

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

경제·인문사회연구회 협동연구총서 09-15-05

# 북한개발지원체제의 구축방안

이종무 · 최철영 · 박정란

주관연구기관 : 통일연구원

협력연구기관 : 한국행정연구원 · 한양대학교 · 우리민족서로돕기운동

K(nu) 통일연구원



## 북한개발지원체제의 구축방안

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 늘폼 (02-2275-5326)

인 쇄 처 양동문화사

가 격 9,000원

© 통일연구원, 2009

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

### 국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)

북한개발지원체제의 구축방안 / 이종무, 최철영, 박정란 [지음]. — 서울 : 통일연구원, 2009

p. ; cm. — (경제·인문사회연구회 협동연구 총서 ; 09-15-05)

참고문헌 수록

ISBN 978-89-8479-527-3 93340 : ₩9,000

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

CIP2009004205

## “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
주관 연구 기관	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
협력 연구 기관	통일연구원	박 형 중 선임연구위원	임 을 출 연구교수(경남대학교) 김 수 압 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 룬 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 선임연구위원(서울대학교 통일평화연구소)
	한국행정연구원	양 현 모 선임연구위원	임 병 연 초청연구위원



# 목차

C o n t e n t s

## 북한개발지원체제의 구축방안

이종무, 최철영, 박정란

### 제 1장 서론 / 1

### 제 2장 개발지원 체제의 기본구조

- 01 개발지원의 주요 개념
  - 가. 발전 또는 개발이란 무엇인가? 8
  - 나. 원조의 정의와 공적개발원조(ODA) 13
  - 다. 공적개발원조개발협력경제협력의 구분 17
  - 라. 원조의 목적과 단계에 따른 분류 19
- 02 개발원조 체제의 구성요인
  - 가. 가치 및 이념 지향 25
  - 나. 정치제도(political institutions) 27
  - 다. 조직(organization) 29
  - 라. 이익집단(interest group) 31
  - 마. 경제 침체와 소득불평등 32
  - 바. 국제 정치체제 내 위상과 국익 33

### 제 3장 선진국 개발원조 체제의 발전과정

- 01 선진국 개발원조 체제의 유형
  - 가. 통합된 외교부 전담형 38
  - 나. 외교부 내 개발협력 총괄 이사회 또는 부서를 둔 유형 38
  - 다. 정책결정과 집행 분리형 40
  - 라. 정책결정 및 집행 총괄의 독립 원조기관 또는 부처형 41
  - 마. 복수부처 참여의 협의 필요형 42

<b>02 선진국 개발원조 체제의 발전과정: 4개국 사례를 중심으로</b>	가. 다수 부차원조사시행기관 분산 유형: 독일 46
	나. 주무부서 외교부의 조정·복수부처 참여 유형: 미국 48
	다. 외교부 별개 독립적 원조기관 유형: 캐나다 50
	라. 유·무상 원조의 통합 유형: 일본 52
<b>03 선진국 개발원조 체제의 법제화</b>	가. 선진국 개발원조 관련 법제의 현황 57
	나. 선진국 개발원조 관련 법제의 형성 과정 60
	다. 선진국 개발원조 관련 법제의 내용 64
<b>04 선진국 개발원조 체제의 시사점</b>	가. 선진국 개발원조 체제 발전과정의 시사점 78
	나. 선진국 개발원조 체제 법제화의 시사점 81

## 제 4장 **국내 개발원조 체제의 발전과정**

<b>01 국내 개발원조의 정책목표</b>	<b>86</b>
<b>02 국내 개발원조 체제의 형성 및 발전</b>	가. 국내 개발원조 체제의 유형 87
	나. 국내 개발원조 체제의 발전과정 88
	다. 국내 개발원조 집행 기관 90
<b>03 국내 개발원조 체제의 법제화</b>	가. 공적개발원조 법제의 현황 92
	나. 국내 개발원조 관련 법제의 주요 내용 93
	다. 국내 개발원조 관련 법제의 문제점 96

04 북한개발지원에 있어 국내 개발원조 체제의 시사점	가. 새천년개발목표(MDGs)와 북한 개발지원	98
	나. 유·무상 원조의 집행체계	98
	다. 북한 개발지원 체제의 법제화	99
	라. 북한 개발지원의 입법목적 설정	100
	마. NGO와의 관계설정	100

## 제 5장 **대북지원 체제의 현황과 문제점**

01 대북지원의 변화과정과 현황	가. 대북지원의 변화과정(1995년~현재)	105
	나. 주요 행위자별 대북지원의 현황과 특성	111
02 대북지원 관련 법제의 현황	가. 대북지원 관련 법률의 현황	120
	나. 대북지원 관련 법제의 주요내용	126
03 현행 대북지원 체제의 문제점	가. 독립적인 대북지원 정책의 부재	134
	나. 부처 간 정책 조정기능의 취약	135
	다. 대북지원 관련 법률의 비체계성	136
	라. 개발지원에 대한 인식의 부재	136
	마. 원조 역량의 발전 가능성 제약	137

## 제 6장 **북한 개발지원 체제의 구축 방안**

01 ‘북한 개발지원’이 정책의제로 등장하게 된 배경		140
02 북한 개발지원 체제의 구축과 관련한 쟁점	가. 원조의 이념	148
	나. 원조 정책의 결정 및 조정 체계	149
	다. 원조 집행기관	152



03 북한 개발지원 체제의 구축 방안	가. 북한 개발지원의 정책결정 체계의 구축	154
	나. 북한 개발지원의 정책집행 체계의 구축	159
	다. 북한 개발지원의 법체계의 구축	165

---

**제 7장**    **결론 / 169**

---

**참고문헌**    / 175

---

**최근 발간자료 안내**    / 181

---

〈표 II-1〉 DAC 총재원흐름에서의 원조 분류표	15
〈표 II-2〉 공적개발원조 및 NGO의 원조 규모 추이	16
〈표 II-3〉 긴급구호·개발구호(복구)·개발지원의 구분	22
〈표 III-1〉 개발원조 체제의 유형 분류	37
〈표 III-2〉 ‘해외경제협력회의’ 회의 일정 및 주제	54
〈표 V-1〉 정부의 최근 대북지원 실적	110
〈표 V-2〉 남한정부의 지원경로별 대북지원액	111
〈표 V-3〉 정부의 NGO 지원 금액	113
〈표 V-4〉 대북지원 NGO의 구분	115
〈표 V-5〉 NGO의 대북지원 금액	116
〈표 VI-1〉 개발원조의 동기와 목적	149
〈표 VI-2〉 캐나다 정부기관 간의 원조업무 협력체계	151
〈표 VI-3〉 정책결정과 정책집행의 관계에 따른 원조체제의 구분	152
〈표 VI-4〉 국제개발협력위원회와 남북관계발전위원회 비교	157
〈표 VI-5〉 최근 3년 간 정부와 민간의 대북지원 금액	162

〈그림 11-1〉 공적개발원조·개발협력·경제협력의 상관성	18
〈그림 11-2〉 원조의 목적과 단계에 따른 분류	24

# 제1장

## 서론



# 제1장

## 서론

사회경제적으로 낙후한 사회가 선진 국가로 발전하는 데는 많은 시간이 소요된다. 개발도상국이 발전된 산업국가가 되는데 걸리는 시간은 10년 또는 20년 정도의 짧은 기간이 아니라, 최소한 50년 이상의 매우 긴 시간을 필요로 한다. 그것도 능력 있고 효율적인 정부가 존재해서, 발전을 위협하는 국내외적 도전을 성공적으로 극복하고, 다양한 위험 요소들을 잘 관리하면서 효과적으로 정책을 추진했을 때 가능한 것이다. 제2차 세계대전 이후 민주주의와 경제 발전을 성공적으로 이룩한 나라가 손에 꼽을 만큼 드물다는 것이 이를 잘 말해준다.

남한은 개발원조 역사상 처음으로 수원국에서 원조 공여국으로 전환한 나라이다. 남한은 1945년 해방 이후 1960년까지 국제사회로부터 긴급구호 차원의 원조를 받았고, 1960년대에 본격적으로 추진한 경제개발계획 기간 중에 외국 정부 및 국제기구로부터 개발 원조를 받았다.<sup>1)</sup> 남한은 이 기간 동안에 세계에서 유례가 없는 고도성장을 이룩했음에도 불구하고, 세계은행의 개발차관 공여대상국으로부터 졸업한 것은 1996년이 되어서였다. 가장 모범적으로 경제개발을 추진한 국가로 평가받고 있는 남한도, 외부의 원조를 받지 않을 정도로 경제성장을 이루는 데 자그마치 반세기가 넘게 걸린 것이다.

이러한 점에서 볼 때 만성적인 식량부족 국가로서 세계 최빈국 중의 하나인 북한이 발전된 국가로 변모하기까지 얼마나 오랜 시간이 걸릴 지 가늠하기 어렵다. 1995년에 시작된 긴급구호 차원의 대북 인도적 지원이 진행된 것만도 벌써 15년이 되었다. 그러나 이렇게 오랫동안 인도적 지원이 제공되

1) 1945년부터 1999년까지 55년간 남한은 양자 및 다자원조로 127,76억 달러의 공적개발원조를 받았고, 그 외에도 민간 원조단체(국제 NGO)를 통해 1945년부터 1993년까지의 기간 동안 12억 달러의 원조를 받았다. 이경구, 『한국에 대한 개발원조와 협력: 우리나라의 수원 규모와 분야, 효과사례 등에 관한 조사연구』, (서울: 한국국제협력단, 2004), p. 74, 78.

있음에도 불구하고 북한의 인도적 위기는 종식되지 않고 계속되고 있다. 따라서 당장 고통을 받고 있는 북한 주민들을 구호하기 위한 대북 인도적 지원과 함께, 또 다른 접근방법으로서 구조화된 식량 부족과 빈곤 문제를 해결하기 위한 개발정책의 추진이 요구되는 것이다.

그런데 북한은 2012년까지 강성대국을 건설하겠다고면서 경제발전을 일거에 이룬다는 ‘단번도약’을 내걸고 있지만, 개발을 위한 효과적인 정책과 제도를 마련하는 데에는 여전히 소극적인 모습을 보이고 있다. 이러한 정책 및 제도의 부재는 북한이 아직 국제사회로부터 개발지원을 받을 준비가 되어 있지 않은 국가로 평가되는 주요한 근거가 된다. 따라서 지금부터라도 개발을 위한 정책과 제도를 갖추면서 본격적으로 발전을 추구한다고 해도, 북한이 외부의 원조를 받지 않을 정도로 사회경제발전을 이루기까지는 최소한 30년에서 50년 정도의 긴 시간이 필요할 것이다.

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

또한 북한의 사회경제발전을 위한 개발지원은 통일비용과도 관련되어 있다. 남북한의 소득격차는 1990년대 초반의 6~8배에서 2000년대에 들어서면 15~20배 정도로 그 격차가 더욱 커졌다. 현재와 같이 남북한 사이의 경제적 격차가 큰 상태에서 통일이 이뤄지게 되면, 독일통일에서 보이는 바와 같이 남한은 감당하기 어려울 정도의 막대한 통일 비용을 부담해야 할 것이다. 따라서 남북한의 소득격차가 어느 정도 줄어들 수 있도록 통일되기 이전에 북한의 사회경제발전을 적극적으로 지원할 필요가 있는 것이다.

그리고 남한은 북한과 휴전선을 마주하고 있는 인접국가로서, 북한에 대한 영향력을 확보하기 위해서도 북한에 대한 개발지원을 추진해야 할 필요성이

있다. 중국이 북한에 대해서 매우 큰 규모의 유·무상원조를 실시하고 있는 것은, 북한 체제의 안정화를 통한 한반도의 현상유지 정책의 일환이라고 할 수 있는데, 중국은 이를 통해 북한에 대한 정치경제적 영향력을 날로 확대하고 있다. 또한 일본이 동남아시아 국가들에 대해 커다란 영향력을 행사할 수 있게 된 힘의 원천도 다른 게 아니라, 이들 국가에 일본이 제공한 막대한 공적개발원조라고 할 수 있다.<sup>2)</sup> 이와 마찬가지로 남한은 한반도의 긴장완화와 평화유지를 위해서 북한에 대한 영향력을 확보할 필요가 있고, 이를 위한 가장 효과적인 수단이 북한에 대한 개발지원이라고 할 것이다.

그런데 개발은 정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 영역에 걸쳐서 이뤄지는 매우 복잡하고 역동적인 과정으로 이들을 분리하여 별개로 고려할 수 없다.<sup>3)</sup> 또한 개발은 단지 1인당 국민소득의 성장을 의미하는 것만이 아니라 빈곤층의 역량강화, 풀뿌리 민주주의의 발전, 시민사회의 성장을 포함하는 것이며, 개발과정에서 각각 고유한 권리와 역할을 담당하는 정부, 시장, 시민사회의 각 영역의 행위자들을 모두 포괄해야 한다. 따라서 개발지원은 총체적(holistic)이고 포괄적(inclusive)인 접근을 요구하게 되는데, 이것은 당연히 개발지원을 위한 정책추진체제를 어떻게 수립할 것인가의 문제로 이어지게 된다.

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

2) 공여국들이 외교정책의 수단으로 공적개발원조를 이용하고 있다는 비판에도 불구하고, 어떤 국가도 자신들의 국익에 반해서 공적개발원조를 제공하지는 않는다는 점에서, 공적개발원조가 갖는 현실적인 정치, 외교, 경제적 영향력을 무시해서는 안 될 것이다.

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

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

본 연구는 북한 개발지원 체제의 구축이라는 매우 구체적인 주제를 다루고 있다. 이것은 당연히 개발지원에 대한 기본적 지식이 밑받침이 되어야 하고, 또한 그동안 진행되어 온 대북지원에 대한 이해도 필요하다. 이에 본 연구는 북한 개발지원 체제의 구축 방안을 도출하기 위해 개발지원과 관련한 이론적 논의들을 살펴보는 것으로부터 출발하였다.

우선 제2장에서 개발지원 체제에 대한 기본적 인식을 돕기 위해 개발지원의 주요 개념을 정리하였다. 여기에서는 ‘발전(development)’ 및 원조에 대한 개념에 대해 자세하게 설명하였고, 이와 함께 개발지원에서 자주 사용되는 용어들 사이의 관계를 정리하였다. 또한 개발지원 체제의 구성 요인에 대한 이론적 논의를 살펴보았다. 제3장 및 제4장에서는 선진국 및 국내의 개발원조 체제의 변화 발전과정과 개발원조 관련 법제도를 살펴보고, 북한 개발지원 체제 구축에 대한 시사점을 살펴보았다. 그리고 제5장에서는 그동안 진행된 대북지원의 현황과 관련 법제도를 살펴보고 지원체제의 측면에서 문제점을 정리하였다. 마지막으로 제6장에서 북한 개발지원 체제의 구축과 관련한 쟁점을 살펴보고, 그와 관련해서 북한 개발지원 체제를 어떻게 구축할 것인지에 대해 구체적인 방안을 제시하였다.



# 제 2 장

## 개발지원 체제의 기본구조



# 제2장

## 개발지원 체제의 기본구조

### 1. 개발지원의 주요 개념

#### 가. 발전 또는 개발이란 무엇인가?<sup>4)</sup>

우리나라에서 ‘발전’ 또는 ‘개발’로 번역되는 영어의 ‘development’는 동사 ‘develop’로부터 나왔는데, 이 말은 원래 그 말의 반대말인 ‘envelop’로부터 발생한 것이다. ‘envelop’는 종이나 천 같은 것으로 싸다는 의미의 ‘싸다’인데, 그 반대의 행위인 ‘푼다’라든가 ‘꺼낸다’, 즉 종이나 천에 싸여있는 무엇인가를 꺼낸다는 의미로 ‘develop’가 사용되었다. 유럽국가의 대부분의 언어에서도 같은 비유, 같은 이미지가 ‘발전’이란 말의 바탕이 되어 있는데, 프랑스어로는 ‘developper’, 독일어로는 ‘Entwicklung’, 스페인어로는 ‘desarollo’로 모두 같은 의미이다. ‘푼다’든가 ‘꺼낸다’는 것이 본래의 의미로 나머지는 모두 비유, 메타포이다. 즉 무엇인가 물건에 싸인, 종이나 천에 싸인 것이 조금씩 나오는 것처럼 보이는 변화를 가리킨다.<sup>5)</sup>

그래서 처음에는 ‘develop(발전하다)’란 어떤 물체나 유기체가 본래의 완전한 형상에 도달하기까지 그 안에 내재된 가능성(potentiality)이 발현하는 과정을 의미하였다. 즉, ‘develop(발전하다)’는 식물이나 동물의 자연적 성장을 설명하는 은유적 표현인 것이었다. 사실 이러한 은유는 발전의 목적과 그것의 진행과정을 설명하는데 불가결한 것이었다.

여기에서 중요한 것은 생물학에서 생명체의 ‘발전’ 또는 ‘진화’는 유기체 안에 프로그래밍 되어있는 유전적 가능성이 발현하는 과정만을 뜻하였다는

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

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

것이다. 따라서 자신 안에 있는 유전상의 진행과정을 따르지 않는 것은 발전으로 인정되지 않았고, 그러한 성장은 비정상적이고 병적인 것으로서 자연계에 반하는 행위로 인식되었다. 그러나 볼프(K. F. Wolff)가 『발생론』을 발표한 1759년부터 다윈(Darwin)이 『진화론』을 발표한 1859년 사이에 ‘발전’의 개념은 더욱 풍부해졌다. 이 시기에 ‘발전’은 단지 존재 특유의 형상으로 변환하는 것만이 아니라, 지금보다도 더 완벽한 형상을 향한 변화까지 포함하는 개념으로 진화한 것이다. 그래서 이 시기에 과학자들은 ‘발전’과 ‘진화’를 구분하지 않고 서로 호환해서 사용하였다.

이러한 ‘발전’의 개념은 18세기 말에 들어서면서 커다란 변화를 겪게 된다. 이때부터 생물학적 은유로 사용되던 ‘발전’이라는 용어가 사회 분야에서도 사용되기 시작한 것이다. 독일 사회경제사 연구의 선구자인 모저(J. Moser)는 1768년부터 사회변화의 점진적 과정을 암시할 때 엔트비클룽(Entwicklung, 발전)을 사용하였다. 그는 어떤 정치적 상황의 변화를 언급할 때 엔트비클룽(Entwicklung)을 사용함으로써 이를 거의 자연적인 과정들로 설명하였다. 그리고 1800년이 가까워지면서는 엔트비클룽(Entwicklung)이 재귀동사로 사용되기 시작하였는데, 자기발전(Self-development)이라는 용어의 유행 속에서 대중들은 자신들이 가지고 있는 우주라는 관념에서 신(God)을 지워버렸다. 인간은 신의 의도로부터 자유로워져서 자신의 발전을 스스로 창조해내는 주체가 되었다.<sup>6)</sup>

19세기에 들어서서 ‘발전’은 사회과학에서 매우 중요한 용어가 되었다. 이 시기 마르크스의 저작물에서 ‘발전’은 중요한 개념이었는데, 그에게 ‘발전’은 자연법칙에서 나타나는 것과 마찬가지로 역사적 과정에서 필연적으로 나타나는 것이었다. 헤겔의 역사철학과 다윈의 진화론이 뒤섞여진 ‘발전’이라는 개념은 마르크스의 과학적 아우라로 더욱 힘을 얻게 되었다. 그러나 다른 한편 ‘발전’은 18세기 말에 사용된 다양한 은유의 영향으로 무수한 의미들을 함축하면서 이 시기에 일상용어로 사용되기 시작하였다. 1875년과 1900년 사이에 영어로 출판된 책들은 ‘아테네의 헌법 발전’, ‘영어소설의 발전’, ‘미국의 교통시

6) “동사로서의 ‘develop(발전한다)’는 타동사가 아닌 오직 자동사나 재귀동사나 상호동사로만 이해될 수 있다. 발전은 본질적으로 자기 발전(Self-development)이다. 자아(Self)의 자율성을 손상할 없이 타자(Other)가 자아 발전의 원인이 될 수 없다.” 요한 고틀, 강종일·정대화·임성호·김승재·이재봉 옮김, 『평화적 수단에 의한 평화』 (서울: 들녘, 2000), p. 289.

스텝의 발전, ‘결혼의 발전’, ‘양육의 발전’과 같은 제목을 달고 있는데, 여기에서 나타나듯이 ‘발전’은 매우 다양한 영역에서 사용되었다. 하지만 이로 인해 ‘발전’이 의미하는 바가 무엇인지가 모호해졌다.

그리고 20세기 초에 들어서면 ‘발전’에 대한 새로운 용법이 널리 퍼지게 되었다. ‘도시 개발(Urban development)’이라는 식으로 이 용어가 사용되기 시작한 것이다. 그때 이후로 ‘도시 개발’은 불도저를 이용해서 도심 공간을 마치 균일하게 대량으로 생산하는 산업 생산품과 같이 다루면서, 도시 주변을 재조직하는 특정한 방식을 의미하게 되었다. 또한 1930년대에는 ‘발전’과 식민주의의 관계에서 ‘발전’이 그 이전과 다른 의미를 갖게 되었다. 1939년에 영국 정부는 ‘식민지 발전법(Law of Development of the Colonies)’을 ‘식민지 발전과 복지법(Law of Development and Welfare of the Colonies)’으로 변경하였다. 이것은 정치경제적으로 매우 의미심장한 변화를 보여주는 것으로, 영국이 식민 보호령에 대한 자신들의 지배를 정당화하기 위해 원주민들에게도 최소의 영양, 건강, 교육을 보장하겠다고 천명한 것이다. 식민주의자들은 자신들이 지배하는 지역을 경제적으로 발전시킬 능력을 갖고 있어야 하고, 동시에 원주민들의 복지를 돌봐야 하는 책임도 갖고 있다는 것이다. 이와 같이 20세기에 ‘발전’이라는 용어는 도시 개발과 식민지 발전과 같이 특정한 맥락 속에서 사용되면서, 이제는 그것이 사용된 문맥과의 연관 속에서만 ‘발전’의 의미를 정확히 파악할 수 있게 되었다.

1940년대에 들어서 ‘발전’은 트루먼 미대통령에 의해서 역사상 가장 극적이고 기괴한 변형을 겪었다. 미국의 대통령 선거에서 승리한 트루먼은 1949년 1월 20일의 취임연설에서 “우리는 우리의 과학 발달과 산업 발전의 혜택을 저개발 지역(underdeveloped areas)의 향상과 성장을 위해 쓰일 수 있도록 하는 대담하고 새로운 프로그램을 착수해야 한다”고 선언하였다.<sup>7)</sup> 트루먼은 이 연설에서 ‘저개발 지역’이라는 용어를 사용하였는데, 그 순간 세계의 20억 명의 사람들이 저개발 된 존재로 규정되었다.<sup>8)</sup> 서양의 경제제도에 들어 있지 않은 나라는 모두

7) “we must embark on a bold new program for making the benefits of our scientific advances and industrial progress available for the improvement and growth of underdeveloped areas.” Harry S. Truman Inaugural Address, January 20, 1949.

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

‘저개발’ 국가라 불리며, ‘저개발’이라는 하나의 범주 속에 유럽과 미국 이외의 모든 문화, 모든 민족, 모든 사회, 모든 제도가 들어가는 것이다.<sup>9)</sup>

트루먼의 연설에 의해 ‘발전’은 처음으로 국가의 정책이 되었다. 그 이전의 국가정책에서는 ‘발전’이라는 말이 사용된 적이 없는데, 이때 처음으로 미국의 국가정책이 되었고 그리고 얼마 뒤 유엔의 정책이 되었다. 또한 트루먼의 연설이 있기 전에는 ‘develop’는 ‘발전하다’라는 자동사로만 사용되었는데, 이제 ‘develop’는 ‘저개발 지역’을 ‘개발하다’라는 타동사로 변화되었다. 그 때 이후로 ‘저개발 지역’은 발전을 위한 ‘개발’의 대상으로 간주되기 시작한 것이다.

그리고 발전의 개념은 다시 초기의 제창자들에 의해 ‘경제적 성장’이라는 의미로 한정되어졌다. 이들에게 발전은 경제적 저개발 지역의 일인당 소득을 단순히 증가시키는 것에 불과하였다. 이것은 1977년 노벨경제학상 수상자인 영국의 경제학자 루이스(W. Arthur Lewis)가 1944년에 제창하였고, 이는 1947년에 제정된 유엔헌장에 반영되었다. 루이스는 1955년에 “우리의 당면과제는 분배가 아니고 성장이다”라는 말을 남겼는데, 그것은 경제적 성장을 강조하는 주류의 사고를 단적으로 보여준다. 가장 영향력 있는 좌파 경제학자 중 한 사람인 바란(Paul Baran)도 1957년에 『성장의 정치경제학』을 쓰면서 ‘성장’ 또는 ‘발전’을 일인당 재화 생산량 증가로 정의하였다. 발전을 경제성장이라는 관점에서 보는 것은 이 시대의 지배적인 사고였다.

그러나 1960년대에 들어서면서부터 ‘사회개발’이 막연하지만 ‘경제개발’에 대응하는 개념으로 사용되기 시작하였다. 사회와 경제는 별개의 실체로 인식되었고, 이들 사이에 균형이 잡혀야 한다는 사고가 처음으로 절실하게 제기된 것이다. 그리고 마침내 유엔경제사회이사회(UN ECOSOC)는 1962년에 개발의 양 측면을 통합할 것을 권고하였다.

1970년대에 이뤄진 동서 간의 데탕트로 이념적 대결이 약화되면서 제3세계의 빈곤문제에 대한 국제사회의 관심이 모아지기 시작하였다. 1973년에 세계은행 총재인 맥나라마(Robert McNarama)는 절대적 빈곤(absolute poverty)과 인간으로서의 품위(human decency)를 유지하기 위한 최소한의 기준이라는 개념을 제시하였다. 그리고 1976년에 ILO 국제회의에서 처음으로 인간기본욕

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

구(BHN, basic human needs)<sup>10)</sup>라는 개념이 제안되었다. 이러한 빈곤과 인간 기본욕구에 대한 새로운 인식은 과거 원조가 경제성장 중심의 접근을 하였으나 실제로 소득분배의 불균형 등 빈곤층의 생활개선에 도움이 되지 못하였다는 인식 하에 개발도상국가의 빈곤층에 직접적인 이익을 주는 식량, 물, 주택, 의복, 보건, 의료, 교육 등 분야의 원조에 중점을 두어야 한다는 것이었다.<sup>11)</sup>

유엔은 1986년에 ‘발전의 권리에 관한 선언’을 채택하였는데, 여기에서 “발전은 전체 주민 및 개개인 모두의 복지를 부단히 향상시키기 위한 것을 목적으로 하는 포괄적인 경제적, 사회적, 문화적, 정치적 과정”으로, 개발에 적극적으로면서 자유롭게, 그리고 의미있게 참여하는 것과 그것으로부터 나오는 이익에 대한 공정한 분배에 기초한다고 정의하고 있다.<sup>12)</sup> 이것은 양적 경제성장을 중심으로 하는 근대화론자들에 대한 강력한 비판이라고 할 수 있다.

이와 관련해서 아마티아 센(Amartya Sen)의 ‘발전’에 대한 정의는 주목할 만하다. 센은 ‘발전’이란 사람들이 실제적으로 누리고 있는 자유를 확대하는 과정으로, 이러한 자유는 경제성장이나 소득뿐만 아니라 사회·경제적 제도(예를 들어 교육 및 보건의료 시설) 및 정치적, 시민적 권리(예를 들어 공적 심의와 조사에 참여할 수 있는 자유)와 같은 요소에 결정적으로 달려 있다고 말한다. 따라서 ‘발전’을 위해서는 자유를 구속하는 빈곤, 압제, 불충분한 경제적 기회, 의도적인 사회적 배제, 공공시설의 방치, 국가의 과도한 억압 행위와 같은 것들이 제거되어야 한다는 것이다.<sup>13)</sup>

센은 ‘발전’을 인간의 자유와 연결시키면서, 개발과정에서 인간을 개발의 대상이나 수단화 시키는 문제점들에 대해 통렬한 비판을 가한 것이다. 이것은 칸트의 ‘타자를 수단으로서만이 아니라 목적으로서 다루어라’라는 도덕법칙과도 연결되는 것이다.<sup>14)</sup> ‘목적으로서 다루어라’라는 것은 자유로운 존재로서

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

11) 이종무·최철영·박정란, 『국제 NGO의 원조 정책과 활동』(서울: 통일연구원, 2008), pp. 27~28.

12) United Nations, *Declaration on the Right to Development*, General Assembly Resolution, A/RES/41/128 of, 4 December 1986.

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

다루는 것으로, 자신이 자유로운 존재라는 것은 타자를 수단으로 삼는 것에 있지 않다는 것이다. 여기에서 ‘타자’는 살아있는 자만이 아니라 아직 태어나지 않은 미래의 타자를 포함하는 것으로, 미래 세대의 필요까지도 고려하는 ‘지속가능한 발전’이라는 개념의 철학적 토대가 되는 것이기도 하다.<sup>15)</sup>

이와 달리 포스트모더니즘(postmodernism)은 ‘발전’을 서구 중심적 기준으로 제3세계에 잘못된 변화와 결과를 내오는 것으로 간주한다. 이들에게 있어서 ‘빈곤’은 특정 문명이 창안한 개념으로 신화에 불과한 것이며, ‘발전’은 약탈과 폭력의 표식인 것이다.<sup>16)</sup> 푸코(Foucault)의 담론에 대한 인식과 마찬가지로, 여기에서 ‘발전’이라는 담론은 서구가 제3세계를 지배하는 권력 장치에 불과한 것이다.

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

#### 나. 원조의 정의와 공적개발원조(ODA)

원조란 무엇인가? 이를 가장 포괄적으로 정의하면 공여자(donors)가 수원자(recipients)에게 이전하는 물질적 재화, 기능 및 기술지식, 무상 공여금 및 양허성 차관 등의 모든 자원이라고 할 수 있다. 하지만 이러한 정의는 공여자와 수원자 사이에서 왜 자원의 이전이 일어나는지, 그리고 원조를 주고받는 행위가 자발적인지, 조건부인지 아니면 강압적인지, 또한 원조를 제공하는 동기가 수원자에게 이익이 되기 때문인지 아니면 공여자에게 이익이 되기

14) “내가 너 자신의 인격에서나 다른 모든 사람의 인격에서 인간(성)을 항상 동시에 목적으로 대하고, 결코 한낱 수단으로 대하지 않도록, 그렇게 행위하라.” 임마누엘 칸트, 백종현 옮김, 『윤리형이상학 정초』 (서울: 아카넷, 2005), p. 148.

15) 가라타니 고진, 조영일 옮김, 『세계공화국으로』 (서울: 도서출판 b, 2007), p. 112.

16) Andy Sumner and Michael Tribe, *International Development Studies: Theories and Methods in Research and Practice* (London: Sage, 2008), pp. 14~16.

때문인지 또는 그 둘 모두에게 이익이 되기 때문인지 등의 질문들에 대해 아무 것도 설명해주지를 못한다.<sup>17)</sup>

이러한 문제점들을 피하기 위해 원조의 개념을 엄밀하게 정의하고자 시도 할 수도 있으나 그것도 쉽지 않은 일이다. 원조를 제공하는 동기, 목적, 형태가 매우 다양하기 때문이다. 즉, 원조의 개념을 구체적으로 엄밀하게 정의하려는 시도는 원조의 특정한 상황만을 반영하거나 특정한 형태에만 적합하기가 십 상이다. 이러한 이유들 때문에 원조의 개념에 대한 많은 논의가 있음에도 불구하고 보편적으로 받아들여지는 정의로는 공적개발원조(ODA)에 대한 정 의가 유일하다.

공적개발원조(ODA) 개념에 대한 정의는 경제협력개발기구(OECD) 개발 원조위원회(DAC)에 의해 이뤄졌다. 이에 대한 개념 정의가 쉽지 않았기 때문 에, 1960년에 개발원조위원회가 설치되고 나서도 10년이 지난 1969년에야 비로소 공적개발원조(ODA)의 핵심 정의가 합의되었다. 지금 사용하고 있는 공적개발원조의 개념은 1972년에 한 번 더 수정을 거친 것으로 다음과 같은 내용을 갖고 있다.<sup>18)</sup>

공적개발원조(ODA)는 공여국의 공공 기관(중앙 및 지방정부, 또는 그들의 특별기구)에서 수원국의 경제 발전 및 복지 증진을 주요 목적으로 양허적인 금융 조건(concessional financial terms)으로 제공하는 증여(Grants)와 차관(Loans)<sup>19)</sup> 을 말한다. 만일 차관인 경우에는 증여율(Grant Element)이 최소한 25% 이상이어야 한다. 또한 여기에는 기술협력 자금을 포함시키지만 군사적 목적으로 제공 된 증여, 차관 및 신용은 제외시킨다.<sup>20)</sup>

이러한 정의에 기초해서 개발원조위원회(DAC)는 회원국들의 일치된 통계 작성을 위해 ‘개발원조위원회 통계보고 지침’(DAC Statistical Reporting Directive)을 제정하였다.<sup>21)</sup> 이 지침은 총재원흐름(Overall Resource Flow),

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

18) *Ibid.*, p. 18.

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

20) <[http://www.oecd.org/glossary/0,3414,en\\_2649\\_33721\\_1965693\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html#1965586](http://www.oecd.org/glossary/0,3414,en_2649_33721_1965693_1_1_1_1,00.html#1965586)>.

21) OECD DCD/DAC, *DAC Statistical Reporting Directives*, Apr 2007.

지역별 재원흐름(Geographical Resource Flow), 분야별 원조(Aid by Sector) 등 각종 통계자료를 작성하는데 필요한 구체적 기준을 제시하고 있다.

이 중 총재원흐름은 협력주체, 자금의 상환여부, 원조형태 등의 기준에 따라 아래 <표 II-1>과 같이 공적개발원조를 분류하고 있다.

<표 II-1> DAC 총재원흐름에서의 원조 분류표

협력주체	자금의 상환여부	원조형태
양자간	증여(Grants) -상환의무 없음-	프로젝트 및 프로그램 원조
		기술협력(technical co-operation)
		금융 패키지와 연관된 증여
		개발식량원조(developmental food aid) <sup>22)</sup>
		인도주의 원조(humanitarian aid) <sup>23)</sup>
		채무 탕감(debt forgiveness)
		국내 NGO 및 기타 민간 기구에 대한 지원
		국제 NGO에 대한 지원
		민관협력 지원(public-private partnership)
		개발 인식 증진(development awareness)
		행정비용
		공여국 내에서의 난민 지원
	비증여(Non-grant) -상환의무 있음-	차관(식량원조차관 등)
	지분취득(acquisition of equity)	
다자간	유엔, 국제금융기구, 지역기구 등에 대한 기부 및 분담금	
	다자기구에 대한 양허성 대여	

이러한 공적개발원조의 정의 및 분류는 다음과 같은 문제점을 갖고 있다.

첫째는 공적개발원조의 개념에는 인도적 지원과 개발지원을 구분한다는 생각이 담겨져 있지 않다는 것이다. 공공기관으로부터 제공된 것이라면 그것

22) 개발식량원조는 식량의 공급 및 수송, 식량구입 자금과 식량원조 프로그램의 일부로서 제공되는 비료, 종자 등의 중간재를 말하며, 긴급식량원조는 제외한다. 긴급식량원조는 인도적 구호 목적으로 제공되는 식량 및 관련 자금을 의미한다. OECD DCD/DAC, *DAC Statistical Reporting Directives*.

23) 인도주의 원조는 긴급사태 기간과 그 직후에 사람의 생명을 살리고, 고통을 경감시키며, 인간의 존엄성을 유지 보호하기 위한 활동이다. 인도주의 원조로 분류되기 위해서는 박애, 공정성, 중립성, 독립성이라는 인도주의 원칙이 견지되어야 한다. 인도주의 원조에는 재난 예방과 대비 활동, 그리고 재난 피해자들에게 피난처, 식량, 물과 위생, 보건 서비스와 그 밖의 여타 물품들을 제공하는 것이 모두 포함된다. Ibid..

이 긴급구호에 사용되든, 아니면 개발지원에 사용되든 상관하지 않고 모두 공적개발원조로 잡힌다. 긴급구호와 개발지원은 지원 사업이 추구하는 목표 및 사업방식에 의해서 구분되는 것이지, 공적개발원조의 개념 안에서는 이것이 구분되지 않은 채 혼재되어 사용된다는 것이다.

둘째는 공공 기관에 의해서 제공되어야 한다는 규정 때문에, 공여국의 정부가 아닌 NGO가 제공하는 원조는 공적개발원조에 포함되지 않는다는 것이다. 공여국의 NGO가 제공하는 원조 금액은 1990년대에 꾸준히 증가해서, 2000년대에 들어서면 100억 달러를 넘어서고 2000년대 중반에는 140억 달러를 상회하게 된다. 전체 공적개발원조의 15% 정도를 차지하는 NGO의 원조 금액이 포함되지 않기 때문에, 공적개발원조의 통계는 해외원조의 전모를 보여주지 못한다는 약점을 안고 있다.<sup>24)</sup>

<표 II-2> 공적개발원조 및 NGO의 원조 규모 추이

(단위: 100만 USD)

	1990-91 (평균)	1995-96 (평균)	2002	2003	2004	2005	2006
공적개발원조 (ODA)	54,574	57,277	58,297	69,065	79,432	107,099	104,421
NGO 원조	5,240	5,871	8,768	10,239	11,320	14,712	14,648
NGO/ODA	9.6%	10.2%	15.0%	14.8%	14.2%	13.7%	14.0%

출처: OECD, *Development Co-operation Report 2007*, Vol. 9, No. 1, p. 138.

셋째는 군사무기가 아닌 다른 물자를 제공하는 경우에 이것이 군사적 목적으로 제공되는 것인지 아닌지를 판별하기가 쉽지 않다는 것이다. 예를 들어서 군사 작전용 도로의 건설을 지원하는 경우에, 그것을 외형적으로는 지역 개발을 위한 공적개발원조로 포장해서 추진할 수가 있는 것이다. 단적으로 미국이 이라크에 쏟아 붓고 있는 막대한 공적개발원조가 어디까지가 군사용이고, 어디까지가 아닌지를 어떻게 구분할 수 있겠는가라는 문제이다.

넷째는 이러한 공적개발원조의 정의 및 분류가 1970년대 초에 들어서 실시

24) 이러한 문제점을 해결하기 위해서 개발원조위원회(DAC)는 NGO들이 수원국에 제공한 원조 금액에 대해 별도 통계를 작성하고 있다.

되었기 때문에 그 이전까지의 원조 통계는 신빙성이 많이 떨어진다는 점이다.

이러한 점들이 문제로 지적되기도 하지만, 그럼에도 불구하고 개발원조위원회(DAC)는 지난 30여 년간 공적개발원조에 대한 정책과 통계를 발전시켜 오면서, 해외원조의 전모를 파악하는 데 도움이 되는 신뢰할만한 통계를 제공하고 있다.

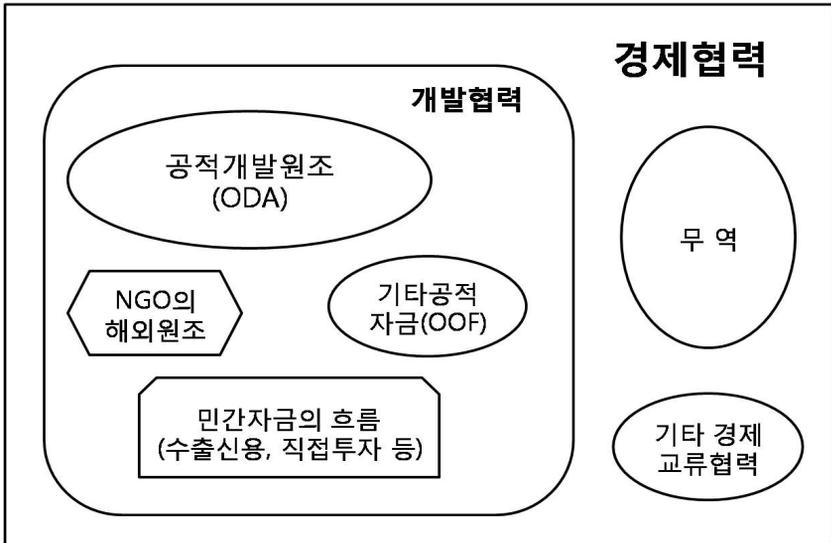
#### 다. 공적개발원조·개발협력·경제협력의 구분<sup>25)</sup>

원조 또는 지원과 관련해서 많은 용어들이 사용되고 있는데, 그 중에서 대표적인 용어로 공적개발원조(ODA), 개발협력(Development Cooperation), 그리고 경제협력(Economic Cooperation)이 있다. 공적개발원조에 대해서는 명확한 정의가 존재하는데 다른 두 가지는 그렇지 않기 때문에, 이들 사이의 관계에 대해서 많은 개념적 혼란들이 존재한다. 여기에다가 ‘원조’라는 용어가 개발도상국가에게 많은 거부감을 불러일으키기 때문에, 처음에는 ‘원조’에서 ‘지원’으로 용어가 변화하였고, 그리고 다시 보다 동등한 느낌을 주기 위해 ‘지원’에서 ‘협력’으로 용어 사용이 변화했다는 설명까지 더해지면, 이들 사이의 관계를 개념적으로 구분하는 것은 더욱 어려워진다.

그러나 이들 사이에 범주의 크고 작음이 있기 때문에 이를 이용해서 공적개발원조, 개발협력, 그리고 경제협력 사이의 관계를 살펴보는 것이 가능하다. 공적개발원조가 가장 작은 개념 범주이고 이를 포괄하는 중간 수준의 개념 범주가 개발협력인 것이다. 그리고 이들 모두를 포함하는 가장 큰 개념 범주로 경제협력이 있는 것이다. 그 상관관계를 그림으로 표현한 것이 아래 <그림 II-1>이다.

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

<그림 II -1> 공적개발원조·개발협력·경제협력의 상관성



공적개발원조의 개념에 대해서는 앞서 살펴보았기 때문에 여기에서는 바로 개발협력에 대해 설명하고자 한다. 개발협력은 개발도상국의 경제성장이나 복지에 기여할 수 있는 “개발재원의 이전(transfer of resources for development)”을 말하며, 주로 선진국이나 국제기구로부터 개도국에게 일방적으로 이전되는 재원을 말한다. 여기에는 공적개발원조만이 아니라 기타공적자금(OOF, Other Official Flow)<sup>26)</sup>과 NGO가 제공하는 해외원조 자금, 그리고 수출신용, 직접투자, 증권투자, 국제기관에 대한 용자 등 개발도상국으로 이전되는 민간 자금이 모두 포함된다. 그러나 개발협력에는 군수물자 구매에 필요한 재정지원, 종교적 목적이나 예술 및 문화활동에 필요한 원조, 다른 수출국에 비해 유리한 가격으로 개발도상국에 물품을 판매하는데 따른 비용은 포함되지 않는다. 또한 개발도상국에서 개발도상국으로 이전되는 자금도 당연히 개발협력에서 제외된다.

경제협력은 보통 투자 및 자본협력 등을 일컫지만 광의로는 무역을 포함한

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

모든 경제교류를 지칭하는 개념으로 쓰이기도 하며, 때로는 대개도국 경제협력의 줄임말로 이해된다. 경제협력은 정부차원의 개발원조, 상업차관, 수출신용, 민간부문에 의한 직·간접투자, 해외건설, 무역, 해외이주 및 해외취업 등을 포함하며, 국가 상호간에 이전되는 재원을 모두 포함한다. 따라서 모든 국가 사이에 진행되는 경제 분야의 제반 협력관계를 경제협력이라 할 수 있다. 경제협력과 개발협력 사이의 차이를 보면, 개발협력은 선진국과 개발도상국 사이의 관계에만 한정되는 것에 반해서, 경제협력은 선진국과 개발도상국 사이만이 아니라 선진국과 선진국, 개발도상국과 개발도상국 사이의 관계도 모두 포함한 것이라고 할 수 있다.

#### 라. 원조의 목적과 단계에 따른 분류

원조의 개념과 관련해서 국제적으로 합의된 개념은 공적개발원조 밖에 없다고 앞서 설명하였다. 그런데 원조 사업과 관련해서 또는 실제 원조 현장에서 공적개발원조(ODA) 보다도 더욱 자주 사용되는 용어로 인도적 지원(humanitarian assistance)과 개발지원(development assistance)이 있다. 하지만 이들 용어에 대한 정의가 국제적으로 합의된 것은 없다. 원조 기구마다 각기 자신들이 이해하는 방식으로 인도적 지원과 개발지원의 개념을 규정하고 있는 것이다.

국제적으로 명성이 높은 NGO인 옥스팜은 “인도주의 행동(humanitarian action)은 사람의 생명을 살리는 것이며, 개발 행동(development action)은 미래를 건설하는 것<sup>27)</sup>”이라고 규정하고 있다. 즉, 원조의 목적이 무엇이나에 따라서 인도적 지원과 개발지원을 구분하고 있는 것이다. 보다 구체적으로 인도적 지원과 개발지원의 차이를 보면 다음과 같다. 인도적 지원은 자연재해, 배급 붕괴, 전쟁과 같은 인재 등에 의해 초래된 긴급 상황에서 생명을 살리고 연장시키는 활동으로, 일반적으로 식량, 식수, 의약품 및 기타 생필품을 제공하는데, 이러한 인도적 지원은 긴급 상황이 끝나거나 결핍의 원인이 시정될 때까지 단기적으로 행해진다. 반면에 개발지원은 지속 가능한 생산을 위한 물질, 인적 역량의 구축 또는 생활수준의 향상을 위한 필수재의 획득을 목적으로 하며, 국제적 기준에

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

따르면 개발지원은 면밀하게 이뤄진 문제 분석 및 원인 평가에 기초해야 하고, 피해 주민들을 가능한 한 폭넓게 참여시키는 가운데 실행되어야 한다.<sup>28)</sup>

그래서 국제사회에서 일반적으로 인도적 지원(humanitarian assistance)이라고 하면 긴급구호 사업을 말하는 것이며, 이에 따라 전통적인 구분에 의하면 지원 사업은 크게 긴급구호(emergency relief)와 개발지원(development assistance)으로 나뉜다. 그러나 이를 구분하는 문제는 실제 사업 현장에서는 매우 민감한 문제로 되는데, 1980년대까지는 긴급구호와 개발지원은 각기 다른 조직들에 의해 진행되는 명확히 구별되는 활동으로 인식되었다. 유엔 내에서도 세계식량계획(WFP)과 유엔난민고등판무관(UHCR)은 구호 및 인도주의 활동을 하는 기구이고, 유엔개발계획(UNDP), 식량농업기구(FAO), 국제노동기구(ILO), 세계보건기구(WHO) 등은 개발지원을 제공하는 기구로 구별한다.<sup>29)</sup>

원조 단체나 현장 활동가들도 긴급구호 활동을 하는 인도주의 단체와 개발 사업을 담당하는 개발 단체를 명확하게 구분하였다. 이를 불명확하게 해서 어느 한 쪽이 자신들의 사업영역이라고 생각하는 곳에 다른 쪽의 단체가 들어와서 사업을 하게 되면 곧잘 갈등과 대립으로 이어졌었다. 이러한 구분은 한 단체 내에서도 발생하는데, 예를 들어서 옥스팜의 경우에 긴급구호 활동에서 시작해서 나중에 개발지원 사업까지 추진을 하게 되었음에도 불구하고, 긴급구호 부서와 개발사업 부서 사이에 어떠한 연관 관계도 없이 마치 다른 조직인 마냥 독자적으로 활동을 했었다.

그런데 탈냉전은 이러한 구별을 일거에 없애 버렸다.<sup>30)</sup> 냉전의 종식은 무장 분쟁의 양상에 커다란 변화를 일으켰는데, 이전의 분쟁은 주로 국가 간에 정규 군들에 의해서 수행되는 반면에 탈냉전 이후의 분쟁은 도시와 촌락 등에서 비정규군에 의해 수행되는 내전들이 압도적으로 증가하였다. 그 결과 분쟁의 희생자 중 90% 이상이 무고한 시민들이 차지하게 되었고, 5천만 명 이상의 난민이 발생하였다. 무자비하면서 돌발적인 폭력들이 대규모로 자행되었는

28) Edward Reed, "The Role of International Aid Organizations in North Korean Development: Experience and Prospects," *International Symposium on North Korean Development and International Cooperation*, July 2005, p. 11.

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

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

데, 1990년대는 1960년대에 비해 분쟁으로 인한 피해자가 7배나 증가하였다.<sup>31)</sup> 한편 자연재해로 인한 피해도 1990년대에 들어서면서 엄청난 규모로 증가하였다. 1990년대 동안에만 홍수 피해를 입은 사람이 14억 4,200만 명, 가뭄과 기근으로 피해를 입은 사람이 3억 8,200만 명이나 된다. 이 시기에 분쟁으로 인한 피해자는 3억 1,200만 명이였다.<sup>32)</sup>

또한 1980년대 초부터 국제 인도주의 사회는 복합위기상황(Complex Emergencies)이라 불리는 일련의 사태에 직면했는데, 특히 탈냉전 시대에는 복합위기상황이 지구 전역에서 발생하였다.<sup>33)</sup> 이러한 위기들은 ① 법률 기구의 붕괴 ② 시민을 대상으로 한 폭력 ③ 광범위한 규모의 실항유민 ④ 빈곤과 취약성의 증가 ⑤ 종종 국가 붕괴 상황에서의 장기적이면서 만성적인 위기 ⑥ 특정 지역에서의 장기적인 저강도 분쟁 ⑦ 감당할 수 없는 국가 부채와 같은 양상들을 보인다.<sup>34)</sup> 따라서 기존의 인도주의 시스템으로는 더 이상 적절한 대처가 어려워지게 되었다.

이와 같이 재난 피해의 대규모화와 잦은 발생, 그리고 복합위기상황은 인도적 지원과 개발지원이라는 전통적 구분을 더 이상 인정하기 어렵게 만들었다. 이전에는 몇 개월이면 종료되었던 긴급구호 활동이 이제는 몇 년씩이나 지속되어야 하는 상황이 되었다. 긴급구호 기구들은 식량 및 긴급 의료 지원활동과 함께 재난으로 파괴된 시설들의 복구 활동에 관여하게 된 것이다. 마찬가지로 재난 지역 및 국가에서 활동하는 개발지원 기구들은 눈앞에서 벌어지고 있는 긴급 상황을 모른 척 할 수도 없게 되었다. 또한 연이어서 발생하는 재난들로 개발지원의 성과가 훼손되고 물거품이 되는 것을 보면서 재난 예방에 개입하게 되었다. 이에 따라 긴급구호나 개발지원 중 한쪽에서만 활동을 하던 많은 기구들이 이제는 이 둘을 함께 수행하기 시작하였다.

이러한 상황을 반영해서 1990년대 중반부터는 긴급구호와 개발지원을 연계해야 한다는 목소리가 높아졌다. 긴급구호와 개발지원 활동을 연속선상에서

31) UNOCHA, *OCHA Orientation Handbook* (New York: United Nations, 2002), p. 9.

32) John Degenbol-Martinussen and Poul Engberg-Pedersen, *Aid: Understanding International Development Cooperation*, p. 201.

33) 복합위기상황은 내부 또는 외부적 요인으로 인해 정부가 제 기능을 수행하지 못하는 지역에서의 다면적인 인도적 위기임. 따라서 한 기관의 능력이나 임무 또는 진행 중인 유엔의 국가 지원 프로그램을 넘어서 여러 분야에서 국제적인 응급 대응이 요구되는 위기임. UNOCHA, *OCHA Orientation Handbook*, p. 9.

34) UNDP, "Linking Relief to Development," June 1998, p. 2.

추진함으로써 효과적인 재난 구호와 함께 미래의 재난에 대한 취약성을 감소시킬 수 있다는 것이다. 이에 따라 긴급구호에서 개발지원으로의 원활한 이행을 위해 중간에 개발구호(developmental relief) 또는 복구(rehabilitation)의 단계를 설정하게 되었다.<sup>35)</sup>

긴급구호, 개발구호(복구), 개발지원의 차이를 구체적으로 살펴보면, 우선 지원의 목적에서 긴급구호와 개발구호(복구), 개발지원은 모두 인도주의 실현을 목적으로 하고 있다. 따라서 이러한 지원활동은 박애(Humanity), 중립성(Neutrality), 공평성(Impartiality)이라는 인도주의 원칙에 입각해서 실시되어야 한다.<sup>36)</sup> 그런데 개발지원은 인도주의 목적 외에 복리증진이라는 추가적인 목적을 갖고 있으며, 원조의 결과에 대한 관심이 높아지면서 인도주의 원칙보다는 원조 효과성을 제고하기 위한 원칙들이 보다 강조되고 있다.<sup>37)</sup> 긴급구호와 개발구호(복구), 개발지원의 차이를 구체적으로 살펴보면 아래 <표 II-3>과 같다.

<표 II-3> 긴급구호·개발구호(복구)·개발지원의 구분

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

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

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

37) 2005년 3월에는 ‘원조 효과성에 관한 파리선언’(Paris Declaration on Aid Effectiveness)이 발표되었다. 파리선언은 원조의 효과성 제고를 위해 수원국의 주인의식(ownership), 원조 일치(alignment), 원조 공여국 간 조화(harmonization), 성과중심 관리(managing for results), 공여국·수원국 간 상호 책임(mutual accountability) 등 5가지의 주요 부문을 제시하고 있다. 이종무 외, 『국제 NGO의 원조 정책과 활동』 (서울: 통일연구원, 2008), p. 55.

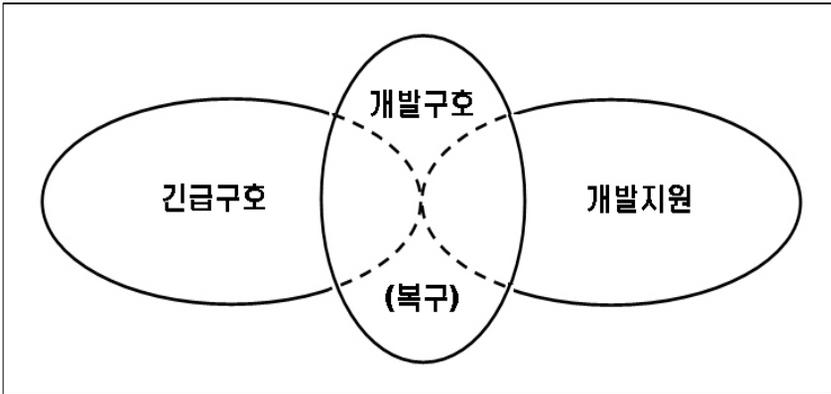
위의 표에서 보듯이 긴급구호는 재화와 서비스의 결핍 상황에서 인명구조를 목표로 활동하는 것으로 신속하고 체계적인 대응을 가장 우선시한다. 이러한 지원활동은 제공된 물자가 재난 피해자들에게 전달되느냐가 가장 중요한 기준이며, 물자 빼돌리거나 시장에 내다팔기와 같은 문제점이 일부 발생하더라도 전체적으로 재난 피해자의 구호에 실질적인 도움이 되고 있다면 계속 진행하는 것이 일반적이다. 그리고 개발구호(복구)는 재해를 당한 사람들이 재해 이전의 생활로 돌아갈 수 있도록 파괴된 시설과 역량을 복구하는 것이 일차적인 목표가 된다. 그러나 이 과정에서 핵심적으로 부딪히는 문제는 지역적 무기력 상황이다. 반면에 개발지원은 당장 눈앞에서 죽어가는 사람의 생명을 살리는 것보다는 빈곤이나 불결한 위생, 열악한 공공 서비스 등의 문제로 고통 받는 사람들의 삶의 질을 개선하는 것이다. 따라서 개발지원에서 중요한 것은 지원의 효과를 극대화하는 것이며, 제도와 정책의 제약으로 빚어진 문제들을 해결하고 지속가능한 시스템을 발전시키는 것을 주요 방향으로 한다. 이와 같이 지원의 목적 및 내용이 상이한데서 지원의 기간도 각각 다를 수밖에 없다. 일반적으로 긴급구호 프로젝트는 1년 이내 단기적으로 진행되며, 개발구호(복구) 프로젝트는 2년 정도의 중기적 기간을 갖고 지원 사업을 추진하게 된다. 반면에 개발지원 프로젝트는 통상 2년 이상 장기적인 계획과 전망 속에서 지원 사업을 펼치게 된다.<sup>38)</sup>

그런데 긴급구호, 개발구호(복구), 개발지원은 반드시 순서대로 일어나는 것이 아니며, 종종 동시에 수행되어야 한다는 점에 유의해야 한다. 지원 형태의 구별은 구호에서 개발(from relief to development)이라는 논리적 또는 연대적 순서를 가정하는 것에 따르기 보다는, 목표의 즉각성이나 기간에 기초해서 이뤄질 수 있다. 그러나 이러한 활동들이 서로를 보강하게끔 구조화되어 있다는 것을 확실하게 하지 않는다면 서로를 위태롭게 하는 결과를 낳을 것이다.<sup>39)</sup> 아래 <그림 II-2>는 원조의 목적과 단계에 따라 이들이 어떻게 분류되는지를 표시한 것이다.

38) 이종무, “북한 개발지원에서의 민관협력방안,” 『북한 보건으로 개발지원 과제와 추진전략』 (한국국제보건의료재단 주최 정책세미나, 2008년 7월 28일), pp. 2~4.

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

<그림 II-2> 원조의 목적과 단계에 따른 분류



## 2. 개발원조 체제의 구성요인

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

Round and Odedokun은 원조규모 또는 원조 적극성 등 원조정책을 결정하는 요인을 제시하고 있다. 이들은 원조정책 결정 요인을 정치적 변수와 비정치적 변수로 구분하면서 비정치적 변수는 국내경제 변수와 국제적 변수로 구분하였다. 이상의 원조 정책에 영향을 미치는 요인 중 특히 경제적 요인과 국제적 요인이 중요한 요인으로 분석되고 있다. 경제적 요인 중에서도 경제 규모와 소득수준이 특히 중요한 요인이 되고 있으며, 경기변동이나 재정수지 변화와 같은 경제상황은 별다른 상관성이 없는 것으로 나타나고 있다.<sup>40)</sup>

40) 우선 경제적 변수에 해당하는 총7개 하위변수 중 원조정책 결정에 유의한 영향을 미치는 변수는 소득수준, 인구규모, 정부규모, 소득불평등의 4가지 하위변수였으며, 재정수지, 정책이념, 경기변동 등 3개의 하위변수는 유의성이 없는 것으로 분석되었다. 정치적 요인의 하위 변수인 3개 변수 중 유의성이 높은 변수는 1개로

랭커스터(Carlo Lancaster)는 개별 국가의 개발원조 체제에 영향을 미치는 주요 요인을 원조의 이념(ideas), 정치제도(political institutions), 국익(interests), 조직(organization), 이익집단(interest group) 등 5가지로 구분하여 제시한 바 있다. 여기에서 이념은 주로 국가별로 형성되어 있는 사회적 규범과 이를 토대로 형성된 정치적 지향, 성향을 의미한다. Noel and Therien도 정치적 요인으로 이념적, 정치적 성향을 제시한 바 있어 랭커스터의 연구 결과와 부분적으로 동일하다. 또한 후크(Steven W. Hook)가 제시한 국제적 변수인 국제 정치체제 내 위상은 랭커스터의 국익(interests) 개념과 비슷하다. 랭커스터가 제시한 조직(organization) 요인은 Round and Odedokun이 제시한 정치적 요인인 정치응집력과 관련되어 있다. 즉 연립정부가 형성된 경우 원조 비율이 증가 한다는 것이다.

이상의 내용을 토대로 할 때 개발원조 체제에 영향을 미치는 주요 요인은 정치적 요인, 경제적 요인, 국제적 요인 등 크게 3가지로 구분할 수 있다. 또한 이 세 가지 요인을 세분화하면 정치적 요인으로써 이념, 정치제도, 조직(organization), 이익집단(interest group)이 해당되며, 경제적 요인은 주로 Round and Odedokun이 제시한 내용을 토대로 소득수준, 총인구, 정부 규모, 소득불평등 등을 살펴볼 수 있다. 국제적 요인은 탈냉전 시기를 전후한 개별 국가의 지정학적 역학 구도에서의 위상 변화와 국익 추구의 변화 등을 중심으로 개발원조 체제가 형성되어 간다고 볼 수 있을 것이다. 본 연구에서는 이를 반영하여 개발원조 체제에 영향을 미치는 요인을 다음과 같이 제시한다.

### 가. 가치 및 이념 지향

개발원조 체제의 구성 요인으로서 이념 지향은 정치적 이념에 국한된 것이

정치 응집력 변수에 해당하는 '연립정부 시 원조비율이 증가하는 것으로 나타났다. 반면 정부성향(우파정당 집권시 원조 증가 가설)이나 견제·균형 정도(견제와 균형 강할수록 원조비율 증가 가설)에 따른 원조비율은 그 유의성이 낮은 것으로 나타났다. 국제적 요인의 하위 변수 총 4개 변수 중 3개 변수가 원조규모 결정에 유의성이 높은 것으로 나타났는데, 전략적 중요성 변수로 군비비중이 높을수록 원조비율이 증가했으며, 국제적 압력 변수로 타국의 원조가 많을수록 원조비율이 증가 되었다. 또한 냉전여부 또한 원조규모와 유의성이 높은 것으로 나타났는데 탈냉전 후 원조 비율이 감소한 것으로 나타났다. 이 3개 변수와 달리 국제적 요인 변수의 마지막 하위 변수인 시간경과 변수인 G7의 경우 30년간 원조비율이 감소하는 추세라는 가설은 유의성이 낮음으로 분석되었다. 박복명, 『원조모형의 국제비교와 시사점』 (서울: 대외경제정책연구원, 2007), p. 42.

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

세계관은 옳고 그른 것에 대해 가치 판단을 하고, 사적·공적 영역에서의 적절한 것과 부적절한 것에 대해 한 국가의 국민들 전반에 형성된 공감적 가치(문화, 종교 및 이념)에 기초한다고도 할 수 있다. 이와 같은 세계관 자체는 그 사회의 구성원들에게 영향을 미치는 주요 사건이나 경향은 물론 그 사회의 역사가 일궈낸 산물이다. 예를 들어 세계관은 ‘모든 인간이 자유 혹은 최소한의 생존을 누릴 권리를 가진다’거나 ‘개인(혹은 가족)은 자기 독립적이며 자신의 안녕을 책임져야 한다’는 관점을 포함하는 것이다.

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

미국의 경우를 보자. 미국은 “가장 적게 관여하는 정부가 최고의 정부다”라는 고전적 자유주의 국가 개념이 오랫동안 지배해왔다. 그에 따라 공적원조가 부적절하며 비효과적일 수밖에(왜냐하면 국가를 통해 이루어지기 때문에) 없다는 비난이 있어왔다.

그와는 반대로 스칸디나비아 국가나 네덜란드처럼 사회 민주주의 전통이 강조되는 사회적 유대 규범은 해외원조에 대한 국민적 지지를 굳건하게 해주었다. 사회민주주의적(Social democratic) 복지국가 속성을 지닌 경우 대외 원조에 가장 적극적인 것으로 나타나고 있는 것이다. 복지국가 유형은 보수적 복지국가, 자유주의적 복지국가, 사회민주주의적 복지국가로 나눌 수 있는 바, 이와 같은 복지국가 유형 중에서도 사회주의적 속성이 강한 사회민주주의적 복지국가에서 원조 비율 순위가 여타 복지국가에 비해 앞선 경향을 지녔다는 것이다. 역사적 과정을 통해 형성된 사회적 연대의식이 강하고 분배적 정의를

중요시하는 국가일수록 원조를 통한 국제적 차원에서의 경제적 평등에 대해서도 많은 관심을 기울이고 있는 것으로 나타나고 있다. 분배적 정의를 강조하는 국가일수록 일반적으로 정부지출 비중이 높고 소득분배가 균등한데 이와 같은 국가가 원조규모도 높은 것으로 나타났다. 그리고 사회 민주주의적 속성과 원조규모 사이의 밀접한 연관성을 밝힌 Noel and Therien의 연구결과도 이러한 결론을 뒷받침한다. 특히 Round and Odedokun은 GDP 대비 정부지출 비중이 원조규모에 유의한 영향을 미친다는 사실을 통계적으로 밝히기도 했다.<sup>41)</sup>

강한 정부-약한 사회라는 전통을 가진 일본 경우, 구호 및 개발 NGO들이 잘 발전하지 못했다고 볼 수 있다. 그에 반해 북미와 상당수 유럽 국가에서는 이들 NGO들이 개발원조를 지속적으로 제공해왔다.<sup>42)</sup> 미국과 일본<sup>43)</sup>은 절대적 대외원조 비용은 우위를 차지하나 각 국가 내부적 상대개념으로서의 복지 국가적 성격을 나타내는 사회적 이전지출(Social transfer) 비중과 해외 원조 비중은 모두 낮게 나타난다고 볼 수 있다. 이에 비해 독일과 캐나다, 네덜란드의 경우 사회적 이전지출 비중과 해외 원조 비중이 높다고 할 수 있다. 특히, GNI 대비 세계최고수준의 ODA를 제공하는 국가로는 노르웨이, 스웨덴, 덴마크, 네덜란드, 룩셈부르크 등 5개 국가가 UN에서 제시한 목표수준(GNI 대비 0.7%)을 달성하고 있다.

#### 나. 정치제도(political institutions)

개발원조 체제의 구성요인으로서 정치제도는 정당투표규정, 의회제와 대통령제에서의 입법부의 역할, 지방정부·자문위원회·국가의 재정지원을 받는 NGO 등이 해당된다.

41) 박복영, 『원조모형의 국제비교와 시사점』, pp. 38~44.

42) Carol Lancaster, *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics* (Chicago and London: The University of Chicago Press, 2006), pp. 18~19.

43) 랭커스터에 의하면 일본의 대외원조의 근간이 되는 이념은 크게 세 가지로 구분된다. 첫째는 일본은 개발의 일차적인 책임이 수원국에 있다고 보면서 수원국의 주도적 역할을 강조하고 있다. 둘째는 가난한 이웃에 대한 박애정신이 없는 것은 아니나 높은 편이 아니라 유럽이나 서양에서와 같이 개인후원이나 해외 원조에 대한 높은 지지를 일본에서는 좀처럼 찾아 볼 수가 없다는 것이다. 세 번째로 일본은 국가의 명예회복과 위신에 대한 열망이 크다는 것이며 이러한 욕구는 다른 어떠한 국민적 욕구보다 강해 국제사회에서 일본의 존경과 명예를 회복하기 위해서는 개도국을 지원하는 것이 외교적 노력으로서 효과적이라는 인식이 자리잡고 있다는 것이다. Carol Lancaster, *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*, pp. 110~142 참조.

우선 정당투표규정은 간접적인 영향을 미친다. 대규모 정당 의원들은 지배 연합을 형성하기 위해서 반드시 협력해야 한다. 소수 정당은 그와 같은 지배 연합에 가담하는 조건으로 틈새 사안이나 국가적 안건을 상정할 수 있다. 이들 정당이 개발 원조를 하나의 사안으로 상정할 때(독일, 네덜란드 및 덴마크의 주요 시점에서처럼), 과반수투표제를 바탕으로 하는 정치제도에서보다 훨씬 더 쉽게 그 사안을 국가적 정치 사안으로 다룰 수 있다.

의회제 및 대통령제가 외국 원조에 미치는 영향과 관련하여 중요한 요소는 바로 행정부와 입법부 간의 관계이다. 의회제의 경우, 행정부는 입법부에서 파생하며, 권력을 유지하는데 있어 지배 정당이나 지배 연합에 의존한다. 그렇기 때문에 의회제에서 입법부는 원조 정책을 비롯하여 여러 정부 정책을 지지하는 경향이 있다. 그에 반해 미국과 같은 대통령제에서는 행정부와 입법부가 독립적이며, 상원 및 하원에서 어느 당이 지배당인지와 상관없이 의원들이 행정부 정책을 비판하기 마련이다. 특히 자신들의 지지기반이 되는 유권자간에 논쟁이 되는 정책(외국 원조 정책과 같은)의 경우에는 더욱 그러하다. 의원들의 비판은 해외 원조의 효과 및 적절성에 대한 대중의 회의를 더욱 심화시키기도 한다.

입법부는 다른 측면에서 원조에 중대한 영향을 미친다. 입법부는 대의원조로 대중들의 관점을 모으기도 하고, 원조에 대한 대중들의 논의를 활성화시키기도 한다. 또한 덴마크의 경우처럼 대중에게 홍보를 하고, 원조에 대한 전국가적인 공감대를 형성하기도 한다. 입법부가 원조에 대해 잘 모르거나 무관심할 경우, 관료들이 원조의 규모 및 목적에 대해 더 큰 발언권을 가지고 되고, 그에 반해 대중들의 원조 책임감은 현저하게 떨어진다. 대중들의 책임감이 저하되면 결국 해외원조에 대한 스캔들이 발생하고, 원조에 대한 비판이 더욱 거세진다. 이와 같은 예로써 1990년대 초 이탈리아 상황을 들 수 있는바, 당시 원조가 정부 부패에 사용되었다는 스캔들이 터지기도 했다. 일본의 경우 1992년에 발생한 원조 부패 스캔들은 일본 국민들의 원조 피로를 가중시키면서 일본의 국내 경기 침체와 더불어 공적개발원조에 대한 근본적인 취지와 적절성에 문제가 제기되었다. 또한 입법부는 원조를 지지 혹은 반대하는 이익집단들이 정부의 의사결정에 참여할 수 있는 경로를 제공할 뿐만 아니라, 특정 원조 결정에서 거부권을 행사하기도 한다.

마지막으로 정책입안자들에 대한 접근성을 가지고 있어 정책입안에 영향을 줄 수 있는 조직들이 있다. 예를 들면, 지방 정부, 권한을 위임받은 자문위원회 및 반독립적인 정부 지원 기관들이 그것이다. 덴마크의 경우, 정부에 원조 관련 자문을 하는 자문위원회가 덴마크 원조의 목적 및 사용에 상당한 권한을 행사한다. 자문위원회의 승인이 이루어지지 않을 경우, 의회 또한 원조 프로그램이나 정책을 잘 승인하지 않기 때문이다. 독일의 경우 정당 협회가 개발 원조를 찬성하는 정당 및 민주주의 촉진 위원회 내에서 마치 “잠수함(submarines)”(독일 사람들은 실제로 이렇게 부른다)처럼, 잘 보이지는 않지만 중요한 영향력을 미치고 있다. 반면, 프랑스나 미국 등은 자문위원회가 대외 원조 정책 결정에 미치는 영향력이 상대적으로 작다.

마지막으로 정당은 원조의 규모 및 방향을 결정하는데 영향을 미친다. 일반적으로 개발 목적이 강한 원조가 많을수록 좌익 정당과 관련이 있고, 안보나 상업적 이익을 강조하면서 원조가 적을수록 우익 정당과 관련이 있다. 그러나 정당의 이념적 성향이 항상 이분법적으로 원조 목적에 영향을 미치는 것은 아니다.<sup>44)</sup>

#### 다. 조직(organization)

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

개발원조 담당 부처 조직은 다음과 같은 두 가지 전제 하에 분석될 수 있다. 첫째, 개발원조 담당 부처 조직 자체가 중요한 정치적 행위자가 된다는 것이다. 이로 인해 개발지원을 옹호하는 개인 내지 집단, 로비스트들은 그들의 사명과 이해관계를 위해 개발지원 담당 부처 조직에 영향력을 미친다. 이러한 영향력

44) *Ibid.*, pp. 19~21.

은 개별적으로만 이루어지는 것이 아니라 국내외 이익집단, 외국 정부 조직이나 동일한 관심사를 지닌 NGO와 연대해서 영향력을 행사하기도 한다. 정부 기관은 그 자체로 중요한 정치 행위자이다. 둘째, 단일 조직 내에서 특정 공공 목적 관련 기능들이 통합되면 될수록, 그 조직의 관료적 지위가 높으면 높을수록(즉, 장관급인지 차관급인지), 그 조직은 자신의 기본 사명 및 목적과 관련된 정책과 프로그램에 더 큰 영향력을 행사할 수 있다.

정부 내에서 원조 체제를 구성하는데 단 한 가지 공식만 존재하는 건 아니다. 영국의 경우 단일하고 독립된 장관급 조직 하에 원조 체제를 통합하였기 때문에, 정부 내에서 개발 원조에 찬성하는 목소리가 대세를 이룬다. 덴마크의 경우 원조를 외무부 소관으로 두고 있는데, 원조를 외무부 소관으로 통합한 후에도 정부 내에서 원조를 지지하는 목소리가 줄어들지 않았다. 그에 반해 미국의 경우, 1990년대 중반 정부 안팎에서 미국국제개발청(USAID)을 내무부(Department of the Interior) 소관으로 통합하자는 제안을 반대하는 목소리가 이어졌다. 그 이유는 내무부가 국내외 위기에 영향을 많이 받을 뿐만 아니라 외교에 중점을 두고 있어 USAID의 장기적 발전에 악영향을 미칠 것이라는 우려에서였다. 하지만 여전히 프랑스, 일본 및 미국의 경우 다양한 정부 조직들이 서로 다른 원조 프로그램을 수행하며, 정책과 시행이 분리된 분산형 구조로 운영하고 있다.

이와 같이 분산되지 않고 원조기구가 통합된 경우라 하더라도 그 책임을 차관급에 두는 경우가 있다. 독일의 경우 경제협력개발부(BMZ)라는 연방 부처를 따로 두고 있다. 개발원조 조직은 정부의 의사결정 기구 안에서 원조의 다양한 이용을 지지하는 서로 다른 목소리를 통합하고 그와 같은 목소리의 지위를 이용함으로써 원조의 목적에 영향을 미친다. 뿐만 아니라 일단 한번 확립된 정부의 원조 체제는 정부의 관심사 및 원조의 목적을 제도화한다. 정치 지도자들이 원조 목적을 바꾸고 싶어 해도, 정부 조직 내 의지가 확고하기 때문에 쉽게 바꿀 수도 없다. 대표적인 예로 일본과 프랑스의 경우, 1990년대 말 원조 목적의 변화를 꾀했으나 결국 변화를 이끌어내는데 실패하고 말았다.<sup>45)</sup>

45) *Ibid.*, pp. 22~23.

### 라. 이익집단(interest group)

이익 집단은 정치에서 보편적이고 역동적인 힘을 행사한다. 특히 공공 자원이 관계될 경우에는 더욱 그러하다. 복지, 국내 농업, 교육 및 정부가 수행하는 그 외 다양한 정책 및 프로그램에서와 마찬가지로, 해외 원조에서도 이익 집단이 영향력을 행사하게 된다. 원조와 관련된 이익집단은 크게 세 가지로 구분할 수 있다. 상업적 목적의 원조를 지지하는 이익 집단(농업, 제조 및 서비스업자 등이 이에 해당한다. 이들은 원조를 수출 수단으로 여기거나 원료 수입창구로 여긴다), 구제, 개발 및 관련 목적을 위해 원조를 지지하는 비정부조직 및 공익을 추구하는 이익 집단(개발을 옹호하는 조직은 물론 개발이라는 큰 범위 내에서 구체적인 활동-가족계획이나 환경 보호처럼 해당 조직이 수행하는 활동을 장려하는 조직을 포함한다) 및 특정 외국, 인종 및 종교에 대한 호감을 바탕으로 관련 단체나 나라에 제공하는 원조를 지지하는 조직이 그것이다.

원조 문제에 관여하는 구체적인 조직을 소개하자면 농산물 재배 집단, 상공회의소, 기업 연합이나 개인 사업, 무역 연합, 교회, 대학, 언어 집단(캐나다에서 가장 뚜렷하며, 벨기에에서도 찾아볼 수 있다), 싱크 탱크 및 비공식적인 연결망(프랑스에서 가장 뚜렷하다) 등이 있다. 이들 이익 집단들은 서로 정책 선호도나 접근성 및 영향력 등에서 차이가 나며, 원조의 목적 및 정책 결정·집행 등에 영향력을 행사하고자 경쟁하게 된다.

그렇다면 원조의 목적을 정하는데 있어 여론은 어떤 역할을 하는가? 여론은 수동적이며 관용적인 경향이 있다. 여론은 해외 원조에 대한 논쟁의 일반적인 조건에 영향을 미치며, 원조의 규모 및 방향에 대한 위원회의 한계를 설정한다. 동시에 여론은 정치인 및 정치 활동에 의해 조작되기도 한다. 이 때 사용되는 것이 바로 “대중 교육” 활동(정부 및 옹호자들이 원조 지출의 필요성 및 성공을 설명하는 체계적인 노력) 및 “개념 틀 설정”(일반적인 규범에 따라 원조의 성격을 규정하는 것)이다. 대중 교육 활동과 원조에 대한 개념 틀의 설정은 대중이 원조를 보는 시각에 영향을 미친다. 하지만 여론이 원조의 목적을 형성하는 경우는 거의 없다. 대중이 자극을 받을 때만 빼고 말이다. 해외원조의 경우, 대중들의 의견은 다음과 같은 두 가지 상황에서 자극을 받는다: 첫째,

매체(특히 텔레비전)를 통해 중대한 인도주의 위기가 보도될 때; 둘째, 원조 기금과 관련된 스캔들이 일어날 때. 두 경우 모두 정부의 행동(원조를 늘리고 원조의 방향을 새로 잡거나 혹은 원조를 줄이고 개혁하는 것)을 촉구하는 여론이 빚발치게 된다.<sup>46)</sup>

미국 재무부와 수출입은행 등은 구속성원조에 영향을 미치며 미국 농민들과 노동조합 대변 기관들은 상업적 이해관계로 대외 원조에 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 주요 교회와 대학, 싱크탱크, 개발 NGO 등도 대외원조 정책에 영향력을 발휘하고 있다.

#### 마. 경제 침체와 소득불평등

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

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

46) *Ibid.*, pp. 21~22.

경제적 침체가 가중될 경우 국민의 공적개발원조에 대한 지지도를 약화시킬 수도 있다는 것은 일본의 예에서 알 수 있는데, 1992년 일본은 공적원조와 관련된 부패스캔들과 더불어 1980년대 급격한 경제 성장 이후 1990년대 경제 거품이 가라앉으면서 장기간 경기 침체가 가중되었고, 국민들의 공적개발원조에 대한 인식이 악화되었음을 볼 수 있다. 각종 여론조사 결과 1990년대를 전후로 하여 일본 국민들의 개발원조에 대한 적극적 지지도가 저하되면서 일본 정부의 공적개발원조 지출 감소에 영향을 주었던 것을 경험한 바 있다. 일본은 1992년 세계 최대 공여국이 된 이래 1996년에는 1995년 대비 30%의 대외원조 삭감이 이루어진 바 있다.

국내외적인 경제침체나 불황에 영향을 받지 않고 지속적이고도 독자적인 개발지원으로의 행보가 가능하기 위해 캐나다, 스웨덴, 호주 등은 개발원조 체제를 독립적으로 운영하고 있기도 하다.

## 바. 국제 정치체제 내 위상과 국익

개별 국가의 국제 정치체제 내 위상과 국익 또한 개발원조 체제의 구성 요인으로 자리 잡고 있다. 이와 같은 국제정치체제 내의 위상과 국익은 고정된 것이 아니라 국제 환경의 변화에 조응하며 변화해 나간다. 후크(Hook) 등에 따르면 어느 국가이든지 대외 원조에 있어서 국익을 추구하지 않는 국가는 없다. 그런데 국익은 국제정치적인 위상에 영향을 받아 안보를 더 중요시하는가, 경제 또는 인도주의적 관점을 더 중요시하는가를 결정한다는 것이다.

미국의 경우 냉전시대를 전후 해 국제 정치체제 내에서 민주주의 수호국으로서의 위상 변화에 따라 원조 목적과 규모의 변화가 있었다. 냉전시대에는 개발원조를 통해 자유민주주의 진영의 체제를 수호하고자 한 측면이 있었다면, 탈냉전 이후 이에 대한 필요성이 감소되면서 개발원조에 대한 의무나 의지도 감소되었던 것이다. 그러나 2001년 9·11테러 이후 다시금 자국 내 안보뿐만 아니라 지구적 차원의 포괄적 안보개념의 확산으로 개발원조가 증대되는 추세를 보였다. 9·11 테러로 인해 원조를 통한 민주화 지원과 확산에 대한 미국 국민들의 인식 변화와 요구, 또한 당시 부시 대통령의 세력 기반이 되었던 기독교 우익세력의 대외원조 확대 압력은 미국의 대외원조 규모 확대와 체계

변화로 이어졌다.

2002년 연평균 50억 달러의 원조예산 증대를 천명하는 새천년도전기금(MCA, Millenium Challenge Account)을 발표하였으며, 이의 관리를 위해 새천년도전공사(MCC, Millennium Challenge Corporation)가 설립되었다. 이후 부시 행정부가 들어선 이래 미국의 대외원조액은 이라크·아프간 전쟁 복구 비용을 제외하고도 역사상 가장 빠른 속도로 증대하고 있다.<sup>47)</sup> 상대적으로 일본은 미국에 비해 국제정치 체제 내에서 안보에 대한 책무나 부담이 덜하다고 볼 수 있고, 이와 같은 위상은 안보전략 차원에서의 개발원조 목적 설정보다는 경제적 실익을 추구하는 원조 목적 지향과 체제 정립으로 나아가게 했다고 볼 수 있다. 즉, 일본은 미국의 군사적 지원으로 국제정치 체제 내에서 안보에 대한 책무에 덜 민감하게 되었고, 개발지원에 있어 경제적인 실익을 중시하는 목적 지향을 보이면서 원조체제로 발전하게 되었다는 것이다.

47) Carol Lancaster, *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*, pp. 107~108.

# 제 3 장

## 선진국 개발원조 체제의 발전과정



## 제3장

# 선진국 개발원조 체제의 발전과정

### 1. 선진국 개발원조 체제의 유형

경제협력개발기구(OECD) 개발원조위원회(DAC) 회원국의 개발원조 체제는 앞서 보았던 가치 및 이념 지향, 정치제도(political institutions), 조직(organization), 이익집단(interest group), 경제 침체와 소득불평등, 국제 정치체제 내 위상과 국익 등의 요인과의 상호작용을 통해 발전해 나간다. 즉 개발원조를 주로 담당하는 부처와 협력 부처 및 기구들이 결정될 뿐만 아니라 각각의 기능과 지위가 달라지기도 한다. 개발원조를 주로 담당하는 부처는 외교부인 경우가 많으나 외교부 보다 급이 상대적으로 낮은 장관(junior minister)이 담당하기도 하며, 외교부와 별개인 개발협력 담당 부처와 장관이 임명되기도 한다. 개발협력 부처는 외교정책에 관여하기도 하지만 관여하지 않을 수도 있다. 이와 같은 개발원조 체제의 유형은 국내외의 개발지원 환경에 따라 변화, 발전해 나가고 있는 바, 각국이 개발원조 체제의 유형을 어떻게 발전시켜 나가는가는 개발원조의 효과성과 효율성을 제고하는 주요 방안이 되고 있다. 본 절에서는 선행연구들에서 분석된 개발원조위원회 회원국들의 개발원조 체제의 유형을 종합 정리하여 이들 국가가 현 시점까지 발전시켜온 개발원조 체제를 점검해 보고자 한다.

한국국제개발협력단(KOICA)은 개발원조위원회 회원국의 원조관리 조직의 유형을 5가지로 분류하고 있다. 그것은 통합된 외교부형, 총괄 부서형, 정책결정과 집행 분리형, 정책결정과 집행 총괄하는 독립기관형, 관계부처간 협의형 등이다.<sup>48)</sup> 한편 개발원조위원회는 외교부를 중심으로 개발지원 체계를 구분한 바 있다. 즉, 외교부 전담 유형, 외교부 산하기관 전담 유형, 외교부

48) 한국국제협력단, 『국제개발협력의 이해』, p. 267.

와 별개 기관 담당 유형, 주무부서 외교부-양자원조 독립 시행기관 유형, 다수 부처·원조시행기관 분산 유형, 주무부서 외교부의 조정역할 포괄 유형 등이 그것이다.<sup>49)</sup>

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

<표 Ⅲ-1> 개발원조 체제의 유형 분류

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

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

### 가. 통합된 외교부 전담형

덴마크, 핀란드가 통합된 외교부 전담 유형에 해당되며 외교부 내에 수원국을 해당 역내 국가 별로 묶어서 과를 분류하고 개발협력과 더불어 대외정책, 무역을 통합적으로 관리하는 형태이다.

덴마크는 GNP 비율을 기준으로 가장 많은 공적개발지원을 제공한 국가로 대외 원조의 투명성 제고를 위한 정책 성공이 대외 원조에 대한 국민적 지지를 이끌어 낼 수 있었던 것으로 평가되고 있다. 덴마크의 경우 외교부가 세계은행 및 지역개발은행 등과 다자협력체계를 구축하며 공적개발지원을 담당하고 있다. 덴마크의 외교부는 1991년에 개편되면서 기존에 기능을 중심으로 한 조직에서 지역별 조직 중심으로 변화를 꾀하였다. 외교부를 북부 그룹과 남부그룹으로 구분하였는데 남부그룹이 과거 별도의 원조실행기관인 DANIDA를 외교부 내의 개발협력 관련 정치·경제 부서와 통합하여 설립한 것이다. 따라서 남부그룹이 공적 개발지원프로그램의 집행을 포함한 개발도상국가와의 관계를 담당하고 있다. 핀란드 또한 외교부에 의해 원조프로그램이 운영되고 있다.

### 나. 외교부 내 개발협력 총괄 이사회 또는 부서를 둔 유형

#### (1) 외교부 전담

이는 외교부 내에 개발협력국 또는 이사회를 두고 개발협력 프로그램을 운영하는 구조로 외교부가 개발지원 업무를 전담하는 구조이다. 대표적인 국가로는 아일랜드, 네덜란드가 있다.

아일랜드는 2003년부터 기존의 전국개발교육위원회(National Committee for Development Education)를 외교부 내 부서가 운영하는 형태인 개발지원 프로그램인 아일랜드개발협력(Development Cooperation Ireland)으로 이전하여 외교부가 전담하는 체계를 구축하였다. 아일랜드에서 대부분의 개발원조는 외교부 내 개발협력부(Development Co-operation Directorate)에서 담당하고 있다. 또한 개발교육을 위한 별도의 위원회인 개발교육자문위원회가 설립되기도 하였다.

네덜란드 외교부도 개발지원의 전담 부서로서 중심적 역할을 하고 있다. 특히, 2001년도부터는 외교부 내에 국제협력이사회(Directorate General for International Cooperation: DGIS)를 설립하여 개발지원의 핵심적 역할을 담당하게 하였는데, 본 이사회는 개발지원 뿐 아니라 외교 통상 등 과거 지역부서의 업무를 담당하고 있다. 네덜란드는 정부 부처 수준과 전반적 대외 정책의 조정 및 일관성을 위해 위원회나 이사회가 운영되고 있다. 정부부처 수준에서는 국제관계 조정위원회(CORIA)가 운영되고 있으며 전반적 대외정책 조정 및 일관성 유지를 위해 대통령 자문회의로 '유럽 및 국제관계이사회'(Council for European and International Affairs)가 운영되고 있다.

## (2) 외교부 산하기관 전담

스위스는 외교부 산하 이사회인 스위스 개발협력기구(SDC, Swiss Agency for Development and Co-operation)가 원조의 핵심 기구 역할을 하고 있다. 현재의 SDC로 개편된 것은 1996년이었으며, 이미 1961년부터 기술협력을 담당하는 것을 시작으로 1977년도에는 인도적 지원을 포괄하게 되었다. SDC는 스위스 공적개발원조의 70% 이상을 차지하는 기술협력, 재정 지원 및 인도주의적 지원을 담당하고 있다. 나머지는 경제부(DEA) 내 국제사무국(SECO)에서 담당하고 있다. SECO는 특히 경제적 지원을 책임지고 있으며 통상과 민간 부문 개발을 담당하고 있다. 조직구조를 보면 국제협력부(Global Cooperation), 지역협력부(Regional Cooperation), 동부유럽협력부(Cooperation with Eastern Europe), 인도적지원부(Humanitarian Aid and SHA) 등으로 구성되어 있다.

## (3) 주무부서 외교부-양자원조 독립시행기관

노르웨이는 2004년 4월부터 노르웨이의 외교 및 개발업무에 관련된 기획, 실행, 행정 업무를 통합하여 외교부 산하 기술이사회가 관리하게 하였다. 과거 외교부 산하 노르웨이개발협력청(Norwegian Agency for Development, NORAD)이 담당하던 실행 업무를 기술이사회 업무로 전환하면서 기획, 실행, 행정 업무의 통합이 이루어진 것이다. 또한 개발 프로그램 실행에 해외공관의 재량이 확대되었다. NORAD는 외교부 및 해외 공관에 기술자문을 제공하며 평가를 담당한다. 또한 외교부 내 부서 중 국제개발정책부서(Department for

International Development Policy)에서는 개발 정책, 다자간 개발은행, 통상, 민간부문 개발 등을 담당하고 있다.

#### 다. 정책결정과 집행 분리형

##### (1) 주무부서 외교부-양자원조 독립시행기관

주무부처인 외교부나 개발협력부가 정책 방향을 담당하고 별도의 독립 실행 기관(단·복수)이 양자원조 업무를 담당하는 형태이다. 여기에는 벨기에, 룩셈부르크, 스웨덴이 해당된다. 벨기에는 개발협력 총괄행정(General Administration for Development Co-operation)이 정책 개발 및 방향을 제시하고 1999년 양자간 협력 실행 기구로 설립된 벨기에 기술협력(Co-operation Technique Belge)이 실행을 담당하는 구조이다. 개발협력 총괄행정은 2003년도에 연방 공공서비스(대외관계, 무역, 개발지원 담당) 6개 부서 중 하나인 개발협력이사회(Directorate General for Development Co-operation)로 업무가 이관되었다. 룩셈부르크는 외교통상부 내 개발협력이사회가 개발원조 정책 기획 및 입안을 담당하고 있으며, 집행은 룩스개발(Lux-Development)이 맡고 있는 형태를 띠고 있다. 스웨덴 또한 외교부가 정책 기획 및 입안을 담당하고 있으며, 외교부 산하에 스웨덴국제개발협력기관에서 양자간 개발협력을 집행하고 있다. 룩셈부르크와 스웨덴 외교부는 양자, 다자 원조 모두를 맡고 있다는 점에서 공통점을 지닌다.

##### (2) 원조시행기관 분산

본 유형은 주무부처인 외교부나 개발협력부가 정책적 방향을 담당하고, 하나의 기관이나 다수 기관에서 양자원조의 실행을 담당한다. 이러한 체계를 두고 있는 국가로는 독일이 있다. 독일은 연방경제협력개발부(BMZ)가 외교부와 협의하며 개발원조 기획 및 입안을 담당하며, 집행은 재건은행(KfW), 독일기술협력공사(GTZ), 독일개발서비스(DED), 독일국제개발재단(DSE)에서 담당하는 형태이다.

### (3) 외교부 산하기관 전담

뉴질랜드의 개발원조는 외교통상부가 정책결정을 담당하고 외교통상부 내 반독립 기구인 국제개발처(NZAID, New Zealand Agency for International Development)가 개발원조의 실행을 담당하고 있다. 국제개발처(NZAID)는 공적개발지원에 대한 검토 결과를 바탕으로 외교통상부 산하에 반 독립적인 원조담당기관으로 설립되었다. 국제개발처(NZAID)의 주요 담당 업무는 뉴질랜드 원조 프로그램 관리와 국제 개발에 대한 정책 조언을 제공하는 것이다. 조직 구조는 태평양그룹(Pacific Group), 글로벌 그룹(Global Group), 전략, 자문 및 평가 그룹(Strategic, Advisory and Evaluation Group), 관리 지원 그룹(Management Services Group)으로 나뉜다.

## 라. 정책결정 및 집행 총괄의 독립 원조기관 또는 부처형

### (1) 외교부 산하기관 전담

독립적인 기관이나 부처가 원조 정책과 실행 모두를 담당하는 모델로 호주 가 대표적이다. 호주의 원조프로그램의 운영과 집행은 외통부 내 행정적 독립기관인 호주국제개발기구(AusAID, Australian Agency for International Development)가 담당한다. AusAID는 1974년 호주개발원조기구(Australian Development Assistance Agency)로 발족한 이래 1987년 호주국제개발원조국(Australian International Development Assistance Bureau)으로 개편 되었고, 1995년도에 이르러 현재의 호주국제개발기구(AusAID)가 되었다. 이후 1998년 대폭 개편된 이래 개발관련 자문 및 개발지원 프로그램 관리, 관련 정책 형성 및 실행을 담당한다.

### (2) 외교부 별개기관 담당

외교부와 별개의 독립적 기관이나 부처가 원조 정책 및 실행 모두를 담당하는 모델로 캐나다, 영국 등이 이에 해당한다. 캐나다의 경우 외교통상부와 별개로 국제개발청(Canadian International Development Agency, CIDA)이 설립되어 있다. 국제개발청이 양자, 다자간 원조 모두를 맡고 있으면서 다자간 원조 중 세계은행과 UN 관련 프로그램은 각기 재정부와 외교부가 담당하

는 형태이다. 영국 또한 외무부와 별개의 국제개발부(DFID, Department For International Development)가 원조 정책 기획, 입안, 실행을 담당하고 있다. 영국은 국제개발부의 신임 장관 임명 이후 정책부서에서 실시한 조직개편을 통해 분야별 담당 부서들을 원조효과성 등 주요시안을 전담하는 종합기능 부서로 개편하였다. 국제개발부 산하 영연방개발조합(Commonwealth Development Corporation)은 1999년부터 개발을 위한 자본그룹을 대신하여 자금 지원을 담당하고 있다.

#### 마. 복수부처 참여의 협의 필요형

정부의 여러 부처가 개발협력에 참여하는 유형으로 관계 기관 간에 의견 조율과 정책의 일관성 유지를 위한 노력이 다른 어느 유형보다 필요하다고 볼 수 있다. 본 유형에 해당되는 국가는 오스트리아, 일본, 프랑스, 미국, 포르투갈, 스페인 등이 있으며, 다음과 같이 보다 세부적인 유형 구분이 가능하다.

##### (1) 주무부처 외교부-양자원조독립시행 기관

오스트리아가 해당된다. 오스트리아는 개발지원 담당 국무장관직이 폐지되면서 2000년도부터 외교부가 개발원조의 주무부처가 되었고, 외교부 내 동유럽 개발협력부가 전반적인 원조 정책을 담당하고 있다. 외교부 외에도 7개의 연방부처가 참여하고 있는데, 외교부를 통한 공적개발원조는 전체의 20% 가량으로 여타 부서와의 업무 조정 및 협력이 중요하다. 오스트리아는 외교부가 주무부처이면서 양자원조 시행 전담기관으로 2004년 1월 오스트리아 개발청(ADA, Austrian Development Agency)을 설립하였다. 오스트리아 개발청은 양자원조의 예산을 관장함은 물론 원조 시행에 있어 NGO 및 기업과 협력하고 있다. 오스트리아 개발청은 NGO를 통해 50% 가량의 개발원조를 시행하고 있어 수원국 국민들의 지지를 받는 반면 정부와의 원활한 협력 관계 구축은 미흡할 수 있다는 평가를 받고 있기도 하다.

##### (2) 원조시행기관 분산

본 유형에는 일본과 프랑스가 해당된다. 일본은 일본국제협력단(JICA,

Japan International Cooperation Agency)의 신입 총재 주도 하에 제도적 개혁을 실시하여 유·무상 원조의 집행을 통합 시행하게 되었다. 신JICA(New JICA)로의 개혁의 키워드 중 하나가 ‘효율성’의 제고이다. 사업전개 계획을 충실화하고 다양한 개발지원 실행자(부처간, 민관, NGO 간) 사이에 TASK 포스트를 구성함으로써 개발원조 체제의 전반적 효율화를 모색하고 있다. 이와 같이 2008년 신JICA의 발족으로 유·무상 원조와 기술협력을 신JICA가 총괄, 실행하는 것으로 되어 있으나 유상 자금협력의 경우 재무성과의 협력이 필요하며, 그 외에도 다양한 부처들의 참여가 이루어지고 있다.

프랑스의 개발지원 업무는 약 12개의 부처가 개입하고 있으며, 전반적 원조업무는 외교부 및 경제재정산업부 내 국제협력개발 사무국장이 담당하고 있다. 양자원조 시행에서는 프랑스개발기구가 담당하여 원조시행기관이 분산되어 있다. 원조시행기관의 분산으로 인한 비효율성을 극복하기 위해 1998년 설립된 범부처간위원회는 총리가 의장을 맡고 있으면서 외교부장관, 재정경제부장관, 협력장관을 비롯한 개발지원에 관여하는 부처장의 협의기구이다. 범부처간위원회의 역할은 우선지원국 선정, 개발협력 목적 및 지원 방법 수립, 개발지원에 대한 감시 및 평가, 수원국 및 지역 선정에의 일관성 유지 등을 담당하고 있다. 프랑스의 범부처간위원회(Inter-Ministerial Committee for International Cooperation and Development)는 국제적으로 부처간 업무 조정의 모범체제로 꼽히고 있다.

### (3) 주무부서 외교부의 조정역할

미국, 포르투갈, 스페인이 대표적이다. 미국은 국제개발청(USAID) 외 국무부, 천년개발법인(MCC), 재무부, 보건복지부 등 여러 부처가 개발원조의 관리, 집행에 참여하고 있다. 개발원조의 조정 역할은 국무부에서 담당하고 있는 바, 국무장관은 국무부 및 국제개발처 업무를 관장 할 뿐만 아니라, 새천년개발공사(MCC)의 이사장직을 수행한다.

포르투갈은 20여개 정부기관 및 300여개 지자체가 원조 시행 업무를 맡고 있으며, 2003년 설립된 포르투갈 개발지원기관(IPAD, Portuguese Institute for Development Support)에서 이들 업무를 기획, 조정하는 역할을 담당하고 있다. IPAD의 업무는 외교부가 관할 하에 있어 결국 외교부가 개발지원의

주무부서로 역할을 담당하고 있는 셈이다.

스페인인 기획재정부와 외교부의 주도적 역할과 더불어 여타 부처 및 지방 자치단체도 공적개발원조 업무를 담당하고 있다. 특히, 외교부는 외교부 내 중남미 및 국제협력사무국(SECIPI)을 통해 시행기관인 국제협력청(AECI)과 무상원조, 다자간 원조 업무를 맡고 있으며, 기획재정부는 주로 유상 원조를 담당하고 있다.

## 2. 선진국 개발원조 체제의 발전과정: 4개국 사례를 중심으로

본 연구에서 선진국 개발원조 체제로 중점적으로 살펴볼 국가는 4개 국가이다. 이들 국가를 선정하는 데 있어서는 크게 두 가지 사항을 고려하였다. 우선 개발원조의 주요 지향 목적이 무엇이냐이다. 박복영은 개발원조위원회(DAC) 회원국의 개발원조 목표를 중심으로 원조 유형을 4개로 구분한 바 있는데, 인도주의형, 식민지관리형, 경제실익형, 안보전략형이 그것이다.<sup>50)</sup> 물론 각 국가가 실질적으로 어떤 목적에서 원조를 실시하는지를 파악하기는 매우 힘들다. 공식적인 정부 문헌이나 보고서에는 국제적 인도주의의 실천이나 새천년개발목표(MDGs)의 달성과 같은 목표만 제시되어 있고 국익과 관련된 목표들은 대부분 나와 있지 않기 때문이다. 이러한 사정은 개발원조위원회의 국별 검토보고서(Peer Review Report)도 마찬가지이다. 그럼에도 불구하고 수원국 선정의 주요 기준과 정책적 지향 등을 종합적으로 고려할 때, 개발원조위원회 회원국들의 주요 지향 목적을 가늠할 수 있다.

본 연구에서는 이와 같은 4가지 지향 중 식민지관리형을 제외한 인도주의형, 경제실익형, 안보전략형 중 1~2개 국가씩을 선정하고자 하였다. 앞서도 보았듯이 원조의 이념이 무엇이냐가 개발원조 체제의 변화와 무관하지 않기 때문이다. 우리나라의 경우 남북한 분단 상황과 경제 성장 중심의 정책과 국민적 정서 등을 고려할 때 경제실익과 안보전략 등을 개발지원에서 간과할

50) 박복영은 인도주의형 원조 국가가 원조규모에서 가장 너그러운 것으로 나타났고 식민지관리형, 경제실익형, 안보전략형 순으로 경제규모 대비 원조비중이 줄어드는 양상을 보인다고 분석했다. 인도주의형에는 덴마크, 스웨덴, 노르웨이, 네덜란드, 핀란드, 독일, 스위스, 아일랜드가 포함되며, 식민지관리형은 프랑스, 벨기에, 호주, 포르투갈, 영국, 경제실익형은 일본, 오스트리아, 캐나다, 이탈리아, 뉴질랜드, 스페인, 그리스, 안보전략형에는 미국이 해당된다고 분류 한 바 있다. 박복영, 『원조모형의 국제비교와 시사점』, pp. 35~38.

수 없다. 또한 국제적 규범으로서 정착되고 있는 인도주의적 가치 지향 또한 주요 개발원조의 이념으로 자리잡아야 할 과제를 안고 있다. 따라서 이와 같은 개발원조의 목적이 간과될 수 없는 우리나라의 특성상 3가지 차원의 이념 지향이 원조체제와 어떻게 맞물리며 발전해 나가는지를 살펴보지 않을 수 없다.

두 번째 선정기준은 개발원조 체제의 유형에 따른 것이다. 개발원조 체제의 유형은 크게 구분해 5~6개로 구분되나 세부적으로 보면 12개 유형으로 확장되는 것을 볼 수 있었다. 본 연구에서는 이와 같은 개발원조 체제 유형 중 우리나라와 마찬가지로 분산형 체제로 복수부처 참여형인 국가인 독일과 미국을 포함하였다. 독일과 미국은 모두 복수 부처가 개발지원에 참여하고 있으면서도 세부적으로는 원조체제의 차이를 보인다. 독일의 경우는 다수의 부처가 정책시행기관으로 참여하고 있으면서도 유·무상원조의 사업기획 및 시행 담당 부서(경제협력개발부)는 별도로 두고 있다는 점에서 살펴볼 만하다. 미국의 경우는 다수부처가 참여하면서 주무부서인 국무부 산하 국제개발청(USAID)의 조정 역할이 두드러지며, 특히 안보 전략 측면에서 개발지원과 안보의 연계적 접근이 강화되고 있다는 점에서 시사점을 줄 수 있을 것이다.

또한 본 연구에서 살펴보려는 캐나다의 경우 외교부와 별도의 독립적 원조 기구로 국제개발청(CIDA)이 운영되고 있어 향후 장기적 차원에서 우리 개발원조의 나아가야 할 방향을 제시하는데 도움을 줄 수 있을 것이다. 그리고 일본은 유·무상원조 체제가 분리되었다가 신 JICA 발족으로 이를 통합하였다는 점에서 우리에게 주는 시사점이 크다고 생각한다. 우리나라는 유·무상원조 체제가 구분되어 있으며, 정책 수립과 집행 기관도 유·무상원조 각기 분류되어 있다. 또한 다수의 부처와 지방자치단체가 개발지원에 참여하고 있어 통합적 원조체제에 대한 필요성이 요구되고 있다. 따라서 이와 같은 독립적 원조 기구 시행의 사례분석은 향후 우리나라의 개발원조 체제의 발전 방향을 모색하는데 도움을 주리라 생각한다.

## 가. 다수 부처·원조시행기관 분산 유형: 독일

### (1) 경제협력개발부를 통한 다수 부처의 정책조정

독일은 다원화된 분권적 원조체제를 유지하고 있기 때문에 관련 부처 간 원활한 정책조정과 협의를 위해 연방경제협력부를 두고 있다. 독일은 양자간 원조가 확대되면서, 1961년에 대외원조를 총괄하는 연방부처인 경제협력개발부(BMZ, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)가 설립된 것이다. 경제협력개발부는 연방경제협력부와 함께 양자·다자간 원조정책 방향을 수립하며, 연방외교부(AA)와 공동으로 개발지원에 대한 원칙과 프로그램을 개발, 실행한다. 경제협력개발부는 연방 정부부처의 하나로 다수의 부처에 분산되어 있는 개발지원 사업을 효과적으로 통합시켜 범정부적 일관성을 주도하는 행정적 전문화의 의미도 있으며, 국제사회에 개발지원에의 의지를 밝히는 국제정치적 함의도 지닌다.

경제협력개발부의 발전과정은 다수의 부처에 분산된 개발지원 업무의 일원화를 위한 순차적 권한 강화 및 확대에 요약될 수 있다. 즉, 경제협력개발부에 개발지원 전반을 관리하는 권한과 위상을 강화하는 한편 원조정책 목표를 명확히 하면서 다원화된 원조실시체제와 복잡한 조직을 대폭 정비한 것이다. 경제협력개발부의 개발지원 업무의 독립적 권한 강화는 순차적으로 연방경제부의 관할 업무가 경제협력개발부로 이양되면서 이루어지게 된다. 특히 1972년 기존 연방경제부 관할이었던 “양자적 및 다자적 재정협력권한”이 경제협력개발부로 이관되면서부터이다. 이때부터 경제협력개발부는 개발지원에 있어서 실질적인 독립적 권한을 지니게 된다. 더불어 1998년 10월 27일에는 연방경제부의 “유럽연합의 개발정책” 권한의 이양, 이후 “기술지원과 자문” 역할의 이양 과정을 거치면서 경제협력개발부는 명실상부하게 개발지원 업무에 있어 독자적 영향력을 발휘할 수 있었다. 또한 2000년도에 마련된 합동 업무처리규정(Joint Rules of Procedure)에 의해 경제협력개발부가 타 부처의 개발지원 관련 법안 및 업무를 검토할 수 있는 근간을 마련하였다.

총리실은 경제협력개발부가 범정부 차원에서 개발지원정책의 일관성을 유지할 수 있도록 지원하고 있는데, 2001년도 개발정책문서(PA2015)를 통한 정책 일관성의 강조, 2003년 독일개발연구소에 의한 정책일관성 평가와 평가

결과를 토대로 한 ‘경제협력개발부 일관성계획(Coherence Agenda)’을 구축하였다. 일관성 계획은 정부 부처간의 개발지원 사업 뿐 아니라 시민사회와 의회, 국제사회와의 연계 및 협력까지 포괄하는 구체적 방안이라는 점에서 시사점을 준다.

두 번째, 경제협력개발부는 개발지원을 국가안보 문제와 지구적 평화와 연계한 포괄적 접근 방향으로 나아가고 있다는 것이다.<sup>51)</sup> 경제협력개발부는 1998년 12월 16일 이래 긴급 안보 협의체인 연방안보이사회의 일원으로 참여하고 있어 개발지원과 국가안보 문제에 대한 포괄적 접근 의지를 보인 바 있다. 더욱이 2001년 9·11테러 이래 국가안보와 개발지원의 긴밀한 연계의 필요성이 대두되었다. 이와 더불어 세계의 정치, 경제, 사회 등 제반 구조에 대한 평화 정착이 개발지원과 포괄적으로 연계되어 가는 추세이다.

## (2) 경제협력부의 시행기관: KfW개발은행

1960년 설립된 KfW개발은행은 BMZ의 시행기관으로 자금협력을 담당한다. KfW개발은행은 KfW은행그룹<sup>52)</sup>에 속해 있는데, KfW은행그룹은 1948년 2차대전 후 마셜플랜에 따라 독일경제 재건을 위해 출범하였다. 초기에는 에너지, 도로, 식수개발 등의 대규모 인프라 프로젝트에 대한 차관사업을 주로 하였다. KfW개발은행은 설립초기에는 여신제공으로부터 시작하여, 1970년대에는 지속가능한 경제·사회 개발에 대한 지원으로 지원 영역을 확대하였다. 그 이후 지원 영역을 더욱 확대하여 최빈국에 대한 무상원조도 시행하고 있다.

51) 독일에서도 외교/무역/안보/개발의 정책들을 유기적으로 한 방향으로 결합시켜야 할 필요성이 대두되고 있는 것이다. 지구적으로 지속가능한 성장과 지구화의 올바른 관리는 외교/무역/안보/개발의 정책들이 서로 일치될 때 가능하기 때문이다(BMZ-1, 32). 장준호·정복철, “국제개발협력의 두가지 모델 비교연구: 독일과 일본의 공적개발원조(ODA)를 중심으로,” 『세계지역연구논총』, 26집 3호(2008), p. 317.

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

## 나. 주무부서 외교부의 조정·복수부처 참여 유형: 미국

### (1) 대외원조 집행기관: 국제개발청(USAID)

미국의 대외원조가 본격적으로 시작된 것은 전후 마셜 플랜에 의한 것으로 알려지고 있다. 1947년 2월 그리스와 터키에 대한 지원으로부터 시작해 4년간 총 130억 달러가 마셜 플랜의 집행에 사용되었다. 케네디 대통령 시기인 1961년 9월 4일에는 대외원조법(Foreign Assistance Act)이 의회를 통과하게 되면서 군사 및 비군사 원조를 구분하여 미국의 대외 원조 프로그램이 개편되었고 국제개발청의 설립 근거가 마련되었다. 케네디 행정부의 대외원조 정책은 현재까지의 미국 대외원조 정책의 토대가 되고 있다.<sup>53)</sup>

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

냉전의 종식이 개발지원 정책의 효용성에 대한 의문을 가져오음에 따라 1990년대 이후 국제개발청의 예산과 인력은 삭감추세를 보여 왔다. 국제개발청은 위상변화에 대응하기 위해 1999년 회계 시스템을 재정비하고 인사부문에서도 해외 인력에 대한 전략적 채용 계획 진행, 새로운 연수 프로그램을 구성하는 등 자체적 변화를 꾀하기도 하였다.

또한 민간부문과의 협력도 확대해 나갔다. 1995년 민간자원활동기구(PVO, Private Voluntary Organization)와 더불어 실시한 평가를 통해 NGO 관련 합동 권고안을 만들었고 국제개발청에 등록하는 과정을 단순화하는 등 NGO와의 협력을 지속적으로 확대해 오고 있다. 이러한 협력의 강화는 국무부 산하 기관으로 대외원조 정책의 실제 집행 기관 역할을 맡고 있는 국제개발청의 성격상 행정부 외곽에서 자신들의 입장을 강화시킬 수 있다는

53) <[http://www.usaid.gov/about\\_usaid/usaidhist.html](http://www.usaid.gov/about_usaid/usaidhist.html)>.

특징을 갖고 있다.<sup>54)</sup>

## (2) 새천년도전기금(MCA)

1960년대 이후 국가수반으로서 처음으로 2002년 부시 대통령은 대외원조에 대한 정치적 성명을 발표하였다. 그리고 곧 이에 바탕을 두고 이전과는 차별화된 새로운 원조 프로그램으로 새천년도전기금(MCA)을 설립하였다. 이 기금의 집행기관인 새천년도전공사(MCC)는 2008년 들어 아르메니아 등 11개국에 약 30억 달러 규모의 지원을 하기 위해 예산을 신청해 놓는 등 이제 막 독자적인 해외 활동을 시작했다.<sup>55)</sup> 저개발국의 지속가능한 경제성장을 이끌어냄으로써 빈곤을 타파하기 위한 목적을 가진 새천년도전기금과 이를 집행하는 새천년도전공사는 비구속성 원조 및 지역 중심적 프로그램, 성과 기반 접근 등의 활동으로 2005년 파리선언의 원조 효율성 원칙을 효과적으로 적용할 수 있는 실증 사례로 평가받고 있다.<sup>56)</sup>

2005년 새천년도전공사의 경우 대외원조의 목적을 “경제성장의 촉진과 극단적인 빈곤의 제거”에서 “경제성장과 개발의 유지를 통해서 전반적인 빈곤의 감소”로 입법의 목적을 변경하고 새천년도전기금의 지원을 받는 국가 대상을 저소득 국가에서 중-저소득 국가로 확대하였다.

새천년도전기금의 특징은 경제성장과 빈곤해소에 초점을 두고 있으며, 효율적인 원조를 위해서 대상 국가를 선별하고, 원조프로그램에 수원국의 정부 및 단체가 참여하도록 유도하고 투명성을 확보하기 위한 노력을 반영하고 있다는 점이다. 새천년도전기금은 의회의 지시로부터 벗어나도록 하여 다른 원조프로그램이 가지고 있는 약점인 정치적 압력에서 자유롭다는 점과 원조프로그램의 실행에 있어 강력한 모니터링과 평가시스템을 요구하여 투명성을 확보하고 경제성장의 결과라는 수치에 중점을 두고 있어 원조의 성과판단이 용이하고 비효율적인 원조에 대한 신속한 판단으로 원조효율성을 제고한다는 장점을 가지고 있다.<sup>57)</sup>

54) 주동주 편저, 『국제개발과 국제원조』 (서울: 알타미라, 2008), pp. 102~103.

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

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

57) John Taylor, Hearing on “Millenium Challenge Account: A New Way to Aid,” Testimony to U.S. Senate

하지만 새천년도전기금의 지원 국가 선정기준은 대외원조의 실패를 예방하기 위해 원조의 성과가 나타날 수 있는 좋은 정부와 사회 환경을 가지고 있는 나라에게 초점을 둬으로써 대외원조의 본래적 목적인 원조를 통한 경제 성장과 민주주의 달성과 거리가 있게 된다. 또한 새천년도전기금은 기존의 대외원조프로그램이 가지고 있는 문제점을 개선하기 위해 마련되었기에 국제개발청(USAID)과의 역할분담이 적절하게 이루어져야 했으나 원조지원대상국가의 중복선정이 이루어지는 등 문제점이 노정되고 있다.<sup>58)</sup>

### (3) 대외 원조 집행과정의 통합 기능: 해외원조이사실(DFA)

2006년에는 라이스 국무장관의 주도로 해외원조이사실(DFA)이 창설되었다. 새천년도전공사의 설립으로 미국 대외원조 정책 집행 과정이 기존 채널과 별도의 채널을 갖게 되면서 발생하는 문제 해결을 위해 해외원조이사실이 창설된 것이다. 해외원조이사실은 주요 5개 기관을 포함해 전체 26개 관련기관으로 분산되어 있는 대외원조 정책을 조정 및 감시하게 된다.

해외원조이사실은 다양한 원조조직들을 통합해 나가기 위한 조직으로서 의미가 있으나 과거 1979년 각 원조기관 간의 활동 조정 목적으로 설치되었던 IDCA(International Development Cooperation Agency)가 유명무실화되었던 점을 생각하면, 해외원조이사실이 실질적인 정책조정을 할 수 있도록 역량 제고가 요구된다.

## 다. 외교부 별개 독립적 원조기관 유형: 캐나다

### (1) 독립기구로서의 캐나다 국제개발청(CIDA)

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

Foreign Relations Committee on Foreign Relations, March 4, 2003, pp. 1~2.

58) Curt Tarnoff, “Millenium Challenge Account,” CRS Report for Congress, September 24, 2007, pp. 25~26.

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

캐나다는 국제개발청과 같은 개발원조 업무를 위해 독립된 조직을 두고 있으면서도 전반적 개발원조 업무의 일관성 유지를 위해 국제개발청 내부 감사와 독립적인 감사위원회를 통한 감사에서 주요 평가 기준의 하나로 ‘정책적 일관성’을 제시하고 있다. 특히, 2005년 제정된 국제정책선언문(International Policy Statement)에서 제정한 캐나다 국제 정책의 4대축인 외교, 안보, 무역, 개발의 연계성과 일관적인 정책 추진 및 집행이 평가 기준이 되었다. 이는 캐나다의 경우 개발원조의 주요 목표와 실제적인 수원국 선정을 통해 볼 때라도 ‘빈곤퇴치’라는 인도적 이념<sup>59)</sup>을 주요 목적으로 두고 있음에도 외교, 안보, 무역 등의 제반 문제와 연계하는 포괄적 틀을 가지고 있음을 알 수 있다.

## (2) 예산 및 분배 총괄시스템: ‘국제지원통합체계(IAE)’

‘국제지원통합체계(IAE, International Assistance Envelope)’는 1991년 설립된 캐나다 개발지원 예산 및 분배 총괄 기구이다. 국제지원통합체계는 2005년에 이르러 프레임워크를 재구성하여 예산의 예측가능성과 안정성을 추구하였다. 여기에서 관심있게 볼만 한 것은 국제지원통합체계가 국제개발청(CIDA) 외에도 외교통상부, 재무부 모두를 통합한 예산 운영 체계를 갖추고 있다는 것이다. 국제지원통합체계의 예산은 국제개발청, 외교통상부, 재무부

59) 2000년대 들어 MDG의 설정으로 빈곤 감소 및 인간 개발 등이 중요한 개발 이슈로 떠오르자 캐나다는 ‘사회 개발 우선순위: 실천을 위한 프레임워크(CIDA’s Socia Development Priorities: A Framework for Action)’와 ‘지속가능한 개발 전략(Sustainable Development Strategy)’ 등을 마련하여 빈곤 감소와 연관된 사회적 개발을 원조정책의 핵심 방향으로 삼았다. 또한 2005년 제정된 제정된 국제정책선언문(International Policy Statement)에서 2010년까지 지원할 25개 수원국 선정에서도 기아와 분쟁, 자연재해로 인해 인도적 긴급지원이 필요한 국가들이 주요 기준이 된 바 있다.; 1997년 한 조사에 의하면 캐나다인의 94%가 캐나다가 세계 평화와 인권을 위하여 노력하는 세계지도국으로 믿고 있는 것으로 나타나고 있다. 김의영, “시민사회와 글로벌 거버넌스 - 캐나다의 경험과 한국적 함의,” 『國際政治論叢』, 제45집 2호 (국제정치학회, 2005), p. 247.

모두에서 합동으로 관리하는 형태를 띠며, 이에 따라 자원 구성에 있어서도 2005년 재구성된 프레임워크에서 제시된 바에 의하면, 개발 외에도 국제금융 기구, 평화안보, 위기대응, 연구개발의 5개 재원으로 구성되고 있다. 이와 같이 개발지원을 평화안보, 위기 대응, 연구개발 등의 자원과 밀접한 연관성을 지니게 함으로써 정부 기관별 자원 배분의 우선순위 선정과 투명성, 통합적 관리 수준을 제고하고, 새로운 이니셔티브에 대한 유연한 대응을 가능케 하는 신축적 구조를 지향하고 있다.

**(3) 수원국 연구 및 개발지원 정책 수립 지원: 국제개발연구센터(IDRC)**

1970년에 캐나다 의회에 의해 설립된 국제개발연구센터(IDRC, International Development Research Center)는 개발원조에 대한 연구와 정부의 정책수립 및 실행 업무 지원을 병행하고 있다는 점에서 특징적이다. 연구에 있어서는 무엇보다 수원국에 대한 연구에 중점을 두어 개발원조의 실질적 문제 해결을 넘어 장기적 차원의 효율성·효과성 증진에 기여하고자 한다. 또한 국제개발청을 비롯해 국제지원과 관련된 외교통상부, 재무부 등의 정책 수립과 실행을 지원하는 역할을 한다는 점에서 복합적 기능을 수행하고 있다.

**라. 유·무상 원조의 통합 유형: 일본**

과거 일본의 개발원조체제는 유·무상 원조, 양자·다자간 원조체제가 분리되었을 뿐만 아니라 원조 관리 및 시행 기관의 분리, 원조 담당 부처가 다수 부처에 분산되어 있어 이들 업무의 조정과 협의가 개발원조 정책에 있어 중요 과제가 되어 왔다. 일본 정부는 2003년 ‘정부개발원조대강(ODA Charter)’의 개정으로 중장기 ODA 전략과 기획 및 시행 전반에 대한 개혁을 진행하면서 주요 개혁 방향으로 개발지원체제의 일원화를 지향하였다. 원조체제에 있어 정책 부문에서는 총리실 산하에 ‘해외경제협력회의’를 신설하고 외무성 내 ‘국제협력국’을 기존 부서의 통합 재편을 거쳐 신설함으로써 양자, 다자간 원조뿐만 아니라 원조정책 전반을 포괄적으로 다룰 수 있는 체제를 마련하였다. 또한 원조 시행에 있어서는 그간 일본국제협력은행(JBIC)<sup>60</sup>과 구 JICA에서 각기 유상원조와 무상원조 시행을 담당하던 것에서 신JICA의 발족으로

유·무상 원조를 통합 시행하게 되었다. 본 글에서는 최근 변화된 개발원조 정책 부문의 해외경제협력회의(Overseas Economic Cooperation Council)와 외무성 내 국제협력국(International Cooperation Bureau), 시행 부문의 신 JICA(Japan International Cooperation Agency)를 중심으로 변화의 과정과 현재를 살펴보고자한다.

(1) 개발원조 정책 부문: 통합적 조정 기구-‘해외경제협력회의(Overseas Economic Cooperation Council)’, 양자·다자간 원조정책 통합-외무성 국제협력국(International Cooperation Bureau)

2003년 ‘정부개발원조대강(ODA Charter)’ 개정을 통한 주요 개혁 중 하나가 관방장관 자문기구로 2005년 ‘해외경제협력에 관한 검토회’를 설치하는 것이었다. 본 검토회는 2005년 12월부터 2006년 2월까지의 회의 결과를 토대로 2006년 2월 28일 최종보고서를 발간하였다. 본 보고서의 제안을 통해 전략적 개발원조 추진과 집행을 위한 ‘해외경제협력회의(Overseas Economic Cooperation Council)’ 신설이 구상되었다. 즉, 개발원조 정책 부문에서 총리 주도의 ‘해외경제협력회의’의 설립으로 개발원조 정책 전반을 결정하고 주도하는 체제를 구축하게 된 것이다.

해외경제협력회의의 의장은 총리이며, 관방장관(Chief Cabinet Secretary)·외무장관(Minister for Foreign Affairs)·재무장관(Finance Minister)·경제산업장관(Minister of Economy, Trade and Industry)이 위원으로 참여하고 있다.<sup>61)</sup> 그 외에도 특정분야에 대한 논의가 필요 할 시 해당 시행기관장과 각료의 참여가 가능하다. 또한 전략적 운영을 위해 내각관방에 사무국을 설치하고 있다.

해외경제협력회의의 주요 업무는 ODA 전략 기틀(ODA 대강, 중장기정책, 국별·분야별 원조계획, G8 정상회담 등을 통해 일본이 추진하는 ODA 관련 이니셔티브 등), 주요 개도국에 대한 해외경제협력 방식(중점전략분야와의 관계, 국별·지역별 전략의 우선순위, 원조방법, OOF와의 연계, 민간자금의 활용 등), 특정 중요 프로젝트에 대한 해외경제협력의 방식, ODA 운영에

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

61) 자세한 내용은 MOFA: Japan's ODA White Paper 2008 "Japan's International Cooperation," p. 128; (<http://www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2008/part3-2-5.pdf>) 참조.

관한 중요사항(평가, NGO 등 국민참가, 현지 ODA 태스크포스 운영 등)<sup>62)</sup>에 대한 논의를 과제로 한다. 즉, 해외경제협력회의는 국가, 지역별 맞춤형 원조 우선 순위 및 계획 수립하는 등 안건을 발굴하고, 지원 규모를 비롯한 집행 관련 사항을 결정하며, 그 이후의 사후 평가 및 관리 등을 담당하고 이를 위해 관계 성·청의 역할 배분과 조정, NGO, 국민들의 참여를 유도하기 위한 업무를 포괄적으로 담당하고 있다.

해외경제협력회의는 2006년 5월 제 1차 회의를 개최한 이래 2009년 6월 2일 현재 22회까지<sup>63)</sup> 진행되었다. 회의의 주요 내용은 중동, 아프리카, 동남아·중앙아시아, 아프가니스탄 등 지역·국가별 경제협력 방안과 환경, 평화, 에너지, 교역 등 부문별 전략 구축, 원조 규모와 질적 향상을 위한 논의를 진행하는 것이다. 구체적인 회의 일정 및 주제는 다음 <표 III-2>와 같다.

<표 III-2> '해외경제협력회의' 회의 일정 및 주제

횟수	날짜	주제	횟수	날짜	주제
1	2006년 5월 8일	대외 경제 협력의 기본 원칙	12	2007년 12월 12일	중동과의 경제협력
2	2006년 6월 6일	중국과 이라크와의 경제협력	13	2008년 1월 30일	법률과 사법 시스템에 대한 개발 지원
3	2006년 8월 10일	천연 자원과 에너지, 교역 및 투자 분야에서의 대외경제협력	14	2008년 3월 6일	아프리카 (TICAD IV)
4	2006년 11월 9일	아시아 경제 협력	15	2008년 5월 1일	ODA의 규모와 질
5	2006년 12월 5일	인도와의 경제협력	16	2008년 5월 20일	ODA의 규모와 질
6	2007년 1월 24일	원조 규모와 질적 향상	17	2008년 11월 13일	국제정세와 대외경제협력
7	2007년 2월 28일	일본에 대한 이해 증진	18	2008년 12월 25일	동남아시아에 대한 경제협력

62) 김은지, 외, ODA 개혁의 주요 내용 및 평가, KIEP 세계경제초점, 2006년 5월 11일, p. 2.

63) <[http://www.kantei.go.jp/foreign/policy/index/kaigai/kaisai\\_e.html](http://www.kantei.go.jp/foreign/policy/index/kaigai/kaisai_e.html)>.

8	2007년 4월 10일	아프리카와의 경제 협력	19	2009년 1월 29일	아프가니스탄과 파키스탄과의 경제협력
9	2007년 5월 23일	환경 분야 대외경제협력	20	2009년 3월 5일	중앙아시아, 코카서스와의 경제협력
10	2007년 6월 28일	평화 분야의 대외 경제협력 구축	21	2009년 4월 22일	태평양 섬 국가 및 지역과의 경제협력
11	2007년 11월 1일	아프가니스탄과의 경제 협력	22	2009년 6월 2일	해외 경제 협력 전략

출처: 일본 총리실 홈페이지,  
 <[http://www.kantei.go.jp/foreign/policy/index/kaigai/kaisai\\_e.html](http://www.kantei.go.jp/foreign/policy/index/kaigai/kaisai_e.html)>.

해외경제협력회의와 더불어 개발원조 정책 부문의 체제 정비와 관련해 눈여겨 볼만한 것이 2006년 외무성 산하에 국제협력국(International Cooperation Bureau)을 설치한 것이다. 국제협력국은 국제사회협력부 내 개발관련부서와 경제협력국을 통합하여 설치한 것으로 기존의 다자·양자간 원조정책을 통합적으로 기획, 실행하는 기능을 강화한 것이다. 국제협력국은 ODA 정책 수립, 국제기구와의 경제협력(인간안보, 유엔을 비롯한 국제기구와의 사회 및 경제 관련 대외 정책, 환경과 기후 변화), 일본의 국익 증진을 위한 해외 투자, 국제 경제협력 관련 조사, 통계 자료 구축, JICA에 대한 감독, 인도적 지원과 재난 구호팀 파견 관련 법률 구현, 관련 NGO 지원 업무 등을 담당하고 있다. 이상의 업무를 담당하기 위해 국제협력국 산하에 원조 정책 및 관리, NGO 협력, 기후 변화, 인도적 지원과 긴급구호, 개발지원 정책 기획, 개발지원 정책 조정 등의 14개 부서를 두고 있다.<sup>64)</sup>

#### (2) 유·무상 원조시행이 통합된 신JICA(일본국제협력단, Japan International Cooperation Agency)

신JICA 체제로 개편되기 이전 일본의 개발지원에 있어 무상원조와 기술협력은 일본의 외무성(MOFA)의 관할 하에 일본국제협력단(JICA)이 집행하

64) 일본외무성 홈페이지 <<http://www.mofa.go.jp/about/hq/org.html>>의 내용을 참조.

였으며, 유상원조의 경우 재무성(METI)이 관할하고 일본국제협력은행(JBIC)이 집행하는 체계였다. 2008년 10월 신JICA로 유·무상 원조 실행 업무가 통합되기까지 JICA의 전신인 해외기술협력사업단(OCTA) 설립부터 개괄적 발전과정을 보면 다음과 같다.

기술협력을 위한 전문기관으로 JICA의 전신인 해외기술협력사업단(Overseas Technical Cooperation Agency; OCTA)이 설립된 것은 엔차관을 취급하는 OECF가 설립되기 한해 전인 1961년도였다. 일본이 1964년 OECD에 가입하면서 부터는 개발지원에 더욱 깊이 관여하기 시작한다. 기술협력사업과 더불어 무상원조를 더불어 담당하는 JICA가 설립된 것은 1974년이였다. JICA는 해외기술협력사업단의 업무를 중심으로 해외이주사업단이 통합된 것이며, 그 외에도 재단법인인 해외무역기술협회의 일부 기능이 흡수된 형태로 설립되었다. 여러 기관에 분산되어 있던 기술협력과 무상원조를 통합한 기구로 설립된 것이다. 그 후 2003년 10월에 이르러서는 비로서 독립적인 행정기관으로 분리되었다.

2003년 ODA 대강을 수정한 이후 2006년 5월에는 ODA 정책 논의를 위한 ‘해외경제협력회의’가 개최되면서 그 간 4성 체제하에서 분산된 개발지원체제에 의한 정책조정 어려움 타개하고 ‘일관성’ 있는 정책추진체계로의 변모가 모색되었다. 그 것이 바로 2008년 10월 1일 “독립행정법인국제협력기구(JICA)수정법률”(수정JICA법)이 시행되면서 신JICA로의 유·무상 원조 실행 업무의 통합이 이루어진 것이다. 엔 차관을 담당해온 일본 국제협력은행(Japan Bank for International Cooperation, JBIC)이 JICA로 흡수 통합되었으며, 무상원조의 경우 기존 16개 원조 관련 분야 가운데 6개를 제외한 무상 원조 업무가 JICA에 이관되었다. 유상원조를 담당하던 국제협력은행(JBIC)의 집행 업무 또한 신JICA에 통합되었다. 따라서 지금까지의 엔차관(JBIC), 기술협력사업(JICA와 13개 성청), 무상원조(외무성)에 산재된 유무상원조의 시행을 신JICA로 통합하여 일원화하게 된 것이다.

신JICA의 주무장관은 외무장관이며, 엔차관의 재무·회계 관할권은 외무장관과 재무장관에 공동으로 부여되어 있다. 신JICA의 인적 규모도 증가하게 되는데, 기존 10명의 임원에서 13명으로 3명이 추가되면서 업무의 포괄성 면에서나 인적 규모면에서나 위상이 제고되었다.

2008년 10월 1일 시행된 수정JICA법에는 JICA의 새로운 업무에 대해 다음 세 가지로 구분되어 추가·제시되고 있다. 첫째, 예산의 확보와 집행, 교육과 문화에 대한 구체적인 정책을 계획하고 추진한다는 것이다. 두 번째는 이러한 기능의 수행을 위해 신JICA가 국제협력은행(JBIC)로부터 유상자금협력 업무를, 외무성으로부터 무상자금협력 일부업무를 각각 승계하여 각기의 업무를 통합적으로 일원화한다는 것이다. 세 번째는 신JICA가 보다 효율적이고 전문적 기관으로 발돋움하려는 의지를 담은 것으로 개발지원 관련 인재와 전문성 제고와 관련된 내용으로 구성되어 있다. 신JICA의 내부 조직 개편에서 눈에여겨 볼만한 것은 평가실을 설치하여 원조 프로그램 전반에 대한 일원화된 평가체계를 구축하려한 것이다.<sup>65)</sup>

이상에서와 같이 신 JICA 발족으로 유·무상 원조 시행체제가 통합되었음에도 불구하고 여전히 재무성, 외무성, 경제산업성 등 기존 관련 부처와의 업무 협의체제는 그대로 유지되고 있어 일원화된 체제가 실질적인 효과를 발휘하기 위해 극복해야 할 과제가 아직까지 남아 있다는 것이다. 개발원조 관련 상·청과의 업무 협의 및 조정은 신JICA로의 개혁 이후에도 일본 개발원조체제가 안고 있는 과제이다.

### 3. 선진국 개발원조 체제의 법제화

#### 가. 선진국 개발원조 관련 법제의 현황

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

65) 구체적인 개편 내용과 조직 구조는 JICA 홈페이지,  
(<http://www.jica.go.jp/english/news/field/2008/pdf/081003.pdf>) 참조.

있어서 가장 본질적인 수단은 적절한 법적 또는 정책적 기초를 마련하는 것이다.

개발원조위원회 소속 국가들이 보유하고 있는 개발원조 관련 규범의 체계는 대체로 각 회원국의 법률문화를 반영하고 있다. 개괄적으로 보면 이들 국가 중 12개국<sup>66)</sup>이 광범위하고 상세한 성문법 규범을 통해 개발원조 프로그램의 시행을 규율하고 있다. 그리고 그 외의 다른 국가들은 특정한 대외원조 관련 법제를 가지고 있지는 않지만, 정부 또는 관련 법령이 위임한 권한에 근거해서 시행기관이 공포한 포괄적인 정책문서 또는 전략문서를 통해 대외원조를 시행하고 있다.<sup>66)</sup>

개발협력에 대한 국가적인 접근을 구체화하기 위한 정당성을 확인하기 위해 직접적인 성문법적 근거만을 마련하고 있는 국가는 캐나다,<sup>67)</sup> 이탈리아,<sup>68)</sup> 룩셈부르크,<sup>69)</sup> 스페인<sup>70)</sup> 등 4개국이다.<sup>71)</sup> 그리고 포괄적 정책선언(overall policy statement)을 근거로 개발협력을 시행하는 나라는 호주,<sup>72)</sup> 핀란드,<sup>73)</sup> 일본,<sup>74)</sup> 독일,<sup>75)</sup> 아일랜드,<sup>76)</sup> 네덜란드,<sup>77)</sup> 뉴질랜드,<sup>78)</sup> 노르웨이,<sup>79)</sup> 스웨덴,<sup>80)</sup> 프랑스<sup>81)</sup> 등 10개 회원국들이다.<sup>82)</sup> 이들 회원국들은 정부주도의

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

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

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

69) Development Co-operation Act(1996).

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

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

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

73) Government Resolution on Development Policy(2007).

74) Official Development Assistance Charter(2003).

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

76) White Paper on Irish Aid(2006).

77) Our Common Concern(2007).

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

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

80) Policy on Global Development(2003)

81) Politique française en faveur du développement, document de politique transversale, Projet de loi de finances pour 2008.

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

정책문서 및 전략계획 또는 의회예산법에 근거하여 공적개발원조 계획을 수립하고 개도국에 대한 대외원조 시스템을 운영하고 있다. 그리고 오스트리아,<sup>83)</sup> 그리스,<sup>84)</sup> 벨기에,<sup>85)</sup> 포르투갈,<sup>86)</sup> 덴마크,<sup>87)</sup> 스위스,<sup>88)</sup> 영국,<sup>89)</sup> 미국<sup>90)</sup> 등 8개국은 직접적인 성문법적 근거와 함께 포괄적 정책문서를 같이 보유하고 있는 국가들이다.<sup>91)</sup>

대외원조와 관련하여 직접적인 성문법 규범을 가지고 있는 다수의 개발원조위원회 회원국들은 일반법을 통하여 개발협력 프로그램의 주요 내용을 규정하는 한편, 일정한 범위 내에서 정부 및 대외원조의 책임 있는 기관에게 프로그램의 시행과 관련된 권한을 위임하고 있다. 예컨대 스페인의 국제개발협력법은<sup>92)</sup> 제1장에서 개발문제에 있어 국제적 협력에 대한 스페인의 정책목표를 정의하고 제2장에서 국제적 개발협력에 대한 스페인의 정책이 가지고 있는 계획, 실행수단, 형태 등을 규정하고 있다. 또한 제3장에서 국제개발협력을 기획하고 시행하는 국가기관을 설립하고 제4장에서 국제개발협력을 위한 자원문제, 제5장에서 개발협력 인력문제를 규율하고 있다. 그리고 제6장에서는 NGO 및 다른 시민사회 파트너들의 참여에 관한 규정들을 포함하고 있다. 동법은 스페인 국제개발청을 국제개발협력을 위한 국가기관으로 설립하고, 당해 기관의 역할과 책임, 목적과 기능, 관리기구 및 내부 기구조직,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

인적자원정책, 자산 및 재정문제 등과 관련된 내용을 정하는 당해 기관의 규칙을 국제개발협력법의 시행령으로서 승인하였다.<sup>93)</sup>

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

대부분의 개발원조위원회 회원 국가들은 직접적인 대외원조 관련 법령의 유무와 별개로, 자국 개발원조의 근본적인 목적과 구체적인 목표를 규정하는 포괄적 정책문서를 공표하고 있다. 포괄적 정책문서를 공표한 국가는 22개 국가 중 18개 국가에 달한다. 다만 정책문서에는 법적인 구속력이 부여되지 않기 때문에, 정책의 일관성을 유지하기 위해서는 개발이슈와 관련된 모든 분야의 행정책임자들이 합의절차에 참여하여야 한다. 특히, 독일의 경우 연방경제협력부(BMZ)를 공적원조의 근간으로 하여 다른 연방정부 부처, 지방정부, NGO 등 30개 이상의 개발원조 관련 기관이 존재하기 때문에 원조의 효율성을 높이기 위해 포괄적인 정책문서 형성과정에 있어 부처 간 합의가 매우 중요하다.

## 나. 선진국 개발원조 관련 법제의 형성과정

### (1) 미국

미국은 1961년 케네디 행정부가 대외원조의 효율화를 목적으로 기존의 법률들을 종합적으로 법제화한 대외원조법(Foreign Assistance Act)에 기초하여 개발지원을 시행하고 있다. 하지만 대외원조법은 이후 수많은 개정 법률들과 대외원조법에 영향을 미치는 법령의 제정에 의하여 매우 복잡하고 분권화된 형태로 운영되고 있다.

예컨대 대외원조법은 1969년 대외원조법 개정, 1975년 국제개발 및 식량지

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

원법, 1979년 국제안보지원법, 1981년 국제안보 및 개발협력법, 1991년 러시아자유화 및 신흥유라시아인 민주주의 그리고 시장개방지원법, 1998년 열대삼림보존법, 2000년 세계에이즈구제법, 2000년 기근방지 및 기아로부터의 자유증진법, 2005년 빈곤층을 위한 식수제공법 등 약 25개의 법령에 의하여 개정되었다. 그리고 국제금융공사법(International Finance Corporation Act), 국제개발협회법(International Development Association Act), 아시아개발은행법, 아프리카개발기금법, 아프리카개발은행법 등 다자간 개발은행 관련 법제와 평화를 위한 식량법, 평화사절단법, 이민자 및 난민지원법, 새천년도전법(MCA, Millenium Challenge Act of 2003)과 같은 관련 법제들에 의하여 시행상의 복잡성을 갖게 되었다.

이러한 법률의 변화과정을 보면, 1969년 대외원조법의 개정을 통해 범미사회개발 연구소를 설치하고, 서구세계 국가에서 자국의 잠재력을 개발할 수 있는 기회를 보장하며, 소득 있는 생산적 활동을 통하여 삶의 질을 제고할 수 있도록 지원하도록 하였다. 그리고 1975년 국제개발 및 식량지원법(International Development and Food Assistance Act)은<sup>94)</sup> 대외원조법에 대한 전반적인 개정을 통하여, 자연재해 및 사회구조적 재앙에 의해 야기된 인간의 고통을 완화하기 위한 지원과 이러한 고통을 겪는 사람들과 국가에 대한 재활과 복구지원을 하는 부분에 중점을 두었다.

1981년의 국제안보 및 개발협력법(International Security and Development Cooperation Act)은 평화협력단(Peace Corps)을 설치하는 규정을 두고 있으며, 대통령에게 개도국이 자국의 환경과 자연자원, 특히 열대우림을 보호하고 관리할 수 있도록 지원하는 내용을 포함하고 있다. 이 법은 1985년 다시 개정되었다. 그리고 1985년의 아프리카 기근구제 및 회복법(African Famine Relief and Recovery Act)은<sup>95)</sup> 대외원조법을 개정하여 대통령에게 아프리카 지역에서의 기근구제 및 회복 그리고 재활을 제공할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 동법에 의한 지원은 인도적 목적을 위한 것이어야 하며, 교부금 베이스로 제공된다. 동법에 의한 최빈곤층 지원프로젝트의 사례에는 농작물 재배를 위한 씨앗제공, 비료, 농약, 농기구 및 가축과 가축 보호를 위한 백신,

94) 동법은 재해지원법(Disaster Assistance Act)라고도 불린다.

95) Public Law 99-83, 99 Stat. 190.

담요, 의류 및 주거, 질병예방, 건강관리 및 식수 프로젝트 등이 포함되어 있다. 이러한 목적을 위해 조성된 기금은 원칙적으로 민간 및 자발적 지구와 국제기구의 사용에 배당된다.

또한 1989년 동구권국가 민주화지원법(Support for East European Democracy Act)은<sup>96)</sup> 대외원조법의 개정을 통하여 정치적 민주화와 경제적 다양성을 제도화하기 위한 실질적 조치를 채택한 동구권 국가들에 대한 지원을 위해 입법되었다. 이와 관련하여 1992년에는 러시아자유화 및 초창기 유라시아 민주주의 그리고 시장개방 지원법(Freedom for Russia and Emerging Eurasian Democracies and Open Market Support Act)을<sup>97)</sup> 제정하였다. 1998년에는 열대우림 보존법(Tropical Forest Conservation Act)과 국제종교자유법(International Religious Freedom Act)을 제정하였으며, 1999년에는 실크로드 전략법(Silk Road Strategy Act)을 제정하여 실크로드 지역에 있는 아르메니아, 아제르바이잔, 그루지야, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지크스탄, 투르크메니스탄 및 우즈베키스탄 지역에서의 미국의 외교정책을 지원하고 있다.

2000년에는 자립을 위한 영세기업 및 국제반부패법(Micro enterprise for Self-Reliance and International Anti-Corruption Act)을 제정하여 빈곤구제 전략에 있어서 핵심적인 구성요소가 영세기업으로 불리는 소기업의 지원에 있음을 밝히고 있다. 또한 2000년 기근예방 및 기아로부터의 자유 증진법(Famine Prevention and Freedom from Hunger Improvement Act)은<sup>98)</sup> 미국의 대학들이 가지고 있는 역량을 활용하여 식량안보, 보건, 농업생산성 증대, 무역확대 그리고 천연자원의 지속적 이용이라는 목적을 달성하고자 하고 있다. 2003년에는 공정한 통치, 사람에 대한 투자, 경제적인 자유라는 세 가지 기준을 설정하고 이를 충족하는 나라들을 선별하여 원조할 것을 내용으로 하는 새천년도전법(MCA)이 제정되었다. 이에 따라 2005년에는 새천년도전법의 이행을 위한 새천년도전공사(Millennium Challenge Corporation, MCC)가 설립되었다. 2005년의 개도국 고아 및 취약계층 어린이 지원법

96) Public Law 101-179, 103 Stat. 1298.

97) Public Law 102-511, 106 Stat. 3320.

98) Public Law 106-373, 114 Stat. 1427.

(Assistance for Orphans and Other Vulnerable Children in Developing Countries Act)은<sup>99)</sup> 개도국 내 고아 및 취약계층 어린이의 수요에 대응하기 위한 미국정부 최초의 입법이라는 측면에서 매우 중요한 법제이다. 동법은 취약계층 어린이의 식량 및 의약품에 대한 수요를 강조하고 있을 뿐만 아니라 미래에 있어 자신들의 사회에서 이들 어린이가 자신의 인생을 만들어 나갈 수 있도록 학비 면제와 기타 교육에 있어 장애를 제거하는 내용을 포함하고 있다.

## (2) 일본

일본의 경우 1992년 공표한 개발지원 헌장을 최근 개정하여 국제사회의 평화발전에 공헌하고 이를 바탕으로 일본의 안전과 번영에 이바지하는 것을 개발지원의 목적으로 명시하고 있다. 개발지원헌장의 발표는 경제적 이익 위주의 원조시행과 원조의 이념과 철학의 부재라는 비판을 반영하여 만들어진 것이다.

개발지원 헌장은 원조의 기본이념으로 인도주의, 상호의존 관계의 인식, 환경보전, 그리고 개도국의 자조노력을 강조하고 있으며, 특히 개도국의 자조노력에 대한 강조는 시혜적인 원조보다는 실질적인 개발지원을 추구하고 있음을 보여주는 것이다. 또한 원조의 기본원칙으로는 환경과 개발의 양립, 국제사회의 평화와 안정, 민주주의와 시장경제의 지원, 인권보장 등을 내세우고 있다. 1990년대 중반 이후 공적개발지원과 관련한 국내외 환경이 급변하고 장기간의 경제침체로 재정이 악화되자, 2003년 개발지원 헌장을 개정하여 개도국의 자조노력에 대한 지원, 인간안보중시, 공평성 확보, 일본의 경제발전경험 전수기회 확대 등을 포함하였다. 2008년 10월에는 공적개발원조와 관련하여 “독립행정법인 국제협력기구(JICA)수정법률”이 의회를 통과하여 시행됨으로써 “신JICA”가 발족되었다. 외무성의 경우 기존 16개 원조 관련 분야 가운데 6개를 제외한 무상 원조 업무가 JICA에 이관되었다.

99) Public Law 109-95, 119 Stat. 2111.

### (3) 덴마크 및 독일

덴마크는 1971년 개도국의 경제성장 노력지원 및 정치 사회적인 독립강화를 목적으로 국제개발협력법을 시행하였다. 동법에 따르면 개발협력장관은 5년 단위의 개발지원 예산계획을 매년 의회에 제출해야 한다. 이 예산계획에는 개도국에 지원되는 직접원조 뿐만 아니라 국제기구와 NGO에 제공되는 간접원조에 대한 예산안도 포함하도록 하고 있다. 동법은 또한 개도국에서의 경제발전을 촉진하고자 개도국 산업화기금(The Industrialization Fund for Developing Countries:IFU)을 설치하고 독립기관으로 존재하는 개도국 산업화기금은 개발협력장관이 임명하는 3년 임기의 임원들로 구성하도록 하고 있다. 1993년에는 왕령을 통하여 개발협력장관 관할 하에 이루어진 양자간 및 다자간 개도국원조는 외교부장관의 관할로 이양하는 결정을 채택한 바 있다. 현행법은 1998년에 공포된 법률이다.

독일은 정부부처, NGO, 학계, 산업계 등의 의견을 수렴하여 2001년 ‘빈곤 감소를 위한 행동강령 2015’(Program of Action 2015)를 결의하였다. 이는 세계화과정에서 선진국과 개도국의 불평등한 역학관계가 인류평화에 대한 위협요소이며 결과적으로 빈곤의 원인이라는 인식에서 출발하여 국제연합의 새천년개발계획(MDGs) 및 원조효과성에 관한 파리선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness)을 구체적으로 실행하기 위한 행동강령이다. 하지만 이는 법률이 아닌 개별정책 보고서라는데 특징이 있다. 독일은 공적개발지원을 통합된 법체계를 통하여 실시하지 않고 시대적 상황을 반영하는 ‘빈곤감소를 위한 행동강령 2015’을 통해서 지원 분야와 담당기관을 지정하고 있다.

## 다. 선진국 개발원조 관련 법제의 내용

### (1) 개발원조 관련 법제의 입법목적

#### (가) 미국

대외원조법의 입법목적은 첫째, 국제사회의 빈곤완화, 둘째, 개도국의 자립적(self-sustaining) 경제발전 촉진, 셋째, 개인적인 시민적 및 경제적 권리 장려, 넷째, 개도국을 국제경제체제에 통합, 다섯째, 부패와의 전쟁을 통한

곳 거버넌스의 제고와 투명성 및 책무성의 개선이다.<sup>100)</sup> 대외원조법의 제1부 (Part I)는 미국의 대외원조프로그램의 기본적 정책목표를 정하고 있다. 대외원조법에서 밝힌 정책목표는 미국의 다른 대외원조법제에도 동일하게 또는 변형된 형태로 반영되어 있다. 대외원조법 제1부의 정책목표는 다음과 같은 개도국의 개발수요의 해소에 맞추어져 있다.

첫째, 개도국의 기본적 인간수요(basic human needs)를 충족시키는 것이다.<sup>101)</sup> 이를 위해서 굶주림 및 영양부족에 대응하고, 농업생산성의 제고를 위한 노력을 하며, HIV/AIDS 등 각종 질병에 대응하기 위한 전반적인 보건 향상 조치들을 촉진하고 있다. 또한 깨끗한 물에 접근할 수 있도록 하고, 대출프로그램을 통해 기본적 주택수요에 대응할 수 있도록 하고 있다. 그 외에도 아동착취와 학대, 고문 그리고 인신매매와 같은 인권에 대한 중대한 침해로부터의 보호를 위한 노력을 포함한다.

둘째, 경제발전을 촉진하는 것이다.<sup>102)</sup> 이를 위해 도시민민의 자조능력을 높일 수 있도록 농업 등의 분야에서 협력을 발전시키고 경제개발을 위한 기술적 지원을 제공하며 미국의 민간 자본이 개도국의 경제사회 개발에 참여할 수 있도록 촉진하는 규정을 하고 있다. 초등 및 중등교육에서 기본적 문자 및 직업교육을 강조하고 여성을 국가경제에 통합시키고자 한다.

셋째, 환경을 보호하는 것이다.<sup>103)</sup> 이를 위해 개도국의 천연자원이 저하되는 것을 막고, 열대 숲의 보호, 멸종위기 종의 보호 등을 위한 노력을 포함한다.

기타 활동으로 인간이 초래한 자연재해에 대응하기 위한 인도적 지원을 제공하고,<sup>104)</sup> 곳 거버넌스와 민주주의를 촉진하며, 마약퇴치활동을 지원하는 것을 목적으로 하고 있다.

#### (나) 일본

일본의 경우 독립행정법인 국제협력기구법에 근거하여 국제협력기구(JICA)를 설립하였다. JICA는 개발도상에 있는 해외의 지역에 대한 기술

100) Foreign Assistance Act, Sec. 101.

101) Foreign Assistance Act, Secs. 103-4, Sec. 116, Sec. 135, Sec. 296, Sec. 502B.

102) Foreign Assistance Act, Sec. 106, Sec. 129, Secs. 223-227, Secs. 251-59, Sec. 481, Secs. 496-99.

103) Foreign Assistance Act, Secs. 117-19, Secs. 801-813.

104) Foreign Assistance Act, Secs. 494-495.

협력의 실시 및 무상의 자금공여에 의한 개발도상지역의 정부에 대한 국가의 협력을 수행 및 촉진하고 있다. 일본의 경우 대외원조의 대상을 국가로 한정하지 않고 해외의 ‘지역’으로 범위를 확대하여 비국가적 실체에 대한 지원의 가능성을 확보하고 있다. 또한 국제협력기구는 개발도상지역의 주민을 대상으로 하는 국민 등의 협력 활동의 촉진에 필요한 업무를 수행하며, 특히 중남미 지역 등에 이주한 자의 정착에 필요한 업무를 수행하고 있다. 또한 개발도상 지역 등에 있어서의 대규모 재해에 대한 긴급 원조의 실시에 필요한 업무를 수행함으로써 이러한 지역의 경제 및 사회의 발전 또는 부흥에 기여하여 국제 협력의 촉진에 이바지하도록 한다는 규정을 있다. 이는 다른 국가의 대외협력법 또는 정책과 대표적으로 차이를 보이는 입법목적이다.<sup>105)</sup>

#### (다) 덴마크 및 독일

덴마크의 개도국에 대한 공적개발지원 사업은 개도국의 정부 및 공공기관과의 협력을 통하여 개도국 정부 및 공공기관의 경제성장촉진을 목적으로 하는 노력을 지원하며, 이를 통해 국제연합(UN) 헌장의 목적과 원칙에 따른 사회적 진보와 정치적 독립을 확보하도록 기여하는데 목적을 두고 있다.<sup>106)</sup> 또한 개발협력이 경제 및 기술 분야뿐만 아니라 문화적 협력을 통하여 상호 이해와 ‘연대’(solidarity)를 증진해야 함을 명시하고 있는 것은 다른 국가의 개발협력법제와 다른 특이 사항이다.

독일의 경우 개발도상국의 경제개발 등 10대 우선 추진분야의 설정 및 분야별 주요과제를 명시하고 있다. 또한 빈곤완화를 주축으로 하지만 무역, 안보, 환경 등 다른 정책과의 일관성을 추구하며 위기조정, 평화적 분쟁해소, 인권에 기반을 둔 개발정책을 추진하고 있다.

105) 독립행정법민국제협력기구법, 제3조 4항.

106) Act on International Development Co-operation, Article 1.

## (2) 개발원조 기구의 조직 및 구성원의 책무

### (가) 미국

미국국제개발청(USAID)은 1961년 대외원조법이 의회를 통과하면서 설립된 이래 40년이 넘는 기간 동안 미국 대외원조정책을 주도적으로 이끌어왔다. 이 기관은 대외경제협력과 기술지원, 개발차관기금의 대출업무, 수출입은행의 지역대출기능을 일원화하기 위한 목적으로 설립되었으며 이를 계기로 군사원조 중심의 대외원조가 경제개발지원로 전환하게 되었다. 하지만 부시 전 대통령은 대외원조를 통한 정치적 영향력의 강화를 위해서 독립적으로 존재해왔던 미국국제개발청을 국무부 산하로 통합하도록 하였다. 2006년 시행된 미국국제개발청의 개혁은 대외원조에 있어 우선순위의 조정, 효율적인 원조를 위해 모든 보유자산에 대한 사용가능성확보, 원조정책을 관리하기 위한 디렉터의 임명이라는 세 가지의 정책방향을 제시하고 있다. 하지만 실제에 있어서는 미국국제개발청이 국무부 산하로 편입됨으로써 역동성을 잃어버리고 본래적으로 가지고 있었던 장점들을 활용하고 있지 못하다는 평가를 받고 있다. 원조를 수행할 수 있는 자원을 획득하기 위해서 미국국제개발청에 임무수행에 필요한 핵심적인 능력이 다시 부여되어야 하며 효율성의 극대화를 위해 기구 및 조직의 개편뿐만 아니라 절차상의 문제를 해결해야 한다.

USAID의 조직 구조는 USAID의 다섯 개 핵심가치인 성과관리, 고객지향, 팀워크와 참여, 역량강화 및 책무성, 그리고 다양성에 대한 가치부여를 반영하고 있으며 직접적으로 지원하고 있기도 하다.<sup>107)</sup> USAID의 기관으로서 행정관(A/AID)은 USAID의 구조변화에 대하여 책임을 지고 있다. 구조변화에는 사무국과 독립적 사무실간의 주요기능 이전과 행정관에 대하여 보고를 해야하는 기관의 설립과 폐지도 포함된다. 조사국장(Office of Inspector General:OIG)은 관리국, 인력개발국, 정책기획 및 정보관리부(M/HR/PPIM) 등과 협의하여 OIG 사무국의 기구변화에 대하여 기획하고 검토하며 승인한다.<sup>108)</sup> USAID의 해외 조직은 Category 1 내지 Category 5로 구분된다.

107) ADS Chapter 102, §102.3.1(02/24/2006 Revision)

108) ADS Chapter 102, §102.2(02/24/2006 Revision)

Category 1은 USAID의 양국간 원조국가의 임무를 담당하며, Category 2는 USAID 대표부의 역할을 한다. Category 3은 다국간 프로그램을 담당하고 Category 4는 개발원조, 협력 및 대표사무소 또는 인도지원조정관업무를 담당한다. Category 5는 조사관의 현장사무소이다.<sup>109)</sup>

(나) 일본

일본은 일본국제협력단(JICA)과 일본국제협력은행(JBIC)으로 나누어 시행하던 유상 및 무상원조를 2008년 이후 국제협력단에서 통합하여 운영하고 있다. 국제협력단은 임원으로서 이사장 및 감사 2명과 부이사장 1명 및 6명 이내의 이사를 두고 있다. 부이사장은 이사장이 정하는 바에 따라 기구를 대표해서 이사장을 보좌해 기구의 업무를 관리하며 이사는 이사장이 정하는 바에 따라 이사장과 부이사장을 보좌하여 기구의 업무를 관리한다. 이사장 및 부이사장의 임기는 4년으로 하고 이사 및 감사의 임기는 2년으로 하고 있다.<sup>110)</sup>

물품의 제조·판매 또는 공사의 청부를 업으로 하는 사람으로서 국제협력기구와 거래상 밀접한 이해관계를 가지는 사람 또는 이러한 사람이 법인일 때는 국제협력기구의 임원이어서는<sup>111)</sup> 안 된다. 국제협력기구의 임원 및 직원은 직무상 알게 된 비밀을 현직에서는 물론 그 직무를 떠나서도 누설해서는 안 된다는 기밀준수 의무를 부과하고 있다.<sup>112)</sup> 또한 국제협력기구의 임원 및 직원은 형법 기타 벌칙의 적용에 있어서는 법령에 의해 공무에 종사하는 직원으로 간주하여 그 책임을 엄격히 하고 있다.

(다) 덴마크 및 독일

국제개발지원의 선진국인 덴마크의 경우<sup>113)</sup> 개발협력부 장관에게 개도국 원조와 관련한 국제적 교섭에 있어 포괄적 권한을 부여하고 있다.<sup>114)</sup> 즉 개발

109) ADS Chapter 102, §102.3.1.2(02/24/2006 Revision)

110) 독립행정법인국제협력기구법, 제7조 내지 제10조.

111) 명칭을 불문하고 이와 동등 이상의 직권 또는 지배력을 가지는 사람을 포함한다. 동법 제10조 2항 단서.

112) 독립행정법인국제협력기구법, 제11조.

113) 덴마크는 해외원조의 절대규모는 작지만 GNI 대비 1% 이상의 원조를 실시하고 해외원조의 최우선 목표를 개발과 빈곤 감소에 두고 원조를 시행함으로써 개발지원에 있어 인도주의적 국제주의자 그리고 선도자로서 평가받고 있다. Carol Lancaster, *Foreign aid: diplomacy, development, domestic politics*, 2007, p. 191.

협력부 장관은 덴마크의 참여에 의한 협력 및 개도국에 대한 직접적 협력에 제공되는 원조, 그리고 국제기구를 통하여 제공되는 원조를 포함하는 덴마크의 공적 원조노력과 관련한 협력에 대하여 책임을 진다.

또한 개도국 산업화기금을 설치하고 개발협력부 장관이 지명하는 3년 임기의 이사들로 구성된 이사회가 이를 운영하고 있다. 개발협력부 장관은 이사회 중 의장과 부의장을 지명한다. 개도국 산업화기금의 일반업무는 개발협력부 장관에 의하여 지명되는 관리이사에 의하여 운영된다.<sup>115)</sup> 이외에도 개도국에 대한 지원을 효율적으로 수행하기 위하여 개발연구협의회를 설립하고 개발연구협의회의 구성원을 개발협력부 장관이 3년 임기로 지명하도록 하고 있다. 협의회의 권고에 따라 장관은 그 구성원 중에서 의장과 부의장을 지명한다. 또한 국제개발협력위원회를 설립하고 개발협력부 장관이 ‘국제개발협력위원회’의 구성원을 지명하고 있다. 위원회는 3년의 임기로 지명되는 9명 이내의 위원으로 구성된다. 장관은 위원회의 구성원 중에서 위원장과 부위원장을 지명하여야 하며, 위원회는 개발협력부 장관에게 부과된 업무의 이행과 관련하여 개발협력부 장관의 자문기구로서 활동하여야 한다.<sup>116)</sup>

덴마크의 대외원조관련 기관 중 가장 특이한 것은 국제개발협력협의회의이다. 개발협력부 장관은 국제개발협력위원회의 활동을 감시하고, 동 위원회의 보고서를 접수하며, 자문과 권고를 제공하는 책임을 지는 ‘국제개발협력협의회의’의 구성원을 지명한다. 동 협의회의 구성원은 3년 임기로 지명된 75명 이내의 의원으로 구성된다. 협의회의 구성원은 당국, 관계기관 기타 기구에 의하여 지명되고 개발지원문제에 대하여 특별한 관심을 가지고 있는 개인과 협의회의 일부를 구성하는 사업에 관한 특별한 전문적 기술 또는 경험을 가지고 있는 개인이다. 장관은 협의회의 구성원 중에서 협의회의 의장을 지명하여야 한다. 협의회는 그 구성원 중에서 2인의 부의장을 선출하여야 한다.<sup>117)</sup> 이 기관은 정부의 대외원조사업에 있어 유연성을 확보하고 대외원조에 관한 전문적 경험을 가지고 있는 민간의 협력을 극대화하기 위한 민주적

114) Act on International Development Co-operation, 3.

115) Id. 9 (4).

116) 위원회는 위원회의 활동에 관한 연례보고서를 장관에게 제출하여야 한다.

117) Act on International Development Co-operation, 16.

기구로서 의미를 갖는다.

독일의 경우 공적개발지원은 경제협력부(BMZ)가 총괄하도록 하고 있다. 경제협력부는 연방정부부처, 지방정부, NGO 등 30개 이상의 개발관련기관이 존재하는 매우 복잡한 분산된 원조체제를 가지고 있다. 따라서 경제협력부가 독일정부의 원조정책관련 기획 및 원조전략 수립 및 개발지원 사업의 감독, 평가 등의 업무를 관장하도록 하고 있는 것이다. 실제 경제협력부는 다자간 원조를 시행하며 양자간 원조의 경우에는 금융협력기관인 KfW와<sup>118)</sup> 기술협력기관인 GTZ이<sup>119)</sup> 각 분야의 업무를 수행하고 있다. 최근에는 활동주체 간 조정향상 및 시너지 효과의 창출 필요성이 제기되며 이들 두 기관을 통합하려는 시도가 이루어지고 있다. 이는 공동전략을 토대로 현지의 전문적 기술능력 공유를 적극적으로 활용하는 내용의 통합협력성명(Statement of Intensified Co-operation)을 채택하고 정보공유 및 공동관리에 대한 상호논의구조를 만들고자 하는 것이다. 궁극적으로는 ZfW와 GTZ 기관의 분리가 효과적 원조정책의 수행에 있어 방해가 되지 않도록 상호보완성을 증진시키며 통합하는 것에 대한 대안을 고려하고 있다.

### (3) 개발원조 사업의 내용과 재원

#### (가) 미국

미국 대외원조법의 제2부는 세계 각국의 갈등해소와 평화 및 정치적 안정성을 조장함으로써 세계안보를 확보하는데 초점이 놓여져 있다. 제2부는 미국의 정책이 국제연합(UN), 나토(NATO), 그리고 미주기구(OAS)를 통한 세계 평화와 안보의 달성임을 다시 한번 확인하고 있다. 이를 위해 제2부는 대통령에게 매우 분명한 조건하에 우호적인 국가들과 국제기구에 국제적 안보지원(security assistance)을 제공할 수 있는 권한을 부여하고 있다.<sup>120)</sup>

118) KfW(Kreditanstalt für Wiederaufbau)는 양자간 원조의 금융협력을 위한 전문기관으로 1960년에 설립되었으며 전통적으로 인프라구축 프로젝트를 위한 유상원조 지원에 주력했으나 무상원조를 늘리고 있는 추세이다. 2006~2007년도에는 3억 유로의 예산이 배정되었다.

119) GTZ(German Agency for Technical Cooperation)은 양자간 원조의 기술협력을 위한 전문성을 가진 정부기관으로서 1975년에 설립되었다. 동 기구는 공적개발지원과 관련된 전문자문단 파견, 기술교육, 시설 및 물자 공여 등을 포함하며 2004년에는 11억 유로에 이르는 계약을 체결한 바 있다.

120) 이러한 조건 중에 하나는 수원국이 중대한 인권위반의 형태, 특히 종교의 자유에 대한 침해와 연계되어 있

안보지원에는 무기 및 전술을 포함하는 군사지원, 군사교육 및 훈련, 평화유지활동, 대테러활동지원, 핵 및 생화학 무기의 확산 방지교육을 포함하는 확산금지지원 등이 포함되어 있다. 하지만 제2부의 규정들은 국제안보환경의 변화에 따라 대체로 실효성을 잃어버린 상태이며 안보지원을 위한 예산도 배정되지 않고 있다.

제3부의 규정은 크게 미국기업의 이익증진, 대외원조법에 따른 지원제공의 권한 제한, 그리고 대외원조법에 따른 정책이행의 행정절차로 나눌 수 있다. 국제무역 및 민간투자과 관련하여 제3부는 미국의 민간기업, 특히 중소기업이 대외무역법에 따른 프로그램에의 참여와 대외무역 및 투자, 아이디어와 기술정보의 교환을 통해 개도국의 경제 강화에 기여할 것을 권장하고 있다.<sup>121)</sup> 제3부는 당해 분야에서 제시된 정책의 수행을 목적으로 대외원조문제에 대한 국제민간투자자문위원회(International Private Investment Advisory Council on Foreign Aid)의 설치를 규정하고 있다. 대외지원의 금지와 관련하여 제3부는 대외원조법에 따른 지원의 이득가능성을 제한하거나 금지하는 긴 목록을 포함하고 있다. 이 목록에는 쿠바와 북한 그리고 중국을 포함하는 공산주의국가, 미국시민이나 기업의 재산에 대한 부적절한 수용을 한 정부, 자국 내에서 미국인의 재산에 대하여 행하여진 폭력행위에 대하여 적절한 조치를 하지 않거나 못한 국가, 대외원조법에 의하여 이루어진 금융용자의 원금과 이자에 대하여 상환을 하지 못한 국가, 반복적으로 국제테러리즘을 지원하는 정부 등이 포함되어 있다. 행정절차와 관련하여 대외원조법의 여러 조항에 따라 이용가능한 자금의 통합과 이전, 구매 및 계약절차, 대외무역법에 따른 의무의 이행을 위한 외국통화의 이용, 시스템분석과 전자정보처리, 비용편익분석 그리고 미국의 대외원조자금을 보다 효율적으로 사용하기 위한 모니터링정보와 같은 선진적 관리기법을 이용한 관시시스템의 개발 등이 규정되어 있다.

제4부는 채무감축, 투자개혁, 환경의 공동체에 기초한 보존 및 지속가능한 이용, 아동의 생존 및 개발의 상호작용을 통해 시장지향적인 개혁과 경제성장을 통하여 라틴아메리카 및 카리브지역의 주민의 삶의 질을 개선하기 위한

여야 한다는 것이다. Foreign Assistance Act, Sec. 502B.

121) Foreign Assistance Act, Secs. 601-02.

지원을 규정하고 있다.<sup>122)</sup> 제4부의 주된 지원체제는 채무감축 프로그램과 아메리카 펀드의 설치에 놓여져 있다.

제5부는 “1998년 열대우림보존법(Tropical Forest Conservation Act of 1998)”으로<sup>123)</sup> 알려져 있으며, 평화를 위한 식량법(Food for Peace Act)에 따라 제공되는 신용을 포함하여 열대우림이 존재하는 국가들에 대한 채무경감을 통하여 열대우림에 대한 보호를 확대하는데 중점을 두고 있다.

#### (나) 일본

국제협력기구가 설립목적의 달성을 위하여 수행하는 업무는 크게 기술협력과 무상자금협력, 개도국 주민 및 자국의 이주자를 위한 사업 등으로 나눌 수 있다.

기술협력사업은 ① 개발도상지역으로부터의 기술연수생에 대하여 연수를 실시하고 또한 이러한 기술연수생을 위한 연수시설 및 숙박시설을 설치하고 및 운영하는 것, ② 개발도상 지역에 대한 기술 협력이기 때문에 인원을 파견하는 것, ③ 구두로 언급한 업무와 관련되는 기술협력 기타 개발도상지역에 대한 기술협력을 위한 기자재를 공여하는 것, ④ 개발도상지역에 설치되는 기술협력센터에 필요한 인원의 파견, 기계 설비의 조달 등 그 설치 및 운영에 필요한 업무를 실시하는 것, ⑤ 개발도상지역에 있어서의 공적인 개발계획에 관련하여 기초적 조사를 실시하는 것 등을 포함한다.<sup>124)</sup>

무상자금협력은 ① 조약 기타 국제적 약속에 근거하는 기술 협력을 위한 선박을 포함한 시설의 정비를<sup>125)</sup> 목적으로 행해지는 무상자금협력과 관련되는 계약의 체결에 관하여 조사, 알선, 연락 기타 필요한 업무를 실시하는 것, ② 조약 기타 국제적 약속에 근거한 기술 협력에 밀접한 관련성을 가지는 사업을 위한 시설의 정비를 목적으로 행해지는 무상자금협력과 관련되는 계약의 체결에 관하여 조사, 알선, 연락 기타 필요한 업무를 실시하는 것, ③ 조약 기타 국제적 약속에 근거하는 기술 협력에 밀접한 관련성을 가지는

122) Foreign Assistance Act, Secs. 701-10.

123) Foreign Assistance Act, Secs. 801-13.

124) 독립행정법인국제협력기구법, 제13조 1항.

125) 해당 시설의 유지 및 운영에 필요한 설비 및 자재의 조달을 포함한다.

것으로서 의무대신이 지정하는 무상자금협력과 관련되는 계약의 체결에 관하여 조사, 알선, 연락 기타 필요한 업무를 실시하는 것, ④ 이에 따른 계약의 실시 상황에 관하여 필요한 조사를 실시하는 것을 포함한다.<sup>126)</sup>

개도국 주민 및 자국의 이주자를 위한 사업은 일반국민, 민법상 법인, 특정 비영리활동촉진법의 특정 비영리 활동법인, 기타 민간단체 등의 봉사활동 또는 지방공공단체 또는 대학의 활동으로 개발도상지역의 주민을 대상으로 한다. 이 사업은 해당 개발도상지역의 경제 및 사회의 발전 또는 부흥에 협력하는 것을 목적으로 하는 활동을 촉진하고 또한 조장하기 위한 사업으로 ① 개발도상지역의 주민과 일체가 되어 실시하는 국민 등의 협력 활동을 하고자 하는 개인의 모집, 전형 및 훈련을 실시하며 또한 그 훈련을 위한 시설을 설치하고 또한 운영하는 것, ② 조약 기타 국제적 약속에 근거하여 이의 전형 및 훈련을 받은 사람을 개발도상지역에 파견하는 것, ③ 국민 등의 협력 활동을 하고자 하는 사람으로부터의 제안과 관련되는 사업으로 개발도상지역으로부터의 기술 연수생에 대한 기술의 연수 및 기술협력을 위한 인원의 파견, 그리고 기술협력을 위한 기재의 공여, 그리고 국민 등의 협력 활동에 관하여 지식을 보급하고 국민의 이해를 증진하는 것을 포함한다.<sup>127)</sup>

또한 대외개발지원과 성격이 상이한 이주자에 대한 원조 및 지도 등을 위한 업무로서 ① 해외 이주에 관하여 조사 및 지식의 보급, ② 해외에 있는 이주자의 사업, 직업 기타 이주자의 생활일반에 관하여 상담에 응하고 지도 실시, ③ 해외에 있는 이주자의 정착을 위해서 필요한 복지 시설의 정비, 기타의 원조 실시 등을 국제협력기구법에 포함하고 있음은 이미 지적한 바와 같다.

국제협력사업에 있어 재원은 국제협력기구의 자본금 형태로 정부가 출자한 금액이 기초가 되며, 정부가 필요하다고 인정되는 경우에 예산으로 정하는 금액의 범위 내에서 기구에 추가해 출자할 수 있다. 정부의 출자가 있는 경우 그 출자액에 의하여 국제협력기구의 자본금이 증가하게 된다.<sup>128)</sup>

그 외에도 개발도상지역 등에 있어서의 대규모 재해에 대한 국제긴급원조

126) 독립행정법민국제협력기구법, 제13조 2항.

127) 위의 법, 제13조 4항.

128) 위의 법, 제5조.

활동 기타 긴급 원조를 위한 기자재 및 기타의 물자를 비축하여 공여 및 해외개발지원 업무의 수행에 필요한 인원을 양성하고 확보하기 위한 활동 및 그에 부대하는 사업, 국제긴급원조의 파견에 관한 법률에 근거하여 국제 긴급원조대 파견, 국제긴급원조활동에 필요한 기자재 및 그 외의 물자의 조달, 수송의 준비 등을 규정하고 있다.<sup>129)</sup>

(다) 덴마크 및 독일

덴마크는 대외개발지원을 기술원조, 재정원조, 그리고 개도국 산업화기금에 의한 원조 등으로 나누어 수행하고 있다.

기술원조는 개발협력부 장관이 공동 프로젝트 및 기타 개발 지향적 사업에 대하여 자원봉사자를 포함하는 지원활동가의 모집, 훈련 및 배치와 교육보조금의 지원을 통한 이행 또는 지원의 방법으로 개도국과의 기술협력관계를 수행하고 있다. 이에 따른 협력은 개도국 정부와의 직접적 협력으로 이루어지거나 개도국 정부의 승인 하에 국제기구 또는 비정부 기구를 통하여 이루어질 수 있다.<sup>130)</sup>

재정원조는 개발협력부 장관이 다음의 형식에 의한 재정지원을 통하여 수행한다. 즉 ① 주식의 취득, 보증 제공, 기금참여, 또는 기타 유사한 방법으로 개도국에 있어 경제개발을 촉진하는 목적을 가지고 있는 금융기관에 대한 지원, ② 자국의 경제적 및 사회적 개발을 위하여 물품 지원을 요구하는 개도국에 대한 물품제공, ③ 개도국 내에 있는 교육, 보건, 연구, 사회 및 문화적 기관에 대한 보조금 등의 형식에 의한 재정지원을 한다. 또한 개발협력부 장관은 개도국에 있어 산업 확대를 촉진하고 개도국의 수출 수입을 증진하거나 감소되는 수출 수입의 효과를 완화하고자하는 목적을 가지고 있는 무역행위에 대하여 재정적 지원을 부여할 수 있으며, 연간 25억 덴마크 크로네의 범위 내에서 덴마크의 국내기업이 개도국에 대한 신규 직접투자과 관련하여 발생하는 손실 및 그에 상응하는 대출금에 대하여 보증을 할 수 있다.<sup>131)</sup>

개도국 산업화기금은 덴마크의 무역 및 산업과 협력하여 개도국에 대한

129) 위의 법, 제13조 5항 내지 6항.

130) Act on International Development Co-operation, p. 4.

131) *Ibid.*, pp. 5~8.

투자를 촉진하기 위한 것이다. 개도국 산업화기금은 주식의 매수청구, 투자 옵션 및 기타 기업활동에 대한 분석 기금형성 등 개도국에 대한 덴마크의 투자에 대한 지원을 제공하며, 개도국의 문제 및 국제적 개발협력에 있어 덴마크참여의 중요성에 관한 인식을 확산하고 이해를 얻기 위하여 개발협력부 장관은 당해 활동에 대한 정부보조금을 이행하거나 제공한다.<sup>132)</sup>

그 외에도 원조협력의 일부가 아닌 개도국과의 문화적 상호협력사업은 효력이 있는 문화협정 또는 유사한 협정의 기초 위에서 문화부 장관 및 교육부장관이 외무부 장관과 협의하여 관장한다.

개발지원을 위한 재원과 관련하여 덴마크의 개발협력부 장관은 차년도 1월 1일에 시작되는 5개년 원조협력비용을 포함하는 예산안을 1년에 1회 의회에 제출한다. 정부는 개도국 산업화기금의 활동에 보조금을 지급할 수 있으며, 개도국 산업화기금은 그 행정비용을 자체의 기금에서 충당하여야 한다. 또한 개발연구를 위한 연구협의회(Research Council)의 권고에 따라 개발협력부장관은 개발연구를 위한 보조금을 제공할 수 있다.

독일의 경우 공공 및 민간 파트너십(Public Private Partnership: PPP)을 통해 양국 간 민간부문의 중장기협력 관계증진을 제고시키는 동시에 민간부문으로부터의 공적개발지원 재원을 보충하고 있다. 또한 양자 간 원조에 있어서 원조국은 ODA의 20% 이상, 수원국은 자국 예산의 20% 이상을 인간의 기본적 수요(BHN)충족을 위한 사회 인프라에 투입할 것을 추진하고 있다.

#### (4) NGO와의 관계

##### (가) 미국

USAID는 시민사회의 참여가 지속적인 발전에 있어 핵심적인 동인(driving forces) 중의 하나라는 사실을 인정하고 있다. 이에 따라 USAID는 새로운 파트너십전략(New Partnerships Initiative:NPI)를 채택하고 지역 NGO들의 개발과정에서의 참여를 지원하고자 하고 있다. NPI가 NGO의 역량을 강화하고자 하는 목적은 지속적인 개발을 촉진할 수 있는 대규모의 그리

132) *ibid.*, p. 9.

고 다양한 지역 NGO 공동체를 형성하고자 하는데 있다. 또한 NGO의 역량강화를 위한 모든 프로그램이 가지고 있는 핵심적인 두 가지 목표는 NGO의 참여를 지지하는 환경 및 NGO사회의 활성화를 달성하는 것이다. USAID는 NGO가 더욱 영향력 있고 자가 충족적인 행위자가 되도록 수원국 국내법제의 개혁노력에 참여하는 것을 지지한다. USAID는 NGO를 회의와 컨퍼런스 그리고 세미나 등에 참여시키고, 프로젝트 또는 프로그램 디자인 위원회, USAID 재원조달의 활동이행 등에 NGO를 참여시킴으로서 의도적으로 그리고 적극적으로 정부가 NGO를 신뢰하고 협력하도록 장려하고 있다. USAID는 가능한 경우에는 반드시 다양한 개발 분야에 있어 각종 프로젝트와 프로그램에 지역의 NGO 참여가 허용될 수 있도록 자원과 제도적 구조를 제공하여야 한다. 또한 USAID는 수원국과의 모든 정책대화 및 다른 개발정책 결정 과정에 있어 적절한 NGO들을 포함하여야 한다.

#### (나) 일본

일본의 국제협력기구법은 일본 내 국제개발NGO와 정부의 관계와 관련하여 보조금에 관한 준용규정을 두고 있을 뿐이지만 정책현장의 성격을 가지고 있는 정부개발지원대강에서는 상세히 밝히고 있다.<sup>133)</sup> 현재 국제협력 활동을 하고 있는 일본의 NGO는 전국에 400개 이상 존재하고 있다. 일본의 국제협력 NGO는 1960년대부터 서서히 탄생하여 70년대 후반에서 80년대 초에 걸친 인도차이나 난민에 대한 지원을 계기로 그 활동이 활발해져, 단체수도 비약적으로 증가했다. 또한 근래에는 코소보나 아프가니스탄에 있어서의 난민·피난민에 대한 지원 활동이 국제적인 주목을 끄는 등 착실한 성장을 이루고 있다.

이러한 국제 협력 NGO의 활동에 대한 일본정부의 인식은 매우 긍정적이다. 즉 NGO에 의한 국제 협력 활동은 개발도상국의 지역사회 및 주민에게 밀착한 풀뿌리 차원의 꼼꼼한 원조나 긴급인도지원으로 신속하고 유연한 대응이 가능하다는 근거에서 국제사회에 대해 지극히 중요한 역할을 하고 있음을 인정한다. 이에 따라 일본정부는 ODA에 대한 국민의 이해와 지원을

133) 정부개발지원대강(현장)은 국내의 NGO, 대학, 지방공공단체, 경제 단체, 노동 단체 등의 관계자가 ODA에 참가하여 그 기술이나 경험을 살릴 수 있도록 제후를 강화해야 함을 명시적으로 규정하고 있다. 정부개발 지원대강, Ⅲ.1.(6) 내외의 원조 관계자와의 제휴,平成 15년(2003) 8월 29일 각의결정.

연는데 있어서 국민의 폭넓은 층이 국제 협력에 참가하는 ‘국민참가형원조’의 추진이 중요하다는 판단에서 국민참가형 원조의 중심이 되는 NGO와의 파트너십을 강화하는데 중점을 두고 있다.

일본에서 정부와 NGO와의 협력은 ODA의 정책 입안이나 사업의 실시에 해당 NGO의 인재나 기술 노하우를 활용하는 ‘제휴’와 NGO에 의한 국제협력 활동에 대한 자금협력을 중심으로 한 ‘지원’의 두 가지 측면에서 이루어지고 있다. 일본정부는 이를 충실하게 수행해 가기 위해서 NGO와 정부의 ‘대화’의 강화가 불가결하다는 인식을 하고 있다.

일본정부가 추진하는 NGO와의 파트너십의 구체적인 예로서 「외무성·NGO 공동평가」를 들 수 있다. 이는 NGO 관계자와 외무성 관계자가 공동으로 원조활동을 평가함으로써, 상호 이해를 제고하고 향후의 협력·제휴의 방향성을 모색하기 위한 방법으로 1997년도부터 실시되고 있다. 또한 2000년도에는 긴급인도지원 활동에 대하여 NGO, 경제계 및 정부가 제휴·협력해 보다 효율적이고 신속한 원조를 행하기 위한 시스템으로서 「재팬·플랫폼」이 설립되었다. 이 정책도 정부와 NGO와의 제휴의 좋은 예라고 할 수 있다. NGO의 원조 활동에 대한 지원으로는 1989년도에 「NGO 사업 보조금」 및 「풀뿌리 무상자금협력」이 창설되어 지금까지 NGO 지원책의 중심을 담당해 왔다. 2002년도에는 풀뿌리 무상자금협력 중 일본의 NGO를 대상으로 하는 부분과 일본의 NGO가 실시하는 긴급인도지원활동을 지원하는 「NGO 긴급활동지원 무상자금협력」을 정리하여 통합한 「일본 NGO지원 무상자금 협력」이 설치되었다. 또 종래의 JICA 위탁 사업 중 개발 파트너 사업이나 소규모 파트너 사업 등을 정리하여 통합한 「풀뿌리 기술 협력」이 창설되어 일본의 NGO에 대한 지원이 강화되었다.

하지만 NGO의 개발협력 활동이 확대되는 한편으로, 조직이나 실시 체제가 이를 따라 잡지 못하는 NGO도 적지 않기 때문에, 1999년도에 「NGO 활동 환경 정비지원사업」을 도입하여 「NGO 상담원」, 「NGO 연구회」, 「NGO 전문조사원」, 「해외 NGO등과의 공동 세미나」 등 NGO의 조직 강화로 연결되는 지원을 하고 있다. 이러한 제휴 및 지원을 효과적으로 진행하기 위해 일본정부는 ODA에 관한 시책이나 사업 측면을 중심으로 NGO와의 대화강화를 위해 노력하고 있다.<sup>134)</sup>

(다) 덴마크 및 독일

덴마크는 개발협력부 장관으로 하여금 원조협력비용을 포함하는 예산안을 1년에 1회 의회에 제출하도록 하고, 당해 예산안에 개도국에 대한 직접적 협력을 위한 예산과 국제기구 및 비정부 기구(NGOs)를 통한 간접적 협력을 위한 예산을 포함시키도록 함으로써<sup>135)</sup> 국제개발협력에 있어 NGO의 활동에 대한 정부의 지원을 법제화하고 있다.

독일의 경우 빈곤감축을 위하여 양자간 협력 이외에도 2015년까지 절대빈곤층을 절반 이하로 줄이자는 MDGs에 동참하고자 하는 유럽연합(EU) 및 국제연합(UN) 산하의 기관을 포함한 여러 국제기구들과 협력관계를 수립하며 정책일관성을 유지하고자 하고 있다. 또한 공공 및 민간기관 파트너십(PPP)을 적극적으로 활용하여 알바니아의 수자원관리사업, 쿠바의 유기농농장사업, 아마존 지역에서의 석유사업 등을 지원하고 있다. 그 외에도 해외직접투자를 통해 현지 빈곤층의 고용창출효과를 달성하고 민간부문의 금융 및 기술적 지원을 추진하고 있다. 독일 정부는 자국내 국제협력에 대한 여론의 지지를 확보하기 위해 NGO의 교육사업을 포함한 다양한 활동을 지원하고 있다.

#### 4. 선진국 개발원조 체제의 시사점

##### 가. 선진국 개발원조 체제 발전과정의 시사점

###### (1) 개발원조 체제의 일원화

선진국의 경우 개발원조 업무가 다수의 부처에 분산된 경우 이를 통합시키기 위한 ‘원조의 일원화’를 꾀하고 있다. 독일도 한국과 마찬가지로 다수의 부처가 개발지원 업무에 참여하고 있다는 점에서 공통점을 지닌다. 그러나 독립된 연방부처로서 국제협력개발부를 두고 있으면서 정부부처와 의회, 민간을 아우르는 포괄적 일원화를 도모하고 있다는 점에서 우리의 개발원조

134) 구체적으로는 「NGO·외무성 정기협의회」, 해외에 있어서의 「ODA 대사관(일본 대사관과 재류국내 일본 NGO 등과의 정기 협의회), 「NGO·JICA 협의회」, 「NGO·JBIC 협의회」, 인구·에이즈, 감염증 분야에 대해 의견을 교환하는 「GII/IDI에 관한 외무성과 NGO와의 간담회」등을 통해서 정부와는 다른 시점이나 노하우를 가지는 NGO와의 대화를 심화하고 있다.

135) Act on International Development Co-operation, 2.

체제와 차이를 보인다. 즉, 독일은 1961년 독립된 연방정부부처로서 개발원조의 정책 조정과 정책 방향 등을 결정, 실행하는 경제협력개발부(BMZ)를 설립하여 단계적으로 정부부처와 민간, 의회 등의 연계를 강화하고 정부 부처간 업무 조정이 가능하도록 권한 및 위상을 확대해 나갔다. 캐나다의 경우 예산 및 분배 총괄시스템인 ‘국제지원통합체계(IAE)’를 두고 있어 국제개발청, 외교통상부, 재무부 모두의 국제 지원 예산이 함께 운영되는 체계를 가지고 있어 업무의 통합적 관리 수준 향상을 도모하고 있다.

우리나라의 경우 개발원조를 담당하는 부처가 분산되어 있어 개발원조의 목적에 일관성을 기하기가 어려울 뿐만 아니라 유·무상원조를 통합하기 위한 국제개발협력위원회의 위상이나 권한이 실질적으로 발휘되기에 한계를 갖고 있다. 따라서 개발원조에 대한 지지를 정부 조직 내에서 구축하는데 한계가 될 수 있다. 개발원조에 대한 지지가 정부 조직 내에서부터 확고하지 못하다는 것은 개발원조에 대한 국민적 지지 기반을 넓혀 나갈 수 있는 중요한 동력의 약화를 의미하는 것이기도 하다. 이와 같은 정부 조직 내의 개발지원에 대한 확고한 신념과 의지가 구축되지 않고서는 정치적 힘의 구도가 바뀔 경우 그에 좌우될 가능성마저 커진다.

## (2) 개발원조와 안보·외교·통상 등의 포괄적 접근

개발원조는 단순히 경제·사회적 지원으로 그치는 것이 아니라 안보, 지구적 평화, 외교·통상 등과 연계하는 포괄적 접근이 이루어지고 있었다. 독일의 경제협력개발부(BMZ)는 1998년 12월 16일 이래 긴급 안보협의체인 연방안보이사회에 일원으로 참여하면서 개발지원과 국가 안보문제를 연계하였으며, 이와 같은 안보와 개발원조의 연계는 2001년 9·11테러 이후 필요성이 증폭되었다. 안보 문제 외에도 세계의 정치·경제·사회적 구조의 평화 추구를 위한 개발지원과의 연계가 한층 강화되는 양상이다. 캐나다의 경우 2005년도에 ‘국제지원통합체계(IAE)’의 프레임워크를 재구성하였는바, 본 프레임워크에서는 개발원조의 5개 재원을 개발 외에도 국제금융기구, 평화안보, 위기 대응, 연구개발로 구성하여 평화안보, 위기대응 문제 등과 개발지원의 연계 구도를 표명한 바 있다. 일본의 경우 2003년 개정된 ODA 현장에서 그 목적을 “국제 사회의 평화와 개발에 기여하며 그 결과 일본의 안보와 번영을 추구하

는 것”으로 밝히고 있어 개발원조를 통해 지구적 평화와 안보와 긴밀한 연계를 추진할 것임을 표명한 바 있다.

### (3) 개발원조에 대한 연구 및 평가의 강화

선진국 개발원조 체제는 개발원조를 관련한 전반적 연구 및 평가 기능의 강화가 이루어지고 있다. 1970년도에 설립된 캐나다의 국제개발연구센터(IDRC)는 특히 수원국에 대한 연구에 집중하고 있다는 점에서 우리에게 시사점을 준다. 이와 같은 수원국에 대한 연구를 통해 개발원조의 효율성과 효과성 제고를 위한 실질적이고도 장기적 안목의 해결책 제시를 도모하고 있다. 개발원조의 확대 발전을 위해서는 국민의 지지가 중요한 기반이 된다. 이점에서 특히 일본의 경우 ‘평가와 개선’작업을 정기적으로 실시하는 것을 통해 일본 국민의 지지 기반을 넓혀 나가겠다는 의지를 담고 있다. 일본은 JICA 평가체제를 재확립하고 국제기구를 활용한 평가기반을 확립하여 개발원조 과정에서 부정행위에 대한 조치의 가이드라인을 규정하는 등 평가체제 전반을 신JICA에서 담당하도록 하였다.

### (4) 원조 이념의 ‘계몽적 국익(enlightened national interests)’화

선진 공여국이 될 수 있는 판단 기준 가운데 하나가 바로 원조 이념의 현대성이다. 원조이념의 현대성은 국제사회의 변화에 따라 해당 시기에 세계적으로 추구하는 보편적 가치에 조응하는 원조이념을 제도적으로 명시화하고 실질적으로 추구하는 것을 뜻한다. 원조이념의 현대성을 어느 정도 구축하고 있는가 하는 것이 선진 공여국으로서 평가되는 준거가 될 뿐만 아니라 원조 집행 과정에서 수원국의 적극적 참여를 이끌어 내어 원조의 효율성과 효과성을 달성하는 토대가 되고 있다. 이와 같은 원조의 현대성 실현을 위해서 선진 공여국에서 관건이 되고 있는 것은 실질적으로 추구하는 경제적 실익, 안보전략 차원의 원조의 이념가치가 어떻게 조화를 이루며 상호 목적이 시너지 효과를 낼 것인가이다. 인류 보편적 가치로서의 빈곤 퇴치, 사회적 불평등 해소, 인권 실현 등 크로스커팅 이슈에 대한 명시화와 실질적 추진, 그리고 국익의 조화라는 ‘계몽적 국익(enlightened national interests)’화가 중요한 쟁점이 되고 있는 것이다.

## 나. 선진국 개발원조 체제 법제화의 시사점

### (1) 입법목적

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

### (2) 원조기구

대외원조기구와 관련하여 미국은 대외원조를 통한 정치적 영향력의 강화를 위해서 독립적으로 존재해왔던 USAID를 국무부산하로 통합하였다. 하지만 실제에 있어서는 USAID가 국무부산하로 편입됨으로서 역동성을 잃어버리고 본래적으로 가지고 있었던 장점들을 활용하고 있지 못하다. 일본은 일본국제협력단(JICA)과 일본국제협력은행(JBIC)으로 나누어 시행하던 유상 및 무상원조를 2008년 국제협력단에서 통합하여 운영하고 있다. 국제개발원조의 선진국인 덴마크의 경우 개발협력부 장관에게 개도국 원조와 관련한 국제적 교섭에 있어 포괄적 권한을 부여하고 있다. 개발협력부 장관은 개도국 산업화기금의 이사들과 개도국에 대한 지원을 효율적으로 수행하기 위하여 설립된 개발연구협의회의 구성원을 지명한다. 또한 개발협력부 장관은 국제개발협력에 관한 자문과 권고를 제공하는 국제개발협력협의회의 구성원을 지명한다. 개발협력협의회는 정부의 대외원조사업에 있어 유연성을 확

보하고 대외원조에 관한 전문적 경험을 가지고 있는 민간의 협력을 극대화하기 위한 민주적 기구로서 의미를 갖는다.

독일의 경우 공적개발원조는 경제협력부(BMZ)가 총괄하도록 하고 있다. 경제협력부는 연방정부부처, 지방정부, NGO 등 30개 이상의 개발 관련기관이 존재하는 매우 복잡한 분산된 원조체제를 가지고 있다. 따라서 경제협력부가 독일정부의 원조정책관련 기획 및 원조전략 수립 및 개발원조 사업의 감독, 평가 등의 업무를 관장하도록 하고 있는 것이다. 실제 경제협력부는 다자간 원조를 시행하며 양자간 원조의 경우에는 금융협력기관인 KfW와 기술협력기관인 GTZ이 각 분야의 업무를 수행하고 있다. 최근에는 활동주체간 조정향상 및 시너지 효과의 창출 필요성이 제기되며 이들 두 기관을 통합하려는 시도가 이루어지고 있다.

### (3) 주요 개발원조 사업내용

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

일본의 국제협력기구 설립목적의 달성을 위하여 기술협력과 무상자금 협력, 개도국 주민 및 자국의 이주자를 위한 사업 등을 수행하고 있다. 덴마크의 경우 대외 개발원조를 기술원조, 재정원조, 그리고 개도국 산업화기금에 의한 원조 등으로 나누어 수행하고 있다.

### (4) NGO와의 관계

USAID는 NGO와의 파트너십을 형성하기 위한 다양한 제도를 가지고 있다. NGO들과의 새로운 파트너십을 위한 NPI를 채택하면서 USAID는 NGO의 판단과 경험에 더욱 많이 의존하고 있다. 이를 위해서 USAID는 더 많은 증여(grant) 제도를 활용하고 있으며, NGO들은 개발프로그램 활동에 더욱 광범위하게 통합적으로 연계되고 USAID의 프로그램 기획 및 정책결정과정

에 더 많은 영향력을 행사하고 있다. USAID는 개발협력에 있어 NGO의 역할에 대하여 학습하는 중심(center)이 되려는 시도를 하고 있다. 이러한 노력에는 NPI 업무를 전담하는 가장 적절한 전문적 인력과 관련 연구를 위한 선택적 재정지원이 포함되어 있다. 다른 한편 USAID는 NGO의 역량강화를 측정할 수 있는 지표의 개발을 포함하는 효과적인 측정수단을 개발하고 하고 있다. NGO에 대한 평가와 관련하여 USAID는 신속평가 및 기타 평가 기술을 개발하고 있다. 이러한 평가 자료들은 USAID와 파트너들이 협의하여 개발되었으며 광범위하게 사용되고 있다.

국제 협력 NGO의 활동에 대한 일본정부의 인식 또한 매우 긍정적이다. 즉 NGO에 의한 국제 협력 활동은 개발도상국의 지역사회 및 주민에게 밀착한 풀뿌리 차원의 꼼꼼한 원조나 긴급인도지원으로 신속하고 유연한 대응이 가능하다는 근거에서 국제사회에 대해 지극히 중요한 역할을 하고 있음을 인정한다. 이에 따라 일본정부는 ODA에 대한 국민의 이해와 지원을 얻는데 있어서 국민의 폭넓은 층이 국제 협력에 참가하는 ‘국민참가형원조’의 추진이 중요하다는 판단에서 국민참가형 원조의 중심이 되는 NGO와의 파트너십을 강화하는데 중점을 두고 있다.

구체적으로 일본에서 정부와 NGO와의 협력은 ODA의 정책 입안이나 사업의 실시해 해당 NGO의 인재나 기술 노하우를 활용하는 ‘제휴’와 NGO에 의한 국제협력활동에 대한 자금협력을 중심으로 한 ‘지원’의 두 가지 측면에서 이루어지고 있다. 일본정부는 이를 충실하게 수행해 가기 위해서 NGO와 정부의 ‘대화’의 강화가 불가결하다는 인식을 하고 있다.

덴마크는 원조협력비용을 포함하는 예산안에 개도국에 대한 직접적 협력을 위한 예산과 국제기구 및 비정부 기구(NGOs)를 통한 간접적 협력을 위한 예산을 포함시키도록 함으로써 국제개발협력에 있어 NGO의 활동에 대한 정부의 지원을 법제화하고 있다. 독일의 경우 빈곤감축을 위하여 MDGs에 동참하고자 하는 EU 및 UN 산하의 기관을 포함한 여러 국제기구들과 협력 관계를 수립하며 정책일관성을 유지하고자 하고 있다. 독일 정부는 자국내 국제협력에 대한 여론의 지지를 확보하기 위해 NGO의 교육사업을 포함한 다양한 활동을 지원하고 있다.



# 제 4 장

## 국내 개발원조 체제의 발전과정



## 제4장

# 국내 개발원조 체제의 발전과정

### 1. 국내 개발원조의 정책목표

우리나라 해외원조의 기본 목적은 18대 국회에 발의된 2개의 법안에 드러나 있다. 기본 목적은 ‘개도국의 경제발전’과 ‘북리증진’으로 명시되어 있으나 수원국과 공여국이 추구하는 ‘상호이익’ 또는 ‘상호협력’을 포함하고 있다. 우리나라의 유·무상 개발원조의 집행을 담당하고 있는 한국국제협력단(KOICA, Korea International Cooperation Agency)과 한국수출입은행이 집행하는 대외경제협력기금(EDCF, Economic Development Cooperation Fund)도 공식적으로 개발원조의 목표를 각기 명시하고 있다. 양자 모두 개발원조의 목적을 크게 세 가지로 구분하여 제시하고 있다고 볼 수 있는데, 첫째, 국제사회가 지향하는 공동 규범 내지 윤리와 관련된 것이고, 둘째, 수원국 차원에서의 사회·경제발전, 셋째, 한국의 국제정치적 위상과 경제적 이익과 같은 국익의 관점에서 제시된 것이다. 이와 같은 전반적 공통점에도 불구하고 양자의 개발원조 목적은 구체적인 항목에서 차이를 보이는데, 무상원조와 기술협력의 집행을 담당하는 한국국제협력단이 보다 규범적 목적을 강조한다면, 유상원조를 담당하는 대외경제협력기금에서 제시하는 목적은 보다 국익 차원에서 접근함을 알 수 있다.

우선 한국국제협력단은 개발원조의 기본 목적을 빈곤퇴치로 삼고 있다. 빈곤퇴치는 국제연합의 새천년개발목표(MDGs)가 2015년까지 절대빈곤인구를 절반으로 줄이기 위해 국제사회가 달성해야 할 목표를 제시하고 있다는 점에서 새천년개발목표가 지향하는 ‘빈곤퇴치’라는 규범적 접근을 중심으로 하고 있음을 명시하고 있다. 이와 더불어 수원국 차원에서의 개발원조 목적이라 할 수 있는 개도국의 개발목표 달성과 지속가능한 경제·사회 발전 지원 등을 제시하고 있다. 또한 개도국과의 우호협력관계 및 국익증진 도모, 대외 무상원조를 통한 수원국 거버넌스 향상 및 민주주의 확산으로 우리의 국제적

위상제고 및 기여 촉진이라는 국익 차원의 목적을 제시하고 있다.

대외경제협력기금은 1987년 6월에 설치된 정부의 정책기금으로, 기획재정부의 총괄 관리 하에 한국수출입은행이 정부의 위탁을 받아 운용 및 관리 등 지원 실무를 담당하고 있다. 동 기금의 설치목적은 보면 개발도상국의 산업화 및 경제발전을 지원한다는 것을 우선적으로 명시하고 있으면서 이와 같은 지원 대상이나 분야 선정의 기준을 한국과의 경제교류 증진, 한국의 수출 효과와 시장 파급효과가 높은 분야를 중점적으로 고려하고 있음을 분명히 밝히고 있다. 이와 더불어 인도적 차원에서의 목적과 관련해 분명한 목적으로 제시하고 있지는 않으나 지원 분야 선정에 있어 인간의 기초적 삶의 필요(Basic Human Needs)와 관련 있는 보건, 교육, 환경 등의 분야를 주요 대상으로 한다고 명시한다. 즉, 유상원조에 있어서는 무상원조에서 ‘빈곤퇴치’를 선순위의 중요 목적으로 제시한 것과 달리 인도적 차원의 지원 목적은 명시되지 않고 있으며, 지원 분야 선정에서 우리나라의 경제적 이익과 더불어 인도적 차원의 고려가 있음을 제시하고 있다.

## 2. 국내 개발원조 체제의 형성 및 발전

### 가. 국내 개발원조 체제의 유형

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

다자간 원조의 경우 UN 등 국제기구분담금 납부형식의 지원은 외교부에서 담당하고 있으며, IBRD, IDA, ADB 등 국제개발금융기구에 대한 출자는 재정경제부에서 담당하고 있다. 현재 우리나라의 ODA 운영체제는 크게 외교통상부와 재정경제부로 이분화 되어 있는 것이다. 이외에도, 국방부, 정보통신부, 교육과학기술부, 환경부 등 20여개 부처와 지방자치단체들이 국제개발협력에 참여하고 있다. 이처럼 한국 ODA는 유상원조, 무상원조 등 원조형

태에 따라 분리 운영되기 때문에, DAC 회원국들에 비해 원조체계가 분산되어 있고 복잡한 유형이다.

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

## 나. 국내 개발원조 체제의 발전과정

### (1) 무상원조 및 기술협력 집행 기구의 설립

1960년대부터 30여 년간 이루어진 무상원조사업은 기관별 필요성에 따라 개별적으로 실시되어, 통일된 원조 이념 및 목표의 부재, 자원 배분과 그 추진체계의 비효율성 등 많은 문제점이 제기되었다. 1980년대 초반부터 시작된 문제 해결을 위한 논의는 88 서울올림픽 개최를 계기로 외채감축과 국제수지 흑자시현에 힘입어 본격화되었다. 1987년 정부는 개도국의 산업개발 및 경제안정을 지원하고 이들 국가와의 경제교류를 증진시키기 위한 목적으로 대외경제협력기금을 설립하였으며,<sup>136)</sup> 1991년 4월 무상원조 및 기술협력사업 집행의 일원화를 위한 기구로 외교통상부 산하 집행기구인 KOICA를 설립하였다.

1991년에 KOICA의 설립으로 정부기관과 관련기관에서 담당하던 무상원조사업들이 KOICA로 이관·통합되어 무상원조사업의 제도적 틀이 마련되었다. 한국의 무상원조 사업은 기본적으로 한국국제협력단의 발족 당시의 틀을 바탕으로 하여왔다. 무상원조 집행기구의 일원화에 따라 우리나라 공적개발지원의 구심축은 크게 둘로 구분되는데 외교부와 KOICA는 무상원조를, 재경부(기획재정부)와 수출입은행은 유상원조를 담당하는 체계가 형성되었다.

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

## (2) 유·무상 원조 통합 추진 체계의 모색

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

분권화된 원조체제는 대외원조에 대한 종합적인 계획이 부재하다는 비판과 각 부처의 이해관계에 따라 개발원조 시행의 일관성의 저하와 중복성의 문제 등이 제기되어 왔다. 또한 개발원조 이념 또한 각 부처별 이해관계에 따라 우선적 추구 이념의 차이로 혼선을 빚어 왔다는 논의도 있었다. 그동안 기획재정부와 외교부 간 국장급 ODA 실무협의회가 있었으나, 정책조정 효과가 미흡하였다는 평가가 이루어지면서 기존 유·무상 원조 정책기관 간, 그리고 유상원조 시행기관인 한국수출입은행과 무상원조 시행기관인 KOICA 간의 협의와 조정을 강화하는 조치가 있었다.

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

도 불구하고 국제개발협력위원회의 실질적 통합 역할에 대해서는 회의적 평가가 제기되고 있다.

#### 다. 국내 개발원조 집행 기관

##### (1) 무상원조·기술협력 기관

외교통상부는 증여(grants)에 해당하는 무상협력 및 UN기구에 대한 다자간증여를 관할하고 정책을 수립하며, 무상 자금협력과<sup>137)</sup> 기술협력<sup>138)</sup> 집행기관인 한국국제협력단(KOICA)을 감독하는 역할을 맡고 있다. 또한 KOICA를 비롯하여 무상원조를 제공하는 다수 부처들의 조정 역할을 담당하고 있다. 외교부는 양자간 무상원조(KOICA 위주)의 85%를 담당하며, UN 등 국제기구에 대한 증여도 담당한다. 외교통상부 내 개발협력국이 ODA에 대한 정책의 조정과 통합을 담당하고 있다. 과거에는 외교부 내에서 개발협력의 우선순위가 높지 않았지만, ODA의 중요성이 증가하고 예산의 규모가 늘어남에 따라 독립적인 개발협력국을 신설하기에 이른 것이다.

KOICA는 1991년 무상원조를 전담하는 기관으로 설립되었고, 우리나라 무상원조사업은 KOICA와 함께 발전해왔다. 1991년 1월 설립된 이래 1990년대 초반은 이관된 사업과 조직 인력, 사업 추진체계의 기반을 확립하는 시기라 할 수 있다. 1990년대 중반 이후에는 OECD가입, 유엔안보리 비상임이사국 진출 등 우리나라가 국제사회에 본격적으로 등장하면서 KOICA의 사업이 확대 발전되어 가게 된다. 무상원조의 대부분을 차지하는 KOICA의 예산은 1997년까지 연평균 23.3% 증가하였으며 금융위기 여파로 1998년 이후 다소 감소하였으나 이후 지속적 상승 추세를 보이고 있다. 국제적 흐름에 맞추어 수원국의 경제사회 발전에의 기여와 ‘빈곤퇴치’라는 인도주의적 이념과 운영 방향을 구체화해 나가게 되었다.

그 외에도 무상원조의 경우 KOICA에서 전담하고 있지만 기술협력 사업은 정통부, 교과부, 복지부 등 20여개의 관련 부처 및 기구, 지방자치단체에서

137) 무상자금협력사업은 원조대상국의 경제, 사회발전에 기여할 수 있도록 기자재를 공여하는 물자지원사업, 프로젝트사업, 현금공여 사업 등이 포함된다.

138) 기술협력사업은 개발조사사업, 연수생초청사업, 전문가파견사업, 청년봉사단 파견사업, 의료단 파견사업 등을 포함한다.

분담, 실시하고 있다. 또한 다자간 원조에서도 국제기구 증여에 참여하고 있다. 관계부처와 지방자치단체가 차지하는 시행액은 원조 총액의 약 9%<sup>139)</sup> 가량에 해당된다.

## (2) 유상원조

지식경제부는 양자간 유상원조(차관, loans)인 경제개발협력기금(EDCF) 및 국제금융기구에 제공되는 다자간원조를 총괄하고 있다. 즉, 양자간 유상원조인 EDCF의 집행을 한국수출입은행에 위탁하고 감독하며, 국제금융기구 출자·출연을 담당하고 있다.<sup>140)</sup> 또한 기획재정부 산하의 국책연구기관인 한국개발원(KDI)이나 대외경제정책연구원(KIEP)은 원조집행기관들과 보완적 협력을 하고 있다.

한국수출입은행은 기획재정부로부터 EDCF의 집행을 위임받은 기구이다. EDCF는 1987년에 설립된 양자간 유상원조프로그램으로 재원은 정부출연금, 재정차입금 및 기금운용수익금으로 구성된다. EDCF는 운용에 관한 중요 사항들을 심의·결정하기 위해 기획재정부 장관을 위원장으로 하고 15개 정부부처로 구성된 기금운용위원회를 두고 있다. 수출입은행은 지원요청사업의 심사, 차관계약의 체결, 용자실행 및 사후관리, 기금 관리 등의 업무를 담당한다. 수출입은행 본부 내에 EDCF 업무 담당 부서는 경제협력본부이다. 경제협력본부는 경험기획실, 경험1실(아시아 1팀과 2팀)과 경험2실(남미/중동팀과 CIS/아프리카팀)로 나뉘어져 있어 주로 지역 단위로 실구분이 이뤄지고 있다. EDCF 운용에 있어 외교부가 대외창구 역할을 한다면, 수출입은행은 12개의 해외사무소를 통한 집행을 담당한다. 외교부가 개도국정부와 연결을 담당하면서 지원요청사업의 접수, 지원방침 통보, 정부간 협정 체결 등의 업무를 담당하는 업무 분담 구조이다.

139) '대외원조개선 종합대책,' 2005년 11월

140) 유상원조의 지원절차는 우선 수원국 정부가 외교통상부에 보내온 차관지원 요청을 접수한 후 한국수출입은행이 사업에 대한 심사를 실시하고 관계부처 협의 및 지원방침(pledge)을 결정하게 된다. 이후 수원국 정부에 대한 지원방침을 통보하고 정부간 협정을 체결하고 차관계약을 하게 된다. 차관계약이후 구매계약을 체결하고 차관을 인출하는 단계를 거친다.

### (3) 유·무상원조 통합 심의기구: ‘국제개발협력위원회’

‘국제개발협력위원회’는 유·무상 원조 업무를 총괄하는 통합심의기구이다. 국무총리를 위원장으로 하며, 관계부처 장관, KOICA 총재, 수출입은행장, 경제계, 시민단체 대표 등이 참여하는 일종의 민관합동위원회인 것이다. 국제개발협력위원회는 유·무상 원조의 중장기·연도별 기본계획 및 정책방향을 심의·조정하고, ODA 관련 법 및 현장 제정방안 검토, 대외원조 추진실적에 대한 정책평가 등을 추진하기 위해 설립되었다.

그러나 원조정책의 기획과 입안을 담당할 실무조직이 명확하지 않고, 단순한 부처간 협의기능에 머물러 실질적으로 유·무상원조의 일원화된 정책시스템으로 작동하기에 여러 가지 어려운 문제가 존재하고 있는 실정이다.<sup>141)</sup> 위원회는 산하에 실무차원의 협의를 위해 ‘국제개발협력 실무위원회’를 두고 있다. 이 두 위원회는 각기 연 2회 정도의 회의계획을 갖고 있어 이와 같은 운영 방식이 얼마나 실효성을 거둘 것인가에 대해서도 의문이 제기되고 있다.

## 3. 국내 개발원조 체제의 법제화

### 가. 공적개발원조 법제의 현황

우리나라의 대외원조 관련 법제는 무상원조와 유상원조의 구분에 따라<sup>142)</sup> 무상원조는 외무부 소관법령인 한국국제협력단법에 의하여 근거하여 한국국제협력단이 수행하고 있다. 관련 법률로는 한국국제교류재단법, 국제협력요원에 관한 법률 등이 있다. 유상원조는 기획재정부 소관법령인 대외경제협력기금법에 근거하여 수출입은행이 수행하고 있다.

한국국제교류재단법은 1991년 12월 제정, 공포되었으며 한국국제교류재단의 근거규정을 마련하고, 과도한 행정형벌 규정을 개선하는 등의 내용으로 2006년까지 여러 차례 개정되었다. 한국국제협력단법은 우리나라의 경제위상이 변화함에 따라 개도국으로부터의 협력요청이 증가하게 되어 이에 보다

141) 권을 외, 『우리나라 대외원조정책의 선진화 방안: 국제개발협력 패러다임의 변화와 한국 ODA의 개혁과제』 (서울: 대외경제정책연구원, 2006), pp. 141~142.

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

능동적으로 대응하고 국제사회에서 우리나라의 국력에 상응하는 역할과 책임을 효율적으로 수행하기 위해 개도국에 대한 국제협력사업을 총괄적으로 전담하여 수행하는 한국국제협력단(KOICA)을 설립하고자 1991년 4월에 제정되었다. 한국국제협력단법은 1995년, 1999년, 2001년 그리고 2005년에 걸쳐 개정되었으며 한국국제협력단의 사업조정, 행정형별 규정의 정비 등을 통해 한국국제협력단을 전문화하고 대외원조업무를 효율적으로 추진할 수 있도록 도모하였다.

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

대외경제협력기금법은 1986년 8월 경제장관회의에서 ‘대외경제협력기금’ 설치 원칙이 통과된 후 1986년 12월 26일 법률 제3863호로 제정되었다.<sup>143)</sup> 동법은 이후 국채법, 재정융자특별회계법, 국고금관리법, 공공자금관리기금법, 정부조직법 등의 개정에 따라 2008년 2월 29일에 이르기까지 9차례 개정되어 왔다. 개발도상국은 경제발전을 위한 개발계획을 수립·추진하고 있으나 자본 및 기술의 부족으로 모범적 선발 개발도상국인 우리나라의 개발경험과 기술이전을 통한 경제협력을 필요로 하였다.

## 나. 국내 개발원조 관련 법제의 주요 내용

### (1) 입법목적

한국국제교류재단법은 정치, 경제, 외교, 학술 및 문화면에서의 종합적이고 체계적인 국제교류의 지원을 도모하고, 전방위 외교 및 국제화 시대로의 이행에 따른 우리나라에 대한 국제사회의 인식을 제고하며, 국제교류를 목적으로 하는 각종 행사의 주관, 지원, 참가 및 인사의 파견, 초청사업의 시행과 해외 한국연구의 지원 및 연구결과의 보급을 추진하는 것을 입법목적으로 두고 있다.

국제협력요원에 관한 법률은 1994년에 국제협력요원 확보의 어려움을 해결하고 우리사회의 국제화를 추진하기 위하여 병역의무자 중 지원자의 일부

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

를 선발하여 개발도상국에 파견함으로써 개도국의 발전을 효율적으로 지원할 수 있는 제도적 장치를 마련하고자 제정되었다.

대외경제협력기금법은 개발도상에 있는 국가의 산업발전 및 경제안정을 지원하고 대한민국과 이들 국가와의 경제교류를 증진하는 등의 대외경제협력을 촉진하기 위하여 대외경제협력기금을 설치하고 그 운용·관리에 관하여 필요한 사항을 규율하기 위하여 제정되었다.

## (2) 조직 및 기구

한국의 국제협력단법은 국제협력을 위한 사업을 위한 법률이라기보다 국제협력단이라는 기구의 설립을 위한 법으로서 내용을 평가할 수 있다. 그만큼 동법의 내용에 사업과 관련된 내용은 빈약하면서도 국제협력단이라는 기구의 설립절차, 기구의 구성 및 임원, 기구의 관리감독체계에 대하여는 자세한 내용을 두고 있기 때문이다. 한국국제협력단법은 대한민국과 개발도상국가와의 우호협력관계 및 상호교류를 증진하고, 개도국의 경제·사회발전을 지원하며, 각종 협력사업을 수행함으로써 국제협력의 증진에 이바지함을 목적으로 특수법인으로 한국국제협력단(KOICA)을 설립하여 대외무상원조 사업으로써 국제협력사업을 수행하고 있다.<sup>144)</sup>

대외경제협력기금법은 대외경제협력에 필요한 자금을 확보·공급하기 위한 대외경제협력기금의 설치근거를 마련하고 기금은 정부출연금, 정부투자기관 또는 경제단체의 출연금, 다른 기금으로부터의 출연금, 다른 기금, 금융기관 등이나 외국정부, 외국금융기관, 국제금융기구 등으로부터의 장기차입금, 공공자금관리기금법에 의한 공공자금관리기금으로부터의 예수금, 그리고 기금의 운용수익금으로 조성하도록 하고 있다. 동법은 또한 기금의 운용관리를 위한 심의기구로서 기금운용위원회를 설치하는 한편 기금의 운용관리 주체를 기획재정부장관으로 정하고 기획재정부장관은 관련 사무를 한국수출입은행에 위탁할 수 있도록 하였다.<sup>145)</sup>

144) 법률에 의한 국제협력단이 아닌 자는 한국국제협력단 또는 이와 유사한 명칭을 사용하지 못한다. 동법 제 27조.

145) 동법 제9조 내지 제10조.

### (3) 구성원의 책무

국제협력단법은 협력단에 총재 1인을 포함한 15인 이내의 이사와 감사 1인을 두고, 총재 및 정관이 정하는 상근이사외의 임원은 비상근으로 하고 있다. 협력단의 총재는 외교통상부장관의 제청에 의하여 대통령이 임명하며, 이사는 대통령령이 정하는 당연직이사를 제외하고는 총재의 추천에 의하여 외교통상부장관이 임명하고 있다. 총재 및 이사의 임기는 3년이며, 1차에 한하여 연임할 수 있다.<sup>146)</sup>

이는 일본의 국제협력기구임원과 별 차이가 없으나 임원의 결격사유와 관련해서는 공무원 임용에 있어 결격사유를 그대로 답습하여 국제협력단의 특유한 상황을 반영하지 못하는 법적 무사안일주의가 그대로 드러나 있다. 즉 현행법에 있어 국제협력단 임원의 결격사유는 대한민국 국민이 아닌 자, 미성년자, 금치산자 또는 한정치산자, 파산선고를 받은 자로서 복권되지 아니한 자, 금고이상의 형의 선고를 받고 그 집행이 종료되거나 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 3년이 경과되지 아니한 자, 법원의 판결 또는 다른 법률에 의하여 자격이 상실 또는 정지된 자 등으로 정하고 있어<sup>147)</sup> 형식적인 결격이외에 전문적 식견이나 국제협력사업관련 경험 등 내용적인 결격에 대하여는 눈을 감고 있다.

또한 우리나라 국제협력단법은 구성원의 책무와 관련하여 일본의 국제협력기구법과 동일하게 협력단의 임원이나 직원 또는 그 직에 있었던 자는 그 직무상 알게 된 비밀을 누설하지 못하도록 하고, 협력단의 임원 및 직원은 형법의 수뢰 관련조항의 적용에 있어서는 공무원으로 본다고 규정하고 있다.

### (4) 사업의 내용과 재정

한국국제협력단법에 따라 협력단은 목적사업을 크게 개발도상국가를 위한 사업과 국제협력을 위한 사업으로 나누어 시행하고 있다.

개발도상국가를 위한 사업은 ① 연수생의 초청, ② 전문인력의 파견, ③ 해외봉사단의 파견, ④ 개발조사, ⑤ 재난구호, ⑥ 물자·자금 및 시설의 지원 등을 포함한다. 국제협력을 위한 사업은 ① 민간단체의 국제협력활동에 대한

146) 국제협력단법 제8조.

147) 동법 제9조.

지원, ② 외국의 원조관련기관 및 국제기구와의 협력, ③ 국제협력에 관한 이념 및 정책의 수립 등을 위한 조사·연구, ④ 그 밖에 국제협력의 증진을 위하여 필요한 사업으로 규정하고 있다. 그 외에도 정부가 위탁하는 사업, 및 연수생 및 해외봉사단과 관련한 교육훈련·홍보 및 그 밖의 부대사업을 수행한다.

또한 대외경제협력기금법에 따르면 기금의 사용은 개도국의 산업발전에 이바지하는 동시에 대한민국과 이들 국가와의 경제교류를 증진하는데 필요하다고 인정되는 사업의 실시를 위하여 필요한 자금으로서 어음의 할인, 채무의 보증 또는 유가증권의 인수를 포함하는 대출 또는 출자, 협력사업의 준비를 위한 조사 또는 협력사업의 시험적 실시를 위하여 필요한 자금의 용자, 개도국의 경제안정을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 물자를 당해 국가가 대한민국으로부터 수입하는데 필요한 자금의 용자, 기타 개도국의 산업발전에 이바지하는 사업으로서 대통령령이 정하는 사업에 필요한 자금의 용자 등에 사용될 수 있으며 이러한 경우에도 한국수출입은행 기타 금융기관으로부터 일반적인 조건으로 지원을 받는 것이 곤란하다고 인정되는 경우에 한하여 시행한다.<sup>148)</sup>

#### (5) NGO와의 관계

현행 국제협력단법은 국제사회에서 선진 ODA국가들의 추세와 달리 개발원조NGO와 관련된 규정을 두고 있지 않다. 이는 개발원조의 비정치성과 개발원조시행에 있어 주민의 자발성과 주인의식을 강조함으로써 개발원조의 효과를 극대화하기 위한 국제사회의 경험을 반영하지 못하고 있는 것이다.

### 다. 국내 개발원조 관련 법제의 문제점

현행 대외원조관련 법령체계에 대하여는 여러 가지 문제점이 지적되어 왔다.

우선 법령에 의하여 이원화되어 있는 대외원조지원체제는 상호협약 및

148) 대외경제협력기금법 제8조.

조정이 어렵고, 수원국에 대한 무상 및 유상원조가 상호 유기적으로 연계되지 않아 원조의 성과가 낮다는 평가를 받고 있다.<sup>149)</sup>

둘째, 원조에 관한 이념과 목적, 그리고 주요방침이 대외원조법제에 포함되어 있지 않아 국민의 세금으로 운영되는 대외원조에 관한 국민적 합의를 광범위하고 명백하게 확보하고 있지 못하다. 대외원조에 대한 국제사회의 요구에 부응하고 우리나라의 위상에 걸맞는 원조의 실시를 위해서는 원조규모의 확대가 불가피한 만큼 대외원조에 대한 국민적 동의와 지원을 얻기 위해서는 이를 법제화하는 것이 필요하다.<sup>150)</sup>

셋째, 각 부처간 대외원조 사업의 조정, 시민사회 및 NGO의 참여확대, 중장기 대외원조 사업계획의 수립, 대외원조 전문인력의 양성 및 확보 등에 관한 법적 근거가 마련되어 있지 않아 효율적인 대외원조의 시행이 이루어지고 있지 않다.

넷째, 대북협력사업을 대외원조와 어떻게 조화할 것인가에 대한 고민이 배제되어 있다.<sup>151)</sup> 현재 대북협력사업은 국내법상 국가 간의 원조가 아닌 민족내부의 특수관계로 보아 대외원조에 포함하고 있지 않다. 하지만 대외원조의 모든 이론적 근거는 대북원조 및 협력사업에 적용될 수 있으므로 남북관계의 특수성이 반영된 대북원조의 시스템을 구축하고 일반적 대외원조와의 적절한 관계를 설정하는 작업이 절실히 요구된다.

기존의 대외원조체계를 근본적으로 개혁하는 내용의 대외원조에 관한 기본법과 강령적 의미를 갖는 대외원조헌장의 제정이 정책과제로 제시되고 있지만<sup>152)</sup> 그와 별개로 국제사회의 지속가능한 발전노력에 대한 적극적인 지원을 전제로 하여 대북원조를 위한 한국형 대외원조모델과 원조이념의 정립, 원조정책의 체계화·선진화, 국민참여 및 지지확대라는 정책방향을 반영하는 국제개발협력기본법제수립이 요구된다. 이에 따라 2009년 7월 현재 국회에는 공적개발원조와 관련하여 공적개발원조기본법(안), 대외원조기본

149) 대통령자문 지속가능발전위원회, “대외원조(ODA)정책개선방안,” 지속가능발전위원회 자료집 2004-24, 2004. 12.30, pp. 19~20.

150) 위 자료집, 55면.

151) 최철영, “대북인도지원체제의 입법적 전환,” 『민주법학』 제27호 (2005), p. 240 이하 참조.

152) 2004년 10월 국정감사에서 국회의원들에 의한 ODA관련법 제정발안과 2004년 11월 대통령자문 지속가능발전위원회의 논의결과 등이 대외무상원조기본법 제정추진의 배경이 되었다; 대통령자문 지속가능발전위원회, “대외원조(ODA)정책개선방안.” 참조.

법(안), 대외개발협력에 관한 법률(안), 국제개발협력법(안), 국제개발협력 등에 관한 기본법(안) 등 5개의 법률안이 계류되어 있다.

#### 4. 북한개발지원에 있어 국내 개발원조 체제의 시사점

##### 가. 새천년개발목표(MDGs)와 북한 개발지원

UN이 선언한 새천년개발목표의 달성을 위해서는 빈곤국에 대한 대외지원이 필수적이다. 우리나라도 MDGs의 달성을 위해서 빈곤국에 대한 지원이 수반되어야 하지만 한반도 긴장완화 및 평화달성을 위한 대북지원과의 관계가 분명치 않아 이슈가 되고 있다. 한반도 긴장완화와 평화달성이라는 대명제를 강조함에도 불구하고 대북지원을 둘러싼 국내의 찬반논란은 분열적으로 치열하게 전개되고 있다. 따라서 MDGs 달성을 위한 우리나라의 기여방안은 단순히 국제개발, 빈곤퇴치, 국제무역통상 등의 차원에서만 접근할 것이 아니라 UN 밀레니엄 선언의 출발점이 되었던 “세계평화달성을 위한 지구촌 빈곤문제해결”의 틀에 입각하여 북한에 대한 개발지원을 국제안보 측면의 여러 변수들과 국제개발협력 이슈를 연계시킴으로서 국민적 공감대를 형성함은 물론 북한에 대한 개발지원이 어떻게 국제안보 및 세계평화의 실현에 기여할 수 있는지에 대한 비전을 제시하여야 한다.

##### 나. 유·무상 원조의 집행체계

분권적 개발지원 체계로 인해 중복 지원을 비롯한 원조의 효율·효과성의 저하 문제가 지적되고 있다. 외교부와 기획재정부를 비롯한 정부 30여개 부처와 기관이 제각기 원조 집행을 다루다 보니 정책의 일관성과 효율성 저하가 문제로 지적되는 것이다. 예를 들어, 각각의 부처, 기관들이 수원국의 파트너 기관을 찾아내는데 시간과 비용을 허비할 수 있다.

유·무상 원조의 통합 심의기구로 2006년 1월 설립된 국제개발협력위원회도 본연의 몫을 담당하고 있는가에 대해 형식적이라는 회의적 시각이 나타나고 있다. 예를 들어 분권된 개발원조 집행 기관의 예산을 통합적으로 조정하

는데 역부족이며, 국제개발협력위원회와 그 산하 기구인 ‘국제개발협력 실무위원회’는 각기 연 2회 정도의 회의계획을 갖고 있어 형식적이 될 수 있다는 우려가 있다.

따라서 북한 개발지원에 있어서도 정부 부처 간 정책 조정과 원조 집행에서의 효율성을 어떻게 확보할 것인가가 중요한 과제가 될 것이다.

#### 다. 북한 개발지원 체제의 법제화<sup>153)</sup>

남북기본합의서에 밝힌 바와 같이 남북한은 “나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”이다. 이는 남북관계발전법에 의하여 국내적으로 법적 성격이 부여되어 있다. 북측도 북남경제사업이 나라와 나라사이의 경제협력사업이 아니라 민족내부에서 이루어지는 협력사업임을 강조하고 있다. 즉 남북경제협력사업이 “일반적으로 국제경제관계에서 보게 되는 관례와 질서가 그대로 통용되지 않으며 자기의 독특한 특성”을 갖게 됨을 인정하고 있다.<sup>154)</sup> 이는 남북간에 이루어지는 사업의 성격과 내용이 개도국에 대한 공적개발원조로서 대외무상협력사업을 그대로 적용될 수 없음을 의미한다.

따라서 개도국 개발원조사업과는 별개의 대북 개발지원을 위한 특별기금을 설치하고 이를 효율적으로 관리하고 대북지원의 성격을 한 차원 격상시켜 식량난 해결을 위한 인도적 지원에서 북한의 구조적 빈곤문제를 해결하기 위한 대북 개발지원을 공식화하는 법제가 필요하다. 북한에 대한 개발지원을 위한 법제를 마련하는 경우 국회승인을 통해 개발지원의 법적 구속력을 담보하고, 대내외적으로 북한 개발지원 정책의 목표와 주요 방침을 명확히 함으로써 대북지원 정책의 일관성을 확보하며 국민적 지지를 확보할 수 있다는 점에서 유리하다. 또한 강령적 의미를 갖는 북한개발지원헌장의 제정은 정부 차원에서 공표하는 정책선언으로 원조에 관한 이념, 철학, 의지를 대외적으로 표명함으로써 국제사회의 신뢰를 획득하고 대북지원책에 대한 국민적

153) 최철영, “남북협력기금과 대북지원시스템의 입법적 전환,” 『남북협력기금 운용제도, 무엇을 어떻게 바꿔야 하나?』 정책토론회 자료집, 2004.7.12, p. 20이하 참조.

154) 박철범, “6.15 북남공동선언리행에서 북남경제협력사업의 사명과 역할,” 『6.15 4돐 국제토론회문건, 제3회의 발표문』, p. 4.

지지를 확보할 수 있다.<sup>155)</sup>

### 라. 북한 개발지원의 입법목적 설정

북한 개발지원을 위한 법률은 대북지원의 이념을 인도주의와 시장경제 발전, 국제평화와 안보기여로 규정하여 대북지원의 이념을 명확히 하여 북한 주민의 인간으로서의 기본적 수요충족, 남한사회의 국민적 합의와 정부지원의 정당성을 도모하여야 할 것이다.<sup>156)</sup> 사실 대북지원을 국제평화 특히 안보와 연계시키는 것은 대외무상원조의 이념을 정치적, 경제적 동기에서 인도적 동기로 전환하고 있는 선진적 대외원조의 현실과<sup>157)</sup> 거리가 있지만 남북관계와 한반도 안보의 특수성을 고려한다면 국민적 합의와 투명성, 그리고 평화와 화해협력을 통한 남북동질성의 회복과 통일이라는 한반도적 특성을 반영한 북한개발지원법의 이념으로서 타당성을 확보할 수 있을 것이다.

북한개발지원법안은 현재 국제협력단법의 사업내용에서 진일보하여 유엔 새천년개발목표(MDGs)를 기초로 하여 국제사회의 최빈개도국으로서 북한의 실정을 반영하는 법안이어야 한다. 구체적으로 북한개발지원법은 기본적으로 개도국으로서 북한의 빈곤 및 기아퇴치를 최우선의 순위에 놓고 북한의 지속가능한 사회·경제발전지원, 인적자원개발 및 정보화격차 해소, 보건 및 의료여건의 개선, 북한과의 평화협력관계 및 상호교류증진, 북한의 긴급재난지원 등을 포함시킬 수 있을 것이다.<sup>158)</sup>

### 마. NGO와의 관계설정

긴 역사와 확립된 조직 기반으로 풍부한 개발도상국 지원의 경험을 가지고 있는 ODA선진국들의 NGO와 비교하면, 한국의 NGO에 의한 국제 협력 활동

155) 대외원조현장의 경우 대외원조법에 근거를 두고 제정할 것인지 별도로 제정할 것인지에 대한 방향의 결정이 이루어져 있지는 않다. 일본의 경우 정부개발원조대강을 각의 결정에 의한 별도의 정부정책문서로 발표하고 있다.

156) 대외무상원조법안 제3조 제1항.

157) 유정희, “공적개발원조(ODA)의 이상과 현실-한국 향후 정책방향을 위한 제언.” 『한국개발원조의 발전방향』, 2005.6.28, 한국국제협력단(KOICA) 공적개발원조세미나 자료집, pp. 12~14.

158) 대외무상원조기본법안 제3조 제2항.

은 아직도 확충·강화되어야 할 여지가 크다. 북한개발지원 법안은 개발협력 사업이나 긴급인도지원 활동 등에 NGO가 적극적으로 부응할 수 있도록 NGO가 안고 있는 여러 문제나 NGO의 편리성에 구체적인 배려를 하여야 한다. 이를 위해 원조법안은 NGO 지원책의 충실·다양화와 NGO 활동 환경 정비 지원 사업을 지속적으로 실시할 수 있도록 근거규정을 마련하여야 한다. 또 보건·의료, 교육, 농업 등의 분야에 있어 NGO가 전문성이나 실시 능력을 높여서 갈 수 있도록 육성·강화를 도모해 가는 일도 향후의 중요한 과제로 설정되어야 한다.

따라서 북한 개발지원법안은 북한 개발지원의 시행기관이 북한개발지원 관련 민간원조단체나 그러한 단체의 연합체에 대하여 예산의 범위 내에서 필요한 지원을 할 수 있도록 명문화되어야 한다. 하지만 이러한 규정이 북한 개발지원에 있어 정부와 민간단체의 역할분담이나 관계설정에 대한 깊은 검토 없이 명문화되는 경우 동 법의 제정을 통해 주무부처로서 통일부의 업무와 영향력을 확대하고 이와 동시에 북한 개발지원 관련 민간단체의 독립성과 투명성을 훼손하려한다는 의심이 제기될 여지가 있다. 이를 불식시키기 위해서는 대북지원 NGO가 마련한 대북지원행동강령이 법제 운영의 일부로서 제시되고 이에 따른 평가기준과 함께 정부와 NGO 사이의 건전한 긴장관계 설정을 위한 구체적인 방안이 모색되고 이를 포함하는 법제가 마련되어야 한다.



# 제 5 장

## 대북지원 체제의 현황과 문제점



## 제5장

## 대북지원 체제의 현황과 문제점

1. 대북지원의 변화과정과 현황<sup>159)</sup>

1995년에 시작된 대북 인도적 지원은 인도주의라는 보편적 가치와 동포애에 근거해서 국민적 공감대를 얻으며 지속적으로 성장 발전하여왔다. 대북지원은 북한의 심각한 식량난을 돕기 위한 긴급 구호에서 출발하였는데, 초창기에는 식량과 의약품, 의류 등을 지원하는 매우 단순한 방식으로 진행되었다. 당시에는 대북지원과 관련해서 북한과의 접촉 및 지원 현장에의 방문도 쉽지 않았다. 또한 지원규모나 실제적인 사업의 내용에서도 유엔과 국제 NGO가 중심적인 역할을 수행하였고 한국의 역할은 크지 않았다. 이는 당시 김영삼 정부가 정부 차원의 대북 직접 지원에 소극적이었을 뿐만 아니라 창구 단일화 등 민간의 대북지원 활동을 규제하는 정책을 시행했기 때문이다.

대북지원에서 한국 정부 및 민간의 역할이 커지기 시작한 것은 2000년 6.15 남북공동선언의 발표 이후이다. 정부는 2000년부터 식량과 비료를 매년 대규모로 지원하고 있으며, 민간의 대북지원 규모도 매년 급성장하면서 2004년에는 처음으로 지원규모가 1천억 원을 넘어섰다. 반면에 국제사회 지원액은 2001년을 정점으로 점차 감소하였고, 2005년 9월에는 북한이 인도적 지원을 개발지원으로 전환해 줄 것과 북한 상주 사무소의 폐쇄 또는 상주 인력의 축소를 요구하면서 유엔과 국제기구의 대북지원 활동은 급격히 위축되었다.<sup>160)</sup>

159) 이 부분은 이종무, “대북 인도적 지원운동,” 참여연대 평화군축센터 역음, 『2008 평화백서 - 시민, '안보'를 말하다』 (서울: 아르케, 2008); 이종무, “남북관계와 인도주의적 지원,” 『국제사회의 북한 인권인식과 과제』, 국가인권위원회 국제학술세미나 자료집, 2008.10; 이종무, “대북 인도적 지원과 교류 활성화 과제,” 현대경제연구원 편, 『통일경제』 2009년 봄호; 최대석·이종무·박희진, 『지자체 대북교류 10년 백서』 (2009년 통일부 연구용역)를 참조하여 작성하였다.

160) 2006년 6월 현재 북한에 상주 사무소를 두고 있던 유럽 NGO들 중 6개만이 자체 기관 명의를 사용하지 않는 조건으로, 유럽연합프로그램지원(EUPS: European Union Programme Support)이라는 공동 사무소를 만들어서 그 소속으로 지원 활동을 하고 있다. 또한 대북지원의 중심적 기관인 세계식량계획도 평양 등 6개소의 상주 사무소와 32명의 상주 요원을 축소하여 평양 사무소에 10명의 상주 요원을 두는 것으로 활동이 축소되었다.

또한 대북지원에는 정부, NGO, 지방자치단체 등 다양한 행위자들이 관계하고 있다. 그 중 정부의 역할은 매우 크고 결정적이다. 남북관계의 진전과 후퇴가 정치 군사적 요인들에 의해 크게 규정되고 있고, 남북관계를 규율하는 법률 및 제도가 아직 제대로 갖추어져 있지 않기 때문에 많은 부분들이 정부의 정치적 결정에 좌우된다. 그러나 지난 10년 간 화해협력의 남북관계가 지속되면서 남북관계에서 정부 이외에도 NGO, 지자체의 역할이 높아지게 되었다. 여기에서는 지난 15년간 대북지원의 변화 과정을 간략히 살펴보고, 정부·NGO·지방자치단체 등 주요 행위자별로 대북지원의 현황과 특성을 살펴보고자 한다.

### 가. 대북지원의 변화과정(1995년~현재)

#### (1) 김영삼 정부 시기(1995. 6~1998. 2)

국제사회가 대북지원에 적극 나섰던 1995년부터 1997년까지의 시기에 남한은 대북지원에 매우 혼란스러운 모습을 보였다. 당시 북한이 부족한 식량을 외부로부터 도입하기 위해 적극적으로 식량외교에 나섰는데, 그 일환으로 1995년에 북일 수교협상 과정에서 일본에 쌀 지원을 요청하였다. 그런데 북핵 문제에 강경대응을 하던 김영삼 정부는, 일본이 북한에 쌀 지원을 하려는 것에 당황해서 줄속으로 대북 쌀 지원을 위한 남북회담을 추진하였다. 이에 1995년 6월 17일 베이징에서 대북 쌀 지원을 위한 남북회담이 열렸고 이 회담에서 쌀 15만 톤을 무상 지원하기로 합의하였다.

그런데 정부의 대북 쌀 지원 과정에서 불미한 사건이 발생했는데, 한번은 1995년 6월 27일에 쌀을 싣고 북한의 청진항에 들어간 남한의 씨아팩스호에 인공기를 강제로 게양시킨 사건이고,<sup>161)</sup> 그 후 8월 2일에는 쌀을 싣고 간 삼선비너스호의 선원이 북한 몰래 사진 촬영을 하다가 발각되면서 배와 선원

161) 베이징 쌀회담이 시한에 쫓겨 줄속으로 되면서 남쪽 쌀 수송선이 북쪽 항구 입항시 쌍방 국기 모두를 게양하지 않는다는 구두 합의 사항을 씨아팩스호나 청진항 모두 모르고 있었다. 국제 관례는 다른 나라 항구에 들어갈 때 배에서 가장 높은 마스트에 입항하는 나라의 국기를 달고, 배꼬리에는 선박이 속한 나라의 국기를 단다. 그런데 인공기가 있을리 없던 씨아팩스호 선장은 배꼬리에 태극기만을 달고 청진항으로 들어갔고, 배를 안내하러 나온 북한 관계자는 태극기를 내리라고 요구하였고, 결국 씨아팩스호는 태극기를 내리고 인공기만 매단 채 내항에 들어가 쌀을 하역하게 되었다. 김연철, “쌀 회담을 기억하라,” 한겨레 21, 제710호, 2008.5.16.

이 모두 역류된 사건이 있었다. 씨아펙스호 인공기 계약사건은 북한이 사과하면서 중단되었던 남한의 식량지원이 재개되었고, 삼선비너스호는 남한의 사과로 선박과 선원이 풀려나게 되었지만 남북관계는 더욱 악화되기에 이르렀다.

그 이후 김영삼 정부는 북한이 식량난을 과장하고 있다고 주장하면서 국제사회의 대북지원에 반대하는 입장을 보였고, 실제로 정부 차원의 직접적인 대북지원은 중단되었다. 또한 김영삼 정부는 국내에서 시민사회의 자발적인 대북지원 활동을 가로막기 위한 조치들을 시행하였는데, 그 대표적인 조치가 대한적십자사로의 창구 단일화 조치이다. 이 조치는 NGO의 대북지원은 모두 대한적십자사를 통해서만 하도록 한 것으로, 그에 따라 NGO들은 북한측을 직접 만나 협의하거나 독자적으로 북한에 지원물자를 전달할 수 없었다. 더욱이 김영삼 정부는 NGO의 모금활동을 억제하기 위해 불특정 다수를 대상으로 한 모금활동을 제한하고 기업체나 언론사의 참여도 금지하였다. 그러나 이러한 부정적 조치들에도 불구하고 1996년에 북한의 기근 실상이 국제사회를 통해 국내에 소개되면서, 시민사회는 1997년에 수백만 명의 사람들이 참여하는 ‘북한동포돕기운동’을 전개하는 성과를 내왔다.

## (2) 김대중 정부 시기(1998. 3~2003. 2)

김대중 정부는 앞선 정부인 김영삼 정부로부터 매우 대립적인 남북관계를 물려받았지만, 적극적인 대북정책의 추진을 통해 남북관계를 개선시켰다. 김대중 정부는 출범 초부터 “평화공존하며 화해협력을 통해 북한의 점진적 변화를 도모하는 포용정책”을 대북정책의 기조로 채택하고, 대북정책의 추진방향으로 “남북기본합의서의 이행, 정경분리원칙에 입각한 민간기업의 대북경협 활성화, 이산가족 문제의 우선적 해결, 민간 및 정부의 대북 인도적 지원 제공, 긴장완화와 군사적 신뢰조성, 한반도의 냉전종식과 평화정착을 위한 국제적 협력 확보, 북미 간 적대관계의 산물인 북핵문제에 관해서는 북미 제네바합의의 이행을 적극 지원하되 남북관계 개선과 병행추진(병행전략)한다”는 것 등을 정했다.<sup>162)</sup> 이러한 대북정책의 기조와 추진방향이 김대중

162) 임동원, 『피스메이커』 (서울: 중앙북스, 2008), pp. 333~336.

정부 5년간 대북정책이 일관성 있게 추진될 수 있었던 기초가 되었다.

김대중 정부는 1999년 3월에 대한적십자사를 통해 비료 5만 톤을 아무런 조건 없이 지원하기로 결정하였는데, 이에 따라 남북 당국 간에 대화 분위기가 만들어졌다. 그 결과 동년 5월 12일부터 6월 3일까지 베이징에서 3차례에 걸친 남북 당국 간 비공개접촉이 진행되기에 이르렀다.<sup>163)</sup> 이들 비공개 접촉을 통해 김대중 정부는 비료 20만 톤을 7월말까지 제공(10만 톤은 6월 20일까지 전달)하기로 하고, 6월 21일부터 남북차관급회담을 개최하여 이산가족 문제 등을 협의키로 합의했다.<sup>164)</sup> 이 합의는 조건 없는 대북 인도적 지원이 북한의 긍정적 변화를 이끌어낸 최초의 사례이다.

김대중 정부의 대북포용정책은 마침내 2000년 6. 15 남북정상회담을 이끌어냈다. 그리고 정상회담 준비 과정과 6. 15 공동선언 합의에 따른 이산가족 상봉 행사를 전후해서 정부 차원의 대규모 비료 및 식량 지원이 제공되었다. 비록 6. 15 공동선언 체결 이후 남북관계가 한편에서는 대화가 추진되고, 다른 한편에서는 2001년 미국 부시 행정부 등장 이후 북미대립으로 부침을 거듭하였지만, 김대중 정부는 매년 북한에 식량 및 비료 지원을 실시하였다.

또한 김대중 정부는 김영삼 정부 때 만들어진 민간의 대북지원에 대한 각종 규제를 완화하거나 철폐하였다. 그 결과 1998년부터 NGO들은 대북지원 협의를 위한 방북이 가능해졌고, 대북지원을 위한 모금활동에 대한 제약도 없어졌다. 그리고 마침내 1999년 2월에 창구다원화 조치로 NGO들도 독자적으로 대북지원을 할 수 있게 되었다. 또한 2000년부터는 NGO의 대북지원 사업에 정부가 매칭펀드로 남북협력기금을 지원하기 시작하였다.

### (3) 노무현 정부 시기(2003. 3~2008. 2)

김대중 정부로부터 화해협력의 남북관계를 물려받은 노무현 정부의 대북정책은 임기 내내 남북관계 개선과 핵문제 해결 사이에서 롤러코스터를 타듯이 출렁거렸다. 노무현 정부는 출범하자마자인 2003년 3월 14일에, 당시 야당

163) “1999년 들어 북한은 여러 경로를 통해 당국간 회담에 응할 의사를 전해왔다. 시비시기를 앞두고 있는 북한은 비료 25만 톤의 적기 제공을 간청하다시피 하며 ‘비료를 제공하면 이산가족 문제를 추진하겠다’고 말하고 이를 협의하기 위한 남북차관급회담 개최를 제의해왔다.” 위의 책, p. 449.

164) 1999년 6월 22일~26일, 7월 1일~3일까지 베이징에서 두 차례에 걸쳐서 남북차관급회담이 개최되었지만, 6월 15일에 발발한 서해교전 사태로 인해 합의점을 찾지 못한 채 모두 결렬되었다.

인 한나라당이 김대중 정부에 대한 정치적 공격 차원에서 추진한 대북송금특검법<sup>165</sup> 수용을 공표하였다. 이는 김대중 정부와의 차별화로 북한에게 받아들여지면서 의구심을 불러일으켰고, 여기에서 제2차 북핵 위기로 한반도 긴장이 고조되면서 노무현 정부는 남북관계와 북핵문제 해결을 병행한다는 자신의 대북정책 기초를 일관되게 지키지 못하였다.

북핵문제는 2002년 10월에 미국이 제기한 북한의 고농축우라늄 프로그램 의혹이 시발점이 되어서 제2차 북핵 위기가 터졌고, 2003년 1월 북한의 NPT 탈퇴선언, 2003년 11월 한반도에너지개발기구(KEDO)의 대북 경수로 사업 중단, 2005년 2월 10일 북한의 핵보유 선언, 그리고 2006년 7월 5일의 미사일 발사 실험과 뒤이은 10월 9일의 지하 핵실험으로 이어졌다. 한편 이와 나란하게 6자회담을 통한 북핵문제의 평화적 해결 과정이 진행되었는데, 2005년 9. 19 공동성명 발표, 2007년 2. 13 합의, 동년 10월 3일의 '9. 19 공동성명 이행을 위한 제2단계 조치' 합의가 이뤄졌다.

노무현 정부는 이러한 과정에서 대북 인도적 지원을 북한에 대한 압박수단으로 사용하였다. 북한은 2004년 7월에 발생한 조문파동과 베트남에서의 탈북자 집단입국(426명)으로 모든 당국 간 대화를 중단하는 조치를 취하였는데, 그 이후 2005년 5월에 남북차관급회담이 개최되기까지 약 10개월여 동안 남북대화가 중단되었다. 이 기간인 2005년 1월 13일에 북한은 조선적십자사 명의로 대한적십자사에 비로 50만 톤의 지원을 요청하였고, 이에 대해 노무현 정부는 '책임 있는 당국 간 회담을 통해 지원하겠다'는 입장을 밝히면서 당국 간 회담을 압박해서 동년 5월에 차관급회담을 개최한 것이다.<sup>166</sup> 또한 2006년 7월 5일에 북한이 미사일 발사 실험을 하자 쌀 50만 톤의 식량 차관 제공과 비로 10만 톤의 추가지원을 중단하였다. 북한도 이에 반발해 이미 합의한 이산가족 대면상봉과 화상상봉, 금강산 이산가족면회소 건설 등 당국 간 이산가족 교류를 일방적으로 중단하는 조치를 취하였다.

165) 정시명칭은 "남북정상회담관련 대북비밀송금 의혹사건 등의 진상규명을 위한 특별검사의 임명 등에 관한 법률"이다.

166) 노무현 정부는 비로지원을 협상수단으로 활용한 것에 대해 공개적으로 "2005년 비로지원은 2004년 조문파동 등을 이유로 단절되어 온 남북 당국간 대화를 복원시키는데 결정적으로 기여한 의미가 크다. 정부는 비로지원을 매개로 2005년 5월 남북차관급회담을 성사시켜 남북 당국간 회담 재개의 토대를 마련하고 이후 남북 장관급회담 개최와 인적교류 확대의 단초를 제공하였다."고 밝히고 있다. 통일부, 『2005 통일백서』(서울: 통일부, 2005), p. 174.

이와 같이 노무현 정부는 대북 인도적 지원을 정치군사적 문제와 분리하지 않고 공식적으로 연계시켜서, 대북지원을 협상수단화 또는 징벌의 수단으로 사용하였다. 그 결과 북한도 더 이상 남한(및 국제사회)의 대북지원에 의존해서는 안 된다는 경각심을 갖게 되었던 것으로 보인다. 북한이 2005년 9월에, 개발지원으로의 전환을 요청하면서 국제기구의 인도적 지원활동의 중단을 요청한 배경 중의 하나도, 이와 같은 인도적 지원의 협상 수단화에 대한 우려라고 할 수 있을 것이다.

노무현 정부는 김대중 정부보다 2배 가까이나 대북지원을 하였는데도 그에 상응한 만큼 북한과의 화해와 신뢰를 조성하지 못하였다고 평가된다. 그러나 노무현 정부가 남북관계 경색이나 북한 핵실험에도 불구하고 NGO의 대북지원 활동에 대해서는 일관되게 적극적 지원 입장을 취하였다는 것은 높이 평가된다. 또한 이 시기는 지방자치단체들이 본격적으로 대북지원 활동을 추진한 시기라고 할 수 있다.

#### (4) 이명박 정부 시기(2008. 3~현재)

정권교체를 통해 2008년에 출범한 이명박 정부는 이전 정부와 대북정책을 차별화하면서 사실상 정부 차원의 대북 직접 지원을 중단하고 있다. 이명박 정부에서의 대북지원 규모가 급속히 축소되고 있는 것은 아래 <표 V-1>에 잘 나타나 있다. 이 표에서 정부의 대북지원 금액은 무상지원 및 식량 차관을 포함한 것으로, 2006년(2,273억 원), 2007년(3,488억 원)이었으나, 2008년에는 438억 원, 2009년 8월 말 현재는 56억 원에 불과하다. 남한 정부의 전체적인 대북지원 규모가 줄어든 데에는 대규모 식량 및 비료 지원이 없었기 때문이다. 하지만, 2009년에는 국제기구에 대한 남한 정부의 지원 금액이 전년도 대비 10%에도 미치지 못하고 있고, NGO에 대한 매칭펀드 지원도 대폭 감소된 것에서 알 수 있는 바와 같이, 현 정부는 대북지원에 대해 소극적인 태도를 넘어서 매우 부정적이라고 할 수 있다.

&lt;표 V-1&gt; 정부의 최근 대북지원 실적

	2006년	2007년	2008년	2009.8월말
식량	394억 원	1,505억 원	-	-
비료	1,200억 원	961억 원	-	-
국제기구	139억 원	335억 원	197억 원	17억 원
NGO	134억 원	216억 원	241억 원	39억 원
긴급구호 등	406억 원	471억 원	-	-
총계	2,273억 원	3,488억 원	438억 원	56억 원

<출처> 2009년 통일부 국정감사 자료.

\* 식량지원 중 2006년은 무상지원, 2007년은 유상지원임.

이명박 정부는 이제 임기 중반기에 들어서고 있는데, 현 정부의 대북지원 정책의 특징은 다음 세 가지로 집약된다고 할 수 있다.

첫째는 ‘상호주의’로 아무리 인도적 지원이라고 해도 남한이 제공하는 것에 대해 북한이 상응하는 대가를 지불해야 한다는 것이다. 이명박 정부는 대북지원과 관련해서 ① 북한의 지원요청이 있을 경우 검토하여 직접 지원, ② 식량 사정이 심각하거나 재난 상황일 경우 국민 여론 등을 고려하여 지원, ③ 우리의 인도적 지원협력에 대해 북한도 이산가족이나 납북자·국군포로 문제에 대해 성의를 보일 필요가 있다는 입장을 정리하였다.<sup>167)</sup>

둘째는 핵문제와의 연계이다. 이것은 2009년 5월 25일에 실시된 북한의 2차 핵실험에 대한 유엔 안보리의 대북제재 결의(1874호) 이행과 연관한 방침이다. 현재까지 이명박 정부의 태도를 보면 옥수수 1만 톤(최대 5만 톤) 정도는 상호주의적인 인도주의의 문제 해결을 위해 지원할 수 있고, 그 이상의 대규모 식량지원은 핵문제와 연계하고 있는 것으로 보인다.

셋째는 NGO의 대북지원 활동에 대한 규제이다. 최근의 상황은 마치 10년 전의 김영삼 정부 시절로 돌아간 것과 비슷해 보인다. 단지 이전 정부에서 NGO에게 매칭펀드로 제공하던 남북협력기금의 지원을 축소하는 것만이 아니라, NGO의 방북과 지원물자의 반출을 선별적으로 허용하면서 민간의 지원활동을 위축시키고 있는 것이다. 이러한 점을 볼 때 이명박 정부는 대립적

167) 통일부, 『남북관계 현황과 대북정책 추진방향』, 2008.8.

남북관계 국면에서 대북지원을 협상 수단으로 사용할 가능성이 매우 높으며, 따라서 이명박 정부 하에서 대북지원과 남북관계가 선순환하는 것을 기대하기는 어려울 것으로 보인다.

## 나. 주요 행위자별 대북지원의 현황과 특성

### (1) 정부의 대북지원 현황과 특성

정부의 대북지원은 크게 세 가지 방식으로 진행된다. 첫째는 정부가 직접적으로 대북지원을 하는 것으로 여기에는 식량, 비료, 긴급구호 지원 등이 있다. 둘째는 국제기구를 경유해서 간접적으로 대북지원을 하는 것이다. 이것은 주로 유엔 기구를 통하는 것으로 세계식량계획(WFP), 세계보건기구(WHO), 유엔아동기금(UNICEF)의 대북지원 프로젝트를 지원하는 방식으로 추진된다. 셋째는 NGO에 대해 정부 기금인 남북협력기금을 매칭펀드로 지원하는 것이다. 이들 금액을 비교하면, 정부는 1995년부터 2009년 8월말까지 대북지원을 위해 총 2조 2,955억 원을 사용하였는데, 이 중에서 정부의 직접지원액은 1조 9,792억 원이고, 국제기구를 통한 지원액은 2,066억 원, NGO를 통한 지원액은 1,094억 원이다.<sup>168)</sup> 아래 <표 V-2>에서 알 수 있듯이 정부의 대북지원 총액에서 정부의 직접 지원액이 차지하는 비중이 86.2%에 달할 정도로 압도적으로 많다.

<표 V-2> 남한정부의 지원경로별 대북지원액

	금 액	비 율
정부의 직접지원액	1조 9,792억 원	86.2%
국제기구 경유 지원액	2,066억 원	9.0%
남한 NGO 경유 지원액	1,094억 원	4.8%
정부의 총 대북지원액	2조 2,955억 원	100.0%

(지원기간 : 1995.6~2009.8)

168) 통일부, 『2008 남북협력기금백서』(서울: 통일부, 2008)와 2009년 통일부 국감자료의 통계 참조.

이와 같이 국제기구를 경유한 다자지원보다 양자지원 방식을 선호하는 것이 우리 정부의 대북지원의 첫 번째 특성이라고 할 수 있다. 대북지원에 나선 국가들 중에서 유엔 기구를 통한 다자 방식의 지원금액보다 양자 차원의 지원금액이 우리보다 많은 국가는 중국이 유일할 것이다. 남북관계와 북중관계의 특수성이 양자지원 방식을 선호하게 하는 것이다. 즉, 이것은 정부의 대북지원이 순수하게 인도주의적 목적으로만 제공되는 것이 아니라는 것을 의미한다. 사실 ‘원조의 레토릭’을 벗겨내면 많은 국가들이 인도주의적 목적만이 아니라 경제적 동기나 국제정치에서의 영향력 확대 또는 안보 전략적 고려들에 의해 해외원조를 제공한다고 할 수 있다. 따라서 우리 정부의 대북지원이 다른 국가들의 대북지원에 비해 훨씬 더 정치적 동기에 의해서 제공되는 것으로 보인다면, 그것은 남한이 다른 나라들보다 북한과 훨씬 더 특수한 관계에 있다는 것을 말해주는 것이라 하겠다.

두 번째 특성은 정부의 대북지원은 남북 간의 정치적 거래의 성격을 갖고 있다는 것이다. 김대중 정부와 노무현 정부 기간 동안 북한에 지원한 비료는 이산가족 상봉 행사를 성사시키는 보증서와 같았고, 지원 식량은 당국 간에 진행되는 각종 회담에서 장애물을 걷어내고 합의를 이루는 촉매제 역할을 하였다. 한반도에서 냉전체제가 해체되지 않았고 대립관계가 지속되고 있기 때문에 남북관계에서 ‘원조의 정치화’는 피할 수 없는 숙명과 같은 것이기도 하다.

세 번째 특성은 정부의 대북지원은 남북관계 변화에 따른 영향을 크게 받는다는 것이다. 정부의 대북지원 사업은 지원규모가 크고 국민의 세금으로 지원한다는 점에서 정치군사적인 문제로부터 많은 영향을 받는다. 2006년 북한의 미사일 발사로 대북 식량지원이 중단된 것이나, 2008년에 이명박 정부가 들어서서 남북관계가 경색되면서 대북 식량 및 비료 지원이 전혀 진행되지 않았다는 것이 이를 단적으로 말해준다.<sup>169)</sup> 정부에게 있어서 일관성 있는 대북지원 정책을 추진한다는 것이 쉽지 않은 일인 것이다.

네 번째 특성은 정부가 NGO와의 협력관계를 제도화한 것이다. 대북지원의 초기인 김영삼 정부 때는 정부와 NGO의 관계는 대립적이었다. 그러나

169) 이종무, “대북 인도적 지원과 교류 활성화 과제,” 현대경제연구원 편, 『통일경제』, 2009년 봄호, pp. 28~29.

김대중 정부가 들어서면서 정부와 NGO 관계가 협력적으로 변화하면서 그에 따른 제도화가 이뤄졌다. 그 중 하나가 NGO에 대한 정부 기금의 지원이고, 다른 하나는 정부와 NGO가 공동으로 참여하는 ‘대북지원 민관정책협의회’를 구성하여 운영하게 된 것이다.<sup>170)</sup> 그리고 이때부터 정부의 NGO에 대한 기금 지원이, 단순히 개별단체를 지원하는 것에서 합동사업, 정책사업 및 영유아 지원사업의 발굴 및 추진으로 나아가게 되었다. 여기에서 합동사업은 3개 이상의 NGO가 공동으로 참여해서 추진하는 지원 프로젝트를 말하고, 정책사업은 제약공장 원료지원, 산림녹화 시범사업, 북한 의료인 교육훈련사업과 같이 정부가 정책적으로 우선순위를 두고 있는 지원사업을 말한다. 그리고 영유아 지원사업은 국제기구와 국내 NGO의 연계 프로그램 방식으로 진행되는 사업을 말한다. 아래 <표 V-3>는 정부의 NGO에 대한 기금 지원이 사업 분야별로 어떻게 배분되었는지를 보여준다.

<표 V-3> 정부의 NGO 지원 금액

(단위 : 백만 원)

사업별	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09.9월	합계
개별사업	3,379	3,843	5,448	7,547	8,828	7,778	8,076	12,399	9,777	2,227	69,302
합동사업	-	-	-	-	-	1,047	2,923	4,736	2,704	842	12,252
정책사업	-	-	-	-	-	(1,591)	(683)	2,900	1,835	1,200	8,209
영유아사업	-	-	-	-	-	-	-	1,080	7,826	-	8,906
농수산물수송비 등	-	2,419	1,035	542	1,413	1,587	1,666	493	1,959	-	11,114
합계	3,379	6,262	6,483	8,089	10,241	12,003	13,348	21,608	24,101	4,269	109,783

<출처> 통일부 자료.

\* 정책사업 중 '05, '06년은 북민협을 통한 못자리용 비닐지원 사업으로 전액 기금지원 방식임.

170) 2004년 9월 1일에 발족한 ‘대북지원 민관정책협의회’(이하 민관협)는 통일부 등 정부 부처와 대북지원 NGO 협의체인 ‘대북협력민간단체협의회’(이하 북민협) 사이의 협력기구라고 할 수 있다. 비록 민관협이 임의기구 성격의 회의체에 불과하고 전담 실무 인력이 없어서 안정적 운영이 이뤄지지 못한다는 문제점을 노정하고 있지만, 이를 계기로 정부의 NGO에 대한 지원사업이 확대되고 다양화되었다.

## (2) NGO의 대북지원 현황과 특성

NGO의 대북지원 활동은 1997년의 IMF 사태로 많은 어려움을 겪다가 2000년 6.15 공동선언을 계기로 다시금 역동성을 되찾았다. 1999년에는 20여 개에 불과했던 대북지원 NGO가 2009년 현재는 80여개로 증가하였다.<sup>171)</sup> 이들 대북지원 NGO들은 결성 배경과 목적에 따라 시민·사회운동 NGO, 종교 기관 및 관련 NGO, 사회복지 NGO, 직능 및 전문분야 NGO, 지역 NGO 등 5개 분야로 구분할 수 있다.<sup>172)</sup>

시민·사회운동 NGO로는 남북어린이어깨동무, 우리겨레하나되기운동본부, 우리민족서로돕기운동, 한겨레통일문화재단 등이 있다. 이들 NGO는 1990년대에 성장 발전한 시민·사회운동과 직접적 연관성을 갖고 있으며, 민족화해·평화·통일 등의 이슈와 관련된 사회행동에 적극적이다. 종교 기관 및 관련 NGO로는 대한예수교장로회, 원불교은혜심기운동본부, 천주교민족화해위원회 등의 종교 기관과 남북나눔, 선한사람들, 조국평화통일불교협회, 지구촌공생회, 한국대학생선교회 등의 종교 관련 NGO들이 있다. 사회복지 NGO로는 굿네이버스, 월드비전, 한국국제기아대책기구, 한국복지재단 등이 있는데, 민족화해·평화·통일 등의 이슈와 관련한 사회행동에는 소극적이지만, 사회복지사업의 전문성과 해외원조 사업의 경험을 바탕으로 대북지원 활동에 나서고 있다. 직능 및 전문 분야 NGO는 농업분야에 국제옥수수재단, 남북농업발전협력민간연대, 농협중앙회, 통일농수산사업단, 한겨레영농조합법인 등이 있으며, 보건의료 분야에 남북구강보건의료협의회, 대한결핵협회, 대한의사협회, 어린이의약품지원본부, 한국건강관리협회 등이 있다. 그리고 환경분야 NGO로는 평화의 숲과 겨레의 숲이 있다. 지역 NGO는 지방자치단체와의 관계 속에서 대북지원 사업을 전개하고 있는데, 경남통일농업협력회, 남북강원도협력협회, 남북협력제주도민운동본부, 전남도민남북교류협의회가 있다.

171) 2009년 통일부 국정감사 자료에 따르면 대북 인도지원 사업자로 지정된 단체는 83개 이다.

172) 대북지원 NGO는 노무현 정부 시기에 대폭 증가하였는데 그 성격이 매우 다양해서 일률적으로 구분하기가 쉽지 않다. 그래서 일반적으로 농업, 보건의료 등 사업 분야를 중심으로 구분하는데, 2개 또는 3개의 사업 분야에 모두 걸쳐서 활동을 하고 있는 NGO들에게는 이러한 구분이 의미가 없게 된다. 여기에서는 결성 배경과 목적을 중심으로 대북지원 NGO를 구분하였는데, 이 기준으로 모든 NGO를 구분할 수 있는 것은 아니다. 그럼에도 이렇게 구분을 시도한 것은 행위주체로서의 각 NGO의 차이를 잘 드러낼 수 있다고 보기 때문이다.

&lt;표 V-4&gt; 대북지원 NGO의 구분

구분	관련 NGO
시민·사회운동 NGO	<ul style="list-style-type: none"> <li>남북어린이어깨동무, 우리겨레하나되기운동본부, 우리민족서로돕기운동, 한겨레통일문화재단</li> </ul>
종교기관 및 관련 NGO	<ul style="list-style-type: none"> <li>대한예수교장로회, 원불교은혜심기운동본부, 천주교민족화해위원회, 남북나눔운동, 선한사람들, 조국평화통일불교협회, 지구촌공생회, 한국대학생선교회</li> </ul>
사회복지 NGO	<ul style="list-style-type: none"> <li>굿네이버스, 월드비전, 한국국제기아대책기구, 한국복지재단</li> </ul>
직능 및 전문분야 NGO	<ul style="list-style-type: none"> <li>농업: 국제옥수수재단, 남북농업발전협력민간연대, 농협중앙회, 통일농수산사업단, 한겨레영농조합법인</li> <li>보건: 남북구강보건의료협의회, 대한결핵협회, 대한의사협회, 어린이의약품지원본부, 한국건강관리협회</li> <li>환경: 평화의 숲, 겨레의 숲</li> </ul>
지역 NGO	<ul style="list-style-type: none"> <li>경남통일농업협력회, 남북강원도협력협회, 남북협력제주도민운동본부, 전남도민남북교류협의회</li> </ul>

앞서 설명했듯이 NGO들은 김대중 정부가 들어선 1998년에야 비로소 독자적으로 대북지원에 나설 수 있게 되었다. 이때 NGO들은 북한과의 접촉 창구가 없었기 때문에 미국이나 일본 또는 중국의 재외동포를 통해서 북한과의 접촉을 시도하였다. 그리고 처음에는 북한도 NGO를 전담하는 기관이 없었기 때문에 여러 기관들이 협상 창구로 나오게 되었다. 그 중 대표적인 것이 조선아시아태평양평화위원회로 대남관계에서 가장 영향력이 있는 기관이었다. 그 외에도 민족경제협력연합회(이하 민경련), 민족화해협의회(이하 민화협)와 같은 대남 경제·사회분야의 기관들과 조선기독교도연맹, 조선불교도연맹, 조선천주교협의회와 같은 종교 기관들이 창구로서 역할을 하였다.

그 이후 북한은 NGO와의 창구를 간소화하기 위해 대남 기구를 정비하였는데, 그러면서 조선아시아태평양평화위원회는 막후에서 조정 역할을 맡는 것으로 하면서 일선에서 물러나게 하였다. 그리고 NGO를 상대하는 대표적인 북측 기관으로 민화협을 내세우기 시작했는데, 현재 대부분의 NGO들이 이 기관과 지원사업을 추진하고 있다. 그러나 남한의 종교기관들에 대해서는 아직도 북한의 종교 기관들이 계속 접촉 상대로 역할을 하고 있으며, 금강산

관광지구 및 개성공단 지구에서 대북지원을 하는 NGO들은 이 지구를 관리하는 명승지개발총국을 접촉 창구로 하고 있다.

2000년 이후 대북지원 NGO들이 증가하는 것에 상응해서 NGO의 대북지원 규모도 급격히 늘어나기 시작하였다. 아래 <표 V-5>에서 나타나듯이 지난 수년간 NGO가 자체적으로 조달한 자원만도 연간 700억 원대에 달하고 있다.<sup>173)</sup> 여기에 정부가 NGO에 지원하는 금액까지 포함하면 NGO의 연간 대북지원 금액은 1천억 원에 가까워진다. 물론 이명박 정부가 들어서면서 NGO의 대북지원 금액이 대폭 감소되었는데, 이것은 현 정부가 NGO의 대북지원 사업에 대해 규제를 했기 때문이다. 2009년에 들어서 정부는 NGO의 대북지원 물자의 반출을 제한하고 방북을 선별적으로 허용하고 있는데, 이에 따라 대부분의 NGO 지원 사업이 차질을 빚으면서 중단된 것이다. 그리고 이 표에서 추가적으로 확인할 수 있는 것은 NGO의 대북지원 사업에서 정부의 지원금액이 차지하는 비율이다. 이 비율이 가장 낮았던 해인 2004년에는 정부의 지원금액이 7.2%를 점하였고, 가장 높았던 해인 2008년에는 24.9%로 나타나며, 전체 평균해서는 대략 12% 정도의 비율을 점하고 있다.

<표 V-5> NGO의 대북지원 금액

<단위 : 억 원>

구분	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09.9	합계
자체 자원	2	12	182	275	223	387	782	576	766	1,558	779	709	909	725	296	8,181
정부 지원						34	63	65	81	102	120	133	216	241	43	1,098
합계	2	12	182	275	223	421	845	641	847	1,660	899	842	1,125	966	339	9,279

<출처> 통일부 자료.

NGO의 대북지원의 첫 번째 특성은 정부와 달리 정치군사적 상황의 변화에 거의 영향을 받지 않고 지속적이고 안정적으로 추진된다는 점이다. 정부가 NGO의 지원활동을 규제하지 않는 한 NGO들은 남북관계가 경색되더라도

173) 2004년에 NGO 지원금액이 1,558억 원으로 급격히 증가한 것이 이때 북한에서 용천역 폭발사고가 일어나면서 긴급구호 활동이 매우 활발하게 이뤄졌기 때문이다.

도 자기 동력을 갖고 지원사업을 충분히 추진해 갈 수 있다.

두 번째 특성은 NGO들이 대북지원에 나서는 동기로, 그것은 인도주의적 동기 이외에도 남북통일과 그 이후 남북통합에 대한 비전이 존재한다. 이러한 비전은 구체적으로 대북지원을 통해서 남북 간의 화해를 이루며, 이를 바탕으로 통일을 위한 여건을 조성하고, 통일 이후 남북통합 과정에서 나타날 수 있는 문제점들을 최소화해야 한다는 인식들로 나타난다.

세 번째 특성은 앞의 것과 연관된 것으로, NGO들은 대북 개발지원 사업의 추진에 대해 매우 강한 동기 부여를 하고 있다는 점이다. 남한의 대북지원은 국제사회와 달리 재난 국가에 대한 단순한 인도적 지원에 그치는 것이 아니라, 남북관계의 모멘텀을 유지하고 화해협력을 증진시키고 남북통합을 준비하는 과정이기 때문이다. 따라서 국제사회의 일반적 기준에서는 북한의 제도 및 정책의 변화가 선행되어야 개발지원을 시작할 수 있는 것이지만, 남한의 경우에는 시범적인 개발지원 사업을 통해 개발지원 사업에 대한 북한의 인식을 높이고 그에 따른 제도 및 정책의 변화를 도모한다는 보다 적극적인 입장을 취하게 되는 것이다.

네 번째 특성은 NGO의 현장 접근성이다. 북한이 유엔 기구 및 일부 유럽 NGO에게만 평양 상주를 허용했기 때문에 비상주기구들은 마치 지원사업 운영에 커다란 문제점을 안고 있는 것처럼 오해되기도 한다. 하지만 국제기구들은 한국어를 사용할 줄 아는 직원들을 배치하지 못하고 북한 현지에서의 활동에도 많은 제약을 갖고 있다. 반면에 남한 NGO들은 북한에 상주를 하고 있지는 못하지만 한국어로 의사소통이 가능하고 상주에 준할 정도로 북한을 자주 방문하기도 한다. 물론 일부 경우이긴 하지만 우리민족서로돕기운동은 지난 수년 간 매년 60회 정도의 북한 방문을 하고 있는데, 이것은 매월 평균 5회 정도의 방북을 하는 것이라고 할 수 있다. 이와 같이 남한 NGO들은 그들만의 방식으로 지원 현장에 대한 접근성을 높여가고 있는 것이다.

마지막으로는 NGO는 대북지원을 하면서 다른 분야의 남북 간 교류 협력을 주선하는 창구 역할도 맡고 있다. 이것은 다른 국가의 NGO들도 마찬가지일 것으로, 대북지원 사업을 통해 형성된 관계를 통해서 다른 기구들의 북한 진출을 주선하는 일이 있을 것이다. 그러나 남한 NGO는 그러한 것들을 하고자 하는 더욱 강한 동기들을 갖고 있고, 지원분야만이 아니라 문화, 예술,

스포츠, 방송 등 다른 분야에서 남북교류를 원하는 사람들을 돕고자 한다.

### (3) 지방자치단체의 대북지원 현황과 특성<sup>174)</sup>

지방자치단체가 대북지원에 적극적으로 나서는 것은 남북관계의 맥락에서만 이해될 수 있다. 지방자치단체들은 북한에 대한 인도적 구호 활동의 필요성만이 아니라 남북화해협력 및 통일에 기여하겠다는 인식을 갖고서 대북지원에 나선 것이다. 사실 남한의 헌법에 평화적 통일의 추구를 명시하고 있기 때문에, 남북교류협력과 대북지원은 지방정부에 부여된 헌법적 책무라고 할 수 있는 것이다.

지방자치단체의 대북지원은 1999년에 제주도가 북한에 감귤을 지원하면서 그 첫걸음을 내딛었지만, 2000년 6·15 정상회담이 있기 전까지는 거의 활성화되어 있지 못하였다. 6·15 공동선언이 발표되어 중앙정부 차원의 남북교류와 협력의 물꼬가 터지고 나서야 비로소 지자체들이 남북협력사업에 본격적으로 나서기 시작하였다. 남북관계의 주요 행위자 중에서 지자체가 가장 늦게 대북지원을 시작한 것이다. 그러나 지방자치단체들은 자체적으로 지원사업의 예산을 조성할 수 있기 때문에, 비록 늦게 시작했지만 안정적으로 대북지원 사업을 추진하고 있다.

대북지원에서 지방자치단체는 정부와 NGO의 중간지대 정도에 위치한다. 긍정적 측면에서 보면 중앙정부보다 정치군사적 영향을 덜 받으면서 대북지원을 추진할 수 있다. 또한 지방자치단체는 자체 예산 확보 등을 통해 NGO보다 큰 규모로 자원동원을 할 수 있어서 의미 있는 수준의 규모로 대북지원 사업을 추진할 수 있고<sup>175)</sup>, 농업기술원 등 산하 기관을 통한 전문성을 확보하고 있다. 그리고 지방자치단체는 기업과 비교했을 때에는 공익적 사업을 추진하는 것이 가능하다는 특성을 갖고 있다. 부정적 측면에서는 중앙정부와 비교해서 대북 협상력이 많이 떨어지며, 사업의 결정 및 집행체계가 경직적이어서 NGO와 같이 대북지원에 있어서 신속적이고 유연한 접근이 어렵다는 점이다.

174) 이 부분은 최대석·이종무·박희진, 『지자체 대북교류 10년 백서』(통일부 연구용역, 2009.10)를 참조하여 작성하였다.

175) 광역 지방자치단체들은 남북협력사업을 위해서 2008년 12월 말까지 총 709억 원의 기금을 조성해서, 그 중 437억 원을 사용하고 아직도 300억 원 정도의 기금을 보유하고 있다.

그런데 지방자치단체들은 1999년 10월에 공포된 ‘인도적 차원의 대북지원 사업 처리에 관한 규정’에 의해 직접적으로 대북 지원사업을 추진하는 것이 허용되지 않고 있다. 이에 지방자치단체들은 오랫동안 북한과 관계를 맺어온 대북지원 NGO와 협력관계를 구축해서 간접적으로 대북 지원사업을 추진하고 있다. 이러한 협력관계는 그동안 몇 단계의 변화과정을 거쳤는데, 초기에는 NGO가 기존에 추진하고 있던 대북지원 사업에 지방자치단체가 자금을 지원하는 후원자 역할에 머물렀다. 하지만 이 시기는 잠깐이고 지방자치단체가 NGO와 함께 방북을 하면서 북한의 민화협과 대북지원 사업에 대한 협의를 공동으로 진행하게 되었다. 지방자치단체가 관심을 갖고 있는 사업을 북한에 제안하기도 하고, 북한이 자신의 관심 분야를 지방자치단체에 설명하기도 한다. 이 과정에서 대북지원 사업은 NGO와 지방자치단체의 공동 협력사업으로 발전하게 된다.<sup>176)</sup> 그리고 지방자치단체가 NGO와 함께 1~2년 정도 대북지원 사업을 추진한 이후에는, 지방자치단체와 북한 사이에 어느 정도 신뢰관계가 형성되면서 지방자치단체 자체 재원만으로 추진하는 사업을 기획하게 된다. 그렇게 되면 지방자치단체가 지원사업의 발굴, 협상, 실행의 모든 과정에서 주도적 역할을 맡게 되고, NGO는 대북협상, 방북 및 지원물자 반출 등과 관련해서 실무적 지원 역할을 하게 된다. 물론 NGO가 해당 지원 분야에 전문성을 갖고 있으면 지방자치단체로부터 지원사업의 실행 전반을 위탁받아 수행하기도 한다. 이 시기에 형성된 지방자치단체와 NGO와의 협력관계는 낮은 수준에서 높은 수준으로 점차적으로 발전하면서 지금까지 이어져오고 있다.

지방자치단체의 대북지원의 첫 번째 특성은 남과 북이 모두 이익이 되는 호혜적인 사업 영역을 발굴·추진하였다는 것이다. 남한의 보수세력들은 대북지원을 일방적으로 북한 퍼주기하는 것이라고 공격을 하였다. 하지만 지방자치단체가 추진했던 산림 공동 방제 및 말라리아 공동 방역 사업 등은 지원 받는 북한이나 지원하는 남한이나 모두에게 도움이 되는 호혜적인 사업이었다. 왜냐하면 남쪽에서 지원하지 않으면 북이나 남이나 그 피해를 똑같이

176) 여기에서 민간단체와 지자체의 공동 협력사업이라고 할 때 핵심적인 사항은 지원사업의 재원을 공동으로 마련한다는 것이다. 그 이후 지자체가 사업재원을 전액 조달하는 지원사업을 추진하게 되면, 형식적으로는 공동 협력사업이라고 해도 내용적으로는 지자체의 독자적인 사업이라고 봐도 무방할 것이다.

받게 되는 것이기 때문이다.

두 번째 특성은 지방자치단체가 대북지원을 한 단계 업그레이드 하는 데 중요한 역할을 하였다는 것이다. 그동안 대북지원이 장기화되면서 ‘물고기를 주기보다 물고기 잡는 방법을 가르치라’는 말들이 많이 회자되었다. 하지만 NGO들은 동원할 수 있는 자원이 한정되어 있기 때문에 이를 실제로 지원 현장에서 구현하기가 쉽지 않았다. 그러나 지방자치단체는 NGO보다도 자원 동원 능력이 뛰어나고 각 분야의 전문기관들을 산하에 두고 있어서 개발지원 사업을 추진하는 데 강점을 갖고 있었다. 이에 따라 지방자치단체들이 본격적으로 대북지원 사업에 나서면서, 대북지원이 긴급구호 차원의 지원 사업에서 벗어나 개발지원 사업으로 전환할 수 있는 가능성이 열린 것이다. 북한 협동농장에서 시범적인 농촌개발 사업을 추진했던 것이 그 대표적인 예라고 할 수 있다.

세 번째 특성은 풀뿌리 차원의 대북지원 활동이라는 것이다. 그동안 남한 사회에서 남북관계 문제는 중앙정부의 과제이고 서울에 근거를 둔 NGO의 일로 여겨졌다. 그런데 광역 지방자치단체가 대북지원에 나서면서 지방의 여러 기관과 단체들이 이 문제에 대해 관심을 갖게 되었다. 도의회와 지방 언론들도 남북관계 문제에 훨씬 더 깊이 관여하게 되었다. 하지만 그보다도 더 중요한 것은 기초 지방자치단체들이 대북지원에 참여하기 시작하였다는 것이다. 특히 일부 광역 지방자치단체들은 산하의 기초 지방자치단체들과 협력체제를 구축하여 대북지원에 나서고 있는데, 그러면서 시·군 단위에서도 대북지원에 대한 관심이 점차 높아지고 있다.

## 2. 대북지원 관련 법제의 현황

### 가. 대북지원 관련 법률의 현황

#### (1) 남북관계발전에 관한 법률

남북관계발전에 관한 법률(이하 ‘남북관계발전법’이라 한다)의 제정은 남북관계의 진전에 따라 이에 상응한 법제정비의 요청에 의해 2003년 4월 23일 의원입법으로 임채정 의원을 비롯하여 36명의 국회의원에 의해 『남북관계발

전기본법』이 발의된 이래 17대 국회가 구성된 후인 2004년 8월 임채정 의원을 중심으로 16대 국회당시의 법안을 수정·보완하여 여야의원 125명의 명의로 『남북관계발전기본법』이 다시 발의되었으며 현행법은 2005년에 국회를 통과하여 2005년 12월 29일 법률 제7763호로 공포되어 2006년 6월 30일자로 효력이 발생하였다.

처음 『남북관계발전기본법』의 제안이유를 보면 “남북관계가 급속하게 발전함에 따라 대북정책을 법적 기초 하에 투명하게 추진할 필요성이 증대되고 있으며, 특히 남북간의 합의서의 법적 실효성부여를 통한 남북관계의 안정성과 일관성의 확보가 중요한 과제로 되고 있어 남한과 북한간의 기본적인 관계를 규정하고 남북관계의 발전을 촉진하기 위하여 필요한 사항을 규정”하기 위해서임을 밝히고 있다. 사실 남북관계가 정치적 비밀주의에서 벗어나 법률적인 관계로 전환되고 법률에 근거하여 투명한 절차에 의하여 교류와 협력이 이루어지기 위해서는 몇 가지 전제가 달성되어야 한다.

첫째, 남북간의 관계를 힘과 경쟁에 입각하여 받아들이고 해결하려는 시대착오적 개념모델에서 해방되어야 한다. 남북간의 관계를 상호간에 존재를 부정하고 적대관계에 있다는 모델의 설정에서 벗어나야 한다. 남북은 각각 국제연합의 가입국이며 상호간에 대등한 실체성을 전제로 하여 수많은 합의를 이어오고 있다. 서로가 한반도의 정통성을 주장하던 냉전적 경쟁관계도 이미 과거의 것이 되어버렸다. 현재 한반도에는 종래 하나의 국가였다는 역사적 사실을 현실의 정치적 과제로 인정하고 상호 통합하려는 두 개의 지역 국가가 존재하고 있다. 양자 모두 하나의 한반도 국가를 부정하고 있지 않기에 제3국에 대하여는 분명 분단된 국가가 하나의 국가로 통합되어가는 잠정적 상태로 받아들여져야 한다. 하지만 남북은 엄연한 국제법상 별개의 실체로서 상호간에 독립적이 자주적인 국제법적 주체성이 인정되어 있으면서도 당사자간의 관계는 국가와 국가간의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과도적 단계에 있는 비국가적 정치적 실체간의 관계로 규정되는 특수관계<sup>177)</sup>이다.

둘째, 남북 양당사자의 체제우월성에 대한 가치보다 민족전체의 이익이라

177) 남북한의 특수관계의 구체적 성격은 통독전 독일에서의 지붕국가이론(Dachstaatslehre) 또는 부분질서이론(Teilordnungslehre)을 통해 이해될 수 있다. 자세한 내용은 최정일, “동서독간의 교류에 관한 법적기초,” 『법제』, 제290호(1990.1), pp. 29~32.

는 가치가 우선되어야 한다. 남북관계를 규율하는 법규범은 상대방에 대한 체제선전이나 상대방의 체제를 와해시키기 위한 교류협력을 목적으로 하는 것이 아니라 우리 민족의 평화와 번영이라는 민족적 이익을 달성하기 위한 규범적 수단으로 인식되어야 한다.

셋째, 남북관계에 있어 민족의 법적 양심에 의한 합의에 구속력이 부여되어야 한다. 따라서 남북간의 법적 합의는 당사자간에는 민족적 합의라는 준법률적인 약정으로 이해되면서 국제적으로는 조약과 같은 효력이 인정되어야 한다. 남북관계의 발전을 위한 상호간의 합의가 당사자를 구속하지 않는다면 민족번영이나 통일을 위한 실질적이고 실천적인 발전은 없이 상호간에 불신의 벽만 높이는 정치적 말잔치만 무성하게 될 것이다. 남북간의 신뢰회복과 남북관계의 실질적 발전을 기대하기 위해서는 상호합의의 효율성을 증진시킬 수 있는 제도적 장치를 마련하기 위한 국내 입법적 조치를 각 당사자가 실행하여야 한다.

넷째, 한반도의 현재와 미래사이의 상호의존성을 인정하여야 한다. 민족적 숙원은 수단과 방법을 가리지 않는 통일이 아니라 평화적, 자주적, 민주적 통일이며 민족의 번영이다. 이러한 민족적 지향점은 남북관계를 규율하기 위한 당위적 법규범의 지향점이기도 하다. 남북한 당국은 현재의 남북관계에 있어 주도권이 문제가 아니라 미래의 한반도평화와 번영이라는 가치에 정치적 의지를 종속시켜야 한다.

사실 남북간의 대화가 시작된 1970년대 이후부터 남북 간에는 수많은 남북 회담과 합의서의 체결 등 공식적인 교류가 이루어져 왔다. 그러나 이러한 행위를 뒷받침할 수 있는 법적 근거가 있었던 것도 아니고, 이에 따라 남북 회담과 합의서의 체결 등이 통치행위라는 이름 하에서 무원칙하게 실행되는 모습을 나타내게 되었으며, 그 결과 우리나라 정부의 대북정책이 정권 차원의 치적 쌓기나 대국민 정권홍보를 위한 국내 정치적 목적에 이바지하는 사업으로 전락하는 부정적인 현상이 나타나기도 하였다.<sup>178)</sup> 이에 대한 반성적 고려로 남북회담개최나 남북회담대표의 임명, 합의서체결 및 국내법적 효력 부여와 같은 사무를 법적 근거에 기초하여 투명하고 일관성 있게 처리하기

178) 제성호, “통일관련 법제의 주요 문제점과 개선방안,” 『통일문제연구』 2004년 상반기호 (극동문제연구소, 2004), p. 150 참조.

위한 법률제정의 필요성이 부각되었다.<sup>179)</sup>

남북관계발전법은 다음과 같은 측면에서 필요성이 인정되고 있다.<sup>180)</sup>

첫째, 변화된 남북관계의 현실에 상응하여 남북관계의 법적 성격을 국내법 체계에 반영하여야 한다. 이는 ‘남북한 특수관계론’에 입각하여 통일지향적인 국내법제 정비의 기준과 방향을 제시한다는 의미가 있다.

둘째, 남북기본합의서의 합의사항을 국내입법을 통해 다시 한번 법적으로 확인하고 ‘6.15남북공동선언’을 계기로 북한과의 교류협력활성화에 상응한 법적 환경변화를 반영한 입법의 정비가 필요하다.

셋째, 기존의 남북관련법제가 안고 있는 모순에 대한 법적해결방안의 모색이 요구된다. 현재의 남북관련법제로서 남북교류협력법과 국가보안법 사이의 상충되는 법적인 문제점을 해소하고 미비한 입법규정을 보완하기 위한 법제가 필요하다.

넷째, 우리 헌법상 ‘평화적 통일’이념을 구체적으로 구현할 수 있는 법적 토대가 필요하다. 기존의 대북정책추진이 대통령의 통치행위 내지 정치행위의 차원에서 추진됨으로서 제기되었던 논란을 불식하고 통일정책의 좀더 많은 부분이 법치행정의 차원에서 추진되도록 하기 위한 법적 기반이 필요하다. 이는 정부의 대북정책 및 통일정책 추진의 합법성 확보와 정부의 대북정책추진에서의 법적 장애를 극복하기 위한 입법적 대응방안이라는 의미가 있다.

## (2) 남북교류협력법

남북교류협력법제정 이전의 남북관계는 정치적·선언적 관계였다. 즉 미·소 양국의 냉전구조가 한반도에 영향을 미치고 있었던 1970년대와 80년대는 『7·4 공동성명』, 남북총리회담을 위한 실무접촉, LA올림픽경기대회 남북단일팀 구성·참가를 위한 남북체육회담, 1984년 수재물자 인도·인수를 위한 남북적십자회담, 이산가족 고향방문 및 예술공연단 교환을 위한 남북적십자회담 등 실무적인 접촉과 통제된 상태에서 제한적인 차원의 상징적 교류가

179) 2006년 통일부 용역보고서, <남북교류협력에 관한 법률 및 시행령 개선방안 연구용역>, p. 15 이하 참조.

180) 박정원, 남북관계 발전을 위한 법제도 정비방안, 『17대 국회에서의 남북협력 법제도 정비방안』 토론회 자료집, 2004. 6.22, pp. 20~22.

정부에 의하여 이루어졌으며 다양한 분야에 있어 남북간의 진정한 합의를 이끌어 내거나 이를 실천하기 위한 합의문의 채택 시도는 남북간에 존재하지 않았다.

이러한 배경 속에서 1990년 8월 1일 남북교류협력법이 제정된 이후 남북관계는 남북간의 합의를 문서화하고 이를 이행하고자하는 법적·문서적 관계로 변화하였다. 1992년에 체결된 ‘남북기본합의서’<sup>181)</sup> 남북한간의 자주적이며 한반도 평화를 위한 실천의지를 구체화한 준 법규범적인 합의문서로서 의미를 갖는다.<sup>182)</sup>

이러한 변화에는 북한의 내부환경변화가 한 요인이 되었다.

북한은 정권수립 50주년이 되는 1998년 9월 5일 최고인민회의 제10기 제1차 회의에서 헌법의 수정·보충을 통하여 ‘국가주석제폐지’, 김정일 ‘국방위원장 재추대’, 국가지도기관 선거 등 전례 없이 강도 높은 권력개편과 함께 경제관련조항에 있어서도 과거와 다른 진일보한 시장경제적 요소를 도입하였다. 이에 따라 북한은 2001년 10월 사회주의 원칙을 고수한다는 전제 하에 최대한의 실리를 도모하기 위한 『경제관리 개선지침』<sup>183)</sup> 제정하고, 2002년 7월부터 이를 시행하고 있다. 더욱이 헌법에서 ‘공민의 거주·여행의 자유’와 같은 기본권을 인정한 것은 통제된 북한사회의 경제구조에 중대한 변화요인으로 파악되고 있다.<sup>184)</sup> 또한 북한이 추진하였던 헌법개정 및 경제개혁관련 새로운 조치의 시행과 법규의 제정이라는 급격한 내부환경변화는 자신의 정치체제를 고수하기 위해서 세계자본주의체제와 결합할 수밖에 없는 현실을 인식하고, 그 동안의 제한적 대외경제개방정책을 수정하여 대외경제개방정책을 확대하지 않고는 경제난의 극복이 불가능함을 인정하는 것이다.

6·15 공동선언을 통한 남한의 대북정책변화와 대북지원 민간부문의 성장은 남북관계의 변화에 큰 영향을 미쳤다. 이를 통해 남북관계는 적대적 냉전

181) 『남북사이의화해와불가침및교류·협력에관한합의서』는 1992년 2월 19일 발표되었다.

182) 남북기본합의서는 법적 구속력을 갖는 조약이 아닌 신사협정 또는 정치적 합의로 이해되고 있다. 헌재 2000.7.20 결정, 98헌바63; 대법원 1999. 7. 23 판결, 98두14525. 그러나 법적 구속력을 부여해야한다는 주장도 있다. 김인희, 남북기본합의서의 의의와 남북교류협력법의 개선방향, 『남북관계의 현황과 향후 전망』(남북기본합의서채택 10주년기념토론회 자료집), 2001, p. 35.

183) 경제관리개선조치의 주요내용은 전국경제인연합회 동북아팀, 최근북한경제개혁의 시사점과 향후과제, 2002. 7. 29, pp. 1~4 참조.

184) 장명봉, “북한개정헌법(1998.9.5)의 경제조항변화의 고찰,” 『통일경제』 (1998, 10), p. 40.

관계에서 화해와 협력관계로 의미있는 변화(significant change)를 보여준 바 있다.<sup>185)</sup> 이 단계는 남한이 과거 정부의 독점에 의한 대북접촉 정책을 넘어서서 대북접촉창구의 다원화를 통한 긴급한 구호목적의 인도지원정책으로 전환함으로써 성숙된 것이다. 대북인도적 지원은 2000년 이후 식량, 의류지원 등 단순한 긴급구호활동에서 농업복구, 보건의료 시설개선 등 제한적이지만 개발구호 활동으로 발전하여 실질적인 남북교류협력을 이끌어 오고 있다. 이제 남북관계는 화해협력을 넘어 평화와 번영을 추구하는 단계를 지향하고 있다.<sup>186)</sup>

민간단체의 대북지원은 북한정권의 변화를 자연스럽게 유도하고 다른 한편으로 지속적인 민간차원의 신뢰관계의 정착을 목표로 한다. 즉 민간단체의 대북지원활동은 남북한간 상호교류와 협력을 증대시켜 양 지역간의 상호신뢰관계를 추구하는 점진적인 평화달성노력이며 북한에 대해 지원하고 협력함으로써 민족동질성을 확인하고 북한의 안정과 회생을 돕는 비경제적 활동이다.<sup>187)</sup> 더욱이 헌법재판소는 민간단체의 인도적 지원을 정부가 금지할 수 없다고 판결함으로써<sup>188)</sup> 대북지원에 있어 민간단체는 확고한 위상을 얻게 되었다.

### (3) 남북협력기금법

남북협력기금법은 남북교류협력법의 제정에 따른 남북간의 상호교류와 협력에 필요한 자금을 확보하여 적절히 공급함으로써 남북교류협력의 증진과 민족공동체회복에 기여하기 위하여 1990년 남북교류협력법과 동시에 제정된 이래 남북협력기금법 시행령, 남북협력기금법 시행규칙 그리고 기금관

185) 남북관계의 의미있는 변화의 전제조건이라 할 수 있는 '북한'의 의미있는 변화여부에 대해서 북한의 시장경제논리의 도입에 대한 부정적 인식과 내부개혁의 부재를 이유로 반대하는 견해; 배종렬, 앞의 글, p. 57.

186) 통일부, "평화변영정책 추진방향과 남북관계현황," 『민주평화통일자문회의 통일문제 대토론회자료』, 2003 참조.

187) 이러한 민간단체의 대북지원활동에 대하여 북한체제의 생존을 뒷받침함으로써 통일을 지연시키는 반통일적 정책이라는 비판도 제기된다; 박홍석, "한반도대외환경의 변화와 김대중정부의 대북정책," 『국민의정부 대북정책과 민간통일운동의 진로』, 1999, pp. 627~631. 하지만 궁극적으로 통일이 무엇을 위한 것이고 누구를 위한 것인가를 생각한다면 성급한 통일보다는 지연되더라도 충격이 완화되고 민족공동체 구성원 간에 동질성이 복원된 후의 '통합'에 더 우선적 가치를 부여하여야 할 것이다.

188) 헌법재판소의 판결에 따르면 통일부 장관이 인도적 차원의 지원을 금지할 수는 없고 다만 그 시기와 방법에 있어서 정부의 대북정책의 방향과 어긋나지 않도록 조정하기 위한 승인권을 가진다; 1993.7.29. 선고 92헌바48.

리의 일반규정으로 남북협력기금운용관리규정과 분야별 세부지원지침으로 남북경제교류협력지원지침과 남북사회문화협력지원지침 등의 법체계를 구성하여 운영되어 왔다. 남북협력기금법은 2009년 5월 28일까지 10차례에 걸쳐 개정이 이루어졌다. 최근 개정은 남북협력기금의 지원 등을 받고자 하는 자 및 기금을 사용한 자는 기금사용 계획 및 기금사용 결과를 각각 통일부장관에게 보고하도록 하여 기금사용의 투명성을 제고하는데 주요 목적을 두고 있다.<sup>189)</sup>

## 나. 대북지원 관련 법제의 주요내용

### (1) 남북관계발전법

2005. 12. 29. 법률 제7763호로 남북관계발전에관한법률(이하, “남북관계발전법”)이 제정되었다. 남북관계발전법은, 남북관계가 급속하게 발전함에 따라 대북정책의 법적 기초를 마련할 필요성이 증대되고, 특히 남북간 합의서에 법적 실효성을 부여함으로써 남북관계의 안정성과 일관성을 확보하는 것이 중요한 과제가 되고 있는 점을 고려하여 남한과 북한간의 기본적인 관계, 국가의 책무, 남북회담대표의 임명 및 남북합의서의 체결·비준 등에 관한 사항을 규정함으로써 대북정책이 법률적 기반과 국민적 합의 아래 투명하게 추진되도록 하려는 것을 목적으로 한다.<sup>190)</sup>

남북교류협력법이 남북교류협력을 위한 통행, 물자의 반입반출 등 절차적이고 기술적인 성격의 규정을 중심으로 한 것과 비교하여 남북관계발전법은 남북관계의 성격과 발전을 위한 정부의 책무 및 대북정책에 대한 법적 근거 등 남북관계의 큰 틀을 정하는 것에 주안점을 두고 만들어진 법률이다.<sup>191)</sup> 남북교류협력법이 경제적 교류를 중심으로 한 교류협력에 대한 규제와 지원

189) 남북협력기금법 제11조 제1항.

190) 통일부, 남북관계발전에 관한 법률 해설자료, 2005. 12. 8.

191) 통일부의 남북관계발전법 해설자료는, 남북관계발전법을 남북관계를 포괄적으로 규율한 최초의 법률이자 남북간 평화공존을 상징하는 법률이라고 하며, 그간 남북관계에 대한 국내법적 체계는 안보적 측면의 국가보안법과 남북교류협력절차를 규율한 남북교류협력법으로 대별되나 이 법들은 남북관계를 특정한 입법 목적에서 규율, 남북관계의 현실을 포괄적으로 규율하지는 못한 반면, 남북관계발전법은 남한과 북한과의 기본적인 관계와 남북관계 발전을 위한 정부의 책무, 남북회담 대표 및 남북합의서의 체결비준 등의 절차를 포괄적으로 규율함으로써 명실상부하게 헌법의 평화통일조항(제4조)을 구체화한 법률이라고 설명하고 있다.

을 목적으로 하는 것인 반면, 남북관계발전법은 남북간에 진행되는 회담과 합의서 작성 등과 관련하여 법적 근거를 명확하게 함으로써 남북관계의 투명성과 일관성을 확보하기 위한 법률인 것이다. 특히 법리적으로 논란이 많았던 남북회담 대표의 임명, 남북합의서의 체결, 공포, 공무원의 북한지역 파견 등에 대한 법적 근거를 마련함으로써, 남북관계가 법적 근거를 가지고 진행될 수 있도록 하였다.<sup>192)</sup>

남북관계발전법은 제1장 총칙, 제2장 남북관계 발전과 정부의 책무, 제3장 남북회담대표 등, 제4장 남북합의서의 체결 등 총 4개 장 23개의 조문으로 구성되어 있으며 그 주요골자는 다음과 같다.

첫째, 남북관계를 나라와 나라사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성된 특수관계로 규정하고(제3조 제1항), 이에 따라 북한을 외국으로 보지 않으며 남북간 거래는 민족내부의 거래로 본다.(제3조 제2항)

둘째, 한반도 평화증진, 남북경제협력, 민족동질성회복, 인도적 문제해결, 대북지원, 국제사회에서의 협력증진 등을 남북관계발전을 위한 정부의 책무로 규정하고(제6조 내지 제11조), 정부는 남북관계발전의 중장기적 비전제시를 위해 5년마다 남북관계발전기본계획을 수립하며 남북관계발전위원회에서 이를 심의한다.(제13조 및 제14조)

셋째, 남북회담대표와 대북특별사절은 통일부장관이 국무총리를 거쳐 임명제청하고 대통령이 임명하도록 하며, 실무적인 회담대표는 통일부장관이 임명하도록 하고(제15조), 남북관계의 발전을 위해 필요한 경우 공무원을 일정기간 북한에 파견하여 근무할 수 있도록 한다.(제17조 제1항)

넷째, 입법적 사항을 규정하는 남북합의서에 대해서는 대통령이 체결, 비준하되 국무회의의 심의를 거쳐야 하며 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 합의의 경우에는 헌법 제60조 제1항에 따른 조약의 비준과 마찬가지로 국회의 동의를 얻도록 하고(제21조), 남북간의 합의서는 남북간에 한하여 적용되며, 남북관계의 잠정성과 임시성을 고려하여 대통령은 남북관계에 중대한 변화가 발생하거나 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 일정한 요건 하에 그 효력의 일부 또는 전부를 정지시킬 수 있다.(제23조)

192) 2006년 통일부 용역보고서, <남북교류협력에관한법률 및 시행령 개선방안 연구용역>, p. 15 이하 참조.

## (2) 남북교류협력법

남북교류협력법은 제정 초기부터 현재까지 남북교류를 규율하는 기본법으로서 기능하였으나 그 내용이 추상적일 뿐만 아니라 규제위주로 운영된 측면이 강하여 발전된 남북관계를 규율하기에는 한계가 있으므로, 동법을 대폭 개정하거나 또는 동법에 갈음하여 <(가칭)남북교류협력기본법>을 제정하자는 주장이 지속적으로 제기되었다.<sup>193)</sup> 이와 관련하여 17대 국회에서는 8개의 남북교류협력법 개정법률안이 발의되었는데 상임위 심의절차에서 하나의 개정법률안으로 통합되었고, <남북교류협력에 관한 법률 개정법률(법률 제7339호)>이 2005. 5. 31. 제정·공포되었다.<sup>194)</sup> 동 개정법률의 골자는 아래와 같다.

첫 번째는 공무원만으로 구성되도록 규정되어 있던 남북교류협력추진위원회회의 구성에 “남북교류·협력에 관한 전문지식과 경험을 갖춘 민간전문가”를 포함시켰다는 점이다(법 제5조). 1990년 남북교류협력법의 제정 시부터 제기되어 왔던 남북교류협력추진위원회회의 구성상 문제점이 비로소 해결되게 된 것이다.

두 번째는, 남북의 주민이 남북을 왕래하고자 하는 경우 발급되는 방문증명서의 종류에 수시방문증명서가 추가되게 된 점이다(법 제9조 제2항). 수시방문증명서를 받은 자가 남북 지역을 재차 방문하는 경우에는 승인 없이 방문신고만으로 가능하게 됨으로써 북측지역에서 사업을 하는 협력사업자 등이 북측 지역을 방문할 때마다 통일원장관의 승인을 얻어야 하는 절차적 문제점이 해소되게 되었다.

세 번째는, 남측 주민이 북측 주민과 회합·통신 그 밖의 방법으로 접촉하고자 하는 경우에는 예외적으로 사전신고제로 접촉할 수 있도록 하였으며, 부득이한 경우에는 사후신고로도 가능하도록 하였다(법 제9조의2).

193) 제성호 외, 『통일관련 법제 인프라 정비 및 개선방안』 (서울: 통일연구원, 2004), pp. 120~133.

194) 2000년까지의 남북교류협력법의 개정은 아래에서 보는 것처럼 관련 법률의 개정에 따른 용어의 변경 정도였을 뿐이다.

1990.12.27. 개정: 정부조직법개정에 따라 “국토통일원”이 “통일원”으로 변경됨에 따른 것.

1992.12.8. 개정: 출입국관리법개정에 따른 조문변경.

1994.12.31. 개정: 대외무역법개정에 따른 조문변경.

1996.12.30. 개정: 대외무역법개정에 따른 조문변경.

1997.12.13. 개정: 정부조직법변경에 따른 것.

1998.9.16. 개정: 외국인투자촉진법의 제정에 따른 것.

네 번째는, 남북의 거래를 국가간의 거래가 아닌 ‘민족 내부의 거래’로 본다는 점이 명시되었다(법 제12조 제2항).

마지막으로, 남북의 교류협력상 여러 가지 절차적 간소화가 이루어지게 되어, 반출반입승인에 있어서 포괄적 승인의 가능성을 도입하게 된 점이나(법 제13조 제2항), 별개로 진행되던 협력사업자 승인절차와 협력사업 승인 절차가 동시에 이루어질 수 있도록 하였다(법 제17조 제3항).

이후 남북교류협력법은 2009년 1월 30일의 개정을 통해 남북교류협력 현실을 반영한 남북교류협력절차, 남북교류협력의 건전한 발전을 도모하기 위한 관리체계, 법률체계 등을 정비하였다.

첫째, 남북교류협력절차와 관련해서 정부는 인적교류활성화를 제도적으로 뒷받침하기 위해 북한주민접촉 승인제의 신고제전환, 사후북한주민접촉 신고제도 도입, 방북접촉 승인처리기간 단축, 방문증명서 및 북한주민접촉 유효기간확대, 재외국민 북한방문시 신고제도입, 북한방문승인 신청시 구비 서류간소화 등 절차간소화를 추진해 왔다. 그러나 절차간소화는 남북관계의 진전에 따라 점진적이고 신중하게 검토되어 왔으며 남북관계의 특수성으로 인하여 완전한 절차간소화에는 제한이 있을 수밖에 없었다. 더욱이 개성공단의 근로지역류사건은 국민의 신변안전과 직접적 관련된 사항으로서 인적교류에 대한 규제를 인식하게 만들었고, 결국 2009년 1월의 개정에서는 자국민 보호라는 정부의 책무와 민원인의 편의를 종합적으로 고려하여 일정한 범위 내에서 절차를 간소화하였다. 즉 남북한 방문의 경우 우선 남북한 직접왕래자 중 협력사업자, 운행승인을 받은 수송장비 승무원 등에 대해서는 매 방문 때마다 승인을 받고 방문하는 절차를 생략할 수 있도록 하였다. 하지만 방문 기간이라고 해도 목적이나 경로를 달리하는 경우에는 별도로 방문 승인을 받아야 함을 명시하였다. 북한주민 접촉신고의 경우에는 정부와 북한 당국간에 합의한 바에 따라 남한을 방문하는 북한주민과 접촉을 하는 경우, 남한에서 개최되는 국제행사에 참석하기 위해 남한을 방문하는 북한주민과 접촉을 하는 경우, 외국에 소재하는 외국법인 등에 취업한 사람이 업무수행의 목적 내에서 접촉을 하는 경우 등 일정한 경우에는 접촉신고 의무를 면제하는 제도를 도입하였다. 한편 방문 승인 및 접촉신고 수리 시 기존의 결과보고서 제출 조건 외에도 방문목적, 방문대상자, 방문지역 및 방문경로 등의 제한

및 변경, 군사분계선을 출입하는 경우 그 일정에 관한 사항의 제출, 방문접촉 목적, 접촉대상자 및 접촉방법 등의 제한 및 변경 등에 대해서도 정부가 조건을 붙일 수 없도록 하였다.<sup>195)</sup>

물자교류와 관련하여 정부는 그 동안 민족내부거래 원칙을 실현하기 위해 남북한간 승인대상물품을 지속적으로 축소하는 등 반출, 반입 절차간소화를 추진해 왔다. 하지만 남북관계의 현 상황을 고려할 때 남북간 반출입절차를 국내에서의 물품 등의 거래와 동일하게 하는 데에는 한계가 있을 수밖에 없다. 이러한 상황을 고려하여 개정된 법률에서는 교역의 대상을 용역 및 전자적 형태의 무체물을 포함하는 확대된 물품개념을 도입하였다.<sup>196)</sup>

협력사업과 관련하여 교역당사자 지정제도를 폐지하여<sup>197)</sup> 협력사업 승인 제도로 일원화하여 개성공업지구 등 특구지구 내에서 50만달러 이하의 소액 투자사업을 하고자 하는 경우 신고만으로 협력사업을 할 수 있도록 하였다. 또한 협력사업에 대한 조정명령의 요건을 기존의 남북교류협력의 촉진에 이바지하는 경우를 구체화하여 조약이나 일반적으로 승인된 국제법규 또는 남북합의서의 이행을 위해 필요한 경우, 국제평화 및 안전유지를 위한 국제적 합의에 이바지할 필요가 있는 경우, 교류협력법 및 관련 법령을 위반한 경우, 협력사업의 공정한 경쟁을 해칠 우려가 있거나 신용을 손상하는 행위를 방지하기 위해 필요한 경우로 명시하여 구체화하였다. 한편 협력사업의 종류로서 그 동안 경제협력사업 및 사회문화협력사업만 인정하였으나 인도

195) 동 법안의 제9조 제5항 및 6항은 수사방문증명서를 발급받은 사람의 목적외의 북한방문을 방지하기 위해서 최초의 목적과 다른 목적으로 방문하려는 경우 등에는 방문승인을 받도록 하고, 개성공단사업자와 같이 수시로 방문하여야하는 민원인의 편의를 도모하기 위하여 수사방문증명서를 발급받거나 방문승인을 받은 사람 중 남한과 북한을 직접 왕래하는 사람 등은 방문기간 내에 횡수의 제한 없이 남한 또는 북한을 방문할 수 있도록 하는 내용을 담고 있다. 또한 통일부장관의 승인을 받은 왕래의 목적범위 안에서 당연히 인정되는 접촉은 사전 신고의 대상에서 제외할 필요가 있어 방문증명서를 발급받은 자가 그 방문의 목적상 당연히 수반되는 북한주민과의 접촉을 하는 경우 등에는 신고한 것으로 의제하도록 하고 있다.

196) 동 법안의 제2조 제2항은 남한과 북한 간의 교역의 대상을 물품으로만 한정하고 있는 현행 규정을 물품 외의 다양한 분야에서의 교역이 가능할 수 있도록 확대할 필요가 있어 남한과 북한 간의 교역의 대상을 「대외무역법」에 따른 무역의 대상에 준하여 물품 외의 용역 및 전자적 형태의 무체물까지로 확대하는 것을 내용으로 하고 있다. 이는 남북간의 교역이 S/W 및 동영상 등 전자적 형태의 무체물을 포함하게 되었기 때문이다.

197) 현행법의 제16조를 폐지하여 현재 협력사업자 및 협력사업 각각에 대하여 승인함으로써 이중적으로 협력사업을 관리감독하고 있으나, 협력사업자와 협력사업에 대한 승인이 동시에 진행되는 경우가 많아 협력사업자 승인제도가 사전적예비적 심사로서 기능하지 못하고 있고, 협력사업 승인만으로도 부적절한 사업에 대한 관리감독이 가능하므로, 협력사업자 승인제도를 폐지하는 내용을 포함하고 있다. 또한 현행법의 협력사업 승인규정을 보완하여 남북교류협력의 건전한 발전을 도모하기 위하여 통일부장관은 협력사업을 승인하는 경우 조건이나 유효기간을 정할 수 있도록 하고, 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 협력사업의 승인을 받은 경우 등에는 승인을 취소하거나 6개월 이내의 업무정지를 명할 수 있도록 하고 있다.

적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정을 개정하여 일부 인도적 대북지원을 위한 사업도 협력사업의 개념을 포함시켰다.<sup>198)</sup>

둘째, 교류협력 관리체계와 관련하여 그 동안 통일부 장관은 보조금을 지급받은 자 등에 대하여 일반적인 지도와 감독만을 할 수 있었으며, 행정조사 기본법에서도 통일에 관한 사항을 제외하고 있어 행정조사에 한계가 있었다. 따라서 협력사업을 하는 자 등에 대한 행정조사의 명확한 법적 근거가 필요하다는 점에서 이번 개정에서는 사업운영상황에 대해 필요한 경우 조사할 수 있도록 행정조사제도를 명시적으로 도입하였다. 행정조사 방법 및 절차에 대해 개정법은 사무소, 시설 등에 대해 조사하거나 장부 등을 검사할 수 있고, 필요한 경우 최소한의 범위에서 서류, 물건을 영치할 수 있도록 하고 있으며, 행정조사 절차에 대해서도 통일부 장관은 조사 7일전까지 조사계획서를 발송하되 조사계획서에는 조사일시, 취지, 내용 등이 포함되어야 한다고 명시하였다. 또한 현재 차관급 공무원이 정부위원으로 참석하게 되어 있는 남북 교류협력추진협의회 운영을 활성화하기 위하여 정부위원의 경우 대리하여 출석할 수 있는 근거를 마련하였다. 이를 통해 추진협의회가 서면위주의 회의가 아닌 대면회의를 용이하기 소집할 수 있게 됨으로써 추진협의회의 실질적 토의가 가능하게 되었다. 민간위원의 경우에는 전문성을 최대한 활용하기 위하여 1회에 한하여 연임할 수 있다는 제한규정을 삭제하였다.

셋째, 법체계의 정비작업으로 벌칙 및 과태료 부과대상과 요건을 조정하였다. 구체적으로 수송장비 운행의 승인을 거짓으로 한 경우를 3년 이하의 징역 또는 1,000만원 이하의 벌금대상으로 추가하고, 협력사업 신고대상이 신고를 하지 않고 사업을 시행하거나 거짓으로 신고한 자에게는 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금부과 대상으로 추가하여 법률의 실효성을 제고하였다. 과태료부과 대상도 확대하여 거짓으로 북한주민접촉신고를 한 경우, 반출반입 또는 협력사업에 관한 사항을 거짓으로 보고한 경우, 북한주민접촉 및 협력사업 신고 수립시 부가한 조건을 위반한 경우를 추가하였다. 협력사업을 수행하는 자에 대한 행정조사제도가 신설됨에 따라 행정조사를 정당한

198) 지금까지 인도적 대북지원 사업은 일방적 지원에 그쳤기 때문에 협력사업의 성격을 인정하지 않고 대북지원 사업자 지원제도만 운영하여 왔으나 인도적 지원이 점차 다양화되고 증장기적 사업성격을 띠게 됨에 따라 경제협력사업이나 사회문화 협력사업과 외형상 구분이 어려워지고 관리의 필요성도 증가한 것이 그 배경이다.

사유없이 거부, 기피, 방해하거나 시정명령을 따르지 않는 경우 과태로가 부과될 수 있게 되었다. 위임입법의 범위와 관련하여 방문·협력사업 승인시 통일부 장관이 조건을 부가할 수 있다고 규정되어 있었으나 이를 법률에 명시하였고, 국민의 권리의무와 관련된 사항으로서 우리 국적자 중 외국에서 생활관계를 형성한 자 등 일정한 사람에게 남북왕래시 편의를 제공하기 위해 재외국민의 범위를 시행령에서 설정하고 있었으나 이를 법률에 규정하였다.<sup>199)</sup>

### (3) 남북협력기금법

남북협력기금법은 남북교류협력에 관한 법률에 따른 교역 및 협력사업 등을 지원하기 위하여 설치된 남북협력기금의 운용과 관리에 필요한 사항을 규정하고 있다.

이 법에 따르면 남북협력기금은 정부 및 정부 외의 주체에 의한 출연금, 통일부 장관이 기금의 재원을 마련하기 위하여 장기 차입한 자금, 공공자금 관리기금으로부터의 예수금, 기금의 운용수익금, 기타 수입금 등에 의하여 재원이 마련된다.<sup>200)</sup> 남북협력기금은 통일부장관이 운용 및 관리하도록 되어 있으나 법의 규정에 따라 한국수출입은행에 위탁하여 운용 및 관리하고 있으며 기금운용계획에 있어 경제 및 재정, 금융정책과 관련된 중요사항에 대하여는 기획재정부 장관 및 관련 기관장과 협의하여야 하며, 기금의 운용 및 관리에 관한 기본정책, 기금운용계획, 결산보고사항 등에 관하여는 남북교류협력추진협의회의 심의를 거쳐야 한다.

조성된 남북협력기금은 남북 주민의 남북간 왕래에 필요한 비용의 전부 또는 일부지원, 문화와 학술 및 체육분야 협력사업에 소요되는 자금의 전부 또는 일부지원, 교역 및 경제분야 협력사업을 촉진하기 위하여 소요되는 자금의 남북주민에 대한 지원 또는 융자, 남북간의 교류협력을 지원하기 위해 환전 등 대금결제의 편의를 제공하거나 자금을 융자해 주는 금융기관에 대한 자금지원 및 손실보전과 금융기관으로부터 비지정 통화인수, 민족의 신뢰와

199) 재외국민은 외국에서 영주권을 취득하였거나 이에 준하는 장기체류허가를 받은 자, 외국소재 외국법인에 취업하여 업무수행을 목적으로 북한을 방문하는 자로 명시하였다.

200) 남북협력기금법 제4조.

민족공동체 회복에 이바지하는 남북교류협력에 필요한 자금의 용자지원 및 남북교류협력을 증진하기 위한 사업지원, 공공자금관리기관으로부터의 예수금의 원리금 상환, 기금의 조성, 운용 및 관리를 위한 경비의 지출 등에 사용하여야 한다.<sup>201)</sup>

남북협력기금을 사용하는 자는 사용계획 및 사용결과를 보고하여야 하며, 당해 기금을 사용한 자가 기금지출목적 외에 기금을 사용한 경우에는 지출된 기금의 전부를 환수할 수 있다.

### 3. 현행 대북지원 체제의 문제점

앞서 대북지원의 변화 과정에서 살펴봤듯이 1995년에 대북지원을 처음 실시한 김영삼 정부는 대북지원에 대한 각종 규제 조치를 실시하였다. 그 이후 김대중, 노무현 정부에서는 대북지원 활성화 조치가 취해지고 각종 규제조치들이 폐지되었다가, 다시 이명박 정부에 들어서서는 대북지원에 대한 여러 가지 행정적 규제조치들이 시행되고 있다. 이러한 변화 과정에서 가장 핵심적으로 지적되어야 할 문제가 바로 김영삼 정부가 대북지원 정책의 첫 단추를 잘못 꿴었다는 것이다.

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

이를 구체적으로 보면 김영삼 정부의 대북지원 정책은 첫째, 대북지원 물

201) 남북협력기금법 제8조.

자의 반출과 관련한 문제, 둘째, NGO가 대북지원을 위해 북한 당국과 접촉하는 것과 관련한 문제, 셋째, NGO의 모금 활동과 관련한 문제들에 대해 이를 어떻게 규제할 것인가가 중심적 과제였다. 김영삼 정부는 이를 위해 별도의 입법을 하기 보다는 1990년에 제정된 ‘남북교류협력법’과 1951년에 제정된 ‘기부금품 모집규제법’<sup>202)</sup>을 갖고 대북지원을 규율하고자 하였다. 그리고 이러한 업무를 담당하도록 1996년 12월에 당시 남북관계 주무부처인 통일원 내에 인도지원국을 처음으로 신설하였다.

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

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

### 가. 독립적인 대북지원 정책의 부재

현행 대북지원 체제는 독립적인 대북지원 정책에 기반하고 있지 못하다. 정책은 바람직한 사회 상태를 이룩하려는 정책목표와 이를 달성하기 위해 필요한 정책수단에 대하여 권위 있는 정부기관이 공식적으로 결정한 기본방침이라고 할 수 있다.<sup>203)</sup> 따라서 어떠한 정책이든 구체적인 정책목표를 갖고

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

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

있기 마련인데, 이러한 정책목표는 상위의 정책목표에는 종속되면서 동일 레벨의 다른 정책목표들에 대해서는 상대적 독립성을 갖게 된다.

그런데 대북지원 정책은 대북정책 내에서 독자적인 정책목표를 갖고 있는 독립적인 정책 영역으로 자리를 잡지 못하였다. 그것은 첫째, 대북지원이 장기화되고 있음에도 불구하고 이를 긴급구호 차원의 관점에서 단기적 정책 과제로 취급하였고, 둘째, 대북지원을 통한 북한의 변화보다는 대북협상의 수단이라는 도구적 관점에서 대북지원을 인식했기 때문이다. 이러한 인식들이 대북지원에서 독립적인 정책 목표의 설정과 이를 실현하기 위한 유효한 정책수단의 개발을 가로막은 것이다. 이에 대북지원 정책은 북핵 정책 등 다른 정책목표를 실현하기 위한 정책수단에 불과한 것으로 보이기까지 하였다. 대북지원이 종종 정치 군사적 사안과 연계되어 결정되고, 남북 당국 간 회담의 모멘텀을 유지하기 위해 활용되었다는 것은 주지의 사실이다.

#### 나. 부처 간 정책 조정기능의 취약

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

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

### 다. 대북지원 관련 법률의 비체계성

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

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

### 라. 개발지원에 대한 인식의 부재

현행 대북지원 체제에는 개발지원에 대한 문제의식과 개발정책에 대한 고려가 부재하다. 이미 대북지원은 더 이상 긴급구호 차원의 인도적 지원에 머물 수가 없는데 대북지원 체제는 아직도 이 수준을 벗어나고 있지 못한 것이다. 또한 현행 대북지원 체제는 이렇다할만한 정책체계도 갖고 있지 못할뿐더러 국제사회에서 개발된 다양한 정책체계도 도입하지 못하고 있다. 잘 알다시피 국제개발원조체제는 다양한 정책체계를 발전시켜왔는데, 21세기에 들어서서는 새천년개발목표(MDGs), 빈곤감축전략보고서(PRSP), 부문별 포괄 접근방식(SWAP), 성과중심 관리(RBM), 굿거버넌스(GG), 권리중

심 접근방식(RBA) 등이 핵심적인 정책체제로 자리 잡고 있다. 이러한 정책체계들을 도입하기 위해서는 현행 대북지원 체제를 대대적으로 수술하는 것이 불가피하다.

#### 마. 원조 역량의 발전 가능성 제약

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



# 제 6 장

## 북한 개발지원 체제의 구축 방안



## 제6장

## 북한 개발지원 체제의 구축 방안

## 1. '북한 개발지원'이 정책의제로 등장하게 된 배경

북한 개발지원에 대한 논의가 시작된 지가 어느덧 5년이 넘었다. 국내에서는 대북지원 단체인 우리민족서로돕기운동이 2004년 초에 개발지원에 대한 논의를 내부적으로 시작하였다.<sup>204)</sup> 그리고 그해 중반에는 대북지원에 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA)의 개념과 정책 틀을 도입할 것을 공개적으로 제기하면서 대북 인도적 지원을 개발지원으로 전환하는 문제를 공론화하였다.<sup>205)</sup> 한편 북한도 2004년부터 긴급구호에서 개발지원으로의 전환 문제를 국제사회에 제기하기 시작하였다. 북한은 동년 9월에 국제기구들에게 인도적 지원 사업을 개발지원으로 전환해 줄 것을 요청하면서, 그동안 매년 진행되던 유엔의 합동호소절차(Consolidated Appeals Process, CAP)<sup>206)</sup>를 2005년부터 받지 않겠다고 선언한 것이다.

그러면 왜 2004년에 북한 개발지원에 대한 논의가 시작된 것일까? 물론

204) 2004년 1월 29일에 비공개로 열린 우리민족서로돕기운동 정책집담회에서 이종무는 “대북지원 사업의 변화와 발전을 위한 모색”이라는 논문을 발표하였다. 이 논문에서 이종무는 국내 대북지원 사업의 현주소를 첫째, 지원사업의 원칙과 정책이 극히 취약하거나 거의 부재한 상황에 있고, 둘째, 지원사업에 대한 평가가 제대로 이뤄지지 않거나 공유되지 못하고 있으며, 셋째, 개발지원 사업의 방향성과 목표가 부재하고, 넷째, ‘북한 핵문제 해결 이후’에 대한 준비가 없다고 진단하였다. 그리고 대북 개발지원 사업의 효율적인 준비를 위해 첫째, 대북 지원사업의 국내외 협력체제 구축, 둘째, 민간공동의 종합적인 북한 개발계획의 수립, 셋째, 참여적 개발(Participatory Development) 방식의 지원사업 추진을 제안하였다. 이종무, “대북지원 사업의 변화와 발전을 위한 모색,” (우리민족서로돕기운동 정책집담회, 2004. 1. 29), pp. 3~7, 비공개 자료.

205) 우리민족서로돕기운동은 2004년 6월 22일에 ‘17대 국회에서의 남북협력 법제도 정비 방안’이라는 정책토론회를 국회의원회관 소회의실에서 개최하였고, 역시 같은 장소에서 동년 7월 21일에 ‘남북협력기금 운용제도, 무엇을 어떻게 바꿔야 하나?’라는 정책토론회를 개최하였다. 그리고 2004년 12월 7일에는 ‘북한의 인도적 상황에 대한 공동평가와 전략적 접근’이라는 정책토론회를 개최하였다. 우리민족서로돕기운동은 이러한 일련의 토론회를 통해 개발지원의 관점에서 대북지원 시스템을 새롭게 구축할 것을 제안하였다. 이와 관련한 토론회 자료는 모두 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터 2004년 자료집에 수록되어 있다.

206) 유엔의 인도적 지원은 통상적으로 합동호소절차(CAP)를 통해 진행되며, 북한은 1995년부터 이 절차에 의해서 유엔으로부터 지원을 받아왔다. 합동호소절차는 통상 1년을 주기로 진행되는데 크게 세 단계로 구분할 수 있다. 1단계는 공동인도주의행동계획(CHAP)의 수립이고, 2단계는 기금 호소(Appeal for Funds), 3단계는 실행, 공동 모니터링과 평가, 공동인도주의행동계획의 수정, 결과 보고에 이르는 일련의 과정이다. 이종무, 「대북 인도지원 시스템의 발전 방안」 (경남대 북한대학원 석사학위논문, 2005), p. 20.

다 아는 바와 같이 이 해는 1995년부터 시작된 대북지원이 10년째가 되는 해로, 대북지원의 장기화에 따른 원조 피로(Aid Fatigue)가 매우 심각한 상황에 있었다. 그리고 원조 공여국들의 관심도 새로이 발생한 다른 국제적 재난들로 이동하였다. 국내에서는 ‘퍼주기 논쟁’으로 대북지원에 대한 여론이 악화되고 있었고, 대북지원 민간단체들은 모금활동을 하는 데 많은 어려움에 직면해 있었다. 따라서 대북지원이 지속되기 위해서는 무엇인가 새로운 변화가 필요하다는 인식이 생기기 시작하였고, 이것은 지난 대북지원 활동에 대한 평가와 새로운 대안을 모색하는 것으로 이어졌다.

국내에서 북한 개발지원에 대한 논의는, 다음과 같은 네 가지 측면에서 기존의 대북지원에 대해 문제를 제기하면서 시작되었다.

첫째는 대북지원의 효과성에 대한 문제 제기이다. 대북 인도적 지원이 10년째 진행되었음에도 불구하고, 북한은 만성적인 식량난에 계속 허덕이고 있고, 북한 주민들은 제대로 된 보건의료 서비스를 제공받지 못하고 있는 것이다. 이와 같이 북한의 인도적 상황이 크게 나아지지 못하면서 그동안의 인도적 지원활동에 대해 심각한 문제 제기가 이뤄지게 되었다.<sup>207)</sup> 즉, 지금까지 진행된 대북 인도적 지원은 문제해결을 위한 근원적 처방이 아니라 미봉책에 불과하다는 것이다. 사실상 긴급구호와 동일한 의미인 인도적 지원은 긴급상황(Emergency)과 재난(Disaster)에 대한 구호활동이 중심이기 때문에 장기간 지속되지 않는 것이 일반적이다. 직접적인 구호활동이 어느 정도 성과를 내게 되면, 그 이후에는 개발지원으로 전환하게 되는 것이다. 그런데 대북지원은 북핵문제 등 정치 군사적인 문제로 인해 개발지원으로 전환되지 못한 채 인도적 지원이 장기화되는 기형적 모습을 띠게 되었다. 결국 10년이라는 시간이 경과되면서 인도적 지원의 효과성에 대한 문제 제기 속에서 개발지원으로의 전환 문제가 공론화된 것이다.

둘째는 대북지원의 시스템과 방법론에 대한 문제제기이다. 대북지원 사업이 양적, 질적으로 발전했음에도 불구하고 그에 따른 제도와 시스템의 발전

207) “북한의 인도적 위기는 단지 자연재해만이 아니라 여러 문제들이 복합적으로 결합되어 발생한 것이기 때문에 인도적 지원만으로 북한 주민이 직면하고 있는 생존위기를 해결할 수 없다는 것이 국내외 인도주의 사회의 공통된 인식이다. 따라서 인도적 지원은 경제복구·성장을 이끌어 내는 개발과 동반하여 진행되어야 하며, 지금의 지원사업은 ‘개발을 위한 준비’로서의 지향과 내용을 갖고 추진되어야 한다.” 이종무, “남북협력관계 발전을 위한 17대 국회의 과제,” 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터 편, 『2004 평화나눔센터 자료집』 (서울: 우리민족서로돕기운동, 2004), p. 271.

이 이뤄지지 않았다는 것이다.<sup>208)</sup> 대북지원 사업에 대한 평가제도, 남북협력 기금의 민간지원 제도, 정부와 민간의 협력체제, 대북 국제사회(유엔과 국제 NGO)와의 협력체제, 지원사업과 관련한 남북 간의 협력체제 등에서 제 자리 걸음을 하고 있고, 특히 대북지원에 대한 종합적 계획의 수립, 정부 부처 간·정부와 민간 간·국내와 국제사회 간의 협력과 조정 기능을 전문적으로 담당하는 기관이 부재한 게 가장 큰 문제점으로 지적되었다.<sup>209)</sup> 이에 따라 대북지원에 공적개발원조의 개념과 정책 틀을 도입해서 대북지원 시스템을 새롭게 구축하자는 제안들이 이뤄졌다.<sup>210)</sup>

셋째는 북한 사회의 구조적 빈곤에 대한 문제 제기이다. 그동안 대북지원 기구들은 북한의 만성적인 식량난 때문에 북한 사회의 빈곤 문제에 대해 주목을 하지 못하였다. 그런데 2002년에 북한이 7.1 경제관리개선 조치를 시행하면서 계층별로 생활수준의 차이가 크게 나타나기 시작하였다. 특히 북한에서 제한적이지만 시장이 발전하게 되면서, 식량 가격이 급등할 경우 구매력이 없는 빈곤 계층들이 바로 직접적인 타격을 받게 되는 것에 주목하게 된 것이다. 이에 빈곤감축전략(PRS, Poverty Reduction Strategy)과 같이 빈곤 문제 해결을 위한 체계적이고 전략적인 접근법에 대한 관심이 높아지게 되었다. 사실 경제협력개발기구(OECD)의 원조대상국 분류 기준에 따르면, 북한은 최하위 그룹인 최빈개도국<sup>211)</sup>보다 한 단계 높은 저소득국으로 분류되어 있다.<sup>212)</sup> 하지만 필자의 직관적인 판단으로는, 북한은 베트남이 속해 있는

208) 정부와 민간의 대북지원 금액이 400~500억 원대에 머물던 1998~1999년의 시기와 달리 2004년에는 그 4배가 넘는 2천억 원 규모로 성장하였고, 정부의 식량차관까지 포함하면 인도적 지원사업의 규모는 연간 3,500억 원에 이르게 되었다. 그리고 지원사업의 내용도 식량, 의류 등의 구호물품 지원에서 북한의 농업 생산력 복구, 보건으로 서비스의 개선 등을 위한 자재·장비 지원과 시설 개선, 건립 사업이 중요한 비중을 차지하게 되었다. 위의 글, p. 269.

209) 위의 글, pp. 269~270.

210) 이와 관련해서는 이종무, 위의 글과 최철영, “남북협력기금과 대북지원시스템의 입법적 전환,” 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터 편, 『2004 평화나눔센터 자료집』(서울: 우리민족서로돕기운동, 2004)을 참조하시오. 특히 최철영의 글은 대북 공적개발원조 시스템 도입과 관련하여 그 필요성과 도입 방안에 대해 체계적으로 정리해 놓고 있다.

211) 최빈개도국은 유엔경제사회이사회(UNECOSOC)가 지정하는데 2009년 8월 현재 49개국이다. 최빈개도국은 소득, 인적자원, 경제적 취약성 등 세 가지 기준에 의해서 지정된다. 이 기준을 구체적으로 보면, 소득의 경우 1인당 GNI의 3년간 평균치가 750달러 이하이며, 인적자원은 칼로리 섭취량, 건강, 교육, 성인 식자율에 의해 산출되는 인적자원지표(HAI, Human Assets Index)가 기준이 된다. 또한 경제적 취약성은 농산물 생산량과 상품 및 서비스 수출이 어느 정도 안정되었는지, GDP에 반영되는 제조업, 서비스업의 활동이 전 경제활동에 어느 정도의 비율을 차지하는지, 인구 대수로 산출되는 해당 국가의 국내시장 규모, 자연재해의 영향을 받는 인구의 비율 등에 의해 산출되는 경제적 취약성 지표를 기준으로 하고 있다. 최빈개도국에서 벗어나기 위해서는 위의 3가지 기준 중 2가지 이상을 2년 연속으로 달성해야 한다. 한국국제협력단, 『국제개발협력의 이해』(서울: 한울, 2008), p. 43.

저소득국 범주보다는 오히려 캄보디아 등이 속해 있는 최빈개도국으로 분류되는 것이 더욱 적절해 보인다. 북한의 현재 지위가 최빈개도국이든 아니면 저소득국이든 상관없이, 북한의 빈곤 문제는 이미 심각한 수준이었음에도 만성적인 식량난 때문에 이에 대한 인식이 매우 늦게 이뤄진 것이다.

넷째는 대북 개발지원에서 한국의 이니셔티브에 대한 문제 제기이다. 대북 지원 단체 및 관련 전문가들 대부분은 북한 핵문제가 해결되면 국제사회의 대북 개발지원이 본격화될 것으로 예상하고 있다. 미국과 일본만이 아니라 유럽의 많은 국가들이 양자 원조를 제공할 것이며, 국제기구들도 다자원조 시스템을 이용한 대북 개발지원에 나설 것으로 보는 것이다. 따라서 국제사회의 대북 개발지원이 한반도 통일과 남북화해협력에 기여할 수 있도록 하기 위해서는, 한국이 대북 개발지원 영역에서 이니셔티브를 가질 수 있도록 철저히 준비를 하는 것이 중요하다고 보았다.

이러한 문제 제기로, 그동안 남북관계의 특수성과 현장에서의 경험을 중시하면서 인도적 지원 활동에 치중했던 대북지원 단체들이, 대북지원의 중장기적 발전 방향에 대해 고민을 하게 되었다. 그리고 우리민족서로돕기운동이 앞장서서 진행한 북한 개발지원 문제의 공론화는, 대북지원 현황에 대한 정리나 분석을 중심으로 진행되던 기존의 연구 풍토에 신선한 충격을 주었고, 그 이후 대북지원과 관련하여 개발원조 이론에 기초한 심층적인 연구가 활발하게 진행되기 시작하였다.<sup>213)</sup>

한편 앞서 말했듯이 북한은 2004년 9월에 국제기구들에게 인도적 지원 사업을 개발지원으로 전환해 줄 것을 요청하였는데, 북한이 그러한 요청을 하게 된 이유나 배경은 정확하게 확인되지 않고 있다. 다만 당시의 한반도 정세와 북미관계, 그리고 북한의 단편적인 언급 등에서 다음과 같이 그 배경을 추정할 수 있을 것이다.

212) 저소득국은 2007년 1인당 GNI가 935달러 이하인 국가를 말한다. 북한의 GNI에 대한 신뢰할만한 통계는 없는데, 매년 북한의 1인당 GNI를 추정하여 발표하고 있는 한국은행은 2000년대 북한의 1인당 GNI를 대략 1,000달러 내외로, 그리고 유엔통계국은 400달러 대로 추정하고 있다. 이에 대한 자세한 내용은 이석, 『북한의 통계: 가용성과 신뢰성』 (서울: 통일연구원, 2007)을 참조하시오.

213) 우리민족서로돕기운동은 2005년 6월에 ‘대북지원 10년의 성과와 과제’를 주제로 정책토론회를 개최하였다. 그 이후 우리민족서로돕기운동은 동년 7월과 9월 두 차례에 걸쳐서 ‘북한 사회경제개발을 위한 전문가 간담회’를 진행하여 북한 개발지원에 대한 본격적인 논의를 진행하였다. 그리고 2005년 10월에는 ‘북한 개발지원의 과제와 추진 전략’을 주제로 정책토론회를 개최하였다. 이러한 과정을 통해서 학계에서도 북한 개발지원에 대한 연구가 활성화되었다.

첫째, 북한이 2002년부터 본격적으로 경제개발 정책을 추진하면서, 그 일환으로 국제사회의 원조도 개발지원 방식으로 전환하는 것을 도모한 것이다. 북한은 2002년에 7.1 경제관리개선조치를 시행하면서 임금 및 물가를 현실화 했는데, 이것은 사실상 시장을 인정하고 이를 공식경제로 편입한 것이라고 할 수 있다. 그리고 2003년에 들어서면 북한은 기존의 농민시장을 합법적 상설시장인 종합시장으로 확대 개편하는 조치를 취하기까지 하였다. 따라서 북한이 2004년에 개발지원으로의 전환을 국제사회에 요청한 것은 개혁정책의 연장선에 있는 것으로 해석할 수 있는 것이다.<sup>214)</sup>

둘째, 북한의 식량 사정이 어느 정도 호전되면서 긴급구호 지원 대상국에서 벗어나고자 한 것이다. 북한의 최수현 외무성 부상은 2005년 9월에 코피아난 유엔 사무총장을 만나서, 북한의 전반적인 식량 사정이 상당히 개선되었기 때문에 더 이상 인도적 지원을 받지 않아도 된다고 설명한 바 있다.<sup>215)</sup> 세계식량계획(WFP)도 북한의 식량 부족 상황이 완화될 것으로 전망하고 있었다. 북한은 1998년부터 국가목표로 사회주의 강성대국 건설을 내걸었는데, 그런 상황에서 국제사회로부터 긴급구호 지원을 계속해서 받는 것이 편치 않았을 것이다. 따라서 2004년부터 식량사정이 나아지기 시작하면서 국제사회의 긴급구호 지원을 개발지원으로 전환시키려고 했던 것으로 보인다.

셋째, 미국의 대북 압박정책에 대한 대응 차원에서 개발지원으로의 전환 문제를 제기하면서 국제사회의 지원활동을 위축시킨 것이다. 미국은 2004년 10월에 ‘북한 인권법’을 제정하면서 “북에 식량 등의 인도적 지원을 하는 다른 국가들이 북에 직접 지원하는 방식보다는 투명하고 검증 가능한 채널을 통해서 지원하도록 권장하여야 한다”고 명시하였다. 이에 대해 북한은 미국이 인권문제와 인도적 지원 문제를 연계하면서 북한에 대한 식량 및 의료지원을 중단하도록 압력을 넣고 있다고 비난하였다.<sup>216)</sup> 따라서 북한은 미국이 투명성을 문제 삼으면서 압박해 들어오는 상황에서 국제사회의 인도적 지원에 대한

214) 박형중은 2000~2005년도 북한의 대내정책이 상대적으로 개혁적·개방적이었다면, 2006년 이래 지금까지는 그 반대의 성격을 보여주고 있다고 평가하는데, 이와 같은 대내정책의 변화는 장성택의 실각 및 복권 그리고 지위강화와 연계되어 있다고 본다. 박형중, “2006년 이래 북한의 보수적 대내정책과 장성택: 2009년의 북한을 바라보며,” 통일연구원 온라인시리즈 CO-0872.

215) 한국농촌경제연구원, 『KREI 북한농업동향』, 제7권 제3호(2005), p. 172.

216) 위 자료, p. 172.

의존을 줄이는 선제적 조치로 개발지원으로의 전환을 제기한 것이다. 또한 북한이 이렇게 결정한 데는 지원규모도 얼마 되지 않은 국제기구 및 국제 NGO의 북한 내 상주 활동에 대한 거부감도 크게 작용했을 것으로 보인다.

이러한 점을 감안할 때 북한이 개발지원에 대한 일관된 정책과 전략을 갖고 개발지원으로의 전환 문제를 제기했다고 보기는 어렵다. 그러나 한편에서는 2004년에 북한이 개혁정책의 일환으로 개발지원을 제기한 것이라고 한다면, 이 시기 미국 부시정부의 대북 압박정책은 오히려 북한의 대내정책을 보수화시키는 데 일조한 것이라고 할 수 있다. 다른 한편 2005년에 북한이 개발지원 전환 문제를 제기하면서 국제사회의 원조활동을 위축시킨 것은 미국의 대북 압박정책에 대한 정치적 결정일 가능성이 매우 크다. 그것은 북한이 2005년 9월 이후에 개발지원 전환 문제를 국제사회와의 대화를 통해 해결방안을 찾기 보다는 자신들의 결정 사항을 일방적으로 통보하는 방식으로 진행한 것에서 단적으로 드러난다. 북한은 2005년 8월에 평양 주재 유엔기구와 국제 NGO 사무소 대표들에게 인도적 지원 사업을 연말까지 종료해 줄 것과, 평양 사무소의 폐쇄 및 파견 직원들의 철수도 연말까지 해 줄 것을 일방적으로 요구하였다. 이에 따라 2006년에 들어서면 평양 주재 유엔기구의 상주 직원 수가 급감하고, 유럽연합의 일부 NGO를 제외한 나머지 NGO들이 북한으로부터 철수하게 되었다.<sup>217)</sup>

북한이 제기한 개발지원으로의 전환 문제는 현실적 근거와 타당성이 있기 때문에, 국제사회와의 대화를 통해서 더 나은 방향으로 나아갈 수 있었다. 하지만 북한이 일방적으로 자신들의 결정을 통보하고 강요하는 방식으로 문제를 제기하면서, 대북지원에 대한 국제사회의 여론을 악화시키는 결과로 나타났다. 이에 국제사회는 북한이 제기한 ‘개발지원’ 문제에 대해 냉소적이거나 부정적 인식을 갖게 되었고, 유엔 및 양자 간 정부기구의 대북지원 금액도 급격히 감소되었다.<sup>218)</sup>

217) 유럽연합은 북한과의 협상을 통해 평양에 상주하는 유럽 NGO들이 자체 명의를 사용하지 않으며 개별 NGO 사무소들을 하나의 사무소로 통합한다는 조건에 합의하였다. 그 결과 유럽연합프로그램지원(EUSP: European Union Program support) 사무소가 설치되었고, 6개 NGO가 여기에 소속되어 소규모 지원 사업을 진행하고 있다.

218) 국제사회가 북한에 제공한 공적개발원조의 규모는 2003년에 1억 3,100만 달러에서 2004년 1억 6,000만 달러, 2005년 8,700만 달러, 2006년 5,500만 달러로 줄어들었다. 그러다가 2007년에는 북핵 문제 해결을 위한 2.13 합의가 체결에 따른 대북 경제적 지원으로 9,800만 달러로 증가하였다. OECD/DAC, OECD Journal on Development: Development Co-operation 2009 Report (Paris: OECD, 2009), p. 206.

사실 국제사회도 대북지원을 긴급구호 차원의 지원에서 개발지원으로 전환해야 한다는 문제의식을 강하게 갖고 있었다. 2000년대 초부터 국제사회는 유엔의 대북지원 합동호소 절차를 통해서 개발지원으로의 전환에 대한 문제를 제기하였다. 이 시기 국제사회의 대북 인도적 지원과 개발지원에 대한 인식은 다음 세 가지로 요약할 수 있다.<sup>219)</sup>

첫째, 인도적 지원만으로는 북한의 긴급상황이 끝날 수 없다는 것이다. 인도적인 지원이 경제 복구/성장을 이끌어 내는 개발과 동반하여 진행되지 않으면 긴급상황은 끝나지 않을 것이며, 미래에 희망을 갖게 하는 길은 개발을 지향하는 구호에 있음이 분명하다는 것이다. 둘째, 가변적인 한반도의 상황과 전환기에 있는 북한에서 인도적 또는 개발지원은 모두 유연하고 종합적인 접근이 필요하다. 인도적 구호는 계속되어야 하지만 무엇을 지원하고 어떻게 지원할 것이라는 점에서 국제체제는 더욱 전략적이고 실제적으로 될 필요가 있다. 셋째, 국제협력에 있어서 ‘개발을 위한 준비’가 매우 중요한 구성요소로 되고 있다. 국제사회는 ‘대북 지원을 위한 유엔기구간 합동호소’(UN Inter-Agency Consolidated Appeal)에서 복구와 개발활동을 적극 권고하고 있는데, 2001년 합동호소에는 개발프로그램을 직접 소개하기도 하였다. 특히 2003년 유엔합동호소는 국가개발 지원사업을 효율적으로 하기 위해 만든 ‘유엔 국가공동평가’(CCA, Common Country Assessment)와 ‘유엔개발 지원틀’(UNDAF, United Nations Development Assistance Framework)에 기초하여 계획이 수립된 것에서 나타나듯이 국제사회의 대북지원은 ‘개발을 위한 준비’라는 방향을 명확히 갖고 있었다.

하지만 국제사회는 북한에 대한 개발지원을 하기 위해서는 북한이 이에 적합한 제도와 정책을 갖추는 것이 선결적인 과제라고 보았다. 국제사회는 대북 인도적 지원을 하면서 여러 가지 어려움에 직면했는데, 예를 들면 지원 현장에 접근하는데 많은 제약이 있고 객관적이고 투명한 자료를 확보하는 것이 쉽지 않았다. 따라서 국제사회는 인도적 지원보다도 더욱 협력적 관계가 요구되는 개발지원을 위해서는 북한의 변화가 필요하다고 보았다. 또한 이러한 인식의 근거에는 북핵문제가 해결되지 않는 한 개발지원으로의 전환

219) 이종무, “대북지원 사업의 변화와 발전을 위한 모색,” pp. 2~3.

이 가능하지 않다는 판단이 존재한다. 북핵문제가 해결되지 않은 상황에서 유엔기구나 개별 국가들이 미국의 입장을 무시하고 개발지원을 추진하기는 어렵기 때문이다.

그러나 국제사회와 달리 남한에서는 개발지원으로의 전환과 관련한 논의가 활발하게 이뤄졌는데, 남북관계의 특수성에 대한 인식이 없으면 그 이유를 이해할 수가 없다. 남한의 대북지원은 국제사회와 달리 재난 국가에 대한 단순한 인도적 지원에 그치는 것이 아니라, 남북관계의 모멘텀을 유지하고 화해협력을 증진시키고 남북통합을 준비하는 과정이라는 의미를 갖고 있다. 따라서 국제사회의 일반적 기준에서는 북한의 제도 및 정책의 변화가 선행되어야 개발지원을 시작할 수 있는 것이지만, 남한의 경우에는 시범적인 개발지원 사업을 통해 개발지원 사업에 대한 북한의 인식을 높이고 그에 따른 제도 및 정책의 변화를 도모한다는 보다 적극적인 입장을 취하게 되는 것이다.

그런데 북한에 대한 인도적 지원을 처음 시작한 1995년에는 정부와 시민사회 모두 이에 대한 경험과 준비가 전혀 없었다. 당시 김영삼 정부는 국제사회의 대북지원에 제동을 거는 한편 국내에서는 시민사회의 대북지원 활동을 억압하는 데 급급하였다. 북한의 인도적 위기상황이 단기적으로 종식될 것인지, 아니면 장기적으로 갈 것인지에 대한 정책적 판단도 없었고, 그 과정에서 한국 정부가 어떻게 대응할 것인가에 대한 전략도 부재하였다. 또한 시민사회도 대북지원을 위한 여건 조성과 모금 캠페인 추진 등에 주력하면서 대북지원과 관련한 국제사회의 논의를 쫓아가지 못하였다.<sup>220)</sup>

이와 같이 대북지원의 초기에 제대로 된 대응을 하지 못하였다는 반성에 입각해서, 향후 추진될 개발지원에서는 남한이 국제사회보다 한 걸음 앞서 나갈 필요가 있다. 대북 개발지원과 관련한 의제 설정과 국제적인 협력체제 수립, 그리고 북한과의 협상 등 제반 문제에서 한국의 이니셔티브가 발휘되어야 하는 것이다. 최근 국내에서 활발하게 이뤄지고 있는 북한 개발지원 연구도 이러한 노력의 일환으로 진행되고 있는 것이다. 따라서 대북 개발지원 문제가 국제사회에서 현실적인 문제로 제기되기 이전에, 국내에서 대북

220) 1999년부터 유엔 및 국제 NGO들은 대북지원 공동행동규범을 만들기 시작하였고 2000년대 들어서서는 개발지원에 대한 논의를 시작하였다. 하지만 국내에서는 대북지원의 장기화가 불가피할 것이라는 인식이 일 반화될 때까지도 '물고기를 주는 것에서 물고기를 잡는 방법을 가르쳐 준다'는 원칙적인 이야기를 하는 수 준을 벗어나지 못하였고, 대북지원 단체들의 행동규범도 국내에서는 2008년에야 만들어졌다.

개발지원에 대한 정책 논의를 더욱 진전시키고 이를 효과적으로 수행할 수 있는 지원 체제를 수립하는 것이 요구된다.

## 2. 북한 개발지원 체제의 구축과 관련한 쟁점

선진국들의 개발지원 체제가 형성되는 과정에서 많은 논쟁이 있었듯이 북한 개발지원 체제의 구축과 관련해서도 많은 쟁점들이 잠재해 있다. 이러한 쟁점들 중에는 이미 선진국이나 우리나라의 개발지원 체제를 형성하는 과정에서 제기된 쟁점들과 동일한 것들이 있고, 남북관계라는 특수성 때문에 북한 개발지원 체제 구축에서만 제기될 수 있는 특유의 쟁점들도 존재한다.

우선 개발지원 체제를 구축하는 데 있어서 공통적으로 제기되는 쟁점들은 첫째, 원조의 이념, 둘째, 원조 정책의 결정 및 조정 체계, 셋째, 원조 집행기관을 어떻게 할 것인가가 있다. 이와 달리 남북관계의 특수성 때문에 북한 개발지원 체제를 구축할 때 제기되는 그것만의 고유한 쟁점들이 있다. 예를 들어서 원조의 이념과 관련해서 동포애와 통일의 문제를 중요하게 고려해야 하고, 원조 정책의 조정 체계에서 통일부의 역할에 대한 고려가 있어야 하는 것이다. 이러한 점들을 고려하는 것 속에서 북한 개발지원 체제의 구축과 관련한 쟁점들을 살펴보고자 한다.

### 가. 원조의 이념

선진 공여국이라면 원조의 일관성을 갖고 있어야 하며, 원조의 이념과 목적이 현대성을 갖고 있어야 한다. 이에 대해서는 원조의 이념과 목적을 천명한 기본문서의 존재 여부와 그 질을 기준으로 평가할 수 있다. 특히 그 질적인 측면이 원조의 현대성과 관련해서 매우 중요하다. 원조의 이념과 목표는 지난 반세기에 걸쳐서 많은 변화가 있었다.<sup>221)</sup>

어떤 한 나라가 공적개발원조를 제공하는 동기는 다양하다. 인도주의적 관점에서 개발도상국의 빈곤 문제 해결을 위해 제공할 수도 있고, 자국의

221) 박복영·이계우·이순철·정지선·박수경, 『우리나라 대외원조역량의 현황과 과제』 (서울: 대외경제정책연구원, 2008), pp. 43~44.

외교정책을 관철하기 위한 수단으로 원조를 제공하기도 한다. 후자의 경우에는 원조 제공에서 정치·외교적인 동기가 중요하게 작용한다. 또한 공여국의 자원 확보와 수출시장 확대 등 수원국에 대한 경제적 진출을 위해서 원조를 제공하기도 하고, 빈곤·질병·자연재해·환경파괴 등을 인류 공동의 문제로 인식하고 이의 해결을 위해 제공하기도 한다. 이러한 원조의 동기와 목적을 표로 정리한 것이 아래 <표 VI-1>이다.

<표 VI-1> 개발원조의 동기와 목적

구분	동기	목적
수원국 중심	인도적 고려	•수원국의 경제사회개발 및 복지증진
공여국 중심	경제적 고려	•공여국의 무역 증진 •공여국의 해외산업활동 증진 •원자재 수입
	정치적 고려	•외교적 목적, 군사 및 전략적 목적 •국제질서 및 체제의 유지 (국제 정치·경제·사회 및 환경 차원 등)

<출처> 한국국제협력단, 『한국국제개발협력의 이해』, p. 34.

물론 어느 나라도 단지 하나의 동기만으로 개발원조를 제공하지는 않는다. 그리고 수원국에 따라서 원조 제공의 동기가 각기 다를 것이다. 더욱이 우리 경우에는 북한에 개발지원을 제공할 때 인도주의와 함께 동포애라는 동기가 존재한다. 또한 통일을 이루는 데 있어서 북한 개발지원이 어떻게 기여할 것인가의 문제도 있다. 대북지원과 관련해서 여러 논쟁들이 생기는 것도 원조 제공의 동기와 목적에 대한 상이한 입장 때문에 그러한 것이다. 따라서 북한 개발지원 체제를 구축하는 데 있어서 원조의 이념을 명확히 하는 것이 중요하다. 그래야 불필요한 논쟁을 피하고 일관성 있는 개발지원 정책의 추진이 가능할 것이기 때문이다.

#### 나. 원조 정책의 결정 및 조정 체계

원조 공여국에서 개발원조에 관여하는 정부 기관은 매우 다양하고 많다.

대부분의 국가들이 냉전 시기에는 개발원조의 제공을 외교정책의 일환으로 추진했기 때문에, 개발원조의 정책 수립과 집행에서 외교부가 중심적인 역할을 하고 있다. 그러나 다른 한편에서는 개발원조가 수원국의 경제발전과 관련되어 있기 때문에 경제부 또는 재무부 등 경제 관련 부처의 역할도 무시하기 어려운 것이 현실이다. 그 외에도 노동부, 농림부, 보건부 등 분야별 부처들은 해당 분야의 지원 프로젝트와 관련한 업무적 연관성 때문에 개발원조에 관여하게 된다. 사실 선진국에서 원조 예산이 적지 않기 때문에 이 예산의 집행을 둘러싸고 여러 부처들 사이에 경쟁이 있게 마련이다.

따라서 각 국가들마다 개발원조의 중복과 비효율성을 피하고 체계적이고 일관성 있게 개발원조 정책을 추진하기 위해 다양한 시도들을 하였다. 그 결과 다양한 형태의 원조 운용체제가 만들어졌는데, 크게는 정책결정과 정책집행이 일치되어 있는가, 아니면 분리되어 있는가로 구분할 수 있다.

정책결정과 정책집행이 일치되어 있는 경우는 원조의 일관성과 통일성을 중시하는 경우로 원조 담당 부처의 권한이 매우 크다. 이 경우에도 두 가지 유형이 있는데, 하나는 외교부가 개발원조 관련 업무를 모두 총괄하는 것으로 외교부 산하의 각 지역부서가 업무를 담당하거나 아니면 외교부 내에 담당 총괄 부서를 설치하는 것이다. 그리고 다른 유형은 외교부와 별도로 장관을 수장으로 하는 독립적인 개발협력 부처를 설치하는 것이다. 영국과 캐나다가 여기에 속하는데, 독립된 예산을 할당받으며 부처의 장이 직접 내각에 참여한다. 그러나 이 경우와 같이 독립적인 개발협력 부처로 원조 권한이 집중되어 있다 할지라도 아래 <표 VI-2>에서 보이는 바와 같이 여러 정부 기관이 원조 업무에 관여하는 것을 피할 수는 없다.

&lt;표 VI-2&gt; 캐나다 정부기관 간의 원조업무 협력체계

기관	협력 내용
국방부	난민구조, 전후 복구, 평화·안보·인도적 지원
왕립 기마경찰대	위기국 치안유지 및 경찰 교육
교정본부	위기국 교도작업 능력개발
보건부	세계보건기구와 개발도상국 간의 협력관계 마련, 조류독감 예방, 전염병 대책, 보건연구
통계청	개발도상국의 통계수집 및 분석능력 개발
감사원	공공부문 지출관리 능력개발
선거관리위원회	개발도상국 선거감독
사법부	법무기관구조 및 법률제정 지원
국가재정위원회	캐나다 국제지원통합체계(IAE) 의사결정 사후심사와 캐나다 국제협력청(CIDA)의 프로그램 승인
추밀원	응급기금 및 IAE 경영관리 감독

<출처> CIDA, Canada's Memorandum to the OECD Development Assistance Peer Review 2007, 박복영·이계우·이순철·정지선·박수경, 『우리나라 대외원조역량의 현황과 과제』, p. 209에서 재인용.

정책결정과 정책집행이 분리되어 있는 경우는 다수의 원조 집행기관이 개발원조를 추진하기 때문에 발생한다. 앞의 경우에는 외교부 또는 독립 부처에 의해서 개발원조 업무가 추진되기 때문에 자연히 정책결정과 정책집행을 일치시키는 것이 용이한 것이다. 그러나 뒤의 경우에는 정책집행에 다수 기관이 관여한다는 조건 자체로부터 정책결정과 정책집행이 분리될 수밖에 없는 것이다. 따라서 다수의 개발원조 집행기관들의 정책을 조정하기 위한 정책결정 기구가 필요하게 되는 것이다. 이러한 정책조정을 위해서 외교부에게 주도적인 역할을 맡기는 국가도 있고,<sup>222)</sup> 그와 별도로 새로운 정책조정기구를 두는 국가가 있기도 하다.

222) 정책결정과 정책집행이 분리된 상태에서 외교부 주도형 원조체제는 다수의 정부 기구들이 개발원조에 참여하지만, 외교부가 조정자 역할 등 전반적으로 원조 활동을 주도하는 체제라고 할 수 있다.

<표 VI-3> 정책결정과 정책집행의 관계에 따른 원조체제의 구분

	구분	국가
정책결정과 정책집행이 일치	외교부 담당	덴마크, 핀란드, 아일랜드, 네덜란드
	독립 부처	캐나다, 영국
정책결정과 정책집행이 분리	외교부 주도	독일, 벨기에, 스웨덴
	관계 부처 간 협의	미국, 일본, 프랑스

따라서 북한 개발지원 체제의 구축에 있어서도 정책결정과 정책집행의 관계를 어떻게 할 것인가가 매우 중요한 쟁점이 된다. 그것은 다시 정책집행 기관을 단수로 할 것인가 아니면 복수로 할 것인가의 문제로 된다. 왜냐하면 정책집행 기관을 어떻게 할 것이냐에 따라서 정책조정을 위한 기구의 필요성이 달라지기 때문이다.

#### 다. 원조 집행기관

경제협력개발기구 개발원조위원회에 소속된 국가들의 공적개발원조 예산은 매우 크다. 2007년 기준으로 예산규모가 가장 큰 미국이 217.7억 달러, 독일이 122.9억 달러에 이른다. 그 뒤를 이어 프랑스(98.8억 달러), 영국(98.4억 달러), 일본(76.7억 달러) 등이 원조 규모가 큰 국가이다.<sup>223)</sup> 그 외에도 네덜란드(62.2억 달러), 스페인(51.4억 달러), 스웨덴(43.3억 달러), 캐나다(40.8억 달러), 이탈리아(39.7억 달러), 노르웨이(37.2억 달러) 등이 중규모 원조 국가이고, 원조규모가 작은 국가들인 그리스(5억 달러), 포르투갈(4.7억 달러), 룩셈부르크(3.7억 달러), 뉴질랜드(3.2억 달러)도 연간 3~5억 달러 정도의 공적개발원조 예산을 집행하고 있다.<sup>224)</sup> 또한 우리나라의 원조 규모도 1991년에 5,740만 달러에서 시작해서 1993년 처음으로 1억 달러를 돌파한

223) 2006년도에는 영국이 124.5억 달러, 일본이 111.3억 달러, 프랑스가 106억 달러이었는데 이들 국가들이 모두 2007년에는 100억 달러 이하로 원조 규모가 줄었다.

224) OECD/DAC, *OECD Journal on Development: Development Co-operation 2009 Report*, p. 148, 1991년부터 2001년까지는 코이카(KOICA) 홈페이지의 “우리나라의 연도별 ODA 실적” 자료를 참고하시오.

1.1억 달러가 되었다. 그리고 2000년에 2.1억 달러, 2003년에는 3.6억 달러에 이어 2007년에는 6.9억 달러로 계속 증가하였다.<sup>225)</sup>

이렇게 큰 규모의 원조 자금을 집행하기 위해서는 전문적인 집행기관이 요구되기 때문에 각 나라들은 그 나라의 실정에 따라 원조 집행기관을 운영하고 있다. 이들 원조 집행기관의 유형은 대표적으로 두 가지가 있는데, 첫째는 유·무상 원조를 모두 총괄하는 단일한 원조 집행기관이고, 둘째는 유상원조와 무상원조를 집행하는 기관을 각각 따로 설치하는 복수형 원조 집행기관이다. 전자는 일원적 원조 집행체계라고 할 수 있는데, 최근 유·무상 원조의 통합과 일원화를 위해 2008년 10월에 독립행정법법인인 ‘신 자이카’(New JICA)를 출범시킨 일본이 여기에 속한다고 할 수 있다. 그리고 후자는 다원적 원조 집행체계라고 할 수 있는데 독일과 프랑스가 대표적인 국가이다. 프랑스의 경우에는 25개의 중앙 부처, 40개의 연구소 및 준정부기관이 원조활동에 관여하고 있다.<sup>226)</sup> 우리나라도 현재는 다원적 원조 집행체계를 갖고 있다.

원조 집행기관의 문제는 북한 개발지원에서도 중요한 쟁점의 하나가 될 것이다. 지난 몇 년간 대북지원의 정책 및 운용과 관련해서 부처들 사이에 이견들이 존재했다. 주로 통일부가 중심으로 역할을 하는 것에 대해 경제 관련 부처들이 문제를 제기하기도 한다. 즉, 남북관계가 더욱 발전하면 각 부처의 역할이 커질 수밖에 없으며, 따라서 새로운 체계가 필요하다는 것이다. 이 문제에 대한 해결은 앞으로 북한 개발지원 체제를 구축하는 데 있어서 매우 어려운 일이 될 것이다.

### 3. 북한 개발지원 체제의 구축 방안

앞서 북한 개발지원 체제란 북한에 공적개발원조를 제공하기 위한 정부의 정책결정 및 집행과 관련한 법적 제도 및 정부 내 시스템을 말하는 것이라고 하였다. 정부가 북한 개발지원을 정책적으로 추진하기 위해서는 이와 관련된 법적, 제도적 근거를 갖추고 있어야 하고, 개발지원의 정책 수립과 이에 관련

225) *Ibid.*, p. 235.

226) Carol Lancaster, *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics* (Chicago: Chicago University Press, 2007), p. 149.

된 다양한 기관들 사이의 조정을 위한 효과적인 정책결정 체제를 갖추고 있어야 한다. 또한 북한 개발지원을 책임지고 있는 부처는 정책을 효율적으로 집행하기 위해 재원을 효과적이고 전략적으로 배분하며, 사업 실시 후에는 이를 적절히 평가하고 그 성과를 유지·확산시킬 수 있는 능력을 갖고 있어야 한다.<sup>227)</sup>

여기에서는 북한 개발지원 체제의 구축, 즉 북한에 개발지원을 제공하기 위한 법적 제도 및 정부 내 시스템의 구축과 관련해서 크게 정책결정 체계, 정책집행 체계, 그리고 법적 체계로 나눠서 살펴보고자 한다. 정책결정 체계의 구축은 북한 개발지원을 위한 장기목표 및 전략의 수립, 그리고 기관별 기능의 정립 및 조정, 재원의 조성 및 배분전략의 수립, 주요 행위자들과의 관계 정립을 위한 효율적인 체계와 관련한 것이다. 정책집행 체계의 구축은 북한 개발지원을 위한 중장기 계획의 수립, 사업 발굴 및 계획, 사업집행 및 관리 등을 위한 효율적인 체계를 구축하는 것이다. 마지막으로 법적 체계의 구축은 개발지원의 이념과 목적, 그리고 이와 관련한 기구 및 조직의 권한과 책무, 기관 사이의 조정과 관련한 내용을 규정하는 법률을 제정하는 것으로 구현된다. 즉, 개발지원의 정책결정 및 집행과 관련해서 그에 대한 법률적 근거를 부여하는 것이라고 하겠다.

## 가. 북한 개발지원의 정책결정 체계의 구축

### (1) 북한 개발지원의 정책결정과 정책집행 사이의 관계 설정

개발지원에 참여하는 정부 기관이 많으면 많을수록 이들 기관 사이의 조정 문제가 커다란 쟁점으로 대두된다. 그러나 이러한 문제 해결을 위한 정부 기관 사이의 역할 분담은, 선진국의 개발원조 체제의 형성과정에서도 여실히 드러나듯이 쉽지 않은 일이다. 이러한 어려움은 어떤 것이 효율적이냐는 정책적인 판단과 함께 눈에 보이지는 않는 정부 기관들 사이의 기관 본위주의가 작용하기 때문이다. 정부 기관이 새로운 예산을 확보하게 되면 그에 따른 조직과 인력을 키울 수 있기 때문에, 대부분의 정부 기관들은 자신들의 사업

227) 박복영·이계우·이순철·정지선·박수경, 『우리나라 대외원조역량의 현황과 과제』, p. 79.

예산으로 잡혀있는 것을 쉽게 내놓으려고 하지 않는다. 따라서 이러한 문제들을 결정하기 위해서는 명확한 정책적 판단의 기준을 세워야 하고 이를 추진할 수 있는 정치적 의지가 요구된다.

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

우선 북한 개발지원의 목표와 전략은 우리나라가 다른 개발도상국을 지원하는 것과 다를 수밖에 없다. 우리나라의 공적개발원조의 이념은 “전 세계의 모든 시민이 인간다운 생활을 누릴 수 있도록 기여함과 동시에, 세계평화와 인류공영에 이바지”하는 것이며, 개발원조의 목적은 국제사회의 ‘빈곤감소’와 ‘지속가능한 발전’에 대한 기여로 설정하고 있다.<sup>228)</sup> 이것은 다른 원조 공여국들도 우리와 다르지 않고 거의 비슷하다.

하지만 우리가 북한 개발지원을 지원하는 이념에는 인도주의만이 아니라 동포애가 자리하고 있고, 북한 개발지원의 목표도 단순히 북한의 빈곤감소와 지속가능한 발전만이 아니라 남북 경제공동체 건설과 통일에 대한 기여, 그리고 통일 이후 남북통합을 위한 토대 구축이라는 목표들이 추가된다. 이러한 북한 개발지원이 갖는 고유의 목표들은 공적개발원조와 개발협력, 그리고 경제협력이라는 범주 사이의 상호 관계에 대한 전략적 인식이 필요하다는 것을 의미한다. 즉, 북한에 대한 개발지원(공적개발원조)은 개발협력을 넘어서서 남북경협과 상호 작용을 하는 것도 함께 고려해야 한다는 것이다. 또한 북한 개발지원은 인도주의 차원에서만이 아니라 한반도 평화·통일과의 연관성 속에서 봐야 하고, 그에 따라 안보전략적 고려가 불가피하다. 즉, 한반도 평화를 증진시키는 데 기여하는 방향으로 개발지원이 추진되어야 하는 것이다. 이와 같이 우리가 북한 개발지원을 제공하는 데는 인도주의적 동기, 경제적 동기, 안보전략적 동기가 모두 존재하고 것이다. 따라서 개발도상국에 대한 개발원조 제공과 관련한 기관들보다 북한 개발지원에 관련된 기관이

228) 외교통상부 ODA KOREA 홈페이지 참조 (www.odakorea.go.kr).

훨씬 더 많을 수밖에 없다.

이러한 점들을 고려할 때 북한 개발지원을 위한 정책결정 체계와 정책집행 체계는 통일시키는 것보다는 분리시키는 것이 더욱 적절해 보인다. 여러 부처들이 관여할 수밖에 없는 북한 개발지원의 정책을 어느 한 기관이 정책결정과 정책집행을 모두 전담하는 것은, 통일 이후에 각 정부기관이 자신의 소관 분야별로 남북통합 업무를 담당하게 된다는 것을 고려할 때 연속적일 수도 없기 때문이다.

## (2) 정책결정 및 조정 기구의 실질적 운영

현재 정부의 대북지원 예산은 2006년 2,273억 원, 2007년 3,488억 원, 2008년 438억 원, 2009년 56억 원(09. 8월말)이다.<sup>229)</sup> 이러한 예산 규모의 추이에서 우리가 알 수 있는 것은 지원규모의 변동 폭이 매우 크다는 것이다. 그 이유는 다 알다시피 남북관계가 불안정하기 때문인데, 정치군사적 사건들에 의해서 영향을 많이 받는다는 것이다. 그러나 이것은 다른 측면에서 독자적인 대북지원 정책이 부재하기 때문에 다른 사건 및 정책들에 의해 쉽게 영향을 받는 것이라고 할 수 있다.

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

이러한 점에서 현재 ‘남북관계 발전에 관한 법률’에 의해 설치되어 있는 남북관계발전위원회가 북한 개발지원 정책의 결정 및 조정을 하는 데 있어서 유용할 수 있다. 남북관계발전위원회는 남북관계발전기본계획을 심의하도록 되어 있는데, 남북관계발전기본계획에는 대북지원에 대한 계획도 포함되어 있다. 이를 우리나라의 공적개발원조 정책 결정 및 조정 기구인 국제개발

229) 2009년 통일부 국감자료.

협력위원회와 비교하면 아래 <표 VI-4>와 같다. 이 표에서 볼 수 있는 것과 같이 국제개발협력위원회는 총리실 산하에 설치되어 있어서 남북관계발전위원회보다 그 위상이 더욱 높고, 집행기관인 한국국제협력단과 수출입은행이 포함되어 있다. 또한 국제개발협력실무위원회가 설치되어 있어서 위원회를 보좌할 수 있도록 했다. 그러나 남북관계발전위원회가 법률에 의해서 설치된 반면에 국제개발협력위원회는 대통령령으로 설치되어 있어서, 국제개발협력위원회의 법적 안정성이 더욱 취약하다고 할 것이다.

그동안 남북관계발전위원회는 제대로 운영되지 못하였다. 이 법은 2006년 6월 30일에 시행되었는데 그로부터 얼마 되지 않은 동년 10월에 북한이 제1차 핵실험을 하면서 정책당국이 추진의지를 잃어버린 것이다. 하지만 남북관계발전위원회는 각 부처의 차관급 공무원이 참여하는 회의로 부처 간 정책조정을 하는 데 있어서 유용하다는 점에서 이를 적극 활용할 필요가 있다.

<표 VI-4> 국제개발협력위원회와 남북관계발전위원회 비교

		국제개발협력위원회	남북관계발전위원회
위원회 구성		위원장 포함 25인 이내	위원장 포함 25인 이내
위원장		국무총리	통일부 장관
위원	정부위원	15개 부처 장관	대통령이 정하는 차관급 공무원
	집행기관	한국국제협력단 총재(KOICA), 수출입은행장	-
	민간위원	민간위원 6인	국회의장(7인), 통일부장관(2인) 추천 9인
실무기구		국제개발협력실무위원회 설치	-
기능		<ul style="list-style-type: none"> <li>국제개발협력에 관한 정책 및 제도의 개선에 관한 사항</li> <li>매년도 및 중·장기 국제개발협력 추진계획</li> <li>국제개발협력에 관한 추진전략의 수립에 관한 사항</li> <li>국제개발협력의 평가에 관한 사항</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>남북관계발전기본계획의 심의               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 남북관계 발전의 기본방향</li> <li>- 한반도 평화증진에 관한 사항</li> <li>- 남한과 북한간 교류·협력에 관한 사항</li> </ul> </li> <li>그밖에 남북관계 발전을 위한 중요사항</li> </ul>
설치 시기		2006년 1월	2006년 12월
설치 근거		국제개발협력위원회 규정	남북관계 발전에 관한 법률

### (3) 개발정책·조사 연구기관의 설치

다양한 정부 기관들이 관여하는 정책 과제에 대해서 합리적인 정책결정이 내려지기 위해서는, 해당 정책 과제에 대한 기초 조사 및 연구들이 많이 이뤄져야 한다. 특히 개발지원과 같이 정책이 실제로 집행되는 지역이 국내가 아니라 국외인 경우에는 현장에 대한 조사 연구의 중요성이 커진다. 이에 경제협력개발기구 개발원조위원회 소속의 국가들은 공적개발원조와 관련해서 개발정책·조사를 위한 전문적인 연구기관을 설치해서 운영하는 경우들이 많다. 이러한 연구기관으로는 일본 자이카(JICA)의 국제협력종합연구소, 영국의 해외개발연구소(ODI, Overseas Development Institute), 캐나다의 국제개발연구센터(IDRC, International Development Research Center)가 있다.<sup>230)</sup>

이 중 캐나다의 국제개발연구센터가 우리에게는 좋은 사례가 될 것 같다. 국제개발연구센터는 1970년에 캐나다 의회에 의해 설립된 연구기관으로서 개발도상국이 직면한 경제, 환경, 사회 문제에 대한 장기적이고 실질적인 해결방안을 제시하는 것을 목표로 한다. 이 기관의 2006~2007년 예산총액은 1억 7천만 캐나다달러인데 이 중 86%는 의회로부터 지원을 받았다. 이 기간 동안 개발 관련 연구 프로그램에 1억 4천만 캐나다달러가 배분되었다. 국제개발연구센터의 총 직원 수는 462명이며 이 중 현지 직원 111명을 포함한 169명이 6개 지역사무소에서 근무하고 있다. 지역사무소는 지역 내 개발도상국의 개발 현황을 파악하는 역할을 한다. 2007년 3월말 현재 국제개발연구센터는 총 524개의 연구 프로젝트 활동을 지원하였으며 714개 관련 기관과 연구협력 활동을 수행하였다.<sup>231)</sup>

특히 우리 경우에는 대북지원 정책과 관련해서 이념적이고 정파적 논쟁으로 공론의 장에서 합리적인 논의가 이뤄지지 못하고 있다. 그런데 비교적 정책결정이 용이한 인도적 지원에 대해서 그러한데, 훨씬 전략적 사고가 요구되고 사업의 내용이 복잡한 북한 개발지원에 대한 논의는 말할 것도 없다. 따라서 북한 개발지원에 대한 합리적 정책결정을 지원하는 전문적 북한개발 연구기관을 설립하는 경우에는 캐나다의 국제개발연구센터와 같이 국회 산하에 두는 것이 좋을 것이다. 그렇게 되면 북한 개발지원 정책에 대한 전문성

230) 국무조정실, “국제개발협력 개선방안,” (국무회의 보고자료, 2005.11.15), p. 27.

231) 박복영·이계우·이순철·정지선·박수경, 『우리나라 대외원조역량의 현황과 과제』, pp. 223~224.

을 높여주는 것과 함께 국회의 여러 정파들 사이에서 북한 개발지원 정책에 대한 공감대를 확보할 수 있고, 국회에서의 북한 개발지원 정책에 대한 합의를 용이하게 해 줄 것이다. 그러나 이 연구기관이 국회의 산하이기는 하나 연구의 독립성과 전문성을 보장하기 위해 비당파·비정파적으로 운영할 필요가 있다. 이러한 점에서 이 연구기관을 국회 산하이지만 독립적으로 운영이 가능한 기관으로 설립하는 것이 적절할 것으로 보인다.<sup>232)</sup>

## 나. 북한 개발지원의 정책집행 체계의 구축

### (1) 일원적 집행체제 vs 다원적 집행체제

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

그러나 최근에는 가급적 유상원조를 줄이고 무상원조를 늘이는 방향으로 국제사회의 인식이 변화하고 있다. 이미 많은 국가들이 유상원조를 줄이고 무상원조를 늘리고 있는데, 경제협력개발기구 개발위원회 소속 국가 중 2007년 기준으로 공적개발원조 총액에서 무상원조 비율이 90% 이하인 국가는 프랑스(85.9%), 독일(85.7%), 일본(52.2%) 등 3개국에 불과하다. 경제협력개발기구 개발원조위원회 소속 국가 전체의 무상원조 비율은 90.2%에 달할 정도로 무상원조 비중의 확대는 이미 거스를 수 없는 추세라고 하겠다.<sup>233)</sup>

이것은 앞으로 무상원조를 담당하는 집행기관의 역할이 점점 더 중요해진다는 것을 의미한다. 또한 현재와 같이 무상원조의 비중이 절대적으로 커지게 되면 유상원조를 담당하는 별도의 집행기관을 두어야 할 필요가 없어지기 때문에 장기적으로는 유·무상 원조를 한 기관이 통합적으로 관리하는 일원적 집행체제로 변화해 나갈 것이다. 경제협력개발기구 개발원조위원회 소속

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

233) OECD/DAC, *OECD Journal on Development: Development Co-operation 2009 Report*, p. 198.

국가 중 무상원조 비율이 가장 낮은 일본조차도 2008년에 유·무상 원조를 통합 관리하는 신JICA를 출범시켰다. 우리나라도 최근 몇 년간 유·무상 원조의 통합 및 일원적 집행체계의 구축과 관련해서 외교통상부와 지식경제부 사이에 힘겨루기가 치열하게 진행되고 있다.

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

## (2) 독립적인 집행기관의 설치

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

앞서 우리 정부의 대북지원 금액이 2007년에 3,488억 원이라고 했는데, 이 금액은 공적개발원조 규모가 3억 달러 대인 룩셈부르크(3.7억 달러)와 뉴질랜드(3.2억 달러)와 비슷한 것이고, 우리나라의 2003년 공적개발원조 금액인 3.6억 달러와도 크게 차이가 나지 않는 금액이다. 따라서 이 정도의 대북지원 금액이면 대북지원을 전담하는 집행기관을 설치하는데 충분한 것이다.

또한 무상원조를 전담하는 집행기관인 한국국제협력단(KOICA)은 1991년에 설립되었는데, 당시 우리나라의 무상원조 금액은 2,500만 달러에 불과하였다. 무상원조 금액은 그 후 4년이 지난 1995년에 비로소 5,011만 달러에 이르렀고, 2003년에는 처음으로 1억 달러를 넘어서서 1억 4550만 달러에 달하였다. 이와 같이 무상원조 금액이 매우 적은 상황에서도 우리는 이를 전담

하는 집행기관을 설립해서 운영해왔던 것이다.

원조 집행기관이 구비하고 있어야 할 역량의 구성 요소는 크게 두 그룹이다. 하나는 원조사업 실시 사이클의 각 단계에서 임무를 효과적으로 수행하는 능력과 관련한 것이고, 다른 하나는 집행기관이 임무 전반을 원활히 수행할 수 있는 상시적 역량, 즉 조직, 인력, 네트워크를 갖추고 있는가와 관련한 것이다.<sup>234)</sup> 이 중에서 더 중요한 것은 사업을 효과적이고 효율적으로 집행할 수 있는 역량이라고 하겠다. 그런데 대북지원 사업을 정책부서인 통일부가 담당해서 추진했다는 것은 커다란 문제가 아닐 수 없다. 만약 통일부가 대북지원 사업의 집행을 담당하는 것이라고 한다면, 적극적으로 통일부 내에 사업부서를 설치해야 했던 것이다.

현재 우리나라의 무상원조를 담당하는 부서인 외교통상부가 원조정책과 관련해서 개발협력국을 설치하고 그 안에 개발정책과, 개발협력과, 인도지원과 등 3개 과를 운영하는 것과 비교하면, 통일부는 1개 과인 인도지원과가 정책을 담당하고 있는 정도로 초라하고 빈약하다. 따라서 독자적인 사업을 집행하는 부서가 없다보니까 비로 지원의 경우에는 대한적십자사에 위탁 운영하는 실정이다. 따라서 지금 당장 북한 개발지원을 전담하는 집행기관을 설립하기 어렵다면, 통일부 내에 북한 개발지원 사업의 집행을 담당하는 국 차원의 부서를 설치하면 될 것이다. 처음에는 개발지원사업국 정도의 명칭을 갖는 한 개 국으로 시작해서 나중에 별도의 집행기관 설립으로 나아가면 되는 것이다. 통일부의 기존 부서들은 정책을 개발하고 조정하는 것이 주요 임무인 반면에, 신설 사업국은 원조 사업의 집행을 전담하는 부서인 것이다. 외국의 경우에 해외원조 기구가 우리와 같이 외청으로 존재하기도 하지만 부처 내 한 부서로 두기도 한다. 따라서 대북지원 사업의 현실과 조건에 맞게 사업 집행기구를 두면 되는 것이다.

### (3) 지방자치단체 및 민간단체와의 협력체계

대북지원에서 정부와 함께 중요한 역할을 하고 있는 것이 지자체와 민간단체이다. 공적개발원조의 개념 정의에 의하면 지자체의 대북지원 금액은 공적

234) 박복영·이계우·이순철·정지선·박수경, 『우리나라 대외원조역량의 현황과 과제』, p. 79.

개발원조에 포함된다. 하지만 현재 법적 제한 때문에 지자체는 독자적으로 대북지원을 하지 못하게 되어 있고, 이에 따라 민간단체를 통해서 간접적으로 대북지원을 하고 있다. 그래서 지자체의 대북지원 금액은 별도로 통계 작업이 이뤄지지 않고 민간단체의 대북지원 금액에 포함되어 산출하고 있다. 그래서 민간단체와 지자체의 대북지원 금액을 모두 포함해서 보면 그 금액은 정부의 대북지원 금액과 비교해서도 적지 않은 금액이다. 2006년 이후 정부와 민간의 대북지원 금액은 아래 <표 VI-5>와 같다.

<표 VI-5> 최근 3년 간 정부와 민간의 대북지원 금액

	2006년	2007년	2008년	2009. 8월말
정 부	2,273억 원	3,488억 원	438억 원	56억 원
민 간	709억 원	909억 원	725억 원	289억 원

<출처> 2009년 통일부 국감자료.

특히 지자체는 대북 인도적 지원만이 아니라 향후에 북한의 빈곤문제 해결을 위한 개발지원과 지자체 간 교류를 통해 남북통합을 이루는 데 큰 역할을 담당해야 한다. 이러한 점에서 많은 지자체들이 대북지원에 나서도록 하는 것이 중요하고, 현재 지원 사업을 하고 있는 지자체들이 보다 적극적으로 활동할 수 있도록 중앙정부 차원에서 지원제도를 마련하는 것이 필요하다.<sup>235)</sup>

현재 지자체에 대해서는 남북협력기금을 지원하고 있지 않다. 하지만 중앙정부 못지않게 지방재정 규모가 큰 서울과 경기도와 같이 일부 지자체를 제외한 다른 지자체는 기금 마련에 많은 어려움을 겪고 있다. 현재의 상태가 계속되면 지자체의 살림살이 차이에 따라 남북협력 사업도 빈익빈 부익부 현상이 심각해 질 것이다. 따라서 지자체에게 일률적으로 남북협력기금을 지원하는 것은 아니더라도 최소한 기초 지자체의 남북협력사업에는 기금을 지원할 필요가 있다. 그러나 그 방식에 있어서는 앞에서도 언급하였지만, 통일부가 남북협력기금을 기초 지자체에게 직접 지원하는 것보다는 광역지자체를 통해서 지원하는 것이 중요하다. 또한 북한 개발지원과 관련하여

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

중요한 정책적 사업을 지자체가 발굴하도록 적극 권장하고, 그러한 사업에 대해서는 사업비의 전액을 남북협력기금에서 지원하는 것도 필요하다.

이렇게 중앙정부에서 지자체에 남북협력기금을 지원하게 되면 『지자체 남북교류실무협의회』도 더욱 강화할 필요가 있다. 중앙정부와 지방정부, 지방정부와 지방정부 사이의 정보교류를 위해 2006년 10월경에 『지자체 남북교류실무협의회』가 만들어졌고, 현재까지 5차례 회의를 개최하였으나 이를 더욱 활성화할 필요가 있다. 더욱이 회의 구성이 각 시도에서 과장급 간부가 참석하다 보니까 실제 일선 담당자들은 회의 내용을 파악하지 못하는 일도 발생할 수 있다.

따라서 앞으로는 『지자체 남북교류실무협의회』를 아무 권한이 없는 임의 기구에서 실질적인 정책 협의 및 결정을 할 수 있는 법적기구로 전환하는 것이 필요하다. 그리고 이 협의회는 지자체 남북교류협력사업에 관계된 중앙정부, 지방정부, 민간단체, 전문가들이 함께 참여하는 구조와 함께, 지자체의 일선 실무자들이 참여하여 정보 교류 및 논의를 할 수 있는 다양한 채널도 만들어야 할 것이다. 또한 해외원조를 담당하는 한국국제협력단(KOICA)과 같이 북한 개발지원을 담당하는 독립적인 집행기관이 설립되면, 중앙정부 차원에서는 북한 개발지원 집행기관으로부터 광역 지자체 수준에서는 ‘OO시(도) 남북교류협력재단’, 그리고 기초 지자체의 남북교류협력사업 담당부서로 이어지는 추진체계를 구축할 수 있을 것이다.

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

한편 통일부의 민간 파트너인 북민협이 개별 단체의 단순한 정보 교환과 남북협력기금에 대한 낮은 수준의 로비 활동에 머물지 않고, NGO의 대북지원 정책 개발과 지원사업의 조정 기능을 수행할 수 있도록 정책적으로 지원

할 필요가 있다. 이를 위해 북민협이 대북지원민관정책협의회에서 통일부의 상대 기관으로서 법적 지위와 책무성을 가질 필요가 있기 때문에 북민협의 법인화와 상설 기구화를 권고하는 것도 좋을 것이다. 또한 북민협이 법인화 되어서 책무성 및 역량의 제고가 이뤄진다면 북민협 운영 예산의 일부에 대한 지원과 NGO에 대한 남북협력기금 지원 사무의 일부를 북민협에 위탁 한다는 인센티브를 제공하는 것도 적극적으로 검토할 필요가 있다.

#### (4) 국제사회와의 협력 체계

국제사회에서 원조 효과성을 높이기 위한 중요한 원칙 중 하나가 원조 공여국 간의 협력과 조화(harmonization)이다. 특히 북한과 같은 폐쇄적 국가가 국제사회로부터 개발 원조를 제공받게 될 때는 원조 공여국 회의가 개최 될 가능성이 매우 높다. 베트남의 경우에도 1989년에 캄보디아로부터 철군한 이후 미국과 수교하기 한 해 전인 1993년에 미국을 제외한 23개국이 파리에 서 국제자금 공여자회의를 개최해서 18.6억 달러의 금융지원을 제공키로 결정한 바 있다.<sup>236)</sup>

따라서 국제 원조사회에서 북한 개발지원에 대한 발언권을 높여 원조 공여 기관 간 협력과 조화를 주도할 수 있으려면, 우리의 북한 개발지원에 대한 지식, 경험이 풍부해야 하며 국제규범에도 밝아야 한다. 그래야 북한과 국제사회가 개발지원의 형식과 조건 등을 놓고 충돌할 때 우리가 최대 공여국으로서 ‘중재자’의 역할을 수행하는 것이 가능하다.

이를 위해 통일부에 우선 국내 전문가를 중심으로 ‘원조 조정 자문회의’(Advisory Committee for Aid Coordination to North Korea)를 설치할 필요가 있다. 이 자문회의를 통해 정기적으로 국내 및 국제사회의 대북지원에 대한 현황을 점검 평가하고, 향후 대북지원의 과제 및 방향에 대한 정책보고서를 분기별 또는 최소한 반기별로 작성해서 국내외에 배포할 필요가 있다. 이를 통해 대북지원에 대한 국제사회의 정책을 우리 정부가 이끌어갈 수 있을 것이다. 또한 긴급구호 활동을 중심으로 운영되고 있는 유엔인도주의조정국(UNOCHA)의 릴리프웹(www.reliefweb.int)을 참고로 해서, 북한에 대

236) 안예홍, “국제금융기구의 개발협력 사례 연구: 베트남을 중심으로,” 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터 편, 『북한 개발지원과 NGO』 (서울: 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터, 2005), p. 225.

한 긴급구호 및 개발 원조 활동을 모두 망라하는 인터넷 웹망을 우리 정부가 구축하는 것도 적극적으로 추진해야 한다. 그렇게 되면 우리 정부가 자연스럽게 북한 개발원조에서 이니셔티브를 발휘해 나갈 수 있을 것이다.

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

또한 우리 정부는 원조 공여국으로서 자신의 권한을 최대한 행사할 필요가 있다. 우리 정부는 지난 몇 년간 유엔 기구의 최대 공여국이었는데, 이에 걸맞게 유엔 기구에게 철저한 사업 보고를 요구하지는 못하였다. 지금까지 우리 정부는 세계식량계획(WFP), 세계보건기구(WHO), 유니세프(UNICEF) 등에 남북협력기금을 지원하면서도 매우 느슨한 보고를 받는 것에 그쳤다. 유엔 기구들의 입장에서 우리 정부는 매우 쉬운 상대인 것이다. 지난 수년간의 지원 실적을 생각할 때 우리 정부는 유엔 기구들에게 단지 사업보고를 받는 것만이 아니라 그들의 대북지원 정책 수립과 집행에 훨씬 강한 영향력을 미칠 수 있도록 노력해야 한다.

#### 다. 북한 개발지원의 법체계의 구축

일반적으로 원조 정책은 원조의 이념 및 목표, 기본 원칙, 정책 우선순위, 추진 방식 등이 논리적으로 잘 연결되어 있어야 한다. 이에 원조 선진국들은 원조기본법을 제정하거나 원조 현장을 갖추고 있다. 그래야 원조 정책이 일관된 원칙과 방향을 갖고 독립적으로 추진될 수 있는 것이다. 따라서 북한 개발지원을 위해서는 그에 걸맞은 법체계를 구축해야 할 필요성이 있다. 이

러한 법체계로는 대북지원을 위한 법적 근거로서 법률의 제정이나 정책문서를 작성하는 것인데, 여기에는 원조의 장기 목표 및 원조 정책의 전략, 기관별 역할의 명확성, 기능 중복과 유사사업 중복 여부, 부처 혹은 기관 간 조정기능 등과 관련한 내용이 규정되어 있어야 한다.<sup>237)</sup>

따라서 북한 개발지원이 체계적이고 효과적으로 추진하기 위해 ‘북한개발지원법’을 제정할 필요가 있다. 현재 대북지원과 관련한 법률로는 ‘남북관계 발전에 관한 법률’과 ‘남북교류협력법’ 및 ‘남북협력기금법’이 있는데, 이들 법률에서 부분적으로 다루고 있는 대북지원 관련 사항을 하나의 독립된 법률로 정비하는 것이다. ‘북한개발지원법’에는 대북원조의 이념과 목표, 원조사업의 정의 및 구분, 집행기구와 행정절차에 대한 규정을 두도록 하는데, 이러한 법률 제정을 통해 북한 개발지원의 투명성 및 책임성을 보장하며, 법 제정 과정을 통해서 북한 개발지원에 대한 국민적 합의를 이루게 될 것이다.<sup>238)</sup>

일부에서는 대북 인도적 지원의 제도화를 위해 ‘대북인도적지원법’의 제정을 제안하고 있기도 한데, 이것은 매년 식량부족으로 고통 받는 북한 주민들에게 실질적인 도움을 줄 수 있다는 점에서 긍정적 측면이 있으나, 대북지원 정책이 인도적 지원을 넘어서서 개발지원으로 발전해야 하는 현 시점에서 볼 때 적절한 것으로 보이지 않는다. 즉, 현재 우리 정부가 추진해야 하는 대북지원의 정책목표와 정책수단이 단지 인도적 구호를 목표로 해서 식량, 비료 등 단순 물자를 지원하는 수준에 머물러야 한다는 것은 퇴행적이기조차 한 것이다. 오히려 공적개발원조의 관점에서 긴급구호와 개발지원을 모두 아우르는 정책을 수립하는 것이, 대북지원을 한 단계 상승시키는 것만이 아니라 식량안보와 빈곤 감축이라는 포괄적 접근을 통해 북한 주민들에게 보다 실질적인 혜택을 줄 수 있기 때문이다.

‘북한개발지원법’이 제정되면 독립적인 대북지원 정책의 수립과 시행이 가능해진다. 독립적인 법률의 제정은 법률에 규정된 정책목표와 정책수단에 의거해서 정책이 집행되도록 강제하며, 그에 대한 권한을 정부에 위임한다. 따라서 ‘북한개발지원법’이 제정되면 정치적 상황과 여론에 좌우되지 않고 안정적이고 체계적으로 정책을 집행할 수 있게 된다. 하지만 이러한 법률

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

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

제정의 필요성에 대한 공감대는 아직 높지 않다. 북핵 문제의 해결과 함께 북미 관계가 급진전되어 국제사회가 본격적으로 북한에 개발 원조를 제공하는 상황이 조성되면 국내에서도 대북 개발지원 관련 법률의 제정이 가능해질 것이다.

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



# 제 7 장

## 결 론



## 제7장

### 결론

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

1970년대에 이뤄진 동서 간의 데탕트로 미국과 소련을 양 축으로 하는 이념적 대결이 약화되었고, 이에 따라 개발도상국가의 빈곤 문제에 대해 국제사회의 관심이 모아지기 시작하였다. 1970년대에 절대적 빈곤과 인간기본욕구의 충족이라는 개념이 새롭게 제기되었고, 이의 해결을 위한 국제사회의 노력이 촉구되었다. 이러한 인식은 1990년대 탈냉전과 함께 더욱 힘을 얻게 되었다. 이제 국제사회는 지구촌의 빈곤과 기아 문제를 더 이상 개별국가의 문제가 아니라 모든 국가가 함께 해결해야 할 공동의 과제로 받아들이게 되었다. 이것을 단적으로 말해주는 것이 지금 국제사회가 공동 과제로 추진하고 있는 새천년개발목표(MDG)이다. 이 목표에서 드러나듯이 국제사회의 개발지원 논의의 핵심은 빈곤 문제에 집중되어 있다. 한 국가의 발전 문제도 사실상 빈곤 문제의 해결에 다름 아닌 것이다. 또한 경제성장의 혜택이 빈민층에게 돌아가지 않고, 사회적 불평등과 빈부 격차가 계속 지속되는 것은 발전이 아닌 것이다.

2004년에 국내에서 시작된 북한 개발지원 논의의 중심에는 북한의 빈곤 문제가 자리하고 있다. 남북한 통일을 이뤄나가고 그 이후 남북통합을 순조

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

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

그런데 현재의 대내외적 여건에서 북한 개발지원 체제의 구축을 본격적으로 추진한다는 것은 쉽지 않은 일이다. 그러나 달리 생각하면 김대중, 노무현 정부의 대북지원 정책이 ‘퍼주기’로 매도되었고, 이명박 정부의 대북지원 정책은 ‘반인도주의’로 공격받고 있듯이, 이러한 갈등과 대립을 넘어서기 위한 방안을 찾는 것도 매우 중요한 일이다. 따라서 우선은 ‘대북지원 정책의 종합적 개선방안’을 마련해야 할 필요성에 대한 공감대를 형성하는 것으로부터 시작해야 한다. 이를 위해 국회와 시민사회가 적극적으로 나서서 역할을 해야 할 필요가 있다. 북한 개발지원 체제의 구축 방안은 이러한 종합적 개선방안의 틀에서 논의하면 될 것이다.

그리고 다음으로는 정부 내에서 논의를 본격적으로 시작하는 것이다. 그런데 대북지원에는 여러 정부 부처들의 이해관계가 걸려 있어서, 이 논의가 시작되면 이들 사이의 경쟁과 갈등이 격화될 것은 불을 보듯 뻔하다. 우리나라

라의 대외원조정책 개선과 관련하여 지난 몇 년간 외교통상부와 지식경제부 사이에 벌어졌던 대립과 갈등은 부처 이기주의와 밥그릇 싸움이 얼마나 치열한 것인가를 단적으로 보여준 대표적 사례이다. 결국 2009년 11월에 정부가 국회에 제출한 ‘ODA 기본법’에는 가장 큰 쟁점이었던 유·무상 원조의 일원화를 이루지 못한 채 현행의 이원화 체제를 유지하는 것으로 되었다. 따라서 ‘대북지원 정책의 종합적 개선방안’의 마련은 일개 부처 차원에서 이뤄지기 보다는, 정부 부처 사이의 이견을 조정하고 합의안을 도출할 수 있는 정책조정기구에서 다루질 가능성이 매우 높다. 현재 남북관계발전법에 의해 설치되어 있는 남북관계발전위원회가 이 문제를 다루면 가장 좋겠지만, 그렇지 않을 경우에는 대외원조정책 개선방안을 마련했던 전례에 볼 때 국무총리실이 주관할 가능성이 매우 높다.

하지만 이러한 과정은 수년에 걸쳐서 진행될 가능성이 매우 높다. 사안이 매우 중요해서 대통령이 직접 챙겨야 하는 국정과제가 아닌 경우에 1~2년 안에 부처 간 이견이 조정된 개선방안이 나오기가 매우 어렵기 때문이다. 따라서 대북지원 담당 부처인 통일부는 북한 개발지원 체제의 구축을 중기적 과제로 설정하고, 한편에서는 이에 대한 정부 내 공감대 형성을 위해 노력하고, 다른 한편으로는 통일부 내에서 독자적으로 할 수 있는 일들은 하나씩 점진적으로 추진해 나가는 것이 요구된다.

그리고 북한 개발지원에 대한 국민들의 인식을 높이기 위해서도 많은 노력을 기울여야 한다. 개발원조 선진국들이 자국 국민들에 대한 개발교육을 중요하게 생각하는 것도, 다른 나라를 돕는 것에 대해 국민들의 이해가 부족하면 원조정책을 추진하기가 쉽지 않기 때문이다. 이와 마찬가지로 북한 개발지원 문제에 있어서도 국민들의 이해를 얻는 것이 매우 중요하다. 이러한 개발교육에는 NGO가 매우 중요한 역할을 담당하게 된다. NGO들은 모금을 위해서도 대북지원에 대한 홍보와 교육을 실시할 수밖에 없는 것이다.

마지막으로 이러한 일들이 순조롭게 추진되기 위해서는 북한 개발지원 연구자들도 많은 역할을 해야 한다.

사실 국내에서의 개발연구는 아직도 매우 초보적인 수준에 있다고 해야 할 것이다. 국내에서 개발연구에 대해 관심이 생긴 것은 최근의 일이다. 그나마 개발이론에 대해서는 외국의 이론적 성과들을 소개하는 몇 권의 개론서라

도 있지만, 개발정책 및 개발실무와 관련한 연구물은 거의 없다고 해도 과언이 아닐 정도이다. 국내에서 유무상 원조를 취급하는 기관인 한국국제협력단(KOICA)와 수출입은행도 개발지원에 대한 정책 및 실무 분야의 연구를 이제 막 시작하는 단계에 있다.

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

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



## 참 고 문 헌

### 1. 단행본

- 가라타니 고진, 조영일 옮김. 『세계공화국으로』. 서울: 도서출판 b, 2007.
- 강광하. 『경제개발5개년계획: 목표 및 집행의 평가』. 서울: 서울대학교 출판부, 2000.
- 권울 외. 『우리나라 대외원조정책의 선진화 방안: 국제개발협력 패러다임의 변화와 한국 ODA의 개혁과제』. 대외경제정책연구원. 연구보고서, 2006.
- 권울·정지선·박수경. 『양자간 개발기구의 체계와 활동』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 더글러스 리미스, 최성현 옮김. 『경제성장이 안되면 우리는 풍요롭지 못할 것인가』. 대구: 녹색평론사, 2002.
- 박복영. 『원조모형의 국제비교와 시사점』. 서울: 대외경제정책연구원, 2007.
- 박복영·이계우·이순철·정지선·박수경. 『우리나라 대외원조역량의 현황과 과제』. 서울: 대외경제정책연구원, 2008.
- 아마티아 센, 박우희 번역. 『자유로서의 발전』. 서울: 세종연구원, 2001.
- 에쇼 히데키(繪所秀紀), 박종수 역. 『경제발전론』. 진영사, 2002.
- 요한 갈통, 강종일 외 옮김. 『평화적 수단에 의한 평화』. 서울: 들녘, 2000.
- 우리민족서로돕기운동, 평화나눔센터 편. 『2004 평화나눔센터 자료집』. 서울: 우리민족서로돕기운동, 2004.
- 이경구. 『한국에 대한 개발원조와 협력: 우리나라의 수원 규모와 분야, 효과 사례 등에 관한 조사연구』. 서울: 한국국제협력단, 2004.
- 이금순·김수암·조한범·Lynn Lee. 『국제개발이론 현황』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 이석. 『북한의 통계: 가용성과 신뢰성』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 이종무·최철영·박정란. 『국제 NGO의 원조 정책과 활동』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 이창재, 권울, 안응호. 『공적자금의 연계를 통한 대개도국 경제협력 증진방안』. 서울: 대외경제정책연구원, 2000.

- 임동원. 『피스메이커』. 서울: 중앙북스, 2008.
- 임마누엘 칸트, 백종현 옮김. 『윤리형이상학 정초』. 서울: 아카넷, 2005.
- 전승훈 외. 『아프리카 빈곤대책으로서의 농촌개발: 한국 농촌개발 경험 전수를 중심으로』. 서울: 대외경제정책연구원, 2007.
- 정정길·최종원·이시원·정준금. 『정책학원론』. 서울: 대명출판사, 2003.
- 제성호 외 5인. 『통일관련 법제 인프라 정비 및 개선방안』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 주동주 편저. 『국제개발과 국제원조』. 서울: 알타미라, 2008.
- 최대석·이종무·박희진. 『지자체 대북교류 10년 백서』. 통일부 연구용역, 2009.
- 통일부. 『통일백서 2005』. 서울: 통일부, 2005.
- \_\_\_\_\_. 『통일백서 2008』. 서울: 통일부, 2008.
- \_\_\_\_\_. 『2008 남북협력기금백서』. 서울: 통일부, 2008.
- 한국국제협력단. 『한국국제개발협력의 이해』. 서울: 한울, 2008.
- 한국농촌경제연구원. 『KREI 북한농업동향』. 제7권 제3호, 2005.10.
- 한국수출입은행 해외경제연구소. 『우리나라 공적개발원조의 중장기 정책방향』, 2004.
- 헬무트 안하이어, 슈테판 퇴플러 엮음, 재단연구회 옮김. 『재단이란 무엇인가』. 서울: 아르케, 2002.
- Degnbol-Martinussen, John and Engberg-Pedersen, Poul. *Aid: Understanding International Development Cooperation*. London·New York: Zed Books, 2003.
- Kothari, Uma, ed. *A Radical History of Development Studies*. London: Zed Books, 2005.
- Lancaster, Carol. *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*. Chicago: Chicago University Press, 2007.
- Martinussen, John. *Society, State and Market: A Guide to Competing Theories of Development*. London: Zed Books, 1997.
- OECD. *OECD DAC Guidelines on Conflict, Peace and Development Co-operation*. Paris: OECD, 1997.

- OECD/DAC. *OECD Journal on Development: Development Co-operation 2009 Report*. Paris: OECD, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Managing Aid: Practices of DAC Member Countries*, 2009.
- OECD DCD/DAC. *DAC Statistical Reporting Directives*. 2007.
- Riddell, Roger C. *Does Foreign Aid Really Work?* Oxford University Press, 2007.
- Sachs, Wolfgang. ed. *The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power*. London & New York: Zed Books Ltd, 1992.
- Secretary of State for International Development. *Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century*. UK, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Eliminating World Poverty: Making Globalisation Work for the Poor*. UK, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Eliminating World Poverty: Making Governance for the Poor*. UK, 2006
- Sen, Amartya. *Development as Freedom*. New York: Anchor Books, 1999.
- Sumner, Andy sumner and Tribe, Michael. *International Development Studies: Theories and Methods in Research and Practice*. London: Sage, 2008.
- UNOCHA. *OCHA Orientation Handbook*. New York: United Nations, 2002.
- 國際開發ジャーナル社. 『國際協力用語集[第3版]』. 東京: 國際開發ジャーナル社, 2004.
- 國際法學會(日本). 國際關係法辭典. 1995, 506頁.

## 2. 논문

- 강동완·양현모. “대북 인도적 지원사업의 민관협력체계 개선방안.” 『정책연구』 2009년 여름호, 2009.
- 국무조정실. “국제개발협력 개선방안.” 국무회의 보고자료, 2005.11.15.
- 김도태 외. “새정부통일정책의 추진기조와 개선 및 보완방향.” 『통일연구논

총』. 제7권 1호, 1998.

김성남. “남북교류협력법안검토.” 『인권과 정의』. 1989.8.

김연철. “쌀 회담을 기억하라.” 『한겨레 21』. 제710호, 2008.5.16.

남성욱. “남북협력기금의 현황과 효율적인 중장기 운영방향에 관한 연구.” 『북한연구학회보』. 제7권 제1호, 2003.

대통령지문 지속가능발전위원회. “대외원조(ODA)정책개선방안.” 지속가능발전위원회 자료집, 2004.

박석삼. “남북경제협력의 현황과 향후과제.” 한국은행조사국, 2002.

박정란. “통일정책 60년: 회고와 전망.” 『정치·정보연구』. 제11권 1호, 2008.

\_\_\_\_\_. “중국과 베트남에서의 국제 NGO활동이 북한개발지원에 주는 함의.” 『통일과 평화』. 제1집 창간호, 2009.

박정원. “남북관계 발전을 위한 법제도 정비방안.” 『17대 국회에서의 남북협력 법제도 비방안』. 토론회 자료집, 2004.6.22.

박철범. “6.15 북남공동선언리행에서 북남경제협력사업의 사명과 역할.” 『6.15 4돐 국제토론회문건, 제3회의 발표문』, 2004.

안예홍. “국제금융기구의 개발협력 사례 연구: 베트남을 중심으로.” 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터 편. 『북한 개발지원과 NGO』. 서울: 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터, 2005.

오준근. “남북교류협력에 관한 현행법제와 그 개선방향.” 『통일문제연구』, 1992년 봄호, 1992.

유장희. “공적개발원조(ODA)의 이상과 현실-한국 향후 정책방향을 위한 제언.” 『한국개발원조의 발전방향』. 한국국제협력단(KOICA) 공적개발원조세미나 자료집, 2005.6.28.

이영선 외. “남북합의서의 실천방안.” 『통일경제』, 1998.5.

이종무. “남북관계발전을 위한 법제도정비방안.” 『평화나눔센터 제1차 정책토론회 자료집』, 2004.5.18.

\_\_\_\_\_. “남북관계와 인도주의적 지원.” 『국제사회의 북한 인권인식과 과제』. 국가인권위원회 국제학술세미나 자료집, 2008.

\_\_\_\_\_. “남북협력관계발전을 위한 17대 국회의 과제.” 『17대 국회에서의 남북협력법제도 정비방안』 자료집』. 민화협·우리겨레하나되기운동본

- 부·우리민족서로돕기운동 공동주최, 2004.
- \_\_\_\_\_. “대북 인도적 지원운동.” 참여연대 평화군축센터 엮음. 『2008 평화백서 - 시민, ‘안보’를 말하다』. 서울: 아르케, 2008.
- \_\_\_\_\_. “대북 인도지원 시스템의 발전 방안.” 경남대 북한대학원 석사학위논문, 2005.
- \_\_\_\_\_. “대북 인도적 지원과 교류 활성화 과제.” 현대경제연구원 편. 『통일경제』, 2009년 봄호.
- \_\_\_\_\_. “대북지원 사업의 변화와 발전을 위한 모색.” 우리민족서로돕기운동 비공개 정책집담회, 2004.
- \_\_\_\_\_. “북한 개발지원에서의 민관협력방안.” 『북한 보건의료 개발지원 과제와 추진전략』. 한국국제보건의료재단 주최 정책세미나, 2008.
- 이태주. “정부의 ODA 개선대책 및 추진현황 평가.” 경실련 『ODA Watch』. 1차 정책포럼, 2006.
- 제성호. “통일관련 법제의 주요 문제점과 개선방안.” 『통일문제연구』. 2004년 상반기호. 극동문제연구소, 2004.
- 최정일. “동서독간의 교류에 관한 법적기초.” 『법제』. 제290호, 1990.1
- 최철영. “남과 북의 교류협력관련 법제연구.” 『인천법학논총』. 제4집, 2001.
- \_\_\_\_\_. “남북협력기금과 대북지원시스템의 입법적 전환.” 『남북협력기금 운용제도, 무엇을 어떻게 바꿔야 하나?』. 정책토론회 자료집, 2004.7.12.
- \_\_\_\_\_. “대북인도지원체제의 입법적 전환.” 『민주법학』. 제27호, 2005.
- 통일부. 『남북관계 현황과 대북정책 추진방향』. 서울: 통일부, 2008.
- \_\_\_\_\_. 『남북관계발전에 관한 법률 해설자료』, 2005.12.8.
- \_\_\_\_\_. “평화번영정책 추진방향과 남북관계현황.” 『민주평화통일자문회의 통일문제 대토론회자료』, 2003.
- 통일부 2006년 용역보고서. <남북교류협력에 관한 법률 및 시행령 개선방안 연구용역>.
- 한국개발전략연구소(KDS). “개발원조에 대한 대국민 여론조사 및 정부의 국제개발협력정책 방향 연구.” 외교통상부 연구용역보고서, 2009.1.23.
- Harriss, John. “Great Promise, Hubris and Recovery: a Participant’s

- History of Development Studies.” Uma Kothari, ed. *A Radical History of Development Studies*. London: Zed Books, 2005.
- OECD/DAC. *A Comparison of Management System for Development Co-operation in OECD/DAC Members*, 1999.
- OECD. *Managing Aid. Practices of DAC Member Countries*, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Peer Review of United States*.
- Politique Française en Faveur du Development, Document de Politique Transversale. Projet de Loi de Finances pour, 2008.
- Taylor, John. Hearing on “Millenium Challenge Account: A New Way to Aid.” Testimony to U.S. Senate Foreign Relations Committee on Foreign Relations, 2003.
- UN General Assembly Resolution 46/182 1991.
- US Department of State and US Agency for International Development, Transformational Diplomacy, Strategic Plan: Fiscal Years 2007-2012, Policy Frame Work for Bilateral Foreign Aid(2006).
- USAID. 2008, Summary and Highlights: International Affairs Function 150-Fiscal Year 2008 Budget Request.
- White Paper on Development Policy: The German Government’s 13th Development Policy Report, 2008.
- White Paper on Irish Aid, 2006.

## 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	김영운 외	공저	8,000원
2007-17	북한의 통계: 가용성과 신뢰성	이 석	저	8,500원
2007-18	북한 사회개발협력방안 연구	조한범	저	5,000원
2007-19	북한주민의 거주 이동: 실태 및 변화 전망	이금순	저	7,000원
2008-01	북한체제의 안정성 평가: 시나리오 워크숍	최진욱 외	공저	9,000원
2008-02	한반도 선진화를 위한 남북 경제관계 발전방안 모색	임강택 외	공저	10,000원
2008-03	남북한 출입제도 [통행·통신·통관] 개선 및 정착 방안 연구	김영운	저	8,000원
2008-04	전환기 동북아 국가들의 국내정치 변화와 대북전략	배정호 외	공저	10,000원
2008-05	중국의 한·중 FTA 추진의도와 남북관계에 주는 함의	전병근, 구기보	저	7,500원
2008-06	한반도 통일 외교 인프라 구축 연구	박영초 외	공저	9,000원
2008-07	북한 주민의 일상생활	조정아 외	공저	10,000원
2008-08	김정일 정권 등장 이후 북한의 체제유지 정책 고찰과 변화 전망	전현준 외	공저	10,000원
2008-09	이명박정부 대북정책의 추진환경과 정책과제	박형중 외	공저	6,500원
2008-10	국제사회의 인권개선 전략: 이론과 실제	이금순, 김수암	저	9,000원
2008-11	North Korea's External Economic Relations	김규륜	편저	9,000원
2009-01	북한 비핵화를 위한 한·미 전략적 협력에 관한 연구	전성훈	저	7,500원
2009-02	세계경제위기와 미·중관계 변화 연구: 북한 핵문제에 미치는 영향	황병덕, 신상진	저	9,000원
2009-03	북한의 국력 평가 연구	전현준 외	공저	10,000원

2009-04	북한경제의 시장화 실태에 관한 연구	임강택	저	9,000원
2009-05	21세기 한국의 동아시아국가들과 전략적 협력 강화방안	여인곤 외	공저	10,000원
2009-06	북한체제 전환을 위한 전략적 과제와 한국의 동북아 4국 협력전략	배정호 외	공저	10,000원
2009-07	북한 '변화'의 재평가와 대북정책 방향	박형중 외	공저	10,000원
2009-08	북한 개방 유도 전략 목표, 기본방향 및 단계별 과제	최진욱 외	공저	10,000원
2009-09	북한주민 인권의식 고취를 위한 전략적 인권외교의 방향	홍우택 외	공저	6,500원
2009-10	통일대비 북한토지제도 개편방향 연구	허문영 외	공저	9,000원
2009-11	북한인권 침해구조 및 개선전략	이금순, 김수암	저	7,500원
2009-12	통일대계 탐색연구	조민 외	공저	8,000원
2009-13	Modernization and Opening-Up of North Korean Economy: Roles and Efforts of Neighboring Countries	김규륜 외	공저	7,500원
2009-15	Peace-Keeping on the Korean Peninsula: The Role of Commissions	Gabriel Jonsson	저	20,000원
2009-16	2009년도 통일문제 국민여론조사	임강택 외	공저	10,000원

#### 학술회의총서

2007-01	2·13 합의와 한반도 평화체제 구축			8,500원
2007-02	6·15 정상회담과 한반도 평화체제			10,000원
2007-03	2007 남북정상회담과 한반도 평화 변영: 평가와 전망			9,000원
2008-01	이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향			10,000원
2008-02	The Vision for East Asia in the 21st Century and the Korean Peninsula			9,500원
2009-01	북핵 문제 해결 방향과 북한 체제의 변화 전망			6,500원
2009-02	북핵 일괄타결(Grand Bargain)방안 추진방향			5,500원

#### 협동연구총서

2007-10-01	동북아 지역내 NGO 네트워크 활성화 방안(총괄보고서)	김국신 외	공저	6,000원
2007-10-02	한반도 통일대비 국내NGOs의 역할 및 발전방향	손기웅 외	공저	9,000원
2007-10-03	동북아 NGO 교류·협력의 인프라 개선과 NGO 네트워크의 활성화 방안	최대석 외	공저	7,500원
2007-11-01	한반도 평화 변영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안 (총괄보고서)	김국신 외	공저	10,000원
2007-11-02	한반도 평화 변영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀	임성학 외	공저	6,000원
2007-11-03	한반도 평화 변영을 위한 외교안보정책 거버넌스 활성화 방안	배정호 외	공저	6,500원
2007-11-04	한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안	함택영 외	공저	6,000원
2007-11-05	대북정책 참여 거버넌스 활성화 방안	전성훈 외	공저	6,500원
2007-11-06	남북경협 거버넌스 활성화 방안	김규륜 외	공저	8,000원
2007-11-07	남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안	이교덕 외	공저	10,000원
2007-11-08	한반도 평화 변영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로	양현모 외	공저	7,500원
2007-11-09	한반도 평화교육 거버넌스 활성화 방안	박광기 외	공저	8,500원

2008-07-01 한반도 평화 번영 거버넌스의 모형개발 및 발전방안(총괄보고서)	김국신 외	공저	6,500원
2008-07-02 남북 교류협력 효율화를 위한 거버넌스 모형구축	양현모, 이준호	저	6,000원
2008-07-03 북한의 국가사회관계와 통일정책 거버넌스	최진욱 외	공저	7,000원
2008-07-04 남북연합 형성·운영의 거버넌스	박종철 외	공저	8,000원
2008-08-01 국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한개발 지원을 위한모색(총괄보고서)	박형중 외	공저	10,000원
2008-08-02 국제 개발이론 현황	이금순 외	공저	8,000원
2008-08-03 국제사회의 원조 현황 및 추진전략	임강택 외	공저	10,000원
2008-08-04 UN기구의 지원체계와 대북 활동	최춘흠 외	공저	6,500원
2008-08-05 양자간 개발기구의 체계와 활동	권 울 외	공저	10,000원
2008-08-06 다자간 개발기구의 체계 및 활동	장형수 외	공저	10,000원
2008-08-07 국제 NGO의 원조정책과 활동 연구	이종무 외	공저	8,000원
2009-15-01 북한개발지원의 포괄적 추진방안: '비핵·개방·3000 구상'을 위한 실천방안(총괄보고서)	임강택 외	공저	8,500원
2009-15-02 북한개발지원의 이론과 포괄적 전략	박형중 외	공저	10,000원
2009-15-03 북한개발지원의 쟁점과 해결방안	김정수 외	공저	10,000원
2009-15-04 북한개발지원을 위한 국제협력 방안	장형수 외	공저	10,000원
2009-15-05 북한개발지원체제의 구축방안	이종무 외	공저	9,000원
2009-15-06 지방자치단체의 북한개발지원 전략과 접근방법	양현모 외	공저	10,000원
2009-16-01 복잡계 이론을 통한 북한의 정상국가화 방안 연구(총괄보고서)	김국신 외	공저	6,000원
2009-16-02 북한체제의 행위자와 상호작용	이교덕 외	공저	8,000원
2009-16-03 북한 계획경제의 변화와 시장화	이 석 외	공저	9,000원
2009-16-04 탈냉전 이후 국제관계와 북한의 변화	민병원 외	공저	8,000원
2009-17-01 비핵·개방·3000 구상: 추진전략과 실행계획(총괄보고서)	여인근 외	공저	7,500원
2009-17-02 이명박 정부의 대북정책 및 추진환경과 전략	박종철 외	공저	8,000원
2009-17-03 비핵·개방·3000 구상: 한반도 비핵화 실천방안	조 민 외	공저	9,000원
2009-17-04 비핵·개방·3000 구상: 북한의 개방화 추진방안	함택영 외	공저	7,500원
2009-17-05 비핵·개방·3000 구상: 남북경제공동체 형성방안	조명철 외	공저	7,000원
2009-17-06 비핵·개방·3000 구상: 행복공동체 형성방안	이금순 외	공저	7,500원

## 논 총

통일정책연구, 제16권 1호 (2007)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 1 (2007)	10,000원
통일정책연구, 제16권 2호 (2007)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 2 (2007)	10,000원
통일정책연구, 제17권 1호 (2008)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 17, No. 1 (2008)	10,000원
통일정책연구, 제17권 2호 (2008)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 17, No. 2 (2008)	10,000원
통일정책연구, 제18권 1호 (2009)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 18, No. 1 (2009)	10,000원
통일정책연구, 제18권 2호 (2009)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 18, No. 2 (2009)	10,000원

북한인권백서

북한인권백서 2007	김수암 외 공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2007	김수암 외 공저	10,000원
북한인권백서 2008	이금순 외 공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2008	이금순 외 공저	10,000원
북한인권백서 2009	이금순 외 공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2009	이금순 외 공저	20,000원

기 타

2008	2006 독일통일백서		8,000원
2009	Lee Myung-bak Government's North Korea Policy	Suh, Jae-Jean	5,500원
2009	김정일 현지지도 동향		15,000원
2009	The U.S.-ROK Alliance in the 21st Century	Bae, Jung-Ho, Abraham Denmark	10,000원
2009	북한의 주요현안과 한-미 전략적 공조	배정호	10,000원
2009	오바마 행정부의 출범에 따른 미-중관계의 변화와 한반도	배정호	10,000원

연례정세보고서

2007	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2007~2008	6,000원
2008	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2008~2009	6,000원
2009	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2009~2010	7,000원

◆ 비매품 ◆

통일정세분석

2007-01	2007년 북한 신년 공동사설 분석	허문영, 김영윤, 박영호, 서재진, 전현준, 정영태	
2007-02	2·13 북핵 합의이후 북한정세와 남북관계 전망	여인곤, 이금순, 정영태, 조한범, 최수영	
2007-03	2006 미 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순	
2007-04	'2·13합의' 전후의 북한동향	이교덕, 임순희, 정영태, 최수영	
2007-05	부시 행정부의 북핵정책 변화 분석	전성훈	
2007-06	북한 최고인민회의 제11기 제5차 회의 평가	최수영	
2007-07	7·1조치 이후 5년, 북한경제의 변화와 과제	최수영	
2007-08	상반기('07년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영	
2007-09	제6차 6자회담 수석대표회의의 결과분석	김국신, 여인곤	
2007-10	7·29 일본 참의원 선거 결과 분석	배정호	
2007-11	북한의 「전국 당세포비서 대회」 개최 배경과 전망	정영태	
2007-12	후쿠다 정권의 특징과 대외 및 대북전략	배정호	
2007-13	러시아 총선(12·2) 결과분석	여인곤	
2007-14	하반기('07년 7월~12월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영	
2008-01	2008년 북한 신년 공동사설 분석	정영태, 김영윤, 박영호, 서재진, 임순희, 허문영	
2008-02	중국 11기 전국인민대표대회 제1차 회의 결과분석: 지도부 개편을 중심으로	전병곤	

2008-03	최근 북한 권력엘리트 변동 분석	전현준
2008-04	한-미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2008-05	이명박 대통령의 방일과 한-일 정상회담에 대한 분석	배정호
2008-06	북한 최고인민회의의 제11기 제6차 회의 결과분석	최수영
2008-07	북한인권 특별보고관 유엔인권이사회 보고서 평가	이금순, 김수암
2008-08	2단계 비핵화 이후 북한의 대남정책 전망	최진욱, 박형중
2008-09	남북 이산가족문제: 평가와 향후 정책 방안	임순희
2008-10	상반기(08년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	서재진, 정영태, 전현준, 최수영, 최진욱, 임순희, 조정아
2008-11	아스 정권의 출범과 대외전략노선 및 대북전략	배정호
2008-12	한-러 정상회담 결과분석	여인곤
2009-01	2009년 북한 신년 공동사실 분석	최진욱, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영, 박영호, 박형중
2009-02	하반기(08년 7월~12월) 북한의 정세 분석	최진욱, 임순희, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영
2009-03	북한의 대남 비방 공세의 의도와 전망	최진욱, 전현준, 정영태
2009-04	북한의 제12기 최고인민회의의 대의원 선거 결과 분석	전현준
2009-05	2008년 북-중무역의 주요 특징	임강택, 박형중
2009-06	북한 최고인민회의의 제12기 제1차 회의 결과 분석	최수영, 정영태
2009-07	한-미 정상회담 결과분석	김국신
2010-01	2010년 북한 신년 공동사실 분석	임강택 외

**KINU 정책연구시리즈**

2007-01	북핵 '2·13합의'와 평화적인 핵폐기 사례 분석	전성훈
2007-02	2차 남북정상회담의 의의와 전망	조한범
2007-03	국군포로-납북자 문제 해결방안	김수암, 이금순, 최진욱, 서은성
2007-04	한미동맹 그리고 북한과 동북아 2001~2007년간의 회고와 한국의 정책 대안	박형중
2007-05	주변 4국의 대북정책 동향과 전망: '2·13합의' 이후부터 남북정상회담까지를 중심으로	여인곤, 김국신, 배정호, 최춘흠
2007-06	국제금융기구의 북한 개입: 조건, 시나리오 및 과제	임을출
2007-07	평화조약의 역사적 변천과 사례: 한반도평화체제에 주는 시사점	최진욱
2007-08	북핵 폐기 한반도 모델: 기본원칙과 추진방향	전성훈
2008-01	남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 이론적 체계: 연구	서재진
2008-02	향후 5년 남북관계 주요 환경과 전개 시나리오	박형중, 허문영, 조 민, 전성훈
2008-03	북한의 기상관리 정책의 변화와 남북한 기상협력 방안연구	최은석, 황재준
2009-01	신평화구상 실현을 위한 전략과 과제	김규륜 외 공저
2009-02(I)	접경지역의 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.





