 22.

법륜. “대북 인도적 지원, 어떻게 할 것인가.” 평화재단 제34차 전문가포럼 기조발표문, 2009.10.15.

보류그 콜딩·페르 핀스트루프-안데르센. “원조수단으로서의 식량원조: 과거, 현재, 그리고 미래.” 핀 타르프 외. 임을출 역. 『원조와 개발: 교훈과 미래방향』. 서울: 한울, 2009.

- 서보진. “지방자치단체의 국제적 합의와 국제협력.” 『법학연구』. 제14집 1호, 2006.
- 서재진. “북한 급변사태 시 사회·문화 부문의 대응책.” 박관용 외. 『북한 급변 사태와 우리의 대응』. 파주: 한울, 2007.
- 소진광. “아시아 개발도상국에서의 새마을운동 시범사업 성과평가: 라오스와 캄보디아를 중심으로.” 『한국지역개발학회지』. 제19권 4호, 2007.
- 송홍근. “한반도 북부 위안화 경제권 편입 시나리오.” 『신동아』. 2009년 4월 호, 통권 595호.
- 신범철. “안보적 관점에서 본 북한 급변사태의 법적 문제.” 『서울국제법연구』. 제15권 1호, 2008.
- 심익섭. “남북교류·협력시대 지방정부의 역할.” 『한·독사회과학논총』. 제 11 권 1호, 2001.
- 안성호. “지방자치외교의 영역과 진로: 지방정부국제협력(MIC)을 중심으로.” 한국지방자치학회 하계학술대회 발표논문, 1999.
- 안영훈. “국제기구와 협력을 통한 지방의 국제화.” 『지방의 국제화』. 한국지방자치단체국제화재단, 1999.
- 안예홍. “국제금융기구의 개발협력 사례 연구: 베트남을 중심으로.” 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터 워크숍. 『북한 개발지원과 NGO』. 2005. 11. 18 발표문, 2005.
- 양현모·강동완. “대북정책 결정과정의 정책네트워크 분석.” 『통일문제연구』. 제21권 1호, 2009.
- \_\_\_\_\_. “지방자치단체의 남북 교류·협력사업 평가 및 발전방안: 정책네트워크 분석을 통한 행위자 관계를 중심으로.” 『통일정책연구』. 제18권 1호, 2009.
- 양현모. “동서독 지방자치단체간 교류사례 및 그 함의.” 『지방의 국제화』. 한국지방자치단체국제화재단, 2004.
- \_\_\_\_\_. “지방자치단체 남북교류협력사업의 효과적 추진방안에 관한 연구.” 『한국행정연구』. 제11권 2호, 2002.
- 오성동. “한·중 지방정부간 국제교류의 새로운 패러다임: 경제·문화분야 협력방안을 중심으로.” 『경영사학』. 제22집 1호, 2007.

- 오정수. “북한 산림녹화, 당국간 공식사업으로 추진해야.” 『통일한국』, 2008년 12월호.
- 오준근. “남북교류협력에 관한 현행법제와 그 개선방향.” 『통일문제연구』, 1992년 봄호.
- 유엔총회 A/64/224 “조선민주주의인민공화국의 인권상황에 대한 특별보고관의 보고서.” 『생명과 인권』. Vol. 53, 2009년 가을호.
- 유장희. “공적개발원조(ODA)의 이상과 현실-한국 향후 정책방향을 위한 제언.” 『한국개발원조의 발전방향』. 한국국제협력단(KOICA) 공적개발원조세미나 자료집, 2005.6.28.
- 유호열. “정치·외교 분야에서의 북한 급변사태.” 박관용 외. 『북한 급변사태와 우리의 대응』. 파주: 한울, 2007.
- 윤기관. “북한의 대외경제정책 변화와 대외무역 추이.” 『한국통일연구』. 제2권 제1호, 1996.
- 이대훈. “사회개발정상 회담의 논쟁과 결과 및 후속과제.” 『사회복지정책』. 제1권, 1995.
- 이석. “북한의 급변사태와 인도주의적 위기.” 『북한 급변사태 시 최우선 대응방안』. 21세기국가발전연구원 주최 학술회의 발표문, 2009.10.22.
- 이시형. “남북관계 변화과정에서 지방자치단체의 대북사업에 관한 연구.” 『한국동북아논총』. 제48집, 2008.
- 이신행. “코펜하겐선언과 지속가능한 개발.” 『환경리포트』. 13호. YMCA 국제환경정보교육센터, 1995.
- 이영선 외. “남북합의서의 실천방안.” 『통일경제』, 1998.5.
- 이은재. “자매결연을 통한 지방의 국제외교 촉진.” 『지방의 국제화』. 한국지방자치단체국제화재단, 1999.
- 이조원. “북한 ODA의 실현 가능성과 조건.” 『북한 ODA(공적개발원조) 그것은 가능한가?』. 중앙대 민족통일연구소 2008년 특별기획 학술회의 논문집, 2008.
- 이종국. “일본의 지방자치제 외교 시론.” 『담론 201』. 제9권 2호, 2006.
- 이중무. “남북관계발전을 위한 법제도정비방안.” 『평화나눔센터 제1차 정책토론회 자료집』, 2004.5.18.

- 이종무. “남북관계와 인도주의적 지원.” 『국제사회의 북한 인권인식과 과제』. 국가인권위원회 국제학술세미나 자료집, 2008.
- 이종무. “남북협력관계발전을 위한 17대 국회의 과제.” 『17대 국회에서의 남북협력법제도 정비방안』 자료집. 민화협·우리겨레하나되기운동본부·우리민족서로돕기운동 공동주최, 2004.
- \_\_\_\_\_. “대북 인도적 지원과 교류 활성화 과제.” 현대경제연구원 편. 『통일경제』, 2009년 봄호.
- \_\_\_\_\_. “대북 인도적 지원운동.” 참여연대 평화군축센터 엮음. 『2008 평화백서 - 시민, ‘안보’를 말하다』. 서울: 아르케, 2008.
- \_\_\_\_\_. “대북 인도지원 시스템의 발전 방안.” 경남대 북한대학원 석사학위논문, 2005.
- \_\_\_\_\_. “대북지원 사업의 변화와 발전을 위한 모색.” 우리민족서로돕기운동 비공개 정책집담회, 2004.
- \_\_\_\_\_. “북한 개발지원에서의 민관협력 방안.” 『남북관계와 시민사회』. 우리민족서로돕기운동본부, 2008.
- \_\_\_\_\_. “북한 개발지원에서의 민관협력방안.” 『북한 보건의료 개발지원 과제와 추진전략』. 한국국제보건의료재단 주최 정책세미나, 2008.
- 이종서. “유럽연합의 대북지원 정책: 규범적 권력 vs 전략적 이익추구.” 『정책연구』. 2009년 가을호, 통권 162호, 2009.
- 이진원. “일본 지방자치단체의 국제화에 있어서의 한국과 중국.” 『일본학보』. 제62집, 2005.
- 이태주. “정부의 ODA 개선대책 및 추진현황 평가.” 경실련 『ODA Watch』. 1차 정책포럼, 2006.
- 이한화신형원. “북한 경제개발을 위한 국제금융기구의 역할.” 『Issue Paper』. 서울: 삼성경제연구소, 2009.11.24.
- 이해균. “지방자치단체의 국제교류협력과 정부개발원조: 동남아 개발도상국가와의 관계를 중심으로.” 『지방의 국제화』, 2004.
- 임양재. 『지역공동체 형성과 지방정부 국제협력: EU와 동아시아 사례를 중심으로』. 대전대학교 박사학위 논문, 2006.
- 임성훈. “북한개발과 남북협력을 위한 자원조달 방안.” 『국토』. 제311호, 2007.

- 임승빈. “한국과 일본의 시민사회와 지방정부간 교류의 특징과 새로운 과제.” 『일본연구논총』. 제18호, 2003.
- 임을출·최창용. “북한 개발지원 방향과 전략: 기술지원과 PRSP.” 『통일정책 연구』. 제4권 2호, 2005.
- 임을출. “국제사회 M&E 제도의 남북협력기금 적용 방안과 과제.” 『통일정책 연구』. 제18권 1호, 2009.
- 장 마리 뽕띠에(전훈 역). “지방자치단체의 대외적 관계.” 『법학연구』. 제14집 1호, 2006.
- 장준호·정복철. “국제개발협력의 두 가지 모델 비교연구: 독일과 일본의 공적개발원조(ODA)를 중심으로.” 『세계지역연구논총』. 제26집 3호, 2008.
- 장형수. “국제규범에 비추어 본 남북경협.” 『통일경제』 2008년 봄호, 2008.
- \_\_\_\_\_. “베트남의 국제협력 경험이 북한에 주는 시사점.” 『경제연구』. 24권 1호, 2003.
- \_\_\_\_\_. “베트남의 국토개발관련 자원조달 사례.” 2008. 이상준 외. 『한반도 공동번영을 위한 국토분야의 대응방안』. 안양: 국토연구원, 2008.
- \_\_\_\_\_. “북한 개발지원을 위한 국제협력 방향: 자원조달 방안을 중심으로.” 『통일정책연구』 제17권 제1호, 2008.
- \_\_\_\_\_. “북한 경제재건 비용 조달과 국제협력.” 김연철 외. 『북한 어디로 가는가?』. 서울: 플래닛미디어, 2009.
- \_\_\_\_\_. “북한과 국제금융기구: 이슈와 대응.” 『수은북한경제』 2008년 봄호. 한국수출입은행, 2008.
- \_\_\_\_\_. “북한의 2000년대 외화수급 추정.” 『비교경제연구』. 2009년 12월호. 박영사, 2009.
- 전봉근. “북한의 테러지원국 해제문제와 국제금융기구.” 『KDI북한경제리뷰』 2008년 6월호, 2008.
- \_\_\_\_\_. “북한 테러지원국 해제와 북미관계 개선 전망.” 『KDI북한경제리뷰』 2008년 6월호, 2008.
- \_\_\_\_\_. “한국의 대북 개발지원 전략과 과제.” 『동아시아 정세 변화와 한국 외교 과제(3)-2007 정책연구과제통합본』. 외교안보연구원, 2008.

- 전신욱. “지방정부의 남북교류협력 활성화 방안.” 『정책과학연구』. 제14집 1호, 2004.
- 정규서. “남북교류 활성화를 통한 지방정부의 정책방향.” 제23차 지방자치정책세미나 발표논문. 한양대학교 지방자치연구소, 2000.
- 정성현. “지자체의 대북 교류협력사업을 통해서 본 북한의 변화 전망.” 『대북 인도적 지원, 교류협력 사업과 북한의 변화』. 평화나눔센터 창립 기념 정책 토론회 자료집, 2003. 12.
- 정주환. “북한의 합영법.” 『단국법학』. 제3권, 1993.
- 제성호. “국제사회의 대북제재 하 효율적 지원방안.” 『대북 인도적 지원 사업에 대한 평가와 개선방안』. 국가안보전략연구소 주최 국내학술회의 발표자료집, 2009.9.21.
- \_\_\_\_\_. “통일관련 법제의 주요 문제점과 개선방안.” 『통일문제연구』. 2004년 상반기호, 2004.
- \_\_\_\_\_. “한반도 유사시 유엔의 역할: 북한 급변사태를 중심으로” 『서울국제법연구』. 제6권 2호, 1999.
- 조동호. “지방자치단체의 남북교류협력사업 문제점과 합리적 추진방안.” 『지방의 국제화』. 한국지방자치단체국제화재단, 2004.
- 조명철. “현 시기의 북한사회개발협력, 무엇이 쟁점인가?” 『대북 인도적 지원과 개발을 위한 거버넌스』. 평화재단 제25차 전문가포럼, 2008. 9.
- 조현세. “캄보디아 빈곤노인의 자치공동체를 통한 소득증대사업.” 『지구촌 희망 이야기』. 서울: 한국국제협력단(KOICA), 2009.
- 진세혁. “지방자치단체의 남북교류협력 평가 및 전망: 경기도를 중심으로” 경인행정학회 하계학술대회 발표논문, 2006.
- 채경석. “남북한 지방자치단체의 교류협력에 관한 탐색연구.” 『정치·정보연구』. 제7권 2호, 2004.
- 최대석. “대북지원 논의의 현황과 과제.” 『남북관계와 인도주의: 현황과 전망』. 2009남남대화-제2차 화해공영포럼, 2009.8.25.
- 최만원. “이명박 정부에서의 남북 교류협력의 전망.” 『동북아연구』. 제22권 2호, 2007.
- 최영희 편역. “영국 자치단체의 자매결연 현황 및 특징.” 『국제교류』. 한국지

방자치단체국제화재단, 1994.

최정일. “동서독간의 교류에 관한 법적기초.” 『법제』. 제290호, 1990.1

최진욱·강동완. “이명박 정부의 대북정책 발전방향.” 2008 건국60주년 기념 정치학회·국제정치학회·세계지역학회 공동학술회의 자료집, 2008. 8.21.

\_\_\_\_\_. “북한의 국가-사회관계와 대북정책 거버넌스 개선방안.” 『국방연구』. 제52권 2호, 2009.

최철영. “남과 북의 교류협력관련 법제연구.” 『인천법학논총』. 제4집, 2001.

\_\_\_\_\_. “남북협력기금과 대북지원시스템의 입법적 전환.” 『남북협력기금 운용제도, 무엇을 어떻게 바꿔야 하나?』. 정책토론회 자료집, 2004.7.12.

\_\_\_\_\_. “대북인도지원체제의 입법적 전환.” 『민주법학』. 제27호, 2005.

통일부. “평화변영정책 추진방향과 남북관계현황.” 『민주평화통일자문회의 통일문제 대토론회자료』, 2003.

\_\_\_\_\_. 『남북관계 현황과 대북정책 추진방향』. 서울: 통일부, 2008.

\_\_\_\_\_. 『남북관계발전에 관한 법률 해설자료』, 2005.12.8.

하세헌. “지방자치단체 대북 교류사업의 실태와 과제.” 『국제정치연구』. 제11집 2호, 2008.

하재훈·임재강. “새마을운동의 북한 보급방안: 가능성과 방향을 중심으로” 한국행정학회 2008 하계학술회의 발표논문, 2008.8.

한국개발전략연구소(KDS). “개발원조에 대한 대국민 여론조사 및 정부의 국제개발협력정책 방향 연구.” 외교통상부 연구용역보고서, 2009.1.23.

한스 F. 일리. “도시간 파트너십: 지방수준에서의 외교인가?.” 『지방외교: 그 이론과 실제에 관한 연구』. 한국지방자치단체국제화재단, 2006.

황일봉. “남북교류협력과 지방자치단체의 역할.” 『통일문제연구』. 제20권 1호, 2005.

Uwe Wissenbach(주한 EU대표부 부대사). “북한의 인도주의적 상황에 대한 EU의 입장.” 『북한의 인도적 상황과 국제협력』. 우리민족서로돕기운동·에버트재단·경기도·통일연구원 공동주최 2009 국제회의, 2009.11.24.

- 多賀秀敏. “自治体の国際協力.” 『自治体の構想3, 政策』. 岩波書店, 2002.
- 木村哲三郎. 『ベトナムの国際関係と経済發展』. アジア經濟研究所, 1987.
- 成田頼明. “地方公共団体の對外政策の法的位置づけと限界.” 芦部古稀祝賀. 『現代立憲主義の展開・下』. 有斐閣, 1993.
- 五月女・光弘. “日本外交とNGO.” 白井久和・高瀬幹雄. 『民際外交の研究』. 三嶺書房, 1997.
- トラン・ヴァン・トウ(Tran Van Tho). 『ベトナム經濟の新展開』. 日本經濟新聞社, 1996.
- ADB. “Country Assistance Plan (2001-2003): Viet Nam.” Asian Development Bank, 2000.
- \_\_\_\_\_. “Country Assistance Program Evaluation for Uzbekistan.” Asian Development Bank, 2006.
- \_\_\_\_\_. “Country Strategy and Program: Uzbekistan (2006-1010).” Asian Development Bank, 2006.
- Armitage. Richard L. “A Comprehensive Approach to North Korea.” Institute for National Strategic Studies No. 159. National Defense University Strategic Forum, 1999.
- Arndt, Channing. “Technical Co-Operation.” *Foreign Aid and Development*. Routledge. N.Y.: Taylor & Francis Group, 2000.
- Babson, Bradley O. “Designing Public Sector Capital Mobilization Strategies for the DPRK.” in Choong-yong Ahn. *et al.*, *A New International Engagement Framework for North Korea?* Korea Economic Institute of America, December 2004.
- Conway, Tim. “Politics and the PRSP Approach: the Vietnam Case Study.” Working Paper 241. Overseas Development Institute, 2004.
- EBRD. “Strategy for Uzbekistan.” European Bank for Reconstruction and Development, 2005.
- Elkins, Catherine. “Monitoring and Evaluation for Development in Peace-Precarious Situations.” Prepared for The North-South

- Divide and International Studies 47th Annual ISA Convention. March 22-25, 2006.
- European Commission. "North Korea-Food Security Programme 2007."
- European Commission. "Regional Strategy Paper for Assistance to Central Asia for the Period 2007-2013." European Commission, 2007.
- FES. Arbeitsgruppe Kommunalpolitik, Kommunale Partnerschaften, a.a.O. und RGRE <<http://www.rgre.de/>>.
- Fischer, Stanley and Alan Gelb. "The Process of Socialist Economic Transformation." *Journal of Economic Perspectives*. 5(4), 1991.
- Forsberg, Le Thanh and Ari Kokko. "The Role of Donors in Vietnamese Development Planning." Working Paper 238. Stockholm School of Economics, 2007.
- Garrido, Maria Delfina Alcaide and Silvia Sanz-Ramos Rojo. "Vietnam's Laboratory on Aid: Donor Harmonization Between Effectiveness and Democratization." Working Paper, FRIDE, 2007.
- Greer, Michael. "20 key Project Manager Actions and Results." *The Project Manager's Partner*. Amherst, MA: HRD Press, 2001.
- GRIPS Development Forum. "Japan's Development Cooperation in Vietnam." GRIPS National Graduate Institute for Policy Studies. Japan, 2002.
- Harriss, John. "Great Promise, Hubris and Recovery: a Participant's History of Development Studies." Uma Kothari, ed. *A Radical History of Development Studies*. London: Zed Books, 2005.
- Heinz, W. & Langel, N. & Leiterman, W.. "Kooperationsbeziehungen zwischen deutschen Staedten und Kommunen in Entwicklungslaendern." *APuZ 15-16*, 2004.
- 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/>>.
- IMF. "Vietnam: Evaluation of the Poverty Reduction Strategy Paper Process and Arrangements Under the Poverty Reduction and

- Growth Facility.” IMF Independent Evaluation Office, 2004.
- IMF. “Vietnam: Selected Issues.” *Country Report*. No. 06/20, 2006.
- International Crisis Group. “The Failure of Reform in Uzbekistan: Ways Forward for the International Community.” *Asia Report*. No. 76. International Crisis Group, 2004.
- Katzman, K. “U.S. – North Korean Relations: An Analytical Compendium of U.S. Policies, Laws & Regulations.” Occasional Paper. Atlantic Council of the United States, 2007.
- Kolstad, Ivar., Fritz, Verena and O’Neill, Tam. “Corruption, Anti-Corruption Efforts and Aid.” *Working Paper of The Advisory Board for Irish Aid*, Jan. 2009.
- Lavergne, R. and A. Alba. “CIDA Primer on Program-Based Approaches.” Ottawa: Canadian International Development Agency, 2003.
- Le Billon, P.. “Aid in the Midst of Plenty: Oil Wealth, Misery and Advocacy in Angola.” *Disasters*. 29(1), 2005.
- Le Thuc Duc, Nguyen Hi Thanh Ha, Nguyen Thu Hang. “Mobilizing Investment for Development: Role of ODA, The 1993–2003 Experience in Vietnam.” Working Paper. OECD, 2004.
- Leipzig, Danny. “Thinking about the World Bank and North Korea.” in Marcus Noland ed, *Economic Integration of the Korean Peninsula*. Institute for International Economics, 1998.
- Lum, Thoma et al.. “China’s Foreign Aid Activities in Africa, Latin America, and South East Asia.” *CRS Report*. R40361, 2009.
- Mai, Vincent A. et al.. “Towards An Angola Strategy: Prioritizing U.S.–Angola Relations.” Report of An independent Commission Sponsored by the Center for Preventive Action. Council on Foreign Relations, 2007.
- Manyin, Mark E. “North Korea–Japan Relations: The Compensation /Reparation Issue.” *CRS Report for Congress*. March 29, 2000, Washington. DC: International Monetary Fund, 2000.

- Manyin, Mark E., "U.S. Assistance to Vietnam." *CRS Report RL32636*. Congressional Research Service, 2005.
- Marangos, John. "What Happened to the Washington Consensus? The Evolution of International Development Policy." *Journal of Socio-Economics*. 38(1), 2009.
- Meire, Kenneth J. and Holbrook, Thomas M. "I seen my opportunities and I took em': Political Corruption in the American States." *The Journal of Politics*. Vol. 54. No. 1, 1992.
- Ministry of Foreign Affairs of Japan. "Country Assistance Evaluation of Uzbekistan and Kazakhstan: Summary." Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2005.
- Morrow, Daniel. "Possible World Bank Assistance to North Korea: Issues and Challenges." *The 2nd International Symposium on North Korean Development and International Cooperation*. July 6~7, 2006.
- Nguyen Thi Thu Hang. "Vietnam: Country Study Prepared for the Project. Southern Perspectives on Reform of the International Development Architecture." Centre for Analysis and Forecasting. Hanoi, 2007.
- OECD. "2008 Survey on Monitoring The Paris Declaration: Vietnam." OECD, 2008.
- \_\_\_\_\_. "Principles for Managing Ethics in the Public Service: OECD Recommendation." *PUMA Policy Brief*. No. 4, May 1998.
- \_\_\_\_\_. *Managing Aid. Practices of DAC Member Countries*, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Peer Review of United States*.
- OECD/DAC. *A Comparison of Management System for Development Co-operation in OECD/DAC Members*, 1999.
- Ohno, Izumi. "Country-Specific Growth Support in East Asia and Africa: Japan's ODA to Vietnam and Ghana." National Graduate Institute for Policy Studies, 2007.
- Oklahoma Department of Commerce. "Sister City, Sister State Programs."

- <<http://www.okcommerce.gov/index.php?option=content&task=view&id=353&Itemid=436>, 2007>.
- Ostheimer, Andrea E.. “Aid Agencies: Providers of Essential Resources?.” in Jakkie Cilliers and Christian Dietrich eds., *Angola’s War Economy: The Role of Oil and Diamonds*. Pretoria: South Africa. The Institute for Security Studies, 2000.
- Pascual, Carlos. “The United Nations in Iraq.” *Brookings Policy Paper*. No. 3, September 2007.
- Politique Française en Faveur du Développement, Document de Politique Transversale. Projet de Loi de Finances pour, 2008.
- Pomfret, Richard. “The Uzbek Model of Economic Development, 1991–99.” *Economics of Transition*. 8(3), 2000.
- Radalet, Steven. “A Primer on Foreign Aid.” *Center for Global Development Working Paper*. No. 92, July 2006.
- Rathmell, Andrew. “Planning Post–Conflict Reconstruction in Iraq: What can We Learn?” *International Affairs*, Vol. 81, No. 5, 2005.
- Rodrik, Dani. “Goodbye Washington Consensus, Hello Washington confusion? A Review of the World Bank’s Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform.” *Journal of Economic Literature*. 44(4), 2006.
- Rodrik, Dani. “Growth Strategies.” in P. Aghion and S. Durlauf eds., *Handbook of Economic Growth*. Vol. 1A. Amsterdam: North–Holland, 2005.
- Shah, Anwar and Schacter, Mark. “Combating Corruption: Looking before You Lean.” *Finance and Development*. Vol. 41. No. 4, 2004.
- Sogge, David. “Angola: ‘Failed’ yet ‘Successful’.” Working Paper. FRIDE, 2009.
- \_\_\_\_\_. “Angola: Empowerment of the Few.” Working Paper. FRIDE, 2007.
- Spechler, Martin C. Farrukh Suvankulov, and Alisher Akmaljonov.

- “Understanding Gradual Economic Reform in Uzbekistan.” Global Development Network, 2007.
- Stares, Paul B. and Wit, Joel S.. “Preparing for Sudden Change in North Korea.” *Council Special Report*. No. 42, January 2009.
- Stewart, John. “Modernising Government Considered.” *Local Governance*. Vol. 25, No. 1, 1999.
- Taylor, John. Hearing on “Millenium Challenge Account: A New Way to Aid.” Testimony to U.S. Senate Foreign Relations Committee on Foreign Relations, 2003.
- Tran Van Tho. “Foreign Direct Investment and Economic Development: The Case of Vietnam.” Working Paper. World Bank Institute, 2004.
- Tvedten, Inge. “Angola: Key Development Issues and Aid in a Context of Peace.” Report R 2002: 8. Chr. Michelson Institute, 2002.
- UN General Assembly Resolution 46/182 1991.
- UN System in Angola. “Angola: The Post-War Challenges.” Common Country Assessment 2002. UN System in Angola, 2002.
- UN System in Angola. “United Nations Development Assistance Framework in Angola, 2009-2013(Draft).” UN System in Angola, 2009.
- UNDP. “Vietnam: Overview of Official Development Assistance.” United Nations Development Program, 2004.
- UNDP. *Thematic Roundtable Meeting on Agricultural Recovery and Environmental Protection in the Democratic Peoples Republic of Korea (DPRK)*. New York: United Nations Development Programme, 2000.
- UN-Habitat & UTO/FMCU. *City-to-City Cooperation: Issues Arising from Experience*, 2001.
- US Department of State and US Agency for International Development, Transformational Diplomacy, Strategic Plan: Fiscal Years

- 2007-2012, Policy Frame Work for Bilateral Foreign Aid(2006).  
 USAID. 2008, Summary and Highlights: International Affairs Function  
 150-Fiscal Year 2008 Budget Request.
- Waarden, F.. “Dimension and Types of Policy Networks.” *European Journal of Political Research*, 1992.
- Wang, Zhen Kun. “Integrating Transition Economies into the Global Economy.” *Finance and Development*. September, 1996.
- White Paper on Development Policy: The German Government’s 13th Development Policy Report, 2008.
- Williamson, John. “What Washington Means by Policy Reform.” in John Williamson ed., *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington D.C.: Institute for International Economics, 1990.
- World Bank. “Aid Coordination Groups.” *Operational Directive* 14. 30. Washington D.C.: World Bank, 1989.
- \_\_\_\_\_. “International Development Association Interim Strategy Note for the Republic of Angola.” World Bank, 2007.
- \_\_\_\_\_. “Republic of Uzbekistan: Country Assistance Strategy.” World Bank, 2002.
- \_\_\_\_\_. “Transitional Support Strategy for the Republic of Angola.” World Bank, 2003.
- \_\_\_\_\_. . “Vietnam: Country Assistance Evaluation.” OED. World Bank, 2001.
- Young, Soogil, Chang-Jae Lee and Hyoungsoo Zang. “Preparing for the Economic Integration of Two Koreas: Policy Challenges to South Korea.” in Marcus Noland (ed.). *Economic Integration of the Korean Peninsula*. January 1998. Washington D.C.: Institute for International Economics, 1998.
- Zang, Hyoungsoo. “An Agenda for International Cooperation on the Korean Peninsula.” *The Korean Journal of Defense Analysis*. Vol.

14, No. 2, Fall 2002. Seoul: KIDA, 2002.

Zellweger, Kathi. "North Korea: Development Cooperation in the Context of a Changing Environment." The 4th International NGO Conference on Humanitarian Assistance to DPRK, Beijing, China. May 28~31st, 2005.

### 3. 기타자료

1979년 6월 30일 정무원 결정 제49호.

강원도. 2009 통일백서, 2009.

\_\_\_\_\_. 남북강원도 교류협력: 2004 추진현황 및 2005 추진계획, 2005.

\_\_\_\_\_. 남북강원도 교류협력: 2005 추진현황 및 2006 추진계획, 2006.

\_\_\_\_\_. 남북강원도 교류협력: 2006 추진현황 및 2007 추진계획, 2007.

\_\_\_\_\_. 남북강원도 교류협력: 2007 추진현황 및 2008 추진계획, 2008.

\_\_\_\_\_. 남북강원도의 화해와 협력: 밝은 미래를 향한 발걸음, 2006.

\_\_\_\_\_. 자치단체 남북교류협력사업 추진 지원지침, 2003.

경기개발연구원. 경기도 남북교류 다각화를 위한 중장기 전략 연구, 2006.

경기도. 통일의 디딤돌: 경기도 민선3기 남북교류협력사업 보고서, 2006.

김대중. "미국방문 대통령 귀국인사." 2001.3.11.

\_\_\_\_\_. "민관합동 시무식 대통령 신년사." 2000.1.3.

남북사회문화협력사업 처리에 관한 규정 제3조.

동아시아 국제포럼 노무현 후보 연설. "새로운 시대, '동북아시아'의 구상과 제언." 2002.10.31.

법륜의 인사말. 평화재단·한나라당 정형근 의원실. 『대북 인도적지원법(안)을 제안한다』. 평화재단 12차 전문가 포럼, 2007.4.

전 세계은행 수석이코노미스트 Homi Kharakas와의 인터뷰, 2009년 11월 3일.

제천시. 남북영농교류협력사업 성과보고: 금강산 제천사과 삼일포 농장. 제천시 내부자료, 2009.

청와대 대통령 동정 발언록. 통일부 업무보고 모두말씀. 2008.3.26.

통일부. "국민과 함께 하는 열린 통일포럼(제10회)." 2003.8.6.

\_\_\_\_\_. "대북 쌀 제공 관련 해설자료." 2003.5.

- \_\_\_\_\_. “대북정책 4년, 평화와 협력의 길.” 2002.2.
- \_\_\_\_\_. “대북정책 추진현황-평화번영정책과 남북관계 주요 현안.” 2003.6.27.
- \_\_\_\_\_. “인도적 대북지원-사실은 이렇습니다.” 2001.5.24.
- \_\_\_\_\_. “정상회담 2주년 참고자료: 평화와 협력을 위하여.” 2002.5.
- \_\_\_\_\_. “참여정부의 평화번영 정책.” 2003.3.
- \_\_\_\_\_. “출범 전반기를 마친 참여정부의 대북정책 성과와 향후 전망.” 2005.8.26.
- \_\_\_\_\_. “평화번영정책 해설자료.” 2003.3.10.
- \_\_\_\_\_. “제2차 식량차관 분배현장확인 결과보고(원산지역: 장덕식량공급소, 봉수식량공급소).” 『국정감사 국회 공통요구자료』. 2005.
- 한국국제협력단. “ODA 개요.” <<http://www.koica.go.kr>>.

『경향신문』.

『동아일보』.

『세계일보』.

『연합뉴스』.

『자유아시아방송』.

『조선일보』.

『한국일보』.

Cluster Working Group on Early Recovery. Guidance Note on Early Recovery, February 2008. <[http://www.undg.org/docs/9339/2\\_IASC-Guidance-note-on-Early-Recovery.pdf](http://www.undg.org/docs/9339/2_IASC-Guidance-note-on-Early-Recovery.pdf)>.

Conclusion 14409/02-2464th Session of the Council of the EU, 19th November 2002.

DIHR. Applying a Rights-based Approach, 2007.

Nicholas Leader and Peter Colenso. “Aid Instruments in Fragile States.” PRDE Working Paper 5, January 2005.

OHCHR. Principles and Guidelines for a Human Rights Approach to

Poverty Reduction Strategies.

UNDG. Inter-agency Framework for Conflict Analysis in Transition Situation, November 2004. <[http://www.undg.org/docs/8467/5329-Common\\_Inter-Agency\\_Framework\\_for\\_Conflict\\_Analysis\\_in\\_Transition.doc](http://www.undg.org/docs/8467/5329-Common_Inter-Agency_Framework_for_Conflict_Analysis_in_Transition.doc)>

“An Operational Note on Transitional Results Matrices.” January 2005, UNDG/World Bank. <<http://siteresources.worldbank.org/INTLICUS/Resources/TRM.pdf>>.

“Fragile States: Good Practice in Country Assistance Strategies.” December 19, 2005. <[http://siteresources.worldbank.org/INTLICUS/Resources/388758-1094226297907/FS\\_Good\\_Practice\\_in\\_CAS.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTLICUS/Resources/388758-1094226297907/FS_Good_Practice_in_CAS.pdf)>.

“In Support of Peacebuilding: Strengthening Post Conflict Needs Assessment.” January 2007, UN/World Bank. <[http://siteresources.worldbank.org/INTLICUS/Resources/Review\\_Report\\_In\\_Support\\_of\\_Peacebuilding\\_Strengthening\\_the\\_PCNA.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTLICUS/Resources/Review_Report_In_Support_of_Peacebuilding_Strengthening_the_PCNA.pdf)>.

“Low Income Countries Under Stress Implementation Trust Fund: Request for Second Replenishment.” November 1, 2006, World Bank. <[http://siteresources.worldbank.org/INTLICUS/Resources/388758-1094226297907/LICUS\\_Implementation\\_TF\\_Request\\_for\\_Second\\_Replenishment\\_November2006.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTLICUS/Resources/388758-1094226297907/LICUS_Implementation_TF_Request_for_Second_Replenishment_November2006.pdf)>.

“Low-Income Countries Under Stress: Update.” December 19 2005, World Bank. <[http://siteresources.worldbank.org/INTLICUS/Resources/388758-1094226297907/LICUS\\_Update.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTLICUS/Resources/388758-1094226297907/LICUS_Update.pdf)>.

“OP 2.30 - Development Cooperation and Conflict.” January, 2001, World Bank. <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTPOLICIES/EXTOPMANUAL/0,,contentMDK:20129203~pagePK:64141683~piPK:64141620~theSitePK:502184,00.html>>.

<[http://hdr.undp.org/en/media/hdr\\_1994\\_en\\_overview.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1994_en_overview.pdf)>.

<<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994/>>.

- <<http://humansecurity-chs.org/finaleport/English/Finaleport.pdf>>.
- <<http://humansecurity-chs.org/finaleport/Outlines/outline.html>>.
- <<http://north.gg.go.kr/nambuk/01direct/03resu.jsp>>.
- <<http://siteresources.worldbank.org>>.
- <<http://stats.oecd.org>>.
- <<http://uni.provin.gangwon.kr>>.
- <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT>>.
- <<http://www.capacity.org>>.
- <<http://www.cia.gov>>.
- <<http://www.elis.go.kr/>>.
- <<http://www.global.finland.fi>>.
- <<http://www.jica.go.jp/partner/jichitai/partnership/index.html>>.
- <<http://www.koica.go.kr>>.
- <<http://www.michaelgreer.com>>.
- <<http://www.nautilus.org>>.
- <<http://www.odakorea.go.kr>>.
- <<http://www.oecd.org/dac/governance/corruption>>.
- <<http://www.oecd.org/puma/gvrnance/ethics>>.
- <<http://www.okcommerce.gov/index.php?option=content&task=view&id=353&Itemid=436>>.
- <<http://www.reliefweb.int>>.
- <[http://www.rfa.org/korean/in\\_focus/renew\\_energy-10292009174151.html?searchterm=None](http://www.rfa.org/korean/in_focus/renew_energy-10292009174151.html?searchterm=None)>.
- <<http://www.rgre.de/>>.
- <<http://www.segye.com/Articles/News/Politics/Article.asp?aid=20040105000473>>.
- <<http://www.transparency.org>>.
- <[http://www.twinnings.org/de/index\\_de.htm](http://www.twinnings.org/de/index_de.htm)>.
- <<http://www.un.org/millenniumgoals/>>.

<<http://www.undp.org/mdg>>.

<<http://www.unikorea.go.kr/kr/KUL/KUL010103.jsp>>.

<<http://www.webnet1.oecd.org/en/home>>.

<<http://www.worldvision.or.kr/html/programs/north.asp>>.

<[www.jica.go.jp/english/operations/evaluation/](http://www.jica.go.jp/english/operations/evaluation/)>.

## 최근 발간자료 안내

### 연구총서

|               |  |          |    |         |
|---------------|--|----------|----|---------|
| 2007-01       | 남북한 재외동포정책과 통일과정에서 재외동포의 역할                          | 최진욱      | 저  | 6,500원  |
| 2007-02       | 민주주의와 인권에 대한 북한의 인식과 대응                              | 김수암      | 저  | 6,000원  |
| 2007-03       | 북한의 경제난과 체제 내구력                                      | 서재진      | 저  | 8,500원  |
| 2007-04       | “확산방지구상”(PSI)과 한국의 대응                                | 전성훈      | 저  | 10,000원 |
| 2007-05       | 통합정책과 분단국 통일: 독일사례                                   | 손기웅      | 저  | 7,000원  |
| 2007-06       | 새터민의 증언으로 본 북한의 변화                                   | 이교덕 외    | 공저 | 10,000원 |
| 2007-07       | 북·중 경제관계 확대와 대응방안                                    | 최수영      | 저  | 6,000원  |
| 2007-08       | 한반도 비핵화와 평화체제 구축전략                                   | 허문영 외    | 공저 | 10,000원 |
| 2007-09       | 북한군대의 대내외 정세 인식 형성과 군대변화                             | 정영태      | 저  | 6,000원  |
| 2007-10       | 평화번영정책 추진성과와 향후과제                                    | 허문영 외    | 공저 | 9,000원  |
| 2007-11       | 비교사회주의 측면에서 본 북한의 변화 전망:<br>리비아와 쿠바 사례를 중심으로         | 정영태 외    | 공저 | 7,000원  |
| 2007-12       | 미·일동맹 강화에 따른 동북아정세 변화와 한국의 안보정책<br>대응전략              | 김국신 외    | 공저 | 8,500원  |
| 2007-13       | 아베정권의 국내정치와 대외전략 및 대북전략                              | 배정호      | 저  | 6,000원  |
| 2007-14       | 중국의 대북 정책과 2·13합의에 대한 입장                             | 최춘흠      | 저  | 5,000원  |
| 2007-15(I)    | 남북협력과 동북아협력 연계 추진방안                                  | 김규륜 외    | 공저 | 10,000원 |
| 2007-15(II)-1 | 동북아 지역협력의 새로운 연계                                     | 김규륜      | 편저 | 10,000원 |
| 2007-15(II)-2 | New Linkages of Northeast Asian Regional Cooperation | 김규륜      | 편저 | 10,000원 |
| 2007-15(II)-3 | 北東アジア地域協力の新たな連係                                      | 김규륜      | 편저 | 10,000원 |
| 2007-15(II)-4 | 东北亚区域合作的新联系  | 김규륜      | 편저 | 10,000원 |
| 2007-16       | 남북 물류·운송 활성화 및 협력방안 연구                               | 김영운 외    | 공저 | 8,000원  |
| 2007-17       | 북한의 통계: 가용성과 신뢰성                                     | 이 석      | 저  | 8,500원  |
| 2007-18       | 북한 사회개발협력방안 연구                                       | 조한범      | 저  | 5,000원  |
| 2007-19       | 북한주민의 거주 이동: 실태 및 변화 전망                              | 이금순      | 저  | 7,000원  |
| 2008-01       | 북한체제의 안정성 평가: 시나리오 워크숍                               | 최진욱 외    | 공저 | 9,000원  |
| 2008-02       | 한반도 선진화를 위한 남북 경제관계 발전방안 모색                          | 임강택 외    | 공저 | 10,000원 |
| 2008-03       | 남북한 출입제도 [통행·통신·통관] 개선 및 정착 방안 연구                    | 김영운      | 저  | 8,000원  |
| 2008-04       | 전환기 동북아 국가들의 국내정치 변화와 대북전략                           | 배정호 외    | 공저 | 10,000원 |
| 2008-05       | 중국의 한·중 FTA 추진의도와 남북관계에 주는 함의                        | 전병근, 구기보 | 저  | 7,500원  |
| 2008-06       | 한반도 통일 외교 인프라 구축 연구                                  | 박영초 외    | 공저 | 9,000원  |
| 2008-07       | 북한 주민의 일상생활  | 조정아 외    | 공저 | 10,000원 |
| 2008-08       | 김정일 정권 등장 이후 북한의 체제유지 정책 고찰과 변화 전망                   | 전현준 외    | 공저 | 10,000원 |
| 2008-09       | 이명박정부 대북정책의 추진환경과 정책과제                               | 박형중 외    | 공저 | 6,500원  |
| 2008-10       | 국제사회의 인권개선 전략: 이론과 실제                                | 이금순, 김수암 | 저  | 9,000원  |
| 2008-11       | North Korea's External Economic Relations            | 김규륜      | 편저 | 9,000원  |
| 2009-01       | 북한 비핵화를 위한 한·미 전략적 협력에 관한 연구                         | 전성훈      | 저  | 7,500원  |
| 2009-02       | 세계경제위기와 미·중관계 변화 연구: 북한 핵문제에 미치는 영향                  | 황병덕, 신상진 | 저  | 9,000원  |
| 2009-03       | 북한의 국력 평가 연구   | 전현준 외    | 공저 | 10,000원 |

|         |  |                 |      |         |
|---------|--|-----------------|------|---------|
| 2009-04 | 북한경제의 시장화 실태에 관한 연구  | 임강택             | 저    | 9,000원  |
| 2009-05 | 21세기 한국의 동아시아국가들과 전략적 협력 강화방안  | 여인곤             | 외 공저 | 10,000원 |
| 2009-06 | 북한체제 전환을 위한 전략적 과제와 한국의 동북아 4국 협력전략  | 배정호             | 외 공저 | 10,000원 |
| 2009-07 | 북한 '변화'의 재평가와 대북정책 방향  | 박형중             | 외 공저 | 10,000원 |
| 2009-08 | 북한 개방 유도 전략 목표, 기본방향 및 단계별 과제  | 최진욱             | 외 공저 | 10,000원 |
| 2009-09 | 북한주민 인권의식 고취를 위한 전략적 인권외교의 방향  | 홍우택             | 외 공저 | 6,500원  |
| 2009-10 | 통일대비 북한토지제도 개편방향 연구  | 허문영             | 외 공저 | 9,000원  |
| 2009-11 | 북한인권 침해구조 및 개선전략   | 이금순, 김수암        | 저    | 7,500원  |
| 2009-12 | 통일대계 탐색연구  | 조민              | 외 공저 | 8,000원  |
| 2009-13 | Modernization and Opening-Up of North Korean Economy: Roles and Efforts of Neighboring Countries | 김규륜             | 외 공저 | 7,500원  |
| 2009-15 | Peace-Keeping on the Korean Peninsula: The Role of Commissions                                   | Gabriel Jonsson | 저    | 20,000원 |
| 2009-16 | 2009년도 통일문제 국민여론조사   | 임강택             | 외 공저 | 10,000원 |

#### 학술회의총서

|         |   |  |  |         |
|---------|---|--|--|---------|
| 2007-01 | 2·13 합의와 한반도 평화체제 구축  |  |  | 8,500원  |
| 2007-02 | 6·15 정상회담과 한반도 평화체제   |  |  | 10,000원 |
| 2007-03 | 2007 남북정상회담과 한반도 평화 변영: 평가와 전망  |  |  | 9,000원  |
| 2008-01 | 이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향   |  |  | 10,000원 |
| 2008-02 | The Vision for East Asia in the 21st Century and the Korean Peninsula |  |  | 9,500원  |
| 2009-01 | 북핵 문제 해결 방향과 북한 체제의 변화 전망   |  |  | 6,500원  |
| 2009-02 | 북핵 일괄타결(Grand Bargain)방안 추진방향   |  |  | 5,500원  |

#### 협동연구총서

|            |   |     |      |         |
|------------|---|-----|------|---------|
| 2007-10-01 | 동북아 지역내 NGO 네트워크 활성화 방안(총괄보고서)                  | 김국신 | 외 공저 | 6,000원  |
| 2007-10-02 | 한반도 통일대비 국내NGOs의 역할 및 발전방향                      | 손기웅 | 외 공저 | 9,000원  |
| 2007-10-03 | 동북아 NGO 교류·협력의 인프라 개선과 NGO 네트워크의 활성화 방안         | 최대석 | 외 공저 | 7,500원  |
| 2007-11-01 | 한반도 평화 변영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안 (총괄보고서)             | 김국신 | 외 공저 | 10,000원 |
| 2007-11-02 | 한반도 평화 변영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀           | 임성학 | 외 공저 | 6,000원  |
| 2007-11-03 | 한반도 평화 변영을 위한 외교안보정책 거버넌스 활성화 방안                | 배정호 | 외 공저 | 6,500원  |
| 2007-11-04 | 한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안                            | 함택영 | 외 공저 | 6,000원  |
| 2007-11-05 | 대북정책 참여 거버넌스 활성화 방안                             | 전성훈 | 외 공저 | 6,500원  |
| 2007-11-06 | 남북경협 거버넌스 활성화 방안                                | 김규륜 | 외 공저 | 8,000원  |
| 2007-11-07 | 남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안                         | 이교덕 | 외 공저 | 10,000원 |
| 2007-11-08 | 한반도 평화 변영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로 | 양현모 | 외 공저 | 7,500원  |
| 2007-11-09 | 한반도 평화교육 거버넌스 활성화 방안                            | 박광기 | 외 공저 | 8,500원  |

|  |          |    |         |
|--|----------|----|---------|
| 2008-07-01 한반도 평화 번영 거버넌스의 모형개발 및 발전방안(총괄보고서)                | 김국신 외    | 공저 | 6,500원  |
| 2008-07-02 남북 교류협력 효율화를 위한 거버넌스 모형구축                         | 양현모, 이준호 | 저  | 6,000원  |
| 2008-07-03 북한의 국가사회관계와 통일정책 거버넌스                             | 최진욱 외    | 공저 | 7,000원  |
| 2008-07-04 남북연합 형성·운영의 거버넌스                                  | 박종철 외    | 공저 | 8,000원  |
| 2008-08-01 국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한개발 지원을 위한모색(총괄보고서)           | 박형중 외    | 공저 | 10,000원 |
| 2008-08-02 국제 개발이론 현황  | 이금순 외    | 공저 | 8,000원  |
| 2008-08-03 국제사회의 원조 현황 및 추진전략                                | 임강택 외    | 공저 | 10,000원 |
| 2008-08-04 UN기구의 지원체계와 대북 활동                                 | 최춘흠 외    | 공저 | 6,500원  |
| 2008-08-05 양자간 개발기구의 체계와 활동                                  | 권 울 외    | 공저 | 10,000원 |
| 2008-08-06 다자간 개발기구의 체계 및 활동                                 | 장형수 외    | 공저 | 10,000원 |
| 2008-08-07 국제 NGO의 원조정책과 활동 연구                               | 이종무 외    | 공저 | 8,000원  |
| 2009-15-01 북한개발지원의 포괄적 추진방안: '비핵·개방·3000 구상'을 위한 실천방안(총괄보고서) | 임강택 외    | 공저 | 8,500원  |
| 2009-15-02 북한개발지원의 이론과 포괄적 전략                                | 박형중 외    | 공저 | 10,000원 |
| 2009-15-03 북한개발지원의 쟁점과 해결방안                                  | 김정수 외    | 공저 | 10,000원 |
| 2009-15-04 북한개발지원을 위한 국제협력 방안                                | 장형수 외    | 공저 | 10,000원 |
| 2009-15-05 북한개발지원체제의 구축방안                                    | 이종무 외    | 공저 | 9,000원  |
| 2009-15-06 지방자치단체의 북한개발지원 전략과 접근방법                           | 양현모 외    | 공저 | 10,000원 |
| 2009-16-01 복잡계 이론을 통한 북한의 정상국가화 방안 연구(총괄보고서)                 | 김국신 외    | 공저 | 6,000원  |
| 2009-16-02 북한체제의 행위자와 상호작용                                   | 이교덕 외    | 공저 | 8,000원  |
| 2009-16-03 북한 계획경제의 변화와 시장화                                  | 이 석 외    | 공저 | 9,000원  |
| 2009-16-04 탈냉전 이후 국제관계와 북한의 변화                               | 민병원 외    | 공저 | 8,000원  |
| 2009-17-01 비핵·개방·3000 구상: 추진전략과 실행계획(총괄보고서)                  | 여인근 외    | 공저 | 7,500원  |
| 2009-17-02 이명박 정부의 대북정책 및 추진환경과 전략                           | 박종철 외    | 공저 | 8,000원  |
| 2009-17-03 비핵·개방·3000 구상: 한반도 비핵화 실천방안                       | 조 민 외    | 공저 | 9,000원  |
| 2009-17-04 비핵·개방·3000 구상: 북한의 개방화 추진방안                       | 함택영 외    | 공저 | 7,500원  |
| 2009-17-05 비핵·개방·3000 구상: 남북경제공동체 형성방안                       | 조명철 외    | 공저 | 7,000원  |
| 2009-17-06 비핵·개방·3000 구상: 행복공동체 형성방안                         | 이금순 외    | 공저 | 7,500원  |

## 논 총

|  |         |
|--|---------|
| 통일정책연구, 제16권 1호 (2007)   | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 1 (2007) | 10,000원 |
| 통일정책연구, 제16권 2호 (2007)   | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 2 (2007) | 10,000원 |
| 통일정책연구, 제17권 1호 (2008)   | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 17, No. 1 (2008) | 10,000원 |
| 통일정책연구, 제17권 2호 (2008)   | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 17, No. 2 (2008) | 10,000원 |
| 통일정책연구, 제18권 1호 (2009)   | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 18, No. 1 (2009) | 10,000원 |
| 통일정책연구, 제18권 2호 (2009)   | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 18, No. 2 (2009) | 10,000원 |

북한인권백서

|   |          |         |
|---|----------|---------|
| 북한인권백서 2007                                     | 김수암 외 공저 | 10,000원 |
| White Paper on Human Rights in North Korea 2007 | 김수암 외 공저 | 10,000원 |
| 북한인권백서 2008                                     | 이금순 외 공저 | 10,000원 |
| White Paper on Human Rights in North Korea 2008 | 이금순 외 공저 | 10,000원 |
| 북한인권백서 2009                                     | 이금순 외 공저 | 10,000원 |
| White Paper on Human Rights in North Korea 2009 | 이금순 외 공저 | 20,000원 |

기 타

|      |   |                               |         |
|------|---|-------------------------------|---------|
| 2008 | 2006 독일통일백서                                   |                               | 8,000원  |
| 2009 | Lee Myung-bak Government's North Korea Policy | Suh, Jae-Jean                 | 5,500원  |
| 2009 | 김정일 현지지도 동향                                   |                               | 15,000원 |
| 2009 | The U.S.-ROK Alliance in the 21st Century     | Bae, Jung-Ho, Abraham Denmark | 10,000원 |
| 2009 | 북한의 주요현안과 한·미 전략적 공조                          | 배정호                           | 10,000원 |
| 2009 | 오바마 행정부의 출범에 따른 미·중관계의 변화와 한반도                | 배정호                           | 10,000원 |

연례정세보고서

|      |                             |        |
|------|-----------------------------|--------|
| 2007 | 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2007~2008 | 6,000원 |
| 2008 | 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2008~2009 | 6,000원 |
| 2009 | 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2009~2010 | 7,000원 |

◆ 비매품 ◆

통일정세분석

|         |   |                              |
|---------|---|------------------------------|
| 2007-01 | 2007년 북한 신년 공동사설 분석                       | 허문영, 김영윤, 박영호, 서재진, 전현준, 정영태 |
| 2007-02 | 2·13 북핵 합의이후 북한정세와 남북관계 전망                | 여인곤, 이금순, 정영태, 조한범, 최수영      |
| 2007-03 | 2006 미 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석             | 김수암, 이금순                     |
| 2007-04 | '2·13합의' 전후의 북한동향                         | 이교덕, 임순희, 정영태, 최수영           |
| 2007-05 | 부시 행정부의 북핵정책 변화 분석                        | 전성훈                          |
| 2007-06 | 북한 최고인민회의 제11기 제5차 회의 평가                  | 최수영                          |
| 2007-07 | 7·1조치 이후 5년, 북한경제의 변화와 과제                 | 최수영                          |
| 2007-08 | 상반기('07년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석             | 정영태, 이교덕, 임순희, 최수영           |
| 2007-09 | 제6차 6자회담 수석대표회의의 결과분석                     | 김국신, 여인곤                     |
| 2007-10 | 7·29 일본 참의원 선거 결과 분석                      | 배정호                          |
| 2007-11 | 북한의 「전국 당세포비서 대회」 개최 배경과 전망               | 정영태                          |
| 2007-12 | 후쿠다 정권의 특징과 대외 및 대북전략                     | 배정호                          |
| 2007-13 | 러시아 총선(12·2) 결과분석                         | 여인곤                          |
| 2007-14 | 하반기('07년 7월~12월) 북한의 대내외 정세 분석            | 정영태, 이교덕, 임순희, 최수영           |
| 2008-01 | 2008년 북한 신년 공동사설 분석                       | 정영태, 김영윤, 박영호, 서재진, 임순희, 허문영 |
| 2008-02 | 중국 11기 전국인민대표대회 제1차 회의 결과분석: 지도부 개편을 중심으로 | 전병곤                          |

|         |                               |                                   |
|---------|-------------------------------|-----------------------------------|
| 2008-03 | 최근 북한 권력엘리트 변동 분석             | 전현준                               |
| 2008-04 | 한-미 정상회담 결과분석                 | 김국신, 박영호                          |
| 2008-05 | 이명박 대통령의 방일과 한-일 정상회담에 대한 분석  | 배정호                               |
| 2008-06 | 북한 최고인민회의의 제11기 제6차 회의 결과분석   | 최수영                               |
| 2008-07 | 북한인권 특별보고관 유엔인권이사회 보고서 평가     | 이금순, 김수암                          |
| 2008-08 | 2단계 비핵화 이후 북한의 대남정책 전망        | 최진욱, 박형중                          |
| 2008-09 | 남북 이산가족문제: 평가와 향후 정책 방안       | 임순희                               |
| 2008-10 | 상반기(08년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석  | 서재진, 정영태, 전현준, 최수영, 최진욱, 임순희, 조정아 |
| 2008-11 | 아스 정권의 출범과 대외전략노선 및 대북전략      | 배정호                               |
| 2008-12 | 한-러 정상회담 결과분석                 | 여인곤                               |
| 2009-01 | 2009년 북한 신년 공동사실 분석           | 최진욱, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영, 박영호, 박형중 |
| 2009-02 | 하반기(08년 7월~12월) 북한의 정세 분석     | 최진욱, 임순희, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영      |
| 2009-03 | 북한의 대남 비방 공세의 의도와 전망          | 최진욱, 전현준, 정영태                     |
| 2009-04 | 북한의 제12기 최고인민회의의 대의원 선거 결과 분석 | 전현준                               |
| 2009-05 | 2008년 북-중무역의 주요 특징            | 임강택, 박형중                          |
| 2009-06 | 북한 최고인민회의의 제12기 제1차 회의 결과 분석  | 최수영, 정영태                          |
| 2009-07 | 한-미 정상회담 결과분석                 | 김국신                               |
| 2010-01 | 2010년 북한 신년 공동사실 분석           | 임강택 외                             |

**KINU 정책연구시리즈**

|             |  |                    |
|-------------|--|--------------------|
| 2007-01     | 북핵 '2·13합의'와 평화적인 핵폐기 사례 분석                                    | 전성훈                |
| 2007-02     | 2차 남북정상회담의 의의와 전망  | 조한범                |
| 2007-03     | 국군포로-납북자 문제 해결방안   | 김수암, 이금순, 최진욱, 서은성 |
| 2007-04     | 한미동맹 그리고 북한과 동북아 2001~2007년간의 회고와 한국의 정책 대안                    | 박형중                |
| 2007-05     | 주변 4국의 대북정책 동향과 전망: '2·13합의' 이후부터 남북정상회담까지를 중심으로               | 여인곤, 김국신, 배정호, 최춘흠 |
| 2007-06     | 국제금융기구의 북한 개입: 조건, 시나리오 및 과제                                   | 임을출                |
| 2007-07     | 평화조약의 역사적 변천과 사례: 한반도평화체제에 주는 시사점                              | 최진욱                |
| 2007-08     | 북핵 폐기 한반도 모델: 기본원칙과 추진방향                                       | 전성훈                |
| 2008-01     | 남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 이론적 체계: 연구                         | 서재진                |
| 2008-02     | 향후 5년 남북관계 주요 환경과 전개 시나리오                                      | 박형중, 허문영, 조 민, 전성훈 |
| 2008-03     | 북한의 기상관리 정책의 변화와 남북한 기상협력 방안연구                                 | 최은석, 황재준           |
| 2009-01     | 신평화구상 실현을 위한 전략과 과제  | 김규륜 외 공저           |
| 2009-02(I)  | 접경지역의 평화시대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(I): 접경지역 평화적 이용을 위한 이론적 검토와 사례연구 | 손기웅 외 공저           |
| 2009-02(II) | 접경지역의 평화시대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(II): 접경지역 평화적 이용을 위한 기존제안 검토     | 손기웅 외 공저           |
| 2009-03     | 대북정책의 대국민 확산방안   | 조한범 외 공저           |
| 2009-04     | 통일 예측 시계 구축  | 박영호, 김지희           |
| 2009-05     | 북핵일지 1955-2009   | 조 민, 김진하           |
| 2009-06     | 미국 대북방송 연구: 운용실태 및 전략을 중심으로                                    | 이원웅                |

**북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응**

|      |                               |                    |
|------|-------------------------------|--------------------|
| 2007 | 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 1호 | 이금순, 서재진, 김수암      |
| 2007 | 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 2호 | 이금순, 최진욱, 김수암      |
| 2008 | 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제3권 1호 | 이금순, 김수암, 임순희      |
| 2008 | 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제3권 2호 | 이금순, 김수암           |
| 2009 | 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 1호 | 박영호, 이금순, 김수암, 홍우택 |
| 2009 | 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 2호 | 박영호, 이금순, 김수암, 홍우택 |

**월간 북한동향**

|      |                 |        |
|------|-----------------|--------|
| 2007 | 월간 북한동향 제1권 제1호 | 북한연구실  |
| 2007 | 월간 북한동향 제1권 제2호 | 북한연구실  |
| 2008 | 월간 북한동향 제2권 제1호 | 북한연구실  |
| 2008 | 월간 북한동향 제2권 제2호 | 북한연구실  |
| 2008 | 월간 북한동향 제2권 제3호 | 북한연구실  |
| 2008 | 월간 북한동향 제2권 제4호 | 북한연구실  |
| 2008 | 월간 북한동향 제2권 제5호 | 북한연구실  |
| 2008 | 월간 북한동향 제2권 제6호 | 북한연구실  |
| 2009 | 월간 북한동향 제3권 제1호 | 북한연구센터 |
| 2009 | 월간 북한동향 제3권 제2호 | 북한연구센터 |
| 2009 | 월간 북한동향 제3권 제3호 | 북한연구센터 |
| 2009 | 월간 북한동향 제3권 제4호 | 북한연구센터 |
| 2009 | 월간 북한동향 제3권 제5호 | 북한연구센터 |
| 2009 | 월간 북한동향 제3권 제6호 | 북한연구센터 |

**한반도 평화체제 연구총서**

|      |                      |                              |
|------|----------------------|------------------------------|
| 2007 | 한반도 평화체제: 자료와 해제 제1호 | 허문영, 김수암, 여인곤, 정영태, 조 민, 조정아 |
|------|----------------------|------------------------------|

**Studies Series**

|         |  |   |
|---------|--|---|
| 2007-01 | Value Changes of the North Korean New Generation and Prospects   | Lim Soon-Hee  |
| 2007-02 | North Korea's Civil-Military-Party Relations and Regime Stability  | Jeung Young-Tai   |
| 2007-03 | An Assessment of the North Korean System's Durability  | Chon Hyun-Joon, Huh Moon-Young, Kim Philo, Bae Chin-Soo |
| 2007-04 | A Study on the Reality and Prospect of Economic Reform in North Korea : Tasks for Successful Transformation of the North Korean System | Kim Young-Yoon  |
| 2007-05 | North Korea's Agricultural Reforms and Challenges in the wake of the July 1 Measures   | Choi Soo-Young  |
| 2007-06 | The Changes of Everyday Life in North Korea in the Aftermath of their Economic Difficulties  | Cho Jeong-Ah  |
| 2008-01 | Conceptions of Democracy and Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea   | Kim Soo-Am  |

- 2008-02 Internal and External Perceptions of the North Korean Army Jeung Young-Tai
- 2008-03 PSI and the Korean Position Cheon Seong-Whun
- 2008-04 Transformation of the U.S.-Japan Alliance and South Korea's Security  
Strategy Kim Kook-Shin, Yeo In-Kon, Kang Han-Koo
- 2008-05 Changes in North Korea as revealed in the Testimonies of Saetomins  
Lee Kyo-Duk, Lim Soon-Hee, Cho Jeong-Ah, Lee Gee-Dong, Lee Young-Hoon
- 2008-06 Economic Hardship and Regime Sustainability in North Korea Suh Jae-Jean
- 2009-01 The Evaluation of Regime Stability in North Korea: Scenario Workshop  
Choi Jin-Wook, Kim Kook-Shin, Park Hyeong-Jung, Cheon Hyun-Joon,  
Cho Jeong-Ah, Cha Moon-Seok, Hyun Sung-Il
- 2009-02 Developing Inter-Korean Economic Relations for the 'Advancement of the Korean Peninsula'  
Lim Kang-Teag, Kim Kyu-Ryoon, Jang Hyung-Soo, Cho Han-Bum, Choi Tae-Uk
- 2009-03 The Everyday Lives of North Koreans  
Cho Jeong-Ah, Suh Jae-Jean, Lim Soon-Hee, Kim Bo-Geun, Park Young-Ja
- 2009-04 North Korea's Regime Maintenance Policy Since the Kim Jong-il Regime  
and Prospects for Change  
Chon Hyun-Joon, Jeung Young-Tae, Choi Soo-Young, Lee Ki-Dong



# 통일연구원 회원가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

## 1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

## 2. 가입방법

- 가) 「회원 가입신청서」 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

## 3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, 『International Journal of Korean Unification Studies』, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서, 정세분석보고서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

## 4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 4·19길 275(수유6동) 통일연구원 통일학술정보센터 출판정보관리팀 도서회원 담당자  
(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.





