



조 한 범

# 북한 사회개발협력방안 연구

www.kinu.or.kr



조한범

# 북한 사회개발협력방안 연구

## 북한 사회개발협력방안 연구

인 쇄 2007년 12월 29일

발 행 2007년 12월 29일

발 행 처 통일연구원

발 행 인 통일연구원장

편 집 인 남북협력연구실

등 록 제2-02361호 (97.4.23)

주 소 (142-728) 서울시 강북구 4·19길 275 통일연구원

전 화 (대표) 900-4300

(직통) 901-2524

(팩시밀리) 901-2572

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인 도서출판 늘봄 (2275-5326)

인 쇄 처 두일디자인 (2285-0936)

가 격 5,000원

© 통일연구원, 2007

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터:

·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337

국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)

북한 사회개발협력방안 연구 / 조한범. -- 서울 : 통일연구원, 2007

p. ; cm. -- (연구총서 ; 07-18)

참고문헌수록

ISBN 978-89-8479-429-0 93340 : ₩5,000

340.911-KDC4

320.9519-DDC21

CIP2007004094

# 북한 사회개발협력방안 연구

○본 서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,  
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

# 목 차

I. 머리말 .....	1
II. 대북지원의 평가 .....	7
1. 대북정책의 패러다임전환과 대북지원의 특수성 .....	9
2. 대북지원의 평가 .....	13
III. 북한체제의 특성과 사회개발협력의 필요성 .....	21
IV. 북한 사회개발협력의 개념과 특징 .....	35
1. 개발협력의 개념 .....	37
2. 북한 개발협력에 대한 논의의 전개 .....	41
3. 북한 사회개발협력의 개념 .....	47
4. 북한 사회개발협력의 특징 .....	56
V. 북한 사회개발협력 방안 .....	61
1. 북한 사회개발협력의 원칙 .....	63
2. 북한 사회개발협력모델의 정립 .....	65
3. 빈곤감소의 지향 .....	68

4. 바람직한 북한 사회개발협력 거버넌스(good governance) 의 구축 .....	73
5. 북한 사회개발협력 추진기반 강화 .....	79
Ⅵ. 맺음말 .....	83
참고문헌 .....	87
최근 발간자료 안내 .....	91

## 표목차 · 그림목차

<표 II-1> 5개 시범 합동사업 .....	15
<표 II-2> 북한의 최대 식량 공급 국가 .....	16
<표 IV-1> 개발·원조 이론 및 정책 .....	40
<표 IV-2> 개발원조위원회(DAC)의 원조 분야별 분류표 .....	53
<그림 V-1> PRSP 개념도 .....	72

I

머리말





1995년 북한이 국제사회에 대해 지원을 요청한 이후 지속적인 대북 지원이 이루어져 왔다. 남한과 국제사회의 대북지원은 북한내 인도적 위기의 완화라는 일차적 목표달성을 해왔다는 점에서 긍정적 평가를 받을 수 있을 것이다. 북핵위기 심화로 국제사회의 지원이 감소하는 과정에서 남한의 대북지원은 지속적으로 확대되어 왔으며, 따라서 북한내 인도적 위기의 완화에 없어서는 안 될 필수적인 것으로 받아들여지고 있다. 개선되기 어려운 북한의 경제상황과 남한의 화해·협력적 대북정책의 구사는 대북지원을 지속시켜 구조화된 경향을 만들어내는 중요한 요인들이었다.

대북지원은 북한내 인도주의 위기의 완화와 아울러 남북관계개선에 있어 다양한 차원에서 긍정적 결과를 도출했다. 대북지원을 통해 남북한간의 심리적 거리감의 완화라는 보이지 않는 결과를 만들어 냈다고도 할 수 있다. 그러나 동시에 대북지원은 다양한 문제점과 논쟁의 중심에서 자유롭지 못했다. 대북지원은 남한내 ‘피주기’논쟁을 중심으로 보혁갈등의 주요 소재였으며, 개선의 기미를 보이지 않는 북한내 인권상황은 대북지원을 압박하는 요인이었다.

대북지원과 관련, 보다 근본적인 문제는 인도적 위기의 완화를 목적으로 하는 긴급구호가 반복적으로 이루어지고 있다는 점이다. 북한문제의 궁극적 해결을 위해서는 위기발생을 근본적으로 예방할 수 있는 북한내 자생력 강화에 초점이 맞추어져야 하며, 대북지원 역시 이 같은 방향성을 견지해야 한다. 이와 같은 점에서 대북지원은 패러다임의 변화가 필요한 전환점에 있다고 할 것이다.

북한에 있어서 남한의 지원은 더 이상 상징적 의미가 아닌 실질적 중요성을 지니고 있으며, ‘대북지원’은 이제 남북한 모두에 생소한 단어가 아니라 일상적 단어로 자리잡고 있다. 용천역 사고에서 목도

I
II
III
IV
V
VI

했듯이 북한내 인도적 사안에 대해 남한사회내의 구호와 다를 바 없는 지원체계 및 국민적 공감대 형성이 증명되었다. 이는 동시에 대북지원이 보다 체계적인 계획과 효율적 구조속에서 추진되어야 함을 의미한다. 대북지원은 이제 개발협력<sup>1</sup>으로의 패러다임전환이라는 근본적 문제에 직면해 있으며, 이에 대한 인식도 폭넓게 확산되고 있다.

북한내 인도적 위기의 근본원인은 구조적인 것이며, 인도적 지원만으로는 문제해결에 한계가 있다는 점에서 북한의 위기를 개선하기 위한 개발협력으로의 전환은 시급한 당면과제라고 할 수 있다. 국제적으로도 재해나 분쟁으로 인도적 위기 상황을 겪었던 많은 국가들에서 단기간의 긴급구호가 끝난 이후 개발협력 사업이 뒤따랐던 것이 일반적인 관례였다.<sup>2</sup> 특히 북핵문제의 평화적 해결과정이 순조롭게 진행될 경우 북한에 대한 지원이 기존의 긴급구호에서 개발협력으로 전환되어야 할 필요성이 증대될 것이다.

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

---

1- 지원, 또는 원조의 개념은 최근 원조수혜국의 참여와 책임의식, 그리고 원조제공국과의 동등한 관계성을 내포한 협력의 개념으로 바뀌는 추세가 나타나고 있는 바, 본 연구에서도 '개발협력'의 개념을 주로 사용한다.

2- 김석진, "대북 개발지원의 과제와 추진방향," 『산업경제분석』 (2006 여름호), p. 38.



히 북한체제의 위기구조가 지속되는 한 북한주민들의 인간개발을 제약하는 사회적 위기 역시 지속될 수 있으며, 취약계층들이 구조적으로 존재한다는 점에서 사회개발협력의 필요성이 있다.

대북지원의 성과를 평가하고 이를 기초로 보다 발전적인 북한 개발협력의 방향성을 도출하는 것은 북한내의 인도적 상황의 개선과 아울러 남북관계발전, 그리고 한반도의 평화정착에 긍정적 의의를 지닌다 할 수 있을 것이다. 본 연구는 북한 개발협력과 사회개발의 개념과 특성을 분석하고, 북한 사회개발협력의 정책적 지향성을 제시하고자 한다. 이를 통해 남북관계와 북한체제의 특성에 맞는 사회개발협력모델의 방향성을 모색하는 것이 본 연구의 목적이다.

I

II

III

IV

V

VI



# II

## 대북지원의 평가





## 1. 대북정책의 패러다임전환과 대북지원의 특수성

인도적 지원은 기본적으로 ‘인도적 상황의 개선’자체가 목적이라는 점에서 정치·외교적 사안과 연계되지 않는 원칙을 견지한다. 따라서 인도적 지원은 원칙적으로 지원대상국의 정치적 환경이나 조건과 연계되지 않는다. 대북지원 역시 이와 같은 맥락을 견지하고 있다. 그러나 국제사회의 대북지원과 남한의 대북지원은 일정한 차이점을 내포하고 있다.

대북지원은 인류애적 가치의 구현이라는 보편성과 아울러 한민족 사이의 지원이라는 특수관계를 동시에 지니고 있다는 점에서, 일반적인 국제사회의 대북지원과 다른 의미를 지니고 있다. 특히 분단상황이라는 복합적 요인은 대북지원에 있어서도 중요한 영향을 미치는 변수라고 할 수 있다. 예를 들어 한반도 이외 지역에서 지원이 필요한 상황이 발생한다고 하더라도 이는 한반도 및 남한사회에 직접적·즉각적 영향을 미치지 않는다. 그러나 같은 민족으로서 분단상황에 놓여있는 북한에서의 인도적 지원 상황의 발생은 곧바로 남한사회의 각 영역에 영향을 미치는 변수로 작용한다. 대북지원은 다른 인도적 지원과 달리 분단상황과 남북관계의 변화, 그리고 통일이라는 복합적 맥락속에서 이해될 수밖에 없다. 대북정책의 패러다임전환과 대북지원은 긴밀한 상관관계를 지니고 있으며, 이는 대북지원의 특수성을 의미하는 것이기도 하다.

남북분단사에 있어서 대북지원은 1990년대 중반까지도 별다른 의미를 지니지 못했으며, 이는 냉전적 대립이라는 근본적 한계가 장기간 남북관계전반에 영향을 미쳤기 때문이었다. 냉전체제하에서 남북관계는 배타적 대립구조를 형성했으며, 남북한간의 교류협력은 사실상 거의 의미를 지니지 못했다. 남북한간의 교류협력제외들도 대부분 실현가능성보다는 정치적인 차원에서 다루어 졌다. 그러나 세계적 차원의 냉전체

I
II
III
IV
V
VI

제의 해체와 남북체제경쟁이 무의미해진 상황의 도래는 남북관계 성격 변화의 지형을 만들어 냈다. 새로운 환경의 도래에 따라 대북정책도 '냉전적 대립'에서 '대북포용'으로 패러다임의 전환이 이루어졌으며, 남북 간의 화해와 협력을 명시적 목표로 하는 대북포용정책구사로 남북한 간의 교류협력의 활성화와 대북지원의 본격화가 가능해지게 되었다.

2000년 남북정상회담은 장기간 지속되어온 냉전적 남북 대결구조의 화해·협력구도로의 전환과 대북정책의 패러다임전환을 의미하는 상징적 계기였다. 따라서 2000년 남북정상회담 이후 「국민의 정부」와 「참여 정부」는 대북포용정책과 평화번영정책을 통해 화해와 협력의 확대를 지속적으로 추구해왔다. 대북지원의 전개과정은 이와 같은 대북정책의 패러다임전환 및 남북관계개선과정과도 밀접한 관계를 맺고 있다.

국민의 정부가 표방한 대북포용정책은 남북 대립에서 화해협력정책으로의 전환을 의미하는 것으로서 대북포용정책의 목표는 분단상태를 평화적으로 관리하여 장기적으로 평화통일을 지향하는 것이었다. 이는 현실적으로 불가능한 당장의 법적·제도적 통일의 추구보다는 한반도 평화의 기반을 마련하고 교류협력의 활성화를 통해 사실상의 통일상황을 실현시키는 것을 의미한다. 대북포용정책은 첫째, 한반도 평화를 파괴하는 일체의 무력도발 불용, 둘째, 일방적 흡수통일 불 추구, 셋째, 남북간 화해협력의 적극추진을 대북정책의 3원칙으로 내세웠다.<sup>3</sup> 대북 지원을 포함하는 남북한 교류협력사업의 활성화는 대북포용정책을 실질적으로 구현하는 구체적 방법론으로서의 의미를 가졌다.

2003년 2월 출범한 참여 정부는 대북포용정책을 계승·발전시켜 통일·외교·안보·정책 전반을 포괄하는 평화번영 정책을 마련, 이를 견지해왔

---

3- 통일부, 『통일백서 2005』, (서울: 통일부, 2005). p. 15.

다.4 평화변영정책은 대북포용정책에서 나아가 한반도의 평화를 토대로 남북 공동의 번영을 추구함으로써 평화통일기반을 구축하는 내용을 담고 있다. 평화변영 정책의 목표는 ‘한반도의 평화증진’과 ‘한반도 및 동북아의 공동번영 추구’이며, 이를 추진하기 위한 원칙으로 ‘대화를 통한 문제 해결’, ‘상호신뢰 우선과 호혜주의’, ‘남북 당사자 원칙에 기초한 국제협력’, 그리고 ‘국민과 함께 하는 정책’을 제시했다.<sup>5</sup> 평화변영정책은 국민의 정부의 대북포용정책 추진과정에서 제기된 문제점을 보완하고, 대북 및 통일정책을 국가발전전략 속에서 추구하고 있다는 점에서 진일보하고 있다는 평가를 내릴 수 있을 것이다. 이와 같은 정책적 맥락에서 대북지원은 남북관계개선의 촉진요인으로 해석되어 왔다고 할 수 있을 것이다.

대북정책의 패러다임 전환은 ‘남북간 화해협력의 적극 추진’이라는 방법론적 변화를 의미하며, 이는 상호 불신과 적대감을 해소하고, 민족의 동질성을 회복해 나가기 위해서는 남북간에 보다 많은 대화와 접촉, 그리고 협력이 이루어져야 한다는 점에 주목하는 것이다. 특히 가능한 분야에서부터 교류협력의 활성화는 상호이익과 민족의 복리를 도모할 수 있음은 물론, 남북간에 호혜적인 관계를 형성할 수 있다는 것이다. 이와 같은 변화는 무엇보다도 대북지원의 확대에 있어서 긍정적 환경의 도래를 의미하는 것이라 할 수 있다. 대북지원은 대북정책의 패러다임 전환과정에서 상당한 추진력을 받아왔다. 특히 대북지원이 남북관계개선이라는 국가적인 목적달성에 기여한다는 점에서 민간의 대북지원추

4- 평화변영정책은 “기존정책의 성과를 바탕으로 남북관계의 심화·발전을 담은 한 단계 진전된 정책”의 필요성에서 출발한 것으로 “기존의 대북화해협력정책(포용정책, 햇볕정책)을 내용적으로나 형식적으로나 보완·발전시킨 대안”으로 제시되고 있다. 통일부, 『평화변영정책해설자료』 (서울: 통일부, 2004). p. 5.

5- 위의 책, pp. 6~10.

진주체들과 국가간의 갈등관계는 설정되지 않았으며, 이는 과거 냉전체제와 근본적으로 다른 상황적 변화를 의미하는 것이었다. 대북지원은 북한에 대한 일방적인 지원이나 시혜의 차원을 벗어나 민족 전체의 공동 발전과 번영이라는 대승적 차원의 남북협력으로 이해될 수 있을 것이다. 대북지원은 북한내 인도주의사안의 해소 및 남북관계의 실질적 개선, 북한 스스로 변화할 수 있는 여건조성에 기여한다는 점에서 남북한간의 신뢰구축과 궁극적으로 통일의 기초를 형성할 수 있다는 의미를 지니고 있다.

대북정책 및 남북관계의 패러다임 전환과정에서 대북지원을 위한 긍정적 환경만 조성되었다고는 할 수 없으며, 다양한 외적요인들이 대북지원에 영향을 미쳤다. 우선 대북지원을 둘러싼 보혁간의 논쟁구도가 국가와 시민사회가 아니라 냉전적 유제에서 벗어나지 못한 시민사회내의 대립관계를 통해 나타나는 양상을 보였다. 대북지원 민간단체와 보수진영간의 직접적 대립관계가 형성되었으며, 이는 배타적 대립구도로 재생산되는 경향을 보였다. 냉전문화가 해소되지 않은 상태에서 진전되는 남북관계개선과정에서 비판적인 여론도 동시에 형성되었으며, 이는 다시 정당정치에서 증폭, 재현되는 악순환구조도 나타났다고 할 수 있다. 남북관계는 종종 정쟁의 소지로 이용되는 경향을 보였으며, 결과적으로 대북정책의 추진력을 약화시켜 왔다. 대북지원은 이 과정에서 보혁이 충돌하는 주요 소재로 다루어져 왔다.

대북지원은 ‘대북정책과의 친화력’이라는 부담으로 부터도 자유롭지 못했다. 남한사회의 대북지원은 인도주의적 목적과 아울러 대치상황에서의 분단 민족내부의 교류협력이라는 점에서 한반도 평화증진과 북한의 변화라는 외적인 목적으로부터 자유롭지 못하다는 이중적 특성을 지녔다. 예를 들어 인도적 차원의 대북지원도 ‘북한이 얼마나 변했느냐’

라는 대북정책의 효과성이라는 외적인 척도에 의해 재단되는 경향이 있었다는 점을 지적할 수 있을 것이다.

대북정책의 패러다임전환과정에서 대북지원의 새로운 전기가 마련되었다고 평가될 수 있다. 그러나 동시에 대북지원은 남북관계의 제약에서 자유롭지 못하다는 점에서 일반적 인도주의지원과 다른 특수성을 견지하고 있다는 점이 지적될 수 있을 것이다.

## 2. 대북지원의 평가

북한내의 인도적 상황의 발생은 자연재해라는 단순요인이 아닌 구조적 위기에서 출발한다는 점에서 대북지원은 지속성을 요구한다. 남한사회는 대북지원의 특성에 부응할 수 있는 유일한 ‘특수관계’에 있으며, 북한에 실질적 도움을 주는 지원활동을 지속적으로 전개해 왔다고 할 수 있다.

대북지원의 평가에 있어서 가장 중요하게 고려되어야 할 점은 북한내의 인도적 상황의 개선에 실질적 기여를 했다는 것이다. 북한내의 식량 문제가 근본적으로 해결된 것은 아니지만, 1990년대 중반의 심각한 기아 상황의 단계는 벗어났다고 할 수 있으며, 특히 영유아·산모의 영양상태는 뚜렷하게 개선되었다. 민간·당국차원에서 이루어진 남한의 대북지원은 기아상황이라는 극단적 위기에 직면한 북한에 대한 지원을 통해 식량난 해소에 큰 도움이 되었다는 점에서 북한주민의 기본적 생존권을 보장에 기여함과 아울러 인도주의적 동포애를 구현했다는 평가를 내릴 수 있다. 아울러 이와 같은 인도적 지원은 남북한간의 화해와 협력에 기여함으로써 중장기적으로 통일과정에 순기능을 했다고 볼 수 있다.

이와 같은 점에서 1995년 북한의 요청으로 시작된 대북지원의 내용

I
II
III
IV
V
VI

은 긴급구호의 차원을 중심으로 이루어졌다고 볼 수 있다. 그러나 이와 같은 추세 속에서 최근 점차 다변화하는 경향들이 나타나고 있다는 점도 주목해야 할 것이다. 특히 민간차원의 대북지원이 농업지원 및 보건·의료분야 등 점차 전문적인 분야로 대북지원이 특화되는 경향을 보이고 있다. 따라서 전체 대북지원에서 일반구호가 차지하는 비중이 점차 감소하는 대신 농업복구분야와 보건·의료분야의 비중은 점차 확대되는 추이를 나타내고 있다.<sup>6</sup> 최근의 경우 단순한 긴급구호를 넘어 북한의 자립능력의 향상을 도모하는 개발협력성격의 지원이 부분적으로 확대되는 경향이 나타나고 있는 것으로 볼 수 있다. 아직 북한 개발협력의 성격이 본격적으로 발현되는 단계는 아니라 할 수 있으나, 긴급구호 중심지원체계에서 점차 지원의 성격이 다변화된 계기가 마련되는 것으로 해석될 수 있을 것이다. 2005년 정부는 북한의 영유아에 대한 지원계획을 마련, 민간차원에서 이를 시범적으로 추진한 바 있으며, 북한 지역의 영양개선, 질병관리, 건강관리 등 3개 분야에 대해 정부·민간단체·국제기구의 역할 분담이 이루어지는 본격적인 지원사업을 구상해왔다. 아울러 대북민관정책협의회를 통해 보건·의료 등 장기적 복구가 필요한 분야를 중심으로 민관 합동사업을 발굴·시행해 오고 있다.

---

<sup>6</sup>- 통일부, 『대북지원업무편람』 (서울: 통일부, 2003), p. 15; 통일부, 『통일백서 2005』, p. 167.

<표 II-1> 5개 시범 합동사업<sup>7)</sup>

사업명	사업 내용
주거환경 개선 시범사업	· 취약층 주거환경 개선을 위한 주택건설(황북 봉산군)
축산사료 자급 시범사업	· 북한주민의 영양불균형 해소를 위해 단백질 공급 원인 가축사육에 필요한 사료공장 시설개선, 사료 생산 자재 및 기술지원
보건·의료 인프라 개선 시범사업	· 구역병원, 지방병원, 종합병원 등 보건·의료체계 단계별시설 및 설비를 개선하고 의료기술과 의료 장비 수리·관리기술 지원
모자보건·복지 시범사업	· 출산과정 및 5세 이하 어린이 성장과정에 필요한 건강관리와 영양공급을 위한 영양사업(콩우유, 영양빵 지원), 의료·위생·교육사업 추진
농업, 보건 용수 개발 시범사업	· 북한 지하수 개발을 통해 깨끗한 식수원을 개발하고 의료시설 및 협동농장 등에 필요한 보건·농업 용수로 활용할 수 있도록 기자재 지원

1995년 북한의 지원요청 이후 대북지원은 지속적으로 전개되어 왔으며, 대북지원의 확대과정에서 남한 비중의 증가와 아울러 북한의 대남 의존도도 점차 심화되어 왔다. 2004년 하반기 이후 교착상태에 빠졌던 남북대화가 북측의 요구에 의해 재개된 요인 중의 하나는 북한이 절실히 필요로 하는 ‘비료’때문이었다고 할 수 있다. 이와 같은 점은 국제사회의 대북지원이 2001년을 기점으로 감소추세로 접어들었음에도, 남한의 대북지원은 지속적 증가추이를 이어온 점에서도 확인될 수 있을 것이다. 특히 남북관계의 경색국면, 또는 외교·군사적 돌발사안의 발생에도 불구하고 남한의 대북지원은 증가추이를 이어왔다.<sup>8)</sup> 2004년 하반기

7- 통일부, 『통일백서 2006』, (서울: 통일부, 2006), p. 181.



남북관계가 급속하게 경색되었음에도 불구하고 민간과 정부의 대북지원은 모두 전년도에 비해 증가했다는 점을 주목할 필요가 있다. 따라서 전체 대북지원의 증가 추이 속에서 남한이 차지하는 비중은 지속적으로 증가하는 추이를 보이고 있다. 남북정상회담이 성사된 2000년, 북한이 도입한 총 식량중 남한의 비중이 처음으로 50%에 달한 이후 2001년을 제외하고 남한은 가장 많은 비중을 차지하고 있다.

<표 II-2> 북한의 최대 식량 공급 국가<sup>9</sup>

(단위: %)

년도	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
국가	일본	중국	중국	미국	미국	한국	일본	한국	한국	한국
비중	39	52	53	45	56	50	36	50	63	59

\* 전체도입량은 수입과 지원의 총합임.

<sup>8</sup>- 1990년대 후반 이후 남북교류협력에 있어서 뚜렷한 특징중의 하나는 북한의 실리추구적 입장의 견지라고 할 수 있다. 북핵위기의 지속과정에서도 남북경협과 사회문화 교류, 그리고 대북지원 등 주요 남북교류가 전면적으로 중단된 경우는 없었다고 볼 수 있다. 따라서 남북교류협력은 과거와 달리 외교안보적 차원의 남북관계 변화에도 불구하고 지속되고 있다. 금강산 관광사업은 1999년 서해에서의 무력충돌에도 불구하고 진행되었으며, 남북정상회담으로 증가 추이를 보인 사회문화분야의 방북은 2001년 부시정부의 대북강경책과 남북관계진전 속도의 둔화에도 불구하고 감소하지 않았다. 조한범, 『남북한 사회문화공동체 형성방안 연구』 (서울: 통일연구원, 2002), p 52. 아울러 2006년 북한의 대포동 2호 미사일발사실험과 핵실험 상황에서도 남북관계의 전면적 교착상태는 발생하지 않았으며, 오히려 남북교류협력의 지속여부에 대한 논란은 남한내부에서 발생했다.

<sup>9</sup>- 대북지원이 본격적으로 시작된 1997년 이후 연도별 대북 최대 식량 공급 국가는 1995년은 일본(37만 톤), 1996년과 1997년은 중국(54.7만 톤, 86.7만 톤), 1998년과 1999년은 50만 톤과 60만 톤을 공급한 미국, 2000년은 60만 톤(곡물차관 50만 톤+WFP 무상 10만 톤)을 제공한 한국, 2001년은 일본(32만 톤)과 미국(29만 톤), 2002년, 2003년, 2004년은 50만 톤(곡물차관 40만 톤+WFP 10만 톤)을 제공한 한국이다. 박형중, “통계로 본 북한 경제 자원 수급 현황과 그 정치경제학적 의미,” 미발표원고, 2005.

대북지원의 평가에 있어서 직접적 효과 이외에 간접적 효과에 대해서도 주목할 필요가 있으며, 대북지원을 통한 남북한간의 거리감의 축소가 그것이라 할 수 있다. 1995년 이후 지속적으로 전개된 대북지원은 남한주민들에게 생소한 대상이었던 북한을 일상적인 차원으로 끌어들이는 계기였다고 할 수 있다. 또한 북한주민들에게도 금단의 영역이었던 남한을 직·간접적으로나마 접촉하는 계기로서의 의미를 지니고 있다. 따라서 대북지원은 남북한간의 ‘거리감’을 상당부분 줄여주었다는 점에서 남북한사회 양자 모두에 영향을 주었다고 할 수 있다.

대규모의 대북지원이 상시적으로 이루어지는 상황에서 북한은 더 이상 남한사회의 대북지원을 주민들에게 감출 수 없게 되었으며, 결과적으로 북한주민들은 남한의 대북지원 및 남한의 생활상을 직·간접적으로 접하게 되었다고 할 수 있다. 북한의 장마당에서 남한이 지원한 쌀가루속의 쌀이 거래되고 있는 현실이 이를 증명하고 있다. 남한사회 역시 대북지원을 자연스러운 현상으로 받아들이고 있다. ‘용천재해’ 때 나타난 것처럼 북한의 재해는 남한사회의 재해와 다르지 않은 사안으로 받아들여지고 있다. 대북지원은 남북한 주민에게 서로의 존재를 인식시켜주는 계기이자, 특히 남한사회에서 남북교류와 통일문제에 연령과 계층의 경계를 벗어나 일반시민들이 자연스럽게 참여할 수 있는 계기였다는 의미를 지니고 있다.<sup>10</sup>

1995년 이후 양적·질적 발전을 이루어온 남한사회의 대북지원은 긍정적인 효과와 아울러 동시에 여러 가지 문제들을 낳았으며, 개선의 필요성에 직면하고 있다. 우선 ‘퍼주기’논쟁으로 대변되는 국민적 합의구조의 형성문제는 대북지원에 있어서 가장 민감한 문제로 등장했다. 북

<sup>10</sup>- 이기범, “인도적지원, 교류협력을 통한 남북관계의 발전적 전망,” 『2004 평화나눔센터 자료집』 (서울: 우리민족서로돕기운동본부 평화나눔센터, 2004), p. 152.

한의 가시적 변화가 감지되지 않는 상황에서 대북지원에 대한 비판 여론은 지속적으로 제기되어 왔으며, 대북지원을 지지하는 여론과 팽팽한 긴장관계를 형성해왔다. 대북지원은 남남갈등이 가장 첨예하게 대립했던 영역으로 민족문제 정쟁화라는 소모적 재생산 구조속에서 끊임없이 제기되는 ‘퍼주기’논쟁에서 자유롭지 못했다고 할 수 있다. 이와 같은 구조는 대북지원정책 추진기반의 불안정성을 의미하는 바, 적극적 해소책의 마련이 필요했다고 할 수 있다. 그러나 대북지원의 필요성에 대한 홍보와 비판이라는 일방적 주장의 공방속에서 대북지원에 대한 ‘최소주의적 합의구조 형성’에 성공했다고 할 수 없을 것이다. 북핵문제의 해결 이후 대북개발지원이 본격화될 경우 상당한 비용이 소요될 가능성이 있는 만큼, 대북지원에 대한 사회적 합의는 과거와 비교할 수 없는 중요성을 지니게 될 것이다. 통일문제에 대한 사회적 합의가 없이 막대한 비용이 수반되는 대북개발지원은 어렵기 때문이다.

대북지원의 양적확대와과정에서 ‘지원자 편의주의’와 ‘과당경쟁’ 등의 문제도 나타났다.<sup>11</sup> 인도적 지원의 경우 지원을 받는 쪽의 수요요인은 중요한 의의를 지니나, 대북지원의 경우 이 같은 원칙이 견지되지 않는 경우들이 종종 발생했다. 이는 남북특수관계와 지원자 자체의 내부적 요인이 지원의 실효성이라는 실질적 차원보다 중시되는 경향 때문인 것으로 지적될 수 있을 것이다. 대북지원에 참여하는 민간단체의 수가 증가하는 추세에 따라 부분적으로 경쟁체제가 형성되고 있으며, 특히

---

<sup>11</sup> “정부지원의 경우에는 지원시기가 현장의 시급성보다는 정치적인 판단에 따라 결정되는 경우가 대부분이었으며, 민간의 경우 지원 품목이 초기의 구호성 식량지원(옥수수·밀가루)에서 점차 잉여농산물 지원(굴·사과·배·계란)을 바꾸고 있다. 이러한 점은 현실적인 불가피성을 이해한다고 해도 절대적인 식량부족을 겪고 있는 북한 현실을 감안할 때 결코 바람직한 현상은 아니라고 할 수 있다.” 김형석, “민간대북지원의 현황과 과제,” 한민족세미나 2004 자료, (서울: 한민족복지재단, 2005).

상당수 민간단체가 영세성에서 벗어나지 못하는 상황에서 대북지원 민간단체에 대한 남북협력기금지원 등은 부분적으로 중복지원 및 과당경쟁 등 부정적 측면을 야기하고 있다.

대북지원의 평가에 있어 보다 본질적인 문제는 장기간의 인도적 지원에도 불구하고 대북지원 방향성의 재검토와 아울러 체계적인 대북지원 로드맵이 부재하다는 사실일 것이다. 특히 최근 변화의 조짐들에도 불구하고 남한의 대북지원은 식량 등 긴급구호를 중심으로 이루어져 왔으며, 장기간의 지원경험에도 불구하고 개발협력체제로의 전환에 대해 대비하는 데 미흡했다고 할 수 있다. 긴급구호성격의 지원이 장기간 반복적으로 지속되고 있다는 것은 지원의 효과성 측면에서 문제가 될 수 있다.

긴급구호 방식의 지원은 단기적으로 진행되는 것이 통상적 방식이며, 북한과 같은 경우는 예외적인 경우라 할 수 있다. 특정한 단계가 지나면 지원은 자체의 문제해결능력 고양으로 성격이 변화되어야 하기 때문이다. 대표적으로 북한 식량문제 해소의 핵심분야라 할 수 있는 농업분야의 경우 긴급구호 성격의 인도적 지원만의 지속으로는 한계를 벗어날 수 없다. 식량문제의 근본적 해결은 농업생산성을 증대를 통해 가능하며, 이는 농자재의 원활한 조달과 아울러 생산·관리·유통·농업생산기반과 관련된 종합적 대책과 연계되는 문제이다. 이와 같은 문제의 해결은 긴급구호의 차원에서 해결될 수 없다. 따라서 대북지원의 방향성이 북한의 자력으로 식량문제 및 기타 인도적 상황의 개선을 추구할 수 있도록 변화하는 것이 필요하며, 보다 계획적인 틀 속에서 중장기적 수요를 충족시키는 방향을 전환되는 것이 필요하다. ‘긴급구호형’의 지원성격이 ‘개발협력형’으로 변화할 필요가 있으며, 대북지원의 목표가 긴급구호상황의 재발방지를 위한 시스템차원의 능력향상으로 변화되어야 할

I
II
III
IV
V
VI

것이다.

대북지원의 개발협력으로의 전환이 이루어지기 위해서는 이에 상응하는 상황적 조건들이 마련되어야 한다. 북핵위기의 평화적 해결 프로세스의 진행이라는 전제하에 북한은 국제사회로부터 협력을 받을 수 있는 ‘정상국가’<sup>12</sup>로서의 조건들을 마련해야 한다. 또한 실효성이 있는 개발협력체제의 구축을 위해서는 국제금융기구로부터의 협조가 필요하나 북한은 아직 이와 같은 자격을 획득할 요건을 갖추지 못하고 있다. 이와 같은 점에서 민간과 정부차원의 다중적 채널을 통해 국제사회의 요구를 북한에 전달하고 적극적으로 설득하는 노력의 병행이 필요하다고 할 것이다.

북한에 대한 지원은 인도지원을 넘어 인도적 위기의 발생을 근원적으로 막을 수 있는 능력의 복구에 대한 지원으로 발전해야 한다. 이를 위해서는 개발협력체제로의 전환을 전제로 대북지원에 대한 체계적인 검토와 아울러 중장기적 발전계획이 필수적이라 할 수 있다. 이는 정부와 민간, 그리고 국제사회와 협력을 필요로 하는 복합적 과정이라 할 수 있다. 현 상황은 이와 같은 필요성을 충족시키지 못하고 있다는 점에서 보다 본격적 논의가 필요하다고 할 것이다.

---

<sup>12</sup>- 정상국가로서의 조건은 북한내 인권상황의 개선과 아울러 가시적 시장화조치들을 포함한다.



# III

## 북한체제의 특성과 사회개발협력의 필요성





북한 사회개발을 위한 협력의 중요성은 사회주의로부터 비롯되는 북한의 구조적 위기와 이를 해소하기 위한 탈 사회주의체제전환의 당위성으로부터 비롯된다. 만성적인 사회주의체제의 위기구조는 경제적 문제와 아울러 다양한 차원에서 사회에 부정적 영향을 초래한다. 사회시스템의 약화와 아울러 공공서비스 및 복지, 인간개발과 관련된 프로그램에 있어서 문제를 야기하며, 주민들은 만성적인 사회적 궁핍화를 경험하게 된다. 이는 복합적인 의미에서 인간능력약화를 의미하며, 따라서 자생력의 회복에도 부정적 영향을 미치게 된다. 아울러 탈 사회주의체제전환과정에서도 새로운 문제들이 발생한다.

사회주의체제의 위기가 만성화된 북한의 경우 다양한 사회적 문제의 발생과 아울러 구조적인 사회주의형 취약계층들이 존재하고 있다. 북한의 사회주의형 취약계층들은 전 사회에 걸쳐 광범위하게 확산되어 있으며, 빈곤이 일상화되어 있다. 문제는 이들이 스스로 별다른 대안을 찾기 어려운 상황에 놓여 있으며, 외부의 지원도 인간개발의 관점에서 직접적 도움이 되지 않고 있다는 점이다. 외부자원의 유입을 통해 체제생존을 모색하는 북한의 전략도 사실상 정권안보차원을 우선한다는 점에서 북한의 취약계층과 빈곤감소에 직접적 효과를 발휘하기 어렵다고 할 수 있다.

이와 같은 점에서 북한의 사회개발 및 이에 대한 협력은 시급한 문제이며, 적극적인 대처방안의 마련이 필요하다고 할 수 있다. 이를 위해서는 북한이 처한 상황에 대한 면밀한 검토가 필요하다.

북한의 위기구조를 이해하기 위해서는 사회주의체제로서의 특성에 주목해야 한다. 북한이해에 있어서 가장 중요한 고려사항은 ‘사회주의 체제로서의 특성’이다. 북한은 중공업의 우선적 성장을 중심으로 하는 스탈린주의적 공업화 전략을 선택했으며, 사회주의 경제체제의 일반적

I
II
III
IV
V
VI

한계를 지니고 있었다. 중공업의 우선적 성장을 중심으로 하는 스탈린주의적 공업화 전략을 선택한 북한 역시 소련과 같은 저발전상태에서 스탈린주의적 공업화의 길을 걸었으며, 소련과 동유럽이 탈 스탈린화의 과정을 선택했을 때에도 스탈린주의적 정책기조를 유지했다. 북한의 사회주의적 공업화과정은 스탈린주의 공업화과정이 나타내는 일반적 특성들을 나타내는 것이었다.

북한이 사회주의적 공업화를 달성할수록 동시에 사회주의 경제체제의 모순을 심화시키는 것을 의미했으며, 사회는 점점 더 탄력성을 잃어갔다. 북한에서 사회주의 경제체제의 위기가 악화될수록 사상에 대한 의지가 심화되고 전투적인 사회분위기가 강조되었지만 문제의 본질적인 해결을 의미하는 것은 아니었다. 결국 북한경제의 구조적인 한계점들은 식량위기라는 극단적 상황으로 귀결되었다. 동시에 주민들은 주체사상의 마력이 자신들의 생존문제를 해결해주지 않는다는 점을 자각해나갔다. 결과적으로 북한의 공업화 과정은 소련경제를 파국으로 몰고간 행정-명령경제체제의 치명적인 결함들, 즉 모든 생산주체들의 축소지향적 생산활동, 낭비적 메카니즘, 생산성 향상에 대한 구조적인 무능력, 내포적 성장의 실패 등 동일한 특징들을 수반했다.

이는 북한의 위기가 구조적이며, 결국 다른 사회주의국가들이 걸었던 탈 사회주의의 체제전환의 경로를 거치지 않고는 위기의 궁극적 해소가 가능하지 않다는 결론과 연결된다. 사회주의체제를 근간으로 하는 북한은 사회주의체제상의 구조적인 모순들을 지니고 있으며 이는 변화를 통하지 않고는 해결될 수 없다. 따라서 북한 식량사정의 호전이나, 김정일체제의 안착 등으로 북한체제의 안정성이 확보되는 것은 아니다. 북한체제의 안정성은 주로 정권의 안정성과 동일시되어 평가되어 왔으며, 김정일정권이 정착하면서 북한체제의 불안정성도 약화되는 것



으로 여겨지고 있다. 그러나 사회주의체제의 근본적 모순이 해소되지 않고 있다는 점에서 북한의 현 상황은 근본적 개선이라기 보다는 위기 구조의 만성화에 따른 내성의 증가로 해석되어야 한다.

이와 같은 점에서 북한의 현 사회통합수준은 군부와 보안세력의 통제력을 바탕으로 한 정치부문을 제외하고 전반적으로 안정적인 상태에 있지 못하다고 판단할 수 있을 것이다. 북한의 현 단계는 사회주의체제의 근본적 위기로 인한 체제와해기(erosion)<sup>13</sup>의 초기적 단계에 있는 것으로 볼 수 있을 것이다. 북한 지배집단차원에서 위기의식을 인지하고 해결방법을 고민하는 징후들이 나타나고 있으나 전반적인 처방은 체제내적인 지향성을 지니고 있다.

북한은 1990년대 이후 위기과정에서 발생한 정치, 경제, 사회문화적 체제이완을 복구함으로써 정상체제로 복귀하는 것을 시도해왔다. 경제난과 식량난으로 고통받던 ‘고난의 행군시기’(1996~97년), ‘사회주의 강행군시기’(1997~98년)는 2000년 10월 10일 조선노동당 창당 55주년을 맞아 북한에서 공식적으로 종료가 선언되었다. 이는 북한 식량위기의 완화와 체제안정성의 회복을 의미하는 것으로 해석되어 왔다. 그러나 고난의 행군과 사회주의 강행군의 종료는 북한경제의 근본적 위기의 해소를 의미하는 것이 아니다. 북한경제의 문제는 사회주의공업화자체에 기인한 것이며, 이 문제가 식량위기라는 극단적 형태로 나타난 것이다. 따라서 식량문제의 상대적 호전이 근본적 위기해소의 지표로 해석되기는 어렵다. 북한에서 농업위기에 대한 근본적 처방이 적용되었다는

<sup>13</sup>- 탈 사회주의체제변화의 보다 정확한 이해를 위해서는 사회주의체제가 와해되어 가는 과정인 와해기(erosion)와 시장경제체제로의 공식적인 전환기인 체제전환기(transition)로 나누어 볼 필요가 있다. 사회주의체제의 변화는 와해기에는 사적인 이익을 추구하는 개인들에 의해서 밑으로부터 시작되며, 체제전환기는 위로부터 그리고 시장경제형성을 목적으로 하는 입법화 등 공식적인 과정을 통해서 시작된다.

I
II
III
IV
V
VI

증거도 찾기 어려우며, 식량위기의 완화는 자연재해의 상대적 감소와 외부로부터의 식량지원, 그리고 식량위기에 대한 내성강화에 기인한 측면이 크다.

또한 사회주의 공업국가인 북한에 있어 보다 중요한 공업부문에 대한 근본적이고도 효율적인 조치들이 취해지지 않았으며, 생산회복이나, 공장가동의 정상화 조짐도 보이지 않고 있다. 북한이 체제복구의 노력을 시작한 것은 북한 사회주의체제의 근본적 위기가 해소되지 않은 상태에서 김정일체제의 안착과 미약하나마 북한경제의 상대적 호전이라는 현상의 결합에 기인한 것이다. 이 과정에서 대외변수 특히 실리추구를 위한 대남관계개선이 일정한 역할을 한 것으로 볼 수 있을 것이다.<sup>14</sup>

따라서 북한체제의 부문별 통합상태와 관련, 경제부문의 통합상태는 매우 낮으며, 정상가동이 가능한 분야가 군수산업에 국한될 정도로 산업생산분야는 상당히 심각한 상황에 놓여있다고 판단할 수 있을 것이다. 총체적인 경제위기로 인해 북한의 산업은 정상적인 생산활동을 하지 못하고 있으며, 기본적인 에너지위기의 문제조차 해결하지 못하고 있다. 동시에 경제관리분야의 경우, 사회주의 체제의 모순심화로 중앙집권적 경제체제가 와해되는 경향이 나타났다는 점이 중요하게 지적되어야 할 것이다. 이는 주민들에게 공식경제에 대한 심각한 불신을 야기했으며, 지하경제와 생존경제확산의 촉매제로 작용했다. 지하경제와 생존경제의 확산은 다시 공식경제의 신뢰성을 저하시키는 악순환으로 이어졌다. 따라서 경제부문의 통합은 상당한 수준으로 이루어져 있다고 평가될 수 있을 것이다.

경제부문 위기의 지속은 연관된 다양한 분야의 문제를 파생시키는

---

<sup>14</sup> - 김성철·조한범 외, 『북한경제전환 모형: 사회주의국가의 경험이 주는 함의』 (서울: 통일연구원, 2001). pp. 156~163.

원인이라고 할 수 있다. 북한 지배집단의 정치적 통제력의 유지에도 불구하고, 경제분야의 구조적 위기는 사회문화적 차원의 복합적 문제들을 발생시켰다. 경제적 위기는 인간개발과 복지와 관련된 다양한 사회적 프로그램의 정상적 가동을 어렵게 하며, 결과적으로 총체적인 사회적 능력의 약화를 초래한다. 특히 주목할 점은 사회통합상태의 이완과 체제에 대한 신념의 약화라고 할 수 있다.

북한의 사회적 통합상태는 경제적 위기로부터 직접적 영향을 받는다는 점에서 매우 취약한 것으로 판단된다. 식량위기로 대표되는 북한내 상황은 사실상 비상상황이라 할 수 있으며, 다양한 사회적 위기의 원인이라 할 수 있다. 식량위기상황의 도래는 생존을 위한 물리적 자원의 확보를 주민들에게 가장 우선적 목표로 강요했다. 식량위기는 생존의 문제를 각 가정의 문제로 만들었으며, 가정내에서도 식량을 구하기 위해 남편과 아내, 자식이 각각 뿔뿔이 흩어져야 하는 상황이 발생했다. 이는 사회의 기본단위인 가족의 해체로 연결되며, 북한사회의 기초가 약화되는 것을 의미한다. 또한 식량위기는 국유재산의 절취나, 절도, 강력범죄 등 사회적 일탈의 급속한 증가를 야기했다. 기아에 직면한 주민들이 식량을 구하기 위해 도시에서 농촌으로, 북한에서 중국접경지역으로 이동하기 시작했다. 북한당국은 현실적으로 엄격한 사회통제를 실시할 자원조차 가지고 있지 못한 것으로 보인다.

문화적 통합수준도 높지 않은 것으로 평가될 수 있다. 생존권이 의심받지 않는 상태에서 충성의 강요와 이데올로기적 통제는 권위를 상실하게 된다. 체제의 내구성에 대한 의심의 증가는 공적권위에 대한 냉소와 부정의식으로 연결될 개연성을 가진다. 시민사회의 부재와 반체제세력의 체계적 동원이 불가능한 상태에서 가시적 체제부정행위가 발생하지는 않지만 주민들의 의식구조에는 체제에 대한 냉소와 공적권위의 거부

I
II
III
IV
V
VI

가 점차 싹트기 시작한다. 이와 같은 변화는 비가시적이지만 장기적으로는 북한체제의 기초를 침식하는 요소로 작용할 수 있다.<sup>15</sup>

문제는 북한의 지도부는 이와 같은 사회문화적 차원의 문제해결보다는 체제회복에 필요한 가시적 자원의 확보에 주력하고 있다는 점이다. 북한지도부는 북한주민의 고통경감과 빈곤감소, 그리고 나아가 인간능력회복을 지향하는 개발의 관점에 대해서는 별다른 중요성을 두고 있지 않다고 할 것이다. 최근 북한에 나타나고 있는 안정성 회복은 전반적인 체제차원의 회복이라기보다는 정권차원의 기본적인 통제능력의 회복 수준이라는 점이 지적되어야 할 것이다.

북한의 지도부는 체제유지를 위한 외부자원의 유입을 위해 외부와의 교섭에 주력해왔으며, 북핵문제의 이슈화의 기본의도라고 할 수 있다. 이는 취약해진 체제에 대한 외적 위협의 감소와 체제유지에 필요한 필수적 자원의 외부로부터의 유입을 목적으로 하는 것이다. 미국의 패권주의가 관철되는 상황에서 북한은 과거와 같은 대립구도의 유지에 필요한 자원의 투입이 불가능해지며, 이는 외부의 위협을 감소시키기 위한 북한지도부의 노력을 자극하게 된다. 이와 같은 점에서 북한은 북미관계개선을 북한체제의 생존과 직결되는 문제로 인식, 최우선적 정책적 과제로 채택해왔다고 할 수 있다.

대외관계개선은 북한의 체제복구에 필요한 정치, 경제, 사회적 자원의 북한유입을 용이하게 한다. 이는 북한이 체제내의 파급효과가

---

<sup>15</sup> 사회주의의 주입식 교육과 전체주의적인 통제에 대해 주민들은 자발적으로 방어유형들을 발전시켰다. 이러한 방어유형들은 법률에 대한 무시, 규칙에 대한 제도적인 회피, 권위에 대한 불신, 전통에 대한 강조, 서구에 대한 막연한 동경 등이 포함된다. 결과적으로 사회주의사회는 겉으로 굳건한 통합을 유지하고 있는 것처럼 보였지만, 내부적으로는 문화적인 기초를 상실해가고 있었다. 이는 탈 사회주의체제의 '무혈혁명'적 특성을 설명하는 한 요인이다. 조한범, 『체제전환기 러시아의 사회상 연구』 (서울: 통일연구원, 2001). p. 15.

큰 개혁보다 손쉬운 부분적 개방을 통해 정상체제로의 복구를 위해 필수적인 자원을 확보하려는 전략을 구사한다는 것을 의미한다. 이와 같은 필요성은 사회주의 국가들의 붕괴에 따라 사회주의권내의 경제협력과 무역관계가 붕괴되었다는 점에 의해서 강화되었다. 따라서 북한의 경제침체가 나타나면서 대외분야에서 문제를 해결하려는 시도가 나타나기 시작했다.<sup>16</sup> 북한의 대외관계 개선노력은 남한의 대북포용정책이라는 변수와 친화력을 일으켜 남북관계 진전으로 연계되어 왔다. 이는 북한이 미국을 비롯한 대외관계에 있어 불필요한 대립구도를 야기하기보다는 관계개선이라는 방향성을 설정하고 있다는 것을 의미한다. 그러나 북한의 정상체제로의 환원은 1990년대 위기 이전 사회주의체제로의 복구를 의미하는 것이며, 사회주의체제에서 기원된 근본적 문제의 해결이 아니다. 따라서 북한이 외부로부터의 지원을 확보한다고 해도 단기적 효과에 그칠 것이며, 체제의 모순은 더 심화된다고 할 수 있다.

이와 같은 점에서 북핵문제의 해결과 남북관계 진전으로 인한 경협 확대, 대북지원의 증대 등이 북한주민의 직접적 빈곤감소와 사회적·인간적 능력회복으로 이어지는 아니라고 할 수 있다. 따라서 북한지도부

<sup>16</sup> - 북한에서 대외경제사업 및 무역 확대 발전방침 채택, 합영법 제정 공포 등 경제적 대외개방에 처음으로 관심을 보이기 시작한 것은 제2차 7개년계획기(1978~84)였다. 대외개방의 문제가 보다 강조되어 나타난 것은 제3차 7개년계획기(1987~93)이며, 경제발전의 핵심요소로 기술혁신을 강조하는 한편 이를 위한 방법으로 무역과 대외 경제협력의 확대·발전을 강조했다. 실제로 북한은 1991년 두만강개발계획 추진과 관련하여 '나진-선봉 자유경제무역 지대' 개발계획을 발표, 대외개방면에서의 변화를 나타냈다. 또한 제3차 7개년계획기 실패에 따른 원충기(1994~96)에도 대외분야의 강조가 나타난다. 북한은 1993년 당중앙위원회 제6기 21차 전원회의에서 예외적으로 제3차 7개년계획기의 주요목표들이 달성되지 못했음을 인정하고, 3년간의 '사회주의 경제건설의 원충기'를 설정했다. 원충기에 제시된 경제전략으로 '농업 경공업 무역제일주의'를 제시, 대외분야에 대한 지속적인 관심을 드러냈다.

의 근본적 인식전환이 전제되지 않는 한 북한내 광범위하게 확산되어 있는 사회주의형 빈곤문제는 향후에도 가시적 해결의 실마리를 찾기 어려울 것으로 보인다. 북한의 위기구조에서 발생한 취약계층의 구조화 현상도 지속될 것이다. 사회주의체제 자체의 모순으로부터 비롯된 위기구조의 지속은 북한의 사회적 능력의 지속적 쇠퇴를 야기할 것이며, 이는 북한의 자생력을 다시 약화시키는 악순환구조를 형성할 가능성이 크다는 것이다. 이는 현 단계에 있어 북한의 사회개발에 대한 관심의 제고와 노력이 필요한 중요한 이유라고 할 수 있다.

북한이 회생을 위해 체제차원에서 보다 근본적인 처방을 선택하고 인식을 전환한다고 하더라도 북한주민의 고통경감과 빈곤감소, 그리고 인간안보관점에서의 능력향상 및 인간개발의 문제가 자동적으로 해소되는 것은 아니다. 이 문제는 탈 사회주의체제전환과정의 특성과 관계가 있다. 탈 사회주의체제전환과정이 사회주의체제의 위기구조에서 형성된 사회적 위기를 자동적으로 해소하지는 않는다. 오히려 역설적으로 탈 사회주의체제전환과정은 그 자체로 또 하나의 새로운 사회적 위기와 아울러 구조화된 빈곤과 취약계층형성의 원인들이 될 수 있다.

탈 사회주의체제전환과정에서 이행기라는 특수성으로부터 비롯된 새로운 부정적 요소들이 출현한다는 것은 이미 경험적으로 증명되어왔다. 탈 사회주의체제전환과정에서 아노미, 규범과 가치의 혼돈, 그리고 삶의 정당한 방식들에 대한 방향감각 상실현상이 발생했다. 사회주의과정의 총체적 부정에도 불구하고 새로운 대안의 형성이 미진한 상태에서 불확실성이 증가했으며, 사회적 고립 속에서 타인들에 대한 적대감들이 표출되었다. 사회적 지위를 향상시킬 수 있는 새로운 기회는 정당한 방식으로 추구되지 않았으며 ‘야만적인 경쟁’(brutal competition)을 수반했다. 사회주의체제에서의 주민들을 확고하게 지배했던 내적·외적 사

회 통제장치들이 일시적으로 사라졌지만, 정당성을 갖춘 새로운 메카니즘의 형성은 지체되었다. 사회주의 시기의 부정적 경험은 경찰력과 사법제도에 대한 근본적 불신을 야기했으며, 새로운 정당성의 확보는 많은 시간과 경험을 필요로 하는 것이었다. 또한 개방으로 인한 서구화는 의도하지 않았던 결과들을 먼저 유입시켰다. 민주주의와 시민사회의 건강성의 경험보다 포르노와 마약, 조직범죄와 일탈적인 삶의 방식 등 저질의 소비자 대중문화가 먼저 들어왔다.<sup>17</sup> 이와 같은 탈 사회주의체제전환 국가의 이행기적 특성은 사회적 혼돈을 초래함과 아울러 주민들의 인간개발에 부정적 영향을 미치는 것이었다.

사회주의의 구조적 위기는 체제 자체에서 비롯되며, 따라서 체제전환을 통해서 궁극적인 해결의 실마리가 찾아 질 수 있다는 점은 1990년대 이후 구 사회주의권의 변화를 통해 입증되고 있다. 탈 사회주의체제전환의 핵심은 시장화에 있으며, 경제구조의 총체적 변화는 사회변화를 수반함과 아울러 새로운 갈등의 구조적 기초를 형성하게 된다. 시장화 과정은 각 국가가 처한 사회주의체제의 환경적 요소에 따라 다른 양상들을 나타낸다.

북한 역시 문제의 근원적 해소를 위해서는 시장화를 내용으로 하는 탈 사회주의체제전환을 어떠한 형태로든 받아 들여야만 한다. 그러나 시장화는 사회주의적 평등체제의 해체를 의미하는 것이며, 결과적으로 소득의 재분배 및 새로운 계급·계층구조를 형성하게 된다. 문제는 탈 사회주의체제전환과정에서 기회가 균등하게 적용되는 것은 아니며, 새로운 빈곤구조가 출현할 수 있다는 점이다. 이와 같은 가능성은

<sup>17</sup> - Piotr Sztompka, "Civilizational competence: A prerequisite of post-communist transition," <<http://april.ibpm.serpukhov.su/friends/education/auden95/Sztompka.htm>>, p. 6.

I
II
III
IV
V
VI

성장을 수반하는(growth-led transformation) 점진적 체제전환형태(중국과 베트남 등)의 경우와 경기후퇴를 수반하는(recession-led transformation) 급진적 체제전환형태(동유럽과 러시아 등) 모두에서 나타날 수 있다. 양자 모두 사회주의 복지체제의 축소와 새로운 불평등 구조를 형성한다는 점에서 구 사회주의 주민들에게 새로운 환경에의 적용을 강요하게 된다.

체제전환의 방식과 결과는 사회변화에 직접적 영향을 주며, 결과적으로 새로운 사회형성의 구조적 기초를 형성하게 된다. 따라서 체제전환 방식의 이해는 탈 사회주의체제전환기 사회의 이해에 있어서 중요한 의의를 지닌다. 가장 중요한 비교의 준거는 급진적 체제전환의 경우 사회주의사회의 ‘해체’를 통한 체제전환전략을 채택하고 있는 반면, 점진적 체제전환을 시도하는 국가들의 경우 저발전 상태에 있었다는 점에서 해체의 부담에서 벗어나 ‘새로운 건설’에 주력할 수 있었다는 점이다. 따라서 급진적 전환과 점진적 전환과정에서 ‘해체’와 ‘건설’에 따른 상이한 사회적 변화들이 야기된다. 급진적 체제전환의 경우 사회해체가 급속하게 진행되는 반면, 점진적 체제전환의 경우 개발도상국의 초기적 근대화과정에서 나타나는 특성들이 발견된다.<sup>18</sup>

점진적 체제전환을 시도한 중국의 경우 사회주의적 근대화의 경험은 상대적으로 미약했으며, 사회주의적 발전과 공업화의 수준도 구 소련 등 발전된 사회주의 공업국가들에 비해서 현저하게 뒤쳐져 있었다. 중국의 경우 체제전환에 따른 사회적 변화는 사회주의적 외피속에서 자본주의적 근대화를 진행시키는 것과 크게 다르지 않다고 할 수 있다. 따라서 중국에 있어 체제전환에 따른 사회적 변화의 특성은 자본주의적 근

---

<sup>18</sup> - 이와 같은 점에서 중국의 점진적 체제전환과정에서 한국의 1970년대 근대화과정에서 나타나는 사회적 변화와 유사한 특성들을 확인할 수 있는 것은 우연이 아니다.

대화에 따른 사회적 변화의 특성을 상당부분 내포하게 된다. 고도성장  
과 도시화, 핵가족화, 소비생활의 발전 등 자본주의적 산업화에 따른  
사회적 변화의 특성을 수반하게 된다. 그러나 점진적 체제전환의 경우  
성장에도 불구하고 기회의 균등 및 분배의 공평성, 분야별·지역별 발전  
의 차등 등의 문제가 발생한다. 아울러 새롭게 형성된 중하위 계급·계층  
에 대한 인간개발프로그램의 부재 등으로 새로운 빈곤문제가 발생하게  
된다. 1978년 이후 지속적 성장추이를 이어온 중국의 경우 이와 같은  
문제에 직면해 있다고 할 수 있다.

고도로 발달된 사회주의체제를 건설하고 높은 수준의 사회주의적 공  
업화를 이룬 러시아의 체제전환은 급진적 체제전환에 해당하며, 근대화  
의 추구가 아니라 사회주의적 발전을 시장경제에 기초한 새로운 특성으  
로 대체하는 것을 의미한다. 이는 기존체제의 해체와 새로운 체제의 건  
설을 동시에 진행시켜야 함을 의미하는 것이다. 따라서 러시아의 경우  
해체에 수반되는 사회적 변화가 다른 저발전 사회주의 국가에 비해 훨  
씬 크게 나타나게 된다. 러시아의 체제전환에 따른 사회적 변화 및 부정  
적 특성이 부각되어 나타나는 것은 바로 이와 같은 점에 기초한다. 구  
체제에서 형성된 수많은 특성들은 새로운 체제건설과정에서 변화와 새  
로운 적응을 요구받고 있으며, 이는 일상적 삶의 근본적 변화를 의미한  
다. 러시아의 경험에서 나타나는 것처럼 급진적 체제전환의 경우 경기  
후퇴로 인한 영향이 사회의 제반 영역에 영향을 미치게 됨으로써 극심  
한 사회적 혼란과 하향화가 초래된다. 급진적 체제전환을 선택했던 러  
시아는 1990년대 초·중반 평균수명의 감소를 초래할 정도의 극단적 상  
황을 감수해야 했다. 이 과정에서 많은 수의 자질있는 구 사회주의 중간  
층들이 기회를 상실한 채 하층으로 분해되고 말았다. 따라서 탈 사회주  
의체제전환과 시장화 과정의 경험은 경제개발과 아울러 사회개발에 주

I
II
III
IV
V
VI

목해야 한다는 점을 역사적 교훈으로 남기고 있다.

이와 같은 교훈들은 북한문제의 해결에 있어서 적극적으로 적용되어야 한다. 북한체제의 위기구조가 지속되는 한 인간개발능력의 쇠퇴를 수반하는 사회적 위기가 심화된다는 점과, 현재와 같은 남북교류로는 북한주민들의 빈곤감소와 인간개발능력의 향상에 직접적인 효과를 기대하기 어렵다는 점을 주목해야 한다. 따라서 북한개발에 대한 일방적 경제주의 관점의 지양이 필요하며, 사회개발 역시 우선적 과제로서 병행되어야 함을 인식해야 한다. 북한위기 구조 개선을 위한 남북경협 중심의 시각에 대한 교정이 필요하며, 긴급구호 중심의 인도적 지원도 북한개발, 특히 인간개발을 포함하는 사회개발을 지향해야 할 필요가 있다. 북한의 사회개발협력은 북한주민에 대한 직접적 효과와 아울러 장기적으로 통일사회의 구성원들에 대한 인적 투자라는 점에서 중요한 의미가 있다.



# IV

## 북한 사회개발협력의 개념과 특징





## 1. 개발협력의 개념

북한 사회개발협력 개념의 이해를 위해서는 우선 개발협력에 대한 논의들을 검토해 볼 필요가 있다. 개발협력의 개념은 비교적 최근에 등장한 개념이라 할 수 있으며, 원조 혹은 지원이라는 개념에서부터 출발했다고 할 수 있다. 개발원조는 내용에 따라 자금원조와 기술원조로 구분된다. 개발지원 또는 원조(Assistance/Aid)란 국가나 비정부기구를 막론하고 프로젝트, 프로그램, 현금 이전, 물품 지원, 훈련과정, 연구프로젝트, 부채경감 등의 혜택을 제공하는 것을 의미한다. 원조는 의도 및 목적의 여부와 관계 없이 경제적 지원, 특히 무상 또는 양허적 조건을 갖춘 재정 및 현물 지원이 중심의 일방적 성격을 지닌다.

반면 협력(Cooperation)의 경우 국가나 비정부기구를 막론하고 다른 국가, 국제기관, 민간 사이에 이루어지는 모든 유·무상 자본협력, 교역협력, 기술 및 인력협력, 사회문화협력 등 국제사회에서 발생하는 다양한 형태의 교류를 총체적으로 지칭하는 개념이다. 협력은 원조에 비해 상호주의와 평등 관계를 더 강조하며 협력분야를 경제에 한정하지 않고 사회, 문화 등으로 확대하고 있다. 최근의 수혜국의 주체적 역할과 지원국과의 평등한 관계 등을 고려, 협력의 개념을 일반적으로 사용하는 추세를 보이고 있다 할 것이다. 시대에 따라 개발협력에 관한 명기도 다르게 나타나고 있으며, 국가별 상황에 따라 다소 다른 개념들이 적용되어 왔다. 예를 들어 스웨덴의 경우 다음과 같은 변천의 과정을 겪어 왔다.<sup>19</sup>

- 1950~60년대: Assistance
- 1970년대: Development assistance

<sup>19</sup>- 권태진, “개발협력이란?” 북한개발협력포럼 발표문, 2007.6. pp. 1~2.

- 1980년대: Support
- 1990년대: Development Cooperation
- 2000년대: Policy For Global Development

제2차 세계대전 종결 이후 개발과 원조에 대한 이론과 정책은 진행과정에서의 경험과 교훈, 그리고 시대적 환경의 변화에 따라서 변화의 흐름을 보여 왔다. 개발과 원조 개념의 변화에 대한 이해를 위해 시기별로 1945~1950년대 초기, 1950~60년대, 1970년대, 1980년대, 1990년대, 2000년대로 나눌 수 있으며, 시기별 특징을 다음과 같다.<sup>20</sup>

1950~60년대의 경우 원조에 의한 자금의 조달과 정부주도의 물적 자본 및 하부구조의 축적이 개발의 주요 수단으로 인식되었다.

1970년대의 경우 물리적 자본의 축적만으로는 개발의 개념이 충족되기 어렵다는 인식의 대두에 따라 교육과 보건 등 인간적 자본의 축적이 물리적 자본 못지않은 중요성을 지닌다는 점이 인정되기 시작했다. 따라서 공업화를 중심으로 한 국민총생산의 증대가 고용, 빈곤 및 소득격차의 문제를 자동적으로 해소하지는 않는다는 점에 대해서도 인식의 제고가 이루어지기 시작했다. 이는 개발에 대한 개념의 변화로 이어져, 국민총생산 증대와 함께 기초필요충족, 고용과 소득재분배 등 개발의 양적인 측면에 더해 질적인 측면에 중점을 두는 정책들이 채택되었다.

그러나 이 시기까지도 정부주도의 개발이라는 특징을 벗어나지 못했다는 점에서 1980년대와 차이를 보인다. 1980년대는 시장의 중요성이 부각되면서 상대적으로 정부 역할의 축소 필요성에 대해 공감대가 이루어지면서 누적채무문제를 해결하기 위한 경제의 안정화와 구조조정, 그리고 대외지향적 정책이 전면에 나서기 시작했다.

---

<sup>20</sup>- 박형중, 『구호와 개발, 그리고 원조』 (서울: 도서출판 해남, 2007). pp. 17~39.

1990년대의 핵심적 관심은 ‘바람직한 정책’(안정화, 구조조정, 대외지향)의 전개 여부였다고 할 수 있다. 따라서 동아시아와 사하라 이남 지역 국가들간에 발생했던 ‘바람직한 정책’ 수행실적에 대한 격차는 제도(거버넌스)의 품질의 차이 때문이라는 점들이 주목을 받기 시작했다. 지구적 차원의 냉전체제 붕괴는 원조에 있어서 안보적 고려의 감소를 의미했으며, 따라서 원조에 있어서 효과성이 보다 중요한 의미를 지니게 되는 계기로 작용했다. 아울러 수혜국의 제도체계 즉, 거버넌스의 품질에 대해서도 관심을 가지게 되었다. 이는 개발이 물리적 자본뿐만 아니라 인간적 자본을 포함해야 하며, 나아가 사회적 자본(제도체계)에 의해 뒷받침되어야 함을 의미했다.

2000년대에는 빈곤축소와 포괄적 개발론이 개발개념에 있어 핵심적 의미를 지니기 시작했다. 빈곤에 대한 인식도 복합적 차원(물리적·인간적·사회적)으로 인식되었으며, 그 해결도 복합적 정책 수단을 통해야 한다는 점이 인식되었다. 따라서 개발에 있어서 당사자의 주체적 역할과 책임, 장기적 비전, 그리고 국가전체정책과의 연관성 등에 대한 중요성이 부각되었다. 개발을 추구하는 국가 당사자의 주도적 역할이 부각되고, 원조는 이를 지지하는 차원이라는 점이 인식되었지만, 개발에 대한 정책의지 및 수행능력이 부재한 국가들의 존재가 문제였다. 이와 같은 문제들은 시기적으로 9·11 이후 보다 주목을 받게 되었으며, 이 국가들의 경우 내부의 갈등과 인도적 문제의 발생차원을 넘어 난민발생과 전염병, 테러와 대량살상무기 개발 등 주변국과 국제사회에도 심각한 위협을 제기할 가능성을 지니고 있기 때문이었다. 이는 국제사회로 하여금 ‘취약국가’를 효율적 개발로 유도해야 한다는 점을 주목하게 만들었다.

이와 같은 시기별 변화는 다음의 <표 IV-1>로 요약될 수 있다.

I
II
III
IV
V
VI

<표 IV-1> 개발·원조 이론 및 정책<sup>21)</sup>

시기구분	주요 개발 목표	주요 정책과 전략	주요 원조 목적과 방식
1945~50년대 초	(서유럽의) 전후 복구	교통, 공업, 도시 재건	기술원조와 재정원조
1950~60년대	국민총생산 증대	공업화 및 하부구조 투자 국가 및 원조 주도 성장	기술원조와 하부구조 투자 재정원조 프로젝트원조
1970년대	국민총생산 증대 고용과 소득재분배 빈곤축소	통합적 농촌개발 포괄적 고용전략 기초 필요 충족 성장과 재분배	‘성장과 재분배’ 및 ‘기초 필요 충족’을 위한 프로젝트와 프로그램 빈곤축소
1980년대	안정화 대내외수지균형 구조조정	안정화와 구조조정 대외지향 시장역할 확대와 정부역할 축소	구조조정 대부 및 대부조건 부여 빈곤축소보다 거시경제 안정 NGOs 활용 및 사적 부문에 원조
1990년대	구조조정 지속 양질의 거버넌스와 제도 형성 빈곤완화의 재대두 아시아 금융위기 완충	안정화와 구조조정 대외지향 국가와 시장의 역할 동시 인정 동아시아 ‘기적’ 정책 요소 확산 규제 철폐와 자유화 빈곤축소와 사회경제적 복지 개선	원조 피로와 원조 효과성 강조 대부시 조건부여의 한계 인정 정책 및 제도 개선을 위한 원조 거버넌스 개선 대부
2000년대	빈곤축소 양질의 거버넌스와 제도형성 ‘취약 국가’가 유발하는 안보위협 차단	포괄적 개발 원칙과 빈곤축소전략 빈곤축소형 성장전략, 시장과 국가, 대외지향	수용국의 원조효과성 개선요구와 제공국의 원조액 증대 대부조건건의 간소화 실적에 따른 원조 배분 파트너십

<sup>21)</sup> 위의 책, p. 38.

이와 같은 개발개념의 변화 속에서 원조와 지원에 대한 개념 역시 변화의 과정을 겪어 왔으며, 협력개념의 부각은 최근의 상황적 조건 변화를 반영한 것으로서 일반적인 사용추세를 보이고 있다 할 것이다.

## 2. 북한 개발협력에 대한 논의의 전개

인도적 대북지원이 장기간 지속되면서 북한 개발협력에 대한 논의들도 제기되어 왔다. 개발협력에 대한 논의들은 대북지원에 참여해온 민간 차원에서부터 제기되어 남한과 직접 당사자인 북한에서도 그 필요성이 인정되고 있다. 그러나 대북지원에 대한 견해들은 각각의 입장에 따라 차이가 난다는 점을 지적할 수 있을 것이다.

북한 개발협력의 필요성에 대해서는 대체로 공감대가 형성되어 오고 있다. 1995년 북한의 지원요청 이후 남북관계 및 북한내 상황은 상당부분 변화해 왔으며, 북핵문제의 평화적 해결과정이 진행되는 등 한반도를 둘러싼 국제적 환경 역시 변화의 과정을 겪어 왔다. 이와 같은 상황변화는 대북지원에 직간접적으로 영향을 미치는 요인으로 작용해왔으며, 특히 남북관계와 북한내의 상황변화는 긴급구호의 필요성이 지배적이었던 대북지원의 초기적 성격의 근본적 변화를 야기하고 있다. 북한의 식량문제가 근본적으로 해결된 것이 아니며, 용천역 사고와 같은 예기치 않은 긴급상황의 발생 등 긴급구호의 필요성은 상존하고 있으나, 대북지원의 필요성은 상당부분 북한의 구조화된 경제문제에서 비롯되는 만큼 예측가능하다. 따라서 장기간 지속되어온 긴급구호성격의 대북지원은 보다 근본적인 해법의 마련을 위한 개발협력으로 전환되어야 할 필요가 있다.

북한내 인도주의적 위기상황이 종식된 것이라고 볼 수 없는 만큼 긴급구호의 필요성이 상존하고는 있는 상황에서, 최근 개발협력으로의 전환되는

I
II
III
IV
V
VI

추세들이 부분적으로 나타나고 있다. 특히 개발협력체제로의 전환은 국내 외의 민간차원에서 2000년대 초반부터 제기되어온 문제이다.

국제 NGO들은 일찍부터 북한 개발협력의 필요성을 인식했다. 2001년 6월 서울에서 열린 ‘대북협력국제NGO회의’에서 북한에 체류하고 있는 국제NGO 대표들이 대북지원이 식량 등 긴급원조에서 인적자원과 산업기반 시설 확보에 대한 자원개발 원조로 전환해야 한다는 주장을 제기한 바 있다.<sup>22</sup> 이와 같은 국제NGO들의 지적은 지속적으로 제기되어온 바, 2005년 5월 베이징에서 개최된 제4회 대북협력국제NGO회의<sup>23</sup>에서도 제기되었다. 국내외 대북지원 NGO 대표와 유엔 산하기구 평양주재 대표들이 참석한 동 회의에서 참석자들은 “북한의 지속적인 식량난과 심각한 보건·의료 분야의 현실을 감안할 때 인도적인 대북지원은 여전히 필요하지만 궁극적으로는 인도적 지원에서 개발협력으로 나아가야 한다”는 점을 강조했다.

NGO차원의 경우 필요성의 지적과 아울러 이미 부분적으로 북한 개발협력형태의 지원을 시범적으로 실시해왔다. 예를 들어 보건·의료분야의 경우 NGO들이 수년전부터 이미 의약품 지원과 함께 제약설비 지원과 제약공장 설립, 병원 현대화 사업 등을 추진하고 있다. 이는 단순 구호가 아니라 북한내 ‘생산능력’제고라는 점에서 과거와 다른 의미를 지니고 있다. 의약품지원의 경우 초기에는 주로 완제의약품의 대북지원 형태였으나, 평양에 제약설비설치 및 의약품 원료 지원을 통한 완제의

---

<sup>22</sup>- 15개국, 160여 명의 대표의 참석하에 2001년 6월 17일 개막된 ‘대북협력국제NGO회의’는 남북정상회담 이후 대북정책 상황 변화보고, 대북 협력을 위한 NGO의 역할 모색 등을 주제로 논의의 장을 마련했으며, ‘자원개발 원조’, ‘국제·국내NGO의 대북 협력’ ‘국내NGO의 국제기준에 맞는 행동지침 마련’에 대한 합의문을 채택했다. 『조선일보』, 2001년 6월 20일.

<sup>23</sup>- 2005년 5월 열린 회의에서는 국내 25개 대북지원 NGO 대표 48명과 유엔산하기구 및 국제 NGO 평양주재 대표 등 해외 참가자 54명이 참석, 대북지원 상황에 관한 의견을 교환하고 앞으로의 지원방향을 모색했다. 『연합뉴스』, 2005년 5월 31일.



약품의 현지생산·분배 단계까지 발전해가고 있다. 의료기기, 장비 지원의 경우도 단순 지원에서 최근 장비 보관, 수리센터 건립 등으로 나아가고 있다.<sup>24</sup>

대북지원의 성격변화에 대해서는 남한의 정치권과 정부차원에서도 그동안 제기되어온 문제이다. 가칭‘북한판 마셜플랜’<sup>25</sup>은 참여정부출범과 동시에 제기된 바<sup>26</sup> 있으며, 이는 2005년 6월 정동영 통일부장관과 김정일위원장 면담시 ‘중대제안’형태로 북한에 보다 구체적으로 제시되었다. 당시의 ‘중대제안’의 핵심 내용은 “대규모 에너지 및 식량 지원과 경제특구 개발 등을 통해 북한경제를 회생시키는 일종의 북한판 마셜플랜”이며,<sup>27</sup> 이 제안에 대해 김 위원장도 긍정적인 반응을 보였던 것으로 알려졌다. 북핵포기에 대한 상응조치는 단순한 인도지원을 넘어 사실상 북한경제재건과 관계된 대북지원을 의미한다는 점에서 당국차원에서의 대북개발협력논의 즉, 북한판 마셜플랜은 보다 구체적이고 실효

24- 백재중, “보건의료분야 대북지원 10년: 평가와 발전방안,” 『대북지원 10년의 성과와 과제』, 우리민족서로돕기운동본부 정책토론회 자료집, 2005.6.22. p. 44.

25- 마셜플랜은 본래 제2차 세계대전 이후 유럽경제재건을 위해 당시 미국의 조지 마셜 국무부 장관이 제창했던 유럽부흥계획으로, 북한판 마셜플랜의 핵심은 북핵의 평화적 해결을 전제로 북한경제의 근본적 회생을 대북지원의 성격변화에 있다.

26- 2003년 1월 24일 당시 민주당 정동영의원은 노무현 대통령당선자의 특사자격으로 행한 다보스포럼 기조연설을 통해 북한 핵개발 계획포기를 대전제로 ‘한반도 경제공동체’형성을 지향하는 ‘북한판 마셜플랜’의 추진과 이 계획에 대한 국제사회의 참여를 모색하겠다는 의지를 나타냈다. 그러나 당시의 언급은 북핵문제의 안보적 관점에서의 접근을 넘어 동북아와 지구촌 전체의 경제적 이익을 증진시킬 수 있는 방안을 모색한 것으로, 노당선자의 비전인 ‘동북아 경제중심’개념의 강조에 보다 큰 비중을 둔 것이었다. 따라서 대북지원의 성격전환과 북한개발이라는 관점보다는 북핵문제의 평화적 해결을 통한 한국의 동북아 경제중심지화와는 외국 기업과 투자자들의 이해증진에도 도움이 된다는 논지였다고 할 수 있다.

27- 당시 정 장관은 북한 경제개발을 위한 전제조건인 에너지문제의 해결방안으로 북한의 체내바 함의 파기와 핵 개발공식화로 야기된 중단된 대북 중유 지원 재개, 한반도 에너지개발기구(KEDO)의 신포 경수로 건설 재개, 전력 지원 등을 제안했던 것으로 알려졌다. 『동아일보』, 2005년 6월 28일.

I
II
III
IV
V
VI

성 있는 형태로 추진될 가능성을 내포하는 것이었다고 할 수 있다. 2007년 공포된 남북관계발전 기본계획은 북한 사회개발을 위한 협력에 대해서 구체적인 내용들을 담고 있으며, 남북사회개발협력계획의 수립에 관해서도 내용을 담고 있다는 점에서 중요성이 있다.<sup>28</sup> 북한개발에 관한 당국차원의 논의들은 2007년 남북정상회담과 후속 총리회담 등이 개최되면서 점차 활발하게 전개될 가능성을 높이고 있다. 또한 2008년 출범할 신정부의 대북정책에 관한 기본구상인 ‘비핵·개방·3000’<sup>29</sup> 계획에도 ‘인간다운 삶을 위한 복지지원’이라는 주제로 북한 사회개발협력에 대한 구체적 내용들을 담고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 북핵문제의 평화적 해결이 전제될 경우 신정부 체제에서 북한 사회개발협력은 보다 구체적으로 진행될 가능성을 지니고 있다.

개발협력으로의 전환은 북한 당국차원에서도 제기되어 왔다. 2005년 북한은 세계식량기구(WFP)에 대해 식량지원방식을 ‘긴급구호방식’에서 ‘개발복구방식’으로 변경해 달라고 요청한 것으로 알려지고 있다.<sup>30</sup> 이와 같은 북한요구의 배경은 식량문제의 완만한 개선상황을 바탕으로 의존도가 높고 안정성이 떨어지는 긴급구호를 1995년 이후 반복적으로 받고 있는 데 대한 문제의 해소와 아울러 보다 북한농업체질개선을 위한 안정적이고 장기적 지원 체제를 확보하려는 의도로 볼 수 있다.<sup>31</sup>

<sup>28</sup>- 남북관계발전기본계획은 사회문화공동체 기반 형성 노력으로 다음과 같은 내용을 명시하고 있다.

- 기존의 구호 위주 지원을 보완하여 종자개량 등 생물공학 전수, 축산 개발, 보건·의료 인프라 복구, 주거환경 개선, 모자보건위생, 보건용수 개발 등 분야별 개발지원 협력 시범사업을 추진함.
- 향후 본격적 대북 경제협력 추진시 균형발전 차원에서 보건의료·교육·취약계층·정보격차 해소 지원 등 사회문화분야의 협력을 강화하고, 포괄적인 중장기 『남북사회개발협력계획』을 수립함.

<sup>29</sup>- 한나라당, 『일류국가 희망공동체』 (서울: 북마크, 2007) pp. 196~198.

<sup>30</sup>- 『연합뉴스』, 2005년 9월 9일.



2005년 8월 19일 개성에서 열린 제1차 남북농업협력위원회의 합의는 “2006년부터 북측의 협동농장을 선정, 남측이 육묘시설과 농기자재, 영농기술 등을 지원”하는 것을 포함한 농업기술의 이전 등 농업과학기술 분야에서의 협력 강화방안을 담고 있었다. 이는 남북 농업협력이 비료와 식량 등의 단순지원에서 개발협력으로 점차 변화되고 있음<sup>32</sup>을 의미하는 것이었다. 뿐만 아니라 북한은 경공업분야에 대한 지원의 대가로 광물자원의 거래를 제시하는 등 산업 전반에 있어서 개발협력체제를 확보하려는 움직임이 보여 왔다고 할 수 있다.

북한이 만성적 위기구조를 탈피했다고 할 수는 없으나, 긴급구호의 상황에서 다소 벗어나게 되고, 남북협력사업의 확대 및 정부차원의 협력으로 북한이 대규모 지원을 확보할 수 있게 됨에 따라 대북지원의 성격자체가 변화의 요구에 직면하고 있다는 점도 지적될 수 있을 것이다. 이미 북한은 오래전부터 대북지원을 포함한 남북교류협력 전반에 대해서 실리추구적 입장을 견지해왔다. 따라서 소규모 지원에 대해 북한이 과거처럼 ‘절실한 필요성’을 느끼지 않는 상황이 전개될 수 있으며, 북한측의 입장에서 ‘소액·다품종’의 민간지원보다는 ‘대규모’의 보다 편리한 정부차원의 지원을 선호할 가능성이 높아지고 있다. 이와 같은 점들이 최근 북한의 개발협력에 대한 요구의 한 배경이라 할

<sup>31</sup>- 1995년 이후 현재까지 대북긴급구호가 지속되면서 남한을 제외한 국제사회의 대북 지원은 점차 감소하는 추세를 나타내고 있다. 예를 들어 1995년부터 북한에 식량지원을 시작한 WFP의 경우, 2001년 93만 6천 994톤을 정점으로 2002년 41만 1천 754만 톤, 2003년 29만 3천 408톤, 2004년 29만 4천 464톤, 2005년 9월 17만 568톤으로 감소추세를 나타내고 있다. 이는 긴급구호의 장기지속과 아울러 북핵위기의 심화 및 북한내 인권상황악화에 대한 국제사회의 관심이 제고 등의 원인에 기인한 것으로 풀이된다.

<sup>32</sup>- 2005년 통일부가 통일농수산업단을 통해 북한 고성군의 삼일포협동농장 등 11개 협동농장 20억 원의 남북협력기금을 지원한 것은 협동농장 단위의 남북농업협력사업의 활성화 시도로 평가될 수 있다.

I
II
III
IV
V
VI

수 있다.

그러나 개발협력에 대한 논의들에 있어서 각 주체의 이해관계와 관점에 따라 다른 입장들을 보이고 있다는 점이 주목될 필요가 있다. 특히 북한의 경우 개발협력에 대한 인식이 체제복구에 필요한 대규모의 자본·기술지원으로 인식하는 경향이 있다는 점이다. 외부사조의 유입과 체제결속에 주력해온 북한은 인적교류가 수반되는 소규모의 대북인도적 지원에 대해 부담스러워해 온 것이 사실이다. 분배투명성과 모니터링을 강조하는 국제사회의 인도지원 규범의 북한적용에 대해 압박강도가 커져 왔으며, 대북지원주체들이 직접 참관을 요구하는 지역도 점차 북한사회 전반으로 확산되어 왔다. 이와 같은 맥락에서 북한은 체제내에 영향을 줄 수 있는 인적교류를 억제하고, 자신들이 필요로 하는 대규모의 대북지원을 개발협력으로 인식하는 경향이 있다.

남한 당국차원의 개발협력의 논의들은 긴급상황에 대한 구호에서 벗어나 점차 예방차원에서 북한의 자생력을 키워 나가는 입장을 견지하고 있다는 점에서 개발협력의 방향과 일정 정도 일치한다고 할 수 있다. 그러나 최근의 논의들은 남북경협과 연계된 효율성의 측면에서 진행되고 있으며, 특히 북한내 인프라 등 사회간접자본분야에 우선을 두고 있다는 특징을 보이고 있다. 따라서 북한주민의 빈곤감소와 사회적 위기에 대한 보다 직접적인 효과를 볼 수 있는 사회개발프로그램으로서는 미흡하다고 할 수 있다. 현재와 같은 경제주의에 기초한 상호호혜적인 남북 북한주민들의 인간개발능력의 지속적 감소상황의 방지에 한계가 있다고 할 것이다.

### 3. 북한 사회개발협력의 개념

사회개발협력의 개념은 개발협력에 대한 관점의 변화와 무관하지 않다. 특히 개발협력의 중심이 단순한 경제적 개발관념에서 인간능력의 개발이라는 보다 포괄적인 관점으로 변화해왔다는 점과 원조수혜국의 주체적인 역량의 발휘가 원조 및 지원의 효과성에 있어서 매우 중요하다는 인식전환과 깊은 관련이 있다고 할 것이다.

개발협력에 있어서 사회개발협력의 중요성 부각과 관련된 최근 동향에 있어서 간과할 수 없는 중요한 두 가지 계기를 살펴볼 필요가 있다. 2000년대 개발 및 원조와 관련한 가장 중요한 두 계기는 유엔 주도의 「2000년 새천년선언」 및 「새천년개발목표」<sup>33</sup>와 2002년의 몬테레이회의에서 합의된 「몬테레이합의」<sup>34</sup>이라고 할 수 있다. 「새천년선언」 및 「새천년개발목표」는 빈곤축소를 전 지구적 차원에서 개발의 총괄목표로 설정했다는 점에서 중요성이 있으며, 실제로 189개 나라에 의해 승인이 되었다. 이후 빈곤축소는 개발협력과 관련된 각 영역에 있어서 공통의 목표로 인정되고 있다. 2002년 몬테레이 회의는 새천년개발목표 달성을 위한 구체적 수단을 논의하기 위한 장이었으며, 회의 결과는 원조의 효과성에 대한 강조 등을 포함한 「몬테레이합의」를 도출하였다.

2000년 9월 UN총회에서 189개 국가가 채택한 「새천년선언」(millennium declaration)은 국제사회의 공동목표로서 「새천년개발목표」(millennium development goals)를 제시하고, 목표달성시점(2015년)의 명시와 아울러 이를 모니터링하는 측정지표에 까지 합의하였다는 데 의의가 있다. 「새천년개발목표」는 1996년 OECD/DAC가 작성한 「21세기 개

<sup>33</sup>- <<http://www.un.org/millenniumgoals/>>.

<sup>34</sup>- UN, *Report of the International Conference on Financing for Development*, Monterrey, Mexico, 18~22 March 2002.

I
II
III
IV
V
VI

발협력 전략』(Shaping the 21st Century)을 토대로 만들어졌으며, 주요 목표를 전 세계적 차원에서의 빈곤감소로 설정했다. 『새천년개발목표』의 달성시점은 2015년까지이며, 절대적 빈곤의 감소, 초등교육의 보편적 실시, 남녀평등과 여성의 사회적 정치적 능력의 향상, 유아 사망률 감소, 모성 보건개선, 질병치료, 환경지속형개발을 위한 지구적 파트너십의 형성 등을 인류사회의 목표로 설정했다. 주요 내용은 다음과 같다.

- \* 1일 1달러 이하 생활자의 비율을 절반으로 줄일 것
- \* 기아에 시달리는 사람들의 비율을 절반으로 줄일 것
- \* 모든 청소년의 초등교육 이수 보장
- \* 초등 및 중등교육에서 성차별 근절
- \* 5세 이하 아동 사망률을 2/3로 줄일 것
- \* 모성 사망률을 2015년까지 3/4으로 감소시킴
- \* HIV/AIDS, 말라리아 등 주요 질병 발병 억제
- \* 지속가능한 개발원칙의 국가정책 및 사업에의 통합, 환경자원 손실 역전
- \* 안전한 식수에 대한 지속적 접근이 불가능한 사람들의 비율을 절반으로 감소
- \* 최소 1억 명 빈민거주자에 대한 삶의 질 개선
- \* 부채 탕감 프로그램 및 빈곤감소 공약국에 대한 공적개발원조 확대 등

몬테레이 회의는 『새천년개발목표』 달성을 위한 수단의 모색을 위한 것이었으며, 회의결과는 『몬테레이합의』(Monterrey Consensus)로 구체화되었다. 이 합의는 새로운 개발 패러다임을 제시했다는 점에서 의의가 있으며, 유엔, 국제금융기구, 그리고 각 국가의 원조관련 기관의 정책적 지침의 역할을 하고 있다는 점에서 중요성이 있다.

『몬테레이합의』는 원조수혜국에 있어 양질의 거버넌스의 중요성과 원조지원국의 양적·질적 차원의 지원개선에 대한 내용을 담고 있다. 『몬테레이합의』는 지속가능한 발전의 장애요인인 빈곤문제를 해결하기 위한 국제사회의 공동노력의 산물로, 2002년 3월 멕시코의 몬테레이에서 진행

된 UN개발재원회의에서 채택되었다. 『몬테레이합의문』(Confronting the Challenges of Financing for Development: A Global Response)<sup>35</sup>의 개요는 아래와 같다.

- \* 개발재원정상회의의 목표로서 빈곤퇴치, 지속적인 경제성장 달성 및 지속 가능한 개발 증진 등 제시
- \* 유엔 천년정상선언을 비롯한 국제개발목표달성에 필요한 재원의 급감에 대한 우려 표명
- \* 21세기를 인류전체를 위한 개발의 세기로 만들기 위한 노력 강화
- \* 국제개발목표 달성을 위해 선·개도국간 새로운 파트너십 구축 필요
- \* 9·11 테러로 인한 세계경제 상황 악화에 대한 우려 표명
- \* 경제·사회개발을 위한 개별국가의 일차적 책임 및 국내정책·개발전략의 중요성 강조
- \* 개도국 및 체제전환국이 직면한 세계화의 기회와 도전에 대한 효과적인 대응 강조
- \* 세계경제의 상호의존 심화를 감안, 국내, 국제 및 체제수준에서 야기되는 개발재원문제에 대한 종합적 접근 강조
- \* 평화와 개발은 상호보완적 관계에 있음을 인식하고, 개별국가의 노력과 다자적 조치를 병행하여 더 나은 미래구축을 위한 결의 다짐

『몬테레이합의』를 토대로 2000년대에 국제적 개발 및 원조 관련 이론과 정책에서 주요한 관심은 4가지로 압축될 수 있다.<sup>36</sup> 첫째, 개발도상국은 양질의 거버넌스와 개발 정책 선택에서 주권적 책임을 지며, 선진국가는 원조의 품질 향상과 원조액의 현저한 증대에 노력한다는 상호 협약, 둘째, 해당국의 개발 관련 정책우선사항 책정에서 새천년개발목표를 지침으로 삼는다는 것, 셋째, 빈곤축소전략과정을 포함, 파트너십 접근, 넷째, 원조의 효과성에 입각한 새로운 원조 배분의 모색으로 요약될 수 있을

<sup>35</sup>- 외교통상부 개발협력과, “Monterrey Consensus 全文要約,” 2002.3.

<sup>36</sup>- 박형중, 『구호와 개발, 그리고 원조』, p. 31.

I
II
III
IV
V
VI

것이다.

『몬테레이합의』 이후 관련된 논의들이 지속되어 2003년 2월 로마에서 후속합의<sup>37</sup>가 이루어졌으며, 2004년 2월에는 원조수혜국의 능력함양과 개발성과 관리 개선 등에 대한 각서가 채택되었다.<sup>38</sup> 2005년 3월 『파리선언』<sup>39</sup>이 채택되었다. 동 선언은 개발협력과 관련된 5가지의 원칙을 강조하고 있으며, 책임의 원칙, 협력관계수립, 파트너 국가의 기관·제도를 사용한 원조, 원조관리에서 결과 중시, 상호 보고책임 등을 내용으로 하고 있다.

『새천년개발목표』와 『몬테레이합의』는 경제적 관점에서의 발전과 개발의 개념을 넘어 빈곤퇴치를 통한 인간개발능력향상을 포함하는 사회적 영역의 중요성에 대한 강조와 아울러 원조수혜국의 주체적 역량을 중시하고 있다는 점에서 사회개발협력개념의 이해에 있어 매우 중요한 의미를 지닌다고 할 수 있다

사전적 의미에서 사회개발협력의 개념은 개발도상국의 사회개발에 대한 협력을 말한다. 사회개발의 개념은 경제개발과의 균형을 염두에 두고, 국민복지의 향상을 도모하는 계획으로 1950년대 국제연합(UN)에서 제기된 용어이다. 공업을 중심으로 하는 각종 산업의 경제적 측면의 개발만으로는 개발의 의미를 충족시키는 데 부족하다는 인식에서 비롯되었다고 할 수 있다. 따라서 경제개발과 아울러 사회개발이 병행되어야 할 필요성이 제기되었다. 사회개발은 도시·주택·교통·보건·의

---

<sup>37</sup>- Rome Declaration on Harmonization, Rome, Italy, February 25, 2003.

<sup>38</sup>-Joint Marrakech Memorandum: Managing for Development Results, Marrakech, Morocco, February 5, 2004.

<sup>39</sup>-Paris Declaration on Aid Effectiveness: Ownership, Harmonization, Alignment, Results and Mutual Accountability, High Level Forum, Paris, February 28~March 2, 2005.

료·공중위생·사회복지·교육 등의 사회면의 개발이며, 목적은 직접 인간의 능력과 복지의 향상의 도모라고 할 수 있다. 따라서 사회개발협력은 양적인 경제개발을 넘어 인간능력향상을 지향하는 협력관계를 의미한다고 할 수 있다.

사회개발에 대한 UN의 문제제기의 발상에는 두 가지 차원의 배경이 있다고 할 수 있다. 우선 선진국에 있어서의 급속한 경제발전과정에서 발생한 문제들의 해결을 위해 사회개발의 필요성이 제기되었다. 또 하나의 배경은 개발도상국 경제개발의 효율적 추진을 위해 사회개발이 선행되어야 할 필요성이 제기되었다는 점이다. 이를 배경으로 사회개발의 개념은 사후적 처방의 개념에서 예방적 개념으로, 소극적 관점에서 적극적 관점으로 발전해 왔으며, 특정 빈곤계층에 대한 개별적 처방이 아닌 전 인구를 대상으로 한 포괄적인 프로그램으로 변화해 왔다. 따라서 이와 같은 개념에 의거할 경우 북한 사회개발협력은 북한경제개발과 병행한 사회적 개발에 필요한 지원과 협력을 포괄한다고 할 수 있다.

사회개발 및 이를 위한 협력의 필요성은 유엔의 노력과 깊은 관련이 있다. 1990년대 유엔은 개발관련 국제회의를 다수 개최하면서 개발에 대한 관심의 제고와 아울러 해결방안의 모색을 주도했다. 유엔주도의 교육문제 국제회의(조미티엔 1990) 이후 어린이문제(뉴욕 1990), 환경문제(리오데 자네이로 1992), 인권문제(비인 1993), 인구문제(카이로 1994), 사회개발문제(코펜하겐 1995), 여성문제(베이징 1995), 기후문제(교토 1997)에 관한 국제회의 등이 지속적으로 개최되었다. 회의결과는 결의안으로 채택되었으며, 이는 이후의 개발관련 논의에 영향을 미쳤다. 이와 같은 국제회의들을 배경으로 OECD의 개발원조위원회(DAC)는 1996년 『21세기 개발협력 전략』(*Shaping the 21st Century*)을 발표하고 6개의 ‘국제개발목표’를 제시했다.<sup>40</sup> 이는 첫째 목표로

I
II
III
IV
V
VI

2015년까지 극도 빈곤을 겪고 있는 주민의 비율을 절반으로 감소시킨다는 것과 함께, 교육, 양성평등과 여성의 지위 향상, 영아사망률, 보건, 지속가능한 개발에 관한 목표를 제시했다. 이와 같은 과정에서 ‘빈곤’은 단순한 경제적 차원을 넘어서 교육과 보건을 포함하는 인간적 차원, 의사결정 및 표출 능력을 포함하는 정치적, 양성평등과 신분제문제를 포함하는 사회적 차원과 자연적 인위적 위기 취약성을 포함하는 복합적인 것이기 때문에, 그에 대한 대응도 복합적이어야 한다는 관념이 주류로 정착했다.<sup>41</sup> 사회개발 및 이와 관련된 협력이 중요성은 이와 같은 개발에 대한 인식의 전환을 통해 부각된 것이라 할 수 있다.

사회개발협력의 이해를 위해서는 OECD의 개발원조위원회(DAC)가 작성한 분류표의 사회인프라의 영역을 참고하는 것이 도움이 될 수 있다.

---

<sup>40</sup>- OECD/DAC, *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation* (Paris: OECD, May-96).

<sup>41</sup>- 박형중, 『구호와 개발, 그리고 원조』, pp. 26~27.



<표 IV-2> 개발원조위원회(DAC)의 원조 분야별 분류표

	분야	주요 내용
사회 인프라 및 서비스	교육	기초교육, 중등교육 및 고등교육
	보건	보건·의료 및 기초보건·의료
	인구정책 및 생식보건	생식보건, 가족계획, 인구문제 조사연구
	용수 공급 및 위생	용수 공급 및 사용, 위생, 수자원 개발
	정부와 시민사회	행정기구의 강화, 정부계획, Good Governance 증진, 시민사회 강화
	기타 사회 인프라 및 서비스	고용, 주택, 기타 사회서비스
경제 인프라 및 서비스	교통 및 물류	도로, 철도, 항만 및 공항, 창고
	통신	우편 및 원거리통신 등
	에너지 발전 및 공급	에너지의 생산과 공급
	금융 및 재정 서비스	공식 및 비공식 부문 모두의 지원 포함
생산	농업, 임업 및 수산업	자원 채취를 제외한 모든 주요 생산
	제조업, 광업 및 건설업	제조업, 기술연구 및 개발, 채굴산업 등
	무역 및 관광	무역 및 수출 증진, 관광 시설 등

출처: 이종무, “북한 개발지원 분야와 우선순위 선정: 선행 과제와 추진 방법,” 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터 정책토론회, 2005.10.25.

개발에 대한 새로운 접근방법은 경제개발보다 사회개발을 우선시한다는 점에 주목해야 할 것이다. 즉, 교육, 보건, 남녀평등, 법치제도, 사회적 관습 등의 측면에서 진보적인 사회적 변화를 유도하는 것을 매우 중시한다. 사회개발은 경제개발을 위한 환경을 창출하며 인적 자원 양성 등 경제개발을 위한 투입요소를 만들어낸다는 점에서 경제개발의

I  
II  
III  
IV  
V  
VI

전제조건이라고 할 수 있다. 뿐만 아니라 사회개발 그 자체가 궁극적 가치요 목표라는 점을 강조한다. 사회개발에 대한 강조는 빈곤문제에 대한 우선적인 관심을 의미하기도 한다. 사회개발은 경제성장에도 불구하고 광범위한 빈민층이 유지될 가능성이 높은 경제개발보다는 개발효과가 훨씬 더 일반적이고 광범위하며 빈민에게 유리한 결과를 가져올 수 있다. 효율적 시장경제의 작동을 위한 각종 제도개혁은 바로 이러한 광범위한 사회개발의 기반 위에서 더욱 원활하게 진행될 수 있다.<sup>42</sup> 이와 같은 점에서 북한의 개발에 있어서 경제개발과 아울러 사회개발의 중요성이 주목될 필요가 있다.

북한 사회개발의 개념은 경제개발과 병행한 북한의 사회적 측면에 대한 개발을 의미한다고 할 수 있다. 그러나 이는 사회개발에 대한 좁은 의미의 개념규정이라 할 수 있으며, 사회개발이 궁극적으로 경제개발을 전제로 한다는 점에서 경제개발과 일정부분 중첩되며, 포괄적 의미에서는 엄격하게 구분되는 것도 아니라고 할 수 있다. 포괄적 의미에서의 북한 사회개발은 북한주민의 삶의 질을 실질적으로 향상시키기 위한 인간개발 능력의 고양이라고 할 수 있으며, 이와 같은 점에서 경제적 측면에서의 개발과도 무관하지 않다. 넓은 의미에서 북한 사회개발은 인간능력의 약화를 초래하는 빈곤 및 빈곤의 원인에 대한 복합적 인식을 전제로 하며, 대응 및 처방의 모색도 복합적 차원에서의 모색을 포함한다. 따라서 북한 사회개발의 개념은 북한내 존재하는 빈곤의 원인을 경제적 차원뿐만 아니라 인간능력의 약화를 초래하는 복합적 차원에서 찾으며, 특히 사회적 차원에서 취약성을 주목하는 것이라 할 수 있다. 따라서 북한 사회개발을 위한 처방도 경제적 발전과 더불어 북한내 빈

---

<sup>42</sup>- 위의 책, pp. 7~8.

곤감소를 위한 지속가능한 발전과 관련된 교육의 확대, 양성평등과 여성 지위 향상, 영아사망률감소, 보건·의료체계의 개선 등 직접적인 경제 영역을 넘어 사회적 측면에서의 인간능력의 향상을 위한 복합적 차원을 포함한다. 북한 사회개발협력은 이와 같은 북한의 사회개발을 위한 포괄적 협력을 의미하는 것으로 정의될 수 있을 것이다.

북한 사회개발협력 개념은 현재의 남북관계에서 진행되고 있는 대북 지원성 교류·협력의 주요 영역과 비교했을 때 그 의미가 명확해진다고 할 수 있다. 남북관계를 통해 북한이 필요로 하는 자원의 유입은 인도적 대북지원과 남북경협을 통해 이루어지고 있다. 인도적 지원은 그 동안 북한내 인도적 위기의 완화에 많은 기여를 해왔지만 위기발생을 예방적 차원에서 억제하고 나아가 자생력을 키워주는 개발협력으로 발전적 변화를 필요로 하고 있다. 단순한 긴급구호의 반복은 북한내 빈곤감소 및 인간능력향상에 대한 본질적 처방으로서 한계를 지니는 것이기 때문이다. 남북경협의 경우 남북관계의 특수성 및 경제논리의 관점이 적용된다는 점에서 개발협력의 의의를 구현하는 데 한계를 지니고 있다. 특히 개발협력이 빈곤 감소 및 인간능력향상에 대한 직접적 효과를 의도하는 데 반해 남북경협은 경제적 공동협력을 통한 남북한의 호혜적 이해관계의 관철을 추구하는 것이라 할 수 있다. 따라서 현재의 인도적 대북지원과 남북경협은 북한 사회개발협력의 필요성을 충족시키는 데 한계를 보이는 것이라 할 수 있다.

I
II
III
IV
V
VI

#### 4. 북한 사회개발협력의 특징

북한 사회개발협력은 개발협력의 일반성을 내포하고 있지만 아울러 분단체제와 북한 사회주의체제로부터 비롯된 특징적 요소들에 의해 영향을 받는다. 북한 사회개발협력 개념은 일반적 개념과 달리 몇 가지 차원에서 특징을 보인다. 우선 북한은 구조적인 위기에도 불구하고 사회주의 체제를 유지하고 있다는 점에서 일반적인 선진국과 개도국간의 개발협력 개념의 직접적 적용이 어렵다. 또한 북한은 분단체제에서 민족간 특수관계를 형성하고 있다는 점에서 남한과 기타의 국가들과의 개발협력 개념을 직접적으로 적용하기 어려운 점이 있다.

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

이와 같은 점에 기인할 경우 자본주의체제내에서의 개발협력이 절대적인 의미에서 개도국의 근대화발전상황 지체에 대한 지원을 의미하며, 따라서 ‘발전을 위한 건설’의 개념을 내포한다고 할 수 있다. 반면 북한의 경우 근대화의 절대적 지체가 아닌 근대화의 방향성의 문제라고 할

수 있으며, 따라서 사회주의적 발전의 방향성 전환에 보다 큰 의미가 있다는 점을 주목해야 하는 것이다. 이와 같은 점에서 탈 사회주의 체제 전환국에 대한 개발협력은 “발전을 위한 재개발”로 규정될 수 있을 것이다. 북한 사회개발협력 역시 이와 같은 맥락에서 해석될 수 있다는 점에서 일반적 경험의 직접적 적용의 한계를 지니고 있다 할 것이다.

북한 사회개발협력의 이해에 있어 또 하나의 중요한 특징은 남북관계의 특수성이다. 한국사회와 지정학적 거리가 먼 나라와의 개발협력과 북한과의 차이는 바로 이 특수관계에 기인한다. 남북한은 통일을 전제로 한 단일민족간의 관계이며, 따라서 개발협력의 성격 역시 이로부터 기인되는 것이기 때문이다. 이와 같은 점에서 북한에 대한 사회개발협력의 개념은 보다 복합적 의미를 지니게 된다.

북한은 사회주의체제하의 근대화를 진행시켜왔다는 점에서 남한과 이질적인 체제와 제도를 형성해왔다. 제도적인 이질화는 남과 북의 사회구성원들이 상이한 사회문화적 삶을 영위하는 배경으로 작용했다. 북한의 문제는 근대화 진전의 정도 문제가 아니라 근대화의 방법과 경로의 문제라고 할 수 있다. 자본주의와 사회주의는 서로 다른 주제의 근대화의 여정을 걸어 왔으며, 자본주의는 자유를, 사회주의는 평등을 자신들의 근대화 여정에 있어 핵심적 가치로 설정했다. 그리고 두 체제는 자유와 평등의 가치간의 조화보다는 자신들이 선택한 반쪽의 가치를 강화하는데 주력해 왔다고 할 수 있다.

현실 사회주의는 이미 체제로서 생명력을 다했다는 점에서 자신들이 선택한 근대화를 완성시키는 데 실패했다. 그러나 사회주의의 실패가 자본주의적 근대화가 정당화될 수 있는 논리의 필요충분조건으로써의 의미를 지니는 것은 아니다. 굳이 포스트모더니즘의 논리를 들지 않더라도 근대의 의미를 인정하는 진영에서도 ‘성찰적 근대화’라는 대안을 제시하

I
II
III
IV
V
VI

고 있는 만큼, 자본주의적 근대화 역시 ‘절반의 성공’일 수밖에 없다. 이 점에서 21세기는 자유와 평등이라는 두가치의 조화로운 합일을 통한 근대화의 완성이라는 과제를 안고 있다.

분단은 냉전체제의 최전선에 남북한이 대치하는 상황을 의미했다. 따라서 남북한은 사회주의와 자본주의라는 두 체제의 이념적 대립이 극단적으로 진행되는 과정에 놓였으며, 남북한의 근대화 역시 이 과정에 의해서 지배되어 왔다. 남북한은 자본주의와 사회주의의 가치체계를 극단적이고 폐쇄적인 방식으로 발전시켜 왔다. 상대방은 적대시되었으며, 이 같은 상황에서는 상대방의 가치에 대한 그 어떠한 이해도 이적행위와 동일시 될 수밖에 없었다. 남북한의 근대화는 분단과 극단적 대립으로 인해 기형적으로 진행되어 왔다고 할 수 있다. 북한은 자신들의 전체주의 속성을 평등주의로 포장해왔고, 남한에서는 장기간 발전지상주의 논리가 지배해왔다. 그 결과로 우리는 체제의 생명력을 상실하고 있는 북한과, 성장지상주의 속에서 상실했던 가치의 회복이라는 과제를 안고 있는 남한의 현실을 목도하고 있다.

상이한 테마를 주제로 한 자본주의와 사회주의의 근대화는 결과적으로 상이한 ‘근대인’을 탄생시키게 되는 태생적 특성을 가지고 있다고 할 수 있다. 남북한의 이질화는 단순한 상호대립적인 폐쇄적 분단구조를 뛰어넘어 보다 본질적인 근대화의 방식에 기인한 것으로 평가될 수 있을 것이다. 따라서 남북한의 이질화해소의 문제는 단절된 교류와 접촉의 재개라는 단기적 수단을 넘어 분단으로 인해 이질적으로 진행된 근대화간의 통합과 이를 통한 근대화의 정상성 회복이라는 문제를 제기하게 되는 것이다.

이와 같은 점은 북한에 대한 사회개발협력의 성격을 규정하는 또 하나의 중요한 특성이라 할 수 있다. 이 같은 점에서 북한 사회개발협력은

전체주의적 속성과 폐쇄주의 속에서 비정상적으로 진행되어온 북한 사회주의 근대성의 정상화를 지향해야 한다. 아울러 북한 사회개발협력은 우리와 무관한 과정이 아니라 그 자체로 통일 및 한국사회의 비정상적 발전과정의 정상화를 의미하는 복합적 과정이라는 특징을 지니고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 일반적 사회개발협력과 달리 북한의 경우 통일의 과정과 그 이후의 통일국가의 정체성과 관련된 로드맵의 일환이어야 하며, 근본적인 문제의식과도 연계된 문제라고 할 수 있다. 북한 사회개발협력은 북한내 실질적 상황의 개선뿐만 아니라 남북한의 비정상적 근대화의 정상화를 포함하는 복합적 과정이어야 하는 것이다.

I

II

III

IV

V

VI



V

# 북한 사회개발협력 방안





## 1. 북한 사회개발협력의 원칙

### 가. 사회개발 지향

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

### 나. 북한주민에 대한 직접적 효과성

북한에 대한 개발협력은 북한주민의 고통경감과 빈곤경감, 그리고 인간개발을 위한 협력을 통해 보다 직접적으로 북한주민이 수혜자가 될 수 있는 방향성을 지향해야 한다. 남북한의 이해관계가 일치하는 남북경협은 북한주민들의 인간개발에 있어 간접적 의미를 지니며, 그 영향 또한 제한적이라는 점에서 한계가 있다. 이와 같은 점은 북한 사회개발협력에 있어서 북한주민을 직접대상으로 한 사회개발프로그램 적용이 중요한 원칙으로 다루어져야 함을 의미한다. 북한당국을 경유하는 간접적 개발협력은 지양되어야 하며, 개발협력 제공이 북한주민의 인간

I
II
III
IV
V
VI

개발에 직접적 영향을 주는 방향으로 전환되어야 한다. 물론 이는 외부 사조유입 방지 등을 견지하고 있는 북한당국의 태도 및 인식의 전환을 전제로 한다는 점에서 보다 적극적인 설득의 과정을 필요로 한다. 그러나 북한주민에 대한 직접적 효과성의 구현이 사회개발협력제공 주체와 북한주민간의 직접적·물리적 접촉을 필수적으로 요구하는 것은 아니라는 점에서 창의성의 발현이 요구된다.

#### 다. 비대칭상호주의

대북지원에 대한 남한사회의 근본적 인식전환이 필요하며, 대북지원의 원칙도 재규정될 필요가 있다. 즉 북한의 사회개발에 있어서 현저한 향상 자체가 북한내 인도적 위기의 완화뿐만 아니라 한반도 평화정착과 나아가 통일과정에 순기능을 한다는 점을 인식해야 한다. 퍼주기 논란 등 소모적 논쟁을 지양하고 북한개발을 위한 적극적 자세의 견지가 필요하다. 이와 같은 점에서 대북지원과 관련된 원칙으로 ‘비대칭상호주의’의 적용을 검토해 볼 필요가 있다. 비대칭상호주의는 북한개발에 대한 남한의 지원에 대한 북한의 상응조치가 대칭적일 필요는 없다는 점을 중시하는 것이라 할 수 있다. 남한의 지원에 대한 북한의 상응조치가 경제적 상호성과 군사안보적 차원뿐만 아니라 북한주민의 빈곤감소와 인간개발능력향상 등 포괄적 차원을 포함하는 것으로 해석되어야 한다는 것이다. 북한의 사회개발에 있어서 현저한 향상은 그 자체로 한반도 평화와 통일의 과정에 긍정적이며, 따라서 협력을 위한 자원의 투입에 대한 북한의 상응조치가 대칭적일 필요는 없다. 이와 같은 관점의 견지는 북한 사회개발협력에 있어 다양한 창의성의 발현을 가능케 할 것이다.

## 라. 참여성

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

## 2. 북한 사회개발협력모델의 정립

북한은 사회주의 공업국가라는 점에서 일정부분 사회주의적 방식의 근대화를 수행해 왔다. 북한의 위기 및 빈곤상황의 도래는 근대화가 지체가 아니라 사회주의적 방식의 근대화에서 비롯되었다는 점에서 일반적인 저발전, 개도국과 차이를 보인다. 따라서 북한의 문제는 근대화의 지체가 아닌 일정정도 진행된 사회주의적 근대화에서 비롯되었다는 점에서 일종의 ‘재개발’에 해당하며, 이는 일반적 개도국의 경험을 북한에 직접적으로 적용하기 어려운 이유이다. 또한 1990년대 이후 탈 사회주의체제에 적용되었던 사회개발협력의 경험을 북한에 적용하는 것에도

I
II
III
IV
V
VI

신중할 필요가 있다. 즉 북한과 다른 구 사회주의국가들의 경우 초기적 조건(initial conditions)이 다르기 때문이다. 사회주의적 공업화의 정도 및 사회주의제도의 이식정도 등 발전의 정도가 상이하기 때문이다.

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

북핵문제의 평화적 해법에 진전이 있음으로 해서 북한에 대한 개발협력이 본격화할 수 있는 전망도 점차 가시화되고 있다. 따라서 국제사회의 북한 개발협력에 대한 논의도 본격화할 가능성이 있다. 문제는 북한의 특수성에 대한 이해 없이 개도국에 시행했던 프로그램이 무차별적으로 시도되는 경우라 할 수 있다. 이를 방지하고 북한 사회개발협력의 의미를 구현하기 위해서는 남북관계의 특수성을 반영함과 아울러 북한의 특성에 맞는 개발협력모델을 창출하는 것이 필요하다 할 것이다.

우선 북한에 대한 사회개발협력에 있어서 기존의 개발협력의 문제점의 해소 및 새로운 관점의 적용이 필요하다.<sup>43</sup> 특히 북한위기의 근본원인은 기술적 관점의 문제뿐만 아니라 사회주의로부터 비롯되는 것이며, 제도적 차원의 문제에 해당한다. 북한에 대한 개발협력은 인프라 및 설비투자분야에 대해서 시행되기 이전에 정책과 제도를 바로잡기 위한 지식과 자금을 원조해야 한다는 것이다. 이 경우 원조수혜국인 북한의 의지 및 실현능력이 중요하다는 점이 고려되어야 한다. 따라서 북한정부의 개발에 대한 의지확인이 중요하며, 북한정부에 의한 실현가능한 효율적 개발로드맵이 제시되는 것이 전제되어야 한다. 이것은 개발협력의 효율성의 증대와 아울러 궁극적인 북한 개발협력의 성공가능성과 연계되어 있다는 점에서 매우 중요하다고 할 수 있다.

북한 사회개발협력에 있어서도 발상의 전환이 필요하다. 그 동안 북한에 제공되어온 긴급구호성 지원 및 인도적 지원은 북한의 체질개선이 아닌 단기적 사후처방이라는 점에서 원조의존성 및 원조중독성<sup>44</sup>과 같은 문제를 발생시킬 수 있다. 최근 북한의 개발협력 요구에도 불구하고 북한이 요구하는 대북지원 품목의 대부분은 쌀과 비료, 그리고 일부 생필품관련 원자재라는 점이 이를 증명하고 있다. 국제사회의 대북 구호지원도 북한정부에 대한 불신으로 인해, 북한정부기구를 우회하여 국제기구가 직접 실시하는 방식을 선호함으로써 결국 북한정부와 사회의 문제해결능력 향상에 기여하지 못하고 있다는 문제를 야기한다고 할 수 있다. 따라서 북한 사회개발협력은 반드시 북한정부와 사회의 자체적인 문제해결능력의 고양에 도움이 되는 방식으로 발상

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

44- 위의 글, p. 9.

I
II
III
IV
V
VI

이 전환되어야 하며, 이를 위한 북한정부에 대한 설득 및 신뢰관계형성이 요구된다 할 것이다.

증장기적 관점의 ‘북한 사회개발협력 종합계획’의 작성이 필요하다고 할 것이다. 이는 이미 남북관계발전 기본계획에서 필요성이 인정되고 있는 바, 효율적이고 구체적인 계획의 작성이 필요하다. 북한사회개발협력 종합계획은 남북관계의 특수성과 북한체제의 특성, 통일과정에 대한 순기능 및 통일비용의 감소, 그리고 북한 사회개발을 위한 글로벌 거버넌스의 형성 등을 종합적으로 고려하여 작성될 필요가 있다. 계획의 작성에 있어 시민사회와 효율적 협력관계를 형성하는 것이 필요하며, 국제기구의 의견 및 경험도 반영해야 할 것이다.

### 3. 빈곤감소의 지향

북한 사회개발협력에 있어서 빈곤감소가 중요한 목표가 되어야 한다. 2007 남북정상회담으로 가속화될 남북경협 및 개성공단사업 등은 북한의 일반적 빈곤현상에 대한 포괄적 개선이라는 결과로 귀결되지 않을 수 있다는 점에 주목할 필요가 있다.<sup>45</sup> 북한에 대한 남한정부의 투자확대 및 SOC 지원 등은 북한의 경제성장에 기여할 수 있으나, 새로운 문제를 발생시킬 수 있다는 점에 주목해야 한다. 즉 기존의 남북경협이 지속될 경우 북한내부에 경제특구와 특구가 아닌 지역, 외부수출로 독점을 기반으로 한 성장지역과 소외지역을 형성할 수 있으며, 수혜자와 비 수혜자라는 계층간 격차를 확대시킬 수 있다. 이는 사회개발협력의 목표와 괴리되는 것이라는 점에서 주목할 필요가 있다. 따라서 북한 사회개발협력은 북한내의 일반적 빈곤현상의 포괄적 감소를 수반하는 북

---

<sup>45</sup>- 위의 글, p. 10.

한개발을 목표로 해야 할 것이며, 이와 같은 점에서 신중한 접근이 요구된다.

1990년대 이후 빈곤감소는 개발협력에 있어서 핵심적 의의를 지니고 있다. 따라서 북한 사회개발협력의 추진에 있어서 중요하게 고려해야 할 점은 북한주민의 직접적 빈곤감소를 주요 목표로 삼아야 한다는 점이다. 남북경협 및 대규모의 인프라 투자 등은 북한주민의 빈곤감소 및 인간능력향상에 대한 중장기적, 간접적 의미를 지닌 것이라 할 수 있다. 따라서 보다 직접적으로 북한주민이 사회개발협력의 영향을 받을 수 있는 조치가 필요하다. 이와 같은 점에서 ‘빈곤감소형 북한 사회개발’의 관점이 필요하며, 『빈곤감소전략보고서』(*Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP*)의 북한적용이 적극적으로 검토될 필요가 있다.

북한의 경제회생 및 북한내 일반적 현상으로 존재하고 있는 빈곤의 감소에 있어서 북한정부의 의지 및 실현가능한 계획의 작성이 매우 중요하다는 점에서 PRSP가 적극적으로 검토되어야 할 필요성이 있다. PRSP는 수혜국의 개발에 대한 의지의 표명인 동시에 주체적인 추진능력과 관계되는 것으로 북한경제회생을 위한 개발협력의 유치, 특히 국제사회에 대한 설득에 있어서 매우 중요하다 할 것이다.

PRSP가 주목되기 시작한 것은 개발도상국 빈곤문제의 퇴치를 위한 국제협력의 중요성이 부각되기 시작한 상황적 특성과 관계가 있다. 1990년대에 들어 빈곤감소는 개발과 원조에 있어서 핵심적 위상을 차지했다. 특히 1996년 개발원조위원회는 빈곤감소를 개발과 원조에 있어 국제사회의 목표로 설정하는 전략문서<sup>46</sup>를 채택했다. 이 문서는 2015년까지 절대빈곤을 반으로 감소시킨다는 국제 개발목표

<sup>46</sup>- OECD/DAC, *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*.

I
II
III
IV
V
VI

(International Development Goal: IDG)를 세웠으며, 이를 실현하기 위한 중요 요소로서 개발도상국의 주도적 역할, 원조제공국과 수혜국의 파트너십, 다양한 요소와 분야를 망라하는 포괄적 체계, 성과중시 접근 등을 제시했다. 이와 같은 빈곤감소에 대한 기본적 지향성은 1999년 1월 세계은행이 제시한 포괄적 개발 지침과 동년 9월 세계은행·IMF 총회에서 채택된 PRSP에 중요한 영향을 주었다. 포괄적 개발지침은 지속적인 성장과 빈곤감소를 위해 개발도상국의 주도 및 책임과 아울러 시장경제의 경제적, 제도적, 사회적 기반 정비에 관한 포괄적 조치의 필요성을 강조하는 것이었다. 이와 같은 강조점을 토대로 한 PRSP는 개발도상국 스스로의 주도에 의한 빈곤감소를 위한 3년간의 개발계획이었다. PRSP는 개발협력 및 개발도상국의 국가개발계획 등에 있어서 매우 중요한 위상을 차지하고 있다.<sup>47</sup> PRSP의 목적은 배경, 핵심 원칙 등은 아래와 같다.<sup>48</sup>

PRSP의 우선적 목적은 포괄적인 성장과 빈곤감소이며, 이를 통한 거시경제적 안정 달성이라고 할 수 있다. 이를 위한 구조 및 제도적 개혁이 수반되어야 하며, 역량강화를 통한 빈곤층에 대한 직접적 수혜가 있어야 한다. 또한 개발과정에 있어서 참여 및 파트너십의 확대도 PRSP의 목표라고 할 수 있다.

PRSP 작성과 개발을 위한 주요 핵심 원칙은 우선 원조수혜국이 주도적인 역할을 해야 한다는 점이다. 개발의 성공을 위한 주체적 의지 및 역량과 관계되는 것이며, 개도국의 자구 노력과 주인의식을 통해 광범위한 참여 및 모니터링 강화가 전제되어야 한다. 또한 빈곤감소를 위한 구체적이고도 실현가능한 목표의 설정 및 목표달성을 위한 정

47- 박형중, 『구호와 개발, 그리고 원조』, pp. 34~45.

48- 임을출, “북한의 개발협력을 어떻게 할 것인가?,” 평화재단 세미나, 2007.10, p. 7.

책수단의 제시가 있어야 하며, 이는 빈곤층 스스로 빈곤퇴치에 대한 자각과 관계가 있다. 이를 위해 빈곤의 다면적 특성에 따른 포괄적 접근법 추진이 추진될 필요가 있으며, 참여형 개발의 촉진이 요구된다. 또한 PRSP에 있어서 파트너십의 확대도 중요하게 다루어져야 하며, PRSP의 실행과정에서 양자간, 다자간, NGO 등의 참여가 지향된다. PRSP는 단기적 처방이 아닌 3년의 중장기 구조를 단위로 함을 원칙으로 한다.

PRSP의 추진과정은 각 개별 국가가 처한 환경의 특수성에 따라 차이를 나타내고 있어 일반적 통일성을 말하기 어려우나, 공통적인 몇 가지 특징들을 지니고 있다. 우선 참여과정에 대한 구체적 기술이다. 여기에는 주요 논의 주제, 참여자의 관점, 전략 계획 협의의 영향 평가, 향후 감독과 수행에 있어서 시민 사회와 NGO 역할 등이 포함된다. 또한 빈곤에 대한 포괄적 진단으로 빈곤층의 명확한 정의와 거주지역에 대한 정보를 담고 있어야 한다. 이와 같은 정보를 토대로 경제성장과 빈곤감소를 가속화하기 위해 거시경제적, 사회적, 구조적, 제도적 제한 요소를 분석할 수 있어야 한다. 아울러 빈곤과 그 원인에 대한 심층적 이해를 통해 빈곤감소를 달성하기 위해 거시경제적, 구조적, 사회적 정책을 설명할 필요가 있다. 또한 PRSP의 진행 및 목표달성과정을 감독하고 평가하기 위한 시스템 및 지표개발이 필요하다.

I

II

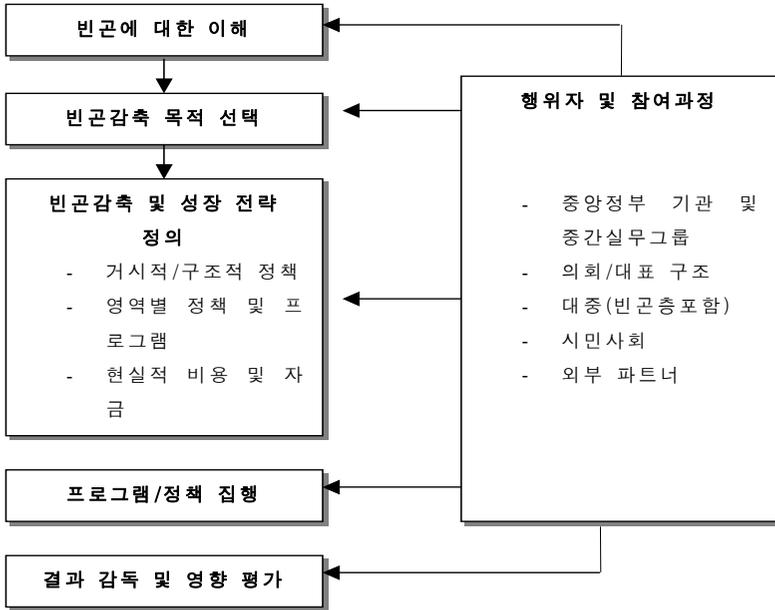
III

IV

V

VI

<그림 V-1> PRSP 개념도



출처: 임을출, “북한의 개발협력을 어떻게 할 것인가?,” 평화재단 세미나, 2007.10, p. 10.

북한의 사회개발 역시 포괄적 빈곤감소가 전제되어야 한다는 점에서 PRSP의 적용을 적극적으로 검토할 필요가 있으며, 이는 북한 사회개발을 위한 국제사회의 협력에 있어서도 필수적일 수 있음을 주목해야 할 것이다. 북한은 체제의 위협이 되는 개혁과 개방에 대해 우려하고 있으며, 국제기준에 맞는 원조수혜국가로서의 행위규범에도 익숙하지 않다. 특히 만성적 위기와 체제위협에 대한 피해의식을 가지는 북한이 개발에 대한 개방적 관점을 견지하는 일은 쉬운 과제일 수 없다. 그러나 북한의 자력갱생의 가능성이 없으며, 위기가 구조적 문제점에 기인한다는 점에서 북한은 개발협력의 국제적 기준에 대한 전향적 자세를 견지하는 것이 무엇보다 중요하다. 이와 같은 점에서 북한실정에 맞는 PRSP 작성

은 북한 사회개발의 성패에 있어서 매우 중요한 과제로 다루어져야 하며, 이의 실현을 위한 다각적 노력이 필요한 시점이라 할 수 있다. 사회 개발은 빈곤의 감소와 아울러 궁극적으로 빈곤의 완전한 철폐를 목표로 하기 때문이다.

#### 4. 바람직한 북한 사회개발협력 거버넌스(good governance)<sup>49</sup>의 구축

최근 개발협력과 관련하여 거버넌스 개념은 매우 중요한 의미를 차지하고 있다. 이는 저개발국에 대한 선진국의 직접적 지원의 효과성에 대한 의문의 제기와 관련이 있으며, 개발이 경제적 차원을 넘어 원조수혜국의 정치적·제도적 변화의 필요성이 제기된 데에 기인한 것이었다. 세계은행의 1989년 보고서(*Sub-Saharan Africa: from Crisis to Sustainable Growth*)에서는 아프리카의 문제를 거버넌스의 위기로 규정한 이후 개발협력과 거버넌스가 상호연계된 것으로 보고 있다. 이와 함께 국제개발기구들은 개발협력의 효율성을 제고할 수 있는 거버넌스를 ‘바람직한 거버넌스’(good governance)라고 명명하기 시작했다.<sup>50</sup>

<sup>49</sup>- 국제관계의 복합적 현상을 연구하는 데 있어서 중요한 개념으로 등장한 거버넌스 개념은 한반도문제의 복잡성을 반영한 적절한 대안이 될 수 있을 것이며, 북한 개발 협력에 있어서 유용한 협력적 틀의 형성을 가능하게 할 수 있을 것이다. 거버넌스는 통치(government)와는 구별되며, 따라서 명령기제라기 보다는 조정 및 통제의 합목적적 행위들을 말한다. 이런 점에서 거버넌스는 강제 기제를 갖춘 공식적 통치행위와는 구분되는 행위 시스템을 말한다고 하겠다. 또한 거버넌스는 공표된 의무와 책임을 지닌 위계적 통치행위와는 구별되는 규칙과 조정의 시스템이라고 할 수 있다. 따라서 통치에 비해 거버넌스는 응집력, 결집력, 위계질서 등에 있어서 이완된 형태를 의미한다고 볼 수 있다. James N. Rosenau, "Governance, Order and Change in World Politics," James N. Rosenau and Ernest-Otto Czmpiel, eds., *Governance without Government: Order and Changes in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), p. 4.

<sup>50</sup>- 조한범 외, 『글로벌 거버넌스와 북한 개발』 한국학술진흥재단지원 협동연구 결과보

북한 사회개발협력은 북한내부의 각 주체와, 남한 및 국제사회 등 다양한 주체간의 복합적 협력관계를 필요로 한다는 점에서 거버넌스의 관점의 적용을 필요로 한다. 한반도문제는 다양한 주체와 이해관계, 국내외적인 영향들이 중첩되는 복합성을 지니고 있으며, 북한 개발협력문제 역시 이와 같은 중첩적 복합성으로 부터 자유롭지 못하다. 한반도문제의 복합성은 다음과 같이 세 가지로 정리해 볼 수 있다.<sup>51</sup> 첫째, 한반도문제에 관여하는 비국가(non-state) 행위자들은 매우 다양해져서 많은 행위자들은 국가차원의 통제를 이미 넘어서 있다. 둘째, 한반도문제는 남북한 국가사이에서 뿐만 아니라 남한의 민간기업 및 시민단체들과 북한의 국가 사이에서의 상호작용으로 나타나기도 한다. 셋째, 한반도문제의 이슈들은 다양할 뿐만 아니라 상호연관성을 지니고 있다.

한반도문제는 국가뿐만 아니라 비국가 관계로 구성되어 있으며, 안보 이슈로부터 인도주의적 이슈까지, 국내에서 국제차원에 이르는 다양한 요소로 이루어져 있다. 좁은 의미로는 남북관계, 넓은 의미로는 한반도문제를 다루는 데 다양한 행위주체와 이슈들이 중층적으로 그리고 복합적으로 연관되어 있다. 이와 같은 특성은 한반도문제의 해결에 있어서 다양한 주체와 영역간의 조화로운 협력관계의 형성과 협력적 추진체계의 필요성으로 연계된다. 거버넌스의 개념은 이와 같은 한반도문제의 중층적 복합성을 해소하는 방법론적 의의를 지닌다. 북한 이슈의 해결을 위해서는 각 행위주체와 영역들이 협력적 관계를 포함하는 접근방법인 거버넌스차원의 패러다임이 요구된다 할 것이다.

이와 같은 점에서 북한 사회개발협력을 위한 바람직한 거버넌스의

---

고서, 2006. p. 32.

<sup>51</sup>- 조한범·김성철 외, 『비정부기구(NGO)를 통한 남북한 교류·협력 증진방안 연구』 (서울: 통일연구원, 2000). pp. 7~8.

형성이 요구되며, 이는 국가와 NGO, 기업, 그리고 국제기구와 국내기구간의 효율적 협력체계의 구축을 전제로 한다. 북한 사회개발협력을 위한 바람직한 거버넌스는 국내외 차원을 망라한 주체와 영역을 달리하는 다양한 이해 당사자들이 북한 개발이슈라는 공동의 주제에 대해 공통적 관리·자원통제·권력 행사를 위한 방법의 집합을 나타내는 것이다.

개발협력에 대한 거버넌스 관점의 적용은 원조효과성의 증진에 대한 문제의식과 관련이 있다. 개발협력의 효율성 제고를 위한 지원국회의의 결과로서 2003년 『로마선언』<sup>52</sup>과 2005년 『파리선언』<sup>53</sup>이 탄생했으며, 바람직한 거버넌스의 개념은 이를 통해 보다 진전형태로 다듬어 졌다. 『파리선언』은 효율적인 개발협력을 위한 다음과 같은 다섯 가지 기본 원칙을 제시했다. 첫째, 원조수혜국의 주인의식(ownership). 둘째, 원조제공국과 수혜국의 긴밀한 제휴(alignment). 셋째, 지원국과 기관들간의 긴밀한 협력과 역할분담(harmonization). 넷째, 적절한 모니터링과 보고, 그리고 사후평가 등 성과관리체계(managing for results). 다섯째, 지원국 및 수혜국 정부의 지원내역사용에 대한 투명한 공개(mutual accountability) 등이다.

이 원칙은 개발협력의 효율성이 단지 수혜국의 거버넌스 수준에 달려있다는 생각을 넘어 지원국 및 국제개발기구를 포함하는 일종의 글로벌 개발 거버넌스 자체가 바람직한 거버넌스가 되어야 한다는 생각을 내포하고 있다. 이 원칙의 일반적 적용대상은 개발협력에 대한 적극적으로 호응하는 개발도상국이라고 할 수 있다. 그러나 무능하거나 역

<sup>52</sup>- High Level Forum, "Rome Declaration on Harmonization," Rome, Feb. 25. 2003, <<http://siteresources.worldbank.org>>.

<sup>53</sup>- High Level Forum, "Paris Declaration on Aid Effectiveness: Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability," Paris, Feb. 28~March 2. 2005, <<http://www1.worldbank.org>>.

I
II
III
IV
V
VI

압적인 ‘취약국가’(fragile states)와 원조지원주체와 ‘파트너십 형성이 어려운 국가’(difficult partnership countries)들의 경우에 이 원칙의 적용이 어렵다. 이들 국가들에 대해서는 원조제공국들이 직접적 협력관계를 형성하지 않으며, 원조 프로그램에도 참여를 꺼리게 된다. 아울러 이들 국가들은 『빈곤감축전략보고서』(*Poverty Reduction Strategy Papers: PRSP*)의 적용을 받기 어려우며, 북한은 ‘파트너십 형성이 어려운 국가’로 분류되고 있다. 따라서 북한의 경우도 사회개발을 위한 거버넌스의 형성에 보다 적극적으로 나설 것이 요구되는 것이다.<sup>54</sup>

북한은 책임성 있는 자세와 아울러 북한내 사회개발과 관련된 각종 주체들간의 조화로운 협력관계의 형성을 위해 노력해야 한다. 아울러 남한 및 국제사회와도 건설적 협력관계를 형성하는 데 적극적으로 나설 필요가 있다. 북한의 책임과 참여가 전제되지 않는 사회개발협력 프로그램의 시행은 효과성을 기대할 수 없기 때문이다.

북핵문제의 평화적 해결을 전제로 국제적인 북한개발협력체제의 구성을 지향하고 중장기적 차원에서 이에 대한 대비체제를 갖추는 것이 필요하다. 이는 ‘북한 개발협력 글로벌 거버넌스’개념으로 요약될 수 있을 것이다. 북한 사회개발협력 역시 이와 같은 틀에서 추진될 필요가 있다. 북핵문제의 평화적 해결이 진전될 경우, 북한 개발이슈가 국제사회에서 본격화 될 가능성이 크다. 북한개발과 관련하여 다양한 국제적 행위자들이 존재한다. 미국, 중국, 일본, 러시아 등 관련국과 EU 등 국가 차원, UNDP 등 UN의 각 기구, IMF, World Bank 등 국제금융기구, 국제 NGOs 등은 북한 개발협력에 참여할 수 있는 행위주체들이라 할 수 있다. 북한 사회개발협력의 효과성은 이와 같은 국제적 행위자들과

---

<sup>54</sup>- 조한범 외, 『글로벌 거버넌스와 북한 개발』, pp. 36~37.

바람직한 거버넌스를 형성을 필요로 한다.

북한개발 글로벌 거버넌스의 구축은 국제사회의 다양한 행위주체가 참여하는 다자간 협력방식으로 구체화될 가능성이 크다. 북한개발을 위한 다자간 협력방식은 특정프로그램을 위주로 한 국제협력방식과 하는 방식과 협의체를 중심으로 다양한 사업을 모색하는 방식으로 구분될 수 있을 것이다. 공동프로그램방식의 경우 ‘북한 중소 도시농업 지원 프로그램’ 또는 ‘북한 모자보건 증진 프로그램’ 등을 모델로 시사점을 도출할 수 있을 것이다. 국제협력체를 형성하는 방식은 북핵문제의 평화적 해결 이후의 국제사회의 상응조치를 가정했을 때 가능성이 높은 방식이라 할 수 있을 것이다. 쿠바에서 시도되었던 협력회의의 방식을 모델로 ‘북한개발협력회의’를 구성하는 방식과<sup>55</sup> ‘잠정북한개발지원그룹(International North Korea Development Assistance Group: INKDAG)’<sup>56</sup> 등의 제안에서 시사점들이 도출될 수 있을 것이다. 북한 사회개발협력에 있어서도 이와 같은 방식들의 응용이 필요하다고 할 것이다.

북한 사회개발협력과 관련된 남북한 및 국제적 차원의 다양한 행위자들의 존재는 북한 사회개발을 위한 다양한 경험 및 자원의 공유를 의미한다. 그러나 동시에 북한 사회개발에 관한 방향성에 대한 합의 및 공감

55- 유럽 NGOs와 쿠바는 1991년, 1993년에 쿠바협력회의를 개최하였으며, 1993년 회의에서 쿠바가 제안한 300개의 프로젝트 중 60개가 해외 NGOs의 자금 원조를 받게 됨으로써 쿠바는 스페인, 벨기에, 이탈리아, 프랑스 등 8개국과 정식으로 협력 체제를 구축할 수 있었다. 이종무, “대북 개발지원에 대한 논의 현황과 주요 쟁점,” 『대북 개발지원의 쟁점과 정부·NGO의 역할 및 협력방안』 (서울: 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터, 2005). p. 20.

56- ‘잠정북한개발지원그룹(INKDAG)’을 구성하자는 제안은 북한경제재건을 위한 자금조달을 위한 국제협력방안이라는 점에서 금융분야에 한정된 것이라 할 수 있다. 장형수·박영곤, 『국제협력체 설립을 통한 북한 개발지원방안』 (서울: 대외경제정책연구원, 2000), pp. 53~82.

I
II
III
IV
V
VI

대가 형성되지 않을 다양한 주체들간의 혼선 및 비 효율적인 사업의 추진상황이 나타날 수도 있다. 이와 같은 점에서 남한은 북한개발을 위한 거버넌스의 형성에 있어서 중요한 역할을 수행할 필요가 있다. 특히 남북관계의 특수성과 북한체제의 특성을 고려하지 않은 사회개발의 일반적 모델이 북한에 적용될 경우 효과성 및 의도하지 않았던 부정적 결과들이 초래될 수 있다. 이와 같은 상황은 국제금융기구들이 북한사회개발을 주도할 경우 충분히 예상가능하다고 할 수 있다.

남북한은 궁극적으로 통합을 지향하는 분단국가라는 점에서 일반적 개발협력과 다르며, 따라서 북한 사회개발에 있어 남한은 중심적 역할을 수행해야 한다. 이와 같은 점에서 북한 사회개발을 위한 글로벌 거버넌스의 형성에 있어서 남한의 역할의 필요성과 아울러 남한 내부의 국내적 차원에서도 북한 사회개발협력을 위한 거버넌스의 형성이 필요하다. 이는 정부와 민간간의 효율적인 상호보완관계의 설정을 필요로 한다. 정부와 민간의 역할분담을 통해 북한 사회개발협력의 효율성을 증대시킬 필요가 있다. 민간차원의 경우 민간분야가 자율적인 교류협력의 주체가 되어야 하므로, 민간이 주도적 역할을 수행하는 구조를 정착시켜야 할 것이다. 그러나 사안의 특성상 정부의 역할이 효율적인 분야에 대해서는 정부가 직접 관여하는 것이 필요하다.

이와 같은 점에서 대북지원 단체들이 결성한 ‘대북협력민간단체협의회’(북민협)의 참여를 통해 정부와 민간이 2004년 9월 발족한 ‘대북지원 민관정책협의회’(민관협)<sup>57</sup>의 발전적 운영이 요구된다. ‘대북지원민관

---

<sup>57</sup> - 남북교류협력의 확대에 따라 정부와 민간은 각각 별도의 조정기구를 발전시켜 왔다. 정부는 1990년 1990년 ‘남북교류협력추진위원회’를 구성·운영해왔으며, 민간의 경우 ‘대북지원민간단체모임’을 모태로 1999년 ‘대북협력민간단체협의회’(북민협)를 발족·운영해왔다. 2004년 정부와 민간의 양기구의 통합조정기구인 민관정책협의회가 구성되어 지금까지 운영되어 왔다.

정책협의회'는 그 동안의 의미있는 성과를 도출하였음에도 불구하고 집행기구가 아닌 단순한 협의체의 성격에서 벗어나고 있지 못하는 한계를 지니고 있는 바, 집행기구화와 아울러 법적 지위를 갖는 방안을 모색할 필요가 있다.<sup>58</sup> 이와 같은 협력관계의 확대를 통해 효율적인 북한 사회 개발협력이 추진될 필요가 있는 것이다.

## 5. 북한 사회개발협력 추진기반 강화

선진국의 경우 장기간의 개발협력의 경험을 가지고 있으며, 따라서 관련제도와 전문인력, 그리고 민간단체와 정부, 그리고 관련기업 등 효율적인 인프라를 구축하고 있다. 일본의 경우만 하더라도 이미 북한개발의 본격화에 대해 일정정도 준비가 이루어지고 있는 상황이다. 한국의 경우 개발협력의 역사가 짧은 상황에서 관련제도, 전문인력, 민간과 정부간의 효율적 협력관계, 그리고 개발협력관련 컨설팅 업체의 미비 등 많은 제약요인들을 지니고 있다. 정부와 민간차원 모두 북한 사회개발협력을 위한 역량이 미비하다고 할 수 있으며, 현 단계에서 남한의 주도적 역할을 기대하는 것은 쉬운 일이 아니다. 이와 같은 점에서 북한 사회개발협력을 위한 남한사회의 추진기반강화는 시급한 과제라고 할 수 있다.

특히 선진국에 비해 사회개발협력과 관련된 경험과 노하우 등 전문성이 떨어지는 문제점에 대해서 적극적 대처가 필요하다. 이미 수십 년간의 사회개발협력의 경험을 지니고 있는 선진국의 사례에 대한 체계적 학습과 아울러 남북관계 및 북한체제의 특수성을 반영한 새로운 전문성

<sup>58</sup>- 최대석·이종무, “북한 개발지원에서의 민관협력 방안,” 『북한 개발지원의 과제와 추진전략』 우리민족 서로돕기운동 평화나눔센터/한국 국제협력단 공동주체 정책토론회 자료집. 2005.10.25. pp. 12~15.

을 확보할 필요가 있다. 정부내 부처간 북한 개발협력을 위한 협의체제의 강화가 필요하며, 민간과의 효율적 협력구도의 설정도 검토되어야 할 것이다. 현재 가동중인 ‘남북교류협력추진협의회’의 발전적 운영이 필요하며, 북한 개발협력 전반 및 북한 사회개발협력을 위한 종합적 협의체제로 발전시킬 필요가 있다. 또한 북한 사회개발과 관련된 민간차원의 전문성확보 노력에 대해서도 정부차원의 적극적 지원이 필요하다고 할 것이다.

대북지원 및 개발협력에 참여하는 각 민간단체들간의 협력관계강화에 대해서도 노력이 필요하다. 특히 민간단체의 경험과 노하우, 북한측과의 연결망 등은 북한 사회개발협력에 있어서 중요한 자산으로 관리·활용되어야 할 필요성이 있다. 이와 같은 점에서 북한 사회개발협력과 관련, 민간내부차원의 협의체 구성이 필요하며, 이를 통해 권위있는 민간협의체로서의 위상을 강화하는 것이 중요하다.

남한내 북한 사회개발협력관련 각 주체들의 물적 토대 및 전문성의 강화가 필요하다. 특히 물적 기초가 취약한 남한내 민간주체들의 역량 강화가 필요한 바, 민간 자체의 노력과 아울러 효율적 방식을 통해 정부차원의 지원이 확대될 필요가 있다. 정부차원의 민간단체지원에 대해서는 논란의 소지가 있으나, 서구의 경우에도 공적개발원조 등의 분야에서 다양한 형태의 협력관계가 일반화된 만큼 민간단체의 자생력강화를 전제로 대안을 모색할 필요가 있다.<sup>59</sup> 북한 사회개발협력에 대한 남북

---

<sup>59</sup> - 북한 사회개발협력에 있어서도 선진국의 개발NGOs에 대한 정부의 다양한 재정지원 방식을 참조, 응용할 필요가 있다. 정부차원의 교류·협력사업이 어려울 경우 NGOs를 대리인 자격으로 하는 위입방식(Sub-contracts)은 NGOs의 대북지원 및 교류·협력 사업에 응용될 수 있을 것이다. 남북 교류·협력에 관심을 가지고 있는 NGOs의 규모와 활동에 있어서 편차가 크고, 정부의 일방적 지원의 경우 NGOs의 의존성을 심화시킬 수 있다는 점에서, 재정협력방식(Co-financing)도 효과적일 수 있다. 조한범, 『NGOs를 통한 남북 사회문화 교류·협력 증진방안 연구』(서울: 통일연구원, 1998), p. 54.

협력기금의 활용이 대폭적으로 확대될 필요가 있으며, 기존에 조성된 각종 기금들을 활용하는 방안도 적극적으로 모색되어야 할 것이다. 또한 민간차원에서 북한사회개발협력기금을 조성하는 방안도 검토될 수 있을 것이다.

I

II

III

IV

V

VI



VI

맺음말





1995년 이후 진행되어온 남한의 대북지원은 양적·질적차원에서 핵심적 중요성을 지니고 있다. 탈냉전과 남북관계의 변화, 그리고 북한의 경제위기라는 상황이 복합적으로 작용하여 남한사회의 대북지원은 국제사회의 대북지원이 감소하는 추이 속에서도 지속적으로 확대되는 경향을 보여 왔다. 이와 같은 상황변화의 숨은 의미는 북한의 대남의존도 심화라고 할 수 있다. 북한에 있어서 남한의 지원은 더 이상 상징적 의미가 아닌 실질적 중요성을 지니고 있다고 평가할 수 있다. ‘대북지원’은 이제 남북한 모두에 생소한 단어가 아니라 일상적 단어로 자리잡고 있다. 특히 용천역 사고에서 보여 지듯이 남한사회내의 구호와 다를 바 없는 지원체계 및 국민적 공감대 형성이 증명되었다.

이는 동시에 대북지원이 보다 체계적인 계획과 효율적 구조 속에서 추진되어야 함을 의미한다. 즉 대북지원은 이제 패러다임전환이라는 근본적 문제의식에 직면해 있으며, 새로운 발전적 방향을 요구받고 있다. 그 동안의 노력에 대한 정당한 평가를 기초로 대북지원에 대한 발전적 방안의 모색이 필요하다. 가장 중요한 것은 남한의 성숙된 시민사회의 요구의 충족과 아울러 북한내의 예방시스템 강화와 개발협력 등 질적으로 고양된 목표의 설정과 추진체계가 갖추어져야 한다는 점이다.

북한 사회주의체제의 위기구조는 북한주민의 인간개발과 관련된 사회프로그램의 총체적 약화를 초래한다는 점에서 사회차원의 복합적인 문제를 야기한다. 이는 북한의 희생과 정상국가로의 전환을 담당할 인적능력의 심각한 쇠퇴를 의미한다는 점에서 문제의 심각성이 있으며, 따라서 북한 사회개발협력의 중요성과 시급성을 의미하는 것이다.

이와 같은 점에 있어서 북한 사회개발에 대한 인식전환이 필요하다. 경제적 관점에서 진행되어온 개발에 대한 일반적 인식은 그 한계로 인해 이미 포괄적인 관점으로 전환한지 오래라고 할 수 있다. 특히 총체적

I
II
III
IV
V
VI

인 사회개발의 관점이 적용되지 않는 개발의 한계에 대해 많은 지적이 있어왔다. 따라서 북한개발에 있어서도 좀더 종합적이고 총체적인 관점의 적용이 중요하게 인식될 필요가 있으며, ‘사회개발관점의 적용’은 반드시 필요하다 할 수 있다. 그것은 종합적인 인간과 사회에 대한 인식이 전제되지 않는 개발은 한계를 지닐 수밖에 없기 때문이다. 따라서 인도적 지원과 남북경협 관점에서 진행되는 기존의 남북관계에 있어 근본적 인식전환이 요구된다 할 것이다.

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

# 참고문헌

## 1. 단행본

- 김성철·조한범 외. 『북한경제전환 모형: 사회주의국가의 경험이 주는 함의』. 서울: 통일연구원, 2001.
- 통일부. 『대북지원업무편람』. 서울: 통일부, 2003.
- \_\_\_\_\_. 『통일백서 2005』. 서울: 통일부, 2005.
- \_\_\_\_\_. 『통일백서 2006』. 서울: 통일부, 2006.
- \_\_\_\_\_. 『평화번영정책해설자료』. 서울: 통일부, 2004.
- 박형중. 『구호와 개발, 그리고 원조』. 서울: 도서출판 해남, 2007.
- 조한범. 『남북한 사회문화공동체 형성방안 연구』. 서울: 통일연구원, 2002.
- \_\_\_\_\_. 『체제전환기 러시아의 사회상 연구』. 서울: 통일연구원, 2001.
- \_\_\_\_\_. 『NGOs를 통한 남북 사회문화 교류·협력 증진방안 연구』. 서울: 통일연구원, 1998.
- 조한범 외. 『글로벌 거버넌스와 북한 개발』. 한국학술진흥재단지원 협동연구 결과보고서, 2006.
- 조한범·김성철 외. 『비정부기구(NGO)를 통한 남북한 교류·협력 증진 방안 연구』. 서울: 통일연구원, 2000.
- 장형수·박영근. 『국제협력체 설립을 통한 북한 개발지원방안』. 서울: 대외경제정책연구원, 2000.
- 한나라당. 『일류국가 희망공동체』. 서울: 북마크, 2007
- OECD/DAC. *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*. Paris: OECD, May-96.
- UN. *Report of the International Conference on Financing for Development*. Monterrey, Mexico, 18~22 March 2002.

## 2. 논문

- 권태진. “개발협력이란?.” 북한개발협력포럼 발표문. 2007.6.
- 김석진. “대북 개발지원의 과제와 추진방향.” 『산업경제분석』. 2006 여름호.
- 김형석. “민간대북지원의 현황과 과제.” 한민족세미나 2004 자료. 서울: 한민족복지재단, 2005.
- 박형중. “개발지원의 일반 흐름과 북한 개발의 방향.” 평화재단 세미나, 2007.10.
- \_\_\_\_\_. “통계로 본 북한 경제 자원 수급 현황과 그 정치경제학적 의미.” 미발표원고. 2005.
- \_\_\_\_\_. “보건의료분야 대북지원 10년: 평가와 발전방안.” 『대북지원 10년의 성과와 과제』. 우리민족서로돕기운동본부 정책토론회 자료집. 2005.6.22.
- 이기범. “인도적지원, 교류협력을 통한 남북관계의 발전적 전망.” 『2004 평화나눔센터 자료집』. 서울: 우리민족서로돕기운동본부 평화나눔센터, 2004.
- 이종무. “대북 개발지원에 대한 논의 현황과 주요 쟁점.” 『대북개발지원의 쟁점과 정부·NGO의 역할 및 협력방안』. 서울: 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터, 2005.
- 임을출. “북한의 개발협력을 어떻게 할 것인가?.” 평화재단 세미나, 2007.10.
- 최대석·이종무. “북한 개발지원에서의 민관협력 방안.” 『북한 개발지원의 과제와 추진전략』. 우리민족 서로돕기운동 평화나눔센터/한국 국제협력단 공동주체 정책토론회 자료집. 2005.10.25.
- Rosenau, James N. “Governance, Order and Change in World Politics.” James N. Rosenau and Ernest-Otto Czmpiel. eds.. *Governance*

*without Government: Order and Changes in World Politics.*  
Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

Sztompka, Piotr. "Civilizational competence: A prerequisite of post-communist transition." <<http://april.ibpm.serpukhov.su/friends/education/audem95/Sztompka.html>>.

### 3. 기타자료

『동아일보』.

『연합뉴스』.

『조선일보』.

외교통상부 개발협력과. "Monterrey Consensus 全文要約." 2002.3. High Level Forum. "Rome Declaration on Harmonization." Rome, Feb. 25. 2003, <<http://siteresources.worldbank.org>>.

Joint Marrakech Memorandum: Managing for Development Results, Marrakech, Morocco, February 5, 2004.

Paris Declaration on Aid Effectiveness: Ownership, Harmonization, Alignment, Results and Mutual Accountability, High Level Forum, Paris, February 28~March 2, 2005.

Rome Declaration on Harmonization. Rome, Italy, February 25, 2003. <<http://www.un.org/millenniumgoals/>>.



연구총서

2005-01	Toward Greater Transparency in Non-Nuclear Policy : A Case of South Korea	전성훈	저	7,000원
2005-02	유럽연합(EU)의 대북 인권정책과 북한의 대응	최의철	저	8,000원
2005-03	북한의 노동인력 개발체계: 형성과 변화	조정아	저	7,000원
2005-04	Energy Cooperation with North Korea : Issues and Suggestions	김규륜	저	4,500원
2005-05	일본의 보수우경화와 국가안보전략	김영춘	저	5,000원
2005-06	북한주민의 국경이동 실태: 변화와 전망	이금순	저	6,500원
2005-07	북한 청소년의 교육권 실태: 지속과 변화	임순희	저	5,500원
2005-08	미·중 패권경쟁과 우리의 대응전략	황병덕	저	9,000원
2005-09	북한 광물자원 개발을 위한 남북 협력 방안 연구	김영운	저	7,000원
2005-10	청소년의 통일문제 관심 제고 방안	손기웅	저	5,500원
2005-11	러시아 탈 사회주의의 체제전환과 사회갈등	조한범	저	6,000원
2005-12	동북아협력의 인프라 실태: 국가 및 지역차원	박종철	외 공저	10,000원
2005-13	북한의 형사법제상 형사처리절차와 적용실태	김수암	저	7,000원
2005-14	6·15 공동선언 이후 북한의 대남협상 행태: 지속과 변화	허문영	저	7,500원
2005-15	북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망 : 중국의 초기 개혁개방과정과의 비교분석	이교덕	외 공저	10,000원
2005-16	한반도 평화체제 구축과 통일전망	조민	저	6,000원
2005-17	북한의 경제개혁과 이행	이석	저	7,000원
2005-18	북한의 산업구조 연구	최수영	저	5,500원
2005-19	탈냉전시대 전환기의 일본의 국내정치와 대외전략	배정호	저	6,500원
2005-20	부시행정부의 대북 정책 추진 현황과 전망	김국신	저	5,000원
2005-21	미국 외교정책에서의 정책연구기관(Think Tanks)의 역할과 한반도 문제	박영호	저	8,500원
2005-22	2005년도 통일문제 국민여론조사	박종철	외 공저	10,000원
2005-23	미국과 중국의 대북 정책 및 한반도 구상과 한국의 정책공간	박형중	저	5,000원
2006-01	Cooperative Denuclearization of North Korea	전성훈	저	10,000원
2006-02	한반도 경제통합 모형의 이론적 모색	임강택	저	7,000원
2006-03	7·1조치 이후 북한의 농업개혁과 과제	최수영	저	5,000원
2006-04	북한경제의 대외의존성과 한국경제의 영향력	이석	저	8,000원
2006-05	동북아 경제·안보 협력의 연계: 4대 분야 협력체 형성 중심	박종철	외 공저	10,000원
2006-06	북한체제의 내구력 평가	전현준	외 공저	10,000원
2006-07	북한 경제개혁의 실태와 전망에 관한 연구 -개혁의 부작용을 통해 본 북한 체제전환의 성공과제-	김영운	저	10,000원

2006-08	남북한 공유하천 교류협력 방안	손기웅	저	6,000원
2006-09	북한의 당·군·민 관계와 체제 안정성 평가	정영태	저	7,500원
2006-10	동북아 정세변화와 한국의 동북아 균형자 역할 연구	황병덕	저	8,500원
2006-11	김일성 항일무장투쟁의 신화화 연구	서재진	저	10,000원
2006-12	평화통일의 기본방향과 추진전략	조민	저	6,500원
2006-13	중국의 대북한 정책: 지속과 변화	최춘흙	저	5,000원
2006-14	한·미 안보관계의 변화와 북·미관계의 전망	박영호	저	7,000원
2006-15	동북아지역의 갈등·협력과 한반도 평화구축을 위한 대외전략	배정호 외	공저	10,000원
2006-16	북한 새 세대의 가치관 변화와 전망	임순희	저	8,000원
2006-17	개혁·개방과정에서 인권의제: 이론과 실제	이금순, 김수암	저	10,000원
2006-18	경제난 이후 북한 문학에 나타난 주민생활 변화	조영아	저	6,000원
2006-19	남남갈등해소방안 연구	조한범	저	5,000원
2007-01	남북한 재외동포정책과 통일과정에서 재외동포의 역할	최진욱	저	6,500원
2007-02	민주주의와 인권에 대한 북한의 인식과 대응	김수암	저	6,000원
2007-03	북한의 경제난과 체제 내구력	서재진	저	8,500원
2007-04	“확산방지구상”(PSI)과 한국의 대응	전성훈	저	10,000원
2007-05	통합정책과 분단국 통일: 독일사례	손기웅	저	7,000원
2007-06	새터민의 증언으로 본 북한의 변화	이교덕 외	공저	10,000원
2007-07	북·중 경제관계 확대와 대응방안	최수영	저	6,000원
2007-08	한반도 비핵화와 평화체제 구축전략	허문영 외	공저	10,000원
2007-09	북한군대의 대내외 정세 인식 형성과 군대변화	정영태	저	6,000원
2007-10	평화번영정책 추진성과와 향후과제	허문영 외	공저	9,000원
2007-11	비교사회주의 측면에서 본 북한의 변화 전망 : 리비아와 쿠바 사례를 중심으로	정영태 외	공저	7,000원
2007-12	미·일동맹 강화에 따른 동북아정세 변화와 한국의 안보정책 대응전략	김국신 외	공저	8,500원
2007-13	아베정권의 국내정치와 대외전략 및 대북전략	배정호	저	6,000원
2007-14	중국의 대북 정책과 2·13합의에 대한 입장	최춘흙	저	5,000원
2007-15(1)	남북협력과 동북아협력 연계 추진방안	김규륜 외	공저	10,000원
2007-15(11)-1	동북아 지역협력의 새로운 연계	김규륜	편저	10,000원
2007-15(11)-2	New Linkages of Northeast Asian Regional Cooperation	김규륜	편저	10,000원
2007-15(11)-3	東北アジア地域協力の新たな連係	김규륜	편저	10,000원
2007-15(11)-4	東北亞区域合作的新联系	김규륜	편저	10,000원
2007-16	남북 물류·운송 활성화 및 협력방안 연구	김영운 외	공저	8,000원
2007-17	북한의 통계: 가용성과 신뢰성	이석	저	8,500원
2007-18	북한 사회개발협력방안 연구	조한범	저	5,000원
2007-19	북한주민의 거주·이동: 실태 및 변화 전망	이금순	저	7,000원

## 학술회의총서

2005-01	북한 경제의 변화와 국제협력	8,000원
2005-02	6·15남북공동선언과 한반도 평화·번영: 평가와 전망	10,000원



2005-03	Infrastructure of Regional Cooperation in Northeast Asia : Current Status and Tasks		10,000원
2005-04	Implementing the Six-Party Joint Statement and the Korean Peninsula		10,000원
2005-05	북한 광물자원 개발 전망과 정책방안		10,000원
2006-01	남북경제공동체 형성전략		10,000원
2006-02	한반도 평화포럼: 구상과 이행		9,500원
2006-03	동북아구상과 남북관계 발전전략		10,000원
2006-04	Political Economy of the Northeast Asian Regionalism : Linkages between Economic and Security Cooperation		9,500원
2006-05	The North Korean Nuclear Test and The Future of Northeast Asia		7,000원
2007-01	2-13 합의와 한반도 평화체제 구축		8,500원
2007-02	6-15 정상회담과 한반도 평화체제		10,000원
2007-03	2007 남북정상회담과 한반도 평화-변영: 평가와 전망		9,000원

## 협동연구총서

2005-01-01	동북아 문화공동체 형성을 위한 유럽연합의 정책 사례	김명섭 외 공저	9,500원
2005-01-02	동북아 문화공동체 형성을 위한 한-중-일 대중문화 교류의 현황 및 증진 방안 연구	문옥표 외 공저	10,000원
2005-01-03	동북아 문화공동체의 동아시아 지역 확대를 위한 동남아시아 정치 사회 문화 인프라 연구	서중석 외 공저	9,000원
2005-01-04	동북아 평화문화 형성을 위한 인프라 구축방안	전성훈 외 공저	10,000원
2005-01-05	동북아 한민족 공동체 형성을 위한 인프라 구축 방안	배정호 외 공저	10,000원
2005-01-06	동북아 지역인권체제(포럼) 구성 추진	최의철 외 공저	10,000원
2005-01-07	동북아공동체의 정책결정기구 구축에 관한 연구	윤종설 외 공저	10,000원
2005-01-08	동북아 국가의 인적자원개발 제도 및 인프라 분석과 공동체 형성 방향 연구	강일규 외 공저	10,000원
2005-01-09	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적지원방안 연구(II)	전재경 외 공저	10,000원
2005-01-10	변화하는 동북아 시대의 체계적인 국경관리시스템 구축에 관한 연구	장준오 외 공저	8,000원
2005-01-11	동북아 여성문화유산 네트워크 구축에 관한 연구	김이선 외 공저	10,000원
2005-01-12	동북아 문화공동체 형성을 위한 청소년교류 인프라 구축 연구	오해섭 외 공저	9,000원
2005-01-13	동북아시아 3국 학생 및 교원의 상호이해에 관한 의식조사 연구	한만길 외 공저	10,000원
2005-08-01	남북한 통합과 통일인프라 확장방안		10,000원
2005-08-02	남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축방안	김국신 외 공저	10,000원
2005-08-03	통일관련 국민적 합의를 위한 종합적 시스템 구축방안 : 제도혁신과 가치합의	박종철 외 공저	10,000원
2005-08-04	남북한 통합을 위한 법제도 인프라 확충방안	이철수 외 공저	10,000원

2005-08-05	신패러다임 통일교육 구현방안	박광기 외	공저	10,000원
2005-08-06	남북한 경제통합의 인프라 확장방안	양문수 외	공저	10,000원
2005-08-07	북한이탈주민 사회적응 프로그램 연구	이금순 외	공저	10,000원
2005-08-08	종합결과보고서: 남북한 통합과 통일인프라 확장방안	김영춘 외	공저	10,000원
2005-09-01	동북아 NGO 백서	전봉근 외	공저	10,000원
2005-09-02	동북아 NGO 연구총서	조한범 외	공저	10,000원
2006-04-01	2020 선진 한국의 국가전략 총괄편	박종철 외	공저	10,000원
2006-04-02	2020 선진 한국의 국가전략( I ): 안보전략	박종철 외	공저	10,000원
2006-04-03	2020 선진 한국의 국가전략( II ): 경제전략	박종철 외	공저	10,000원
2006-11-01	한반도 평화변영 거버넌스의 실태조사	황병덕 외	공저	10,000원
2006-11-02	한반도 평화변영 거버넌스의 분야별 현황과 과제			10,000원
2006-11-03	한반도 평화변영 거버넌스의 실태조사(상)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-11-04	한반도 평화변영 거버넌스의 실태조사(중)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-11-05	한반도 평화변영 거버넌스의 실태조사(하)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-12-01	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안(총괄편)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-12-02	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안	황병덕 외	공저	10,000원
2007-10-01	동북아 지역내 NGO 네트워크 활성화 방안(총괄보고서)	김국신 외	공저	6,000원
2007-10-02	한반도 통일대비 국내NGOs의 역할 및 발전방향	손기웅 외	공저	9,000원
2007-10-03	동북아 NGO 교류·협력의 인프라 개선과 NGO 네트워크의 활성화 방안	최대석 외	공저	7,500원
2007-11-01	한반도 평화변영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안 (총괄보고서)	김국신 외	공저	10,000원
2007-11-02	한반도 평화변영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀	임성학 외	공저	9,000원
2007-11-03	한반도 평화변영을 위한 외교안보정책 거버넌스 활성화 방안	배정호 외	공저	6,500원
2007-11-04	한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안	함택영 외	공저	6,000원
2007-11-05	대북정책 참여 거버넌스 활성화 방안	전성훈 외	공저	6,500원
2007-11-06	남북경협 거버넌스 활성화 방안	김규륜 외	공저	8,000원
2007-11-07	남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안	이교덕 외	공저	10,000원
2007-11-08	한반도 평화변영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안 : 지방자치단체 남북교류를 중심으로	양현모 외	공저	7,500원
2007-11-09	한반도 평화교육 거버넌스 활성화 방안	박광기 외	공저	8,500원

## ■ 논총

통일정책연구, 제14권 1호 (2005)	10,000원
통일정책연구, 제14권 2호 (2005)	10,000원
통일정책연구, 제15권 1호 (2006)	10,000원
통일정책연구, 제15권 2호 (2006)	10,000원



통일정책연구, 제16권 1호 (2007)	10,000원
통일정책연구, 제16권 2호 (2007)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 14, No. 1 (2005)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 14, No. 2 (2005)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 15, No. 1 (2006)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 15, No. 2 (2006)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 16, No. 1 (2007)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 16, No. 2 (2007)	10,000원

### 북한인권백서

북한인권백서 2005	이금순 외 공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2005	이금순 외 공저	10,000원
북한인권백서 2006	임순희 외 공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2006	임순희 외 공저	10,000원
북한인권백서 2007	김수암 외 공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2007	김수암 외 공저	10,000원

### 독일통일백서

독일통일백서 2005	8,500원
-------------	--------

### 연례정세보고서

2005 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2005~2006	6,000원
2006 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2006~2007	6,000원

### 통일정세분석

비매품

2005-01 2005년 북한의 신년 「공동사설」 분석 및 정책 전망	이교덕, 서재진, 정영태, 최진욱, 박형중
2005-02 북한의 경제개혁 동향	김영윤, 최수영
2005-03 북한의 「핵보유」 선언 배경과 향후 입장 전망	정영태
2005-04 북한의 「핵무기 보유」 선언 이후 주변 4국의 반응과 향후 정책 전망	박영호, 김영춘, 여인곤, 전병곤
2005-05 북한인권 관련 미 국무부 보고서 분석 및 정책전망	최의철, 김수암
2005-06 중국 10기전인대 제3차회의 결과 분석	전병곤

2005-07	일본의 보수우경화 동향분석		김영춘
2005-08	농업분야 대북 협력 방안		김영운, 최수영
2005-09	2004년 북한 영양실태조사결과 보고서 분석		이금순, 임순희
2005-10	북한 최고인민회의 제11기 제3차 회의 결과 분석		박형중, 최진욱
2005-11	북한 인권에 대한 국제사회의 동향 : 제61차 유엔인권위원회의 결의안 채택을 중심으로		최의철, 임순희
2005-12	최근 중·일관계와 갈등요인 분석		배정호
2005-13	북한인권국제대회 동향과 향후 전망		김수암
2005-14	북한 주권국가 인정문제의 국제법적 조명: 동·서독 사례와 향후 통일정책 과제		황병덕
2005-15	동서독간 정치범 석방거래(Freikauf)		손기웅
2005-16	일본 총선 결과 분석		김영춘
2005-17	평화비용의 의미와 실익	김영운, 이 석, 손기웅, 조 민, 서재진,	최수영
2005-18	미·일동맹의 강화와 주일미군의 재편		배정호
2005-19	주변4국과의 연쇄 정상회담 결과분석	여인곤, 박영호, 배정호,	최춘흠
2005-20	APEC 정상회의의 의의와 한국의 역할		김규륜
2006-01	2006년 북한 신년 공동사설 분석	허문영, 서재진, 임강택, 전현준, 정영태,	최진욱
2006-02	김정일 국방위원장 방중 결산과 향후 한반도 정세 전망		전현준, 김영운
2006-03	2005 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석		김수암, 이금순
2006-04	북·중관계 강화의 영향과 우리의 대응책	박종철, 김국신, 최수영, 허문영,	전병곤
2006-05	중·러 정상회담 결과분석		여인곤
2006-06	북한 최고인민회의 제11기 4차 회의 결과분석		서재진, 김영운
2006-07	주일미군 재편의 의미와 시사점		김국신, 배정호
2006-08	북한 「7·1경제관리개선조치」 4년의 평가와 전망		김영운
2006-09	한·미 정상회담 결과분석		김국신, 박영호
2006-10	아베 정권의 출범과 대한반도 정책 전망		배정호
2006-11	북한의 핵실험과 국제사회의 대응	김국신, 박영호, 배정호, 여인곤,	최춘흠
2006-12	미국 중간선거 결과분석		김국신, 박영호
2006-13	APEC 정상회의의 결과분석		김규륜
2007-01	2007년 북한 신년 공동사설 분석	허문영, 김영운, 박영호, 서재진, 전현준, 정영태,	
2007-02	2·13 북핵 합의이후 북한정세와 남북관계 전망	여인곤, 이금순, 정영태, 조한범,	최수영
2007-03	2006 미 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석		김수암, 이금순
2007-04	'2·13합의' 전후의 북한동향	이교덕, 임순희, 정영태,	최수영
2007-05	부시 행정부의 북핵정책 변화 분석		전성훈
2007-06	북한 최고인민회의 제11기 제5차 회의 평가		최수영
2007-07	7·1조치 이후 5년, 북한경제의 변화와 과제		최수영
2007-08	상반기(07년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희,	최수영
2007-09	제6차 6자회담 수석대표회의의 결과분석		김국신, 여인곤
2007-10	7·29 일본 참의원 선거 결과 분석		배정호
2007-11	북한의 「전국 당세포비서 대회」 개최 배경과 전망		정영태
2007-12	후쿠다 정권의 특징과 대외 및 대북전략		배정호
2007-13	러시아 총선(12·2) 결과분석		여인곤

2005-01	북핵보유선언: 향후 정세전망과 우리의 정책방향	허문영
2005-02	북핵문제와 남북대화: 현안과 대책 이기동, 서보혁, 김용현, 이정철, 정영철, 전병곤, 곽진오	
2005-03	6·15 남북공동선언 재조명: 이론과 실제	홍용표, 조한범
2005-04	광복 60년과 한반도: 한미관계, 남북관계 그리고 북핵문제	김근식
2005-05	한반도 비핵화와 평화체제 구축의 로드맵: 「6자회담 공동성명」 이후의 과제	조성열
2005-06	제4차 6자회담 합의 이행구도	전현준, 박영호, 최진욱, 이교덕, 조한범, 박종철
2006-01	남북한 관광사업 활성화 방안	김영운
2006-02	2006년 QDR의 특징 분석과 한반도안보에 주는 시사점	박영호
2006-03	북한 개발협력을 위한 주요 쟁점과 정책 과제	임을출
2006-04	아시아 지역협력의 발전추세와 한국의 정책방향	김규륜
2006-05	6·15 남북공동선언 이후 북한의 대남정책과 우리의 정책방향	전현준
2006-06	국내외 북한인권 동향 평가와 인권개선 로드맵	서보혁
2006-07	북한군 최고사령관 위상 연구	고재홍
2006-08	평화를 통한 국가 이미지 제고와 통일과정에서의 활용 방안	이현근
2006-09	김정일 정권의 정세인식: '선군' 담론 분석을 중심으로	전미영
2007-01	북핵 '2·13합의' 와 평화적인 핵폐기 사례 분석	전성훈
2007-02	2차 남북정상회담의 의의와 전망	조한범
2007-03	국군포로·남북자 문제 해결방안	김수암, 이금순, 최진욱, 서은성
2007-04	한미동맹 그리고 북한과 동북아 2001~2007년간의 회고와 한국의 정책 대안	박형중
2007-05	주변 4국의 대북정책 동향과 전망: '2·13합의' 이후부터 남북정상회담까지를 중심으로	여인근, 김국신, 배정호, 최춘흠
2007-06	국제금융기구의 북한 개입: 조건, 시나리오 및 과제	임을출
2007-07	평화조약의 역사적 변천과 사례: 한반도평화체제에 주는 시사점	최진욱
2007-08	북핵 폐기를 위한 한반도 모델: 기본원칙과 추진방향	전성훈

## 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매품

- 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 1호(2006)  
북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 2호(2006)  
북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 1호(2007)

## 월간 북한동향

비매품

월간 북한동향 제1권 제1호

제1호 한반도 평화체제: 자료와 해제 허문영, 김수암, 여인곤, 정영태, 조 민, 조정아

- 2005-01 Strategies for Development of a North Korean Special Economic Zone  
through Attracting Foreign Investment Kang-Taeg Lim & Sung-Hoon Lim
- 2005-02 The Food Crisis and the Changing Roles and  
Attitudes of North Korean Women Lim Soon Hee
- 2005-03 Evaluation of South-North Economic Cooperation and Task for Success Young-Yoon Kim
- 2005-04 North Korea's Market Economy Society from Below Jae Jean Suh
- 2005-05 Continuities and Changes in the Power Structure and the Role of Party  
Organizations under the Kim Jong-il's Reign Hyeong-Jung Park and Kyo-Duk Lee
- 2005-06 The DPRK Famine of 1994-2000: Existence and Impact Suk Lee
- 2006-01 The North Korean Penal Code, Criminal Procedures,  
and their Actual Applications Kim Soo-Arn
- 2006-02 North Korea's Negotiation Behavior toward South Korea  
: Continuities and Changes in the Post Inter-Korean Summit Era Huh, Moon-Young
- 2006-03 The Establishment of Peace on the Korean Peninsula  
and the Outlook for Unification Cho, Min
- 2006-04 A Study on the structure of industry in North Korea Choi, soo-young
- 2006-05 The Border-crossing North Koreans: Current Situations and  
Future Prospects Keumsoon Lee
- 2006-06 North Korea's Human Resource Development System Cho, Jeong-Ah
- 2007-01 Value Changes of the North Korean New Generation and Prospects Lim, Soon-Hee
- 2007-02 North Korea's Civil-Military-Party Relations and Regime Stability Jeung, Young-Tai
- 2007-03 An Assessment of the North Korean System's Durability  
Chon, Hyun-Joon, Huh, Moon-Young, Kim, Philo, Bae, Chin-Soo
- 2007-04 A Study on the Reality and Prospect of Economic Reform in North Korea  
: Tasks for Successful Transformation of the North Korean System Kim, Young-Yoon
- 2007-05 North Korea's Agricultural Reforms and Challenges in the wake of the  
July 1 Measures Choi, Soo Young
- 2007-06 The Changes of Everyday Life in North Korea in the Aftermath  
of their Economic Difficulties Cho, Jeong-Ah

## ■ ■ 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 定期會員에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 定期會員制를 운영하게 되었습니다. 정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구총서, 국문논총, 영문저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 『정세분석보고서』 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

### 1. 정기회원의 구분

- 1) 일반회원: 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 2) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 3) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

### 2. 회원가입 및 재가입

- 1) 가입방법: ① 회원가입신청서를 기재하여 회비를 납부하신 入金證과 함께 본 연구원으로 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격이 취득됩니다.  
② 본원 홈페이지(<http://www.kinu.or.kr>)에서 회원가입신청서를 작성하신 후 회비를 납부하신 입금증을 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격을 취득하실 수 있습니다.
- 2) 연 회 비: 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다  
(기관회원 20만원, 일반회원 10만원, 학생회원 7만원)
- 3) 납부방법: 신한은행 온라인 140-002-389681(예금주: 통일연구원)
- 4) 재 가 입: 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.(재가입 안내장을 발송)

### 3. 정기회원의 혜택

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 학술지 『통일정책연구』와 International Journal of Korean Unification Studies를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구총서(연평균 30-35권), 학술회의 총서(연평균 5-6권), 정세분석보고서(연평균 5-10권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 지난자료를 20% 할인된 가격에 구입할 수 있습니다. (단, 비영리에 한함)
- 5) 저작권과 관련하여 DB서비스를 통해 압축한 자료는 제3자 양도 및 판매를 금합니다.

### 4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 4·19길 275 통일연구원 통일학술정보센터(우편번호: 142-728)  
(전화: 901-2559, 901-2529 FAX: 901-2547)







이 책은 국제산림경영인증(FSC)마크를 획득한 무염소 펄프 친환경용지 락트레포지(표지)와 친환경소재로 만들어진 재생용지 이라이트지(본문)를 사용하였으며 환경에 유해한 코팅을 하지 않았습니다.

KINU 연구총서 07-18

북한 **사회개발**협력방안 연구

 통일연구원

  
9 788984 794290 93340  
ISBN 978-89-8479-429-0