

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

경제·인문사회연구회 협동연구총서 09-15-02

북한개발지원의 이론과 포괄적 전략

박형중 · 임을출 · 김수암 · 강동완

주관연구기관 : 통일연구원

협력연구기관 : 한국행정연구원 · 한양대학교 · 우리민족서로돕기운동



북한개발지원의 이론과 포괄적 전략

인 쇄 2009년 12월

발 행 2009년 12월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 통일연구원장

편 집 인 기획조정실

등 록 제2-02361호 (97.4.23)

주 소 (142-728) 서울 강북구 인수동(4.19길 275) 통일연구원

전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2576 (팩시밀리) 901-2544

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

표지·레이아웃 디자인 늘품 (02-2275-5326)

인 쇄 처 양동문화사

가 격 10,000원

© 통일연구원, 2009

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

국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)

북한개발지원의 이론과 포괄적 전략 / 박형중, 임을출, 김수암, 강동완 [지음].

— 서울 : 통일연구원, 2009

p. ; cm. — (경제·인문사회연구회 협동연구 총서 ; 09-15-02)

참고문헌 수록

ISBN 978-89-8479-524-2 93340 : ₩10,000

국제 개발 원조[國際開發援助]

대북 지원[對北支援]

개발 원조[開發援助]

322.83-KDC4

338.91-DDC21

CIP2009004197

“북한개발지원의 포괄적 추진방안: ‘비핵·개방·3000 구상’을 위한 실천방안 모색”

1. 협동연구총서 시리즈

협동연구총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
09-15-01	북한개발지원의 포괄적 추진방안: ‘비핵·개방·3000 구상’을 위한 실천방안 모색(총괄보고서)	통일연구원
09-15-02	북한개발지원의 이론과 포괄적 전략	통일연구원
09-15-03	북한개발지원의 쟁점과 해결방안	통일연구원
09-15-04	북한개발지원을 위한 국제협력 방안	한양대학교
09-15-05	북한개발지원체제의 구축방안	우리민족서로돕기운동
09-15-06	지방자치단체의 북한 개발지원 전략과 접근방법	한국행정연구원

2. 참여연구진

연구기관		연구책임자	참여연구진
주관 연구 기관	통일연구원	임 강 택 선임연구위원 (협동연구 총괄팀장)	박 형 중 선임연구위원 김 정 수 초청연구위원 장 형 수 교수(한양대학교) 이 종 무 소장(우리민족서로돕기운동 평화나눔센터) 양 현 모 수석연구위원(한국행정연구원) 권 영 경 교수(통일교육원) 강 동 완 책임연구위원
협력 연구 기관	통일연구원	박 형 중 선임연구위원	임 을 출 연구교수(경남대학교) 김 수 압 연구위원 강 동 완 책임연구위원
	통일연구원	김 정 수 초청연구위원	최 수 영 선임연구위원 이 조 원 교수(중앙대학교) 조 한 법 선임연구위원 김 규 룬 선임연구위원 박 영 호 선임연구위원
	한양대학교	장 형 수 교수	김 석 진 연구위원(산업연구원) 송 정 호 교수(우석대학교)
	우리민족서로돕기운동	이 종 무 소장	최 철 영 교수(대구대학교) 박 정 란 선임연구위원(서울대학교 통일평화연구소)
	한국행정연구원	양 현 모 선임연구위원	임 병 연 초청연구위원

제 1장 서론 / 1

제 2장

한국의 대북지원에서 개발지원론 대두의 의미와 과제: 정부의 지원정책 구상을 중심으로

01	서론	6
02	원조의 다양한 목적과 수단: 한국의 대북지원 구상 사례를 중심으로	7
03	핵심 목적에 따른 대북지원 정책 구상 네 가지	가. 남북경협을 통한 남북경제공동체 형성론 11 나. 핵포기에 대한 대대적 경제 보상론 17 다. 대북 인도지원론 20 라. 대북 개발지원론 23
04	한국 정부의 대북지원 정책 구상에 함축된 다양한 정책 목적	26
05	한국에서 개발지원론 대두의 의미	가. 통념적 이해: ‘인도지원에서 개발 지원으로’ 30 나. 국제적 개발지원론의 대북지원 적용론 31
06	평가와 과제	35

제 3장

빈곤감소전략(PRS)과 북한 적용 추진전략

01	서론	42
----	----	----

02 빈곤감소전략(PRS): 특징, 사례 및 조건	가. 빈곤감소전략(PRS)의 주요 원칙 및 특징	43
	나. 베트남의 포괄적 빈곤감소 및 성장 전략	48
	다. 취약국가와 이행기성과목표(TRM)	54
03 빈곤감소전략이 북한에 주는 시사점		58
04 빈곤감소전략의 북한 적용 추진 방안	가. 기본방향	62
	나. 세부 추진방안	64
05 결론		70

제 4 장

권리에 기반한 접근(RBA)의 이론적 논의와 실행전략: 북한 적용방안 모색

01 서론		74
02 권리에 기반한 접근의 등장배경과 개념	가. 등장배경	75
	나. 기존 방식의 반성과 권리에 기반한 접근의 등장	77
	다. 권리에 기반한 접근의 개념과 특징	80
03 권리에 기반한 접근의 적용 현황	가. 전반적 적용추세와 유엔	84
	나. 적용방향과 원칙	86
	다. 권리에 기반한 접근의 비판적 적용	91
04 빈곤감축과 권리에 기반한 접근전략	가. 권리로써의 빈곤접근	93
	나. '가로채기'의 방지와 빈곤감축	94
	다. 빈곤감축을 위한 권리에 기반한 접근 수립 방향	94

05 권리에 기반한 접근의 실행 프로그램 수립과 사례	가. '모범 프로그래밍 실행방안' 시	
	고려 요소	96
	나. 프로그래밍 수립방안	98
	다. 적용 사례	110
06 북한 개발지원에서 권리에 기반한 접근 추진전략	가. 권리에 기반한 접근 적용을 여건	
	검토	112
	나. 북한 적용전략	115

제 5장

대북 식량지원의 쟁점과 개발지원으로의 추진과제

01 서론		122
02 국제사회 식량지원의 유형 및 주요 쟁점	가. 식량지원의 역사 및 유형	125
	나. 국제사회 식량지원의 쟁점	127
03 국제사회 식량지원의 목적과 유형	가. 미국의 식량지원정책 사례분석	130
	나. 유럽연합(EU)의 식량지원정책 사례분석	135
	다. 세계식량계획(WFP)의 지원 원칙 및 방법	138
	라. 소결론: 대북 식량지원을 위한 시사점	141
04 대북 식량지원의 쟁점과 과제	가. 대북 식량지원의 현황	143
	나. 대북 식량지원의 쟁점과 과제	147
	다. 소결론	161
05 대북 식량지원을 위한 정책 대안	가. 대북 식량지원의 원칙 및 방향	162
	나. 대북 식량지원의 세부 추진방안	168
	다. 북한 개발협력과 식량지원	179
	라. 소결론	190
06 결론		192



제 6장 **결론 및 정책적 시사점 / 197**

참고문헌 / 207

최근 발간자료 안내 / 217

〈그림 Ⅲ-1〉 국가수준에서의 PRS 전개 순서	47
〈그림 Ⅲ-2〉 베트남의 개발전략 체계도	49
〈그림 Ⅳ-1〉 권리에 기반한 접근을 통한 변화의 모델	83
〈그림 Ⅳ-2〉 권리에 기반한 접근의 주요 원칙들: PANEL	91
〈그림 V-1〉 주요 식량지원 공여국(2004)	126
〈그림 V-2〉 원조의 Dutch Disease 효과	128
〈그림 V-3〉 미국의 대북 식량지원 동향	135
〈그림 V-4〉 세계식량계획(WFP)의 지원체계 4단계	139
〈그림 V-5〉 대북 식량지원 추진 체계도	146
〈그림 V-6〉 정부의 쌀 비축량 및 대북지원 규모	155
〈그림 V-7〉 대북 식량지원의 영향	156
〈그림 V-8〉 대북 식량지원 현황(2000~2007)	158
〈그림 V-9〉 2008년 북한 식량 수급 동향	160
〈그림 V-10〉 대북 식량지원의 목적과 유용성	165
〈그림 V-11〉 대북 식량지원의 쟁점과 과제	170
〈그림 V-12〉 북한의 배급체계 및 배급순위별 식량상황	174
〈그림 V-13〉 기아의 인과적 도식	180
〈그림 V-14〉 대북 식량지원 추진방안	192

제1장

서론

북한개발지원의 이론과 포괄적 전략



제1장

서론

대북지원은 한국이 북한에 관해서 행사할 수 있는 주요 지렛대로 인식되어 왔다. 그러나 한국의 대북지원에 대한 전략 사고의 발전은 만족할 만한 수준에 이르지 못했다고 할 수 있다. 통일연구원은 대북지원에 대한 전략 사고는 인도·개발지원과 관련한 국제적 경험, 이론, 정책원칙 등의 수용과 한국적 적용을 통해 풍부해질 수 있다는 관점에서 2개년에 걸쳐 협동연구를 진행해 왔다.

2차년도는 4개의 하부과제로 이루어졌는데, 주로 국제사회의 개발원조론을 한국의 대북지원에 적용하는 문제에 초점을 두고 있다. 4개의 하부과제 중의 하나인 본 연구는 1차년도의 이론적 연구과제 중에서 미처 다루지 못했던 주제를 찾아내어 다루는 한편, 개발원조론의 대두가 한국의 대북지원 정책에 시사하는 함의를 제시하는 것이다.

국제사회의 개발원조론을 한국의 대북지원에 수용하고 적용하는 문제는 이명박 정부의 상생·공영의 대북정책과 관련한 구체적 정책 시안을 마련하는 데서도 매우 중요한 의미를 지닌다. 또한 한국사회에 잘 알려져 있지 않은 것 중의 하나는 국제적 개발원조론에 등장하는 정책원칙과 정책수단이 이명박 정부의 ‘비핵·개방·3000 구상’을 구체화하고 실현하는 데 이론적, 정책적 기반이 될 수 있다는 것이다.

이명박 정부의 대북정책 원칙의 하나로, 국제협력과 남북협력의 조화를 내세우고 있다. 본 연구는 그간 한국의 대북지원 정책을 국제적 인도·개발원조의 경험과 원칙에 조화시켜 보다 효율적이고 성과적으로 만드는 데 기여할 수 있다. 이러한 논의는 한국의 대북지원 정책이 그간 부분적으로 초래해왔던 국제사회와의 갈등을 낮추며, 한국의 지원정책 행위의 설득력을 높이는 데 기여하도록 만드는 데 불가결하다.

다른 편에서 이명박 정부의 대북 인도·개발지원에 관한 목적과 원칙은 국제적 개발원조가 지향해왔던 목적 및 원칙과 일치한다. 이명박 정부는 ‘비

핵·개방·3000 구상'을 내세우면서, '북한 주민 삶의 질 향상', '비용 대비 성과 문제', '북한의 발전을 촉진하는가' 등을 대북지원 정책에서의 주요 원칙으로 내세우고 있다. 언급된 세 가지 문제는 국제개발원조에서 핵심 원칙으로 내세우는 '빈곤감소', '원조의 효과성', '자원성 및 주인의식'의 원칙과 부합한다.

이러한 관점에서 본 연구의 제2장은 한국의 대북지원에서 개발지원론 대두의 의미와 과제를 서술한다. 제2장의 주요 내용은 이렇다. 국제적으로 볼 때, 개발원조는 제2차 세계대전 이후에 발생했으며, 냉전과 탈냉전 시기에 걸쳐 많은 경험, 이론, 정책원칙을 발전시켜 왔다. 한국의 대북지원 정책은 냉전식 남북관계를 탈피하기 시작하던 노태우 정부 시기부터 발전되어 왔다고 할 수 있다. 이때부터 주요하게 등장했던 관련 의제는 북한의 어려운 식량 사정을 인정하고 이에 대해 인도적 지원을 하는 문제, 남북 경제관계 확대를 통해 북한의 경제성장을 돕고 아울러 남북관계를 확대발전시킬 데 대한 문제, 한국의 지원을 통해 북한 당국의 대내·외 행태를 변화시키는 문제, 특히 북한 당국이 비핵화에 대해 협조하는 경우 획기적으로 대북지원을 증대시키는 문제 등이 대북지원과 남북경제협력의 주요 의제였다.

아울러 1차년도에 미처 다루지 못했던 국제 개발원조의 이론적 주제를 제3장과 제4장에서 다룬다. 제3장은 국제적 개발원조의 핵심 개념이라 할 수 있는 빈곤감소 전략을 북한에 적용하고 추진하는 문제에 대해 분석한다. 현하 국제사회에서 대외원조의 핵심은 수용국가에 제공되는 원조가 그 국가에서 '빈곤감소를 촉진하는 경제성장을 촉발해야 한다'는 것이다. 한국의 대북지원 정책과 행위는 다양한 목적을 추진하는 데서, 이 핵심 사안을 등한시 해온 측면이 있다. 국제개발원조론에서의 빈곤감소전략은 이명박 정부의 대북 경제협력의 주요 원칙의 하나인 '북한 주민 삶의 질 향상'을 위해 대북지원 정책을 구체화하는 데서 나타나는 여러 문제와 해결책을 제시한다.

제4장은 국제 개발원조에서 새로운 접근 방법으로 등장하고 있는 권리에 기반한 접근의 이론적 논의와 실행 전략을 전반적으로 소개하는 것을 목적으로 서술되었다. 이 접근은 개발과 인권의 문제를 통합적으로 접근하는 방식으로 개발원조를 제공하는 것을 모색하는 국제적 논의를 소개한다. 이러한 접근은 한국의 대북인권 정책이 단순히 북한 내부에 존재하는 열악한 인권상황을 고발하고 폭로하는 것을 넘어설 수 있는 정책 논리, 원칙과 조치를 개발

하는 데 큰 기여를 할 수 있다. 특히 한국의 대북지원이 북한 주민의 경제적 처지 뿐 아니라 인권 개선에 이바질 할 수 있는 방향으로 정향되도록 할 수 있는 구체적 전략 사고를 제시한다는 데 큰 의미가 있다.

제5장은 한국의 대북지원에서 중요한 현안이 되어 왔던 대북 식량지원에 관한 문제를 다룬다. 대북 식량지원은 현실적으로 한국의 북한에 대한 가장 중요한 지원 행위였음에도 불구하고, 이에 관하여 이론적, 정책적 연구가 부족했던 것을 감안할 때 중요한 시도라고 할 수 있다. 여기서는 국제적으로 식량지원과 관련한 논의와 조치를 소개함과 동시에 그에 비추어 과거 한국의 대북 식량지원의 여러 실태를 반성함과 아울러 정책을 개선하고자 할 때 무엇을 어떻게 해야 하는가에 대한 시사점을 제공한다.

제 2 장

**한국의 대북지원
에서 개발지원론
대두의 의미와 과제
: 정부의 지원정책
구상을 중심으로**



제2장

한국의 대북지원에서 개발지원론 대두의 의미와 과제: 정부의 지원정책 구상을 중심으로

1. 서론

한국에서 북한에 대한 개발지원이 논의되기 시작한 것은 2005년경부터이다. 여기에는 두 가지 계기가 작용했다. 먼저 북한이 이를 요구했다. 2005년 북한은 그간의 식량지원을 중심으로 한 대북 인도지원 대신 개발지원으로 전환해 줄 것을 요구했다. 둘째, 2005년은 대북 인도지원 10주년을 기념하면서, 단순 인도지원을 넘어 개발지원으로 전환해야 한다는 의견이 대두했다.

그런데 개발지원이라는 개념은 한국에게 대체로 생소한 것이었다. 2005년 인도지원을 개발지원으로 전환해야 한다는 요구가 제기되었지만, 대북정책연구 분야에서는 그것이 실제로 무엇을 뜻하는지는 분명하지 않았다. 이는 개발지원의 개념 이해와 관련하여, 국제사회와 한국사회, 그리고 한국사회 내에서도 대북정책연구분야와 해외원조연구분야 간에 큰 지식 격차가 있었음을 의미한다.

개발지원론의 대두 이전까지 한국의 북한연구분야에는 북한과 수립해야 하는 경제관계와 관련하여 세 가지 개념이 혼재했다. 세 가지 관념은 첫째, 남북경협 확대를 통한 경제공동체 형성론이다. 이는 한국의 대북 경제관계 담론에서 가장 오랜 역사를 가지고 있다. 둘째, 식량과 보건의료 등 긴급구호 제공을 중심으로 하는 대북 인도지원론이다. 셋째, 북한이 핵무기 개발을 포기할 것에 대한 보상으로 제기되는 대규모 경제지원론이다. 개발지원론이 대두하면서 이제 네 가지 관념이 혼재하게 되었다.

한국에서 이 네 가지 개념간의 관계는 분명하게 인식되어 있지 않다. 때로는 서로 독립적 영역을 지칭하는 것으로 이해되기도 하고, 때로는 한 영역이 다른 영역을 침범하기도 한다. 각 관념에 대하여 역대 정부의 정파에 따라 공통성과

함께 의견의 차이도 존재한다. 개발지원론은 일부에서 제기되고 있지만, 아직 정부의 정책 담론에서는 인지되거나 수용되고 있지 않다.

이 글은 개발지원론이 한국 정부의 전통적 정책 담론 세 가지 즉, 남북경제공동체 형성론, 비핵화 보상론, 대북 인도지원론을 새롭게 재구성할 수 있는 논리적 정책적 기반을 제공할 수 있다는 것을 제기한다. 재구성의 목적은 대북지원 구상에서 다음과 같은 영역의 정책을 개선하는 것이다. 첫째, 그간 한국식 일방성에서 벗어나 북한과의 쌍방성을 수립하는 문제, 둘째, 지원구상에서 현실성, 그 성과에서 합목적성과 실효성을 보장하는 문제, 셋째, 북한의 지원 수용 능력을 감안한 분화된 정책과 구상을 추진하는 문제, 넷째, 국제적 상식에 부합하고 설득력을 갖추어 주변국 및 국제기구와 협력 체제를 구축하는 문제 등이다.

이 글의 2절은 원조의 목적 설정에 따라 원조를 종류별로 분류해본다. 이는 한국 내에서 혼재하고 있는 여러 대북지원 정책 구상에 명시적 묵시적으로 어떤 목적이 설정되어 있는가를 분석하는 기초를 제공한다. 3절은 한국에서 위에서 언급한 네 가지 정책 구상에 대해 각기 역사적으로 어떻게 탄생했고, 또한 그 내용이 어떠한가를 서술한다. 여기서는 정부의 정책 구상을 중심으로 했다. 아울러 학계의 연구 동향을 간략히 제시했다. 4절은 한국에서의 개발지원론이 어떻게 이해되고 있는가를 평가하고, 주요 주장을 소개한다. 5절은 결론으로, 개발지원 담론이 다른 세 가지 대북지원 구상, 즉 남북경제공동체 형성론, 비핵화 보상론, 대북 인도지원론의 기본 출발점으로 삼아 재기안되어야 함을 주장한다.

2. 원조의 다양한 목적과 수단

: 한국의 대북지원 구상 사례를 중심으로

어느 한 국가가 다른 국가에 대해 원조를 제공하는 데는 다양한 이유가 있다. 또한 원조를 제공하는 방법도 다양하다. 원조 제공 목적은 제공 수단을 규정한다. 어떤 목적과 어떤 수단은 양립하지 않는다. 그런데 어떤 경우에는 이것이 망각되는 경우가 있다. 원조 제공 목적이 뚜렷하지 않거나 혼동되는 경우, 그 제공 방법과 수단에도 동일한 현상이 발생한다. 원조 제공 자체가

목적이 되어, 그 원조 제공을 통해 달성하고자 하는 목적이 무엇인지를 망각하는 경우도 발생할 수 있다. 여기서는 원조의 다양한 목적을 알아본다. 이어 3절 ‘핵심 목적에 따른 대북지원 정책 구상 네 가지’에서는 한국 정부의 대북지원 정책 구상 네 가지를 서술한다. 4절 ‘한국 정부의 대북지원 정책 구상에 함축된 다양한 정책 목적’에서는 여기 2절 ‘원조의 다양한 목적과 수단’에서의 서술에 입각하여 각 정책 구상에 내포되어 있는 다양한 정책 목적을 식별해 본다.

Carol Lancaster는 해외원조를 독립된 정부 또는 국가 간에 자발적 자원이 전으로 정의한다. 그런데 이러한 원조는 다양한 목적으로 행해질 수 있다. 간략히 분류해보면, 외교적 목적의 원조, 개발추진을 위한 원조, 인도주의 구호 목적의 원조, 상업적 목적의 원조 등이 있다. 여기서 외교적 목적의 원조는 국제적 안보, 국제적 정치 목표, 정부간 관계의 관리를 주요 목적으로 한다. 개발원조는 원조의 목적이 “경제적, 사회적 진보와 빈곤 축소를 후원하기 위한”¹⁾ 경우이다. 인도적 구호 목적의 원조는 천재지변 또는 인위적 위기의 시기에 행해지는 원조이다. 상업적 목적의 원조에는 예를 들어 공여국의 수출을 확대하는 데 도움을 주는 원조와 주요 천연자원에 대한 접근과 수입을 보장하기 위해서 행해지는 원조 등이 있다. 즉, 원조가 행해지는 목적은 다양하다는 것을 인식할 필요가 있다. 즉 개발원조라고 하는 것은 원조의 목적에 따른 구분이라는 것이며, 다른 목적으로 행해지는 원조와 차별성 속에서 정립한다.

OECD의 개발원조위원회(DAC: Development Assistance Committee)의 경우에는 ‘공적 개발원조’는 세 가지 요소를 포함한다.²⁾ 첫째, 공적부문이 행하는 원조이어야 하고, 둘째, 경제개발과 복지를 증진하는 것이 주요 목적이어야 하며, 셋째, 양허성 자금 제공(대부일 경우, 증여율이 최소 25%)이어야 한다. 개발원조위원회가 제시하고 있는 분야별 원조 분류표를 보면, 이와 같은 기준을 충족하는 공적 개발원조는 매우 다양한 방식으로 행해질 수 있다. 위의 Lancaster의 분류와 비교할 때 차이점은 Lancaster는 개발원조와 인도주의

1) Carol Lancaster, *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics* (Chicago: the University of Chicago Press, 2007), p. 13.

2) 즉, “개발도상국의 경제개발과 복지증진을 주요 목적으로 하며, 증여율이 적어도 25%에 달하는 양허성인 공적 자금의 흐름이다. 일반적으로, 공적 개발원조 흐름은 기관의 등급을 막론하고 공여국가의 기관이 개발도상국(양자간 공적 개발원조)과 다자기구에 제공하는 것을 포괄한다. 공적 개발원조의 수용은 양자적 공여자와 다자기구의 지출을 포괄한다.”(OECD, Glossary of Statistical Terms) (<http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=6043>).

구호원조를 구별했지만, 개발원조위원회는 공적개발원조의 하위 항목으로 인도주의 원조를 설정하고 있다.

<표 II -1> 개발원조위원회(DAC)의 분야별 원조 분류표

100. 사회 인프라 및 서비스	
분야	주요 내용
110. 교육	교육/수준 미분류, 기초교육, ³⁾ 중등교육 및 고등교육
120. 보건	보건 일반 ⁴⁾ 및 기초보건 ⁵⁾
130. 인구정책 및 생식보건	생식보건, 가족계획, 인구문제 조사연구
140. 용수 공급 및 위생	용수 공급 및 사용, 위생, 수자원 개발
150. 정부와 시민사회 일반	정부와 시민사회 일반, 갈등예방과 화해, 평화 및 안보
160. 기타 사회 인프라 및 서비스	고용, 주택, 기타 사회 서비스
200. 경제 인프라 및 서비스	
분야	주요 내용
210. 교통 및 물류	도로, 철도, 항만 및 공항, 창고
220. 통신	우편 및 원거리 통신 등
230. 에너지 발전 및 공급	에너지의 생산과 공급 ⁶⁾
240. 금융 및 재정 서비스	공식 및 비공식 부문 모두의 지원 포함
250. 기업 및 기타 서비스	기업 발전, 기업 환경 및 민영화를 증진하는 활동 포함

3) 기초교육에는 초등교육뿐만 아니라 청년과 성인을 위한 기술교육 및 유아교육 등을 포함함.

4) 보건정책, 의료교육 및 조사, 실험실·병원·특수 치료시설, 구급차, 치과, 정신 보건, 질병 및 약물남용 통제 등을 포함함.

5) 기초 보건으로 서비스 공급, 기초 보건의로 담당자 훈련, 기초 보건의로 인프라 개발: 영양, 감염성 질병 통제, 공공 보건의로 캠페인 등임.

6) 핵에너지의 평화적 이용을 위한 지원도 ODA에 포함될 수 있음. 이는 민수용 원자로 건설 및 폐기, 의료용 동위원소의 개발 및 공급, 기타 산업적, 상업적 이용 등을 말하며, 군사적 용도에 관한 것은 제외됨.

300. 생산 분야	
분야	주요 내용
310. 농업, 임업 및 수산업	자원 채취를 제외한 모든 주요 생산
320. 제조업, 광업 및 건설업	제조업, 기술연구 및 개발, 채굴산업 등
331. 무역 정책과 규정	무역 정책과 계획, 무역 촉진, 지역무역협정, 다자무역협정, 다분야 도매/소매 무역
332. 관광	관광 정책 및 행정 관리

400. 다분야 및 연관 분야	
분야	주요 내용
410. 일반 환경보호	분야 할당이 되어 있지 않은 환경 보호 및 보전 활동
430. 기타 다분야	농촌과 도시의 개발 프로젝트, 다분야 교육 및 훈련 등

500. 물자 원조 및 총괄 프로그램 지원	
분야	주요 내용
510. 일반 예산 지원	용도를 지정하지 않은 예산 공여
520. 개발식량원조/식량안보지원	식량의 공급과 수송, 식량 구입 자금, 식량원조 프로그램의 일환으로 제공되는 중간재(비료, 종자 등)
530. 기타 물자원조	자본재 및 물자 수입을 지원

600. 채무 관련 행동	
탕감, 전환, 교환, 환매, 연장, 보충 등 채무와 관련한 일체의 행동	

700. 인도주의 원조	
분야	주요 내용
720. 긴급 대응	긴급재난 상황에서의 구호활동, 긴급 식량원조, 구호활동 조정, 보호 및 부양 서비스
730. 재건 및 복구	재난 이후의 단기간 재건 및 복구, 정상적인 생활로의 복귀를 위한 지원
740. 재난 예방과 대비	재난 위험 감소, 조기 경보 체계, 비상 대비 계획 등

910~998. 기타	
분야	주요 내용
910. 공여국의 행정비용	규정에 따른 행정비용
920. NGO 지원	국내 및 국제 NGO에 대한 공적자금 지원
930. 공여국 내의 난민	공여국 내에 있는 난민들에 대한 원조
998. 비할당/불특정	다른 분야에 포함되지 않는 기타 지원

출처: OECD DCD/DAC, DAC Statistical Reporting Directives, Apr. 2007.

3. 핵심 목적에 따른 대북지원 정책 구상 네 가지

여기서는 한국에서 대북지원 정책과 관련하여 제기되어 왔던 네 가지 구상의 역사와 내용을 다룬다. 네 가지 구상이란, 첫째, 남북경협 확대를 통한 경제공동체 형성론, 둘째, 북한이 비핵화 할 경우 대규모 경제지원론, 셋째, 긴급구호 제공을 중심으로 하는 대북 인도지원론, 넷째가 대북 개발지원론이다.

가. 남북경협을 통한 남북경제공동체 형성론

남북경제공동체 형성론이 정부의 공식 언어로 등장한 것은 노태우 정부 시절이었다. 노태우 정부 시대에 형성된 기본 경제공동체라는 개념의 내용은 그 이후에도 크게 변화하지 않았다.

노태우 정부에서 남북경제공동체 형성론은 한민족공동체통일방안의 핵심인 민족공동체 회복론의 하위 개념이었다.⁷⁾ 즉 남과 북은 우선 서로 다른 이념과 체제를 인정하는 토대 위에서 상호교류·협력을 통해 공존공영을 도모하여 민족공동체를 회복시켜 나가야 한다는 것이었다. 이는 ‘과정으로서의 통일’로서 우선 민족사회의 통합(경제공동체·사회문화공동체 형성)을 이룩하는 바탕위에서 궁극적인 ‘국가통합’(제도통일로서의 한민족정치공동체 형성)을 완성하는 통일설계였다. 그 구체적 조치라 할 수 있는 것은 다음과 같았다.⁸⁾

7) 양영식, 『통일정책론』(서울: 박영사, 1997), pp. 276~277.

첫째, 남북간 교역의 문호를 개방하고 남북간 교역을 민족내부교역으로 간주한다. 둘째, 남북 모든 동포의 삶의 질을 향상시킬 수 있도록 민족경제의 균형적 발전이 이루어지기를 희망하며, 비군사적 물자에 대해 우리 우방들이 북한과 교역을 하는 데 반대하지 않는다.

김영삼 정부는 노태우 정부의 통일방안을 보완하여, ‘한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안’을 내놓았다. 이는 줄여서 ‘민족공동체통일방안’이라고 불리었는데, 통일 과정을 화해협력단계 → 남북연합단계 → 1민족1국가의 통일국가 완성이라는 3단계로 구체화했다. 남북연합단계에서는 남과 북이 경제·사회공동체를 형성발전시킴으로써 정치적 통합을 위한 여건을 성숙시켜 나간다고 했다.⁹⁾ 김영삼 정부는 또한 ‘민족발전 공동계획’을 제안했다. 즉 “북한이 핵활동의 투명성을 보장한다면, 북한의 경수로 건설을 비롯한 평화적 핵에너지의 개발에 (한국)자본과 기술을 지원할 용의가 있다”는 것 그리고 이것이 ‘민족발전공동계획의 첫 사업’이 될 수 있을 것이라고 했다.¹⁰⁾

남북경협과 경제공동체 개념은 김대중 정부에서도 중요한 역할을 했다. 김대중 정부는 1998년 4월 남북경협 활성화조치를 발표 시행했다. 또한 김대중 대통령은 2000년 1월 3일 신년사에서 “남북은 서로 협력함으로써 경제적 이득을 크게 얻을 수 있다”고 하면서 “남북경제공동체 형성을 위한 국책연구기관간의 협의를 갖자”고 북한에 제안했다.¹¹⁾ 1월 5일 국가안전보장회의는 2000년 대북정책 3대 방향의 둘째 항목으로 남북경제공동체 건설 추진을 설정했다. 3월 9일에는 북한경제회복 지원을 주요 내용의 하나로 담고 있는 베를린 선언이 발표되었다. 이 선언은 “대한민국 정부는 북한이 경제적 어려움을 극복할 수 있도록 도와줄 수 있는 준비가 되어있다”고 선언했다. 그런데 본격적 경제협력을 실현하기 위해서는 사회간접자본 확충, 안정된 투자환경 조성, 농업구조 개혁이 필요한데, 이를 위해서는 민간경협 방식을 넘어 정부당국간의 협력이 필요한 때라고 천명했다.

그런데 ‘남북경제공동체’라는 개념은 2000년 『6.15 남북공동선언』(이하

8) 노태우, “민족자존과 통일번영을 위한 특별선언(7.7 선언),” (1988.7.7), 위의 책, p. 231에서 재인용.

9) 김영삼, “제49주년 광복절 대통령 경축사,” (1994), 위의 책, p. 365에서 재인용.

10) 위의 연설, 위의 책, p. 366에서 재인용.

11) 김대중, “민관합동 시무식 대통령 신년사,” (2000.1.3).

6.15 선언에 진입하지 못했다. 그 대신 ‘민족경제의 균형적 발전’이라는 문구가 채택되었다. 균형적 발전을 위한 수단은 남북간 경제협력이라 간주되었다. 즉, 남북 경제협력은 “우리의 자본과 기술을 북한의 노동력과 결합시켜 상호 호혜적인 경제이익을 창출함으로써 민족경제의 균형적 발전을 꾀할 수 있다”¹²⁾고 했다. 사실상 ‘민족경제의 균형적 발전’과 ‘남북경제공동체 건설’은 동일한 것으로 설정되었던 것이다. 그 후 베를린 선언에 예견되어 있는 한국 정부의 대북지원 행위 그리고 여타 김대중 정부가 추진한 남북경협 기반구축 노력은 ‘민족경제의 균형적 발전과 남북경제공동체 건설’이라는 식으로 두 단어를 병기하고 그 아래로 총괄되었다.¹³⁾ 대북 인도지원도 ‘민족공동체 및 경제공동체’ 형성에 도움이 되는 것으로 이해되었다.¹⁴⁾

노무현 정부에서도 남북경제공동체 개념이 사용되었다. 노무현 정부는 ‘평화번영정책의 의의’의 하나로 ‘남북협력의 목표를 제시한 것’을 설정했다. 즉, “남북 철도·도로 연결사업, 개성공단사업 등 기존 남북협력사업의 구체적인 결실을 도모하고, 북한 에너지·인프라 개선사업, 경제특구사업 등 남북경협의 심화 확대를 통한 공동번영을 추구하며, 궁극적으로 남북경제공동체 형성을 이루어 나갈 것임을 분명한 목표로 제시하였다”¹⁵⁾는 것이다. 평화번영정책은 3단계로 추진될 것이 예견되었다.¹⁶⁾ 첫째 단계는 당면 안보위기 해결단계이다. 둘째 단계는 한반도 평화체제 구축단계이다. 셋째 단계는 남북경제공동체 형성단계로, 남북 경제협력을 실질화·제도화를 통해 경제공동체를 형성하며, 동북아 경제 네트워크 속에서 남북관계 증진을 모색한다.

노무현 정부는 ‘남북경협’(=대북지원) 확대에 매우 적극적이었는데, 그 이유는 ‘남북경협’을 ‘남북관계의 핵심 수단’으로 간주했기 때문이다.¹⁷⁾ 노무현 정부 시기 사실상 대북지원과 ‘남북경협’은 거의 동일어로 사용되었다. ‘남북경협’을 확대할수록 남북관계는 확대되고 한국은 그를 통해 자신의 대북정책

12) 통일부, “정상회담 2주년 참고자료: 평화와 협력을 위하여,” (2002.5), p. 12.

13) 통일부, “대북정책 4년, 평화와 협력의 길,” (2002.2).

14) 통일부, “정상회담 2주년 참고자료: 평화와 협력을 위하여,” p. 23.

15) 통일부, “참여정부의 평화번영 정책,” (2003.3), p. 13.

16) 통일부, “국민과 함께 하는 열린 통일포럼(제10회),” (2003.8.6), p. 2.

17) 이 부분은 박형중, “대북지원과 대북정책,” 『북한 문제 해결 방향과 북한 체제의 변화 전망』 (서울: 통일연구원, 2009), pp. 60~61 참조.

목표를 달성시킬 수 있다는 것이었다. 노무현 정부는 2005년 9.19 공동성명 이후 지원성 남북경협 수준을 적극 확대하는 것을 정당화하는 논리로 ‘평화경제론’과 ‘평화비용론’을 전개한다. 2005년 11월 통일부가 주창한 ‘평화경제론’을 보면, “경협은 남북관계 개선 및 평화증진의 기초”로서, “평화를 위한 경제”이자, “한반도 평화는 (한국) 경제발전의 필수요소”로서, “경제를 위한 평화”라는 것이다.¹⁸⁾ 이러한 맥락에서 2006년 ‘남북경협의 효과’를 다음과 같이 설정한다. 즉, “남북경협은 남북관계의 핵심 변수”¹⁹⁾로서, ① 북한의 개방과 개혁 가속화, ② 정치적 신뢰 강화, ③ 군사적 긴장완화, ④ 남북간 공동체 형성 촉진에 기여한다. 이와 같은 관점에서 보면, 남북경협에 수반하는 (막대한) 비용은 “단순한 지출이 아니라 지출에 따르는 반대급부인 편익을 수반하는 비용”²⁰⁾으로서 ‘정당’하며, 따라서 ‘국민적 인식이 제고’되어야 한다.

2007년 10월 4일 채택되었던 『남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언』(이하 10.4 선언)은 6.15 선언에서와 마찬가지로 경제공동체라는 단어를 사용하지 않았다.²¹⁾ 이 선언의 제5항은 “남과 북은 민족경제의 균형적 발전과 공동의 번영을 위해 경제협력사업을 공리공영과 유무상통의 원칙에서 적극 활성화하고 지속적으로 확대 발전시켜 나가기로 하였다”고 쓰고 있었다. 또한 남북경제협력을 ‘민족내부협력사업’으로 설정했다. 즉, 앞의 제5항은 “남과 북은 경제협력을 위한 투자를 장려하고 기반시설 확충과 자원개발을 적극 추진하며 민족내부협력사업의 특수성에 맞게 각종 우대조건과 특혜를 우선적으로 부여하기로 하였다”고 했다.

남북경제공동체 개념은 이명박 정부에게도 공유되었다. 다만 그 맥락과 전제가 달라졌다. 이명박 정부가 내세운 ‘상생공영의 대북정책’은 기본 방향으로 세 가지를 제시한다.²²⁾ 첫째, 북한의 변화와 함께 남북관계가 더욱 발전한

18) 통일부 교류협력국, 『“평화를 위한 경제, 경제를 위한 평화”: 남북경협비용을 어떻게 볼 것인가?』 (서울: 통일부, 2005.11), p. 1.

19) 통일부, 『참여정부 3년 평화번영정책 추진성과』 (서울: 통일부, 2006.2.23), p. 11.

20) 김영윤 외, 『평화비용의 의미와 실익』 (서울: 통일연구원, 2005), p. 2.

21) 노무현 정부는 ‘한반도 경제공동체’를 정상회담 의제로 제기하려 했는데, 북한 측이 이를 거부했다고 한다. 북한 측은 한국 주도의 개혁개방으로 ‘남풍’이 유입되는 것을 두려워했으며, 따라서 한국 측이 받아들일 수 없는 요구를 했다고 한다. 즉 “개성공업지구에 들어온 우리은행의 결제계좌를 터달라”는 것이었는데, 이는 당시 미국의 북한에 대한 금융제재 때문에 불가능했다. 송홍근, “한반도 북부 위안화 경제권 편입 시나리오,” 『신동아』, 2009년 4월호(통권 595호), 프린트용 화면 인쇄의 2/8.

22) 통일부 홈페이지 정책자료/상생과 공영의 대북정책 참조. <<http://www.unikorea.go.kr/krcmsf/CMSFBsub.jsp>>

다. 둘째, 평화와 경제의 공동체 구축을 통해 선진 한반도가 실현된다. 셋째, 남북한 주민이 행복하게 살고 평화통일의 기반을 마련하는 것이 우리의 목표라는 것이다. 이를 통해 이명박 정부는 평화통일의 실질적 토대를 구축하고자 한다. 이를 위해 첫째, 새로운 평화구조를 창출하고, 둘째, ‘남북경제공동체’를 구축하여 민족의 삶의 질을 획기적으로 높이며, 셋째, 장기적으로 한반도를 하나의 경제번영권으로 만들어 궁극적으로 ‘민족공동체의 정치적 통일’이 가능한 환경을 이루어야 한다. ‘남북경제공동체’는 새로운 한반도 평화구조의 토대 위에서 북한 주민의 3천 달러 소득수준 경제를 달성하고, 남북한 간에 자본, 노동, 서비스 이동의 자유화를 이룸으로써 구축된다고 한다.

이러한 기본 구상은 이명박 대통령이 행한 2009년 8월 15일 광복절 경축사에서도 반복되었다. 즉, 북한이 핵을 포기할 경우, 한반도의 새로운 평화구상을 추진하며, 북한경제를 발전시키고 북한 주민들의 삶을 획기적으로 향상시키는 국제협력 프로그램을 적극 실행한다는 것이다. 또한 남북경제공동체 실현을 위한 고위급 회의를 설치하고 관련국 및 국제기구와의 협력을 통해 경제, 교육, 재정, 인프라, 생활향상 분야에 걸친 대북 5대 개발 프로젝트를 추진한다는 것이었다.

〈학계 연구 동향〉

학계에서의 남북경제공동체에 관한 논의는 2000년 이후에 본격화되었다.

조동호 등(2001)²³⁾은 남북경제공동체의 형성은 남북한간 경제협력을 통해서 시작되는 것이며, 남북경협이 활성화는 바로 남북경제공동체를 완성시켜 나가는 토대가 된다는 것, 남북경협이 활성화되는 경우 남북경제공동체의 형성은 자연스럽게 따라올 수 있다는 것을 주장한다. 이들은 남북경제공동체의 형성을 다른 정치, 군사, 사회 등 다른 분야와 비교할 때, 실현 가능성이 높은 분야일 뿐만 아니라 통일을 지향하는 과정에서 반드시 그리고 우선적으로 이룩되어야 할 중요한 과제로 간주하고 있다.²⁴⁾

오승렬 등(2000)²⁵⁾은 남북경제공동체는 단계적으로 남북한간의 경제교류

topmenu=2&menu=0&sub=&act=&main_uid=&subtab=> (검색: 2009.8.25).

23) 조동호·한승훈·김성훈·이대현, 『남북경제공동체 형성을 위한 남북경협 추진전략 및 부문별 주요 관계』 (서울: 한국개발연구원, 2001), pp. 4~5.

24) 위의 책, p. 1.

협력을 확대 심화함으로써 생산요소의 상호 보완적 결합을 통한 남북한 공동변영을 목표로 한다고 주장한다. 이들은 남북경제공동체는 북한체제의 변화를 전제로 한 제도적 경제통합이 아니라, 남북한간의 이질적인 제도가 존재하는 가운데 생산요소의 결합을 통한 공동변영을 목표로 하고 있다는 점에서 통일지향 과정의 '화해적 공존'을 바탕으로 공동변영을 추구하는 기능적 공동체를 의미한다고 주장한다. 남북경제공동체 건설방안으로 세 가지가 제시된다. 첫째, 단기적으로 북한의 경제난 극복에 도움을 줄 수 있어야 하고, 둘째, 중기적으로 경제교류·협력 심화를 통해 남북한 경제의 연계성과 생산요소의 결합도를 제고할 수 있어야 하며, 셋째, 장기적으로 통일 한반도를 상정한 남북한 공동변영과 경제통합을 준비하는 것이어야 한다.

김영운 등(2002)²⁶⁾은 남북경제공동체 형성에서 핵심은 대북 투자를 통해 북한지역의 경제를 발전시키는 것으로 간주한다. 후에 김영운(2008)²⁷⁾은 남북경협이 일종의 공공재적 성격을 갖는다고 하면서, 시장의 수요와 공급에만 맡겨두어서는 안되며, 정부의 개입이 필요하며 그에 따르는 비용은 남북경협에 참여하는 주체가 공동으로 부담하는 구조가 되어야 한다고 주장한다. 그에 따르면 세 가지 특성이 있다. 첫째, 남북경협을 위해 지출되는 비용은 일종의 투자라는 것이다. 국방비 감축, 북한 주민 소득 증대에 따른 통일 이후 대북지원 절감이나 대북보조금 지급과 같은 소모성 비용을 절감한다고 한다. 둘째, 남북경협은 상대적으로 높은 임금을 경험하고 있는 남한 기업에 저임금 노동력을 제공하는 투자처로서 수익성 창출의 기회를 마련해 줄 수 있다고 한다. 셋째, 남북경협에는 한반도의 통일을 촉진하는 일종의 유인효과도 있다고 한다. 남북경협이 활성화될수록 통일의 경제적 이익은 커진다는 인식을 창출할 수 있다고 한다.

25) 오승렬·김연철·김근식·정상용, 『남북경제공동체 건설 정책과제와 대책방향』 (민주평통 정책연구자료, 민주평화통일자문회의 사무처, 2003), pp. 7~9.

26) 김영운 외, 『남북경제공동체 형성을 위한 대북 투자 방안』 (서울: 통일연구원, 2002), p. 1.

27) 김영운, “남북경협 측면에서 본 새로운 대북정책 추진의 필요성,” 윤영관·이장로 엮음, 『남북경제협력 정책과 실천과제』 (서울: 한울, 2008), pp. 65~66.

나. 핵포기에 대한 대대적 경제보상론

북한이 핵무기 개발을 포기하는 경우에 대대적 대북지원을 실시하겠다는 구상은 북한 핵문제의 대두와 함께 시작하여 현재에 이르고 있다. 즉 이러한 기본 구상은 김영삼 정부 시대에서부터 유래하여 현재 이명박 정부에까지 계승되고 있다.

위에서 언급하였듯이, 김영삼 정부는 1994년에 발표한 민족공동체 통일방안의 일환으로 ‘민족발전 공동계획’을 제안했다. 즉 “북한이 핵활동의 투명성을 보장한다면, 북한의 경수로 건설을 비롯한 평화적 핵에너지의 개발에 (한국)의 자본과 기술을 지원할 용의가 있다”는 것, 그리고 이것이 ‘민족발전공동계획의 첫 사업’이 될 수 있을 것이라고 했다.²⁸⁾

김대중 정부는 2001년 3월 북한과 ‘세 가지를 주고 세 가지를 받는’ 포괄적 상호주의를 제안했다. 북한에 요구된 것은 첫째 제네바 협정을 지키고, 둘째 미사일 개발과 수출을 포기하고, 셋째 남쪽에 대해 무력도발을 하지 않아야 한다는 것이다. 이에 대해 한국은 첫째, 북한의 안전을 보장하고, 둘째, 적절한 경제적 지원을 하고, 셋째, 국제사회의 일원으로 참여하는 것을 지원해 주어야 한다는 것이었다.²⁹⁾

노무현 대통령도 대통령 후보 및 당선자 시절부터 핵포기와 경제지원을 교환하는 것에 대해 말해왔다. 2002년 10월 초 북한이 농축 우라늄 핵 개발을 시인한 것으로 알려졌는데, 이에 대해 노무현 후보는 10월 31일, 1단계로 북한의 핵개발 중단과 미국의 대북 적대관계 중지를 함께 타결한 후 2단계로 북한의 핵사찰 등 대량살상무기에 대한 양보와 국제기구와 한·미·일이 대북지원을 맞교환 하는 방식에 대해 언급했다.³⁰⁾ 노무현 대통령 당선자는 1월 하순 다보스 포럼에 참가한 정동영 의원을 통해, “만약 북한이 핵개발을 포기하고 다른 안보상의 우려 요인을 제거한다면 북한은 그들이 상상하는 것 이상의 보상을 받을 수 있다”고 천명했다.³¹⁾ 또한 대통령 인수위원회는 북한 경제

28) 김영삼, “제49주년 광복절 대통령 경축사(1994),” 양영식, 『통일정책론』 p. 366에서 재인용.

29) 김대중, “미국방문 대통령 귀국인사,” (2001.3.11).

30) 동아시아 국제포럼 노무현 후보 연설, “새로운 시대, ‘동북아시아’의 구상과 제언,” (2002.10.31).

31) 『동아일보』, 2003년 1월 23일.

재건을 위한 국제 협력체 구축 방안을 밝히기도 했다. 이 구상에 따르면, 북한을 IBRD, 아시아개발은행(ADB) 등 국제 금융기구에 가입시키며, 이들 기구로부터 각종 양허성 차관을 받아 내도록 한다는 것, 이들 기구와 주변국이 분담해 총 자본 200억 달러 규모로 동북아재개발은행을 건립하여 북한 경제 재건의 재원을 조달한다는 것이었다. 한국은 이중에서 35억 달러 정도를 부담할 것으로 예상되었다. 또한 남북한의 정보·통신망을 연결하는 사업을 추진하기로 계획했다.

노무현 정부의 입장은 임기 중간에 의미있는 변화를 경험했다. 출범 직후인 2003년 3월 노무현 정부는 “북한이 핵, 미사일 문제를 평화적으로 해결할시 해결단계에 맞추어 대규모 대북경제협력 단행”³²⁾한다는 입장을 견지했다. 그런데 초기 입장은 2005년 경 ‘핵 문제 해결과정에서 포괄적·경제적 협력 구상’으로 바뀌었다.³³⁾ 이는 대대적 경제지원이 핵폐기단계에 맞추어 단계적으로 진행된다는, 다시 말해 사후적으로 또는 동시에 보상으로 제공된다는 초기 개념이, 대대적 경제적 지원을 통해 핵 폐기를 설득한다는 선불(=선공후득) 개념으로 바뀐 것을 의미했다. 이를 주도적으로 추진한 것은 정동영 당시 통일부 장관이었다. 이러한 경험 확대 구상은 9.19 공동성명 직후 보다 구체화되어, 금강산, 개성, 철도·도로의 3대 경험 사업 이외에 농업·수산·경공업·광업 등으로 경험 분야가 확대될 것이 기획되었다.

이명박 정부는 핵 문제 해결을 최우선시 하면서 이에 연계하여 남북대화, 대북지원, 경험사업 등을 추진한다는 원칙을 가지고 있다. 핵 문제가 우선적으로 해결되지 않으면, “북한의 진정한 변화와 개방, 그리고 남북관계 개선과 한반도 및 동북아 평화와 안정”³⁴⁾을 이룰 수 없다는 입장을 취한다. 또한 핵문제가 해결되는 경우의 북한은 ‘남북한 경제공동체 협력 협정’의 파트너가 될 수 있고, 핵문제 해결단계에 따라, ‘비핵·개방·3000 구상’을 단계적으로 추진한다는 것이다.³⁵⁾ 구체적으로 “5대 분야(경제, 재정, 교육, 인프라, 생활향상)의 사업들을 순차적으로 추진해 북한의 수출주도형 시장경제체제로의 전환과

32) 통일부, “평화번영정책 해설자료,” (2003.3.10).

33) 통일부, “출범 전반기를 마친 참여정부의 대북정책 성과와 향후 전망,” (2005.8.26), p. 4.

34) 17대 대통령직 인수위원회, 『백서 1, 성공 그리고 나눔. 이명박 정부의 핵심정책과제』 (2008), p. 186.

35) 이 기본 입장은 2009년 2월 통일부 홈페이지의 정책자료/상생과 공영의 대북정책에도 변함없이 나타나고 있다.

개방을 유도해 나갈 예정이다³⁶⁾는 것이다. 5대 분야 사업을 구체적으로 보면³⁷⁾ 첫째, 경제 분야에서는 북한을 수출주도형 경제로 전환시키는 데 중점을 두고, 북한 내 자유무역지대를 설치하고 해외수출을 진흥시킨다. 둘째, 재정 분야에서는 10년 간 총 400억 달러의 자금을 조성하기로 하되, 우선 남북협력 기금을 확충하며, 여건이 조성되는 데 따라 북한에 대한 국제금융기구의 차관, 해외 직접투자 유치, 북·일 관계 개선 관련 자금 등을 활용한다. 셋째, 인프라 분야에서는 철도·도로(新경의고속도로 등), 항만, 통신, 에너지 등 분야별·단계별 협력을 추진한다. 넷째, 교육 분야에서는 직업훈련센터 설립, 경제시찰단 교환, 국제기구 등을 통한 북한 경제인력 양성 지원사업부터 추진한다. 다섯째, 생활향상 분야는 보건·의료, 주택·상하수도 개선, 농업협력, 산림녹화 등의 사업들을 추진하게 되는데, 기존의 대북지원 민간단체의 활동과 정부 당국간 협의가 상호 보완성과 연속성을 가질 수 있도록 체계적으로 시행한다.

〈학계의 연구〉

박형중 등(2003)은 북한이 핵무기 개발을 포기하는 경우에 대대적 대북지원을 실시하겠다는 구상에 기반하여 실지로 그 지원분야와 금액을 연구했다.³⁸⁾ 이 연구는 핵 문제 해결이 단계적 과정을 거쳐 진행될 것으로 상정하면서, 각 단계별 대북지원 내용과 그 개략적 비용, 한국, 미국, 일본과 여타 관련 국가 및 국가 기구의 역할 분담의 청사진을 제시했다. 특히 핵문제의 해결 과정에서 남북관계를 안정적으로 관리·개선하며, 북한의 인도주의적 위기에 대응하고 내부 변화와 경제재건을 촉진하는 데 소요되는 전반적 비용, 그 중에서도 특히 한국이 부담해야 하는 비용이 개략적으로 계산되었다. 이 연구는 통일비용에 관한 기존 연구 개괄과 검토, 한국의 대북지원액에 대한 재계산, 대북 인도지원의 규모와 비용, 북한경제 인프라 개선(철도, 에너지, 통신) 비용, 북한 경제특구 개발·활성화 비용, 미국, 중국, 일본, 국제기구의 대북지원 정책과 전망, 핵 동결과 미사일 개발·수출금지 관련 보상 및 검증 비용, 북한 이탈주민문제 등을 포괄했다.

36) 17대 대통령직 인수위원회, 『백서 1, 성공 그리고 나눔. 이명박 정부의 핵심정책과제』, p. 187.

37) 위의 책, pp. 188~189.

38) 박형중 외, 『핵 문제 해결 과정에서 남북관계 및 북한 경제지원 시나리오』 (서울: 통일연구원, 2003).

다. 대북 인도지원론

한국의 대북 인도 지원은 1995년부터 시작되었다. 같은 해 정부는 6월부터 시작하여 북한에 쌀 15만 톤을 지원했다. 그 취지는 1995년 5월 25일 부총리 겸 통일원 장관의 발표문에 잘 나타났다. 즉 식량난을 겪고 있는 북한 동포들이 곤경을 벗어날 수 있도록 민족복지차원에서 아무런 전제조건 없이 북한이 필요로 하는 곡물을 제공할 수 있다는 것이었다.³⁹⁾ 민간의 대북 인도 지원 운동은 1995년 9월부터 시작되었다. 그 주요한 동력은 NGO, 종교계와 시민사회였다. 대북 인도 지원은 인도 지원임과 동시에 민족화해를 통한 한반도의 평화 및 통일운동으로 이해되었다.⁴⁰⁾

김대중 정부가 들어서면서 대북 인도 지원은 활성화되었다. 먼저 민간의 대북 지원 동향을 보면 이랬다. 1998년 3월 민간차원 대북 지원 활성화 조치가 취해졌고, 1999년 10월에는 민간의 대북 인도적 지원사업에 대한 남북협력 기금 지원이 이루어지기 시작했다. 1998년 이후 민간단체들은 긴급구호에서 협력사업 등 북한의 역량을 형성하여 주는 방향으로 대북 지원의 방향을 전환하기 시작했다.

한국 정부는 2000년부터 대북 식량차관과 무상 비료 제공이 시작되었다. 한국 정부는 대북 지원의 의의를 다음과 같이 설명했다. 즉, “대북 지원은 인도주의적 차원에서 같은 민족을 돕는 의미가 있을 뿐만 아니라” 추가적으로 세 가지 의미가 있다는 것이다. 첫째, “남북간 화해협력관계를 증진시키고 한반도에서 전쟁의 위협을 감소시켜 나가기 위한 평화유지비용으로 볼 수 있다”는 것이었다. 둘째, “이러한 평화 비용은 대외적 경제 신인도를 개선시켜 외자유치에 기여하는 등 우리 경제회복에도 큰 이익을 가져다 준다”⁴¹⁾고 했다. 셋째, “북한의 경제회생을 돕고 민족공동체 및 경제공동체 형성에 기여함으로써 통일된 민족의 미래를 준비해나가는 과정”이라는 것⁴²⁾이다.

39) 양영식, 『통일정책론』, p. 439.

40) 대북협력민간단체협의회·대북지원민관정책협의회(통일부), 『대북지원 10년 백서』 (서울: 늘봄, 2005), pp. 37~40.

41) 통일부, 『대북정책 4년, 평화와 협력의 길 Q & A』, (서울: 통일부, p. 3.

42) 통일부, 『남북정상회담 2년, 평화와 협력을 향하여』 (서울: 통일부, 2002), p. 23; 통일부, “인도적 대북 지원-사실은 이렇습니다.” (2001.5.24), p. 2.

노무현 정부는 2003년 5월 한미정상회담 이후, 이 회담에서의 합의에 근거, 인도적 지원은 정치적 상황 전개와 연계하지 않고 추진해 나갈 방침을 세웠다.⁴³⁾ 여기서 정치적 상황 전개에 연계하지 않는다는 것은 대북 식량지원과 핵문제를 연계시키지 않는다는 것이었다.⁴⁴⁾ 다만 북측에 핵상황 악화시 식량 제공 및 남북경협이 차질을 빚을 수 있다는 점을 강조한다는 것이었다.⁴⁵⁾ 그 이유는 북한이 생존권 확보차원에서 핵 카드를 사용하고 있는 상황에서 우리의 대북 식량지원 수준으로 북측 태도를 제어하는 데는 한계가 있다는 것이었다. 또한 식량지원은 인도적 사안인 만큼, 같은 동포로서 최소한의 도리는 하면서 “북측에 할 말을 해 나가는” 적극적 접근이 바람직하다는 것이었다.

노무현 정부에서 대북지원의 기본개념은 북한 당국의 행위변화 유도를 위한 핵심 수단이라는 것이다. 대북 식량지원도 이와 같은 맥락에서 설정되었다. 노무현 정부가 2003년 5월 발행한 “대북 쌀 제공 관련 해설자료”⁴⁶⁾는 식량지원의 효용을 다음과 같이 네 가지로 제시한다. 즉 첫째, 남북대화를 유지시켜, 한반도 상황의 안정적 관리에 기여하며, 둘째, 북한을 남북대화로 유도하며, 셋째, 북한의 개혁·개방을 유도하고, 넷째, 한국 정부의 정책 목표 달성을 위한 수단을 강화한다. 여기서 특징적인 것은 노무현 정부가 대북 식량지원 목적을 설명하는데, 인도적 구호 또는 이를 대신할 수 있는 표현이나 단어를 전혀 사용하지 않는다는 것이다.

한편 2007년 10월 4일의 2차 정상회담에서 체결된 『남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언』은 인도지원과 관련하여, “남과 북은 자연재해를 비롯하여 재난이 발생하는 경우 동포애와 인도주의, 상부상조의 원칙에 따라 적극 협력해 나가기로 하였다”고 천명했다.

이명박 정부는 인도적 지원은 인도주의적 상호주의 원칙에 의해 추진할 것을 천명하고 있다. 즉, 한국 정부는 “북한 주민들이 어려움에 처하고 있는데 대해서 협력하는 것(을) 계속할 것”이지만, “북한도 거기에 상응하는 조건은 아니지만, 북한도 인도적 차원에서 협력을 할 수 있어야 한다”⁴⁷⁾는 것이다.

43) 통일부, “대북정책 추진현황,” (2003.6.2).

44) 통일부, “대북정책 추진현황-평화번영정책과 남북관계 주요 현안,” (2003.6.27).

45) 통일부, “대북정책 추진현황,” (2003.5.29).

46) 통일부, “대북 쌀 제공 관련 해설자료,” (2003.5).

47) 청와대 대통령 동정 발언록, 통일부 업무보고 모두말씀 (2008.3.26).

〈민간에서 「대북인도지원법」 제정 논의〉

한편 민간에서는 「대북인도지원법」의 제정 필요성이 제기되었다. 2007년 평화재단과 한나라당 정형근 의원이 주관했던 「대북인도지원법」에 관한 논의가 그것이다. 이 논의의 핵심은 “흔들림 없는 대북 인도지원사업을 추진하려면 국민의 동의가 필요”하다는 것과 “지원이 투명하게 이루어지면 국민이 동의할 수 있다”는 것이었다.⁴⁸⁾ 즉 인도지원 증대의 필요성과 지원투명성 보장을 동시에 의제로 제기한 것이다. 또한 한국 정부가 인도적 지원과 협력을 통해 북한 주민의 기본적 생존보장을 위해 노력해야 함을 요구했다.

정형근 의원은 법 제정의 필요성을 세 가지로 제시했다.⁴⁹⁾ 첫째, 인도적 지원사업이 분배투명성 확보를 통해 국민적 공감대를 얻어야 하며, 이를 바탕으로 인도적 지원사업을 진행할 수 있는 법, 제도적 틀을 마련해야 한다. 둘째, 인도적 지원은 북한 당국 또는 기관이 아닌, 감시되고 투명한 경로로 수행되어 영유아·아동·노인·임산부 등 취약계층에 우선적으로 전달되어야 한다. 셋째, 현재의 한견주의식, 수공업식 대북지원 방식을 극복하고, 국내 기관·단체간의 역할을 분담·조정하고, 지원된 국가의 지원금을 회수할 수 있는 법률적 근거 마련이 필요하다. 넷째, 정부는 인도적 지원사업이 일방적인 지원이 아닌 남북 협력사업으로 발전할 수 있는 방안을 강구하여 북한 주민 스스로 기본적 수요를 충족할 수 있도록 하여야 한다. 정형근 의원 측이 제안한 ‘북한 주민에 대한 인도적 지원 임시조치법(안)’은 ‘인도적 지원사업’을 사업을 “동포애와 인도주의에 따라 북한 주민의 식량권과 생명권 해결을 위해 인도적 지원이 가장 시급한 분야인 식량, 농업, 의료 등의 부문에서 이 법이 정하는 바에 따라 지원하는 사업”으로 개념 규정했다.⁵⁰⁾ 이 법은 또한 “정부는 북한 주민에 대하여 동포애·인도주의에 따른 지원·협력을 통하여 북한 주민의 기본적 생존보장을 위하여 노력하여야 한다”고 규정했다.⁵¹⁾

평화재단은 대북 인도적 지원의 새로운 원칙을 제시했다.⁵²⁾ 그런데 이는

48) 법률의 인사말, 평화재단·한나라당 정형근 의원실, 『대북 인도적지원법(안)을 제안한다』(평화재단 12차 전문가 포럼, 2007.4).

49) 정형근, “북한 주민에 대한 인도적 지원을 위한 임시조치법 제안서,” 위의 책, pp. 6~7.

50) 정형근, “북한 주민에 대한 인도적 지원을 위한 임시조치법(안),” 위의 책, p. 10.

51) 정형근, 위의 책, p. 20.

52) 박주민, “북한 주민에 대한 인도적 지원을 위한 특별법 제안서,” 위의 책, pp. 20~21.

앞서의 정형근 의원측의 원칙과 크게 다르지 않았다. 첫째, 왜 대북지원을 해야 하는가에 대한 국민적 공감대의 형성, 둘째, 북한 정부가 개방한 지역이 아니라 취약지역 지원을 우선하면서 북한 전역에 대한 균형적 지원, 셋째, 주민들에 대한 확실한 전달, 이를 위해 지원품목의 선정, 물류이동, 분배방식에 대한 투명한 관리, 분배와 전달과정에 대한 철저한 모니터링, 넷째, 각 단체의 과잉경쟁과 중복투자를 방지하기 위한 조정, 이를 위해 단체별·사업별로 전문화·특성화, 다섯째, 일방적 지원이 아닌 북한과의 협력관계로의 발전 등이다.

평화재단측이 제안한 『북한 주민에 대한 인도적 지원을 위한 특별법(안)』은 주요 용어를 다음과 같이 정의했다.⁵³⁾ 즉 첫째, ‘인도적 지원’이라 함은 동포애와 인도주의에 따라 북한 주민의 기본적 생존을 가능하게 하기 위한 물품지원 또는 구호활동 등을 말한다. 둘째, ‘지원사업’이라 함은 인도적 지원이 가장 시급한 분야인 식량, 농업, 의료 등의 부문에서 이 법이 정하는 바에 따라 지원하는 사업을 말한다. 셋째, ‘협력사업’이라 함은 『남북교류협력에 관한 법률』 제2조 제4호에서 정의한 바와 동일하다. 이 법 시안은 또한 “국가는 인도적 지원을 통하여 북한 주민의 기본적 생존보장을 위하여 노력하여야 한다”고 규정했다.

라. 대북 개발지원론

한국의 북한연구분야에 ‘개발지원’이라는 화두가 등장한 것은 2004~2005년경이었다. 대북지원은 1995년부터 시작되어 2005년에 10주년을 맞게 되었는데, 이를 계기로 한국과 북한에서 공히 지난 10년간의 사업 방식에 대한 반성이 대두되었기 때문이다.⁵⁴⁾

가장 큰 계기는 북한 측에서 왔다. 북한은 2004년 9월 인도지원을 목적으로 하는 유엔의 합동호소절차를 2005년부터 받지 않겠다고 하면서, 개발지원을 실시해 줄 것을 요청했다. 2005년 9월, 북한 정부는 2006년부터 유엔의 ‘인도지원’은 더 이상 받지 않고 ‘개발협력’을 수용하겠다는 입장을 공식 통보했다.

53) 박주민, “북한 주민에 대한 인도적 지원을 위한 특별법(안),” 위의 책, p. 30.

54) 이에 관해 윤대규·임을출, 『북한 경제개혁을 위한 새로운 패러다임: 개발협력의 이론과 실제』 (서울: 한울, 2006), pp. 20~23; 이종무 외, 『북한 개발원조를 위한 국내 시스템 구축방안』 (서울: 통일연구원, 2009).

아울러 평양주재 유엔기구와 국제NGO 사무소 대표에게 연말까지 인도지원 사업을 종결해줄 것을 요구했다.

같은 시기 한국 측에서도 개발지원으로의 전환에 대한 요구가 있었다. 한국에서는 단기간에 그쳐야할 긴급구호 차원의 인도지원이 장기화된 것에 대한 원조 피로와 반성이 있었다. 또한 식량지원과 같은 단순 소비성 지원이 아니라 북한의 자생력을 높이기 위해서 개발지원이 시행되어야 한다는 인식이 강화되었다.

이어 2005년부터 개발협력 개념과 대북지원을 연계시키고자 하는 연구 작업이 일각에서 활발하게 진행되었다. 그 후 5년간 이루어진 북한 개발원조에 대한 논의는 대북지원 관련 분야가 국제적으로 오랜 역사를 가지고 있고 한국의 해외원조 분야에서는 대부분 소화되어 있던 논리⁵⁵⁾를 배우고 수용하며, 이를 대북지원에 대해 적용해보고자 시도하는 과정이었다. 그간의 성과를 이종무는 다음과 같이 정리했다.⁵⁶⁾ 첫째, 북한 개발원조에 대한 관심을 높이고 인도지원에서 개발지원으로의 전환해야 한다는 공감대 형성되었다. 둘째, 개발원조 이론 및 국제사회의 동향에 대한 기초 연구에서 성과가 있었다. 셋째, 북한 개발원조의 필요성을 인식한 연구자 집단들이 형성되었다 등이다.

그런데 연구 축적과는 달리, 개발협력이라는 개념은 정책분야에서 확고하게 자리 잡지 못했다. 대북지원에는 여러 목적이 있을 수 있는데, 그 중에서 원조의 목적이 '경제적, 사회적 진보와 빈곤 축소를 후원하기 위한'⁵⁷⁾ 원조를 개발원조라고 한다면, 이러한 목적의 원조는 이미 오래 전부터 한국의 정부와 민간의 대북지원론에 함축되어 있었다고 할 수 있다. 앞서 서술했던 남북경협론, 비핵화 보상론, 인도지원론 등에서 그러했다. 가장 최근에는 2007년 대통령 선거 과정에서 등장했고, 2008년에 공식화된 이명박 정부의 '비핵·개방·3000 구상' 역시 개발지원을 주요한 내용으로 한다고 할 수 있다. 그런데 여기에는 인도지원이라는 개념은 등장하지만, 개발지원이라는 개념은 등장하지 않고 있다. 다만 2009년 8.15 경축사에는 '비핵·개방·3000 구상'을 풀어서 설명하는 가운데, 과거에는 단순히 '5대 분야'라고 불렀던 것을 '대북 5대 개발

55) 한국 정부의 공적개발원조를 관리하는 한국국제협력단은 1991년 창설되었다.

56) 이종무 외, 『북한 개발원조를 위한 국내 시스템 구축방안』.

57) Carol Lancaster, *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics* (Chicago: the University of Chicago Press, 2007), p. 13.

프로젝트'라는 용어로 표현했다는 것은 개발협력이라는 개념이 대북지원 관련 공식 문헌에 처음으로 등장하는 시발점으로 기억될 것이다. 대북 5대 개발 프로젝트는 경제, 교육, 재정, 인프라, 생활향상 분야에 걸쳐, '북한경제를 발전시키고 북한 주민들의 삶을 획기적으로 향상시키는' 것을 목적으로 하고 있다.

〈학계의 연구〉

앞서 지적했듯이, 한국에서 개발지원에 대한 논의가 활성화되기 시작한 것은 2004~2005년 즈음이었다.

그러나 그에 앞서 대북지원을 개발지원론에 연결시킨 연구가 있었다. 장형수와 박영곤(2000)⁵⁸⁾은 북한 개발지원을 위한 자원조달의 방향을 검토했다. 이 연구는 북한에 대한 자금지원과 기술지원을 제공할 수 있고 북한과 다자간 정책 협의를 유지해 나가는 '잠정북한개발지원그룹'을 설립할 것을 제안했다. 이금순(2000)⁵⁹⁾은 대북지원이 장기화되면서 초기의 단순 긴급구호성 식량지원으로부터 종자개발 등 농업지원사업, 축산지원, 보건의료지원, 산림복구지원 등 개발구호로 전환되고 있다고 하면서, 개발구호 개선방향을 제시했다.

개발지원 자체를 다루면서 이를 대북지원과 연계시켜보고자 했던 시도는 2005년부터 시작되었다. 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터 내재1⁶⁰⁾은 이와 관련한 초기 시도를 잘 보여준다. 윤대규와 임을출(2006)은 북한에 대한 개발협력을 북한 경제개혁을 위한 새로운 패러다임으로 제시했다. 박형중(2007)⁶¹⁾은 유엔기구, 세계은행, OECD 개발원조위원회 등의 원조와 개발에 관한 이론과 업무추진방식을 전반적으로 요약 정리하여 제시했다. 통일연구원의 협동연구(2008)는 북한 개발원조와 관한 가장 포괄적 연구이다. 이 협동연구는 개발원조에 관하여 국제사회에 상식화되어 이론, 기구, 정책, 실무 현황을 정리 소개하였다. 이는 모두 7권으로 구성되었다. 즉, 제1권은 「국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한 개발지원을 위한 모색」, 제2권은 「국제 개발이론 현황」, 제3권은 「국제사회의 원조 현황 및 추진 전략」, 제4권은 「UN 기구의

58) 장형수·박영곤, 『국제협력체 설립을 통한 북한개발지원방안』 (서울: 대외경제정책연구원, 2000).

59) 이금순, 『대북인도적 지원 개선방안: 개발구호를 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2000).

60) 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터, 『북한 개발지원과 NGO』 (우리민족서로돕기운동 평화나눔센터 자료집, 2005).

61) 박형중, 『구호와 개발 그리고 원조: 국제논의수준과 북한을 위한 교훈』 (서울: 해남, 2007).

지원체제와 대북 활동], 제5권은 「양자간 개발기구의 체제와 활동」, 제6권은 「다자간 개발기구의 체제 및 활동」, 제7권은 「국제 NGO의 원조 정책과 활동」이다. 이 연구의 2차년도(2009)는 개발지원론을 북한과 관련하여 적용하는데 주안점을 두고 있다. 이는 5개의 주제로 구성되어 있다. 첫째, 북한 개발지원의 이론과 포괄적 전략, 둘째, 북한 개발지원의 쟁점과 해결방안, 셋째, 북한 개발지원을 위한 국제협력방안, 넷째, 북한 개발지원을 위한 국내시스템 구축방안, 다섯째, 북한 개발지원을 위한 지자체의 전략과 접근방안이다.

이밖에도 농업, 보건의료 등 각 분야별로 대북지원에 관한 연구가 존재한다. 이러한 연구에는 개발지원이라는 개념은 등장하지 않지만, 그 내용상으로 볼 때 개발지원에 속한다고 할 수 있다. 이에 관하여 나중에 언급한다.

4. 한국 정부의 대북지원 정책 구상에 함축된 다양한 정책 목적

앞서 설명했듯이, 다른 나라에 대한 지원의 목적은 다양하다. 여기서는 한국에 현존하고 있는 다양한 대북지원 정책 관념을 그 주된 목적과 수단에 따라 분류해 본다.

먼저 남북경제공동체 형성론의 경우를 보자. 남북경제공동체 형성론은 남북경협 확대론과 밀접히 결합되어 있다. 그런데 만약 남북경제공동체 형성론이 민간의 상업성 경제협력만을 그 수단으로 하면, 이는 개발지원과 무관하다. 그러나 김대중 대통령의 베를린 선언과 같은 경우는 공적 개발지원을 남북경제공동체 형성의 주요 수단으로 설정하고 있는 것으로 간주할 수 있다. 즉, 베를린 선언은 북한이 경제적 어려움을 극복하며, 남북간 본격적 경제협력을 추진하기 위해, 한국 정부가 북한의 사회간접자본 확충, 안정된 투자환경 조성, 농업구조 개혁을 정부간 협력을 통해 지원한다는 것을 핵심으로 했다.

그런데 이와 같은 한국 정부의 북한에 대한 공적 지원의 주된 목적이 개발목적이 아니라 북한 당국의 외교적 안보적 행위변화를 목적으로 행해질 수도 있다. 노무현 정부는 ‘남북경협 확대’(=대북지원 확대)를 북한의 행위를 변화시키기 위한 주요 수단으로 설정했다. 이는 특히 2005년경부터 대두한 ‘핵문제 해결과정에서 ‘포괄적·경제적 협력 구상’에 잘 나타나 있다. 또한 노무현 정부가 홍보했던 ‘평화경제론’과 ‘통일비용론’ 역시 ‘남북경협’(=대북지원)의

정치적·외교적 목적을 강조한다. 즉 그 주목적이 개발이 아니었다.

다음으로 한국 정부에 의한 북한 정부에 대한 ‘비핵화 보상으로서의 대대적 경제지원론’을 보자. 이러한 지원이 북한에서의 ‘경제개발과 복지증진’을 주목적으로 행해진다면, 이도 개발지원에 포괄된다. 예를 들어, 이명박 대통령의 2009년 8.15 경축사는 북한이 핵포기 결심을 보여주면, “북한경제를 발전시키고 북한 주민들의 삶을 획기적으로 향상시키는 국제협력프로그램을 적극 실행할 것”이라 했다. 이러한 구상은 개발지원 구상이라 할 수 있다. 그러나 만약 그러한 지원이 북한 정권의 ‘선행’에 대한 보상으로서 북한 정권의 이익에 맞게 제공된다면 물론 개발지원이라 할 수 없다. 이러한 대북지원은 개발지원이 아니라, 안보문제 해결을 위한 외교적 목적의 지원이라 할 수 있다. 물론 개발목적과 외교목적이 서로 상충할 수 있거나, 상호 섞여 있는 경우도 존재할 것이다.

다음으로 역대 한국 정부가 제공했던 대북 인도지원의 경우를 보자. 김대중 정부가 내세웠던 인도지원의 목적은 앞에서 언급했듯이 세 가지이다.⁶²⁾ 첫째, ‘인도주의적 차원에서 같은 민족을 돕는다.’ 둘째, ‘남북간 화해협력관계를 증진시키고 한반도에서 전쟁의 위협을 감소시켜 나가기 위한 평화유지비용이다.’ 셋째, ‘평화비용은 대외적 신인도를 개선시켜 외자유치에 기여하는 등 우리 경제회복에도 큰 이익을 가져다 준다.’ 이를 액면 그대로 해석하자면, 김대중 정부의 대북 ‘인도지원’의 목적은 복합적이다. 인도주의 구호와 함께 정치·외교적 목적이 결합해 있었다.

다음으로, 2000년부터 제공했던 북한에 대한 식량차관의 경우를 보자. 김대중 정부와 노무현 정부가 발표한 대북지원액에는 이 차관 금액이 포함되지 않았다. 식량지원을 차관으로 한데 대한 공식 설명은 “2000년 북한이 식량 부족을 솔직히 인정하고 우리 측에 식량지원을 요청해오에 따라, 정부는 우리의 어려운 경제사정을 감안하는 한편, 남북간 경제적 거래관계를 정착시키기 위해 단순한 인도적 지원이 아닌 차관 형태로 제공하기로 결정”⁶³⁾ 했다는 것이다. 이를 보면, 김대중 정부는 대북 쌀차관은 ‘인도지원’의 맥락에서 실시된

62) 김대중 정부시기에 간행된 이 문서에는 ‘정부차원의 대북 무상지원 금액=대북 인도지원 금액’으로 하고 있다. 여기에는 비료지원 금액이 포함되어 있다. 통일부, 『대북정책 4년, 평화와 협력의 길 Q & A』, p. 3; 통일부, “인도적 대북지원-사실은 이렇습니다.”

63) 통일부, “인도적 대북지원-사실은 이렇습니다.”

경제적 거래이다. 앞서 지적했듯이 김대중 정부의 ‘인도지원’은 인도주의의 구호 목적과 함께 정치·외교적 목적이 결합된 것이다.

노무현 정부에 오면 식량차관 제공에 대한 설명의 초점이 변화한다. 노무현 정부는 대북 식량지원을 남북관계를 관리하기 위한 수단 차원에서 설정했다. 다시 말해 식량차관 제공의 목적에서 ‘인도주의의 구호’와 관련된 단어는 전혀 등장하지 않았다. 노무현 정부는 2003년 5월 대북 식량지원의 필요성을 네 가지로 설정하고 있다.⁶⁴⁾ 첫째, 대북 식량지원은 남북간 대화와 협력을 이어지게 함으로써 북핵문제로 인한 대내·외 위기감 확산 방지와 한반도 상황의 안정적 관리에 기여한다. 둘째, 대북 식량지원은 북한을 남북대화로 유도하고, 남북대화를 우리가 주도해 나가기 위한 유력한 수단이다. 셋째, 대북 식량지원은 북한의 변화와 개방 유도라는 중·장기 전략적 목표 측면에서도 필요하다. 넷째, 대북 식량지원시 우리의 정책목표 달성을 위한 수단을 강화해 나갈 것으로서 식량지원의 효과를 제고할 수 있다.

다음으로 민간의 대북지원 활동을 보자. 일반적으로 개발원조라고 하면, 공적 개발원조를 떠올리지만, 민간의 지원 활동도 개발지원에 포괄되는 영역이 존재한다. Lancaster의 분류와 개발원조위원회의 분류를 혼합하면, 순수 민간의 기여에 기반한 민간단체 또는 NGOs의 대북지원 활동의 경우도, 그것이 경제개발과 복지증진에 기여하는 행위이고, 참여율이 25% 이상이 자금 제공일 경우에는 (인도지원을 포괄하는 뜻에서) 개발지원이라 할 수 있을 것이다. 민간의 대북지원의 경우 대부분이 무상 지원이다. 따라서 참여율 관련 기준은 대부분 충족한다. 그런데 그 무상 참여의 목적 또는 궁극적 목적은 다양할 수 있다. 대부분은 ‘경제개발과 복지증진’ 중 개발을 목적으로 한다. 물론 민간단체의 대북지원의 경우에도 그 주된 목적이 개발이 아닌 경우도 존재한다.

마지막으로 개성공단이나 금강산 관광사업에 대한 한국 정부의 지원을 보자. 한국에는 이와 관련하여 세 가지 차원의 판단이 존재한다. 한국 정부의 공적 자금을 의한 지원이 한국기업이 북한지역에서 영리활동을 할 수 있는 조건을 개선해 주는 것이 주목적이라면, 이는 상업적 원조이다. 만약 그 주요

64) 통일부, “대북 쌀 제공 관련 해설자료,” (2003.5).

한 목적이 북한이 외자를 유지할 수 있는 환경을 개선해줌으로써, 북한의 경제 성장을 돕는 것이라면, 이는 개발원조에 해당한다. 만약 그 주요 목적이 북한 당국이 국내경제와 고립된 특구에서 외환을 벌어들일 수 있는 조건을 마련해주며 이를 통해 북한 당국의 대남 행위변화를 도모하는 것이라면, 이는 정치·외교적 원조라고 할 수 있다.

이상의 서술을 종합하면 이렇다. 이상에서 서술했듯이, 한국에는 몇 가지 종류의 대북지원 구상이 존재하며, 그 구상 마다 주된 목적을 달리 설정한다. 또는 한 가지 지원 행위의 목적이 복합적일 수 있다. 또는 어떤 지원 행위의 목적을 각도에 따라 달리 판단할 수 있다. 또는 정치적 필요에 의해 어떤 지원 행위의 주된 목적을 호도할 수 있는 가능성도 존재한다. 그러나 어느 경우나 행위의 주된 목적이 무엇인지에 대해 명확한 인식을 갖는 것은 매우 중요하다는 것은 일반적 진리이다. 하물며 국가의 정책 행위인 대북정책의 경우는 더욱 그러하다. 아울러 주된 목적이 무엇인가에 따라 지원이 달성하고자 하는 목표, 수단과 방법에 큰 차이가 발생한다. 예를 들어 정치·외교적 지원의 경우는 대체로 상대국 정부에 자원을 직접 이전하며, 그 처분 상황에 대해 간섭하지 아니한다. 그러나 인도지원, 개발지원의 경우는, 이전하는 자원이 이전 목적에 부합하게 사용될 것에 대한 여러 안전장치를 강구하게 된다.

5. 한국에서 개발지원론 대두의 의미

앞서 지적했듯이 2004~2005년 이후 한국의 북한연구분야 일각에서 개발지원론에 대한 논의가 활성화되었다. 그러나 개발지원이라는 것이 무엇인가, 그 정책적 파급 효과는 어떠한 것인가에 대해 전반적으로 다양한 견해가 존재하는 것으로 보인다. 또한 역대 한국 정부가 내세웠던 다양한 대북지원 정책과 구상에는 개발지원이라는 용어를 사용하지 않지만, 내용상으로 개발지원을 포함하고 있어왔다. 그렇다면 첫째 질문은 이제까지의 전통적 용어, 즉 경제협력 활성화를 통한 남북경제공동체 수립, 북한 비핵화시 대대적 경제지원, 인도적 대북지원 등이 아니라, 굳이 개발지원을 내세워야 하는가라는 질문이 제기된다.

여기서는 이제까지의 대북 개발지원론에 등장하는 그에 대한 대답을 살펴

보면서, 그 이유를 보다 명확히 설정한다.

가. 통념적 이해: ‘인도지원에서 개발지원으로’

개발원조론에 대한 가장 단순하면서도 통념적이고 지배적인 이해방식은 ‘인도지원에서 개발지원으로’라는 표어에 압축되어 있다. 1995년부터 시작된 북한에 대한 인도지원은 긴급구호의 성격을 갖는데, 이것이 어느 정도 성과를 내게 되면 개발지원으로 전환해야 한다는 것이다. 예를 들어 대북지원 분야에서는 1998년 들어서면서 ‘물고기를 주는 것에서 물고기를 잡는 방법을 가르쳐 준다’라는 문제의식이 제기되었는데, 이는 식량, 의약품, 의류 등의 단순한 물자 지원에서 농업 및 보건으로 분야에 대한 지원으로의 전환을 의미한다는 것이다.⁶⁵⁾ 다시 말해 인도지원과 개발지원은 다음과 같이 구분된다. 인도지원은 자연재해, 배급 붕괴, 전쟁과 같은 인재 등에 의해 초래된 긴급 상황에서 생명을 살리고 연장하기 위한 단기성 지원으로써, 일반적으로 식량, 식수, 의약품 및 기타 생필품을 제공한다. 개발지원은 지속 가능한 생산을 위한 물적, 인적 역량의 구축 또는 생활수준의 향상을 위한 필수재의 획득을 목적으로 한다는 것이다.

또는 다른 말로 표현하면 이렇다. 즉 긴급구호는 그 속성상 단기적이고 임기응변적인 성격이 강한데 비해, 북한경제의 구조적 변화를 통한 자생력 제고를 위해서는 개발지원방식으로서의 전환이 불가피하다는 것⁶⁶⁾이다. 또는 ‘대북지원이 북한의 자력으로 식량문제 및 기타 인도적 상황의 개선을 추구할 수 있도록 지원하는 것이 필요하며, 보다 계획적인 틀 속에서 중·장기적 수요를 충족시키는 것이 필요하다는 것을 의미’하며, 따라서 대북지원 10년을 계기로 ‘긴급구호형’의 지원 성격이 ‘개발지원형’으로 변화할 필요가 있으며, 대북지원의 목표가 긴급구호상황의 재발방지를 위한 시스템차원의 능력향상으로 변화되어야 한다’는 것이다.⁶⁷⁾

이와 같은 단순한 이해 방식은 북한 측의 인식일 수도 있다. 2005년 9월

65) 이종무, “대북 개발지원에 관한 논의 현황과 주요 쟁점,” 『북한 개발지원과 NGO』, pp. 109, 111.

66) 윤대규·임을출, 『북한 경제개혁을 위한 새로운 패러다임: 개발협력의 이론과 실제』, p. 22.

67) 조한범, “대북지원 10년의 성과와 과제,” 『북한 개발지원과 NGO』, p. 16.

북한이 인도지원을 거부하고 개발협력을 요구했다. 이 때 북한이 구체적으로 무엇을 요구했는지는 정확히 알려지지 않고 있다. 그러나 “북한은 개발협력을 통해 긴급구호 성격의 단기적 차원에서 벗어나 경제발전에 도움이 되는 인프라 건설, 기술, 물적 자원을 좀 더 많이 확보할 수 있을 것이라는 막연한 기대감이 작용하고 있는 듯하다”⁶⁸⁾는 추측도 있다.

그러나 개발지원론이 이러한 차원에서 설정된다면, 굳이 개발지원론을 내세울 필요가 있을지가 의문시 된다. 앞서 지적했듯이, 한국 정부의 대북 경제관계에 관한 여러 구상은 개발지원이라는 개념을 사용하지 않았지만, 내용상 훨씬 더 적극적이고 대규모적으로 개발지원을 구상한 것으로 되기 때문이다. 이러한 경우, 한국 정부의 여러 구상이 미비한 여건 때문에 실제로 이행될 수 없었다는 것을 제외하면, 개발지원을 대북지원의 새로운 의제로 굳이 제기해야 할 필요성이 없어진다.

나. 국제적 개발지원론의 대북지원 적용론

그런데 개발지원론을 제기하는 측에는 개발지원을 대북지원 정책에서 새로운 의제로 설정해야 할 필요성에 대해 보다 설득력있는 논리도 제기하고 있다. 여기서는 윤대규·임을출, 박형중, 김석진의 논의를 중심으로 이를 살펴본다.

윤대규·임을출(2006)은 ‘개발협력은 미래 남북한 통합을 좀 더 체계적이고 효과적으로 대비하는 측면이 있다’고 한다.⁶⁹⁾ 즉 남북경제공동체 구상 등 한국에서의 대북지원 구상은 ‘북한의 수요를 외면한 채 남측만의 일방적 구상’인 경우가 많다는 것이다. 이에 비해 개발협력은 ‘쌍방향적 접근’을 추구한다. 즉 북한의 수요와 수용능력, 주인의식, 지도자 변수 등을 종합적으로 고려한 ‘쌍방향적 접근’에 바탕하여 ‘좀 더 현실적이고 실천가능한 목표와 방법론을 제시한다’는 것이다.

개발지원론을 통해 ‘남측의 일방적 구상’을 지양하고 ‘쌍방향적 접근’을 취해야 하는 필요성은 박형중과 김석진에서도 나타나고 있다. 박형중(2009)은 ‘이제까지 대북지원 정책 구상에서 가장 흔했던 오류는 마치 북한 당국이 경제

68) 윤대규·임을출, 『북한 경제개혁을 위한 새로운 패러다임: 개발협력의 이론과 실제』, p. 20.

69) 위의 책, p. 23.

성장과 주민복지향상에 대해 충분한 의지와 능력을 가지고 있을 뿐 아니라, 한국 정부와도 한국 정부가 바라는 바에서 최선의 협력관계를 맺어갈 용의가 있는 것으로 상정하고, 그 경우에 무엇을 할 수 있는가를 중심으로 사고하는 것'이었는데, 이러한 사고는 지극히 비현실적이라는 것이다. '이러한 경우 북한의 현실과 상황에 맞지 않으며, 북한 내부에서 부정적 효과를 발생시키는 대북지원 정책을 제시하고 실행할 위험이 있다'⁷⁰⁾고 한다.

그는 그에 대한 대안으로써, 북한의 상황을 네 가지 유형으로 구분하고 그에 맞게 대북(개발)지원정책의 목적과 수단을 선택해야 한다고 주장한다. 그는 북한의 상황을 첫째, 내부 안정 장악이나 개혁·개방 미추진, 둘째, 개혁·개방 추진이나 내부 난제가 많은 경우, 셋째, 급변사태 등으로 중앙정부가 약화되고 내부 혼란의 경우, 넷째, 북한에 자유민주정부가 들어서서 개발정책을 추진하는 경우로 나눈다. 각 유형에 따른 한국의 대북지원 정책은 <표 II-2>와 같이 제시된다.⁷¹⁾

<표 II-2> 북한 상황별 대북지원 관련 남북관계의 개괄

북한 상황	북한의 대내 경제정책	한국의 대북지원 정책
IV 유형 의지 부족+능력 존재	체제유지 + 국방공업우선	(주) 정치거래성 지원 (시범적) 개발협력성 지원
II 유형 의지 존재+능력 부족	경제성장+복지증진	(주) 개발협력성 지원 (중) 정치거래성 지원
III 유형 의지 부족+능력 부족	내부혼란, 인도주의 재난	구호·복구 및 개발협력 지원
I 유형 의지 존재+능력 존재	경제성장+복지증진 +양질의 거버넌스+경제적 자유+인간에 대한 투자	개발협력성 지원

70) 박형중, "대북지원과 대북정책," pp. 78, 53.

71) 위의 글, p. 54.

김석진(2009)은 북한이 강경노선을 택함에 따라, 체제 위기가 심해지고, ‘대타협’이나 ‘급변사태’ 등 새로운 상황이 급속히 전개될 가능성이 있다는 데서 출발한다.⁷²⁾ 이 경우 인도적 지원이 중심이었던 이제까지의 대북지원 정책의 방향을 크게 전환하여 본격적인 개발지원을 장기간에 걸쳐 실시해야 한다는 것이다. 여기서 ‘대타협’은 위의 II 유형, 급변사태는 위의 III 유형을 의미한다고 볼 수 있다.

그는 ‘남측의 일방성’에 관한 문제에 관련하여, 원조의 실효성에 관한 문제를 제기하며, ‘쌍방향적 접근’과 관련해서는 수원국 북한의 적극성과 주도성의 문제를 거론한다. 그의 문제제기는 다음과 같이 해석될 수 있다. 즉 한국에서 일방적으로 여러 대대적 대북지원 구상을 해왔고 하고 있지만, ‘지난 반세기 동안의 개발원조 경험에서 배울 수 있는 첫 번째 교훈은 원조가 실질적인 개발 효과를 발휘하는 것이 쉽지 않다는 것이다.’ 따라서 ‘원조의 실효성 문제, 즉 원조가 의도한 대로 개발 효과를 실제로 달성할 수 있느냐 하는 것이 매우 중요한 이슈가 될 수밖에 없는데’, 한국의 대북지원 구상에는 이 문제에 대한 사고가 결여되어 있다고 볼 수 있다. 그에 대한 해답은 개발원조 경험에서 배울 수 있는 두 번째 교훈에 나타나 있다. 즉 외부 원조는 기껏해야 보조적 도움만을 줄 수 있으며, ‘북한 자신의 정책 및 제도 개혁 노력과 개발 의지가 무엇보다 중요하다’는 것이다. 따라서 개발원조를 공여할 때에도 북한 자신의 주도성이 발휘될 수 있도록 유도할 필요가 있다는 것이다. 따라서 그는 개발원조는 ‘쌍방향적’이어야 한다는 취지의 주장을 한다. 즉, ‘한국 정부와 국제사회는 함께 협력하여 북한과 정치적 및 정책적 대화를 꾸준히 추진함으로써, 남북한과 국제사회가 합의할 수 있는 현실적인 지원전략을 수립해야 한다’는 것이다.

박형중과 김석진은 공히 국제적 개발원조의 이론과 규범을 대북지원 정책 또는 개발지원 정책에 창조적으로 적용해보려는 시도를 하고 있다. 따라서 그 출발점이 동일하기 때문에 북한과 관련하여 제시하는 정책 제안도 그 취지에서 동일하다. 박형중은 개발지원을 중심으로 대북지원 정책 전반에 관한 정책방향을 제시한다면, 김석진은 개발지원에 보다 좁혀서 정책 방향을 제시하고 있다.

72) 이하 인용은 김석진, 『개발원조의 국제규범과 대북정책에 대한 시사점』(서울: 산업연구원, 2009), pp. 1~8.

김석진은 개발지원에 관한 국제규범을 대북개발지원에 적용하는 방안을 다섯 가지로 제시하는데, 이는 대북지원과 관련하여 개발지원론적 발상이 왜 필요하며, 대북지원 정책을 어떠한 방향으로 설정해야 하는지를 가장 잘 보여 준다. 따라서 인용으로서는 너무 많다고 해도 여기서 소개하면 다음과 같다.

첫째, 대북지원의 규모는 북한이 한국 및 국제사회와 얼마나 협력하고 개혁과 개방 노력을 기울이느냐를 고려하여 탄력적으로 결정해야 한다. 초기부터 대규모 프로젝트는 피하며, 소규모 프로젝트를 점진적으로 확대한다. 내부 개혁 수준을 평가하여, 지원 규모를 조절한다.

둘째, 원조 프로젝트를 일방적으로 제시하지 말고, 북한 스스로 개발전략을 수립하여 국제사회의 공인을 받는 절차를 거치도록 한다. 북한과 한국 및 국제사회가 공동으로 지원전략과 프로젝트를 결정한다.

셋째, 북한이 국제사회가 권고하는 일반적 규범과 정책 개혁안을 수용하도록 꾸준히 대화·설득하고 북한의 수용 수준과 연계하여 지원을 확대한다.

넷째, 북한에 대한 개발지원에 국제사회의 여러 공여자가 함께 참여하는 것을 지지하고 이들과의 긴밀한 협력을 통해 대북정책을 추진한다.

다섯째, 북한에 대한 개발원조는 민간부문이 담당하기 어려운 공공지출 분야를 대상으로 하고, 그중에서도 인적 자원의 보호·육성을 위한 사회개발 부문에 초점을 맞춘다.

박형중은 한국의 대북지원 일반 및 개발지원과 관련하여 다음과 같은 취지의 정책 제안을 하고 있다.⁷³⁾

첫째, 북한지역에서 경제성장과 주민복지증진이 발생하려면 가장 중요한 것은 북한 당국이 스스로 자구노력을 하는 것이다. 이 자구노력 없이는 외부의 어떠한 규모의 지원도 궁극적으로 북한지역에서 경제성장과 주민 복지증진을 발생시킬 수 없다. 한국은 북한의 자구노력을 지원해야 하며, 자구노력의 주체가 북한 측인 이상, 남북협력을 어떠한 방식으로 무엇을 성취하기 위해 진행해야 하는가에서 북한의 입장이 존중되어야 한다. 자구노력 없는 북한에 대한 의미있고 건설적 지원은 매우 제한적으로만 가능하다.

둘째, 북한에 대한 지원은 북한 당국이 정책과 제도를 바꾸는 것을 확인하고

73) 박형중, “대북지원과 대북정책,” pp. 75~87.

그 수준에 맞추어 제공되어야 한다. 그래야 한국이 제공한 자원이 북한 내부에서 건설적이고 생산적으로 활용될 수 있다. 특히 대규모의 개발협력성 경험은 북한 당국이 내부의 정책과 제도를 경제성장과 주민복지향상을 위한 정책의 지를 가시적으로 표현하고 실제로 집행할 의사가 확인된 이후에 제공되어야 한다.

셋째, 현재의 북한에 대해서 본격적 개발지원은 불가능하지만, 상호주의 원칙에 입각한 정치적 거래 또는 인도주의적 지원은 가능하다. 가장 좋은 것은 북한 당국과의 상호주의적 거래에 입각한 물질적 차원의 정치적 보상도 인도지원이나 개발지원의 국제적 상식과 규범에 맞는 방식으로 행해지도록 하는 것이다. 또한 인도지원도 국제규범을 준수하도록 하는 한편, 가급적 개발 지원 차원에서 사고해야 한다.

넷째, 한국은 대북지원 정책 구상에서 현실성과 적극성을 견지해야 한다. 한국 정부와 북한 당국간의 신뢰부족 그리고 북한 당국의 준비부족으로 당국간의 대규모 인도·개발협력이 성립할 수 없을 지라도, 한국 정부는 지자체와 민간단체를 통한 중소기업 사업을 가능하면 적극적으로 추진해야 한다. 이러한 사업은 그 지속성과 효과성에서 문제가 있는 것은 사실이나, 북한과의 신뢰 구축, 경험축적, 북한 실태 파악 차원에서 가치가 있는 사업이다.

6. 평가와 과제

한국의 대북지원론의 구상은 남북경협 확대를 통한 남북경제공동체 형성론, 북한 비핵화 시 대대적 경제보상론, 대북 인도지원론, 개발협력론의 네 가지로 구성되어 있다. 이 중에서 앞에서의 세 가지는 노태우 또는 김영삼 대통령 시대로 그 기원을 거슬러 갈 수 있다. 개발지원론은 2004~2005년 사이에 새로이 개념상으로는 새로이 등장했지만, 이미 오래 전부터 한국 정부의 대북지원 구상에 내용상 묵시적으로 포함되어 있었다.

이러한 사실은 한국의 대북 경제관계에 대한 관념이 정부의 교체에 큰 상관 없이 일정한 전통과 흐름이 있다는 것을 보여준다. 이는 진보 또는 보수의 정부 교체와 상관없이 한국의 대북지원의 구상에서 상상의 나래를 제약하는 구조적 제약이 존재한다는 것을 의미한다. 물론 진보 또는 보수 정부에 따라

동일한 개념의 해석에 진폭이 있었다.

남북경제공동체 형성론의 경우를 보자. 이 개념은 노태우, 김영삼, 김대중, 이명박 정부의 경우 단계적 통일 과정에서 남북연합과 결합되어 있었다. 그런데 흥미로운 것은 노무현 정부에서는 ‘북한변화’ 및 ‘통일’ 담론이 소멸한다는 것이다. 다른 정부가 제시했던 대북정책에 관한 기본 문서에서는 ‘북한변화’와 ‘통일’이 매우 중요한 개념으로 설정되어 있었다.⁷⁴⁾ 따라서 노태우, 김영삼, 김대중, 이명박 정부에 내재해 있는 ‘통일과정의 한 단계, 특히 국가연합 단계의 과제로서의 남북경제공동체 수립론’은 소멸한다. 마찬가지로 ‘북한변화론’과 남북경제공동체 형성론의 결합도 해체되는 것으로 볼 수 있다. 그리하여 1단계에서 당면안보문제해결, 2단계에서 한반도평화체제 구축, 그리고 3단계로 남북경제공동체 형성이라는 도식만 남는다.⁷⁵⁾

다음으로 핵포기에 대한 대대적 보상론을 보자. 이는 김영삼, 이명박 정부 시기에는 순차적 조건문으로 되어 있었다. 즉 핵 문제에서 개선을 보이면 지원한다는 식이다. 김대중 정부 시기에는 ‘포괄적 상호주의’로 개념화 되어 있었다. 이 역시 동시적 상호주의 조건문으로 볼 수 있다. 그것이 노무현 정부 시기에는 명시적으로 ‘남북경협(=대북지원) 확대를 통한 북한 설득론’ 즉 지원을 통해 행위변화 유도론 또는 ‘선공후득론’으로 변화하고 있다.

다음은 대북 인도지원론을 보자. 김대중 정부는 대북 인도지원을 인도주의적 목적과 함께 남북화해와 전쟁방지 즉 평화비용의 차원, 그를 통한 한국경제의 대외 신인도 개선이라는 방식으로 정당화했다. 김대중 정부 시기 대북 쌀차관도 이 논리로 정당화되고 있다. 김대중 정부의 경우에서 남북경협 확대는 단지 ‘상호 호혜적인 경제이익 창출론’과만 결합해 있었다. 즉 남북경협과 인도 지원은 상호 다른 방식으로 정당화되었다. 흥미로운 것은 김대중 정부시기에 인도지원을 정당화했던 논리가 노무현 정부 시기 ‘남북경협(=대북지원) 확대를 정당화하는 ‘평화경제론’에 재생되고 있다는 것이다. 그 대신 대북 쌀차관 제공에 관한 정당화는 남북관계 관리론의 차원에서만 설정되었다.

74) 이에 관하여 박형중, “지속 가능한 대북정책을 위한 모색 1: 지난 정부 10년 정책을 중심으로,” (민화협 주최 2009 남남대화 제1차 화해공영포럼 자료집, 2009.5.14) 발표논문 참조.

75) 노무현 정부의 『「참여정부」의 평화번영정책』(2003.3)에는 ‘북한 변화’와 관련된 언급이 전혀 등장하지 않는다. 통일과 관련해서는 “한반도에 평화를 증진시키고 남북 공동번영을 추구함으로써, 평화통일의 기반조성”이라는 언급만 등장한다.

남북경제공동체 형성론, 비핵화 보상론, 대북 인도지원론 등 한국의 대북지원 관념에 나타나는 특징은 그 목적이 매우 복합적인 것으로 인식되고 있다는 것이다. 단 이명박 정부의 ‘비핵·개방·3000 구상’은 대북지원의 목적을 경제성장과 주민생활향상으로 단순화시켰다. 과거 정부에서의 대북지원과 관련한 정책 구상은 매 구상마다 정책 행위의 목적으로 정치·외교, 개발, 인도지원의 측면이 복합적으로 제시된다. 이 경우에 나타날 수 있는 현상의 하나는 정치·외교적 목적, 즉 남북화해협력, 전쟁방지, 북한 당국 설득수단 등의 목적이 강조될수록, 대북지원을 통해 북으로 이전된 자원이 합목적적이고 생산적으로 사용되고 있는가에 대한 관심과 통제 시도가 약화된다는 것이다. 즉 한국은 대북지원을 통해 정치·외교적 이득을 얻은 것으로 만족하며, 따라서 이전된 자원을 북한 당국이 내부적으로 어떻게 사용하는 지에 대한 관심이 약화되고 있다. 다시 말해 개발지원 및 인도지원과 관련한 원칙과 규범을 손상을 감수하는 것을 쉽게 만들어 준다는 것이다.

이러한 경향은 노무현 정부 시기 특히 강했다고 볼 수 있다. 대표적인 것이 쌀차관 제공에 대한 정당화 논리이다. 이는 노무현 정부시기에 오면 대북 쌀 제공은 인도주의적 목적과 완전히 분리되어 남북관계 관리용, 즉 정치·외교적 목적용으로 정당화된다. 마찬가지로 노무현 정부가 강조했던 남북경협(=대북지원)은 북한의 외교·안보 행위변화를 유도하기 위한 것이라는 논리, 그리고 ‘평화경제론’도 같은 맥락에서 생각할 수 있다. ‘평화경제론’은 남북경협(=대북지원) 확대는 평화를 위한 것이며, 평화를 통해 한국경제도 이득을 볼 수 있다는 주장을 했다. 대북지원의 목적에 이와 같은 식의 논리가 핵심으로 설정되는 한, 한국이 북으로 이전한 자원이 생산적이고 건설적으로 사용되는지 여부, 또는 북한 당국이 그에 대한 의지와 능력을 가지고 있는지 없는지 여부에 대한 질문은 제기되지 않는다. 또는 한국 내부에서 이러한 상황을 유도하기 위한 수단으로 대북지원의 정치·외교적 효과에 대한 강조가 두드러졌다고도 볼 수 있다.

이와 같은 노무현 정부식의 정책 논리가 국민을 설득할 수 없다는 정치적 문제점에 대해 간접적이지만, 공론화를 시도했던 것이 ‘진보적’ 민간단체에서 출발한 「대북인도지원법」 제정 노력이었다. 그 발의자는 대북 인도지원이 인도지원의 규범을 준수하지 않기 때문에 국민의 동의를 받지 못하는 등 위기

에 처해 있으며, 따라서 대북 인도지원액이 북한에서의 수요에 부합한 만큼 대량으로 이루어질 수 있으며, 또한 지속성을 가지기 위해서는, 마땅히 인도지원 규범을 준수해야 하며, 그래야 국민적 동의를 얻을 수 있고 지속성을 가질 수 있다는 것에서 출발했다. 이러한 논리에는 당연히 북한도 인도지원을 수용할 때, 인도지원의 규범을 함께 수용해야 한다는 것이 전제되어 있다. 여러 이유가 있었겠지만, ‘진보적’ 민간단체가 『대북인도지원법』 제정을 위해 여야 당 모두가 아니라 보수적인 한나라당과 손을 잡은 것도 상징적이다.⁷⁶⁾

개발지원론은 2004~2005년 대두하기 시작했다. 그렇지만, 그 이전에도 한국 정부의 여러 대북 구상에는 개발지원론적 내용이 포함되어 있었다. 개발지원론이 대두하게 된 직접적 계기는 2005년경 북한이 개발지원을 요구했다는 것과 한국에서 그간의 긴급구호성 물자 지원이 장기화된 데 대한 반성 때문이었다.

개발지원론을 단순하게 이해하면, 긴급구호성 단순물자 지원으로부터 농업, 보건·의료 또는 인프라 건설과 같은 방식으로 변화를 뜻한다. 이와 같은 단순한 관념이 한국에서 개발지원론을 사고하는 주류 명제가 되어 왔다.

그러나 개발지원론이 한국의 북한연구분야에 제기하는 문제는 이와 같은 차원을 넘어선다. 개발지원론이 제기하는 문제는 대북지원의 목적과 방법의 양차원에 걸치고 있다. 목적 측면에서 대북지원은 북한에서의 경제성장과 주민복지 향상 또는 ‘사회적 경제적 진보와 빈곤축소’에 기여해야 한다는 것이다. 물론 대북지원의 목적은 다양할 수 있지만, 궁극적으로 대북지원은 이와 같은 개발지원형 목적을 지향해야 한다는 것이다.

개발지원론은 한국의 대북지원에 대한 구상이 ‘한국적 관심에서 일방적으로 작성되고 제안되는 것’이 아니라, ‘쌍방향적’이어야 함을 제기한다고 할 수 있다. 여기서 쌍방향적이란, 무엇보다도 북한 당국이 경제성장과 주민복지 향상에 대한 자발적 의지를 기반으로, 한국 및 외부기관과의 원조 수혜 관계에서 주도성을 발휘해야 한다는 것, 원조 공여국은 북한 당국의 정책과 제도 개선에 대한 의지와 수준에 맞추어, 지원을 제공을 해야 한다는 것을 의미한다.

76) 2007년 9월경에 있었던 평화재단과 한나라당 정형근 의원실의 「대북인도지원법」 입법 시도는 무산되었다. 한나라당의 정의화 의원은 2008년 11월 27일 ‘북한인도적 지원을 위한 정책세미나’를 개최하는 등 문제의 공론화 노력을 이어가고 있다. 흥미로운 것은 노무현 정부시기 여당이자 현재 야당인 민주당 측에서는 유사한 문제제기가 공식으로 등장한 흔적을 찾을 수 없다는 것이다.

이와 같은 관점에 비추어 보았을 때, 남북경제공동체 형성론, 비핵화 보상론, 대북 인도지원론 등은 앞으로 개선될 여지가 있다. 이러한 제안은 첫째, 너무 낙관적 기대 속에서 대체로 한국적 관심을 중심으로 작성된 일방적 제안이었고, 둘째, 너무 낙관적 기대 속에서 북한 당국의 의지와 능력에 대한 현실적 판단을 도외시한 경우가 많았고, 따라서 셋째, 북한에서 경제성장을 발생시키고 주민복지를 증진하는데 현실에서 존재하는 구체적 장애가 무엇인지를 파악하며, 그에 대한 구체적 해법이 무엇인지를 발견하는 데 미흡했다.

국제사회가 그간 축적해온 개발지원에 관한 경험, 이론, 정책원칙은 한국 정부의 대북지원과 관련한 정책 구상들에서 이와 같은 문제를 개선하는데, 그 출발점이 될 수 있을 것이다. 개선해야 할 것을 보면, 첫째, 그간 한국식 일방성에서 벗어나 북한과의 쌍방향성, 국제사회와의 호환성을 수립하는 문제, 둘째, 지원구상에서 현실성, 그 성과에서 합목적성과 실효성을 보장하는 문제, 셋째, 북한의 지원 수용능력을 고려한 현실적 지원이 될 수 있도록 정책과 수단을 구상하고 추진하는 문제, 넷째, 국제적 상식에 부합하고 설득력을 갖추어서 주변국 및 국제기구와 협력체제를 구축하는 문제 등이다.

제 3 장

빈곤감소전략(PRS) 과 북한 적용 추진 전략

북한개발지원의 이론과 포괄적 전략



제3장

빈곤감소전략(PRS)과 북한 적용 추진전략

1. 서론

국제사회에서 빈곤감소전략보고서(PRSP: Poverty Reduction Strategy Paper)는 한 나라의 전반적인 경제성장 뿐 아니라 향후 3~5년 동안의 빈곤감소를 목표로 하는 프로그램과 정책을 아우르는 전반적인 국가개발전략으로 간주되고 있다. 고채무빈곤국(HIPC: Highly Indebted and Poor Countries)에 대한 부채탕감과 국제통화기금(IMF)과 세계은행의 원조 제공을 위한 근거가 되기도 한다. 이 문건은 당사국의 경제성장을 촉진하는 거시경제와 구조적, 사회적 정책과 프로그램, 빈곤 감소에 대한 목표, 정책, 조치 등을 담고 있다. 북한과 같은 고립되고, 사회주의체제를 유지하고 있는 나라에 적용할 경우 빈곤감소전략은 국제사회로의 편입전략이자, 시장경제체제로의 점진적 이행 전략 문건의 성격을 갖기도 한다.

본 연구는 북한의 거시경제적 안정, 구조 및 제도적 개혁, 능력 배양을 통한 북한내 주민 혹은 빈곤층에 대한 직접적 수혜를 중시하는 국제사회의 빈곤감소전략을 북한에 적용하기 위한 초기단계의 방안을 모색한다. 또한 빈곤감소전략 연구는 북한의 당면한 빈곤감소와 경제개혁 지원을 위한 빈곤감소전략에 대한 연구는 한국은 물론 국제금융기구 등 잠재적 원조 공여주체들이 가까운 미래에 북한에 대한 본격적인 경제개입 혹은 개발지원을 추진할 경우 효율성, 효과성을 제고시키는 데 유용하게 활용될 수 있다. 향후 국제금융/개발기구의 대북한 개발지원이 시작될 경우 국제사회 또는 국제개발공동체는 북한에 대해 빈곤감소전략과 같은 북한 스스로의 경제·사회개발전략의 수립을 우선적으로 요구할 것이기 때문이다.

또한 본 연구는 대북원조/지원 자금의 효율적 운용과 지원사업의 효과성 제고를 위한 빈곤감소전략보고서에 대한 치밀한 검토와 분석을 토대로, 북한

에 대한 지원방안과 계획을 체계적으로 수립할 필요성에 부응하기 위한 것이다. 이 연구는 빈곤감소전략보고서를 중심으로 추진되고 있는 현재 또는 미래의 북한 원조공여주체들의 지원체제에 부응할 수 있는 원조방침과 지원전략을 도출하는 데도 기여할 수 있다.

그리고 빈곤감소전략에 대한 이론적, 실천적 검토를 통하여 대북개발지원의 쟁점과 해결방안 등을 도출할 수 있으며, 빈곤감소 목표 달성을 위한 국내 시스템 구축 방향 등과 관련한 시사점도 얻을 수 있을 것이다. 빈곤감소전략은 남북협력과 국제협력을 동시에 필요로 한다는 측면에서 국제협력 방안을 모색하는 데 있어 좋은 시사점을 제공할 수도 있을 것이다.

이 글은 이런 여러 가지 현실적, 그리고 미래적 기대효과를 높이기 위해 우선 경제 및 사회개발을 병렬적으로 도모하기 위한 방안으로서 빈곤감소전략 등장의 역사적 배경, 목적과 주요 원칙 등을 소개하고, 빈곤감소전략 수립 및 이행의 성공사례로 일컬어지는 베트남 경험을 소개하고 그 성공요인을 간략하게 다룬다. 이어 국제사회에서 취약국가에 적용하고 있는 이행성과 목표(TRM: Transitional Results Metrix)를 소개하고, 북한에 주는 합의 등을 분석한다. 이를 통해 경제 및 사회개발을 위해 빈곤감소전략을 준비했던 베트남의 모범사례와 그렇지 못한 취약국가들의 경험과 성공조건 분석을 통해 북한의 현재 상황을 고려한 북한 적용 추진방안을 제시하고자 한다.

2. 빈곤감소전략(PRS): 특징, 사례 및 조건

가. 빈곤감소전략(PRS)의 주요 원칙 및 특징

국제사회는 최근 원조효과성 제고에 가장 커다란 관심을 기울이면서, 빈곤감소를 위한 노력을 중시하고 있다. 거의 모든 OECD 개발원조위원회(DAC: Development Assistance Committee) 공여국들은 다자기구의 지원 목표로 빈곤감소 및 새천년개발목표(MDGs: Millenium Development Goals) 달성을 제시하고 있다. 세부적으로는 보건, 양성평등, 기후변화, 취약국가 지원 등으로 정책 우선순위를 다양하게 설정해놓고 있다.⁷⁷⁾

개발원조위원회의 빈곤감소 논의에서 두 가지 핵심 요소는 첫째, 경제성장

이 빈곤감소에 실질적으로 기여하는 방향으로 이뤄져야 한다는 것이고, 둘째, 빈곤층이 성장으로부터 이익을 얻고, 성장에 기여하며, 성장과정에 참여하는 능력을 향상시키는 방향으로 설정되어야 한다는 것이다. 개발원조위원회는 지속적인 경제성장이 빈곤감소의 핵심임을 강조하고, 이를 위해 공여국의 개발원조 정책은 거시경제 안정과 우호적인 투자환경 조성에 맞춰져야 한다고 강조하고 있다.

빈곤감소목표는 1990년대 초반 개도국의 빈곤문제가 악화되면서 국제적인 개발협력의 핵심 정책 목표로 부상하였다. 세계은행이 빈곤 주제를 주도하게 되었는데, 1999년 9월에는 세계은행·국제통화기금(IMF) 연차총회에서 국가 주도의 빈곤감소전략 수립을 토대로 한 채무구제와 양허성 차관 공여방안이 합의되기에 이른다.⁷⁸⁾ 이에 따라 수원국 정부는 포괄적 개발체제(CDF: Comprehensive Development Framework)의 원칙⁷⁹⁾에 기초하여 선진국과 개발도상국 사이의 새로운 공조체제를 구축하기 위하여 빈곤감소전략보고서(PRSP)를 작성하기 시작하였다. 즉 포괄적개발체제의 구체적인 실천 수단으로서 빈곤감소전략보고서가 등장한 것이다.

특히 고채무빈곤국(HIPC: Heavily Indebted Poor Countries)들은 외채탕감뿐만 아니라 세계은행의 국제개발협회(IDA) 양허성 차관을 받기 위해서 필수적으로 정부 주도 빈곤감소전략문건을 작성해야 했다. 즉, 세계은행과 국제통화기금은 고채무빈곤국의 외채탕감과 IDA 지원 대상국에 대한 빈곤감소전략보고서를 작성하여 종합적인 국별지원체제를 마련하기로 결정한 것이다. 이에 따라 수원국 정부는 국가개발전략의 우선순위와 이행과정을 포괄적으로 제시한 경제·사회개발계획으로서 빈곤감소전략보고서를 세계은행과 IMF에 3년 단위로 보고하게 되었다. 또한 수원국은 보고서에 빈곤감소를 위한 자구책을 제시하고, 중기적인 재정 및 자금소요 내역을 파악하여

77) 이하 내용은 주 OECD 한국대표부, 『공적개발원조 정책에 대한 OECD의 논의 동향』 (서울: OECD 한국대표부, 2009.4), p. 28 참조.

78) 국제사회의 빈곤감소정책 및 전략에 관한 보다 세부적인 내용은 핀 타르프 역음, 임을출 옮김, 『원조와 개발』 (서울: 한울아카데미, 2009), 제9장 참조.

79) 올펀슨 세계은행 총재는 1998년 10월 세계은행·IMF 연차총회에서 개도국의 거시경제정책의 구조적, 사회적 측면에서 균형된 발전을 도모할 수 있는 포괄적 개발체제를 제안하였다. 이 체제는 개도국의 자조노력과 주민의식 강조, 구체적 목표를 설정하여 결과중시형 사업 추진, 소득분배인간개발국 거버넌스 등 포괄적 접근법, 원조국 및 관련기관, NGO, 민간부문의 파트너십 확대, 장기적 관점에서 사업추진 등을 기본방향 및 원칙으로 삼고 있다.

증기지출 계획을 작성해야 한다.

이 과정에서 세계은행과 정책대화가 이뤄지며, 기술지원을 받게 된다.⁸⁰⁾ 세계은행은 이를 토대로 해당 국가와 협의를 거쳐 국가지원전략(CAS: Country Assistance Strategy)을 수립한다. 세계은행은 이 전략에 기초하여 개발정책 대출의 금액과 대출조건 및 상환기간 등을 결정한다.⁸¹⁾ IMF는 빈곤감소전략의 이행을 위해 IMF는 빈곤감소성장지원차관(PRGF: Poverty Reduction and Growth Facility)을, 세계은행(IBRD/IDA)은 빈곤감소지원차관(PRSC: Poverty Reduction Support Credit)을 새로 도입했다. 이는 단지 차관이나 신용정책의 새로운 도입이라는 차원을 넘어서 이들 기구가 지향하는 보다 장기적인 정책 변화를 보여주는 것으로 간주되었다.⁸²⁾

이처럼 빈곤감소전략보고서는 종합적으로 경제·사회개발계획으로서 빈곤 감소를 위한 제반 여건 및 향후 자구책을 강구하는 국가 고유의 빈곤퇴치 전략을 담고 있기 때문에 국가별 지원방침을 도출하기 위한 기초로서 활용성이 높다.⁸³⁾

일반적으로 빈곤감소전략보고서를 작성하는 목적은 다음 네 가지로 정리되고 있다. 첫째, 포괄적인 성장과 빈곤감소로 거시경제 안정의 달성, 둘째, 구조 및 제도 개혁, 셋째, 역량강화를 통한 빈곤층에 대한 직접적 수혜 제공, 넷째, 개발과정에 있어서 참여 및 파트너십을 확대하는 것 등이다.

이 목적 달성을 위해 빈곤감소전략보고서 작성과 개발을 위한 주요 핵심 원칙들로 다음과 같은 것들이 제시되고 있다. 첫째, 수원국 주도성-개도국의 자구노력과 주인의식을 통해 광범위한 참여 및 모니터링 강화가 필요하다. 둘째, 성과중시형 사업 추진-빈곤퇴치를 위한 구체적 목표를 설정하여 이 목적을 달성하기 위한 정책수단을 제시하고 평가한다. 빈곤층에 대해 스스로 깨닫게 하는 효과와 결과에 초점을 맞춘다. 셋째, 빈곤의 다면적 특성에 따라 포괄적 접근법을 추진한다. 넷째, 파트너십 확대-광범위하게 빈곤감소전략

80) 기술지원과 빈곤감소전략보고서 작성의 연계 이슈는 임을출·최창용, “북한 개발지원 방향과 전략: 기술지원과 PRSP의 연계,” 『통일정책연구』, 제14권 2호 (통일연구원, 2005), pp. 49~77 참조.

81) 개발정책대출은 다단계(multi-tranche) 또는 단일단계(single tranche)로 실시되기도 하고, 단일단계 프로그램을 연이어 실시하는 방식도 있다.

82) 임을출·최창용, “북한 개발지원 방향과 전략: 기술지원과 PRSP의 연계,” p. 69.

83) 권을, 『ASEAN 주요국의 빈곤감축전략 및 ODA 활용방안』 (서울: 한국국제협력단, 2004), p. 3.

보고서 작성 과정에서 양자간, 다자간, NGO 등의 참여를 지향한다. 다섯째, 빈곤감소를 위한 장기적 관점에 기초한다. 보통 3년의 중·장기 구조를 단위로 한다. 넷째, 참여적 개발을 촉진한다.

빈곤감소전략 수행의 구체적 방법과 관련하여 빈곤감소전략의 추진과정은 각 국가의 환경과 특성을 반영하고 있어 동일한 청사진을 제시할 수는 없지만, 앞에서 제시한 빈곤감소전략의 핵심 추진 원칙에 따라 공통적으로 요구되는 조건들은 아래와 같다.

첫째, 참여 과정의 기술부문으로서, 주요 논의 주제, 참여자의 관점, 전략 계획 협의의 영향 평가, 향후 감독과 수행에 있어서 시민사회와 NGO 역할 등을 포함한다.

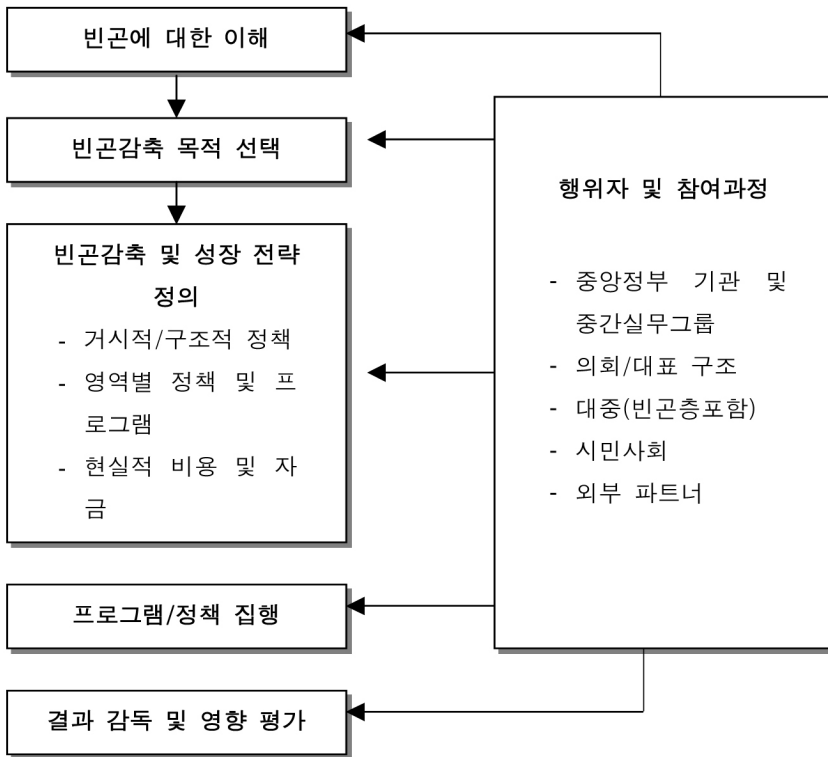
둘째, 포괄적인 빈곤 진단을 위해 빈곤층을 정확히 정의하고, 그 빈곤층의 거주지역에 대한 정보를 담고 있어야 한다. 또한 이러한 정보를 토대로 경제성장과 빈곤감소를 가속화하기 위해 거시경제적, 사회적, 구조적, 제도적 제약 요소를 분석할 수 있어야 한다. 국제사회는 빈곤이 다차원적인(multidimensional) 측면에서 검토되어야 하는 것임을 고려해 빈곤감소정책도 사회적, 환경적, 정치적 맥락에서 수립되어야 하며, 정책의 핵심은 경제, 사회, 환경적 요인이 상호 연계되어 악순환 고리를 형성하지 못하도록 해야 한다고 지적한다.⁸⁴⁾

셋째, 거시경제적, 구조적, 사회적 정책을 이행하기 위한 우선순위를 명확히 제시해야 한다. 이는 빈곤과 그 원인에 대한 심층적 이해의 측면에서 빈곤 감소를 성취하기 위한 것이다. 점진적인 전략을 포함한 거시경제적, 구조적, 사회적 정책을 설명해야 한다.

넷째, 모니터링과 평가를 위한 적절한 목표를 제시하고, 평가시스템 및 지표를 개발할 필요가 있다. 빈곤감소(재정 및 비재정 부문의 결과)를 위한 중·장기적 목적을 정의하고, 진행과정을 보여주는 경제적 지표를 확립하고 연간 목표를 수립해야 한다. 국가수준에서의 빈곤감소전략 수립의 전개 순서는 아래 <그림 III-1> 과 같다.

84) OECD 한국대표부, 『공적개발원조 정책에 대한 OECD의 논의 동향』, p. 28.

<그림 Ⅲ-1> 국가수준에서의 PRS 전개 순서



그러나 실제로 대다수의 국가들이 빈곤감소전략의 수립의 주요 방법, 원칙들을 충분히 적용하고 있는지에 대해서는 의문이 제기되고 있다. 이에 따라 주요 공여국들이나 다자간 원조기구들은 빈곤감소전략 문건의 작성 지연 때문에 원조가 제공되지 못하는 것을 방지하기 위해 임시로 I(interim)-PRSP를 작성하게 하고 있다. 임시 빈곤감소전략보고서는 해당 국가의 빈곤감소 전략에 대한 현황을 비롯해 빈곤감소전략보고서의 완성을 위한 로드맵을 명시해야 한다. 특히, 빈곤진단을 위한 구체적인 일정과 정책지역 선정 및 참여 과정 등을 파악할 수 있는 내용을 포함해야 한다. 임시 빈곤감소전략보고서의 작성 후 약 12개월 내에 빈곤감소전략을 완성하도록 되어 있으나, 필요에 따라 그 기간이 조정되기도 한다. 다만 1년 이상의 시간이 소요될 경우 지속적인 원조를 받기 위해 빈곤감소전략 수립 준비과정에 대한 보고가 필수적으로 요구된다.

한편, 빈곤감소전략보고서는 개도국 정부가 자체적으로 작성하는 각종 국가개발계획(National Development Plan)과 유사하지만, 국가개발계획은 빈곤감소가 아닌 성장과 개발에 초점을 맞추고 있고 국가 주도아래 추진되기 때문에 시민사회, 민간부문, NGO 등의 참여가 배제됨으로써 개발파트너십의 형성에 한계를 갖고 있다. 또한 정책목표를 제시할 뿐 결과에 비중을 주지 않으며, 개발협력기구 및 공여국의 직접적 참여가 제한적이고, 대부분 5년 단위의 중·장기적 구조를 갖고 있는 것이 빈곤감소전략보고서와 다른 점이다.⁸⁵⁾

<표 Ⅲ-1> 빈곤감소전략보고서(PRSP)와 국가개발계획(NPD) 비교

	빈곤감소전략 문건	국가개발계획
주인의식과 자구노력	시민사회와 민간부문의 참여를 바탕으로 한 국가주도	시민사회의 참여가 제한
성과 중시	구체적 목표를 설정하고, 이를 달성하기 위한 정책수단을 제시하고 평가	정책목표를 제시할뿐 결과에 비중을 두지 않음
포괄적 접근	빈곤의 다면적 특성을 인식함	빈곤의 다면적 특성을 고려하지 않음
파트너십 확대	PRSP 실행과정에서 공여국 및 개발협력 관계자의 광범위한 공동협력 지향	국제원조기구 및 공여국의 직접적인 참여가 제한
장기빈곤감소 전망	장기간 목표를 기반으로 3년 단위	대부분 5년 단위

출처: 권율, 『ASEAN 주요국의 빈곤감축전략 및 ODA 활용방안』, p. 6 재인용.

나. 베트남의 포괄적 빈곤감소 및 성장전략

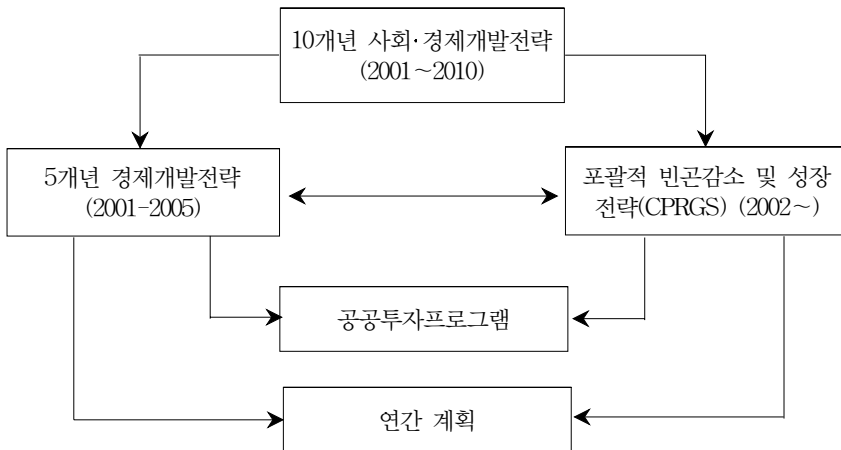
베트남은 2001년 3월 잠정적(임시) 빈곤감소전략보고서(I-PRSP)를 작성하고, 2002년 5월 「포괄적 빈곤감소 및 성장 전략(CPRGS: Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy)」라는 빈곤감소전략보고서를 작성하였다. 국제사회는 이 국가발전전략에 대해 높게 평가했으며, 특히 베트남 고위급 정부인사들의 지도력과 개발의지를 주목했다. 베트남의 중앙정부에

85) 권율, 『ASEAN 주요국의 빈곤감축전략 및 ODA 활용방안』, p. 6.

서 민간부문에 이르기까지 빈곤감소 프로그램에 대한 확고한 주인의식을 갖고 반드시 목표를 달성해야 한다는 의지가 강했다. 베트남에게 빈곤감소전략은 단지 식량문제 해결뿐만 아니라 교육, 법률 등 사회전반의 개선을 의미했다. 경제성장에 따라 도시와 농촌, 산악과 평야지역, 빈곤층과 상류층 사이의 소득 및 생활여건의 차이는 점차 심화되고 있었기 때문이다. 또한 빈곤층이 영위할 수 있는 기초적 사회보장 서비스는 여전히 제한적이었다. 농촌 지역은 자연재해 및 예상치 못한 위험에 노출되어 있었다. 국내 투자재원은 부족하고, 자원유동성은 극히 제한적이고 비효율적이었다.

이에 따라 베트남 정부는 지속적인 고도성장과 함께 사회적인 발전 및 평등의 실현을 개발 전략의 목표로 설정했다. 베트남 정부는 높은 경제성장과 빈곤감소 정책을 이행하기 위해 2001년에서 2010년에 이르는 기간 동안 10년 사회·경제개발전략, 부문별 및 산업별 개발전략, 2001~2005 경제개발계획, 빈곤감소와 직업창출 프로그램 등을 채택했다. 이를 그림으로 표시하면 다음과 같다. 베트남의 빈곤감소성장전략은 정부의 10개년 사회·경제개발전략 등을 이행하기 위한 핵심 구체적인 실행계획(action plan) 역할을 한 것이다.

<그림 Ⅲ-2> 베트남의 개발전략 체계도



출처: The Socialist republic of Viet Nam, The comprehensive poverty reduction And growth strategy(CPRGS) (Hanoi: November 2003).

나아가 베트남 정부는 2001~2010년 10개년 사회경제개발전략과 부문산

업별 개발전략 및 5개년 경제개발계획, 유엔의 새천년개발목표(MDGs) 등을 토대로 아래 <표 III-2>와 같은 2005~2010년 개발 및 빈곤감소 목표를 설정했다. 여기서 제시하고 있는 12개 목표는 대부분 새천년개발목표와 관련된 것으로 유엔 등 국제기구들의 활동방향과 일치시킴으로써 국제사회의 보다 원활한 지원을 이끌 수가 있었다.

<표 III-2> 베트남 '포괄적 빈곤 경감 및 성장 전략(CPRGS)'의 기본 구조

베트남 '포괄적 빈곤 경감 및 성장 전략(CPRGS)' (2005~2010년)

1. 사회·경제적 환경, 현재의 빈곤 상황, 성과와 도전
2. 사회·경제개발 및 빈곤 감소의 목적과 과제
3. 급속하고 지속가능한 발전 및 빈곤 감소를 위한 환경 창출
 - 법적 환경의 창출
 - 거시경제적 안정 유지
 - 사회적 환경의 조성
4. 성장 및 빈곤 감소를 위한 인프라 개발
 - 인프라의 현상태 평가
 - 인프라 개발의 방향과 목적
 - 인프라 개발 정책
5. 주요 부문 및 산업 개발 정책
 - 소득 창출 정책 (농업, 산업, 도시, 인프라, 교육, 보건, 문화, 환경)
 - 지역간, 성별 격차 해소
 - 사회안전망 확충
6. 성장 및 빈곤 감소를 위한 자원의 동원과 배분
 - 개발 투자
 - 국가예산 지출
 - 빈곤 경감을 위한 지출
7. 집행, 모니터링 및 평가

이 과정에서도 베트남 정부와 공여자간 활발한 논의가 이루어졌다. 다양한 형태의 비공식 실무그룹이 구성되어 공여자들의 활동이 베트남 국가개발계획을 지원할 수 있는 방안이 모색되었다. 특히 2003년 12월에 구성된 '지원의 효과성을 위한 파트너십그룹(PGAE: Partnership Group on Aid Effectiveness)'은 지원 효과성을 증대시키기 위한 베트남 정부와 공여자 그룹간의 논의를 통해서 구체적인 실행계획(HAP: Harmonisation Action Plan)을 작성하였다.

이와는 별도로 베트남 정부의 각 부서와 지방 정부에서는 각자의 계획을

수립할 때, 공여그룹과의 협의를 진행하였으며, 복수의 지방정부가 관여하는 사업에 대해서는 기획투자부(MPI: Ministry of Planning and Investment)가 수많은 공여자들과의 협력하에서 조정역할을 수행하였다.

특히 재정과 기획을 담당하는 부처의 역할은 매우 중요하다. 빈곤감소전략은 연간 재정 수요 범위 안에서 자원 배분과 우선순위를 선정해야 하기 때문이다. 베트남의 경우 바로 부총리 관할하에 있었던 기획투자부가 주도적인 역할을 담당한 것이다. 빈곤감소전략 수립 과정에는 고위정책결정자간의 긴밀한 협의가 중요한데 이는 경제·사회적 변화에 대한 합의, 최고지도층의 비전 공유, 국민들로부터 신뢰획득 등을 위해서 이다. 베트남의 경우 일선 부처가 빈곤감소전략 수립 과정에 적극적으로 참여하지 않는 경우 예산 배분에서 상대적으로 소외되고, 내각회의에서 영향력을 상실한 것으로 평가받았다. 따라서 이러한 인센티브는 모든 해당 부처들이 함께 조정 과정에 참여하고 자신들의 부처 이해만이 아닌 전체 국가 경제개발에 필요한 우선순위 선정과 자원 배분에 대한 합의를 유도할 수 있었다.

베트남 정부는 개발전략(CPRGS)을 작성하는 과정에서 공여자 그룹들과의 준비 작업과 논의 결과가 커다란 영향을 미쳤다. 먼저, 빈곤의 성격을 규명하기 위한 분석 및 진단 작업을 위하여 1999년 베트남 정부 관계자와 공여자 및 국제NGO가 다양하게 참여한 실무 작업팀(poverty working group)을 구성하였다. 여기에서 2000년 『빈곤공략보고서(the attacking poverty report)』가 공동으로 작성되었으며, 이 보고서는 베트남 정부와 공여자 그룹들이 베트남 개발을 위한 기초자료로 활용되었다.

세계은행에서는 베트남에 대한 기술/금융지원을 시작하기 전에 상당히 많은 내부 준비를 했다. 10여 개 주요 부문에 대한 사전 조사와 베트남에 대한 다양한 보고서들을 면밀히 검토했고, 2~3년간 서로에 대해 학습하는 시간을 가졌다. 특히, 초기에 개혁그룹들이 자신들은 물론 베트남 내 다른 세력들에게 너무 많은 것을 약속하지 말 것을 주문했다. 초기 이행단계에서 ‘열망(aspiration)’은 ‘실망(disappointment)’으로 쉽게 변할 수 있기 때문이다. 대화가 진행되면서 세계은행에서 파악하고 있는 정보와 베트남의 실제 정보 사이에서 많은 차이가 발견되었고, 이를 극복하기 위해서는 상당한 시간이 필요했다. 또한 베트남 당국과 신뢰를 형성하는 (confidence building) 것이

가장 중요했다.⁸⁶⁾

세계은행은 다음과 같은 3단계 접근을 시도했다. 첫 번째는 가장 기초적인 실태 조사, 예컨대 영양 상태, 일일 섭취량 등에 대한 조사와 다음 단계에서 심도있는 가구조사(household survey)를 체계적으로 실시했다. 이는 빈곤감소전략보고서 작성 이전 세계은행의 생계수준측정조사(Living Standard Measurement Survey)를 토대로 베트남 현지 사정에 맞게 수정하여(customized) 베트남 생계수준조사(VLSS: Vietnamese Living Standard Survey)를 조사틀로 만든 것이다.

이 두 단계를 거친 후 마지막으로 세계은행은 정부부문과 거시경제에 대한 정보를 요구했다. 정부부문과 거시경제부문도 처음에는 매우 제한된 정보만 요구했다. 공개를 요구한 자료가 예산 규모로는 2/3 정도였으며, 그것도 베트남 정부가 공개하기를 원하는 정보를 우선 받아들였다. 이후 전체 예산의 95% 수준까지 요구했다. 물론 초기에는 예산 집행 그 자체에 대해서는 베트남 정부의 설명을 그대로 듣기만 했다. 중요한 것은 구체적인 프로그램을 시행하기 전에 배경 정보가 필요했기 때문이다. 초기에는 국제금융기구가 구체적인 자문을 제공하지 않고, 베트남에 대한 여러 정보를 이해하는 데 초점을 둔 것으로 알려지고 있다.⁸⁷⁾

베트남 정부가 포괄적 빈곤감소성장전략을 작성하는 과정에 제시된 공여자 그룹의 다양한 형태의 의견은 많은 영향을 미쳤으며, 특히 다양한 형태의 공식·비공식 논의구조를 통해서 베트남 정부와 공여자 그룹간의 의견 조율 작업이 진행되었다. 이 중에서도 빈곤과제팀(the poverty task force)은 정부와 공여자 및 NGO가 공동으로 참여한 기구로서 가장 중요한 논의의 장으로 활용된 것으로 평가된다.⁸⁸⁾ 또한 포괄적 빈곤감소성장전략의 완성본이 발표되기 이전인 2002년 2월에 제출된 초안은 3개월 가량 베트남의 주요 이해관계자들(stakeholders)과 공여자들의 집중적인 자문을 거쳤던 것으로 알려지고 있다.

베트남 사례는 공여자와 수원국간의 협력관계가 어떤 조건 아래에서 모범

86) 전 세계은행 수석이코노미스트 Homi Kharakas와의 인터뷰, 2009년 11월 3일.

87) 위 인터뷰.

88) 보다 자세한 내용은 <www.worldbank.org.vn/strategy/cprs/pov_task_for001.htm>의 문서들을 참조.

적으로 구축될 수 있는지를 잘 보여준다.

첫째, 베트남은 빈곤감소전략과 같은 국가적 차원의 경제개발계획을 공여자와 함께 작성하였다.

둘째, 공여자는 베트남의 주도적인 역할을 최대한 존중하였다. 베트남의 개발계획, 특히 베트남 스스로 작성한 빈곤감소전략을 지원 계획에 적극적으로 반영하였다. 이와 함께 국제 원조사회는 베트남의 시스템과 추진 절차를 최대한 활용하였다.

셋째, 베트남 정부는 빈곤감소전략과 같은 발전전략의 수립과 이행 및 평가 작업을 추진하는 데 있어 공여자의 자문과 협력을 적극적으로 요청하고, 세부적인 추진 계획을 수립할 때 이를 적절하게 반영하기 위해 노력하였다.

또한 베트남의 경우, 기획예산부는 빈곤감소전략 준비 절차를 이끌었고, 대신 경제부총리의 관할 아래 있었다. 빈곤감소전략은 내부 정치적 지지를 얻고, 최고위층의 견해를 반영하고, 최종적으로 지도자가 승인해야 하기 때문에 고위급 조정위원회가 필요하였다. 또한 빈곤감소전략은 많은 영역을 다루고 있기 때문에 거의 모든 정부 부서가 참여해야 한다. 베트남의 경험은 관련 부처들이 빈곤감소전략 수립 과정에 참여하지 않을 때 개별 부처별 예산분배 과정에서 필요한 예산을 충분히 확보할 수 없고, 부처내 경쟁에서 불리하게 작용할 수 있음을 보여준다. 이러한 요소들은 모든 부처들이 그들 고유의 우선순위를 반영시키고, 빈곤감소전략의 우선순위와 상충되지 않도록 협력하고 관여할 수 있도록 한다.

결론적으로 베트남의 빈곤감소전략보고서 작성과정에서는 다른 모범적 사례와 마찬가지로 다음 세 가지의 효과가 나타난 것으로 평가되었다. 첫째, 해당 정부 부처와 기관들 내에서 빈곤감소에 대한 공감대가 폭넓게 확산되고, 주요 정책의 목표를 빈곤감소와 연결시킨 점, 둘째, 빈곤감소와 관련한 논의에 있어서 이전에 경험하지 못했던 해당 국가내 시민사회의 참여가 활성화된 점, 셋째, 국제지원기구들과 해당 국가간의 원조와 기술지원 등에 대한 협력과 조화가 증대된 점 등이다.⁸⁹⁾

89) Ruth Driscoll and Allison Evans, *Second Generation Poverty Reduction Strategies: PRSP Monitoring and Synthesis Project* (London: ODI, 2004), pp. 3~8.

다. 취약국가와 이행기성과목표(TRM)

베트남의 모범 사례와는 달리 이른바 취약국가(fragile state)들은 빈곤감 소전락을 수립하고, 이를 이행하는 데 많은 장애를 겪고 있다.

이런 나라들에 대해서 국제금융기구, 특히 세계은행은 취약 국가에 적용할 수 있는 새로운 원조전략을 지속적으로 개발해 왔다. 세계은행은 취약국가 지원사업을 다음과 같은 네 가지 공통 주제에 따라 분류했다. 첫째, 평화, 안보, 개발의 연계(peace, security and development linkages), 둘째, 국가역량 및 책임성 제고(building state capacity and accountability), 국제적인 파트너십(international partnerships), 셋째, 제도적인 유연성 및 대응성(institutional flexibility and responsiveness) 등이다. 세계은행은 또한 상황별 특성, 위기 및 교착상태의 장기화(prolonged crisis or impasse), 분쟁 후 정치적 이행(post-conflict and political transition), 점진적 개혁 과정(gradual reform processes), 거버넌스 악화(deteriorating governance) 등에 따라 접근 방안과 도구도 달라져야 함을 강조해왔다.

일반적으로 취약국가란 행정 운영 및 정책 수행 역량이 미흡하며, 대다수의 사례에서 드러나듯이, ‘취약한 안보 및 정치적 상황에 처해있는 국가’를 의미한다.⁹⁰⁾ 이들 국가들은 두 가지 측면에서 취약성을 드러내고 있다. 우선 이들 국가는 정책과 제도면에서 취약하다. 공공 서비스 제공, 부패 근절, 정부 신뢰성 제고를 실현할 국가적 역량이 부족하다. 둘째, 이들 국가는 분쟁과 정치적 불안정성의 위기를 안고 있다.

이러한 위기들은 상호 연관성을 갖고 있다. 국가 역량 혹은 신뢰성의 위기는 결과적으로 상충되는 이해관계의 조정을 어렵게 만들고, 정치적 분쟁 혹은 불안정이 발생할 가능성을 증가시켰고, 신뢰할 만한 수준의 통합적 공공 서비스의 제공 및 경제성장을 막았다. 분쟁이 발생하면 제도적 역량에도 악영향을 미치게 되며, 이를 해결하기 위해 생산부문, 인간 개발에 사용되어야 할 자원들이 본래의 기능을 하지 못하게 된다.

특히 많은 취약국가의 정부는 다양한 공여기관의 자금지원을 받는 복잡한

90) 세계은행은 취약국가를 ‘국가정책제도평가(CPIA)에서 저조한 성과를 보이는 국가’로 규정하고 있다.

개입을 조정할 역량이 부족하다. 특히, 신속하게 접근하고 활용할 수 있는 데이터가 부족한 경우에는 더 큰 어려움에 직면하게 된다. 이때 공여기관들은 그들 활동간의 조화를 추구해야 한다. 예를 들면, 개별부문의 활동에 관한 통합 보고서를 제공하는 협력의 방법을 선택함으로써 이러한 상황을 개선할 수 있다. 취약국가들이 안정적으로 공여기관들의 활동을 이끌기 위해서는 우선적으로 이행기성과목표나 빈곤감소전략보고서와 같은 개발전략 혹은 계획을 수립해야 한다.

이행기성과목표(TRM: Transitional Results Matrix)는 ‘이행 일정(Transitional Calendar)’ 또는 ‘결과중심 이행프레임워크(RFTF: Results-Focused Transitional Framework)’라고 불리기도 한다. 이는 “취약상태에서 벗어나 성공적인 이행(Transition)을 하기 위해 취약국가의 국내 이해관계자들과 원조공여자들이 취해야 할 조치들의 우선순위를 보다 효과적으로 선정하는 데 유용한 계획, 조정, 관리 도구”로 규정된다. 이행기성과목표는 빈곤감소전략의 기본적인 틀의 형성을 돕고, 역량이 부족한 국가에서 빈곤감소전략이 수립되고, 원활히 실행될 수 있도록 한다.

결과 중심적 접근을 중시하는 이행기성과목표는 해당국 정부와 유엔개발그룹(UNDP 주도로 전면 시행된 사업 포함), 세계은행, 기타 국제금융기구, 양자간 공여국(bilateral donors)들에 의해 고안된 것이다. 이 보고서는 이행기성과목표의 시행으로 얻은 경험, 핵심 원칙, 주요 구성 요소, 특성, 리스크와 이러한 리스크를 완화할 수 있는 전략을 제공하는 데 그 목적이 있다. 이행기성과목표는 빈곤감소전략과 마찬가지로 해당 국가가 다른 개발 파트너들로부터 기술지원을 받아 주인의식을 갖고 주도적으로 시행하는 것이다. 이런 접근은 티모르 레스트 민주 공화국(2001~2002, 2002~2005), 아이티, 라이베리아, 수단(모두 분쟁이 끝난 상태), 중앙아프리카 공화국(취약 국가로 재진입) 등 취약국가들에 적용되고 있다.

이행기성과목표의 장점들로 다음과 같은 세 가지가 지적되고 있다. 첫째, 일관성 있는 수원국 주도의 빈곤감소전략 원칙을 취약국가의 상황에 맞게 적용할 수 있도록 지원한다. 둘째, 공여국의 참여를 보장하고, 결과측정 지표와 모니터링이 가능한 목표를 설정하고, 구호 프로그램의 집행 경과를 추적할 수 있는 중간 지표를 중시한다. 이는 공여국과 수원국 정부가 공동으로

책임을 부담할 수 있도록 하기 위해서다. 셋째, 경제재건 과정에서 가시적인 결과를 달성할 수 있도록 하는 인센티브를 제공하고 있고, 시민사회가 참여하여 그 과정을 자세히 관찰할 수 있는 토대를 제공하고 있다. 국제사회는 이런 장점들을 가진 이행기성과목표를 북한과 같은 취약국가에도 적용할 것을 적극 권장하고 있다.⁹¹⁾

이행기성과목표는 아래와 같은 5가지의 핵심 원칙에 근거하고 있다. 이러한 원칙들은 본래는 종합적인 개발 접근 방안과 로마원조조화의제(the Rome harmonization agenda)에 근거하여 수립되었으나, 취약 국가, 낮은 역량을 가진 국가의 상황에도 도입되어 사용되고 있다. 아래 원칙들은 이행기성과목표의 성공적인 수립과 이행을 위한 필요조건들이기도 하다.

첫째, 훌륭한 이행기성과목표는 간결(simple), 명료해야 하게 작성되어 모든 이해 관계자들이 쉽게 이해할 수 있어야 한다.

둘째, 실행 가능한 이행기성과목표는 선별적(selective)인 것으로, 제한된 수의 핵심 목표를 필요로 하며, 전략적 방향을 제시할 수 있도록 우선순위가 정해져 있어야 한다.

셋째, 성공적인 이행기성과목표는 통합적(integrated)인 것으로 정치, 안보 문제에서 경제적, 사회적 안정회복까지 포함하고 있다. 이들 요소들이 고려되지 않으면 다른 개발지원 노력들이 성과를 내기가 어렵기 때문에 사회 모든 부문에서 정책과 공여기관의 조치를 연계시킬 필요가 있다.

넷째, 효과적인 이행기성과목표는 해당 국가가 주인의식을 가져야 한다. 해당국가 지도층의 주인 의식은 초기 개혁모멘텀을 유지하고, 개혁을 성공적으로 추진하기 위한 필수 조건으로 간주되고 있다.

91) Bradley O. Babson, "Designing Public Sector Capital Mobilization Strategies for the DPRK," in Choong-yong Ahn, et al., *A New International Engagement Framework for North Korea?* (Korea Economic Institute of America, December 2004), pp. 231~256.

<표 III-3> 이행기성과목표(TRM)의 기본 구조

비전	정치 (우선 조치 결과, 목표)	안보 (우선조치 결과, 목표)	경제 (우선 조치결과, 목표)	사회 (우선 조치 결과, 목표)
클러스터/ 섹터/주제				
베이스 라인	핵심 기간 동안의 조치, 산출물			
초기 6개월				
차기 6개월				

이행기성과목표는 핵심적인 클러스터와 섹터로 구성된다. 완벽한 형식이란 존재하지 않으며, 구조(행, 열) 결정은 핵심 요소에 대한 이해에 토대를 두어야 한다. 가장 이상적인 부문과 클러스터의 수는 해당 국가의 우선순위와 행정 역량, 공여기관의 개입 규모에 따라 달라진다. 공여기관으로부터 강력한 지원을 받는 취약 국가의 경우, 섹터의 수를 10개까지 포함하는 종합적인 매트릭스의 개발이 가능하다. 이외 안보, 정치적 사안, 난민의 재통합, 지역사회 주도의 개발, 의료와 영양 공급, 교육, 에너지와 통신, 환경, 공공 재정, 농촌 개발, 도시 개발, 물과 위생, 교통, 거버넌스, 고용 창출, 금융 개혁, 민간부문 개발, 정보 배분과 의사소통도 포함시킬 수 있다. 이와는 대조적으로 인도주의적 지원의 필요성이 다소 낮은 국가는 안보, 정치, 경제 회복, 기초 사회 서비스 공급 등 네 개 혹은 다섯 개의 클러스터에 만족할 수 있다. 전략적인 클러스터는 몇 개의 섹터로 다시 재배열(의료, 교육, 사회 보호)하거나 하나의 섹터로 통합(민간부문 개발)할 수 있다.

한편, 세계은행의 권고에 따르면 이행기성과목표의 구조는 아래의 구성요소들을 반드시 포함하고 있어야 한다.

첫째, 전략적 목적 및 목표(strategic objective or goal); 각 클러스터, 섹터별로 장기간 혹은 전략적인 목표를 파악해야 한다. 이는 보다 효율적인 성과 목표 수립에 일정 부분 기여할 수 있다. 단일화된 목표가 있다면 모든 조치들을 전략적인 ‘큰 그림’ 안에 묶을 수 있다. 이러한 전략적 목표들은 관련성이 있는 새천년개발목표와 연계시킬 수도 있다. 국가 재건과 평화 확립간의 명확한 연계 또한 적절한 예라 할 수 있다.

둘째, 베이스 라인(시작점, baseline); 모든 섹터 전반에서 신뢰할 만한 데이터를 발견하기란 어려운 일이다. 따라서 현재의 상황, 베이스 라인(시작점)을 설정하는 것이 중요하다. 고정된 수치를 사용할 수 없는 경우, ‘지금 어디쯤에 위치해 있는가’하는 정도의 베이스 라인의 기술도 가능하다.

셋째, 기간(intervals); 모든 실행 조치들과 우선순위 산출 결과(priority output)는 기간에 의해 규정되어야 한다. ‘즉시(immediate)’ 또는 ‘중기’라는 애매한 표현이 아닌 특정 날짜를 설정해야 한다.

넷째, 목표 대상과 모니터링 지표(targets and monitoring indicators); 각각의 조치에는 관찰 가능한 목표 대상, 객관적으로 규명할 수 있는 유용한 모니터링 지표가 존재하여야 한다. 반드시 숫자로 표현될 필요는 없다.

다섯째, 책임(responsibility); 개별 조치의 실행, 관리, ‘자금 지원을 통한 주도권 확립(buy-in)’을 지원하는 소관 기관이나 부서를 분명히 밝혀야 한다. 이에 따라 국내의 이해 관계자들은 실행 과정에서 자신들의 존재를 발견할 수 있어야 한다.⁹²⁾

3. 빈곤감소전략이 북한에 주는 시사점

지금까지 소개한 빈곤감소전략이 북한에 주는 함의는 다차원적이다. 국제사회의 빈곤감소전략을 북한이 도입할 경우 이는 단기, 중·장기적으로 북한 스스로의 먹는 문제 해결전략이자 고용창출 전략이고, 경제재건전략이 될 것이다. 또한 시장경제이행전략이자 인적, 법·제도적 능력배양 전략이면서 국제사회 편입 전략이기도 하다. 앞에서 살펴본 베트남의 사례가 이를 구체적이고, 실증적으로 입증하고 있다.

빈곤감소전략은 무엇보다 초기단계에서 국제사회와의 파트너십을 맺기 위해 거쳐야 할 관문이기도하다. 국제사회에서는 개발지원을 받는 국가가 스스로 빈곤감소전략을 수립해 국제사회로부터 지지를 받는 절차를 거치는 것이 국제규범으로 정착되어가고 있다. 빈곤감소전략은 국제금융기구가 개발도상국에 대한 개발지원의 전제조건으로 도입한 것이지만 지금은 국제금

92) The World Bank, *An Operational Note on Transitional Results Matrices* (January 2005).

용기구 외 유엔기구나 주요 공여국에서도 증시하고 있다.

즉, 북한이 국제사회로부터 본격적인 대규모 원조를 받아들일 경우 가장 중요한 첫 번째 단계는 국가적인 수준에서, 그리고 분야별 개발계획을 포함한 종합개발전략을 수립하는 일이다. 이러한 계획과 전략이 없을 경우 경제 재건을 위해 필요한 개발지원과 투자를 유치하기는 쉽지 않다. 특히 6자회담을 통한 북핵 문제 해결이 진전된 경우에도 북한 경제개발과 관련한 6자회담 참여국은 물론 국제사회의 주요 행위자들이 참여하는 개발 전략의 포괄적인 틀이 없다면 체계적인 지원이 이뤄지기 어렵고, 더욱이 효과성을 기대하기 힘들 것이다.

세계은행은 북한이 IMF 회원국으로서 갖춰야 할 자격요건을 충족시키기 이전 단계에서 경제개발계획을 수립할 수 있는 능력을 갖추고 있는 것이 중요하다고 지적한 바 있다.⁹³⁾ 북한도 국가적 차원의 개발전략의 중요성에 대해 어느 정도 이해하고 있는 것으로 보인다. 북한은 국제금융기구에 대한 접근이 제한되어 있지만, 유엔개발계획(UNDP)과의 협력을 통해서 새천년 개발목표 수립에 대해서 관심을 보인 바 있다.⁹⁴⁾

국제사회가 북한의 빈곤감소전략 수립과 이행 의지에 대해 신뢰하는 단계에 가야 국제금융기구 등은 단일 프로젝트에 대한 소규모 원조에서 벗어나 국가 재정 지원으로 초점을 옮겨갈 수 있을 것이다. 세계은행과 다른 잠재적 지원 국가들은 전반적인 전략을 반영하는 금융지원을 위한 프로젝트를 선별하고 우선순위를 정하는 데 필요한 체계적인 접근을 기대한다. 이는 전반적인 전략안에서 이러한 프로젝트들이 어떻게 조화를 이루는지에 관해 명확하지 않은 상태에서는 일련의 프로젝트에 대한 금융지원을 할 수 없음을 의미하기도 한다. 만약 북한이 주도권을 쥐고 적극적으로 전략을 수립하고, 이행한다면 세계은행과 다른 지원국들은 기꺼이 이러한 틀 안에서 협력하고자 할 것이다.

일단 북한이 일정 수준의 빈곤감소전략을 수립하여 즉, 일반 주민의 생활 수준 향상을 위한 현실적인 전략 수립과 지속적 발전의 초기단계에 진입한

93) Bradley O. Babson, "Designing Public Sector Capital Mobilization Strategies for the DPRK," pp. 231~256.

94) Office of the United Nations Resident Coordinator(DPRK), *Strategic Framework for Cooperation between the United Nations and the Government of the Democratic People's Republic of Korea: 2007~2009* (September 2006).

것으로 판단되면 국제사회는 금융지원 개시에 필요한 기반이 조성된 것으로 간주한다. 빈곤감소전략은 UN에서 정한 새천년개발계획을 이행하기 위한 해당 국가의 특정부문에 대한 구체적인 목표를 설정하고 이를 달성하기 위한 중간단계의 성과 목표도 적시하게 된다. UN의 새천년개발목표와 해당국가의 개발 전략 집행에 필요한 금융/기술지원의 내용도 담고 있다. 특히 세계은행 국제개발협회(IDA)의 경우 빈곤감소전략을 해당 국가의 어떤 부문에 어떤 프로그램을 지원할 것인가에 대한 가장 중요한 지침으로 활용하고 있다. IMF 역시 해당 국가의 재정과 거시경제 전략에 대한 가이드라인으로 활용하며, 양자간 지원에 있어서도 부채 탕감을 위한 협상안 마련과 정부간 협력 사업의 우선순위 선정 등의 기초로 활용하고 있다.

한편 빈곤감소전략은 중·장기 전략이라는 점에서 연간 예산지출 계획서와 구별되며, 사회개발도 단기간내 달성될 수 없는 목표라는 점에서 최소 중기적 관점에서 도달 목표와 집행 전략이 구체적으로 제시되어야 한다. 이는 북한 당국이 본격적인 개발지원을 받기 위해서는 중·장기적인 관점에서 빈곤감소전략을 수립하고, 비전을 제시하는 것이 중요함을 시사한다. 북한의 경우 제반 여건을 고려할 때 빈곤감소전략보고서의 작성과 이를 통한 높은 수준의 학습효과 축적에 이르기까지는 상당한 시간이 걸릴 것으로 예측된다.

또 빈곤감소전략이 북한에 주는 함의는 북한과 같은 국가는 이행과정에서 매우 복잡한 이행 전략과 이슈 해결을 필요로 하며, 이행에 필요한 다양한 이슈를 해결하기 위해서는 높은 수준의 시장경제로의 이행을 위한 개혁이 불가피하다는 점을 내포하고 있다. 북한의 경제 운용 역사와 최근 상황을 고려할 때 개혁이 동반하지 않고서는 의미 있는 빈곤 감소와 경제성장을 실현하기는 어려운 것이다. 이는 빈곤감소전략을 통해 경제개발을 성공적으로 수행한 모범국가로 평가받고 있는 베트남의 사례가 구체적으로 입증하고 있다.

반면, 빈곤감소전략보고서를 작성할 수 있는 국내 역량이 되지 않는 나라의 경우 국제사회는 이보다 간소한 형태인 앞서 소개한 이행성과목표를 작성하도록 자문을 해 주고 있으며, 북한도 이를 활용한 개발전략을 준비할 수 있을 것이다.⁹⁵⁾ 이는 무엇보다 자체적인 빈곤감소전략 수립 역량이 부족한 국가의 경우라도 변화에 대한 모멘텀을 상실하지 않도록 하기 위해서다.

세계은행은 일찍이 일부 국가에서 특히 국제사회 갈등에 놓여있는 국가에서 빈곤감소전략을 준비하기 위한 정부 및 사회차원의 능력이 제한적임을 인지하였다. 따라서 세계은행은 이들 국가 스스로의 개발정책 수립을 지원하기보다는 그들이 정작 필요한 것에 초점을 맞추면서 점진적인 체제전환 이행을 지원해왔다. 이는 통상적으로 ‘체제전환지원전략’의 준비를 의미한다.

이런 맥락에서 빈곤감소전략보고서는 북한 당국의 정책 및 제도, 자본투자와 예산까지 연결되는 프로그램을 위한 실천적 표현이 되어야 한다. 그러나 이는 정부지출과 사회부문 투자에만 초점을 맞춘 전통적인 5개년 계획의 형태가 되어서는 안 된다. 북한 당국이 시장친화적인 경제로 나아가기 위한 정책 및 제도전환 의지를 보여주고 로드맵을 만든다면 빈곤감소전략은 이를 지원하는 매우 유용한 역할을 할 수 있다. 이 때 빈곤감소전략은 국제금융기구를 비롯한 잠재적 공여국과의 관계를 형성하는 안내 도구로서 뿐만 아니라 경제적 미래를 위한 북한 당국의 정책수립 및 제도구축역량을 향상시키는 데 필요한 핵심적인 도구가 될 것이다.

따라서 북한 당국은 이행성과목표와 빈곤감소전략 수립을 경제정책결정 및 관리 능력 향상을 위한 기회로, 또한 세계은행과 기타 지원 단체와의 보다 나은 관계를 설정하고 유지하기 위한 기회로 활용할 필요가 있다.

세계은행이나 UNDP, 다른 양자적인 지원단체들 그리고 학계와 같은 외부 세계는 북한 스스로의 개발전략을 수립하는 데 상당한 역할을 할 수 있다. 이들은 북한으로 하여금 시장친화적인 경제로의 전환이 어떻게 준비되며 이행되는지에 관해 북한 정부관리들에게 충분히 준비할 수 있도록 도울 수 있다. 또한 그들은 훈련과 학습의 기회를 제공하며 남북과 지역적 협력을 위한 기회에 관한 정보를 제공할 수도 있다. 북한으로 하여금 경제정책의 핵심 분야에서 그들의 생각을 구체화하는 데 도움이 될 수 있다. 그들은 개혁을 위한 북한의 생각을 외부세계에 전달해주는 역할을 할 수도 있다. 그러나 성공을 위한 핵심 열쇠는 무엇보다 북한이 경제개발을 위한 로드맵을 스스로 만들 의지의 유무에 있다.⁹⁵⁾

95) 전 세계은행 수석이코노미스트 Homi Kharakas와의 인터뷰.

96) Daniel Morrow, “Possible World Bank Assistance to North Korea: Issues and Challenges,” *The 2nd International Symposium on North Korean Development and International Cooperation* (July 6~7, 2006), pp. 8~9.

4. 빈곤감소전략의 북한 적용 추진방안

가. 기본방향

현재의 북한 상황을 고려할 때 주인의식, 거시경제 안정, 구조 및 제도 개혁, 역량강화를 통한 빈곤층에 대한 직접적 수혜 제공, 개발과정에 있어서 참여 및 파트너십 확대 등 주요 목적들 가운데 대부분은 단기간내 달성하기 어려운 것들이다. 더구나 현 시점에서 빈곤감소전략보고서를 작성하기 위한 많은 전제조건들을 충족시켜야 하는데, 이런 맥락에서 북한의 빈곤감소전략 수립은 시기상조일 수도 있다. 경제·사회 통계의 공유나, 시민사회의 참여 보장 등은 거의 기대하기 어렵다. 그럼에도 불구하고 빈곤감소 접근을 미리 검토하고, 준비하는 일은 중요해 보인다. 향후 빈곤감소전략의 북한 적용과 관련한 기본방향은 다음과 설정하는 것이 바람직하다.

첫째, 개발협력의 통합적·전략적 접근이 필요하다. 개별 사업들이 서로 단절된 접근이 아닌 서로 시너지 효과를 볼 수 있는 연속선상에서 우선순위에 따라 사업이 추진되는 방향으로 전략이 수립되어야 한다. 즉, 체계적이고 종합적인 지원계획이 수립되어야 한다. 북한의 경제개발과 사회문제는 분리해서 생각하기 어려운 만큼 북한의 사회개발과 역량강화를 위한 협력방안이 함께 강구되어야 한다. 북한 주민 삶의 질을 개선하기 위해서는 농업, 교육, 보건 등 다양한 분야에서 수많은 과제가 제기되며 이는 서로 밀접하게 연계되어 있다.

둘째, 북한의 취약한 능력과 체제내부의 불안전성, 남북관계의 변동성 등을 고려하면 단계적 접근이 불가피할 것이다. 우선 빈곤감소전략의 북한 적용 추진전략으로서는 북한도 관심을 표명한 바 있고, 유엔개발계획과 논의해 공감대를 형성한 바 있는 새천년개발목표에 기반한 접근이 바람직하다. 더불어 다른 취약국가들이 밟고 있는 경로인 이행기성과목표(TRM)-잠정적 임시 빈곤감소전략보고서(I PRSP)-빈곤감소전략보고서(PRSP) 등의 단계적 과정을 거쳐 국가개발전략의 완성을 기대할 수 있을 것이다.

셋째, 포괄적인 대북지원의 틀을 마련하기 위해서는 국제사회와의 협력이 이뤄져야 한다. 특히 국제금융기구는 개도국의 개발전략수립을 선도하고 있

고, 기술지원을 제공하는 데 필요한 가장 풍부한 노하우를 갖고 있기 때문에 반드시 참여를 이끌어내야 한다. 특히 남북한은 베트남의 성공적 추진사례 등을 참조해 북한에 적용할 수 있는 요소들을 선별해 적극 활용할 필요가 있다.

넷째, 북한지역에 대한 개발협력사업에 우리의 이해관계를 적극적으로 반영해 나가기 위해서는 국제사회가 추진할 개발협력사업의 목표에 대한 합의 도출 작업을 우리가 주도해야 할 것이다. 즉 초기 의제 설정단계에서부터 우리의 적극적이며 창조적인 역할이 요구된다.⁹⁷⁾

남북은 함께 한반도 발전의 미래 청사진을 그리면서 개발협력사업의 명확한 방향을 국제사회에 제시해야 한다. 이를 위해서는 남북이 긴밀하게 협력하면서 국제사회의 참여를 견인하는 과정이 필요하다. 개발지원은 우선적으로 북한 주민들의 삶을 개선시키는 방향으로 추진되어야 하며, 점차 북한경제의 지속적인 성장기반을 다져나가야 할 것이다. 더불어 우리 경제와 보완적인 관계를 형성해 새로운 성장 동력을 만들어나가는 노력도 중요하다.

다섯째, 빈곤감소전략을 구상하는 데 있어서 가장 중요한 부분은 북한 당국과의 긴밀한 협력이다. 북한 당국의 의지와 협력이 뒷받침되지 않으면 빈곤감소전략의 이행과 효과 창출은 기대하기 힘들 것이다. 따라서 북한이 의지를 보이고, 스스로 개발계획을 수립할 수 있도록 지원해야 한다.⁹⁸⁾

세계은행(IBRD/IDA)은 금융지원과 관련하여 수원국과의 관계를 설정하고, 금융지원 제공 프로젝트 등을 결정할 때 주인의식을 가장 중요시한다. 이는 수원국이 자발적이고 헌신적이지 않는다면 어떤 지원 프로젝트나 정책도 성공적으로 이행되거나 유지되기 어렵다는 과거의 많은 경험에서 도출된 교훈들에 기반하고 있다.⁹⁹⁾ 빈곤감소전략 접근 의도는 해당국의 우선권을

97) 김재영·임강택, “북한개발종합추진전략 및 경제적 효과성 분석,” (서울대 통일학 협동연구 미완성 원고, 2009) 참조.

98) 위의 글.

99) 2005년 파리선언 등이 강조하고 있듯이 빈곤감소 또는 성장촉진을 위해서는 개도국이 자신의 개발정책에 대한 주인의식이 중요하다는 점에 대해 모두 동의하고 있으나, 이 원칙이 제대로 실행되지 않고 있는 것도 현실이다. 현재 주인의식에 대한 평가는 세계은행이 승인하는 빈곤감소전략문서(PRSP)의 채택여부와 직접적으로 연계되어 있다. 따라서 OECD에서는 주인의식의 범위를 넓히고 심화시킬 필요성을 제기하고 있다. 이를 위해 개도국의 정책개발 및 선택에 대한 장벽을 낮추고, 정책개발·집행·모니터링에 있어서 광범위한 사회적 참여를 촉진하는 법적 체계를 구축할 수 있도록 하며, 이행조건(conditionality)의 역할 등에 대한 검토가 필요하다는 지적이 나오고 있다.

인정하며 그 틀 안에서 지원국들이 개발지원을 위한 프로그램을 개발하는 틀을 제공해준다는 것이다. 빈곤감소전략을 준비하는 것은 해당국가의 책임이며 이러한 빈곤감소전략은 정부차원의 핵심 요소뿐만 아니라 비정부부문의 이해관계자들과도 통합된 형태로 준비되기를 국제사회는 바라는 것이다. 이러한 원칙을 바탕으로 세계은행은 해당국가의 빈곤감소전략에 대응하여 국가지원전략(약 3년간 제공될 대출 및 비대출분야의 지원)을 마련하는 것이다. 따라서 빈곤감소전략 성공의 관건은 북한 지도부의 빈곤감소 의지와 이를 실현하려는 노력을 보여주는 일이다.

여섯째, 빈곤감소전략은 북한체제의 갑작스런 정치변동이 발생했을 경우에는 보다 단기적인 경제·사회적 안정화 정책수단으로 활용될 수 있도록 만들어야 할 것이다.

나. 세부 추진방안

빈곤감소전략을 구체적으로 북한에 적용하기 위한 세부 추진방안을 모색하기 위해서는 우선 다음과 같은 가정이 필요할 것이다. 즉, 북한의 일인 지배체제가 유지되고 있지만 핵문제 해결이 단계적으로 진전되고 있고, 이에 따라 남한을 비롯한 국제사회의 대북 개발지원이 이뤄지면서 북한도 나름대로 주민 생활 개선을 통한 빈곤감소를 해결하려는 의지를 갖고, 남한과 구체적인 협력방안을 모색하는 시점을 가정해, 초기단계에서의 다차원적 접근 방안을 제시하고자 한다.¹⁰⁰⁾

(1) 고위급 정책대화: 우선순위 선정 및 교육훈련 협력

빈곤감소전략의 북한 적용과 관련해 가장 우선적 과제는 남북한 고위급 대화를 열어 빈곤감소전략 추진에 대한 공감대를 확보하고, 공동협력체계를 구축하면서, 사업의 우선순위를 선정하고 합의하는 일이다. 이런 합의가 있어야만 빈곤감소전략은 실효성을 확보할 수 있고, 국내·외 원조 공여자나 투자자로부터 실질적인 지원과 협력을 기대할 수 있을 것이다.

100) 여기서 제시된 한국의 역할과 과제 내용에는 이에 대응하는 북한과 국제사회의 과제와 역할이 포함되어 있음을 유념해야 한다.

빈곤감소전략의 북한 적용방안과 관련해 바로 직면할 문제는 북한이 스스로 빈곤감소전략을 수립할 수 있는 국가적 역량을 갖고 있지 못하다는 점이다. 구체적으로는 빈곤상황을 비롯한 경제·사회 상황을 진단하고 분석하는데 필요한 데이터는 물론 중·장기적으로 바람직한 개발전략 수립에 필요한 능력이 없다. 미래 개발 방향에 대한 국가적 차원의 컨센서스도 이뤄지기 어렵다. 특히 국제사회가 강조하고 있는 시민사회의 빈곤감소전략 수립 과정에서의 참여는 현 단계에서 기대하기 어렵다.

여기서 우리가 주목할 대목은 국제사회는 이와 같은 처지에 놓여 있는 북한과 같은 나라에게 빈곤감소전략을 실행할 수 있는 교육훈련 차원의 역량 강화에 일차적인 초점을 맞춰야 한다고 권고하고 있는 점이다. 따라서 한국도 이행기성과목표(TRM)이나 잠정적(임시) 빈곤감소전략(I-PRS)을 작성하도록 하여, 그 과정에서 취약한 역량을 강화하고, 역량 강화에 필요한 기술 지원 등을 제공할 것을 고려해야 할 것이다.¹⁰¹⁾

이들 조치들은 통계 역량 강화, 참여형 빈곤 측정, 전체 빈곤감소전략에 요구되는 환경 요인 분석과 배경에 대한 정보와 해당 부문 진단 능력 등을 포괄하고 있다. 또한 시범적 개혁 프로그램을 실시해 북한의 경제·사회부문에 대한 영향 평가를 실시할 수 있다.

이런 다양한 이슈들을 협의하기 위한 초기 미팅은 북한 국내 보수적 환경 등을 고려해 제3국에서 개최하는 것도 검토할 수 있다. 이때 한국이 북한과 국제금융기구간 대화 채널을 만들고, 점차 북한내 개혁 세력의 입지를 강화시킬 수 있을 것이다.¹⁰²⁾

빈곤감소전략을 준비하기 위한 남북 당국간 접촉과 대화가 이뤄질 경우 우선적으로 다음 세 가지 부문에 대한 정보를 준비해야 한다.

먼저 가구조사(Household survey)를 실시하기로 합의를 해야 한다. 유엔 개발계획(UNDP)이나 세계식량기구(WFP) 등에서 실시한 기존의 조사들보다 더욱 전문성있게 준비해야 데이터로서 가치가 있을 것이다. 이 과정에서

101) 많은 국가들이 2~3년간의 준비기간과 시행착오를 거친 후 보다 안정적인 역량을 구축하고, I-PRS 단계에서 전면적인 PRS 수립단계로 나아가고 있다.

102) 베트남과 세계은행간 접촉은 초기에 베트남 현지에서 하지 않고, 말레이시아에서 개최했다. 당시 한국 정부도 참가했다. 말레이시아를 매개로 베트남과 세계은행간 대화 채널을 유지했고, 점차 베트남내 개혁 세력의 입지를 강화시킬 수 있었다고 한다.

한국의 통계 조사 수준이 뛰어나기 때문에 자연스럽게 북한 당국에 자문을 제공할 수 있을 것이다. 두 번째는 이러한 합의가 이루어지면 단일부문을 시범사업 형태로 선정하여 보다 깊이 조사하는 것이다. 북한의 경우 주민들의 영양 상태, 식량의 생산과 소비, 시장에서 거래되는 양 등에 대한 기초 조사를 제안할 수 있을 것이다. 그 다음으로 중요한 것이 에너지부문이다. 에너지부문에 대한 조사는 여러 가지 정보를 제공해 줄 수 있다. 군사부문 등 민감한 부문도 있겠지만, 에너지 사용을 통해 주민들의 일상생활에 대한 다양한 정보를 얻을 수 있다.

위 세 가지 부문 중 최소 두 가지는 동시에 우선적으로 시작할 필요가 있다. 매우 중요한 첫 출발이 될 것이며, 비정치적이면서 ‘기술적인 수준’에 한정할 수 있는 조사로 만들 수 있다. 이러한 기초 조사가 진행된 후 점차 북한의 거시 경제, 정부부문에 대한 자료를 요구할 수 있을 것이다.

(2) 빈곤감소전략 협력프로그램의 작성

남북간 협력에 의해서 기초 정보 조사가 원활하게 추진되면 본격적인 빈곤감소전략보고서 작성을 지원하기 위한 협력프로그램을 가동할 수 있을 것이다. 이는 북한 당국과는 물론 잠재적 북한 원조기관 및 주요 원조공여국과의 협력을 강화하는 데 기여할 수 있다. 원래 국별 원조프로그램은 수원국이 자체적으로 작성한 빈곤감소전략보고서를 토대로 작성해야 되나, 북한의 취약한 정책 수립 역량 강화지원, 시간 단축 등을 위해 협력프로그램을 먼저 만들어 이를 토대로 북한의 빈곤감소전략보고서 작성을 지원하거나 공동으로 추진할 수 있을 것이다. 협력프로그램은 북한의 경제, 사회, 환경 등 개발과 관련한 문제를 종합적이고 지속가능한 방향으로 접근하는 지원계획을 수립하는 것이다. 특히 이 과정에서는 북한의 역량 강화지원을 비롯해 북한의 예산 및 공공지출에 부합하는 지원, 북한의 개발 우선분야에 대한 지속적인 지원 의사를 표명하는 것이 필요하다. 다만 우리가 지원하는 내용들이 당초 의도된 대로 잘 실행되고 있는지를 파악할 수 있는 평가지표를 개발하고, 목표의 달성과정을 수시로 점검하는 것이 필요할 것이다. 또한 협력프로그램에는 다른 국제기구들의 대북지원 활동을 반영하고, 북한에서 이뤄지고 있는 원조조정메커니즘을 파악할 수 있어야 한다. 이를 토대로 북한 당국, 원조

기관들, 그리고 북한내 이해당사자들 간의 원조조정메커니즘을 조율해야 한다. 마지막으로 각 프로그램들이 정책적 일관성을 확보할 수 있는 방안을 모색하고, 북한과 합의된 성과측정지표를 개발하여, 자체 평가가 가능하도록 해야 한다.

<표 III-4> 북한 빈곤감소전략 추진 협력프로그램 내용

- 북한의 빈곤현황: 빈곤의 성격, 원인, 빈곤의 역학관계, 빈곤층의 지역별, 유형별 분포현황 등
- 빈곤감소를 위한 북한 당국의 의지 및 평가
- 북한의 지속가능한 빈곤감소전략 추진 내용 파악
- 협력프로그램
 - 북한과의 정책대화 내용: 협력사업 우선순위, 책임, 성과, 거버넌스, 참여문제 등
 - 북한에 적용 가능한 교훈 및 모범관행 점검
 - 북한의 역량강화를 위한 전략, 수단 등
 - 빈곤층에 대한 직·간접적 지원 방안
 - 예산지원과 프로젝트 원조간의 조화
 - 북한 당국, 원조기관들, 북한내 이해당사자들간의 원조조정메커니즘
- 정책 일관성 추진방안
- 북한과 합의된 성과측정지표
- 자체 평가

(3) 남북한 공동의 빈곤 측정 실시 및 정보 공유

빈곤의 성격을 규명하기 위한 분석 및 진단 작업을 위하여 베트남 사례를 참조하여 남북한 정부 관계자와 필요하다면 민간 전문가, NGO가 참여하는 빈곤측정 실무팀을 구성할 필요가 있다. 이 실무팀에서 『북한빈곤실태보고서』를 만들 수 있다면 이 보고서는 남북한 및 국제사회가 북한 개발을 위한 기초자료로 활용할 수 있을 것이다. 이처럼 빈곤 측정은 남북한 당국이 합의 해 공동으로 추진하는 것이 가장 바람직하나, 그 이전이라도 남한에 거주하고 있는 탈북자들을 대상으로 빈곤감소전략(PRS) 작성에 요구되는 빈곤실태 조사를 먼저 실시할 수도 있을 것이다. 우리가 국제적 기준에 부합하는 통계를 체계적으로 생산하여 국제사회와 공유하는 것은 국제사회에서 우리의 주도권을 행사할 수 있는 좋은 토대가 될 수도 있다.

하지만 북한이 초기단계에 우리와 협력하는 것을 경계할 수도 있기 때문에

우선 국제기구와 북한간의 협력을 지원해 북한의 실질적인 통계 수집 및 분석 역량을 높이는 것이 중간단계에서 필요할 것이다. 다만, 이때 우리가 필요한 지원을 제공하면서, 국제기구-북한 간 통계 기술협력 과정에서 산출된 정보를 충분히 공유할 수 있어야 하고, 한국 측 전문가의 공식/비공식 참여를 관철시켜야 될 것이다.¹⁰³⁾

(4) 빈곤감소를 위한 북한과 국제기구간 기존합의 이행지원

북한과 유엔개발계획(UNDP), 유럽연합(EU) 등 국제사회와 개발전략수립과 관련해 합의한 문건들이 적지 않다. 이들 합의문서 중에서 현 단계에서도 유용하다고 판단되는 프로그램이나 프로젝트들은 우리 정부의 전략적 지원이 필요하다.

공적개발원조(ODA)¹⁰⁴⁾는 개발과 빈곤퇴치를 위한 밀레니엄 개발목표(MDGs) 달성에 결정적인 역할을 할 것으로 기대되고 있다. 여기서 우리는 북한개발지원과 관련해 주목할 대목은 국제사회의 개발파트너들은 새천년 개발목표 실행을 목표로 수원국의 필요에 기초한 빈곤감소전략 수립을 지원하고 있다는 점이다.

이는 북한에도 적용되는 것으로 새천년개발목표에 기반한 빈곤감소전략이 수립이 필요해 보인다. 북한도 유엔회원국으로서 새천년개발목표에 대해 서명한 191개국에 포함되어 있다.¹⁰⁵⁾ 2005년 8월, 유엔아동기금(UNICEF), 유엔인구기금(UNFPA), 유엔개발계획(UNDP)은 2007년부터 시작하는 북

103) 북한 당국이 유니세프(UNICEF: 유엔아동기금)와 공동으로 2009년 10월, 북한 전역에서 주민 영양실태 조사를 벌였다. 북한 당국은 미국의 대북 식량지원을 위해 미국과 합의했던 주민영양 조사는 이행하지 않은 채 유니세프와는 조사 규모, 지역, 대상에 관한 양해각서 내용을 협의한 바 있다. 이 조사는 2004년 3천여 가구를 대상으로 했던 조사보다 큰 규모로 영양실조 상태가 심각한 함경북도과 양강도를 포함해 북한 전역에서 어린이와 가임 여성을 대상으로 실시된 것으로 알려졌다. 유니세프는 24개월 이하 영아를 가진 여성과 7세 미만의 어린이를 대상으로 1998년부터 2004년까지 2년에 한번씩 영양조사를 실시했으나 북한 당국의 비협조로 그 이후 중단됐다. 유니세프의 주민영양실태 조사는 2008년 유엔인구기금의 지원을 받아 15년 만에 이뤄진 인구주택총조사와 유엔농업기구 및 세계식량계획의 주도로 4년 만에 재개된 수확량 조사에 이어 세 번째 재개되는 대규모의 현지 실태조사가 된다.

104) 최근 국제사회의 빈곤퇴치 노력이 확대되면서 공적개발원조에 대한 논의는 크게 ODA의 양적 확대와 효과성 제고, 국제개발목표를 달성하기 위한 자원 확보에 집중되고 있다. 전통적으로 ODA는 민간개발재원을 보완하여 개발을 촉진할 수 있는 주요 재원으로 인식되어 왔다. 최근에는 국제공공재 확대, 금융위기 대처 등에 기여할 수 있는 국제적 공적자금으로서 기능과 역할을 제고해야 한다는 논의가 활발하게 이뤄지고 있다.

105) Kathi Zellweger, "North Korea: Development Cooperation in the Context of a Changing Environment," The 4th International NGO Conference on Humanitarian Assistance to DPRK, (Beijing, China May 28th~31st, 2005), p. 14.

한지역 내에서의 활동에서 조화를 이루자는 데 합의하였으며, 이에 따라 관련기구와 북한 정부는 공동으로 UN의 2007~2009 전략틀(strategic framework)을 수립한 바 있다.¹⁰⁶⁾ 이 작업의 목적은 북한 정부가 북한 주민들 삶의 질을 1980년대 후반 수준으로 회복하고, 새천년개발목표를 달성할 수 있도록 지원하는 데 있었다. 이후 자금 사용에 대한 미국 정부의 문제제기 등으로 UN의 전략은 제대로 추진되지 못했다. 하지만 국제사회의 북한 개입이 본격화될 경우 UNDP의 전략을 중심으로 북한의 PRS의 수립이 추진될 가능성이 매우 크다.

유엔기구들은 북한에서 새천년개발목표를 달성하기 위해 전략적으로 접근할 필요가 있는 분야로 에너지(sustainable energy), 경제관리(economic management), 환경(environmental management), 식량 확보(increased food availability), 기초 공공서비스(basic social services) 등 5가지 핵심 부문을 선정하였다. 여기서 제시된 각 부문별 추진 목표와 추진 전략 등은 우리의 북한 새천년개발목표 적용 추진시에도 적절히 참고해 시너지 효과를 높이는 방안을 모색해야 할 것이다.

(5) 남한내 인적, 제도적 역량 구축

북한에 대한 개발협력이 본격적으로 추진될 경우를 대비한 남한내 인적, 제도적 역량을 구축할 필요가 있다.

국제사회는 다양하고 복잡한 방식의 대북 개발지원을 경쟁적으로 추진할 것으로 예상된다. 따라서 이를 적절하게 조정·관리하지 못할 경우 효율성이나 효과성이 크게 떨어질 수 있다. 효과성을 높이려면 다양한 국내·외 개발지원 주체들을 적절하게 통합, 조정하는 역할이 매우 중요한 과제로 대두될 것이다. 더불어 관련 법·제도적 추진 체계의 정비 및 제·개정 과제도 부각될 것이다.

(6) 국제금융기구의 기술지원 조기 실현

북한이 본격적으로 이행기성과목표나 빈곤감소전략 수립을 추진하게 되면

106) Office of the United Nations Resident Coordinator(DPRK), *Strategic Framework for Cooperation between the United Nations and the Government of the Democratic People's Republic of Korea: 2007-2009* (September 2006).

국제금융기구의 개입이 이뤄질 것이고, 이때 ‘기술지원(technical assistance)’이 개발지원의 핵심 수단으로 기능한다. 기술지원은 세계은행(World Bank)과 국제통화기금(IMF) 등 국제금융기구의 다양한 원조 활동 중 직접적 금융지원(financial assistance)에 비해 지원국과 수원국 양자의 정치적, 경제적 부담이 덜하다는 평가를 받고 있어 초기에 실현이 가능할 것이다. 특히 북한은 과다채무도 안고 있어 이 문제를 해결하기 위해서도 국제금융기구로부터 기술지원을 받는 것은 매우 중요하다.

기술지원을 위한 재원은 국제금융기구 가입 이전 단계라도 북한과 국제금융기구간 정책대화의 출발점이면서 점진적인 신뢰구축의 토대가 될 수 있는 북한 지원을 위한 빈곤감소전략보고서 신탁기금(PRSP Trust Fund)의 조성 및 활용방안을 모색할 수 있을 것이다. 다만, 기술지원과 신탁기금의 조성과 활용이 개발지원의 효과성을 어떻게 높이고 향후 북한의 포괄적인 경제개발 전략보고서 작성시 구체적으로 어떻게 기여할 수 있는지에 대한 실천적 대안 마련을 위한 후속연구가 필요할 것이다.

5. 결론

지금까지 빈곤감소전략 등장의 역사적 배경, 목적과 주요 원칙 등을 소개하고, 빈곤감소전략 수립 및 이행의 모범사례로 일컬어지는 베트남 경험과 성공요인을 살펴보았다. 또한 국제사회에서 취약국가에 적용하고 있는 이행기성과목표를 소개하고, 북한에 주는 함의를 도출하였다.

앞에서 여러 차례 강조했지만 빈곤감소전략은 해당 국가 스스로의 전략 수립 및 이행 의지가 가장 중요하다. 하지만 베트남이 국가적 차원의 경제개발계획을 공여자와 함께 작성하면서 성공 가능성을 높인 점을 주목해야 한다. 북한도 국제금융기구 등으로부터 지원을 받는 것도 중요하지만, 실질적으로 통합의 파트너이자, 잠재적 최대 공여자인 남한과의 전략적 제휴를 통해 빈곤감소전략을 수립하고, 이행하는 것이 가장 실효적 추진방안일 것이다. 따라서 본 연구에서도 남북한 협력에 초점을 맞춰 초기단계의 다차원적 추진방안을 아래와 같이 제시하였다.

- 고위급 정책대화: 우선순위 선정 및 교육훈련 협력

- 빈곤감소전략 협력프로그램의 작성
- 남북한 공동의 빈곤 측정 실시 및 정보 공유
- 빈곤감소를 위한 북한과 국제기구간 기존합의 이행지연
- 남한내 인적, 제도적 역량 구축
- 국제금융기구의 기술지원 조기 실현

그동안 한국사회에서는 북한에 대한 인도적 지원의 장기화에 따른 피로감 심화와 더불어 정책전환의 필요성이 국내·외적으로 지속적으로 제기되어 왔다. 이 연구는 특히 기존의 대북지원이 긴급구호성 지원 중심으로 추진되면서, 북한 주민들의 빈곤감소에 기여를 하지 못한 효과성 문제제기에 주목하였다. 결국 개발지원으로의 정책전환을 통해 지속가능한 성장과 이를 통한 빈곤감소를 적극 모색하는 것이 근본적인 해결책이 될 수 있을 것이다. 이런 개발지원으로의 전환과정에서 빈곤감소전략은 효과성 제고를 위한 핵심 도구 역할을 할 수 있음을 발견할 수 있었다.

경제난 이후 대부분의 북한 주민들은 배급과 사회보장의 혜택을 받지 못하는 대상으로 전락하여 빈곤과 항시적인 식량난의 위협에 노출되어 있으며 평균수명, 영유아 사망율, 모성 사망율, 교육, 의료, 수도물공급, 환경 등 모든 인간개발지수들이 최빈국 수준으로 추락해 있다.¹⁰⁷⁾ 따라서 긴급구호 차원의 대북지원을 넘어선 북한 주민의 빈곤감소 및 인간개발지수의 제고를 위한 포괄적 빈곤감소전략이 수립·시행되어야 한다. 오늘날 북한의 경제난은 단순히 1인당 소득 수준의 하락을 넘어 공공 및 사회적 서비스의 붕괴와 식량확보권도 붕괴된 전형적인 최빈국 문제로 전환되어 있기 때문이다.

그러므로 북한 주민의 생활개선 및 빈곤감소를 위한 개발지원전략은 주민들에 대한 직접적 혜택제공을 고려하는 북한 당국의 경제정책 전환 및 빈곤감소를 위한 적극적인 정책적 노력(주인의식)을 필요로 한다. 이런 의지가

107) 유엔인구기금(UNFPA)과 인구보건복지협회가 공개한 『2009 세계인구현황 보고서』의 인구보건 지표들은 북한의 열악한 사회적 환경을 잘 보여준다. 북한의 영아 사망률(생후 1년 미만 영아 1천 명 중 사망 비율)은 47명으로 133위로 밀려났다. 북한의 작년 순위는 99위였다. 출생아 10만 명당 임신과 분만 및 관련 합병증으로 숨진 여성 수를 의미하는 모성 사망률도 한국은 14명(41위)에 그쳤지만, 북한은 무려 370명(113위)에 달했다. 2005~2010년 5세 이하 사망률은 남한이 남녀 모두 6명이었지만 북한은 63명이나 됐다. 이 같은 보건 수준의 격차는 평균 수명의 차이로 이어졌다. 한국의 평균수명은 남자 76.2세(32위), 여자 82.8세(17위)인데 북한은 남자 65.3세(118위), 여자 69.5세(125위)로 60대를 못 넘겼다. 1인당 연간 에너지 소비량을 원유(kg)로 환산한 에너지 소비량(2006년 기준)에서도 한국은 4천 483kg(23위)으로 에너지난이 극심한 북한의 913kg(83위)을 5배 이상 앞섰다. 『연합뉴스』, 2009년 11월 18일.

확인된 뒤 국제사회의 빈곤감소전략이 북한에 적용될 경우 어느 정도의 성과를 기대할 수 있을 것이다. 북한이 본격적인 빈곤감소와 경제발전을 도모하기 위해서는 내부적으로 체제개혁을 심화시키고, 동시에 개방을 확대해 국제사회의 긴밀한 관계를 맺는 것이 중요하다. 이러한 개혁·개방 과정을 원활하게 이행(transition)하기 위해서는 중·장기적 관점에서 명확한 국가발전 비전을 담은 빈곤감소전략보고서와 같은 국가개발전략을 수립·실시해야 한다.

지난 50년간 국제 개발원조의 경험은 단지 산업부문 개발과 투자에 의해서는 안정적이고 지속적인 발전이 이루어 질 수 없다는 점을 증명하였고, 경제·사회개발을 위한 보다 포괄적인 접근이 필요하다는 공감대가 형성되었다. 이를 바탕으로 국제사회는 개발도상국과의 협력은 빈곤감소전략을 통해 이루어져야 한다는 결론에 도달했다. 따라서 북한도 지속가능한 빈곤감소와 성장을 위해서는 피할 수 없는 국가적 과제가 빈곤감소전략의 수립인 것이다.

결국 북한의 빈곤퇴치를 위한 빈곤감소전략의 북한 적용 연구는 현 이명박 정부의 대북 정책목표인 ‘북한 주민들의 삶의 질 개선’과도 연관성이 크다. 또한 빈곤감소전략은 북한의 국제사회와 파트너십 강화를 전제로 한다는 점에서 국제사회에의 편입을 통한 정상국가화에도 크게 기여할 것이다.

제 4 장

권리에 기반한 접근
(RBA)의 이론적
논의와 실행전략:
북한 적용방안 모색



제4장

권리에 기반한 접근(RBA)의 이론적 논의와 실행전략: 북한 적용방안 모색

1. 서론

국제사회는 개발지원을 수행하는 과정에서 수많은 시행착오를 경험하여 왔다. 이러한 시행착오를 최소화하고 개발지원의 효과를 극대화하기 위해 다양한 전략들을 개발하여 왔다. 이 과정에서 개발대상을 어떻게 규정하고 접근할 것인지를 중심으로 다양한 접근방식들이 개발되어 왔다.

또한 지원대상 지역에서 개발지원의 필요성을 유발하는 요인에 대해서도 다양한 분석이 있어 왔다. 이러한 논의 중에서 빈곤을 어떻게 정의하는지에 따라 지원의 방식이 결정되는 양상을 보여 왔다. 예를 들어 재화의 부족을 빈곤의 요인으로 정의할 경우 성장중심적 접근방식이 주류를 이루게 된다. 이러한 방식으로 개발지원에 접근할 경우 지원대상은 서비스의 수혜자로 규정되었다. 그런데 이렇게 빈곤을 정의하고 개발지원을 지속적으로 제공하여 왔지만 빈곤이 효과적으로 퇴치되지 못한다는 반성을 하게 되었다. 이에 따라 빈곤이 발생하는 다면적 측면에 주목하게 되었다.

또한 개발지원을 추진하는 과정에서 인권기구 및 단체와 지원기구 및 단체 사이의 협력과 연계문제에 대한 인식이 싹트게 되었다. 그런데 빈곤의 다면적 측면에 관심이 주어지면서 구조적 요인을 해소하기 위해서는 개발활동에 인권을 통합할 필요가 있다는 문제의식이 싹트게 되었다. 이와 같이 최근 지원기구 및 단체 사이에서 개발과 인권을 통합된 관점에서 접근할 때 개발의 효과가 극대화될 수 있다는 논의들이 활발하게 전개되고 있다. 이 과정에서 구체적으로 권리에 기반한 개발접근 방식이 활발하게 논의되고 있다. 아직까지 시험단계에 있기는 하지만 권리에 기반한 접근은 유엔과 개별국가의 지원전문기관을 중심으로 적극적으로 개발활동에 적용하려는 시도가 꾸준

하게 전개되고 있다.

1995년 북한이 인도적 위기를 자체적 역량으로 극복하지 못하는 절박한 상황에서 유엔에 지원을 공식적으로 요청하면서 국제사회는 대북지원을 지속적으로 제공하여 오고 있다. 우리 정부와 민간단체들도 국제사회의 대북지원에 동참하여 대북지원을 제공하여 왔다. 그런데 인도적 성격의 지원을 지속적으로 제공하여 왔음에도 불구하고 북한내 인도적 위기는 해소될 기미가 보이지 않고 있다. 이에 따라 우리 사회 내부에 지원 피로감이 나타나고 있을 뿐만 아니라 북한 당국의 도덕적 해이에 대한 비판적 견해마저 제기되고 있다. 이러한 상황에서 북한의 인도적 위기를 본질적으로 해소하기 위한 방안으로 개발지원으로의 전환문제가 적극적으로 논의되어 왔다. 우리가 개발지원을 통해 북한의 인도적 위기를 효과적으로 해소하기 위해서는 국제사회의 개발지원의 경험을 수용할 필요가 있다. 먼저 빈곤의 복합성, 인권과 개발의 통합, 권리에 기반한 접근 등을 수용하여 앞으로 대북 개발지원 과정에서 보다 효과적인 전략들을 개발해나갈 필요가 있다. 이를 위해 시행착오 과정에서 이를 보완할 대안으로 적극적으로 시험되고 있는 권리에 기반한 접근에 관심을 가질 필요가 있다. 특히 북한에 대한 지원전략을 수립할 때 지원의 대상인 북한 주민을 어떻게 규정할 것인지 뒤돌아보아야 한다. 그리고 북한내 빈곤이 발생하고 있는 요인에 대해서도 새롭게 접근해야 한다. 이 글에서는 권리에 기반한 접근에 대해 국제사회에서 논의가 어떻게 전개되고 있으며, 구체적으로 개발 프로그램에 어떻게 적용되고 있는지 살펴보고자 한다. 또한 구체적 적용사례를 검토하고 북한 개발협력 과정에서 적용할 수 있는 방안을 모색해보고자 한다.

2. 권리에 기반한 접근의 등장배경과 개념

가. 등장배경

역사적으로 개발분야에서 일하는 사람들과 인권분야에서 일하는 사람들 사이에 일정 정도 거리가 있었다. 그동안 인권분야와 지원분야는 독자적 영역을 관장하였고, 상호 협력의 필요성을 느끼지 못하였다. 이에 따라 양자

사이에 접촉과 교류, 협력이 거의 이루어지지 못하였다. 그런데 1986년 ‘유엔의 발전권 선언(Declaration on the Right to Development)’, 2000년 유엔개발계획(UNDP)의 『인간개발보고서』, 1999년부터 2002년 사이에 세계은행에서 실시한 ‘가난한 사람들의 목소리(Voices of th Poor)’라는 연구 결과들을 볼 때 지원기관도 인권문제를 고려하여 왔다는 것을 알 수 있다. 이와 같이 지원 활동을 전개하는 과정에서 인권과 개발을 통합하여 접근해야 한다는 문제의식이 싹터 왔다. 즉, 개발과정에서 인권을 고려할 필요가 있다는 인식이 싹트고 확산된다는 사실을 주목할 필요가 있다.

국제사회는 인도적 지원 및 개발협력을 추진하는 과정에서 즉각적 필요에 대한 대응만으로는 문제들이 근본적으로 해결되지 않는다는 점을 경험적으로 인식하게 되었다. 먼저 1968년 테헤란에서 개최된 제1회 세계인권회의에서 지속적인 인권실행 과정이 결실을 맺기 위해서는 건전하고 효과적인 경제적·사회적 개발이 필요하다는 주장이 제기되었다. 그리고 1977년 유엔인권위원회는 “인권을 개발과정에 투영해야 한다”고 권고한 바 있다.

특히 1990년대 들어 유엔기구들은 모든 활동에 보다 적극적으로 인권개념을 적용시키고자 구체적인 노력을 경주하게 되었다. 먼저, 1993년 비엔나에서 개최된 세계인권회의에서 만장일치로 채택된 ‘비엔나 선언’과 ‘행동계획(Vienna Declaration and Programme of Action)’에서 “민주주의, 개발, 인권과 기본적 자유 존중은 상호 의존적이고 상호 강화한다”고 강조하고 있다. 그리고 1997년 시작된 유엔개혁프로그램에서 코피아난 전 유엔 사무총장은 유엔 시스템 내의 모든 기구들이 다양한 활동과 프로그램에 인권을 주류화해야 한다고 역설한 바 있다. 이에 따라 유엔기구들이 인권을 고려하여 개발지원 프로그램을 기획하고 추진하게 되었다. 이러한 국제사회의 새로운 시도과정에서 인권과 개발은 상호강화(mutually reinforcing)하는 작용을 한다는 개념이 정립될 수 있었다.¹⁰⁸⁾ 이상에서 보듯이 각종 지원활동을 기획하고 프로그램 추진과정에서 인권을 통합하는 것이 필요하다는 개발과 인권의 통합 필요성에 대한 논의가 권리에 기반한 접근(RBA: Rights-Based Approach)의

108) 인권과 개발을 통합해서 접근해야 한다는 논의를 수용하고 있는 대표적인 업적으로는 Philip Alston and Mary Robinson (eds.), *Human Rights and Development: Towards Mutual Reinforcement* (New York: Oxford University Press, 2005)를 들 수 있다.

핵심 등장배경 중 하나로 작용하고 있다.

또한 빈곤의 복합적 성격에 주목하면서 빈곤층의 취약성을 감소시키는 또 다른 접근방식이 필요하다는 인식이 대두하게 되었다. 지원 초기 지원기구들은 소득결핍의 관점에서 빈곤문제에 접근하였다. 이러한 인식에 따라 재화를 지속적으로 제공하였지만 빈곤이 근본적으로 해소되지 못하였다. 이 과정에서 따라 빈곤의 요인에 대한 새로운 분석이 필요하다는 인식이 싹트게 되었다. 빈곤은 단순히 경제적인 차원의 저소득만을 의미하지 않게 되었다. 보건이나 교육에 대한 접근부족, 취약성, 소외와 무기력 등이 빈곤의 또 다른 구조적 요인이라는 분석이 시도되었다. 유엔인권최고대표사무소(UNOHCHR)에서도 빈곤에 대해 “충분한 생활수준과 다른 시민적·정치적, 경제적·사회적·문화적 권리들을 향유하는 데 필요한 자원, 역량, 선택, 안전, 권력이 지속적으로 또는 만성적으로 박탈된 상태”라고 정의하고 있다. 이와 같이 국제사회에서는 빈곤이 인간의 존엄을 위협하는 중요한 요소이며 소외와 박탈의 관점에서 빈곤을 정의하게 되었다. 따라서 빈곤을 해소하기 위해서는 소외와 박탈에서 벗어날 수 있도록 지원과정의 조직되어야 한다고 인식하게 되었다. 이러한 빈곤의 성격과 해소 방식에 대한 인식이 권리에 기반한 접근전략 등장배경의 핵심 요소로 작용하게 되었다.

끝으로 개발사업이 정치적 본질을 갖고 있다는 각성이 요소로 작용하고 있다. 그동안 지원기구와 국제지원NGO는 중립성과 균형적인 입장의 고수에 큰 가치를 두어 왔다. 그런데 이러한 비정치성은 개발사업의 정치적 본질을 무시함으로써 필연적으로 힘의 불균형을 초래하게 되었다. 따라서 국제지원 NGO들이 보다 폭넓게 인권의 실현을 부정하는 정치와 정책집행에 개입할 필요가 있다는 인식을 갖게 되었다. 이러한 인식에 따라 국제지원NGO가 개발사업에 권리에 기반한 접근을 적용하는 배경으로 작용하게 되었다.

나. 기존 방식의 반성과 권리에 기반한 접근의 등장

기존 접근방식의 한계를 지속적으로 보완하는 과정에서 권리에 기반한 접근이 등장하게 되었다. 권리에 기반한 접근전략의 등장에는 자선으로서 지원을 규정하고 수혜의 대상으로 설정한 자선적 접근방식에 대한 반성이

반영되고 있다. 전통적으로 국제지원기구는 지원에 대해 자선의 관점에서 접근하였다. 이후 결과에 중점을 둔 욕구에 기반한 접근이 시도되었다. 이와 같이 기존의 개발 접근방식은 자선 동기, 경제적 욕구에 기반하고 있었다. 그런데 이러한 접근방식으로는 박탈과 부정의, 역량 등 빈곤의 요인이 본질적으로 해소되지 못하여 개발지원을 제공하더라도 수원국에서의 개발 효과는 제한적일 수밖에 없다는 평가를 내리게 되었다. 빈곤의 복합적 요인을 고려할 때 단순한 자선 접근방식은 문제를 해결하는 필요충분조건이 되지 못하였다. 그리고 기존 접근방식은 개인을 수혜자, 객체로 설정하고 있다. 그런데 개인을 수혜자, 객체라는 수동적 존재로 규정할 경우 개발의 효과는 제한적일 수밖에 없었다. 이러한 인식에 따라 개인을 권리의 주체로 설정해야 한다는 반성이 제기되었다.

개발 접근방식은 <표 IV-1>에서 보듯이 자선접근, 욕구 접근, 권리에 기반한 접근으로 대별할 수 있을 것이다. 각각의 접근이 추구하는 목표와 접근방식의 차이는 다음의 요소를 중심으로 살펴볼 수 있다.

첫째, 개발지원과 관련하여 투입, 과정, 결과의 각각의 단계 중 어디에 중점을 두고 지원을 할 것인지에 대해 차이가 발생하고 있다. 자선접근은 결과가 아닌 투입, 욕구접근은 투입과 결과에 초점을 두는 접근방식인 반면, 권리에 기반한 접근은 과정과 결과, 영향에 중점을 두고 지원을 추진한다는 점에서 차이가 있다.

둘째, 지원을 통해 달성하고자 하는 목표에서 가장 커다란 차이가 발생하고 있다. 기존의 접근방식이 자선의 증대와 욕구 충족을 목표로 설정하고 있는 반면, 권리에 기반한 접근은 개인의 권리 실현을 강조하고 있다. 이러한 차이는 지원대상에 대해 단순 수혜자가 아니라 권리보유자라는 핵심 개념의 설정으로 표출되고 있다.

셋째, 지원제공자의 의무에 대해서도 다른 접근방식을 보이고 있다. 기존 접근방식이 단순히 가난한 자에 대한 부자의 도덕적 책임을 강조하는 반면, 권리에 기반한 접근에서는 개인과 집단의 권리를 인정하는 한편, 의무담지자로서의 상응하는 의무를 설정하고 법적·도덕적 책임을 강조하고 있다.

넷째, 개발지원의 대상자를 어떻게 설정할 것인지에 대해 가장 핵심적 차이가 발생하고 있다. 개인을 희생자로 간주하는 자선접근, 개발개입의 객체

로 설정하는 욕구접근과 달리 권리에 기반한 접근은 마땅히 자신의 권리를 부여받아야 할 권리보유자로 설정하고 있다.

다섯째, 해결해야 할 문제가 발생하는 요인에 대한 접근에서도 차이가 나타나고 있다. 자선적 접근은 문제를 표출하는 데 초점을 두고, 욕구접근은 문제가 발생하는 즉각적 요인에 초점을 두는 반면, 권리에 기반한 접근은 문제가 발생하는 구조적 요인에 초점을 둔다는 점에서 커다란 차이가 있다.

<표 IV-1> 전통적 개발 접근방식과 권리에 기반한 접근의 비교

자선(charity)접근	욕구(needs)접근	권리에 기반한 접근
투입이 아니라 결과에 초점	투입과 결과에 초점	과정과 결과에 초점
자선의 증대 강조	욕구 충족 강조	권리의 실현 강조
부자의 가난한 자에 대한 도덕적 책임 인정	욕구를 유효한 요구로서 인정	법적·도덕적 의무담지자에 대한 요구로서 개인과 집단의 권리 인정
개인은 희생자로 간주	개인은 개발개입의 객체	개인과 집단은 자신의 권리를 마땅히 부여받아야 할 존재
개인은 지원을 받을만 하다	개인은 지원을 받을만 하다	개인은 지원을 마땅히 받을 권리가 있다.
문제의 표출에 초점	문제의 즉각적 요인에 초점	구조적 요인과 그들의 표출에 초점

특히 권리에 기반한 접근과 기존 접근방식의 차이는 권리와 욕구라는 기본 개념의 차이에서 연유한다. 권리에 기반한 접근의 기본개념인 권리는 인간으로서 마땅히 보장받아야 하며 정부의 의무를 수반하게 된다. 반면 욕구는 정당하다고 볼 수 있는 열망이기는 하지만 정부가 반드시 이것을 충족시켜 주어야 한다는 의무와 연계되어 있지는 않다.

기존 접근방식과 권리에 기반한 접근 사이에는 여러 가지 차이가 있지만 기존 접근방식을 완전히 대체하는 것은 아니다. 권리에 기반한 접근은 기존 접근방식의 한계를 보완하여 진화된 접근방식이다. 특히 권리에 기반한 접근은 기존의 개발계획 활동을 완전히 다른 것으로 대체하는 것이 아니라 프로그램이 실행되는 방법과 주제의 범위를 바꿈으로써 개발활동의 효과를 증진

시키려는 접근방식의 보완이다. 권리에 기반한 접근은 빈곤의 근본원인을 인권법 체계에 연결시킴으로써 기존 개발 접근방식을 극복하려는 시도이다. 이와 같이 권리의 실현이라는 관점에서 결과를 평가함으로써 빈곤과 불평등의 구조적 문제를 밝혀내 권력의 불균등한 분배를 해결하기 위한 전략들을 개발함으로써 기존 개발접근에서 보다 진일보하게 되었다.

다. 권리에 기반한 접근의 개념과 특징

(1) 개념

위에서 설명하였듯이 권리에 기반한 접근은 기존 개발 접근방식을 보완·발전시킨 새로운 접근방식이다. 권리에 기반한 접근은 국제인권체계의 규범, 기준, 원칙들을 개발계획, 개발정책 결정, 개발과정에 통합하는 틀이다. 유엔 인권최고대표사무소에 따르면 권리에 기반한 접근은 국제인권기준에 근거를 두고 실질적으로 인권 증진과 보호를 지향하는 접근방식이다. 따라서 권리에 기반한 접근에서는 개발정책과 프로그램이 수립될 때 인권 이행이 주된 목적이 되어야 한다. 보다 구체적으로 모든 개발협력과 프로그래밍에서 국제인권조약에서 도출되는 원칙과 기준을 지침으로 삼도록 권고하고 있다.

권리에 기반한 접근은 개발에 대해 ‘자선’이 아닌 ‘권리’로서 정의하고 개발 대상 집단들이 스스로 결정할 수 있도록 역량을 키워주는 새로운 개발접근 패러다임이다. 자선을 넘어 개발의 과정들이 국제법으로 확립된 권리체계 및 이에 상응하는 의무에 입각하여 조직해야 한다는 접근방식이다. 이와 같이 권리에 기반한 접근은 권리와 책임(의무)을 강조함으로써 개발의 자선적 측면을 제거하고 있다. 즉 개발계획, 개발정책 결정, 개발과정이 국제법에 의해 수립된 권리와 상응하는 의무 체계 속에서 이루어져야 한다는 전략이다. 그리고 개발문제의 핵심 과제인 불평등 요소를 분석하고 개발의 효과를 제약하는 차별적 관행과 권력의 불공정 배분을 시정하려는 개발전략이다.

권리에 기반한 접근에서는 누구의 권리인가라는 문제가 핵심 요소로 설정되고 있다. 특히 권리에 기반한 접근에서는 배제당하고 주변화된 사람, 자신들의 권리가 침해당할 위험에 처한 사람들의 권리 실현에 중점을 둔다. 가장 소외된 사람들을 포함한 사람들의 역량을 강화시켜 그들이 정책 수립에 참여

하고 의무담지자들에게 책임을 요구할 수 있도록 하는 접근방식이다. 구체적으로 권리에 기반한 접근은 권력과 투쟁이라는 인권체계의 고유한 개념을 개발과 연계하는 방법과 활동이다. 실천적 차원에서 권리에 기반한 접근의 핵심 목적은 정책결정자, 서비스 제공자, 가난한 사람 사이의 권력관계를 변화시키는 것이다.

아직까지 권리에 기반한 접근에 대한 보편타당한 처방은 수립되고 있지 않다. 그렇지만 국제지원기구와 단체 사이에는 다음과 같은 요소에 대해서는 권리에 기반한 접근의 본질적 속성이라는 공감대가 형성되고 있다.

첫째, 개발정책과 프로그램을 수립할 때 인권실현이 주된 목적이 되어야 한다.

둘째, 권리에 기반한 접근은 권리보유자와 그들의 당연한 권한, 상응하는 의무담지자와 그들의 의무를 판별하고 권리를 요구하고 의무를 충족할 수 있는 역량을 강화하는 방향으로 조직되어야 한다.

셋째, 권리에 기반한 접근은 개발문제의 핵심에 놓여 있는 불평등을 분석하고자 한다. 그리고 개발과정을 저해하는 차별적 관행과 불공정 힘의 배분을 시정하고자 한다.

(2) 주요 특징

(가) 권리보유자와 의무담지자

기존의 개발 접근방식과 달리 권리에 기반한 접근은 개발 대상자에 대한 개념 규정에서 본질적으로 차이가 있다. 기존의 개발은 단순한 수혜자로 보고 시혜와 자선의 관점에서 접근하였다. 반면 권리에 기반한 접근에서는 대상자를 단순한 수혜자로 보지 않는다는 점이다. 따라서 ‘권리에 기반한 개발’ 접근에서는 개발지원의 대상을 단순한 수혜자나 참여자의 개념으로 보지 않고 권리보유자(rights-holders)로 인식한다. 권리에 기반한 접근의 또 다른 특징의 하나는 상응하는 책무성 개념을 도입하고 있다는 점이다. 개발지원의 대상을 권리보유자로 규정하는 동시에 이들 권리보유자들이 권리를 향유할 수 있도록 책임과 의무를 갖는 의무담지자(duty-bearers)를 설정하고 있다. 권리에 기반한 접근에서 책무성은 수혜자를 권리보유자로 규정하고 상응하

는 책무를 가진 의무담지자로 설정한다는 점이다. 즉, 의무담지자의 책무성을 강조한다는 데 주요 특징이 있다. 이와 같이 권리에 기반한 접근과 기존의 개발접근 방식과 구별되는 핵심 개념은 권리보유자와 의무담지자 개념이라고 할 수 있다. 이 양자는 인권과 개발을 통합하는 핵심 개념이다.

이러한 핵심 특징을 뒷받침하는 요소가 바로 인권이다. 인권은 유효한 요구를 가진 개인·집단(권리보유자)과 상응하는 의무를 가진 국가·비국가행위자(의무담지자) 사이의 관계를 결정하는 기준으로 작용한다. 인권은 권리보유자와 상응하는 의무담지자를 판별하고 권리보유자가 요구하는 역량, 의무담지자가 자신의 의무를 충족하는 역량을 강화하는 방향으로 작동하도록 한다. 이와 같이 인권은 가장 주변화된 사람들로 하여금 정책수립에 참여하도록 권한을 강화하고, 행동할 의무가 있는 사람들로 하여금 책무성을 갖도록 하는 데 기여하게 된다. 인권의 원칙들과 방법들을 도입하게 되면 개발과정에 참여하고 있는 모든 파트너들이 더 높은 수준의 책무성을 수용해야 된다.

특히 개발과정에서 인권을 실현하기 위해 양자의 역량구축이 가장 중요한 전략으로 제시되고 있다. 첫째, 권리보유자가 자신의 권리를 요구할 수 있는 역량형성을 지원하는 것이다. 권한강화(empowerment)를 위한 역량으로서 권리보유자는 자신들의 권리를 효과적으로 요구하고 행사하기 위해 역량을 강화할 필요가 있다. 둘째, 의무담지자가 자신의 의무를 수행할 수 있는 역량형성을 지원하는 것이다. 책무성을 이행하기 위한 역량으로서 의무담지자는 인권의무를 수행하기 위해 자신들의 역량을 강화할 필요가 있다.

권리보유자는 다음과 같은 특징을 갖고 있다.

첫째, 당연히 권리를 부여받는다.

둘째, 당연히 권리를 요구할 수 있다.

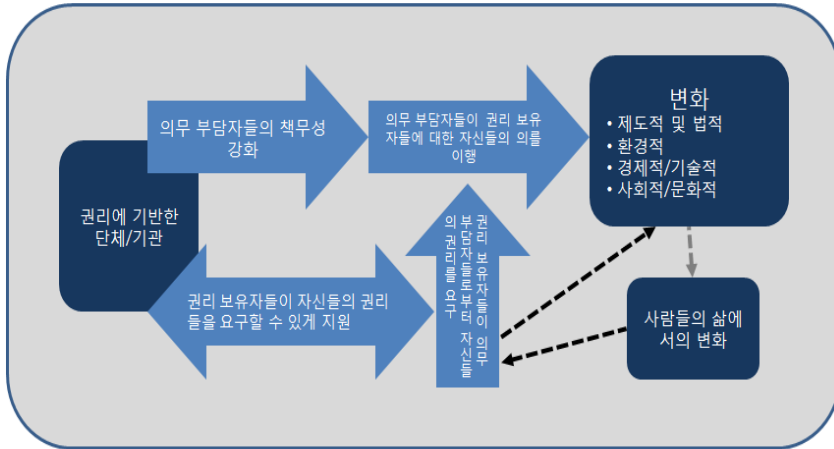
셋째, 당연히 의무담지자가 책무를 지도록 한다.

넷째, 당연히 타인의 권리를 존중할 책임을 갖는다.

반면 의무담지자는 권리보유자의 권리를 존중하고, 보호하며 이행할 의무를 갖고 있는 존재로서 의회, 내각, 지방당국, 판사, 사법당국, 경찰, 교사 등 모든 국가기관이 해당한다. 이외에도 국제기구, 개별국가, NGO 등 지원을

제공하는 국제지원기구 및 단체, 기업, 가게 등도 의무담지자에 해당된다.

<그림 IV-1> 권리에 기반한 접근을 통한 변화의 모델



(나) 사람에 의한 개발

정책형성과정을 보다 투명하게 만들기 위해 정책개발, 국가계획 수립 등이 참여적 과정을 통해서 결정되어야 한다. 권리에 기반한 접근을 적용하는 개발지원과정에서 중요시 되어야 하는 것은 정책결정과정과 정책결과 향유에 있어서 동등한 참여, 책임, 투명성이 보장되어야 한다는 점이다. 즉 빈곤층과 소외계층들의 참여가 매우 중요한 요소로 강조되어야 한다. 다시 말해 기존의 개발에서는 자선의 관점에서 ‘사람을 위한 개발’을 지향하지만 권리에 기반한 접근은 참여를 강조하고 권리 신장을 강조한다는 점에서 ‘사람에 의한 개발’을 지향한다. 그리고 기존의 개발은 ‘배제로부터의 구제’에 중점을 두어 왔다. 그렇지만 사람에 의한 개발을 지향하기 위해 권리에 기반한 접근은 참여, 권한강화에 중점을 두고 개발을 추진하는 접근전략이라는 점에서 기존의 개발전략과 본질적인 차이가 있다.

3. 권리에 기반한 접근의 적용 현황

가. 전반적 적용추세와 유엔

(1) 전반적 적용추세

1997년 코피아난 유엔 사무총장은 모든 유엔기관들로 하여금 개발 프로그램을 추진하는 과정에서 걸친 인권의 주류화를 요구하였다. 이에 따라 유엔 개발계획(UNDP), 세계보건기구(WHO), 유엔아동기금(UNICEF)과 같은 유엔 주요 기관들이 인권을 자신들의 위임소관에 포함시키고 있으며, 프로그래밍과정에도 인권을 도입하는 추세에 있다.

스웨덴 국제개발협력청(SIDA), 영국국제협력부(DFID), 덴마크 국제개발청(DANIDA)을 포함한 북유럽의 국가들도 인권 원칙들을 자신들의 프로그래밍에 적용하여 왔다. 그리고 캐나다 국제개발청(CIDA)과 같은 원조기관들도 개발지원 조직과정에서 권리에 기반한 접근을 우선적으로 고려하고 있다.

또한 국제지원NGO에서도 변화가 나타나고 있다. 먼저 인권단체나 인권활동가들이 경제적·사회적 권리를 증진하기 위한 활동에 적극적으로 참여하고 있다. 메리 로빈슨 전 유엔인권최고대표는 1994년 르완다에서 벌어진 대학살이 가져다 준 뼈아픈 교훈의 영향으로 많은 개발NGO들이 자신들의 프로그램에 인권을 통합시켜야 한다는 판단을 하게 되었다고 설명하고 있다. 예를 들어 옥스팜(Oxfam)은 국제사면위원회(AI)와 함께 전통적인 개발영역에 속하지 않는 소형무기규제를 위한 캠페인에 동참하였다. 이외에도 액션에이드(Action Aid), 캐어(CARE) 등 다른 국제개발NGO도 개발지원 과정에서 권리에 기반한 접근을 적용하려고 시도하고 있다. 그리고 세계은행 등 국제금융기관에서도 여러 가지 제약에도 불구하고 인권과 개발 사이의 관계를 분석하고 통합하려는 노력을 기울이고 있다.¹⁰⁹⁾

(2) 유엔지원기구의 논의 동향

유엔기구들의 활동에 인권개념을 적용해야 한다는 논의가 구체화되고 있

109) BASPIA, 『RBA 핸드북, 2007』, pp. 6~7.

지만 개별 유엔기구들은 인권에 기반한 접근에 대해 자신의 방식대로 해석하고 운용하는 경향이 있어 왔다. 세계적·지역적·국가적 수준에서 유엔기구들은 인권에 기반한 접근에 대한 공통의 이해와 개발 프로그래밍을 정립하려는 노력이 필요하다고 인식하게 되었다. 그 결과 유엔기구들은 개발지원에 권리에 기반한 접근의 적용을 위한 공통이해를 마련하였다. 공통국가평가(CCA: Common Country Assessment) 및 유엔개발지원틀(UNDAF: United Nations Development Assistance Framework)과 관련하여 유엔기구의 기금과 프로그램이 세계적·지역적·국가적 수준에서 인권에 기반한 접근을 프로그래밍 과정에 적용하는 것을 보장하기 위해 2003년 유엔개발그룹(UNDG: United Nations Development Group)에 의해 유엔의 공통이해가 채택되었다. 공통이해를 통해 유엔기구에 공통적으로 적용될 권리에 기반한 접근의 원칙과 지침을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 세 가지 기본 적용원칙을 제시하고 있다.

첫째, 모든 개발협력프로그램과 정책 및 기술지원은 세계인권선언과 기타 국제인권조약에 규정된 인권의 실현을 촉진해야 한다. 일련의 프로그램 활동들이 인권의 실현에 '우연적으로' 기여한다고 해서 필연적으로 인권에 기반한 접근이라고 할 수 없다. 개발협력에 대한 인권에 기반한 접근을 충족하기 위해서는 모든 활동의 목적이 인권의 실현에 '직접적으로' 기여해야 한다.

둘째, 세계인권선언과 기타 국제인권조약에 포함된 인권기준과 원칙이 개발협력과 모든 부문에서의 프로그래밍과 개발 프로그래밍의 전(全) 단계의 길잡이가 되어야 한다. 특히 인권원칙은 건강, 교육, 거버넌스, 영양, 식수, 위생, HIV/AIDS, 고용, 노동관계, 사회·경제적 안보와 같은 모든 부문의 프로그래밍의 길잡이가 되어야 한다. 또한 모든 개발협력은 새천년개발계획(MDGs)과 새천년 선언의 성취를 직접적으로 선도해야 한다. 인권기준과 원칙은 공통국가평가(CCA), 유엔개발지원틀(UNDAF)의 길잡이가 되어야 한다. 그리고 인권원칙은 측정과 분석, 프로그램 기획과 설계(목표, 목적과 전략의 설정 포함), 실행, 모니터링과 평가 등 모든 단계의 프로그램 과정에서 길잡이가 되어야 한다. 이러한 인권원칙에는 보편성과 양도불가능성, 불가분리성, 상호의존성과 상호 관련성, 비차별과 평등, 참여, 책무성과 법치가 포함된다.

셋째, 개발협력은 의무담자가 자신의 의무를 충족할 역량, 권리보유자가 자신의 권리를 요구할 역량을 개발하는 데 기여해야 한다.¹¹⁰⁾

나. 적용방향과 원칙

(1) 기본방향

개발지원의 효과를 제고하기 위해서는 개발실무자들이 기존 접근방식의 한계를 인지하고 인권관점을 수용할 필요가 있다.

첫째, 개발실무자들은 단순한 서비스와 재화 제공자라는 관점에서 벗어나 정책, 불평등, 배제, 사회적 구조, 차별의 관점에서 개발문제에 접근해야 한다. 즉 권리에 기반한 접근을 적용하게 되면 관점 자체가 개별적인 것에서 구조적인 것으로, 전문 기술적 것에서 정치적인 것으로 변화되어야 한다. 또한 개발주체들은 사회적 변화를 촉진하기 위해 취할 수 있는 행동과 파트너들의 범위를 새롭게 설정해나가야 한다.

둘째, 권리에 기반한 접근을 적용할 때 비역행 규칙(non-retrogression rule)을 고려해야 한다. 이는 하나의 인권에서의 진전이 또 다른 인권의 향유를 감퇴시키는 것을 정당화할 수 없다는 규칙이다. 따라서 개발주체들은 특정한 권리의 실현을 촉진하기 위한 개발활동 속에서 이미 도달한 권리 상태를 침해하거나 감소되지 않도록 프로그램을 수립해야 한다.

셋째, 프로그래밍 과정의 모든 단계에서 보편성과 양도불가분성, 불가분리성, 상호의존과 상호 관계성, 참여, 책무성과 법치와 같은 인권원칙을 적용해 나가야 한다.

개발 프로그램에 인권기반 접근을 채택할 경우 다음과 같은 사항을 포함하도록 해야 한다.

첫째, 개발 프로그램을 통하여 인권가치와 원칙을 조직적으로, 국가적으로, 개인적으로 내면화해야 한다.

둘째, 인권 민감적 조직문화를 발전시켜나가야 한다.

셋째, 내적·국가적 인권역량을 강화해나가야 한다.

110) The Human Rights Based Approach to Development Cooperation Towards a Common Understanding among UN.

(2) 다섯 가지 원칙(PANEL)

권리에 기반한 접근을 적용하게 될 경우 일반적으로 다섯 가지 주요 원칙을 들고 있는데, 주요 원칙의 영문 이니셜을 따서 ‘PANEL’이라고 약칭하기도 한다.

(가) 참여(Participation)

권리에 기반한 접근을 적용할 경우 수혜자에 대한 자선이라는 기존의 개발 접근방식을 넘어 가난하고 불이익을 당하는 사람들을 위한 참여의 채널을 형성하는 데 관심을 두어야 한다. 1986년 유엔 발전권 선언에 따르면 참여는 단순한 형식적 혹은 의례적인 접촉이 아니라 활동적이며, 자유로우며, 의미 있는 성격이어야 한다고 규정하고 있다. 즉, 권리에 기반한 접근에서 참여의 의미는 활동적이며, 자유롭고 의미 있는 참여로 설정된다. 의미 있는 참여가 되기 위해서는 참여를 위한 역량을 형성하는 데 시간과 자원이 충당되어야만 한다. 또한 개발전략의 평가, 정책결정, 이행의 전 과정에 권리보유자와 주요 의무담지자가 포함되어야 한다.

권리에 기반한 접근에 따르면 참여는 4단계로 구분할 수 있다.

첫째 선호 표출단계로서 정책이 형성되기 전에 사람들은 자신들이 어떤 목적이 달성되기를 원하는지 표현할 수 있어야 한다.

둘째, 정책선택의 단계로서 정책이 형성되고, 여러 가지 자원사용의 대안 중에서 자원의 할당에 관한 결정이 취해지는 단계이다. 전통적으로 가난한 사람들은 자신들의 이해를 중요한 이슈로 만들기 충분한 정치적 혹은 재정적 힘을 갖고 있지 못하였다. 권리에 기반한 접근에서는 가난한 사람들이 효과적으로 정책형성에 참여할 수 있는 법적·제도적 틀을 창출함으로써 이러한 상황을 바꾸는 조치를 취해야 한다.

셋째, 실행의 단계이다. 정책실행이 주로 국가의 실행부서의 책임이라고 하더라도 가난한 사람들이 마찬가지로 정책실행에 참여하는 권리를 행사할 수 있도록 기회가 주어져야 한다.

넷째 모니터링과 평가라는 참여의 마지막 단계이다. 국가를 포함한 의무담지자가 그들의 의무에 대해 책무를 가질 수 있도록 하기 위한 정책의 성공이나 실패에 대한 모니터링과 평가에 권리보유자가 참여할 수 있어야 한다.¹¹⁴⁾

(나) 책무(Accountability)

앞에서 설명하였듯이 권리에 기반한 접근의 가장 큰 특징의 하나는 책무성 개념을 도입하고 있다는 점이다. 권리에 기반한 접근에서는 수혜자의 권리 실현을 위해 상응하는 의무가 있어야 한다고 강조한다. 즉, 개발목표가 성취되기 위해서는 분명한 책무가 설정되어야만 한다는 것이다. 권리는 의무를 의미하며 의무는 책무성을 필요로 한다. 기존의 접근이 욕구에 대한 반응이 중심이었다면, 권리에 기반한 접근에서는 권리에 대한 의무에 초점을 둔다는 점이 가장 큰 특징이다. 이와 같이 권리에 기반한 접근에서는 모든 인간은 권리보유자이고 모든 인권은 상응하는 의무담지자를 갖고 있다고 설정한다는 점에서 기존의 개발방식과 질적으로 차이가 난다. 권리에 기반한 접근 시각에 따르면 서비스 제공자와 정책결정자는 권리보유자의 권리를 존중하고 보호하며 이행할 의무를 갖고 있는 자는 의무담지자로 개념화된다. 권리에 기반한 접근에서는 개발과정에서 특별한 의무와 의무담지자를 밝혀냄으로써 책무성을 증진시킨다. 이를 통해 자선의 영역에서 의무의 영역으로 개발전략을 전환하도록 개발전략을 수립해야 한다.

(다) 비차별과 취약 집단에 대한 관심(Non-discrimination)

권리에 기반한 접근은 차별, 평등, 형평, 취약집단에 특별한 관심을 갖는다. 취약집단은 여성, 소수자, 토착민, 국내실향유민, 국내적으로 주변화된 사람, 죄수를 포함한다. 권리에 기반한 접근은 명시적으로 권리보유자들을 개발대상으로 삼기 위해 권리보유자 사이에서 상이한 취약집단들을 밝혀내고자 한다. 특히 가난한 사람뿐만 아니라 가난한 사람 중에서 가장 취약한 사람을 판별해내야 한다. 이러한 가장 취약한 집단에는 여성, 노인, 낮은 카스트의 구성원, 국내실향유민, HIV/AIDs를 갖고 살아가는 사람 등이 포함될 수 있다.

(라) 권한강화(Empowerment)

권리에 기반한 접근은 자선적 대응보다는 수혜자의 권한강화를 위한 전략을 추진해야 한다. 이를 위해 수혜자를 권리보유자, 개발의 지휘자로서 설정

111) OHCHR, Principles and Guidelines for a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies, pp. 14~15.

하고 인간을 개발과정의 중심으로 설정해야 한다. 권리에 기반한 접근에서는 사람들에게 자신들의 삶을 변화시키고 자신의 공동체를 개선하며 자신의 운명에 영향을 미치는 데 필요한 권력, 역량, 능력, 접근을 제공하려는 구체적인 실천 방식이다. 권리에 기반한 접근에서는 특별한 상황에서 권리를 요구하고 행사하는 데 어떤 특별한 역량이 필요한지 분석하는 데서 출발한다. 이를 통해 권리에 기반한 접근에서 개발전략의 핵심 원칙인 권한강화는 자신들의 권리를 요구하고 행사하는 역량이 성장하는 과정이다.

구체적으로 권한강화에 대한 다양한 정의를 살펴보면 세계은행의 권한강화팀(Empowerment Team)에서는 개인과 집단이 선택하고 그러한 선택을 바람직한 행동과 결과로 전환하는 역량을 증대시키는 과정이라고 정의하고 있다. 반면, 권한강화에 대해 보다 명시적으로 정치적 이해 관점에서 정의하려는 견해도 있다. 기부자는 가난한 사람들을 위한 사회 서비스 조직을 지원하려고 노력하기보다는 가난한 사람들이 정치적으로 조직할 수 있는 정치적 조건을 만드는 것을 도와주는 데 관심을 돌려야 한다는 견해이다.¹¹²⁾ 그리고 국제농업개발기금(IFAD)은 생산적인 자원에 대한 접근과 최소한의 특권에 영향을 미치는 결정에 참여할 역량이 권한강화에 포함되어야 한다고 강조하고 있다. 나라얀(Narayan)은 권한강화에 대해 가난한 사람이 자신의 삶에 영향을 미치는 책무성 있는 제도에 참여하고 교섭하며, 영향을 미치고 통제하고 장악하는 자산과 역량의 확장이라고 정의하고 있다. 다양한 정의를 종합하여 볼 때 가난한 사람들의 선택은 극도로 제한되어 있다는 점에서 권한강화는 자신의 권위와 자신의 삶에 영향을 미치는 자원과 결정에 대한 통제 역량을 증가시키는 것을 의미한다.¹¹³⁾

그런데 개발과정에서 불이익을 당하는 사람들의 권한강화를 추진하게 될 경우 일부 집단으로부터의 저항에 직면할 수 있다. 따라서 개발과정에서 권한강화 전략에는 개발활동에 내재된 갈등 잠재성을 평가하고 그러한 잠재성을 관리할 전략이 포함되어야 한다.¹¹⁴⁾

112) Ruth, *Power, Rights, and Poverty: Concepts and Connections*, pp. 4, 19, 120.

113) Deepa, *Empowerment and Poverty Reduction Sourcebook* (2002), pp. 10~11.

114) Amparo, *A Human Rights Approach to Development*, p. 13.

(마) 국제인권 기준과의 연계(Linkage to International Human Rights Standards)

권리에 기반한 접근에서 인권기준이 개발의제에 ‘간히는’ 현상을 막기 위한 개발 로드맵이 되고, 가난하고 혜택 받지 못하는 집단을 위한 최소한의 보장을 설정할 수 있기 위해서는 개발전략이 인권기준과 연계되어야 한다. 또한 문제가 어디서 발생하고 어떠한 역할이 필요한지를 검토하는 데 인권기준을 활용해야 한다. 그리고 프로그래밍 과정에서 개발목표와 전략을 수립하고 성과에 기반한 결과를 평가하는 데 인권기준이 연계되어야 한다.

(3) 네 가지 핵심 영역

권리에 기반한 접근을 개발과정에 적용하는 과정에서 집중해야 할 네 가지 핵심 영역이 있다.

첫째 분야는 가장 취약한 집단이다. 개발 프로그램을 설계하고 이행할 때 취약하고 불이익을 당하며 소외된 집단을 대상으로 포함해야 한다. 그리고 개발 활동은 공공정책, 지역 권력구조나 문화관행에 의한 구조적이고, 비간접적 형태의 취약성과 차별에 관심을 가져야 한다. 또한 개발전략은 무엇을 해야 하고 누구에게 도달해야 하는지 뿐만 아니라 무엇을 하지 말아야 하고 누구를 배제하지 말아야 하는지를 조망해야 한다.

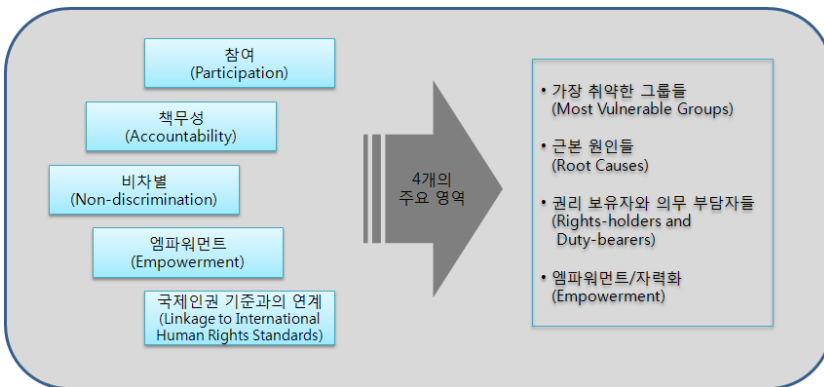
둘째 분야는 빈곤, 박탈과 인권위반의 근본원인이다. 이러한 분야를 다루기 위해 개발접근은 포괄적이어야 하며 모든 권리를 고려해야 한다. 이러한 작업을 통해 우선순위를 설정하도록 해야 한다. 또한 빈곤과 박탈의 근본요인을 제거하기 위해 사람들의 선택을 확대하고 자신들의 권리와 자유를 행사할 능력을 확대해야 한다.

셋째 분야는 권리보유자와 의무담지자 사이의 관계이다. 이와 관련하여 개발 활동은 수혜자를 권리보유자로 인정하고 자신들의 권리를 요구할 역량을 확대하도록 해야 한다. 이와 상응하여 개발활동은 권리보유자에 대해 의무를 수행하도록 하는 의무보유자의 역량을 대상으로 해야 한다. 이를 위해 개발 프로그램은 국제인권기구의 권고를 반영하여야 한다. 또한 개발행위자들은 의무담지자로부터 책무성을 요구할 수 있도록 법과 정책을 대상으로 해야 한다. 그리고 개발활동은 책무성을 강화하고 보통 사람들이 자신의 권

리를 요구할 수 있도록 법적·행정적 절차를 구축하도록 해야 한다.

넷째 분야는 권한강화에 대한 집중문제이다. 먼저 개발전략과 목표를 결정할 때 수혜자, 이해당사자, 파트너를 포함해야 한다. 특히 개발과정에서 참여를 수단으로서 뿐만 아니라 개발목적으로 간주해야 한다. 권한강화가 성취되기 위해서는 개발의 결과에 대한 관심뿐만 아니라 결과가 성취되는 과정, 이를 수행하는 조직에 대한 관심을 기울여야 한다. 이를 위해 개발은 동원을 위한 교두보와 네트워크를 증진하고 거버넌스에 참여하며 개인적·집단적으로 자신의 권리를 요구하는 사람의 역량을 증진해야 한다.

<그림 IV-2> 권리에 기반한 접근의 주요 원칙들: PANEL



다. 권리에 기반한 접근의 비판적 적용

인권과 개발이 통합되는 방식은 단지 하나가 다른 하나를 의미한다거나 하나가 다른 하나와 동일하다거나 하나가 다른 하나를 내포하는 것을 의미하지는 않는다. 예를 들어 어떤 지역에서 식량생산의 증가나, 한 마을에 사는 가난한 사람들을 위한 가옥 건설이나, 약품 구매를 위해 마을 보건위원회에 제공하는 자금지원과 같은 현지에서의 긍정적 결과가 자동적으로 각각 식량, 주거지, 건강과 관련된 권리들에 대한 존중을 증진시키는 것은 아니다. 결국 권리란 특별히 가장 취약하고 혜택을 받지 못하거나 소외된 사람들을 위한 장기적인 보장과 구조적 요구들이 연계되어야 한다. 즉, 선물이나 자선행위의 결과가 아니라 안전과 생존을 지속적으로 유지하기 위해서는 사회적으로

보장되어야만 한다.

한편 권리에 기반한 접근에도 현상유지를 낳게 될 수 있다는 비판적 견해가 제기되고 있다. 미래의 권리 향유를 위한 구조적인 토대를 만드는 데 너무 집중하게 되어 현재 직면하고 있는 사람들의 고통을 감소시키는 데 실패하는 것을 용인할 수도 있다고 비판한다. 즉, 현재의 고통을 더는 것보다 덜 중요한 이상적인 것들을 추구하면서 개인들이 겪는 고통을 외면할 수 있다는 것이다. 진정한 인권적 접근은 당장 고통을 겪고 있는 사람들의 고통을 완화시켜 주는 것이 수반되어야 한다는 비판이다. 기존의 개발지원에 대한 비판은 단지 서비스 전달에 기반한 개발지원으로서 자신의 관점에서 추진되고 있기 때문에 고통의 원인인 차별, 불평등, 사회적 배제와 같은 구조적 요인을 다루지 못했다는 데 집중되었다. 그렇지만 권리에 기반한 접근에서는 인권의 법적인 측면이나 구조적인 변화에만 집중하게 되어 특정 인권 유린 문제들의 본질을 외면하는 결과를 초래할 수도 있다고 비판한다.

인권침해에 관해 논의하는 사람들 자신이 이러한 침해로부터 고통을 당하는 당사자들이 아니기 때문에 장기적이며 법적인 절차에 근거한 변화를 위한다는 명목 아래 가난하고 아프고 배고픈 사람들의 즉각적인 필요를 간과할 수 있다고 비판한다. 예를 들어 가난하고 소외된 사람들에게는 더 나은 의료보건이나 특정한 기본적 서비스들에 대한 접근이 사회적으로 보장된 것인지 그렇지 않은 지가 중요하지 않을 수도 있다. 만약 자신들의 자녀가 지금 죽어가고 있다면 이들은 그러한 서비스들의 법적인 근거에 대해서는 관심이 없는 반면, 당장 그러한 서비스를 원하고 이들에게 서비스를 주장할 권리가 있다는 것이다.

이러한 비판을 수용하여 권리에 기반한 접근에서는 첫째, 인권의 침해로 인해 야기된 고통에 대한 즉각적인 구호와 동일한 권리의 침해를 구조적으로 예방하기 위한 장기적인 노력 사이에서 균형을 찾아야 한다. 둘째, 모범 개발 또는 인도적 사업이 자동적으로 인권의 진전을 가져오지는 않는다. 따라서 국가적 수준에서 법적·사회적 보장들을 필요로 하는 동시에 그러한 보장들을 추구하는 일은 사람들의 즉각적인 필요와 열망을 동반해야 한다. 개발기관들은 이 두 가지 수준에서 활동할 수 있는 능력을 갖추고 있어야 한다.

4. 빈곤감축과 권리에 기반한 접근전략

가. 권리로서의 빈곤접근

앞에서 살펴보았듯이 권리에 기반한 접근의 등장 배경에는 빈곤에 대한 이가 핵심적으로 작용하고 있다. 빈곤이 권한박탈과 배제의 결과라는 인식이 확산되고 있다. 빈곤은 물질적 재화 또는 기회의 결핍뿐만 아니라 건강, 신체적 자유, 공포와 폭력으로부터의 해방, 소속감, 문화적 정체성, 단체교섭권, 정치적 영향력을 행사할 역량, 존엄성을 지키고 생활할 수 있는 역량 등 다양한 신체적·사회적 요소의 결핍을 의미한다. 이러한 점에서 인권침해는 빈곤의 원인이자 결과라는 인식이 정립되고 있다.¹¹⁵⁾

따라서 빈곤감축전략을 수립하고 실행하는 과정에서 빈곤에 대한 이해와 권리에 기반한 접근을 적용할 필요가 있다. 빈곤감축을 위해 인권적 관점을 반영할 경우 경제적 욕구와 성장 중심적 개발을 넘어 빈곤의 복합적·본질적 요인과 차별·착취·남용과 같은 불평등에 역점을 두고 개발에 접근해 한다. 빈곤의 요인으로 작용하는 박탈과 주변화, 차별 및 배제는 인권적 접근을 통하여 해결될 수 있다. 가난한 사람은 모든 사회에서 가장 불이익을 당하고 주변화된 사람에 속하고 있기 때문에 빈곤감축전략은 특별한 욕구뿐만 아니라 차별당하지 않을 권리를 다루는 것에서 출발해야 한다. 욕구 기반 접근에서의 욕구와 권리는 본질적으로 차이가 있다. 예를 들어 깨끗한 식수는 필요로 하는 것일 뿐만 아니라 인간으로서 가져야 할 권리로 가져야 할 것이라는 접근방식이다. 따라서 빈곤의 근본요인을 판별해내고 권리보유자의 권한을 강화하는 것이 권리에 기반한 빈곤감축 전략이다. 빈곤감축을 위한 권리에 기반한 접근전략은 협의의 경제문제에 집중하는 경향에서 차별의 구조를 유지시키는 사회·문화·정치적·법적 제도를 다루는 보다 광범위한 전략으로의 전환을 의미한다.

115) Thomas Pogge, (ed.), *Freedom from Poverty as a Human Right* (New York: Oxford University Press, 2007) 참조.

나. ‘가로채기’의 방지와 빈곤감축

권리에 기반한 접근을 빈곤감축에 적용할 경우 부유한 사람들에 의한 경제·정치적 이득에 대한 ‘가로채기(capture)’에 대응해야 한다. 교육과 보건과 같은 기본적 문제를 다루는 공공정책이 가난한 사람을 무시하고 부자들을 이롭게 한다. 수입은 불평등에 의해 유일하게 영향을 받는 것은 아니다. 그런데 경제개발의 성과가 아래에까지 도달하지 않는 이유는 이득의 대부분이 부유한 사람들에 의해 가로채진다는 사실에 기인하는 측면이 강하다. ‘엘리트에 의한 가로채기’는 부유한 엘리트들이 아래를 위해 책정된 자원을 취하는 과정 혹은 자신들의 이익을 보호하는 방식이다. 엘리트 가로채기가 완전히 일소될 수는 없다고 하더라도 인권은 일정한 한계를 설정하기 위해, 그리고 결과로 고통을 받는 사람들을 위한 기본적 인간조건을 보장하기 위해 개발과정에 도입되어야 한다.

권리에 기반한 접근은 남용적인 가로채기에 한계를 설정하고 남용이 일어날 때 보상 메커니즘을 설정함으로써 갈등이 폭력으로 전환되지 않도록 갈등을 관리하는 기능을 수행할 수 있다. 즉, 인권은 남용적 가로채기에 대한 한계를 설정함으로써 탐욕의 문제를 다룰 뿐만 아니라 보상과 구제라는 보상에 대한 의무를 설정할 수 있게 된다.

다. 빈곤감축을 위한 권리에 기반한 접근 수립 방향

권리에 기반한 접근을 빈곤감축에 적용할 경우 빈곤감축 과정에서 다음과 같은 요소와 원칙이 반영되어야 한다.

첫째, 극빈층의 삶의 개선을 우선과제로 삼고 이를 위한 행동방향을 규명하도록 해야 한다.

둘째, 차별의 근본원인과 내재된 권력관계를 분석하도록 해야 한다.

셋째, 빈곤감축 목표와 절차가 국제인권기준에 부합하도록 보장하는 역할을 해야 한다.

넷째, 거시경제 정책, 부문별 정책, 각종 거버넌스 요소 및 투명성과 책무성과 같은 기본원칙간의 긴밀한 관계를 증진시키도록 해야 한다.

다섯째, 자유롭고 의미 있는 참여의 활성화를 위해 시민적·정치적 권리가 보장되어야 한다.

여섯째, 경제적·사회적 권리의 점진적인 실현을 모니터링하기 위한 지표 및 기준이 정의되어야 한다.

구체적으로 빈곤감축을 위한 권리에 기반한 프로그래밍은 다음의 6가지 요소를 고려하여 정립되어야 한다.

첫째, 빈곤층 파악이다. 빈곤감축을 위한 정책은 우선적으로 빈곤층에 대한 파악에서 시작해야 한다. 이를 통해 빈곤층의 강점과 약점을 파악해야 한다. 이를 토대로 강점을 강화하고 약점은 보완할 수 있는 정책을 수립해야 한다. 인권적 관점에서 빈곤감축 전략은 적당한 급양을 받을 수 있는 역량, 기본적인 교육을 받을 수 있는 역량, 사법권 접근 역량 등 공통의 핵심 역량에 대한 고려가 반영되어야 한다.

둘째, 빈곤에 대한 인권적 접근은 국내·외 표준 인권체계에 대한 명확한 인식을 포함해야 한다. 개발과정과 구체적 빈곤감축 대상이 국제인권기준과 일치하도록 보장해야 한다.

셋째, 평등과 비차별은 국제인권법의 가장 기본적 요소로서 빈곤감축을 위한 권리에 기반한 접근에 포함되어야 한다. 이를 위해 권력관계와 차별의 근본 요인을 분석해야 한다. 가난은 여러 가지 차별로 인해 심화된다. 그런데 가난한 사람들의 전체 통계로서 진전 상황을 평가하는 것은 충분하지 않다. 빈곤감축 전략의 맥락에서 평등과 비차별이 중요한 함의를 갖는 것은 가난한 사람들 중에서도 특히 더 소외되고 차별받는 계층에 관심을 기울여야 한다는 것이다. 빈곤층 전체에 대한 배려를 하더라도 권리에 기반한 접근에 기초하여 더욱 소외 받는 계층에 특별한 관심을 기울여야 한다. 특히 최극빈자의 상황을 개선하기 위한 행동을 규명하고 우선순위를 설정할 필요가 있다. 예를 들어 여자아이들의 교육에 대해 사회가 차별적이라면 사회 전체의 문맹률을 낮추는 것만으로는 충분하지가 않다. 권리에 기반한 접근에서는 남자아이들과 비교하여 여자아이들의 교육 환경 개선이 얼마나 이루어졌는지에 대해 평가할 수 있는 방법을 마련해야 한다.

넷째, 효과적으로 빈곤감축을 추진하기 위해서는 가난한 사람들의 권한을 강화하여 효과적으로 권력관계를 변화시켜야 한다. 그리고 이들의 상대적

지위를 변화시키는 정치구조와 과정에 영향을 끼치도록 해야 한다. 가난한 사람들의 권한강화가 빈곤감축을 위한 인권적 접근에서 중요한 요소로 인식되면서 개발기구들은 개발에 대해 기술적인 의제에서 정치적 의제로 정립할 필요가 있다.

다섯째, 빈곤감축을 위한 인권적 접근은 본질적으로 참여적이어야 한다. 가난한 사람들이 빈곤감축 정책의 형성, 집행, 평가라는 모든 단계에 능동적이고 적극적으로 참여할 수 있어야 한다. 즉, 빈곤감축 전략의 형성, 이행, 모니터링에서 가난한 사람에 의한 활동적이고 정보에 근거한 참여가 보장되어야 한다. 진정한 참여가 가능하기 위해서는 가난한 사람들이 자신의 권리를 주장하고 의사 결정에 효과적으로 참여할 수 있도록 역량을 강화해야 한다. 또한 정보의 자유, 결사의 자유를 포함하여 활동적이고 자유로우며 의미있는 참여를 위해 시민적·정치적 권리가 보장되어야 한다.

여섯째, 평가와 책무가 필수적으로 포함되어야 한다. 권리보유자에 대응하여 권리가 실현될 수 있도록 책무를 가진 의무담지자들이 존재한다. 그런데 의무담지자들이 자신들의 의무를 이행하는 책임을 지지 않는다면 권리보유자의 권리가 실현될 수 없다. 따라서 빈곤감축을 위한 권리에 기반한 접근에서는 평가와 책무성이 필수적 요소로 고려되어야 한다.

5. 권리에 기반한 접근의 실행 프로그램 수립과 사례¹¹⁶⁾

가. ‘모범 프로그래밍 실행방안’ 시 고려 요소

권리에 기반한 접근을 적용하여 실천전략을 수립하는 작업은 항상 과정상의 작업으로 상황적, 참여적이고 국가적 주인의식에 기반해야 한다. 구체적으로 실천전략 모든 단계에서 다음과 같은 요소가 포함되어야 한다.

- ① 상황적 배경을 고려하고 포함뿐만 아니라 국가적 주인의식에 민감한 상황적 평가와 분석
- ② 계획과 프로그램에서 자원 할당

116) DIHR, Applying a Rights-based Approach, 2007을 토대로 정리하였다.

- ③ 프로그램과 실행 메커니즘의 설계
- ④ 개발 개입, 전략과 프로젝트의 선택
- ⑤ 성과에 기반한 프로그램 모니터링과 평가
- ⑥ 권리보유자와 의무보유자의 제도적 역량개발
- ⑦ 다른 부문에 대한 하나의 부문의 특정 정책과 프로그램의 영향 평가

권리에 기반한 접근을 구체적으로 프로그램 설계와 실천에 적용할 경우 다음과 같은 요소가 반영되어야 ‘좋은 프로그래밍 실행방안’이 될 수 있다.

첫째, 선정과 분석단계에서 인권이 실현되지 않는 즉각적인 혹은 구조적인 요인뿐만 아니라 권리보유자의 인권요구와 의무담지자의 상응하는 의무를 판별할 수 있어야 한다. 또한 프로그램은 자신의 권리를 요구할 권리보유자의 역량과 자신의 의무를 수행할 의무담지자의 역량을 평가해야 한다. 그리고 이러한 역량을 개발할 전략을 개발해야 한다.

둘째, 프로그램은 인권기준과 원칙이 인도하는 결과와 과정을 모니터링하고 평가해야 한다. 이를 위해 프로그래밍 과정에서 국제인권기구와 메커니즘의 권고를 충분히 숙지하고 있어야 한다.

보다 구체적으로 모범 프로그래밍 실행방안이 되기 위해서는 다음과 같은 사항이 고려되어야 한다.

첫째, 사람들은 재화와 서비스의 수동적 수혜자가 아니라 개발에서 핵심 행위자이다.

둘째, 참여는 수단이며 목적이다.

셋째, 전략은 권한강화가 목적이다.

넷째, 분석할 때 모든 이해당사자가 포함되어야 한다.

다섯째, 프로그램은 주변화 되고, 불이익을 당하고 배제된 집단에 초점을 두어야 한다.

여섯째, 개발과정은 지역적으로 소유되어야 한다.

일곱째, 프로그램은 불균형 지수를 감소하는 것을 목적으로 해야 한다.

여덟째, 위로부터 아래로, 아래로부터 위로의 접근이 시너지 효과를 발휘하도록 적용되어야 한다.

아홉째, 전략적 파트너십이 개발되고 유지되어야 한다.¹⁷⁷⁾

나. 프로그래밍 수립방안

권리에 기반한 접근을 프로그램에 적용하여 작업하는 단계는 상황 분석, 프로그램 설계, 실행 및 평가의 3단계로 구분할 수 있다.

(1) 상황 분석단계

상황 분석단계에서는 어떤 이슈, 행위자, 문제, 해결책에 집중해야 하는가를 밝히게 된다. 프로그래밍에서 상황 분석은 원인 분석, 의무 분석, 역량 분석 세 부분으로 나누어진다.

첫째, 원인분석은 문제의 원인에 관한 합의를 도출하는 작업이다. 즉, 인권 상황과 영향, 원인을 판별하는 것이다. 어떤 권리가 어떠한 방식으로 영향을 받는가, 누구의 권리가 왜 영향을 받는가 등을 분석해야 한다.

둘째, 의무분석은 의무담지자의 책임을 설정하는 작업이다. 이해당사자(성, 연령, 인종, 위치, 특별요구)와 권리를 요구하고 행사할 권리보유자의 행동, 의무를 수행할 의무담지자의 행동을 판별하는 것이다.

셋째, 역량분석은 의무담지자가 왜 자신의 의무를 적절하게 수행하지 못하는지를 판별하는 것이다. 자신의 의무를 이행할 의무담지자의 역량을 검토하는 것이다. 이를 통해 왜 의무담지자들이 자신의 의무를 적절하게 수행하지 못하는지, 권리보유자들이 자신의 권리를 요구하지 못하는지를 분석한다. 인권적 시각에서 역량분석은 책임·동기·지도력, 권위, 자원, 소통할 능력, 합리적 정책결정과 학습을 위한 역량을 분석하게 된다.

구체적으로 상황 분석과정은 문제 판별, 문제 분석, 이해당사자 분석 등 3단계로 진행된다.

(가) 문제 판별

1차적으로 특정 국가나 지역에서 다루기를 희망하는 개발 영역에서의 상황을 광범위하게 전반적으로 평가를 실시해야 한다. 특히 개발을 통하여 다루기를 희망하는 이슈와 관련하여 어떤 국가 정책이 존재하는지, 당국, 시민

117) The Human Rights Based Approach to Development Cooperation Towards a Common Understanding among UN.

사회, 기부자가 무엇을 하고 있는지, 유엔과 같은 국제행위자가 집중 조명하거나 권고하는 것이 무엇인지 평가하는 것이 중요하다. 그리고 이를 토대로 다음 단계에서는 가장 타당성 있게 집중해야 할 핵심 영역을 판별하도록 해야 한다. 이와 같이 집중해야 할 영역은 가장 취약한 집단의 핵심 문제, 혹은 수많은 집단이 서로 공유하는 문제이어야 한다. 특히 모든 취약집단을 열거하되, 가장 취약한 집단과 이들의 문제를 판별하는 방식으로 초점을 결정할 수 있다. 또한 가장 취약한 집단의 핵심 문제들을 판별할 때 폭넓은 사고를 통하여 경제적 박탈, 차별, 문화적 관행과 같은 문제들을 드러내는 것이 중요하다. 예를 들어 HIV/AIDS 프로그램을 통하여 가장 취약한 집단과 같은 성 노동자를 판별하고자 한다면 다음과 같은 일련의 문제들을 생각해야 한다.

- ① 경제적 박탈이 성 거래로 연결된다.
- ② 문화적 관행이 젊은 여성으로 하여금 성행위를 강요한다.
- ③ 낙인이 여성으로 하여금 HIV 테스트를 받는 것을 제약한다.

이상에서 살펴보았듯이 문제 판별단계에서는 다음과 같은 사항을 집중적으로 밝혀내야 한다.

- 첫째, 가장 취약한 집단
- 둘째, 다른 개발 행위자에 의해 다루어지지 않은 집단과 문제
- 셋째, 자신의 조직이 비교우위를 갖고 있는 점

이를 통해 개발 프로그램이 가장 우선적으로 집중해야 할 대상 집단과 문제들을 설정할 수 있다. 그렇지만 가장 취약한 집단에 집중한다고 하여도 프로그램 설계과정에서 상대적으로 덜 취약한 집단과 일반적으로 가난한 사람들을 배제해서는 안된다.

(나) 문제 분석

문제 판별단계에서 개발 프로그램이 집중해야 할 핵심 영역이 판별되면 다음으로 심층적 분석을 실시하게 된다. 즉, 특정 취약집단과 이슈들을 보다 상세하게 분석해야 한다. 이러한 문제들을 분석할 때 상호의존성, 불가분리성 등 주요 인권원칙을 고려해야 한다. 그리고 인권이 위반되는 즉각적 요인

과 근본요인을 판별해야 한다. 특히 앞서서도 언급하였듯이 빈곤의 복합적 요인에 주목해서 문제를 분석해야 한다. 예를 들어 인종, 카스트, 신념, 출생지 등을 이유로 자원에 대한 접근이 제약당하면서 빈곤이 발생하는 근본요인으로 작용하게 된다.

구체적으로 다음과 같은 사항들을 고려하여 집중해야 할 문제들을 분석할 수 있을 것이다.

- ① 법과 정책이 판별된 문제를 적절하게 다루고 있는가?
- ② 국가적 수준에서 문제를 인지하고 해결하려는 의지가 있는가? 그리고 행동이 취해지고 있는가?
- ③ 관련 국가서비스(건강서비스, 자원, 정보, 법정 등)가 취약집단에 적절한 한가?
- ④ 취약집단은 충분한 정보에 접근 가능한가?
- ⑤ 문화적 혹은 관습적 법과 관행, 그리고 지역적·사회적 규범이 문제에 어떻게 연관되어 있는가?
- ⑥ 소극적 혹은 적극적 차별의 요소가 문제에 내재되어 있는가?
- ⑦ 문제에 성적 측면이 내포되어 있는가?

그리고 문제 분석에서는 법적 환경과 정책적 환경을 고려하여 판단해야 한다. 먼저, 법적 수준에서는 국제인권법, 지역인권법, 헌법, 국내법 등을 고려하여 문제를 분석해야 한다. 다음으로 정책수준에서는 정책, 전략, 그리고 행동계획, 관습적·종교적 법, 관행과 가치를 고려하여 문제를 분석해야 한다. 특히 이 과정에서 법과 정책이 어떻게 특정 문제의 잠재적 원인이 되는지를 밝혀내야 한다. 이 과정에서 현존하는 법률이 문제시되고 있는 권리를 보호하는지, 문제를 악화시키는지, 취약집단을 차별하는지를 판별하는 것이 핵심 요소라고 할 수 있다. 구체적으로 다음과 같은 사항을 고려하여 문제를 분석할 수 있다.

- ① 관련 협약이나 조약이 국가에 의해 비준되었는가?
- ② 관련 권리가 헌법에서 인정되고 있는가?
- ③ 관련 국내법과 정책규정이 국제인권기준에 부합하는가?
- ④ 국내법이나 정책이 취약집단의 특정문제에 관련되어 있는가?

- ⑤ 법률이 확정되고 집행되고 있는가?
- ⑥ 구제(배상)체계가 있는가?

(다) 이해당사자 분석: 권리보유자와 의무담지자

이해당사자를 분석하는 목적은 프로젝트를 수행하는 데 중요한 집단이나 개인의 특성, 이해와 기대를 밝혀내는 것이다. 이를 통해 누가 무엇을 할 필요가 있는지 밝혀내야 한다. 또한 누가 현 상황에 이익을 갖고 있어 변화에 반대하며, 어떤 세력이 개발과정에서 권한이 강화될 필요가 있는지 분석해야 한다.

이러한 이해당사자 분석은 대부분의 개발 프로그램에서도 수행되고 있다. 그런데 다른 개발 프로그램과 달리 권리에 기반한 접근에서는 권리와 의무 중심으로 이해당사자를 분석한다는 점에서 본질적으로 차이가 있다. 즉, 권리에 기반한 접근에서는 권리와 의무에 의해 누가 주어진 문제를 다루는 데 책임이 있는지 판별하게 된다. 따라서 권리에 기반한 접근을 적용하여 이해당사자를 분석할 경우 권리보유자와 상응하는 도덕적 혹은 법적 의무담지자를 판별해내야 한다.

이해당사자 분석에서 권리보유자가 법정을 통해 혹은 공동체 수준에서 보다 비공식 수단을 통해 자신들의 권리를 요구할 수 있는 환경이 조성되어 있는지를 평가해야 한다. 특히 이해당사자 분석은 취약집단 자신들로부터 무엇을 기대할 수 있는지 판별해야 한다. 그들이 자신의 상황에 영향을 미칠 수 있는가, 그들의 역량은 무엇인가, 권한강화를 극대화하기 위해 이러한 역량을 어떻게 사용하고 강화할 수 있는가를 분석해야 한다. 또한 권리보유자는 권리를 요구할 수 있는 반면 다른 사람의 권리를 존중하고 자신의 삶과 행동에 대해 책임을 질 의무를 갖고 있다. 따라서 권리보유자가 특별한 책임을 갖고 있다는 사실을 고려하여 이해당사자 분석에 접근해야 한다.

이해당사자 분석에서 권리보유자를 판별할 때 다음과 같은 사항을 특화할 필요가 있다.

- ① 누가 권리보유자인가?
- ② 그들의 즉각적 요구는 무엇인가?
- ③ 그들은 자신의 권리를 인지하고 있거나 어떻게 어디에서 이러한 권리를 요구하고 있는가?

- ④ 그들의 자산과 역량은 무엇인가?
- ⑤ 그들이 어떻게 조직되는가?

다음으로 의무담지자는 1차적으로 국가인데, 국가의 의무는 정부, 의회, 지방·국가당국, 법적·교육체계, 경찰과 같은 모든 기구까지 확장된다. 이외에도 다른 사람의 삶에 영향을 미치는 힘을 가진 개인과 제도와 같은 도덕적 의무담지자도 있다. 지방지도자, 회사와 시민사회 조직이 이러한 종류의 의무담지자이다. 의무담지자는 사안별로 다들 수 있으므로 가능한 특화해서 이들을 정의하는 것이 중요한 분석의 부분을 이루게 된다.

- ① 누가 의무담지자인가? 이들은 법적인 성격인가, 정부적 성격을 갖고 있는가, 비정부적 성격을 갖고 있는가?
- ② 자원과 역량의 관점에서 이들의 특징은 무엇인가?
- ③ 이들은 공동체 수준, 국가 수준, 국제 수준에서 발견되며 이들은 어떻게 권리보유자와 상호 작용하는가?
- ④ 특별한 문제와 관련하여 이들의 의무는 무엇인가?
- ⑤ 이들은 자신들의 의무를 충족하고 있는가? 이들은 자신들의 의무를 인지하고 있는가? 이들은 자신들의 의무를 인정하고 있는가?
- ⑥ 자신들의 의무를 충족하지 않는다면 그 이유는 무엇인가?
- ⑦ 문제에 관한 그들의 입장은 무엇인가?

1차적으로 의무담지자와 이들의 특별한 의무가 판별되면 다음 단계로 이들에 대해 무엇을 기대할지 정의해야 한다.

- ① 이들이 관련 권리를 존중하기 위해 무엇을 해야 하는가? 예를 들어 이들은 사람들을 자신의 집으로부터 불법적으로 퇴거하는 것을 삼가야 하는가?
- ② 이들은 관련 권리를 보호하기 위해 무엇을 해야 하는가? 예를 들어 회사가 자신들의 고용인을 위해 안전한 작업환경을 제공하는 것을 보증해야 하는가?
- ③ 이들은 관련 권리를 실행하기 위해 무엇을 해야 하는가? 예를 들어 보건체계에 대한 접근을 보장할 현실적 프로그램을 종합할 긍정적 조치를 취해야 하는가?

이해당사자 분석에서는 의무당사자들이 이러한 의무를 충족하고 이러한 행동을 취할 수 있을 지 여부를 결정해야 한다. 긍정적 상황이라면 그들로 하여금 어떻게 행동하도록 할 것인지, 부정적 상황이라면 그 이유는 무엇이고 무엇을 해야 하는지 대안을 마련해야 한다.

끝으로 핵심 이해당사자가 개발과정의 분석에 참여하는 것이 중요하다는 점에서 이해당사자에 대한 인터뷰를 수행하거나 이해당사자 회의를 조직할 수 있다.

(2) 프로그램 설계단계

프로그램 설계단계에서는 상황분석을 통해 판별된 핵심 영역들에 관해 무엇을 해야 할 지 구상해야 한다. 그리고 핵심 문제, 다루어져야 할 권리 이슈, 우선적, 2차적 대상 집단에 초점을 두고 프로그램을 설계해야 한다.

예를 들어 보건 분야에 권리에 기반한 접근을 적용하여 프로그램을 설계할 경우 깨끗한 식수에 대한 접근, 식량안보의 결핍, HIV/AIDS를 보유하고 사는 사람의 치료 결핍 문제인지 등 핵심 문제를 판별하고 이러한 문제의 구조적 원인을 다루도록 설계가 이루어져야 한다. 프로그램은 식량이나 의약품의 제공, 우물 파기와 같은 취약집단의 즉각적 욕구를 다룸으로써 취약집단의 문제를 직접적으로 경감시키도록 설계되어야 한다. 그러나 권리에 기반한 접근은 이러한 집단의 사람들이 식량, 의약품, 식수를 왜 갖고 있지 못한지에 의문을 제기함으로써 근본원인에 대한 초점을 추가하도록 설계되어야 한다. 즉, 소외와 차별의 문제가 있는지, 공적 체계가 작동하고 있는지, 누가 책임이 있는지, 이러한 책임을 다루기 위해 무엇을 하고 있는지 등의 사안을 고려하여 프로그램을 설계해야 한다.

구체적으로 다음과 같은 사항의 구현을 목표로 설정하고 권리에 기반한 접근을 적용하여 프로그램을 설계해야 한다.

- ① 인권을 적극적으로 활용하고 증진해야 한다.
- ② 상황분석에서 제기된 문제를 잘 반영해야 한다. 특히 소외, 불이익, 차별이나 권리의 비실행 문제를 포함하여 근본원인을 대상으로 해야 한다. 그리고 상황분석으로 규명된 근본원인에 우선순위가 잘 연결되도록 해야 한다.

- ③ 권리보유자와 의무담지자에 초점을 두고 이들의 인지, 역량, 상호관계를 증진해야 한다.
- ④ 명시적으로 양성 평등 부문을 포함해야 한다.
- ⑤ 부문간의 시너지 효과에 중점을 두고 미시와 거시 수준 사이의 연계에 관심을 두어야 한다.
- ⑥ 극빈자와 가장 취약한 사람들이 개발과정에 포함될 수 있도록 특별 기제를 만들어야 한다.
- ⑦ 주인의식과 의미 있는 참여를 보장해야 한다. 특히 프로젝트의 수행에서 관련 권리보유자나 의무담지자의 참여를 보장해야 한다.
- ⑧ 청원, 해결, 구제를 위한 기제를 포함해야 한다.

또한 프로그램 설계과정에서 프로그램 파트너와 이해당사자가 중요한 역할을 수행할 수 있도록 해야 한다. 특히 프로그램에 들어가게 될 투입을 설계하는 과정에서 파트너, 권리보유자, 의무담지자와 워크숍을 조직하는 것이 중요하다. 또한 프로그램을 설계할 때 취약한 집단의 삶에서 발생하고 있는 변화, 의무담지자 내의 상황변화를 반영해야 한다.

그리고 시민사회 조직에 의해 수행되는 권리에 기반한 접근 프로젝트는 3가지 주요 분야에서 인권 요소를 포함하여 설계해야 한다.

첫째, 역량 구축 분야로서 프로젝트와 활동은 연구, 핸드북의 개발, 매뉴얼 혹은 훈련 자료, 교육, 인지 향상 활동, 조직적 혹은 네트워크 개발을 포함해야 한다.

둘째, 거버넌스 구조의 강화 분야로서 권리보유자와 의무담지자 상호작용을 위한 국가·시민사회 대화와 기제를 만들어내야 한다. 이 분야에서 프로젝트와 활동들은 거버넌스 강화를 위해 거시적 수준과 미시적 수준에서 법적·행정적 절차와 제도의 변화를 추구해야 한다. 그리고 권리보유자와 의무담지자 사이의 대화와 상호관계를 구축해야 한다. 또한 네트워킹을 증진해야 한다.

셋째, 위반에 대한 주창활동과 실천적 행동 분야로서 프로젝트와 활동들은 캠페인, 특별한 법률, 정책이나 관행에서의 변화 증진, 법적 조언, 법적 교양의 개발을 포괄해야 한다.

이와 같이 프로그램 설계단계에서 권리에 기반한 접근 프로그램은 전통적 개발 접근 방식과 달리 개발의 한 가지 분야에 초점을 두지 않고 세 가지 분야를 포괄하는 활동을 구성함으로써 근본원인을 다루고 권리보유자와 의무담지자와 함께 활동하며 이들 사이의 연계를 강화하도록 설계해야 한다. 이를 통해 전통적 개발 접근방식을 보완하고 상호 강화하는 작용을 할 수 있게 된다.

(3) 실행, 모니터링, 평가단계

권리에 기반한 접근을 적용한 프로그램 실행과정에서 인권이 실질적으로 통합되기 위해서는 인권원칙을 적용한 모니터링과 평가제도를 확립하는 것이 중요하다. 따라서 모니터링과 평가는 프로그램의 실행을 보장하기 위한 주된 수단으로서 수립된 계획에 따라 실시되어야 한다. 또한 모니터링과 평가를 통해 어떻게 실천적으로 실행하고 그것으로부터 어떻게 교훈을 얻을 것인지를 도출해내야 한다.

(가) 프로그램의 실행

프로젝트 실행자들은 프로그램 실행과정에서 주요 목적에 대한 통찰력이 약화되면서 즉각적 산출에 초점을 두기 쉽다. 따라서 상황을 분석하고 프로그램을 설계할 때의 원칙이 프로그램을 실행하는 과정에서 상실되지 않도록 주의해야 한다. 특히 의무담지자의 역할과 이들의 행동에 지속적으로 초점을 두고 권리에 기반한 접근 프로젝트를 실행해나가야 한다. 또한 권리에 기반한 접근 프로젝트 실행을 통해 인권원칙이 내면화되고 자신의 조직과 고용자들이 행동하는 방식에서 이러한 원칙이 뿌리내리도록 노력해야 한다. 특히 권리에 기반한 활동을 전개하는 조직과 스태프는 존엄, 책무, 비차별, 참여의 가치가 일상생활과 태도뿐만 아니라 프로젝트 실행 절차에 스며들도록 보장해나가야 한다.

구체적으로 권리에 기반한 접근 프로젝트는 다음과 같은 사항에 초점을 두고 실행해나가야 한다.

첫째, 취약자에게 초점을 두고 프로젝트를 실행해야 한다. 프로젝트는 권리보유자를 위해 개발되어야 하고 실행 과정에서 이들을 초점으로 삼아야

한다. 일단 프로젝트가 실행에 옮겨지면 대상, 시간계획, 지표, 보고서, 예산에 의해 속도를 조정하는 것이 수월해지게 된다. 이러한 모든 것이 프로젝트를 위해 중요하지만 가난한 자의 권리가 프로그램의 중심에 있어야만 인권이 개발에 통합되는 효과를 거둘 수 있다.

둘째, 근본원인을 다루어야 한다. 실행의 즉각적 결과로서 변화가 발생하지 않을 수도 있지만 권리에 기반한 접근이 추구하는 해결은 보다 근본적인 성격을 갖고 있다. 또한 권리에 기반한 프로그램은 전통 프로그램보다 훨씬 다면적 성격을 갖고 있기 때문에 근본 원인을 다루기 위해서는 수많은 상이한 기술의 상호작용을 필요로 하게 된다. 그리고 조직과 공동체의 권한강화뿐만 아니라 지방적·국가적 수준의 법과 정책의 변화도 고려해야 한다. 특히 프로젝트에서 판명된 근본원인을 다루기 위해 협력해야 할 상이한 조직 사이의 교두보와 네트워크를 구축해나가야 한다. 이러한 네트워크에는 공통 가치를 공유하는 미디어 조직이나 신문, 자신의 서비스를 확대하고자 하는 변화사회 등 다양한 조직이 포함된다.

셋째, 권리보유자, 의무담지자와 함께 활동해야 한다. 권리보유자와 의무담지자 사이의 기제와 접촉면을 강화하는 것이 RBA의 근본 요소라는 점에서 프로그램 활동과 실행에서 통합되어야 한다. 당국으로부터의 대표와 취약집단을 동일 테이블에 두는 것만으로 충분하지 않다. 프로젝트 실행 과정에서 양자 사이의 의미 있는 대화를 만들어 실질적인 상호작용이 이루어지도록 해야 한다. 권리보유자와 의무담지자가 실질적으로 협력할 수 있도록 지속가능하고 공동으로 인정하는 구조와 제도를 구축해나가야 한다.

넷째, 의무담지자로부터의 책무성을 요구할 때 프로그램을 수행하는 자신도 하나의 조직으로 도덕적 의무담지자라는 것을 명심하는 것이 중요하다. 프로그램 수행자는 프로그램 목표를 달성하는 것뿐만 아니라 실행 기간 동안 인권원칙과 기준에 입각하여 자신의 행동에서 책무성을 보장하도록 노력해야 한다. 실행과정에서 인권원칙에 입각하여 자신의 조직이 어떻게 행동하고 활동할지 결정하는 실천적 기준과 정책을 수립해야 한다. 또한 파트너와 이해당사자, 감시 메커니즘이 재정 정보와 같은 관련 정보에 접근할 수 있도록 허용되어야 한다.

다섯째, 이해당사자의 참여와 권한강화를 위해 노력해야 한다. 프로그램

파트너와 대상 집단은 프로그램 설계에 참여할 수 있도록 포함되고 청원 메커니즘을 통해 프로그램 진행 상황을 알 수 있어야 한다. 특히 프로그램 실행에 참여할 수 있기 위해서는 이해당사자가 무엇이 왜, 언제 발생하는지를 알 수 있도록 조치해야 한다. 이를 위해 프로그램을 실행하는 조직과 이해당사자 사이에 일정한 정보의 흐름이 활동적이고 공지된 참여를 통해 보장되어야 한다. 참여를 보장하기 위해 이해당사자가 참여하는 상담 그룹과 조정 위원회가 기본적으로 구성되어야 한다. 이해당사자의 개발과정 참여를 촉진하기 위해 공개회의, 언론 캠페인, 자발동원그룹에 대한 지지, 인지 향상과 대상화된 교육활동을 활성화해야 한다. 참여는 회의와 정보 수집뿐만 아니라 성과와 정보를 공유하고 정책결정에 대한 참여를 포괄해야 한다. 이와 같이 참여는 단순히 프로젝트 참여 이상을 넘어 공적 참여를 강화하는 도약판이 되어야 한다.

구체적으로 권한강화의 관점에서 권리에 기반한 접근 프로그램을 실행할 때 다음과 같은 사항을 중점적으로 추구해야 한다.

- ① 취약한 사람에게 집중하고 프로젝트에 참여하며 수혜를 보도록 해야 한다.
- ② 네트워크에서 활동하고 다면적인 프로젝트에 참여할 수 있는 범위와 역량을 확대하기 위해 교두보를 사용하도록 한다.
- ③ 프로젝트의 실행에서 권리보유자와 의무담지자를 활동적 주체로 포함하고 이들의 주인의식과 역량을 증진하도록 해야 한다.
- ④ 인권원칙에 입각한 명백한 실행기준을 설정하고 이들 기준이 이해당사자에게 전달되도록 보장해야 한다.

(나) 모니터링과 평가

모니터링과 평가는 계획에 따라 실행하고 바람직한 성과에 도달하는지 보증하는 중요한 방식이다. 다른 개발 접근의 모니터링과 평가 요소 이외에 권리에 기반한 접근은 모니터링과 평가에서 여러 가지 다른 차원을 추가해야 한다. 특히 권리에 기반한 접근 프로그램에서 모니터링과 평가는 행위나 행동에 관련된 요소를 포함하고 있다. 즉 권리보유자는 권리를 요구하는데 있어 보다 조직화되고 활동적이다. 의무담지자는 자신들의 행동을 변화시키도

록 해야 한다. 따라서 행위나 행동이 권리보유자의 삶에 어떻게 추가되는지 평가할 뿐만 아니라 행위나 행동을 모니터링하는 것이 중요하다. 개발과정이 인권원칙을 존중하고 책무적·참여적·비차별적으로 실행되고 있는지 모니터링하고 평가해야 한다.

〈과정 모니터링〉

첫째, 인권원칙이 개발 프로그램의 작업에 통합되어 있는지 보장하는 것을 모니터링해야 한다. 예를 들어 추진하고 있는 프로젝트가 실행되는 방식에서 공개적 혹은 숨겨진 차별이 있는지를 모니터링해야 한다. 의도하지는 않았지만 문화적·사회적 관행이 프로젝트 실천에 스며들 수 있다. 남성이 여성보다 높은 지위에 고용되고, 특정 집단만이 공동체 회의에 나타날 수 있다. 차별을 모니터링할 때 중요한 요소는 충분히 세부적인 데이터를 사용하는 것이다. 예를 들어 여성이 차별되지 않을 수 있지만 그러나 특정 종족 집단 출신의 여성이 배제될 수 있다는 점이다.

둘째, 프로그램 실행 과정에 대한 모니터링은 인권무해 행동(no human rights harm)을 하고 있는지를 핵심 기준으로 삼아 수행해야 한다. 특히 하나의 인권을 개선하려는 시도가 다른 인권을 위반하고 있는 것은 아닌지 철저히 점검해야 한다. 예를 들어 보다 많은 식량을 생산하기 위해 유해한 화학 물질을 뿌리게 되면 환경과 건강의 권리에 부정적 영향을 미치게 된다. 따라서 추진하고 있는 프로젝트가 부정적 영향을 갖는다는 청원이나 지적이 있으면 즉각 조사를 실시하고 시정 조치를 취해야 한다.

셋째, 잠재적 갈등을 모니터링하는 것이 중요하다. 권리에 기반한 프로젝트가 성공적일 때 갈등의 원천이었던 권리보유자와 의무담지자 사이의 권력관계가 변화하게 된다. 긴장은 권리에 기반한 프로그램에서 예견할 수 있지만 이러한 긴장이 위해하거나 폭력적 갈등을 유발하지 않도록 모니터링 되어야만 한다.

넷째, 모니터링은 정기적이어야 하고 참여적 모니터링을 허용해야 한다. 또한 이해당사자의 지위를 권리보유자로 인정하기 위해 피드백이나 청원 메커니즘이 포함되도록 해야 한다. 청원 메커니즘은 권리보유자가 프로그램의 목표, 의도하는 결과와 실행기준을 인지하도록 만드는 것이 주요 요소로

설정되어야 한다.

〈성과 평가〉

추진하고 있는 프로그램의 성과는 기본적으로 프로그램 수행을 위해 함께 활동하고 있는 권리보유자의 인권상황의 개선에 의해 측정되어야 한다. 이러한 방식으로 성과 평가에 접근할 경우 모니터링 자체가 인권을 증진하는 방식이 될 수 있다. 목표와 성과 사이의 차이와 프로젝트 수행을 통해 달성되지 않은 권리를 분석하여 문서화함으로써 의무담지자로 하여금 인권기준에 부합하도록 촉구하는 근거로 활용하는 방향으로 성과 평가가 수행되어야 한다.

추진하고 있는 프로그램의 성과를 측정하기 위해 변화, 특히 긍정적 변화가 모니터링 되어야 한다.

첫째, 권리에 기반한 접근 프로그램은 삶을 질 개선에 긍정적 변화가 발생했는지를 중점적으로 평가해야 한다. 특히 프로젝트와 프로그램이 공헌해야 할 사람들의 삶에 있어 변화는 무엇인가, 어떤 권리가 보다 잘 수행되어야 하는가, 어떤 권리가 더 이상 위반되어서는 안되는가라는 점이 평가되어야 한다.

둘째, 정책과 관행에서의 변화이다. 의무담지자는 대상집단의 권리의 이행, 보호, 존중에 책무적인 태도로 임하였는가 등을 평가해야 한다.

셋째, 참여에서의 변화이다. 대상집단은 자신의 권리를 요구할 수 있는가, 이들이 그렇게 할 때 지지받고 있는가, 참여를 허용하는 공간과 기회가 존재하는가 등을 평가해야 한다.

넷째, 동등한 대우와 비차별에서의 변화이다. 정책, 프로그램, 공동체 서비스가 가장 취약한 집단에게 도달하고 있는가 등을 평가해야 한다.

다섯째, 인권을 지지하는 시민사회 역량에서의 변화이다. 네트워크, 연합이나 운동이 참여자의 활동에 가치를 부가하는가, 이들이 인권변화를 위해 보다 큰 힘을 동원하는가, 주창활동의 과정이 강화되고 있는가 등을 평가해야 한다.

(4) 인권에 기반한 프로그래밍을 위한 지표

인권에 기반한 프로그램을 평가하기 위해 최소한 네 가지 인권지표가 개발

될 필요가 있다.

첫째, 개발 우선순위를 설정하고 전략을 결정하며 대상을 설정하는데 도움을 주기 위해 개별 인권 실현의 현 상태를 평가할 수 있는 지표이다.

둘째, 특정 개발정책과 프로그램에 대한 인권 영향을 측정할 수 있는 지표이다. 그러한 영향이 긍정적인가 혹은 부정적인가를 주목하고 개발, 기본서비스에 대한 접근으로부터의 차별이나 소외를 측정할 지표이다.

셋째, 과정을 평가하고 인권이 모든 개발정책결정과정과 모든 개발활동에서 존중되고 보호되고 있는지를 보증할 수 있는 지표이다. 참여, 투명성, 책무성, 협력과 조정, 역량구축을 측정할 수 있는 지표이다.

넷째, 개발에서 인권의 증진, 보호, 실현을 위한 제도(제도의 역량)를 평가할 수 있는 지표이다.

다. 적용 사례

(1) 페루의 임신부 지원 사례

임산부들의 사망률을 감소시키기 위한 전통적인 방식의 개발사업은 성공을 거두지 못하였다. 안데스 산지 여성들의 모성 사망률은 인구 10만 명당 185명이라는 국가 평균치의 세배에 이르고 있었다. 페루 정부에서도 보건 문제를 해결하기 위해 고심하여 왔으며, 의료시설과 현대적인 의료에 대해 이 지역 여성들에 대해 교육을 실시하는 데 더 많은 예산을 배정하도록 노력하여 왔다.

이에 대해 건강, 교육, 토착문화의 권리, 일반적인 여성의 지위, 불평등, 배제에 중점을 둔 권리에 기반한 접근을 도입하여 새로운 방식의 프로그램을 시행하였다.

1차적으로 유엔아동기금(UNICEF)과 유엔아동기금(UNICEF)의 지역 파트너 사업자들은 안데스 산지 여성들과 지역보건인력과의 밀착 상담을 실시하였고 그 결과를 토대로 원인 분석을 실시하였다. 그 결과 이 지역에서 높은 모성 사망률의 원인은 안데스 산지 여성들이 의료시설에 접근할 수 없게 만드는 불합리하고 바람직하지 못한 사회적·문화적 장벽이라는 사실을 밝혀낼 수 있었다. 보다 구체적인 요인은 여성의 인권에 대한 이해부족과 전통적

인 방법에 의한 출산의 관습 때문에 여성들은 집안에서 비위생적인 상태로 출산을 하고 있어 이것이 높은 모성사망율의 직접적인 원인으로 작용하였다.

이러한 상황을 개선하기 위해 먼저 유엔아동기금(UNICEF), 지역NGO, 보건인력들이 여성들을 만나 요구사항과 수요를 조사하였다. 그리고 국가와 지방보건당국자와 같은 ‘의무담지자’들을 만나 지역문화 공동체 내에 있는 여성들의 보건 향상을 위한 새로운 체계를 구축하였다. 산파와 지역공동체와 같은 기존의 보건전문인력들과 함께 일하면서 안전한 출산에 대해 여성들과 지역사회를 교육하면서 문화적으로도 거부감 없는 출산에 관련한 의료서비스 제공을 위한 전략이 개발될 수 있었다. 의사와 보건인력을 산파와 연계해 준 것이 성공의 요인이었으며, 이에 따라 국가 역시 관련 인력을 배출하고 보건에 대한 예산을 배정하며 건강권을 보다 혁신적으로 달성했는지를 평가하는 방법을 개발하게 되었다. 이와 같이 권리에 기반한 접근에 의거하여 의무담지자들이 의무를 이행할 수 있는 체계를 만들고 권리보유자인 안데스 산지 여성들에게 보건이 권리라고 인식시켜 자신의 권리를 주장할 수 있도록 전략을 수립·추진하여 효과를 보게 되었다.¹¹⁸⁾

(2) 인도: HIV 감염 여성을 향한 성인지적 반응 강화

UNIFEM 동아시아 지부와 인도의 적극적 여성네트워크(Positive Women Network), 주창·연구소(Centre for Advocacy and Research)는 협력 사업을 통해 HIV 감염 여성을 향한 성인지적 반응을 강화하는 프로그램을 운영하였다.

PWN은 1998년 인도 남부 타밀 나두주에서 18명의 HIV 감염 여성이 모여 형성된 단체로서 인도 내의 HIV 감염 여성을 위한 주창 활동 위주로 구성된 조직이다. 이후 5천 명에 이르는 지역사회에 기반한 조직으로 성장한 PWN은 각종 프로그램을 통해 HIV 감염 여성의 자립성 및 지속가능한 생계 능력 강화를 목표로 설정하고 HIV 감염 여성의 삶의 질을 향상시키고 사회적 편견과 고립에서부터 권리를 옹호 주장하는 역할을 수행하여 왔다.

UNIFEM 및 다른 파트너 기관의 지원을 통해 PWN은 HIV 감염자가 ‘피해를 입은 개인’에서 ‘역량이 강화된 집단’이라는 인식 전환을 추진하였다. 특히

118) BASPIA, 『RBA 핸드북 2007』, pp. 40~41.

HIV 감염 여성들이 변화의 적극적인 주역 활동을 할 수 있도록 지원하였다. 인권적 관점에서 PWN은 에이즈 자체가 여성들이 가진 문제의 전부가 아니라고 인식하고 사회적 무관심과 비판적 시각에서 오는 사회적 고립이 더 심각한 문제라고 규정하였다. 이에 따라 PWN은 HIV 감염 여성에 대한 부정적 이미지를 없애고 이들의 역량강화를 위해 노력하였다.

이를 위해 첫째, CFAR은 PWN, UNIFEM과의 파트너십을 통해 에이즈 관련 네트워크나 기관들에게 트레이닝 및 주창 기술을 제공하였다. 특히 에이즈에 관한 성인지적 미디어 도구의 개발을 위해 노력해 왔다. 둘째, 여성을 위한 국가위원회(National Commission for Women)와 함께 공청회를 조직할 수 있도록 기술지원을 제공하고 있다. 셋째, 다양한 지원활동을 통해 여러 에이즈 관련 문제들을 문서화하였다. UNIFEM은 HIV 감염 여성들의 삶에 대한 문서기록화는 프로그램 이행과정에서 필수적이라고 강조하고 있다. 넷째, HIV 감염자의 적극적 참여를 위한 역량 강화를 위해 UNIFEM은 국내의 사회과학연구소, 동북네트워크, 변호사협회를 비롯한 여러 여성단체들과 폭넓은 파트너십을 구축하였다. 이러한 노력을 통해 HIV 감염 여성들의 권리보유자로 자각하고 자신들의 문제를 풀어나가는 데 주도적 역할을 수행하게 되었다. 그리고 의무담지자들의 상응하는 노력을 유도할 수 있게 되었다.¹¹⁹⁾

6. 북한 개발지원에서 권리에 기반한 접근 추진전략

가. 권리에 기반한 접근 적용을 여건 검토

(1) 북한내 여건 미비

권리에 기반한 접근을 북한에 적용하여 구체적 추진전략을 구상하기 위해서는 우선적으로 북한내 적용여건에 대한 검토에서 출발되어야 한다. 현재 국제사회에서 논의되고 있으며 시범적으로 적용이 시도되고 있는 권리에 기반한 접근은 빈곤한 사회라고 하더라도 기본적으로 개방된 사회를 대상으

119) BASPIA, 『RBA 핸드북 2007』, pp. 139~147.

로 개발된 개발전략이라고 할 수 있다. 그런데 북한은 세계에서 가장 폐쇄적인 체제를 유지하고 있다. 이러한 폐쇄적인 성격은 우리 정부와 민간단체의 대북지원에도 그대로 투영되어 왔다. 북한 당국은 우리 정부의 지원에 대해 일부 분배현장의 방문을 허용하여 왔지만 사실상 주민과의 접촉은 허용하지 않고 있다.

민간단체의 대북지원의 경우에도 일부 지방으로 지원 지역이 확대되고 있기는 하지만 평양 중심으로 지역적 지원 편중현상은 근본적으로 개선되지 못하고 있다. 그리고 지원을 실시한 지역에 대해서도 물자 전달이나 시설 건립을 확인할 수 있을 뿐 주민들과의 접촉이 사실상 허용되지 못하고 있다. 이러한 폐쇄적인 상황에서 권리에 기반한 접근전략을 북한에 즉각적으로 적용하기는 어렵다. 북한에 권리에 기반한 접근을 적용하는 경우 북한의 개방전략과 연계 속에 구체적인 추진전략을 개발해야 하는 이중의 과제를 해결해나가야 한다. 이러한 개방의 문제는 북한 당국의 개발지원 수용 의지와 역량의 문제와 연결된 문제이다. 현재까지 북한은 남한을 포함한 국제사회로부터 대규모 지원을 받아들이되, 개발지원에 따른 조건을 수용하지는 않으려는 입장을 견지하고 있다. 즉, 국제사회가 상정하는 개발지원과 북한이 규정하는 개발지원의 개념이 본질적으로 차이가 있다. 이에 따라 북한 주민의 권리 신장을 위한 참여적 개발을 근간으로 하는 권리에 기반한 접근을 즉각적으로 적용하기가 어려운 상황이다.

또한 인권과 개발을 통합하는 권리에 기반한 접근을 적용하기 위한 북한 내 인권 상황도 극히 부정적이다. 유엔인권이사회, 총회에서 북한인권결의안이 채택될 정도로 북한의 인권상황은 열악하다. 뿐만 아니라 북한 당국은 극단적 문화상대주의, 극단적 주권의 원칙에 입각하여 국제사회와의 인권 협력에 경직된 태도로 일관하고 있다. 또한 폐쇄적인 체제 아래 정보가 통제된 상황에서 북한 주민들은 자아인식이 형성되거나 권리인식이 싹트지 못하고 있다. 이러한 2가지 북한 내 여건을 고려할 때 권리에 기반한 접근의 핵심 특징인 권리보유자와 의무담지자가 즉각적으로 적용되기는 어려운 상황이다. 먼저 개발지원의 대상인 북한 주민들이 권리보유자로서 자신들의 권리를 요구하기를 기대하기는 어렵다. 뿐만 아니라 권리에 기반한 접근의 핵심 특징인 책무성을 기대하기도 어렵다. 권리에 기반한 접근이 북한에 적용되어

개발과 인권의 통합 효과가 제고되기 위해서는 핵심 의무담지자인 북한 당국이 권리보유자인 북한 주민에 대한 의무를 수행해나가야 한다. 그런데 권리에 기반한 접근을 북한에 적용하게 될 경우 가장 핵심적인 의무담지자인 북한 당국이 권리보유자인 북한 주민이 권리를 보장하는 의무를 이행하기는 현재 상태에서 기대하기는 어렵다.

끝으로 대북지원활동을 전개하고 있는 유엔과 유럽지원NGO가 권리에 기반한 접근을 어느 정도 적용하여 선도적 역할을 할 수 있는 지에 대한 평가의 문제이다. 현재 유엔지원기관과 유럽지원NGO를 중심으로 북한에 대한 지원이 이루어지고 있다. 이들 국제사회의 지원은 일정 정도 개발지원적 성격을 갖고 있다. 그런데 국제사회도 개발지원을 하는 과정에서 우리의 상황보다는 나은 편이지만 권리에 기반한 접근전략을 대북지원에 적극적으로 적용하지는 못하고 있다. 북한 당국이 국제지원기구와 단체에 대해 우리에게 비해 지방을 보다 많이 개방하고 현장 접근을 허용하고 있지만 권리에 기반한 접근의 적용을 위한 가장 기본적인 전제 조건인 주민의 접촉에 대해서는 제한하고 있기 때문이다.

(2) 추진 역량과 협조 체제 미비

다음으로 우리 내부의 개발지원 추진 역량의 문제이다. 우선 정부 차원에서 개발지원을 추진할 역량을 치밀하게 준비하지 못하고 있다. 그리고 우리 민간단체의 경우에도 개발구호성 지원을 제공하고 있지만 본격적으로 개발지원으로 전환하기 위한 전문성을 제대로 구비하지 못하고 있다. 또한 북한 주민에 대해 서비스의 제공을 받는 수혜자로 설정하는 자선적 접근방식에서 벗어나지 못하고 있다. 아직까지 유엔과 개별국가의 개발협력청이 적극적으로 도입하여 시행하고 있는 권리에 기반한 접근에 대해서는 국내에서 거의 소개되지 못하고 있다. 일부 민간단체(BASPLA)에서 권리에 기반한 접근을 전문적으로 소개하기 위해 노력하고 있고 통일연구원의 연구진들이 권리에 기반한 접근을 대북정책에 접목하려는 연구를 시도하고 있는 정도이다.

위에서 살펴보았듯이 북한의 폐쇄적 정책과 경직된 인권정책으로 인해 권리에 기반한 접근의 적용이 어려운 상황에서 우리와 국제사회와의 협력체제 구축이 중요하다. 특히 북한의 개방전략과 권리에 기반한 접근의 적용을

병행하기 위해서는 국제사회와 우리와의 긴밀한 협력이 중요한 요소이다. 그런데 현재 국제지원공동체와 우리 사이에 대북지원의 효율성을 제고하기 위한 긴밀한 협력시스템은 구축되어 있지 못한 상황이다.

나. 북한 적용전략

(1) 내부 역량 형성 및 협조체제 구축

권리에 기반한 접근의 적용을 통해 개발지원의 효과, 특히 북한내 빈곤을 퇴치하기 위해서는 우리 내부의 역량을 강화해나갈 필요가 있다.

우선 정부 차원에서 개발지원을 위한 역량을 강화해나가야 한다. 국제사회에서 북한개발지원에 대한 발언권을 높여 원조 공여기관 간 협력과 조화를 주도할 수 있기 위해서는 북한 개발지원에 대한 지식과 경험이 풍부해야 한다. 특히 빈곤감축을 위한 국제사회의 개발접근 방식에 대한 최근 논의와 구체적 전략과 적용사례에 대한 전문성을 갖고 있어야 한다. 권리에 기반한 접근 등 국제사회의 개발전략에 대한 전문성을 바탕으로 대북개발지원을 추진해나갈 때 북한에 대한 최대 공여국으로서 개발지원의 형식과 조건 등에 대한 주도권을 행사할 수 있다. 국제사회의 개발전략을 반영하여 대북개발지원을 추진할 때 ‘비핵·개방·3000 구상’을 바탕으로 하는 남북한 장기통합전략과 국제협력을 통한 대북개발지원이 시너지 연계 효과를 거둘 수 있을 것이다.

대북지원민관정책협회(민관협)을 중심으로 개발지원을 위한 민관협력을 강화해야 한다. 권리에 기반한 접근을 적용한 개발지원은 국가적 수준과 지역적 수준에서 동시 다발적으로 진행될 때 효과가 배가될 수 있다. 따라서 정부차원의 국가적 수준에서의 지원과 민간차원의 지역수준에서의 지원을 통해 빈곤을 감축시키고 인권을 통합할 수 있는 통합 협력 메커니즘을 보다 강화해나가야 한다. 현재와 같이 형식적으로 운영되는 민관협을 통해 권리에 기반한 접근을 적용한 민관협력을 기대하기는 어렵다. 개발지원 과정에서 권리에 기반한 접근의 효과를 제고하기 위한 상호 역할분담과 각각의 활동이 상호 강화될 수 있는 전략을 수립해야 한다. 이를 위해 민관협의 시스템을 개발지원 협력을 위한 기구로 재편하고 권리에 기반한 접근 전담팀을 구성하

도록 해야 한다. 이러한 전담팀은 북한실정에 맞는 개발과 인권통합 프로그램을 개발하는 역할을 수행하도록 해야 한다.

국내 민간단체들의 개발지원 추진 역량의 전문성을 강화해나가야 한다. 권리에 기반한 접근을 적용하여 개발지원을 시행하고 있는 국제사회의 기구와 단체들을 초청하여 프로그램과 사례에 대한 정보를 공유하고 교육프로그램을 가동할 필요가 있다. 앞에서 설명하였듯이 유엔지원기구들은 권리에 기반한 접근에 대한 인식을 공유하고 적절한 공통전략을 수립하기 위해 워크숍을 개최하여 공통의 이해를 마련하였다. 우리 정부와 민간단체들도 민관협, 북민협을 중심으로 개발지원 과정에서 인권을 통합할 수 있는 권리에 기반한 접근에 대한 공통의 이해와 전략을 마련하는 워크숍을 조직할 필요가 있다. 이러한 워크숍을 통해 연구, 핸드북의 개발, 매뉴얼, 훈련 자료, 교육, 인지 향상 활동 등의 역량형성 활동이 모색되어야 한다. 또한 북한에 대한 권리에 기반한 접근 적용을 위한 구체적 전략을 수립하기 위해 국내 전문가와 국제기구 전문가와의 공동연구를 지원하는 것도 고려할 필요가 있다.

국제사회에서도 인권기구와 지원기구가 각자 자신의 활동을 전개하는 과정에서 상호 협력의 공간을 확대하고 있다. 국제적으로 인권과 개발을 통합된 관점에서 추진해야 한다는 논의가 활성화되고 있고 권리에 기반한 접근이라는 방식을 구체적으로 활동에 적용하고 있는 상황이므로 우리도 인권단체와 지원단체가 협력할 수 있는 공간들을 마련해나가는 것이 필요하다. 그리고 북한의 실정에 맞는 권리에 기반한 적용방안을 모색하기 위해 국내 북한 전문가와 개발지원 전문가들이 상호 협력 네트워크를 구축해야 한다.

우리 내부의 역량 강화만으로 북한에 권리에 기반한 접근을 적용하는 여건을 조성하는 것이 힘들다는 점에서 국제사회와의 협력체계를 구축해야 한다. 우리에게 비해 북한 당국이 국제기구와 단체에 대해 유연한 태도를 보이고 있기 때문에 국제사회가 선도적 역할을 하도록 협조체제를 구축할 필요가 있다. 그동안 북한을 지원하는 지원주체들은 상호 정보를 교환하고 협력방안을 논의하기 위해 대북지원 국제협력회의를 4차례 개최한 바 있다. 그런데 아쉽게도 2005년 제4회 회의가 베이징에서 개최된 이후 중단된 상황이다. 대북개발지원 협력방안과 권리에 기반한 접근 적용전략을 논의하기 위해 새롭게 기부자 회의(Donor Meeting)를 구성하여 정례적으로 개최하는 방안

을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 기부자회의는 우리가 주도적으로 조직하 되, 정부 혹은 복민협, 정부출연연구기관이 공동으로 주최하는 방안을 검토 할 수 있을 것이다. 이러한 기부자 회의에서 개발지원에 대한 북한의 수용 역량 강화 방안, 개방전략, 인권과 개발의 통합방안 등을 논의할 수 있을 것이다.

개발지원이 빈곤의 구조적 요인을 해소하고 북한 주민의 빈곤퇴치 효과를 극대화하기 위해서는 권리에 기반한 접근에 입각하여 개발지원 프로그램의 과정과 결과를 모니터링하고 평가할 수 있는 체계적인 평가시스템을 구축해야 한다.

(2) 기본 추진방향

권리에 기반한 접근에 대한 유엔의 공통 이해를 반영하여 인권과 개발을 통합하는 공통전략을 개발해야 한다. 이 과정에서 우리 정부와 민간단체는 개발지원으로 전환할 경우 북한 주민을 자선적 관점에서 수혜자로 규정하던 인식에서 벗어나 북한 주민을 권리보유자로 새롭게 규정해야 한다. 북한 주민은 자선의 단순 수혜자가 아닌 참여와 권한강화의 구현을 통해 빈곤을 극복하고 삶의 질을 스스로 증진시켜 나가는 주체로 설정되어야 한다.

그리고 북한 주민들의 권리를 실현하기 위해 상응하는 의무담지자가 있어야 한다는 점을 개발프로그램에 반영해야 한다. 북한 당국이 단순히 사업 협의를 위한 파트너라는 인식에서 의무담지자라는 새로운 인식을 정립할 필요가 있다.

또한 우리 정부와 민간단체들도 서비스를 제공하는 자선의 주체라는 인식에서 벗어나 의무담지자의 하나라는 새로운 인식을 정립해나가야 한다. 프로그램을 수행하는 우리 민간단체도 하나의 조직으로 도덕적 의무담지자라는 것을 명심하는 것이 중요하다. 권리에 기반한 접근 프로젝트 실행을 통해 인권원칙이 내면화되고 자신의 조직과 고용자들이 행동하는 방식에서 이러한 원칙이 뿌리내리도록 노력해야 한다. 특히 권리에 기반한 활동을 전개하는 조직과 스태프는 존엄, 책무, 비차별, 참여의 가치가 일상생활과 태도뿐만 아니라 프로젝트 실행 절차에 스며들도록 보장해나가야 한다. 우리 민간단체 들은 프로그램 목표를 달성하는 것뿐만 아니라 실행 기간 동안 인권원칙과

기준에 입각하여 자신의 행동에서 책무성을 보장하도록 노력해야 한다. 실행 과정에서 인권원칙에 입각하여 자신의 조직이 어떻게 행동하고 활동할지 결정하는 실천적 기준과 정책을 수립해야 한다.

구체적으로 국제사회에서 통용되는 PANAL과 네 가지 핵심 영역을 수용하여 프로그램을 설계하고 실행하며 모니터링·평가를 실시해야 한다. 특히 북한 내 빈곤이 심화되는 경제적 요인뿐만 아니라 차별, 배제 등 구조적 요인이라는 본질적 요인의 분석에 중점을 두어야 한다.

권리에 기반한 접근을 적용한 개발지원은 구조적 요인의 해소에 중점을 두기 때문에 북한 주민의 즉각적 필요를 고려하여 병행전략을 수립할 필요가 있다. 즉, 긴급구호성 인도적 지원을 병행하여 제공해야 한다. 그런데 이러한 인도적 지원 제공 과정에서 북한 당국의 정책변화를 유도해나가야 한다.

프로그램 실행 과정에 대한 모니터링은 인권무해 행동(no human rights harm)을 하고 있는 지를 핵심 기준으로 삼아 수행해야 한다. 특히 하나의 인권을 개선하려는 시도가 다른 인권을 위반하고 있는 것은 아닌지 철저하게 점검해야 한다. 추진하고 있는 프로그램의 성과는 즉각적 필요의 충족여부와 함께 프로그램 수행을 위해 함께 활동하고 있는 권리보유자인 북한 주민의 인권상황의 개선에 의해 측정되어야 한다.

(3) 세부 추진전략

앞에서 권리에 기반한 접근 적용 여건 검토에서 보았듯이 현 단계에서 권리에 기반한 접근을 대북개발지원에 즉각적으로 적용하기는 어려운 상황이다. 따라서 권리에 기반한 접근을 대북개발지원에 원칙적으로 원용하되, 북한의 특성과 수용능력의 변화에 맞추어 단계적으로 적용해나가도록 해야 한다.

우선적으로 개발지원을 제공하는 우리 정부와 민간단체부터 권리에 기반한 접근 전략을 수용하여 대북개발지원에 접근해야 한다. 먼저 자신의 관점에서 벗어나 권리 제고의 관점에서 세부전략을 수립해야 한다. 앞에서 언급하였듯이 자선과 수혜라는 인식에서 벗어나 북한 주민을 권리보유자로 설정해야 한다. 그리고 우선 우리 민간단체부터 권리보유자에 상응하는 의무담지자로서 할 수 있는 역할을 정립해야 한다. 이를 토대로 중·장기적으로 북한

주민을 위한 개발에서 북한 주민에 의한 개발로 개발전략을 수정해나가야 한다.

이와 동시에 국제사회가 권리에 기반한 접근을 북한에 적용하는 선도적 역할을 수행하도록 협력해야 한다. 이 과정에서 우선적으로 북한의 개방과 북한 주민의 참여를 유도해나가야 한다.

우리 내부의 개발전략과 국제사회와의 협력을 토대로 권리에 기반한 접근을 단계적으로 적용해 나가되, 개발지원을 통해 북한의 개방을 확대하고 개방수준의 확대수준에 따라 권리에 기반한 접근의 적용범위를 확대해서 적용하는 병행전략을 수립해야 한다.

이러한 관점과 단계적 적용전략을 채택할 경우 지방의 개방 → 현장 접근 → 북한 주민과의 접촉 → 북한 주민의 개발 참여 → 권리보유자·의무담지자 핵심 개념을 적용한 북한 주민의 권리 인식 제고, 의무담지자로서의 북한 당국의 역량 강화의 단계로 권리에 기반한 접근을 적용해나가도록 해야 한다.

개방은 2가지 차원에서 권리에 기반한 접근의 북한 적용과 연계시킬 수 있을 것이다. 개방은 지역개방과 인적개방이라는 2가지 차원에서 접근할 수 있을 것이다. 먼저 지방개방의 확대와 현장 접근의 허용이라는 공간적 차원의 개방이다. 우선 권리에 기반한 접근은 지방개방의 수준에 맞추어 적용해 나가야 할 것이다. 다음으로 주민의 참여라는 인적 차원의 개방이다. 인적 차원에서 개방이 확대된다면 참여적 개발에 입각하여 권리에 기반한 접근을 적용해나갈 수 있을 것이다. 참여적 개발은 우선적으로 프로그램 혹은 프로젝트 집행과정에서 출발하되, 점차 기획, 모니터링, 평가로 확산하여 북한 주민에 의한 개발을 지향해나갈 필요가 있다. 이러한 개방과 권리에 기반한 접근의 확대를 위한 북한 당국의 협조를 위해 민간단체에 대한 기금 지원은 지방개방 수준, 현장접근, 수혜자 등을 고려하여 지원 금액을 확대해나가도록 해야 할 것이다. 즉, 북한의 개발협력 수용역량을 고려하여 추진하되, 북한 당국의 협력수준에 따라 대북지원을 확대해 나가도록 해야 한다. 대북개발지원은 개방에 기여하는 측면과 북한의 개방수준에 상응하여 지원하는 측면을 동시에 고려하여 추진해나갈 필요가 있다. 그리고 개발협력 성격의 민간단체의 대북지원은 평양 이외 소규모 지역 단위 개방 여부, 주민 접촉 수준 등을 고려하여 추진해야 한다.

끝으로 일정 정도 개혁정책과 제도가 추진되어 간다면 우선적으로 북한 주민을 권리보유자로 설정하고 경제적·사회적 권리에 대한 요구를 하도록 유도해나가야 할 것이다. 북한 주민의 선택과 기회를 확대하고 역량형성에 주안점을 두고 대북지원 방향을 정립해나갈 필요가 있다. 북한 주민들이 자신의 권리를 인식하고 개발과정에 참여할 수 있도록 권한강화에 주력해야 한다. 다음으로 대북지원을 통해 북한 주민의 삶의 질을 개선하기 위해서는 사회규범과 제도에도 관심을 기울여야 할 것이다. 그리고 점차 의무담지자인 북한 당국이 권리보유자인 북한 주민의 권리를 존중하도록 변화를 유도해나가야 한다.

제 5 장

대북 식량지원의 쟁점과 개발지원 으로의 추진과제



제5장

대북 식량지원의 쟁점과 개발지원으로의 추진과제

1. 서론

1995년 북한은 심각한 식량난에 직면하게 되자 국제사회에 공식적으로 식량지원을 요청하였다. 이를 계기로 한국 정부는 1995년 6월부터 10월까지 국내산 쌀 15만 톤을 북한에 무상으로 지원하였다. 이후 1996년부터 2007년까지 약 10여 년 동안 한국 정부는 세계식량계획(WFP)과 유엔아동기금(UNICEF) 등 국제기구를 통한 간접지원활동 및 남북간 직접지원방식으로 대북 식량지원을 실시하였다.

한국 정부의 대북 식량지원은 긴급구호차원의 무상지원과 차관형식의 유상지원 그리고 국제사회를 통한 간접지원 방식으로 추진되고 있다. 한국 정부가 북한에 직접식량을 전달하는 직접지원방식은 대부분 무상지원이 아닌 차관형식의 유상지원 형태로 이루어졌다. 이명박 정부 출범 이후 새로운 정책방안으로서 대북 식량지원을 무상지원방식으로 전환한다는 입장을 표명하기는 했으나, 북한이 이를 공식적으로 수용하지 않아 시행되지는 않고 있다.

그런데 이와 같은 대북 식량지원을 둘러싸고 우리 사회에서 대북인식과 행위자별 이해관계에 따라 다양한 입장과 쟁점이 나타나고 있다. 넓은 범위에서는 대북지원 전반에 대해, 좁은 범위로는 대북 식량지원을 둘러싼 찬반 논쟁이 남남갈등의 한 요인이 될 만큼 주요한 쟁점이 되었다. 소위 ‘퍼주기’ 대(vs.) ‘중단없는 지원’이라는 양 극단 사이에서, 대북 식량지원의 효과성과 분배투명성, 지원의 정당성 등에 대한 논의가 끊임없이 제기되고 있다.

인도적 위기 상황에 놓여 있는 북한에 대해 형제애·동포애 차원에서 식량을 지원하는 것은 정당성이 있지만, 만약 이 식량이 취약계층에게 전달되지 않고 다른 목적으로 전용된다면 이는 인도적 행위로 간주할 수 없다. 이와

같은 지원은 빈곤의 악순환을 초래할 수 있다는 점에서 중단되어야 하는 것이 타당하다. 하지만 다른 한편으로 한국 정부가 국제사회의 책임 있는 일원으로서 북한의 인도적 위기 상황을 방관할 수도 없다는 점에서 대북 식량지원정책의 딜레마가 발생한다.

왜 식량을 지원해야 하며, 지원한다면 어떠한 방식과 유형으로 지원하는 것이 가장 효과적인가? 또한 현재와 같이 식량난이 만연되어 있고 근본적 개선이 이루어지지 않는 상황에서 어떠한 방식으로 지원을 전환해야 하는가? 그리고 향후 북한개발지원이 본격적으로 시행될 경우, 개발협력방안으로서의 식량지원은 어떻게 이루어져야 하는가 등의 문제가 대두된다.

이같은 문제를 해결하기 위해 본 연구는 국제사회의 식량지원 방식에서 주요한 시사점을 도출하고자 한다. 국제사회의 식량지원 역시 투명성과 효과성에 대한 입장차이가 있다. 국제사회의 식량지원 방식에는 현물뿐만 아니라 현금지원 방식이 있는데 이 경우, 수원국의 전용 및 소수 권력층의 부패로 인해 빈곤이 지속된다는 문제가 제기되기도 한다. 또한 공여국에서는 수원국의 빈곤해결에 일차적인 목적을 두기보다, 자국의 잉여상품을 소진하기 위한 정치·경제적 목적으로 악용하는 문제 역시 발생하기도 한다.

그런데 주목할 점은 국제사회의 식량지원은 긴급구호 차원의 인도적 지원뿐만 아니라, 개발을 위한 자금마련, 취로식량지원 프로그램, 수원국의 시장화 및 민주화 촉진 등을 목적으로 하며, 또한 공여국이 자국의 잉여농산물 처리 및 무역증대를 위한 전략적 지원을 시행하는 등 다양한 목적과 유형으로 추진되고 있다는 점이다. 또한 앞서 제기된 식량지원의 문제점을 해결하기 위해 국제사회의 식량지원 분야에서는 효과성과 투명성을 제고하고, 수원국의 빈곤을 근본적으로 해결하기 위한 다양한 형태의 식량지원방식이 모색되고 있다는 점을 주목할 필요가 있다.

이에 반해 한국의 대북 식량지원은 그동안 인도적 지원이라는 명분으로 추진되어, 대북 식량지원은 곧 인도적 지원이라는 등치 개념으로 받아들여질 만큼 그 범위가 인도적 분야에 한정되었다고 볼 수 있다. 더욱이 인도적 지원이라는 표면적 명분을 표방하면서도 실제로는 남북관계 관리라는 내면적 목적이 혼재되어 개념의 혼란을 야기하였다.

지난 정부가 추진한 대북 식량지원은 명분은 인도적 지원이었지만, 실제로

는 남북회담 성사와 이산가족상봉의 대가성 성격으로 추진되었다. 이는 곧 식량지원이 다양한 목적과 유형으로 추진될 수 있다는 전략적 효과를 간과한 것이라 볼 수 있다. 즉, 대북 식량지원이 여러 가지 전략적 상황과 목적을 고려하여 추진된 것이 아니라, 일방적으로 특정 목적만을 지나치게 강조한 것이다.

본 연구에서는 이러한 문제의식을 바탕으로 현재 대북 식량지원을 둘러싼 다양한 쟁점을 살펴보고, 이를 바탕으로 인도적 지원으로부터 향후 북한개발 지원 추진에 이르기까지 각 시기별로 고려될 수 있는 식량지원의 목적과 유형을 살펴보고자 한다. 즉, 국제사회 식량지원의 다양한 목적과 유형을 살펴보고, 이를 남북관계의 상황별 시기에 따라 각기 적용할 수 있는 정책대안을 모색하는데 목적이 있다.

대북 식량지원은 남북관계 상황 진전에 따라 다양한 목적과 유형에 따라 전략적으로 추진할 수 있다. 남북관계의 상황 여부에 따라 식량지원의 목적이 다양하고, 이와 같은 목적에 따라 지원수단 및 유형도 달라질 수밖에 없다. 가령, 북한의 인도적 상황 개선을 목적으로 추진될 때에는 한국 정부가 지원하는 형식이지만, 북한이 개혁·개방을 통해 국제사회의 일원으로 기능할 때에는, 국제사회의 식량지원에서 통용되는 다양한 유형과 지원방식을 적용해 볼 수 있는 것이다.

이러한 논의를 위해 본 연구에서는 국제사회 식량지원의 다양한 유형과 목적 등을 먼저 살펴본 후, 그동안 추진된 한국 정부의 대북 식량지원정책을 평가하고 향후 남북관계 상황에 따른 대북 식량지원정책을 모색한다. 특히, 현재와 같은 방식의 긴급구호성 차원의 인도적 지원뿐만 아니라, 향후 북한 개발지원이 본격적으로 추진되는 상황을 염두에 두고 각 시기별 지원의 방안을 모색한다. 국제사회에서 식량지원을 비롯한 원조가 수원국의 빈곤해결은 물론 시장화를 비롯한 긍정적 변화 촉진, 행·재정체제 개편 등 다양한 변화를 수반하였는데, 이러한 선형적 사례들로부터 향후 북한 적용에 필요한 시사점을 도출할 수 있을 것으로 기대된다.

한편, 본 연구의 대주제가 북한 개발협력을 전제로 하고 있는데, 본격적인 개발협력이 시행되기 위해서는 북한의 정치적 변화 및 남북관계 개선 등 일정 조건이 이루어져야 한다. 그런데 식량지원정책은 우리 사회에서 주요한

이슈가 되고 있는 당면과제로서 시기별로 각기 다른 목적과 유형이 요청된다. 즉, 현재 남북관계 상황에서 추진해야 할 정책적 대안이 시급히 요청되며, 이를 바탕으로 향후 본격적인 북한개발협력 시 필요한 식량지원 방안 마련이 필요하다. 따라서 본 연구에서는 개발협력으로서 식량지원 방안을 살펴봄과 동시에 본격적인 개발협력이 시행되기 이전 단계에서 추진할 수 있는 식량지원정책의 종합적 로드맵을 제시하는 데 연구의 주안점을 둔다. 즉, 현재 시급히 시행할 수 있는 식량지원정책과 향후 본격적인 북한개발협력 시기에 적용할 수 있는 식량지원의 방안을 종합적으로 검토한다.

2. 국제사회 식량지원의 유형 및 주요 쟁점

가. 식량지원의 역사 및 유형

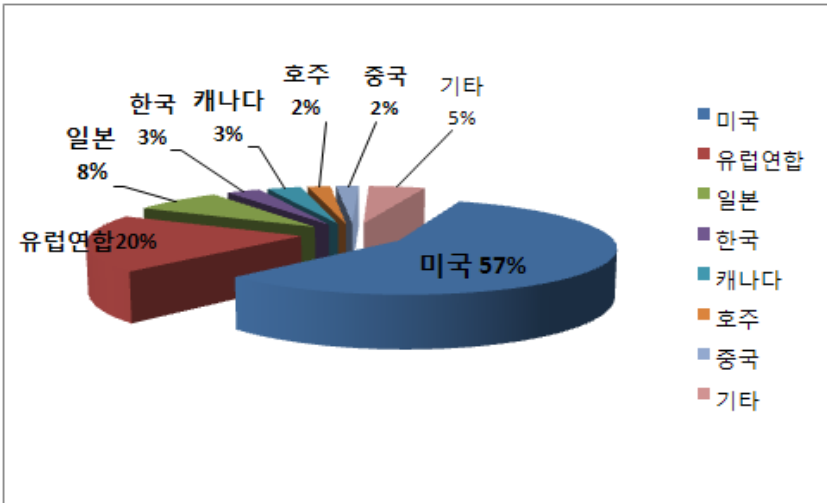
국제사회의 식량지원 시작은 1954년 미국의 「PL480법(Public Law 480: Agricultural Trade Development and Assistance Act: 농업수출진흥 및 원조법)」에 따라 본격적으로 실시되었다.¹²⁰⁾ 이후 1962년 UN이 로마에 설립한 세계식량계획(WFP)과 식량농업기구(FAO)는 경제·사회 발전을 촉진시킬 수 있도록 식량원조를 활용하고 긴급재난구호를 제공하는 기능을 수행하였다. 1970년대 중반 이후까지 전 세계 대부분의 기아는 아시아 국가들에서 발생하였고, 이들 국가에 대한 식량원조가 주로 이루어졌다. 1970년대 까지 국제사회로부터 원조를 받는 가장 대표적인 7개 국가는 인도, 남한, 인도네시아, 파키스탄, 이스라엘, 터키, 베트남 등이었다. 이들은 세계 곡물 원조의 흐름에 거의 75%를 차지했다. 이후 아시아 국가들의 급속한 경제성장이 이루어지고, 글로벌 상업식량 무역이 증가하면서 아시아 지역에서도 일정부분 기아가 해소되기 시작하였다.

사하라 이남 아프리카의 국가들은 경제침체에 반해, 급속한 인구증가와 민족 분쟁 등이 광범위하게 나타남으로 인해 기아현상이 발생했다. 1970년대 중반 심각한 가뭄과 식량난으로 인해 아프리카는 전 세계로부터 식량원조의

120) 미국의 'PL480'에 대한 논의는 '3. 가. 미국의 식량지원정책 사례분석'에서 상세히 다루기로 한다.

주요 대상이 되었다. 21세기에 들어서자 아시아는 다시 한 번 전 세계로부터 식량원조의 가장 큰 점유율을 차지하고 있으며, 그중에 북한에 대한 원조가 가장 큰 비중을 차지하고 있다.¹²¹⁾ 주요 공여국으로는 미국과 유럽연합이 전세계 식량지원의 약 80%를 차지하고 있으며, 캐나다, 일본, 호주, 중국과 한국 등이 주요 공여국으로 활동하고 있다.¹²²⁾

<그림 V-1>주요 식량지원 공여국(2004)



출처: Frederic Mousseau, *Food Aid or Food Sovereignty: Ending World Hunger In Our Time* (The Oakland Institute, 2005). p. 4.

한편, 식량지원의 유형과 관련하여 살펴보면 식량지원은 크게 긴급식량지원과 개발식량지원으로 구분할 수 있다.¹²³⁾ 긴급식량지원(Emergency food aid)은 전쟁, 기근, 홍수 자연 및 인간 재해로 인해 식량공급에 차질이 생겼을 때 이루어지는 지원으로 재난, 재해, 복구 또는 인도주의적 지원에 속하는 것을 의미한다¹²⁴⁾ 이와 달리 개발식량지원은 식량 또는 식량구입을 위한 현금, 비료 및 종자 등의 중간재와 이들의 운송 등에 필요한 자금, 농업생산성

121) Christopher B. Barrett and Daniel G. Maxwell, *Food Aid After Fifty Years: Recasting its role*, (N.Y: Routledge, 2005), p. 11.

122) Frederic Mousseau, *Food Aid or Food Sovereignty: Ending World Hunger In Our Time*, p. 4.

123) 임강택 외, 『국제사회의 원조 현황 및 추진 전략』 (서울: 통일연구원, 2008), pp. 20~21.

124) 한국국제협력단, 『국제개발협력의 이해』 (서울: 한울, 2008), p. 341.

증진을 위한 프로그램, 취로식량지원 등을 의미한다.

개발식량지원은 두 가지의 다른 형태로 구분할 수 있는데, 이는 프로그램(Program) 방식과 프로젝트(project) 방식이다.¹²⁵⁾ 프로그램 식량지원 방식은 현지 시장에서 판매를 목적으로 정부 대 정부간 직접적으로 제공되는 형태이다. 현금지원과 마찬가지로 원조국은 종종 식량원조 프로그램의 조항 규정을 부과한다. 즉, 지원의 정책조건은 정치적이고 군사적인 협상에 동의하는 것부터, 거시경제의 변화 그리고 무역 또는 농업정책 변화를 위해 개발의 특별한 형태로 사용하는 대충자금(counterpart fund)¹²⁶⁾에 속해있는 식량원조의 판매 수익 상황까지 광범위하며 다양하다.

프로젝트 식량지원 방식은 수원국 정부, 대리인(agent), 세계식량계획(WFP)과 같은 다자간 개발 기구, 개발 프로젝트를 위해 수원국에서 활동하고 있는 NGO들에게 지원되는 방식이다. 전략적 곡식 보유량의 유지 또는 관리가 포함되고, 학교급식사업, 취로식량지원 프로그램(Food for work Programme) 또는 모자수유센터 건립 등을 위해 지원되는 것을 의미한다.

나. 국제사회 식량지원의 쟁점

국제사회 식량지원의 주요한 쟁점은 식량지원을 비롯하여 공여국의 원조가 수원국의 빈곤 감소 및 삶의 질 향상에 긍정적 영향을 미치는가와 관련한 원조의 효과성에 대한 논쟁이다. 분명한 것은 원조가 수원국에 미치는 효과가 반드시 긍정적인 것만은 아니라는 점이다. 그 극단에는 이른바 ‘원조의 저주론’이 존재한다.¹²⁷⁾ 무엇보다 식량 등을 비롯한 공여국의 지원물자가 수원국의 빈곤해결에 실질적인 혜택을 가져다주지 못하는 원인으로, 지원물자의 전용과 정책담당자의 부정부패를 들 수 있다. 이는 수원국의 경제성장과 복지증진에 대한 정책적 의지가 결여된 상태에서 외부의 지원은 원조의존성을 심화시키고 도덕적 해이를 불러 올 수 있다는 것이다.

식량지원 활동을 비롯하여 아프리카 사례를 통해 원조의 효과성에 대한

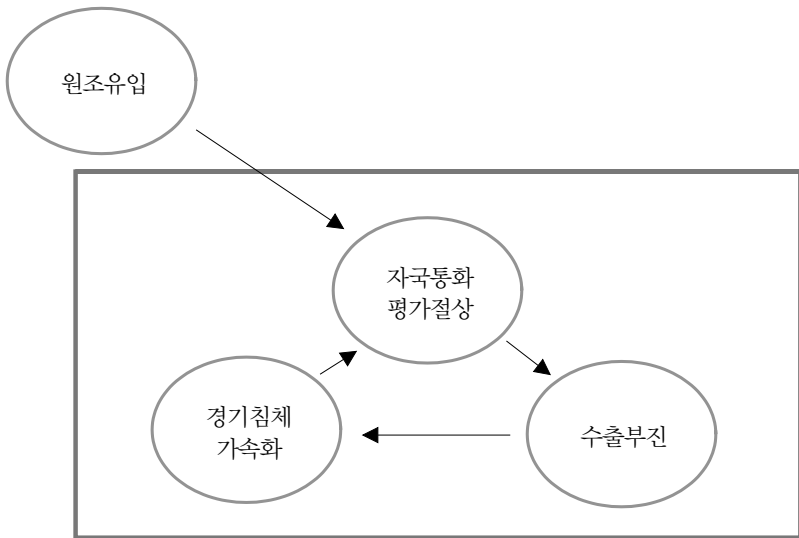
125) Christopher B. Barrett and Daniel G. Maxwell, *Food Aid After Fifty Years: Recasting its role*, p. 13.

126) 수원국이 원조 받은 물자에 상응하는 금액을 그 나라의 중앙은행에 예치하는 금액을 의미한다.

127) 박형중, “대북지원과 대북정책,” p. 45.

의문을 제기하는 주장들이 최근 제기되고 있다.¹²⁸⁾ 대표적으로 모요(D. Moyo)는 원조를 ‘성장의 조용한 살인자(the silent killer of growth)’라 지칭하면서, 부패 등과 같은 일차적 원인과 함께 원조를 외부 지원금이 유입되면서 수혜국의 국내경제를 침체시킨다는 소위 네덜란드병(Dutch Disease)으로 설명한다. 즉, 원조와 같은 대규모 해외통화 유입 시 ‘자국 통화의 평가절상 → 수출 부진 → 경제침체’로 이어지는 악순환이 발생한다는 것이다.¹²⁹⁾ 이와 같은 원조의 효과성 논란에 식량지원 활동 역시 포함되는데, 대규모 식량지원은 수혜국 정부가 기존의 식량구입 자금을 다른 용도로 전용할 수 있다는 점에서 문제가 된다.

<그림 V-2> 원조의 Dutch Disease 효과



출처: 코트라(KOTRA) 무역투자정보포털 <www.globalwindow.org>.

128) 아프리카 원조의 효용에 대한 의문을 제기하는 최근 논의로는 다음을 참조. Rasna Warah, *Missionaries, Mercenaries, and Misfits* (2008); Dambisa Moyo, *Dead aid: Why Is Not Working And How There Is A Better Way For Africa* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 2009); Yash Tandon, *Ending Aid Dependence* (2009); Robert Guest, *The Shackled Continent: Africa's Past, Present, and Future*, 김은수 역, 『아프리카, 무지개와 뱀파이어의 땅』 (서울: 지식의날개, 2009).

129) 이에 대한 상세한 논의는 Dambisa Moyo, *Dead aid: Why Is Not Working And How There Is A Better Way For Africa* 참조.

또한 수원국의 문제뿐만 아니라 공여국이 자국의 이익을 극대화하기 위한 전략적 차원에서 해외원조가 이루어지기 때문에 발생하는 문제점도 있다. 모든 국가의 대외원조는 외교정책의 수단인데, 이러한 원조가 굶주린 사람들에게 혜택이 되는가의 여부는 그러한 정책의 동기와 목표, 즉 원조를 제공하는 정부가 국익을 어떻게 규정하는가에 의해 좌우된다.¹³⁰⁾ 해외원조를 공여국의 이익 극대화를 위해 시행한다는 비판적 입장에서는 식량원조 자체가 기아의 해결을 정책목표로 하지 않는다는 인식이다. 일부 선진국의 경우 식량원조와 같은 형태로 잉여농산물을 수출하는 방법이, 저장하는 편보다 정치적으로 매력적이며 대개 비용도 덜 든다는 이점이 있다. 선진국에서 자국 농민들을 보호하기 위해 보조금을 과다하게 지출하는데, 지나친 보조를 받는 잉여농산물은 설탕과 같은 상품의 국제시장가격을 떨어뜨려 농업에 경제의 기반을 두고 있는 여러 개발도상국에 심각한 문제를 야기한다. 긴급성을 요하지 않는 식량원조와, 가격이 낮은 수입식량 때문에 제3세계 농민들의 수입이 줄고, 국내의 식량생산을 늘리려는 의욕도 줄게 하는 문제점이 발생하는 것이다.¹³¹⁾

또한 미국을 비롯한 선진국에서 제공한 식량지원의 경우, 일부는 제3세계 국가의 축산사료로 쓰이거나 도시소비자들에게 공급되는 빵, 파스타, 식용유 등을 만드는 해당 지역의 식량가공기업가들에게 좋은 조건으로 재판매되는 경우를 지적한다. 식량원조 가공품을 판매에서 발생하는 수익은 국제개발처(USAID)가 명시하는 ‘개발’ 용도로 사용되는데, ‘개발’을 위한 기금조차도 대개 굶주림의 해결과는 전혀 다른 방향으로 쓰이는 경우가 있다. 이러한 기금은 대개 미국과의 향후 무역 증진, 무역 박람회나 항만 건설 같은 시장개발 활동처럼 소위 ‘자조’수단에 투입되는 경우가 많다. 결국 식량원조는 근본적으로 기아를 줄일 수도 있는 현지의 농업발전을 저해하며, 보조금 등을 통해 현지에 지원된 식량이 시장을 왜곡함으로써 지역농민을 몰락하게 하는 요인이 될 수 있다는 주장이다.

130) 프랜시스 라페 외, 허남혁 옮김, 『굶주리는 세계』 (서울: 창비, 2008), p. 239.

131) 세계환경발전위원회 편, 조형준·홍성태 역, 『우리공동의 미래: 지속가능한 발전을 향하여』 (서울: 새물결, 2005), p. 194.

3. 국제사회 식량지원의 목적과 유형

본 장에서는 국제식량지원의 다양한 목적과 유형 등을 구체적으로 살펴보기 위해 미국과 유럽연합(EU) 그리고 세계식량계획(WFP)의 식량지원 사례를 살펴본다. 미국과 EU의 사례를 살펴보는 것은 국제 식량지원의 쟁점에 대한 논의로서 미국과 EU의 식량지원 방식이 각기 다른 목적과 유형으로 추진되고 있기 때문이다. 미국의 식량지원정책의 경우 또 하나의 외교적 수단이라는 점에서 소위 자국의 이익 극대화를 위해 식량지원이 어떻게 이루어지고 있는가에 대한 시사점을 찾을 수 있다. 즉, 인도적 차원의 성격뿐만 아니라, 자국 잉여농산물의 처리, 시장경제 및 민주화 촉진 등 자국의 영향력 확대를 위한 전략적 차원에서 이루어지는 다양한 식량지원의 유형을 파악할 수 있다. 또한 현금과 현물지원 방식 중 현물지원을 우선적으로 시행하고 있다.

이에 반해 EU의 경우 외교적 차원에서 원조를 시행한다는 점에 관해서는 동일하나, 미국의 식량지원 방식과 달리 수원국에게 직접 현금을 지급하는 방식을 선호한다는 차이가 있다. 이에 미국식 지원방식과의 차이점을 분석하는 데 용이하다.

세계식량계획(WFP) 사례는 국제기구의 식량지원에 대한 대표적 사례로서 긴급지원, 모니터링 부분들에 관해 규범이나 가이드라인 등을 파악하여, 향후 대북 식량지원 시 적용할 수 있는 여러 가지 시사점을 도출할 수 있다는 점에서 의미가 있다.

가. 미국의 식량지원정책 사례분석

미국은 자국의 농수산물수출을 진흥함과 동시에 저개발국의 식량부족을 지원하기 위해 일명 『PL480법』(Public Law 480: Agricultural Trade Development and Assistance Act, 농업수출진흥 및 원조법)을 1954년에 제정하였다. 『PL480법』은 미국의 식량원조를 급성장 시켰는데, 1956년 모든 경제 원조의 절반 이상을 차지한 식량지원은 미국 외교정책의 핵심이 되었다.¹³²⁾ 오늘날 비록 1960년대 또는 1970년대에 시행했던 것 보다 세계 개발원조 또는

세계 식량 생산과 무역의 공유를 위한 식량원조 자금이 줄었다 할지라도 미국은 지속적으로 전 세계의 식량원조 중 가장 큰 규모를 제공하고 있다. 2000년의 경우 미국은 전 세계 식량원조 유통의 2/3를 차지하기도 하였다.¹³³⁾

1990년 이래 미국의 식량원조는 정부의 식량원조 정책, 잉여농산물의 양, 국제적 상황 등 세 가지 요소에 기초해 왔다. 미국의 대외 식량원조 프로그램의 유형은 PL480 I, II, III, Food for Progress, Section416(b), Food for Education and Child Nutrition Programme 등 6개의 프로그램으로 추진되고 있다.¹³⁴⁾

미국의 식량원조 프로그램 제1관(Title: I)은 교역 및 개발지원이다. 이는 정부 대 정부간의 지원이며 양허성 차관 형태로 제공된다. 따라서 지원식량의 분배대상은 특정화 되지 않으며 일반적인 상업적 채널을 통해 유통시킬 수 있다. 또한 개도국에 대한 농산물 수출지원에 관한 규정으로 협상, 행정협정 체결 등을 포함한다. 지원을 받을 수 있는 우선순위, 즉 식량부족이 심각함을 증명하는 국가, 식량안보 구축, 빈곤퇴치, 개발을 위한 경제개혁에 착수하는 국가, 장래 미국의 상품 수출 전망이 밝은 국가 등을 선정한다.

양허성 차관 형태로 수혜국에 물자를 판매하는 방식은 최고 5년 거치, 최고 30년 분할 상환을 적용하고 있으며, 주관은 농무성(USDA)이 담당하고 있다. 이 지원을 받기 위해 수원국은 외환보유고가 부족하고 부족한 식량을 모두 상업적으로 수입할 여력이 없다는 점을 증명해야 한다. 식량지원으로 취득한 현지화폐는 농업개발지원, 교역발전, 농업경영체 및 농기업에 대한 용자, 조사연구, 미국정부의 현지 행정비용 등으로 사용할 수 있다.

제2관(Title: II)은 긴급 및 민간 원조이다. 이는 다양한 형태의 구호 프로그램을 포함하는데 긴급구호, 특히 모자의 영양실조 구호가 필요한 경우, 기아·질병·사망의 요인을 완화하는 활동을 할 필요가 있는 경우, 경제발전과 공동체 발전을 촉진할 경우, 환경 관련 기능을 강화하고자 할 경우, 식량공급 프로그램을 수행하는 경우 등을 의미한다.

긴급구호 프로그램은 예상치 못한 단기적인 식량부족 상황을 해소하기 위해 추진된다. 이 프로그램은 민간지원단체(PVOs: Private Voluntary

132) 프랜시스 라페 외, 허남혁 옮김, 『굶주리는 세계』, p. 142.

133) Christopher B. Barrett and Daniel G. Maxwell, *Food Aid After Fifty Years: Recasting its role*, pp. 11~12.

134) 이 부분에 대한 논의는 김영훈, 『미국의 대외 식량지원 프로그램』 (서울: 한국농촌경제연구원, 2005) 참조함.

Organization)나 세계식량계획(WFP)을 통해 수행될 수도 있고 정부간의 협정에 의해서도 수행될 수 있다. 원칙적으로 수혜국 정부가 직접 지원물자를 수령하지 않고 현지 NGO, 국제기구, 기타 비정부기구 등의 협조자가 참여한 상태에서 이 프로그램이 추진된다.

한편, 이 프로그램의 일부 물자는 식량지원사업의 효과를 배가시키거나 식량안보를 증진시키는 보완적인 수단을 확보하기 위해 민간지원단체(PVOs: Private Voluntary Organization)에 의해 현금화될 수도 있다. 이를 통해 조성된 현지화폐는 지역개발 촉진, 사회개발계획 수립 및 배급활동 수행 등에 사용될 수 있다. 2권에 따른 식량개발원조는 도로개량, 관개 개발 및 인프라 건설에 일자리 없는 사람을 고용할 경우 식량을 제공하는 ‘식량-노동’ 프로그램을 통해 실시되기도 한다. 주관은 국제개발처(USAID)가 담당한다.

제3권은 개발을 위한 식량이다. 이는 저개발국(LDCs)에 대한 식량지원프로그램(무상원조)에 관한 규정으로, 지원식량의 역내 판매수익은 경제개발 사업에 투입하는 것을 원칙으로 한다. 특히, 식량안보 제고, 식량 및 농업 부문 분배시스템의 시장경제화, 모자 영양상태 개선을 강조한다. 이 프로그램은 대개 정책개혁을 조건으로 하고 있으며 수혜국 개발계획 추진에 소요되는 자금을 마련하는 데 활용된다. 따라서 지원된 물자는 대개 수혜국의 국내 시장에서 판매된다.

이 프로그램의 목적은 기초 식량에 대한 접근이 심각하게 제한되어 있고 지속적인 문제가 되고 있는 지역의 식량안보를 제고시키는 것이다. 의회는 세 가지 기본적인 목적을 강조하고 있는데, 이는 ① 식량안보 제고, ② 식량 및 농산물 유통의 시장화, ③ 어린이 영양상태 개선을 통한 생존율 제고 등이다.

Section 416(b)는 가격지지의 일환으로 상품신용공사(CCC: Commodity Credit Corporation)가 매입한 잉여농산물을 해외 지원사업(PL480 II, III, Food for Progress)에 제공하는 프로그램이다. 이 프로그램에 대해서는 농무부가 전권을 가지고 있기 때문에, Section 416(b)에 의한 물자제공이 포함되는 경우 USAID 주관 프로그램인 PL480 II와 III도 농무부가 주관하는 경우가 많다. 이 프로그램의 해외원조 수준은 매년 농산물의 재고량 변화에 따라 변화가 크다.

Food for Progress 프로그램은 1985년에 제정된 Food for Progress Acts에

의거한 지원 프로그램으로서 개발도상국의 개발을 지원하기 위해 고안된 것이다. 식량안보법에 규정되어 있는데 Title I 과 Sec.416의 자원을 민주주의 및 시장경제 발전 국가에 지원할 수 있도록 규정하고 있다.

Food for Educational and Child Nutrition 프로그램은 2000년부터 농무부에 의해 수행되던 ‘아동의 영양 및 교유개선 시범지원사업’을 계승하여 정례화 한 것으로 2002년 농업법(Farm Bill)에 의해 제도화되었다. 그리고 미국의 식량원조 프로그램은 일련의 목표들을 제시하고 있다. 인도적인 목표와 개발 목표는 수원국에 해당하며, 무역상의 목표는 미국에 해당한다. 또한 의회는 PL480 식량원조 프로그램의 중요한 목표로서 분쟁방지도 부가하고 있다(아래 <표 V-1>참조).

<표 V-1> 미국 식량원조 프로그램의 목적

구분 목적	PL480 I	PL480 II	PL480 III	Food for Progress	Food for Education & Child Nutrition	Section416
인도주의	굶주림, 영양실조 요인 제거	기아, 긴급상황 구호(어린이, 산모)	굶주림, 영양실조 요인 제거		산모, 영유아 취약아동의 식량안보	PL480 II, III, Food for Progress 프로그램 참조
개발	농업을 포함한 광범위한 지속 가능개발 촉진	경제사회개발, 환경보전정책 촉진	원조식량 판매를 통한 경제 개발 재원 마련	농업부문의 시장화 촉진	문맹 퇴치, 기초교육 학업프로그램 촉진(여성)	PL480 II, III, Food for Progress 프로그램 참조
시장화 민주화	시장화, 민주화 촉진	시장화, 민주화 촉진	시장화, 민주화 촉진	농업부문의 시장화 촉진		PL480 III, Food for Progress 프로그램 참조
수출시장 개발	미국산 농산물 수출시장개발과 확대	미국산 농산물 수출시장 개발과 확대	미국산 농산물 수출시장 개발과 확대	사적 농기업 강화		PL480 II 참조
교역확대	국제교역 확대	국제교역 확대	국제교역 확대			PL480 III 참조
분쟁방지	분쟁방지	분쟁방지	분쟁방지			

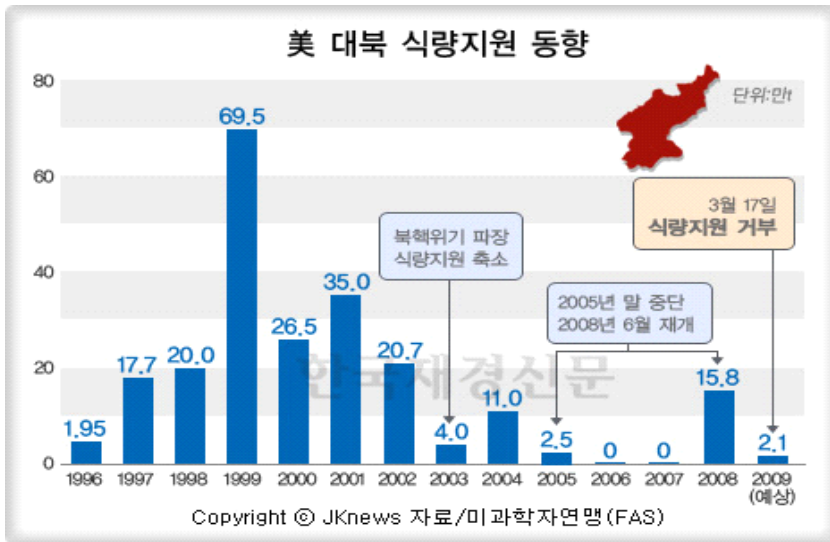
출처: USGAO, F OOD AID: Experience of U.S. Programs Suggests Opportunities for Improvement, GAO-02-801T, 김영훈, 『미국의 대외 식량지원 프로그램』, p. 45 재인용.

한편, 미국은 1996년부터 북한에 식량을 지원해 왔는데, 그 양은 최소 1.95만 톤(1996)에서 최대 69.5만 톤(1999)으로 연도별 차이가 심하다. 미국의 대북식량 총지원량 중 90%이상은 세계식량계획(WFP)을 통해 전달되었다. 식량지원이 시작된 이래 2001년 6월까지 북한에 전달된 식량은 미국의 대외식량원조량의 6.5%를 차지했다.

미국의 대북식량원조량의 2/3가량은 1994년 제정된 농업법의 Section 416(b)에 의거하여 제공하고 있다. 미 농무부는 Section 416(b) 사업에 근거하여 농무부 산하 상품신용공사가 소유하는 재고생산량을 국가에 원조할 수 있다. 미국은 또한 Title II에 따라 북한에 식량을 지원하고 있다. USAID는 긴급 및 민간지원 사업을 관리하는데, Title II에 기부되는 농산물은 상품신용공사의 잉여농산물 또는 시장에서 매입된 식량으로서 긴급구호 및 기타 지역으로 전달된다. 미 의회는 Title II를 직접 승인하기 때문에 이 사업의 식량분배 여부 및 방법을 지휘, 감독할 수 있는 반면, 416(b) 사업의 구매, 배급에 대해서는 정식임무가 없다. 1999~2001년 동안 상품신용공사의 재고량이 급증하여 미국의 대북 식량원조는 최근 몇 년간 Section 416(b) 사업에 더 의존하여 왔다. 그러나 이 재고량이 급감하고 있을 뿐 아니라 아프카니스탄, 사하라 사막 이남 아프리카, 이라크 등지에서 식량지원에 대한 수요가 증가하고 있는 추세이기 때문에 미국은 Title II 원조의 비중을 증대시키려 한다. 또한 부시 행정부가 잉여농산물은 정부차원의 식량지원으로 사용하지 말아야 한다는 정책을 2003 재정년도 예산에 발행했기 때문에 향후 416(b)사업은 단계적으로 폐기될 것으로 전망된다.¹³⁵⁾

135) <<http://www.nautilus.org/fora/CRS-USaidtonorthkoreaRL317852003-3-17.pdf>>, 한국개발연구원, 『북한경제리뷰』 (2005), p. 3 재인용.

<그림 V-3> 미국의 대북 식량지원 동향



출처: 『한국재경신문』, 2009년 3월 18일, 재인용.

나. 유럽연합(EU)의 식량지원정책 사례분석

최근 유럽연합(EU)의 지원방식은 직접적인 식량지원 보다 농업생산성 향상을 위한 농업개발계획분야에 집중하고 있는데, 이는 2002년부터 시작된 식량안보 프로그램(Food Security Programme)에 기반을 두고 있다.¹³⁶⁾ 식량안보프로그램은 긴급처방 차원의 일시적 지원으로부터 재건을 위한 전환부문에 지원함으로써 식량위기상황을 방지하는 것에 목적이 있다.¹³⁷⁾ 이와 같은 지원방식을 추진하는 이유는 기존의 현물지원방식이 수원국에서 전용되어 실질적인 효과성을 발휘하지 못했다는 데에 근거를 두고 있다. 유럽연합은 원조 식량이 수원국 현지시장에서 판매되는 경우가 종종 있음을 지적하면서, 비상 상황에서는 현금을 기부하는 것이 신속하게 식량을 구매할 수 있는 가장 좋은 방법이라고 주장한다.

또한 유럽 국가들은 값싼 수입 식량이 시장으로 흘러 들어가 현지 농민의

136) Conclusion 14409/02-2464th Session of the Council of the EU, 19th November 2002.

137) European Commission, "North Korea-Food Security Programme 2007," p. 4.

파산을 초래하는 문제가 있다고 주장한다. 유럽의 접근법은 식량원조에 더 많은 융통성을 부여하는 방식인데, 가령, 남아프리카 말라위에서 식량위기가 발생했다고 가정할 때, 유럽연합의 접근방식에 따르면, 식량원조를 위해 배정되어 있는 자금을 이용해 남아프리카 공화국에서 식량을 구매해서 즉시 말라위로 보낼 수 있다는 것이다.

하지만 유럽연합의 이러한 지원방식에 대해 미국은 현금만을 주장하는 유럽의 접근법은 비효율적이며, 지난 1990년대 이래 식량원조의 급격한 감소를 초래하는 요인이라고 주장한다.¹³⁸⁾

한편, 유럽연합의 대북지원에 대한 내용을 살펴보면, 유럽연합의 대북지원은 부문별로 식량지원, 보건·위생 등 비식량 인도적 지원, 기술지원으로 구분된다. 분쟁이나 자연재해로 인한 긴급한 구호가 요구되는 지역에 대한 유럽연합의 식량지원 및 인도적 지원은 주로 유럽연합 집행위원회 산하의 인도지원사무국(Humanitarian Aid Office)의 통제하에 세계식량계획(WFP) 및 NGO를 통해서 이루어진다. 이와는 다르게 프로그램 지원은 국제기구와 유럽연합 회원국 소속 NGO 등과 결합하여 농촌개발 사업, 교육, 의료 등에 중점 지원하고 있다.¹³⁹⁾

대북 식량지원과 관련하여 유럽연합 집행위원회는 세계식량계획(WFP)과 유럽의 비정부기구를 통해 1995년부터 지난 4년 동안 총 1억 6,800만 유로에 상당하는 식량을 지원하였다. 우선 쌍무적으로 유럽 비정부기구에 의한 6백만 유로 공여와 기술지원 및 분배모니터링에 참여하는 것을 포함하여 총 1억 670만 유로를 지원하였다. 또한 세계 식량계획을 통해 5,000만 유로가 집행되었는데, 이중 유럽 비정부기구가 1,200만 유로를 공여하였다. 그리고 7개의 유럽 비정부기구(Concern, Children Aid Direct, Action Contre La Faim, German Agro-action, medicinis Sans Frontiere, Trigangle)를 통해 1,100만 유로가 지원되었다.¹⁴⁰⁾

유럽연합은 2008년 9월부터 총 8백만 유로(2007~2010년까지 4년 동안

138) "WTO의 농업보조금 논란, 개발도상국 식량원조에도 혼란 야기," 『VOA』 (2006.2.9).

139) 이종서, "유럽연합의 대북지원 정책: 규범적 권력 vs 전략적 이익추구," 『정책연구』 2009년 가을호 (통권 162호), p. 10.

140) 박재복, "유럽연합의 대북한 외교의 전개와 한국에 대한 시사점," 『국제정치논총』 제42집 4호(2002), p. 184.

3,500만 유로를 지원금으로 책정)를 지원해 북한의 농업 생산량 증대를 돕기 위한 식량안보사업(FSTP: Food Security Thematic Programme)을 시작했다. 식량안보사업은 당초 2002년 배정된 것으로 현재까지 집행되지 못하고 있다가 2009년에 뒤늦게 지원된 것이다.

식량안보사업 도입과 관련하여, 북한에 대한 EU 집행위원회(European Commission)의 지원금 제공은 연결구제, 활성화 및 개발(LRRD: Linking Relief, Rehabilitation and Development)을 목표로 하는 방향으로 선회되었다. 식량안보사업은 농업제품 및 부문에 대한 지원뿐만 아니라 도시 및 농촌 지역의 가난하고 취약한 그룹(특히, 어린이, 임산부, 장애인, 노인)들을 위한 안정적 식량지원을 목표로 하고 있다. 또한 삼림개간, 침식, 수자원 관리와 같은 농업부문에 영향을 주는 문제들을 다루고 있으며, 환경 중심 프로젝트나 혹은 이 문제를 프로젝트의 중요한 구성 요소 중 하나로 부각시키면서 식량안보 측면에서 접근하고 있다. EU 집행위원회가 추진하는 7개의 식량안보 전프로젝트는 황해북도, 함경남도, 평안남북도 등 21개 지역에서 현재 진행되고 있다.¹⁴¹⁾

<표 V-2> EU 및 EU회원국의 대북 식량지원 현황(1995~2000)

구분	유럽연합	독일	네덜란드	이탈리아	덴마크
식량지원	1억 670만 Euro 5,000만 Euro	650만 DM	793,000NLG	130억 Lires	4,600만 Danish Crown

출처: European Commission, “The EC Democratic People’s of Korea(DPRK), Country Strategy Paper 2001~2004,” p. 25.

유럽연합의 경우 1995년 대북지원을 시작한 이래로 일관성 있고 지속적으로 북한을 지원하고 있는 것으로 평가된다. 특히, 민간단체를 통한 대북지원 방식은 유럽연합의 지원 형태의 주목할 만한 특징이라 할 수 있다. 유럽연합의

141) Uwe Wissenbach(주한 EU대표부 부대사), “북한의 인도주의적 상황에 대한 EU의 입장,” 『북한의 인도적 상황과 국제협력』(우리민족서로돕기운동·에버트재단·경기도·통일연구원 공동주최 2009 국제회의, 2009. 11. 24), p. 105.

대외원조는 대규모의 물량지원과 건설사업 등과 같은 선심성 사업보다는 현지 지역에 맞는 다양한 프로그램을 맞춤형으로 제공하는 특징이 있다. 프로그램 지원은 국제기구와 유럽연합 회원국 소속 NGO 등과 결합하여 농촌개발사업, 교육, 의료 등에 중점 지원하고 있다. 특정 프로그램에 전문적인 경험과 지식을 보유한 NGO가 유럽연합의 대외원조를 지원받아 수혜국가 중 가장 필요한 지역에서 활동하고 있다. 예를 들면, 독일NGO의 평안북도 농자재 지원사업, 프랑스NGO의 병원운영 사업 등이 있다. 현재 유럽연합의 대북지원 활동은 교육프로그램, 의료보건, 취로식량지원사업 등에 집중하고 있다.¹⁴²⁾

다. 세계식량계획(WFP)의 지원 원칙 및 방법

세계식량계획의 지원방식 사례는 대북 식량지원의 모니터링 및 국제규범 준수에 대한 벤치마킹으로서 의미가 있다. 특히, 향후 한국 정부의 대북 식량 지원에 대한 모니터링 방식에 있어, 선형적 사례를 북한에 요구할 수 있다는 점에서 세계식량계획(WFP)의 지원 및 분배 방식에 대해 살펴보는 것은 의미가 있다. 즉, 북한과의 모니터링 방식에 관한 협상에서 효과적으로 대응할 수 있는 방안을 찾을 수 있으며, 지원실무, 전달 운송체계, 배분체계 등에 대한 상세한 논의를 통해 대북 식량지원에 대한 시사점을 도출할 수 있다.

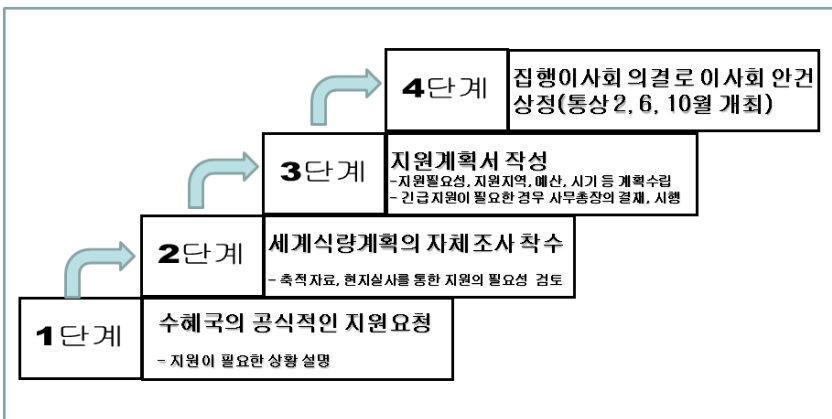
먼저, 세계식량계획의 지원체계를 살펴보면, 어느 국가가 세계식량계획에 원조를 요청하면, 세계식량계획은 어느 정도의 식량이 얼마간의 기간 동안 필요한지 결정하기 위하여 긴급평가팀(Emergency Assessment Team)을 파견한다. 이어 세계식량계획은 실행계획과 예산을 수립하며 국제사회에 자금과 식량원조를 요청한다. 세계식량계획은 자발적인 기부에 의존하는 데 각국의 기부가 가장 큰 재원이라 할 수 있다.

세계식량계획의 대북지원 의사결정 경로(Process)는 4단계로 진행된다. 1단계는 수혜국의 공식적인 지원요청이 반드시 필요하며, 내용에 지원이 필요한 상황을 포함해야 한다. 2단계는 세계식량계획의 자체조사 착수로 그동안 수혜국 위기상황에 대한 축적자료와 현지실사 등 지원의 필요성을 평가한

142) 이중서, "유럽연합의 대외원조 방식 및 시사점," (통일연구원 원내지문회의, 2009.9.9)

다. 3단계는 지원계획서를 작성, 자체조사에 의한 지원 필요성, 지원지역, 예산, 지원시기 등의 지원계획을 수립한다. 4단계는 집행이사회 의결로 매년 3회 개최(통상 2월, 6월 10월)되는 이사회에 위 3단계의 지원계획의 안건을 상정한다. 다만, 미얀마, 북한과 같이 시급한 지원이 필요한 경우 세계식량계획의 자체 판단에 따라 3단계에서 사무총장의 결재를 받아 사업을 먼저 진행하는 것도 가능하다.

<그림 V-4> 세계식량계획(WFP)의 지원체계 4단계



한편, 한국 정부가 세계식량계획을 통해 북한에 식량을 지원하는 경로(Process)는 다음과 같다. 먼저, 세계식량계획의 공식 요청(서한 등)에 따라 한국 정부는 지원 여부를 결정하는 검토에 착수한다. 이 경우 북한의 식량사정, 재정부담 여건 및 국민여론과 남북관계 상황 등을 종합적으로 고려하고, 관계부처 협의 등을 통해 지원여부를 결정한다. 지원 결정이 이루어지면 국회보고 및 남북교류협력추진협의회에서 기금 예산 지원의결이 이루어진다. 이후 지원 방식 및 규모 등 정부의 지원결정 결과에 대해 세계식량계획(WFP)측에 통지한다.

지원유형과 관련하여 현금지원의 경우 한국수출입은행이 직접 입금하며, 현물지원은 지원물자를 구매하여 북한항에서 세계식량계획 관계자에게 인도한다. 현물공여는 지금까지의 사례로 볼 때 주로 옥수수를 지원하였으며, 유통공사를 통해 구매해서 한국까지 운송한다. 한국 정부가 세계식량계획에

공여하면서 현물공여를 주로 실시한 것은, 정부가 북한에 대해 직접 현금지원을 한다는 비판을 의식했기 때문으로 볼 수 있다. 지원결과에 대해서는 별도의 통제는 없으나, 사업추진에 관한 결과보고서를 홈페이지를 통해 사업별로 공시하고 있다.

세계식량계획(WFP)은 북한사무소에 국제직원(International Staff)이 근무한 적이 있으며, 평양의 본사와 지방의 5개 사무소(혜산, 청진, 원산, 함흥, 해주)를 설치하였다. 세계식량계획(WFP)의 상주 직원은 식량의 항구 반입부터 최종수혜자에 이르는 전 과정을 직접 모니터링 하고 있다. 세계식량계획은 직접 방문, 조사할 수 없는 지역에는 식량배급을 제공하지 않는다는 “접근이 허용되지 않으면 지원도 없다(no access, no food)”는 원칙을 유지하고 있다.

구체적으로 세계식량계획(WFP)의 현장조사 방식은 철저히 방문조사의 형태로 이루어지고 있다. 현지사무소 상주 요원은 매주 식량분배 모니터링 계획을 작성하고 그 계획에 의거하여 조사를 실시하고 있다. 북한에 상주하는 요원들은 매월 총 350여 지점을 방문하여 조사활동을 수행한다. 이러한 조사 결과를 공유하기 위해 사무소 요원들은 정례적으로 회합하여 정보를 교환하기도 한다.¹⁴³⁾ 2008년 8월 현재 131개 군에 식량지원이 이루어지고 있으며, 각 군에 1개월에 2회 정도 방문하며, 국내사무원(National Staff)들의 보조를 받으며 모니터링 활동을 수행하고 있다. 또한 한국어를 구사하는 국제직원의 상주가 실시되기도 하였다.

그런데 세계식량계획(WFP)이 지원하는 다른 국가와 북한에 대한 사업 방식은 다소 차이가 있다. 무엇보다 다른 국가에서는 대부분 세계식량계획이 자체적으로 식량배급용 트럭과 창고와 같은 병참업무를 총괄적으로 관리하는데 반해 북한에서는 정부가 이 역할을 맡는다. 또한 다른 국가에서는 원하는 지역이면 어디나 자유롭게 돌아다니며 조사할 수 있지만, 북한에서는 조사할 수 있는 곳이 특정 군으로 한정되어 있다. 또한 북한 관리가 동행하지 않는 한 북한 주민들을 직접 만나거나 대화할 수 없다는 것도 모니터링 강화가 어려운 원인이라 할 수 있다.

143) 김영훈, 『미국의 대외 식량지원 프로그램』, p. 64.

라. 소결론: 대북 식량지원을 위한 시사점

지금까지 살펴본 국제사회의 식량지원 사례를 통해 바람직한 대북 식량지원을 위한 시사점을 도출하면 다음과 같다. 먼저, 향후 대북 식량지원은 인도적 지원 성격의 직접적 식량전달 방식이 아니라, 현재 유럽연합이 추진하고 있는 방식과 같이, 농업생산성 향상을 위한 농업개발을 위한 방안으로서 식량지원이 이루어져야 한다. 한국 정부가 대북 식량지원을 추진한 1990년대 중후반의 북한 기아상황은 심각한 자연재해와 인재가 복합적으로 작용하여 긴급구호가 절실히 요청되던 시기였다. 하지만 현재 북한은 일정부분 인도적 지원이 요청되기는 하지만, 긴급구호를 요하는 긴박한 상황은 아니라는 점에서 단계적으로 개발 식량지원으로의 점진적 전환이 이루어져야 한다.

따라서 취약계층에 대한 인도적 지원과 함께, 식량지원의 조건으로서 농업생산성 향상을 위한 제도나 상황적 조건 개선을 제시할 필요가 있다. 또한 삼림개간이나 수자원관리와 같은 농업생산성 향상에 직접적인 영향을 주는 개발프로젝트 사업 추진을 위한 식량지원 방안을 강구할 필요가 있다.

한편, 식량지원은 인도적 지원뿐만 아니라 공여국의 국익 증대를 위한 전략적 차원에서 다양한 목적으로 활용될 수 있다는 점을 인식해야 한다. 즉, 단순히 수원국의 인도적 문제 해결을 위한 지원뿐만 아니라, 수원국의 시장 경제 촉진과 민주화 발전이라는 포괄적인 목적까지 식량지원을 활용할 수 있다. 앞서 살펴본 미국과 유럽연합(EU) 사례 모두 식량원조 프로그램은 국내의 잉여농산물 처리 및 농업정책과 밀접한 관련이 있었다.

또한 이와 같은 지원목적의 다양성에 따라 지원목적과 부합하는 유형이 다르게 적용된다는 점도 주목할 필요가 있다. 지원유형은 직접지원방식과 간접지원방식, 현물지급과 현금지원 방식 등이 있다. 그런데 이 가운데서 현금과 현물지원방식 중 어느 것이 더 효과적인가에 대한 논쟁이 있다. 일반적으로 유럽연합의 경우 현금지원을 선호한다. 최근 EU는 프로그램 식량원조의 비용효과에 관한 분석을 하면서 수원국 도착점까지 원조식량을 전달하는 데 드는 실제비용을 비교하였다. 회원국들의 프로그램 원조비용은 수원국에게 자금을 지원하고 그들이 직접 상업베이스 곡물을 수입하는 대안적인 경우보다 평균 70%나 많았다. 이러한 결과는 만약 대외구매와 상품선택에

더 융통성이 있거나, 식량현물지원 대신 일부 수원국이 직접수입이나 예산지원으로 원조형태를 바꾼다면 실질적인 절약이 되거나 비슷한 수준의 지출로 더 많은 식량원조가 가능할 것임을 시사하고 있다.¹⁴⁴⁾

하지만 현금지원의 방안은 현재 남북관계 상황이나 남북한의 특수성을 고려할 때 정책방안으로 시행하기에는 다소 무리가 있다. 무엇보다 대북지원을 통한 현금이 군사적 용도로 전용된다는 의혹이 해소되지 않는 한, 이와 같은 지원방식은 여러 가지 논쟁을 일으킬 우려가 있다. 현금지원은 수원국이 일정부분 행·재정적 제도를 개선하고 참여적 거버넌스가 이루어질 때 적절한 방안이다. 개발협력 시 현금화 지원 방안은 북한의 시장화와 같은 긍정적 변화를 촉진시킬 수 있다는 장점도 있지만, 이는 남북관계의 특수성이나 우리 사회의 대북인식이 완료된 이후에 논의될 수 있는 방안이다.

향후 북한에 대한 지원방안을 현물과 현금지원 방식으로 명확히 구분하기 보다 각 단계별 지원상황에 따라 선택적으로 적용하는 것이 적절하다고 본다. 물론 현재는 현금지원 방안은 국내 여론이나 남북관계의 특수성으로 인해 지원방안으로 검토하기는 어렵다. 하지만 향후 북한개발협력이 본격적으로 추진되는 시기는 북한 정권이 개혁·개방을 지향한다는 것을 전제로 한다. 또한 남북관계의 괄목할 만한 진전이 이루어진 시기이기 때문에, 식량지원 방안 역시 현금화 지원이 가능하다고 볼 수 있다. 물론 이 때 현금화 지원은 지원 그 자체가 목적이 아니라, 현금화를 통해 북한이 국제사회의 규범과 원칙을 배울 수 있는 학습의 기회가 되며, 행·재정적 제도개선과 체계를 개선해 나가는 주요한 도구로 활용될 수 있다는 점이 중요하다.

한편, 세계식량계획의 경우 모니터링의 방법과 관련하여 현지 사무소운영과 이를 기반으로 한 모니터링 체계가 이루어진다는 점을 주목할 필요가 있다. 이와 관련하여 한국의 대북 식량지원 모니터링 역시 상주사무소 개소를 통해 현지 모니터링을 강화할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 기존의 방식과 같이 일방적으로 식량을 전달하고 돌아오는 방식이나, 모니터링 요원이 간헐적으로 방북하여 모니터링 하는 것은 분명 한계가 있다.

144) 보류그 콜당페르 핀스트루프-안데르센, “원조수단으로서의 식량원조: 과거, 현재, 그리고 미래,” 핀 타르프 외, 임을출 역, 『원조와 개발: 교훈과 미래방향』 (서울: 한울, 2009), pp. 304~305.

4. 대북 식량지원의 쟁점과 과제

가. 대북 식량지원의 현황

그동안 한국 정부의 대북 식량지원 목적은 북한 주민의 인도적 상황개선 및 남북관계 개선을 통해 한반도 상황을 안정적으로 관리한다는 목적으로 추진되었다. 한국 정부는 1995년 6월부터 10월까지 국내산 쌀 15만 톤을 북한에 무상으로 지원한 이래 1996년부터는 세계식량계획(WFP)과 유엔아동기금(UNICEF) 등 UN기구를 통한 긴급구호 차원의 간접지원 활동에 참여하고 있다. 6·15공동선언 이후 남북관계가 급진전되면서 2000년 이후 부터는 현물 차관지원 방식을 통해 대북지원이 이루어지고 있다.

그동안 한국 정부가 추진한 대북 식량지원은 다음의 세 가지 유형으로 정리할 수 있다(<표 V-3>참조). 제1유형은 무상지원 방식으로 한국 정부가 북한에 대해 직접적으로 지원하는 형식이다. 이는 1995년 식량난에 따른 북한의 요청과 2006년 북한의 수해지원을 위해 실시되었다. 제2유형은 한국 정부가 무상으로 지원하되 세계식량계획(WFP) 등을 통한 국제기구에 전달하는 간접지원 방식이다. 이는 1996년부터 1998년에 걸쳐 이루어졌고, 2001년부터는 정부의 쌀차관 형식의 직접지원 방식과 병행하여 이루어졌다. 제3유형은 현물차관 지원 방식이다.

<표 V-3> 한국 정부의 대북 식량지원 유형 및 시기

	주요 내용	시행시기
제1유형	- 직접지원을 통한 무상지원	- 1995년 6월~10월(식량난에 따른 북한의 요청) - 2006년 8월(수해지원)
제2유형	- 국제기구를 경유한 무상지원	- 1996년 7월 - 1997년 7월 - 1998년 8월 - 2001, 2002, 2003, 2004, 2007년(WFP를 통한 옥수수 지원)
제3유형	- 현물 차관지원 방식	- 2000년 10월 * 제2차 남북장관급회담(2000.8.29~9.1)에서 북한이 식량차관 제공을 요청한 이후 남북한은 제1차 남북경협실무접촉에서 차관제공합의서를 체결(2000.9.26).

한편, 남북한은 2000년 9월 26일에 최초의 남북 식량차관 제공 합의를 체결하였다. 이 합의서의 주요 내용을 보면, 먼저 차관 상환 조건은 상환 기간이 차관 제공 후 10년 거치기간을 포함한 30년이며, 이자율은 연 1.0%이다. 차관계약의 당사자는 남측의 한국수출입은행과 북측의 조선무역은행이다. 합의서에는 또한 ‘분배 투명성 보장’이 명기되었으며 차관계약서에 “북측이 공급받은 식량은 남북간 화해협력과 신뢰증진을 저해하는 용도로 사용되어서는 안 된다”고 규정하였다.

그리고 북한 주민들에게 남한에서 지원하는 것임을 밝히기 위해 쌀 포장에 남한의 지원 물자임을 명기하도록 하였다. 이러한 내용은 이후에 추가로 체결되는 식량차관 합의서에서도 기본 골격을 이루게 되었다. 2007년까지 체결된 식량차관 합의서의 시기와 내용은 아래와 같다.

<표 V-4> 식량차관 합의서의 시기 및 내용

합의서 체결 시기	내 용	비 고
- '00년 9월 26일 합의서	태국산 쌀 30만 톤, 중국산 옥수수 20만 톤 제공. 식량 포대에 『Republic of Korea』 표기. 평양 인근 모란봉구역을 방문, 분배과정 확인.	
- '02년 8월 30일 합의서	국내산 쌀 40만 톤 제공. 남측 인원들이 북측의 쌀 분배 과정을 현장 확인할 수 있도록 합의. 포장에 ‘대한민국’을 한글로 표기하기로 합의.	
- '03년 5월 23일 합의서	쌀 40만 톤 제공	
- '04년 6월 5일 합의서	국내산 쌀 10만 톤, 외국산 쌀 30만 톤 제공	
- '05년 7월 12일 합의서	쌀 50만 톤 지원	
- '07년 4월 22일 합의서	국내산 쌀 15만 톤, 외국산 쌀 25만 톤 제공	

출처: 통일부.

한편, 2006년의 경우 북한의 미사일 발사 및 핵실험 강행으로 인해 식량차관이 제공되지 않았고, 2007년의 경우 5월 하순부터 식량을 제공하기로 하였지만 2·13합의 이행 문제 등 국내의 상황 때문에 북송 시기가 1개월 정도 늦어졌다.¹⁴⁵⁾ 2006년 10월 북한의 핵실험으로 국제사회의 대북지원이 대폭 축소된 가운데 2007년 초부터 북한의 식량사정 악화가 세계식량계획(WFP)

을 통해 외부에 알려지면서 국제사회에서 다시 대북지원 실시에 대한 논의가 이루어졌다. 세계식량계획이 한국 정부에 대북지원을 요청해오에 따라, 한국 정부는 2007년에 옥수수, 밀, 밀가루 등 약 3만 2,000톤의 곡물을 북한에 지원하는 조건으로 세계식량계획에 미화 2,000만 달러(190억 원)를 지원하였다.

<표 V-5> 연도별 대북 식량지원 현황

구 분	지원실적	기금	양곡관리 특별회계	지원 기간	운송 방법	지원경위
2000년	식량 50만 톤 - 외국산쌀 30만 톤 - 중국산옥수수 20만 톤	1,057억 원	-	'00.10 ~ '01.3	해로	○ 제2차 장관급회담('00.8)에서 합의 - 제1차 남북경제협력추진위원회('00.9)에서 계약
2001년	-	-	-	-	-	-
2002년	국내산쌀 40만 톤	1,510억 원	6,518억 원	'02.9 ~ '03.1	해로	○ 제5차 장관급회담('01.9)에서 합의 - 제2차 남북경제협력추진위원회('02.8)에서 계약
2003년	국내산쌀 40만 톤	1,510억 원	6,644억 원	'03.7 ~12	해로	○ 제10차 장관급회담('03.4)에서 합의 - 제5차 남북경제협력추진위원회('03.5)에서 계약
2004년	국내산쌀 10만 톤 외국산쌀 30만 톤	1,359억 원	1,444억 원	'04.7 ~ '05.2	해로, 육로	○ 제9차 남북경제협력추진위원회('04.6)에서 합의 - 문서교환방식으로 계약('04.7)
2005년	국내산쌀 40만 톤 외국산쌀 10만 톤	1,787억 원	6,726억 원	'05.7 ~ '06.2	해로, 육로	○ 제15차 장관급회담('05.6)에서 합의 - 제10차 남북경제협력추진위원회('05.7)에서 계약체결
2006년	수해 시 긴급구호 10만 톤(무상지원)	-	393억	-	육로, 해로	-
2007년	국내산쌀 15만 톤 외국산쌀 25만 톤	1,505억 원	2,252억 원	'07.7 ~12	육로, 해로	○ 제20차 장관급회담('07.2)에서 합의 - 제13차 남북경제협력추진위원회('07.4)에서 계약체결

출처: 통일부.

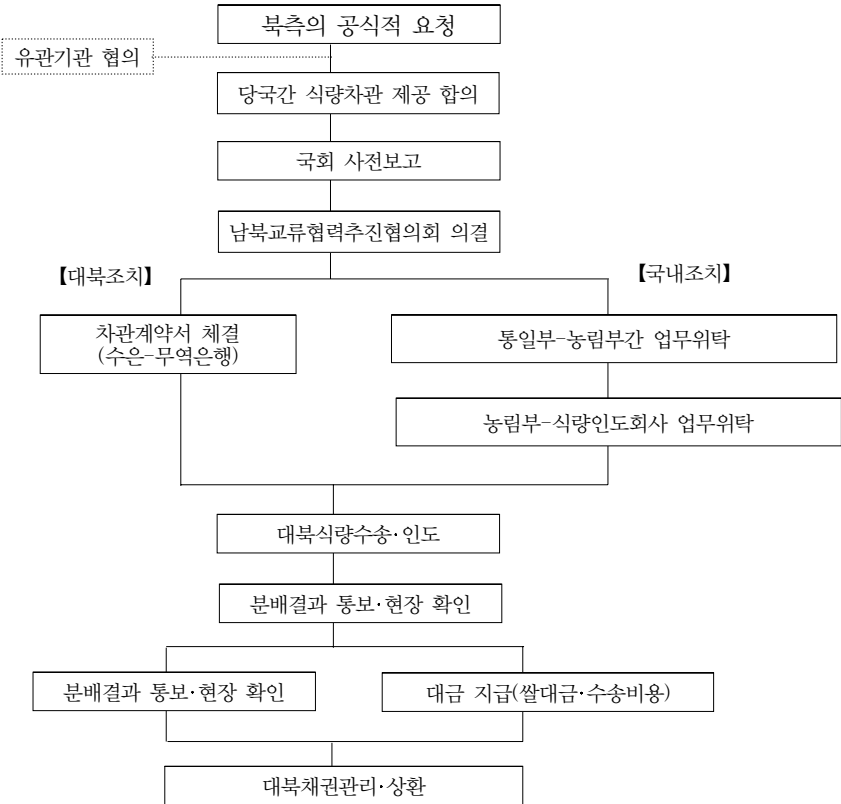
한편, 국제기구를 경유하지 않고 한국 정부가 직접 북한에 지원한 과정을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 북한 당국의 공식 요청이 있는데, 이는 당국간

145) 통일부, 『2008 통일백서』, p. 225.

회담 시 북측이 공식적으로 지원을 요청하는 경우를 의미한다. 주로 장관급 회담을 통해서 이루어지고, 계약서 등 지원의 세부적 사항은 차관형태이기 때문에 남북경제협력추진위원회에서 주로 다루어진다. 계약체결을 하는 주체 역시 남북경제협력추진위원회 위원인 재정부 차관이 계약을 맺는데, 이는 차관형식의 지원에 따른 형식상의 문제이다.

남북경제협력추진위원회에서 구체적으로 계약체결을 하는데, 이 때 차관 단가 부분에 대해서 논의를 한다. 합의사항으로 지원규모, 차관단가, 상환조건 등을 상호 협의한다. 계약에 따라 남측의 수출입은행과 북측의 조선무역은행이 담당한다. 이 때 인도·인수에 대한 구체적인 절차도 합의서 안에 포함된다. 협회가 진행되는 과정에서 지원금액이 확정된다. 연도별 차관단가는 국제 쌀 시세를 기준으로 한다.

<그림 V-5> 대북 식량지원 추진 체계도



출처: 통일부.

한편, 이러한 과정을 거쳐 지원된 대북 식량지원에 대해 한국 정부는 모니터링을 실시하였다. 지원식량의 분배는 ‘하역 → 양정사업소 → 식량공급소 → 주민’의 절차순으로 분배되며, 주민은 식량공급소에서 ‘공급장부 확인 → 공급장부에 도장 날인 및 식량값 지불(46원/kg) → 공급표 수령 → 식량수급’ 등의 절차를 거쳐 이루어진다.¹⁴⁶⁾

한국 정부가 시행한 모니터링 방법은 대북 쌀차관이 10만 톤씩 제공될 때마다 북측의 4~5개 지역을 현장 모니터링 하는 방식으로서, 2000년과 2002년 각각 한 차례, 2003년 12차례, 2004년 10차례, 2005년 20차례 등에 걸쳐 현장 분배활동을 하였다. 현장에서는 북한 주민과의 인터뷰를 통해 지급량과 시기 등을 조사한다. 그러나 10톤 차량 1만 대 분량의 식량을 단지 3~4곳의 공급소 방문을 통해 확인하는 것은 사실상 불가능해 형식적인 모니터링이라는 비판이 제기되기도 하였다. 특히, 지원식량을 항구에 하역하는 절차까지만 모니터링 하거나, 분배 장소를 방문한다 하더라도 북한과 사전에 약속한 곳만 방문하는 문제점이 있었다.

<표 V-6> 한국 정부의 대북 식량차관 모니터링 현황

	2000년	2002년	2003년	2004년	2005년	2007년
횟수	1회	1회	12회	10회	20회	20회

나. 대북 식량지원의 쟁점과 과제

그동안 한국 정부가 추진한 대북 식량지원을 둘러싸고 우리 사회에서는 다양한 논쟁이 이루어졌다. 인도적 차원이라는 명분에서는 대북 식량지원에 대체적으로 공감하지만, 그 목적과 방식, 규모에 대해서는 다양한 입장차이가 있다. 이러한 논쟁은 결국 남남갈등의 한 요인으로 작용하여 대북정책에 대한 국민적 공감대를 형성하지 못하는 문제점이 되었다.

올바른 처방을 내리기 위해서는 정확한 진단이 필요하듯, 향후 남북한 주

146) 통일부, 『국정감사 국회 공통요구자료』 (2005).

민 모두가 상생할 수 있는 바람직한 대북 식량지원을 추진하기 위해서는 그동안 대북 식량지원을 둘러싼 국내외 쟁점들을 살펴보고, 이에 대한 문제점을 진단하여 방안을 제시하는 것이 필요하다.

(1) 분배투명성 문제: 누구를 위한 지원인가?

투명성(Transparency)은 지원식량이 다른 목적으로 전용되는 것을 방지하고 식량의 공정한 분배를 보장하는데 필요하다. 투명성은 기근의 피해자에 대한 제한되지 않는 접근 등을 통해 이루어지는 현지 모니터링에 의해 보장된다. 모니터링은 실시 중인 개발 개입 관리 부문이나 주요 이해관계자에 대해서 목표의 달성도 및 진척 정도, 배분된 자금의 활용 상황에 관한 정보를 제공하기 위해서 특정의 지표에 관한 데이터를 체계적으로 집적한 것을 이용해 실시하는 지속적인 기능이다. 세계은행은 모니터링을 ‘목표, 결과, 그리고 영향의 달성을 향한 진행 경과를 평가하기 위한 체계적인 정보의 수집’으로 정의하고 있다.¹⁴⁷⁾

대북 식량지원을 둘러싼 이슈 가운데 하나는 바로 모니터링과 관련한 분배 투명성의 문제이다. 즉, 북한에 지원한 식량이 과연 누구를 위한 지원이었는가의 문제이다. 일각에서는 지원 식량 중 일부가 군사용으로 전용되었거나, 시장에서 유통되면서 실제로 수혜대상인 취약계층에 전달되지 않았다는 것이 가장 큰 문제점이라고 지적한다. 대북 식량지원을 부정적으로 보는 입장은, 대북지원식량 중 일부가 북한의 장마당에서 높은 가격에 거래됨으로 인해 권력자는 더욱 부를 축적하게 되고, 주민의 삶은 오히려 피폐해지고 있다는 현실을 감안할 때, 대북 식량지원은 재고되어야 한다는 입장이다. 또한 무엇보다 대북 식량지원의 군량미 전용 의혹을 제기하면서 식량지원의 중단을 주장한다. 북한 정권이 지원식량을 군사용으로 전용했다는 의미는, 실제 군인들에게 전달되었다는 의미도 있지만, 식량판매대금을 무기구매대금으로 전용했을 경우도 상정하고 있다.

이와는 반대로 대북 식량지원에 대해 긍정적인 입장은, 지원식량이 설령 군사용으로 전용되었다 하더라도 군인들 역시 한 동포이며, 군인들에게 지원

147) 임을출, “국제사회 M&E 제도의 남북협력기금 적용 방안과 과제,” 『통일정책연구』, 제18권 1호 (통일연구원, 2009), p. 216.

식량이 우선적으로 지급된다면, 최소한 일반 주민들에게 수탈하는 양이 줄어들기 때문에 누구에게 식량이 지원되는가는 중요하지 않다는 입장이다.

한편, 지원식량에 대한 분배투명성 문제가 제기되는 것은 남한 정부의 모니터링이 제대로 이루어지지 않았다는 점에서도 기인한다. 지난 정부는 분배투명성 강화를 위해 모니터링 지역을 확장하거나, 횡수를 늘리는 방법 등을 추진해 왔다. 남한 정부가 실시한 모니터링은 모니터링 요원이 북한을 직접 방문하여 해당 기관을 참관하는 방식이다. 북한의 배급체계는 식량을 총괄하고 조정하는 부서로서 양정사업소가 있고 그 아래 식량공급소가 있는데, 최종적으로 식량이 전달되는 식량공급소를 방문한다. 이곳에서 북한 주민들과 인터뷰를 하거나 분배현장을 촬영하기도 하였다. 2007년부터는 식량차관 제공시 남북간 합의에 따라 매 10만 톤 지원마다 분배현장 방문을 실시하기로 함에 따라, 개성, 남포, 해주, 함흥 등 쌀차관 전달지역 인근에 위치한 총 20곳의 식량공급소와 각 5명씩 총 100명의 남한 인원이 방문하여 북한 주민들이 쌀을 배급받는 현장을 확인하기도 하였다.¹⁴⁸⁾

하지만 이같이 정부가 지원물자 인도단을 북한에 파견하고 현장 모니터링을 실시하였으나, 세계식량계획(WFP)이 제시하는 국제사회의 절차 및 원칙에는 부합하지 못하는 것으로 평가되었다.¹⁴⁹⁾ 이는 세계식량계획(WFP), 유엔인구기금(UNFPA) 등과 같이 국제기구가 북한에서 추진하고 있는 분배투명성 확보 수준과는 현실적으로 차이가 있기 때문이다.¹⁵⁰⁾ 국제기구의 경우 사전조사, 분배과정, 지원결과 등 3단계에 대한 평가로 나누어지는데, 한국 정부가 직접 추진할 수 있는 평가는 북한의 참여가 이루어지지 않고, 무엇보다 북한에 상주하면서 전 분배과정을 직접 관찰하지 못하는 어려움이 있다. 결국 남한 정부의 모니터링 방식이 국제사회의 규범과 방식을 준용하지 못하면서 대북 식량물자의 전용 가능성에 대한 주장은 더욱 강하게 제기되었다.

이같이 분배투명성 문제는 결국 누구를 위한 지원인가의 문제와 직결된다고 볼 수 있다. 필자는 대북 식량지원이 인도적 목적에 따라 북한의 취약계층에 지원된 것이 아니라, 북한 당국에 직접 전달됨으로 인해 북한 정권의 이익

148) 통일부, 『2008 통일백서』(서울: 통일부, 2008), p. 219.

149) Marcus Noland and Stephen Haggard, *Hunger and Human Rights: The Politics of Famine in North Korea*, US Committee for Human Rights in North Korea (2005,9) 참조.

150) 김정수, “남북한 인도협력의 호혜성 제고방안,” p. 171.

(이권개입)에 따라 식량이 전용되었을 가능성이 있다는 입장에 동의한다. 이는 북한 내부에서 공공배급제가 붕괴하고 부정부패가 만연하는 등 수직적 약탈이 이루어지는 상황에서 식량이 최하급인 북한 주민에게 전달되는 것은 분명한 한계가 있다고 보기 때문이다.

북한의 국내경제는 종래의 ‘중앙집권적 약탈경제체제’에서 규율의 붕괴와 부패의 만연을 수반하는 ‘분권화된 약탈경제체제’로 넘어갔다고 볼 수 있다.¹⁵¹⁾ 행정, 제도적 체제가 원활히 작동하지 않고, 위로부터 아래로의 도적 통치가 이루어지고 있는 상황에서¹⁵²⁾ 지원되는 식량이 제대로 분배되는 것은 분명 한계가 있을 것으로 본다.

북한 정권이 지원식량을 판매하고 이를 정권유지를 위한 예산으로 전용했다고 가정할 때 그 규모는 얼마인가에 대한 문제 역시 대북 식량지원을 둘러싼 논쟁을 가열시키는 주요한 이슈이다. 이와 관련하여 한국 정부가 2002년 이후 2007년까지 북한에 지원한 쌀은 모두 250만 톤으로 연평균 42만 톤에 달한다. 대북 쌀 지원의 경우 연리 1%, 10년 거치 30년 상환의 차관 형식인데, 문제는 북한 정권이 차관 상환금 적립 명목으로 1kg당 46원(2005년 기준)¹⁵³⁾ 정도의 가격으로 유상 판매되고 있다는 점이다. 북한 현지에서 1Kg 당 평균적으로 45원씩 거래되었다고 가정할 때, 대략 185억 원 정도를 현금화 할 수 있었다는 추측이 가능하다. 물론 북한 정권이 지원 식량 전체 물량을 현금화 했다고는 볼 수 없으나, 최소한 식량구입 재정을 다른 용도로 사용할 수 있었다는 점을 고려한다면 식량지원이 북한에서 어떠한 형태로든 권력자원으로 사용되었다고 추측할 수 있다.

한편, 정부의 모니터링과 관련하여 또 하나 주목할 점은 이전 정부가 추진한 대북 식량지원 방식의 문제이다. 지난 정부 시기 한국 정부가 북한에 대해 모니터링을 강력하게 요구할 수 없었던 이유는 대북 식량지원 방식이 무상지

151) 박세일, “한반도 위기의 본질과 선진화 포용통일론,” 『전환기에 선 한반도, 통일과 평화의 새로운 모색』 (2009 화해상생마당 심포지엄 발표논문, 2009.9.2), p. 28.

152) 박형중은 1990년대 이래 경제난 속에서 발생한 북한의 변화 중 가장 특징적 상황 중 하나로, 기존 경제관리 구조와 체제 규율 구조의 붕괴 속에서 고위급부터 최말단에 이르기까지 부정부패의 급속한 증가와 함께 국가자산에 대한 전면적 절취 현상이 발생했다는 점을 들고 있다. 이에 대한 상세한 논의는 박형중, “북한에서 권력과 재부(財富)의 분배구조와 동태성,” 『통일문제연구』, 2009년 상반기(통권 제51호), pp. 122~126 참조.

153) “제2차 식량차관 분배현황확인 결과보고(원산지역: 정덕식량공급소, 봉수식량공급소,” 통일부, 『국정감사 국회 공통요구자료』 (2005), p. 6.

원이 아닌 차관형식의 유상지원으로 이루어지기 때문이다. 노무현 정부는 사실상 남북관계의 안정적 관리라는 ‘상호주의적’ 차원에서 대북지원을 실시했으며, 그 결과 최소한의 형식적인 모니터링만을 요구할 수밖에 없었던 것이다. 따라서 대북지원의 실 수혜자가 누구인지 등을 둘러싼 분배투명성 논란은 당연히 제기될 수밖에 없는 상황이었으며, 지원에 상응할 만큼의 북한과의 화해와 신뢰가 조성되었는지에 대해 의문을 제기하는 것이다.¹⁵⁴⁾

이와 같은 문제점이 대두됨에 따라 이명박 정부는 대북 식량지원 시 분배투명성을 강화하겠다는 기본원칙을 제시하고, 모니터링을 요구할 수 없는 유상지원방식이 아닌 무상지원으로 전환하는 정책을 추진하였다. 통일부가 국회 외교통상통일위원회에 제출한 ‘2009년 업무계획’ 자료에 의하면 당국 차원에서 식량과 비료를 북한에 무상으로 지원하는 것을 추진할 것임을 밝혔다. 이후 실제로 국회 예산결산특위는 남북협력기금에서 지출되는 대북 식량 지원사업 예산 3,250억 원을 당국차원의 무상지원사업에 편성하기로 합의하기도 하였다.

그런데 모니터링을 강화하기 위한 명분으로 유상지원을 무상지원으로 전환하였지만 실제 북한이 이를 수용할 가능성이 희박하다는 점에서 다시 한번 정책의 실효성을 둘러싼 논쟁이 촉발되고 있다. 사실 이전 정부가 북한에 대해 유상지원을 시행한 것은 당시 북한이 남한의 무상지원을 받는 것에 대해 거부감이 있었기 때문이며, 무엇보다 무상지원을 받을 경우 남한의 모니터링을 수용할 수밖에 없다는 현실이 반영되었기 때문인 것으로 보인다. 이전 정부가 제대로 시행하지 못했다는 평가를 받는 모니터링의 방식이지만, 지금의 단계에 이르기까지 모니터링 지역 및 횟수를 확대하기 위한 북한과의 합의과정에서 상당한 어려움을 겪은 것도 사실이다. 북한으로서는 지역이나 일반주민들 접근 자체를 원천봉쇄하려는 부분이 있었다.

이와 같은 상황에서 과거 정부 시기보다 오히려 남북관계가 경색되고 강경한 입장을 보이고 있는 상황에서 과연 북한이 무상지원을 수용하겠는가의 문제가 대두된다. 결국 무상지원을 통해 모니터링을 요구할 수 있는 명분과 원칙은 확보하였지만, 만약 북한이 이를 수용하지 않을 경우 이는 정책의

154) 최대석, “대북지원 논의의 현황과 과제,” 『남북관계와 인도주의: 현황과 전망』 (2009남남대화-제2차 화해공영포럼, 2009.8.25), p. 15.

실효성에 문제가 제기될 수밖에 없는 것이다.

이상의 논의를 종합하면 향후 바람직한 대북 식량지원을 위해서는 대북 식량지원이 누구를 위한 지원인가, 즉 지원대상을 명확히 설정하고 이에 대한 지원유형을 마련하는 것이 요구된다. 가령, 인도적 지원일 경우 인도적 상황 개선 목적에 부합하기 위한 지원대상을 명확히 설정해야 하며, 전용 의혹 해소를 위한 모니터링이 검증가능하게 이루어져야 한다. 하지만 어떻게 모니터링을 강화할 수 있는냐의 문제가 대두되며, 모니터링 강화를 위해 무상지원으로 전환한다는 것은 북한에 모니터링 강화를 요구할 수 있는 명분은 되지만 실제 실현 가능성 면에서 북한의 수용여부에 따라 가변적이라는 한계가 있다.

식량전용 의혹이 제기되고 지원식량이 취약계층에게 직접 전달되지 않는 상황에서 무조건 인도적 지원을 지속할 수는 없다. 그렇다고 모니터링 강화를 위한 대안으로 무상지원 방식으로 전환하는 것은, 명분은 있지만 실상 남북관계 상황 및 북한의 수용 가능성에 따라 정책이 표류할 수도 있다는 문제가 동시에 발생한다.

식량지원을 차관형태에서 무상지원으로 전환하는 것은 원칙적으로 바람직하다고 생각되지만 효과적이지 못한 무상지원은 차관보다 오히려 나쁜 결과를 초래할 수도 있다. 차관은 상업적 형태의 거래에 속하기 때문에 차관 제공에 대한 경제적 조건만 충족되면 그만이지만, 무상지원은 지원 대상의 선정과 지원방식, 그리고 결과에 대한 모니터링과 적절한 평가가 따르지 않을 경우 역작용이 더 클 수 있다는 점을 간과해서는 안 된다.¹⁵⁵⁾

따라서 실제로 북한이 이를 수용할 수 있는 전략적 출구를 마련해 주는 것이 과제라 할 수 있다. 즉, 무상지원을 추진하는 것이 모니터링 강화를 위한 적절한 방안이라면, 북한이 어떠한 상황에서 이와 같은 조건을 수용할 수 있는지, 우리가 제기할 수 있는 상황적 조건은 무엇인가에 대한 구체적인 논의가 필요하다.

155) 한국농촌경제연구원, 『북한농업동향』 제10권 4호 (한국농촌경제연구원, 2009), pp. 14~15.

(2) 목적과 수단의 문제: 무엇을 위한 지원인가?

대북 식량지원의 쟁점 가운데 두 번째 문제로는 대북 식량지원의 목적, 즉 무엇을 위한 대북 식량지원인가에 대한 논쟁이다. 인도적 지원의 목적은 북한의 취약계층에 대한 인도적 상황을 개선하고 식량난을 해소하기 위해 추진되는 지원을 의미한다. 남한 정부의 식량지원이 인도적 차원의 목적을 띠고 이루어졌다면, 이와 같은 지원이 실제 북한의 인도적 상황 개선에 얼마나 영향을 미쳤는가를 살펴보면 된다. 하지만 이 경우에도 앞서 언급한 바와 같이 인도적 상황 개선 여부에 대한 객관적 평가를 하기가 어렵다는 점에서 국내외적으로 다양한 논쟁이 될 수밖에 없다.

그런데 대북 식량지원이 인도적 지원 외에 남북관계의 안정적 관리를 위한 수단으로 추진되었다면 이에 대한 논쟁은 더욱 복잡해진다. 무엇보다 인도적 지원이라는 명목으로 추진했지만, 실질적으로는 정치적 이익을 고려함으로 인해 식량지원을 둘러싼 개념의 혼란을 가져왔으며, 더욱 문제가 되는 것은 식량지원이 북한의 변화 및 남북관계 개선에 얼마나 영향을 미쳤는가를 평가하는 것이 평가의 기준 및 관점에 따라 달라질 수밖에 없다는 점이다.

이와 관련하여 박형중은 김영삼 정부의 1995년 쌀 15만 톤 무상제공과, 김대중·노무현 정부 시기 6회에 걸친 대북식량차관 제공은 모두 서로 상충하는 두 가지 목적을 설정했기 때문이라고 주장한다. 즉, 식량난을 겪고 있는 북한 주민을 돕는다는 인도주의 차원과, 남북관계 개선 수단으로 활용하는 차원의 두 가지 목적을 한 가지 차원에서 동시에 추진함으로 인해 상호 반비례 충족관계가 발생했다는 것이다. 아울러 역대 한국 정부가 “인도지원을 한다”고 하면서 인도주의 규범을 지키지 않았다고 보고, 이것이 과거 한국사회에서 대북 ‘인도지원’이 정치적 저항에 직면하게 된 중요한 이유라고 주장한다.¹⁵⁶⁾

구체적으로 노무현 정부는 남북관계의 확대와 한국의 북한에 대한 발언권의 증대를 목적으로 ‘남북경협’(=대북지원)의 확대를 정치적 동기에서 적극적으로 추진했다. 대북 식량지원과 비료지원도 남북관계 관리를 위한 목적이 가장 컸고, 그에 적합한 방식, 다시 말해 북한 당국에 직접 전달하고 사용처를

156) 이에 대한 상세한 논의는 박형중, “대북 인도지원과 개념의 혼란,” (통일연구원 온라인시리즈 09-44) 참조.

문지 않는 방식으로 제공되었다.¹⁵⁷⁾ 즉, 화해협력정책의 기초 아래 남측에서 먼저 주면 변화할 것이라는 전제 아래 적극적인 지원정책을 추진하였다.

하지만 이와 같은 정책에 대해, 대북지원이 북한의 변화를 유도하지 못했다는 주장이 제기되었고, 이는 대북 식량지원정책을 둘러싼 주요한 쟁점이 되었다. 결론적으로 보면 정치적 지원임에도 불구하고 인도적 지원이라는 명목으로 시행됨으로 인해 목적과 수단이 불일치하여 정책을 둘러싼 불필요한 논쟁이 발생했다고 볼 수 있다.

남북관계 안정을 위한 수단으로서 식량지원을 할 경우 그 성과에 대해 객관적으로 평가하기 어렵다는 점에서 소모적인 논쟁은 지속될 수밖에 없다. 인도적 지원의 목적을 천명할 경우, 실제로 북한의 인도적 상황을 개선했는가의 여부를 평가하면 되지만, 이 경우에도 객관적인 지표나 상황에 대한 해석이 분분하기 때문에 논쟁의 소지가 있다. 그런데 인도적 지원이 아닌 남북관계의 안정적 관리나 북한의 변화를 수반하는 지원의 목적이 첨가될 경우, 이에 대한 성과를 측정하기는 더더욱 어렵다는 점에서 논쟁은 가열될 수밖에 없다.

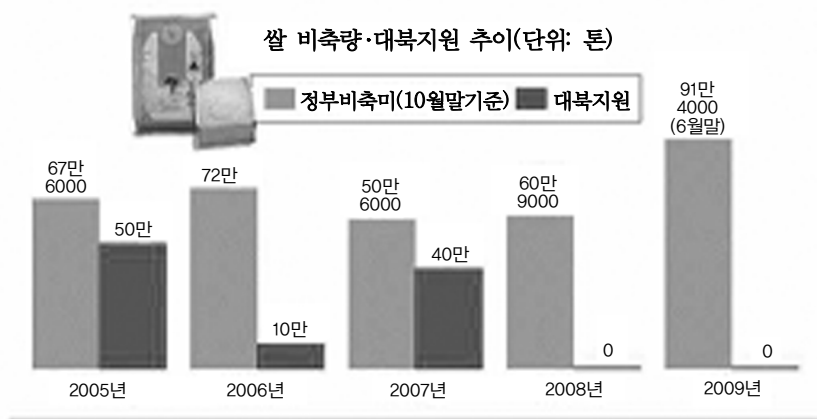
(3) 효과성 문제: 대북 식량지원이 남긴 것은 무엇인가?

대북 식량지원에 대한 효과성을 객관적으로 평가하기에는 그 평가기준을 어디에 두느냐에 따라 결과가 상이할 수밖에 없다. 대북 식량지원의 긍정적 효과를 주장하는 입장은 먼저 북한에 미친 긍정적 영향으로 당연히 인도적 상황 개선을 그 논거로 제시한다. 무엇보다 한국 정부의 대북 식량지원이 추진된 이후로는 1990년대 중반에 발생한 고난의 행군과 같은 최악의 기아사태는 발생하지 않았다는 점이 그 반증이라는 것이다. 아울러 대북 식량지원이 북한의 인도적 상황을 개선했다는 주장과 함께 북한의 시장가격에 영향을 주어 쌀값 하락을 가져왔고 이는 북한 주민들에게 간접적으로 도움을 주었다는 인식이다. 또한 대북 식량지원 과정을 통해 북한 주민들이 남한으로부터 지원을 받고 있다는 사실을 인지하여 남북 주민간 상호 적대감을 해소하게 만든 것도 대북 식량지원의 유용성이라고 주장한다.

157) 박형중, "대북지원과 대북정책," p. 58.

그리고 대북 식량지원이 북한뿐만 아니라 남한 사회에도 긍정적 영향을 미쳤다고 보는 데, 이는 잉여농산물 지원에 따른 국내 쌀값시장 안정화에 기여했다는 주장이다.¹⁵⁸⁾ 즉, 정부가 2005년부터 대규모 식량을 대북지원에 사용했기 때문에 국내 비축량을 조정할 수 있었고, 이는 곧 국내 생산자를 보호하는 간접적인 효과가 있었다는 주장이다. 특히, 최근 국내 쌀값이 하락 하면서, 그동안의 대북지원으로 인해 쌀값시장이 안정화 되었는데, 2007년과 2008년 2년 동안 대북 식량지원의 중단으로 인한 방출량 감소로 인해 쌀값이 폭락했다는 주장이 제기되며, 대북지원의 영향에 대한 논란이 더욱 확대되고 있다.

<그림 V-6> 정부의 쌀 비축량 및 대북지원 규모



자료: 농림수산식품부.

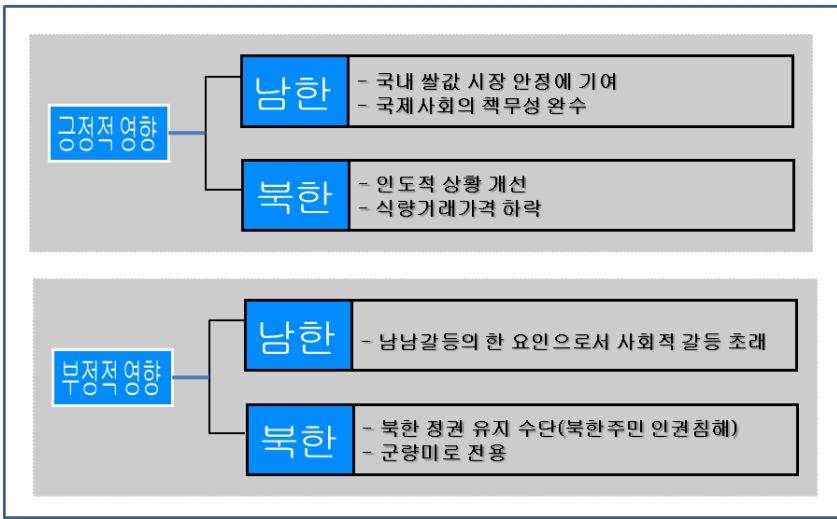
하지만 이와 반대로 실질적으로 지원식량이 북한의 취약계층과 취약지역에 전달되지 않았기 때문에 인도적 상황을 개선하였다는 점에 회의적인 시각이 있다. 무엇보다 북한 주민들을 억압하고 인권유린을 자행하는 북한 정권을 유지시킨 결과로서 이는 북한 주민의 인도적 문제를 해결하지 못하고 오히려 상황을 더욱 열악하게 만들었다는 주장이다. 또한 남한의 쌀값 안정화 주장과 관련하여서도, 만약 대북지원이 시행되지 않고 국내시장에서 소비되었을 경우

158) 김영훈은 정부가 추진한 2002년부터 2007년까지 42만 톤 규모의 대북 쌀지원이 국내 재고량을 줄여 농가 판매값을 평균 1.3% 상승시켰으며, 쌀값 시장의 안정화에 기여했다고 분석한다. 이에 대한 상세한 논의는 김영훈, 『대북 식량지원의 효과와 정책과제』 (서울: 한국농촌경제연구원, 2008) 참조.

쌀값이 하락하여 소비자들은 오히려 이익을 볼 수 있었다는 주장이다.

이와 같은 실질적인 문제와 함께 간접적 영향으로서 대북지원이 실제 남한 사회에 미친 부정적 영향은 무엇보다 사회적 갈등의 확산이라는 점을 들고 있다. 즉, 대북지원을 둘러싼 불필요한 논쟁과 대립으로 인해 사회적 스트레스(Social Stress) 및 협력관계의 파괴(Destroyed Partnerships) 등과 같은 사회적 비용의 손실을 가져왔다고 볼 수 있는 것이다. 일각에서는 대북지원이 장기적 관점에서 통일비용이라고 주장하지만, 실제로 통일비용에 대한 산정은 추상적일 수밖에 없으며, 남한 내부의 사회적 갈등을 초래하는 정책추진은 오히려 사회적·경제적 손실을 초래할 수 있다는 점을 고려할 필요가 있다.¹⁵⁹⁾

<그림 V-7> 대북 식량지원의 영향



(4) 지원 규모의 문제: 얼마나 지원했나?

우리 사회에서 대북지원을 둘러싼 논쟁 가운데 하나는 대북지원 금액 산정에 대한 문제이다. 지난 기간동안 추진된 대북지원 규모를 산정함에 있어, 지원 항목과 범위, 산출방식에 따라 전체 소요예산이 각기 다르게 제시되고 있다. 정부와 연구소, 여야 국회의원 등이 산정한 대북지원 규모가 각기 차이

159) 강동완, 『대북지원 정책 거버넌스: 남남갈등을 넘어 남북상생으로』 (서울: 한국학술정보, 2008), p. 340.

를 보이는 것은, 대북지원 항목을 어떻게 설정하는가의 차이 때문이다. 가령, 금강산관광 비용과 개성공단 임금비용 등을 대북지원 항목으로 규정하는 입장이 있는가 하면, 이와는 달리 정상적인 국가간 거래이기 때문에 이를 지원항목으로 산정하는 것은 문제가 있다는 주장도 있다.

또한 실제 지원금액의 산정 문제와 함께 지원에 대한 간접적 효과, 즉 지원금 대비 상대적 효과성을 어떻게 규정하는가의 여부도 주요한 논쟁 요인이다. 대북지원 금액의 양을 절대적 가치로 산정하여 양의 효과성을 평가할 것이 아니라, 상대적 가치를 고려하여 평가해야 한다는 주장이다. 대북지원의 절대 규모나 북한의 국가예산에서 차지하는 그 상대적 비중 모두를 터무니없이 과장하고 있으며, 정상적인 무역거래 대금 까지 ‘퍼주기’에 포함시키는 회계상의 무리를 저지르고 있고, 현실적으로 남쪽에서 얼마나 많은 ‘퍼오기’를 했는지에 대한 계산을 완전히 누락시키고 있다는 입장이다.¹⁶⁰⁾

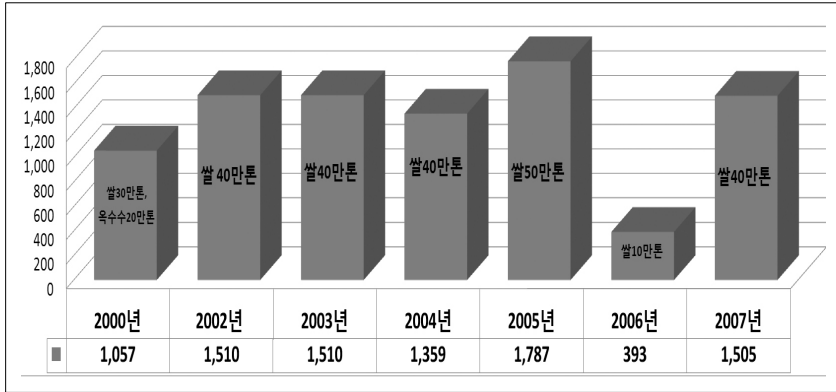
본 연구의 주제와 직접적인 관련이 있는 대북 식량지원과 관련하여서는 대북지원 쌀을 구매하는 과정에서 양곡특위 가격을 대북지원 금액으로 산정할 것인가의 여부에 따라 지원금액 산출이 달라지는데 이를 둘러싸고 논쟁이 발생한다.

아래 <그림 V-8>에서 보는바와 같이, 통일부의 통계에 따르면 2000년부터 2007년까지 북한에 공식적으로 제공된 대북 식량지원 규모는 총 9,121억 원이며, 이 가운데 2006년 393억 원의 무상지원을 제외하면 8,728억 원이 차관으로 제공되었다. 그런데 이 금액은 양곡특위 가격을 포함시키지 않은 금액인데, 만약 양곡특위 가격을 포함하여 산정하면 금액이 달라지며 이에 대한 논쟁이 있다

160) 백낙청, “포용정책 2,000이 필요하다.” 『전환기에 선 한반도, 통일과 평화의 새로운 모색』 (2009 화해상생마당 심포지엄 발표논문, 2009.9.2), p. 15.

<그림 V-8> 대북 식량지원 현황(2000~2007)

(단위: 억 원)



출처: 통일부 자료를 참조하여 필자가 도식화.

2001년부터 2004년까지 대북 식량지원을 하는 기간에는 정부의 양곡수매 제도가 있어서 정부가 양곡을 전량 수매하였다. 그런데 2005년부터 공공비축제가 도입되면서, 농림부는 FAO 기준 비축량인 85만 톤을 수매하여 비축하고, 나머지는 시장에 자율적으로 맡김으로 인해 양곡을 수매하지 않고 있다. 쌀의 수급조절이나 가격조절은 농협에서 담당하고 있지만 농협도 재정의 한계가 있기 때문에 포화상태에 이르게 되면, 결국 시장에서 유통되는 양곡의 양이 많아지고, 공급이 수요를 넘으면 가격이 하락하는 현상이 발생한다.

이 경우 잉여 양곡을 대북 식량지원 용도로 사용한다고 하면, 우리 정부가 지원할 때 수매가격과 국제가격이 20% 정도 차이가 나는데, 이를 양곡특위에서 5분의 1 정도를 보존하고 있다. 따라서 기금지원한 금액보다 양특회계 차원의 금액을 포함시키면 실제 대북 식량지원 금액은 지금보다 현저하게 늘어나는 것이다.

(5) 북한의 식량수급상황 평가의 문제: 언제 지원할 것인가?

최근 대북 식량지원을 둘러싼 논쟁중 하나는 북한의 식량위기사황에 대한 평가에서 비롯된다. 이전 정부의 대북 식량지원 원칙과 달리 이명박 정부는 대북 식량지원 원칙으로 북한의 식량사정이 심각한 수준에 이르렀을 때 지원한다는 원칙을 제시하고 있다. 또한 대규모 식량지원은 북한의 식량사정,

남북관계 상황, 국민여론 등을 종합적으로 고려하여 추진한다는 방침이다.

이 경우 논쟁이 되는 것은 북한의 식량수급 상황 진단에 대한 평가의 문제로서, 과연 북한 식량난의 심각성을 어떻게 규정할 것인가의 문제이다. 다시 말해 북한의 ‘식량난이 심각할 경우’ 식량지원을 한다는 것이 원칙인데, 이때 ‘식량난의 심각성’을 규정하는 과정에서 정치적 판단과 객관적 평가 사이에 혼선이 발생할 수 있다는 점이다.

이명박 정부는 식량지원원칙과 관련하여 북한의 요청이 있어야 지원한다는 입장과, 북한의 요청이 없어도 북한 주민의 식량 상황이 매우 심각하다고 확인되거나 심각한 재해가 발생할 경우 지원하겠다는 입장을 밝히고 있다. 주목할 점은 ‘식량 상황의 심각성’ 기준을 어떻게 설정한 것인가의 문제이다. 만약 긴급한 상황의 해석이 분분하면 결국 대북 식량지원결정은 정치적 상황과 판단이 개입될 수밖에 없는 것이다. 즉, 남한 정부의 정치적 인식에 따라 북한 식량난의 심각성이 평가될 수 있다는 점이다.

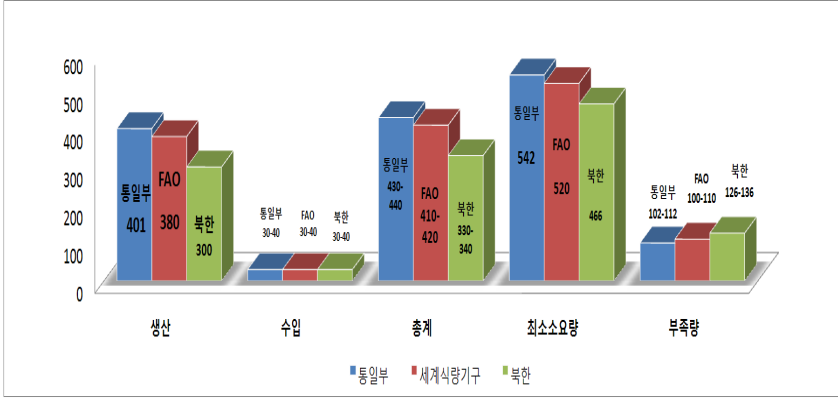
실제로 대북 식량지원이 중단된 2008년과 2009년의 북한의 식량난에 대한 평가가 정부, 국제기구, 민간단체 별로 현격한 차이를 보이고 있다. 즉, 국내 민간단체와 국제기구에서는 북한의 식량난을 심각한 우려 수준으로 보고 지원을 재개해야 한다는 주장을 지속적으로 제기하고 있다.

국제사회의 경우 반기문 유엔사무총장은 유엔총회에 제출한 보고서에서 2,400만 북한 인구의 1/3이 굶주림에 시달리고 있다고 심각한 우려를 표명했다. 또한 2008년 12월 발표된 유엔 세계식량계획(WFP)과 식량농업기구(FAO)의 공동보고서는 2009년 북한 인구 가운데 900만 명이 식량부족으로 기근에 시달릴 것이라고 경고하였다.¹⁶¹⁾ 이에 반해, 한국 정부는 “아직 긴급지원이 필요할 정도로 심각한 수준은 아니다”라는 입장을 견지하며 대규모 식량지원 재개를 고려하지 않고 있다.

161) 『한국일보』, 2009년 10월 5일.

<그림 V-9> 2008년 북한 식량 수급 동향

(단위: 만 톤)



출처: 한나라당 정형근 의원실 자료를 참조하여 필자가 도식화.

대북지원사업의 정당성 차원에서 북한의 기아상황에 대한 국민적 합의가 중요한데, 현재 북한의 기아상황이나 식량부족분에 대한 평가가 개별단체마다 각기 상이한 입장이다. 특정 기관의 경우 현재 북한의 식량난이 지난 1997년 고난의 행군 이후 가장 심각하다고 판단하고 있으나, 통일부를 비롯한 일부 대북지원 민간단체의 경우 이 같은 현안분석에 의문을 제기하고 있다. 이는 북한의 공식적인 통계가 발표되지 않고 무엇보다 폐쇄된 북한체제의 내부 상황을 제대로 파악할 수 없다는 데 일차적 원인이 있지만, 대북지원 과정에서 북한을 방문하고 접촉하는 대북지원 민간단체 상호간의 정보교환이 활발히 이루어지지 않는 데에도 근본적인 원인이 있다.¹⁶²⁾

북한의 식량 부족분 추정치가 서로 다른 이유는 각 국가 및 기관별로 1인당 최소 곡물 소비량에 따른 전체 수요량 및 전년도 생산량, 외부도입량 등에서 차이가 나기 때문에 현지에서의 정확한 조사가 이루어지지 못하기 때문이다. 구체적으로 세계식량계획(WFP)은 북한의 식량 수요를 파악할 때 정상적인 수요보다는 최소소요량 기준으로 추정, 발표하고 있다. 세계식량계획(WFP)은 북한을 긴급식량지원 국가로 취급하기 때문에 세계보건기구(WHO)가 권장하는 1일 2,130kcal 75%만을 감안하여 1인당 1일 1,600kcal(연간 167kg)

162) 강동완·양현모, “대북 인도적 지원사업의 민간협력체계 개선방안: 정책네트워크 분석을 통한 정부와 민간단체 관계를 중심으로,” 『정책연구』, 2009 여름호, 통권 161호 (국가안보전략연구소, 2009), p. 159.

을 식용소요량으로 추정한다. 이에 반해 통일부는 북한의 식량수요를 세계보건기구(WHO)가 권장하는 정상적인 에너지 섭취량을 기준으로 추정하는 것이 적절하다는 입장이다. 식용 곡물 소요량은 세계보건기구(WHO)가 권장하는 정상적인 에너지 섭취 기준 1인당 1일 2,130kcal, 연간 222kg과 통계청이 추정한 인구를 적용한다.¹⁶³⁾

따라서 북한의 긴급한 상황이 언제인가에 대한 객관적 지표로서의 평가가 가능할 수 있도록 분명한 기준점 마련이 필요하다. 더불어 북한의 전체 식량 수급상황에 대한 평가를 할 때, 수량에 대한 고려뿐만 아니라 지역적 편차를 반드시 고려해야 한다. 북한내에서 공공배급제의 붕괴와 지역간 물류 이동이 원활하지 못하다는 점에서 지역별 식량난이 각기 달리 나타날 수밖에 없다. 북한의 지역적 생산량 및 수급상황을 고려하지 않고, 전체 양만을 가지고 북한의 식량난을 평가해서는 실질적인 취약계층에 대한 지원의 한계가 발생할 우려가 있다.

다. 소결론

대북 식량지원을 둘러싼 쟁점은 남북한 및 국제사회의 다양한 행위자들의 이해관계가 복잡하게 연계되어 있는 문제임을 알 수 있다. 따라서 대북 식량 지원에 대한 쟁점을 둘러싸고 발생하는 행위자간 갈등과 입장 차이를 최소화하는 방안이 필요하다.

단순히 북한에 식량을 ‘지원해야 한다’와 ‘중단해야 한다’라는 이분법적 논리구조로만 대답하면 갈등의 해결책을 제시할 수 없다. 대북 식량지원을 추진한다면 왜, 무엇을 위해 하는지, 어떠한 방식으로 할 것인가에 대한 공감대와 정책적 합의가 반드시 선행될 필요가 있다.

식량난으로 인한 기아로 고통 받고 있는 북한의 취약계층에게 인도적 차원에서 식량을 지원하는 것은 당연한 국가의 책무이자 동포애적 가치이다. 하지만 중요한 것은 실제로 지원물자가 취약계층에게 전달되는가, 국민의 세금이 효율적으로 사용되는가, 언제 지원해야 하는가 등 정책추진을 둘러싼 여

163) 한국농촌경제연구원, 『북한농업동향』, 제10권 4호 (한국농촌경제연구원, 2009), pp. 10~11.

러 가지 고려사항들에 대한 평가가 객관적으로 이루어져야 정책의 실효성을 제고할 수 있다는 점이다.

5. 대북 식량지원을 위한 정책 대안

가. 대북 식량지원의 원칙 및 방향

바람직한 대북 식량지원을 추진하기 위해서는 쟁점에 따른 행위자들의 이해관계를 조정하고 갈등을 최소화하는 방향으로 과제를 풀어나가는 것이 중요하다. 하지만 그보다 앞서 논의되어야 할 것은 대북 식량지원의 원칙 및 정책목표를 분명히 설정할 필요가 있다. 대북식량지원의 대상, 목적, 규모, 시기 등에 대한 구체적인 정책대안을 제시하기에 앞서, 대북 식량지원의 원칙 및 정책목표를 살펴본다.

(1) 대북 식량지원의 전략적 유용성

: 다양한 목적에 따른 식량지원 활용방안 모색

앞서 국제사회의 식량지원에서 살펴본 바와 같이, 미국과 유럽의 식량지원은 인도적 목적과 더불어 공여국의 국익 차원에서 각기 다양한 목적 하에 추진되고 있다. 자국의 이익 관점에서 볼 때 좁은 의미로는 국내 수요 안정화 및 수출시장 확대 등의 목적이 있다. 넓은 의미에서는 수원국의 인도적 상황 개선은 물론 시장화를 비롯한 긍정적 변화 촉진, 그리고 더 나아가 분쟁방지를 위한 포괄적 의미로 식량지원이 활용되고 있음을 알 수 있다. 그런데 한국 정부가 그동안 추진한 대북 식량지원은, 명분은 북한의 인도적 상황 개선이었으나, 실제 목표는 남북관계 관리 수단이나 남북 이산가족 상봉을 위한 대가성의 지원성격이 있었다. 이러한 목적과 수단의 불일치로 인해 우리 사회에서 논쟁의 대상이 되었다.

엄밀한 의미에서 지난 정부가 추진한 대북 식량지원은 차관형태의 유상지원 방식으로 추진되었기 때문에 실상 우리 정부는 물론 우리 사회 내부에서 북한에 대해 분배투명성을 요구할 명분은 약하다. 그럼에도 분배투명성 문제가 제기되는 것은 정부가 지원의 명분으로 인도적 지원임을 천명했기 때문이

다. 결국 정부가 인도적 지원이라는 용어를 사용하되, 실질적으로는 인도적 목적에 따른 규범을 적용하지 않고, 거래방식의 대가성 지원정책을 추진했기 때문에, 우리 사회에서 퍼주기와 전용의혹 제기 등과 같은 문제가 제기된 것이다.

따라서 기존의 식량지원 방식과 같이 인도적 목적과 남북관계의 관리만을 위한 목적이 아니라, 우리 정부의 전략적 수단으로 활용할 수 있는 포괄적 방안으로서 식량지원이 활용될 수 있음을 인식해야 한다. 인도적 목적과 정치적 목적 등 식량지원의 다양한 목적을 구분하고 이에 따른 유형별 지원정책을 모색할 필요가 있다. 즉, 대북 식량지원이 인도적 목적 외에 전략적 차원에서 다양한 목적으로 추진될 수 있음을 인식하고, 이에 대한 우리 사회의 논의의 폭을 넓혀 나가는 것이 필요하다.

인도적 목적은 당연히 북한의 인도적 상황 개선을 위한 지원을 의미하며 긴급구호 차원의 지원이 포함된다. 정치적 목적으로는 식량을 통해 남한의 인도주의 사안을 해결할 수 있는 방안을 고려해 볼 수 있다. 즉, 정치적 목적의 지원은 남북자, 국군포로, 이산가족 상봉 등 남한의 인도적 사안을 해결하기 위한 거래의 방식으로 이루어지는 것이다.¹⁶⁴⁾

정치적 목적과 같은 맥락에서 대북 식량지원을 통해 국내 쌀시장 안정화를 기할 수 있다. 국내에서 생산되는 잉여농산물과 최소시장접근¹⁶⁵⁾(MMA: Minimum Market Access) 물량으로 수입되는 의무수입쌀 등으로 인한 재고 미 처분에 유용하다. 의무수입 물량은 2004년 국내 소비량의 4%를 시작으로 매년 0.4%포인트씩 늘어나 2014년 이후엔 8%가 된다. 수입물량으로 보면, 2005년 수입량이 22만 6,000톤이었으며, 매년 약 2만 톤 씩 늘어나 현재 30만 7,000톤이며, 2014년에는 40만 9,000톤에 이르게 된다. 쌀 소비량 감소와 이와 같은 의무 수입물량 확대 등으로 매년 16만 톤의 쌀이 국내에서 재고로 남게 된다. 이같이 재고물량이 많아지면 국내 쌀값의 급격한 하락으로 인해 농민들이 직접적인 피해를 보게 될 뿐만 아니라 사회적 갈등으로 확산되어 국가적 손실이 발생할 수 있다. 또한 재고쌀을 보관하기 위한 별도의 저장비용이

164) 정치적 지원(거래) 방식에 대해서는 '나. 대북 식량지원의 세부 추진방안'에서 상세히 논의하기로 함.

165) 한국의 쌀 수입은 세계무역기구 협상결과에 따라 2014년까지 관세화가 유예됐다. 대신 매년 일정량을 5% 이하의 낮은 관세로 수입해야 하는데 이를 최소시장접근(MMA)이라 한다.

소요됨에 따라 직접적인 손실도 발생한다. 따라서 대북 식량지원을 통한 국내 쌀 수요량 조절은 한국에 직·간접적 이익이 있다고 볼 수 있다.

한편, 이와 같은 목적 외에 좀 더 넓은 의미에서 보면 식량지원을 통해 수원국 현지의 행정체계 개선과 시장경제의 촉진, 주민들의 의식 변화 등과 같은 목적을 달성할 수 있다. 장기적으로 볼 때 식량지원이 효과성면에서 북한의 시장경제 촉진과 주민들의 의식변화를 통해 아래로부터의 변화를 위한 촉진제의 역할을 할 수 있다. 1990년대 경제위기를 거치면서 북한경제는 이른바 자생적 시장화의 경향이 점차 강화되어 왔고, 그 결과 오늘날 대다수 북한 주민들의 삶은 북한 당국의 통제에 의해서가 아니라 시장에서의 자율적 거래에 의해 유지되고 있다고 볼 수도 있다.¹⁶⁶⁾ 따라서 북한에 지원한 식량이 북한 내부 시장에서 거래되는 품목으로 기능할 때, 일정부분 시장 활성화와 이를 통한 북한 내부의 정보유통을 촉진할 수 있다.

더 나아가 대북 식량지원의 목적 가운데 장기적이고 포괄적 의미에서 보면 식량안보 차원에서 유용성을 모색할 수 있다. 식량농업기구(FAO)가 제시한 식량안보(Food Security)의 개념은 인류의 생존을 보증하고 건강한 생활을 영위하는 데 필수적인 안전하고 영양가 있는 식량에 언제라도 접근가능한 상태로 정의된다. 또한 식량안보는 이러한 물리적 접근성(available), 식량 이용성(utilized), 접근성(affordable)을 확보하는 것을 주요 내용으로 한다. 북한의 식량난이 지속되면 북한 주민들의 대규모 탈북사태가 발생할 수 있으며, 이는 한반도 주변국과의 정치적, 외교적 문제로 비화될 수 있는 소지가 있다. 또한 식량부족으로 인해 영유아를 포함한 아동의 영양실조 등으로 인해 향후 남북한 통일시 남북주민간 심각한 신체적 불균등의 문제가 초래될 수 있다. 따라서 현재 대북 식량지원을 통한 북한 관리는 장기적으로 한반도의 안보에 직접적인 영향을 미치는 것이라 할 수 있다.

소프트파워에 기초하여 미국의 세계전략 차원에서 제시한 정책기조 중 하나는 해외개발에 투자하는 것은 지역을 안정화시켜 결국 미국의 안보에 기여한다는 것이다.¹⁶⁷⁾ 이와 같은 맥락에서 우리 정부 역시 북한 식량지원을

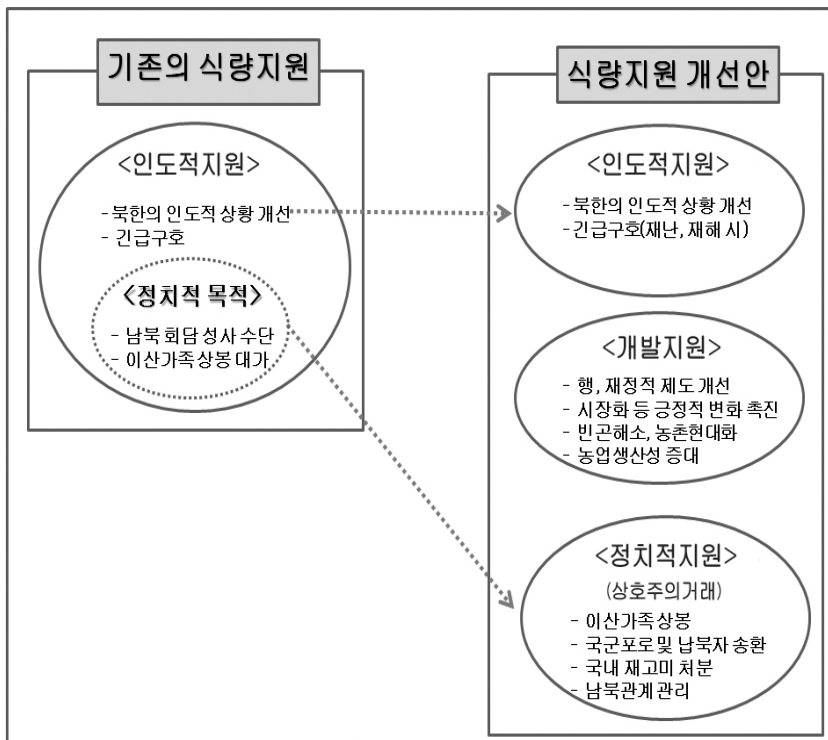
166) 이 석, "북한의 급변사태와 인도주의적 위기," 『북한 급변사태 시 최우선 대응방안』(21세기국가발전연구원 주최 학술회의 발표문, 2009.10.22), p. 2.

167) Richard D. Armitage and Joseph s. Nye, *CSIS Commission On Smart Power: A smarter, more secure America* (CSIS, 2007).

통한 개발협력이 북한을 안정화, 정상화 시키는 방안이며 이는 곧 장기적으로 한반도 안보에 직접적으로 기여하는 정책적 조치의 일환이라는 점을 인식할 필요가 있다.

결국 대북 식량지원의 목표는 시기적으로 구분할 때, 단기적으로는 북한의 인도적 상황 개선, 국내 잉여농산물 관리를 통한 시장의 안정화, 국제사회의 책무성 완수 등의 목적을 달성할 수 있으며, 중·장기적으로는 북한의 시장경제 활성화, 행정체계 개선, 북한 주민들의 의식변화, 국제무역 체계 편입, 식량안보 증진 등과 같은 효과를 수반할 수 있다. 따라서 북한에 식량을 주는 것이 우리에게 손해라고 인식할 것이 아니라, 우리의 정책목적 달성과 국익을 위해 다양한 목적으로 식량지원이 이루어질 수 있음을 인식할 필요가 있다. 따라서 남북한 통일과정의 전략적 수단으로서 식량지원의 다양한 목적과 유형을 고려할 필요가 있다.

<그림 V-10> 대북 식량지원의 목적과 유용성



(2) ‘인도주의’ 개념에 입각한 ‘인도적 지원’: 북한의 인도적 상황 개선
 대북 식량지원 원칙으로 고려할 사항은 ‘인도주의 개념’에 입각한 인도적 지원을 추진해야 한다는 점이다. 그동안 대북 식량지원에 대한 논쟁은 인도적 지원의 개념과 규범을 따르지 않은 데서 초래된 문제라 할 수 있다. 인도적 지원과 관련하여 우리 사회에서 ‘순수한 인도적 지원’이라는 표현이 사용된다는 것은 그동안 인도적 지원에 다른 불순물이 첨가되었다는 점을 반증하는 것이라 할 수 있다. 즉, ‘인도적 지원’과 ‘순수한 인도적 지원’이 각기 다른 개념으로 사용되었다는 것은, 인도적 지원이 ‘인도주의’ 개념에 입각한 인도적 지원으로 추진된 것이 아니라는 것을 의미한다.

인도적 지원은 말 그대로 아무 조건 없이 긴급구호 차원에서 이루어지는 지원의 개념인데, 지금까지 인도적 지원이 인도적 원칙에 입각하여 추진되지 않았기 때문에, 북한의 인도적 상황을 개선하지도 못했고, 우리 사회 내부에서도 대북 인도적 지원에 대한 논쟁이 끊임없이 제기되었다고 볼 수 있다.

인도주의는 정치나 이념, 인종, 종교를 떠나 위협에 처해 있는 사람들의 고통을 덜어주고 그들의 복리증진을 위해 노력하는 행위이며, 인도적 지원은 자연재해, 배급붕괴, 전쟁과 같은 인재에 의해 초래된 긴급상황에서 생명을 살리고 연장시키는 활동을 말한다. 따라서 인도적 지원은 긴급상황이 끝나거나 결핍의 원인이 제거될 때까지 단기적으로 행해진다. 나아가 인도적 지원은 그 정의상 조건 없이 공여되어야 하며 지원물자가 수요자에게 정확히 전달되도록 감시하는 모니터링시스템이 필수적이다.¹⁶⁸⁾ 세계식량계획(WFP)의 핵심 인도지원 원칙 중 공평성(Impartiality)항목을 보면, “특정 국가에 식량을 지원할 때에는 각 집단의 요구와 취약성을 철저히 평가한 다음 식량 부족의 결과 가장 위협이 높은 집단을 목표로 식량을 지원한다.”¹⁶⁹⁾ 고 규정하고 있다.

세계식량계획(WFP)은 특히 식량이 부족한 3개 그룹을 강조한다. 이는 사회적으로 취약한 그룹(아동보육시설의 아동, 노인과 소아과 병동의 아동), 심리적으로 취약한 그룹(임산부와 수유하는 여성, 5세 미만의 아동과 청소년)

168) 최대석, “대북지원 논의의 현황과 과제,” p. 14.

169) 세계식량계획(WFP)의 인도주의원칙(Humanitarian Principles), 제성호, “국제사회의 대북제재 하 효율적 지원방안,” p. 83.

년), 지리적으로 취약한 그룹(특히, 북동부와 남부지방)이다. 긴급한 식량 수요는 비료 및 연료 부족과 밀접한 연관이 있다.¹⁷⁰⁾

이와 같이 인도적 지원은 ‘조건 없이’ 이루어지되, 반드시 ‘분배모니터링을 요구’하고 있다는 점에서 정부의 인도적 식량지원은 남북관계 개선 등과 같은 정치적 조건을 배제하고 무조건적으로 지원하되, 반드시 모니터링 강화를 위한 국제 규범을 강력히 적용할 필요가 있다. 정부가 인도주의 원칙에 입각하여 인도적 식량지원을 추진할 때에는 반드시 이 두 가지 요건, 즉 취약계층(취약지역)에 지원되어야 하며, 반드시 이들에게 전달되는가에 대한 분배투명성이 이루어져야 한다.¹⁷¹⁾ 따라서 이와 같은 요건이 충족되지 않은 상황임에도 불구하고 우리 사회 일각에서 이전 정부가 시행한 방식의 대북 식량지원을 재개하라는 요청은 바람직한 주장이라 볼 수 없다. 분배투명성이 확실히 보장된 지원만이 인도적 지원이라 명명할 수 있기 때문이다.

만약 정부가 인도주의 원칙에 입각하여 분배모니터링이 확보된 상황에서 취약계층 및 취약지역에 대한 인도적 지원을 추진할 경우에는 남북관계나 국내여론 등을 고려하기보다 북한의 인도적 상황이 우선적으로 고려되어야 한다. 북한에 대한 인도적 지원이 필요할 경우에는 가급적 상황과 조건에 관계없이 반드시 식량지원이 이루어져야 한다. 이는 동포애적 차원에서 당연한 조치일 뿐만 아니라, 국제사회의 책임 있는 구성원으로서의 역할을 담당하는 것이며, 인도적 지원을 둘러싼 국내외의 불필요한 비난으로부터도 자유로울 수 있는 방안인 것이다.

한편, 인도적 차원의 긴급구호가 필요한 상황은 자연적 재해나 재난, 인위적 재해, 분쟁이나 내란 등 세 가지 차원의 다면적 문제인데, 북한 빈곤의 경우 이러한 요인들이 거의 복합적으로 작용하여 나타나는 현상이라 할 수 있다. 인도적 지원의 경우 어떠한 상황을 긴급구호가 필요한 지원 상황으로 규정할 것인가의 문제가 대두된다. 따라서 긴급구호가 요청되는 인도적 사안에 대해 사전에 명확한 규정과 매뉴얼을 마련해 두는 것이 필요하다. 이는 북한의 인도적 상황에 대한 정치적 판단을 사전에 방지하여 불필요한 논쟁이

170) 유엔총회 A/64/224 “조선민주주의인민공화국의 인권상황에 대한 특별보고관의 보고서,” 『생명과 인권』 Vol. 53 (2009년 가을호), p. 35, 재인용.

171) 박형중, “대북 인도지원과 개념의 혼란,” (통일연구원 온라인 시리즈 09-44), p. 1.

발생하지 않도록 하기 위함이다. 또한 우리 사회에서 대북지원의 개념이 남북경협이나 상업거래, 인도적 지원 등이 혼용되어 사용되고 있는 문제가 있는데, 대북지원의 개념을 명확히 재정립하고, 지원의 규모와 방식, 시기, 유형 등에 대한 원칙 및 매뉴얼을 확정하고 이에 대한 국민적 공감대를 넓혀 가는 것이 중요하다.

(3) 식량지원과 관련한 다양한 행위자의 거버넌스 모색

대북 식량지원은 남한의 농민과 소비자 및 여론을 형성하는 일반국민, 북한의 주민과 정권, 주변국 및 국제기구 등 다양한 행위자들의 이해관계가 복합적으로 얽혀 있는 사안이라 할 수 있다. 행위자가 이처럼 다양함으로 인해 식량지원문제는 남한의 쌀가격 안정화와, 의무수입량 문제, 북한의 인도적 상황 개선 문제, 북한 체제의 관리 문제 등 복합적 요인이 고려될 수밖에 없다. 다양한 이해관계 중 식량지원정책이 어느 특정 행위자의 이익이나 목적을 위한 수단으로 치중된다면, 이는 정책 추진의 효과성 및 효율성 면에서 바람직한 정책이 될 수 없다.

따라서 대북 식량지원과 관련한 다양한 행위자들의 이해관계와 상호이익의 점점을 위한 거버넌스가 필요하다. 즉, 대북 식량지원정책은 분명히 ‘주는 상대’와 ‘받는 상대’가 있는데, 바람직한 식량지원의 기본방향은 주는 것이 손해가 아니라 ‘주는 측’과 ‘받는 측’ 모두가 이익이 될 수 있는 방안을 모색하는 것이 중요하다. 특히, 향후 북한개발협력시 거버넌스의 관점에서 수원국 주민의 참여성이 중요하게 부각되는데, 이러한 점에서 거버넌스 적용을 통해 북한 주민이 실제로 지원과정에 직접 참여하는 방안을 강구해야 한다.

나. 대북 식량지원의 세부 추진방안

북한 주민을 위한 대북 식량지원이 남한 내부에 갈등을 초래해서는 지원의 정당성을 확보할 수 없다. 따라서 남북한이 상호 윈-윈(win-win)할 수 있는 대북 식량지원 방안을 모색해야 한다. 대북지원 정책은 북한 주민의 삶의 질을 개선할 수 있는 실효성은 물론 우리 사회의 갈등요인이 되지 않는 남북한 주민 모두가 상호 윈-윈(win-win)할 수 있는 새로운 지원과 협력의 패러

다임으로 추진되어야 한다. 남북한 통합과 통일 조성을 위한 차원에서 추진되는 대북지원 정책이 오히려 남한 사회의 국론을 분열시키고 사회적 갈등을 유발한다면 이는 정책 자체의 정당성을 상실하는 것이라 할 수 있다.¹⁷²⁾

가령, 현재 우리 사회에서 주요한 이슈가 되고 있는 국내 재고량 처분을 위해 대북 식량지원과 연계하는 방안은 남북한 주민 모두의 이익을 고려하여 좀더 신중한 접근이 요구된다. 지난 정부의 식량지원 방식과 같이 모니터링이 불투명한 상황에서, 국내 생산자 농민 보호를 위해 무조건적으로 대북지원을 재개하라는 것은 북한 주민의 인권을 고려하지 못한 요구라 할 수 있다. 과거와 같은 대규모 지원 방식은 분명 모니터링을 확신할 수 없기 때문에 북한의 취약계층에게 전달되지 않는 문제점이 있다. 오히려 북한 주민의 인권을 탄압하는 정권자체를 강화시켜 인권탄압의 수단으로 악용될 수 있는 소지도 있다. 따라서 무조건적으로 대북 식량지원을 강행하라고 촉구할 것이 아니라 새로운 대안과 방법을 모색하는 것이 필요하다.

원론적으로 북한에 식량을 주는 것이 남북한 주민 모두에게 이익이 되는 것은 분명하다. 문제는 어떻게 주어야 남북한 주민 모두의 상생을 위한 바람직한 식량지원이 될 수 있는가의 문제이다. 이하에서는 대북 식량지원을 둘러싼 네 가지 쟁점에 대한 해결방안을 지원목적, 지원대상, 지원규모, 지원시기를 나누어 제시한다. 이러한 네 가지 차원의 주요 이슈에 대해 정부가 명확한 기준과 원칙을 설정하고, 이에 대해 국민적 공감대를 형성해 나가는 것이 중요하다.

172) 강동완, “대북지원 정책 거버넌스의 평가 및 개선방안: 노무현 정부 평가 및 시사점을 중심으로,” 『통일문제연구』, 제20권 1호 (통일연구원, 2008), p. 310.

<그림 V-II> 대북 식량지원의 쟁점과 과제



(1) 지원목적(무엇을 위한 지원인가?): 인도적 지원, 개발지원, 정치적 거래

대북 식량지원은 전략적 차원에서 다양한 목적을 위해 추진될 수 있다. 지원 목적을 명확히 설정하고, 목적에 부합하는 유형으로 대북 식량지원을 추진해야 한다. 목적과 지원방식이 상호 부합되지 않으면 불필요한 논쟁을 야기할 수 있다. 이전의 지원사례에서 보듯 인도적 지원을 목적으로 하되, 지원유형은 유상지원 방식으로 추진하게 되면 목적과 방법의 괴리에서 문제가 발생하여 정책의 효율성은 물론 지원의 정당성 여부를 둘러싼 논쟁이 발생할 수밖에 없다.

앞서 국제사회의 사례에서 살펴보았듯이 식량지원을 통해 공여국이 획득하고자 하는 목적으로는 수원국의 인도적 상황 개선, 자국의 잉여농산물 처리, 수원국의 시장화 촉진 및 행정체계 개선 등을 주요 목적으로 한다. 이같은 목적에 부합되는 각각의 유형 또한 매우 다양한데, 즉 조건에 따라 무상과 유상지원 방식, 현금과 현물 지원방식 등으로 구분할 수 있으며, 이를 세분화하면 현물 지원의 경우 수원국 현지나 국제시장에서 식량을 구매하는 방안, 공여국의 잉여농산물을 지원 하는 방안 등 여러 가지 유형으로 구분할 수 있다.

대북 식량지원은 이와 같은 국제사회 식량지원의 여러 목적을 참조하여, 향후 남북관계 상황 및 관계 진척에 따라 시기별 목적을 설정하고 이에 부합하는 각각의 유형을 적용하는 것이 필요하다. 이와 관련하여 본 연구에서는 대북 식량지원을 인도적 지원과 정치적 지원(거래) 그리고 개발협력으로 나누어 각각의 목적을 제시한다. 본 연구의 전체적인 주제가 개발협력 시 필요한 식량지원 방안이지만, 정책 실효성 면에서 현재 북한 개발협력이 시행되기 전의 상황과, 북한개발 협력 시 필요한 식량지원 방안을 구분하여 살펴본다. 이는 북한 개발협력 추진을 위해서는 남북관계의 상황이나 북한 내부 정세의 변화 등 충족되어야 할 요인들이 있는데 현재로서는 북한개발협력이 즉각적으로 시행될 수 있는 단계는 아니라는 점이다. 따라서 북한 개발협력으로 전환하기 위한 과도기적 상황을 설정하고 현 상태에서 정부가 추진할 수 있는 대북 식량지원 방안을 포괄적으로 제시한다.

먼저 인도적 지원의 목적은 인도주의 원칙에 맞게 정치적 조건이나 이해관계보다 북한의 인도적 상황을 개선하는 데 우선적인 목적을 두어야 한다. 인도적 지원의 경우 모니터링이 반드시 전제된다는 점에서 앞서 쟁점이 되었던 우리 사회 내부에서 군사적 용도의 전용문제에 대한 의혹과 이에 따른 갈등을 일정부분 해소할 수 있을 것으로 본다. 인도적 지원의 목적은 북한의 인도적 상황을 개선하는 것으로, 취약계층 및 취약지역의 식량난을 해소하거나, 자연재해나 재난 시 긴급구호 차원의 지원을 통해 형제애·동포애·인도정신 등의 구현을 목적으로 한다. 중요한 것은 인도적 지원으로 명확히 목적을 설정한 경우에 지원유형은 반드시 무상지원으로 추진해야 한다는 점이다. 단, 이 경우 반드시 국제사회에서 준용하는 모니터링 기준을 북한이 수용할 수 있도록 해야 한다.

다음으로 개발지원으로서 식량지원의 목적은 북한의 빈곤을 근본적으로 해결하기 위한 장기적 처방의 목적이 있다. 개발지원으로서 식량지원은 좁은 의미에서는 비료와 종자 같은 중간재를 공급하는 것에서부터 북한이 해외로부터 식량을 수입할 때 소요되는 현금을 직접 지원하는 방식까지 매우 다양하다. 중요한 것은 개발협력으로서의 식량지원은 북한의 시장화 촉진, 행정체계 개선 등의 효과를 도모할 수 있다는 점이다. 더 나아가 북한의 빈곤을 근본적으로 해결하여 북한지역 안정화를 통해 분쟁을 예방할 수 있는 목적으

로도 추진될 수 있다. 아울러 본격적인 개발지원이 추진되기 이전에 현재 당면한 과제로서 대북지원NGO를 통한 개발협력 초기 성격의 사업을 추진하는 것이 필요하다. 대북지원NGO가 추진하는 개발지원 사업은 비록 초보적 수준이기는 하지만, 일정부분 북한의 농업생산성 향상은 물론 북한 주민의 실질적 참여를 유도하여 남북주민간 의식변화에도 긍정적 역할을 수행하고 있다. 또한 한국 정부가 대북지원NGO의 북한개발협력성 사업에 대해 식량을 통한 간접 지원을 하여, 상호 파트너십을 형성할 수 있다는 장점도 있다.

마지막으로 정치적 목적은 남한의 '인도적 사안'을 해결하기 위한 목적으로 추진되는 정치적 지원(거래)을 의미한다. 이는 국군포로, 납북자, 이산가족 상봉 등 소위 남한의 인도적 사안을 해결하기 위한 방안으로서 북한에 대해 이같은 조건의 대가로 정치적 지원을 하되, 이를 식량으로 지불하는 방식이다. 이전과 같이 남한 정부가 암묵적으로는 이산가족 상봉의 대가 및 남북간 회담 성사의 대가를 목적으로 하면서, 인도적 지원이라는 명분을 제시함으로써 문제가 발생하였다. 따라서 이산가족 상봉이나 납북자, 국군포로 등 남한의 인도주의 사안을 해결하기 위한 정치적 차원의 식량지원을 추진하되, 이에 대해서는 모니터링을 요구하지 않아야 한다.

남한의 인도적 사안 해결을 위한 식량지원 추진방안은 독일 정치범 송환방식(프라이카우프, Freikauf)¹⁷³⁾에서 시사점을 얻을 수 있다. 프라이카우프는 서독 정부가 1961년 베를린 장벽이 설치된 후 서독으로 탈출하려던 동독 주민들이 국가보안사범으로 투옥되는 일이 빈발하자, 동독에 현금 또는 현물을 제공하고 이들을 서독으로 데려온 것을 의미한다.¹⁷⁴⁾ 이러한 독일의 사례를 볼 때, 남한의 인도주의 사안을 해결하기 위해 북한과 정치적 거래를 하고 이에 대한 대가로 식량을 제공하는 방안을 모색해 볼 수 있다.

173) 최근 프라이카우프 검토에 대한 논의는, 현인택 통일부 장관이 지난 10월 23일 국회 국정감사에서 “국군포로와 납북자 문제 해결을 위해 일정한 대가를 주고 이들을 데려오는 ‘독일 정치범 송환 방식(프라이카우프-Freikauf)’을 적극 검토하겠다고 밝힘으로써 주요한 이슈가 되었다. 이후 2009년 11월 3일 한나라당 안성수 원내대표는 국회대표연설을 통해 “현재 남북한 간에는 다양한 형태의 인도주의적 의제가 있다. 헐벗고 굶주린 북한동포들을 도와주는 것도 인도주의이고, 504명으로 추정되는 납북자와 약 570명의 국군포로가 남녘땅으로 돌아오는 것도 인도주의이다. 이제 ‘인도적 상호주의’에 입각해, 두 과제가 함께 해결되어야 한다. ‘한국판 프라이카우프(Freikauf)’ 기대한다”고 언급하였다. 한편, 프라이카우프에 관한 상세한 연구로는 손기웅 외, 『동서독 정치범 석방거래 및 정책적 시사점』 (통일부 정책연구용역보고서, 2008.11.30) 참조.

174) 『조선일보』, 2009년 10월 28일.

(2) 지원대상(누구를 위한 지원인가?): ‘북한 주민’과 ‘북한 정권’의 구분

먼저 지원대상과 관련하여서는 북한 주민과 북한 정권이라는 대상을 구분하는 지원방안을 강구해야 한다. 이는 이후에 살펴볼 지원목적에 따른 유형과 관련되는 것으로, 지원목적이 인도적 지원일 경우 반드시 북한 주민, 특히 취약계층 및 취약지역에 식량이 분배될 수 있도록 지원체계를 수립하고 이에 대한 모니터링 강화 방안을 마련하는 것이 중요하다.

인도주의 원칙은 실질적으로 지원이 필요로 하는 취약계층에게 지원이 전달되도록 보장하는 것이라는 점에서 조건이 아니라 당위적 성격을 갖고 있다. 따라서 인도지원을 수용할 경우 북한 당국은 인도주의 원칙도 수용해야 한다는 것이 당연히 전제되어야 한다. 이제 남북한 사이의 지원에도 특수성보다 인도주의 원칙이라는 국제규범이 존중되어야 한다. 앞으로 인도적 지원을 제공하는 경우 협의 과정에서 북한으로 하여금 인도주의 국제규범을 수용하도록 보다 강력하게 촉구해나가야 한다.¹⁷⁵⁾

따라서 취약계층과 취약지역을 설정하고 이에 대해 우선적인 지원 및 분배가 이루어질 수 있도록 협상하는 것이 우선적으로 고려되어야 한다. 북한에서는 식량의 배급에 있어 신분, 직업, 연령, 거주지 등에 따라 현격한 차이를 보이고 있고, 또한 계층 간에도 균등분배가 아닌 차등분배가 이루어지고 있다.

취약계층과 관련하여서 법륜은 아래 <그림-12>에서 보는 바와 같이 북한의 식량배급체계를 1~4순위와 농민으로 구분하고, 배급순위별 식량상황을 제시하고 있다. 즉, 일반 노동자들 중 장사를 하거나 개인 소토지를 생산하는 사람들을 제외한 200~300만 명이 극빈층으로 아사위기에 내몰리고 있고 농민들 중 절반 이상이 죽으로 연명하는 취약계층으로 아사위기에 처해 있다고 분석한다. 또한 교화소, 장애인, 고아원, 양로원 등 보호시설에 수용된 인원과 현재 주민의 1/3에 해당하는 약 600~800만 정도가 심각한 영양실조 상태이며 아사위기에 처해 있다는 주장이다.¹⁷⁶⁾

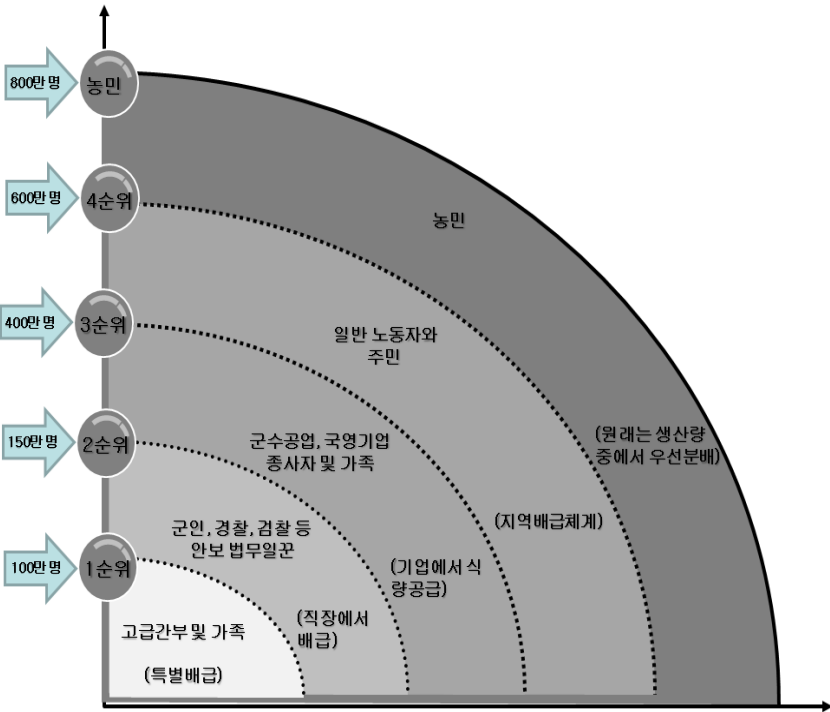
취약지역과 관련하여서는 북한의 함경도와 양강도 같은 동북지역을 들 수 있다. 이 지역은 전통적으로 식량생산이 매우 저조하며, 이에 따라 1990년

175) 김수암, “북한 주민들의 실질적 삶의 질 개선을 위한 지원 방안,” 『대북 인도적 지원 사업에 대한 평가와 개선방안』 (국가안보전략연구소 주최 국내학술회의 발표자료집, 2009.9.21), p. 105.

176) 법륜, “대북 인도적 지원, 어떻게 할 것인가,” (평화재단 제34차 전문가포럼 기초발표문, 2009.10.15), p. 4.

대의 기근 시기 및 이후 2000년대 후반의 식량사정 악화시기에 가장 많은 피해를 보았던 지역이다.¹⁷⁷⁾

<그림 V-12> 북한의 배급체계 및 배급순위별 식량상황¹⁷⁸⁾



<배급순위별 식량상황>

1순위	2순위	3순위	4순위	농민
정상공급 혹은 감량공급	감량공급	군수공업은 비교적 정상 공급, 국영기업은 감량 또는 일정 기간 무공급	배급없음 명절 때 2-3일분	최근 군량미 조달 강화에 따라 농민식량 4-6개월 분만 분배 받는 상태. 현재는 최대 취약계층

177) 이 석, “북한의 급변사태와 인도주의적 위기,” p. 10.

178) 북한의 배급체계 및 배급순위별 식량상황에 대한 북한의 공식적 자료가 없기 때문에 연구자 별로 추정치가 다소 차이가 있다. 하지만 대략적으로 북한을 지배하고 있는 지배계층인 핵심 계층은 전체 인구의 28%, 나머지 72%는 일반주민으로 구분하고, 일반주민은 경제난의 가장 큰 피해자로 규정한다. 한편, (그림 V-12)은 법륜, “대북 인도적 지원, 어떻게 할 것인가,” p. 4 내용을 참조하여 필자가 도식화한 것임.

이와 같은 북한의 배급체계 및 배급순위별 식량상황, 취약지역을 감안할 때 인도적 지원은 우선적으로 4순위와 농민들 그리고 지역적으로 양강도와 같은 일부 취약지역을 중심으로 분배될 수 있도록 조치를 강구해야 한다. 이를 위해 북한과의 협상 시 인도주의 원칙에 따라 취약계층과 취약지역을 지정하고 이를 수용할 수 있도록 지속적으로 요청해야 한다. 즉, 인도적 지원을 수용하는 것은 인도주의 원칙과 규범을 수용한다는 것으로 이는 반드시 철저한 모니터링을 전제로 하고 있다는 점을 지속적으로 강조하여 협상에 임해야 한다. 이와 같은 모니터링 시행을 위해 북한지역에 상주사무소 개설 등을 적극적으로 협의해야 한다.

앞서 살펴본 바와 같이 세계식량계획(WFP)의 모니터링은 철저하게 현지 조사 방식을 통해 이루어진다. 국제사회의 인도적 지원의 경우 분배모니터링이 필수적으로 요청되는데, 북한 정권의 특성 및 남북관계의 특수성을 고려할 때 현재 국제사회의 규범을 그대로 적용하기에는 다소 한계가 있었다. 이를 위해 상주사무소를 설치하고 모니터링 요원이 직접 현장조사를 실시한다. 모니터링 문제와 관련하여 그동안 한국 정부는 세계식량계획(WFP)과 같은 국제기구의 모니터링 수준과 방법을 통해 분배투명성을 제고하려 했지만, 북한이 이를 수용하지 않았고, 이에 대해 한국 정부 역시 남북관계의 관리를 위한 차원에서 지원중단과 같은 강력한 조치를 취하지는 않았다. 따라서 이전 정부가 추진했던 지원방식을 재개하면서 모니터링 강화를 북한에 요구하는 것은 실효성이 낮을 수밖에 없다고 본다.

만약 북한이 이러한 인도주의 요건을 수용하지 않을 경우 정부는 대북지원 단체나 종교단체를 통한 우회적인 방법을 강구할 수 있다. 가령, 대북지원단체나 종교단체 등이 취약지역을 중심으로 우선적으로 급식소를 설치하고, 정부의 지원식량으로 급식소를 운영하는 방안을 고려할 수도 있다. 특히, 상대적으로 식량접근권이 낮은 취약계층 즉, 영유아 및 청소년에 대한 급식이 우선적으로 실시되어야 하는 바, 보호시설인 탁아소, 유치원, 학교 등에서 급식소를 운영하는 방안 등을 고려해 볼 수 있다. 식량 및 식사배급은 가장 취약한 상태에 놓인 사람들에게 ‘식량안전망’을 만들어준다. 배급은 학교급식, 임신 중이거나 수유 중인 여성을 위한 식량 배급, 거리 급식소나 구역 급식소 등 다양한 형태로 이루어질 수 있다.¹⁷⁹⁾ 이는 개발협력을 위한 식량지원의 유형인 식량교육(Food

for education) 프로그램으로 확대할 수 있는 가능성이 있다는 점에서도 의미가 있다. 또한 기존의 대북지원단체 가운데 유아원이나 학교 등 취약계층을 대상으로 한 지원단체들이 연합체를 구성하거나, 복민협을 중심으로 연대하여 ‘취약계층 식량지원 사업’을 추진하는 것도 고려해 볼 수 있다.

(3) 지원규모(얼마나 지원 할 것인가?): 지원목적에 따른 규모의 산정

앞서 지원 목적을 살펴보았는데, 각각의 목적에 따라 어느 정도 규모의 식량을 지원할 것인가를 설정해야 한다. 먼저 인도적 지원과 관련하여, 시기별 또는 각 기관별로 북한의 실제 식량 부족분에 대한 평가가 엇갈리지만, 대략적으로 현재 북한은 매년 100만 톤 가량의 식량이 부족하다는 데에 인식을 같이한다. 인도적 지원은 현재와 같이 북한의 식량난이 지속되는 상황과 갑작스런 자연재해나 재난이 발생할 경우 추진되는 지원이다. 따라서 현재 북한의 식량난이 지속된다고 가정할 때, 2006년 북한의 수해 시 무상지원방식으로 10만 톤을 지원한 사례를 참조하여, 10만 톤에서 20만 톤이 인도적 지원의 적절한 양이라 할 수 있다. 물론 이러한 인도적 지원의 양은 긴급재난이나 재해의 규모에 따라 변경될 수 있도록 유연하게 운용할 필요가 있다.

정치적 지원은 앞서 살펴본 독일 정치범 송환방식(프라이카우프, Freikauf)의 사례를 참고할 수 있다. 독일 연방은행 추계에 따르면 1963년부터 1989년 사이 3만 여명을 서독으로 데려오면서 동독에 지불한 액수는 34억 6,000만 마르크인데 이를 1980년 환율로 계산하면 1조 7,300여 억 원이다. 이는 정치범 1인당 5,700만 원을 지급하고 거래한 셈이다.¹⁷⁹⁾

우리 정부는 북한에 생존해 있는 국군포로가 560여 명에 이르는 것으로 추산하고 있다. 독일이 지불한 1인당 5,700만 원을 물가상승률을 반영하여 약 1억 원으로 산정할 경우, 560명의 국군포로를 송환하는 데 총 560억 원이 소요된다고 가정할 수 있다. 이를 식량으로 환산하면, 2006년 무상지원의 경우 10만 톤 지원에 약 370억 원이 소요된 점을 감안할 때, 대략 15만 톤 정도의 양이 소요된다. 여기에 이산가족 상봉과 납북자 송환을 위한 거래량까지 고려하면 약 15만 톤에서 50만 톤까지 가용할 수 있다.

179) 크리스티안 트루베, 김성희 옮김, 『새로운 기아』 (서울: 알마, 2009), p. 160.

180) 『조선일보』, 2009년 10월 28일.

물론 이와 같은 방식은 북한과의 협상을 통해 결정되는 것이기 때문에 우리 측에서 제공할 수 있는 최대 가용량을 설정하고 이에 대해 북한과 협상을 통해 조정하는 것이 필요하다. 한편, 지금까지 설명한 인도적 지원과 정치적 거래는 지원의 성격상 지속적으로 추진하는 것이 아니라 단기간에 걸쳐 이루어지며, 정치적 거래는 사안이 해결될 때 까지 한시적으로 추진된다는 것을 전제한다.

마지막으로 개발협력의 경우 이 시기는 식량뿐만 아니라 경제와 재정, 인프라에 대한 대규모 투자가 이루어지는 단계로서, 이에 필요한 재정의 일부를 식량 단위로 환산하여 지원하는 방안을 고려할 수 있다.¹⁸¹⁾ 개발협력 시기의 식량지원은 인도적 지원과 정치적 거래가 중단된 것으로 전제하기 때문에, 인도적 지원과 정치적 거래 시 추진했던 규모보다 대규모의 지원이 이루어져야 한다.

(4) 지원시기(언제 지원 할 것인가?): ‘정치적 해석’과 ‘객관적 지표’

대북 식량지원 목적을 인도적 지원과 개발협력, 정치적 지원(거래)으로 분류할 때 인도적 지원과 정치적 지원은 당면과제 및 단·중기적 시기로, 개발협력은 중·장기로 구분할 수 있다. 각각 지원 유형별로 구체적이며 세부적인 시기를 설정하는 것은 현실적으로 한계가 있는 바, 남북관계의 진전 및 주요 사안의 해결 시점을 중심으로 시기를 설정하고 이를 탄력성 있게 적용하는 것이 적실성이 있다.

당면과제 및 단기적 방안으로 인도적 지원과 정치적 지원을 병행하고, 본격적인 개발협력은 중·장기에 걸쳐 추진하는 방향을 고려할 수 있다. 개발협력을 중·장기 기간으로 설정하는 것은 무엇보다 현재 북핵문제의 해결여부에 따라 대북 개발협력이 진행될 수밖에 없는데, 북핵문제 해결이 단기간에 끝나는 것이 아니라 점진적 단계별 지원을 전제로 추진되기 때문이다. 따라서 본격적인 개발협력이 이루어지기 위해서는 남북관계의 진전, 북한 정권의 변화, 북핵문제 연계 등의 상황적 조건을 고려한 단·중기 상황을 설정할 수 있다.

한편, 북한의 식량난이 지속되고 인도적 문제가 발생하면 한국 정부는 국제사회로부터 대북 식량지원 요청에 대한 압박을 받을 수 있다. 더욱이 북한

181) 개발협력으로서의 식량지원 부분은 이후 ‘다. 북한개발협력과 식량지원’에서 상세히 다루기로 한다.

이 안정적으로 개혁·개방 단계에 들어가기 이전 북한의 급변사태나 북핵문제 진전과정에서 나타날 수 있는 과도기적 상황을 설정하고 각 시기별로 지원목적과 유형을 달리할 필요가 있다. 따라서 인도적 지원을 통해 북한의 취약계층을 지원함과 동시에 정치적 지원을 통해 남북자, 국군포로, 정치적 상황 개선 등을 추진해 나가야 한다. 이 두 가지 지원은 북핵문제와 무관하게 추진할 수 있다. 아울러 당면과제로서 대북NGO를 통한 개발협력성 식량지원을 병행 추진하는 것도 고려해야 한다. 이미 2005년부터 일부 대북지원 NGO의 경우 북한의 농업생산성 향상이나 농촌현대화 사업 등과 같은 초기 수준의 개발협력 사업을 추진하고 있다. 이와 같은 사업에 대해 정부가 식량으로서 자금을 지원하는 방안을 고려할 수 있다. 시기적으로 인도적 지원은 점차 축소해 나가며, 정치적 지원(거래)은 한시적으로 운영해야 하며, 개발협력 방식의 식량지원을 점차적으로 확대해 나가는 것이 필요하다.

그런데 시기와 관련하여 또 하나 해결해야 할 문제는 인도적 지원을 실시 하되 북한의 식량부족분 상황을 어떻게 평가할 것인가의 문제이다. 북한 식량난에 대한 평가는 결국 인도적 지원 문제에 해당하는 것이라 볼 수 있다. 언제 지원할 것인가에 대한 논의는 북한의 식량상황에 대한 평가에서 비롯된 쟁점이다. 따라서 대북지원의 시기 문제는 곧 북한의 식량수급상황을 어떻게 평가하며 이에 따라 인도적 지원을 언제 할 것인가라는 문제와 연계된다.

인도적 지원은 인도주의 원칙에 따라 북한에 재난이 발생할 경우 긴급구호 차원에서 진행되며 이는 단기간에 이루어지는 지원을 의미한다. 따라서 북한에 자연재해나 재난이 발생할 경우에는 즉각적으로 지원을 시행해야 하며, 이에 대해서는 재론의 여지가 없다. 문제는 앞서 지원의 목적을 인도적 지원, 정치적 거래, 개발협력으로 구분하였는데, 인도적 지원의 경우 북한의 식량수급 부족시기 및 부족량을 어떻게 설정할 것인가이다. 지원시기를 결정하는 것은 남북관계 상황에 따른 정치적 판단이 개입될 소지가 있는데, 이러한 상황은 곧 대북지원을 둘러싼 논쟁으로 확대된다. 따라서 정부가 국제식량기구를 포함한 국제사회의 북한식량수급 상황에 대한 종합적 분석을 통해 사전에 식량부족 상황에 대한 객관적 평가표를 설정해 놓는 것이 필요하리라 본다. 즉, 북한의 식량부족분과 식량수급상황 등에 대한 객관적 지표를 제시하고, 이에 따라 인도적 지원 시기를 결정하는 것이다.

다. 북한 개발협력과 식량지원

(1) 북한 개발협력으로서의 식량지원의 필요성

지금까지 한국 정부가 추진한 긴급구호 차원의 인도적 지원만으로는 북한의 빈곤을 근본적으로 해결할 수 없음은 당연하다. 북한 식량난 및 빈곤에 대한 근본적 원인을 진단하고 이에 따른 올바른 처방을 내리는 것이 필요하다. 북한 개발협력은 단기적이고 일시적인 식량공급만으로는 해결할 수 없는 북한의 만성적인 식량난을 근본적으로 해소할 수 있는 해결책이라 할 수 있다.

북한 개발협력이 요구되는 이유는 원조의 효과성에 관한 문제로 이른바 북한에서 ‘빈곤의 악순환’이 지속되고 있기 때문이다. 무엇보다 지난 10여 년 이상 지속된 대북 식량지원은 북한의 심각한 기아상황을 해결하기 위한 임기응변적 성격의 긴급구호로 이루어졌다. 문제는 이러한 상황이 만성적으로 지속되고, 근본적인 상황 개선이 이루어지지 않고 있다는 점이다. 북한의 식량난이 반복되는 상황에서 남한의 대북 식량지원은 북한 정권의 원조의존성을 강화시켰다고 볼 수 있다. 북한에서 빈곤의 악순환이 발생하는 것은 악순환을 계속 반복하고자 하는 구심력(정권의 이익)이 원심력보다 크기 때문인데, 이러한 악순환을 끊을 수 있는 원심력이 바로 개발협력 방안이라 할 수 있다.

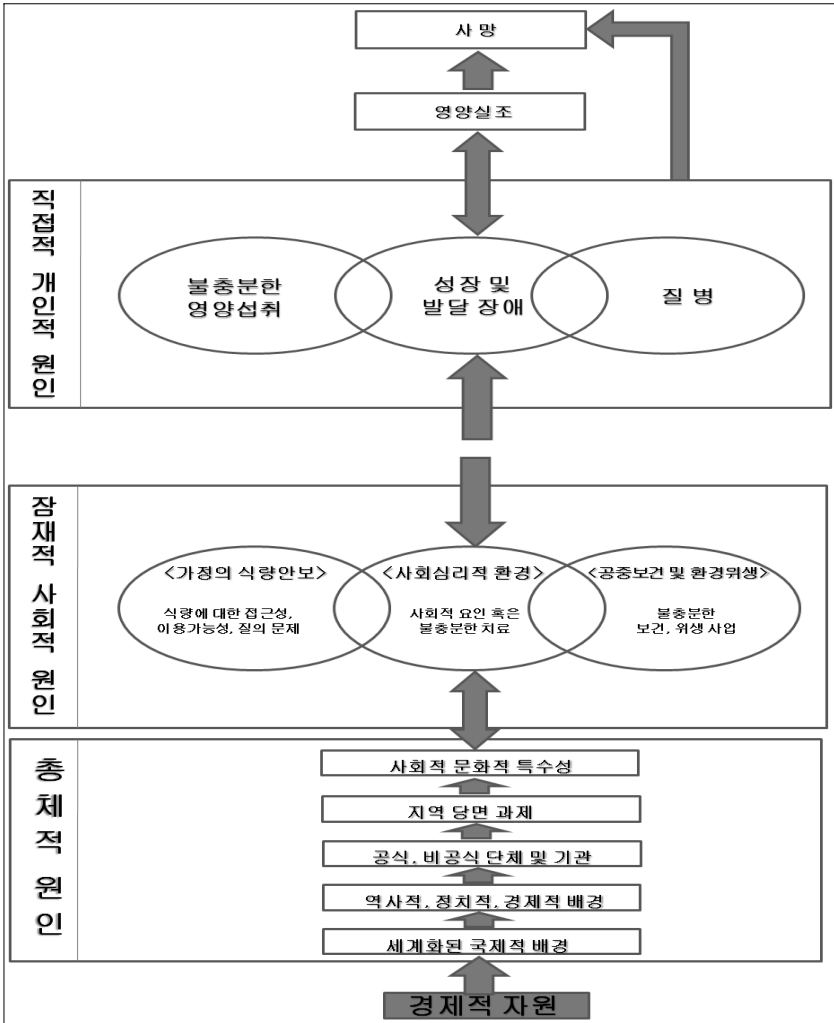
북한의 행정·사회적 인프라가 구축되어 있지 못한 상황에서 남한의 일방적인 물적 자원을 통한 경제적 지원 및 투자는 오히려 비효율적으로 낭비될 가능성이 크다. 현재 북한의 위기상황은 긴급구호 차원의 인도적 지원만으로 해결할 수 없는 구조적 문제를 내포하고 있기에, 일시적인 처방이 아닌 중·장기적 관점에서 근원적인 대책을 강구해야 한다. 한국 정부의 식량제공은 단순구호 차원의 증세완화 정책이 아니라, 원인을 치료하는 것을 지향하는 방식으로 개념화되어야 한다. 여기서 원인치료라고 하는 것은 궁극적으로 북한 당국이 경제 전반에 걸쳐서 정책과 제도를 바꾸는 것이다.¹⁸²⁾

빈곤에 따른 기아의 원인은 직접적으로는 식량부족이 원인이지만, 근본적으로는 식량 부족을 야기하는 직·간접적인 요인이 작용하고 있다. 1990년 유니세프(UNICEF)가 정리하여 작성하고, 현재 기아추방행동(ACF: Action

182) 박형중, “대북지원과 대북정책,” p. 86.

Contre la Faim)처럼 세계적 조직망을 갖춘 주요 NGO단체에서 채택하고 있는 ‘기아의 인과적 도식’(아래 <그림 V-13> 참조)을 보면 기아가 아주 직접적인 이유에서부터 매우 간접적인 이유에 이르기까지 다양한 원인들이 상호작용하는 광범위한 문제임을 알 수 있다.¹⁸³⁾

<그림 V-13> 기아의 인과적 도식



출처: 크리스티앙 트루베, 김성희 옮김, 『새로운 기아』, p. 61.

183) 크리스티앙 트루베, 김성희 옮김, 『새로운 기아』, p. 60.

센(Sen) 역시 빈곤과 기아의 원인과 관련하여 식량공급량의 감소보다는 임금감소, 실업, 식량가격 상승, 식량배급 체계 미비 등의 수많은 사회·경제적 요인으로 사회 내 특정집단의 기아가 유발된다고 분석한다.¹⁸⁴⁾ 이러한 요인을 북한 빈곤 원인에 적용하면, 북한 역시 식량배급 체계의 붕괴로 인해 특정 집단의 기아가 발생하고 있다고 볼 수 있다. 또한 북한에서 식량난이 발생하는 직접적인 원인은 농업 생산량 저하가 일차적인 원인인데 이는 관개수로, 농지정리, 벼품종 등 전반적인 농업기술과 관련이 있다. 따라서 현재 북한의 시급한 식량난과 기아를 해결하기 위해서는 일시적 처방으로서 특정집단에 대한 긴급구호가 이루어져야 하지만, 보다 근본적인 처방을 위해서는 결국 개발협력 방안으로서 식량지원이 요청되는 것이다. 대북 식량지원 역시 북한의 빈곤해소를 위한 근본적 처방의 일환으로 전환되어야 한다.

북한개발협력으로서 식량지원은 빈곤감축을 위한 식량난의 근본적인 해결책을 강구한다는 점에 의의가 있다. 단기적이고 일시적인 식량지원이 아니라 수원국이 직접 빈곤감축을 위한 농업개발사업 등을 추진하고 이에 필요한 중간재와 자원마련을 위한 수단으로서 지원식량이 활용될 수 있도록 하는 것이 중요하다. 즉, 단순히 일회적으로 주는 것에서 끝나는 것이 아니라, 수원국에게 요청되는 행·재정적 제도개선 등을 촉진할 수 있다.

포괄적이고 장기적 면에서 보면 북한의 빈곤해결 역시 근본적으로 북한 당국의 거버넌스 진전을 통해 가능하다. 세계적으로 비참한 기근의 역사가 가운데, 비교적 자유로운 언론이 존재한 민주 독립국가에서는 본격적인 기근이 한번도 일어나지 않았다는 사실에 주목할 필요가 있다. 수년 전 에디오피아, 소말리아와 그 밖의 독재국가에서 발생한 기근, 1930년대 소련 스탈린 정권 치하의 기근, 1958년에서 1961년 사이 대약진운동의 실패에 따른 중국의 기근, 조금 더 거슬러 올라가서는 식민지 시대의 아일랜드와 인도의 기근 등 아무리 둘러봐도 이런 법칙의 예외를 발견할 수가 없다. 의회에는 야당세력이 없었고, 복수정당제에 의한 선거도 치러지지 않았고, 언론의 자유도 없었기 때문에 잘못된 정책들을 비판할 수도 없었다. 매년 몇 백만 명이나 되는 사람들이 굶어 죽고 있는데 심각한 오류투성이의 정책들은 아무런 이의 제기

184) 아마티아 센, 원용찬 역, 『센코노믹스: 인간의 행복에 말을 거는 경제학』 (서울: 갈라파고스, 2008), p. 32.

도 받지 않고 지속되었던 것이다. 현대의 두 가지 기근 사태, 바로 북한과 아프리카에서 발생했던 기근도 이와 똑같은 경우라고 할 수 있다.¹⁸⁵⁾ 이와 같은 맥락에서 북한 개발협력 방안으로서의 식량지원은 북한 내부의 시장 활성화 및 정보유통을 통한 긍정적 변화를 촉진함으로써 북한 빈곤의 근본적 해결을 위한 대안이 될 수 있다.

(2) 개발협력으로서의 식량지원 세부 추진방안

ODA는 한 국가의 정부가 타국의 필요를 고려하여 정부 대 정부로 자금 또는 그에 준하는 물자와 서비스를 제공하는 것이므로 외교행위이며 그래서 ODA를 제공하는 국가의 국익 추구를 배제할 수 없다.¹⁸⁶⁾ 강제나 보상보다는 사람의 마음을 사로잡아 원하는 것을 얻어내는 능력이 바로 소프트파워의 핵심인데, ODA를 통한 외교관계의 확산은 이러한 ‘마음과 생각에 영향을 미치는 외교결과’로 이어질 것으로 판단된다.¹⁸⁷⁾ 이와 관련하여 ODA 방식에서 제공하는 식량원조 방안을 북한에 적용하는 것은 의미가 있다. ODA의 개발식량원조(Developmental food aid)의 개념을 살펴보면, 식량지원은 기근, 전쟁, 생산력 부족 등으로 수원국 내 식량공급이 부족할 경우 공여국들이 자국 식량을 직접적으로 지원하거나 수원국 정부에 현금을 지원하여 인근지역 등에서 식량을 조달하도록 하는 지원을 의미한다.¹⁸⁸⁾

앞서 논의한 바와 같이 북한 빈곤의 근본적 해결을 위해서는 생산량 증가가 우선적으로 이루어져야 하고, 간접적으로 사회적 서비스 개선이 이루어져야 한다. 그런데 이같은 개발협력의 방안들은 모두 수원국의 정책결정자가 정책개선 의지와 역량을 바탕으로 할 때 효율성이 증대될 수 있다. 따라서 개발협력으로서 요청되는 식량지원 방안은 북한의 행정체계를 변화시킬 수 있으며, 시장경제의 촉진과 정상적인 국가의 무역관계를 실현할 수 있는 수단으로서 추진될 때 효율성을 극대화할 수 있다.

185) 위의 책, p. 142.

186) 강선주, “국제개발협력의 국내정치적 기초: 법, 제도, 그리고 국민적 지지,” 『한국의 기여외교와 지방외교』 (한국국제정치학회 2009 하계학술회의 발표문, 2009.8.27), p. 6.

187) ODA실천의 외교전략과 국가이익의 연계성에 관한 상세한 논의는 박인휘, “ODA와 한국의 외교전략: 국가 이익과 주요국의 교훈,” 『한국의 기여외교와 지방외교』 (한국국제정치학회 2009 하계학술회의 발표문, 2009.8.27) 참조.

188) 한국국제협력단, “ODA 개요,” (<http://www.koica.go.kr>) (검색일: 2009.9.30).

향후 북한개발협력이 본격적으로 추진될 경우, 개발협력을 위한 재정지원의 일부를 식량지원 방식으로 대체하는 것도 의미가 있다. 즉, 중·장기적 관점에서 경제사회발전에 기여할 수 있는 식량지원 전략을 마련해야 한다는 점이다. 이하에서는 북한의 개발협력이 추진될 경우를 상정하고, 개발협력 추진 초기단계와 활성화 단계로 구분하여 개발협력으로서의 식량지원 유형을 살펴본다.

(가) 개발협력 초기단계

개발협력 초기단계에서 시행할 수 있는 식량지원 유형은 크게 중간재지원, 남북지자체 간 쌀-자원 교환(거래), 취로식량지원사업(FFW: Food For Work), 교육식량지원사업(FFE: Food For Education) 등을 들 수 있다.

먼저 중간재 지원은 식량과 더불어 비료와 종자 등을 지원하여 북한의 농업생산성을 향상시키는 데 목적이 있다. 북한 식량문제의 근본적인 해결은 농업생산성의 증대를 통해서 가능하며, 이는 농자재의 원활한 조달과 아울러 생산·관리·유통·농업생산기반과 관련한 종합적인 대책과 연계되는 문제이다.¹⁸⁹⁾ 실제로 비료지원은 그동안 정부 차원의 대규모 지원방식으로 이루어져 왔고, 종자씨 지원 역시 일부 대북지원NGO의 농촌현대화 사업의 일환으로 추진된 사례가 있다. 이전에 이미 추진된 경험이 있다는 점에서 개발협력으로서의 식량지원 방안 중 초기단계에서 시행할 수 있는 실현가능성이 높은 사업이라 할 수 있다. 특히, 비료와 종자씨 지원은 지원 그 자체에 의미가 있는 것이 아니라 이러한 지원을 통해 북한 농업생산성 향상을 위한 농업기술 교육 및 여타 다른 사업으로의 확장이 가능하다는 데 의미가 있다.

종자씨 지원의 경우 단순히 지원물자를 전달하고 오는 방식이 아니라, 농업 관련 기술진이 직접 방북하여 농업기술 교육 및 이전 등을 통해 남북주민간 접촉면을 확대하여 이어질 수 있으며, 나아가 지역개발사업으로 확장될 수 있는 것이다. 주요한 사례로 우리민족서로돕기 운동의 경우 경기도와 공동으로 북한의 당곡리 지역의 농촌개발사업을 추진하였다. 이 과정에서 벼농사 시범 사업을 계기로, 농기계 지원 및 기술이전·장비 수리 및 교육·도로포장·학교

189) 최대석, “대북지원 논의의 현황과 과제,” p. 20.

및 주택개보수·도정공장 건립 등의 연계사업으로 확대되면서 지원의 효율성 제고는 물론 북한 주민의 참여성을 제고할 수 있는 효과를 보게 되었다.¹⁹⁰⁾

북한이 스스로 식량난을 완화하기 위한 자구책을 마련하도록 유도하는 정책을 펴야한다. 그 요체는 북한의 농업체제 개혁에 있다. 이런 시각을 가지고 우리는 북한 당국이 농업체제 개혁을 추진할 때 그에 대한 농자재·영농기술 등을 적극 지원하거나 인센티브를 제공하는 방안을 모색해야 한다.¹⁹¹⁾

다음으로 남북지자체 간 쌀-자원 교환(거래) 방식은 남한의 과잉생산물과 북한지역의 자원을 상호 교환 내지 거래하는 방식이다. 향후 대북 식량지원은 어느 한쪽의 일방적인 지원과 수혜의 관점이 아니라 남북한 주민 모두의 윈-윈(win-win)효과를 극대화할 수 있는 사업방식으로 이루어져야 한다. 대북지원단체의 경우 경제협력사업을 추진하는데 제약요건이 있지만, 지자체의 경우 지역기업의 다양한 참여를 통해 남북한 주민 모두의 상생을 위한 전략을 마련할 수 있다.¹⁹²⁾ 즉, 남한에서 쌀이 과잉 생산되는 일부 지역의 경우 지자체가 북한의 지자체와 자매결연을 통해, 남한의 쌀과 북측의 자원을 상호 교환하거나 상업적 관계로 거래한 후 이를 기업이나 공장에 판매하여 수익을 창출하는 방식이다. 다시 말해 지자체가 농민들로부터 쌀을 구매하고(이 경우 중앙정부가 구매자금을 지원하는 것도 방법임) 이를 북한이 보유한 자원과 교환, 거래한다. 이후 거래한 자원은 지역 기업과 공장에 판매하여 수익을 창출하는 방안이다.

다음으로 식량지원을 북한 주민의 고용창출과 연계하는 방안이다. 빈곤과 영양결핍의 장기적이고 자활적인 경감을 보장하기 위해서는 빈곤층의 수익 창출 역량을 강화하는 정책과 프로그램이 필요하다. 이러한 개입에는 고용창출, 교육 및 기술개발, 생산적인 자산접근성 향상, 노동 생산성을 증가시키기 위한 기술적 변화 등이 포함된다. 이와 관련하여 취로식량지원사업(FFW: Food for work)은 고용과 식량이 부족한 비수기에 혜택을 받지 못한 계층에

190) 최진욱·강동완, “북한의 국가-사회관계와 대북정책 거버넌스 개선방안,” 『국방연구』, 제52권 2호 (국방대학교 안보문제연구소, 2009), p. 153.

191) 제성호, “국제사회의 대북제재 하 효율적 지원방안,” 『대북 인도적 지원 사업에 대한 평가와 개선방안』 (국가안보전략연구소 주최 국내학술회의 발표자료집, 2009.9.21), p. 78.

192) 양현모·강동완, “지방자치단체의 남북 교류협력사업 평가 및 발전방안: 정책네트워크 분석을 통한 행위자 관계를 중심으로,” 『통일정책연구』, 제18권 1호 (통일연구원, 2009), pp. 206~207.

계 고용기회를 제공하고, 농촌 인프라 개선과 개발을 위한 노력과 기근방지에 중요한 역할을 한다.

가령, 산림복구 사업을 지역단위에서 시행할 경우, 산림복구에 참여하는 인력들에게 이에 대한 노동의 대가로 식량을 제공하는 방안이다. 실제로 세계식량계획(WFP)의 대북 식량지원의 경우 국가배급체계가 제대로 이루어지지 않는 4월부터 8월까지 취로식량지원사업을 실시하고 있다. 취로식량지원사업은 북한개발협력이 추진될 경우 산림복구, 농업 관련 기반시설 확충, 산업단지 조성, 도로개보수 등 노동력이 절대적으로 필요할 것으로 예상된다. 는 점에서 근로와 식량을 연계하는 것은 유용성이 있다.

그런데 이 경우 한 가지 고려할 점은, 북한 체제 자체가 개인별 소득 획득이 아니라, 공공배급제 방식이기 때문에 노동의 대가로 지급되는 식량이 그룹 및 조직 단위로 지원될 경우 개인이 수혜 받을 수 있는 기회가 축소되는 문제가 발생할 수 있다. 즉, 식량전용이나 부정부패의 원인이 될 수 있는 소지가 있다. 따라서 취로식량지원사업은 농촌의 소규모 지역단위별로 추진해야 한다.

다음으로 교육식량지원사업(FFE: Food For Education)은 급식소 운영을 통한 영양개선사업과 공교육 강화를 통해 빈곤을 근원적으로 해결해 가는 방안이다. 빈곤층 학생을 대상으로 한 식량지원은 크게 3가지 차원에서 우선적인 목적이 있다. 첫째, 아이들의 영양상태를 보호하기 위한 것이며, 둘째, 교육기회를 확대하고, 셋째, 아이들이 학교에 출석할 수 있도록 부모에 대한 인센티브를 제공한다는 차원에서 의미가 있다. 학교급식프로그램은 인적자본 개발을 위한 장기적인 투자로서 합당한 유형이라 할 수 있다¹⁹³⁾

현재와 같은 식량난이 지속될 경우 북한 어린이의 영양상태 및 발육상태는 심각한 장애를 불러 올 수 있으며, 이는 향후 남북한 통합 시 남북간 신체적 불균형으로 인해 통합을 저해하는 요인이 될 수 있다. 또한 교육기회의 박탈은 인적자본의 손실이라는 점에서 더더욱 중요한 의미가 있다. 이러한 점에서 교육식량지원사업은 단기적으로는 북한 아이들의 영양상태를 개선하고,

193) Christopher B. Barrett and Daniel G. Maxwell, *Food Aid After Fifty Years: Recasting its role*, p. 130.

중·장기적으로는 북한의 빈곤해소를 위한 방안이라 할 수 있다.

식량난의 근본적인 해소는 빈곤으로부터 벗어나는 일이다. 즉, 식량을 생산하는 표면적인 일보다 근원적인 일에 지원을 하는 것이 필요하다. 빈곤 국가들의 경우 가난은 건강관리, 교육, 깨끗한 생활환경에 접근할 수 있는 기회가 없는데서 발생한다. 특히, 교육기회와 여성의 권익 신장 등은 빈곤과 직결되는 문제라 할 수 있다.¹⁹⁴⁾

교육식량지원사업을 위해서는 앞서 언급한 바와 같이, 현재 활동 중인 대북지원NGO를 중심으로 고아원과 학교에 급식소를 운영하는 방안이 있다. 현재 대북지원NGO는 크게 식량이나 분유, 생활용품 등의 물자를 지원하는 단체와, 현지에서 병원이나 농촌현대화 사업 등을 추진하는 단체로 구분할 수 있다. 이 경우 북민협을 중심으로 연대하여 가칭 ‘개발협력 식량지원 사업단’을 구성하고, 상호 연대하는 방안을 고려할 수 있다. 정부로부터 식량을 공급받고, 이를 북한의 고아원이나 학교 등에서 급식소를 운영하고, 급식을 받는 학생들에게 일정부분 식량을 지원해 주는 방안을 고려해 볼 수 있다.

(나) 개발협력 활성화 단계

북한개발협력이 본격적으로 추진되는 활성화단계는 국제사회의 규범과 원칙을 북한이 일정부분 수용한 상태이며, 북한 당국이 개혁·개방을 추진하는 단계라고 전제할 수 있다. 따라서 한반도 종합 발전 구상의 일환으로 북한 개발지원이 추진될 경우 개발협력으로서의 식량지원은 북한의 시장화를 촉진하고, 행·재정적 제도를 개선할 뿐만 아니라 중국적으로 무역거래를 통해 북한의 변화를 견인할 수 있는 수단으로 활용될 수 있다. 개발협력 활성화단계에서 추진할 수 있는 식량지원 방안은 크게 삼각거래방식, 현지구매, 쌀은행 설립, 현금화지원(대충자금) 등이 있다.

먼저 삼각거래 방식을 살펴보면, 삼각거래(triangular transactions)란 공여국이 어떤 개발도상국에 대한 식량원조로 활용하기 위해 다른 개발도상국에서 식량을 구매하는 것을 뜻한다. 삼각거래는 공여국에 주는 잠재적인 이점,

194) 최영경·전운성, 『지구촌의 마지노선 2015: 식량, 자원, 환경, 빈곤문제』 (서울: 강원대학교출판부, 2009), p. 157.

수원국과 공여국 양국의 제도강화, 물질적 인프라, 마케팅 및 분배에 대한 보완적인 투자에 대한 강조는 지속적인 국내외 교역을 활성화시키는 등 두 나라의 장기적인 발전에 크게 기여하는 유용성이 있다.¹⁹⁵⁾ 구체적으로 삼각거래 방식은 한국과 북한 그리고 베트남의 연대를 모색할 수 있다. 베트남은 아시아에서 최대의 쌀 수출국¹⁹⁶⁾이며, 한국은 기여외교의 일환으로 베트남과 전략적 동반자관계를 형성하고 있다. 또한 베트남은 사회주의 국가의 성공적인 개혁·개방 전환사례로 손꼽히고 있다. 따라서 한국과 베트남, 북한의 삼각거래방식은 북한의 개혁·개방을 위한 행·재정적 제도개선과 베트남의 사례를 적용할 수 있다는 유용성이 있다. 3자간 현금거래 방식은 한국이 북한에 현금을 지급하고 북한이 필요한 식량을 베트남에서 구입하는 방안도 고려해 볼 수 있다.

이러한 삼각거래 방식은 식량을 획득하는 과정에서 북한이 국제사회의 규범과 원칙을 준용하는 것을 습득한다는 이점이 있으며, 행정체제와 무역증진의 효과도 수반된다. 세계 어느 개도국에서나 원조의 성패는 원조를 받는 국가가 합리적인 경제 정책을 잘 이행하느냐에 달려 있다. 말하자면 수입범위 내에서 지출을 하고 국제사회로부터 고립되지 않으며 공무원의 부정행위를 막는 기본 정책이 갖추어져 있어야 한다는 의미이다. 낮은 물가 인상률과 재정 흑자 그리고 무역개방, 낮은 부패와 강력한 법치주의, 효율적 공무원 제를 갖춘 나라에서는 원조가 성과를 거두었다. 반면 정책과 제도가 불량한 나라는 원조가 도움이 되지 못하고 있다.¹⁹⁷⁾ 이와 같은 점에서 북한 역시 행정체제의 개선이 필요한데, 이는 개발협력 방안으로서 식량지원 과정에서 북한의 제도와 규범, 체제 등을 개선할 수 있다.

다음으로 현지구매방식(local purchases)은 공여국이 어떤 국가의 식량결핍 지역에 대한 식량원조로 활용하기 위해 같은 국가 내 잉여지역에서 식량을 구매하는 것을 의미한다. 농업생산성을 향상하며, 식량의 구입과정에서

195) 보류그 콜딩·페르 핀스트루프-안데르센, “원조수단으로서의 식량원조: 과거, 현재, 그리고 미래,” p. 320.

196) 전 세계에서 생산되는 쌀은 연간 4억 2000만 톤 가량이다. 이 중 92%가 아시아에서 생산되고 또 그 대부분을 아시아인이 소비하고 있다. 쌀은 세계적으로 생산량의 5~7%(약 2,900만 톤)만 거래된다. 최대 수출국은 태국으로 세계 수출량의 26%를 차지한다. 다음이 베트남(15%), 미국(11%) 등으로 사실상 과점 시장이다. 『중앙 Sunday』, 2009년 11월 1일.

197) 로버트 게스트, 김은수 역, 『아프리카, 무지개와 뱀파이어의 땅(The Shackled Continent)』 (서울: 지식의 날개, 2009), p. 265.

부터 하역과 운송 등을 위한 제반 인프라 시설까지 고려되어야 한다는 점에서 전반적인 개발협력과 연계하여 추진할 수 있다는 장점이 있다. 또한 현지 구매는 안정적인 판로를 확보해 준다는 점에서 북한 농업의 생산성을 도모할 수 있으며, 장기적으로 한반도 식량안보를 촉진하는 요인이 될 수 있다. 그런데 현지구매방식은 북한지역의 식량생산을 촉진한다는 점에서는 상당한 의미가 있지만, 남한의 잉여생산물 문제를 고려할 때 구매규모를 조정해야 한다.

다음으로 쌀은행 설립 방안을 고려해 볼 수 있다. 쌀은행 설립에 관한 세부적인 방안은 한국헬프에이지라는 국내NGO가 캄보디아에서 시행하고 있는 쌀은행 운영 경험에서 시사점을 찾을 수 있다. 한국헬프에이지는 캄보디아 지역에 빈곤노인의 노인공동체를 조직하고 이를 통하여 지역사회 개발활동을 추진해 왔다. 2007년에는 한국국제협력단(KOICA)의 도움으로 칩툼 마을과 같은 열악한 마을 15개소를 지원하게 되었다. 지원사업은 마을 노인과 그 가족의 소득증대를 목적으로 쌀은행, 소은행, 소규모 창업, 우량법씨와 채소씨앗 배포 및 교육사업이 있다.

이중 쌀은행(Rice Bank)은 한 마을에 40여 명의 회원을 선정하여 설립하고, KOICA의 자금으로 4톤의 쌀을 지원한다. 쌀은행을 통해 회원들은 종자씨를 빌려서 추수 때 갚는데 30%의 이자를 지불한다. 이 이자는 시중의 100% 이자보다 훨씬 저렴한 수준이다. 적립된 이자쌀은 노인공동체 내에서 가장 가난하게 사는 노인을 도와주는 데 사용되고 있다.¹⁹⁸⁾ 쌀은행은 지역공동체를 설립하고, 그 안에서 수혜자를 선정하는데, 수원국의 현지인이 직접 그들보다 빈곤한 현지인을 돕는 방식이라는 점에서 의미가 있다. 또한 직접 소득증대를 목적으로 지역사회 참여의 중요성을 강조한다. 프로젝트를 선별하고 기획하는 과정에 지역민들을 참여시키면 성공 가능성이 높아질 수 있다. 프로젝트 기획 및 실행에 대한 투자를 통해 지역민들은 주인의식이 높아지고, 프로젝트 성공을 위한 노력을 결집하게 되며, 그 결과 개발상태를 유지하기 위해 소요되는 자금을 지원받을 가능성을 더욱 높이게 된다.¹⁹⁹⁾ 이를 향후

198) 조현세, “캄보디아 빈곤노인의 자치공동체를 통한 소득증대사업,” 한국국제협력단(KOICA), 『지구촌 희망 이야기』, (서울: 한국국제협력단, 2009), p. 98.

199) 조지프 스티글리츠, 홍민경 역, 『인간의 얼굴을 한 세계화(Making Globalization Work)』 (서울: 21세기북스, 2008), p. 354.

북한개발협력에 적용해 보면 북한의 구역단위로 마을공동체를 설립하고, 이들이 직접 농사를 짓고 구역 단위의 공동체를 형성해 가는 것이다. 물론 쌀은 행만 시행해서는 근본적으로 구역단위의 생산성을 높일 수 없기 때문에 포괄적 패키지 지원을 통해 지역단위의 농촌사회개발을 병행하는 것이 필요하다. 지역단위 농촌사회개발,²⁰⁰⁾ 농촌현대화 등을 통해 근본적인 식량난을 해소할 수 있다.

다음으로 현금화 지원 방식을 고려해 볼 수 있다. 남북관계의 특수성과 남한 사회 내부의 대북인식으로 인해 현재 상황에서 대북 현금화 지원은 논의조차 불가능하다. 하지만 향후 북한 정권이 개혁·개방을 지향하고, 일정 부분 국제사회의 규칙을 수용한 상태이며, 남북한에도 상당부분 관계진전이 이루어진 상황에서는 현금화 지원을 통해 북한 정권 스스로 빈곤타파에 대한 정책을 추진해 나가는 것이 필요하다.

현금화지원방안은 활용용도에 따라 두 가지로 구분할 수 있는데, 첫째는 북한의 식량구입을 위한 현금을 직접 지원하는 방식이 있으며, 다른 하나는 지원식량을 북한 정권이 현금화 하여 이를 경제개발이나 복지예산 등으로 활용하는 것이다. 현금화 지원방안은 수원국 정부나 지역 시장에서 판매를 담당하는 정부 대리기관에게 직접 제공하는 방식으로서 현금지원과 현물지원 방식이 있다. 개발협력 추진과정에서는 수원국의 빈곤타파에 대한 의지와 역량이 강조되는데, 수원국이 자체적으로 개발정책을 수립하고, 이에 대한 예산확보 방안으로서 식량을 활용한다는 의미가 있다. 즉, 북한 정부는 대충계좌를 개설하고 지원식량을 시장에 판매하여 발생한 수익을 대충계좌에 넣어 경제개발이나 사회복지 예산으로 활용하는 방안이다. 이는 한국 정부가 1950년대 이후 미국의 원조를 대충자금으로 활용한 사례를 적용해 볼 수 있다.

이와 같은 지원방식은 북한 정부의 행·재정적 제도개선은 물론 북한 내부의 시장화를 촉진할 수 있다는 점에서 유용성이 크다고 볼 수 있다. 이와

200) 최근 저개발국가원조에 대한 접근방법으로 '새마을운동'의 유효성에 대한 연구가 이루어지고 있다. 실제로 라오스, 네팔, 캄보디아 3개국에서 새마을운동 시범사업이 2004년부터 시행되었다. 본 연구의 주제와 관련하여 지역사회개발이라는 관점에서 새마을운동의 북한적용에 대한 최근 연구로는 하재훈·임재강, "새마을운동의 북한 보급방안: 가능성과 방향을 중심으로," (한국행정학회 2008 하계학술회의 발표논문, 2008.8); 소진광, "아시아 개발도상국에서의 새마을운동 시범사업 성과평가: 라오스와 캄보디아를 중심으로," 『한국지역개발학회지』, 제19권 4호 (2007) 등 참조.

관련하여, 모요(Moyo)는 언젠가 서방국가들의 원조 공여 중단시점이 도래할 경우 이에 대한 방안으로서 수원국 내에서 시장 메커니즘의 확립이 중요하다고 주장한다. 따라서 북한의 개발지원 역시 현지의 역량강화를 위한 시장활성화 방안 전략을 개발하는 것이 중요하다. 식량이전 프로젝트 시스템을 대체할 수 있는 현지의 소규모 사설식량 마케팅 구조를 개발하기 위한 노력이 수반되어야 한다.²⁰¹⁾

라. 소결론

지금까지 바람직한 대북 식량지원 추진을 위해, 대북 식량지원의 정책목표 및 원칙을 제시하고 이에 대한 세부 추진방안을 살펴보았다. 대북 식량지원 은 행위자별 이해관계에 따라 인도적 지원, 정치적 지원(거래), 개발협력 등 다양한 목적과 유형의 전략적 정책수단으로 활용할 수 있는 유용성이 있다. 따라서 식량지원의 대상, 목적, 규모, 시기 등을 사전에 확정하고 이러한 원칙에 부합되는 정책을 추진하는 것이 중요하다. 무엇보다 대북 식량지원이라는 정책 행위가 어느 특정 행위자의 이익이나 이해관계만을 추구하는 것이 아니라, 다양한 행위자들의 이해관계에 따라 각기 달리 적용될 수 있는 다양한 방안이 있다는 점을 상기할 필요가 있다.

현재 남북관계 상황 및 북한 정권의 성격을 고려할 때 개발협력이 본격적으로 추진되기 위해서는, 북핵문제 해결, 북한 정권의 개혁·개방 천명, 국제사회의 지원, 남북관계 개선 등 해결되어야 할 전제조건들이 있다.

무엇보다 개발협력이 본격적으로 추진되기 위해서는 북한이 대내정책에서 개혁을 지향하는 모습을 보여주어야 한다. 그 수준에 부합하게 한국 정부와 북한 당국 간에 정책협의를 협력이 가능해질 것이고, 그에 따라 한국의 개발지원 규모가 증가할 수 있을 것이다. 개발지원을 수행함에 있어 무엇보다 중요한 것은 수원국이 자발적 의지에서 내부적으로 개발정책을 추진할 수 있어야 하며, 또한 그 정책을 수행할 능력을 가져야 하기 때문이다. 또한 한국의 입장에서는 북한에 대량의 자원을 이전하자면, 그 자원이 북한 내에

201) 보류그 콜딩·페르 핀스트루프-안데르센, “원조수단으로서의 식량원조: 과거, 현재, 그리고 미래,” p. 319.

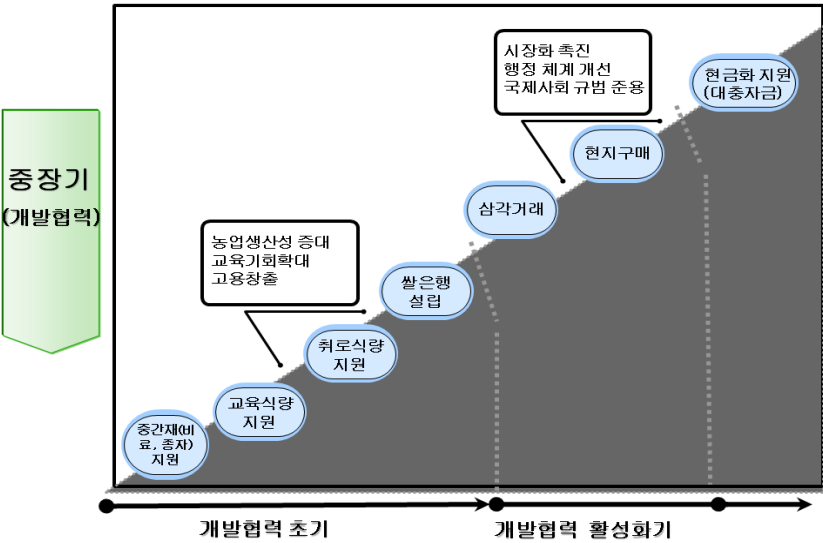
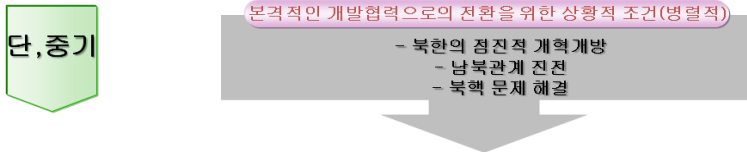
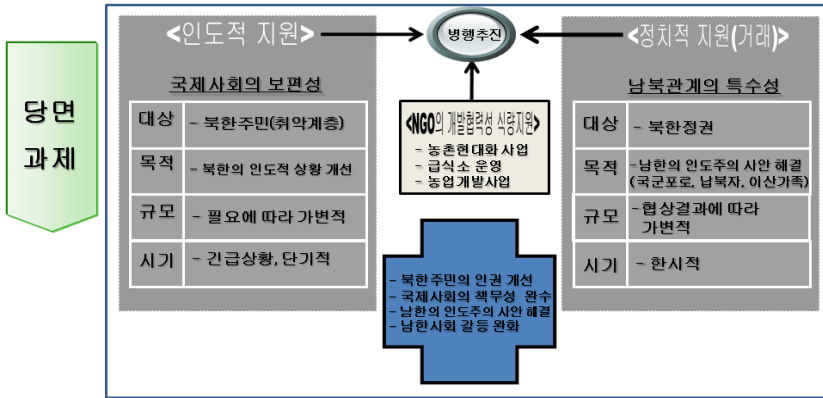
서 건설적이고 생산적으로 사용될 수 있다는 확신이 있어야 하며, 그러한 지원이 한국의 안보를 위협하지 않아야 한다는 보장이 있어야 하기 때문이다. 물론 이와 같은 이상적 상황이 전개되기까지는 많은 시간이 걸릴 것이다. 한국에 요구되는 주요 정책 과제는 이상적 상황이 도래하기까지의 과도기 동안 개발협력과 관련하여 무엇을 어떻게 그리고 원칙에 어긋나지 않게 추진할 수 있느냐의 문제이다.²⁰²⁾

그런데 대북 식량지원은 북한개발협력 시 뿐만 아니라 현재의 상황적 조건에 부합하는 정책추진이 필요하다. 따라서 본격적인 개발협력이 이루어지기 전까지의 상황에서는 인도적 지원과 정치적 지원을 병행한다. 두 가지 지원 방안을 병행하되, 또 하나 고려해야 할 점은 본격적인 개발협력이 시행되기 이전에 좁은 범위의 개발협력이라도 병행하여 추진하는 것이 필요하다.

가령, 농촌현대화사업이나 지역단위 농업개발 사업에 참여하는 대북지원 NGO사업에 정부가 일정부분 식량으로서 지원금을 간접적으로 보조하는 것도 한 방안이 될 수 있다. 지금까지 논의를 종합하여 대북 식량지원 방안을 도식화 하면 다음의 <그림 V-14>와 같다.

202) 박형중 외, 『국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한개발지원을 위한 모색(총괄보고서)』 (서울: 통일연구원, 2008), p. 194.

<그림 V-14> 대북 식량지원 추진방안



6. 결론

1995년 대북 식량지원을 추진한 이래 지난 15년여 동안, 국내에서 대북 식량지원에 대한 찬반논쟁은 남남갈등의 주요한 요인이었다고 해도 과언이

아니다. 북한의 인도적 상황개선이라는 목적과, 남북관계 관리 수단이라는 두 개의 목적이 상충하면서 ‘인도적 지원’의 개념혼란은 물론 실질적인 정책 효과 면에서도 여러 가지 문제점이 발생했다.

‘인도적 지원’이라는 표현 대신 ‘순수한 인도적 지원’이라는 표현이 등장할 만큼 인도적 지원의 원칙과 규범을 벗어난 식량지원정책이 이루어졌다. 북한의 기아를 해결하기 위한 인도적 지원의 명분으로 추진하였지만, 실질적으로는 남북회담성사 수단 및 이산가족 상봉 등 대가성 성격으로 지원되었다. 이로 인해, 인도적 지원의 원칙인 취약계층 지원과 이에 대한 분배투명성이 제대로 지켜지지 않았다.

따라서 이전 정부가 추진했던 대북 식량지원정책의 공과에 대해 냉철히 평가하고 이를 바탕으로 바람직한 대북 식량지원 방안이 시급히 모색되어야 한다. 대북 식량지원은 남북관계의 특수성과 국제사회의 보편성을 동시에 고려해야 하며, 무엇보다 이해관계를 달리하는 직·간접적 행위자들의 이익을 상호 조정하는 것이 필요하다. 대북식량지원 정책 역시 국내 공공정책과 마찬가지로 정책결정에 따라 행위자별 이해관계가 달라 갈등관계가 발생할 수밖에 없는데, 여기에 북한이라는 행위자 변수가 작용함으로 인해 그 사안의 복잡성이 더욱 심화된다고 볼 수 있다. 대북 식량지원은 분명히 ‘주는 측’과 ‘받는 측’이 명확히 구분되는데, 중요한 것은 양자 모두의 이익을 제고할 수 있는 방향으로 정책추진이 이루어져야 한다는 점이다.

이제 대북 식량지원에 대한 인식의 전환이 필요하다. 대북 식량지원은 단순히 인도적 지원뿐만 아니라, 한반도 발전전략의 장기구상 아래 전략적으로 추진될 수 있다는 점을 인식할 필요가 있다. 대북 식량지원의 목적은 인도적 지원, 개발협력, 정치적 지원(거래) 등 다양하며, 이에 따라 여러 가지 유형들을 각각의 상황별 단계에 따라 적용할 수 있다.

향후 바람직한 대북 식량지원을 위해서는 두 가지 원칙이 고려되어야 한다. 첫째, 남북한 주민 모두의 이익을 위한 방안으로서 지원목적과 유형을 다각화해야 한다. 앞서 언급한 바와 같이 대북 식량지원은 다양한 행위자들의 이해관계가 복잡하게 얽혀 있는 사안이기에 특정 행위자의 이해관계만을 반영해서는 결코 정책의 효과성과 정당성을 도모할 수 없다. 따라서 지원의 대상과 목적을 사전에 명확히 설정하고 이에 부합하는 지원유형을 적용하는

것이 필요하다. 이를 위해 국제사회에서 논의되고 있는 식량지원의 목적과 유형을 남북관계의 상황별 조건에 따라 적용하는 것은 의미가 있다.

둘째, 지금까지 지속된 북한의 빈곤의 악순환을 끊기 위해서는 개발협력으로서의 식량지원이 추진되어야 한다. 본 연구에서 일관되게 주장하고 있는 북한 개발협력 방안은 북한의 빈곤 해소는 물론 남북한 상생과 공영을 위한 한반도 종합발전구상이라 할 수 있다. 이와 같은 맥락에서 대북 식량지원 역시 개발협력 방안의 일환으로 추진되어야 한다. 무엇보다 단순히 식량을 북한에 전달하는 형식이 아니라, 북한이 국제사회의 책임있는 일원으로서 기능할 수 있도록 북한 내부의 시장화를 비롯한 긍정적 변화를 촉진할 수 있는 방안으로서 식량지원을 활용할 필요가 있다. 개발협력으로서의 식량지원 방안은 북한의 행·재정적 제도 개선에 기여할 수 있으며, 북한 정권 스스로 국제사회의 규범과 원칙에 따라 식량을 확보하거나 이를 경제성장과 복지 예산으로 활용할 수 있다는 유용성이 있다.

한편, 개발협력으로서의 대북 식량지원 방안 모색과 함께 동시에 고려해야 할 점은, 개발협력 추진 이전 단계와 과도기에서의 대북 식량지원 방안 역시 고려되어야 한다. 본격적인 북한 개발협력으로의 전환을 위해서는 남북관계 및 북한 내부의 상황적 변화가 전제되어야 한다. 현재 남북관계 상황 및 북핵문제의 진전구도, 그리고 북한 내부의 정치적 상황을 고려할 때 가까운 시일 내에 본격적인 북한개발협력이 추진될 수 있는 가능성은 조금 낮다고 볼 수 있다. 따라서 개발협력 추진 시기와 그 과도기에서 추진할 수 있는 단계별 상황별 대북 식량지원 전략을 모색하는 것 역시 중요한 과제라 할 수 있다.

이와 관련하여 현재 우리 사회에서 주요한 이슈가 되고 있는 국내 쌀가격 하락의 해결책으로서 제시되는 대북 식량지원 재개에 대해 좀 더 면밀한 분석과 대책이 요구된다. 국내 농민들의 생계보장은 물론 장기적으로 한반도 식량안보를 위해서는 대북 식량지원을 통한 국내수급 조절이 반드시 필요하다. 하지만 문제는 이전 정부에서 실시했던 방식을 그대로 준용해서는 북한의 인권상황 개선은 물론, 향후 대북정책 추진과정의 장애요인이 될 우려가 있다. 이전 정부에서 추진한 대북 식량지원 방식은 분명 문제와 한계가 있음이 드러났는데, 지금 당장의 국내 쌀시장 안정화를 위해 대북 식량지원을 재개하는 것은 남북한 주민 모두에게 바람직한 지원방안이라 할 수 없다.

무엇보다 현재 발생하고 있는 국내 쌀시장 가격 하락의 원인을 대북 식량지원 중단으로 돌려서는 문제 해결의 실마리를 찾을 수 없다. 국내 농민들의 생계보장과 함께 북한 주민들의 인권과 식량권 역시 고려되어야 한다. 따라서 국내 쌀 시장 가격 안정화 대책의 일환으로 대북 식량지원 재개를 무리하게 연계하기보다, 대북 식량지원을 위한 사전 작업, 즉 인도적 지원에 대한 협상, 정치적 거래로서의 지원방안, 현 단계에서 NGO를 통한 대북 식량지원 방안 등을 적극 모색할 필요가 있다.

한편, 그동안 북한의 식량난이 지속되는 과정에서 온정피로증(compassion fatigue) 현상에 대한 문제점도 고려해야 한다. 온정피로증은 너무 흔하거나 지속되는 불행에 동정심이 줄어드는 현상을 말하는데, 어떤 고통에 반응할 수 있는 능력은 시간이 지날수록 둔해진다(가령, 이제 굶주리는 아이들 사진을 더는 볼 수가 없어)는 것이다.²⁰³⁾ 이와 같은 온정피로증을 북한 식량난에 적용해 보면, 북한의 식량난에 대한 심각성이 우리의 판단에 따라 평가될 수 있다는 문제가 발생한다. 즉, 북한의 식량난은 여전히 지속되고 있는데, 언론이나 시민사회 등에서 이에 대한 이슈를 제기하지 않음으로 인해 북한 식량난의 위험도가 은폐될 수 있다는 점이다. 온정피로증이 확산되어 우리 사회에서 북한의 빈곤과 기아에 대한 관심이 낮아지게 되면, 그만큼 남북한 통합과 통일을 위한 방안 역시 요원해 질 수 밖에 없다.

북한 식량난 해결은 북한의 빈곤 해소를 근본적으로 개선할 수 있으며, 북한 빈곤의 해소는 곧 남북한 통일과 통합을 이루기 위한 필수적 조건이라 할 수 있다. 북한의 식량난 해결은 단순히 현실적 차원의 인도적 상황 개선을 목적으로 할 뿐만 아니라, 근본적으로 한반도 전체의 식량안보와 남북한 통일과 통합의 문제와 연계되는 사안인 것이다. 과거 식량지원의 공과를 지금 냉철히 평가하고 이에 대한 개선책을 통해 미래를 만들어 가는 작업이 어느 때 보다 절실히 요구된다.

203) 스탠리 코언, 조호제 옮김, 『잔인한 국가 외면하는 대중: 왜 국가와 사회는 인권침해를 부인하는가』 (서울: 창비, 2009), p. 69.

제 6 장

결론 및 정책적 시사점



제6장

결론 및 정책적 시사점

이명박 정부가 추진하고 있는 대북정책의 여러 원칙과 인도지원 및 경제협력 구상은 국제사회에 상식화되어 있는 개발원조의 원칙과 정책, 수단 선택과 그 방향성에서 일치하는 부분이 크다. 한국의 학계와 전문가에게 제기되는 문제는 국제사회 개발원조의 여러 내용을 어떻게 남북관계의 현실에 맞게 창조적으로 적용해 나갈 수 있는가의 문제라고 할 수 있다.

이명박 정부기 내세우고 있는 대북지원과 관련된 여러 원칙을 보면 이렇다.²⁰⁴⁾ 첫째, 북한이 핵을 포기하고 국제사회의 책임있는 일원으로 행동할 때 경제 회복이 가능하다. 둘째, 북한의 핵 폐기에 상응하여 북한의 경제발전과 국제사회와의 협력을 진행하기 위해 ‘비핵·개방·3000 구상’을 추진한다. 이는 북한 경제를 북한 주민 1인당 3,000달러 소득 수준으로 만드는 것을 목표로 한다. 셋째, 한반도 평화구조의 토대 및 일환으로 남북경제공동체 건설을 추진한다. 이는 북한 주민의 3,000달러 소득 수준 경제를 달성하고 남북한 간에 자본, 노동, 서비스 이동의 자유화를 이룸으로써 구현된다. 넷째, 실용과 생산성의 대북정책을 추진한다. 이에 대한 판단 기준은 ‘국민들이 동의하는가?’, ‘북한 주민 삶의 질 향상에 실질적으로 기여하는가?’, ‘비용 대비 성과가 있는가?’, ‘북한의 발전을 촉진하는가?’, ‘평화통일에 기여하는가?’ 등이다.

국제사회에 상식화되어 있는 개발원조에 관련한 여러 발상은 이러한 정책과제를 실현하는 데 많은 도움을 줄 것이다. 그 이유는 남북관계의 여러 현실에서 보았을 때 이러한 구상을 실현하는 데 많은 난관과 문제, 시행착오가 등장할 것이 분명할 것인데, 국제사회의 개발원조론은 선행했던 여러 유사 사례로부터의 교훈과 정책원칙을 반영하고 있기 때문이다. 이하에서는 앞서

204) 통일부 홈페이지 > 정책자료 > 상생과 공영의 대북정책에서 인용, <http://www.unikorea.go.kr/kr/CMSF/CMSFSub.jsp?topmenu=2&menu=0&sub=&act=&main_uid=&subtab=> (검색일: 2009.11.6).

의 4개의 논의에서 제기된 여러 정책 제안 및 기존 연구²⁰⁵⁾를 중심으로 한국의 대북 인도·개발지원이 지향해야 하는 원칙을 열거한다.

〈대북지원에 대한 정책 사고의 개발〉

한국은 대북지원에 대한 전략 사고를 가다듬고 발전시켜야 한다. 대북지원은 여전히 한국의 주요한 협상 지렛대가 될 것이다. 그 중요성에 부합하는 만큼의 정책 사고를 발전시켜야 한다.

이제까지의 국제적 경험에서 보았을 때, 원조가 수원국 내부에서 그리고 대외 행태에서 반드시 긍정적 변화를 추동하는 것만은 아니다. 오히려 지원국이 바라는 방향과 다른 역효과를 낼 수 있거나, 수원국의 바람직한 발전을 저해한다. 따라서 여러 원조 수단의 쓰임새, 사용해야 할 상황과 시기, 긍정적 효과와 부정적 효과에 대한 신중한 숙고가 필요하다.

〈대북지원의 목적과 수단에 대한 올바른 선정〉

대북지원은 여러 다른 맥락에서 다른 목적으로 행해질 수 있다. 인도지원, 개발지원, 정치안보적 거래 등 다양한 목적이 있을 수 있다. 인도지원의 목적은 북한 주민이 처한 긴박한 인도주의적 고난을 완화하는 것이다. 만약 이러한 목적이 충족된다면, 다른 대가를 바랄 수 없다. 그러나 인도주의 지원이 북한의 상황을 중·장기적으로 구조적으로 개선하지는 않는다. 개발지원의 가장 중요한 목적은 북한 내부에 ‘빈곤감소형 경제성장’이 발생하도록 하는 것이다. 이 역시 원조 제공 측에 대한 반대급부는 없다. 다만 이러한 원조가 제공되자면, 북한이 이러한 취지의 원조를 받아들일만한 의지와 능력을 보여야 한다. 대북지원은 북한 당국의 대내·외 행태를 개선하기 위해 제공될 수 있다. 이러한 원조는 앞서의 두 원조와는 달리, 북한 당국에 직접 제공되어 당국에 직접 이득을 줄 수 있다.

지원 목적에 따라 적절한 지원 수단은 달라진다. 인도지원을 한다고 하면서 북한 당국에 직접 물자를 양도하고 모니터링을 하지 않는다는 것은 이치에 맞지 않는다. 개발지원을 하려고 하면, 북한 당국의 자원성 확인, 파트너십

205) 특히 박형중, “대북지원과 대북정책.”

형성, 원조 효과성에 대한 고려 등에 맞추어 적절한 상호 협의, 이행 절차, 모니터링 등이 반드시 있어야 한다.

〈개발협력성 인도지원의 제공〉

북한에 대한 인도지원이 시작된 이래로 거의 15년이 지났다. 그럼에도 불구하고 북한의 상황은 항상 인도적 재난의 문턱에 서있는 상황이 지속되고 있다. 특히 식량과 같은 일회성 소비재로 인도지원을 장기간 지속하는 것은 자생력 강화에 도움이 되지 않는다.

이는 이러한 상황을 해소하자면 인도지원 대신 개발지원을 행하는 것이 타당하다. 그러나 단기적으로 인도지원의 필요성을 망각할 수는 없다. 이러한 경우에는 인도지원을 하되, 개발협력성 인도지원으로 전환되도록 노력해야 한다. 실제로 이러한 사고는 이미 국제적 양자 및 다자지원, 그리고 한국 NGOs의 대북지원 전략으로 수행되고 있다.

한국 정부의 인도지원 정책도 개발협력성 지원으로 방향이 바뀌어야 한다. 한국 정부는 인도지원성으로 사용될 수 있는 물자를 제공하되, 이것이 농업 구조개선, 보건으로 정책 및 제도 개선 등의 실시와 연계시킬 수 있다. 이러한 사업은 북한 정부가 기안하고 실행하는 것으로 하며, 한국은 그 최종 결과에 대해서만 확인하면 될 것이다.

이러한 방식의 정부 대북지원은 인도적 재난의 발생을 방지하는 역할을 할 뿐 아니라, 인도지원 식량지원에 대한 모니터링 문제를 둘러싼 갈등을 완화하는 데 기여할 수 있다.

〈핵 문제 해결 이전에도 NGOs 차원의 소규모로 다양한 개발 협력 시도〉

북한과 같은 나라는 본격적 의미의 개발지원이 행해지기 어렵다. 정상적인 개발지원은 한국과 북한 정부 사이에 정책협약이 있어야 하며, 북한이 내부적으로 빈곤축소 지향적으로 정책과 제도를 바꿀 의향이 있어야 한다. 또한 북한의 경우에는 대량살상무기 개발 때문에 국제적 제재의 대상이 되고 있다.

하지만, 이와 유사한 나라에 대해서도 개발협력을 위한 접촉과 시도를 중지하지 않는다는 것이 국제사회의 원칙이다. 다만 이와 같은 나라에 대해서는 이러한 상황에 적절한 개발협력이 시도되고 있다. 여기서 ‘적절하다’는

것은 현실적으로 매우 제한적이라는 것이다. 이와 같은 나라에 대해서는 해당국 정부와 정책대화가 가능한 유엔기구 주도로 개발협력성 사업을 추진할 수 있도록 적극 모색해야 한다. 또한 현재 여러 유럽 국가가 북한에서 전개하고 있는 역량 강화 지원성 협력, 소규모 다품종의 농촌 및 농업 개량 사업, 보건 및 의료 관련 사업 등이 행해진다.

핵 문제가 미해결인 상태에서도 한국 정부는 이와 같은 차원에서 북한과 같은 ‘어려운 파트너’와의 개발협력에 관한 국제적 규범과 원칙을 어기지 않으면서도 적극적인 지원 시도를 해야 한다. 이와 관련하여서는 이미 한국의 NGOs가 상당한 경험을 가지고 있는 것을 고려하면, 정부와 한국 NGOs간의 협력 강화가 필요하다.

〈북한 내부의 다양한 현실에 부합하는 대북지원의 제공〉

북한은 지역적으로 계층적으로 매우 다양한 편차를 보이고 있다. 대북지원은 이러한 지역적 계층적으로 상이한 수요를 고려하는 방식으로 제공되어야 한다.

먼저 인도지원으로 제공되는 물자는 수혜 계층을 보다 분명히 명시해야 한다. 1990년대 이후 북한 내부에는 상당한 빈부격차가 발생했다. 이제 현실적으로 식량 수급 상황은 개인별, 가구별 구매력에 의해 좌우되고 있다. 따라서 전반적 식량 수급 상황과 상관없이 취약한 계층과 지역이 존재한다. 인도 지원은 이들을 대상으로 명시하여 제공되어야 한다.

또한 북한에서 평양 및 그 인근과 그 밖의 지역, 도시와 농촌간의 격차가 매우 크다. 따라서 한국의 지원은 평양보다는 지방, 도시보다는 농촌에 대한 지원에 집중해야 한다. 지역적으로는 함경남북도 등 동북지역을 중점지역으로 해서 제공되어야 한다.

〈북한 당국의 정책 의도에 대한 객관적 분석〉

대북지원 정책의 설정에서 가장 중요한 것은 북한 당국이 견지하고 있는 정책 의지와 수행 능력에 대한 판단이다. 한국 정부가 북한 당국에 제공하는 자원과 자금은 한국 정부가 그렇게 사용되었으면 하는 방향에서 사용되는 것이 아니라, 북한 당국의 정책 의지에 따라 사용된다. 따라서 북한 당국이

경제성장과 주민의 복지증진에 관심이 없는데도 불구하고, 한국 정부가 그러한 용도로 사용되기를 바라면서 북한 당국에 자원을 제공해서는 안된다. 만약 불가피하게 제공해야 하는 경우에는, 용도에 부합하게 사용되는 것을 ‘최소 충분하게’ 보장하는 보장장치가 마련되어 있어야 한다. 과거에는 북한 당국의 의도 또는 북한이라고 하는 사회의 성격에 대해서 지나치게 낙관적인 판단을 한국 정부가 앞장서서 홍보했던 때가 있었다. 이와 같은 적절하지 않은 판단에 기반하여 수행되는 대북지원은 기대와는 다른 원조 효과를 발생시킨다.

〈정책과 제도 변화를 촉진하는 원조 제공의 우선성〉

한국에서는 대북지원이라 함은 북한의 기반시설을 확충하는 물자를 제공하는 것이라는 사고가 우세하다. 그러나 이는 북한 당국이 한국이 제공하는 물자를 건설적이고 효율적으로 사용한다는 의지와 능력이 전제되어야 타당하다. 그런데 현실은 그렇지 못했으며, 앞으로도 상당기간 그러할 것이다. 따라서 대북지원에서 우선적으로 사고해야 할 것은 북한 당국이 정책과 제도를 바꾸도록 정치적 결정을 내리고 실행하는 데 필요한 지식과 자원이다. 북한 당국이 정책과 제도를 바꾸는데도, 하부구조 건설에 소요되는 자금에 버금가는 지원이 필요할 것이다. 정책과 제도가 바뀐 이후에야, 하부구조 건설이 건설적이고 효율적으로 사용될 수 있기 때문이다.

이러한 관점에서 볼 때, 대북지원을 물자지원 위주로 생각하는 사고를 개선하여 주로 아이디어 제공의 차원에서 사고하여야 한다. 특히 북한이 내부적으로 개혁에 대한 준비가 되어 있지 않을 때, 이러한 입장을 견지해야 한다.

〈북한 내부의 수요에 대한 정확한 인식〉

북한에 대한 대북 개발지원을 시행하기 위해서는 북한이 처한 정책적 제도적 현실에 대한 정확한 이해가 필요하다. 북한에 대한 지원이 대규모일수록 좋은 것은 아니다. 북한에 대한 지원은 현 단계 북한 변화와 정책과제의 수요에 적절한 것이어야 한다. 이를 위해서는 대규모 대북지원을 일방적으로 성안할 것이 아니라, 북한경제의 현실과 수요에 대한 명확한 인식이 필요하다.

북한경제가 소생하기 위해 필요한 것은 하부구조 개선에 앞서, 정책과 제

도의 개선이다. 정책을 바꾸자면, 이에 대한 막대한 비용이 필요할 수 있다. 예를 들어 2002년 7월 ‘7.1 경제관리개선조치’가 난관에 부딪혔던 중요한 이유는 물가와 임금 인상이 초래한 인플레이션이었다. 한국의 대북지원은 이러한 정책 변경이 초래하는 거시경제적 불균형을 완화시키는 데 도움을 줄 수 있다. 이는 개혁에 대한 저항을 축소하며, 개혁이 실질적으로 성과를 내는데 중요한 기여를 할 수 있다. 또한 제도 개선은 당·정 관료기구의 축소와 재편성, 산업 재편성, 경쟁력 없는 기업의 퇴출, 실업문제, 그리고 재교육 등의 구조조정 비용을 불가피하게 수반할 수밖에 없다. 한국은 이와 같은 비용을 지불할 준비가 되어 있어야 한다. 이와 같이 정책과 제도가 변경될 때에야 한국의 물적 지원은 성과를 낼 수 있다.

〈북한 당국 자구노력의 확인과 도덕적 해이에 대한 대비〉

북한지역에서 경제성장과 주민의 복지증진이 발생하려면, 가장 중요한 것은 북한 당국이 스스로 자구노력을 하는 것이다. 이 자구노력이 없는 한, 외부의 어떠한 규모의 지원도 궁극적으로 북한지역에서 경제성장과 주민의 복지증진을 발생시킬 수 없다. 스스로 자구노력을 하지 않는 북한 당국에 대해 의미있고 건설적인 지원을 하는 것은 매우 제한적으로만 가능하다. 자구노력하지 않는 상대방에 대해, 자금과 자원을 지속적으로 제공하는 것은 상대방의 도덕적 해이를 조장하는 한편, 문제를 영원히 해결하지 못하거나 더욱 악화시킨다.

역사적인 경험에서 볼 때, 정책과 제도가 나쁜 나라에 대한 원조는 정책과 제도를 더 나쁘게 만드는 경향이 있었다. 따라서 북한 당국의 결연한 개혁에 의의가 확인된 이후에야 원조를 제공해야 하며, 또한 원조가 다른 용도로 오용되는 것에 대한 적극적 안전장치를 마련해야 한다. 가장 좋은 방법은 북한 당국의 자구노력이 선행될 것을 요구하고, 그 이후에 그 자구노력을 지원하는 것이다.

〈북한 당국의 핵문제 진전에 대한 기여와 대내 개혁 추진은 상호 독립적〉

대북지원 정책을 결정하는 데 가장 중요한 것은 북한 당국이 어떠한 정책 입장을 취하고 있느냐이다. 북한 당국이 체제유지와 국방공업 우선정책을

견지하고 있는가, 경제성장과 주민의 복지증진 정책을 견지하고 있는가의 여부이다. 따라서 한국 정부가 북한 당국과 대규모 경제협력을 개시하느냐 마느냐는, 북한 당국이 내부적으로 경제성장과 주민의 복지증진에 기여하도록 정책과 제도를 개혁하고 있느냐 없느냐와 연계시켜야 한다.

이러한 개혁행위가 반드시 핵문제 진전과 연계되어 있는 것은 아니다. 만약 핵문제에 진전이 없더라도, 북한 당국이 내부적으로 정책과 제도의 개혁에 나선다면, 한국 정부는 이를 적극적으로 지원해야 한다. 이와 같은 정책과 제도의 개혁이 진지하게 시도된다면, 이는 내부에서 개혁과 보수파의 심각한 갈등이 잠복하고 있을 것이기 때문에, 한국은 북한이 이 방향으로 진전할 수 있도록 적극적으로 고무해야 한다. 이러한 북한 당국의 정책은 중·장기적으로 북한의 국방공업 우선원칙은 지탱될 수 없을 뿐 아니라, 북한 다수 주민 생활의 질을 향상시킬 수 있다는 점에서 북한인권 개선에서 현저한 기여를 할 수 있다.

〈개혁과 개방 중에서 일차적인 것은 개혁〉

개혁과 개방에서 일차적인 것은 개혁이다. 북한 내부 정책의 성격에 따라 개방의 성격이 결정된다. 내부 정책이 경제성장과 주민복지에 지향되어 있을 경우, 개방도 그에 부합한 방향에서 설계될 것이다. 대내 정책이 독재체제 유지와 국방공업에 초점을 두고 있는 경우, 대외 개방은 이와 같은 내부체제를 유지하는 데 적합한 방향에서 추진된다. 예를 들어 주변지역과 경제적 연관이 없고 고립된 지역에서 외화벌이 용도에만 기여하는 폐쇄형 경제특구, 북한 내 특권 권력기관의 돈벌이 차원에서 무역활성화, 평양의 개방과 현대화 및 지방 폐쇄와 상황악화, 광물자원 수출형 외화벌이 개방 등의 내부체제 고수형 개방 정책 추진이 가능하다.

북한의 상황을 호전시키는 데 관건은 개방이 아니라 개혁이다. 올바른 대내 개혁을 추진하면, 개방은 불가피하게 수반될 수밖에 없다. 또한 북한 내부의 경제문제를 해결하기 위해서는 궁극적으로 북한 내부 체제의 생산성이 높아져야 한다.

〈인도지원은 그 목적과 개념이 명확해야〉

흔히들, 한국 정부가 북한 당국에게 기부하는 식량을 ‘인도지원’이라 부른다. 2008년에도 한국 정부가 북한에 대한 인도지원을 재개하라는 상당히 거센 요구가 있어왔다. 그런데 어떤 기부 행위를 인도지원이라 부르려면, 그 개념정의에 부합하는 내용이 있어야 한다. 다시 말해, ‘한국 정부에게 대북 인도지원을 재개하라’고 요구한다면, 그것은 ‘한국 정부가 북한의 취약계층에 식량에 배달되는 것을 보장하는 방식으로 대북 식량지원을 하라’라는 의미여야 한다. 그런데 북한 당국이 이러한 한국의 요구를 받아들이기 쉽지가 않을 것이다. 따라서 한국 정부가 대북 인도지원을 재개하라는 요구는 동시에 북한 당국에게도 이러한 방식의 지원을 수용하라는 요구와 병행되어야 한다. 만약 북한 당국이 이러한 요구를 수용하지 않았는데도, 무조건 한국 정부가 북한 당국에 ‘인도주의 차원에서’ 식량을 기부하라는 요구는 무책임하다. 마찬가지로, 한국의 각종 단체에서 북한 당국에 기부하는 소액의 식량 또는 자원을 인도지원이라고 부르곤 한다. 그런데 이 경우에도 그 최종소비자가 누구인지 확정할 수 없으면, 인도지원이라 할 수 없다.

〈북한의 주도성을 기반으로 남북 상호 협조 수준에 따라 대북지원의 규모를 결정〉

대북지원의 규모는 북한이 한국 및 국제사회와 얼마나 협력하고 개혁과 개방 노력을 기울이느냐를 고려하여 탄력적으로 결정해야 한다. 초기부터 대규모 프로젝트는 피하며, 소규모 프로젝트를 점진적으로 확대한다. 내부 개혁 수준을 평가하여 지원 규모를 조절한다.

원조 프로젝트를 일방적으로 제시하지 말고, 북한 스스로 개발전략을 수립하여 국제사회의 공인을 받는 절차를 거치도록 한다. 북한과 한국 및 국제사회가 공동으로 지원전략과 프로젝트를 결정한다. 북한이 국제사회가 권고하는 일반적 규범과 정책 개혁안을 수용하도록 꾸준히 대화·설득하고 북한의 수용 수준과 연계하여 지원을 확대한다. 북한에 대한 개발원조는 민간부문이 담당하기 어려운 공공지출 분야를 대상으로 하고, 그중에서도 인적 자원의 보호·육성을 위한 사회개발부문에 초점을 맞춘다.

〈북한 내각에 힘을 실어주는 대북지원 정책〉

주변국의 대북경제 정책은 긴급적이면 북한 내각에 힘을 실어주는 방향에서 전개되어야 한다. 북한에서 2000~2004년간 개혁정책이 실시되다 중단된 가장 큰 이유는 내부에서 특권집단(당경제, 제2경제, 권력기관 산하의 특권회사)의 저항 때문이었다. 이들은 현재에도 특권회사들은 각종 독점 사업권과 이권을 독차지함으로써 특혜적 수익을 올리고 있다. 그런데 일부 권력기관이 영토내의 노른자위 사업권과 이권을 독점한다는 것은 사회의 다른 집단은 그만큼 기회를 박탈당한다는 것을 의미한다. 이로부터 피해를 보는 집단은 내각 소속 기업의 노동자, 협동농장의 농민, 장마당의 중·소상인들이다.

2000~2004년 동안 개혁을 거론할 기회가 주어지자 내각은 대담한 구상을 발전시켰다. 이는 내각의 기관이익과도 관련된다. 내각은 기관이익 차원에서 보면, 당과 군의 경제적 특권이익을 제한하고, 내각이 국민경제 전반에 대한 통제권과 합리적 경제정책을 시행하게 될 때, 기관의 권세와 위상이 증가한다. 이는 내각 산하 기업의 지배인들의 경우에도 마찬가지이다. 기업 지배인들은 기업경영에서 당의 간섭, 국방위원회의 동원과제 등을 배제하고, 기업경영에 대한 지배인의 독점권을 확보하기를 원한다. 중·소상인과 협동농장의 농민 역시 내각의 개혁정책 추진을 지지하게 될 것이다.

참 고 문 헌

1. 단행본

- 강동완. 『대북지원정책 거버넌스: 남남갈등을 넘어 남북상생으로』. 서울: 한국학술정보, 2008.
- 권 율. 『ASEAN 주요국의 빈곤감축전략 및 ODA 활용방안』. 서울: 한국국제협력단, 2004.
- 김석진. 『개발원조의 국제규범과 대북정책에 대한 시사점』. 서울: 산업연구원, 2009.
- 김영운 외. 『남북경제공동체 형성을 위한 대북 투자 방안』. 서울: 통일연구원, 2002.
- _____. 『평화비용의 의미와 실익』. 서울: 통일연구원, 2005.10.
- 김영훈. 『대북식량지원의 효과와 정책과제』. 서울: 한국농촌경제연구원, 2008.
- _____. 『미국의 대외 식량지원 프로그램』. 서울: 한국농촌경제연구원, 2005.
- 대북협력민간단체협의회·대북지원민관정책협의회(통일부). 『대북지원 10년 백서』. 서울: 늘품, 2005.
- 로버트 게스트 김은수 역. 『아프리카, 무지개와 뱀파이어의 땅(The Shackled Continent)』. 서울: 지식의 날개, 2009.
- 박형중 외. 『국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한개발지원을 위한 모색(총괄보고서)』. 서울: 통일연구원, 2008.
- _____. 『핵 문제 해결 과정에서 남북관계 및 북한 경제지원 시나리오』. 서울: 통일연구원, 2003.
- 박형중. 『구호와 개발 그리고 원조: 국제논의수준과 북한을 위한 교훈』. 서울: 해남, 2007.
- 세계환경발전위원회 편. 조형준·홍성태 역. 『우리공동의 미래: 지속가능한 발전을 향하여』. 서울: 새물결, 2005.
- 손기웅 외. 『동서독 정치범 석방거래 및 정책적 시사점』. 통일부 정책연구용역보고서. 2008.11.30.
- 스탠리 코언. 조효제 옮김. 『잔인한 국가 외면하는 대중: 왜 국가와 사회는

- 인권침해를 부인하는가』. 서울: 창비, 2009.
- 아마티아 센, 원용찬 역. 『센코노믹스: 인간의 행복에 말을 거는 경제학』. 서울: 갈라파고스, 2008.
- 양영식. 『통일정책론』. 서울: 박영사, 1997.
- 오승렬·김연철·김근식·정상용. 『남북경제공동체 건설 정책과제와 대책방향』. 민주평통 정책연구자료. 서울: 민주평화통일자문회의 사무처, 2003.
- 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터. 『북한 개발지원과 NGO』. 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터 자료집. 2005.
- 윤대규·임을출. 『북한 경제개혁을 위한 새로운 패러다임: 개발협력의 이론과 실제』. 서울: 한울, 2006.
- 이금순. 『대북인도적 지원 개선방안: 개발구호를 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2000.
- 이종무 외. 『북한 개발원조를 위한 국내 시스템 구축방안』. 서울: 통일연구원, 2009.
- _____. 『북한 빈곤해소를 위한 개발지원 전환 방안』. 2008 통일부 용역보고서.
- 임강택 외. 『국제사회의 원조 현황 및 추진 전략』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 장 지글러·유영미 역. 『왜 세계의 절반은 굶주리는가?』. 서울: 갈라파고스, 2007.
- 장 지글러·양영란 역. 『탐욕의 시대』. 서울: 갈라파고스, 2009.
- 장형수·박영근. 『국제협력체 설립을 통한 북한개발 지원방안』. 서울: 대외경제정책연구원, 2000.
- 조동호·한승훈·김상훈·이대현. 『남북경제공동체 형성을 위한 남북경협 추진전략 및 부문별 주요 관계』. 서울: 한국개발연구원, 2001.
- 조지프 스티글리츠 홍민경 역. 『인간의 얼굴을 한 세계화(Making Globalization Work)』. 서울: 21세기북스, 2008.
- 최영경·전운성. 『지구촌의 마지노선 2015: 식량, 자원, 환경, 빈곤문제』. 강원대학교출판부, 2009.
- 최진욱·강동완. “북한의 국가-사회관계와 대북정책 거버넌스 개선방안.” 『국

- 방연구』. 제52권 2호(국방대학교 안보문제연구소), 2009.
- 크리스티앙 트루베, 김성희 옮김. 『새로운 기아』. 서울: 알마, 2009.
- 통일부 교류협력국. 『“평화를 위한 경제, 경제를 위한 평화”: 남북경협비용을 어떻게 볼 것인가?』. 서울: 통일부, 2005.11.
- 통일부. 『2008 통일백서』. 서울: 통일부, 2008.
- _____. 『국정감사 국회 공통요구자료』. 2005.
- _____. 『남북정상회담 2년, 평화와 협력을 향하여』. 서울: 통일부, 2002.
- _____. 『대북정책 4년, 평화와 협력의 길 Q & A』. 서울: 통일부, 2002.
- _____. 『참여정부 3년 평화변영정책 추진성과』. 서울: 통일부, 2006.2.23.
- 폴 로빈스 권상철 역. 『정치생태학』. 서울: 한울, 2008.
- 프랜시스 라페 외. 허남혁 옮김. 『굶주리는 세계』. 서울: 창비, 2008.
- 핀 타르프 엠크. 임을출 옮김. 『원조와 개발』. 서울: 한올아카데미, 2009.
- 한국개발연구원. 『북한경제리뷰』. 서울: 한국개발연구원, 2005.
- 한국국제협력단. 『국제개발협력의 이해』. 서울: 한울, 2008.
- 한국농촌경제연구원. 『북한농업동향』. 제10권 4호(한국농촌경제연구원), 2009.
- 17대 대통령직 인수위원회. 『백서 1, 성공 그리고 나눔. 이명박 정부의 핵심정책과제』. 2008.
- OECD 한국대표부. 『공적개발원조 정책에 대한 OECD의 논의 동향』. 서울: OECD 한국대표부, 2009.4.
- Alston, Philip and Mary Robinson (eds.), *Human Rights and Development: Towards Mutual Reinforcement*. New York: Oxford University Press, 2005.
- Armitage, Richard D. and Joseph s. Nye, *CSIS Commission On Smart Power: A smarter, more secure America*. CSIS, 2007.
- Barrett, Christopher B. and Daniel G. Maxwell, *Food Aid After Fifty Years: Recasting its role*. N.Y: Routledge, 2005.
- Driscoll, Ruth and Allison Evans. *Second Generation Poverty Reduction Strategies: PRSP Monitoring and Synthesis Project*. London:

- ODI, 2004.
- Guest, Robert. *The Shackled Continent: Africa's Past, Present, and Future*. 김은수 역. 『아프리카, 무지개와 뱀파이어의 땅』. 서울: 지식의날개, 2009.
- Lancaster, Carol. *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*. Chicago: the University of Chicago Press, 2007.
- Mousseau, Frederic. *Food Aid or Food Sovereignty: Ending World Hunger In Our Time*. The Oakland Institute, 2005.
- Moyo, Dambisa. *Dead aid: Why Is Not Working And How There Is A Better Way For Africa*. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2009.
- Noland, Marcus and Stephen Haggard. *Hunger and Human Rights: The Politics of Famine in North Korea*. US Committee for Human Rights in North Korea, 2005.9.
- Office of the United Nations Resident Coordinator(DPRK). *Strategic Framework for Cooperation between the United Nations and the Government of the Democratic People's Republic of Korea: 2007~2009*. September 2006.
- Pogge, Thomas. (ed.), *Freedom from Poverty as a Human Right*. New York: Oxford University Press, 2007.
- Ruth. *Power, Rights, and Poverty: Concepts and Connections*.
- Tandon, Yash. *Ending Aid Dependence*. 2009.
- The Socialist republic of Viet Nam. *The comprehensive poverty reduction And growth strategy(CPRGS)*. Hanoi, November 2003.
- The World Bank. *An Operational Note on Transitional Results Matrices*. January 2005.
- _____. *A Source Book for Poverty Reduction Strategies*. Volume 1 Core Techniques and Cross-Cutting Issues, 2002.
- Vietnam Government Report. *Socio-Economic Development and Investment Requirements for the Five Years 1996~2000*. Hanoi, 1995.

- _____. *Strategy for Socio-Economic Development 2001~2010*. 2000.
- _____. *Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy(CPRGS)*. Hanoi, 2002.

2. 논문

- 강동완. “대북지원정책 거버넌스의 평가 및 개선방안: 노무현 정부 평가 및 시사점을 중심으로.” 『통일문제연구』. 제20권 1호, 2008.
- 강동완·양현모. “대북 인도적 지원사업의 민관협력체계 개선방안: 정책네트워크 분석을 통한 정부와 민간단체 관계를 중심으로.” 『정책연구』. 2009 여름호, 통권 161호, 2009.
- 강선주. “국제개발협력의 국내정치적 기초: 법, 제도, 그리고 국민적 지지.” 『한국의 기여외교와 지방외교』. 한국국제정치학회 2009 하계학술회의 발표문, 2009.8.27.
- 김수암. “북한 주민들의 실질적 삶의 질 개선을 위한 지원 방안.” 『대북 인도적 지원 사업에 대한 평가와 개선방안』. 국가안보전략연구소 주최 국내학술회의 발표자료집, 2009.9.21.
- 김영운. “남북경협 측면에서 본 새로운 대북정책 추진의 필요성.” 윤영관·이장로 엮음. 『남북경제협력 정책과 실천과제』. 서울: 한울 2008.
- 김재영·임강택. “북한개발종합추진전략 및 경제적 효과성 분석.” 서울대 통일학 협동연구 미완성 원고, 2009.
- 박세일. “한반도 위기의 본질과 선진화 포용통일론.” 『전환기에 선 한반도, 통일과 평화의 새로운 모색』. 2009 화해상생마당 심포지엄 발표논문. 2009.9.2.
- 박인휘. “ODA와 한국의 외교전략: 국가이익과 주요국의 교훈.” 『한국의 기여외교와 지방외교』. 한국국제정치학회 2009 하계학술회의 발표문, 2009.8.27.
- 박채복. “유럽연합의 대북한 외교의 전개와 한국에 대한 시사점.” 『국제정치논총』. 제42집 4호, 2002.
- 박형중. “대북 인도지원과 개념의 혼란.” 통일연구원 온라인시리즈 09-44.

- _____. “북한에서 권력과 재부(財富)의 분배구조와 동태성.” 『통일문제연구』. 2009년 상반기, 통권 제51호, 2009.
- _____. “지속 가능한 대북정책을 위한 모색 1: 지난 정부 10년 정책을 중심으로” 민화협 주최 2009 남남대화 제1차 화해공영포럼 자료집, 2009.5.14.
- _____. “대북지원과 대북정책.” 『북한 문제 해결 방향과 북한 체제의 변화 전망』. 서울: 통일연구원, 2009.
- 백낙청. “포용정책 2.0이 필요하다.” 『전환기에 선 한반도, 통일과 평화의 새로운 모색』. 2009 화해상생마당 심포지엄 발표논문, 2009.9.2.
- 법륜. “대북 인도적 지원, 어떻게 할 것인가.” 평화재단 제34차 전문가포럼 기초발표문, 2009.10.15.
- 보류그 콜딩·페르 핀스트루프-안데르센. “원조수단으로서의 식량원조: 과거, 현재, 그리고 미래.” 핀 타르프 외. 임을출 역. 『원조와 개발: 교훈과 미래방향』. 서울: 한울, 2009.
- 소진광. “아시아 개발도상국에서의 새마을운동 시범사업 성과평가: 라오스와 캄보디아를 중심으로.” 『한국지역개발학회지』. 제19권 4호, 2007.
- 송홍근. “한반도 북부 위안화 경제권 편입 시나리오.” 『신동아』. 2009년 4월 호, 통권 595호.
- 양현모·강동완. “지방자치단체의 남북 교류·협력사업 평가 및 발전방안: 정책네트워크 분석을 통한 행위자 관계를 중심으로.” 『통일정책연구』. 제18권 1호, 2009.
- _____. “대북정책 결정과정의 정책네트워크 분석.” 『통일문제연구』. 제21권 1호, 2009.
- 유엔총회 A/64/224 “조선민주주의인민공화국의 인권상황에 대한 특별보고관의 보고서.” 『생명과 인권』. Vol. 53, 2009년 가을호.
- 이 석. “북한의 급변사태와 인도주의적 위기.” 『북한 급변사태 시 최우선 대응방안』. 21세기국가발전연구원 주최 학술회의의 발표문, 2009.10.22.
- 이중서. “유럽연합의 대북지원 정책: 규범적 권력 vs 전략적 이익추구.” 『정책연구』. 2009년 가을호, 통권 162호, 2009.
- _____. “유럽연합의 대외원조 방식 및 시사점.” 통일연구원 원내자문회의, 2009.9.9.

- 임을출. “국제사회 M&E 제도의 남북협력기금 적용 방안과 과제.” 『통일정책 연구』. 제18권 1호, 2009.
- 임을출·최창용. “북한 개발지원 방향과 전략: 기술지원과 PRSP의 연계.” 『통일정책연구』. 제14권 2호, 2005.
- 제성호. “국제사회의 대북제재 하 효율적 지원방안.” 『대북 인도적 지원 사업에 대한 평가와 개선방안』. 국가안보전략연구소 주최 국내학술회의 발표자료집, 2009.9.21.
- 조현세. “캄보디아 빈곤노인의 자치공동체를 통한 소득증대사업.” 『지구촌 희망 이야기』. 서울: 한국국제협력단(KOICA), 2009.
- 최대석. “대북지원 논의의 현황과 과제.” 『남북관계와 인도주의: 현황과 전망』. 2009남남대화-제2차 화해공영포럼, 2009.8.25.
- 하재훈·임재강. “새마을운동의 북한 보급방안: 가능성과 방향을 중심으로.” 한국행정학회 2008 하계학술회의 발표논문, 2008.8.
- Uwe Wissenbach(주한 EU대표부 부대사). “북한의 인도주의적 상황에 대한 EU의 입장.” 『북한의 인도적 상황과 국제협력』. 우리민족서로돕기운동·에버트재단·경기도·통일연구원 공동주최 2009 국제회의, 2009.11.24.
- Babson, Bradley O. “Designing Public Sector Capital Mobilization Strategies for the DPRK.” in Choong-yong Ahn. *et al.*, *A New International Engagement Framework for North Korea?* Korea Economic Institute of America, December 2004.
- European Commission. “North Korea-Food Security Programme 2007.”
- Morrow, Daniel. “Possible World Bank Assistance to North Korea: Issues and Challenges.” *The 2nd International Symposium on North Korean Development and International Cooperation*. July 6~7, 2006.
- Zellweger, Kathi. “North Korea: Development Cooperation in the Context of a Changing Environment.” The 4th International NGO Conference on Humanitarian Assistance to DPRK, Beijing, China. May

28~31st, 2005.

3. 기타자료

- 김대중. “미국방문 대통령 귀국인사.” 2001.3.11.
- _____. “민관합동 시무식 대통령 신년사.” 2000.1.3.
- 동아시아 국제포럼 노무현 후보 연설. “새로운 시대, ‘동북아시아’의 구상과 제언.” 2002.10.31.
- 법륜의 인사말. 평화재단·한나라당 정형근 의원실. 『대북 인도적지원법(안)을 제안한다』. 평화재단 12차 전문가 포럼, 2007.4.
- 전 세계은행 수석이코노미스트 Homi Kharakas와의 인터뷰, 2009년 11월 3일.
- 청와대 대통령 동정 발언록. 통일부 업무보고 모두말씀. 2008.3.26.
- 통일부. “국민과 함께 하는 열린 통일포럼(제10회).” 2003.8.6.
- _____. “대북 쌀 제공 관련 해설자료.” 2003.5.
- _____. “대북정책 4년, 평화와 협력의 길.” 2002.2.
- _____. “대북정책 추진현황.” 2003.5.29.
- _____. “대북정책 추진현황.” 2003.6.2.
- _____. “대북정책 추진현황-평화변영정책과 남북관계 주요 현안.” 2003.6.27.
- _____. “인도적 대북지원-사실은 이렇습니다.” 2001.5.24.
- _____. “정상회담 2주년 참고자료: 평화와 협력을 위하여.” 2002.5.
- _____. “제2차 식량차관 분배현장확인 결과보고(원산지역: 장덕식량공급소, 봉수식량공급소).” 『국정감사 국회 공통요구자료』. 2005.
- _____. “참여정부의 평화변영 정책.” 2003.3.
- _____. “출범 전반기를 마친 참여정부의 대북정책 성과와 향후 전망.” 2005.8.26.
- _____. “평화변영정책 해설자료.” 2003.3.10.
- 한국국제협력단. “ODA 개요” <<http://www.koica.go.kr>>.

『동아일보』.

『연합뉴스』.

『조선일보』.

『한국일보』.

<<http://stats.oecd.org>>.

<<http://www.koica.go.kr>>.

<<http://www.nautilus.org>>.

<<http://www.unikorea.go.kr>>.

<<http://www.worldbank.org.vn>>.

최근 발간자료 안내

연구총서

2007-01	남북한 재외동포정책과 통일과정에서 재외동포의 역할	최진욱	저	6,500원
2007-02	민주주의와 인권에 대한 북한의 인식과 대응	김수암	저	6,000원
2007-03	북한의 경제난과 체제 내구력	서재진	저	8,500원
2007-04	“확산방지구상”(PSI)과 한국의 대응	전성훈	저	10,000원
2007-05	통합정책과 분단국 통일: 독일사례	손기웅	저	7,000원
2007-06	새터민의 증언으로 본 북한의 변화	이교덕 외	공저	10,000원
2007-07	북·중 경제관계 확대와 대응방안	최수영	저	6,000원
2007-08	한반도 비핵화와 평화체제 구축전략	허문영 외	공저	10,000원
2007-09	북한군대의 대내외 정세 인식 형성과 군대변화	정영태	저	6,000원
2007-10	평화번영정책 추진성과와 향후과제	허문영 외	공저	9,000원
2007-11	비교사회주의 측면에서 본 북한의 변화 전망: 리비아와 쿠바 사례를 중심으로	정영태 외	공저	7,000원
2007-12	미·일동맹 강화에 따른 동북아정세 변화와 한국의 안보정책 대응전략	김국신 외	공저	8,500원
2007-13	아베정권의 국내정치와 대외전략 및 대북전략	배정호	저	6,000원
2007-14	중국의 대북 정책과 2·13합의에 대한 입장	최춘흠	저	5,000원
2007-15(I)	남북협력과 동북아협력 연계 추진방안	김규륜 외	공저	10,000원
2007-15(II)-1	동북아 지역협력의 새로운 연계	김규륜	편저	10,000원
2007-15(II)-2	New Linkages of Northeast Asian Regional Cooperation	김규륜	편저	10,000원
2007-15(II)-3	北東アジア地域協力の新たな連係	김규륜	편저	10,000원
2007-15(II)-4	东北亚区域合作的新联系	김규륜	편저	10,000원
2007-16	남북 물류·운송 활성화 및 협력방안 연구	김영운 외	공저	8,000원
2007-17	북한의 통계: 가용성과 신뢰성	이 석	저	8,500원
2007-18	북한 사회개발협력방안 연구	조한범	저	5,000원
2007-19	북한주민의 거주 이동: 실태 및 변화 전망	이금순	저	7,000원
2008-01	북한체제의 안정성 평가: 시나리오 워크숍	최진욱 외	공저	9,000원
2008-02	한반도 선진화를 위한 남북 경제관계 발전방안 모색	임강택 외	공저	10,000원
2008-03	남북한 출입제도 [통행·통신·통관] 개선 및 정착 방안 연구	김영운	저	8,000원
2008-04	전환기 동북아 국가들의 국내정치 변화와 대북전략	배정호 외	공저	10,000원
2008-05	중국의 한·중 FTA 추진의도와 남북관계에 주는 함의	전병근, 구기보	저	7,500원
2008-06	한반도 통일 외교 인프라 구축 연구	박영초 외	공저	9,000원
2008-07	북한 주민의 일상생활	조정아 외	공저	10,000원
2008-08	김정일 정권 등장 이후 북한의 체제유지 정책 고찰과 변화 전망	전현준 외	공저	10,000원
2008-09	이명박정부 대북정책의 추진환경과 정책과제	박형중 외	공저	6,500원
2008-10	국제사회의 인권개선 전략: 이론과 실제	이금순, 김수암	저	9,000원
2008-11	North Korea's External Economic Relations	김규륜	편저	9,000원
2009-01	북한 비핵화를 위한 한·미 전략적 협력에 관한 연구	전성훈	저	7,500원
2009-02	세계경제위기와 미·중관계 변화 연구: 북한 핵문제에 미치는 영향	황병덕, 신상진	저	9,000원
2009-03	북한의 국력 평가 연구	전현준 외	공저	10,000원

2009-04	북한경제의 시장화 실태에 관한 연구	임강택	저	9,000원
2009-05	21세기 한국의 동아시아국가들과 전략적 협력 강화방안	여인곤 외	공저	10,000원
2009-06	북한체제 전환을 위한 전략적 과제와 한국의 동북아 4국 협력전략	배정호 외	공저	10,000원
2009-07	북한 '변화'의 재평가와 대북정책 방향	박형중 외	공저	10,000원
2009-08	북한 개방 유도 전략 목표, 기본방향 및 단계별 과제	최진욱 외	공저	10,000원
2009-09	북한주민 인권의식 고취를 위한 전략적 인권외교의 방향	홍우택 외	공저	6,500원
2009-10	통일대비 북한토지제도 개편방향 연구	허문영 외	공저	9,000원
2009-11	북한인권 침해구조 및 개선전략	이금순, 김수암	저	7,500원
2009-12	통일대계 탐색연구	조민 외	공저	8,000원
2009-13	Modernization and Opening-Up of North Korean Economy: Roles and Efforts of Neighboring Countries	김규륜 외	공저	7,500원
2009-15	Peace-Keeping on the Korean Peninsula: The Role of Commissions	Gabriel Jonsson	저	20,000원
2009-16	2009년도 통일문제 국민여론조사	임강택 외	공저	10,000원

학술회의총서

2007-01	2·13 합의와 한반도 평화체제 구축			8,500원
2007-02	6·15 정상회담과 한반도 평화체제			10,000원
2007-03	2007 남북정상회담과 한반도 평화 번영: 평가와 전망			9,000원
2008-01	이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향			10,000원
2008-02	The Vision for East Asia in the 21st Century and the Korean Peninsula			9,500원
2009-01	북핵 문제 해결 방향과 북한 체제의 변화 전망			6,500원
2009-02	북핵 일괄타결(Grand Bargain)방안 추진방향			5,500원

협동연구총서

2007-10-01	동북아 지역내 NGO 네트워크 활성화 방안(총괄보고서)	김국신 외	공저	6,000원
2007-10-02	한반도 통일대비 국내NGOs의 역할 및 발전방향	손기웅 외	공저	9,000원
2007-10-03	동북아 NGO 교류·협력의 인프라 개선과 NGO 네트워크의 활성화 방안	최대석 외	공저	7,500원
2007-11-01	한반도 평화 번영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안 (총괄보고서)	김국신 외	공저	10,000원
2007-11-02	한반도 평화 번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀	임성학 외	공저	6,000원
2007-11-03	한반도 평화 번영을 위한 외교안보정책 거버넌스 활성화 방안	배정호 외	공저	6,500원
2007-11-04	한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안	함택영 외	공저	6,000원
2007-11-05	대북정책 참여 거버넌스 활성화 방안	전성훈 외	공저	6,500원
2007-11-06	남북경협 거버넌스 활성화 방안	김규륜 외	공저	8,000원
2007-11-07	남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안	이교덕 외	공저	10,000원
2007-11-08	한반도 평화 번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로	양현모 외	공저	7,500원
2007-11-09	한반도 평화교육 거버넌스 활성화 방안	박광기 외	공저	8,500원

2008-07-01 한반도 평화 번영 거버넌스의 모형개발 및 발전방안(총괄보고서)	김국신 외	공저	6,500원
2008-07-02 남북 교류협력 효율화를 위한 거버넌스 모형구축	양현모, 이준호	저	6,000원
2008-07-03 북한의 국가사회관계와 통일정책 거버넌스	최진욱 외	공저	7,000원
2008-07-04 남북연합 형성·운영의 거버넌스	박종철 외	공저	8,000원
2008-08-01 국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한개발 지원을 위한모색(총괄보고서)	박형중 외	공저	10,000원
2008-08-02 국제 개발이론 현황	이금순 외	공저	8,000원
2008-08-03 국제사회의 원조 현황 및 추진전략	임강택 외	공저	10,000원
2008-08-04 UN기구의 지원체계와 대북 활동	최춘흠 외	공저	6,500원
2008-08-05 양자간 개발기구의 체계와 활동	권 울 외	공저	10,000원
2008-08-06 다자간 개발기구의 체계 및 활동	장형수 외	공저	10,000원
2008-08-07 국제 NGO의 원조정책과 활동 연구	이종무 외	공저	8,000원
2009-15-01 북한개발지원의 포괄적 추진방안: '비핵·개방·3000 구상'을 위한 실천방안(총괄보고서)	임강택 외	공저	8,500원
2009-15-02 북한개발지원의 이론과 포괄적 전략	박형중 외	공저	10,000원
2009-15-03 북한개발지원의 쟁점과 해결방안	김정수 외	공저	10,000원
2009-15-04 북한개발지원을 위한 국제협력 방안	장형수 외	공저	10,000원
2009-15-05 북한개발지원체제의 구축방안	이종무 외	공저	9,000원
2009-15-06 지방자치단체의 북한개발지원 전략과 접근방법	양현모 외	공저	10,000원
2009-16-01 복잡계 이론을 통한 북한의 정상국가화 방안 연구(총괄보고서)	김국신 외	공저	6,000원
2009-16-02 북한체제의 행위자와 상호작용	이교덕 외	공저	8,000원
2009-16-03 북한 계획경제의 변화와 시장화	이 석 외	공저	9,000원
2009-16-04 탈냉전 이후 국제관계와 북한의 변화	민병원 외	공저	8,000원
2009-17-01 비핵·개방·3000 구상: 추진전략과 실행계획(총괄보고서)	여인근 외	공저	7,500원
2009-17-02 이명박 정부의 대북정책 및 추진환경과 전략	박종철 외	공저	8,000원
2009-17-03 비핵·개방·3000 구상: 한반도 비핵화 실천방안	조 민 외	공저	9,000원
2009-17-04 비핵·개방·3000 구상: 북한의 개방화 추진방안	함택영 외	공저	7,500원
2009-17-05 비핵·개방·3000 구상: 남북경제공동체 형성방안	조명철 외	공저	7,000원
2009-17-06 비핵·개방·3000 구상: 행복공동체 형성방안	이금순 외	공저	7,500원

논 총

통일정책연구, 제16권 1호 (2007)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 1 (2007)	10,000원
통일정책연구, 제16권 2호 (2007)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 2 (2007)	10,000원
통일정책연구, 제17권 1호 (2008)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 17, No. 1 (2008)	10,000원
통일정책연구, 제17권 2호 (2008)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 17, No. 2 (2008)	10,000원
통일정책연구, 제18권 1호 (2009)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 18, No. 1 (2009)	10,000원
통일정책연구, 제18권 2호 (2009)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 18, No. 2 (2009)	10,000원

북한인권백서

북한인권백서 2007	김수암 외 공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2007	김수암 외 공저	10,000원
북한인권백서 2008	이금순 외 공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2008	이금순 외 공저	10,000원
북한인권백서 2009	이금순 외 공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2009	이금순 외 공저	20,000원

기 타

2008	2006 독일통일백서		8,000원
2009	Lee Myung-bak Government's North Korea Policy	Suh, Jae-Jean	5,500원
2009	김정일 현지지도 동향		15,000원
2009	The U.S.-ROK Alliance in the 21st Century	Bae, Jung-Ho, Abraham Denmark	10,000원
2009	북한의 주요현안과 한·미 전략적 공조	배정호	10,000원
2009	오바마 행정부의 출범에 따른 미·중관계의 변화와 한반도	배정호	10,000원

연례정세보고서

2007	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2007~2008	6,000원
2008	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2008~2009	6,000원
2009	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2009~2010	7,000원

◆ 비매품 ◆

통일정세분석

2007-01	2007년 북한 신년 공동사설 분석	허문영, 김영윤, 박영호, 서재진, 전현준, 정영태	
2007-02	2·13 북핵 합의이후 북한정세와 남북관계 전망	여인곤, 이금순, 정영태, 조한범, 최수영	
2007-03	2006 미 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순	
2007-04	'2·13합의' 전후의 북한동향	이교덕, 임순희, 정영태, 최수영	
2007-05	부시 행정부의 북핵정책 변화 분석	전성훈	
2007-06	북한 최고인민회의 제11기 제5차 회의 평가	최수영	
2007-07	7·1조치 이후 5년, 북한경제의 변화와 과제	최수영	
2007-08	상반기('07년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영	
2007-09	제6차 6자회담 수석대표회의의 결과분석	김국신, 여인곤	
2007-10	7·29 일본 참의원 선거 결과 분석	배정호	
2007-11	북한의 「전국 당세포비서 대회」 개최 배경과 전망	정영태	
2007-12	후쿠다 정권의 특징과 대외 및 대북전략	배정호	
2007-13	러시아 총선(12·2) 결과분석	여인곤	
2007-14	하반기('07년 7월~12월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영	
2008-01	2008년 북한 신년 공동사설 분석	정영태, 김영윤, 박영호, 서재진, 임순희, 허문영	
2008-02	중국 11기 전국인민대표대회 제1차 회의 결과분석: 지도부 개편을 중심으로	전병곤	

2008-03	최근 북한 권력엘리트 변동 분석	전현준
2008-04	한-미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2008-05	이명박 대통령의 방일과 한-일 정상회담에 대한 분석	배정호
2008-06	북한 최고인민회의 제11기 제6차 회의 결과분석	최수영
2008-07	북한인권 특별보고관 유엔인권이사회 보고서 평가	이금순, 김수암
2008-08	2단계 비핵화 이후 북한의 대남정책 전망	최진욱, 박형중
2008-09	남북 이산가족문제: 평가와 향후 정책 방안	임순희
2008-10	상반기(08년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	서재진, 정영태, 전현준, 최수영, 최진욱, 임순희, 조정아
2008-11	아스 정권의 출범과 대외전략노선 및 대북전략	배정호
2008-12	한-러 정상회담 결과분석	여인곤
2009-01	2009년 북한 신년 공동사실 분석	최진욱, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영, 박영호, 박형중
2009-02	하반기(08년 7월~12월) 북한의 정세 분석	최진욱, 임순희, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영
2009-03	북한의 대남 비방 공세의 의도와 전망	최진욱, 전현준, 정영태
2009-04	북한의 제12기 최고인민회의의 대의원 선거 결과 분석	전현준
2009-05	2008년 북-중무역의 주요 특징	임강택, 박형중
2009-06	북한 최고인민회의의 제12기 제1차 회의 결과 분석	최수영, 정영태
2009-07	한-미 정상회담 결과분석	김국신
2010-01	2010년 북한 신년 공동사실 분석	임강택 외

KINU 정책연구시리즈

2007-01	북핵 '2·13합의'와 평화적인 핵폐기 사례 분석	전성훈
2007-02	2차 남북정상회담의 의의와 전망	조한범
2007-03	국군포로-납북자 문제 해결방안	김수암, 이금순, 최진욱, 서은성
2007-04	한미동맹 그리고 북한과 동북아 2001~2007년간의 회고와 한국의 정책 대안	박형중
2007-05	주변 4국의 대북정책 동향과 전망: '2·13합의' 이후부터 남북정상회담까지를 중심으로	여인곤, 김국신, 배정호, 최춘흠
2007-06	국제금융기구의 북한 개입: 조건, 시나리오 및 과제	임을출
2007-07	평화조약의 역사적 변천과 사례: 한반도평화체제에 주는 시사점	최진욱
2007-08	북핵 폐기 한반도 모델: 기본원칙과 추진방향	전성훈
2008-01	남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 이론적 체계: 연구	서재진
2008-02	향후 5년 남북관계 주요 환경과 전개 시나리오	박형중, 허문영, 조 민, 전성훈
2008-03	북한의 기상관리 정책의 변화와 남북한 기상협력 방안연구	최은석, 황재준
2009-01	신평화구상 실현을 위한 전략과 과제	김규륜 외 공저
2009-02(I)	접경지역의 평화시대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(I): 접경지역 평화적 이용을 위한 이론적 검토와 사례연구	손기웅 외 공저
2009-02(II)	접경지역의 평화시대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(II): 접경지역 평화적 이용을 위한 기존제안 검토	손기웅 외 공저
2009-03	대북정책의 대국민 확산방안	조한범 외 공저
2009-04	통일 예측 시계 구축	박영호, 김지희
2009-05	북핵일지 1955-2009	조 민, 김진하
2009-06	미국 대북방송 연구: 운용실태 및 전략을 중심으로	이원웅

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

2007	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 1호	이금순, 서재진, 김수암
2007	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 2호	이금순, 최진욱, 김수암
2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제3권 1호	이금순, 김수암, 임순희
2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제3권 2호	이금순, 김수암
2009	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 1호	박영호, 이금순, 김수암, 홍우택
2009	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 2호	박영호, 이금순, 김수암, 홍우택

월간 북한동향

2007	월간 북한동향 제1권 제1호	북한연구실
2007	월간 북한동향 제1권 제2호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제1호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제2호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제3호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제4호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제5호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제6호	북한연구실
2009	월간 북한동향 제3권 제1호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제2호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제3호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제4호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제5호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제6호	북한연구센터

한반도 평화체제 연구총서

2007	한반도 평화체제: 자료와 해제 제1호	허문영, 김수암, 여인곤, 정영태, 조 민, 조정아
------	----------------------	------------------------------

Studies Series

2007-01	Value Changes of the North Korean New Generation and Prospects	Lim Soon-Hee
2007-02	North Korea's Civil-Military-Party Relations and Regime Stability	Jeung Young-Tai
2007-03	An Assessment of the North Korean System's Durability	Chon Hyun-Joon, Huh Moon-Young, Kim Philo, Bae Chin-Soo
2007-04	A Study on the Reality and Prospect of Economic Reform in North Korea : Tasks for Successful Transformation of the North Korean System	Kim Young-Yoon
2007-05	North Korea's Agricultural Reforms and Challenges in the wake of the July 1 Measures	Choi Soo-Young
2007-06	The Changes of Everyday Life in North Korea in the Aftermath of their Economic Difficulties	Cho Jeong-Ah
2008-01	Conceptions of Democracy and Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea	Kim Soo-Am

- 2008-02 Internal and External Perceptions of the North Korean Army Jeung Young-Tai
- 2008-03 PSI and the Korean Position Cheon Seong-Whun
- 2008-04 Transformation of the U.S.-Japan Alliance and South Korea's Security
Strategy Kim Kook-Shin, Yeo In-Kon, Kang Han-Koo
- 2008-05 Changes in North Korea as revealed in the Testimonies of Saetomins
Lee Kyo-Duk, Lim Soon-Hee, Cho Jeong-Ah, Lee Gee-Dong, Lee Young-Hoon
- 2008-06 Economic Hardship and Regime Sustainability in North Korea Suh Jae-Jean
- 2009-01 The Evaluation of Regime Stability in North Korea: Scenario Workshop
Choi Jin-Wook, Kim Kook-Shin, Park Hyeong-Jung, Cheon Hyun-Joon,
Cho Jeong-Ah, Cha Moon-Seok, Hyun Sung-Il
- 2009-02 Developing Inter-Korean Economic Relations for the 'Advancement of the Korean Peninsula'
Lim Kang-Teag, Kim Kyu-Ryoon, Jang Hyung-Soo, Cho Han-Bum, Choi Tae-Uk
- 2009-03 The Everyday Lives of North Koreans
Cho Jeong-Ah, Suh Jae-Jean, Lim Soon-Hee, Kim Bo-Geun, Park Young-Ja
- 2009-04 North Korea's Regime Maintenance Policy Since the Kim Jong-il Regime
and Prospects for Change
Chon Hyun-Joon, Jeung Young-Tae, Choi Soo-Young, Lee Ki-Dong

통일연구원 회원가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 「회원 가입신청서」 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, 『International Journal of Korean Unification Studies』, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서, 정세분석보고서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 4·19길 275(수유6동) 통일연구원 통일학술정보센터 출판정보관리팀 도서회원 담당자
(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

