

경제·인문사회연구회 협동연구총서 12-11-03

# 북한 경제 발전을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립 방안

장형수 · 김석진 · 임을출

주관연구기관: 통일연구원

협력연구기관: 국토연구원, 한양대학교, 우리민족서로돕기운동

북한 경제 발전을 위한 국제협력 프로그램 실행 방안

경제·인문사회연구회 협동연구총서 12-11-03

# 북한 경제발전을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립 방안



장형수 · 김석진 · 임을출

주관연구기관: 통일연구원

협력연구기관: 국토연구원, 한양대학교, 우리민족서로돕기운동



북한 경제발전을 위한 국제협력체계 구축 및  
개발지원전략 수립 방안

인 쇄 2012년 12월  
발 행 2012년 12월

발 행 처 통일연구원  
발 행 인 통일연구원장  
편 집 인 기획조정실

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

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

가 격 8,000원  
ISBN 978-89-8479-683-6 93340

© 통일연구원, 2012

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

## “북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 실행방안”

### 1. 협동연구총서 시리즈

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

### 2. 참여연구진

연구기관		연구책임자	참여연구진
주관 연구 기관	통일연구원	임강택 선임연구위원 (협동연구 총괄팀장)	박형중 선임연구위원 장형수 교수(한양대) 이종무 소장(우리민족서로돕기운동) 이상준 선임연구위원(국토연구원) 조봉현 연구위원(IBK 경제연구소)
	통일연구원	박형중 선임연구위원	전현준 선임연구위원 박영자 연구교수(이화여대 통일학연구원) 윤철기 연구교수(북한대학원대)
협력 연구 기관	한양대학교	장형수 교수	김석진 연구위원(산업연구원) 임을출 연구부교수(경남대 극동문제연구소)
	우리민족서로돕기운동	이종무 소장	김태균 조교수(서울대 국제대학원) 송정호 조교수(우석대)
	국토연구원	이상준 선임연구위원	김경술 선임연구위원(에너지경제연구원) 김영훈 선임연구위원(한국농촌경제연구원)



# 목차

## 북한 경제발전을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립 방안

장형수 김석진 임을출

I. 서론	1
1. 국제협력 프로그램 모색의 필요성	3
2. 상황 설정	5
가. 상황 설정의 필요성	5
나. 김정은 정권의 탄생과 향후 정세 전망	6
다. 한반도 주변 4강의 기본적 인식과 전망	9
라. 본 연구의 상황 설정	10
II. 북한 경제발전을 위한 국제협력체계 구축 방안	15
1. 국제협력체계 구축의 중요성 및 실현 가능성	17
가. 국제협력체계 구축의 중요성	17
나. 국제협력체계 구축의 실현 가능성	19
2. 기존의 국제협력체계에 대한 검토	23
가. 협의그룹(CG)과 라운드테이블(Round Table)	23
나. 국제협력체계 진화	24
다. 한반도에너지개발기구(KEDO) 사례	27
라. 북한의 개발협력 여건	31
3. 북한 경제발전을 위한 국제협력체 구축 방안	33
가. 국제협력체 구축 전략	34
나. 국제협력체의 조직	36
다. 국제협력체의 주요 기능 및 활동	38
4. 국제협력체 구축 시 고려사항	41
가. 국제협력체 설립 추진의 적정 시점	41
나. 기존의 북한 수원 기구, 평양 주재 UN 조정관과의 관계 설정	41
다. ‘북한개발지원그룹’ 확대와 핵심지원그룹의 구성	43
라. 양자간 지원과 다자간 지원의 조화	44
마. 개발지원과 정치적 지원의 조화	44
바. 우리 내부의 개발지원 공여 역량강화	45

# 목차

III. 유엔 기구의 북한 개발지원전략 수립 사례: 평가 및 시사점	47
1. 유엔의 북한 개발협력전략의 수립 배경 및 경과	49
가. 개발협력전략 수립의 배경	49
나. 개발협력전략의 발전과정	51
다. 개발협력전략의 용도와 목표	52
2. 유엔의 북한 개발지원전략 수립의 주요 사례	54
가. 북한 경제·사회상황 분석	54
나. 북한 당국과의 정책협의	56
다. 지원 조건의 문제	57
라. 지원 우선순위 선정	58
마. 부문별 개발협력 목표 및 추진 방향	62
바. 협력추진체계	71
사. 모니터링과 평가	75
3. 평가 및 시사점	76
IV. 북한 개발지원전략의 주요 내용과 부문별 추진 방향	81
1. 북한 개발지원전략 수립을 위한 준비	83
가. 북한 경제·사회 상황 조사	83
나. 개발전략 및 개발지원전략 수립을 위한 정책협의	91
2. 북한 개발지원전략의 기본 방향과 지원 조건	97
가. 북한 개발지원전략 개요	97
나. 개발지원의 공여조건 및 규모	100
다. 중점 지원분야 및 단계적 지원 로드맵	109
3. 부문별 개발지원 추진 방향	114
가. 농업생산 회복 및 환경보호	115
나. 보건, 교육 등 사회 개발	121
다. 경제특구 및 산업단지 개발	125
라. 전력, 교통, 통신인프라 개발	131



북한 경제발전을 위한 국제협력체계 구축 및  
개발지원전략 수립 방안

장형수·김석진·임을출

참고문헌 .....	137
최근 발간자료 안내 .....	145

# 표·그림목차

<표 II-1> 신탁기금(Trust Fund)의 개념 및 종류 .....	39
<표 III-1> 주요 북한 개발지원전략 문건의 우선순위 변화 .....	77
<표 IV-1> 국제기구 조사단의 북한 방문 조사 사례 .....	85
<표 IV-2> 세계은행의 베트남 조사보고서 목록(1990~1996) .....	88
<표 IV-3> 세계은행의 1990년 베트남 총괄 조사보고서의 목차 .....	89
<표 IV-4> 케냐 공동지원전략(2007~2012) 차례 .....	99
<표 IV-5> 단계적 대북 개발지원 로드맵 예시 .....	113
<표 IV-6> 부문별 북한 개발지원 목표와 추진 방향 .....	115
<표 IV-7> 국제사회의 여러 이해관계자들의 경제특구 개발지원 가능분야 .....	131
<그림 II-1> 베트남 개발협력체제와 원조효과성 포럼(AEF) .....	27
<그림 II-2> KEDO의 추진체제 .....	28
<그림 II-3> 북한의 원조 수원기구와 원조 공여자 간 관계 .....	42
<그림 III-1> 2011~2015 전략계획 추진체제 .....	74



# I 서론



## 1. 국제협력 프로그램 모색의 필요성

본 연구는 ‘북한의 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 모색’이라는 대주제하에서, 북한의 경제발전을 위해 국제사회와 함께 우리 정부가 선도(先導)하는 국제협력체계를 구축하고 이를 뒷받침하는 북한 개발지원전략을 수립하는 방안을 제시할 것이다. 독자들은 북한의 경제발전을 논의하는데 왜 국제협력 프로그램이 필요한가에 대해 궁금해 할 것이다. 이 질문에 답하기 위해서는 현재의 남북한 관계를 포함하여 미래의 남북한 관계와 한반도 주변의 예상되는 변화와 관련된 다양한 분석과 전제가 필요하다.

남북한은 6·25 전쟁을 겪으면서 지금까지도 대치상황을 유지해오고 있다. 남한에서는 남북한의 체제 경쟁은 남한의 승리로 이미 끝났다고 보지만, 북한 정권은 여전히 자신들의 체제 존속과 정권의 안정을 지키는 데 모든 국가정책의 최우선순위를 부여하고 있다. 북한 정권의 입장에서는 남한과의 관계에서 자신들이 열등한 위치에 있다는 것을 북한주민들에게 있는 그대로 보여주는 것만은 최대한 피하려고 할 것이다. 북한의 정책결정과정에서 ‘남한의 존재’는 그 자체만으로도 일정한 영향을 미칠 수밖에 없는 이유가 여기에 있다. 특히 본 연구의 대상분야인 북한 경제발전을 위한 대북개발지원의 경우에는 더욱 그러할 것이다. 북한 정권의 입장에서는 남한이 “경제발전이 뒤떨어진 북한을 도와주기 위해서” 전면에 나서는 형태의 대북개발지원 메커니즘은 최소한 공개적으로는 수용하기 힘들 것이다. 따라서 우리가 대북개발지원을 실제로 선도하더라도 우리가 전면에 나서는 것보다는 국제협력의 형태를 취하는 것이 대북개발지원의 효과성(effectiveness)을 높이기 위해서 필수적이라는 인식이 본 연구의 출발점이다.

한편 북한 입장에서는 남한만큼은 아니지만 중국과의 경제협력도 소위 ‘경제 종속’이 염려될 정도로 과도하게 진전되는 것은 바라지 않을 것이다. 북한과 1,400km에 걸쳐 긴 국경을 맞대고 있는 경제대국 중국은 국제정치·

I

II

III

IV

군사·경제적 측면에서 북한 정권에 상당한 도움을 줄 수 있을 것이다. 그러나 모든 국가가 그러하듯이 북한도 당연히 국제관계의 다변화를 추구할 것이다. 한때 혈맹이었다 하더라도 중국에 대한 과도한 의존은 언젠가는 북한에게는 악몽이 될 수도 있으며, 북한 지도부는 내부적으로는 북중 관계에 일정한 한계를 설정하고 있을 것이다. 북한 입장에서는 미국, 일본, 러시아, EU, 스위스, 호주, 캐나다 등과의 경제관계 확대를 추구하여 한국과 중국으로부터의 과도한 영향력을 제어하기 위해 노력할 것이다. 한편 북한의 경제재건과 본격적인 경제발전을 위한 재원조달은 우리의 경제력으로는 일정한 한계가 있으므로 여기에 국제사회가 참여하는 것이 우리 입장에서 바람직하기도 하다.

한편 북한 핵문제가 해결과정에 들어서면 6자회담 참가국을 비롯한 여타 국가들도 북한과의 경제관계를 확대하려고 할 것이다. 일본은 북한과의 관계개선과정을 통해서 국내 여론의 관심사항인 일본인 실종자 처리문제를 해결하고 동시에 태평양전쟁 종전 후 아직 전쟁 피해에 대한 경제적 보상을 해주지 못한 마지막 국가인 북한과의 협상을 마무리함으로써 태평양전쟁을 완전히 종식한다는 역사적 의미를 부여할 수 있게 될 것이다. 이 과정에서 일본은 북한에 상당한 액수의 배상(보상)금을 지불하게 될 것이다. 중국, 러시아, 미국, 유럽연합(European Union: 이하 EU) 등도 인도적 지원과 개발지원 등 공적개발원조(ODA)를 재개하고 확대할 것이다. 또한 핵문제가 해결과정에 들어서면 북한은 조만간 국제통화기금(IMF), 세계은행(World Bank), 아시아개발은행(ADB) 등 국제금융기구에 가입하게 될 것이다. 이들 국제금융기구에 가입하지 않고서는 북한의 국제사회 편입과 본격적인 개방은 시작될 수 없기 때문이다.

북한이 남한이나 국제사회로부터 고립되어 있는 상황에서는 북한은 그들이 설정한 한계점을 넘지 않는 범위 안에서 중국과의 경제협력을 최대한 강화해나가며 남한과는 대립적인 국면을 전개해나갈 것이다. 지난 5년간

한·미·일의 대북제재에 대해 북한이 취했던 대응책이 이를 입증해주었다. 한편 반대로 북한이 국제사회로 나오게 되면 이제 북한은 남한과 중국 외에도 다양한 국가들과의 경제관계를 확대해 나갈 수 있을 것이며, 국제금융기구의 기술지원, 자금지원, 정책조언 등 다양한 다자간 채널을 경험하게 될 것이다. 북한의 국제관계는 자연스럽게 넓혀지게 될 것이다. 국제사회는 새로이 편입된 북한에 대해서도 다른 국가에 적용된 것과 같은 국제관례를 적용하게 될 것이다. 근래에 국제금융기구에 가입한 동티모르(Timor Leste), 몬테네그로, 코소보 등에 적용한 개발지원전략과 국제협력체계를 북한에도 적용하려 할 것이다. 북한 경제발전을 위한 국제협력은 선택이 아닌 필수가 되는 것이다. 곧 닥쳐올 북한의 국제사회 편입과 국제금융기구 가입은 우리 정부 대북정책의 중간 목표이기도 하며, 동시에 상황 변화에 따른 우리 정부의 치밀한 대응책 마련을 요구하기도 한다. 본 연구는 이러한 대응책 마련의 하나로서 우리 정부가 선도적으로 마련해야 할 북한 경제발전을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립 방안을 제시하고자 한다.

## 2. 상황 설정

### 가. 상황 설정의 필요성

북한 관련 정책연구는 남북한 관계를 포함하여 한반도 주변의 국제정세 등 다양한 요인을 감안해야 한다. 그런데 그 모든 요인을 다 고려하는 것은 불가능하다. 그동안의 북한 관련 정책연구 중 상당수는 우리 입장에서 볼 때 ‘바람직한(desirable)’ 정책을 제시하는 경우가 종종 있었다. 이러한 유형의 정책연구는 우리 정부의 정책 지향점을 제시해주었다는 점에서 의미가 크지만, 그 정책의 현실성 측면에서는 조금 미흡한 것도 사실이었다. 물론 현실성이 떨어지는 정책이라도 그것을 면밀히 검토하여 아무리 낮은 개연

I

II

III

IV

성이라도 대비하는 것이 옳을 것이다. 그렇지만 일정한 향후 상황 전개를 상정하여 실현 가능성이 높은 시나리오를 중심으로 북한 관련 정책연구의 범위를 좁히는 것은 ‘현실적인(feasible)’ 정책을 제시하기 위해서는 필수적일 것이다.

본 연구는 향후 10년 간 가장 실현 가능성이 높은 미래 상황을 설정하고, 이에 맞춰 우리 정부의 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립 방안을 제시하고자 한다. 이는 북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램을 모색하기 위해서는 향후 상황 전개를 어느 정도 구체적으로 설정하여야만 하기 때문이며, 그렇지 않고서는 기존 연구가 보여주었던 정책연구의 추상성에서 또다시 크게 벗어나지 못할 것이기 때문이다.

#### 나. 김정은 정권의 탄생과 향후 정세 전망

2012년 4월 11일 제4차 조선노동당 당대표자회의에서 북한의 김정은은 조선노동당 제1비서로 추대되었고, 이틀 후 열린 제12기 제5차 최고인민회의에서 국방위원회 제1부위원장으로 추대됨으로써 북한의 권력을 공식적으로 장악하였다. 이는 2011년 12월 17일 김정일 사망 이후 불과 4개월 만에 이루어진 권력승계과정이었다. 김정은 정권의 권력승계과정은 대다수 국내외 북한 연구자들이 전망하였던 시나리오들보다 더 신속하고 안정적으로 이루어지고 있다는 관측이 일부 나오고 있다. 북한의 김정은은 대중연설과 북한주민들과의 친밀한 접촉 등 마치 이전 김일성 시대를 떠올리게 하는 다양한 기법을 동원하고 있으며, 이에 대한 북한주민들의 반응은 최소한 외적으로는 호의적이라는 중국발 보도도 나오고 있다.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> 중국의 반관영 매체인 ‘중국신문사’의 평가에 따르면 김정은 정권은 민생을 살피는 ‘친민(親民)’정책을 펴고 있다고 한다. 『중국신문사』, 2012년 6월 17일, 『연합뉴스』, 2012년 6월 17일 재인용.

김일성 일가의 3대 세습을 공식화한 김정은 정권은 새로이 개정된 조선노동당 규약과 북한 헌법에서 ‘김일성·김정일주의’를 새로운 통치이념으로 내세우고 있다. 이는 ‘유혼통치’를 전면에 내세워 ‘3대 세습’으로의 권력이양 기간이 비교적 짧음으로 인하여 발생할 수도 있는 불안정성 요인을 제거하려는 의도로 보인다. 김정은 정권은 그 초기에는 기존의 여러 정책들을 ‘유혼통치’의 형태로 답습하고 동시에 민생을 챙기는 모습을 연출함으로써 내부적으로는 세습권력의 안정성을 높여가려 할 것으로 보인다. 그래서 김정은 시대 향후 5년 동안 북한의 내부 상황은 기본적으로 지난 20년 동안의 평균 상황을 기준으로 큰 편차 없는 상태에서 유지될 가능성이 높으며, 북한의 대외관계 목표 역시 크게 변화하지 않을 것이라는 분석이 많다.<sup>2</sup>

물론 김정은 정권이 단기간에 붕괴될 가능성도 배제할 수 없다. 그런데 역사적으로 독재 정권이 붕괴되었던 공통된 필수조건은 대응세력의 존재였다. 이라크나 리비아의 경우에는 그 대응세력이 외부와 연합하여 독재 정권을 붕괴시킨 경우였다. 독재 정권은 반독재 대응세력이 미약하면 상당 기간 지속 가능하였다. 북한의 경우에는 북한주민들의 불만이 고조되고 있으나 아직은 대응세력의 존재가 미약하다. 북한체제는 주민에 대한 통제력이 매우 강해서 아직 반체제나 반정권 세력이 조직적으로 활동할 수 있는 여건이 되지 못한다. 그래서 위로부터의 쿠데타나 밑으로부터의 혁명이 일어날 수 있는 여건이 매우 미흡한 것이 사실이다.<sup>3</sup>

또한 역사적으로 독재 정권의 종식은 새로운 독재 정권의 탄생으로 이어지는 경우가 상당히 많았다. 북한에서 조만간 김정은 정권이 붕괴되더라도

<sup>2</sup> 박형중, “김정은 체제와 남북관계: 전망과 과제,” (극동문제연구소 세미나 발표자료, 2012); 임강택, “김정은 체제의 경제분야 과제와 전망,” 『수은북한경제』, 봄호(서울: 한국수출입은행, 2012).

<sup>3</sup> 북한체제는 불안정하지만 내구력 있는(unstable but durable) 체제라는 전문가들의 평가가 가장 많다. 조민·한기범·김성배·장형수, 『남북 친화력 확대 방안: 포스트 김정일 체제 전망과 통일정책 방향』 (서울: 통일연구원, 2011); 박형중, “김정은 체제와 남북관계: 전망과 과제.”

이를 대체할 정권은 또 다른 독재 정권이 될 가능성이 높다. 한편 한반도 정세상 북한에 나타날 새로운 독재 정권은 그 소속 집단의 이해관계 구조상 친중(親中)정권이 될 가능성이 가장 높다.<sup>4</sup> 즉, 북한은 김정은 정권의 안정성 여부, 지속 가능성 여부 등과 별도로 단기간에 우리가 바람직하다고 생각하는 시나리오대로 이행하지 않을 가능성이 높다는 것이다.

평화적인 통일의 전제조건은 남한 국민과 정부가 통일을 원해야 하는 기본적인 전제조건을 충족한다는 가정하에 ① 북한주민이 남한과의 통일을 원해야 하며, ② 이러한 북한주민의 의사를 대변하는 북한 정권이 북한에 있어야 하며, ③ 국제사회가 남북한 통일에 협조해야 하는 세가지 조건이 모두 충족되어야 한다.<sup>5</sup> 독일 통일이 바로 세가지 조건을 충족시켰기 때문에 이뤄졌다는 것은 자명하다.<sup>6</sup> 김정은 정권의 등장과 향후 전망에 관한 앞의 논의들을 종합하면, 세가지 조건이 한반도에서 충족될 가능성이 최소한 몇 년이며 단기간에 충족될 가능성은 낮다는 것이다. 달리 말하면 본 연구의 상황 설정에서 향후 10년 간 한반도에서 북한은 여전히 존재할 가능성이 높으며, 그 체제와 정권의 존속을 위해 전력을 다할 것이다. 북한 정권은 남한보다는 중국에 의존하는 노선을 선택할 가능성이 훨씬 높다.

---

4 조민·한기범·김성배·장형수, 『남북 친화력 확대 방안: 포스트 김정일 체제 전망과 통일정책 방향』 pp. 125~128.

5 장형수, “통일과 재원조달 논의에 대한 새로운 고찰,” 『정책연구』, 통권 171호, 겨울호(서울: 국가안보전략연구소, 2011).

6 서독 정부는 동독주민이 최초의 민주적 주민투표에서 동서독 통일을 원하는 동독 정부가 수립되도록 화폐통합 등으로 동독주민에 유리한 경제정책을 약속하고 실행하는 등 독일 통일은 법적으로는 동독의 서독으로 흡수되는 형식을 거쳤지만, 실제 내용은 합의 통일의 성격이 강하다.

## 다. 한반도 주변 4강의 기본적 인식과 전망

본 연구의 상황 설정에서 한반도 주변 4강의 인식도 중요한 영향을 미치게 될 것이다. 많은 전문가들이 ‘한반도의 평화와 안정’이 한반도 주변 4강의 최우선적인 목표라는 데 동의하고 있다. 한반도에서 격돌할 가능성이 높은 남북 간 군사적 분쟁이 발생하지 않도록 하는 것이 주변 4강의 (최소한 미국과 중국의) 한반도 정책의 최우선적인 목표일 것이다. ‘한반도의 안정과 평화’가 저해받지 않는다면, 주변 4강은 한반도 문제를 그들의 세계 전략, 작계는 동아시아 전략 또는 동북아시아 전략의 일환에서 사고할 것이다. 즉, 한반도 문제 자체보다 미국과 중국 관계, 미일 동맹과 중국 견제, 중국의 해양 진출 추진 등의 차원에서 이해하는 것이 필요하다.

중국은 아마도 남한 주도 통일에 가장 국익이 손상될 가능성이 높은 국가일 것이다. 중국은 한국이 미국의 대중 봉쇄망의 한축이라고 인식하고 있으며, 한국이 주도하는 통일 한국이 통일 이후에도 미국과 동맹을 유지한다는 것은 중국에게 엄청난 위협이 아닐 수 없을 것이다. 따라서 중국의 한반도 정책에서 최우선과제는 북한의 정치적 안정이 될 수밖에 없다. 중국은 북한이 국제사회의 반대에도 불구하고 2번에 걸친 핵실험과 4번의 장거리 탄도 미사일 발사실험을 강행했으나 계속 북한에 대한 강력한 제재에는 반대하고 있다. 물론 표면상으로는 북한의 일탈행위에 대해 비난하고 있지만 실제로 북한 정권의 안정에 심각한 영향을 주는 조치는 취하지 않고 있다.<sup>7</sup> 2006년과 2009년 핵 실험 이후 중국의 동의하에 각각 통과된 국제연합(United Nations: 이하 UN) 안전보장이사회 대북제재 결의 1718호와 1874호가 실질적으로 작동하기 위해서는 중국의 적극적인 협조가 필수조건이

<sup>7</sup> 대다수 중국의 북한 전문가들은 중국이 2006년 10월 9일의 제1차 북한 핵실험 이후 상당히 분노하고 당황스러워하였으나, 2008년 금융위기 이후 내부의 집중 토론을 거쳐 2008년 말 미국 금융위기 이후 중국은 북한의 전략적 가치를 재평가하고 비핵화 압박 대신 북한 정권의 안정이 중국의 국익에 부합한다는 결론을 내린 것으로 말하고 있다.

다. 특히 미국이 주도하는 금융제재의 효과성은 중국이 사실상 좌우하고 있다.<sup>8</sup> 우리가 희망하는 통중봉북(通中封北)은 중국의 국익과 배치되기 때문에 단기간에 이루어지기는 힘들 것으로 전망된다.<sup>9</sup>

## 라. 본 연구의 상황 설정

지금까지의 논의를 정리하면, 북한체제는 ‘불안정하지만 내구력 있는 (unstable but durable)’ 것으로 보인다. 이는 김정은 정권의 붕괴만으로는 북한 사회주의 정치체제의 붕괴로 이어지기 힘들기 때문이다. 현재로서는 김정은 정권이 붕괴하더라도 북한에서 사회주의 체제에 바탕을 둔 (친중) 정권이 다시 설립되어 기존 사회주의 체제가 유지될 가능성이 높다. 북한에서 사회주의 체제가 붕괴되더라도 북한이라는 국가의 붕괴로 반드시 이어질지는 미지수이다. 북한에서 시장경제에 바탕을 둔 민주 정부가 들어선다고 해도 이것이 통일로 이어지기 위해서는 일정한 시간과 준비 과정, 그리고 중국, 미국 등 국제사회의 협조가 필요할 것이다.

김정은 정권이 개혁·개방의 방향으로 나아갈 것인가에 대해서는 다양한 견해가 표출되고 있다. 김정은 정권은 초기에는 ‘유혼통치’를 내세우면서 지난 20년 간 김정일 정권이 밟아왔던 길에서 크게 벗어나지 않을 것이다. 하지만 김정은 정권은 권력세습과 관련하여 우선 내부를 정비하고 나서, 2012년 말 미국, 한국, 중국의 정권 교체가 이루어진 뒤 대북정책의 변화를 주시할 것이다. 국제사회의 대북제재 속에서도 핵능력을 확대하고 있는 북한은 정권의 안정성과 지속 가능성을 위해 경제문제를 해결해야 하는 숙명을 가지고 있고, 중국은 북한의 전략적 중요성 때문에 북한의 일탈행위

<sup>8</sup> 장형수, “UN 안보리 결의 1874호가 북한경제에 미치는 영향과 전망,” 『정책연구』, 봄호 통권164호(국가안보전략연구소, 2010).

<sup>9</sup> “지해범 중국전문기자 칼럼: ‘通中封北(통중봉북)’은 착각이다,” 『조선일보』, 2012년 6월 5일. 지해범 기자는 통중인북(通中引北)을 제시하고 있다.

를 적극적으로 제어하지 못하고 있지만, 북한이 국제사회로 정상적으로 편입되는 것이 중장기적으로 중국의 이익에 부합된다고 생각할 것이다. 미국은 북한의 핵무장 강화가 미국이 주도하는 핵확산금지조약(NPT) 체제의 훼손으로 연결되지 않도록 관리해야 하며, 일본에게는 북한의 핵무장과 미사일 능력의 강화가 실질적인 군사적 위협이 될 수 있는 것이 문제다. 그래서 조만간 어떤 형태로든 현재의 대치 상황을 타개하거나 또는 최소한 변화시키려는 시도가 있을 것으로 보인다.

그렇지만 단기간에 북한이 ‘본격적인’ 개혁·개방에 나설 가능성은 그리 높아 보이지 않는다. ‘본격적인’ 개혁·개방이란 기존의 계획경제체제 내에서 부분적인 시장경제체제를 도입하는 수준을 훨씬 뛰어넘는 것으로, 예를 들어 중국의 경우에는 1978년 12월 중국공산당의 개혁·개방 선언이 아닌 1992년 초 덩샤오핑이 1989년 천안문 사태 이후 중국의 보수적 분위기를 타파하고 사회주의 시장경제체제를 본격적으로 도입하기 위한 목적의 ‘남순강화’를 단행한 이후의 일정 시점으로 볼 수 있을 것이다. 북한 김정은 국방위원회 제1위원장은 2012년 6월 28일 ‘우리 식의 새로운 경제관리 체제 확립에 대하여’라는 제목의 경제방침을 제시했고, 이에 대해 국가정보원은 2012년 7월 27일 국회 정보위에서 “북한이 김정은의 지시로 ‘경제 관리방식 개편 태스크포스(상무조)’를 조직·운영하면서 협동농장의 분조 인원 축소, 기업의 경영자율권 확대, 당·군이 독점하던 경제사업의 내각 이관, 근로자 임금 인상 등 경제개선 조치를 추진하고 있다”고 보고하였다. 이 보고 내용으로만 볼 때 아직 ‘6·28 방침’은 ‘본격적인’ 개혁·개방과는 거리가 멀다.<sup>10</sup>

만약 북한이 ‘본격적인’ 개혁·개방 단계에 들어선다면 북한은 국제사회와

<sup>10</sup> 개혁·개방의 개념과 그 진화 과정에 대해서는 장형수, “북한경제의 개혁·개방 촉진을 위한 개발협력 추진 과제와 전망,” 『수은북한경제』, 제9권 3호 겨울호(서울: 한국수출입은행, 2012) 참조.

의 협력은 물론 남한과의 긴밀한 경제협력을 희망할 것이다. 이 경우에는 남한이 상당한 주도권을 가지고 남북한 경제협력을 이끌어 나갈 수 있을 것이다. 북한이 이러한 단계로 진입하도록 유도하는 것이 당연히 우리 대북 정책의 목표가 되어야 할 것이다. 바꾸어 말하면 본 연구는 이러한 상황 전개는 단기간에는 힘들 것으로 본다. 북한이 ‘본격적인’ 개혁·개방을 하기 위해서는 북한 정권에 상당한 변화가 있어야 하기 때문이다.

그렇지만 비록 북한이 ‘본격적인’ 개혁·개방은 아닐지라도 북한이 국제사회와의 편입을 추구할 가능성은 충분히 있다. 이는 시간문제일 수도 있다. 북한경제는 이미 경제성장의 추동력을 상실한지 오래되었다. 북한은 중국 일변도의 경제관계를 타파하고 다변화시키기 위해서 국제사회로의 편입이 필요하다. 중국은 경제규모가 증가하면 그 영향력도 커지지만 국제사회에서 수행해야 할 기본적인 역할과 책임이 증대된다는 것을 감지하고 있다. 현재는 북한의 태도를 어쩔 수 없이 용인하고 있지만 이러한 중국의 입장이 언제까지 계속될지는 미지수이다. 중국은 북한이 (중국식) 개혁·개방의 길로 나서면서 일정한 경제적 성과를 얻음으로써 안정적으로 체제를 유지하기를 희망할 것이다. 북한 김정은 정권도 중국의 은근한 압력과 내부경제 문제 해결을 위해 중장기적으로 변화를 추구할 것이다. 북한이 얼마나 변화할 것인가는 북한 내부의 개혁 추진 역량과 주변의 환경이 영향을 미칠 것이다. 따라서 우리와 국제사회는 북한이 보다 적극적으로 변화할 수 있도록 내부 역량강화작업을 지원하고 우호적인 환경을 조성하기 위해 협력할 필요가 있다.<sup>11</sup>

본 연구가 상정하는 상황은 현재 악화일로를 걷고 있는 북한 핵문제가 어느 정도 해결과정에 들어서는 것을 전제로 한다. 한국, 미국, 일본, 중국, 러시아 등 주요국이 북한과 핵문제 해결과 이에 상응하는 조치에 대한 기본

---

<sup>11</sup> 임강택, “김정은 체제의 경제분야 과제와 전망,” p. 1.

적인 합의가 이루어져서 국제사회의 북한에 대한 제재조치가 상당히 완화되는 상황이다. 북한은 중국과 한국의 조언으로 국제사회에 편입되려는 의사를 표시하면서 IMF, 세계은행, 아시아개발은행에 가입 의사를 표시한다. 미국, 일본, 유럽 등 이들 국제금융기구의 주요 의사결정국들은 검토를 시작한다. 북한이 국제사회 편입의 첫 단계인 주요 국제금융기구에 가입하기 직전이거나 또는 가입하더라도 아직 본격적인 자금지원이 공여되기 전 단계를 초기(제1단계) 상황으로 설정한다. 본 연구에서는 이 초기 단계에서 필요한 국제협력체계와 개발지원전략을 제시할 것이다. 이 단계에서는 주로 기술지원(협력) 등 북한의 역량을 강화하는 방안들이 제시될 것이다. 다음 단계(제2단계)는 북한이 국제금융기구 등 국제사회와의 협력을 심화시켜가는 단계이다. 이 단계에서는 북한이 국제금융기구와 한국, 일본, 중국, 유럽 등의 양자간 원조 공여기관 등과 협력하여 국가지원전략(Country Assistance Strategy)을 수립 및 실행한 뒤 세계은행, 아시아개발은행 등 국제금융기구로부터 본격적인 자금 지원을 받고 있는 단계이다. 이 단계에서는 한국과 국제사회는 북한에 대한 상당한 규모의 인프라 건설도 지원하기 시작하게 된다. 북한 경제발전에 필요한 농업 및 에너지, 수송부문의 개발과 기본적인 경제 인프라 시설 재건 등에 남북협력과 국제협력을 통한 본격적인 개발지원이 공여되는 단계이다.





## II

### 북한 경제발전을 위한 국제협력체계 구축 방안



# 1. 국제협력체계 구축의 중요성 및 실현 가능성

## 가. 국제협력체계 구축의 중요성

북핵문제가 해결과정에 들어서면 동북아 다자안보체제의 결성과 북한 개발지원을 위한 다자간 국제경제협력체제의 태동은 가시화될 것이다. 이 단계에서는 북한 핵문제가 해결된다는 확신을 가질 수 있는 포괄적인 조치들이 양측 간 합의되었지만, 핵무기와 핵물질의 폐기, 핵 관련 시설의 폐기, 핵개발 인력의 재교육 및 재배치 등과 이러한 조치에 대한 검증에는 기술적인 측면 때문에 상당한 시간이 필요하다. 북한은 이러한 조치들과 그 검증에 대한 대가로 일정한 정치적 안보 확약(political security assurance)과 상당한 규모의 경제지원을 요구할 것이다. 비핵화가 완료되기 전에 북한에 대한 경제지원은 시작될 수밖에 없을 것이다.<sup>12</sup> 북핵문제의 특성 상 양측이 서로 신뢰할 수 있는 가시적인 조치들이 교환되지 않으면 북핵문제가 해결 과정에 들어설 수 없을 것이기 때문이다. 그래서 앞으로 북핵문제가 해결 과정에 들어서게 된다면 지난 2007년 북핵 6자회담에서 북한의 핵 불능화(disablement) 조치에 대한 대가로 북한에 공여된 에너지·경제지원을 공여국 간에 보다 효율적으로 통합·조율하기 위해 설립한 ‘경제·에너지협력 실무그룹(Economy and Energy Cooperation Working Group)’<sup>13</sup>보다 훨씬 포괄적이고 정교한 다자간 메커니즘이 필요하게 될 것이다.<sup>14</sup> ‘북한 개발지원그룹’의 설립을 추진할 수 있는 적정 시점은 아마도 이때가 될

<sup>12</sup> James L. Schoff, Charles M. Perry, and Jacquelyn K. Davis, *Nuclear Matters in North Korea: Building a Multilateral Response for Future Stability in Northeast Asia* (Herndon, Virginia: Potomac Books, Inc., 2008), p. 87.

<sup>13</sup> 당시에는 우리 정부가 ‘경제·에너지협력 실무그룹’의 의장국이였다.

<sup>14</sup> 북핵 6자회담의 경과에 대한 흥미로운 분석과 미국의 국내법에 의한 북한에 대한 제재 내용과 그 영향에 대해서는 Stephen Haggard and Marcus Noland, “Engaging North Korea: The Role of Economic Statecraft,” *Policy Studies*, No. 59 (Hawaii: East-West Center, 2011) 참조.

것이다.

북핵문제가 진전되어 국제사회의 대북제재가 일정부분 완화되면 북한은 국제사회로 나오게 될 것이다. 북한은 중국 일변도의 경제관계를 타파하고 다변화시키기 위해서라도 국제사회로의 편입을 추구할 것이다. 국제사회로의 편입의 첫 단계는 북한의 IMF, 세계은행, 아시아개발은행 등 국제금융기구 가입이다. 그런데 국제사회와의 접촉 경험이 많지 않은 북한이 국제금융기구에 가입하더라도 이들 국제금융기구로부터 단기간에 본격적인 자금지원을 받기는 쉽지 않을 것이다.<sup>15</sup> 이 시기에는 또한 국제민간자본은 북한에 본격적으로 진출하지 않을 것이다. 북한처럼 불확실성이 많은 국가에 투자 위험도에 민감한 국제민간자본이 진출하려면 국제금융기구의 승인이 필요하기 때문이다. 그래서 북한이 국제금융기구에 가입하기 전이거나 가입 후 국제금융기구로부터 본격적인 자금지원을 받기까지의 초기 최소한 5년 간에 북한 경제발전을 어떻게 지원할 것인가에 대한 방안 마련이 필요하다. 이 시기에 북한경제제건을 위한 자금은 양자간 공적개발지원 자금을 최대한 조성해서 조달할 수밖에 없다. 재원조달을 위한 플랫폼을 마련할 필요가 있다.

북한경제의 발전은 남북한 경제통합과정에서 중요하다. 남북경제통합이 점진적으로 이루어지는 경우와 급진적으로 이루어지는 경우에 모두 북한경제가 지금보다 더 발전하는 것이 유리하다. 다자간 국제협력체인 ‘북한개발 지원그룹’을 우리 정부가 선도하여 설립하고 이를 성공적으로 운영하게 되면 이는 북한 경제발전을 직간접적으로 지원하는 다양한 정치·경제적

---

<sup>15</sup> 북한이 국제사회의 정책·규범에 따라 국제금융기구의 대 북한 자금지원의 조건을 충족시키기에는 적지 않은 시간이 소요될 가능성이 높다. IMF와 세계은행의 양허성 자금지원의 전제조건인 빈곤감축전략보고서(Poverty Reduction Strategy Paper: 이하 PRSP)의 엄격한 작성 등 북한 특성상 반발할 조건을 대북 자금지원의 전제로 설정하는 경우, 실제 자금지원까지는 상당한 시간이 소요될 개연성이 있다. 자세한 내용은 장형수, “북한과 국제금융기구: 이슈와 대응,” 『수은북한경제』, 봄호(서울: 한국수출입은행, 2008) 참조.

효과를 가져올 수 있을 것이다.

사회주의 정치체제를 유지하면서 계획경제로부터 시장경제로 경제체제를 전환하고 있는 체제이행국들의 경험을 살펴보면, 모든 ‘본격적인’ 개혁은 처음부터 중앙당국의 명확한 개혁 의지에 의해 시작된 것이 아니라 초기에는 통제 가능한 ‘체제 내 개혁’으로 시작되었던 것이 어떤 계기를 통해서 ‘본격적인’ 개혁으로 발전하게 되었다는 것을 발견하게 된다.<sup>16</sup> 북한의 개혁·개방을 촉진하는 방안은 북한의 국제금융기구 가입으로 대표되는 국제사회 편입 방안을 포함해야한다. ‘북한개발지원그룹’은 북한이 국제사회에 편입되는 초기 과정을 지원하는 구체적인 메커니즘을 제공함으로써 북한의 개혁·개방을 촉진하는 현실적인 방안의 하나로 작동할 것이다.

#### 나. 국제협력체계 구축의 실현 가능성

‘북한개발지원그룹’의 설립과 운영은 북핵문제의 해결 추이와 연계시켜야 현실성이 있다. 그렇지 않으면 6자회담 참가국을 포함한 국제사회의 지지를 얻을 수 없을 것이다. 북한 핵문제의 해결은 북한과 북한 핵문제의 주요 이해 당사국들 간의 다자간(또는 복수의 양자간) 문제로 풀 수밖에 없을 것이다. 북한 핵문제가 6자회담에 의해서이든 다른 협의채널에 의해서든 해결과정에 들어서게 된다면 가장 먼저 대두될 문제는 북한 핵을 폐기하는 실무적 과정을 어떻게 할 것인가이다. 이러한 실무적 과정에는 북한 핵폐기의 대가를 어떻게 공여할 것인가도 포함될 것이다.

북핵문제에 대하여 보수적인 입장이 다수인 미국에서도 북핵문제 해결과정에서 다자간 국제협력 방안이 논의되고 있다. Babson(2004)은 북한 개발 지원을 위한 자원조달 차원에서 다자간 신탁기금(Multi-donor Trust

<sup>16</sup> 장형수, “북한경제의 개혁·개방 촉진을 위한 개발협력 과제 및 전망,” 『수은북한경제』, 제9권 제3호(2012).

Funds)<sup>17</sup>의 설립을 논의하고 있다.<sup>18</sup> Haggard and Noland(2008)<sup>19</sup>는 2007년 2·13 합의에 의해 6자회담 산하로 설치된 ‘동북아평화안보체제 실무그룹(Working Group on Northeast Asian Peace and Security Mechanism)’과 관련하여 경제적 측면에서 동북아지역의 다자간 협력체제를 논의하고 있다. Schoff, Perry and Davis(2008)는 북핵 6자회담에서 2007년 2·13 합의 이후 다음 단계로 나아가는 경우에 정치·경제적으로 국제사회가 구축할 수 있는 다자간 메커니즘을 검토하고 있다.<sup>20</sup> Babson(2009)은 북한과 국제사회와의 관계 진전을 신뢰구축, 국제금융기구에 가입 이전과 이후로 나누어 구체적으로 살펴보고 있다.<sup>21</sup>

‘북한개발지원그룹’을 설립하는 것이 실현가능성이 있는지는 ‘북한개발지원그룹’의 주요 잠재적 참여자가 과연 참여할만한 인센티브 구조를 가지고 있는지를 검토해보면 알 수 있다. 북한 입장에서 볼 때, ‘북한개발지원그룹’이 설립되면 국제금융기구 가입 이전에도 국제사회로부터 기술지원 및 자금지원 확보가 가능할 수 있다. 또한 ‘북한개발지원그룹’에 참여함으로써 국제사회로부터 일종의 인증을 받게 되어 국제 민간부문의 대북투자도 일정부분 가능할 것으로 기대된다. 또한 ‘북한개발지원그룹’을 통한 국제사회와의 접촉 경험은 국제금융기구와의 협력을 쉽게 해줄 것이다. 무엇보다도 ‘북한개발지원그룹’과의 협력 관계를 지속한다는 점만으로도 북한은 국제

<sup>17</sup> 신탁기금에 대해서는 <표 II-1> 참조.

<sup>18</sup> Bradley Babson, “Designing Public Sector Capital Mobilization for the DPRK,” Ahn Eberstadt and Lee (eds.), *A New International Engagement Framework for North Korea* (Washington D.C.: Korea Economic Institute, 2004).

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> James L. Schoff, Charles M. Perry, and Jacquelyn K. Davis, *Nuclear Matters in North Korea: Building a Multilateral Response for Future Stability in Northeast Asia*.

<sup>21</sup> Bradley Babson, “Transformation and Modernization of North Korea: Implications for Future Engagement Policy,” part of the project *Improving Regional Security and Denuclearizing the Korean Peninsula: U.S. Policy Interests and Options* (2009).

사회로부터 긍정적인 평가를 받을 수 있을 것이다.

북한은 일본이 태평양전쟁 전후 처리문제를 매듭짓지 못한 유일한 국가이다. 북한과 일본은 당시 김정일 국방위원장과 고이즈미 총리의 2002년 평양선언을 통해 북일 수교가 이루어지면 경제협력자금의 형태로 적절한 ‘배상’을 하기로 하였다. 그런데 일본의 국민정서는 2002년 고이즈미의 평양 방문으로 촉발된 일본인 납북자 문제로 북한에 대해 상당히 부정적이기 때문에 일본의 대북지원은 양자간 지원보다는 다자간 지원이 자국 내 여론 관리에 유리할 것이다. 공식적으로 액수에 대한 협의 내용이 밝혀진 것은 없지만 북일 수교과정에서 북한에 제공될 경제협력자금 총액에 대한 양측의 견해차가 매우 크다고 한다.<sup>22</sup> 이 경우 일본 국내 여론이 받아들일 수 있는 직접 지원액을 초과하는 금액은 ‘북한개발지원그룹’이 설립하는 다자간 신탁기금에 자금을 출연하여 간접적으로 북한에 제공하는 방안이 고려될 수 있을 것이다. 즉, ‘북한개발지원그룹’은 양자간 자금지원의 정치적 ‘대체경로(alternative outlet)’로도 작동할 수 있을 것이다.

중국은 북한과 정상적인 경제협력관계를 원하고 있다. 중국은 북한과의 경제협력의 원칙으로 오래전부터 ‘양국 정부가 인도하되 기업이 주축이 돼 시장을 바탕으로 상호 호혜의 원칙으로 한다’는 ‘16자 원칙’을 내세우고 있다. 중국 지도부는 비록 북한체제가 붕괴되는 것을 원치 않지만 그렇다고 북한에 대한 대규모 경제지원을 공여할 의사는 없는 것 같다.<sup>23</sup> 그래서 중국은 ‘북한개발지원그룹’이 설립되면 그것이 단기적으로는 자국의 대북 영향력을 약화시킬 가능성이 있지만 중장기적으로는 자국의 경제적 부담을 완

<sup>22</sup> 2002년 기준으로 일본은 50억 달러 정도를, 북한은 100억 달러 이상을 요구하고 있는 것으로 알려져 있다.

<sup>23</sup> 1990년대 중반 이후로 중국이 북한에 공여한 것은 평균적으로 약 50만 톤의 원유와 약간의 인도적 지원 물자로 추정된다. 그동안 북한 지도부의 중국 방문이나 중국 지도부의 북한 방문 후에 어김없이 언론에 보도되었던 중국의 대규모 대북지원설은 실제로 사실상 확인된 적이 아직 한 번도 없었다.

화하는 차원에서 접근할 수 있을 것이다. 특히 중국은 향후 북한과 일본이 외교관계를 수립하면 공여 받게 될 일본의 대규모 경제협력자금으로 인해 향후 중국의 대북 영향력이 일본에 비해 상대적으로 약화될 가능성에 대비하는 차원에서도 다자간 협력을 마다하지 않을 것이다.

러시아는 동시베리아 가스, 전력의 북한 통과 및 공급사업, 북한을 통과하는 한반도중단-시베리아횡단철도(TKR-TSR) 연결사업, 북한 나선향 활용 및 배후단지 개발사업 등 경제적 실리를 추구하기 위해서는 ‘북한개발지원그룹’에 적극 참여할 필요가 있을 것이다. 미국은 핵문제가 해결과정에 들어서면 세계 유일 최강국의 국제역학구도 상 기본적으로 일정한 레버리지 행사가 가능한 다자간 국제협력체 설립에 반대할 이유는 많지 않을 것이다. 미국은 양자간 원조 공여국들이 다자간 원조조정을 통해 대북 경제지원이 북핵문제 해결과 조화를 이루도록 조율하는 것을 선호할 것이다. 또한 미국 정부는 ‘북한개발지원그룹’을 통한 미국의 다자간 대북지원이 자국내 보수진영의 대북지원 반대여론을 완화시키는데 도움이 될 것으로 판단할 것이다. 대부분의 유럽 국가들과 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등 북핵 6자회담 비참가국들은 한반도에 대한 정치·경제적 영향력 확대의 기회로 활용할 수 있을 것이다. IMF, 세계은행, 아시아개발은행 등 국제금융기구는 북한이 국제사회로 편입되면 관련 업무가 추가되어 새로운 ‘일거리’가 마련되므로 이를 마다할 이유가 전혀 없을 것이다.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> 장형수, “북한 개발지원을 위한 국제협력 방향: 재원조달방안을 중심으로,” 『통일정책연구』, 제17권 1호(통일연구원, 2008), pp. 332~333의 내용을 인용하고 수정·보완하였다.

## 2. 기존의 국제협력체계에 대한 검토

### 가. 협의그룹(CG)과 라운드테이블(Round Table)

현재 국제원조사회에는 원조조정(aid coordination)을 위한 다양한 국제협력체계가 존재한다. 예를 들면, 경제협력개발기구(OECD)의 개발원조위원회(DAC)도 원조조정을 위한 국제협력체의 하나로 볼 수 있다. DAC는 개별 수원국에 대한 원조조정이 아니라 원조가 필요한 개발도상국에 대한 선진원조국의 원조조정을 협의하는 국제협력체이다.<sup>25</sup> 개별 수원국의 경제개발을 위해 가장 널리 활용되는 국제협력체계는 세계은행이 운영하는 협의그룹(Consultative Group: 이하 CG)과 유엔개발계획(UNDP)이 운영하는 라운드테이블(Round Table: 이하 RT)로 크게 구분할 수 있다. 이들은 원조조정을 위한 다자간 협의체로서 수원국 정부가 주인의식(ownership)을 가지고 주도하는 것이 원칙이나, 수원국 정부의 행정 능력이 부족할 경우 세계은행이나 UNDP가 원조조정그룹을 운영한다. 베트남과 같은 모범 원조 수혜국은 협의그룹의 운영을 세계은행과 공동으로 하고 있다.<sup>26</sup>

일반적으로 UNDP보다 세계은행이 재원, 인적자원, 네트워크 등 모든 면에서 원조역량이 앞선다. 원조조정에 대한 세계은행과 UNDP 간의 업무할당에 따르면, 세계은행이 주도하는 원조조정 메커니즘이 존재하지 않는 국가들은 수원국 정부가 UNDP에 요청하여 라운드테이블을 구성하게 되어 있다. 일반적으로 대다수 개발도상국들이 협의그룹을 통하여 원조조정을 받아왔으며, 한국도 세계은행이 운영하는 협의그룹을 통하여 원조조정을 지원 받은 사례가 있다.<sup>27</sup> 북한은 아직 세계은행에 가입하지 않아서 협의그

<sup>25</sup> 원조조정을 위한 다양한 국제협력체에 대한 자세한 논의는 Club du Sahel, *Aid Reform: A Review of Aid Co-Ordination Mechanisms*, Consultant Report(2000).

<sup>26</sup> 장형수·박영근, 『국제협력체 설립을 통한 북한 개발지원방안』 (서울: 대외경제정책연구원, 2000), pp. 62~67.

<sup>27</sup> 한국의 경우에는 세계은행이 의장국이 되고 한국 정부가 상당히 적극적인 역할을 수행한

를 구성한 적이 없으나, UNDP가 주관하는 농업부문 개발지원을 위한 부문별/주제별 라운드테이블(RT) 1998년과 2000년에 참가한 적이 있다.<sup>28</sup>

한편 다양한 UN 산하 원조기관 간의 원조조정을 담당하는 역할은 유엔 조정관(UN coordinator)이 수행한다. 일반적으로 이 역할은 UNDP가 수행한다. 협의그룹이나 라운드테이블이 없는 국가의 경우에는 일반적으로 유엔조정관이 전체 공여기관 간 원조조정을 운영하는 경우가 많다. 평양에서도 유엔조정관인 UNDP가 이 역할을 맡고 있다. 수원국의 원조조정을 지원하고 있는 국제개발금융기구들은 상호 협력하고 있다. 국제통화기금(IMF)과 OECD의 개발원조위원회(DAC)는 세계은행이 주관하는 모든 원조조정회의에 초청되며, 세계은행과 IMF는 원조조정회의에 제출할 보고서 작성에 협력하고 있다. 세계은행과 UNDP는 서로 주관하는 원조조정회의에 기술협력을 제공하고 있다.<sup>29</sup>

## 나. 국제협력체계 진화

협의그룹과 라운드테이블은 지금도 주요한 원조조정 메커니즘이긴 하지

---

‘한국협의그룹(Consultative Group for the Republic of Korea)’이 1966년부터 1984년까지 활동하였다. ‘한국협의그룹’은 그동안 미국이 거의 담당해왔던 대한 무상지원을 1965년 한일 수교를 계기로 일본의 역할을 강조하면서 대한 원조 공여국의 범위를 확대하는 역할을 담당하였다. 현재 한국이 북한에 대한 경제지원의 상당 부분을 담당하고 있고 북한의 대일 청구권 문제가 부각되고 있는 상황과 비슷한 맥락이었다. 한국에서는 ‘한국협의그룹’을 ‘대한국제경제협의체(International Economic Consultative Organization for the Republic of Korea: 이하 IECOK)’라고 부르기도 하였다. 위의 책, p. 61. IECOK 운영에 대한 자세한 논의는 경제기획원, 『세계은행(IBRD)그룹과 IECOK』(서울: 경제기획원, 1982)와 경제기획원, 『대한국제경제협의체(IECOK): 제13차 총회결과보고서』(서울: 경제기획원, 1984)를 참조.

<sup>28</sup> 라운드테이블은 부문별/주제별 회의가 먼저 개최되어 공여국과 수원국이 실질적이고 구체적인 토의를 진행한 뒤 그 결과에 바탕을 두고 라운드테이블 전체회의를 개최한다. 장형수·김석진·송정호, 『북한 개발지원을 위한 국제협력 방안』, 경제인문사회연구회 협동연구 08-08-06 (서울: 통일연구원, 2011), pp. 64~69.

<sup>29</sup> 위의 책, pp. 63~64.

만 그 중요성이 점점 줄어들고 있다. 최근에는 원조조정실의 실질적 중심이 협의그룹이나 원탁회의에서 점차 수원국 정부가 주도하는 포럼이나 회의로 바뀌어가는 추세이다.<sup>30</sup> 이들은 매년 1~2회 정기적으로 열리는 원조 공여국 전체회의로서 주요 원조 공여기관을 대표하는 인사들이 참석하여 수원국 정부로부터 경제현황, 원조성과 등에 관한 브리핑을 들은 뒤 정부가 요청하는 원조액을 공여하기로 약속(pledge)하는 형식적인 절차를 거치는 경우에 국한되는 경우가 점점 많아지고 있다.<sup>31</sup>

사회주의계획경제에서 시장경제로의 체제이행과 개발지원의 모범사례로 부각되고 있는 베트남도 1994년부터 현재까지 협의그룹을 통하여 국제원조사회와의 협력체계를 이어오고 있다. 그런데 2000년대로 들어오면서 원조효과성(Aid Effectiveness)을 강조하는 국제사회의 분위기에 따라 2003년 ‘원조효과성파트너십그룹(Partnership Group for Aid Effectiveness: 이하 PGAE)’을 설립하였고, 이는 2010년에 ‘원조효과성포럼(Aid Effectiveness Forum: 이하 AEF)’으로 발전적으로 전환되었다.<sup>32</sup> AEF은 1년에 2차례 회의를 개최하며, 베트남 정부와 공여기구 대표가 공동의장을 맡는다. 베트남 정부 측에서는 ODA를 관리하는 정부 부처인 계획투자부, 재무부, 법무부, 외교부, 베트남중앙은행, 총리실과 유관 부서 및 성 정부, 국회, 그리고 대중단체 및 전문 협회 대표들이 참여한다. 공여기구에서는 유엔, 유럽연합 외에도 다양한 공여기구와 부문별 파트너십 그룹(SPGs), 국제지원그룹(ISGs), 국제 NGO들이 참여하고 있다. AEF은 내부에 원조 효과성 집행 위원회와 사무국을 두고 있다. 베트남 원조 공여자 사이에서 협의그룹 회의는 1년에 1~2회 공여기구 대표들이 회동하여 친목을 도모하는 장소로 여

<sup>30</sup> 김석진, 『개발원조의 국제규범과 대북정책에 대한 시사점』, 정책자료 2009-106 (서울: 산업연구원, 2009), p. 98.

<sup>31</sup> 장형수·김석진·송정호, 『북한 개발지원을 위한 국제협력 방안』, pp. 63~64.

<sup>32</sup> 이하의 논의는 임강택·박형중·송정호·이종무·장형수·조봉현, 『북한 경제개발계획 수립 방안 연구: 베트남 사례를 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2010), pp. 151~153을 참조.

겨지고 있으며, 실제로는 원조효과성포럼이 가장 중요한 국제협력체로 작동하고 있다.

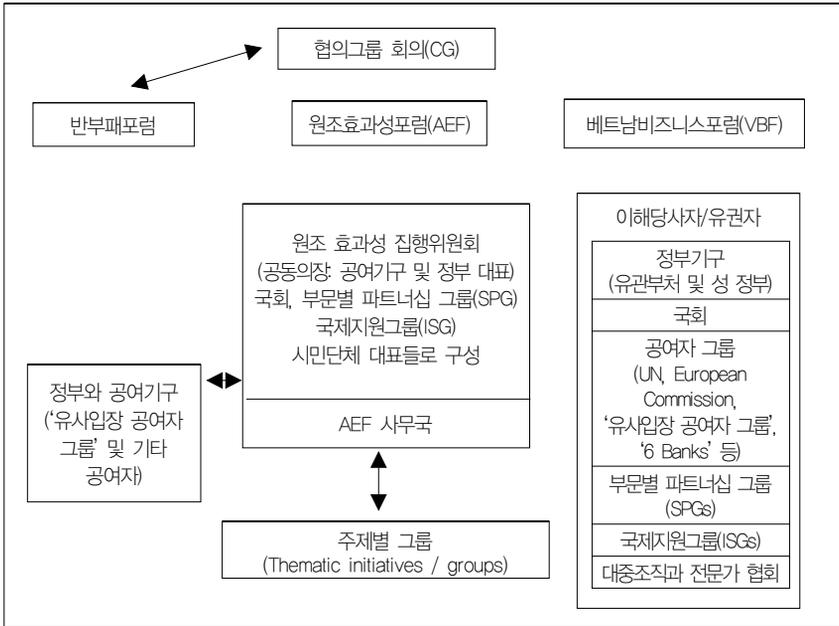
베트남과 함께 개발지원의 성공 사례의 하나로 불리는 몽골에서도 처음에는 협의그룹이 원조조정을 주도하였으나, 2006년부터는 매년 2회 개최되는 Technical Meeting이 협의그룹을 대체하고 있다. Technical Meeting 산하에는 다수의 분야별 실무그룹(sectoral working groups)에서 부문별 원조조정을 논의하고 있다. 각 실무그룹은 몽골을 지원하는 주요 공여기관이 주도하고 있다. 2007년 8월 기준 아시아개발은행은 수송분야와 교육분야, 세계은행은 농촌개발분야, 미국 USAID는 에너지분야, 일본 JICA는 도시개발분야의 실무그룹에서 간사 역할을 맡고 있었다. 또한 몽골에서는 유엔조정관인 UNDP가 중심이 되어 모든 원조기관, 몽골 재무부 등 해당 정부담당관을 초청하여 UNDP에서 매달 원조기관 회의를 개최하고 있다.<sup>33</sup>

캄보디아 정부는 2006년부터 시작되는 캄보디아 전략적개발계획(National Strategic Development Plan)과 새천년개발목표(Millennium Development Goals)를 달성하기 위해서 원조효과성에 초점을 맞춘 ‘캄보디아개발협력포럼’(Cambodia Development Cooperation Forum)을 설립하여 2007년부터 기존 협의그룹을 대체하고 ‘포럼’이 그 역할을 확대·승계하게 하였다. 캄보디아 정부는 ‘정부-공여자 간 조정위원회(Government-Donor Coordination Committee)’를 조직하고 그 산하에 교육, 수산, 보건, 토지, 양성평등 등 19개 부문별 정부-공여자 간 공동실무그룹(Government-Development Partner Joint Technical Working Group)을 구성하여 캄보디아 정부와 개발협력 파트너 간 실무협의를 시행하고 있다.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> 장형수·김석진·송정호, 『북한 개발지원을 위한 국제협력 방안』, p. 64.

<sup>34</sup> 캄보디아 정부 웹사이트 <<http://www.cdc-crdb.gov.kh>> 참조.

〈그림 II-1〉 베트남 개발협력체계와 원조효과성 포럼(AEF)



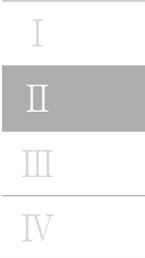
출처: Aid Effectiveness Forum(AEF), “Concept Note of AEF,” (2010); 임강택·박형중·송정호·이종무·장형수·조봉현, 『북한 경제개발계획 수립 방안 연구: 베트남 사례를 중심으로』, p. 154 재인용.

## 다. 한반도에너지개발기구(KEDO) 사례<sup>35</sup>

### (1) 북한의 남한 기피증과 KEDO 설립

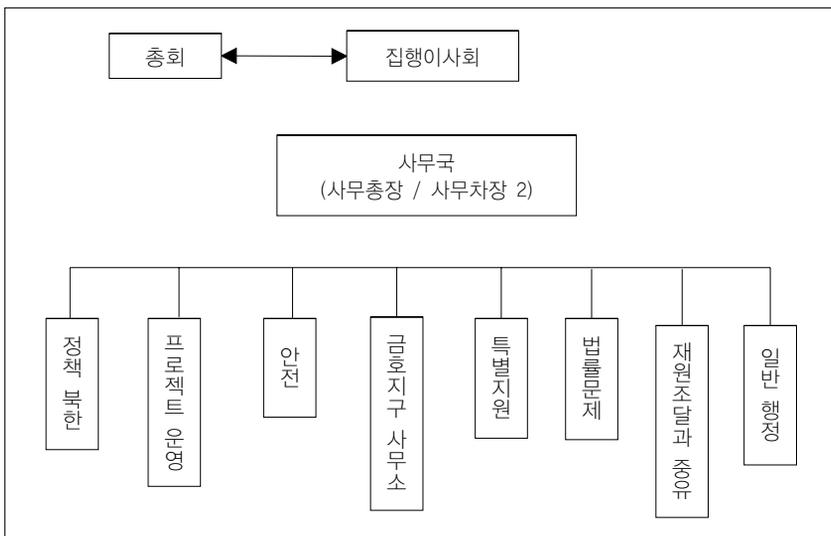
1994년 10월 21일 서명된 북미 간 제네바 기본합의(Agreed Framework)에 따라 미국은 북한의 핵시설 동결과 궁극적인 해체의 대가로 북한에 1,000MWe 경수로 2기를 제공하기로 하였다. 북한에 경수로를 제공하는 사업을 국제기구인 한반도에너지개발기구(Korean Peninsula Energy Development Organization: 이하 KEDO)를 설립하여 추진한 가장 중요한 이유 중 하나는 북한이 남북한 직접대화를 회피했기 때문에 다자간 협의

<sup>35</sup> 이 부분의 내용은 경수로사업지원기획단, 『KEDO 경수로사업 지원 백서』 (서울: 경수로사업기획단, 2007)을 주로 참조하여 작성하였다.



체가 전면에 나서서 북한과 대화할 수밖에 없었기 때문이었다.<sup>36</sup> 한국은 한국형 경수로를 채택해야만 북미 간 합의를 받아들일겠다는 입장이었고 북한은 이를 거부하면서 한때 핵동결 해제를 위협하기도 하였다. 양측의 대립은 1995년 6월 13일 북미 간 쿠알라룸푸르 합의로 종지부를 찍게 되는데, 그 내용은 “경수로사업은 KEDO가 담당하며, 미국이 북한과의 주접촉선 역할을 담당하며, 경수로의 노형은 KEDO가 선정하며, KEDO가 북한과의 공급협정을 체결한다”는 것이었다. 즉, 북한은 남한의 주도적인 역할을 인정하지 않으면서도 실속을 챙기기 위해서 KEDO가 전면에 나서는 것을 용인한 것이었다.

〈그림 II-2〉 KEDO의 추진체계



출처: 경수로사업기획단, 『KEDO 경수로사업 지원 백서』, p. 47을 참조하여 저자 작성.

<sup>36</sup> 이외에도 사업추진 과정에서 발생할 수도 있는 남북한 간의 대립과 충돌의 완충장치 역할 및 사업의 지속성과 안정성을 확보하려는 목적도 있었다고 한다. 위의 책, p. 46.

## (2) KEDO 추진 체계와 운영

국제기구인 KEDO는 한국, 미국, 일본을 원회원국으로 1995년 3월 설립되었다. KEDO의 주요 기능은 1,000MWe 한국표준형 원전 2기의 북한 제공과 재원 마련, 원전 1호기 완성 시까지 북한에 중유 등 대체에너지 공급, 기타 제네바 기본합의의 이행에 필요한 조치 등이었다. 함경북도 금호지구에 건설될 경수로를 제공하는 사업은 KEDO를 매개로 하여 한국의 경수로사업지원기획단(이하: 경수로기획단)<sup>37</sup>이 주도하였고 이에 상응하는 북한측 조직은 경수로대상사업국이었다.<sup>38</sup> KEDO는 최고 의사결정 기구는 집행이사회인데, 원회원국인 한국, 미국, 일본에 이어 1997년 9월 EU<sup>39</sup>가 합류하였다. 집행이사회는 만장일치가 원칙이나 합의가 이루어지지 않으면 다수결로 정하였다. KEDO의 운영경비는 원회원국이 1/3씩 부담하기로 하였다. 집행이사회를 실무적으로 지원하는 사무국은 재원조달, 계약의 승인·작성·집행을 포함한 제반 업무를 수행하며, 사무총장(1인)과 사무차장(2인)이 이끌었다. KEDO 사무국에는 8개 정도의 부서가 소속되었는데 정책과 북한 프로젝트 운영, 안전, 법률문제, 일반 행정, 재원조달과 중유, 특별지원 부서 등과 경수로 부지에 있는 금호지구사무소가 설치·운영되었다. 마지막으로 모든 회원국 대표들로 구성되는 총회는 한국, 미국, 일본, EU 외에도 체코공화국, 캐나다, 뉴질랜드, 호주, 인도네시아, 칠레, 아르헨티나, 폴란드, 우즈베키스탄 등 13개국으로 구성되었다.

<sup>37</sup> 경수로사업지원기획단은 한국 정부부처 간 협력을 위해 정책조정은 통일부가, 국제협력은 외교부가, 재정지원은 재경부와 기획예산처가, 그리고 건설기술은 산자부와 과기부가 담당하였다. 차관급인 경수로기획단장과 단장 특별보좌역은 외교부에서 맡았다. 위의 책, p. 44.

<sup>38</sup> 평양에 설치된 경수로사업대상국은 금호지구에 현지사업부를 두고 있었으며 본부에는 행정부, 기술부, 대외연락부의 3개 부서를 두었다. 예하 및 관련 기관으로서는 금호기술회사, 금호무역회사, 출입국사업처, 동해원자력발전소, 금호국제통신소, 조선국제보험회사 등이 있었다. 위의 책, p. 45.

<sup>39</sup> European Atomic Energy Community(EURATOM).

이외에도 영국, 싱가포르, 네덜란드, 태국 등 20여 개국이 기부금을 납부하는 등 KEDO 활동을 지원하였다.

### (3) KEDO 사례의 시사점

다자간 국제협력체인 KEDO는 사업의 재원조달 측면에서는 매우 유용한 모형이었다. 미국이 의회의 반대로 중유공급비용 재원조달에 어려움을 겪게 되자 EU와 캐나다 등이 미국의 부담을 분담하게 된다. 특히 EU는 1997년 9월 KEDO의 집행이사국이 되면서 1억 달러 이상의 재원을 분담하게 된다. 만약 경수로사업이 양자간 공적개발원조사업으로 진행되었더라면 추가적인 재원조달이 필요한 상황이 발생했을 때 제3국이 참여하기는 거의 불가능하였을 것이다.<sup>40</sup> 다자간 국제협력체가 북한 개발지원을 위한 재원조달에는 유리할 수 있는 것이다.

KEDO 사례는 북한에게도 국제사회와의 관계를 통해 상당한 경험을 안겨주었을 것이다. KEDO 사례는 다국간 협력에 의한 대규모 SOC 프로젝트가 그 중심에 있었는데, 이러한 종류의 프로젝트는 일반적으로 공사가 지연되고, 재원조달이 지체되는 경우가 종종 발생한다. 이러한 경우가 발생하게 되면 상호 신뢰에 악영향을 미칠 수가 있다. 그래서 양측 간 합의가 성공적으로 이행되기 위해서는 정치적 의지도 중요하지만 그 합의를 실행하기 위한 메커니즘과 과정을 잘 구축하는 것도 중요하다는 교훈을 얻게 된다.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> 제3국은 일종의 협조융자자(co-financier)로서 기존 사업에 참여해야하는데 그 사업이 구매·조달이 단계별로 분리되지 않는 성격이라면 양자간 공적개발원조(ODA) 기관 간에 의미 있는 협력이 이루어지기가 매우 어렵기 때문이다. 각 국의 ODA 지원기관은 그들 나름의 구매·조달 지침을 가지고 있기 때문이다. 그런데 그 사업의 구매·조달이 사업 단계별로 분리되는 성격이라면 제3국이 병행협조융자자(parallel co-financier)로 참여하는 것이 가능할 수도 있다. 그렇지만 이는 상당히 드문 경우이다. 장형수·김석진·송정호, 『북한 개발지원을 위한 국제협력방안』, p. 74.

<sup>41</sup> James L. Schoff, Charles M. Perry and Jacquelyn K. Davis, *Nuclear Matters in*

## 라. 북한의 개발협력 여건

북한은 그동안 국제원조사회와 본격적인 국제협력의 경험이 많지 않다. 북한은 1991년 남북한 동시 UN 가입으로 북한이 가입한 UNDP, WFP, UN ESCAP 등 UN 기구와의 협력은 가능하다. 북한은 1995년 국제원조사회에 역사상 처음으로 인도주의적 긴급구호를 요청한 이래 상당한 규모의 인도적 지원을 받아왔다. 북한이 개발지원 성격의 국제사회 지원을 최초로 요청한 국제회의는 1998년 5월과 2000년 6월 스위스 제네바에서 열린 UNDP가 주관하는 농업부문 개발지원을 위한 부문별/주제별 라운드테이블이었다. 이 회의가 열린 것은 EU를 중심으로 주요 원조국들이 북한에 대해 향후 원조가 지속되기 위해서는 북한이 ‘농업발전계획’을 반드시 제출해야한다는 입장을 보였기 때문이다. 이에 북한은 UNDP의 지원을 받아 ‘농업발전계획’을 발표하였으나, 일관성 없는 자료 제출과 비현실적인 향후 계획 등으로 국제원조사회의 호응을 얻는데 실패한 적이 있다.<sup>42</sup>

북한은 국제사회에 긴급구호를 요청한지 10년이 지난 2005년 8월 26일 평양 주재 UN 담당관에게 2006년부터 UN 기구들과 NGO들의 긴급구호성 인도적 지원(humanitarian assistance)을 더 이상 받지 않고 개발협력(development cooperation)을 대신 수용하겠다는 입장을 UN에 전격적으로 통고한다. 북한은 인도적 지원(구호성)은 일회에 그치는 (소비성)지원으로서 쌀, 비료 지원이 그 예이고, 개발협력은 일회에 그치지 않고 쌀이나 비료를 지속적으로 생산하기 위한 설비나 재료를 ‘계속 지원(협력)’해주는 개념으로서 소위 ‘투자(성) 지원’으로 받아들이는 것 같다.<sup>43</sup> 북한은 이제 일회성 지원보다는 ‘계속 지원(협력)’해주는 투자성 지원을 하면 받고 이전처

---

*North Korea: Building a Multilateral Response for Future Stability in Northeast Asia*, pp. 90~91.

<sup>42</sup> 장형수·박영곤, 『국제협력체 설립을 통한 북한 개발지원방안』, p. 68.

<sup>43</sup> 장형수, “북한경제의 개혁·개방 촉진을 위한 개발협력 과제 및 전망,” 참조.

럼 일회성 지원은 더 이상 받아들이지 않겠다는 입장을 공표한 것으로 보인다. 이후 국제사회는 북한에 대한 지원을 개발협력으로 바꾸기 위해 북한에서 활동하고 있는 UN 기구와 북한 당국 간에 개발협력을 추진하기 위한 ‘유엔-북한 협력을 위한 전략체계, 2007~2009(Strategic Framework for Cooperation between the United Nations and the Government of the Democratic People’s Republic of Korea, 2007~2009)’을 수립하기도 하였으나, 2006년 10월 북한의 제1차 핵실험과 2009년 5월 제2차 핵실험 등으로 북한과 국제사회의 개발협력은 지금까지 별로 진전된 것이 없다.

북한이 개발협력을 주도하고 있는 세계은행, 아시아개발은행 등 국제금융기구에 미가입국인 것도 국제사회와 북한과의 개발협력이 지지부진한 이유 중의 하나이다. 북한이 국제금융기구에 가입하게 되면 자연스럽게 개발협력과 관련된 표준적인 절차들이 북한에 적용될 것이다. 북한은 아직 IMF와 세계은행에 정식으로 가입을 신청한 적이 없다. 반면 북한은 아시아개발은행(ADB) 가입을 희망하는 서한을 1997년과 2000년에 ADB 상임이사회에 발송한 적이 있다.<sup>44</sup> 그런데 이는 IMF는 자금지원조건이 까다롭지만 ADB는 상대적으로 쉽다는 매우 잘못된 정보에 바탕을 둔 옳지 못 할 해프닝이었다. 북한이 IMF에 가입하지 않고 ADB에 먼저 가입하는 것은 미국과 일본이 동의하지 않으면 불가능하다. ADB에 가입하기 위해서는 ADB 회원국 전체 투표권의 3/4 이상의 찬성이 필요한데 미국과 일본의 투표권만 합쳐도 전체 1/4가 넘기 때문이다. 이처럼 북한이 현재의 국제경제질서에 대한 상식이 많이 부족한 것으로 보이는 결정을 두 번이나 내렸다는 것은 최소한 2000년까지는 북한이 국제금융기구에 대한 지식이 부족했다는 증거로 볼 수 있다.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Suchan Chae and Hyoungsoo Zang, “Interim Development Assistance for North Korea: A Multilateral Approach,” *International Journal of Korea Studies*, Vol. 6, No. 1, Spring/Summer 2002, p. 142.

앞에서 살펴본 것처럼 북한의 개발협력에 대한 이해도와 IMF, 세계은행 등으로 대표되는 현재의 국제경제질서에 대한 인식은 아직 국제기준에 미치지 못하고 있는 것으로 보인다. 북한에 대한 정보가 부족하여 확실한 판단은 유보적이지만 단기간에 북한 당국이 베트남처럼 원조조정회의나 포럼을 실질적으로 운용하기는 쉽지 않을 것으로 보인다. 개발협력을 담당할 북한의 개발역량이 많이 부족할 것이며, 이는 세계은행 등 국제금융기구에 가입하지 않은 상황에서 단기간에 확충되기 어려울 것이다. 한편 북한에서 활동하는 원조 공여기관 간에 빠른 시간 내에 자생적인 국제협력체계가 형성되기도 어려운 실정이다. 평양에 주재하는 원조 공여기관의 숫자도 많지 않고 아직 개발협력사업이 본격적으로 시행된 적도 별로 없기 때문이다.

### 3. 북한 경제발전을 위한 국제협력체 구축 방안

본 연구에서 제시하는 국제협력체계는 북한 핵문제가 해결과정에 들어선 이후 북한의 경제발전을 지원하기 위해 우리 정부가 선도적으로 구축할 국제협력체계를 의미한다. 북한 개발과 경제지원을 위해 다자간 국제협력체 설립 방안을 제시한 기존 연구들은 장형수·박영곤(2000),<sup>46</sup> Zang(2002),<sup>47</sup> Chae and Zang(2002),<sup>48</sup> 이상준·김원배(2007),<sup>49</sup> 장형수(2008),<sup>50</sup> 장형수·

<sup>45</sup> 한편 2001년 북한 정부 관리들과 IMF, 세계은행 관계자들이 한국대사관의 주제로 영국 런던에서 비공식 회동을 한 적이 있었는데, 그때도 북한 관리들의 국제금융기구에 대한 지식과 인식은 이전과 크게 다르지 않은 양상을 보였다고 한다.

<sup>46</sup> 장형수·박영곤, 『국제협력체 설립을 통한 북한 개발지원방안』.

<sup>47</sup> Hyungsoo Zang, "An Agenda for International Cooperation on the Korean Peninsula," *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 14, No. 2, pp. 91~108.

<sup>48</sup> Suchan Chae and Hyungsoo Zang, "Interim Development Assistance for North Korea: A Multilateral Approach," pp. 137~149.

<sup>49</sup> 이상준·김원배, 『한반도 기반시설 개발의 기본구상 연구(Ⅱ): 기반시설 개발의 추진체계와 재원조달』 (안양: 국토연구원, 2007).

<sup>50</sup> 장형수, "북한 개발지원을 위한 국제협력 방향: 재원조달방안을 중심으로."

김석진·송정호(2009),<sup>51</sup> Lee and Zang(2012)<sup>52</sup> 등이 있다. 본 연구에서는 기존 연구의 논의를 종합하고 그 토대 위에서 좀 더 현실적이고 구체적인 방안을 제시하고자 한다.

## 가. 국제협력체 구축 전략

우리 정부는 ‘북한개발지원그룹’에 6자회담 참가국들의 참여를 적극 유도하는 한편, 지원그룹의 단계적 업무 확대로 주요국의 참여를 극대화하여야 할 것이다.<sup>53</sup> 초기 단계(제1단계)에서는 북핵문제가 해결과정에 들어섬에 따라 북한에 대한 (보상 차원의) 경제·에너지지원이 공여될 것이다. 이러한 여건은 ‘북한개발지원그룹’의 설립에 도움이 될 것이다. 하지만 ‘북한개발지원그룹’은 처음에는 대북 보상 차원의 경제·에너지지원을 실행하는 기구로 출발하더라도 아직 국제사회에 편입되지 못한 북한에 대한 개발지원을 위한 기구로서의 역할에 충실하도록 단계적으로 그 기능을 구축해 나가야 할 것이다. 제1단계에서는 아직 개발협력 여건이 마련되지 않은 현실을 반영하여 북한 수원기구의 개발협력 역량을 배양하는 기술지원을 공여하고 북한 개발지원전략을 수립하는데 참여하는 등 대규모 자금지원보다는 기술지원에 초점을 맞춘다. 이 단계에서 만약 북한이 우리 정부가 전면에서 나서서 것을 꺼려한다면 ‘북한개발지원그룹’의 의장국과 사무국은 북한이 상대적

---

<sup>51</sup> 장형수·김석진·송정호, 『북한 개발지원을 위한 국제협력방안』.

<sup>52</sup> Jong-Woon Lee and Hyoungsoo Zang, “Multilateral Engagement in North Korea’s Economic Rehabilitation and Possible Establishment of Trust Funds,” *KIEP Working Paper 12-02* (Seoul: Korea Institute for International Economic Policy, 2012).

<sup>53</sup> 이상준·김원배(2007)는 한반도 기반시설 구축을 위한 국제협력방안으로서 가장 ‘한반도인프라개발기구’의 구성을 제안하면서, 초기에는 다자간협의체를 먼저 구성하여 (구속력이 없는) 사전 협의를 하여 참여국 간 경험과 신뢰가 쌓여진 후 구속력 있는 다자간 협력체로 발전시키는 단계적 구성 방안을 제시하고 있다. 이상준·김원배, 『한반도 기반시설 개발의 기본구상 연구(Ⅱ): 기반시설 개발의 추진체계와 자원조달』, p. 120.

으로 우호적으로 여기는 EU, 스웨덴, 스위스, UNDP 등이 맡는 방안이 고려될 수 있을 것이다.

스웨덴은 1975년 서방국가로는 최초로 북한에 대사관을 개설하였으며, 오랫동안 한국휴전중립국감시위원단의 일원으로서 활동하여왔다. 스웨덴은 북한 입장에서 볼 때 가장 중립적인 서방국가로 간주될 수 있는 여건을 가지고 있다. 유럽연합(EU)도 북한에 대한 인도적 지원과 한반도 핵문제에 관여한 경험이 많다. EU는 KEDO의 집행이사국으로 참여하여 1억 달러의 적지 않은 중유 지원을 하였으며 6자회담에도 어떤 형태로든 참여하려는 의사를 비치고 있다. 실제로 2007년 6자회담 북핵불능화(disablement) 단계에서 일본이 북한의 일본인 납치 문제를 이유로 대북 에너지지원에 유일하게 불참을 선언하자 EU는 호주, 뉴질랜드, 스위스 등과 함께 대체 지원 의사를 밝히기도 하였다. 스위스도 한국휴전중립국감시위원단의 일원이었다. 스위스는 비록 평양에 대사관은 없지만 정부의 원조 공여기구 주재사무소가 있으며, 남북한 간 중립적인 태도를 견지하고 있다. 북한 관리에 대한 경제 교육을 최초로 체계적으로 시작한 국가 중의 하나이기도 하다. UNDP는 평양에 주재하고 있는 6개 UN 기구의 업무 조율을 하는 UN 조정관 역할을 맡고 있다. 또한 아시아개발은행(ADB)도 고려될 수 있다. 북한은 미국의 영향력이 절대적인 국제통화기금(IMF)이나 세계은행보다는 아시아개발은행이 자신들에게 상대적으로 우호적일 것이라 생각할 개연성이 있다.<sup>54</sup> 실제로 북한은 IMF나 세계은행과는 달리 아시아개발은행에는 공식적으로 2000년과 2004년에 가입을 타진한 적이 있었다.

제2단계는 북한이 IMF, 세계은행 등 국제금융기구에 가입하고 미국, 일본과의 관계도 상당한 진전이 있어서 대사급 외교관계를 이미 맺었거나

---

<sup>54</sup> James L. Schoff, Charles M. Perry and Jacquelyn K. Davis, *Nuclear Matters in North Korea: Building a Multilateral Response for Future Stability in Northeast Asia*, p. 89.

임박한 상황이다. 하지만 아직 북한이 국제금융기구로부터 본격적인 자금 지원을 받지는 못하고 있으며, 아직 북한에 대한 정보가 충분치 못해서 대북 원조 공여국 간에도 상당한 원조조정이 필요한 상황이다. 이 단계에서는 북한에 대한 본격적인 개발지원을 시작해야할 것이다.

## 나. 국제협력체의 조직

‘북한개발지원그룹’은 한국, 미국, 일본, 중국, 러시아 등 6자회담 참가국을 주축으로 시동하더라도 단계적인 참여국 확대과정을 통하여 EU, 주요 유럽국가, 캐나다, 호주, 스위스, 스웨덴 등 북한에 대한 주요 원조 공여국과 세계은행, 아시아개발은행(ADB), 유엔 기구 등 주요 국제개발금융기구가 참여하게 될 것이다. 한편 국내외 NGO 등도 옵서버로 참여할 수 있을 것이다.

‘북한개발지원그룹’의 주요 조직으로서는 이사회, 사무국, 집행위원회 등을 설치한다. 이사회는 ‘북한개발지원그룹’의 재원조달에 있어서 기여도가 높은 주요 원조 공여국 및 국제개발금융기구로 구성하며 ‘북한개발지원그룹’의 주요 업무집행 사항을 결정한다. 이사회에는 의장국이 있으며 이사회를 주재하지만 이사회의 운영은 만장일치를 원칙으로 한다. 사무국은 이사회를 행정적으로 보좌한다. 사무국은 ‘북한개발지원그룹’이 관여하는 모든 회의의 의제, 장소, 초청장 발행, 보도자료 작성 등 회의 운영 전반을 관장한다.

‘북한개발지원그룹’의 의장국은 북한 당국과 협의하여 북한 당국과 지원그룹이 함께 참여하는 공동위원회(Joint Committee)를 구성한다. 북한 당국과 지원그룹이 함께 참여하는 공동위원회의 정례적인 회의에서는 북한의 경제 상황 및 향후 전망, 외화수급, 재정 및 채무 등 주요 경제 상황에 대한 전반적인 논의가 이루어지며, 북한의 개발지원전략과 개발지원 우선순위를

결정하고 이에 상응한 부문별 개발계획을 작성한다. 또한 북한에 대한 주요 공여국들과 북한 당국뿐만 아니라 북한에서 활동하는 여타 국제원조기관들도 참여하여 북한의 경제개발 정책 및 프로그램에 대한 의견을 교환하게 된다. 공동위원회 산하에는 총괄위원회(Steering Committee)를 두어 북한 개발지원전략을 수립한다.

‘북한개발지원그룹’의 정례회의에서는 북한이 지원그룹과 협의하여 총괄 위원회에서 작성한 부문별 개발계획에 따라 필요한 자금지원을 요청하면, 정례회의에 참가한 원조 공여국과 국제개발금융기구는 북한에 대한 기술지원 및 유·무상 자금지원을 약속하게 된다. 한편 원조 공여국들은 별도의 회동을 통해 대북개발지원의 우선순위, 연계방안을 논의한다. ‘북한개발지원그룹’ 정례회의에서 합의된 결정사항들은 이후 집행위원회(Implementation Committee) 산하 부문별 전문위원회(sectoral working group)를 통해 실행방안을 결정하고 시행한다. 집행위원회는 정기적인 대북개발지원 점검 회의를 통해 개발지원 프로젝트의 운영, 문제점 및 성과 등을 감독한다. 집행위원회 산하 농업, 수자원개발, 교통 및 통신, 전력·에너지, 도시개발, 인적자원개발, 보건, 환경, 빈곤감축 등 다수의 부문별 전문위원회는 북한과 협의하여 개발지원사업을 기획, 집행 및 모니터링하게 된다. 부문별 전문위원회에서는 원조 공여국 간 중복원조 회피 등 원조조정도 이루어진다.

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

## 다. 국제협력체의 주요 기능 및 활동

### (1) 북한과의 정기적인 정책협의 및 북한 개발지원전략 및 부문별 지원 전략 수립

‘북한개발지원그룹’은 북한과의 정기적인 정책협의의 메커니즘을 운영하는 것이다. ‘북한개발지원그룹’은 북한의 경제개발 및 개방 등 주요 개발이슈에 대한 정책조언 및 기술지원을 제공하는 역할도 수행한다. 특히 북한의 경제발전의 마스터플랜이 될 개발지원전략은 북한 당국과 지원그룹이 함께 참여하는 공동위원회에서 논의된다. 공동위원회는 북한의 고위당국자와 북한 개발지원그룹의 의장, 사무국장 등이 참여하여 공동위원회 산하에 설치된 총괄위원회에서 마련한 북한 개발지원전략 안을 심의하고 결정한다. 총괄위원회는 북한 당국의 수원기구 고위 실무자와 북한개발지원그룹에 참여하는 공여기구 대표로 구성되어 북한 개발지원전략을 수립한다.

### (2) 북한경제 개발을 위한 국제 재원조달

‘북한개발지원그룹’은 북한경제 개발을 위한 국제 재원조달을 조달하는 역할도 수행한다. 그렇지만 ‘북한개발지원그룹’이 직접 재원을 조달하는 것보다는 양자간 공적원조기관 및 다자간 국제개발은행과 협력하여 이들의 자금지원을 유도하는 것을 주요 기능으로 한다. 그러나 북한 핵문제가 북한의 국제금융기구 가입을 지연시킬 가능성이 있고 또한 북한이 IMF, 다자간 국제개발은행 등 국제금융기구에 가입하더라도 북한에 대한 본격적인 자금 지원은 북한과 국제금융기구와의 협력 관계 외에도 북한 핵문제를 실제로 풀어나가는 구체적인 과정과 연계될 가능성이 높다. 그래서 북한 핵문제가 해결과정에 들어서면서 발족할 ‘북한개발지원그룹’은 북한이 국제금융기구의 본격적인 자금지원을 받기 전에 자체적으로 북한경제 개발을 위한 재원

조달 창구를 가질 필요가 있다. 이 경우 다자간 신탁기금(Trust Fund)의 형태로 재원을 조달하는 것이 일반적이다.<sup>55</sup>

〈표 II-1〉 신탁기금(Trust Fund)의 개념 및 종류

<p>신탁기금은 공여국 정부 또는 기관이 개도국의 개발사업이나 기술협력사업을 수행할 목적으로 세계은행이나 지역개발은행 등의 국제개발은행(MDBs)에 관리를 위탁한 자금을 의미한다. 세계은행그룹에 위탁된 신탁기금에서 집행된 자금이 2008 회계연도에는 150개가 넘고 총액은 67억 달러였다.<sup>56</sup> 2007 회계연도 기준으로 세계은행에 가장 많은 신탁기금을 출연한 국가는 영국으로 11.9억 달러를 조성하였으며, 이어서 네덜란드(7.7억 달러), 미국(7.5억 달러), EC(European Commission), 캐나다, 일본, 세계은행 그룹, 독일(3.3억 달러), 프랑스(2.9억 달러) 순이다. 한국은 1,100만 달러를 출연하였다.<sup>57</sup></p> <p>기술협력신탁기금(Technical Cooperation Trust Fund)은 개도국 기술협력에 필요한 전문가의 용역이나 수원국의 직원을 훈련시키는데 필요한 비용이나 조사·연구사업의 비용을 지원한다. 대부분의 경우에 기술협력신탁기금은 국제개발은행이 양허성 차관조건으로 융자해주는 투자 프로젝트가 상임이사회에서 승인되기 이전에 이의 개발과 준비에 필요한 인력과 전문기술에 대한 자금지원에 총당된다. 일반적으로 투자 프로젝트 총비용의 10% 내외는 투자 프로젝트의 집행과 밀접한 관련이 있는 기술협력 자금지원인데 이는 투자 프로젝트의 일부이기 때문에 개도국이 상환의무가 있으나, 기술협력신탁기금은 대부분 무상지원이다.</p> <p>프로그램신탁기금(Programmatic Trust Fund)은 특정한 목적을 설정하고, 그 목적에 부합하는 경우에만 사용할 수 있게 하는 것이다. 신탁기금의 설립 목적이 전 세계 개도국에 다 적용되는 경우에는 세계적 신탁기금(Global Trust Fund)이라고 하고, 일정 지역의 국가만이 그 목적에 부합하는 수원국이 되는 경우에는 지역적 신탁기금(Regional Trust Funds)이라고 한다. 세계적 신탁기금의 예는 환경보호, 빈곤감축, 여성개발, 에이즈예방·치료, 빈곤국 부채상환·탕감, 농업연구개발 등이다. 지역적 신탁기금은 쓰나미(Tsunami) 피해 복구, 아프리카 역량강화, 사하라 이남 교통정책 등을 개발하기 위해 조성된다. 한편 한 국가의 개발에 한정된 프로그램신탁기금도 많다. 이라크 재건, 팔레스타인 자치지구 건설, 코소보 재건, 브라질 열대처녀림 보호, 아프가니스탄 재건, 동티모르 재건 등이다.</p>
--

출처: 장형수·김석진·송정호, 『북한 개발지원을 위한 국제협력방안』, pp. 28~30.

<sup>55</sup> 이른바 ‘특별신탁기금’의 개념과 사례에 대한 분석은 Jong-Woon Lee and Hyungssoo Zang, “Multilateral Engagement in North Korea’s Economic Rehabilitation and Possible Establishment of Trust Funds,” 참조.

<sup>56</sup> 자세한 내용은 World Bank, *Directory of Partnership Programs Supported by Trust Funds* (Washington, D.C.: World Bank, 2009)를 참조.

<sup>57</sup> 세계은행 신탁기금 웹사이트 (검색일: 2001.11.15).

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

제2단계에서는 ‘북한개발지원그룹’은 북한 경제개발을 위한 양자간 ODA자금과 국제금융기구의 양허성 자금지원을 유도하는 한편, 다자간 신탁기금으로서 ‘북한신탁기금’을 조성하여 교육, 보건, 농촌개발, 인프라 개발, 빈곤감소 등 다양한 개발지원 목적을 달성하기 위한 재원을 조달하게 된다. ‘북한신탁기금’은 ‘북한개발지원그룹’ 참가국, 국제기구 등의 출연금으로 조달하고, 이 기금을 ‘북한개발지원그룹’이 직접 관리하거나 세계은행, UNDP 등 국제기구에 위탁·운영하게 된다.

### (3) 원조 공여자 간 원조 조정 및 조화

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

산하 부문별 전문위원회 회동을 통해 공여국 간 원조조정을 협의·조율한다.

## 4. 국제협력체 구축 시 고려사항

### 가. 국제협력체 설립 추진의 적정 시점

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

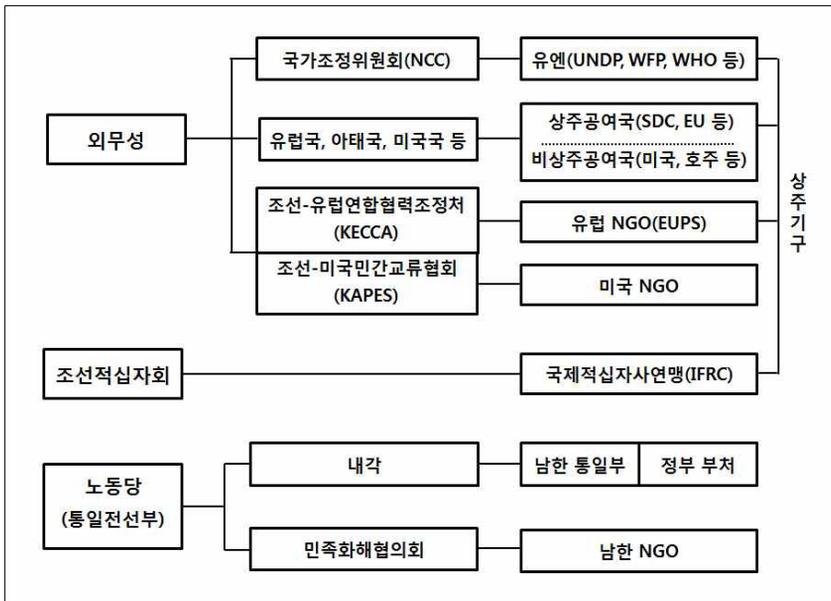
### 나. 기존의 북한 수원 기구, 평양 주재 UN 조정관과의 관계 설정

북한은 국제사회의 양자간 및 다자간 원조 공여자를 하나의 조직체가 담당하는 것이 아니라 몇 개의 집단으로 분류하여 각각 별도의 조직이 담당하고 있다.<sup>58</sup> UNDP 등 UN 기구의 대북지원사업은 2006년에 설립된 외무성 산하 국가조정위원회(National Coordination Committee: 이하 NCC)

<sup>58</sup> 1995년 국제원조사회의 인도적 지원을 받기 시작하면서 큰물피해대책위원회(Flood Damage Rehabilitation Committee: 이하 FDRC)를 설립하여 남한을 제외한 국제사회의 양자간 및 다자간 공여자를 담당하게 하였다. 2005년 중반 북한은 국제사회에 대해 긴급구호를 개발협력으로 바꾸어줄 것을 요청하면서 큰물피해대책위원회도 해체된다. 이하의 논의는 이종무·임강택·김석진, 『북한의 경제·사회 개발전략: 쟁점과 제언』 (이화여자대학교 통일학연구원, 2011.6), pp. 61~64를 주로 참조하였다.

가 담당하고 있으며, 양자간 공적 원조 공여기관은 외무성의 각 공여국 정부 담당 부서가 담당하고 있다. 한편 비정부기구(NGO)는 유럽과 미국으로 나누어 외무성 산하 기구가 담당하고 있다. ‘조선-유럽연합협력조정처(Korean-European Cooperation Coordination Agency: 이하 KECCA)’가 유럽 NGO를 담당하고, 미국 NGO는 ‘조선-미국민간교류협회(Korea-America Private Exchange Society: 이하 KAPES)’가 담당한다. 한편 남한 정부와의 협력사업은 내각에서 별도로 담당하고 있으며, 남한 NGO의 대북지원 및 사회문화교류는 민족화해협의회(민화협)에서 담당하고 있다.

〈그림 II-3〉 북한의 원조 수원기구와 원조 공여자 간 관계



출처: 이종무·임강택·김석진, 『북한의 경제사회 개발전략: 쟁점과 제언』, p. 64.

이처럼 북한의 원조 수원기구는 파편화(fragmentation)되어 있어서 수원기구 간 협력이 어려운 구조이다. 한편 평양에 주재하는 UN 기구는 UNDP, 세계식량계획(WFP), 식량농업기구(FAO), 세계보건기구(WHO),

유엔아동기금(UNICEF), 유엔인구기금(UNFPA) 등 6개이며, 상주 대사관은 스웨덴, 독일, 영국 3개 국만 개설하고 있다. 이외 스위스, 이탈리아, 유럽연합집행위원회(EU Commission)가 개발협력 관련 평양주재사무소를 운영하고 있다. 평양 주재 UN 기구와 대사관, 주재사무소 대표 등은 UNDP 평양주재소장이 겸임하고 있는 UN 조정관이 주최하는 회동에서 정기적으로 개발협력에 관한 의견을 교환할 것이다. 그러나 아직 북한과 뚜렷한 개발협력 아젠다가 없는 상태이다.

‘북한개발지원그룹’이 설립되면 평양에 주재하는 UN 조정관과 그 조직을 지원그룹의 조직에 포함시키는 것이 바람직하다. 다만 어느 정도의 역할을 부여할 것인지는 북한의 국제금융기구 가입 여부와 협력 정도에 따라 결정되어야 할 것이다.

#### 다. ‘북한개발지원그룹’ 확대와 핵심지원그룹의 구성

‘북한개발지원그룹’의 외연이 확대되면 공여자 간 원조조정은 점점 힘들어질 것이다. 베트남의 경우에는 수많은 공여기관들이 다양한 개별 공여그룹을 형성하고 있다. 현재 베트남에서 협의그룹(CG)은 이러한 다양한 공여그룹이 1년에 2번 회동하는 기회 정도로 역할이 축소되고 있다. 베트남에는 다양한 공여그룹이 존재하지만 이 중 가장 영향력이 큰 그룹은 ‘6 Banks’이다. ‘6 Banks’는 베트남에 대한 개발지원액이 가장 많은 세계은행, 아시아개발은행, 일본국제협력단(JICA), 프랑스개발기구(AFD), 독일개발은행(KfW), 그리고 2009년에 가장 늦게 합류한 한국수출입은행을 지칭한다.<sup>59</sup> ‘북한개발지원그룹’의 외연이 크게 확대되면 다수의 공여자들 중 베트남의 ‘6 Banks’처럼 ‘북한개발지원그룹’ 회원국 중 지원액이 가장 많은 공여국

<sup>59</sup> 원래 베트남에 대한 지원액이 많은 핵심그룹 회동은 세계은행, 아시아개발은행과 일본의 ‘3 Banks’로 시작하였는데, 2003년에 프랑스와 독일이 추가되어 ‘5 Banks’가 되었다.

(기관)들로 ‘핵심지원그룹’을 형성하는 방안이 검토되어야한다. 이처럼 핵심지원그룹을 구성하는 것은 북한에 대한 지원액이 가장 많을 것으로 예상되는 우리 정부가 발언권을 높일 수 있는 가장 효과적인 방법이기 때문이다.

## 라. 양자간 지원과 다자간 지원의 조화

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

## 마. 개발지원과 정치적 지원의 조화

북한 핵문제가 해결 과정에 들어서면 북한 핵폐기에 대한 대가로 경제지원이 공여될 가능성이 크다.<sup>60</sup> 이 경우 북한은 외부의 경제지원을 정치적

---

<sup>60</sup> 2007년 북한과의 6자회담 2·13 합의로 북한의 핵 불능화 조치에 대한 대가로 북한에 에너

지원(대가성 지원)으로 간주하고 국제사회에서 통용되는 인도적 지원과 개발지원에 관한 국제규범을 수용하지 않을 가능성을 배제하지 못한다. 인도적 지원에는 지원물품이 최종수혜자에게 전달되었다는 것을 모니터링 하는 것이 필수이고, 개발지원에는 경제·사회개발 목적을 위하여 지원이 이루어지는 지를 감독하는 등 지원(원조)의 효과성을 달성하기 위한 다양한 조치가 포함된다. 지금까지 북한이 국제사회와 접촉한 경험을 토대로 보면 북한은 이러한 국제규범에 대한 이해가 충분하지 못하였다.

북한 핵문제는 소위 포괄적 접근 또는 그랜드바겐 방식으로 타결이 된다 하더라도 실제 그 해결과정은 핵폐기의 성격상 긴 과정일 것이다. 경제지원은 북한의 조치에 따라 단계적으로 이루어질 것이다. 초기 단계에서는 경제 지원이 지난 2·13 합의 후 중유 등 경제·에너지 지원이 이루어졌던 것처럼 단순한 보상 차원의 물자지원 위주가 될 가능성이 높으나, 다음 단계들은 낙후된 북한의 경제발전을 위한 개발지원이 포함될 가능성이 점점 높아진다. 그래서 초기에 ‘북한개발지원그룹’이 구성되는 것이 중요해진다. 북한개발지원그룹이 구성되면 북핵 6자회담에서는 북한 핵문제를 주로 거론하면서 경제지원 문제는 큰 그림에서 그 지원 규모와 조건만 북한과 협의하여 결정하고 구체적인 지원 프로젝트 등 상세한 내용은 지원그룹과 북한 당국이 협의하여 결정하게 될 것이다. 지원그룹은 북핵 6자회담 등에서 결정되는 대북한 경제지원에서 정치적 지원은 최소화하고 개발지원의 성격을 가진 사업을 최대한 확대하는데 기여할 수 있을 것이다.

## 바. 우리 내부의 개발지원 공여 역량강화

북한 경제발전을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립을 위한 기본적인 전제가 되는 것은 북한 핵문제가 해결 국면에 접어드는 것이다.

지·경제지원을 공여한 사례가 있다.

I

II

III

IV

그런데 그 때가 되면 세계 각국은 한반도에 관심을 가질 것이다. 특히 국제사회는 북한에 대한 개발지원과 현지 투자에 관심을 가지게 될 것이다. 북한지역에 통치권을 가진 북한 당국이 존재하고 남한에 대한 두려움과 견제 의식을 가질 수밖에 없는 북한 당국 때문에 우리의 북한 진출에는 일정한 한계가 분명히 존재한다. 북한 경제발전을 위한 국제협력은 필수이다. 그 때가 되면 국제사회는 우리의 협력자이자 경쟁자가 될 것이다.

북한 경제발전을 위한 프로젝트는 그 성격상 국제사회와의 협력이 필요하다. 우리는 그 프로젝트에서 선도적 역할을 해야 할 것이다. 그렇다면 국제협력에서 선도적 역할을 할 수 있는 조건은 무엇인가? 첫째, 국제협력체에서 충분한 발언권을 발휘할 수 있을 만큼 재정적으로 기여하는 것이다. 둘째, 북한 경제발전에 관한 기획력과 지식 및 정보이며, 마지막으로 우리가 이를 선도할 수 있는 역량을 충분히 확충하는 것이다.

아직 우리 사회에 북한 개발지원을 위한 국제협력 전문가가 충분치 않다. 전문가 양성에는 돈과 시간이 많이 필요하므로 중장기적으로 가장 우선적으로 추진해야하는 과제이며, 또한 지속적으로 계속되어야한다. 본 연구에서 마련한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립은 이에 대한 충분한 국내 전문가가 없이는 탁상공론이 될 수도 있다. 북한이 개혁·개방으로 나서는 우리가 지원해주겠다고 말은 하지만 실제로 충분한 인적자원이 없이는 우리가 돈만 내고 북한 경제발전에 선도적인 역할을 할 수 없는 상황이 발생할 수 있다. 일반적으로 중장기적인 과제는 단기간에 성과가 나지 않기 때문에 대개 정부 정책의 우선순위에서 밀리는 경우가 많았다. 북한 개발지원과 국제협력을 위한 국내 역량강화는 이러한 경우가 되지 않아야할 것이다.



### III

유엔 기구의 북한  
개발지원전략 수립 사례:  
평가 및 시사점



# 1. 유엔의 북한 개발협력전략의 수립 배경 및 경과

## 가. 개발협력전략 수립의 배경

북한이 국제사회로부터 개발지원을 본격적으로 받을 경우 취해야 할 중요한 조치 가운데 하나는 종합적인 국가개발전략을 수립하는 일이다. 이러한 계획과 전략이 없을 경우 경제재건을 위해 국제사회로부터 필요한 개발지원을 받고, 투자를 유치하기가 쉽지 않다. 미국을 비롯한 주요 공여국들은 수원국들에게 원조를 받기 위한 기본조건의 하나로 포괄적인 경제개발계획을 작성하도록 요구했고, 이를 국제금융기구가 확대발전시키면서 국가개발전략 논의는 본격화되었다.<sup>61</sup> 개발전략에는 다양한 지원자금들을 어떤 순서로 사용할 것인지, 어떤 부문에 우선 순위를 둘 것인지 정하고, 국제기구, NGO 등 다양한 공여자들(donors)의 역할을 규정하는 내용 등이 포함돼 있다.

그러나 북한은 외부 지원을 수용하던 초기에는 단기적인 지원계획에 관심을 보였을 뿐 장기적인 전략과 계획을 세우는 일에는 큰 관심이 없었다. 북한의 인도적 위기를 극복하기 위해서는 초기 단계부터 종합적, 체계적 접근을 해야 했으나 그러지를 못한 것이다. 더구나 국제사회는 초기부터 북한에 대규모 개발지원을 실시하는 것은 쉬운 일이 아니었다. 여기에는 두 가지 이유가 있었는데 우선, 북한의 핵개발, 인권문제 등을 둘러싼 정치적 긴장으로 주요 원조국들과 국제금융기구들은 개발지원을 실시할 수가 없었다. 둘째, 북한은 국제개발기구의 파트너로서 일할 수 있는 종합적인 역량을 갖추고 있지 못했다. 내부적인 투명성이 결여되어 있고, 데이터를 수집할 수 있는 능력이 부재하거나 미약했고, 또 종합적으로 문제를 파악하

<sup>61</sup> 임을출·최창용, “북한 개발지원 방향과 전략: 기술지원과 PRSP의 연계,” 『통일정책연구』, 제14권 2호(통일연구원, 2005), p. 64.

I
II
III
IV

려는 노력조차 보이지 않았다.<sup>62</sup>

세계은행은 북한이 회원국으로 가입하기 이전이라도 비금융지원, 즉 종합적인 경제개발전략을 수립할 수 있는 역량을 지원할 수 있었지만 핵문제 등 정세악화로 국제금융기구의 본격적인 개입은 이뤄지지 않았다.<sup>63</sup> 그러나 국제금융기구들과는 달리 유엔 기구들은 인도적 차원에서 유엔현장 정신에 따라 북한주민들을 도와야 하는 사명감을 갖고 있었고 북한의 경제난을 보다 근본적으로 해결하는데 기여할 준비가 되어 있었다. 이에 따라 유엔 기구들은 긴급구호 → 장기적 관점의 개발지원 → 경제개혁 지원 등으로 점차 협력의 수준을 높이면서 북한 개발문제에 깊숙이 개입했다.

따라서 유엔 기구들은 북한 개발지원을 위한 체계적인 접근의 필요성을 느꼈고, 전략과 계획들을 만들기 시작한 것이다. 가장 바람직한 것은 북한 당국이 주도적으로 전략을 수립하고, 국제기구가 보조적인 역할을 수행하는 것이다. 그러나 현재 상황은 국제기구가 주도하고, 북한 당국이 보조적 역할을 하는 식이다. 유엔 기구는 북한측의 개발 수요와 현지 조사 결과 등을 토대로 전략을 만들어왔다. 초기의 일방적인 전략 및 계획수립에서 점차 벗어나 북한측과의 긴밀한 협의와 협력을 토대로 만들어나가고 있다는 점이 이전보다 진전된 현상이다. 북한 입장에서는 유엔 기구와의 협력을 통해 북한 내부의 인도적 상황을 국제사회에 알리고, 이에 따른 지원을 받아낼 수 있을 뿐 아니라 주민생활과 관련한 의료, 보건, 환경 등 낙후된 상황을 개선할 수 있기를 기대했다.

향후 정세 변화에 따라 국제금융기구 등이 본격적으로 개입할 경우 유엔 기구들이 지금까지 북한측과 긴밀히 협력하여 함께 작성한 경제사회개발과

---

<sup>62</sup> 윤대규·임을출, 『북한경제 개혁을 위한 새로운 패러다임』 (서울: 한울아카데미, 2006), p. 169.

<sup>63</sup> Bradley Babson, "Designing Public Sector Capital Mobilization Strategies for the DPRK," pp. 231 ~ 256.

관련한 전략적 기본계획들이 향후 보다 적실성 있는 북한 개발협력전략을 수립하는데 중요한 근거자료가 될 것으로 전망된다. 따라서 이 글에서는 우선 주로 유엔 기구들이 만들어온 북한 개발지원 관련 전략문서 작성 사례들을 분야별로 살펴보면서 주요 특징들과 일정한 경향성을 보여주고자 하였다. 이같은 접근은 북한측 개발수요와 필요한 역량개발분야를 파악할 수 있을 뿐 아니라, 향후 한국과 국제사회의 북한 개발협력전략 수립시 참고할만한 유익한 시사점을 제공해줄 것이다.

#### 나. 개발협력전략의 발전과정

유엔 기구들은 지금까지 여러 차례 북한 개발지원을 위한 전략 혹은 계획을 수립했다. UNDP는 앞서 식량난으로 사망자수가 수십만에 이르렀던 ‘고난의 행군(1995~1997)’ 시기에 1997~2000년 기간 동안의 북한 개발지원 계획을 담은 국가협력계획(Country Cooperation Framework: 이하 CCF)을 처음으로 만들었다. UNDP는 주로 국가협력계획이라는 문건을 통해 북한에 대한 개발지원을 추진했다. 이 협력 틀은 북한만이 아닌 UNDP와의 협력이 이루어지는 다른 모든 국가와의 관계에서도 적용되었다.

또한 UNDP는 북한에 대한 공동의 국가평가(Common Country Assessment: 이하 CCA)를 2002년에 처음으로 실시하였다. 이를 토대로 제1차 UN 개발지원계획(UN Development Assistance Framework: 이하 UNDAF)이 2003년 완료되었다. 이어 UNDP는 2006년 10월 북한에 대한 국가프로그램문건(Country Programme Document for the DPRK: 2007~2009)를 만들어 2007~2009년 3년 동안 추진할 5가지 우선과제를 선정하였다. 이 문건에 따라 유엔아동기금(UNICEF), 유엔인구기금(UNFPA), 유엔개발계획(UNDP)은 2007년부터 시작되는 북한지원과정에서 북한 당국과 공동으로 포괄적인 대북 개발지원전략을 담은 문건을 만들었다. 이는

I

II

III

IV

북한 정부와 유엔 기구간의 협력을 위한 전략계획(Strategic Framework for Cooperation between the United Nations and the Government of the Democratic People's Republic of Korea: 2007~2009: 이하 '2007~2009 전략계획/UNSF' 으로 약칭)<sup>64</sup>으로서 유엔 기구들이 북한에서 어떻게 활동할 것인지에 대한 기본적인 틀을 제시하였다. 이후 가장 최근에 나온 북한 개발지원계획이 '유엔-북한 간 협력을 위한 전략계획(Strategic Framework for Cooperation between the United Nations and the Government of the Democratic People's Republic of Korea, 2011~2015: 이하 '2011~2015 전략계획/UNSF'으로 약칭)이다.<sup>65</sup>

#### 다. 개발협력전략의 용도와 목표

유엔이 수립한 전략계획의 목적은 북한주민의 삶의 질 향상을 위한 (북한) 정부의 노력을 지원하기 위한 것이며 지속 가능한 개발 및 새천년개발 목표를 달성하기 위한 과정을 지원하기 위한 것이었다. 이는 유엔이 가장 최근에 작성된 '2011~2015 전략계획'에서도 잘 드러나있다.

2011~2015 전략계획은 이 기간 동안 북한 내에서 활동하는 유엔 기구들에게 이들의 다양한 지원 프로그램들의 운영과 관련해 지침을 제공하는 역할을 한다. 이 계획은 향후 수년 동안 유엔 기구들의 공동 목표들을 상주/비상주 기구들, 정부와 NGO 대표들, 그리고 공여자들이 함께 공유하기 위해 고안되었다. 나아가 전략계획은 향후 5년 동안 유엔 차원에서 북한을 지원하는 프로그램과 운영활동을 위한 공동의 전략을 제시하기 위한 목적

---

<sup>64</sup> 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.

<sup>65</sup> UN Country Team in North Korea, *Strategic Framework for Cooperation between the United Nations and the Government of the Democratic People's Republic of Korea, 2011~2015*.

도 갖고 있다.

이 전략계획의 수립은 2009년 2월 평양에 상주하는 유엔국가팀(United Nations Country Team: 이하 UNCT)에 의해 시작되었고 완성하기까지는 1년이 걸렸다. 이전의 전략계획이 유엔 프로그램과의 협력을 조율하고, 견인하는 역할을 하였으나 북한 내외의 여러 부정적 상황들로 인해 전면적인 유엔개발지원계획(United Nations Development Assistance Framework: 이하 UNDAF)으로 발전하지 못했다는 평가에 따라 새로운 상황에 맞는 전략계획을 수립한 것이다.

유엔국가팀은 북한 당국에 새 전략계획은 새천년개발목표(Millennium Development Goals: 이하 MDGs)에 기반을 둘 것과 목표연도를 2015년으로 설정하자는 것을 제안했다. 북한 당국은 전략계획이 주민생활을 향상시키고, 2015년까지 새천년개발목표를 달성하는데 기여하기를 희망했다. 이에 부응해 유엔국가팀도 전략계획을 통해 북한주민들의 삶의 질을 개선시키고, 지속 가능한 개발을 추진하는 과정에서 북한 당국을 지원할 것을 다짐했다.

따라서 유엔국가팀은 새로운 전략계획에서 개발지원 우선순위와 활동계획들은 북한의 국가발전계획과 새천년개발목표들과 가급적 일치시키려고 노력했다. 그리고 유엔국가팀은 전략계획을 통해 유엔 기구들이 북한 개발지원 목표들을 달성하는데 있어 북한 정부, 주요 공여자들, 그리고 다른 파트너들과 협력하여 잘 조율된 방식으로 일할 수 있기를 기대했다.<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> 이 계획에 참여한 주체들은 북한 외무성 국제기구국을 비롯해 유엔 상주 코디네이터, WFP, WHO, FAO, UNICEF, UNDP, UNIDO, UNFPA, UNESCO, UN OCHA, UNEP, UNOPS, ESCAP 등이다.

## 2. 유엔의 북한 개발지원전략 수립의 주요 사례

여기에서는 북한개발협력전략 수립과 관련한 유엔 기구의 경험들을 ① 북한 경제·사회상황 분석 및 전략문서 작성 과정, ② 북한 당국과의 개발협력 수립을 위한 정책협의, ③ 지원 우선순위 선정, ④ 부문별 개발협력 추진 방향, ⑤ 다른 국제기구 및 공여국과의 개발협력 추진체계 등의 분야별로 그 내용을 살펴보고자 한다.

### 가. 북한 경제·사회상황 분석

2011~2015 전략계획은 상대적으로 이전보다 풍부하고, 객관적인 북한 경제·사회상황에 대한 자료와 정보를 기초로 작성된 점이 특징이다. 유엔 기구에 의해 수행된 2008년의 국가인구센서스와 주택, 및 2009년 복합지표 클러스터조사(Multiple Indicators Cluster Survey: 이하 MICS) 결과 등이 전략계획 수립의 토대가 되었다. 또, 유엔국가팀은 필요하면 다른 원조 기구들의 도움을 받아 자료를 보충하기도 했다.

유엔은 전략계획의 진전사항, 효과 및 영향을 파악하고 평가하는데 있어서 신뢰성 있는 자료의 확보와 이용이 중요한 것으로 간주했다. 따라서 유엔국가팀은 전략계획에서 북한 당국은 최신 자료를 매년 제공해야 한다고 지적했다.

특히 유엔은 새로운 개발지원전략을 수립하는 과정에서 2010년 말에 나온 북한의 새천년개발목표 진전상황을 담은 보고서를 유용하게 활용하였다. 유엔은 북한 당국이 스스로 자료를 수집하는 과정을 돕기 위해 이 분야의 역량강화를 지원하고 자료수집활동을 위한 자금도 기꺼히 지원할 계획을 표명했다. 북한 당국과 협력하여 특별한 도구를 이용해 데이터베이스를 설치 및 운영하고, 이 데이터베이스에 있는 자료들은 북한의 새천년개발목표와 관련된 성과 보고를 준비하는데 사용하기로 했다.

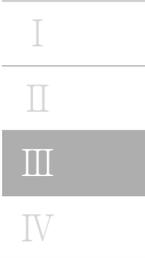
따라서 북한에 상주하고 있는 유엔은 북한과의 이런 협력에 힘입어 외부 세계와 단절된 북한의 인도주의적 상황들을 비롯해 내부 경제, 사회상을 직접 현지에서 관찰하고 증언하는 국제기구라고 할 수 있다. 북한 내부정보와 관련해서도 가장 체계적, 조직적으로 관리하고 있는 유엔은 국제 NGO 들과의 긴밀한 협력을 통해 이들이 수집한 정보도 공유하면서 대북지원 사업에 효과적으로 활용하고 있다.<sup>67</sup>

2009/2010년에 유엔 기구들에 의해 작성된 북한 정보 관련 주요 평가보고서들을 살펴보면 아래와 같다.

- ① UN Strategic Framework 2011/15: 다양한 분야에서의 실태 분석
- ② FAO/WFP 곡물 및 식량안보평가 임무수행(2010년 10월)
- ③ UNICEF Multiple Indicator Cluster 조사 수행
- ④ UNFPA 최초로 2008년 이후 북한 전주민 인구조사 National Census 실시 및 2010 보고서 발간
- ⑤ 2010년에 종료된 긴급구호활동 평가를 위한 정보 수집(2010년 5~6월)

특히 WFP는 그동안 지원의 영향, 적절성 및 효과성 등 평가를 위해 군(郡) 소속 관료들을 비롯해 병원, 어린이 보호기관 관계자 그리고 일반 가구의 주민 등을 직접 인터뷰하기도 했다. 북한 당국은 주민들이 식량을 구입하는데 드는 비용 등을 묻는 것을 허용해 북한에 이중적인 식량 분배구조가 존재한다는 것을 확인시켜주기도 했다. WFP, FAO, UNICEF으로 구성된 유엔 실사단은 함경도, 양강도, 황해도, 강원도 등의 식량 사정을 조사했는데, 이들 지역의 북한주민 가정을 직접 방문했다. 이는 지난 2004

<sup>67</sup> 입을출, “국제기구의 북한정보관리체계와 협력방안,” 『북한정보관리체계개선방안(하)』, 경제·인문사회연구회 협동연구총서 11-14-04(서울: 통일연구원, 2011), pp. 201, 212.



년 북한 당국이 지정한 가정만을 대상으로 한다는 엄격한 조건아래 세계식량계획이 북한의 도시와 농촌지역의 가정을 방문해 식량조사를 벌인 이후 두 번째 사례로 기록되고 있다.<sup>68</sup>

이처럼 유엔은 북한의 경제·사회상황과 관련한 광범위한 자료와 정보를 수집해왔다. 여러 한계에도 불구하고 최대한 사실에 근접하기 위해 노력해 온 것이다.

## 나. 북한 당국과의 정책협의

개발협력전략 및 계획 수립을 위한 유엔과 북한 당국과의 정책협의를 비교적 원활하게 이뤄진 것으로 파악되고 있다. 예를 들면 전략계획 목표, 성과, 산출물 등도 북한 내각 관련 부처의 장관급 수준과 실무자 수준에서 유엔국가팀과의 협의 과정을 거쳐 나온 것들이다.

예를 들면 이 전략계획을 작성하기 위해 국제 NGO 관계자들과 주요 공여자들은 ① 농업과 식량안보, ② 환경과 에너지, ③ 교육, ④ 건강과 영양, ⑤ 물과 위생시설 5개 부문별로 그룹을 구성하였다. 이 그룹에는 북한 당국의 주요 관계자들도 함께 참여했으며, 이들 그룹들은 상황을 분석하고 우선순위를 정하는 임무를 수행했다. 또한 각 부문들 간의 연계성과 양성평등과 같은 필수 요소나 관련 자료들이 적절히 반영되었는지도 검토했다.

적어도 전략계획 문건 분석을 토대로 판단하면 북한 당국은 유엔의 전략 수립 과정에서 상당히 협력적인 태도를 보인 것으로 보인다. 2009년 11월 북한 정부의 국가조정위원회는 유엔 시스템이 우선순위 과제로 선택한 부문들에서 최선의 결과가 나올 수 있도록 국가 차원의 노력을 하는데 동의했다. 특히 모니터링과 평가시스템을 가동해 목표 달성과 관련한 진전 상황을 정기적으로 공유하는 데도 합의한 점도 이전에 비해 진전된 점이다.

---

<sup>68</sup> 『RFA』, 2008년 6월 16일.

## 다. 지원 조건의 문제

국제사회는 북한 개발지원의 조건으로 핵문제 해결의 진전과 더불어 인권 개선 여부를 주목했으며, 지원 물자의 투명성, 반부패 조치 등을 강조했다.<sup>69</sup> 유엔도 핵문제 등 군사·정치적 조건들을 포함해 국제기구들이 북한 내부에 지원하는 인도적 지원이 현 수준보다 증대되기 위해서는 투명성, 모니터링, 접근성에 있어서 상당한 개선이 전제되어야 한다는 입장을 표시해왔다.<sup>70</sup> 이런 입장은 인도적 지원 뿐만 아니라 개발지원에도 해당되는 사항이었다. 유엔 기구들은 대북지원사업의 효과성 개선을 위해 북한 당국에 다음과 같은 조건들을 직간접적으로 제시해왔다.

우선 개발지원 목표 설정을 위한 공동의 평가를 실시해야 한다는 것이다. 이는 북한 당국과 공여자 사이의 보다 광범위한 상호작용을 촉진하는 방안의 하나로 간주했다. 특히 북한의 빈곤상황과 프로그램 이행상황에 대한 공동 평가를 실시할 것을 권장했다. 둘째, 유엔 기구 실무자들이 북한주민들에게 보다 자유롭게 접근하고, 이동할 수 있는 자유를 보장하라는 요구다. 국제기구 관계자들의 지원 현장에 대한 접근 수준은 2005년 이후 점차 개선되어 왔으나 이동의 제한은 여전히 존재했다. 유엔 기구들은 북한 당국의 사전 허가 없이도 방문희망지역을 자유롭게 여행하며, 지원 대상 지역에 임의적으로 방문할 수 있기를 강하게 희망했다. 또한 유엔 기구들은 북한측 관련 부서를 보다 쉽게 방문하고, 관계자들을 보다 쉽게 접촉할 수 있기를 원했다. 셋째, 유엔 기구들은 지원 프로그램의 효과성을 보다 높이기 위해 보다 많은 수의 직원들이 북한 내부에서 일할 수 있도록 허용해달라고 북한 당국에 요구했다. 상주하는 국제기구들이 많아질수록 북한 내 활동지역

<sup>69</sup> 임을출, 『북한 개발협력을 위한 주요 쟁점과 정책과제』, KINU 정책연구시리즈 2006-03 (서울: 통일연구원, 2006) pp. 6~7.

<sup>70</sup> Mark E. Manyin, "US Assistance to North Korea: Fact Sheet," *CRS Report for Congress* (January 31, 2006), p. 6.

범위도 넓혀질 수 있을 뿐 아니라 건강과 영양분야와 같은 경우 현재 수준보다 더 넓은 분야에서 북한주민들을 도울 수 있을 것으로 간주했다.

이 가운데 유엔 기구들이 기술지원 등을 제공하면서 효과성 제고를 위해 특별히 관찰시키고자 했던 것은 앞서 언급한 ‘이동 및 접근의 자유’였다. 이는 기술지원의 지속성을 보장하기 위한 최소한의 요구사항이었다. 그래서 첫 단계에서 아래와 같은 세 가지 이행지표들을 북한측에 제시했다. ① 기술지원 제공과 함께 품질관리 및 환류를 보장하는 협약의 체결 및 이의 이행을 위한 북한 관련 부서들의 협력, ② 북한 전문가들과의 충분한 대화 허용, ③ 교육 프로그램 실시 이후 시장경제원리를 이해하고 기술적 복잡성을 이해하고 처리할 수 있는 북한 관료들의 역량확산 등이 원조이행과 효과성을 보장하기 위한 주요 지표들이었다.

결국 유엔 기구들은 대북지원사업의 효과성은 일부 쟁점에 대한 북한 당국의 태도에 달려있다고 평가했다. 예를 들면 인도주의 차원에서 제공된 다양한 지원 프로그램들에 대한 적절한 평가, 북한 전 지역 수혜자에 대한 실질적 접근허용, 물·위생분야 등 북한이 과도하게 민감하게 받아들이는 특정부문에 대한 사업실행 허용 등에 주목했다. 결국 인도주의 지원과 개발지원의 각 단계 혹은 이행단계에서 효과성 증대를 위해 요구되었던 것은 모니터링과 평가, 지속적 분석, 역량개발, 그리고 습득한 지식을 기반으로 복구와 개발 활동과 유사한 프로그램들을 지속적으로 이어나가는 것이었다.

## 라. 지원 우선순위 선정

유엔은 북한 내 도전적 요인들의 복합적인 성격을 고려해 여러 우선순위 과제들을 개별적인 것으로 간주할 것이 아니라 상호 의존적이고, 상호 밀접한 연계성을 갖는 것으로 간주하는 것이 중요하다고 강조하고 있다. 즉

한 부문에서 성공하는 것은 다른 부문의 성공에도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 본 것이다.<sup>71</sup>

2011~2015 전략계획에 따르면 우선 지원부문은 ① 사회개발, ② 지식과 개발관리를 위한 파트너십, ③ 영양 개선, ④ 기후변화와 환경 순이었다. 사회개발에 압도적인 우선순위가 주어졌고, 실제 4개 우선순위분야 중 가장 많은 예산이 사회개발에 배정되었다. 2011~2015 전략계획을 추진하기 위해 수립한 총예산은 2억 8830만 달러인데, 이 가운데 사회개발 지원예산이 2천 2백만 달러로서 76.7%를 차지했다. 다음으로 지식 및 개발관리부문이 2천 7백만 달러로서 9.4%를 차지했고, 영양개선 7.8%, 기후변화 및 환경은 6.1%로서 그 뒤를 이었다. 유엔은 이 예산을 유엔의 자체 자금을 우선적으로 사용하면서 외부 지원도 받을 것으로 예정하고 있다.

UNDP가 2006년 작성한 북한 개발지원 프로그램(Country Programme Document for the DPRK: 2007~2009)에는 1990년대 중반 경제적, 인도주의적 어려움이 시작되기 이전의 수준으로 북한주민의 생활수준을 회복시키려는 북한 당국의 목표달성을 지원하고, 새천년개발목표 달성을 진전시키면서 북한을 세계 및 동북아경제로 편입을 지원하기 위해 다음 세 분야에 우선순위를 두었다. 즉 ① 지속적 성장을 위한 국가 경제정책과 대외부문 관리, ② 지속 가능한 환경, 에너지부문 지원, ③ 삶의 질 향상을 위한 사회부문 관리 등이었다. 그리고 UNDP는 구체적인 목표들로서 ① 지속 가능한 성장, 고용 및 생활수준 향상, ② 취약계층 감소 등을 설정했다. 이 기간 유엔의 계획은 경제개발에 상당한 비중을 두었고, 이를 지원하기 위해 세계 및 동북아경제로의 편입 지원이라는 전향적인 목표를 설정한 점이 특징이다.

<sup>71</sup> UN Country Team in North Korea, *Strategic Framework for Cooperation between the United Nations and the Government of the Democratic People's Republic of Korea: 2011~2015*, pp. 4~5.

UNDP는 앞서 1997~2000년 기간 동안의 북한 개발지원계획을 담은 국가협력계획을 만든 적이 있다. 여기서의 지원 목표는 당시 북한의 경제, 사회적 상황을 반영하여 ① 농경 복구 및 식량 수급 안정성 확보, ② 경제협력 및 대외무역 확대지원, ③ 환경 및 천연자원 관리 등이었다. 그 뒤 2차 국가협력계획(2001~2003)이 수립되었고, ① 삶의 질 향상에 기여할 수 있는 환경관리, ② 사회 취약계층 보호, ③ 환경보호 및 복구, ④ 성 평등 관련 이슈의 적절한 해결 등 4가지 목표에 우선순위가 매겨졌다.

1999~2000년 이후 UNDP 대북사업의 초점은 인도주의적 활동과 함께 농업 복구 및 생산성 향상 그리고 농촌의 에너지 문제 등을 포함한 중장기 개발지원사업을 병행하는 방향으로 발전되었다. UNDP의 대북지원사업은 하드웨어, 집기 및 기술 이전과 같은 단순한 물자 제공에서 역량 제고, 인적 자원 개발 등으로 점차 진화하게 된 것이다. 또한 지원 활동의 중심을 농업과 산업에서 에너지, 환경 보호로 이동되는 등 이전과는 한단계 진전된 특징을 보여주고 있다.

이런 변화들을 반영하고 있는 문건 가운데 하나가 UNDP가 2006년 10월에 만든 북한 개발지원 프로그램 문건(Country Programme Document for the DPRK: 2007~2009)이다. UNDP는 이 프로그램 문건에서 다음 5가지 우선과제를 선정하였는데, 2002년 7·1 경제관리개선조치 이후 경제관리부문에 대한 지원이 계속 강조되고 있는 특징을 보여주고 있다.<sup>72</sup> 즉 이 문건에서는 ① 경제관리능력 강화, ② 삶의 질을 향상시키기 위한 지속적인 식량 보장, ③ 경제발전을 위한 충분한 에너지 공급, ④ 주민들의 삶의 질 향상을 위한 사회개발, ⑤ 지속적인 개발을 위한 환경개선 등이 우선과제로 강조되었다.

나아가 유엔은 UNDP의 지원 프로그램에 이어 보다 구체적으로 북한

---

<sup>72</sup> 이 글은 주로 UNDP가 2006년에 수립한 북한개발 지원 보고서(Country Programme for the Democratic People's Republic of Korea) 내용에 근거하고 있다.

정부와 유엔 기구간의 협력을 위한 전략계획(Strategic Framework for Cooperation between the United Nations and the Government of the Democratic People's Republic of Korea: 2007~2009)을 작성했다. 유엔 기구들은 이 전략계획에서 ① 경제관리 개선, ② 지속 가능한 에너지 확보, ③ 환경관리 개선, ④ 식량확보 능력향상, ⑤ 기초 공공서비스 개선 등을 전략적으로 접근할 필요가 있는 핵심 과제로 선정했다.

이 계획에서 주목되는 부문은 유엔 기구가 북한주민들의 삶의 질을 ‘1980년대 후반 수준’으로 회복하고 ‘밀레니엄 개발목표’를 달성할 수 있도록 노력하는 북한 당국의 지원하는 데 목표가 있다고 밝힌 점이다. 여기서 ‘1980년대 후반 수준’은 북한이 2012년 경제강국건설의 목표로 제시한 1987년과 1988년 당시의 생산수준과 일치하는 것이다. 북한은 당시 경제강국건설에 있어 가장 중요한 과업은 인민경제 모든 부문에서 과거의 최고 생산수준을 돌파하는 것이라고 지속적으로 강조해왔다. 이와 관련하여 북한 학자인 리기성은 『경제연구』에서 “우리가 도달해야 할 최고 생산수준은 사회주의 완전승리를 위한 물질기술적 토대축성에서 커다란 진전이 이룩되었던 1980년 중엽의 생산수준”<sup>73</sup>이라고 기술했다. 북한은 1987년과 1988년 당시의 생산수준이 최고연도라고 인식하고 있는데, 당시 최고 생산수준 관련 주요 지표로는 석탄 8,300만 톤(1987년), 철강 690만 톤(1987년), 비료 540만 톤, 포(布) 8억 5,000 미터, 1인당 국민소득 2,500 달러(1988년)<sup>74</sup> 등이었다. 북한 당국은 UNDP의 전략계획을 통해 주민생활과 관련한 유엔 기구의 지원을 최대한 이끌어내려고 했던 것으로 보인다.

I

II

III

IV

<sup>73</sup> 리기성, “현시기 사회주의 경제강국 건설의 주요 과업,” 『경제연구』, 1호(평양: 과학백과사전 출판사, 2009), pp. 4~5.

<sup>74</sup> 中川雅彦 編, 『朝鮮勞動黨の權力承繼』(IDE-JETRO, 2011), p. 85.

## 마. 부문별 개발협력 목표 및 추진 방향

이어서 유엔 기구들이 정한 부문별 지원 목표와 추진 방향을 유엔의 핵심 북한 개발전략들인 ‘2011~2015 전략계획,’ ‘2007~2009 북한 개발지원 프로그램,’ ‘2007~2009 전략계획’을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

### (1) 2011~2015 전략계획

#### (가) 사회개발

유엔은 사회개발을 2011~2015 전략계획의 최우선순위로 올려놓았다. 북한 성인 남녀와 아이들을 위한 양질의 공중보건 서비스를 제공하고, 유치원, 인민학교, 고등중학교 교육의 질을 향상시키고, 위생과 보건관리 향상을 통해 설사와 극심한 호흡기 질환을 줄여 사망률을 낮추는 목표를 설정했다. 유엔은 이런 목표 달성을 지원하기 위해 북한 당국의 건강 관련 정책과 계획들이 잘 이행되고 있는지를 점검하고, 전염성·비전염성 질병, 특히 어린이 질병으로 인한 위험을 경감시키는 노력을 지원하기로 했다. 또한 학교 교사들을 훈련시키고, 국제적 표준에 맞는 교육과정을 도입하고 이에 부응하는 교과서를 만들기로 했다. 위생시설을 포함한 교육시설과 환경을 향상시키며, 물 공급과 공중위생에 관한 범국가적 프로젝트를 고안하는 계획을 세웠다. 또한 부문별 계획과 자료 수집, 분석 및 관리에 대한 국가적 역량을 키우는 것을 지원하기로 했다.

#### (나) 지식 및 개발관리분야

이 분야에서는 북한 정부가 개발전략을 기획하고, 외부원조를 잘 관리할 수 있는 인적자원 확보를 비롯해 지속 가능한 개발관리를 위한 인적, 국가적 역량을 강화시키는 데 목표가 주어졌다. 유엔은 이러한 목표 달성을 지원하

기 위해 우선적으로 새천년개발목표 진전사항을 보다 쉽게 측정하고 이해할 수 있는 데이터베이스를 구축하기로 했다. 더불어 외부로부터의 원조를 수용하고 실행하는데 필요한 인적자원 역량을 강화하는 계획도 세워졌다. 나아가 북한 정부와 기업 차원의 금융관리를 위한 인적자원, 외국과의 무역 거래와 직접투자 관련 전문인력의 양성을 지원하는 계획도 포함되어 있다.

#### (다) 영양 개선

유엔 전략계획은 목표 대상 주민들의 영양 상태를 향상시켜 건강한 삶을 영위할 수 있도록 하고, 취약계층의 식량 확보를 지원하는 계획도 우선순위에 올려놓았다. 이를 위해 유엔은 여성과 아이들을 위한 영양보조 프로그램을 지원하여 영양부족 및 영양실조 상태를 예방하고, 국가적 차원의 식량증산 역량을 지원하는 방안을 함께 모색하기로 했다. 또한 축산과 원예학문의 발전을 지원하고, 해안과 내륙지역의 어장 발전을 지원하고, 유아원, 유치원, 학교 등에서의 음식배급 활동, 농업 인프라의 건설과 홍수예방 환경을 조성하는 것도 유엔의 중요한 활동목표로 설정되어 있다.

#### (라) 기후변화

유엔은 환경보호와 폐기물 및 오염물질, 재난, 기후변화 관리를 위한 북한 당국의 역량을 배양하고 지역사회에서 천연자원들을 잘 관리할 수 있도록 돕기로 했다. 이를 위해 유엔은 환경법을 정비하고 국가의 폐기물 관리를 감시할 뿐 아니라 폐기물과 오염물질 관리를 개선하기로 했다. 또한 지역사회와 관련 기관이 재난위험 감소를 위해 노력하고, 재난시 효율적인 대응을 할 수 있도록 지원할 계획을 세웠다. 생태계 관리를 개선하고 기후변화 감소와 에너지부문의 연결고리를 강조하는 것도 유엔의 지원과제였다. 또한 유엔의 지속 가능한 개발을 위한 10년 교육(UN Decade of Education

I

II

III

IV

for Sustainable Development: 2005~2014)의 플랫폼을 사용하여 지속 가능한 개발에 관한 지식과 역량을 증진시키는 것도 기후변화 대응과 유엔의 지원 역할 가운데 하나였다.

## (2) 2007~2009 북한 개발지원 프로그램

부문별 개발목표와 지원 방향과 관련해서는 UNDP가 2006년에 작성한 북한 개발지원 프로그램(Country Programme Document for the DPRK: 2007~2009)을 참고할 만하다.<sup>75</sup> 이 계획은 앞서 소개한 유엔 기구의 ‘2011~2015 전략계획’과 상반된 내용을 포함하고 있다. 특히 경제정책과 제도, 지역협력, 산업, 에너지부문을 포괄하고 있는 점이 ‘2011~2015 전략계획’과의 차이점이다.

### (가) 지속적 성장을 위한 경제정책과 대외부문 관리

이 프로그램은 중기 전략수립에 중점을 두고 역량개발 및 경제운영을 위한 분석적 지원을 하는 데 목표를 두었다. 북한이 직면한 경제난 극복을 지원하고 새천년개발목표의 달성을 촉진하기 위해 개발정책 평가와 분야별 업무를 확대하고 심화시키는 것이다.

경제관리 프로그램에는 금융관리문제를 비롯해 국가관리, 세금정책, 부채관리, 감사 및 회계 등에 대한 지원도 제공된다. 결제시스템 현대화를 포함한 해외무역금융업무 능력 향상도 포함된다. 또한 북한에 대한 지속 가능한 소액금융지원 실시를 위한 준비작업과 외부지원 유입의 활성화와 관리를 위한 역량강화 및 분석작업에 대한 지원도 주요한 이슈로 다뤄졌다. 이는 향후 전면적인 개발협력이 재개될 것에 대비하는 예비적 작업 성격이

---

<sup>75</sup> UNDP, *Country Programme Document for the Democratic People's Republic of Korea: 2007~2009*, (October 2006).

내포되어 있었다.

UN은 이 전략계획에서 외국인 직접투자의 촉진과 대외무역 확대를 위한 종합적인 접근도 시도하고자 하였다. 이 활동은 대외무역과 외국인 직접투자 와 관련된 법과 행정정비, 수출기지와 해외시장의 다각화, 상품시장에 고부가가치 제품의 수출촉진 그리고 금융, 유통망, 물류 등의 하부 인프라 개선 등을 포함하고 있다. 나아가 표준화, 도량, 품질관리, 국제시장 접근을 위한 신용도 제고 등에 대한 역량과 하부구조를 개선하기 위한 조치도 중요한 과제로 부상되었다.

#### (나) 환경, 에너지 및 지속 가능한 생계

이는 ‘지속 가능한 농촌지역 에너지발전 계획’을 지칭하는 것이다. 이 프로그램에서는 농촌지역의 에너지 불안정성과 자연 및 예측 불가능한 에너지 부족에 따른 취약성을 감소시킬 수 있는 에너지 대안을 모색하는 것으로 되어 있다. 또한 농촌 에너지발전계획 데이터베이스의 구축 등 농촌 에너지개발을 위한 국가전략 및 투자계획을 실천하기 위한 모범적인 방안을 지속적으로 모색해 나가는 것으로 되어 있다.

산과 강 유역관리를 위한 종합적인 전시 프로젝트를 발굴·개발·이행하는 계획도 포함되어 있는데, 여기서는 자원관리, 지속 가능한 생활, 취약성 감소전략 간의 연계성이 강조되었다. 산림계획에서는 국가의 산림관리체계에 조직 배양을 도입해 지역의 주요 묘목이 보다 개선된 유전자 묘목으로 증식될 수 있도록 하는 방안이 포함되어 있다. 딸감 및 건설 목재 수요로 인한 산림황폐화 비율과 양묘에서 식수로 이어지는 비율 간의 격차 감소를 위한 국가적 역량을 강화하는 계획도 강조되어 있다.

또한 2006년 후반에 시작된 농업 정보은행 설립, 종자개량 프로젝트, 수확 전후 손실의 감소를 위한 프로그램 등의 실시도 비중있게 다뤄졌는데,

I

II

III

IV

이 계획들은 모두 농촌에서 지속 가능한 생계활동을 촉진시키고 정부의 식량안보 목표 달성에 기여할 것으로 기대되었다. 또한 이 계획들은 FAO가 진행하고 있는 프로그램과 긴밀한 협력 아래 진행하기로 되어 있었다.

환경보호와 관련하여 다자간 환경협약의 이행을 위한 정책적, 제도적, 법적 토대를 강화하는 데 우선적인 초점을 맞추었다. 이에 따라 '잔류성 유기오염물질(POPs)에 관한 스톡홀름 협약'의 이행을 위한 국가이행계획에서는 토지황폐화, 생물다양성, 기후변화에 대한 세계협약을 이행하기 위한 역량 개발지원을 강화하기로 되어 있었다. 또한 환경과피 및 자연재해 모두를 파악할 수 있는 통합된 환경감시 및 조기경보체제를 구축하고 환경교육과 환경 중요성에 대한 국가실천계획을 개발하고, 환경교역 역량을 강화시키는 목표도 포함되어 있다.

#### (다) 농업복구 프로그램

UNDP는 1996년 초 농업복구 프로그램을 마련하였다. 이 프로그램은 북한의 한 단체에 의해 시작된 가장 중요한 프로젝트 중 하나로서 농경 복구 및 식량 수급의 안정성 확보를 위해 핵심적인 역할을 수행한 것으로 평가받았다. UNDP는 북한농업 지원을 위해 전례가 없었던 원조라운드테이블회의(Donor Roundtable)를 개최하였다. 이 프로그램의 실시를 위해 동원된 자원 중 상당 부분은 남한, 일본, 미국의 양자 지원을 통해 조달되었다. 나머지 일부는 UNDP가 현금 또는 물품 기부의 형식으로 보충되었다. 이 프로그램의 목적은 농업에 필요한 자원(비료, 제초제, 종자)과 기계를 제공함으로써 북한의 농토 및 농경부문을 되살리는 데 있었다.

#### (라) 삶의 질 향상을 위한 사회개발

유엔은 교육, 남녀평등, 아동 및 모성 건강과 영양, HIV/AIDS, 말라리아,

결핵 등과 관련된 새천년개발목표를 기준으로 북한주민들의 삶의 질 향상을 위한 사회개발목표를 설정했다. 공중보건을 위한 역량개발 프로그램에서는 UNDP가 경제난에 따른 보건의로 문제를 해소하기 위한 북한 당국의 노력을 세계보건기구(WHO)와 긴밀하게 협력하여 지원하고자 하였다. 이 프로그램의 목적은 보건시스템 개발을 관리할 수 있는 역량을 향상시키고, 전염병학과 공중보건 개념을 정확하게 이해하는 보건 전문가 집단을 양성하는 데 있었다.

당시 북한 당국은 국제기구가 제공하는 기본의약품에 대한 의존도를 줄이기 위해 WHO, IFRC 등이 북한에 지원한 주요 의약품을 직접 생산하기를 희망했다. 그러나 UNDP는 WHO와 함께 관련 의약품 법과 규정 그리고 국가의약품정책을 구축하고, 법과 약품 제조 관행을 강화할 수 있는 국가규제기관을 설치할 수 있도록 지원을 하는데 초점을 맞추었다.

#### (마) 지역 협력(Regional Cooperation)

UNDP는 또한 지역 프로그램을 통해 북한과 아시아 국가들 간의 협력을 강화하는 것을 지원하고자 했다. 대표적인 사례가 북한을 포함한 5개국(중국, 러시아, 남한, 몽골)이 참여한 두만강지역 개발 프로그램(The Tumen River Area Development Programme: 이하 TRADP)이다. 이 프로그램을 추진하면서 남북한 정부는 1995년 처음으로 공동의 지역협력 주제를 함께 논의하기도 했다. 또한 TRADP는 국경 왕래(border crossing), 운송, 무역, 투자 및 관광분야에서의 협력을 촉진하는 데도 역점을 두었다. 북한 당국이 설립한 최초의 경제특구인 나진·선봉 자유경제무역지대는 외국인 투자를 유치하기 위한 방안을 심도있게 연구하는 포럼으로 가능한 TRADP가 있었기에 가능했다고 UNDP는 스스로 평가하고 있다.

I

II

III

IV

### (3) 2007~2009 전략계획

#### (가) 경제관리능력 제고

유엔 기구들은 북한 정부의 경제관리 능력을 제고함으로써 경제의 성장, 무역과 해외투자의 확대 및 경제·사회적 발전을 위한 자원을 축적하고자 하였다. 북한 정부의 경제관리능력을 제고하기 위한 우선적 과제는 경제계획과 경제관리의 기법을 개선하는 것으로, 이 중에서 통계분야의 역량을 강화하는 작업이 강조되었다. 즉, 계획적인 요소를 많이 가지고 있는 북한경제의 관리능력을 개선하기 위해서는 통계를 생산하고 활용하는 방법부터 개선할 필요성이 강조된 것이다.

또한 무역실적을 개선하기 위해서는 생산기반의 강화, 국내 시장의 확대, 고부가가치 산업의 육성, 생산제품의 질적 제고, 상사분쟁 해결체계의 개선 등이 요구되었다. 이를 통해서 대외무역의 환경을 개선하고 수출기반을 다양화할 수 있는 능력을 제고할 수가 있다. 유엔 기구들은 이런 점들에 주목하면서 다양한 지원방안을 강구하였다.

북한 기업들의 체질 개선을 위해서는 회계, 감사부분을 포함한 최신 경영기법을 전수할 필요가 있었고, 기업부문의 실적 개선을 위해서는 금융기관들의 기업에 대한 금융서비스가 확대되어야 했다. 유엔 기구들은 상대적으로 작은 규모를 가진 북한 기업을 육성하는데 지원의 초점을 맞추었다.

유엔 기구들은 경제관리 개선을 위해서 북한 내 국가계획위원회, 중앙통계국, 재정성, 무역성, 무역은행 및 김일성대학교와 같은 주요 학술기관과의 파트너십 구축을 강조하였다.

#### (나) 에너지 확보능력 강화

에너지부문의 목표는 경제발전에 필요한 에너지를 공급할 수 있는 능력을 확보하는 것으로, 지속 가능한 에너지원을 확보하고 효율적으로 사용할

수 있도록 하는 것이 주요 과제로 인식되었다.

유엔 기구들은 에너지 문제의 해소를 위한 다음과 같은 세가지 과제를 선정하였다. 첫째, 국가 에너지자원의 관리체계의 효율성을 증대시킬 것, 둘째, 전통적인 에너지자원의 사용에 있어서 효과성을 제고할 것, 셋째, 대체 에너지원의 개발과 적절한 사용을 통해서 상대적으로 더욱 취약한 상황에 직면해 있는 지방의 에너지 사정을 개선할 것 등이었다.

유엔 기구들은 이 과제 이행과 관련해 파트너십을 구축할 필요가 있는 기관들로 국가계획위원회, 전력공업성, 석탄공업성, 국가과학원, 중앙통계국 및 국가환경조정위원회 등을 들었다. 여기에서 환경 관련 협력이 강조된 이유는 북한의 에너지 부족이 환경의 훼손과 밀접하게 연결되어 있었기 때문이다.

#### (다) 환경 개선

환경부문의 목표는 지속 가능한 발전을 위하여 환경을 개선하는 것으로 유엔 기구는 환경자원의 지속 가능한 사용을 위해서 환경 관리를 강조하였다.

북한 당국이 2003년 UNDP 및 UNEP(유엔환경계획)의 협조를 받아 작성한 환경보고서에 따르면 지속 가능한 발전을 저해하는 다섯 가지 요소들로서 ① 산림의 훼손, ② 수질의 악화, ③ 공해, ④ 토양의 척박화, ⑤ 생물다양성의 감소 등이 지적되었다. 유엔 기구들은 이와 같은 문제들을 해결하는데 활동의 초점을 맞추고자 하였고, 그래서 나온 정책대안들이 ① 환경보호를 위한 법적·제도적 장치의 강화, ② 환경보호를 위한 교육·홍보 확대, ③ 환경 쓰레기와 오염물질에 대한 관리체계의 개선, ④ 생물 다양성에 대한 관리체계 개선 등이었다. 구체적인 실천방안의 차원에서는 관리인력 및 관리기관의 역량을 제고시키는 노력을 우선과제로 선정하였다. 더불어 관련 통계의 축적·관리·활용 등도 강조되었다.

I

II

III

IV

## (라) 식량부문

식량부문의 목표는 북한주민들의 삶의 질을 개선시키기 위한 지속 가능한 식량안보체계를 구축하는 것으로, 결국은 주민과 국가 차원에서 가용한 식량의 양을 확대하는 것이었다. 유엔은 식량부족 문제를 개선하기 위한 전략적인 목표들로서 ① 곡물과 원예작물의 생산 능력의 증대, ② 축산업과 어업분야의 생산 능력 확대, ③ 식량자원 관리체계 및 일반 주민들의 접근성 개선, ④ 곡물 가공 능력의 강화, ⑤ 분야별 전략계획의 수립 및 분야별 정책수단의 개발과 실행, ⑥ 관련 통계의 축적 및 관리능력의 제고 등 6개 분야를 제시하였다.

유엔 기구는 이 분야에서도 특히 통계자료를 축적하고 활용하는 능력을 제고하기 위한 노력을 강조하였다. 이와 함께 식량문제의 해결을 위한 기반을 구축한다는 차원에서 북한 정부가 분야별 단기 목표를 수립하도록 지원하고자 하였다.

## (마) 공공서비스부문

기초적인 공공서비스의 확대를 통해서 지향하는 목표도 주민들의 삶의 질 개선이었다. 주요 분야로는 공공 건강, 어린이와 부녀자들의 건강과 영양 보급, 교육, 물과 공중위생 상태의 개선 등이 제시되었다. 공중 건강, 교육, 어린이들과 여성들의 영양 상태를 개선하기 위한 유엔 기구의 노력은 아래와 같은 분야에 초점이 맞춰졌다.

첫째, 기초 건강보건 서비스에 대한 접근성과 제공 수준의 향상, 진단과 검사 능력의 제고, 가족계획을 포함한 출산·보건의 개선, 유아 발육상태 개선, 어린이와 임산부의 영양 공급 등이었다. 이와 함께 AIDS나 조류독감과 같이 세계적으로 문제가 되고 있는 질병을 예방하기 위한 정보를 제공하고자 하였다. 유엔의 노력은 교육의 질적 수준과 환경을 개선하기 위한

분야에도 제공되며, 상하수도 시설을 포함한 위생상태의 개선을 위한 작업도 강조되었다. 공공서비스의 질을 개선하기 위한 유엔의 노력은 중앙과 지방정부의 인력양성과 함께 추진될 예정이었으며, 보건 및 건강상태를 개선하기 위한 다양한 프로그램들이 준비되었다. 이를 위해 유엔 기구는 프로그램 설계와 함께 분야별 정보 관리체계의 구축, 프로그램 계획을 위한 통계자료의 개발 등의 작업을 확대할 계획이었다. 이 과정에서 유엔은 북한 당국에 대해 국제사회의 기준을 준수하고 투명성을 확보하는 노력이 필요하다는 점을 강조하기도 하였다.

## 바. 협력추진체계

2011~2015 전략계획의 경우 유엔국가팀이 북한 정부 관련 부서와의 파트너십을 맺고, 계획이행에 대한 책임을 지는 것으로 되어 있다. 유엔은 전략계획의 효과적인 이행은 유엔국가팀과 다른 지원 공여기관 및 단체들이 협력하여 시너지를 낼 때 비로소 가능하다고 간주했다. 또한 관련 기관 상호 간의 대화와 환류, 검토가 이뤄져야 최선의 결과를 도출할 수 있는 것으로 규정했다. 이에 따라 유엔은 구체적으로 주요 기관들과 자료와 계획을 담당하는 부서, 재난관리팀, 보안관리팀과 같은 다양한 부문의 그룹들 간의 회합을 매주 개최하고, 이런 협력체계에 북한 정부관계자와 국제 NGO, 그리고 주요 공여국들의 참여를 견인하는 방식으로 북한 개발계획의 실효성을 높이고자 하였다.

유엔국가팀에는 FAO, UNEPA, UNICEF, WFP 그리고 WHO 등 5개의 유엔 기구가 참여하고 있다.<sup>76</sup> 유엔국가팀이 북한 지원을 위해 관련 기구 간 협력하는 구체적인 사례를 살펴보면 다음과 같다.<sup>77</sup> 유엔국가팀은 북한

<sup>76</sup> The United States, *Overview of Needs and Assistance: The Democratic People's Republic of Korea*, (2011).

주민들이 매일 겪고 있는 어려움과 현지 사정들을 전달하기 위해 매달 유엔 인도주의업무조정국(OCHA)의 긴급구호조정관(Emergency Relief Coordinator)에게 월별 동향보고서를 작성해 지원해왔다. 유엔국가팀은 북한에서의 인도주의적 관련 이슈에 관해 국제사회에 알리기 위한 다양한 보고서를 작성했다. 이 보고서의 실질적인 집필 과정에서 유엔국가팀은 국제 NGO들을 포함한 인도주의 지원 파트너들로 구성된 주제별 그룹들로부터 필요한 자료와 분석을 지원받았다. UNDP는 유엔 개발시스템의 대표적인 이행기관으로 유엔 상주 코디네이터(UNRC) 시스템을 통해 유엔 기관 내 시스템 코디네이션을 지휘하고 있다. 이런 시스템은 북한에서도 마찬가지로 활용되었는데, 북한 상주 유엔 기구들은 UNRC에 의해 주도되는 다양한 조정작업을 위하여 참여적 접근을 고안하였다. UNRC는 기본적으로 인도주의적 대응과 유엔 인도주의 업무조정국(OCHA)을 통한 자원 조달요청 문제를 조정하였다.

북한 지원과 관련한 주요 협의와 정보 공유는 매주 만나는 기구 간 포럼(Inter-Agency Forum: 이하 IAM)에서 이뤄졌다. 이 포럼에는 평양에 상주하는 모든 인도주의 원조기구, 개발기구들, 그리고 평양주재 외국대사관 대표들이 참석하였다. 고정적으로 참석하는 멤버들은 UN 기구들, 국제적십자연맹(IFRC), 6개의 북한 상주 유럽 비정부기구(EUPS)들, 공여국(donors) 대표들이었다.

유엔은 2011~2015 전략계획에서 부문별 북한측의 주요 파트너로서 유엔 기관은 물론 북한 내각의 모든 관련 부처를 선정했다. 예를 들면 사회개발협력과 관련해 건강부문의 주요 파트너는 UNFPA, UNICEF(유엔아동기금), WFP(세계식량계획), WHO(세계보건기구), 그리고 IFRC의 공중보건부 등이었고, 교육부문의 실행파트너는 교육부와 UNICEF, UNESCO

---

<sup>77</sup> 이 부문은 임을출, “국제기구의 북한 정보관리체제와 협력방안,” pp. 208~210을 참조해 수정한 것이다.

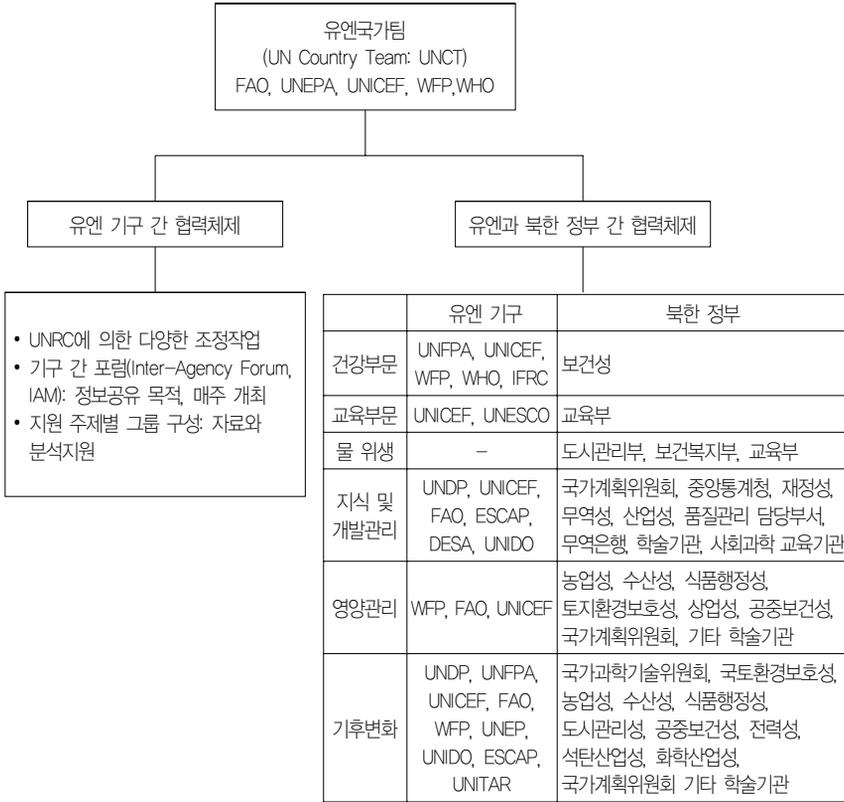
가 되었다. 물 위생과 관련한 실행파트너는 도시 관리부와 보건복지부, 그리고 교육부까지 포함한다. 지식 및 개발관리에 관여하는 주요 국가기관은 북한의 국가계획위원회, 중앙통계청, 재정성, 무역성, 산업성, 품질관리 담당부서, 무역은행, 학술기관, 사회과학 교육기관 등과 함께 UNDP, UNICEF, FAO, ESCAP, DESA와 UNIDO 등이 지식개발분야의 주요 파트너이다.

영양관리는 WFP, FAO, UNICEF와 함께 북한의 농업성, 수산성, 식품행정성, 토지환경보호성, 상업성, 공중보건성, 국가계획위원회, 그리고 다른 학술기관들이 함께 일하기로 되어 있다. 기후변화에 대응하는 주요한 국가 기관들로는 국가과학기술위원회, 국토환경보호성, 농업성, 수산성, 식품행정성, 도시관리성, 공중보건성, 전력성, 석탄산업성, 화학산업성, 국가계획위원회와 학술기관 등이다. UNDP, UNFPA, UNICEF, FAO, WFP, UNEP, UNIDO(유엔공업개발기구), ESCAP(아시아태평양경제사회이사회)와 UNITAR(유엔훈련조사연구소)는 유엔 기관으로 기후변화와 환경에 대한 성과를 내는데 주요한 주체로서 개입하게 되어 있다.

한편, UNDP는 독자적으로 국가협력계획(Country Cooperation Framework: 이하 CCF)을 통해 북한에 대한 개발지원을 추진했다. 이 협력틀은 UNDP와의 협력이 이루어지는 다른 모든 국가에서도 동일하게 적용되었다. 평양에 주재하는 UNDP 상주 대표부는 UN 상주 조정관, 인도주의 조정관의 역할은 물론 세계식량계획(WFP) 및 UN 인구기금(UNFPA) 상주 대표부의 기능까지 맡았다. UNDP는 상임 부(deputy) 상주 대표를 평양에 주재시키고 일일업무를 담당하게 하고 있다. UNDP 평양사무소는 북한 현지인을 채용하기도 했는데, 이는 북한주민들이 UNDP의 정책, 프로그램 및 절차에 대해 체계적으로 배울 수 있는 기회를 제공하기 위해서였다.<sup>78</sup>

<sup>78</sup> UNDP, "UNDP in the Democratic People's Republic of Korea(DPRK)," pp. 1~4.

〈그림 III-1〉 2011~2015 전략계획 추진체계



UNDP의 대북협력 주요 파트너 기관들로는 북한 외무성, 무역성이었으며, 농업성, 교통성을 포함한 다수의 정부 부처들과도 협력하였다. UNOCHA, WFP, UNICEF, FAO, 양자 공여국 정부 및 기구(일본, 한국, 스위스, 스웨덴 원조 기구)와 홍콩카리타스(Caritas Hong Kong)과 같은 NGO들도 UNDP의 대북협력사업에 있어 주요한 파트너였다.

UNDP는 각 분야에서의 활동들을 종합하고 각 파트너들과의 네트워크를 구축하는 데도 적지 않은 노력을 쏟았다. UNDP는 양자, 다자기구와 국제 NGO 등과 파트너십을 형성해 다양한 인도적 지원, 개발지원사업을

추진할 수 있는 체계를 갖추고 있다. 예를 들면 UNDP의 핵심사업인 북한의 새천년개발목표 달성을 지원하는 목표와 관련해서는 ADB(아시아개발은행), ESCAP, WFP, FAO 등과 협력하는 체계를 갖추고 있다.

## 사. 모니터링과 평가

원칙적으로 유엔이 지원하는 프로그램은 국제사회가 실질적으로 접근하여 결과를 확인할 수 있는 지역에서만 실행될 수 있다. 2011~2015 전략계획에 따르면 적어도 이 계획이 실행되는 기간 동안 유엔은 북한 정부와 긴밀히 협력하여 점진적으로 실행 상황들을 개선하고 국제기준에 부합하는 모니터링과 평가활동을 할 수 있게 되어 있다.

유엔 기구들은 각자가 세운 가이드라인과 절차에 따라서 결과에 기반을 둔 접근방식으로 그들의 프로그램을 점검해야 한다. 또한 현장방문과 점검 리스트 작성 및 정기적인 프로그램 검토와 보고서 작성은 꼭 포함되어야 한다. 공동작업을 필요로 하는 지원 프로그램들은 지역 내에서 공동으로 점검하도록 되어 있다. 처음에는 모니터링과 평가 프로그램 주기에 따라 협력이 이뤄지고, 이는 매년 갱신된다.

각 전략적 우선순위부문 그룹들은 모든 이해당사자에게 전략계획의 진행 상황을 알리고 유엔국가팀에게 정보를 제공하기 위해 분기별로 모임을 갖는다. 전담팀은 관련 평가자료와 계획을 6개월 단위로 수집해 프로그램을 점검한다. 유엔 상주대표는 전략계획을 매년 검토하는 회의를 소집하고 각 기구의 프로그램 이행에 대한 중간보고는 2012년과 2013년에 개최하는 것으로 일정을 잡았다. 2014년 말에는 성취도를 평가하는 독립적인 평가가 이루어질 것이며 이를 통해 도출된 교훈과 성공 사례들은 다음 전략계획 수립시 참고하도록 되어 있다.

I

II

III

IV

### 3. 평가 및 시사점

지금까지 유엔이 작성한 여러 차례의 북한 개발지원전략계획들은 국제규범과 원칙들을 상당 부분 적용하고 있고, 북한 당국이 이를 어느 정도 수용하고 있다는 점에서 진일보한 것들로 평가할 수 있다. 즉 앞서 소개한 개발전략계획들은 유엔 기구가 작성했다고 해도 북한 당국과의 긴밀한 협의를 거쳐 나온 문건들이라는 점에서 북한측의 인식 및 태도의 긍정적 변화에 의해 만들어진 결과물로 볼 수 있다. 또한 북한측의 개발수요와 우선순위, 그리고 추진 방향 등을 보다 정확하게 파악할 수 있는 틀을 제공하고 있다는 측면에서도 향후 한국이나 국제금융기구의 주도에 의한 북한 개발협력전략 수립시 유용한 참고자료가 될 것이다.

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

유엔 전략계획들은 북한의 발전 및 빈곤실태, 전체 및 부문별 개발목표 및 전략, 공여자들의 개발지원전략과 이를 실행하기 위한 주요 프로젝트 및 자원조달 계획, 모니터링과 평가의 방법 등도 담고 있다. 특히 유엔 전략계획은 여러 공여자가 함께 참여해 만들었고, 공여자 간 협력 및 역할분담 방안도 구체적으로 포함되어 있다는 측면에서 향후 한국 주도의 국제협력 추진체계를 수립할 때 참고할 대목이 많다.

또한 북한 당국은 유엔 기구와의 접촉과 대화를 통해서 핵문제와 국제사

회의 제재가 부과된 상황에서는 개발지원의 규모와 범위가 매우 제한적일 수 밖에 없음을 절감한 것으로 보인다. 2011~2015 전략계획을 작성한 유엔 국가팀은 이 계획과정에서 외부 정치적 환경, 즉 유엔 안보리 제재조치 등을 충분히 고려하지 않을 수 없었다고 밝혔다. UNDP도 하드웨어, 집기 및 기술 이전과 같은 단순한 물자 제공에서 역량제고, 인적자원 개발 등으로 점차 진화하게 되었고, 또한 지원 활동의 중심을 농업과 산업, 에너지 등 보다 근본적인 경제문제 해결을 지원하려 노력했으나 북한을 둘러싼 국내외 정세의 악화로 경제개발 성격을 내포한 지원은 제대로 추진하지 못한 것으로 파악된다. 즉 유엔은 북한 개발협력전략을 여러 차례 작성하면서 그 때마다 우선순위를 선정했는데, 새로운 전략이 작성될 때마다 지원 우선과제의 내용이 조금씩 변화되어 왔다. 아래 <표 III-1>에서 보는 바와 같이 정책 및 제도 개선, 경제개발보다 정치적으로 덜 민감한 사회개발, 지식공유, 환경부문 등으로 우선지원 순위가 이동한 것이 특징이다.

**<표 III-1> 주요 북한 개발지원전략 문건의 우선순위 변화**

구분	2007~2009 전략계획	2007~2009 북한 개발지원 프로그램	2011~2015 전략계획
주요 우선 순위 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>△경제관리능력 제고</li> <li>△에너지부문 개선</li> <li>△환경부문 개선</li> <li>△식량부문 개선</li> <li>△공공서비스 개선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>△지속적 성장을 위한 경제정책과 대외부문 관리</li> <li>△환경, 에너지 및 지속 가능한 생계</li> <li>△농업복구 프로그램</li> <li>△삶의 질 향상을 위한 사회개발</li> <li>△지역 협력</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>△사회개발</li> <li>△식식 및 개발관리</li> <li>△영양 개선</li> <li>△기후변화</li> </ul>

이는 향후 국제사회의 개발지원 규모가 북한의 비핵화 진전과 국제사회와의 관계정상화, 나아가 정책 및 제도 개혁 수준에 달려 있음을 인식하게 만든 계기도 되었다. 또한 중요한 학습효과로서 당장은 아니더라도 북한이 단계적·점진적으로 국제사회의 개발협력력을 수용해 효과성을 극대화하는

I  
II  
III  
IV

사전적 준비의 필요성도 느꼈을 것으로 짐작된다.

한편 여전히 미흡하기는 하지만 북한 당국이 유엔 기구의 경제사회 정보 수집활동과 관련해 이전보다 협조적인 태도를 보여주고 있는 점도 눈길을 끈다. 유엔은 포괄적인 경제·사회 관련 자료가 없기 때문에 북한의 경제성장에 대한 완전하고 정확한 그림을 제시하기 어렵다는 것을 스스로 인정하고 있다.<sup>79</sup> 현재 북한에서 활동하고 있는 유엔 기구들을 포함한 인도주의 지원단체들의 가장 큰 도전요인은 신뢰할만한 자료를 확보하기 어렵다는 점이다. 따라서 이들은 지속적으로 관련 영역에서 기준점을 제시하고, 활동 영향과 추진과정을 평가하기 위한, 그리고 가장 중요한 인도주의적 지원이 필요한 요구수준을 입증하기 위한 정보수집 활동에 적극적인 관심을 기울이고 있다. 이런 노력에 의해 유엔 기구들은 지난 2년 동안 의미 있는 진전을 이뤘다고 평가하고 있다.

북한 정부는 유엔 기구들에게 지원의 혜택을 받는 주민들의 숫자와 장소들에 대한 자료와 정보는 제공하고 있다. 국제사회는 평가, 모니터링 등을 목적으로 실제 혜택을 받는 주민과 기관들에 대한 리스트 등 더 정확한 자료를 요구하고 있다. 하지만 이런 정보들은 흔히 뒤늦게 제공되거나, 아예 제공하지 않는 경우도 많다. 현재 인도주의 지원단체들은 북한 정부에 의해 제공된 자료들에 대한 정확성을 검증하기 위한 노력을 하고 있으나, 접근의 제한 때문에 제대로 검증을 하지 못하고 있다.<sup>80</sup>

전략계획을 작성하는 데 있어 모니터링과 평가부문도 이전보다 개선되고 있는 것으로 파악된다. 유엔 기구들은 여전히 모니터링과 평가를 수행함에 있어 국제적 표준절차를 전면적으로 적용하지는 못하고 있지만 각 부문 그룹별로 개발지원 성과와 관련된 자료를 수집하고 측정할 수 있는 지표를

---

<sup>79</sup> The United States, *Overview of Needs and Assistance: The Democratic People's Republic of Korea*.

<sup>80</sup> 임을출, “국제기구의 북한 정보관리체제와 협력방안,” pp. 210~213.

개발하고 있고, 무엇보다 북한의 관련 당국이 적절하게 협력을 하고 있는 점은 긍정적으로 평가할 수 있을 것이다.

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

또한 북한 개발지원 추진을 위한 협력체계는 다양한 지원 주체 간 공동의 우선추진과제 정의, 목표 분담, 공동 모니터링 및 평가 등이 가능할 때 효과성을 높일 수 있다는 유엔의 경험도 고려해야 한다.

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

---

I

II

III

IV

---





# IV

## 북한 개발지원전략의 주요 내용과 부문별 추진 방향



# 1. 북한 개발지원전략 수립을 위한 준비

## 가. 북한 경제·사회 상황 조사

### (1) 공동조사단의 조직과 미션

북한에 대한 개발지원을 본격적으로 개시하기 위해서는 사전 준비가 필요하며, 그 중 가장 먼저 해야 할 작업은 북한의 경제·사회 상황을 조사하는 것이다. 물론 조사가 필요하다고 해서 이 작업이 다 끝난 후에야 지원을 시작할 수 있다는 것은 아니다. 준비가 아직 덜 된 상태에서도 초보적이고 시범적인 지원은 먼저 시작할 수 있을 것이고, 이와 동시에 준비 작업을 진행해서 다음 단계의 본격 지원을 위한 전략을 수립할 수 있을 것이다.

경제·사회 상황의 조사가 필요한 이유는 크게 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 북한에 대한 개발지원의 실효성을 제고하기 위한 것이다. 북한의 전반적 발전수준과 부문별 상황, 제도와 정책, 빈곤 실태 등을 정확히 이해하여야 어떤 분야에서 어떤 지원을 실시하는 것이 더 효과적일지 알 수 있을 것이다. 둘째, 조사작업은 공여자와 수원국 간의 상호이해와 신뢰를 구축하는 과정이 될 수 있다. 북한은 오랫동안 국제적 고립 상태에 처해 있었고 국제사회와의 이념적 거리가 멀기 때문에 북한에 대한 개발지원에서는 공여자와 수원국 간의 상호 신뢰를 형성하려는 노력이 더욱 절실하다. 셋째, 지원자금을 부담하는 최종 공여자라고 할 수 있는 남한 및 국제사회의 시민들에게 지원의 정당성과 실효성을 설명하고 설득해야 한다. 이런 국민적 및 국제적 공감대를 만들어내려면, 북한의 상황에 대한 정확한 정보를 남한 및 국제사회의 시민들에게 알려야 한다.

북한의 경제·사회 상황의 조사는 누가 담당해야 할까? 저소득 개발도상국에 대한 국제개발원조에서는 조사작업을 국제금융기구가 주도하는 것이 보통이다. 특히 세계은행이 가장 다양한 분야에서 가장 많은 조사작업을

I

II

III

IV

수행하며 IMF는 거시경제와 재정·금융에 관한 조사를 담당한다. 아시아개발은행 같은 지역개발은행이나 UN 산하기구 및 민간단체 등도 활발한 조사 활동을 펼친다. 선진국 정부의 양자간 원조기관 역시 조사작업을 수행한다. 이처럼 국제사회에는 많은 공여자들이 있고 이들이 모두 조사작업을 수행하기 때문에 불필요한 중복이 나타나며 과도한 행정비용이 들어가는 경향이 있다. 그래서 최근 국제사회에서는 공여자 간 협력을 강조하면서 여러 공여자들이 공동조사단을 조직하여 공동조사를 실시할 것을 권고하고 있다.<sup>81</sup>

북한의 경우에도 국제협력을 통해 개발지원을 실시할 필요가 있으며, 조사작업도 역시 국제적 공동조사단이 수행하는 것이 바람직할 것이다. 문제는 북한지원을 위한 국제협력체, 즉 ‘북한개발지원그룹’(제Ⅱ장 참조)을 구성하고 여기서 공동조사단을 조직하기까지 시일이 너무 오래 소요될 가능성이 있다는 것이다. 따라서 예상되는 소수의 핵심 공여자들이 미리 공동조사단을 구성하여 조사작업을 시작하고, 이후에 북한개발지원그룹이 구성되면 단계적으로 공동조사단의 규모를 확대하는 방안을 생각해볼 수 있을 것이다.

북한에 대한 개발지원에서 가장 중요한 핵심 공여자는 남한 정부이고 국제사회에서 조사작업을 수행하는 주된 기구는 세계은행과 IMF, 아시아개발은행 등 국제금융기구이므로, 초기에 남한 정부와 세계은행, IMF, 아시아개발은행 등 주요 기관들이 먼저 공동조사단을 조직할 수 있을 것이다. 북한이 아직 국제금융기구에 가입하기 전이라도 남한 정부의 신탁기금 등을 활용하여 국제금융기구를 북한 조사작업에 참여시키는 것은 가능하다. 공동조사단은 총괄팀과 부문별 조사팀으로 구성될 수 있을 것이며, 초기에 먼저 총괄팀을 출범시키고 이어서 부문별 조사팀을 계속 구성해 나갈 수

---

<sup>81</sup> 국제원조의 규범을 확립하려는 최근의 대표적 시도인 파리선언에서는 공동조사단의 파견을 세부 실천과제 중의 하나로 명시하고 있다. Paris High-Level Forum, “Paris Declaration on Aid Effectiveness,” (March, 2005) 참조.

있을 것이다. 여러 UN 산하기구나 민간단체 등도 북한에 대한 지원 경험을 갖고 있기 때문에, 부문별 조사팀에 관련부문에 대한 전문성을 가진 기구와 단체들을 참여시키는 것도 좋은 방법이 될 수 있을 것이다.

공동조사에서는 공여자들 간의 공동작업만이 아니라 북한 당국과의 공동 작업이 대단히 중요하다. 조사작업에는 북한 당국의 협조와 자료 제공이 필수적이며, 북한 당국 관계자들을 조사작업에 실질적으로 참여시킴으로써 상호 이해와 신뢰를 구축할 수 있어야 한다. 1990년대 중반 이후 여러 국제기구가 북한 당국과 협조하여 북한의 경제·사회 상황 조사를 진행한 경험(<표 IV-1> 참조)도 있다. 과거 북한에 대한 조사는 국제사회에서 일반적으로 요구하는 수준에 비해 크게 미흡한 편이었으며, 향후 공동조사단의 작업도 큰 어려움에 처할 가능성이 있다. 가장 큰 문제점은 북한 당국이 많은 정보를 국가기밀로 취급하며 국제사회에 공개하기를 꺼린다는 것이다. 경제난 이후 북한의 행정역량이 취약해져 있기 때문에 북한 당국이 정보와 자료를 얼마나 가지고 있는지, 그런 정보가 얼마나 정확한지도 의문이다. 따라서 초기의 조사작업은 개략적인 수준에 그칠 수밖에 없을 것으로 전망된다.

**<표 IV-1> 국제기구 조사단의 북한 방문 조사 사례**

<p><b>① IMF의 북한경제 상황 조사</b> IMF 조사단은 1997년에 북한을 방문한 후 북한경제에 관한 간략한 보고서를 작성한 바 있다. 이 보고서는 북한 당국이 제공한 자료 및 조사단이 독자적으로 조사한 자료를 기초로 북한의 GDP와 재정, 식량 수급, 산업과 농업 상황 등을 개괄적으로 기술하고 있다. (IMF, “Democratic People’s Republic of Korea: Fact-Finding Report,” November 12, 1997 참조).</p> <p><b>② FAO/WFP의 북한식량 상황 조사</b> FAO와 WFP 공동조사단은 1995년부터 북한을 정기적으로 방문하여 식량생산 및 분배 상황에 관한 보고서를 발간하고 있다. 이 보고서는 북한 당국이 제공한 농업통계(지역별 식량생산, 수입, 배급 관련 통계)와 관계자(정부, 농장, 가정, 탁아소, 양정사업소 등) 인터뷰 결과를 반영하고 있으며, 이를 기초로 식량지원 수요를 보고하고 있다. (최근의 보고서로는 FAO/WFP, “FAO/WFP Crop and Food Security Assessment Mission to the DPRK,” November, 2011 참조).</p>	<p>I</p> <hr/> <p>II</p> <hr/> <p>III</p> <hr/> <p>IV</p>
--	---

### ③ UNDP의 북한농업 실태조사

UNDP는 1998년과 2000년 두 차례에 걸쳐 북한 당국과 공동작업으로 농업 및 환경 실태에 대한 보고서를 작성하여 북한지원을 위한 '원탁회의'(roundtable)에 제출한 바 있다. 이 보고서는 북한의 주요 통계(지역별 인구분포 및 연령별 경제활동인구, 국내 총생산, 지역별 식량생산 등)와 농업 경영 현황을 담고 있으며, 농업회복 및 환경보호를 위한 지원계획을 약속하고 있다. (UNDP, "Thematic Roundtable Meeting on Agricultural Recovery and Environmental Protection in the Democratic People's Republic of Korea," 1998 및 2000. 1998년 판의 번역본으로는 KDI, "UNDP의 북한농업 실태에 관한 보고와 실천계획," 내부참고용 자료, 1998. 7. 참조).

### ④ UNICEF의 북한 어린이 및 여성 실태조사

UNICEF는 1990년대 중반 이후 북한에서 다양한 원조활동을 펼치고 있고, 이와 관련해 북한의 어린이 및 여성의 영양 및 질병 실태를 여러 차례 조사하였으며, 이를 종합해 2003년과 2006년에 보고서를 발간하였다. 이 보고서는 북한 당국의 협조를 받아 작성되었으며, 북한의 인구, 경제, 사회에 관한 기초자료도 함께 수록하고 있다. (UNICEF, Analysis of the situation of children and women in the Democratic People's Republic of Korea, 2006 참조).

### ⑤ UNFPA가 지원한 북한 인구센서스

UNFPA(the United Nations Population Fund)는 두 차례에 걸쳐 북한 중앙통계국의 인구센서스(1993년 및 2008년)를 위한 재정 및 기술지원을 실시하였다. UNFPA와 기타 기관의 인구 전문가들이 센서스 기간 중 북한을 방문해 모니터링과 지원을 제공하였으며, 북한 중앙통계국은 센서스 결과 보고서를 UN에 제출하였다. (2008년 센서스 보고서로는 Central Bureau of Statistics(DPRK), DPR Korea 2008 Population Census: National Report, 2009 참조).

북한에 대한 조사작업은 개발지원을 진행해 나가면서 장기적으로 계속 실시해야 하며, 그 과정에서 조사의 정확성과 신뢰성을 높이기 위한 노력을 계속 경주해야 할 것이다. 이를 위해서는 북한 당국 관계자들에게 경제·사회 통계의 국제규범을 이해시키고 통계수집 및 가공을 위한 인프라 구축을 지원해줄 필요가 있다. 일반적인 국제개발원조에서도 이를 위해 수원국 정부 관계자들을 대상으로 '기술적 지원'을 실시하는 것이 관례이다. 북한의 경우에는 이런 기술적 지원이 더욱 큰 중요성을 띠게 될 것이다. 또한 조사작업을 상설화하고 장기적·지속적으로 조사 내용을 업그레이드할 필요가 있다. 즉 조사단을 일시적 조직이 아니라 상설 조직으로 발전시켜 조사작업 및 북한 당국에 대한 기술적 지원을 주관하게 해야 할 것이다. 북한 개발지원그룹 산하에 상설조직으로서 조사단을 구성할 수 있을 것이며, 조사단은

북한에 상주 사무소를 설치하고 상주인력을 파견해야 할 것이다.

## (2) 총괄보고서 및 부문별 보고서의 주요 내용

북한의 경제·사회 상황에 관한 조사 결과는 국제사회의 일반적 관례를 따라 총괄보고서 및 부문별 보고서로 발간할 수 있을 것이다. 예를 들어 세계은행의 베트남 조사 사례를 보면, 베트남이 국제사회와 다시 관계를 맺기 시작한 1990년대 초부터 지금까지 많은 보고서가 발간되었고, 이들 보고서는 총괄보고서와 부문별 보고서로 구분할 수 있다. 그 중 초기인 1990~1996년 사이에 발간된 보고서 목록(<표 IV-2> 참조)을 보면, 총괄 보고서는 세 번 발간되었고, 그 외에 금융, 재정 및 공기업, 보건, 에너지, 교통, 환경, 산업, 농촌 행정, 교육 등 다양한 부문에 관한 보고서가 발간되었음을 알 수 있다.

이들 보고서의 세부 내용은 대체로 다음과 같이 구성되어 있다. 먼저, 총괄보고서는 경제·사회 전반에 대한 정보와 분석, 이를테면 국민소득과 인구, 빈곤 실태 등을 담고 있을 뿐 아니라, 주요 산업과 인프라, 보건의료 및 교육, 재정과 금융 등 여러 부문별 상황에 대한 정보와 분석도 함께 포함하고 있다(<표 IV-3> 참조). 총괄보고서에서 이미 다룬 부문별 상황은 나중에 부문별 보고서에서 훨씬 더 상세하고 구체적으로 다루어진다. 보고서의 세부 목차와 내용은 각국의 상황 및 시기에 따라 많이 달라질 수 있다. 북한의 경우에도 북한 당국의 협조 수준 및 공여자의 관심사항에 따라 세부 내용이 정해질 것이다.

I

II

III

IV

〈표 IV-2〉 세계은행의 베트남 조사보고서 목록(1990~1996)

부문	보고서 제목	발간일자
총괄	Vietnam - Stabilization and Structural Reforms: An Economic Report	1990. 4.
금융	Transforming a State Owned Financial System: A Financial Sector Study of Vietnam	1991. 4.
재정 공기업	Vietnam - Restructuring Public Finance and Public Enterprises: An economic Report	1992. 4.
보건	Vietnam - Population, Health and Nutrition Sector Review	1992. 9.
에너지	Vietnam - Energy Sector Investment and Policy Review	1993. 6.
총괄	Vietnam - Transition to the Market: An Economic Report	1993. 9.
교통	Vietnam - Transport Sector: Serving An Economy in Transition	1994. 8.
재정 공기업	Vietnam - Public Sector Management and Private Sector Incentives	1994. 9.
총괄	Vietnam - Poverty Assessment and Strategy	1995. 1.
환경	Vietnam - Environmental Program and Policy Priorities for a Socialist Economy in Transition	1995. 2.
금융	Vietnam - Financial Sector Review: An Agenda for Financial Sector Development	1995. 3.
산업	Vietnam - Economic Report on Industrialization and Industrial Policy	1995. 10.
환경	Vietnam - Water Resources Sector Review	1996. 5.
재정 농촌행정	Vietnam - Fiscal Decentralization and the Delivery of Rural Services: An Economic Report	1996. 10.
교육	Vietnam - Education Financing Sector Study	1996. 10.

출처: 세계은행 웹사이트 베트남 홈페이지 (<http://www.worldbank.org/en/country/vietnam>) (검색일: 2012.5.21).

조사작업의 기본 목표는 다음 두 가지로 요약할 수 있다. 하나는 경제·사회 발전을 가로막고 있는 정책 및 제도상의 문제점을 파악하고 향후 정책 및 제도 개혁의 과제를 도출하는 것이다. 다른 하나는 경제·사회 발전을 위해 필요한 공공투자 및 공공지출 수요를 파악하는 것이다. 경제·사회 발전을 위해서는 두 가지 과제가 모두 중요하지만, 그 중 첫 번째는 더욱 큰 중요성을 가지며 두 번째를 위한 전제조건이 된다고 할 수 있다. 즉

국제사회에서는 일반적으로 수원국의 정책 및 제도 개혁이라는 조건이 충족되어야만 개발지원도 실효성을 발휘할 수 있다고 본다. 그러나 북한 당국이 국제사회의 개혁·개방 요구를 얼마나 수용하려 할지는 미지수이며, 그들이 비교적 협조적인 태도를 보인다 하더라도 국제사회의 일반적 요구 수준을 충족시키기는 어려울 것으로 보인다.

〈표 IV-3〉 세계은행의 1990년 베트남 총괄 조사보고서의 목차

<b>I. 국가 배경</b>	<b>IV. 교통, 에너지 및 통신</b>
A. 서론	A. 서론
B. 물리적 배경 및 인적자원 부존	B. 교통
C. 경제	C. 에너지
	D. 통신
<b>II. 최근 경제발전 현황</b>	<b>V. 인적자원</b>
A. 경제개혁(1986~89) 개관	A. 서론
B. 생산 및 물가 동향	B. 현재 상황
C. 재정	C. 최근 정책 개혁
D. 통화정책과 이자율	D. 이슈와 옵션
E. 국제수지와 외채	
F. 1990년 및 이후 성장 전망	<b>VI. 사회주의 시장경제의 관리</b>
<b>III. 농업, 산업 및 무역</b>	A. 개혁의 순서
A. 서론	B. 경제관리
B. 농업	C. 공급 반응 촉진
C. 산업	D. 생산요소 시장 창출
D. 대외무역	E. 애로사항 완화: 외부 자금조달
E. 고용 창출	

출처: World Bank, *Vietnam - Stabilization and Structural Reforms: An Economic Report*, World Bank, 1990, 참조.

또한 정책 및 제도 개혁의 필요성과 실행과제를 북한 당국의 동의없이 조사보고서에 명시할 경우, 큰 갈등이 빚어질 소지가 없지 않다. 따라서 조사 작업을 진행하는 과정에서 북한 당국과 신중한 의견 조율을 거쳐 개발 지원을 원만하게 수행하는 데 필요한 수준으로 내용을 한정하고 북한 당국

의 동의를 얻어 조사결과를 확정하고 공표하는 것이 바람직할 것이다. 그런 방식을 취할 경우, 북한에 대한 조사보고서에서는 정책 및 제도개혁 과제의 서술보다는 공공투자 및 공공지출 과제에 대한 서술이 주된 결론을 이루게 될 가능성이 높다.

최근 개발지원 수요를 파악하기 위한 조사작업에는 하버드대학 케네디스쿨의 하우스만, 로드리크, 벨라스코 등 3인의 교수가 제창한 ‘성장 진단 프레임워크(Growth Diagnostics Framework)’가 활발하게 활용되고 있다.<sup>82</sup> 이것은 모든 개발도상국에 공통적인 개혁 과제를 강조했던 ‘워싱턴 컨센서스(Washington Consensus)’식 접근방법에서 벗어나 개별 국가별로 다른 상황을 반영하여 구체적인 개발전략 과제를 도출하자는 아이디어에 기초하고 있다. 특히 아시아개발은행은 이 프레임워크를 채택하여 아시아 주요 개도국들에 대한 조사작업을 진행하고 있으며, 그 결과를 『중요 발전 제약(Critical Development Constraints)』 보고서로 발간하고 있다.<sup>83</sup> 북한은 국제사회의 개혁 요구를 매우 부담스러워할 것이므로, 과거와 같은 이념적 개혁 요구보다는 실용적이고 기술적인 내용을 강조하는 성장 진단 프레임워크를 조사작업에 활용하는 것이 현실적인 방안이 될 수 있을 것이다.

북한의 경제·사회 상황을 조사할 때 어떤 부문을 더 우선적으로 더 상세하게 조사해야 할까? 이는 북한 당국의 요청, 북한의 빈곤 실태에 대한 고려, 남한 및 국제사회의 관심사안, 북한 당국과의 원만한 관계 설정 필요성 등을 반영해 결정할 문제이다. 그렇게 볼 때, 여러 부문 중에서 에너지와

---

<sup>82</sup> R. Hausmann, D. Rodrik, and A. Velasco, “Growth Diagnostics,” The John F. Kennedy School of Government, Harvard University, (2005); D. Leipziger and R. Zagher, “Getting Out of the Rut: Applying Growth Diagnostics at the World Bank,” *Finance and Development*, Vol. 43, No. 1, (2006), pp. 16~17 참조.

<sup>83</sup> 예를 들어 네팔에 대한 보고서인 ADB, DFID and ILO, Nepal: Critical Development Constraints, Asian Development Bank, (2009) 참조.

식량·농업은 가장 초기에 가장 중점적으로 조사해야 할 부문이 될 가능성이 높다. 에너지는 지난 20년 간의 핵협상에서 북한 당국이 항상 중시해온 부문이며, 식량·농업은 북한주민 생활향상과 인적자원 보호라는 인도적 우선순위를 가진 부문이기 때문이다. 보건·의료와 위생, 환경 등도 역시 인도적 고려상 중요한 부문이 될 수 있다. 그 다음으로는 광공업, 교통·통신 등 주요 산업 및 인프라를 조사 대상으로 삼을 수 있을 것이다.

조사작업을 진행하기 가장 어려운 것은 공공행정, 재정, 국영기업, 금융 등 북한체제의 특성이 가장 강하게 드러나는 부문들일 것이다. 본래 이런 부문에 대해서는 공공투자 및 공공지출 수요보다는 정책 및 제도개혁 과제를 파악하는 것이 더 중요하지만, 북한 당국으로서는 그런 요구를 수용하기가 매우 어려울 것으로 보인다. 따라서 이들 부문에서는 개략적 실태를 파악하는 선에서 조사작업을 마무리할 수밖에 없을 가능성이 높다.

## 나. 개발전략 및 개발지원전략 수립을 위한 정책협의

### (1) 북한 당국의 개발전략 수립을 위한 정책협의

개발지원의 사전 준비에서 가장 중요한 작업은 공여자와 수원국 간 정책협의이다.<sup>84</sup> 정책협의를 거쳐 수원국의 개발전략과 공여자의 개발지원전략이 수립되며, 이에 기초해 개발지원 프로젝트가 설계 및 집행된다. 정책협의를 준비 과정에서 끝나는 것은 아니고 지원을 실행하는 과정에서도 계속되며 기존의 지원 프로젝트를 모니터링 및 평가하고 다음 단계의 지원을 준비하는 의미를 갖게 된다.

<sup>84</sup> 국제개발원조에서 정책협의를 의미에 관해서는 AusAid, “Review of Literature and International Practice in Policy Dialogue,” *AusAid*, Australian Government 2011 및 Nadia Molenaers and Robrecht Renard, “Policy Dialogue under the New Aid Approach: Which Role for Medium-sized Donors?,” Discussion Paper, Institute of Development Policy and Management (University of Antwerp, 2008) 참조.

정책협의를 두 개의 과정으로 구성된다. 하나는 공여자와 수원국 간의 협의이고, 다른 하나는 공여자들 간의 협의이다. 그 중 전자가 훨씬 어렵고 더 중요한 과정이라고 할 수 있지만, 이를 잘 하려면 후자도 중요하다. 일반적으로 공여자들은 해당 국가에 대한 원조전략을 협의하기 위한 ‘원탁회의’나 ‘협의그룹’ 같은 모임을 만들어 공여자 간 협의를 하고, 또 이런 모임을 통해 공여자와 수원국 간 협의도 진행한다. 북한의 경우 북한개발지원그룹이 구성되면, 이를 통해 공여자 간 협의 및 북한 당국과의 협의를 진행하게 될 것이다.

최근 국제개발원조의 표준적 절차에 따르면, 정책협의 과정은 두 개의 전략 문서를 작성하는 과정을 중심으로 한다. 그 중 하나는 수원국이 스스로 작성하여 제출하는 개발전략, 즉 빈곤감축전략(Poverty Reduction Strategy: 이하 PRS)이고, 다른 하나는 이에 기초해 공여자들이 작성하는 국가별 개발지원전략(Country Assistance Strategy: 이하 CAS)이다.<sup>85</sup> 이 두 전략 문서가 확정되면 이에 기초해 구체적인 개발지원 프로젝트들을 확정하여 추진할 수 있게 된다. 정책협의를 개발지원 프로젝트를 확정하고 지원 공여 조건에 대해 양측이 합의하는 과정까지 포함한다.

북한의 경우 정책협의 과정은 정치적 문제로 인해 이런 표준적인 절차와 다르게 진행될 가능성이 없지 않다. 북한 개발지원은 비핵화의 대가로 공여될 가능성이 높고, 그 경우 북한은 국제사회에 대해 열등한 위치가 아니라 대등한 입장에 서려 할 것이며, 따라서 국제사회가 요구하는 일반적 규범을 따르려 하지 않을 수 있기 때문이다. 또 정책협의를 최종 결과물이 되어야 할 개발지원의 전체 규모 및 핵심 프로젝트가 6자회담 등 핵협상의 결과로

---

<sup>85</sup> 국제사회의 개발지원전략 수립 관행에 대해서는 김석진, “국제사회의 개발지원전략 연구,” 장형수·김석진·김정수, 『국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구』 (서울: 통일연구원, 2011) 참조. IMF와 세계은행은 수원국이 ‘빈곤감축전략’을 제출하도록 의무화하고 있지만, 개별 수원국의 입장에서는 문서 제목을 달리 붙여 공표할 수도 있다. 이 글에서는 빈곤감축전략 대신 개발전략이라는 용어를 주로 사용하기로 한다.

미리 확정되고, 그 후에 북한개발지원그룹이 결성되며, 여기서 진행할 정책 협의는 단지 세부적인 실무 협상에 지나지 않게 될 수도 있다.

북한 개발지원을 실효성 있게 진행하려면 핵협상 과정에서 지원의 세부적 내용 전체를 북한의 요구에 따라 미리 확정하기보다는 추후 북한 당국과 북한개발지원그룹 간 정책협의를 따라 지원 프로젝트를 발굴하도록 하는 것이 더 바람직하다. 북한이 비핵화에 협조한다고 하더라도 이를 한번의 조치로 완결할 가능성은 희박하며, 장기적·단계적 절차를 밟아나갈 가능성이 높다. 북한 개발지원도 이에 맞추어 장기적·단계적으로 진행해야 하며, 개발지원의 내용과 규모도 유연하게 조정할 수 있어야 할 것이다. 핵 협상이 이런 방향으로 타결된다면, 북한 개발지원에서도 표준적 절차를 적용하여 개발전략 및 개발지원전략을 중심으로 정책협의를 진행할 수 있을 것이다.

이제까지의 국제적 경험을 보면, 최빈개도국이 개발전략을 수립하는 것은 쉬운 일이 아님을 알 수 있다. 국제사회에서 인정받을 수 있는 개발전략에는 정책 및 제도개혁의 방향이 명시되어야 하지만, 수원국이 정책 및 제도 개혁을 기피하는 경우가 많기 때문이다. 북한의 경우 이런 문제점은 더 심각하게 나타날 가능성이 높다. 비핵화의 대가로 북한 개발지원이 실시된다면 이런 문제점에도 불구하고 개발전략을 승인하고 개발지원을 진행할 수밖에 없을 것이다. 따라서 북한에 대해서는 정책 및 제도개혁을 요구하는 의미가 아니라, 북한 자신의 개발수요와 지원요구를 파악하기 위한 절차로써 개발전략을 수립·제출하도록 하는 것이 현실적인 방안일 것이다. 그 경우 북한이 제출하는 개발전략은 정책 및 제도 개혁 과제의 서술이 아니라 공공투자 및 공공지출 과제의 서술을 중심으로 하게 될 것이며, 이는 앞에서 조사보고서의 내용에 대해 지적한 바와 같다.

하지만 북한의 특수성이 있다고 해서 전적으로 북한 요구에 따라 개발지원을 실행할 수는 없다. 개발지원은 북한의 진정한 개발목표를 달성하고

I

II

III

IV

북한을 국제사회가 바라는 바람직한 상태로 변화시키는 데 기여해야 하며, 개발전략의 내용이 이런 목적에 최대한 부합하게 작성될 수 있도록 꾸준히 북한 당국과 협의할 필요가 있다. 먼저 북한 당국과 경제·사회 상황에 관한 공동조사를 진행하여 이를 기초로 현실적 개발목표를 정립하는 것이 중요하다. 북한의 개발전략 방향에 관해서는 무엇보다 북한의 빈곤계층 또는 취약계층이 실질적 혜택을 입을 수 있는 인도적 개발방안이 나와야 하고, 또한 북한이 국제사회와 더 많은 교류를 할 수 있도록 개방을 확대하는 전략이 제출되어야 할 것이다. 공여자 측에서는 북한이 이런 방향의 개발전략을 제출하고 실행하여야만 더 적극적이고 더 큰 규모의 개발지원이 이루어질 수 있다는 점을 주지시킬 필요가 있다.

북한개발지원그룹이 구성되면, 북한 당국과 함께 공동위원회를 구성하여 북한의 개발전략 및 국제사회의 개발지원전략을 논의하고, 이에 기초해 개발지원 프로젝트들을 발굴할 수 있을 것이다. 수원국과 공여자가 공동위원회를 조직하여 정책협의를 진행하는 모범 사례로는 최근의 캄보디아<sup>86</sup>를 들 수 있다. 캄보디아 정부는 대부분의 공여자들이 함께 참여하는 ‘정부-공여자 조정위원회’를 주도적으로 운영하고 있으며, 이 위원회 산하에 20개 정도의 부문별 실무그룹을 운영하고 있다. 북한의 경우에도 개발전략과 개발지원전략의 일반적 방향을 협의하는 총괄적 성격의 공동위원회를 운영하고, 그 산하에 부문별 실무그룹을 두어 부문별 지원 프로젝트를 발굴하는 방안을 추진할 수 있을 것이다.

북한 당국과의 정책협의에서는 북한의 누구와 협의할 것인가 하는 문제가 있다. 북한은 전체주의적 독재국가로서 하위 실무자들은 전혀 재량권을 갖고 있지 않으며, 고위급 관료조차도 재량권이 부족하다. 따라서 북한 당국

<sup>86</sup> CRDB, “The Government-Donor Coordination Committee and Technical Working Groups in Cambodia: A Review,” Cambodian Rehabilitation and Development Board, 2006 및 관련 웹사이트<<http://www.cdc-crdb.gov.kh/>> 참조.

과 실질적 정책협의를 진행하고 협의 결과를 구속력 있는 합의로 확정하려면 되도록 지위가 높은 당국자와 협의를 진행해야 하며 이들이 최고위 지도자로부터 충분한 재량권을 부여받고 있는지를 사전에 확인하는 것이 중요하다. 북한 파트너가 고위급일 경우, 그와 상대하는 국제협력체 관계자도 되도록 고위급으로 구성되는 것이 바람직할 것이다. 국제기구나 여타 국가 정부에서 얼마나 고위급이 참여할 수 있을지 미지수이지만, 남한 정부만큼은 북한과 대등한 수준의 고위급 관계자를 정책협의를 참여시킬 수 있을 것이다. 남한 정부가 북한개발지원그룹을 실질적으로 주도할 필요는 없다는 점에서도 여기에 참여하는 정부 관계자는 고위급으로 구성되는 것이 바람직할 것이다.

## (2) 개발지원전략 수립을 위한 정책협의

북한의 경제·사회 상황 조사가 어느 정도 진행되고 북한 당국의 개발전략이 제출되면, 공여자인 북한개발지원그룹도 개발지원전략을 수립해야 하며, 이를 위해 다시 북한 당국과의 정책협의 및 공여자 간 정책협의를 진행해야 한다. 과거에는 국제사회의 여러 공여자들이 각자 수원국에 대한 개발지원전략을 수립했지만, 최근 국제사회의 규범은 주요 공여자들이 함께 참여하는 공동지원전략을 수립할 것을 권고하고 있으며, 실제로 여러 최빈개도국을 대상으로 공동지원전략이 수립되었다.<sup>87</sup> 북한개발지원그룹이 구성되면 개발지원전략의 수립 및 집행 주체가 될 수 있으므로 자연스럽게 공동지원전략을 수립할 수 있게 될 것이다.

개발지원전략 수립을 위한 정책협의를 앞에서 언급한 공동위원회 또는 그 산하의 총괄위원회에서 진행할 수 있을 것이다. 북한은 파트너십을 맺기

<sup>87</sup> 공동지원전략 수립과정 및 그 문제점에 대해서는 Johannes F. Linn, "Aid Coordination on the Ground: Are Joint Assistance Strategies the Answer?," *Working Paper*, Wolfenson Center for Development, Brookings Institution, (2009) 참조.

가 어려운 상대이므로 개발지원전략 수립 시에는 공여자들이 미리 잘 협의 하여 북한 당국에 공동대응하는 것이 중요하다. 즉 먼저 북한개발지원그룹 내에서 공여자 간에 충분한 협의를 진행하여야 하며, 북한 당국과의 협의를 진행하는 과정에서도 이와 별도로 공여자 간 협의를 계속 가질 필요가 있다. 효율적인 협의를 위해서는 총괄위원회 외에 부문별 실무그룹을 두고 부문 별로 주도적 공여자(lead donor)를 선정하여 부문별 정책협의를 주도하게 하는 것이 바람직할 것이다.

개발지원전략을 위한 정책협의 과정에서 주로 논의해야 할 이슈들은 다음과 같다. 첫째, 개발지원의 로드맵을 만들어야 한다. 먼저 해당 개발지원 전략이 커버하는 지원기간(예를 들어 3년 또는 5년)과 해당 기간 동안의 지원 규모 및 중점 지원부문을 확정하고, 그 이후의 장기 지원전략에 대해서도 개략적인 로드맵을 제시해야 할 것이다. 둘째, 지원의 우선순위를 가려서 지원자금의 부문 간 배분을 결정해야 한다. 즉 중점 지원부문을 선정하고 해당 부문에 대한 지원전략을 논의하는 것이다. 동시에 다른 부문에 대해서도 개략적인 지원전략을 마련할 필요가 있다. 셋째, 여러 가지 지원 공여조건을 협의해야 한다. 무상지원인가 차관인가, 차관인 경우 금리, 상환기간, 상환방법을 어떻게 할 것인가, 북한은 어떤 이행의무를 준수해야 하는가 등의 문제이다. 넷째, 부문별 지원 프로젝트의 실무를 책임질 북한 정부기구 및 책임자를 확정해 둘 필요가 있다.

한편 공여자들 사이에서는 재원조달 및 실무진행과 관련한 역할 분담이 이루어져야 한다. 재원의 분담은 개별 프로젝트별로 정하기보다는 국제협력체 차원에서 전체 재원을 확정해 분담하고, 이렇게 확보된 재원을 다시 프로젝트별로 분배하는 방식이 더 효율적일 것이다. 부문별 지원 프로젝트의 실무 진행과 관련해서는 해당 부문에 대해 전문성을 가진 공여자가 주도적 공여자로 참여토록 하는 것이 바람직할 것이다.

마지막으로, 북한에 대한 개발지원은 많은 시행착오를 겪게 될 가능성

이 높으므로 지원 프로젝트에 대한 모니터링 및 평가의 프레임워크를 잘 정립하여 북한 당국과 합의를 보아야 할 것이다. 이런 평가에 기초하여 다음 기간에는 더 나은 방식의 개발지원을 실시할 수 있도록 유의해야 할 것이다.

## 2. 북한 개발지원전략의 기본 방향과 지원 조건

### 가. 북한 개발지원전략 개요

최근 국제사회는 저소득 개도국에 대한 개발지원 방향 및 절차에 대해 일종의 규범을 확립해 두고 있으며, 북한의 경우에도 이런 규범을 관철시키려 노력할 필요가 있다.<sup>88</sup> 북한은 비핵화의 대가로 개발지원을 받게 될 가능성이 높아 국제규범을 온전히 실행하기는 어려울 것으로 보이지만, 북한이 수용 가능한 범위 내에서는 최대한 규범에 따라 개발지원을 추진해야 할 것이다.

국제사회에서 일반적으로 인정하는 개발지원의 목표는 빈곤감축형 성장(pro-poor growth), 빈곤층 친화적 거버넌스, 인간개발을 위한 사회 서비스 공급, 성 평등 제고, 환경보호 등이다. 북한의 경우에는 이런 일반적인 목표를 북한의 실정에 맞게 다소 변형하는 것이 적절할 것으로 보인다. 가장 중요한 목표는 인도적 차원에서 첫째, ‘모든 북한주민의 기본생활을 보장하고 인간개발을 위한 사회 서비스 공급을 확충’하는 것으로 설정할 수 있다. 둘째, ‘에너지 공급을 비롯한 기본적 경제 인프라의 정비,’ 셋째, ‘대외 경제 교류 활성화를 통한 경제성장 기반 구축’으로 설정해볼 수 있다. 첫 번째 목표는 국제적 표준과 잘 일치하는 것이라 할 수 있고, 두 번째와 세 번째

<sup>88</sup> 장형수·김석진·송정호, 『북한 개발지원을 위한 국제협력방안』; 장형수·김석진·김정수, 『국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구』 (서울: 통일연구원, 2011); 김석진, 『개발원조의 국제규범과 대북정책에 대한 시사점』 참조.

목표는 북한 당국의 개발수요를 반영함과 동시에 북한의 개방 확대를 유도하기 위해 통상적인 경우보다 경제 개발지원을 더 강조하는 의미를 가질 수 있다.

중점 지원부문 및 지원 방향은 이런 목표와 연계하여 설정할 수 있다. 첫 번째 목표에 부합하는 지원부문은 식량, 농업에서 출발하여 보건, 교육, 환경 등을 포괄할 수 있다. 즉 인도적 식량지원과 함께 농업 개발지원을 통해 북한의 식량공급을 늘리고, 이어서 보건의료 및 교육 서비스를 확충하기 위해 관련 물자 공급 및 시스템 정비를 추구한다. 조립사업, 수자원 관리 등 환경 관련 지원도 함께 실시한다. 두 번째 목표를 달성하기 위해서는 에너지부문에서 발전소 건설 및 송배전 시스템 정비 등 전력개발을 중점적으로 실시하고 이어서 교통·통신분야의 핵심 인프라 개선 프로젝트를 진행한다. 세 번째 목표와 관련해서는 북한의 경제특구 개발을 지지하고 경제특구 관련 제반 인프라, 즉 전력 및 주변국과의 연계 교통·통신 인프라 개발도 지원한다. 북한의 대외무역 및 투자와 관련된 법·제도의 개선, 주요 교역상대국의 관련 제도 개혁 등도 함께 추진할 수 있다.

북한에 대한 개발지원 규모는 북한이 비핵화 및 국제사회와의 관계 정상화를 위해 얼마나 노력하며, 내부 정책 및 제도개혁에 얼마나 적극적인가에 따라 달라질 수 있다. 핵협상의 결과로 개발지원이 개시될 경우에는 기본적인 지원 규모가 결정되겠지만, 그 이후 북한의 전반적 태도 및 대외관계 변화에 따라 지원 규모를 계속 확대하는 방안을 생각해볼 수 있다.

지원 규모와 지원부문이 정해지면, 자원조달 및 공여자 간 역할 분담 방안도 마련되어야 한다. 북한 개발지원에서는 남한이 주도적 역할을 수행해야 하며 가장 많은 재원을 부담하게 될 가능성이 높다. 하지만 남한의 과도한 재정부담을 줄이고 북한에 대한 충분한 규모의 지원을 확보하기 위해 주변국 정부 및 국제기구들도 적절한 수준의 재원을 부담토록 할 필요가 있다. 부문별 지원 프로젝트의 추진에서는 재원을 누가 부담하는가와

상관없이 프로젝트의 실무적 추진능력을 가진 공여자가 활발하게 참여토록 유도하는 것이 바람직할 것이다.

북한에 대한 개발지원의 기본 방향 및 주요 내용은 국제사회의 일반적 관행에 따라 개발지원전략 보고서를 통해 공표할 수 있다. 개발지원전략 보고서는 일반적으로 수원국의 발전 및 빈곤 실태, 수원국의 개발목표 및 개발전략, 지원 공여자들의 개발지원전략과 이를 실행하기 위한 주요 프로젝트 및 자금지원 계획, 모니터링과 평가의 프레임워크 등의 내용을 담게 된다. 여러 공여자가 함께 작성하는 공동지원전략에서는 공여자 간 협력 및 역할 분담 방안이 명시된다(<표 IV-4> 참조).

북한에 대한 개발지원전략 보고서에서 국제규범과 가장 다른 특징은 정책 및 제도개혁 관련 내용이 최소한으로 축소되고 대신 기술적, 실무적 내용이 더 강조될 가능성이 높다는 것이다. 국제 개발지원의 관행을 보면, 부문별 지원 프로젝트 외에 수원국의 정책 및 제도개혁과 연계하여 예산지원(즉 현금지원)이 중요한 비중을 차지하게 되는데, 북한이 대내적 개혁을 적극적으로 추진하지 않을 가능성이 높으므로 초기에는 북한 당국에 대한 예산지원은 배제하고 부문별 지원 프로젝트만 실시하는 것이 현실적인 방안이 될 것이다.

〈표 IV-4〉 케냐 공동지원전략(2007~2012) 차례

1. 서론	
2. 케냐 국가 상황	I
- 빈곤 및 불평등 상황	
- 정치 및 거버넌스 상황	II
- 사회 상황	
- 경제 상황	III
- 민간부문 발전 상황	
- 환경 상황	IV
- 원조 실효성 상황	

3. 케냐의 발전전략
    - 국가 우선순위 및 발전 어젠다
  4. 케냐 공동지원전략 프로그램
    - 프로그램의 초점
      - 제1부분: 경제성장 촉진
        - 인프라 개선 / 사경제부문 발전 / 무역장벽 완화 및 지역통합 촉진 / 토지정책 및 행정 강화 / 농업생산성 향상 및 농촌 발전 / 환경관리
      - 제2부분: 인적자본 투자와 빈곤감축
        - 양질의 교육기회 제고 / 건강수준 향상 / HIV/AIDS 대처 / 극빈층 보호 / 남녀 불평등 완화
      - 제3부분: 거버넌스 개선
    - 공동 성과평가 및 재원조달 시나리오
  5. 케냐 공동지원전략 파트너들 간 협력과 일치 과정
    - 협력(harmonization)의 진전
    - 협력의 향후 방향
    - 파트너들의 사업 효율성 평가
  6. 리스크 관리
  7. 성과 중심 집행, 모니터링 및 평가 프레임워크
- 〈부록〉 ① 공동지원전략 성과 프레임워크  
 ② 공동지원전략 파트너 간 분업  
 ③ 밀레니엄개발목표 대비 케냐의 진행 상황  
 ④ 공동지원전략 협의과정  
 ⑤ 케냐 정부와 개발 파트너 간 파트너십 원리

출처: HAC Donor Working Group, "Kenya Joint Assistance Strategy," HAC (Harmonization, Alignment and Coordination) Donor Working Group, 2007.

## 나. 개발지원의 공여조건 및 규모

### (1) 이행조건 설정 문제

국제 개발지원에서는 공여자가 수원국에 이행할 것을 요구하는 여러 가지 조건이 따라붙게 마련이다. 이를 통틀어 ‘이행조건(conditionality)’이라고 부른다. 이행조건 중에서 가장 대표적인 것은 세계은행과 IMF가 ‘정책

베이스 차관(policy-based lending)’을 공여할 때 부과하는 ‘정책 이행조건(policy conditionality)’이다. 즉 세계은행과 IMF는 수원국이 각종 정책 및 제도 개혁을 실시하도록 요구하며, 이와 연계하여 예산지원(즉 현금지원) 성격의 정책 베이스 차관을 제공한다. 수원국이 이런 정책 이행조건을 수용해야 국제금융기구뿐 아니라 선진국 정부 등 여타 기관의 지원 프로젝트가 본격 개시되는 것이 관례이다.

하지만 과거의 경험을 보면 많은 저소득 개도국이 이런 이행조건을 제대로 이행하지 못하였고 세계은행과 IMF가 부과한 조건 자체가 부적절한 경우도 많았기 때문에 정책 이행조건을 부과하는 관행은 문제가 있다는 비판이 활발하게 제기되었다. 이런 비판에 따라 최근 세계은행과 IMF는 정책 이행조건을 전반적으로 간소화하고 내용상으로도 경제 정책보다는 공공행정이나 사회개발 등 정치적으로 더 중립적인 분야에 초점을 맞추고 있다.<sup>89</sup>

북한의 경우 핵협상의 결과로 개발지원이 시작될 가능성이 높기 때문에 북한의 비핵화 프로세스가 가장 중요한 이행조건으로 설정될 것이다. 달리 말하면 북한에게는 국제 개발지원에서 표준적으로 적용하는 정책 이행조건을 요구하기가 어려울 것으로 보인다. 핵협상이 타결되더라도 북한의 대외 관계 정상화와 국제금융기구 가입까지는 상당한 시일이 소요될 가능성이 높기 때문에 개발지원을 시작하는 시점에서 세계은행과 IMF의 정책 베이스 차관은 공여되지 않을 것이며, 따라서 이와 연계되는 정책 이행조건도 설정할 필요가 없다. 하지만 추후 국제금융기구 가입이 성사되어 세계은행과 IMF의 지원이 가능해질 경우, 정책 이행조건의 내용을 둘러싸고 갈등이 빚어질 가능성이 없지 않다. 북한이 일반적 규범을 얼마나 수용하느냐 세계은행과 IMF가 이행조건을 설정할 때 얼마나 유연성을 발휘할 수 있느냐가

I
II
III
IV

<sup>89</sup> World Bank, *Conditionality in Development Policy Lending* (Washington D.C.: World Bank, 2007); 김석진, 『개발원조의 국제규범과 대북정책에 대한 시사점』 참조.

정책 이행조건의 내용 및 세계은행과 IMF의 본격적 지원 여부를 결정하게 될 것이다.

북한이 비핵화 프로세스에 협조할 경우, 국제금융기구 가입이나 정책 이행조건의 수용 여부와 상관없이 남한 정부 및 주변국 정부가 개발지원을 실행할 수 있을 것이다. 하지만 그 경우에도 지원의 실효성을 높이기 위해 실무적 이행조건을 설정할 필요가 있다. 주요 실무적 이행조건으로는 첫째, 북한 당국이 국제 공동조사단의 경제·사회 상황 조사에 성실하게 협조할 것. 둘째, 공여자들(또는 그들의 모임인 국제협력체)과의 정책협약에 성실하게 응하여 개발전략 및 개발지원전략을 합의하에 추진할 것. 셋째, 지원 프로젝트의 실무 진행 및 지원 과정에 대한 모니터링에 적극 협조할 것. 넷째, 개발지원 관련 외부 인력의 북한 상주 및 방문과 관련한 편의를 최대한 제공할 것 등을 들 수 있을 것이다.

또한 개발지원의 규모 확대를 북한의 개방 확대 정책과 연계하는 것을 고려할 필요가 있다. 즉 북한의 개방 확대를 일종의 정책 이행조건으로 설정하여 북한이 이런 권고를 수용할 경우 관련 부문에 대해 더 많은 개발 지원을 공여한다는 것이다. 예를 들어 경제특구의 확대 및 경제특구 내에서 (남한 기업 및 남한 국민을 포함한) 외국기업 및 외국인의 자유로운 활동 보장, 외국인투자기업의 경영권 및 재산권에 대한 보장 수준의 제고, 외국기업 인력 및 물자의 통행, 통관, 통신 등 3통의 보장, 외국인의 북한 상주 및 방문 관련 자유의 확대 등을 유도할 필요가 있다. 북한이 이런 개방 확대의 조건을 이행할 경우 이와 연계하여 경제특구 및 관련 인프라에 대한 개발지원 규모를 확대할 수 있을 것이다.

## (2) 지원 규모와 공여자 간 분담

북한에 대한 개발지원 규모는 어느 정도로 설정하는 것이 좋을까? 또는 북한에 대한 개발지원 재원을 얼마나 많이 조달할 수 있을까? 그리고 이런 재원을 여러 공여자 간에 어떻게 분담할 수 있을까?

이런 문제도 국제규범의 잣대에 비추어 생각해 볼 수 있다.<sup>90</sup> 개별 저소득 개도국에 대한 지원 규모를 결정하는 기준은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 하나는 해당 국가가 가난할수록 더 많이 지원하자는 ‘빈곤 기준 선택성’(poverty selectivity)이고, 다른 하나는 해당 국가의 정책과 제도가 건전할수록 더 많이 지원하자는 ‘정책 기준 선택성’(policy selectivity)이다. 문제는 가난한 나라일수록 정책과 제도에 문제가 많기 때문에 두 가지 기준이 상충한다는 것이다. 두 기준을 종합해 보면, 가난한 나라들에 초점을 맞추되 그 중에서 정책과 제도개혁을 더 열심히 하는 나라에게 더 많은 지원을 한다는 것으로 요약할 수 있다. 특히 세계은행은 저소득 개도국에 대한 지원자금을 국가별로 배분할 때 이런 국제규범을 비교적 충실하게 반영하고 있다. 하지만 선진국 정부의 양자간 원조에서는 이런 규범적 기준 외에도 공여국과 해당 국가 간의 정치·경제적 관계를 고려하여 지원 규모가 결정되는 경향이 강하다.

북한의 경우에도 지원 규모를 결정할 때 비핵화라는 특수한 정치적 요인이 우선적으로 작용하게 될 것이다. 과거의 선례를 보면, 1994년 제네바 합의에서 북한의 핵동결에 대한 대가로 1,000 MW급 경수로 발전소 2기(총 2,000 MW)를 건설해주고 건설기간 동안 매년 중유 50만 톤을 공급하기로 합의되었다. 이 합의의 이행을 위해 KEDO가 설립되었으며, 남한, 미국, 일본, EU, 호주, 캐나다 등이 참여하였다.<sup>91</sup> 경수로는 본래 2003년 완공을

<sup>90</sup> 지원 규모의 결정에 대한 국제규범 및 북한에 대한 적용방안과 관련해 더 상세한 내용은 김석진, 위의 책, pp. 45~55 참조.

<sup>91</sup> 경수로사업에 대해 상세한 내용은 문종열, “경수로사업 청산과 시사점,” 『예산현안분석』,

목표로 했으나 실무협의 등으로 사업이 많이 지연되었고 2002년에 우리나라 농축에 의한 별도 핵 프로그램에 대한 의혹이 제기되어 합의가 파기되고 결국에는 사업이 중단되었다. 경수로 공사비는 당초 46억 달러로 추정되었으며 중유 공급비용은 국제유가에 따라 유동적이었다. 실제로는 사업 중단 시까지 경수로 건설에 약 15억 달러, 중유공급에 약 5억 달러가 지출되었으며, 그 외에 행정비용이 추가로 소요되었다. 당초 목표대로 2003년에 사업이 완료되었다면 지원 규모는 연간 약 6억 달러, 총 50억 달러 정도가 되었을 것이다. 실제로 지출된 총사업비의 분담비율을 보면 남한 54%, 일본 21%, 미국 18%, EU 6%, 기타 1%였다.

향후 핵협상이 타결되어 북한 개발지원이 개시된다면 남한 및 국제사회의 지원 규모는 최소한 경수로사업에 준하는 수준이 될 것이며, 아마도 그보다 더 큰 수준이 될 가능성이 높아 보인다. 지원 규모를 결정할 때에는 핵협상에서 약정할 수 있는 수준과 그 이후 상황에 따라 유동적으로 결정할 수 있는 부분을 분리하는 것이 바람직하다. 북한이 남한 및 국제사회에 얼마나 적극적으로 협조하는가, 개방 확대 등 정책 개혁을 얼마나 실시하는가에 연계하여 지원 규모를 확대하는 정책을 사용할 필요가 있기 때문이다. 남한과 국제사회는 지원 규모가 이처럼 유동적일 수 있다는 점을 북한에 강조하고 이를 북한의 태도 및 정책 변화를 유도하는 인센티브로 사용해야 할 것이다.

북한에 대한 주요 공여자들이 북한 개발지원을 위해 사용할 수 있는 자금 규모는 얼마나 될까? 먼저 가장 중요한 공여자가 될 남한 정부의 지원 규모는 적어도 연간 1조원 이상(연간 10억 달러 이상)이 될 가능성이 높아 보인다. 정부는 남북협력기금 예산을 매년 1조원 이상 편성하고 있으며 노무현 정부 시절에는 연간 수천억원 정도를 지출하였으나, 이명박 정부 들어 지출

---

제13호(국회예산정책처, 2007); KEDO, 2005 Annual Report 참조.

규모가 대폭 감소해 최근에는 연간 1천억원 이하만을 지출하였다. 핵협상 타결로 개발지원이 본격화되면 매년 편성하고 있는 1조원 정도를 모두 지출하게 될 가능성이 높고 추가로 그 이상의 편성도 가능할 것이다. 북한을 위해 지출할 수 있는 예산 규모에 대해서는 정부지출의 1%까지 가능하지 않느냐는 논의가 꾸준히 제기되어 왔다. 2012년 예산에 의하면 정부지출은 326조원으로 예정되어 있으므로 1%라면 3조원을 상회하게 된다. 결국 대북 개발지원이 본격화될 경우 정부는 연간 1조~3조원(연간 10억~30억 달러) 정도의 예산을 배정할 수 있을 것이며 구체적으로 얼마로 할 것인지는 당시 상황에서 북한의 태도 및 정책, 그리고 국제사회의 공여 규모 등을 함께 고려하여 결정할 수 있을 것이다. 물론 장기적으로 남북관계가 계속 개선될 경우 지원 규모는 그 이상으로도 늘어날 수 있다. 정부지출 규모도 계속 증가할 것이므로 정부지출 중 일정 비율을 유지하더라도 대북지원 규모는 계속 증가할 수 있을 것이다.

국제사회의 대북개발지원 규모에 대해서도 개략적인 추산이 가능하다. 장형수(2009)의 연구<sup>92</sup>에 의하면 국제공적자금은 중립적 시나리오(북핵 문제의 단계적 해결 및 5년 후 북미, 북일 관계 정상화)의 경우 전반 5년간 38억 달러(연간 7~8억 달러), 후반 5년 간 107억 달러(연간 약 21억 달러)로 예상할 수 있고, 낙관적 시나리오(2년 후 북미, 북일 관계 정상화)에서는 전반 5년 간 87억 달러(연간 약 17억 달러), 후반 5년 간 179억 달러(연간 약 36억 달러)로 예상할 수 있다. 즉 북한의 대외관계 정상화가 얼마나 빨리 진행되느냐에 따라 북한이 국제사회로부터 받을 수 있는 개발지원 규모는 크게 달라질 수 있다는 뜻이다.

결국 장기적으로 북한에 대한 개발지원은 남한 정부가 절반, 국제사회가 절반 내외를 부담하게 될 것으로 예상할 수 있으며, 초기에는 남한 정부가

<sup>92</sup> 장형수, “북한 경제재건 비용 조달과 국제협력,” 김연철 외, 『북한 어디로 가는가?』 (서울: 플래닛미디어, 2009).

더 많은 부분을 부담해야 할 것으로 판단된다. 과거 KEDO 사업의 경우에도 남한 정부는 절반 조금 넘는 부분을 부담했다. 물론 국제사회의 지원 규모가 매우 유동적이므로 남한 정부의 부담 비율도 상황 전개에 따라 매우 유동적일 수 있다.

국제사회의 지원 규모를 결정하는 주된 요인은 북한의 미국, 일본과의 관계 정상화 및 국제금융기구 가입 시점이다. 또한 앞에서 지적했듯이 북한이 얼마나 협조적 자세를 보이고 얼마나 적극적으로 개방 정책을 펴는지도 중요한 요인이 될 것이다. 북한의 대외관계가 정상화될 경우 국제사회 중에서는 일본 정부가 가장 중요한 공여자가 될 가능성이 높다. 일본은 아시아지역에 대한 개발지원에서 가장 중요한 공여자이며 북한과는 식민통치에 대한 배상 성격의 ‘과거 청산’ 문제가 남아 있기 때문이다. 이와 함께 미국, 중국, EU 등도 상당한 규모의 지원을 제공할 수 있다. 국제금융기구의 지원은 재원조달 면에서는 비중이 그리 크지 않을 것이다. 국제금융기구는 전세계 개도국을 상대하며 그 중 북한이 차지하는 비중은 그리 크지 않기 때문이다. 그러나 국제금융기구는 개발지원 경험이 많고 뛰어난 역량을 가지고 있어 북한에 대한 개발지원에서도 중요한 역할을 맡을 수 있다. 아울러 UN 기구와 민간단체 등도 적극 활용할 필요가 있다. 남한 정부 및 여타 국가 정부가 제공한 지원자금을 가지고 각종 국제기구와 민간단체가 지원 활동을 전개할 수 있을 것이다.

### (3) 무상지원과 차관의 배분

개발지원 공여조건 중 또 하나의 중요한 문제는 무상지원과 차관(유상지원)의 배분이다.<sup>93</sup> 전체 개발지원 중 무상지원과 차관의 비중을 어떻게 설정

---

<sup>93</sup> 차관 중에서 상업적 금융에서 적용하는 조건보다 더 좋은 조건으로 공여되는 차관을 ‘양허성 차관(concessional loan)’이라고 하며, 일정 기준을 충족하는 양허성 차관은 (유상)원조 또는 지원으로 간주된다. 따라서 차관으로 진행되는 프로젝트라고 해서 상업적 협력으

할 것이며, 어떤 프로젝트를 무상으로 지원하고 어떤 프로젝트는 차관으로 지원할 것인가 등의 문제이다.

이제까지 정부의 대북지원 경험을 보면, 차관의 비중이 무상지원보다 훨씬 높았다. 주요 사업별로는 정부의 직접 식량지원, 경수로사업, 철도·도로 연결사업(북한 구간), 경공업 원자재 제공 등이 차관으로 이루어졌고, 비료지원, 국제기구 및 민간단체를 통한 인도적 지원 등은 무상지원이었다. 이는 국제 개발원조의 일반적 관례에 비추어 보면 이례적인 방식이었다고 할 수 있다. 국제 개발원조에서는 무상지원의 비중이 압도적으로 높고 차관의 비중은 낮은 편이다. 특히 양자간 개발원조는 대부분 무상지원으로 공여된다. 다자간 원조에서도 세계은행 같은 국제개발은행들은 차관으로 지원하는 경우가 많지만 기타 국제기구들은 대체로 무상지원으로 공여한다.

2000년대 초 이후 국제사회에서는 개발지원을 모두 무상지원으로 전환하자는 제안이 나와서 논쟁이 벌어진 적이 있다.<sup>94</sup> 차관의 공여자는 주로 국제개발은행들이므로, 이 제안은 실질적으로 국제개발은행의 양허성 차관을 무상지원으로 전환하자는 제안과 같은 것이었다. 이런 제안이 나오게 된 것은 많은 최빈국들이 과거에 받았던 공공개발차관을 상환하지 못해 무거운 채무부담을 지고 있었기 때문이었다. 최빈국들에게는 양허성 차관이라 해도 상환 부담이 적지 않으며 무리한 상환 노력은 해당 국가의 경제사회 개발을 크게 저해할 가능성이 있었다. 하지만 무상지원과 차관에는 각기 장단점이 있으며, 지원 수혜국에 따라, 해당 프로젝트의 성격에 따라 차관으

---

로 간주해서는 안된다. 예를 들어 정부가 2007년에 실시한 경공업 원자재 제공은 양허성 차관이므로 상업적 사업이 아니라 개발지원에 해당한다.

<sup>94</sup> 이에 관해 더 상세한 내용은 Benedict Clements, Sanjeev Gupta, Alexander Pivovarsky, and Erwin R. Tiongson, "Foreign Aid: Grants versus Loans," *Finance and Development*, September, 2004; Daniel Cohen, Pierre Jacquet, and Helmut Reisen, "After Gleneagles: What Role for Loans in ODA?," *OECD Policy Brief*, No. 31(2006); Michael Klein and Tim Hartford, "Grants or Loans?," *World Bank Private Sector Development Vice Presidency Note*, No. 287(2005) 참조.

로 공여하는 것이 더 바람직할 수도 있다.

국제사회의 일반적 관례를 보면 지원 수혜국이 가난할수록 무상지원을 더 많이 하며 직접적으로 경제적 수익이 발생하지 않는 지원사업에 대해서는 무상지원 방식을 적용한다. 즉 인도적 지원이나 보건의료, 교육, 환경 등 사회 개발분야 지원사업에 대해서는 무상지원을 하게 된다. 반면 전력, 교통 등 경제 인프라 개발의 경우에는 직접적으로 경제적 수익이 발생할 수 있으므로 차관 방식을 적용할 여지가 있다. 이런 경우에 차관의 장점은 상환 부담을 의식해 지원 수혜국이 해당 인프라를 더 효과적으로 활용하려고 노력할 수 있다는 것이다. 또한 나중에 차관이 실제로 상환되면, 상환된 자금을 다시 새로운 지원자금으로 활용할 수 있어 무상지원에 비해 더 큰 규모의 개발사업을 해나갈 수 있다는 장점도 있다.

하지만 무상지원이나 차관이나 하는 문제는 지원 수혜국이 차관 상환 의무를 이행할 가능성이 높은 경우에만 의미가 있다. 즉 지원 수혜국이 차관을 공여받고도 상환 의무를 이행할 생각이 없거나 공여자들이 상환 의무를 엄격히 강제하기 어려운 경우에는 차관이라 하더라도 지원 수혜국에게는 사실상 무상지원과 같은 것으로 여겨질 수도 있다. 과거의 대북지원에서도 경수로사업이나 식량지원 등 주요 차관사업에 대해 북한 당국은 상환 의사가 없는 것으로 보이며, 정부가 북한에게 상환을 강제할 방법도 마땅치 않다. 따라서 차관 공여의 장점은 거의 발휘되지 않았다고 할 수 있다. 향후 북한에 대한 개발지원에서도 북한이 개발지원을 비핵화의 정치적 대가로 간주한다면, 설령 차관을 공여한다 해도 의미가 없을 수 있다.

북한 개발지원에서 차관 공여의 장점을 살릴 수 있는 한 가지 방법은 북한 당국에게 직접 공여하기보다는 개발사업자에게 차관을 공여하는 것이다. 예를 들어 개성공단과 비슷한 경제특구 개발을 남한 또는 외국의 개발사업자가 상업적 프로젝트로 추진하되, 남한 정부나 대북지원을 위한 국제협력체가 이 사업자에게 양허성 차관을 공여하는 방식을 생각해 볼 수 있다.

개발사업자는 상업적 이익을 목표로 하므로 해당 사업을 최대한 효율적으로 추진하려 할 것이며, 공여된 차관도 북한 당국에 비해서는 훨씬 더 성실하게 상환하려 노력할 것이다. 물론 이런 민관협력사업은 정치적 리스크가 높을 경우에는 성사되기 어렵다.<sup>95</sup> 따라서 이런 사업은 북한이 중장기적으로 개혁·개방을 지속 추진하여 국제사회로부터 충분한 신뢰를 받을 수 있는 상황이 되어야만 추진할 수 있을 것으로 보인다.

대북지원에서 차관의 공여는 정치적으로 활용될 수도 있다. 공여자들이 북한에 대해 갖고 있는 채권은 장기적으로 계속될 대북협상에서 공여자들의 정치적 협상력을 높여주는 의미를 가질 수도 있다. 하지만 차관 상환을 둘러싸고 공여자들과 북한 당국 사이에 정치적 갈등이 벌어짐으로써 비핵화와 평화체제 정착을 어렵게 하는 요인이 될 가능성이 있다는 점에도 주의할 필요가 있다.

## 다. 중점 지원분야 및 단계적 지원 로드맵

### (1) 지원 우선순위 선정 기준<sup>96</sup>

북한 개발지원에서는 어떤 부문을 중점적, 우선적으로 지원하는 것이 좋을까? 지원자금의 부문별 배분은 어떤 기준에 따라 이루어져야 할까? 최근 국제사회에서 강조하고 있는 수원국 주도성 원칙에 의하면, 중점 지원 부문의 선정은 수원국이 스스로 수립한 개발전략에 따라 이루어져야 한다. 하지만 수원국이 주도성을 발휘한다 하더라도 국제사회가 일반적으로 준수하는 기본적 원칙의 틀을 어느 정도 지켜야 한다.

<sup>95</sup> 개발지원에서 민관협력사업(public-private partnership)에 대해 더 상세한 내용은 ADB, *Public-Private Partnership Handbook: Guidelines, Handbooks, and Manuals*, Asian Development Bank(2008) 참조.

<sup>96</sup> 더 자세한 내용은 김석진, “대북지원 및 남북경협 부문별 우선순위와 지원정책 방향,” 『KDI 북한경제리뷰』, 8월호(한국개발연구원, 2012) 참조.

국제사회의 일반적 관례를 보면 중점 지원부문은 아래와 같은 원칙을 따라 선정할 수 있다. 첫째, 민간기업이 투자할 수 있는 부문보다는 정부가 담당해야 할 공공사업을 우선해야 한다. 둘째, 빈곤감축 목표를 가장 효과적으로 달성할 수 있는 부문을 중시해야 한다. 이에 의하면 소득수준이 낮은 나라일수록 경제개발(인프라 및 산업)보다는 사회개발(보건, 교육, 수자원 및 위생, 공공행정 등)쪽을 중점 지원해야 한다. 빈곤층은 농촌에 많이 몰려 있으므로 생산부문 중에서는 농업이 우선적 지원 대상이 될 수 있다.

남한에서는 북한 개발지원이라 하면 주로 경제개발분야에 관심을 두는 경우가 많으나 이는 국제사회의 규범에 비추어 보면 다분히 편향된 인식이라 할 수 있다. 하지만 북한의 경우 비핵화 프로세스에 맞춰 개발지원이 진행된다는 특수성이 있어 북한 당국이 요구하는 부문을 중시하지 않을 수 없으므로 국제규범을 그대로 준수하기는 어려울 것이다. 과거의 경험을 보면 북한 당국은 비핵화의 대가로 전력 개발을 가장 중점적으로 요구해 왔으며 향후에도 전력개발은 주요 지원대상으로 대두될 것이다. 또한 북한의 대외개방 확대를 유도하기 위해 경제특구 및 관련 인프라에 대한 개발 지원을 실시할 필요가 있다. 이상의 두 가지 점 때문에 북한 개발지원에서는 국제규범에 비해 경제개발분야에 대한 지원이 더 큰 중요성을 차지하게 될 것으로 예상된다.

물론 이런 특수성을 감안하더라도 가능한 범위 내에서는 국제규범을 준수하려 노력할 필요가 있다. 따라서 식량·농업개발, 보건·의료, 교육, 수자원 및 위생 등 북한주민의 생활 향상과 인적자원 개발에 직접 기여할 수 있는 부문에 가능한 한 높은 우선순위를 부여해야 할 것이다. 이런 사회개발 및 농업개발지원은 이미 국제기구 및 국내 민간단체 등에서 초보적 사업을 꾸준히 시도한 바 있으며 이를 빠른 시일 내에 확대·발전시킬 필요가 있다.

대규모 건설자금이 소요되는 경제인프라지원은 신중을 기해야 하며 사전에 사업타당성 조사를 충분히 거쳐 장기적·단계적으로 추진하는 것이 바람

직하다. 또한 지하자원 개발이나 제조업부문 투자, 관광사업 등 민간기업이 투자할 수 있는 부문에 대해서는 개발지원을 공여하기보다는 민간기업의 사업환경을 제도적으로 보장하는 데 주력하는 것이 더 바람직할 것으로 보인다.

## (2) 단계적 지원 로드맵

북한은 저소득 개발도상국으로서 경제 사정이 매우 어렵기 때문에 북한에 대한 개발지원은 장기간에 걸쳐 추진될 것이다. 또한 북한은 오랫동안 국제사회로부터 대체로 단절된 상태에 있었고 통치체제와 이념이 매우 경직적이므로 개발지원 과정에서 많은 어려움이 예상된다. 따라서 북한에 대한 개발지원에서는 초기부터 대규모 사업을 곧바로 실시하기는 어려울 것이다. 개발지원의 실효성을 높이려면 상당한 준비과정을 거쳐야 할 것이며, 초기 단계의 지원사업을 실시해 그 성과를 평가한 다음, 그 경험을 바탕으로 다음 단계의 지원사업을 모색하는 등 단계적인 확대 방안을 모색하는 것이 바람직할 것이다. 이는 다른 저소득 개도국에 대해서도 타당한 절차이지만, 북한의 경우에는 더욱 더 유의해야 할 사안일 것이다.

이런 사정을 감안할 때 북한 개발지원과정을 준비 단계, 1단계(초기), 2단계 이후(중장기)로 나누어 추진 로드맵을 그려볼 수 있을 것이다. <표 IV-5>는 이를 간략히 요약한 것이다.

먼저 준비 단계에서는 앞에서 검토한 연구조사와 지원전략 수립, 지원 공여자들 간 정책협의 및 국제협력체 결성, 북한 당국과의 정책협의 등 준비절차가 진행될 것이다. 동시에 준비단계에서도 곧바로 시작할 수 있는 지원사업이 있으며, 이런 사업은 진행 중이었던 것을 계속하는 것일 수도 있다. 인도적 지원과 사회개발분야 지원(보건의료, 교육, 환경 등), 농업개발 지원 등이 그러한 사업에 해당한다. 이들 사업은 개발지원의 국제규범에

I

II

III

IV

비추어 볼 때 우선순위가 높은 사업이며, 비교적 작은 규모의 자금을 가지고 도 바로 시작할 수 있는 사업이기 때문이다. 한편, 핵협상이 타결될 경우에는 과거의 관행을 볼 때, 중유 등 북한이 요구하는 에너지 지원도 곧바로 개시될 수 있을 것이다. 또한 준비 단계에서는 대규모의 본격적 지원사업을 실시하기 위한 기술적 준비가 이루어질 수도 있고 북한 당국의 개발역량강화를 위한 기술적 지원도 실시할 수 있을 것이다.

준비 단계가 끝나고 북한 개발지원전략이 수립 및 승인되고 나면, 본격적 개발지원의 1단계가 시작될 것이다. 우선, 1단계는 아직 초기 개발과정으로서 이 시기까지도 인도적 지원이 계속될 가능성이 높아 보인다. 준비 단계에서 실시하고 있던 각종 사회개발 및 농업개발 지원사업은 규모를 크게 확대하는 한편, 개발지원전략에 따라 부문 간의 밀접한 연계를 통해 종합적인 사업으로 질적으로도 더 발전하게 될 것이다. 다음으로 중요한 사업은 핵협상 타결시 북한이 요구할 전력 개발이며, 이를 위해 대규모 발전소 건설이 1단계에서부터 본격 추진되어야 할 것이다. 1단계에서는 남북경협 및 북한의 대외경협을 지원하기 위해 교통 인프라와 경제특구 인프라 건설사업도 시작할 수 있을 것이다. 하지만 이런 인프라 건설사업은 자금 소요 규모가 너무 크고 기술적 준비에도 시간이 많이 필요하므로 1단계 사업 규모는 비교적 제한된 수준에 머물 것으로 예상된다.

2단계 이후에는 모든 부문의 개발지원이 본 궤도에 올라 대규모 사업이 전면적으로 추진될 수 있을 것이다. 북한경제가 안정됨에 따라 인도적 지원은 종료되지만 사회개발 및 농업개발지원은 계속 추진되어야 할 것이다. 한편 2단계 이후에는 경제개발분야 지원사업의 규모가 대폭 커져 전체 지원에서 차지하는 비중이 상승하고 북한의 경제성장이 본격적인 이륙 단계에 진입할 수 있을 것으로 기대된다.

〈표 IV-5〉 단계적 대북 개발지원 로드맵 예시

		준비단계 (3년 내외)	1단계 (3~5년)	2단계 이후 (10년 이상)
인도적 지원		식량, 의약품 등 지원	식량, 의약품 등 지원	
기술적 지원 (개발역량 강화)		북한 경제·사회 상황 조사 북한 개발지원전략 수립 북한 개발역량강화 위한 지식공유 프로그램 실시	각종 기술적 지원 계속 실시	각종 기술적 지원 계속 실시
사회 인프라 및 서비스	보건·의료	시범지역 보건·의료 종합지원 실시	보건·의료 시설 지원 및 공중보건 프로그램 보급 사업 개시	보건·의료 시설 지원 보건·의료 인력교류 및 교육훈련
	교육	학교 급식지원 교육기자재 지원 등 시범사업 실시	교육시설 및 기자재 지원사업 본격 개시	교육시설 및 기자재 지원사업 계속 교육인력 교류 및 교육훈련
농업 및 환경	농업	시범영농단지 운영	농업 인프라 건설 등 농촌 종합개발지원사업 개시	농촌 종합개발지원사업 계속
	환경	시범조림사업 실시	조림 및 사방사업 확대 수자원 관리 실태조사 및 정비계획 수립	조림 및 사방사업 전국적 확대 상하수도 등 수자원 관리시설 현대화
산업/무역		경제특구/산업단지 개발사업 준비	경제특구/산업단지 개발사업 착수 북한 수출산업 육성 프로그램 실시	경제특구/산업단지 개발사업 및 수출산업 육성 프로그램 계속 북한 내 각종 산업지구 기반시설 현대화
경제 인프라 및 서비스	교통/통신	남북 연계도로/철도 개발사업 준비	남북 연계도로/철도 개발사업 착수 남·북·중 등 국제 연계 도로/철도 개발사업 준비	북한 내부 교통/통신망 단계적 확충
	전력 및 에너지	중유 등 에너지 지원 발전소 건설사업 준비	발전소 건설사업 착수	발전소 건설사업 계속 송배전망 현대화 사업 실시

I

II

III

IV

### 3. 부문별 개발지원 추진 방향

이 절에서는 주요 부문별로 북한 개발지원의 목표와 추진 방향을 살펴본다.<sup>97</sup> 세부적인 목표와 사업 방향은 앞에서 언급한 북한경제·사회 상황 조사가 끝나고 개발지원전략을 수립할 때 제시할 수 있겠지만 현재 가지고 있는 정보만으로도 개략적인 추진 방향은 충분히 예상할 수 있다.

북한 개발지원의 목표와 추진 방향은 저소득 개발도상국에 대한 국제개발지원의 일반적 목표와 추진 방향을 기본적으로 따르면서 북한의 특수한 상황을 고려해 이를 다소 수정하는 방식으로 정리해볼 수 있다. 이 절에서는 농업, 환경, 보건의료, 교육, 산업(경제특구, 산업단지), 경제 인프라(전력, 교통, 통신)로 부문을 구별하여 주요 목표와 추진 방향을 간략히 정리한다. 개략적인 내용의 요약은 <표 IV-6>에 정리되어 있다.

여기에서 가장 두드러진 특징은 저소득 개도국에 대한 일반적 개발지원에 비해 산업부문 지원을 크게 강조했다는 사실이다. 이는 핵협상 타결로 북한 개발지원이 성사될 경우, 북한이 다른 개도국보다 경제 개발지원을 더 강력히 요구할 가능성이 높으며 북한의 지정학적 위치상 남북경협 및 대외경협의 발전 잠재력이 크다는 점을 고려한 것이다.

---

<sup>97</sup> 이 절의 내용과 관련이 깊은 선행연구로는 홍익표 외, 『남북 경제공동체 추진 구상』(서울: 통일부, 2011)의 제5장 “북한 경제사회 개발을 위한 종합계획”이 있다. 이 절에서 정리한 북한 개발 목표는 선행연구와 기본적으로 비슷하며, 특히 환경 분야 지원 목표와 추진방향은 선행연구를 많이 참고하였다. 하지만 이 절의 내용 대부분은 지원 공여자의 입장에서 본 지원사업 추진방향이라는 점, 그리고 국제협력과 국제규범을 강조하고 있다는 점에서 선행연구와 큰 차이가 있다. 이와 달리 선행연구에서 제시한 북한 개발계획은 북한당국이 스스로 실시해야 할 제도개혁과 공공투자 계획을 서술한 것이다.

〈표 IV-6〉 부문별 북한 개발지원 목표와 추진 방향

		목표	추진 방향
농업 및 환경	농업	농업생산성 제고와 식량문제 해결 농업의 상업화 유도	인적교류, 현장방문·체류를 동반하는 협력사업 각종 사업을 연계하는 종합적 지원 상업적 개발협력 사업 모색 여러 기관이 참여하는 다채널 지원
	환경	산림 복구 수자원 관리 및 위생환경 개선	양묘, 조림, 사방, 병충해 방제 등 연계 실시 석탄 사용 효율성 제고 및 연료림 조성 오염시설 폐쇄 상하수도 정비 및 하수처리 시설 확충
사회	보건·의료	공중보건 시스템 복원 전염성 질환 퇴치 취약계층 건강 보호	보건·의료 시설, 의약품 생산설비 등 종합 지원 보건·의료 인력 교육훈련 및 인력교류 여러 기관이 참여하는 다채널 지원
	교육	공교육 정상화 교육시설 및 커리큘럼 현대화	학교 급식체계 확충 교육시설 및 교육 기자재 지원 도서, 학습지, 교육프로그램 제공 및 인적교류
산업 (경제특구, 산업단지)	남북경협 및 북한의 대외경협 환경 개선 북한 수출산업 육성	경제특구/산업단지 개발지원 전력, 교통 인프라와의 연계 개발 특구 개발모델의 개선 및 체제개혁 유도	
경제 인프라 (전력, 교통, 통신)	남북경협 및 북한의 대외경협 환경 개선 북한 내부 경제발전 촉진	주요 거점지역에서 출발해 단계적 확대 산업개발 지원과 연계 종합 전력 개발사업(발전소+송배전망) 추진 남북 연계 및 국제 연계 교통망의 우선적 건설	

## 가. 농업생산 회복 및 환경보호

### (1) 농업개발지원 목표와 추진 방향

북한경제에서 가장 시급한 과제는 먹는 문제의 해결이며 따라서 농업생산 회복을 위한 지원은 우선순위가 높은 사업이 될 수 있다. 북한 당국은 식량난이 한창이던 1998년에 UNDP와 협력하여 농업생산 회복을 위한 지원을 국제사회에 요청했으나 소규모의 제한된 사업만 성사되었고 본격적

이고 장기적인 지원은 이루어지지 못했다.<sup>98</sup> 한편, 국내 민간단체와 지방자치단체 등이 북한농업 지원사업을 꾸준히 펼쳤으나, 대부분의 경우 물자 지원 중심의 초보적 사업에 그쳤고, 아직은 본격적인 개발협력사업에 이르지 못했다. 정부도 2005년부터 금강산 및 개성 지구에서 시범영농단지 조성 등 농업협력사업을 실시한 바 있으나 최근 남북관계 악화로 중단 상태에 있다.<sup>99</sup>

북한개발지원그룹이 북한 농업개발지원을 실시할 경우, 저소득 개도국의 농업개발을 위한 국제사회의 지원 경험 및 역량을 충분히 활용할 필요가 있다. 국제사회는 2003년부터 대부분 선진국 정부의 원조기관과 각종 국제기구가 참여하는(Global Donor Platform for Rural Development: 이하 GDPRD)라는 협의체를 통해 농업개발지원의 일반적 규범을 정립하고 지원 활동을 조정하고 있다.<sup>100</sup>

한편 북한의 경우, 일반적인 저소득 개도국과 달리 사회주의적 협동농장 제도가 남아 있다는 점을 고려해야 한다. 농업생산 증대를 위해서는 무엇보다 협동농장 해체와 가족농제도 도입 등 근본적인 제도개혁이 필요하며, 농업개발지원을 본격 실시하게 될 경우 북한 당국에 이런 개혁을 권고하는

<sup>98</sup> UNDP, "Thematic Roundtable Meeting on Agricultural Recovery and Environmental Protection in the Democratic People's Republic of Korea," (May, 1998). 당시 북한 당국은 관개시설 복구, 비료공장 재건, 집약재배 농법 보급 등을 위해 2000년까지 약 3억 달러를 지원해 줄 것을 국제사회에 요청하였다. 국제사회는 약 1억 달러의 지원을 약속하였고 2000년 6월까지 8,500만 달러를 지급했으며, 지원의 대부분이 취로사업(food for work)에 국한되는 등 제한된 범위 내에서만 실시되었다. 그 이후 국제사회의 농업개발지원은 더 이상 진척되지 못하였다. 장형수, "북한 개발지원 원조조정을 위한 국제협력," 장형수·김석진·송정호, 『북한 개발지원을 위한 국제협력방안』, pp. 66~69 참조.

<sup>99</sup> 통일부, 『통일백서』, 각 연도판의 인도적 지원 항목 참조.

<sup>100</sup> GDPRD, "On Common Ground: A Joint Donor Concept on Rural Development," *Global Donor Platform for Rural Development* (2006); GDPRD, *Tracking Results in Agriculture and Rural Development in Less-than-ideal Conditions: A Sourcebook of Indicators for Monitoring and Evaluation*, Global Donor Platform for Rural Development, FAO and the World Bank (2008) 참조.

것이 바람직하다. 하지만 북한개발지원그룹이 이런 개혁을 지원의 전제조건으로 설정하기는 어려울 것으로 보인다.

따라서 농업개발지원의 현실적 목표는 북한농업이 직면하고 있는 기술적 난점들을 해결하는 데 도움을 줌으로써 현행 제도에서 가능한 범위 내에서 최대한 농업생산량 및 생산성을 증대시키는 것으로 설정할 수 있다. 물론 사업을 진행해 나가면서 북한 당국으로 하여금 협동농장 관리제도의 개혁을 지속적으로 권고할 필요가 있다. 북한 당국도 ‘분조관리제’ 등 농업생산의 인센티브를 높이기 위한 개혁실험을 여러 차례 진행한 바 있으며, 앞으로 이와 유사한 실험을 계속할 가능성이 있다. 이런 개혁을 통해 농업개발이 농민의 실질적인 소득 증대 및 생활수준 향상으로 이어질 수 있어야 한다. 북한이 자급자족 농업의 한계에서 벗어나 상업적 농업, 특히 수출 농업을 발전시킬 가능성을 탐색하는 것도 중요한 목표가 될 수 있다. 이상의 목표를 달성하기 위한 농업개발지원의 바람직한 추진 방향은 다음과 같이 설정할 수 있다.

첫째, 농업 협력은 단순한 물자지원에 그쳐서는 안 되며, 인적 교류와 현장 방문 및 사업 관계자의 현지 장기체류 등을 수반하는 명실상부한 협력 사업이 되어야 한다. 과거의 북한 농업지원사업은 물자지원 위주였으며, 북한은 인적 교류와 현장 방문을 꺼리는 경향이 있었다. 지원의 실효성을 높이는 한편, 남한 및 국제사회의 여론을 우호적으로 만들기 위해서는 반드시 협력 파트너 간 교류를 강화해야 한다는 점을 북한에 납득시킬 필요가 있다.

둘째, 협력사업 대상 지역에서 농업개발에 필요한 각종 사업을 함께 연계 하여 시너지 효과를 낼 수 있도록 패키지 방식의 개발지원을 실시할 필요가 있다. 즉 협동농장 단위로 사업 대상지역을 선정하고 해당 농장에 대해 각종 물자(종자, 비료, 농약, 농기계 및 농자재 등) 지원과 아울러 각종 시설(관개시설, 보관시설, 축산시설 등)의 정비와 건설 그리고 영농 및 축산기술

I

II

III

IV

의 전수 등 종합적 지원사업을 벌여야 할 것이다.

셋째, 농업개발협력을 상업적 사업으로 확대 발전시킬 방안을 모색할 필요가 있다. 북한개발이 본격화되어 경제특구나 산업단지 등 새로운 산업 지구가 발전하게 되면 해당 지구의 농산물 수요가 크게 증가하게 될 것이며 그 배후지역에서는 상업적 농업의 기회가 열리게 될 것이다. 예를 들어 배후지역 협동농장은 경제특구에 진출한 남한 기업과 외국기업과 계약을 맺고 농산물을 공급하여 외화소득을 올릴 수 있다.<sup>101</sup> 또한 장기적으로는 남한시장으로 농산물을 본격 수출하는 방안도 모색할 수 있다.

넷째, 북한 농업개발지원에는 여러 기관, 단체 등이 참여할 수 있을 것이며, 북한개발지원그룹은 이런 다채널을 활용한 지원을 장려하는 것이 바람직하다. 즉 농업개발지원 규모가 확대됨에 따라 협력사업 대상지역과 사업 내용이 다변화될 것이며, 정부와 공공기관, 국제기구, 여타 선진국 정부, 국내외 민간단체 등 다양한 사업주체들이 동시다발적으로 사업을 벌일 수 있을 것이다. 물론 북한개발지원그룹이 총괄 조정 역할을 수행하여 효율적 분업체계를 구축할 필요가 있다.

## (2) 환경분야 지원 목표와 추진 방향

북한은 발전수준이 낮은 저소득 국가임에도 불구하고 환경문제가 매우 심각한 상태로 알려져 있다. 따라서 북한 개발지원에서는 환경분야 지원을 상당히 중시할 필요가 있다. 국제사회도 개도국의 환경분야에 대한 지원을 크게 강화하는 추세이다. OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee)는 환경분야 지원활동을 총괄 조정하기 위해 ENVIRONET(Network on Environment and Development)를 운영하고 있는데, 여기에서 정립된

---

<sup>101</sup> 김영훈·권태진·남민지, 『북한농업, 농촌 실태와 대북 농업지원 방향 연구』(서울: 한국농촌경제연구원, 2009), pp. 81~100 참조.

지원 규범은 북한의 경우에도 기본적 기준으로 활용될 수 있을 것이다.<sup>102</sup>

최근 환경분야에 대한 국제사회의 지원은 전통적인 환경보호만이 아니라 지구 온난화 문제를 포함하여 ‘지속 가능한 발전(sustainable development)’ 또는 ‘녹색 성장(green growth)’에 기여할 수 있는 매우 다양한 분야의 환경문제를 다루고 있다. 하지만 북한 개발지원의 경우, 초기부터 그런 포괄적이고 다양한 지원을 실시하기는 어려울 것으로 보인다. 초기 단계에서는 북한에서 가장 심각한 환경 문제 두세 가지에 초점을 맞추는 전략이 필요할 것이다.

북한의 가장 심각한 환경문제로는 흔히 산림 파괴가 거론된다. 난방 및 연료 에너지로 쓰기 위해 나무를 많이 베어내었을 뿐만 아니라, 농지 부족으로 산지에 다락밭 등을 많이 만든 결과 주요 거주지 주변의 산들이 온통 민둥산으로 변해 있는 것이 현실이다. 이런 황폐산지는 홍수와 가뭄의 피해를 가중시키는 작용을 한다는 점에서 북한의 식량문제를 초래한 중요한 원인 중 하나라고 할 수 있다.

북한의 산림을 회복시키려면 장기적이고 전국적인 사방사업 및 조림사업이 필요하며, 북한개발지원그룹도 이를 돕기 위해 적극적인 지원사업을 실시해야 한다. 이제까지 북한의 산림 복구를 위해 묘목 지원, 양묘장 건설, 조림 행사, 병해충 방제 등 여러 사업이 실시된 바 있으나 대개는 소규모 사업에 그쳤다. 향후 본격적인 대북개발지원이 시작되면 산림 복구를 위한 사업을 대규모로 실시할 필요가 있다. 산림복구사업 추진 방향에 대해서는 산림청이 마련해둔 북한산림 복구를 위한 지원사업 추진 계획을 참고할 수 있다.<sup>103</sup> 그 내용을 보면, 자재와 인력 왕래가 용이한 지역을 먼저 시범사

<sup>102</sup> 개발도상국의 환경분야에 대한 국제사회의 전통적인 지원전략에 대해서는 OECD, *Strategies for Sustainable Development* (Paris: OECD, 2001)를 참조하고, 최근의 추세에 관해서는 OECD, *Green Growth for Developing Countries: A Summary for Policy Makers* (Paris: OECD, 2012) 참조.

<sup>103</sup> 산림청, 『제5차 산림기본계획(2008~2017)』(대전: 산림청, 2007), pp. 170~172 참조.

업지구로 선정하고 해당 지구에 대해 양묘장 조성, 묘목 지원, 병충해 방제, 조림사업 등을 실시하는 것으로 되어 있다.

장기적으로는 더 이상의 산림 훼손을 막기 위한 관련 사업도 검토할 필요가 있다. 북한의 경제 형편상 나무를 대신할 주요 에너지는 석탄이 될 수밖에 없으므로 석탄 사용의 효율성을 높일 수 있는 연탄생산시설 보급 및 아궁이 개량사업 등이 필요하다. 또, 여건상 석탄을 사용하기 어려운 지역에서는 연료림을 조성하는 것도 고려해 볼 만하다. 홍수와 산사태 및 가뭄 등 각종 자연재해의 피해를 줄이기 위해 댐과 둑 및 저수지 등 재해 방지 시설을 전반적으로 개보수하는 작업도 필요하다.

산림 복구 외에 또 하나의 중요한 환경보호사업으로는 수자원 관리를 꼽을 수 있다. 북한은 과거에 중화학공업 중심의 산업화를 추진했기 때문에 심각한 오염물질을 배출하는 광산과 공장을 많이 건설했다. 오늘날에는 경제난으로 많은 공장이 가동을 중지함으로써 오염물질 배출이 줄어들었을 것으로 생각되지만, 광산 등의 경우 장기적으로 오염물질을 계속 배출하는 경우도 많다는 점에 주의할 필요가 있다. 따라서 심각한 오염물질을 배출하는 광산과 공장을 폐쇄하고 주변 환경을 정화하는 작업이 필요하다.

또한 북한은 상하수도 시설이 미비한 지역이 많아 위생환경이 열악한 것으로 알려져 있다. 저소득 개도국에 대한 국제사회의 환경분야 지원에서도 흔히 상하수도 시설(water and sanitation)에 대한 지원이 큰 비중을 차지한다. 상하수도 시설의 확충은 취약계층의 생활수준을 향상시키고 인적자원을 보호함으로써 직접적으로 빈곤퇴치의 목표에 기여할 수 있는 중요한 사업이다. 북한의 경우에도 주요 도시 및 농촌 지역에서 상하수도 시설을 정비하고 하수처리 시설을 크게 확충함으로써 위생환경을 개선하는 사업을 실시해야 한다.

## 나. 보건, 교육 등 사회 개발

보건·의료, 교육 등 북한의 사회 서비스 시스템은 경제난 이전에는 사회주의 이념에 따라 비교적 잘 정비되어 있었으나, 오랜 경제난으로 인해 오늘날에는 제대로 작동하지 않고 있는 것으로 알려져 있다. 이 때문에 북한의 인적자원 수준이 크게 저하하여 장기적인 경제발전의 토대도 약화되고 있는 것으로 보인다. 따라서 북한의 경제개발을 위해서는 먼저 인적자원 개발을 위한 사회 서비스부문을 재건할 필요가 있다.

### (1) 보건·의료분야 지원 목표와 추진 방향

북한의 보건·의료 상황을 개선하기 위해서는 무엇보다 공중 보건의료 시스템을 복원하려는 노력이 필요하며, 북한개발지원그룹의 지원사업도 여기에 초점을 맞출 필요가 있다. 그동안 국내외 민간단체와 국제기구 등이 북한의 보건·의료분야 지원사업을 실시해 왔는데, 사업내용은 각종 의약품 및 의료기자재 지원과 병원 시설 및 의약품 생산시설 지원 등이었다. 향후 북한 개발지원이 본격 실시되면, 이제까지 실시한 것보다 훨씬 큰 규모로, 그리고 더욱 체계적으로 지원사업을 실시할 필요가 있다.

북한 보건·의료분야의 지원 목표와 추진 방향은 북한 지원사업을 계속 실시하고 있는 WHO의 북한지원전략<sup>104</sup>에 잘 정리되어 있어 북한개발지원 그룹도 이러한 방향으로 지원을 실시하면 될 것이다. 그 중 중요한 부분만을 간략히 소개하면 아래와 같다. 보건·의료분야의 중점 지원 목표는 크게 두 가지로 설정할 수 있다. 하나는 결핵, 말라리아, 간염, 각종 소화기 계통 감염 질환, 기생충 질환 등 북한에서 흔히 나타나고 있는 각종 전염성 질환의 예방과 퇴치이다. 다른 하나는 보건·의료분야의 대표적 취약계층이라

<sup>104</sup> WHO Country Office for DPRK, *WHO Country Cooperation Strategy: The Democratic People's Republic of Korea, 2009~2013* (WHO, 2010) 참조.

할 수 있는 영유아와 산모의 건강을 보호하는 것이다. 이 두 가지 목표 모두 공중 보건의로 시스템의 복원을 통해 달성할 수 있을 것이다.

농업개발지원의 경우와 마찬가지로 보건·의료분야에서도 단순한 물자전달 중심의 지원에서 벗어나 인적 교류를 동반한 체계적 협력사업을 전개할 필요가 있다. 초기에는 시범 지구를 선정하여 해당 지역사회 전체의 공중보건 시스템을 강화하기 위한 각종 지원사업을 패키지 방식으로 결합하여 실시해야 할 것이다. 즉 해당 지구의 주요 병원, 진료소, 영양원 등 공중보건의로 시설에 대한 영양지원, 의약품 및 의료 기자재 생산공장 건립, 의료설비 지원, 상하수도를 비롯한 위생환경 개선, 의사·간호사 등 보건·의료 인력 교육 훈련 등의 사업을 함께 실시하는 것이다. 또한, 북한의 주요 의과대학 및 약학대학 등이 교육과정과 실습시설을 현대화할 수 있도록 관련 도서 및 장비의 공급, 교육 프로그램 제공, 해외연수 기회 부여 등 여러 가지 지원을 실시하는 방안도 검토할 수 있다.

북한에 대한 보건의로 지원에서도 정부와 공공기관뿐 아니라 주요 병원, 민간단체, 국제기구 등 다양한 지원 주체가 참여하는 다채널 지원사업을 전개하는 것이 바람직할 것이다. 그리고 이런 여러 주체의 사업을 북한개발지원그룹이 총괄 조정할 필요가 있는데, 그 경우 이제까지 북한 지원사업을 계속해온 WHO 같은 대표적 국제기구가 중심적 역할을 맡을 수 있을 것이다. 여러 지원 공여자들은 북한의 여러 지역 공중보건 기관들과 장기적인 파트너십 관계를 맺어 지속적인 인적교류와 현장방문을 추진해야 하며 필요한 경우 사업 관계자가 현장에서 장기 체류할 수 있는 여건도 조성할 필요가 있다.

## (2) 교육분야 지원 목표와 추진 방향

교육분야에서도 공교육 시스템의 정상화를 주요 목표로 설정할 수 있다.

북한은 본래 11년 의무교육제를 확립하고 있었으며, 비슷한 소득수준의 다른 개발도상국에 비해 훨씬 교육수준이 높았던 것으로 추측된다. 그러나 경제난 이후 교사 및 학생들의 결석률이 급증하고 교육의 질이 크게 저하되었으며, 각종 교육자재와 시설이 제대로 공급·보수되지 않고 있는 것으로 알려져 있다. 또, 무상교육이 원칙이지만 실제로는 학부모와 학생에게 적지 않은 부담을 지우고 있다고 한다.

공교육 시스템 정상화를 위한 세부 지원 목표는 다음과 같이 설정할 수 있다. 첫째, 교사와 학생들의 출석률을 높여야 한다. 둘째, 교과서와 공책 등 기본적인 교육자재 공급을 충분히 늘려야 하며, 학교의 기본시설을 정비할 필요가 있다. 셋째, 향후 북한이 국제사회와의 교류와 경제개발을 원활하게 추진할 수 있도록 외국어 교육 및 과학기술 교육의 현대화를 도울 필요가 있다.

이제까지 교육분야에서도 여러 민간단체와 지방자치단체, 국제 NGO 및 해외 대학 등이 초보적인 대북지원사업을 전개한 바 있다.<sup>105</sup> 이를 통해 각종 학용품과 교과서용 종이, 각종 도서 등이 북한에 공급되었다. 또, 동북아교육문화협력재단이 2009년에 설립한 평양과학기술대학, 미국의 시라큐스대학과 코리아 소사이어티 등이 지원한 김책공대 디지털 도서관, 독일의 한스자이델 재단, 프리드리히나우만 재단 등을 비롯해 여러 해외 단체들이 제공한 북한 공무원 해외연수 프로그램, 영국문화원이 제공한 영어교육 프로그램 등도 주목할 만하다.

향후 개발지원을 본격화하게 되면, 교육분야에서도 종전보다 더 체계적이고 종합적인 지원을 전개할 필요가 있다. 다른 부문의 지원과 마찬가지로,

---

<sup>105</sup> 윤종혁 외, 『북한교육 발전을 위한 지원 현황과 향후 과제』 (서울: 한국교육개발원, 2006); 광재석 외, 『북한교육 발전과 국제협력』 (서울: 한국교육개발원, 2005); M. A. Taylor and Mark E. Manyin, “Non-Governmental Organizations’ Activities in North Korea,” *CRS Report* (Congressional Research Service, 2011) 참조.



국제사회의 일반적 지원 규범을 기준으로 삼되, 북한의 실정에 적합한 지원 사업을 실시해야 할 것이다. 먼저 북한의 경우 만성적인 식량난이 교육에 큰 악영향을 미치고 있음을 고려하여 교사와 학생의 출석률을 높이고 학생들의 영양상태를 개선하기 위해 학교 급식체계를 확립할 필요가 있다. 즉 아동용 영양식 가공공장을 설립하고 여기에서 생산된 영양식을 주요 학교 및 유치원 등에 공급하는 체계를 확립해야 한다. 또한, 학용품과 교과서 및 각종 교육 기자재의 공급을 늘리기 위한 지원이 필요하다. 초기에는 이를 위한 각종 물자 지원에서 시작하되 곧이어 이들 제품의 생산공장 시설을 현대화하기 위한 지원을 함께 실시해야 할 것이다. 또한 각급 학교의 기본시설 보수를 위한 장비와 자재를 지원할 필요가 있다.

한편 각종 물자 지원보다 더 중요한 것은 교육 콘텐츠 및 커리큘럼 보급이라 할 수 있다. 하지만 북한의 경우 사회주의 이념의 주입을 위해 교육을 활용하기 때문에 남한이나 국제사회가 개입하기가 쉽지 않다는 문제가 있다. 따라서 이념적 충돌이 별로 문제가 되지 않는 교과목을 중심으로 지원 사업을 먼저 전개할 필요가 있는데, 그 주된 내용은 외국어 교육 및 과학기술 교육의 현대화가 될 것이다. 이를 위해 각종 교육도서 및 학술지의 공급, 교육 프로그램 제공, 교사 및 교수 등 인적교류, 각종 교육시설의 지원 등이 필요하다. 하지만 이제까지 북한이 경제, 경영분야의 해외연수 프로그램에 꾸준히 응해온 것에서도 알 수 있듯이, 사회주의 이념과 배치되는 부분이 있더라도 대외무역과 투자유치 등 실용적 목적을 위해 북한이 받아들일 수 있는 교육 프로그램도 있다. 이런 분야에서 북한 공무원 및 학생 등을 위한 각종 교육 프로그램, 특히 해외연수 및 유학 프로그램 등을 적극적으로 지원할 필요가 있다. 이런 분야의 지원 프로그램을 실시하는 데에는 국제사회의 여러 지원 공여자들이 더욱 큰 역할을 맡을 수 있을 것이다.

## 다. 경제특구 및 산업단지 개발

### (1) 경제특구 및 산업단지 개발 목표와 제도 개선방향

북한의 경제개발을 위해서는 산업개발이 본격화되어야 하는데, 북한처럼 값싸고 질 좋은 노동력이 풍부한 곳에서는 노동집약적 제조업을 중심으로 한 수출산업 육성이 가장 유망하다. 그리고 저소득 개도국이 수출산업을 빨리 발전시킬 수 있는 유력한 방법은 경제특구나 산업단지를 개발해 외국 기업을 유치하는 것이다. 물론 북한이 전면적인 시장경제개혁을 실시해 국내 기업을 발전시키면 더욱 좋겠지만, 북한이 그런 개혁을 실행하기는 쉽지 않으므로 경제특구 같은 제한적 개방을 통해서라도 산업 발전을 도모하게 하는 것이 현실적이다. 경제특구 등에 외국기업이 들어와 수출산업이 발전하게 되면 점차 여기에 국내기업도 함께 참여시켜 국내 수출산업 육성도 유도할 수 있다.

과거에는 경제특구와 산업단지 개발이 국제 개발지원의 대상이 되는 일이 드물었다. 산업개발은 대체로 민간기업의 투자를 통해 이루어지므로, 공공지출 및 공공투자 영역에 집중하는 개발지원에서는 지원 대상으로 보지 않았기 때문이다. 그래서 개발도상국에서 경제특구와 산업단지 개발은 당사국 정부가 주도하거나 해당 지구에 투자하는 외국기업이 주도하는 경우가 대부분이었다. 가장 중요한 성공사례인 중국의 경제특구와 각종 경제 개발구도 대부분 중국 정부가 주도해 개발했다.<sup>106</sup>

<sup>106</sup> 예외적인 사례도 있다. 중국은 1990년대 초에 칭다오 경제개발구 개발과 관련해 일본 정부로부터 도로, 철도 및 하수처리 시설 등 인프라 개발지원을 받았다. 또 중국 정부는 1993년과 1994년 이후에 각각 우시와 수저우에서 싱가포르 정부와 합작으로 산업단지(industrial parks) 개발사업을 벌인 바 있다. 하지만 싱가포르 정부는 개발원조가 아니라 상업적 프로젝트로서 사업을 추진했다. 이 때문에 사업 추진과정에서 싱가포르 정부와 중국 지방 정부 간 이해관계가 달라서 협력관계를 유지하는 데 큰 어려움을 겪었다. Min Zhao and Thomas Farole, "Partnership Arrangements in the China-Singapore (Suzhou) Industrial Park: Lessons for Joint Economic Zone Development,"

하지만 최근에는 국제 개발원조에서 경제특구와 산업단지 개발을 지원하는 경우도 많이 나타나고 있다. 중국의 성공 이후 경제특구 개발이 전 세계 개발도상국에서 매우 인기 있는 정책이 되었고, 국제사회에서도 이를 지원할 필요성을 강하게 느끼게 되었기 때문이다. 특히 양자간 원조기관에 비해 산업 및 무역부문 원조의 비중이 훨씬 높은 편인 국제금융기구(세계은행, 아시아개발은행 등)가 경제특구 개발지원을 강화하는 추세이다.<sup>107</sup> 특히, 아시아개발은행은 메콩강 유역 개발을 위한 국제협력 프로그램의 일환으로서 해당 지역의 많은 경제특구 개발사업에 대해 기술적 지원과 투자자금 융자를 실시했다.<sup>108</sup> 세계은행도 경제특구 개발에 대해 큰 관심을 표명하고 있는데, 최근에 개시한 방글라데시 경제특구 개발지원사업이 대표적이다.<sup>109</sup>

북한의 경제특구 개발지원사업은 이미 중요한 선례가 있다. 남한 정부가 지원한 개성공단사업이 바로 그것이다. 또한, 중국 정부가 지원하는 북중 접경지역 특구 개발도 곧 본격화될 예정이다. 향후 북한 개발지원이 본격화 되면, 이러한 사업을 크게 확대하여 실시하게 될 가능성이 아주 높다. 그 경우 북한개발지원그룹이 조정 역할을 수행하여 남한 정부만이 아니라 중국, 일본 등 외국 정부와 국제금융기구 등을 함께 참여시키는 방안을 생각해

---

Thomas Farole and Gokhan Akinci (eds.), *Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges, and Future Directions*, World Bank, 2011 참조.

<sup>107</sup> 양자간 원조에서도 경제특구 개발을 지원하는 사례가 나타나고 있는데, 대표적인 경우가 중국 정부의 해외원조이다. 최근 중국 정부는 대외투자를 활발하게 추진하면서 아프리카 최빈국들을 비롯해 여러 저소득 국가들에서 중국 기업들이 입주할 경제특구 개발을 지원하고 있다. Deborah Brautigam and Xiaoyang Tang, "China's Investment in Special Economic Zones in Africa," Thomas Farole and Gokhan Akinci (eds.), *Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges, and Future Directions* (Washington D.C.: World Bank, 2011) 참조.

<sup>108</sup> Both Ends, "ADB and Special Economic Zones: ADB and the Greater Mekong Subregion Program," *Factsheet, Both Ends*(April 26, 2011).

<sup>109</sup> 세계은행은 방글라데시 정부의 경제특구 개발과 관련해 기술적 지원 및 관련 인프라 건설 지원, 인력훈련 등을 위해 1억 2천만 달러 규모의 지원을 실시할 예정이다. World Bank, *Project Appraisal Document: Bangladesh Private Sector Development Support Project*, January, 2011 참조.

볼 수 있다. 또한 북한의 경제특구 및 산업단지 개발의 성과를 더욱 제고하려면 개성공단 모델보다 더 진일보한 특구 제도 개선이 필요하다. 북한개발지원그룹은 북한 당국에게 아래와 같은 사항을 지속적으로 권고해야 할 것이다.

첫째, 경제특구 및 산업단지 개발사업에서 북한의 주도성과 적극성을 제고할 필요가 있다. 개성공단의 경우 북한은 토지와 인력만을 빌려주고 모든 개발사업과 기업경영을 전적으로 남한에 위임하였다. 이런 사업모델에서는 북한 당국이 일정한 외화소득을 올릴 수 있을 뿐이며, 개발사업의 경험과 지식을 획득하는 것은 불가능하다. 특히 개성공단처럼 북한 기업의 참여가 전혀 없는 경우에는 해당 경제특구의 발전이 북한 내부경제의 발전을 촉진하는 파급효과가 잘 나타나지 않게 된다. 가장 성공적인 모델로 평가되는 중국의 경제특구에서는 중국 정부가 특구의 개발과 관리를 주도했고, 초기부터 중국 기업의 참여가 활발했으며 외자기업과 중국 기업 간, 그리고 특구 경제와 내지 경제 간 경제적 연계가 형성되었기 때문에 특구의 발전이 중국경제 전체의 발전을 촉진하는 파급효과가 크게 나타났다. 따라서 향후 북한의 경제특구 개발을 지원할 경우 북한도 개발과 관리에 함께 참여하도록 하고, 북한 기업 또는 북한 기업과 외자기업 간 합작기업의 설립을 장려할 필요가 있다.

둘째, 이제까지 북한 당국은 개성, 금강산, 신의주, 나진·선봉 등 일부 접경지역에서만 특구 개발사업을 허용했지만 앞으로는 평양 등 중심 산업지구의 개발도 추진하는 것이 바람직하다. 접경지역은 남한이나 중국 등 투자국의 접근이 용이하다는 장점이 있지만 인구가 부족하고 북한 내부 경제와의 연계를 형성하기 어렵다는 단점도 있다. 따라서 노동력이 풍부하고 내부 경제와의 연계를 형성하기 쉬운 중심 산업지구에서도 외국 기업의 투자가 가능한 특구 또는 산업단지 개발을 추진해야 할 것이다. 많은 저소득 개도국의 경제특구도 수도를 비롯한 중심 산업지구에서 추진하는 경우가 많

I

II

III

IV

으며, 그래야만 외국기업의 충분한 투자를 유치할 수 있다.

셋째, 향후 북한의 경제특구는 제조업체만 입주하는 산업단지 개념에서 벗어나 제조업과 관광, 유통 및 기타 서비스업 등을 모두 포괄하고 북한 주민이 대규모로 거주하는 복합 경제특구로 발전하는 것이 바람직하다. 과거의 많은 저소득 개도국의 경험을 보면 ‘수출가공구(export processing zone)’ 같은 소규모 제조업 공단보다는 대규모 복합도시 개념에 기초한 ‘경제특구(special economic zone)’가 해당국가 경제발전에 더 큰 기여를 했음을 알 수 있다. 중국의 경제특구 및 각종 경제개발구가 대표적 모범 사례이다.<sup>110</sup>

넷째, 장기적으로는 경제특구의 경제체제를 시장경제체제로 전면 전환하는 것이 바람직하다. 개성공단의 경우 북한 근로자가 일하는 제조업 공단에 불과하며 해당 지구의 경제체제는 시장경제와 거리가 멀다. 이 때문에 임금(달러)이 북한 근로자에게 직접 지급되지 않고 북한 당국에 지급되며, 그 대신 북한 당국이 근로자들에게 식량 및 기타 물자를 공급하고 있다. 이 과정에서 실질적으로 임금의 일부를 북한 당국이 차지하는 결과가 나타나고 있을 것으로 추측된다. 근로자의 임용과 해고 및 노무관리도 시장경제적 방식과 거리가 멀고 북한 당국의 통제를 강하게 받고 있다. 중국의 경제특구도 초기에는 개성공단과 비슷한 문제가 있었으나 비교적 일찍부터 시장경제 개혁을 실험하여 빠른 시일 내에 노동시장이 확립되었고 시장환율 제도가 정착되어 임금의 직접 지급 및 시장경제적 노무관리가 가능해졌다. 또, 외국 기업만이 아니라 중국 기업들이 많이 참여했고 특구 지역 전체가 시장경제화되어 다양한 서비스업이 발달하였다. 북한 당국이 이런 과감한 개혁을 실행하는 것은 당분간 어려울 것으로 보이나 장기적으로 이런 개혁을

---

<sup>110</sup> Douglas Zhihua Zeng (ed.), *Building Engines for Growth and Competitiveness in China: Experience with Special Economic Zones and Industrial Clusters*, (Washington D.C.: World Bank, 2010) 참조.

지속적으로 권고할 필요가 있다.

## (2) 경제특구 및 산업단지 개발지원 추진 방향

향후 북한 개발지원이 본격화될 경우 경제특구와 산업단지 개발에 대한 지원 방식에는 여러 가지 모델이 있을 수 있을 것으로 보인다.

첫째, 개성공단 모델이다. 즉, 현행 개성공단처럼 북한은 토지와 근로자만을 공급하고, 지원 공여자 측에서 개발사업 전반을 주도하고 관련 기반시설 투자를 실시하는 것이다. 또, 개발사업을 담당한 지원 공여자 측에서 해당 지구에 투자할 민간기업을 모집하고 부지를 분양하며, 입주 이후 해당 지구의 행정관 리도 실시한다. 앞에서 지적했듯이 개성공단 모델은 여러 가지 한계를 안고 있으므로 이보다 더 진일보한 모델을 북한에 권고할 필요가 있지만 북한이 받아들이지 않을 경우 개성공단 모델을 계속 적용하는 것이 불가피할 수도 있다.

둘째, 공동 개발 및 국제합작 모델이다. 현재 중국과 북한은 황금평과 나진·선봉 등 두 곳에서 특구를 공동 개발할 예정이다. 하지만 아직 구체적인 사업계획이 나와 있지 않아 실질적인 의미의 공동 개발인지 아니면 개성공단처럼 사실상 중국 측이 모든 사업을 담당하게 되는지는 분명치 않다. 향후 남한과 국제사회의 개발지원이 본격화될 경우 북한이 접경지역 특구 개발을 더욱 확대하도록 권고하고 지원할 수 있다. 그 경우 북한도 공동 개발사업자로 참여하고 관련 기반시설에 공동 투자하며 해당 지구의 행정 관리도 주도적으로 실시하도록 권고하는 것이 바람직하다. 또한, 북한 당국과 지원 공여자 간 양자사업만이 아니라 북한개발지원그룹의 조정에 따라 여러 지원 공여자가 함께 참여하는 다자간 협력사업을 추진할 수도 있다. 예를 들어 북중 접경지역 개발에 중국, 북한과 함께 남한까지 참여하는 남·북·중 협력사업을 고려해 볼 만하며 여타 국가 정부나 국제금융기구의

참여도 충분히 가능할 것이다.

셋째, 북한 당국 주도형 모델이다. 즉, 북한 당국이 주도적으로 경제특구나 산업단지를 개발하고 이에 대해 지원 공여자가 자금 또는 물자지원과 기술지원을 실시하는 것이다. 북한 당국 주도형 모델은 반드시 외자기업용 개발이 아닐 수도 있다. 즉 북한 당국이 북한 내부기업 육성을 위해 기존의 중심 산업지구 중 일부를 재개발하는 방식도 가능할 것이다.

경제특구와 산업단지는 기본적으로 민간기업이 투자하여 경영활동을 하게 되는 곳이므로 개발지원에서 이를 지원할 경우 일종의 민관협력 프로젝트가 된다고도 할 수 있다. 즉 공공자금은 주로 전력, 통신, 용수, 도로 등 관련 기반시설 건설에 투입될 것이며 여기에 입주하는 민간기업은 자신들의 자율 및 책임 하에 생산시설 투자를 하게 된다. 한편, 개발지원 공여자가 소프트웨어 측면의 지원을 실시하는 것도 매우 중요하다. 즉 개발사업 전체의 기획, 조정 및 관리를 담당하는 것이 바로 그것이다. 특히 북한 당국 주도형 모델에서는 국제사회의 지원 공여자들이 북한 당국이 이런 역할을 잘 할 수 있도록 여러 가지 기술적 지원을 제공할 필요가 있다. 또 북한 당국이 국제사회와 잘 협조할 경우 인프라 개발을 위한 자금지원을 받을 수도 있을 것이다. <표 IV-7>는 개발도상국의 경제특구 개발시 국제사회의 지원 가능분야를 예시하고 있는데, 여기에서는 특구 내부 인프라 개발은 민간부문 개발사업자의 역할로 설정하지만 그 외의 여러 관련 사업은 모두 국제사회에서 지원 가능한 분야로 보고 있다.

〈표 IV-7〉 국제사회의 여러 이해관계자들의 경제특구 개발지원 기능분야

	국제금융기구 (대출, 기술지원)	기타 공여자 (무상지원, 기술지원)	민간부문 (투자, 기술지원)	각국 정부
전략, 법률 및 제도	✓	✓		✓
제도개혁	✓	✓		✓
역량강화	✓	✓		
민관협력체 지원	✓	✓	✓	✓
민간부문 참여 지원	✓	✓	✓	✓
타당성 조사	✓	✓	✓	✓
모니터링과 평가	✓	✓		✓
외부 연계 인프라	✓		✓	✓
특구 내부 인프라			✓	
클러스터, 가치사슬 및 중소기업 지원	✓	✓	✓	✓
지역통합	✓	✓		✓
연구와 지식	✓	✓		✓

출처: Thomas Farole, *Special Economic Zones in Africa*, p. 266.

## 라. 전력, 교통, 통신인프라 개발

### (1) 인프라 개발 목표와 우선순위

북한은 오랜 경제난으로 인해 전력, 교통, 통신 등 경제 인프라에 대한 투자가 충분히 이루어지지 않아 향후 경제개발이 본격화될 경우 낙후된 인프라가 걸림돌로 작용할 가능성이 높다. 또, 경제인프라 건설에는 대규모 투자자금이 소요되므로 북한 자력만으로는 충분한 투자가 어렵다. 따라서 남한과 국제사회가 향후 북한 개발지원을 개시하게 된다면 경제인프라 지원이 주요 과제로 대두될 것이다.

인프라 개발은 개별사업 규모가 매우 커서 대규모 지원자금을 공여해야 하므로 사업 추진을 결정하기 전에 매우 신중한 검토가 필요하다. 특히 해당 인프라 개발을 통해 어떤 경제적 목표를 달성할 수 있는지를 분명히 해야 한다. 국제 개발원조의 역사를 보면 대규모 지원을 통해 건설된 인프라

I

II

III

IV

가 그 나라 경제활동을 위해 제대로 이용되지 못한 사례를 많이 발견할 수 있다. 전력, 교통, 통신 같은 경제인프라는 이를 이용할 기업들이 활발하게 창설되어 생산 및 무역활동을 할 수 있는 조건이 창출되어야 의미를 가질 수 있다.

북한이 비핵화에 합의하고 국제사회와의 관계를 정상화한다면 경제 개방이 크게 진전될 수 있을 것이며, 그 경우에는 특히 남북경협과 북중경협이 크게 확대될 수 있을 것이다. 즉 남한 기업과 중국 기업이 대거 북한에 진출할 수 있는 길이 열릴 가능성이 높다. 따라서 인프라 개발지원을 개시할 때에는 남북경협이나 북중경협과 연계될 수 있는 사업에 중점을 두는 것이 바람직할 것이다. 북한 국내 기업의 산업활동이 활발하게 발전하려면 단지 개방 확대만으로는 불충분하며 시장경제를 향한 국내 체제개혁이 필요하다. 북한이 이런 과감한 체제개혁을 실행하기까지는 훨씬 더 오랜 시일이 소요될 것으로 전망된다. 즉 북한인프라 개발지원은 장기적으로는 북한 국내기업까지 포함한 종합적 경제개발을 목표로 삼아야겠지만, 초기에는 남북경협 및 북중경협 지원을 주요 목표로 삼을 수 있을 것이다.

경제인프라 건설에는 여러 종류의 사업이 있을 수 있으며 그들 간의 우선순위 설정이 필요하다. 향후 가장 우선순위가 높은 사업은 북한의 전력개발 사업이 될 것으로 보인다. 대북인프라 개발지원은 핵협상이 타결된 후에 본격 개시될 가능성이 높다. 핵협상 관련 지원은 일종의 정치적 거래이기 때문에 다른 부문의 지원에 비해 북한의 요구를 훨씬 더 강하게 반영해 줄 수밖에 없다. 북한은 1994년 제네바 합의 이래 비핵화의 대가로 전력 등 에너지 지원을 요구해 왔으며 향후 핵협상에서도 전력 지원을 가장 중시할 가능성이 높다.

다음으로는 남북 연계 및 북중 연계 그리고 남·북·중 연계 교통 및 통신망 건설이 중요한 과제가 될 것이다. 남북 연계로는 남북 양측의 수도권을 연결하는 경의선 도로 및 철도가 우선 개발 대상이 될 것이며, 북중 연계로

는 단둥-신의주-평양 연계 교통망과 나진-선봉 인근의 교통 인프라가 주요 개발 과제가 될 것이다. 양쪽의 사업이 함께 진행되면 자연스럽게 남·북·중을 연계하는 경의선 교통망도 완성될 수 있다. 이와 함께 남북 연계 및 국제 통신망 연결사업을 추진해야 한다. 특히 북한에 진출하는 남한 기업 및 중국 기업의 사업을 지원할 수 있도록 국제전화뿐만 아니라 인터넷 통신망도 연결되어야 한다.

이상의 사업들이 어느 정도 진행되고 나면 북한 전 지역을 대상으로 한 전력공급 및 내부 교통·통신망 건설을 단계적으로 확대해 나가야 한다. 또 남북 및 북중 연계 교통·통신망 건설도 다른 지역을 대상으로 계속되어야 하며 주요 항만 및 공항 건설사업을 통해 국제 연계 교통 인프라도 확충해 나가야 한다.

## (2) 인프라 개발지원 추진 방향

북한의 인프라 개발 프로젝트를 설계할 때 가장 유념해야 할 점은 해당 인프라가 경제개발 효과를 확실히 발휘할 수 있는지를 확인하는 일이다. 이를 위해서는 종합적 개발의 관점에서 여러 프로젝트를 긴밀하게 연계하는 패키지 방식의 지원이 필요하다. 개성공단사업은 이런 패키지 방식을 통한 인프라 개발지원의 중요 사례라고 할 수 있다. 개성공단에서는 전력, 교통, 통신, 용수 시설이 함께 건설되어 입주기업의 생산활동을 효과적으로 뒷받침하고 있으며, 이를 위해 남북협력기금에서 대규모의 무상 및 유상 지원이 이루어졌다. 이와 마찬가지로 향후의 개발지원에서도 여러 종류의 인프라를 연계 개발하는 것이 기본 추진 방향이 되어야 할 것이다.

또한 북한의 인프라 개발에는 대규모 투자자금이 소요되는 만큼 장기간에 걸친 단계적 개발이 불가피하다. 초기에는 개발 효과가 큰 주요 지역을 중점 개발해야 하는데, 남북경협 및 북중경협 지원 목표를 위해서는 개성,

I

II

III

IV

신의주, 나진·선봉 등 접경지역이 우선적 지원대상이 될 수 있을 것이며, 북한이 협조할 경우 평양·남포 등 북한의 중심 경제지구도 우선적 지원대상으로 설정할 수 있다. 이와 함께 북한이 지원을 원하는 주요 지역에서 인프라 개발을 시작해 단계적으로 다른 지역으로 투자를 확대해 나가는 ‘점, 선, 면’ 방식의 개발전략을 채택할 수 있다.

다음으로, 인프라 개발사업에서 북한도 주도성과 적극성을 발휘하도록 유도할 필요가 있다. 특정 프로젝트 추진시 모든 투자자금을 공여자들이 제공하기보다는 북한 당국도 함께 투자하게 하는 방안이 더 바람직하다. 예를 들어 각종 설비 및 건설장비와 자재, 설계 등에 소요되는 자금을 공여자들이 지원하되, 건설인력 및 일부 자재는 북한에서 제공하는 방식을 생각해 볼 수 있다. 이렇게 공여자와 북한 당국이 함께 투자할 경우 일정한 지원자금을 가지고 더 큰 규모의 인프라 개발사업을 추진하는 것이 가능해진다.

다음으로, 북한 인프라 개발을 추진할 조직체계를 잘 구성하는 것이 중요하다. 인프라 개발은 지원자금 면에서 북한 개발지원 중 압도적으로 큰 비중을 차지할 가능성이 높으며, 따라서 국제협력을 통한 재원조달과 사업 추진이 매우 절실하다. 1994년 제네바 합의 이후 추진되었던 경수로사업이 바로 국제협력을 통한 북한 인프라 개발사업의 효시였다고 할 수 있다. 비록 정치적 갈등으로 실패로 끝나긴 했으나 경수로사업을 담당했던 한반도에너지개발기구(KEDO)는 모범적인 국제협력 모델로 평가할 만하다. 향후 북한 인프라 개발을 본격 추진하게 될 경우, 북한개발지원그룹이 맡을 가장 중요한 사업이 전력을 비롯한 인프라 개발사업이 될 것이며 인프라 개발만을 위해 별도로 국제협력체를 구성하는 방안도 검토해 볼 수 있다.

주요 부문별 인프라 개발지원 추진 방향은 아래와 같이 정리할 수 있다. 먼저 전력지원의 경우 과거의 경수로사업보다 한 차원 진일보한 개발 모델을 구상할 필요가 있다. 경수로사업은 중도에 중단되어 북한 개발지원 효과를 거두지 못했다. 더욱이 경수로사업은 끝까지 진행되었다 해도 개발 효과

가 미진했을 가능성이 높다. 경수로사업은 산업지구 개발, 외자 유치, 기타 인프라 개발 등 연계 개발전략을 결여한 전력개발 단독사업에 불과했기 때문이다. 또한 경수로사업에서는 특정 지역에 대규모 신규 발전소를 건설하는 한 가지 방안만 시도되었다.

향후 전력개발에서는 여러 방안을 포함하는 복합적 프로젝트를 검토할 필요가 있다. 예를 들어 신규 발전소 건설만이 아니라 기존 발전소 및 송배전망의 개보수도 함께 시도해 볼 수 있다. 또한 신규 발전소도 한 지역의 한 종류로만 한정할 것이 아니라 여러 지역에서 여러 종류를 건설하는 방안을 검토해 보아야 한다. 원자력, 석탄화력, 가스화력 등 여러 종류의 발전소는 각기 장단점이 있다. 또, 전력지원을 필요로 하는 도시 및 산업지구는 여러 지역에 분산되어 있다. 따라서 장기간에 걸쳐 단계적으로 여러 개의 신규 발전소를 건설하는 계획이 필요하다. 신규 발전소 건설시 효율적인 송배전망을 함께 건설하는 것도 매우 중요하다.

교통인프라 개발에서 특히 유의해야 할 사항은 두 가지다. 하나는 건설되는 교통시설을 실제로 이용할 수 있는 제도적 환경을 만드는 것이다. 예를 들어 남북 연계도로와 철도 건설은 남북 간 육로 통행 및 수송을 제도적으로 보장하는 조치와 반드시 연계되어야 한다. 이제까지 정부가 추진했던 남북 철도·도로 연결사업은 이런 제도적 환경과 연계되지 못했기 때문에 남북경협을 충분히 지원하는 효과를 발휘하지 못했다.

또 다른 하나는 철도, 도로, 항만, 공항 등 여러 종류의 교통 인프라 중에서 도로를 중점 지원할 필요가 있다는 것이다. 남북경협 및 북중경협 지원 목적을 구현하는 데에는 남북 연계 및 북중 연계도로가 가장 효과적이다. 북한에 진출할 노동집약 산업부문 기업들의 원자재 및 완제품 물류는 도로를 이용할 가능성이 가장 높기 때문이다. 개성공단의 경우에도 도로 수송만으로 충분한 물류가 가능했으며 철도 수송은 불필요했다. 남북 및 북중 연계철도에 대한 투자는 도로 건설이 충분히 완료되고 추가적 수송 수요가

I
II
III
IV

발생할 때에 맞춰 추진하면 될 것이다.

북한 내부 수송 수요를 위한 철도 및 도로의 개보수와 신규 건설사업은 북한의 개혁·개방이 충분히 더 진전되고 난 후 단계적으로 추진할 수 있다. 항만의 경우, 남포, 원산, 나진·선봉, 홍남 등 주요 항구 시설의 개보수에서 출발해 단계적으로 시설을 확장해 나갈 수 있을 것이다. 이 경우에도 북한의 개방 확대, 수출산업 발전, 미국·일본과의 경제교류 확대 등 항만 수송 수요가 충분히 발생하는지 여부를 충분히 검토할 필요가 있다.

통신망 건설 역시 남북경협 및 북중경협과 연계되는 지역의 국제 통신망 연결사업부터 시작하는 것이 유망하며 단계적으로 북한 내부 통신망 건설로 확대할 수 있을 것이다. 통신망은 교통망에 비해 상업적 성격이 더 강하므로 반드시 개발지원에 의해 건설하려 할 필요는 없다. 즉 여건이 갖춰질 경우 민간기업의 상업적 개발사업으로 추진할 수도 있다. 이미 이집트의 오라스콤이 북한 주요 지역에서 이동통신 서비스사업을 개시한 바도 있다. 통신망 연계사업에서 어려운 점은 북한 당국이 정보의 확산이 갖는 정치적 위험을 의식하여 국제 연계 통신을 되도록 차단하려 한다는 것이다. 대외경협을 원활하게 추진하기 위해서는 적어도 경협 관련 기업에 대해서는 비교적 자유로운 통신 환경을 보장할 필요가 있다는 점을 북한 당국에 지속적으로 강조하여 요구를 관철시켜야 할 것이다.

## 참고문헌

### 1. 단행본

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2. 논문

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

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

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

- Diagnostics at the World Bank.” *Finance and Development*. Vol. 43, No. 1, 2006.
- Linn, Johannes F. “Aid Coordination on the Ground: Are Joint Assistance Strategies the Answer?.” *Working Paper*, Wolfenson Center for Development, Brookings Institution, 2009.
- Manyin, Mark E. “US Assistance to North Korea: Fact Sheet.” *CRS Report for Congress*. January 31, 2006.
- Martin, Davis. “How China Is Influencing Africa’s Development.” *Background Paper for the Perspectives on Global Development 2010*. OECD Development Centre, 2010.
- Molenaers, Nadia and Robrecht Renard. “Policy Dialogue under the New Aid Approach: Which Role for Medium-sized Donors?.” *Discussion Paper*. Institute of Development Policy and Management, University of Antwerp, 2008.
- Taylor, Mi Ae and Mark E. Manyin. “Non-Governmental Organizations’ Activities in North Korea.” *CRS Report*. Congressional Research Service, 2011.
- World Bank. “Project Appraisal Document: Bangladesh Private Sector Development Support Project.” World Bank, January 2011.
- Zang, Hyoungsoo. “An Agenda for International Cooperation on the Korean Peninsula.” *The Korean Journal of Defense Analysis*. Vol. 14, No. 2, Fall 2002.

연구총서

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

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

### 학술회의총서

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

### 협동연구총서

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

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

## 논총

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

## 북한인권백서

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

## 기타

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

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

### 연례정세보고서

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

### 통일정세분석

비매품

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

### KINU 정책연구시리즈

비매품

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

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

### 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매품

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

### Studies Series

비매품

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

### 기타

비매품

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

## ■■ 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

### 1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

### 2. 가입방법

- 가) 「회원 가입신청서」 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

### 3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, 『International Journal of Korean Unification Studies』, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서, 통일정세분석 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

### 4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원  
통일학술정보센터 출판정보관리팀 도서회원 담당자(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

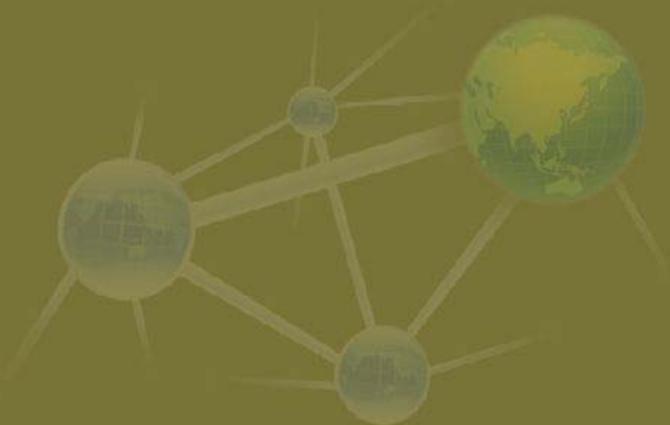
※ 가입기간 중 주소변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.





경제·인문사회연구회 협동연구총서 12-11-03

# 북한 경제발전을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립 방안



KINU 통일연구원

[www.kinu.or.kr](http://www.kinu.or.kr)

