

경제·인문사회연구회 협동연구총서 12-11-01

북한 경제 발전을 위한 국제 협력 프로그램 실행 방안

(총괄보고서)

임강택 · 박형중 · 이상준 · 이종무 · 장형수 · 조봉현

주관연구기관: 통일연구원

협력연구기관: 국토연구원, 한양대학교, 우리민족서로돕기운동

북한 경제 발전을 위한 국제협력 프로그램 실행 방안

경제·인문사회연구회 협동연구총서 12-11-01


북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 실행방안

(총괄보고서)

임강택 · 박형중 · 이상준 · 이종무 · 장형수 · 조봉현

주관연구기관: 통일연구원

협력연구기관: 국토연구원, 한양대학교, 우리민족서로돕기운동



북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 실행방안
(총괄보고서)

인 쇄 2012년 12월
발 행 2012년 12월

발 행 처 통일연구원
발 행 인 통일연구원장
편 집 인 기획조정실

등 록 제2-02361호 (97.4.23)
주 소 (142-728) 서울시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원
전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2566 (팩시밀리) 901-2544
홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

표지·레이아웃 두일디자인 (02-2285-0936)
인 쇄 처 두일디자인

가 격 11,000원
ISBN 978-89-8479-681-2 93340

© 통일연구원, 2012

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

“북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 실행방안”

1. 협동연구총서 시리즈

협동연구총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
12-11-01	북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 실행방안(총괄보고서)	통일연구원
12-11-02	북한 부패 실태와 반부패 전략: 국제협력의 모색	통일연구원
12-11-03	북한 경제발전을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립 방안	한양대학교
12-11-04	북한의 역량발전을 위한 국제협력 방안	우리민족서로돕기운동
12-11-05	북한의 인프라 개발을 위한 국제사회 협력 프로그램 추진방안	국토연구원

2. 참여연구진

연구기관	연구책임자	참여연구진
주관 연구 기관	통일연구원	임 강 택 선임연구위원 (협동연구 총괄팀장)
협력 연구 기관	통일연구원	박 형 중 선임연구위원 박 영 자 연구교수(이화여대 통일학연구원) 윤 철 기 연구교수(북한대학원대학교)
	한양대학교	장 형 수 교수
	우리민족서로돕기운동	이 종 무 소장
	국토연구원	이 상 준 선임연구위원

목차

북한 경제발전을 위한
국제협력 프로그램 실행방안
(총괄보고서)

임강택·박형중 이상준·이종무·장형수·조봉현

I. 서론	1
1. 연구 배경과 목적	3
2. 연구 내용과 방법	6
가. 연구 내용	6
나. 연구 방법	9
II. 북한 부패 실태와 반부패 전략	13
1. 머리말	15
2. 북한 부패의 유형과 실태	17
3. ‘후견-피후견 모델’에 비추어 본 지역단위 부패구조	20
4. 체제적 부패상황과 북한의 정치경제	24
5. 국제사회의 반부패 정책과 북한	28
III. 북한의 시장화 실태와 국제협력을 통한 촉진전략	33
1. 머리말	35
2. 시장화에 관한 이론적 논의	36
3. 북한의 시장화 확산과 유형	38
가. 시장화의 확산	38
나. 시장화의 유형	41
다. 시장화에 따른 사회경제적 변화	44
4. 국제기구의 저개발국 및 체제전환국 시장화 촉진 사례	45
가. 국제금융기구의 시장경제교육 지원	45
나. CIPE(Center for International Private Enterprise) 지원 사례	48
5. 북한 시장화 촉진 전략	50
가. 북한 내부의 시장화 추진 역량 강화	50
나. 북한의 시장화 촉진을 위한 우리의 정책적 접근	56
다. 국제기구와의 전략적 협력 강화	59

목차

IV. 북한 경제발전을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립 방안	61
1. 머리말	63
2. 북한 경제발전을 위한 국제협력체계 구축 방안	64
가. 국제협력체계 구축의 중요성	64
나. 북한 경제발전을 위한 국제협력체 구축 방안	66
다. 국제협력체의 주요 기능 및 활동	68
라. 국제협력체 구축 시 고려사항	70
3. 유엔기구의 북한 개발지원전략 수립 사례:	
평가 및 시사점	74
가. 유엔기구의 북한 개발지원전략 수립 사례	74
나. 평가 및 시사점	76
4. 북한 개발지원전략의 주요 내용과 부문별 추진 방향	80
가. 북한 개발지원전략 수립을 위한 준비	80
나. 북한 개발지원전략의 기본방향과 지원조건	81
다. 중점 지원 분야 및 단계적 지원 로드맵	83
5. 부문별 개발지원 추진 방향	84
가. 농업생산 회복 및 환경보호	84
나. 보건, 교육 등 사회개발	85
다. 경제특구 및 산업단지 개발	86
라. 전력, 교통, 통신 인프라 개발	86
V. 북한의 역량발전을 위한 국제협력 방안	89
1. 머리말	91
2. 개별협력에서 역량발전과 지원 프로그램	92
가. 개발협력에서 국가역량과 역량발전	92
나. 국제기구의 역량발전 지원 프로그램	96
다. 대북 역량발전 지원 및 국제협력에의 시사점	98

목차

5. 농업기반분야 국제협력 프로그램	139
가. 농업분야 국제협력 추진 방향	139
나. 특구 배후지역의 선도적 농업개발협력 프로그램(중단기 완료)	140
다. 황폐산지 복구 협력 프로그램(장기 완료)	144
라. 자연재해지 복구 협력 프로그램(장기 완료)	147
6. 국제협력 프로그램 추진과 관련한 정책적 고려사항	149
가. 프로그램 추진의 우선순위	149
나. 추진 체계	151
다. 프로그램 추진을 위한 통합적 추진체의 구축	154
라. 분야별 프로그램의 상호연계 추진	155
마. 우리 정부의 역할과 과제	157
VII. 결론	159
1. 2차년도 연구 요약	161
가. 북한 내부 문제 개선을 위한 국제협력방안	161
나. 북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램	164
2. 분야별 주요 국제협력 프로그램	169
가. 북한 부패 실태와 반부패 전략	169
나. 북한의 시장화 실태와 국제협력을 통한 촉진전략	171
다. 북한 경제발전을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립 방안	175
라. 북한의 역량발전을 위한 국제협력 방안	179
마. 북한의 인프라 개발을 위한 국제사회 협력 프로그램 구축방안	183
참고문헌	187
최근 발간자료 안내	217

표 목 차

북한 경제발전을 위한
국제협력 프로그램 실행방안
(총괄보고서)

임강택·박형중 이상준 이종무 장형수 조봉현

<표 I-1>	2차년도 주요 연구 내용	8
<표 I-2>	주요 전체회의 개최 현황(2012)	11
<표 III-1>	1차 경제와 2차 경제 사이의 상호관계	38
<표 III-2>	세계은행의 중국 경제개혁법 지원 프로젝트	47
<표 III-3>	북한의 가구당 연간 생계 소비 지출액	52
<표 VI-1>	북한 에너지정책 전문가 교육훈련 단계별 추진 전략	136
<표 VI-2>	국제협력 프로그램의 추진 우선순위	151
<표 VI-3>	국제협력 프로그램의 참여주체와 추진 체계	152
<표 VI-4>	국제협력 프로그램 종합	153
<표 VI-5>	서울~신의주축의 국제협력 프로그램의 연계 추진	157

그림목차



<그림 I-1>	협동연구사업의 연구내용 및 수행기관	10
<그림 III-1>	북한 시장의 변천	40
<그림 VI-1>	인프라 개발 관련 국제협력 프로그램의 목표와 기본방향	125
<그림 VI-2>	북한의 인프라 개발을 위한 국제협력 추진 전략	126
<그림 VI-3>	국제협력 프로그램 종합	154



I 서론

1. 연구 배경과 목적

본 연구는 <북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 연구>라는 주제 하에서 2개년 사업으로 추진되는 협동연구의 2차년도 보고서이다. 이 연구는 큰 틀에서 북한 경제발전을 위한 개발지원 방안에 대한 연구 시리즈의 연장선상에 있다. 2008년과 2009년의 <북한개발지원 방안 연구>에 관한 협동연구를 수행하면서 우리 집필진들이 부족하다고 판단했던 부분을 집중적으로 연구하기 위해 시작한 2011년 <북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 연구: 국제사회의 경험 분석>을 토대로 올해는 북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 실행방안을 집중적으로 모색하고자 하였다.

지난 2008년 <북한개발지원 방안 연구>에서 1차년도 보고서, 『국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한개발지원을 위한 모색』은 국제사회의 개발지원 활동과 사례연구를 통해 북한개발지원에 적용하기 위한 시사점을 도출하는데 초점을 맞추어 작성되었다. 이 연구를 통해서 우리는 국제사회의 개발지원에 대한 인식과 기본적인 추진 방식 및 규범에 대한 이해를 높일 수 있었다. 2009년 2차년도 보고서인 『북한개발지원의 포괄적 추진방안』에서는 북한에 대해 본격적인 개발지원 사업을 계획·시행하고자 할 때 필요한 정보를 정리하고 이를 기초로 구체적인 정책 방향을 제시하고자 하는데 일차적인 목표를 두었다. 2011년 본 연구의 1차년도 보고서에서는 <북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 연구: 국제사회의 경험 분석>을 주제로 북핵문제 해소 등 북한에 대한 본격적인 경제지원이 이루어질 수 있는 환경이 조성되었을 경우, 보다 효과적인 지원을 위하여 우리가 주도하여 국제사회와 협력 할 수 있는 방안을 사례분석을 통하여 모색해 보았다.

본 연구는 전년도에 수행한 사례분석과 시사점 도출을 기초로 구체적인 실행방안을 마련하는 것이 주요 목적이다. 우리는 향후 10년 동안 김정은 체제가 개혁·개방을 추진하여 국제사회와의 관계를 개선해 나가는 낙관적

I

II

III

IV

V

VI

VII

인 상황을 가정하며, 북핵문제가 해결되는 방향으로 진전되어 가는 상황을 전제로 한다. 물론 북핵문제의 해결 여부가 현재 불투명한 상황이지만 김정일 사망 후 새로 출범한 김정은 체제가 당면한 문제를 풀기 위해서 개혁·개방을 조심스럽게 추진할 가능성이 있기 때문이다. 따라서 북한에 대한 경제적 지원이 본격적으로 추진될 경우를 대비하여 북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램의 설계 및 실행방안을 마련해 두는 것은 중요하다고 할 수 있다.

김정은 체제가 북핵문제에서 해결방안을 마련하고, 개혁·개방을 추진하여 국제사회로부터 북한에 대한 경제적 지원과 다양한 개발협력사업들이 본격적으로 추진될 경우, 체계적으로 북한경제를 발전시키기 위한 국제협력 프로그램 실행방안은 어떠한 것들이 있을까? 먼저 국제사회가 북한지역에 다양한 방식으로 경제지원을 제공하는 경우를 상정해 보자. 북한에 대한 경제지원에 장애가 사라진다는 것은 국제사회가 다양한 지원 프로그램을 북한에 제공하게 되는 상황이 나타날 가능성이 크다는 것을 의미한다. 또한 이는 국제기구와 주요 국가들이 자신들의 목표와 지향에 따라 지원 프로그램을 경쟁적으로 제공함으로써 사업의 중복과 행정능력의 부족에 따른 비효율성이 부각될 가능성도 증가할 것이다.

본 연구의 문제의식은 몇 가지 자문(自問)에서 출발했다고 할 수 있다. 먼저, 위에서 상정한 상황에서 한국은 북한에 대한 경제지원 및 협력사업을 어떻게 추진해야 할까? 또한 국제사회의 대북 경제지원 프로그램과의 관계를 어떻게 설정하고, 북한경제에 대한 국제사회의 개발지원 사업이 집행되는 과정에서 어떤 역할을 수행해야 할 것인가? 보다 본질적인 질문은 이 같은 상황에서 우리의 역할이 있을까?

〈 연구의 목적 〉

- 우리 주도의 북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램의 설계 및 실행 방안의 제시
- 국제사회의 북한에 대한 경제협력 작업을 남북경제공동체 건설에 입각하여 추진할 수 있는 구체적인 북한의 경제발전 프로그램의 개발
- 북한 경제발전 프로그램을 효과적으로 실행하기 위한 국제적 협력체계를 우리가 주도적으로 구축할 수 있는 방안의 마련

북한 경제개발을 위한 국제협력 프로그램을 수립하고 실행방안을 제시하는 본 연구과제의 일차적인 목적은 국제사회의 북한에 대한 경제협력 및 지원 사업을 우리가 주도적으로 추진할 수 있는 기반을 마련하고 그를 위한 실행방안을 내놓자는 것이다. 이를 위한 작업에는 북한 경제상황에 대한 객관적인 평가를 기초로 북한경제의 회생 및 발전을 추동할 다양한 경제협력 프로그램을 마련하는 것을 포함한다. 또한 국제사회와의 긴밀한 협조체계를 구축하여 북한에 대한 지원 프로그램을 보다 효과적으로 진행할 수 있는 북한경제개발 프로그램 관련 조율 및 협력을 위한 제도적 장치를 마련하는 작업도 추진되어야 할 것이다. 이와 함께 북한경제개발 문제에 대한 국제사회와의 협력 작업을 수행할 수 있는 우리 사회의 인적 역량을 강화하기 위한 프로그램을 개발하는 방안도 모색될 필요가 있다. 종합하면, 북한 경제발전을 위한 경제협력 프로그램, 북한지원을 위한 국제사회의 조율장치의 마련, 우리 사회의 추진역량 강화 방안 등을 구체적으로 모색하고자 한다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

2. 연구 내용과 방법

가. 연구 내용

지난 2011년 연구에서는 개발도상국이나 체제전환국의 경제발전을 위한 국제협력 프로그램에 대한 사례분석을 포함한 기초연구에 중점을 두었다. 올해 연구에서는 국제기구의 북한지원전략 수립 사례 평가 및 국제협력 추진과 관련한 정책적 고려사항을 소개하며, 여기에서 얻은 시사점을 통해서 북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램에 대한 추진 방향과 추진 전략 및 구체적인 실천방안 제시에 초점을 맞추고자 한다.

첫 번째 주제는 북한 부패 실태와 반부패 전략이다. 본 연구의 주요 목적은 북한에서 부패만연 실태를 경험적으로 탐색하는 한편, 그것을 유형화함으로써 국제적 비교를 가능하게 하고 또한 이를 통해 북한 부패양상이 가지고 있는 특징을 밝혀내는 것이다. 이를 통해 밝혀진 북한 부패에 대한 반부패 전략을 세계은행의 반부패 전략을 중심으로 논의하며, 세계은행의 반부패 전략을 북한에 적용할 때 얼마나 적실성이 있는지를 알아보았다. 만약 세계은행의 처방이 적절하지 않다고 한다면, 북한과 같은 국가에서 궁극적으로 경제를 성장시키고 부패를 감소시키기 위한 국제사회의 접근전략은 어떤 것들이 있는지 모색하였다.

두 번째 주제는 북한의 시장화를 촉진하기 위한 전략 수립이다. 북한은 김정은 체제 출범 이후 개혁·개방에 대해 주목을 받고 있다. 특히 북한에서 확산되고 있는 시장에 대한 김정은 체제의 정책에 관심이 집중되고 있다. 시장기능을 보다 적극적으로 도입하고 시장의 영역을 확대하는 조치가 북한경제의 근본적인 해법이 될 수 있을 것으로 판단되기 때문이다. 최근, 북한 내부의 경제 실상을 보면, 제한된 범위에서 시장경제 활동이 점차 확산 추세에 있다. 생산된 재화와 서비스가 시장 거래를 통하여 유통되고, 개인의 기업경영 활동이 부분적으로 생겨나기 시작했다. 북한경제에서 시

장화가 제대로 확산되기 위해서는 국제기구의 적극적인 협력과 지원이 뒷받침되어야 한다. 북한의 독자적인 시장화는 경험 및 자원 부족과 체제 영향 우려 때문에 한계를 가질 수밖에 없을 것이다. 본 연구에서는 북한의 시장화 확산 현상을 유형별로 분석하고, 이를 기초로 시장화를 촉진하기 위한 다양한 접근방안을 제시한다.

세 번째 주제는 북한 경제발전을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원 전략의 수립 방안이다. 국제사회의 북한에 대한 제재조치가 상당히 완화되는 상황에서 우리 정부가 주도적으로 추진할 국제협력체계(가칭 ‘북한개발 지원그룹’) 구축 및 개발지원 전략 수립 방안을 제시하고자 한다. 본 연구에서는 우리 정부가 추진해야 하는 정책을 환경적 특성에 적합하게 2단계로 구분하여 접근하고 있다. 북한이 국제사회 편입의 첫 단계로써 국제금융기구에 가입하기 직전 또는 가입 후 본격적인 자금지원이 공여되기 전 단계, 그리고 북한이 국제금융기구와 한국, 일본, 중국, 유럽 등의 양자간 원조공여기관 등과 협력하여 국가지원전략을 수립 및 실행한 뒤 국제금융기구로부터 본격적인 자금지원을 받는 단계로 나누어 우리 정부가 펼칠 수 있는 현실적인 정책을 제시하고 있는 것이다.

네 번째 주제는 북한의 역량발전을 위한 국제협력 방안이다. 대북 개발협력에 대한 논의가 본격적으로 시작될 때 북한의 역량발전 문제는 빠질 수 없는 중요한 의제이다. 본 연구에서는 어떻게 우리가 북한의 역량발전과 관련해서 국제기구들과 협력할 것인지에 대해 연구하고 대안을 제시하고자 한다. 또한 국가역량 및 역량발전에 대한 기본인식과 주요 국제기구에서 추진하고 있는 국가역량 평가 방법을 소개하고 북한의 현재 공공부문 행정 체계에 대한 현황 분석을 토대로 북한의 역량발전을 위한 국제협력의 가능성 타진과 문제점을 분석하고 있다.

다섯 번째 주제는 북한의 인프라 개발을 위한 국제사회 협력 프로그램 구축방안이다. 현재 북한의 인프라 상황을 감안할 때, 가장 시급한 개발

I

II

III

IV

V

VI

VII

분야는 식량생산과 관련한 인프라와 에너지인프라분야라고 할 수 있다. 북한의 여건과 필요성 그리고 국제사회의 지원조건 등을 종합적으로 검토할 때, 북한의 인프라 개발을 위한 국제협력 프로그램은 교통, 에너지, 농업 기반시설을 대상으로 우선적으로 추진할 필요가 있을 것이다. 본 연구는 북한경제 개발을 위한 교통, 에너지, 농업기반 등 세 분야의 국제협력 추진 방향과 국제협력 프로그램을 제시하는 데 목적이 있다. 이들 분야는 현재 북한이 가장 필요로 하는 인프라 분야이고 향후 북한의 개혁·개방과정에서 추진될 인프라분야 국제협력 과정에서 우선적으로 추진될 가능성이 높은 분야이다.

이상의 내용들을 요약하면 다음의 <표 I -1>과 같다.

<표 I -1> 2차년도 주요 연구 내용

구분	과제명	주요 연구 내용
수원국의 제도적 발전방안	1과제: 북한 부패 실태와 반부패 전략	- 북한 부패만연 실태 경험적 탐색 및 유형화 - 부패양상을 세 가지 접근을 통해 분석 - 세계은행의 반부패 전략을 중심으로 북한 부패를 논외
	2과제: 북한의 시장화 실태와 촉진전략	- 북한의 시장화 확산과 유형 - 북한의 시장화 전망 - 북한 시장화 촉진전략
영역별 국제사회 협력방안	3과제: 북한 경제발전을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립방안	- 북한 경제발전을 위한 국제협력체계 구축방안 - 유엔기구의 북한 개발지원전략 수립 사례: 평가 및 시사점 - 북한 개발지원전략의 주요 내용과 부문별 추진 방향
	4과제: 북한의 역량발전을 위한 국제협력 방안	- 개발협력에서 국가역량과 역량발전 지원 프로그램 - 북한의 개발역량발전을 위한 국제협력 부문별 사례연구 - 북한의 역량발전을 위한 국제협력 방안
	5과제: 북한의 인프라 개발을 위한 국제사회 협력 프로그램 구축방안	- 북한 인프라 개발을 위한 국제협력 프로그램의 추진 방향과 추진 전략 - 교통분야 국제협력 프로그램 - 에너지분야 국제협력 프로그램 - 농업기반분야 국제협력 프로그램 - 국제협력 프로그램 추진과 관련한 정책적 고려사항

나. 연구 방법

본 연구는 통일연구원이 주관기관이며 협동연구로 진행하였다. 참여기관 및 연구자들은 그동안 후진국이나 체제전환국에 대한 국제사회의 개발지원(개발협력) 방안에 대한 연구를 진행해왔던 기관과 전문가들을 포괄하고 있다. 참여기관에는 경제인문사회연구회 산하 국책연구기관과 국제금융기구에서 근무한 경험을 가진 전문가가 소속된 학교 및 연구소, 관련 사업에 대한 국내외 네트워크가 가장 활발한 민간단체 등이 포함되어 있다.

주관기관인 통일연구원이 연구사업의 기본 방향과 기본적인 계획을 수립한 이후, 이를 토대로 여러 전문가와 논의를 거쳐 연구분야 및 세부연구주제를 확정하였다. 이 과정에서 각 주제별로 또는 총괄적으로 관련 행위자 및 전문가를 중심으로 간담회, 워크숍 등을 개최하였다. 이후 다양한 방법을 통해서 연구에 참여할 연구기관 및 연구자를 선정하였다. 선정기준은 연구의 효율성, 적합성, 주제간 유기적 연계성 등이었다. 그 결과 통일연구원을 총괄연구기관으로 하여 2개의 세부과제는 통일연구원이 그리고 나머지 3개의 세부과제는 외부의 전문 기관이 담당하게 되었다. 한양대, 우리민족서로 돕기운동, 국토연구원 등이 공동 연구기관으로 참여하여 협동연구를 위한 체계를 구축하였다.

이와 같은 5개의 세부과제를 중심으로 협동연구망을 구축한 이후, 전체 연구 방향, 각 세부과제별 연구 내용은 여러 차례의 논의과정을 거쳐서 다듬어졌다. 이 과정에서 각 주제별로 또는 총괄적으로 관련 행위자 및 전문가를 중심으로 간담회, 워크숍 등을 개최하였다. 우선 세부 주제별로 다양한 형태의 회의가 개최되었다. 그리고 총괄적으로도 사업계획 검토회의, 사업계획 발표회, 총괄책임자와 세부과제 연구자간 간담회, 공동연구진 전체워크숍, 중간발표회, 최종발표회 등 다양한 회의가 개최되었다. 이를 통해서 연구과제의 방향성에 대한 공감대를 형성하고자 하였다. 이와 같은

I

II

III

IV

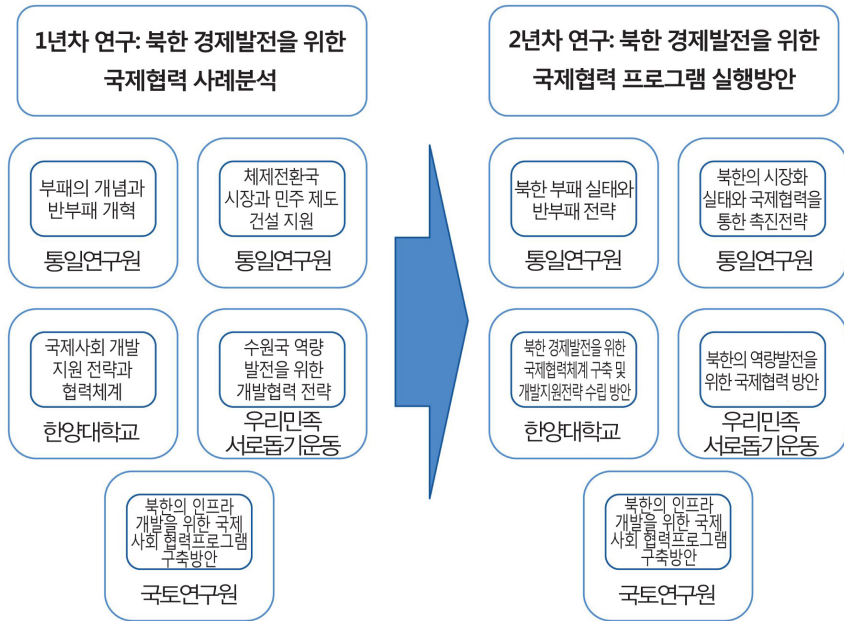
V

VI

VII

다양한 형태의 회의 결과는 연구에 반영되었고, 문제점의 발굴과 해결에 기여한 것으로 평가된다.

〈그림 1-1〉 협동연구사업의 연구내용 및 수행기관



아울러 국제기구에 근무한 경험이 있는 전문가를 자문 및 평가그룹에 참여시켜 국제사회의 공감대 형성을 위한 기반을 마련하고자 하였다. 본 연구가 기존의 연구와 차별화되는 가장 큰 부분은 국제기구 등에서 북한경제 개발문제를 다루어온 전문가들의 견해에 귀를 기울여 최대한 반영함으로써 국제기구들의 북한에 대한 인식 및 접근방식과 조화를 이루고자 노력한 부분이다. 이를 통해서 우리가 수립한 대안을 국제사회에 설득하고 이해시킬 수 있도록 논리적인 방안을 제시하자는 것이다.

또한 정부 기관의 관계자와의 정례적인 의견 교환을 통해서 정부측 견해를 충실히 반영하고자 하였다. 북한 경제개발을 위한 국제사회의 협력 프로

그램을 모색하는 작업이 정부의 외교정책 및 대북정책, 그리고 남북경제공동체 형성 구상과 조화를 이룰 수 있도록 통일부 및 외교통상부, 그리고 경제부처 관련 부서의 실무자들과 정례적인 회의를 통해 지속적으로 의견을 나누고자 한 것이다. 회의에서 제기된 정부부처 실무자들의 의견을 최대한 반영하기 위해 노력할 뿐만 아니라 정부차원의 과제를 제시하여 정부가 선도적으로 관련 문제를 해결해 나갈 수 있도록 유도해 나가고자 하였다.

〈표 1-2〉 주요 전체회의 개최 현황(2012)

일시	회의명	주요내용
2.15	간담회	일본의 북한개발협력에 대한 인식
3.16	연구계획발표회의	2012년 협동연구 “북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 실행방안” 연구계획 발표
3.30	간담회	북한의 인프라 개발을 위한 국제사회 협력 프로그램 연구
4.24	공동연구자회의	북한 부패 실태와 반부패 전략
4.25	팀장회의	2012년 협동연구 “북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 실행방안” 팀장회의
5.31	간담회	북한 시장화 실태 및 촉진 방안
6.5	간담회	2012년 북한개발 협동연구 팀장 및 공동연구자 회의
6.28~29	중간보고회	2012년도 협동연구 “북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 실행방안” 관련 중간보고 발표
7.2	간담회	북한 부패 실태와 반부패 전략과제 중간점검
7.17	연구자회의	2012년 협동연구 “북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 실행방안” 추가 보고회의
8.4	간담회	최근 단동지역의 북중교류실태 및 북한경제 상황
8.20	간담회	최근 북한 경제 정책의 특징
9.14	1차 최종보고회	2012년 협동연구 “북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 실행방안” 1차 최종보고회의
9.14	자문회의	북한부패실태자료조사
10.18	간담회	최근 북한 간부부패 실태

I
II
III
IV
V
VI
VII

10.25	2차 최종보고회	2012년 협동연구 “북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 실행방안” 2차 최종보고회의
11.5	간담회	집필내용 공유 및 토론
11.29	연구자 편집회의	2012년 협동연구 “북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 실행방안” 연구자 편집회의
12.12	자문회의	최근 북한군부 부패실태
12.13	간담회	2012년 협동연구 연구결과 논의
12.18	간담회	협동연구 최종결과물 확산 방안 논의
12.18	자문회의	최근 북중 경협실태와 국제협력 방안
12.21	간담회	2012년 협동연구 총괄보고서 작성 논의
12.27	간담회	2012년 협동연구 총괄보고서 검토회의

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



II

북한 부패 실태와 반부패 전략

1. 머리말

북한에서 부패는 체제전체에 만연되어 있는 ‘체제적 부패’ 또는 ‘제도화된 부패’라고 할 수 있다. 이와 같은 부패의 만연은 내부적으로 반(反) 개혁적 이해구조를 형성하고 있으며, 한국과 국제사회가 제공하는 대북지원이 설령 모니터링 요구를 충족한다고 해도 건설적으로 사용하기 힘든 장애를 조성하고 있다. 본 연구는 이와 같은 북한의 ‘체제적 부패’의 실태를 파악하면서, 이에 대한 반(反)부패 전략을 제시하며, 대외원조 제공과 관련하여 어떠한 정책적 고려가 참작되어야 하는 가를 제시한다.

본 연구는 2차년도 연구로서, 1차년도의 <부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁>의 연구 성과를 북한 연구에 본격적으로 적용하는 시도이다. 부패 연구는 국제학계에서 매우 다양한 방식으로 연구되어오고 있지만, 이 문제를 북한에 적용하고자 했던 시도는 1990년대 중반의 몇 가지 연구를 제외하고는 존재하지 않는다. 그러나 북한 체제의 정치경제적 특성을 이해하고 대북지원의 효과성을 높이기 위한 방법을 찾아내고자 한다면, 북한의 부패 실태에 대한 이해는 반드시 필요하다. 북한에서는 부패가 전 사회에 만연하여 체제 작동과 주민 일상 생활에서 통합적 일부를 구성하고 있기 때문이다.

본 연구는 1차 년도에서의 이론적 연구를 바탕으로 북한에서 부패만연 실태를 경험적으로 탐색하는 한편, 그것을 유형화함으로써 국제적 비교를 가능하게 하고 또한 이를 통해 북한 부패양상이 가지고 있는 특징을 밝혀내고자 한다. 본 연구는 부패양상을 세 가지 접근을 통해 분류하고 분석한다. 첫째, 1차 년도의 부패유형화를 기준으로 경험적으로 발견할 수 있는 부패 사례를 정리한다. 여기서는 북한에서 부패는 매우 다양하여 상상할 수 있는 거의 모든 유형의 부패가 존재함을 서술한다. 둘째, 부패망이 지역 단위를 기준으로 형성되는 것에 착안하여 후견-피후견론을 적용하여 특정 지역에서의 부패망을 연구한다. 여기서는 평양을 중심으로 서술한다. 평양에서의

I

II

III

IV

V

VI

VII

부패와 관련한 후견자와 피후견자의 행위 구조와 가치 체계를 중심으로 부패양상과 네트워크를 서술한다. 셋째, 부패가 북한체제 전체에 스며들어 있다는 것에 착안하여 ‘체제적 부패’ 또는 ‘제도화된 부패’라는 개념을 적용하여 북한 부패의 특성을 알아본다. 북한체제의 경우 계획과 시장이라는 제도적 수준에서 렌트가 구조적으로 재생산되고 있으며, 그 결과 행위자들은 자신의 이익을 실현하기 위해서 반복적으로 부패에 참여하게 되고 결과적으로 부패가 체제화된다는 것을 밝힌다.

본 연구는 이와 같은 연구를 통해 밝혀진 북한 부패에 대한 반부패 전략을 시론적으로 모색한다. 본 연구가 대북지원과 관련한 국제협력이기 때문에, 여기서는 세계은행의 반부패 전략을 중심으로 논의한다. 세계은행의 반부패 전략은 국제학계의 반부패 정책 연구의 성과를 대표하고 있는 것으로 볼 수 있고 일반적으로 국제개발협력 사업에서 표준이 되는 것으로 간주할 수 있다. 여기서의 핵심 질문은 이와 같은 세계은행의 반부패 전략을 북한에 적용할 때 얼마나 적실성이 있는지를 알아본다. 세계은행의 반부패 정책의 대강을 소개하는 한편, 이와 같은 세계은행의 처방에 비판적인 논의를 대비시켜 본다. 이러한 논의는 일반적으로 부패가 만연되어 있는 저발전국가가 경제성장을 하는 데 있어서 세계은행이 제시하고 있는 바와 같은 개념의 반부패 정책이 얼마나 부패를 감소시키는지, 그리고 경제를 성장시키는 데 있어서 얼마나 유효한 처방인지를 둘러싼 논쟁과 관련한다. 만약 세계은행의 처방이 반드시 적절한 것이 아니라면, 북한과 같은 국가에서 궁극적으로 경제를 성장시키고 부패를 감소시키기 위한 정책내용, 그리고 장기적 도정을 어떻게 상정해야 하는지를 서술한다.

2. 북한 부패의 유형과 실태

북한 관료들의 부패 실태는 매우 다양하다. 뇌물은 기본이고 착취와 도적질, 돈세탁, 차액 착복, 외부지원품 유용, 군기밀 판매 등 우리가 상상할 수 있는 거의 모든 부패 종류가 존재한다. 이 글은 북한에 만연하고 있는 부패의 경험적 양태를 서술한다. 부패의 유형에 대해서는 1차 년도에 연구가 있었다.¹ 이 연구는 국제적 경험에 비추어 다양한 부패의 양태를 유형화하여 서술하였다. 본 연구는 이 연구를 참고로 하지만, 북한 부패 양태에 직접 적용하려고 시도하지는 않았다. 그 대신 여기서는 부패형태가 아닌 당·군·정·사법·사회 등 분야로 나누어 부패양상을 구분했다. 이러한 구분은 1차년도 에서의 부패유형의 개념적 구분과는 차이가 있지만, 보다 직접적 경험적 양태를 보다 확실하여 보여주는 장점이 있다. 앞으로 추가 연구를 진행하여 여기서 제기한 여러 경험적 양태를 1차 년도의 개념적 유형에 비교 검토하는 작업이 필요할 것이다.

본 연구는 이와 같은 부패 실태를 당 부패, 군 부패, 정부(보위·보안) 부패, 사법 부패, 사회 부패의 다섯 가지 영역으로 나누어 살펴보고, 이를 16개의 특징으로 요약한다.

첫째, 부패가 일상화되고 준제도화되어 관료들의 죄의식이 거의 없다는 것이다. 물론 뇌물을 바치는 주민들도 죄의식이 없기는 마찬가지이다. 북한 고유의 집단주의는 사라지고 나만 잘되면 된다는 극단적 이기심이 팽배해 있다.

둘째, 관료들의 부패 정도는 조직부·간부부·국가보위부·인민보안부·인민무력부 등 소위 힘이 있는 부서 중심으로 광범위하게 이루어지고 있다. 상대적으로 힘없는 부서나 힘있는 부서라도 이권 개입이 없는 경우 겨우 먹고 사는 정도이다. 부처 간, 관료들 간 부패 정도가 다르고 부의 축적

¹ 박형중 외, 『부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁』 (서울: 통일연구원, 2011), pp. 10~36.

I
II
III
IV
V
VI
VII

정도가 다른 것이 특징이다. 돈을 많이 버는 부서는 그렇지 않은 부서를 먹여 살린다.

셋째, 중앙당 고위 관료들의 부패는 그 규모가 크다. 김정일(사망), 김경희, 리태남, 전병호, 홍석형, 최승철 등 고위간부들은 부정적결에 앞장서야 함에도 불구하고 스스로 부정의 주체가 되었다.

넷째, 중견간부들은 직책을 보유하고 있을 때 한몫 챙겨야 한다는 생각이 가득 차 있다. ‘30만 달러 챙기기 운동’이 벌어질 정도이다. 국가가 노후를 보장하지 않으니 본인이 힘있을 때 노후준비, 자식훈수비 등을 마련해야 한다는 것이다.

다섯째, 뇌물을 받은 관료는 50%는 자기 몫으로 챙기고 나머지 50%는 타부서 지원과 국가사업에 사용한다. 그래야 조사가 나왔을 때 면책을 받는다. 관료들은 일종의 국가사업에 돈을 낸 것을 ‘십일조’를 낸 양 오히려 당연하다. 뇌물의 자기 정당화와 합리화가 이루어진다.

여섯째, 여성들의 경우 입당이나 시장에서 장사를 위해 성을 상납하고 있고, 그것을 부끄럽게 생각하지 않는다. 특히 시장관리소 소장은 여성이 대부분인데 이들은 법기관원들의 정부처럼 되어 있다.

일곱째, 군부는 선군정치를 이용하여 군소유 토지를 외화벌이 장소로 활용한다. 무력부는 각종 희귀광물, 송이버섯을 비롯한 농산물, 수산물 등을 개발 및 채취하여 외화벌이를 한다. 군 관료들은 군수품을 장마당에 팔아먹는다. 장마당에는 총기류만 없을 뿐 각종 군수품이 매매된다. 하급 단위 군부대는 돈을 마련하기 위해 날쌔 병사들을 중심으로 ‘도적떼’를 구성해서 민가를 약탈한다. 이것이 군민관계가 안좋은 이유 중 하나이다. 군간부들은 심지어 군기밀까지 팔아먹는다.

여덟째, 국가는 주택건설 등 각종 국가사업을 각 부처에게 떠맡겨 부패를 조장하고 있다. 간부들은 할당된 책임을 완수하기 위해 각 부서에 재할당을 하고 각 부서는 주민들로부터 뇌물을 받아 이를 충당한다. 간부들은 책임량

달성 여부에 의해 능력이 평가되기 때문에 수단과 방법을 가리지 않고 필요한 돈과 물자를 조달한다.

아홉째, 관료들은 UN 등 외부에서 지원한 식량이나 의약품을 착복한다. 이 물건들은 장마당으로 흘러들어가서 돈이 있는 사람들은 누구나 이것을 구매할 수 있다. 병원에는 약이 없어도 장마당에는 약이 있다. 외부에서 모니터링을 할 때는 지원품을 정상적으로 공급하고 모니터링 요원들이 철수한 후에는 이를 다시 회수한다.

열 번째, 고위간부들이 챙기는 가장 큰 뇌물은 은행대출에 대한 압력의 댓가이다. 북한에서는 은행대출이 하늘의 별따기만큼 어렵기 때문에 중앙당이나 도당 고위간부들은 은행 지배인에게 압력을 넣어 사업자들이 대출을 받도록 한후 일정한 커미션을 받는다.

열한 번째, 장마당은 부패의 온상이다. 일반인들은 경제난 때문에 생계유지를 위해 장사에 나선다. 장마당 매대는 인민반별로 할당되지만 숫자가 턱없이 부족하여 불법매대가 성행하게 되어 있다. 힘있는 기관들은 불법매대 단속을 미끼로 뇌물을 챙긴다. 각 기관은 상부에서 국가사업이 떨어질 때마다 시장상인들에게 돈을 내도록 강제한다.

열두 번째, ‘비사그루빠’까지 부패하고 있다. 북한 당국은 관료부패를 뿌리 뽑기 위해 ‘5·18 상무’를 비롯한 각종 비사그루빠를 만들어 중앙과 지방에 파견한다. 그러나 관료부패를 감시하기 위해 만들어진 비사는 직무를 이용하여 축재하려고 해당 부패자로부터 뇌물을 받고 봐준다. 하위 관료와 일반인들은 비사가 많으면 많을수록 주민들의 생활은 피폐해진다고 불만을 터트린다.

열세 번째, 사회분야에서는 북한체제 유지의 근간인 생활총화가 무력화되고 있다. 경제난으로 인해 주부들은 거의 장마당에서 장사를 하기 때문에 총화에 참석하기 어렵다. 불참할 때는 인민반장이나 초급당 비서에게 뇌물을 바친다. 남자들은 기업소에 나가지 않을 경우 뇌물을 바친다. 대개 ‘8·3’

을 핑계 댈다.

열네 번째, 사법기관은 대사면을 이용하여 뇌물을 받는다. 대사면을 앞두고 죄인 가족들은 서로 먼저 사면을 받기 위해 뇌물을 쓴다. 사법기관은 이 기회를 이용하여 한몫을 잡으려 한다.

열다섯 번째, 교육과 관련한 부패도 많다. 대학 배정권을 가진 교육성이나 청년동맹은 군대에 가지 않고 대학에 가려는 사람들로부터 뇌물을 받는다. 교원들은 좋은 성적을 받으려는 학부모로부터 뇌물을 받는다. 중앙당 간부로부터 소년단 입단 베타이를 매기 위해, 최우등상을 받기 위해, 농촌동원에 빠지기 위해, 대학생동원에 빠지기 위해 학부모들은 뇌물을 바친다.

열여섯 번째, 일반 사람들은 생계형 부패를 저지른다. 공장 설비를 떼서 팔고, 동선을 잘라 팔며, 철도못을 빼서 팔고, 여자들은 성을 판다. 일반인들은 나라가 먹는 문제를 해결해 주지 않아서 어쩔수 없이 이런 일을 한다는 생각이다. 법기관들(보위부, 보안부 등)은 이를 미끼로 뇌물을 받는다. 부패의 악순환 고리이다. 인민보안부는 심지어 ‘조폭’처럼 꽃제비를 이용하여 돈을 번다.

3. ‘후견-피후견 모델’에 비추어 본 지역단위 부패구조

‘후견-피후견 모델’에 비추어 지역단위 부패구조를 분석하는 본 장에서는, 평양지역을 연구대상으로 후견을 상징하는 ‘권력’과 피후견을 상징하는 ‘부’의 네트워크(networks)가 어떻게 작동하는가를 실증적으로 분석한다. 1절 시각과 방법론에서는 정치학적 시각, 행위자 네트워크 분석, 게임이론에 기초한 독재의 정치경제 시각과 함께, 이론 및 개념을 다루고 연구가설과 방법론을 제시한다. 2절에서는 연구범주로서 ‘평양’의 특성을, ‘후견-피후견’ 및 ‘체계적 부패’의 전형(典刑)이라는 시각에서 다룬다. 구체적으로 ① 북한시스템의 원형(原型) 도시, ② 기이한 풍요와 통치술, ③ 평양 내 계층

분화, ④ 뇌물-부패 및 연계 양상으로 구성된다.

3절에서는 지역별 권력-부 네트워크 환경: 지역-행위자 차이와 특징을 다룬다. 그 주요 내용은 ① 북한 지역-행위자 차이, ② 평양 내외 지역 차이, ③ 특징과 의식 차이이다. 4절에서는 후견자 행위 구조와 가치: 권력은 부에 무엇을 후견하는가?를 ① 이윤창출의 기제, ② 보호와 특혜, ③ 후견자의 부패인식으로 나누어 분석한다. 5절에서는 피후견자 행위 구조와 가치: 부는 권력에 어떻게 영향 미치는가?를 ① 뇌물(고이기)과 선물, ② 조직관리 및 충성 능력에 영향력 행사, ③ 파트너십: 알쌈, ④ 피후견자의 부패인식으로 나누어 실증분석한다. 결론에 해당하는 6절에서는 평양의 '권력-부 네트워크' 진화경로와 '공생-균열의 프랙탈'을 ① 영향력 게임: 각기 더 풍요하고 안전한 이익추구, ② 수직적 네트워크에서 수평적 네트워크로의 전환 가능성, ③ 공생-균열의 프랙탈의 세 가지 하부 주제로 나누어 분석 및 전망한다.

평양을 중심으로 한 북한시스템의 부패구조를 '행위자 네트워크 유형'별로 보면 크게 네 가지로 분류할 수 있다. 첫째, 수령과 지배연합, 즉 절대권력자와 당·군·정 상층관료이다. 이는 수령경제 영역에서 워크 할당과 지배연합 유지, 당·군·정의 권력 조율 및 통제, 그리고 은혜와 충성, 경쟁구도, 특히 당·군 관계 조율 과정에서 나타난다. 둘째, 관료층 내부로 지위, 정보, 승진, 처벌완화, 검열, 각종 인허가권, 무역, 세금, 투자 등 지대를 매개로 한 중앙간부와 지역간부 간에, 그리고 지역 내 당·군·정 간부 간에 나타난다. 셋째, 권력과 부, 관료와 상인·사업가 등 연계로, 각종 이윤창출 지대와 정보, 정치적 보호, 그리고 검열과 처벌수위를 매개로 한 관료와 무역회사, 돈주, 상인들 등 관계에서 드러난다. 넷째, 지역단위 중하층 관료와 주민 간 부패로 인민반·병원·학교·시장·공장·직장 등 모든 북한주민의 일상 생활공간에 자리 잡고 있다. 그 종류도 학교입시, 통행증, 상행위, 각종 일상생활의 인허가 및 통제완화, 8·3노동, 비사회주의의 검열, 처벌완화 등 너무나 다양하며,

이상하거나 특수한 것이 아닌 북한에서는 아주 상식적인 북한체제 작동방식이며, 북한주민 삶의 운영방식으로 자리 잡혀 있다. 즉, 앞서 분석했듯 시스템 부패로 작동되고 있는 것이다.

이러한 부패구조와 가치를 보이는 평양의 ‘권력-부 네트워크’는 2000년 이후 갈등과 타협의 과정을 거치며, 2000년대 중반부터 적응 및 공생하는 자기조직화와 진화의 특성을 보이고 있다. 2007년 외화벌이 집중단속을 거치고, 2009년 말 화폐개혁 실패 이후 2012년 현재까지 북한 시장시스템의 역동성을 보면, 긴장과 균열의 징후를 보이며 적응하고 공생하는 자기조직화와 진화 특성을 보이고 있다. 이 특성에 기초해 평양 ‘권력-부 네트워크’의 진화경로를 전망하기 위해, 영향력 게임과 네트워크의 구조전환 가능성이란 두 가지 주제로 분석하고, 마지막으로 필자가 평양을 연구지역으로 선택한 이유이기도 한 중심 키워드로, 평양스타일의 북한전체 지역에 대한 자기복제 즉, 프랙탈(fractal) 양상에 대해 전망해 보았다.

본 연구는 평양의 시스템 부패가 북한지역 전체로 자기 복제되었음을 주목한다. 2012년 현재 북한은 수령과 소수 측근지배연합 네트워크로부터, 각 지역단위, 당·군·정 권력 단위가 위계적 계선을 가지고 중하층 관료, 외화벌이 회사/기지방, 돈주, 상인, 이해를 가진 북한주민 등과의 네트워크를 통해 부패시스템이 작동되고 있다. 더욱이 이 네트워크가 20년 이상 경제위기 상황에서 수령경제의 워크할당-교역권을 매개로 한 상업화, 도매 시장을 중심으로 확장된 시장화, 그리고 주민들의 자생적 생존구조 등이 상호작용하며, 일종의 공생구조로 자리 잡힌 ‘시스템 적응과 진화 양상’을 보이고 있다. 이러한 시스템이 평양 뿐 아니라 각 도와 시 단위에 당·군부 권력을 중심으로 자기 복제되었다.

평양스타일의 프랙탈 과정에서, 2000년대 초 장마당 수준을 넘어선 2007년 이후 2012년 현재 북한 시장시스템의 붉은 자본가들은, 독재체제에 위협적인 반독재세력을 형성하는 데 기여하기 보다는, 수령의 각종 통제제도

및 지대할당과 맞물려 세습독재가 지속되고 복잡하게 진화하는 데 순기능을 한 측면이 더 크다. 즉, 북한의 신흥부유층, 즉, ‘붉은 자본가’들은 자신의 이익과 안전을 위해, 2000년대 중하반기 수령가계와 그 지배연합에 적극적으로 공생하는 종속적인 네트워크를 구축했을 뿐 아니라, 직간접적으로 인민경제에 대한 ‘수탈-공모’를 도모하는 성격이 커진 것이다. 이러한 평양의 부패구조를 필자는 체계적 부패(systematic corruption)로 정의했다. 즉, 하나의 공동체가 작동하는 중요 메커니즘으로서 제도화된 부패체계이다. 체계적 부패는 부패시스템 내부 행위자들의 행위와 관계, 상호작용, 그리고 그 네트워크들이 후견과 보상의 이익추구로 연계되어 비법적이고 비공식적인 이익거래가 일상화된 부패구조로 정의할 수 있다. 이 특성을 전형적으로 보여주는 지역이 평양이다.

한편, 수령으로부터 선택받은 도시 평양이 후견-피후견 및 체계적 부패 고도화, 그리고 과도한 정치중심-후견인주도의 피후견인 경쟁구조로 인해, 계층 간 위계와 내부 지역 간 위계, 그리고 피후견인의 출혈경쟁 및 위험 수위가 상당히 높아진 상황이다. 평양 내부의 균열 수위가 상식수준보다 훨씬 더 높아져 있다. 그리고 후견인 주도(편중) 부패구조(즉, 후견인 착취 구조)가 피후견인의 안정적인 이익을 담보해주려는 게임의 규칙을 만들어 내지 못하게 하고 있다. 더욱이 빠른 정보순환과 함께 변화에 대한 욕구도 빠르게 표출되고 있다.

그러므로, 이제 우리가 주목할 점은 북한 전체 지역에 대한 ‘권력-부 공생의 프랙탈’만큼 ‘권력-부 균열의 프랙탈’도 평양스타일의 자기 복제가 나타나면 그 복제력이 클 수 있다는 것이다. 자기유사성과 시스템 복제는 역동적 과정의 유사성이며 운동하는 자기 복제이다. 각 차원이 그 자체의 예기치 못한 창발성을 갖고 있을 뿐 아니라, 자기조직화 과정도 이와 유사하게 모든 수준에서 발생할 수 있음을 보여준다. 따라서 체제 안정성의 복제력만큼 체제 불안정성의 복제력도, 창발이 이루어지면 그 속도와 파장이 가장

클 것이다.

수령과 지배연합의 정치권력 영향력 주도성이 가장 큰 평양의 경우, 피후견인들에 대한 요구의 수위가 높으며 피후견자 집단에 대한 과도한 충성경쟁과 출혈 헌납을 요구하게 된다. 물론 이에 따른 보상의 규모도 어느 지역보다 크다. 그럼에도 불구하고 보상의 안정성이 제도화되지 않음으로 인해 나타날 수 있는 피후견인의 이반현상을 전망할 수 있다. 왜냐하면 평양의 피후견인은 여타 지역보다 자본력 뿐 아니라 해외 연줄망과 고급 정보 접근력도 높기 때문이다. 대표적 사건사로 북한 권력은 2007년 외화벌이를 정리하려는 대대적 검열사업에서도 붉은 자본가에게 패하였으며, 2009년 말과 2010년 초 화폐개혁과 이후 외화를 모두 수거하려는 사업에서도 붉은 자본가에게 패하였다. 이렇듯 피후견자 행위구조도 나날이 진화하고 있다. 그러므로 이로부터 권력-부 공생 네트워크의 균형 파괴와 분화, 그리고 ‘권력-부 균열의 프랙탈’을 전망해 볼 수 있다.

4. 체제적 부패상황과 북한의 정치경제

체제적 부패는 만성적이고 제도화된 부패를 의미한다. 체제적 부패의 상황에서, 부패는 예외가 아니라 규범이 된다. 국가기구는 아래에서부터 상층에 이르기까지 부패활동에 개입하며, 시민들은 뇌물이 어떠한 특혜를 받기 위해서 혹은 법적으로 어떠한 자격을 취득하는 데에 결정적이라고 인식한다. 무수히 많은 네트워크가 국가기구 안에 그리고 관료와 시민들 사이에 만들어진다. 체제적 부패의 유형은 중앙집권적 부패와 탈중앙집권적 부패로 구분할 수 있다. 북한체제의 경우, 과거에는 ‘관료주의’와 ‘본위주의’라는 용어로 체제적 부패가 존재했다. 그러나 시장화 과정에서 체제적 부패의 양상이 달라진다. 중앙집권적 부패와 탈중앙집권적 부패가 모두 나타난다. 그 원천은 두 가지이다. 하나는 전통적 현존 사회주의체제의 경로

의존적 특성 때문이고, 다른 하나는 1990년대 경제위기 이후 저발전 사회의 특성 때문이다. 특히 1990년대 이후 본격화하기 시작된 ‘시장화’의 문제와 깊은 관련성을 가진다.

렌트는 부패의 원천이다. 렌트가 없는 곳에 부패가 발생할 수 없기 때문이다. 그래서 부패는 대표적인 렌트추구(rent-seeking) 행위로 간주된다. 북한체제의 경우 계획과 시장이라는 제도적 수준에서 렌트가 구조적으로 재생산되고 있으며, 그 결과 행위자들은 자신의 이익을 실현하기 위해서 반복적으로 부패에 참여하게 된다.

먼저 계획경제에서 렌트의 발생은 위계적 명령구조와 중앙집권적인 자원 동원 때문에 발생한다. 비록 경제위기로 계획과 명령의 실효성은 악화되었지만, 전통적인 계획경제 제도가 가지고 있는 힘 때문에 렌트가 발생하게 된다. 물론 계획경제 이후 렌트 발생의 근본적인 원인이 달라진다. 과거에는 주로 성과주의 경쟁으로 인한 ‘연성예산제약’ 때문에 렌트가 발생했다면, 1990년대 이후에는 재정위기로 인해 권력기관과 개별 공장 및 기업소에 자력갱생이 강요되면서 발생하게 된다. 이른바 ‘자력갱생형 본위주의’이다. 자력갱생형 본위주의는 계획의 탈중앙집권화 경향을 보여주는 것이면서 동시에 계획 메커니즘의 작동이 시장에 의존하고 있다는 점을 말해준다. 또한 북한시장의 저발전 경제의 특성 때문에 렌트가 구조적으로 발생하게 된다. 저발전 사회에서 시장은 독점적 혹은 비경쟁적이며, 비생산적인 특성을 가진다. 독점적 시장이 형성되었다는 점은 곧 독점 렌트가 발생하게 된다는 점을 말한다. 이처럼 독점 렌트(monopoly rent)가 발생하게 되는 이유는 시장에 진입장벽이 존재하기 때문이다. 진입장벽은 ① 정치권력의 시장개입과 통제, ② 공급의 부족, ③ 유통경로의 불투명성, ④ 모순적 수요 구조, ⑤ 이데올로기의 정당성 부재 등의 이유 때문에 발생하게 된다. 마지막으로 북한경제가 경제난으로 대외경제에 의존하게 되면서 외연적 렌트가 국내로 유입되게 된다. 외연적 렌트(external rent)는 렌트의 기원이 국민

I

II

III

IV

V

VI

VII

경제의 외부에 있다는 점을 강조하는 개념이다. 국내생산이 부족한 상황에서 외연적 렌트는 부패의 원천이 되고 있다. 특히 외연적 렌트 가운데에서 해외원조와 무역(외화벌이)이 만성적 부패의 원천이 되고 있다.

북한체제에서 체제적 부패는 계획과 시장에서 발생하는 렌트를 차지하기 위한 경쟁의 과정에서 발생하게 된다. 먼저 계획경제에서 자력갱생형 본위주의는 권력상층부에서 계획집행단위인 공장과 기업소에 이르기까지 복잡하고 중층적인 양상을 보이게 된다. 경제난과 식량난이 가속화되면서, 당과 국가의 중앙집권적 자원동원 능력은 현저히 떨어지게 된다. 계획의 책임성이 약화되면서, 책임을 계획 하부 단위에 전가하는 모습을 보이게 된다. 이와 같은 책임전가는 계획경제의 참여자들에게 비공식적 혹은 불법적인 경제활동을 강요하게 된다. 이 과정에서 렌트를 차지하기 위한 경쟁이 발생하게 되고, 이는 체제적 부패를 유발하게 된다. 둘째, 시장화를 주도하고 있는 ‘돈주’와 시장에 대한 통제의 권한을 가진 ‘관료’ 간에 유착관계 형성은 체제적 부패의 또 다른 모습이다. 돈주는 현재 북한체제의 특성상 비공식적 혹은 비합법적 활동들을 하고 있으며, 따라서 지배계급의 ‘정치적 보호’가 반드시 필요하다. 반면 국가는 평상시에 돈주와 상인들에 대한 상태를 면밀히 파악하며, 법에 크게 어긋나지 않을 경우 관망하지만 통제가 필요할 때 단속한다. 관료와 돈주의 관계는 관료계급 내부의 역학관계의 변화에 따라 달라지는 ‘불안정하고 비영속적인 후견-피후견(patron-clients)’ 관계이다. 셋째, 1990년대 위기 상황에서 국내 생산체계가 와해되면서, 기관들의 외화벌이는 경쟁적으로 진행되었다. 특히 김일성 사망 이후 북한 당국이 외화벌이 사업을 통해서 배급을 자체적으로 해결하도록 촉구하면서부터 지방별, 기관별, 기업소별로 외화벌이 사업소가 난립했다. 권력기구들은 무역 허가권에 해당되는 와크를 이용하여 렌트를 추구한다. 와크가 없으면 무역을 할 수 없기에 와크의 획득은 매우 중요하다. 와크는 시장의 진입장벽 역할을 하게 되며, 관료는 와크를 이용해서 무역거래를 통제한다. 넷째,

시장 단속 과정에서 체제적 부패가 발생하게 된다. 현재 북한체제에서 시장은 여전히 감시와 단속의 대상이다. 경제위기와 함께 시장화는 전국적으로 확산되고 있지만, 그렇다고 해서 시장이 이데올로기적 정당성을 가지고 있는 것은 아니다. 품목과 가격, 시장 개폐장 시기 등 시장유통에 관한 거의 모든 영역이 통제 대상이다. 시장거래에 대한 이와 같은 단속을 피하기 위해서, 시장활동에 참여하는 사람들은 단속권한을 가진 관료들에게 뇌물을 상납한다. 설령 단속에 걸려 처벌되더라도, 뇌물을 쓰면 처벌의 수위가 달라질 수 있다. 권력이 시장거래에 대한 단속권한이 광범위하다는 점과 법치주의의 취약성은 렌트를 만들어내고 그 결과 체제적 부패를 형성하게끔 하는 원인이 된다. 마지막으로 대북 원조 가운데 일부가 다른 목적으로 전용되는 사례가 발생하고 있다. 권력기관은 원조물자를 전용하여 기관의 운영비로 이용하거나 관료들이 개인적으로 축적한다. 북한문헌 역시 국제 원조가 인민들에게 전달되는 과정에서 중하위 관료들이 전용하고 있다는 점은 시인하고 있다.

북한의 체제적 부패 상황은 현재 북한체제 상황을 기늠하는 주요한 바로미터이다. 북한사회에 만연하게 된 것은 단순히 행위자의 문제가 아니라 체제수준의 특성과 밀접히 관련되어 있다. 북한사회에서 체제적 부패는 정치경제적으로 크게 세 가지 중요한 의미를 가진다. 첫째, 관료의 자기특권화 경향이 강화되었다는 점을 말해준다. 동시에 이는 경제위기와 시장화의 확산 과정에서 관료에 대한 정당화 압력이 약해졌다는 점을 의미한다. 둘째, 계획과 명령의 실효성이 약화되는 대신 시장이 관료의 지배수단으로 이용되고 있다는 사실을 대변한다. 결국, 사회에 필요한 생산적 투자가 현저히 부족하다는 점을 말해준다. 일반적으로 부패는 한 사회에 필요한 자원이 낭비되고 있다는 사실을 말하기 때문이다. 북한경제는 외연적 렌트에 의존한 채, 탈산업화 되고 대외경제에 의존하는 경향을 볼 수 있다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

5. 국제사회의 반부패 정책과 북한

부패 연구의 역사는 오래지만, 이 문제가 개발원조업계에 중요한 화두로 등장하게 된 것은 1996년 국제부흥개발은행(International Bank of Reconstruction and Development: 이하 IBRD)이 ‘부패라는 암과의 투쟁’을 선언하면서 부터이다. 이후 IBRD는 원조의 제공에서 그리고 수원국 내부에서의 부패를 척결하기 위한 여러 개념을 발전시켜 왔다. 부패문제를 주로 다루었던 신고전파 경제학의 부패에 대한 주류 입장을 반영하여 IBRD와 국제사회에서 부패는 경제성장을 저해하는 것으로 인식되었고, 따라서 빈곤축소를 위한 경제성장을 유도하자면 척결되어야 하는 악폐로 인식되었다. 그렇지만 거의 동일한 높은 부패 수준을 가진 국가들 중에서 어떤 나라는 경제가 고도로 성장하고 어떤 나라는 침체하면서, 논쟁과 연구가 복잡해졌다.

이 글의 근본 문제 인식은 두 가지이다. 첫째, 개발원조와 부패 간의 관계 그리고 둘째, 부패와 경제성장 간의 관계이다. 일반적으로 개발원조는 수원국의 거버넌스가 좋을수록 효과가 크다. 그렇다면 부패가 만연한 국가에 대한 개발원조는 무엇을 어떻게 고려해야 하는 문제가 제기된다. 다음으로 부패는 일반적으로 경제성장을 저해하는 것으로 인식되고 있지만, 현재의 선진 서방 국가를 포함하여 대부분의 국가는 사회에 부패가 만연한 국면을 역사적으로 경험했다. 그렇다면 장기 성장 전망이라는 차원에서 볼 때, 북한에 현재 만연하고 있는 부패문제를 어떻게 봐야 하는가는 문제가 제기된다.

IBRD가 부패문제에 관심을 기울이기 시작한 것은 사업 중점을 정책개혁으로 설정한 1980년대 중반부터였다. 이로부터 IBRD는 무역체계, 금융부문, 공공부문 제도의 광범한 개혁을 통해 지대-추구 행위를 제거하는 것을 돕기 시작했다. 이러한 맥락에서 양질의 거버넌스를 구축하는 것이 중요한

정책 주제가 되었고 1983년 IBRD의 공공 관리에 대한 보고서, 1989년 아프리카 장기 전망 연구와 같은 이정표적 연구, 그리고 1990년대의 여러 연구에서 다루어졌다.

IBRD의 부패문제에 관심은 1996년부터 현격히 높아졌다. 같은 해 6월 총재 윌펀슨(Wolfonson)은 “부패라는 암”과 투쟁하기 위해 IBRD가 모든 일을 다 할 것이라고 천명했다. 이러한 공개 선언 이래 IBRD는 오랜 동안 내부 정직성을 보장하기 위해 그리고 대부 국가에서 부패 투쟁에 대한 새로운 접근을 장려하기 추진해오던 전략을 강화했다. 반부패 전략은 두 가지 목적을 가지고 있었다. 첫째, IBRD가 자금을 댄 프로젝트가 부패로부터 자유로워야 한다는 것, 둘째, 원조를 받는 국가들이 투명하고 책임지는 정부 제도를 건설하는 것을 돕는 것이었다.

IBRD의 반부패 전략의 기본 목표는 반부패 투쟁과 양질의 거버넌스 구축을 통해 빈곤축소형 경제성장을 성취한다는 것으로 요약할 수 있다. 그런데 이러한 개념은 일련의 연구가로부터 도전을 받아왔다. 이러한 연구가는 개발도상국에서는 일반적으로 부패가 만연한데, 부패 수준이 거의 동일함에도 불구하고 어떤 나라에서는 지속적 고도성장이 발생했고, 어떤 나라에서는 그렇지 못했다는 것에 주목했다. 부패만연에도 불구하고 지속적 고속성장을 이룬 나라로서는 한국, 대만, 인도네시아 그리고 보다 최근에 중국과 베트남과 같은 이른바 ‘발전국가’ 또는 ‘개발독재’ 국가들이 거론되었다. 이러한 경험으로부터 부패가 반드시 경제성장에 해로운 것인가 또는 부패는 일반적으로 해롭지만 어떤 부패는 더 해롭고, 어떤 부패는 덜 해롭지 않은가라는 질문을 제기했다.

이러한 연구가들이 던진 질문에는 양질의 거버넌스와 경제 성장 간의 선후차 관계에 관한 것도 있다. IBRD의 양질의 거버넌스와 반부패 투쟁의 기본 개념은 반부패 투쟁을 핵심 구성요소로 하여 양질의 거버넌스를 구축해야 경제성장이 가능하다는 논리에 기초하고 있다. 그런데 역사적 경험에

I

II

III

IV

V

VI

VII

서 보았을 때, 양질의 거버넌스를 먼저 구축하고 이를 통해 지속적 경제성장을 성취한 나라는 없다는 것이다. 성장이 빠른 국가와 지체된 국가의 경우 부패와 거버넌스 수준이 비슷하다는 것이다. 개발도상국 중에서 경제성장에 성공한 나라의 경험을 보면, 양질의 거버넌스는 경제성장의 결과로서 발생한 것이라는 점이다. 다시 말해 양질의 거버넌스 구축이 경제성장을 가능하게 하는 것이 아니라 경제성장이 이룩되는 과정에서 점진적으로 양질의 거버넌스가 구축된다는 것이다. 이와 같은 순서는 한국·대만·인도네시아 같이 부패가 만연한 가운데 경제성장을 이룩했고, 그러한 과정에서 양질의 거버넌스가 점차적으로 구축되었다는 역사적 경험에서 보면 그렇다는 것이다.

IBRD의 부패문제 인식에 비판적 태도를 취하는 이론가들의 부패이론에서 시사되는 것처럼 부패라는 것은 단순히 공무원의 개인적 탐욕에 의해서 발생하는 것이 아니라, 구조적 원인을 가지고 있다. 그러한 구조적 원인이 변화하지 않는 한, 부패는 당분간 완전히 철폐될 수 없는 현상이다. 또한 부패는 일반적으로 해롭지만, 덜 해로운 부패와 더욱 해로운 부패가 있다.

이와 같은 맥락에서 관찰해 볼 때, 북한에서의 부패도 구조적이며, 이 구조를 발생시키는 원인이 해소될 때까지는 영속적일 것이라고 볼 수 있다. 부패의 구조적 원인은 두 가지로 지적되었는데, 그 하나는 부패를 통해 정치적 안정이 이루어진다는 것이며, 다른 하나는 이행경제적 특성으로 인한 재산권의 불안 때문에 비시장적 메커니즘을, 다시 말해 권력자의 부패와 약탈을 통해 재산권 이전이 발생한다.

이와 같은 상황에서 보았을 때, 북한의 경우는 만연한 부패 때문에 정권이 유지되고 있는 한편, 만연한 부패 때문에 경제침체가 영속화하고 있다. 전형적인 퇴행적 부패 사례라고 할 수 있다. 이러한 퇴행적 부패는 북한 정권의 생존전략과 생존구조에 불가결한 일부이기 때문에, 정치적 변화가 있지 않는 한, 퇴치되지 못하고 존속할 것이다.

또한 현실적으로 북한과 같이 폐쇄되어 있는 국가에 대해 IBRD 등 국제 원조기구 또는 여타 외부자가 반부패와 관련하여 의미 있는 영향을 끼칠 방도는 존재하지 않는다. 대부분의 반부패 이론과 정책은 해당 국가에 그 실효성이야 어떻든 정당과 시민단체, 삼권분립, 대중 언론 등이 존재하는 경우를 상대로 전개되고 있기 때문이다. 또한 북한과 같은 경우는 부패만연이 경제적 어려움 속에서도 정권의 생존을 보장하는 장치로 사실상 작용하고 있다. 따라서 북한 내부적으로 부패에 관한 심각한 인식과 투쟁도 존재하지 않았다. 이러한 경우 부패문제에 대한 인식의 변화는 정치 변동이 발생하는 경우, 또는 경제성장과 시장 확대가 중장기적으로 발생하는 경우이다.

I

II

III

IV

V

VI

VII



III

북한의 시장화 실태와 국제협력을 통한 촉진전략

1. 머리말

북한은 김정은 체제 이후 개혁·개방에 대해 주목을 받고 있다. 북한경제에서 개혁·개방은 시장화가 확산되는 것이다. 시장화는 공간적 시장뿐만 아니라 시장경제 요소 도입을 통한 경제시스템의 변화를 지칭하는 광의의 개념으로 정의할 수 있다. 의미 있는 변화라고 할 때는 기존 사회주의 경제가 시장경제로 이행(transition)되는 것을 지칭한다.

북한은 사회주의 계획경제로 모든 것이 국가소유·국가통제체제이므로 원칙적으로 시장경제는 존재할 수 없는 구조다. 물자는 국가 배급이나 국영상점을 통해 공급되고 기업경영도 국가 계획에 의해 운영되므로 시장이 기본적으로 존재하지 않는다. 존재하더라도 매우 미미한 수준에 불과하다. 하지만, 북한 내부의 경제 실상을 보면, 제한된 범위에서 시장경제 활동이 점차 확산 추세에 있다. 생산된 재화와 서비스가 시장 거래를 통하여 유통되고, 개인의 기업경영 활동이 부분적으로 생겨나기 시작했다. 국가 산업의 붕괴와 식량배급 기능의 마비 등 국가의 경제운영 능력이 한계에 직면하면서 주민들의 생존을 위한 사적 시장행위가 전면적으로 확산되고 있는 추세다. 상품의 거래(상업유통) 측면에서 상당한 정도로 시장화가 진행되고 있다. 생산재부문에서의 시장화는 아직 소규모이며, 대부분 소비재 시장 위주로 이루어지고 있다.

김정은 시대가 시작되면서 북한은 시장화를 촉진시키는 다양한 정책적 변화를 시도하고 있다. ‘6·28 방침’으로 불리는 새로운 경제관리체제는 북한의 기존 경제시스템을 바꿔 시장경제 요소를 제도화·합법화하려는 것으로 보인다. 북한경제에서 시장화가 제대로 확산되기 위해서는 국제기구의 적극적인 협력과 지원이 뒷받침되어야 한다. 북한의 독자적인 시장화는 경험 및 자원 부족과 체제 영향 우려 때문에 한계를 가질 수밖에 없을 것이다.

여기서는 북한의 시장화 현황을 진단하고, 시장화를 촉진하기 위한 방안을 제시하고자 한다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

2. 시장화에 관한 이론적 논의

시장화(marketization)는 사회주의 경제개혁에서 중요한 요소 중의 하나이다. 시장은 크게 경제시스템으로서의 시장과 장소로서의 시장으로 구분되지만, 거의 중복되거나 혼재되어 사용되는 것이 일반적이다. 시장화는 시장 메커니즘의 도입 및 확산으로 개념 지을 수 있다. 수급에 의해 결정되는 가격 정보의 시그널에 의해 가계 및 기업의 경제적 행동과 거시경제 전체의 자원배분이 조정되는 것으로 파악할 수 있다.²

사회주의체제의 기본은 계획경제이다. 각 개인의 이윤추구와 자율성은 제약되고 중앙 당국에 의해서 세부 계획이 세워지고 추진된다. “사회주의 사회에서는 모든 생산수단이 사회적 소유로 되어 있기 때문에 인민경제가 계획적으로 균형적으로 발전하는 것이 법칙이다.”³ 사회주의사회에서 생산발전의 계획성은 경제가 당국과 국가가 제시하는 목표와 방향, 유일적인 계획에 따라 발전함으로써 실현된다⁴고 제시하고 있다. 생산과 분배, 유통, 소비 등 사회적 생산의 모든 분야가 당과 국가에 의해 조직되고 계획화되며, 따라서 상품생산도 계획적으로 진행되지 않을 수 없다⁵는 것이다.

사회주의에서 개혁이라는 것은 시장의 도입을 핵심으로 한다. 과거 헝가리의 개혁 사회주의체제, 유고의 시장 사회주의 모델, 중국의 사회주의 시장 경제 모두 기존의 계획체제에 시장을 도입하였다. 그 결과 계획의 축소와 시장경제의 확산으로 나타났다.⁶

² 시장화에 대한 구체적인 개념 정의는 양문수, “북한의 시장 경제적 요소와 시장화 수준에 대한 분석,” 북한민주화네트워크 주최 포럼 발표문(2008.8) 참조.

³ 김일성, 『김일성저작집』 18권 (평양: 조선로동당출판사, 1979), pp. 506~507.

⁴ 과학백과사전출판사, 『사회주의정치경제학 연구에서의 몇 가지 이론 문제』 (평양: 과학백과사전출판사, 1987), p. 32.

⁵ 위의 책, p. 250.

⁶ 정영철, “북한의 시장화 개혁: 시장 사회주의의 북한식 실험,” 『북한연구학회보』, 제8권 1호(북한연구학회, 2004).

사회주의 경제체제의 이행은 거시경제 안정화, 가격 자유화, 사유화, 군수 산업의 전용, 반독점 정책, 노동시장의 개혁, 은행제도의 개선, 금융시장의 개혁, 세제개혁, 법률개선, 사회복지제도의 개선, 외환시장의 개혁, 대외무역제도의 개선, 외국인투자법의 개선 등과 같은 정책의 변화에 기초한다.⁷

사회주의 경제체제에서 ‘시장’이라 할 때는 기본적으로 전통적인 경제시스템의 틀 외각에서 이루어지는 경제활동이라는 의미를 내포하고 있다. 사회주의 경제체제의 국가통제 밖에서 이루어지거나 이윤추구를 위한 경제활동을 시장이라고 정의할 경우, 시장을 설명하는 용어도 매우 다양하다.⁸ 그만큼 사회주의 경제에서 시장화 관련 현상이 복잡하고 다양하다는 것을 의미한다.⁹

페레즈-로페즈(Pérez-Lóez)는 ‘규제되지 않은 경제활동’이라는 개념을 활용하여 공식경제 밖에서 이루어지는 경제활동을 3가지로 구분하고 있다.¹⁰ 비공식경제(informal economy), 지하경제(underground economy), 2차 경제(second economy) 등이다. 2차 경제는 중앙계획경제의 국가, 또는 사회주의적 경제부문 밖에서 이루어지는 경제활동을 의미하는 것으로 규정하고 있다.

페레즈-로페즈는 합법성과 불법성, 사적 영역과 공적 영역이라는 2가지 기준을 통해서 2차경제의 활동영역을 네가지 부문으로 구분하고 있다. 아래 그림은 공식(계획)경제와 2차 경제 활동 사이의 관계를 보여주고 있다. 세로 축은 통제가 공적으로 이루어지는지 아니면 사적으로 이루어지는지 여부와

I
II
III
IV
V
VI
VII

⁷ 양은철, 『북한경제체제 이행의 비교연구: 계획에서 시장으로』 (서울: 한울 아카데미, 2006), p. 23.

⁸ 평행 또는 유사(parallel), 비공식적(informal), 지하(underground), 암(black), 그늘(shadow), 비합법적(illegal), 범죄의(criminal), 제2의(second) 등이 있다.

⁹ 이하 내용은 임강택, 『북한경제의 시장화 실태에 관한 연구』 (서울: 통일연구원, 2011)을 대체로 참고하여 정리한 것임.

¹⁰ Jorge F. Pérez-Lóez, *Cuba's Second Economy: From Behind the Scenes to Center Stage* (New Brunswick (U.S.A.) and London (U.K): Transaction Publishers, 1994).

생산된 소득이 공익을 위한 것인지 사익을 위한 것인지 여부로 분류되었다. 가로축은 활동이 합법인지 불법인지에 따라 구분하고 있다.

〈표 III-1〉 1차 경제와 2차 경제 사이의 상호관계

통제	사적	계획경제 밖에서의 합법적인 2차 경제(I)	계획경제 밖에서의 불법적인 2차 경제(II)
	공적	계획경제 내에서의 합법적인 2차 경제(III)	계획경제 내에서의 불법적인 2차 경제(IV)
		합법	불법
합법성			

‘계획경제 밖에서의 합법적인 2차 경제(I)’는 인가받은 사적경제 활동으로, 예를 들면 텃밭 가꾸기와 소규모 토지를 개간하는 행위를 들 수 있다. ‘계획경제 밖에서의 불법적인 2차 경제(II)’는 금지된 물건들의 암시장 거래 및 밀수 등을 들 수 있다. ‘계획경제 내에서의 합법적인 2차 경제(III)’는 국영기업 내에서 합법적으로 계약을 맺은 개인적인 작업반 활동, 북한의 경우를 예를 들면, ‘8·3인민소비품’ 생산 활동을 들 수 있다. ‘계획경제 내에서의 불법적인 2차 경제(IV)’는 국영기업 내 불법적인 개인 생산이나, 국가 소·도매점에서의 불법적인 비밀거래 등이 포함된다.

3. 북한의 시장화 확산과 유형

가. 시장화의 확산

계획과 시장이 공존하는 북한 경제시스템은 ‘위로부터의 시장 조율 및 통제’와 시장발전의 기초인 ‘아래로부터의 필요에 의한 시장 확산’이 공존하여, 공격과 반격의 큰 틀 내에서 다양한 조율·협력·갈등 양상이 나타난다.¹¹

북한에서는 2002년 7·1 경제관리개선조치와 그 이후 추가적인 경제개혁

을 통해 상당한 정도로 시장화가 진행되고 있는 것으로 파악되고 있다. 북한의 시장 활동은 합법적 사적 경제활동, 불법적 사적 경제활동, 계획경제 내 불법적 경제활동 등 3가지 형태로 구분 할 수 있다. 시장화는 불법 영역에서 출발해서 점차 확산되면서 정부가 묵인하는 반합법적 지위를 차지하고, 나아가 다시 북한 당국이 합법화하는 패턴을 보인다.¹²

7.1 경제관리개선조치에 따라 상품 및 가격 원리가 북한체제 내에 도입되는 등 부분적인 개혁이 이루어졌다. 북한 당국은 시장을 사회주의 상업유통의 한 영역으로 인정하면서 기존 시장의 합법화를 어느 정도 허용하였고 다양한 형태의 시장이 등장했다. 종합시장의 도입으로 주민 및 기업의 시장 참여가 확대되고, 이를 통한 상거래의 증대는 시장화의 진전을 가늠할 수 있는 주요 척도가 되었다. 북한은 2003년 3월 농민시장을 ‘종합적인 소비품’ 시장으로 확대하는 조치를 했다. 시장에서 농산물뿐만 아니라 각종 공업제품도 거래되고 있는 현실에 맞게 종전의 「농민시장」을 전용 공간에서 상설 운영되는 「종합시장」으로 전환한 것이다.

북한에서 종합시장과 암시장의 확산은 국영상업망을 대체하고 주민들의 소득 창출의 중심으로 급부상하고 있다. 종합시장은 전국적으로 300여개에 이르는 것으로 파악되고 있다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

¹¹ 이와 관련된 구체적인 상세한 내용은 박영자, “융합연구 시각에서 본 북한 시장화의 행위자와 상호작용,” 『북한경제리뷰』 (KDI, 2011.7)을 참조.

¹² 하태경, “북한시장화 보고서,” 『CFE Report』 (자유기업원, 2009.4).

〈그림 Ⅲ-1〉 북한 시장의 변천

	인민시장	농촌시장	농민시장 (장마당)	종합시장
시기	1945년	1950년초	1958~2003년 초	2003년~
거래품목	소비재, 생산재	농축산물	잉여농축산물, 소비재	소비재
판매처	개인	농민	농민, 협동농장, 기업소	개인, 기업소
소비처	개인, 기업소	개인	개인, 기업소	개인, 기업소
관리기관	자생적	자생적	상업관리소	시장관리소
시장 수	400여개 (군 3~4개)	400여개	500여개 (시 3~4개, 군 2개)	300개 내외

사적 경제 규모가 정확하게 얼마인지 알 수는 없지만, 농민시장과 암시장 등을 중심으로 한 북한 경제활동의 30% 이상은 될 것으로 추산된다. 북한주민들은 생필품의 90% 이상을 암시장에서 조달할 정도이다.

시장에서 판매되는 물품은 식료품에서 수입 가전제품에 이르기까지 거의 모든 상품이 망라되어 있을 정도로 종류가 다양해졌다. 텃밭이나 개인 폐기발 등에서 생산된 사적 경작물과 각종 가내 부업의 생산물 그리고 공장과 기업소, 농장 등에서 절취한 제품이나 원료 등의 각종 물자, 지방별 특산물 등 다양하다. 국영 및 외화상점에서 권력층이 헐값으로 구입하여 유통시킨 물건과 공식·비공식적으로 중국 등 외부로부터 유입된 물품들도 많은 것으로 알려지고 있다. 심지어 남쪽에서 유입된 상품들도 많이 유통되고 있다고 한다.

2002년부터 사회주의 물자교류시장이 등장하기 시작했다. 국내산 원료와 자재를 물물교환하거나 상호 판매하기도 한다. 공장 및 기업소간 과부족되는 일부 원자재와 부속품들을 유무상통하기도 한다. 기본적으로 각급

공장·기업소 가동에 필요한 원료와 자재·기계제품을 주로 판매하고 있다.

최근 들어와 금융 분야에서의 변화도 조금씩 감지되고 있다. 북한은 2006년 상업은행법을 만들면서 금융개혁을 실시하려 했지만 실패했다. 상업은행이 존재하지 않아 사채금융이 생겨나기 시작했다. 주민들의 개인 장사가 활성화되면서 개인간 돈거래가 빈번하게 이루어졌으며 전문사채업자까지 등장했다. 사채시장은 개인의 신용도에 따라 금리가 결정되는 구조이다. ‘돈주’들은 자금사정이 어려운 공장·기업소 및 협동단체 등에 높은 금리로 자본을 빌려주기도 한다. 자본주의 상징으로 여겨지는 신용카드가 등장하여 전자결제제도가 도입되었다.

아직 초보적인 수준이지만, 노동 분야에서도 시장경제가 도입되고 있다. 임노동관계는 시장경제의 주요 요소의 하나이다. 자본가 및 노동자 계급의 출현이 자본주의 경제의 출발이기 때문이다. 북한에서 임노동관계가 비공식적인 영역에서 초보적인 형태로 출현하고 있다. 상업부문에서 상점의 주인과 직원 관계, 기업에서 사장과 근로자 관계, 개인수공업에서 가공주와 노동자 관계 등이 형성되고 있다.

나. 시장화의 유형

북한의 시장화를 구분하기가 쉽지 않다. 하지만, 연구의 편의상 몇 가지 유형으로 구분해서 살펴보고자 한다.¹³

(1) 상품의 시장화

첫째, 시장에 다양한 물건을 팔면서 최저생계를 유지하는 주민들이 생겨나면서, 상인 계층들이 형성되고 있다. 북한 1가구 당 월 4만 원(북한 돈)

¹³ 시장화 유형은 북한이탈주민의 전언과 북한을 자주 방문하는 중국 기업인들로부터 파악한 내용, 그리고 기존 북한 시장연구에서 나온 것을 토대로 정리한 것이다.

이상이 필요한데 급여 수입은 월 2만 원에 불과하기 때문에, 나머지 50%는 개인 장사 등을 통해 벌어야 한다고 한다. 기업소나 공장, 탄광 등지에서 빼돌린 물건 등을 시장에 내다 팔거나 도매상으로부터 물건을 받아 유통하는 소매 행위가 성행하고 있다. 근로자는 기업소를 결근하고 개인 돈벌이에 나서기도 한다. 기업소에 뇌물로 월 3,000원(북한 돈) 정도 납부하면 출근한 것으로 인정받고 개인적으로 장사를 할 수 있다고 한다. 일종의 근로자와 기업 간의 공생관계가 형성되는 것이다. 기업소는 이런 돈을 모아서 자재를 구매하여 부분적으로 공장을 가동하기도 한다.

둘째, 상점의 시장화로 식당, 상점, 봉사소 등에서 고객 유치경쟁이 일어나고 있다. 손님을 끌어 매상을 올리기 위한 공식서비스분야의 사적경제 활동으로서 부분적인 자본주의 경영기법을 도입하고 있다. 할인 쿠폰제 도입, 개인 호객행위 등이 이루어지고 있다. 초과 목표달성 시 식당 주인(종사자) 몫으로 배분된다.

(2) 노동의 시장화

첫째, 개인 영농을 들 수 있다. 텃밭 재배, 가축 사육 등이 주를 이루고 있다. 북한주민들은 가구당 평균 텃밭 500평에 옥수수 등 농작물을 재배하고, 닭(계란), 돼지 등 가축사육 등을 한다. 연간 가구당 북한 돈으로 50만 원 정도의 소득 창출이 가능하다고 한다.¹⁴

둘째, 목재가구, 바느질, 수제품, 단순 조립 등 가내 수공업이다. 북한주민들은 노년층, 주부층 등을 중심으로 공장 단위에서 하청 받아 수작업하거나, 개별적으로 집에서 제품을 만들어 시장에 내다 팔고 있다. 연간 가구당 20~30만 원(북한 돈) 소득을 올리고 있는 것으로 파악되고 있다.

¹⁴ 조봉현, “북한의 경제상황과 사회변화,” 『최근 북한의 내부변화와 3대 세습체제 전망』 (국가안보전략연구소 주최 세미나 발표자료, 2010.9).

셋째, 운수업을 들 수 있다. 리어카 물건 실어주기, 자동차 영업행위 등이 대표적이다. 손수레로 손님의 짐을 실어주거나 자동차를 활용하여 개인적 영업 행위가 성행하고 있다. 자동차의 경우 개인이 차량을 소유하여 기관명의 등록 후 수익금의 10~15% 납부하고, 개인영업에 활용한다. 북한이탈주민에 의하면, 북한주민들이 검열요원에 걸리면 담배 2보루 혹은 1000원(북한 돈) 정도 뇌물을 주면 단속을 피할 수 있다고 한다. 자동차 영업을 통한 수입은 연간 300만 원(북한 돈) 이상이 가능하다고 한다. 심지어 북한군인들이 나서서 군용 트럭으로 운송 행위를 하는 경우도 있다. 군인들이 군용 차량을 이용하여 지역간 운행하면서 주민 1인당 1,000원(북한 돈), 장거리는 5,000원(북한 돈) 정도(예, 덕천~평성)를 받는다고 한다.¹⁵

넷째, 어업의 경우, 개인 소유 어선을 이용하여 돈벌이를 하는 사례가 늘고 있다. 선박 3~4척(5톤급 정도)을 소유한 개인이 인력을 고용하여 수산기업 형태로 경영하는 경우이다. 잡은 고기는 북한 내에 유통시키거나 중국 등지로 수출하기도 한다. 소사장제(배 1척 당)로 운용하는 형태로도 나타난다고 한다.

(3) 기타부문의 시장화

첫째, 최근 들어서 대부업이 성행하고 있다. ‘돈주’들이 고리의 이자 수입을 내는 사업이다. 도매상을 통해 돈을 많이 번 일부 계층들이 고리 대금업에 뛰어 들면서 성행하고 있는 것이다. 상인, 일반 주민, 간부 등 전 계층을 대상으로 대부업을 하고 있다. 월 이자는 평균 2~5% 내외인 것으로 알려지고 있다.

둘째, 주택이용 허가증 등을 이용한 주택매매가 이루어지고 있다. 개인적으로 부동산 중개소 행위를 통해 주택 거래 알선료를 받거나 중간에서 차익

¹⁵ 조봉현, 위의 글.

을 챙기는 형태이다. 평양 등 대도시를 중심으로 성행하고 있다. 주택 거래 알선료는 대상에 따라 다소 차이가 나지만 매매가격의 10% 내외인 것으로 알려지고 있다.

셋째, 기업의 시장경제 요소 도입이다. 기업 독자적인 계획을 수립하고, 생산 및 판매 활동을 한다. 기업 간 원자재 및 상품 거래가 확대되고, 기업 용자와 기업 이익금 보유 등이 이루어진다.

다. 시장화에 따른 사회경제적 변화

북한경제는 이미 ‘보이지 않은 시장경제 손’에 의해 움직이고 있으므로 당국의 통제는 제대로 효과를 발휘하지 못할 것으로 판단된다. 북한에서는 국가계획 영역의 축소 및 시장기능의 확대로 개인과 기업의 시장경제에 대한 인식이 제고되고 있다. 개인과 기업에서 의식 변화가 일어나고, 시장경제에 대한 인식이 새롭게 제고되는 현상이 두드러졌다. 주민들은 시장경제의 맛을 느낀 상황에서 단속의 눈을 피해 사적 행위는 계속 확산되고 있다.

대형 상인 계층(‘돈주’), 기업가 그룹 등이 등장하면서 사적 경제는 더욱 확산될 것이다. 이들 계층은 이미 권력과 결합하여 형성되었기 때문에 단속의 손이 미치지 못할 정도로 세력화되어 있다. ‘돈주’라 불리 우는 상인들은 종합시장에서 고급전자제품 등 사치품을 공급하면서 엄청난 돈을 벌고 있는 실정이다.

사적 경제활동의 핵심 역할을 하는 무역 상인들의 활동이 활발해지면서, 외국산 제품 유입도 확대되고 있다. 북한 내 ‘한류 상품’도 인기가 많다. 한 고위 북한이탈주민은 “북한 장마당에서 가장 인기 상품이 남한제 상품”이라면서 “주민들은 질 좋고 디자인 좋은 남한 상품들을 보면서, 남한 사회에 대한 호기심을 많이 갖고 있다”고 말했다.¹⁶ 개성공단 근로자에게 매일

¹⁶ 『데일리NK』, 2012년 7월 12일.

간식으로 지급되는 초코파이는 장마당에서 고가에 거래되고 있다. 한국산 커피믹스는 새롭게 인기를 끌고 있는 상품이다. 남한 드라마를 유통하는 주요 수단이 CD에서 단속이 어려운 USB 메모리로 바뀌면서 없어서 못 팔 지경이라고 한다.¹⁷

시장이 확산되면서 주민들의 의식도 크게 변하고 있다. 돈이면 뭐든 다 된다는 ‘금전만능주의’가 팽배해지고 있다. 휴대폰의 확산에 의한 생활 변화도 일어나고 있다. 2012년 11월 현재 북한 휴대폰 보급 약 150만 대인데, 머지않아 200만 대에 이를 것으로 예상되고 있다. 시장별 물가 정보를 교환하거나 단속 여부 등을 서로 알려주기도 한다. 상인들은 휴대폰으로 시장 정보를 서로 알려주고, 일반 주민들은 보다 값싼 물건을 구매할 수 있는 시장 정보 수집을 위해 활용되고 있다.

사적경제의 확대는 북한 내 빈부격차를 심화시키고 있다. 북한의 신흥 부유층과 빈곤층간의 갈등마저 유발하고 있다. 부유층은 대형 아파트에 외제 TV와 가전제품, 외국 유명 브랜드 제품을 사용하는 반면, 상당수 빈곤층은 강냉이와 풀죽으로 연명하는 실정이다.

4. 국제기구의 저개발국 및 체제전환국 시장화 촉진 사례

가. 국제금융기구의 시장경제교육 지원

(1) World Bank의 러시아 시장경제교육 프로젝트¹⁸

세계은행(World Bank)은 1995년부터 1999년까지 5년간 러시아 관료, 기업인 대상의 시장경제교육 사업을 실시하였다. 러시아 관료 및 기업인들에게

¹⁷ 동용승, “10대 인기상품으로 본 2011년 북한경제,” 『민족화해』, 5~6월호(서울: 민족화해협력범국민협의회, 2012).

¹⁸ 조명철 외, 『체제전환국의 시장경제교육 경험이 북한에 주는 시사점』(서울: 대외경제정책연구원, 2008).

시장경제에 대한 지식 전달과 인적 자원 개발을 통해 러시아가 안정적이고 지속적인 체제전환을 이룩할 수 있도록 지원한다는 의도를 가지고 실행되었다. 이를 위해서 경영관리, 금융, 공공재정 분야에 종사하는 러시아 관료 및 기업인들을 교육하고, 국립교육재단(National Training Foundation)을 설립하였다.

이 프로젝트는 경영관리 개발, 금융 분야, 공공재정, 차기 교육과정 분야로 구분되어 구체적인 프로그램들이 계획되고 실행되었다. 경영관리 개발에서는 중견관리자들에게 경영능력 강화 방안과 기업 내 하부조직 발달 전략들이 교육되었다. 금융 분야에서는 회계와 은행 관련 주제에 대한 내용이 교육되었다. 공공재정에서는 공공재정 부처의 고위 정부 관계자들을 대상으로 조세원칙과 예산수립 및 집행, 결산 과정 등의 교육내용이 전달되었다. 차기 교육과정 준비에서는 소기업 창업지원과 공공행정, 시장경제 원리의 대중교육 등 차기 교육과정에서 전달될 하부 프로젝트들이 논의되고 계획되었다.

(2) 세계은행의 중국 경제개혁법 프로젝트

세계은행은 1994년 중국에 대해 종합적인 법률기술지원 사업인 경제개혁법 프로젝트(Economic Law Reform Project for People's Republic of China)를 추진했다.¹⁹ 이 프로젝트는 크게 입법요소, 훈련요소, 제도 지원 요소 등으로 구성되어 있다. 세계화에 따른 전 세계적인 변화에 능동적으로 대처하기 위해 1995년 시작된 중국의 '사회주의 시장경제체제'를 추구하는 부처와 기관들을 지원하기 위한 것이다. 특히 중국 정부로 하여금 이론적 및 실제적 측면에서 법률에 익숙해지도록 훈련시키고, 경제개혁을

¹⁹ World bank, *Implementation Completion Report*, Economic Law Reform Project for People's Republic of China (Washington D.C.: World Bank, 2005).

위한 건전한 법률의 틀을 만들기 위해 입법 및 경제법을 집행하는 핵심기구들의 역량을 강화하는 데 초점이 맞추어졌다.²⁰

〈표 III-2〉 세계은행의 중국 경제개혁법 지원 프로젝트

	내 용
입법적인 요소	- 정부의 관련부처가 계약법, 재산법, 지적 재산권법과 같은 경제관련 기본법뿐 아니라 세법, 반독점법, 국채법, 교역에 관한 규칙 등 여타 경제관련 핵심법안을 준비하는 것을 지원
기술지원	- 국제관행에 비견할만한 새로운 법을 만드는 과정에서 핵심적인 참고사항으로 사용하게 될 외국의 법과 규정 등 수집, 번역 - 개요 및 세부조항 작성하는 과정에 대한 조언을 제공할 국제법 및 국내법 전문가 고용 - 초기 방향과 이후의 초안 작성을 논의할 세미나 개최 - 초안 작성 과정에서 발생하는 구체적인 문제점에 관한 조사를 위해 초안 작성팀의 외국조사 후원
훈련부분	- 새로 제정된 법뿐만 아니라 교역, 투자법, WTO나 미국의 행정법에 대해 국내 변호사, 판사, 학자, 학생 및 다른 법률전문가와 정부 관리들 훈련
제도강화	- 외국의 법률 관련 D/B를 통해 다른 국가의 법률정보에 대한 접근용이, 법률 관련 문서의 준비 및 전파 과정을 현대화 - 법률 관련 정보의 관리 과정을 현대화, 중국의 입법정보에 대한 대중의 접근이 가능하도록 법과 규정의 종합적인 D/B 체계와 입법 정보 네트워크 구축 - 중국의 변호사 선발시스템 현대화 노력 지원

출처: 민경배·류길재, “체제전환국 법제개혁을 위한 국제기구의 협력과 북한,” 『통일문제연구』, 통권 51호 (평화문제연구소, 2009) 토대로 정리한 것임.

(3) 아시아개발은행의 몽골 기술지원 프로젝트²¹

몽골의 시장경제체제 도입과 정착을 지원하기 위해 아시아개발은행(ADB)은 1998년 6월부터 2005년 12월까지 7년에 걸쳐 몽골 법조인 교육 프로그램을 실시하였다. 본 사업을 통해 법조인 교육센터(Lawyer

²⁰ 민경배·류길재, “체제전환국 법제개혁을 위한 국제기구의 협력과 북한,” 『통일문제연구』, 통권 51호(서울: 평화문제연구소, 2009), pp. 237~238.

²¹ 조명철 외, 『체제전환국의 시장경제교육 경험이 북한에 주는 시사점』.

Retraining Center)를 설립하고, 중견 판검사들에게 시장경제원리가 적용된 법률을 교육하여 몽골 내 시장경제원리가 적용되는 법률체계가 마련되는 것을 기본목표로 설정하였다.

본 사업은 훈련전문가 양성과 울란바토르에 법조인 훈련센터 설치, 법조인 훈련센터에서 사용할 교재 마련, 교육 프로그램 실천 등 네 가지 분야로 구체화되어 추진되었다. 훈련전문가 양성과정은 아시아개발은행이 8명의 훈련전문가들을 선정하고 이들을 교육시킨 이후 이들을 통해 500명 이상의 몽골 판검사들에게 시장경제원리가 적용된 전문법률지식을 전달하는 형태로 진행되었다. 아시아개발은행은 이들의 교육을 위해 호주 멜버른 대학교(University of Melbourne) 내의 법학 단과대학과 협력관계를 구축하였다. 몽골 정부는 세계은행으로부터 차관을 받아 국가 법률 센터(National Legal Center)를 설립하였다.

아시아개발은행은 본 사업을 진행하면서 얻은 교훈으로 국제사회가 체제 전환국들에게 법조인양성 및 법률 체제정비에 대한 지원을 적극 제공하고, 사후 관리가 지속되어야 한다는 것을 강조하고 있다.

나. CIPE(Center for International Private Enterprise) 지원 사례²²

(1) 중국(Promoting Good Public Governance)의 사례

높아지는 정부기관의 부패와 부실경영 인식과 공공서비스의 불만족 해결을 위해 중국의 지도부에서 공공 거버넌스 개선에 나섰다. CIPE는 Public Governance Index(이하 PGI)의 Unirule Institute of Economics와 함께 31개주, 자치지구, 지방자치제 당국의 주민들을 대상으로 정부 행정에 관한 설문조사를 실시하고 교육과 주거환경, 정부 프로그램 효율성, 발언권의

²² <<http://www.cipe.org>>.

자유, 공평한 지역 전력 배분 등과 같은 개인권 보장을 보여주는 몇몇 지표로 평가한 설문조사의 자료를 토대로 하여 정부 기관의 순위를 매기도록 하였다. 최고와 최악의 도시를 선별하는 과정에서 각 지역의 정부기관들의 경쟁을 유도함으로써 공공 서비스를 개선하는 효과를 유발하도록 하자는 것이다.

이 프로그램의 운영 결과 및 영향에 대해 많은 학자, 전문가, 그리고 공무원들은 지역 정부 서비스의 질을 높이는데 기여했다고 평가하였다.

(2) 필리핀(Improving Public Governance at the Local Level)의 사례

필리핀에서 지역 정부차원의 거버넌스를 강화시켜야 할 필요성에 입각하여, CIPE는 Institute for Solidarity in Asia(이하 ISA)와 함께 2004년부터 ISA의 Performance Governance System(이하 PGS)를 필리핀의 지역정부에 도입하였다. 각 도시에서 PGS(하버드 비즈니스 스쿨에서 만들어진 경영 평가 도구)를 도입하면서 도시의 관리들은 광범위한 지역 그룹들과 공공 정책 목표를 세우고, 이를 위한 실행계획을 만들었으며 이 과정을 측정할 지표를 세웠다. PGS는 궁극적으로 정책 입안과정의 근본적인 개혁과 변화를 요구하며 이로 인해 필리핀 지역정부는 신장된 의무감과 행정능력으로 매우 놀라운 공공 서비스의 투명성과 질적 개선 효과를 보고 있다. Calbayog라는 필리핀에서 가장 낙후된 지역에서 평균 조세율이 10%에서 70%까지 증가했다. 이러한 엄청난 변화는 ISA의 자동화시스템과 이 시스템을 이용하는 방법에 대한 ISA의 훈련이 있었기에 가능했다.

(3) 태국(Private Sector Approaches to Anti-Corruption)의 사례

부패 타파에 대한 국제사회의 압력이 거세지자, 태국 정부는 2009년 초부터 부패 타파를 위한 노력을 기울이기 시작했다. 다소 더디게 진행되

I

II

III

IV

V

VI

VII

있으나 2010년 6월 CIPE는 Thai Institute of Directors(이하 IOD)를 조직하여 반부패 전략들을 추진해 갔다. 몇 개월 안에 이 CIPE-IOD 프로젝트는 성공적으로 추진되어 사기업에도 실행 가능한 캠페인이 될 정도로 안착했다. 이러한 프로그램은 태국의 비즈니스 분야에서 부패척결에 기여한 것으로 평가되고 있다.

5. 북한 시장화 촉진 전략

가. 북한 내부의 시장화 촉진 역량 강화

(1) 최고지도자의 정책적 의지와 결단

북한의 경제문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 계획에서 시장으로 이행하는 개혁 조치가 이루어져야 한다. 산업 생산 증대, 외자유치를 통한 개방 확대, 경제특구 조성 확산, 산업구조 개편, 금융시장 육성 등이 추진되어야 한다. 시장화는 북한체제에 커다란 영향을 미칠 수 있는 사안이므로 북한의 시장화 촉진은 최고지도자의 정치적 결단이 있어야 가능하다. 북한에서 시장화가 진전될수록 다시 과거로 회귀하려는 정치적 압박 또한 증가할 수도 있다.

북한의 시장화 촉진을 위해서는 국제기구가 나서 북한 최고지도자의 개혁·개방 의지 표명을 유도해 나가야 한다. 북한의 시장화 촉진은 최고지도자의 수용 자세, 즉 개혁·개방 의지의 직접 표명과 밀접한 연관을 맺고 있기 때문이다. 시장화가 자칫 북한의 체제를 흔들지 않을까하는 우려를 불식시켜 주어야 한다. 국제기구를 통해 시장화의 확산으로 인하여 나타날 수 있는 부정적 요소를 해소하도록 만들어 주는 것이 중요하다.

북한은 김정은 체제가 자본주의적 방식의 도입을 포함한 경제개혁 논의를 촉구하고, 시장 경제적 요소를 확대한 새 경제관리방식을 추진 중인

것으로 알려지고 있는데, 이는 북한의 시장화를 더욱 촉진시키는 핵심 요인이 될 것이다. 국제기구는 북한의 핵심 지도층과의 연계 구축을 통해 북한 당국을 설득해 나가는 전략을 추진해야 한다.

(2) 시장화 확산과 구매력 증대

북한에서 시장 활성화를 위해서는 공식 시장뿐만 아니라 비공식 시장에 대해서 시장 거래에 대한 통제와 규제를 완화할 필요가 있다. 한꺼번에 모든 규제와 통제를 철회하기는 곤란하므로 단계별로 거래 자유화를 실시해야 할 것이다. 거래 품목 및 거래 한도, 거래 통화 등에 대한 제재 사항을 폐지해 나가야 한다.

북한 전역에 300여개에 불과한 종합시장의 수를 최소한 10배 이상 늘여 북한 상품서비스의 유통거래 기반이 구축되도록 국제기구의 역할이 있어야 할 것이다. 북한 인구 1만 명 당 최소한 1개 정도의 종합시장이 형성될 필요가 있다. 전국적으로 3,000개 정도의 시장이 있어야 한다. 장마당(농민 시장)을 상설 시장화로 전환하고, 주민 생존을 위해 단속을 피해 곳곳에서 자발적으로 생성되고 있는 ‘메뚜기 시장’으로 불리는 시장도 양성화시켜 나가야 할 것이다.

북한에서 시장이 활성화되기 위해서는 북한 주민들의 구매력을 증대시켜 나가야 할 것이다. 북한의 구매력평가기준(PPP) 1인당 GDP는 1,800달러로 세계 최빈국 수준이다. 북한의 가구당 생계 소비 지출액은 1,300달러에 불과한 실정이다. 북한주민들의 구매력 증대 없이는 시장 촉진도 얼마 못가서 한계에 직면할 것이다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

〈표 Ⅲ-3〉 북한의 가구당 연간 생계 소비 지출액

			지출액(달러)
배급기준	음·식료품	식량	788
		생선	4.8
		육류	7.8
		소계	800.6
	의류·신발	의류	8.8
		신발	10.4
		소계	19.2
	보건복지		117
계		936.8	
지출기준	음식 및 피복비		361.2
합계			1,298

주: 북한 배급상품과 주민의 생필품 구매 기준으로 근거로 자체 추산.

(3) 시장가격의 안정책 마련

국제기구는 북한의 시장가격에 대한 안정책을 지원해 나가야 한다. 상품 가격은 기본적으로 시장에서 수요와 공급에 의해 결정되는 것이다. 북한은 상품 공급이 충분치 않고 일정하게 규칙적으로 공급되지 못하고 있어 가격 불안의 가장 큰 요인이다.

북한에서 급속한 시장화는 수입수요 증대를 유발, 무역적자 확대의 원인을 제공할 뿐만 아니라 국내생산 위축으로 이어질 수 있다. 수입 증가→국내 산업의 생산 활동 위축→수입 증가로 이어지는 악순환이 거듭될 것이기 때문이다.

시장가격의 상승폭이 너무 크기 때문에 일부 돈주들은 물건 사재기로 폭리를 노리면서 과수요를 유발하고, 다른 한편으로 시장에 물품을 공급하는 상인들은 급격한 가격변화를 예상하여 공급을 급격히 위축시키고 있다.

북한의 상품가격 결정의 핵심 기준이 되는 것은 쌀 가격인데, 최근 들어 쌀값이 천정부지로 뛰고 있다. 실제 장마당에서 거래되는 쌀 가격은 이보다 더 폭등하는 모습을 보이고 있다.

시장화 촉진 과정에서 나타날 급격한 물가폭등에 대해서는 해외 수입량을 늘려 어느 정도 완화시킬 수 있지만, 북한의 무역적자에 의한 외화난이 심각한 상황에서 수입에 계속 의존할 수는 없다. 국내 생산능력을 제고해 국내 공급 확대를 도모할 수 있도록 기업의 생산 활동에 대한 지원 및 기업 개혁이 수반되어야 할 것이다. 국제사회의 체계적인 지원이 기대되는 분야이다.

(4) 기업 경영의 자율성 확대와 시장 활동의 전문화

상품 생산 기업소에 자율권을 부여해야 한다. 시장에 많은 상품을 공급하기 위해서는 상품생산 기업소에 대해서 생산계획 수립, 생산, 판매, 이익, 고용 등에서 자율권이 확대되어야 한다. 시장의 확산을 위해 비국유부문의 비중이 점차 커져야 하므로, 국유부문의 부분적인 민영화도 추진할 필요가 있다. 투자대비 생산성이 저조한 기업을 정리하는 등 산업구조를 개편해 나가야 한다. 특히 중공업에 너무 집중된 것은 경공업부문으로 돌리는 등 산업구조의 선진화 작업도 필요하다. 문제는 북한 자체적으로는 산업부문의 구조조정을 통한 선진화 작업을 수행하기 어렵다는 점이다. 따라서 북한의 산업구조 개편과 민영화 과정에서 국제기구의 적극적인 지원과 협력이 절실하다.

시장에 대한 주민들의 적응 능력 증대와 경제활동의 전문화²³가 이루어져야 한다. 시장시스템에 대한 주민들의 학습효과를 통한 시장 적응능력의 향상이 시장화 확산에 기여할 것이다. 국제기구에서는 시장정보 유통

²³ 임강택, 『북한경제의 시장화 실태에 관한 연구』 (서울: 통일연구원, 2007).

활성화, 시장 적응 매뉴얼 제작 및 보급 등의 프로그램을 고려해 볼 수 있다.

북한에서 시장 활동이 증대되면서 나타난 특징 중의 하나가 활동영역의 전문화 및 특화현상이다. 소비재 상품, 원자재, 인력거래 및 금융상품 등으로 영역별로 전문화할 필요가 있다. 시장 활동의 전문화, 특화 현상은 일반적으로 경제활동의 효율성을 증대시키는 효과가 있다. 시장 활동을 통한 사적활동이 보다 효율적으로 발전한다는 것은 시장 활동의 공식부문에 대한 경쟁력이 증가하는 것이라고 할 수 있기 때문에 북한경제의 시장화를 촉진시키는 요소로 작용하는 것이다.

(5) 상업금융시장 육성

북한의 시장화가 촉진되기 위해서는 금융시장의 활성화를 통해서 금융의 기능이 제대로 작동되어야 한다. 화폐금융시장은 상품경제의 기업 활동, 특히 생산측면을 지원할 수 있는 체제로 전환되어야 한다. 상업은행의 설립 등을 통해 확보된 국내외 자금을 산업자금화 할 수 있도록 금융시장을 육성해 나가야 한다.

기본적으로 예금 관련 불확실성을 제거해 개인들의 유휴자금을 은행으로 흡수해야 한다. 효율적인 대출을 위한 대출심사 기능 확충, 대출금리 현실화, 대출상환 불이행에 대한 제재 수단 및 부실대출 회수방안도 마련되어야 한다. 무엇보다 북한이 안고 있는 대출자금 부족 문제를 해결함으로써 기업은 필요한 자금을 금융시장에서 조달할 수 있도록 해야 할 것이다. 기업들의 대출수요 증대에 대처하기 위해서 기업대출을 전담하는 여신전문은행과 같은 상업은행의 조속한 설립이 필요하다.

그러나 북한이 자체적으로 상업은행을 설립하더라도 기업 대출자금의 확보가 용이하지 않기 때문에 사전에 외국 금융기관으로부터 자금 조달방

안을 마련하는 작업이 중요하다.²⁴ 그런 측면에서 현재 북한의 무역은행을 상업은행으로 전환하거나, 국가개발은행을 국제금융이 가능한 정상적인 은행으로 설립해야 할 것이다. 이를 위해서는 국제금융기구와의 협력이 절실하다고 할 수 있다.

(6) 경제관료의 시장화 마인드 제고

북한의 시장화는 경제관료들의 마인드 전환 없이는 촉진되기 어렵다. 경제관료들이 시장화가 체제에 미치는 부정적 영향만 인식하면, 시장 경제 요소 도입은 쉽지 않을 것이다. 반대로 시장화가 북한경제를 회생시키는 핵심 요소로 본다면, 다소 부작용이 있더라도 시장화 촉진에 노력을 기울일 것이다.

북한은 시장정책을 결정하는 관료의 지적 수준, 업무수행 능력이 시장경제 및 국제적인 수준에 크게 미달하고 있다. 따라서 국제기구의 지원 프로그램을 통해 경제관료들을 대상으로 하는 교육·훈련 프로그램을 확대해야 한다. 북한의 시장화가 촉진되기 위해서는 우선적으로 정책 결정자 및 실무 인력에 대해 시장경제교육을 통해 전문지식을 습득하는 것이 중요하기 때문이다. 북한은 자본주의 시장경제 학습을 위하여 공무원, 경제 분야 전문가를 대상으로 해외연수를 실시하는 등 인력개발을 적극 추진하고 있는데, 그 대상에 북한 시장 정상화 및 촉진을 위한 연수 프로그램도 포함하고 숫자도 늘려야 한다.

북한이 시장 관련 연수 프로그램을 자체적으로 운영하는 것은 재정상 한계가 있으므로 국제기구와 연계할 필요가 있다. 베트남의 경우 1994년 국제금융기구의 본격적인 자금지원 재개가 있기 전 1980년대 후반부터

²⁴ 최수영, “북한의 시장경제 활성화 방향과 범위, 구체적 방안,” (북한민주화네트워크 주최 포럼 발표문, 2008.8).

UNDP 등으로부터 시장경제교육 등 기술 지원을 받음으로써 본격적인 개혁·개방을 위한 준비를 했다.²⁵

나. 북한의 시장화 촉진을 위한 우리의 정책적 접근

(1) 북한의 개혁·개방 유도

국제기구와 협력하여 북한이 시장화 중심의 개혁·개방 전략을 추진해 나갈 수 있도록 유도하기 위한 정책을 추진해야 한다. 우리는 국제사회와 연계하여 북한의 사적경제가 확산될 수 있도록 여건을 조성할 필요가 있다. 북한에서 밑으로부터의 생계를 위한 변화가 일어나고, 이것이 북한이 개혁·개방 촉매제로 작용하도록 다양한 전략을 추진하는 것이다. 북한 간부 및 주민들을 대상으로 시장경제교육 시행, 해외산업시찰 등을 확대하고 북한주민의 대외 접촉면을 넓혀 나가는 종합적인 플랜을 마련해 나가야 할 것이다.

북한주민의 생활 개선을 위한 소비재 상품의 교역 활성화가 이루어져야 한다. 북한이 시장을 통해 주민들의 의식을 바꾸어 나가고, 이것이 개혁·개방의 촉매제로 작용할 수 있도록 할 필요가 있다. 또한 북한이 시장화를 통해 주민들의 생활이 개선될 수 있도록 해야 하는데, 그러기 위해서는 주민 생활필수품의 공급이 원활하게 이루어지도록 할 필요가 있다. 남북한 교류협력을 통해 북한이 점차적으로 개혁·개방으로 나올 수 있도록 남한의 전략적인 판단과 협력이 요구되는 것이다.

(2) 남북한 상품 시장 교류 활성화

남북간 상품 및 서비스교류가 상호 보완적으로 협력하는 방향으로 이루어져야 한다. 이를 위해서는 전반적인 산업발전 수준이 월등히 앞선 남한이

²⁵ 장형수, “북한경제의 개혁·개방 촉진을 위한 개발협력 추진 과제와 전망,” 『수은북한경제』, 가을호(2012), p. 56.

선도할 수밖에 없다. 북한의 시장화가 어느 정도 촉진된 상태에서는 북한으로 하여금 상품 및 서비스 개방 폭을 확대하도록 유도하고 경제 원리에 입각한 상호협력의 틀을 설정하는데 노력해야 한다.

남북교역 확대를 통해 북한 시장에서 남쪽 상품들이 많이 유통되도록 해야 한다. 개성공단을 활용하여 한국산 제품의 북한시장 유통을 확산시키는 방안도 강구되어야 할 것이다. 개성공단사업은 남한의 자본과 기술, 북한의 노동력과 토지를 결합해 남북이 공히 경제적 이익을 얻고자 추진하는 시장통합의 일환이다. 개성공단 제품을 북한내수 판매가 가능하도록 노력할 필요가 있다. 개성공단 등에 교역상품거래소를 설치하고 운영하는 방안도 고려할 필요가 있다. 북한주민들이 남쪽 상품들을 사용함으로써 자연스럽게 남북간 이질감을 줄이고 북한을 변화시킬 수도 있을 것이다. 남쪽 상품 공급은 북한의 경공업 발전도 촉진하는 효과를 기대할 수 있다.

(3) 북한산업의 자생력 제고

남북한 상이한 산업발전단계, 북한의 낙후된 산업시설 등을 고려할 때 북한의 산업생산능력의 제고가 전제되지 않는 한 남북교역을 통한 북한 시장화는 한계가 있다. 북한산업의 현대화를 통해 경제의 자생력을 회복하는 것이 중요하다. 국제기구와 협력하여 북한이 경제개혁을 통해 국제사회로 진입할 수 있도록 유도하고, 북한기업이 자생력을 갖도록 지원해 나가야 할 것이다. 북한산업의 생산성 제고를 위한 설비 개보수 및 하청공장화사업들을 추진해 볼 수 있다. 북한지역의 산업설비는 현재 기업별 편차가 큰 가운데 전반적으로 노후화되어 있어 대부분이 교체해야 할 상황이다. 북한 산업에서 중요한 비중을 차지하고 있는 주요 공장의 설비를 개보수하여 산업전반의 가동률을 제고시켜 나가야 한다. 현재 북한은 제철소, 조선소, 기계공장 등에서 일감이 없어 설비를 가동하지 못하고 있는 반면 남한은

I

II

III

IV

V

VI

VII

시설이 부족하여 많은 비용을 들여 제3국에 새로운 공장 설립을 추진 중이다. 남한의 관련 기업들이 유희설비를 활용하여 북한의 주요 공장을 개보수하고 하청공장으로 편입시켜 지속적으로 일감을 주는 형태의 산업공장연계 사업을 적극 추진할 필요가 있다.

(4) 북한의 시장화 기반 구축작업 지원

북한의 시장화 전문 인력 양성을 지원해야 한다. 북한 시장이 촉진되기 위해서는 기본적인 토대가 되는 북한 인력에 대한 교육·훈련 사업이 필요하다. 국제기구의 체제전환국 시장화 교육 프로그램을 활용하여 시장경제 원리와 경영 분야의 인력 양성 프로그램을 가동해야 한다. 『북한 시장유통 전문인력 양성센터(가칭)』를 설립·운영할 필요가 있다. 북한지역(개성공단, 금강산지역, 평양 등)에 설립하는 것을 원칙으로 하되, 중국 등 제3국에서도 가능하다. 교육내용은 시장의 논리, 가격 결정 구조, 상거래 원칙, 시장 운영 및 관리 등 시장 촉진에 필요한 제반 실무교육으로 이루어져야 한다. 중국 등 제3국에서의 해외교육 프로그램과 연계 추진하는 방안도 고려할 필요가 있다.

북한의 시장 현대화사업을 지원해 나가야 한다. 북한의 시장은 정비되어 있지 않아 무질서하고 시설도 매우 낡았다. 인도적 지원 차원에서 북한의 시장의 현대화사업을 지원할 필요가 있다. 시설 개보수, 상품거래 시스템 지원, 유통망 구축, 관련 교육 등이 포함될 것이다.

향후 남북관계가 개선되고 북한이 태도변화를 보일 경우, 접경지역 상설 종합시장을 구축해 나가야 한다. 접경지역(북중, 북러, 남북)에 종합시장을 구축하여 북한주민들이 필요한 상품을 공급하는 사업이다. 남북 교류협력 활성화 차원에서 개성지역에 북한 상품 공급시장과 물류센터를 설치하여 북한이 수입하는 상품의 유통기지와 함께 도매상 역할을 수행하도록 하는

것도 추진할 수 있다.

다. 국제기구와의 전략적 협력 강화

남북간 신뢰관계가 미약한 현 상태에서 우리 정부가 주도하는 북한 시장화 촉진 프로그램은 북한 당국이 체제 흔들기로 여겨져 반감을 초래할 수 있다. 그러므로 국제기구와의 공조를 통해 대북 지원이나 개발협력 사업 형태로 점진적으로 추진하는 것이 바람직할 것이다. 국제협력을 통해 북한의 시장화를 촉진하고 개혁·개방을 유도하는 전략을 강구해 나가자는 것이다.

북한이 수용 가능한 효과적인 방안을 강구하는 것이 중요하다. 어느 국제기구와 어떤 방식으로 협력할 것인가에 대한 다양한 검토가 필요하다. 추진기구와 방법에 따라 프로그램이 차별화되어야 한다. 국제기구(예, UN 산하기구 등) 및 지역적 국제기구(예, ADB 등), 순수한 민간차원의 국제기구나 단체(국제 NGO) 등과의 협력 방안을 고려할 수 있다. 어떤 방식으로 할 것인가도 중요하다. 단순한 지원을 통해서 할 것인가 아니면 개발협력 방식 혹은 서비스 지원방식 등을 고려할 것인지 등이 검토되어야 한다.

북한의 담당 조직과 협력하여 북한의 시장화를 촉진할 수 있는 주요 사업(프로그램)은 어떤 것이 바람직한지에 대한 방안도 수립되어야 한다. 북한의 현실을 반영하여 기존 사회주의권의 시장화 사례 등을 고려할 수 있다. 북한의 시장화 촉진은 우선 북한 담당 조직의 추진력 제고를 위해서 정책결정자들의 인식 전환이 중요하다. 그러므로 북한 관료들에 대한 해외현지 시찰 및 교육 프로그램이 마련되어야 한다.

기존의 국제협약체 및 기구를 최대한 활용해서 북한의 시장화 촉진이라는 목표를 위해 국제기구 간의 보완성을 강화하는 작업이 필요하다. 정부차원의 협력을 포함하여 UN 등의 국제기구 및 세계은행과 같은 국제금융기

I
II
III
IV
V
VI
VII

구와의 긴밀한 협력체계를 구축하는 것이 중요하다.

남북한과 국제사회의 삼각공조를 병행 추진해 나가야 한다. 북한 시장화와 관련한 경제적 지원을 위한 국제공조가 원활하게 이뤄지기 위해서는 남북공조가 병행되어야 한다. 북한의 외부 협력을 수용할 수 있는 능력 배양을 지원해 나가야 한다. 북한이 국제사회로부터 지속적으로 시장화 지원을 받기 위해서는 포괄적 정책 및 제도개혁을 바탕으로 국제사회의 수용능력을 배양해야 한다. 북한의 시장화 필요성과 국제사회의 지원 기준, 그리고 총체적인 수용능력 향상은 상호 보완적인 관계를 맺고 있다.

북핵 문제의 진전에 따라 6자회담 틀이 국제사회의 대북 시장화 촉진 지원을 위한 조직으로 전환할 수 있도록 유도할 필요가 있다. 6자회담 참가국과 협의를 통해 북한의 시장화 촉진에 대한 지원 대상 사업을 선정하고 재원분담 방안 등을 조정해 나가야 한다. 이 기구는 회원국 간의 협의를 통해서 대북 시장화 촉진지원 전략과 지침을 채택하고 일관된 대북 지원 및 북한개발정책의 시행을 도모할 수 있도록 해야 한다. 다자간 국제협력체로서 ‘북한 시장화 촉진지원 그룹(가칭)’을 설립할 수 있다.



IV

북한 경제발전을 위한
국제협력체계 구축 및
개발지원전략 수립 방안

1. 머리말

그동안의 북한 관련 정책연구 중 상당수는 우리 입장에서 볼 때 ‘바람직한(desirable)’ 정책을 제시하는 경우가 종종 있었다. 이러한 유형의 정책연구는 우리 정부의 정책 지향점을 제시해주었다는 점에서 의미가 크지만, 그 정책의 현실성 측면에서는 조금 미흡한 것도 사실이었다. 물론 현실성이 떨어지는 정책이라도 그것을 면밀히 검토하여 아무리 낮은 개연성이라도 대비하는 것이 옳을 것이다. 그렇지만 일정한 향후 상황 전개를 상정하여 실현 가능성이 높은 시나리오를 중심으로 북한 관련 정책연구의 범위를 좁히는 것은 ‘현실적인(feasible)’ 정책을 제시하기 위해서는 필수적인 것이다. 본 연구는 향후 10년간 가장 실현 가능성이 높은 미래 상황을 설정하고, 이에 맞춰 우리 정부의 국제협력체계(가칭 ‘북한개발지원그룹’) 구축 및 개발지원전략 수립 방안을 제시하고자 한다.

본 연구가 상정하는 상황은 한국, 미국, 일본, 중국, 러시아 등 주요국이 북한 핵문제 해결과 이에 상응하는 조치에 대한 기본적인 합의가 이루어져서 국제사회의 북한에 대한 제재조치가 상당히 완화되는 상황이다. 북한은 중국과 한국의 조언으로 국제사회에 편입되려는 의사를 표시하면서 IMF, 세계은행, 아시아개발은행에 가입 의사를 표시한다. 북한이 국제사회 편입의 첫 단계인 주요 국제금융기구에 가입하기 직전이거나 또는 가입하더라도 아직 본격적인 자금지원이 공여되기 전 단계를 초기(제1단계) 상황으로 설정한다. 본 연구에서는 이 초기 단계에서 필요한 국제협력체계와 개발지원전략을 제시할 것이다. 이 단계에서는 주로 기술지원(협력) 등 북한의 역량을 강화하는 방안들이 제시될 것이다. 다음 단계(제2단계)는 북한이 국제금융기구 등 국제사회와의 협력을 심화시켜가는 단계이다. 이 단계에서는 북한이 국제금융기구와 한국, 일본, 중국, 유럽 등의 양자간 원조공여 기관 등과 협력하여 국가지원전략(Country Assistance Strategy)을 수립

I

II

III

IV

V

VI

VII

및 실행한 뒤 세계은행, 아시아개발은행 등 국제금융기구로부터 본격적인 자금지원을 받고 있는 단계이다. 이 단계에서는 한국과 국제사회는 북한에 대한 상당한 규모의 인프라 건설도 지원하기 시작하게 된다. 북한 경제발전에 필요한 농업 및 에너지, 수송부문의 개발과 기본적인 경제인프라시설 재건 등에 남북협력과 국제협력을 통한 본격적인 개발지원이 공여되는 단계이다.

2. 북한 경제발전을 위한 국제협력체계 구축 방안

가. 국제협력체계 구축의 중요성

북핵문제가 해결과정에 들어서면 동북아 다자안보체제의 결성과 북한 개발지원을 위한 다자간 국제경제협력체제의 태동은 가시화될 것이다. 이 단계에서는 북한 핵문제가 해결된다는 확신을 가질 수 있는 포괄적인 조치들이 양측간 합의되었지만, 핵무기와 핵물질의 폐기, 핵 관련 시설의 폐기, 핵개발 인력의 재교육 및 재배치 등과 이러한 조치에 대한 검증에는 기술적인 측면 때문에 상당한 시간이 필요하다. 북한은 이러한 조치들과 그 검증에 대한 대가로 일정한 정치적 안보 약속(political security assurance)과 상당한 규모의 경제지원을 요구할 것이다. 비핵화가 완료되기 전에 북한에 대한 경제지원은 시작될 수밖에 없을 것이다.²⁶ 북핵문제의 특성상 양측이 서로 신뢰할 수 있는 가시적인 조치들이 교환되지 않으면 북핵문제가 해결과정에 들어설 수 없을 것이기 때문이다. 그래서 앞으로 북핵문제가 해결과정에 들어서게 된다면 지난 2007년 북핵 6자회담에서 북한의 핵 불능화(disablement) 조치에 대한 대가로 북한에 공여된 에너지·경제 지원을 공

²⁶ Schoff, James L., Charles M. Perry and Jacquelyn K. Davis, *Nuclear Matters in North Korea: Building a Multilateral Response for Future Stability in Northeast Asia* (Herndon, Virginia: Potomac Books, Inc., 2008), p. 87.

여국 간에 보다 효율적으로 통합·조율하기 위해 설립한 ‘경제·에너지협력 실무그룹(Economy and Energy Cooperation Working Group)’보다 훨씬 포괄적이고 정교한 다자간 메커니즘이 필요하게 될 것이다. ‘북한개발지원그룹’의 설립을 추진할 수 있는 적정 시점은 아마도 이때가 될 것이다.

‘북한개발지원그룹’의 설립과 운영은 북핵문제의 해결 추이와 연계시켜야 현실성이 있다. 그렇지 않으면 6자회담 참가국을 포함한 국제사회의 지지를 얻을 수 없을 것이다. 북한 핵문제가 6자회담에 의해서이든 다른 협의의 채널에 의해서든 해결과정에 들어서게 된다면 가장 먼저 대두될 문제는 북한 핵을 폐기하는 실무적 과정을 어떻게 할 것인가이다. 이러한 실무적 과정에는 북한 핵폐기의 대가를 어떻게 공여할 것인가도 포함될 것이다.

북핵문제가 진전되어 국제사회의 대북제재가 일정부분 완화되면 북한은 중국 일변도의 경제관계를 타파하고 다변화시키기 위해서라도 국제사회로의 편입을 추구할 것이다. 국제사회로의 편입의 첫 단계는 북한의 IMF, 세계은행, 아시아개발은행 등 국제금융기구 가입이다. 그런데 국제사회와의 접촉 경험이 많지 않은 북한이 국제금융기구에 가입하더라도 이들 국제금융기구로부터 단기간에 본격적인 자금지원을 받기는 쉽지 않을 것이다.²⁷ 이 시기에는 또한 국제민간자본은 북한에 본격적으로 진출하지 않을 것이다. 북한처럼 불확실성이 많은 국가에 투자 위험도에 민감한 국제민간자본이 진출하려면 국제금융기구의 승인이 필요하기 때문이다. 그래서 북한이 국제금융기구에 가입하기 전이거나 가입 후 국제금융기구로부터 본격적인 자금지원을 받기까지의 초기 최소한 5년 간에 북한 경제발전을 어떻게 지원

²⁷ 북한이 국제사회의 정책·규범에 따라 국제금융기구의 대 북한 자금지원의 조건을 충족시키기에는 적지 않은 시간이 소요될 가능성이 높다. IMF와 세계은행의 양허성 자금지원의 전제조건인 빈곤감축전략보고서(Poverty Reduction Strategy Paper: 이하 PRSP)의 엄격한 작성 등 북한 특성상 반발할 조건을 대북 자금지원의 전제로 설정하는 경우, 실제 자금지원까지는 상당한 시간이 소요될 개연성이 있다. 자세한 내용은 장형수, “북한과 국제금융기구: 이슈와 대응,” 『수은북한경제』, 범호(한국수출입은행, 2008) 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII

할 것인가에 대한 방안 마련이 필요하다. 재원조달을 위한 플랫폼을 마련할 필요가 있다.

나. 북한 경제발전을 위한 국제협력체 구축 방안

(1) 국제협력체 구축 전략

우리 정부는 ‘북한개발지원그룹’에 6자회담 참가국들의 참여를 적극 유도하는 한편, 지원그룹의 단계적 업무 확대로 주요국의 참여를 극대화하여야 할 것이다. 초기 단계(제1단계)에서는 북핵문제가 해결과정에 들어섬에 따라 북한에 대한 (보상 차원의) 경제·에너지지원이 공여될 것이다. 이러한 여건은 ‘북한개발지원그룹’의 설립에 도움이 될 것이다. 제1단계에서는 아직 개발협력 여건이 마련되지 않은 현실을 반영하여 북한 수원기구의 개발협력 역량을 배양하는 기술지원을 공여하고 북한 개발지원전략을 수립하는데 참여하는 등 대규모 자금지원보다는 기술지원에 초점을 맞춘다. 이 단계에서 만약 북한이 우리 정부가 전면에 나서는 것을 꺼려한다면 ‘북한개발지원그룹’의 의장국과 사무국은 북한이 상대적으로 우호적으로 여기는 EU, 스웨덴, 스위스, UNDP 등이 맡는 방안이 고려될 수 있을 것이다.

제2단계는 북한이 IMF, 세계은행 등 국제금융기구에 가입하고 미국, 일본과의 관계도 상당한 진전이 있어서 대사급 외교관계를 이미 맺었거나 임박한 상황이다. 하지만 아직 북한이 국제금융기구로부터 본격적인 자금 지원을 받지는 못하고 있으며, 아직 북한에 대한 정보가 충분치 못해서 대북 원조 공여국 간에도 상당한 원조조정이 필요한 상황이다. 이 단계에서는 북한에 대한 본격적인 개발지원을 시작해야 할 것이다.

(2) 국제협력체의 조직

‘북한개발지원그룹’은 6자회담 참가국을 주축으로 시동하더라도 단계적인 참여국 확대과정을 통하여 EU, 주요 유럽국가, 캐나다, 호주, 스위스, 스웨덴 등 북한에 대한 주요 원조 공여국과 세계은행, 아시아개발은행, 유엔 기구 등 주요 국제개발금융기구가 참여하게 될 것이다. ‘북한개발지원그룹’의 주요 조직으로서는 이사회, 사무국, 집행위원회 등을 설치한다. 이사회는 ‘북한개발지원그룹’의 재원조달에 있어서 기여도가 높은 주요 원조 공여국 및 국제개발금융기구로 구성하며 ‘북한개발지원그룹’의 주요 업무집행 사항을 결정한다. 이사회에는 의장국이 있으며 이사회를 주재하지만 이사회의 운영은 만장일치를 원칙으로 한다. 사무국은 이사회를 행정적으로 보좌한다. 사무국은 ‘북한개발지원그룹’이 관여하는 모든 회의의 의제, 장소, 초청장 발행, 보도자료 작성 등 회의 운영 전반을 관장한다. ‘북한개발지원그룹’의 의장국은 북한 당국과 협의하여 북한 당국과 지원그룹이 함께 참여하는 공동위원회(Joint Committee)를 구성한다. 북한 당국과 지원그룹이 함께 참여하는 공동위원회의 정례적인 회의에서는 북한의 경제 상황 및 향후 전망, 외화수급, 재정 및 채무 등 주요 경제 상황에 대한 전반적인 논의가 이루어지며, 북한의 개발지원전략과 개발지원 우선순위를 결정하고 이에 상응한 부문별 개발계획을 작성한다. 또한 북한에 대한 주요 공여국들과 북한 당국뿐만 아니라 북한에서 활동하는 여타 국제원조기관들도 참여하여 북한의 경제개발정책 및 프로그램에 대한 의견을 교환하게 된다. 공동위원회 산하에는 총괄위원회(Steering Committee)를 두어 북한 개발지원 전략을 수립한다.

‘북한개발지원그룹’의 정례회의에서는 북한이 지원그룹과 협의하여 총괄위원회에서 작성한 부문별 개발계획에 따라 필요한 자금지원을 요청하면, 정례회의에 참가한 원조 공여국과 국제개발금융기구는 북한에 대한

I

II

III

IV

V

VI

VII

기술지원 및 유·무상 자금지원을 약속하게 된다. 한편 원조 공여국들은 별도의 회동을 통해 대북개발지원의 우선순위, 연계방안을 논의한다. ‘북한개발지원그룹’ 정례회의에서 합의된 결정사항들은 이후 집행위원회(Implementation Committee) 산하 부문별 전문위원회(sectoral working group)를 통해 실행방안을 결정하고 시행한다. 집행위원회는 정기적인 대북개발지원 점검회의를 통해 개발지원 프로젝트의 운영, 문제점 및 성과 등을 감독한다. 집행위원회 산하 농업, 수자원개발, 교통 및 통신, 전력·에너지, 도시개발, 인적자원개발, 보건, 환경, 빈곤감축 등 다수의 부문별 전문위원회는 북한과 협의하여 개발지원 사업을 기획, 집행 및 모니터링하게 된다. 부문별 전문위원회에서는 원조 공여국 간 중복원조 회피 등 원조조정도 이루어진다.

‘북한개발지원그룹’은 초기에는 이사회, 사무국, 집행위원회 등 주요 기구를 북한이 아닌 제3국에 설치하고 평양에는 주재사무소(resident representative office)와 지방에 분소를 설치하지만, 이후 북한 개발지원이 본격화되면 집행위원회와 부문별 전문위원회를 시작으로 단계적으로 사무국까지 평양으로 이전하게 된다.

다. 국제협력체의 주요 기능 및 활동

(1) 북한과의 정기적인 정책협의 및 북한 개발지원전략과 부문별 지원전략 수립

‘북한개발지원그룹’은 북한과의 정기적인 정책협의 메커니즘을 운영하는 것이다. ‘북한개발지원그룹’은 북한의 경제개발 및 개방 등 주요 개발이슈에 대한 정책조언 및 기술지원을 제공하는 역할도 수행한다. 특히 북한의 경제발전의 마스터플랜이 될 개발지원전략은 북한 당국과 지원그룹이 함께 참여하는 공동위원회에서 논의된다. 공동위원회는 북한의 고위당국자와 북한

개발지원그룹의 의장, 사무국장 등이 참여하여 공동위원회 산하에 설치된 총괄위원회에서 마련한 북한 개발지원전략 안을 심의하고 결정한다. 총괄 위원회는 북한 당국의 수원기구 고위 실무자와 북한개발지원그룹에 참여하는 공여기구 대표로 구성되어 북한 개발지원전략을 수립한다.

(2) 북한 경제개발을 위한 국제 재원조달

‘북한개발지원그룹’은 북한 경제개발을 위한 국제 재원을 조달하는 역할도 수행한다. 그렇지만 ‘북한개발지원그룹’이 직접 재원을 조달하는 것보다는 양자간 공적원조기관 및 다자간 국제개발은행과 협력하여 이들의 자금 지원을 유도하는 것을 주요 기능으로 한다. 또한 ‘북한개발지원그룹’은 북한이 국제금융기구의 본격적인 자금 지원을 받기 전에 자체적으로 북한 경제 개발을 위한 재원조달 창구를 가질 필요가 있다. 이 경우 다자간 신탁기금(Trust Fund)의 형태로 재원을 조달하는 것이 일반적이다.

제1단계에서는 ‘국제관례 학습용’ 기술지원을 제공하여 북한의 개발지원 수용능력을 강화한다. 이 단계에서는 대규모의 자금지원보다는 북한의 인력개발이나 행정능력 배양, 개발지원 수용능력 확충, 시장경제에 대한 이해 제고 등을 위한 대북한 기술지원에 필요한 자금소요를 충족시키는 ‘북한기술지원 신탁기금’을 설립하여 이를 ‘북한개발지원그룹’이 직접 관리하거나 UNDP, 세계은행 등에 위탁하여 다자간 사업으로 집행하고 동시에 주요 원조 공여국이 대북 기술지원을 양자간에 적극적으로 시행하는 것이 필요하다.

제2단계에서는 ‘북한개발지원그룹’은 북한 경제개발을 위한 양자간 공적 개발원조(ODA)자금과 국제금융기구의 양허성 자금 지원을 유도하는 한편, 다자간 신탁기금으로서 ‘북한신탁기금’을 조성하여 교육, 보건, 농촌개발, 인프라 개발, 빈곤감소 등 다양한 개발지원 목적을 달성하기 위한 재원을

I

II

III

IV

V

VI

VII

조달하게 된다. ‘북한신탁기금’은 ‘북한개발지원그룹’ 참가국, 국제기구 등의 출연금으로 조달하고, 이 기금을 ‘북한개발지원그룹’이 직접 관리하거나 세계은행, UNDP 등 국제기구에 위탁 운영하게 된다.

(3) 원조공여자 간 원조 조정 및 조화

‘북한개발지원그룹’은 북한에 대한 원조공여자들이 중복원조를 피하고 프로그램기반 접근방식(Program-Based Approach)에 기반을 둔 공여자 간 역할분담을 조율하는 역할을 하게 된다. 1990년대 중반 이전의 원조 방식이었던 프로젝트형 원조와는 달리 프로그램기반 접근방식형 원조는 어떤 부문이나 주제에 관해 수원국 정부와 공여기관이 협력하여 포괄적인 개발 프로그램을 작성한 후 이 프로그램에 따라 각자의 역할분담 하에 개별 프로젝트를 진행하게 된다. 따라서 프로그램에 참여하는 공여기관 간 원조 조정 및 조화(harmonization)가 필수적이다. ‘북한개발지원그룹’은 집행위원회 산하 부문별 전문위원회 회동을 통해 공여국 간 원조조정을 협의·조율한다.

라. 국제협력체 구축 시 고려사항

(1) 국제협력체 설립 추진의 적정 시점

북핵문제 해결과정에서 최종적인 비핵화까지는 시간이 필요하고 북한은 그 진행 단계에 맞추어 경제지원, 안전보장 등을 반대급부로 요구할 것이다. 그래서 6자회담 비핵화 합의를 실행하는 메커니즘과 그 과정으로서 ‘북한개발지원그룹’의 필요성이 더해질 것이다. ‘북한개발지원그룹’의 중요한 역할 중 하나는 결국에는 비핵화 과정과 연계되는 단계적인 경제지원을 효과적으로 담당하는 역할이 될 가능성이 높다. 그래서 ‘북한개발지원그룹’의 설립은 빠르면 빠를수록 좋을 것이지만 북핵문제와의 연계 상 북핵문제가 해결

과정에 들어서는 단계에서 ‘북한개발지원그룹’의 설립을 제기하는 것이 바람직하다.

(2) 기존의 북한 수원기구, 평양 주재 UN 조정관과의 관계 설정

북한은 국제사회의 양자간 및 다자간 원조공여자를 하나의 조직체가 담당하는 것이 아니라 몇 개의 집단으로 분류하여 각각 별도의 조직이 담당하고 있다.²⁸ 이처럼 북한의 원조수원기구는 파편화(fragmentation)되어 있어서 수원기구 간 협력이 어려운 구조이다. 평양 주재 UN 기구와 대사관, 주재사무소 대표 등은 UNDP 평양주재소장이 겸임하고 있는 UN 조정관(UN coordinator)이 주최하는 회동에서 정기적으로 개발협력에 관한 의견을 교환할 것이다. ‘북한개발지원그룹’이 설립되면 평양에 주재하는 UN 조정관과 그 조직을 지원그룹의 조직에 포함시키는 것이 바람직하다. 다만 어느 정도의 역할을 부여할 것인지는 북한의 국제금융기구 가입 여부와 협력 정도에 따라 결정되어야 할 것이다.

(3) ‘북한개발지원그룹’ 확대와 핵심지원그룹의 구성

‘북한개발지원그룹’의 외연이 확대되면 공여자간 원조조정은 점점 힘들어질 것이다. 베트남의 경우에는 수많은 공여기관들이 다양한 개별 공여그룹을 형성하고 있다. 현재 베트남에서 협의그룹(CG)은 이러한 다양한 공여

²⁸ UNDP 등 UN 기구의 대북지원 사업은 2006년에 설립된 외무성 산하 국가조정위원회(National Coordination Committee: 이하 NCC)가 담당하고 있으며, 양자간 공적원조공여기관은 외무성의 각 공여국 정부 담당 부서가 담당하고 있다. 한편 비정부기구(NGO)는 유럽과 미국으로 나누어 외무성 산하 기구가 담당하고 있다. ‘조선-유럽연합협력조정처(Korean-European Cooperation Coordination Agency: 이하 KECCA)’가 유럽 NGO를 담당하고, 미국 NGO는 ‘조선-미국민간교류협회(Korea-America Private Exchange Society: 이하 KAPES)’가 담당한다. 한편 남한 정부와의 협력사업은 내각에서 별도로 담당하고 있으며, 남한 NGO의 대북지원 및 사회문화교류는 민족화해협의회(민화협)에서 담당하고 있다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

그룹이 1년에 2번 회동하는 기회 정도로 역할이 축소되고 있다. 베트남에는 다양한 공여그룹이 존재하지만 이 중 가장 영향력이 큰 그룹은 ‘6 Banks’이다.²⁹ ‘북한개발지원그룹’의 외연이 크게 확대되면 다수의 공여자들 중 베트남의 ‘6 Banks’처럼 ‘북한개발지원그룹’ 회원국 중 지원액이 가장 많은 공여국(기관)들로 ‘핵심지원그룹’을 형성하는 방안이 검토되어야 한다. 이처럼 핵심지원그룹을 구성하는 것은 북한에 대한 지원액이 가장 많을 것으로 예상되는 우리 정부가 발언권을 높일 수 있는 가장 효과적인 방법이기 때문이다.

(4) 양자간 지원과 다자간 지원의 조화

우리 정부는 ‘북한개발지원그룹’을 통한 다자 간 대북지원과 남북협력기금 등을 통한 대북 직접지원 간 배분에 있어서 조화를 이루어야 할 것이다. 대북 직접지원은 우리가 북한과의 관계에서 일정한 레버리지를 가질 수 있는 여건을 제공해줄 수 있으며, 다자 간 지원은 ‘북한개발지원그룹’내에서 우리의 발언권과 영향력을 높일 수 있는 이점이 있다. 한편 북한이 국제금융기구에 가입하게 되면 국제금융기구는 회원국에 대한 개발협력 자금의 공여조건으로 일정한 자금지원조건(conditionality)을 부과하게 된다. 양자간 자금지원의 공여 시에는 국제금융기구의 자금지원에 비해서 이러한 조건이 약하게 부과되거나 명시적인 자금지원조건이 없는 경우가 많다. 그래서 북한 입장에서는 양자 간 지원을 선호할 가능성이 높다. 그래서 ‘북한개발지원그룹’에 참여하는 주요 국가 간에 양자 간 자금지원 시에도 ‘북한개발지원그룹’에서 합의한 일정한 지원 원칙을 따르도록 규범을 마련하는 것이 바람직하다.

²⁹ ‘6 Banks’는 베트남에 대한 개발지원액이 가장 많은 세계은행, 아시아개발은행, 일본국제협력단(JICA), 프랑스개발기구(AFD), 독일개발은행(KfW), 그리고 2009년에 가장 늦게 합류한 한국수출입은행을 지칭한다.

(5) 개발지원과 정치적 지원의 조화

북한 핵문제가 해결 과정에 들어서면 북한 핵폐기에 대한 대가로 경제지원이 공여될 가능성이 크다. 이 경우 북한은 외부의 경제지원을 정치적 지원(대가성 지원)으로 간주하고 국제사회에서 통용되는 인도적 지원과 개발지원에 관한 국제규범을 수용하지 않을 가능성을 배제하지 못한다. 경제지원은 북한의 조치에 따라 단계적으로 이루어질 것이다. 초기 단계에서는 경제제원이 지난 2·13 합의 후 중유 등 경제·에너지 지원이 이루어졌던 것처럼 단순한 보상 차원의 물자지원 위주가 될 가능성이 높으나, 다음 단계들은 낙후된 북한의 경제발전을 위한 개발지원이 포함될 가능성이 점점 높아진다. 그래서 초기에 ‘북한개발지원그룹’이 구성되는 것이 중요해진다. 북한개발지원그룹이 구성되면 북핵 6자회담에서는 북한 핵문제를 주로 거론하면서 경제지원 문제는 큰 그림에서 그 지원 규모와 조건만 북한과 협의하여 결정하고 구체적인 지원 프로젝트 등 상세한 내용은 지원그룹과 북한 당국이 협의하여 결정하게 될 것이다. 지원그룹은 북핵 6자회담 등에서 결정되는 대북한 경제지원에서 정치적 지원은 최소화하고 개발지원의 성격을 가진 사업을 최대한 확대하는데 기여할 수 있을 것이다.

(6) 우리 내부의 개발지원 공여 역량 강화

북한 경제발전을 위한 프로젝트는 그 성격상 국제사회와의 협력이 필요하다. 우리는 그 프로젝트에서 선도적 역할을 해야 할 것이다. 그렇다면 국제협력에서 선도적 역할을 할 수 있는 조건은 무엇인가? 첫째, 국제협력 체에서 충분한 발언권을 발휘할 수 있을 만큼 재정적으로 기여하는 것이며, 둘째, 북한 경제발전에 관한 기획력과 지식 및 정보이며, 마지막으로 우리가 이를 선도할 수 있는 역량을 충분히 확충하는 것이다. 아직 우리 사회에 북한 개발지원을 위한 국제협력 전문가가 충분치 않다. 전문가 양성에는

I

II

III

IV

V

VI

VII

돈과 시간이 많이 필요하므로 중장기적으로 가장 우선적으로 추진해야하는 과제이며, 또한 지속적으로 계속되어야한다. 본 연구에서 마련한 국제협력 체계 구축 및 개발지원전략 수립은 이에 대한 충분한 국내 전문가가 없이는 탁상공론이 될 수도 있다.

3. 유엔기구의 북한 개발지원전략 수립 사례: 평가 및 시사점

가. 유엔기구의 북한 개발지원전략 수립 사례

유엔기구들은 북한개발지원을 위한 체계적인 접근의 필요성을 느꼈고, 전략과 계획들을 만들기 시작하였다. 가장 바람직한 것은 북한 당국이 주도적으로 전략을 수립하고, 국제기구가 보조적인 역할을 수행하는 것이다. 그러나 현재 상황은 국제기구가 주도하고, 북한 당국이 보조적 역할을 하는 식이다. 유엔기구는 북한 측의 개발수요와 현지 조사 결과 등을 토대로 개발지원전략을 만들어왔다.

향후 정세 변화에 따라 국제금융기구 등이 본격적으로 개입할 경우 유엔 기구들이 지금까지 북한측과 긴밀히 협력하여 함께 작성한 경제·사회개발과 관련한 전략적 기본계획들이 향후 보다 적실성 있는 북한개발협력전략을 수립하는데 중요한 근거자료가 될 것으로 전망된다. 따라서 이 글에서는 우선 주로 유엔기구들이 만들어온 북한 개발지원 관련 전략문서 작성 사례들을 분야별로 살펴보면서 주요 특징들과 일정한 경향성을 보여주고자 하였다. 이 같은 접근은 북한측 개발수요와 필요한 역량개발 분야를 파악할 수 있을 뿐 아니라, 향후 한국과 국제사회의 북한 개발협력전략 수립시 참고할만한 유익한 시사점을 제공해줄 것이다.

개발협력전략의 발전과정을 보면 유엔기구들은 지금까지 여러 차례 북한 개발지원을 위한 전략 혹은 계획을 수립했다. UNDP는 앞서 식량난으로

사망자수가 수십만에 이르렀던 ‘고난의 행군’시기에 1997~2000년 기간 동안의 북한 개발지원계획을 담은 국가협력계획(Country Cooperation Framework: 이하 CCF)을 처음으로 만들었다. 또한 UNDP는 북한에 대한 공동의 국가평가(Common Country Assessment: 이하 CCA)를 2002년에 처음으로 실시하였다. 이를 토대로 제1차 UN 개발지원계획(UN Development Assistance Framework: 이하 UNDAF)이 2003년 완료되었다. 이어 UNDP는 2006년 10월 북한에 대한 국가 프로그램문건(country programme document for DPRK, 2007~2009)을 만들어 2007~2009년 3년 동안 추진할 5가지 우선과제를 선정하였다. 이 문건에 따라 유엔아동기금(UNICEF), 유엔인구기금(UNFPA), UNDP는 2007년부터 시작되는 북한지원과정에서 북한 당국과 공동으로 포괄적인 대북 개발지원전략을 담은 문건을 만들었다. 이는 북한 정부와 유엔기구간의 협력을 위한 전략계획(Strategic Framework for Cooperation between the United Nations and the Government of the Democratic People’s Republic of Korea: 2007~2009)으로서 유엔기구들이 북한에서 어떻게 활동할 것인지에 대한 기본적인 틀을 제시하였다. 이후 가장 최근에 나온 북한개발지원 계획이 ‘유엔-북한간 협력을 위한 전략계획(Strategic Framework for Cooperation between the United Nations and the Government of the Democratic People’s Republic of Korea, 2011~2015)’인데 본 연구에서는 이 전략계획을 중심으로 핵심 이슈들을 정리했다.

유엔이 수립한 전략계획의 목적은 북한주민의 삶의 질 향상을 위한 (북한)정부의 노력을 지원하기 위한 것이며 지속 가능한 개발 및 새천년 개발목표를 달성하기 위한 과정을 지원하기 위한 것이었다. 이는 유엔이 가장 최근에 작성된 ‘2011~2015 전략계획’에서도 잘 드러나 있다. 2011~2015 전략계획은 이 기간 동안 북한 내에서 활동하는 유엔기구들에게 이들의 다양한 지원 프로그램들의 운영과 관련해 지침을 제공하는

I

II

III

IV

V

VI

VII

역할을 한다. 이 계획은 향후 수년 동안 유엔기구들의 공동 목표들을 상주/비상주 기구들, 정부와 NGO 대표들, 그리고 공여자들이 함께 공유하기 위해 고안되었다. 나아가 전략계획은 향후 5년 동안 유엔차원에서 북한을 지원하는 프로그램과 운영활동을 위한 공동의 전략을 제시하기 위한 목적도 갖고 있다.

유엔의 북한 개발지원전략 수립의 주요 사례들은 북한개발협력전략 수립과 관련한 유엔기구의 경험들을 ① 북한 경제·사회상황 분석 및 전략문서 작성 과정, ② 북한 당국과의 개발협력 수립을 위한 정책협의, ③ 지원우선 순위 선정, ④ 부문별 개발협력 추진 방향, ⑤ 다른 국제기구 및 공여국과의 개발협력 추진협력체계 등의 분야별로 그 내용을 살펴보았다. 우선 북한 경제·사회상황 분석 및 전략문서 작성 과정을 보면, 2011~2015 전략계획은 상대적으로 이전보다 풍부하고, 객관적인 북한 경제·사회상황에 대한 자료와 정보를 기초로 작성된 점이 특징이다. 유엔기구에 의해 수행된 2008년의 국가인구센서스와 주택, 및 2009년 복합지표클러스터조사(Multiple Indicators Cluster Survey: 이하 MICS) 결과 등이 전략계획 수립의 토대가 되었다. 또 유엔국가팀은 필요하면 다른 원조 기구들의 도움을 받아 자료를 보충하기도 했다.

나. 평가 및 시사점

개발협력 전략 및 계획 수립을 위한 유엔과 북한 당국과의 정책협의를 비교적 원활하게 이뤄진 것으로 파악되고 있다. 예를 들면 전략계획 목표, 성과, 산출물 등도 북한 내각 관련 부처의 장관급 수준과 실무자 수준에서 유엔국가팀과의 협의 과정을 거쳐 나온 것들이다. 예를 들면 이 전략계획을 작성하기 위해 국제 NGO 관계자들과 주요 공여자들은 ① 농업과 식량 안보, ② 환경과 에너지, ③ 교육, ④ 건강과 영양, ⑤ 물과 위생시설 5개

부문별로 그룹을 구성하였다. 이 그룹에는 북한 당국의 주요 관계자들도 함께 참여했으며, 이들 그룹들은 상황을 분석하고 우선순위를 정하는 임무를 수행했다.

국제사회는 북한 개발지원의 조건으로 핵문제 해결의 진전과 더불어 인권 개선 여부를 주목했으며, 지원 물자의 투명성, 반부패 조치 등을 강조했다. 유엔도 핵문제 등 군사·정치적 조건들을 포함해 국제기구들이 북한 내부에 지원하는 인도적 지원이 현 수준보다 증대되기 위해서는 투명성, 모니터링, 접근성에 있어서 상당한 개선이 전제되어야 한다는 입장을 표시해왔다. 이런 입장은 인도적 지원뿐 아니라 개발지원에도 해당되는 사항이었다.

유엔은 북한 내 도전적 요인들의 복합적인 성격을 고려해 여러 우선순위 과제들을 개별적인 것으로 간주할 것이 아니라 상호 의존적이고, 상호 밀접한 연계성을 갖는 것으로 간주하는 것이 중요하다고 강조했다. 즉 한 부문에서 성공하는 것은 다른 부문의 성공에도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 본 것이다. 2011~2015 전략계획에 따르면 우선 지원부문은 ① 사회개발, ② 지식과 개발관리를 위한 파트너십, ③ 영양 개선, ④ 기후변화와 환경 순이었다.

이어서 유엔기구들이 정한 부문별 지원 목표와 추진 방향을 유엔의 핵심 북한개발전략들인 ‘2011~2015 전략계획,’ ‘2007~2009 북한개발지원 프로그램,’ ‘2007~2009 전략계획’을 중심으로 세부적으로 살펴보았다. 핵심 추진 체계와 관련해 2011~2015 전략계획의 경우 유엔국가팀(UN Country Team: 이하 UNCT)이 북한 정부 관련부서와의 파트너십을 맺고, 계획이행에 대한 책임을 지는 것으로 되어 있다. 유엔은 전략계획의 효과적인 이행은 유엔국가팀과 다른 지원 공여기관 및 단체들이 협력하여 시너지를 낼 때 비로소 가능하다고 간주했다. 또한 관련 기관 상호간의 대화와 환류, 검토가 이뤄져야 최선의 결과를 도출할 수 있는 것으로 규정했다.

지금까지 유엔이 작성한 여러 차례의 북한 개발지원 전략계획들은 국제

I

II

III

IV

V

VI

VII

규범과 원칙들을 상당부분 적용하고 있고, 북한 당국이 이를 어느 정도 수용하고 있다는 점에서 진일보한 것들로 평가할 수 있다. 즉 개발전략계획들은 유엔기구가 작성했다고 해도 북한 당국과의 긴밀한 협의를 거쳐 나온 문건들이라는 점에서 북한측의 인식 및 태도의 긍정적 변화에 의해 만들어진 결과물로 볼 수 있다. 또한 북한측의 개발수요와 우선순위, 그리고 추진 방향 등을 보다 정확하게 파악할 수 있는 틀을 제공하고 있다.

유엔의 개발전략들에는 국제사회에서 보편적인 목표들로 인정되고 있는 성평등 제고, 환경보호, 역량강화 등이 잘 반영되어 있다. 중점지원 부문도 국제사회의 일반적인 관례에 따라 사회개발(보건, 의료, 교육 등), 환경, 지식공유 및 관련 분야 인력의 역량강화, 통계수집 및 분석 역량 강화 등을 최우선 지원과제들로 선정했다. 이는 주민생활에 직접 영향을 미치는 분야라는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 향후 북한 개발지원이 본격화될 경우 유엔기구들의 경험들이 보다 진전되고 폭 넓은 사회개발 목표들을 달성하는 데 중요한 토대가 될 것이다.

유엔전략계획들은 북한의 발전 및 빈곤실태, 전체 및 부문별 개발목표 및 전략, 공여자들의 개발지원전략과 이를 실행하기 위한 주요 프로젝트 및 재원조달 계획, 모니터링과 평가의 방법 등도 담고 있다. 특히 유엔 전략 계획은 여러 공여자가 함께 참여해 만들었고, 공여자간 협력 및 역할 분담 방안도 구체적으로 포함되어 있다는 측면에서 향후 한국 주도의 국제협력 추진 체계를 수립할 때 참고할 대목이 많다.

또한 북한 당국은 유엔기구와의 접촉과 대화를 통해서 핵문제와 국제사회의 제재가 부과된 상황에서는 개발지원의 규모와 범위가 매우 제한적일 수밖에 없음을 절감한 것으로 보인다. 2011~2015 전략계획을 작성한 유엔 국가팀은 이 계획과정에서 외부 정치적 환경, 즉 유엔안보리 제재조치 등을 충분히 고려하지 않을 수 없었다고 밝혔다. UNDP도 하드웨어, 집기 및 기술 이전과 같은 단순한 물자 제공에서 역량 제고, 인적 자원 개발 등으로

점차 진화하게 되었고, 또한 지원 활동의 중심을 농업과 산업, 에너지 등보다 근본적인 경제문제 해결을 지원하려 노력했으나 북한을 둘러싼 국내외 정세의 악화로 경제개발 성격을 내포한 지원은 제대로 추진하지 못한 것으로 파악된다. 즉 유엔은 북한 개발협력전략을 여러 차례 작성하면서 그 때마다 우선순위를 선정했는데, 새로운 전략이 작성될 때마다 지원우선과제의 내용이 조금씩 변화되어 왔다. 정책 및 제도 개선, 경제개발보다 정치적으로 덜 민감한 사회개발, 지식공유, 환경부문 등으로 우선지원 순위가 이동한 것이 특징이다.

이는 향후 국제사회의 개발지원 규모가 북한의 비핵화 진전과 국제사회와의 관계정상화, 나아가 정책 및 제도 개혁 수준에 달려 있음을 인식하게 만든 계기도 되었다. 또한 중요한 학습효과로서 당장은 아니더라도 북한이 단계적, 점진적으로 국제사회의 개발협력을 수용해 효과성을 극대화하는 사전적 준비의 필요성도 느꼈을 것으로 분석된다.

유엔의 개발지원전략 문건은 향후 우선 과제들을 도출하는데도 훌륭한 근거자료가 된다. 유엔의 개발지원전략 작성 사례는 특히 핵문제 등으로 본격적인 경제개발목표 달성을 위한 지원은 하기 힘들더라도 기초작업 혹은 선행단계로 보건, 의료, 교육 등 사회개발, 다양한 전문분야에서의 북한 인적자원 역량강화를 위한 프로그램은 정세 변화와 무관하게 추진할 수 있음을 시사하고 있다. 또한 북한의 경제·사회 현황에 대한 지속적인 자료 수집 및 분석작업도 긴요한 과제임을 보여주고 있다. 현재 북한에서 진전되고 있는 정치, 사회, 경제, 군사적 환경을 분석하고 인도적 차원과 개발 차원의 수요를 점검하고 주기적으로 평가하는 것은 매우 중요하다.

또한 북한 개발지원 추진을 위한 협력체계는 다양한 지원 주체간 공동의 우선추진과제 정의, 목표 분담, 공동 모니터링 및 평가 등이 가능할 때 효과성을 높일 수 있다는 유엔의 경험도 고려해야 한다. 마지막으로 지적할 사항은 북한 당국과 유엔이 협력하면서 지금까지 작성해 온 전략들이 목표,

I

II

III

IV

V

VI

VII

추진 방향, 중점 우선분야 선정, 모니터링 및 평가 등에 있어서 국제적 기준과 관례들을 상당 부분 수용하고, 북한의 현실을 제대로 반영한 개발지원 방안을 제시했으나 제대로 이행이 안된 경우가 많았다는 점이다. 국내외 정세 변화 등도 영향을 미쳤으나 북한 내부적인 정책 및 제도개혁이 뒷받침되지 못하면서 전략과 계획 자체로만 머문 경우가 많았던 것이다. 따라서 향후 북한 개발지원전략을 구상하는데 있어서는 실질적인 이행력을 높이는 데 초점을 맞출 필요가 있다.

4. 북한 개발지원전략의 주요 내용과 부문별 추진 방향

가. 북한 개발지원전략 수립을 위한 준비

(1) 북한 경제·사회 상황 조사

북한 개발지원을 본격적으로 시작하기 위해서는 사전 준비가 필요하며, 그 중 가장 먼저 해야 할 작업은 북한의 경제·사회 상황을 조사하는 것이다. 조사 작업은 공여자인 남한 및 국제사회와 수원국인 북한 간의 상호이해와 신뢰를 구축하는 과정이 될 수 있으며, 지원자금을 부담하는 최종 공여자인 남한 및 국제사회의 시민들에게 지원의 정당성을 설명하고 설득하는 의미도 가질 수 있다. 북한 개발지원은 국제협력을 통해 실시해야 하며, 따라서 조사작업도 국제 공동조사단이 수행하는 것이 바람직하다.

북한의 경제·사회 상황에 관한 조사 결과는 국제사회의 일반적 관례를 따라 총괄 보고서 및 부문별 보고서로 발간할 수 있을 것이다. 여러 부문 중에서 에너지와 식량·농업은 가장 초기에 가장 중점적으로 조사해야 할 부문이 될 가능성이 높다. 보건·의료와 위생, 환경 등도 역시 인도적 고려상 중요한 부문이 될 수 있다. 광공업, 교통·통신 등 주요 산업 및 인프라도 필수적인 조사 대상이 되어야 할 것이다.

(2) 개발전략 및 개발지원전략 수립을 위한 정책협의

개발지원의 사전 준비에서 가장 중요한 작업은 공여자와 수원국 간 정책 협의 및 공여자 간 정책협의이다. 정책협이는 두 개의 전략 문서를 작성하는 과정을 중심으로 한다. 그 중 하나는 수원국이 스스로 작성하여 제출하는 국가개발전략이고, 다른 하나는 이에 기초해 공여자들이 작성하는 개발지원전략이다. 본래 국제사회에서 인정받을 수 있는 국가개발전략에는 정책 및 제도 개혁의 방향이 명시되어야 하지만, 북한의 경우 비핵화의 대가로 개발지원이 실시될 것이므로 개혁을 강제하기 어렵다는 문제점이 있다. 따라서 북한에 대해서는 정책 및 제도 개혁을 요구하는 의미가 아니라, 북한 자신의 개발수요와 지원요구를 파악하기 위한 절차로서 개발전략을 수립·제출하도록 하는 것이 현실적인 방안일 것이다.

북한 당국의 개발전략이 제출되면 공여자인 북한개발지원그룹도 개발지원전략을 수립해야 한다. 북한은 파트너십을 맺기가 어려운 상대이므로 개발지원전략 수립시에는 공여자들이 미리 잘 협의하여 북한 당국에 공동 대응하는 것이 중요하다. 또한 공여자들 사이에서는 재원조달 및 실무진행과 관련한 역할 분담이 이루어져야 한다. 개발지원전략을 위한 정책협의 과정에서는 개발지원의 로드맵을 만들어야 하고, 지원자금의 부문 간 배분을 결정해야 하며, 북한에 어떤 사항을 요구할 것인지 등을 결정해야 한다.

나. 북한 개발지원전략의 기본방향과 지원조건

(1) 북한 개발지원전략의 기본방향

북한 개발지원전략은 국제개발지원의 일반적 규범과 목표를 북한의 실정에 맞게 구체화하는 내용으로 구성되어야 할 것이다. 북한 개발지원의 주된 목표는 “모든 북한주민의 기본생활 보장 및 인간개발을 위한 사회 서비스 공급 확충,” “에너지 공급을 비롯한 기본적 경제 인프라의 정비,” “대외경제

I

II

III

IV

V

VI

VII

교류 활성화를 통한 경제성장 기반 구축” 등으로 설정할 수 있다.

(2) 개발지원의 공여조건 및 규모

(가) 이행조건 설정 문제

국제개발지원에서는 공여자가 수원국에 이행할 것을 요구하는 여러 가지 조건이 따라붙는다. 이를 통틀어 ‘이행조건(conditionality)’이라고 부른다. 북한의 경우 핵협상 결과로 개발지원이 시작될 가능성이 높기 때문에 북한의 비핵화 프로세스가 가장 중요한 이행조건으로 설정될 것이다. 이와 더불어 개발지원의 실효성을 높이기 위해 실무적 이행조건을 설정할 필요가 있다. 주요 조건으로는 북한 당국이 국제 공동조사단의 경제·사회 상황 조사에 성실하게 협조할 것, 공여자들(또는 그들의 모임인 국제협력체)과의 정책협약에 성실하게 응할 것, 지원 프로젝트의 실무 진행 및 지원 과정에 대한 모니터링에 적극 협조할 것, 개발지원 관련 외부 인력의 북한 상주 및 방문과 관련한 편의를 최대한 제공할 것 등을 들 수 있다.

(나) 지원 규모와 공여자 간 분담

지원 규모를 결정할 때에는 핵협상에서 약정할 수 있는 수준과 그 이후 상황에 따라 유동적으로 결정할 수 있는 부분을 분리하는 것이 바람직하다. 북한이 남한 및 국제사회에 얼마나 적극적으로 협조하는가, 개방 확대 등 정책 개혁을 얼마나 실시하는가에 연계하여 지원 규모를 확대하는 정책을 사용할 필요가 있기 때문이다. 공여자 간 분담 비율을 보면, 남한 정부가 절반, 국제사회가 절반 정도 부담하게 될 것으로 예상할 수 있으며, 초기에는 남한 정부가 더 많은 부분을 부담해야 할 것으로 판단된다. 국제사회의 지원 규모를 결정할 주된 요인은 북한의 미국, 일본과의 관계 정상화 및 국제금융기구 가입 시점이다.

(다) 무상지원과 차관의 배분

국제사회의 일반적 관례를 보면, 지원 수혜국이 가난할수록 무상지원을 더 많이 하며, 직접적으로 경제적 수익이 발생하지 않는 지원 사업에 대해서는 무상지원 방식을 적용한다. 전력, 교통 등 경제 인프라 개발의 경우에는 직접적으로 경제적 수익이 발생할 수 있으므로 차관 방식을 적용할 여지가 있다. 차관 방식을 적용할 경우 북한 당국이 상환의무를 확실히 이행할 것인가, 이행하지 않을 경우 어떻게 할 것인가 하는 문제가 남는다.

다. 중점 지원 분야 및 단계적 지원 로드맵

(1) 지원 우선순위 선정 기준

중점 지원부문은 다음과 같은 원칙을 따라 선정할 수 있다. 첫째, 민간기업이 투자할 수 있는 부문보다는 정부가 담당해야 할 공공사업을 우선한다. 둘째, 빈곤감축 목표를 가장 효과적으로 달성할 수 있는 부문을 중시한다. 이에 의하면 초기 단계에는 경제개발(인프라 및 산업)보다는 사회개발(보건, 교육, 수자원 및 위생, 공공행정 등) 쪽을 중점 지원해야 한다. 생산부문 중에서는 농업이 우선적 지원 대상이 될 수 있다. 북한의 경우 비핵화 프로세스에 맞춰 개발지원이 진행된다는 특수성이 있으므로 북한 당국이 요구하는 전력 개발 등 인프라 개발도 주요 지원 대상으로 대두될 것이다. 북한의 대외개방 확대를 유도하기 위해 경제특구 및 관련 인프라에 대한 개발지원도 실시할 필요가 있다.

(2) 단계적 지원 로드맵

개발지원의 실효성을 높이려면 상당한 준비과정을 거쳐야 할 것이며, 초기 단계의 지원 사업을 실시해 그 성과를 평가한 다음, 그 경험을 바탕으로

I

II

III

IV

V

VI

VII

로 다음 단계의 지원 사업을 모색하는 등 단계적인 확대 방안을 모색하는 것이 바람직할 것이다. 이런 사정을 감안할 때 북한 개발지원 과정을 준비단계, 1단계(초기), 2단계 이후(중장기)로 나누어 추진 로드맵을 그려볼 수 있을 것이다.

5. 부문별 개발지원 추진 방향

가. 농업생산 회복 및 환경보호

(1) 농업 개발지원 목표와 추진 방향

농업 개발지원의 현실적 목표는 북한 농업이 직면하고 있는 기술적 난점들을 해결하는 데 도움을 줌으로써 현행 제도에서 가능한 범위 내에서 최대한 농업 생산량 및 생산성을 증대시키는 것으로 설정할 수 있다. 이런 목표를 달성하기 위한 농업 개발지원의 바람직한 추진 방향은 다음과 같다. 첫째, 단순한 물자지원에 그쳐서는 안되며, 인적 교류와 현장 방문 및 사업 관계자의 현지 장기체류 등을 수반하는 명실상부한 협력사업이 되어야 한다. 둘째, 농업개발에 필요한 각종 사업을 함께 연계하여 시너지 효과를 낼 수 있도록 패키지 방식의 개발지원을 실시할 필요가 있다. 셋째, 농업협력을 상업적 사업으로 확대 발전시킬 방안을 모색할 필요가 있다.

(2) 환경 분야 지원 목표와 추진 방향

환경 분야의 주된 지원 목표는 산림 복구와 수자원 관리로 설정할 수 있다. 조림, 사방, 병충해 방제 등 산림 복구 사업을 대규모로 실시할 필요가 있으며, 더 이상의 산림 훼손을 막기 위한 관련 사업으로서 연탄 보급, 아궁이 개량, 연료림 조성, 각종 재해 방지 시설의 개보수도 필요하다. 수자원 관리를 위해서는 심각한 오염물질을 배출하는 광산과 공장을 폐쇄하고 주

변 환경을 정화하는 작업이 필요하며, 주요 도시 및 농촌 지역에서 상하수도 시설을 정비하고 위생환경을 개선하는 사업을 실시해야 한다.

나. 보건, 교육 등 사회개발

(1) 보건·의료 분야 지원 목표와 추진 방향

북한의 보건·의료 상황을 개선하기 위해서는 공중 보건의료 시스템을 복원하려는 노력이 필요하다. 이를 통해 북한에서 흔히 나타나고 있는 각종 전염성 질환을 예방 및 퇴치해야 하며, 보건·의료 분야의 대표적 취약계층이라 할 수 있는 영유아와 산모의 건강을 보호해야 한다. 향후 보건의료 분야 지원에서는 단순한 물자전달 차원에서 벗어나 인적 교류를 동반한 체계적 협력사업을 전개할 필요가 있다. 초기에는 시범 지구를 선정하여 해당 지역사회 전체의 공중보건 시스템을 강화하기 위한 각종 지원 사업을 패키지 방식으로 결합하여 실시해야 할 것이다. 또한 북한의 여러 보건기관들과 장기적 파트너십 관계를 맺어 지속적인 인적교류와 현장방문을 추진해야 한다.

(2) 교육 분야 지원 목표와 추진 방향

교육 분야에서도 공교육시스템의 정상화를 주요 목표로 설정할 수 있다. 세부 지원 방향은 다음과 같이 설정할 수 있다. 첫째, 교사와 학생들의 출석률을 높여야 하는데, 이와 관련해서는 학교 급식체계를 확립하는 것이 중요하다. 둘째, 교과서와 공책 등 기본적인 교육자재 공급을 충분히 늘려야 하며, 학교 기본시설을 정비할 필요가 있다. 셋째, 향후 북한이 국제사회와의 교류와 경제개발을 원활하게 추진할 수 있도록 외국어 교육 및 과학기술 교육의 현대화를 도울 필요가 있다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

다. 경제특구 및 산업단지 개발

(1) 경제특구 및 산업단지 개발 목표와 제도 개선방향

북한처럼 값싸고 질 좋은 노동력이 풍부한 곳에서는 노동집약적 제조업을 중심으로 한 수출산업 육성이 가장 유망하며, 이를 위해 경제특구나 산업단지를 개발해 외국기업을 유치할 필요가 있다. 북한의 경제특구 개발 성과를 제고하려면 개성공단보다 진일보한 특구 제도 개선이 필요하다. 북한의 주도성과 적극성을 제고하고, 평양 등 중심 산업지구의 개발도 추진하는 것이 바람직하다. 또 제조업체만 입주하는 산업단지만이 아니라 제조업과 관광, 유통 및 기타 서비스업 등을 모두 포괄하고 북한 주민이 대규모로 거주하는 복합 경제특구를 개발하는 것이 바람직하다.

(2) 경제특구 및 산업단지 개발지원 추진 방향

경제특구와 산업단지 개발에 대한 지원 방식에는 여러 가지 모델이 있을 수 있을 것으로 보인다. 첫째는 개성공단 모델이다. 즉 현행 개성공단처럼 북한은 토지와 근로자만을 공급하고, 지원 공여자 측에서 개발사업 전반을 주도하고 관련 기반시설 투자를 실시하는 것이다. 둘째는 공동개발 및 국제협력 모델이다. 이 경우 북한개발지원그룹의 조정에 따라 여러 지원 공여자가 함께 참여하는 다자간 협력 사업을 추진할 수도 있을 것이다. 셋째는 북한 당국 주도형 모델이다. 즉 북한 당국이 주도적으로 경제특구나 산업단지를 개발하고, 이에 대해 남한 및 국제사회의 지원 공여자가 자금 또는 물자지원과 기술지원을 실시하는 것이다.

라. 전력, 교통, 통신 인프라 개발

(1) 인프라 개발 목표와 우선순위

전력, 교통, 통신 같은 경제 인프라는 이를 이용할 기업들이 활발하게

창설되어 생산 및 무역활동을 할 수 있는 조건이 창출되어야 의미를 가질 수 있다. 북한이 비핵화에 합의하고 국제사회와의 관계를 정상화한다면 경제 개방이 크게 진전될 수 있을 것이며, 그 경우에는 특히 남북경협과 북중경협이 크게 확대될 수 있을 것이다. 따라서 인프라 개발지원을 개시할 때에는 남북경협이나 북중경협과 연계될 수 있는 사업에 중점을 두는 것이 바람직할 것이다.

(2) 인프라 개발지원 추진 방향

북한의 인프라 개발 프로젝트를 설계할 때 가장 유념해야 할 점은 해당 인프라가 경제개발 효과를 확실히 발휘할 수 있는지를 확인하는 일이다. 이를 위해서는 종합적 개발의 관점에서 여러 프로젝트를 긴밀하게 연계하는 패키지 방식의 지원이 필요하다. 또한 북한의 인프라 개발에는 대규모 투자자금이 소요되는 만큼 장기간에 걸친 단계적 개발이 불가피하다. 인프라 개발사업에서 북한도 주도성과 적극성을 발휘하도록 유도하는 것도 중요하다.

주요 부문별 인프라 개발지원 추진 방향은 아래와 같이 정리할 수 있다. 먼저 전력개발에서는 신규 발전소 건설, 기존 발전소 개보수 및 송배전망 현대화 등 여러 방안을 포함하는 복합적 프로젝트를 검토할 필요가 있다. 교통 인프라 개발의 경우 건설되는 시설을 실제로 이용할 수 있는 제도적 환경을 만드는 것이 중요하다. 예를 들어 남북 연계 도로와 철도 건설은 남북 간 육로 통행 및 수송을 제도적으로 보장하는 조치와 반드시 연계되어야 한다. 통신망 건설 역시 남북경협 및 북중경협과 연계되는 지역의 국제 통신망 연결 사업부터 시작하는 것이 유망하다.

I

II

III

IV

V

VI

VII



V

북한의 역량발전을 위한 국제협력 방안

1. 머리말

탈냉전 이후 대부분의 사회주의 국가들이 체제 전환을 하게 되면서 본격적으로 지구화의 시대가 열리게 되었다. 지구상의 거의 대부분의 국가가 유엔 회원국으로, 국제통화기금 및 세계은행의 회원국으로 지구적인 정치경제 질서에 편입되었는데 반해, 유일하게 북한과 쿠바가 이러한 국제적 흐름에서 고립된 상태로 남아있다. 이렇게 상당히 오랫동안 폐쇄적 체제가 유지되면서 북한의 개발역량은 상당히 후퇴할 수밖에 없었다. 경제발전을 추진하기 위한 북한의 개발역량은 어떠한 상태에 있는가? 우리는 개발역량을 가장 단순하게 개인 차원과 제도적 차원으로 나눠 볼 수 있다. 우선 개인 차원에서는 북한의 교육은 아직도 이데올로기에 매몰되어 있기 때문에 이러한 교육체계를 통해 배출된 정책 전문가, 관료, 학자 들은 시장경제 및 세계경제에 대한 전문성을 제대로 갖출 수가 없는 것이다. 제도적 차원에서는 마르크스-레닌주의에 입각한 자본주의 비판담론이 공식담론의 지위를 굳건히 유지하고 있고, 북한의 헌법 및 법률은 시장경제의 핵심인 개인의 소유권을 보장하는 것에 대해 매우 부정적이다.

현재 북한은 핵개발로 인한 유엔 안보리의 제재를 받고 있어서 대북 개발협력은 당장 눈앞의 과제가 되고 있지는 않다. 하지만 북핵 문제에서 어느 정도 진전이 이뤄지게 되면 국제사회에서 대북 개발협력에 대한 논의가 본격적으로 시작될 것이고, 이렇게 되면 북한의 역량발전 문제가 중요한 의제로 부상될 것이다. 따라서 우리는 북한의 역량발전과 관련하여 국제기구들과 어떻게 협력할 것인가에 대한 방안을 갖고 있어야 한다. 이에 본 연구는 북한의 역량발전을 위한 국제협력 방안에 관하여 다음과 같이 단계적으로 접근한다. 첫 번째 단계는 지금까지 진행되었던 국제기구의 대북한 역량발전 지원 프로그램의 발전을 위해 우리 정부와 국제기구의 협력 방안을 모색하는 것이다. 두 번째 단계는 북핵 문제에 있어서 어느 정도 진전이

I

II

III

IV

V

VI

VII

이뤄지면서 대북 개발협력이 본격적으로 추진될 수 있는 조건이 마련된 단계이다. 이러한 접근법을 바탕으로 본 연구는 크게 세 부분으로 구성된다. 제2장에서는 국가역량 및 역량발전에 대한 기본적 인식과 주요 국제기구에서 추진하고 있는 국가역량 평가 방법을 소개하였다. 제3장에서는 북한의 현재 공공부문 행정체계에 대한 현황을 분석하고 북한의 역량발전을 위한 국제협력의 가능성 타진과 문제점을 진단한다. 마지막으로 제4장에서는 앞의 논의에 기초해서 북한의 개발역량 발전을 위한 국제협력 방안을 종합적으로 제시하는데, 현 단계에서의 국제협력 방안과 북핵 문제 진전 이후의 국제협력 방안으로 나눠서 검토하였다.

2. 개별협력에서 역량발전과 지원 프로그램

가. 개발협력에서 국가역량과 역량발전

(1) 국가역량과 역량발전의 관계

개발도상국의 역량발전(capacity development)은 새천년개발목표 등 국제사회의 개발목표 달성을 위한 필수과제로 등장함으로써 개발협력이 공여국 중심에서 수원국 중심으로 변화하는 과정에 있다는 것을 단적으로 보여준다. 2005년 「원조 효과성에 관한 파리선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness)」에서 체계적인 역량발전 없이는 빈곤감축을 위한 노력은 결코 성공할 수 없다는 합의를 만들어냈고, 2008년 「아크라행동계획(Accra Agenda for Action)」을 통해서도 수원국의 역량발전을 위한 국제적 협력의 필요성이 제기되었다.

역량 개념에 대한 통일적인 정의는 부재하지만 개별 개발협력기관들이 규정짓고 있는 개념을 살펴보면 기본적 의미는 상당히 유사하며, 근자에는 역량발전이 개인이나 특정 기관의 능력 향상만이 아니라, 사회 전반의 환경

변화를 의미한다고 강조하고 있다. 즉 개인·기관·사회의 제도와 시스템 전반의 역량이 상호 보완성을 가지고 함께 강화될 때에만 진정한 역량발전이 이루어질 수 있다는 것이다. 따라서 역량발전이란 개인적 차원의 기술훈련 지원이나 인적 자원개발이 아니라 개인 및 기관과 사회 전체를 연결하여 전략책정과 우선순위 설정, 문제해결, 성과도출 등에 관한 모든 능력을 포함하고 있어야 한다는 것이다.

여기에서 주목할 점은 개인·기관·사회의 역량발전과 관련된 국가의 ‘적정한’ 역할에 관한 문제이다. 세계은행은 개발협력의 측면에서 국가의 역할 및 기능에 대해 문제의식을 갖게 되었는데, 대부분의 개발원조가 양자 차원이든 다자 차원이든 국가를 매개로 제공되기 때문에 수원국의 국가역량(state capacity)에 대해 주목하게 된 것이다. 이는 그동안 개발지원이 소기의 성과를 거두지 못한 데에는 수원국에 만연한 부패나 부실한 제도, 정부 기능의 마비 또는 거버넌스 부재 등 수원국의 국가역량이 매우 취약하기 때문이라는 인식이 깔려 있다. 따라서 개발 효과성에 대한 논의에서 수원국의 국가역량, 개발을 위한 역량에 대한 논의가 불가피해졌다.

국가의 역할을 효과적으로 수행하게 해주는 ‘국가역량’과 관련하여, 후쿠야마(Francis Fukuyama)는 정책의 입안 및 시행 그리고 법을 깨끗하고 투명하게 집행하는 능력을 국가역량이라고 보고, 강한 국가란 정부 개입이 제한되면서도 법과 정책의 수립 및 집행 능력이 뛰어난 나라라고 규정하고 있다.³⁰ 또한 국가역량을 정책형성 능력, 효과적인 정책집행 능력, 그리고 정책집행 점검과 관련된 지배력을 행사할 수 있는 능력이라는 세 가지 차원에서 구분할 수 있고,³¹ 개발협력의 관점에서 제도적 역량, 기술적 역량, 행정적 역량, 정치적 역량 등으로 분류할 수 있다. 이러한 구분은 공여국들

I
II
III
IV
V
VI
VII

³⁰ 프랜시스 후쿠야마, 안진환 옮김, 『강한 국가의 조건』(서울: 황금가지, 2005), pp. 22~27.

³¹ Verena Fritz, *State-Building: A Comparative Study of Ukraine, Lithuania, Belarus, and Russia* (London: Central European Press, 2007), pp. 36~42.

이 수원국의 역량발전을 위한 지원 사업을 수립할 때 큰 도움이 된다.

(2) 역량발전을 위한 기술협력

기술협력이란 기술수준, 지식, 기술적 노하우 및 생산능력 향상기법의 전수를 통한 인적자원개발을 위해 기획된 지원활동을 의미한다. 기술협력의 가장 중요한 목표 중 하나는 제도개발이며, 제도개발의 필요조건은 인적자원개발이다. 사람과 기관의 역량발전은 주요 정부기관의 정책분석 및 개발관리 능력 향상에 매우 중요한 요소이다. 그러나 기술을 공여하는 것만으로 산업화에 큰 도움을 주는 것은 아니다. 기술협력의 계획·관리 그리고 목표의 정의가 불분명한 경우 지원이 실패할 가능성이 높다. 그뿐 아니라 공여국에 의한 자국 전문가들의 지나친 활용은 기득권의 이익이 반영된 이른바 ‘개발산업’을 육성하는 부작용마저 낳는다. 따라서 최근에는 위와 같은 부작용 억제 및 수원국의 주인의식 및 참여적 개발정신 고양이라는 전제에 입각하여, 공여국 전문가 파견 또는 공여국 내 교육훈련을 지양하고, 수원국 내에서의 또는 수원국 인력이 주도하는 기술협력을 지향하고 있다.

기술협력은 북한이 국제금융기구에 정식 가입하기 이전이라도 이루어질 수 있다. 북한이 국제금융기구에 가입하는 경우에는 회원국으로서 자금지원을 비롯한 여러 가지 지원을 받을 수 있지만, 가입 이전에도 공식적인 자금지원은 아니더라도 기술지원 등 북한이 국제사회에 적응하는 데 필요한 노하우를 무상으로 습득할 수 있다. 북한이 국제금융기구에 가입하기 이전의 기술협력으로는 북한관료들에 대한 자본주의 교육을 위한 교육 프로그램과 같은 기술지원을 들 수 있다. 실제로, 세계은행은 세계은행과 현재 관계가 없거나 분쟁중이어서 일시적으로 관계가 끊어진 국가가 국제사회에 복귀하는 과정을 단계별로 제시하고 있다.

(3) 세계은행의 국가역량 평가

세계은행(World Bank)은 1970년대 말에 국제개발협회(IDA)의 수원국들에 대한 자금 배분 결정을 지원하기 위해 「국가 정책 및 제도 평가」(Country Policy and Institutional Assessment: 이하 CPIA) 체계를 만들었다. CPIA 점수가 3.0 이하인 경우에는 ‘핵심 취약국가’, 3.0~3.2인 경우에는 ‘주변적 취약국가’로 분류된다. 1990년대 이후 이러한 취약국가의 기능을 정상화시키는 것이 국제 정치경제 체제에서 중요한 의제로 부상하였고, 개발지원은 이들 국가를 정상화하는 유용한 정책 수단으로 인식되면서 개발협력에서 역량발전이 주목받게 되었다. 16개의 CPIA의 기준들은 4개의 클러스터로 묶여져 있는데, 경제관리, 부문별 정책, 사회적 통합과 형평을 위한 정책 그리고 공공부문 관리 및 제도들이다. 개별 국가들은 1(낮음)에서 6(높음)까지의 척도로 등급 평가된다. 1등급은 매우 약한 이행, 6등급은 매우 강한 이행에 해당된다. 또한 1.5, 2.5, 3.5, 4.5 및 5.5와 같이 중간 점수도 부여될 수 있다.

각 기준들은 국가 점수를 결정하고 국가 등급을 평가하는 데 있어 국가팀을 지원하기 위해 제안된 지표들을 포함한다. 이용 가능한 데이터의 대부분(예컨대 거시경제 데이터 및 사회 지표들)은 ‘성과(outcomes)’와 관한 것이다. 성장과 빈곤 감소를 위한 체계의 맥락에서 정책은 본질적으로 국가의 통제하에 있는 요소로서 ‘투입(input)’으로 볼 수 있다. 또한, CPIA의 등급 평가 과정에는 두 가지 핵심 단계가 포함된다. 벤치마킹 단계에서는 모든 지역으로부터 선정된 하나의 대표적인 국가들의 샘플이 등급 평가되고, 두 번째 단계에는 직원들이 벤치마크 국가들의 점수를 지침(guideposts)으로 삼아 나머지 국가들이 등급 평가된다. 이 프로세스를 통해 벤치마크 국가의 등급 평가는 지역 내 국가들 간의 그리고 지역을 넘어 등급 평가의 일관성을 확실하게 하는 것을 지원하기 위한 지침으로 사용된다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

나. 국제기구의 역량발전 지원 프로그램

(1) 세계은행

세계은행(World Bank)은 1990년대 초부터 지원대상국별로 공개적 과정을 통해 국가지원전략(Country Assistance Strategy)을 수립하고, 이에 근거해 지원 사업을 집행하는 관행을 확립했다. 또 1990년대 말부터는 지원대상국이 스스로 수립하는 빈곤감축전략(또는 국가개발전략)에 근거하여 국가지원전략을 수립한다는 원칙을 세워 지원대상국의 주도성을 더욱 강조했으며, 2003년부터는 성과중심 국가지원전략 수립 관행을 만들어 국가지원전략의 중요성을 더욱 제고했다.³² 세계은행은 경제개발, 빈곤감축, 환경 등과 관련된 조사·연구뿐 아니라 지식공유를 통한 개발도상국의 역량발전에 도 많은 노력을 기울여 왔다. 개발지원활동으로서 지식공유사업은 1996년 올펜슨 총재가 지식은행(Knowledge Bank)이라는 비전을 제시함으로써 본격화되었다. 또한 세계은행연구소(World Bank Institute: 이하 WBI)를 중심으로 지식의 효과적 사용, 고객과 파트너 간의 지식공유, 고객의 지식 창출·접근 및 이용 능력 향상에 중점을 두고 지식공유활동을 펼치고 있다. WBI는 주로 세계은행의 역량발전 관련 업무를 담당하고 있는데, 교육 프로그램, 정책자문, 정책기관, 정부기관 및 NGO, 개발 전문가들에게 기술적 도움을 제공한다. WBI는 전반적인 지식 교류, 빈곤감축을 위한 학습과 혁신을 목표로 하고 있으며, 개발도상국들의 개발 어려움에 대한 적절한 해결책을 찾도록 도움을 줄 수 있는 전문가들과 기관들을 연결하는 역할을 하고 있다.

WBI는 개발지원이 필요한 국가들에게 다음 세 가지 분야에서 지원활동을 전개하고 있다. 첫째, 열린 지식(open knowledge) 분야로 이해관계자들

³² 장형수·김석진·김정수, 『국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구』 (서울: 통일연구원, 2001), pp. 60~65.

과 개발 전문가들이 세계 전반의 지식들과 배움을 접할 수 있도록 한다. 여기에서 지식이란 동기부여와 실질적인 노하우를 갖도록 도움을 주고 주인의식(ownership)과 행동을 자극시키는 촉진제 역할을 하는 것을 말한다. 둘째, 협력적 거버넌스(collaborative governance) 분야이다. 거버넌스 개혁을 시도하려는 국가들이 종종 직면하는 어려움들은 ‘무엇’에 대한 것이 아니라 ‘왜(왜 문제들이 계속 발생하는가)’ 내지는 ‘어떻게(어떻게 문제들을 해결해야 하는가)’에 대한 것이다. 셋째, 혁신적 해결(innovative solutions) 분야이다. 오늘날 정부 혼자서 모든 시민들이 공공 서비스를 받을 수 있도록 하는 것은 거의 불가능하기 때문에, 정부는 시민사회, 기업, 민간기관들과 함께 협력해 나가야 한다. WBI의 역할은 개발의 촉진체가 되는 것으로, 새롭고 혁신적인 기술의 영향력을 이용하여 열린 협력 개발 과정을 지원하는 개발 도구, 수단 등을 개발한다.

(2) 국제통화기금

기술지원은 국제통화기금(International Monetary Fund: 이하 IMF)이 1946년 12월에 은행 운영 및 통화 문제에 관한 정책자문 요청을 받아 처리한 이래 현재에 이르기까지 IMF 활동의 중요한 부분이 되어 왔다. 설립 초기에는 통화 발행 및 중앙은행 설립에 관한 기술지원을 주로 실시하였으나, 그 후 회계, 통계, 조사연구, 은행감독, 외환 등 보다 전문적인 분야로 확대되었다. 최근에는 저소득국의 제도적 역량 강화와 빈곤 완화 및 성장 촉진을 위한 기술지원이 크게 증가하였다. 기술지원 시 IMF는 기술지원의 필요성 인식, 실행, 모니터링 및 평가 등 모든 과정에 수혜국이 주도적으로 참여하도록 하고 있으며, 그 지원방법으로는 IMF 본부직원의 단기 파견, 전문가 또는 자문관의 장기 파견, 분석보고서 발간, 연수과정 개설, 세미나 또는 워크숍 개최, 온라인 자문 등 다양하다. 기술지원을 위한 재원은 IMF

I

II

III

IV

V

VI

VII

내부자금, 가맹국 또는 다자간 기구의 출연에 의해 조달하고 있다. IMF는 IMF 행정경비에산의 20% 정도를 기술지원을 위해 배정하고 있으며, 가맹국 또는 다자간 기구의 출연금으로 기술지원 재원의 25%를 충당하고 있다.

(3) 아시아개발은행

아시아개발은행(Asian Development Bank: 이하 ADB) 내에서 역량구축·훈련(capacity building and training: 이하 CBT) 프로그램을 담당하는 기관은 아시아개발은행연구소(Asian Development Bank Institute: 이하 ADBI)이다. ADBI는 ADB의 지식단지(knowledge complex) 내에 있는 여러 기관들 중 하나로서 아시아·태평양지역의 개발도상국에서 장기적 성장과 경쟁력을 지원하는 빈곤감축 및 기타 영역과 관련된 역량, 기술, 지식 구축을 지원하기 위해 1997년에 설립되었다. ADBI의 CBT 프로그램은 아래와 같이 네 가지 그룹을 대상으로 운영되고 있다. 첫째, ADBI가 운영하는 CBT 프로그램의 주요 대상자는 정책 입안에 관여하고 있는 개발도상회원국의 고위급 관료들이다. 둘째, 개발도상회원국 관료들의 정책 입안에 영향을 주는 단체 및 기관이다. 셋째, 개발도상국 간의 활발한 소통의 장을 만들기 위하여 언론(media)과 간행물을 활용하고 있다. 마지막으로 기술 지원 및 개발도상회원국 관료들이 정책을 계획, 실행 및 평가하는 데 도움을 주는 단체들과 연관을 맺으면서 ADBI는 지식산물들을 제공함으로써, 개발도상회원국 관료들에게 직접 전달될 수 있게 한다.

다. 대북 역량발전 지원 및 국제협력에의 시사점

북한이 국제금융기구에 가입해서 본격적인 자금지원을 받기까지는 상당한 시간이 필요하다. 국제민간자본도 본격적으로 북한에 진출하기에는 여러 가지 전제조건이 필요하다. 북한이 핵폐기에 합의하고 국제사회로 편입

되기 시작한다고 해도 상당기간 동안 국제민간부문의 투자가 북한경제재건에 큰 역할을 하기 어렵다. 결국 북한이 국제사회에 완전 편입될 때까지는 북한 경제재건을 위한 자금은 양자간 및 다자간 국제공적자금을 최대한 조성해서 조달할 수밖에 없다. 따라서 자금지원을 통한 국제금융기구 활용을 중장기적인 과제로 본다면, 국제금융기구의 역량발전을 위한 기술협력은 단기적으로 활용 가능한 방안이다. 기술협력은 국제금융기구에 가입하여도 지속적으로 이루어지는 것이나, 시장경제에 대한 여러 가지 이해가 부족한 북한이 국제사회에 성공적으로 편입하기 위해서는 국제금융기구 가입 이전이라도 적극적으로 추진되어야 하는 필요조건이다.

세계은행 등 국제금융기구도 베트남, 중국, 중·동구 체제전환국들에 대한 지식전수 경험을 북한과 공유하는 데 지대한 관심을 표명하고 있다. IMF와 세계은행은 북한의 국제금융기구 가입 이전이라도 대북 기술지원이 제공될 수 있음을 수차례 공언한 바 있다. 세계은행은 신규 회원국이 가입하게 되면 본격적인 자금지원 사업 이전에 반드시 연구조사사업을 시행하고 있기 때문에 북한에 대한 본격적인 자금지원을 앞당기기 위해서는 사전에 연구조사사업을 시행하는 것이 필요하다. 연구조사사업은 북한이 동의하면, 상임이사회의 승인이 필요 없이 세계은행 내부 부서의 소규모 예산으로도 추진이 가능하다. 그리고 한국 정부가 연구조사사업 지원용으로 세계은행에 별도의 신탁기금을 설치하는 방안도 고려될 수 있다.

3. 북한의 개발역량 발전을 위한 국제협력 부문별 사례연구

가. 북한 개발역량 분석의 필요성

취약국의 하나로 볼 수 있는 북한의 국가역량 발전을 위한 국제개발협력 현황과 부문별 사례연구를 통하여 북한 역량발전을 위한 국제협력 방안의

맥락적 배경을 제공할 수 있다. 먼저 북한의 3개 부문 역량발전에 관한 분석에 들어가기 전에 북한이 과거에 어떻게 국정관리 체제를 운영하여 왔는지 그리고 현재 북한이 안고 있는 공공부문 역량발전에 대한 문제점이 무엇인가에 대한 개괄적인 현황 설명을 제시한다. 이를 바탕으로 현재 진행되고 있는 다양한 국제기구의 개발역량발전 관련 평가사업 중 공통적으로 중요하게 거론되고 있고 또한 북한의 개발역량을 제고하기 위하여 현 공공 거버넌스 시스템에 가장 적절하게 적용가능하다고 판단되는 세 부문을 시장경제교육, 공공행정 그리고 무역으로 압축하여 분석한다. 시장경제교육은 2000년대 들어와 북한이 가장 적극적으로 국제협력을 시도하고 있는 부문으로 자본주의식 경제관리와 구조정책에 관한 교육을 국제기구와 협력하에 제공받음으로써 국제경제질서 편입에 연착륙을 도모할 수 있는 중요한 도구가 된다. 공공행정도 정부정책을 투명하고 책임성 있게 또한 효과적으로 입안하고 집행하기 위해서 국제협력이 필요한 개발역량 부문이다. 마지막으로 북한이 앞으로 국제사회의 일원으로 편입되고 경제발전을 추진하는 데 있어 필수적으로 갖추어야 할 개발역량이 무역정책 관련 역량발전이고, 이를 위한 국제기구와의 교육과정 개발은 중요하게 검토해야 할 부문이다.

나. 북한 개발역량의 구조와 특징: 공공행정부문을 중심으로

북한의 행정제도와 행정체계에 관한 기존의 선행연구는 북한의 여타 다른 분야보다 아직 활발하게 이루지지 않은 상태이다. 그럼에도 불구하고 1980년대 말부터 소수의 학자들에 의해 북한행정에 관한 연구가 진행되어 왔다. 북한관료제 형성과 구조적 특성에 관한 연구에서 시작되어 북한의 인사행정, 재무행정, 관리전략 등으로 확대되었으며, 제한된 자료접근성에도 불구하고 북한의 중앙-지방관계에 관한 연구와 함께 북한관료제의 구조

와 기능에 관한 연구까지 확장되어왔다. 기존의 연구 성과로는 아직까지 북한의 공공부문 행정 역량에 대한 정확한 상황을 파악하기에 무리가 있을 것을 부인하기 어려우나, 북한행정에 대한 개괄적인 이해와 행정제도의 역사적 전개를 이해하는 데는 큰 무리가 없어 보이며 주요 공공부문 행정역량의 토대가 되는 인사행정과 재무행정에 관한 분석을 시도하도록 한다.

(1) 북한 공공행정체계 개관: 당·군·정 간 통치방식의 재구성

북한의 공공행정체계를 설명할 때, 우리가 흔히 사용하는 일반 행정이라는 용어가 어색하게 느껴질 정도로 당·군·정의 관계가 모든 행정절차와 제도에 철저하게 배태되어 있다. 특히, 당의 영도원칙은 모든 국가기관과 일반 단체에 적용될 정도로 강력한 행정원칙으로 작동하고 있다. 비록 김정일 시대에 들어와 소위 ‘선군정치’로 당의 영도력이 도전받게 되었지만 북한의 행정체계에 접목되어 있는 기본원칙은 당에서부터 나온다고 할 수 있다. 따라서 가장 기본적인 북한 공공행정체계의 특징은 정치적인 변수인 당의 원칙과 기능에 따라 북한 행정부의 역할이 종속되어 있으며, 이는 김정일 시대의 선군정치가 도입되면서 당의 우위성에서 점차 군의 우위성으로 변화하게 되고 이에 따라 행정조직의 기능과 구조가 유기적으로 적응하게 된다.

그러나 김정일 시대에 적극적으로 강조하는 선군정치 방식은 당의 영도원칙을 훼손하는 것이 아닌가에 대한 분석이 나오고 있다. 선군정치를 북한의 체제위기를 극복하기 위한 특유의 정치방식으로 전면에 내세우면서 전통적으로 우위를 지켜왔던 당의 영도력에 도전하게 되었는데, 이는 1998년 헌법 개정을 통해 주석직을 폐지하고 김정일이 국방위원장에 재추대되면서 더욱 구체화되고 법제화되었다. 강성대국이라는 새로운 담론이 국정운영의 기본 원칙으로 강조되고 이를 뒷받침해주는 주된 세력이 당에서 군으로

I

II

III

IV

V

VI

VII

무계중심이 옮겨지면서 군이 단순한 국방을 책임지는 대외적 기능에서 인민대중을 상대로 행정조직까지 장악하게 되었다는 해석이 나오고 있다.

따라서 최진욱에 따르면, 북한의 공공행정체계가 지니고 있는 구조적인 특징은 다음과 같이 두 가지로 요약할 수 있다.³³ 첫째, 김정일 체제의 행정 거버넌스는 ‘직할통치’로 해석할 수 있다. 직할통치는 군의 역할을 강조하면서 반면 당의 역할을 축소하면서 내각의 자율성을 강화하고 김정일 직속으로 행정력을 통폐합하는 방식을 진행되어 왔다. 김정일이 군과 내각의 주요 행정부서를 직접 통치함으로써 당·군·정의 모든 인사권을 장악하고 김정일 하에 권력을 집중시키는 체제가 구축되었다고 할 수 있다. 둘째, 김일성 체제와 달리 김정일 체제는 당·군·정 간의 제도적 장치를 통해 행정력을 구사하는 것이 아니라 성분과 충성도를 기반으로 하는 ‘인적통치’에 의존하고 있다. 김일성 시대에 활성화되었던 정책결정의 토론 과정이 김정일 체제에는 파행적으로 운영되고 정책결정을 당내 협의체를 통하지 않고 직접 당비서들에게 개별적으로 명령을 하달하고 있다.

(2) 북한의 인사행정

북한의 인사행정은 노동당 정책수행에 배치되지 않는 범위 내에서 이루어지고 있다. 원래 인사행정이란 국가의 목표를 효율적으로 실현하기 위하여 국가가 보유하고 있는 인적자원을 효과적으로 관리하는 것을 의미한다. 인사행정의 기능은 유능한 인력을 공공기관에 흡수하여 이들에게 중요한 업무를 부과하고 관리하게 함과 동시에 이들이 직무에 대하여 만족감을 느끼도록 하는 일이다. 그러나 북한에서의 인사행정은 유능한 사람들을 공공기관에 흡수하기보다는 먼저 당성이 강한 자를 선발하여 공공기관에서 근무하도록 하고 있다. 따라서 북한의 인사행정은 실력이나 능력을 중시하

³³ 최진욱, 『현대북한행정론』, pp. 77~80.

는 실적주의가 배제되고 당성이나 정치성 위주의 정실주의 내지 엽관주의에 기초한 인사행정이 이루어져 왔다.

인사의 기준은 ‘간부의 표징’이라 흔히 불리는 기준들로 정해 놓고 있는데, 수령에 대한 충성심이 그 중 가장 중요하게 꼽히는 기준이다. 김정일은 김일성 시대에 간부 표징의 근간이 되었던 노동계급출신이나 빈농출신의 출신성분을 넘어서 당과 혁명에 대한 충성심을 기본으로 삼아야한다고 강조하였다. 그러나 간부의 전문성과 지식에 대한 중요성을 간과하고 있지 않으며 당과 혁명에 대한 충성도를 기본조건으로 삼고 풍부한 지식과 높은 기술 실무적 자질을 주요 인사의 기준으로 강조하고 있다. 또한 인사행정의 가장 중요한 요소로 선발된 간부들의 평정이 향상될 수 있도록 교육하고 훈련하는 제도적 장치가 있다. 북한의 인사행정 관련 교육제도가 크게 일반 교육부문과 당간부양성교육부문으로 양분될 수 있는데, 일반교육부문은 김일성종합대학, 평양의국어대학 등과 같은 고등교육기관에서 실시하고 당간부양성교육부문은 김일성고급당학교, 인민경제대학, 국제관계대학, 김정일정치군사대학, 강반석유자녀학원, 금성정치대학 등에서 실시하는 간부교육 훈련을 노동당 중앙위원회에서 관리한다.

(3) 북한의 재무행정

북한의 재무행정은 북한의 일반행정과 마찬가지로 정치의 하위체계로 존재하기 때문에 예산의 편성, 심의, 집행, 회계감사 등 재무행정 분야도 북한의 정치적 기능수행에 충실하지 않을 수 없다는 것이 중론이다.³⁴ 북한에서의 예산편성 및 집행과 관련된 권한은 형식적으로 최고인민회의와 내각에 집중적으로 부여되고 있다. 형식상 북한예산심의과정을 구체적으로 살펴보면, 최고인민회의는 최고주권기관으로서 내각이 제출하는 국가예산

³⁴ 박완신, 『(신)북한행정론』, pp. 283~284.

초안을 심의하고 승인한다. 이러한 제도적 장치의 핵심 사항은 일체의 재정, 지출형태 및 규모와 중앙예산·지방예산의 규모를 확정하는 것이다. 최고인민회의는 예산집행에 대한 연간 결산(예산총화)의 승인권도 보유하고 있다.

한편, 내각은 국가예산의 편성과 집행 및 감독업무를 담당한다. 부문별 집행기관의 하나인 재정부를 통하여 국가예산 초안을 편성한 다음 최고인민회의에 제출하며 최고인민회의에서 예산이 승인되면 분기별 집행계획과 집행대책을 세우고 지방행정경제위원회의 예산집행을 지도한다. 내각은 또한 재정부를 통하여 국가예산 집행에 관한 분기별 결산과 연간 결산업무를 수행하며, 특히 연간 결산내용을 최고인민회의에 제출하는 임무를 가지고 있다. 그러나 이러한 예산에 관한 모든 임무는 결국 노동당의 직간접 지시와 통제하에 이루어지고 있다.

(4) 북한 공공행정의 역량에 대한 평가 및 문제점

북한의 공공행정체계는 아직까지 당·군·정 간의 정치적 관계와 이데올로기적 충성도에 의해 지배되고 있는 경향이 강하고 수령체제하에서 공공행정의 역량이 정치적으로 정의되고 결정되고 있기 때문에 직할통치와 인적 통치로 구별 지을 수 있는 북한의 공공행정에 대한 정확한 SWOT 분석과 같은 객관적인 평가가 불가능하다. 그러나 북한의 행정역량이 당·군·정에 의해 정치적으로 통제되고 있지만, 행정 거버넌스와 간부 개개인의 업무능력 면에서는 여타 취약국가들보다 한층 발전된 조직력과 행정력을 갖추고 있다고 볼 수 있다. 일반교육제도도 수준이 높다 할 수 있고 특히 간부들에 대한 특별간부양성교육 프로그램들은 높은 지식전달과 기술을 습득하는 과정들로 구성되어 있어서 국제기구에서 기획하는 개발역량발전 사업들과 북한의 교육제도가 적절하게 연계된다면 예상보다 좋은 결과를 만들 가능성도 있다.

또한 1990년대 후반에 들어 북한 당국과 국제기구 간의 자본주의 경제시스템과 국제무역에 관한 지식을 전수하는 교육 프로그램이 제한적이거나 추진되기 시작했다는 사실에 주목할 필요가 있다. 나아가 2000년 이후 북한 경제의 내부 변화가 국제사회의 개발원조와 접촉할 수밖에 없는 상황을 조성하였다고 평가할 수 있다. 1990년 후반기부터 지속되어 온 경제위기와 식량난으로 인하여 기존의 사회주의 계획경제체제가 약화되고 중앙집권적 계획기능을 일정 정도 시장의 기능에 양보하는 변화를 목도하여 왔으며, 이는 특히 2009년 11월 전격적으로 발표한 화폐개혁 조치에서 확연히 북한의 내부 변화를 감지할 수 있다.

이러한 변화의 기로에서 북한의 개발역량을 강화시키기 위해서는 결론적으로 북한이 현재 필요로 하는 개발역량 강화분야를 찾아 공무원 교육 프로그램을 맞춤형으로 준비하고 확대·재생산하는 것이 가장 실효적이고 지속 가능한 전략이라 할 수 있다. 지금까지 지난 1997년부터 2011년까지 대북한 개발역량발전 사업으로 추진되었던 모든 프로그램들을 앞서 언급했듯이 크게 시장경제교육, 공공행정, 그리고 무역을 위한 교육으로 삼분할 수 있으며, 이 세 분야에 북한 당국도 가장 많은 관심을 보이고 있다는 평가를 내릴 수 있다.

다. 북한 개발역량 강화를 위한 국제협력 부문별 현황

(1) 시장경제교육

거시경제관리는 경제관리 분야 중 하나로 주로 자본주의 시장제도의 근간이 되는 거시경제정책의 관리 및 조율기제를 평가하고 개선방안을 제시하는 것이다. 거시경제관리의 주요 대상은 금융 및 환율정책, 총수요 정책 체계의 질, 그리고 정부조달체계를 평가하는 것으로 우선적으로 자본주의 체제에 입각한 시장경제의 이해를 요구한다. 북한은 이미 2002년 7·1조치

I

II

III

IV

V

VI

VII

단행으로 쌀을 비롯한 생필품의 가격 및 임금 개혁을 시도한 경험이 있으며, 2009년 국정환율을 조정하고 화폐개혁을 시도한 바 있기 때문에 시장경제 및 거시경제관리에 대한 제도적 역량을 지금까지의 국제협력 사례를 분석하는 것이 의미가 있다고 할 수 있다.

북한의 시장경제교육의 발전과정은 크게 4단계로 나누어 그 역사적 경로를 도식화할 수 있다. 1단계(1972~1985)는 인민경제대학과 국제관계대학 등 소수의 지정된 교육기관에서 전문 무역반을 개설하고 대외경제 관계부처 관료들에게 외교와 통상에 관련된 시장경제교육을 통해 지식 전달을 실시하였다. 2단계(1985~1988)는 1단계에 실시하던 교육시스템을 그대로 유지하면서 교육과정 확대 및 훈련생 수만 늘어나갔다. 3단계(1985~1996)는 기존의 시장경제 관련 교육시스템이 부분적으로 확대되었는데 인민경제대학과 국제관계대학에 국한되어 있던 교육기관이 김일성종합대학 내 일부 학과로까지 확대되었다. 4단계(1997~현재)는 기근문제로 체제안정화라는 정권의 당면과제가 크게 부각되는 시기로 나진·선봉 경제무역지대에 나진 기업학교를 설립하여 경제무역관리들을 대상으로 다양한 시장경제교육을 자체적으로 실시하였고 정부의 국·과장급 중견간부들을 경제학, 경영학, 국제법 등을 배우기 위하여 해외로 연수를 보내기 시작하였다.

다양한 사업 중 가장 최근의 사례 중 중요한 두 가지를 보다 자세하게 분석할 필요가 있다. 첫째, 2009년 10월부터 11월까지 걸쳐 한국의 기획재정부가 지원하고 중국대학에서 실시되었던 ‘시장경제 교육훈련(Market Economics Training)’ 프로그램이 있다. 이 과정에서 40여 명의 북한 간부들은 자본주의 시장경제 원리에 대한 교육을 받았으나 2010년에 이 교육훈련 과정이 중단됨으로써 결국 남북한 독자적인 협의를 통한 개발역량강화 사업을 운영하는 데에는 국제기구보다 정치성이란 변수로 인하여 지속가능성을 안정적으로 확보하기가 어렵다는 것을 확인할 수 있다.

둘째, 2011년 7월에 태국 방콕에서 개최된 ‘북한을 위한 경제개발 교육

프로그램(Education Program for Economic Development of the DPRK)' 사업협력 안을 들 수 있다. 조직의 주체는 대한민국 전문집단의 재정적 지원으로 UNESCAP이 매개자 역할로 참가하기로 계획되었는데, 이 개발역량 교육사업은 2011년 7월 21일 UNESCAP에게 북한이 직접 북한경제개발을 위한 교육 프로그램을 제공해 줄 것을 요청하고 특히 남한의 전문가들이 본 프로그램을 맡아서 추진해 줄 것도 아울러 요청하여 시작 되었다고 보고되고 있다. 그러나 천안함 사건과 연평도 포격사건으로 얼어 붙은 남북협력 분위기로 인하여 남한 정부로부터 실질적인 교육제공 의사가 전달되지 않은 것으로 알려지고 있다.

(2) 공공행정

북한에 대한 공공행정역량 강화를 위한 프로그램은 아직까지 일회성에 그치는 단발적인 유형이 대부분이며, 지방행정에 대한 고려는 아직까지 포함되지 않고 있는 한계가 있다. 길게는 1개월 정도, 그러나 보통 2~3 주에 머무는 기간의 한계로 인하여 실질적으로 얼마나 북한 관료들에게 행정역량을 향상시킬 수 있는 교육이 진행되었는지에 대한 의문이 제기되고 있다. 또 하나의 주목할 만한 특징은 행정역량 관련 프로그램을 수행하는 기관 중 대학기구가 중심이 되어 북한의 교육기관과 연계가 되거나 공여주체가 북수의 대학교육기관이 연합하여 북한의 관료에게 행정교육 프로그램을 제공한다는 것이다. 미국의 시리큐스대학교, 호주의 시드니대학교, 그리고 한국의 KDI 정책대학원이 2001년부터 정기적으로 다양한 행정서비스에 대한 지식을 전달하는 프로그램을 선도하고 있다. 이 중 시리큐스대학교와 북한의 김책공대, 그리고 미국 한인회가 2005년 공동으로 진행한 북한 외교관을 대상으로 한 영어교육과 지역전문가 세미나는 특히 주목할 만한 사례이다. 그러나 역시 대학교가 선도하는 교육 프로그램도 단기성에 그치게 되어 교육

I

II

III

IV

V

VI

VII

의 연계성과 지속 가능성에 대한 문제점이 제기되고 있다.

공공행정 관련 교육 프로그램 중 주목할 만한 최근 사례로 2010년 1월 인도에서 개최된 ‘공무원 기술교육 및 훈련(Technician Training)’이 있는데, 한국 정부가 남북협력기금에서 약 19억 원을 UNESCAP이 추진하는 북한 공무원 역량강화 교육훈련 프로그램에 재정적으로 지원하기로 계획하고 인도에서 이 프로그램을 개최하여 북한 관료들의 전반적인 행정능력 수준을 고양시키는 데 목표를 둔 것으로 보도되고 있다. UNESCAP에서 제공하는 다양한 공무원 기술교육 및 훈련 프로그램은 산업별로 진행되었는데, 에너지, 환경, 교통 및 수송, 그리고 지역협력 등을 아우르는 다양한 프로그램이 제공되었다고 알려져 있다.

또 주목할 만한 공공행정 역량 강화 사업 사례로 ‘새천년개발목표 달성에 필요한 평가업무를 위한 통계역량 강화(Improving Statistical Capability for Assessing Progress in Achieving the MDGs)’가 있다. 2011년 약 3주 간 필리핀 마닐라에서 북한 통계중앙국에서 참가한 15명의 관료들을 대상으로 UNESCAP과 필리핀 통계연구훈련센터(Statistical Research and Training Center: 이하 SRTC)가 주최가 되어 UN의 MDGs에 관련된 통계기법을 교육·실시하였다. 2000년대 들어와 최빈국을 비롯하여 각 개도국들은 UN이 진두지휘하는 MDGs 정책과 이와 연결된 국제개발협력 프로그램의 혜택을 받기 위하여 적극적으로 자국의 통계치를 UN 기준에 맞게 정비하고 정기적으로 보고하여 UN의 요구에 부합하는 데 열의를 보이고 있다. 이러한 국제개발협력의 맥락에서 북한도 국가통계를 집행하는 행정 관료들의 역량을 제고할 필요가 있으며 이에 UNESCAP에서 제공하는 통계교육 프로그램에 적극적으로 참가하게 된 것으로 이해되고 있다.

(3) 무역

무역에 관한 역량발전은 보통 ‘무역을 위한 원조(aid for trade: 이하 AfT)’라는 원조 형태의 일환으로 이해될 수 있으며, 이는 수원국의 경제기반시설 확충과 생산능력 제고, 그리고 개인의 경제참여 역량강화에 방점을 두고 있다. 그러나 아직까지 북한의 경우는 전형적인 AfT 방식의 역량발전 프로그램을 도입하기에 수원 기구의 준비가 부족하다고 판단되며, 현실적으로 북한에서 급진적인 시장제도와 무역정책을 서구사회로부터 받아들이기에 아직 요원하다고 볼 수 있다. 따라서 무역 관련 역량개발 교육훈련 사업은 주로 유럽 선진국이나 베트남·중국과 같은 사회주의체제 하에 개혁·개방을 성공한 국가들의 산업 시찰 내지 국제무역에 관한 교육이나 컨퍼런스가 주된 내용으로 제공되어 왔다.

최근의 무역 관련 첫 번째 사례로, ‘유럽연합-북한 무역역량 프로젝트(EU-DPRK Trade Capacity Project)’를 들 수 있다. 2007년부터 2009년까지 상대적으로 무역에 관한 장기교육훈련 사업이 독일 NGO인 한스자이델재단이 주체가 되어 평양에서 북한의 중견 공무원을 대상으로 실시되었다. 한스자이델재단은 독일 정당인 기독교사회연합하고 연대하고 있었으며, 2006년부터 북한의 무역역량 강화를 중심으로 정치적 대화창구 확보, 교육 및 관리훈련 제공, 그리고 제도 기반 확충을 위하여 북한 정부와의 적극적인 접촉을 시도하여왔다. 교육의 내용은 국제경영과 무역을 수행하는 이론적·경험적 수업과 무역활동을 관장하는 상공회의소(Chambers of Commerce)를 설립하는 방법, 식량안보를 유지하는 제도, 무역행위 시 세관 절차, 수출전략 등 국제무역을 지원할 수 있는 실질적인 제도상의 문제들을 다루었다. 2009년 북한 당국은 일방적으로 유럽연합-북한 무역역량 프로젝트 중단을 통보하고 자국 공무원들의 참여를 중지시키게 됨으로써 이 무역역량강화사업은 더 이상 진척되지 못하게 되었다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

또한 2010년 7월 독일 NGO인 프리드리히노이만재단(Friedrich Naumann Foundation)이 주체가 되어 조직된 ‘민주주의 경제시스템 교육 프로젝트’가 북한 무역 관련 역량강화 사업으로 구분될 수 있다. 프리드리히노이만재단은 독일 정당 중 자유민주당의 지원을 받아 민주주의 제도를 북한에 소개한다는 취지하에 독일의 지역 NGO의 도움을 받아 북한 조선노동당 및 북한 정부의 상급관료들을 독일로 초청하여 연수 프로그램을 실시하였다. 연수 프로그램의 주요 내용은 독일의 엔지니어링 기술과 지속성 있는 무역제도를 소개하는 것으로 세부적으로 법률제도, 인권, 경제적 자유를 기반으로 무역을 통한 북한의 민주주의제도 확충과 독자적인 경제개발 가능성이 주가 되었다. 북한의 개혁·개방에 영향을 미칠 수 있는 프로그램들을 준비하여 무역과 민주화라는 정치·경제개방에 관한 교육훈련을 시도하였으나 프로그램이 지속적으로 연계되지 못하고 중단되었다는 점에서 정치성이 가미된 개발역량사업은 연속성을 가지고 사업을 지속해 나가기 어렵다는 시사점을 이 사례에서 찾아볼 수 있다.

라. 북한 개발역량을 위한 국제협력의 한계 및 시사점

(1) 북한 개발역량 프로그램의 한계

실질적으로 국제사회에서 추진한 대북한 개발역량발전 교육 프로그램이 성공한 사례가 없다고 해도 과언이 아닐 정도로 지금까지 뚜렷한 실적을 거두지 못하고 있는 것이 현주소이다. 세 부문의 개발역량발전 프로그램에서 공통적으로 나타난 한계는 첫째, 모두 단발성으로 진행된다는 특징에 있다. 둘째, 다양한 주체가 기획하는 유사한 프로그램들을 겹치지 않게 조정하는 조율기제가 없기 때문에 북한의 개발역량을 위한 교육훈련 프로그램의 정책일관성이 떨어지고 중복 사례에서 발생하여 비용이 증가하게 되었다. 셋째, 국제금융기구 중 아시아 신흥개도국에게 중요한 공여주체인 세계은행과 아시아개발은

행이 제공할 수 있는 개발역량발전 교육훈련 프로그램에서 북한이 배제되어 있다는 한계점이 있다. 넷째, 프로그램 구성에서 북한 측과 소통이 부족하며 상호 간의 교육사업에 대한 기대치가 비대칭의 구조로 형성되어 있다.

(2) 북한 개발역량의 국제협력에서의 시사점

1997년 이후 본격적으로 추진되어 온 북한의 개발역량 발전을 위한 국제 협력을 시장경제교육, 무역, 공공행정 분야로 나누어 분석한 결과, 향후 북한 국가역량 발전의 각 분야별 접근에 대한 몇 가지 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 북한의 개발역량 발전을 위한 프로그램은 앞서 살펴본 바와 같이 내재적인 한계가 있음에도 불구하고 다양한 이해당사자(stakeholder)가 참여하고 협력할 수 있는 공간으로서 차후 북한의 개혁·개방을 위한 협력적 플랫폼으로 구성될 가능성이 있다. 둘째, 국제기구와 국제 NGO 주최의 역량발전 프로그램에 참가하는 북한 측 참가자 명수, 성별, 직업군, 적합도 등을 북한 당국이 엄격하게 통제하고 결정하기 때문에 실질적으로 역량발전 프로그램에서 본래의 목표를 달성하는 데 한계가 있다. 셋째, 시장경제교육, 무역, 공공행정 부분에서 실시한 다양한 북한 개발역량발전 관련 프로그램 중에 장기교육 프로그램이 북한 측이 선호하는 방식임과 동시에 공여주체 입장에서도 현실적으로 가장 효과적인 결과물을 생산할 수 있다고 판단되는 방식의 프로그램이다. 넷째, 북한을 위한 개발역량 발전 관련 연수교육 프로그램을 보다 효과적으로 추진하기 위해서 프로그램이 개최되는 장소에 대한 전략적인 접근이 필요하다.

4. 북한의 역량발전을 위한 국제협력 방안

향후 북한이 본격적으로 개혁·개방을 추진해서 성과를 얻기 위해서는 이에 걸맞은 역량발전을 동시에 추진할 필요가 있다. 북한의 행정체제에서

I

II

III

IV

V

VI

VII

필요한 역량발전 부문과 북한에서 요구하는 역량발전 사업 간에 간극이 존재하며 북한과 같이 외부세계와 차단되어 있는 폐쇄적인 국가들과 개발 협력을 추진하는, 즉 참가자 선발부터 프로그램 내용 선정, 그리고 실제로 교육 프로그램을 실시하는 과정에서 북한의 일방적인 개입이 이루어지고 있어 효과적인 거버넌스 체계가 이루어지기 매우 어렵다. 특히, 역량발전에 대한 지원 프로그램은 새로운 정보와 지식을 제공하고 기존 제도의 변화를 추진하기 때문에, 기존의 체제와 제도를 고수하려는 북한과 같은 국가에서는 개발협력 활동이 활발하게 전개되기가 어렵다. 이러한 점에서 북한 역량 발전을 위한 접근은 비록 그 성과가 제한적일지라도 현재의 조건에서 추진 되는 사업들의 발전 방안을 모색하는 것이 필요하다. 그리고 여기에서 더 나아가 북한 핵문제에 어느 정도 진전이 생기고 북한이 국제사회에 보다 적극적으로 편입하기 위해 나서기 시작한 이후 이에 대한 보다 대담한 지원 방안에 대해서도 준비가 되어야 할 것이다. 따라서 이러한 단계적 구분을 전제로 북한 역량발전을 위한 국제협력 방안을 살펴보는 것이 필요하다.

가. 북한의 역량발전을 위한 목표와 기본 접근방법

국제사회의 개발원조가 북한의 역량발전을 목표로 기획되고 추진되는 과정에서 가장 중요하게 합의되어야 할 부분이 역량발전 프로그램의 전체 목표 설정이고 각각의 개별 프로그램이 공유된 전체 목표에 부합하는 내용과 특징을 갖게 하는 정책의 기본 방향이 합의되어야만 정치적인 변수가 많이 개입되고 있는 북한 역량발전 프로그램이 보다 연속성을 확보할 수 있다.

북한 역량발전 사업을 크게 현재 진행되고 있는 기존 방식을 활성화하는 1단계 사업과 공여기구들을 다자적 방식으로 구성하여 북한의 역량발전을 지원하는 ‘북한개발지원그룹’을 설립하는 2단계 사업으로 구분할 경우에도 양 단계 모두 근원적으로는 기본 방향과 목적을 공유하고 이를 바탕으로

사업을 추진하여야 한다. UN 기구를 넘어서 현재 자금지원을 통한 국제금융기구 활용을 중장기적인 과제로 본다면, 국제금융기구가 제공하는 역량 발전을 위한 기술협력은 당장 단기적으로 활용 가능한 방안이다. 베트남이 국제금융기구 가입 이전에 기술협력을 적극 활용하여 서방권의 경제제재 하에서도 UNDP와 IMF, 세계은행이 같이 참여하는 프로그램을 추진한 바가 있듯이, 북한도 국제사회에 성공적으로 편입하기 위해서 국제금융기구에 가입하기 이전에도 적극적으로 기술협력을 통한 국제금융기구의 지원을 받아야 할 것이다.

지속성 있는 기술협력 등 북한의 개발역량 발전을 위한 프로그램을 추진하기 위해서 북한이 가장 시급하게 필요한 것은 북한 관료역량을 측정하고 파악할 수 있는 제도적 기제가 공여주체와 공유되는 것이다. 또한, 북한 당국에 의해 의도적으로 분산되어 있는 원조 채널을 공급주체 끼리라도 정책 네트워크를 구성하여 정보공유와 정책조율을 추진할 필요가 있다.

나. 북한의 역량 발전을 위한 국제협력의 추진 전략

북한에 대해 역량 발전에 중점을 둔 지원은 두 가지 방향으로 접근할 수 있다. 하나는 프로젝트 방식의 접근이고 다른 하나는 프로그램 방식의 접근이다. 프로젝트 방식은 수원국이 처해있는 조건에 따라 매우 다양할 수 있고, 그만큼 프로젝트의 계획 및 실행에 있어서 유연성이 높다. 반면에 프로그램 방식은 사업을 추진하기 위한 조건과 절차 등이 프로젝트 방식보다 훨씬 복잡하고 사업에 소요되는 자금도 규모가 크다. 이러한 점에서 북한의 역량 발전을 위한 국제협력에 있어서 프로젝트 방식의 접근은 지금의 조건에서도 추진하는 것이 가능하다. 반면에 프로그램 방식의 접근은 북한이 개혁·개방에 나서고 북핵 문제에 있어서 어느 정도 진전이 이뤄지면서 국제사회에서 대북 개발협력이 활성화될 수 있는 조건에서만 가능하다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

따라서 북한 역량발전을 위한 국제협력의 1단계는 현재부터 북한개발지원 그룹이 만들어지기 전까지, 그리고 2단계는 북한개발지원그룹이 만들어진 이후로 설정할 수 있다.

북한 역량발전의 1단계 사업은 현재 진행되고 있는 사업들을 더욱 활성화 시키는 것이 중심적 목표가 될 것이다. 현재까지 진행되어왔던 역량발전 프로그램은 낮은 수준의 시장경제교육, 공공행정기술, 그리고 무역 관련 관리 역량발전을 위한 프로젝트로 압축될 수 있으며 당분간 앞으로도 이 세 분야에 집중되어 기술협력 및 개발역량 사업이 추진될 가능성이 높다.

반면에 2단계 사업은 ‘북한개발지원그룹’이 만들어진 이후 공여기구들이 함께 참여하는 다자적 방식으로 추진할 것이기 때문에 다양한 공여기구들의 동의를 이끌어낼 수 있는 지원 프로그램이어야 한다. 이러한 점에서 현재 국제사회가 매우 중요한 역량발전 분야로 설정하고 있는 통계 역량발전을 위한 지원 프로그램이 북한 공공행정 역량의 기초적인 분야로 매우 적절한 것으로 보인다. 이와 함께 체제전환국 지원에서 중요한 역량발전 지원 사업으로 평가되는 경제 교육 및 연구 역량발전 프로그램도 시장경제 교육 및 무역에 관련된 중요한 분야로서 국제사회의 동의를 얻어 추진을 계획하는 것이 가능할 것이다.

다. 현 단계 북한 역량발전을 위한 국제협력 방안

북한을 대상으로 한 교육훈련 프로그램은 해당 교육훈련을 이수한 개인들에게는 일정한 영향을 미쳤을지는 모르지만, 그 이후의 파급효과가 거의 없다는 점에서 지원 프로그램의 성과에 대한 평가가 높지 않다. 따라서 현재는 거의 유엔기구만이 북한의 역량발전을 위한 지원 사업을 추진하고 있다고 해도 과언이 아니다. 그러므로 현 단계에서의 대북 역량발전 지원 사업은 유엔기구와의 협력을 중심으로 모색할 필요가 있다. 이러한 점에

서 ‘유엔-북한 협력을 위한 전략 문서(Strategic Framework for Cooperation between the United Nations and the Government of the Democratic People’s Republic of Korea 2011~2015)’는 매우 중요하다. 유엔기구는 이 전략 문서에서 북한의 역량발전과 관련해서 원조 관리와 경제발전 역량 문제를 중점적으로 다루고 있다. 따라서 현 단계에서는 북한의 역량발전을 위한 유엔의 사업을 더욱 활발하게 될 수 있도록 지원해야 한다. 특히 유엔개발계획(UNDP)이 추진하고 있는 새천년개발목표와 관련한 경제·사회 통계자료의 생산을 위한 통계 기관의 행정역량발전 지원 사업은 매우 중요하다.

유엔기구의 대북 역량발전 지원 사업이 활성화 될 수 있도록 우리 정부는 전략적 차원에서 적극적으로 자금 지원을 할 필요가 있다. 현재 유엔은 다양한 신탁기금을 운영하고 있는데, 우리 정부 주도로 (가칭) ‘북한의 개발 역량 강화를 위한 신탁기금(DPRK Development Capacity Trust Fund)’을 설치해서 유엔기구의 사업을 밀받침할 수 있는 것이다. 이와 같이 공여국가, 원조 기구(UN), 수원국가의 관계가 형성이 된 이후 처음에는 유엔기구와 북한 중심으로 사업이 추진되면서 남한의 역할이 제한적이겠지만, 이후 사업의 성과가 쌓이게 되면서 남한-유엔기구-북한의 삼자 협력으로 발전하게 될 것이다.

또한 지금까지 분절적으로 추진되어 왔던 시장경제교육 및 무역에 관한 연수교육 프로그램을 보다 체계적으로 지속 가능한 시스템으로 전환시키기 위한 국제협력 방안을 준비하여야 한다. 북한이 기획하고 있는 자본주의 시장경제에 대한 교육 프로그램과 UN을 중심으로 공여기관이 계획한 사업안을 조율할 수 있는 대화 창구를 늘 개방하고 있어야 하며, 특히 북한 개발역량발전에 관련된 모든 공여기관의 상이한 정책안을 유기적으로 통합함으로써 북한의 급작스런 태도변화에 대한 보다 일관된 대응을 유지하며 상호 중복되는 사업으로 관리비용과 시간이 중첩되는 낭비를 감소시킬 수 있다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

라. 북한개발지원그룹 결성 이후 국제협력 방안

(1) 북한의 공공행정 역량발전: 통계역량발전을 위한 프로그램

북한이 개혁·개방에 본격적으로 나서게 되면 양질의 통계를 생산해서 정책 결정자들이 이에 기초해서 정책을 수립하고 집행하는 행정역량이 절대적으로 필요하다. 국제사회가 중점적으로 추진하고 있는 수원국의 통계역량발전을 위한 지원 프로젝트는 많은 도움이 될 것임에 틀림없지만, 이를 위해서는 북한의 국제금융기구 가입이 선행되어야 하고 북한의 현 통계시스템을 UN이 요구하는 방식으로 본격적인 전환이 필요하기 때문에 북한당국으로서는 체제전환을 강요하는 것처럼 인식할 수 있는 불안정한 요소들이 존속하고 있다.

북한은 기본적으로 양질의 통계를 생산할 수 있는 역량이 부족할 뿐만 아니라 통계자료를 공개하는 것을 국가안보의 문제와 연결시켜 매우 폐쇄적인 모습을 보여 왔다. 북한 정부가 정치적 집행을 고수하지 않으면 북한의 통계역량발전을 위한 행정부문의 선순환 사이클이 만들어지기 어려울뿐더러 정치적 집행의 투명성이 보장되지 않으면, 그 하위 구성요소인 착수·평가·비전·실행계획·실행이 북한의 오너십 확장이라는 궁극적인 목표와 거리가 멀어지게 된다.

통계기본계획에 관련된 공공행정부문은 크게 네 가지 분야로 구성이 될 것이다. 첫째, 제도 분야, 둘째, 인적자원 분야, 셋째, 통계 인프라 분야, 넷째, 통계자료의 개발 및 배포 분야로 이루어진다. 제도 분야는 통계 관련 법령의 제·개정을 통해 제도를 개선하는 것이다. 현행 북한의 통계법에는 통계자료를 중요기밀로 규정하고, 통계자료를 열람하려는 기관, 기업소, 단체와 국민은 통계자료열람신청서를 해당 통계기관에 제출해야 하며, 이를 통해 얻은 정보에 대해서는 기밀을 유지하도록 하고 있다. 이러한 기밀주의는 통계의 이용을 어렵게 하기 때문에 법제도 개선에 대한 계획이 필요하

다. 이러한 제도개선과 함께 통계 조사 및 분석, 가공, 자료 생산을 위한 인적 자원과 관련 인프라를 강화하기 위한 내용이 담겨야 한다.

이러한 통계역량 발전을 위한 지원 사업에 소요되는 자금은, 북한이 국제 금융기구에 가입하기 전에는 한국 주도로 ‘북한개발지원그룹’을 결성하여 북한기술지원신탁기금을 조성함으로써 보다 안정적으로 제공될 수 있을 것이다. 그리고 북한이 국제금융기구에 가입한 이후에는 이 신탁기금을 세계은행에 위탁하여 관리 운영하는 방식도 모색할 수 있다.

(2) 북한의 시장경제교육 및 무역에 관한 역량발전:

경제교육 관련 연구 역량발전을 위한 프로그램

그동안 북한에 대한 역량발전 연수교육 프로그램은 주로 시장경제교육과 무역정책에 한정해서 진행되었고, 그것도 매우 일회적이고 단기적 차원의 사업으로 운영되었다. 또한 교육 훈련에 참가하는 피교육자들의 선발이 폐쇄적으로 이뤄지고 일부 특수 계층들에만 한정되어 있었다. 결정적으로는 피교육자들이 교육훈련을 이수하고 현업에 복귀했을 때 이들이 새로 습득한 지식과 기술을 활용할 수 있는 기회가 제도적으로 봉쇄되어 있다는 것이다.

그러나 북한이 국제사회에 본격적으로 편입하려고 하고 개혁·개방을 시작하게 되면 앞에서 열거한 여러 가지 문제점들이 상당한 부분 해결이 될 것이다. 이러한 시점에서 원조 공여기구들은 북한의 경제교육 및 연구 역량의 발전을 위한 지원을 통합적이고 체계적으로 추진하는 것이 매우 중요하다. 분야별 지원 프로그램은 지원자금의 규모가 크고 다년 도에 걸쳐서 진행되기 때문에 처음 프로그램 입안에서부터 철저한 준비와 체계적 접근이 필요하다. 초기 단계에는 북한의 시장경제교육 및 무역에 관련하여 연구 역량발전의 필요에 대한 조사(needs assesment)가 이뤄져야 한다. 무엇보다

I

II

III

IV

V

VI

VII

다도 가장 효과적인 성과를 보일 수 있는 시장경제교육 프로그램은 단기 해외연수보다 장기 학위과정 유학이라 할 수 있는데, 장기 학위과정 사업에서 약 2년 간 교육을 받고 북한으로 돌아가 자본주의 시장경제와 무역에 관한 이론과 실재를 정책에 반영할 수 있다면 보다 유연하게 북한의 개혁·개방정책에 도움이 될 것이다.



VI

북한의 인프라 개발을
위한 국제사회 협력
프로그램 구축방안

1. 머리말

북한 인프라 개발을 위한 국제협력 프로그램의 필요성은 북한 당국, 우리 그리고 국제사회 등 세 협력주체측면에서 제기되고 있다. 먼저 북한 당국 측면에서는 소요 자원의 확보, 기술력의 확보, 안정적인 체제유지의 기반 확보측면에서 국제협력 프로그램이 필요하다고 할 수 있다. 기본적으로 개발의 자원은 외부로부터 올 수밖에 없고, 이러한 측면에서 국제협력 프로그램의 수립은 북한경제 회생을 위한 선택사항이 아닌 필수적인 조건이라 할 수 있는 것이다.

우리와 국제사회에게도 북한과의 국제협력 프로그램은 큰 의미를 지닌다고 할 수 있다. 고립되어 있는 북한을 국제사회로 견인해 내기 위해서 이러한 국제협력 프로그램은 중요한 토대를 제공해 줄 수 있을 것이다. 전체적으로 볼 때, 북한과의 국제협력 프로그램 추진은 북한경제의 안정화 및 성장기반 구축이라는 직접적 효과와 남북경제통합의 기반 강화 및 동북아 경제협력의 기반 강화 그리고 한반도 및 동북아의 정치적, 외교적, 군사적 긴장 완화라는 간접적 효과가 있을 것이다. 이 때문에 북한의 인프라 개발을 위한 국제협력 프로그램은 북한뿐만 아니라 우리와 국제사회 모두에게 반드시 필요한 과제라 할 수 있을 것이다.

현재 북한의 인프라 상황을 감안할 때, 가장 시급한 개발 분야는 식량생산과 관련한 인프라와 에너지인프라분야라고 할 수 있다. 최근 북한이 식량 증산을 위한 농지 및 수로정비에 노력을 기울이고 있는 것 역시 이러한 북한의 상황을 잘 반영하고 있다. 식량 다음으로 시급한 인프라는 에너지분야라고 할 수 있다. 북한이 2012년 희천수력발전소를 건설하는 등 전력생산에 총력을 기울이고 있는 것은 에너지분야의 시급성을 반영하고 있다. 북한의 여건과 필요성 그리고 국제사회의 지원조건 등을 종합적으로 검토할 때, 북한의 인프라 개발을 위한 국제협력 프로그램은 교통, 에너지, 농업기

I

II

III

IV

V

VI

VII

반시설을 대상으로 우선적으로 추진할 필요가 있을 것이다.

본 연구는 북한경제 개발을 위한 교통, 에너지, 농업기반 등 세 분야의 국제협력 추진 방향과 국제협력 프로그램을 제시하는 데 목적이 있다. 이들 분야는 현재 북한이 가장 필요로 하는 인프라 분야이고 향후 북한의 개혁·개방과정에서 추진될 인프라분야 국제협력의 우선적으로 추진될 가능성이 높은 분야다. 본 연구는 기본적으로 북한 정부가 주체가 되어 국제협력을 추진할 수 있는 실질적인 프로그램을 모색하는 연구이지만, 우리가 배제되는 북한과 국제사회간의 국제협력이 아니라 우리까지 포함한 다자간 국제협력을 기본적으로 고려하고 있다.

본 연구는 북한 정부가 우리를 포함한 국제사회와의 관계를 개선해가는 낙관적인 상황전개 시나리오를 전제로 하고 있다. 북한의 김정은 정권이 점진적인 대외개방과 개혁을 추진해 가면서 현안인 북핵문제에 대한 해결이 이루어지는 방향으로 상황이 전개되는 것을 전제로 하였다. 본 연구에서는 이와 같이 북한이 점진적으로 개혁과 개방을 추진하고 국제금융기구에 가입한다는 상황이 진행되는 향후 10년 이내에 완료할 필요가 있는 중단기 국제협력 프로그램과 그 이후 완료할 장기 프로그램 수립을 도모하였다.

2. 북한 인프라 개발을 위한 국제협력 프로그램의 추진 방향과 추진 전략

가. 국제협력 프로그램의 목표와 추진 방향

(1) 목표

북한의 인프라 개발 관련 국제협력 프로그램은 다음과 같이 두 가지 목표 하에서 추진될 필요가 있다.

첫째, 국제협력 프로그램은 중단기적으로 북한경제의 안정화와 경제발전

의 토대 마련에 기여하여야 한다. 북한이 국제협력을 하려는 최우선적인 목적은 내부적인 경제안정이다. 북한경제의 안정화는 북한의 정상국가화와 국제사회 참여를 위한 가장 기본적인 과제이기 때문에 식량난 완화 등 북한경제의 안정화에 기여토록 국제협력 프로그램이 추진될 필요가 있을 것이다. 이와 함께 국제협력의 활성화를 통해 북한경제와 남북경협에도 직, 간접적으로 긍정적인 파급효과를 가져올 수 있도록 국제협력 프로그램이 작성될 필요가 있을 것이다

둘째, 장기적으로 남북경제의 균형발전과 동북아 경제협력 활성화에 기여할 수 있도록 국제협력 프로그램이 추진될 필요가 있다. 일회성, 일과성 국제협력 프로그램은 북한에게도 도움이 안 되고 국제사회에도 도움이 될 수 없다. 이러한 측면에서 국제협력 프로그램은 장기적인 목표하에 추진될 필요가 있으며, 한반도와 동북아의 상생과 공영을 위해 추진될 필요가 있는 것이다.

(2) 추진 방향

북한의 인프라 개발을 위한 국제협력 프로그램은 앞에서 설정한 목표하에서 다음과 같은 추진 방향을 모색할 필요가 있다.

첫째, 북한 내부의 역량을 고려한 국제협력을 추진하는 것이다. 과거 1990년대 나선특구개발이나 2002년 신의주특구개발 과정에서 북한이 국제사회로부터 투자유치에 실패했던 가장 큰 원인 가운데 하나는 북한의 내부 역량을 고려하지 않은 국제협력을 추진한 것이었다. 따라서 향후 추진될 북한의 국제협력 프로그램은 북한의 내적 역량을 충분히 반영해서 추진할 필요가 있는 것이다.

둘째, 국제사회가 수용할 수 있는 수준의 국제협력을 추진하는 것이다. 북한이 추진할 국제협력은 국제사회의 ‘눈높이’에 맞추어 추진될 필요가

I

II

III

IV

V

VI

VII

있다. 국제사회의 투자를 성공적으로 유치하기 위해서는 국제사회에서 통용되는 수준의 국제협력 프로그램을 추진해야만 할 것이다.

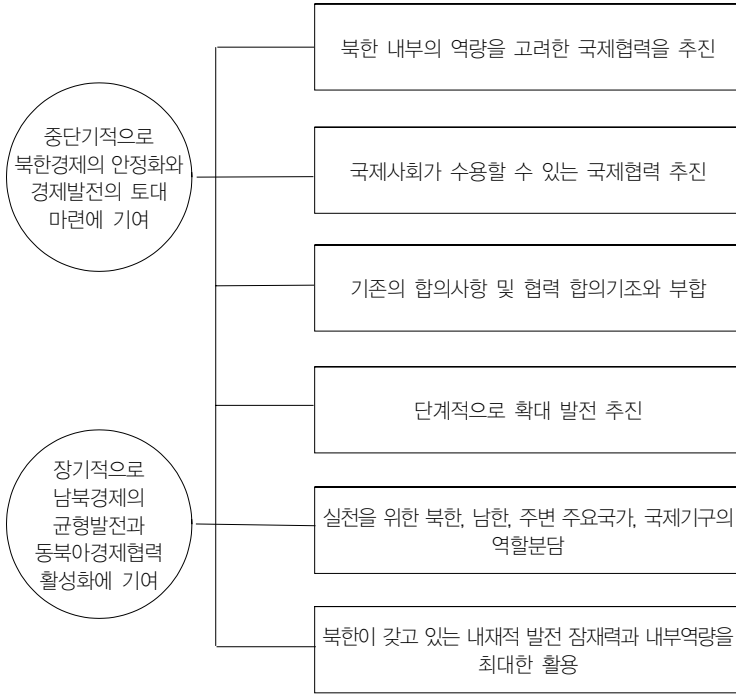
셋째, 기존의 남북경협 관련 합의사항 및 관련 국제협력 합의사항의 정책 기조 하에서 국제협력 프로그램을 수립할 필요가 있다. 국제협력이 지속성을 갖기 위해서는 기존 계획이나 합의의 준수가 중요하다. 향후 추진되어야 할 인프라 개발 관련 국제협력 프로그램도 이러한 기존 합의사항들을 더욱 발전시켜나갈 수 있는 방향으로 추진될 필요가 있을 것이다.

넷째, 국제협력 프로그램은 단계적으로 확대 발전해 가는 방향으로 추진될 필요가 있다. 북한경제가 남한경제 및 국제경제와 동질성을 확대해 가는 단계에 따라 국제협력 프로그램을 발전시켜나갈 필요가 있다는 것이다.

다섯째, 국제협력 프로그램의 실천을 위한 북한, 남한, 주변 주요국가, 국제기구의 현실적 역할분담이 필요하다. 북한의 인프라 개발은 특정 협력 주체 단독으로 추진하기 어려운 성격을 갖고 있기 때문에 다양한 협력 주체들 간의 효율적 역할분담이 매우 중요하다.

여섯째, 국제협력 프로그램의 추진과정에서 북한 국토의 ‘지속 가능한 발전’을 고려하며, 북한이 갖고 있는 내재적 발전 잠재력과 내부역량을 최대한 활용하는 것이 필요하다.

(그림 VI-1) 인프라 개발 관련 국제협력 프로그램의 목표와 기본방향



나. 북한 인프라 개발의 기본 구도와 국제협력 추진 전략

(1) 북한 인프라 개발의 기본 구도

북한의 인프라 개발은 다음과 같은 구도하에서 추진될 필요가 있다.

첫째, 가장 먼저 남북한 및 북·중·러 접경지역을 중심으로 한 인프라 개발을 추진할 필요가 있다. 북한 개발의 최대 협력주체는 우리와 중국이기 때문에 이들 국가와 북한을 연결하는 접경지역에서부터 인프라 개발이 추진될 필요가 있을 것이다.

둘째, 서부와 동부의 항만도시를 중심으로 한 인프라 개발을 추진할 필요가 있다. 중단기적으로 북한의 인프라 개발은 경제특구 중심으로 진행될 필요가 있고, 이러한 경제특구의 유력한 입지 후보지들인 항만도시들을

I

II

III

IV

V

VI

VII

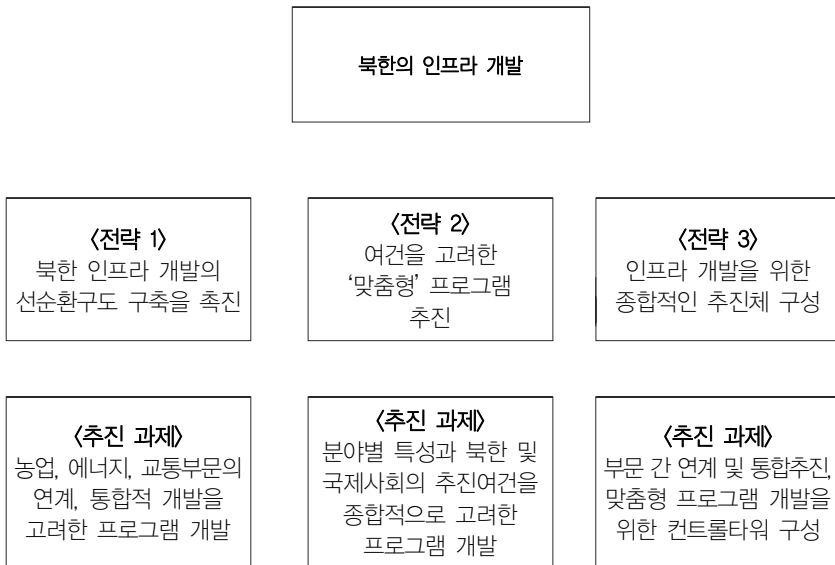
중심으로 한 인프라 개발이 우선적으로 추진될 필요가 있을 것이다.

셋째, 장기적으로 서부축과 동부축을 중심으로 한 통합적 인프라 개발을 추진할 필요가 있다. 접경지역과 항만도시들을 중심으로 구축된 인프라를 내륙지역에 전파하는 기본 축은 서부축(개성~해주~사리원~남포평양~신의주)과 동부축(고성금강산~원산~함흥~청진~나선)이 될 필요가 있다.

(2) 국제협력의 추진 전략

여기에서는 앞에서 제시된 북한의 인프라 개발구도와 방향 하에서 추진해야 할 국제협력의 전략을 다음과 같이 제시하였다.

〈그림 VI-2〉 북한의 인프라 개발을 위한 국제협력 추진 전략



첫째, 북한 인프라 개발의 선순환구도 구축을 촉진하는 국제협력을 추진하는 것이다. 인프라부문은 상호 밀접히 연관되어 있다. 이러한 측면에서 식량, 에너지, 교통 분야의 연계와 통합적 추진을 도모하는 것이 중요하다.

둘째, 북한의 역량과 국제사회의 여건을 감안한 ‘맞춤형’ 프로그램을 추진하는 것이다. 농업기반, 에너지, 교통 분야별로 국제협력 프로그램은 다양한 형식과 내용으로 추진될 필요가 있다.

셋째, 북한의 인프라 개발을 위한 종합적인 추진체를 구성하는 것이다. 북한의 인프라 개발이 선순환구조 하에서 추진되고 ‘맞춤형’으로 추진되기 위해서는 북한의 인프라 개발과 관련한 국제협력을 총괄하는 협력체계 구축이 필요하다.

3. 교통분야 국제협력 프로그램

가. 교통분야 국제협력 추진 방향

교통분야의 국제협력은 다음과 같은 방향하에서 추진될 필요가 있다.

첫째, 시급히 북한이 필요로 하는 물자수송에 필요한 교통망 구축을 우선 고려할 필요가 있다. 둘째, 남한과 중국, 러시아로부터의 접근교통망 개선과 관련한 국제협력이 우선적으로 추진될 필요가 있으며, 장기적으로 대륙과 한반도간의 광역교통망 연계 및 남북한과 동북아 국가들을 연결하는 수송망 구축과 관련한 국제협력을 도모할 필요가 있다.

셋째, 원활한 교통분야의 국제협력이 가능하기 위해서는 제도적인 측면의 개선과 인적역량 강화를 위한 국제협력도 동시에 도모할 필요가 있다.

이러한 방향하에서 다음과 같은 프로그램이 추진될 필요가 있다.

나. 서울~신의주 남북 육상교통망 현대화 프로그램(중단기 완료)

(1) 필요성

남북경제통합의 촉진 측면에서 서울~신의주축의 인프라 네트워크 구축을 우선적으로 추진할 필요가 있다. 남북경제통합측면에서는 서해안권(황해

I

II

III

IV

V

VI

VII

남·북도, 평안남·북도, 평양)이 동해안권(강원도, 함경남·북도)보다 상대적으로 중요도가 높다고 할 수 있다. 북한 서해안권 면적은 북한 전체의 약 37%이나, 인구는 약 62%를 차지하고 있다. 특히 한반도의 정치경제의 중심지라 할 수 있는 우리 수도권과 평양~남포지역이 서해안권의 중심을 이루고 있어서 이 축의 개발이 매우 중요한 의미를 지닌다고 할 수 있다. 따라서 남북경제 통합을 고려한 인프라 개발의 우선순위를 고려할 때, 동해선축보다는 경의선 축의 인프라 개발이 우선적으로 고려될 필요가 있는 것이다.

향후 남북협력거점이자 동시에 북중협력 거점으로서 발전될 가능성이 높은 신의주의 성공적 개발을 위해서는 신의주와 중국 단둥 및 북한 내 주요 배후지역 접근성이 중요하다. 이러한 측면에서 중단기적으로 서울~신의주간의 육상 교통망을 개보수하여 한국과 중국 양측으로부터 북한의 핵심 경제지대인 평양~남포지역으로의 접근성을 개선시킬 필요가 있을 것이다.

(2) 목표

이 프로그램에서는 서울과 신의주 간의 육상 교통망 현대화를 지원하기 위한 기초조사 실시, 현대화 계획 수립, 1단계 시범사업, 역량강화 사업 등을 패키지 사업으로 추진하는 것이 목표로 설정될 필요가 있다. 이 사업에서는 세부적으로 단둥~신의주 간 교량 신설 및 신의주~평양간 고속도로 구간의 일부 구간(평양~안주 65km)의 개보수 및 신설(안주~신의주 168km), 단둥~신의주~평양 간 철도의 개보수, 서울~평양 간의 고속도로, 철도 현대화 등이 주요 사업으로 추진될 필요가 있다.

(3) 추진 방향

이 프로그램은 북한과 6자회담 참여국 가운데 한국, 중국 등이 북한과 함께 공동으로 공적개발지원(ODA) 사업으로 추진하는 것이 필요하다. 미

국, 일본, 세계은행, 아시아개발은행 등은 장기적으로 추진될 교통망 신설 프로그램 참여를 전제로 옵서버 자격으로 참여할 수 있을 것이다. 참여주체 간의 역할분담은 다음과 같이 고려할 수 있을 것이다. 중국은 단둥~신의주 간 교량 신설 및 신의주~평양 간 고속도로 구간의 일부 구간(평양~안주 65km)의 개보수 및 신설(안주~신의주 168km), 단둥~신의주~평양 간 철도의 개보수를 담당하는 것이 필요하다. 우리는 서울~평양 간의 고속도로, 개성~평양 간 철도 현대화를 담당하는 것이 필요하다. 북한측은 중국, 남한과 함께 시공과정에 참여하며, 자재와 인력을 제공하는 것 외에 일부 지하자원의 제공을 통해 비용을 분담하는 것이 필요할 것이다.

서울~신의주 육상교통축이 통과하는 황해남·북도지역과 평안남·북도 지역은 지하광물자원이 풍부한 지역이다. 따라서 이 지역의 광물자원개발권을 중국 및 남한측에 제공하는 방식으로 비용 일부를 조달하는 것이 충분히 가능할 것이다.

(4) 단계별 추진계획

전체적으로 사업의 추진기간은 준비기간(1년)까지 포함하여 5년으로 설정할 필요가 있다. 본격적인 사업착수 이전에 북한 당국과 한국, 중국의 실무그룹이 사업계획을 준비하는 데 1년이 소요될 것이다. 서울~평양 간과 평양~신의주 간의 현대화사업을 동시에 착공하여 준공하는데 5년이 소요될 것으로 예상된다. 단둥~신의주 신교량 건설에는 2년, 신의주~안주 고속도로 신설에 3년, 신의주~평양 철도 개보수에 2년, 개성~평양 고속도로 개보수에 2년, 개성~평양 철도 개보수에 2년 등이 소요될 것으로 예상된다.

이 프로그램은 기본적으로 중국, 북한, 남한 3국 정부가 각 정부를 대표하는 공기업들에게 사업추진을 위임하여 ‘공동추진체’를 구성하여 사업계획을 수립토록 하는 것이 필요하다. ‘공동추진체’는 공동 실태조사를 통해

I
II
III
IV
V
VI
VII

전체적인 사업 타당성을 검토하는 것이 필요한데, 보다 효율적인 사업추진을 위해 3국 '공동추진체' 구성 이전에 북한측이 기초적인 준비를 통해 관련 자료제공 등을 위한 사전 준비를 하는 것이 필요하다.

중국측 공기업이 담당할 단둥~신의주~평양 간 시공은 남한이 담당할 평양~개성 간 현대화사업과 동시에 착수하여 추진하는 것이 필요하다. 다만, 중국과 남한의 개발주체는 시공 및 준공 후 운영 및 관리에 필요한 기술표준 등을 사전에 통일할 필요가 있을 것이다. 이 구간의 현대화사업에서는 안주~신의주 간(168km)의 고속도로화 사업을 최우선적으로 추진한 후 철도 현대화를 실시하는 것이 필요하다.

평양~개성 간 현대화사업에 있어서 우선 도로부문의 현대화를 먼저 추진한 후 철도부문의 현대화를 추진하는 것이 필요하다. 이미 문산~개성공단 간 도로와 철도 개설이 이루어져 있기 때문에 이것을 연장하는 차원에서 고속도로 현대화와 철도 현대화를 추진하는 것이 필요하다.

서울~신의주축의 교통시설 현대화가 성과를 거두기 위해서는 현대적인 시공기술과 운영기법을 전수받을 인력을 양성하는 것이 중요하다. 이러한 측면에서 사업 착수단계부터 관련 기술인력의 양성 프로그램과 관리인력의 양성 프로그램 등 인적역량 강화사업을 병행할 필요가 있다.

(5) 기대효과

서울~신의주축의 육상교통망 현대화는 남한과 북한 그리고 중국을 포함한 국제사회에 모두 커다란 효과가 있을 수 있다. 먼저 북한에게는 자국내 주요 경제지대와 남한, 중국의 주요 경제거점지역을 연결하는 교통망을 현대화함으로써 국제시장 접근성을 크게 개선시키는 효과를 기대할 수 있다. 이와 더불어 경제중심지인 평양남포지역과 평안남·북도, 황해남·북도의 지방도시들을 연결하는 고속교통망을 확보함으로써 경제개발의 효과를 신

속히 확산시키는 효과도 기대할 수 있을 것이다.

우리로서는 평양남포지역으로의 접근성뿐만이 아니라 신의주를 거쳐 중국 베이징까지의 육상 접근성을 획기적으로 개선시킴으로써 새로운 시장 확장의 효과를 기대할 수 있을 것이다. 장기적으로는 남북간 경제통합의 핵심지대를 고속교통망으로 연결함으로써 통합비용을 줄이고 효과를 극대화할 수 있는 기반을 마련할 수 있을 것이다.

다. 두만강 교통·물류 촉진 프로그램(장기 완료)

(1) 필요성

북한의 나선, 중국의 훈춘과 도문, 러시아의 핫산 등이 위치한 두만강 하류지역은 국제교통물류의 협력 잠재력과 가능성이 매우 높은 지역이다. 그럼에도 불구하고 국가간 교통시설과 제도, 통관절차 등의 문제로 효율적인 교통·물류연결이 이루어지지 못하고 있어서 많은 비용이 초래되고 있다. 그동안 GTI(광역두만강개발계획)의 구도 하에서 역내 국가간 무역·투자 및 교통인프라 건설 촉진을 위한 논의가 있어 왔으나 실질적인 사업주도체가 없어서 실제 사업추진이 부진한 상황이다. 따라서 남북한과 중국, 러시아 등이 중심이 되어 보다 실질적인 협력 프로그램을 추진할 필요가 있다. 최근 한러간에 극동러시아지역으로부터 한국으로의 천연가스망(PNG) 건설사업이 추진되고 있어서 이와 연계된 연계 교통망 구축의 필요성도 제기되고 있다.

(2) 목표

이 프로그램은 두만강 하류의 접경지역에서 북한, 중국, 러시아간 육상, 해상 연결수송망을 현대화하고 효율적인 통합물류시스템을 구축하는 것을 목표로 한다. 아시아개발은행(ADB)이 중앙아시아 국가들과 공동으로 추

I

II

III

IV

V

VI

VII

진하고 있는 ‘중앙아시아 지역경제협력(Central Asia Regional Economic Cooperation: 이하 CAREC)’의 교통 및 무역촉진 프로젝트를 모델로 하여 교통망 건설과 제도 통합 등을 패키지사업으로 추진하는 것이 핵심적인 목표라고 할 수 있다.

(3) 추진 방향

이 프로그램을 위해서는 ADB와 북한, 한국, 중국, 러시아, 일본의 정부, 공기업, 민간기업의 컨소시엄을 통해 사업을 추진할 필요가 있다. 남북한 정부와 중국, 러시아 정부, 해당국가 공기업, 민간기업 등이 참여하는 가칭 ‘두만강 교통물류개발공사’를 설립하고 4국의 대표 기업들이 실무추진체를 구성할 수 있다.

주요 교통시설의 건설사업은 나선~훈춘축의 고속도로 건설, 도문~청진축의 고속도로 건설, 도문~청진 간 철도 현대화, 나선~하산~크라스키노간 철도 현대화, 나진항의 부두시설 현대화 및 물류단지 개발, 물류·통관 관련 인적역량 및 제도 개선사업 등을 포함하고 있다.

통합물류시스템 구축사업은 나선~훈춘, 도문~남양간 통관시스템 현대화 및 통합물류시스템 구축, 나선~하산간 통관시스템 현대화 및 통합물류시스템 구축 등을 포함한다.

(4) 단계별 추진계획

전체적으로 사업의 추진기간은 준비기간(2년)까지 포함하여 10년으로 설정하는 것이 필요하다. 본격적인 사업착수 이전에 북한 당국과 한국, 중국의 실무그룹이 사업계획을 준비하는 데 2년이 소요될 것으로 예상된다. 가칭 ‘두만강 교통물류개발공사’가 중심이 되어 10년 동안의 추진 프로그램을 작성하여 참여주체들의 승인을 받는 것이 필요하다. 이 프로그램에는

부문별 사업추진을 위한 하위 프로그램들이 포함될 필요가 있다.

나선~훈춘 간의 기존 도로를 고속도로화하는 사업이 이 프로그램 하에서 가장 먼저 추진될 필요가 있을 것이다. 이미 중국측에서 기존 도로의 개보수를 한 상태이기 때문에 이 도로의 고속도로화는 비교적 신속하게 진행될 수 있을 것이다. 이 사업에는 2년 정도가 소요될 것으로 예상된다.

도문~청진축의 교통망 현대화는 중국 연길지역과 북한 동북지역의 접근성을 획기적으로 개선한다는 측면에서 매우 중요한 사업이라 할 수 있다. 이 구간에서는 기존 철도의 현대화를 먼저 추진한 후 기존 도로의 고속화를 추진하는 것이 필요할 것이다. 도문~청진 간 철도 현대화에는 1년이 소요되고 고속도로 건설에는 3년이 소요될 것으로 예상된다.

북한과 러시아는 이미 나선~하산 간 철도의 개보수를 완료하였다. 하지만 본격적인 물류 수송측면에서 현재의 보수 수준은 미흡한 수준이라 할 수 있다. 따라서 일부 구간의 복선화를 포함한 나선~하산 간 철도 현대화를 추진할 필요가 있다. 이 사업에는 2년이 소요될 것으로 예상된다. 현재 나진항에는 3개의 부두가 있는데, 중국측이 투자한 1호 부두외에는 하역시설이 매우 취약한 상태이다. 따라서 제2, 3호 부두의 하역시설 현대화와 배후 물류단지 건설을 통해 항만기능을 정상화할 필요가 있다.

나선지역을 포함한 두만강하류의 접경지역이 국제물류의 거점으로서 역할을 하기 위해서는 항만시설과 배후 철도, 도로망과 같은 물적 토대와 더불어서 물류·통관 관련 인적역량과 제도 개선이 필요하다. 인적역량 구축을 위해서는 사업주체가 관련 전문기관, 공기업 등과 공동으로 ‘북한교통무역전문인력 양성 프로그램’을 별도로 추진하는 것이 필요할 것이다. 제도개선은 무역을 촉진할 수 있는 수출입절차, 무역금융 등과 관련한 관련국들의 제도를 개선하는 것이 포함된다. 특히 복잡한 월경절차의 개선과 관련한 제도개선이 우선적으로 고려될 필요가 있다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

(5) 기대효과

이 프로그램을 통해 가장 크게 기대되는 효과는 동북아에서 가장 낙후된 산업 및 인프라를 가진 두만강 하류 접경지역의 투자환경이 크게 개선될 수 있다는 점이다. 이 지역의 도로, 철도, 항만시설이 현대화되고 통관 등 교역여건이 개선될 경우 물류를 중심으로 한 민간투자가 크게 확대될 수 있을 것이다. 이와 함께 북한 동북부지역의 지역개발에 획기적인 전기가 마련될 수 있을 것이다. 나선, 청진지역의 국제시장 접근성이 크게 개선됨으로써 교역과 투자가 증대되는 효과를 기대할 수 있을 것이다.

4. 에너지분야 국제협력 프로그램

가. 에너지분야 국제협력 추진 방향

북한의 에너지분야 국제협력은 인적 역량과 물적 역량을 강화하는 방향으로 단계적으로 확대해 가는 것이 필요할 것이다. 에너지 공급능력 확충을 위한 국제협력은 북한이 유효한 단기적 정책수단의 하나로 적극 활용할 필요가 있다. 특히 노후 발전설비 개보수 지원을 확보하기 위한 국제협력과 신규 발전설비 건설 지원을 확보하기 위한 국제협력은 북한 에너지부문에 가장 절실하게 요청되는 시급한 과제라 할 수 있다.

중장기적인 안목에서 북한 에너지부문이 추진해야할 국제협력의 가장 중요한 분야는 국가의 에너지 정책기능 강화를 위한 역량강화(Capacity Building) 분야라고 할 수 있다. 북한은 서방의 선진화된 에너지시스템과 그 운영 능력을 접할 기회가 거의 없었던 관계로 경제회복 및 성장 과정을 뒷받침할 새로운 에너지시스템 구축 및 운영을 위한 정책능력 확보가 무엇보다도 중요한 과제이다. 에너지기술 국제협력 역시 북한 에너지부문이 중장기적인 안목에서 추진해야할 중요한 국제협력의 과제이다.

이러한 국제협력의 기본방향 하에서 다음과 같은 프로그램의 추진이 필요하다.

나. 지역에너지협력체를 활용한 정책역량 강화 프로그램(중단기 완료)

(1) 필요성

북한 에너지부문의 정상화를 위해 무엇보다도 중요한 것은 현대적인 에너지부문의 관리와 운영에 대한 북한 내부의 인적 역량을 확보하는 것이다. 각종 교육훈련, 시범사업 등을 위주로 하는 정책역량 강화사업은 북한의 정책적 의지가 있다 해도 내부적 역량으로는 한계가 있어 국제협력이 필요한 사업 분야이다.

(2) 목표

에너지분야의 정책역량 강화 프로그램은 에너지의 생산, 수출입, 수송, 저장, 전환, 이용 등의 에너지 플로우(flow) 전 과정을 기술적, 정책적 관점에서 통합적으로 깊이 있게 이해하고 이를 민생, 산업, 경제, 안보 등과 유기적으로 연계하여 전략적으로 기획하고 조정할 수 있는 전문가 그룹의 양성을 목표로 할 필요가 있다.

(3) 추진 방향

각종 교육훈련, 시범사업 등을 위주로 하는 정책역량 강화사업은 북한의 정책적 의지만 있으면 추진이 가능한 분야이며, 국제협력을 통한 추진이 가장 효과적일 수 있는 사업 분야이다. 북한 에너지분야의 정책역량 강화 수요는 정책과 기술 모든 분야에 걸쳐 광범위하게 파악되고 있다.

북한 에너지부문 역량강화를 위해 추천할 수 있는 중단기 국제협력 프

I

II

III

IV

V

VI

VII

그럼 사례로서는 ‘동북아에너지협력정부간협의체’와 같은 지역협력체를 활용한 정책역량 강화사업이 있다. ‘동북아에너지협력정부간협의체’는 북한의 참여 의지만 확인된다면 산하 실무그룹 활동의 일환으로 북한을 특정한 지원 프로그램을 설계할 수 있다. 동 협의체는 회원국이 비용 일체를 부담하는 형태로 실무그룹의 신설 및 운영이 가능한 지역 에너지협력체이다. 한국은 ‘에너지정책실무그룹’을 운영하고 있으며, 러시아는 ‘석탄실무그룹’을 운영하고 있다. 그러므로 북한의 참여 의지가 확인된다면 한국이 비용을 부담하는 형태로 ‘교육훈련실무그룹(가칭)’을 신설하고 북한 공무원, 전문가들에 대한 다양한 교육훈련 사업을 전개할 수 있다.

(4) 단계별 추진계획

북한 에너지정책 전문가 교육훈련은 초보, 실무, 전문 등으로 구분하여 단계별로 추진하는 방안이 필요하다. 각 단계별 교육 수요를 평가하여 세부 부문별로 시행횟수를 배분하고 교육효과가 실무에 연결될 수 있도록 관료 집단과 산업인력에 대한 교육훈련을 추진할 필요가 있다.

〈표 VI-1〉 북한 에너지정책 전문가 교육훈련 단계별 추진 전략

구분	준비단계	1단계	2단계	3단계
교육수준		초보교육	실무교육	전문교육
교육인원	- 교재 개발 - 대북협의 - 프로그램 개발	매회 30명 (분야별 5명)	매회 60명 (분야별 10명)	선발된 인원
교육형태	- 국제기구 협의 - 예산확보	제3국 초청교육 국제기구 위탁교육	한국 초청교육 북한 방문교육	특수분야 교육 고등교육기관 교육 (학위과정)

출처: 김경술, 북한 에너지부문 제도적 역량(Non-Physical Capacity Building) 강화를 위한 실행계획 수립 연구, 에너지경제연구원, 2006 재구성.

(5) 기대효과

북한 에너지전문가 그룹을 대상으로 하는 정책역량 강화사업은 크게 세 가지 측면에서 그 효과가 기대된다. 첫째, 북한 에너지부문 개발을 위한 청사진 개발을 하는 데 기여할 수 있을 것이다. 둘째, 북한에 상업에너지시스템(Commercial Energy System) 도입을 촉진하는데 기여할 것이다. 셋째, 북한 에너지산업 개발 및 육성에 크게 기여할 수 있을 것이다. 북한의 경제구조에서 에너지산업이 차지하는 비중은 매우 크다. 그러므로 에너지산업의 개발 및 육성은 향후 북한경제를 좌우하는 중대한 정책과제이다. 이 과정에서 서방의 에너지산업 개발 성공 사례, 효과적인 에너지산업 육성을 위한 정책수단과 과제 등에 대한 교육훈련은 북한에게 효과가 매우 클 것이다.

다. 국제금융기구 가입을 통한 에너지시스템 복구 프로그램(장기 완료)

(1) 필요성

장기적으로 개혁·개방이 진전될 경우 에너지부문도 전체를 하나의 유기적인 시스템으로 보고 체계적으로 설계하는 전략적 접근이 요구된다. 이 경우 북한 에너지시스템 복구를 위해 요구되는 가장 핵심적인 외부적 지원은 ‘에너지마스터플랜’ 수립 지원과 인프라 확충을 위한 재정적 지원일 것으로 판단된다.

(2) 목표

북한의 노후된 에너지시스템의 전면적인 복구를 위한 ‘에너지마스터플랜’ 수립을 통해 경제발전의 핵심적인 에너지 기반을 구축하는 것을 목표로 설정할 필요가 있다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

(3) 추진 방향

북한은 국제금융기구에 가입함으로써 ‘북한 에너지마스터플랜’ 수립에 대한 지원을 확보할 수 있을 것이다. 몽골의 경우, 1990년 시장경제로의 전환과 함께 IMF에 가입하고 이듬해인 1991년 ADB에 가입하여 국제사회로부터의 각종 지원을 받기 시작하였다. 아시아개발은행은 몽골 정부에 전문가단을 파견하여, 에너지부문의 종합개발계획인 ‘몽골 에너지체계종합계획(Mongolian Energy System Master Plan(2000~2020))’의 수립을 지원해 주었으며, 이는 후속되는 각종 에너지 관련 법안과 에너지부문 세부 국가계획의 기반을 제공하였다. 이러한 사례를 모델로 해서 북한에서의 에너지 부문 협력 프로그램을 추진할 필요가 있을 것이다.

중장기적으로는 북한 에너지부문도 막대한 규모의 인프라 투자수요에 직면하게 될 것이며, 이를 북한 스스로의 역량으로 해결하기는 어려운 전망이다. 많은 개도국 사례에서 보는 바와 같이 국제금융기구는 개도국의 에너지 지원 인프라 확충에 결정적인 기여를 할 수 있다. 북한의 경우도 국제금융기구를 활용하는 인프라 확충이 외국자본 유치 방안보다 경제적으로나 전략적으로나 훨씬 유리할 것이다.

(4) 단계별 추진계획

북한은 국제금융기구의 가입을 통해 지원을 확보할 수 있을 것이나, 이를 위해서는 북한이 핵개발을 포기하고, 개혁·개방을 통해 정상적인 국제사회 일원으로서의 지위를 회복하는 일이 우선 필요하다. 북한이 국제사회의 정상적인 일원으로 나선다면 국제사회는 북한에 대한 지원에 주저하지 않을 것이다. 첫 단계는 국제금융기구나 전문기관과의 협력을 통해 북한 에너지분야 마스터플랜을 수립하는 일이 추진되어야 할 것이다. 마스터플랜은 현재의 실상을 정확하게 평가하고 그를 기초로 상황의 복구와 미래 기반을

기획하는 일련의 과정으로서 무엇보다 중요하며, 최우선적으로 추진되어야 한다.

다음 단계로 에너지 인프라 확충을 위한 국제협력이 추진되어야 한다. 에너지 인프라 확충을 위한 국제협력은 비교적 다양한 양태로 전개될 수 있을 것이나 북한 당국이 중점을 두어야 하는 분야는 기업들이 관심을 가지는 산업적 투자 대상이라기보다는 국가가 건설해야 하는 기간 인프라 건설 분야이다. 결국 이러한 인프라 건설 투자는 국제금융기구의 지원이 필수적이다.

(5) 기대효과

국제금융기구 가입을 통한 북한 에너지시스템 복구는 북한의 경제복구 및 성장기반 확보에 결정적으로 기여할 수 있을 것이다. 에너지부문은 국가가 해결해야하는 인프라 구축과 연관되어 있어 민간자본의 유치가 어렵고 투자규모가 방대하다. 국제금융기구의 가입을 통한 에너지시스템 복구는 북한이 국제적 스탠다드에 부합하는 에너지 인프라를 조기에 확충하기 위한 가장 현실적이며 효과적인 방법이며, 각종 법규와 제도, 정책수단과 운영 기법, 각종 서브시스템의 구축과 운영 등 전 범위에 걸쳐 선진 에너지정책의 도입을 촉진하는데 크게 기여할 수 있을 것이다.

5. 농업기반분야 국제협력 프로그램

가. 농업분야 국제협력 추진 방향

농업개발협력은 식량부족, 기반복구 등 당면한 문제를 해결하기 위한 지원의 성격도 있지만 수원국 농업의 개발과 지속 가능한 발전을 지원한다는 목적도 있다. 지금까지 국제사회가 추진해 온 인도적 성격의 대북 지원

I

II

III

IV

V

VI

VII

사업은 북한의 농업과 농촌에 중장기적으로 영향을 미칠 가시적 성과를 요구하지 않았지만 농업개발 협력사업은 그 성격을 달리한다. 즉, 협력사업의 결과 북한주민과 농민의 복지가 장기적으로 향상될 수 있음을 보여주어야 한다. 따라서 국제협력을 통한 농업개발 협력사업은 사업을 설계하는 시작단계에서 평가하는 마무리 단계에 이르기까지 그 목표달성 여부에 초점을 맞추어 점검하는 틀을 가지고 있어야 한다.

현재 국제기구나 민간지원단체가 북한에서 시행하고 있는 농업개발사업은 식량 증산과 환경보호에 초점이 맞추어져 있으며 1960~1980년대를 통하여 우리 나라에서 추진되었던 것과 유사하다. 특히 UNDP가 다른 여러 국제기구들과 함께 추진한 바 있는 AREP사업, 그리고 FAO가 추진한 농업 기술 협력사업은 역할을 분담해 국제사회와 우리가 함께 추진할 필요가 있다. 우리가 국제사회와 협력을 통하지 않고 독자적으로 추진하는 대북 농업 협력사업이라 하더라도, 가능하다면 국제기구가 추진하는 사업부문과 연계하여 추진한다면 국제기구의 도움과 협력을 유도해 상승효과를 기대할 수 있을 것이다.

이와 같은 농업분야 국제협력의 기본방향하에서 다음과 같은 프로그램의 추진이 필요하다.

나. 특구 배후지역의 선도적 농업개발협력 프로그램(중단기 완료)

(1) 필요성

현재 북한의 경제특구 개발계획에는 농업부문에 관한 계획이 포함되지 않았다. 그러나 다음 세 가지 측면을 고려할 때 특구 개발과 연계해서 농업부문의 선도적인 개발협력 프로그램을 마련할 필요가 있다. 첫째, 연관효과 창출이다. 특구에 유입된 외국 자본이 지역 주민의 소비생활을 통해 본토로 유입될 수 있도록 배후지 산업으로서 농업을 개발할 필요가 있다. 둘째,

특구의 농산물 수요 증대에 대비해야 한다는 것이다. 특구에 외국인 투자가 유입되면 주민의 소득 수준은 상승하고 농산물 수요가 증대될 것이다. 이에 대비하여 특구 배후 농촌지역에 농산물 공급기지를 준비할 필요가 있다. 셋째, 새로운 남북 농업협력모델의 개발이다. 특구 내외에서 농업 관련 협력 사업을 추진함으로써 농산물 시장과 농자재 공급처가 존재하는 새로운 협력 모델을 개발할 수 있다.

(2) 목표

특구 배후지역에서 선도적 농업개발 협력사업을 추진하는 최종 목표는 두 가지다. 첫째, 협력농장 내에서 남북한 간 경협사업(투자협력, 계약생산)을 추진하여 상호 이익을 증진시키며 북한 농장의 자립 기반을 조성하는 것이다. 둘째, 북한에 대한 각종 농업·농촌개발 협력사업을 특구 배후 농촌 지역의 협력농장에 시범적으로 집중 추진함으로써 시너지효과를 높여 가시적 성과를 창출하자는 것이다. 여기에는 농업기반조성과 농업기술 지원을 통해 농업생산성 향상을 꾀한다는 목표, 특구경제와의 상업적 거래를 통해 북한 본토 지역에 자생능력이 있는 농업을 정착시킨다는 목표, 특구 배후지 협력농장 개발협력사업의 성과를 기초로 북한농업 전반의 개발 방향 및 방안을 도출한다는 목표가 포함되어 있다.

(3) 추진 방향

이 프로그램은 UNDP와 같은 국제기구와 남북한 정부가 참여하는 국제 협력 프로그램으로 추진할 필요가 있는데, 여러 세부 사업들로 구성된 종합 농업 개발협력 프로그램으로 추진할 필요가 있다. 주요 세부 사업들로서는 농업·농촌기반조성 지원사업, 농업생산기술 지원사업, 투자협력 사업 등을 들 수 있다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

선도적 농업개발 협력사업을 추진할 적절한 입지는 경제특구 인근의 농촌지역이다. 남한과 가까운 경제특구 배후 농촌지역(개성~해주 인근지역)의 경우 해당 경제특구와 도시(개성, 해주), 그리고 남한지역 등이 농산물 시장과 농자재 공급처 역할을 담당할 수 있을 것이다. 북중 접경지대에 있는 농촌지역의 경우에는 중국, 러시아, 나선경제무역지대가 농산물 시장과 농자재 공급처 역할을 할 수 있다. 북한 수도권 인근 농촌지역(남포 배후지역)의 농장이 목표로 할 수 있는 시장은 일차적으로는 평양과 남포, 2차적으로는 중국과 남한의 수출시장이 될 수 있다.

특구 배후지역의 선도적 농업개발 협력사업은 기본적으로 공공부문이 추진하되, 민간이 다양한 방식으로 참여하는 사업으로 추진할 수 있을 것이다. 기반조성 지원사업과 기술 지원사업은 기본적으로 공공부문이 담당해야 하나 세부 사업에 따라 다양한 참여주체도 가능할 것이다. 즉, 국제기구가 관련 협력사업을 북한지역 내에서 이미 추진하고 있다면 지역을 달리해 참여할 수도 있고, 인도적 지원 사업을 포함하고 있는 개발사업에 민간지원단체가 참여하기를 원한다면 민간의 사업 추진도 가능할 것이다.

협력사업의 규모는 기본적으로 북한과 협의를 통해 결정해야 한다. 그러나 특구의 농산물 수요 규모와 시범적 사업으로서의 적절한 규모를 고려할 때, 초기에는 협동농장 1~2개 규모가 적절하다. 그 규모는 평야지 기준으로 500~1,000ha 수준이다. 이 협력사업은 농업개발협력의 성공모델이 구축될 때까지 단계적으로 추진해야 한다. 처음에는 농업·농촌기반 복구와 조성 협력사업, 농업생산기술 지원사업부터 시작할 필요가 있다. 개발협력사업의 구조조정 단계를 거쳐 남북 간 혹은 특구에 진출한 외국 투자자와의 경험사업을 활성화하는 단계에 이르게 되면 협력농장의 자립기반이 조성될 수 있을 것이다.

협력사업의 특성별로 여러 시행주체가 컨소시엄 방식으로 ‘농업개발협력사업단’ 체계를 구축하여 추진할 수도 있다. 생산 및 생활기반조성 지원

사업은 한국농어촌공사의 전문가들이 담당할 수 있을 것이다. 기술교류 및 생산지원 프로젝트는 한국이나 국제민간지원단체가 참여해 추진할 수 있는데, 과학기술에 해당되는 기술교류 사업의 경우 농촌진흥청 산하의 농업과학원 전문가들이 참여해 추진할 수 있을 것이다. 이 두 가지 개발협력 사업에 소요되는 재원은 ‘남북협력기금’과 국제기구의 ‘개발협력자금’이 될 수 있을 것이다.

(4) 단계별 추진계획

특구 배후지역의 선도적 농업개발협력 프로그램은 북한측의 거부감이 비교적 적은 분야, 그리고 비교적 소규모의 시범사업 분야부터 시작하여 단계적으로 심화·확대 추진하는 것이 바람직하다. 제1단계 시범 협력사업은 특구 배후 농촌지역 협동농장 1~2개소를 묶어 협력영농단지로 지정하고 기반조성 지원사업, 농업기술교류 및 생산지원 사업, 시범 경협사업을 추진하도록 한다. 이 사업을 1~2년 추진한 후 농업구조개선 단계로 전환하도록 할 필요가 있다.

제2단계 구조개선 단계는 농업 기반조성과 농장 운영에 대한 단순지원에서 벗어나, 영농구조개선과 자립기반을 확충할 수 있도록 지원하는 단계이다. 이 시기의 협력 프로젝트는 특구지역과 농장에서 각각 추진되어야 한다. 우선 협력농장에서는 품목별로 계약재배나 투자협력사업을 추진하고, 특구에서는 농산물 유통 및 농자재 조달 인프라와 농업금융 인프라를 구축해야 한다. 이를 위해 당국 간 혹은 당국~국제기구 간에 제도적 기반 정비를 위한 협력이 이루어질 필요가 있다. 이 단계도 경우에 따라 1~2년이 소요될 것이다.

제3단계 본격 투자협력 단계는 전(前) 단계 협력사업의 성과를 기반으로 순수한 경협사업과 교역을 추진하는 단계이다. 이 단계의 주요 사업으로서

I
II
III
IV
V
VI
VII

는 농산물 교역, 계약재배, 투자협력사업, 농산물 및 농자재 교역 활성화를 위한 물류기반 건설 투자협력사업 등을 들 수 있다.

(5) 기대효과

이 프로그램의 초기 시범단계의 기대 효과는 다음과 같다. 첫째, 북한 협력농장의 증산과 소득증대로 지역주민에 대한 인도적 지원효과를 볼 수 있다. 둘째, 남북한 간, 북한~국제기구 간, 남한~국제기구 간 협조체계가 정비될 수 있다. 셋째, 시장의 수요에 부응하는 다양한 농축산물을 생산할 수 있도록 다양한 농업생산기술을 전수할 수 있다.

다. 황폐산지 복구 협력 프로그램(장기 완료)

(1) 필요성

북한의 산지면적은 약 900만 ha에 달하고 있는데 그 중 32%에 달하는 면적이 황폐화된 것으로 추정되고 있다. 산림의 황폐화는 그 자체로 환경 문제를 안고 있을 뿐 아니라, 토양 유실을 초래하고 자연재해를 가중시킴으로써 농업생산에 직간접적으로 피해를 주고 있다. 따라서 현저하게 낮은 수준에 머물고 있는 북한의 농업생산성을 회복시키는 데 북한의 산림 복구와 녹화는 필수적이다. 북한의 황폐산림을 복구·녹화하기 위해서는 국제사회의 협력이 필요하다. 황폐산림이 전 국토에 걸쳐져 있으므로 참여 규모에 따라 지구별로 나누어 분담하거나, 북한 산림복구사업을 추진하는 주체에게 물자를 지원하는 방식으로 협력할 수 있을 것이다.

(2) 목표

산림복구를 위한 협력 프로그램의 목표는 다음 세 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 북한의 황폐산림을 복구하여 산림환경과 생태자원을 복원하는 한편 재해를 예방해 인도적 차원의 문제를 완화하는 데 있다. 둘째, 황폐산림 복구를 통해 북한의 농업생산기반을 복구하고 농업생산 증대를 꾀하는 데 있다. 셋째, 북한의 산림 환경을 장기간에 걸쳐 미리 개선함으로써 통일 비용을 절감하자는 데 있다.

(3) 추진 방향

이 프로그램은 UNDP와 같은 국제기구와 우리 정부의 참여를 통한 국제 협력 프로그램으로 추진할 필요가 있다. 우리나라의 과거 산림복구·녹화 성공 경험과 축적된 기술을 이 프로그램에 활용할 수 있을 것이다. 속성수, 유실수, 경제수를 병행 조림하며, 양묘장 조성 지원, 기자재 지원과 함께 축적된 조림·녹화·관리 기술을 함께 전파할 필요가 있다.

산림 복구에 필요한 묘목 및 기자재가 원활히 공급되어야 하기 때문에 양묘장 재건이 우선 필요하다. 조림과 사방공사에 소요되는 기자재는 당분간 국제기구와 우리 정부의 지원에 의존할 수밖에 없다. 산림복구를 위한 조림 및 사방사업 추진을 위해서는 많은 노동력이 필요하며 이들에게 적절한 임금(식량)이 지급될 수 있어야 한다. 따라서 산림복구 지원사업에는 노동력 동원을 위한 식량지원도 함께 포함되어야 한다. 한편 농촌과 도시 가정에 대체연료도 충분히 공급되어야 한다. 북한에서는 대부분의 농촌과 일부 도시 가정이 가정 에너지를 임산연료에 의존하고 있는 실정이다. 산림 복구를 위한 조림 및 사방사업이 성공적으로 추진될 수 있으려면 석유나 연탄 등 가정 연료의 공급이 필수적이다.

(4) 단계별 추진계획

우선 가능한 사업을 시범사업으로 추진할 필요가 있을 것이다. 이러한

I
II
III
IV
V
VI
VII

측면에서 임진강유역의 홍수를 막기 위한 산림복구를 추진할 필요가 있다. 임진강 북한유역의 산림 황폐화로 인해 홍수기에 임진강이 범람하는 일이 빈번하여 하류의 남한지역에 피해를 입히고 있기 때문이다. 산림병해충 방제 시범사업도 즉시 추진할 수 있는 협력사업이다. 양묘장 복구와 조성을 위한 시범사업 추진도 단기적으로 필요하다. 230만 ha가 넘는 면적을 녹화하기 위해서는 막대한 양의 묘목이 공급되어야 한다.

시범사업 후 임진강유역 황폐지 산림복구사업을 본격적으로 추진할 필요가 있다. 산림병해충 방제 사업도 확대해야 한다. 방제사업은 접경지역을 대상으로 우선 추진하고 점차 내륙지역으로 확대하는 방식으로 추진토록 할 필요가 있다.

산림분야 국제협력 프로그램을 위해 우리 정부가 검토하고 준비해야 할 사항은 다음과 같다. ‘정부-민간-국제기구’의 협력체계를 구축하는 한편 국내적으로는 ‘산림-농업-에너지부문’ 간의 협력체계를 구축하고 협력 자원 조달 방안을 점검할 필요가 있다. 산림분야 국제협력 단계를 대북 경험의 일반적 단계에 조응시킬 필요가 있다. 제1단계의 대북 산림협력사업은 표준적 시범협력사업 모델을 구축한 후 임진강 상류지역 등 1~2개 지역을 대상으로 협력사업을 추진하도록 한다. 제2단계는 각 도별로 1개 지역(총 8~9개소)을 선정하여 표준적 시범협력사업을 추진한다. 제3단계는 북한의 국토·경제개발계획에 따라 산림사업을 추진하도록 한다. 우리와 국제기구는 인도지원(식량 등), 차관지원(양묘장 조성사업, 조림사업, 사방사업, 연료공급 등), 컨설팅 등의 지원을 추진하는 방안을 고려할 필요가 있다. 협력사업 소요재원은 국제기구의 지원금과 남북협력기금으로 조달할 수 있을 것이다.

(5) 기대효과

북한의 산림 복구 및 조성 협력사업이 다양한 만큼 협력사업을 통해 기대할 수 있는 효과도 크다. 가장 직접적인 효과는 북한의 황폐산림을 복구하여 산림환경과 생태자원을 복원하고 재해를 예방할 수 있다는 것이다. 북한의 산림 문제는 한반도 전체와 국제 환경 문제의 일부이므로 국제적인 관심도도 높다. 또 하나 중요한 기대효과는 직접적인 효과로서 소득 창출효과이다. 양묘에서 임업까지 패키지로 이루어진 지원 사업을 추진한다면 북한 농촌지역의 소득 향상을 꾀하여 자립능력을 제고시킬 수 있으며, 황폐산림 복구를 통해 농림업 생산기반을 복구하고 농업생산 증대도 이룩할 수 있을 것이다.

라. 자연재해지 복구 협력 프로그램(장기 완료)

(1) 필요성

북한은 취약한 기반시설로 인해 자연재해가 빈발하고 있으며 피해농지나 시설들을 복구하는데 어려움을 많이 겪고 있다. 북한은 매년 발생하는 수해 피해지구와 피해시설을 효과적으로 복구하지 못하고 있다. 이러한 상황이 지속되면 또 다시 새로운 자연재해의 발생을 초래할 가능성이 크다. 뿐만 아니라 농업생산성을 지속적으로 저하시키는 요인이 될 것이다. 자연재해에 대한 인도적 차원의 긴급구호사업과 함께, 농업개발지원 차원의 피해지 복구협력사업도 국제사회와 협력 하에 추진할 필요가 있다.

(2) 목표

북한의 자연재해지 복구협력 프로그램의 목표는 다음과 같다. 첫째, 홍수 피해 이후 지속적으로 방치되고 있는 피해지구 농경지와 피해 시설 및 구조

I

II

III

IV

V

VI

VII

물을 복구하여 추가적인 재해 발생 위험을 감소시킨다. 둘째, 항구적으로 재해를 예방하고 농업생산성을 향상시킨다.

(3) 추진 방향

이 프로그램은 유엔개발계획(UNDP)과 같은 국제기구나 아시아개발은행(ADB)과 같은 국제금융기구의 주도로 추진할 수 있을 것이다. 가장 우선되어야 할 일은 피해지역과 복구사업 실시 대상지역을 조사하는 일이다. 우선 피해 현황을 조사하고 지역 내에서 자재나 장비 등 복구자원을 준비할 수 있는지 조사할 필요가 있다. 둘째, 기상여건(강우, 홍수량), 농업용수의 필요수량 등을 조사·분석한다. 셋째, 피해지 복구 방향을 설계하고 복구 방법과 우선순위를 북한의 긴급복구 요청과 실태조사 결과를 고려하여 결정한다. 긴급 복구와 함께 가능한 경우 항구적 복구 사업을 병행하여 추진하도록 한다. 논두렁, 농경지, 건축물 등의 복구와 달리 수원공, 수로체계, 배수계획 및 농도, 기타 수리시설 등은 중장기 농업기반정비 방향을 고려하여 복구사업을 추진할 필요가 있다. 이들 사업에 대해서는 우선 설계뿐만 아니라 시공 계획, 기자재(장비, 자재) 및 인력 조달 방안을 수립하고, 추진 주체(남한, 북한, 국제기구)별로 역할을 분담할 필요가 있다.

(4) 단계별 추진계획

사업 추진 우선순위는 다음 기준에 따라 정하는 것이 바람직하다. 첫째, 수해가 심한 지역 중 남한이나 국제기구의 전문가들이 용이하게 방문할 수 있는 지역, 둘째, 북한이 긴급복구를 요청한 지역, 셋째, 단기적으로 피해 농경지 및 관개 시설의 가동이 필요한 지역, 넷째, 복구사업 종료 후 북한의 다른 지역에 파급 효과가 큰 지역, 다섯째, 중장기적으로 관개시설의 정상 가동을 위한 항구적인 복구가 필요한 지역 등이다.

용수로 등 소규모 수리시설물은 복구협력사업 추진 시작년도 내에 자재와 장비를 집중 투입해 복구를 완료할 필요가 있다. 복구 물량이 비교적 많더라도 장비를 동원해 복구할 수 있는 시설물은 가급적 차기 영농기 이전까지 복구를 완료할 필요가 있다. 복구에 비교적 장기간이 소요되는 대형 양수장과 이에 연계된 양수체계, 붕괴된 저수지 댐, 하천의 준설과 제방의 정비 등은 중장기 계획하에 추진해야 한다. 다만, 임시 응급 복구에 필요한 소형양수기, 파이프, 시멘트, 철근 등의 수요가 파악될 수 있다면 먼저 지원할 필요가 있다.

(5) 기대효과

재해지 복구협력 프로그램의 가장 직접적인 효과는 거듭되는 재해에 견디고 추가적인 자연재해 발생을 최소화 할 수 있다는 점이다. 이 효과는 생산기반의 보호와 농업생산의 향상이라는 차원에서 중요하며, 상승적인 재해를 완화한다는 측면에서 인도적 차원의 지원효과도 매우 크다. 자연재해를 입은 농경지나 시설이 복구되고 농업생산기반이 정비되면 경작 가능지가 증가할 수 있을 뿐만 아니라 농업생산성 향상도 가져올 수 있다. 이를 통해 부분적으로 지역 수준의 식량부족현상이 해소될 수 있을 것으로 기대된다. 또한 복구사업 협력 과정에서 북한의 농업기반 정비를 지원함으로써 남북한 협력환경 및 국제사회와의 신뢰 조성에도 기여할 수 있을 것이다.

6. 국제협력 프로그램 추진과 관련한 정책적 고려사항

가. 프로그램 추진의 우선순위

본 연구에서 교통, 에너지, 농업기반분야에서 제시된 7개의 국제협력 프로그램은 각각 북한의 필요와 국제사회의 지원여건 등을 종합적으로 고려

I

II

III

IV

V

VI

VII

하여 제시된 것이다. 7개의 국제협력 프로그램은 분야와 프로그램의 성격에 따라 우선순위와 추진 체계 측면에서 다소 차이가 있다.

연구의 도입부에서도 설명한 바와 같이 본 연구에서 제시한 7개의 국제협력 프로그램은 프로그램의 착수시점에 따라 중단기 3개와 장기 4개 프로그램으로 구분한 것이 아니라 완료시점을 기준으로 구분하였다. 즉, 장기 프로그램으로 구분된 4개 프로그램도 내부적인 하위사업들은 중단기에 착수가 가능하다는 것이다. 다만 프로그램의 성격상 장기적인 추진과 완료가 필요한 사업들을 포함하고 있어서 장기 프로그램으로 구분한 것이다.

(1) 중단기 우선 착수하여 완료할 프로그램

서울~신의주 남북 육상교통망 현대화 프로그램, 에너지정책역량 강화 프로그램, 특구 배후지역의 선도적 농업개발협력 프로그램 등 3개 프로그램은 중단기에 우선 착수하여 추진될 필요가 있을 것이다.

(2) 중단기에 착수해서 장기적으로 완료할 프로그램

본 연구에서 장기 프로그램으로 제시된 4개 프로그램도 부분적으로 중단기에 착수하는 것이 가능하다. 예를 들어서 두만강 교통·물류 촉진 프로그램의 접경지역 교통망 확충은 중단기부터 착수가 충분히 가능할 것으로 예상된다. 이미 중국, 러시아가 이러한 사업에 적극성을 보이고 있기 때문이다.

〈표 VI-2〉 국제협력 프로그램의 추진 우선순위

사 업	중단기			장기		
	1	2	3	4	5	6
서울~신의주 남북 육상교통망 현대화 프로그램	착수		사업완료			
에너지정책역량 강화 프로그램	착수	사업완료				
특구 배후지역의 선도적 농업개발협력 프로그램	착수		사업완료			
두만강 교통·물류 촉진 프로그램		착수				사업완료
에너지시스템 복구 프로그램			착수			사업완료
황폐산지 복구 협력 프로그램		착수				사업완료
자연재해지역 복구 협력 프로그램			착수			사업완료

주: 1) 1~6까지의 숫자는 본문에서 각 분야별로 언급된 1, 2, 3단계 등 단계구분과는 무관하게 단순히 중단기 및 장기 단계내의 순서 구분을 의미함.

2) 에너지시스템 복구 프로그램은 국제금융기구 가입이라는 조건상 중단기의 후반에 착수하는 것이 가능할 것임.

나. 추진 체계

본 연구에서 제시된 7개 국제협력 프로그램은 개별 프로그램의 성격상 추진 체계와 자원조달 방식이 다양한 양태가 될 수 있다. 대부분의 프로그램이 공적 자금을 토대로 추진될 필요가 있지만, 두만강 교통·물류 촉진 프로그램의 경우에는 부분적으로 민간자본의 참여가 가능할 것이다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

〈표 VI-3〉 국제협력 프로그램의 참여주체와 추진 체계

구 분	참여주체				추진 체계
	각국 정부차원의 참여 (공적지원자금)	국제기구의 참여 (기금조성 등)	국제금융기구의 참여(차관등)	민간자본의 참여	
서울~신의주 남북 육상교통망 현대화 프로그램	한국, 중국, 북한	-	-	-	한국, 중국 등이 북한과 함께 공동으로 공적개발지원(ODA) 사업으로 추진
에너지정책역량 강화 프로그램	한국, 중국, 북한, 일본, 러시아	UNESCAP 등 참여	-	-	'동북아에너지협력정부간협의체'와 같은 지역협력체를 활용
특구 배후지역의 선도적 농업개발협력 프로그램	한국, 북한	FAO, UNDP 등 참여	-	-	남북한+국제기구 3자협력체 구성하여 추진
두만강 교통·물류 촉진 프로그램	한국, 중국, 북한, 일본, 러시아	-	ADB 등 참여	항만운영 등 참여	아시아개발은행(ADB)과 북한, 한국, 중국, 러시아, 일본의 정부, 공기업, 민간기업의 컨소시엄을 통해 사업을 추진
에너지시스템 복구 프로그램	한국, 북한	-	ADB 등 참여	-	남북한+국제금융기구 3자협력체 구성하여 추진
황폐산지 복구 협력 프로그램	한국, 북한	UNEP, UNDP 등 참여	-	-	남북한+국제기구 3자협력체 구성하여 추진
자연재해지역 복구 협력 프로그램	한국, 북한, 중국 (국제공유하천)	UNEP, UNDP 등 참여	-	-	남북한+중국+국제기구 협력체 구성하여 추진

국제기구나 국제금융기구의 참여 없이 각국 정부차원의 협력사업으로 추진이 가능한 프로그램은 중단기에 우선 추진할 필요가 있는 서울~신의주 남북 육상교통망 현대화 프로그램이다. 이것은 북한이 국제금융기구에 가입하기 이전이라도 각국의 공적 자금을 활용하여 추진하는 것이 가능할 것이다.

〈표 VI-4〉 국제협력 프로그램 종합

구분	사업	목표	주요 내용	기대효과
교통 부문	서울~신의주 남북 육상교통망 현대화 프로그램 (중단기 완료)	서울과 신의주간의 철도 및 도로망 현대화	<ul style="list-style-type: none"> 기초조사 실시, 현대화 계획 수립, 1단계 시범사업, 역량강화 사업 등을 패키지로 사업으로 추진 단동~신의주간 교량 신설 및 신의주~평양간 고속도로구간의 일부구간(평양~안주 65km)의 개보수 및 신철(안주~신의주 168km), 단동~신의주~평양간 철도의 개보수, 서울~평양간의 고속도로, 철도 현대화 	<ul style="list-style-type: none"> 북한의 국제시장 접근성을 크게 개선 남한~중국간 접근성개선
	두만강 교통-물류 촉진 프로그램 (장기 완료)	두만강 하류의 접경지역에서 북한, 중국, 러시아간 육상, 해상 연결수송망을 현대화하고 효율적인 통합물류시스템을 구축	<ul style="list-style-type: none"> 나선~훈춘축의 고속도로 건설, 도문~청진축의 고속도로 건설, 도문~청진간 철도 현대화, 나선~하산~크라스키노간 철도 현대화, 나진항의 부두시설 현대화 및 물류단지 개발, 물류-통관 관련 인적역량 및 통합시스템 구축 	<ul style="list-style-type: none"> 두만강 하류 접경지역의 투자환경이 크게 개선 동북아주요 국가간 교역확대(특히 남북중러일간 교역 확대)
에너지 부문	에너지 정책역량 강화 프로그램 (중단기 완료)	에너지 플로우 전과정을 전략적으로 기획하고 조정할 수 있는 전문가 그룹의 양성	<ul style="list-style-type: none"> ‘교육훈련실무그룹(가칭)’을 신설하고 북한 공무원, 전문가들에 대한 다양한 교육훈련 사업을 전개 전문가 교육훈련은 초보, 실무, 전문 등으로 구분하여 단계별로 추진 	<ul style="list-style-type: none"> 북한 에너지부문 개발을 위한 청사진 개발을 가능하게 하는 데 기여 북한에 상업에너지시스템 도입을 촉진하는데 기여 북한 에너지산업 개발 및 육성에 크게 기여
	에너지시스템 복구 프로그램 (장기 완료)	북한에너지전체를 하나의 유기적인 시스템으로 복구	<ul style="list-style-type: none"> 국제금융기구나 전문기관과의 협력을 통해 북한 에너지분야 마스터플랜을 수립 에너지 인프라 확충을 위한 국제협력 추진 	<ul style="list-style-type: none"> 북한의 경제복구 및 성장기반 확보에 결정적으로 기여
농업 기반 부문	특구 배후지역의 선도적 농업개발협력 프로그램 (중단기 완료)	북한에 대한 각종 농업-농촌개발 협력사업을 특구 배후 농촌지역의 협력농장에 시범적으로 집중 추진함으로써 시너지효과를 높여 가시적 성과를 창출	<ul style="list-style-type: none"> 농업생산기술 지원 사업 농업-농촌기반 복구와 조성 협력사업 농업부문 투자협력사업 협력사업을 추진할 적절한 입지는 경제특구 혹은 접경지대 인근의 농촌지역 	<ul style="list-style-type: none"> 북한 협력농장의 증산과 소득증대로 지역주민에 대한 인도적 지원효과 시장의 수요에 부응하는 다양한 농축산물을 생산할 수 있도록 다양한 농업생산기술 전파
	황폐산지 복구 협력 프로그램 (장기 완료)	황폐산림을 복구하여 산림환경과 생태자원을 복원하는 한편 재해를 예방	<ul style="list-style-type: none"> 양묘장 재건 산림복구를 위한 조림 및 사방사업 속성수, 우실수, 경제수를 병행 조림 기지제 지원과 함께 축적된 조림-녹화관리 기술을 함께 전파 	<ul style="list-style-type: none"> 산림환경과 생태자원을 복원하고 재해를 예방 농업생산성을 증대 북한 농촌지역의 소득 향상과 자립능력 제고
	자연재해지역 복구 협력 프로그램 (장기 완료)	피해지구 농경지와 피해 시설 및 구조물을 복구하여 추가적인 재해 발생 위험을 감소 항구적으로 재해를 예방하고 농업생산성을 향상	<ul style="list-style-type: none"> 용수로 등 소규모 수리시설을 복구 우선추진 대형 양수장과 이에 연계된 양수체계 붕괴된 저수지 댐, 하천의 준설과 제방의 정비 단계적 추진 	<ul style="list-style-type: none"> 경작 가능지가 증가 농업생산성 향상 부분적으로 지역 수준의 식량부족현상해소

I
II
III
IV
V
VI
VII

〈그림 VI-3〉 국제협력 프로그램 종합



다. 프로그램 추진을 위한 통합적 추진체의 구축

앞에서 제시된 교통, 에너지, 농업분야의 국제협력 프로그램은 개별적 추진보다는 통합적인 연계 추진이 필요하다. 이것은 세 분야의 국제협력을 조절할 컨트롤 타워(control tower) 구축을 통해 가능할 것이다. 이러한 측면에서 해당 프로그램의 참여주체들이 공동으로 큰 틀의 협력체를 구축하여 세부 프로그램을 가동시키는 것이 정책적으로 고려될 필요가 있을 것이다.

북한 경제개발지원을 위한 전체적인 총괄기구로서 ‘북한개발지원그룹’이

형성된다면, 이 그룹의 인프라분야 총괄 기구로서 북한개발지원그룹의 참여국들과 국제(금융)기구들이 공동으로 참여하는 ‘한반도 인프라개발기구(가칭)’를 구성하는 것도 고려할 필요가 있다. 이러한 큰 틀의 협의체에서 농업, 에너지, 교통분야의 세부 프로그램 추진의 우선순위와 추진방식을 조율할 필요가 있다.

라. 분야별 프로그램의 상호연계 추진

앞에서 언급한 ‘한반도 인프라개발기구(가칭)’와 같은 통합적 추진체의 가장 중요한 역할 가운데 하나는 부문별 프로그램의 지침이 될 종합적인 마스터플랜을 수립하고 이러한 마스터플랜 하에서 분야별 국제협력 프로그램을 상호연계 추진하는 것이다. 이러한 측면에서 본 연구에서는 예시적으로 서울~신의주구간의 농업, 에너지, 교통 프로그램 연계 추진방안을 검토해 보았다. 상호연계 추진에 있어서 공간적인 측면에서 우선적으로 고려할 수 있는 지역은 서울~평양구간의 황해남·북도과 평안남도지역이 될 수 있을 것이다. 관련 연구에서 향후 북한 개발의 최우선적인 대상지역은 평양~남포권으로 나타나고 있다. 따라서 서울~평양권을 대상으로 본 연구에서 제시된 국제협력 프로그램을 연계 추진하는 방안이 고려될 수 있을 것이다.

관련 연구들을 종합해 보면, 개성공단이후의 최적의 경제특구 개발 후보지로서 남포특구 개발을 고려 할 수 있다. 그리고 현재 북한이 중국과 황금평개발을 추진하고 있는 신의주지역도 남북협력특구 개발의 가능성이 높은 지역이다. 따라서 ‘남포 특구(가칭)’ 및 ‘신의주 특구(가칭)’개발을 전제로 앞에서 제시한 프로그램의 연계 추진이 고려될 수 있을 것이다.

‘남포 특구(가칭)’ 및 ‘신의주 특구(가칭)’개발을 전제로 해서 물류를 위한 서울~신의주 남북 육상교통망 현대화 프로그램, 특구 배후지역의 선도적

I

II

III

IV

V

VI

VII

농업개발협력 프로그램, 자연재해지 복구 협력 프로그램, 에너지시스템 복구 프로그램 등을 연계 추진하는 방안이 모색될 필요가 있다.

경제특구의 성공적 개발을 위해서는 무엇보다도 수송망의 안정적 구축이 중요하다. 그리고 특구에 필요한 에너지 및 농산물 공급측면에서 에너지시스템 복구사업과 농업개발사업을 연계 추진함으로써 시장과 공급처를 동시에 확보하는 새로운 개발 모델을 구축할 수 있는 것이다.

(1) 중단기 추진방안

서울~신의주간의 교통망 현대화에 있어서는 우선 서울~평양구간의 현대화를 우선 추진한 후 단계적으로 평양~신의주구간을 포함한 전 구간의 현대화를 추진할 필요가 있다. 교통망 가운데에서는 우선 상대적으로 적은 비용으로 사업을 추진할 수 있는 도로망의 현대화를 철도망의 현대화보다 우선 추진하는 것이 필요할 것이다.

교통망을 통해 특구개발이 본격 진행된 이후 특구에서 소모될 농산물의 공급을 위한 농업부문 프로그램을 추진하는 것이 필요하다. 또한 이 단계에서는 남포특구의 안정적 개발과 신의주특구의 안정적 개발에 필요한 대동강과 압록강의 홍수방지 등 자연재해 대비 프로그램의 일부 사업도 농업부문 프로그램의 일환으로 추진하는 것이 필요할 것이다.

(2) 장기 추진방안

장기적으로는 고속도로망 및 철도망 복선화 등 교통망의 본격적인 현대화를 진행하면서 평안남·북도와 황해남·북도 황폐산지 복구협력 프로그램과 에너지분야의 에너지시스템 복구 프로그램을 본격 추진하는 것이 필요할 것이다.

〈표 VI-5〉 서울~신의주축의 국제협력 프로그램의 연계 추진

사 업	1차년도	2차년도	3차년도	4차년도	5차년도
남포특구, 신의주특구 공동개발 (시범단지)	착수	부지조성	공장건설	시범단지 기동	1차사업 완료
특구 배후지역의 선도적 농업개발협력 프로그램	농업생산기술 지원 사업	협력영농단지 지정	농업·농촌기반 복구와 조성 협력사업 추진		
자연재해지역 복구 협력 프로그램	-	-	-	대동강과 압록강의 홍수방지 사업 추진	
에너지 관련 프로그램	정책역량 강화사업추진			국제금융기구 가입 이후 평양지역 화력발전시설 및 대동강유역 수력발전시설 현대화 추진	
서울~신의주 남북 육상교통망 현대화 프로그램	실태조사 및 계획수립	서울~개성~평양 고속도로 현대화 완료	평양~신의주 구간 고속도로 건설 추진 서울~신의주 구간 철도 개보수 추진		

마. 우리 정부의 역할과 과제

향후 국제협력 프로그램의 성패를 결정적으로 좌우할 것은 북한의 협력 자세이다. 프로그램의 내용이 좋더라도 북한측의 적극적인 참여 없이는 성공하기 어렵기 때문이다. 이러한 측면에서 북한의 참여를 유도하기 위해 국제공조를 추진하는 방안을 모색할 필요가 있는데, 일단 학술적 차원에서 한·중·일 당국과 전문가들이 국제협력 프로그램 수립과 관련해서 밀도 있는 접촉을 시작하는 것이 필요하다. 그리고 구체화된 협력 프로그램 제안 단계에 북한을 참여시키는 것도 고려할 필요가 있다.

북한에서 국제협력 프로그램을 통해 인프라 개발이 진행되기 위해서는 이를 뒷받침하기 위한 북한내 관련 제도의 구축이 필요하다. 북한내에서 일종의 민관협력사업이 가능할 수 있도록 북한내 투자유치 관련 제도와 외국기업의 경영 관련 제도가 구축될 필요가 있다. 특히 북한내에서 인프라 관련 투자가 안정적으로 이루어지기 위해서는 투자보장이 필수적인 과제가

I
II
III
IV
V
VI
VII

다. 이러한 제도개선이 이루어질 수 있도록 우리 정부가 북한을 설득하는 노력을 기울일 필요가 있을 것이다.

북한의 인프라 개발을 위한 국제협력 프로그램의 성패를 좌우할 또 하나의 열쇠는 우리와 국제사회가 갖고 있다. 향후 국제사회와 북한간의 협력에 있어서 우리 정부가 매우 중요한 중개자의 역할을 하는 것이 필요하다. 또한 이것이 국제사회가 우리에게 요구하는 사항이기도 하다. 따라서 국제협력 프로그램과 관련한 논의 초기단계부터 우리 정부는 중국, 러시아, 일본, 국제(금융)기구 등과 밀접한 협의를 통해 사전준비를 해 가는 것이 중요하다.

우리가 국제사회와 긴밀한 협력을 추진하는 방향은 크게 세 가지 측면으로 모색할 필요가 있다. 첫째, 정부간 협력 네트워크의 강화이다. 국제(금융)기구의 움직임은 결국 핵심 국가 정부의 입장에 좌우될 수밖에 없기 때문이다. 둘째, 우리와 국제(금융)기구간의 협력 네트워크 강화이다. 북한 인프라 개발을 위해 국제(금융)기구가 적극적 역할을 하기 위해서는 우리 정부가 이들 기구와 매우 긴밀한 협력과 지원관계를 구축할 필요가 있다. 본 연구에서 제시한 신탁기금의 조성과 운용도 이러한 측면에서 좋은 도구가 될 수 있을 것이다. 셋째, 국제 NGO들과의 협력네트워크 강화이다. 북한과 이미 신뢰관계를 구축한 기구들의 역량을 최대한 활용하기 위해서는 지금부터 우리 정부와 민간단체들이 이들 기구와의 협력관계를 강화할 필요가 있다.



VII

결론

1. 2차년도 연구 요약

가. 북한 내부 문제 개선을 위한 국제협력방안

(1) 북한에 대한 반부패 전략

북한에서 부패는 체제전체에 만연되어 있는 ‘체제적 부패’ 또는 ‘제도화된 부패’라고 할 수 있다. 이와 같은 부패의 만연은 내부적으로 반(反) 개혁적 이해구조를 형성하고 있으며, 설령 한국과 국제사회가 제공하는 대북지원이 모니터링 요구를 충족한다고 해도 건설적으로 사용하기 힘든 환경을 조성하고 있다. 본 연구는 이와 같은 북한의 ‘체제적 부패’의 실태를 파악하면서, 이에 대한 반(反) 부패 전략을 제시하며, 대외원조 제공과 관련하여 어떠한 정책적 고려가 참작되어야 하는 가를 제시했다.

우선 북한에서 만연한 부패, 즉 체제적 부패의 양상은 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째, 최고지도자와 지배연합, 즉 절대권력자와 당·군·정 상층관료이다. 이는 정권경제 영역에서 워크 할당과 지배연합 유지, 당·군·정의 권력 조율 및 통제, 그리고 은혜와 충성, 경쟁구도, 특히 당·군 관계 조율 과정에서 나타난다. 둘째, 관료층 내부로 지위, 정보, 승진, 처벌완화, 검열, 각종 인허가권, 무역, 세금, 투자 등 지대를 매개로 한 중앙간부와 지역간부 간에, 그리고 지역 내 당·군·정 간부 간에 나타난다. 셋째, 권력과 부, 관료와 상인·사업가 등 연계로, 각종 이윤창출 지대와 정보, 정치적 보호, 그리고 검열과 처벌수위를 매개로 한, 관료와 무역회사, 돈주, 상인들 등 관계에서 드러난다. 넷째, 지역단위 중하층 관료와 주민 간 부패로 인민반, 병원, 학교, 시장, 공장, 직장 등 모든 북한주민의 일상 생활공간에 자리 잡고 있다. 그 종류도 학교입시, 통행증, 상행위, 각종 일상생활의 인허가 및 통제완화, 8·3노동, 비사회주의의 검열, 처벌완화 등 너무나 다양하며, 이상하거나 특수한 것이 아닌 북한에서는 아주 상식적인 북한체제 작동방식이며, 북한주민 삶의

I

II

III

IV

V

VI

VII

운영방식으로 자리 잡혀 있다

결국 북한은 정권 생존과 퇴행적 부패가 상호연계되어 있는 악순환에 빠져있다. 이러한 상태를 벗어나자면, 정치변혁이 필요할 것이다. 그러나 정치변혁도 당분간 가능성이 높지 않다. 그렇다면 부패 감소의 가능성은 현 정권이 빠져있는 악순환의 해악을 점진적으로 완화하는 방향에서 찾아질 수밖에 없다. 이것은 쉽지 않을 것이다. 가장 좋은 것은 북한 정권이 경제성장을 위한 여러 조치를 취하는 가운데 가장 해로운 약탈적 부패를 완화하는 데 스스로 나서는 것이다. 그런데 이러한 가능성도 높지 않다면, 북한에서 시장 확대의 부수 효과에 기대하는 수밖에 없을 것이다. 사적 자본 축적의 가능성이 높아질수록 직접적으로 약탈하는 업무와 관련된 당~정 간부가 되는 것보다는 사업가가 되는 방향으로 인센티브가 증가할 것이며, 인적 재능 분배가 이에 부합하게 이루어질 것이다. 이와 같은 방향에서 상당히 오랜 시간이 지나면, 현재의 중국에서처럼, 부패를 척결하지 않으면 추가 경제성장과 정치안정이 위협받는 상황이 대두할 수도 있다. 다시 말해 부패척결과 정치개혁이 정권 존속의 사활적 문제로 인식되는 것이다. 물론 이것은 매우 낙관적 시나리오이다. 북한에서도 이와 같은 시점이 미래의 언젠가에 등장해야 부패문제 그리고 거버넌스를 개선해야 하는 문제가 정치적 과제로 대두할 수 있을 것이다.

(2) 북한의 시장화 촉진전략

남북간 신뢰관계가 미약한 현 상태에서 우리 정부가 주도하는 북한 시장화 촉진 프로그램은 북한 당국이 체제 흔들기로 여겨져 반감을 초래할 수 있다. 그러므로 국제기구와의 공조를 통해 대북 지원이나 개발협력 사업 형태로 점진적으로 추진하는 것이 바람직할 것이다. 국제협력을 통해 북한의 시장화를 촉진하고 개혁·개방을 유도하는 전략을 강구해 나가자는 것이다.

북한이 수용 가능한 효과적인 방안을 강구하는 것이 중요하다. 어느 국제 기구와 어떤 방식으로 협력할 것인가에 대한 다양한 검토가 필요하다. 추진 기구와 방법에 따라 프로그램이 차별화되어야 한다. 국제기구(예, UN 산하 기구 등) 및 지역적 국제기구(예, ADB 등), 순수한 민간차원의 국제기구나 단체(국제 NGO) 등과의 협력 방안을 고려할 수 있다. 어떤 방식으로 할 것인가도 중요하다. 단순한 지원을 통해서 할 것인가 아니면 개발협력 방식 혹은 서비스 지원방식 등을 고려할 것인지 등이 검토되어야 한다.

북한의 담당 조직과 협력하여 북한의 시장화를 촉진할 수 있는 주요 사업(프로그램)은 어떤 것이 바람직한지에 대한 방안도 수립되어야 한다. 북한의 현실을 반영하여 기존 사회주의권의 시장화 사례 등을 고려할 수 있다. 북한의 시장화 촉진은 우선 북한 담당 조직의 추진력 제고를 위해서 정책 결정자들의 인식 전환이 중요하다. 그러므로 북한 관료들에 대한 해외현지 시찰 및 교육 프로그램이 마련되어야 한다.

기존의 국제협업체 및 기구를 최대한 활용해서 북한의 시장화 촉진이라는 목표를 위해 국제기구간의 보완성을 강화하는 작업이 필요하다. 정부차원의 협력을 포함하여 UN 등의 국제기구 및 세계은행과 같은 국제금융기구와의 긴밀한 협력체계를 구축하는 것이 중요하다.

남북한과 국제사회의 삼각공조를 병행 추진해 나가야 한다. 북한 시장화와 관련한 경제적 지원을 위한 국제공조가 원활하게 이뤄지기 위해서는 남북공조가 병행되어야 한다. 북한의 외부 협력을 수용할 수 있는 능력 배양을 지원해 나가야 한다. 북한이 국제사회로부터 지속적으로 시장화 지원을 받기 위해서는 포괄적 정책 및 제도개혁을 바탕으로 국제사회의 수용능력을 배양해야 한다. 북한의 시장화 필요성과 국제사회의 지원 기준, 그리고 총체적인 수용능력 향상은 상호 보완적인 관계를 맺고 있다.

북핵 문제의 진전에 따라 6자회담 틀이 국제사회의 대북 시장화 촉진 지원을 위한 조직으로 전환할 수 있도록 유도할 필요가 있다. 6자회담 참가

I
II
III
IV
V
VI
VII

국과 협의를 통해 북한의 시장화 촉진에 대한 지원대상 사업을 선정하고 재원분담 방안 등을 조정해 나가야 한다. 이 기구는 회원국간의 협의를 통해서 대북 시장화 촉진지원 전략과 지침을 채택하고 일관된 대북 지원 및 북한개발정책의 시행을 도모할 수 있도록 해야 한다. 다자간 국제협력체로서 (가칭)“북한 시장화 촉진지원 그룹”을 설립할 수 있다.

나. 북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램

(1) 북한 경제발전을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립 방안

국제협력체계 구축을 위한 전략으로, 우리 정부는 ‘북한개발지원그룹’에 6자회담 참가국들의 참여를 적극 유도하는 한편, 지원그룹의 단계적 업무 확대로 주요국의 참여를 극대화하여야 할 것이다. 초기 단계(제1단계)에서는 북핵문제가 해결과정에 들어섬에 따라 북한에 대한 (보상 차원의) 경제·에너지지원이 공여될 것이다. 이러한 여건은 ‘북한개발지원그룹’의 설립에 도움이 될 것이다. 제1단계에서는 아직 개발협력 여건이 마련되지 않은 현실을 반영하여 북한 수원기구의 개발협력 역량을 배양하는 기술지원을 공여하고 북한 개발지원전략을 수립하는데 참여하는 등 대규모 자금지원보다는 기술지원에 초점을 맞춘다. 이 단계에서 만약 북한이 우리 정부가 전면에서 나서서 것을 꺼려한다면 ‘북한개발지원그룹’의 의장국과 사무국은 북한이 상대적으로 우호적으로 여기는 EU, 스웨덴, 스위스, UNDP 등이 맡는 방안이 고려될 수 있을 것이다. 제2단계는 북한이 IMF, 세계은행 등 국제금융기구에 가입하고 미국, 일본과의 관계도 상당한 진전이 있어서 대사급 외교관계를 이미 맺었거나 임박한 상황이다. 하지만 아직 북한이 국제금융기구로부터 본격적인 자금지원을 받지 못하고 있으며, 아직 북한에 대한 정보가 충분치 못해서 대북 원조 공여국 간에도 상당한 원조조정이 필요한 상황이다. 이 단계에서는 북한에 대한 본격적인 개발지원을 시작

해야할 것이다.

개발협력 전략 및 계획 수립을 위한 유엔과 북한 당국과의 정책협의를 비교적 원활하게 이뤄진 것으로 파악되고 있다. 예를 들면 전략계획 목표, 성과, 산출물 등도 북한 내각 관련 부처의 장관급 수준과 실무자 수준에서 유엔국가팀과의 협의 과정을 거쳐 나온 것들이다. 지금까지 유엔이 작성한 여러 차례의 북한 개발지원 전략계획들은 국제규범과 원칙들을 상당부분 적용하고 있고, 북한 당국이 이를 어느 정도 수용하고 있다는 점에서 진일보한 것들로 평가할 수 있다. 유엔의 개발전략들에는 국제사회에서 보편적인 목표들로 인정되고 있는 성평등 제고, 환경보호, 역량강화 등이 잘 반영되어 있다. 중점지원 부문도 국제사회의 일반적인 관례에 따라 사회개발(보건, 의료, 교육 등), 환경, 지식공유 및 관련 분야 인력의 역량강화, 통계수집 및 분석 역량 강화 등을 최우선 지원과제들로 선정했다. 이는 주민생활에 직접 영향을 미치는 분야라는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 향후 북한개발지원이 본격화될 경우 유엔기구들의 경험들이 보다 진전되고 폭 넓은 사회개발 목표들을 달성하는 데 중요한 토대가 될 것이다.

유엔전략계획들은 북한의 발전 및 빈곤실태, 전체 및 부문별 개발목표 및 전략, 공여자들의 개발지원전략과 이를 실행하기 위한 주요 프로젝트 및 재원조달 계획, 모니터링과 평가의 방법 등도 담고 있다. 특히 유엔 전략 계획은 여러 공여자가 함께 참여해 만들었고, 공여자간 협력 및 역할 분담 방안도 구체적으로 포함되어 있다는 측면에서 향후 한국 주도의 국제협력 추진 체계를 수립할 때 참고할 대목이 많다. 유엔의 개발지원전략 작성 사례는 특히 핵문제 등으로 본격적인 경제개발목표 달성을 위한 지원은 하기 힘들더라도 기초 작업 혹은 선행단계로 보건, 의료, 교육 등 사회개발, 다양한 전문분야에서의 북한 인적자원 역량강화를 위한 프로그램은 정세 변화와 무관하게 추진할 수 있음을 시사하고 있다. 또한 북한의 경제·사회 현황에 대한 지속적인 자료 수집 및 분석 작업도 긴요한 과제임을 보여주고

I

II

III

IV

V

VI

VII

있다. 현재 북한에서 진전되고 있는 정치, 사회, 경제, 군사적 환경을 분석하고 인도적 차원과 개발 차원의 수요를 점검하고 주기적으로 평가하는 것은 매우 중요하다. 마지막으로 지적할 사항은 북한 당국과 유엔이 협력하면서 지금까지 작성해온 전략들이 목표, 추진 방향, 중점우선분야 선정, 모니터링 및 평가 등에 있어서 국제적 기준과 관례들을 상당 부분 수용하고, 북한의 현실을 제대로 반영한 개발지원 방안을 제시했으나 제대로 이행이 안된 경우가 많았다는 점이다. 국내외 정세 변화 등도 영향을 미쳤으나 북한 내부적인 정책 및 제도개혁이 뒷받침되지 못하면서 전략과 계획 자체로만 머문 경우가 많았던 것이다. 따라서 향후 북한 개발지원전략을 구상하는데 있어서는 실질적인 이행력을 높이는 데 초점을 맞출 필요가 있다.

(2) 북한의 역량발전을 위한 국제협력방안

북한이 국제금융기구에 가입해서 본격적인 자금지원을 받기까지는 상당한 시간이 필요하다. 결국 북한이 국제사회에 완전 편입될 때까지는 북한경제재건을 위한 자금은 양자간 및 다자간 국제공적자금을 최대한 조성해서 조달할 수밖에 없다. 따라서 자금지원을 통한 국제금융기구 활용을 중장기적인 과제로 본다면, 국제금융기구의 역량발전을 위한 기술협력은 단기적으로 활용 가능한 방안이다. 북한의 역량발전을 위한 다양한 사업이 지금까지 진행되어 왔고 그 효과성이 미비하더라도 북한에게 지속적으로 시장경제제도에 대한 자극을 제공하였다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있을 것이다. 시장경제교육, 무역제도, 공공행정 등 주요 부문에서 북한에게 보다 체계적인 역량발전 프로그램을 제시하고 협력을 이끌어낼 수 있는 것이 앞으로의 숙제라 할 수 있다.

1997년 이후 본격적으로 추진되어 온 북한의 개발역량 발전을 위한 국제 협력을 시장경제교육, 무역, 공공행정 분야로 나누어 분석한 결과, 향후

북한 국가역량 발전의 각 분야별 접근에 대한 몇 가지 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 북한의 개발역량 발전을 위한 프로그램은 앞서 살펴본 바와 같이 내재적인 한계가 있음에도 불구하고 다양한 이해당사자(stakeholder)가 참여하고 협력할 수 있는 공간으로서 차후 북한의 개혁·개방을 위한 협력적 플랫폼으로 구성될 가능성이 있다. 둘째, 국제기구와 국제 NGO 주최의 역량발전 프로그램에 참가하는 북한 측 참가자 명수, 성별, 직업군, 적합도 등을 북한 당국이 엄격하게 통제하고 결정하기 때문에 실질적으로 역량발전 프로그램에서 본래의 목표를 달성하는 데 한계가 있다. 셋째, 시장경제교육, 무역, 공공행정 부분에 실시한 다양한 북한 개발역량발전 관련 프로그램 중에 장기교육 프로그램이 북한 측이 선호하는 방식임과 동시에 공여주체 입장에서도 현실적으로 가장 효과적인 결과물을 생산할 수 있다고 판단되는 방식의 프로그램이다. 넷째, 북한을 위한 개발역량 발전 관련 연수교육 프로그램을 보다 효과적으로 추진하기 위해서 프로그램이 개최되는 장소에 대한 전략적인 접근이 필요하다.

(3) 북한의 인프라 개발을 위한 국제사회 협력 프로그램 구축방안

북한의 인프라 개발 관련 국제협력 프로그램은 다음과 같이 두 가지 목표 하에서 추진될 필요가 있다. 첫째, 국제협력 프로그램은 중단기적으로 북한 경제의 안정화와 경제발전의 토대 마련에 기여하여야 한다. 둘째, 장기적으로 남북경제의 균형발전과 동북아 경제협력 활성화에 기여할 수 있도록 국제협력 프로그램이 추진될 필요가 있다. 일회성, 일과성 국제협력 프로그램은 북한에게도 도움이 안 되고 국제사회에도 도움이 될 수 없다.

북한 인프라 개발을 위한 국제협력 추진 방향은 위에서 설정한 목표 하에서 다음과 같은 추진 방향을 모색할 필요가 있다. 첫째, 북한 내부의 역량을 고려한 국제협력을 추진하는 것이다. 둘째, 국제사회가 수용할 수 있는 수준

I
II
III
IV
V
VI
VII

의 국제협력을 추진하는 것이다. 북한이 추진할 국제협력은 국제사회의 ‘눈높이’에 맞추어 추진될 필요가 있다. 국제사회의 투자를 성공적으로 유치하기 위해서는 국제사회에서 통용되는 수준의 국제협력 프로그램을 추진해야만 할 것이다. 셋째, 기존의 남북경협 관련 합의사항 및 관련 국제협력 합의사항의 정책 기조 하에서 국제협력 프로그램을 수립할 필요가 있다. 국제협력이 지속성을 갖기 위해서는 기존 계획이나 합의의 준수가 중요하다. 향후 추진되어야 할 인프라 개발 관련 국제협력 프로그램도 이러한 기존 합의사항들을 더욱 발전시켜나갈 수 있는 방향으로 추진될 필요가 있을 것이다. 넷째, 국제협력 프로그램은 단계적으로 확대 발전해 가는 방향으로 추진될 필요가 있다. 북한경제가 남한경제 및 국제경제와 동질성을 확대해 가는 단계에 따라 국제협력 프로그램을 발전시켜나갈 필요가 있다는 것이다. 다섯째, 국제협력 프로그램의 실천을 위한 북한, 남한, 주변 주요 국가, 국제기구의 현실적 역할분담이 필요하다. 북한의 인프라 개발은 특정 협력주체 단독으로 추진하기 어려운 성격을 갖고 있기 때문에 다양한 협력주체들간의 효율적 역할분담이 매우 중요하다. 여섯째, 국제협력 프로그램의 추진과정에서 북한 국토의 ‘지속 가능한 발전’을 고려하며, 북한이 갖고 있는 내재적 발전 잠재력과 내부역량을 최대한 활용하는 것이 필요하다.

북한의 인프라 개발구도와 방향 하에서 추진해야 할 국제협력 전략으로는, 첫째, 북한 인프라 개발의 선순환구도 구축을 촉진하는 국제협력을 추진하는 것이다. 인프라부문은 상호 밀접히 연관되어 있다. 이러한 측면에서 식량, 에너지, 교통 분야의 연계와 통합적 추진을 도모하는 것이 중요하다. 둘째, 북한의 역량과 국제사회의 여건을 감안한 ‘맞춤형’ 프로그램을 추진하는 것이다. 농업기반, 에너지, 교통 분야별로 국제협력 프로그램은 다양한 형식과 내용으로 추진될 필요가 있다. 셋째, 북한의 인프라 개발을 위한 종합적인 추진체를 구성하는 것이다. 북한의 인프라 개발이 선순환구도 하에서 추진되고 ‘맞춤형’으로 추진되기 위해서는 북한의 인프라 개발과

관련한 국제협력을 총괄하는 협력체계 구축이 필요하다.

2. 분야별 주요 국제협력 프로그램

가. 북한 부패 실태와 반부패 전략

세계은행의 반부패 전략의 기본 목표는 반부패 투쟁과 양질의 거버넌스 구축을 통해 빈곤축소형 경제성장을 성취한다는 것으로 요약할 수 있다. 그런데 이러한 개념은 일련의 연구가로부터 도전을 받아왔다. 이러한 연구가는 개발도상국에서는 일반적으로 부패가 만연한 데, 부패 수준이 거의 동일함에도 불구하고 어떤 나라에서는 지속적 고도성장이 발생했고, 어떤 나라에서는 그렇지 못했다는 것에 주목했다. 부패만연에도 불구하고 지속적 고속성장을 이룬 나라로서는 한국, 대만, 인도네시아 그리고 보다 최근에 중국과 베트남과 같은 이른바 ‘발전국가’ 또는 ‘개발독재’ 국가들이 거론되었다. 이러한 경험으로부터 부패가 반드시 경제성장에 해로운 것인가 또는 부패는 일반적으로 해롭지만 어떤 부패는 더 해롭고, 어떤 부패는 덜 해롭지 않은가라는 질문을 제기했다.

이러한 연구가들이 던진 질문에는 양질의 거버넌스와 경제 성장 간의 선후차 관계에 관한 것도 있다. 세계은행의 양질의 거버넌스와 반부패 투쟁의 기본 개념은 반부패 투쟁을 핵심 구성요소로 하여 양질의 거버넌스를 구축해야 경제성장이 가능하다는 논리에 기초하고 있다. 그런데 역사적 경험에서 보았을 때, 양질의 거버넌스를 먼저 구축하고 이를 통해 지속적 경제성장을 성취한 나라는 없다는 것이다. 성장이 빠른 국가와 지체된 국가의 경우 부패와 거버넌스 수준이 비슷하다는 것이다. 개발도상국 중에서 경제성장에 성공한 나라의 경험을 보면, 양질의 거버넌스는 경제성장의 결과로서 발생한 것이라는 점이다. 다시 말해 양질의 거버넌스 구축이 경제성장을 가능하게 하는 것이 아니라 경제성장이 이룩되는 과정에서 점진적

I

II

III

IV

V

VI

VII

으로 양질의 거버넌스가 구축된다는 것이다. 이와 같은 순서는 한국, 대만, 인도네시아 같이 부패가 만연한 가운데 경제성장을 이룩했고, 그러한 과정에서 양질의 거버넌스가 점차적으로 구축되었다는 역사적 경험에서 보면 그렇다는 것이다.

부패라는 것은 단순히 공무원의 개인적 탐욕에 의해서 발생하는 것이 아니라, 구조적 원인을 가지고 있다. 그러한 구조적 원인이 변화하지 않는 한, 부패는 당분간 완전히 철폐될 수 없는 현상이다. 또한 부패는 일반적으로 해롭지만, 덜 해로운 부패와 더욱 해로운 부패가 있다.

이와 같은 맥락에서 관찰해 볼 때, 북한에서의 부패도 구조적이며, 이 구조를 발생시키는 원인이 해소될 때까지는 영속적일 것이라고 볼 수 있다. 부패의 구조적 원인은 두 가지로 지적되었는데, 그 하나는 부패를 통해 정치적 안정이 이루어진다는 것이며, 다른 하나는 이행경제적 특성으로 인한 재산권의 불안 때문에 비-시장적 메커니즘을, 다시 말해 권력자의 부패와 약탈을 통해 재산권 이전이 발생한다.

이와 같은 상황에서 보았을 때, 북한의 경우는 만연한 부패 때문에 정권이 유지되고 있는 한편, 만연한 부패 때문에 경제침체가 영속화하고 있다. 전형적인 퇴행적 부패 사례라고 할 수 있다. 이러한 퇴행적 부패는 북한 정권의 생존전략과 생존구조에 불가결한 일부이기 때문에, 정치적 변화가 있지 않는 한, 퇴치되지 못하고 존속할 것이다.

또한 현실적으로 북한과 같이 폐쇄되어 있는 국가에 대해 세계은행 등 국제원조기구 또는 여타 외부자가 반부패와 관련하여 의미있게 영향을 끼칠 방도는 존재하지 않는다. 대부분의 반부패 이론과 정책은 해당 국가에 그 실효성이야 어쨌든 정당과 시민단체, 삼권분립, 대중 언론 등이 존재하는 경우를 상대로 전개되고 있기 때문이다. 또한 북한과 같은 경우는 부패만연이 경제적 어려움 속에서도 정권의 생존을 보장하는 장치로 사실상 작용하고 있다. 따라서 북한 내부적으로 부패에 관한 심각한 인식과 투쟁도 존재하

지 않았다. 이러한 경우 부패문제에 대한 인식의 변화는 정치 변동이 발생하는 경우, 또는 경제성장과 시장 확대가 증장기적으로 발생하는 경우이다.

나. 북한의 시장화 실태와 국제협력을 통한 촉진전략

(1) 북한 내부의 시장화 추진 역량 강화

첫째, 북한의 경제문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 계획에서 시장으로 이행하는 개혁 조치가 이루어져야 한다. 시장화는 북한체제에 커다란 영향을 미칠 수 있는 사안이므로 북한의 시장화 촉진은 최고지도자의 정치적 결단이 있어야 가능하다. 따라서 북한의 시장화 촉진을 위해서는 국제기구가 나서 북한 최고지도자의 개혁·개방 의지 표명을 유도해 나가야 한다. 북한의 시장화 촉진은 최고지도자의 수용 자세, 즉 개혁·개방 의지의 직접 표명과 밀접한 연관을 맺고 있기 때문이다. 국제기구를 통해 시장화의 확상으로 인하여 나타날 수 있는 부정적 요소를 해소하도록 만들어 주는 것이 중요하다.

둘째, 시장화를 확산시키고 북한주민들의 구매력을 증대시키기 위한 방안을 강구할 필요가 있다. 북한 전역에 300여개에 불과한 종합시장의 수를 최소한 10배 이상 늘여 북한 상품서비스의 유통거래 기반이 구축되도록 국제기구의 역할이 있어야 할 것이다. 또한 북한에서 시장이 활성화되기 위해서는 북한 주민들의 구매력을 증대시켜 나가야 할 것이다. 북한 주민들의 구매력 증대 없이는 시장 촉진도 얼마 못가서 한계에 직면할 것이다.

셋째, 국제기구는 북한의 시장 가격에 대한 안정책을 지원해 나가야 한다. 북한에서 급속한 시장화는 수입수요 증대를 유발, 무역적자 확대의 원인을 제공할 뿐만 아니라 국내생산 위축으로 이어질 수 있다. 국내 생산능력을 제고해 국내 공급 확대를 도모할 수 있도록 기업의 생산 활동에 대한 지원 및 기업개혁이 수반되어야 할 것이다. 국제사회의 체계적인 지원이 기대되

I

II

III

IV

V

VI

VII

는 분야이다.

넷째, 상품 생산 기업소에 자율권을 부여해야 한다. 시장의 확산을 위해 비국유 부문의 비중이 점차 커져야 하므로, 국유 부문의 부분적인 민영화도 추진할 필요가 있다. 투자대비 생산성이 저조한 기업을 정리하는 등 산업구조를 개편해 나가야 한다. 이와 함께 시장에 대한 주민들의 적응 능력 증대와 경제활동의 전문화가 이루어져야 한다. 시장시스템에 대한 주민들의 학습효과를 통한 시장 적응능력의 향상이 시장화 확산에 기여할 것이다. 국제기구에서는 시장정보 유통 활성화, 시장 적응 매뉴얼 제작 및 보급 등의 프로그램을 고려해 볼 수 있다.

다섯째, 북한의 시장화가 촉진되기 위해서는 금융시장의 활성화를 통해서 금융의 기능이 제대로 작동되어야 한다. 화폐금융시장은 상품경제의 기업 활동, 특히 생산측면을 지원할 수 있는 체제로 전환되어야 한다. 그러나 북한이 자체적으로 상업은행을 설립하더라도 기업 대출자금의 확보가 용이하지 않기 때문에 사전에 외국금융기관으로부터 자금 조달방안을 마련하는 작업이 중요하다. 그런 측면에서 현재 북한의 무역은행을 상업은행으로 전환하거나, 국가개발은행을 국제금융이 가능한 정상적인 은행으로 설립해야 할 것이다. 이를 위해서는 국제금융기구와의 협력이 절실하다고 할 수 있다.

여섯째, 북한의 시장화는 경제 관료들의 마인드가 전환 없이는 촉진되기 어렵다. 경제 관료들이 시장화가 체제에 미치는 부정적 영향만 인식하면, 시장 경제 요소 도입은 쉽지 않을 것이다. 반대로 시장화가 북한 경제를 회생시키는 핵심 요소로 본다면, 다소 부작용이 있더라도 시장화 촉진에 노력을 기울일 것이다. 북한은 시장정책을 결정하는 관료의 지적 수준, 업무수행 능력이 시장경제 및 국제적인 수준에 크게 미달하고 있다. 따라서 국제기구의 지원 프로그램을 통해 경제관료들을 대상으로 하는 교육·훈련 프로그램을 확대해야 한다. 북한이 시장 관련 연수 프로그램을 자체적으로 운영하

는 것은 재정상 한계가 있으므로 국제기구와 연계할 필요가 있다.

(2) 북한의 시장화 촉진을 위한 우리의 정책적 접근

첫째, 국제기구와 협력하여 북한이 시장화 중심의 개혁·개방 전략을 추진해 나갈 수 있도록 유도하기 위한 정책을 추진해야 한다. 우리는 국제사회와 협력하여 북한의 사적경제 세력이 확산될 수 있도록 여건을 조성할 필요가 있다. 또한 북한이 시장화를 통해 주민들의 생활이 개선될 수 있도록 해야 하는데, 이를 위해서는 주민 생활필수품의 공급이 원활하게 이루어지도록 할 필요가 있다. 남북한 교류협력을 통해 북한이 점차적으로 개혁·개방으로 나올 수 있도록 남한의 전략적인 판단과 협력이 요구되는 것이다.

둘째, 남북간 상품 및 서비스교류가 상호 보완적으로 협력하는 방향으로 이루어져야 한다. 이를 위해서는 전반적인 산업발전 수준이 월등히 앞선 남한이 선도할 수밖에 없다. 북한의 시장화가 어느 정도 촉진된 상태에서는 북한으로 하여금 상품 및 서비스 개방 폭을 확대하도록 유도하고 경제원리에 입각한 상호협력의 틀을 설정하는데 노력해야 한다. 남북교역 확대를 통해 북한 시장에서 남쪽 상품들이 많이 유통되도록 해야 한다. 북한 주민들이 남쪽 상품들을 사용함으로써 자연스럽게 남북간 이질감을 줄이고 북한을 변화시킬 수도 있을 것이다. 남쪽 상품 공급은 북한의 경공업 발전도 촉진하는 효과를 기대할 수 있다.

셋째, 북한 산업의 자생력을 제고하기 위한 지원을 추진해야 한다. 국제기구와 협력하여 북한이 경제개혁을 통해 국제사회로 진입할 수 있도록 유도하고, 북한 기업이 자생력을 갖도록 지원해 나가야 할 것이다. 북한 산업의 생산성 제고를 위한 설비 개보수 및 하청공장화사업들을 추진해 볼 수 있다. 북한지역의 산업설비는 현재 기업별 편차가 큰 가운데 전반적으로 노후화되어 있어 대부분이 교체해야 할 상황이다. 북한 산업에서 중요한 비중을

I

II

III

IV

V

VI

VII

차지하고 있는 주요 공장의 설비를 개보수하여 산업전반의 가동률을 제고시켜 나가야 한다.

넷째, 북한의 시장화 기반 구축작업을 지원해야 한다. 이를 위해 북한의 시장화 전문 인력 양성을 지원해야 한다. 북한 시장이 촉진되기 위해서는 기본적인 토대가 되는 북한 인력에 대한 교육·훈련 사업이 필요하다. 국제기구의 체제전환국 시장화 교육 프로그램을 활용하여 시장경제 원리와 경영 분야의 인력 양성 프로그램을 가동해야 한다. 또한 북한의 시장 현대화 사업을 지원해 나가야 한다. 북한의 시장은 정비되어 있지 않아 무질서하고 시설도 매우 낡았다. 인도적 지원 차원에서 북한 시장의 현대화사업을 지원할 필요가 있다. 시설 개보수, 상품거래 시스템 지원, 유통망 구축, 관련 교육 등이 포함될 것이다.

(3) 국제기구와의 전략적 협력 강화

남북간 신뢰관계가 미약한 현 상태에서 우리 정부가 주도하는 북한 시장화 촉진 프로그램은 북한 당국이 체제 흔들기로 여겨져 반감을 초래할 수 있다. 그러므로 국제기구와의 공조를 통해 대북 지원이나 개발협력 사업 형태로 점진적으로 추진하는 것이 바람직할 것이다. 국제협력을 통해 북한의 시장화를 촉진하고 개혁·개방을 유도하는 전략을 강구해 나가자는 것이다.

북한의 담당 조직과 협력하여 북한의 시장화를 촉진할 수 있는 주요 사업(프로그램)은 어떤 것이 바람직한지에 대한 방안이 수립되어야 한다. 또한 기존의 국제협약체 및 기구를 최대한 활용해서 북한의 시장화 촉진이라는 목표를 위해 국제기구간의 보완성을 강화하는 작업이 필요하다. 정부차원의 협력을 포함하여 UN 등의 국제기구 및 세계은행과 같은 국제금융기구와의 긴밀한 협력체계를 구축하는 것이 중요하다.

남북한과 국제사회의 삼각공조를 병행 추진해 나가야 한다. 북한 시장화

와 관련한 경제적 지원을 위한 국제공조가 원활하게 이뤄지기 위해서는 남북공조가 병행되어야 한다. 북한의 외부 협력을 수용할 수 있는 능력 배양을 지원해 나가야 한다. 북한이 국제사회로부터 지속적으로 시장화 지원을 받기 위해서는 포괄적 정책 및 제도개혁을 바탕으로 국제사회의 수용능력을 배양해야 한다. 북한의 시장화 필요성과 국제사회의 지원 기준, 그리고 총체적인 수용능력 향상은 상호 보완적인 관계를 맺고 있다. 이와 함께, 북핵 문제의 진전에 따라 6자회담 틀에서 북한의 시장화를 촉진시키기 위한 다자간 협력체로서 ‘북한 시장화 촉진지원 그룹(가칭)’을 설립할 수 있다.

다. 북한 경제발전을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립 방안

(1) 국제협력체 구축 전략

첫째, ‘북한개발지원그룹’ 확대하고 핵심지원그룹을 구성할 필요가 있다. ‘북한개발지원그룹’의 외연이 확대되면 공여자간 원조조정은 점점 힘들어질 것이다. 따라서 다수의 공여자들 중 베트남의 ‘6 Banks’처럼 ‘북한개발지원그룹’ 회원국 중 지원액이 가장 많은 공여국(기관)들로 ‘핵심지원그룹’을 형성하는 방안이 검토되어야 한다. 이처럼 핵심지원그룹을 구성하는 것은 북한에 대한 지원액이 가장 많을 것으로 예상되는 우리 정부가 발언권을 높일 수 있는 가장 효과적인 방법이기 때문이다.

둘째, 양자간 지원과 다자간 지원을 조화시켜야 한다. 대북 직접지원은 우리가 북한과의 관계에서 일정한 레버리지를 가질 수 있는 여건을 제공할 수 있으며, 다자간 지원은 ‘북한개발지원그룹’내에서 우리의 발언권과 영향력을 높일 수 있는 이점이 있다. 한편 북한이 국제금융기구에 가입하게 되면 국제금융기구는 회원국에 대한 개발협력 자금의 공여조건으로 일정한 자금지원조건(conditionality)을 부과하게 된다. 양자간 자금지원의 공여

I

II

III

IV

V

VI

VII

시에는 국제금융기구의 자금지원에 비해서 이러한 조건이 약하게 부과되거나 명시적인 자금지원조건이 없는 경우가 많다. 따라서 북한 입장에서는 양자간 지원을 선호할 가능성이 높다. 그래서 ‘북한개발지원그룹’에 참여하는 주요 국가 간에 양자간 자금지원 시에도 ‘북한개발지원그룹’에서 합의한 지원원칙을 따르도록 규범을 마련하는 것이 바람직하다.

셋째, 개발지원과 정치적 지원을 조화시켜야 한다. 북한 핵문제가 해결 과정에 들어서면 경제지원이 공여될 가능성이 크다. 이 경우 북한은 외부의 경제지원을 정치적 지원(대가성 지원)으로 간주하고 국제사회에서 통용되는 인도적 지원과 개발지원에 관한 국제규범을 수용하지 않을 가능성을 배제하지 못한다. 그래서 초기에 ‘북한개발지원그룹’이 구성되는 것이 중요해진다. 북한개발지원그룹이 구성되면 북핵 6자회담에서는 북한 핵문제를 주로 거론하면서 경제지원 문제는 큰 그림에서 그 지원 규모와 조건만 북한과 협의하여 결정하고 구체적인 지원 프로젝트 등 상세한 내용은 지원그룹과 북한 당국이 협의하여 결정하게 될 것이다. 지원그룹은 북핵 6자회담 등에서 결정되는 대북한 경제지원에서 정치적 지원은 최소화하고 개발지원의 성격을 가진 사업을 최대한 확대하는데 기여할 수 있을 것이다.

넷째, 우리 내부의 개발지원 공여 역량을 강화시켜야 한다. 북한 경제발전을 위한 프로젝트는 그 성격상 국제사회와의 협력이 필요하다. 우리는 그 프로젝트에서 선도적 역할을 해야 할 것이다. 그렇다면 국제협력에서 선도적 역할을 할 수 있는 조건은 무엇인가? 첫째, 국제협력체에서 충분한 발언권을 발휘할 수 있을 만큼 재정적으로 기여하는 것이며, 둘째, 북한 경제발전에 관한 기획력과 지식 및 정보이며, 마지막으로 우리가 이를 선도할 수 있는 역량을 충분히 확충하는 것이다. 아직 우리 사회에 북한개발지원을 위한 국제협력 전문가가 충분치 않다. 전문가 양성에는 돈과 시간이 많이 필요하므로 중장기적으로 가장 우선적으로 추진해야 하는 과제이며, 또한 지속적으로 계속되어야 한다. 본 연구에서 마련한 국제협력체계 구축 및

개발지원전략 수립은 이에 대한 충분한 국내 전문가가 없이는 탁상공론이 될 수도 있다.

(2) 부문별 개발지원 프로그램 추진 전략

(가) 농업생산 회복 및 환경보호

농업 개발지원의 현실적 목표는 북한 농업이 직면하고 있는 기술적 난점들을 해결하는 데 도움을 줌으로써 현행 제도에서 가능한 범위 내에서 최대한 농업 생산량 및 생산성을 증대시키는 것으로 설정할 수 있다. 이런 목표를 달성하기 위한 농업 개발지원의 바람직한 추진 방향은 다음과 같다. 첫째, 단순한 물자지원에 그쳐서는 안되며, 인적 교류와 현장 방문 및 사업 관계자의 현지 장기체류 등을 수반하는 명실상부한 협력사업이 되어야 한다. 둘째, 농업개발에 필요한 각종 사업을 함께 연계하여 시너지 효과를 낼 수 있도록 패키지 방식의 개발지원을 실시할 필요가 있다. 셋째, 농업협력을 상업적 사업으로 확대 발전시킬 방안을 모색할 필요가 있다.

환경 분야의 주된 지원 목표는 산림 복구와 수자원 관리로 설정할 수 있다. 조림, 사방, 병충해 방제 등 산림 복구 사업을 대규모로 실시할 필요가 있으며, 더 이상의 산림 훼손을 막기 위한 관련 사업으로서 연탄 보급, 아궁이 개량, 연료림 조성, 각종 재해 방지 시설의 개보수도 필요하다. 수자원 관리를 위해서는 심각한 오염물질을 배출하는 광산과 공장을 폐쇄하고 주변 환경을 정화하는 작업이 필요하며, 주요 도시 및 농촌 지역에서 상하수도 시설을 정비하고 위생환경을 개선하는 사업을 실시해야 한다.

(나) 보건, 교육 등 사회개발

북한의 보건·의료 상황을 개선하기 위해서는 공중 보건·의료 시스템을 복원하려는 노력이 필요하다. 향후 보건·의료 분야 지원에서는 단순한 물자

I

II

III

IV

V

VI

VII

전달 차원에서 벗어나 인적 교류를 동반한 체계적 협력사업을 전개할 필요가 있다. 초기에는 시범 지구를 선정하여 해당 지역사회 전체의 공중보건 시스템을 강화하기 위한 각종 지원 사업을 패키지 방식으로 결합하여 실시해야 할 것이다. 또한 북한의 여러 보건기관들과 장기적 파트너십 관계를 맺어 지속적인 인적교류와 현장방문을 추진해야 한다.

교육 분야에서도 공교육시스템의 정상화를 주요 목표로 설정할 수 있다. 세부 지원 방향은 다음과 같이 설정할 수 있다. 첫째, 교사와 학생들의 출석률을 높여야 하는데, 이와 관련해서는 학교 급식체계를 확립하는 것이 중요하다. 둘째, 교과서와 공책 등 기본적인 교육자재 공급을 충분히 늘려야 하며, 학교 기본시설을 정비할 필요가 있다. 셋째, 향후 북한이 국제사회와의 교류와 경제개발을 원활하게 추진할 수 있도록 외국어 교육 및 과학기술 교육의 현대화를 도울 필요가 있다.

(다) 경제특구 및 산업단지 개발

경제특구와 산업단지 개발에 대한 지원 방식에는 여러 가지 모델이 있을 수 있을 것으로 보인다. 첫째, 개성공단 모델이다. 즉 현행 개성공단처럼 북한은 토지와 근로자만을 공급하고, 지원 공여자 측에서 개발사업 전반을 주도하고 관련 기반시설 투자를 실시하는 것이다. 둘째, 공동개발 및 국제합작 모델이다. 이 경우 북한개발지원그룹의 조정에 따라 여러 지원 공여자가 함께 참여하는 다자간 협력 사업을 추진할 수도 있을 것이다. 셋째, 북한 당국 주도형 모델이다. 즉 북한 당국이 주도적으로 경제특구나 산업단지를 개발하고, 이에 대해 남한 및 국제사회의 지원 공여자가 자금 또는 물자지원과 기술지원을 실시하는 것이다.

(라) 전력, 교통, 통신 인프라 개발

북한의 인프라 개발 프로젝트를 설계할 때 가장 유념해야 할 점은 해당 인프라가 경제개발 효과를 확실히 발휘할 수 있는지를 확인하는 일이다. 주요 부문별 인프라 개발지원 추진 방향은 아래와 같이 정리할 수 있다. 먼저 전력개발에서는 신규 발전소 건설, 기존 발전소 개보수 및 송배전망 현대화 등 여러 방안을 포함하는 복합적 프로젝트를 검토할 필요가 있다. 교통 인프라 개발의 경우 건설되는 시설을 실제로 이용할 수 있는 제도적 환경을 만드는 것이 중요하다. 예를 들어 남북 연계 도로와 철도 건설은 남북 간 육로 통행 및 수송을 제도적으로 보장하는 조치와 반드시 연계되어야 한다. 통신망 건설 역시 남북경협 및 북중경협과 연계되는 지역의 국제 통신망 연결 사업부터 시작하는 것이 바람직하다.

라. 북한의 역량발전을 위한 국제협력 방안

(1) 북한의 역량발전을 위한 목표와 기본 접근방법

국제사회의 개발원조가 북한의 역량발전을 목표로 기획되고 추진되는 과정에서 가장 중요하게 합의되어야 할 부분이 역량발전 프로그램의 전체 목표 설정이고 각각의 개별 프로그램이 공유된 전체 목표에 부합하는 내용과 특징을 갖게 하는 정책의 기본 방향이 합의되어야만 정치적인 변수가 많이 개입하고 있는 북한 역량발전 프로그램이 보다 연속성을 확보할 수 있다.

북한 역량발전 사업을 크게 현재 진행되고 있는 기존 방식을 활성화하는 1단계 사업과 공여기구들을 다자적 방식으로 구성하여 북한의 역량발전을 지원하는 ‘북한개발지원그룹’을 설립하는 2단계 사업으로 구분할 경우에도 양 단계 모두 근원적으로는 기본 방향과 목적을 공유하고 이를 바탕으로 사업을 추진하여야 한다. UN 기구를 넘어서 현재 자금지원을 통한 국제금

I

II

III

IV

V

VI

VII

용기구 활용을 중장기적인 과제로 본다면, 국제금융기구가 제공하는 역량 발전을 위한 기술협력은 당장 단기적으로 활용 가능한 방안이다. 베트남이 국제금융기구 가입 이전에 기술협력을 적극 활용하여 서방권의 경제제재 하에서도 UNDP와 IMF, 세계은행이 같이 참여하는 프로그램을 추진한 바가 있듯이, 북한도 국제사회에 성공적으로 편입하기 위해서 국제금융기구에 가입하기 이전에도 적극적으로 기술협력을 통한 국제금융기구의 지원을 받아야할 것이다.

(2) 북한의 역량발전을 위한 국제협력의 추진 전략

북한 역량발전의 1단계 사업은 현재 진행되고 있는 사업들을 더욱 활성화시키는 것이 중심적 목표가 될 것이다. 현재까지 진행되어왔던 역량발전 프로그램은 낮은 수준의 시장경제교육, 공공행정기술, 그리고 무역 관련 관리 역량발전을 위한 프로젝트로 압축될 수 있으며 당분간 앞으로도 이 세 분야에 집중되어 기술협력 및 개발역량 사업이 추진될 가능성이 높다.

반면에 2단계 사업은 ‘북한개발지원그룹’이 만들어진 이후 공여기구들이 함께 참여하는 다자적 방식으로 추진할 것이기 때문에 다양한 공여기구들의 동의를 이끌어낼 수 있는 지원 프로그램이어야 한다. 이러한 점에서 현재 국제사회가 매우 중요한 역량발전 분야로 설정하고 있는 통계 역량발전을 위한 지원 프로그램이 북한 공공행정 역량의 기초적인 분야로 매우 적절한 것으로 보인다. 이와 함께 체제전환국 지원에서 중요한 역량발전 지원 사업으로 평가되는 경제 교육 및 연구 역량발전 프로그램도 시장경제 교육 및 무역에 관련된 중요한 분야로서 국제사회의 동의를 얻어 추진을 계획하는 것이 가능할 것이다.

(3) 현 단계 북한 역량발전을 위한 국제협력 방안

현 단계에서의 대북 역량발전 지원 사업은 유엔기구와의 협력을 중심으로 모색할 필요가 있다. 유엔기구의 대북 역량발전 지원 사업이 활성화될 수 있도록 우리 정부는 전략적 차원에서 적극적으로 자금 지원을 할 필요가 있다. 현재 유엔은 다양한 신탁기금을 운영하고 있는데, 우리 정부 주도로 ‘북한의 개발역량 강화를 위한 신탁기금(DPRK Development Capacity Trust Fund)(가칭)’을 설치해서 유엔기구의 사업을 밑받침할 수 있는 것이다. 이와 같이 공여국가, 원조 기구(UN), 수원국가의 관계가 형성이 된 이후 처음에는 유엔기구와 북한 중심으로 사업이 추진되면서 남한의 역할이 제한적이겠지만, 이후 사업의 성과가 쌓이게 되면서 남한-유엔기구-북한의 삼자 협력으로 발전하게 될 것이다.

또한 지금까지 분절적으로 추진되어 왔던 시장경제교육 및 무역에 관한 연수교육 프로그램을 보다 체계적으로 지속 가능한 시스템으로 전환시키기 위한 국제협력 방안을 준비하여야 한다.

(4) 북한개발지원그룹 결성 이후 국제협력 방안

(가) 북한의 공공행정 역량발전

북한이 개혁·개방에 본격적으로 나서게 되면 양질의 통계를 생산해서 정책 결정자들이 이에 기초해서 정책을 수립하고 집행하는 행정역량이 절대적으로 필요하다. 북한은 기본적으로 양질의 통계를 생산할 수 있는 역량이 부족할 뿐만 아니라 통계자료를 공개하는 것을 국가안보의 문제와 연결시켜 매우 폐쇄적인 모습을 보여 왔다. 북한 정부가 정치적 집행을 고수하지 않으면 북한의 통계역량발전을 위한 행정부문의 선순환 사이클이 만들어지기 어려울뿐더러 정치적 집행의 투명성이 보장되지 않으면, 그 하위 구성요소인 착수·평가·비전·실행계획·실행이 북한의 오너십 확장이라는 궁극적

I
II
III
IV
V
VI
VII

인 목표와 거리가 멀어지게 된다.

통계역량 발전을 위한 지원 사업에 소요되는 자금은, 북한이 국제금융기구에 가입하기 전에는 한국 주도로 '북한개발지원그룹'을 결성하여 북한기술지원신탁기금을 조성함으로써 보다 안정적으로 제공될 수 있을 것이다. 그리고 북한이 국제금융기구에 가입한 이후에는 이 신탁기금을 세계은행에 위탁하여 관리 운영하는 방식도 모색할 수 있다.

(나) 북한의 시장경제교육 및 무역에 관한 역량발전

북한에 대한 역량발전 연수교육 프로그램은 주로 시장경제교육과 무역정책에 한정되어서 진행되었고, 그것도 매우 일회적이고 단기적 차원의 사업으로 운영되었다. 또한 교육 훈련에 참가하는 피교육자들의 선발이 폐쇄적으로 이뤄지고 일부 특수 계층들에만 한정되어 있었다. 그러나 북한이 국제사회에 본격적으로 편입하려고 하고 개혁·개방을 시작하게 되면 이러한 문제점들이 상당한 부분 해결될 것이다. 이러한 시점에서 원조 공여기구들은 북한의 경제교육 및 연구 역량의 발전을 위한 지원을 통합적이고 체계적으로 추진하는 것이 매우 중요하다. 분야별 지원 프로그램은 지원자금의 규모가 크고 다년 도에 걸쳐서 진행되기 때문에 처음 프로그램 입안에서부터 철저한 준비와 체계적 접근이 필요하다. 초기 단계에는 북한의 시장경제교육 및 무역에 관련하여 연구 역량발전의 필요에 대한 조사(needs assesment)가 이뤄져야 한다. 무엇보다도 가장 효과적인 성과를 보일 수 있는 시장경제교육 프로그램은 단기 해외연수보다 장기 학위과정 유학이라 할 수 있는데, 장기 학위과정 사업에서 약 2년간 교육을 받고 북한으로 돌아가 자본주의 시장경제와 무역에 관한 이론과 실재를 정책에 반영할 수 있다면 보다 유연하게 북한의 개혁·개방정책에 도움이 될 것이다.

마. 북한의 인프라 개발을 위한 국제사회 협력 프로그램 구축방안

(1) 국제사회 협력 프로그램 추진을 위한 통합 추진체 구축

앞에서 제시된 교통, 에너지, 농업분야의 국제협력 프로그램은 개별적 추진보다는 통합적인 연계 추진이 필요하다. 이것은 세 분야의 국제협력을 조절할 컨트롤 타워(control tower) 구축을 통해 가능할 것이다. 이러한 측면에서 해당 프로그램의 참여주체들이 공동으로 큰 틀의 협력체를 구축하여 세부 프로그램을 가동시키는 것이 정책적으로 고려될 필요가 있을 것이다.

북한경제개발지원을 위한 전체적인 총괄기구로서 ‘북한개발지원그룹’이 형성된다면, 이 그룹의 인프라분야 총괄 기구로서 북한개발지원그룹의 참여정부들과 국제(금융)기구들이 공동으로 참여하는 ‘한반도 인프라개발기구(가칭)’를 구성하는 것도 고려할 필요가 있다. 이러한 큰 틀의 협의체에서 농업, 에너지, 교통분야의 세부 프로그램 추진의 우선순위와 추진방식을 조율할 필요가 있다.

(2) 분야별 프로그램의 상호연계 추진

앞에서 언급한 ‘한반도 인프라개발기구(가칭)’와 같은 통합적 추진체의 가장 중요한 역할 가운데 하나는 부문별 프로그램의 지침이 될 종합적인 마스터플랜을 수립하고 이러한 마스터플랜 하에서 분야별 국제협력 프로그램을 상호연계 추진하는 것이다. 이러한 측면에서 서울~신의주구간의 농업, 에너지, 교통 프로그램 연계 추진방안을 검토해 보았다. 상호연계 추진에 있어서 공간적인 측면에서 우선적으로 고려할 수 있는 지역은 서울~평양구간의 황해남북도와 평안남도지역이 될 수 있을 것이다. 관련 연구에서 향후 북한 개발의 최우선적인 대상지역은 평양~남포권으로 나타나고 있다. 따라서 서울~평양권을 대상으로 본 연구에서 제시된 국제협력 프로그

I

II

III

IV

V

VI

VII

램을 연계 추진하는 방안이 고려될 수 있을 것이다.

관련 연구들을 종합해 보면, 개성공단이후의 최적의 경제특구 개발 후보지로서 남포특구 개발을 고려 할 수 있다. 그리고 현재 북한이 중국과 황금평 개발을 추진하고 있는 신의주지역도 남북협력특구 개발의 가능성이 높은 지역이다. 따라서 ‘남포 특구(가칭)’ 및 ‘신의주 특구(가칭)’개발을 전제로 앞에서 제시한 프로그램의 연계 추진이 고려될 수 있을 것이다.

‘남포 특구(가칭)’ 및 ‘신의주 특구(가칭)’개발을 전제로 해서 물류를 위한 서울~신의주 남북 육상교통망 현대화 프로그램, 특구 배후지역의 선도적 농업개발협력 프로그램, 자연재해지 복구 협력 프로그램, 에너지시스템 복구 프로그램 등을 연계 추진하는 방안이 모색될 필요가 있다.

경제특구의 성공적 개발을 위해서는 무엇보다도 수송망의 안정적 구축이 중요하다. 그리고 특구에 필요한 에너지 및 농산물 공급측면에서 에너지시스템 복구사업과 농업개발사업을 연계 추진함으로써 시장과 공급처를 동시에 확보하는 새로운 개발 모델을 구축할 수 있는 것이다. 중단기 추진방안으로는, 우선 서울~평양구간의 현대화를 우선 추진한 후 단계적으로 평양~신의주구간을 포함한 전 구간의 현대화를 추진할 필요가 있다. 교통망 가운데에서는 우선 상대적으로 적은 비용으로 사업을 추진할 수 있는 도로망의 현대화를 철도망의 현대화보다 우선 추진하는 것이 필요할 것이다. 교통망을 통해 특구개발이 본격 진행된 이후 특구에서 소모될 농산물의 공급을 위한 농업부문 프로그램을 추진하는 것이 필요하다. 또한 이 단계에서는 남포특구의 안정적 개발과 신의주특구의 안정적 개발에 필요한 대동강과 압록강의 홍수방지 등 자연재해 대비 프로그램의 일부 사업도 농업부문 프로그램의 일환으로 추진하는 것이 필요할 것이다. 장기적으로는 고속도로망 및 철도망 복선화 등 교통망의 본격적인 현대화를 진행하면서 평안남북도와 황해남북도 황폐산지 복구 협력 프로그램과 에너지분야의 에너지시스템 복구 프로그램을 본격 추진하는 것이 필요할 것이다.

(3) 우리 정부의 역할과 과제

북한의 인프라 개발을 위한 국제협력 프로그램의 성패를 좌우할 중요한 열쇠는 우리와 국제사회가 갖고 있다. 향후 국제사회와 북한간의 협력에 있어서 우리 정부가 매우 중요한 중개자의 역할을 하는 것이 필요하다. 또한 이것이 국제사회가 우리에게 요구하는 사항이기도 하다. 따라서 국제협력 프로그램과 관련한 논의 초기단계부터 우리 정부는 중국, 러시아, 일본, 국제(금융)기구 등과 밀접한 협의를 통해 사전준비를 해 가는 것이 중요하다.

우리가 국제사회와 긴밀한 협력을 추진하는 방향은 크게 세 가지 측면으로 모색할 필요가 있다. 첫째, 정부 간 협력 네트워크의 강화이다. 국제(금융)기구의 움직임은 결국 핵심 국가 정부의 입장에 좌우될 수밖에 없기 때문이다. 둘째, 우리와 국제(금융)기구간의 협력 네트워크 강화이다. 북한 인프라 개발을 위해 국제(금융)기구가 적극적 역할을 하기 위해서는 우리 정부가 이들 기구와 매우 긴밀한 협력과 지원관계를 구축할 필요가 있다. 본 연구에서 제시한 신탁기금의 조성과 운용도 이러한 측면에서 좋은 도구가 될 수 있을 것이다. 셋째, 국제 NGO들과의 협력 네트워크 강화이다. 북한과 이미 신뢰관계를 구축한 기구들의 역량을 최대한 활용하기 위해서는 지금부터 우리 정부와 민간단체들이 이들 기구와의 협력관계를 강화할 필요가 있다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

참고문헌

제 II 장

1. 단행본

- 김성철. 『북한 관료부패 연구』. 서울: 통일연구원, 1994.
- 김연철. 『북한의 배급제 위기와 시장개혁 전망』. 서울: 삼성경제연구소, 1997.
- 김용운. 『카오스의 날갯짓』. 서울: 김영사, 1999.
- 박형중. 『북한의 개혁·개방과 체제변화』. 서울: 해냄, 2004.
- 박형중 외. 『부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁』. 서울: 통일연구원, 2011.
- 오오츠카 히사오(大塚久雄), 송주인 역. 『자본주의 사회의 형성』. 서울: 한빛, 1981.
- 이국영. 『자본주의의 역설: 계급균형과 대중시장』. 서울: 도서출판 양림, 2005.
- 임수호. 『계획과 시장의 공존』. 서울: 삼성경제연구소, 2008.
- 조명철 외. 『북한경제의 대중국 의존도 심화와 한국의 대응방안』. 서울: 대외경제정책연구원, 2005.

ARNSTBERG, KARL-OLOV & THOMAS BORÉN. *Everyday Economy in Russia, Poland and Latvia*. SÖDERTÖRN ACADEMIC STUDIES, 2003.

Barbu, Zevedei. *Democracy and Dictatorship: Their Psychology and Patterns of Life*. New York: Routledge, 1998.

Brenner, Robert, 이영석 역. “전산업시대 유럽 농업 부문의 계급구조와 경제 발전.” 『신자본주의 이행논쟁』. 서울: 한겨레, 1985.

Bueno de Mesquita, Bruce and Alastair Smith. *Dictator's Handbook: Why Bad Behavior Is Almost Always Good Politics*. New York: Public Affairs, 2012.

Chavance, Bernard. *The Transformation of Communist Systems: Economic Reform Since the 1950s*. Westview Press, 1994.

Damus, Renate. *Der reale Sozialismus als Herrschaftssystem am*

- Beispiel der DDR*. Giessen: Focus-Verlag, 1978.
- Dobb, Maurice and Paul Sweezy, 김대환 편역. 『자본주의 이행논쟁』. 서울: 동녘, 1985.
- Elsenhans, Hartmut. *State, Class and Development*. Radiant Publishers, 1996.
- Eyal, Gil, Ivan Szelenyi, and Eleanor Townsley. *Making Capitalism Without Capitalists: Class Formation and Elites Struggles in Post-Communist Central Europe*. London: VERSO, 1998.
- Fukuyama, Francis. *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*. Ithaca: Cornell University Press, 2004.
- Gaddis, John Lewis, 강규형 옮김. 『역사의 풍경』. 서울: 에코리브르, 2004.
- Jantsch, Erich. *The Self-Organizing Universe: Scientific and Human Implications of the Emerging Paradigm of Evolution*. Pergamon Press, 1980.
- Kolodko, Grzegorz W. *From Shock to Therapy: The Political Economy of Postsocialist Transformation*. Oxford University Press, 2000.
- Levitsky, Steven and Lucan A. Way. *Competitive Authoritarianism: The Origins and Dynamics of Hybrid Regimes in the Post-Cold War Era*. Cambridge University Press, 2010.
- Linz, Juan J. *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. Lynne Rienner Publishers, 2000.
- Miller, John H. and Scott E. Page. *Complex Adaptive Systems: An Introduction to Computational Models of Social Life*. Princeton University Press, 2007.
- Parke, David and Ralph D. Stacey. *Chaos, Management and Economics: The Implications of Non-Linear Thinking*. London: Institute of Economic Affairs, 1994.
- Rigby, T. H. and Ferenc Fehér. *Political Legitimation in Communist States*. New York: St. Martin's Press, 1982.

- Scott, James C. *Comparative Political Corruption*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1972.
- Wintrobe, Ronald. *The Political Economy of Dictatorship*. New York: Cambridge University Press, 1998.
- World Bank. *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*. Washington D.C.: World Bank, 2000.
- _____. *Helping Countries Combat Corruption: Progress at the World Bank Since 1997*. Washington D.C.: World Bank, 2000.
- _____. *Strengthening World Bank Group Engagement on Governance and Anticorruption*. Washington D.C.: World Bank, March 21, 2007.
- Wedeman, Andrew. *Double Paradox: Rapid Growth and Rising Corruption in China*. Ithaca: Cornell University Press, 2012.

2. 논문

- 김광진. “북한 외화관리시스템의 변화와 외화의존도의 증대.” 『수은북한경제』. 봄호, 2008.
- 김도균. “북한 법체계에서의 법개념론과 법치론에 관한 고찰.” 『법학』. 제46권 1호(서울대학교), 2005.
- 김우식. “사회연결망이 뇌물의 부패인식에 미치는 영향.” 『한국부패학회보』. 제16권 2호(한국부패학회), 2011.
- 김종욱. “북한의 관료 부패 실태와 개혁·개방의 상관관계.” 『통일부 연구보고서』, 2007.
- 박영자. “2000년대 북한주민의 의식변화와 민족의식.” 『정책연구』. 제171호(국가안보전략연구소), 2011.
- _____. “북한 경제시스템의 복잡계 현상.” 『한국정치연구』. 제19권 3호(서울대학교 한국정치연구소), 2010.
- _____. “2003년 <종합시장제> 이후 북한의 주변노동과 노동시장.” 『한국정

- 치학회보』. 제43집 제3호(한국정치학회), 2009.
- _____. “북한의 집권엘리트와 Post 김정일시대.” 『통일정책연구』. 제18권 2호(통일연구원), 2009.
- 박형중. “북한에서 1990년대 정권 기관의 상업적 활동과 시장 확대.” 『통일정책연구』. 제20권 1호(통일연구원), 2011.
- _____. “북한에서 권력과 재부(財富)의 분배구조와 동태성: 1990년대 이래 분권화된 약탈.” 『통일문제연구』. 제21권 1호, 2009.
- 양문수. “북한에서의 시장의 형성과 발달: 4대 시장을 중심으로.” 『북한경제의 시장화: 양태·성격·메커니즘·함의』. 파주: 한울, 2010.
- _____. “북한의 대외무역 운영체계.” 양문수 엮음. 『북한경제의 시장화』. 파주: 한울, 2010.
- _____. “1990년대 이후 북한의 기업지배구조 변화: 제도경제학적 접근.” 『통일정책연구』. 제15권 1호, 2006.
- 윤철기. “북한체제에서 인플레이션 관리의 정치: 2009년 11월 화폐개혁을 중심으로.” 『현대북한연구』. 제14권 2호, 2011.
- _____. “북한체제에서 계획과 ‘사회적 종합.’” 『한국정치학회보』. 제45집 제1호, 2011.
- _____. “북한경제의 ‘정치적 네덜란드병.’” 국제정치학회 연례학술회의 발표문, 2011.
- 이영훈. “북한경제의 현황과 전망: 빈곤의 늪에서의 Big Push?.” 『북한경제의 현황평가 및 향후전망』. The Aisa Foundation and IFES Joint International Workshop Proceedings, 2008.
- _____. “북한의 ‘자생적 시장화’와 경제개혁의 전개.” 『통일문제연구』. 통권 제44호, 2005.
- 장용석. “북한의 국가계급 균열과 갈등구조: 1990년대 경제위기 이후 변화를 중심으로.” 성균관대학교 정치외교학과 박사학위논문, 2009.
- 정은이. “1990년대 ‘고난의 행군’ 이후, 북한에서 시장의 자생적 발전과정에 관한 연구.” 『통일문제연구』. 제21권 2호, 2009.
- 차문석. “북한 경제의 동학(動學)과 잉여의 동선(動線): 특권경제를 중심으로

- 로.” 『통일문제연구』. 제21권 1호, 2009.
- 한기범. “북한 정책결정과정의 조직형태와 관료정치.” 북한대학원대학교 박사학위논문, 2010.
- 홍민. “북한 시장일상생활연구: 그로테스크와 부조리극 ‘사이’에서.” 박순성·홍민 엮음. 『북한의 일상생활세계』. 파주: 한울, 2010.
- 리명진. “남는 로력동원리용의 필요성.” 『경제연구』. 제1호, 평양: 과학백과사전출판사, 2009.
- Beblawi, Hazem. “The Rentier State in the Arab World.” Hazem Beblawi and Giacomo Luciani (eds.). *The Rentier State*. New York: Croom Helm, 1987.
- Buchanan, James. “Rent-Seeking and Profit-Seeking.” Gordon Tullock, Robert D. Tollison and James Buchanan (eds.). *Toward a Theory of Rent Seeking Society*. Texas: A&M University Press, 1980.
- Charap, Joshua and Christian Harm. “Institutionalized Corruption and the Kleptocratic State.” *Africa Department, Working Paper*. July 1999.
- Cullen, Bradley T. and Michael Pretes. “The Meaning of Marginality: Interpretation and Perceptions in Social Science.” *The Social Science Journal*. Vol. 37, No. 2, 2000.
- Emirbayer, Mustafa and Jeff Goodwin. “Network Analysis, Culture, and the Problem of Agency.” *American Journal of Sociology*. Vol. 99, No. 6, 1994.
- Hellman, Joel S., Geraint Jones and Daniel Kaufmann. ““Seize the State, Seize the Day”: State Capture, Corruption, and Influence in Transition.” *Policy Research Working Paper 2444*. Washington D.C.: World Bank, 2000.
- Khan, Feisal. “Understanding the Spread of Systemic Corruption in the Third World.” *American Review of Political Economy*, December 2008.

- Khan, Mushtaq H. “Building Growth-Promoting Governance Capabilities.”
UNCTAD: The Least Developed Countries Report 2009: The State and Development Governance, Background Paper. No. 2, April 2008.
- _____. “Governance and Anti-Corruption Reforms in Developing Countries: Policies, Evidence and Ways Forward.”
UNCTAD G-24 Discussion Paper Series. No. 43, November 2006.
- _____. “Determinants of Corruption in Developing Countries: The Limits of Conventional Economic Analysis.”
 Susan Rose-Ackerman (ed.). *International Handbook on the Economics of Corruption*. Cheltenham: Edward Elgar, 2006.
- _____. “Rents, Efficiency and Growth.” Mustaque H. Khan and Kwame Sundaram Jomo (eds.). *Rents, Rent-Seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia*. New York: Cambridge University Press, 2000.
- _____. “The Efficiency Implication of Corruption.”
Journal of International Development. Vol. 8, No. 5, 1996.
- Kolstad, Ivar, Verena Fritz and Tam O’Neil. “Corruption, Anti-Corruption Efforts and Aid: Do Donors Have the Right Approach?.” *Research Project (RP-05-GG) of the Advisory Board for Irish Aid Working Paper 3*, January 2008.
- Murphy, Kevin M., Andrei Shleifer and Robert W. Vishny. “The Allocation of Talent: Implications for Growth.” *Quarterly Journal of Economics*. Vol. 106, No. 2, 1991.
- Park, Young-Ja. “Evolutionary Peculiarity between ‘the Market System and the Dictatorship’ in North Korea.” 한국정치학회 2012 추계학술회의 발표문, 2012.8.31.
- Qian, Yingyi. “The Theory of Shortage in Socialist based on the “Soft

- Budget Constraints.” *The American Economic Review*. Vol. 84, No. 1, 1994.
- Qian, Yingyi and Chenggang Xu. “Innovation and Bureaucracy under Soft and Hard Budget Constraints.” *The Review of Economic Studies*. Vol. 65, No.1, January 1998.
- Richter, Thomas. “The Political Economy of Regime Maintenance in Egypt: Linking External Resources and Domestic Legitimation.” Oliver Schlumberger (ed.). *Debating Arab Authoritarianism*. Stanford: Stanford University Press, 2007.
- Roland, Gerard and Ariane Szafarz. “The Ratchet Effect and the Planner’s Expectation.” *European Economics Review*. Vol 34, Issue 5, July 1990.
- Sapio, Flora. “Rent Seeking, Corruption, and Clientelism.” Tak-Wing Ngo and Yongping Wu (eds.). *Rent Seeking in China*. New York: Routledge, 2009.
- Schlumberger, Oliver. “Structural Reform, Economic Order and Development: Patrimonial Capitalism.” *Review of International Political Economy*. Vol. 15, No. 4, October 2008.
- Stefes, Christoph H. “Governance, the State, and Systemic Corruption: Armenia and Georgia in Comparison.” *Caucasian Review of International Affairs*. Vol. 2, No. 2, Spring 2008.
- Tollison, Robert. “Rent-Seeking: A Survey.” *Kyklos*. Vol. 35, No. 4, 1982.
- Wallis, John Joseph. “The Concept of Systematic Corruption in American History.” *National Bureau of Economic Research*, March 2006.
- Wank, David L. “Bureaucratic Patronage and Private Business: Changing Networks of Power in Urban China.” Andrew G. Walder (ed.). *The Waning of the Communist State: Economic Origins of Political Change in China and Hungary*. Berkeley:

University of California Press, 1995.

_____. “Private Business, Bureaucracy, and Political Alliance in a Chinese City.” *The Australian Journal of Chinese Affairs*. No. 33, January 1995.

3. 기타자료

『국민일보』.

『뉴스플러스』.

『동아일보』.

『로동신문』.

『아시아투데이』.

『연합뉴스』.

『열린북한방송』.

『이데일리』.

『중앙일보』.

『DailyNK』.

『KBS 남북의 창』.

『MBC』.

『NK지식인연대』. <<http://www.nkis.kr/board.php?board=kkknewsmai n&command=body&no=348>>.

세계식량계획(WFP). 국제 식량원조 정보시스템(INTERFAIS) 데이터베이스 <<http://www.wfp.org>>.

통계청. 『북한의 주요통계지표』. 각 해 년도.

통계청 조사관리국 인구총조사과. 『북한 인구와 인구센서스 분석』.

KOTRA. 『북한의 대외무역동향』. 각 해 년도.

제 Ⅲ 장

1. 단행본

- 박완신. 『(신)북한행정론』. 서울: 지구문화사, 1988.
- 박형중 외. 『부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁』. 서울: 통일연구원, 2011.
- 양운철. 『북한경제체제 이행의 비교연구: 계획에서 시장으로』. 파주: 한울, 2006.
- 임강택. 『북한경제의 시장화 실태에 관한 연구』. 서울: 통일연구원, 2009.
- 장형수·김석진·김정수. 『국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구』. 서울: 통일연구원, 2001.
- 조명철 외. 『체제전환국의 시장경제교육 경험이 북한에 주는 시사점』. 대외경제정책연구원, 2008.
- 최진욱. 『현대북한행정론』. 서울: 명인문화사, 2007.
- 프랜시스 후쿠야마, 안진환 옮김. 『강한 국가의 조건』. 서울: 황금가지, 2005.
- 과학백과사전출판사. 『사회주의정치경제학 연구에서의 몇 가지 리론 문제』. 평양: 과학백과사전출판사, 1987.
- 김일성. 『김일성저작집 18권』. 평양: 조선로동당출판사, 1979.
- Fritz, Verena. *State-Building: A Comparative Study of Ukraine, Lithuania, Belarus, and Russia*. London: Central European Press, 2007.
- Pérez-López, Jorge F. *Cuba's Second Economy: From Behind the Scenes to Center Stage*. New Brunswick and London: Transaction Publishers, 1994.
- Schoff, James L., Charles M. Perry and Jacquelyn K. Davis. *Nuclear Matters in North Korea: Building a Multilateral Response for Future Stability in Northeast Asia*. Herndon, Virginia: Potomac Books, Inc., 2008.

2. 논문

- 동용승. “10대 인기상품으로 본 2011년 북한경제.” 『민족화해』. 5~6월호(민족화해협력범국민협의회), 2012.
- 민경배·류길재. “체제전환국 법제개혁을 위한 국제기구의 협력과 북한.” 『통일문제연구』. 통권 51호(평화문제연구소), 2009.
- 박영자. “융합연구 시각에서 본 북한 시장화의 행위자와 상호작용.” 『북한경제리뷰』 (KDI), 2011.
- 양문수. “북한의 시장 경제적 요소와 시장화 수준에 대한 분석.” 북한민주화네트워크 주최 포럼 발표문, 2008.
- 장형수. “북한경제의 개혁·개방 촉진을 위한 개발협력 추진 과제와 전망.” 『수은북한경제』. 가을호(한국수출입은행), 2012.
- _____. “북한과 국제금융기구: 이슈와 대응.” 『수은북한경제』. 봄호(한국수출입은행), 2008.
- 정영철. “북한의 시장화 개혁: 시장 사회주의의 북한식 실험.” 『북한연구학회보』. 제8권 1호(북한연구학회), 2004.
- 조봉현. “북한의 경제상황과 사회변화.” 『최근 북한의 내부변화와 3대 세습체제 전망』. 국가안보전략연구소 주최 세미나 발표자료, 2010.9.
- 최수영. “북한의 시장경제 활성화 방향과 범위, 구체적 방안.” 북한민주화네트워크 주최 포럼 발표문, 2008.8.
- 하태경. “북한시장화 보고서.” 『CFE Report』 (자유기업원), 2009.
- World bank, “Implementation Completion Report.” *Economic Law Reform Project for People’s Republic of China* (World Bank), 2005.

3. 기타자료

- 『데일리NK』. 2012.
<http://www.cipe.org>.

제 IV 장

1. 단행본

- 곽재석 외. 『북한 교육발전과 국제협력』. 서울: 한국교육개발원, 2005.
- 경수로사업지원기획단. 『KEDO 경수로사업 지원 백서』. 서울: 경수로사업기획단, 2007.
- 경제기획원. 『세계은행(IBRD)그룹과 IECOK』. 서울: 경제기획원, 1982.
- _____. 『대한국제경제협약체(IECOK): 제13차 총회결과보고서』. 서울: 경제기획원, 1984.
- 김석진. 『개발원조의 국제규범과 대북정책에 대한 시사점』. 정책자료 2009-106. 서울: 산업연구원, 2009.
- 김성철. 『국제금융기구와 사회주의개혁·개방: 중국·베트남 경험이 북한에 주는 함의』. 서울: 통일연구원, 2001.
- 김영훈·권태진·남민지. 『북한농업, 농촌 실태와 대북 농업지원 방향 연구』. 서울: 한국농촌경제연구원, 2009.
- 대외경제정책연구원·산업연구원. 『남북 경제공동체 추진구상』. 통일부 연구용역 보고서, 2011.
- 산림청. 『제5차 산림기본계획(2008~2011)』. 대전: 산림청, 2007.
- 윤대규·임을출. 『북한 경제개혁을 위한 새로운 패러다임』. 서울: 한올아카데미, 2006.
- 윤종혁 외. 『북한교육 발전을 위한 지원 현황과 향후 과제』. 서울: 한국교육개발원, 2006.
- 이상준 외. 『동북아 협력시대의 북한 경제특구 활용전략』. 서울: 국토연구원, 2004.
- 이상준·김원배. 『한반도 기반시설 개발의 기본구상 연구(Ⅱ): 기반시설 개발의 추진체계와 재원조달』. 안양: 국토연구원, 2007.
- 이종무·임강택·김석진. 『북한의 경제·사회 개발전략: 쟁점과 제언』. 서울: 이화여자대학교 통일학연구원, 2011.6.
- 임강택·김규륜·장형수·조한범·최태욱. 『한반도 선진화를 위한 남북경제관계

- 발전방안 모색』. 연구총서 08-02. 서울: 통일연구원, 2008.
- 임강택·박형중·송정호·이종무·장형수·조봉현. 『북한 경제개발계획 수립 방안 연구: 베트남 사례를 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2010.
- 임을출. 『북한 개발협력을 위한 주요 쟁점과 정책과제』. KINU 정책연구시리즈 2006-03. 서울: 통일연구원, 2006.
- 장형수·김석진·김정수. 『국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구』. 경제·인문사회연구회 협동연구총서 11-15-04. 서울: 통일연구원, 2011.
- 장형수·김석진·송정호. 『북한 개발지원을 위한 국제협력방안』. 경제·인문사회연구회 협동연구총서 09-15-04. 서울: 통일연구원, 2009.
- 장형수·박영근. 『국제협력체 설립을 통한 북한 개발지원방안』. 서울: 대외경제정책연구원, 2000.
- 장형수·송정호·임을출. 『다자간 개발기구의 체계 및 활동』. 경제·인문사회연구회 협동연구총서 08-08-06. 서울: 통일연구원, 2008.
- 조민·한기범·김성배·장형수. 『남북 친화력 확대 방안: 포스트 김정일 체제 전망과 통일정책 방향』. 서울: 통일연구원, 2011.
- 통일부. 『통일백서』. 통일부, 각 연도판.
- 한국국제협력단(KOICA). 『국제개발협력의 이해』. 서울: 한울, 2008.

ADB, *Public-Private Partnership Handbook: Guidelines, Handbooks, and Manuals*. Asian Development Bank, 2008.

ADB, DFID, ILO. *Nepal: Critical Development Constraints*. Asian Development Bank, 2009.

Aid Effectiveness Forum. *Concept Note of AEF*, 2010.

Club du Sahel. *Aid Reform: A Review of Aid Co-Ordination Mechanisms*. Consultant Report, 2000.

CRDB. *The Government-Donor Coordination Committee and Technical Working Groups in Cambodia: A Review*. Cambodian Rehabilitation and Development Board, 2006.

DANIDA and DG Development of European Commission. *Joint*

- Assistance Strategies in Tanzania, Zambia and Uganda: Final Report.* DANIDA (Ministry of Foreign Affairs of Denmark) and European Commission, 2005.
- Farole, Thomas. *Special Economic Zones in Africa.* Washington D.C.: World Bank. 2011.
- Farole, Thomas and Gokhan Akinci (eds.). *Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges, and Future Directions.* Washington D.C.: World Bank, 2011.
- GDPRD. *Tracking Results in Agriculture and Rural Development in Less-than-ideal Conditions: A Sourcebook of Indicators for Monitoring and Evaluation.* Global Donor Platform for Rural Development, FAO and the World Bank, 2008.
- Haggard, Stephen and Marcus Noland. *A Security and Peace Mechanism for Northeast Asia: The Economic Dimension.* The Stanley Foundation, 2008.
- Lee, Jong-Woon and Zang, Hyoungsoo. *Multilateral Engagement in North Korea's Economic Rehabilitation and Possible Establishment of Trust Funds.* KIEP Working Paper 12-02. Seoul: Korea Institute for International Economic Policy, 2012.
- OECD. *Strategies for Sustainable Development.* Paris: OECD, 2001.
- _____. *Green Growth for Developing Countries: A Summary for Policy Makers.* Paris: OECD, 2012.
- Office of the United Nations Resident Coordinator (DPRK). *Strategic Framework for Cooperation between the United Nations and the Government of the Democratic People's Republic of Korea: 2007 ~2009,* September 2006.
- Scanteam. *Review of Post-Crisis Multi-Donor Trust Funds: Final Report,* February 2007.
- Schoff, James L., Charles M. Perry, and Jacquelyn K. Davis. *Nuclear*

- Matters in North Korea: Building a Multilateral Response for Future Stability in Northeast Asia*. Herndon: Potomac Books, Inc., 2008.
- The United States. *Overview of Needs and Assistance: The Democratic People's Republic of Korea*, 2011.
- UN Country Team in North Korea. *Strategic Framework for Cooperation between the United Nations and the Government of the Democratic People's Republic of Korea, 2011~2015*.
- UNDP. *Country Programme Document for the Democratic People's Republic of Korea (2007~2009)*, October 2006.
- _____. *UNDP in the Democratic People's Republic of Korea (DPRK)*. 2004.
- UNICEF. *Analysis of the Situation of Children and Women in the Democratic People's Republic of Korea*. New York: UNICEF, 2006.
- WHO Country Office for the DPRK. *WHO Country Cooperation Strategy: Democratic People's Republic of Korea, 2009~2013*. WHO, 2010.
- World Bank. *Vietnam - Stabilization and Structural Reforms: An Economic Report*. Washington D.C.: World Bank, 1990.
- _____. *Conditionality in Development Policy Lending*. Washington D.C.: World Bank, 2007.
- _____. *Directory of Partnership Programs Supported by Trust Funds*. Washington D.C.: World Bank, 2009.
- Zhihua Zeng, Douglas (ed.), *Building Engines for Growth and Competitiveness in China: Experience with Special Economic Zones and Industrial Clusters*. World Bank, 2010
- 中川雅彦 編. 『朝鮮勞動黨の權力承繼』. IDE-JETRO, 2011.

2. 논문

- 강선주. “신국제질서 논의: ‘워싱턴 컨센서스’와 ‘베이징 컨센서스’.” 『주요국제문제분석』. 서울: 외교안보연구원, 2009.
- 김석진. “북한 경제사회 개발을 위한 종합계획.” 홍익표 외. 『남북 경제공동체 추진 구상』. 서울: 통일부, 2011.
- 권속도. “사회주의 국가의 체제전환 과정 연구: 북한, 베트남 사례 비교.” 영남대학교 정치외교학과 박사학위논문, 2009.
- 문종열. “경수로사업 청산과 시사점.” 『예산현안분석』. 제13호(국회예산정책처), 2007.
- 박형중. “김정은 체제와 남북관계: 전망과 과제.” 극동문제연구소 세미나 발표자료, 2012.
- 임강택. “김정은 체제의 경제분야 과제와 전망.” 『수은북한경제』. 봄호(한국수출입은행), 2012.
- 임을출. “국제기구의 북한정보관리체제와 협력방안.” 『북한정보관리체제 개선방안(하)』. 경제·인문사회연구회 협동연구총서 11-14-04. 서울: 통일연구원, 2011.
- 임을출·최창용. “북한 개발지원 방향과 전략: 기술지원과 PRSP의 연계.” 『통일정책연구』. 제14권 2호(통일연구원), 2005.
- 장형수. “북한경제의 개혁개방 촉진을 위한 개발협력 추진 과제와 전망.” 『수은북한경제』. 제9권 3호 겨울호(한국수출입은행), 2012.
- _____. “통일과 재원조달 논의에 대한 새로운 고찰.” 『정책연구』. 통권 171호 겨울호(국가안보전략연구소), 2011.
- _____. “UN 안보리 결의 1874호가 북한경제에 미치는 영향과 전망.” 『정책연구』. 통권 164호 봄호(국가안보전략연구소), 2010.
- _____. “북한 경제재건 비용 조달과 국제협력.” 김연철 외. 『북한 어디로 가는가?』. 서울: 플래닛미디어, 2009.
- _____. “북한과 국제금융기구: 이슈와 대응.” 『수은북한경제』. 봄호(한국수출입은행), 2008.

- _____. “북한의 테러지원국 해제문제와 국제금융기구.” 『KDI 북한경제리뷰』. 2008년 6월호(한국개발연구원), 2008.
- _____. “북한 개발지원을 위한 국제협력 방향: 자원조달방안을 중심으로.” 『통일정책연구』. 제17권 1호(통일연구원), 2008.
- 한기범. “북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치: 경제개혁 확대 및 후퇴를 중심으로(2000~09).” 경남대학교 정치외교학과 박사학위논문, 2010.
- 리기성. “현시기 사회주의 경제강국 건설의 주요 과업.” 『경제연구』. 1호(평양: 과학백과사전출판사), 2009.
- AusAid. “Review of Literature and International Practice in Policy Dialogue.” *AusAid*. Australian Government, 2011.
- Babson, Bradley. “Transformation and Modernization of North Korea: Implications for Future Engagement Policy.” part of the project Improving Regional Security and Denuclearizing the Korean Peninsula: U.S. Policy Interests and Options, 2009.
- _____. “Designing Public Sector Capital Mobilization for the DPRK.” Ahn Eberstadt, and Lee (eds.). *A New International Engagement Framework for North Korea*. Washington D.C.: Korea Economic Institute, 2004.
- Both Ends. “ADB and Special Economic Zones: ADB and the Greater Mekong Subregion Program.” *Factsheet, Both Ends*. April 26, 2011.
- Brautigam, Deborah and Tang Xiaoyang. “China’s Investment in Special Economic Zones in Africa.” Thomas Farole and Gokhan Akinci (eds.). *Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges, and Future Directions*. World Bank, 2011
- Chae, Suchan and Hyoungsoo Zang. “Interim Development Assistance

- for North Korea: A Multilateral Approach.” *International Journal of Korean Studies*. Vol. 6, No. 1, Spring/Summer 2002.
- Clements, Benedict, Sanjeev Gupta, Alexander Pivovarsky, and Erwin R. Tiongson. “Foreign Aid: Grants versus Loans.” *Finance and Development*. September 2004.
- Cohen, Daniel, Pierre Jacquet and Helmut Reisen. “After Gleneagles: What Role for Loans in ODA?.” *OECD Policy Brief*. No. 31, 2006.
- DFID. “Implementing the UK’s Conditionality Policy.” *A DFID Practice Paper*. DFID, 2009.
- _____. “Working Effectively in Conflict-Affected and Fragile Situations, Briefing Paper F: Practical Coordination Mechanisms.” Department for International Development, the United Kingdom, 2010.
- GDPRD. “On Common Ground: A Joint Donor Concept on Rural Development.” *Global Donor Platform for Rural Development*, 2006.
- HAC Donor Working Group, “Kenya Joint Assistance Strategy.” HAC(Harmonization, Alignment and Coordination) Donor Working Group, 2007.
- Haggard, Stephen and Marcus Noland. “Engaging North Korea: The Role of Economic Statecraft.” *Policy Studies*. 59, 2011.
- Hausmann, R., D. Rodrik, and A. Velasco. “Growth Diagnostics.” The John F. Kennedy School of Government. Mass. Harvard University, 2005.
- Klein, Michael and Tim Hartford. “Grants or Loans?.” *World Bank Private Sector Development Vice Presidency Note*. No. 287, 2005.
- Leipziger, D., and R. Zagha. “Getting Out of the Rut: Applying Growth Diagnostics at the World Bank.” *Finance and Development*.

Vol. 43, No. 1, 2006.

- Linn, Johannes F. “Aid Coordination on the Ground: Are Joint Assistance Strategies the Answer?.” *Working Paper*, Wolfenson Center for Development, Brookings Institution, 2009.
- Manyin, Mark E. “US Assistance to North Korea: Fact Sheet.” *CRS Report for Congress*. January 31, 2006.
- Martin, Davis. “How China Is Influencing Africa’s Development.” *Background Paper for the Perspectives on Global Development 2010*. OECD Development Centre, 2010.
- Molenaers, Nadia and Robrecht Renard. “Policy Dialogue under the New Aid Approach: Which Role for Medium-sized Donors?.” *Discussion Paper*. Institute of Development Policy and Management, University of Antwerp, 2008.
- Taylor, Mi Ae and Mark E. Manyin. “Non-Governmental Organizations’ Activities in North Korea.” *CRS Report*. Congressional Research Service, 2011.
- World Bank. “Project Appraisal Document: Bangladesh Private Sector Development Support Project.” World Bank, January 2011.
- Zang, Hyoungsoo. “An Agenda for International Cooperation on the Korean Peninsula.” *The Korean Journal of Defense Analysis*. Vol. 14, No. 2, Fall 2002.

제 V 장

1. 단행본

- 김공열. 『북한관료제론』. 서울: 대영문화사, 1993.
- 도홍열. 『북한사회의 변화요인과 개혁방향: 사회체제변화 시나리오』. 성남: 현대사회연구소, 2004.
- 박상익. 『북한의 관료문화』. 파주: 한국학술정보, 2008.
- 박완신. 『(신)북한행정론』. 서울: 지구문화사, 1995.
- _____. 『북한행정론: 관료체제와 행정형태』. 서울: 희성출판사, 1988.
- 박형중. 『구호와 개발 그리고 원조: 국제논의수준과 북한을 위한 교훈』. 서울: 해남, 2007.
- 북한연구소. 『북한총람』. 서울: 북한연구소, 1983.
- _____. 『북한총람』. 서울: 북한연구소, 1994.
- 서재진. 『또 하나의 북한사회: 사회구조와 사회의식의 이중성 연구』. 서울: 나남, 1995.
- 이계만. 『북한국가기관론』. 서울: 대영문화사, 1992.
- 이종무·김태균·송정호. 『수원국의 역량발전을 위한 개발협력전략과 사례연구』. 서울: 통일연구원, 2011.
- 임강택 외. 『북한 경제개발계획 수립방안 연구: 베트남 사례를 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2010.
- 장상희·홍동식 공역. 『사회통계학: 원리와 실제』. 서울: 박영사, 1984.
- 장형수·김석진·김정수. 『국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구』. 서울: 통일연구원, 2011.
- 장형수·김석진·송정호. 『북한 개발지원을 위한 국제협력 방안』. 서울: 통일연구원, 2009.
- 장형수·송정호·임을출. 『다자간 개발기구의 체계 및 활동』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 張亨壽·李昌在·朴映坤. 『統一對備 국제협력과제: 國際金融機構 활용방안을 중심으로』. 서울: 對外經濟政策研究院, 1998.

- 조명철·홍익표·김지연. 『체제전환국의 시장경제교육 경험이 북한에 주는 시사점』. 서울: 대외경제정책연구원, 2008.
- 최진욱. 『현대북한행정론』. 서울: 명인문화사, 2008.
- _____. 『남북한 행정통합방안』. 서울: 통일연구원, 2001.
- _____. 『북한의 인사행정』. 서울: 통일연구원, 1999.
- 프랜시스 후쿠야마, 안진환 옮김. 『강한 국가의 조건』. 서울: 황금가지, 2005.
- 한국국제협력단. 『국제개발협력의 이해』. 서울: 한울, 2010.
- 한국은행 국제협력실. 『국제금융기구가 하는 일』. 서울: 한국은행, 2005.
- 현성일. 『북한의 국가전략과 파워엘리트: 간부정책을 중심으로』. 서울: 선인, 2007.
- 김철우. 『김정일장군의 선군정치: 군사선행, 군을 주력군으로 하는 정치』. 평양: 평양출판사, 2000.
- 김화·고봉. 『21세기 태양 김정일 장군』. 평양: 평양출판사, 2000.

ADB. *Socialist Republic of VietNam: Support to Improve Portfolio Performance and Aid Effectiveness. Inception Report*. June 2012.

ADBI. *Year in Review 2011*. <<http://www.adbi.org>>.

Bozeman, Barry. *Public Management and Public Analysis*. New York: St. Martin Press, 1979.

Department for International Development (DFID). *Why We Need to Work More Effectively in Fragile States*. London: DFID, 2005.

Development Data Group of the World Bank. *Trust Fund for Statistical Capacity Building: Guidelines and Procedures*, April 2012.

Drèze, Jean and Amartya Sen. *Hunger and Public Action*. Oxford: Oxford University Press, 1989.

Freeman, R. Edward, Jeffrey S. Harrison, Andrew C. Wicks, Bidhan L. Palmer, and Simone de Colle. *Stakeholder Theory: The State*

- of the Art*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- Fritz, Verena. *State-Building: A Comparative Study of Ukraine, Lithuania, Belarus, and Russia*. London: Central European University Press, 2007.
- IMF Institute. *IMF Report on External Training During FY2011*. August 26, 2011.
- Lee, Chong-Sik. *Korean Workers', Party*. Berkeley: Hoover Institutions Press, 1978.
- OECD. *Poor Performance: Basic Approaches for Supporting Development in Difficult Partnerships*. Paris: OECD, 2001.
- _____. *Draft DAC Peer Review: Content Guide*. DCD/DAC, 2007.
- _____. *The Challenge of Capacity Development: Working Towards Good Practices*. Paris: OECD, 2006.
- OPCS. *Country Policy and Institutional Assessments: 2010 Assessment Questionnaire*. Washington D.C.: World Bank, 2010.
- Otoo, Samuel. Natalia Agapitova and Joy Behrens (eds.). *The Capacity Development Results Framework: A Strategic and Results-Oriented Approach to Learning for Capacity Development*. Washington D.C.: World Bank Institute, 2009.
- Paris21 Secretariat. *National Strategies for the Development of Statistics (NSDS): Worldwide Report on Progress and Emerging Issues*, October 2008. <<http://www.paris21.org/node/412>>.
- Pleskovic, Boris, Anders Aslund, William Bader, and Robert Campbell. *Capacity Building in Economics: Education and Research in Transition Economics*. Washington D.C.: World Bank, 2002.
- Riddell, Roger. *Does Foreign Aid Really Work?* New York: Oxford University Press, 2007.
- Rose, Richard, *Public Employment in Western Nations*. Cambridge:

- Cambridge University Press, 1985.
- Suh, Dae Sook. *Korean Communism 1945-80*. Hawaii: The University of Hawaii Press, 1981.
- UNDP. *Aid for Trade and Human Development: A Guide to Conducting Aid for Trade Needs Assessment Exercises*. New York: UNDP, 2008.
- _____. *Supporting Capacity Development: The UNDP Approach*. New York: UNDP Bureau for Development Policy, 2008.
- United States Agency for International Development (USAID). *Fragile States Strategy 2005* (Washington D.C.: USAID, 2005).
- USAID. *Fragile States Strategy 2005*. Washington D.C.: USAID.
- World Bank. *World Bank Group Work in Low-Income Countries under Stress: Task Force Report*. Washington D.C.: World Bank, 2002.

2. 논문

- 권혁주·배재현·노우영·동그라미·이유주. “분쟁과 갈등으로 인한 취약국가의 개발협력: 취약국가 모형과 정책대안 모색을 중심으로.” 『행정논총』. 제48권 4호, 2010.
- 김태균·박명준. “국제개발협력 사업에의 시민사회 결합방식: 일본과 독일의 거버넌스 유형과 한국적 함의.” 『시민사회와 NGO』. 제8권 2호, 2010.
- 남효숙. “남북한 교육행정 및 제도 비교” 체제통합연구회 편. 『남북한 비교론』. 서울: 명인문화사, 2006.
- 이근주. “해방이후 우리나라 중앙부처 공무원 교육훈련에 대한 추세분석.” 『한국인사행정학회보』. 제9권 1호, 2010.
- 이종무. “대북지원의 전개과정 및 주요 지형의 변화.” 『KDI 북한경제리뷰』. 제2호, 2012.
- 장형수. “북한 경제재건 비용 조달과 국제협력.” 김연철 외. 『북한 어디로

- 가는가?』. 서울: 플래닛미디어, 2009.
- 최창용. “2000년 이후 북한 ‘경제관계 일군’ 분석.” 『KDI 북한경제리뷰』. 12호, 2012.
- 허봉혁. “경제정보분석 및 예측모형은 경제관리 과학화실현의 중요수단.” 『경제연구』. 1호(평양: 과학백과사전출판사), 2011.
- 현성일. “북한사회에 대한 노동당의 통제체계.” 『북한조사연구』. 제1권 1호, 1997.
- _____. “북한의 인사제도 연구.” 『북한조사연구』. 제2권 1호, 1998.
- 김일성. “당 조직사업과 사상사업을 개선강화할데 대하여(1962.3.8).” 『김일성 저작집 16』. 평양: 조선로동당출판사, 1982.
- _____. “인민군대내에 조선로동당 단체를 조직할 데 대하여(1950.10.21).” 『김일성 저작집 6』. 평양: 조선로동당출판사, 1980.
- 김정일. “당사업에서 낡은 틀을 마스고 새로운 전환을 일으킬 데 대하여 (1974.2.28).” 『김정일 주체혁명위업의 완성을 위하여 3』. 평양: 조선로동당출판사, 1987.
- _____. “사회주의건설의 력사적 교훈과 우리당의 총로선(1992.1.3).” 『김정일 선집 12』. 평양: 조선로동당출판사, 1997.
- 리원미. “경제분석의 방법론.” 『경제연구』. 제1호(평양: 과학백과사전출판사), 2011.

Assilzadeh, Hamid, Jason Levy, and Xin Wang. “Landslide Catastrophes and Disaster Risk Reduction: A GIS Framework for Landslide Prevention and Management.” *Remote Sensing* 2, 2010.

Babson, Bradley. “Integrating North Korea with the World Economy: Role of International Financial Institutions and Private Capital.” Chung-In Moon, Odd Arne Westad, and Gyoo-Hyoung Kahng (eds.). *Ending the Cold War in Korea*. Seoul: Yonsei University Press, 2001.

- Birdsall, Nancy. "Do No Harm: Aid, Weak Institutions, and the Missing Middle in Africa." *Development Policy Review*. Vol. 25, No. 5, 2007.
- Cashel-Cordo, Peter and Steven Craig. "The Public Sector Impact of International Resource Transfers." *Journal of Development Economics*. Vol. 32, 1990.
- Eele, Graham. "The Role of the World Bank in Supporting Statistical Development in Asia." Development Data Group of the World Bank, April 2012.
- Hakura, Dalia S. and Saleh M. Nsouli. "The Millennium Development Goals, the Emerging Framework for Capacity Building, and the Role of the IMF." *IMF Working Paper*, 2003.
- Hsu, Victor W. C. "Implementing Humanitarian Aid in the DPRK, Case Study in Project Management, Facilitation, Conflict Resolution and Development of Public Policy." Presented at the 1st US-Korea Institute at SAIS Forum on Development and Transitional Economies. September 6, 2012.
- Hur, Joon-Young. "From Communist Cadres into Capitalistic Managers?: The Case of Western Business Schools - Pyongyang and Rajin-Sonbong." Myungkyu Park, Bernhard Seliger, and Sung-Jo Park (eds.). *Europe - North Korea: Between Humanitarianism and Business?* Münster: LIT Verlag, 2010.
- Lee, Jong-Won. "North Korea's Economic Reform under an International Framework." *Working Paper* 04-09. Korea Institute for International Economic Policy, 2004.
- Levy, Brian. "Governance and Economic Development in Africa: Meeting the Challenge of Capacity Building," Brian Levy and Sahr Kpundeh (eds.). *Building State Capacity in Africa: New Approaches, Emerging Lessons*. Washington D.C.: World

- Bank, 2004.
- Lusthaus, Charles, Marie-Helene Adrien and Mark Perstinger (eds.).
“Capacity Development: Definitions, Issues and Implications for
Planning, Monitoring and Evaluation.” *Universalial Occasional
Paper*. No. 35, September 1999.
- National Bureau of Statistics. “Tanzania, Why Tanzania Needs Good
Statistics.” June 2008. <<http://www.paris21.org/node/412>>.
- Park, Jin and Seung-Ho Jung. “Ten Years of Knowledge Partnership
with North Korea.” *Asian Perspective*. Vol. 31, No 2, 2007.
- Park, Sung-Jo. “Instrumental versus Solidaric Rationality: European
NGOs in North Korea.” Myungkyu Park, Bernhard Seliger, and
Sung-Jo Park (eds.). *Europe-North Korea: Between
Humanitarian and Business?* Münster: LIT Verlag, 2010.
- Roussin, Stanislas and César Ducruet. “The Nampo-Pyongyang
Corridor: A Strategic Area for European Investment in DPRK.”
Myungkyu Park, Bernhard Seliger, and Sung-Jo Park (eds.).
*Europe - North Korea: Between Humanitarianism and
Business?* Münster: LIT Verlag, 2010.
- Seliger, Bernhard. “Capacity Building for Economic Change in North
Korea: The Experience of Hanns Seidel Foundation.”
Myungkyu Park, Bernhard Seliger, and Sung-Jo Park (eds.).
*Europe - North Korea: Between Humanitarianism and
Business?* Münster: LIT Verlag, 2010b.
- _____. “Creating a Good Bank for North Korea (and a bad
bank within) - Creative Capacity-Building as a Domain for
Asian-European Cooperation.” Myungkyu Park, Bernhard
Seliger, and Sung-Jo Park (eds.). *Europe - North Korea:
Between Humanitarianism and Business?* Münster: LIT
Verlag, 2010.

- _____. “North Korea’s Economic Development and External Relations.” *Korea’s Economy 2009*. Washington D.C.: Korea Economic Institute of America, 2009.
- Taylor, Mi Ae, and Mark E. Manyin. “Non-Governmental Organizations’ Activities in North Korea.” Congressional Research Service 7-5700. *CRS Report for Congress*. March 25, 2011.
- Wrobel, Ralph M. “Building Up North Korean Foreign Trade Institutions from the Scratch: Lessons from New EU States and the Role of Capacity Building.” Myungkyu Park, Bernhard Seliger, and Sung-Jo Park (eds.). *Europe - North Korea: Between Humanitarianism and Business?* Münster: LIT Verlag, 2010.

3. 기타자료

『로동신문』.

『연합뉴스』.

『월간조선』.

세계은행. <<http://wbi.worldbank.org>>.

국제통화기금. <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2012/pol050412a.htm>>.

아시아개발은행. <<http://www.adbi.org>>.

제Ⅵ장

1. 단행본

- 권영인 외. 『북한 도로체계분석 및 수치지도 작성방안 연구』. 고양: 교통개발 연구원, 2004.
- 김경술. 『북한 화력발전사업 진출방안 연구』. 의왕: 에너지경제연구원, 2008.
- _____. 『한반도 통합에너지시스템 구축을 위한 제도적 기반 조성 연구』. 의왕: 에너지경제연구원, 2006.
- _____. 『북한 에너지부문 제도적 역량(Non-Physical Capacity Building) 강화를 위한 실행계획 수립 연구』. 의왕: 에너지경제연구원, 2006.
- 성낙문 외. 『남북연결 도로·철도의 교통수요 및 비용분석 연구』. 고양: 한국교통연구원, 2005.
- 이상준·김원배. 『한반도 기반시설 개발의 기본구상 연구(Ⅱ) - 기반시설 개발의 추진체계와 자원조달』. 안양: 국토연구원, 2007.
- 이상준 외. 『인프라 개발을 위한 국제협력 사례와 시사점』. 서울: 통일연구원, 2011.
- _____. 『통일한반도시대에 대비한 북한 주요 거점의 개발잠재력과 정책과제(Ⅰ)』. 안양: 국토연구원, 2011.
- _____. 『통일한반도시대에 대비한 북한 주요 거점의 개발잠재력과 정책과제(Ⅱ)』. 안양: 국토연구원, 2012.
- _____. 『동북아 협력시대의 한반도 서해안권 종합발전 구상』. 안양: 국토연구원, 2010.
- _____. 『한반도의 비전과 개방형 국토발전 전략』. 안양: 국토연구원, 2009.
- _____. 『한반도 공동번영을 위한 국토분야의 대응방안』. 안양: 국토연구원, 2008.
- 통계청. 『북한의 주요통계지표』. 서울: 통계청, 2011.
- 한국농촌경제연구원. 『북한의 농업복구 및 환경보호 계획과 국제사회의 지원』. 서울: 한국 농촌경제연구원, 2000.

- ADB. *CAREC Implementation Action Plan for the Transport and Trade Facilitation Strategy*. Manila: ADB, 2008.
- DPR Korea. *2008 Population Census National Report*. Pyongyang: Central Bureau of Statistics, 2009.
- FAO/UNDP. *Agricultural Recovery and Environmental Protection Program*. New York: FAO/UNDP, 1998.
- FAO/WFP. *FAO/WFP Crop and Food Security Assessment Mission to the Democratic People's Republic of Korea*, 2011.
- Office of the United Nations Resident Coordinator(Vietnam). *ONE PLAN 2012-2016 between The Government of the Socialist Republic of Vietnam and The United Nations in Vietnam*. Ha Noi, 2012.
- UN. *Overview of Needs and Assistance-2011*. New York: UN, 2011.
- _____. *Overview of Needs and Assistance in the DPRK*. New York: UN, 2012.
- UNDP. *UNDP Factsheet 2012*. New York: FAO/UNDP, 2012.
- _____. "2011 Project Fact Sheets in the DPRK." <<http://web.undp.org/dprk/projects.shtml#nutrition>>.
- USCIA. *North Korea: Assessing the Impact of Flooding on Agricultural Output*, 2010.

2. 논문

- 김석진. "대북지원 및 남북경협 의 우선순위와 지원정책 방향." 『KDI 북한경제리뷰』. 8월호(한국개발연구원), 2012.
- 김설주. "북한도로의 수치지도 작성 및 활용방안." 북한도로 워크샵 발표논문, 2005.
- 김영훈. "대북 식량지원 프로그램 구축 방안." 『대북지원 정책 발전을 위한 토론회』. 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터 정책토론회, 2012.9.18.

- 이상준. “남북협력과 북한 국토개발의 과제.” 지역발전위원회 세미나 발표자료, 2009.
- 이종운·홍이경. “북한 환경문제의 실태와 국제사회의 지원 방안.” 『KIEP 지역경제 포커스』. 제6권 38호(대외경제정책연구원), 2012.
- 장형수. “북한개발 지원을 위한 국제협력방향: 재원조달방안을 중심으로.” 『통일정책연구』. 제17권 1호(통일연구원), 2008.
- 한국농어촌공사. “남북농업협력사업 추진 전략(안).” 워크숍 자료(한국농촌경제연구원), 2012.

3. 기타자료

- 『동아일보』.
- 『연합뉴스』.
- 『조선일보』.
- 『조선중앙통신』.
- 『통일신문』.
- 『통일뉴스』.
- 『파이낸셜뉴스』.

연구총서

2010-01	북한 핵 보유 고수 전략의 도전과 대응	박형중 외	9,500원
2010-02	탈사회주의 경제이행 국가의 권력구조 유형과 개혁 경로: 포스트-김정일체제에 대한 시사점	최진욱, 김진하	8,000원
2010-03	북한 개방화와 인권개선 방안연구	김국신, 김연수, 서보혁	7,000원
2010-04	북한의 체제위기와 사회갈등	조한범, 양문수, 조대엽	7,500원
2010-05	오바마 행정부 출범 이후 동북아전략 환경의 변화와 한국의 동북아 4국 통일외교전략	배정호 외	12,500원
2010-06	북한주민 인권의식 실태연구	이금순, 전현준	8,500원
2010-07	리진·선봉지역 물류분야 남북 협력방안 연구	김영운, 추원서, 임을출	8,000원
2010-08	민중공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안: 3대 공동체 통일구상 중심	박종철 외	11,500원
2010-09	통일한국의 정치체제	허문영 외	6,000원
2010-10	북한 핵에 대한 억지방향 연구	홍우택	5,000원
2010-11	북한의 포스트 김정일체제 전망	정영태 외	11,000원
2010-12	북한 주민의 의식과 정체성: 자아의 독립, 국가의 그늘, 욕망의 부상	조정아 외	17,000원
2010-13	북·중 경제관계와 남북경협의 대북 파급효과 비교분석	최수영	7,500원
2010-14	East Asian Community Building: Issue Areas and Perspectives of Regional Countries	김규륜 외	10,000원
2010-15(I)	신아시아 외교와 새로운 평화의 모색 I	김규륜 외	13,000원
2010-15(II)	신아시아 외교와 새로운 평화의 모색 II	김규륜 외	13,000원
2011-01	제2차 핵안보정상회의와 북한 핵문제	전성훈	14,500원
2011-02	북한군의 기강 해이에 관한 연구	이교덕 외	11,000원
2011-03	통일 진입과정에서의 북한 재건 방향	최진욱, 김진하	5,500원
2011-04	북한의 부문별 조직실태 및 조직문화 변화 종합연구	정영태	16,000원
2011-05	북한형사재판제도 연구: 특징과 실태	이규창, 정광진	8,000원
2011-06	북한주민의 삶의 질: 실태와 인식	김수암 외	12,000원
2011-07	한반도 평화와 북한 비핵화: 협력적 위협감축(CTR)의 적용방안	박종철 외	10,000원
2011-08	대북한 핵협상 전략구상방향	홍우택 외	6,000원
2011-09	중국의 부상에 대한 북한의 인식과 대응	허문영, 마민호	10,000원
2011-10	북한 핵의 국제정치와 한국의 대북 핵전략	배정호 외	11,000원
2011-11	평화통일을 위한 통일외교 전략	박영호 외	13,500원
2011-12(I)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제1부	황병덕 외	15,500원
2011-12(II)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제2부	황병덕 외	13,500원
2011-12(III)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제3부	황병덕 외	18,000원
2012-01	미국의 對韓 핵우산정책에 관한 연구	전성훈	14,000원
2012-02	북한부패와 인권의 상관성	김수암 외	11,000원
2012-03	보호책임(R2P) 이행에 관한 연구	이규창 외	11,000원
2012-04	EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안: 유럽공동체 형성기를 중심으로	손기웅 외	14,000원
2012-05	김정은체제의 권력엘리트 연구	이교덕 외	13,000원
2012-06	독재정권의 성격과 정치변동: 북한 관련 시사점	박형중 외	11,000원

2012-07	북방삼각관계 변화와 지속 북한의 균형화 전략을 중심으로	허문영, 유동원, 심승우	10,000원
2012-08	북한 핵문제의 전망과 대응책: 정책결정모델(Decision Making Model)을 이용한 전략 분석	홍우택	8,000원
2012-09	중국의 한반도 관련 정책연구기관 및 전문가 현황분석	전병곤, 양갑웅	6,000원
2012-10	2000년대 대북정책 평가와 정책대안: '동시병행 선순환 모델'의 원칙과 과제	박종철 외	12,500원
2012-11	리더십교체기의 동북아 4국의 국내정치 및 대외정책 변화와 한국의 통일외교 전략	배정호 외	11,500원
2012-12	김정은 정권의 정책전망: 정권 초기의 권력구조와 리더십에 대한 분석을 중심으로	최진욱, 한기범, 장용석	7,500원
2012-13	신정부 '국가전략 DMZ 평화적 이용'	손기웅 외	8,000원

학술회의총서

2010-01	이명박 정부 2년 대북정책 성과 및 향후 추진방향		8,000원
2010-02	독일 통일 20년과 한반도 통일비전		6,000원
2010-03	분단관리에서 통일대비로		5,500원
2010-04	독일 통일 20년과 한국의 통일대비		7,000원
2011-01	한반도 통일비전과 국제협력		4,000원
2011-02	북한인권 실상과 효율적 개입방안		8,500원
2012-01	The Outlook for the North Korean Situation & Prospects for U.S.-RCK Cooperation After the Death of Kim Jong-il		6,000원
2012-02	김정은 체제의 북한 인권문제와 국제협력		19,000원
2012-03	해외 이주·난민 지원제도의 시사점		12,000원

협동연구총서

2010-14-01	북한정보체계 실태조사(총괄보고서)	황병덕 외	12,000원
2010-14-02	북한정보체계 실태조사(上)	황병덕 외	14,000원
2010-14-03	북한정보체계 실태조사(下)	황병덕 외	13,000원
2010-15-01	이명박 정부 외교안보통일정책의 세부 실천방안 (총괄보고서)	여인곤 외	9,000원
2010-15-02	이명박 정부 외교안보통일정책의 추진환경 및 전략과 실천방안	박영호 외	9,500원
2010-15-03	이명박 정부 대북통일정책의 세부실천방안	허문영 외	7,000원
2010-15-04	이명박 정부 외교정책의 세부실천방안(1): 협력 네트워크 외교 분야	남궁영 외	7,500원
2010-15-05	이명박 정부 외교정책의 세부 실천방안(2): 포괄적 실리외교 분야	전재성 외	9,500원
2010-15-06	이명박 정부 안보정책의 세부 실천방안	이수훈 외	7,500원
2010-16-01	북한의 정상국가화 지원방안 연구(총괄보고서)	이교덕 외	7,000원
2010-16-02	북한의 정치부문 정상국가화 지원방안	전현준 외	7,500원
2010-16-03	북한 시장 진화에 관한 복잡계 시뮬레이션	조정아 외	14,000원
2010-16-04	북한의 정상국가화를 위한 국제사회의 지원방안	민병원 외	7,500원
2011-14-01	북한정보관리체계 개선방안(총괄보고서)	황병덕 외	14,500원
2011-14-02	북한정보관리체계 개선방안(상)	황병덕 외	13,000원
2011-14-03	북한정보관리체계 개선방안(중)	황병덕 외	12,000원
2011-14-04	북한정보관리체계 개선방안(하)	황병덕 외	13,500원

2011-15-01	북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 연구: 국제사회의 경험 분석(총괄보고서)	임강택 외	11,000원
2011-15-02	부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁	박형중 외	10,000원
2011-15-03	체제전환국의 시장-민주제도 건설 지원	박영호 외	13,000원
2011-15-04	국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구	장형수 외	9,500원
2011-15-05	수원국의 역량발전을 위한 개발협력전략과 사례연구	이중무 외	9,500원
2011-15-06	인프라 개발을 위한 국제협력 사례와 시사점	이상준 외	9,000원
2012-11-01	북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 실행방안(총괄보고서)	임강택 외	11,000원
2012-11-02	북한 부패실태와 반부패 전략 국제협력의 모색	박형중 외	10,000원
2012-11-03	북한 경제발전을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립 방안	장형수 외	8,000원
2012-11-04	북한의 역량발전을 위한 국제협력 방안	이중무 외	8,000원
2012-11-05	북한의 인프라 개발을 위한 국제사회 협력 프로그램 추진방안	이상준 외	8,000원
2012-12-01	한반도 통일 공공외교 추진전략(i) - 공공외교의 이론적 조명과 한반도 주변4국의 對한국 통일 공공외교(총괄보고서)	황병덕 외	13,500원
2012-12-02	공공외교의 이론적 조명과 주변4국의 한반도통일 공공외교 분석틀	김규륜 외	8,500원
2012-12-03	미국의 對한국 통일 공공외교 실태	박영호 외	9,500원
2012-12-04	중국의 對한국 통일 공공외교 실태	이교덕 외	7,500원
2012-12-05	일본의 對한국 통일 공공외교 실태	이진원 외	8,000원
2012-12-06	러시아의 對한국 통일 공공외교 실태	여인곤 외	7,500원

논총

<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 19, No. 1 (2010)	10,000원
통일정책연구, 제19권 2호 (2010)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 19, No. 2 (2010)	10,000원
통일정책연구, 제20권 1호 (2011)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 20, No. 1 (2011)	10,000원
통일정책연구, 제20권 2호 (2011)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 20, No. 2 (2011)	10,000원
통일정책연구, 제21권 1호 (2012)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 21, No. 1 (2012)	10,000원
통일정책연구, 제21권 2호 (2012)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 21, No. 2 (2012)	10,000원

북한인권백서

북한인권백서 2010	박영호 외	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2010</i>	박영호 외	20,000원
북한인권백서 2011	김국신 외	17,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2011</i>	김국신 외	17,500원
북한인권백서 2012	김수암 외	19,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2012</i>	손기웅 외	23,500원

기타

2010	김정일 현지지도 동향 1994-2009	15,000원
2010	21세기 러시아의 국가전략과 한-러 전략적 동반자관계	10,500원
2010	Russian National Strategy and R.O.K.-Russian Strategic Partnership in the 21st Century	13,500원
2010	NPT 체제와 핵안보	13,000원
2010	Nuclear Security 2012: Challenges of Proliferation and Implication for the Korean Peninsula	15,000원
2010	통일 환경 평가(통일대계 연구 2010-01)	박종철 외 18,000원
2010	통일비전 개발(통일대계 연구 2010-02)	조민 외 12,000원
2010	독일의 평화통일과 통일독일 20년 발전상(통일대계 연구 2010-03)	황병덕 외 16,000원
2010	사회주의 체제전환 이후 발전상과 한반도통일-중국, 베트남 및 중동부 유럽 국가들의 사회주의 체제전환 중심(통일대계 연구 2010-04)	황병덕 외 15,000원
2010	전환기의 북한과 통일담론(통일대계 연구 2010-05)	배정호 편저 11,000원
2010	한반도 통일과 주변 4국(통일대계 연구 2010-06)	최진욱 편저 11,000원
2010	Korean Unification and the Neighboring Powers(통일대계 연구 2010-07)	최진욱 편저 13,000원
2011	통일대비를 위한 북한변화 전략(통일대계연구 2011-01-1)	박형중 외 17,000원
2011	북한변화를 위한 한-중 협력방안(통일대계연구 2011-01-2)	임강택 외 6,500원
2011	남북 친화력 확대 방안(통일대계연구 2011-02)	조민 외 6,000원
2011	통일대비를 위한 국내과제(통일대계연구 2011-03)	박종철 외 13,000원
2011	통일외교 과제와 전략(통일대계연구 2011-04)	최진욱 외 13,000원
2011	US-China Relations and Korean Unification(Grand Plan for Korean Unification 2011-05)	최진욱 편저 12,000원
2011	통일 비용-편익 연구의 새로운 접근: 포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색 (통일 비용-편익 종합연구 11-01)	김규륜 외 19,000원
2011	체제전환 비용-편익 사례연구(통일 비용-편익 종합연구 11-02)	조한범 외 10,500원
2011	통일 비용-편익 추계를 위한 북한 공식경제부문의 실태연구 (통일 비용-편익 종합연구 11-03)	임강택 외 9,500원
2011	2011년 통일에측시계구축	박영호, 김형기 8,000원
2011	한반도 통일과 동북아 4국의 입장과 역할	배정호 외 6,500원
2011	Korean Unification and the Positions and Roles of the Four Neighboring Powers	배정호 편 8,000원
2011	중국의 부상에 따른 동북아 전략환경의 변화와 한반도	배정호 편 12,000원
2011	2011 Unification Clock: When will We See a Unified Korea? Park Young-Ho, Kim Hyeong Ki	4,000원
2011	알기쉬운 통일교육 12주제	허문영 외 35,000원
2012	탈북자 관련 국제조약 및 법령	이규창 외 19,500원
2012	북한인권 이해의 새로운 지평	북한인권연구센터 편 20,500원
2012	알기쉬운 통일교육: 해외한인용	허문영 외 30,000원
2012	통일대비를 위한 대북통일정책 모색(통일대계연구 12-01)	박형중 외 15,000원
2012	통일한국에 대한 국제적 우려해소와 편익: 지역 및 주변국 차원(통일대계연구 12-02)	박종철 외 14,000원
2012	Korean Unification and a New East Asian Order(Grand Plan for Korean Unification 12-03)	최진욱 편저 6,000원
2012	Korean Peninsula Division/Unification: From the International Perspective Kim Kyuryoon, Park Jae-Jeok	13,000원

2012 중국의 국내정치 및 대외정책과 주요 국가들의 대중국 전략	배정호, 구재희 편	22,000원
2012 China's Domestic Politics and Foreign Policies and Major Countries' Strategies toward China	Bae Jung-Ho, Ku Jae H.	22,500원
2012 통일 비용·편익의 분석모형 구축(통일 비용·편익 종합연구 2012-1)	김규륜 외	11,500원

연례정세보고서

2010 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2010~2011	7,000원
2011 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2011~2012	6,000원

통일정세분석

비매품

2010-01 2010년 북한 신년 공동사설 분석	임강택 외
2010-02 북한 최고인민회의 제12기 제2차 회의 결과 분석	최수영
2010-03 김정일 방중과 중국의 전략외교	배정호, 박영호, 전병곤
2010-04 2010상반기 북한정세 분석 보고서	정영태, 이교덕, 최수영, 임순희, 조정아
2010-05 독일통일 20주년 조망: 독일통일이 한반도 통일에 주는 시사점	황병덕
2010-06 아로슬라블 한-러 정상회담 결과 분석	여인곤
2010-07 북한 3대 세습 후계구도 분석 및 정책변화 전망	김진하
2011-01 2011년 북한 신년 공동사설 분석	최진욱 외
2011-02 미·중 정상회담의 의미와 한국의 전략적 고려사항	배정호 외
2011-03 2011년 미·중 정상회담 평가: 동북아 및 한반도에의 함의	황병덕 외
2011-04 2009년 헌법 개정 이후 북한 노동법제 동향	이규창
2011-05 최근 북한 주민의 의식변화와 정책적 시사점	임순희
2011-06 최고인민회의 제12기 제4차 회의 결과 분석	임강택, 최진욱
2011-07 중동 민주화 혁명과 한반도 전략적 함의	배정호, 박영호, 박재적, 이기현
2011-08 북한의 여성권·아동권 관련 법 제정 동향	임순희, 김수암, 이규창
2011-09 상반기 북한정세 분석 보고서	최진욱 외
2012-01 2012년 북한 신년 공동사설 분석	최진욱 외
2012-02 북한의 아동교육권 실태와 관련 법령 제정 동향	임순희, 조정아, 이규창
2012-03 북한 미사일 발사에 대한 국제사회의 대응	배정호 외
2012-04 제4차 당대표자회와 제12기 제5차 최고인민회의의 분석	박형중 외
2012-05 최근 국제사회의 북한인권 논의동향	이금순, 한동호

KINU 정책연구시리즈

비매품

2010-01 한반도 녹색성장을 위한 남북한 산림협력 법제 개선방안 예비연구	이규창
2010-02 2010년 통일예측시계	박영호 외
2010-03 북한 경제개발계획 수립방안 연구: 베트남 사례를 중심으로	임강택 외
2010-04(III) 접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(III): 정책제안	손기웅 외
2010-04(IV) 접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(IV): 2010년 「코리아 접경포럼」 자료집	손기웅 외
2011-01 재스민혁명의 분석과 북한에 대한 시사점	박종철 외
2011-02 창지투(長吉圖) 선도와 북한나선특별시, 러시아 극동지역 간 경제협력 과제	림금숙

2011-03	6자회담과 남북관계: 전망과 대책	박종철 외
2011-04	보호책임(R2P)의 이론 및 실행, 그리고 한반도에의 함의: 리비아 및 코트디부아르 사태를 중심으로	조정현
2011-05	남북러 가스관 사업의 효과, 쟁점, 과제	이윤식
2011-06	DMZ 총람: 개요, 정치·군사적 현황	손기웅 외
2011-07	DMZ 평화적 이용의 국가적 의미	손기웅 외
2012-01	통일재원 마련 및 통일의지 결집 관련 국민의 인식	김규륜, 김형기
2012-02	2012년 상반기, 북한 정책동향 분석: 북한 매체의 논조를 중심으로	박형중 외
2012-03	러시아의 극동개발과 북한 노동자	이영형

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매출

2010	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제5권 1호	김국신, 김영윤, 전현준, 이금순, 이규창
2010	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제5권 2호	김국신, 전현준, 이금순, 이규창
2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 1호	김수암, 전현준, 이규창
2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 2호	김수암, 김국신, 이규창
2012	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 1호	손기웅 외
2012	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 2호	손기웅 외

Studies Series

비매출

2010-01	Strategy for Encouraging North Korean Opening: Basic Direction and Sequential Tasks Choi Jin Wook, Lee Kyo Duk, Cho Jeong Ah, Lee Jin Yeong, Cha Moon Seok	
2010-02	Unification Clock: Predicting Korean Unification	Park Young Ho
2011-01	A New Approach to the National Community Unification Formula Park Jong Chul, Hong Woo Taek, Lee Kyu Chang, Kim Philo, Chun Chae Sung, Cho Seong Ryoul, Hong Ihk Pyo, Hwang Sun Hye	
2012-01	Study of Disciplinary Problems in the North Korean Army	Lee Kyo Duk, Chung Kyu Sup
2012-02	The Quality of Life of North Korean: Current Status and Understanding	Kim Soo-Am et al.
2012-03	Basic Reading on Korean Unification	Huh Moon Young et al.

기타

비매출

2010	2010 Unification Clock: When We Meet a Unified Korea	Park Young Ho
2010	In Search of New Peace on the Korean Peninsula	Kim Kyu-Ryoon

■■ 통일연구원 定期會員 가입 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, 통일정세분석 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 한천로 1307(수유동) 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.

경제·인문사회연구회 협동연구총서 12-11-01

북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 실행방안 (총괄보고서)

 통일연구원

www.kinu.or.kr


9 788984 796812 93340
ISBN 978-89-8479-681-2