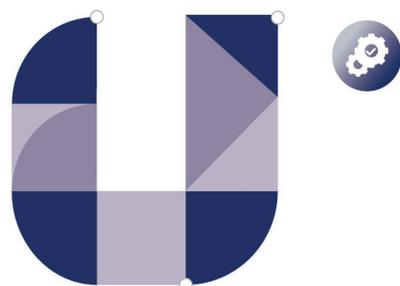
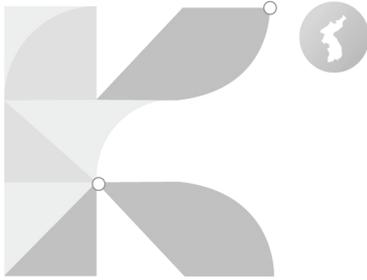


남북 민생협력의 효율적 추진방안: 추진체계, 사업기획 및 성과관리



김석진 | 홍제환





남북 민생협력의 효율적 추진방안: 추진체계, 사업기획 및 성과관리



KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION

연구책임자

김석진 (통일연구원 선임연구위원)

공동연구자

홍제한 (통일연구원 연구위원)



남북 민생협력의 효율적 추진방안:

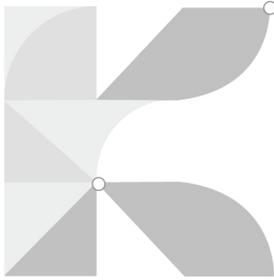
추진체계, 사업기획 및 성과관리

KINU 연구총서 21-01

발행일	2021년 12월 30일
저자	김석진, 홍제환
발행인	고유환
발행처	통일연구원
편집인	통일정책연구실장
등록	제2-02361호 (97.4.23)
주소	(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전화	(대표) 02-2023-8000 (FAX) 02-2023-8296
홈페이지	http://www.kinu.or.kr
기획·디자인	세일포커스(주)(02-2275-6894)
인쇄처	세일포커스(주)(02-2275-6894)
I S B N	979-11-6589-067-4 93340
가격	8,000원

© 통일연구원, 2021

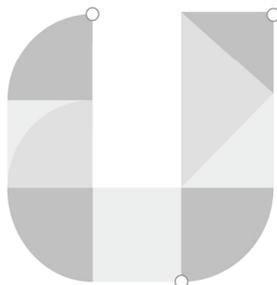
통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)



남북 민생협력의 효율적 추진방안: 추진체계, 사업기획 및 성과관리



KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION



본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것은 아닙니다.

차례

요약	9
I. 서론 김석진	15
1. 연구 배경과 필요성	17
2. 연구 목적과 내용	18
II. 남북 민생협력 기본구상 김석진	25
1. 민생협력 개념과 범위	27
2. 한국의 국제개발협력에서 민생협력 현황	32
3. 한반도 정세 전망과 민생협력 중장기 로드맵	42
III. 남북 민생협력 추진체계 구축방안 김석진	49
1. 남북교류협력 추진체계 실태	51
2. 정부 내 추진체계 개편방안	61
3. 남북한 당국 간 협력체계 구축방안	70
4. 민간협력 및 국제협력 체계 구축방안	81

IV. 남북 민생협력 사업기획 방안 김석진	93
1. 과거의 대북지원 사업 결정 과정	95
2. 국제개발협력 사업기획 절차와 방법	103
3. 남북 민생협력 사업기획 개선 방안	110
V. 남북 민생협력 성과관리 방안 홍제환	117
1. 남북 민생협력 사업의 성과관리	119
2. 국제개발협력 사업의 성과관리	129
3. 남북 민생협력 사업 성과관리 개선방안	140
VI. 결론과 시사점 김석진	149
참고문헌	156
최근 발간자료 안내	165

표 차례

〈표 II-1〉 공적개발지원 부문별 자원배분 현황 (2019년)	28
〈표 II-2〉 남북협력기금 사업비 지출계획 (2021년)	31
〈표 II-3〉 한국의 국제개발협력 부문별 시행계획 (2021년)	33
〈표 II-4〉 한국의 국제개발협력 10대 중점 협력국 지원계획 (2021년) ·	34
〈표 II-5〉 보건 부문 동남아 주요국 무상지원 주요 사례	36
〈표 II-6〉 농업 부문 동남아 주요국 무상지원 주요 사례	37
〈표 II-7〉 산림 부문 아시아 주요국 무상지원 주요 사례	39
〈표 II-8〉 KOICA의 보건 및 농촌개발 분야 중기 전략 (2016~2020) 개요	40
〈표 II-9〉 남북 민생협력 중장기 로드맵 개요	45
〈표 III-1〉 정부의 남북교류협력 추진조직	52
〈표 III-2〉 제2차 캄보디아 국가협력전략 (2016) 목차와 주요 내용	73
〈표 III-3〉 유엔의 북한 개발협력전략 (2017~2021) 4대 우선순위 개요 ·	78
〈표 III-4〉 한국 국제개발협력 시민사회단체 분야별 사업 현황 (2019년) ·	83
〈표 III-5〉 유엔의 대북지원 부문별 계획과 참여 조직 (2020년)	89
〈표 IV-1〉 KOICA 프로젝트 추진절차	105
〈표 IV-2〉 집행계획 표준목차	109
〈표 IV-3〉 남북 민생협력 업무 추진절차(안)	113
〈표 V-1〉 모니터링과 평가의 특징 비교	120
〈표 V-2〉 OECD DAC 5대 평가 기준	121

〈표 V-3〉 결과 중심 성과관리 실행 절차	123
〈표 V-4〉 평가전문위원회 평가 과제	132
〈표 V-5〉 ODA 시행기관 자체평가	136
〈표 V-6〉 프로젝트 종료 평가 수행 방법 (예시)	137
〈표 V-7〉 KOICA 종료평가 결과보고서 목차 및 세부 구성	138
〈표 V-8〉 사업 성과달성도 요약표 (예시)	139

그림 차례

〈그림 II-1〉 한국의 공적개발지원 추이	33
〈그림 III-1〉 국제개발협력 추진체계	62
〈그림 III-2〉 국제개발협력 종합기본계획 및 종합시행계획 수립 절차 ...	65
〈그림 III-3〉 국가협력전략(CPS) 수립절차	71
〈그림 III-4〉 한국 시민사회단체 국제개발협력 사업 자원 추이	82
〈그림 V-1〉 성과관리 방식 비교	122
〈그림 V-2〉 남북협력기금의 연도별 지원 규모 추이	128
〈그림 V-3〉 ODA 평가체계 구조	130
〈그림 V-4〉 국제개발협력 사업의 평가 절차 흐름도	133

글상자 차례

〈글상자 III-1〉 북한의 자발적 국별 리뷰(VNR) 보고서	79
--	----

북한의 민생을 개선하기 위한 개발협력, 즉 민생협력은 가장 우선적으로 추진해야 할 남북교류협력 사업이다. 북한은 저소득 국가이고 취약계층이 많으며 최근 몇 년 동안 유엔 안보리 제재로 경제사정이 더 악화되어 민생협력 필요성이 크다. 민생협력은 기본적으로 인도적 목적으로 진행되므로 우리 국민과 국제사회의 지지를 받기도 더 쉽다.

핵 협상이 타결되지 않아 대북제재가 충분히 완화되지 않은 상황에서 기존 남북교류협력 추진체계와 절차에 따라 민생협력을 추진해도 큰 무리는 없을 것이다. 하지만 핵 협상이 타결되어 대북제재가 해제되고 남북관계가 전면 발전하게 될 경우에 대비해 민생협력을 더 효율적, 체계적, 성과적으로 실행할 수 있도록 추진체계와 절차를 미리 개선할 필요가 있다. 기존 추진체계와 절차는 남북관계의 정치적 특수성과 북측의 요구를 많이 반영한 것으로, 물자전달 중심의 단순한 지원 사업을 실시하는 데는 큰 문제가 없으나 민생 개선이라는 인도적 목적을 더 효과적으로 달성할 수 있는 장기적이고 수준 높은 개발협력을 실시하기에는 미흡한 점이 많다.

어떻게 하면 민생 개선을 위한 지원을 효과적으로 실시할 수 있는가는 국제사회가 많은 개도국에서 시행한 국제개발협력에서도 계속 제기되어 온 문제이다. 국제사회는 과거 경험에서 얻은 교훈을 반영해 국제규범과 관례를 개선·보완해 나가고 있다. 정부도 국제규범을 최대한 반영해 국제개발협력 추진체계와 절차를 개선하는 노력을 지속하고 있다. 한반도 비핵·평화 프로세스의 전개는 북한을 국제사회의 정상적 일원으로 편입하는 과정을 의미하므로 남북 민생협력에도 국제규범을 적용하는 것이 바람직하다.

따라서 정부가 개도국 개발협력에 적용하는 국제개발협력 추진체계와 절차는 남북관계가 발전하게 될 경우 남북 민생협력 추진방안을 개

선하는 데 가장 중요한 참고가 될 수 있다. 과거의 남북협력에서 남북관계의 특수성이 일방적으로 강조되었다면, 앞으로는 남북관계의 특수성과 국제사회의 보편성을 조화롭게 고려하는 것이 바람직하며, 남북 민생협력도 이런 방향에 따라 추진방안을 개선할 필요가 있다.

이 연구에서는 핵 협상 타결 이후 북한 비핵화가 진행되고 국제사회의 대북제재가 해제되어 남북관계가 발전하는 상황에 적용할 수 있는 남북 민생협력 추진방안을 추진체계, 사업기획, 성과관리의 세 가지 문제를 중심으로 검토한다.

첫째, 정부 내 추진체계, 남북한 당국 간 협력체계, 민관협력 및 국제협력 체계 등 여러 차원에서 사업 추진체계를 더 정교하게 확충할 필요가 있다. 정부 내 추진체계와 관련한 주요 과제는 남북 민생협력에 참여할 여러 부처의 활동을 총괄·조정하는 기능을 강화할 것, 총괄·조정 및 주관기관과 시행기관의 역할을 명확히 구분할 것, 정책 결정 시 민간 부문과 지방자치단체의 참여를 확대할 것 등으로 정리할 수 있다. 남북한 당국 간 협력을 위한 주요 과제는 북한 당국과의 긴밀한 협의 하에 북한 개발협력전략을 수립할 것, 남북한 당국이 함께 참여하는 공동조직을 설립할 것 등이다. 공동조직은 심의·의결을 위한 회의체인 공동위원회, 그리고 여기서 결정된 사항을 집행할 상설 실무기구로서 (가칭) ‘남북교류협력청’의 상하 2단 구조로 만드는 방안을 검토할 수 있다. 민관협력 및 국제협력을 위해서는 정부와 국내 민간단체 및 국제 공여자(국제기구 및 국제 민간단체)가 함께 참여하는 협력조직을 정례화·활성화해 여러 공여자의 다양한 사업들이 조화롭게 추진될 수 있도록 조정 기능을 강화하는 것이 바람직하다.

둘째, 사업 추진절차와 실무를 표준화하고 북한 당국의 적극적 참여를 이끌어냄으로써 과거보다 훨씬 충실한 내용으로 사업이 기획될 수

있도록 노력해야 한다. 북한 내 수원기관의 사업요청을 반영해 북한 당국이 먼저 사업제안서를 제출토록 하고, 예비조사와 심사를 거쳐 사업 추진 여부를 결정하며, 결정된 사업을 대상으로 심층기획조사를 통해 집행계획 수립에 필요한 제반 사항을 점검해 남북한 간 협의사항을 문서화한 후 집행계획 및 남북한 간 합의서를 체결하는 실무 절차를 확립하는 것이 바람직하다.

셋째, 사업의 효과성을 제고하고 국민적 지지와 국제적 공감을 이끌어낼 수 있도록 국제규범에 부합하는 ‘결과 중심 성과관리’ 방안을 마련할 필요가 있다. 먼저 지원 물자가 누구에게 분배되어 어떻게 사용되는지 모니터링하여 국내외에 공개함으로써 분배 투명성을 확보해야 한다. 또한 국제개발협력과 유사한 형태의 성과관리 실무절차를 확립할 필요가 있다. 이를 위해 남북교류협력추진협의회 산하에 평가위원회를 설치해 협력전략 전반을 평가하고 개별 사업 시행기관의 자체평가를 심의하는 역할을 부여할 필요가 있다. 사업 시행기관은 체계적인 실무절차에 따라 자체평가를 실시해 평가위원회에 보고하고 심의를 받아야 한다. 모니터링과 평가를 제대로 수행하려면 북한 당국의 협조가 필수적이다. 후속 사업 추진 여부 및 사업 규모를 평가 협조 여부와 연계하는 등 북한 당국의 협조를 이끌어낼 수 있는 방안을 적극 모색할 필요가 있다.

주제어: 민생협력, 대북지원, 개발협력, 국제규범, 추진체계, 사업기획, 성과관리

Towards an Effective Inter-Korean Cooperation for Improving North Korean People's Lives

Kim, Suk-Jin and Hong, Jea Hwan

The first priority in inter-Korean cooperation is the development assistance for improving North Korean people's lives. In preparation for the denuclearization of North Korea and full development of inter-Korean relations, it is necessary to overhaul inter-Korean cooperation system and procedure in advance. In the process of denuclearization, the North should be given the opportunity to become a member of the international community, and development assistance for its people should be carried out in accordance with international norms.

This study recommends effective ways to implement inter-Korean cooperation for improving North Korean people's lives focusing on three issues: organizational structure, project planning, and managing for results.

First, the effective organizational structure — inter-departmental relations within (ROK) government, partnership between the two Korean authorities, public-private cooperation, and international coordination mechanism — should be built. It is

especially important to establish the development cooperation strategy in close consultation with North Korean authorities, and to found a joint organization in which the two Korean officials work together.

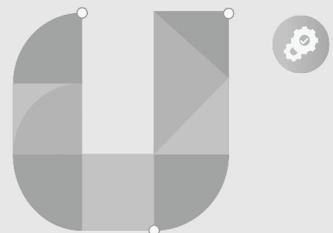
Second, the project planning should be improved by standardizing procedure and practices of cooperation projects and encouraging active participation of North Korean officials.

Third, it is important to apply results-based management to enhance the effectiveness of the projects and to draw national and international support.

Keywords: Development Cooperation, North Korean People, International Norm, Organizational Structure, Project Planning, Managing for Results

1. 서론

김석진 통일연구원



1. 연구 배경과 필요성

2016년 이래 북한이 핵 개발을 고도화함에 따라 국제사회는 대북 제재를 강화했고 남북교류협력은 전면 중단되었다. 2018년 세 차례 남북정상회담이 성사되며 남북교류협력 재개에 대한 기대가 컸으나 2019년 하노이 북미 정상회담 실패로 남북관계도 원점으로 돌아갔다. 하지만 「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언」(2018.4.27., 이하 판문점 선언)과 「9월 평양공동선언」(2018.9.19., 이하 평양공동선언)의 정신을 되살려 한반도 평화·번영의 새 시대를 열 준비는 지속되어야 한다.¹⁾

남북관계가 회복될 경우 우선적으로 추진해야 할 협력과제 중 하나는 북한 주민생활 개선을 위한 지원사업인데, 이를 ‘민생협력’이라고 부를 수 있다. 북한은 저소득 개발도상국(이하 개도국으로 약칭) 중 하나로서 만성적으로 식량이 부족하고 생활수준이 낮으며 취약계층, 취약집단이 많이 존재하므로 민생 개선을 위한 개발사업이 절실하게 필요하다. 과거의 대북지원에서는 식량, 비료, 의약품 등 단순 물자 전달 사업이 주된 비중을 차지했지만, 앞으로는 북한 경제·사회의 장기적 개발을 돕기 위한 다면적인 협력사업을 전개할 필요가 있다.

정부도 이런 필요성을 의식해 농업개발, 보건의료, 환경보호 등 여러 부문에서 북한 민생 개선을 위한 협력사업을 기획했고, 이에 소요되는 예산을 남북협력기금 사업계획에 반영해 놓고 있다. 유엔 산하기구들을 비롯해 여러 국제기구도 민생 개선을 위한 대북지원을 계속해 왔고 사업 규모와 수준을 높이려는 노력을 기울여 왔다.

1) 2018년 남북정상회담과 판문점 선언 및 평양 공동선언 관련 자료는 남북정상회담 웹사이트에서 찾을 수 있다. <<https://www.koreasummit.kr>> (검색일: 2021.4.21.).

과거에 대북지원 사업을 활발하게 진행했던 국내 민간단체들도 남북관계가 개선될 경우 다시 협력 사업을 추진할 것이다.

이처럼 여러 주체가 여러 부문에서 다면적인 협력사업을 전개하게 될 경우 과거의 대북지원에 비해 더 복잡하고 어려운 이슈들이 제기될 가능성이 크므로 효율적인 추진방안을 미리 마련해두는 것이 바람직하다. 과거의 대북지원은 총괄 추진체계와 중장기 계획 없이 정부, 민간단체, 국제기구 등 여러 참여자가 단편적으로 추진한 경우가 많았다. 사업기획과 자원배분도 뚜렷한 기준과 원칙 없이 정치적으로 이루어지는 경향이 강했다. 사업의 성과관리도 미흡했다. 사업 진행 실태가 제대로 보고되지 않았고, 어떤 성과와 문제점이 있었는지도 충분히 평가되지 않았다.

앞으로 북한 민생 개선을 위한 협력사업을 잘 진행하려면, 여러 주체가 여러 부문에서 진행할 많은 사업을 어떤 추진체계에 따라 상호 연계·조율할 것인가, 어떤 기준과 원칙에 따라 사업 내용을 기획하고 자원을 배분할 것인가, 사업 과정에 대한 모니터링과 성과에 대한 평가는 어떤 방식으로 수행할 것인가 등 주요 이슈들에 대한 상세한 검토가 필요하다.

2. 연구 목적과 내용

가. 선행연구와의 차별성

남북 민생협력에 대한 선행연구는 매우 많다. 1990년대 중후반 북한은 흔히 ‘고난의 행군’으로 불리는 심각한 식량난과 경제위기를 겪었고, 이를 계기로 인도적 대북지원(단기적 구호사업)이 활발하게 진행되었다. 고난의 행군이 끝나고 북한이 경제회복 국면으로 들어

간 2000년대 초중반 이후에는 대북지원이 인도적 지원에만 머물 것이 아니라 장기적인 경제·사회 개발을 돕는 개발협력으로 발전해야 한다는 목소리가 높아졌고 이와 관련한 연구들이 어느 정도 진행되었다. 그러나 2010년 ‘5.24 조치’로 개성공단을 제외한 남북교류협력이 중단됨에 따라 관련 연구도 부진해졌다. 2018년 남북정상회담이 여러 차례 열리고 판문점 선언과 평양 공동선언이 나오면서 남북협력 연구는 비로소 다시 활기를 띠 수 있었다.

여기에서는 오래 전에 나온 연구들은 제외하고 2010년 이후 연구를 중심으로 선행연구를 소개·검토한다. 그동안 북한 상황과 한반도 정세가 많이 변했으므로 오래 전의 연구들은 시의성을 많이 상실했기 때문이다. 최근의 연구는 크게 세 가지 부류로 나뉘 볼 수 있다.

첫째는 민생협력 과제를 도출하기 위해 북한의 민생실태를 살펴본 연구들이다.²⁾ 이들 연구는 민생실태 파악에 초점을 맞추고 있으며 협력방안과 관련해서는 기본방향만 간략히 제시하는 데 그쳤다.

둘째는 부문별 협력방안에 대한 연구, 즉 농업, 보건의료, 환경(주로 산림) 부문 사업에 대한 연구들이다. 먼저 농업에 대해서는 북한 농업 실태와 과거의 남북 농업협력 경험을 총괄 평가하고 향후 농업 협력 방향을 제시한 연구들이 있다.³⁾ 보건의료 부문에서도 북한 실

2) 홍제환·김석진·정은미, 『북한 민생 실태 및 협력 방안』 (서울: 통일연구원, 2018); 김석진·홍제환, 『국제 비교를 통해 본 북한의 생활수준』 (서울: 통일연구원, 2019); 조성은 외, 『남북 간 사회적차 완화를 통한 한반도 평화복지체제 구축 방안 연구: 북한 주민의 생활실태를 중심으로』 (세종: 한국보건사회연구원, 2020).

3) 최정남 외, 『통일농업 성장보고서(1991~2009): 남북농업 교류협력 평가와 발전방향』 (서울: 서울대학교 출판문화원, 2012); 김영훈·권태진·남민지, 『북한 농업·농촌 실태와 대북 농업지원 방향 연구: 협동농장을 중심으로』 (서울: 한국농촌경제연구원, 2009); 김영훈 외, 『남북한 경험 재개 국면의 농업교류협력 구상과 추진 방안』 (나주: 한국농촌경제연구원, 2019); 최용호 외, 『평화경제 구현 남북 농림수산협력 모델 개발 및 실행전략 연구』 (서울: 대통령직속 농어업·농어촌 특별위원회, 2020). 한편, 농업 분야 협력을 다룬 최근의 연구 중에는 최용호 외, 『개혁·개방 시 북한의 농업투자유치 전망과 협력방안(1/2차년도)』 (나주: 한국농촌경제연구원, 2016); 최용호 외, 『개혁·개방 시 북한의 농업투자유치 전망과 협력방안(2/2차년도)』 (나주: 한국농촌경제연

태, 과거 협력 경험, 향후 협력방안에 대해 상당한 정도의 연구가 이루어져 있다.⁴⁾ 환경 부문에서는 산림협력에 대한 연구가 활발하다.⁵⁾ 북한의 개인농업, 민생 에너지, 여성 경제활동 등 민생경제 개발지원 방안을 다룬 연구도 있다.⁶⁾

셋째, 국제개발협력에 대한 국제사회의 논의 동향에 비추어 북한 개발협력 방향을 검토해본 연구들이 있다.⁷⁾ 이 연구들은 개발협력의 국제동향에 비추어 과거의 대북지원을 평가하고 향후 지원 목표를 설정하는 데 초점을 맞춘 것으로, 향후 추진방안을 상세히 제시한 것은 아니다.

선행연구와 비교할 때, 이 보고서에서 제안할 민생협력 추진방안은 세 가지 차별성이 있다. 첫째, 이 연구에서는 특정 부문별 사업이 아니라 여러 부문에 공통적으로 적용할 추진방안을 다룬다. 둘째, 협력사업의 목표와 내용이 아니라 추진체계, 사업기획, 성과관리 등

구원, 2017)도 있지만, 이 연구는 농업 부문에 대한 상업적 투자사업을 다룬 것이어서 민생협력 범주에는 들어가지 않는다.

- 4) 신희영 외, 『통일 의료: 남북한 보건의료 협력과 통합』 (서울: 서울대학교 출판문화원, 2017); 신희영 외, 『북한 보건의료 백서: 2019년 개정판』 (서울: 한국국제보건의료재단, 2019); 조성은 외, 『북한 영유아 및 아동 지원 사업 네트워크 구조와 발전 방안: 사회연결망 분석을 활용하여』 (세종: 한국보건사회연구원, 2018); 조성은 외, 『지속가능개발목표(SDGs) 관점에서의 남북 보건복지 교류·협력 방안 연구』 (세종: 한국보건사회연구원, 2019); 송철중 외, 『북한의 복지 분야 지속가능발전목표(SDGs) 달성을 위한 남북한 교류협력 방안 연구』 (세종: 한국보건사회연구원, 2020).
- 5) 이경준 외, 『북한 산림 복구를 위한 남북 기술 협력 방안』 (서울: 한국산림정책연구원, 2019); 박경석 외, 『북한 산림복구를 위한 적정기술 발굴 및 실행모델 구상』 (서울: 국립산림과학원, 2019); 박경석 외, 『민간부문·지자체의 북한 산림복구지원 활성화 방안 연구』 (서울: 국립산림과학원, 2013); 박경석 외, 『북한 산림복구 지원·협력을 위한 국제기구 활용방안』 (서울: 국립산림과학원, 2011).
- 6) 김석진·홍제환, 『북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력 방안』 (서울: 통일연구원, 2016); 김경술, 『북한 민생용 에너지 문제 해결방안 연구』 (의왕: 에너지경제연구원, 2014).
- 7) 손혁상 외, 『북한개발협력의 이해: 이론과 실제』 (서울: 오름, 2017); 박지연·손혁상 외, 『북한개발협력과 지속가능발전목표』 (서울: 오름, 2020); 한국수출입은행 북한개발연구센터, 『북한개발과 국제협력』 (서울: 오름, 2014).

실무적 추진방안에 초점을 맞춘다. 셋째, 한국의 공적개발지원(Official Development Assistance: ODA), 즉 개도국 대상 국제개발협력 경험을 살펴보고, 여기에 적용되고 있는 방법을 북한 실정에 적합하게 응용하는 문제를 검토한다.

한국의 국제개발협력 방안을 북한에 응용한다는 것은 국제개발협력의 범위 안에 대북협력을 포함시킨다든가, 국제개발협력 실무를 그대로 북한에 적용한다는 뜻은 아니다. 남북관계는 한국과 개도국 간 관계와 다른 정치적, 법적 특수성을 가지며, 북한의 정치적, 이념적 특성이 협력사업에 큰 영향을 미치므로, 남북교류협력은 국제개발협력과 다른 별도의 지위를 가질 수밖에 없다.

하지만 북한 역시 저소득 개도국이라는 점에서는 한국의 협력 대상인 나라들과 공통성이 있다. 농업, 보건의료, 환경처럼 주민생활과 밀접한 부문들에서 추진해야 할 사업 내용에도 공통적인 부분이 많다. 북한 개발협력에 국제사회가 참여할 것이라는 점도 중요하다. 국제사회가 보기에는 북한 역시 저소득 개도국 중 하나에 불과하며, 따라서 일반적인 국제규범의 적용 대상이 된다. 북한이 대외관계를 정상화하고 국제사회와 교류하게 될 경우, 북한에서 하는 모든 사업은 되도록 국제관례와 규범에 맞게 추진하는 것이 바람직하다. 한국의 국제개발협력도 국제사회가 개발협력에 적용하는 일반적 관례와 규범에 가까운 방향으로 진화해 왔다. 이런 점들을 고려할 때, 한국의 국제개발협력 경험과 실무적 추진방안은 남북교류협력에서도 유용한 참고 사례가 될 수 있다.

또한 남북 민생협력이 본격 전개될 경우 여기에 참여할 기관(정부부처, 관련 공공기관 및 민간단체 등)과 전문가들은 한국의 국제개발협력에 이미 참여하고 있는 기관과 전문가들일 가능성이 크다. 농업, 보건의료, 환경 같은 부문별 협력사업은 각 부문에서 전문성을

가지고 있는 기관 및 전문가들이 주도하게 될 것이기 때문이다. 이들은 국제개발협력에 참여했던 경험과 실무 방법에 익숙하며, 이를 토대로 남북 민생협력을 추진하게 될 것이다. 이런 점에서도 한국의 국제개발협력 경험을 살펴보고, 이를 북한 실정에 맞게 응용하는 방안을 모색하는 작업은 의미가 크다.

나. 연구 내용과 범위

이 연구에서는 중장기 한반도 정세에 대한 낙관적 시나리오를 전제로 민생협력 추진방안을 제시한다. 즉 비핵·평화 협상이 타결되어 남북관계가 전면적으로 발전하고 북한이 대외관계를 정상화해 북한에서 각종 개발협력(비영리적 개발지원) 및 경제협력(영리 목적의 무역 및 투자)이 활발하게 진행될 수 있는 상황을 가정한다.

현행 대북제재가 그대로 유지되고 있는 상황에서의 민생협력 방안은 다루지 않는다. 대북제재에 대한 유엔 안보리 결의는 인도적 목적의 사업은 허용하고 있으므로 제재 국면에서도 민생협력은 원칙적으로 가능하다. 하지만 지금처럼 강력한 제재가 유지되고 있는 상황에서는 민생협력의 규모와 범위가 제한적일 가능성이 크다. 제재 하에서도 할 수 있는 사업은 이미 국제기구, 국제 NGO, 국내 민간단체들이 추진해 왔으며, 이에 대해서는 기존 방법을 계속 연장해 적용해도 큰 문제가 없다.

이 연구에서 다루는 추진방안은 제재가 해제되고 남북관계 및 북한의 대외관계가 정상화되어 민생협력의 규모와 범위, 참여 주체 등이 크게 확대되어야 충분한 의미를 가질 수 있겠지만, 민생협력이 아직 제한적인 상황에서도 추진체계와 절차를 지금보다 더 개선하려고 노력할 필요가 있다. 또 새로운 제도를 준비하고 정착시키는 데 상당한 시일이 걸릴 수 있으므로 남북관계가 전면 발전하기 이전

단계부터 개선 작업에 착수하는 것이 바람직하다.

연구 내용은 크게 네 부분으로 구성된다. 첫째, 민생협력 기본구상을 제시한다. 여기서는 남북교류협력에서 민생협력의 개념, 범위, 의미를 정리하고, 한국의 국제개발협력에서 민생협력 현황을 개략적으로 살펴보고, 한반도 정세 전개에 따른 민생협력의 중장기 로드맵을 그려본다.

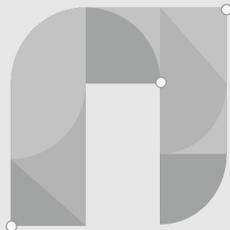
둘째, 민생협력 추진체계를 검토한다. 추진체계란 사업에 참여할 여러 주체들 간의 협력관계를 가리킨다. 명확하고 효율적인 추진체계를 수립해 놓으면, 총괄 및 부문별 의사결정, 사업 내용의 상호연계 및 조율, 정보 공유, 실무적 협력 등에서 제기되는 문제들을 더 쉽게 해결할 수 있다. 여기에서는 민생협력 공여자들 간의 관계만이 아니라 이들이 북한 당국과 맺을 협력관계도 중요하다.

셋째, 사업기획 방법을 살펴본다. 사업기획이란 북한 민생 개선을 위해 구체적으로 누가 어떤 내용의 사업을 어느 지역에서 어느 정도 규모로 진행할 것인가를 기획하는 과정을 말한다. 사업기획이 잘 되어야 사업성과도 더 좋게 나타날 것이다. 어떤 기준, 절차, 방법에 따라 사업을 기획해야 더 좋은 사업을 진행할 수 있을지 살펴볼 필요가 있다.

넷째, 성과관리 방안을 제시한다. 성과관리 방안이란 사업이 좋은 성과를 내도록, 즉 의도한 목적을 잘 달성하도록 관리함과 동시에 이를 궁극적 공여자, 즉 납세자인 일반 국민에게 투명하게 설명하는 방안을 가리킨다. 성과관리는 크게 보면 사업 진행 과정에 대한 모니터링과 사업 종료 후의 평가라는 두 부분으로 나눌 수 있다. 과거의 대북지원은 모니터링과 평가가 제대로 되지 않은 경우가 많았으며, 이 때문에 많은 비판을 받았다. 대북협력에 대한 국민적 지지와 국제사회의 공감을 얻으려면 국제규범에 따른 성과관리 방안을 적용하는 것이 중요하다.

II. 남북 민생협력 기본구상

김석진 통일연구원



1. 민생협력 개념과 범위

가. 국제개발협력 분류법을 통해 본 민생협력 개념

이 연구에서 다루는 ‘민생협력’은 국제사회에서 흔히 말하는 ‘개발협력’⁸⁾ 중에서 주민생활 향상을 직접적 목적으로 삼는 사업을 가리킨다. 민생협력이라는 용어는 국제사회에서는 잘 사용하지 않지만 남북관계의 맥락에서는 우리 국민과 북측에게 사업 성격을 더 쉽게 이해시킬 수 있다는 점에서 유용하다.

민생협력이 어떤 사업을 의미하는가는 국제개발협력의 일반적 분류법에 비춰 보면 쉽게 파악할 수 있다. <표 II-1>은 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development: OECD) 개발지원위원회(Development Assistance Committee: DAC)가 사용하는 표준 분류법에 따라 양자(bilateral) 공적개발지원(Official Development Assistance: ODA) 현황(2019년)을 정리한 것이다. 여기에서 볼 수 있듯이 국제개발협력은 다양한 사업 유형으로 분류할 수 있다.⁹⁾

이 가운데서 민생협력으로 볼 수 있는 사업은 굵은 글씨로 표시한 부분이다. I. 사회 기반시설 및 서비스 중의 1~4번, 즉 교육, 보건, 인구정책과 모자보건, 물 공급과 위생, 그리고 6번 기타는 모두 민생과 직접 관련된다. III. 생산 부문 중에서 1번 농림어업도 역시 민

8) 국제사회에서 ‘개발협력(development cooperation)’은 ‘개발지원(development assistance)’이나 ‘개발원조(development aid)’보다 포괄 범위가 조금 더 넓지만 주요 내용에는 큰 차이가 없는 용어로 사용된다. José Antonio Alonso and Jonathan Glennie, “What is Development Cooperation?” 2016 Development Cooperation Policy Forum Policy Briefs, no. 1 (UN ECOSOC Development Cooperation Forum, February 2015), p. 3.

9) <표 II-1>은 대분류와 중분류까지만 소개하고 있지만 세분류까지 내려가 더 상세하게 구분할 수 있다.

생협력으로 볼 수 있다. 개발협력 수원국인 개발도상국에서는 저소득층의 다수가 농어민이기 때문에 취약계층의 생활을 개선하려면 농림어업 개발이 중요하기 때문이다. IV. 다부문 중의 1번 일반 환경보호도 주민생활과 밀접한 관련이 있다. 2번 기타 다부문은 여러 부문 사업을 하나의 패키지로 묶은 것으로 그 중 민생 관련 사업이 포함되는 경우가 많아 역시 민생협력으로 볼 수 있다. VI. 상품원조 중에서 2번 개발 식량지원은 장기적 개발사업과 연계해 실시하는 식량지원을 의미하는 것으로 역시 민생사업에 포함시킬 수 있다. VIII. 인도적 지원은 전쟁이나 자연재해 같은 재난 상황에서 인명을 보호하고 재건·복구를 돕기 위한 구호사업을 가리킨다. 이것 역시 넓은 의미에서는 민생협력에 포함할 수 있지만, 대개는 긴급 상황에서 단기적으로 실시하는 사업이어서 장기적 개발사업과는 추진절차와 방법이 많이 다르므로 이 연구에서 다루는 민생협력에는 포함하지 않기로 한다.

〈표 II-1〉 공적개발지원 부문별 자원배분 현황 (2019년)

	DAC 회원국		한국	
	금액 (백만 \$)	비중 (%)	금액 (백만 \$)	비중 (%)
I. 사회 기반시설 및 서비스	46,499	36.5	1,311	36.6
1. 교육	10,101	7.9	260	7.2
2. 보건	6,683	5.2	517	14.4
3. 인구정책과 모자보건	5,989	4.7	13	0.4
4. 물 공급과 위생	5,207	4.1	320	8.9
5. 정부와 시민사회	16,008	12.6	164	4.6
6. 기타 사회 인프라 및 서비스	2,511	2.0	38	1.1

	DAC 회원국		한국	
	금액 (백만 \$)	비중 (%)	금액 (백만 \$)	비중 (%)
II. 경제 기반시설 및 서비스	21,586	16.9	1,213	33.8
1. 교통	7,598	6.0	593	16.5
2. 통신	670	0.5	316	8.8
3. 에너지	9,071	7.1	297	8.3
4. 은행업과 금융 서비스	2,169	1.7	3	0.1
5. 비즈니스 및 기타 서비스	2,077	1.6	4	0.1
III. 생산 부문	9,140	7.2	192	5.3
1. 농림어업	5,725	4.5	125	3.5
2. 광업, 제조업, 건설업	2,792	2.2	53	1.5
3. 무역과 관광	623	0.5	14	0.4
IV. 다부문	11,366	8.9	529	14.8
1. 일반 환경보호	4,184	3.3	404	11.3
2. 기타 다부문	7,182	5.6	125	3.5
V. 부문별 지원 합계(III+IV)	88,590	69.6	3,244	90.5
VI. 상품원조와 일반 프로그램 지원	2,327	1.8	2	0.0
1. 일반예산 지원	1,212	1.0	1	0.0
2. 개발 식량지원	1,109	0.9	1	0.0
3. 기타 상품지원	6	0.0	-	-
VII. 채무 관련 조치	43	0.0	-	-
VIII. 인도적 지원	17,813	14.0	116	3.2
1. 긴급대응	16,759	13.2	90	2.5
2. 재건구호와 복구	442	0.3	19	0.5
3. 재난예방과 대비	612	0.5	7	0.2
IX. 기타	18,593	14.6	225	6.3
총계(V+VI+VII+VIII+IX)	127,367	100.0	3,586	100.0

자료: OECD, "Aid (ODA) by Sector and Donor," International Development Statistics Online Database (<https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=TABLE5>) (Accessed April 12, 2021).

- 주: (1) 당해년 가격(current prices) 기준 양자 공적개발원조 약정액(official bilateral commitments). 모든 수치는 반올림.
(2) DAC 회원국은 OECD 개발지원위원회(Development Assistance Committee: DAC) 회원국 합계를 가리킴.
(3) 굵은 글씨로 표시한 부분이 '민생협력'에 해당함.

〈표 II-1〉에서 알 수 있듯이 개발도상국을 대상으로 한 선진국(OECD DAC 회원국)의 공적개발지원 총액에서 민생협력으로 볼 수 있는 부분은 전체의 3분의 1 정도, 부문별 지원 중에서는 절반 정도의 비중을 차지한다. 한국의 공적개발지원에서 민생협력에 해당하는 부분의 비중은 전체의 절반 정도이다. 공적개발지원은 인도적 지원, 일반예산 지원, 기타 등을 제외하면 민생협력과 경제개발의 두 유형으로 나눌 수 있는데, 일반적으로 경제개발보다 민생협력에 더 많은 재원을 배분하며, 수원국의 소득수준이 낮을수록 민생협력 비중을 더 높게 설정하는 것이 국제관례이다.

나. 남북협력기금 사업계획에서 민생협력 개념

이 연구에서 민생협력이라는 용어를 사용하는 또 하나의 중요한 이유는 정부가 남북교류협력을 유형별로 분류할 때 이 용어를 사용하기 때문이다. 정부가 남북교류협력을 위해 사용할 재원은 남북협력기금에 편성되어 있다. 〈표 II-2〉에서 볼 수 있듯이 정부는 대북 인도적 지원과 남북경제협력의 두 항목에 남북협력기금 대부분을 지출할 계획을 가지고 있다. 여기에서 인도적 지원은 ‘구호지원’과 ‘민생협력지원’의 두 부분으로 구분된다. 구호지원은 〈표 II-1〉의 VIII. 인도적 지원과 같은 개념이고 민생협력지원은 앞에서 정리한 민생협력과 같은 뜻으로 볼 수 있다. 이 연구에서는 남북협력기금 사업계획의 민생협력지원에서 ‘지원’을 빼고 간단히 ‘민생협력’으로 용어를 통일해 사용한다.¹⁰⁾

10) 한편 통일부는 남북교류협력을 ‘경제교류’, ‘사회문화교류’, ‘개발지원협력’ 등의 이름으로 분류하기도 한다. 통일부, 『2021 통일백서』(서울: 통일부, 2021), pp. 56~72. 이 연구에서 사용하는 ‘민생협력’은 ‘개발지원협력’과 거의 같은 뜻이다. 통일부 조직체계에서 민생협력지원을 담당하는 부서는 교류협력실 개발지원협력과(농축산, 산림환경 협력 담당)와 인도협력국 인도협력기획과(인도적 지원 및 보건의료 협력 담당)이다. 통일부, “통일부 소개-조직과 기능,” 〈<https://www.unikorea.go.kr/unikorea/about/organization/headquarters>〉(검색일: 2021.5.7.) 참조.

〈표 II-2〉 남북협력기금 사업비 지출계획 (2021년)

단위사업	세부사업	금액 (백만 원)	비중 (%)	
한반도통일미래센터 운영	한반도통일미래센터 운영	3,750	0.3	
사회문화교류 지원	사회문화교류 지원	19,097	1.5	
이산가족교류 지원	이산가족교류 지원	21,030	1.7	
대북 인도적 지원	구호지원	118,897	9.6	
	민생협력 지원	영유아 등 지원	87,134	7.0
		보건의료 협력	95,459	7.7
		농축산·산림·환경 협력	329,494	26.5
		인도지원·협력체계 구축	1,005	0.1
		소계	513,092	41.3
경제협력기반 조성	(생략)	536,705	43.2	
개성공단 조성	(생략)	30,499	2.5	
사업비 합계		1,243,070	100.0	

자료: 통일부, “2021년도 세입·세출 예산 개요” (2021.1.), pp. 39~46을 참고하여 저자 요약·정리.

현재 정부가 수립해 놓고 있는 남북협력기금 사업계획에서 민생 협력은 ① 영유아 등 지원, ② 보건의료 협력, ③ 농축산·산림·환경 협력, ④ 인도지원·협력체계 구축 등 네 개 세부사업으로 구성되어 있다.¹¹⁾ ①과 ②는 각각 〈표 II-1〉의 I.3과 I.2에 해당하며, ③은 III.1 및 IV.1에 해당한다.

국제사회에서 일반적으로 시행하는 민생 관련 사업에서는 교육과 물 공급 및 위생도 중요한 비중을 차지하지만, 현재의 남북협력기금 사업계획에는 포함되어 있지 않다. 향후 핵 문제가 해결되고 남북관계가 크게 발전할 경우 민생협력은 이들 부문까지 포함한 더 다양한 사업으로 발전할 수 있을 것이다. 단, 교육 부문은 정치·이념적으로

11) 남북관계발전시행계획에서는 이들 사업을 가리켜 ‘북한주민의 민생 개선을 위한 인도적 협력’이라고 부르고 있다. 이를 간단히 줄여 말하면 ‘민생협력’이 된다. 대한민국 정부, “제3차 남북관계발전기본계획 2021년도 시행계획,” (대한민국 정부, 2021.4.), p. 26.

민감한 문제가 발생할 수 있어 시행 가능한 협력사업의 규모와 범위가 제한적일 가능성이 크다. 결론적으로 한반도 정세가 호전될 경우 남북 민생협력은 크게 나누어 농림어업, 보건(모자보건 포함), 환경(산림 등)의 세 부문에서 진행할 수 있을 것이며, 장기적으로는 물 공급 및 위생 부문, 그리고 비록 제한적이겠지만 교육 부문으로까지 협력 범위를 넓힐 수 있을 것으로 전망된다.

2. 한국의 국제개발협력에서 민생협력 현황

가. 한국의 국제개발협력 개황¹²⁾

한국의 국제개발협력 경험은 향후 추진할 북한 민생협력에 유용한 참고가 될 수 있다. 과거 개발연대에 수원국이었던 한국은 1990년대에 공여국으로 전환했고 2010년부터 OECD 개발지원위원회 정식 회원국으로 활동하게 되었다. <그림 II-1>에서 볼 수 있듯이 한국의 공적개발지원 지급액은 빠른 속도로 증가해 최근에는 연간 25억 달러 수준에 도달했으며 머지않은 장래에 연간 30억 달러를 넘어설 것으로 전망된다.

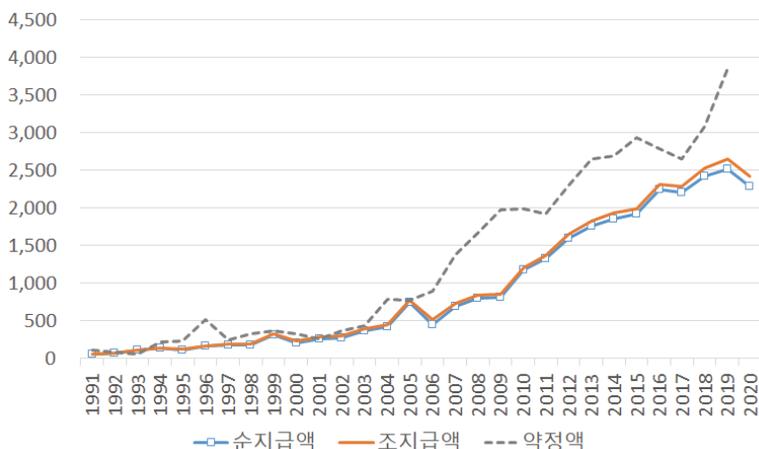
부문별 지원 현황을 보면, <표 II-3>에 나타나 있듯이 보건, 교육, 농림수산, 수자원 및 위생, 환경보호 등 민생협력 사업이 교통, 에너지, 산업, 통신 같은 경제개발 사업보다 훨씬 큰 비중을 차지한다. 국제개발협력은 유상지원(차관)과 무상지원의 두 종류로 나뉘 볼 수 있는데, 경제개발 사업에서는 유상 비중이 압도적으로 높은

12) 한국 국제개발협력의 역사와 현황에 대해서는 국무조정실, 『2020 대한민국 ODA 백서』(세종: 국무조정실, 2020)를 참고할 수 있다. 최신 자료는 관계부처 합동, “21년 국제개발협력 종합시행계획(확정액 기준),” 제36차 국제개발협력위원회 의결안건(제36-2호), 2021.1.20.에 나와 있다.

반면 민생협력 사업에서는 무상과 유상 비중이 비슷하거나 무상 비중이 더 높다. 단, 수자원 및 위생은 민생에 직접 관련되는 사업이면서도 토목 공사에 의한 기반시설 건설이라는 점에서 경제개발 사업과 공통성이 있으며 대부분 유상 사업으로 추진한다.

〈그림 II-1〉 한국의 공적개발지원 추이

(단위: 백만 달러)



자료: OECD, "Total Flows by Donor," International Development Statistics Online Database (<https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=TABLE1>) (Accessed April 20, 2021).

〈표 II-3〉 한국의 국제개발협력 부문별 시행계획 (2021년)

		교통	보건	교육	농림 수산	수자원 및 위생	공공 행정	인도적 지원	에너지	환경 보호	산업	통신	기타	합계
규모 (억 원)	유상	4,030	1,700	835	824	2,173	542	-	1,402	546	-	128	401	12,581
	무상	383	1,658	2,012	1,673	145	1,645	1,930	449	439	645	30	5,227	16,236
	총계	4,413	3,358	2,847	2,497	2,318	2,187	1,930	1,851	985	645	158	5,628	28,817
비중 (%)	유상	32.0	13.5	6.6	6.5	17.3	4.3	0.0	11.1	4.3	0.0	1.0	3.2	100.0
	무상	2.4	10.2	12.4	10.3	0.9	10.1	11.9	2.8	2.7	4.0	0.2	32.2	100.0
	총계	15.3	11.7	9.9	8.7	8.0	7.6	6.7	6.4	3.4	2.2	0.5	19.5	100.0

자료: 관계부처 합동, "21년 국제개발협력 종합시행계획(확정액 기준)," 제36차 국제개발협력위원회 의결안건(제36-2호), 2021.1.20., p. 29.

국가별 지원 현황을 보면, 2021년 현재 89개국에서 사업을 시행할 계획인데, 양자 지원액 중 약 70%가 24개 중점협력국에 배정되어 있다. <표 II-4>는 그 중 지원액 기준 10대 수원국을 정리한 것으로 에티오피아 한 나라를 제외하면 모두 아시아 나라들이다. 또 그 중 6개국은 동남아 나라들이다. 동남아는 중국을 제외한 개발도상권에서 한국과의 경제 교류가 가장 활발한 곳이어서 국제개발협력에서도 가장 큰 비중을 차지한다. 또 하나 주목할 것은 몽골, 캄보디아, 라오스 등 인구가 적은 나라들에, 방글라데시, 인도네시아 등 인구가 많은 나라들에 버금가는 큰 예산이 배정되어 있다는 것이다. 즉 이들은 지원 필요성이 더 큰 나라로 취급된 셈이다.

<표 II-4> 한국의 국제개발협력 10대 중점 협력국 지원계획 (2021년)

(단위: 억 원)

수원국	무상	유상	합계	수원국	무상	유상	합계
베트남	601	967	1,568	에티오피아	269	794	1,063
필리핀	359	815	1,174	캄보디아	501	504	1,005
방글라데시	137	1,007	1,143	라오스	416	564	980
인도네시아	428	678	1,106	미얀마	395	545	940
몽골	259	807	1,066	우즈베키스탄	263	474	737

자료: 관계부처 합동, “21년 국제개발협력 종합시행계획(확정액 기준),” p. 157.

국가별 지원 규모는 9위국까지는 연간 1천억 원 내외거나 그 이상이고, 그 아래로는 많게는 수백억 원에서 적게는 수십억 원 수준이다. 2021년에 89개 양자협력 대상국 전체에 배정된 예산은 약 2조 9천억 원이다. 2021년 남북협력기금 사업비가 약 1조 2천억 원으로 책정되어 있는 것과 비교하면, 정부가 대북지원에 얼마나 큰 중요성을 부여하고 있는지 쉽게 알 수 있다. 더구나 남북관계가 전면 발전할 경우 남북협력기금은 국제개발협력 예산보다 훨씬 빠르게 증가할 가능성이 크다. 물론 국제개발협력은 활발히 진행 중인 사업인데 비해 남북협력은 단지 계획일 뿐 실제 시행은 하지 못하고 있다.

과거에는 남북협력 사업도 꽤 많이 시행했지만 인도적 지원(구호사업)과 경제협력이 대부분을 차지했고 민생협력은 활발하지 않았다. 이 점에서 여러 개도국에서의 민생협력 경험은 앞으로의 남북 민생협력에 중요한 참고 사례가 될 것이다.

나. 아시아 주요국 대상 민생협력 현황

한국은 여러 개도국에서 어떤 민생협력 사업을 실시하고 있을까? 여기에서는 한국이 가장 중시하는 협력국들인 동남아 나라들을 중심으로 현재 진행 중인 민생협력 사업을 살펴보자. 아래 표들에서 보듯이 민생협력 사업은 보건복지부, 농림축산식품부, 농촌진흥청, 산림청 등 관련 정부부처와 한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency: KOICA)에서 시행한다.

먼저 동남아 주요국에서 시행하고 있는 보건 부문 주요 사업 목록은 <표 II-5>와 같다. 보건 부문 사업은 대다수 일반주민에게 광범위하게 혜택을 줄 수 있는 일차의료, 예방의료, 모자보건 등에 초점을 맞추고 있고 보건의료 인력과 기관이 부족한 소외지역 지원을 중시한다. 조금 더 구체적으로 어떤 사업을 시행하는지 보기 위해 ‘캄보디아 동북부 소외지역 모자보건 프로그램’의 경우를 살펴보자. 이 사업에서는 ① 의사, 간호사, 조산사 등 보건의료인력 교육훈련, ② 병원 및 보건소 시설 개보수와 모자보건 관련 장비 지원, ③ 환자 후송을 위한 앰블런스 및 기타 이동수단(오토바이 등) 지원, ④ 보건소의 아웃리치 서비스 패키지(구충제·영양제 공급, 선별 검사, 환자 관리, 역학 감시 등) 지원, ⑤ 마을 보건요원 교육 및 홍보 활동, ⑥ 산모 및 영유아 영양실조 관리체계 구축 등을 시행한다.¹³⁾ 즉 해당

13) KOICA 동남아1실, 『캄보디아 동북부 소외지역 모자보건 프로그램: 예비조사 결과 보고서』 (성남: 한국국제협력단, 2018), pp. 40~61.

지역 모자보건 서비스의 개선을 위해 필요한 여러 사업을 종합적·다면적으로 시행한다.

〈표 II-5〉 보건 부문 동남아 주요국 무상지원 주요 사례

수원국	시행기관	사업명	예산 (억 원)	사업기간
베트남	KOICA	호치민 의약학대학교 교육 연구 역량 강화 사업	117	2021~2025
캄보디아	보건복지부	서북부 지역 보건의료 서비스 질 개선 및 비감염성 질환 관리 강화 사업	100	2021~2025
	보건복지부	서부지역 통합 모자보건 증진 사업	131	2017~2021
	KOICA	감염병 예방 및 대응체계 강화 사업	101	2020~2025
	KOICA	동북부 소외지역 모자보건 프로그램	77	2019~2023
미얀마	보건복지부	양곤주 북부지역 1차보건의료체계 강화 사업	113	2020~2025
라오스	보건복지부	감염병 진단 및 검역체계 구축 사업	43	2019~2023
	보건복지부	북동부 지역 모자보건 중심 보건의료 체계 강화 사업	142	2016~2021
	보건복지부	의료기기 관리운영체계 강화 사업	57	2018~2022
	KOICA	성생식 모자보건 접근성 개선을 위한 서비스 수준 강화 및 지역기반 프로그램 개발 사업	83	2019~2024

자료: 관계부처 합동, “21년 국제개발협력 종합시행계획(확정액 기준),” pp. 162~166, pp. 175~180, pp. 183~191, pp. 213~217.

다음으로 농업 부문 주요 사업 목록은 〈표 II-6〉과 같다. 민생협력의 기본 목적이 빈곤 퇴치에 있으므로 농업협력에서도 보건협력과 마찬가지로 발전수준이 낮은 취약지역 지원을 중시한다. 농업협력은 크게 두 종류의 사업으로 나뉘 볼 수 있다. 하나는 해당 지역 농촌의 발전을 위한 종합적·다면적인 사업이고, 다른 하나는 특정 작물이나 기술, 시설 등에 초점을 맞춘 사업이다. 〈표 II-6〉에서 사업명에 ‘농촌개발’이 들어간 경우가 첫 번째 종류에 해당하고 나머지

대부분은 두 번째 종류에 해당한다.

대표적인 농촌개발 사업인 ‘베트남 뚜옌꽝성 포용적 농촌개발’ 사례를 보면, ① 여성역량 강화(교육 및 대출), ② 농촌소득 증대(작목 반 운영, 기술지도), ③ 농업 인프라 구축(도로 및 관개시설 공사), ④ 보건역량 강화(보건소 건축, 의료장비 지원, 교육훈련), ⑤ 교육역량 강화(학교 건축, 교육 기자재 지원, 교사 및 관리자 교육), ⑥ 지방행정 역량 강화(공무원 현지교육 및 초청연수) 등을 시행한다.¹⁴⁾ 농촌개발은 농업 부문에 한정하지 않고 보건, 교육, 행정까지 아우르는 종합적인 지역개발을 지향하며, 여러 부문의 민생을 함께 개선함으로써 시너지 효과를 창출할 수 있다는 점에서 유망한 사업 모델이다. 나머지 사업들은 채소 등 상업작물을 중심으로 영농기술 전수에 초점을 맞추고 있고, 생산만이 아니라 식품안전과 유통까지 가치사슬 전체의 개선을 지향한다는 특징이 있다.

〈표 II-6〉 농업 부문 동남아 주요국 무상지원 주요 사례

수원국	시행기관	사업명	예산 (억원)	사업기간
베트남	KOICA	뚜옌꽝성 포용적 농촌개발 프로그램	165	2019~2023
	KOICA	중부지역 팡빈성 평화마을 농촌개발 프로그램	121	2021~2025
캄보디아	농림축산식품부	산지지역 고부가가치 채소생산 및 가치사슬 개선 사업	57	2021~2024
	농림축산식품부	영농기술 전수를 통한 농업생산성 증대 사업	42	2017~2023
	농림축산식품부	칸달주 고품질 채소과채류 스마트팜 사업	49	2021~2024
	농촌진흥청	해외농업기술 개발 사업 3차 사업	48	2020~2024
미얀마	농림축산식품부	농업용 지하수 모니터링 시스템 구축	49	2020~2023

14) KOICA 동남아1실·베트남사무소, 『베트남 뚜옌꽝성 포용적 농촌개발 프로그램: 심층기획조사 보고서』 (성남: 한국국제협력단, 2019), pp. 65~70.

수원국	시행기관	사업명	예산 (억원)	사업기간
		사업		
	농림축산식품부	피아폰군 벼농업 서비스센터 운영을 통한 쌀 산업 역량강화 사업	47	2019~2023
	KOICA	기후변화 적응을 위한 농촌지도 역량 강화 사업	105	2019~2023
	KOICA	농산물 유통센터 설립 사업	96	2016~2023
	KOICA	농식품 안전 및 식물검역 역량강화 사업	163	2021~2026
	KOICA	남부 3개주 농촌개발 사업	107	2020~2024
	KOICA	농촌개발 실행전략 수립 및 중북부 지역 농가소득 증대 시범 사업	151	2021~2025
	KOICA	농촌공동체 개발 사업	163	2014~2021
라오스	농림축산식품부	관개기술교육센터 조성 사업	69	2021~2025
	농림축산식품부	비엔티안주 농업기술 서비스센터 내 현지 농기계활용도 제고 지원 사업	47	2020~2023
	농림축산식품부	헛사이퐁지구 채소재배 기술향상 사업	42	2019~2022

자료: 관계부처 합동, “21년 국제개발협력 종합시행계획(확정액 기준),” pp. 162~166, pp. 175~180, pp. 183~191, pp. 213~217.

마지막으로 <표 II-7>에서 볼 수 있듯이 산림청이 주관하는 산림 협력 사업도 아시아 각국에서 시행 중이다. 가장 대표적인 사업인 몽골 그린벨트 조림사업의 경우를 보면, 2007~2016년 10년 동안 몽골 황폐지의 사막화 방지를 위해 약 3천 ha의 그린벨트 조림사업을 시행한 데 이어 2017~2021년에는 2차 사업으로 조림지 이관 및 울란바타르 도시숲 조성 사업을 시행하고 있다.¹⁵⁾ 주요 사업 내용은 ① 양묘장, 관개시설 설치 및 식수(植樹), ② 관련 기자재 지원, ③ 전문가 파견 및 초청연수 등이었다.¹⁶⁾ 다른 부문 사업들과 마찬가지로

15) 산림청, “한-몽 국제산림협력사업 평가결과 ‘매우 성공적,’” (2021.2.25. 보도자료), pp. 1~2.

로 산림협력에서도 시설, 기자재 같은 하드웨어 측면의 지원만이 아니라 기술전수, 교육훈련 같은 소프트웨어 측면의 지원도 함께 실시하고 있다.

〈표 II-7〉 산림 부문 아시아 주요국 무상지원 주요 사례

수원국	시행기관	사업명	예산 (억 원)	사업기간
몽골	산림청	그린벨트 조림사업	107	2017~2021
인도네시아	산림청	산림관리 및 이용을 위한 기술지원	78	2019~2021
캄보디아	산림청	한-캄보디아 자연휴양림 조성 사업	43	2021~2024
베트남	산림청	맹그로브 숲 복원 및 지속가능한 관리	45	2020~2024

자료: 관계부처 합동, “21년 국제개발협력 종합시행계획(확정액 기준),” p. 125.

다. 부문별 민생협력 전략과 남북협력에 대한 시사점

국제개발협력의 민생 분야 사업이 남북 민생협력에 좋은 참고가 된다는 점은 정부가 수립한 분야별 중기 전략 방향에서도 잘 드러난다. 민생 분야 개발협력의 대표적 시행기관인 KOICA는 주요 분야별로 5년 단위의 중기 전략을 수립해 놓고 있는데, 〈표 II-8〉은 그 중 보건과 농촌개발 분야 전략을 요약한 것이다.

이를 보면, 민생협력 전략은 개도국 취약계층의 가장 기초적인 민생 수요를 충족하는 데 초점을 맞추고 있음을 알 수 있다. 북한에도 생활형편이 어려운 취약계층, 취약집단이 많이 있는 것으로 알려져 있고, 북한의 민생 수요도 일반적인 개도국의 경우와 크게 다르지 않으므로 개도국에 적용하는 민생협력 전략목표와 프로그램은 대체로 북한에도 적용할 수 있을 것으로 판단된다.

조금 더 구체적으로 분야별 전략목표와 프로그램을 살펴보면, 먼

16) 동북아산림포럼, 『몽골 그린벨트사업 마스터플랜 수립』(산림청 용역 보고서, 2006), pp. 48~67.

저 보건 분야에서는 식수·위생, 영양, 모자보건, 감염병 예방 등 가장 기본적이고 대중적인 사업을 실시하게 되어 있다. UNICEF가 후원한 북한 민생조사(2017년 MICS) 결과에 의하면, 북한에도 식수·위생 시설이 제대로 되어 있지 않은 지역이 많고 영양실조 영유아 비율이 상당히 높다.¹⁷⁾ 모자보건, 결핵을 비롯한 감염병, 그리고 비감염성 질환과 관련한 보건 수요도 크다.¹⁸⁾ 이러한 점을 고려할 때 국제개발협력의 보건 분야 전략목표와 프로그램은 북한에도 적절하게 적용할 수 있을 것으로 보인다.

〈표 II-8〉 KOICA의 보건 및 농촌개발 분야 중기 전략 (2016~2020) 개요

	전략목표	핵심 프로그램	일반 프로그램
보건	식수·위생 개선 및 포괄적 영양 서비스의 접근성 향상	〈식수·위생〉 - 안정적 식수 공급 - 위생적 화장실 시설 보급 - 주민주도형 통합 위생사업 지원 - 위생적인 행동변화 촉진	〈영양〉 - 완전 모유수유 권장 - 급성 영양실조 예방·치료 - 임신부·소아 필수 영양소 공급 - 지역사회 영양공급 프로그램
	양질의 필수 모자·청소년 보건 서비스 제공	〈성생식, 모자·청소년 보건〉 - 가족계획 상담 및 서비스 교육 - 피임도구 및 서비스 제공 - 지역사회 모자보건 인력 양성 - 건강한 학교 환경 및 소녀 친화적 지역사회 환경 조성	〈백신과 예방접종〉 - 백신 냉장관리 시스템 구축 - 예방접종 서비스 역량 강화 - 예방접종 캠페인 지원
	질병 예방 및 치료 서비스 제공	〈감염병 및 소외 열대질환〉 - 소외 열대질환 역학조사, 교육/예방/진단/치료 - 말라리아 교육/예방/진단/치료 - 결핵 발견/진단/치료/생활지원 - 국가 예방접종 시스템 지원	〈비전염성 질환〉 - 건강증진 프로그램 - 비전염성 질환 관리 프로그램 - 건강검진

17) Central Bureau of Statistics(DPRK) and UNICEF, *DPR Korea Multiple Indicator Cluster Survey 2017: Survey Findings Report* (Pyongyang: CBS and UNICEF, 2018). 이 조사결과 중 주거환경과 영양상태 자료를 요약 해설한 문헌으로는 김석진·홍제환, 『국제 비교를 통해 본 북한의 생활수준』, pp. 45~52; 홍제환·김석진·정은미, 『북한 민생 실태 및 협력 방안』, pp. 53~108 참조.

18) 신희영 외, 『북한 보건의료 백서: 2019년 개정판』, pp. 179~206.

	전략목표	주요 프로그램	
농촌 개발	지속가능한 농업생산 증대 및 시장성 강화	<ul style="list-style-type: none"> 〈지속가능한 농업 생산기반 구축〉 - 작물 생산성 증진 - 농산물 가치사슬 확대 - 농업 생산기반 구축 	<ul style="list-style-type: none"> 〈소농 중심 농민협동조직 육성을 통한 식품공급 시스템 구축〉 - 협동조합 육성 - 농산물 가치사슬 확대 - 농업인력 육성 - 농촌지도 사업
	포용적이고 지속가능한 농촌개발	<ul style="list-style-type: none"> 〈포용적이고 지속가능한 농촌개발〉 - 패키지형 종합 농촌개발 - 소규모 지역사회 농촌개발 - 농촌개발 인력 양성 - 마을사업형 주민 자립 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 〈친환경적이며 지역 특성에 부합하는 개발 지원〉 - 농산어촌 생활환경 개선 - 축산분뇨, 농업폐수 저감 사업 - 임가기공물 생산 지원
	기후변화 대응을 통한 농어촌 생산시스템 및 자연자원 보전	<ul style="list-style-type: none"> 〈농촌개발과 생물 다양성 보전이 조화된 정책 거버넌스 강화〉 - 수산자원 보전 - 농림수산 생물 다양성 보전 - 국가 임산자원 개발전략 수립 - 식물 검역·방제 체계 수립 - 산촌개발 및 지속가능한 산림경영 	<ul style="list-style-type: none"> 〈산림과 농업 시스템 보전·복원 및 황폐화 방지〉 - 산림자원 보전 - 생태녹화 조림 - 토양오염 복원·복구 - 산림보호지역 주변 혼농임업 육성

자료: 한국국제협력단, 『KOICA 분야별 중기전략』 (성남: 한국국제협력단, 2017), pp. 38~43 및 pp. 78~81의 내용을 요약 정리.

농촌개발 분야 전략도 북한에 적용할 만하다. 1990년대 중후반 대 기근 시기에 비해 많이 나아지긴 했으나 지금도 북한의 농림수산업은 충분한 식량과 영양을 공급하기에는 부족한 면이 많다. 또한 산림 황폐화를 비롯해 환경적 지속가능성 측면에서도 큰 문제를 안고 있다. 국제개발협력의 농촌 분야 전략은 지속가능한 농업생산, 농민 협동조직 육성, 친환경적이며 지역 특성에 부합하는 농촌개발 등을 중심 목표로 내세우고 있는데, 이들은 북한 농촌·농업 개발에서도 지향해야 할 좋은 목표라고 할 수 있다.

3. 한반도 정세 전망과 민생협력 중장기 로드맵

가. 한반도 정세 전망

2021년 현재 남북협력은 거의 전무한 상태이다. 유엔 안보리의 대북제재로 협력여건이 어려워진 데다 실행 가능한 사업까지도 북한 당국이 거부하고 있기 때문이다. 앞으로의 남북관계는 핵 문제를 둘러싼 북한과 국제사회 간의 대립이 어떻게 전개되느냐에 달려 있다.

2018년 남북정상회담과 북미 정상회담이 성사되었을 때에는 핵 협상 타결 가능성이 상당히 높아 보였지만, 2019년 북미 정상회담의 결렬은 핵 문제 해결이 역시 쉽지 않은 과제를 잘 보여주었다. 핵 협상 타결이 어려운 기본적 이유는 협상 당사자인 북한과 미국(국제사회의 실질적 대표)이 각자 이행해야 할 일을 동시에 완결할 수 없다는 점에 있다.

북한이 해야 할 일은 다음과 같다. 첫째, 핵무기와 탄도 미사일 프로그램 내용을 국제사회에 신고하고 사찰을 받아야 한다. 둘째, 핵시설, 핵물질(플루토늄 및 고농축 우라늄), 핵무기, 탄도 미사일을 폐기하거나 국외로 반출해야 하며, 이를 제대로 실행했음을 국제사회로부터 검증받아야 한다.

미국을 비롯한 국제사회와 남한이 해야 할 일은 다음과 같다. 첫째, 북한에 가하고 있는 제재를 해제해야 한다. 둘째, 북한과 평화협정을 체결하고 군사적 적대관계를 청산해야 한다. 셋째, 북한과의 외교 및 통상 관계를 정상화해야 한다. 넷째, 북한에 대규모 경제 지원을 실시해야 한다.

이처럼 양측이 해야 할 일의 내용은 분명하지만 실행에 오랜 시일이 걸릴 가능성이 크다는 문제가 있다. 즉 한반도 ‘비핵·평화’는 단

시일 내에 완결될 수 없는 장기적 과정이며, 여기에서 필요한 조치를 누가 먼저 하고 누가 나중에 할 것인가 하는 문제가 생긴다. 얼른 생각하기에는 양측이 해야 할 일을 여러 단계로 나누어 ‘단계적 동시 행동’을 하면 될 것 같지만, 각 단계를 실행하는 데에도 상당한 시일이 필요하므로 약속 이행의 선후 문제가 다시 발생한다. 북한과 미국은 필요한 조치를 상대방이 먼저 실행해야 한다는 입장을 고수하고 있다. 내가 먼저 약속을 이행했는데 상대방은 약속을 이행하지 않을 수 있다는 불신 때문이다. 각 단계에서 서로 주고받을 것의 내용에 대한 의견 차이도 있는데, 장기 프로세스 전체로 보면, 이것 역시 약속 이행의 선후 문제라고 할 수 있다.

협상의 미래를 결정할 기본적 요인은 양측이 가진 협상력 또는 그에 대한 양측의 믿음이다. 어느 한 쪽의 협상력이 훨씬 우세하면 나머지 한 쪽이 양보해 협상이 타결될 수 있지만, 양쪽의 협상력이 대등하면 대치 상태가 장기화될 가능성이 크다. 현재까지는 북한과 미국 각자 자신의 협상력이 상대방보다 우세하거나 적어도 대등하다고 믿고 있는 것으로 보인다. 북한은 다수의 핵무기와 탄도 미사일이 있으므로 자신의 협상력이 충분하다고 생각하고 있는 것 같다. 반면 미국은 강력한 제재로 북한경제와 정권이 큰 타격을 받아 그들의 협상력이 약해졌다고 판단하고 있는 것으로 보인다.

각자의 협상력에 대한 양측의 주관적 믿음은 현재대로 유지될 수 있을까? 객관적 상황을 보면 북측의 처지가 점점 불리해질 가능성이 커 보인다. 대치 국면에서 북한은 실질적인 피해를 입고 있고 경제 상황은 점점 더 악화될 가능성이 크다. 반면 미국과 국제사회는 잠재적 위협을 받고 있을 뿐 실질적 피해를 보는 것은 없다. 대치 상황이 길어지면 북한의 국력은 약화되고 내부적 갈등이 심해져 체제위기가 발생할 가능성이 없지 않다.

그 경우 북한 당국이 위기를 타개하기 위해 기존 입장에서 물러서 미국과 국제사회가 요구하는 비핵화에 동의할 수도 있다. 물론 이런 전망은 충분히 객관적일 수는 없으며 북한 당국이 전혀 다른 판단을 내릴 수도 있다. 북한 당국이 기존의 주관적 판단을 고수하면 현재의 대결 국면은 장기화될 것이다. 결론적으로 한반도 정세는 크게 보면 북한이 양보하는 방식의 협상 타결 또는 대결 국면의 장기화라는 두 가지 시나리오 중 하나를 따라 전개될 가능성이 커 보인다.

나. 민생협력 중장기 로드맵

장기적 관점에서 남북 민생협력 추진방안을 탐색하는 이 연구에서는 핵 협상이 타결되어 남북관계가 전면 복원되는 낙관적 시나리오를 가정한다. 낙관적 정세가 펼쳐질 가능성이 얼마나 높은지 판단하기는 어려우며, 설령 가능성이 낮다 하더라도 남북협력의 중요성이 매우 크기 때문에 사전 준비 차원에서 연구를 수행할 필요성은 크다.

민생협력 여건에 영향을 미칠 한반도 정세는 크게 3단계로 나눌 수 있다. 핵 협상과 남북교류가 전면 중단 상태에 있는 현재 상황은 여기에 포함하지 않는다. 1단계는 제재는 유지되고 있으나 핵 협상과 남북대화가 재개되고 제한적이거나 남북교류도 재개되는 상황이다. 1단계에서 북한을 대상으로 민생협력 사업을 실시할 수 있는 유망한 주체는 유엔 산하기구들과 국내외 민간단체들이다. 이들은 남북 당국 간 관계가 단절되어 있었던 2010년대에도 지속적으로 대북 지원을 추진해 왔다. 1단계에서 북한 민생협력은 유엔의 대북지원 전략에 따라 실시할 수 있다. 대북지원에 참여해 온 유엔 산하기구들은 5년 단위로 대북지원 전략을 수립해 실행해 왔는데, 최근 전략은 2021년에 종료되므로 이제는 2022~2026년 전략을 수립·실행할

차례이다. 현재 코로나19 상황으로 유엔 산하기구의 대북지원도 제대로 실행되지 않고 있으나 코로나19 상황이 종료되면 기존 사업을 연장해 추진할 수 있을 것이다. 국내외 민간단체들도 유엔 기구들과 유사한 내용의 사업에 참여할 수 있다.

〈표 II-9〉 남북 민생협력 중장기 로드맵 개요

	1단계	2단계	3단계
정세 가정	<ul style="list-style-type: none"> - 핵 협상 진행 - 대북제재 유지 - 제한적 남북교류 	<ul style="list-style-type: none"> - 핵 협상 기본적 타결 - 비핵화 초기 조치 이행 - 대북제재 일부 완화 - 남북교류 확대 	<ul style="list-style-type: none"> - 평화협정 체결과 관계 정상화 조치 진행 - 비핵화 조치 본격 실행 - 대북제재 충분히 완화 - 전면적 남북교류
사업 주체	<ul style="list-style-type: none"> - 유엔 기구와 해외 민간단체 - 국내 민간단체 	<ul style="list-style-type: none"> - 정부와 공공기관 - 유엔 기구와 해외 민간단체 - 국내 민간단체 - 일부 선진국 정부 	<ul style="list-style-type: none"> - 정부와 공공기관 - 유엔 기구, 해외 민간단체와 국제금융기구 - 국내 민간단체 - 주요 선진국 정부
실행 전략	<ul style="list-style-type: none"> - 유엔 대북지원 전략의 충실한 추진 	<ul style="list-style-type: none"> - 북한 개발협력 추진체계 구축 - 새로운 북한 개발협력 전략 수립 및 신규 사업 기획 	<ul style="list-style-type: none"> - 부문별로 5년 단위 중장기 사업 패키지 실행 - 사업 성과관리 시스템 (모니터링과 평가) 본격 적용
사업 범위	<ul style="list-style-type: none"> - 기존 추진 사업 - 소규모 시범사업 	<ul style="list-style-type: none"> - 당국 간 과거 합의 사업 및 기존 기획 사업 개시 	<ul style="list-style-type: none"> - 대규모 신규 사업 개시 - 민생협력 사업 범위 확대

자료: 저자 작성.

핵 협상이 아직 타결되지 않은 상태인 1단계에서는 남북협력기금이 투입되는 당국 차원의 민생협력도 남북한 당국 간 직접 지원보다는 유엔 기구 및 민간단체를 통한 간접 지원 방식으로 실행하는 것이 우리 국민과 국제사회의 지지를 받기가 더 용이할 것으로 보인다. 또 제재 하에서 인도적 목적의 대북협력 사업을 실행하려면 유엔 대북제재위원회의 승인을 받아야 하는데, 유엔 기구나 민간단체가 사

업주체가 되는 것이 승인을 받기가 더 쉬울 가능성이 크다. 정부는 과거에도 유엔 기구 및 민간단체를 통한 간접 지원 방식으로 민생협력을 실시한 경험이 있으며, 여건이 조성되는 대로 그러한 사업을 재개하는 것이 바람직하다.

2단계는 핵 협상이 타결되어 주요 사안에 대한 기본적 합의를 이루고 비핵화 초기 조치가 이행되는 상황을 가리킨다. 비핵화 초기 조치가 어느 정도 이행되면 대북제재도 부분적으로 완화될 것이다. 민생협력의 관점에서는 기존의 제재 중에서 기계, 금속, 자동차, 전기전자 제품 수입(유엔 회원국의 대북한 수출) 금지 조치가 해제되는 것이 중요하다. 농업개발, 보건의료, 환경보호 등 민생 분야의 주요 사업에는 관련 시설과 장비, 자동차 등이 필요한 경우가 많으므로 이들 품목을 북한에 들여가는 데 문제가 없어야 사업을 쉽게 추진할 수 있기 때문이다. 이 조치는 유엔 안보리가 대북제재를 단계적으로 강화하는 과정에서 마지막에 도입한 것으로, 제재를 부분적으로 완화한다면 가장 먼저 해제될 가능성이 크다.

2단계에서는 남북 당국 간 대화 및 협력 관계가 복원되어 남북교류협력도 크게 확대될 수 있다. 제재가 아직 충분히 해제되지 않아 민간기업 투자 같은 상업적 경제협력에는 어려움이 있을 수 있지만 인도적 목적의 민생협력은 별 어려움 없이 추진할 수 있을 것이다. 핵 협상이 타결된 후에는 북한 민생협력에 참여하는 주체가 크게 확대될 수 있다. 가장 중요한 주체인 정부가 민생협력 사업을 본격 개시하게 되며 일부 선진국 정부들도 대북지원에 참여할 가능성이 크다.

2단계는 장기적 관점에서 북한 민생협력을 추진할 준비를 해야 할 시기이다. 핵 협상이 타결된 후에는 국제사회가 개도국 개발협력에 적용하는 일반적 규범, 그리고 한국이 개도국 개발협력에 적용하는

표준적 절차를 북한에도 적용하려고 노력하는 것이 바람직하다. 물론 북한의 여건에는 특수한 점이 많아 그대로 적용하기는 어렵고 북한 실정에 적합한 변용이 필요하지만, 가장 기본적인 규범은 지키려고 노력하는 것이 바람직하다. 이 보고서의 III장, IV장, V장에서 다룬 실무적 추진방안, 즉 추진체계, 사업기획 및 성과관리 방안도 2단계에서 법적으로 제도화하고 조직적인 준비까지 마치는 것이 바람직할 것이다.

이 시기에 민생협력을 포함한 북한 개발협력 전체에 대한 총괄적 추진체계를 갖추고, 여기에 대북지원에 참여할 주요 주체들이 모두 들어오게 해야 한다. 정부를 비롯한 주요 사업주체들은 북한 당국과 협의해 유엔의 기존 대북지원 전략을 훨씬 뛰어넘는 새로운 북한 개발협력 전략을 수립하고, 여기에 맞춰 부문별 민생협력 사업을 기획해야 한다. 2단계에서는 과거에 남북 당국이 합의했던 사업이나 정부가 남북협력기금 사업계획에 이미 반영해 놓은 기존 기획 사업을 시작할 수 있을 것이다.

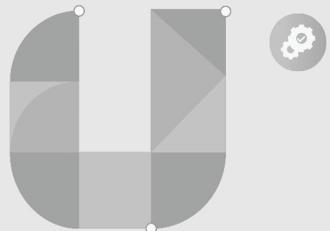
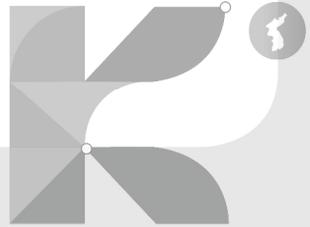
3단계는 한반도 평화협정이 체결되고 북한과 주요 선진국 간 관계 정상화가 진행되며 북한 비핵화 조치가 본격 실행되어 비핵·평화 체제가 정착되는 시기를 가리킨다. 이 시기에는 대북제재가 충분히 해제되어 북한을 상대로 한 제반 교류협력을 큰 제약 없이 실행할 수 있게 되며, 남북관계 역시 전면적 발전 단계로 접어들게 될 것이다. 북한 민생협력에 참여할 주체는 세계은행, 아시아개발은행 등 국제금융기구와 주요 선진국 정부로까지 크게 확대될 수 있다. 물론 이 시기에도 가장 큰 규모의 가장 중요한 사업들을 실행할 주요 공여자는 정부일 것이며, 정부는 국내외의 주요 공여자들을 이끌어 대북 민생협력을 효과적으로 추진해야 한다.

3단계에서는 2단계에서 기획한 대규모 신규 사업을 본격 개시할

수 있을 것이며, 1, 2단계보다 더 넓은 범위에서 더 다양한 사업들을 더 많은 지역에서 추진할 수 있을 것이다. 이 경우 사업 간의 연계와 조율이 매우 중요해지며, 개도국 개발협력에서 흔히 그렇게 하듯이 부문별로 5년 내외의 중장기 사업 패키지를 효율적으로 구성해 추진하는 것이 바람직할 것이다. 3단계에서는 이 보고서에서 제안하는 실무적 추진방안을 더욱 본격적으로, 온전하게 적용하려고 노력해야 한다.

Ⅲ. 남북 민생협력 추진체계 구축방안

김석진 통일연구원



1. 남북교류협력 추진체계 실태

남북 민생협력은 교류협력의 일부이므로 일반적인 교류협력 추진체계를 따르게 된다. 남북한 사이의 교류협력은 기본적으로 정부가 추진하는데, 여기에는 통일부를 비롯한 여러 관계부처가 참여할 수 있으며, 이들 부처는 서로 긴밀히 협력할 필요가 있다. 남북교류협력의 성패를 좌우할 가장 중요한 요인은 남북한 당국 간의 신뢰와 파트너십이다. 따라서 남북한 간의 협력체계도 교류협력 추진체계의 중요한 구성부분이 된다. 민생협력에서는 민간단체도 중요한 추진주체가 될 수 있으므로 정부는 민간단체와도 긴밀한 협력관계를 맺어야 한다. 북한 민생협력에는 유엔 산하기구를 비롯한 여러 국제기구도 참여하므로 국제기구와의 협력관계도 중요하다. 결국 교류협력 추진체계는 정부 내 추진체계, 남북한 당국 간 협력체계, 민관 및 국제협력 체계로 구성된다고 할 수 있다. 1절에서는 기존의 교류협력 추진체계가 어떻게 구축되어 있는지 살펴본다.

가. 정부 내 추진체계

남북교류협력에는 두 개의 법에 의거한 두 개의 조직이 관여할 수 있다. <표 III-1>에서 볼 수 있듯이 하나는 「남북교류협력에 관한 법률(약칭: 남북교류협력법)」(1990년 제정 및 시행)에 의거한 남북교류협력추진협의회이고 다른 하나는 「남북관계 발전에 관한 법률(약칭: 남북관계발전법)」(2005년 제정, 2006년 시행)에 의거한 남북관계발전위원회이다. 두 개의 법 중에서 교류협력에 관한 사항은 남북교류협력법을 우선 적용하게 되어 있으므로 두 조직 중에서 첫 번째 조직이 남북교류협력을 주관하는 기본조직이라고 할 수 있다. 두 조직은 모두 통일부 장관이 위원장이고 관계 행정기관 차관급 공무원

인 정부위원이 다수를 차지하며 이들 정부위원이 대체로 일치하므로, 일부 민간위원을 제외하면, 사실상 동일한 조직으로 간주해도 무방하다.

남북교류협력추진협의회(이하 ‘협의회’로 약칭)를 중심으로 정부 내 추진체계의 특징을 살펴보면 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 남북교류협력은 정부 내에서 통일부가 주관기관 역할을 맡아 주도적으로 추진하게 되어 있다. 통일부 장관은 협의회 위원장 역할을 수행하며 물자 반입·반출, 협력사업 승인 등 주요 사항에 대한 승인 권한을 가진다. 통일부 내에서는 교류협력실이 경제협력, 사회문화 교류, 민생협력(개발지원협력) 등 제반 교류협력 사업 실무를 담당한다.

〈표 Ⅲ-1〉 정부의 남북교류협력 추진조직

근거 법령	남북교류협력법 및 시행령	남북관계발전법 및 시행령
조직명	남북교류협력추진협의회	남북관계발전위원회
위원장	통일부 장관	통일부 장관
심의·의결 조직	위원 1. 차관급 공무원 2. 민간 전문가 (7명 이상, 그 중 1명 이상은 시·도지사 협의체가 추천한 사람) 3. 위원은 25명 이내 (국무총리가 임명)	1. 차관급 공무원 2. 남북관계 전문가(그 중 10인은 국회의장이 추천하는 자) 3. 시·도지사 협의체가 추천한 사람 (1명 이상) 4. 위원은 30명 이내 (정부위원은 대통령령으로 정하고 전문가 위원은 통일부 장관이 위촉)
기능	1. 남북교류협력정책의 협의·조정 및 기본원칙 수립 2. 남북교류협력에 관한 승인이나 취소 3. 기타 중요 사항 심의	1. 남북관계발전기본계획 및 연도별 시행계획의 수립·변경 2. 남북관계 발전과 관련하여 예산이 수반되거나 법률의 제정·개정·폐지가 필요한 사항의 심의 기타 중요 사항 심의

근거 법령		남북교류협력법 및 시행령	남북관계발전법 및 시행령
실무 조직	조직명	실무위원회	실무위원회
	위원장	통일부 차관	통일부 차관
	위원	관계 행정기관의 1~3급 또는 고위공무원단 소속 공무원 (15명 이내)	관계 행정기관의 고위공무원단 소속 공무원 (15명 이내, 필요한 경우 위원회의 민간위원 출석 가능)
	기능	1. 협의회 회의에 부칠 안건의 사전 검토·조정 2. 기타 실무 사항	1. 위원회의 심의 사항에 대한 사전 검토·조정 2. 기타 실무 사항
기타 사항		지방자치단체 남북교류협력 정책협의회(위원장: 통일부 차관, 위원은 20명 이내) 구성 및 운영	남북회담 대표는 통일부 장관이 제청하고 국무총리를 거쳐 대통령이 임명
두 법률 간의 관계		남북교류협력에 관하여는 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용	남북회담 대표, 대북 특별사절 및 파견 공무원에 관한 규정은 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용

자료: 「남북교류협력에 관한 법률 (약칭: 남북교류협력법)」 (시행 2021. 3. 9. 법률 제17564호, 2020. 12. 8., 일부개정), 제3~8조, <<https://www.law.go.kr/법령/남북교류협력에관한법률>> (검색일: 2021.4.27.); 「남북교류협력에 관한 법률 시행령」 (시행 2021. 3. 9. 대통령령 제31508호, 2021. 3. 2., 일부개정), 제4~11조, <<https://www.law.go.kr/법령/남북교류협력에관한법률시행령>> (검색일: 2021.4.27.); 「남북관계 발전에 관한 법률 (약칭: 남북관계발전법)」 (시행 2021. 3. 30. 법률 제17763호, 2020. 12. 29., 일부개정), 제5조, 제14조, 제15조, <<https://www.law.go.kr/법령/남북관계발전에관한법률>> (검색일: 2021.4.27.); 「남북관계 발전에 관한 법률 시행령」 (시행 2021. 1. 5. 대통령령 제31380호, 2021. 1. 5., 타법개정), 제7~12조, <<https://www.law.go.kr/법령/남북관계발전에관한법률시행령>> (검색일: 2021.4.27.).

둘째, 통일부 외에 여러 관계부처가 협력해야 하므로 관계부처 차관급 공무원들이 협의회 위원으로서 교류협력에 관한 중요 사항을 심의·의결하는 데 참여한다. 또 협의회 활동을 실무적으로 뒷받침하기 위해 실무위원회가 구성되어 있는데, 실무위원회 위원장은 통일부 차관이 맡고 관계부처 고위공무원단 소속 공무원들이 위원으로 참여한다.

셋째, 중앙정부만이 아니라 지방자치단체도 남북교류협력에 참여

할 수 있다는 점을 고려해 협의회에 시·도지사 협의체가 추천하는 사람을 1명 이상 참여시키게 되어 있으며, 이와 별도로 통일부 차관을 위원장으로 하는 지방자치단체 남북교류협력 정책협의회를 구성·운영하게 되어 있다. 이처럼 지방자치단체를 교류협력 추진체계에 명시적으로 포함시킨 것은 2020년 12월 법 개정에 따른 최근의 개선 사항이다.¹⁹⁾

넷째, 교류협력에는 정부뿐만 아니라 기업이나 민간단체도 참여할 수 있으므로 협의회에 민간 전문가가 위원으로 참여해 민간의 의견을 대변한다. 협의회에 민간 전문가를 참여시킨 것은 2005년 5월 법 개정에 따른 개선사항이다. 단, 현행 남북교류협력법 시행령에 의하면 민간 전문가는 실무위원회의 구성원이 되지는 않는다.

요컨대 현행 남북교류협력 추진체계는 통일부를 중심으로 중앙정부가 주도하되 지방자치단체와 민간 부문도 참여하게 되어 있으며, 이제까지 큰 문제없이 운영되어 왔다고 할 수 있다. 다만 북한 비핵화가 성사되고 남북관계가 전면 발전하는 새로운 정세가 조성될 경우에는 교류협력 범위와 규모가 크게 확대되고 참여 주체들도 훨씬 많아질 것이므로 추진체계도 그에 맞추어 개편할 필요가 생길 수 있다.

나. 남북한 당국 간 협력체계

남북교류협력은 정부를 비롯한 남측의 주체가 일방적으로 추진할 수 있는 사업이 아니라 북한 당국과의 협의와 합의를 거쳐 북한 당국의 관리 아래 추진할 수밖에 없는 사업이다. 따라서 교류협력을 추진하기 위해서는 남북한 간 협력체계가 반드시 필요하며, 특히 당국

19) 지방자치단체의 교류협력 제도 개선사항에 관해서는 통일부 용역 보고서인 지방정치학회, 『지방정부의 남북교류협력 현황과 ‘분권형 대북정책’의 효율적 추진 방안』(서울: 통일부, 2020)을 참고할 수 있다.

간 협력체계가 중심적 역할을 하게 된다.

과거의 남북교류협력에서 남북한 당국 간 협력은 상설조직이 아닌 부정기적 회의체를 중심으로 한 느슨한 체계에 따라 이루어졌다. 당국 간 교류협력 추진체계를 만들려는 시도는 1990년대 초 남북 화해국면에서 처음 나타났다. 남북한 당국은 1991년 12월 남북기본합의서(「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」 1991.12.13.)에서 “남북경제교류·협력공동위원회를 비롯한 부문별 공동위원회를 구성·운영”(제22조)하기로 합의했고, 뒤이어 1992년 5월에 「남북교류·협력공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」를 체결했다.²⁰⁾ 이 합의서에 의하면 공동위원회는 경제와 사회문화의 두 분야에서 운영하기로 되어 있었으나, 실제로는 1993년 북한 핵 문제로 남북관계가 경색됨에 따라 운영되지 못했다.

당국 간 협력체계를 본격 가동할 수 있게 된 것은 2000년 6월 제1차 남북정상회담을 계기로 남북관계가 다시 화해국면으로 접어든 후부터이다. 교류협력 분야의 대표적 협력체계는 ‘남북경제협력추진위원회’(이하 ‘남북경추위’로 약칭)였다. 남북경추위는 2000년 9월 제3차 남북 장관급 회담의 합의에 따라 2000년 12월 제1차 회의를 시작으로 2007년 4월 제13차 회의까지 운영되었다.²¹⁾ 이 기간 중에는 남북경추위 본회의뿐만 아니라 각 분야별 경협 실무회담도 활발하게 개최되었다. 민생협력 분야에서는 2005년 8월 ‘남북농업협력위원회’ 제1차 회의를 개최하여 각종 농업협력 사업을 실행하기로 합의한 적이 있다.

20) 각종 남북합의서는 통일부 남북회담본부 웹사이트에서 찾아볼 수 있다. 통일부 남북회담본부, “남북합의서,” <https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/c/ca/usrtalkmanage/List.do?tab=5&agreement_type=01> (검색일: 2021.5.11.).

21) 통일부 북한정보포털, “남북관계 지식사전”의 “남북경제협력추진위원회” 항목 참조. <<https://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/term/knwldgDicary.do>> (검색일: 2021.5.11.).

2007년 10월 제2차 남북정상회담에서는 차관급이 위원장을 맡았던 기존의 경추위를 부총리급의 ‘경제협력공동위원회’(이하 ‘경협공동위’로 약칭)로 격상하기로 합의했다. 이 합의에 따라 2007년 12월 경협공동위 제1차 회의가 개최되었고, 경협공동위 산하에 도로, 철도, 조선 및 해운, 개성공단, 농수산, 보건의료·환경보호협력 등 6개 분과위원회가 구성되어 같은 달에 각 분과별 회의가 개최되었다.²²⁾ 또 경협제도와 자원개발 등 2개 분과위원회를 추가 구성한다는 합의도 이루어졌다. 이들 8개 분과위원회 중에서 농수산과 보건의료·환경보호협력이 민생협력에 해당한다. 그러나 2008년 이명박 정부 출범 후 남북관계가 악화됨에 따라 경협공동위 및 그 산하 분과위원회 체계는 더 이상 운영되지 못했다.

남북한 당국 간 교류협력 추진체계는 10년 만인 2018년에 다시 구성되었다. 남북한 당국은 2018년 4월과 5월, 9월 세 차례 남북정상회담에서 남북 사이의 교류와 협력을 다시 활성화하기로 합의했고, 이에 따라 각종 교류협력 관련 회담을 활발하게 개최했다. 민생협력 분야에서는 산림협력 분과회담이 두 차례, 보건의료 분과회담이 한 차례 열렸다.²³⁾ 그러나 2019년 2월 하노이 북미 정상회담이 결렬된 이후 남북관계가 다시 경색되어 더 이상의 진전은 없는 상태이다.

이상의 협력체계는 모두 부정기적 회의체에 불과해서 교류협력 사업의 기획, 협의, 조정, 관리 등 구체적 실무를 제대로 감당하지 못한다는 한계가 있다. 교류협력의 규모와 범위가 크게 확대될 경우 부정기적 회의체만으로는 사업을 제대로 진행하기 어려울 가능성이 크며, 남북 양측 당국자 및 관련기관 인력이 함께 일상적으로 근무하는 상설조직의 필요성이 대두될 것이다.

22) 통일부, 『2008 통일백서』 (서울: 통일부, 2008), pp. 89~91.

23) 통일부, 『2019 통일백서』 (서울: 통일부, 2019), pp. 93~96, pp. 111~112.

남북한 당국은 ‘남북경제협력협회사무소’(이하 ‘협회사무소’로 약칭)를 운영한 경험이 있는데, 이것은 상설조직의 초보적 형태라고 할 만하다. 협회사무소는 2003년 제7차 남북경추위에서 합의되어 2005년 10월에 개성공단 내에 설치되었다. 협회사무소에는 “남측에서 통일부와 경제부처, 무역협회, KOTRA, 수출입은행 등에서 파견된 15명의 인원과 북측 민족경제협력연합회(약칭: 민경련)에서 파견된 10명이 함께 상주하면서 업무를 보기 시작”했고, “교역품목 및 유망분야 알선, 계약 자문·상담, 기업 간 연락 증계, 교역 정보자료 제공, 무역·투자 상담회 및 전시회 개최 등의 업무를 수행”했다.²⁴⁾ 정부는 2008년 2월 다른 분야의 교류협력까지 체계적으로 지원해 나갈 필요성에 따라 협회사무소의 명칭을 ‘남북교류협력협회사무소’로 변경했다. 그러나 협회사무소는 2010년 5월 ‘5.24 조치’ 직후 북측의 요구로 폐쇄되었다.

남북 간 상설조직은 2018년 남북 화해국면에서 다시 시도되었다. 2018년 4월 남북정상회담의 판문점 선언에 따라 2018년 9월 개성공단 내에 설치된 남북공동연락사무소(이하 ‘연락사무소’로 약칭)가 바로 그것이다.²⁵⁾ 연락사무소는 남측에서 통일부를 중심으로 유관부처 및 기관에서 파견된 20여 명, 북측에서도 20여 명의 인력으로 출범했고 이후 규모가 더 확대되었다. 연락사무소는 남북회담 지원과 교류협력 관련 연락과 협의를 위한 상시 조직으로 기능했으나 2020년 1월 코로나19 사태의 발발로 운영이 중단되었다.²⁶⁾ 북한 당국은 2020년 6월 군사분계선 일대의 전단 살포를 문제 삼아 일방적

24) 통일부 북한정보포털, “남북관계 지식사전”의 “남북경제협력협회사무소” 항목 참조. <<https://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/term/knwldgDicary.do>> (검색일: 2021.5.11.).

25) 통일부, 『2019 통일백서』, pp. 113~115.

26) 박진원, “남북공동연락사무소의 634일,” 『남북연락·협이기구 발전적 재개방안』 (국회 이용선 의원실·국회 한반도평화포럼·통일부 주최 국회토론회 자료집, 2020.11.23.), pp. 28~32.

으로 사무소 건물을 폭파했다.

결국 남북교류협력을 위한 두 차례의 상설조직은 단기간 최소한의 업무를 수행하는 데 그치고 더 이상 발전하지 못했지만, 향후 남북관계가 복원될 경우 남북한 당국 간 협력체계 재건을 위한 중요한 참고사례가 될 만하다.

다. 민관협력 및 국제협력 체계

남북교류협력, 그 중 특히 민생협력 분야에서는 민간단체와 국제사회의 참여가 활발했고, 남북관계가 복원될 경우 이들의 역할은 더욱 중요해질 가능성이 크다. 따라서 정부와 국내 민간단체 간의 민관협력과 정부 및 국내 민간단체와 국제사회 간의 국제협력 체계를 갖추는 것도 중요한 과제가 된다.

(1) 민관협력 체계

모든 남북교류협력은 남북교류협력법에 따라 정부의 승인을 받아야 하므로 국내 민간단체가 대북 민생협력을 진행하려면 정부와 협력할 필요가 있다. 정부도 북한 민생 개선이라는 목표를 효과적으로 달성하기 위해 민간단체의 참여를 장려하고 지원하는 것이 바람직하다.

1990년대 중반 이래 대북지원에는 많은 국내 민간단체가 참여해 왔다. 1996~2020년 기간 중 민간단체의 대북지원 누계액은 1조 원을 넘는 대규모였으며, 그 중 자체 자금에 의한 지원액은 9,231억 원 이었고, 민간단체 사업에 지원된 정부자금(남북협력기금)은 1,188억 원 이었다.²⁷⁾ 당국 차원의 직접지원 누계액이 1조 1,258억 원이었던 것

27) 통일부 대북지원정보시스템, “통계”의 “국내” 항목 “연도별지원,” <<https://hairo.unikorea.go.kr/stat/StatInternalYearTotal.do>> (검색일: 2021.5.21.).

과 비교하면, 민간단체의 대북지원이 정부의 지원에 버금갈 정도로 중요한 비중을 차지했음을 알 수 있다.

대북지원에 참여한 민간단체들은 단체 간 협력을 위해 1999년 ‘대북협력민간단체협의회’(이하 ‘북민협’으로 약칭)를 결성해 활동해 왔다. 2021년 2월 현재 회원단체는 56개이다.²⁸⁾ 북민협은 ‘공동행동규범’과 ‘인도적 대북지원에 관한 사회협약’을 만들어 단체 간 협력을 실천해 왔으며, 민간단체와 정부 간 협력을 위한 플랫폼으로도 기능하고 있다.

정부와 민간은 2004년 북민협과 통일부, 농림부, 보건복지부 등 관계부처로 구성된 ‘대북지원민관정책협의회’(이하 ‘민관정책협의회’로 약칭)를 발족시켰다. 2005년 1월 제정된 운영규정에 의하면, 민관정책협의회는 통일부 차관과 북민협 회장단체 대표가 공동의장을 맡고 15인 이내의 민관 위원으로 구성되며, 대북지원 방향 및 사업계획, 민관 협조 및 역할 분담, 대북지원 확대·발전 방안 등을 협의하게 되어 있다.²⁹⁾ 민관정책협의회는 보건의료 등 민생 부문을 중심으로 민관 합동사업을 발굴·시행했고, 『대북지원 긴급구호 매뉴얼』 및 『대북지원 10년 백서』를 발간하는 등 활발한 활동을 펼쳤다.³⁰⁾ 그러나 2010년 이후에는 남북관계 악화로 민간단체의 대북지원 규모가 크게 줄어들었고 민간단체 사업에 대한 정부 지원(남북협력기금 지원)도 거의 중단되어 민관정책협의회도 제 구실을 할 수 없었다.

2018년 이후 통일부는 한반도 정세가 호전되어 북한 개발협력을 본격화할 수 있게 될 경우에 대비해 “민간단체, 지방자치단체, 전문

28) 대북협력민간단체협의회 웹사이트 참조. <<https://kncnck.or.kr>> (검색일: 2021.12.10.).

29) 대북협력민간단체협의회, “대북지원민관정책협의회 운영규정,” 『대북지원 20년 백서』 (서울: 대북협력민간단체협의회, 2016), pp. 224~225.

30) 통일부, 『2006 통일백서』 (서울: 통일부, 2006), p. 180.

가, 유관기관이 참여하는 소통창구”로서 ‘개발협력 정책포럼’을 정례적으로 개최해 민관협력을 다시 활성화할 준비를 하고 있다.³¹⁾ 핵문제가 해결되어 대북 협력이 재개되면 민관정책협의회도 다시 제 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다. 장기적으로 사업 규모와 범위가 크게 확대되면, 남북교류협력추진협의회 및 실무위원회, 그리고 남북 당국 간 협력을 위한 실무조직 등에 민간단체 관계자들의 참여를 더 확대하는 방안을 검토할 수 있을 것이다.

(2) 국제협력 체계

대북 민생협력에서는 세계보건기구(WHO), 유엔국제아동기금(UNICEF), 세계식량농업기구(FAO), 세계식량계획(WFP), 유엔인구기금(UNFPA) 등 유엔 산하 국제기구들이 중요한 역할을 맡을 수 있다. 이들 국제기구는 1990년대 중반부터 지금까지 다양한 대북지원 사업을 펼쳐 왔으며, 정부는 이들 국제기구의 사업에 상당한 규모의 남북협력기금을 지원해 왔다. 1996~2020년 기간 중 국제기구의 대북 사업에 지원된 우리 정부자금은 총 2억 6,676만 달러(2,968억 원)였으며, 그 대부분은 WFP, WHO, UNICEF 등 3개 기구에 지원되었다.³²⁾

이처럼 국제기구를 통한 간접 지원이 장기간 계속되어 왔기 때문에 이들 국제기구와 통일부, 외교부, 보건복지부, 농림축산식품부, 통계청 등 유관부처 간에는 기본적인 협의·협력 채널이 구축되어 있다고 할 수 있다. 한편 통일부는 북한 개발협력을 위한 국제사회 네트워크를 보강하기 위해 ‘남북한 및 국제사회 전문가 네트워크 구축’ 사업을 추진하고 있다.³³⁾

31) 통일부, 『2019 통일백서』, p. 160; 통일부, 『2020 통일백서』 (서울: 통일부, 2020), p. 82.

32) 통일부 대북지원정보시스템, “통계”의 “국내” 항목 “국제기구 등을 통한 지원,” <<https://hairo.unikorea.go.kr/stat/StatIntlSupport.do>> (검색일: 2021.5.21.).

33) 통일부, 『2020 통일백서』, pp. 80~81.

2. 정부 내 추진체계 개편방안

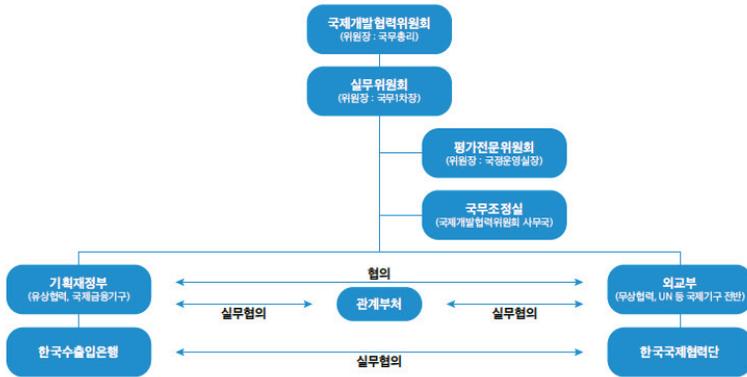
그동안의 남북교류협력은 규모가 작거나 사업 내용이 단순해 기존 체계로도 큰 문제 없이 추진할 수 있었다. 하지만 핵 문제 해결 이후 교류협력 규모와 범위가 크게 확대될 경우에는 추진체계를 개편할 필요가 생길 가능성이 크다. 그 경우 개편방안을 마련하는 데에는 개도국 대상 국제개발협력 추진체계가 좋은 참고 사례가 될 수 있다. 이 절에서는 한국 정부의 국제개발협력 추진체계를 살펴보고, 이를 남북관계의 맥락에 맞춰 응용해 남북교류협력 추진체계를 개편하는 방안을 생각해 본다.

가. 국제개발협력 추진체계

한국 정부의 국제개발협력 추진체계는 지난 30여 년 사이에 여러 차례 개선·보완되어 <그림 III-1>과 같은 형식을 갖추었다.³⁴⁾ 이 그림을 보면, 국제개발협력 추진체계는 남북교류협력 추진체계보다 더 복잡하고 광범위한 구조를 가지고 있음을 알 수 있다. 국제개발협력은 규모가 크고 사업 수가 매우 많으며 분야도 훨씬 다양하기 때문이다. 남북교류협력과 대비되는 세 가지 기본 특징을 정리해 보면 다음과 같다.

34) 한국 정부의 국제개발협력 추진체계에 관해서는 국무조정실, 『2020 대한민국 ODA 백서』, pp. 65~72 참조. 그 근거 법률 및 해당 조항은 「국제개발협력기본법」(시행 2020.11.27. 법률 제17302호, 2020.5.26., 전부개정), 제11~14조이다. <<https://www.law.go.kr/법령/국제개발협력기본법>> (검색일: 2021.5.3.).

〈그림 III-1〉 국제개발협력 추진체계



자료: 국무조정실, 『2020 대한민국 ODA 백서』 (세종: 국무조정실, 2020), p. 67.

첫째, 국제개발협력 추진체계는 총괄·조정기관, 주관기관, 시행기관의 3단 구조로 되어 있다. 국무총리가 위원장을 맡는 국제개발협력위원회는 총괄·조정기관으로서 국제개발협력 정책과 계획을 총괄적으로 심의·조정·의결하는 최고 정책기구이다. 주관기관은 유상협력(양허성 공공차관)을 담당하는 기획재정부(이하 ‘기재부’로 약칭)와 무상협력(무상원조)을 담당하는 외교부이다. 주관기관은 소관 분야 정책과 계획을 수립하고 그 이행 상황을 점검·평가하는 역할을 맡고 있다. 주관기관은 소관 분야 업무를 효율적으로 이행하기 위해 분야별 개발협력전략회의를 둘 수 있다. 시행기관은 국제개발협력위원회가 결정·승인한 사업을 직접 시행하는 기관이다. 대표적인 시행기관은 유상협력 분야에서 대외경제협력기금(Economic Development Cooperation Fund: EDCF)을 관리하는 한국수출입은행과 무상협력 분야의 한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency: KOICA)이지만, 정부부처, 지방자치단체, 공공기관도 시행기관이 되어 국제개발협력에 참여한다. 이 연구의 주제인 민생협력(보건의료, 농림어업 및 농어촌, 산림·환경)은 무상협

력으로 진행되는 경우가 많으며, KOICA, 보건복지부, 농림축산식품부, 농촌진흥청, 산림청 등이 시행기관이 된다.

둘째, 총괄·조정기관인 국제개발협력위원회는 국무총리가 위원장이고 장관급 공무원들이 주요 구성원이 된다. 즉 통일부 장관이 위원장이고 차관급 공무원들이 정부위원으로 참여하는 남북교류협력추진협의회보다 위상이 더 높은 조직이다. 국제개발협력은 다양한 분야, 다양한 성격의 사업들을 망라해 범정부적인 참여를 필요로 하므로 특정 부처 장관이 아닌 국무총리가 최고 정책 결정자 역할을 맡게 된 것이다.³⁵⁾ 주관기관이 운영하는 분야별 개발협력전략회의에서는 주관기관의 장(즉 각각 기재부 장관과 외교부 장관)이 의장이 되고 차관급 공무원들과 수출입은행 및 KOICA의 임원이 참여한다.

셋째, 국제개발협력위원회의 총괄·조정 과정에서는 실무위원회와 평가전문위원회가 중요한 역할을 맡는데, 여기에는 정부위원들 뿐만 아니라 민간위원들도 참여하고 대표적 시행기관인 수출입은행과 KOICA도 참여한다.³⁶⁾ 또 실무위원회에서는 정부위원이 다수이지만 평가전문위원회에서는 민간위원이 다수이다. 남북교류협력추진협의회 실무위원회가 정부위원들로만 구성되고 평가전문위원회도 없는 것과 비교할 때, 국제개발협력에서는 민간의 참여가 훨씬 중시되고 있는 것이다.

이번에는 국제개발협력의 정부 내 추진체계가 실제로 어떻게 작동하는지 더 잘 이해하기 위해 계획 수립 절차를 살펴보자. <그림 III-2>는 「국제개발협력기본법」(2010년 제정·시행) 및 「국제개발

35) 총괄·조정 기능을 강화하기 위해 국제개발협력위원회 위상을 더 높여 대통령이 위원장을 맡게 해야 한다는 의견도 있다. 임원혁, “국제개발협력 추진체계에 관한 연구: 분석틀과 개편방안,” 임원혁 편, 『주요 선진공여국의 국제개발협력 추진체계 개편연구』 (세종: 한국개발연구원, 2020), p. 91.

36) 박소희·장성일·김지현, “국제개발협력 거버넌스 구조: 국제개발협력위원회를 중심으로,” 송치웅 외, 『국제개발협력 거버넌스 현황과 추진과제』 (세종: 경제·인문사회연구회, 2020), pp. 206~217.

협력기본법 시행령」이 규정하고 있는 계획 수립 절차를 요약한 것이다. 국제개발협력은 5년 단위 종합기본계획(이하 ‘기본계획’으로 약칭)과 연도별 종합시행계획(이하 ‘시행계획’으로 약칭)에 따라 이루어진다. 1절에서 본 「남북관계발전법」에서 5년 단위 기본계획과 연도별 시행계획을 작성토록 한 것은 국제개발협력의 경우를 모방한 것이다.

기본계획은 향후 5년간의 국제개발협력 정책의 기본방향, 규모 및 운용계획, 지역별·분야별 추진방향 등을 담은 문서이며, 연도별 시행계획은 이 기본계획에 부합하도록 수립되어야 한다. <그림 III-2>에서 보듯이 기본계획은 주관기관인 기획재정부와 외교부가 각각 유상협력과 무상협력 분야 초안을 작성해 실무위원회에 제출하고, 여기서 검토·조정해 거친 후 국제개발협력위원회에서 심의·확정해 국회에 보고한다.

연도별 시행계획은 실제로 시행할 국별·분야별 사업 내용과 예산, 시행기관 등을 명시한 문서이다. 시행기관별로 담당 사업계획안을 작성해 주관기관에 제출하면, 주관기관이 이를 검토·조정해 소관 분야 시행계획안을 작성해 실무위원회에 제출한다. 실무위원회에서는 다시 이 안을 검토·조정해 종합시행계획안을 만들고 국제개발협력위원회에서 이를 심의·의결한 후 기재부 및 국회로부터 예산 심의를 받는다. 기재부는 이 계획안을 존중해 예산을 편성해야 하며 국회에서 예산 승인이 완료되고 나면, 기재부 및 국회에서 조정된 내용을 반영해 국제개발협력위원회에서 시행계획을 최종 확정하고 국회에 보고한다.

〈그림 III-2〉 국제개발협력 종합기본계획 및 종합시행계획 수립 절차



자료: 「국제개발협력기본법」(시행 2020. 11. 27. 법률 제17302호, 2020. 5. 26., 전부개정), 제11~14조, <<https://www.law.go.kr/법령/국제개발협력기본법>> (검색일: 2021.5.3.) 및 「국제개발협력기본법 시행령」(시행 2020. 11. 27. 대통령령 제31192호, 2020. 11. 24., 전부개정), 제8조 및 제10조, <<https://www.law.go.kr/법령/국제개발협력기본법시행령>> (검색일: 2021.5.3.)를 참고하여 작성. 송치웅 외, 『국제개발협력 거버넌스: 현황과 추진과제』(세종: 경제·인문사회연구회, 2020), p. 200의 그림 3-7 및 p. 214의 그림 3-9를 대폭 수정·종합해 재작성함.

요컨대 국제개발협력에 관한 의사결정은 시행기관에서 출발하는 상향식과 주관기관 및 국제개발협력위원회의 검토·조정에 의한 하향식이 조화를 이루게 되어 있고, 범정부적인 협의와 민간의 참여, 그리고 국회의 승인까지 포함하는 민주적 절차를 지키도록 되어 있다.

나. 남북교류협력 추진체계 개편방안

남북관계가 전면 발전해 교류협력의 규모와 범위가 크게 확대되면 기존 추진체계를 개편할 필요성이 생길 수 있다. 그 경우 국제개발협력 추진체계는 좋은 참고 사례가 될 것이다. 단, 남북교류협력에서는 남북관계의 특수성을 고려해야 하므로 국제개발협력 추진체

계를 그대로 모방할 수는 없다.

국제개발협력은 많은 개도국을 상대로 하며 특정 상대국의 정책과 상관없이 정부 내 추진체계를 운영하면 된다. 하지만 남북교류협력에서는 북한 당국의 정책이 매우 중요하며 정부 내 추진체계도 남북 당국 간 협력체계와 잘 부합되어야 한다. 또한 남북교류협력은 개발협력(개발지원)만이 아니라 상업적 경험(민간기업의 교역과 투자)과 사회문화교류까지 포함한다. 개발협력 중에서도 경제개발(경제 기반시설 건설)이 민생협력보다 더 큰 비중을 차지할 가능성이 크다. 즉 국제개발협력에 비해 남북교류협력에서는 민생협력보다 경제협력(민간기업 경험 및 경제 기반시설 건설)이 훨씬 중시될 가능성이 크다. 따라서 남북교류협력 추진체계는 성격이 다른 사업들을 무리 없이 포괄할 수 있도록 조화롭게 구축되어야 한다. 여기에서는 몇 가지 중요한 쟁점을 중심으로 추진체계 개편방안을 생각해 본다.

첫째, 통일부와 여타 부처 간 관계를 재설정하는 문제가 생길 수 있다. 통일부가 지금처럼 남북교류협력 전체에 대해 총괄·조정 및 주관기관 역할을 계속 수행할 것인가 하는 문제이다. 국제개발협력 추진체계는 국제개발협력위원회라는 총괄·조정기관이 있긴 하지만 기획재정부와 외교부라는 두 개의 주관기관이 있다는 점에서 이원화되어 있다. 이는 유상협력(차관)과 무상협력 사업의 성격이 상당히 다르고, 국제개발협력 규모와 범위가 1개 부처가 모두 주관하기에는 너무 크기 때문이다. 비핵화 이후 남북관계가 크게 발전하면 남북교류협력의 규모와 범위도 크게 확대되고 경제협력과 민생협력 등 서로 성격이 다른 사업들이 함께 전개될 것이므로 여기에서도 주관기관의 이원화가 더 효율적일 가능성이 있다.

이 문제는 또한 남북한 당국 간 협력체계와 밀접한 관계가 있다.

1절에서 살펴봤듯이 과거 남북경추위(2000~2007)나 남북경협공동위(2007) 등 경제협력에 관한 남북회담에서는 재정경제부(현재의 기재부)가 대표 역할을 맡았다. 또 남북경추위 대표는 재정경제부 차관이었지만 남북경협공동위 대표는 경제부총리였다. 이처럼 경제부총리가 남북경협 정책을 총괄하는 것은 통일부 장관이 위원장인 남북교류협력추진협의회가 총괄·조정을 맡는 현재의 교류협력 추진체계와 잘 어울리지 않는 문제가 생길 수 있다. 그 경우 국제개발협력과 비슷하게 경제협력(민간경협 및 경제 기반시설 건설)은 기재부가, 나머지 교류협력(민생협력, 인도적 지원 및 사회문화교류 등)은 통일부가 주관기관 역할을 수행하고 총괄·조정기관은 총리급으로 격상하는 방안을 생각해볼 수 있다.

다른 한편, 남북관계에서는 일반적인 대외관계와 달리 교류협력의 정치적 함의를 민감하게 고려해야 하는 특수성이 있으므로 교류협력 규모와 범위가 확대되더라도 여전히 통일부가 중심이 되는 일원적 체계를 유지하는 것이 바람직한 면도 있다. 상대방인 북한 당국에서도 형식상 경제 부처가 협력 파트너가 되더라도 대남관계를 담당하는 노동당 통일전선부(와 조국평화통일위원회)가 남북교류협력 전체를 총괄 관리할 가능성이 크다.

결국 통일부 중심의 일원적 체계를 유지할 것인가, 기재부와 통일부가 각각 경제협력과 민생협력 및 기타 교류협력을 주관하는 이원적 체계로 개편할 것인가 하는 문제는 남북관계의 정치적 특수성을 중시할 것인가, 교류협력 사업의 실무적 전문성을 중시할 것인가 하는 문제로 귀착된다. 이것은 미리 논리적으로 결론을 내기는 어렵고 실제로 교류협력이 대폭 확대될 때의 정치경제적 상황을 종합적으로 고려해 판단해야 할 문제이다.

둘째, 국제개발협력에서처럼 남북교류협력에서도 시행기관을 별

도로 만들어야 하는가 하는 문제를 생각해 볼 수 있다. 국제개발협력은 총괄·조정기관, 주관기관, 시행기관의 3단 체계가 「국제개발협력기본법」에 명시적으로 규정되어 있는 데 비해 「남북교류협력법」에서는 이런 구분이 없다. 남북교류협력은 개발협력만이 아니라 민간기업의 경제협력과 사회문화교류까지 포함하므로 참여 주체가 민간기업을 포함해 훨씬 다양할 수 있다. 남북교류협력이 크게 확대될 경우 이 중에서 정부의 재정자금이 투입되는 개발협력 성격의 사업(경제 기반시설 건설과 민생협력)에 대해서는 주관기관과 시행기관을 구분하는 것이 사업의 효율적 추진에 도움이 될 가능성이 있다.

국제개발협력에서는 유상협력은 수출입은행, 무상협력은 KOICA가 대표적인 시행기관 역할을 맡고 있으며, 그 외에 관계부처와 공공기관도 시행기관으로 활발하게 참여하고 있다. 남북교류협력에서도 수출입은행이 남북협력기금을 관리하고 있지만 수출입은행의 전문성은 남북경협 참여 기업을 위한 자금지원을 비롯한 금융 서비스에 있다. 따라서 민생협력을 포함해 부문별 전문성이 필요한 각종 개발협력 사업을 활발하게 전개해야 할 경우 별도의 시행기관이 필요할 수 있다. 국제개발협력에서는 KOICA가 주로 민생협력 사업을 담당하는 시행기관 역할을 수행하고 있는데, 남북교류협력에서도 이와 비슷하게 민생협력을 담당하는 별도의 시행기관을 만들 필요성이 제기될 수도 있을 것이다.

하지만 새로운 공공기관을 창설하는 데에는 신중을 기하는 것이 바람직하다. 국제개발협력의 경우와 달리 남북교류협력은 장기적 안정성을 확신하기 어렵기 때문이다. 또한 분야별 전문성이 필요한 사업들에 대해서는 관계부처와 그 산하 공공기관들이 시행기관 역할을 수행할 수 있다. 별도의 시행기관을 설립하지 않더라도 주관기관과 시행기관의 역할을 명시적으로 구분하고 관계부처 및 공공기

관들에게 시행기관 역할을 부여하는 쪽으로 제도를 개선하는 것이 바람직해 보인다. 민생협력은 주로 농업개발, 보건의료, 환경 부문에서 시행할 가능성이 크므로, 농림축산식품부, 보건복지부, 산림청 및 이들 부처 산하 공공기관이 시행기관이 될 수 있을 것이다.

셋째, 정부 내 추진체계에 민간 부문과 지방자치단체(이하 ‘지자체’로 약칭)의 참여를 더 확대하는 방안을 모색할 수 있다. 남북교류협력에서는 경제협력과 민생협력 양대 분야 모두 민간 부문(기업 및 단체)의 역할과 비중이 크고, 정부 사업과 민간 사업이 서로 긴밀하게 연계·조율되는 것이 바람직하다. 또 국제개발협력의 경우와 달리 남북교류협력에서는 지자체가 중요한 주체로 참여할 가능성이 매우 크다.

현행 「남북교류협력법」에 의하면 교류협력추진협의회(이하 ‘협의회’로 약칭)에는 민간 전문가와 지자체 대표가 위원으로 참여하지만 실무위원회에서는 그렇지 않다. 남북관계발전위원회(이하 ‘발전위원회’로 약칭)의 경우에도 마찬가지이다. 단, <표 III-1>에 정리되어 있듯이 발전위원회의 실무위원회에는 발전위원회의 민간위원이 출석할 수 있게 되어 있다. 협의회의 실무위원회에도 이와 비슷하게 민간위원을 출석시킴으로써 민간의 의견을 대변하게 할 수 있을 것이다. 여기서 더 나아가 국제개발협력의 경우처럼 실무위원회 자체에 민간 전문가와 지자체 대표를 정식 구성원으로 참여시키는 것이 더 바람직해 보인다.

3. 남북한 당국 간 협력체계 구축방안

1절에서 보았듯이 이제까지의 남북교류협력에서 당국 간 협력은 부정기적 회담을 통해서만 이루어졌고 제대로 된 체계와 절차를 갖추지는 못하고 있었다. 남북관계가 전면 발전해 북한 개발협력을 대규모로 진행할 수 있게 될 경우에는 훨씬 정교한 협력체계를 구축할 필요가 있다. 여기에서도 국제개발협력의 경험이 좋은 참고가 될 수 있으며, 이를 남북관계의 맥락에 맞게 응용하는 방안을 생각해볼 수 있다.

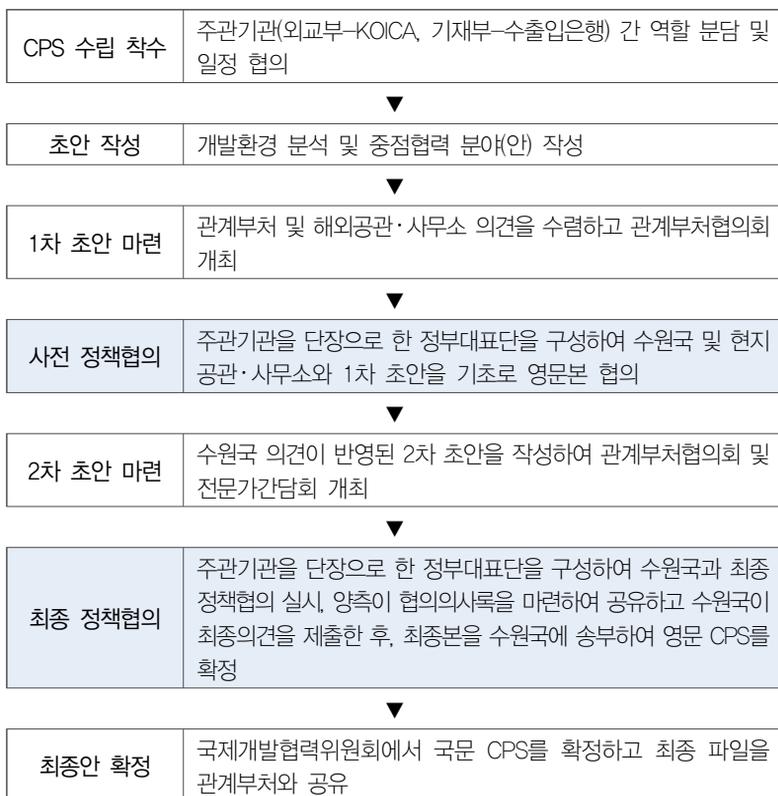
가. 국제개발협력에서 수원국과의 협력

남북교류협력에서 남북한 당국 간 협력이 중요한 것처럼 국제개발협력에서는 지원을 받는 수원국(개도국)과 지원을 제공하는 공여국(선진국) 정부 간의 협력이 중요하다. 국제개발협력에서는 수원국이 하나가 아니라 다수이고 나라마다 사정이 다르기 때문에 모든 나라에 대해 동일한 정부 간 협력체계를 구축할 수는 없다. 하지만 주요 수원국에 대해 적용하는 보편적인 협력 방법이 있는데, ‘국가협력전략(Country Partnership Strategy: CPS)’이 바로 그것이다.

현재 한국의 국제개발협력에서는 수원국과의 파트너십을 효과적으로 구축하기 위해 중점협력국들에 대해 대략 5년 단위의 국가협력전략을 작성하게 되어 있다. <그림 III-3>에서 보듯이 국가협력전략은 국제개발협력 주관기관인 외교부와 기재부가 작성하며, 실무적으로는 대표적 시행기관인 KOICA와 수출입은행이 참여한다. 이들 기관은 수원국의 개발환경을 분석하고 중점협력 분야를 선정해 1차 초안을 마련한 다음, 정부 대표단을 구성해 수원국 정부와 협의를 진행한다. 이어서 수원국 정부 의견이 반영된 2차 초안을 작성해 관

계부처 협의 등을 거친 후 다시 정부 대표단을 보내 수원국 정부와 최종 정책협의를 거쳐 수원국의 최종 의견이 반영된 국가협력전략을 확정한다. 즉 국가협력전략의 작성·확정 과정은 수원국과의 협의 과정이고, 이를 통해 한국의 개발협력은 수원국의 개발수요와 의견을 반영할 수 있게 된다.

〈그림 III-3〉 국가협력전략(CPS) 수립절차



자료: 관계부처 합동, “국가협력전략(CPS) 수립 발전방안,” 제19차 국제개발협력위원회 의결안 건(제19-1호), 2014.10., pp. 11~12.

또한 국가협력전략의 내용도 표준화되어 있는데, 여기에서도 수원국의 개발전략을 반영해 지원전략을 수립해야 한다는 점을 중시한다. 제2차 캄보디아 국가협력전략(2016)을 예로 들면, <표 III-2>에서 보듯이 II장 2절에서 캄보디아 정부의 국가개발전략 - ‘국가전략개발계획(National Strategic Development Plan: NSDP 2014~2018) - 을 소개하고, 이를 반영해 IV장 우리나라의 지원전략을 수립해 놓고 있다.

과거에 수원국과 공여자(선진국과 국제기구) 간 협력에서는 공여자가 주도적 역할을 하는 경향이 있었지만, 21세기 들어서는 수원국 자신이 주도적 역할을 해야 한다는 것이 새로운 국제규범으로 자리 잡았다. 다시 캄보디아를 예로 들면, “캄보디아 정부는 효과적인 해외원조 및 개발금융을 위하여 개발협력 관련 지침을 제공하는 ‘2014~2018 개발협력 및 파트너십 전략(Development Cooperation and Partnership Strategy)’을 수립한 바” 있으며, 캄보디아의 주요 정부 부처 중 하나인 “개발위원회(Council for the Development of Cambodia: CDC) 산하의 재건개발이사회(Cambodian Rehabilitation and Development Board: CRDB)가 ODA 운용 주체로서 공여국 및 기관 간 협의체를 구성, 원조조화 및 분야별 의제에 대한 협력 강화를 위해 노력 중”이다.³⁷⁾ 즉 한국의 캄보디아 개발협력은 캄보디아 정부의 개발위원회 산하 재건개발이사회와의 협력을 통해 이루어진다. 이처럼 수원국과의 협력은 수원국 정부에서 개발협력 수용을 담당하는 주요 부처를 통해 이루어진다.

37) 관계부처 합동, “캄보디아 국가협력전략,” 2016.12., p. 9.

〈표 Ⅲ-2〉 제2차 캄보디아 국가협력전략 (2016) 목차와 주요 내용

목차	주요 내용
I. 원조 성과 평가	- 캄보디아 제1차 국가협력전략 개요 - 우리나라의 대캄보디아 지원 현황
II. 수원국 분석	
1. 수원국 개발 현황	- 일반, 경제, 사회, 인프라, 환경, 성평등
2. 수원국의 국가개발전략	- 2014-2018 국가전략개발계획, 2015-2025 산업개발정책
3. 수원체계 및 공여국간 협력체계	- 수원체계, 공여국별 지원실적 및 중점 지원분야
III. ODA 추진시 고려사항	
IV. 우리나라의 지원전략	
1. 기본방향	- 교통, 물관리 및 보건위생, 교육, 농촌개발 분야
2. 중점협력분야	개발수요, 협력방향 및 지원방안
3. 분야별 지원방안	- 분야별 목표, 제약요인, 성과 및 평가지표
4. 결과물	
V. 이행계획	
1. 협력방안	- 다자협력, 민관협력, 유·무상 연계
2. 원조 효과성 제고방안	- 원조조화, 사업간 연계와 시너지, 지속가능발전목표 기여
VI. 모니터링 및 평가방안	
1. 모니터링 방안	- 통합 모니터링 시스템, 리스크 매트릭스
2. 평가방안	- 평가목적, 시기, 유형, 내용, 한류

자료: 관계부처 합동, “캄보디아 국가협력전략” 2016.12.을 참고하여 저자 작성. 국별 국가협력 전략은 국무조정실이 운영하는 ODA 코리아 웹사이트의 관련 자료, “ODA 보고서”에서 내려받을 수 있음. (<https://odakorea.go.kr/hz/blln_domesticReportSIFL.do> (검색일: 2021.5.24).)

수원국과의 협력은 기본적인 전략방향 수립만이 아니라 개별 사업의 추진과정에서도 당연히 중요하다. 무상협력(주로 민생협력에 해당) 분야의 대표적 시행기관인 KOICA의 사업 추진 절차를 보면, 사업을 발굴하는 과정에서 수원국의 사업제안서를 받아 현지조사를 통해 사업타당성을 확인하고 세부 실시계획을 수립하게 되어 있다.³⁸⁾ 또 연도별로 실시할 사업에 대해 정부 간 합의문과 협의의사

38) 감사원, 『감사보고서: 공적개발원조(ODA) 추진실태』 (서울: 감사원, 2017), p. 152.

록(Record of Discussion: R/D)을 작성해 교환하게 되어 있다. 사업의 수행, 모니터링, 평가, 사후관리 등 실제 추진 과정에서도 수원국 정부와의 협력은 중요하다.

한국의 국제개발협력에서 수원국 정부와의 이런 협력체계는 국제사회가 21세기 들어 확립한 국제규범을 따른 것이다. 국제사회는 1990년대부터 국제금융기구(IMF와 세계은행)를 중심으로 국제개발 협력을 효과적으로 추진하기 위한 규범과 절차를 마련하기 시작했으며, 2005년 국제사회의 주요 공여자들이 모두 참여한 ‘원조 효과성에 관한 파리 선언’³⁹⁾에서 기본적인 규범을 확립한 후 이를 뒷받침하는 여러 실무적인 절차와 관행을 정착시켜 나가고 있다.

개발협력의 국제규범에서는 무엇보다 수원국 자신의 주인의식(country ownership)을 중시하는데, 이를 관철하기 위한 중요한 수단 중 하나가 수원국 스스로 국가개발전략(national development strategy)을 수립하고, 공여자는 여기에 맞추어 국가협력전략(즉 국별 지원전략)을 수립한다는 것이다. 물론 수원국과 공여자 간 협력은 전략 수립에 그치는 것이 아니라 사업의 수행과정 전체에 걸쳐 중시되어야 한다.⁴⁰⁾

39) Paris High-Level Forum, “Paris Declaration on Aid Effectiveness” (Paris: OECD, 2005), <<https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>> (검색일: 2021.5.25.).

40) 수원국과 공여자 간 협력에 대한 국제규범을 소개하고 그 이행 실태를 평가한 최근의 문헌으로는 OECD and UNDP, *Making Development Co-operation More Effective: 2019 Progress Report* (Paris: OECD, 2019), pp. 33~153, <<https://doi.org/10.1787/26f2638f-en>> (검색일: 2021.5.25.) 참조.

나. 남북한 당국 간 파트너십 및 협력체계 구축방안

(1) 개발협력전략 수립방향

핵 문제가 해결되고 남북관계가 전면 발전할 수 있게 될 경우, 정부는 북한과의 교류협력을 대대적으로 추진할 구상을 가지고 있다. 남북교류협력은 크게 보아 경제협력, 민생협력, 사회문화교류의 세 부분으로 나눌 수 있고, 그 중 경제협력은 다시 민간기업의 투자 및 교역과 정부의 공공투자(기반시설 건설)라는 두 부분으로 나눌 수 있다. 여러 교류협력 중에서 정부의 대규모 재정자금이 투입되어야 할 사업은 공공투자와 민생협력 두 부분이고, 이를 합쳐 개발협력이라고 부를 수 있다.

북한 개발협력을 효율적으로 추진하려면 북한 당국과의 파트너십과 협력체계를 잘 구축해야 하는데, 일반적인 국제개발협력의 경우와 마찬가지로 개발협력전략 수립이 이를 위한 유력한 수단 중 하나가 될 수 있다.⁴¹⁾ 개발협력의 국제규범에 따르면 북한 개발협력전략은 북한의 국가개발전략을 기초로 수립되어야 한다. 그런데 여기에는 중요한 문제점이 있다. 북한의 현행 개발전략이 국영산업 육성정책을 중심으로 구성되어 있다는 것이다.⁴²⁾ 국제개발협력의 규범과 관행에 의하면, 개발협력의 주요 대상은 산업 부문이 아니라 기반시설(교통, 전력, 수자원)과 민생 분야(보건, 교육, 농업·농촌, 환경)

41) 장형수·김석진·임을출, 『북한 경제발전을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립 방안』 (서울: 통일연구원, 2012), pp. 81~136.

42) 북한의 개발전략(발전전략)을 가장 상세하게 정리·소개한 문헌으로는 유영구, 『김정은의 경제발전전략 1, 2』 (파주: 경인문화사, 2020) 참조. 2021년 조선노동당 8차 대회에서 발표된 5개년 계획에 대해서는 홍제환 외, “조선노동당 제8차 대회 분석(2): 경제 및 사회문화 분야” (통일연구원 Online Series CO 21-02, 2021.1.15.), pp. 1~8, <<https://www.kinu.or.kr/pyxis-api/1/digital-files/f2b82b53-a2c7-454f-8899-24749eee632e>> (검색일: 2021.5.26.); 이석기, “북한 국가경제발전 5개년 계획 평가와 시사점,” 『KIET 산업경제』, 1월호 (2021), pp. 45~56 참조.

이다. 따라서 개발협력전략을 북한 자신의 개발전략에 맞추어 수립하려면, 먼저 북한 자신의 개발전략이 산업 부문만이 아니라 기반시설과 민생 분야를 포함하는 방향으로 대폭 수정·보충되도록 요청해야 한다.

또한 국제사회는 개도국의 개발전략 수립방향에 대해 표준적 지침을 마련해 놓고 있다. 그것은 2015년 유엔 총회에서 결의된 ‘지속가능 발전목표(Sustainable Development Goals: SDGs)’⁴³⁾를 반영해 개발전략을 수립하라는 것인데, 실제로 대다수 개도국이 이런 지침을 준수해 개발전략을 수립하고 있다.⁴⁴⁾ 2015년 지속가능 발전목표 이전에 국제사회가 합의했던 목표는 유엔의 2000년 ‘밀레니엄 선언(Millennium Declaration)’⁴⁵⁾에 따라 수립된 ‘밀레니엄 발전목표(Millennium Development Goals)’⁴⁶⁾였으며, 그 주된 내용은 개도국의 ‘빈곤감축(poverty reduction)’이었다. 지속가능 발전목표는 밀레니엄 발전목표를 확대해 더 많은 내용을 담은 것이지만 가장 중요한 부분은 역시 빈곤감축이다. 즉 개도국의 개발전략은 빈곤문제 해결에 초점을 맞춰야 한다는 것이 국제사회의 표준적 권고이다.⁴⁷⁾ 이런 국제규범에 따르면, 북한 당국이 스스로 수립해야 할 개

43) United Nations, “Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development,” A/RES/70/1 (2015), Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015 (New York: United Nations, October 21, 2015), pp. 13~27.

44) OECD and UNDP, *Making Development Co-operation More Effective: 2019 Progress Report*, pp. 37~39.

45) United Nations, “United Nations Millennium Declaration,” A/RES/55/2 (2000), Resolution adopted by the General Assembly (New York: United Nations, September 18, 2000).

46) United Nations, “Road Map towards the Implementation of the United Nations Millennium Declaration,” A/56/326 (2001), Report of the Secretary-General (New York: United Nations, September 6, 2001), pp. 18~31.

47) 1999년 이후 IMF와 세계은행은 지원을 받는 저소득 개도국에게 스스로 개발전략을 수립할 것을 요구해 왔으며, 이런 전략을 가리켜 ‘빈곤감축전략(poverty reduction

발전전략의 중심 내용은 민생 분야가 되어야 하며, 남한 및 국제사회의 북한 개발협력전략도 역시 민생 개선을 목표로 한 민생협력에 초점을 맞춰야 한다.⁴⁸⁾

1990년대 이래 대북지원을 계속해온 유엔의 북한 개발협력전략도 줄곧 민생협력에 초점을 맞춰 수립·실천되어 왔다.⁴⁹⁾ 최근에 수립된 2017~2021년 전략을 보면, <표 III-3>에서 볼 수 있듯이 식량 및 영양 보장(농업·식량 분야), 사회개발 서비스(보건·교육 분야), 회복과 지속가능성(환경·에너지 분야), 데이터와 개발 관리 등 민생 분야 협력을 우선순위 과제로 설정하고 있다. 이런 내용은 유엔이 국제규범에 합치하는 방향으로 북한 개발협력을 실시하려고 노력하고 있음을 잘 보여준다. 하지만 일반적인 저소득 개도국의 경우와 비교해 보면, 국제사회의 북한 개발협력은 초보적인 수준에 머물러 있고 협력전략의 내용도 아직 풍부하지 못하다.

strategy'이라고 불렀다. 그들이 이런 용어를 사용한 것은 빈곤문제 해결에 초점을 맞춰 개발전략을 수립하라는 취지였다. IMF, "Factsheet: IMF Support for Low-Income Countries," (February 16, 2021), <<https://www.imf.org/en/About/FactSheets/IMF-Support-for-Low-Income-Countries>> (Accessed May 26, 2021). IMF와 세계은행의 대출 절차에서 이 관행은 지금도 유지되고 있지만, 2010년대 중반 이후에는 '빈곤감축전략'이라는 용어는 잘 사용되지 않고 있다. 오늘날 개발전략의 정식 명칭은 나라마다 다르며, 통상적으로는 '국가개발전략(national development strategy)'이라고 부르는 경우가 많다.

- 48) 김석진, "기존 개발협력 가이드라인 검토: 국제규범과 북한에의 적용," 정구연 외, 『대북 개발협력의 경험과 새로운 패러다임』 (서울: 초록우산 어린이재단, 2018), pp. 24~28.
- 49) 장형수·김석진·임을출, 『북한 경제발전을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립 방안』, pp. 47~79; 정구연, "유엔의 대북지원 현황과 평가," 손희상 외, 『북한 개발협력의 이해: 이론과 실제』 (서울: 오름, 2017), pp 125~149.

〈표 III-3〉 유엔의 북한 개발협력전략 (2017~2021) 4대 우선순위 개요

<p>전략적 우선순위 1: 식량 및 영양 보장</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 식량 생산 및 농업, 원예, 어업, 축산 생산성 제고 2. (특히 취약집단의) 공평한 식량 접근권 확보 3. (특히 가임기 여성, 5세 미만 영유아, 노인, 기타 취약집단의) 영양상태 개선
<p>전략적 우선순위 2: 사회 개발 서비스</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 일차 보건의료 중심의 보편적 보건 서비스 확보 2. 감염성 및 비감염성 질환, 여성 및 어린이 질환에 대한 보건 서비스 강화 3. 보건 비상사태 대응력 강화 4. 물 공급 및 위생 시설 보급 확대 5. 유치, 초중등, 대학 및 직업학교 교육의 질 및 공평성 향상
<p>전략적 우선순위 3: 회복력과 지속가능성</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 재난과 기후변화에 대한 지역사회 대응력 강화 2. 적정비용의 지속가능한 현대적 에너지에 대한 지역사회 접근권 보장 3. 환경, 에너지, 기후변화, 재난 관리를 위한 정부기관의 통합적 접근
<p>전략적 우선순위 4: 데이터와 개발 관리</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 인도적 상황과 개발 실태에 대한 세부적 데이터 확보 2. 북한의 국제 기술 규범 및 표준 적용 역량 강화 3. 북한의 국제조약 및 협약 준수 능력 및 보고 능력 강화

자료: United Nations Country Team in DPRK and National Coordinating Committee, Ministry of Foreign Affairs (DPRK), *The Strategic Framework for Cooperation between the United Nations and the Government of the Democratic People's Republic of Korea 2017-2021* (Pyongyang: Office of the UN Resident Coordinator in DPRK, 2017), p. 29.

한 가지 희망적인 점은 북한 당국이 그동안 유엔 산하기구들과 교류하는 과정에서 국제사회의 개발협력 동향과 규범을 어느 정도 인지하게 되었고, 아직은 많이 부족하지만 개발전략 안에 지속가능 발전목표와 합치하는 내용을 담기 시작했다는 것이다.⁵⁰⁾ 또 2021년에 북한 당국은 유엔 경제사회이사회에 유엔 지속가능 발전목표 이행 상황을 보고하는 “자발적 국별 리뷰(Voluntary National Review)”

50) 김태균, “유엔 지속가능 발전목표와 발전 이데올로기: 북한의 자발적 국가리뷰 준비 과정을 중심으로,” 박지연·손희상 외, 『북한 개발협력과 지속가능 발전목표』, pp. 65~72; 최규빈, “유엔의 지속가능발전목표(SDGs)에 대한 북한의 인식과 대응,” 『북한연구학회보』, 제24권 제1호 (2020), pp. 93~119.

보고서도 제출했다.⁵¹⁾ 이는 북한 당국이 유엔 기구들의 지원을 계속 받기 위해 협력할 의사가 있음을 보여주는 중요한 신호이다. 유엔의 지속가능 발전목표는 어느 나라에나 바람직한 보편적인 발전목표를 포괄적으로 정리한 것이고 북한의 사회주의 체제를 침해하는 것은 아니므로 북한 당국이 굳이 수용하지 못할 이유는 없다. 남북한 당국 간 협력전략도 보편적인 국제규범에 따라 유엔 지속가능 발전목표를 반영하는 방향으로 수립하는 것이 바람직해 보인다.

<글상자 Ⅲ-1> 북한의 자발적 국별 리뷰(VNR) 보고서

2021년 북한은 유엔 지속가능 발전목표(SDGs) 이행 상황을 담은 자발적 국별 리뷰(VNR) 보고서를 발간했다. 보고서를 보면, 북한은 SDGs를 그대로 수용하는 대신 북한의 국가발전목표(National Development Goals: NDGs)와 연계하고 북한 체제의 특성을 반영하여 ‘우리식 SDGs’로 전략화한 것으로 나타나고 있다. SDG 16 ‘정의, 평화, 효과적인 제도’를 ‘사회주의 체제 강화’로 변형하여 수용한 것이 이를 단적으로 보여준다. 그렇지만 북한이 국제사회의 흐름에 동참하여 SDGs라는 글로벌 규범을 이행할 의지를 지니고 있으며, 실제로 추진해 왔음을 보여준다는 점에서 북한의 VNR 보고서 발간은 주목된다.

그런데 현재 여건을 고려할 때, 북한이 SDGs를 이행해 가는 데에는 많은 어려움이 있을 것으로 예상되며, 따라서 향후 외부의 지원과 국제협력은 불가피할 것이다. 북한 당국도 이번 VNR 보고서를 통해 필요한 영역에서 양자 및 다자협력을 진행할 뜻을 내비쳤다. 국제사회는 북한의 SDGs 이행에 상당 부분 도움이 될 수 있는 대북 협력사업을 신속히 재개하는 한편, 북한의 이와 같은 SDGs 실행 의지와 접촉할 수 있는 협력 방안을 모색하는 데 보다 적극적으로 나설 필요가 있다.

자료: 최규빈·홍제환, “북한의 SDGs 이행 동향: ‘자발적 국별 리뷰(VNR)’ 보고서 내용을 중심으로,” (통일연구원 Online Series CO-21-22, 2021.7.20.), pp. 1~12, <<https://www.kinu.or.kr/pyxis-api/1/digital-files/a0774f72-dced-4c48-aaf9-451f3fdb200>> (검색일: 2021.9.30.) 내용을 요약, 정리한 것임.

51) Government of the Democratic People’s Republic of Korea, *Democratic People’s Republic of Korea Voluntary National Review on the Implementation of the 2030 Agenda* (June 2021), p. 61. 이 보고서의 내용을 소개하고 그 의미를 해석한 문헌으로는 최규빈·홍제환, “북한의 SDGs 이행 동향: ‘자발적 국별 리뷰(VNR)’ 보고서 내용을 중심으로,” (통일연구원 Online Series CO-21-22, 2021.7.20.), pp. 1~12, <<https://www.kinu.or.kr/pyxis-api/1/digital-files/a0774f72-dced-4c48-aaf9-451f3fdb200>> (검색일: 2021.9.30.) 참조.

(2) 협력조직 체계 구축

남북한 당국 간 개발협력의 지침이 될 북한 개발협력전략은 당연히 남북한 당국 간의 긴밀한 협의와 합의를 통해 마련되어야 한다. 또 협력전략에 맞추어 개별 사업을 기획, 실행, 평가해야 하는데, 이것 역시 당국 간의 긴밀한 협의, 합의, 실무적 협력을 통해 추진해야 한다. 이런 협력을 순조롭게 추진하려면 협력조직 체계를 갖춰야 한다.

1절 나항에서 살펴봤듯이 기존 협력체계는 부정기적 회담을 위한 느슨한 회의체에 불과했다. 남북관계가 전면 발전하고 대규모 개발 협력을 여러 분야에서 실행할 수 있게 될 경우에는 이보다 훨씬 더 긴밀하고 발전된 조직체계가 필요해질 것이다. 새로운 조직체계 수립방향에 대해서는 두 가지 제안을 해볼 수 있다.

첫째, 남북한 간의 협력조직은 상하 2단 구조로 만드는 것이 바람직해 보인다. 상단의 조직은 일종의 심의·의결 기구인 회의체로서 (가칭) '남북교류협력공동위원회'이다. 과거의 남북경제협력추진위원회나 남북경제협력공동위원회도 이와 비슷한 조직이었다. 과거에는 교류협력 중에서 경제협력에 초점을 맞췄지만, 남북관계가 전면 발전할 경우, 남북기본합의서 체결 당시 시도했던 것처럼 교류협력 전체를 총괄하는 공동위원회를 만들고 그 아래에 분과별 위원회를 구성할 수 있을 것이다. 그리고 총괄 위원회는 총리급, 분과별 위원회는 장관급이 위원장을 맡는 방안을 제안할 수 있다.

하단에는 공동위원회의 결정사항을 집행할 상설 실무기구로서 (가칭) '남북교류협력청'을 만드는 방안을 검토해 볼 만하다. 회의체 차원의 간헐적 회담으로는 긴밀한 협의와 실무적 사업 추진이 어려우므로 남북한 양측 실무 당국자들로 구성되는 상설조직이 필요하기 때문이다. 남북교류협력청의 임무는 개발협력전략 초안을 공동

작성하고 분야별 개별 사업을 함께 기획하며, 사업 추진을 위한 사전조사, 세부 시행계획 수립, 사업 관리, 보고(모니터링), 중간 및 사후 평가 등 각종 실무를 공동으로 수행하는 것으로 설정할 수 있다.

둘째, 남북한의 분야별 전문 부처 및 기관 사이에서 긴밀한 협력 체계를 만드는 것이 중요하다. 분과별 공동위원회와 남북교류협력청 내의 분야별 전문 부서를 구성하면, 기본적인 분야별 협력체계가 구축된다. 여기에서 한 발 더 나아가, 예컨대 농업 분야에서는 남한 농림축산식품부와 북한 농업성 간의 교류협력 채널을 확대하는 방법을 생각해볼 수 있다. 기본적인 협력조직 구성원이 아닌 남북한 당국자들 사이에서도 공동조사, 지식·기술 교류, 국제행사 공동참가, 사업현장 방문 등 다양한 협력기회를 만들어낼 수 있다. 당국자뿐만 아니라 분야별 공공기관, 연구기관, 대학, 병원, 단체 등 여러 조직들 사이에서도 교류협력 채널을 구축할 수 있다. 분야별 전문 부처 및 기관 간 협력체계는 개별 사업의 기획, 추진, 모니터링, 평가 과정을 효율적으로 추진할 수 있게 해주는 조직적 인프라로 기능할 수 있을 것이다.

4. 민관협력 및 국제협력 체계 구축방안

가. 민관협력 체계 구축방안

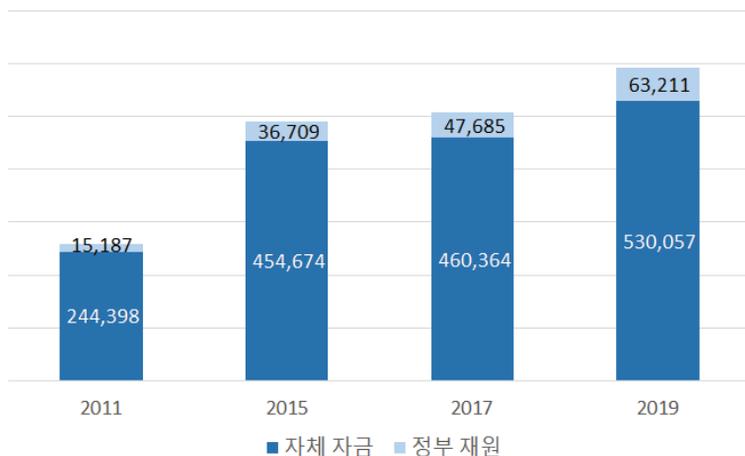
남북 민생협력을 위한 민관협력 체계도 국제개발협력의 민관협력 체계에서 배울 점이 많다. 북한도 저소득 개도국 중 하나이므로 북한에서의 민생협력 사업은 일반적인 저소득 개도국에서의 민생협력 사업과 그 성격이 비슷하기 때문이다. 국제개발협력에 참여하는 단체와 남북협력에 참여하는 단체의 성격 역시 비슷하다. 일부 중요한

단체들은 양쪽 사업에 다 참여해 왔고 북한 개발협력이 본격화되면 국제개발협력에만 참여해 왔던 단체들도 북한 사업에 새로 참여할 가능성이 크다. 그 경우 국제개발협력의 민간협력 체계를 북한 개발 협력에도 적용하는 것이 더 자연스러워질 것이다.

세계적으로 국제개발협력에서는 민간 부문의 참여가 활발해지고 있고 한국의 국제개발협력도 마찬가지다. 특히 민생 분야 협력에서는 시민사회단체(civil society organization: CSO)를 비롯한 민간 부문의 역할과 비중이 크다. <그림 III-4>에서 보듯이 한국의 국제 개발협력에서 시민사회단체의 사업은 계속 확대되고 있으며, 그 규모도 최근에는 연간 6천억 원을 넘는 수준으로 커졌다. 연간 3조 원 규모에 육박하는 정부의 국제개발협력에 비하면 훨씬 작지만, 시민 사회단체의 주력 분야인 민생협력에서는 그 비중과 중요성이 훨씬 더 커진다.

<그림 III-4> 한국 시민사회단체 국제개발협력 사업 재원 추이

(단위: 백만 원)



자료: 국제개발협력민간협의회, 『2019 국제개발협력 CSO 편람』 (서울: 국제개발협력민간협의회, 2020), p. 72.

〈표 III-4〉에서 보듯이 한국 시민사회단체의 국제개발협력은 교육, 보건, 농업, 기타 사회 인프라 및 서비스 등 민생 분야에 집중되어 있다. 시민사회단체는 이들 분야의 해외사업에서 많은 경험을 쌓았으며, 민간 고유의 유연성, 창의성, 다양성을 발휘해 정부 사업을 보완하는 중요한 파트너가 되고 있다. 정부는 이런 중요성을 고려해 아직 그 규모가 크진 않으나 정부 재원의 일부를 시민사회단체 사업에 지원하고 있다. 2019년의 경우 한국 시민사회단체의 국제개발협력 총사업비 5,933억 원 중에서 정부 재원은 632억 원으로 10%를 조금 넘는 정도이며, 그 비중은 점점 상승하는 추세이다. 정부와 시민사회단체 간 협력은 단순히 정부 재원을 시민사회단체에 지원해주는 데 그치는 것이 아니라, 사업을 기획·발굴하고 시행하며 평가하는 전 과정에 걸쳐 이루어진다.

〈표 III-4〉 한국 국제개발협력 시민사회단체 분야별 사업 현황 (2019년)

	사업 수 (개)	사업비 (백만 원)			분야별 비중 (%)
		자체 자금	정부 재원	총사업비	
교육	706	73,226	12,289	85,516	14.4
보건	260	26,926	12,038	38,964	6.6
식수공급 및 위생	158	14,429	4,051	18,481	3.1
기타 사회 인프라 및 서비스	472	218,965	16,833	235,799	39.7
농업	71	22,225	7,048	29,273	4.9
기타	423	174,286	10,952	185,236	31.2
합계	2,090	530,057	63,211	593,269	100.0

자료: 국제개발협력민간협의회, 『2019 국제개발협력 CSO 편람』 (서울: 국제개발협력민간협의회, 2020), p. 27의 표를 축약 정리.

정부와 민간 부문은 국제개발협력을 함께 효과적으로 추진하기 위해 여러 차원에서 협력체계를 구축했고 이를 계속 발전시키고 있다. 첫째, 2절 가항 국제개발협력 추진체계에서 이미 보았듯이 국제

개발협력의 “최고 의사결정기구인 국제개발협력위원회에 민간 전문가를 위원으로 위촉함으로써 민간의 전문성과 노하우를 정부의 ODA 정책에 반영”하고 있다.⁵²⁾ 또한 그 산하의 실무위원회와 평가전문위원회에도 민간 전문가들을 정식 구성원으로 참여시키고 있다.

둘째, “정부는 민간 부문과의 소통과 참여 확대를 위해 ‘국제개발협력민간협의회(Korea NGO Council for Overseas Development Cooperation: KCOC)’ 등 시민사회와의 정례 간담회를 2012년부터 개최하여 정부의 주요 정책방향이나 제도 개선계획을 시민사회와 공유하면서 민간 부문의 의견을 수렴하고 다양한 민관협력 방안을 협의”해 왔으며, “2018년부터는 시민사회와의 정례 간담회를 ‘정부-시민사회 정책협의회’로 격상하여 운영”하고 있다.⁵³⁾ 1999년 설립된 KCOC는 “국제 구호·개발과 인도적 지원 활동을 하는 140여개 NGO 단체들의 연합체”⁵⁴⁾이다.

셋째, 정부와 다양한 민간 파트너들 간의 협력을 강화하기 위해 2012년부터 ‘개발협력연대(Development Alliance Korea)’를 창설·운영하고 있다. 개발협력연대는 “정부, 시민사회, 기업, 학계 등 다양한 회원기관들이 자발적으로 참여하여 개발협력 사업의 효과성 제고를 목표로 하는 포괄적 민관협력체제”이며 “2020년 현재 회원기관은 총 210개”이다.⁵⁵⁾ 개발협력연대에 참여하는 주요 민간단체는 KCOC 및 그 회원단체들이지만, 그 외에도 대학, 연구기관, 기업 등 다양한 조직들이 추가로 참여하고 있다. 회원기관들은 분과 모임 및 세미나를 통해 서로의 노하우를 공유하고 새로운 사업을 모색하

52) 국무조정실, 『2020 대한민국 ODA 백서』, p. 151.

53) 위의 책, p. 153.

54) 국제개발협력민간단체협의회, “KCOC 소개,” <<http://www.ngokcoc.or.kr/theme/ngokcoc/01/info01.php>> (검색일: 2021.5.27.).

55) 국무조정실, 『2020 대한민국 ODA 백서』, p. 151. 더 상세한 사항은 개발협력연대 웹사이트에서 확인할 수 있다. <<https://dak.koica.go.kr>> (검색일: 2021.5.27.).

는 등의 활동을 수행하고 있다.

넷째, 정부는 시민사회와의 협력 관계를 더욱 명확히 하기 위해 2019년에 “국제개발협력 분야 정부-시민사회 파트너십 기본정책”⁵⁶⁾을 수립했으며, 민생협력 분야의 주된 시행기관인 KOICA를 중심으로 그 세부적 이행방안⁵⁷⁾을 마련해 실천하고 있다. 그 주된 내용은 시민사회 역량강화, 전문인력 양성, 국내외 개발협력 주체와의 네트워킹 강화, 시민사회 프로그램 다양화, KOICA-시민사회 정례 정책협의회 신설, KOICA-시민사회 실무협의회 심화 등이다.⁵⁸⁾

1절 다항에서 살펴보았듯이 정부는 남북 민생협력에서도 국제개발협력과 비슷한 민관협력 체계를 이미 구축·운영한 바 있다. 향후 남북 민생협력을 본격 재개할 수 있게 될 경우 민관협력 체계를 재가동함과 아울러 국제개발협력의 경우와 마찬가지로 계속 심화·발전시켜 나갈 필요가 있다. 민관협력의 발전방향은 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

첫째, 2절 나항에서 이미 지적했듯이 남북교류협력추진협의회와 남북관계발전위원회 산하의 실무위원회에 민간 전문가 또는 민간단체 대표들을 참여시키는 것이 바람직해 보인다. 또 국제개발협력의 경우처럼 평가전문위원회를 신설해 성과 관리를 강화할 필요가 있는데, 여기에서는 민간 전문가들이 더욱 중요한 역할을 맡을 수 있다.

둘째, 기존의 협력체계인 대북지원 민관정책협의회와 북한 개발협력정책포럼을 정례화·활성화하고, 북민협 및 그 회원단체 외에도 대학, 연구기관, 기업 등 다양한 민간 파트너들이 북한 민생협력에

56) 관계부처 합동, “국제개발협력 분야 정부-시민사회 파트너십 기본정책(안),” 제32차 국제개발협력위원회 의결안건(제32-3호), 2019.1.15.

57) 한국국제협력단, 『국제개발협력분야 정부-시민사회 파트너십 기본정책 KOICA 이행방안에 관한 연구』(성남: 한국국제협력단, 2019).

58) 위의 책, pp. 259~298.

참여할 수 있는 기회를 가질 수 있도록 장려할 필요가 있다.

셋째, 남북 민생협력을 효과적으로 추진하기 위한 민관협력 기본 정책을 수립하고 그 세부적 이행방안을 마련해 실천해 나가야 할 것이다. 그 주된 내용으로는 남북 민생협력에 참여하는 시민사회단체의 역량 강화 및 남북 민생협력 전문인력 양성 프로그램, 국내외 민간 파트너와의 네트워킹 강화, 시민사회단체와의 공동 사업 기획, 시민사회단체 사업 성과관리 체계 확립 등을 생각해 볼 수 있다.

넷째, 당국 간 상설 협력조직인 (가칭) ‘남북교류협력청’에 민간단체 대북사업 관계자들이 참여하는 방안도 검토해 볼 만하다. 남북교류협력청은 기본적으로 당국 간 협력체계이지만, 남북 민생협력에는 당국뿐만 아니라 민간단체들도 활발하게 참여하며, 당국과 민간이 적절하게 역할을 분담하고 사업을 상호 연계·실행하는 것이 바람직하므로, 사업기획 단계에서부터 공동 실무조직 내에서 함께 일하는 것이 효과적이기 때문이다. 또한 북측은 당국과 민간이 구별되지 않으며, 남측 민간단체도 북한 당국을 상대해야 하므로 북한 당국자들의 대남 협력조직 안에 남측 민간단체가 합류하는 것이 사업실무를 더 원활하게 처리하는 방법이 될 수 있다.

다섯째, 민간단체 사업에 대한 남북협력기금 지원을 확대하는 방안을 검토할 수 있다. 정부는 과거에도 민간단체의 대북지원 사업에 남북협력기금을 상당히 많이 지원한 바 있다. 민간단체는 자체 모금한 자금으로 사업을 진행할 수 있지만 여기에 정부 자금을 추가 지원하면 더 규모가 크고 수준 높은 사업을 모색할 수 있을 것이다. 정부가 기획하고 남북협력기금으로 실행하는 사업을 민간에 위탁하는 방식뿐만 아니라, 정부와 민간이 공동 기획하거나 민간이 자체 기획한 사업에 정부와 민간이 공동으로 자금을 투입하는 방식도 가능할 것이다. 정부로서는 민간단체의 사업역량을 활용할 수 있고, 북한

당국에게도 민간단체 사업이 정치적 부담을 덜 수 있는 방법이 될 수 있다.

나. 국제협력 체계 구축방안

북한이 비핵화를 실행하고 대외관계를 정상화하게 되면, 선진국 정부, 국제기구, 국제 NGO 등 국제사회의 많은 개발지원 공여자들이 북한 개발협력에 참여할 가능성이 크다. 북한은 저소득 개도국이므로 국제 공여자들은 민생 분야 사업을 중시할 것이다. 따라서 정부와 민간단체는 남북 민생협력 사업을 추진할 때 국제 공여자들과 긴밀히 협력할 필요가 있다.

북한 개발협력에서 국제 공여자들과의 협력은 기본적으로 국제사회가 확립한 국제개발협력의 일반적 규범에 따라 추진하는 것이 바람직하다. 국제개발협력에서 공여자들 간의 협력은 일반적으로 ‘원조 조화(aid harmonization)’라고 부르는데, 2005년 국제사회가 채택한 ‘원조 효과성에 관한 파리 선언’에서 천명된 원조 조화 원칙은 다음과 같이 요약할 수 있다. “첫째, 원조 공여자들은 공통의 원조계획을 실행하고 원조절차를 간소화할 것, 둘째, 원조 공여자들이 각자의 비교우위에 따라 유효한 분업을 실행함으로써 원조의 상호보완성을 제고할 것, 셋째, 원조 공여자들이 협력하려는 인센티브를 가질 수 있도록 각종 제도와 절차를 개혁할 것, 넷째, 취약국가에 대한 원조의 실효성을 제고하기 위해 협력할 것, 다섯째, 환경영향평가에 대한 공통의 접근방법을 실행할 것.”⁵⁹⁾

그리고 이들 원칙의 실행을 위한 주된 방법은 ‘프로그램형 접근방

59) Paris High-Level Forum, “Paris Declaration on Aid Effectiveness” (Paris: OECD, 2005), pp. 6~7, <<https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>> (검색일: 2021.5.25.), 재인용: 김석진, 『개발원조의 국제규범과 대북정책에 대한 시사점』 (서울: 산업연구원, 2009), p. 96.

법(programme-based approach)’이다.⁶⁰⁾ 여기서 프로그램은 “다수의 프로젝트를 상호 연계하여 통합적으로 추진하기 위한 단일하고 포괄적인 계획”을 의미하며, 이 접근방법을 실제로 실행할 때에는 일반적으로 교육, 보건, 농업 등 “부문별로 해당 부문의 각종 지원 프로젝트를, 부문 전체를 포괄하는 단일한 프로그램에 따라 통합적으로 추진”하는 방식을 적용하게 된다.⁶¹⁾

유엔 산하기구를 비롯해 대북지원에 참여해온 국제 공여자들은 이미 이런 방식의 공여자 간 협력을 실천해 왔다. 유엔은 저소득 개도국에서 유엔 산하기구 간 협력을 위해 ‘유엔 인도지원 국별 담당팀(UN humanitarian country team)’과 그 활동을 총괄하는 ‘유엔 상주 조정관(UN resident coordinator)’을 두고 있으며, 북한에서도 역시 같은 제도를 운영하고 있다. 대북지원에는 유엔 산하기구 외에도 여러 국제 NGO들과 일부 선진국 정부가 참여해 왔는데, 이들은 부문별로 실무그룹을 구성해 상호 정보공유, 공동 지원계획 수립 등 긴밀한 협력을 해왔다. 최근 현황(2020년 계획)을 보면, 국제 공여자들은 <표 III-5>에서 보듯이 식량안보와 농업, 영양, 보건, 식수·위생 등 4개 부문별로 대북지원 계획을 수립했다. 이 계획은 코로나19 사태로 인해 제대로 이행되지 못했고 2021년 지원 계획도 마련되지 못했으나 코로나19 사태가 종료되면 다시 이와 비슷한 계획에 따라 대북지원을 재개하려고 노력하게 될 것이다.

60) 이에 대해 상세한 내용은 임강택 외, 『한반도 개발협력 핵심 프로젝트의 추진을 위한 남북협력 및 국제협력 과제』(안양: 국토연구원, 2013), pp. 167~201 참조.

61) 위의 책, pp. 171~172.

〈표 III-5〉 유엔의 대북지원 부문별 계획과 참여 조직 (2020년)

부문	소요자원 (백만 \$)	참여조직
식량안보와 농업	29	FAO, WFP, Deutsche Welthungerhilfe, Premiere Urgence Internationale, Concern Worldwide, Triangle Generation Humanitaire, Mission East
영양	21	UNICEF, WFP, Deutsche Welthungerhilfe
보건	50	WHO, UNICEF, UNFPA, Premiere Urgence Internationale, Triangle Generation Humanitaire
식수·위생	7	UNICEF, Concern Worldwide, IFRC(국제적십자), Deutsche Welthungerhilfe, Premiere Urgence Internationale, Concern Worldwide, Triangle Generation Humanitaire

자료: United Nations Humanitarian Country Team in DPRK, "DPR Korea: Needs and Priorities 2020" (Pyongyang: United Nations in DPRK, April 2020) pp. 35~45, pp. 49~53.

북한이 대외관계를 정상화하게 되면, 기존의 공여자들 외에 훨씬 더 많은 국제 공여자들이 훨씬 큰 규모로 북한 민생 분야 개발협력에 참여하게 될 것이다. 그 경우 공여자 간 협력을 위한 국제협력체를 구축할 필요가 있으며, 여기에서 남북한 당국이 적극적인 역할을 수행하는 것이 바람직하다. 북한 개발협력을 위한 국제협력체의 구축도 역시 개발협력의 국제규범을 따를 수 있다.

지금의 국제규범이 확립되기 이전에 국제 공여자들은 세계은행이 주도하는 ‘협의그룹(consultative group)’이나 유엔개발계획(UNDP)이 주도하는 ‘원탁회의(round table)’ 등의 국제협력체를 통해 상호 협력을 도모했다. 2005년 ‘파리 선언’ 이후 확립된 새로운 국제규범에서는 공여자 간 협력의 중요성을 더욱 강조하고 있다. 또한 개발협력 사업에 수원국 자신이 ‘주인의식(ownership)’을 가지고 적극적으로 참여할 것을 요청하고 있다. 이런 규범이 의미하는 것은 과거의 협의그룹이나 원탁회의보다 더 효과적이고 강력한 국제협력체를 구성해야 하며 이 조직이 활동하는 데 수원국 정부가 더 적극적으로 협조해야 한다는 것이다.

국제사회는 새로운 개발협력 규범을 실천하기 위해 꾸준히 노력하고 있고 과거보다 많은 진전을 이루어냈지만 규범을 원칙 그대로 실행하는 것은 쉬운 일이 아니다. 통상적으로 개발협력을 위한 국제협력체는 독자적 예산과 인력을 가진 독립적 기구가 아니라 여러 공여자 간 협의조직에 불과하므로 강력한 집행력을 가지기는 어렵다. 또 수원국 정부가 정치적, 행정적 역량이 부족해 규범이 요청하는 적극적 역할을 제대로 해내지 못하는 경우도 많다. 북한의 경우에도 이런 문제점들이 나타날 가능성이 적지 않으므로, 이를 고려해 효과적인 국제협력체를 갖추려는 노력을 배가할 필요가 있다.

국제사회가 요구하는 비핵화 프로세스와 연계되어 있는 북한 개발협력의 경우 국제협력의 중요성은 더욱 크다. 이를 고려해 강한 실행력을 가진 국제협력체로서, 이사회, 사무국, 집행위원회 등 준(準)상설조직을 갖춘 ‘북한개발지원그룹’ 또는 ‘북한개발협력포럼’을 구성하는 방안을 제안할 수 있다.⁶²⁾ 여기에서는 수원국 정부에 해당하는 북한 당국이 과거보다 더 적극적인 역할을 수행하도록 유도하는 것이 바람직하다. 국제사회의 지원을 본격 수용하기 시작한 1995년에서 2005년까지 북한 당국은 ‘큰물피해대책위원회’라는 단일한 조직이 국제 공여자들을 상대하게 했으나, 2005년 이 위원회를 해체한 후에는 국제 공여자들을 다자 지원(국제기구의 지원), 양자 지원(선진국 및 기타 국가 정부의 지원), 기타 단체 지원(외국 NGO) 등의 경우로 구분하고, 이들 각각을 외무성 내의 서로 다른 조직들이 상대하게 했다.⁶³⁾ 이처럼 수원 체계가 파편화되어 있으면 공여자

62) 장형수·김석진·임을출, 『북한 경제발전을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립 방안』, pp. 33~46; 김석진·홍제환, 『평화경제 실현방안: 국제협력을 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2020), pp. 177~181.

63) 이종무·임강택·김석진, 『북한의 경제사회 개발전략: 쟁점과 제언』 (서울: 이화여자대학교 통일학연구원, 2011), pp. 61~64.

간 협력이 어려워진다. 앞으로 대부분의 국제 공여자와 우리 정부 및 민간단체까지 참여하는 국제협력체가 결성될 경우, 북한 당국에서도 과거와 달리 단일 정부조직이 여기에 참여해 공여자 간 협력을 원만하게 이끌도록 하는 것이 바람직하다.

한편, 대다수 개발도상국에서는 가장 강력한 개발금융기구인 세계은행이 국제협력체를 주도하지만, 북한 개발협력에서는 우리 정부가 다른 국제 공여자보다 훨씬 큰 비중을 차지하는 핵심 공여자가 될 가능성이 크므로 우리 정부도 세계은행 같은 국제기구와 함께 국제협력체에서 주도적 역할을 맡아야 한다. 또 대규모 남북협력을 남북한 당국이 함께 추진하게 될 것이므로, 이들 사업과 국제 공여자들의 사업이 잘 조율될 수 있도록 남북한 당국이 국제협력체 안에서 서로 긴밀히 협력할 필요가 있다.

IV. 남북 민생협력 사업기획 방안

김석진 통일연구원



1. 과거의 대북지원 사업 결정 과정

북한의 민생을 개선하기 위한 남북협력 사업의 내용은 누가, 어떻게, 무슨 원칙과 절차에 따라 기획하고 결정해야 할까? 과거의 대북지원에서는 대체로 북한 당국이 요청한 사항을 남북 양측이 검토·협의를 한 후 사업 내용을 합의·결정했다. 당국 차원의 지원은 남북한 당국 간 회담에서 결정되었고, 민간 차원 지원은 남한 민간단체와 북한 협상창구 간 협의를 통해 결정되었다.

국제사회의 개발도상국 대상 개발협력과 비교할 때, 과거의 대북 지원은 사업 내용이 훨씬 단순하고 수준이 낮았으며, 북한의 민생 개선 및 사회·경제 개발 효과도 미흡했다고 할 수 있다. 핵 문제가 해결되고 남북관계가 전면 발전할 경우에는 훨씬 진일보한 사업기획 절차를 확립함으로써 민생협력의 효과성을 높일 필요가 있다. 이 장에서는 과거 대북지원 사업 결정과정을 살펴보고 국제개발협력의 사업기획 절차를 참고해 향후 남북 민생협력 사업기획을 개선하는 방안을 생각해 본다.

가. 정부 차원 대북지원 사업 내용 및 그 결정과정

정부 차원 대북지원(직접지원)의 사업 내용은 매우 단순했으며, 그 대부분은 식량 및 비료지원이었다. 1995~2010년 사이에 정부는 북한에 쌀 265.5만 톤, 옥수수 20만 톤, 비료 251.5만 톤을 직접 지원했으며, 그 대부분은 김대중·노무현 정부 시기인 1999~2007년에 전달되었다.⁶⁴⁾ 식량과 비료 지원은 기본적으로 북한 당국의 요청

64) 통일부 대북지원정보시스템 “통계” 페이지의 “식량지원” <<https://hairo.unikorea.go.kr/stat/StatInternalFood.do>> 및 “비료지원” <<https://hairo.unikorea.go.kr/stat/StatInternalFer.do>> (검색일: 2021.6.7.) 참조.

을 정부가 수용해 이루어진 것이었으며, 당국 간 회담에서 협의·결정한 후 ‘합의서’라는 형식으로 결정사항을 명문화했다. 식량지원의 대부분은 차관이었고 비료지원은 모두 무상이었다.

조금 더 자세히 경과를 살펴보면 식량지원은 1995년 봄 극심한 식량난에 직면한 북한 당국이 국제사회에 지원을 호소하는 한편 남측의 지원도 수용할 수 있다는 의사를 밝힘으로써 시작되었다. 이에 따라 1995년 6월 열린 남북 당국 간 회담에서 최초의 쌀 지원(15만 톤)이 결정되어 그해 여름과 가을 사이에 실행되었다.⁶⁵⁾ 그러나 북한이 남측 수송선박을 일시 억류하는 등 곤란한 문제가 발생하면서 남북관계가 악화되어 사업은 더 이상 지속되지 못했다. 2000년 남북정상회담이 전격 성사되면서 남북간 화해 분위기가 조성되자 북한은 식량지원을 다시 요청했다. “2000년에 시작된 차관 방식의 식량지원은 … 2007년까지 6차례에 걸쳐” 이루어졌는데, “먼저 북한의 지원 요청에 따라 남북 장관급 회담 등을 통해 합의하고 남북경제협력추진위원회를 개최하여 차관 조건과 인도인수 절차, 수송방법 등에 대한 협의를 거쳐 「남북간 식량차관에 관한 합의서」를 체결하는 순으로 추진”되었다.⁶⁶⁾

비료 지원 역시 북한 당국의 요청에 따른 것이었다. 북한 당국은 1998년 3월 남북 적십자 대표 접촉에서 처음으로 비료 지원을 요청했으며, 1998년 4월 차관급 회담과 1999년 4~6월 차관급 회담을 거쳐 비료지원이 처음으로 합의·실행되었다.⁶⁷⁾ 2000년 남북정상회담 이후의 비료지원은 “남북 장관급 회담 등 당국간 회담을 통해 합의

65) 1995년의 쌀 지원에 대해 더 상세한 경과는 통일부, 『남북대화』 제63호 (1995.7.~1995.12.), pp. 3~23에서 찾아볼 수 있다. 통일부 남북회담본부, “남북대화” (<https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/if/usrtalkSN/List.do>) (검색일: 2021.6.7.) 참조.

66) 통일부, 『2008 남북협력기금 백서』 (서울: 통일부, 2008), pp. 31~32.

67) 통일부, 『남북대화』 제66호 (1998.3.~1999.10.), pp. 10~20. URL 주소는 위 각주 65번과 같다.

되었으며 지원 규모는 남북관계, 재정부담 능력, 북한의 비료수요, 국민여론 등을 고려하여 결정”되었다.⁶⁸⁾

정부의 식량 및 비료지원은 북한 식량난 완화라는 인도적 목적과 남북관계 개선이라는 정치적 목적에 기여한 중요한 정책이었으나 문제점도 지적되었다. 당시 주로 논란이 된 것은 분배 투명성 문제였다. 정부가 지원한 식량과 비료가 북한의 어떤 계층, 어떤 집단에게 분배되었는지 알 수 없었던 것이다. 인도적 목적을 충족하려면 취약계층에게 우선적으로 분배되어야 하는데, 북한 당국이 이런 원칙에 따라 분배를 실시했는지 여부는 분명치 않다. 또한 부패한 실무관리들이 일부 식량과 비료를 빼돌렸을 가능성이 있다는 지적도 있다.⁶⁹⁾

남북한 당국은 식량과 비료를 북한 내에서 어떤 기준과 원칙에 따라 누구에게 분배해야 하는지에 대해서는 합의한 적이 없다. 즉 분배정책에 대한 결정권은 북한 당국에게 있었다. 분배결과 확인에 대해서는 여러 식량차관 합의서에 “분배 투명성 확인 보장” 같은 추상적 규정이 포함되었지만, 구체적인 확인 방법은 미흡했다. 분배결과 통보와 분배현장 방문이 이루어지긴 했으나⁷⁰⁾ 통보 내용이 너무 간단하고 방문인원이 제한적이어서 상세한 분배상황은 확인할 수 없었다.

더욱 근본적인 문제는 정부의 지원이 장기간 물자전달 중심의 단순 구호사업에 머물고 북한의 식량자급 능력을 키우기 위한 개발협력으로 발전하지 못한 것이다. 식량공급 외에 보건의료와 환경 등 북한의 민생에 영향을 미치는 다른 분에서도 협력 필요성이 컸으나

68) 통일부, 『2008 남북협력기금 백서』, p. 36.

69) Stephan Haggard and Marcus Noland, *Famine in North Korea: Markets, Aid, and Reform* (New York: Columbia University Press, 2007), pp. 108~125.

70) 통일부, 『2008 남북협력기금 백서』, p. 35.

정부의 대북지원은 계속 식량과 비료지원에 집중되었다.

정부가 대북 개발협력을 추진하려는 시도를 하지 않았던 것은 아니다. 정부는 2005~2007년에 농업, 보건의료, 환경 등 여러 분야에서 남북협력을 발전시키기 위해 북한 당국과 협의를 진행했고 기본적인 합의를 이뤄내기도 했다.

먼저 농업협력에 관해서는 2005년 8월 ‘남북농업협력위원회’ 제1차 회의에서 각자의 사업제안을 검토·협의한 후 합의를 도출했다.⁷¹⁾ 합의사항은 ① 일정 지역의 협동농장을 선정해 협력사업 진행(비료, 농약, 농기계 등 영농물자 지원과 남측 전문가 방문), ② 현대적인 종자 생산·가공·보관시설 지원, ③ 농업 과학기술 관련 각종 협력, ④ 축산, 과수, 채소, 잡업, 특용작물 분야 협력, ⑤ 양묘장 조성 과 산림 병충해 방제 등으로, 양측의 제안을 절충·종합한 것이었다. 또한 2007년 2차 남북정상회담 후 열린 ‘남북농수산협력분과위원회’ 제1차 회의에서도 (수산 분야까지 포함해) 비슷한 내용의 합의에 도달했다.⁷²⁾

보건의료 분야 사업 협의 상황도 비슷했다. 2007년 ‘남북보건의료·환경협력분과위원회’ 제1차 회의에서 남북한 당국이 보건의료협력에 관해 합의한 사항은 ① 사리원 인민병원 현대화 사업 시범 진행 및 향후 도병원 현대화 사업 단계적 진행, ② 약솜공장 건립과 전염병 통제 관련 지원, ③ 북측 제약공장 운영 지원 등이었는데, 이것 역시 양측의 사업 제안을 절충·종합한 것이었다.⁷³⁾

71) “남북농업협력위원회 제1차 회의” (2005.8.18~19.). 통일부 남북회담본부 웹사이트, “회담별 자료”의 “회담별 전체자료” 페이지 참조. <<https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/a/ad/usrta/total/List.do>> (검색일: 2021.12.10.).

72) “남북농수산협력분과위원회 제1차 회의” (2007.12.14~15.). 통일부 남북회담본부 웹사이트, “회담별 자료”의 “회담별 전체자료” 페이지 참조. URL 주소는 위와 같다.

73) “남북보건의료·환경보호협력분과위원회 제1차 회의” (2007.12.20~21.). 통일부 남북회담본부 웹사이트, “회담별 자료”의 “회담별 전체자료” 페이지 참조. URL 주소는 위와 같다.

이처럼 농업 및 보건의료 분야 협력에 관한 남북한 당국의 합의는 겨우 한 두 차례 회의에서 도출된 것으로, 추상적이고 원칙적인 합의였을 뿐, 구체적인 집행계획을 수반한 것은 아니었다. 충분한 사전조사를 통해 사업타당성을 확인하는 절차도 거치지 않았다.

남북한 당국의 합의 중 실제로 이행된 것은 농업 분야의 ①번 사업뿐이었으며, 그것도 몇 년 간의 시범사업 후에 중단되었다. 정부는 (사)통일농수산사업단에 위탁해 2005~2008년에 금강산과 개성지구의 몇몇 협동농장에 농기계, 농약, 비료, 종자, 건축자재 등 각종 영농물자를 지원하는 사업을 실시했다.⁷⁴⁾ 본래는 이런 사업을 북한 여러 지역으로 확대할 계획이었지만, 남북관계 악화로 계획은 무산되었다.

나. 민간 차원 대북지원 사업 내용 및 그 결정과정

국내 민간단체의 대북지원도 1995년부터 시작되었는데, 초기에는 식량, 의류, 생활용품 등 각종 구호물품 지원에 집중했으나 점차 농업과 보건의료 분야에서 더 다양한 협력사업을 펼치게 되었다.⁷⁵⁾ 민간 지원단체들은 일시적 구호사업에 그치지 않고 장기적 개발협력을 추진하려는 노력을 계속했으나 남북관계 악화로 2008년 이후에는 점차 활동을 줄일 수밖에 없었다. 2018년 남북 화해국면이 조성되었을 때 사업 재개를 모색하기도 했지만 2019년에 남북관계가 다시 경색되고 2020년에는 코로나19 위기가 발생해 더 이상 사업을 진행하지 못하고 있다.

74) 통일부, 『2008 남북협력기금 백서』, pp. 177~181.

75) 민간 차원 대북지원의 자세한 경과에 대해서는 대북협력민간단체협의회·대북지원민간정책협의회, 『대북지원 10년 백서』(서울: 대북협력민간단체협의회·대북지원민간정책협의회, 2005)와 대북협력민간단체협의회, 『대북지원 20년 백서』(서울: 대북협력민간단체협의회, 2016)를 참고할 수 있다.

정부 차원 대북지원의 사업 내용이 매우 단순했던 것과 달리, 민간 차원 대북지원의 사업 내용은 훨씬 다채로웠다. 먼저 농업협력을 보면, 농업기반조성 지원(농기계 수리공장, 식품공장, 육묘장, 온실, 축산시설 지원), 농자재 지원(비료, 종자, 기타 농자재 지원), 협동농장(평양 교외지역) 경영지원, 기술지원 및 컨설팅, 농촌환경 개선 등의 사업이 진행되었다.⁷⁶⁾ 보건의료협력으로는 결핵퇴치 사업, 의약품·영양제·의료장비 지원, 병원 현대화 및 병원 건립, 제약공장 시설복구, 보건의료 기술이전 및 학술교류 등의 사업이 진행되었다.⁷⁷⁾

민간 차원 지원사업의 내용도 기본적으로 북측의 요청에 의해 결정되었다. 예컨대 대북 농업지원은 “북한의 농업정책 변화와 밀접하게 연계”되어 있었으며, 이는 “대북협력이 치밀한 사전계획에 의해 추진되기보다는 북측 협력 상대방의 요구에 의해 사업내용이 결정된 측면”이 강했기 때문이다.⁷⁸⁾

하지만 사업내용을 전적으로 북측에서 결정했던 것만은 아니다. 보건의료 분야 협력을 보면, “대북지원 규모가 비교적 크고 오랜 기간 북측과 신뢰를 쌓아온 단체의 경우, 북측이 특정 사업을 지원 요청하면 조사연구팀을 운영하여 내부 회의를 거쳐 결정”했고, “이 과정에서 일부 단체는 북측의 제안에 대하여 남측의 관련 전문가 및 정부 관계자들과 사업의 타당성 및 지원절차 등을 검토한 후 북측의 해당 사업장을 방문하고 북측 전문가들과 함께 협의하여 구체적인 지원사항을 결정”했다.⁷⁹⁾ 이것은 뒤에서 살펴볼 국제개발협력의 일

76) 최정남 외, 『통일농업 성장보고서(1991-2009): 남북 농업교류협력 평가와 발전방향』, pp. 54~72. 이 내용을 요약 정리한 표로는 김석진·홍제환, 『북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력 방안』, p. 31의 표 II-6 참조.

77) 대북협력민간단체협의회, 『대북지원 20년 백서』, pp. 123~151. 이 내용을 요약한 표로는 홍제환·김석진·정은미, 『북한 민생 실태 및 협력 방안』, p. 175의 표 V-6 참조.

78) 대북협력민간단체협의회·대북지원민관정책협의회, 『대북지원 10년 백서』, p. 99.

79) 위의 책, p. 131.

반적 사업기획에 상당히 근접한 방식이라고 할 수 있다. 또한 “사업을 계획하고 선정하는 방식이 북측의 요청에 의한 방식과는 달리 북측 주민에게 필요하다고 판단되는 사업을 먼저 제안하여 북측 파트너의 수락 여부에 따라 진행, 방북하여 합의서를 작성하고 기금을 조성한 후 사업을 실행”하기도 했다.⁸⁰⁾

민간 차원 대북지원에서 북측의 협상창구는 ‘민족화해협의회(민화협)’인 경우가 가장 많았으나, 농업 분야에서는 ‘민족경제협력연합회(민경련)’도 자주 파트너가 되었다.⁸¹⁾ 또 민화협이나 민경련 등 협상창구를 거쳐야 했지만, 실제 사업을 진행할 때의 주된 협력 파트너는 농업성이나 보건성 같은 분야별 전문 부처와 관련 기관, 지방 행정기관 등이었다. 북측에서 요청사항을 제기한 것도 이들 전문 부처와 기관들이었을 것이다. 이들 북측 파트너와의 협력 경험을 고려할 때, 향후의 민생협력에서 이들과 함께 더욱 발전된 방식으로 구체적인 사업계획을 수립하는 것은 충분히 가능할 것이다.

다. 문제점과 한계

이제까지 살펴봤듯이 과거의 민생 분야 대북지원은 대체로 초보적인 수준이었지만, 민간 차원 사업은 구호사업에서 벗어나 개발협력으로 발전하고 있었으며, 정부도 개발협력에 준비하고 있었다. 남측은 북측의 지원 요구를 그대로 수용하지는 않았고, 남북관계 전반에 미치는 영향, 남측 여론, 지원기관 역량 등을 고려해 사업 내용을 결정했다. 하지만 북측의 요청을 기초로 했으므로 무엇을 어떻게 얼마만큼 지원할 것인가에 관한 가장 기본적인 사항은 북한 당국이 결

80) 위의 책, p. 131.

81) 위의 책, pp. 242~389와 대북협력민간단체협의회, 『대북지원 20년 백서』, pp. 261~339에서는 단체별 활동 내용을 보고하고 있으며, 해당 단체의 사업에서 협상창구와 협력상대가 누구였는지 밝히고 있다.

정했다고 할 수 있다.

이처럼 수원국이 사업 내용 결정 과정을 주도하는 것은 공여자보다는 수원국이 지원 수요를 더 잘 안다는 점에서 당연한 일이며, 국제사회의 개도국 대상 개발협력에서 통용되는 규범이자 관례이기도 하다. 그러나 과거의 대북지원에서 북한 당국 주도의 사업 내용 결정은 여러 가지 중대한 문제점과 한계를 안고 있었다고 할 수 있다.

첫째, 취약계층(빈곤층)에 대한 고려가 부족했다. 민생 분야 개발 협력은 생활형편이 가장 나쁜 취약계층·집단·지역을 중심으로 진행하는 것이 국제개발협력의 기본원칙이다. 기존의 농업과 보건의료 협력은 평양이나 그 인근 지역에서 이루어지는 경우가 많았는데, 평양과 그 인근이 북한에서 생활수준이 가장 높은 지역임을 고려할 때, 이런 경우는 국제규범에서 심하게 벗어난 것이라고 볼 수 있다. 정부가 지원한 식량과 비료가 북한의 취약계층에게 우선적으로 분배되었는지 여부도 확인되지 않았으며, 북한 당국이 정권 지지계층이나 주요 국영경제 부문 종사자에게 우선적으로 분배했을 가능성을 배제할 수 없다.

둘째, 북한 당국은 당장 부족한 물자를 지원받으려는 임시변통 대책에 머무르는 경향이 있었으며, 장기적 관점에서 본격적인 경제·사회 개발을 추진하려는 노력은 부족했다. 장기 지속적 경제·사회 개발을 도모하려면 제도개혁을 포함한 체계적 발전전략을 수립·실행해야 하며, 외부의 도움을 받더라도 개발사업 자체는 당국과 관련 기관 등 내부자들이 주도해 나가야 한다. 북한의 기존 발전전략은 국가 사회주의 제도를 전제한 국영기업 중심의 전통적 산업정책에 불과했으며, 국제사회에서 권고하는 민생 중심 발전전략(즉 빈곤퇴치에 초점을 맞추는 발전전략)과는 거리가 멀었다.

셋째, 협력사업의 효과성을 제고하려는 노력이 미흡했다. 당국 간

협력은 단순한 구호사업에 머물렀고, 민간 차원 협력에서는 다수의 소규모 사업들이 단편적, 비체계적으로 진행되었으며, 모니터링과 평가 등 성과관리가 미흡했다. 이런 한계는 사업기획 자체가 제대로 된 원칙과 절차에 따라 체계적으로 이루어지지 않은 점에 기인한 바가 크다.

넷째, 대북지원 추진 여부와 사업 내용 및 규모는 정치적 남북관계의 영향을 많이 받았다. 이 때문에 대북지원은 남북관계가 개선된 일부 시기에만 이루어졌고, 사업 내용과 수준을 지속적으로 발전시켜 나갈 수 없었다. 이 문제는 핵 문제 해결 이후 남북관계가 전면 발전할 경우에는 해결 가능하다. 남북 화해협력 국면이 장기적으로 유지된다면, 기존의 여러 문제점과 한계는 충분히 극복해 나갈 수 있을 것이다.

2. 국제개발협력 사업기획 절차와 방법

향후 여건이 조성될 때 남북 민생협력을 효과적으로 추진해 나가려면, 사업기획 과정부터 크게 개선할 필요가 있다. 앞 장에서 살펴본 추진체계의 경우와 마찬가지로 사업기획 개선방안을 생각할 때에도 국제개발협력의 경험이 유용한 참고가 될 수 있다.

가. 개발협력 사업 추진절차: 무상협력의 경우

국제개발협력에서 사업기획을 어떻게 하는지 이해하려면, 먼저 사업 추진절차를 살펴볼 필요가 있다. 국제개발협력에서 민생 분야 사업은 주로 무상협력으로 진행되며, 이를 담당하는 주요 시행기관은 KOICA이므로, KOICA의 프로젝트 추진절차를 살펴보면 된다.⁸²⁾

KOICA의 프로젝트 추진절차는 <표 IV-1>에서 볼 수 있듯이, ① 전략수립, ② 사업발굴, ③ 사업형성, ④ 사업심사, ⑤ 사업기획, ⑥ 사업수행의 6단계로 나눌 수 있다. 좁은 의미의 사업기획은 ⑤번 단계이지만, 넓은 의미의 사업기획은 사업수행을 준비하는 과정인 ①~⑤를 포괄하는 것으로 이해할 수 있다. 여기에서는 그 중 ②~⑤ 단계에서 무슨 일을 하는지 정리해 보자.

전략수립을 제외하면, 사업기획의 출발점은 ‘사업발굴’이다. 사업발굴이란 협력국(수원국) 수원기관이 제출한 사업제안서(project concept paper: PCP)를 검토해 적격 여부를 판정하고 보완이 필요한 경우 보완 필요사항을 안내하는 절차를 가리킨다. 즉 개발협력 프로젝트의 최초 기획자는 수원국의 해당 분야 전문기관(해당 정부 부처 또는 그 관련 기관 등)이고, 이들이 요청한 내용을 검토·수정해 사업계획을 수립하게 된다.

다음 단계는 ‘사업형성’이라고 부르는데, 이는 예비조사를 실시해 PCP를 보완해 사업기본계획을 수립하는 과정이다. 예비조사는 KOICA 현지 사무소 주도로 현지에서 PCP를 제출한 수원기관과의 긴밀한 협력 아래 진행한다.

예비조사 결과와 사업기본계획안이 제출되면, KOICA 본부에서 사업심사를 실시해 선정 여부를 결정한다. 선정된 신규사업은 연도별 국제개발협력 시행계획에 반영되며, 외교부와 국제개발협력위원회의 심의를 거쳐 최종 확정된다.

82) 이하 프로젝트 추진절차에 대한 내용은 KOICA ODA교육원 엮음, 『국제개발협력 프로젝트 실행과 관리』(파주: 한울아카데미, 2018), pp. 34~40을 요약한 것이다.

〈표 IV-1〉 KOICA 프로젝트 추진절차

단계		내용	일정
전략 수립	전략수립	- 분야별 중기전략, 국가별 협력전략 등 수립	상시
사업 발굴	지침 수립·안내	- 사업 발굴·형성 지침 수립 및 안내	n-2년 6~7월
	PCP 제출	- 협력국 수원기관으로부터 사업제안서(PCP) 접수 - PCP, PCP 검토서, 사업개요서 제출	n-2년 8~9월
	PCP 검토	- PCP 검토해 적격 여부 판정 및 검토결과 안내	n-2년 10월
사업 형성	예비조사	- KOICA 사무소 주도로 예비조사 실시 - 협력국과 협의해 PCP 보완 필요사항 반영	n-2년 11~12월
	사업형성 결과보고	- 예비조사 결과를 기반으로 PCP 보완본, 사업기본계획안, 사업개요서, 수원총괄 기관 공문 등 제출	n-2년 12월
사업 심사	사업심사	- KOICA 본부에서 사업심사 실시해 신규 사업 선정 (국제개발협력 시행계획안에 반영해 국제개발협력위원회에서 심의·의결)	n-1년 1~2월
사업 기획	심층기획조사 및 협의의사록 서명	- KOICA 사무소 주도로 심층기획조사 실시 - 협력국 협의를 통해 양국간 분담사항 확정 및 협의의사록(R/D) 서명	n-1년 7월 ~n년 5월
	집행계획 수립	- KOICA 사무소에서 집행계획 수립	n년 1~5월
사업 수행	사업시행자 선정	- 입찰공고, 입찰제안서 제출, 기술평가, 가격평가 - 계약체결	사업기간
	사업실시	- 사업실시	사업기간
	모니터링 및 평가	- 사업 모니터링(상시) 및 연차 점검(매년 초) - 종료 보고/평가	종료평가 1년 이내
	사후관리	- KOICA 사무소에서 종료사업에 대한 사후관리	

자료: KOICA ODA교육원 엮음, 『국제개발협력 프로젝트 실행과 관리』 (파주: 한울아카데미, 2018), pp. 38~40의 표 1-10-1의 내용을 축약 정리.

주: 일정은 정부 여건에 따라 연도별로 변경 가능.

KOICA 본부의 심사를 통과해 선정된 신규사업에 대해서는 KOICA 현지 사무소 주도로 다시 심층기획조사를 실시한다. 심층기획조사는 시행계획이 외교부 및 국제개발협력위원회에서 심의 중인 상태에서, 즉 프로젝트가 최종 확정되기 전에 먼저 실시하는데, 그 래야 최종 확정 이후에 시간 지체 없이 사업을 수행할 수 있기 때문이다. 심층기획조사 실시 과정은 협력국 수원기관과 긴밀한 협의를 하는 과정이기도 하며, 여기서 사업수행계획과 양국(공여국인 한국 과 협력국) 간 역할 분담을 확정해 그 내용을 ‘협의의사록(record of discussion: R/D)’으로 문서화하고 양측이 서명한다. 협의의사록 체결까지 끝나면, 그 내용을 반영해 KOICA 현지 사무소에서 상세한 사업 집행계획을 수립한다. 심층기획조사, 협의의사록 체결, 그리고 집행계획 수립을 아울러 좁은 의미의 ‘사업기획’이라고 부른다.

이로써 사업을 준비하는 과정, 즉 넓은 의미의 사업기획이 완료된 다. 그 다음 사업수행 단계에서는 사업시행자를 선정하고, 사업을 수행하며, 모니터링과 평가, 그리고 사후관리 등 성과관리를 진행하 게 된다. KOICA의 무상협력 프로젝트는 사업을 수행하는 데 4~5년 의 시간이 걸리는 경우가 많으며, 이를 준비하는 ②~⑤의 과정에는 2년 정도의 시간이 걸린다. 즉 사업기획에 2년, 사업수행에 4~5년 을 합해 총 6~7년 정도가 소요된다.

나. 조사 및 집행계획 수립

이상 살펴본 사업기획 과정에서는 다양한 문서들이 생산되는데, 그 중 특히 중요한 문서는 사업제안서(PCP), 예비조사 보고서, 심층기획 조사 보고서, 집행계획 등 네 가지이다. 이제 사업기획 과정을 더 구 체적으로 이해하기 위해 이들 문서의 내용과 작성과정을 살펴보자.

첫째, “PCP는 ① 사업 기본정보, ② 사업 개요, ③ 사업 필요성,

④ 이해관계자 분석, ⑤ 사업 관리 및 이행방안, ⑥ 지속가능성, ⑦ 모니터링 및 평가, ⑧ 리스크 등의 항목으로 구성되어 있다.”⁸³⁾ 그리고 사업대상지 지도, 일정표, 예산내역 등 중요한 정보들이 첨부물로 함께 제출된다. 즉 누가, 누구를 위해, 무슨 사업을, 왜, 어디에서, 어떻게 할 것인가에 관한 기본적인 정보가 다 들어간다. 이런 내용은 KOICA가 마련한 표준양식에 따라 작성된다. PCP를 작성해 제출하는 주체는 협력국 수원기관이지만, 이를 준비하는 과정에서 KOICA 사무소가 수원기관과 수시로 협의하고 공동으로 조사를 진행한다.

둘째, 예비조사는 사업 심사, 즉 사업 추진 여부의 결정을 위한 것으로, 국내외 정책 부합성, 사업 추진여건, 사업 타당성을 확인하는 과정이다.⁸⁴⁾ 정책 부합성이란 유엔 지속가능발전목표(SDGs) 해당 여부, KOICA 분야별 중기전략 및 국가협력전략과의 연계성, 정부/KOICA의 국제개발협력 정책, 그리고 기타 공여국 및 국제기구 정책과의 부합성을 가리킨다. 사업 추진여건은 문제와 지원 수요, 협력국의 관련 법·제도, 사업대상 지역 현황, 수혜자/수원기관 및 기타 이해관계자, 사업 수행 파트너, 유사사업 중복 여부 및 협업 가능성 등을 포함한다. 사업 타당성 조사에서는 “과연 사업을 수행할 여건이 되는지, 또는 사업을 수행했을 때 수원국과 KOICA에 가져올 파급효과로는 어떤 것들이 예상되는지 등을 종합적으로 분석하여 판단”한다.⁸⁵⁾ 대표적인 사업 타당성 분석은 경제적 타당성 분석이며, 여기서는 투입한 비용에 비해 얼마나 큰 효과 또는 편익을 거둘 수 있는지 추산하는 비용편익분석 방법이 흔히 사용된다. 그러나 이런 추산의 근거가 될 자료와 정보가 부족하거나 편익의 크기를

83) 위의 책, p. 56.

84) 위의 책, pp. 58~65.

85) KOICA ODA교육원, 『국제개발협력사업 기획조사』 (성남: 한국국제협력단, 2011), p. 19.

금액으로 환산하는 것이 부적절한 경우도 많아 경제적 타당성 분석이 일반적으로 적용되는 것은 아니다. 그럴 경우 사업 타당성 조사의 주된 내용은 전략적·정책적 타당성이나 사업 실행 측면의 타당성(즉 사업 추진여건과 시행기관의 사업 수행 역량 등)을 확인하는 것으로 한정된다.

셋째, 심층기획조사는 사업의 세부적 집행계획을 수립하기 위한 준비 작업이다.⁸⁶⁾ 여기서 특히 중요한 것은 양국 간 분담사항을 확인하고 양국 정부가 합의한 내용을 협의의사록으로 문서화해 확정하는 것이다. 개발협력 사업에서는 현지 여건상 공여자 측이 담당하기 어렵고 수원기관이 해결해 주어야 할 부분(부지 확보나 인허가 등)이 있게 마련이다. 또 수원국과 수원기관이 주인의식과 책임감을 가질 필요가 있으므로 공여자 측이 할 수 있는 일이라 하더라도 일부 과업을 수원기관이 담당하는 것이 바람직한 면도 있다. 그러나 개도국에서는 예산이나 역량 부족 때문에 수원국 측에서 약속한 사항을 이행하지 못하는 경우도 많으므로, 수원기관 분담사항은 적정 수준으로 제한할 필요가 있고, 약속한 사항을 이행하지 못하는 경우에 대한 대비책도 필요하다. 또 심층기획조사 단계에서는 수원국과 사업 수행과 관련된 모든 사항을 빠짐없이 협의해야 하며, 약속·합의한 내용을 상세하고 구체적으로 협의의사록에 명시해 두어야 한다.

넷째, 이상의 준비 과정이 끝나고 사업 시행 여부가 확정되면, 집행계획을 수립하게 된다. <표 IV-2>에서 볼 수 있듯이 집행계획에는 사업 기본정보, 추진계획, 조달관리 및 사업시행자 선정 계획 등 실제 사업 수행에 필요한 사항이 모두 포함되며, 예산 세부내역과 협의의사록 등이 첨부된다. 집행계획 수립을 끝으로 넓은 의미의 사업기획 과정이 완료된다.

86) KOICA ODA교육원 엮음, 『국제개발협력 프로젝트 실행과 관리』, pp. 68~73.

〈표 IV-2〉 집행계획 표준목차

<p>I. 사업 기본정보</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 사업개요서 2. 사업대상지 지도 3. 추진경위 4. 중요 변경내역
<p>II. 사업 추진계획</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 사업 추진전략 2. 기대성과 3. 사업논리모형(project design matrix: PDM) 4. 사업범위 및 양국 분담사항 5. 이해관계자 6. 사업 수행체계 7. 성과관리 8. 산출물 내역 및 관리 9. 예산관리 10. 일정관리 11. 의사소통 관리 12. 홍보관리 13. 지속가능성 확보 방안 14. 위험관리
<p>III. 조달관리 및 사업시행자 선정 계획</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 조달 관리계획 2. 사업시행자 선정계획
<p>〈첨부〉</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 예산 세부내역 2. 성과관리양식 3. 협의의사록 4. 사업시행자 선정 제안요청서 5. TAG2 결과서 6. 기타 참고자료

자료: KOICA ODA교육원 엮음, 『국제개발협력 프로젝트 실행과 관리』, p. 75, 표 2-7.

3. 남북 민생협력 사업기획 개선 방안

가. 사업 추진절차 표준화

남북관계가 크게 발전해 민생협력을 본격 전개할 수 있게 될 경우, 과거보다 훨씬 충실한 사업기획으로 협력사업의 수준을 제고할 필요가 있다. 충실한 사업기획을 위해서는 먼저 국제개발협력에서 볼 수 있는 것처럼 전반적인 사업 추진절차와 사업실무를 표준화하는 것이 중요하다.

사업 추진절차는 III장에서 살펴본 추진체계와 밀접한 관련이 있다. III장에서는 심의·의결을 위한 회의체인 (가칭) ‘남북교류협력공동위원회’(이하 ‘공동위’로 약칭)와 상설 실무조직인 (가칭) ‘남북교류협력청’(이하 ‘협력청’으로 약칭)이라는 상하 2단 구조로 남북협력 추진체계를 구성하는 방안을 제안했다. 이 체계와 관련지어 남북협력 사업 절차를 국제개발협력 절차와 비슷하게 확립할 수 있을 것이다. 단, 남북협력에서는 수원자(북한)와 공여자(남한) 간의 실무적 협조를 국제개발협력의 경우보다 훨씬 더 강조할 필요가 있다.

일반적인 국제개발협력에서 특정 수원국에게 한국은 국제사회의 많은 공여자 중 하나에 불과하며, 한국의 공여가 해당 국가가 받는 개발협력 전체에서 차지하는 비중은 그리 크지 않다. 이와 달리 남북관계는 남북기본합의서에서 규정하고 있듯이 “통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”⁸⁷⁾로서 일반적인 국가 간 관계와 다른, 특별한 중요성이 있으며, 비핵화 이후 북한이 외부로부터 받을 수 있는 개발협력 중에서 남북협력의 비중은 매우 높을 것이다.

87) 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」(1991.12.13.), 전문(前文), <https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/c/ca/usrtalkmanage/List.do?tab=5&agreement_type=01> (검색일: 2021.5.11.).

따라서 일반적인 국제개발협력보다 훨씬 긴밀한 실무적 협조가 필요하므로 Ⅲ장에서 제안했듯이 공동위와 협력청 같은 공동조직을 구성하는 것이 바람직하다. 남북 민생협력 사업도 공동위와 협력청의 공식적인 업무 추진절차에 따라 진행해야 할 것이다. 업무 추진 절차에서 첫 번째 단계는 전략수립인데, 이에 대해서는 Ⅲ장 3절 나항 앞부분에서 설명한 바 있다.

두 번째 단계는 사업제안서를 작성해 제출하는 것이다. 일반적인 국제개발협력에서는 수원국의 수원기관이 사업제안서를 작성해 공여자 측에 제출하고 심사를 받는다. 이와 달리 남북 민생협력에서는 협력청에서 사업제안서를 공동 작성해 공동위에 제출하고 공동위에서 공동으로 심사하는 것이 더 바람직해 보인다. 실무적으로는 이런 방식이 국제개발협력의 경우와 아주 큰 차이가 있는 것은 아닐 것이다. 협력청에서 사업제안서를 작성하려면, 먼저 북한 내 여러 기관(분야별 중앙부처, 국가기관, 지방행정기관, 협동농장, 병원, 기타 기관 등)으로부터 사업 요청을 접수할 필요가 있다. 그 다음 협력청에서 정책적·전략적 우선순위에 따라 이들을 선별해 그 중 일부를 정식 사업제안서로 작성한다. 국제개발협력에서도 분야별 수원기관들의 모든 사업 요청이 사업제안서로 제출되는 것이 아니라 해당 국가의 수원총괄기관에서 심사·선별 과정을 통과한 사업만 제출된다. 이와 비교해 보면 남북협력에서는 협력청이 수원총괄기관의 역할을 하게 되는 셈이다. 또 국제개발협력에서도 사업제안서는 수원기관이 단독으로 준비하기보다는 KOICA 사무소와 수원기관 사이의 협의를 거쳐 준비되는 것이 일반적이다. 남북협력에서 협력청이 사업제안서를 작성하는 과정도 역시 해당 사업 수원기관과 협력청 간의 협의 과정이 될 것이다.

세 번째 단계는 예비조사와 심사이다. 국제개발협력에서 예비조사는 사업의 정책 부합성, 추진여건, 사업 타당성을 확인하는 작업

이다. 이와 마찬가지로, 남북협력에서도 제안서가 제출된 사업들에 대해 유엔 지속가능발전목표 같은 국제사회의 일반적 정책, 북한의 국가개발전략, 그리고 남북한 당국이 합의한 북한 개발협력전략에 부합하는지 여부를 조사할 필요가 있다. 또 사업 추진여건, 즉 해당 분야와 해당 지역의 상황과 지원 수요, 수원기관, 수혜집단, 사업 수행 파트너 등 이해관계자 현황, 유사사업 중복 여부와 타 기관(예컨대 국제기구)과의 협업 가능성 등을 조사해야 한다. 사업에 소요되는 비용에 비해 얼마나 큰 효과를 기대할 수 있는가에 대한 평가, 즉 사업 타당성 분석도 예비조사의 주요 항목이다.

예비조사가 끝나면, 그 결과를 공동위에서 심사해 사업 추진 여부를 결정할 수 있을 것이다. 두 번째 단계에서 사업제안을 선별하는 과정도 일종의 심사로 볼 수 있으므로, 세 번째 단계인 예비조사 후의 심사는 2차 심사가 되는 셈이다. 남북협력 초기 단계에서는 신속한 사업 추진을 위해 두 번째와 세 번째 단계를 굳이 구별하지 않고 하나로 묶을 수도 있을 것이다. 초기에는 사업 요청이 아직 많지 않거나 북한 당국에서 미리 선별해 꼭 하고 싶은 사업들만 협력청에 요청할 수도 있다. 그 경우에는 제안된 사업들에 대해 협력청에서 곧바로 예비조사를 실시해 공동위의 심사를 받을 수 있을 것이다.

네 번째 단계는 심층기획조사와 협의의사록 작성이다. 즉 세부집행계획 수립에 필요한 제반 사항을 협력청과 수원기관 관계자들이 공동으로 조사·협의해 공동으로 보고서를 작성하고, 남북 간 협의 내용도 상세한 문서기록으로 남기는 것이다.

사업기획의 마지막 다섯 번째 단계는 집행계획 수립 및 (법적 효력을 갖는) 합의서 체결이며, 이것 역시 협력청에서 작성하고 공동위에서 최종 승인 과정을 거치면 될 것이다. 이상에서 살펴본 업무 추진절차는 <표 IV-3>과 같이 요약할 수 있다.

〈표 IV-3〉 남북 민생협력 업무 추진절차(안)

단계	주요 업무 내용
1. 전략 수립	- 북한 개발협력 전략 수립
2. 사업제안서 제출	- 북한 내 수원기관의 사업 요청을 심사한 후 선정된 사업에 대해 정식 사업제안서 제출
3. 예비조사와 심사	- 국내외 정책 부합성, 사업 추진여건, 사업 타당성 조사 - 예비조사 결과를 심사해 사업 추진여부 결정
4. 심층기획조사와 협의의사록 작성	- 세부 집행계획 수립에 필요한 제반 사항을 조사·협의 - 남북 간 협의 사항을 상세한 협의의사록으로 문서화
5. 집행계획 수립 및 합의서 체결	- 세부 집행계획 수립 - 법적 효력을 갖는 남북 간 합의서 체결

자료: 저자 작성.

이상에서 제안한 남북협력 사업기획 절차에서 중요한 점은 북한 내에서 제기될 수 있는 다양한 지원 수요, 즉 사업 요청을 남북한 당국이 함께 참여하는 공동조직에서 선별해 추진할 사업을 선정하며, 해당 사업들의 추진여건과 타당성을 공동으로 조사하고 공동으로 집행계획을 수립하는 것이다. 이런 긴밀한 공동 사업기획은 북한 당국에게는 사업 수행역량을 키울 수 있는 소중한 기회가 될 수 있을 것이다.

나. 사업기획 관련 유의사항

북한 개발협력의 어려운 점은 북한 당국이 개발협력의 국제규범을 잘 알지 못하거나 알더라도 준수할 의지가 부족하다는 것이다. 북한 당국이 국제규범을 무시할 경우 사업의 효과성을 기대하기 어려워지며, 공여자 측에서는 사업 추진을 정당화하기 어려워 사업을 포기할 가능성이 커진다. 이런 문제는 남북 민생협력에서도 역시 중요하다.

따라서 남북 민생협력에서도 북한 당국에게 개발협력의 국제규범

을 되도록 잘 준수하도록 지속적으로 요청하고 설득할 필요가 있다.⁸⁸⁾ 북한 당국은 국제규범 자체가 자신들의 통치상의 필요성, 자신들이 생각하는 우선순위에 잘 부합하지 않는다고 생각할 가능성이 있다. 하지만 반드시 그렇게 볼 필요는 없다. 김정은 집권 이후 북한 당국은 ‘인민생활 향상’ 필요성을 더욱 강조해 왔는데, 이는 그들도 민생을 개선해야 자신들의 체제와 정권이 안정될 수 있음을 인식하고 있기 때문으로 보인다. 개발협력의 국제규범은 실질적인 민생 개선에 도움이 되도록 사업 효과성을 높이기 위해 마련된 것이므로, 국제규범을 준수해 개발사업의 효과성을 높이면, 북한체제와 정권의 안정에도 도움이 될 수 있다. 다른 한편, 국제규범의 준수는 남한 내의 국민적 지지와 국제사회의 협조를 이끌어내는 데에도 매우 중요하다. 북한이 국제규범을 준수하면 북한에 대한 지원 규모와 범위는 크게 확대될 수 있다.

남북 민생협력의 사업기획 과정은 북한 당국에게 개발협력의 국제규범을 전수하는 기회가 될 수 있다. 즉 국제규범에 가까운 방향으로 사업기획의 업무 절차를 공식화·표준화해두면, 북한 당국이 자연스럽게 국제규범을 체득할 수 있을 것이다. 이런 관점에서 사업기획 절차를 확립할 때 유의해야 할 사항들은 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

첫째, 예비조사를 통해 사업의 추진 근거를 밝히는 작업을 매우 중시해야 한다. 기획된 사업이 북한의 민생을 실질적으로 개선하는데 기여할 수 있음을 설득력 있게 보여 주어야 남북 민생협력에 필요한 자금의 최종 공여자, 즉 남한 국민(납세자)의 지지를 받을 수 있기 때문이다. 비핵화 프로세스와 함께 진행되는 북한 개발은 남북문제일 뿐 아니라 국제문제이기도 하므로 국제사회의 인정을 받는 것

88) 김석진, “기존 개발협력 가이드라인 검토: 국제규범과 북한에의 적용,” pp. 22~40.

도 중요하다. 사업 추진 근거는 정책 부합성과 사업 타당성을 말한다. 즉 해당 사업이 국제사회의 보편적 개발목표와 남북한 당국이 합의한 북한 개발목표에 잘 부합한다는 것, 그리고 투입할 비용에 비해 충분히 큰 효과가 기대된다는 것을 확인해야 한다. V장에서 더 자세히 살펴보겠지만, 이를 위해서는 예비조사 및 심층기획조사 단계에서 해당 사업의 효과를 확인할 수 있는 성과지표를 분명히 정의해둘 필요가 있다. 또한 사업 타당성 조사는 사업별 우선순위를 가리는 데 유용하다. 즉 예비조사 후의 심사 단계에서 비용 대비 효과가 더 큰 사업들을 우선적 추진 대상으로 선정할 수 있다.

둘째, 사업기획에서부터 투명성을 중시할 필요가 있다. 공동위 심사를 통과한 사업들에 대해서는 예비조사 및 심층기획조사 보고서, 집행계획, 남북 간 합의서를 공개함으로써, 왜 해당 사업을 추진해야 하며, 앞으로 어떻게 추진할 것인가를 누구나 이해할 수 있어야 한다. 이는 국민적 지지와 국제사회의 인정을 받기 위해 중요할 뿐 아니라, 해당 사업의 모든 이해관계자가 사업 내용을 충분히 숙지해 효과적으로 사업을 추진할 수 있게 하기 위해서도 중요하다.

셋째, 사업기획에서 상향식(bottom-up) 과정과 하향식(top-down) 과정을 잘 조화시킬 필요가 있다. 상향이란 북한 내 이해관계자, 즉 수원기관과 수혜집단의 사업 요청을 말하고, 하향은 공동위와 협력청에서 사업을 심사·선별하는 과정을 말한다. 누구보다 지원 수율을 잘 알고 있는 북한 내 이해관계자들이 스스로 적극적이고 주도적으로 사업 요청을 해야 의미 있고 효과적인 사업을 기획할 수 있다. 하지만 개발사업에 투입할 수 있는 자금과 인력에는 한계가 있으므로, 총괄조직에서 일정한 우선순위 기준에 따라 사업들을 심사·선별하는 과정 역시 불가피하다. 상향과 하향 과정이 모두 원활하게 작동하도록 하려면, 분야별·지역별로 대략적인 배분기준을 설정함

으로써 분야별·지역별 균형을 맞춰 사업 요청도 받고 사업 선정도 하는 방안을 생각해볼 수 있다.

넷째, 사업기획에서도 민관협력과 국제협력에 유의할 필요가 있다. 북한 민생 개선을 위한 사업에는 남북한 당국만이 아니라 남한 민간단체와 국제기구, 선진국 정부, 국제 민간단체 등 많은 공여자들이 참여할 수 있다. 따라서 남북한 당국의 추진조직인 공동위와 협력청에서 추진하는 사업 외에도 많은 사업들이 동시에 진행될 수 있으므로 사업 간의 적절한 역할 분담과 효율적인 연계가 필요하다. 이런 조율이 가능하려면 기획 단계에서부터 민관협력과 국제협력이 잘 이루어져야 한다. 공동위와 협력청은 III장 4절에서 논의한 민관협력 및 국제협력 체계에 따라 사업기획 단계에서부터 민간단체 및 국제 공여자들과 긴밀한 협의·조율 노력을 기울일 필요가 있다.

V. 남북 민생협력 성과관리 방안

홍제환 통일연구원



1. 남북 민생협력 사업의 성과관리

남북 민생협력 사업이 북한 주민의 삶에 실질적으로 도움이 되도록 하기 위해서는 사업 내용을 적절히 기획하는 것만큼이나, 사업의 성과를 효과적으로 관리하는 것도 중요하다. 또한 민생협력 사업의 성과관리는 공여국 국민에 대한 설명책임(accountability)이라는 측면에서도 중요하다. 민생협력 사업과 같은 개발협력 사업을 시행하는 데에는 막대한 재정이 소요되는 만큼, 국민에게 그 성과에 대해 설명할 책임이 있다. 이 장에서는 남북 민생협력 사업의 성과관리 실태를 돌아보고, 국제개발협력 사업에서 이루어지고 있는 성과관리 사례를 참고하여 남북 민생협력 사업의 성과관리를 개선할 수 있는 방안에 대해 논의한다.

가. ODA 성과관리에 관한 일반 논의

성과관리의 핵심은 사업에 대한 모니터링 및 평가(monitoring and evaluation, 이하 M&E)라고 할 수 있다. 모니터링은 사업의 책임자 또는 이해관계자에게 사업 현황 관련 정보를 제공하고자 특정 지표에 관한 자료를 체계적으로 수집하는 작업을 뜻하며, 평가는 사업의 목표 부합성, 목표 달성 여부, 파급효과, 지속가능성 등을 측정하기 위해 진행 중이거나 완료된 사업을 체계적이고 객관적인 방식으로 분석하는 것을 의미한다.⁸⁹⁾ <표 V-1>은 모니터링과 평가의 특징을 비교해 놓은 것으로, 양자는 여러 측면에서 차이를 보이고 있다. 하지만 실제로는 둘의 경계가 불분명한 측면도 있어 종종 혼용되거나 모호하게 표현되기도 한다.⁹⁰⁾ 여기서도 경우에 따라서

89) 서상원, “공적개발원조(ODA) 평가제도,” 법제교류 자료 10-15-8, (한국법제연구원, 2010), p. 11.

는 양자를 통틀어 평가라 칭하기로 한다.

〈표 V-1〉 모니터링과 평가의 특징 비교

모니터링	평가
• 지속적	• 한시적
• 사업목적을 그대로 인정	• 사업목적을 평가
• 기 수립된 지표 그대로 인정 • 기 수립된 지표에 따라 사업 수행 과정 추적	• 기 수립된 지표의 적정성, 유효성 평가 • 보다 넓은 이슈를 분석
• 의도된 결과에 중점	• 의도된 결과와 의도되지 않은 결과 모두 분석
• 정량평가 방법 사용	• 정량적, 정성적 평가 방법 모두 사용
• 주기적으로 데이터 수집	• 다양한 자료 수집
• 인과관계 분석 없음	• 인과관계에 대한 설명
• 주로 사업부서가 수행	• 주로 외부평가로 수행

자료: KOICA, 『개발협력사업평가 가이드라인』 (성남: 한국국제협력단, 2008), p. 16.

평가를 제대로 수행하기 위해서는 먼저 적절한 평가 기준이 마련되어 있어야 한다. ODA 사업 평가에 국제적으로 가장 널리 사용되는 평가 기준은 OECD 개발지원위원회(DAC)에서 1991년 제시한 5대 평가 기준으로, 여기에는 적절성, 효율성, 효과성, 영향력, 지속가능성이 해당된다.⁹¹⁾ 〈표 V-2〉는 5대 평가 기준의 구체적 의미를 정리해 놓은 것이다. 그런데 2019년 12월 OECD 개발지원위원회는 기존 5대 평가 기준에 일관성(coherence)을 추가하였다. 이는 “국제개발협력 정책 및 사업이 국제적 규범과 기준에 부합하고, 대내외적

90) KOICA, 『개발협력사업평가 가이드라인』 (성남: 한국국제협력단, 2008), p. 16. 예를 들어, KOICA는 중간평가를 정의하면서 “사업 수행 중에 이루어지는 모니터링 중심의 평가를 의미”한다고 서술하고 있다(한국국제협력단 평가실, “KOICA 사업평가 가이드라인,” 2019.6., p. 3.).

91) 손희상·강소현, “2019년 OECD DAC의 평가 기준 개정과 그 함의에 대한 탐색적 연구,” 『국제지역연구』, 제29권 제4호 (2020), pp. 29~35.

으로 일관되게 추진되는지 여부”를 평가하기 위해서다.⁹²⁾ 이러한 변화는 현실에서도 반영되고 있는데, 2021년 5월 국제개발협력 평가지침이 개정되면서 평가 기준에 일관성이 추가된 것이 그 예다. 하지만 아직 관련 논의가 충분치 못한 상황임을 감안하여 주로 기존 5대 평가 기준에 입각해 논의한다.

〈표 V-2〉 OECD DAC 5대 평가 기준

적절성(Relevance)	협력대상국의 개발 필요와 개발정책 우선순위, 우리 정부의 정책 우선순위 및 국제적 개발과제와 우리 국제개발협력 사업의 부합 정도 평가
효율성(Efficiency)	국제개발협력 사업의 자원규모(투입자원) 대비 지원 성과가 경제적 의미에서 얼마나 효율적으로 나타났는가를 경제성 평가방식을 통해 평가
효과성(Effectiveness)	국제개발협력 사업의 목적이나 목표의 달성 정도를 평가 사업 초기 설정된 객관적 평가 기준에 따라 평가 대상이 초기에 수립된 목표를 얼마나 달성했는지 측정하여 평가
영향력(Impact)	완료되거나 수행 중인 국제개발협력 사업이 협력대상국의 사회, 경제, 환경 등에 직·간접적으로 미친 긍정적 또는 부정적 효과를 평가
지속가능성(Sustainability)	국제개발협력 사업 완료 이후에도 사업의 효과 및 혜택의 지속가능 정도 또는 여부를 평가

자료: ODA KOREA, “ODA 평가,” 〈http://odakorea.go.kr/mz.contents.ContsView.do?conts_key=12〉 (검색일: 2021.9.3.).

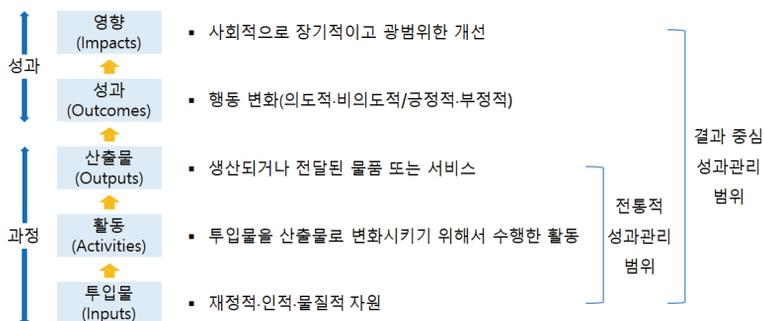
오늘날 개발협력 사업과 관련해 가장 중시되는 성과관리 방식은 ‘결과 중심 성과관리(results-based management, 이하 RBM)’이다. RBM의 특징은 기존의 전통적인 성과관리 방식과 비교할 때 명확히 드러난다. 〈그림 V-1〉은 전통적인 성과관리와 RBM의 관리 대상 범위를 비교해 놓은 것이다. 전통적인 방식에서는 투입이 얼마

92) 「국제개발협력 평가지침」(시행 2021. 5. 27. 국무조정실 예규 제21호, 2021. 5. 27., 일부개정), 제5조, 〈[https://law.go.kr/행정규칙/국제개발협력평가지침/\(21,20210527\)](https://law.go.kr/행정규칙/국제개발협력평가지침/(21,20210527))〉 (검색일: 2021.9.15.).

나 이루어졌으며, 어떠한 활동이 수행되어 얼마만큼의 산출물이 생산되었는지 등 주로 사업의 실행 과정에 초점이 맞춰졌던 반면, RBM 방식에서는 여기에 더해 장기적으로 나타나는 성과(outcomes)와 영향(impacts)까지도 평가대상에 포함하고 있다.

예를 들어 ODA를 통해 이루어지는 우물 개발 사업을 보면, 전통적인 성과관리 방식에서는 얼마만큼의 인력과 예산이 투입되어, 몇 개의 우물이 완공되었는지, 또 혜택을 볼 수 있는 인원은 얼마나 되는가에 관심을 두었다. 반면, RBM 방식에서는 이러한 측면뿐만 아니라 실제로 식수 이용 수준이 얼마나 개선되었는지, 수인성 질병은 얼마나 감소했는지 등에 대해서까지 관심을 둔다.

〈그림 V-1〉 성과관리 방식 비교



자료: Annette Binnedijk, "Results-Based Management in the Development Cooperation Agencies: A Review of Experience," Paper prepared for the OECD/DAC Working Party on Aid Evaluation, Paris, 2000, 재인용: 린다 G. 모라 이마스·레이 C. 리스트 지음, 한국 국제협력단 옮김, 『개발협력 프로그램 평가의 설계와 실행』 (파주: 한울아카데미, 2016), p. 141 일부 수정·보완함.

성과와 영향이 중시된다고 해서, RBM 수행 절차가 사업 실행 과정 및 종료 이후에만 이루어지는 것은 아니다. RBM을 체계적으로 시행하기 위해서는 사업을 발굴·기획하는 단계부터 성과관리 측면

이 고려되어야 한다. <표 V-3>은 결과 중심 성과관리의 단계별 실행 절차로, M&E를 실시하기에 앞서 사업 초기 단계에 성숙도 평가, 사업 목표 합의, 성과지표 선정, 기초선 데이터 수집 및 목표치 설정 등의 과정을 거치게 됨을 알 수 있다.

<표 V-3> 결과 중심 성과관리 실행 절차

단계	주요 사항
1. 성숙도 평가	<ul style="list-style-type: none"> • 결과 중심 M&E 시스템을 수립하려는 정부, 개발파트너, 해당 기관 등의 역량과 의지 평가 • 인센티브, 역할과 책임, 기관 역량, 장애요인 등 점검
2. 사업 목표 합의	<ul style="list-style-type: none"> • 주요 이해관계자가 사업을 통해 실현하려 하는 목표 (impacts, outcomes)에 합의 • 실현 가능성, 예산·인력 규모, 사업 기간, 위험요인 등에 대한 고려 필요
3. 성과지표 선정	<ul style="list-style-type: none"> • 목표 달성 여부 또는 진전 상황을 측정할 수 있는 지표 선정 • 성과지표 선정 원칙(SMART 원칙) <ul style="list-style-type: none"> - Specific: 내용이 명확하고 구체적 - Measurable: 측정 가능 - Attainable: 합리적 수준의 비용·노력으로 수집 가능 - Relevant: 사업 목표에 부합 - Time-bound: 달성 시한 존재
4. 기초선 데이터 수집	<ul style="list-style-type: none"> • 기초선(baseline) 데이터는 사업 시작 단계의 성과지표 정보(초기값)를 의미하며, 사업의 성과 및 진전 상황을 판단하는 기준으로 활용
5. 목표치 설정	<ul style="list-style-type: none"> • 목표치(target)는 계획된 기간 내에 달성하고자 하는 성과 수준 의미 • 사업 목표와 마찬가지로 주요 이해관계자의 합의를 토대로 수립 • 기초선의 수준, 투입 가능한 인적·물적 자원 규모 등을 고려하여 현실적인 수준에서 설정
6. 성과 모니터링 실시	<ul style="list-style-type: none"> • 일정 주기마다 기초선과 목표치 대비 현재 상황을 점검 • 실행(투입물, 활동, 산출물)과 함께 결과(성과, 영향)도 추적하며, 실행 모니터링 결과와 성과 모니터링 결과를 연계하는 것이 바람직

단계	주요 사항
7. 평가 정보 활용	<ul style="list-style-type: none"> • 평가를 실시하고, 이를 통해 얻은 정보를 가지고 모니터링 과정에서 얻은 정보 보완
8. M&E 결과의 보고 및 활용	<ul style="list-style-type: none"> • M&E 결과를 사업관리자에게 보고 • 사업관리자는 성과 정보를 사업 관리 과정에서 활용함으로써, 사업 관리의 효율성 및 사업 목표 달성 가능성 제고

자료: KOICA ODA 교육원 엮음, 『국제개발협력 프로젝트 실행과 관리』(파주: 한올아카데미, 2018), pp. 331~356; 린다 G. 모라 이마스·레이 C. 리스트 지음, 한국국제협력단 옮김, 『개발협력 프로그램 평가의 설계와 실행』, pp. 143~164 내용을 참고하여 요약·정리하되, 저자가 일부를 수정함.

나. 남북 민생협력 사업의 성과관리 실태

(1) 분배의 투명성 확보에 초점

남북 민생협력 사업에서 성과관리와 관련해 가장 강조된 것은 분배의 투명성 확보 문제였다. 민생협력 사업을 통해 북한에 전달되는 물품이 실제로 도움이 필요한 주민들에게 전달되지 않고 군용 등으로 전용될 수 있다는 우려를 불식시킬 필요가 있었기 때문이다. 지원이 필요한 주민에게 분배가 제대로 이루어지는 것은 민생협력 사업이 성과를 내는 데에 필요조건이 된다는 점에서 분배의 투명성 확보는 시급하고도 중요한 과제였다.

정부는 분배의 투명성 확보를 위해 다양한 노력을 기울여 왔다. 먼저 정부 차원에서 이루어지는 지원 사업과 관련해 북한 당국과의 합의 하에 몇 가지 조치를 취해 왔다. 식량차관 제공 시 포장에 제공자(대한민국)를 표기하기로 한 것이나, 북한 당국은 분배 결과를 남한에 통보하고, 우리는 인력을 파견해 분배 현장을 방문, 분배 상황을 확인할 수 있도록 한 것 등이 이에 해당한다.

예를 들어, 2007년 4월 체결된 ‘남북간 식량차관 제공에 관한 합의서’의 첨부 자료 ‘식량 인도·인수 절차’를 보면, ‘2. 포장’에 “쌀은

40kg 단위 PP 포대로 하며, 포장에는 ‘쌀’, ‘40kg’, ‘대한민국’의 표식을 한다.”는 사항이 들어있으며,⁹³⁾ ‘8. 분배결과와 통보’ 조항에는 “① 북측은 식량의 구체적 분배 내역(지역, 대상, 수량 등 포함)을 10만톤 단위를 기준으로 인수일 30일 이내에 문건으로 남측에 통보한다. ② 북측은 매 10만 톤 인수가 완료되는 시점에서 남측 인원들이 식량 분배 현장을 방문할 수 있도록 하며, 분배 현장 방문 장소는 동해안 3곳, 서해안 2곳으로 하고, 이때 분배상황 확인, 사진 및 녹화촬영을 허용한다. ③ 분배 현장 방문을 위한 남측 인원은 5명으로 하며, 남측 당국의 위임장을 소지한다.”고 명시되어 있다.⁹⁴⁾

그러나 이러한 수준의 현장 확인 활동으로 분배 투명성 확보가 가능하겠느냐는 의문이 제기되어 왔다. 10톤 트럭 1만 대 분량(10만 톤)의 식량이 분배되는 과정을 북한 당국과 사전에 약속한 소수의 식량공급소 방문을 통해 확인하는 것은 형식적인 활동에 불과하다는 것이다.⁹⁵⁾

남북협력기금을 지원받아 이루어지는 민간 차원의 협력사업과 관련해서도 분배의 투명성을 확보하기 위한 제도적 장치가 마련되어 왔다. 「인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정」의 제4조(분배투명성의 확인)가 대표적으로, 대북지원사업자는 북한과 교환한 인도인수증, 북한이 작성·교부한 분배내역서, 현장방문과 수혜자 면담 내용을 포함한 북한방문결과보고서 등을 첨부하여 통일부 장관에게 분배투명성확인보고서를 제출토록 규정하고 있다.⁹⁶⁾

93) 이는 원조 공여자에 대한 수혜자의 알권리를 충족시켜 준다는 측면에서도 바람직하다 (문경연, “대북지원의 인간안보적 재해석,” 『북한연구학회보』, 제16권 제2호 (2012), p. 314.).

94) 「남북간 식량차관 제공에 관한 합의서」(2007.4.22.). <https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/c/ca/usrtalkmanage/List.do?tab=5&agreement_type=01> (검색일: 2021.9.18.).

95) “[北식량난 진실③] 北지원쌀 철저히 김정일 지시대로 분배,” 『데일리 NK』, 2008.6.9., <<https://www.dailynk.com/%5b北식량난-진실③%5d-北지원쌀-철저히>> (검색일: 2021.9.18.).

민간 차원의 사업의 경우, 이러한 제도적 장치가 마련되어 있는 데에다 분배 투명성을 확보하기에 상대적으로 유리했기 때문에 정부 차원의 사업에 비해 분배 실태 파악은 보다 잘 이루어졌을 것으로 판단된다. 하지만 이 역시 충분하지는 않았던 것으로 보이는데, 민간단체의 대북 보건의료 지원에 대한 감시 활동과 관련된 아래 인용문은 그 실태를 잘 보여준다.

사업에 대한 모니터링은 대부분 방북하여 물품 전달을 확인하고 물품인수증이나 분배결과서를 수령하는 방식으로 이루어졌다. ... 평양 등 지역에 있는 창고에 보관하고 있다가 민간단체 대표단 방북시 이미 지정되어 있거나 새로 지정된 기관에 전달한다. 이 때 평양, 남포, 신의주 등의 일부 개방된 지역의 경우 남측의 민간단체 대표단과 함께 방문하여 물품을 전달하거나 또는 민간단체가 전달 여부를 확인하고 인수증을 받아온다. 그 외 지역은 현지 수혜자 분배 확인에 제약을 받아, 북측이 인수하였다는 서류 확인에 의존한다.⁹⁷⁾

민간 차원의 사업인 경우에도 모니터링 활동에 대한 북한 당국의 소극적 태도로 인해 물품이 제대로 전달되고 있는지 여부에 대해서만, 그것도 북한 당국이 접촉을 허용한 지역에 국한해서 확인할 수 있었던 것이다. 이러한 상황에서는 협력사업 결과 누가 어떤 혜택을 입었는지, 더 나아가 해당 지역사회에 어떠한 변화가 나타나고 있는지 평가하기를 기대하기는 어려웠을 것이며, 지원물자가 수혜자에게 제대로 전달되고 있는가에 대해 부분적으로 파악하는 데에 그쳤

96) 「인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정」(시행 2019. 9. 14. 통일부고시 제2021-7호, 2021. 9. 14., 일부개정), <[https://law.go.kr/행정규칙/인도적대북지원사업및협력사업처리에관한규정/\(2021-7,20210914\)](https://law.go.kr/행정규칙/인도적대북지원사업및협력사업처리에관한규정/(2021-7,20210914))> (검색일: 2021.9.17.).

97) 대북협력민간단체협의회·대북지원민관정책협의회, 『대북지원 10년 백서』, p. 133.

을 것이다.

(2) 성과관리 시스템 미비

성과관리의 전제가 되는 분배의 투명성 확보마저 쉽지 않은 현실 탓인지, 남북 민생협력 사업의 성과관리 시스템은 체계적으로 구축되지 못하였다. 남북협력기금 관련 법·규정이나 조직체계 등을 살펴보면 성과관리 측면에서는 미비한 부분이 많음을 알 수 있다. 뒤에서 보듯이, 2010년대 들어와 국제적 흐름에 맞춰 국제개발협력 분야에서는 성과관리 시스템이 크게 개선되어 왔기에 남북 민생협력 부문이 안고 있는 이러한 문제는 더욱 도드라져 보인다.

남북협력기금과 관련해서도 2000년대 후반 평가체계를 개선하려는 움직임이 나타난 바 있다. 이명박 정부는 ‘남북협력기금의 투명성 강화’를 국정과제로 채택하고, 기금 지원 심의 강화, 기금 집행의 투명성 확보 등을 추진하였으며, 이 과정에서 ‘기금사업 평가단’ 구성, 기금사업 평가를 위한 평가지표 및 평가모델 개발, 남북협력기금 평가 매뉴얼 제정 등이 시도되었다.⁹⁸⁾ “그동안 회계 검증 위주로 이루어지던 기금사업평가 방식의 한계를 극복하고”⁹⁹⁾ “사업성과를 제고”¹⁰⁰⁾하기 위해서였다. 바꿔 말하면, 평가체계를 회계 검증 위주에서 성과관리도 함께 중시하는 방향으로 개선해 나가려 한 것이다.

하지만 이후 평가체계 개선 움직임은 흐지부지되었던 것으로 보인다. 아마도 남북관계가 경색되면서 민생협력 사업이 감소함에 따라 평가체계 개선의 시급성과 필요성이 감소한 데에 원인이 있을 것이다. <그림 V-2>는 남북협력기금의 연도별 지원 규모 추이를 나

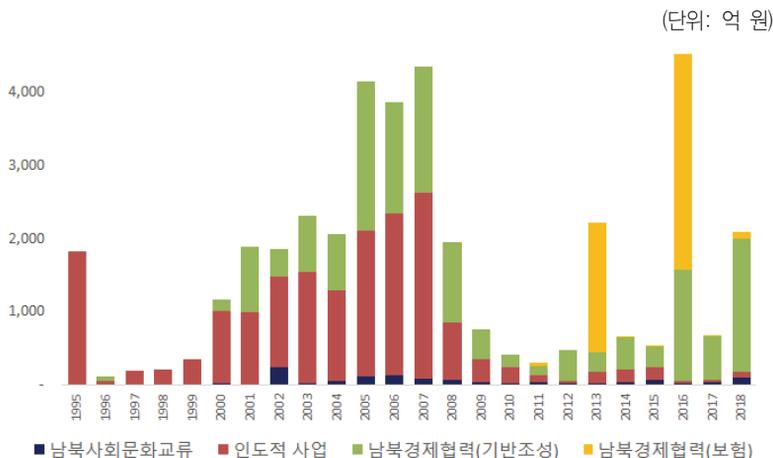
98) 통일부, 『2009 통일백서』 (서울: 통일부, 2009), pp. 57~59; 통일부, 『2008 남북협력기금 백서』, pp. 306~308; 이무일, “남북협력기금의 현황과 과제,” 『수은북한경제』, 2009년 가을호 (2009), p. 82.

99) 통일부, 『2008 남북협력기금 백서』, p. 308.

100) 이무일, “남북협력기금의 현황과 과제,” p. 82.

타낸 것으로, 2007년을 정점으로 민간에 대한 남북협력기금의 지원 규모가 급감했음을 확인할 수 있다.

〈그림 V-2〉 남북협력기금의 연도별 지원 규모 추이



자료: 통일부, “주요사업 통계.” <<https://unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics>> (검색일: 2021.9.8).
 주: 대북 인도적 지원 중 민생협력 지원에 해당되지 않는 구호지원 부분도 포함되어 있음.

그 결과 기금사업 평가 방식은 여전히 회계 검증에 초점이 맞춰져 있으며, 성과관리 측면은 매우 빈약한 것으로 판단된다. 평가 또는 결과 보고와 관련된 규정을 살펴보면 전체적으로 충분치 않으며, 마련되어 있는 규정도 성과관리보다는 기금 사용의 투명성 확보라는 회계적 측면이 중시되고 있다.

남북협력기금을 지원받아 인도적 대북지원사업을 실시한 민간단체는 사업 종료 후 지원자금사용보고서를 기금수탁관리자인 한국수출입은행을 통해서 통일부장관에게 제출하도록 되어 있다.¹⁰¹⁾ 그런

101) 「남북협력기금법 시행령」(시행 2018. 6. 5. 대통령령 제28946호, 2018. 6. 5., 타법개정), 제17조, <<https://www.law.go.kr/법령/남북협력기금법시행령>> (검색일: 2021. 9.15.); 「남북협력기금 운용관리규정」(시행 2018. 6. 1. 통일부고시 제2018-1호, 2018. 6. 1., 일부개정), 제7조, <<https://www.law.go.kr/행정규칙/남북협력기금운용관리규정/2015-4,20150727>> (검색일: 2021. 9.15.); 「인도적 대북지원사업

데 보고서 양식을 보면, 지원자금 수령액, 사용액, 불용액 등 주로 회계적인 사항을 기재토록 되어 있다.¹⁰²⁾ 그 이후 제출토록 되어 있는 사업추진 종합결과보고서의 경우에는 사업비 집행실적, 사업추진 성과, 분배투명성 확인 결과, 향후 추진일정, 자체평가 결과 등을 포함하게 되어 있다.¹⁰³⁾ 여기에 ‘성과’, ‘자체평가’와 같은 용어가 사용된 것을 두고 성과관리 측면이 고려되고 있다고 해석할 수도 있을 것이다. 하지만, 이와 관련된 추가적인 정보가 없어 단정짓기는 어렵지만, 평가와 관련된 조항들의 내용을 고려하면, 이것이 성과관리 측면을 염두에 두고 사용된 개념일 가능성은 낮아 보인다. 그보다는 결과 보고 시 통상적으로 사용하는 성과, 평가 등의 의미에 더 가까울 것으로 판단된다.

2. 국제개발협력 사업의 성과관리

가. 한국의 ODA 성과관리체계

한국의 ODA 사업 평가에 대한 기본적인 사항은 ‘국제개발협력 평가지침’¹⁰⁴⁾에 규정되어 있다. 이를 중심으로 한국의 ODA 사업 평가 방식에 대해 살펴본다. 우선 평가 기준은 OECD 개발지원위원회의 5대 평가 기준을 그대로 준용하여 오다가, 앞서 언급했듯이, 2021년 5월 지침을 일부 개정하면서 ‘일관성’을 추가하였다.

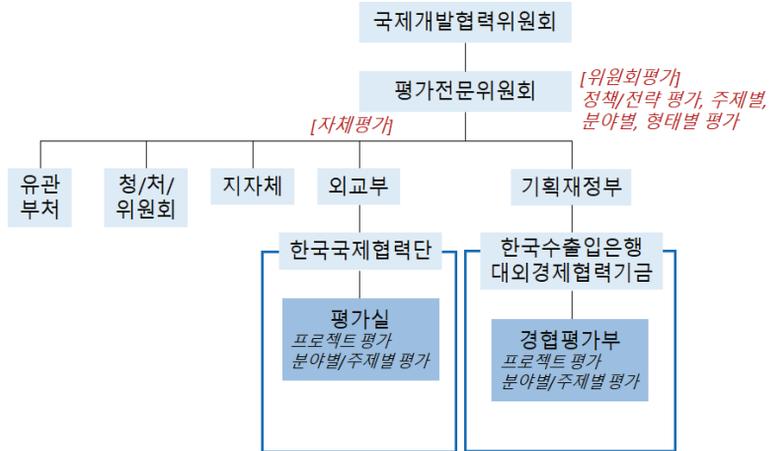
및 협력사업 처리에 관한 규정」 제16조.

102) 통일부·수출입은행, “민간단체 인도적 대북지원사업 기금 집행 세부지침,” 2019.11., p. 49.

103) 위의 글, p. 13.

104) 「국제개발협력 평가지침」(시행 2021. 5. 27, 국무조정실예규 제21호, 2021. 5. 27., 일부개정), <[https://law.go.kr/행정규칙/국제개발협력평가지침\(21,20210527\)](https://law.go.kr/행정규칙/국제개발협력평가지침(21,20210527))> (검색일: 2021. 9. 15.).

〈그림 V-3〉 ODA 평가체계 구조



자료: 허윤선 외, 『ODA 성과평가 개선방안과 정책과제: 영향력평가를 중심으로』 (세종: 대외경제정책연구원, 2017), p. 38.

평가실시기관은 국제개발협력위원회 산하 평가전문위원회(기존 평가소위원회)와 국제개발협력 사업을 시행하는 시행기관으로 나뉜다(〈그림 V-3〉 참조). 평가전문위원회는 국제개발협력기본법 시행령에 의거해 2010년 설치되었으며, 위원장은 국무조정실 국정운영실장이 맡아 오다가, 2021년 5월 ‘국제개발협력 평가전문위원회 운영규정’이 개정된 이후에는 국무조정실 국제개발협력본부장이 맡고 있다. 위원회는 국무조정실 개발협력지원국장, 외교부 개발협력국장, 한국수출입은행 경험본부장 등 관계부처 실무국장 및 민간의 위촉위원¹⁰⁵⁾으로 구성되는데, 2021년 5월 규정 개정을 통해 위원 정수가 15명 이내에서 20명 이내로 확대되었다. 이는 다양한 분야의 민간 전문성을 확보하기 위해서다.¹⁰⁶⁾

105) 이전에는 민간위원으로 칭했으나, 2021년 5월 규정 개정으로 위촉위원으로 명칭이 변경되었다.

106) 국무조정실, “국제개발협력 관련 규정 개정안,” 2021.5., p. 2.

ODA 사업 시행기관으로는 유관부처, 청/처/위원회, 지자체, 외교부(한국국제협력단), 기획재정부(한국수출입은행 대외경제협력기금)가 있다. 이 중에서 외교부는 무상협력 분야의 평가협조기관으로서 KOICA 등 무상원조를 실시하는 시행기관의 평가계획, 평가결과 등을 종합해 평가전문위원회에 보고하는 역할을 담당한다.

평가는 실시기관에 따라 크게 평가전문위원회가 실시하는 위원회 평가와 시행기관이 실시하는 자체평가로 구분된다.¹⁰⁷⁾ 이 중 먼저 평가전문위원회의 평가에 대해 살펴본다. 평가전문위원회는 전략적인 차원에서 개혁이 시급하다고 판단되는 사업을 중심으로 매년 2~4개 과제를 선정하여 평가를 실시해 왔으며,¹⁰⁸⁾ 시행기관의 자체평가 결과를 심의하는 역할도 하고 있다.¹⁰⁹⁾ <표 V-4>는 최근 5년 동안 평가전문위원회에서 평가한 과제 목록을 제시한 것으로, 위원회는 개별 사업에 대한 평가보다는 국가협력전략(CPS), 국별, 주제별, 분야별 평가 등을 주로 실시해 왔음을 확인할 수 있다. 평가 결과는 ODA KOREA 홈페이지를 통해 공개되며, 국회에도 보고된다.

자체평가는 사업시행기관이 소관 사업 중 일부 과제를 선정하여 스스로 평가하는 것을 말한다. 자체평가와 관련하여 ‘국제개발협력 평가지침’은 ① 시행기관이 연간 자체평가계획 수립, 자체평가위원회 구성·운영, 평가의 독립성 확보 등을 위해 기관별 내부 평가지침을 마련할 것, ② 평가예산, 성과지표, 성과목표 등을 포함한 자체평가계획을 수립할 것, ③ 연간 평가계획에 따라 평가를 실시한 뒤,

107) 이와 관련된 내용은 주로 국제개발협력 평가전문위원회, “21년 국제개발협력 평가계획,” 제37차 국제개발협력위원회 의결안건(제37-2호), 2021.5., p. 1을 참고하여 작성하였다.

108) OECD, “OECD 개발협력 동요검토 대한민국 2018,” 2018, p. 96.

109) 2021년 5월 ODA 성과관리체계 개편 방안이 마련되어, 향후에는 평가전문위원회가 시행기관의 성과관리 역량(사업추진 체계성, 사업관리 적절성, 사후관리 체계 평가)을 진단하는 역할도 맡게 될 것으로 보인다(국제개발협력 평가전문위원회, “ODA 성과관리체계 개편 방향,” 2021.5., p. 15.).

자체평가 결과보고서를 작성할 것, ④ 평가 결과 도출된 교훈, 제언 사항 등을 검토하여 평가결과 반영계획을 수립할 것, ⑤ 평가결과 반영계획의 이행 상황을 반기별로 점검할 것 등을 규정하고 있다. 자체평가에 대해서는 뒤에서 사례를 가지고 보다 상세히 살펴본다.

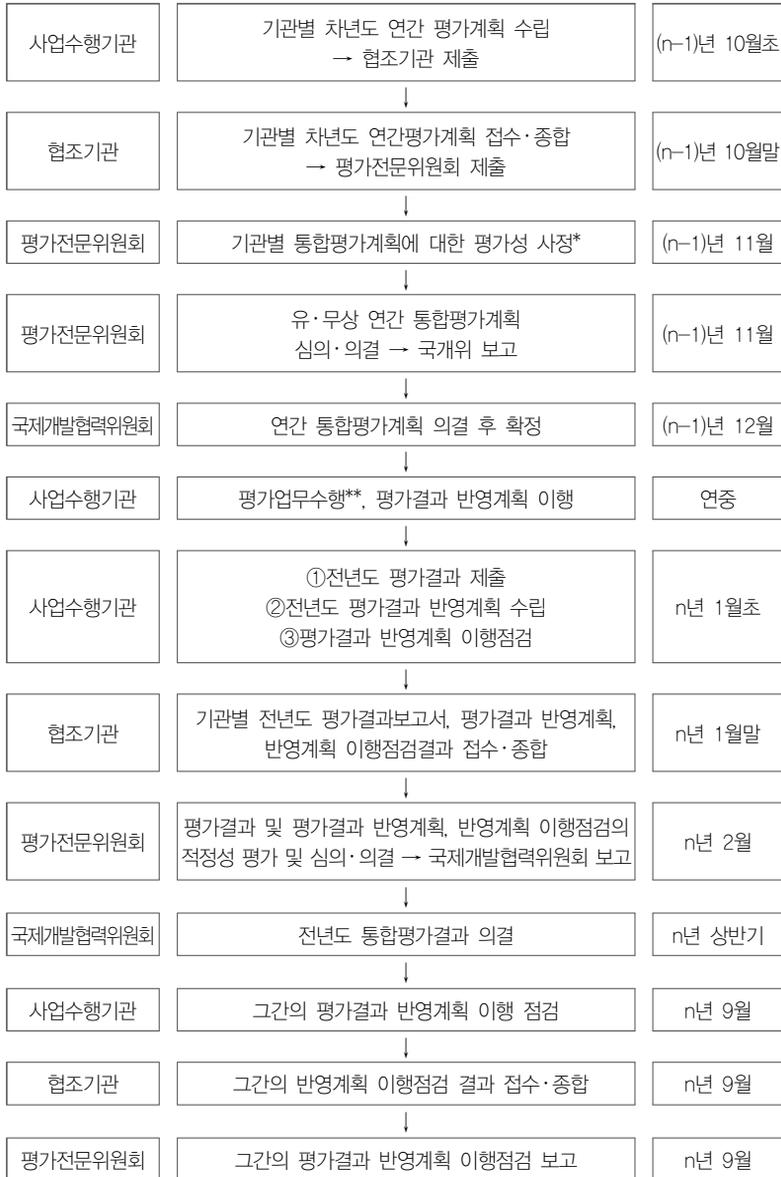
〈표 V-4〉 평가전문위원회 평가 과제

연도	과제명	분류
2016	<ul style="list-style-type: none"> ▲ ODA 시행기관의 자체평가에 대한 메타평가 ▲ 사업 시행기관의 사업 발굴 실태 평가 ▲ 한국형 ODA 모델 평가 ▲ 한국 ODA 조달시스템에 대한 평가 	메타평가 주제별 주제별 주제별
2017	<ul style="list-style-type: none"> ▲ 개도국 지속가능발전목표(SDGs) 이행 지원 평가 ▲ ODA 사업의 기후변화 주류화 평가 	주제별 주제별
2018	<ul style="list-style-type: none"> ▲ 국가협력전략(CPS) 중간평가 ▲ 교육분야 ODA 종합평가 ▲ ODA 시행기관의 자체평가에 대한 메타평가 및 기관평가 	전 략 분야별 메타평가
2019	<ul style="list-style-type: none"> ▲ CPS 중간평가 ▲ 베트남 ODA 종합평가 ▲ 국민인식 조사 및 전문가 만족도 조사 	전 략 국 별 주제별
2020	<ul style="list-style-type: none"> ▲ ODA 시행기관의 자체평가에 대한 메타평가 ▲ CPS 종료평가 ▲ 다자성 양자사업 평가 	메타평가 전 략 주제별

자료: 국제개발협력 평가전문위원회, “21년 국제개발협력 평가계획,” 제37차 국제개발협력위원회 의결안건(제37-2호), 2021.5., p. 5.

주목할 부분은 시행기관이 내부 평가지침을 마련하는 단계에서부터 평가결과 반영계획의 이행 상황을 점검하는 단계에 이르기까지 모든 단계마다 평가전문위원회에 경과를 제출하여 심의를 받도록 하고 있다는 점이다. 〈그림 V-4〉에 제시되어 있는 평가 절차 흐름도는 이를 잘 보여주는데, 이러한 단계별 심의 절차는 시행기관의 자체평가가 형식적인 수준에 머물지 않고 보다 내실 있게 이루어지도록 하기 위한 것이다.

〈그림 V-4〉 국제개발협력 사업의 평가 절차 흐름도



자료: 국무조정실, “국제개발협력 통합평가매뉴얼,” 2018.12., p. 8.

주: * 메타평가 결과, ODA전략, 외부지적 등을 고려하여 실시 후, 시행기관과 협의 및 조정.

** 최종심의 완료된 통합평가계획에 따라 수행.

한편, 국제개발협력 관련 법령에서 모니터링과 관련해서는 명확한 규정도 가이드라인도 제시되어 있지 않다. 다만 중점협력국을 대상으로 작성되는 국가협력전략(CPS)에 개발협력 사업의 모니터링 방안이 간략하게 제시되어 있는데, 이 중 재외공관 모니터링에 대해서 살펴본다.¹¹⁰⁾

재외공관 모니터링은 재외공관이 소재지의 국제개발협력 사업을 상시 모니터링하고, 그 결과를 최소 연 2회 본부에 보고하는 형태로 이루어지는데, 2017년 마련된 재외공관 ODA 모니터링 매뉴얼¹¹¹⁾에 근거해 2018년부터 시행되고 있다. 재외공관은 모니터링 실시 결과를 ‘정상추진’, ‘후속관리 필요’, ‘기타(참고사항)’로 구분하여 보고하는데, 2020년의 경우, 77.7%에 해당하는 150개 사업이 ‘정상추진’, 18.1%에 해당하는 35개 사업이 ‘후속관리 필요’로 진단되었다. 이 중 ‘후속관리 필요’ 및 ‘기타(참고사항)’에 해당하는 사업에 대해서는 시행기관 검토 및 사업별 조치계획이 마련되었다.¹¹²⁾ 외교부는 2021년 하반기 시행기관, 민간 전문가 등과 함께 민관 합동점검단을 구성, 권역별로 현지 이행 실태를 점검하고, 이를 근거로 재외공관 모니터링을 보완할 계획이다.¹¹³⁾

110) 여기서는 관계부처 합동, “캄보디아 국가협력전략 수정(안),” 2019.12., p. 24의 내용을 중심으로 서술하였다. 이 보고서에는 여기서 소개한 재외공관 모니터링 외에도, 문제 발생 시 신속하게 대응하고자 국가별로 위험요인과 대응 방안을 명시한 리스크 매트릭스(risk matrix)를 작성, 모니터링 시 활용하는 방안도 제시되어 있는데, 이는 성과관리에서의 모니터링 개념과 다소 거리가 있다고 판단하여 논의에서 제외하였다.

111) 매뉴얼은 2019년 2월 개정되었다.

112) 외교부, “2020년 재외공관 무상원조사업 모니터링 결과,” 2021.7.7., p. 7. 참고로 재외공관의 모니터링은 모든 ODA 사업을 대상으로 실시되지는 않는다. 2021년의 경우, 외교부에서 ODA 모니터링 대상 후보사업 1,501개 목록을 재외공관에 회람했고, 이 중 214개 사업이 최종적으로 선정되었다.

113) 위의 글, p. 7.

나. 자체평가 사례 분석: KOICA의 프로젝트 종료 평가

앞서 한국 ODA의 성과관리체계에 대해서 주로 관련 규정을 토대로 제도적 측면에 초점을 맞추어 살펴보았다. 그런데 제도적 측면만큼이나 성과관리가 실제로 어떻게 이루어지고 있는가를 확인하는 것 또한 중요하다. 여기서는 대표적 ODA 시행기관인 KOICA의 평가 사례를 활용하여 자체평가가 어떻게 이루어지고 있는지 알아보기로 한다.

평가방식은 방법, 시기, 대상 등에 따라 여러 형태로 구분될 수 있다. <표 V-5>는 2019~2021년 ODA 시행기관의 자체평가 방식을 정리해 놓은 것으로, 방법 측면에서는 외부 평가가, 시기적으로는 종료 평가가, 그리고 대상 측면에서는 프로젝트 평가가 가장 일반적으로 시행되고 있음을 알 수 있다. 이러한 점을 고려해 KOICA의 평가보고서 중 프로젝트에 대한 외부평가팀의 종료 평가 결과를 중심으로 살펴보기로 한다. 여기서는 특히 사업 완료 1년 후 이루어진 ‘에티오피아 인구 및 생식보건 인식개선 캠페인 지원사업(2013~2018)’(이하 에티오피아 사업)에 대한 종료 평가보고서를 주로 참조한다.

먼저 프로젝트 종료 평가팀 구성부터 보면, 책임자, 해당 분야 전문가 2명, 평가 전문가 2명, 보조원 1명, 이렇게 총 6명으로 이루어져 있다. 평가 범위에는 과정 평가와 성과 평가가 모두 포함되고 있는데, 이는 KOICA에서 결과 중심 성과관리가 이루어지고 있음을 보여준다(<그림 V-1> 참조).

〈표 V-5〉 ODA 시행기관 자체평가

(단위: 개)

평가 구분		2019	2020	2021(예정)
방법	내부	15	13	9
	외부	57	43	79
	공동		2	3
시기	사전		1	1
	중간	22	10	18
	종료	29	20	56
	사후	21	27	15
대상	프로젝트	52	34	72
	분야별	5	2	12
	주제별			3
	형태별		8	1
	국별	15	12	
사업수		72	56	88

자료: 외교부, “19년 국제개발협력 자체평가결과(안),” 제33차 평가소위원회 의결안건(제33-1호), 2020.5., pp. 6~7; 국제개발협력 평가전문위원회, “20년 국제개발협력 평가결과,” 제37차 국제개발협력위원회 의결안건(제37-3호), 2021.5., pp. 7~9; 국제개발협력 평가전문위원회, “21년 국제개발협력 평가계획,” 제37차 국제개발협력위원회 의결안건(제37-2호), 2021.5., pp. 7~9.

주: 동일 기준 내에서 중복 선택이 가능하며, 기준별 합계는 사업수를 초과할 수 있다.

에티오피아 사업에 대한 평가는 먼저 평가를 기획 및 설계하고, 과정 및 성과평가를 실시한 뒤, 평가 결과를 종합 분석하여 제언을 도출하는 순서로 진행되었다(〈표 V-6〉 참조). 평가는 주로 사업집행 계획서, 사업관리컨설팅(Project Management Consulting: PMC) 종료보고서 등의 문헌을 분석하고, KOICA 담당자, 수원기관 담당자, 현지 사업수행기관 관계자, 사업 수혜자 등에 대한 심층면접(총 30명)을 진행하는 형태로 이루어졌다.

〈표 V-6〉 프로젝트 종료 평가 수행 방법 (예시)

단계	수행 내용	수행 방법	대상
평가기획 및 설계	본 평가의 접근법 분석 및 성과모형 / 평가매트릭스 도출	문헌조사	<ul style="list-style-type: none"> • 기본계획보고서 • 사업집행계획서 • PMC 종료보고서 등
과정평가	운영체계 및 수행과정 점검	문헌조사	<ul style="list-style-type: none"> • 사업집행계획서 • PMC 종료보고서 등
		면담조사 (국내)	<ul style="list-style-type: none"> • KOICA 담당자 • 국내 PMC 관계자
성과평가	산출물 및 단기성과 점검, 지속가능성 점검	면담조사 (국외)	<ul style="list-style-type: none"> • 현지 수원기관 및 수행 기관 • 정책 역량강화 참여자 • 라디오청취단 참여자 등
평가결과 종합분석	성과 및 한계분석, 향후 유사 사업 기획 및 수행 관련 제언	분석결과와 근거 제언 도출	<ul style="list-style-type: none"> • 1-3단계 평가 종합분석

자료: 한국국제협력단. “에티오피아 인구생식보건 인식개선 캠페인 지원사업 종료평가 보고서,” 2021.1., p. 20.

KOICA의 프로젝트 종료 평가 보고서의 목차 및 세부 목차는 〈표 V-7〉과 같이 구성되어 있다. 이 중 주목해 볼 부분은 IV장과 V장이다. IV. 성과달성도에는 대체로 성과를 요약한 표가 제시되는데, 〈표 V-8〉은 에티오피아 사업의 성과달성도 요약표 중 일부를 옮겨 놓은 것이다. 성과달성도는 목표(Goal), 목적(Purpose/Outcome), 산출물(Outputs)로 나누어 제시되고 있는데, 이는 각각 앞서 본 RBM 방식의 영향, 성과, 산출물에 해당한다고 볼 수 있다. 또 각각에 대해서는 목표, 지표, 목표치, 목표 달성률, 성과 입증수단, 지표 측정시기 등이 제시되어 있다. 제시된 내용만을 놓고 보면, 사업을 통해 보건소 개보수, 기자재 지원이 목표대로 이루어져, 안전한 임신 및 분만 서비스 개선이라는 목적은 초과 달성되었는데, 모성 및 영아 사망률 감소라는 목표가 달성되었는지는 평가가 이루어지지 않았다.

〈표 V-7〉 KOICA 종료평가 결과보고서 목차 및 세부 구성

목차	세부 구성
I. 평가결과 요약	1. 평가팀 구성 및 시행체계
II. 대상 사업 개요	1. 추진 배경 2. 사업 개요 3. 사업 추진 경과
III. 평가 개요	1. 평가 매트릭스 2. 평가 방법(조사방법 등)
IV. 성과달성도	1. 요약표 2. 기타 성과 및 참고사항
V. 기준별 평가결과	1. 적절성 2. 효율성 3. 효과성/영향력 4. 지속가능성 5. 범분야 이슈(선택)
VI. 교훈	1. 성공요인 2. 개선요인
첨부 (초안에 포함 필수)	1. 평가결과 국·영문 요약 2. 현지조사 개요(출장자·출장일정·출장지) 3. 일별 활동내역(주요 협의내용 및 평가활동 정리 서술) 4. 면담자 목록 등 5. 수원국 참여형 평가 결과(해당시)

자료: 한국국제협력단 평가실, “KOICA 사업평가 가이드라인” 2019.6., p. 28.

V. 기준별 평가결과에서는 적절성, 효율성, 효과성/영향력, 지속가능성, 범분야 이슈에 대한 평가 결과가 제시된다. 대체로 OECD 개발지원위원회 평가 기준에 따라 평가 기준이 구성되고 있는 것이다. 범분야 이슈에는 원조 소외계층 포용, 성주류화, 환경영향 등이 포함되며, 평가 결과에 범분야 이슈를 포함시킬 것인가에 대해서는 선택할 수 있다.

기준별 평가 결과는 각각의 기준별 세부 기준에 따라 상세하게 서술되어 있는데, 이와 더불어 평가 점수도 제공되고 있다. KOICA는 기준별 평가에 평가 등급제를 적용하고 있는데, 각 항목에 대해 1~4

점(미흡, 부분 성공적, 성공적, 매우 성공적)이 부여될 수 있으며, 범분야 이슈는 점수 부여 대상에서 제외된다.¹¹⁴⁾ 그리고 범분야 이슈를 제외한 4개 기준별 점수를 합산하여 종합 평가도 실시하는데, 14점 이상이면 매우 성공적, 11~13점은 성공적, 8~10점은 부분 성공적, 8점 미만은 미흡으로 분류된다.¹¹⁵⁾

<표 V-8> 사업 성과달성도 요약표 (예시)

목표 (Goal)	지표	지표 정의	목표치		목표 달성률 (%)	성과 입증수단	지표 측정 시기		
			Yr1	Yr2					
모잠비크 Jangamo군의 모성사망률 및 영아 사망률 감소	1. 모성 사망률 2. 영아 사망률		N/A		N/A				
목적 (Purpose/ Outcome)	1. 의료시설 개보수를 통한 안전한 임신 및 분만 서비스 개선	1.1 보건소 내 분만 증가율	보건소 내 분만횟수/ Jangamo군의 산모수*100%	Yr1	55.6%	100	보건소 보고서 및 Jangamo 군 헬스 보고서	연 회	
				Yr2	57.6%				
				Yr3	59.6%				
	1.2 산전검사 1회 방문	해당기간 출산한 임신부 중 1회 이상 산전검사를 받은 산모	Yr1	4108명	133				
			Yr2	4227명					
			Yr3	4346명					
(이하 생략)									
산출물 (Outputs)	1. 개보수된 기존 보건소 4개	개보수된 기존 보건소 수	정부 기준에 부합하게 개보수된 보건소 수	Yr1	1개	100	도(道) 건축부 승인문서	연 회	
				Yr2	2개				
				Yr3	1개				
	2. 기자재 지원 완료된 보건소 6개	기자재 지원 완료된 보건소 수	정부 기준에 부합하는 기자재를 갖춘 보건소 수	Yr1	1개	100			인수증
				Yr2	0개				
				Yr3	5개				
(이하 생략)									

자료: 한국국제협력단, “에티오피아 인구생식보건 인식개선 캠페인 지원사업 종료평가 보고서,” 2021.1., p. 23.

114) 한국국제협력단 평가실, “KOICA 사업평가 가이드라인,” 2019.6., p. 8.

115) 위의 글, p. 10.

한편, KOICA는 OECD 개발지원위원회의 권고에 따라 평가 품질을 관리하는 시스템도 마련해 두고 있다. KOICA는 평가전문가풀(KOICA 독립평가패널)을 구성한 뒤, 이 중 심사위원 3명을 선정하여 각 평가 보고서에 대한 품질검토를 실시하고 있다. 품질검토 시에는 평가 설계의 타당성, 평가 수행의 일관성 및 투명성, 평가 결과의 신뢰성에 대한 평가가 이루어지며, 품질검토 결과는 Pass/Non-Pass로 구분된다.

3. 남북 민생협력 사업 성과관리 개선방안

가. 분배 투명성 개선방안

이 연구에서는 남북 민생협력의 규모와 범위, 참여 주체 등이 크게 확대된 상황을 전제하고 있다. 그런데 이때에는 분배 투명성 문제가 갖는 중요성이 예전에 비해 줄어들 가능성이 있다. 앞서 보았듯이, 분배 투명성 문제가 가장 크게 제기되었던 것은 정부의 대북 식량지원 사업이다. 그런데 대북지원이 활발했던 2000년대와 비교해 볼 때, 북한의 농업 생산 역량이 전반적으로 향상되어 정부 차원의 대북 식량지원 사업에 대한 수요는 상대적으로 줄어들 것으로 보이며, 대신 개발협력 사업에 대한 수요가 증대될 것으로 보인다. 북한 당국은 이미 2000년대 중반부터 남한에 인도적 지원에서 개발협력으로의 방향 전환을 요구한 바 있다.

하지만 그렇다고 해도 분배 투명성 문제를 해결하기 위한 노력은 지속될 필요가 있다. 문제는 묘안 마련이 쉽지 않다는 데에 있다. 이를 해결하기 위해서는 북한 당국의 적극적 협조가 매우 중요한데, 북한 당국이 남한 관계자와 북한 주민의 접촉을 꺼리는 양상이 단기

간 내에 크게 달라지지는 않을 가능성이 높기 때문이다. 이러한 상황을 고려하여 현실적으로 시도해 볼 수 있는 몇 가지 방안을 검토해 본다.

분배 투명성 문제를 해결하기 위해서는 첫째, 북한 당국에 지속적으로 상황 개선을 요구할 필요가 있다. 세계식량계획(WFP)의 경우, 대북지원 과정에서 ‘접근이 없으면 원조도 없다(No Access, No Food)’는 원칙을 준수하기 위해 북한 당국을 지속적으로 설득하여 분배 모니터링을 위한 접근성을 강화해 왔다.¹¹⁶⁾ 물론 남북관계의 특수성을 고려할 때, 국제기구와 같은 수준의 접근성을 확보하기는 쉽지 않을 것이다. 하지만 과거에도 정부가 지속적으로 상황 개선을 요구한 결과, 분배 투명성 문제가 느리긴 하지만 개선해 온 경험이 있다. 앞으로도 과거와 같이 분배 상황을 형식적으로 확인할 수 있는 수준에서 합의하는 데에 그치지 말고, 상주 사무소 설치와 같은 보다 실질적인 해결 방안을 확보하기 위해 북한 당국에 요구해야 한다.

둘째, 성과관리가 어려운 사업은 국제기구를 통해서 추진하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다. 위에서 언급했듯이 국제기구는 남한 정부에 비해서 북한 내에서 사업을 모니터링하기가 상대적으로 용이한 상황이기 때문이다.

일례로, WFP 사업 사례를 살펴보자. WFP는 2016년 4분기 영양지원 사업 및 재난피해 감소를 위한 식량사업을 전개하면서 어린이와 임신부 등에게 약 1만 톤의 영양강화 식품을 공급하는 등의 활동을 전개하였다.¹¹⁷⁾ 그런데 이 시기 WFP의 현장 감시 실태를 보면, 임신부와 수유부가 있는 146가정, 탁아소 54개소, 소아병동 52개소, 유치원 20개소, 고아원 2개소에 이른다. 2000년대 후반 우리

116) 문경연, “대북지원의 인간안보적 재해석,” pp. 309~312.

117) 이에 관한 내용은 김영훈·최용호·임채환, “WFP의 대북 영양 및 재난지원,” 『KREI 북한농업동향』, 제18권 제4호 (2017), pp. 3~9를 참고하여 작성하였다.

정부가 10만 톤의 식량이 분배되는 과정을 소수의 식량공급소 방문을 통해 확인한 것과 확연히 대비된다.

국제기구를 통한 대북지원을 확대해야 한다는 주장은 예전부터 있어 왔다.¹¹⁸⁾ 이에 대해 정부는 WFP와 같은 국제기구를 통한 대북 지원이 갖는, 모니터링이 가능하다는 장점은 인정하면서도 높은 인건비(overhead) 문제로 난색을 표해 왔다.¹¹⁹⁾ 하지만 다소 높은 수준의 인건비를 부담하더라도, 국제원칙에 부합하는 형태로, 또 주민들에게 직접적인 혜택이 돌아가는 것을 확인할 수 있고, 국민에 대한 설명책임을 보다 잘 완수할 수 있는 형태로 사업을 전개하는 것이 성과관리 측면에서 본다면 바람직할 것이다.

셋째, 동일한 효과를 가져오면서도 분배 투명성 문제가 발생할 소지가 상대적으로 적은 사업을 추진할 필요가 있다. 예를 들어, ‘수확 후 손실 감소 사업’을 실시할 경우, 식량 지원과 유사한 효과를 거둬와 동시에 분배 투명성 문제도 상당 부분 해소할 수 있다.

수확 후 손실이란 수확 이후 소비자에게 전달되기까지의 과정에서 여러 이유로 발생하는 식량 손실을 의미한다. FAO 통계에 따르면, 2012~2019년 북한의 수확 후 손실량은 연평균 76.5만 톤에 이르며, 전체 곡물 공급량의 13.8% 수준이다.¹²⁰⁾ 3% 이하로 추정되는 남한과 비교하면 크게 높은 수준이다.¹²¹⁾ 북한의 수확 후 손실 비율이 이처럼 높은 것은 연료, 전력, 농기계 부품 등이 부족하여 적시에

118) 장형수, “국제 규범에 비추어 본 남북경협,” 『통일경제』, 제92호 (2008), p. 8; 문경연, “대북지원의 인간안보적 재해석,” pp. 320~321.

119) 문경연, 위의 글, pp. 320~321.

120) 김관호, “2021 북한의 SDGs와 남북농업개발협력 - 북한의 자발적 국별 리뷰 : SDGs 2 농업의 지속가능한 발전, 식량 자급자족을 중심으로,” 2021.7.27., p. 8, <<https://www.spnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=41549>> (검색일: 2021.10.2.).

121) 권태진·남민지, “2010년 북한의 식량수급 전망,” 『KREI 북한농업동향』, 제11권 제4호 (2010), p. 21.

곡물이 운반되거나 가공되지 못하며, 저장 시설도 열악한 데에 기인한다.¹²²⁾

‘수확 후 손실 감소 사업’을 통해 농기계 지원, 저장 시설 개선 등이 이루어져 북한의 수확 후 손실 비율을 현재의 70% 수준으로 낮춘다면, 연간 약 23만 톤의 식량을 지원하는 것과 동일한 효과를 거둘 수 있다. 이처럼 수확 후 손실을 줄인다거나 생산 역량을 강화하는 사업은 분배 투명성 문제가 발생할 소지가 상대적으로 적으면서도 식량 지원과 유사한 효과를 기대할 수 있으므로, 적극 활용할 필요가 있다.

나. 성과관리 시스템 구축

앞서 보았듯이, 남북 민생협력 사업의 성과관리 시스템은 제대로 마련되어 있지 않다. 평가 관련 규정도 회계 측면에 초점을 맞추고 있을 뿐, 성과관리와 관련된 내용은 거의 포함되어 있지 않다. 과거에는 이것이 큰 문제로 대두되지는 않았다. 하지만 남북 민생협력 사업이 정당성을 확보하고, 북한 주민의 삶을 실질적으로 개선시키는 방향으로 이루어지도록 하기 위해서는 남북관계의 특수성을 고려하되, 국제기준에 부합하는 형태의 성과관리 시스템을 마련할 필요가 있다. 여기서는 과거보다 종료 및 사후 평가 여건이 개선된 상황을 전제로, 남북 민생협력 사업의 성과관리 시스템 구축 방안에 대해 살펴본다. 지난 10여 년 사이 빠르게 발전한 ODA 사업 성과관리체계는 좋은 참고 사례가 될 수 있다.

먼저 평가 기준부터 확립할 필요가 있는데, 국제적인 흐름에 맞춰 적절성, 효율성, 효과성 등 OECD 개발지원위원회의 6대 평가 기준

122) 최용호, “북한 식량 수급 분석을 위한 통계 현황과 시사점,” 『KDI 북한경제리뷰』, 2020년 12월호 (2020), p. 94.

을 그대로 준용하는 것이 바람직하다. 이와 함께 평가가 일관되고 체계적인 형태로 이루어질 수 있도록 관련 사항을 명확히 규정할 필요도 있다. 이를 고려해 ‘남북 민생협력사업 평가지침’을 마련하여 성과관리 관련 규정을 포괄적으로 제시하는 방안도 검토해 볼 필요가 있다.

ODA 사업의 경우, 평가는 국제개발협력위원회 산하 평가전문위원회의 위원회 평가와 사업 시행기관의 자체평가 형태로 실시되고 있다. 남북협력기금을 사용한 남북 민생협력 사업과 관련해서도, 이와 유사한 평가체계를 마련할 필요가 있다. 이를 위해서는 현행 남북교류협력 추진 조직체계가 그대로 유지되는 것을 전제할 경우, 남북교류협력추진협의회 산하에 평가위원회를 설치하고, 국제개발협력 평가전문위원회와 유사한 역할을 수행토록 하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 즉 평가위원회에서 남북 민생협력의 전략적 측면을 평가하고, 자체평가에 대해 심의하는 등의 역할을 맡기는 것이다. 여기에는 공정성을 확보하고 전문성을 활용한다는 차원에서 관련 부처를 대표해서 참여하는 정부위원 외에 다수의 민간위원도 참여시킬 필요가 있다.

자체평가는 주로 사업을 시행하는 정부 부처, 지자체 및 민간단체가 수행하게 될 것이다. 앞서 보았듯이, 자체평가를 통해 결과 중심 성과관리가 효과적으로 실행되기 위해서는 사업 초기의 성숙도 평가, 지표 선정, 데이터 수집, 목표치 설정부터 M&E 결과의 보고 및 활용까지의 전 과정이 체계적으로 이루어져야 한다(〈표 V-3〉 참조). 이를 위해서는 남북교류협력추진협의회 산하 평가위원회가 각 단계를 지속적으로 확인하는 절차를 마련할 필요가 있다. 통일부는 이 과정에서 각 시행기관이 제출한 평가계획, 평가결과 등을 종합해 평가위원회에 보고하는 평가협조기관의 역할을 담당함으로써 평가

업무가 원활하게 이루어지도록 도울 필요가 있다.

자체평가의 형태는 우선 시기적으로는 ODA와 마찬가지로 종료평가가 가장 일반적으로 실시될 것으로 예상된다. 효과적인 성과관리를 위해서는 종료평가와 함께 사후평가도 시행하는 것이 바람직하지만 북한 당국이 이렇게까지 협조해 줄 가능성은 크지 않다. 자체평가의 객관성과 신뢰를 확보하기 위해서는 내부평가보다는 외부평가가 권장될 필요도 있다. 따라서 시행기관이 외부평가를 채택하고, 이를 원활하게 진행해 갈 수 있도록 통일부에서 민간 전문가로 구성된 평가자 풀을 운영하는 방안도 고려해 볼 필요가 있다.

평가는 문헌조사, 면담조사 등을 통해 이루어질 수 있을 것이다. 이 중 면담조사는 사업 담당자뿐만 아니라 북한의 수원기관이나 수혜자 등에 대해서도 이루어져야 하는데, 사업 수혜자와의 면담에는 어려움이 예상된다. 북한 당국이 평가팀과 이들의 접촉을 허용하지 않거나, 허용하더라도 사전에 선별한 인원으로 대상을 제한할 수 있기 때문이다. 이는 평가의 정확도 및 신뢰성을 떨어뜨리는 요소로 작용할 수 있다.

따라서 평가 과정에서 북한 당국의 협조를 이끌어낼 수 있어야 하는데, 다음과 같은 방안을 고려해 볼 수 있다. 먼저 북한 당국의 협조 여부를 후속 사업 추진 여부 또는 후속 사업 지원 규모와 연계하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 북한 당국이 남한 전문가만으로 구성된 평가단의 조사를 부담스러워 할 수 있으므로, 평가단을 남북이 공동으로 구성하는 방안도 고려해 봄직하다. 아울러 평가단에 국제 기구에 소속된 해외 전문가를 포함시켜 평가의 객관성을 제고하고, 북한의 수용가능성을 높이는 것도 생각해 볼 수 있다.

평가 시 성과 달성 여부 확인에 필요한 통계 수치를 확보하는 데에도 어려움이 있을 것이다. 북한의 행정 통계 구축 역량이 높지 않

아, 필요한 통계가 없거나, 있다고 해도 신뢰하기 어려운 경우가 많을 것이다. 따라서 성과 확인을 위한 지표 선정 시에는 사업성과를 보여주면서 접근성과 신뢰도도 높은 지표를 찾는 것이 중요한데, 이는 쉽지 않은 과제다.

이와 관련하여, 국제아동기금(UNICEF)의 다중지표군집조사(MICS)를 비롯하여 북한에서 실시되었던 민생조사 사업 사례를 참고하여, 사업 대상 지역에서 이와 유사한 조사를 실시해 관련 통계를 확보하는 방안을 고려해 볼 수 있다.¹²³⁾ 여기에는 다수의 인력이 필요한 만큼, 북한 통계 당국과 함께 실시하는 것이 바람직하다고 판단되며, 필요한 자금은 남북협력기금을 통해 지원하는 방안도 강구해 볼 수 있다. 이는 북한의 행정 통계 구축 역량을 강화하는 데에도 도움이 될 것이다.

한편, 평가를 실행할 여건이 열악한 만큼, 평가 결과의 객관성과 신뢰성을 확보하기 위해서 KOICA와 같이 품질관리 시스템을 구축할 필요도 있다. 다만 품질 평가보다는 품질 강화를 위해 검증 및 개선 방안 마련에 초점을 맞추는 것이 바람직할 것이다. 즉 전문가로 구성된 (가칭) ‘평가 품질 검증단’이 평가 설계의 타당성, 평가의 일관성 및 투명성, 평가 결과의 신뢰성 등을 검토하여 보완을 요청토록 함으로써, 평가 결과의 질적 제고를 도모해 나가는 것이다. 이와 관련해서도 통일부에서 앞의 평가자 풀과는 별도로 민간 전문가로 구성된 전문가 풀을 운영하면서 지원하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다.

아울러 민생협력 사업의 성과에 관한 평가 결과를 통일부 웹사이트 등을 통해 공개하는 방안도 고려해 보아야 한다. 이는 성과 제고 측면에서도 도움이 되지만, 국민에 대한 설명책임이라는 측면에서

123) 홍제환·김석진·정은미, 『북한 민생 실태 및 협력 방안』, pp. 39~51.

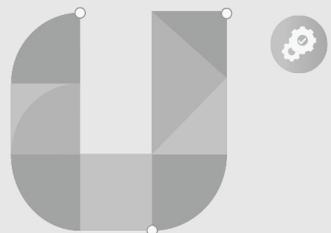
도 필요하다. 아울러 평가 결과를 활용하는 방안도 적극 고려해 볼 필요가 있다. 일례로, 평가 결과를 점수화하거나 등급화하여 사업 시행기관이 차후 신규 민생협력 사업을 위해 남북협력기금 지원을 신청할 때, 평가 시 가점 또는 감점 요인으로 삼도록 하는 방안 등을 생각해 볼 수 있다.

남북 민생협력 사업의 성과관리 시스템 구축에는 무엇보다도 북한 당국의 협조가 중요하다. 민생협력 사업이 활성화된 경우에도, 모니터링에 대해서 소극적인 태도를 보여 왔음을 고려할 때, 북한 당국이 사업 종료 이후 이루어지는 평가에 대해서까지 협조해 줄 것 인지는 여전히 불투명하다.

하지만 상황이 꼭 부정적이라고 단정할 필요는 없을 것이다. 우선 최근 들어 북한이 국제규범을 의식하는 경향이 강해지고 있는 만큼, 남북 민생협력 사업이 국제규범에 맞게 진행되도록 적극적으로 설득해 나간다면 북한 당국이 평가에 대한 입장을 바꿀 여지가 있다. 또한 북한 당국의 협조 수준과 후속 사업의 시행 여부 혹은 시행 규모를 연계시키는 유인체계를 만들어 북한 당국이 평가에 보다 적극적인 태도를 취하도록 유도하는 방안 등도 모색해 볼 수 있을 것이다. 우리 내부에 성과관리 시스템을 구축하고, 북한 당국의 협조를 이끌어내기 위한 다양한 노력이 성과로 이어져, 남북 민생협력 사업이 북한 주민의 삶에 실질적으로 기여할 수 있게 되기를 기대해 본다.

VI. 결론과 시사점

김석진 통일연구원



북한의 민생을 개선하기 위한 개발협력, 즉 민생협력은 남북관계가 회복될 경우 가장 우선적으로 추진해야 할 교류협력 사업이다. 식량사정 개선에 도움을 줄 수 있는 농업개발협력, 건강상태 개선에 기여할 보건의료협력, 그리고 산림복구를 비롯한 환경협력 등이 남북 민생협력의 주요 사업이다. 북한은 저소득 국가이고 취약계층이 많으며 최근 몇 년 동안 유엔 안보리 제재로 경제사정이 더 악화되어 민생협력 필요성이 크다. 민생협력은 기본적으로 인도적 목적으로 진행되므로 우리 국민과 국제사회의 지지를 받기도 더 쉽다.

북한을 대상으로 한 민생협력을 누가, 어떤 내용으로, 어느 정도 규모로 실행하는 것이 좋을지는 유엔 안보리의 대북제재 수준에 따라 크게 달라질 수 있다. 지금과 같이 강력한 제재가 유지되는 상황에서는 유엔 산하기구들과 국내외 민간단체가 중심이 되어 비교적 작은 규모로 초보적 내용의 사업을 실행하는 것이 현실적이다. 정부가 직접 주관하는 대규모의 수준 높은 사업은 핵 협상이 기본적으로 타결되어 북한의 비핵화 초기 조치가 실행되고 제재가 부분적으로 완화되어야 실행할 수 있을 것으로 전망된다. 그 경우 남북한 당국이 과거에 합의했던 사업 또는 정부가 남북협력기금 사업계획에 이미 반영해 놓은 기존의 기획사업을 중심으로 민생협력을 추진하게 될 가능성이 크다. 여기까지는 기존 남북교류협력 추진체계와 절차에 따라 사업을 진행해도 큰 무리는 없을 것이다.

하지만 비핵·평화 프로세스가 순조롭게 진행되어 대북제재가 충분히 해제되고 남북관계가 전면 발전하게 될 경우에 대비해 민생협력을 더 효율적, 체계적, 성과적으로 실행할 수 있도록 추진체계와 절차를 미리 개선할 필요가 있다. 기존 추진체계와 절차는 남북관계의 정치적 특수성과 북측의 요구를 많이 반영한 것으로, 물자전달 중심의 단순한 지원 사업을 실시하는 데는 큰 문제가 없으나 민생

개선이라는 인도적 목적을 더 효과적으로 달성할 수 있는 장기적이고 수준 높은 개발협력을 실시하기에는 미흡한 점이 많다. 추진체계와 절차를 개선하는 데에는 상당한 시일이 소요될 가능성이 크므로 핵 협상 타결 직후부터 준비 작업을 시작할 필요가 있다. 기존 제도에 따라 일단 사업을 시작하되, 이와 동시에 새로운 제도를 만들기 위한 작업도 진행해 되도록 이른 시일 내에 법적 제도화와 조직 수립까지 마치는 것이 바람직할 것이다.

어떻게 하면 민생 개선을 위한 지원을 효과적으로 실시할 수 있는가는 국제사회가 많은 개도국에서 시행한 국제개발협력에서도 계속 제기되어 온 문제이다. 국제사회는 과거 경험에서 얻은 교훈을 반영해 국제규범과 관례를 개선·보완해 나가고 있다. 정부도 국제규범을 최대한 반영해 국제개발협력 추진체계와 절차를 개선하려는 노력을 계속하고 있다. 북한도 역시 저소득 개도국 중 하나이므로 북한에서 추진해야 할 민생협력 사업 내용은 많은 개도국에서 시행되고 있는 개발협력과 크게 다르지 않다.

또 한반도 비핵·평화 프로세스의 전개는 북한을 국제사회의 정상적 일원으로 편입하는 과정을 의미하므로 남북 민생협력에도 국제규범을 적용하는 것이 바람직하다. 따라서 정부가 개도국 개발협력에 적용하는 국제개발협력 추진체계와 절차는 남북관계가 발전할 경우 남북 민생협력 추진방안을 개선하는 데 가장 중요한 참고가 될 수 있다. 과거의 남북협력에서 남북관계의 특수성이 일방적으로 강조되었다면, 앞으로는 남북관계의 특수성과 국제사회의 보편성을 조화롭게 고려하는 것이 바람직하며, 남북 민생협력도 이런 방향에 따라 추진방안을 개선할 필요가 있다.

이 연구에서는 핵 협상 타결 이후 북한 비핵화가 진행되고 국제사회의 대북제재가 해제되어 남북관계가 발전하는 상황에 적용할 수

있는 남북 민생협력 추진방안을 추진체계, 사업기획, 성과관리의 세 가지 문제를 중심으로 검토하였다.

첫째, 정부 내 추진체계, 남북한 당국 간 협력체계, 민관협력 및 국제협력 체계 등 여러 차원에서 사업 추진체계를 더 정교하게 확충할 필요가 있다. 정부 내 추진체계와 관련한 주요 과제는 남북 민생 협력에 참여할 여러 부처의 활동을 총괄·조정하는 기능을 강화할 것, 총괄·조정 및 주관기관과 시행기관의 역할을 명확히 구분할 것, 정책 결정 시 민간 부문과 지방자치단체의 참여를 확대할 것 등으로 정리할 수 있다. 남북한 당국 간 협력을 위한 주요 과제는 북한 당국과의 긴밀한 협의 하에 북한 개발협력전략을 수립할 것, 남북한 당국이 함께 참여하는 공동조직을 설립할 것 등이다. 공동조직은 심의·의결을 위한 회의체인 공동위원회, 그리고 여기서 결정된 사항을 집행할 상설 실무기구로서(가칭) ‘남북교류협력청’의 상하 2단 구조로 만드는 방안을 검토할 수 있다. 민관협력 및 국제협력을 위해서는 정부와 국내 민간단체 및 국제 공여자(국제기구 및 국제 민간단체)가 함께 참여하는 협력조직을 정례화·활성화하여 여러 공여자의 다양한 사업들이 조화롭게 추진될 수 있도록 조정 기능을 강화하는 것이 바람직하다.

둘째, 사업 추진절차와 실무를 표준화하고 북한 당국의 적극적 참여를 이끌어냄으로써 과거보다 훨씬 충실한 내용으로 사업이 기획될 수 있도록 노력해야 한다. 조금 더 구체적으로 정리하면, 북한 내 수원기관의 사업요청을 반영해 북한 당국이 먼저 사업제안서를 제출토록 하고, 예비조사와 심사를 거쳐 사업 추진 여부를 결정하며, 결정된 사업을 대상으로 심층기획조사를 통해 집행계획 수립에 필요한 제반 사항을 점검해 남북한 간 협의사항을 문서화한 후 집행계획 및 남북한 간 합의서를 체결하는 실무 절차를 확립하는 것이

바람직하다.

셋째, 사업의 효과성을 제고하고 국민적 지지와 국제적 공감을 이끌어낼 수 있도록 국제규범에 부합하는 성과관리 방안을 마련할 필요가 있다. 먼저 지원 물자가 누구에게 분배되어 어떻게 사용되는지 모니터링하여 국내외에 공개함으로써 분배 투명성을 확보해야 한다. 또한 국제개발협력과 유사한 형태의 성과관리 실무절차를 확립할 필요가 있다. 여기서 중요한 점은 투입 및 활동 보고에 그치지 않고 개발성과와 장기적 영향을 증시하는 '결과 중심 성과관리' 접근법을 적용하는 것이다. 이를 위해 남북교류협력추진협의회 산하에 평가위원회를 설치해 협력전략 전반을 평가하고 개별 사업 시행기관의 자체평가를 심의하는 역할을 부여할 필요가 있다. 사업 시행기관은 체계적인 실무절차에 따라 자체평가를 실시해 평가위원회에 보고하고 심의를 받아야 한다. 모니터링과 평가를 제대로 수행하려면 북한 당국의 협조가 필수적이다. 후속 사업 추진 여부 및 사업 규모를 평가 협조 여부와 연계하는 등 북한 당국의 협조를 이끌어낼 수 있는 방안을 적극 모색할 필요가 있다.

마지막으로, 남북 민생협력 추진방안을 개선하려면 다음 몇 가지 중요한 정책과제를 완수하는 것이 바람직하다는 점을 특별히 강조할 필요가 있다.

첫째, 남북관계와 남북교류협력에 관한 법령을 정비할 필요가 있다. 국제개발협력이 「국제개발협력 기본법」이라는 하나의 단일한 법에 의해 규율되는 것과 달리, 남북교류협력은 「남북교류협력에 관한 법률」과 「남북관계 발전에 관한 법률」이라는 두 개의 법에 의해 규율되며, 관련 추진조직도 불필요하게 이원화되어 있다. 또한 이들 법은 남북관계가 충분히 발전하지 못한 비핵화 이전 상황을 배경으로 제정 및 개정된 것이다. 나중에 북한 비핵화가 진행되고 한반도

평화체제가 정착되면 새로운 상황에 맞추어 하나의 단일한, 그리고 더 정교하고 체계적인 법으로 기존 법령을 통합 및 보완하는 것이 바람직할 것이다.

둘째, 남북관계를 규율하는 남북한 공동의 법적 틀로서 남북기본협정을 체결하고, 이에 기초해 교류협력을 추진할 필요가 있다. 남북관계가 전면 발전하게 될 경우 모든 교류협력은 어느 일방이 주도하기보다는 남북한 양자가 조화롭게 참여하고 협력하는 방식으로 이루어지는 것이 바람직하며, 남북기본협정 체결은 이를 위한 좋은 출발점의 의미를 가질 수 있을 것이다.

셋째, 북한 개발협력에 참여하는 주요 공여자들과 북한 당국이 함께 구성하는 국제협력체계를 갖추고, 남북 민생협력이 국제 공여자들의 북한 개발협력과 조화를 이룰 수 있도록 유의할 필요가 있다. 여기에서 특히 중요한 것은 북한 당국의 주인의식이다. 모든 교류협력에는 북한 당국의 적극적인 참여가 필요하지만, 북한의 민생을 개선하기 위한 민생협력에서는 그 필요성이 더욱 크다. 북한 당국은 북한의 경제·사회 발전을 도모해야 할 책무가 있으며 주민생활의 개선을 핵심 목표로 삼아야 한다. 이를 위해 남한 및 국제사회의 개발협력을 적극 수용하고 모든 관련 사업에 주인의식을 가지고 적극적으로 참여해야 한다. 북한 당국 스스로 주도성을 발휘해야 남북 민생협력과 국제사회의 북한 개발협력이 조화를 이루어 효율적으로 추진될 수 있음을 북한 당국에게 지속적으로 주지시키는 것이 매우 중요하다.

참고문헌

1. 단행본

- 감사원. 『감사보고서: 공적개발원조(ODA) 추진실태』. 서울: 감사원, 2017.
- 국무조정실. 『2020 대한민국 ODA 백서』. 세종: 국무조정실, 2020.
- 국제개발협력민간협의회. 『2019 국제개발협력 CSO 편람』. 서울: 국제개발협력민간협의회, 2020.
- 김경술. 『북한 민생용 에너지 문제 해결방안 연구』. 의왕: 에너지경제연구원, 2014.
- 김석진. 『개발원조의 국제규범과 대북정책에 대한 시사점』. 서울: 산업연구원, 2009.
- 김석진·홍제환. 『국제 비교를 통해 본 북한의 생활수준』. 서울: 통일연구원, 2019.
- _____. 『북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력 방안』. 서울: 통일연구원, 2016.
- _____. 『평화경제 실현방안: 국제협력을 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2020.
- 김영훈·권태진·남민지. 『북한 농업·농촌 실태와 대북 농업지원 방향 연구: 협동농장을 중심으로』. 서울: 한국농촌경제연구원, 2009.
- 김영훈·전형진·손학기·박주언. 『남북한 경험 재개 국면의 농업교류 협력 구상과 추진 방안』. 나주: 한국농촌경제연구원, 2019.
- 동북아산림포럼. 『몽골 그린벨트사업 마스터플랜 수립』. 산림청 용역보고서, 2006.
- 대북협력민간단체협의회. 『대북지원 20년 백서』. 서울: 대북협력민간단체협의회, 2016.
- 대북협력민간단체협의회·대북지원민관정책협의회. 『대북지원 10년 백서』.

- 서울: 대북협력민간단체협의회·대북지원민관정책협의회, 2005.
- 린다 G. 모라 이마스·레이 C. 리스트 지음. 한국국제협력단 옮김. 『개발협력 프로그램 평가의 설계와 실행』. 파주: 한올아카데미, 2016.
- 박경석 외. 『북한 산림복구를 위한 적정기술 발굴 및 실행모델 구상』. 서울: 국립산림과학원, 2019.
- 박경석·이성연·박소영·박순성·김일한·탁용달. 『북한 산림복구 지원·협력을 위한 국제기구 활용방안』. 서울: 국립산림과학원, 2011.
- 박경석·이성연·유병일·박소영. 『민간부문·지자체의 북한 산림복구 지원 활성화 방안 연구』. 서울: 국립산림과학원, 2013.
- 박지연·손희상 외. 『북한개발협력과 지속가능발전목표』. 서울: 오름, 2020.
- 손희상 외. 『북한개발협력의 이해: 이론과 실제』. 서울: 오름, 2017.
- 송철중 외. 『북한의 복지 분야 지속가능발전목표(SDGs) 달성을 위한 남북한 교류협력 방안 연구』. 세종: 한국보건사회연구원, 2020.
- 송치용 외. 『국제개발협력 거버넌스: 현황과 추진과제』. 세종: 경제·인문사회연구회, 2020.
- 신희영 외. 『북한 보건의료 백서: 2019년 개정판』. 서울: 한국국제보건의료재단, 2019.
- 신희영 외. 『통일 의료: 남북한 보건의료 협력과 통합』. 서울: 서울대학교 출판문화원, 2017.
- 유영구. 『김정은의 경제발전전략 1, 2』. 파주: 경인문화사, 2020.
- 이경준 외. 『북한 산림 복구를 위한 남북 기술 협력 방안』. 서울: 한국산림정책연구회, 2019.
- 이종무·임강택·김석진. 『북한의 경제사회 개발전략: 쟁점과 제언』. 서울: 이화여자대학교 통일학연구원, 2011.
- 임강택 외. 『한반도 개발협력 핵심 프로젝트의 추진을 위한 남북협력 및 국제협력 과제』. 안양: 국토연구원, 2013.
- 임원혁 편. 『주요 선진공여국의 국제개발협력 추진체계 개편연구』. 세종: 한국개발연구원, 2020.

- 장형수·김석진·임을출. 『북한 경제발전을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립 방안』. 서울: 통일연구원, 2012.
- 정구연·김석진·홍제환·이덕영. 『대북 개발협력의 경험과 새로운 패러다임』. 서울: 초록우산 어린이재단, 2018.
- 조성은 외. 『남북 간 사회격차 완화를 통한 한반도 평화복지체제 구축 방안 연구: 북한 주민의 생활실태를 중심으로』. 세종: 한국보건사회연구원, 2020.
- 조성은 외. 『북한 영유아 및 아동 지원 사업 네트워크 구조와 발전 방안: 사회연결망 분석을 활용하여』. 세종: 한국보건사회연구원, 2018.
- 조성은·노법래·모춘홍·이주영·김예슬. 『지속가능개발목표(SDGs) 관점에서의 남북 보건복지 교류·협력 방안 연구』. 세종: 한국보건사회연구원, 2019.
- 지방정치학회. 『지방정부의 남북교류협력 현황과 ‘분권형 대북정책’의 효율적 추진 방안』. 서울: 통일부, 2020.
- 최용호·김영훈·임채환·김운정·고갑석·윤영석. 『개혁·개방 시 북한의 농업투자유치 전망과 협력방안(1/2차년도)』. 나주: 한국농촌경제연구원, 2016.
- 최용호·김영훈·이윤정·임채환·고갑석. 『개혁·개방 시 북한의 농업 투자유치 전망과 협력방안(2/2차년도)』. 나주: 한국농촌경제연구원, 2017.
- 최용호 외. 『평화경제 구현 남북 농림수산협력 모델 개발 및 실행전략 연구』. 서울: 대통령직속 농어업·농어촌 특별위원회, 2020.
- 최정남·김완배·리금·최장호. 『통일농업 성장보고서(1991~2009): 남북농업 교류협력 평가와 발전방향』. 서울: 서울대학교 출판문화원, 2012.
- 통일부. 『2006 통일백서』. 서울: 통일부, 2006.
- _____. 『2008 통일백서』. 서울: 통일부, 2008.
- _____. 『2008 남북협력기금 백서』. 서울: 통일부, 2008.

- _____. 『2009 통일백서』. 서울: 통일부, 2009.
- _____. 『2019 통일백서』. 서울: 통일부, 2019.
- _____. 『2020 통일백서』. 서울: 통일부, 2020.
- _____. 『2021 통일백서』. 서울: 통일부, 2021.
- 한국국제협력단. 『국제개발협력분야 정부-시민사회 파트너십 기본정책
KOICA 이행방안에 관한 연구』. 성남: 한국국제협력단, 2019.
- _____. 『KOICA 분야별 중기전략』. 성남: 한국국제협력단, 2017.
- 한국수출입은행 북한개발연구센터. 『북한개발과 국제협력』. 서울:
오름, 2014.
- 허윤선·정지선·이주영·유애라·윤상철·이종욱. 『ODA 성과평가 개
선방안과 정책과제: 영향력평가를 중심으로』. 세종: 대외경제
정책연구원, 2017.
- 홍제환·김석진·정은미. 『북한 민생 실태 및 협력 방안』. 서울: 통일
연구원, 2018.
- KOICA. 『개발협력사업평가 가이드라인』. 성남: 한국국제협력단, 2008.
- KOICA 동남아1실. 『캄보디아 동북부 소외지역 모자보건 프로그램: 예
비조사 결과 보고서』. 성남: 한국국제협력단, 2018.
- KOICA 동남아1실·베트남사무소. 『베트남 뚜옌꽝성 포용적 농촌개발
프로그램: 심층기획조사 보고서』. 성남: 한국국제협력단, 2019.
- KOICA ODA교육원. 『국제개발협력사업 기획조사』. 성남: 한국국제
협력단, 2011.
- KOICA ODA교육원 엮음. 『국제개발협력 프로젝트 실행과 관리』. 파주:
한울아카데미, 2018.
- Binnedijk, Annette. “Results-Based Management in the
Development Cooperation Agencies: A Review of
Experience.” Paper prepared for the OECD/DAC Working
Party on Aid Evaluation. Paris, 2000. 재인용: 린다 G. 모라

- 이마스·레이 C. 리스트 지음. 한국국제협력단 옮김. 『개발협력 프로그램 평가의 설계와 실행』. 파주: 한울아카데미, 2016.
- Central Bureau of Statistics(DPRK) and UNICEF. *DPR Korea Multiple Indicator Cluster Survey 2017: Survey Findings Report*. Pyongyang: CBS and UNICEF, 2018.
- Haggard, Stephan and Marcus Noland. *Famine in North Korea: Markets, Aid, and Reform*. New York: Columbia University Press, 2007.
- OECD and UNDP. *Making Development Co-operation More Effective: 2019 Progress Report*. Paris: OECD, 2019. <<https://doi.org/10.1787/26f2638f-en>>.
- United Nations Country Team in DPRK and National Coordinating Committee, Ministry of Foreign Affairs (DPRK). *The Strategic Framework for Cooperation between the United Nations and the Government of the Democratic People's Republic of Korea 2017-2021*. Pyongyang: Office of the UN Resident Coordinator in DPRK, 2017.

2. 논문

- 권태진·남민지. “2010년 북한의 식량수급 전망.” 『KREI 북한농업동향』. 제11권 제4호, 2010.
- 김영훈·최용호·임채환. “WFP의 대북 영양 및 재난지원.” 『KREI 북한농업동향』. 제18권 제4호, 2017.
- 문경연. “대북지원의 인간안보적 재해석.” 『북한연구학회보』. 제16권 제2호, 2012.
- 서상원. “공적개발원조(ODA) 평가제도.” 법제교류 자료 10-15-8.

- 한국법제연구원, 2010.
- 손혁상·강소현. “2019년 OECD DAC의 평가 기준 개정과 그 함의에 대한 탐색적 연구.” 『국제지역연구』, 제29권 제4호, 2020.
- 이무일. “남북협력기금의 현황과 과제.” 『수은북한경제』, 2009년 가을호, 2009.
- 이석기. “북한 국가경제발전 5개년계획 평가와 시사점.” 『KIET 산업경제』, 1월호, 2021.
- 장형수. “국제 규범에 비추어 본 남북경협.” 『통일경제』, 제92호, 2008.
- 최규빈. “유엔의 지속가능발전목표(SDGs)에 대한 북한의 인식과 대응.” 『북한연구학회보』, 제24권 제1호, 2020.
- 최용호. “북한 식량 수급 분석을 위한 통계 현황과 시사점.” 『KDI 북한경제리뷰』, 2020년 12월호, 2020.

3. 기타 자료

『데일리 NK』

개발협력연대 <<https://dak.koica.go.kr>>.

국제개발협력민간단체협의회 <<http://www.ngokcoc.or.kr>>.

남북정상회담 <<https://www.koreasummit.kr>>.

대북협력민간단체협의회 <<https://www.knccnk.or.kr>>.

통일부 <<https://www.unikorea.go.kr>>.

통일부 남북회담본부 <<https://dialogue.unikorea.go.kr>>.

통일부 대북지원정보시스템 <<https://hairo.unikorea.go.kr>>.

통일부 북한정보포털 <<https://nkinfo.unikorea.go.kr>>.

통일연구원 <<https://kinu.or.kr>>.

IMF <<https://www.imf.org>>.

ODA Korea <<https://odakorea.go.kr>>.

OECD <<https://www.oecd.org>>.

OECD Statistics <<https://stats.oecd.org>>.

법령·시행령·행정규칙

「국제개발협력기본법」 제11~14조.

「국제개발협력기본법 시행령」 제8조, 제10조.

「국제개발협력 평가지침」.

「남북관계 발전에 관한 법률 (약칭: 남북관계발전법)」 제5조, 제14조,
제15조.

「남북관계 발전에 관한 법률 시행령」 제7~12조.

「남북교류협력에 관한 법률 (약칭: 남북교류협력법)」 제3~8조.

「남북교류협력에 관한 법률 시행령」 제4~11조.

「남북협력기금 운용관리규정」 제7조.

「남북협력기금법 시행령」 제17조.

「인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정」 제4조, 제16조.

합의서

남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서(1991.12.13.)

남북간 식량차관 제공에 관한 합의서(2007.4.22.)

남북교류·협력공동위원회 구성·운영에 관한 합의서(1992.5.7.)

유엔 문서

UN Doc. A/RES/55/2 (2000).

UN Doc. A/56/326 (2001).

UN Doc. A/RES/70/1 (2015).

기타

관계부처 합동. “국가협력전략(CPS) 수립 발전방안.” 제19차 국제개발협력위원회 의결안건(제19-1호), 2014.10.

_____. “국제개발협력 분야 정부-시민사회 파트너십 기본정책(안).” 제32차 국제개발협력위원회 의결안건(제32-3호), 2019.1.15.

_____. “캄보디아 국가협력전략.” 2016.12.

_____. “캄보디아 국가협력전략 수정(안).” 2019.12.

_____. “21년 국제개발협력 종합시행계획(확정액 기준).” 제36차 국제개발협력위원회 의결안건(제36-2호), 2021.1.20.

국무조정실. “국제개발협력 관련 규정 개정안.” 2021.5.

_____. “국제개발협력 통합평가매뉴얼.” 2018.12.

국제개발협력 평가전문위원회. “ODA 성과관리체계 개편 방향.” 2021.5.

_____. “20년 국제개발협력 평가결과.” 제37차 국제개발협력위원회 의결안건(제37-3호), 2021.5.

_____. “21년 국제개발협력 평가계획.” 제37차 국제개발협력위원회 의결안건(제37-2호), 2021.5.

김관호. “2021 북한의 SDGs와 남북농업개발협력 - 북한의 자발적 개별 리뷰 : SDGs 2 농업의 지속가능한 발전, 식량 자급자족을 중심으로.” 2021. <<https://spnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=41549>>.

대한민국 정부. “제3차 남북관계발전기본계획 2021년도 시행계획.” 대한민국 정부, 2021.4.

박진원. “남북공동연락사무소의 634일.” 『남북연락·협의기구 발전적 재개방안』 국회 이용선 의원실·국회 한반도평화포럼·통일부 주최 국회토론회 자료집, 2020.11.23.

산림청. “한-몽 국제산림협력사업 평가결과 ‘매우 성공적’.” 2021.2.

25. 보도자료.

외교부. “19년 국제개발협력 자체평가결과(안).” 제33차 평가소위원회 의결안건(제33-1호), 2020.5.

_____. “2020년 재외공관 무상원조사업 모니터링 결과.” 2021.7.7.

통일부. “2021년도 세입·세출 예산 개요.” 2021.1.

통일부·수출입은행. “민간단체 인도적 대북지원사업 기금 집행 세부 지침.” 2019.11.

한국국제협력단. “에티오피아 인구생식보건 인식개선 캠페인 지원사업 종료평가 보고서.” 2021.1.

한국국제협력단 평가실. “KOICA 사업평가 가이드라인.” 2019.6.

OECD. “OECD 개발협력 동료검토 대한민국 2018.” 2018.

Alonso, José Antonio, and Jonathan Glennie. “What is Development Cooperation?” 2016 Development Cooperation Policy Forum Policy Briefs, no. 1. UN ECOSOC Development Cooperation Forum, February 2015.

United Nations Humanitarian Country Team in DPRK. “DPR Korea: Needs and Priorities 2020.” Pyongyang: United Nations in DPRK, April 2020.

최근 발간자료 안내

연구보고서

2019년도 연구보고서

<연구총서>

2019-01	트럼프 행정부의 안보전략과 한반도 평화체제의 전망: 미국의 적대국 관계정상화 사례와 한반도에 주는 시사점	이기태 외	8,000원
2019-02	남북관계 2023: 도전요인과 대북정책 추진방향	김갑식 외	17,500원
2019-03	한반도 평화협정의 법적 쟁점과 과제	도경욱, 안준형	8,500원
2019-04	한반도 평화체제 구축을 위한 국제협력	이재영, 김주리	8,000원
2019-05	화해협력 이론과 사례 그리고 한반도	서보혁 외	12,000원
2019-06	한반도 평화체제 구축을 위한 한중협력방안	이재영 외	11,500원
2019-07	북한 여성의 일상생활과 젠더정치	조정아 외	11,000원
2019-08	북한 변화의 변수와 경로: '핵문제'와 '개혁·개방'의 조합을 중심으로	박영자 외	11,000원
2019-09	남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로	이무철 외	15,000원
2019-10	뉴노멀시대 미중관계 변화와 한국의 대북·통일전략	신중호 외	18,000원
2019-11	남북한 인도협력 방안과 과제: 인도·개발·평화의 트리플 넥서스	홍석훈 외	9,000원
2019-12	남북 사회문화교류 활성화를 위한 교류거버넌스 구축방안: 체육교류를 중심으로	이우태 외	9,000원
2019-13	분권형 대북정책 추진 전략과 실천과제: 대북교류협력정책의 지속가능성 제고 방안을 중심으로	나용우 외	10,000원
2019-14	북한 외교정책: 정책패턴과 북핵외교 사례분석	김진하 외	10,000원
2019-15	김정은 정권 핵심집단 구성과 권력 동학	오경섭 외	9,500원
2019-16	북한이탈주민 가치적응 실태연구: 지역사회통합 중심으로	김수경 외	7,500원
2019-17	변화하는 통일환경에 따른 대북·통일정책 개선과제: 신한반도체제 구상을 중심으로	조한범 외	14,500원
2019-18	남북교류협력 재개 과정에서의 신변안전 보호에 관한 연구 - 영사접견 기능의 제도화를 중심으로 -	이규창 외	11,500원
2019-19	국민과 함께하는 통일·대북 정책	이상신 외	24,000원
2019-20	한반도 평화와 남북 협력 종합연구 총론: 평화·경제·화해 협력 구상	서보혁	10,000원
2019-21	한반도 평화체제 관련 쟁점과 이행방안	서보혁 외	14,000원
2019-22	2019 한국인의 평화의식	박주화 외	19,000원

2019-22-01	평화역시 문항별 분석	박주화	18,500원
2019-22-02	평화역시 문항별 테이블	박주화	14,500원
2019-23	평화교육의 실태와 쟁점: 통일교육과의 접점을 중심으로	조정아 외	12,000원
2019-24	북한 실태 연구: 도시경제의 네트워크와 로지스틱스	홍 민 외	10,500원
2019-25	김정은 시대 서부 주요 도시의 기업현황 및 가동을 결정요인 분석	정은이 외	14,000원
2019-26	남북경협 발전 잠재력과 정책 과제	김석진, 홍제환	10,000원
2019-27	한반도 평화·번영 실현을 위한 국경 협력	현승수 외	14,000원
2019-28	한반도 접경국과의 초국경 관광·교통 협력	최장호 외	10,000원
2019-29	주변국의 사이버 환경과 한반도 평화체제 구축	채재병 외	8,500원
2019	제3세대 인권과 북한	인도협력연구실 편	16,500원

〈정책연구시리즈〉

2019-01	한반도 평화협정문 구상과 제안	김상기 외	
2019-02	국제전략환경의 변화와 한국의 신남방정책	이기태, 배정호	
2019-03	국제 비교를 통해 본 북한의 생활수준	김석진, 홍제환	
2019-04	급변하는 동북아 정세가 한국인의 주요 인접국가 인식에 미치는 영향: 한미동맹과 한일관계를 중심으로	이상신 외	

〈Study Series〉

2019-01	North Koreans' Current Living Conditions Based on UNICEF Survey Results: With a Focus on the Status of Infant Nutrition	Hong, Jea Hwan	
2019-02	The Impact of Sanctions on the Enjoyment of Human Rights	Do, Kyung-ok·Baek, Sangme	
2019-03	South Koreans' Perception on Peace: With a Focus on Peace, War, the Way Peace is Realized, and the Attitude for Inter-Korean Reconciliation	Kim, Kap-Sik·Park, Juhwa	

2020년도 연구보고서

〈연구총서〉

2020-01	평화경제 실현방안: 국제협력을 중심으로	김석진, 홍제환	10,000원
2020-02	남북한 주민 왕래 및 이주와 혼인에 관한 법적 연구	이규창, 문선혜	10,000원
2020-03	북한 주민의 정보접근에 관한 연구	김수암 외	9,000원
2020-04	평화-인권-발전의 트라이앵글: 이론적 검토와 분석틀	홍석훈 외	11,000원
2020-05	중·러 협력과 한반도 평화·번영	현승수 외	11,500원
2020-06	한반도 평화번영과 북일관계 연구	이기태 외	8,000원

2020-07	미국의 대북 독자제재: 정치적 배경과 법적 기반 분석	민태은 외	8,500원
2020-08	남북기본합정 체결방향과 과제	도경옥 외	9,000원
2020-09	남북연합 구상과 추진방안	이무철 외	11,000원
2020-10	새로운 한반도 구상 추진전략과 정책과제	김갑식 외	13,000원
2020-11	평화공감대 확산 추진전략과 정책과제	박주화 외	12,500원
2020-12	한반도 비핵·평화 프로세스 추진전략과 정책과제	정성윤 외	15,500원
2020-13	한반도 신경제구상 추진전략과 정책과제	정은이 외	11,000원
2020-14	신남방정책·신북방정책 추진전략과 정책과제	나용우 외	14,500원
2020-15	해외의 시각으로 본 신남방·신북방정책의 평가와 과제	나용우 외	17,500원
2020-16	2020 한국인의 평화의식	박주화 외	14,500원
2020-16-01	2020 한국인의 평화의식: 문항별 분석	박주화	16,500원
2020-16-02	2020 한국인의 평화의식: 문항별 테이블	박주화	16,500원
2020-17	'통일에 대한 태도' 척도 개발 및 타당화 연구	박주화 외	12,500원
2020-18	평화경제의 비전과 추진방향: 남북 육상·해양협력을 중심으로	서보혁 외	20,000원
2020-19	국제 평화경제 사례와 한반도	조한범 외	11,500원
2020-20	북한의 발전전략과 평화경제: 사회기술시스템 전환과 지속가능한 발전목표	홍 민 외	18,000원
2020-21	강대국 경쟁과 관련국의 대응: 역사적 사례와 시사점	신종호 외	23,000원
2020-22	북한의 인구변동: 추세, 결정요인 및 전망	홍제환 외	14,000원
2020-23	체제전환 과정에서의 인구구조 변화 연구	최장호 외	7,000원
2020-24	'지식경제시대' 북한의 대학과 고등교육	조정아 외	13,000원
2020-25	KINU 통일외식조사 2020: 주변국 인식 비교연구	이상신 외	24,500원
2020-26	김정은 정권 통치담론과 부문별 정책 변화: 텍스트마이닝을 이용한 담화·연설 분석	오경섭 외	14,500원

〈정책연구시리즈〉

2020-01	감염병 공동대응을 위한 남북인도협력	이규창 외
2020-02	2020년 미국 대통령 선거 분석과 국내외 정책 전망	민태은 외

〈Study Series〉

2020-01	The Peace Agreement on the Korean Peninsula: Legal Issues and Challenges Do, Kyung-ok·Ahn, Jun-hyeong
2020-02	Variables and Pathways of Changes in North Korea: Focused on Different Combination of 'Nuclear Issues' and 'Reform·Opening' Park, Young-Ja·Jeong, Eun Mee·Han, Ki Bum
2020-03	Daily Lives of North Korean Women and Gender Politics Cho, Jeong-ah·Yee, Ji Sun·Yi, Hee Young
2020-04	2019 Annual Reports of Attitude of Koreans toward Peace and Reconciliation Park, Juhwa et al.

2021년도 연구보고서

<연구총서>

2021-01 남북 민생협력의 효율적 추진방안: 추진체계, 사업기획 및 성과관리	김석진·홍제환 8,000원
2021-02 북한의 사회불평등 연구: 건강 및 교육 불평등과 인권	최규빈 외 9,000원
2021-03 국가상징의 문화적 형상과 북한의 브랜드 전략	이지순 외 9,000원
2021-04 남북 지식협력: 현황 및 추진방향	김수암 외 9,500원
2021-05 유네스코 공동등재를 활용한 남북 문화유산협력	이우태 외 11,000원
2021-06 미국의 평화정책과 전망: 한반도 평화구축을 위한 한미관계	민태은 외 10,000원
2021-07 평화·통일 공공외교 추진기반 조성을 위한 민간의 역할과 개선방안: 주변 4국을 중심으로	전병근 외 14,500원
2021-08 동아시아 평화·번영을 위한 비전통 안보 협력	이재영 외 11,500원
2021-09 국제협력 성패 결정요인에 대한 이론 연구	정성운 10,500원
2021-10 북한의 정보화와 주민생활 변화	정은미 외 10,500원
2021-11 김정은 지배체제 구축과 권력 안정화	오경섭 외 10,500원
2021-12 김정은 정권의 핵 외교와 대외정책 변화	김진하 외 18,000원
2021-13 김정은 시대 북한경제: 경제정책, 대외무역, 주민생활	홍제환·김석진 10,000원
2021-14 김정은 시대 북한의 사회정책: 복지과 통제를 중심으로	정은미 외 9,500원
2021-15 KINU 통일외식조사 2021: 통일·북한 인식의 새로운 접근	이상신 외 22,500원
2021-16 통일준비를 위한 북한의 SDGs 소개와 지표분석	황수환 외 16,000원
2021-17 남북 재해재난 공동관리시스템 구축 필요성과 추진방향	나용우 외 16,500원
2021-18 남북 접경지역 재해·재난 대응력 제고를 위한 '방재전이공간(TSDP)' 조성방안 기본 연구	김형수 외 9,500원
2021-19 북한의 성·재생산 건강과 권리 I: 여성과 섹슈얼리티	박영자 외 13,500원
2021-20 북한의 성·재생산 건강과 권리 II: 모성과 양육	이윤진 외 11,000원
2021-21 평화의 인권·발전 효과와 한반도	서보혁 외 11,000원
2021-22 미중 전략경쟁과 한국의 대응: 역사적 사례와 시사점	신중호 외 23,500원
2021-23 한반도 평화 실현을 위한 주변국 협력 방안	이기태 외 13,000원
2021-24 한반도 평화에 대한 일본의 대한민국 협력 방안	최희식 외 11,000원
2021-25 세계질서의 재편과 신한반도체제	박은주 외 19,000원
2021-26 북한발전모델과 한반도 컨센서스	이재영 외 23,000원
2021-27 한반도 군비경쟁과 평화정착	장철운 외 14,000원
2021-28 한반도 생활공동체 형성을 위한 남북협력 방향 모색	최지영 외 16,500원
2021-29 북한 일상생활 공동체의 변화	최지영 외 12,000원
2021-30 한반도 평화와 남북협력을 위한 근미래 전략과 주요사업 추진방안	김감식 외 12,000원
2021-31-01 평화공감대 확산 근미래 전략과 주요사업 추진방안	박주화 외 10,000원
2021-31-02 2021 한국인의 평화의식	박주화 외 11,500원

2021-32	한반도 평화·비핵 프로세스 근미래 전략과 주요사업 추진방안	이무철 외	14,000원
2021-33	한반도 신경제구상 근미래 전략과 주요사업 추진방안	정은이 외	14,000원
2021-34	신남방정책·신북방정책 근미래 전략과 주요사업 추진방안	조한범 외	16,500원

〈정책연구시리즈〉

2021-01	2020년 미 대선 이후 한미관계 전망에 대한 여론조사	이상신 외
---------	--------------------------------	-------

〈Study Series〉

2021-01	International Cooperation for Peace and Prosperity on the Korean Peninsula	Suk-Jin Kim
2021-02	North Korea's Income-Population Puzzle	Jea Hwan Hong · Suk-Jin Kim
2021-03	North Korea's College and University and Higher Education System in an 'Era of Knowledge Economy'	Jeong-ah Cho · Choon Geun Lee · Hyun-suk Oum
2021-04	A Study on the Access to Information of the North Korean People	Soo-Am Kim et al.

KINU Insight

2018-01	2018년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍 민 외
2019-01	2019년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍 민 외
2019-02	김정은 정권의 정보화 실태와 특징: ICT 부문을 중심으로	정은미
2019-03	미국의 INF조약 탈퇴 의미와 트럼프 행정부의 군사·안보 전략에 대한 함의	김주리
2019-04	'우리 국가제일주의'의 문화예술적 표상과 시사점	이지순
2019-05	중국의 4차 산업혁명과 북한에 주는 함의	이재영
2019-06	한반도 국제정세의 역동성과 한국의 대응 방향	서보혁
2019-07	신한반도 체제 구상의 이해	조한범
2019-08	최근 한반도 정세 평가와 정책 과제	김갑식 외
2020-01	북한의 제7기 제5차 당중앙위원회 전원회의 분석과 정세 전망	홍 민 외
2020-02	평화의 경제적 가치: 2018 남북 간 주요 군사합의를 중심으로	장철운
2020-03	미국의 對北성공 관계정상화 프로세스와 대북정책	김유철
2020-04	대북제재 강화가 북한경제에 미치는 영향 - 북중무역 감소의 파급효과를 중심으로	최지영
2021-01	북한 조선노동당 제8차 대회 분석	홍 민 외
2021-02	김정은 시대 주요 전략·정책용어 분석	홍 민 외
2021-03	2014-2020년 북한시장의 소비자물가 및 환율 변동: 추세, 특징, 시사점	최지영

북한인권백서

북한인권백서 2018	한동호 외	20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2018	한동호 외	24,000원
북한인권백서 2019	김수경 외	20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2019	김수경 외	24,500원
북한인권백서 2020	이규창 외	21,500원
White Paper on Human Rights in North Korea 2020	이규창 외	27,000원
북한인권백서 2021	오경섭 외	21,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2021	오경섭 외	27,000원

연례정세보고서

2018	2019 한반도 정세 전망	통일연구원
2019	2020 한반도 정세 전망	통일연구원
2020	2021 한반도 정세 전망	통일연구원
2021	2022 한반도 정세 전망	통일연구원

정기간행물

통일정책연구, 제27권 1호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 1 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제27권 2호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 2 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제28권 1호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 1 (2019)	10,000원
통일정책연구, 제28권 2호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 2 (2019)	10,000원
통일정책연구, 제29권 1호 (2020)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 29, No. 1 (2020)	10,000원
통일정책연구, 제29권 2호 (2020)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 29, No. 2 (2020)	10,000원
통일정책연구, 제30권 2호 (2021)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 30, No. 2 (2021)	10,000원

기타

2018	한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집	박주화, 윤혜령 53,500원
2018	북한의 건강권	이금순 외
2018	The Right to Health in North Korea	Lee, Keumsoon et al.
2018	미·중·일·러 한반도 정책 연구 네트워크 다이렉토리	김진하 외
2020	동서 화해사상으로 본 통일공동체의 상과 과제	김범수 외
2020	DMZ 접경지역의 비평화 실태에 관한 인문학적 연구: 전략촌을 중심으로	정근식 외
2021	국제 평화문서 번역집	서보혁·용혜민 엮음

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, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8293, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.



남북 민생협력의 효율적 추진방안:
추진체계, 사업기획 및 성과관리