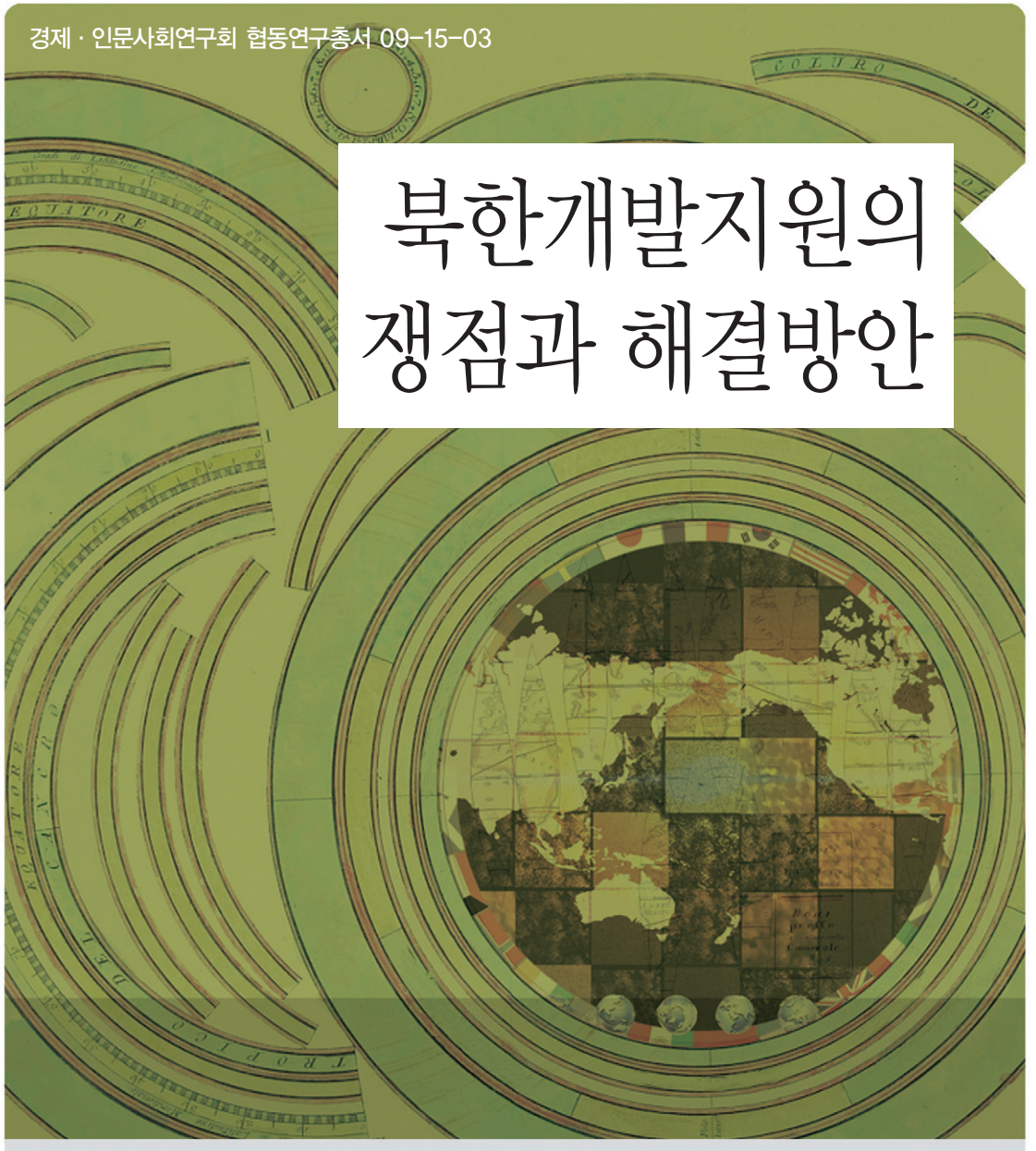
북한개발지원의 포괄적 추진방안 : '비핵·개방·3000 구상'을 위한 실천방안 모색

경제 · 인문사회연구회 협동연구총서 09-15-03

북한개발지원의 쟁점과 해결방안



김정수 · 최수영 · 이조원 · 조한범 · 김규륜 · 박영호

주관연구기관 : 통일연구원
협력연구기관 : 한국행정연구원 · 한양대학교 · 우리민족서로돕기운동

KINU 통일연구원

북한개발지원의 쟁점과 해결방안

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 늘품 (02-2275-5326)
인 쇄 처 양동문화사

가 격 10,000원

ⓒ 통일연구원, 2009

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

국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)

북한개발지원의 쟁점과 해결방안 / 김정수, 최수영, 이조원, 조한범, 김규륜, 박영호 [지음]. — 서울 : 통일연구원, 2009
p. ; cm. — (경제·인문사회연구회 협동연구 총서 ; 09-15-03)
참고문헌 수록
ISBN 978-89-8479-522-8 93340 : ₩10,000
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 CIP2009004198

경제·인문사회연구회 협동연구총서

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

1. 협동연구총서 시리즈

협동연구총서 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
주관연구기관	통일연구원	임 강 택 선임연구위원 (협동연구 총괄팀장)	박 형 중 선임연구위원 김 정 수 초청연구위원 장 형 수 교수(한양대학교) 이 종 무 소장(우리민족서로돕기운동 평화나눔센터) 양 현 모 수석연구위원(한국행정연구원) 권 영 경 교수(통일교육원) 강 동 완 책임연구원
협력연구기관	통일연구원	박 형 중 선임연구위원	임 을 출 연구교수(경남대학교) 김 수 암 연구위원 강 동 완 책임연구원
	통일연구원	김 정 수 초청연구위원	최 수 영 선임연구위원 이 조 원 교수(중앙대학교) 조 한 범 선임연구위원 김 규 륜 선임연구위원 박 영 호 선임연구위원
	한양대학교	장 형 수 교수	김 석 진 연구위원(산업연구원) 송 정 호 교수(우석대학교)
	우리민족서로돕기운동	이 종 무 소장	최 철 영 교수(대구대학교) 박 정 란 선임연구원(서울대학교 통일평화연구소)
	한국행정연구원	양 현 모 선임연구위원	임 병 연 초청연구위원

목차 Contents

북한개발지원의 쟁점과 해결방안

김정수, 최수영, 이조원, 조한범, 김규륜, 박영호,

제1장 서 론 / 1

제2장 북한개발지원을 위한 대북지원의 통계체계 개선방안

01 서론 6

02 국제사회의 ODA 통계 체계화 과정과 북한 개발지원에 주는 시사점
가. ODA 통계체계화 과정 7
나. ODA 통계의 작성 범위 및 사례 10
다. 북한 개발지원에 주는 시사점 18

03 남한의 인도적 대북지원 통계의 현황과 ODA와의 관계
가. 인도적 대북지원의 통계체계 현황: 제도적 모순과 분류 기준 미비 20
나. 인도적 대북지원의 통계관리 문제점 23
다. 인도적 대북지원과 ODA 통계와의 관계 24

04 북한 개발지원을 위한 대북지원의 통계체계 개선방안
가. 정부의 대북지원의 개선안 26
나. 지자체 대북지원의 개선안 31
다. 국제기구 통한 대북지원의 개선안 33
라. 민간단체 대북지원의 개선안 34

05 결론 36

제3장 대북 개발지원의 투명성 제고 방안

01 서론 40

02 국제 개발지원에서의 '투명성' 제고 모형
가. 반부패 이슈와 투명성 44
나. 사회자본, 거버넌스와 투명성 48
다. 개발지원 사업에 대한 평가와 투명성 53
라. 개발지원의 집행절차(project cycle)에 따른 투명성 제고 모형 57

03 집행절차(project cycle)의 '투명성' 확보를 위한 방안 모색
가. 프로젝트 심사와 투명성 확보 64
나. 모니터링과 평가를 위한 방안과 투명성 확보 68
다. PCM(Project Cycle Management)의 기법과 투명성 70
라. 투명성 확보 노력의 사례: 핀란드 74

04 결론 **80**

제4장 *대북 개발지원의 효과성 제고 방안*

01 서론 **86**

02 효과성 제고를 위한 국제사회의 노력
가. 국제사회의 합의 87
나. 파리선언과 중간평가 93
다. 주요 공여국의 ODA 정책 평가제도 96
라. 대북 개발지원에 대한 시사점 100

03 대북지원 현황, 효과 및 시사점
가. 국제사회의 대북지원 현황 101
나. 남한의 대북지원 정책과 현황 104
다. 대북 개발지원 사례 105
라. 대북지원의 효과와 시사점 112

04 대북 개발지원의 효과성 제고 방안
가. 개발지원 방식으로의 전환 116
나. 북한 개발지원을 위한 대내외 여건 개선 118
다. 국제사회의 개발지원 동향 반영 119
라. 대북 개발지원 시스템 구축 120
마. 대북 개발지원 사업의 우선순위 선정 122
바. 대북 개발지원 사업 시행절차 정형화 123

제5장 *북한 사회개발지원 방안*

01 서론 **126**

02 사회개발 논의의 변천
가. UN 논의의 전개 128
나. 인간개발개념의 형성 131
다. 세계사회개발정상회의와 후속논의 133
라. 빈곤감소의 중시 136

03 북한 사회개발 개념 **139**

04 북한 사회개발지원 방향
가. 북한 사회개발지원에 대한 인식의 전환 144
나. 북한 사회개발지원 모델의 정립 145
다. 빈곤감소의 지향 147
라. 북한 사회개발지원 거버넌스 (good governance)의 구축 148
마. 북한 사회개발지원 추진기반 강화 149
바. 북한 주민생활 여건 개선 및 직접적 효과성 지향 150
사. 참여성의 확대 150

제6장 비핵·개방·3000 구상과 대북 개발지원

01 서론 154

02 비핵 · 개방 · 3000 구상과 대북 개발지원 추진방향
가. 국제적 기준과 남북관계 특수성 158
나. 대북 개발지원과 북한체제 변화 유도 161
다. 정상국가화와 대북 개발지원 166

03 개발지원과 비핵 · 개방 · 3000 연계추진 구도
가. 기본방향 168
나. 추진방향 169
다. 부문별 추진방안 171

04 결론 196

제7장 북한의 급변사태와 개발지원

01 서론 200

02 급변사태의 개념 및 유형
가. 개념 202
나. 유형 208
다. 예상 사태 209
라. 체제붕괴 과정 전망: 하나의 시나리오 211

03 북한 급변사태 발생 시 개입의 문제 215

04 사례 분석: 이라크의 재건
가. 배경 218
나. 안정화와 개발지원 219
다. 시사점 223

05 북한 급변사태와 개발지원
가. 북한 급변사태에 대한 대응 방향 224
나. 급변사태 이후의 안정화 225
다. 개발지원의 방향 227
라. 개발지원 방안 229

06 결론 233

제8장 결 론 / 235

부 록

〈부록 1〉 양자간 ODA의 분류 및 원조형태 239

〈부록 2〉 다자간 ODA 242

〈부록 3〉 유형 1(CRS Form 1) 243

〈부록 4〉 유형 2(CRS Form 2) 245

참고문헌 / 247

최근 발간자료 안내 / 255

표 목 차

〈표 Ⅱ-1〉 DAC 통계의 재원 형태 11
〈표 Ⅱ-2〉 연도별 ODA 지원 현황〈순지출 기준〉 15
〈표 Ⅱ-3〉 양자간 ODA의 분야별 현황(약정 기준) 17
〈표 Ⅱ-4〉 2008년 원조목적별·지역별 실적 18
〈표 Ⅱ-5〉 우리나라 ODA 지원과 인도적 대북지원의 GNI 대비 현황 20
〈표 Ⅱ-6〉 연도별 인도적 대북지원 통계 분류 22
〈표 Ⅱ-7〉 대북지원 ODA 통계보고 방안과 장단점 25
〈표 Ⅱ-8〉 대북지원 분류체계(안) 27
〈표 Ⅱ-9〉 목적코드별 대북지원의 분류체계(안) 28
〈표 Ⅱ-10〉 지역 코드체계 분류 29
〈표 Ⅱ-11〉 남북 협력기금의 운용체계 개선(안) 30
〈표 Ⅱ-12〉 지자체 대북지원의 통계 분류체계(안) 32
〈표 Ⅱ-13〉 국제기구를 통한 대북지원의 통계 분류체계(안) 34
〈표 Ⅱ-14〉 민간단체 대북지원의 통계 분류체계(안) 35
〈표 Ⅲ-1〉 반부패의 영역과 핵심 내용 47
〈표 Ⅲ-2〉 다차원적 부패방지 전략의 내용 48
〈표 Ⅲ-3〉 파리선언 평가 모형-5대원칙, 12개 지표 및 달성목표 55
〈표 Ⅲ-4〉 IDA의 CPIA 평가 항목과 투명성 측정 57
〈표 Ⅲ-5〉 세계은행 프로젝트 사이클과 단계별 검증 방식들 62
〈표 Ⅲ-6〉 OECD/DAC의 공여국대상 이행 평가 지침 63
〈표 Ⅲ-7〉 모니터링과 평가의 비교 69
〈표 Ⅲ-8〉 PDM을 활용한 프로젝트 집행절차의 내용 73
〈표 Ⅲ-9〉 프로젝트 운영, 모니터링 계획표(내부) 77
〈표 Ⅲ-10〉 업무계획 양식 78
〈표 Ⅲ-11〉 프로젝트 진행/실행 보고서(요약) 80
〈표 Ⅳ-1〉 MDGs의 목표, 로마선언의 활동방향, 마라케시 선언의 원칙과 계획 92
〈표 Ⅳ-2〉 파리선언: 원조의 5대 원칙 94
〈표 Ⅳ-3〉 파리선언 5대 과제와 12개 진도 지표 95
〈표 Ⅳ-4〉 OCED DAC의 5개 평가항목 및 내용 97
〈표 Ⅳ-5〉 한국과 국제사회의 대북지원 실적 103

표 목 차

〈표 Ⅳ-6〉 IFAD의 북한 농업개발 차관사업 107
〈표 Ⅳ-7〉 IFAD의 작물 및 축산 복구사업 내용 110
〈표 Ⅵ-1〉 '비핵·개방·3000 구상' 5대 분야 20대 과제 154
〈표 Ⅵ-2〉 남북한 1차 에너지 총 소비량 173
〈표 Ⅵ-3〉 남북한 원유도입량 174
〈표 Ⅵ-4〉 남북한 1차 에너지 소비구조 174
〈표 Ⅵ-5〉 2009 양곡연도 북한의 곡물소요량 추정 178
〈표 Ⅵ-6〉 북한 연간곡물생산량 178
〈표 Ⅵ-7〉 우리민족서로돕기운동 대북 농기자재지원내역 179
〈표 Ⅵ-8〉 연도별 경기도-북한 간 식량사업 관련 추진현황 180
〈표 Ⅵ-9〉 북한의 시기별 산림면적 183
〈표 Ⅵ-10〉 남북한 원목 생산량 184
〈표 Ⅵ-11〉 북한의 산림 구성 184
〈표 Ⅵ-12〉 유한킴벌리의 대북사업내용 185
〈표 Ⅵ-13〉 북한 교육기관 수 188
〈표 Ⅵ-14〉 북한의 학생수 189
〈표 Ⅵ-15〉 북한 중학교 교육과정 190
〈표 Ⅵ-16〉 기능급수에 따른 노동자의 분류 191
〈표 Ⅵ-17〉 노동분류에 따른 노동자의 분류 192
〈표 Ⅷ-1〉 북한 체제 붕괴 단계별 예상 상황 214

그림목차

〈그림 Ⅱ-1〉 유상원조와 무상원조 현황(순지출 기준) 16
〈그림 Ⅲ-1〉 건전한 거버넌스의 모형 51
〈그림 Ⅲ-2〉 건전한 거버넌스와 사회자본의 연계 모형 52
〈그림 Ⅲ-3〉 거버넌스 개념틀에 입각한 반부패와 행위자의 책임성 모형 53
〈그림 Ⅲ-4〉 개발지원의 투명성 확보를 위한 모형 64
〈그림 Ⅲ-5〉 PCM 기법과 프로젝트 사이클의 상호관계도 71
〈그림 Ⅲ-6〉 Project Design Matrix 72
〈그림 Ⅲ-7〉 핀란드의 프로젝트 사이클 모형 75
〈그림 Ⅲ-8〉 프로젝트 기획단계에서의 참여방 76
〈그림 Ⅳ-1〉 대북 개발지원 사업 시행절차 124
〈그림 Ⅶ-1〉 J-Curve이론에 따른 북한체제의 현 위치 206

제1장

서 론

제1장
서 론

1995년 북한의 수해를 계기로 시작된 인도적 대북지원이 15년이란 적지 않는 시간동안 지속되어 왔다. 거시적 관점에서 볼 때 지원의 초기에는 국민들의 공감 속에서 고통 받고 있는 북한 주민들의 희생을 덜어주자는 취지에서 열성으로 진행되었다. 그동안 인도적 대북지원은 식량난으로 고통 받고 있는 북한 주민들의 희생을 어느 정도 완화해 주었다는 측면에서 일정부문 긍정적인 효과도 있었다. 그럼에도 불구하고 현재 북한의 식량난은 개선될 기미가 보이지 않고 있으며, 또한 북한의 의미 있는 변화를 이루었다고 평가하기에는 미흡하다는 게 일반적인 지적이다.

인도적 대북지원이 장기화되면서 지원의 환경과 조건이 초기와는 크게 달라진 모습이다. 더구나 2006년과 2009년 두 차례에 걸친 북한의 핵실험은 인도적 대북지원에 대한 국민들의 호응을 크게 떨어뜨리는 결정적 계기가 되었다. 남한의 선의에 대한 북한의 냉담한 반응으로 여겨진 것이다. 북한의 돌출 행동으로 인한 국내외의 변화된 환경에 맞게 대북지원의 방법과 목표를 새롭게 설정해 나가야 한다는 목소리가 힘을 얻고 있는 추세이다. 이러한 논의의 배경에는 인도적 대북지원이 시작되던 초기에는 동포애와 인도주의에 기반하여 북한에 대한 보다 느슨한 기준을 요구하였다면, 개발지원으로의 전환을 통하여 국제기준에 부합하는 여러 가지 조건과 의무를 북한에 요구하고 엄격하게 적용해 나가야 한다는 주장이 자리 잡고 있다.

한편, 인도적 대북지원을 둘러싼 논란도 시기에 따라 변화해 왔다. 그것은 초기에는 북한이 필요한 식량규모가 어느 정도인가에 초점이 맞추어 졌으며, 다음으로는 식량의 전용문제가 많이 회자되는 시기를 거쳤으며, 최근에는 실질적으로 취약계층에 도움이 될 수 있는 방안이 무엇인가에 초점이 모아지고 있다. 그 결과 인도적 대북지원의 피로현상(donor fatigue)을 극복하고 대북지원 과정에서의 투명성과 효과성을 강조하는 개발지원으로의 전환을 강조하는 흐름이 조성되었다.

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 제반 측면을 고려하여 본 연구는 대북 개발지원으로의 전환을 구체적으로 준비해 나가야 할 시점으로 판단하였다. 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 대북정책과 조화를 이룰 수 있는 추진방향을 고려하였다.

본 보고서의 주요 연구내용은 다음과 같다. 2장에서는 대북지원 정책의 기본 원칙, 비전, 우선순위, 그리고 추진 방식 등을 올바로 수립하기 위해 대북지원의 통계체계의 개선방안을 살펴보았다. 현재의 통계생산 체계로는 무엇이 얼마나 어느 지역으로 지원되고 있는지에 대한 체계적이고 정확한 통계 생산이 불가능하다는 판단 하에 새로운 통계생산 체계를 제시하였다. 3장에서는 대북 개발지원의 투명성 제고방안을 국제사회의 사례를 중심으로 살펴보고, 향후 대북지원에서 고려해야 할 중점과제들을 분석하였다. 대북 개발지원의 투명성을 확보하기 위해서는 북한사회의 능력이 제고되어야 하는 데 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 하

였다. 6장에서는 최근 논의되고 있는 '비핵·개방·3000 구상'과 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.

제2장

북한 개발지원을 위한 대북지원의 통계체계 개선방안

제2장
북한 개발지원을 위한 대북지원의 통계체계 개선방안

1. 서 론

향후 북한 개발지원을 실효적으로 추진하기 위해서는 현재 추진중인 인도적 대북지원의 정확한 통계자료가 요구된다. 정확한 통계는 정책의 기본원칙, 비전, 그리고 목표 등을 올바로 수립하는데 뿐만 아니라 정책의 우선순위, 추진방식 등을 위해서도 반드시 필요한 기초 작업이다. 최근 북한 전문가, 정책당국, 대북지원 단체 등을 중심으로 인도적 대북지원을 개발지원으로 전환하기 위한 이론과 정책 개발에 노력하고 있다. 이러한 노력을 보다 실효적으로 추진하기 위해서는 인도적 대북지원과 관련한 다양한 통계들의 체계적인 수집과 분류, 그리고 내용 분석에서 정확성을 담보해 나가지 않으면 안 된다.

국제사회는 ODA의 체계적인 관리를 위해 개발원조위원회(DAC)는 사무국 내에 통계작업반(WP-STAT)을 1968년 설립하고 통계자료의 주요 지침을 논의하는 등의 노력을 기울여 왔다. DAC가 통계를 작성하는 기본목적은 "개발협력분야 정책결정자들의 정보 수요를 충족하고, 원조 실적의 비교·평가 수단을 제공하는 것"이라 할 수 있다.[1] 이를 좀 더 풀어서 설명하면, 통계보고는 공여국들간의 ODA 재원규모를 파악하고, 개별 수원국들이 어느 정도 규모의 공적자금을 지원 받아서 어떠한 결과를 도출하였는지를 한 눈에 파악하기 위해서 작성되는 것으로 해석된다.

그러나 남한의 인도적 대북지원은 자료의 수집, 분류, 그리고 분석 등에서 볼 때 국제수준에는 못 미치는 것으로 평가되어 왔다. 국제사회의 통계관리

1) 한국수출입은행, 『2008년도 OECD DAC 통계 작성지침』 (서울: 수출입은행, 2009), p. 1.

체계와 비교해 보면 개선해 나가야 할 점이 한둘이 아니라는 지적이다. 이러한 통계체계는 인도적 대북지원 사업에서 내용의 중복성과 지역의 중첩성으로 인해 국민의 세금인 남북협력기금을 효율적으로 집행하지 못하는 결과를 초래하였을 뿐만 아니라 아니라 대북지원의 효과성도 떨어뜨리는 문제점을 지니고 있다.

본 연구의 목적은 향후 북한 개발지원을 위해 현재의 대북지원관련 통계체계를 국제기준에 부합하도록 개선방안을 모색하는데 있다. 이러한 연구목적을 달성하기 위해서 제2절에서는 국제사회의 ODA 통계관리 사례를 살펴보고 북한 개발지원에 주는 시사점을 도출하고자 한다. 제3절에서는 현재 추진중인 대북지원의 통계체계의 현황과 문제점을 검토할 것이다. 제4절에서는 이러한 사례와 검토를 바탕으로 북한 개발지원을 위한 통계체계의 분류와 협력기금 운용의 개선방안을 제시하려 한다. 제5절에서는 향후 대북 개발지원으로의 전환과정에서 필요한 표준화된 통계생산 체계 구축을 위한 정부의 단계별 대응방안을 제안하려 한다.

2. 국제사회의 ODA 통계 체계화 과정과 북한 개발지원에 주는 시사점

가. ODA 통계체계화 과정

(1) DAC 통계 체계화 과정

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

그럼에도 불구하고 OECD 국가들은 각국의 판단에 따라 통계를 생산하였기 때문에 각국의 통계자료를 비교하는데 상당한 어려움이 있었다. 이러한 어려움을 해소하고자 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.[2] 그리고 2006년 6월 보다 다양한 통계분석과 대내외의 각종 자료수요 대응을 위해 새로운 보고 양식(건별통계, CRS++)을 개발하여 보급하였다. 또한 매년 통계작업반 회의를 개최하여 통계 관련 사항들에 대한 회원국들간의 의견을 조정해 나가고 있다.

DAC 통계 작성의 기본 목적은 개발지원 분야에서 활동하고 있는 정책입안자들의 필요를 충족시키고 원조 공여국들 사이에 성과를 서로 비교 평가할 수 있는 도구를 제공하는 것으로 요약된다. 따라서 DAC는 회원국간의 원조 실적 및 정책에 대한 연례보고서를 통해 회원국들의 원조 규모 및 조건에 대한 권고를 채택하고 있으며, 개별 원조 공여국의 자금 흐름에 대한 규모와 성격을 비교하여 원조목표에 부합하는지를 평가하기도 한다. 이를 위해 DAC의 회원국들은 전년도 실적을 매년 두 차례(잠정통계 및 확정통계)에 걸쳐 집계 보고하고 있다.

DAC 통계들은 DAC회원국들이 4~5년에 한 번씩 실행하는 동료평가(Peer Review)에 집중적으로 이용되고 있으며, 그 외에도 폭넓게 활용되고 있다. 그리고 통계들은 원조 공여국들이 개발지원 분야에 있어 다양한 국제적인 권고들을 얼마나 반영하는지를 측정하기 위해 사용되고 있으며, 개발지원과 관련하여 사실상 모든 측면을 분석하기 위해 없어서는 안 되는 것으로 자리매김하였다. 대부분의 통계들은 '개발 협력 보고서(Development Co-operation Report)'와 '개도국의 자금 흐름에 대한 지역적 분포(Geographical Distribution of the Financial Flows to Developing Countries)' 등을 통해 일반에게 공개되고, 1998년 이후에는 온라인을 통해서도 이용할 수 있다.

개별적인 공여국들을 통해 수원국에 전해진 자원들은 그 국가의 전체 자원 수령의 맥락에서 뿐만 아니라 원조의 전반적 지역 분포와 전체적인 자원 흐름의 측면에서 파악되어야 한다. 그러므로 자료 수집은 DAC 회원국들의 ODA 지원과 관련 규모와 형태를 지역별·부문별로 분류하여 지침에 따라 일정한 틀과 양식으로 OECD에 보고하는 것은 의무화하고 있다.

2) OECD DCD/DAC, *DAC Statistical Reporting Directives* (Paris: OECD, Apr. 2007).

ODA 통계 수집은 자료의 비교가 가장 본질적인 것이므로, 자료는 모든 원조 공여국들에 의해 동일한 기준에 의거하여 수집되고 있다. 가능한 한 통계는 국제 기준과 정의에 부합하도록 작성되고 있으나, 경우에 따라서는 공여국에서 발생한 기술협력 경비와 같은 특정한 사례를 기록하는 것도 허용된다. 그리고 부채 탕감과 같은 원조 형식의 변경된 내용을 다음 기회에 보고하도록 하는 보완 조치도 마련해 두고 있다. 결과적으로 보고기술과 관련된 새로운 결정을 반영하기 위해 지침사항들은 시간의 흐름에 따라 보완·발전해 왔다. 변경 및 수정은 DAC의 승인을 얻어야 한다.

(2) CRS 코드 체계화 과정

원조목적코드(CRS)는 1967년 OECD와 세계은행(World Bank)이 회원국들에게 자본과 채무의 흐름에 관해 규칙적으로 정보를 제공하기 위한 목적으로 개발되었다.[3] 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 사안들을 관리하고, 통계작업반 회의에서 통계체계를 개선하는 등의 통계자료를 보완하는데 활용한다.

CRS와 DAC의 연관성은 두 개의 보고 시스템이 상호 보완적이며, 통계작성의 의의를 강화해 준다. CRS 통계자료는 DAC 자료와의 비교를 통해 검증이 가능하다. 회원국간의 사회적 SOC, 경제적 SOC 등과 같이 분야별 포괄적인 정보는 DAC 통계를 통해 확인 가능하며, 부문별 세세한 지원 정보는 CRS를 통해 검증할 수 있다. CRS와 DAC 시스템 간의 조응은 개별적인 원조 활동에 대한 구체적인 개념 정의를 바탕으로 분야별·목적별로 분류함으로써 사업 내용의 성격과 지향하는 바를 명확히 하는 데도 긍정적으로 기능한다.

CRS 지침사항들은 통계 작성과정에서 보편적인 구조(structure)를 가지

3) OECD DCD/DAC, *Reporting Directives for the Creditor Reporting System* (Paris: OECD, Sep. 2007), p. 5.

고 통일된 형식으로 작성하도록 한다. 통계 보고서에서 다루고 있는 자금의 흐름을 명확히 하고, 요청된 자료의 주된 용도에 관한 정보를 제공할 수 있도록 하며, 관련한 자료의 개괄적인 사업 내용을 파악할 수 있도록 작성할 것을 권고한다. 좀 더 구체적으로 말하면 원조자금이 ODA에 부합하는지, 부합한다면 원조의 부문별 그리고 지리적 배분, 유상과 무상, 원조의 (언)타이드, 원조의 기간과 조건, 정책 우선순위 등을 나타낼 수 있도록 작성해야 한다.

CRS는 국제기구의 통계 보고 시스템과도 연계가 가능하다. CRS 자료는 세계은행의 채무자 보고 시스템(DRS)을 통해 수집된 유상증여(차관)에 관한 자료와 총계 등을 검토하는 데도 활용 될 수 있다. 개별 국가를 대상으로 CRS와 DRS 자료를 비교검토 할 수 있으나, DAC 회원국이 세계은행 회원국과 항상 일치하지는 않는다는 것과 모든 세계은행 회원국들이 ODA 수원국으로 DAC 명단에 올라 있는 것은 아니라는 것을 염두에 두어야 한다.[4] ODA 유상증여(차관)에 관련된 CRS 자료는 일부 국제기구들에게 제공되기도 한다. 그러나 다른 기관들이 사용하는 개발원조에 관한 정의와 분류 및 수원국 구분이 DAC의 기준과 일치하지 않을 수도 있다. 그렇기 때문에 자료들의 비교는 조심스럽게 다뤄져야 한다. OECD 사무국은 요구가 있을 경우 회원국들에게 이와 연관된 정보를 제공해 줄 수 있다.

나. ODA 통계의 작성 범위 및 사례

(1) ODA 통계작성 범위

(가) 재원 형태

DAC 통계는 회원국들이 개도국에 대해 지원하는 ODA의 통계로써, DAC 22개 회원국과 남한[5] 등 8개 비회원국은 전년도 실적을 매년 2차례(잠정통계 및 확정통계) 집계하여 보고하도록 하고 있다. 대부분의 통계는 '개발협력연

4) 세계은행의 지원대상국에 관해서는 장형수 외, 『다자간 개발기구의 체계 및 활동』 (서울: 통일연구원, 2008), p. 33 참조.

5) 남한은 2010년 DAC 회원국 가입이 예정되어 있으며, 2008년 3월 초에 동료평가(Peer Review) 팀들이 서울을 방문하여 외교통상부, 한국수출입은행, KOICA, NGO 대표, 개발지원 전문가들과 면담을 실시한 바 있다. MOFAT, *Development Co-Operation of the Republic of Korea-DAC Special Review* (Seoul: MOFAT, 2008. 8), p. 6.

레보고서(Development Cooperation Report)', '개도국금융재원의 지리적 배분(Geographical Distribution of the Financial Flows to Developing Countries)' 등을 통해 회원국에게 배포함은 물론, 홈페이지를 통해서도 공개하고 있다.

DAC에 통계를 작성하여 제출할 경우, 먼저 자금의 출현이 공공부문이냐 민간부문이냐를 규정하도록 하고 있다. 그리고 그 지원의 성격이 공적개발원조인지 아니면 기타공적기금인지 등을 분류하고, 공적개발원조인 경우는 양자간 지원 추진인지 또는 다자간 지원인지 등을 순차적이면서도 총체적으로 파악할 수 있도록 구성해야 한다. 이를 간단하게 요약하여 나타내면 <표 Ⅱ-1>과 같이 정리할 수 있다.

<표 Ⅱ-1> DAC 통계의 재원 형태

공 공	ODA (공적개발원조)	양자간	유상
			무상
		다자간	출자, 출연, 양허성 차관
	OOF (기타 공적 재원)	공적 수출 신용 등	
민 간			

DAC 통계작성의 가장 기본은 증여(무상지원), 차관(유상지원) 등 DAC 회원국들의 정부나 공공부문, 그리고 NGO 등에서 진행되고 있는 자본의 이전 상황을 총체적으로 파악할 수 있도록 작성해야 한다.

ODA는 개도국에 대해 가능한 한 부담을 최소화해야 한다는 것이 가장 기본적인 원칙이다.[6] 따라서 상업적인 조건보다 유리한 양허적 조건 하에서 금리가 낮고 상환기간 및 거치기간이 길어야 한다. 양허적이라고 할 경우 증여율이 25% 이상이 되어야 ODA로서 기준을 충족시키게 된다. 그러나 최근에는 '양허성'을 기준으로 분류하기보다는 개발지원에 부응하면 ODA로

6) ODA 주요기준에 관해서는 권율 외, 『양자간 개발기구의 체계와 활동』 (서울: 통일연구원, 2008), pp. 10~12 참조.

분류하는 추세이다.

(나) 수원국 리스트(DAC List)

ODA는 지원대상이 DAC가 발표한 수원국 리스트에 부합해야 한다. 모든 개도국이 ODA 수원대상국이 되는 것은 아니다. 수원국 리스트는 세계은행이 발표하고 있는 1인당 국민소득을 기준으로 하고 있으나, 특이한 것은 1993년부터 개도국을 Part Ⅰ과 Part Ⅱ로 구분하여 개도국에 대한 자금이전을 크게 공적개발원조(ODA)와 공적원조(OA)로 나누고 있다는 점이다. Part Ⅰ은 다시 5개 소득군으로 분류되는데, 최빈개도국(LLDCs), 기타저소득국(other LICs), 중저소득국(LMICs), 고중소득국(UMICs), 고소득국(HICs)이다. 9,360달러 이상의 고소득 국가인 몰타와 슬로베니아가 Part Ⅱ로 이전될 계획이어서 사실상 Part Ⅰ국가들과의 소득기준으로 제시되었다고 할 수 있다.[7] 북한은 기타저소득국으로 분류되어 국제적으로 ODA 지원대상 적격국가에 포함되어 왔다.

한편, 2006년부터 ODA 수원국 리스트는 최빈국(LDCs), 저소득국(OLICs), 중저소득국(LMICs), 고중소득국(UMICs) 등 네 단계 소득군으로만 분류하고 있다.[8] 역시 북한은 가나, 케냐 등과 함께 저소득국으로 분류되어 국제적으로 ODA 지원대상에 포함되어 있다.

(다) 원조의 협력형태

ODA는 협력형태에 따라 사업 유형별·분야별·지역별·소득수준별 등으로 나뉜다. 사업 유형별 분류는 양자간·다자간 원조로 분류된다.[9] 양자적 지원은 원조 공여국이 수원국에 직접적으로 지원이 이루어지는 형태를 말한다. 다자간 지원은 원조 공여국이 국제통화기금(IMF), 세계은행 등 국제개발기구를 통한 간접적인 지원이 이루어지는 경우를 뜻한다.

7) 권율 외, 『우리나라 ODA(공적개발원조) 통계작성 및 추계방식의 개선방안』(2003년도 국회통일외교통상위원회 정책연구용역보고서), pp. 7~8 참조.

8) 저소득국(OLICs)는 2007년 기준 1인당 GNI가 935 달러 미만, 중저소득국(LMICs) 936~3,705 달러, 고중소득국(UMICs) 3,706~11,455 달러 사이의 국가군을 말한다. 한국국제협력단, 『2008 KOICA 대외무상원조실적통계』(서울: 한국국제협력단, 2009), p. 145.

9) 양자간 사업의 구체적인 형태에 관한 세부적인 설명은, 본 글의 〈부록 1〉을 참조하고, 다자간 사업의 세부적인 설명은 〈부록 2〉를 참조할 것.

사업분야별 지원은 사회 SOC[10], 경제 SOC[11], 생산부문[12], 인도적 지원[13], 행정비용, NGO에 대한 지원, 기타[14] 등으로 각각 구분된다.

지역별로도 구분하여 아시아, 중동, 아프리카, 중남미, 유럽, 오세아니아 등으로 분류되기도 한다. 또한 소득수준별로도 구분되어 최빈국, 기타저소득국, 하위중소득국, 상위중소득국, 미분류 등으로 구분된다.

(라) 원조목적 코드(CRS Purpose Code) 목록 활용

CRS 통계는 국가별, 아이템별, 지역별로 활동의 통일성과 일체화를 위하여 코드넘버를 부여하여 관리하기 위하여 제안되었다. CRS 통계는 어느 지역에, 어떤 목적으로 제공되고, 정책수단은 무엇인지를 분석하기 위한 기초자료를 제공하기 위함이다. 다양한 수요에 따른 각양각색의 보고체계를 지양하고 보편성을 갖는 국제사회 공통의 보고체계 확립을 목적으로 한다. 원조목적코드는 통계를 보고하는 국가와 기구 등이 일정한 양식에 따라, 수원국의 지원사업 내용을 고유한 숫자로 프로그램화된 형태를 지니고 있다.

DAC 통계는 전체 분야별 지원 현황과 상대적인 중요성을 조망하기 위한 자료를 제공하기 위하여 작성하고 있다. 반면 CRS는 세부 분야별·지역별·수원국가별 상황을 점검하기 위하여 요구된다. 즉, DAC는 보건 분야에 대한 통계를 작성한다면, CRS는 전염병관리 및 남아프리카 건강관리(최빈국의 보건의료)에 어떻게 얼마나 지원되었는지를 알아볼 수 있도록 기록하고 있다.

CRS 목적코드는 세 가지의 원칙에 따라 작성된다. 첫째는 최종 지향하는 목표에 따라 목적코드를 부여한다. 예를 들면 농업교육의 경우 교육이 아니라 농업으로 보고서를 작성한다. 둘째는 여러 가지 기능을 수행할 경우 가장 핵심적인 기능에 코드를 부여한다. 예를 들면 결핵병원 시설 지원은 기초보건인프라가 아니라 전염병관리에 코드를 부여한다. 셋째는 몇 분야에 걸쳐 지원이 이루어지는 경우라고 하더라도 가장 큰 비중을 차지하는 부문에 하나

10) 교육, 보건, 인구정책, 식수공급 및 위생, 공공행정, 기타 사회 인프라 등
11) 운송, 통신, 에너지 개발 및 공급, 금융 및 재정서비스 등
12) 농림수산, 광공업, 무역 및 관광 등
13) 재난구호, 긴급식량원조, 재건구호 등
14) 환경보호, 여성개발, 개발인식 증진 등

의 목적코드를 부여한다.

ODA 통계작성 과정에서는 공여약정(Commitment)[15]과 지불(Disbursement)[16] 데이타를 분리하고, 유형 1(Form 1)과 유형2(Form 2)로 각각 구분하여 보고한다.[17]

(2) ODA 통계의 주요 현황: 남한의 사례를 중심으로[18]

(가) 연도별 ODA 지원 현황

남한은 신흥 원조 공여국(emerging donor)으로서 개도국의 개발에 기여하기 위하여 지속적으로 ODA를 증가시켜 왔다. 그 결과 1991년 1.1억불에 불과하던 원조규모가 2006년에는 4.55억 달러에서 2007년 6.99억 달러로 실질적으로 48.6% 증대하였다.[19]

그러나 총 국민소득 대비 ODA 비율(ODA/GNI)이 2007년 기준 0.07%로서 DAC 회원국의 2007년도 평균 ODA/GNI 비율인 0.28%에는 크게 밑돌고 있는 수준이다. 세계 13위의 경제규모를 고려하면, 향후 경제역량에 걸맞는 수준으로 개선해 나가야 할 것으로 판단된다. 또한 인도적 대북지원의 통계가 빠져 있으므로 이에 대한 합산 여부는 향후에 신중하게 고려해 나갈 필요가 있다.

15) '약정(commitment)'은 정부나 공공기관으로부터 문서로 공여 의무를 확정함을 말한다. 수원국의 이익을 위하여 특별한 재정 종목이나 조건으로 일정한 기금이나 재원을 제공하게 된다. OECD DCD/DAC, *Reporting Directives for the Creditor Reporting System*, Sep. 2007, p. 11 참조.

16) '지출(disbursement)'는 수원국, 기관의 공공부문에 지출을 위하여 재원을 양도하는 것을 말한다.

17) 유형 1 및 유형 2에 관한 세부적인 작성 방법의 설명은, 이 글의 〈부록 3〉, 〈부록 4〉를 참조할 것.

18) OECD 통계 보고시 주요 내용은 전년도와의 증감 현황, 지원 국가 수준별 현황, 주요 10개국 지원현황, 지역별 지원 현황, 부문별 지원 현황 등을 보고한다. OECD, *Development Co-Operation Report 2009*, p. 137. 여기에서 제시한 현황들은 OECD/DAC의 통계작성의 지침에 따라 실적을 분류한 것이다.

19) 〈http://www.odakorea.go.kr〉 (검색일 2009.11.05)

<표 Ⅱ-2> 연도별 ODA 지원 현황<순지출 기준>

(단위: 백만불)

구 분	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
ODA 총계	182.7	317.5	212.1	264.7	278.8	365.9	423.3	752.3	455.3	699.1
양자간 원조	124.7	131.4	131.2	174.5	206.8	245.2	330.8	463.3	376.1	493.5
- 무상	37.2	39.0	47.8	53.0	66.7	145.5	212.1	318.0	259.0	361.3
- 유상	87.5	92.4	83.4	118.6	140.1	99.7	118.7	145.3	117.1	132.2
다자간 원조	58.0	186.1	80.9	93.1	72.0	120.7	82.6	289.0	79.2	205.6
ODA/GNI (%)	0.05	0.07	0.04	0.06	0.06	0.06	0.06	0.10	0.05	0.07

* 출처: OECD, International Development Statistics Online DB

남한의 ODA 지원 현황을 좀 더 구체적으로 살펴보면, 먼저 양자간 원조는 1998년 이후 지속적으로 증대해 오고 있다. 2005년도에는 이라크, 아프가니스탄에 대한 전후 복구지원, 남아시아 자연재해 복구지원 등으로 지원 규모가 급증하였다. 그러나 2006년 이후에는 일시적인 원조증대 요인이 사라지게 되어 평년과 비슷한 증가 추세를 보이고 있다.

다자간 원조는 약 1억 불 규모에서 큰 변화가 발생하지 않았으나, 2005년도에는 미주개발은행(IDB)에 가입, 국제개발협회(IDA) 출자금 증대 등의 요인으로 지원규모가 289.0백만 불로 크게 증대하였다. 2006년도에는 예외적인 출자금 등의 요인이 없어서 예년과 비슷한 수준이었으나, 2007년 다시 국제개발협회 출자금 등에 기인하여 다자간 원조는 전년도에 비해 159.6% 증가하게 되었다.

(나) 지원형태별: 유상원조와 무상원조[20)]

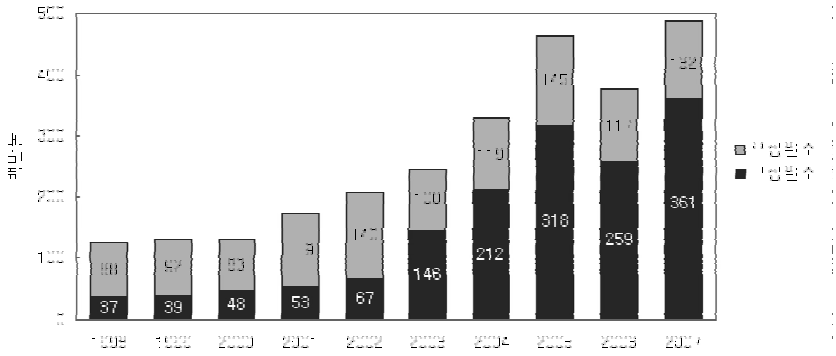
양자간 원조는 무상과 유상의 형태로 구분되며, 2002년까지는 <그림 Ⅱ-1>과 같이 무상원조보다 유상원조가 더 큰 비중을 차지해 왔다. 그러나 2003년 이라크, 아프가니스탄 등 분쟁지역에 대한 무상원조가 크게 늘어남으

20) 남한의 무상원조 및 유상원조의 분야별 지원현황에 대해서는 외교통상부, "한국의 ODA 지원 방향," 〈http://www.odakorea.go.kr/〉 (2009년 11월 5일 검색) 참조.

로써, 무상원조의 비중이 유상원조보다 비중이 커지게 되었다.

ODA가 수원국의 부담을 점차 줄여주는 추세이므로 유상원조보다는 무상원조의 비중이 증대되는 현상은 최근의 국제사회의 ODA 원조 흐름과 궤를 같이 하고 있다고 평가할 수 있다.

<그림 Ⅱ-1> 유상원조와 무상원조 현황(순지출 기준)



* 출처: OECD, International Development Statistics Online DB

(다) 지원분야별: 양자간 ODA

양자간 ODA의 분야별 지원은 사회 SOC(교육·보건·위생 등), 경제적 SOC(교통·통신·에너지 등), 생산부문, 인도적 지원, 행정비용, 기타 등으로 구분된다.

남한의 양자간 ODA의 특징은 사회 SOC에서 점차 경제 SOC로 그 무게중심이 옮아가고 있다는 것이다. 좀 더 구체적으로 말하면 보건의료 분야로부터 산업에너지 및 정보통신 원조부문이 급속히 증가하고 있다. 이는 "개도국의 지속가능한 경제사회발전 지원, 유엔 MDG 등 국제사회의 빈곤퇴치 노력에 적극참여, 인도주의적 지원 및 인간안보(human security) 강화, 개발도상국과의 우호관계 증진 등을 목표로 하고 있는 것"과 밀접하다.[21]

21) 박복영 외, 『우리나라 대외원조역량의 현황과 과제』 (서울: 대외경제정책연구원, 2008), p. 140.

<표 Ⅱ-3> 양자간 ODA의 분야별 현황(약정 기준)

	ODA 지원액(백만불)					양자 ODA 중 비중(%)				
	2003	2004	2005	2006	2007	2003	2004	2005	2006	2007
사회 SOC	136.7	214.3	398.0	403.1	416.0	43.2	65.0	60.5	59.7	39.4
경제 SOC	108.9	113.1	138.1	171.0	402.9	34.4	23.4	21.0	25.3	38.1
생산부문	38.3	18.8	50.3	33.5	124.3	12.1	3.9	7.6	5.0	11.8
인도적 지원	2.99	12.9	36.9	24.6	35.5	0.9	2.7	5.6	3.6	3.4
행정비용	13.0	17.5	19.4	25.3	31.5	4.1	3.6	2.9	3.7	3.0
NGO 지원	6.6	1.8	4.5	5.3	6.6	2.1	0.4	0.7	0.8	0.6
기타	10.1	5.1	10.6	12.7	39.4	3.2	1.0	1.6	1.9	3.7
합계	316.6	483.5	657.8	675.5	1,056.2	100	100	100	100	100

* 출처: OECD, International Development Statistics Online DB

(라) 원조목적코드

CRS 코드는 사업 내용의 부문별, 국가별, 지역별 현황을 파악하는데 매우 유익하다. 각 사업에 대한 고유한 숫자를 부여함으로써 통계를 필요로 하는 정책 고객에게 신속한 정보의 제공이 가능해진다. 여기서는 지면 관계상 <표 Ⅱ-4>와 같이 교육 부문에 해당되는 내용만을 소개하기로 한다.[22)]

남한의 ODA 가운데 교육 부문은 지역별로는 아시아와 아프리카 지역이 높은 비중을 차지하고 있으며, 목적별로는 직업훈련이 특히 높은 비중을 차지하고 있다. 이는 중장기적인 접근 전략으로 인력양성을 통하여 산업화를 이룩하려는 방침으로 이해할 수 있다.

22) 교육 부문 이하 여타 부문에 관한 상세한 내용은 한국국제협력단, 『2008 KOICA 대외무상원조실적통계』, pp. 112~114 참조.

<표 Ⅱ-4> 2008년 원조목적별·지역별 실적

(단위: 백만 원)

DAC 코드	CRS 코드	원조목적 코드명	총액 (₩)	아시아	아프리카	중남미	중동	동구 및 CIS	국제기구	미분류
국가/기구수			56/21	16국	18국	11국	5국	6국	21기구	
총계			305,541	121,329	60,576	35,517	17,332	18,030	27,111	25,647
111	11110	교육정책 및 행정관리	3,040	1,012	831	439	201	557		
	11120	교육시설 및 특별연수	6,161	3,031	595	670	1,865			
	11130	교사훈련	3,930	2,826	1,000	105				
	11182	교육연구	82	24	34	24				
112	11220	초등교육	8,550	3,034	3,355	1,323	65	355	418	
	11230	비정규교육	195	195						
113	11320	중고등교육	7,189	4,599	539	303	168	1,581		
	11330	직업훈련	13,986	5,094	3,387	955	4,342	208		
114	11420	전문, 대학	7,751	3,254	2,251	1,850	98	298		
	11430	고급기술, 관리자교육	4,734	2,240	1,223	743	200	328		

* 출처: DAC 코드 분류는 OECD, THE LIST OF CRS PURPOSE CODES; CRS 코드 이하의 지역별 지원금액 내용은 한국국제협력단, 『2008 KOICA 대외무상원조실적통계』, p. 112.

다. 북한 개발지원에 주는 시사점

DAC의 통계 수집 및 발표는 국가간의 ODA 실적 비교를 통해 회원국들이 권리와 의무를 충실히 수행하고 있는지를 살펴보는 것이 가장 중요한 목적이다. 그러기 위해서는 ODA 실적의 누락이 없어야 하며, 체계적인 관리를 위한 노력이 뒤따라야 한다. DAC는 회원국에게 동일한 양식에 따라 ODA 실적을 보고하도록 함으로써 체계적이고 과학적인 통계 생산이 가능하도록 노력하고 있다. DAC 통계는 각 국가별 ODA 실적의 비교 평가는 물론 개발지원을 위한 정책수립에 크게 기여해 왔다.

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. 이는 인도적 대북지원 사업에서 어떠한 물품이 어느 지역으로 얼마나 투입되었는지에 대한 명확한 자료를 제공해 주게 됨으로써 투명성뿐만 아니라 실효성 제고에도 기여할 것이기 때문이다. 이러한 측면에서 국제사회의 통계체계화 과정은 향후 북한의 개발지원을 위한 통계 생산에도 시사하는 바가 크다. 이를 보다 더 구체적으로 설명하면 다음과 같이 요약된다.

첫째, 인도적 대북지원 사업을 DAC 통계 작성을 준용하여 자료 집계, 분류, 보고서 작성 등을 체계화·과학화해 나가야 한다. 현실은 각 지원주체에 따라 인도적 대북지원의 통계를 그때그때 필요에 따라 생산하는 상황이므로, 지원 내용의 분류는 물론 사업의 성격을 정확하게 객관화 하지 못하는 상황이다. 예를 들면 대북 '비료지원'의 경우 현재와 같이 '인도적 지원'의 일환으로 지원하는 경우는 지원의 내용과 성격의 불일치의 대표적인 경우이다. 향후에는 DAC 분류의 생산 분야 가운데, CRS 코드의 '식량생산'(31161)으로 분류하는 것이 보다 타당해 보인다.

둘째, 인도적 대북지원의 통계 관리를 개선하기 위한 전담부서를 두고서 실행해야 한다. DAC 통계작성에 있어서 양자간 원조에 대한 통계처리는 앞에서 살펴본 바와 같이 다자간 원조 등에 비하여 보다 복잡하므로 대북지원 사업에 대한 전문적인 이해는 물론 통계 체계에 관한 일정한 지식도 요구된다. 대북지원에 관한 정확한 통계의 생산을 위해서는 주체별(정부, 지자체, 국제기구, 민간단체 등) 지원 내용에 대한 이해뿐만 아니라 통계시스템 전반에 관한 이해에도 전문성이 담보되어야 한다.

셋째, 체계적이고 통일성을 갖춘 통계 생산을 위한 매뉴얼을 만들어 보급해야 한다. 인도적 대북지원은 중앙정부, 지방정부, 국제기구, 민간단체 등이 주요 행위자들이다. 특히 향후는 지방정부의 인도적 대북지원이 크게 늘어날 것으로 예상되므로, 지방정부 담당자들이 쉽게 접근하여 통계보고를 실행할 수 있는 매뉴얼을 개발해 보급해 나갈 필요가 있다. 민간단체들의 지원도 보건의료, 산림, 농업 등 다방면에 걸쳐 진행되므로 체계적인 관리를 위한 지원 물품의 코드화가 이루어져야 한다. 지원 물품의 규모와 수혜 지역과 대상이 제대로 파악하기 위해서는 CRS 목적코드 활용을 적극 검토할 필요가

있다.

넷째, ODA 지원 규모에 대한 대외 이미지 제고에 도움이 된다. 국제사회에 제공하는 통계보고 체계를 기준으로 인도적 대북지원의 통계를 생산할 경우, 남한이 국가 역량에 비해 ODA에 매우 인색하다는 인식을 불식시키고, 분단국가의 특수성을 설득하는데 도움이 될 것으로 보인다. GNI 대비 남한 정부의 인도적 대북지원 규모는 <표 Ⅱ-5>에서 나타난 바와 같이 2007년도의 경우 대북지원 규모를 ODA 통계에 포함시킬 경우 남한은 GNI 대비 0.12% 수준에 이른다. 이는 DAC 회원국의 2007년도 평균 GNI 비율인 0.28%에는 미치지 못하지만, 그러나 포함되지 않았을 경우와 비교하면 상당히 개선된 비중을 차지한다.[23)]

<표 Ⅱ-5> 우리나라 ODA 지원과 인도적 대북지원의 GNI 대비 현황

(단위:백만불)

연도		'05	'06	'07	비고
ODA 규모		752.3	455.3	699.1	
		0.10	0.05	0.07	ODA/GNI(%)
인도적 대북지원	무상지원	135.8	227.4	208.9	
		0.02	0.02	0.02	ODA/GNI(%)
	식량지원 (차관)포함	308.4		367.3	
		0.04		0.03	ODA/GNI(%)

* 2006년도는 북한이 남한 정부의 경고에도 불구하고 7월 미사일 실험을 한데 이어 10월 핵실험을 감행하여 식량지원은 진행되지 못하였다.

3. 남한의 인도적 대북지원 통계의 현황과 ODA와의 관계

가. 인도적 대북지원의 통계체계 현황: 제도적 모순과 분류 기준 미비

그동안 대북지원은 '인도적 지원'이라는 용어로 통칭하여 사용해 왔다. 경제지원을 제외한 북한에 대한 모든 지원은 '인도적 지원'이라는 큰 틀 안에서

23) 남한의 인도적 대북지원은 남북관계의 특수성을 고려하여 ODA 통계에는 계상하지 않고 참고자료로만 제공하고 있다. OECD, *Development Co-Operation Report 2009*, (Paris: OECD, 2009), p. 141, Notes 4. 참조.

추진되었다.[24] 이는 대북지원을 실시한 1995년 이후 지금까지 지속되고 있는 현상이다. 인도적 지원에 대한 새로운 원칙과 틀을 고민해 보지 않은 것은 아니지만, 구체화 하여 국민적 공감대를 형성하기에는 미흡하였다고 평가할 수 있다.[25] 즉 인도주의의 정의와 이에 따른 정책적인 방향을 제대로 설정하는 단계로까지 진전시키지는 못한 결과로 보인다.

인도적 지원의 내용과 범위는 남북교류협력에 관한 법률 및 남북협력기금법에 따른 인도적 대북지원 사업의 적정하고 효율적인 추진과 남북협력기금 지원에 관하여 필요한 사항을 정해 놓은 「인도적 대북지원 사업 처리에 관한 규정」(이하 '규정')에 잘 나타나 있다. 여기에서는 인도적 대북지원 사업을 5개의 범주로 분류하고 있다.[26]

① 이재민의 구호와 피해복구를 지원하는 사업
② 식량난 해소를 위한 농업개발지원에 관한 사업
③ 보건위생 상태의 개선 및 영양결핍 아동과 노약자 등을 지원하는 사업
④ 자연재해 예방차원에서 산림 복구 및 환경보전 노력을 지원하는 사업
⑤ 기타 대북지원 사업의 특성을 고려하여 통일부 장관이 인정하는 사업

이와 같이 '규정'에서 적시하는 5가지 사업은 얼핏 보면 인도적 사업과 깊은 관련을 갖고 있는 듯 보인다. 그러나 여기에는 두 가지의 문제를 지적해 볼 수 있다. 하나는 2항의 '농업개발지원'이 인도적 지원 사업에 해당되는가 하는 점이다. 이는 CRS 목적코드에 따라 분류해 보면, 인도적 지원 사업으로는 긴급구호, 긴급식량원조, 그리고 재건구호 등이 여기에 해당된다. 따라서 농업개발지원 사업은 인도적 지원 사업이라기보다는 오히려 '식량생산' 분야에 보다 적합한 사업으로 볼 수 있다.

24) 통일부는 2008년도에도 비료지원, 식량차관, 수해 등 긴급구호지원, 취약계층지원, 민간의 지원활동, 국제기구를 통한 지원 등을 모두 인도적 지원의 범주 속에서 정리하고 있다. 통일부, 『2008 통일백서』(서울: 통일부, 2008), pp. 217~227 참조.

25) 참여정부 시기인 2006년 12월 "인도적 대북지원의 기본원칙"을 검토하면서, "인도주의 원칙 견지, 예측 가능한 안정적인 지원, 국민합의 기반 강화, 국제사회의 인식 제고" 등을 기본원칙의 주요 골간으로 설정한 바 있다. 그리고 2009년 9월 말 현인택 통일부 장관은 인도지원 3대 원칙으로 "동포애와 인도주의 차원에서 중단 없이 추진, 취약계층에 대한 우선적 지원, 분배투명성 강화" 등을 천명한 바 있다.

26) 「인도적 대북지원 사업 처리에 관한 규정」 제2조(정의) 참조.

다른 하나는 4항 '산림복구 및 환경보전 사업' 역시 논란은 있을 수 있지만, 임업개발에 가까운 사업으로 판단된다. 이러한 문제의 발생은 남한 내의 인도주의에 관한 명확한 개념 규정과 분류 틀(framework)이 존재하지 않기 때문이다.[27]

둘째는 통계에 대한 명확한 분류기준이 수립되어 있지 못한 상황이다. <표 Ⅱ-6>에서와 같이 년도에 따라 지원사업의 주체별, 성격별, 형태별 등으로 분류하여 통계를 발표해 오고 있음을 알 수 있다.[28] 한마디로 통계 분류에 대한 일정한 규범과 원칙의 재정립을 요구하고 있는 것이다. 매년 사업의 분류 방식과 내용이 다르면, 기준점과 증감의 변화 내용을 읽어 내기가 불가능함으로 엄밀한 의미에서는 통계로서의 기본적인 의미를 상실했다고 평가해도 지나치지 않다.

<표 Ⅱ-6> 연도별 인도적 대북지원 통계 분류

년도	'00	'01		'02		'03		'04		'05		'06		'07		'08
구분	정부 차원	정부	식량 의료 비료	정부	식량 의료 비료	정부	식량 의료 비료	정부	긴급 구호 농업 복구	정부	긴급 구호 농업 복구	정부	직접 지원 국제 기구	정부	직접 지원 국제 기구	비료지원 식량차관
	민간 차원	민간		민간		민간	보건 의료 농업 복구 일반 구호	민간	보건 의료 농업 개발 취약 계층	민간	보건 의료 농업 개발 취약 계층	민간	민관 협력 통합 지원	민간	개별 합동 정책	수해 등 긴급지원 취약계층
														수해 복구	대한적십자사 민간단체	민간지원 국제기구

* 출처: 2000년 이후 각 년도별 『통일백서』 참조.

27) 물론 국제사회에서도 합의된 '인도적 지원'(humanitarian assistance)에 대한 명확한 개념 규정은 존재하지 않는다. 제성호, "국제사회의 대북제재 하 효율적 지원방안," 『인도적 대북지원 사업에 대한 평가와 개선방안』 (국가안보전략연구소 주최 세미나 논문집, 2009년 9월 21일), p. 54.

28) 2000년도 경우 지원 주체별로, 2002~3년도는 내용별로, 2004~5년은 성격별 구분을 중심으로 분류하고 있다. 그리고 2006~7년도는 지원의 형태별로, 2008년도는 사업의 내용별로 분류하여 통계를 발표하였다.

나. 인도적 대북지원의 통계관리 문제점

'규정', 통일부가 발간하는 『통일백서』, 그리고 북민협 등의 인도적 대북지원 사업에 대한 분류 방식에는 다음과 같은 문제점들을 갖고 있다.

첫째, 보편적인 분류 원칙과 기준이 부재하다. 법규상에서 분류해 놓은 내용과 지원과정에서 추진되고 있는 사업 집행 및 집계 내용 등이 불일치하여 통계 작성이 비능률적으로 진행된다. 그리고 통계의 생산 기관에 따라 다른 형식으로 통계를 생산한다. 결과적으로 통계는 부문별, 지역별 지원 내역을 보여주지 못하고 단지 사업명으로 기록되는 수준으로 떨어지게 되고 만다.

둘째, 통계의 중요성에 대한 인식이 부족하다. 2004~5년도의 긴급구호와 2006~7년도의 긴급구호 내용과 형식이 다름에도 불구하고, 모두 '긴급구호'로 분류하여 통계를 집계하고 있다. 전자는 북한의 식량난에 대한 지원을 말하고 있으며, 후자는 수해로 인한 긴급지원을 의미하고 있으므로 분명히 서로 다른 지원 목적 아래 추진되었다고 볼 수 있다. 남한사회에서는 2004년 용천역 폭파사건과 같이 북한의 재난에 대한 지원에는 비교적 온정적인 편이지만, 단순한 식량지원에는 냉정한 편이다. 2006년 북한의 핵실험 이후에는 더욱 두드러진 현상이다. 북한의 자업자득인 측면도 있지만, 이들 양자의 차이를 구분하지 않고 동일한 범주로 통계를 집계한 것도 또 다른 원인을 제공하였다고 볼 수 있다.

셋째, 대북지원 정책의 체계적인 발전을 어렵게 한다. 인도적 대북지원이 정확한 통계자료로 발표될 때, 이를 바탕으로 필요한 부문에 요구되는 규모만큼 지원하는 것이 가능해 진다. 그리고 ODA 사업보고 시 참고자료로 보고할 때 설득력 있는 보고서가 될 수 있다. 인도적 대북지원 사업을 국내용·국제용으로 각각 생산하게 되면 국제사회와의 협력에서도 장애를 조성하게 된다.

넷째, 인도적 대북지원 사업에 대한 국민합의(consensus) 형성에 장애가 된다. 인도적 대북지원은 사업의 분명한 원칙과 목적에 따라 체계적으로 추진되어야 한다. 모든 통계가 집계의 공통점과 체계적인 분류가 이루어지지 못하여 사업의 내용을 이해하는데 어려움이 있다. 예를 들면 대북 식량지원은 '차관' 형식으로 진행되어, 국제사회에서 일반적으로 수용하는 '인도적

지원' 개념과는 차이가 있는 사업이다. 대북지원 사업이 국제사회의 보편적인 논리와 규범 속에서 추진됨으로써 국민적인 공감대 형성에 도움이 될 것으로 보인다.

다섯째, 통계의 수집, 분류, 발표 등을 전문적으로 처리하는 전문 인력이 부재하다. 통계는 단순한 사업 내용의 합(sum)이 아니라 북한의 실정에 알맞은 대북지원 사업의 개발을 위한 기초자료로서의 의미도 함축되어 있다. 대북지원 주체들 간의 협력에도 크게 기여할 수 있다. 특히 민간단체의 경우 구체적인 지원 사업에 대한 통계의 미확보는 단체간 사업의 중복지원과 과다 경쟁을 유발할 수 있으므로 정확한 통계의 확보는 효과적인 인도적 대북지원을 위한 초석이라고 해도 과언이 아니다.

다. 인도적 대북지원과 ODA 통계와의 관계

현재 남한의 ODA 통계 발표 시에 인도적 대북지원 실적은 포함되지 않고 있다. 다만 2008년부터는 참고자료로 주기(note)하는 차원에서 개괄적으로 명기하여 보고하는 실정이다.[29)]

남한의 ODA 총액은 2007년 기준으로 약 7억 달러로 국민총소득(GNI) 대비 ODA 비율은 0.07% 수준이다. 이는 OECD DAC 회원국의 평균 ODA/GNI 비율은 0.28%에는 크게 못 미치는 규모이다.

남한의 인도적 대북지원을 ODA에 포함할 경우[30)] 우리의 ODA/GNI 비율은 약 0.12%로 증가하지만, 여기에는 고려해야 할 사안들도 몇 가지 존재한다. 첫째, 북한을 국가로서 간접 승인하는 결과를 가져옴으로써 헌법 정신과 불일치하는 경우가 발생한다.[31)] 개발도상국가에 대한 지원을 의미하는 ODA의 정의상 인도적 대북지원을 ODA에 포함할 경우 형식 논리상 우리가 북한을 별개 국가로 인정하게 되는 모양새를 갖게 된다. 이는 한반도의 유일한

29) OECD의 보고서에 의하면 프로젝트 원조(123백만달러), 기술협력(5백만달러), 개발식량원조(131백만달러), 인도지원(70백만달러), 행정비용(2백만달러), 공적 차관(227백만달러) 등으로 구성되어 있다. OECD, *Development Co-Operation Report 2009*, p. 141.

30) 2008년 3월 DAC 사무국은 대북지원은 ODA 공식 통계로 보고 가능하며, ODA 통계로 보고하지 않고 대북지원 유형(type), 규모(amount)에 등에 대한 개요를 Special Review 보고서와 차기 연례 개발협력보고서에 주기(note)하는 방안도 가능하다고 알려온 바 있다.

31) 대한민국 헌법 제3조는 "대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다"고 규정하고 있다.

합법국가로 스스로 인정하고 있는 남한이 북한을 '합법국가'로 인정하고 있다는 잘못된 인식을 국제사회에 확산시킬 수 있다.

둘째, DAC 가입으로 다른 ODA 수원 대상국과 마찬가지로, 북한에 대한 지원도 의무적으로 수행해야 하는 부담이 발생한다. 대북지원이 동료심사(peer review)대상이 됨과 함께 일정규모 이상의 사업은 사전 공개 이후 국제입찰해야 하는 등의 '비구속성(untied)' 원조화 의무도 함께 추진해야 한다. 또한, 그동안 인도적 대북지원이 북한을 당국간 회담의 협상 테이블로 유인하는데 유효한 수단의 하나였다는 점을 부인하기 어려운 게 사실이다.[32] 자칫 협상의 지렛대를 상실할 수 있으므로 신중한 판단이 필요하다.

셋째, 개성공단 생산제품의 무관세 반입을 WTO 협정상의 최혜국 대우 규정 위반이라고 보는 국가들의 입장을 강화시킬 수 있다. 우리는 국제사회에 대해 남북관계는 '특수관계'로 정상적인 두 국가사이의 무역과는 차이가 있다고 주장해 왔으나, 북한이 보통 국가로 인정받음과 동시에 남북관계의 '교역'을 '무역'으로 인정하여 관세를 부과해야 한다는 주장들이 국제사회에서 보다 강하게 제기될 수 있다.

이상의 논의를 바탕으로 대북지원을 ODA 공식통계로 보고할 경우와 현재와 같이 대북지원의 개요를 주기하는 방법을 나누어 장단점을 요약하면 <표 Ⅱ-7>과 같이 정리할 수 있다.

<표 Ⅱ-7> 대북지원 ODA 통계보고 방안과 장단점

방안	장점	단점
ODA 공식 통계 보고	- 우리나라의 ODA규모 상향조정으로 국제사회의 인식 제고	- 북한을 국가로 인정하지 않는 국내법과 배치 - 남북간 무관세 거래에 대한 국제사회의 문제제기 가능성 - 대북지원 내역의 노출로 대북정책 운용에 제약
대북지원 개요 주기	- ODA 공식 통계 보고시의 단점 불식	- ODA 공식통계에 합산되지 않아 홍보 효과 제약

32) 정부별 인도적 대북지원과 남북한 관계에 관해서는 김정수, "남북한 인도협력의 호혜성 제고방안," 『통일정책연구』, 제8권 1호 (통일연구원, 2009), pp. 161~176 참조.

4. 북한 개발지원을 위한 대북지원의 통계체계 개선방안

가. 정부의 대북지원의 개선안

(1) DAC 분야별 분류체계 도입

정부의 대북지원[33]의 통계가 체계화, 표준화 되어 있지 않아 이에 대한 많은 혼돈과 오해를 야기해 왔다. 대북지원의 목표와 원칙이 무엇인가에 대한 국민적인 공감대 형성에도 장애 요소로 작용하였다. 대표적으로 식량지원은 엄격하게 말하면 국민들이 차관(비증여)임에도 무상지원(증여)으로 잘못 인식하게 만드는 주요 요인이었다.

이러한 문제점을 해결하는 하나의 대안으로 '개발원조위원회 통계보고 지침(DAC Statistical Reporting Directives)'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.

<표 Ⅱ-8>은 지금까지 진행된 정부차원의 대북지원을 '지침'에 따라 재분류한 내용이다. 특히 인도적 지원은 지금과 같이 통상 북한에 지원하는 모든 현물지원을 포괄적으로 지칭하는 것이 아니라, 재난구호·긴급식량원조·재건구호 등에 한해 제한적으로 사용할 것을 주문한다.[34] 그러므로 정부차원에서 지원되는 가장 큰 부분을 차지하는 비료지원의 경우는 그동안 인도적 지원으로 분류해 왔으나 '생산부문'으로, 식량지원의 경우는 2009년부터 무상지원으로 정책을 변경하였으므로 비증여(유상지원)로부터 '일반프로그램 지원'으로의 부문별 지원 성격을 재분류하여 통계를 생산해야 한다.

33) 이하에서는 기존의 '인도적 대북지원'을 '대북지원'으로 표기하여 인도적 지원과의 개념적 구별을 갖고 기술한다. 즉 인도적 지원은 DAC분류상 대북지원의 한 부분으로 분류하여 논의하고 있다.

34) 국제사회에서 '인도적 지원'은 긴급 상황과 관련하여 단기간 동안 지원하는 것을 가장 기본적인 전제로 받아 들인다. 따라서 대북 식량지원을 국제사회의 분류기준에 따라 일반적인 식량지원은 '일반프로그램 지원'으로, 긴급식량지원은 '인도적 지원'으로 각각 분류하는 것이 올바른 방법이다. OECD DCD/DAC, *Reporting Directives for the Creditor Reporting System* (Paris: OECD, Sep. 2007), p. 112 참조.

<표 Ⅱ-8> 대북지원 분류체계(안)

협력주체	자금 상환여부	원조 형태	비고
양자간	증여 (무상지원)	사회 SOC	
		경제 SOC	
		생산부문	
		일반프로그램 지원	
		인도적 지원	
		행정비용	
		NGO에 대한 지원	
		기타	
		소계	
	비증여 (유상지원)	차관	
다자간	국제기구를 통한 지원(WFP, WHO, UNICEF 등)		
총 계			

(2) CRS 코드 분류체계 도입

OECD DAC의 '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 통계를 관리하는 데 대해서는 대북지원 사업의 내용이 다양하지 못하다는 이유를 들어서 시기상조론으로 주장하기도 하지만, 공통된 기준과 원칙에 따라 지원 물품에 대한 코드 부여는 통계 생산의 실효성을 제고시키는 방법 중에 하나임에는 틀림없다. 남한의 대북지원에 대해 CRS 분류체계에 따라 간단하게 정리해 보면 <표 Ⅱ-9>와 같이 요약해 볼 수 있다.

특히, 주의할 점은 대북 식량지원의 경우 어떻게 분류할 것인가 하는 점이다. 그 동안 대북식량지원은 '인도적 지원'으로 인식해 왔으나, 국제사회의 분류 관행을 적용하여 목적별 코드로는 '일반프로그램 원조'(52000)로 분류함이 타당하다. 실제 2008년 전년도의 대북지원 실적을 보고 할 때도 '인도적 지원'이 아니라 '개발식량지원'으로 분류하여 보고한 바 있다.[35)]

<표 Ⅱ-9> 목적코드별 대북지원의 분류체계(안)

구분(DAC)	CRS	내용	지원품목
생산부문	31150	농업관련기자재	종자, 비료, 농자재 등
일반프로그램 원조	52000	개발식량원조 / 식량안보프로그램 (긴급식량제외)	운송비를 포함한 국가/국제사회의 프로그램 하의 식량지원
인도적 지원	72010	구호물자 및 서비스	대피소, 식수, 보건위생서비스, 의약품 등 식량이 아닌 종류
	72040	긴급식량원조	인재 및 자연재해 등으로 인한 긴급 상황
	73010	재건구호	단기복구-도로, 다리, 항만 복구 및 식수위생 등 필수시설 복구
NGO 지원	92010	NGO 지원	공여국 내의 NGO

* 출처: OECD DAC, "THE LIST OF CRS PURPOSE CODES."

(3) '대북지원 맵'〈가칭〉 작성

대북지원의 물품에 대한 북한 내의 지역 코드를 부여할 필요가 있다. 이는 마치 DAC 회원국과 수행 기구들의 리스트와 ODA 수원국들을 각 지역별로 CRS 코드를 부여하는 것과 같은 체계를 응용하는 것이다. DAC는 공여국들[36]에게 고유한 코드를 부여함과 동시에, 유럽, 아프리카, 아메리카, 아시아, 오세아니아 등으로 대륙별로 수원국들을[37] 분류하고 각각의 국가들에게 고유한 숫자로 코드화하여 관리함으로써 필요에 따라 통계를 생산하는 것이 가능하도록 통계체계를 확립해왔다. 예를 들면 공여국 오스트리아는 1번을 부여받고, 수원국 알바니아는 071, 알제리는 130 등의 코드를 부여받는다. 그래서 통계는 1번과 071 또는 130 등을 교차분석하면 지원내용은 물론 공여국의 참여기구 등을 세밀하게 확인할 수 있는 것이다. 한마디로 '수원국 리스트'와 같이 북한의 지역별 리스트를 작성하자는 것이다.

대북지원에서도 북한의 지역을 분류하여 광역 시·도의 경우는 두 자리

35) Ibid, p. 141.

36) DAC회원국 및 기구의 리스트에 대한 각각의 코드는 OECD DCD/DAC, *Reporting Directives for the Creditor Reporting System*, Sep. 2007, 부록 3, pp. 82~86 참조.

37) ODA 수원국의 코드는 Ibid, 부록 4. pp. 87~90 참조.

수를 일련번호로 매기고, 시와 군 단위는 세 자리 수로 일련번호를 부여하여 코드화하면 가능할 것으로 보인다. 예를 들면 <표 Ⅱ-10>과 같이 제시할 수 있다. '대북지원 맵'<가칭>을 작성하자는 것이다. 이를 통하여 대북지원 물품이 북한의 어느 지역으로 어떠한 경로를 통하여 지원되는지 파악할 수 있다. 특히 정부차원의 물품뿐만 아니라 민간단체도 이러한 기본적인 기준과 원칙에 따라 통계를 작성할 때 단체간 중복지원과 실제의 수혜자들을 실효적으로 파악할 수 있는 기초자료의 획득이 가능하다.

<표 Ⅱ-10> 지역 코드체계 분류

광역시도	시 / 군	비 고
평양 01	강동군 110	
	강서군 120	
	강남군 130	
황해남도 02	개풍군 210	
	신청군 220	
	재령군 230	
황해북도 03	곡산군 310	
	신평군 320	
	평산군 330	
평안남도 04	대동군 410	
	북창군 420	
	평원군 430	
평안북도 05	동창군 510	
	영변군 520	
	태천군 530	
. .	. .	

(4) 남북협력기금의 운용 개선

남북협력기금의 운용체계는 기금 운용관리 주체인 통일부를 중심으로 남북교류협력추진협의회(주요 정책 심의기구)와 한국수출입은행(기금수탁관리기관)으로 구성되어 있다.[38] 좀 더 상세하게 설명하면 통일부는 기금운용관리에 대한 기본정책 수립, 연도별 기금운용계획 및 결산보고서 작성, 기금

지원 사업에 대한 지원방침 결정 등이 주요 역할이다. 남북교류협력추진협의회는 기금의 운용·관리에 관한 기본정책 심의, 기금운용계획 심의 등이 주요 기능이며, 한국수출입은행은 기금의 관리, 지원요청 사업에 대한 상담 및 심사, 지원자금의 집행 등의 업무를 맡고 있다.

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 분류해 보면 <표 Ⅱ-11>과 같이 대북지원 사업은 무상원조와 유상원조로 세분화하여 분류하고, 이산가족교류 사업은 사회문화교류사업의 일환으로 재분류하는 것이 타당해 보인다.

<표 Ⅱ-11> 남북 협력기금의 운용체계 개선(안)

자금 구분	사업 주체	조건	협력 형태
공적개발원조 사업(ODA)	양자간 협력	무상 원조	생산부문
			일반프로그램 원조
			인도적 지원
			NGO 지원
		유상 원조	양허성 차관 제공
	다자간 협력		UN 등 국제기구 지원
			북한개발 국제기금 등 출자
사회문화교류	남한단체를 통한 간접협력	무상지원	인적왕래사업
			사회문화교류협력사업
			이산가족교류
남북경협사업 (Economic Cooperation)	투자	공공투자	남북경협 기반시설 등
		민간투자	남북경협 기업에 지원
	교역	교역	남북교역 기업에 지원
	기타	손실 보조	남북경협에 따른 손실보조
경수로 사업		대출	경수로 자금 소요 대출

* 출처: 이종무, "북한 개발지원 분야와 우선순위 산정: 선행과제와 추진 방법," 『북한개발지원과 NGO』 (2005년 우리민족서로돕기운동 평화나눔센타 자료집), p. 162; 이종무, "대북지원의 쟁점과 지원시스템의 정비방안," 『북한학연구』, 제3권 제1호 (동국대 북한학연구소, 2007), p. 115. 참조하여 필자 재구성.

38) 통일부, 『2008 남북협력기금백서』 (서울: 통일부, 2008), p. 9 참조.

나. 지자체 대북지원의 개선안

지자체에 의한 대북지원의 현황에 관한 통계는 지자체 당사자는 물론 대북사업을 총괄하는 통일부에서조차 체계적으로 관리해 오지 못해 왔다. 예를 들면, 강원도의 '산림병충해 방제' 지원을 '사회문화협력사업'으로 분류하여 2007년도 지방자치단체 교류사업 실적을 공표하는 사례는 이러한 통계관리의 미비점을 잘 보여주는 대표적인 사례라고 할 수 있다.[39] 사회문화협력사업의 본래 의미는 "남북한 주민들이 민족의 동질성 회복과 사회문화공동체 형성을 위한 문화, 체육, 학술 등에 관한 제반 활동"으로 규정되어 있다.[40] 그러므로 강원도의 산림병충해 지원 사업은 사회문화협력사업과는 무관한 지원협력사업으로 분류하는 것이 타당해 보인다.

현재 지자체의 대북지원은 지자체 스스로의 직접 실행은 불가능하므로,[41] 민간단체를 통한 지원과 지자체 산하에 법인을 설립하여 추진하는 경우의 두 가지 형식으로 추진되고 있다.[42] 지자체의 대북지원은 남북협력기금을 지원하지 않아 왔음에도 불구하고 지속적으로 증가해 왔다. 따라서 향후 남북한 지자체 교류는 점차 확대되어 나갈 것으로 예상된다. 실제 지자체 남북교류에서 가장 중요한 요소는 단체장의 의지라고 볼 수 있는데, 단체장들이 남북교류에 많은 관심을 갖고 있기 때문이다.

지자체가 제3국을 지원하는 실적은 ODA에 포함될 수 있으므로, 북한에 대한 지자체의 지원도 향후 체계적인 통계 생산을 통하여 누락 없이 관리해 나가야 한다. 정확한 통계는 지자체의 올바른 지원정책 수립과 지원의 지역·부문 선택 등에 중요한 기초자료가 되므로 통계수립 절차와 과정을 개선해 나가야 한다.

향후 지자체의 인도적 대북지원은 <표 Ⅱ-12>와 같이 분류하여 통계를 생산하는 방안을 제시해 볼 수 있다. 지자체를 통한 지원 사업은 아직 참여하

39) 통일부, 『2008 통일백서』, p. 196.

40) 「남북사회문화협력사업처리에관한규정」 제3조 참조.

41) 「남북교류협력에 관한 법률」 제2조 4항에 의하면, "협력사업"을 추진할 수 있는 자격은 "남한과 북한의 주민(법인·단체를 포함한다)"으로 제한하고 있어서, 지자체가 직접 교류협력의 주체는 가능하지 않다.

42) NGO를 통한 지원은 서울, 인천, 울산, 경기, 전북 등이며, 지자체 산하에 법인을 설립하여 추진하는 지자체는 강원, 광주, 경남, 제주 등이다. 상세한 내용은, 통일부, 『2008 통일백서』, pp. 196~197 참조.

는 지자체의 수도 많지 않거니와 사업 내용도 다양하지 않으므로 큰 노력을 기울이지 않더라도 의미있는 통계를 생산할 수 있을 것으로 보인다.

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.

<표 Ⅱ-12> 지자체 대북지원의 통계 분류체계(안)

구분(DAC)			CRS	지원내용	비고(단체)	지원 금액
사회 SOC	교육	법인	11000	교육	경남, 경남통일농업협력회	
			11120	교육시설		
	보건	NGO	12000	보건	서울, 장미회	
			12250	전염병관리		
생산분야	농림 수산	NGO	31100	농업	경기, 우리민족서로돕기운동	
			31120	벼농사		
			31163	양돈	전북, 우리민족서로돕기운동	
		법인	31320	어업	강원, 남북강원도협력협회	
인도지원	인도적 지원	NGO	72000	긴급구호	서울, 장미회 부산, 우리겨레하나되기운동 광주, 광주남북교류협의회	
			72010	구호 물자지원		
		법인	72010	구호 물자지원		
기타		NGO				
		법인				

* NGO: NGO를 통한 지원을 뜻함.
** 법인: 법인을 통한 지원을 뜻함.

다. 국제기구 통한 대북지원의 개선안

북한은 1990년대 중반 이후 극심한 경제난과 심각한 식량난 등에 직면하자 1995년 처음으로 국제사회에 식량지원을 요청하였다. 남한정부도 국제사회의 요청에 부응하여 1995년 이래 국제기구를 통하여 대북지원을 추진해 오고 있다.

남한의 국제기구를 통한 지원을 보면 식량은 WFP, 보건의료 분야는 WHO 및 UNICEF, 그리고 기타 국제기구를 통해서는 기상자재 및 농업 등의 다양한 사업을 추진해 오고 있다. 그러나 국제기구를 통한 지원은 각 기구별 사업명으로 지원의 통계를 관리해 오고 있어서, 어떠한 지원 물품이 어느 지역으로 얼마나 지원되고 있는지에 대한 현황파악이 제대로 이루어지지 않고 있는 상황이다. 뿐만 아니라 국제기구를 통한 간접지원의 관리가 선진국의 공여국들처럼 체계적으로 이루어지지 않고 있는 점 또한 개선해 나가야 한다.[43)]

향후 국제기구를 통한 대북지원은 <표 Ⅱ-13>과 같이 분류하여 통계를 생산하는 방안을 제시해 볼 수 있다. 국제기구를 통한 지원 사업은 지원 내용별로 분류해 보면 그렇게 다양 하지 않고, 남북 당국간 지원처럼 복잡한 절차와 과정이 요구되지도 않는다.

국제기구를 통한 지원의 통계는 우선, 부문별로는 사회적 인프라 및 서비스, 인도적 지원, 그리고 다부문 등으로 대별해 볼 수 있다. 이를 통하여 국제기구를 통한 지원사업의 내용과 성격을 파악하는 것이 가능해 진다. 다음으로는, 원조목적코드별 지원내용을 중심으로 구분해 보면 기구별로 구체적인 사업 내용 실적을 알 수 있게 된다. 그동안 큰 비중을 차지하는 부문은 식량(WFP)과 보건의료(WHO, UNICEF) 등이었다.

43) 선진국들이 국제기구를 통한 다자지원을 실시할 경우 초기단계-중간단계-최종단계 등에서 각 단계별로 국제기구에 어느 정도 수준의 보고를 요구하는지에 대한 보다 엄격한 검토가 필요하다. 또한 국제기구가 당초의 양해각서(MOU) 체결 당시의 약속을 제대로 이행하지 않을 경우 어떠한 조치를 취하여 개선하도록 요구하는 지 등에 대한 심도 있는 연구가 뒤따라야 한다.

<표 Ⅱ-13> 국제기구를 통한 대북지원의 통계 분류체계(안)

구 분(DAC)	국제기구	CRS	분야	지원내용	지원금액
사회 SOC	WHO	12100	보건일반	영유아지원	
	UNICEF	12100	보건일반	취약계층지원	
	IVI	12181	의료교육	의료인력교육	
	WHO	12250	전염병관리	말라리아, 홍역	
인도적지원	WFP	70000	인도적지원	옥수수	
		72000	긴급구호	옥수수, 콩, 밀가루 등	
다부문	WMO	91000	환경보호	기상자재	

라. 민간단체 대북지원의 개선안

민간단체의 대북지원은 1995년부터 지속되어 오고 있다. 1999년부터는 민간단체 스스로가 대북지원의 독자 창구를 개설하여 지원의 기회를 확대해 왔다. 또한 2000년도부터는 민간단체가 추진하는 사업 중 지원의 시급성, 북한 수혜대상과 분배지역, 분배투명성 확보 정도 등을 고려하여 일정한 요건을 갖춘 사업에 대해 남북협력기금을 지원해 오고 있다. 민간차원의 대북지원은 민간단체 스스로 조성한 재원과 남북협력기금을 합쳐서 추진해 오고 있으며, 이들 단체에 대한 남북협력기금지원은 5:5 매칭방식으로 지원되고 있다.[44)]

민간단체의 대북지원에서 정부의 남북협력기금 지원분은 ODA 통계에 포함될 수 있으나, 민간단체 자체가 조성한 재원은 제외되어야 한다. 민간단체는 정부에 남북협력기금을 신청할 경우, 각 단체별 사업에 대한 평가와 북한에서의 지역 및 사업 내용의 중복을 방지하기 위해서는 상세한 통계를 작성할 필요가 있다. 따라서 남북협력기금은 물론 자체 조성한 재원을 분류하여 모두 상세한 통계를 생산하는 것이 바람직하다.

남북협력기금이 지원되는 민간단체의 대북지원에 대해 통일부는 사업별로, 즉 개별사업, 합동사업, 정책사업 등으로 분류하여 통계를 발표하고 있다.[45)] 이 가운데 개별사업은 농업환경, 보건의료, 사회복지 등으로 분류하여

44) 민간단체에 대한 남북협력기금 매칭은 2007년도는 민간단체의 모금의 어려움을 덜어주고자 7(기금):3(자체재원) 비율로 추진하였으나, 2008년도부터는 그 이전과 같은 비율인 5:5로 환원되었다.

총 규모를 발표하는 수준에서 사업 내용을 공개하고 있으며,[46] 합동사업과 정책사업은 사업별로 지원 실적을 공표하고 있다. 이러한 통계는 지원 물품이 부문별로, 지역별로 얼마나 지원되고 있으며, 또한 그 비중은 어떻게 되는지 파악할 수 없다는 문제점을 안고 있다.

민간단체의 대북지원에 관한 통계는 <표 Ⅱ-14>와 같이 작성하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 우선, 재원의 출처를 구분해야 한다. ODA 실적에 남북협력기금은 'NGO에 대한 지원' 명목으로 보고가 가능하기 때문이다. 개별단체의 자체조달 기금은 다음해 사업에 대한 평가 등을 위한 기초자료로 활용하기 위함이다. 다음으로는, 지원 사업을 부문별로 나누고 다시 원조목적코드별로 세분하여 통계를 작성해야 한다. 결과적으로 민간단체의 대북지원 사업에 대한 재원 흐름을 이해하고, 북한 내의 지역별 지원 현황과 부문별 사업 내용 등을 일목요연하게 파악할 수 있게 될 것이다.

<표 Ⅱ-14> 민간단체 대북지원의 통계 분류체계(안)

민간단체명	재원구분	구분(DAC)	CRS	분야	지원내용	지원금액
○○	남북협력기금	교육	11100	교육일반	교육기자재	
			11120	교육시설 및 특별연수	학교건물	
		보건의료	12100	보건일반	의학연구, 의료서비스	
			12181	의료교육	의료인 교육	
			12250	전염병관리	결핵, 말라리아	
		식수 및 위생	14000	식수공급 및 위생	우물, 상하수도	
			14020	식수개발 및 위생처리	우물, 상하수도-큰규모	
		농림수산	31150	농업기자재	종자, 비료, 농기계	
			31161	식량생산	쌀, 옥수수, 감자 등	
			31195	축산진로	동물 건강과 관리	
			31220	임업개발	조림, 사방	
			30381	어업교육 및 훈련	연어부화장	

45) 남북협력기금을 지원한 단체는 개별사업의 경우 2000년 7개 단체(7개 사업) 33.8억 원의 지원을 시작으로 매년 증가 추세이며 2008년에 37개 단체(40개 사업)에 107.6억 원 등을 지원하였다. 합동사업은 북한의 자립·자활 능력을 제고시키기 위한 중장기성 프로젝트성 사업으로 2005년 5개 사업에 50여 억 원을 시작으로 2008년 18.8억 원의 기금을 의결하였다. 정책사업은 정부가 정책적으로 판단하거나, 전문가 추천 등을 받아서 주도적인 사업을 추진하기 위하여 2007년부터 4개 사업에 33.6억 원을 시작으로 2008년 4개 사업 33.6억 원을 기금을 의결하였다. 통일부, 『2008 남북협력기금 백서』, pp. 51~63 참조.

46) 통일부, 『2009 통일백서』 (서울: 통일부, 2009), pp. 136~140 참조.

		인도적 지원	72000	긴급구호	식수, 공중위생	
			72040	긴급식량원조	옥수수, 쌀 등	
			73010	재건구호	도로, 하천, 다리 복구	
	자체조달	“위와 같은 분류에 따라 작성”				

5. 결 론

대북지원의 주체들인 정부·지자체·민간단체 등은 인도적 대북지원의 통계를 보다 체계화하고 구체화 해 개발지원을 위한 준비 작업의 일환으로 진행해 나갈 필요가 있다. 대북지원을 개발지원으로 전환해 나가야 한다는 다양한 주장들이 설득력 있는 논리와 장기적인 전망을 제시하는데 적실성 있는 통계생산이 기본적으로 요구되기 때문이다. 따라서 대북지원에 대한 지원 주체별로 통계를 생산하고, 정부는 이를 총괄적으로 수집하여 분야별·지역별로 무엇이, 얼마나, 누구에 의해 지원되었는지에 대한 상세한 정보를 파악할 수 있도록 체계화해야 한다.

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 다음과 같은 단계별 준비 작업을 통한 통계 생산의 표준화와 조직의 체계화를 위한 노력을 기울여 나가야 한다. 첫째, 통계관리를 위한 매뉴얼을 작성해야 한다. 앞 장에서 정부, 지자체, 국제기구, 민간단체 등의 통계 생산에 대한 기본적인 분류 틀과 형식을 제안하였다. 이들 지원 주체들이 동일한 기준에 따라 통계를 생산할 수 있도록 정부차원의 매뉴얼 구축 작업을 조속히 착수해야 한다. 현재 남한은 한국수출입은행에서 ODA 관련 통계를 집대성하고 있는데, ODA에 참여하는 국내기관들이 쉽게 접속하여 통계를 작성할 수 있도록 매뉴얼에 따라 온라인을 통한 보고시스템을 구축해 두고 있다.[47] 이러한 기본적인 체계를 대북지원의 통계생산과정에 도입하는 것도 하나의 방법으로 고려할 수 있을 것이다.

둘째, 통계 관리를 위한 전문 조직 신설과 전문가 양성을 실현해야 한다. 통계관리는 대북지원의 사업 내용을 단순하게 합산하는 과정이 아니라, 정책 개발은 물론 효과성과 투명성 확보를 위해서도 매우 중요한 기초 자료이다. 대북지원이 단순히 물자를 전달하는 기능적인 차원에서 북한의 자립·자활을 위한 개발지원으로 전환을 위해서는 이를 전담할 기구의 신설과 이에 따른 필요한 통계생산을 위한 전문가의 양성을 매우 시급하게 서두르지 않으면 안 된다.

셋째, 민간단체의 통계 생산에 대한 인식제고가 요구된다. 향후 대북지원에 대한 통계가 체계화되어 매뉴얼에 따라 통계가 생산되면, 개별 민간단체의 사업 내용은 투명하게 공개될 것이다. 민간단체 입장에서 보면 초기에는 통계시스템에 대한 적응과 국제사회의 통계지침에 대한 이해를 위해 비용과 노력이 요구될 수 있으므로 부담으로 작용할 수도 있다. 그러나 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.

47) 여기에서는 시스템을 접속하여 자료입력, 조회 및 출력, 그리고 제출 등의 순으로 작업을 손쉽게 진행하도록 하고 있다. 기본적인 시스템의 체계는 DAC 및 CRS 지침을 수용하여 OECD 국가들의 보편적인 통계체계에 따라 작성하고 있다〈http://211.171.208.61:18080/index.jsp〉 참조.

제3장

대북 개발지원의 투명성 제고 방안

제3장
대북 개발지원의 투명성 제고 방안

1. 서 론

국제개발원조의 분야에서 통상 논의되는 투명성(transparency)[48]이란 개념은 크게 두 개의 영역에서 존재한다고 할 수 있다. 하나는 개발원조의 공여국(국제기구 포함) 측에서 프로그램 원조 혹은 프로젝트 원조를 시행함에 있어서 지켜져야 할 준칙으로 제시되는 영역이고, 다른 하나는 개발원조의 수원국(recipient states)이 개발원조의 효과성이 확보되도록 취해야 할 일련의 행동준칙의 영역이다. 그러나 이론적 차원에서는 이렇게 구분이 가능하지만, 최근 들어 이러한 구분이 무의미해지는 경향을 보이고 있다. 최근 들어서는 개발원조 사업의 기획 및 설계단계에서부터 수원국의 적극적인 참여와 주도성이 전제로 되어 있기 때문이다.

1990년대 초부터 국제개발원조 체계에서 수원국들의 수용능력(capacity)의 개발과 구축(development & building)이 강조되기 시작했으며, 이후 개발도상국의 주인의식(ownership) 강조, 그리고 공여국과 수원국간의 파트너쉽(partnership) 강조 과정을 거치면서 정책대화(policy dialogue)와 참여과정

48) 한국에서 사회적 이슈화된 '투명성' 개념은 크게 세 가지 유형이라고 할 수 있음. 첫째는 기업경영의 측면에서 제기된 유형, 둘째는 반부패의 사회적 척결운동의 차원에서 제기된 유형, 세 번째는 지난 정부의 북한에 대한 '퍼주기식' 지원에 대한 비판적 맥락에서 제기된 유형이 그것임. 우선 첫 번째 유형의 대표적인 사례는 지난 1998년 1월 김대중 정부 당시 대기업 총수들과의 합의를 바탕으로 제시된 '대기업 구조개혁 5대 기본원칙'으로 제시된 ① 경영투명성 제고 ② 상호지급보증 해소 ③ 재무구조 개선 ④ 업종전문화(핵심역량 강화) ⑤경영진 책임강화 등의 일부로, 이때 투명성이란 결합재무 제표 작성, 사외이사 및 감사제도 강화 등을 핵심골자로 하는 개념임. 『동아일보』, 1998년 1월 21일.
두 번째 유형은 국제투명성기구(Transparency International)가 1995년부터 각국의 공공부문의 부패에 대한 인식을 나타내는 부패인식지수(CPI: Corruption Perceptions Index)를 발표하면서 관심을 끌게 된 것으로, 이들이 발표하는 뇌물공여지수(BPI: Bribe Payers Perceptions Index)와 세계부패바로미터(GCB: Global Corruption Barometer)를 통해 이것은 반부패와 유사한 개념으로 인식됨. 〈http://www.transparency.org〉 참조. 세 번째 유형은 특히 이명박 정부 출범 이후 기존의 남북협력기금 운용의 개선문제 등의 차원에서, 대북지원 사업 이후 철저한 검증과 모니터링을 요구하는 논리로 제기된 개념 유형임. 이와 관련해서는 이조원, "북한 ODA의 실현가능성과 조건," 『북한 ODA 그것은 가능한가?』 (중앙대 민족통일연구소 2008년 특별기획 학술회의 자료집, 2008), pp. 28~33 참조.

(participatory process)의 확대를 가져왔다.[49] 따라서 오늘날 프로젝트원조 등 국제 개발원조 사업의 전반적인 과정이 공여국과 수원국의 협조아래 원조의 효과성 검증을 위한 철저한 모니터링(monitoring)과 평가(evaluation)를 전제로 하고 있으며, 이러한 과정은 자연스럽게 투명성의 영역을 단일화하는 경향을 낳았다고 할 수 있다.

오늘날 국제사회에서 개발원조의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않는다. 기존의 개발원조의 목적과 동기가 주로 인도적, 경제적 동기에서 출발하였다면 오늘날 국제사회에서 강조되는 것은 국제정치적, 국제안보적 차원이라고 할 수 있다. 즉, 피어슨 보고서(Pearson Report)[50]로 대표되는 인류의 보편적 가치실현 차원에서 절대빈곤과 절대기아문제를 잘사는 국가가 해결해야 한다는 도덕적 의무로 출발한 개발원조의 출발은 9.11 테러사건을 겪으면서 빈곤과 정치적 불안정이 국제사회의 안보질서를 위해할 수 있음을 각인하고, 잘사는 국가들의 안보적 이해관계를 보장하는 길이 개발원조임을 자각하게 된 것이다.

이러한 선진국들의 자각은 기존 개발도상국들을 공업제품 수출시장 및 원료공급원으로만 간주하던 시각에서부터 자신들의 생존과 번영을 유지하기 위한 상호의존 관계로의 인식전환을 갖게 하였으며, 특히 개발도상국에서 일어날 수 있는 환경파괴, 질병확산, 난민발생 등의 문제도 더 이상 자국의 문제가 아니라는 이유로 방치할 수 있는 것이 아님을 자각하게 하였다.[51]

개발원조를 통해서 선진국들은 개발도상국가들이 보편적으로 직면하고 있

49) 현재 저개발국과 중채무빈곤국(Highly Indebted and Poor Countries: HIPCs)에서 작성하고 있는 '빈곤감소전략보고서'(Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP)가 이러한 주인의식과 파트너쉽을 보여주는 대표적인 사례임. '수용능력의 개발과 구축' 문제와 '주인의식' 문제에 대해서는〈http://www.capacity.org〉를 참조.

50) 일명 '피어슨 보고서'(Pearson Report)는 World Bank가 1968년 8월 개도국을 중심으로 하는 세계발전전략을 검토하기 위해 전 캐나다 수상이던 피어슨을 위원장으로 하는 자문위원회를 발족시키고 난 후 1969년 세계은행 연차 총회에 제출된 보고서를 지칭함. 『개발의 파트너』(Parterers in Development)란 제목으로 68개 항목으로 구성되어 있는 바, 주요 내용은 ① 각 선진국 정부는 1957년부터 1980년까지의 기간에 개도국을 위한 정부원조(민간투자는 제외)를 GNP의 0.7%까지 확대할 것. ② 정부원조의 금리는 2% 이하로 할 것. ③ 제2 세계은행의 기능을 확대하기 위하여 자금을 확대할 것 등을 제안하였음. World Bank, *Information and Communications for Development 2009: Extending Reach and Increasing Impact* (Washington D.C.: World Bank, 2009), pp. 11~19.; World bank, *World Development Report, 2006: Equity and Development Overview* (Washington, D.C.: International Bank for Reconstruction and Development/World Bank, 2006), pp. 9~17.; World Bank IEG, *Engaging with Fragile States: An IEG Review of World Bank Support to Low Income Countries Under Stress* (Washington D.C.: World Bank, 2006), pp. 21~23. Available at: 〈http://siteresources.worldbank.org〉.

51) '개발원조'의 동기는 크게 인도주의적 동기, 정치적 동기, 경제적 동기, 국제사회의 상호의존적 동기 등으로 구분할 수 있음. 이에 대해서는 이조원 외, 『국제사회의 원조현황 및 추진전략』(서울: 통일연구원, 2008), pp. 11~12 참조.

는 빈곤을 타파하고 인간의 보편적인 권리를 향유할 수 있게 하고자 하며 궁극적으로 이들 국가들이 국제사회의 책임있는 일원으로써 책무를 수행하기를 목표로 하고 있다. 프로젝트 및 프로그램 원조(project and program aid), 기술협력(technical cooperation), 예산지원(budget support), 부채탕감(debt relief), 식량원조(food aid), 긴급지원 및 고통경감(emergency and distress relief), 원조 프로그래밍(aid programming), 시민사회 등 NGO를 통한 간접지원 등이 구체적인 방법이라고 할 수 있다. 그러나 문제는 국제사회가 많은 개발원조를 시행한 결과 처음 시도한 목표에 준하는 결과를 획득했는가의 여부이다.

이러한 문제는 통상 개발원조분야에서 '원조의 효과성'이란 주제로 집약된다. 원조의 효과성은 크게 두 개의 영역으로 나누어진다. 하나는 개별 개발원조사업의 개별적 평가 차원이고, 다른 하나는 보다 거시적 차원에서 수원국(recipient states)이 개별적 개발원조 사업을 적절히 수행함으로써 개발원조의 보다 거시적 차원에서의 능력배양, 사회적 통합과 발전 등을 이룩했는가의 차원이다. 특히 개발원조의 효과성 문제가 후자의 차원에서 논의될 때, 이것은 개발원조와 수원국의 성장과 발전의 상관관계 문제로 제기된다.[52]

개발도상국에 집중되는 개발원조는 궁극적으로는 탈빈곤이며, 나아가 사회전반의 능력 배양을 통한 사회발전 및 경제성장을 목표로 하고 있다. 기계적이고 산술적으로 보자면 개발원조의 결과는 탈빈곤과 사회발전 및 경제성장을 낳아야 한다. 더 많은 개발원조는 더 많은 빈곤타파와 더 높은 경제성장을 낳아야 한다. 그렇지만 일반적이고 산술적인 명제와는 달리 현실적으로 개발원조의 효과는 기대와는 사뭇 다른 결과를 낳기도 한다.[53]

원조의 효과성에 대한 국제사회의 노력은 2005년의 파리선언에 집약되어 있다. 전세계 90여 개 국 관계 장관과 OECD, World Bank, IMF 등 개발원조 관련

52) Steven Radalet, "A Primer on Foreign Aid," *Center for Global Development Working Paper,* No. 92, (July 2006), p. 7.

53) 최근 개발원조의 효과성에 대한 논쟁의 불을 지핀 이는 Dambisa Moyo임. 그녀는 잠비아 출신으로 최근 출판한 저서에서 "아프리카 원조가 아프리카의 항구적 빈곤의 가장 큰 원인"이라는 도발적인 주장을 폈음. 아프리카에 대한 끝없는 원조가 서구에 대한 의존성만 키웠고 부패를 조장해 오히려 경제성장을 가로막았다는 것임. "Bono 같은 저명인사들이 아프리카를 위해 모금한 수백만 달러가 누구 호주머니로 흘러 들어가는지 아느냐"고 꼬집기도 했음. 구체적으로 그녀는 "지난 60년 동안 아프리카에 대한 공적·사적 원조자금은 3조 달러에 이른다. 그런데 1970년대엔 아프리카 인구의 10% 미만이 극빈층이었지만 지금은 사하라 이남 인구의 70%가 하루 2달러 이하로 연명하고 있다."고 주장하고, 그 원인으로 개발원조가 아프리카인의 자립의지를 훼손시켰기 때문이라고 주장함. 따라서 "아프리카에 대한 원조를 서서히 줄여 5년 내에 완전히 끊어야 한다"고 주장함. Dambisa Moyo, *Dead Aid: Why aid is not working and how there is another way for Africa?* (London: Allen Lane, 2009), pp. 11~19.

다자기구 및 개발은행, 그리고 주요 NGO 대표들이 모여 효율적인 지원 프로그램의 제공 및 운영방안에 대해 논의한 파리회의에서 파리선언이 채택되었다.[54]

이 선언은 공여국과 수원국 모두에게 개발원조의 지원, 관리뿐만 아니라 그 성과관리 방식까지 전방위적으로 혁신시킬 것을 촉구하고, 효과성을 증대시키기 위한 양측의 추가적인 노력을 요청하면서 특히 다양한 형태의 파트너쉽을 구축할 것을 강조하였다. 파리선언을 포함하여 원조의 효과성 제고를 위한 국제사회의 집약된 요구는 대략 다음과 같다.

① 수원국의 역량제고: 주인의식(ownership), 역량개발(capacity development), 거버넌스와 시민사회의 역할증대
② 수원국과 공여국의 정책조율(alignment)
③ 공여국간의 협력(harmonization)
④ 성과관리(managing for results)와 상호책임성 강화(mutual accountability)

그러나 이상의 제 원칙과 요구가 수원국들에 대한 개발원조의 효과성을 증진시키기 위한 조건임을 부인키 어렵지만, 부패와 정권의 전제성 등으로 모니터링 등이 심각하게 훼손되고 있는 국가들을 대상으로 할 경우에는 무엇보다도 투명성(transparency)이 가장 큰 전제조건이 되어야 함을 부인키 어렵다고 할 수 있다. 통상 개발원조부문에서 투명성이란 크게 수원국과 공여국이 함께 참여하는 참여적 접근방식(participatory approach)을 지칭하는 것이나, 원조의 효과성을 증진시키는 방식으로서의 투명성이란 보다 포괄적 의미로서 개발원조의 집행 절차(project cycle) 개별단계마다 확보되어야 할 요소라고 할 수 있다.

그렇지만 남한이 북한에 대해 행한 개발지원 차원에서는 이러한 국제적 규범과 관행이 미치지 못하고 있는 것이 현실이라고 할 수 있다. 이러한 점에서 본 논문은 국제적 수준에서 이루어지고 있는 개발원조의 투명성 확보를 제반 노력과 실태를 근거로 향후 대북 개발지원 사업에서 이를 확보하기

54) 파리선언의 정식 명칭은 '원조효과성에 관한 파리선언' (Paris Declaration on Aid Effectiveness: Ownership, Harmonization, Alignment, Results and Mutual Accountability, 2005)임. 보다 구체적인 내용에 대해서는 이조원 외, 『국제사회의 원조현황 및 추진전략』, pp. 51~54.

위한 바람직한 방안을 제시하고자 한다. 이러한 점에서 본 논문은 우선 국제개발원조의 집행절차(project cycle)를 중심으로 투명성 확보 모형을 만들어 보고, 이를 기반으로 북한에 대한 지원의 투명성을 확보할 수 있는 방안과 시사점을 모색해보고자 한다.

2. 국제 개발지원에서의 '투명성' 제고 모형

가. 반부패 이슈와 투명성

통상 '반부패(anti-corruption)'와 '투명성(transparency)'은 동의어로 사용된다. 투명성(transparency), 책임성(accountability), 청렴성(integrity)을 슬로건으로 출범한 국제투명성기구(Transparency International, 이하 TI)는 세계적 수준에서 반부패와 투명성 확보를 위한 운동의 일환으로 개별국가 국민들이 체감하는 부패 관련 인식을 측정하는 '세계부패척도(Global Corruption Barometer, 이하 GCB)'를 개발하여, 매년 국가별로 조사를 근거로 국가별 순위를 발표하고 있다.[55)]

이와 함께 TI는 부패의 받는 측면(공공 부패)을 측정하는 부패인식지수(Corruption Perceptions Index, 이하 CPI)와 주는 측면(민간 부패)을 측정하는 뇌물공여지수(Bribe Payers Index, 이하 BPI)를 동시에 측정하고 매년 발표하고 있다.[56)] 이처럼 반부패와 투명성을 제고하기 위한 노력은 한 국가의 수준을 넘어 범세계적인 차원에서 국제사회의 보편적 규범을 만들기 위한

55) GCB는 개개인의 체험에 기반한 부패의 인식과 경험을 측정코자 하는 것으로, 이것의 측정과 비교 등을 통해 세계적 차원에서 부패극복 노력이 얼마나 성공적인가에 대한 평가 척도를 제공코자 하는 것임. 우선 질문내용은 부패, 경제학, 통계학 분야의 전문가들로 구성된 국제투명성기구 지수자문위원회의 검토를 거쳐 기구 사무처가 최종 확정을 하면 TI의 용역 여론조사기관인 Gallop International社가 조사 분석을 담당함. 〈http://www.transparency.org〉 참조.

56) 부패인식지수(CPI: Corruption Perception Index)란 1995년부터 TI에서 매년 발표하는 각국의 부패정도에 대한 지수로서, 각국의 부패정도에 대한 전문가들의 인식에 대한 여론조사 결과를 취합, 표준화의 과정을 거쳐 단일지수화한 것임. CPI 지수는 10점 만점으로 한국은 2009년 기준으로 5.5점(39위/180개국)으로 발표되었음. 일반적으로 7점대의 경우 사회가 보편적으로 청렴하다고 보며, 3점대는 사회가 보편적으로 부패하다고 간주됨. 『조선일보』, 2009년 11월 18일자 참조. 일반적으로 7점대의 경우 사회가 보편적으로 청렴하다고 보며, 3점대는 사회가 보편적으로 부패하다고 간주됨. 한편 뇌물공여지수(BPI: Bribe Payers' Index)란 다국적 기업의 각 국가 소재별로 해당국가의 기업들이 해외 영업과 관련하여 국외 공무원이나 정치인 등에게 뇌물을 주는 정도에 대하여 은행, 법조, 회계 등의 관련자들에 대한 인식조사 결과지수임. CPI가 받는 부패에 대한 인식지수라면, BPI는 주는 부패에 대한 인식지수로서, 한국은 2006년 5.83 (21위/30개국)였음. 〈http://www.transparency.org〉 참조.

노력으로 이어지고 있는 것이다.

한편 국제 개발지원적 차원에서도 부패가 현안문제로 등장하였다. 2차 세계대전 이후 미국을 포함한 국제사회는 직접 혹은 국제개발기구를 통한 간접적인 방법으로 개도국을 지원해왔다. 그러나 개발지원 사업에 투입된 자금은 생산성을 갖지 못했거나 무능하고 부패한 개도국의 정권 수명을 연장하는 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 개발지원와 연계된 거버넌스의 문제를 국제사회에 본격적으로 제기하였다.[57] 그동안 개도국의 부패문제는 개발지원의 효율성을 떨어뜨리는 주요한 원인임에도 불구하고 이에 대한 적절한 대처를 하지 못했다는 반성에서 출발하였다. 이러한 일련의 움직임은 1997년 OECD의 뇌물방지협약과 1998년 "공공부문에서의 윤리강령"(Principals for Managing Ethics in the Public Service)의 채택과,[58] UN에서의 2005년 UN반부패협약(United Nations Convention Against Corruption, UNCAC)이 체결되는 결과를 낳았다.[59]

특히 세계화의 추세 속에서 개도국과의 무역과 해외투자가 급등하면서 원활한 작동과 공정한 경쟁을 왜곡시킬 수 있는 부패문제가 주목되기 시작한

57) OECD, "OECD Working Papers: OECD Symposium of Corruption and Good Governance," (2003), p. 9. 〈www.oecd.org/puma/gvrnance/ethics/〉 참조.

58) OECD 공공관리위원회(the Public Management Committee)가 1998년 5월 권고한 동 윤리강령은 모두 12개의 항목으로 구성되어 있음. ① 공공 서비스를 위한 윤리적 기준은 명확할 것. ② 윤리적 기준은 법률적 제재 원칙을 반영할 것. ③ 윤리적 지침을 공무원들이 적용할 수 있을 것. ④ 윤리적 지침을 어길 경우 받게 될 책벌과 권리를 알게 할 것. ⑤ 정치적 개입이 공무원들의 윤리강령을 강화하게 할 것. ⑥ 정책결정과정이 투명하고 결함이 없을 것. ⑦ 공공부문과 사적인 부문 간의 상호거래관계에서 분명한 가이드라인을 제공할 것. ⑧ 관리자들부터 윤리적 행위를 솔선수범할 것. ⑨ 공공정책이 수행과정과 실무가 윤리적 행위를 보강시킬 것. ⑩ 정부의 인적자원 관리와 조건들이 윤리적 행위를 보강시킬 것. ⑪ 행정행위 내에 충분한 책임성이 확보될 것. ⑫ 부정행위를 다룰 수 있는 적합한 절차와 재제조치를 가질 것. OECD, "Principles for Managing Ethics in the Public Service: OECD Recomandation," PUMA Policy Brief No. 4 (May 1998) 〈www.oecd.org/puma/gvrnance/ethics/〉 참조.

59) UN반부패협약은 부패와 싸우기 위한 가장 포괄적이고 강력한 국제법으로 2005년 12월 발효되었음. 이는 부패에 대한 예방과 점검, 조사 및 제재에 대한 기준에 대해 141개국이 비준한, 구속력이 있는 합의임. 한국은 2003년 12월 9일 서명한 이후 국회의 비준 동의를 거쳐 2008년 3월 27일 108번째 비준국으로 승인되었음. UN반부패협약 이행 점검체계는 비준 국가들이 얼마나 효과적으로 협약을 이행하는가에 대해 UN이 확인할 수 있으며, 이와 같은 체계는 OECD 뇌물방지협약과 함께 국제적 수준에서 투명성 확보를 위한 조치로 평가됨. 이에 대한 자세한 내용은 〈http://www.transparency.org/〉 참조.

것이다. 부패는 해당국의 거래비용을 증가시키고 자원배분을 왜곡시켜 경제성장과 개발을 지체시킬 뿐만 아니라 전세계 규모의 경제성장을 저해하는 요인이 되기 때문이다.

오늘날 부패란 크게 3가지의 카테고리에서 개념 정의되는데, 공직중심의 개념, 시장중심의 개념 그리고 공익중심의 개념 등이 그것이다.[60] 공직중심의 개념은 공권력의 남용과 같이 사적인 이익을 위해 공적인 의무를 위반하는 행위를 부패로 정의하며, 시장중심의 개념은 조정자의 역할을 수행하는 관료들이 공공의 이익을 분배하는 과정에서 자신들의 효용 극대화를 위해 저지르는 행위를 부패로 본다. 또 공익중심의 개념은 공공질서 체제에 대한 책임을 위반하는 행위와 개인적 특수이익의 추구로 인한 공익의 침해나 배치되는 행위를 부패로 인식한다.

이러한 부패개념은 국제사회에서 하나의 국제규범으로서의 반부패를 정책 의제화 하려는 의지와 맞물리면서 보다 포괄적으로 정의되기 시작했다. 즉 오늘날 국제사회에서는 "사적 이익을 위한 공적 지위의 남용"을 부패로 간주하면서, 이러한 일탈행위가 지대추구 및 역 선택으로 인한 자원배분의 왜곡, 정보 수집 및 감시에 소요되는 거래비용의 증가, 정부수입의 감소를 보전하는 추가 손실, 부패 행위자의 위험대가 증대, 학습효과에 따른 시장질서와 신뢰의 붕괴로 인한 제재 등 질서 확립수단의 효과 약화 등을 초래하고, 특히 국제사회의 개도국에 대한 개발원조의 경우 비효율성과 비효과성을 가져오는 핵심적 요인으로 간주되었다.[61]

OECD가 인식하는 부패는 다음과 같다.[62] ① 부패는 일국의 국가 내부의 문제만이 아님. ② 부패가 빈곤의 원인이자 빈곤감소 노력을 저해하는 원인이 됨. ③ 부패는 보편적이고 정당한 인권을 침해하는 요인임. ④ 부패는 민주화와 경제성장을 왜곡시키고 방해함. ⑤ 부패는 무역 및 투자의 기회를 감소시키는 요인이 됨. ⑥ 부패는 국제적 수준의 개발원조의 효과를 감소시

60) Kenneth J. Meire and Thomas M. Holbrook, "I seen my opportunities and I took em': Political corruption in the American states," *The Journal of Politics* vol. 54. No. 1(1992), pp. 135~136.

61) OECD, *An agenda for collective action for improving governance to fight corruption* (Paris: OECD, 2008), pp. 1~2. Available at: 〈www.oecd.org/dac/governance/corruption〉.

62) OECD, *Policy Paper and Principles on Anti-Corruption: Setting an Agenda for Collective Action* (Paris: OECD, 2007), pp. 15~17. Available at: 〈www.oecd.org/dac/governance/corruption〉.

킴. ⑦ 부패는 국제적으로 더욱 확산되는 경향이 있음.

이러한 점에서 반부패의 대응과 논의는 초기 개도국의 거시경제 및 공공부문의 개혁으로부터 출발하였으나 국가전반의 절차, 과정 등 제도적 측면뿐만이 아니라, 사회적·법적·정치적·문화적 측면을 포함하는 사회적 능력 내지는 거버넌스의 차원에서 접근하고 있으며, 투명성 확보를 위해 반부패의 이슈를 공여국의 공동 대응과제로 선정하고 공여국들이 함께 참여하는 공동조사사업을 권고하고 있다.[63] 이러한 접근은 투명성 확보를 위한 반부패 논의의 영역을 제도적 견제와 균형, 정치적 책임성, 경쟁적 기업환경, 공공부문의 혁신, 시민사회의 참여, 교육과 윤리의식의 제고, 국제적 협력 등 광범위한 영역으로 확장시키게 하였다.

<표 Ⅲ-1> 반부패의 영역과 핵심 내용[64]

영역	주요논의 내용
제도적 견제와 균형	○ 사법부의 독립 및 효과성 ○ 입법부의 감시 ○ 검찰의 독립
정치적 책임성	○ 책임경쟁 및 신뢰할 수 있는 정당 ○ 정치자금의 투명성 ○ 의회투표의 공개 ○ 재산공개의 실효성 제고 및 이해창출의 금지원칙
경제적 기업환경	○ 경제정책 개혁 ○ 독점의 경쟁적 재구조화 ○ 진입규제의 단순화 ○ 기업재배구조의 투명화
공공부문 혁신	○ 실적주의 및 보수수준 제고 ○ 예산개혁 ○ 조세개혁 ○ 책임 있는 분권화 촉진
시민사회 참여	○ 정보의 자유 ○ 입법공청회 ○ 언론과 NGO의 역할 강화

63) OECD는 반부패와 관련된 많은 보고서와 권고안을 통해 이를 '취약한 거버넌스' (weak governance or poor governance) 시스템에서 출발한 결과물 혹은 징후로 파악하고 있으며, 이것이 빈곤감소와 지속가능한 경제개발에 주된 위해요소임을 전제로 대책을 강구하고 있음. OECD, *An agenda for collective action for improving governance to fight corruption*, pp. 1~3. Available at: 〈www.oecd.org/dac/governance/corruption〉.

64) 박정수, "국제협력을 통한 효과적인 부패방지," (한국행정학회 2003년도 세미나 발표논문집, 2003), p. 202.

교육과 윤리의식 제고	○ 부패방지를 위한 학교 및 사회교육 강화 ○ 부정이 없는 사회 및 부정을 용인하지 않는 사회분위기 조성
국제협력	○ OECD 뇌물방지협약의 이행과 확신에 대한 전략적 대응 ○ 반부패 분야 주요 국제민간기구의 현황 및 활동방향에 대한 종합체계 수립

<표 Ⅲ-2> 다차원적 부패방지 전략의 내용[65)]

분 야	내 용
제도적 억제	○ 독립적이고 효율적인 사법제도 ○ 입법부의 감시 ○ 독립적 법 시행
정치적 책임성	○ 정치적 경쟁과 신뢰할 수 있는 정당 ○ 당 재정의 투명성 ○ 공개적인 의회선거 ○ 공직자 재산공개 ○ 이익갈등 관리
시민사회참여	○ 정보의 자유 ○ 법률의 초안의 공청회 ○ NGO와 미디어의 역할
경쟁적 사영부문	○ 경제정책 개혁 ○ 독점구조의 경쟁적 조정 ○ 규제 완화 ○ 협력 거버넌스의 투명성 ○ 집단적 경영협회
공공부문관리	○ 보상과 연계된 고객지향 서비스 ○ 예산관리 ○ 세금 및 관세 ○ 분야별 서비스 조달(보건·교육·에너지) ○ 책임 있는 분권화

나. 사회자본, 거버넌스와 투명성

오늘날 사회가 복잡해짐에 따라 특정한 사회가 직면하게 된 문제는 정부, 기업, 그리고 비영리조직 상호간의 긴밀한 협조를 요구하고 있다고 할 수

65) 임강택 외, 『국제사회의 원조현황 및 추진전략』 (통일연구원, 2008), pp. 106~107.

있다. 이러한 문제의식은 사회능력의 제고를 위해 사회자본을 개발하고 육성해야 하며, 나아가 상호 협조하는 '건전한 거버넌스(good governance)'의 형성을 강조하는 추세에 있다.

'사회자본'에 관한 가장 대표적 학자라고 할 수 있는 퍼트남(Putnam)에 따르면 이것은 "사람들이 협동한다면 사회가 보다 나아질 수 있다는 가정하에 상호간의 이익을 위해 조정 및 협동을 촉진하는 규범, 신뢰, 네트워크"라고 규정된다.[66] 그에 따르면 사회자본은 기본적으로 공공재(public goods)이며, 특성상 스스로 강화되기도 하고 축적되는 성질을 갖는다는 것이다.

한편 '거버넌스'에 대한 학자들의 정의 또한 다양하다고 할 수 있다. 그렇지만 거버넌스를 "정부밖에 있는 행위자들과 전략적으로 조직간 협력을 통해 정부의 능력을 제고하는데 관심이 있는 과정"이라고 보며, "정부와 민간조직, 지역주민을 포함한 각 지역사회 주체가 공동목표를 달성하기 위해 수행하는 제반 노력과 협력"이라고 파악하는 점에서는 의견을 같이 한다.

이런 점에서 '건전한 거버넌스'란 "사회의 모든 주체가 책임을 공유함으로써 공동의 목표를 향해 모든 주체가 최선의 노력을 기울이는 거버넌스"를 의미한다고 할 수 있는데, 이런 건전한 거버넌스의 구성을 위해서는 양질의 사회자본의 획득이 전제되어야 한다.

국제개발지원적 차원에서의 건전한 거버넌스란 공여국과 수원국이 수원국의 전반적인 사회구조 조정·개선과 개발지원의 효율성이 극대화될 수 있는 시스템이라고 할 수 있다. 이런 점에서 세계은행은 거버넌스를 "한 국가의 경제 및 사회적 자원의 관리에 있어서 행해지는 권력의 양식"이라고 규정한다.[67] 여기에는 세가지 측면이 포함되는데, 정치적 레짐의 형식, 개발을 위해 사회경제적 자원을 활용함에 있어서 권위가 사용되는 과정, 그리고 정책을 기획·구성·실행하거나 기능을 면제하는 정부의 능력 등이 그것이다. 세계은행에 따르면 건전한 거버넌스는 법치, 건전한 행정, 책임성과 신뢰성, 투명성 등이 포함된다.

OECD는 거버넌스를 "사회·경제적 발전을 위해 자신의 자원을 관리함에

66) Robert D. Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community* (New York: Simon & Schuster, 2000), pp. 12~13.

67) World Bank, *Governance, the World Bank's Experience* (Washington D.C.: World Bank, 1994), p. 14.

있어서 정치적 권위와 통제하는 것"이라고 간주하고,[68] 여기에는 경제적 주체가 기능할 수 있게 좋은 환경을 건설하는 것과 지배자와 피지배자 사이의 관계, 이익을 분배함에 있어서 공적 권위의 역할 등을 포함하고 있다. 한편 UNDP는 거버넌스를 "모든 차원에서 일국의 업무를 관리하는 차원에서의 경제, 정치, 행정적 권위를 실행하는 것"으로 간주하고, 여기에 시민과 단체들이 자신의 이익을 표방하고 자신의 법적 권리를 행사하고 자신의 의무를 행하며 서로의 차이를 중재하는 메커니즘, 과정, 제도를 포함한다고 본다.[69]

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

이들 수원국의 거버넌스의 취약성은 개인 및 시스템 수준에서의 역량의 결핍, 중앙집권적 조직과 위로부터 아래로의 통치방식, 비경쟁적이고 무책임한 공공 생산과정, 생산 효율성 향상을 위한 유인체계의 부재, 과정지향적이고 엘리트 의식에 의한 사회적 배타성, 낮은 투명성, 열악한 참여, 취약한 내부평가 및 외부평가 메카니즘의 부재 등을 주요 내용으로 한다.[70] 이러한 점에서 이를 개선하기 위해서는 민영화를 통한 행정개혁, 공공절차 개발을 통한 역량구축(capacity building), 결과 중심적 관리(result-oriented management), 고객 지향적인 분권화, 시민에 대한 정부의 책임성, 시민의 정책결정 참여, 지방분권화를 통한 참여 등이 요구된다고 할 수 있다.[71]

세계은행은 반부패를 위한 국가지원 프로그램(Country Assistance Strategy: CAS)을 운용하고 있는데, 이는 수원국의 건전한 거버넌스 구축과 밀접한 연관을 갖고 있다. 즉, 경제정책의 개혁, 행정 및 민간 서비스 개혁, 사법 시스템의 기능 개선, 정부의 공공지출과 금융관리의 개선, 효율적이고

68) OECD, *Participatory Development and Good Governance* (Paris: OECD, 1995), p. 14.

69) UNDP, *Governance for Sustainable Human Development* (New York: UNDP, 1997), pp. 2~3.

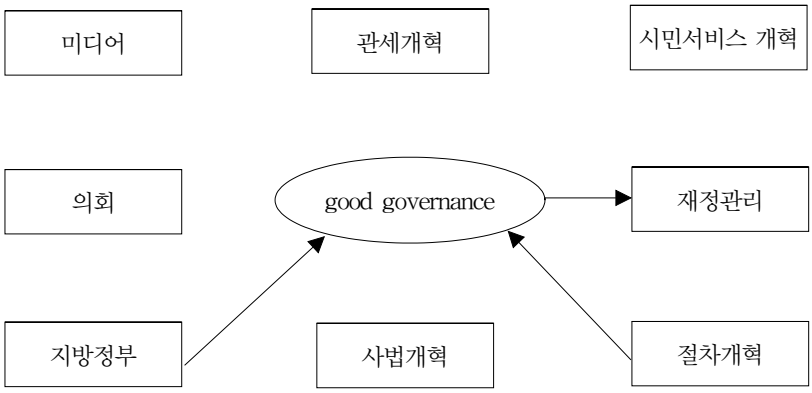
70) Anwar Shah and Mark Schacter, "Combating Corruption: Looking before You Lean," *Finance and Development* Vol. 41. No. 4. (2004), p. 40.

71) Ibid., pp. 41~43.

책임성있는 투명한 세수입의 증대, 효율적 정부를 위한 필요한 예산작성, 회계, 지출관리, 감사절차의 개선, 대중의 감시 및 대외적 책임성을 창출할 수 있는 메커니즘의 구축 등을 정책적으로 제시하고 있다.

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 국가의 역량, 투명성·책임성 강화, 시민사회와 언론의 참여 및 감시의 강화, 민간의 참여를 확대함으로써 경제부문 전반의 경쟁성과 책임성을 제고시킬 것 등을 제안하고 있다.[72]

<그림 Ⅲ-1> 건전한 거버넌스의 모형[73]



한편 이상의 건전한 거버넌스 모형을 퍼트남(Putnam)의 사회자본의 개념틀과 연결시키면, 규범, 신뢰, 의사소통 채널 등의 확보와 건전한 거버넌스는 연계되고 보완된다. 사회자본이 확충된 건전한 거버넌스의 수립은 개발지원

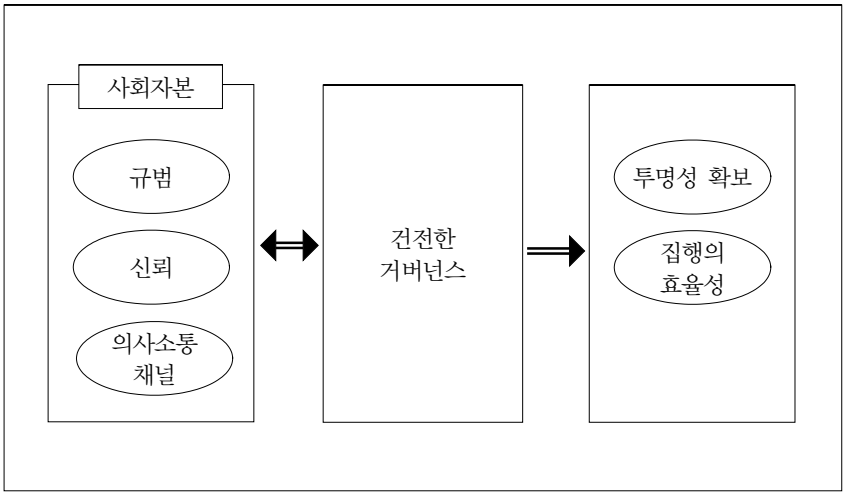
72) Ivar Kolstad, Verena Fritz and Tam O'Neil, "Corruption, Anti-Corruption Efforts and Aid," *Working Paper of The Advisory Board for Irish Aid* (Jan. 2009), pp. 39~43.

73) The World Bank, *Improving Governance and Controlling Corruption* (Washington D.C.: World Bank Institute, 2001), p. 8.

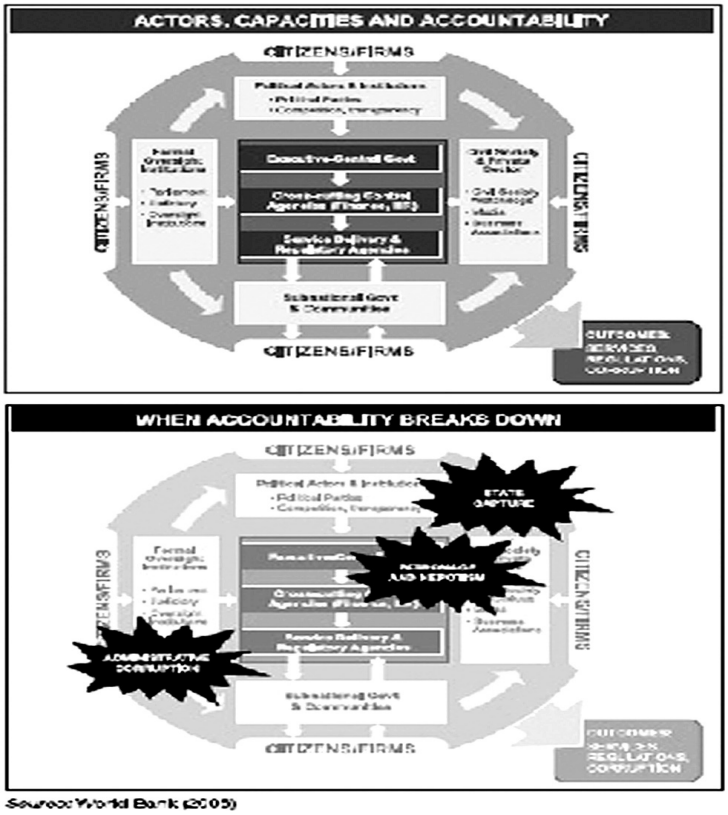
의 투명성과 집행의 효율성을 담보할 수 있게 한다. 이런 점에서 국제개발지원 사업에서 사회자본이 확보된 건전한 거버넌스의 구축이야말로 투명성 확보를 위한 지상과제라고 할 수 있다. <표 Ⅲ-2>는 확보된 사회자본을 통한 건전한 거버넌스의 순기능을 모형화한 것이다.

이러한 일반모형에 입각하여 북한의 국제개발지원적 차원에서 요구되는 사회자본과 건전한 거버넌스의 확충을 평가한다면 이는 상당한 오차를 지닌 것이거나 혹은 평가자체가 무의미한 것일 수밖에 없다. 왜냐하면 북한의 정치사회 시스템이 기존의 거버넌스 모형 채택을 어렵게 하는 사회주의 시스템을 채택하고 있기 때문이기도 하지만, 이미 상당기간 부패의 연계고리가 구조화된 사회로 평가되고 있기 때문이다.

<그림 Ⅲ-2> 건전한 거버넌스와 사회자본의 연계 모형



<그림 Ⅲ-3> 거버넌스 개념틀에 입각한 반부패와 행위자의 책임성 모형[74)]



Source: World Bank (2005)

다. 개발지원 사업에 대한 평가와 투명성

개발지원 사업에 대한 투명성을 확보하기 위해서는 적절한 수준에서의 사업의 평가가 반드시 필요하다. 넓은 의미에서 평가(evaluation)란 "심사, 사정, 검사, 판단, 측정(평정), 검토, 시험 등과 연계하여 어떤 것의 장점, 가치, 의미를 결정하는 과정"으로서, OECD/DAC는 이를 "진행 중인 또는 완료된 프로젝트, 프로그램, 정책의 기획, 집행의 결과에 대해 가능한 체계적이고 객관적인 심사"로 규정하고 있다.[75)] 또한 OECD/DAC는 평가의 목적으로 개발목표에 대한

74) OECD, *Policy Paper and Principles on Anti-Corruption: Setting an Agenda for Collective Action* (Paris: OECD, 2007), p. 21. Available at: 〈www.oecd.org/dac/governance/corruption〉.

75) OECD, "OECD/DAC Principles for Evaluation of Development Assistance" (Paris: OECD, 1999), p. 3.

충실성과 연관성, 개발의 효율성, 효과성, 영향력과 지속가능성을 측정하여 수원국과 공여국의 정책결정 과정에 교훈을 제공하는 것이라고 밝히고 있다.[76]

OECD DAC가 제시하는 개발지원 사업의 5대 평가 척도 및 주요내용은 다음과 같다.[77]

① 목적 적합성(Relevance)

원조 활동이 수원국/공여국 우선순위, 정책 등에 어느 정도 적합한가? (수원국 개발계획과의 부합여부, 아국 원조정책과의 부합여부, 사업범위의 적정성 등)

② 실시의 효율성(Efficiency)

Input에 따른 Output이 어느 정도 효율적으로 이루어졌는가? (사업실시기간, 사업비용, 사업성과의 달성, 사업실시체계의 효율성 등 검토)

③ 활동의 유효성(Effectiveness)

원조활동을 통해 당초 목적이 어느 정도 달성되었는가? (사업목적의 달성, 공급 기자재/용역 만족도, 재무적/경제적 내부수익률 등)

④ 파급효과(Impact)

개발 원조를 통해 산출된 직접(또는 간접), 의도된(또는 의도되지 않은) 긍정적(또는 부정적) 변화 (경제적 효과, 수원국 정책개발 기여도, 기업의 해외시장 개척효과 등)

⑤ 지속가능성(Sustainability)

원조 종료된 이후에 원조 효과가 어느 정도 지속될 것인가? (운영·유지 실태, 기술적 가능성, 재정적 자립 가능성)

이상의 평가 척도를 바탕으로 OECD DAC는 2006년 평가시스템과 그 사용에 대한 보고서를 발간하였다. 이 보고서는 평가의 기능을 강화하고, 개발관련 기관들의 투명성 및 책임성을 제고하기 위하여 평가의 시스템을 개발한

76) 평가의 주요목표는 학습(lessons learning)과 책임성 확보(accountability)임. 전자는 이를 통해 타사업이나 추진중인 사업을 개선할 수 있는 방법이나 지식을 생산하는 것을 의미하고, 후자는 원조사업을 위임한 기관이나 국가에 대해 원조수행기관의 보고의무를 의미하는 바, 이는 크게 재정책임성(Financial Accountability)과 성과책임성(Performance Accountability)으로 구분됨. 일반적으로 평가의 목적이 책임성 측정인 경우 그 평가를 총괄평가(Summative Evaluation)라고 하고, 학습일 경우 형성평가(Formative Evaluation)라고 함. Ibid., p. 4.

77) OECD/DAC, *Evaluation Systems and Use: a Working Tool for Peer Reviews and Assessment* (Paris: OECD/DAC, 2006), pp. 3~4. Available at: 〈http://www.oecd.org〉.

것으로 구체적으로 8가지 항목을 제시하고 있다.[78] 이러한 일련의 투명성 확보를 위한 평가척도와 시스템의 개발은 보다 엄밀한 개발지원 사업 집행을 독려함과 아울러 수원국들로 하여금 보다 투명한 사업집행을 위한 교육적 효과도 제공한다고 할 수 있다.

한편 2005년 3월 91개국 정부개발원조 담당관 및 시민사회 단체 등은 원조효과성에 대한 고위급 포럼(High Level Forum on Aid Effectiveness)를 개최하고, '원조효과성 제고를 위한 파리선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness)'을 채택하였는데, 이 선언문은 2003년도 원조 조화를 위한 로마선언 및 2004년 마라케시 원탁회의에서 채택된 주요 원칙을 점검하고 이들 합의가 제시한 교훈과 원칙을 기반으로 만들어진 것이다.

이 선언은 전체적인 개발원조 활동에 있어서 원조의 효과성을 향상시키기 위해 필요한 다섯가지 핵심원칙을 제시하고 각 핵심원칙을 실행하기 위해 필요한 '파트너쉽 공약(partnership commitment)'을 이행할 것을 결의하였는데, 여기서 주목할 만한 것은 이러한 합의사항 이행을 위해 2010년도까지 실행시간표(timeline)를 제시하고 성과측정에 필요한 5대 원칙과 12개의 성과지표를 제시하였다는 것이다.[79] <표 Ⅲ-3>은 이를 도표로 나타낸 것이다.

<표 Ⅲ-3> 파리선언 평가 모형-5대원칙, 12개 지표 및 달성목표

5대원칙	12지표	목표
주인의식 (Ownership)	1. 수원국의 구체적인 개발실행전략 수립 - 빈곤감축, 전략을 포함한 국가발전전략을 지니고 있는 국가의 수	201년까지 목표 최소 75%이상
원조일치 (Alignment)	2. 신뢰할 수 있는 국가 시스템 - 조달체계와 공공재정관리시스템(PFM)을 지니고 있는 국가의 수	최소 50%이상
	3. 원조자금의 국가 우선순위 배정 - 국가예산에 반영된 정부부문에 지원된 원조 자금의 비율	85%이상
	4. 조율된 수원국 역량 강화 노력	50%이상

78) 여기서 8개 항목이란, ① 평가정책 ② 평가의 공정성, 투명성 및 객관성 ③ 평가의 재원 및 인력 ④ 평가의 파트너쉽 및 역량 평가 ⑤ 평가의 질 ⑥ 평가의 기획, 조정 및 조화 ⑦ 평가결과의 보급, 피드백, 지식관리 및 학습 ⑧ 평가의 활용 등을 말함. OECD/DAC, *Evaluation Systems and Use: a Working Tool for Peer Reviews and Assessment*, pp. 6~9. Available at: 〈http://www.oecd.org〉.

79) OECD, *The Paris Declaration* (Development Cooperation Directorate, 2005) Available at 〈www.oecd.org/document/18/〉.

	- 수원국의 자체 개발전략과 일치하는 프로그램(공여국-수원국 공동마련)을 통해 역량 개발을 지원하는 공여국가의 비율(%)	
	5. 국가 시스템의 활용 - 수원국의 조달 시스템과 공공재정관리시스템을 활용한 공여국의 수와 원조자금 비율	- 공여국이 100% 수원국 시스템 활용 - PFM 시스템을 사용하지 않는 자금 비율 감축 (1/3~2/3)
	6. 유사프로젝트 수행조직(PIU) 최소화를 통한 수원국의 역량 강화 - 국별 분리 프로젝트 수행 건수	2/3 감축
	7. 원조의 예측가능성 제고 - 합의된 일정에 따라 집행된 원조의 비율	75% 이상
	8. 언타이드화 - 비구속성 양자간 원조의 비율	지속성 향상
원조조화 (Harmonization)	9. 공통의 합의와 절차 활용 - 프로그램 방식 접근으로 제공된 원조의 비율	66% 이상
	10. 공동 분석 활용 - 현지공동조사단과 국별 공동 분석의 비율	40% 이상 66% 이상
성과관리 (Managing for Results)	11. 성과중심 계획 - 투명하고 모니터링 가능한 성과측정계획을 지닌 국가 수	75% 이상
상호 책임성 (Mutual Accountability	12. 상호 공동책무 - 원조효과 지표 이행 정도를 공동으로 측정하는 수원국 수	100%

세계은행도 개발협력사업의 투명성 확보를 위해 다양한 평가의 척도와 지표를 활용하고 있다. 세계은행은 현재 저소득국과 최빈개도국에 제공하는 양허성 자금의 배분 규모를 결정함에 있어서 실적기준배분제도(Performance-Based Allocation System: PBA)를 실시하고 있다. 세계은행의 국제개발협회(International Development Association: IDA)가 산정하는 수원국의 개발성과는 실적평가점수(Country Performance Rating: CPR)로 요약되는데, 이를 위해서 IDA는 수원국별로 국가정책 및 제도평가(Country Policy and Institutional Assessment: CPIA)를 실시하는데, 그 평가항목은 아래의 <표 Ⅲ-4>와 같다.

<표 Ⅲ-4> IDA의 CPIA 평가 항목과 투명성 측정[80]

평가부문(clusters)	세부평가항목(criteria)	가중치
경제운용 (Economic Management)	1. 거시경제정책 관리 2. 재정정책 3. 외채관리	25%
경제구조 정책 (Structural Policies)	4. 무역 5. 금융 6. 기업 규제 환경	25%
사회 통합, 평등 정책 (Policies for Social Inclusion/Equity)	7. 성평등 8. 공적 재원 사용의 형평성 9. 인적자원의 육성 10. 사회보호 및 노동 11. 환경보전 정책 및 제도	25%
공공부문 관리 및 제도 (Public Sector Management and Institutions)	12. 재산권 및 법에 기초한 지배구조 13. 예산 및 재정 관리의 질적 수준 14. 세수 확보의 효율성 15. 행정의 질적 수준 16. 공공부문의 투명성, 책임성 부패정도	25%

이상과 같이 국제개발협력기구들의 다양한 평가의 척도와 모형의 개발은 궁극적으로 개발지원 사업은 물론 수원국 주도의 집행절차에 있어서도 엄격한 제도적 틀을 요구하는 것이기에 집행의 효과성과 투명성을 가일층 확보하게 되는 계기가 될 것이다.

라. 개발지원의 집행절차(project cycle)에 따른 투명성 제고 모형

개발지원을 수행하는 국가나 기관이 채택하는 개발지원의 집행절차(project cycle)는 조금씩 차이가 있지만 그 내용 및 절차는 대략 대동소이하다고 할 수 있다. 예컨대 UNDP는 4단계, 일본의 국제협력단(JICA)은 5단계, 미국의 USAID는 3단계, OECD/DAC는 7단계 등으로 나누고 각 개별 집행절차 마다

80) International Development Association, *IDA's Performance-Based Allocation System: Options for Symplifying the Formular and Reducing Volatilty* (Washington D. C.: World Bank, 2007). 장형수 외, 『다자간 개발기구의 체계 및 활동』 (서울: 통일연구원, 2008), p. 45에서 재인용.

세부 시행 원칙과 방법 등에 대한 개별적 매뉴얼을 갖고 있다.[81] 이것은 단계별 시행세칙을 매뉴얼화 함으로써 개발지원 사업의 투명성과 효과성을 증진시킬 수 있기 때문이다.

한편 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 단 단계마다 개발지원의 효과성과 투명성을 제고하기 위한 구체적인 방안과 심사 등을 매뉴얼화 하고 있다. 세계은행이 제시하고 있는 프로젝트의 단계와 각 단계별 제안조치는 다음과 같다.[82]

(1) 사업 발굴(identification) 단계

세계은행의 프로젝트는 국가지원전략(Country Assistance Strategy: CAS) 작성으로부터 시작하여 사후평가로 마감되는 것이 일반적이다. CAS는 세계은행의 해당 수원국에 대한 정책 우선순위에 대한 평가를 바탕으로 세계은행의 지원전략을 상술하고 자금지원의 규모와 구성을 제시하는 내용을 담은 문서이다.

수원국 정부의 참여하에 작성된 CAS를 바탕으로 세계은행은 개별 프로젝트의 기본 요소, 제시된 목적, 예상되는 위험요인, 예상 스케줄 등을 담은 프로젝트 개념문서(Project Concept Note: PCN)를 작성하고, 공개가능한 프로젝트인 경우 4~5쪽 분량으로 요약된 프로젝트 정보문서(Project Information Document: PID)를 작성하여 외부에 공시한다.

수원국이 국제개발협회[83](International Development Association: IDA)의

81) UNDP의 4단계란 ① 프로그램 및 프로젝트 형성단계 ② 프로그램 지원 및 프로젝트 입안단계 ③ 프로그램 및 프로젝트 실시단계 ④ 프로젝트에 대한 모니터링 및 평가단계를 말하고, JICA의 5단계란 ① 발굴형성 ② 확인 및 입안 ③ 실시준비 ④ 실시 ⑤ 사후관리 등의 단계임. 또한 USAID는 ① 프로젝트 기획 및 설계단계 ② 집행단계 ③ 평가단계 등의 3단계, OECD/DAC의 7단계는 ① 수요조사 ② 사전타당성 조사 ③ 사업선정 및 계획수립 ④ 현지 실시협의 조사 및 R/D 체결 ⑤ 협정체결 ⑥ 사업실시 및 사후관리 ⑦ 사업평가 등을 말함. OECD, *OECD/DAC Review of the DAC Principles for Evaluation of Development Assistance* (Paris: OECD, 2007), pp. 13~16.

82) Ibid., pp. 40~42.

83) 세계은행은 중저소득 국가에 대한 개발원조를 제공하는 국제부흥개발은행(International Bank for Reconstruction and Development: IBRD)과 빈곤국에 대한 양허성 자금지원을 제공하는 국제개발협회 (International Development Association: IDA)로 구성되어 있음. 세계은행의 IBRD는 1인당 GNI가 2005년 기준 6,055달러 이하은 중저소득

양허성 차관을 받기위해서는 반드시 빈곤감축전략보고서(Poverty Reduction Strategy Paper: PSRP)를 작성하여 이를 CAS에 반영하여야 하고, 국가우선순위에 부합한 원조프로그램이 작성되어야 한다.

한편 최근에는 세계은행 프로젝트가 환경에 미치는 영향과 사회적 이슈를 분석한 통합환경통계자료(Integrated Safeguards Data Sheet)를 PID와 동시에 공지하는 것이 관례이다. 이는 세계은행이 프로젝트를 수행하는 과정에서 발생할 수 있는 사회적 환경적 이슈와 사업의 전체적인 전개 양상에 대한 정보를 제공해주기 때문이다.

(2) 사업 준비(preparation) 단계

사업 준비 단계에서는 수원국이 주도적으로 기술적, 경제적, 환경적, 재무적 요소들을 감안하여 프로젝트의 방향을 설정하고 세계은행은 보조적으로 자문, 재정지원, 정책 대안 제시 등의 지원 역할만을 하는 것을 원칙으로 하고 있다. 이는 수원국의 주인의식 제고라는 세계은행의 의도가 깔려있다. 세계은행은 이 단계에서 환경평가보고서(Envionment Assesment Report), 현지주민개발계획(Indigenous People Development Plan), 환경실행계획(Environment Action Plan) 등을 작성하는데, 상황에 따라서는 수개월에서 수년이 걸리기도 한다.

(3) 심사(appraisal) 단계

프로젝트에 대한 심사는 세계은행이 단독으로 수행한다. 세계은행은 수원국에 대한 3~4주의 현지 출장 실사를 통하여 프로젝트의 타당성, 경제성 등을 조사하고 심사보고서를 적성하여 이를 세계은행 상임이사회에 보고한다. 투자 프로젝트의 경우는 프로젝트 심사보고서(Project Appraisal Document), 구조조정 등의 개발정책 프로젝트의 경우는 프로그램문서(Program Document)를 작성하게 된다.

국가들을 위주로 지원하고 있는 반면, 세계은행의 IDA는 동년 기준 1인당 GNI가 1025달러 이하의 저소득 최빈개도국을 주된 대상으로 하고 있음. 이러한 산정기준과 관련한 글로서는 이조원, "북한 ODA의 실현가능성과 조건," 『북한 ODA 그것은 가능한가?』 (중앙대 민족통일연구소 2008년 특별기획 학술회의 자료집, 2008), pp. 28~33; World bank, *World Development Report, 2008: Equity and Development Overview* (Washington D.C.: International Bank for Reconstruction and Development/World Bank, 2008), pp. 13~44 참조할 것. Available at: 〈http://siteresources.worldbank.org〉.

이 단계에서는 사업 발굴 단계에서 작성되었던 PID가 수정 보완되어 외부에 공시되기도 한다. 프로젝트 사업이 상임이사회에서 승인되면 프로젝트 심사문서(Project Appraisal Document)와 프로그램 문서(Program Document)는 일반적으로 외부에 공개하는 것을 원칙으로 한다.

(4) 협의 및 승인(negotiation & approval) 단계

협의 및 승인(negotiation & approval) 단계에서는 심사보고서를 토대로 수원국 정부와 세계은행이 대출의 조건을 협상하고, 심사보고서의 주요 내용과 수원국 정부와의 협의 결과를 정리하여 세계은행 상임이사회(Board of Executive Directors)의 승인을 요청하게 된다. 프로젝트심사보고서와 함께 상임이사회의 승인을 요청하는 총재의 서한(Memorandum of the President)과 기타 법률적 서류도 함께 상임이사회에 제출된다.

대출 프로젝트와 연결되지 않은 기술지원 프로젝트인 경우에는 프로젝트 심사보고서를 작성하지 않고 상임이사회의 승인을 요청하는 총재 서한의 기술적 부제(Technical Annex)의 형태로 상임이사회에 승인을 요청하게 된다. 프로젝트에 대한 상임이사회의 승인이 나면 세계은행은 수원국 정부와 대출계약(Loan Agreement; L/A)을 체결한다.

(5) 실시 및 감독(implementation & supervision) 단계

프로젝트의 실시는 수원국 정부가 주도적으로 행하고 프로젝트에 대한 감독권은 세계은행이 갖는다. 세계은행 상임이사회에서 대출이 승인되면 수원국 정부는 세계은행의 기술지원 하에 프로젝트 수행을 위한 재화와 용역의 구매조달을 위한 준비에 착수한다. 세계은행은 구매조달 절차가 정해진 가이드라인에 따라 수행되었는지를 점검하고, 그 결과 문제가 없었다면 대출금 인출을 허용한다.

세계은행은 다수의 출장 감독을 통해 프로젝트의 실시 상황을 수시로 점검하고 주기적으로 재무관련 자료를 요청하는 등 지속적으로 재무상황을 점검하고 감독한다. 세계은행은 전년도에 수행중인 프로젝트들에 대하여 프로젝트실행상황보고서(Report on the Status of Project in Execution)를 작성하여 매년 공개한다.

세계은행은 프로젝트의 대출금 인출이 완료되면 프로젝트의 성과, 문제점, 교훈 등을 담은 수행완료보고서(Implementation Completion Report)를 작성하여 상임이사회에 보고한다.

(6) 사후 평가(evaluation) 단계

세계은행 프로젝트 주기(project cycle)의 마지막 단계인 사후 평가 단계는 프로젝트가 모두 종료된 후 최초의 프로젝트 목적에 부합하는 성과가 도출되었는지를 검증하는 단계라고 할 수 있다. 프로젝트가 완료되면 세계은행 내부의 업무평가국(Operations Evaluation Department: OED)에서는 프로젝트완료보고서(Project Completion Report)와 이를 검증하는 감사보고서를 별도로 작성하여 세계은행 상임이사회와 수원국 정부에 전달한다.

한편 세계은행은 전체 사업 프로젝트 중 중요하다고 판단되는 약 1/4(연간 70개) 정도는 OED가 별도의 정밀 감사를 실시한 뒤 프로젝트성과평가보고서(Project Performance Assessment Report)를 작성한다. 그리고 모든 프로젝트에 대해 완료 시점으로부터 5~8년이 경과한 후에는 반드시 그 사업의 경제적 가치와 당해 주민 및 환경에 대한 장기적 영향 등을 재평가하는 영향평가보고서(Impact Evaluation Report)도 작성한다. 한편 OED는 외부에서 소송이 제기되는 경우 조사보고서(Inspection Panel Report) 등을 작성하기도 한다.

<표 Ⅲ-5>는 이상의 프로젝트 사이클 단계별 투명성 제고를 위해 세계은행이 검증하는 내용과 방식들을 그 문서를 중심으로 정리한 것이다. 이런 복잡하고 단계적인 검증절차는 궁극적으로 개발협력사업의 장기적인 효과성과 투명성을 확보하는데 필수적인 것이라고 할 수 있다.

<표 Ⅲ-5> 세계은행 프로젝트 사이클과 단계별 검증 방식들[84)]

단계	내용	문서	비고
사업발굴 (identification)	수원국 정부와 세계은행이 CAS를 공동 작성하고 이를 바탕으로 세계은행이 PCN 작성	Country Assistance Strategy (CAS)	지원설계도
		Project Concept Note (PCN)	기본요소, 목적, 위험요인, 스케줄
	세계은행은 PCN을 바탕으로 PID를 작성하여 외부에 공시	Project Information Document(PID)	이해당사자들에 정보 제공
	환경에 미치는 영향과 사회적 이슈를 분석	Integrated Safeguards Data Sheet	PID와 동시에 작성
사업준비 (preparation)	수원국이 주도적으로 기술적, 제도적, 경제적, 환경적, 재무적 요소를 연구하고 프로젝트 방향 설정. 세계은행은 자문 등 지원 역할 수행	Environmental Assessment Report	수개월에서 길게는 3년까지 걸림
		Indigenous People Development Plan	
		Environmental Action Plan	
심사 (appraisal)	세계은행이 독자적으로 수행	Project Appraisal Document(PAD) or Program Document	수원국에 현지 실사 출장
협의 및 승인 (negotiation, approval)	심사 후 수원국 정부와 세계은행이 대출조건 협상, 상임이사회에 제출하여 승인	PAD or Program Document, Memorandum of the President, and legal documents	이사회 통과되면 대출계약(Loan Agreement)체결
실시 및 감독 (implementation & supervision)	프로젝트 실시는 수원국이 감독은 세계은행이 수행	Report on the Status of Project in Execution	매년 실시 상황 작성, 외부 공개
		Implementation Completion Report	사업성과, 문제점 이사회에 보고
사후평가 (evaluation)	최초 목표에 부합하는 성과가 산출되었는지 감사(audit)하는 단계	Project Performance Assessment Report	OED에서 전체 프로젝트의 1/4은 정밀 감사
		Impact Evaluation Report, Inspection Panel Report	

한편 OECD도 2006년과 2008년에 개발지원사업의 진척도에 따른 효과성 검증을 위해 파리선언의 이행현황 측정지표를 통해 평가를 실시하고 있는데, 그 핵심내용은 아래의 <표 Ⅲ-6>와 같다. 이러한 측정지표와 평가는 OECD

84) 장형수 외, 『다자간 개발기구의 체계 및 활동』, p. 43.

/DAC가 추진하는 개발지원사업의 단계별 투명성 측정과 동일한 맥락이라고 할 수 있다.

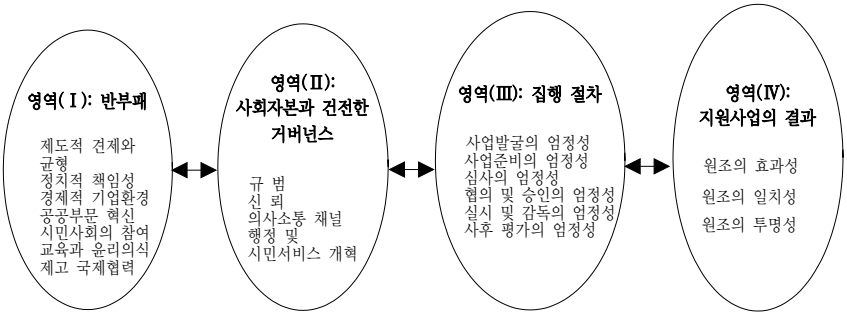
<표 Ⅲ-6> OECD/DAC의 공여국대상 이행 평가 지침[85)]

관련원칙	12지표	측정항목
원조일치	3. 원조자금의 국가 우선순위 배정 - 국가예산에 반영된 정부부문에 지원된 원조 자금의 비율	정부부문 예산지원
	4. 조율된 수원국 역량 강화 노력 - 조율된 기술협력을 통한 수원국의 역량개발 지원	조율된 기술협력 총 기술협력
	5. 국가 시스템의 활용 a. 수원국 공공재정관리시스템(PFM) 활용도	PFM 이용 정부부문 총 지원
	b. 수원국 조달 시스템 활용도	조달시스템 이용 정부부문 총 지원
	6. 유사프로젝트 수행조직(PIU) 최소화를 통한 수원국의 역량 강화	PIU 수 대상국
	7. 원조의 예측가능성 제고 - 합의된 일정에 다라 집행된 원조 비율	실 집행액 지원 계획액
	8. 언타이드화 - 비구속성 양자간 원조의 비율	언타이드 원조 양자간 총 원조
원조조화	9. 공통의 합의와 절차 활용 - 프로그램 방식 접근(PBA)으로 제공된 원조 비율	PBA 원조 총 원조
	10. 공동 분석 활용 a. 현지공동조사단 구성 비율	공동조사단 수 총파견 조사단 수
	b. 국별 공동분석 비율	공동 국가분석 수 총 국가분석 수

이상과 같이 투명성 확보를 위한 건전한 거버넌스 구축모형, 그리고 세계은행의 집행절차 모형과 OECD/DAC의 이행 평가지침 등을 종합하여 이론적 모형을 제시하면 <그림 Ⅲ-4>와 같다.

85) OECD, *OECD/DAC Network on Development Evaluation Evaluating Development Cooperation: Summanry of Key Norms and Standards* (Paris: OECD, 2009), p. 4.

<그림 Ⅲ-4> 개발지원의 투명성 확보를 위한 모형



앞에서도 지적한 바와 같이 개발지원에서의 투명성이란 다차원적이고 다층적인 성격을 지닌다. 이런 점에서 위의 <그림 Ⅲ-4>는 반부패의 영역에서부터 지원사업의 결과 영역에 이르기까지 다차원적 영역에서 원조 공여국과 수원국이 공동으로 축성해야 할 이상적 지표를 중심으로 모형화한 것이다. 이 모형에 입각할 경우 각 영역에서의 지표와 변수가 상호관계적 특성을 지니는 것이기에 개발지원의 투명성을 확보하는 것이 궁극적으로는 사회적 능력이 극대화된 민주시민사회에서만 가능하다는 결론에 도달할 수 있다.

이는 결과적으로 수원국의 정치, 경제, 사회, 문화 등 영역 전반에 걸쳐 민주적 질서와 인류 보편적 가치가 존중되는 사회건설을 요구하고 있는 것이라고 할 수 있다. 우리의 대북지원의 투명성 확보란 이런 점에서 단순히 지원 식량의 전용 여부만을 따지는 수준에서가 아니라 우리 정부의 공정한 집행절차 준수와 함께 북한이 하루빨리 보통국가로 진입하여 보편적으로 수용되는 국제적 기준과 규범을 받아들일 수 있는 여건을 조성하는 것이 중요함을 시사한다고 할 수 있다.

3. 집행절차(project cycle)의 '투명성' 확보를 위한 방안 모색

가. 프로젝트 심사와 투명성 확보

프로젝트형 사업은 개발의 구체적인 수단이며, 한 국가의 인적 및 물적 자원을 개발투자로 연결시키기 위한 중요한 수단이라고 할 수 있다. 즉 프로젝트를 통한 원조방식은 수원국을 단순히 돕는 물량지원에서 벗어나 구체적으로 비용,

인원 및 설비를 포함한 구체적인 사업계획의 계획, 실시, 평가를 의미한다.[86]

프로젝트 원조의 장점은 수원국의 경제개발의 우선순위가 높은 분야의 발전에 기여함으로써 경제개발 정책수립 및 추진과정에 직접적인 영향을 미칠 수 있다는 점이다. 아울러 경비의 용도가 명확하여 원조자원이 적정하게 사용되었는지 파악하기가 용이하고, 수원국의 국민에게 기술이전 등의 실질적인 도움을 줄 수 있으며, 원조의 효과면에 있어서도 일회성의 소모적 기자재 공여에 비해 장기적으로 지속성을 유지할 수 있다는 장점이 있다.[87]

프로젝트 원조에서 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 파트너쉽과 개발재원의 효율적 집행 가능성도 면밀히 검토된다.

한편 프로젝트 평가는 실시된 프로젝트를 사후 분석하는 것으로, 프로젝트가 제공한 효과와 비용을 사전에 심사에서 예상한 기대치와 비교하는 것이다.[88]

프로젝트 심사의 주요 목적은 정책결정자에게 합리적인 프로젝트의 선택을 가능케 하고, 좋은 프로젝트를 설계하도록 도와주는 것이다. 일반적으로 프로젝트의 심사기준은 다음과 같이 나눌 수 있다.[89]

① 기술심사(Technical Appraisal)
② 재무심사(Financial Appraisal)
③ 경제심사(Economic Appraisal)

86) 이에 비해 프로그램 원조는 프로젝트 원조와는 달리 특별한 개별사업을 지정하지 않거나 부문별 배분이 되어 있지 않으며, 일반적 개발목적으로 수원국에 전달되는 원조를 지칭하는 것으로, OECD/DAC는 그 종류로써 ① 일반 프로그램 원조(국제수지지원, 재정예산지원, 상품원조 등) ② 특정부문 프로그램원조(농업, 교육, 지역개발, 수송, 등과 같이 특정경제, 사회분야와 연계된 원조) ③ 식량원조 프로그램 ④ 채무구제 등 4가지를 들고 있음. OECD/DAC, *DAC Principles for Effective Aid* (Paris: OECD, 2001), p. 84.

87) Ibid., p. 6.

88) Linda G. Morra Imas et al., *The Road to Results: Designing and Conducting Effective Development Evaluations* (Washington D.C.: The World Bank, 2009), pp. 25~28.

89) OECD/DAC, *DAC Principles for Effective Aid,* p. 36.

④ 제도심사(Institutional Appraisal)
⑤ 사회 및 배분 심사(Social and Distributional Appraisal)
⑥ 환경 심사(Environmental Appraisal)

이상의 제 장르별 심사는 매우 세밀하고 철저한 사전 조사와 구체적인 내용을 요구할 뿐만 아니라 사회의 모든 분야에 대한 수행능력(capacity)을 검증하게 되며, 아울러 투명한 집행이 이루어질 수 있는지에 대한 예비검증 절차도 갖는다. 이런 점에서 프로젝트 심사란 대단히 집요한 조사와 검증의 절차를 갖는다고 할 수 있다. OECD가 제시하는 프로젝트 심사의 각 장르별 내용과 원칙은 대략 다음과 같다.[90]

(1) 기술심사(Technical Appraisal) 단계

기술적 타당성 조사, 수원국내 생산능력의 활용가능성, 잘 훈련된 직원의 보유 여부, 재료, 다른 투입 가능물, 의도하는 시장에의 산출의 적합성, 수원국내의 기관이 이를 실행할 수 있는 능력 등에 대한 정밀한 검사 및 조사

(2) 재무심사(Financial Appraisal) 단계

① 재무 분석: 재정적인 건전성 확보를 위해 자본 및 개발지원 사업에 투입되어야 할 경비에 대한 예상된 수입과 지출관련 스케줄과 재정적 분석 및 수원국의 실행능력(capacity) 분석
② 적절한 용어(Appropriate Terms): 최종 사용자의 입장에서 재무적 원조, 양허성 개념, 외환자금의 동원능력, 수원국의 한계성, 자원할당과 수입배분 등을 정리
③ 재무 지속성: 프로젝트에 대한 수원국 정부의 재정적 지원내용이 과장되는 경향이 있다. 따라서 공여국과 수원국간의 사전 원조조정을 통해 재정의 실현가능성이 지켜져야 한다.
④ Local Cost 및 경상비에 대한 지원: 사업 시작 이전에 이에 대한 명확한 일정과 형식이 합의되어야 한다.

90) Ibid., pp. 27~56.

(3) 경제심사(Economic Appraisal) 단계

① 개량화된 경제적 이득이 있는 프로젝트의 경제적 심사

비용-편익분석(cost-benefit analysis), 그림자 자격(shadow prices) 접근법과 효과방안(effects method) 접근법 적용

② 경제적 심사 시 공여국과 수원국이 적용하는 기본 가정과 표준에서의 투명성 및 일관성 유지의 중요성 심사

공여국들은 양측의 중앙 재정 관련 기관과 국제 원조조정기구와 협조하여 프로젝트 심사에 적용되는 기본 가정과 표준에서 투명성을 지키기 위해 노력해야 한다. 이를 위한 심사기법으로 민감성 분석(sensitivity analysis), 위험분석(risk analysis) 기법을 사용한다.

③ 경제적 이득이 개량화 되지 않는 프로젝트의 비용-효과 분석 활용

자원의 합리적인 배분을 보장하기위해 해당 사업의 실시로 인해 혜택을 받는 사람의 수, 혜택자 당 상대적 비용, 필요한 서비스의 단가비용, 필요한 서비스와 이득의 표준 및 질적인 측면 등을 고려해야 하고, 사업의 왜곡성, 부패로 인한 사업의 지속적 효과 불가능성 등도 고려해야 한다.

(4) 제도심사(Institutional Appraisal) 단계

프로젝트의 관리적 측면을 심사하는 것으로, 사업 실행기관의 수행능력에 대한 심사와 프로젝트 사업이 실시되는 제도적 환경에 대한 심사도 포함된다. 따라서 수원국의 실행기관의 조직능력, 실행전략 수립 가능성, 기관의 예산 회계 및 기금의 통제 능력을 포함한 재정관리 능력을 심사하는 것이다.

이와 함께 프로젝트의 설계, 실시일정표의 작성 등에 NGO 단체의 적절한 활용성 여부 등도 조사하며, 전체적으로 개발협력사업의 효율적 집행을 담보할 투명성에 대한 실질적인 심사를 행한다.

(5) 목표그룹의 확인과 참여, 그리고 사회 및 배분 심사(Identification and Involvement of Target Groups and Social and Distributional Appraisal) 단계

① 목표 그룹에 대한 비용과 편익분배 분석

② 사회 문화적 분석

프로젝트의 실시 시 가능한 제약요소를 확인하기 위해 사회 문화적 요소,

전통, 사회적 관습, 지방 구조, 주민의 의식 등이 포함된다.

③ 여성의 참여와 개발여부 분석

④ 인구 분석

⑤ 수원국 지역기관과 목표 그룹의 참여 및 동기부여 분석

(6) 환경 심사(Environmental Appraisal) 단계

긍정적 또는 부정적 프로젝트의 환경영향이 화폐개념으로 표시되고 경제분석에 포함되어야 한다. 환경상의 비용-편익이 생산가격에 반영됨에 따라 장기적인 환경지속성, 환경오염자 부담원칙에 대한 중요성이 프로젝트 심사에서 나타나야 한다.

나. 모니터링과 평가를 위한 방안과 투명성 확보

넓은 의미에서 모니터링과 평가는 프로젝트의 목적을 제대로 달성하고 있는지에 대한 조사를 포함하는 개념이지만, 실시 시기와 조사 범위에 있어서 두 장르는 상이하다고 할 수 있다. 모니터링은 프로젝트의 실행 도중에 실시되며 프로젝트의 세부계획이 실현여부에 초점이 맞추어져 있다면, 평가는 프로젝트 시행 이후 프로젝트의 궁극적인 목표 달성 여부를 조사하는 것이다. 두 장르의 차이는 불명확하고 상당부분 중복되지만 상호 밀접한 연관성을 갖고 있다고 할 수 있다. 모니터링이 투입과 산출 등 프로젝트의 즉각적인 효과를 조사 대상으로 한다면, 평가는 좀 더 장기적인 효과와 경제적 사회적 영향 등을 대상으로 하는 경향이 있다.[91)]

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 관리팀이 일원이 모니터링을 담당해야 한다. 그러나 통계 및 기술상의 자문이 필요할 경우, 외부 전문가를 활용할 수도 있다.

91) Linda G. Morra Imas et al., *The Road to Results: Designing and Conducting Effective Development Evaluations*, pp. 7~16.

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.

<표 Ⅲ-7> 모니터링과 평가의 비교[92)]

모니터링	평 가
지속적	시간 및 기간별
프로젝트 순환과정 내 활동	프로젝트 순환과정 내적, 외적
사업관리의 책임	평가자와 관리자의 공동 책임
프로젝트의 성공적 이행을 위한 계속적인 피드백	기간별 피드백

모니터링과 평가를 위해서 다양한 정보가 필요하고 이를 수집해야 한다. 프로젝트의 범위 안에서의 특화된 자료와 일반적인 자료도 필요한데, 이를 위해서는 정형적(formal) 정보수집과 비정형적(informal) 정보수집이 요구된다고 할 수 있다.

후자는 정보 수집자의 주관에 따라 계획수집, 분석이 이루어지며 신속평가와 사례연구기법이 대표적이며, 전자의 경우는 정보 수집자가 일반적 방법론에 따라 계획을 수립하여 실시하는데 통상 통계학적인 접근법이라고 할 수 있다. 프로젝트의 모니터링과 평가를 위한 정보수집은 상기의 다양한 방법들 중에서 프로젝트의 성격과 환경에 따라 적합하다고 판단되는 여러 개의 방법론이 취사 선택되며 혼용되기도 한다.

특히 비정형적 정보수집의 기법으로 신속평가(rapid assessment)와 사례연구(case study) 방법이 많이 사용되고, 정형적 기법으로는 전수조사법(census method)과 표본조사법(sampling method)이 사용된다.[93)]

한편 평가는 상대적으로 장기간에 걸쳐 프로젝트의 실시에 따른 교훈을

92) Ibid., p. 17.

93) Ibid., pp. 39~51.

얻기 위한 활동이기에 조사대상이 광범위한 변화와 장기간인 점을 고려할 때, 프로젝트에 의한 변화인지 그 이외의 요인에 의한 변화인지를 구별하기 어려운 경우가 많다. 이런 점에서 평가의 맥락에서 통제된 실험환경을 조성할 수 없는 한계를 극복하고자 두 가지의 분석기법이 활용된다.[94]

(1) 비동일집단 분석법(The non-equivalent group method)

프로젝트 내의 수혜자와 프로젝트 밖의 집단을 선정, 비교하여 프로젝트의 영향을 평가하는 방법이다. 두 집단은 가능한 한 유사하나 조건에 있어야 하며, 서로 다른 조건을 고려하여 프로젝트의 영향을 평가한다. 이때 회기분석(regression analysis) 및 분산분석(the analysis of variance) 등 다양한 통계방법을 적용, 두 집단에서 일어난 차이가 프로젝트의 영향인지 서로 다른 조건에 의한 것이지를 판단한다.

(2) 비연속시기 비교분석법(The interrupted time-series method)

프로젝트 실시전과 실시 후를 비교 분석하는 방법이다. 프로젝트에 의한 변화가 짧은 기간에 발생하였을 때 유용한 분석 방법이지만 비교 기간이 길어질수록 변화에 영향을 미치는 요소가 많아져서 객관적인 프로젝트 영향을 평가하기가 어려워지는 단점이 있다.

이상과 같은 모니터링과 평가를 위한 다양하고 세밀한 측정기법은 개발원조사업의 효과성을 증진시키기 위한 투명성 확보의 노력임을 부인키 어렵다고 할 것이다.

다. PCM(Project Cycle Management)의 기법과 투명성

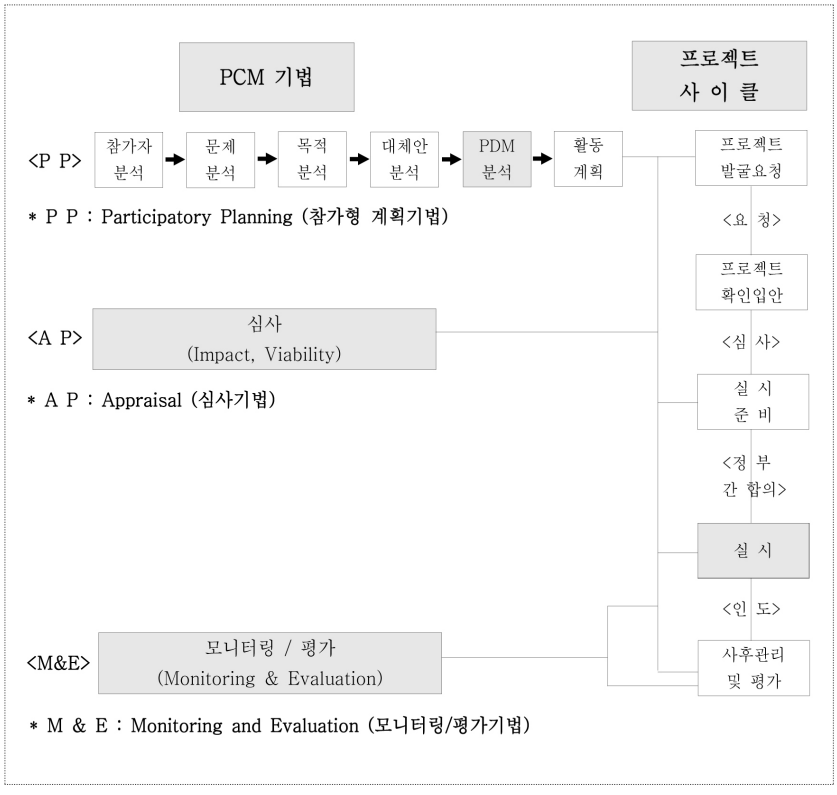
PCM은 일본의 특수법인인 (재)국제개발고등교육기관(FASID: Foundation for Advanced Studies on International Development)이 1960년대 후반 USAID가 개발한 "Logical Framework" 및 1983년 독일의 기술협력공사(GTZ: German Agency for Technical Cooperation)가 개발한 "목표지향적

94) D. J. Casley and D. A. Lury, *The Monitoring and Evaluation of Agriculture and Rural Development Projects* (John Hopkins Univ. Press, 1992), chap. 1~3.

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.[95]

통상 이 모형은 PDM(Project Design Matrix)이라는 프로젝트 개요표를 활용하고 있다. PCM의 기법과 이를 활용한 프로젝트 사이클의 상관관계와 PDM 모형은 아래의 <그림 Ⅲ-5>, <그림 Ⅲ-6>과 같다.

<그림 Ⅲ-5> PCM 기법과 프로젝트 사이클의 상호관계도[96]

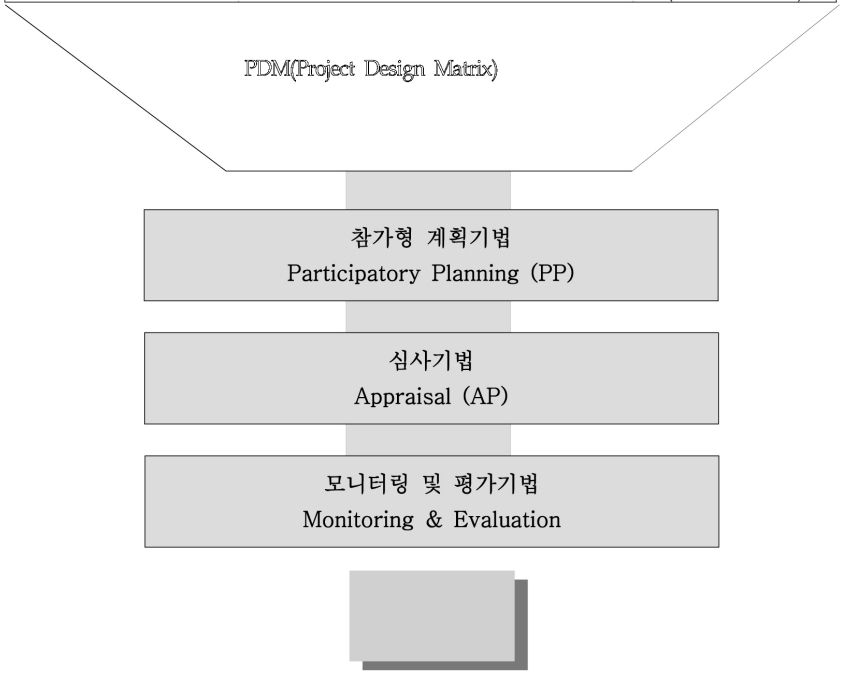


95) 장현식, 『국제협력사업의 프로젝트 사이클과 심사』 (한국국제협력단, 2001), pp. 152~161 참조. Available at www.jica.go.jp/english/operations/evaluation/ 한편 이 모형은 이후 다양하게 개발되어 평가 척도, 모형으로 제시됨. Michael Greer, "20 key Project Manager Actions and Results," The Project Manager's Partner (Amherst, MA: HRD Press, 2001); Michael Greer,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

96) 위의 책, p. 157.

<그림 Ⅲ-6> Project Design Matrix[97]

프로젝트의 요약 (Narrative Summary)	지표 (Verifiable Indications)	지표데이터의 입수수단 (Means of Verification)	외부조건 (Important Assumption)
상위목표 (Overall Goal)			
프로젝트 목표 (Project Purpose)			
성과 (Output)			
활동 (Activities)	투입 (Input)		전제조건 (Pre-conditions)



이러한 모형을 활용할 경우 정확하고 효율적인 프로젝트의 운영관리와 모니터링, 평가를 실시할 수 있고, 프로젝트의 기록이 표준화된 형태로 남기 때문에 ODA 관계부처와 실시기관, 공여국과 수원국간의 효율적인 업무조정이 가능하고 개발지원 사업의 투명성이 확보될 수 있는 장점이 있다. 이상의

97) 위의 책, p. 156.

PDM을 활용한 프로젝트 집행절차의 내용을 정리하면 <표 Ⅲ-8>과 같이 요약될 수 있다.

<표 Ⅲ-8> PDM을 활용한 프로젝트 집행절차의 내용[98]

1. 발굴 • 형성

상대국의 개발계획능력을 지원하기 위해 프로젝트 형성조사 등을 통해 상대국의 Needs를 파악하고, 프로젝트 형성에 적극 참여함.
이를 위해 공관 및 해외사무소를 통해 정보를 수집하고 상대국의 현황을 파악함. **(PDM 작성단계)**

(프로젝트의 개념이 형성되면 상대국 정부는 원조기관에 정식 원조요청을 함)

상대국 정부의 요청 →

2. 확인 • 입안

요청된 프로젝트는 국별로 필요여부에 대해 다각적인 검토를 요함. 이 경우, 상대국의 기술수준, 제도, 사회, 경제 등의 측면에서 분석하고 타당성을 확인함. 필요에 따라 프로젝트의 배경 내용을 상세히 검토하기 위해 사전 조사단을 파견하고 실행계획의 초안을 준비함.

심사 ↓ (사전조사 결과를 바탕으로 요청받은 프로젝트의 타당성과 실행성을 체크함)

3. 실시준비

프로젝트가 심사를 통과하면 원조기관은 전문가의 안전과 파견 전 집합연수실시, 제공 기자재 선정, 교육자료준비, 연수생 초청 계획작성 등 원활한 협력실시 준비를 시작함. 필요시 국내위원회를 설치하는 등 지원체계를 정비함.

합의 ↓ (상대국 프로젝트 담당기관과 협력의 조건, 범위, 기간, 실기 체제 등 에 관해서 협의하고 토의의사록(R/D) 등에 의해 합의함)

4. 실시

전문가 파견, 연수생 초청, 기자재 공여를 프로젝트 실행계획에 따라 추진함. 공여국측과 수원국의 원조관계자로 구성되는 합동위원회가 프로젝트의 운영, 관리에 관한 것을 정기적으로 협의하며, 중간평가 등을 행하기 위해 매년 일본으로부터 조사단이 파견됨. 실시중의 모니터링은 원조기관의 해외사무소가 행함. 최종년도에는 종료시 평가를 하여 그 결과에 따라 프로젝트의 연장 또는 Follw-up을 행함.

자립 ↑ (프로젝트가 기간이 종료되면 프로젝트가 상대국에 넘어가며, 자립하게 됨)

피드백 ↑ (사후평가에서 얻은 교훈을 새로운 프로젝트 계획 및 실시효율화에 반영함)

5. 사후평가

프로젝트 종료 후 3년 정도 경과한 시점에서 프로젝트 현황 및 After-care를 조사하여 지속가능성과 협력효과의 파급정도를 파악함. 조사결과 상대국의 자조노력이 보이고 After-care를 하는 것이 금후의 사업발전에 효과가 있다고 판단되는 경우에는 단기전문가파견 및 Spare parts 등의 사후관리를 제공함. 또한 횡적으로 기술협력 효과를 평가하기 위해 국별, 분야별 평가조사를 행함.

98) 위의 책, p. 158.

라. 투명성 확보 노력의 사례: 핀란드

핀란드는 북유럽 발틱 해에 위치한 인구 518만 명(2007년 7월 추정), 국토 면적 337,030 km^2 (한반도의 1.5배), 국민총생산량 $14,576억불('07), 일인당 GNP $27,800로서, 2007년 스위스 국제경영개발원 발표에 따르면 국가경쟁력 세계 2위국가라고 한다.[99]

핀란드는 1961년 다자간 개발프로젝트를 위한 최초의 무상원조를 실시한 이래 2001년 개발지원정책의 원조 파트너 국가 선정과 협력원칙 및 방안에 대한 법안을 의회의 승인을 얻어 이를 명문화하고 구체적인 세칙안 마련으로 프로젝트 집행절차에 대한 매뉴얼을 마련하였다.[100]

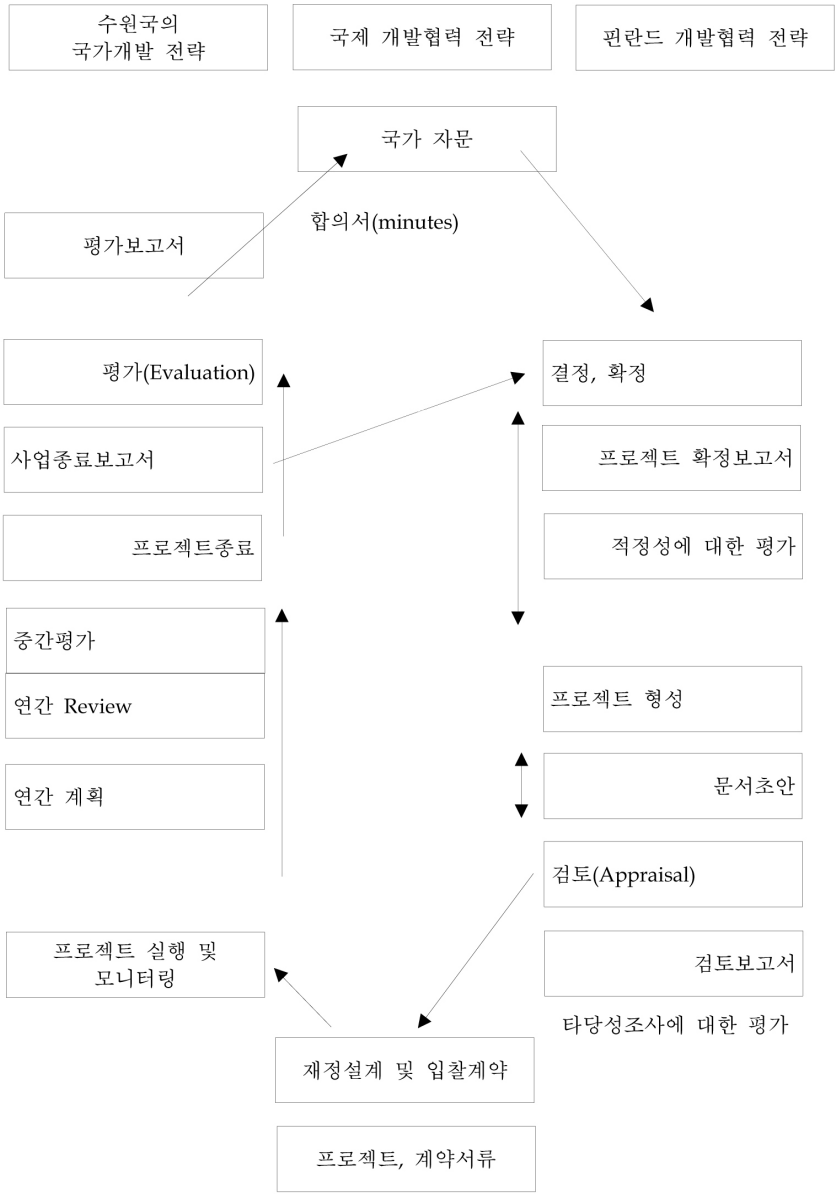
이 핀란드의 프로젝트 집행절차에 대한 매뉴얼은 개발원조의 효과성 제고를 목적으로 엄정한 모니터링과 사업평가를 강조하고 있는 바, 개발협력사업의 투명성 확보를 위한 사례로서 훌륭한 모형을 제시하고 있다고 판단된다. 핀란드 외무부 국제개발협력국이 발간한 <핀란드 원조기관의 프로그램 계획, 모니터링, 평가 지침>(Guidelines for Programme Design, Monitoring and Evaluation)에 기초한 구체적인 방안과 작성 서류 및 프로젝트 기획단계에서 수원국과 파트너쉽을 공유하는 방식과 절차는 아래의 <그림 Ⅲ-7>과 <그림 Ⅲ-8>과 같이 정리될 수 있다.[101]

99) CIA, World Fact Book (2008) Available at: 〈http://www.cia.gov〉.

100) 〈www.global.finland.fi〉 참조.

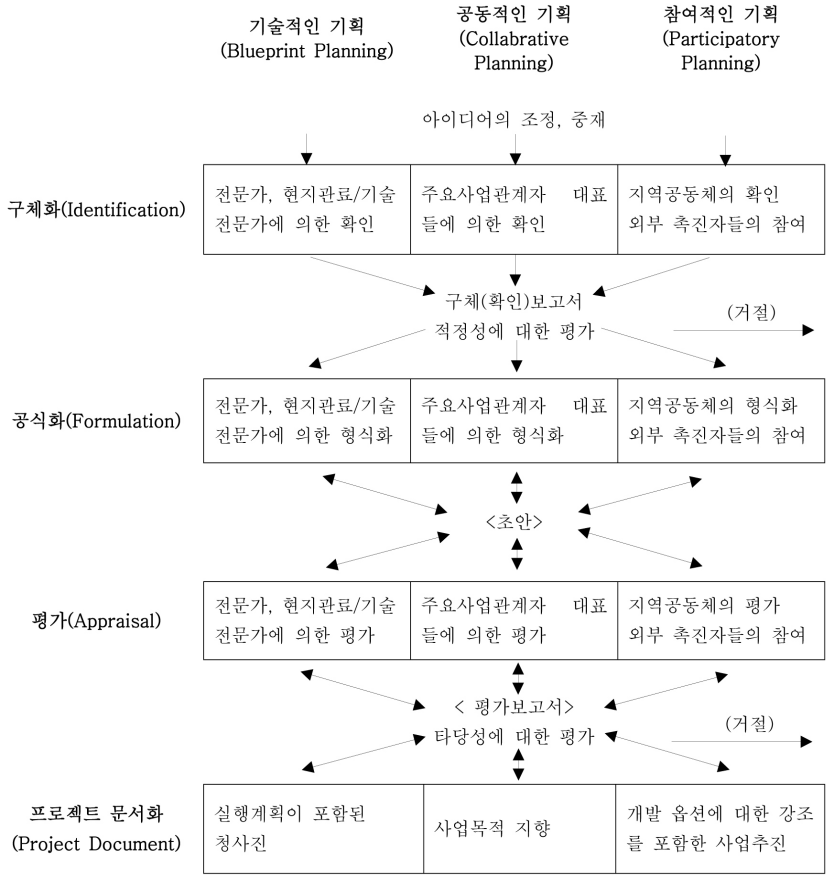
101) Ministry for Foreign Affairs, *Guidelines for Programme Design, Monitoring and Evaluation* (Helsinki: Ministry for Foreign Affairs, 2002) Available at 〈www.global.finland.fi〉.

<그림 Ⅲ-7> 핀란드의 프로젝트 사이클 모형[102)]



102) Ibid., p. 15.

<그림 Ⅲ-8> 프로젝트 기획단계에서의 참여방식[103)]



한편 <표 Ⅲ-9>는 프로젝트 원조의 투명성을 확보하기 위해 내부적으로 프로젝트를 운영하는 방식과 모니터링을 위한 구체적인 관리방식을 하나의 지침으로 마련해 둔 것이다. 여기에 입각하여 상임위원회와 조정위원회, 그리고 하부 실무 관리운영팀이 각각 담당해야할 구체적인 업무 내용과 지침을 영역별로 구분하여 매뉴얼화하고 있다. 이러한 엄정한 업무분담과 업무내용의 매뉴얼화를 통해 비교적 객관적이고 보편적인 모니터링과 평가업무를 수행할 수 있게 될 것이다.

103) Ibid., p. 19.

<표 Ⅲ-9> 프로젝트 운영, 모니터링 계획표(내부)[104)]

내부운영 및 모니터링 계획	상임위원회 (Supervisory Board Meeting)	조정위원회 (Steering Committee Meeting)	관리, 운영팀	수혜자
일반적 권한 (General Mandate)	프로젝트 구성을 위한 정책 제기와 수정: 연간 모니터링 보고서의 승인: 사업계획과 예산의 승인	프로젝트운영 및 목표달성을 책임지는 상임위원회 전단계	일상적인 프로젝트 운영, 관리	프로젝트 활동에 참여 및 진행: 프로젝트 서비스의 이용
세부모니터링 실행 (Specific Monitoring Practices)	연간 모니터링 리포트에 근거한 모니터링 검토: 실행 요약표를 이용한 프로젝트 등급화	공여국 사업계획, 분기별 진행보고서, 연간모니터링 보고서 등을 상임위원회에 보고 프로젝트 실행요약표를 이용하여 프로젝트 등급화	양적, 질적 지표들을 활용하여 내부 모니터링 시스템에 의거 프로젝트 디자인/실행 사업계획(안)과 분기별사업진행보고, 연간모니터링보고서 자료수집	다른 수혜 계층에 계속적인 모니터링 정보 제공
모니터링을 책임 질수있는 구성원 (Members Responsible for Monitoring)	상임위원회에 참가하는 당해 정부 대표자	공여국 대사관 대표자: 프로젝트 관리자 혹은 프로젝트 운영의 핵심전문가	프로젝트 전문가	필요시 프로젝트 실시자나 특별 모니터링 전문가가 수혜자를 지원할 수 있음
수원국 측 (Partner countryside)	상대국 협조 부처와 분야별 부처 대표자 - 개인적으로 프로젝트 실행에 관여되지 않은 사람	프로젝트를 실행하는 해당 부처의 대표자: 프로젝트 감독관, 운영팀의 핵심전문가, 수혜자 대표	프로젝트 실시자	상 동
시기 (Timing)	모니터링 검토는 상임위원회와 함께 매년 열리거나 특별한 요구가 있는 경우 개최	1년에 4회 혹은 특별한 요구가 있는 경우	주간 미팅 혹은 필요시	계속적으로 혹은 임시로

<표 Ⅲ-10>과 <표 Ⅲ-11>은 핀란드 정부의 프로젝트 원조사업의 효과성과 투명성 제고를 위해 사용하고 있는 업무계획 양식표와 주어진 기간별

104) Ibid., p. 23.

프로젝트의 실행여부를 점검하는 보고서의 양식을 측정표 모형으로 매뉴얼화 한 것을 보여주고 있는 것이다. <표 Ⅲ-10>의 업무계획 양식표에서는 프로젝트의 Logical Framework의 수립부터 이에 입각한 연간, 월간 업무수행 계획이 아주 체계적으로 수립되어야 함을 보여주고 있고, <표 Ⅲ-11>에서는 진행 혹은 실행되고 있는 프로젝트 사업의 추진 지표별 측정방식을 표준화 계량화하여 사업의 평가업무를 과학적으로 관리하고 있음을 보여주고 있다.

이러한 핀란드 정부의 개발협력 사업에서의 효과성과 투명성 확보를 위한 과학적 관리방식 사례를 통해 볼 때, 향후 대북지원의 투명성 확보를 위해서는 프로젝트 기획단계에서부터 북한이 수원국으로서의 파트너쉽을 공유하는 방식과 절차를 하나하나 구체화하고 매뉴얼화 하는 아주 어렵고 힘든 작업이 필요할 것으로 판단된다.

<표 Ⅲ-10> 업무계획 양식[105)]

프로젝트의 Logical Framework :

상위목표 (Overall Objectives)	객관적으로 입증가능한 지표	정보입증수단	조건
프로젝트 목적 (Project purpose)	객관적으로 입증가능한 지표	정보입증수단	외부조건
결과1 (Results)	결과 2	결과 3	외부조건
결과1을 위한 지표	결과 2를 위한 지표	결과3을 위한 지표	
정보입증수단	정보입증수단	정보입증수단	
결과1을 위한 활동	결과2을 위한 활동	결과3을 위한 활동	외부조건
수단	수단	수단	
비용	비용	비용	

105) Ibid., p. 29.

프로젝트 결과 1을 위한 연간업무계획:

결과 1 :	x년도에 결과1를 성취하기 위한 계획	
지표들 : 양적인 지표 : 질적인 지표 :	x년도에 성취계획을 위해 사용된 지표 : 양적인 지표 : 질적인 지표 :	정보입증수단 :

활동	운영상 책임	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
진행1		…	…	…	…	…	…	…	…				
과업1.1			xx	xx									
과업1.2					xx	xx	xx						
과업1.3								xx	xx				
과업1.4		xx			xx				xx				
진행2						…	…	…	…	…	…	…	
과업2.1						xx			xx			xx	
과업2.2						xx	xx	xx					
과업2.3									xx	xx	xx	xx	
진행3	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…
과업3.1		xx					xx						xx
과업3.2			xx	xx	xx								
과업3.3						xx	xx	xx	xx				
과업3.4									xx	xx			
과업3.5										xx	xx	xx	xx

○ 해당 프로젝트 결과2,3에 대해서도 개별적인 업무계획 작성

<표 Ⅲ-11> 프로젝트 진행/실행 보고서(요약)[106]

국가/진행제목: _____
진행사황(계획/진행 혹은 종료) _____
등급 : -2= 매우불만족, -1=불만족, +1=만족, +2=매우만족, N/A=해당되지 않거나 알려지지 않음

	-2	-1	+1	+2	N/A	기타논평
타당성						
수혜자의 수요에 대한 적합성						
파급효과						
수혜자와 기타 영향을 받은 그룹에 가져올 파급효과						
목표달성도						
프로젝트 목적달성의 공헌도						
효율성						
수단의 투입으로 인한 결과의 비용대비효과						
정책						
빈곤 감소						
인권과 평등 증진						
민주주의와 선정의 증진						
지속가능성						
사업대상지역의 정책과 부합성						
사업대상지역의 제도적 역량개발						
사업대상지역의 인적자원 강화						
경제·재정적 적정성						
대상지역의 사회·문화적 적합성						
대상지역 사업관계자들의 참여성						
남·여 모두의 참여성						
환경에 대한 파급효과						
기술적 적정성						
외부조건						
외부조건 구체화의 가능성						
실행						
계획된 결과의 성취						
예산의 부합정도						
기초자료의 유용성						
기표들의 사용						

결론: _____
필요조치(실행주체포함): _____
기타건의: _____
작성: _____ 실시 및 장소: _____

4. 결 론

앞에서 살펴본 바와 같이, 남한에서 사회적 이슈화된 '투명성' 개념은 크게 세 가지 차원에서 제기되었다고 할 수 있다. 첫째는 기업경영의 측면에서

106) Ibid., p. 37.

제기된 차원이고, 둘째는 반부패의 사회적 척결운동의 차원에서 제기된 유형이며, 세 번째는 지난 김대중, 노무현 정부의 북한에 대한 '일방적' 지원에 대한 비판적 맥락에서 제기된 유형이 그것이다.

대북지원과 관련한 투명성이란 바로 이 세 번째 차원에서 제기된 것으로, 특히 우리 정부나 인도적 지원단체가 제공한 식량 등이 북한 당국에 의해 무단 전용된 사례를 막아야 한다는 주장에서 출발하고 있다.[107)]

그러나 이론적으로 볼 때 개발지원 사업에서의 투명성 확보란 앞의 <그림 Ⅲ-4>에서 보듯이 다차원적이고 다층적인 성격을 지니는 것이라고 할 수 있다. 즉, 반부패의 영역에서부터 지원사업의 결과 영역에 이르기까지 이것은 다차원적 영역에서 원조 공여국과 수원국이 공동으로 축성해야할 변수와 지표가 중첩된 중층결정적(over-determinated) 구조를 갖고 있는 것이다. 이 모형에 입각할 경우 각 영역에서의 지표와 변수가 상호관계적 특성을 지니는 것이며, 따라서 개발지원의 투명성을 확보하는 것은 궁극적으로 사회적 능력이 극대화된 민주시민사회에서만 가능한 것이다.

바꾸어 말하면, 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 하루빨리 보통국가로 진입하여 보편적으로 수용되는 국제적 기준과 규범을 받아들일 수 있는 여건을 조성하는 것이 중요함을 시사한다고 할 수 있다.

107) 1991년부터 2006년까지 15년 동안 사용된 남북협력기금 4조 1,253억원 중 94.2%인 3조 8,845억 원이 사실상 통일부의 자의적 판단에 따라 집행돼 왔다는 지적이 있었음. "그동안 남북협력기금 사용과 관련, '묻지마 지원'으로 백두산 관광 추진 과정에서 약 98억원의 기금을 허공에 날린 사례, 특정기업과 단체에 대한 특혜성 기금지원과 전용 및 유용의혹 그리고 교역경협지원보다 소모성 혹은 이벤트성 성격이 강한 행사 위주로 지원돼 국민세금으로 조성된 기금의 투명성과 효율성 및 경제성에 대해 문제점이 지적되어 왔다. 또 이른바 '매칭 펀드'로 불리는 지원방식, 즉 대북지원을 하는 민간단체의 모금액에 비례하여 기금에서 지원을 해주는 문제, 그리고 북한의 합의이행도 지켜보지도 않고 서둘러 중유 지원용 선박부터 계약했다가 36억원의 혈세를 날린 사건 등 기금이 얼마나 잘못 사용 되었는지 밝혀야 할 때이다." 『경향신문』, 2007년 11월 24일자.; 한편 감사원은 통일부와 한국수출입은행을 대상으로 2004~2007년 사이 통일부로부터 남북협력기금을 지원받은 51개 대북지원 민간단체의 대북지원 사업 추진실태를 감사한 결과 총체적인 부실과 관리소홀이 적발되었다고 함. 『조선일보』, 2008년 4월 29일자.; 동일 맥락에서 지난 민주당 정부 10년동안 대북지원을 '퍼주기'로 평가한 한나라당의 진 영의원은 통일부와 수출입은행의 자료를 토대로 집계해본 결과 지난 김대중 노무현 두 정부 10년 동안 대북지원 액수가 8조 3805억 원에 이른다고 주장했음. 『조선일보』 2008년 10월 1일자 참조. 이러한 논란에 대한 내용을 정리한 것으로서, 이조원, "북한 ODA의 실현 가능성과 조건," 『북한 ODA(공적개발원조) 그것은 가능한가?』 (중앙대 민족통일연구소 2008년 특별기획 학술회의 논문집), pp. 27~57 참조.

한편 대북지원 사업에 있어서 투명성 문제란 정부를 포함한 대북지원 NGO의 책무성 강조라는 측면에서도 제기될 수 있다. 국내 NGO의 대북지원 규모가 2006~7년을 기준으로 연간 700억에서 800억 원에 달하고 있으며, 그 중 상당부분이 남북협력기금으로 충당되고 있었기에 재원의 효율성과 투명성 확보의 사회적 요구는 당연한 것이라고 할 수 있다.[108)]

<그림 Ⅲ-4>의 모형에 입각해서 볼 때, 수원국으로서의 북한이 미흡한 투명성의 원인과 극복해야할 과제는 다음의 몇 가지 차원으로 구분하여 살펴볼 수 있다고 판단된다. 그것은 영역(Ⅰ)에서의 북한의 경제난과 시스템의 낙후성이 가져온 투명성 문제 차원, 영역(Ⅱ)의 국가경제와 당 경제, 군대경제를 분리한 북한 특유의 경제 메카니즘과 거버넌스 차원, 영역(Ⅲ)의 폐쇄성을 기본 골격으로 하는 사회통제체제가 프로젝트 사업의 진전을 차단하는 차원 등이 그것이다.

첫째, 영역(Ⅰ) 차원에서 볼 때, 북한의 경제난과 시스템의 낙후성은 북한의 도로 항만 사정과 수송수단 및 능력을 최악으로 만들었으며, 이러한 맥락에서 분배의 투명성이란 확보되기 어려운 것이다. 예컨대 원산이나 함흥에 전달된 남한의 긴급구호 식량이 내륙이나 인접한 다른 도시로 수송되기 위해서는 상대적으로 수송수단을 갖춘 군부의 협조를 구할 수밖에 없고 그 노력대가로 일부의 식량을 주는 방식이 충분히 예견될 수 있다는 것이다.[109)] 이러한 점에서 영역(Ⅰ)에서의 제반 변수들의 건전성 확보는 투명성에서의 기초적 범주의 것이라고 할 수 있다.

둘째, 영역(Ⅱ)의 맥락에서 제기된 사회자본과 거버넌스의 문제에서 볼 때, 국가가 통합적인 계획경제를 실시하지 않고 당과 군이 자체적인 경제사업을 꾸릴 수 있게 한 메카니즘과 경제문화가 투명성 문제에 준 영향이 적지 않다고 할 것이다. 북한의 이러한 경제메커니즘과 문화는 당과 군, 중앙정부와 지방정부 상호간 경쟁적인 자원 획득을 하게 만들었고, 이것이 더욱 결핍경제(shortage economy)를 강화시키는 결과를 초래했다는 점이다. 결핍 경

108) 이 부분에 관해서는 이종무 외, 『국제 NGO의 원조정책과 활동』 (통일연구원, 2008), pp. 98~101 참조.

109) 이러한 주장은 인도적 대북지원에서 확보되어야 할 준거로써 투명성의 수준과 관련된 문제이지만, 다분히 가치판단이 개입될 수 있는 문제이기도 함. 예컨대 북한 군부에게 수송의 대가로 지불될 수밖에 없는 '남한측' 식량을 전용(식량 빼돌리기)의 사례로 판단할 것인지 아니면 북한사회의 주어진 능력에 따른 불가피한 측면에 따른 내재적 필요의 사례로 판단할 것인지는 평가자의 선호(preference) 문제라고 할 수 있음.

제는 경제적 부패의 고리로 작용하고 그 결과 분배의 투명성과 효과성을 훼손시키게 된다.[110]

셋째, 영역(Ⅲ)의 맥락에서 폐쇄성을 골간으로 하는 사회통제 시스템은 국제개발지원적 사업의 시행을 거부하고, 나아가 수원국으로서 당연시되는 국제적 관행이나 규범을 거부케 하였다. 이러한 점에서 수원국으로서의 북한이 감당해야할 프로젝트 사이클별 강도 높은 보고서나 주인의식(ownership)과 파트너쉽에 입각한 제반 활동을 거부하였을 뿐만 아니라 국제사회의 인도주의적 지원사업에 대해서조차도 분배투명성과 모니터링 요구를 주권침해 행위로 간주해왔던 것이다.[111]

이러한 상황을 감안할 때, 북한은 다자간 혹은 양자간 국제개발지원적 차원에서 '빈곤감축'을 위한 공여국의 개발지원적 지원을 받을 그 어떤 준비도 미흡한 상태라고 할 수 있다. 왜냐하면 진정한 의미의 투명성이란 단순히 지원물품의 전용 가능성 수준이 아니라 파트너쉽으로 무장한 프로젝트 사업의 실행단계별 준칙에 입각한 다양하고 복잡한 모니터링과 평가를 수용해야 하는 것임을 감안할 때, 오늘날 대북지원 사업의 투명성 확보 문제는 아직 요원한 수준이기 때문이다.

이러한 북한의 관점과 태도를 바꾸게 하기 위해서는 한정된 수준에서 이루어지는 인도적 대북지원 사업 일지라도 지원의 초기 조건으로 시행단계부터 지원주체의 모니터링과 평가업무를 연계시켜 나가는 것이 중요하다고 판단된다.[112] 이것은 장차 북한의 개발지원적 지원 사업 수주를 위한 학습효과를

110) '결핍의 경제' 혹은 '부족의 경제'로 번역되는 'shortage economy'는 통상 사회주의국가들의 경제의 비효율성을 요약하는 개념으로 J. Kornai에 의해 주로 사용된 것임. J. Kornai, *The Socialist System–The Political Economy of Communism* (New Jersey: Princeton University Press, 1990) 참조.

111) 북한의 이러한 태도에 대해 대북지원에 참여한 24개 UN기구, 국제 NGO, 공여국 기구들이 1998년 11월에 "대북지원에서의 인도주의 원칙에 대한 합의 성명서"를 발표한 바 있음. 이종무 외, 『국제 NGO의 원조정책과 활동』, p. 96.

112) 이명박 정부 이후 한국정부는 대북지원의 투명성 확보를 위해 노력해온 것이 사실임. 이명박 정부는 출범 이후 ① 정치적 상황과 관계없는 중단 없는 지원, ② 영·유아와 임산부 등 취약계층에 대한 우선적 지원, ③ 지원 물자의 분배 투명성 강화 등 '인도적 대북지원의 3대 원칙'을 천명하고, 현인택 통일부 장관은 "이것이 인도적 대북지원에 대한 정부의 일관된 원칙"이라고 강조하고 있음. 『동아일보』, 2009년 10월 16일자 참조. 이러한 원칙에 입각하여 통일부는 2008년 11월 28일 통일부 고시 제2008-8호("인도적 대북지원 사업 처리에 관한 규정")에 분배의 투명성 강화를 부가하였고, 2009년 8월 14일자로 "민간단체 인도적 대북지원 사업에 대한 남북협력기금 집행기준"을 마련하였음. 또한 통일부 고시 제2008-8호를 개정하여 "인도적 대북지원 사업 및 협력사업 처리에 관한 규정"(2009년 9월 21일자 통일부 고시 제2009-20호)을 보다 구체화하였음. 이는 이명박 정부가 대북지원 물품의 분배의 투명성을 보다 강화하고 있음을 보여주는 것으로, 同 고시에 남북협력기금의 지원 규모를 분배투명성 확보가능 수준에 의거해서 조정할 수 있게 하였을 뿐만 아니라(제 10조), 남북협력기금의 집행절차를 보다 엄정화하고 구체화하였음 〈www.unikorea.go.kr〉.

갖게 할 것이며, 궁극적으로 원조의 투명성을 증진시켜 북한이 지향하고자 하는 개발지원적 효과를 거둘 수 있게 할 것이기 때문이다.

참조. 그렇지만 同 고시에서 요구하는 것은 분배투명성 확인보고서, 북한의 상대방과 교환한 반출물품의 인도인수증, 반출물품의 분배내역서, 현장방문과 수혜자 면담내용을 포함한 북한방문결과보고서 등의 수준으로, 통상 국제기구들이 요구하는 프로젝트 집행주기별 그것에 비하면 아주 기초적 수준의 것이라고 하지 않을 수 없음.

제4장

대북 개발지원의 효과성 제고 방안

제4장
대북 개발지원의 효과성 제고 방안

1. 서 론

북한에 대한 인도적 차원의 지원은 이미 1995년부터 시작되었다. 인도적 대북지원의 배경은 자연재해로 인한 북한의 심각한 식량부족으로 기아에 시달리는 북한 주민을 돕기 위한 것이었다. 유엔을 중심으로 국제사회의 대북 식량지원이 전개되고 이런 대북지원 사업에 우리 정부가 동참하면서 북한의 식량사정은 다소간 개선된 것으로 평가되었다.

그렇지만 대북지원 사업은 단순 구호성 지원에서 크게 발전하지 않았다. 일부 민간단체를 중심으로 개발복구 지원으로 대북지원 사업의 변화가 나타나고, 국제기구의 대북지원 사업에서도 대북 농업 개발지원 사업이 포함되기는 했지만 여전히 북한 식량난 해소와 보건의료 시설 개선 및 기초의약품 생산능력 제고를 위한 지원 사업에서 벗어나지 못하고 있는 실정이다.

인도적 차원의 대북 식량지원이 장기화되면서 국제사회는 물론 우리 사회에서도 대북지원에 대한 피로감이 누적되고 이에 따라 대북지원에 대한 효과적인 방안이 모색되어야 한다는 목소리가 크게 번지고 있다. 정부는 대규모 비료지원과 차관형식으로 대규모 식량지원에 나서 왔다. 이런 우리의 노력에도 불구하고 북한의 태도는 경제상황 개선을 위한 변화를 모색하기보다는 미사일 발사와 핵실험을 감행하는 도발성 조치를 취함에 따라 국제사회로부터의 지원 획득을 어렵게 하고 있다.

실제로 우리의 대북지원은 북한 경제의 발전과 식량난 해소를 위한 북한 농업부문 개발과는 거의 무관하게 추진되었다. 대북지원에 대한 특별한 원칙 없이 남북관계의 개선·발전이라는 측면만 강조되면서 인도적 지원이 이루어진 것이다. 그 결과 정부의 인도적 대북지원이 북한체제의 안정에는 기여했지만 북한 주민의 근본적인 식량난 해소에는 결코 바람직하지 않다는 이야기도 공공연한 사실로 회자되어 왔다. 이런 맥락에서 소위 퍼주기 논란이 가열

되기도 했다.

북한에 대한 인도적 지원은 당분간 계속되어야 할 것이다. 그렇지만 과거와 같은 방식의 무조건적인 단순지원 방식에서는 벗어나 원조를 보다 효과적으로 추진해야 한다는 생각이 우리 사회에 확산되고 있다. 이명박 정부는 대북 경제지원을 추진하는 과정에서 국제사회와의 협력을 확대하고자 한다. 따라서 이제부터라도 북한에 대한 원조를 보다 효과적으로 추진하기 위해서는 개발지원에 대한 국제사회의 동향 등을 면밀하게 검토하는 작업이 필요하다.

국제사회는 개발도상국에 대해 원조를 하면서 이를 효과적으로 추진하기 위한 각종 합의를 도출하였다. 특히 새천년개발목표(MDGs)가 제시되고 난 이후에는 원조의 효과성 증대를 위한 구체적인 원칙들이 만들어지고 이들 원칙을 달성하기 위한 각종 지표들도 개발되었다. 국제사회는 대북지원 사업을 추진함에 있어서도 원조의 효과성 제고에 관심을 두고 있다. 대북지원 관련 국제사회의 모금실적이 계속 줄어들고 있는 것은 대북지원이 장기화되어 피로감이 누적된 것도 있지만, 이와 함께 대북지원 사업의 효과가 일회성에 그치는 등 매우 실망스럽기 때문이기도 하다.

향후 대북지원은 단순 지원에서 벗어나 점차 개발지원으로 전환될 것으로 보인다. 긴급구호 지원을 제외한다면 단순지원은 더 이상 대북지원에서 자리를 잡기 힘들 것이다. 따라서 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.

2. 효과성 제고를 위한 국제사회의 노력

가. 국제사회의 합의

(1) 개발원조의 방향성

1990년대 초 구소련연방의 붕괴로 냉전체제가 해체됨에 따라 개발도상국에 대한 동서진영 간 경쟁적인 원조가 필요 없게 되었다. 다른 한편, 공여국의 개도국에 대한 지속적인 원조에도 불구하고 원조공여의 효과가 명확히 나타

나지 않아 원조피로(aid fatigue) 현상도 심화되어 왔다. 이런 상황에서 국제사회의 개발도상국에 대한 원조규모는 크게 감소하였다.

국제사회는 1996년 파리에서 개최된 OECD DAC(개발원조위원회: Development Assistance Committee) 고위급 회의에서 원조의 효과성에 대한 관심을 본격적으로 표명하기 시작하였다. 이 회의에서 합의한 『OECD의 21세기 구상(Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation, 1996)』 보고서는 21세기의 비전을 규정하는 작업의 일환으로 분야별 달성목표를 제시하였다. 이들 목표를 달성하기 위해 2015년까지 개도국의 절대빈곤(하루 수입 1달러 미만) 인구를 절반으로 줄이는 것을 첫 번째 과제로 제시하였다. 이와 함께 인간 중심적인 개발전략의 수립 필요성, 효과적인 협력체계의 구축(partnership) 및 수원국의 주도적 역할(ownership)이 강조되었다.

2000년 9월 국제사회는 UN 총회에서 189개 국가가 참여한 가운데 새천년선언(Millenium Declaration)을 채택하고, 국제사회 공동의 개발목표로서 새천년개발목표(MDGs)를 제시하였다.[113] 새천년선언에는 평화, 안보, 환경을 고려한 개발, 취약계층 보호, 인권 그리고 거버넌스 등이 포함되었다. 이후 국제사회의 활동은 새천년개발목표를 달성하는데 초점을 맞추고 있다.

세계 정상들이 채택한 새천년선언을 통해 유엔의 개발지원과 원조 제공의 방향성 결정 및 이를 효과적으로 달성하기 위한 방안이 모색되면서 원조의 효과성 문제가 본격적으로 논의되었다. 국제사회는 MDGs 달성을 위해 개발지원 성과관리(managing for results)에 주목하고, 궁극적으로 개발지원의 주체들 각자가 기울이는 노력의 총체적 파급효과(collective impact)를 제고하기 위해 원조정책과 절차를 조화시키고 공동의 원칙 마련을 시도하였다. 이처럼 국제사회는 새천년선언 이후 개발원조의 효과성 제고를 위한 중요한 조치들을 강구해 왔다.

밀레니엄 선언 이후 DAC를 중심으로 한 국제사회의 최대 이슈로 부각된 것은 개도국의 빈곤퇴치이다. 이를 위해 DAC는 국제개발목표를 달성하기 위한 원조의 효과성 제고방안을 종합적으로 검토하고, 원조절차의 단순화와 합리적 조정을 위한 가이드라인을 발표하였다.[114]

113) MDGs 관련한 자세한 사항은 Paris21, A Better World for All, 2000, OECD 홈페이지 〈http://www.webnet1.oecd.org/en/home〉, UNDP 홈페이지 〈http://www.undp.org/mdg〉 참조.

이와 같이 2000년대 접어들면서 국제사회는 원조의 양적 확대와 더불어 원조의 질적 수준, 즉 원조 효과성 제고를 위해 적극적인 노력을 기울였다. 그 결과 원조의 효과성 제고를 위한 국제사회의 일치된 노력이 이루어지고 정형화된 평가 시스템도 점차 도입되기 시작하였다.

(2) DAC의 노력과 국제사회의 합의

새천년선언 이후 유엔과 DAC를 중심으로 국제사회는 개발원조의 효과성 제고를 위한 노력과 각종 조치들을 강구해 왔다. 이런 노력의 일환으로 국제사회는 몬테레이에서 회의를 개최하고 새천년개발목표를 달성하기 위한 재원의 활용전략을 논의하였다. 몬테레이합의(Monterrey Consensus, 2002)는 개발자금 문제에 대한 국제사회의 새로운 접근방식을 제시하고 있다.

이 회의는 개도국 개발에 필요한 재원조달 방안을 종합적으로 논의한 최초의 국제회의라 할 수 있다. 선진국의 ODA 확대와 개도국의 적절한 거버넌스 구축 및 양측의 새로운 파트너십 구축을 통한 빈곤퇴치에 대해 합의하는 성과를 거두었다. 이 합의에서 원조 공여국은 원조의 금액과 품질을 높여 수원국의 선택과 결정을 지원하는데 동의하였고, 수원국은 양질의 거버넌스 확보와 개발 관련 정책 우선사항을 결정하는 것이 가장 중요한 과제라는 점을 인정하였다.

유엔은 몬테레이합의를 포함하여 개발에 필요한 재원조달과 관련해 국제회의에서 합의되거나 결정된 내용을 실행하기 위한 연차보고서를 작성하였다. 2003년 8월 발표된 보고서에는 몬테레이합의를 이행하기 위한 구체적인 실천방안을 담고 있다. 여기에는 개도국 내부에서 개발자원을 동원하기 위한 방안이 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 이를 위한 방안으로 거버넌스 강화, 민주적·개방적 정책결정 과정 구축, 적절하고 일관성 있는 거시정책 수립, 기초적인 경제·사회적 인프라 개선(공공 서비스 강화, 노동시장 및 사회보장 제도 구축 등), 국내 재정체계의 강화·발전 등이 제시되었다.

이에 앞서 DAC는 수원국의 주인의식(ownership) 강화와 효과적 원조 집행을 위해 2001년 1월 원조관행 특별작업반(Task Force on Donor Practice:

114) OECD/DAC, *Harmonizing Donor Practices for Effective Aid Delivery* (Paris: OECD, 2003).

TFDP)을 구성하였다. TFDP는 16개 수원국 대표와의 모임을 거쳐 원조사업의 효과성을 저해하고 거래비용을 높이는 원조관행에 대한 조사를 추진하였다. 여기에서 수원국에 부담을 가중시키는 요인으로 공여국 위주의 우선순위와 시스템, 절차의 복잡성, 조정되지 않은 원조공여, 집행에 있어서 과도한 시간소요와 지연 등이 지적되고 중점적으로 거론되었다.

이를 통해 DAC는 원조관행을 개선하고 원조 효과성을 향상시키기 위한 권고사항을 정책방향으로 제시하였다. 이 중 핵심적인 네 가지 권고사항은 원조 공여국간에 원조절차상의 불필요한 차이를 줄여 조화롭게 조정할 것, 수원국의 시스템에 원조 공여국의 지원방식과 원조절차를 맞출 것, 공여국과 수원국간에 원조사업 관련 제반 정보를 공유하고 투명하게 운영할 것, 원조절차를 단순화하여 거래비용을 감소시킬 것 등이다.

2002년 4월 TFDP는 DAC 가이드라인으로 보고서『효과적인 원조집행을 위한 원조관행 조화(Harmonising Donor Practice for Effective Aid Delivery)』를 발표하였다. 이 보고서는 원조국간 협력체제, 수원국에 대한 분석과 사업 및 프로그램 준비, 공적 재무관리 차원에서 성과 측정, 보고 및 감독, 재무보고 및 회계감사, 위임된 원조체제 등 6개 방안에 대한 기본 원칙 및 모범원조 관행을 분석하고 있다.

DAC는 이 보고서를 2003년 2월 로마에서 개최된 원조관행관련 고위급 포럼(로마회의)에서 합의하고, 2000년 UN의 새천년개발목표(MDG) 및 2002년 몬테레이합의(Monterrey Consensus)의 효과적 실천을 위해 원조의 조화(aid harmonization)를 강조한 공식문서로 '로마선언(Rome Declaration on Harmonization, 2003)'을 채택하였다.

로마선언은 지원의 효율성 향상을 위해 조화와 일치를 강조하고 있다. 특히 '원조의 효과성 제고'를 위해 원조제공 기관들의 실무정책, 절차와 실천을 파트너 국가와 조화시킬 것을 요구하였다. 다양한 공여국의 서로 다른 원조절차 및 시스템이 수원국의 업무 중복과 과도한 인적자원 소모를 초래하여 개발지원의 효과성을 약화시킨다고 지적하였다. 이 문제점을 개선하기 위해 수원국 중심의 원조 및 평가시스템 개선 작업을 촉구하였다. 보다 효과적인 개발지원을 위해서는 세계적·지역적 차원에서 공여국과 수원국, 공여국(기관) 간에 조화를 이루어야 한다는 것이다.

로마선언에 대한 후속조치는 같은 해 4월 말 DAC 고위급회담(HLM) 회의에서 논의되었다. 이 회의에서는 원조조화가 가장 중요한 의제로 채택되었다. 모범원조관행(good practice papers) 참고문서의 DAC 권고문으로의 발전, 이행실적에 관한 연례보고서 작성, 동료평가(peer review)를 통한 원조조화 이행상황, 원조효과와 관행 작업반에 중견관리급 참석 및 수원국 참여 등이 중점 논의되었다.

한편, 2002년 6월 세계은행, 경제협력개발기구(OECD) 등은 원조의 효과성을 제고하기 위해서 결과중심의 관리(RBM: Results-Based Management)가 필요함을 인식하고 이를 도입하기로 합의(the 1st Int'l Roundtable on Managing for Developing Results)하였다. 이어 2004년 2월 마라카시에서 세계은행과 OECD DAC 및 각 지역의 개발은행 대표들이 모여 수원국의 능력을 제고하고 개발 성과를 개선하기 위한 제2차 회의(the 2nd Int'l Roundtable on Managing for Developing Results)를 개최하고 '마라케시 공동비망록(Joint Marrakech Memorandum, 2004)'을 채택하였다.

여기에서는 협력을 위한 파트너십 구축의 중요성이 강조되었고, 개도국의 개발 추진역량을 강화하는 작업이 개발 결과를 효과적으로 관리하는 가장 중요한 방법이라는 점을 확인하였다. 마라케시 각서(Marrakech Memorandum)는 5대 기본원칙과 실행계획을 포함하고 있다. 이 원칙과 계획은 국제사회의 원조를 평가하는 데 있어서 주요 지침으로서의 역할을 수행하고 있다.

또한 개발과정을 촉진하기 위해서는 전략기획, 관리, 통계작업, 현장 확인, 평가 등의 능력 제고가 필요하다는데 인식을 공유하였다. 이를 위해서는 개발목표와 공여자들의 예상되는 기여 정도 등이 적절하게 고려되어야 한다. 현장 확인과 평가 관련 시스템을 신뢰하고 개선시켜 나가며 지구적 차원의 파트너십을 강화하기로 하였다. 이것은 개발 결과를 효과적으로 관리하는데 있어서 제기되는 도전 요소를 극복하게 한다. 신뢰할 수 있고 시의적절한 통계자료의 생산, MDGs 달성 정도의 측정, 국제적인 보고체계의 강화도 요청되었다. 이런 파트너십은 개도국에 부과되는 행정적 부담을 감소시키는데 기여한다.

이러한 원조 효과성 제고를 위한 2003년 로마선언과 2004년 마라케시 각서에서 이루어진 공약사항을 토대로 공여국과 수원국에서의 개발원조방식에

있어 대폭적인 개혁조치가 이루어지게 되었다. 그리고 2005년 3월 파리에서 개최된 고위급포럼에서 원조의 질적 개선을 위한 중점추진 5대과제를 제시한 '파리선언'이 채택됨으로써 ODA의 효과 제고를 위한 획기적인 조치가 마련된 것이다.[115)]

최근 원조 공여국의 대부분은 MDGs 달성을 위해 국제협력 여건 변화에 맞추어 원조정책의 기본방향을 큰 폭으로 개혁하고 있다. 이러한 개혁의 중심에는 빈곤퇴치를 위한 개도국과의 개발파트너십 강화, 성과중시형 ODA를 위한 지원기준 및 절차의 체계화, ODA의 집중성 강화를 위한 원조실시체계의 개선, 중점지원 대상국 선정 및 국별 지원체계의 수립, 공여국의 역할과 관련한 정책적 일관성 등이 자리 잡고 있다.

최근에는 분쟁 국가와 취약 국가 내에서의 모니터링 및 평가가 주요 현안으로 부상하고 있다.[116)] 분쟁국가와 취약국가 내에서는 극단적 불확실성 상황이 존재하고, 특히 정보 수집에 있어 여러 난관에 봉착하게 된다. 이 같은 취약한 환경 내에서는 프로그램을 모니터링하고 평가할 새로운 적절한 수단을 선택하는 것이 중요하다.

<표 Ⅳ-1> MDGs의 목표, 로마선언의 활동방향, 마라케시 선언의 원칙과 계획

MDGs의 8대 목표
1. 절대빈곤 및 기아 퇴치
2. 보편적 초등교육 달성
3. 양성평등 및 여성능력 고양
4. 아동 사망률 감소
5. 모성 보건 증진
6. HIV/AIDS, 말라리아 및 기타 각종 질병 퇴치
7. 지속가능한 환경보전
8. 개발을 위한 범지구적 파트너십 구축의 달성
로마선언 9대 활동방향
1. 개발지원은 파트너 국가의 빈곤감소 전략과 같은 우선순위에 맞추어 추진되고 국가적 차원에서 조화 노력 강화
2. 조화를 이루기 위한 개별지원기관이아 국가들의 정책, 절차, 실천적 조치들을 개선하기 위한 방안 강구
3. 기존 경험을 토대로 해당국가의 특수성이 고려된 실행 모듈과 원칙을 수립하여 개발지원 작업을 추진

115) 2005년 4월 현재 파리선언에 서명한 국가는 DAC 회원국 22개국을 포함하여 총 101개국임(한국도 서명).

116) Catherine Elkins, *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.

4. 공여자간 국가차원의 협력 확대를 통해 개발사업의 효율성 제고 노력 강화
5. 지원조직 내부에서 효과적 개발을 위한 조화 추구 노력을 촉진할 유인 개발
6. 수원국 정부의 개발과정에서 지도력 발휘 및 결과에 대한 책임감 제고를 위한 방안 연구 작업에 대한 지원 강화
7. 수원국 주도로 공여 절차와 관례의 합리화 노력 확대
8. 예산 제공, 특정부문 지원 및 국제수지 개선을 위한 지원 등에서는 공여자의 의지가 잘 반영되고 적절한 정책이 뒷받침되도록 실천원칙과 표준 제시 필요
9. 세계와 지역차원의 프로그램에서도 조화 중시의 접근방식 확대

마라케시 선언의 5대 기본원칙과 8대 실행계획

1. 개발원조 관련 모든 이해관계자의 논의는 결과중심에 초점을 맞출 것(Focus the dialogue on results) 2. 개발원조 계획의 수립, 시행, 모니터링 및 평가는 초기 수원국과 공여국이 합의한 개발원조사업의 결과달성과 관련시킬 것(Align all activities with the agreed expected results) 3. 결과보고체계는 간단하고, 저비용구조이며, 사용자 편의적일 것(Keep the results reporting system as simple) 4. 결과에 의한(by) 관리보다는 결과를 위한(for) 관리를 할 것(Manage for, not by, results) 5. 개발사업 결과에 관한 정보는 향후 개선방향 도출과 이해관계자들에 대한 설명책임 완수에 사용할 것(Use results information)	1. 개발성과관리를 위한 공동체 수립 2. 개발기관들은 개발성과의 측정, 감시, 관리와 관련해 일관된 접근을 위한 핵심 원리를 지지 3. 국가 전략과 제도를 성과 달성에 부합하도록 집중 4. 협력 프로그램을 국가 성과와 일치 5. 성과보고를 일치 6. 통계 제도를 향상 7. 개발기구의 업무수행 평가 8. 성과관리 모범 사례 확산

나. 파리선언과 중간평가

(1) 파리선언

원조의 효과성에 대한 국제사회의 논의는 파리선언에 집약되어 나타났다. 2005년 3월 프랑스 파리에서 개최된 고위급 포럼에는 세계 90여 개국 관계 장관과 OECD, World Bank, IMF 등 원조 관련 다자기구 및 개발은행, 그리고 주요 NGO 대표들이 참가해 효율적인 지원 프로그램의 제공 및 운용방안에 대해 논의하고, 기존의 국제사회의 합의사항들을 모두 포괄하여 원조 효과성 제고를 목표로 하는 파리선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness: Ownership, Harmonization, Alignment, Results and Mutual Accountability, 2005)을 채택하였다.

파리선언은 2000년 9월 UN 새천년선언과 새천년개발목표, 2002년 2월 몬테레이합의, 2003년 2월 로마선언, 2004년 2월 마라케시 각서 등의 합의사항을 모두 포함하고 있다. 파리선언이 제시하고 있는 5대 과제는 원조의 효과성 제고를 위해 반드시 필요한 수원국의 주인의식(Ownership), 수원국의

개발전략과 공여국 원조정책의 일치(Alignment), 공여국간 원조정책의 조화(Harmonization), 개발성과 중심의 관리(Managing for Results), 수원국과 공여국의 상호책임공유(Mutual Accountability) 등이다.

<표 Ⅳ-2> 파리선언: 원조의 5대 원칙

수원국의 주인의식 (ownership)	공여국은 수원국이 개발 우선순위와 전략을 수립할 수 있도록 수원국의 권리와 의무를 존중, 수원국은 실행 가능한 빈곤감축 전략 수립 등 개발에 관련된 역량을 강화
수원국의 개발전략과 공여국 원조정책의 일치(alignment)	공여국은 수원국의 개발 우선순위와 개발전략에 일치되는 방식으로 원조를 제공
공여국간 원조정책의 조화 (harmonization)	공여국들의 원조집행 방식에 조화를 기함으로써 인적, 물적, 제도적 역량이 부족한 개도국들의 부담을 감소시켜 원조 효과를 제고
성과 중심의 관리 (management for result)	수원국은 개발전략 수립과 개발과정 전(全)단계에서 개발결과 관리를 고려, 공여국들은 상호 공조하여 수원국의 전략에 기초한 개발지원 제공에 노력
수원국과 공여국의 상호 책임공유(mutual accountability)	수원국과 공여국은 지원의 효과에 대하여 함께 책임을 공유

* 출처: Paris Declaration on Aid Effectiveness, Joint Progress Toward Enhanced Aid Effectiveness; High Level Forum, 2005, 2.

파리선언이 의미하는 주요 정책적 시사점은 공여국이 아닌 수원국이 개발전략을 수립하고, 원조 공여국간 조정에서도 수원국이 주인의식과 리더쉽을 발휘해야 한다는 점이다. 따라서 수원국이 작성한 개발전략에 따라 원조를 제공하고, 원조 공여국간 조정 등에서도 수원국의 리더쉽을 존중하고 수원국의 리더쉽 발휘를 위한 능력개발 지원을 강화해야 한다는 것이다. 즉, 수원국의 주도적 역할 하에서 개도국의 개발전략과 시스템에 부응한 원조공여를 강조하고 있다. 또한 공여국간에는 중복된 공여절차로 인해 수원국에 부담이 가지 않도록 원조 조화에 역점을 두고 있다. 동시에 결과 중심의 관리체제 구축을 위해 성과지표가 개발되어야 하고 개발성과에 대한 공여국과 수원국의 상호책임을 강조하고 있다.

(2) 중간평가

2005년 7월 DAC 산하 원조효과작업반에서는 원조의 효과성에 대한 기존 관행을 바꾸기 위해 12가지 지표를 설정하고, 이에 따른 세부목표 및 평가방법을 도출하였다. OECD DAC는 파리선언의 5대 과제의 이행을 점검하기 위해 5개 과제와 연계된 12개 진도지표와 각각의 수량목표를 설정하고 있다. 파리선언에 참가한 각국 고위급 정부대표는 OECD DAC 내에 이행실태 점검 및 평가를 담당할 하부조직(Working Party)을 신설하고 동 조직에게 12개 진도지표의 기준 값(Baseline)을 도출하여 이를 점검하는 업무를 부여하였다.

<표 Ⅳ-3> 파리선언 5대 과제와 12개 진도 지표

5대 과제	12개 진도 지표	
수원국의 주인의식	1	실행가능한 국가개발전략
수원국의 개발전략과 공여국 원조정책의 일치	2	신뢰할 수 있는 국가재정관리시스템, 조달체계
	3	수원국 우선 순위에 부합되는 원조
	4	역량강화 활동 지원 비중
	5	수원국 정부시스템(재정관리 및 조달) 활용 비중
	6	프로젝트 중복 방지를 통한 수원국의 역량 강화
	7	원조의 예측가능성 강화
	8	원조의 언타이드화
공여국간 원조정책의 조화	9	원조 공여국간 공동의 제도와 절차
	10	공동 국가분석의 장려
개발성과 중심의 관리	11	결과지향적 체제
수원국·공여국 상호 책임공유	12	원조효과에 상호평가 실시, 공동 책임 부여

* 출처: 권율·정지선·박수경, 『양자간 개발기구의 체계와 활동』 (서울: 통일연구원, 2008), pp. 24~25.

OECD와 세계은행은 2006년과 2008년에 파리선언 이행상황에 대한 중간 점검을 공동 실시하기로 합의한 바 있다. 이에 따라 OECD DAC는 세계은행과 공동으로 2006년 중 31개 국가를 대상으로 파리선언 이행상황에 대한 조사를 실시하였으며, 이를 통하여 2005년 8월의 1차 기준 값에 대한 검증작업 및 이행상태를 모니터링한 바 있다. 파리 선언은 공여자들에게 개발 주기의 모든 단계에서 협력과 화합을 강조하고 있다. 합동 평가는 다수의 기관들

이 비슷한 결과를 추구하거나 특정 분야를 넘는 모든 개입의 공동 효과를 낼 필요가 있을 때 필수적이다.

2008년 9월, 가나의 아크라(Accra)에서 개최된 원조의 효과성에 대한 제3차 고위급 포럼에 보고된 『파리선언의 이행 실태 보고서(A progress report on implementing the Paris Declaration)』는 원조의 효과성을 제고시키기 위한 국제사회의 노력이 담겨 있는 파리선언의 이행사항을 중간 평가하는 내용을 담고 있다.[117]

이 보고서에 따르면 주인의식(Ownership)에 관한 파리선언의 실천을 위해 노력할 것을 약속했지만, 이 약속은 공여국과 수원국 모두에게서 제대로 실현되지 못하고 있음을 지적하고 있다. 일치(Alignment)의 측면에서 수원국들이 국가 개발전략을 발전시키고, 공여국들은 수원국의 개선된 국가체계를 지지하고 활용하는 데 있어 중요한 진전이 있었으나 보다 빠른 진전 속도가 요청되었다. 국가개발 조화(Harmonization)의 측면에서 많은 공여자들이 점차적으로 다른 공여국들과 더 나은 분업을 추구하고 있으며, 이를 실현하기 위한 일련의 활동에 착수했다. 개발지원의 성과관리(Managing for development results) 측면에서는 특정 국가와 지역에서 괄목할 만한 진전이 있었다. 그렇지만 거의 대부분 수원국들은 수준 높은 성과 지향적(results-oriented) 전략을 갖고 있지 못하며, 이에 따라 소수의 공여국들만이 수원국의 성과와 모니터링 체계에 의존하고 있다. 원조 효과성에 관한 규약들이 이행되는 상황에 대한 상호평가 작업을 수행하고 있는 사례에서 상호책임(Mutual accountability)을 향한 진전은 느리게 진행되는 것으로 나타났다.

다. 주요 공여국의 ODA 정책 평가제도

주요 공여국들은 개발원조를 실시함에 있어 평가제도를 도입해 왔다. 이런 국제사회의 평가제도 도입과 지속적인 개선 노력은 원조 효과성 제고와 밀접한 연관을 맺고 있다.

OECD DAC의 개발원조 평가의 주요 목적으로 관리(management)와 설

117) 임강택 외, 「국제사회의 원조 현황 및 추진 전략」 (서울: 통일연구원, 2008), pp. 66~71.

명책임(accountability)을 설정하고 있다. 관리 측면에서 평가는 일반적으로 개발원조의 교훈을 통해 향후 개발원조사업을 개선과 연결하고자 하는 것이다. 설명책임은 국민에 대한 정보를 제공하는 것이다. DAC가 1991년에 발표한 개발원조 평가원칙에도 이런 목적이 명기되어 있다.

평가는 개발원조의 계획·실시·결과에 대해 검토하는 것으로, 검토를 위한 기준을 필요로 한다. OECD DAC가 1991년 발표한 주요한 평가항목 중에서 타당성(relevance), 유효성(effectiveness), 효율성(efficiency), 영향(impact), 자립 발전성(possibilities) 등 5개 항목이 널리 활용되고 있다. 이러한 기준은 평가 목적이나 대상에 따라 선별적으로 이용되고, 이들 5개 항목 이외에도 다른 기준이 존재할 수도 있다.

<표 Ⅳ-4> OCED DAC의 5개 평가항목 및 내용

평가항목	내용
타당성	개발 개입(활동)의 목표가 수익자의 요구, 대상국의 요구, 글로벌 차원의 우선 과제 및 파트너나 공여기관의 정책과 합치하는 정도
유효성	개발 개입의 목표가 실제로 달성되었거나 지금부터 달성된다고 전망되는 정도로 목표의 상대적 중요도를 감안하여 판단
영향	개발 개입(활동)에 의해 직접 또는 간접, 의도적으로 또는 의도하지 않고 일어난 긍정적, 부정적 및 일차적, 이차적인 장기적 효과
효율성	자원 및 투입(자금, 전문기술및 지식, 시간 등)이 얼마나 경제적으로 결과를 낳았는지를 나타내는 척도
자립 발전성	개발 개입(활동) 종료 시 개발 개입(활동)에 의한 편익의 지속성 장기적 편익이 계속되는 전망 시간 경과에 수반하는 순익 유출의 위험에 대한 회복력

주요 선진국의 공적개발원조 기구들도 국제기구 및 다자개발기구와 유사한 모니터링 및 평가제도를 도입하여 활용하고 있다. 그렇지만 이런 정형화된 모니터링 및 평가 제도의 도입 및 확대에도 불구하고 개념의 혼란, 기술적인 문제 등 평가와 관련해 개선해야 할 과제는 여전히 상존하고 있는 실정이다. 주요 선진국 공여기관의 양자간 경제지원 사업에 대한 평가의 특징, 차이 및 공통점 등은 아래와 같다.[118)]

첫째, 일반적으로 ODA 평가는 경제지원을 담당하는 정부 부서 및 이행기

관이 하고 있다. 미국의 경우 국제개발청(USAID)과 무역개발청(USTDA), 영국은 국제개발성(DFID), 독일은 연방경제협력성(BMZ), 독일기술개발공사(GTZ) 및 부흥금융공사(KfW), 프랑스는 외무성, 경제·재정·산업성, 프랑스개발청(AFD), 일본은 외무성, 재무성, 경제산업성, JICA, JBIC 등이 맡고 있다.

둘째, 평가기준에 대해서는 OECD DAC에서 정한 평가 기준을 적용하는 것이 일반적이다. 타당성, 유효성, 효율성, 영향, 지속 가능성(sustainability) 등 5개 기준을 그대로 적용한다. 그렇지만 이런 기준에 입각해서 자국 정책체계나 개별 평가 성질에 따라 독자적인 기준을 마련하기도 한다. 선진국들이 DAC에서 정한 평가기준을 적용한다는 점에서 주요 공여국 또는 기관 간의 큰 차이는 발견할 수 없다.

셋째, 대부분의 선진국들이 정성·정량 평가 방식을 혼합하여 실시하고 있으나, 정량평가는 매우 제한적인 범위 내에서 실시하고 있다. 미국은 정량적 평가를 위해 계량모델을 이용하지 않고 일반적으로 지표의 추이·변화를 평가한다. 영국과 프랑스는 정량적·정성적 평가를 실시하나 거시적 수준에서의 정량적인 영향 평가는 어렵다고 인식하고 있다. 일본도 정량·정성적 평가를 실시하지만, 정책 평가 수준에서 치밀한 정량적인 영향 평가는 행해지지 않고 있다. 독일의 경우, 정량·정성적 평가를 실시하여 거시적 수준에서의 정량적인 영향 평가 방식의 실시를 검토하고 있으나 효과적인 평가 방법은 개발하지 못한 상황이다.

넷째, 평가 목적과 관련해서는 주요 공여국 간 다소의 차이를 발견할 수 있다. 모든 나라가 OECD DAC를 중심으로 ODA의 투명성에 대한 요구가 높아지는 가운데, 자국의 원조 활동에 대해 설명 책임완수의 관점에서 목적의 타당성이나 원조 효과 등을 평가하고 있다. 일부 국가는 자국 이익증진에 대한 공헌도 중시한다. 예를 들면, 프랑스는 프랑스어 교육의 전파나 프랑스 유학생이나 연구자 유입 촉진을 목적으로 하는 원조를 실시하고 이를 국익 관점에서 평가하고 있다. 또한, 원조 계획 자체가 자국 기업들의 해외 진출을 목적으로 하고 있는 경우에는 진출 촉진을 위한 기여도 관점에서 평가한다.

118) 임을출, "국제사회 M&E 제도의 남북협력기금 적용 방안과 과제," 『통일정책연구』 (제18권 1호, 2009), pp. 226~228.

프랑스의 DGTPE나 미국의 USTDA는 이러한 관점으로부터 평가를 실시하고 있다.

미국 USAID평가는 주로 개발 목적·성과에 중점을 두고, USTDA 평가는 개발 효과에 더하여 미국 기업에 대한 이익도 평가(USTDA연차보고서)한다. 영국은 개발 목표·성과에 관한 항목에 대해서 평가를 실시하고 국익·상업 이익에 걸친 시점은 평가 항목에 포함되지 않는다. 독일의 BMZ, GTZ, KfW 모두 ODA 정책·안건 평가에 있어서는 기본적으로 개발 목적·성과에 대한 평가를 실시한다. 국익·상업 이익에 관한 시점은 평가 항목에 포함되지 않는다. 프랑스 외무성의 평가는 개발 목적·성과에 중점을 둔다. 단, 프랑스 문화 촉진 등의 항목에 대한 평가도 실시한다. 경제·재정·산업성은 자국 기업 지원을 목적으로 하는 원조 계획에 대해 그 효과에 관한 평가를 실시한다. 일본의 외무성, JICA, JBIC는 각각 정책·프로그램·프로젝트 레벨로 역할 분담이 있지만, 기본적으로 평가는 개발 관점에서 실시한다. 최근에는 ODA 정책 평가에서는 '우리 나라의 안전과 번영의 확보에 이바지한다'라고 하는 대강의 목적에 합치하며 이것의 달성에 공헌하고 있는가 하는 점도 평가 항목에 포함시키고 있다.

다섯째, 평가 결과 공개와 관련해서는 자국 기업의 지원을 목적으로 한 원조를 평가하는 경우, 특히 개별 프로젝트와 관련된 민간 섹터의 활동과 관련되어 있는 내용의 공개는 소극적인 것이 일반적인 경향이다. 이들 기관의 평가보고서는 대외적으로 공개되지 않고 있다. 미국의 경우 USAID의 평가는 원칙적으로 공개하지만, USTDA의 평가는 공표하지 않고 있다. 영국, 독일, 일본은 모든 기관이 평가 결과를 적극적으로 공표하고 있다. 프랑스의 경우 외무성의 평가는 원칙적으로 공개하나 경제·재정·산업성의 자국 기업 지원 계획에 관한 평가보고서는 비공개이고, AFD는 과거 개별 프로젝트 평가보고서는 공개하지 않고 있다.

여섯째, 평가 결과는 대부분 내부 조직 내에서 폭넓게 공유되고 있고, 평가 결과에 따른 제언이 나오면 이를 위한 후속조치를 취할 수 있는 체계가 구축되어 있다. 특히 일본에서는 외무성에 대해 평가보고서에서 나온 제언을 정기적으로 참조해 후속조치를 취하는 것을 의무로 규정하고 있다.

라. 대북 개발지원에 대한 시사점

원조의 효과성 제고에 대한 국제사회의 노력과 합의에도 불구하고 파리선언 5대 과제의 실천은 그렇게 성공적인 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 이런 노력들은 향후 남한의 대북 개발지원이 가시화될 경우 반드시 고려해야 할 중요한 시사점을 제공하고 있다. 동시에 주요 선진국의 ODA 정책 평가제도는 인도적 지원의 경우와 비교하면 규모도 커지고 사업의 성격도 복잡한 대북 개발지원의 추진을 위해 반드시 도입해야 할 것임을 보여준다.

첫째, 대북 개발지원 추진과정에서 북한의 주인의식(Ownership)이 발휘되어야 한다. 북한의 자립적인 역량과 거버넌스 구축을 목표로 개발 우선순위와 전략 등 스스로 실행 가능한 개발계획의 수립 역량이 강화될 수 있도록 지원해야 한다. 이를 위해서는 현 단계에서 북한 당국이 개발지원에 대해 어느 정도 책임과 관심을 표명하고 있는지를 파악해야 한다. 그리고 이런 개발지원을 어느 정도 독립적으로 관리하고 조정할 수 있는 능력을 가지고 있는지도 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. 북한의 개발우선 순위와 개발전략과 조화로운 방식으로 개발지원 계획을 수립해야 한다. 원칙적 합의 외에 구체적인 계획 실행과정에서도 북한 당국의 협조가 관건이기 때문에 목표와 전략 수립 초기 단계부터 반드시 북한의 참여를 유도해야 한다. 즉, 수원국인 북한의 개발의제와 남한의 개발지원 의제는 대북 개발지원의 전 과정에서 조율되어야 한다.

셋째, 남한의 대북 개발지원은 국제사회의 원조방식과 조화(Harmonization)되어야 한다. 대북 개발지원은 국제적 원조 경험으로부터의 교훈, 국제적으로 통용되는 방식과 규범, 그리고 실무체계를 활용할 수 있는 전문지식이 필요하다. 특히 북한 경제의 회생은 특정 한 국가만의 힘으로가 아니라 국제사회와 협력해서 진행되어야 한다. 국제기구의 대북지원은 공여국과 북한 양측의 정치적 부담을 줄이고 북한에 대한 개발지원의 투명성과 효율성을 보다 쉽게 보장받을 수 있는 장점이 있다. 북한경제 재건을 위한 개발지원 추진과정

에서 남북한 양자협력은 물론 국제기구의 협력이 뒷받침되어야 한다.

넷째, 개발지원의 당사자인 남북한의 상호책임성(Mutual accountability)이 확보되어야 한다. 대북 개발지원은 인도적 지원의 경우와 비교하면 규모도 커지고 사업의 성격도 복잡해진다. 따라서 지원의 실효성(효과)을 확보하기 위해서 그 절차와 조건이 더 엄격해야 할 것이다. 인도적 지원의 경우에는 모니터링 정도면 되지만, 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 대북지원시스템을 개선하고 전담기구를 설치해야 한다. 대북지원시스템은 대북지원 사업에 대한 평가제도, 남북협력기금의 민간지원제도, 정부와 민간의 협력체제, UN 및 국제 NGO 등 대북지원관련 국제기구와의 협력체제, 지원사업과 관련한 남북간의 협력체제를 포함한다. 또한 대규모 대북 개발지원 사업이 추진될 수 있도록 대북지원 사업을 총괄하는 전담기관(조직)을 설치해야 한다.

마지막으로 대북 개발지원 사업에 대한 적절한 평가제도를 도입해야 한다. 주요 공여국의 ODA 평가제도를 준용해 남북한 개발지원에 적합한 평가제도를 마련할 수 있을 것이다. 이러한 평가제도를 도입함으로서 개발성과의 관리(Managing for development results)라는 측면에서 향후 대북 개발지원 정책 및 프로젝트를 개선할 수 있다. 또한 개발전략 이행 및 원조 관련 포괄적인 정보를 적시에 국민에게 가감 없이 제공할 수 있다.

3. 대북지원 현황, 효과 및 시사점

가. 국제사회의 대북지원 현황

국제사회의 대북지원은 2001년 2억 4,797만 달러를 정점으로 감소추세에 놓여 있으며 2005년 이후 대북지원 실적은 매년 1억 달러에도 미치지 못하는 실정이다. 2008년 국제사회의 대북지원 실적은 4,358만 달러에 불과하였고, 2009년 7월말까지 1,801만 달러를 지원하였을 따름이다.

대북지원과 관련해 미국은 인도적 차원의 식량원조, 국제구호원조만 지원

한다는 입장을 견지하면서 대북 직간접원조, 비인도적 성격의 지원 등은 금지하고 있다. 미국은 북한 핵 및 인권개선 등에서 실질적인 진전이 있어야만 대북지원이 가능하고, 특히 핵문제 해결을 위한 6자회담의 진전이 없이는 대북 개발지원은 어렵다는 입장을 고수하고 있다. 이런 미국의 태도는 EU, 일본 등 국제사회의 대북원조정책에 직접적인 영향을 미치고 있다.

일본의 경우 북한에 대해 양자지원은 실시하지 않고 있다. 다만 유엔인도조정국(UNOCHA), UNICEF, WHO, WFP 등 유엔기구를 활용해 북한에 대해 일본의 대북지원은 일본인 납북문제 해결, 북·일 외교관계 수립 이후에나 가능할 것으로 보인다.

유럽연합(EU)은 북한이 홍수피해로 인해 국제사회에 대해 원조를 요청한 1995년부터 북한에 대해 인도주의적 지원과 식량원조를 제공하기 시작하였다. EU의 대북지원은 EU의회의 결정(2002.11.19)에 따라 인도적 지원과 식량안보 분야로 한정되어 있다. EU산하 유럽인도지원국의 경우 대북지원 금액의 15%를 반드시 유럽NGO를 통해 지원하도록 하고 있다. 한편, EU는 북한 경제관료를 대상으로 역량강화 교육훈련을 실시하는 등 제도적 측면의 경제·사회적 토대구축에 초점을 두면서 개발지원 차원의 대북지원도 부분적으로 실시해 왔다.

EU의 경우 북한 내 유럽NGO, 국제적십자사, WFP, UNESCO, WTO 등의 국제기구를 활용하려 인도적 지원 위주로 대북지원 활동을 전개해 왔다. 전체 공적개발원조(ODA)에서 차지하는 EU회원국의 대북지원 규모는 상당한 수준이다. 유럽연합-북한 전략보고서(The EU-DPRK Country Strategy Paper, 2001~2004)에 명기된 것처럼 북핵문제 및 정치적 상황이 호전되면 EU는 개발지원 방식의 대북지원이 가능하다.

호주는 북한의 정치적 상황 및 핵문제는 인도적 지원과 무관하다는 입장 아래 북한의 빈곤층 및 취약계층에 대한 인도적 지원을 제공해 왔다. 호주는 UN기구 및 국제적십자사를 통해 1995~2007년까지 총 6,669만 달러를 지원했고, 이 중 5,100만 달러는 WFP를 통한 대북 식량원조였다. 스위스 개발협력기구(SDC)는 1998년부터 '자활을 위한 지원'을 중심으로 감자, 옥수수 윤작재배 및 축산지원, 유통 및 마케팅 등의 기술협력, 정책결정자를 대상으로 한 교육연수를 실시한 바 있다.

EU 및 스위스 등의 일부 대북 공여기관은 재난구호적인 인도적 지원방식에서 기술지원방식으로 원조프로그램을 전환하고 있다. 그러나 이들 프로그램은 1~2주의 토론회 및 세미나 개최 수준으로 본격적인 대북 기술협력이라 할 수 없다.

이와 같이 호주, 미국, 일본 등 국제사회의 대북 긴급원조는 유엔의 긴급지원요청(Flash Appeal)에 대한 자금공여와 국제기구 및 NGOs의 대북지원 사업에 대한 자금지원을 통해 이루어지고 있다. 대북지원에 나서고 있는 대부분 선진 공여국은 북한의 인권문제 해결, 체제이행 등이 동반되지 않는 한 인도적 지원을 넘어선 개발지원은 실시할 수 없다는 입장을 고수하고 있다.

<표 Ⅳ-5> 한국과 국제사회의 대북지원 실적

(단위: 만 달러)

년도	한국			국제사회[1)]
	정부	민간	소계	
1995~1997	26,172	2,236	28,408	20,204
1998	1,100	2,085	3,185	21,587
1999	2,825	1,863	4,688	18,989
2000	8,139	3,238	11,377	15,310
2001	7,522	6,07	13,539	24,797
2002	8,915	4,577	13,492	22,001
2003	9,377	6,386	15,763	13,310
2004	11,541	13,250	24,791	15,158
2005	13,588	7,666	21,254	4,523
2006	22,740	7,088	29,828	1,915
2007	20,893	9,568	30,461	9,966
2008	3,996	6,460	10,456	4,358
2009[2)]	418	2,186	2,604	1,801

주: 1) 국제사회의 대북지원 실적은 유엔인도지원사무국(UNOCHA)이 발표하는 Financial Tracking Database 자료에 나타난 실적으로 실제 지원된 금액만 집계한 것임. 2005년부터는 유엔합동호소에 의한 통합지원은 폐지되고 개별지원으로 전환됨.

2) 한국은 8월까지, 국제사회는 7월까지 대북지원 실적임.

* 출처: 통일부, 「남북교류협력동향」, 2009.8월호; <http://www.reliefweb.int> (UNOCHA, Financial Tracking Database, July 31, 2009).

나. 남한의 대북지원 정책과 현황

1995년 이후 지속된 남한을 포함한 국제사회의 대북지원은 식량난에 처한 북한 주민들의 희생과 고통을 줄이는데 기여하였다. 남한의 대북지원은 1995년을 시작으로 계속 진행 중이며 2006년에는 최대 규모인 2억 9,828만 달러(2,982억 원)을 지원하였다. 그러나 최근 남북관계 경색으로 인해 2008년 대북지원은 1억 456만 달러(1,163억 원)로 줄어들었고, 2009년(8월말 현재) 대북지원액은 2,604만 달러(203억 원)에 불과하다. 이것은 2008년과 2009년에 정부차원의 대북 비료지원이 중단되었기 때문이다.

현재까지 남한의 대북지원은 인도적 차원에서 크게 일반구호, 농업복구 및 보건의료 3개 분야에서 이루어지고 있다. 2008년 8월말 누계로 북한에 대한 인도적 지원은 일반구호에 45%, 농업복구에 41%, 보건의료분야에 14% 지원된 것으로 집계되었다. 농업복구에 대한 지원이 일반구호와 거의 유사한 비중을 차지하는 것은 우리 정부가 1999년부터 2007년까지 북한에 비료를 대규모로 지원해 왔기 때문이다.[119] 우리의 대북지원은 주로 일반구호와 농업복구에 치중되어 왔음을 알 수 있다.

김대중 정부(1998~2002년) 5년 동안 인도적 대북지원 규모(식량차관 지원 포함)는 총 8,557억 원(정부차원 6,153억 원, 민간차원 2,404억 원)이다. 2000년 6월 남북정상회담이 성사된 이후 남북교류협력에 대한 국민적 관심이 고조되고, 정부차원에서 대규모 비료 및 식량 지원이 이루어지면서 대북지원은 양적으로 성장하였다. 지자체를 비롯해 기업들이 대북지원 단체들의 주요 후원자로 나서게 되었고, 각 지방의 특산물과 잉여농산물의 지원이 이뤄지면서 대북지원 규모가 급증하였다.

이 시기 대북지원은 정부차원의 식량과 비료, 민간차원의 밀가루, 옥수수 설탕 등 긴급구호 차원의 지원에 한정되어 있었다. 민간단체의 대북지원 사업은 농업 및 보건의료분야 사업이 주축을 이루어 농기계, 각종 의약품 및 의료장비 지원 등이 추진되었다. 그렇지만 2001년부터 북한 농업구조의 근본

119) 정부는 1999년 11.5만 톤의 비료를 북한에 지원한 이래 2007년까지 대북 비료지원을 계속하였다. 정부는 북한에 대해 2000년 30만 톤, 2001년 20만 톤, 2002년 30만 톤, 2003년 30만 톤, 2004년 30만 톤, 2005년 35만 톤, 2006년 35만 톤, 2007년 30만 톤을 지원하였다.

적 개선을 목적으로 한 남북농업협력과 개발 지원을 위한 노력들이 민간단체들 사이에서 시도되기 시작하였다.

노무현 정부(2003~2007년)에서 인도적 대북지원은 더욱 확대되었다. "우리의 부담능력과 국민여론, 남북관계 개선효과" 등을 고려하여 북한을 지원한다는 입장을 견지하면서 대북지원의 확대를 통해 남북관계 개선 및 발전을 이룩한다는 정부의 원칙이 실제로 대북정책에 반영되었다. 그 결과 참여정부 5년 동안 인도적 대북지원 규모는 총 1조 8,988억 원(정부차원은 식량차관과 민간지원 기금액을 포함 1조 4,640억 원, 민간차원은 4,348억 원)으로 크게 늘어났다. 2004년 북한 용천역에서 대규모 폭발사고로 인한 재해가 발생하자 정부는 물론 범국민 차원의 지원이 활발히 전개된 바 있다.

이 기간 민간단체들은 북한 농업 생산성 향상사업, 병원 현대화 및 영유아 지원사업 등을 개발지원 형태로 추진하기 시작하였다. 즉, 북한의 자립 능력 제고를 위한 대북 개발지원이 부분적으로 추진되면서 대북지원 사업의 형태가 점진적으로 다변화되었다. 그렇지만 민간단체가 추진한 이런 개발지원사업도 대부분 장비 및 물자 지원이 주종을 이루고 있었다.

이명박 정부가 들어서면서 인도적 대북지원은 크게 줄어들고 있다. 현 정부의 대북정책 기조는 실용주의에 입각하여 상생·공영의 남북관계 전략을 추구하면서 인도주의적 대북지원은 지속적으로 실행한다는 것이다. 북한 주민들의 식량문제를 인도적 문제로 간주하고 인도적 차원의 대북지원은 핵문제와 연관시키지 않고 지속해 나간다는 입장이다. 그렇지만 남북관계의 경색으로 인해 정부차원의 대규모 비료지원은 중단되었고, 민간차원의 지원마저 위축되는 등 현 정부 하에서 대북지원은 크게 감소하였다.

다. 대북 개발지원 사례

(1) 대북 농업 개발지원 사업

남한과 국제사회의 대북지원은 인도적 차원의 식량 및 물자 지원이 거의 대부분을 차지하고 있다. 그럼에도 불구하고 국제사회는 북한 농업분야를 중심으로 단순지원에서 벗어나 생산성 향상을 도모하기 위한 지원사업을 추진해 왔다. 이러한 대북지원 사업의 대표적인 사례로는 UNDP/FAO의 농

업복구 및 환경보호사업(AREP), IFAD의 잠업개발사업, 작물 및 축산복구사업, 전작지대 식량안보사업 등이 있다. UNDP와 IFAD가 북한에서 추진한 이들 사업은 개발지원의 성격을 띠고 있는 대북지원 사업이라 할 수 있다.

AREP(Agricultural Recovery and Environment Plan)는 UNDP와 FAO의 북한 농업 및 환경분야 지원 프로그램이다. UNDP 는 북한 큰물피해대책위원회와 농업복구사업을 추진하기 위해 1996년 중반부터 32개월 간 약 3,800만 달러가 소요되는 농업복구계획(ARRP)을 시작하였다. 이런 ARRP사업의 성과를 바탕으로 UNDP와 북한은 1998년부터 AREP사업을 추진하였다. 북한이 요구한 AREP사업은 투입물 프로그램, 농촌복구, 비료산업재건, 산림 및 환경보호, AREP 지원 및 능력배양사업 등 5개 분야로 구성되었다.

AREP사업을 수행하는데 필요한 총 경비는 20억 달러로 추정되고, 이 중 약 3억 5,000만 달러는 농업투입물과 연료 등의 수입을 위해 사용될 계획이었다. 나머지 17억 달러는 북한 국내 자원으로 충당될 것으로 알려졌다.[120] 이 사업을 통해 북한은 2000년까지 농업생산을 620만 톤까지 회복하고 식량자급을 달성할 수 있을 것으로 예상하였으나 목표를 달성하지 못하였다.

1998년부터 추진된 AREP 계획은 2000년에는 농업정책의 우선순위와 국제사회의 지원 가능성을 반영하여 새롭게 개편되었다. UNDP와 FAO는 1999~2002년 대부분의 긴급 식량원조를 단계적으로 투입물 공급지원으로 대체하고, 2004년까지 북한 자체의 힘으로 조달할 수 있는 능력배양 프로그램을 추진하였다.

그러나 이 사업은 모금실적이 당초 목표에 크게 미달해 일부 사업만이 제한적으로 추진되었을 뿐이다. 유엔기구간 합동호소를 통해 모금한 실적은 2000년 이모작 프로그램을 위하여 243만 달러(목표액의 6.2%), 2001년 7개 프로젝트에 304만 달러(목표액 5,800만 달러의 5.2%), 2002년 10개 프로젝트에 152만 달러(목표액 5,500만 달러의2.8%)를 모금했을 뿐이다. 따라서 AREP사업은 당초 계획한 여러 가지 사업 중에서 이모작 사업만이 제한적으로 추진되었을 뿐 나머지 사업은 실적이 매우 저조하였다.

120) 북한 외무성 부상 최수헌이 R/T Meeting에서 발언한 내용에 따르면 북한은 AREP사업의 대부분의 자원을 국내에서 충당할 수 있지만 연료, 중장비 부품, 전력용 장비, 그리고 양수장비의 구입을 위해 외화가 필요하다고 밝혔다. People's Korea, 1998.6.3.

한편, 국제농업개발기금(IFAD)은 1995년부터 북한의 농업개발을 위해 잠업개발사업(Sericulture Development Project), 작물 및 축산 복구사업(Crop and Livestock Rehabilitation Project), 전작지대 식량안보사업(Upland Food Security Project) 등 3개 과제를 추진해 왔다. IFAD는 1995년 이후 이들 3개 사업에 총 5,050만 SDR을 대출하였다. IFAD는 북한의 잠업개발사업(1996~2002), 축산복구지원 사업(1997~2003), 산간지대 식량안보사업(2001~2008) 등에 총 6,910만 달러의 자금을 대출하였다.

<표 Ⅳ-6> IFAD의 북한 농업개발 차관사업

대상사업	총사업비 (백만달러)	차관규모 (백만SDR)	결정일시	제공기간	차관조건
잠업개발사업	24.25	10.45	1995.12	1996-2001	5년 거치 20년 상환, 연리 3.4%
작물 및 축산복구사업	32.10	20.90	1997.12	1998-2003	10년 거치 40년 상환, 연 0.75% 행정수수료
전작지대 식량안보사업	41.77	19.15	2000.12	2000-2006	10년 거치 40년 상환, 연 0.75% 행정수수료
합 계	98.13	50.50			

* 출처: 권태진 외, 『국제기구의 북한농업 개발사업 추진방식 분석 및 적용방안』(서울: 한국농촌경제연구원, 2003), p. 61.

IFAD의 대북 잠업개발 사업은 협동농장과 관련 기관에 필요한 자금을 대출하고 기술을 지원하여 잠업 생산성을 향상시키고 잠업을 현대화하여 수출산업으로 육성, 농가 소득을 증대시키는 것이다. 주요 사업내용은 현재의 잠업 개선, 협동농장의 누에사육 확대, 잠종 및 뽕나무 묘목 연구 지원, 시범사업을 통한 인력 및 기술훈련, 사업관리 지원 등이다. 이 사업은 1996년 6월부터 시행되어 2002년 6월말 완료되었다.

이 사업의 총사업비 2,425만 달러로 IFAD의 대출금(Loan) 1,573만 달러(1,045만 SDR), 북한정부(Borrower Contribution) 421만 달러, 수혜자 부담(Beneficiary Contribution) 431만 달러로 사업이 추진되었다. 사업추진기관은 북한 농업성(사업추진 당시에는 농업위원회)이며, 평가기관은 IFAD, 사업감독기관은 UNOPS이다.

이 사업은 IFAD의 대출금이 국제은행제도의 문제점으로 인해 지연되어 1997년 초부터 시작되었다. 동시에 북한 농업위원회가 제도적인 문제를 완전히 해결하지 못하였고 프로젝트를 관리할 정규직원을 확보하지 못한 것도 사업 지연의 원인으로 지적되고 있다. 이 당시 북한 당국이 국제적 자금이 지원되는 사업을 추진한 경험이 없었던 점도 초기에 사업이 순조롭게 진행되지 못한 원인이라 할 수 있다.

그렇지만 사업 개시 이후 1998년과 1999년에 이 사업은 비교적 원만하게 수행되었다. 자금의 지원이나 사업의 진행 속도, 성과면에서 만족스러운 결과를 도출한 것으로 평가되고 있다. 뽕나무 생산량은 1995년 4.4톤/ha에서 9.0톤/ha으로 2배 이상 증가했고, 누에고치 생산량도 280kg/ha로 증가되어 사업 개시 전에 비해 50% 가량 늘어났다. 사업추진 지역 협동농장의 양잠소득은 총420만 원(210만 달러)에 달하여 농장원(농장원수 4만명) 1인당 100원 정도의 소득을 올리게 되었다. 이런 성과는 비료투입량의 증가, 양잠 재배면적의 확대, 농업용수의 원활한 공급 때문에 가능하였던 것으로 평가되었다. 중간평가에서는 기술적인 문제가 완전히 해결되지 않았고, 뽕나무 잎과 누에고치의 질이 확실하게 개선되었다는 증거가 없고, 개별농장 사이에 성과면에서 커다란 격차가 있는 것으로 나타났다.

2001년 1월 11일 IFAD와 대출협정이 체결된 전작지대 식량안보사업은 대상지역에 대해 지속 가능한 작물 윤작체계를 개발하고 친환경적 관리방식을 채택하여 식량증산과 협동농장의 소득 증대에 목적을 두었다. 사업지역은 량강도 삼수군과 풍계군, 황해북도 곡산군과 신계군 지역에 있는 46개 협동농장이다. 이들 두 지역은 공통적으로 소득이 낮지만 소득 향상 가능성이 높은 지역이기 때문에 선정되었다.

이 사업의 주요 내용은 소득이 낮고 식량사정이 어려운 전작지대의 협동농장을 대상으로 지속적 작물생산체계 구축, 씨감자 공급, 개별가구 및 협동농장에 대한 대출사업, 농산물 가공공장 건설, 환경보전 등이다. 총사업비 4,177만 달러는 참여 주체별로 IFAD 2,444만 달러, 북한정부 444만 달러, 수혜자 571만 달러, 그리고 WFP, UNDP, FAO, 이태리, CESVI 등이 공동으로 무상지원하는 718만 달러를 분담하였다. 사업집행기관은 북한 농업성, 사업협력기관으로 UNOPS가 사업의 공동관리와 감독을 맡고 IFAD가 사업에 대한

최종평가를 담당한다. 2001년 말 현재 대출금의 11%가 지출되었고 2006년 6월 말 완료될 예정이었다. 사업의 성과에 대한 구체적인 내용은 확인되지 않았다.

또한 IFAD는 1998년부터 2003년까지 작물 및 축산복구사업을 시행하였다. 이 사업은 585개의 협동농장에 비료, 농약, 트랙터 부품 등 주요 농업 투입물을 지원하는 작물복구 사업과 가금 사육, 농촌 신용대출, 염소 방목지 개발, 사료공장 건설 등 축산 복구사업으로 구성되어 있다. 이 분야의 사업은 전반적으로 사업성과가 큰 것으로 평가되었고, 특히 소규모 대출사업(개별 농가에게 가축을 구입할 수 있는 자금을 대출하고 그 수익금으로 대출금을 상환하는 제도)은 회수율이 100%에 가까울 정도로 성공적이었다.

(2) IFAD의 작물 및 축산 복구사업

(가) 사업내용

북한은 1995년 이후 심각한 식량난에 시달려 국제농업개발기금(IFAD)은 식량생산을 극대화하여 심각한 식량난에 봉착하고 있는 북한 주민에게 식량 공급을 증대시키기 위한 대책으로 1998년부터 2003년까지 작물 및 축산 복구사업을 추진하였다. 이 사업은 585개의 농장에 비료, 농약, 트랙터 타이어 등 주요 투입물을 지원하는 작물 복구사업과 가금 사육, 농촌 신용대출, 염소 및 방목지 개발, 사료공장 건설 등으로 이루어진 축산 복구사업으로 구성되었다. 이 사업을 위한 총 기본비용은 3,010만 달러, 물량 및 가격변동을 고려한 사업규모는 3,210만 달러이다.

IFAD의 대출금 규모는 2,890만 달러(2,090만 SDR)이며 작물재배를 위한 농자재, 차량 및 농기구 구입, 토목공사, 가축 및 사료 구입, 금융, 훈련 운영비에 지출하였다. 대출조건은 10년 거치 40년 상환이며 연간 0.75%의 행정수수료가 부과되었다. UNDP는 공동 재정지원기관(Co-financier)으로서 60만 달러를 무상 지원하였다. 이 사업에 대한 북한 기여분은 260만 달러이며 일부 토목공사와 월급 증액분에 사용되었다. 협력기관인 UNOPS가 사업을 관리하였다. 1998년 12월 말까지 총 대출금의 64%, 1999년 말까지 81%, 2000년 말에는 91%, 2001년 말에는 95%가 지급되었다. 이 사업은 2003년 6월말 완료

될 예정이었다.

북한 정부의 사업담당자는 작물분야의 경우 농업성 농업생산과장이, 축산분야의 경우 축산총국 축산국장이 관련 업무를 조정하였다. 실제 사업은 사업관리사무소를 통해 추진되며 사업관리사무소는 사업수행에 대해 책임을 지며 도(道) 농촌경리위원회, 군(郡) 협동농장경영위원회, 리(里) 협동농장관리위원회와 긴밀하게 연락을 취한다. 중앙은행의 역할은 금융부문 사업을 관리·운영하는 것이다.

<표 Ⅳ-7> IFAD의 작물 및 축산 복구사업 내용

프로젝트	세부내역	사업내용	비용(백만$)
작물복구		·주요 농업투입물을 국제시장에서 구매하여 3개 도 30개 군의 585개 협동농장에 분배	14.1
축산복구	가금사육	·천마리의 산란계가 있는 2개의 산란계사육장 ·2천마리의 산란계와 2천마리의 육계가 있는 복합 사육시설 ·4개의 사육우리 수리를 통한 구송 거위농장 지원 (2천마리 양계용 거위 지원 포함)	4.4
	농촌금융	·중앙은행과 국제적인 신용담당 전문가가 공동으로 대부 지침서 작성 ·총 55만 달러 중 절반을 일반가정에 가금, 거위, 염소, 돼지, 토끼 등의 사육용으로 대부, 나머지는 협동농장 축산담당 작업반에 대부	5.7
	염소·방목지 개발	·염소우리 건축과 수송장비 지원으로 구장 염소사육농장 지원 ·2,000의 염소를 참여 농가와 농장에 판매	2.9
	사료 및 사료공장	·7개의 사료공장 보수 ·중국으로부터 사료분쇄기 7대 구입	
	축산기구 지원	·중앙축산지원센터, 사료분석센터, 10개 군의 수의사 서비스센터 지원 등	2.1
	기본경비	·프로젝트 관리, 임시비	2.0
합계			32.1

* 출처: 권태진 외, 『국제기구의 북한농업 개발사업 추진방식 분석 및 적용방안』 (서울: 한국농촌경제연구원, 2003), p. 65.

(나) 사업성과

전반적으로 작물부문 사업은 매우 성공적인 것으로 평가되며, 사업 시행 전후 30개 군의 쌀 생산량을 비교하면 사업의 성과를 가늠할 수 있다. 사업지역에 있는 30개 군의 쌀 생산량은 1997년 506,000톤에서 1998년 719,000톤으로 213,000톤(45%) 증가하였고, 이에 따라 헥터 당 수량은 3.3톤에서 4.7톤으로 증가하였다. 이는 지원사업에 의한 농자재 공급 증가, 정부의 보완자재 공급, 사업지역의 양호한 기상조건, 협동농장 근로자의 적절한 노동투입에 기인한 것이다. 이와 관련 북한 농업성은 가구 당 소득이 1997년 평균 433원에서 1998년에는 740원으로 증가한 것으로 추정하였다. 협동농장의 작물 생산자재 대출의 상환액은 30,932천 원으로 대출자금 100%를 상환한 것으로 나타났다.

축산부문도 사업 시행 전후의 가축수를 비교하면 확실히 증가된 것을 확인할 수 있다. 염소, 닭, 거위, 토끼의 사육두수 증가가 확실하게 진행되었고, 특히 염소 사육두수의 회복은 매우 성공적인 것으로 협동농장의 사육두수는 1994년의 214% 수준, 개인의 경우는 109% 수준으로 늘어났다. 가축 사육두수의 증가는 협동농장보다는 개별농가에서 더욱 빨리 진행된 것으로 나타났다. 축산부문 사업의 상당 금액이 협동농장과 개별가구를 위한 융자에 배정되었고, 1998년과 1999년 가계 대출은 100% 상환이 이루어졌다.

IFAD의 프로젝트는 아래로부터의 점진적인 변화와 혁신을 가져오고 있으며 가장 대표적인 것으로 농촌 신용대부사업을 들 수 있다. 소규모 가축사육 목적의 신용대부는 개별 가구의 의사결정을 장려하고 개인들의 상업적 마인드를 함양한 것으로 보인다. 이를 통한 생산의 증가는 농민시장을 활성화, 소득 증가, 투입물에 대한 추가적인 수요 창출 등을 통해 농가 및 농장의 장기적인 변화를 유도할 수 있을 것으로 기대가 모아졌다.

잠업개발사업 이전까지 북한은 대규모 지원개발사업에 대한 경험이 전혀 없었다. 이 사업을 통해 북한 당국은 재정, 물자조달, 감독 등 내부적으로 효과적으로 사업을 운영하는 방법을 터득하였다. 개발사업관련 자금 사용에 있어서도 당초의 계획에서 크게 빗나가지 않았으며 균형지출을 유지하고 있어 긍정적인 것으로 평가되었다. 북한 당국의 사업비 기여 몫도 대출협정의 의무조항을 충분히 만족시키는 수준이다. 사업 수행과정에서 북한 당국과

IFAD, UNOPS 사이에 신뢰할만한 관계가 구축된 것은 매우 바람직한 현상이었다.

국제농업개발기금(IFDA)은 1996년부터 2008년 6월까지 진행한 북한 협동농장 주민을 위한 소액대출지원 사업을 북한의 요청에 의해 2010년부터 재개할 예정이라고 밝혔다.[121] IFAD는 지난 12년 동안 북한의 90,900 가구를 대상으로 가구당 50달러 미만의 소액대출을 지원해 왔다. 북한을 방문한 IFAD의 가네쉬 디파 북한 담당자는 대출을 받은 협동농장 주민들은 대출금으로 돼지나 씨감자를 구입해 예전보다 나은 생활을 하고 있다고 소액대출지원 사업을 높게 평가하였다.

국제농업개발기금(IFDA)의 소액대출지원 사업은 IFDA가 조선중앙은행에 자금을 지원하고, 이 은행이 자체자금을 더해 군 단위의 지방은행을 통해 선정된 협동농장과 주민에게 소액자금을 대출하는 방식으로 운용되었다. 소액대출을 받은 농장과 주민들은 가축이나 영농기구를 마련해 농업생산성을 향상시킨 후 잉여 가축이나 식량을 팔아 지방은행에 자금을 상환한다. IFAD의 직원은 정기적으로 방북, WFP와 FAO 직원의 협조를 받아 감시 활동 진행해 왔다.

라. 대북지원의 효과와 시사점

(1) 대북지원의 효과

국제사회의 대북지원은 북한 취약계층의 기아문제를 해결하는데 핵심적인 역할을 함으로써 인도적 차원에서 커다란 성과가 있었다. 유엔은 북한 인구 2,300만 명 중에서 외부의 지원이 없을 경우 심각한 식량위기를 겪게 될 취약계층을 600만 명 내외로 추산하고 있다. 이들 취약계층은 어린이, 노인, 임산부 및 수유부, 환자, 연금생활자 등으로 국제사회의 주된 지원 대상이다.

북한의 식량생산 능력과 수입능력을 감안할 때 이들 취약계층을 지원하기 위해 최소한 연간 50~80만 톤의 식량이 지원되어야 한다고 국제기구는 판단

121) "북, 유엔기구에 소액대출사업 재개 요청," 『연합뉴스』 (2008년 12월 12일).

하고 있다. 최근에는 대북 식량지원이 줄어들었지만 그 동안 대북 식량지원은 연간 1억 달러 내외로 국제곡물시세로 환산하면 대략 40만 톤 내외가 된다. 그리고 우리 정부가 차관형식으로 제공하는 쌀을 포함할 경우 연간 80만 톤 내외의 식량이 외부로부터 지원되는 셈이다. 따라서 국제사회의 대북 식량지원은 북한의 취약계층을 기아에서 벗어나게 하는 결정적인 요소임이 분명하다.

그러나 이러한 지원분은 북한 주민이 인간다운 삶을 보장하기 위한 충분한 규모는 아니다. 북한 주민이 정상적인 영양 섭취를 위해서는 200만 톤 내외의 식량이 외부로부터 제공되어야 한다. 이런 점에서 남한을 포함한 국제사회의 인도적 식량지원은 북한 주민의 최저 생활수준을 보장할 정도에 그치는 수준이다. 또한 국제사회가 북한에 지원하는 식량은 곡물 위주이기 때문에 균형있는 영양소를 제고하는데 한계가 있다.

국제사회의 지속적인 지원을 통해 북한 어린이들의 영양상태가 상당히 개선된 것으로 나타나고 있다. 2002년 10월 유엔아동기금, 세계식량계획, 북한 당국이 공동으로 10개 시도에서 무작위로 추출한 6,000가구의 7세 미만 어린이와 어머니를 대상으로 영양조사를 실시하였다. 그 결과 1998년의 조사에 비해 지난 4년 동안 어린이의 영양상태가 상당히 개선된 것으로 나타났다.

대북 식량지원은 북한 시장의 곡물가격을 낮추어 물가를 안정시키는 역할도 하고 있다. 북한은 국가의 식량공급 능력이 부족하여 공공배급제도가 제대로 작동하지 않고 있다. 따라서 북한 주민들은 시장에서 비싼 가격을 주고 부족한 식량(곡물)을 구입할 수밖에 없는 형편이다. 남한의 대규모 쌀 지원이 개시되면 주민에 대한 곡물 배급량이 증가하게 되고, 이에 따라 시장의 쌀 가격이 하락하는 현상이 반복되어 나타났다. 즉, 국제사회의 대북지원은 북한 내 물자 공급을 증가시켜 시장의 물가 안정화를 가져와 주민생활의 안정에도 기여해 왔다.

또한 국제사회의 대북지원은 북한의 농업생산성을 향상시킴으로써 북한의 식량문제 해결에 기여하였다. 여기에는 남한이 북한에 제공해 온 연간 20~35만 톤의 비료가 결정적인 역할을 하였다. 남한을 비롯해 EU 및 국제민간단체 등 국제사회가 북한에 제공하는 비료의 총량은 북한의 연간 사용량의 70% 정도를 차지하고 있다. 남한을 포함한 국제사회의 대북 비료지원이 중단

될 경우 회복세에 있는 북한의 식량생산은 위축될 수밖에 없다.

국제사회의 대북지원은 북한주민에게 시장경제 원리를 학습시키는 효과도 있다. 국제농업개발기금(IFAD)은 '작물 및 축산 복구사업'을 통해 개별 농가에 소규모 대출사업을 도입하였다. 이 사업은 개별 농가에게 가축을 구입할 수 있는 자금을 대출하고, 농가는 이 자금으로 가축을 구입해 자신의 능력에 따라 사육한 후 시장에다 가축을 판매해 그 수익금으로 대출금을 상환하는 것이다. IFAD의 소규모 대출사업은 회수율이 100%에 가까울 정도로 성공적인 사업으로 평가되고 있다. 이러한 사업은 북한 주민의 소득증대는 물론 주민에게 시장경제 원리를 교육하는 학습효과도 큰 것으로 평가받았다.

그렇지만 이런 효과에도 불구하고 지난 1995년부터 시작된 인도적 차원의 대북지원이 북한경제 회생에 얼마나 기여했는지에 대해서는 의문이 남는다. 여전히 북한은 식량부족 상황에서 벗어나지 못하고 있고 경제상황은 개선의 기미가 보이지 않고 있다. 이것은 북한 개발과 연계되지 않은 단순 지원이 가지는 한계일 것이다. 향후 대북지원은 북한의 성장 잠재력을 제고하기 위한 방향으로 지원방식을 전환해야 한다는 점을 보여주고 있다.

(2) 대북 개발지원에 대한 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 차원의 대북지원이 가지는 한계를 인식하고 있으나 지원방식의 개선을 통한 대북지원에는 나서지 않고 있다. 그 이유는 북한의 인권, 체제이행, 핵 문제 등 정치적인 문제가 전혀 개선되지 않고 있기 때문이다. 이런 문제가 해결되기 전까지 인도적 지원을 넘어선 대북 개발지원은 사실상 어려운 실정이다.

둘째, 남한의 대북지원은 민간단체를 중심으로 소규모 개발지원에 대한 움직임이 있었을 뿐, 국제사회에서 시도한 중장기 개발지원 사업은 시도조차

할 수 없었다. 최근 몇 년간 많은 변화가 있었음에도 불구하고 아직까지 외국 원조기관이 북한 내부에 물리적으로 접근하거나 기관이 상주하는 것에 대해 북한로 인해 거부반응을 나타내고 있다. 남한의 경우 이런 접근성의 문제는 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. 현 정부가 들어서면서 남북관계가 악화되고 대규모 비료지원이 중단된 것이 이를 반증하고 있다. 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 축산복구 사업을 통해 대북 개발지원의 가능성을 확인할 수 있다. 북한의 관심사인 농업증산을 통해 북한 주민에게 식량공급 및 소득을 증대시키기 위한 이 사업에서 수혜자의 자발적 참여와 주인의식이 배양되었고, 사업 수행과정에서 북한 당국과 국제사회 사이에 신뢰할만한 관계가 구축되었다.

다섯째, AREP사업은 재원이 확보되지 않은 상태에서 수많은 프로젝트를 동시에 추진하고자 하였다. AREP사업은 유엔기구간 합동호소 목표액과 모금실적의 커다란 괴리에서 알 수 있듯이 일부 사업만이 간신히 수행되었을 뿐이다. 개발협력을 통한 지원의 경우 지원규모가 크기 때문에 그 효과도 더욱 높아질 수 있지만, 재원이 확보되지 않는다면 사업 자체의 실행이 불투명하게 된다. 따라서 개발지원의 경우 북한의 경제사회개발 과정에 필요한 자금수요를 지원할 수 있도록 안정적인 재원확보 방안이 선행되어야 한다.

마지막으로 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. 그리고 이런 계획은 북한 내부에서 동원할 수 있는 노동력과 자원을 투입해 주체적으로 실행할 것을 촉구하고 있다. 다만 국제사회는 이러한 계획을 북한이 효과적으로 추진할 수 있도록 지원한다.

4. 대북 개발지원의 효과성 제고 방안

가. 개발지원 방식으로의 전환

인도적 지원(humanitarian assistance)은 자연재해 및 전쟁 등으로 발생한 긴급상황에서 제공되는 지원을 의미한다. 식량, 식수, 의약품, 기타 생명 연장을 위해 필요한 기본적인 물품을 제공한다. 반면 개발지원(development assistance)은 생산의 지속이나 생활수준 향상과 관련된 인적, 물적 역량 구축을 목적으로 하는 프로그램이다. 국제적인 규범에 따르면 개발지원은 문제와 그 원인에 대한 주의 깊은 평가를 토대로 제공된다.

인도적 지원이 긴급구호 목적(단기효과), 공여자에 의한 수요조사, 투입중심의 전달, 일방적 관계, 공여자 주도로 이루어지며 전제조건이 거의 없다. 반면, 개발지원은 지속가능한 발전 도모(장기효과), 협상이 필요한 전제조건 존재, 수혜자에 의한 수요 체계화, 투입·전문성·역량배양, 파트너십과 팀워크 관계, 수혜자와 공동으로 주도한다는 점에서 대비된다.

1995년 이후 식량난 등 북한의 인도적 위기상황의 개선을 위한 국제사회의 대북지원 노력이 지속되어 왔다. 그렇지만 여전히 북한의 상황은 개선되지 않았고 불투명한 상태이다. 세계식량계획(WFP)과 유엔식량농업기구(FAO)는 2008년 12월 북한주민 가운데 2009년 중 식량지원이 필요한 주민은 거의 900만 명에 육박한다고 밝힌바 있다.[122)]

그동안 대북지원 활동을 해온 국제사회의 각종 비정부기구들은 장기간의 긴급구호에도 불구하고 북한의 빈곤, 기아, 보건의료 상황, 인권, 체제개선 등의 성과가 나타나지 않아 '원조 피로현상'을 보이고 있다. 2004년 용천사고를 통해서 재확인된 북한의 식량사정 및 보건의료 상황은 국내외 대북지원 주체들로 하여금 원조 전략 및 방식의 전환에 대한 문제 제기의 계기로 작용하였다.

북한 위기의 근본 원인은 구조적인 것이며, 따라서 인도적 지원만으로는 문제해결에 한계가 있다. 인도적 지원만으로는 북한이 빈곤에서 탈피할 수

122) 〈http://www.reliefweb.int〉 (United Nations news services, Lack of funding forces UN food agency to downsize work in DPR Korea, July, 1, 2009).

없으며, 오히려 원조의존적 체질을 정착시켜 경제발전을 저해할 가능성도 있다. 인도적 지원과 함께 경제발전 및 지속 가능한 성장을 위한 지원이 필요하다.

남북협력기금을 활용한 남한의 인도적 대북지원은 무상지원의 성격을 띠고 있다. 따라서 여타 개도국에 대한 개발지원 사업방식을 도입할 경우 대북지원의 종합적 계획과 전략의 수립, 대북지원 사업의 추진방식, 기금의 운용제도, 국내외 협력체제 등을 추진하는데 유용할 것으로 보인다.

원조 선진국 및 국제사회의 공적개발원조(ODA) 공여 경험은 60년 이상이 되고 있다. 이들의 인도적 지원을 포함한 개발지원에 대한 다양한 사례와 경험은 남한의 대북지원에 대한 대안을 제시해 줄 수 있을 것이다. 즉, 북한의 빈곤해결 및 경제성장을 위한 개발지원방식으로의 전환에 대한 유용한 지침이 될 것이다.

국제적으로도 재해나 분쟁으로 인도적 위기를 경험했던 국가들에서는 단기간의 긴급구호가 끝난 이후, 개발지원 방식으로 이어졌다. 북한경제의 구조적 변화를 통한 자생력 제고를 위해서는 대북지원 방식을 개발지원 방식으로 전환하는 것이 불가피하다. 대북개발지원의 계획성, 투명성, 효율성, 효과성을 목표로 새로운 대북지원 정책의 추진이 필요한 시점이다.

2005년 9월 북한은 2006년부터 유엔의 '인도적 지원'을 더 이상 받지 않고 '개발지원'을 수용하겠다는 입장을 유엔에 통보하였다. 미국이 식량문제를 정치적으로 다루고 있기 때문에 인도적 지원을 중단할 것을 요청하였다. 그 대신 주로 인프라 중심으로 한 국제 개발지원은 계속 받을 용의가 있다고 밝혔다.[123] 북한의 경제개발 전략은 기존 경제체제를 유지하면서 내부자원의 동원을 극대화해 나가는 것이다. 그렇지만 이런 전략으로는 만성적인 물자부족의 한계를 극복할 수 없다. 북한은 개발지원을 통해 긴급구호 성격의 단기적 지원에서 벗어나 경제발전에 도움이 되는 기술전수, 인프라 건설, 물적 자원 확보가 더 활발히 일어날 것이라는 기대를 가지고 있는 것 같다. 북한도 기존의 '인도적 지원'에서 '개발지원'으로의 전환을 원하고 있다.

123) 『로이터-연합뉴스』, 2005년 9월 24일.

나. 북한 개발지원을 위한 대내외 여건 개선

북한에서는 자본주의적 시장경제체제와는 다른 방식으로 재화의 수급이 이루어지고 있다. 2002년 7.1경제관리개선조치를 통해 일부 경제부문에서 개혁이 시도되고 있으나 생산성 향상을 위한 근본적인 제도적 변화는 일어나지 않고 있다. 생산성 향상을 위해서는 경제 주체들에게 인센티브를 부여할 수 있는 시장경제 제도의 확산이 필요하지만 최근 북한 당국은 시장에 대한 통제를 강화하고 있다. 대북 개발지원의 효과를 제고하기 위해서는 북한이 시장경제 제도를 보다 확대할 수 있도록 전략적으로 접근해야 한다.

북한의 경우 정책의 최우선 순위는 체제안정에 맞추어져 있다. 북한은 체제안정이 담보되지 않는 시장경제 체제의 도입과 확산에는 매우 소극적이다. 대북 개발지원을 위해서는 북한의 시장경제 제도 도입이 관건인 동시에 이것은 북한체제에 대한 위험 요인으로 작용하고 있다. 이런 딜레마에 처한 북한의 상황을 직시하면서 대북지원의 효과를 극대화할 수 있는 시장경제 제도 도입 여건을 국제사회의 협력을 통해 먼저 조성하는 것이 필요하다.

현재 북한이 경제발전을 위해 채택하고 전략은 국가 주도의 계획경제가 우위를 확보한 가운데 계획경제의 모순을 보완하기 위해 시장경제를 일부 허용하는 수준에 머물고 있다. 이런 북한의 현실적 선택은 경제성장을 추구하기 위해 시장경제 제도를 도입하더라도 여기에 수반되는 체제 불안의 위협요인을 가능한 최소화하는 데 주안점을 둔다. 이런 제한된 시장경제 제도의 도입으로는 잠재적인 경제성장의 동인이 제약될 수밖에 없다. 대북 개발지원에 앞서 북한체제의 안정과 시장경제의 확산을 동시에 고려한 북한지역 개발 여건의 개선과 향상의 필요성이 제기되고 있다.

북한의 경제개발 시나리오는 일반적인 개발도상국의 그것과는 매우 다름을 알 수 있다. 북한은 강성대국을 건설하겠다는 목표 아래 경제강국 건설에 매진하고 있다. 그러나 북한의 경제강국 건설 방식은 국방공업의 발전에 초점을 두면서 민생경제 부문은 군수부문에 대한 각종 자원을 최우선적으로 보장하도록 명령하고 있다. 군에 대한 강조는 국가주의와 연계해서 북한 경제발전을 도모하기 위한 이념적 근거로 작용하는 측면도 간과할 수 없다. 그렇지만 자원의 왜곡된 분배로 인해 경제성장은 답보상태에 빠져 있는 것이

북한이 처한 상황이다.

대북 개발지원은 체제안정 문제, 시장경제 체제 도입의 한계, 경제발전 전략에서의 국방공업 우선 등 북한이 당면한 대내외 환경에 대한 개선과 향상을 제공하면서 추진되어야 할 것이다. 북한을 둘러싼 전반적인 상황이 호전되지 않을 경우 대북 개발지원 자체가 성사되기 어렵고, 비록 성사된다 하더라도 그 성과를 장담할 수도 없을 것이다. 북한 핵문제에 대한 가닥이 잡히지 않는다면 대북 개발지원에 대한 여건 개선도 기대하기 어려운 실정이다.

다. 국제사회의 개발지원 동향 반영

국제사회의 개발도상국에 대한 개발지원 동향은 파리선언의 5대 원칙에 잘 반영되어 나타나고 있다. 이런 국제사회의 개발지원 동향은 대북 개발지원을 추진함에 있어서도 반드시 고려되어야 한다. 파리선언의 중간평가 결과에서도 나타나고 있지만 국제사회의 파리선언 5대 과제의 실천은 그렇게 성과적인 것은 아니다. 대북 개발지원을 효과적으로 추진하기 위해서는 어떻게 파리선언 실천과제들을 북한당국과 조화롭게 협력하는가는 매우 중요한 사항이다.

대북 개발지원을 성과적으로 추진하기 위해서는 수혜 당사국인 북한의 주인의식(ownership) 함양이 무엇보다 우선 제고되어야 한다. 보통 수원국은 저개발(발전) 상태에서 벗어나기 위해 경제사회개발전략, 즉 '빈곤감축전략(poverty reduction strategy)'을 수립해 제출하고 이를 토대로 공여국은 개발지원 전략을 수립한다. 이 과정에서 북한이 주인의식이 충분히 반영될 수 있도록 대북 개발지원에 대한 국제적인 여건 조성이 필요하다.

이렇게 북한이 수립한 개발전략은 공여국 원조와 일치될 수 있도록 조율(Alignment)되어야 한다. 조율 과정을 거쳐 대북 개발지원 관련 세부사업, 지원 규모 등을 결정한다. 이를 위해서는 공여기관과 북한 사이의 파트너쉽이 긴밀하게 형성되어야 한다. 또한 실제 사업 추진과정에서는 북한이 주도적으로 사업을 수행하되 모든 과정에서 공여국·공여기관 관계자의 참여 및 협의가 동반되어야 한다.

개발지원의 효과성 제고를 위한 조정 노력은 수원국인 북한과 공여국 간에

서만 필요한 것이 아니라 공여기관들의 원조활동을 상호 조정하는 것도 중요하다. 원조 조화를 실현시키기 위해서는 공여국 및 국제기구는 북한에 대해 공동의 합의사항 이행 및 원조 절차를 간소화해야 하고, 상보성에 의한 보다 효과적인 역할분담이 이루어지고, 협력적 태도를 위한 인센티브를 제공해야 하고, 효과적인 원조를 우선 제공하고, 조화로운 환경 평가 접근방식을 장려하는 노력을 병행해야 한다. 즉, 정부는 국제사회와의 원조 조화(Harmonization)를 바탕으로 대북 개발지원을 추진해야 한다.

개발성과의 관리(Managing for development results)를 위한 대북지원 시스템을 개선·정비해야한다. 여기에는 대북지원 사업을 총괄하는 전담기구의 설치는 물론 대북지원 사업에 대한 적절한 평가제도의 도입이 포함된다. 이렇게 대북 개발지원에 대한 관리를 체계적으로 수행하는 과정에서 향후 대북 개발지원 사업을 보다 효과적으로 개선·발전시킬 수 있다.

개발원조는 수원국·공여국 모두의 적극적 참여가 필요하다. 이것은 개발성과에 대한 양측의 상호책임성(Mutual accountability)을 내포하는 것이기도 하다. 대북 개발지원에 있어서도 상호 책임성 강화는 필수적인 사안이다. 특히 개발재원의 활용에 있어서 상호 책임성 및 투명성 확립은 개발사업의 성공과 실패를 좌우할 정도로 중요하다. 이를 위해 대북 개발지원(협력) 전략 수립 및 예산과정에서 국회의 역할을 강화해야 한다. 개발전략 이행 및 평가과정을 투명하게 하고 원조 관련 포괄적인 정보를 적시에 가감 없이 제공해야 한다.

라. 대북 개발지원 시스템 구축

향후 남북관계가 발전하게 되면 이를 규율하는 남북관계법의 변화는 불가피할 것이다. 즉, 남북관계 전반을 규율하는 기본법 제정의 필요성이 제기된다. 그리고 남북관계법 체계는 이런 '기본법'을 중심으로 해서 남북경협, 대북지원 등 각 부분을 규율하는 집행법을 갖추어야 한다. 현재 '남북교류협력법'은 남북 교류협력의 절차를 규율하는 절차법 성격을 가지고 있다. 대북지원 및 남북경협의 집행을 위한 별도의 법률이 제정되어야 한다.

대북 개발지원을 효과적으로 추진하기 위해서는 대북지원의 집행법으로

서 '북한개발지원법'의 제정이 필요하다. 이 법안은 대북 개발지원의 이념, 정의 목표 등을 포괄하고, 세부적으로는 개발지원의 집행기구와 집행절차에 대한 사항을 담는다. '북한개발지원법'의 입법 추진을 통해 대북 개발지원의 투명성, 효과성, 책임성 확보 방안을 검토하고, 이를 대북 개발지원에 대한 국민적 합의를 도출하는 계기로 삼아야 한다.

대북 개발지원은 개발도상국에 대한 지원형식이라 할 수 있다. 따라서 공적개발원조(ODA) 방식을 대북지원에 준용하기 위한 시스템과 시스템 운영을 위한 공적 기구의 설립이 필요하다. 과거 경수로사업의 집행을 담당하는 KEDO가 별도로 구성되었던 것처럼 대북지원 사업을 담당하는 전문 지원기구의 설립이 필요하다.

일관성 있는 대북 개발계획을 실시하기 위해서는 중장기 정책과 개발지원 계획을 마련해야 한다. 대북 개발지원계획은 남한의 북한개발을 위한 지원정책을 고려하여 북한이 필요로 하는 개발지원 수요를 반영해야 한다. 중장기 정책과 개발지원계획에 따라 무상·유상의 자금협력 및 기술협력 등의 지원수단에 대해서는 그 특성을 최대한으로 살려 유기적 제휴를 도모해야 한다. 이런 대북개발 지원계획은 국제사회와의 협력과 제휴를 통해 작성하는 것이 바람직하다.

대북 개발지원 사업은 사업 주체에 따라 남북 양자간 협력, 그리고 국제기구 등을 지원하는 다자간 협력이 가능하다. 남북 양자간 협력은 조건에 따라서 프로젝트 및 프로그램 원조, 기술협력, NGO 지원, 긴급 재난구호 등의 무상 원조와 양허성 차관을 제공하는 유상원조가 있다. 다자간 협력으로는 UN 등 국제기구의 대북사업 지원, 북한개발 국제기금 등에 출자 등을 예상할 수 있다.

대북 개발지원 사업을 위해서는 북한과의 정책협의를 통해 북한의 개발정책과 원조수요를 충분히 파악하고 남한의 원조방침을 제시해야 한다. 북한의 개발전략 속에서 남한의 지원이 효과적일 수 있도록 북한의 개발정책과 남한의 지원정책 조정을 도모해야 할 것이다.

마. 대북 개발지원 사업의 우선순위 선정

일반적으로 국제 개발지원에서는 사회적 및 행정적 인프라 또는 서비스 부문에 대한 예산배정 비율이 경제적 인프라 및 생산부문과 대등하거나 오히려 높은 편이다.[124] 사회분야란 교육, 보건의료, 인구, 수자원 공급 및 위생 등 인적자원의 보호·육성과 관련된 분야이다. 개발지원이 필요한 국가의 주민들 대부분이 제대로 교육을 받지 못하고 건강(영양)상태도 나쁘다면 좋은 인프라와 공장시설을 갖추어도 제대로 운영하기는 어려울 것이다. 따라서 물적 자본 투자에 앞서 인적자원의 육성을 위한 지원을 선행하는 것이 필요하다.

개발사업을 효율적으로 수행할 수 있는 행정시스템이 구비되지 않은 상황에서는 물적 자본에 대한 투자는 효율이 떨어질 가능성이 매우 높다. 국제개발지원에서는 해당국가가 가난할수록 그리고 제도와 정책의 비효율성 문제가 심각할수록 사회 및 행정 분야에 대한 개발지원에 더욱 큰 우선순위를 부여하고 있다.

북한에 대한 인프라 분야 개발지원 과제 중에서 전력지원이 가장 우선시될 것이다. 그리고 북한 지역 내 철도를 개보수 하는 등 교통인프라에 대한 지원이 필요하다. 대북 철도지원은 향후 시베리아 횡단철도(TSR)와 중국횡단철도(TCR)를 한국종단철도(TKR)와 연결한다는 의미를 담고 있다.

이런 대규모 인프라 사업은 북한 정부의 제도와 정책이 잘 구비되지 않은 상태에서 시행할 경우 자원이 낭비되거나 전용될 가능성이 높다. 그리고 비용이 너무 많이 들어가기 때문에 다른 유용한 개발지원 사업을 수행하기 어렵게 만든다. 특히 이런 대규모 대북 개발지원 사업에 대한 국민적 지지 확보에도 어려움이 있을 것이다. 따라서 대북개발 지원의 초기단계에서는 대규모사업보다 비교적 적은 비용으로 단기간에 실질적 성과를 거둘 수 있는 소규모 사업을 시행하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

국제적으로 생산분야에 대한 개발지원에서 농업분야에 대한 지원이 가장 우선순위이다. 이것은 실제로 개발도상국 대부분이 농업국가이기 때문이다.

124) OECD, *Development Cooperation Report 2007* (Paris: OECD, 2008), Statistical Annex Table 19.

북한은 1990년 이후 경제난으로 인해 농업이 북한경제에서 차지하는 중요성이 매우 높아졌다. 북한경제의 회복을 위해서는 농업생산성 향상을 통한 식량증산이 긴요하다. 대북 개발지원 사업은 농업분야에서 우선적으로 추진하는 것이 바람직하다. 생산분야에서의 대북 개발지원 사업은 인프라에서와 마찬가지로 소규모 시범사업을 우선 추진하고, 이후 단계적으로 사업을 확대해야 할 것이다. 현실적으로 대규모 투자자금을 필요로 하는 대규모 산업협력은 중장기 사업으로 실시해야 한다.

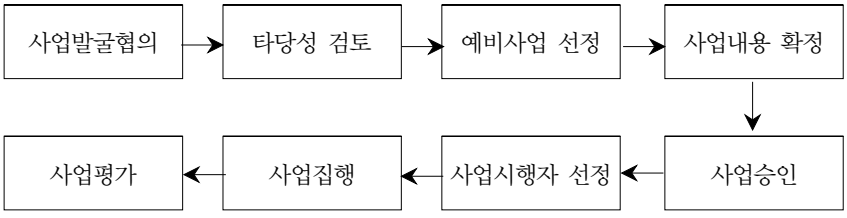
북한이 가장 필요로 하는 분야는 경제제도 구축 및 효율적 행정운영에 관한 교육 훈련, 에너지의 효율적 운영방법, 농업개발사업, 운송(교통)부문에서의 인프라 확충이다. 우선 추진사업 분야는 일차적으로 북한의 개발수요를 토대로 선정하고, 정부의 '비핵·개방·3000' 구상의 대북지원 분야를 구체화하면 될 것이다.[125]

바. 대북 개발지원 사업 시행절차 정형화

북한개발 중기전략 및 대북지원 전략 등을 토대로 북한과 개발지원 사업을 발굴하기 위해 협의한다. 여기에서 중요한 것은 북한의 개발지원 및 개발계획상의 개발과제에 일치(Alignment)할 수 있는 적정사업을 발굴하는 것이다. 대북 개발지원 사업 발굴은 북한 당국과의 협의를 통해 연중 실시하도록 한다. 동시에 국제기구 및 선진국 원조기관과의 대북지원 조화를 고려한 사업을 발굴해야 한다. 북한개발 촉진 및 원조의 효과성 제고를 위해 남한과 국제사회의 지원이 조화(Harmonization)될 수 있는 사업을 발굴하는 것이 중요하다.

125) '비핵·개방·3000' 구상에 따른 지원 사업에는 보건·의료분야에서 의료진 파견, 병원설비 개선 등 의료지원, 주택 및 상하수도 개선사업 협력이 있다. 교육부문에서는 30만 명 북한 경제, 금융, 기술 전문인력 육성, 북한 주요도시 10곳에 기술교육센터 설립, 북한판 KDI 및 KAIST설립 지원, 북한 대학의 경제, 금융, 통상, 교육과정 지원이 있다. 행정제도와 관련해서는 300만 달러 이상 수출기업 100개 육성, 북한지역에 5대 자유무역지대 설치, KOTRA 등 한국의 해외네트워크 활용한 북한 경제개발 지원, 전문 컨설팅(경제, 법률, 금융 분야 등) 인력 파견 등이 있다. 산업 및 에너지 부문에서는 북한 에너지난 해소를 위한 남북협력, 기간통신망 연결 및 항만, 철도, 도로 정비, 신경의(서울-신의주) 고속도로 건설이 포함된다. 이 밖에도 농업개발을 통해 식량난 및 절대빈곤을 해소하고, 산림녹화를 위해 1억 그루 나무심기 등도 고려되었다.

<그림 Ⅳ-1> 대북 개발지원 사업 시행절차



정부는 사업발굴 협의 단계를 거쳐 논의되고 형성된 사업에 대해서 북한 당국의 공식적인 사업요청서(Project Request Form)를 받도록 한다. 접수된 북한측 공식사업 요청서를 검토해 타당성조사 대상사업을 분류한다. 이 과정을 통해 선정된 요청사업에 대해서 개발지원 적정성에 대한 타당성조사를 실시한다. 조사과정에서는 사업내용을 수정·보완할 수 있다.

타당성 검토가 완료된 사업을 대상으로 사업의 경제, 기술, 재정, 환경, 사회적 측면 등에 대한 종합적인 사업심사를 실시한 후 우수한 예비사업을 선정한다. 이 예비사업에 대하여 북한정부 또는 북측 사업기관과 사업 관련 세부내용을 협의한다. 그리고 사업시행기관 사이에 사업의 세부내용 및 부담사항 등을 명기한 협의의사록을 체결한다. 합의된 내용에는 남북한 정부의 승인이 있는 경우에만 유효하다는 조건이 포함되어야 한다.

예비사업 중에서 우선 지원사업을 선정하고 사업계획에 반영한다. 우선 지원사업 목록을 기준으로 사업계획을 수립하고 정부의 사업승인 후 추진한다. 정부의 사업승인이 이루어지면 사업 집행계획 및 사업 시행자 선정 등을 통해 사업에 착수한다. 사업집행 단계는 집행계획 수립, 사업시행자 선정 및 계약체결, 사업집행 및 모니터링, 사업종료 순으로 진행된다.

대북 개발지원 사업은 프로젝트의 계획수립, 집행 및 성과를 평가해야 한다. 이러한 사업평가는 평가시기에 따라 중간평가, 종료평가, 사후평가로 구분하여 실시하도록 한다.

제5장

북한 사회개발지원 방안

제5장
북한 사회개발지원 방안

1. 서 론

북한 사회개발을 위한 협력의 중요성은 사회주의로부터 비롯되는 북한의 구조적 위기와 이를 해소하기 위한 탈 사회주의 체제전환의 당위성으로부터 비롯된다. 사회주의 체제의 구조적 위기는 식량위기라는 긴급구호상황을 유발하며, 만성적 경제 문제와 아울러 다양한 차원에서 부정적 영향을 초래한다. 사회시스템의 약화와 아울러 공공서비스 및 복지, 인간개발과 관련된 프로그램에 있어서 문제를 야기하며, 주민들은 만성적인 사회적 궁핍화를 경험하게 된다. 이는 복합적인 의미에서 인간능력약화를 의미하며, 자생력 회복에도 부정적 영향을 미치게 된다. 아울러 탈 사회주의 체제전환과정에서도 새로운 문제들이 발생한다.

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.

북한이 회생을 위해 체제차원에서 보다 근본적인 처방을 선택하고 인식을 전환한다고 하더라도 북한주민의 고통경감과 빈곤감소, 그리고 인간안보관점에서의 능력향상 및 인간개발의 문제가 자동적으로 해소되는 것은 아니다.

이 문제는 탈 사회주의 체제전환과정의 특성과 관계가 있다. 위기해소를 위한 탈 사회주의 체제전환과정은 그 자체로 또 하나의 새로운 사회적 위기와 아울러 구조화된 빈곤과 취약계층형성의 원인들이 될 수 있다.

사회주의 공업화의 수준이 높을수록 체제전환은 급진적 성격을 지니며, 이 과정에서 사회주의적 발전의 결과들이 시장경제에 기초한 새로운 특성으로 대체된다. 이는 기존체제의 해체와 새로운 체제의 건설을 동시에 진행시켜야 함을 의미하는 것이다. 따라서 사회주의적 발전과 공업화의 수준이 높을 수록 체제의 해체에 수반되는 사회적 변화가 다른 저발전 사회주의 국가에 비해 훨씬 크게 나타나게 된다. 러시아의 체제전환에 따른 사회적 변화 및 부정적 특성이 부각되어 나타나는 것은 바로 이와 같은 점에 기초한다. 구 체제에서 형성된 수많은 특성들은 새로운 체제건설과정에서 변화와 새로운 적응을 요구받고 있으며, 이는 일상적 삶의 근본적 변화를 의미한다. 러시아의 경험에서 나타난 것처럼 급진적 체제전환의 경우 경기후퇴로 인한 영향이 사회의 제반 영역에 영향을 미치게 됨으로써 극심한 사회적 혼란과 하향화가 초래된다. 급진적 체제전환을 선택했던 러시아는 1990년대 초·중반 평균수명의 감소를 초래할 정도의 극단적 상황을 감수해야 했다. 이 과정에서 일부 특권층을 제외한 많은 수의 자질있는 구 사회주의 중간층들이 기회를 상실한 채 하층으로 분해되고 말았다.[126] 이는 발전을 위한 인적자원의 손실을 의미한다는 점에서 중장기적으로 부정적 영향을 미치게 된다는 점에서 문제가 있다. 북한의 경우도 위기구조의 지속은 자질있는 사회주의 중간층의 인적자원의 발전가능성을 원천적으로 봉쇄하게 될 가능성이 크다는 점에 주목해야 한다. 탈 사회주의체제전환과 시장화 과정의 경험은 경제개발과 아울러 사회개발에 주목해야 한다는 점을 역사적 교훈으로 남기고 있다.

이와 같은 교훈들은 북한문제의 해결에 있어서 적극적으로 적용되어야 한다. 북한체제의 위기구조가 지속되는 한 인간개발능력의 쇠퇴를 수반하는 사회적 위기가 심화된다는 점과, 현재와 같은 남북교류로는 북한주민들의 빈곤감소와 인간개발능력의 향상에 직접적인 효과를 기대하기 어렵다는 점에 주목해야 한다. 북한개발에 대한 경제주의적 차원의 일방적 관점을 지양

126) 서재진, 조한범 외, 『사회주의 지배엘리트와 체제변화』 (서울: 생각의 나무, 1999), p. 52.

해야 하며, 사회개발 역시 우선적 과제로서 병행추진 되어야 함을 인식해야 한다. 북한위기 구조 개선을 위한 남북경협 중심의 시각에 대한 교정이 필요하며, 긴급구호 중심의 인도적 지원도 북한개발, 특히 인간개발을 포함하는 사회개발을 지향해야 할 필요가 있다. 북한의 사회개발지원은 북한주민에 대한 직접적 효과와 아울러 중장기적으로 통일사회의 구성원들에 대한 인적 투자라는 점에서 중요한 의미가 있다.

북한 사회개발지원 방안의 모색은 일반적인 개발지원의 모델적용 및 개도국과 선진국과의 관계를 넘어 남북 특수관계를 고려해야 한다는 점을 주목할 필요가 있다. 또한 자본주의체제간의 관계가 아닌 체제상의 차이를 내포한다는 점에서도 세밀한 고려가 필요하다. 이 같은 점에서 북한 사회개발지원은 개발지원의 일반적 모델을 토대로, 남북관계의 특수성 및 체제상의 상이성을 고려한 새로운 모델을 기반으로 해야 할 것이다. 특히 통일한국사회의 건설과 이후의 국가발전을 위한 전략적 고려가 있어야 한다는 점에서 남북 사회개발지원의 특성을 찾을 수 있을 것이다.

2. 사회개발 논의의 변천

가. UN 논의의 전개

사회개발은 인간능력 개발과 깊은 관련을 맺고 있으며, 이를 위한 사회구조개선 및 보건, 위생, 노동과 교육 사회보장 분야 등에 관한 사회적 서비스의 개선과 관련되어 있다. 선진국의 경우 사회개발은 경제발전에 따라 발생하는 사회적 갈등의 완화 및 조정에 중점을 두고 있는 데 비해, 후진국은 인간능력 개발 및 사회적 환경의 조성에 중점을 두고 있다. 오늘날 사회개발의 궁극적 목적은 빈곤, 실업, 사회구성원간의 갈등 등 위협요인들을 개선하여 삶의 질을 향상하는 것으로 해석되고 있다.

사회개발에 대한 개념은 시대에 따라 다르며, 다양한 기원을 찾을 수 있으나 근대적 의미에서의 사회개발개념은 20세기 이후에서 발견할 수 있다. 사회개발개념의 형성과 사용과정은 UN의 관련활동과 깊은 관계를 맺고 있다. 1950년대 UN은 저개발국에 대한 원조와 그 효과에 대한 판단에 있어 선진국

과 다른 환경적 요인의 차이에 대해 주목했다. 그 것은 선진국과 저개발국간의 발전단계가 다르며, 발전을 위한 합리주의적 계획의 작동조건이 저개발국과의 선진국가간 차이로 인해 그 효과를 기대하기 어렵다는 것이었다. 이에 따라 선진국가와 저개발국의 합리적 발전계획의 효과에 있어 차이가 두드러진 주된 영역으로 '사회영역'이 주목되었으며, 경제개발의 선행 또는 병행조건으로써 사회개발의 중요성이 주목받기 시작했다.

사회개발 문제가 본격적으로 논의된 것은 1957년 7월 국제연합 경제사회이사회의 「결의 663호」 였으며 이를 통해 "경제면과 사회면의 개발이 상호상관관계에 있음"을 인정하였으며, 국제연합총회 「결의 261호」 를 통해 재확인되었다. 이는 개도국에서의 사회개발은 선진국에서처럼 경제개발의 결과로 이해되는 것이 아니라는 문제의식과 관련이 있다. 특히 개도국에서 사회개발은 선진국과 다르게 경제개발의 선행조건 또는 병행 발전되어야 한다는 것이다. 중산층 수준의 교육, 보건·의료, 주거 등 인간능력과 관련된 사회복지 분야의 발전수준은 개발의 저해요인이 아니라 오히려 촉진요인이라는 것이며, 따라서 이에 대한 지속적인 투자와 관심이 요구된다는 것이다.

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.[127]

UN이 개도국 개발문제를 본격적으로 다루기 시작한 1960년대의 국제적 관심사는 동서냉전에서 남북문제로 변화하는 흐름을 보였다. 미국 케네디대통령의 제안에 따라 1961 UN은 1960년대를 'UN개발년도(United Nations Development Decade)"[128]로 선언하고 이후 10년마다 이를 설정, 개발과 관련된 목표와 개발전략을 제시해왔다. IDA(국제개발협회) 제2세계은행 설립, UN 무역개발회의(UNCTAD)설립, UN 개발 프로그램(UNDP) 설립 등 UN 관련 개발기구들이 만들어진 1차 UN개발년도(1961~1970)에 이어 제2차 UN개발년도(1971~1980), 제3차 UN개발년도(1981~1990), 제4차 UN개발년도(1991~2000) 등이 설정되었다.

제 1차 UN개발년도(1961~1970) 기간 중 1962년 UN의 경제사회이사회(ECOSOC)는 개발의 사회적·경제적 측면을 통합하는 권고 및 행동계획을 채택, 즉 개발이 경제적 차원을 넘어 생활의 질적 향상이라는 점에 주목했다. 그럼에도 불구하고 이는 개발의 사회적 측면에 대한 심층적 인식 및 구체적 전략에 한계를 보였다. 제2차 UN개발년도(1971~1980) 기간에는 개발의 경제적 측면과 사회적 측면의 구체적 통합이라는 인식이 생성되었다.[129] 이에 따라 환경, 인구, 기아, 여성, 주택, 고용 등 중요문제들에 대한 인식이 제고되었고, 이들 문제 중 어느 것을 핵심으로 설정하느냐에 대한 논쟁이 제기되었다. 이에 따라 1975년 인간중심의 개발을 모색하는 또 하나의 개발이 강조되었다. 제3차 UN개발년도(1981~1990)의 경우는 그 성과가 매우 미미한 것으로 평가받고 있다. 1991년에 시작된 제4차 UN개발년도 기간에 인간개발로 개발의 방향이 전환되었다는 점에서 특징이 있으며, 이 같은 관점에서 환경

127) 강문규, "국제개발원조변천사 및 세계동향," 『개발NGO의 해외원조사업』 (서울: 한국해외원조단체협의회, 2005), pp. 1~7.

128) UN개발년도는 설정된 10년기간 동안 개도국의 경제성장촉진 목표와 관련된 국제연합의 결의 내용이다. 1961년 설정된 당시, 10년 동안 개도국 목표 경제성장 연 5%, 선진국 국민소득 1%를 개도국에 원조로 제공한다는 결의를 하였다. 그러나 목표치의 달성에도 불구하고 남북격차가 심화됨에 따라 1971년부터 시작되는 2차 국제연합개발년도에서는 수정된 국제개발 전략이 채택되었다. 1980년대 제3차 국제연합개발년도라는 새로운 개발전략이 설정되었으나, 전세계적 불황 및 제1차 산품 가격하락 등으로 목표달성에 근본적 어려움이 발생하였다. UN은 1991년부터 시작된 제4차 국제연합 개발년도에서 경제성장의 가속화, 인구정책과 인적자원 개발, 빈곤 및 기아 제거, 그리고 환경에 대한 배려 등을 새로운 전략으로 내세웠다.

129) 그 구체적인 통합의 내용은 다음과 같다. ① 그 어떤 산업부문의 주민도 개발과 개혁의 틀에서 제외해서는 안된다. ② 국내개발을 유리하게 해주는 구조개혁을 해내고 모든 산업부문의 주민을 활성화하며 개발프로그램에 참여시켜야 한다. ③ 국내에서의 소득과 부의 공정한 분배를 포함한 사회적 공정성을 꾀한다. ④ 사람들의 잠재능력의 개발을 최우선으로 하며 고용기회를 제공하며 자녀들의 요구에 대응한다. 위의 글, p. 8.

문제도 최우선 과제로 등장했다. 1992년 '세계 정상 환경회의'와 1995년 '사회개발 정상회담'을 통해 'UN 아젠다 21'이 채택되었으며, '지속가능한 개발(Sustainable Development)'개념의 도입이라는 진전이 있었다.

나. 인간개발 개념의 형성

사회개발은 개발의 궁극적 목표달성과 중요한 상관관계를 맺고 있으며 인간 삶의 질 향상과 관련된 인간능력향상, 인간개발(human development)이라는 포괄적 문제의식과도 관련이 있다. 인간개발의 개념은 발전과 개발의 중심에 '인간'을 위치시키는 것(people-centered development)을 말하며, 따라서 인간 개개인의 생명과 복지를 중시하는 것을 의미한다. 인간개발의 관점에서는 발전이나 안전의 직접적 효과 및 평가의 고려에 있어 국가의 이익이나, 국민총생산, 공업화율 등의 차원보다는 각 개인수준을 주목한다. 1990년부터 UNDP가 매년 발표하고 있는 인간개발보고서(HDR, Human Development Reports)는 이와 같이 개개인이 받고 있는 혜택을 계량화한 인간개발지수(Human development Indicator)를 통해 인간의 평균수명, 문맹율, 교육 보급율, 남녀평등, 1인당 실질 GNP 등의 차이 산출하기 시작했다. 국제연합개발계획의 이 같은 시도는 기존의 국제관계가 국가의 이익과 안전을 중심으로 전개되어온 것과 달리 인간의 생명과 재산보호를 중시하는 인간중심의 안전보장이라는 인식을 토대로 한 것이다.

이에 따라 군사적 안전보장이라는 협의의 영역을 넘어 질병, 기아, 실업, 범죄, 마약, 환경오염, 인권침해 그리고 이외 제반 억압으로부터 인간을 지키는 인간안전보장의 중요성이 부각되었다. 전통적인 안보의 개념의 한계에 대한 논의를 바탕으로 1994년 UNDP의 인간개발보고서[130]는 인간안보(human security)라는 새로운 개념을 공식적으로 제기하였다. 인간안보는 "인간의 일상적 영역에서 안보를 확립하지 않고서는 세계가 결코 평화상태에 도달할 수 없으며, 미래의 갈등은 국가간보다는 오히려 국가내의 증폭되는 사회경제적 박탈과 불균형으로부터 발생할 것"이라는 문제의식에서 출발한

130) 〈http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994/〉.

다.[131] 보고서는 안보개념이 영토나 무기 보다는 인간과 개발과 함께 다루어져야 함을 지적하고 있다. 또한 인간안보의 관점이 새로운 패러다임인 '지속가능한 인간개발(sustainable human development)'[132]을 통해 추구될 필요가 있다는 점도 지적하고 인간안보 향상을 위한 투자 등 구체적인 실현방안을 제시했다. 아울러 세계사회개발정상회의(World Summit for Social Development)가 세계사회헌장(world social charter)을 채택하고, 지속가능한 인간개발 패러다임의 승인 및 인간안보를 위한 전 세계적 차원의 기금을 조성할 것을 제안했다.

2003년 유엔 인간 안전보장 위원회(the Commission on Human Security)의 공동의장인 사다코 오가타와 아미티아 센이 코피아난 유엔 사무총장에게 제출한 최종 보고서인 '인간안보 현재(Human Security Now)'[133]도 인간안보를 중심적으로 다루고 있다. 이 보고서에 따르면 인간안보는 필수적인 자유를 보호하는 것이며, 이는 위협적인 위험과 상황들로부터 인간을 보호하고, 인간스스로의 힘과 열망을 가질 수 있게 만드는 것을 의미한다. 아울러 인간안보는 사람들이 생존과 존엄성, 그리고 삶을 영위할 수 있게 만드는 복합적인 체계의 창조를 의미한다. 따라서 인간안보는 자유의 여러 형태, 즉 요구의 자유, 두려움으로 부터의 자유, 그리고 편익을 위한 선택의 자유 등을 포함한다. 이는 상보적 개념인 '보호(protection)'와 '능력배양(empowerment)'이라는 인간안보를 위한 두 가지 전략적 개념을 제시한다. 보호는 인간의 위험에 대한 방어를 의미하며, 관련된 규범과 제도와 그리고 절차들을 포함한다. 능력배양은 사람들이 자신의 잠재력을 발현할 뿐만 아니라 정책결정에 전적으로 참여할 수 있게 만드는 것을 포함한다.[134]

이는 세계화와 경제적인 발전에도 불구하고 지구촌의 많은 사람들이 아직도 권리의 박탈과 궁핍, 그리고 억압의 세상에서 살고 있다는 아미티아 센의 문제의식과도 일치한다. 아미티아 센에 있어서 빈곤과 기아, 기본권과 기초적인 정치적 자유의 침해, 여성에 대한 차별, 경제·사회적 차원에서 삶의

131) 〈http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1994_en_overview.pdf/〉, p. 1

132) 보고서는 지속가능한 인간개발은 인간과 직업과 자연을 지향하는 것(pro-people, pro-jobs and pro-nature)로 해석하고 있다. 〈http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1994_en_overview.pdf/〉, p. 4

133) 〈http://humansecurity-chs.org/finaleport/English/Finaleport.pdf〉.

134) 〈http://humansecurity-chs.org/finaleport/Outlines/outline.html〉.

지속가능성에 대한 위협의 증가 등의 문제는 저개발국가에서 뿐만 아니라 선진국에서도 여러 형태로 나타나는 것으로 이해된다. 아미티아 센은 이와 같은 문제의 해소가 발전의 중심적 내용이며, 발전이란 실질적 자유의 확장[135]으로 인식한다.

이와 같은 문제의식은 개발권(the Right to Development) 개념과도 관계가 있다. 개발권은 개발의 주체와 수혜자를 명확히 하고, 기본적인 인권 보장을 위한 질서와 의무를 정하는 권리를 말한다. 즉, 개발권은 "정치·경제·사회·문화적 과정으로서의 개발과 그 결과 및 이익의 공정한 분배에 있어 자유로운 참여를 통해 모든 개인 복지의 향상을 목표로 하는 것"과 관련이 있다. 개발권은 1986년 UN총회에서 채택된 개발권 선언[136]을 통해 구체화되었다. 전문과 10개 조항으로 이뤄진 개발권선언은 개인의 발전이 공동체의 발전과 불가분의 관계에 있다는 점과 개발을 정치·경제·사회·문화의 전영역에 걸친 포괄적 차원으로 이해하고 있다. 또한 인간이 개발의 수혜자이자 동시에 주체임을 주목, 참여의 중요성과 개인의 참여보장하는 국가의 의무를 강조하고 있다. 아울러 인종차별과 침략, 전쟁의 위협, 자결권 침해 등 위해요인을 방지하는 국가의 의무와 자원이 개발을 위해 사용될 수 있도록 보장할 의무를 명시하고 있다. 이와 같은 개발권 개념은 자유주의 철학에 기반한 브레튼우즈체제와 달리 국제경제 질서 재편을 통한 개발도상국의 이익을 대변하기 위해 결성된 유엔무역개발회의(UNCTAD)의 창설과 같은 맥락에서 해석될 수 있다.

다. 세계사회개발정상회의와 후속논의

제2차 세계대전 후 신생 독립국들의 발전과정에서 제기된 개발논의들은 1990년의 탈냉전기의 도래와 더불어 빈곤과 환경문제 등 경제외적인 사회문제에 대한 포괄적 고려라는 새로운 흐름에 직면하게 되었다. 이와 같은 새로

135) "발전이란 인간이 향유하는 실질적 자유를 확장하는 과정으로 볼 수 있다. 인간의 자유에 초점을 맞추는 것은 GNP의 증가나 개인소득증가, 산업화나 기술 진보, 또는 사회의 근대화로 규정하는 협의의 발전과 대조된다." 아미티아 센, 『자유로서의 발전』 (서울: 세종연구원, 2003), p. 19.

136) *Declaration on the Right to Development*, Adopted by General Assembly resolution 41/128 of 4 December 1986.

운 문제의식을 기반으로 한 국제적 노력이 '세계사회개발정상회의(World Summit for Social Development Copenhagen 1995)"[137]라고 할 수 있다. 위에서 언급한대로 사회개발이 국제적인 관심사가 된 것은 1960년대였으며, 개발경제개발과 사회개발의 균형을 이루기 위해 각 국가들이 노력을 해야 한다는 인식을 토대로 한 것이었다. 이에 따라 저발전 국가에 있어 복지의 향상을 위한 개인의 사회적 권리와 책임이 강조되었으며, 사회개발은 경제개발 촉진과도 연계되는 것으로 이해되어 왔다. 이는 저개발국가의 경제발전에 있어 사회적인 요인의 개선이 필요하다는 인식과 관련이 있었다. 그러나 오늘날 공유되고 있는 사회개발개념은 1995년의 세계사회개발정상회의의 논의와 밀접한 관련이 있다.

세계사회개발정상회의는 냉전종식과 민주주의의 확산, 시장경제질서의 확대 등 1990년대 도래한 새로운 환경변화를 배경으로 하고 있다. 당시 세계는 경제성장둔화와 빈곤 및 실업확대, 소외계층의 증가 및 마약 남용, 급속한 인구증가 및 환경오염 등 제반 사회문제의 확대와 직면해 있었다. 특히 기아를 수반하는 극단적 상황뿐만 아니라 개발수준의 양적 향상에도 불구하고 해소되지 않고 있는 전 지구적 차원의 빈곤문제에 대해 관심이 제고되기 시작했다. 이에 따라 1991년 국제연합경제사회이사회(UN ECOSOC) 사회위원회 의장의 제안으로 사회개발문제가 공식적으로 제기되었으며, 이에 따라 UN 차원에서 사회개발 필요성이 논의됨과 아울러 구체적 방안으로서 사회개발정상회의가 모색되었다. 인류의 사회진보와 생활수준향상을 목표로 한 세계사회개발정상회의에서는 115개국 정상 및 대표들이 모여 회의를 개최하였다. 정상회의의 주요이슈는 인권문제, 빈곤퇴치, 노동문제, 외채문제, 공적개발원조의 확대, 여성지위향상, 환경문제, 전환기 국가에 대한 지원 등이었다. 세계사회개발정상회의는 10개의 합의사항을 공동선언(Copenhagen Declaration on Social Development) 형식으로 도출하였으며, 구체적인 실천계획(Program of Action)에도 합의하였다.

세계사회개발정상회의는 경제개발 중심의 개발개념을 넘어 '인간'과 '지속가능성'을 고려한 새로운 방향성을 지향해야 한다는 합의를 도출했다는 점에

137) '세계 사회개발 정상회의'(World Summit for Social Development, WSSD)는 1995년 3월 6일부터 3월 12일 사이에 덴마크 코펜하겐에서 개최되었으며, 회의주제는 빈곤퇴치, 생산적 고용확대, 사회통합추진 등이었다.

서 진일보한 것으로 평가될 수 있다. 각 주체간의 상이한 이해관계와 국제관계의 복합성을 반영할 수밖에 없는 국가기구 및 정상차원의 노력의 한계에도 불구하고 세계사회개발정상회의의 실질적인 의의는 인간과 지속가능성을 중심으로 개발의 새로운 패러다임의 필요성을 지구촌차원에서 공유했다는 점일 것이다. UN은 세계사회개발정상회의를 통해 빈곤감소, 생산적 고용의 증대, 그리고 사회적 통합의 강화라는 목표의 달성을 기대했다.[138] 즉 '지속가능한 인간개발'이라는 주제로 전 세계적 차원의 인식공유라는 점에서 세계사회개발정상회의의 의의를 찾을 수 있을 것이다.

세계사회개발정상회의에서 채택된 코펜하겐 사회개발선언과 행동계획은 개발의 목표가 인간중심이어야 하고, 빈곤퇴치, 완전고용, 사회적 책임성을 수반하는 구조조정, 개발의 과정에서 여성의 중심적 역할과 시민사회의 적극적인 참여 등을 강조한 점에서 의의를 지닌다. 유엔이 외채, 구조조정, 무역불평등 같은 국제경제의 문제를 비교적 비판적으로 수용했다는 점에서 글로벌 거버넌스를 향한 성과라 할 수 있다.

세계사회개발정상회의와 관련된 후속조치로 2000년에는 UN 사회개발특별총회(2000년 6월, 제네바)가 개최되어 2015년까지 빈곤층의 비율을 반으로 줄인다는 내용을 골자로 한 빈곤퇴치선언문을 채택했다. UN 사회개발특별총회에는 UN 회원국, 관련국제 및 NGOs들이 참가하여, 1995년 사회개발정상회의에서 채택된 코펜하겐 선언 및 실천계획을 재확인하고 지속적인 사회개발을 위한 후속조치를 마련했다. 회의에서 채택된 선언문은 경제성장과 민주화, 완전고용, 부채탕감, 여성지위향상과 성평등, 사회정의와 평등에 기초한 다자무역 등에 관한 실천계획을 포괄적으로 규정하고 있으며, 총 129개 항목을 내용으로 하고 있다. 회의를 통해 코펜하겐선언 사회개발행동강령의 핵심 이슈인 빈곤퇴치, 고용확대 및 사회통합의 촉진 등 공약사항들을 이행하기 위한 결의를 재확인하였으며, NGOs 등 민간부문과 정부부문간 효율적 협력체계 구축 및 투명하고 효율적인 정부기능 강화의 필요성이 인식되었다.[139]

138) 세계사회개발정상회의를 통해 UN은 다음과 같은 세 가지 주요 목표를 설정했다. 첫째, 빈곤감소와 관련, 광범위한 빈곤상황의 감소와 제거를 위해 환경적으로 지속가능한 방식으로 경제적 사회적 효율성을 증대시키는 정책에 대해 최고수준의 합의를 도출. 둘째, 공용증대와 관련, 실업과 정체적 고용구조를 생산적 취업구조로 대체, 셋째, 사회통합과 관련, 사회불평등 및 파편화, 사회의 양극화문제에 대한 대응. 이대훈, "사회개발정상 회담의 논쟁과 결과 및 후속과제," 『사회복지정책』 (서울: 한국사회복지정책학회, 1995), Vol. 1, pp. 110~111.

그러나 세계사회개발정상회의의 결과에 대해 NGOs는 평등하고도 '지속가능한 사회발전'이라는 목표달성에 미흡하며, 개방적 자유시장에 대해 우호적 입장을 도출한데에 지나지 않는 다는 점 등이 지적되었다. 이 같은 맥락에서 세계경제의 조직에 있어 국가기구(Governmantal Organization)에 대한 의존 경향성에 한 비판이 제기되었다. 특히 NGOs는 인권(human rights)이 참여정치와 사회발전의 전제가 된다는 것과, 시민권, 정치권, 경제권 및 사회·문화권이 충족됨으로써 충족될 수 있음에도 불구하고 세계사회개발정상회의는 사회개발에 있어 인권이 참여정치와 사회발전에 기초가 된다는 것에 합의하는데 실패했다는 지적을 제기했다.[140]

라. 빈곤감소의 중시

사회개발지원의 중요성의 부각과 관련된 최근 동향에 있어서 간과할 수 없는 중요한 두 가지 계기를 살펴볼 필요가 있다. 2000년대 개발과 및 원조와 관련한 가장 중요한 두 계기는 유엔의 주도의 2000년 새천년선언(Millennium Declaration) 및 새천년개발목표(Millennium Development Goals)[141]와 2002년의 몬테레이회의에서 합의된 몬테레이합의[142]라고 할 수 있다. 새천년선언 및 새천년개발목표는 빈곤감소를 전 지구적 차원에서 개발의 총괄목표로 설정했다는 점에서 중요성이 있으며, 실제로 189개 나라에 의해 승인이 되었다. 이후 빈곤감소는 개발지원과 관련된 각 영역에 있어서 공통의 목표로 인정되고 있다. 2002년 몬테레이 회의는 새천년개발목표 달성을 위한 구체적 수단을 논의하기 위한 장이었으며, 회의 결과는 원조의 효과성에 대한 강조 등을 포함한 몬테레이합의(Monterrey Consensus)를 도출하였다. 빈부격차의 확대를 수반한 세계화에 대한 비판과 개발도상국 개발을 위한 방안 등이 논의되었으나, 가장 중요한 과제였던 빈국 지원의 재원 확대는 기대에 미치지 못했다. 특히 유엔 밀레니엄 정상회의에서 합의한 바 있는 선진국 GNP의

139) 보건복지부, 『2000 유엔 사회개발정책논의결과』 (2000), p. 77

140) 이신행, "코펜하겐선언과 지속가능한 개발," 『환경리포트』, 13호, 1995.

141) 〈http://www.un.org/millenniumgoals/〉.

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

0.7% 지원방안은 미국 등의 반대로 삭제되었다. 남미와 아프리카의 외채문제 등 사회개발정상회의 이후 상황의 변화는 개발에 대한 UN의 무력한 대응을 초래, 글로벌 거버넌스의 중심축으로써 UN의 입지를 약화시켰다.

2002년 8월 남아프리카 요하네스버그에서 개최된 '세계지속가능개발정상회의(World Summit on Sustainable Development: WSSD, 2002.8.26-9.2)'[143]는 경제성장 및 환경보전과 사회복지의 조화를 추구하는 새로운 정책지침을 제시하였다. WSSD는 이 같은 내용을 골자로 요하네스버그 선언문(The Johannesburg Declaration on Sustainable Development)을 채택하였다. 세계지속가능개발정상회의에서는 화학물질안전관리, 기후변화대처, 수자원관리, 자연자원보존관리 등 환경분야가 핵심의제로 다루어졌다. 정상회의에서는 지속가능발전의 3대축의 하나로 경제와 환경에 이어 사회부문이 설정되었으며, 사회분야에서의 빈곤퇴치가 주요과제로 다루어 졌다는 점에서 의의가 있다. 152개 분야에 걸친 이행계획서는 경제와 환경 이슈 이외에 빈곤인구의 감소 및 이를 위한 세계연대기금(WSF)의 설립을 주요 내용으로 포함하고 있다.[144]

그러나 세계지속가능개발정상회의에서 논의된 지속가능한 개발과 관련된 상업주의적 태도에 대한 비판이 제기되었으며, 교토의정서비준 및 세계지속가능개발정상회의 자체에 대해 비협조적인 미국의 태도에 대한 비판이 제기되었다.[145] 특히 NGOs는 빈곤퇴치와 환경문제해결에 대한 각국 정부의 과감한 태도전환을 요구하며 비판을 제기하였다. 세계사회개발정상회의의 결과에 대한 NGOs의 입장은 다음과 같이 정리될 수 있다. 첫째, 신자유주의 성장모델에 대한 비판, 둘째, 성장지상주의가 인간의 복지확대에 긍정적인 것만은 아니라는 비판, 셋째, 발전모델과 브레튼우즈체제의 비판, 넷째, WTO체

143) 동회의는 194개국 정부대표단, 86개 국제기구, NGO 등 4만명이 참가하였으며, 한국은 정부, 민간 언론인 등 400여명이 참가하였다.

144) 이행계획중 빈곤퇴치와 관련된 내용은 다음과 같다.
- o 빈곤퇴치를 위한 세계연대기금설립
  - 기금의 자발적 성격과 민간역할부문 역할 강조
- o 빈곤층 및 식수 등 위생시설을 이용하지 못하는 인구를 2015년까지 절반으로 감축
- o 빈곤퇴치를 위한 여성의 공평한 참여 권장 및 원주민고용증대와 경제활동제도 개선
- o 작업장내 근로자의 권리에 기초한 수익활동 및 고용기회 확대 지원

145) 환경문제와 관련된 기술적 문제들은 기업 및 이를 해결하기 위한 상업적 노력의 관심을 불러 일으켰으며, 따라서 WSSD의 경우도 관련 업체들의 상업적 활동의 각축장이 되었다는 지적들이 제기되었다.

제 등 국제무역질서에 대한 비판 등이 그것이다. 국제관계의 현실 및 개별 국가의 이익을 고려해야 하는 정부기구 대표들이 사회개발의 진정한 의의구현에 얼마나 기여할 수 있는가에 NGOs차원의 회의와 비판의 결과였다.[146)]

세계은행의 사회개발개념은 최근 20년간 개발의 교훈이 '인간우선(put people first)'이라는 점에 기반하고 있다. 이와 같은 맥락에서 사회개발은 개발과정에서 배제되어온 빈민들을 포함하는 것이며, 사회와 국가, 그리고 공동체간의 복합적 관계에 대한 이해를 요구한다. 세계은행은 사회개발과 관련, 평등하고도 지속가능한 개발은 국가의 사회적 맥락과 빈민들의 요구 및 우선적 필요사항들에 대한 적절한 대응을 필요로 한다는 점을 중시한다. 세계은행의 사회개발전략은 빈곤 극복이 적절한 경제정책보다 중요하는 점을 강조한다. 또한 포용적 제도(inclusive institutions)와 통합적 사회(cohesive societies) 그리고 책임있는 제도(accountable institutions)의 창조를 통한 인간능력의 향상을 강조한다. 포용적 제도(inclusive institutions)는 기회에 대한 평등한 접근과, 모는 사람들이 사회경제적 진보에 기여하고 그 보상을 공유할 수 있도록 촉진하는 것으로 이해된다. 통합적 사회(cohesive societies)는 남녀가 함께 일하는 것을 가능케 하고 갈등을 극복하게 하며, 다양한 이해관계들을 고려하도록 해주는 것이다. 그리고 책임있는 제도(accountable institutions)는 투명하며, 효율적이면서 공정한 방식으로 공적인 요구들에 반응하는 것으로 이해되고 있다.[147)]

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

146) 개발을 전문영역으로 한 NGO들은 정부기구 주도의 코펜하겐 회의의 결과를 우려하면서 다음과 같은 입장을 정리했다. 이대훈, "사회개발정상 회담의 논쟁과 결과 및 후속과제," 『사회복지정책』 (서울: 한국사회복지정책학회, 1995), Vol. 1, p. 112.
* 기존 ILO 조약과 사회권국제규약 등 지존 인권조약의 비준(2000년 기한)
* UN 사회경제이사회의 강화를 통해 세계경제를 민주적으로 통해
* 국제금융 및 실물시장에서 투기성 거래 금지
* 빈곤국가에 대한 국제적 금융지원
* UNDP와 사회권규약위원회를 통한 실시여부 감독 및 WSSD의 2000년 개최
* 사회복지, 인권, 지속가능개발, 고용증대, 차별철폐 및 시민사회 강화참여확에 대한 국가별 전략 수립.

147) 〈http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT〉.

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 경제중심개발개념의 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 협력체계로 이해될 수 있을 것이다.

3. 북한 사회개발 개념

북한 사회개발의 개념은 이상에서 논의한 결과들이 반영된 개념으로 경제개발과 병행한 북한의 사회적 측면에 대한 개발을 의미한다고 할 수 있다. 그러나 이는 사회개발에 대한 좁은 의미의 개념규정이라 할 수 있으며, 사회개발이 궁극적으로 경제개발의 한계를 극복하는 개념이라는 점에서 경제개발과 중첩되며, 포괄적 의미에서는 엄격하게 구분되는 것도 아니라고 할 수 있다. 포괄적 의미에서의 북한 사회개발은 북한주민의 삶의 질을 실질적으로 향상시키기 위한 인간개발 능력의 고양이라고 할 수 있으며, 이와 같은 점에서 경제적 측면에서의 개발과도 무관하지 않다.

북한 사회개발은 인간능력의 약화를 초래하는 빈곤 및 빈곤의 원인에 대한 복합적 인식을 전제로 하며, 대응 및 처방의 모색도 복합적 차원을 포함한다. 북한 사회개발의 개념은 북한내 존재하는 빈곤의 원인을 경제적 차원뿐만 아니라 인간능력의 약화를 초래하는 복합적 차원에서 찾으며, 특히 사회적 차원의 취약성에 주목하는 것이라 할 수 있다. 따라서 북한 사회개발을 위한 처방도 경제적 발전과 더불어 북한내 빈곤감소를 위한 지속가능한 발전과 관련된 교육의 확대, 양성평등, 영아사망률감소 및 보건·의료체계의 개선 등 직접적인 경제영역을 넘어 사회적 측면에서의 인간능력의 향상을 위한 복합적 차원을 포함한다. 북한 사회개발지원은 이와 같은 북한의 사회개발을 위한 포괄적 협력을 의미하는 것으로 정의될 수 있을 것이다.

북한 사회개발지원 개념은 일반적 개념과 달리 몇 가지 차원에서 특징을 보인다. 북한 사회개발지원의 특성을 이해하기 위해서는 개발지원의 일반성과 아울러 북한 사회주의체제로부터 비롯된 특징적 요소 및 분단체제에 의한 영향들을 고려해야 한다. 이는 북한개발지원은 자본주의체제 내적 관계가 아닌 상이한 체제 간의 관계이며, 북한문제는 절대적 저발전이 아닌 발전의 방향성 차이에서 비롯되었다는 점, 그리고 국가간이 아니라 민족내의 문제라는 특수성을 고려해야 한다는 점을 의미한다.

개발지원에 대한 일반적 개념은 자본주의와 시장경제를 토대로 저개발의 해소라는 문제의식을 전제로 형성되어왔다. 북한은 구조적인 위기에도 불구하고 사회주의 체제를 유지하고 있다는 점에서 일반적인 선진국과 개도국간의 개발지원 개념의 직접적 적용이 어렵다. 북한이 사회주의 국가라는 점은 북한 개발지원의 이해에 있어 복합적 의미를 지닌다. 북한의 평가에 있어 가장 기본적인 전제는 북한은 사회주의체제이며, 따라서 사회주의체제가 가지는 일반적 특성과 근본적 모순으로부터 자유롭지 못하다는 점이다. 북한 역시 스탈린주의로 특성화되는 현실사회주의의 여정을 걸어왔으며, 사회주의 공업화와 이에 부합하는 사회구조를 형성시켜 왔다. 이는 북한에 대한 저발전 개도국의 관점을 적용하기 어려운 이유 중의 하나이며, 북한은 사회주의방식으로 어느 정도 근대화 및 발전을 이루고 있다는 점에서 일반적 개도국과 차이를 보이고 있다. 북한의 위기와 빈곤문제는 절대적 저개발 상태에서 발생하는 것이 아니라 사회주의체제라는 구조적 위기에서 발생한 것이라는 점에서 개도국의 경험과 다르다고 할 수 있다.

일반적 개도국의 경우 문제는 저개발 상태에서 발생한다. 따라서 문제의 대부분은 저개발이라는 환경적 조건에서 기인하며, 문맹, 도시화, 보건, 의료시스템 등의 절대적 개발이 지체된 점으로부터 비롯된다. 그러나 북한의 경우 사회주의적 경로를 통해 일정한 개발의 경험을 가지고 있으며, 따라서 일정정도 근대화된 국가에 해당한다. 예를 들어 문맹률이나 도시화율, 산업화 비율 등에 있어 북한은 일반적 개도국과 차이를 보인다. 북한의 문제는 이와 같은 사회주의적 개발의 한계 및 체제상의 위기에서 발생하는 것이며, 따라서 절대적 저개발에서 비롯된 문제들과 차이를 보인다. 이와 같은 점에서 북한은 '체제상의 한계를 내포한 일정수준의 개발된 국가'로 이해되어야

하며, 사회개발지원도 이와 같은 관점을 바탕으로 추진되어야 한다.

자본주의체제간 개발지원은 절대적인 의미에서 개도국 근대화의 지체에 대한 지원을 의미하며, 따라서 '발전을 위한 새로운 건설'의 개념을 내포한다고 할 수 있다. 반면 북한의 경우 근대화의 절대적 지체가 아닌 근대화의 방향성의 문제라고 할 수 있으며, 따라서 사회주의적 발전의 방향성 전환에 보다 큰 의미가 있다는 점을 주목해야 하는 것이다. 이와 같은 점에서 탈사회주의 체제전환국에 대한 개발지원은 '발전을 위한 재개발'로 규정될 수 있을 것이다. 북한 사회개발지원 역시 이와 같은 맥락에서 해석될 수 있다는 점에서 개발지원의 일반적 경험의 직접적 적용에 있어 한계가 있다 할 것이다.

북한문제와 관련, 주목해야할 점은 북한 체제전환 및 통일과정에서 기대할 수 있는 북한 인적자원 능력의 잠재성이다. 일반적인 저개발국가와 다르게 북한의 경우 사회주의 발전국가에 해당하며, 이는 사회구성원의 상당수가 발전을 위한 잠재성을 지니고 있다는 것을 의미한다. 대다수 북한주민들은 시장경제와 민주주의를 이해할 수 있는 기본적 '근대성'을 공유하고 있으며, 이는 절대적 저개발 상태에 있는 국가의 주민들과 다르다는 것을 의미한다. 즉 북한주민들은 사회주의체제라는 상이성에도 불구하고 문자해독력 등 근대문명과 이를 재생산할 수 있는 기초적 소양을 지니고 있으며, 이와 같은 소양은 민주주의와 시장체제로 전환하는 초기비용의 감소를 의미하는 것으로 해석될 수 있다는 것이다.

문제는 사회주의의 와해기와 체제전환의 과정은 구 사회의 급격한 해체를 수반하며, 이 과정에서 총체적인 사회적 위기와 아울러 상당부분의 사회주의 지식인·전문가 등 자질있는 중간계층들이 하층 분해된다는 점이다. 사회주의체제의 붕괴로 부터 비롯되는 총체적 위기는 긴급구호를 필요로 하는 상황을 발생시킨다. 상시적인 기아의 위기에 까지 내몰린 북한주민들의 현실이 이를 증명한다. 상당수준의 사회주의 공업화를 달성한 북한체제의 모순은 식량위기라는 극단적인 상황을 초래했으며, 이미 수 차례 심각한 위기에서 상당수의 인적 손실까지 발생한 것으로 추정되고 있다. 이는 대다수 북한주민들이 인적개발능력의 향상보다는 하루하루의 생존을 위해 노력해야 함을 의미한다. 또한 체제전환과정의 전반적인 사회적인 혼란상황[148]은 사회주의 체제의 자질있는 계층의 인간개발능력약화를 초래하며, 이들을 하층분해하

는 경향을 보인다.[149] 이와 같은 상황은 중장기적으로 체제전환 및 시장체제의 정착과정에 부정적 영향을 미친다는 점에서 문제의 심각성이 있다. 따라서 사회주의 와해기 및 체제전환기에 있어서 인적잠재력의 유지와 개발의 문제는 무엇보다 시급한 과제로 다루어 져야한다.

인적개발능력의 약화는 탈 사회주의 체제전환 비용의 증가 및 효과성의 결여를 의미한다. 특히 북한의 미래를 책임질 수 있는 역량있는 계층들의 인적개발능력 쇠퇴는 북한체제의 시장화와 민주화를 위한 소중한 자원의 고갈이라는 점에서 심각성이 있다. 따라서 탈사회주의 체제전환 및 시장체제의 정착과정에서 인간능력개발문제는 직접적 경제개발에 앞서는 중요한 의의를 지니게 되며, 무엇보다는 긴급구호와 아울러 이를 넘어선 북한사회개발의 중요성 및 우선성에 대한 인식을 필요로 한다.

북한 사회개발지원의 이해에 있어 또 하나의 중요한 특징은 남북관계의 특수성이다. 북한은 분단체제에서 민족간 특수관계를 형성하고 있다는 점에서 남한과 기타의 국가들과의 개발지원 개념을 직접적으로 적용하기 어려운 점이 있다. 북한지역은 분단체제로 인해 일시적으로 주권행사가 제한되고 있다는 점에 주목해야 하며, 따라서 북한주민의 위기에 대해 이 들을 보호할 책임이 남한에도 있다는 점을 적극적으로 인식할 필요가 있다. 남북관계의 경색과 북한당국의 대남 적대적 태도에도 불구하고 북한주민들은 통일한국의 미래를 책임질 미래의 시민들이기 때문이다. 이같은 점은 북한 사회개발지원에 대해서도 보다 적극적인 태도의 전환이 필요하다. 이는 북한당국과 관계와 차별화되는 북한 주민에 대한 정책은 지속적으로 모색되어야 한다는 것을 의미한다.

남한사회와 지정학적 거리가 먼 나라와의 개발지원과 북한과의 차이는

148) 탈 사회주의 체제전환과정은 몇 가지 점에서 생활세계의 심각한 위기를 초래한다. 첫째, 구 체제의 해체과정에서 사회적 아노미가 발생한다. 둘째로 시장화과정은 경쟁은 규범과 가치를 무시한 '정글의 법칙'(brutal competition)속에서 진행되는 경향을 보인다. 셋째, 사회주의적 사회통제의 일시적 무력화와 아울러 사회주의의 기원을 가지고 있는 사법·경찰제도는 정당성을 상실한 채 사회통제기능이 약화된다. 넷째, 시장화와 개방화과정은 서구사회의 발달된 시민문화의 유입보다는 부정적 향락분화와 일탈적 삶의 방식들을 먼저 유입시키는 경향을 보인다. 조한범, 『러시아 탈 사회주의 체제전환과 사회갈등』 (서울: 통일연구원, 2005), p. 55.

149) 이와 같은 문제들은 러시아 체제전환 초기에 특징적으로 나타났다. 특권에 기반한 구 기득권층들이 '정당성을 결여한 유산자화 과정'을 진행시키고 있을 때, 상당수의 자질있는 러시아의 중간층들은 급속한 사회적 하향이동을 경험했다. 이들은 체제전환과정에서 자신들의 잠재력을 발휘할 기회를 얻지 못한채 전 사회적 궁핍화라는 환경에서 인적능력의 쇠퇴를 경험해야 했다. 위의 책, pp. 58~66.

바로 이 특수관계에 기인한다. 개발지원의 효과 그 자체로 목적이 달성되는 일반적인 경우와 다르게 남북한간 사회개발지원 및 그 결과는 남한사회의 미래와 직접적으로 연계되어 있다. 따라서 북한 사회개발지원은 그 자체를 넘어 중장기적 관점에서 국가발전전략과 연계될 수 밖에 없다. 이는 남북한간의 사회개발지원은 통일한국의 미래상과 연계된 중장기적·종합적 국가발전전략의 틀 속에서 해석되어야 한다는 것을 의미한다. 남북한은 통일을 전제로 한 단일민족간의 관계이며, 따라서 개발지원의 성격 역시 이로부터 기인되는 것이기 때문이다. 이와 같은 점에서 북한에 대한 사회개발지원의 개념은 일반적인 경우를 넘어 보다 복합적 의미를 지니게 된다.

이 같은 점에서 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.

4. 북한 사회개발지원 방향[150]

가. 북한 사회개발지원에 대한 인식의 전환

사회주의의 구조적 위기가 반복적으로 지속되는 상황에서 북한주민들은 사회적 위험의 증가와 인간개발능력의 지속적 쇠퇴로부터 고통을 받고 있다. 이는 북한체제의 자생능력의 근본적 약화를 의미한다는 점에서 인간안보의 심각한 위기이기도 하다. 이와 같은 관점에서 경제개발 우선의 관점, 특히 '남북경협확대=북한주민의 고통경감'이라는 등식에 대해 인식의 재고가 이루어져야 한다. 이는 사회개발을 경제개발과 동등한 차원에서 중시할 것을 요구하는 것이며, 북한사회개발분야에 대한 본격적인 자원과 인력의 투입을 필요로 하는 것이다. 북한의 사회개발에 대한 협력은 단순한 소모의 성격을 넘어 북한 주민이 겪고 있는 고통의 직접적 경감 및 북한 위기구조의 근본적 해결과 관계있기 때문이다.

이 같은 점에서 북한 사회개발협력에 대해 보다 적극적 인식이 필요하다. 인도적 지원의 경우 이를 통한 효과의 발생만으로 사실상 목적이 달성된 것으로 볼 수 있다는 점에서 이를 둘러싼 상호주의의 논쟁은 소모적인 측면이 있다. 대북지원을 둘러싼 상호주의논쟁은 남북관계의 특수성을 바탕으로 정치적 거래와 인도지원 및 개발지원과의 차이를 간과한데서 기인한다. 정치적 교섭으로 도출된 남북간 거래의 경우 반드시 상응하는 조치가 수반되어야 하나 인도지원 및 개발지원의 경우 지향하는 효과의 발생만으로 목표가 달성된 것으로 판단되기 때문이다.

이 같은 점에서 대북지원과 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

150) 조한범, 『북한 사회개발협력방안 연구』, pp. 63~65.

필요가 있다. 상호주의는 남북적대관계가 지속되는 상황에서의 남북협력이 지니는 원천적 한계에서부터 비롯된다. 그러나 정치적 거래가 아닌 개발지원에 있어 상호주의의 적용에는 무리가 있으며, 통일상황을 가정한 남북특수관계를 고려, 전향적인 태도 전환을 검토할 필요가 있다.

비대칭상호주의는 북한개발지원과 지원에 대한 북한의 상응조치가 대칭적일 필요는 없다는 점을 중시하는 것이라 할 수 있다. 남한의 지원에 대한 북한의 상응조치가 경제적 상호성과 군사안보적 차원뿐만 아니라 북한주민의 빈곤감소와 인간개발능력향상 등 포괄적 차원을 포함하는 것으로 해석되어야 한다는 것이다. 이는 경제주의적 관점을 넘어 북한의 사회개발차원의 효과 그 자체로 한반도 평화와 통일의 과정에 긍정적이라는 인식이 필요하며, 따라서 협력을 위한 자원의 투입에 대한 북한의 상응조치가 대칭적일 필요는 없다. 아울러 시간적 비대칭성도 고려될 필요가 있다. 즉, 개발지원과 지원의 효과의 발현에 있어 일정한 시간적 비대칭성을 인정할 필요가 있다는 것이다. 이와 같은 관점의 견지는 북한 사회개발지원에 있어 다양한 창의성의 발현을 가능케 할 것이다.

나. 북한 사회개발지원 모델의 정립

북한은 구 소련 및 동구권 등 사회주의 발전국가들과 다르며 중국과 베트남 등 사회주의 저발전상태에서 개혁과 개방을 선택했던 국가들과도 다르다. 북한은 적어도 사회주의 중진국 수준의 공업화경험을 지니고 있으며, 사회주의제도를 확고하게 정착시켜 놓았다는 특징을 지닌다. 따라서 특히 중국과 베트남 등에 적용되었던 개발지원의 경험의 북한에 대한 직접적 적용에 대해서도 신중할 필요가 있다. 중국과 베트남의 경우 사회주의적 발전이 지체된 상태에서 비 사회주의적 발전을 선택했으며, 개발지원도 이와 같은 맥락에서 진행된 것이었다. 그러나 북한은 진전된 사회주의적 발전의 부담으로부터 자유롭지 않으며, 결국 중국과 베트남의 경우 보다 더 많은 정책적, 제도적 변화를 수반해야 함을 의미한다. 이는 북한이 개발을 위해 기존 구조를 해체하는 비용을 더 많이 부담해야 한다는 것을 의미하며, 따라서 사회개발지원에 있어서도 새로운 관점의 적용을 필요로 한다. 바람직한 북한 사회개발지

원을 위해서는 이와 같은 특성을 반영한 새로운 개념과 모델의 설정이 필요하다.

북핵문제의 평화적 해법이 모색될 경우 북한에 대한 개발지원이 본격화될 수 있는 바탕이 마련될 것이다. 이 경우 국제사회의 북한 개발지원에 대한 논의도 본격화할 가능성이 있다. 문제는 북한의 특수성에 대한 이해 없이 개도국에 시행했던 프로그램이 무차별적으로 시도되는 경우라 할 수 있다. 이를 방지하고 북한 사회개발지원의 의미를 구현하기 위해서는 남북관계의 특수성을 반영함과 아울러 북한의 특성에 맞는 개발지원모델을 창출하는 것이 필요하다.

우선 북한에 대한 사회개발지원에 있어서 기존의 개발지원의 문제점의 해소 및 새로운 관점의 적용이 필요하다.[151] 특히 북한위기의 근본원인은 기술적 관점의 문제뿐만 아니라 사회주의로부터 비롯되는 것이며, 제도적 차원의 문제에 해당한다. 북한에 대한 개발지원은 인프라 및 설비투자분야에 대해서 시행되기 이전에 정책과 제도를 바로잡기 위한 지식과 자금을 원조해야 한다. 이 경우 원조수혜국인 북한의 의지 및 실현능력이 중요하다는 점이 고려되어야 한다. 따라서 북한정부의 개발에 대한 의지확인이 중요하며, 북한정부에 의해 실현가능한 효율적 개발로드맵이 제시되는 것이 전제되어야 한다. 이것은 개발지원의 효율성의 증대와 아울러 궁극적인 북한 개발지원의 성공가능성과 연계되어 있다는 점에서 매우 중요하다고 할 수 있다.

아울러 북한문제의 특성을 고려한 중장기적 관점의 '북한 사회개발지원 종합계획'의 작성이 필요하다. 이는 이미 남북관계발전 기본계획에서 필요성이 인정되고 있는 바, 효율적이고 구체적인 계획이 마련되어야 할 것이다. 북한 사회개발지원 종합계획은 남북관계의 특수성과 북한체제의 특성, 통일과정에 대한 순기능 및 통일비용의 감소, 북한 사회개발을 위한 글로벌 거버넌스의 형성, 그리고 국가발전 전략 등을 종합적으로 고려하여 작성될 필요가 있다. 계획의 작성에 있어 시민사회와 효율적 협력관계를 형성하는 것이 필요하며, 국제기구의 의견 및 경험도 반영할 필요가 있다.

151) 박형중, "개발지원의 일반 흐름과 북한 개발의 방향," (평화재단 세미나, 2007.10), pp. 8~9.

다. 빈곤감소의 지향

1990년대 이후 빈곤감소는 개발지원에 있어서 핵심적 의의를 지니고 있다. 따라서 북한 사회개발지원의 추진에 있어서 중요하게 고려해야 할 점은 북한주민의 직접적 빈곤감소를 주요 목표로 삼아야 한다는 점이다. 남북경협 및 대규모의 인프라 투자 등은 북한주민의 빈곤감소 및 인간능력향상에 대한 중장기적, 간접적 의미를 지닌 것이라 할 수 있다. 따라서 보다 직접적으로 북한주민이 사회개발지원의 영향을 받을 수 있는 조치가 필요하다. 이와 같은 점에서 '빈곤감소형 북한 사회개발'의 관점이 필요하며, '빈곤감소전략보고서(Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP)'의 북한적용이 적극적으로 검토될 필요가 있다. 북한의 경제회생 및 북한내 일반적 현상으로 존재하고 있는 빈곤의 감소에 있어서 북한정부의 의지 및 실현가능한 계획의 작성이 매우 중요하다는 점에서 빈곤감소전략보고서가 적극적으로 검토되어야 할 필요성이 있다. 빈곤감소전략보고서는 수혜국의 개발에 대한 의지의 표명인 동시에 주체적인 추진능력과 관계되는 것으로 북한경제회생을 위한 개발지원의 유치, 특히 국제사회에 대한 설득에 있어서 매우 중요하다 할 것이다.

북한의 사회개발 역시 북한주민에 직접적 효과가 발생할 수 있는 포괄적 빈곤감소를 주요 목표로 설정해야 할 것이다. 특히 빈곤감소전략보고서의 채택은 북한 사회개발을 위한 국제사회의 협력에 있어서도 필수적일 수 있음을 주목해야 할 것이다. 북한은 체제의 위협이 되는 개혁과 개방에 대해 우려하고 있으며, 국제기준에 맞는 원조수혜국가로서의 행위규범에도 익숙하지 않다. 특히 만성적 위기와 체제위협에 대한 피해의식을 가지는 북한이 개발에 대한 개방적 관점을 견지하는 일은 쉬운 과제일 수 없다. 그러나 북한의 자력갱생의 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 필요한 시점이라 할 수 있다.

라. 북한 사회개발지원 거버넌스(good governance)의 구축

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. 북핵문제의 평화적 해결이 진전될 경우, 북한 개발이슈가 국제사회에서 본격화 될 가능성이 크다. 북한개발과 관련하여 다양한 국제적 행위자들이 존재한다. 미국, 중국, 일본, 러시아 등 관련국과 EU 등 국가차원, UNDP 등 UN의 각 기구, IMF, World Bank 등 국제금융기구, 국제 NGOs 등은 북한 개발지원에 참여할 수 있는 행위주체들이라 할 수 있다. 북한 사회개발지원의 효과성은 이와 같은 국제적 행위자들과 바람직한 거버넌스의 형성을 필요로 한다. 북한개발 글로벌 거버넌스의 구축은 국제사회의 다양한 행위주체가 참여하는 다자간 협력방식으로 구체화될 가능성이 크다.

북한 사회개발지원과 관련된 남북한 및 국제적 차원의 다양한 행위자들의 존재는 북한 사회개발을 위한 다양한 경험 및 자원의 공유를 의미한다. 그러나 동시에 북한 사회개발에 관한 방향성에 대한 합의 및 공감대가 형성되지 않을 경우 다양한 주체들간의 혼선 및 비 효율적인 사업의 추진상황이 나타날 수도 있다. 이와 같은 점에서 남한은 북한개발을 위한 거버넌스의 형성에 있어서 중요한 역할을 수행할 필요가 있다. 특히 남북관계의 특수성과 북한체제의 특성을 고려하지 않은 사회개발의 일반적 모델이 북한에 적용될 경우 효과성 및 의도하지 않았던 부정적 결과들이 초래될 수 있다. 이와 같은 상황은 국제금융기구들이 북한사회개발을 주도할 경우 충분히 예상가능하다고 할 수 있다.

남북한은 궁극적으로 통합을 지향하는 분단국가라는 점에서 일반적 개발지원과 다르며, 따라서 북한 사회개발에 있어 남한은 중심적 역할을 수행해야 한다. 북한개발지원과 관련된 국제협력의 경우 어디까지나 중심적 주체는 남한이 되어야 한다. 북한은 일반적 개발지원의 대상이 아닌 미래의 통일한국의 한 부분이며, 따라서 우리주도의 국가발전전략차원에서 이해될 필요가 있기 때문이다. 남한이 국제사회의 한 부분으로 북한개발지원에 참여하는

것이 아니며, 이는 우리 주도의 북한개발지원에 국제사회의 협력을 유도해야 함을 의미한다.

아울러 남한 내부의 국내적 차원에서도 북한 사회개발지원을 위한 거버넌스의 형성이 필요하다. 이는 정부와 민간간의 효율적인 상호보완관계의 설정을 필요로 한다. 특히 북한사회개발은 통일한국의 미래와 연계된다는 점에서 국가발전 전략적 관점의 적용이 필요하며, 이는 정부와 민간의 긴밀한 협력관계를 통해 추진될 필요가 있다. 민간차원의 경우 민간분야가 자율적인 교류협력의 주체가 되어야 하므로, 민간이 주도적 역할을 수행하는 구조를 정착시켜야 하며, 사안의 특성상 정부의 역할이 효율적인 분야에 대해 정부가 직접 관여하는 것이 필요하다. 무엇보다 북한 사회개발지원과 관련된 중장기 로드맵의 작성이 필요하며, 이에 대해 정부와 민간이 인식을 공유해야 할 것이다.

마. 북한 사회개발지원 추진기반 강화

선진국의 경우 장기간의 개발지원의 경험을 가지고 있으며, 따라서 관련제도와 전문인력, 민간과 정부, 그리고 관련기업 등 효율적인 인프라를 구축하고 있다. 일본의 경우만 하더라도 이미 북한개발의 본격화에 대해 일정정도 준비가 이루어지고 있는 상황이다. 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. 이와 같은 점에서 북한 사회개발지원을 위한 남한사회의 추진기반강화는 시급한 과제라고 할 수 있다.

특히 선진국에 비해 사회개발지원과 관련된 경험과 노하우 등 전문성이 떨어지는 문제점에 대해서 적극적 대처가 필요하다. 이미 수십 년간의 사회개발지원의 경험을 지니고 있는 선진국의 사례에 대한 체계적 학습과 아울러 남북관계 및 북한체제의 특수성을 반영한 새로운 전문성을 확보할 필요가 있다. 정부내 부처간 북한 개발지원을 위한 협의체제의 강화가 필요하며,

민간과의 효율적 협력구도를 형성하여 북한 개발지원 전반 및 북한 사회개발 지원을 위한 종합적 협의체제로 발전시킬 필요가 있다. 또한 북한 사회개발과 관련된 민간차원의 전문성확보 노력에 대해서도 정부차원의 적극적 지원이 필요하다.

바. 북한 주민생활 여건 개선 및 직접적 효과성 지향

인도적 위기라는 시급한 문제에 직면한 북한주민의 특성을 고려, 남북사회개발지원의 중장기적 성격과 단기적 효과를 배합한 방식의 적용이 필요하다. 즉 사회개발과 관련된 포괄적 패키지를 구성, 북한주민에 대한 직접적 효과의 발생을 유도해야 할 것이다. 북한에 대한 개발지원은 북한주민의 고통경감과 빈곤경감, 그리고 인간개발을 위한 협력을 통해 보다 직접적으로 북한주민이 수혜자가 될 수 있는 방향성을 지향해야 한다. 남북한의 이해관계가 일치하는 남북경협은 북한주민들의 인간개발에 있어 간접적 의미를 지니며, 그 영향 또한 제한적이라는 점에서 한계가 있다. 이와 같은 점은 북한 사회개발지원에 있어서 북한주민을 직접대상으로 한 사회개발프로그램 적용이 중요한 원칙으로 다루어져야 함을 의미한다. 북한당국을 경유하는 간접적 개발지원은 지양되어야 하며, 개발지원 제공이 북한주민의 인간개발에 직접적 영향을 주는 방향으로 전환되어야 한다. 물론 이는 외부사조유입 방지 등을 견지하고 있는 북한당국의 태도 및 인식의 전환을 전제로 한다는 점에서 보다 적극적인 설득의 과정을 필요로 한다. 그러나 북한주민에 대한 직접적 효과성의 구현이 사회개발지원제공 주체와 북한주민간의 직접적·물리적 접촉을 필수적으로 요구하는 것은 아니라는 점에서 창의성의 발현이 요구된다.

사. 참여성의 확대

북한사회개발 및 기타 관련 사회적 여건개선사업에 북한주민의 직접적 참여성을 확대해야 할 것이다. 북한주민이 원조의 수동적 대상이 아닌 생활여건개선과 개발의 주체로서의 의식을 함양할 필요가 있다. 북한 사회개발지원의 성공에 있어서 북한의 관련기관, 그리고 북한주민들의 책임성과 참여성

은 필수적인 전제조건이 되어야 한다. 북한 스스로의 책임있는 주체적 역량의 발휘없이 사회개발의 효과성을 기대하기는 어려우며, 사회주의체제를 근간으로 하는 북한의 특수성에 비추어 이는 특히 중요한 문제라고 할 수 있다. 사회개발과 관련된 북한내 각 주체들은 스스로 자생력회복에 책임성 있는 역할(ownership)을 수행해야 하며, 이는 북한사회의 지속가능한 개발의 성공가능성을 높이게 될 것이다. 참여형 개발은 각 주체들간의 효율적 협력관계를 의미하며, 개발의 효과성을 높이게 될 것이다. 따라서 북한 사회개발지원에 있어서 참여성의 확대는 바람직한 거버넌스(good governance)와도 관련이 있다. 아울러 북한 사회개발과 관련된 성공적 거버넌스는 남한과 국제사회의 협력파트너와의 효율적 파트너십의 형성을 포함한다고 할 것이다.

제6장

비핵·개방·3000 구상과 대북 개발지원 추진방안

제6장
비핵·개방·3000 구상과 대북 개발지원 추진 방안

1. 서론

이명박 정부의 '비핵·개방·3000구상'은 북한의 비핵화가 진전이 있을 경우에 국제사회와 협조하여 경제·생활향상 등 5대 분야의 20대 과제를 추진해서 10년 내 북한주민 1인당 소득이 3000달러 수준의 경제에 이르도록 돕겠다는 구상으로 제시되었다. 이러한 5대 분야 20대 과제는 북한지역 5대 자유무역지대, 신 경의고속도로 건설 등과 같이 기존 대북정책의 수단이나 남북합의사항을 반영한 것도 있고 교육분야의 북한판 KDI, KAIST 설립 지원 등 적극적인 개혁과 개방의 촉진을 위한 제안도 있다.

<표 Ⅵ-1> '비핵·개방·3000 구상' 5대 분야 20대 과제

분야	정책목표	세부실천방안
Ⅰ. 경제	수출기업육성	1. 경제·법률·금융 분야 전문컨설팅 인력파견 2. 북한지역 내 5대 자유무역지대 설치 3. 연 300만 불 이상 수출가능 100개 기업 육성 4. KOTRA 등 한국 해외 네트워 활동
Ⅱ. 교육	산업인력양성	5. 30만 경제·금융·기술 전문인력 육성 6. 북한 주요도시 10곳에 기술교육센터 건립 7. 북한판 KDI, KAIST 설립 지원 8. 북한 대학의 경제·금융·통상 교육과정 지원
Ⅲ. 재정	국제협력자금 조성	9. World Bank, ADB 국제차관 등 400억불상당 국제협력 자금 조성 10. 남북교류협력기금 활용 11. 해외직접투자 유치 협력 12. 북·일 관계개선에 따른 일본의 대북지원금
Ⅳ.인프라	신경의고속도로 건설	13. 에너지난 해소를 위한 협력 14. 기간통신망 연결 및 항만·철도·도로 정비 15. 400km 신경의 고속도로 건설

		16. 대운하와 연계
V. 복지	인간다운 삶을 위한 복지 지원	17. 식량난 해소를 통한 절대빈곤 해소 18. 의료진 파견, 병원설비 개선 등 의료지원 19. 주택 및 상하수도 개선사업 협력 20. 산림녹화를 위한 1억 그루 나무심기

보다 포괄적 시각에서 보면, 남한 정부는 지금까지 남북간의 상생과 공영을 위한 협력과제와 관련해서 많은 제안들을 북한에 대해서 한 것을 알 수 있다. 즉, 김대중 대통령이 2000년 베를린선언을 통해 본격적인 대북지원을 천명한 이후 지난 8년 동안 여러 가지 형태로 북한의 경제재건을 지원하기 위한 제안들이 제기되어 왔다는 것이며, 2007년 정상선언에서도 다양한 분야에 대한 대북 경제협력 사업이 포함되어 있는 것이다.

이명박 정부의 대북정책은 이후 상생과 공영정책으로 명명되었으며, 이러한 맥락에서 비핵·개방·3000 구상은 상생과 공영정책을 통해서 구체화되는 것으로 파악된다. 상생과 공영 개념에 입각한 대북정책은 사실상 남한의 역대정부가 일관되게 추진한 것이라 할 수 있다. 즉, 노태우 정부가 7·7선언을 통해서 북한과 교류협력을 할 의사가 있다고 발표한 이후, 남한은 북한과 경제협력을 확대하겠다는 의지를 가지고 대북정책을 추진하여 왔다는 것이다. 이러한 남한의 일관된 의지에 대해서 북한은 간헐적으로 긍정적 응대를 하였다고 할 수 있으며, 남한이 대북경협 및 지원을 가장 활발하게 추진한 노무현 정부시기에도 미사일 발사 및 핵실험을 단행함으로써 한반도의 긴장을 고조시켰다는 것은 주지의 사실이다.

이러한 맥락에서 비핵·개방·3000 구상은 우선적으로 '비핵'은 북한의 비핵화가 남한의 대북정책에서 차지하는 비중이 매우 높다는 점을 적시하는 동시에 북한이 핵을 포기하지 않으면 남한과 국제사회가 제공할 수 있는 다대한 혜택을 받기 어렵다는 점을 강조하는 것이다. 또한 '개방'은 북한이 경제개혁과 개방을 추진하는 것이 북한 경제발전을 위해서 긴요하다는 점을 강조하는 동시에, 북한의 경제발전은 남한과의 협력뿐만 아니라 국제사회와의 협력을 통해서 이루어질 수 있다는 점을 적시하고 있다. 따라서, 북한의 경제발전을 위한 남한과 국제사회의 지원은 국제적 규격 및 관행에 합당하게 추진되어야 한다는 점을 포함하고 있으며, 남한의 대북지원은 한반도 분단상황의 특수성

을 감안해야 하지만, 일반적인 국제적 표준에 의해서 추진되는 것이 보다 효율적이라는 점을 감안해야 한다는 의미를 담고 있다. 한편, '3000'은 북한의 국민소득을 3,000달러까지 도달할 수 있도록 우리 정부가 지원하겠다는 구상을 천명한 것으로써, 남한과 북한간 경제협력이 실효성을 거두는 단계로 진입하기 위해서는 북한의 소득수준이 3,000달러 정도는 되어야 한다는 일반론적 의미와 함께 북한이 남한과의 경제협력을 추진하면 3,000 달러 수준의 경제발전도 가능하다는 비전적 의미를 동시에 가지고 있다. 한편, 국민소득 3,000달러 수준의 경제발전을 이룩하기 위해서는 북한이 비핵화를 진전시키고 경제적 개혁과 개방에 본격적으로 나서야 한다는 의미도 포함하고 있다.

이와 같은 이명박 정부 대북정책을 포괄하는 정신은 과거 정부의 대북정책과 다음과 같은 변화적 측면을 포함하고 있다고 할 수 있다. 즉, 이전 정부에서는 남북관계를 안정적으로 관리함으로써 평화를 유지하는 점을 우선적으로 하였다면, 현 정부는 남북관계를 새롭게 정립함으로써 궁극적으로는 자유민주주의와 시장경제원리에 의한 통일국가를 만들어 나간다는 변화를 내심 가지고 있는 것이다. 이러한 맥락에서 볼 때, 현 정부와 이전 양대 정부간 대북정책의 차이점은 3가지 사안에 대한 기본 인식에서 다른 면을 보여주고 있다.

첫째, 대북정책의 근간을 이루는 근본적 접근방식에 있어서 국제적 규범에 의한 일반적 틀을 중요시 할 것인가 또는 한반도라는 공간에 함께 살고 있는 민족이라는 틀을 강조할 것인가 하는 문제이다. 주지하다시피 이전의 양대 정부는 민족적 가치를 보다 강조하는 대북정책을 추진하였다고 할 수 있으며, 현 정부는 대북정책을 국제적 규범에 입각해서 추진하여야 한다는 입장을 보이고 있는 것으로 파악된다.

둘째, 남북관계의 운용에 있어서 이상주의적 접근을 강조할 것인가 또는 현실주의적 접근을 강조할 것인가 하는 문제이다. 이와 같은 대북정책 운용방식에 대한 신념체계와 관련, 2차대전 이후 미국이 주도하고 있는 국제체제의 운용에 대한 이해가 필요하다. 즉, 2차대전 이후 전세계의 국제질서를 주도하고 있는 미국 내에서도 이상주의와 현실주의의 차별화된 양대 이론이 부침을 보여주고 있다는 것이다. 미국은 특히 9·11 테러 이후 세계전략을 수립함에 있어서도 양대 이론의 전문가들이 각기 자유주의적 국제주의와

미국 주도의 일방주의적 대외정책을 적실성있는 대안이라고 제시하고 있다. 여기에서 이러한 이론이 중요하게 간주되는 점은 남한과 북한의 정책결정자들도 이러한 양대 사고의 틀에서 세계질서를 파악하고 있다는 점이다. 즉, 남한의 이전 양대 정부가 이상주의적 접근을 보다 중요시하는 경향을 보였다고 할 수 있다면, 현 정부는 보다 현실주의적 접근을 강조한다고 할 수 있다.

셋째, 북한체제 변화 유도에 대한 기본적 접근방법의 문제이다. 사실상 남한의 역대 정부는 북한이 자유민주주의와 시장경제체제를 받아들임으로써 보다 잘 살 수 있다는 사고 하에 대북정책을 구사하였다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 이전 양대 정부와 현 정부의 대북정책이 차이점을 보이는 것은 북한의 변화를 어떻게 이끌어내는가 하는 문제와 연관이 있다. 즉, 이전 양대 정부는 남북한간 경제교류와 협력의 양적 확대가 북한의 경제를 변화시키고 주민들의 의식을 향상시켜서 북한의 체제가 궁극적으로는 시장경제화 될 것이라고 믿었다면, 현 정부는 북한이 변화하기 이전에는 남북한간 경제교류가 제대로 된 효과를 발휘하기 어렵다고 간주하고 있는 것이다. 따라서, 북한의 경제가 발전하고 주민들의 삶의 질이 향상되기 위해서는 북한이 개혁과 개방의 길로 전면적으로 나서는 것이 중요하다는 점을 강조하고 있는 것이다.

이와 같은 측면에서 볼 때, 현 정부는 북한이 정상국가화 되는 것이 북한의 제반 문제점을 해결하는 가장 근본적인 해결책이라고 간주하고 있다. 사실상 북한은 지구상에 유일하게 남아 있는 사회주의를 고집하는 국가라고 할 수 있으며, 2차대전 이후에 유일하게 권력을 세습한 독특한 국가이다. 이러한 북한의 특수성이 북한 주민의 생존권을 보장해 주었다면 칭찬받을 일이겠지만, 주지하다시피 북한은 현재 지구상에서 가장 가난한 국가 중의 하나로 전락하였으며, 주민들의 기본적인 생활조차도 보장해 주지 못하는 국가인 것이다. 따라서, 현 정부는 북한을 국제사회의 책임있는 일원으로 활동하도록 하는 것이 남북관계를 정상화하는 것이라는 정책기조 하에 대북정책을 추진하고 있는 것으로 파악된다.

이와 같은 맥락에서 볼 때, 대북 개발지원도 국제사회의 보편적 기준에 의해서 추진되어야 하는 것이 바람직할 것으로 사료된다. 그럼에도 불구하고, 지구상에 유일하게 존재하고 있는 남북한의 분단상황은 여전히 특수성에

기반한 조치를 강조하게 한다고 할 수 있다. 또한, 북한의 경제가 매우 열악한 상태에 놓여 있으며, 북한 주민들은 기초적 생활수준도 보장받지 못하고 있는 상황이지만, 북한은 핵 및 미사일 개발에 국가의 중요한 자원을 동원하고 있기 때문에, 이러한 문제에 대해서도 고려해야 할 필요가 있는 것으로 사료된다. 아래에서는 이러한 차원에서 대북 개발지원의 방향성을 비핵·개방·3000에서 제시하고 있는 대북정책의 근원적 사고와 연계된 문제들을 논하고자 한다.

2. 비핵·개방·3000 구상과 대북 개발지원 추진방향

가. 국제적 기준과 남북관계 특수성

북한에 대북 개발지원을 실행할 수 있는 국제적 주체는 다자간 기구와 양자적 원조를 희망하는 각국 및 국제적 NGOs가 있다. 본 연구에서는 개발지원을 공여할 경우에 보편적으로 통용되는 국제적 기준에 대한 분석을 통해서 비핵·개방·3000 구상이 함축하고 있는 의미와의 정합성을 도출하고자 한다. 사실상 개발지원도 국제사회의 다양한 주체들에 의해서 수행되고 있기 때문에 그 형태도 매우 다양하다. 따라서, 논리의 명료성을 기하기 위해서는 개발지원을 수행하고 있는 대표적 다자기구들에서 적용하고 있는 국제적 기준을 점검해 보는 것이 필요한 것으로 사료된다. 첫째, 세계은행의 개발지원 원칙 및 전략을 살펴보면 다음과 같다. 세계은행은 중·저소득 개도국에 중장기 개발자금을 지원하는 국제부흥개발은행(IBRD)과 저소득 개도국에 대한 양허성 자금을 지원하는 국제개발협회(IDA)로 구성되어 있다. IBRD는 회원국의 출자자본금, 차입금, 이익잉여금, 운용수익 등을 통해 재원을 조달하나 주로 국제금융시장에서 채권을 발행하는 방식과 회원국의 정부나 중앙은행으로부터의 차입금에 의존하고 있다. IDA는 회원국의 출자금, 출연금, IBRD로부터의 이전수입, 재원운용수익 등을 통해 조달하나 주로 정기적인 재원보충을 통한 회원국의 출연금에 의존한다.[152] IBRD의 지원대상국은 1인당 GNI

152) 장형수 외, 『다자간 개발기구의 체계 및 활동』 (서울: 통일연구원, 2008), p. 7.

6,055 달러 이하인 중소득 개도국이며, IDA의 지원대상국은 1인당 GNI 1,025 달러 이하인 저소득 개도국이다.[153] 세계은행의 개발지원 원칙은 포괄적 개발체계(CDF)에 의해서 ① 장기적이고 전체를 보는 비전, ② 수원국의 주인의식, ③ 수원국 주도의 파트너십, ④ 성과중시 등 4대원칙을 제시하고 있다.[154]

둘째, 유엔개발그룹(UNDG)은 개발에 대한 역할을 맡고 있는 유엔의 기금, 프로그램, 기관, 부서, 사무소의 연합체로 구성되어 있으며, 총회, 집행위원회, UNDG 그룹 등에 의한 거버넌스 구조하에 운영되고 있다.[155] 유엔은 2000년 9월 UN 새천년정상회의에서 21세기를 맞이하여 빈곤타파 및 새로운 국제협력의 방향을 설정하기 위해서 8개의 목표와 18개의 세부목표가 제시의 새천년개발목표(MDGs)를 선언하였으며, 8개의 목표는 극심한 빈곤과 기아퇴치, 초등교육 의무화 달성, 성평등 촉진과 여성의 능력 증진, 아동 사망률 감소, 모자보건 향상, HIV/AIDS, 말라리아 등 질병퇴치, 환경의 지속가능성 보장, 개발을 위한 글로벌 파트너십 조성 등이다.

셋째, 위와 같은 대표적 개발지원 관련 국제기구들이 제시하고 있는 원칙과 함께 중요시 되고 있는 것은 원조의 효과성에 대한 논의라고 할 수 있다. 즉, 원조가 어떤 나라에서는 효과가 있었고 또 다른 나라에서는 효과가 없는 것으로 나타남에 따라서 경제원조가 반드시 긍정적인 효과만을 유발하지 않는다는 원조의 효과성에 대한 근본적 의문이 제기되었다는 것이다. 이에 따라서, 국제사회는 원조의 효과성을 제고하기 위해서는 ① 수원국의 역량제고, ② 수원국과 공여자의 정책조율, ③ 공여자간의 협력, ④ 성과관리와 상호책임성 강화를 제고해야 한다는 점을 제시하고 있다.[156] 수원국의 역량제고와 관련, 주인의식(Ownership)과 역량개발(Capacity Development) 및 거버넌스와 시민사회의 역할을 강조하고 있다. 수원국과 공여자간 정책을 조율한다는 것은 기본적으로 공여자가 수원국의 개발전략과 추진체계 및 추진절차를 최대한 존중하면서 개발지원을 제공한다는 것을 의미하며, 보다 구체적으로는 수원국이 작성한 빈곤감소 전략보고서를 발전프레임으로 공

153) 위의 책, p. 8.
154) 위의 책, pp. 47~49.
155) 위의 책, pp. 74~82.
156) 박형중 외, 『국제사회의 개발지원 이론과 실제』, pp. 59~62.

유한다는 것이다. 공여자간에 조화를 이룬다는 것은 공여자들이 지원 전체의 종합적인 효율을 극대화하도록 노력한다는 것으로, 공동작업으로 인한 행정적 부담을 줄이기 위해 수원국 정부와 협의를 진행하고 수원국 정부와의 일관된 대화를 통해서 정책에 대한 견해 차이를 축소하는 동시에 정보의 공유가 중요하다는 점 등을 강조하고 있다. 성과관리와 상호책임성 강화 관련, 성과관리는 수원국은 국가개발전략과 예산편성간의 상호 연계를 강화하고 목표지표의 달성상황을 검토하며, 공여자는 수원국 국가계획 수립과 자원을 성과에 연계시키고, 수원국과 공여자 공히 참여적 접근방식 하에서 국가역량 강화 및 결과지향적 관리를 위해 상호 협력한다는 점을 강조하고 있다. 또한 원조에 대한 상호책임성을 높이기 위해서는 먼저 공여자와 수원국 사이의 정책 대화를 강화하고 개발전략 이행 및 평가에 있어 제도적으로 광범위한 개발 주체들을 참여시키는 접근방식을 강화한다는 점을 강조하고 있다.

상기한 바와 같은 국제사회의 개발지원 원칙은 개발지원의 역사와 함께 발전하여 왔다고 할 수 있다. 즉, 국제사회는 2차대전 이후 빈곤국가들의 경제성장을 촉진하기 위해서 다양한 형태의 원조를 제공하여 왔으나, 사하라 이남의 아프리카 국가들을 포함한 빈곤국가들은 만성적 가난에서 벗어나지 못하고 있다는 점을 주목하고 지속적으로 경제원조의 형태 및 추진전략을 발전시키고 있다는 것이다. 이러한 맥락에서 볼 때, 북한도 1960년대의 일정기간을 제외하고는 지속적인 경제난과 빈곤상황에 처해 있는 것이 사실이지만, 북한 고유의 사회주의적 경제운용방식과 국제사회에 대해서 지극히 폐쇄적인 입장을 취하고 있기 때문에 국제사회가 본격적인 경제원조를 제공하기 어려운 대상인 것이다. 한편, 남북관계의 특수성도 북한에 대한 국제사회의 경제원조가 여타 국가와 같이 수행되지 못하게 하는 요인으로 작용한다 할 수 있다. 즉, 북한은 분단국가로서 성공적인 경제성장을 이룩한 남한의 존재를 의식하지 않을 수 없다는 사실이다. 또한, 북한은 건국 이래 지속적으로 군사강국 수립을 우선시하는 정책을 채택함으로써 주민의 삶의 질 향상보다는 핵무기 및 미사일 개발에 국가적 역량을 집중해 왔다는 사실이다. 따라서, 이러한 북한의 비합리적인 국가발전 전략에 남한이 적절하게 대응하기 어려운 것도 사실이다. 어쨌든 북한에 대한 개발지원을 효과적으로 추진하기 위해서는 국제사회에서 통용되고 있는 상기한 바와 같은 원칙에 의거해서 대북

개발지원의 방향을 잡아야 할 것으로 사료된다.

나. 대북 개발지원과 북한체제 변화 유도

비핵·개방·3000 구상은 북한이 핵무기 개발을 포기하고 경제적 개방을 진지하게 고려한다면, 남한은 북한을 도와서 국민소득이 1인당 3천달러까지 도달하도록 해 주겠다는 것이다. 그런데, 현재까지의 수많은 체제전환국가들에 대한 연구는 대상국가들이 사회주의체제를 빨리 포기하면 할수록 개발지원의 효과성이 높아진다는 점을 지적하고 있다. 즉, 북한에 대한 개발지원이 효과를 나타내기 위해서는 북한이 시장경제화해야 한다는 것이다. 또한 북한이 대외적 경제개방을 통해서 국제사회와의 경제적 교류 및 협력을 수행하겠다는 의지가 있어야 개발지원의 효과가 나타날 수 있을 것이다. 요약하면, 북한이 개혁과 개방에 대한 의지를 확고히 해야만 국제사회의 대북 개발지원과 비핵·개방·3000 구상에서 제시한 실천과제들이 효과를 발휘할 수 있다는 것이다.

북한은 사실상 과거에도 경제적 개방을 추진한 적이 없는 것은 아니다. 첫째, 북한은 1970년대 초부터 소비재 생산증대와 지방산업 육성을 위해서 지방예산제를 도입하였고, 국가예산을 중앙예산과 지방예산으로 구분하여 집행하기 시작하였다. 또한, 북한은 각 기업에 독립채산제 도입, 노동자 임금인상 등의 조치를 취하고 그 동안 억제하였던 농민시장을 도시지역으로 확대 실시하여 생필품 부족현상을 해소하려 하였으며, 서방 자본주의 국가들과의 관계개선을 시도하고 외자도입을 적극 추진하였다.[157]

북한은 이 시기에 자본재와 기계 및 설비를 서방국가와 일본으로부터 도입하였다. 즉, 북한은 1970년부터 1975년까지 OECD 국가들로부터 12억4천2백만달러의 차관을 도입하였다.[158] 그러나, 북한의 지불능력 결여로 인한 외채상환 연기사태로 말미암아 서방국가와의 경제협력이 중단되는 사태를 빚기 시작함에 따라서 1970년대 말부터는 수출증대와 외화수입 증대를 위한 대외

157) 정주환, "북한의 합영법," 『단국법학』, Vol. 3 (단국대학교 법학대학, 1993), pp. 305~306.

158) 주요 차관 공여국은 일본이 2억 8천만달러, 서독은 1억 5천만달러를 제공하였다. 김세원, "북한의 개방과 합영법," 『북한』, 1990년 4월호(통권 제220호) (북한연구소, 1990), p. 46.

무역정책을 추진하였다. 즉, 북한은 개도국에 대한 무역증진정책을 추진함으로써 외화수입을 증대하려는 시도를 하였던 것이다. 이와 같은 대외무역 증진정책을 뒷받침하기 위해서 1970년 말에는 대외무역전담회사인 대성무역상사와 봉화무역상사를 설립하였으며, 대외거래지원을 위해서 대성은행과 금강은행이 설립되었다.[159] 그러나, 상기한 바와 같은 대외경제관계 확대정책은 성공하지 못하였으며, 북한을 채무 불이행국가로 전락하게 만드는 결과를 빚게 되었다.

둘째, 북한은 노동당 제6차 대회(1980.10)와 최고인민회의 제7기 제3차 회의(1984.1) 등에서 자본주의 국가 및 제3세계 국가와의 교역확대를 위한 방침을 제시하고 대외무역정책의 변화를 시도하였다. 이후 북한은 1984년 9월 8일에 우호적인 자본주의 국가들과 경제관계를 발전시키고, 자본과 기술도입을 확대시키는 동시에 채무상환 부담이 없는 합작투자를 유치하기 위하여 합영법을 제정하였다.[160] 따라서, 북한의 합영법은 자력갱생을 통한 주체적 민족경제의 구축이라는 폐쇄적 경제정책으로 일관해 온 북한의 입장에서는 획기적인 변화를 추구하게 된 입법조치라 할 수 있는 것이다.

합영법은 총 5장 26조로 구성되어 있으며, 합영 대상, 부문, 출자비율 등에 특별한 제한을 두지 않고 평등과 호혜의 원칙을 내세우고 있다. 제1장에는 기본사항 및 합영대상과 범위가 규정되어 있으며, 합영대상은 외국의 회사, 기업체 및 개인으로 하고 있다. 외자도입선으로는 재일교포를 최대의 자금공급선으로 하여 일본을 포함한 서방세계 및 각지의 해외교포까지 대상으로 하고 있다. 제2장에는 합영회사의 조직, 출자대상과 범위를 규정하고 있는 바, 출자범위를 현금, 현물, 발명권, 기술 등으로 폭넓게 규정하고 있다. 제3장은 경영활동, 이사회 구성 및 외국인 종업원문제에 대한 규정을 명시하고 있으며, 합영회사 형태는 자본주의 민간기업의 대표적 형태인 주식회사이고 경영은 회사의 이사진을 중심으로 하도록 하였다. 제4장은 결산과 이윤배분, 제5장은 합영회사의 해산과 분쟁해결 등을 규정하고 있으며, 합영회사의 이윤과 종업원의 소득에 법인세와 소득세를 부과하는 것을 명시하고 있다.[161]

159) 윤기관, "북한의 대외경제정책 변화와 대외무역 추이," 『한국통일연구』, Vol. 2, No. 1 (충남대학교 통일문제연구소, 1996), p. 113.

160) 위의 글, pp. 113~114.

161) 김세원, "북한의 개방과 합영법," p. 47.

이와 같은 합영법 제정에 의거해서 북한은 해외투자 유치를 위한 노력을 경주하였으며, 특히 조총련과의 합영사업에 전력을 기울인 바 있다. 그러나, 합영사업 추진성과는 조총련과의 합영기업 수가 초기에는 약 100여개에 총 투자액은 약 1억달러에 달하였으나, 1990년대까지 유지된 합영사업체는 약 20여개에 불과한 것으로 평가되고 있다.[162)]

셋째, 북한은 나진선봉 지역을 자유경제 무역지대로 청진, 나진, 선봉항은 자유무역항으로 지정하였다. 즉, 북한은 1991년 12월 28일 북한 정무원 결정 제74호에 의거, 다음과 같은 초치를 취하였다. 첫째, 나진시의 14개 동, 리와 선봉군의 10개리를 포함하는 621㎢의 지역을 자유경제무역지대로 지정하였다. 둘째, 자유경제무역지대는 합영, 합작, 외국인 단독기업을 허용한다. 셋째, 투자하는 국가에 대한 제한이 없다고 명기하면서, 투자 자본과 재산 및 기업운용을 통하여 얻은 소득을 법적으로 보호한다. 넷째, 개발지대 안의 나진항, 선봉항과 함께 인접지역에 있는 청진항을 자유무역항으로 한다. 다섯째, 기업소득세의 감면을 비롯한 여러 가지 특혜조치들을 취한다.[163)]

북한이 대외적으로 발표한 자료에 의하면, 나진선봉 지역의 개발계획은 3단계로 나누어 추진해 나가겠다는 것이다. 제1단계(1993~1995)는 기존의 철도, 도로, 항만 등 사회간접자본 시설을 정비하여 국제화물 중계수송기지로서의 기능과 역할을 제고하고 투자환경을 조성한다. 제2단계(1996~2000)에서는 1단계 개발과정에서 마련된 하부구조를 이용하여 자유경제 무역지대의 면모를 갖추고 대량적인 국제 중계화물을 처리하는 교류거점의 역할을 제고하며, 나진항, 선봉항, 청진항의 화물 처리능력을 5천만 톤으로 확대하고 수출가공 산업기지를 비롯한 전문 산업기지를 대대적으로 개발하는 동시에 국제적인 관광지로 개발한다. 제3단계(2001~2010)에서는 나진, 선봉, 청진항의 화물 처리능력을 1억 톤 이상으로 확장하고 중계무역, 수출가공, 제조업, 금융서비스, 관광 등의 기능을 종합적으로 수행하는 기지의 면모를 갖춤으로써 종합적인 국제교류 거점기능을 완비한다. 이러한 계획에 따라 북한은 총투자 규모 69억 8천만

162) 사실상 합영법 체제하의 합영사업도 과거 조총련의 애국공장기업 헌납 정도의 성과를 거두는데 그친 것으로 보인다. 김영훈, "7.1 경제관리개선조치의 농업부문 기대효과와 과제," 『통일문제연구』, Vol. 15, No. 2 (평화문제연구소, 2003), p. 149.

163) 김상호, "나진선봉 자유경제무역지대의 투자분쟁의 해결에 관한 연구," 『국제경영논집』, Vol. 14 (부산외국어대학국제경영연구소, 1999), p. 93.

달러의 사업을 외자유치를 통해서 추진하겠다고 발표하였다.[164] 하지만, 북한의 외자 유치 실적은 2000년 말까지 1억 2천만 달러에 그침으로써, 나진선봉 특구 설치를 통한 대외개방 노력은 큰 성과를 거두지 못하였다.[165]

넷째, 북한은 1990년대 초반 김일성의 사망으로 인한 김정일의 권력승계 과정을 거치면서 김정일체제의 공고화를 위해서 노력하였다. 그러나, 1990년대 중반의 수해를 포함한 연이는 자연재해와 구조적 농업생산 체계의 문제점으로 인해서 소위 '고난의 행군시대'를 겪게 되었다. 이러한 북한 경제난의 심화는 1990년대 말부터 다소 회복되는 기미를 보이는 듯 했으나, 근본적 문제점은 해결되지 않은 상황이었다. 따라서, 북한 당국은 전 국민에 대한 배급제를 제대로 실시하지 못하는 상황에 이르렀으며, 이에 따라 평양을 제외한 지역에서는 식량난이 극심하게 나타나고 있었다. 한편, 북한의 핵개발은 북한이 국제사회로부터 경제지원을 받는데 결정적으로 악영향을 미쳤다고 할 수 있다. 즉, 북한이 핵개발을 포기하였다면, 국제사회는 북한의 극심한 식량난을 완화시키는 다양한 조치들을 취할 수 있었을 것이다. 그럼에도 불구하고, 북한 당국은 핵개발을 협상의 무기로 삼아서 동북아시아의 안보환경을 불안하게 만들었던 것이다. 어쨌든, 북한은 1990년대 말부터 다소간 회생되는 경제상황을 가일층 발전시키고자, 2002년 7월 1일 경제관리개선조치를 발표하였다.

7.1 경제관리 개선조치(이하 7.1 조치)의 내용은 재화와 용역의 가격현실화를 골자로 하고 있다. 첫째, 북한 당국은 가격, 임금, 환율을 현실화 및 단일화하였다. 이에 따라, 식량 가격이 농민 시장 가격과 근접한 상태로 상승되었으며, 지하철 및 버스요금 등 운송비도 대폭 인상되었다. 한편, 임금도 대폭 인상되었으며, 외화와 바꾼 돈표는 폐지되었다. 즉, 북한은 재화의 가치에 따라 생산물 가격을 계산하고, 국제시세 및 시장의 수요공급을 반영하는 물가 현실화 조치를 취하고, 임금 및 환율도 이에 맞추어 대폭 상승시키는 가격개혁을 시행한 것이다. 예를 들면, 임금의 경우 힘든 일을 하거나 기술기능이 높은 사람, 생산성이 높은 사람에게 보다 높은 임금을 주는 차등분대 방식을 적용하였다. 재화가격의 경우 생산자의 생산원가 외 물가시세나 수요공급의

164) 김희욱, "북한의 대외정책변화와 남북경제협력," 『통일연구』, Vol. 1 (서경대학교 통일문제연구소, 1996), pp. 38~39.

165) 김영훈, "7.1 경제관리개선조치의 농업부문 기대효과와 과제," 『통일문제연구』, Vol. 15, No. 2 (평화문제연구소, 2003), p. 149.

원리를 반영하여 생산원가를 무시한 인위적 가격설정을 폐지하였다. 국가가 여전히 가격을 관리 및 통제하지만 국정가격이 아니라 수요공급 및 생산단위의 요구를 반영하도록 일정기간마다 가격을 다시 조정하는 탄력 재화가격제를 도입하고, 국가와 경제주체들이 합의하여 가격을 결정하는 합의제가격제도도 도입하였다. 또한, 사회주의적 보장원리에 의해서 거의 무료로 공급되었거나 가격을 매기지 않았던 전기료, 주택, 토지사용 등의 공공재 가격을 현실화하거나 사용료를 부과하였다.[166]

둘째, 생활필수품의 배급제가 완화되었다. 즉, 배급제가 폐지되었다는 주장도 한 때 있었으나, 배급제는 유지되고 있다는 것이 사실이다.[167]

셋째, 북한은 7.1조치에 의해서 경제적 실리주의를 강조하면서, 당간부가 실질적으로 행사하던 기업의 경영권을 지배인에게 이양하여 전문경영 방식을 제고하는 한편, 일부 지방관리위원장 및 지배인의 경우 노동자나 농민이 직접 선출하는 방식을 도입하였다. 그리고, 세부적인 경제계획 및 생산지표, 상품의 가격 및 품질과 규격제정 등 일부 경영지표들까지 기업소 및 공장 등에 이양하는 분권화 조치도 내렸다.[168]

북한은 7.1조치와 함께 대외적 해외자본 유치를 위해서 노력하였다. 북한은 신의주, 개성, 금강산 등을 새로운 형태의 특구로 지정하였다. 신의주특별행정구의 경우 홍콩, 심천 등 중국의 경제개방지역 제도를 모방한 북한식 경제특구를 지향하고, 개성, 금강산 특구의 경우 남한자본이 단독으로 개발하는 조차지 형태의 특구모델로 제시되었다. 즉, 내부 경제부문은 계획경제의 틀 내에서 시장경제의 일부 기능을 도입하면서, 신경제특구의 경우 자본주의 시장경제 원리가 적용되는 경제부문으로 발전시켜 나가겠다는 것이다. 한편, 신의주특구 개발정책은 중국의 반대 및 여러 가지 요인으로 인해서 2004년 8월 이후 추진이 중단되었다.[169]

중요한 것은 북한의 이러한 해외투자 유치를 위한 노력이 모두 실패했다는 것이며, 실패의 근본 원인이 북한 당국의 개방에 대한 의지가 확고하지

166) 권영경, "북한의 경제현황과 개혁·개방," 『북한이해 2008』, pp. 158~160.

167) 김영훈, "7.1 경제관리개선조치의 농업부문 기대효과와 과제," 『통일문제연구』, Vol. 15, No. 2 (평화문제연구소, 2003), pp. 151~153.

168) 권영경, "북한의 경제현황과 개혁·개방," p. 157.

169) 위의 책, p. 164.

않았다는데 있다는 것이다. 즉, 북한은 대외적으로 경제를 개방하려는 노력을 미온적으로 추진하였으며, 체제유지에 과도한 우선순위를 부여하고 있기 때문에 투자유치를 위한 제도도 미흡하였을 뿐만 아니라 개방조치의 실현과정에서도 국제적 기준을 준용하는 방향이 아니라 지나치게 북한식을 고집하였다는 것이다. 따라서, 열악한 북한의 투자 여건을 의식하고 있는 국제사회는 북한 자체의 판단에 의하면 획기적으로 간주할 수 있는 대외적 개방노력에 대해서 긍정적으로 받아들일 수 없었다는 것이다. 한편, 북한이 즉각적 현금유입 등 지나치게 단기적 성과에 치우친 대외개방 노력을 시도하였다는 점도 북한의 대외개방 노력이 실패하는데 큰 요인으로 작용한 것도 사실이다. 북한은 대외개방 조치를 취하면서 통상적으로 선투자를 요구하지만 실제적 투자자의 입장에서 보면 선투자를 한 이후에 사업을 추진하기에 필요한 조치에 대해서 북한이 이행하는 태도는 계속적으로 북한 내에서 사업을 할 수 있을 것인가 하는 의구심을 가지도록 하는 것이었다.

이러한 맥락에서 볼 때, 북한이 현재와 같이 개혁과 개방에 대해서 미온적인 태도를 보이고 있는 현실을 감안하면, 대북 개발지원이 북한의 개혁과 개방을 촉진하는 방향으로 추진되어야 한다는 방향성을 설정하는 것이 중요한 것이다. 즉, 북한이 추진하고 있는 나름대로의 시장화가 확대될 수 있도록 하는 방향으로 개발지원이 추진되는 것도 중요하며, 비핵·개방·3000 구상의 추진과제들도 북한의 개방을 촉진하는 방향으로 추진되어야 한다는 명제를 제시하는 것이다.

다. 정상국가화와 대북 개발지원

비핵·개방·3000 구상은 북한이 국제사회의 책임 있는 일원으로서 정상적으로 행위하여야 한다는 점을 내포하고 있는 바, 북한이 상기한 바와 같은 경제적 개방과 개혁을 국가정책으로서 채택하고 본격적으로 추진하는 것이 중요하다는 점과 함께 북한이 폐쇄적 고립정책에서 탈피해서 외부세계와의 교류를 정상적으로 추진해야 함은 물론 정상국가로서 기본적으로 해야 할 일들이 선행되어야 한다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 즉, 북한이 정상적인 국가 운용을 하기 위해서는 우선적으로 주민의 삶의 질을 향상시켜야 한다는

것이다. 다시 말하면, 북한체제의 정상화는 북한 주민들의 먹는 문제가 우선적으로 해결되어야 한다는 것인데, 북한 정권은 현재 북한 주민들의 생존보다는 선군정치에 의한 군사강국 건설에 우선순위를 두고 있기 때문에 북한 정권의 정책적 노선 변경이 불가피한 것이다.

이러한 맥락에서 볼 때, 대북 개발지원의 첫 번째 우선순위도 북한 주민의 생존권 보장이 될 것으로 사료된다. 남한은 2007년에 경공업 원자재 제공과 북한의 광물자원 개발을 연계하는 대북 협력사업을 수행한 적이 있다. 이러한 형태의 북한 주민의 삶의 질 향상과 직결된 사업의 수행이 보다 다방면에서 본격화되어야 할 것이며, 대북 개발지원 사업도 우선적으로 이와 같은 분야에서 확대되어야 할 것이다.

북한의 정상국가화와 연계된 또 다른 것은 북한의 호전성 완화문제이다. 북한은 1990년대 이래 핵무기 및 미사일 개발에 국가의 중요한 자원을 동원하고 있으며, 이러한 수단을 통해서 국제사회를 압박해서 정권을 유지하고 있는 것은 주지의 사실이다. 지구상의 모든 국가들이 국가안보를 유지해야 하는 것은 당연한 일이지만, 북한의 경우에는 정권유지를 위해서 지나치게 단선적인 안보시각에 의존한 사고를 하고 있는 것이다. 즉, 북한은 핵무기의 보유를 미국으로부터 체제 보장을 받는 수단임과 동시에 핵문제를 둘러 싼 협상을 통한 경제적 보상을 통해서 경제적으로 회생하겠다고 생각하는 핵개발에 지나치게 의존하는 국가정책을 추진하고 있는 것이다. 이와 같은 단선적이며 편파적인 사고는 핵개발과 관련된 협상이 난항을 겪거나 협상 자체의 성립이 안 될 경우에는 북한이 국가로서의 존재의미를 잃어버리게 되는 결과를 빚을 수 있는 위험성을 내포하고 있는 것이다. 따라서, 북한이 보다 다양한 방식의 국가발전 정책을 추진하여야 정상국가로서 국제사회의 책임있는 일원이 될 수 있는 것이며, 그 지름길은 핵개발에 대한 지나친 의존을 줄이는 것이 될 것이다.

3. 개발지원과 비핵·개방·3000 연계추진 구도

가. 기본방향

상기한 바와 같은 대북 개발지원 및 비핵·개방·3000 구상 추진의 근본적 문제들을 바탕으로 대북 개발지원 문제를 논하기에 앞서 대북지원의 필요조건과 충분조건을 논하고자 한다. 대북 개발지원이 정상적으로 이루어지기 위해서 우선적으로 필요한 조건은 북한 핵문제 해결의 진전이며, 대북 개발지원이 효과를 발휘하기 위해서는 북한의 개혁과 개방이 진전되어야 할 것이다. 이러한 맥락에서 볼 때, 북한 핵문제 해결과 관련된 협상이 난항을 겪고 있는 현실을 감안하면 대북 개발지원이 정상적으로 이루어지기 어려울 것이라는 점은 주지의 사실이다. 따라서, 북한 핵문제 해결에 대한 보다 유연한 해석이 필요한 것도 사실이며, 이러한 차원에서 북한 핵문제 해결에 대한 근본적 사고에 대한 문제를 조명하면 다음과 같은 점을 지적할 수 있을 것이다. 첫째, 북한 핵문제의 근본적 성격과 관련한 문제이다. 북한은 1990년대 초반 사회주의권의 붕괴에 따른 체제위기를 남한과의 대화를 통해서 일시적으로 모면하기 위해서 기본합의서 및 한반도 비핵화 공동선언에 합의한 바 있다. 그러나, 북한은 비밀리에 지속적인 핵개발을 추진해 왔으며, 이러한 북한의 핵무기 개발에 대한 의지는 현재도 지속되고 있다고 보는 것이 타당할 것이다. 즉, 북한은 핵무기 개발만이 체제의 존립을 보장해 주는 것이라고 간주하고 있는 것이다. 둘째, 그럼에도 불구하고 북한과 국제사회는 핵문제의 평화적 해결이라는 대원칙에는 합의하고 있다고 할 수 있다. 물론, 제1차 핵위기 발생 시 미국은 군사수단 사용을 고려한 적이 있지만 제네바 합의를 통해서 북한 핵문제를 해결하도록 결론을 내린 바도 있으며, 제2차 핵위기 발생 후에도 6자회담이라는 외교적 수단을 통해서 북한 핵문제를 해결하고자 하는 것이다. 이와 같은 북한 핵문제의 평화적 해결이라는 대원칙에 대한 관련국들의 합의는 사실상 세부적 부분에서의 협상을 가능하게 하고 있는 것이다. 다만, 북한의 핵실험 및 장거리 미사일 발사 등 벼랑끝 전술은 핵문제의 평화적 해결이라는 대원칙을 항시 위협하는 것으로 비추어지고 있는 것도 사실이다. 셋째, 북한 핵문제의 모호성 유지 문제이다. 북한은 2차례에 걸쳐

핵실험을 강행함으로써 핵무기 보유국가로서 인정받기를 원하지만 6자회담의 나머지 국가들과 국제사회는 이를 공식적으로 인정하지 않을 것이다. 북한은 1차 핵실험 이전까지는 핵무기 개발에 대한 스스로의 능력을 우회적으로 보여주는 모호성을 견지하였지만, 핵실험을 강행함으로써 외교적으로 중요한 수단이 되는 모호성을 포기하는 위험부담을 감수한 것이다. 이에 대해서 6자회담 참가국들은 사실상 냉랭하게 대응하는 한편 북한의 핵무기 보유가 자국에 미치는 영향이 그다지 크지 않을 것이라는 모호한 태도를 지속적으로 보여주고 있다. 요약하면, 북한 핵문제는 북한의 핵무기 개발의지 지속과 평화적 해결에 대한 관련국 합의 및 북한 핵보유 능력에 대한 모호성 유지 등 3가지 근본적 성격을 바탕으로 전개되고 있다고 할 수 있는 것이다. 따라서, 대북 개발지원도 이러한 3가지 북한 핵문제 해결과 관련된 근본적 성격을 감안해서 필요조건을 고려할 필요가 있는 것이다.

대북 개발지원과 비핵·개방·3000 구상 연계추진의 충분조건은 북한의 개혁과 개방 의지이다. 앞에서 살펴 본 바와 같이, 남한을 포함해서 국제사회가 대북 개발지원을 추진하고자 하더라도 북한이 받아들일 자세가 안되어 있으면 그 효과를 발휘할 수 없을 것이다. 이러한 맥락에서 볼 때, 중요한 것은 북한의 개혁과 개방에 대한 의지에 대한 해석문제가 될 수 있다. 즉, 북한이 대내적 경제개혁과 대외적 경제개방에 대한 노력을 추진했다는 점을 감안할 때, 향후 북한이 내 놓을 개혁과 개방조치들이 국제적 기준에는 미흡하다고 하더라도 지원의 충분조건이 진전되었다고 판단할 것인가 하는 문제이다. 이러한 문제와 관련, 북한의 개혁과 개방을 촉진하는 방향으로 대북 개발지원을 추진하는 것이 중요하며, 북한이 새로이 추진하는 개혁과 개방에 대한 노력이 보다 전향적으로 실천되도록 하는 환경을 조성하는 것도 중요하다.

나. 추진방향

대북 개발지원과 비핵·개방·3000 구상을 연계해서 추진하기 위해서는 현 정부에서 기 천명한 대북정책 추진방향을 염두에 두고 방향을 설정해야 할 것이다. 현 정부는 대북지원의 추진원칙을 실용과 생산성, 원칙에 철저 유연한 접근, 국민 합의, 국제협력과 남북협력의 조화라고 천명하고 있다. 첫 번째

원칙인 실용과 생산성의 판단기준은 국민적 동의, 비용대비 성과, 북한주민의 삶의 질 향상, 북한의 발전적 변화 촉진, 평화통일에 대한 기여라 삼고 있다. 두 번째 원칙인 원칙에 철저하지만 유연한 접근과 관련해서 정부는 북핵폐기 원칙은 철저히 견지하고 원칙있고 성과있는 대화를 추진하되 접근방식은 유연하게 대처한다는 것이다. 세 번째 원칙인 국민합의는 국민의견을 폭넓게 수렴해서 투명하게 정책을 추진하고 초당적 협력을 상시화하는 한편 생산적이고 투명한 남북협력기금 운용을 수행하겠다는 것이다. 네 번째 원칙인 국제협력과 남북협력의 조화는 대북정책과 대외정책을 조화롭게 추진하면서 보편적 가치에 입각한 남북관계 발전을 지향하겠다고 천명하고 있다. 이러한 현 정부의 대북정책 추진원칙과 국제적으로 통용되고 있는 대북 개발지원의 방향성 및 비핵·개방·3000 구상의 근본 정신을 조합하면 아래와 같은 대북 개발지원의 방향성을 모색할 수 있을 것이다.

<북한 주민 삶의 질 제고 우선>

북한의 주민들은 만성적인 식량난에 시달리고 있는 바, 대북 개발지원은 가장 우선적으로 북한 주민의 삶의 질 해소에 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 경제교류 및 협력을 활발하게 추진하였지만, 남한내 진보정권은 선 교류 후 북한변화라는 대북정책 기조에 따라 북한을 변화시키는 전략적 사고가 다소 결여된 바 없지 않다. 따라서, 향후 추진되는 대북 개발지원은 국제적으로 통용되고 있는 방향으로 추진함으로써 북한의 변화를 유도하는 동시에 개발지원의 효과성을 제고하여야 할 것이다. 이를 위해서는 북한의 직접적 수혜자와의 의사소통을 늘리는 방향으로 개발지원 계획을 수립해야 할 것이며, 대북한 지원방식도 과거에 비해 투명성이 제고되는 형식을 취해야 할 것이다.

<북한경제 회생 자생력 향상>

개발지원과 비핵·개방·3000 구상이 공유하고 있는 대북한 지원의 방향성 중 중요한 것은 수원국의 역량강화라고 할 수 있는 바, 북한에 대한 지원도 이러한 방향으로 추진되어야 할 것이다. 즉, 북한은 경제는 구조적인 문제점에 봉착해서 만성적인 경제난을 겪고 있으므로, 북한이 스스로 경제발전을 도모할 수 있도록 개발지원의 방향성을 설정해야 한다는 것이다. 이를 위해서는 북한 경제회생에 긴요한 전력공급 문제를 해결하는 것을 개발지원 차원에서도 모색해야 할 것이다.

<북한 호전성 완화 기여>

이와 같은 방향성과 함께 우리가 고려해야 할 것은 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.

다. 부문별 추진방안

상기한 바와 같은 대북 개발지원과 비핵·개방·3000 구상의 연계추진 방향성에 따라 우선적으로 추진될 교류협력사업을 예시하면 다음과 같다. 앞에서 제시한 바와 같이 비핵·개방·3000 구상은 5대 분야 20대과제를 제시하고 있는 바, 국제사회에서 통용되고 있는 개발지원의 목표인 새천년개발목표와 파리선언의 5대원칙 및 위에서 제기한 북한의 특수성을 감안한 대북 개발지원의 중점적 추진과제를 제시하면 다음과 같다.[170]

170) 2000년 9월 UN총회는 2015년까지 ① 절대빈곤 및 기아퇴치, ② 보편적 초등교육 달성, ③ 양성평등 및 여성능력 고양, ④ 아동 사망률 감소, ⑤ 모성 보건 증진, ⑥ HIV/AIDS, 말라리아 및 기타 각종 질병 퇴치, ⑦ 지속가능한 환경보전, ⑧ 개발을 위한 범지구적 파트너쉽 구축의 달성 등 8대목표를 달성는 새천년개발목표(MDGs)를 채택하였다. 파리선언의 5대 원칙은 ① 수원국의 정책주도성(Ownership), ② 수원국의 개

첫째, 에너지난 해소를 위한 협력이다. 비핵·개방·3000구상은 북한이 비핵화를 결심한다면 남한이 북한의 어려운 경제난을 해소하는데 필요한 종합적 추진방안을 담고 있는 바, 북한의 비핵화를 촉진하기 위해서는 핵개발 자체를 포기하도록 하여야 할 것이다. 주지하다시피 핵개발은 무기로서 사용되는 부분과 전력생산의 이중적 용도로 사용되는 바, 북한이 필요로 하는 에너지를 공급할 수 있는 방안을 제시하는 것은 북한이 핵개발을 포기하도록 하는 중요한 요인이 되는 것이다. 이러한 사고는 위에서 제기한 북한경제 회생에 필요한 자생력을 고취시키는 효과와 함께 북한이 핵개발과 에너지 제공을 교환하도록 하는 효과가 있을 것이다. 따라서, 에너지난 해소를 위한 협력은 상기한 대북 개발지원의 4대 추진방향 중에서 북한경제 회생 자생력 향상과 북한의 호전성 완화 원칙과 관련이 있는 것이다.

둘째, 식량난 해소를 통한 절대빈곤 해소이다. 동 사안은 새천년개발목표에서 제시하고 있는 절대빈곤 및 기아퇴치 목표와 상기한 대북 개발지원 추진방향 중 북한 주민 삶의 질 제고 우선과 직접적 연관이 있다. 또한, 북한은 경제난이 미국의 대북 적대시 정책때문이라고 주민들에게 대대적으로 선전 및 선동하고 있기 때문에, 북한의 식량난 해소를 위한 남한 및 국제사회의 지원은 북한정권의 호전성을 완화하는데 기여할 것으로 판단된다. 한편, 절대빈곤 해소를 위해서는 기초적인 보건의료가 보장되어야 하는 바, 비핵·개방·3000 구상에서 제시하고 있는 의료진 파견, 병원설비 개선 등 의료지원에 대한 항목도 절대빈곤 해소를 위해서는 중요한 사안이며, 새천년개발목표는 보건의료와 관련된 사안을 적시하고 있다는 차원에서 통합적인 사고를 가지고 추진해야 할 것으로 판단된다.

셋째, 새천년개발목표는 지속가능한 환경보전을 8대 목표 중 하나로 채택하였으며, 비핵·개방·3000 구상도 산림녹화를 위한 나무심기 지원사업을 명시하고 있다. 사실상 산림녹화의 효과는 즉각적으로 나타나는 것은 아니지만, 북한의 식량난을 해소하기 위한 가장 중요한 사업이라 할 수 있으므로 북한 주민 삶의 질 제고 우선이라는 대북 개발지원의 추진방향과도 부합하는 것이다.

넷째, 비핵·개방·3000 구상에서 제시하고 있는 대북 경제교육 및 산업인력

발전략과 공여국 원조의 일치(Alignment), ③ 공여국간 원조 조화(Harmonization), ④ 성과지향적 관리(Managing for Results), ⑤ 상호 책임성 강화(Mutual Accountability) 등이다.

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

아래에서는 이와 같이 추출된 비핵·개방·3000 구상의 과제들에 대한 추진방안을 개발지원의 국제적 기준이라는 측면과 상기한 연계추진 구도의 추진방향을 중심으로 분석하여 기본적 추진방향과 세부적 추진방안으로 구분하여 상술하고자 한다.

(1) 에너지난 해소를 위한 협력

<북한 현황 및 남북협력 사례>

북한은 에너지 부족으로 도시와 산업시설에 대한 전력공급이 크게 부족한 상태이며 제한된 시간동안만 전력을 공급하고 있다. 이는 산업시설의 가동률을 저하시켜 북한의 경제를 악화시키는 주요 요인으로 작용하고 있다. 북한의 공업지구는 대공업지구 5곳(평양, 남포, 신의주, 함흥, 청진, 강계)과 소공업지구 4곳(해주, 안주 원산, 김책)으로 이루어져 있는데, 평양 이외의 지역에는 공업지구에 에너지가 집중적으로 공급되고 있다. 북한의 에너지 현황은 남한의 경제력과 산업적 특성을 고려하더라도 크게 부족한 것을 아래와 같이 볼 수 있다.

<표 Ⅵ-2> 남북한 1차 에너지 총 소비량

단위: 천TOE

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
남한	208,636	215,067	220,238	228,622	233,372	236,454
북한	15,638	16,079	16,535	17,127	17,955	15,594

* 자료: 통계청 북한통계포털<http://bukhan.kosis.kr/>.

북한은 경제난으로 인해 극히 적은 양의 원유를 도입하고 있다. 과거 핵협상으로 인해 지원을 받은 것을 제외하고는 대부분이 중국의 지원으로 이루어진 것이다.

<표 Ⅵ-3> 남북한 원유도입량

단위: 천배럴

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
남한	790,992	804,809	825,790	843,203	888,794	872,541
북한	4,376	4,207	3,900	3,834	3,841	3,834

* 출처: 통계청 북한통계포털<http://bukhan.kosis.kr/>.

북한은 부족한 원유를 대신해 광물채취로 1차 에너지 수요를 충족시키려 노력하고 있다. 북한의 가장 큰 에너지원은 석탄이며, 석유보다 석탄을 10배 이상 활용하고 있다. 석탄은 평남 남부탄전과 북부탄전, 함남의 고원탄전에서는 무연탄이, 함북 북부탄전과 남부탄전에서는 갈탄이 생산된다. 또한 수력을 비교적 높은 비중으로 사용하고 있다. 북한은 지형상 산악지대가 많아 수력발전에 유리한 자연조건을 갖추고 있다. 북한의 대표적인 수력발전 시설은 시설용량 70만kw의 수풍발전소가 있다. 북한은 전국에 걸쳐 수력발전소를 가지고 있지만 홍수로 인한 퇴적물 증가와 시설 노후화로 인해 활용도가 낮은 상태이다. 또한 북한은 수력발전을 위해 50MW 증기 터빈과 120MW 수력터빈을 생산하지만 낙후된 기술로 인해 효율적이지 못한 것이 현실이다.

<표 Ⅵ-4> 남북한 1차 에너지 소비구조

단위 : 천TOE,%

1차 에너지 소비구조	2005		2006		2007	
	남한	북한	남한	북한	남한	북한
총계	228,622	17,127	233,372	17,955	236,454	15,594
석탄	54,788	12,030	56,687	12,340	59,654	10,060
석유	101,526	1,034	101,831	790	105,494	944
수력	1,297	3,283	1,305	3,155	1,084	3,320
원자력	36,695	·	37,187	·	30,731	·
액화천연가스	30,355	·	32,004	·	34,663	·
기타	3,961	780	4,358	1,670	4,828	1,270

* 출처: 통계청 북한통계포털<http://bukhan.kosis.kr/>.

직접적인 남북한 에너지 협력사례는 개성공단의 전력공급이다. 2005년 말부터 개성공업지구 시범단지 내에 1.5만kW의 전력을 공급하고 있으며, 개성공단 1단계(100만평) 개발에 따라 송전선로를 건설했다. 또한 성사되지는 못했지만 가능성 있는 사업으로 2005년 6자회담 당시 7.21 중대제안이 있다. 이를 통해 북한에 200만kW의 전력을 지원한다고 밝힌 후 북핵문제가 진전을 보이지 않자 논의가 중단된 상태이지만 앞으로도 충분히 의제로 등장할 가능성이 있다. 과거의 사업으로는 제네바 합의 이후 KEDO에 의해 추진되었던 200만kW급의 경수로 건설이 있다.

최근에는 남한과 단독적인 협력보다는 국제적 관점에서 에너지 분야 협력을 강화하고 있다. 스위스의 비정부기구 캄푸스 퓌어 크리스투스(Campus für Chritus)는 북한과 여러 가지 재생에너지 분야에서 협력을 하고 있으며 최근에는 풍력 발전기를 북한에 설치해주고 있다. 이 단체는 이미 북한의 황해북도 지역에 300W와 2㎾ 규모의 풍력 발전기를 각각 1대씩 설치했으며 반응이 좋아 북한의 요청에 따라 2㎾의 풍력발전기를 추가로 지원하여 2009년 9월에는 두번째 2㎾의 풍력 발전기 설치를 완료했다.[171]

또한 이 단체는 북한의 대표단을 유럽으로 초청해 재생에너지 기술에 대한 연수를 시행한다. 초청 연수를 통해 풍력 발전기를 직접 설치하고 유지하는 기술 외에 태양에너지와 수력 등 재생에너지 기술을 앞으로 북한대표단에 전수할 계획이라고 한다.

2009년 10월에는 북한 평양의 '비 재래식 에너지개발 센터(Non-Conventional Energy Development)'의 재생에너지 전문가 4명이 이와 관련한 독일과 스위스의 대학, 연구기관, 기업 등을 방문해 재생에너지의 기술과 함께 에너지 절약형 건축기술에도 큰 관심을 나타냈다.[172] 북한 대표단은 스위스의 연방기술연구소(Swiss Federal Technical Institute)를 비롯해 태양열과 풍력 발전기를 제작하는 회사 등을 방문하고 재생에너지를 생산하는 시설과 이를 사용하는 제품 등을 둘러본 뒤 전문가로부터 관련 기술을 배우는 시간도 가졌다고 한다. 이처럼 북한은 신재생 에너지 분야에 관심을 보이며 최근

171) '북, 재생에너지 개발차 유럽 연수,' 『자유아시아방송(RFA)』, 2009년 9월 2일 〈http://www.rfa.org/korean/in_focus/renewable_energy-09022009150331.html?searchterm=None〉.

172) '북 재생에너지 연수단 독·스위스 방문,' 『자유아시아방송(RFA)』, 2009년 10월 29일 〈http://www.rfa.org/korean/in_focus/renew_energy-10292009174151.html?searchterm=None〉.

세계가 관심을 가지고 있는 저탄소 산업에 편승하고자 노력하고 있다.

<기본방향>

북한의 에너지난은 식량난 및 외화난과 함께 북한의 경제를 악화시키고 있는 주요 요인인 바, 북한의 에너지난 해소를 위한 남북한 협력은 시급한 실정이다. 한편, 북한 경제전반의 에너지원은 남한과 달리 석유나 가스가 아니라 전력과 석탄이므로, 전력협력이 최우선적으로 이루어져야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 에너지안보관점에서 보면, 대북지원에너지가 군수용으로 사용될 것이라는 우려와 대북 에너지 공급으로 인해서 남한의 에너지 공급에 차질이 발생할 것이라는 우려가 있는 것이 사실이다. 따라서, 이와 같은 우려를 감안해서 석탄 및 중유 제공과 함께 전력공급을 점차적으로 추진하는 방안을 체계적으로 수립해서 추진해야 할 것이다.

첫째, 6자회담을 통한 북핵 위기 해소 등과 맞추어서 국민적 동의와 재원규모 등을 감안하여 단계적으로 추진해야 할 것이다. 우선적으로는 현재 추진중인 남북경협 및 북한 민생분야 시범사업의 일환으로 지속적으로 추진하는 것이 바람직하며, 중기적으로는 기존의 민생 시범사업을 확대하고 추가적인 경제특구 조성과 연계한 에너지사업을 시행하는 방안을 수립해야 할 것이다.

둘째, 북한의 핵폐기에 대한 확고한 의지가 확인되는 경우, 남북한간 에너지 협력을 발전시켜서 북한의 전반적인 에너지 수급균형을 달성하기 위한 북한 탄광이나 화력발전소에 전면적인 개보수 작업을 추진함으로써 전반적인 에너지 생산능력을 향상하도록 하여야 할 것이다.

셋째, 위와 같은 사업이 체계적으로 추진되기 위해서는 남북에너지협력위원회를 설립하여 에너지 협력사업을 추진하는 것이 필요할 것이다. 현재 구성되어 있는 6자회담 내의 에너지경제실무체와 긴밀한 협조 하에 대북한 에너지 지원에 대한 포괄적 계획을 수립해야 할 것이다.

<세부 추진방안>

이와 같은 남북한간 에너지협력의 추진방향을 바탕으로 남한이 북한에 대해서 개발지원 성격을 보다 강조한 사업을 상정하면 다음과 같다. 즉, 북한이 핵개발을 완전히 포기하지 않은 상태 또는 북한의 핵개발 포기 의지 확인

이후 초기단계에서 우선적으로 추진할 사업을 사전에 마련하는 것은 개발지원의 일반적 정신과 부합하는 것으로 사료된다. 따라서, 상기한 바와 같은 중유 제공 및 전력공급 등 남북한간 에너지협력이 본격적으로 추진되기 전에도 새천년개발목표 달성과 개발지원의 정신에 의거해서 시범사업으로 추진할 만한 사업들이 있는 것으로 판단된다.

첫째, 가정연료탄을 지원하는 사업을 추진할 필요가 있다. 북한은 중공업 우선 정책에 의해서 주민들의 삶의 질 제고에 소홀히 한 나머지, 개별 가정의 난방이 제대로 이루어지지 않고 있는 상황이다. 따라서, 평양을 위시한 대도시 지역을 제외하고 북한주민들이 산림을 훼손해 가면서 가정용 땔감을 마련하는 형편이므로, 북한 주민들이 직접적으로 저비용으로 난방문제를 해결할 수 있도록 연탄보일러를 공급하는 동시에 초기에는 연탄도 제공하는 것을 고려해야 할 것이다. 이와 같은 사업이 가시적인 성과를 거두기 시작하면, 북한이 자체적으로 연탄을 생산하는 능력을 확충할 수 있도록 연탄공장 건설도 지원하는 것이 필요할 것이다. 이러한 과정에서 중요한 것은 북한의 기술자들이 연탄 보일러 생산 노하우를 배울 수 있도록 국제사회의 개발지원 공여주체들이 수원국의 역량강화를 해 나가야 한다.

둘째, 북한의 에너지 전문가들에 대한 교육사업을 동시에 추진하는 것이 바람직한 것으로 판단된다. 이를 위해서는 우선적으로 남북관계가 개선되어야 하겠지만, 개발지원적 에너지 협력사업을 추진하기 위해서는 매우 중요한 사안이다. 이러한 맥락에서 볼 때, 2007년도에 추진된 남북한간 경협사업 중에서 경공업 원자재와 지하자원 교환사업은 주목할 만한 것이다. 즉, 남한은 북한이 필요로 하는 경공업 원자재를 제공하고, 북한은 풍부한 지하자원을 남한에 제공하는 형태의 사업이 추진된 바 있는 것이다. 이와 같은 사업을 추진하는 과정에서 남한의 전문가들이 북한의 지하자원이 집중적으로 매장되어 있는 단천지역을 방문한 바도 있으며, 남한의 경공업 관련 기술자들이 북한을 방문하여 기술지도를 한 바도 있다. 이러한 사업은 향후에도 지속되어 북한이 경제난을 타파할 수 있는 자생력을 키우도록 하는 방향으로 추진될 필요가 있다.

(2) 식량난 해소를 통한 절대빈곤 해소사업

<북한현황 및 남북협력 사례>

북한은 극심한 식량난으로 인해 계속적으로 외국의 원조를 받고 있는 상황이다. 북한 곡물 생산량은 매년 약 400~450만 톤으로 북한의 식량수요인 약 600만 톤에 미치지 못한다.[173]

<표 Ⅵ-5> 2009 양곡연도 북한의 곡물소요량 추정

단위: 정곡 1,000톤

용도		추정기관	
		통일부 기준	WFP 기준
인구(만명)		2,320	2,360
용도별	식용	5,232	3,941
	사료용	300	300
	종자용	190	190
	가공용	157	118
	기타	646	646
	합계	6,525	5,195

* 출처: KERI, "북한농업동향," 제10권 제4호 (2009.1), p. 12.

<표 Ⅵ-6> 북한 연간곡물생산량

(단위: 만톤)

구 분	계	쌀	옥수수	두류	서류	맥류	잡곡
2004(FAO)	506	237	172.7	n.a.	41.3	23	n.a.
2005	454	202	163	17	47	23	2
2006	448	189	175	16	45	21	2
2007	401	153	159	15	47	25	2
2008	431	186	154	16	51	22	2
2008(FAO)	421	165.7	141.1	n.a.	67.5	12.8	n.a.

* 출처: 농촌진흥청 홈페이지<http://www.rda.go.kr/>; "KERI 북한농업동향" 각 연도 참조.

173) 북한의 식량 수요 측정은 각 기관의 기준에 따라 다르지만 500~650만 톤 사이이다.

국내의 대북 식량지원은 정부차원과 민간차원이 있는데 정부의 경우 일회성 식량 지원에 그치며 그나마 지방자치단체는 지속적인 사업을 이어가고 있다. 먼저 민간차원에서 우리민족서로돕기운동은 북한 조선아시아태평양평화위원회(아태위)와 '농업지원사업에 관한 의향서'를 1999년 체결하고 북한의 농업 개발 사업을 진행하고 있다.

<표 Ⅵ-7> 우리민족서로돕기운동 대북 농기자재지원내역

2003	농기계 지원 중고콤바인 100대, 경운기 200대, 이앙기 5대, 파종기 2대, 주행 분무기 2대, 동력분무기 5대, 베토기 8대
	농기계 수리공장 지원
	비료, 농약 등 농자재 지원
2004	농기계 지원 경운기 200대, 콤바인(중고)70대, 이앙기 2대 등
	농기계 수리공장 지원 건설자재, 설비, 부품 등
	농자재 육묘자재, 농약, 종자 등
2005	농기계 지원 콤바인 50대, 경운기 108대, 이앙기 7대, 트랙터 등
	농기계 생산공장 건설자재, 설비, 공구 등
	농자재 못자리용 비닐, 농약, 비료, 손수레, 기타 농자재 등
2006	농기계 지원 이앙기 1,000대, 승용이앙기 1대, 콤바인 3대, 트랙터 4대, 경운기 15대 등 각종 중소형 농기계
	농기계 생산공장 야적장 건설자재 및 내부 설비
	농자재 못자리용 비닐, 농약, 비료, 손수레, 기타 농자재 등

* 출처: 우리민족서로돕기운동 홈페이지<http://www.ksm.or.kr/>.

월드비전에서는 북한의 농업개발을 위해 1998년부터 씨감자 생산사업, 채소 생산사업, 과수 및 채소 육종사업 등을 하고 있다. 씨감자 생산사업은 양강도 대흥단, 평안북도 정주, 황해남도 배천, 함경남도 함흥에서 실시되었으며, 채소 생산사업도 실시되었다. 채소 육종사업은 미림 중앙남새연구소에서 실시되었으며, 소규모 채소생산온실을 만들었다. 과수묘목사업은 평안남도 숙천 과수학연구소에서 실시했다.[174]

지방자치단체 중 경기도에서는 '경기도 남북교류협력조례 제정'과 '경기도

174) 월드비전 홈페이지 〈http://www.worldvision.or.kr/html/programs/north.asp〉.

남북교류협력조례 시행규칙 제정'을 기반으로 '경기도남북교류협력기금'을 조성하여 2001년부터 매년 30~60억 규모의 기금을 조성하고 있다. 이 기금을 통해 경기도는 북한과의 협력을 활성화하고 있으며 이중 대부분이 농업과 관련되어 있다.

<표 Ⅵ-8> 연도별 경기도-북한 간 식량사업 관련 추진현황

연도	사 업 내 용	대상지역
2002	경운기 200대	양강도
2004	농기자재 지원(경운기100대, 콤바인 20대)	황해북도
	평양 식품가공공장 설치(착공)	평양
2005	벼농사 시범사업(3ha)	평양
	농기자재 지원(농약 150톤, 분무기 1,200대, 손수레 1,400대, 경운기 100대, 콤바인 20대)	황해북도
	평양 식품가공공장 설치(준공)	평양
2006	벼농사 시범사업(100ha)	평양
	농업기반조성사업(도로포장(3.7km), 도정공장 및 창고 자재지원, 중장비지원, 채소농사 등)	평양
	북한농촌현대화사업 - 벼농사협력사업(200ha) - 농업기반조성사업: 도정공장 완공, 농기계수리센터	평양

* 출처: 경기도 남북교류협력 홈페이지<http://north.gg.go.kr/nambuk/01direct/03resu.jsp>.

<기본방향>

북한은 지속적인 경제난으로 인하여 에너지난 및 비료부족과 계속적인 자연재해 등으로 인해서 농업기반이 전반적으로 붕괴되어 있는 상황이다. 남한 정부는 직접 무상원조 또는 국제기구를 경유한 무상지원 및 현물 차관방식으로 지원하여 북한의 식량부족을 완화하고자 하였으나, 취약계층의 기아현상을 해결하는 데에는 미흡하다는 것이 전반적인 평가이다. 그럼에도 불구하고, 북한은 우리 정부의 대북 식량지원을 거부하는 자세를 견지하고 있는 실정이다. 따라서 우리는 북한의 심각한 식량사정을 완화하기 위해서 보편적 인도주의 차원의 고려에 따라 합목적적 지원전략을 도출하여야 할 것이다.

첫째, 분배 투명성의 확보에 필요한 수혜현장 접근을 지속적으로 요구하여

야 할 것이다. 그동안 지속적으로 제기되어 온 분배 투명성을 확보하기 위한 모니터링의 강화는 북한의 취약계층의 기본적인 삶을 유지하는데 필요한 최소한의 제도적 장치로서 '비핵·개방·3000 구상'과 개발지원의 국제적 규범에도 부합되는 것이다.

둘째, 인적 교류를 수반한 개발지원 방식의 대북지원이 이루어져야 할 것이다. 북한은 물자 및 시설건립을 우선으로 한 사업은 받아들이면서도 인적 교류 및 기술교육 사업을 기피하는 자세를 보여 왔는 바, 향후의 대북지원 사업에는 반드시 기술지원이 수반되게 함으로써, 북한이 안고 있는 근본적 문제점을 남한과 북한의 실무진들이 함께 풀어 나갈 수 있도록 추진하여야 할 것이다.

셋째, 북한측 파트너의 한정된 지식에 기반한 사업을 추진하기보다는 국제적 기준에 맞는 체계적 사업안을 가지고 북한에 대해서 지원사업을 추진하여야 할 것이다. 즉, 그 동안에는 북한의 요구에 수동적으로 대응하는 차원에서 사업의 성사를 우선시하여 왔으나, 향후에는 원칙을 가지고 보다 선진적인 방식에 의한 절대빈곤 해소사업을 추진하여야 할 것이다.

<세부 추진방안>

북한은 식량과 영양에 관련한 측면에서 보면 매우 심각한 상황을 보이고 있는 바, 새천년개발목표에서 제시하고 있는 사안들의 거의 모든 문제를 안고 있는 것이 사실이다. 북한은 농업생산기반이 취약하여 농작업을 거의 수작업에 의존해 종자 관리체계가 낙후되어 종자의 부실로 인한 식량손실이 100만 톤 정도 되는 것으로 알려져 있는 등 생산, 가공, 저장단계에까지 전 과정이 부실한 상황이다. 따라서, 북한의 곡물생산은 최대한 생산량을 기준으로 하더라도 650만 톤 정도로 추정되는 수요에 비해서 매년 100만 톤 이상이 절대적으로 부족한 상황이어서 취약계층의 기아 및 영양결핍 상태를 초래하게 되어 있는 상황이다. 또한, 식량배급이 신분과 소속기관에 따라 큰 차이가 있어 불균등한 식량분배로 인한 식량 확보능력의 차이는 북한 인구의 약 25%가 식량난에 지속적으로 노출되고 있는 것으로 추정된다.[175] 이러한

175) 김규륜 외, 『비핵개방3000 구상의 상생공영 정책을 통한 실현방안』 (서울: 통일연구원, 2008), p. 184 참조.

맥락에서 볼 때, 절대빈곤 해소를 위해서는 국제사회에서 보편화된 개발지원 방식에 의해 추진되어야 할 것이다.[176]

첫째, 극심한 빈곤 및 기아퇴치를 위한 목표인구집단의 설정을 통해서 지원의 사각지대를 해소해야 할 것이다. 즉, 북한 내에서 기아에 노출된 고위험 대상 집단에 대한 식량지원을 실시함으로써 기초생활을 위협하는 요인을 제거하는 것이 우선적으로 추진되어야 할 것이다. 또한 이들 고위험 집단에 대한 기초의약품 제공 및 백신을 지원하는 사업이 동시에 추진되어야 할 것이다.

둘째, 국제사회에서 목표로 하고 있는 역량강화라는 차원에서 전반적으로 취약한 북한의 식량 수급상황을 개선하기 위한 주민참여 및 자조활동을 촉진하는 방향으로 대북지원이 추진되어야 할 것이다. 이를 위해서는 무조건적 식량지원과 함께 점진적으로 근로와 연계한 지원의 방향으로 대북 식량지원 사업의 방향성을 설정해야 할 것이다. 이러한 맥락에서 볼 때, 전반적 비교적 경쟁력을 가지고 있는 농산물 및 약초의 계약재배를 시범사업으로 추진하는 것도 필요한 것으로 사료된다. 즉, 북한주민의 절대빈곤 해소를 위해서는 취약지역을 패키지 형식으로 개발하는 방식을 마련할 필요가 있다. 또한, 식량지원과 함께 기초생활을 영위하면서 근로를 지속할 수 있도록 하는데 필요한 보건의료 차원의 지원이 적합한 것이다. 한편, 보건의료 차원의 지원 역시 비핵·개방·3000 구상에서 제시하고 있는 주택 및 상하수도 개선이 병행될 때 보다 효과를 볼 수 있는 것으로 판단된다.

셋째, 인도적 지원과 연계해서 남한이 북한에 대해서 위에서 제기한 사업들과 관련한 기술을 전수할 수 있는 파트너쉽을 형성해야 할 것이다. 이를 위해서는 인적 및 물적인 교류와 함께 노동집약적인 사업을 추진함으로써, 북한의 많은 주민들이 주인의식을 가지고 스스로 생활을 개선해 나가도록 해야 한다는 것이다. 따라서, 상기한 사업들을 시범적으로 시작하되 지식의 공유 및 확산을 통해서 행정적, 기술적 표준 매뉴얼을 개발해서 전국적으로 확대되도록 해야 할 것이다.

176) 위의 책, pp. 192~193 참조.

(3) 산림녹화를 위한 나무심기 지원

<북한현황 및 남북협력 사례>

북한의 산림 현황에 대한 자료는 부족한 상황이나 북한 정부가 유엔개발계획(UNDP)과 국제연합환경위원회에 제출한 자료들과 FAO의 추정치 등을 참고로 보면 다음과 같다.

<표 Ⅵ-9> 북한의 시기별 산림면적

(단위: ha)

시기	1970 (UNDP)	1987 (FAO)	1991~1994 (UNEP)	1998 (UNDP)	1997~1999 (UNEP)	2001~2002 (박종화)	2004~2005 (박종화)
산림 면적	977.3만	897만	844.6만	753만	753만	736.6만	666.9만

* 출처: 윤여창, '북한, 2001~2005년간 산림 5% 감소·농경지 6% 증가,'「통일한국」 2008. 11, p. 79.

이를 참고하면 북한 경제사정이 좋던 1970년대보다 경제난이 심각하였던 1990년대에 산림면적이 줄어든 것을 알 수 있다. 또한 1990년대 초부터 경제난이 계속 이어지자 북한의 산림은 계속적으로 줄어들고 있는 상황이다.

북한의 산림을 667만ha로 보았을 때 1970년대에 비해 30% 이상 감소했으며 1987년에 비해 26% 감소한 것을 알 수 있다. 북한이 2007년 임지를 893만ha라고 발표했으나 그중 140~226만ha가 황폐지이다. 인공위성 영상자료를 분석해서 추정한 북한의 산림황폐지는 대략 163만ha로 보고 있다.[177] 북한 산림은 16~25%가 황폐화되어 있으며 이는 전후 남한이 1956년에 69만ha가 황폐했던 것보다 2배 이상 큰 면적이다.

이러한 황폐화의 이유는 추운 겨울이 5개월 동안 지속되고 하천의 결빙기간이 긴 환경적 요인도 있지만 농지부족으로 인한 개간, 이로 인한 홍수 피해, 에너지 부족으로 인한 땔감사용 등이 직접적인 원인이다. 1차 에너지가 부족한 북한은 원목 생산이 과도한 상황이다.

177) 오정수, "북한 산림녹화, 당국간 공식사업으로 추진해야,"『통일한국』(2008. 12), p. 67.

<표 Ⅵ-10> 남북한 원목 생산량

(단위 : 1000㎥)

연도	2002	2003	2004	2005	2006
남한	1,605	1,740	2,037	2,350	2,444
북한	7,120	7,178	7,237	7,297	7,335

* 출처: 통계청 북한통계포털<http://bukhan.kosis.kr/>.

과도한 벌목으로 인해 국토가 황폐화 되자 북한은 금강산, 묘향산 등은 보호지로 설정해 산림을 보호하고 있고 공업원료 및 식품생산에 필요한 경제성 있는 수목은 특별히 관리하고 있다. 북한의 산림 구성은 아래 표와 같다.

<표 Ⅵ-11> 북한의 산림 구성

구분		수종	지역
한 대림 (54%)	침엽수	잣나무, 전나무, 가문비나무, 이깔나무, 분비나무	압록강, 자강도, 양강도, 개마고원
	활엽수	자작나무, 신갈나무, 황철나무	
온대북부, 온대중부림(46%)	·	소나무, 참나무류, 서어나무, 박달나무	황해도, 평안남북도, 강원도, 함경남도

* 출처: 오정수, '북한 산림녹화, 당국간 공식사업으로 추진해야',「통일한국」2008. 12, p. 68 재구성.

남북간 산림녹화에 관한 사업은 다른 분야에 비해 활성화되지는 않았지만 최근 정부의 저탄소 녹색성장 정책과 관련해 앞으로는 협력이 증대될 것으로 보인다. 정부차원에서는 10년 전부터 직·간접적으로 산림녹화사업을 실시하고 있다. 1단계(1999~2006)는 소규모 민간주도 시범사업단계, 2단계(2007~2011)는 정부가 적극 후원하고 민간이 앞장서는 확대추진단계이며, 3단계(2012~2015)는 당국간 공식사업단계를 거쳐 완성될 계획이다.[178]

178) 위의 글, p. 69.

지방자치단체에서는 경기도와 강원도가 북한과 산림부문에서 협력하고 있다. 그중 경기도는 2007년에 개성시 개풍군에서 우리민족서로돕기운동의 산림녹화사업의 일환으로 양묘장을 세우고 있다.[179] 이 양묘장 조성(9ha)을 위해 온실 양묘장 설치 (3개동 1,125㎡), 트럭, 트랙터, 굴삭기 및 잣나무종자, 비료 등의 양묘자재를 지원했다.

민간단체 협력은 '겨레의 숲'과 '유한킴벌리'가 북한 산림에 대한 지원활동을 펴고 있다. 2007년 4월 민족화해협력범국민협의회가 주축이 돼 우리겨레하나되기운동본부, 우리민족서로돕기운동 등 국내의 대북지원단체들이 '겨레의 숲'을 창설해 민간차원에서 본격적인 산림녹화사업이 진행되었다. '겨레의 숲'은 평양 인근에 양묘장을 설립한 이후 양묘와 조림사업, 산림 병해충 방제사업을 위한 기술·자재 지원을 위한 협의를 진행하고 있다. 이 단체는 2007년 평양 순안공항에 이어 2008년에는 중화군에 양묘장을 세웠다. 이와 함께 북한 산림에 대한 방제 작업도 병행하고 있다. 남북관계가 얼어붙었던 2009년 중순에도 이 단체의 산림녹화사업은 중단되지 않고 이어진 만큼 앞으로도 지속적인 협력이 가능할 것으로 보인다. 이 밖에 민간차원 협력으로 금강산 온정리 창터솔밭 지역에 남한이 2003년부터 조성한 밤나무 단지가 있다.

유한킴벌리는 이미 1999년부터 당시 북한의 산림훼손을 방지하기 위한 시민단체인 '평화의 숲'과 함께 북한에 대한 산림지원을 시작했으며 10년 가까이 사업을 지속하고 있다.

<표 Ⅵ-12> 유한킴벌리의 대북사업내용

연도	사업	내용
1999	'평화의 숲' 직장인 모금운동전개	북한 산림황폐지 복구 활동을 지원하기 위한 직장인 평화의숲 기금 모금활동 전개
1999~2000	북한 산림복구물자 기금기탁	북한의 산림황폐지 복구 물자 지원금 기탁
2000~2003	북한 산림황폐지 복구활동	UNDP와 동북아산림포럼에서 실시하는 북한지역의 산림황폐지 산림복원을 위한 활동 참여
2000	평화의 나무심기 후원	녹색연합의 환경보전 및 평화를 위한 비무장지대 나무심기 행사 후원

179) 경기도 남북교류협력 홈페이지 〈http://north.gg.go.kr/nambuk/01direct/03resu.jsp〉.

	'평화의 숲' 극장광고 제작	북한 산림황폐지를 소개하고 이를 돕자는 내용의 극장광고를 제작/상영(오리콤 참여)
2001	북한 산림황폐지 복구활동	북한 산림황폐지 복구를 위한 기금, 묘목, 숲가꾸기, 장비구입기금 기탁, 북한 산림황폐지 현지 조사 등 실시
	연구조사 후원	북한 산림보존을 위한 남북 협력방안 연구 등
2003	북한 산림복구사업	평화의숲과 함께 북한 황폐산림복구를 위한 시범양묘단지 조성사업 실시
	연구조사후원	북한 산림보존을 위한 남북 협력방안 연구
2004~2005	북한 숲 조성활동 후원	금강산 솔잎혹파리 남북공동방제활동 후원, 평양 양묘장 관련 시설 및 장비 지원
2006	북한 숲 조성활동 후원	북한 고성지역 밤나무 단지 100ha 조성 후원
2007	북한 숲 조성활동	북한 고성지역 2ha 잣나무, 소나무 나무심기 실시
2008	밤나무 단지 조성	30ha 밤나무 단지를 추가 조성하여 총 130ha 관리를 위한 기자재를 지원
	양묘장 건설	연간 15,000본 생산 가능한 양묘장 1개동 신축
	북한 숲 조성활동	북한 금강산 솔잎혹파리 피해지 2ha에 사회리더와 신혼부부가 함께 금강소나무 4,000본을 식재
	북한산림복구 중장기 계획 수립	향후 3년간 금강산 산불피해지역에 200ha의 숲을 복원하는 조림합의서 체결 및 현지조사 실시

* 출처: 유한킴벌리 홈페이지<http://www.yuhan-kimberly.co.kr/>.

최근 이명박 대통령은 청와대 국무회의에서 "북한 산림 현황을 파악하고 조림을 하면 효과가 어떤지도 알아보라"며 현재 산발적인 민간과 지방자치단체의 사업을 정부차원에서 종합하여 북한의 산림조성을 지원할 방안을 연구·검토할 것을 말했다고 한다.[180] 이와 관련 대통령 직속 녹색성장위원회는 그동안의 산림청의 연구를 바탕으로 이르면 2010년 초부터 사업을 전개할 계획이다.

<기본방향>

북한은 한정된 농지를 확대하고자 무분별하게 농지를 개간하였는 바, 이에 따라 북한의 산림이 매우 황폐화되어 있다는 것은 주지의 사실이다. 이와

180) 이대통령 "남미까지 갈 것 있나… 北 산림조성 지원 검토하라," 『한국일보』, 2009년 11월 18일.

같은 북한의 산림 황폐화는 홍수가 발생하였을 경우에 매우 큰 문제를 야기하는 동시에 전반적인 산업 생산에 막대한 지장을 주고 있다. 따라서, 북한의 산림녹화사업은 매우 시급하게 추진되어야 할 과제이다. 또한, 산림녹화는 정치적 부담이 상대적으로 적다고 평가받고 있기 때문에 우선적으로 추진할 수 있는 사업인 것으로 평가된다.

첫째, 북한의 산림녹화사업도 현재와 같은 단편적 접근보다는 포괄적 틀을 마련해서 향후 20~30년 후에 성과를 볼 수 있도록 체계적으로 추진해야 할 것이다.

둘째, 우선적으로는 남한과 북한의 접경지역에 가까운 농촌지역을 선정해서 남한에서 북한의 산림녹화를 도와주는 방안을 추진하는 것이 바람직한 것으로 판단된다. 이와 같은 사업이 효과를 보기 시작하면 점진적으로 산림녹화사업 대상지역을 확대하는 점진적 접근방식이 유효할 것이다.

셋째, 북측의 토양 및 기후에 대한 사전조사를 전제로 지역별로 양묘장을 조성하는 한편 병충해 관리체계를 복원하도록 지원하는 사업도 장기적 차원에서 추진해야 할 것이다.

<세부 추진방안>

산림녹화 사업은 새천년 개발목표상에 명시된 지속가능한 환경보전과 밀접한 관련이 있는 사안으로서, 동 사업은 환경재해를 예방하는 효과와 농업생산의 기반을 확충하는 효과 및 훼손된 농지를 복원하게 되는 효과 등 비교적 단기적인 효과를 가져 올 것으로 기대되는 사업이며, 비핵·개방·3000 구상에도 명시되어 있는 사업이므로 남북한 간에 협력하여 실시하여야 할 사업이다. 또한, 산림녹화 사업은 한반도 생태환경을 복원한다는 차원에서도 남한과 북한이 협력해서 중장기적 효과를 염두에 두고 추진해야 할 사안인 것이다. 최근에 발생한 임진강에서의 북한측 댐 방류에 의한 남한 주민의 사망사고는 산림녹화의 중요성과 남한과 북한간 협력의 중요성을 일깨워 주는 사건이었다. 따라서, 남북협력을 통해서 접경지역을 중심으로 북한측 지역에 대한 산림녹화 문제를 해결해야 할 것으로 판단된다.

첫째, 기존에 추진되었던 북한에 대한 나무심기 운동을 확대하는 것이 필요하다. 이와 같은 방안의 추진은 민간단체를 중심으로 운용하되, 북한측

파트너와의 긴밀한 협의를 통해서 남북 접경지역과 개성공단 및 금강산 지구에 대해서 집중적으로 시범사업을 활발하게 추진하는 것이 필요한 것으로 판단된다.

둘째, 산림녹화 사업은 나무를 심는 것도 중요하지만 기존의 산림이 훼손되지 않도록 하는 것도 중요하기 때문에, 남북한간의 협력을 통해서 공동으로 방역사업을 추진하는 것이 시급한 것으로 판단된다. 공동 방역사업의 추진도 단기적으로는 북한에 대해서 병충해 방제에 필요한 기자재 및 약품을 단순하게 제공하는 사업으로 시작하여, 중장기적으로는 북한의 병충해 집중발생 산림지역을 파악해서 북한측 파트너와 협력을 통한 보다 체계적인 병충해 방재 작업을 추진하는 것이 바람직할 것이다.

셋째, 산림녹화 사업을 추진하는 과정에서 북한의 경제난 해소에 도움이 되는 유실수를 제공함으로써 자연재해 방지와 경제적 수익을 동시에 창출할 수 있는 방안을 마련하여 실시하는 사고가 필요한 것으로 판단된다. 이와 같은 사업의 추진은 북한의 역량강화라는 측면에서 매우 필요한 것이며, 식량생산의 증대에도 기여할 것으로 기대된다.

(4) 대북한 경제교육 및 산업인력 양성

<북한현황 및 남북협력 사례>

북한은 경제난 이후 학생들이 생산 활동에 나서는 경우가 많아 교육기강이 무너진 곳이 많으며 학생 수 역시 줄어들고 있다. 대학교의 경우 숫자도 줄어들었지만 공장대학, 통신대학과 같이 정규대학이 아닌 곳이 많아 실질적인 고등교육을 받는 인구는 훨씬 적다고 하겠다.

<표 Ⅵ-13> 북한 교육기관 수

(단위 : 개교)

연도	2003	2004	2005	2006	2007
소학교	4,948	4,946	4,950	4,950	4,800
중학교	4,825	4,823	4,827	4,827	4,600
대학교	772	772	772	772	480

* 출처: 통계청 북한통계포털<http://bukhan.kosis.kr/>.

<표 Ⅵ-14> 북한의 학생수

(단위 : 천명, %)

연도	2002	2003	2004	2005	2006	2007
소학교	1,519	1,655	1,420	1,376	1,374	1,500
소학교 구성비	36.1	37.3	32.4	32	32	35.6
중학교	2,381	2,252	2,439	2,397	2,394	2,200
중학교 구성비	56.6	50.8	55.6	55.7	55.7	52.3
대학교	310	530	530	530	530	510
대학교 구성비	7.3	11.9	12.1	12.3	12.3	12.1

* 출처: 통계청 북한통계포털<http://bukhan.kosis.kr/>.

북한은 우리와는 다른 경제체제를 가지고 있어 자본주의 경제에 대한 이해가 부족하다. 최근 장마당 등을 통해 자본주의적 요소를 체험해 볼 기회가 생기기는 했지만 극히 일부분에 지나지 않는다. 먼저 정규교육 과정에서의 경제 및 직업교육은 다른 과목에 비해 내용과 시간이 적다. 그 내용도 '사회주의 도덕과 법' 과목에서 사회주의 경제의 우월성, 자본주의 경제의 단점만을 가르치며, '지리' 과목은 외국의 경제관련 역사나 생산품 등을 말하는 것이 전부이며 이 또한 자본주의 단점만으로 왜곡되어있다.

중등교육 과정에서 산업인력 양성을 위한 교육으로 제도, 컴퓨터, 실습 등의 과목이 있으며, 제한적이나마 이러한 과목을 통해 기술을 익힐 수 있다. 하지만 북한의 중학교 기술교육은 기본적인 소양을 가르치는 정도이며 실제 산업현장에서 사용하기에는 부족하다. 게다가 다른 과목들에 비해 기술교육 과목들이 등한시되고 있으며, 학교에서는 열악한 교육환경 때문에 그나마 있는 실습시간도 제대로 활용되고 있지 못한 상태이다.

<표 Ⅵ-15> 북한 중학교 교육과정

번호	교 과 명	학 년					
		1	2	3	4	5	6
1	위대한 수령 김일성대원수님 혁명활동	1	1	1			
2	위대한 수령 김일성대원수님 혁명력사				2	2	2
3	위대한 령도자 김정일원수님 혁명활동	1	1	1			
4	위대한 령도자 김정일원수님 혁명력사				2	2	2
5	항일의 녀성영웅 김정숙어머님 혁명활동				1		
6	사회주의 도덕과 법				1	1	1
7	현행당정책				1주	1주	1주
8	국어	5	5	4			
9	문학				4	3	2
10	한 문	2	2	1	1	1	1
7	외 국 어	4	3	3	3	3	3
8	력 사	1	1	2	2	2	2
9	지 리	2	2	2	2	2	
10	수 학	7	7	6	6	6	6
11	물 리		2	3	4	4	4
12	화 학			2	3	3	4
13	생 물		2	2	2	3	3
15	체 육	2	2	2	1	1	1
16	음 악	1	1	1	1		
17	미 술	1	1				
18	제 도				1	1	
19	컴퓨터				2	2	2
20	실습(남·여)	1주	1주	1주	1주	1주	1주

* 북한 교육성의 1996년 교육과정안을 기초로 하여 이후 확인 가능한 변화를 반영하여 작성, 최근 북한 교육과정자료 미공개로 수업시간 수는 변동가능성 있음.
* 출처: 통일부 통일교육원, 『2007년도 통일교육 지침서』(서울: 양동문화사, 2007), p. 97; 『조선중앙연감』(평양: 조선중앙통신사, 2008), p. 191.

과거 중학교에서 생산실습 공장실습 기계조작실습 등의 이름으로 존속했던 여러 실습교육은 지금 '실습' 한 과목만으로 만 남아있다. 대신 '계산기공학'과 '전자공학기초,' '컴퓨터'로 이어지는 교육과 제도 과목이 이어지고

있다. 즉 실무적인 교육들은 제외되고 교과서로만 배우는 기술교육이 중등교육에 자리 잡은 것이다. 중등교육 과정의 기술교육은 실습시간에 간단한 공작기술을 가르치는 것에만 국한되어있다.

이렇게 중학교 졸업 후 생산현장에 뛰어든 경우 보통 기능 습득이 힘들다. 그래서 '기능로력후비양성체계'를 통해 기술교육을 받게 된다. 이것은 "사회적로동에 새로 참가하는 새세대들과 기능을 보유하지 못한 근로자들에게 일정한 직종의 작업을 기술규정과 표준조작법의 요구대로 수행할 수 있는 기술기능과 초보적인 로동경험을 체득시키는 직업교육"이다.[181]

북한은 노동자, 농민, 근로인테리(사무원) 모두 통틀어 근로자라 부른다. 모든 근로자들은 각 사람의 직장생활내용, 즉 노동경력, 기술자격, 표창, 휴가관계 등을 기록한 노동수첩을 소지하도록 되어있다. 근로자들은 노동의 질과 양에 따라 분류되어 있는데, 우선 노동의 질에 따라 근로자를 분류함을 기능급수에 따른 분류라 한다. 기능급수는 각 노동부문별, 직종별에 따라 최고 8등급까지 나누어져 있는데, 그 구체적인 내용은 아래와 같다.[182]

<표 Ⅵ-16> 기능급수에 따른 노동자의 분류

구분	내용	비고
단순노무자	일반노동자	무기능자
기능공	특정작업 수행에 필요한 전문지식과 숙련 경험을 가진 노동자	1~8급 기능 급수
기수	고등기술학교·고등전문학교 졸업생 또는 기수검정시험 합격한 기술자	자격시험 취득
기사	독자적인 기술지도를 할 수 있는 기술자(대졸자)	자격시험 취득

* 출처: 강일규 외, 『직업능력개발관련 대북한 협력의 방향과 과제』 (서울: 한국직업능력개발원, 2003), p. 65.

기능급수에 더해 북한은 노동의 강도에 따라서 노동분류를 한다. 이러한 노동강도는 식량배급과 직결된다. 능력에 따라 받지 않고 필요에 따라 받는

181) 리기섭, 『조선민주주의인민공화국 법률제도(로동법제도)』 (평양: 사회과학출판사, 1994), pp. 174~176; 조정아, 『북한의 노동인력 개발 체계: 형성과 변화』 (서울: 통일연구원, 2005), p. 105에서 재인용.

182) 강일규 외, 『직업능력개발관련 대북한 협력의 방향과 과제』 (서울: 한국직업능력개발원, 2003), p. 65.

사회주의 방식의 노동분류라고 할 수 있다.

<표 Ⅵ-17> 노동분류에 따른 노동자의 분류

분류	대상자	대우(식량)
1부류 노동자	조립 등 단순 노동자	1일 700g
2부류 노동자	각종의 노동자(전체 노동자의 70%)	1일 700g
3부류 노동자	건설 등 중노동자	1일 800g
4부류 노동자	기관사, 광부 등 위해노동자	1일 900g
특부류 노동자	직접 건강에 해로운 위해노동자(용해공, 염산제조공 등)	1일 백미 900g

* 출처: 강일규 외,『직업능력개발관련 대북한 협력의 방향과 과제』(서울: 한국직업능력개발원, 2003), p. 65.

이러한 직업교육은 기능공학교와 기능공양성반을 통해 이루어진다. 기능공학교는 중학교 졸업생과 기능이 없는 자들에게 기술을 가르치는 교육기관이다. 기능공학교는 '기능공학교에 관한 규정'[183]에 따라 설립 및 운영되는데, 학생 수가 60명 초과 시에는 기능공학교를 설치하며, 60명 미만이면 기능공양성반을 설치한다. 그래서 규모가 큰 3급 이상의 공장에서는 기능공학교를 가지고 있다. 반면 규모가 적은 기업소의 기술인력 충원을 위해 도 별로 기능공학교를 설립하여 인력을 배출하고 있다. 직장배치를 받은 인력들은 직업기술 습득을 위해 기능공학교에서 주로 교육을 받는다.

북한은 부족한 경제 교육을 보완하기 위해 외부의 지원을 통해 경제교육을 받고 있다. 과거 1970년대 자본주의 국가와 무역일 시작하며 대외무역 인력양성을 시작했다. 1985년 이후 교육대상을 일반 경제부처관료, 현직 기업관료 등으로 확대 실시했으며 1997년 김일성 종합대학에 '자본주의 경제강좌'를 개설한데 이어 대학 내에 외국경제학과, 국제금융과, 국제법과 등을 신설했다. 이들 학과에서는 세계 주요지역의 경제 및 통상관련 지식과 국제금융 전문지식, 국제통상관련법 및 분쟁사례를 가르친다.

또한 1998년 유엔개발계획(UNDP)의 후원으로 나진기업학교를 세우고,

183) 1979년 6월 30일 정무원 결정 제49호.

경제무역 관료와 기업 임원 및 일반 학생들을 대상으로 시장경제에 대해 교육했다.[184] 북한 정부에서도 자본주의 경제에 대한 공부를 시작했는데 1999년에 북한 정부관료를 대상으로 아시아재단과 미국 뉴욕 대학의 후원으로 상거래 분쟁시 중재방법, 외국 기업에 대한 건물 및 토지임대요령, 국제거래법 등을 학습했다. 아시아재단은 지속적으로 중국의 경제발전 등과 관련해 북한 경제관료에 대한 연수를 실시하고 있다. 이러한 교육과 함께 2000년에 무역성 산하에 자본주의제도 연구원을 세우며 자본주의 교육을 강화하고 있다.

2004년에는 EU에서 북한에게 대학생과 경제관료를 대상으로 시장경제에 대한 교육을 제안해 이루어졌다. 이 과정에서는 경영실무, 정보기술, 상표법, 세관업무 등을 교육했다. 2005년에는 스위스 정부 산하 개발기업청이 중학교(우리의 중등교육인 중·고등학교에 해당) 졸업생을 대상으로 개설한 '평양 비즈니스 스쿨'을 통해 국제상법개론 및 전략경영론 등의 과목에서 시장조사나 구매자 행태 및 전자상거래 등의 내용을 배웠다.[185] 스위스 정부에서는 이와 유사하게 2007년부터 매년 30명 규모로 북한 관리들에게 소규모 비즈니스 스쿨을 운영하고 있다. 이 학교에서는 마케팅, 경영, 재무, 회계 등을 배우며 특히, 북한 관리들이 비즈니스 스쿨에서 배운 시장경제와 무역 실무가 현실에서 어떻게 적용되는지 직접 확인토록 4-10명으로 연수단을 구성, 스위스를 비롯한 유럽과 아시아 국가 등에 보내고 있다[186]

이러한 북한 내의 경제교육과 함께 외국으로 유학을 보내기도 한다. 최근 북한에서는 최신 지식과 기술을 도입하고 학문적 수준을 향상시키려는 움직임이 나타나며 첨단과학기술 부문과 경제 부문에서 해외 유학을 비롯하여 외국의 대학과의 교류가 증가하고 있다. 가장 큰 비중을 차지하고 있는 국가는 역시 중국으로, 북한은 매년 400명 정도의 유학생을 중국으로 보내는 것으로 추정된다.[187] 유학생 파견이 중국과 구 동구권 지역에 집중되고 있지만,

184) 조명철, 『북한의 시장경제교육 실태와 남북 협력방안』 (서울: 대외경제정책연구원, 2001); 강일규, "북한의 시장경제 교육 현황과 개선 방안," 현대경제연구원 인터넷 〈http://hri.co.kr/〉, 통일데스크-전문가논단, p. 3, 검색일: 2009.11.23.

185) 강일규, 위의 글.

186) "北 '비즈니스 스쿨' 매년 30명 경영 교육," 『연합뉴스』, 2008년 4월 23일.

187) 윤종혁 외, 『남북한 교육 체제 변화와 통합 전망』 (서울: 한국교육개발원, 2008), p. 151

2000년대 이후에는 미국이나 EU 국가에 유학하는 학생 수도 증가하고 있다. 미국 워싱턴의 국제교육연구소(IIE)는 2001~2002학기에 미국에 유학한 북한 유학생이 113명이라고 발표했다. 1997년부터 지속적으로 스위스 국제협상응용연구센터(CASIN)에서 북한 경공업성과 무역성 관료들에 대한 시장경제 교육이 이루어졌다. 단기적으로는 2003년에 베트남 하노이에서 스톡홀름 상과대학(The Stockholm School of Economics), 구주일본연구소(EIJS·The European Institute of Japanese studies)가 북한인들에게 2주간 화폐개념과 기초 경영학 등의 시장경제 교육 프로그램을 시행했다.[188]

<기본방향>

동구권을 포함한 구 사회주의권 국가들의 체제전환 과정에서 공통적으로 나타난 상황은 경제를 운영할 전문가와 기업체를 운영할 산업인력의 중요성 문제라고 할 수 있는 바, 북한도 현재 외부세계와 오랫동안 단절된 상태에서 살아 왔기 때문에 시장경제 원리에 바탕을 둔 경제운영을 하기 어려운 실정이다. 이러한 현상을 타파하기 위해서는 북한의 인력들에 대한 경제교육이 매우 시급한 실정이다.

첫째, 북한은 사회주의와 계획경제체제를 유지하고 있는 바, 이로 인해 개인의 적성과 능력을 고려한 직업선택이 어려우며, 지속적인 능력개발과 교육훈련보다는 사상교육을 강조하고 있는 실정이다. 따라서, 북한주민들이 변화하는 국제사회의 추세에 적응할 수 있는 직업의식 함양을 위한 다양한 지원과 협력사업을 추진해야 할 것이다.

둘째, 북한주민은 직업기술교육과 관련한 시설 및 장비의 부족과 열악한 교육환경 등 포괄적인 문제점으로 인해서 직업능력이 매우 낮기 때문에, 우선적으로 북한주민의 전반적인 직업능력을 향상시키는 방향으로 대북 개발지원 사업을 추진해야 할 것이다.

셋째, 위와 같은 사업을 추진하기 위해서는 우선적으로 인력양성에 관련한 북한의 정확한 실정을 파악하는 것이 가장 시급한 과제라고 할 수 있는 바, 북한의 유관기관과의 교류를 통해서 북한의 인력양성과 관련한 시설과 장비

188) "北 시장경제 집단학습," 『세계일보』, 2004년 10월 5일 〈http://www.segye.com/Articles/News/Politics/Article.asp?aid=20040105000473〉.

등을 파악하고, 지원가능한 분야와 영역을 논의해야 할 것이다. 이러한 상황 파악에 이어 우리는 북한 인력양성에 필요한 교사 인력이나 자문단 등을 파견하고, 북한의 교사인력 양성을 위한 인적 지원을 추진할 수 있을 것이며, 북한의 훈련생들은 북한 현지 또는 중국 연변 또는 남한의 교육훈련 기관에서 직접적으로 교육과 훈련을 실시해야 할 것이다.

<세부 추진방안>

북한의 산업인력을 양성하는 문제와 관련하여 중요한 점은 남한은 북한에 대해서 전반적인 틀의 안에서 교육을 실시하고자 하는 방안을 추진하고자 하지만 북한은 시설 및 기자재 위주의 지원을 원하고 있다는 점이다. 따라서, 대북한 교육분야 지원도 초기에는 시설 및 기자재 지원 위주로 할 수 밖에 없을 것으로 판단되지만, 점진적으로 북한이 남한의 선진화된 직업훈련을 배우도록 하는 방향으로 추진하는 것이 바람직할 것이다.

첫째, 북한의 산업인력을 양성하는 단기적 추진과제로서는 개성공단을 비롯한 남북경협의 현장에서 즉시 활용할 수 있도록 하는 직업훈련을 실시하는 것이다. 즉, 북한 근로자들의 기술 및 기능 수준은 개성공단에서 생산되는 제품의 질과 생산성에 바로 반영되기 때문에 남한 기업의 입장에서도 매우 필요한 것이다.

둘째, 직업훈련을 실시하는 현장에서는 비정치적인 영역임을 강조하는 자세를 가지는 것이 중요하며, 초기에는 남한의 전문가로 하여금 교육을 실시하도록 하는 한편, 중장기적으로는 북한이 남한의 교육전문가로부터 인력양성훈련 교육을 받아서 북한 근로자들에게 전수하는 방식이 정착되도록 하는 것도 중요한 것으로 판단된다.

셋째, 현재 추진중인 평양과학기술대학 등 북한에 대한 남한의 지원에 의한 교육기관이 조속한 시일내에 정상적으로 교육기능을 발휘할 수 있도록 하여야 할 것이다. 평양과기대가 성공적으로 운용되기 시작하면 북한의 주요 산업지역에 과학기술대학 또는 직업훈련 기술교육이 가능한 시설 및 기자재를 지원하여 북한의 근로자들이 우리의 기술을 배울 수 있도록 하는 방안을 추진할 필요가 있다.

4. 결 론

본 연구는 이명박 정부의 대북정책의 근간을 이루고 있는 비핵·개방·3000 구상의 20대 과제 중에서 대북 개발지원이라는 맥락에서 우선적으로 추진할 ① 에너지난 해소를 위한 협력, ② 식량난 해소를 위한 절대빈곤 해소사업, ③ 산림녹화를 위한 나무심기 지원, ④ 대북한 경제교육 및 산업인력 양성 등 4대 과제를 추출하였으며, 각각의 과제에 대해서 기본적 추진방향과 세부 추진방안을 도출하였다. 그 결과 에너지난 해소를 위한 협력 관련 단기적 추진과제로는 기존에 실시하였던 연탄 및 연탄 보일러 제공사업이 개발지원의 맥락에서 지속적으로 추진할 과제라고 판단되었다. 또한, 북한의 역량강화라는 차원에서 북한의 에너지 전문가에 대한 교육사업과 북한의 풍부하게 매장되어 있는 지하자원을 북한이 제공하고, 남한이 경공업 원자재를 제공하는 교환사업도 지속할 필요성이 있다는 결론을 도출하였다.

두 번째 사업인 식량난 해소를 위한 절대빈곤 해소 사안과 관련해서는 북한의 식량난을 해소하기 위해서는 취약계층을 목표 인구집단으로 설정해서 지원하는 전략적 사고가 필요하다는 사실을 적시하였으며, 비핵·개방·3000 구상에서 제시한 보건의료 지원사업과 주택 및 상하수도 개선사업이 병행될 경우 보다 높은 효과성을 보일 것으로 분석되었다. 즉, 북한 주민의 절대빈곤 상황을 해소하기 위해서는 식량생산 자체를 확충하는 것과 함께 북한 주민의 기본적 삶의 질 개선을 위한 여타 사안과 연계해서 패키지 형식으로 추진하는 것이 바람직하다는 결론이 도출된 것이다. 또한, 북한의 역량강화를 위해서 남북한이 공여 주체와 수요 주체로서 파트너쉽을 형성해서 추진하는 것이 보다 개발지원의 효과성을 높일 수 있다는 결론도 함께 도출되었다.

세 번째 사업인 산림녹화를 위한 나무심기 지원과 관련한 단기적 추진과제로는 기존에 추진되었던 나무심기 운동 지원사업을 확충하는 한편 남북한 공동으로 기존의 산림 훼손을 방지하기 위한 방제사업을 추진하는 것이 필요하다는 점을 지적하였다. 또한, 북한의 자체 역량강화를 위해서 유실수 심기 운동을 통한 경제적 수익확보 방안도 함께 추진하는 것이 바람직하다는 결론을 도출하였다.

네 번째 사업인 산업인력 양성과 관련 남북경협 현장에서 바로 효과를 볼 수 있는 직업훈련을 보다 확대하는 필요성과 남한의 교육전문가에 의한 북한 근로자에 대한 직접적 교육을 단기적으로 실시하는 한편 점진적으로 북한이 남한의 직업훈련 관련 사안을 전수받아서 실시하는 방향으로 발전시켜 나가야 할 필요성을 제기하였다. 또한, 현재 추진 중인 북한지역의 과학기술대학을 조기에 정상화할 필요성과 함께 북한의 주요 산업지역에 대한 과학기술대학 및 직업훈련센터의 건립 지원 필요성도 도출하였다.

북한은 정권수립 이후 사회주의 경제체제와 자급자족적 계획경제체제를 고집한 나머지 현재와 같이 극심한 경제난에 직면해 있다. 이와 같은 상황을 타파하기 위해서는 북한도 세계적으로 확산되어 있는 자본주의 세계경제체제에 하루라도 빨리 편입되어야 할 것이다. 그러나, 북한은 정권적 차원에서 체제를 유지하고자 그렇지 않아도 부족한 경제요소를 핵무기 및 미사일 개발에 낭비하고 있다. 따라서, 북한이 이와 같이 잘못 된 국가운용전략을 근본적으로 바꾸지 않는다면 북한의 경제가 회생되는 것은 매우 어려울 것이다.

한편, 북한의 남쪽에는 세계적으로 유례가 없는 경이적인 경제성장을 이룩한 남한이 있으며, 북한의 어려움을 해소하여 주고자 그 동안 수많은 제안을 하여 왔다. 따라서, 북한 정권이 근본적으로 북한 주민의 삶을 향상하고자 하는 결심을 한다면 남한은 북한의 경제회생에 가장 중요한 조력자가 될 것이다. 이와 같은 맥락에서 볼 때, 우리는 북한의 경제회생을 위해서는 전략이 부재한 상태에서 대북 개발지원을 추진할 것이 아니라, 북한의 경제적 기초가 상승될 수 있도록 하는 근본적 처방을 수립해서 인내를 가지고 북한을 설득해야 할 것이다.

또한, 북한의 경제회생이 어려운 근본적 이유는 북한이 핵개발을 포기하지 않고 있기 때문이라는 점을 보다 심각하게 인식하여야 할 것이다. 즉, 북한이 핵무기 개발을 포기하지 않는다면, 앞에서 지적한 바와 같이 남북협력의 필요조건이 충족되지 않는 것이므로 수많은 방안들이 무용지물이 되는 것이다. 이러한 맥락에서 볼 때, 북한은 핵무기 개발을 조속한 시일 내에 포기하여 남한과 국제사회에서 준비하고 있는 대북 개발지원을 받아들이는 자세를 가지는 것이 급선무인 것이다.

결론적으로 북한이 핵무기 개발을 포기하지 않으면 남한과 국제사회의

지원을 받을 수 없을 것이므로, 2012년을 목표로 하고 있는 강성대국의 완성을 결코 이룩할 수 없을 것이다. 한편, 비핵·개방·3000 구상이 담고 있는 대북지원 방안들은 북한에게 기회의 창을 열어주고 있는 것이기 때문에 북한이 받아들여야 할 것이다.

제7장

북한의 급변사태와 개발지원

제7장
북한의 급변사태와 개발지원

1. 서 론

2008년 8월 김정일 북한 국방위원장의 건강 문제 대두 이후 북한에서 급변사태(contingency)가 발생할 가능성에 대한 논의가 국내외적으로 다시 대두되었다. 이번에 제기되고 있는 급변사태는 1990년대와는 달리 지도자의 건강 문제로 더욱 심각히 논의되고 있다. 물론 김정일이 2009년에 들어서 건강 회복을 과시하듯 활발한 현지지도 활동을 전개하고 있으나,[189] 사진으로 보이는 그는 병약하고 노쇠해지고 있음을 찾을 수 있다.

1990년 대 중반 이후 고난의 행군 시절처럼 최대 2~3백만 명으로 추정되는 아사자가 발생하고 있지는 않지만, 2000년대 첫 10년이 다가는 현재에도 북한은 만성적인 식량난으로부터 벗어나지 못하고 있다. 더욱이 구조적 경제위기가 해소될 기미를 보이지 않고 있으며 최근에는 '150일 전투', '100일 전투' 등을 통해 이완된 중앙집권 계획 경제를 복구하려는 시도가 강화되고 있다. 그럼에도 불구하고 국가공급시스템이 사실상 붕괴된 상황에서 북한 주민들은 스스로 살길을 찾아야 하고 이에 따라 시장 행위는 지속적으로 늘어나고 있다.

북한의 만성적이고 구조적인 경제 위기는 당·군·관의 부정부패 확산, 북한 주민의 체제 불만의 내연 심화, 이데올로기 지배의 이완 등과 함께 북한의 체제 탄력성을 점차로 소진시키고 있으며 곳곳에서 간헐적이고 산발적이지만 사회주의체제의 붕괴를 촉진하는 현상이 나타나고 있다.

이에 따라 김정일을 필두로 한 북한지도부는 국방위원회의 강화를 통한 체제 관리 능력의 쇠락 방지와 증대를 추진하면서, 핵무기와 미사일 등 대량

189) 2009년 중 김정일의 공개 활동 횟수는 11월 9일 현재 135회(군 38회, 경제 53회, 대외 12회, 기타 32회)로 나타났으며, 2008년 같은 기간에 비해 1.7배 수준으로 나타났다. 통일부 정세분석 자료, 2009.11.10.

살상무기의 개발을 통한 국방력 강화를 중요한 체제 유지의 수단으로 활용하고 있다. 이와 동시에 외부로부터의 위협을 강조하고, 전주민의 동원 체제를 관리하며, 사상 교양의 강화 등을 통해 체제 유지를 도모하는 한편, 2012년 강성대국의 문을 여는 해를 목표로 경제회복 및 개발에도 박차를 가하고 있다.

그러나 북한지도부가 체제의 위기국면을 극복하더라도 구조적 문제점을 해결할 가능성은 낮으며 북한 체제의 장기 지속 가능성에 대한 의문도 증대하고 있다. 결국 북한식 사회주의체제도 급격한 붕괴 현상에 처하게 될 가능성이 있으며, 이 과정은 북한에서의 급변사태의 발생을 의미한다. 북한에서의 급변사태는 구조적 위기의 악화 결과로 나타날 수도 있고, 김정일의 갑작스러운 사망이나 변고, 북한지도부내의 권력 투쟁, 쿠데타와 같은 특정한 사건에 의해서도 발생할 수 있다.

북한에서의 급변사태 발생은 북한 내부뿐만 아니라 남한 사회와 한반도 전체, 그리고 동북아지역의 안정과 평화에 커다란 영향을 미치게 될 것이며, 급변사태의 전개과정에 따라서는 남한의 안보에 심각한 위협을 초래할 가능성도 배제할 수 없다.

북한에서의 급변사태 전개과정에서 군사적, 비군사적 혼란 등 발생할 수 있는 각종 사태에 효과적으로 대응하지 못할 경우 전반적인 안보적 위기의 초래와 국가발전의 동력에 심각한 부정적인 영향을 받을 수 있다. 또한 북한에서의 급변사태 발생을 계기로 한반도 주변국들이 한반도문제에 대한 영향력 확대를 도모하거나 자국의 이익보호를 이유로 직접적인 개입을 할 가능성도 있다. 북한에서의 급변사태 발생 시 우리에게는 무엇보다도 사태의 전개가 남한의 안보에 주는 위협을 통제하는 한편, 한반도 전체의 평화와 안정에 위협이 되지 않도록 사태를 안정화시키는 것이 중요하며, 동시에 북한 내부의 안정화와 경제회복을 위한 경제개발이 주요 과제로 대두된다.

북한에서의 급변사태 발생을 체제의 본질적인 전환과정으로 본다면, 내란, 전쟁과 같은 혼란을 겪고 새로운 체제를 세우면서 경제재건과 새로운 체제를 건설해 나가는 중동, 아프리카, 남동부 유럽 등지의 여러 나라의 경우와 유사한 관점에서 북한의 급변사태 발생 이후의 재건 과정을 생각할 수 있을 것이다.

급변사태 발생과 전개 과정에서 나타날 수 있는 정치·경제적 혼란, 군사적

충돌, 행정체계 마비, 최소한의 생계 곤란과 인명 피해 같은 근본적인 인권 문제의 발생 등은 '분쟁 후 재건(Post-conflict reconstruction)' 또는 '안정화(stabilization)', '재건 및 개발(reconstruction and development)', '개발 지원(development assistance)' 등의 관점에서 살펴볼 수 있을 것이다. 물론 북한은 분단국가의 한쪽 당사자로서 남한이라는 대치적 관계에 있는 국가가 있고 또 매우 예외적인 전체주의적 독재체제를 유지해오고 있다는 점에서 실제의 사태전개와 그에 대한 대응과정은 달리 나타날 수도 있다. 그러나 본 장에서는 북한 급변사태를 내부에서의 분쟁 과정 발생이라는 맥락에서 바라보고 논의를 전개하기로 한다.

2. 급변사태의 개념 및 유형

가. 개념

이론적으로 체제변화의 유형은 여러 가지 형태로 분류할 수 있다. 베트남, 쿠바 등 사회주의국가들은 물론, 나이지리아, 이란 등 제3세계 국가들의 정치변동을 연구한 안드레인(Charles F. Andrain)은 저개발국가의 체제변화 유형을 세 가지로 분류하였다.[190]

첫 번째의 유형은 정책 변화(policy change)이다. 정책변화는 경제, 보건, 교육정책 등 비정치적 부문의 정책이 사회계층에 영향을 미쳐 생기는 변화를 말한다. 두 번째의 변화는 체제 내 변화(within-system change)이다. 체제 내 변화는 통치구조, 정치적 신념체계 및 주요 정책의 처리과정은 비교적 안정되어 있으나, 정치적 리더십의 교체나 공공정책의 내용이 변화하는 경우를 말한다. 마지막으로 체제 간 변화(between-system change)이다. 체제 간 변화는 통치구조, 정치적 신념체계 뿐만 아니라 정책결정 및 정책집행, 그리고 환류 작용에 의해 새로운 정책형성에 영향을 미치는 일련의 정책처리 과정상의 변화를 말한다. 즉 체제의 본질적인 변화를 의미한다. 이러한 변화의 단계가 모든 체제 변화의 국가에 적용되는 것은 아니지만, 동유럽

190) Charles F. Andrain, *Political Change in the Third World* (Boston: Unwin Hyman, 1988), pp. 1~51.

사회주의체제의 경우, 정책 변화 → 체제 내 변화 → 체제 간 변화를 겪었으며, 베트남이나 중국도 적어도 경제적 측면에서는 그러한 단계를 경험하였다.

일반적으로 사회주의체제의 변화는 사회주의체제 구성 요소의 내용 및 특성상의 변화를 의미한다고 말할 수 있으며, 현실 사회주의체제에서는 전형적인 스탈린체제인 명령계획경제, 독재체제 및 일원론적 이데올로기의 체제로부터 점차 시장경제, 다원주의 체제, 다원론적 이데올로기를 특징으로 하는 체제로 이동하는 양상을 보이고 있다.

그러나 동유럽 국가, 구 소련 등 사회주의체제의 변화 경험을 보면 체제의 변화는 어느 날 갑자기 발생하지 않았다. 체제가 급격하게 무너진 경우도 오랜 기간에 걸쳐서 체제의 모순이 누적되었으며 체제의 붕괴는 누적된 모순이 폭발적으로 분출한 결과라고 볼 수 있다. 갑작스러운 붕괴이든 서서히 변화의 과정을 겪으면서 체제가 전환된 경우이든 체제가 변화의 과정에 진입하기 위해서는 여러 가지 조건이 충분하게 성숙되어야 한다. 이를 객체적 조건, 매개적 조건 및 주체적 조건이란 측면에서 살펴볼 수 있을 것이다.[191]

우선 객체적 조건의 성숙이다. 객체적 조건이란 사회주의체제의 변화를 추동할 수 있는 제반 환경적 조건이라고 할 수 있다. 현실 경험에서 보면 동유럽 사회주의국가들은 오랜 기간에 걸쳐 자체의 정치적, 경제적, 사회적인 내부의 모순이 드러나고 점차 누적되었다. 사회주의체제의 내적인 모순은 체제의 변화를 야기하는 동인으로 작용한다. 객체적 조건은 사회 구성원들의 물질적, 정신적, 문화적 욕구수준과 연관되어 있으며, 일반적으로 경제발전의 수준이 높아질수록 정치, 사회적 모순이 두드러지게 드러난다.

둘째, 매개적 조건이 충족되어야 한다. 매개적인 조건은 객체적인 조건에 대해 인식하는 것을 의미한다. 아무리 객체적 조건이 성숙되더라도 매개적 조건이 충족되지 않는다면 변화를 유발하기 어렵다. 장기간의 경제침체나 사회적 동력의 상실 등 체제의 누적된 모순이 현존하는 체제의 본질로부터 나오는 것이라는 문제를 인식하고, 현존 체제의 변화로부터 드러난 문제점들이 해결될 수 있다는 변화의 필요성에 대한 인식을 말한다. 이러한 인식의 성장은 기존의 사상이나 이념의 변화를 유발한다.

191) 박영호, "북한 붕괴론에 관한 이론적 고찰,"『정치사회연구』, 제1집 (충청정치학회, 1997), pp. 108~109.

셋째, 객체적 조건이 성숙되고 매개적 조건의 작용으로 변화에 대한 인식이 성숙되었을 때, 이를 변화로 직접 연결시키는 것은 주체적 조건의 존재이다. 즉 변화의 필요성을 인식하고 변화를 요구하며, 이를 지지하는 세력의 주장이 정책결정과정에 반영되거나, 이들의 정치권력 대체 노력이라는 주체적 조건이 존재하는가에 따라서 체제의 변동이 직접적으로 유발될 수가 있다. 변화의 주체는 체제변화를 직접 담당하거나 체제변화와 관련된 주요 의사결정에 지속적으로 중요한 영향을 미치는 개인 또는 집단이다.

특히 변화를 추진하고 이끄는 주체세력은 변화의 가능성에 대한 일정한 확신을 가져야 변화를 선두에서서 이끌어갈 수 있다. '흑묘백묘(黑猫白猫)'론으로 중국의 개혁·개방을 이끌어 최소한 경제체제를 대전환시키고 오늘날 중국을 'G2국가'로 성장하게 만든 덩샤오핑이나 소련의 구체제의 종말을 가져온 페레스트로이카를 이끈 고르바초프가 대표적인 주체세력이라고 할 수 있다.

현실 사회주의체제의 체제전환 과정을 보면 소련이나 동유럽의 경우 사회주의체제 지배의 기간 차이에도 불구하고 체제모순의 누적, 변화의 필요성에 대한 인식, 주체세력의 성장 등에서 비교적 공통점을 가지고 있다. 또 체제의 변화 과정은 일단 변화의 길에 들어서면 제반 요인들 간의 상승 작용으로 폴란드, 헝가리, 루마니아 등지에서 모두 가속적인 경향을 나타냈음을 볼 수 있었다.

동유럽 사회주의체제의 급격한 변화와 소련의 해체를 보면서 그러한 급격한 체제전환이 북한에도 나타날 수 있는가에 대한 논의가 활발했다. 그러나 사회주의진영의 해체라는 '위기의 상황'에서도 북한은 다른 사회주의체제와는 달리 기존의 체제를 장기간 유지해오고 있다. 사회주의체제 전환의 논리를 북한에 적용할 때 생각할 수 있는 한계를 몇 가지 측면에서 살필 수 있다.[192)]

첫째, 동유럽 사회주의체제와는 달리 북한에서는 유일지배 전체주의 독재체제가 장기간 존속되고 있다. 사회주의체제가 이식되었으나 김일성의 유일지배 권력체제가 확립된 이후 가부장체제와 혼합되었으며, 엄밀한 의미에서

192) 박영호, "북한 붕괴론에 관한 이론적 고찰," pp. 116~117.

북한의 '사회주의체제'는 현실 사회주의체제로부터 변질되었다. 김일성-김정일의 부자세습과 김일성 가계를 중심으로 한 족벌중심의 지배체제는 사회주의라기보다는 현대판 봉건체제의 성격을 가진다. 이에 따라서 정치엘리트 집단 내에서 개혁·개방을 포함한 광의의 체제변화를 꾀할 수 있는 집단 형성이 상대적으로 어려운 것이 현실이다.

둘째, 북한 사회는 오랜 기간에 걸친 체제 유지 및 정당성 확보를 위한 철저한 사상통제 및 상징조작의 결과, 사회·문화적 획일성 및 경직성이 매우 고도화된 상태이다. 물론 만성적인 경제난으로 정치·사회적 이완 현상이 나타나고 과잉이념화에 따른 피로현상도 나타나고 있으나 기득권(vested interests)을 유지하는 것이 개인의 안위에도 유리한 지배권력 엘리트 계층에서의 이념적 분화 가능성은 다른 사회주의체제와 비교해서 매우 낮은 것으로 평가된다.

셋째, 북한 사회는 외부 세계와의 단절수준이 비교적 높은 상태로 유지되어왔으며, 비교 상대에 대한 인지도가 또한 낮은 상태이다. 2000년대에 들어서 주민들이 스스로 살아야만 하는 환경 속에서 외부 정보의 유입이 점증하고 있으나 당과 권력기관의 통제 기제는 여전히 강하게 작동하고 있다. 따라서 외부 정보유입, 문화적 다양성 등 체제변화의 매개적 조건의 성숙을 제약하고 있다.

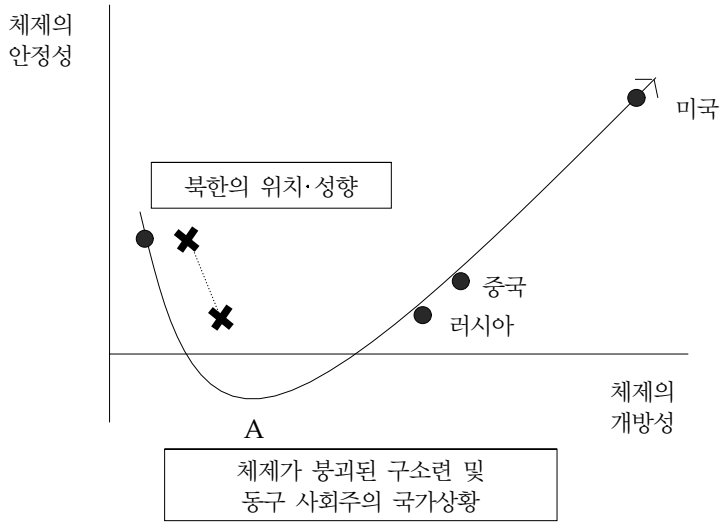
넷째, 북한은 '피포위의식' 속에서 외부 대상에 대한 '적대적' 인식을 크게 변경시키지 않고 있다. 병영 국가적 요소는 군사 중심의 '선군정치' 지배 방식과 핵무기 등 대량살상무기 개발로 외부에 대한 강경한 전략을 계속 유지하게 만든다. 북한에 대한 중국의 계속적인 지원은 북한체제 유지에 상당한 역할을 하고 있다.

그러나 그러한 제약 요인이 북한의 급격한 변화 가능성을 완전히 차단하는 것은 아니다. 계속된 경제 침체와 지속적인 정보의 유입과 침투, 이데올로기에 대한 피로현상, 주민들의 중간 및 상층 지배층에 대한 잠재적 불만의 누적, 주민의 변화에 대한 적응도/피로도, 시장경제 활동의 증가 등은 기존 체제를 유지하고자하는 북한 지도부의 의지와는 달리 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

대량살상무기 포함 안보문제의 해결 용의와 가능성, 미·북 및 미·일 관계 개선, 남북관계 개선 정도 등도 급격한 변화를 초래하는 영향 요소들이다.

국가의 흥망성쇠를 체제의 안정성과 개방성이란 두 차원에서 분석한 한 연구에 따르면, 북한의 경우 과거 구소련 및 동유럽 사회주의국가들의 경험적 궤적을 따르고 있는 것으로 평가되기도 한다.[193]

<그림 Ⅷ-1> J-Curve이론에 따른 북한체제의 현 위치



전반적인 체제변화의 과정에서 급변사태는 빠른 시간 내에 급격한 변화를 초래하는 상황을 말한다. 사회주의 체제전환 문제와 관련, 동유럽 사회주의 체제의 붕괴처럼 빠른 시간 내에 대규모의 근본적인 변화를 가져오는 상황을 일컫는다.

분석적으로 급변사태의 개념은 다양하게 정의할 수 있는데, ① 전쟁 이외의 다양한 위기 사태(various crisis short of war), ② 남한을 위협하고 한반도의 평화를 위협하는 전쟁으로 발전 가능한 북한의 불안정(instability in North Korea which threatens the ROK and peace on the Korean peninsula), ③ 북한 내 불안정 상황을 전반적으로 취급한 총괄 개념(an overarching

193) Ian Bremmer, *The J Curve: A New Way To Understand Why Nations Rise and Fall* (New York: Simon & Schuster Paperbacks, 2007), pp. 27~46.

concept for dealing with instability) 등으로 규정할 수 있다.[194]

급변사태 관련 한 보고서는 북한의 급변사태를 "한·미 양국의 안보목표를 심각하게 위협하는 북한의 내부 상황 또는 한·미 양국을 포함한 주변국들의 안보이익에 막대한 영향을 미치는 상황"으로 정의하고 있다.[195] 한·미 국방관련 지침에서는 "전쟁 이외의 급변사태(contingencies short of war)라고 지칭되고 있으며, 미국 국방부가 1997년 5월에 발표한 「4년 주기 국방검토」(Quadrennial Defense Review, QDR)에서는 "소규모 우발사태"(small-scale contingencies)로 지칭하였으며, 유사한 개념으로서 전쟁 이외의 군사작전(military operation other than war), 위기 및 소규모 분쟁(crises and lesser conflicts), 붕괴(collapse) 등을 들었다.[196]

급변사태를 구체적인 사건들을 기준으로 하여 정의하는 방법도 있다. 즉, 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"을 의미하는 것이다. 여기에서 북한체제의 붕괴는 현재와 같은 성격을 갖는 북한정권의 대체를 포함하여 현 체제가 구조적으로 해체되는 과정과 그 결과를 말한다.

2008년 여름 김정일의 건강 악화설 대두 이후 북한 급변사태에 관한 논의가 다시 부상하였다. 미 외교협회(Council on Foreign Relations)는 김정일의 권력 승계의 성공 또는 실패를 기준으로 북한 정권의 유지 또는 붕괴를 상정하는 시나리오 연구를 발표하였다.[197] 아시아재단의 미-한 정책연구소도 북한 급변사태 시 한·미의 정책협력을 위한 기획을 강조한 보고서에서 2000년대에 논의된 다양한 시나리오를 소개하였다.[198] 체제의 붕괴가 급속하게 진행될 경우, 북한 붕괴를 정권, 체제, 국가 차원에서 별도로 구분하는 것은 무의미하다.

194) 백승주, "북한 급변사태 시 군사 차원 대비 방향," 박관용 외, 『북한의 급변사태와 우리의 대응』 (서울: 도서출판 한울, 2007), p. 59.

195) 김창수·엄태암·박원곤, 『북한 급변사태 시 한·미 협력방안』 (서울: 한국국방연구원, 1997).

196) Department of Defense, *Quadrennial Defense Review*, May 1997.

197) Paul B. Stares and Joel S. Wit, "Preparing for Sudden Change in North Korea," Council Special Report No. 42 (January 2009).

198) See-Won Byun, "North Korea Contingency Planning and U.S.-ROK Cooperation," Center for U.S.-Korea Policy, Asia Foundation (September 2009).

나. 유형

북한의 급변사태는 정치, 군사, 경제, 사회, 대외관계 등의 측면에서 여러 가지의 사건을 생각할 수 있다. 동유럽 사회주의국가들의 급격한 체제 전환 이후 지금까지 북한 급변사태의 연구에서 다양한 형태의 시나리오들이 제시되었으며, 급변사태 유형도 여러 가지로 제시되었다.[199] 북한이 유일지배 독재체재라는 측면에서 김정일의 사망, 암살 등 지도자의 신상 변고로부터 비롯되는 급변사태의 가능성을 제시하였고, 이밖에 쿠데타의 발생, 내부로부터의 변혁 요구와 주민봉기 등 구체적인 사건으로 제시되었다.

반면, 체제 변동의 이론을 이용하여 변화 과정을 ① 정책 변화, ② 체제 내 변화, ③ 체제 간 변화로 구분하면서 체제 간 변화 과정에서 발생할 수 있는 사태들을 제시하기도 하였다. 또 체제 변동을 ① 위로부터의 변화, ② 아래로부터의 변화, ③ 위로부터의 변화와 아래로부터의 변화의 혼합 등으로 분류하고, 위로부터의 변화의 경우, 정변 또는 쿠데타를 대표적인 경우로, 주민 폭동을 아래로부터의 변화의 대표적인 경우로 제시하였다.

분석적인 차원에서 북한체제의 붕괴과정은 민중봉기형, 군부쿠데타형, 민중봉기·군부쿠데타 혼합형 등 다양한 유형으로 분류할 수 있으며, 이러한 사태가 바로 급변사태의 한 유형으로 간주된다. 급변사태가 진행되는 변화의 속도, 주체, 제약 요인 등에 따라 구분하는 방법도 있다. 변화의 속도를 기준으로는 급속형, 완만형, 혼합형 등으로 구분할 수 있으며, 주체의 기준으로는 위로부터의 변화와 아래로부터의 변화, 제약 요인의 기준으로는 외부제약형, 내부제약형 등의 구분이 있을 수 있다. 그러나 유형은 어떤 기준을 선택하는가에 따라서 다양하게 분류할 수 있을 것이다.

통일연구원이 250여 명의 탈북자를 대상으로 약 30개의 문항을 통해 심층조사한 결과를 요인분석(factor analysis)을 통해 북한체제의 변화 요인을 추출한 결과는 다음과 같다.[200]

첫째, 체제 응집력으로서, 북한 국가에 대한 자부심, 노동당에 대한 신뢰도, 김정일 리더십에 대한 신뢰도, 남한체제에 대비한 북한체제에 대한 선호도, 주

199) 박영호, "북한 붕괴론에 관한 이론적 고찰," pp. 112~116.

200) 박영호 외, 『통일예측 모형 연구: 지표 개발과 북한체제 변화 추세 분석』 (서울: 통일연구원, 2003).

체사상에 대한 선호도, 사회주의이념에 대한 선호도 등의 복합적인 요인이다.

둘째, 외부 체제에 대한 동경으로서, 북한주민들의 중국의 발전상에 대한 인지도, 북한주민들의 남한의 발전상에 대한 인지도, 계획경제 부패·침식에 따른 비공식적 거래의 증가 등이 구성 요소들이다.

셋째, 김정일의 체제 장악력으로서, 주민통제의 수준, 상부지시의 하달 수준, 김정일의 군부통제력 등을 구성 요소로 한다.

넷째, 북한경제의 정상화 수준으로서, 노동자·농민들이 일한만큼 충분한 보수를 받는가, 생산 활동의 정상화 등이 구성 요소이다.

다섯째, 경제의 자율성 수준으로서, 농민들의 생산과 처분의 자유, 개인소유 재산 증가, 개인 경제활동에 대한 국가통제 약화 등이 구성 요소이다.

여섯째, 사회 갈등 수준으로서, 타 기관과의 갈등, 집단적 이해갈등, 간부와 주민간 적대감 등을 구성 요소로 한다.

일곱째, 지도자와 주민의 변화 의지로서, 김정일의 개혁·개방의지, 일반 북한주민의 자본주의와 자유 확대에 대한 기대 등이 구성 요소이다.

마지막으로 주민 이동의 자유로서, 북한 주민들의 얼마나 자유롭게 이동을 할 수 있는가를 말한다.

다. 예상 사태

상기와 같은 체계적 분석에 따른 요인을 지적하는 경우도 있으나, 일반적인 논의 수준에서는 다음과 같은 요인들이 급변사태를 촉진할 수 있는 요인들로 자주 지적되어오고 있다.

- 구조적 식량난·에너지난의 악화, 식량 및 생필품의 공급의 급격한 감축 등 경제의 추가 악화
- 외부정보 유입 증대 및 확산, 주체이데올로기의 급격한 쇠퇴, 김정일 및 현 북한체제 장래에 대한 믿음 상실
- 부정·부패 등 관료주의 병폐 심화, 상거래(암거래 포함) 및 시장 활동의 확산, 농민·노동자의 근로의욕 격감
- 국경을 통한 탈북자 증가 및 고위층 자제, 외교관, 해외무역일꾼 등의

해외망명 급증
- 김정일 후계체제 등장 이후의 권력 기득권층 내부 갈등 현재화, 개혁·개방 등 정책 노선을 둘러싼 권력내부의 갈등 심화 등

북한체제 붕괴와 그 과정에서의 급변사태는 김정일의 유고와 같은 리더십의 공백상태가 촉진 요인으로 작용할 수도 있으나, 상기에서 지적한 여러 요인들이 복합적으로 작용하여 분출될 것으로 예상할 수 있다.

특히 ① 현 체제의 모순에 대한 일반 북한 주민들의 인내심이 한계에 이르러 특정 계층에 의한 집단적 불만이 조직화될 수 있고, ② 북한지도부나 당국이 한계에 다다른 북한 주민의 불만과 변화요구를 강압적 수단으로 더욱 억압하고 명령계획경제의 정책을 고수하거나 문제해결능력을 상실하며, ③ 외부 정보가 북한 전 지역으로 급격히 확산되는 경우 촉발 요인으로 작용할 수 있을 것이다.

그러나 장기간 유지되어온 강력한 통제 구조와 병영 국가적 체제의 특성상 처음부터 대규모의 집단적인 민중봉기가 발생할 가능성은 낮은 것으로 평가되고 있으며, 또한 급격한 체제전환 요구가 조직적으로 분출될 가능성도 여전히 상대적으로 낮은 것으로 평가되고 있다.

그럼에도 불구하고, 동유럽 사회주의국가의 체제전환 과정에서 나타났던 현상들을 적용해볼 수는 있을 것이며, 이 경우 다음과 같은 상황의 발생을 생각할 수 있을 것이다.

- 북한체제의 붕괴는 북한 주민들의 산발적이고 소극적인 저항이 조직적인 형태로 발전하고 적극적인 저항으로 전환되면서 아래로부터의 봉기가 집단화될 경우
- 아래로부터의 저항이 집단화 되는 것에 대한 대응과 관련 정권엘리트 내부의 권력관계에 심각한 갈등이 발생하는 경우
- 기존 체제 유지 세력과 체제 개혁 세력 간의 갈등이 무력대치 또는 내전 상태로 발전하는 경우
- 최고지도부의 권력 공백이 발생하여 아래로부터의 봉기와 결합되어 일종의 무정부적 상황이 나타나는 경우 등

이 과정에서 나타날 수 있는 급변사태의 내용들로는 다음을 생각할 수 있다.

- 북·중 및 북·러 국경, 바다 또는 비무장지대를 통한 대규모 탈북자 발생, 탈북 주민에 대한 발포
- 집단적·조직적 저항의 분출, 북한 당국의 과잉 진압을 통한 사상자 발생(유혈사태)과 혼란의 가중
- 권력 내 갈등의 심화에 따른 권력투쟁과 일부 고위층의 숙청 및 탈출
- 개혁주장 권력집단의 등장
- 친위 또는 반대 세력 군부 쿠데타 (최고지도자 사살 또는 암살, 구속, 해외 추방 등 포함)
- 권력 집단 간 또는 소수 지배계층의 기존 체제 유지를 위한 유혈 진압과 그에 대한 저항으로 내란 발생
- 북한 기존 지배 권력층의 방향 전환을 위한 대남 군사적 도발
- 테러 행위
- 북한내부 상황전개에 따른 외세 개입 등

라. 체제붕괴 과정 전망: 하나의 시나리오

이론적 논의와 동유럽사회주의체제의 경험, 그리고 북한체제의 현실 상황 등을 고려할 때, 북한체제의 붕괴과정을 김정일 실각을 전후(前後)로 하여 다음과 같은 3단계 과정으로 상정해볼 수 있다. 여기에서 제시되는 시나리오는 발생 상황의 제 조건들에 따라서 변형된 양태로 나타날 수 있으며, 시간적 상황도 다양한 형태로 변화될 수 있다고 본다.

(1) 1단계: 북한상황의 악화

북한경제의 구조적 모순의 심화에 따라 식량난을 비롯한 전반적인 생활조건이 더욱 악화되고, 생활 개선에 대한 주민의 기대상실에 따라 탈출 주민이 증가하는 한편, 중·러 국경지역에 인접한 도시 및 식량배급 소외지역 등에서 노동자에 의한 소규모의 소요가 발생하고 이에 학생, 지식인 및 농민이 가세한다.

북한당국이 이와 같은 소요를 강경 진압하는 과정에서 소요사태가 북한

전 지역의 산발적인 시위사태로 확산된다. 이와 함께 국경지역을 통한 주민의 집단탈주와 탈주주민에 대한 발포, 시위 군중에 대한 무력진압 결정과정에서 권력핵심부 내의 갈등이 표면화된다.

강경 진압에 따른 사상자가 발생하고 사태가 더욱 확산·악화됨에 따라 그에 대한 권력 내부 내에서 책임소재 등을 둘러싼 권력투쟁이 발생하고, 그 과정에서 최고지도자(김정일 후계자)에 책임이 돌려짐으로써 그가 실각하는 상황으로 발전된다.

(2) 2단계: 최고지도자 실각

권력투쟁 과정이 비폭력적으로 진행될 경우 최고지도자의 실각은 주거지 연금, 안전가옥지역 구금 또는 해외로의 망명 등의 형태로 나타날 것이다.

반면에 최고지도자가 국방위원회를 중심으로 친위세력(호위사령부 및 평양방위사령부)과 여타 군사력을 기반으로 권력 이양을 거부할 경우, 최고지도자 세력과 반(反)최고지도자 세력 간의 무력충돌이 발생할 가능성이 있다. 특히 이 과정에서 집권 세력은 북한 내부 사태의 원인을 외부로 전가하기 위하여 남한에 대한 무력도발 또는 각종의 테러행위를 자행할 가능성을 배제할 수 없다.

그러나 국방위원회의 강화로 집단적인 권력이 강화된 정치 군부가 일부 야전 군부의 지원을 받아 군부 쿠데타를 주도하여 최고지도자 세력을 패배시키고 군부는 부분적 체제개혁을 도모하는 세력과 결탁하여 신(新)공산정권을 성립시킬 것이다. 이 과정에서 최고지도자 사살 또는 암살, 구속, 해외추방 등의 사태가 발생할 수도 있다.

한편, 최고지도자의 실각이 알려짐에 따라서 북한 주민들의 반체제 성향이 더욱 집단적으로 표출될 것이다.

(3) 3단계: 무정부 상태 발생

최고지도자 실각 이후 등장하는 신공산정권이 주민불만의 폭발적 분출을 억제하기 위하여 개혁지향의 정책을 추진할 것이나, 신공산정권의 체제유지 능력은 한계에 봉착할 것이다.

이에 따라 주민들의 소요는 집단적 저항으로 발전하게 되고, 당·정·군의 중간간부 및 학생, 지식인 계층을 중심으로 개혁지향 세력이 형성될 것이다.

그리고 집단적인 탈출, 소요 진압과정에서의 유혈사태 발생, 각종 약탈행위 등 사회혼란이 가중되어 신공산정권이 사태수습능력을 상실하게 됨에 따라 잔여 강경 공산세력과 개혁세력간의 갈등이 첨예화되는 등 북한사회는 총체적인 무정부상태에 처하게 될 가능성이 있다.

이러한 상태 아래서 체제전환을 요구하는 세력이 사태전개의 주도권을 장악하고 북한주민의 호응을 얻게 됨으로써 과도정권을 성립시킬 수 있게 될 것이다.

(4) 체제붕괴 과정에서의 예상사태

북한 체제의 붕괴가 진행되는 과정에서 다양한 형태의 사태가 발생할 것이며, 그 중에서도 다음의 사태들이 체제 붕괴과정에서 혼란 상태의 장기화를 방지하고 가급적 조기에 사태를 안정화시키기 위해 대응책을 마련해야 하는 중요 사안이다.

제1단계(북한상황 악화)에서는 ① 식량, 에너지, 기초 의약품 등 생필품의 품귀 현상 발생, ② 주민 집단 탈출 및 대규모 난민 발생 등 북한상황이 악화되면서 사회의 전반적 혼란상황이 조성될 수 있다.

제2단계(최고지도자 실각)에서는 정국안정을 위한 집권자의 억압적 대응으로 북한 전역에 걸쳐 ③ 인민봉기가 발생하고, 이에 대해 집권자는 순순히 권력 이양을 수용하기보다는 ④ 유혈진압으로 더욱 강경하게 대응하나, 그 과정에서 진압방법과 체제노선을 둘러싼 권력투쟁이 발생하여 최고지도자가 실각하게 된다.

제3단계(무정부상태)에서는 국방위원회를 중심으로 하는 정치 군부가 일부 개혁세력을 포섭한 ⑤ 신공산정권이 등장하나 이들의 정국 장악력은 곧 한계에 부딪쳐 무정부상태에 빠지게 되고, 이 과정에서 ⑥ 개혁세력이 등장하여 이들이 ⑦ 과도정권을 형성하여 남한이나 중국에 대해 지원을 요청한다.

한편, 북한 체제 붕괴과정에서 북한 강경 세력에 의한 ⑧ 무력도발(전면전·국지전), ⑨ 테러행위의 가능성에 따라 남북 간 무력충돌이 발생할 수 있으며, 북한 내부 상황전개에 따라 ⑩ 외세 개입이 초래될 수 있을 것이다. 특히 대남무력 도발이나 내란 수준의 충돌 발생은 친집권세력과 반집권세력 간의 심각한 갈등이 지속될 경우, 김정일의 후계자가 권력 이양을 거부하는 과정

에서 핵 통제권을 두고 사태가 전개되는 과정에서 발생할 가능성이 있다.

북한체제 붕괴과정에서의 전반적 혼란상황을 상황악화의 제1단계, 최고지도자 실각의 제2단계, 무정부상태의 제3단계로 나누어 상정할 경우, 각 단계별 예상 상황을 요약·도표화하면 다음과 같다.

<표 Ⅷ-1> 북한 체제 붕괴 단계별 예상 상황

구 분	제1단계: 상황악화	제2단계: 김정일 후계자 실각	제3단계: 무정부 상태
경제상황	- 식량·생필품 배급 급감 - 공장가동율 급감	- 식량·생필품 배급 거의 중단 - 공장가동 거의 중단	- 식량·생필품 배급 중단 - 공장가동 중단
시위지역	- 외부세계 정보의 유포가 용이한 북·중 및 북·러 국경지역 도시 및 일부 농촌	- 대부분의 도시·농촌	- 북한 전역
시위주체	- 최초 노동자중심, 지식인·학생·농민 가세	- 일부 당·정 하급간부, 하급 전사, 지식엘리트 가세	- 일부 당·정고위간부 및 지식엘리트 가세
시위규모	- 최초 소규모·산발적 - 강경진압으로 확산	- 정권의 통제력 약화로 전국화·조직화 추세 - 인민봉기상황	- 대규모, 전국적·조직적 - 내란상황
요구사항	- 배급 및 유통구조 개선 - 당·정 중간간부 처벌	- 김정일 후계자정권 퇴진	- 혼란수습 - 개혁사회주의
시위대응	- 인민보안성, 보위사령부 투입 - 강경진압 - 일부 사상자발생	- 특수부대 및 인민군 추가 투입 - 강경진압 진행 중 온건노선 등장 - 유혈사태 발생	- 신공산정권 추진세력의 강경대응 - 개혁지향세력 및 동조세력의 온건대응 - 유혈사태 확산 - 통제력 상실
권력주체 변동	- 김정일 후계자정권 - 대응책 결정과정에서 권력핵심 내 갈등 표면화(자력갱생 및 보수 강경대응 주장의 군부 對 개혁·개방 추진 주장의 기술관료)	- 권력 핵심 내 갈등 확산·증폭(군부 내 강경대응 주장의 군총정치부 對 온건대응 주장의 군총참모부, 김정일 후계자 정권 對 정권 구축 시 소외된 反김정일 후계자 세력) - 군부쿠데타, 김정일 실각 - 개혁지향세력 결집 추세	- 군부 중심의 신공산정권 추진 세력 對 개혁지향세력 간 권력투쟁
난민	- 소규모 - 북·중 및 북·러 국경 경유 - 비무장지대	- 다수 - 북·중, 북·러 국경 및 해상 경유 - 비무장지대	- 대규모 - 북·중, 북·러 국경 및 해상 경유 - 비무장지대
대남도발 테러 외세개입	- 국지전 - 테러행위 - 외세개입	- 전면전, 국지전 - 테러행위 - 외세개입	- 국지전 - 테러행위 - 외세개입

3. 북한 급변사태 발생 시 개입의 문제

남북한은 각기 국제연합(UN)의 회원국으로서 국제사회에서 별도의 국가로서 존재하고 있으면서도 「남북기본합의서」에서 쌍방 간에는 '나라와 나라 사이의 관계가 아닌 특수 관계'로 규정하고 있다.

UN헌장은 UN의 원칙으로서 가맹국은 국제분쟁을 평화적 수단에 의해 해결할 것(제2조 3항), 타국에 대해 무력의 행사 및 무력에 의한 위협을 가하지 말 것(제2조 4항) 등을 규정하고 있다. UN은 1965년 「국내정치 개입 불인정 및 독립·주권의 보호를 위한 선언」에서 타국의 정치, 경제, 문화 등 제요소에 관한 군사개입 등 주권국가의 자주성을 해치는 모든 개입을 불법적인 것으로 규정하였다. 다만, UN헌장 제51조는 예외적으로 자위권을 발동할 경우에 무력행사를 할 수 있도록 허용하고 있다.

따라서 남북한은 상대방으로부터 군사적 공격을 받는 경우를 제외하고는 UN의 회원국으로서 원칙적으로는 상대방에 대한 개입을 하지 못한다. 자위권의 행사 경우, 그 남용을 방지하기 위해 행사 요건을 엄격하게 규정하고 있으나, 오늘날 일반적으로 '사태의 전이 방지'를 위한 자위권이나 위험의 예방을 위한 '예방적 자위권'이 인정되고 있는 추세이다.

급변사태의 전이를 방지하기 위한 자위권의 행사는 특정국의 내란 등과 같은 상황이 인접국에 피해를 줄 수 있는 경우 이를 예방하기 위한 차원의 군사적 개입을 말하며, 위험의 예방을 위한 자위권의 행사는 특정국이 인접국에 대한 무력공격 가능성이 높은 경우 예방적 차원에서 선제공격을 가하는 것을 의미한다. 예를 들어, 북한체제 급변사태 시 그 과정에서 발생할 수 있는 내란이 남한에 상당한 피해를 줄 것으로 판단할 때 군사적 개입이 가능할 것이다.

또한 아직 논란이 있기는 하지만 최근에는 인종청소(ethnic cleansing)와 같이 대규모 인권탄압이 이루어지는 경우 인도적 차원에서 군사적 개입을 할 수 있다는 주장이 있으며, 미국이 코소보 사태에 개입하여 군사적 공격을 감행한 것이 그 실례이다.

특히 탈냉전 시대에 들어서는 인권문제의 보편성이 더욱 강조되고 있는 추세이며, 따라서 과거보다는 인권문제를 이유로 해서 타국의 정세에 개입하

려는 경향이 늘어가는 추세이다. 그리고 인도적 차원의 군사적 개입에는 UN의 평화유지활동(Peace Keeping Operation)이 있다. UN의 평화유지활동은 강제활동을 중심으로 하는 집단적 안전보장에 대신하는 평화유지의 방식으로서 예방외교(Preventive Diplomacy)와 관련된다. 한국군도 평화유지활동에 참여하고 있으며, 아프가니스탄의 재건활동에 참여하고 있다.

북한에 의한 전면적인 무력남침의 경우에는 명백하게 평화를 파괴하는 행위로서 우리의 자위권을 발동하여 합법적인 응징을 할 수 있으며, 한·미 연합방위체제 하에서 양국은 북한의 도발을 응징하고 나아가 북한의 전력을 무력화시키며 북한지역을 관할할 경우에 대비한 계획을 가지고 있는 것으로 알려져 있다.

이와 관련, 북한의 군사적 남침에 대한 응전과 그 과정에서 북한지역을 점령하여 관할하는 문제는 별도의 문제이다. 그런데 현행 대한민국의 헌법 제3조에 따르면 북한지역은 대한민국 영토의 일부로 간주되며, 따라서 북한의 남침에 대해 응징하고 그 동안 잃어버렸던 영토를 수복한다는 차원에서 북한지역을 점령·관할하는 것을 생각할 수도 있을 것이다.

그러나 북한도 UN의 회원국으로서 주권국가로 인정받고 있으므로 북한 전역 또는 일부 지역을 점령하는 것은 자위권 이상의 과잉방어라는 문제점이 제기되며, 국제법상의 문제가 발생한다. 다만, 국제정치의 현실주의적 관점에서 본다면 전쟁발발에 따른 일방의 타방에 대한 점령은 전혀 예상할 수 없는 일은 아니다.

북한 내부에서 극심한 혼란 상황이 전개되고 북한이 보유한 핵무기 및 대량살상무기의 안전한 관리가 위협을 받거나 한반도의 안정이 심각한 위협을 받을 경우에도 북한사태에 군사적·비군사적으로 개입하는 상황이 발생할 수 있다.

구체적으로 북한에서 급변사태가 발생하여 군부가 유혈진압을 하는 과정에서 대규모 인명 살상사태가 발생하고 내전으로 확산되거나, 북한 주민이 대규모로 남한으로 넘어오는 과정에서 유혈충돌이 발생하는 경우 등이다.

이러한 상황에서는 군부 강경파에 의해 대남 무력도발이 발생할 수도 있고, 비무장지대 일원에서 군사적 충돌이 발생할 수도 있다. 설사 남한(미국)군과 북한군 사이에 무력충돌이 발생하지 않더라도 북한 내부에서 대규모 인명살

상 행위가 발생하는 경우, 북한주민을 보호하기 위한 인도적 차원의 대북 군사적 개입을 할 수도 있을 것이다.

또한 북한 급변상황 하에서 대량살상무기의 통제 불능 상태가 발생하는 경우 이는 한반도뿐만 아니라 동북아의 안정을 위협하는 중대한 위기 상황이 될 것이기 때문에 사태의 예방적 차원에서 자위권을 행사할 수 있을 것이다.

그러나 북한 급변사태 발생에 따른 대북 군사적 개입의 경우도 주권국가의 내정에 개입한다는 문제가 있으며, UN에서 합법적인 개입이 인정되지 않을 때에는 국제법적으로 문제가 제기되고, 이 경우에는 북한과 국경을 접하고 있는 중국과 러시아의 이해관계가 문제점으로 대두된다. 특히 북한과 국경을 접하고 있는 중국과 남한에 자국군대를 주둔시키고 있는 미국은 북한의 급변사태에 직접적으로 개입할 가능성이 높을 것으로 추정된다.

북한이 무정부상태에 빠지게 되는 경우, 중국은 북한 문제에 공개적으로 개입하여 북한에서 반(反)중국 노선의 친(親)서방 정권이 탄생되는 것을 저지하려 할 것으로 예상된다. 중국은 미국, 일본 등 외부세력이 북한사태에 개입하여 영향력을 행사할 경우, 이를 중국에 대한 위협이라고 주장하면서 북한지역에 병력을 투입할 가능성도 배제할 수 없다. 이 과정에서 중국은 만약 자국의 안보적 지위를 강화하기 위해서 미국의 입지에 영향을 미칠 제안을 할 가능성이 있다.

요컨대 북한 급변사태 발생 시 한·미 양국은 북한지역에 대한 군사적 또는 비군사적 개입이 법적으로나 국제정치의 관례상 인정될 수 있는 상황이 발생할 경우에 개입을 하게 될 것이다. 예를 들어, 북한의 무력남침, 핵무기 및 대량살상무기의 관리 상태가 위험에 처해 남한 및 한반도의 안전과 평화가 심대한 위협에 처하는 경우 당연 개입을 상정해 볼 수 있다.

한반도 주변국들은 북한 내부에 혼란이 발생하면 정보를 수집하면서 일단은 북한 정국이 내란상태에 이르기 전에는 북한의 내부 문제에 대한 직접적인 개입을 자제할 것으로 보이지만, 북한이 내란을 겪게 되면 개혁요구 세력을 지지하며 북한 내부문제에 정치적 영향력을 행사할 수 있는 발판을 확보하려 할 것이다.

북한 내부의 권력투쟁 과정에서 북한의 반체제 세력이 제3국으로 망명하거나 또는 군부 쿠데타로 집권한 강경 또는 개혁 세력이 주민들의 불만을

호도하기 위해 국지전 등 대남 도발을 감행할 경우, 미국은 한·미 연합체제의 틀 속에서 한반도 문제에 대한 개입을 강화할 것이다.

북한 군부가 북한주민들이나 개혁을 요구하는 세력을 탄압하여 유혈사태가 발생·확산될 경우, 미국을 비롯한 주변국과 UN은 북한에 대해 인권문제를 제기하며 제재조치를 취하면서 개입의 방법을 강구하게 될 것이다.

북한에서 반체제 시위가 전역에 확산되어 군부집권 세력이 체제유지를 위해 무력충돌을 일으킬 경우 주변국 중 특히 미국과 중국은 일정 부분의 개입을 준비할 가능성을 배제할 수 없다.

4. 사례 분석: 이라크의 재건[201]

가. 배경

이라크 재건은 '테러와의 전쟁'을 명분으로 한 이라크 전쟁으로 사담 후세인 독재정권이 붕괴하고, '민주' 정부를 수립, 법에 따른 지배, 사회질서의 회복, 경제의 재건·부흥 등 종합적으로 볼 때 새로운 '국가건설' 작업으로 간주되고 있다. 이라크전쟁 발발 이전에도 이라크는 응집력 있는 국민국가로 발전하지 못한 실패국가(failed state)이며 형식적으로 국가구조를 갖추었으나 현대국가 체제라고 볼 수 없고, 경제는 매우 낙후한 수준에 있으며, 사회는 거의 반세기 동안 폭력으로 점철되어 왔다.

이라크에 평화롭고, 민주적인 자유 시장경제 국가를 건설하려는 목표를 달성하기 위한 내외의 환경은 썩 좋지는 않다. 여전히 반정부 내지는 폭도들에 의한 폭탄 테러가 발생하는 등 치안 상황이 불안하다. 그러나 이라크 전쟁 이후 안보환경은 크게 개선되었다. 이라크 치안 병력은 2003년 11월 95,000명에서 2007년 11월 430,000명으로 크게 늘어났다.

201) 이 부분은 다음의 자료들을 참조하여 정리하였음. U.S. Agency for International Development, *A Year in Iraq* (May 2004); Andrew Rathmell, "Planning post-conflict reconstruction in Iraq: what can we learn?" *International Affairs*, Vol. 81, No. 5 (2005), pp. 1013~1038; Carlos Pascual, "The United Nations in Iraq," Brookings Policy Paper, No. 3 (September 2007); United Nations Assistance Mission for Iraq, UN-Iraq reconstruction and Development Update, various issues; "United Nations (Iraq) Reconstruction Regulations 2003" (SR 2003/217); "Non Paper Channelling Donor Support For Iraq's Reconstruction and Development" (September 5, 2003); Jason H. Campbell and Michael E. O'Hanron, "The State of Iraq: An Update" (October 12, 2009).

서구 자유민주주의·시장경제의 시각에서 볼 때, 이라크의 정치적 환경과 경제 상황은 여전히 매우 미약한 상태이다. 비록 높은 석유 가격이 경제를 개선하는 데 조그만 도움을 주고 있으나, 폭력과 만연한 부정부패는 여전히 쉽게 해결하기 어려운 문제로 남아 있다.

이라크 침공의 도화선은 9.11 테러사태의 배경에 이라크의 대량살상무기 개발 및 테러세력 지원 등의 명분이 작용하였으나, 대량살상무기 관련 구체적 증거의 미발견 등 시간이 지나면서 국내외적인 비판이 증대되었다.

그럼에도 불구하고 미국을 필두로 40개 이상의 국가, 유엔(유엔이라크원조위원회; United Nations Assistance Mission for Iraq), 세계은행 등 국제기구, 국제 NGO 등 국제사회가 연합·협력하여 이라크의 전후 재건을 지원하고 있다.

이라크 사례는 탈냉전시대 국제사회의 관심사로 부각되어 있는 취약국가(fragile state) 또는 실패국가에서의 '분쟁 후 재건(post-conflict reconstruction)', 특히 안보 사안과 경제개발, 문제를 동시에 고려해야 하는 주요 사례가 되고 있다. 북한도 실패국가로 평가되며,[202] 북한 급변사태는 안보와 긴급 구호, 경재 개발 지원 등 다중의 사안이 복합적으로 해결되어야 하는 사안이라는 점에서 이라크의 사례로부터 개발지원에 준용될 수 있는 시사점을 찾을 수 있을 것으로 생각된다.

나. 안정화와 개발지원

사담 후세인 정권 붕괴 후 미국을 중심으로 국제사회가 가장 먼저 취한 행동은 긴급 구호 및 재건 원조이다. 2001년 9.11 테러사태 이후 '테러와의 전쟁'을 준비한 미국은 2003년 3월 19일 이라크 침공을 개시하여 5월 1일까지 주요 전쟁을 마무리한 것으로 평가하였다.[203] 이라크 전쟁에는 영국이 미국 다음으로 많은 병력을 파견하여 지원하고 오스트레일리아, 덴마크, 폴란드 및 스페인이 소규모 전투부대를 파견하였다. 지상 전쟁이 개시된 이틀 후인

202) 외교정책(Foreign Policy)지의 평가에 따르면, 북한도 최악의 실패국가 중 하나이다.

203) 이후 이라크에 새로운 정부 수립, 치안 병력 양성, 경재 재건 등 전반적인 국가 '재건설' 작업에 들어갔으나, 연합군에 저항하는 세력과의 산발적인 소규모 군사 충돌이 2009년 10월 현재 계속되고 있다.

3월 21일 세계식량계획(WFP)은 이라크 국민들에게 전달될 긴급구호 식량의 사전 배치를 준비하였다. 미국은 WFP에 대한 긴급 식량 공여를 4월 2일에 시행하였으며, 같은 날 28,000톤의 식량을 실은 Free Atlas호가 미국을 출발하였다.

초기 전쟁이 진행되는 과정에서 2003년 4월 15일 사담 후세인이 체포되고 그의 정권은 붕괴되었으며, 이후 1년 동안 미국이 이라크에 지원한 긴급 구호 및 재건 원조는 2차 세계대전 이후 유럽 부흥을 위한 대규모 지원인 마셜 계획(Marshall Plan) 이후 가장 큰 해외원조로 33억 달러 규모에 달하였다. 이라크 재건과정에는 처음부터 전쟁에 참여한 미국, 영국, 오스트레일리아, 덴마크, 폴란드 및 스페인 이외에 36개국이 참여하고 있다.

미국의 이라크 긴급 구호 및 재건 계획은 미국 국제개발처(U.S. Agency for International Development)와 연합임시행정처(Coalition Provisional Authority)가 담당하였다. 초기의 주요 전쟁이 끝난 후 저항세력에 의한 소규모 분쟁이 계속되면서 전쟁은 사실상 장기전으로 전환되었으나, 치안 질서와 안전보장의 회복을 위하여 미국을 중심으로 한 연합(coalition) 세력은 이라크 치안군의 설치 및 훈련을 중시하여 점차 이라크 치안군이 자체 치안을 담당하도록 추진하였다.

미국은 이라크 전쟁에 따른 인도주의적 문제를 다룰 범정부간 재난지원대응팀(Disaster Assistance Response Team; DART)을 설치하고, DART는 전쟁이 가라앉기 전에 이라크로 들어가서 초기 전쟁으로 인한 피해 상황과 인도주의적 상황을 평가하고 구호를 준비하였다.

주요 조치들을 보면, 첫째, 긴급 인도주의 구호를 준비하고 DART 현지 사무실(Arbil, Baghdad, Al Hillah, Basra 등 4개 지역) 설치를 위해 62명의 전문가를 파견하였다. 둘째, 전투가 개시되기 전에 DART팀은 중동 지역으로 이동하여 긴급 식량, 물, 의료 및 주거를 위한 물자를 비축하였다. 셋째, 2,500만 이라크 주민의 기본 식량 공급을 보장하기 위해 국제개발처의 '평화를 위한 식량과(Food for Peace office)'를 통해 세계식량계획(World Food Program)에 WFP 역사상 가장 큰 규모의 인도주의적 구호계획을 공여하였다. 넷째, DART는 또한 낙후된 병원 시설과 기본적인 사회 기반시설을 점검하였고, 특히 남부 지방에서 어린이와 유아 사망률이 매우 높은 것을 파악하

였다. 높은 사망률은 후세인 정부가 이 지역이 반정부적이라고 판단하여 정화된 상수도를 공급하지 않았기 때문이었다. 다섯째, 미국 국제개발처는 국제구호위원회(International Rescue Committee), 국제의료단(International Medical Corps), 자비봉사단(Mercy Corps), CARE 등 4개의 NGO를 선정하여 생필품과 긴급의료상자를 나누어주도록 했다. 여섯째, 긴급한 공급과 공중 보건 서비스를 보장하기 위해 국제개발처는 세계보건기구(WHO)와 유엔아동기금(UNICEF)의 협력을 받았다. 이를 통해 수백 만 명의 어린이들에게 긴급 예방접종을 실시하여 큰 질병이 발생하지 않았다.

미국의 군사 작전으로 희생자가 발생했으나 작전은 비교적 신속하였으며 목표 대상에 대한 타격이 상대적으로 정확하였기 때문에 고향을 떠난 이라크인은 매우 적었으며, 따라서 인도주의적 긴급사태가 잇따르지는 않았다. DART는 식량 공급, 행정 등 서비스 체제의 재건, 지방행정 단위에서 민주적인 회의체의 수립 등을 중점적으로 지원하였다. 또한 의료 보호(medical care) 체제의 복구와 인권그룹의 설립을 지원하고, 종족 간 분쟁과 토지 분쟁의 해결을 지원하기 시작했다.

미국을 중심으로 한 국제적 지원은 이라크의 전력 생산시설, 다리, 상수공급체계 등 사회간접 시설의 빠른 복구에 중점을 두었다. 전쟁이 개시된 지 1달이 지나지 않은 4월 11일에 교육 분야의 재건과 관련한 계약과 지방정부 재건을 위한 계약이, 4월 17일에는 사회간접시설 건설을 위한 계약이 각각 민간기관과 체결되었다. 4월 30일에는 보건 분야의 재건을 위한 계약이 이루어졌고, 같은 날 이라크 국민 230만 명에 대한 긴급 구호 식량을 실은 Free Atlas호가 하역을 시작했다.

이러한 빠른 구호 과정과 복구 재건작업으로 후세인 정권 붕괴 후 6개월 이내인 2003년 10월 4,518MW의 전력을 생산, 전쟁 이전의 4,400MW를 상회하게 되었다. 바그다드 국제공항, Umm Qasr 항구 등의 전력 시설이 복구되었고, 이외에도 주요 전력 생산 시설의 복구 사업에서 진전이 이루어졌다.

특히 전력 공급은 가장 많은 비용이 소요되는 사업이었다. 오랜 기간 동안 바그다드를 제외하고는 발전소들이 제대로 유지되지 않았으며, 대부분의 지역들이 하루에 단지 몇 시간 동안만 전력을 공급받았다. 이러한 현상은 현재의 북한과 마찬가지이다. 더욱이 빈곤이 장기화됨에 따라서 발전소의 주요

장치와 구리선 등이 절취되어 전력이 생산되더라도 지방으로 공급할 수 없는 상황이었다. 역시 북한의 발전소나 송전소 등에서 장비나 구리선 등이 절취되어 돈벌이에 활용되는 상황과 유사하였다.

따라서 전기를 공급하기 위한 기반 시설을 빠르게 갖추어야 했으며, 또 전력의 안전한 송전을 위한 시설이 복구되어야 했다. 2004년 여름에 이르면 약 6,000MW의 전력 생산이 이루어져 전쟁 이전의 최고 생산을 넘어섰으며, 전력 배분은 전쟁 발생 이전 주로 바그다드 지역에만 주로 공급되었으나 전국적으로 전력이 배분되도록 하는 방식으로 변경하였다.

전력 공급과 더불어 수도 공급, 수로 시설, 전화 통신, 체신 서비스 등의 복구 사업이 진행되었으며 주요 간설 도로, 다리, 항구 정박 시설 등의 복구 사업이 이루어졌다. 식수 공급과 하수도 시설 건설과 같은 보건 환경의 개선은 이라크의 유아사망률과 어린이 사망률을 줄이기 위해 매우 긴요한 사업이었다. 이라크 전역에 걸쳐서 수도 공급 체계가 수선되거나 재개되었다. 바그다드, 남중부 지역, 바스라지역과 북부 지역에서의 하수도 시설도 다시 사용될 수 있도록 정비하였다.

전화 통신시설의 복구와 새로운 건설도 재건 사업의 원활한 진행을 위해 매우 긴요한 사업이다. 2003년 12월까지 국제통신서비스가 복구되었으며, 이라크전역의 주요 통신 및 전화망이 복구되고 연결되었다. 도로 및 다리도 새롭게 건설되었는데, 그중 각 지역의 도로망을 연결하는 주요 다리들로는 Al Mat 다리, Khazir강 다리, Tikrit 다리, Al Kut 다리 등이 있다. 서부 지역에 건설된 Al Mat 다리의 경우, 바그다드와 요르단 사이를 연결하며 매일 3,000대의 트럭이 다닐 수 있는 간선도로의 역할을 하고 있다. 주요 항만 시설의 복구가 이루어졌고, 화물 수송과 사람의 원활한 수송을 위해 항구 터미널의 행정시스템과 고객서비스 체계 등이 개선되었다.

새로운 국가거버넌스 체계의 구축도 초기부터 시작되었다. 국내 법 및 치안 질서의 복구를 위해서 종족 간 분쟁의 예방 사업과 지역 단위 단체의 '민주주의'로의 이행을 지원하기 시작했다. 구체적으로, ① 16개의 지방정부, 78개의 구역, 192개의 도시 및 하부 구역, 392개 마을에 지역자문위원회의 설치를 지원하였으며, ② 각 지역 위원회에 지역 단위의 사업 추진을 위한 소규모 예산을 지원하였다. 또 ③ 하부 단위의 지역위원회는 구역 위원회에

대표를 파견토록 하였으며, ④ 구역 위원회는 시 위원회에 대표를 파견하도록 하였다. 이러한 일련의 대의과정을 거쳐 이라크 정부 수립 후 처음으로 이라크인들은 '풀뿌리 민주주의'에 접하게 되었다.

이라크 재건의 중요한 한 측면은 건강한 시민사회의 구축에 있다. 이를 위해 보건 전달체계의 재건이 이루어졌는데, 전국적으로 600개의 기초 보건 진료소에 장비를 공급하였다. 학교 및 교육 체계의 재건 및 확대 사업으로는 전국적으로 2,500개 이상의 학교 시설을 개수, 870만 명의 학생들에게 교과서를 공급, 33,000명의 교사 훈련이 이루어졌다.

경제 개발을 위한 지원은 안전보장 및 치안·법질서의 구축과 함께 재건 사업의 핵심 영역이다. 개전 후 1년 이내에 이루어진 조치들에는 ① 중앙은행의 재설립과 새로운 화폐제도를 도입·시행, ② 정부체계의 개편으로서 예산 및 회계 체계의 투명성 제고, 정부 부처의 책임성 강화 등이 있다.

그리고 이라크 사회의 재건에는 각 지역의 행동집단들이 참여하도록 유도함으로써 민주주의의 틀을 내릴 수 있도록 전국적으로 약 650개의 지역행동그룹(Community Action Groups)의 설치를 지원하였다. 구체적으로는 1,364개의 프로젝트에 약 4,840만 달러의 지원이 이루어졌고, 이라크 지방단체들은 노동, 토지, 건물 등의 형태로 1,530만 달러 규모를 제공하였다. 국제 NGO들의 참여를 유도하여 이라크 주민들에 의한 이라크 시민기구들이 조직되고, 각 지역에서의 재건 프로젝트를 선택하도록 유도하였다. 이와 같은 모든 일들은 2003년 3월 전쟁이 개시된 이후 긴급 구호와 재건, 그리고 향후 개발을 위한 기반 구축을 위해 1년 이내에 이루어진 일이다.

다. 시사점

이라크 전쟁으로 인한 이라크의 새로운 국가건설 작업은 자체적인 붕괴에 의하기 보다는 외부적 충격에 의해 추진된 사업이다. 따라서 북한의 급변사태를 상정할 경우, 그 출발점의 맥락은 다를 것이다. 또 이라크 전쟁이 여전히 지속되고 있고, 이라크의 국가재건 및 새로운 국가건설 사업이 진행 중의 상태이다.

그러나 이라크 전쟁에 따른 기존 정부의 붕괴와 기존 질서의 붕괴와 새로

운 국가건설 작업을 위해 긴급구호와 그에 이은 사회간접시설의 복구 및 재건, 새로운 법 및 질서체계의 수립, 정부거버넌스의 구축, 시민사회의 구축 등 개발지원과 연관된 과제들은 북한 급변사태 이후 발생할 상황에도 유사한 맥락에서 적용될 것으로 예상할 수 있다.

첫째, 무엇보다도 급변사태 이후의 정치, 사회, 경제적 안정화와 안전보장이 중시되어야 한다. 북한의 경우 대량살상무기의 안정적 확보 및 관리가 중시될 것이나, 이와 동시에 안정화 작업이 진행되어야 한다.

둘째, 급변사태 직후 가장 중요한 것은 북한 주민들의 기본적인 생활 조건을 마련해 주는 것이다. 이라크 사례의 경우 미국은 국무부, 국방부, 국제개발처 등의 정부 간 협력 체제를 통해 충분한 사전 준비를 하였고 국제기구와도 협력 체제를 준비하였다. 북한 급변사태를 대비하여서도 우리에게 충분한 사전 대비가 필요함을 가르쳐 주고 있다.

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, 이라크의 경우 주민의 참여를 독려하여 자체적인 민간 기구를 설립하여 재건 프로그램을 선택하고 자발적으로 참여하는 체제를 구축하였다. 북한 급변사태의 상황 아래서 북한 주민들은 전혀 새로운 형태의 사회 기제에 노출될 것이지만, 처음부터 북한 주민들의 참여를 유도하여 북한 주민들이 '자기 주도적' 인식을 가지도록 할 필요가 있다.

다섯째, 학교 및 민간 교육 프로그램을 활용하여 장차 풀뿌리 민주주의가 수립되도록 하는 새로운 거버넌스 체제 구축에 역점을 둔다. 즉 기존의 북한 학교 및 교육 시스템을 자유와 민주주의의 기반 위에서 학교 및 교육 시스템으로 대체될 수 있도록 준비하는 것이다.

5. 북한 급변사태와 개발지원

가. 북한 급변사태에 대한 대응 방향

첫째, 한반도 평화관리 및 국가 안보 차원에서 최우선적으로 대처한다.

둘째, 북한지역의 조기 안정화에 역점을 둔다.

셋째, 한반도 안정과 평화 질서 회복을 위한 국제협력의 강화가 중요하다.

넷째, 북한 지역의 안정화 이후 개혁·개방으로의 변화 추동을 위한 대규모 경제 지원 사업을 추진한다. 북한 내부의 사회적 혼란이 수습되더라도 개혁 지향 세력의 등장 환경을 조성하는 것이 중요하다.

북한 급변사태 초기와 사태의 전개 방향에 따라서는 강건한 군사적 경계와 안보대비태세 유지가 매우 중요할 것이다. 그러나 북한의 대남 무력도발에 대한 대응 이외의 군사적 개입 등 직접적 개입은 여건을 조성하면서 신중한 자세를 유지할 필요가 있다. 무엇보다도 북한 급변사태 전개과정에서 비정상적인 대응을 할 수도 있는 세력인 군부의 강경 집단이 대남 무력도발의 유혹에 빠지지 않도록 하는 것이 중요하다. 우리 측의 섣부른 군사적 개입은 분열된 북한 지도부 및 권력엘리트 계층을 단결시켜 주는 기회를 제공할 수도 있으며, 개혁지향세력의 등장에 부정적 영향을 미칠 수 있고, 국제사회로부터의 비난과 함께 주변국, 특히 중국의 조기 개입을 유발할 수 있다.

나. 급변사태 이후의 안정화

(1) 1단계: 급변사태 발생 직전 단계

북한에서의 급변사태 발생 이전의 단계에서 가장 역점을 두어야 하는 것은 예방 기획이다.[204]

급변사태 발생 이전에는 북한 내부의 불안정이 미칠 파급효과를 봉쇄하여 남한 사회 내부의 안정을 확보하도록 예방적인 조치를 취해야 할 것이다. 북한 내부의 불안정은 주변국들에게도 불안 요소로 작용하게 되며, 따라서 남한, 미국, 중국, 러시아 및 일본의 공통적인 전략적 이해는 한반도의 안정과 경제적 번영에 대한 저해요소를 예방하거나 차단하는 것이다.

따라서 급변사태의 발생과 전개를 사전에 통제할 수 없다면, 가급적 북한 급변사태발생 초기에 장기 목표를 달성하기 위한 기반 구축을 위해 외교적, 정치적 협력을 하는 것이 필수적이다. 이 과정에서 한·미 협력의 기반 위에서

204) Center for U.S.-Korea Policy, The Asia Foundation, *North Korea Contingency Planning and U.S.-ROK Cooperation*, September 2009, pp. 6~16.

중국과의 조정이 매우 중요한 과제로 등장한다. 특히 한·미와 중국은 인도주의적 원조 활동, 대량살상무기 통제, 군사개입의 문제와 관련하여 협력적 관계를 구축하는 것이 중요하나, 갈등적 상황이 발생할 수도 있다.

(2) 2단계: 급변사태 발생 단계

북한에 급변사태가 발생하면 가장 먼저 고려할 사안은 군사적 안보를 확보하고 치안 질서를 유지하는 것이다. 한·미의 공동 협력 아래 북한 사태의 안정화 작업을 진행한다. 특히 중국에 대해 한·미의 북한 급변사태 안정화 작업이 중국의 이해관계를 침해하지 않을 것임을 주지하도록 한다.

북핵문제가 해결되지 않은 상황에서 북한 급변사태의 발생은 핵무기 등 북한의 대량살상무기에 대한 안정적 확보 및 관리가 안보상으로 가장 중요할 것이다.

북한 내부의 안정화는 남한의 대응과 함께 미국, 중국, 러시아의 북한 급변사태에 대한 대응 및 지원의 방식과, 남한, 미국, 일본 등 상호 긴밀 협력국가 간의 대응 방식과 UN 등 국제사회의 개입 등이 영향을 미칠 것이다.

특히 남북관계의 상황과 급변사태 발생 시의 북한 내부의 체제 조정 기능의 작동 여부가 주변 환경과의 상호 작용 속에서 체제유지 기능을 회복할 경우 혼란의 확대 가능성은 낮아질 수 있을 것이다.

북한 지역 안정화 작업은 또한 인도주의적 긴급 구호 및 지원, 치안 질서의 회복, 정부 기능의 회복(가급적이면 '민주적' 정부 체계의 수립 지향), 민-군 관계의 재정립, 시민사회의 수립, 민간 행정의 복구 등을 동시에 추진할 필요가 있다.

(3) 3단계: 급변사태 발생 이후 단계

북한에 급변사태가 발생하고 안정화 작업이 진행되면서 어느 정도 질서가 회복되고 정부 기능이 갖추어지면, 전반적인 개발 부흥 작업이 진행되어야 할 것이다. 남한의 주도적이고 적극적인 역할이 중심이 되면서 한·미, 한·미·일 등 국가 간 및 국제기구와의 협력관계 속에서 개발 부흥 작업과 새로운 국가건설 작업이 추진되어야 한다.

이 시기의 주요 과제들로는 대규모 경제재건 계획 추진, 사회 통합 작업,

민주주의 법 및 질서 구축 및 안전보장 체계의 마련, 새로운 거버넌스 체계 구축과 시민사회 형성 작업 등이다. 또 북한의 과잉 군사화를 고려할 때, 대량살상무기의 축소 및 안정적 관리와, 상황 전개에 따라서 군비통제와 군축의 추진이 필요하게 될 것이다.

다. 개발지원의 방향

개발지원은 제3세계의 취약국가나 실패국가, 또는 저개발국가들을 대상으로 한다. 특히 탈냉전 이후의 상황에서 개발지원은 내란과 같은 내부 혼란을 겪은 나라들의 재건과정에서 중요한 홍역을 치루기도 하였다. 북한 급변사태 상황 이후 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 의도와 연계시켜 가장 합리적인 방법의 지원 방법을 모색한다. 두 번째의 경우에는 북한에 대한 의사 타진과 이를 수락하는 합의과정이 있어야 할 것이다. 북한에 급변사태가 발생하면 앞 장에서 검토하였듯이 무엇보다도 제3국의 개입 가능성이 부상될 것이다. 국제사회의 개입은 북한이 보유한 핵무기 등 대량살상무기의 안전한 확보 및 관리 문제가 가장 중요한 요인이 될 것이며, 북한 내부에 유혈 사태가 발생하거나 거의 그러한 상태에 도달할 때 개입의 가능성이 높아질 것이다.

그러나 이러한 위기 중의 위기 사태가 발생하지 않는 한, 제3국의 개입 가능성은 상대적으로 낮아질 것이며 북한의 재건을 위한 국제적 협력이 보다 큰 문제로 등장하게 될 것이다. 개발지원과 관련해서는, 북한에서 급변사태로 체제 변혁 세력이 등장하고 개혁·개방을 새로운 경제정책으로 선택하여 남한과 국제사회에 지원을 요청할 경우 본격적인 경제지원이 이루어지는 것이 가장 이상적이라고 할 수 있다.

개발지원은 북한 지역에서 식량, 에너지, 생필품 위기가 지속됨으로써 발생하는 약탈, 폭동, 탈출 등 집단적 사회일탈현상이 대남 도발로 이어질 수 있는 가능성을 차단하기 위한 단기적인 지원과 함께, 북한 내부의 사회적

안정을 유지시킴으로써 북한체제 변화과정 진입과 남북관계의 발전에 도움이 되는 방향으로 해야 할 것이다.

따라서 급변사태 발생 이후 사태의 안정화 및 그 이후의 본격적인 새로운 국가건설(nation-building)을 위해서 대북 경제지원은 다음과 같은 원칙하에 추진하는 것이 바람직하다고 본다.

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 것으로서 장차 남북경제공동체 실현을 위한 수단으로 활용되어야 할 것이다.

만약 북핵 문제가 해결의 과정으로 진입한다고 가정하면, 중기적으로는 '비핵·개방·3000' 구상의 실천과 연계될 수도 있을 것이다. 북한급변사태의 발생이 동 구상의 진전과정에서 나타나거나, 또는 동 구상의 미실현 상태에서 나타나는 경우에도 동 구상의 기본 골격은 결국 북한에 새로운 변화된 체제의 수립을 지향한다고 할 수 있기 때문에 상호 연계성을 찾을 수 있을 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 개발경제 지원은 향후 남북통합에 요구되는 통화통합 및 경제통합에 필요한 조치도 고려해야 할 것이다. 그리고 북한에 가급적이면 개혁지향 세력이 등장하여 남북간의 합의 절차를 통한 개혁 세력에 대한 지원의 형식을 갖추는 것이 향후 남북 통일을 대비하여 바람직할 것이다.

라. 개발지원 방안

(1) 긴급구호와 경제 기반시설 구축

현재의 북한 경제 상황이 지속되는 상황에서 북한에 급변사태가 발생하면 가장 먼저 대두되는 것이 식량과 생필품, 의약품과 같은 긴급구호가 될 것이다. 무엇보다도 사태의 안정화를 위해 필요할 것이기 때문이다. 안정화 과정에서는 기초 소비생활에 필수적인 식량, 에너지, 기초 생필품과 의약품 등의 지원이 필요하다.

<식량 및 생필품 지원>

북한의 연간 절대 식량 수요량은 약 540만 톤 안팎이며[205], 연간 생산량은 평균 400만 톤 내외로 추정되어, 이에 따른 곡물 부족분은 연간 100만 톤 정도에 달하는 것으로 평가되고 있다.

실제 대북 식량지원은 남한의 쌀을 지원하는 방안과 국제시장에서 구입하여 수송하는 방안, 또 양자를 혼합하는 방안 등 여러 방식을 생각할 수 있으나, 가격과 국내 쌀 공급 및 자급도, 전략적 고려 등의 요인에 따라 비용 효과적이며, 향후 사회 통합에 기여하는 방법을 선택하는 것이 합리적이다.

식량과 함께 안정화 과정에서는 된장, 간장, 설탕, 소금, 라면 등의 기초 부식품 및 비누, 치약, 치솔 등 생필품의 지원이 요구된다.

<에너지 지원>

최소한의 생산설비 가동을 위한 에너지 지원이 필요하다. 에너지원 확보를 위해 석탄 산업을 지원할 수도 있으나, 이는 많은 투자와 시간이 요구되어 북한 붕괴와 관련된 일련의 변화과정에서 적절하지 않을 것이다. 에너지 지원은 석탄생산의 부족분을 석유로 충당시켜 에너지 위기를 극복할 수 있게 하는 방향이 되어야 할 것이다.

205) 북한의 년 평균 곡물수요량은 일반적으로 650만 톤 장도로 제시되고 있다. 북한에서 연령 및 직업별로 정규 배급되는 곡물을 인구수를 기준으로 산출하고 공업용 및 사료용 곡물 수요량을 합할 경우 540만 톤 내외에 달하는 것으로 추정된다.

<기초 의약품 지원>

북한에는 평시에도 기초 의약품의 절대적인 부족현상을 겪고 있기 때문에 체제붕괴 과정에서 구호약품의 지원은 필수적이다. 기초 의약품의 지원은 정확한 수요량을 산출하기가 불가능하기 때문에 북한 의료기관에게 일정 규모의 의약품을 균등 공급하는 방향으로 지원한다. 북한의 의료기관 수는 현재 7,500여개 이내로 알려져 있다.

(2) 개발지원의 중점 추진 분야

첫째, 경제 분야에서는 북한을 수출주도형 경제로 전환시키는 데 중점을 두고 자유무역지대 설치 및 해외 수출 진흥을 추진한다. 동유럽 사회주의국가들의 체제 전환과정의 경험에 비추어 볼 때, 국제금융기구의 우선 지원 분야로는 제조업, 무역 및 관광업의 지원이 유리하며, 농업 및 교육 훈련 분야의 필요성을 제기하는 연구결과도 있다.[206)]

둘째, 재정 분야에서는 '비핵·개방·3000 구상'에서 제시한 향후 10년 간 총 400억 달러 등 국제협력자금의 조성 방식을 참고로 하면서, 우선 남북협력기금을 확충할 필요가 있다. 또 여건이 조성되는데 따라 북한에 대한 국제금융기구의 차관, 해외 직접투자 유치, 북·일 관계 개선 관련 자금 등을 활용한다.

셋째, 사회간접시설 분야에서는 철도, 도로(新경의고속도로), 항만, 통신, 에너지 산업, 전력 등 분야별, 단계별로 대규모 사업을 국내 및 국제적 기업 및 관련 업체, 협회 등과의 계약을 통해 추진한다.

넷째, 교육 분야는 개성공단과 같은 경제특구는 물론 북한 전역에 걸쳐서 새로운 교육 시스템과 기술 교육체계가 수립되도록 해야 할 것이다. 자유와 민주주의에 기반한 교육 체계의 수립은 북한 지역에 새로운 거버넌스 구축 및 시민사회의 형성을 위해 매우 중요한 과제이다.

다섯째, 긴급구호 및 안정화 작업에서부터 생활향상(보건의료, 주택·상하수도 개선, 농업협력, 산림녹화 등) 사업을 지속 추진하며 개발지원의 단계에서는 그 범위가 확대되어야 할 것이다.

이러한 모든 과정들은 정부, 민간, UN과 관련 국제기구, 국제금융기구,

206) 이한희·신형원, "북한 경제개발을 위한 국제금융기구의 역할," 『Issue Paper』 (삼성경제연구소, 2009).

국내외 기업 및 협회, 주변국 및 국제사회의 협력을 통해 체계적으로 추진되도록 충실하게 사전에 준비할 필요가 있다.

(3) 개발지원 방법

<지원시기 및 기간>

지원 결정시기는 북한 급변사태의 발생과 상황 전개에 맞추어 탄력적으로 이루어지도록 하되, 개혁정권이 등장한 이후 본격적 개발지원이 이루어질 수 있도록 조처한다.

단기적인 경제지원은 지원 개시 이후 북한 내부의 정치적 안정이 이루어지는 시기까지 계속하되, 개혁 정권의 등장할 경우 그 내용과 형식, 규모면에서 본격적인 개발지원 형태로 추진한다.

<지원체계>

개발지원을 위한 인력과 물자 및 장비가 확보될 수 있도록 사전에 준비한다. 수송로는 육로 수송의 경우에는 동·서 교통로와 철도를 이용하고 해상수송은 남한 항구로부터 동해의 청진·나진, 서해의 남포·신의주 및 그 밖의 항구 등 기존 남북한에 개방된 항로를 이용한다. 새로운 항로 및 공중 수송로도 개발할 필요가 있을 것이다.

개발지원에 따르는 세부 기술적인 문제의 협의를 위해 남북경제협력공동위원회(산하 경제협력제도분과위원회) 산하에 별도의 경제협력실무기구를 설치·운영한다. 지원품의 배급은 북한의 현 유통경로를 이용하되, 육로 수송이 곤란한 지역에 대해서는 공수를 통한 공급이 가능하도록 한다.

<지원주체>

경제지원 주체는 남한 정부, 미국 등 제3국 및 국제기구와 민간 경제·금융기구의 참여와 지원이 이루어질 수 있도록 협력해야 할 것이다.

남한은 정부 차원에서 가칭 「대북경제개발지원기구」(가칭)를 설립하여 북한에 대한 개발지원과 지원을 총괄하고 유엔의 관련 기구와 국제기구, 국제 NGO 등과의 협력 업무를 처리하도록 한다. 이 기구는 ① 사업 이행의 구체

계획 및 로드맵 수립, ② 북한체제 전환의 단계에 따른 사업 이행 관리, ③ 정부 재정 지원 관리·집행, 민자 동원 및 국제기구 자금 유치 등 재원조달 방안 강구, ④ 사업 이행에 있어 남북관계와 국제공조를 전략적으로 연계 등의 임무를 담당할 수 있도록 한다.

민간 차원의 경우 효율적인 업무 추진 및 정부와의 연계를 고려할 때, 「대북 개발지원 및 투자추진위원회」(가칭)를 구성하여 추진하는 것이 효율적일 것으로 판단된다. 그동안 남북경제협력과 관련 정부 차원에서는 민·관 합동기구로서 「남북교류협력추진협의회」가 있고, 민간 차원에서 「남북교류협력지원협회」 등이 활동하고 있다.

대규모 북한에 대한 개발지원은 막대한 재정이 소요되는 사업이므로 민간 차원에서 주도적으로 참여하기는 어려울 것이다. 예를 들어 미국의 국제개발처(USAID)와 같은 기구가 대규모 사업을 추진할 때 민간 기업들이 컨소시엄을 구성하는 형태로 참여할 수 있을 것이다.

「대북 개발지원 및 투자추진위원회」는 향후 통일을 대비하여 국민적 차원에서 확대·추진될 수 있도록 기구의 구성을 고려해야 할 것이다. 기존의 국내 대북 민간 지원기구들은 규모도 작고 재정의 확보도 원활한 편이 아니며, 또 민간의 역량을 결집하는 데에도 한계를 보이고 있다. 남북경제교류협력과 관련된 기존의 민간 기구들도 사업 추진이나 재정의 측면에서 모두 남북협력기금과 같은 공공재정에 의존하는 성격이 강하다. 따라서 북한에 대한 대규모 사회간접자본이 투자되는 대북 개발지원은 기존의 기구들로 추진될 수 없다. 다만 민간의 참여는 대북 개발지원과 관련하여 자문기구의 형태로 지원 역할을 할 수 있을 것이다. 자문기구의 구성은 ① 각종 시민단체 대표, ② 대기업·중소기업 대표, ③ 은행, 보험, 투자금융회사를 비롯한 금융·보험기관의 대표, ④ 종교단체의 대표, ⑤ 전문가 대표 등으로 구성할 수 있을 것이다.

남북 간에는 북한에 새로운 '민주 지향적' 정부가 들어서는 것을 가정하여 총리급 및 장관급 회담 등 정부 간 회의와 더불어서 「북한지역경제개발추진기구」(가칭)를 설치하여 개발 사업을 진행하도록 한다. 「북한지역경제개발추진기구」는 「대북경제개발지원기구」의 하위 기관이다. 이 기구들은 장차 남북경제공동체를 구현하기 위한 전략 및 남북협의기구로서 총리회담 산하

의 남북경제협력공동위원회와 긴밀한 협력 관계를 이루어야 한다.

<자금 조달 방법>

국내외 자금 조달 방식을 활용하면서, 북한체제의 전환과정에 따라서는 「남북경제협력기금」을 대폭적으로 증가하는 방법을 고려한다.

그리고 UNDP, UNIDO, UNEP 등을 통한 경제협력 구도를 구축하고 IBRD, IMF, ADB 등의 국제금융기구의 차관이 이루어질 수 있도록 한다. 상황의 전개에 따라서는 정부의 재정자금이나 특정세수 항목의 전용(예: 방위세 전용, 대외협력기금, 북한투자채권 또는 통일채권 발행)을 통해 조달할 수도 있을 것이다. 대북차관에 대한 지급보증이 필요할 경우 이를 남한이 인수한다.

6. 결론

북한은 2012년을 '강성대국의 문을 여는 해'로 정하고 피폐한 경제를 회복시키기 위한 노력을 전개하고 있다. 그런데 선택한 방법은 과거로의 회귀이다. 자력갱생을 강조하며 '천리마대고조' 같은 정치적 집단 동원방식을 사용하고 있다. 오늘의 낙후한 북한 경제를 가져다 준 방식을 버리지 않고 있는 것이다. 현실 사회주의체제에서 중앙집권 계획경제로 돌아가 경제 회복에 성공한 사례는 없다. 과감한 경제 개혁·개방을 통해 자본 및 기술의 유입, 경제 작동 방식의 전환 등 생산성을 근본적으로 개선하지 않는 한 경제 회복의 가능성은 매우 낮다.

이러한 가운데 북한은 2008년 여름 1인 지배 독재자 김정일의 건강악화 상황을 맞았으며, 이후 후계준비설이 대두되었다. 독재통치자의 지배력이 절대적인 북한에서 그의 유고(有故)는 체제의 안정성에 중대한 영향을 미칠 수 있다. 독재통치자의 승계 구조가 안정적으로 갖추어졌다고 하더라도 장기간의 폭압 통치체제에서 오는 내적 문제들이 항상 잠재되어 있는 것만은 아니다. 북한의 공식배급체계가 무너진 후 북한 주민들은 스스로 생존하는 방식을 터득해야 했으며, 2002년 7.1 조치 이후 북한 사회에서는 부지불식간에 시장 활동이 증대되었고 부정·부패의 만연, 외부 정보의 유입, 당 및 국가

지도부에 대한 불만 증대 등의 파급효과는 북한지도부에게는 체제유지에 대한 심각한 도전으로 간주된다. 이러한 도전이 당장에 북한체제의 급격한 변화를 유발하는 내적 또는 외적 폭발 요인으로 작용하지는 않더라도 그 가능성은 증대할 수밖에 없다. 또 정치사상학습의 강화, 물리적 억압기제의 끊임없는 작동, 계획경제로의 복귀와 같은 조치들로 도전요인을 억제함으로써 '안정'의 장기화를 꾀하는 것도 점점 더 어려워질 수 있다.

결국 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 정책적 과제이다.

본 연구에서는 북한에서의 급변사태 발생을 체제의 본질적인 전환과정으로 보고, 급변사태의 발생을 가정한 상황에서 사태 발생 이후 재건 과정의 관점에서 개발지원 문제를 검토해보았다. 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, 경제안정과 인프라 건설, 사회복지, 안전보장 등을 포함한다.

본 연구는 북한에 대한 개발협력 문제와 관련 2008년 협동연구[207]의 일환으로 필자가 수행한 "분쟁 이후 재건"[208] 연구의 후속 연구이다. 두 연구물은 북한에 대한 개발지원 문제를 북한 급변사태의 맥락에서 다룬 최초의 연구들로 생각된다. 북한에서의 급변사태 발생과 관련한 많은 논의들에도 불구하고 발생 과정과 그 이후의 상황에서 새로운 체제를 건설하는 작업에 대한 구체적인 연구는 거의 없는 실정으로 생각된다. 따라서 남한의 중·장기 국가발전전략의 일환으로서 통일전략의 맥락에서 많은 후속 연구들로 보완되고 발전되어야 할 것이다.

207) 박형중 외, 『국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한개발지원을 위한 모색』 (서울: 통일연구원, 2008)

208) 박영호, "분쟁 이후 재건," 임강택·김규륜·박영호·전병곤·이조원, 『국제사회의 원조 현황 및 추진 전략』 (서울: 통일연구원, 2008), pp. 150~182.

제8장

결 론

제8장
결 론

대북 개발지원의 필요성에 공감하는 분위기가 확산되고 있다. 이러한 배경에는 남한을 비롯한 국제사회의 인도적 대북지원이 1995년 이래 계속되어 왔으나, 북한은 매년 식량부족 사정은 개선되지 않고 있을 뿐만 아니라 전반적인 경제상황 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.

그럼에도 불구하고 남한을 비롯한 국제사회는 북핵문제의 진전이 있을 경우, 대북지원은 재개될 것으로 보인다. 그러나 과거와는 다른 대북지원의 추진원칙, 비전, 목표 등을 제시하고 새로운 접근 방법으로 추진될 것이다. 이른바 '개발지원'이 그 대안으로 주목받고 있다. 여기에서 가장 주목하는 부분이 투명성과 효과성이다.

본 연구의 가장 큰 목적은 투명성과 효과성에 대한 구체적인 방안을 제시하는 데 있었다. 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 활용할 수 있게 한다. 그리고 투명성과 효과성을 바탕으로 대북 사회 개발지원에 나서야 할 것으로 전망되었다. 북한 사회주의 체제는 만성적인 저효율 구조이며, 인간 능력의 수준이 약화되어 있다고 진단되기 때문에 이에 대한 개발을 어떻게 추진할 것인지에 관한 방안을 제시하였다. 또한 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. 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 불안정을 관리할 것인지에 대한 단계적 추진 전략을 제시하였다.

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. 국제사회의 개발지원에 관한 기본 준칙이라고 할 수 있는 「파리선언의 5대 원칙」을 북한에 어떻게 조화롭게 적용시켜 나갈 것인가 하는 문제는 매우 중요할 것이다.

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. 다르게 표현하면 군수경제를 우선순위에 두고, 인민경제는 부차적인 차원에서 다루고 있다. 그러나 향후 대북 개발지원이 원만하게 진행되기 위해서는 북한이 인민경제를 중요하게 받아들이고, 국제사회에 개방으로 연결될 수 방안과의 조화를 모색하여야 한다.

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.

〈부록 1〉 양자간 ODA의 분류 및 원조형태

양자간 ODA는 공여국이 수원국을 직접 지원하는 형태를 의미하며, 원조활동을 수행하는 국내외 NGO에 대한 지원, 개발지원에 대한 인식증진, 채무재조정, 행정비용 등의 기타비용을 포함한다.

<표 1> 양자간 ODA의 분류 및 원조형태

구분	자금의 상환유무	원조 형태
양자간 ODA	무상(Grants) - 상환의무 없음-	프로젝트 원조
		프로그램원조 (일반, 분야별 프로그램 원조)
		기술협력
		혼합신용중 무상지원
		개발식량원조
		인도적 지원
		채무 탕감 및 구제
		국내 및 국제 NGO 지원
		공공-민간 파트너십 지원
		개발에 대한 인식 확산
		개발협력 수행과 관련된 행정비용
		기타
	유상(Non-Grants) -상환의무 있음-	차관
		출자

〈프로젝트 원조(Invest Project aid)〉

특정사업에 대한 기술 및 자금 공여를 통해 수원국의 유형자산(physical capital) 증가를 목적으로 하는 원조이다. 여기에는 시설지원, 기자재 공여, 기술협력, 투자관련 기술협력(Investment-related Technical Cooperation) 등이 여기에 해당된다. 구체적인 사업으로는 직업훈련원, 학교, 병원, 노하우 제공, 공여국의 인적지원 등을 들 수 있다.

〈프로그램 원조(Program aid)〉

공여국이 재원사용에 대한 특별한 제한 없이 수원국의 일반적인 개발을 목표로 하는 지원과 특정분야의 개발을 위해 제공되는 지원 등이 있다. 전자에는 일반 예산지원, 국제수지 재정지원, 수입지원, 자본재 및 물자지원 등을 들 수 있으며, 후자에는 농업, 교육, 교통 등 특정 산업 및 분야를 지원하기 위한 원조가 해당된다.

〈기술협력(Technical cooperation)〉

수원국 국민의 지적자본(human intellectual capital) 및 부존자원의 효율적인 사용 능력향상을 위하여 교육 및 훈련 등에 지원하는 원조를 말한다. 개발조사, 전문가파견, 기술협력과 관련한 물자지원, 유학생 교육 등을 들 수 있다.

〈혼합신용 중 무상지원(Grants in associated financing package)〉

양허적 요소(concessional component)와 비양허적 요소(non-concessional component)가 결합되어 제공되는 금융패키지로 금융패키지 전부 또는 일부가 사실상 타이드 조건으로 공여된다.

〈개발식량원조(Developmental Food Aid)〉

식량의 공급 및 유통, 식량원조를 위한 현금지원, 비료, 종자 등과 같은 중간단계의 생산품 공급 등이 해당되며, 긴급 상황 발생에 따른 식량원조는 제외된다.

〈인도적 지원(Humanitarian Aid)〉

지진, 홍수 등 자연재해 및 전쟁, 질병 발생 등의 긴급상황 시 생명구호, 고통경감, 생명보호 등을 목적으로 지원되는 원조를 말한다. 따라서 '긴급상황(Emergency)'의 발생이 전제된다. 긴급구호, 재건구호, 재난방지 및 준비 등으로 분류된다.

〈채무탕감(Debt forgiveness) 등 채무구제〉

수원국의 채무를 면제해 주는 것으로 원금과 이자 탕감 뿐만 아니라 다양한 형태의 채무 구제 조치를 포함한다.

〈NGO에 대한 지원〉

국내 NGO를 통한 지원은 공여국에서 개발협력 사업을 수행하는 NGO를 대상으로 공여국에서 조성한 운영자금을 지원하여 수원국에 지원되도록 하는 형태의 원조방식이며, 국제 NGO를 통한 지원은 운영자금이 국제적으로 조달되는 비영리민간단체를 말한다.

〈공공-민간 파트너십(Public-Private Partnership)〉

특정 개발문제를 다루기 위해 정부, 민간단체, 국제기구 및 기업 등이 체결한 공동협약의 일종인 공공-민간 파트너십에 대한 기부금으로 지원한다. 이러한 원조의 특징은 국제기구와 국제NGO의 중간형태의 의사결정기구를 갖고 있어서, 국제기구와 같이 이사회의 일부는 정부가 대표하고, 국제NGO와 같이 구성원 일부는 민간인으로 구성된다.

〈개발에 대한 인식확산(Promotion of Development Awareness)〉

공여국 공공부분이 공여국내 개발협력 인식제고 및 지지확보를 위해 지출한 비용을 말한다. 여기에는 공여국 원조정책에 대한 특별강연, 교육, 연차보고서 작성 비용 등이 해당된다.

〈개발협력과 관련된 행정비용(Administrative costs)〉

공여국내의 원조담당 및 집행기관의 행정비용 뿐만 아니라 수원국내 원조사업 수행을 위해 지출된 건물 및 장비 비용 등을 말한다.

〈부록 2〉 다자간 ODA

다자간 원조는 공여국이 국제통화기금(IMF), 세계은행 등과 같은 국제개발기구에 출연·출자를 통하여 수원국을 간접 지원하는 방식을 말한다.

<표 2> 다자간 ODA의 분류 및 원조형태

구분	원조 형태
다자간 ODA	출연(분담금 포함)
	출자
	양허성 차관

〈출연(contribution)〉

국제기구에 대한 기부금 등을 말하는 것으로, 원칙적으로 투표권이 부여되지 않고 탈퇴시에도 환급되지 않는다.

〈출자(subscription)〉

국제기구 가입, 지분확대 등을 위해 국제기구 앞으로 납입하는 기부금 등을 말하는 것으로, 출자액에 비례하여 투표권이 부여되고 탈퇴시 환급된다.

〈양허성 차관〉

국제기구 앞으로 ODA 조건(양허적)으로 공여된 차관을 말한다. 예를 들면 IMF에 대한 차관 대출 등이 여기에 해당된다.

〈부록 3〉 유형 1(CRS Form 1)

유형 1을 통한 보고는 기술 협력, NGOs에 대한 기부, 인도적 지원 그리고 식량지원, 채무 재편, 그리고 행정 비용 등 구체적인 사안들을 담고 있다.

〈기술협력〉

기술협력의 완벽한 적용범위는 CRS에 기초한 부문별·지리적 분석의 정확성을 확보하는데 요구된다. 원조의 큰 몫은 기술협력 분야이다. 프로젝트 기술협력은 교육, 보건 등이 여기에 해당된다. 비 프로젝트 기술협력은 자원봉사자, 전문가, 그리고 장학금 지급 등을 들 수 있다.

〈NGOs에 대한 기여〉

DAC 통계에서 NGOs에 대한 기여는 두 분야로 분류된다. 하나는 NGOs 자체를 지원하는 방법이 있으며, 다른 하나는 NGOs를 통한 간접 지원이 있다. 전자는 NGOs의 결정권에 따라 공적 자금을 활용하도록 건네주는 경우이다. 후자는 공공 부문으로 계획되거나 목적 수행을 위해 NGOs를 활용하여 공적 자금을 집행하는 경우를 말한다.

〈인도적 지원과 식량지원〉

인도적 지원은 수원국과 목적코드, 그리고 전달 경로 등 전체의 집합으로써 CRS에 보고되어야 한다. 전달경로는 수여국에 의한 직접 전달 방법과 다자기구를 통한 간접적인 전달 방법이 있다. 또한 인도적 지원은 생필품(담요, 텐트, 의약품)과 식량(밀, 우유) 등 다양한 형태를 지닌다. 개별적인 지원활동은 WFP와 같은 특화된 기구에 의해 모니터되어야 한다.

〈채무 조정〉

CRS에 있어서 채무 조정에 관한 보고서는 DAC 통계에서 ODA의 새로운 총합은 유형 1로 보고된다. 부문별·지리적 분석을 위해 요구되는 데이터는 전체 양자 ODA에 관련하여 구체적인 부문을 고려한다. 채무 조정의 요인은 부채의 탕감, 유예, 채무 반환 및 전환 등 여러 가지 형태가 있다.

〈행정 비용〉

행정 비용은 양자적 ODA의 범주에 포함된다. 그러나 대사관 직원의 비용 등과 같은 세부 내용은 CRS에 포함되지 않는다.

이상의 논의들을 도표로 요약하여 정리하면 다음과 같이 나타낼 수 있다.

<표 3> 유형 1 보고를 위한 구체적인 항목들의 설명 요약

원조 형태		목적 코드	보고서의 상세한 수준
기술협력	프로젝트 다른 형태	다양함 다양함	개별 활동 목적코드와 수원국에 의한 수집 (필요한 곳에 지불)
NGO 지원	NGO에 대한 지원	92010 92020 92030	NGO당 하나의 업무
	NGO를 통한 간접지원	다양함	개별 활동(필요한 곳에 지불)
인도적 지원 및 식량지원	인도적 지원	72010 72040 72050 74010	목적코드, 수원국 그리고 가능한 한 전달경로 등에 의한 수집(필요한 곳에 지불)
	개발성격의 식량지원/식량안보지원	52010	개별 활동(필요한 곳에 지불)
채무 조정			부록 9참조
행정비용		91010	수원국 또는 전분야에 걸쳐 수집

〈부록 4〉 유형 2 (CRS Form 2)

개도국의 미불채무(outstanding debt)에 관한 통계, 원조 지출이행에 대한 부문별·지역적 분석, 모니터링 프로젝트의 실행 등의 내용이 포함된다. 이러한 데이터들은 유형 2(Form 2)로 수집된다.

〈채무 통계(Debt statistics)〉

ODA와 OOF 차관에 관한 CRS 유형 2 데이터는 개도국의 미불채무에 대해 OECD의 채권자의 위치에서 편집하는데 사용된다. 유형 2는 ODA 채무 데이터의 유일한 국제적인 출처이다. 이러한 데이터는 채무 평가, 취약성, 신용리스크 평가, 채무 경감 정보 제공 등의 다양한 목적으로 제공된다.

〈원조 지출이행에 대한 부문별·지역적 분석〉

지출은 기부자의 관점으로부터 원조의 부문별·지역적인 분석을 위해 유용한 데이터이다. 지출이행 데이터는 기부자의 의도와 정책을 실현하고 실질적인 이행에 대한 평가를 보여준다. 일반적으로 지출이행 데이터는 수원국의 관점으로부터 지원의 흐름을 보다 더 잘 나타내 준다.

〈프로젝트 이행〉

원조활동에서는 뜻하지 않게 공여약정과 지출이행의 시간적인 간격이 발생하곤 한다. 약정은 때에 따라서는 그대로 이행되지 않거나 취소되기도 한다. 지출이행 데이터는 이러한 문제의 분석을 돕도록 다양한 수준에서 비교가 이루어진다.

공공부문에 대한 모든 차관, 무상지원, 그리고 주식 투자 등은 정부기구에 의한 지원과 관계없이 유형 2로 보고된다. 보고는 전자적으로 집행하며, 하나의 활동에 대해서는 한 줄로 정산표를 작성하여 차관(유상지원)과 증여(무상지원)를 분리하여 보고한다. 5개 부문에 대하여 보고하고 보고 시기는 당해연도의 년말이 종료되고 3개월 이내인 6월 말까지 유엔사무국에 제출해야 한다.

〈Section A. 활동의 통일성〉

유형 2에서도 유형1과 마찬가지로 보고하는 국가와 관련 기구에 대한 리스트의 코드, 기부 프로젝트 코드 등을 작성한다. 그리고 수원국의 리스트, 원조유형 등을 코드분류표에 따라 유형 1과 연계하여 작성한다.

〈Section B. 실행의 지위〉

원조활동의 실행은 몇 년간 지속될 수 있다. 실행기간이라 하더라도 필요에 따라 활동을 위한 모금을 증가시키기도 하고, 때로는 다른 목적에 기금을 활용함으로써 원래의 사업이 취소되는 경우도 발생한다. 따라서 년간 공여약정과 지출이행의 변동 내용을 유형 2로 보고한다.

〈Section C. 채무 제공 및 재조정〉

보고하는 당해 년도에 채무국은 차관인 경우 원금을 상환하거나, 원금과 이자의 유예, 원금과 이자의 면제, 원금과 이자의 변환 내용 등을 보고해야 한다. 채무 면제로 보고된 부문은 공공부문에 의한 감소된 증여로 보고된다.

〈Section D. 미불 채무〉

당해연도 말에 지불해야 하는 차관의 미불 채무는 원금의 지불과 미불, 그리고 원금과 이자의 유예 등을 종합 정리하여 보고한다. 원금과 이자의 유예를 분리하여 보고한다.

〈Section E. 先 원리금 상환〉

보고하는 기간 동안의 년말에 다음해의 지불잔금을 포함한 미불채무의 원금과 이자의 총액을 보고한다. 그 총액은 원래의 계획으로부터 변화를 반영하여 작성한다.

참 고 문 헌

1. 단행본

강일규 외.『직업능력개발관련 대북한 협력의 방향과 과제』. 서울: 한국직업능력개발원, 2003.

권율 외.『양자간 개발기구의 체계와 활동』. 서울: 통일연구원, 2008.

김규륜 외.『비핵개방3000 구상의 상생공영 정책을 통한 실현방안』. 서울: 통일연구원, 2008.

김창수·엄태암·박원곤.『북한 급변사태 시 한·미 협력방안』. 서울: 한국국방연구원, 1997.

리기섭.『조선민주주의인민공화국 법률제도(로동법제도)』. 평양: 사회과학출판사, 1994.

박복영 외.『우리나라 대외원조역량의 현황과 과제』. 서울: 대외경제정책연구원, 2008.

박영호 외.『통일예측 모형 연구: 지표 개발과 북한체제 변화 추세 분석』. 서울: 통일연구원, 2003.

박형중 외.『국제사회의 개발지원 이론과 실제』. 서울: 통일연구원, 2008.

보건복지부.『2000 유엔 사회개발정책논의결과』. 서울: 보건복지부, 2000.

서재진, 조한범 외.『사회주의 지배엘리트와 체제변화』. 서울: 생각의 나무, 1999.

아미티아 센.『자유로서의 발전』. 서울: 세종연구원, 2003.

윤종혁 외.『남북한 교육 체제 변화와 통합 전망』. 서울: 한국교육개발원, 2008.

이조원 외.『국제사회의 원조현황 및 추진전략』. 서울: 통일연구원, 2008.

이종무 외.『국제 NGO의 원조정책과 활동』. 서울: 통일연구원, 2008.

임강택 외.『국제사회의 원조 현황 및 추진 전략』. 서울: 통일연구원, 2008.

장형수 외.『다자간 개발기구의 체계 및 활동』. 서울: 통일연구원, 2008.

조명철.『북한의 시장경제교육 실태와 남북 협력방안』. 서울: 대외경제정책연구원, 2001.

조정아.『북한의 노동인력 개발 체계: 형성과 변화』. 서울: 통일연구원, 2005.

조한범.『러시아 탈 사회주의 체제전환과 사회갈등』. 서울: 통일연구원, 2005.
_____.『북한 사회개발협력방안 연구』. 서울: 통일연구원, 2007.
_____.『러시아 탈 사회주의 체제전환과 사회갈등』. 서울: 통일연구원, 2005.
통일부.『2008 남북협력기금백서』. 서울: 통일부, 2008.
_____.『2008 통일백서』. 서울: 통일부, 2008.
_____.『2009 통일백서』. 서울: 통일부, 2009.
한국국제협력단.『2008 KOICA 대외무상원조실적통계』. 서울: 한국국제협력단, 2009.
한국수출입은행.『2008년도 OECD DAC 통계 작성지침』. 서울: 수출입은행, 2009.

Andrain, Charles F. *Political Change in the Third World*. Boston: Unwin Hyman, 1988.
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.
International Development Association. *IDA's Performance-Based Allocation System: Options for Symplifying the Formular and Reducing Volatilty*. Washington D. C.: World Bank, 2007.
Kornai, J.. *The Socialist System-The Political Economy of Communism*. New Jersey: Princeton University Press, 1990.
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.

Moyo, Dambisa. *Dead Aid: Why Aid is Not Working and How There is Another Way for Africa?*. London: Allen Lane, 2009.

OECD DCD/DAC. *Reporting Directives for the Creditor Reporting System*. Paris: OECD, 2007.

_____. DCD/DAC. *DAC Statistical Reporting Directives*. Paris: OECD, 2007.

OECD. *OECD/DAC Principles for Evaluation of Development Assistance*. Paris: OECD, 1999.

_____. *An Agenda for Collective Action for Improving Governance to Fight Corruption*. Paris: OECD, 2008.

_____. *Development Co-Operation Report 2009*. Paris: OECD, 2009.

_____. *OECD/DAC Network on Development Evaluation Evaluating Development Cooperation: Summanry of Key Norms and Standards*. Paris: OECD, 2009.

_____. *OECD/DAC Review of the DAC Principles for Evaluation of Development Assistance*. Paris: OECD, 2007.

_____. *Participatory Development and Good Governance*. Paris: OECD, 1995.

_____. *Policy Paper and Principles on Anti-Corruption: Setting an Agenda for Collective Action*. Paris: OECD, 2007.

_____. *Development Cooperation Report 2007*, 2008.

OECD/DAC. *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.

_____. *DAC Principles for Effective Aid*. Paris: OECD, 2001.

Putnam, Robert D.. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community.* New York: Simon & Schuster, 2000.

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.

World Bank. *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.

_____. *Improving Governance and Controlling Corruption.* Washington D.C.: World Bank Institute, 2001.

_____. *World Development Repor. 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.

_____. *Engaging with Fragile States: An IEG Review of World Bank Support to Low Income Countries Under Stress.* Washington D.C.: World Bank, 2006.

2. 논문

강문규. "국제개발원조변천사 및 세계동향."『개발NGO의 해외원조사업』. 서울: 한국해외원조단체협의회, 2005.

강일규. "북한의 시장경제 교육 현황과 개선 방안." 통일데스크-전문가논단. 현대경제연구원 인터넷<http://hri.co.kr/>. 검색일: 2009.11.23.

권영경. "북한의 경제현황과 개혁·개방."『북한이해 2008』. 서울: 통일교육원,

2008.
권율 외.『우리나라 ODA(공적개발원조) 통계작성 및 추계방식의 개선방안』, 2003년도 국회통일외교통상위원회 정책연구용역보고서.
김상호. “나진선봉 자유경제무역지대의 투자분쟁의 해결에 관한 연구.”『국제경영논집』. 제14권, 1999.
김세원. “북한의 개방과 합영법.”『북한』. 1990년 4월호. 통권 제220호, 1990.
김영훈. “7.1 경제관리개선조치의 농업부문 기대효과와 과제.”『통일문제연구』. 제15권 제2호, 2003.
김정수. “남북한 인도협력의 호혜성 제고방안.”『통일정책연구』. 제8권 제1호, 2009.
김희욱. “북한의 대외정책변화와 남북경제협력.”『통일연구』. 제1권, 1996.
박영호. “북한 붕괴론에 관한 이론적 고찰.”『정치사회연구』. 제1집, 1997.
_____. “분쟁 이후 재건.” 임강택·김규륜·박영호·전병곤·이조원.『국제사회의 원조 현황 및 추진 전략』. 서울: 통일연구원, 2008.
박형중. “개발지원의 일반 흐름과 북한 개발의 방향.” 평화재단 세미나, 2007년 10월.
박정수. “국제협력을 통한 효과적인 부패방지.” 한국행정학회 2003년도 세미나 발표논문집, 2003.
백승주. “북한 급변사태 시 군사 차원 대비 방향.” 박관용 외.『북한의 급변사태와 우리의 대응』. 서울: 도서출판 한울, 2007.
오정수. “북한 산림녹화, 당국간 공식사업으로 추진해야.”『통일한국』, 2008년 12월호.
윤기관. “북한의 대외경제정책 변화와 대외무역 추이.”『한국통일연구』. 제2권 제1호, 1996.
이대훈. “사회개발정상 회담의 논쟁과 결과 및 후속과제.”『사회복지정책』. 제1권, 1995.
이신행. “코펜하겐선언과 지속가능한 개발.”『환경리포트』. 13호. YMCA 국제환경정보교육센터, 1995.
이조원. “북한 ODA의 실현 가능성과 조건.”『북한 ODA(공적개발원조) 그것은 가능한가?』. 중앙대 민족통일연구소 2008년 특별기획 학술회의

논문집, 2008.
이한희·신형원. “북한 경제개발을 위한 국제금융기구의 역할.”『Issue Paper』. 서울: 삼성경제연구소, 2009.11.24.
임을출. “국제사회 M&E 제도의 남북협력기금 적용 방안과 과제.”『통일정책연구』. 제18권 1호, 2009.
정주환. “북한의 합영법.”『단국법학』. 제3권, 1993.
제성호. “국제사회의 대북제재 하 효율적 지원방안.”『인도적 대북지원 사업에 대한 평가와 개선방안』. 국가안보전략연구소 주최 세미나 논문집, 2009년 9월 21일.

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.
Greer, Michael. “20 key Project Manager Actions and Results.” *The Project Manager's Partner.* Amherst, MA: HRD Press, 2001.
Kolstad, Ivar., Fritz, Verena and O'Nell, Tam. “Corruption, Anti-Corruption Efforts and Aid.” *Working Paper of The Advisory Board for Irish Aid,* Jan. 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.
OECD. “Principles for Managing Ethics in the Public Service: OECD Recomandation.” *PUMA Policy Brief.* No. 4, May 1998.
Pascual, Carlos. “The United Nations in Iraq.” *Brookings Policy Paper.* No. 3, September 2007.
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.

Shah, Anwar and Schacter, Mark. "Combating Corruption: Looking before You Lean." *Finance and Development.* Vol. 41. No. 4, 2004.

Stares, Paul B. and Wit, Joel S.. "Preparing for Sudden Change in North Korea." *Council Special Report.* No. 42, January 2009.

3. 기타자료

『경향신문』.

『동아일보』.

『세계일보』.

『연합뉴스』.

『자유아시아방송』.

『조선일보』.

『한국일보』.

1979년 6월 30일 정무원 결정 제49호.

남북사회문화협력사업 처리에 관한 규정 제3조.

인도적 대북지원 사업 처리에 관한 규정 제2조.

<http://211.171.208.61:18080/index.jsp>.

<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://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT>.

<http://www.capacity.org>.

<http://www.global.finland.fi>.

<http://www.michaelgreer.com>.

<http://www.odakorea.go.kr>.
<http://www.oecd.org/dac/governance/corruption>.
<http://www.oecd.org/puma/gvrnance/ethics>.
<http://www.reliefweb.int>.
<http://www.segye.com/Articles/News/Politics/Article.asp?aid=20040105000473>.
<http://www.transparency.org>.
<http://www.un.org/millenniumgoals/>.
<http://www.undp.org/mdg>.
<http://www.webnet1.oecd.org/en/home>.
<http://www.worldvision.or.kr/html/programs/north.asp>.
<http://www.cia.gov>.
<http://www.unikorea.go.kr>.
<http://www.rfa.org/korean/in_focus/renew_energy-10292009174151.html?searchterm=None>.
<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: 리비아와 쿠바 사례를 중심으로	정영태 외 공저	7,000원
2007-12	미·일동맹 강화에 따른 동북아정세 변화와 한국의 안보정책 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	김영윤 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	김영윤 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	전병곤, 구기보 저	7,500원
2008-06	한반도 통일 외교 인프라 구축 연구	박영호 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	조 민 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·번영: 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·번영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안 (총괄보고서)	김국신 외 공저	10,000원
2007-11-02	한반도 평화·번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀	임성학 외 공저	6,000원
2007-11-03	한반도 평화·번영을 위한 외교안보정책 거버넌스 활성화 방안	배정호 외 공저	6,500원
2007-11-04	한반도 평화체제 거버너스 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·번영을 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 국가·사회관계와 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 율 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 모색(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) 여인곤 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
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 16, No. 1 (2007) 10,000원
통일정책연구, 제16권 2호 (2007) 10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 16, No. 2 (2007) 10,000원
통일정책연구, 제17권 1호 (2008) 10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 17, No. 1 (2008) 10,000원
통일정책연구, 제17권 2호 (2008) 10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 17, No. 2 (2008) 10,000원
통일정책연구, 제18권 1호 (2009) 10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 18, No. 1 (2009) 10,000원
통일정책연구, 제18권 2호 (2009) 10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, 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 수석대표회의 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 최고인민회의 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 아소 정권의 출범과 대외전략노선 및 대북전략 배정호
2008-12 한·러 정상회담 결과분석 여인곤
2009-01 2009년 북한 신년 공동사설 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 최고인민회의 대의원 선거 결과 분석 전현준
2009-05 2008년 북·중무역의 주요 특징 임강택, 박형중
2009-06 북한 최고인민회의 제12기 제1차 회의 결과 분석 최수영, 정영태
2009-07 한·미 정상회담 결과분석 김국신
2010-01 2010년 북한 신년 공동사설 분석 임강택 외

KINU정책연구시리즈

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 인론적 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 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(Ⅰ):
접경지역 평화적 이용을 위한 이론적 검토와 사례연구 손기웅 외 공저
2009-02(Ⅱ) 접경지역의 평화지대 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.

절

취

선

회원가입신청서

성 명		입금자 (입금일자)		
근 무 처				
	직 위			
간 행 물 받을 주소	(우편번호 :)			
연 락 처	전 화		내선 전화	
	핸드폰		FAX	
	전자메일			
전 공 및 관심분야				
회원구분	학생회원 ( ) 일반회원 ( ) 기관회원 ( )			

본인은 통일연구원의 연회원 가입을 신청합니다.

20 년 월 일

신청인 (인)

※ 본 신청서를 보내주십시오.
(우142-728) 서울시 강북구 4·19길 275(수유6동) 통일연구원 통일학술정보센터
전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547 E-Mail: pcm@kinu.or.kr

※ 신한은행 온라인 140-002-389681 (예금주: 통일연구원)