

# 북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력 방안

김석진 · 홍제환



Korea Institute for National Unification

# 북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력 방안

김석진·홍제환



Korea Institute for National Unification

## 북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력 방안

KINU 연구총서 16-09

인 쇄 2016년 12월  
발 행 2016년 12월  
발 행 처 통일연구원  
발 행 인 최진욱  
편 집 인 북한연구실  
등 록 제2-02361호 (97.4.23)  
주 소 (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원  
전 화 (대표) 02-2023-8000  
(팩시밀리) 02-2023-8297  
홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인 세일포커스(02-2275-6894)  
인 쇄 처 호정씨앤피(02-2277-4718)

ISBN 978-89-8479-847-2 93340  
북한 경제, 남북 경제 협력  
322.8311-KDC6 / 337.519-DDC23 CIP2016028711

가 격 8,000원

© 통일연구원, 2016

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

# 북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력 방안



---

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

# 목차

요약 .....	ix
<b>I. 서론   김석진 .....</b>	<b>1</b>
1. 연구 배경과 필요성 .....	3
2. 연구 목적과 범위 .....	5
<b>II. 민생경제 분야 개발협력 기본구상   김석진 .....</b>	<b>9</b>
1. 민생경제와 개발협력의 개념 .....	11
2. 국제사회의 사경제 개발지원 경험과 시사점 .....	17
3. 민생경제 분야 대북 협력 경험과 교훈 .....	30
<b>III. 북한 민생경제 부문별 개발협력 방안   홍제한·김석진 .....</b>	<b>41</b>
1. 농업 및 식품 비즈니스 .....	44
2. 민생용 에너지 비즈니스 .....	62
3. 여성 경제활동 지원 .....	79
4. 수출산업 노동자 지원 .....	93
<b>IV. 남북관계 발전단계별 개발협력 추진방안   김석진 .....</b>	<b>111</b>
1. 남북관계 발전단계별 개발협력 로드맵 .....	113
2. 국제협력 방안 .....	119



## 북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력 방안

3. 당국 간 협력 및 민관협력 방안 .....	125
4. 통일 초기 민생경제 지원방안 .....	129
<b>V. 요약과 결론   김석진·홍제한 .....</b>	<b>137</b>
참고문헌 .....	146
최근 발간자료 안내 .....	155

# 표·그림·글상자 목차

표 II-1 개발협력의 개념 .....	15
표 II-2 남북협력사업 분류법과 개념적 의미 .....	16
표 II-3 국제사회의 국제개발협력 부문별 자원배분 비율 .....	19
표 II-4 사경제 개발지원의 주요 접근법 .....	24
표 II-5 국제사회의 사경제 개발지원 주요 성공사례 .....	26
표 II-6 남북 농업협력 사업 주요 내용 .....	31
표 II-7 국제 원조기관의 대북 농업협력 사업 주요 내용 .....	32
표 II-8 국제기구 및 해외 연구소/단체의 북한 에너지 협력사업 ..	38
표 III-1 카탈리스트 2단계 프로그램 주요 사업 내용 .....	48
표 III-2 카탈리스트 3단계 프로그램 주요 사업 내용 .....	50
표 III-3 카탈리스트 3단계 프로그램의 성과 .....	51
표 III-4 북한의 경지면적 및 식량 생산량(2015/16 양곡연도) .....	54
표 III-5 DEEP의 주요 프로그램(ICS 사업 부문) .....	66
표 III-6 ILO의 근로 개선(Better Work) 프로그램 실시 현황 .....	97
표 III-7 의류산업 생산성센터의 훈련 프로그램 .....	99
표 IV-1 대북 개발협력 로드맵 예시 .....	115
표 IV-2 UN 산하기구, 국제 NGO 및 기타 기관의 대북지원 활동 현황 .....	121
표 IV-3 KOICA의 주요 국제기구 협력사업 현황 .....	122
표 IV-4 국제기구를 통한 남북협력기금 지원 실적 .....	122
표 IV-5 KOICA의 국내 민간단체 지원사업 실적 .....	129
표 IV-6 전통시장/소상공인 지원제도 .....	133



## 북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력 방안

그림 II-1 북한경제의 구조 이해를 위한 도식 .....	13
그림 IV-1 국내 민간단체의 대북지원 실적 추이 .....	127
글상자 II-1 국제농업개발기금(IFAD)의 소액대출 프로그램 .....	33
글상자 II-2 스위스 개발협력청(SDC)의 경사지 관리 프로그램 .....	36
글상자 III-1 한·미 및 한·EU FTA의 한반도 역외가공지역 규정 ·	105



1980년대 말 이후 우리 사회가 기울인 적지 않은 노력에도 불구하고 2016년 현재 남북교류는 거의 단절되다시피 한 상태에 이르렀다. 하지만 북한 변화 촉진과 통일 준비를 위한 남북교류협력은 결코 포기할 수 없는 중요 정책과제라고 할 수 있다. 또한 한반도 정세는 언제든지 변할 수 있으므로 장기적 관점에서 새롭고 창의적인 협력방안을 준비할 필요가 있다.

이 보고서에서는 새로운 교류협력 방법 중 하나로서 북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력 방안을 제안한다. 민생경제 개발협력이란 일반 주민의 생계형 경제활동, 즉 시장 및 사경제 활동을 대상으로 한 협력사업을 뜻한다. 또한 국영경제 중에서도 개혁·개방의 의미가 있으며 주민 생활 향상에 기여할 수 있는 부분은 협력 대상에 포함시킬 수 있다.

북한 민생경제 분야 개발협력은 최근 국제개발협력의 새로운 접근법으로 중시되고 있는 ‘사경제 개발’(private sector development) 지원과 비슷한 의미를 가질 수 있다. 이 보고서에서는 국제사회의 경험을 참고하여 북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력을 다음과 같이 네 부문에서 실시하는 방안을 제안한다.

첫째, 개인농업 및 식품 비즈니스 지원을 위해 기술 교육, 생산재 및 금융 서비스 접근성 향상, 지역 네트워크 구축, 판매 루트 확보 등의 프로그램을 종합적이고 상호 연계된 형태로 제공하는 방안을 제안한다.

둘째, 민생용 에너지 비즈니스 지원을 위해 가정 혹은 부업반의 연탄 생산 활동을 지원하는 사업을 제안한다. 주요 사업 내용은 연탄제조 기술 전수, 지역 네트워크 및 품질 관리 시스템 구축, 지역 상품 브랜드화 등이다.

셋째, 여성의 사경제 활동을 지원하기 위한 사업으로 시장 정보 제공, 기술 교육, 지역 네트워크 구축, 금융 서비스 접근성 향상, 시장과의 연계성 강화, 지역 단위 브랜드화 및 디자인 공유, 창업 인큐베이팅 등을 제안한다.

넷째, 수출산업 노동자 지원을 위해 ILO가 여러 개발도상국에서 실시 중인 '노동 개선'(Better Work) 프로그램과 유사한 제도를 북한에 적용하는 방안을 제안한다. 경제특구·개발구 개발이 본격화될 경우, 수출산업의 노동기준 준수 여부를 수출시장 접근성과 연계하는 방안이다. 특구가 자리를 잡고 고용 규모가 충분히 확대된 후에는 수출산업 노동자 생산성 향상을 위한 직업훈련 사업도 추진할 수 있을 것이다.

북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력은 정치 정세의 영향을 많이 받을 것이므로, 남북관계 발전단계별로 어떤 사업을 어떤 주체가 어떤 순서로 진행하는 것이 좋을지 생각해 볼 필요가 있다. 남북관계 발전단계는 남북관계 경색 국면, 남북대화 재개 국면, 핵협상 타결 이후(단기 및 중장기)로 구분할 수 있다. 개발협력 추진주체는 당국, 민간 및 국제 사회로 구분할 수 있다.

가장 중요하고 실행 필요성이 높은 농업협력은 남북관계 경색 국면에서도 추진하는 것이 바람직하며, 남북관계 개선 후에는 더욱 큰 규모로 확대 실시해야 할 것이다. 민생용 에너지 지원은 남북대화 재개 후에 개시하고, 여성 경제활동 지원은 남북관계가 충분히 좋아진 후에 다른 사업보다 더 신중하고 더 실험적으로 진행하는 방안을 제안한다. 수출산업 노동자 지원은 개성공단이 복원되고 기타 경제특구 사업이 본격 진행되어야 가능하며, 핵협상 타결 등 근본적인 정세 변화가 있어야 추진할 수 있을 것으로 보인다.

추진주체 면에서 보면, 남북관계가 좋지 않을 때에는 국제협력, 즉 UN 산하기구나 국제 NGO 등에 위탁하는 간접 지원을 추진하는 것이 현실적이지만, 아울러 국내 민간단체 및 민간기업의 참여를 허용할 수도 있을 것이다. 당국 간 협력은 근본적 정세 변화 후에 추진할 수 있을 것으로 보인다.

북한 민생경제 진흥을 위한 지원은 통일 이후에는 더욱 확대 실시되어야 할 것이다. 통일 초기 상당 기간 동안 북한주민은 기존의 생계형 경제활동을 지속해야 할 가능성이 높으므로 통일 이후에도 북한의 민생경제가 계속 활발하게 발전할 수 있도록 여건을 만들어 줄 필요가 있다.

민생경제 진흥을 위한 개발협력은 시장경제로의 이행을 촉진하면서 정권이 아닌 일반주민의 자립과 자활을 도울 수 있다는 점에서 바람직한 성격을 갖는다. 정부는 국내 민간단체 및 국제사회와 협력하여 구체적이고 현실성 있는 개발협력 방안을 꾸준히 준비해야 할 것이다.

**주제어:** 민생경제, 개발협력, 사경제, 국제협력, 민관협력

## **Development Cooperation to Promote the Economic Activities of Ordinary People in North Korea**

*Kim, Suk-Jin and Hong, Jea-Hwan*

With reference to the international experiences, this study makes some recommendations for development cooperation to promote the economic activities of ordinary people, which mainly consist of market and private activities, in North Korea. Any elements of the state-run economy that is related to the reform and opening, and contributes to improving the living standard of the people would also be assisted in these cooperation plans. Targets for support would include private agriculture and food businesses, household energy supply, women's economic empowerment, and labor standards in export industries. Under the current circumstances where inter-Korean relations are tense, UN agencies or international NGOs would be major players in development cooperation with North Korea, and South Korean private organizations could participate in some projects. Inter-governmental cooperation would be feasible only after significant improvement in inter-Korean relations.

**Keywords:** people's livelihood, North Korean economy, development cooperation, private sector, international cooperation, public-private partnership

# I. 서론

김석진(통일연구원)





## 1. 연구 배경과 필요성

남북교역이 처음 시작된 1989년 이래 우리 사회는 남북교류협력을 발전시키기 위해 많은 노력을 기울여 왔다. 통일 이전에 교류협력을 충분히 진행하여 남북 간 격차를 줄이고 사회경제적 동질성을 확보하는 것이 평화통일이라는 국가적 과업을 달성하는 데 큰 도움이 된다는 일반적인 공감대가 있었기 때문이다.

그러나 이런 노력에도 불구하고 북한이 핵 개발 등 강경 군사노선을 고수함에 따라 2016년 현재 남북교류는 거의 단절되다시피 한 상태에 이르렀으며, 앞으로도 핵 문제 해결은 쉽지 않아 보인다. 남북교류협력을 저해하는 정치적 제약이 생각보다 훨씬 크다는 사실이 분명한 것이다. 이러한 상황을 감안할 때 기존의 남북교류협력에 대해서는 진지한 반성이 필요해 보인다.

하지만 북한 변화 촉진과 통일 준비는 결코 포기할 수 없는 목표이며, 이를 달성하기 위한 중요 수단 중 하나로서 교류협력도 지속적으로 모색해야 할 정책과제라고 할 수 있다. 또한 한반도 정세는 상당히 가변적이어서 남북한 및 주변국의 정책 변화에 따라 새로운 국면이 전개될 수도 있다. 따라서 남북관계의 정치적 제약을 고려하면서도 장기적 관점에서 정세 변화에 대비해 새롭고 창의적인 남북 협력 방안을 준비할 필요가 있다.

이 보고서에서는 새로운 교류협력 중 하나로서 북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력 방안을 구상해 본다. 이런 새로운 방안을 구상해야 하는 이유는 다음과 같다.

첫째, 북한 정권보다 민생에 도움이 되는 협력사업이 필요하다. 특히 북한 정권이 강경한 대외·대남정책을 펴고 있는 상황에서는 정권의 경제력 확보에 직접 기여하는 사업은 되도록 피하는 것이 바람직하다.

물론 기존의 교류협력도 일반주민에게 도움이 되고자 했으나 북한체제의 속성상 불가피하게 정권의 통제를 받을 수밖에 없었고, 앞으로의 교류협력도 이런 한계를 완전히 벗어날 수는 없다. 하지만 사업 내용과 방식을 충분히 주의 깊게 설계한다면, 이런 한계 속에서도 되도록 민생에 더 도움이 되는 사업을 추진할 수 있다.

둘째, 민생 지원 중에서 소비적 사업만이 아니라 경제활동에 직접 도움을 주는 생산적 사업에도 관심을 기울일 필요가 있다. 즉 북한주민의 소득창출 능력을 향상시킴으로써 자립과 자활을 돕는 협력사업이 필요하다. 자립과 자활이란 북한주민이 한편으로는 식량 지원 등 구호 사업 대상이 되지 않는 상태를 의미하고, 다른 한편으로는 당국의 직접적 통제 아래에 있는 국영경제(국영기업, 국가기관, 협동농장)에 의지하지 않고도 스스로 생계를 해결할 수 있는 상태를 의미한다.

셋째, 북한의 시장과 사경제 활동을 촉진함으로써 북한 경제체제의 바람직한 변화가 계속될 수 있도록 유도해야 한다. 경제난 이후 20여 년 동안 북한에서는 전통적 사회주의 경제, 즉 국영 계획경제에서 벗어난 시장과 사경제 활동이 점차 확산되어 왔으며, 많은 주민들이 이를 통해 생계를 해결하고 있다. 전통적 사회주의 이념을 고수하는 정권이 여전히 권력을 잡고 있지만, 북한도 역시 시장경제로의 체제전환이라는 세계사적 대세에 이끌려 들어가고 있는 것이다. 오늘날 북한의 민생경제는 시장과 사경제의 성격을 띠고 있어 민생경제 진흥은 곧 시장경제 촉진이라는 바람직한 성격을 가질 수 있게 되었다.

넷째, 국제사회가 저개발국의 사회경제 발전을 위해 추진해온 국제개발협력(국제개발원조)의 경험과 교훈을 반영할 필요가 있다.<sup>1)</sup> 지난 반세기 동안 국제사회는 개발협력을 실시하는 과정에서 많은 시행착오를

---

<sup>1)</sup> 김석진, 『개발원조의 국제규범과 대북정책에 대한 시사점』 (서울: 산업연구원, 2009).

경험했고, 그 과정에서 중요한 교훈을 얻었으며, 이를 반영하여 더욱 현실적이고 바람직한 협력을 추진하려고 노력하고 있다. 국제사회의 경험과 교훈을 반영한다면 북한에 대해서도 더 좋은 협력방안을 구상할 수 있을 것이다. 또 남북관계가 경색되어 있어 남북 양자 사업을 추진하기 어려운 국면에서는 대북 개발협력을 국제사회와 함께 하거나 국제사회에 위탁하는 방안이 현실적인 대안이 될 수 있다.

## 2. 연구 목적과 범위

### 가. 선행연구 검토

북한 민생 지원을 위한 협력사업 필요성은 박근혜 대통령의 독일 드레스덴 공대 명예박사학위 수여식 연설인 “한반도 평화통일을 위한 구상”(2014. 3. 28)<sup>2)</sup>에서 제기된 바 있다. 이 연설에서는 ‘민생 인프라 구축’을 위한 협력과제로, ① 복합농촌단지 조성, ② 교통·통신 인프라 건설, ③ 지하자원 개발, ④ 남·북·중, 남·북·러 등 다자간 경제협력 구상이 제시되었다.

이들 사업은 모두 궁극적으로는 북한 민생 향상에 기여할 수 있겠지만, 그 중 교통·통신 인프라 건설, 지하자원 개발, 다자간 경제협력은 일반주민의 경제활동과는 거리가 멀다. 또 지하자원 개발과 다자간 경험은 민간기업이 주도하는 상업적, 영리적 사업으로 진행하는 것이 더 바람직해 보인다. 따라서 ‘드레스덴 구상’에서 제기된 과제 중에서 민생경제 분야 개발협력(비영리적 협력)에 직접 해당하는 것은 농업협력

<sup>2)</sup> “한반도 평화통일을 위한 구상,” (독일 드레스덴 공대 명예박사학위 수여식 연설문, 2014.3.28.) 연설 전문은 청와대 웹사이트 대통령 연설 항목 (<http://www1.president.go.kr/news/speech.php>)에서 찾을 수 있다.

(복합농촌단지 건설) 하나뿐이다.

북한경제에서 일차적으로 중요한 과제는 식량문제를 해결하는 것이므로 농업협력은 가장 중요한 사업으로 여겨지고 있고, 정부와 지방자치단체 및 국내 민간단체 등 여러 주체에 의해 계속 추진되어 왔다. 북한 개발협력에 관한 최근의 연구도 농업 분야에 집중되어 있다.<sup>3)</sup> 이들 연구에서는 인도적 지원의 연장선상에서 농업개발협력을 추진하는 방안, 과수, 원예, 축산 등 생산 다양화를 통한 소득증진 프로그램 등 중요 사업 구상이 잘 정리되어 있다. 다만 사업 대상이 북한 농업의 기본조직인 협동농장의 집단농업인지, 아니면 경제난 이후 크게 확산되어 있는 개인농업(소토지 농사와 개인축산)인지가 분명치 않다. 시장과 사경제 활동을 촉진하는 방향으로 민생경제를 진흥한다는 문제의식에 따라 개인농업 및 상업적 농업에 도움을 줄 수 있는 방향으로 농업협력의 세부내용을 보완할 필요가 있다.

농업 외 민생경제 분야 개발협력에 대한 연구는 아직 활발하지 않다. 오늘날 북한 민생경제의 주요 부분은 유통업, 운수업, 음식업, 식품가공업, 기타 경공업, 개인서비스업 등으로 이루어져 있으며, 이들은 전국적으로 발달한 시장 네트워크 속에서 활동하고 있다.<sup>4)</sup> 최근 통일부와 통일준비위원회의 발주로 농업 외 분야 민생경제 협력방안 연구가 이루어진 바 있으나, 이들 연구<sup>5)</sup>는 일반적 방향만 제시하고 있을 뿐,

---

3) 김영훈 외, 『맞춤형 대북 농업협력사업 추진방안 연구: 효과성과 지속성 증진을 위한 대안』 (서울: 한국농촌경제연구원, 2012); 김영훈 외, 『패키지형 남북 농업협력 프로그램 개발과 추진방안 연구』 (서울: 한국농촌경제연구원, 2012); 김영훈 외, 『임농복합단지 배후 농촌지역 개발협력 방안』 (서울: 통일준비위원회, 2014); 양호승 외, 『새로운 패러다임의 대북 인도적 개발협력 방안: 농업 및 보건 분야』 (서울: 통일준비위원회, 2014); 임강택·권태진, 『농업분야의 지속가능한 대북 지원 및 남북협력 방안 모색』 (서울: 통일연구원, 2014).

4) 김석진·양문수, 『북한 비공식 경제 성장요인 연구』 (서울: 통일연구원, 2014), pp. 39-68.

5) 김주현 외, 『북한의 생활 인프라 개선을 위한 관련 산업 육성 및 제도화 방안 연구』 (서울: 통일부, 2014); 이상만 외, 『북한 시장화 지원방안: 내수 자영업 육성을 중심

실제 추진 가능한 구체적 협력방안을 제안하지는 못하고 있어 추가적인 연구 필요성이 크다.

## 나. 연구목적과 가정

이 연구의 목적은 북한 민생 향상을 목표로 북한주민의 경제활동을 직접 도울 수 있는 개발협력 방안을 마련하는 것이다. 여기에서 다루는 민생경제 분야 개발협력 방안의 범위는 다음과 같이 한정한다.

첫째, 일반주민의 생계형 경제활동에 해당하는 분야 및 업종을 대상으로 협력사업을 구상한다. 즉 농업, 유통업, 운수업, 음식업, 식품가공업, 기타 소비재 제조업, 개인서비스업, 그리고 이들을 연결하는 시장 네트워크가 협력 대상이 된다.

둘째, 민간기업이 주도하는 상업적·영리적 경제협력 방안은 다루지 않으며, 비영리적 개발협력에 초점을 맞춘다. 즉 여기서 말하는 개발협력은 비영리적이라는 의미에서 개발지원 또는 개발원조와 뜻이 같다. 단, 비영리적 개발협력이 반드시 민간기업의 참여를 배제하는 것은 아니다. 최근 국제사회에서는 민간기업이 정부, 국제기구, 민간단체 등과 협력하여 비영리적 개발협력에 참여하는 경우가 늘어나고 있다.

다른 한편, 이 보고서의 개발협력 방안은 추진주체의 측면에서는 비교적 넓은 범위를 아우른다. 즉 정부가 추진하는 당국 간 협력사업만이 아니라, 국제기구, 국내외 민간단체, 경우에 따라서는 민간기업까지 참여하는 국제협력 및 민관협력 추진방안도 고려한다. 북측 파트너도 되도록 다변화하기 위해 노력할 필요가 있는데, 민생경제 개발협력의 취지를 살리려면 최종적으로는 일반주민들과 직접 접촉하고 함께 사업

---

으로』 (서울: 통일준비위원회, 2015).

할 수 있는 방법을 모색해야 할 것이다.

북한 개발협력 방안에 관한 기존 연구<sup>6)</sup>의 대부분은 북한 핵문제 해결, 남북관계 및 대외관계 정상화 등 대단히 좋은 정세가 조성되는 경우를 가정하고 있다. 그러나 2006년 북한의 1차 핵실험에서 2016년 4차 핵실험에 이르는 사태 전개가 보여주듯이 핵 문제 해결은 쉽지 않은 과제로 판단된다. 따라서 이 연구에서는 핵 문제 해결 이후만이 아니라 이전 단계까지 포함하여 남북관계 발전단계별 개발협력 추진방안을 현실적으로 구상해 보려고 한다.

또한 북한 개발협력에 관한 기존 연구는 모두 통일 이전 상황을 암묵적으로 가정하고 있다. 그러나 이번 연구에서는 통일 이후 상황도 고려한다. 왜냐하면 통일이 언제 이루어질지 예측하기 쉽지 않으며, 통일 이후에도 적어도 초기에는 많은 북한주민이 지금과 비슷한 초보적인 사경제 활동을 통해 생계를 해결할 수밖에 없을 것이기 때문이다. 통일 이후 남한기업 및 외국기업의 대규모 투자가 이루어지겠지만, 이를 통해 현대적인 일자리가 충분히 창출되기까지는 상당한 시일이 걸릴 것이며, 그 때까지는 일반주민의 생계형 경제활동을 정부가 지원할 필요가 있다. 이러한 지원은 통일 이전 단계의 민생경제 분야 개발협력과 그 내용이 크게 다르지 않을 것이며, 이를 더욱 확대 발전시킨 형태가 될 것으로 판단된다.

---

<sup>6)</sup> 통일연구원이 주관하는 경제인문사회연구회 협동연구로서 여러 차례 북한 개발협력 방안에 관한 대규모 연구가 2008~2012년 사이에 이루어진 바 있다. 각 연구 시리즈(4~5권으로 구성)의 총괄 보고서는 다음과 같다. 박형중 외, 『국제사회의 개발지원 이론과 실제』(서울: 통일연구원, 2008); 임강택 외, 『북한 개발지원의 포괄적 추진 방안』(서울: 통일연구원, 2009); 임강택 외, 『북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 연구』(서울: 통일연구원, 2011); 임강택 외, 『북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 실행방안』(서울: 통일연구원, 2012).

# II. 민생경제 분야 개발협력 기본구상

김석진(통일연구원)





# 1. 민생경제와 개발협력의 개념

## 가. 민생경제

민생경제 분야 개발협력 방안을 마련하려면, 먼저 민생경제란 무엇인지 개념을 분명히 할 필요가 있다. 민생 및 민생경제는 학문적으로 정립된 이론적 개념이 아니라 정책 결정자가 정치적 판단에 의거해 정의할 수 있는 실용적인 개념이라고 할 수 있다. 이 연구에서 사용하는 북한 민생경제 개념도 북한경제의 실상과 대북정책 목표를 고려해 저자들이 편의상 정의하는 것에 불과하며, 다른 연구자들은 다른 맥락에서 다르게 정의할 수 있을 것이다.

오늘날 북한 민생경제를 거론할 수 있게 된 것은 1990년대 경제난을 겪은 후 북한경제가 전통적 사회주의 체제의 굴레에서 어느 정도 벗어나 일반주민이 참여하는 시장과 사경제 활동이 활발해졌기 때문이다.<sup>7)</sup> 또한 중국의 경제성장 및 시장경제로의 이행이 계속됨에 따라 북한과 중국 간의 상업적 경제교류가 크게 확대된 점도 중요하다. 이러한 상황 변화 덕분에 2000년대 초 이후 북한경제는 장기적으로 회복세를 보였으며 주민생활은 지금도 여전히 어렵지만 과거보다는 한결 나아진 것으로 보인다.<sup>8)</sup> 이 연구에서 말하는 북한 민생경제는 바로 이러한 상황 변화를 염두에 둔 것으로 조금 더 구체적으로는 다음 몇 가지 측면을 강조하고 있다.

첫째, 북한의 통치집단, 간부층, 부유층 등 상류층을 제외한 일반주민의 경제활동에 초점을 맞춘다. 경제활동 중에서는 상류층과 일반주

<sup>7)</sup> 김석진·양문수, 『북한 비공식 경제 성장요인 연구』, pp. 39-179.

<sup>8)</sup> 김석진, “북한의 장기 경제성장 실적 재평가,” 양문수 편저, 『김정은 시대의 경제와 사회: 국가와 시장의 새로운 관계』 (파주: 한울, 2014), pp. 155-184.

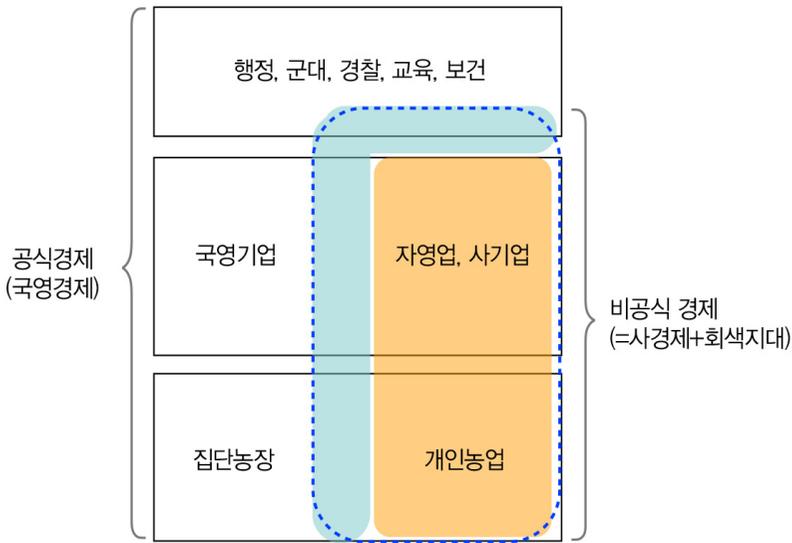
민이 함께 참여하는 것도 있지만 그런 부분보다는 일반주민이 자기 생계를 해결하기 위해 수행하는 활동을 협력 대상으로 삼는 것이 바람직하다.

둘째, 일반주민이 참여하는 경제활동 중에서 국영경제로 간주할 수 있는 부분, 즉 국영기업, 국가기관, 협동농장의 활동보다는 그 이외의 부분, 즉 시장과 사경제 활동에 초점을 맞춘다. <그림 II-1>에서 볼 수 있는 것처럼, 오늘의 북한경제는 국영경제(협동농장, 국영기업, 국가기관)와 사경제(도시 자영업 및 사기업과 농촌 사경제)의 이중구조로 되어 있으며, 국영과 사영의 성격을 함께 갖는 회색시대(국영기업 명목의 자산을 활용하는 사경제 활동)까지 고려하면 삼중구조로 해석할 수도 있다. 그렇게 보면 민생경제는 주로 사경제를 의미하지만 넓게 보면 회색시대까지 포함하는 비공식 경제로 정의할 수도 있다. 또한 국영경제 중에서도 수출산업처럼 개혁·개방의 의미가 있으며 일반주민 생활 수준 향상에 기여할 수 있는 부분은 민생경제에 포함시킬 수 있다. 협동농장의 활동 중에서 개인농업과 연계될 수 있는 부분도 역시 민생경제에 포함시킬 수 있다. 이렇게 다소 넓게 정의할 경우 민생경제는 북한경제에서 상당히 큰 비중을 차지할 것으로 추측된다. 충분한 자료와 정보를 얻을 수 없어 정확한 추계는 불가능하지만, 여러 탈북민 설문조사에 의하면, 민생경제 활동은 많은 일반주민에게 주된 소득 원천이 되고 있는 것으로 나타난다.<sup>9)</sup>

---

<sup>9)</sup> Stephan Haggard and Marcus Noland, *Witness to Transformation: Refugee Insights into North Korea* (Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, 2011), pp. 45-62; 김병연·양문수, 『북한경제에서의 시장과 정부』 (서울: 서울대학교 출판문화원, 2012), pp. 26-38.

그림 II-1 ▶ 북한경제의 구조 이해를 위한 도식



자료: 저자 작성(김석진·양문수, 『북한 비공식 경제 성장요인 연구』(서울: 통일연구원, 2014), p. 28의 그림을 약간 수정).

셋째, 북한의 민생을 돕기 위한 협력사업은 소비생활(생활환경 포함)을 돕는 사업과 생산활동을 돕는 사업으로 나뉘 볼 수 있는데, 그 중 생산활동 쪽에 초점을 맞춘다. 그런 의미에서 이 연구에서는 ‘민생 분야’ 전체가 아니라 ‘민생경제 분야’로 협력대상을 한정하며, 생산활동을 촉진한다는 의미에서 ‘민생경제 진흥’이라는 용어를 사용한다. 물론 그렇다고 해서 소비생활 관련 협력의 가능성을 배제하는 것은 아니다. 오히려 소비와 생산 양면에 걸쳐 다양한 사업을 패키지로 묶어 추진하는 종합적 접근법이 바람직할 수 있으며, 단지 이 연구에서 생산 측면에 초점을 맞춘다는 것뿐이다.

I
II
III
IV
V

넷째, 본래 국가 재정사업의 대상이 되는 부문(인프라 건설, 교육, 보건 등)은 이 연구의 범위에서 제외한다.

이상과 같이 정의할 경우 북한 민생경제는 농림어업, 상업(유통업), 개인서비스업, 운수업, 음식업, 식품가공업, 기타 소비재 제조업, 수출 산업(주로 경공업) 등의 업종에서 일반주민이 수행하거나 참여하는 생계형 경제활동을 의미한다고 할 수 있다.

## 나. 개발협력

다음은 개발협력(development cooperation) 개념을 살펴볼 차례이다. 일반적으로 개발협력은 넓은 의미와 좁은 의미의 두 가지 뜻을 가질 수 있다. 넓은 의미의 개발협력은 개발원조(development aid) 또는 개발지원(development assistance)과 거의 비슷하지만 약간 더 넓은 개념으로서 각국 정부(주로 선진국 정부)와 국제기구, 민간단체, 기업 등 국제사회가 저개발국의 경제사회 발전을 돕기 위해 실시하는 비영리적인 사업을 가리키며, 무상원조와 유상원조(양허성 차관)뿐만 아니라 정책적 지원(저개발국에 대한 특혜관세제도 등)까지 포함한다.<sup>10)</sup> 이런 의미에서 개발협력은 기업이 이익을 얻기 위해 추진하는 영리적 경제협력(무역 및 투자)과 구분된다.

---

<sup>10)</sup> UN ECOSOC Development Cooperation Forum, "What is development cooperation?," *2016 Development Cooperation Forum Policy Briefs*, no. 1. (February 2015), pp. 1-5.

표 II-1 > 개발협력의 개념

목적	특징	유형
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 개발도상국 시민의 보편적, 기본적인 사회생활 보장</li> <li>- 국가 간 생활수준 수렴 촉진</li> <li>- 개발도상국이 국제적 공공재 공급에 참여할 수 있도록 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가적 또는 국제적 개발 우선 순위 지원을 명시적 목표로 설정</li> <li>- 비영리적</li> <li>- 개발도상국 우대</li> <li>- 협력적 관계를 통해 개발도상국의 주도성 제고</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자금 및 현물 원조</li> <li>- 역량강화 지원</li> <li>- 정책적 지원</li> </ul>

자료: UN ECOSOC Development Cooperation Forum, "What is development cooperation?," 2016 Development Cooperation Forum Policy Briefs, no. 1. (February 2015), p. 3.

좁은 의미의 개발협력은 넓은 의미의 개발협력 중에서 인도적 지원(구호사업)을 제외한 나머지 부분을 가리킨다. 모든 개발협력이 저개발국의 민생을 도우려는 인도적 목적을 갖긴 하지만, 자연재해나 전쟁 같은 비상사태에 단기적으로 실시하는 구호사업을 '인도적 지원'이라고 부르고 나머지 부분, 즉 장기적 개발 목적으로 실시하는 사업은 '개발협력'이나 '개발원조', '개발지원' 등으로 부르는 것이 국제사회의 일반적 관행이다.

그런데 이제까지 남북교류협력에 대해 정부가 사용해온 용어는 국제사회의 일반적 관행과 다소 차이가 있다. 정부의 남북협력기금운용계획(2016년)은 <표 II-2>에서 볼 수 있듯이 각종 남북교류협력을, ① 통일정책, ② 남북 사회문화 교류, ③ 인도적 문제 해결, ④ 남북경제협력, ⑤ 개성공단 지원 등 5개 프로그램과 그 하부의 단위사업 및 세부사업으로 분류하고 있다. 여기에서 통일정책, 남북 사회문화 교류, 이산가족 교류, DMZ세계평화공원 등을 제외한 나머지 사업은 개발협력 또는 경제협력에 해당한다.

I
II
III
IV
V

표 II-2 ▶ 남북협력사업 분류법과 개념적 의미

남북협력기금 운용계획의 사업 분류			국제사회의 일반적 용어법에 따른 개념적 의미	
프로그램명	단위사업명	세부사업명		
통일정책	한반도통일미래센터 운영	한반도통일미래센터 운영	-	
남북사회문화교류	사회문화교류 지원	사회문화교류 지원	-	
	이산가족교류 지원	이산가족교류 지원	-	
인도적 문제 해결	대북 인도적 지원	구호 지원	인도적 지원	
		민생 협력 지원	보건의료 협력 등	(소비촉면) 사회 부문 및 기타 개발지원
			농축산·산림·환경 협력 등	(생산촉면) 생산 부문 및 사경제 개발지원
남북경제협력	경제협력 기반조성	경협기반	경제 인프라 개발지원	
		교역·경협 보험	상업적 경협 (무역·투자) 지원	
		교역·경협 자금대출	상업적 경협 (무역·투자) 지원	
		DMZ세계평화공원	-	
개성공단 지원	개성공단 조성	개성공단 운영대출	상업적 경협 (무역·투자) 지원	
		개성공단 기반조성	경제 인프라 개발지원	

자료: 통일부, “2016년도 세입·세출예산 개요(남북협력기금운용계획 포함)”(2016.1.)를 참고하여 저자 정리.

여기에서 먼저 알 수 있는 것은 정부가 인도적 지원이라는 용어를 국제사회의 일반적 관행보다 훨씬 넓은 의미로 사용한다는 것이다. 남북협력기금운용계획에서는 구호지원(식량 및 비료지원, 자연재해 발생시 긴급구호) 외에 보건의료협력이나 농축산·산림·환경협력 같은 사업까지도 ‘민생협력지원’이라는 이름 아래 인도적 지원의 범주 안에 포함시키고 있다. 국제사회의 일반적 관행에 의하면, 보건의료협력은 ‘사회

부문 개발지원'에 해당하며, 농축산협력은 '생산 부문 개발지원', 그 중 농림어업 부문 개발지원에 해당한다. 정부의 이러한 용어법은 대북지원의 인도적 목적과 민생 목적을 부각하여 국민적 공감대를 형성하기에 용이하다는 장점이 있다. 이 보고서에서 '민생경제'라는 용어를 사용하는 것도 이런 장점을 살리기 위한 것이다. 이 연구의 주제인 민생경제 개발협력은 '생산 부문 개발지원'에 포함되는데, 시장과 사경제를 지원하고자 하는 취지로 보면 최근 국제사회에서 중시되고 있는 '사경제 개발'(private sector development) 지원과 비슷한 성격을 갖는다.

한편 정부가 남북경제협력과 개성공단 지원 프로그램에 포함시키고 있는 사업 중에서 기반시설(인프라) 건설과 관련되는 부분은 국제개발협력의 주요 구성부분 중 하나인 '경제 인프라 부문' 개발지원에 해당한다고 할 수 있다. 남북경협 기업에 대한 지원은 상업적 경협(무역·투자)에 대한 지원이다. 국제사회에서 일반적인 상업적 경협에 대해 정부가 지원을 하는 경우는 많지 않으며, 지원을 하더라도 간접적이거나 최소한의 지원을 할 뿐이다. 이에 비해 남북경협에서는 기업에 대해 상당히 많은 지원을 했는데, 이는 남북관계의 정치적 리스크를 고려한 정책이었다.

## 2. 국제사회의 사경제 개발지원 경험과 시사점

### 가. 국제 개발협력에서 사경제 개발지원의 의의

북한 민생경제 분야 개발협력은 최근 국제개발협력의 새로운 접근법으로 중시되고 있는 '사경제 개발'(private sector development)<sup>11)</sup>

<sup>11)</sup> 'private sector'는 흔히 '민간부문'으로 번역하지만, 이 경우에는 '사경제 부문'으로 번역해야 본래의 의미를 더 쉽고 정확하게 전달할 수 있다. 여기에서 말하는 'private sector'는 "사적인 개인이나 집단에 의해 ... 영리적 사업의 방식으로 운영

지원과 비슷한 의미를 가질 수 있다. 국제사회는 국제개발협력을 여러 부문 및 하위부문으로 분류하고 있는데, 사경제 개발 지원은 그 중 어떤 특정 부문만이 아니라 여러 부문 및 하위부문에 걸쳐 있다.

가장 표준적인 부문 분류법은 OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee)에서 정한 개발원조 통계상의 분류법인데, 그 중 대분류와 중분류까지 소개한 것이 <표 II-3>이다. 이 중에서 인도적 원조와 기타를 제외한 좁은 의미의 개발협력은 여섯 부문으로 구성된다. 이들 여섯 부문 중에서 다부문 사업, 상품원조 및 일반 프로그램 지원, 채무 관련 조치를 제외하면, 사회 인프라 및 서비스, 경제 인프라 및 서비스, 생산 부문 등 세 부문이 남는다.

사경제 개발 지원은 경제 인프라 및 서비스 부문 중 4. 금융 서비스, 5. 비즈니스 및 기타 서비스, 그리고 생산 부문 중 1. 농림어업에 가장 가깝고, 2. 광공업, 건설업, 3. 무역과 관광도 포함할 수 있다. 사경제를 진흥하려면 제도와 정책을 개혁하는 것도 중요한데, 이를 위한 정책 자문은 사회 인프라 및 서비스 부문 중의 5. 정부와 시민사회에 속한다고 볼 수 있다.

국제사회는 1970년대 후반 이후 수십 년 동안 개발협력의 주요 3대 부문(사회, 경제 인프라, 생산 부문) 중에서 사회 부문에 대한 자원배분 비율을 올리고 경제 인프라 및 생산 부문에 대한 자원배분 비율은 내리는 경향을 보였다.<sup>12)</sup> 이는 제도와 정책이 미비한 저개발국에서는 경제 인프라 및 생산 부문보다는 사회 부문 원조의 실효성이 더 크다는 인식 때문이었다.

---

되며 국가의 통제를 받지 않는 경제 부분”을 뜻한다. 위키피디아 백과사전 ‘private sector’ 항목 <[https://en.wikipedia.org/wiki/Private\\_sector](https://en.wikipedia.org/wiki/Private_sector)> 참조 (검색일: 2016.4.21.).

<sup>12)</sup> 국제개발협력의 부문 간 우선순위 문제에 대해 좀 더 자세한 설명으로는 김석진, 『개발원조의 국제규범과 대북정책에 대한 시사점』, pp. 107-115 참조.

표 II-3 > 국제사회의 국제개발협력 부문별 자원배분 비율

대분류 및 중분류	약정금액 및 비중			
	2005년		2014년	
	금액 (억\$)	비중 (%)	금액 (억\$)	비중 (%)
사회 인프라 및 서비스	417	33.9	700	38.4
1. 교육	80	6.5	139	7.6
2. 보건	57	4.6	116	6.4
3. 인구정책 및 모자보건(reproductive health)	40	3.3	110	6.1
4. 상하수시설(water supply and sanitation)	59	4.8	82	4.5
5. 정부와 시민사회	130	10.6	192	10.5
6. 기타 사회 인프라 및 서비스	51	4.1	60	3.3
경제 인프라 및 서비스	152	12.3	392	21.5
1. 교통 및 창고업	73	6.0	137	7.5
2. 통신	5	0.4	9	0.5
3. 에너지	46	3.7	158	8.7
4. 은행업 및 금융 서비스	17	1.4	63	3.5
5. 비즈니스 및 기타 서비스	11	0.9	25	1.4
생산 부문	76	6.2	143	7.8
1. 농림어업	47	3.8	104	5.7
2. 광공업, 건설업	22	1.8	28	1.5
3. 무역과 관광	6	0.4	10	0.6
다부문(multi-sector)	80	6.5	168	9.2
1. 일반 환경보호	19	1.5	61	3.4
2. 기타 다부문	58	4.7	107	5.9
상품원조 및 일반 프로그램 지원	48	3.9	43	2.4
1. 일반예산 지원	33	2.7	28	1.5
2. 개발식량원조 및 식량보장지원	13	1.1	13	0.7
3. 기타 상품지원	1	0.1	3	0.2
채무 관련 조치	261	21.1	8	0.4
인도적 원조	100	8.1	195	10.7
1. 긴급대응	74	6.0	166	9.1
2. 재건구호 및 복구	19	1.5	14	0.8
3. 재난예방	1	0.1	15	0.8
기타	99	8.1	174	9.5
총계	1,233	100.0	1,823	100.0

자료: OECD, International Development Statistics Online Databases. <<http://www.oecd.org/dac/stats/idsonline.htm>>. (검색일: 2016.4.7.).

주: 모든 공여자 합계(all donors, total), 총공적개발원조 약정액(total ODA commitments)은 당해년 가격 기준.

I  
II  
III  
IV  
V

그런데 최근에는 부문 간 재원배분 추세가 크게 바뀌고 있다. 사회 부문이 여전히 가장 증시되고 있지만, 경제 인프라 및 생산 부문에 투입되는 재원도 크게 늘어나고 있다. 과거에는 채무 탕감의 비중이 상당히 높았으나 관련 조치가 마무리되고 난 후 남은 여유 부분이 경제 인프라 부문에 집중 투입되고 있다. 생산 부문도 비중은 많이 올라가지 않았지만 전체 지원 규모 증가에 따라 투입 금액이 크게 늘어났다.

이처럼 부문 간 재원배분 추세가 바뀐 것은 두 가지 사정 때문이다. 하나는 대다수 개발도상국이 양호한 성장세를 기록함에 따라 사회 부문 지원이 절실한 최빈국 비중이 줄고 경제 인프라 지원이 필요한 신흥국 비중이 올라간 것이다. 다른 하나는 많은 개발도상국에서 일반주민의 사경제 활동이 활성화되고 있고, 이를 지원하는 것이 국제개발협력의 주요 목적인 ‘빈곤퇴치’(poverty reduction) 또는 ‘빈민층 친화형 성장’(pro-poor growth)을 달성하는 데 큰 도움이 된다는 인식이 널리 퍼지고 있는 것이다. 국제사회는 선진국 정부와 국제기구 등 주요 개발협력 공여국 및 공여기관 대표자들이 모이는 고위급 포럼(high level forum)을 몇 년에 한 번씩 개최해 국제개발협력 정책에 대해 논의하는데, 2011년 부산에서 열린 최근의 포럼에서도 사경제 개발 지원을 확대하기로 결의하였다.<sup>13)</sup>

이에 따라 국제개발협력에서는 사경제 개발 지원이 새로운 중요 과제로 떠오르고 있다. <표 II-3>에서 볼 수 있듯이 지난 10년 사이에 경제 인프라 부문의 4, 5번, 그리고 생산 부문의 1번 등 사경제 개발을

---

<sup>13)</sup> High Level Forum on Aid Effectiveness, “Busan Partnership for Effective Development Co-operation,” Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness (Busan, Korea, 29. November - 1. December 2011), p. 10.

위한 지원 규모가 크게 증가하였다. 또 사회 인프라 및 서비스 부문의 5번과 경제 인프라 및 서비스 부문의 1, 2, 3번, 생산 부문의 2, 3번도 사경제 개발 지원을 일부 포함하고 있다.

개발도상국 사경제 부문을 대상으로 국제사회가 개발협력 사업을 벌여야 하는 이유는 무엇일까? 본래 국제개발협력은 개발도상국 정부가 제 역할을 다하지 못해 발생하는 공공투자 및 공공서비스 부족 문제를 해결하기 위한 것이며, <표 II-3>에서 알 수 있듯이 대부분의 재원은 그러한 공공사업에 투입되어 왔다. 또 사경제 부문은 국내외 사기업들에 의해 민간 주도로 발전해야 하므로 공공사업 대상이 아니라는 것이 일반적인 인식이었다. 그러나 최근에는 사경제도 국제개발협력 사업 대상으로 중시되기 시작했는데, 그 이유는 다음과 같이 정리할 수 있다.<sup>14)</sup>

첫째, 개발도상국의 빈민층 대부분은 사경제 부문에서 일하며 소득을 얻고 있는데, 국제개발협력의 기본 목표는 빈곤퇴치이므로 빈민층의 생계형 경제활동, 즉 사경제 활동을 중시해야 한다. 과거에는 빈민층의 인적자원을 보호하고 육성하기 위한 교육, 보건 등 사회 부문 지원에 주력했지만, 이제는 이들의 경제활동을 직접 지원함으로써 소득 및 생활수준 향상을 도모할 필요도 함께 인정되기 시작한 것이다.

둘째, 개발도상국 빈민층의 생활영역인 사경제 부문은 비공식 부문(informal sector) 또는 비공식 경제의 성격을 가지고 있다. 개발도상

---

<sup>14)</sup> 국제개발협력에서 사경제 개발 지원의 필요성을 주장하는 문헌은 매우 많다. 여기서 는 그 중 최근의 가장 대표적인 문헌을 참고하였다. Chiara Mariotti and Andrew Shepherd, "Getting to Zero: Tackling Extreme Poverty through Private Sector Development Policy Guide," (Chronic Poverty Advisory Network, April 2015), pp. 12-21.

I
II
III
IV
V

국에서 비공식 부문은 여러 가지 방식으로 정의할 수 있는 복잡한 개념인데, 가장 간단한 정의는 “가계부문의 미등록 비법인 기업”이며, 여기서 기업은 1인 기업(소농 및 자영업자)까지 포함하는 넓은 의미이다.<sup>15)</sup> 비공식 부문의 생산자들은 미등록 상태(사업자로 등록하지 않은 상태)이며, 이로 인해 이들은 시장과 사경제 활동을 뒷받침하는 법률과 제도(재산권, 계약 이행, 금융 시스템, 노동시장 및 사회보장제도 등)의 보호를 제대로 받지 못한다. 따라서 또한 개발도상국의 비공식 부문에서는 시장과 사경제가 가지는 본원적 활력이 충분히 발휘되지 못한다. 국제사회가 비영리적인 개발협력 사업을 실시해야 하는 이유가 바로 여기에 있다. 해당 국가 정부가 제도와 정책을 제대로 구비하지 못한 까닭에 ‘시장의 실패’가 나타나고 있으므로, 이를 교정하여 시장경제가 잘 발전할 수 있도록 도울 필요가 있다는 뜻이다.

최근 국제사회의 여러 원조 공여국 및 공여기관들은 이런 취지에 공감하여 점점 사경제 개발지원을 확대하고 있다. 국제사회는 이를 효과적으로 집행하기 위해 ‘기업 개발을 위한 공여자 위원회’(Donor Committee for Enterprise Development)<sup>16)</sup>를 조직하였으며, 여기에는 주요 선진국 원조기관과 주요 국제기구들이 가입해 있다.

사경제 개발지원에 투입되는 재원이 전체 국제개발협력에서 차지하는 비중은 그리 크지 않지만, 개발 효과 측면에서 본 중요성은 결코 작지 않다. 사경제 부문에서 개발협력이 효과적으로 실행될 경우, 개발

<sup>15)</sup> 비공식 부문/경제의 정의에 대해서는 김석진·양문수, 『북한 비공식 경제 성장요인 연구』, pp. 19-25의 논의 참조.

<sup>16)</sup> 이 위원회는 1979년 설립된 ‘소기업 개발을 위한 공여자 위원회’(Committee of Donor Agencies for Small Enterprise Development)에 뿌리를 두고 있다. 이 위원회는 2004년에 사무국을 설치하고 2005년에 명칭을 현재와 같이 변경했으며 가맹기관이 계속 늘어나고 있는 중이다. 이 위원회의 웹사이트 <<http://www.enterprise-development.org>>에서는 국제사회의 사경제 개발지원 동향을 알려주는 많은 정보와 문헌들을 찾아볼 수 있다.

협력 자원보다 훨씬 큰 규모의 사기업 투자가 함께 투입될 수 있고, 그 후 사경제의 발전과정에서 사기업의 투자는 점점 확대될 수 있기 때문이다.

## 나. 사경제 개발지원의 주요 접근법 및 사업 유형

국제사회는 어떤 방법을 써서 개발도상국의 사경제 개발을 지원할 수 있을까? 최근 국제사회에서 논의되고 있는 가장 대표적인 접근법은 ‘시장 시스템 개발’(market systems development) 또는 ‘빈민층을 위한 시장 진흥’(M4P: making markets work for the poor)이다. 이것은 영국 국제개발부(DFID: Department for International Development), 스웨덴 국제개발협력처(Sida: Swedish International Development Cooperation Agency), 스위스 개발협력처(SDC: Swiss Agency for Development and Cooperation)가 함께 개척한 접근법으로, “시장 시스템이 가난한 사람들을 위해 더 효과적, 지속적, 우호적으로 기능할 수 있도록 시장 시스템을 개발하려는 접근법”을 말한다.<sup>17)</sup> 이 접근법은 개별 행위자나 특정 부문만이 아니라 시장 시스템 전체 및 여러 행위자 모두에 걸친 변화를 촉진하여 대규모적이고 지속적인 개발 성과를 올리고자 한다.

<sup>17)</sup> SDC and DFID, “A Synthesis of the Making Markets Work for the Poor Approach,” (SDC, October 2008), p. 25.

표 II-4 사경제 개발지원의 주요 접근법

접근법		주요 목표와 지원 내용
시장 시스템 개발 또는 빈민층을 위한 시장 진흥(M4P)		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시장 시스템 개발을 통한 빈민층 소득 및 생활수준 향상</li> <li>- 시장의 개별 행위자나 특정 부분만이 아니라 전체 시장 시스템에 걸친 변화를 촉진하여 빈민 친화적 성장 유도</li> <li>- 가치사슬 개발, 비즈니스 개발 서비스, 비즈니스 환경 개혁 등 아래의 여러 접근법을 통칭하는 용어로도 사용</li> </ul>
특정 부문 또는 가치사슬 개발을 위한 접근법	산업정책	- 특정 산업부문을 진흥하기 위한 정부 개입
	가치사슬 개발 및 비즈니스 연계 강화	- 가치사슬(기업의 구매/생산/판매 활동의 전체 과정) 각 단계의 효율성 향상 및 연계 강화
	비즈니스 개발 서비스	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기업의 성과 향상을 위한 각종 서비스(훈련, 컨설팅, 마케팅, 시장정보, 정보기술, 기술이전 등)의 시장 창출</li> <li>- 각종 비즈니스 서비스 기업 지원</li> </ul>
	지역경제 개발 및 클러스터	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 특정 지역경제를 위한 각종 사경제 개발 지원</li> <li>- 인프라 개발 지원 등 여타 부문 지원과 연계 추진 가능</li> </ul>
	혁신정책	- 혁신 시스템(연구개발과 혁신을 위한 기업, 연구기관, 정부 간 상호작용)의 도입 및 개선
	금융 이용 진흥	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사기업의 금융 활용도 제고(소액금융이 대표적)</li> <li>- (참고) 사경제 개발 지원에서 분리하여 별도 지원 분야로 설정하기도 함</li> </ul>
비즈니스 환경 개혁		- 정부의 비즈니스 관련 규제를 포함한 사기업 비즈니스 환경의 제도적 개선
사경제 진흥을 위한 민관협력		- 정부, 공적 개발기관과 사기업 간 협력을 통한 영리적 비즈니스 및 공공 서비스 공급

자료: DCED(Donor Committee for Enterprise Development) 웹사이트의 “private sector development approaches” 페이지 <<http://www.enterprise-development.org/page/psd-approaches>>에 의거해 저자 작성(검색일:2016. 3.30.).

물론 이런 목표를 달성하기 위해 실행하는 개별 사업은 특정 부문이나 개별 행위자에 초점을 맞출 수 있으며, 다만 전체 시장 시스템 개혁

에 기여하도록 여러 개별 사업을 균형 있게 실행하면 된다. <표 II-4>에서 보듯이 ‘기업 개발을 위한 공여자 위원회’는 특정 부문을 위한 여러 가지 접근법을 소개하고 있다. 전통적인 정책수단들인 산업정책, 지역경제 개발, 혁신정책 등도 여기에 포함되지만, 최근의 ‘시장 시스템 개발’ 접근법의 취지에 더 잘 부합하는 것은 ‘가치사슬 개발’과 ‘비즈니스 개발 서비스’이다. 가치사슬 개발은 생산자의 구매/생산/판매 활동의 전 과정을 고려하면서 각 단계의 비즈니스 효율성을 향상시키고 비즈니스 연계를 강화할 수 있도록 돕는 것을 말한다. 비즈니스 개발 서비스는 생산자의 성과 향상을 위한 각종 서비스 시장을 창출하는 것, 다시 말해서 각종 비즈니스 서비스의 공급을 돕는 것을 뜻한다. 한편 사기업(개인사업자 포함)의 금융 활용도를 높이기 위한 지원도 중요한데, 최근 국제개발협력에서는 빈민층의 생산적 투자를 돕기 위한 ‘소액 신용’(micro-credit)이 대표적인 방법으로 활용되었다. 소액신용은 그 중요성이 매우 커서 사경제 개발 지원과는 독립적인 별개의 지원 영역으로 취급되기도 한다.

사경제 개발을 위한 또 하나의 중요한 접근법은 ‘비즈니스 환경 개혁’인데, 이는 사기업이 활발하게 활동할 수 있도록, 다시 말해서 시장 시스템이 원활하게 작동할 수 있도록 법적, 제도적 환경을 개혁하는 것을 말한다. 이러한 개혁의 기본 주체는 해당 국가 정부이며, 국제사회는 이들 정부가 이런 개혁을 추진하도록 독려하고 정책 자문을 제공하는 역할을 맡을 수 있다.

마지막으로 ‘민관협력’(public-private partnership)도 사경제 개발을 위해 활용할 수 있는 방법이다. 국제원조 공여자나 해당 국가 정부 등 공적인 기관이 사기업과 협력하여 이 기업(또는 공공기관과 사기업이 함께 창설한 새로운 사기업)이 공공 서비스를 공급토록 하거나 사경제 발전에 큰 기여를 할 수 있는 비즈니스를 하게 하는 경우

I
II
III
IV
V

다. 예를 들어 이동통신처럼 시장 활동의 중요한 촉매 역할을 하는 비즈니스를 창설한다든가 또는 상수도 공급 같은 공공 서비스를 영리적 사업으로 수행하게 할 수도 있다.

사경제 개발 지원의 구체적 내용은 개별 프로젝트 시행 사례들을 살펴보면 알 수 있다. ‘기업 개발을 위한 공여자 위원회’(DCED)는 성공 사례들을 몇 가지 유형으로 나누어 소개하고 있는데, <표 II-5>는 그 중 중요 사례들을 요약한 것이다. 개발도상국에서 가장 가난한 사람 중 다수는 농민이므로, 사경제 개발 지원은 농업 및 식품업 관련 비즈니스와 관련되는 경우가 많다. 가치사슬 개발이나 비즈니스 개발 서비스의 경우, 농산물의 생산과 판매·유통, 농자재 공급, 식품가공, 농산물 수출 등을 돕는 지원이 많고, 민관협력, 녹색성장, 기술 등 다른 유형의 사업도 농촌과 농민을 대상으로 삼은 사례가 많다. 물론 국제사회는 농업 외의 여러 분야로도 사경제 개발 지원을 확대하고 있고, 이런 맥락에서 비즈니스 환경 개혁, 무역을 위한 원조(aid for trade), 정보 통신, 재생가능 에너지 지원을 강조하고 있다.

**표 II-5** 국제사회의 사경제 개발지원 주요 성공사례

지원 분야	지원 대상국	지원 기관	지원사업 내용
가치사슬 개발	케냐	USAID(미국국제개발처)	옥수수 생산성 증대를 위한 교육 및 마케팅 지원
	에티오피아	USAID(미국국제개발처)	농민협동조합 생산 다변화 및 소득 증대를 위한 교육 및 마케팅 지원
	가나	USAID(미국국제개발처)	원예농산물(과일/채소) 생산성 증대 및 수출 마케팅 지원
	우간다/ 탄자니아	Sida (스웨덴 국제개발협력처)	유기농법 교육, 품질관리 및 인증 시스템 개발, 마케팅 지원
	짐바브웨	Practical Action (영국 NGO)	소 사료 및 동물용 약품 공급 네트워크 구축

지원 분야	지원 대상국	지원 기관	지원사업 내용
	케냐	DFID(영국 국제개발부)	우유생산 농가 지원, 우유생산 관련 정부 면허 절차 개선
비즈니스 개발 서비스	방글라데시	BRAC(방글라데시 NGO)	극빈층 여성에게 축산용 가축 공급 및 축산기술 교육
	르완다	USAID(미국국제개발처)	고급커피 생산을 위한 기술교육 및 소액금융 지원
	케냐	USAID(미국국제개발처)	아보카도 생산자와 수출업자 간 시장 연계 개선 및 관련 농자재 공급 산업을 위한 기술 지원
민관협력	케냐	DFID(영국 국제개발부), Vodafone (영국 이동통신회사)	케냐 최초의 모바일 banking 서비스 회사 M-Pesa 공동 창설, 운영
	말라위	DFID(영국 국제개발부)	면화 종자 개량 및 저가 판매, 생산된 면화의 계약 구매를 담당하는 사기업 네트워크 운영
	르완다	세계은행, 르완다 정부	농촌 상수도 공급을 위한 민관협력(상수도 공급 사기업들에게 기술지원)
녹색성장	동아프리카	유럽연합, 네덜란드 외교부	각종 에너지 생산기업(연탄, 스토브, 태양광, 전지, 바이오가스 등)을 위한 기술지원, 마케팅 및 자금 지원
기술	아프리카	KickStart	아프리카 각국 소농에게 농지 관개를 위한 인력 펌프 저가 공급
	네팔	USAID(미국국제개발처)	분쟁 피해 지역 소농에게 저비용 마이크로 관개 시스템 보급 및 고가 작물 재배 장려
비즈니스 환경 개혁	나이지리아	DFID(영국 국제개발부)	비즈니스 관련 규제 완화를 위한 정책 자문
	베트남	UNDP(유엔개발계획)	신(新) 기업법 제정을 위한 정책 자문
	페루	ILD(자유민주연구소) CIPE(국제기업센터)	기업 등록 절차 간소화를 위한 정책 자문

자료: DCED(Donor Committee for Enterprise Development) 웹사이트의 “success stories” 페이지 내용 <<http://www.enterprise-development.org/page/stories>>에 의거하여 저자 작성(검색일: 2016.3.30.).

I
II
III
IV
V

## 다. 북한 적용 가능성

오늘날 북한의 민생경제는 개발도상국의 비공식 경제와 비슷한 점이 많다. 가난한 일반주민의 생계형 활동이고 개인·가족 차원의 사경제 활동이라는 점, 법률과 제도의 뒷받침을 받지 못해 시장과 사경제의 본원적 활력이 충분히 발휘되지 못하고 있다는 점 등 본질적인 성격이 비슷하다.<sup>18)</sup> 따라서 국제사회가 추진하고 있는 개발도상국 사경제 개발 지원 사업을 북한에서도 실시해 볼 만하다. 그러나 북한의 정치적 특수성을 고려할 때, 실제 사업을 추진할 경우 일반적 국제개발협력에 비해 훨씬 어려운 점이 많을 것으로 예상된다.

첫째, 핵 개발 등 북한의 강경한 대남·대외노선이 지속되는 국면에서는 북한 개발협력 사업이 정치적 지지를 받기 쉽지 않다. 양자 및 다자 차원의 대북 경제제재도 사업 추진을 어렵게 하는 요인이다. 하지만 민생 관련 무역과 지원은 제재 대상에서 제외되어 있으므로 민생경제 개발협력이 불가능한 것은 아니다. 예를 들어 2016년 3월 채택된 UN 안보리 결의 2270호에서도 “이번 결의는 … 북한에서 지원 및 구호 활동을 수행하는 국제기구 및 NGO들의 사업에 부정적 영향을 미치려는 것이 아니라고” 명시하고 있다.<sup>19)</sup> 북한 정권의 행동과 상관없이 일반주민의 민생을 지원할 필요성은 상존하며 제재로 인해 민생이 악화될 경우 지원 필요성은 더 커진다. 따라서 초보적인 차원에서라도 민생경제 개발협력을 추진할 필요가 있다. 먼저 시범사업을 통해 경험과 신뢰를 쌓아 가다가 정세가 변해 제재가 완화되고 대화·협상 국면이 전개될 경우 사업을 크게 확대 실시하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

<sup>18)</sup> 이 점에 대해서는 김석진·양문수, 『북한 비공식 경제 성장요인 연구』, pp. 9-29의 논의 참조.

<sup>19)</sup> UN Security Council Resolution 2270 (United Nations, March 2016), p. 10.

둘째, 북한 민생경제 개발협력은 시장과 사경제를 더욱 발전시키려는 사업이므로 북한의 공식 사회주의 이념과 제도를 거스른다는 문제가 있다. 따라서 북한당국이 사업 자체를 수용하지 않거나 사업 내용을 왜곡할 우려가 있다. 북한 정권 입장에서는 외부의 경제적 지원을 정권의 경제적 토대인 국영경제, 즉 국영기업과 협동농장을 강화하는 데 활용하는 것이 더 바람직하다. 하지만 시장과 사경제가 이미 북한경제의 중요 구성부분으로 자리 잡은 것이 현실이며, 북한당국도 이를 어느 정도 인정하고 허용하는 정책을 취하고 있다. 시장과 사경제가 북한 정권에게 위협이 되는 측면도 없진 않으나 민생을 안정시키고 (공식 및 비공식적) 재정수입에 기여하는 등 도움이 되는 측면도 크기 때문이다. 또 국영경제와 사경제가 서로 연계되어 공생하는 관계도 크게 확산되어 있다. 따라서 민생경제에 실질적 도움이 되면서 동시에 국영경제에도 일부 활용될 수 있도록 사업 내용을 잘 설계한다면, 북한당국이 협력사업을 수용할 수 있을 것이다.

셋째, 북한당국은 외부 행위자들이 일반주민과 교류하고 접촉하여 사회 정치적 영향을 끼치는 것을 꺼리므로, 남한 및 국제사회의 개발협력 관계자들이 사업을 추진하는 과정에서 행동의 제약을 받을 가능성이 높다. 이 문제는 모든 대북지원 사업에 공통된 것이지만, 민생경제 개발협력처럼 일반주민과의 교류와 접촉이 중요한 사업에서는 더 큰 문제가 될 수 있다. 이 문제는 북한의 현지 실무 파트너들과 신뢰 관계를 쌓음으로써 점진적으로 해결해 나갈 수밖에 없다. 북한의 실무관료들이 장기간 외부 지원기관들과 함께 사업하는 경험을 쌓았고 사회 전반의 분위기가 과거에 비해 훨씬 개방적인 방향으로 바뀌었다는 점에서 희망을 가져볼 수 있다. 북한이 외국인과의 교류보다는 남북 주민 간 교류의 영향을 더 우려하므로 초기 단계에서는 국제기구, 국제 NGO 등과의 협력이 중요할 것이며 남북 양자 간 사업은 점진적으로 확대해 나가야 할 것이다.

I
II
III
IV
V

### 3. 민생경제 분야 대북 협력 경험과 교훈

#### 가. 농업 분야 협력사업 경험과 교훈

남한과 국제사회는 이미 북한에서 민생경제 분야 개발협력을 실시한 경험을 가지고 있다. 북한이 심각한 식량난에 직면한 1990년대 중반 이후 여러 기관 및 단체에 의해 추진된 농업협력이 바로 그것이다. 긴급한 인도적 위기 상황에서는 식량지원 같은 구호사업을 먼저 실시해야 하지만, 장기적으로는 더 이상 구호사업이 필요 없도록 자체 생산을 진흥하는 데 힘쓰는 것이 바람직하다. 따라서 많은 지원기관 및 단체들이 북한의 농업생산 증대를 위한 협력사업에 관심을 가진 것은 당연한 일이었다.

그러나 가장 많은 재원과 능력을 가진 한·미·일 3국 정부는 식량지원과 에너지 사업(1994년 제네바 합의에 따른 경수로형 원자력 발전소 사업)에 집중하였고 농업협력에는 그다지 큰 노력을 기울이지 않았다. 대북 농업협력은 <표 II-6>과 <표 II-7>에서 보듯이 주로 국내 민간단체들과 UN 산하 기구들에 의해 추진되었는데, 자원 부족과 정치적 제약 때문에 제한적인 수준에 머물렀다고 볼 수 있다. 더욱이 2008년 이후 남북관계 및 북한의 대외관계가 악화됨에 따라 많은 사업이 크게 축소되거나 중단되고 말았다.

대북 농업협력에 대해서는 이미 여러 차례 검토와 평가<sup>20)</sup>가 이루어진 바 있으므로, 여기에서는 이 보고서의 주제와 관련하여 기존 사업의 특징과 한계, 그리고 향후 과제를 간략히 정리해 본다.

---

<sup>20)</sup> <표 II-6>, <표 II-7>의 자료 및 각주 3번의 참고문헌 참조. 또한 국내 민간단체들의 대북 농업협력에 대해 더 상세한 내용은 대북협력민간단체협의회, 『대북지원 20년 백서』(서울: 대북협력민간단체협의회, 2015), pp. 104-122 및 pp. 261-339 참조.

표 II-6 ▶ 남북 농업협력 사업 주요 내용

지원 분야		주요 지원 내용	지원 주체
비료 및 농자재 지원	비료 지원	- 화학비료 연간 약 30만톤 지원 (1999-2007)	정부
	비료, 종자, 농자재 지원	- 종자(옥수수, 씨감자 등), 농약, 경운기, 탈곡기 등 지원	민간단체 및 지자체
농업기반 조성지원	식품공장 건립	- 빵공장, 우유공장, 콩기름공장, 식품가공공장 등	민간단체 및 지자체
	농기계 수리공장 지원	- 농기계 수리공장, 관련 자재 및 부품 등	민간단체 및 지자체
	육묘장 건립 지원	- 양묘장, 벼 육묘장, 벼 직파재 배 기술 전수	민간단체 및 지자체
	온실 건립 지원	- 시설채소용 온실, 비닐하우스 단지 조성, 온실농장 관련 기술 및 자재 지원	민간단체 및 지자체
	축산업 지원	- 닭목장, 양돈장, 사료공장 등	민간단체 및 지자체
협동농장 경영지원	평양 교외 지역 협동농장(강남군 당곡리, 장교리, 강동군 구빈리 등)	- 벼농사 시범재배 및 채소온실 운영 - 젓소목장, 닭목장 등 축산업 지원 - 관련 농자재, 농기계, 기술 지원	민간단체 및 지자체
	개성 송도리 협동농장, 금강산 삼일포 및 기타 협동농장	- 논농사, 밭농사 시범영농 - 농자재 및 농기계 지원 - 축산업, 채소재배 지원	정부
기술지원 및 컨설팅		- 각종 농업기술 전수	민간단체 및 지자체
농촌환경 개선		- 원산농민기술강습소 보수, 황해북도 및 평양 교외 지역 농촌주택, 유치원, 식수시설 등	민간단체 및 지자체

자료: 최정남 외, 『통일농업 성장보고서(1991-2009): 남북농업 교류협력 평가와 발전방향』 (서울: 서울대학교 출판문화원, 2012), pp. 54-72를 참고하여 저자 요약.

I  
II  
III  
IV  
V

표 II-7 >> 국제 원조기관의 대북 농업협력 사업 주요 내용

기구명	시작 연도	주요 사업	관심분야
유엔개발계획 (UNDP)	1998	- 2차의 라운드 테이블을 통해 농업복구 및 환경보호(AREP) 계획 수립 및 추진 - 농촌에너지 개발 사업 - 지속농업을 위한 우량종자 사업 - 식량 및 농업정보체계 강화 - 수확 후 농작물 손실 감소 사업 - 교육훈련 및 연수	농업 및 환경능력 강화
세계식량농업 기구(FAO)	1995	- 이모작 확대 사업 - 환경 친화적 농업기술교육 - 시비 효율화 사업 - 농업통계 구축 사업	농업기술
국제농업개발 기금(IFAD)	1996	- 잠업개발사업 - 작물 및 축산복구 사업 - 고지대 식량보장(food security) 사업	농업복구 농촌소득 증대
유엔환경계획 (UNEP)	1997	- 환경 분야 능력배양 - 대동강 유역 수자원 종합관리 - 친환경 주택 보급 및 환경교육	환경개선
세계식량계획 (WFP)	1995	- 식료품 가공공장 지원 - 취로사업용 식량지원 - 어린이 교육을 위한 식량지원	식량보장
스위스 개발협력청 (SDC)	2004	- 경사지 관리 프로그램	식량보장 및 환경개선

자료: UN, Overview of Needs and Assistance in DPRK(2012) (김영훈·권태진·임수경, 『북한의 농업부문 개혁조치 분석과 전망(1996~2012)』 (서울: 한국농촌경제연구원, 2013), p. 60에서 재인용); SDC, "Sloping Land Management: Fact sheet of the Swiss Cooperation Office DPRK"(Swiss Agency for Development and Cooperation, 2013).

첫째, 북한의 사회주의적 농업제도에서는 기본 생산조직이 협동농장이므로 기존 농업협력 사업은 대부분 협동농장을 대상으로 이루어졌다. 협동농장 대상 사업은 농업생산 증대를 돕는다는 점에서는 좋은

사업이지만, 일반주민의 사경제 활동을 장려하고자 하는 민생경제 지원 취지에는 어긋나는 측면이 있다. 협동농장 생산량이 증가하더라도 증산된 부분 중 많은 부분이 국가에 상납된다면 농민들의 소득 및 생활 수준 향상에는 별 기여를 하지 못할 수 있다. 한 가지 주목할 만한 예외는 국제농업개발기금(IFAD)이 시행한 농가별 소액대출 사업이다. 국제농업개발기금이 북한에서 시행한 3개 프로젝트 중 ‘고지대 식량보장 사업’(Uplands Food Security Project, 2001-2008)은 개인축산을 위한 농가별 소액대출 사업을 포함하고 있었으며, 이 사업의 혜택을 받은 농가는 18,000개 정도였다고 한다.<sup>21)</sup> 개인축산 지원은 이 보고서에서 강조하고 있는 민생경제 지원 취지에 잘 부합한다.

#### 글상자 II-1 >> 국제농업개발기금(IFAD)의 소액대출 프로그램

국제사회가 북한에서 실시한 민생경제 분야 개발협력사업의 대표적인 예로 국제농업개발기금(IFAD)에서 개별 농가를 대상으로 한 소액대출 프로그램을 들 수 있다. IFAD의 가계대출계획은 1997년부터 2003년까지 황해도, 평안도, 개성 및 평양에서 실시된 곡식 및 가축 재건 프로젝트(CRLP)에서 도입되었으며, 2001년부터 2008년까지 양강도와 황해북도의 46개 협동농장에서 시행된 고산 지역 식량 안정성 프로젝트(UFSP)를 통해 확장되었다.

소액대출 사업을 관리한 것은 조선중앙은행이었다. 조선중앙은행은 IFAD와의 상의하에 대출 실행 매뉴얼을 만들어 지점에 배포하였으며, 각 지점에서는 협동농장으로부터 받은 대출 요청을 토대로 대출 계획을 수립하였다. 이렇게 해서 협동농장 단위로 배분된 자금은 협동농장의 승인 과정을 거쳐 각 가계에 대출되었다. 대출

<sup>21)</sup> IFAD(International Fund for Agricultural Development), “Democratic People’s Republic of Korea: Unleashing the Entrepreneurial Talent of Rural Household,” *Evaluation Profile*, no. 61. (IFAD, June 2009).

이자율은 연 5%로 고정되어 있었으며 만기는 1년이었다. 만기가 돌아오면 협동농장에서 각 가게로부터 원금을 받아 중앙은행에 상환했다. 이러한 방식으로 상환이 이루어진 결과, 농민들의 대출금 상환율은 100%였다.

CRLP에서는 49,700건의 대출이 이루어졌으며, 평균 대출금액은 2002년 물가상승 이전에는 430원(200달러), 이후에는 2,500원(17달러)이었다.<sup>22)</sup> 대출 규모 증가율이 물가상승률을 따라잡지 못해, 물가상승 이후 실질 대출규모가 크게 감소한 것이다. UFSP에서는 18,000 가구에 108만 달러를 대출할 계획이었는데, 규모가 증가하여 당초 계획의 3배가 넘는 총 332만 달러의 대출이 실행되었다. 농민들은 대체로 대출금으로 가축을 구매하여 사육하였으며, 식량안정성이 개선되고 가게 자산 및 소득이 증대되는 등의 편익을 얻을 수 있었다.

이러한 IFAD의 개발협력 사업은 북한을 무대로, 체계적이고 효율적인 형태로 운영되었다는 점에서 향후 북한에서의 민생경제 개발협력 사업을 구상하는 데에 많은 참고가 될 수 있을 것으로 기대된다.

자료: Ganesh Thapa, "The International Fund for Agricultural Development's Experience with Financial Services/Household Credit in North Korea," 『Doing Business in North Korea: Business and Finance in the DPRK』 (경남대 극동문제연구소 국제학술대회, 2015).

둘째, <표 II-6>에서 짐작할 수 있듯이 기존의 남북 농업협력은 기술 지원, 인력개발 같은 소프트웨어보다는 농자재, 농기계, 생산설비 등 하드웨어적 지원의 비중이 컸다. 하드웨어적 지원도 중요하지만 소프트웨어적 지원과 잘 결합되어야 더 큰 성과를 낼 수 있다. 남북협력에서

<sup>22)</sup> 이전에는 대출금으로 새끼돼지 2마리, 닭 7마리, 토끼 11마리 등을 구입할 수 있었으나, 물가상승 이후에는 새끼돼지 1마리와 아기염소 1마리, 닭 몇 마리 정도만 구매할 수 있게 되었다.

소프트웨어적 지원이 부족했던 것은 북한당국이 남북 양자 간 사업에 대해서는 더 많은 제약을 가했기 때문이다. 국제기구의 사업은 소프트웨어적 지원의 비중이 더 컸다는 점에서 진일보한 면이 있었지만, 사업 규모는 남북 양자 간 협력에 훨씬 미치지 못했다.

셋째, 앞에서 살펴보았듯이 국제사회의 사경제 개발 지원에서는 시장 시스템 전체 또는 가치사슬 전체에 걸친 종합적 지원을 강조하며, 따라서 농업 분야 지원에서도 단지 농산물 생산만이 아니라 농자재, 농산물, 식품가공 등을 연계하는 전체 시장 시스템의 개발과 사적인 비즈니스의 촉진을 추구한다. 이에 비해 기존의 대북 농업협력 사업은 대체로 농산물 증산이라는 좁은 목표에 초점을 맞췄다고 볼 수 있다. 물론 식품가공업이나 농자재·농기계 생산 같은 관련 산업도 지원 대상으로 삼기는 했으나, 시장 시스템 개발, 비즈니스 연계 강화 같은 관점은 충분히 도입되지 못하였다.

결론적으로 기존의 대북 농업협력은 민생경제 개발협력의 취지에 부분적으로만 부합하는 제한적인 사업이었다고 평가할 수 있다. 향후 대북 농업협력은 시장 시스템 개발, 개인농업(개인축산 포함) 및 상업적 농업의 장려 같은 사경제 개발 지원 목표를 더 잘 구현하는 방향으로 발전시켜 나갈 필요가 있다. 북한의 농업 부문에서는 이미 협동농장 단위의 집단농업 외에 소토지 농사, 개인축산 같은 개인농업이 상당히 발달하고 있으며, 농산물 및 가공식품의 시장유통도 활발한 상태여서 협력 사업의 내용을 사경제 개발 쪽으로 발전시켜 나가기 유리한 환경이 만들어지고 있다고 볼 수 있다. 또 농업 및 식품경제의 발전은 북한당국도 우선적 과제로서 중시하고 있는 만큼, 개발협력 사업의 수용 가능성도 상당히 높을 것으로 판단된다.

I

II

III

IV

V

북한 국토환경보호부와 스위스 개발협력청은 파트너십을 체결하고, 2004년부터 북한에서 경사지 관리 프로그램(Sloping Land Management: SLM)을 실시하고 있다. 북한에서 1990년대 초반부터 농업이 쇠퇴함에 따라 식량이 부족해지면서 경사지 농업이 성행한 결과, 심각한 수준으로 진행된 산림 황폐화 문제를 해결하기 위해서였다. 이 프로그램은 시범지역인 황해북도 수안군에 설립된 3개의 경사지이용자단체(SLUG)가 참여한 가운데 시작되었으며, 혼농임업 시스템을 도입, 농민들에게 식량과 다양한 생산물을 제공하고 황폐화된 경사지를 복구하는 데에 초점을 두고 진행되었다. 경사지이용자단체는 인근 주민 10명 내외로 구성되며, 군의 산림관리과에 등록하면 일정 규모의 경사지를 이용할 수 있는 법적 권리를 인정받는 동시에 경사지에서 재조림 및 환경보호 활동을 해야 하는 의무도 부여받았다.

주민들은 처음에는 경사지에 옥수수, 감자, 고구마 등의 작물을 심었다. 그러다 경사지에서의 밭벼 재배 실험이 성공하자 밭벼 재배가 확산되었으며, 밭벼와 이른 감자를 함께 심는 이모작 방식도 널리 보급되었다. 2008년부터는 세계혼농임업센터(ICRAF)가 참여하여 임농복합경영의 기술적 발전과 학제 간 연구가 활성화되었으며, 경사지이용자단체들이 사경지에 적합한 수종의 묘목을 직접 공급할 목적으로 교육 워크숍을 받은 후 수십 개의 양묘장을 설립하기도 했다. 이처럼 성공적으로 수행됨에 따라 프로그램은 다른 지역으로도 빠르게 확산되어 2013년 현재 123개 경사지이용자단체가 등록되어 있으며, 북한당국도 2013년부터 로동신문 등의 매체를 통해 임농복합경영의 성공적 사례들을 소개하고 있다.

자료: Ministry of Land and Environmental Protection DPR Korea et al., *Ten Years of Sloping Land Management (경사지관리 10년)*, (평양: 공업출판사, 2014); 김영훈 외, 『임농복합단지 배후 농촌지역 개발협력 방안』 (서울: 통일준비위원회 연구용역 보고서, 2014); 임수경, “북한 개발지원 효과성 증진 방안에 대한 연구: 스위스 경사지관리(Sloping Land Management) 프로그램을 중심으로,” (이화여자대학교 북한학과 석사학위논문, 2015).

## 나. 기타 민생경제 분야 협력사업 경험

지난 20여 년 동안 남한과 국제사회는 농업 외 분야에서도 다양한 남북 협력사업을 실시하였다. 그러나 대부분의 사업은 상업적 경제협력(개성공단, 금강산 관광 등)이었거나 대규모 인프라 건설사업(제네바 합의에 따른 경수로 건설 및 남북 철도·도로 연결 등)이었으며, 민생경제 개발협력에 해당하는 사업은 거의 없었다.

하지만 국제기구와 해외 연구소/단체가 시행한 사업 중에서 민생경제 개발협력의 취지에 부합하는 사례가 몇 건 있었다. 이들 사업은 규모가 크지 않았고, 지속되지 못한 채 중단되었거나 또는 이제 막 시작한 것에 불과하지만, 민생경제 개발협력의 중요 선례로서 충분히 주목할 만한 가치가 있다. 이들 사업은 에너지 사업과 지식공유 사업의 두 종류로 나뉘 볼 수 있다.

에너지 분야에서는 미국의 민간 싱크탱크인 노틸러스 연구소(Nutilus Institute for Security and Sustainability)가 1998년에서 2001년 사이에 실시한 농촌지역 재생가능 에너지 프로젝트가 선구적이었다. 이 프로젝트는 평안남도 온천군 운하리에 7개 풍력 발전탑을 세운 시범사업이었는데, 2002년 미국·북한 관계가 악화됨에 따라 더 이상 지속되지 못하였다. 한편 북한에서 장기간 개발협력 사업을 진행해온 유엔개발계획(UNDP)은 2010년 이후 여러 농촌지역에서 에너지 개발 프로그램(태양광 양수, 태양열 온수, 풍력발전, 에너지효율적 아궁이 보급, 관련 기술교육 등)을 시범적으로 실시하였다. 국제 NGO인 환경교육미디어프로젝트(EEMP: Environmental Education Media Project)는 2002년 이후 몇 년 동안 ‘평양신기술경제국제정보센터’(PIINTEC: Pyongyang International Information Centre of New Technology and Economy)의 설립을 돕고 재생가능 에너지 관련 국

제교류를 주선하는 사업을 벌이기도 했다. 이들 사업은 주로 농촌지역 에너지 개발을 도우려 했다는 점에서 민생경제 개발협력에 해당한다고 볼 수 있다. 그러나 시장 시스템 개발, 사기업 비즈니스 창출이라는 사경제 개발 지원의 취지는 구현하지 못한 한계가 있었다.

**표 II-8** 국제기구 및 해외 연구소/단체의 북한 에너지 협력사업

기구명	시작 연도	사업 내용
UNDP (유엔개발계획)	2010	지속가능 농촌 에너지 개발 프로그램(4개 협동농장) - 태양광 양수 시스템 설치 - 에너지효율적 아궁이 보급 - 태양열 온수 시스템 농촌 지역 소규모 풍력 개발 프로그램 - 소규모 풍력발전소 설치 및 관련 기술교육
노틸러스 연구소	1998	농촌지역 재생가능 에너지 프로젝트 - 소규모 풍력발전소 설치 및 관련 기술교육
EEMP(환경교육미디어프로젝트)	2002	재생가능 에너지 관련 국제교류 주선 - 평양신기술경제국제정보센터(PIINTEC)와의 교류

자료: Tristan Webb, "DPRK Renewable Energy and Sustainable Development: Regional Engagement Implications," *Papers of the British Association for Korean Studies*, vol. 12, 2008, pp. 131-134; UNDP 북한 웹사이트 <<http://kp.undp.org>> "Operations"→"Projects"의 "Climate Change and the Environment" 페이지; 노틸러스 연구소 사이트 북한 재생가능 에너지 프로젝트 페이지 <<http://nautilus.org/projects/by-name/dprk-renewable-energy>>를 참고하여 저자 요약(검색일: 2016.4.20.).

다음으로는 민생경제와 관련된 지식공유 사업을 추진하고 있는 국제 NGO '조선 익스체인지'(Chosun Exchange) 사례가 주목할 만하다. 1990년대부터 남한과 국제사회는 북한을 대상으로 한 지식공유 사업을 북한 국내 및 해외에서 상당히 활발하게 추진해 왔다.<sup>23)</sup> 하지만 이들

<sup>23)</sup> 문경연, "북한 인적자원 개발을 위한 지식공유사업: KSP 적용 방안에 대한 연구," 『수는 북한경제』, 여름호 (2014), pp. 26-46; 김태균, "북한의 개발역량 발전을 위한

사업의 대부분은 북한의 엘리트 관료 및 학자들을 대상으로 한 일반적인 시장경제 교육이었으며, 민생경제 개발협력 취지에 부합하는 경우는 거의 없었다. 이에 비해 최근 조선 익스체인지가 추진하고 있는 지식공유 사업은 사기업 창설과 사경제 활동을 장려하려는 뚜렷한 목표를 가지고 있다는 점에서 민생경제 개발협력의 일부로 볼 수 있는 여지가 크다. 조선 익스체인지는 2010년 북한의 비즈니스 지원을 목적으로 창립된 싱가포르 NGO로서 북한에서 ‘여성사업가 프로그램’, ‘지역개발 프로그램’, ‘청년 기업가 네트워크’ 등 여러 지식공유 사업을 벌이고 있다.<sup>24)</sup> 이런 사업은 모두 북한당국의 통제를 받지 않을 수 없으며, 대체로 엘리트 집단 출신자들이 교육 혜택을 받을 가능성이 높다는 한계가 있다. 그러나 최근 북한에서 국영기업이나 국가기관의 명이나 자산을 빌려 식당, 상점 등 실질적인 개인사업을 운영하는 사례가 많아, 조선 익스체인지의 비즈니스 교육이 이런 추세에 확대에 도움이 될 가능성이 있다.<sup>25)</sup> 다만 조선 익스체인지의 사업은 실험적, 제한적인 것으로 실제 비즈니스와는 별개로 지식공유가 진행되고 있다는 한계가 있다. 앞으로 민생경제 개발협력을 본격 진행할 수 있게 된다면, 해당 비즈니스의 전 과정에 걸친 종합적 지원에 결합하여 지식공유 사업을 진행하는 것이 바람직할 것이다.

---

시론, 『국가전략』, 제20권 4호 (2014), pp. 5-35.

24) 조선 익스체인지 웹사이트 <<http://www.chosunexchange.org>> 소개 내용 참조(검색일: 2016.4.20.).

25) 특히 북한의 사경제 활동은 여성들이 주도하고 있어 ‘여성사업가 프로그램’에서는 그러한 성과를 기대해 볼 수 있는 여지가 커보인다. Nils Weisensee and Geoffrey K. See, “North Korea’s Female Factor: A Case of Knowledge Sharing for Women in Business.” International Conference on North Korea’s Development Capacity and International Cooperation for Knowledge Sharing, Seoul, South Korea, June 11, 2014, pp. 1-18.



# Ⅲ. 북한 민생경제 부문별 개발협력 방안

홍제환 · 김석진(통일연구원)





이 장에서는 민생경제 부문별로 구체적인 개발협력 방안을 생각해 본다. 북한의 현실을 고려하여 농업 및 식품 비즈니스, 민생용 에너지 비즈니스, 여성 경제활동 지원, 수출산업 인력 개발, 이렇게 네 부문을 선정하였다.

물론 다른 부문에서도 민생경제가 존재하며 개발협력을 시도해볼 수 있겠지만, 이들 부문이 북한 민생경제에서 차지하는 중요성이 가장 크기 때문에 여기에 논의를 집중하고자 한다. 먼저 농업·식품 부문은 주민생활에서 가장 중요한 식생활 사정을 결정한다는 점에서 그 중요성은 새삼 설명할 필요조차 없을 것이다. 민생용 에너지는 냉대 지방에 속하는 북한의 기후조건으로 인해 주민생활에서 매우 중요한 의미를 지닌다고 볼 수 있다.

여성 경제활동 지원은 오늘날 북한의 민생경제를 여성들이 주도하고 있다는 점에서 그 의의가 매우 크다. 시장과 생계형 사경제 활동을 여성이 주도하는 것은 북한만이 아니라 대다수 저개발국에서 공통적으로 나타나는 현상이며, 이 때문에 여성 경제활동 지원은 국제사회에서 일반적으로 중시되고 있다. 마지막으로 소규모 국가이며 중국, 남한, 일본 등과 인접해 있는 북한의 지리경제적 조건을 고려할 때 수출산업 육성 여부는 북한경제의 미래를 좌우할 중요 변수라고 할 수 있다. 또 수출산업 육성은 흔히 바람직한 변화로 여겨지는 북한의 대외개방을 의미한다.

이하에서는 각 부문별로 먼저 해외의 모범 사례를 소개한 뒤, 이를 참고하여 북한에 적용할 수 있는 개발협력 방안을 제시하는 형태로 논의를 전개한다.

---

I

II

III

IV

V

---

# 1. 농업 및 식품 비즈니스

## 가. 국제사회의 저개발국 개인농업 및 식품산업 지원 사례: 방글라데시 카탈리스트(Katalyst) 프로그램<sup>26)</sup>

### (1) 사업 개요

농업 및 식품 비즈니스 분야 개발협력의 모범 사례로는 방글라데시에서 시행되고 있는 카탈리스트 프로그램을 제시하고자 한다. 카탈리스트 프로그램은 방글라데시 상무부의 협조 하에 스위스 비영리기관인 스위스컨택트(Swisscontact)가 영국 국제개발부(DFID), 스위스 개발협력처(SDC), 덴마크 국제개발처(DANIDA)의 지원을 받아<sup>27)</sup> 방글라데시에서 실시 중인 시장개발(market development) 프로젝트로, 서비스, 생산재(inputs) 및 상품시장을 개선하여 농민과 영세소기업의 경쟁력을 향상시킴으로써, 가난한 농민들의 소득을 증진시키는 것을 목표로 진행되고 있다.

카탈리스트 프로그램은 1단계(2003-2008)와 2단계(2008.3-2013.3)를 거쳐 2014년 3월부터 3단계 프로그램이 실시되고 있으며, 오는 2017년 3월 종료될 예정이다. 2단계 프로그램에는 5년간 총 1,390만 파운드(약 210억 원)가 투입되었으며, 이 중 DFID가 지원한 금액이 880만 파운드로 가장 많았다. 카탈리스트 프로그램은 단기성 프로젝트로 그치

<sup>26)</sup> 이 부분은 주로 카탈리스트 프로젝트 사무소에서 작성한 Maize Sector Brief, Vegetable Sector Brief, Farmed Fish Sector Brief, Information Channels Sector Brief, Local Agri-Business Network(LAN) Sector Brief, Phase 2 Highlights(2008-2013), Katalyst Annual Report 2014, Katalyst Annual Report 2015 등을 참고하여 작성하였으며, 이들은 <<http://katalyst.com.bd>>에서 다운로드 가능하다.

<sup>27)</sup> 이는 현재 진행 중인 3단계 프로그램을 기준으로 한 것이며, 2단계 프로그램 실시 기간에는 SDC, DFID, 캐나다 국제개발처(CIDA), 네덜란드대사관(EKN)의 지원을 받았다.

지 않고 10여 년에 걸쳐 성공적으로 수행되면서 방글라데시 농민과 영세 소기업의 경제 역량 강화에 기여하고 있다는 점에서, 그에 대한 검토를 통해 북한에서의 개발협력 방안을 모색하는 데에 도움이 되는 여러 시사점을 얻을 수 있을 것으로 기대된다.

## (2) 주요 지원 프로그램

카탈리스트 프로그램에서는 다양한 사업이 전개되고 있다. 현재 진행되고 있는 사업을 살펴보기에 앞서, 여기서는 먼저 2단계 프로젝트에서 어떠한 사업들이 전개되었고, 이를 통해 어떠한 성과가 나타났는가에 대해서 몇 가지 프로그램을 사례로 들어 살펴본다.

① 농약의 안전하고 적절한 사용 방안 교육: 카탈리스트는 비영리기관인 방글라데시 작물보호협회(BCPA)와 공동으로 농약을 안전하고 적절하게 사용하는 방법에 대해 교육하는 사업을 전개하였다. 교육을 통해 농민들은 재배하는 작물에 적합한 농약을 고르고 농약을 적정량만큼 사용하며, 작물의 질병을 정확하게 식별하는 능력을 향상시킬 수 있었고, 이는 농민들의 소득 증대로 이어졌다.

② 무농약 채소 생산 및 판매 촉진: 카탈리스트는 2012년 방글라데시 수도 다카(Dhaka)에서 ECF(ESDEP Concern Foundation)와 함께 무농약 채소를 생산하여 판매하는 사업을 전개하였다. ECF는 250명 이상의 농민들과 함께 무농약 채소를 생산하여 남부 도시 마구라(Magura) 지역 시장에 판매하였다.

또한 카탈리스트는 ECF 농민들에게 작물의 손상을 최소화하면서 포장하는 방법 등 작물의 수확 후 처리 기술을 교육하였으며, 다카에서 농산물 수요가 많은 지역을 찾아내고, 농산물을 집까지 배달하는 서비스를 도입하는 등 농산물 판매 촉진 방안을 마련하기 위한 다각적인 노력을

I
II
III
IV
V

을 기술했다. 그 결과, 농민들은 농산물 매출액을 늘리고 단골 고객층도 확보하게 되었으며, 미국, 영국으로 수출하는 등 판매시장도 넓혀 나가게 되었다.

③ 펌프 생산 기술 향상: 방글라데시에서는 관개용수 부족 문제가 심각하기 때문에 농업 생산을 위해서는 관개 설비 및 펌프 사용이 필수적이다. 방글라데시 농민 대부분은 지금껏 자국 제조업자들이 만든 제품을 사용해 왔는데, 이들 제조업자들은 펌프 생산에 필요한 전문성을 충분히 갖추지 못하고 있었다. 이로 인해 관개 설비와 펌프를 사용하는 과정에서 유지비와 연료비가 많이 소요되었고, 이는 생산비 상승을 초래하고 있었다.

이러한 문제를 해결하기 위해 카탈리스트는 2011년 국립농업제조업자협회(national agriculture manufacturers' association), 방글라데시 산업기술지원센터(BITAC)와 파트너 관계를 맺고, 방글라데시 펌프 생산의 중심지인 보그라(Bogra)에서 원심 펌프(centrifugal pump) 제조업자 15명을 대상으로 기술 개발 교육 프로그램을 실시하였다.

교육의 효과는 곧바로 나타나 방글라데시에서 생산되는 펌프 제품의 질이 빠르게 향상되었으며, 그 결과 2013년 4월까지 43,200여 명의 농민들이 개선된 관개용 펌프를 사용, 평균적으로 1인당 연소득이 2,500다카<sup>28)</sup> 상승하는 효과를 얻은 것으로 나타났다.

④ 고품질 종자의 소포장 판매: 그전까지 고품질 종자는 다량으로 판매되어 영세농들이 구입해서 이용하기 어려웠다. 카탈리스트는 민간 종자회사들과 함께 가난한 농민들이 이용할 수 있도록 고품질 종자를 소포장으로 판매하는 사업을 시작하였다. 그 결과, 2011년 9월부터 2012년 12월까지 종자회사들은 거의 200만 개의 미니 포장을 유통시

<sup>28)</sup> 방글라데시 화폐 단위. 1다카=14.08원(2016.10.4. 기준). 참고로 2010년 기준 방글라데시의 최저임금은 월 3,000다카였다.

김으로써 판매 증대 효과를 얻을 수 있었고, 농민들은 고품질 종자를 사용하여 생산 증가 및 소득 증대의 혜택을 누릴 수 있었다.

⑤ 위탁재배와 농민 전용 신용의 공여(credit line): 2008-2009년 옥수수 위탁업자(contractors)들은 농민 2,000명에게 고품질 종자, 경작 기술에 관한 정보, 접근 가능한 신용을 제공하는 '서비스 패키지'를 마련했다. '위탁 재배(contract farming)'로 알려진 이 서비스 패키지를 활용한 결과, 옥수수 산출량은 1ha당 5.5 MT에서 7.5 MT로 크게 증가하였다.

또 카탈리스트는 농민들이 생산재 구입 등에 필요한 초기 자금을 마련하고 생산량을 늘려 나가기 위해서는 지속적으로 금융에 접근할 수 있어야 함을 고려하여, 2011년 옥수수 경작 농민 전용의 신용 공여를 도입하기로 하고, National Credit and Commerce(NCC) Bank 등과 양해각서를 체결하였다. 그리하여 2013년 3월까지 NCC 등 2개 은행, 10개 지점에서 옥수수 경작 농민 350명에게 대출이 이루어졌다.

이외에도 카탈리스트는 병충해 종합관리(IPM) 기법의 보급을 돕고, 미비한 법적 규정 정비를 지원하여 바이오 살충제(biopesticide)의 상업적 생산을 가능하게 하였으며, 농민들의 정보 및 서비스 접근성 향상을 위한 민관협력 방안 모색 과정에 참여하는 등 농민들의 생산 및 소득 증대를 위해 다양한 활동을 전개하였다. 2단계 프로그램에서 이루어진 주요 사업 내용을 정리하면 <표 III-1>과 같다.

한편 현재 진행되고 있는 3단계 사업에서도 카탈리스트는 다양한 프로그램을 운영하고 있다. 여기서는 그 중 핵심적인 프로그램이라 할 수 있는 옥수수, 채소 등의 작물 경작 및 양어(farmed fish) 지원 사업, 정보 획득 경로(information channels) 제공 사업, 지역 네트워크 구축(LAN) 사업에 대해 살펴본다.

I
II
III
IV
V

**표 III-1** 카탈리스트 2단계 프로그램 주요 사업 내용

프로그램	주요 내용	성과
농약 사용 방안 교육	- 방글라데시 작물보호협회의와의 공동 사업 - 농약의 안전하고 적절한 사용 방법 교육	- 농민의 농약 사용 및 작물 질병 식별 능력 향상 - 농민 소득 증대
무농약 채소 생산 및 판매 촉진	- ECF와의 공동 사업 - 250명 이상의 농민 대상 - 무농약 채소 생산하여 마구라 지역 시장에 판매 - 수확 후 처리 기술 교육 - 농산물 판매 촉진 방안 마련	- 농산물 매출액 증대 - 단골 고객층 확보 - 미국, 영국 등으로 수출
펌프 생산 기술 향상	- 국립농업제조업자협회 및 산업기술지원센터와 파트너십 - 원심 펌프 제조업자 15명 대상 기술 교육	- 펌프 제품 질의 향상 - 농민 43,200명이 개선된 관개용 펌프 사용, 1인당 연소득 2,500 다카 상승(2013.4 기준)
고품질 종자의 소포장 판매	- 민간 종자회사들과 고품질 종자 소포장 판매 사업 전개	- 종자회사 판매 증대(200만 개의 미니 포장 유통) - 농민 생산 및 소득증대
위탁재배와 농민 전용 신용 공여	- 농민에게 고품질 종자, 경작 기술 관련 정보, 신용을 제공하는 '서비스 패키지' 마련 - NCC 은행 등과 옥수수 경작 농민 전용 신용 공여 도입	- 옥수수 산출량 증가 (1ha당 5.5 MT → 7.5 MT) - 옥수수 경작 농민 350명에게 대출(2013. 2 기준)

자료: 카탈리스트 홈페이지(<http://katalyst.com.bd>)에 올라와 있는 Maize Sector Brief, Vegetable Sector Brief, Farmed Fish Sector Brief, Information Channels Sector Brief, Local Agri-Business Network(LAN) Sector Brief, Phase 2 Highlights(2008-2013), Katalyst Annual Report 2014, Katalyst Annual Report 2015을 참고하여 저자 정리.

① 작물 경작 및 양어 지원 사업: 카탈리스트는 영세 농민들이 소득을 높이기 위해서는 고품질의 생산재(종자, 비료)를 확보하고, 경작 기술 등에 대한 정보와 지식을 보다 용이하게 습득할 뿐만 아니라, 시장과의 연계를 강화하는 등 수확 이후의 경영 기술을 개선할 필요가 있다고 판단, 이에 초점을 맞춘 가운데 작물 경작 및 양어 지원 사업을 진행하고 있다.

옥수수 경작 사업을 예로 들면, 카탈리스트는 만파 옥수수(winter maize)의 상업적 경작을 확대하기 위해 5대 종자회사와 파트너 관계를 맺었다. 종자회사들은 카탈리스트와 함께 농민에게 제공할 정보 패키지를 개발하고, 경작에 알맞은 종자를 제공하고 있다. 또 카탈리스트는 영세소농들의 시장 연계성을 강화하기 위해 위탁재배 시스템을 확산시키는 데에 힘을 쏟고 있다. 이 시스템 하에서 농민들은 고품질 생산재를 공급받고, 바이백(buy-back)을 보장받으며, 재배한 상품을 정당한 가격에 팔 수 있게 되었다. 또한 카탈리스트가 마련한 신용 프로그램을 통해 옥수수 경작에 필요한 자금도 대출받을 수 있게 되었다.

② 정보 획득 경로의 제공: 카탈리스트는 정보통신기술(ICT), 매스미디어(TV, 라디오 및 신문 등)와 같은 정보 전달 경로를 통해 농민들이 시의적절하고 정확한 농업 관련 정보를 제공받을 수 있도록 하는 사업을 전개하고 있다. 방글라데시의 민관 부문은 모두 ICT를 활용하여 농민들에게 정보를 전달하는 능력이 부족하다. 또한 대부분의 농업 관련 TV나 라디오 방송국은 농업 관련 콘텐츠를 제작하는 노하우를 충분히 갖고 있지 못하다.

카탈리스트는 농업 프로그램이 농민에게 보다 적합한 콘텐츠로 구성되도록 TV 및 라디오 방송국과 함께 프로그램을 제작하거나, 농업 생산재 관련 회사와 공동 작업을 통해 ICT에 기반한 솔루션을 제공하는 등의 사업을 진행하고 있다. 또 주요 통신사와 파트너 관계를 맺고, 통신사와 관련 정부 부처를 연계시켜, 농민들이 전화 상담 서비스(helpline)를 이용, 정부의 관련 부서로부터 다양한 형태의 도움을 얻을 수 있도록 돕고 있다.

③ 지역 농업 비즈니스 네트워크(LAN)의 구축: 방글라데시 농민들이 얻을 수 있는 정보는 매우 한정되어 있다. 대부분의 농민들이 농촌지도소(public extension offices)를 통해 농업 관련 정보를 얻고 있는데, 농촌

I
II
III
IV
V

지도소로부터 생산과 관련된 지식은 어느 정도 얻을 수 있으나, 수확한 생산물을 적정 가격에 팔기 위해 필요한 시장 관련 정보나 마케팅, 수확 이후의 처리 방안 등에 대한 정보는 충분히 제공받지 못하여 왔다.

카탈리스트는 이러한 제약을 극복하고자 지역 농업 비즈니스 네트워크(LAN: Local Agri-Business Network)를 구축하고 있다. LAN 구축 사업의 가장 중요한 성과로 PPI(Public-Private Initiative) 위원회 구성을 꼽을 수 있는데, 이 위원회는 농민단체 대표자, 지역 상인단체(TA), 카탈리스트에서 교육을 받은 농촌지도소 직원으로 구성된다. 농민들은 PPI 위원회를 통해 자신들의 목소리를 냄으로써, 농촌지도사업이 농민들의 수요를 보다 충실히 반영하는 형태로 이루어지도록 하고자 힘쓰고 있다. 지금까지 소개한 3단계 사업 내용을 정리하면 아래 표와 같다.

**표 III-2** 카탈리스트 3단계 프로그램 주요 사업 내용

프로그램	주요 내용
작물 경작 및 양어 지원 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 고품질 생산재(종자, 비료) 확보</li> <li>- 경작 기술 등에 대한 정보와 지식에의 접근성 향상</li> <li>- 시장과의 연계 강화 등 수확 후 경영 기술 개선 방안 제공</li> <li>- 신용 프로그램 제공</li> </ul>
정보 획득 경로 제공	<ul style="list-style-type: none"> <li>- TV 및 라디오 방송국과 농업 프로그램 공동 제작</li> <li>- 농업 생산재 관련 회사와 공동으로 ICT 기반 솔루션 제공</li> <li>- 전화 상담 서비스 이용한 농민 지원 시스템 구축</li> </ul>
지역 농업 비즈니스 네트워크 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농민단체 대표자 등이 참여하는 PPI 위원회 구성</li> <li>- 위원회를 통해 농민이 자기 목소리를 내도록 함으로써 농민 수요를 반영한 농촌지도사업이 이루어질 수 있는 여건 조성</li> </ul>

자료: 카탈리스트 홈페이지(<http://katalyst.com.bd>)에 올라와 있는 Maize Sector Brief, Vegetable Sector Brief, Farmed Fish Sector Brief, Information Channels Sector Brief, Local Agri-Business Network(LAN) Sector Brief를 참고하여 저자 정리.

### (3) 성과 및 시사점

1단계 사업에서는 농민들이 양질의 서비스, 기술, 생산재에 보다 쉽게 접근할 수 있게 된 결과, 약 20만 개의 일자리가 창출되고, 70만 농민과 영세소기업이 소득 증대 등의 혜택을 받았다. 2단계 사업에서는 혜택을 받는 농민의 범주가 더 확대되어, 236만 농민과 영세소기업의 경쟁력이 향상되었으며, 이들의 수입은 약 2억 9,500만 달러 증가했다. 현재 진행 중인 3단계 사업에서는 143만 농민과 영세소기업의 소득을 2억 6,000만 달러 증대시키는 것을 목표로 삼고 있으며, 2015년까지의 성과는 아래 표와 같다.

**표 III-3** 카탈리스트 3단계 프로그램의 성과

부문	소득 증가액(다카)		수혜자(명)	
	2015년말 현재	목표치 (2017년까지)	2015년말 현재	목표치 (2017년까지)
옥수수	889,167,406	2,154,101,759	71,860	119,000
채소	4,071,378,670	10,081,524,912	638,524	643,000
양어	2,617,139,539	4,105,268,258	69,839	201,000
정보 채널	992,062,540	5,324,290,819	329,326	499,000
여성 경제역량 강화 (WEE)	12,975,786	122,342,157	3,390	42,000
지역 농업비즈니스 네트워크 (LAN)	398,450,412	2,124,968,722	97,968	340,000
Wider economy	2,161,324,295	5,522,329,073	61,000	168,000
합계	11,142,498,600	29,434,825,700	1,271,900	2,012,000
합계(중복 제외)	9,118,164,900	20,300,000,000	1,010,150	1,430,000

자료: Swisscontact, *Katalyst Phase Annual Report 2015* (Zurich: Swisscontact, 2015), p. 4.

I

II

III

IV

V

카탈리스트 프로그램의 성공적인 수행 경험으로부터 북한 농업 및 식품 비즈니스 부문 개발과 관련하여 몇 가지 시사점을 얻을 수 있다. 첫째, 단순히 생산량을 늘리기보다는 생산재 구매부터 생산·유통 및 가공 단계에 이르기까지 생산 전 과정에서 농민들이 경쟁력을 갖출 수 있도록 지원 정책을 펴는 것이 바람직하다. 특히 유통 및 가공 단계에서 효과적이고 차별화된 전략을 구사할 경우 많은 부가가치 창출이 가능한 만큼, 이 부분에 대한 지원 방안을 모색할 필요가 있다.

둘째, 카탈리스트 프로그램과 같이 생산 전 과정에 대해 지원이 이루어지기 위해서는 기술 교육, 정보 제공, 금융 서비스 접근성 향상, 지역 네트워크 구축, 판매 루트 확보 등 다양한 사업이 병행해서 전개되어야 하는데, 이때 사업 간 연계성을 확보하는 것이 무엇보다 중요하다. 연계성을 갖추지 못한 채 각각의 사업이 별개로 운영된다면, 아무리 다양한 사업이 전개되더라도 농민과 영세소기업들에게 실질적인 도움을 주는 데에는 한계가 있을 것이다. 방글라데시 옥수수 경작 농민들에게 고품질 종자, 경작 기술 관련 정보, 접근 가능한 신용을 종합적으로 제공하기 위해 마련된 ‘서비스 패키지’와 같이, 체계적으로 상호 연계된 형태의 프로그램을 마련하는 방안에 대해 고민해 볼 필요가 있다.

셋째, 민생경제 진흥을 위한 개발협력 사업이 성과를 거두기 위해서는 사업 시행 주체가 현지 민·관과 긴밀한 협력체계를 구축하는 것이 바람직하다. 카탈리스트 프로그램에서는 민간 기업과의 협업을 통해 농민들을 위한 프로그램을 마련하거나, 지원 대상 농민들과 상인, 관료 간의 네트워크를 구축하는 등의 방식으로 사업의 효율성을 높여 나갔다. 물론 북한의 경우, 공식적으로는 민간 기업이 존재하지 않는다는 점에서 여건이 다르긴 하지만 국영기업이나 중국 내 기업 등을 활용하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것으로 판단된다.

## 나. 북한 개인농업 및 식품산업 지원 방안

### (1) 북한 개인농업 및 식품산업 부문의 현황

선행연구에서 북한이탈주민들에 대한 인터뷰 등을 통해 현재까지 파악된 북한 개인농업 및 식품산업 부문의 실태는 다음과 같다.<sup>29)</sup> 먼저 개인농업은 1990년대 배급제의 붕괴로 식량난에 직면한 북한 주민들이 텃밭, 패기밭 등 소규모 사경기지 경작에 적극 나서기 시작하면서 활발해지게 되었다. 주민들은 사경기지에서 기른 농산물을 자가 소비할 뿐만 아니라 시장에서 판매하여 수입을 얻기도 하고 있으며, 갈수록 후자의 비중이 증가하는 추세를 보이고 있다. 또 주민들은 사경기지 경작 과정에서 나오는 부산물을 활용하여 술과 두부를 가공하거나 돼지, 닭 등의 가축을 키워 판매함으로써 부수입도 올리고 있다.

사경기지 경작이 북한 농업에서 차지하는 비중은 어느 정도일까. <표 III-4>는 유엔 식량농업기구(FAO)에서 북한 농업성 보고 등을 토대로 작성한 자료인데, 북한의 총경지면적은 200만 ha정도이며, 이 중 개인 텃밭은 2만 5,000ha, 경사지는 55만 ha인 것으로 추정되어, 사경기지가 경지 전체에서 상당한 비중을 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다.<sup>30)</sup> 하지만 경사지의 생산성은 0.4톤/ha로 매우 낮아 경사지와 개인 텃밭에서 나오는 생산물은 총 27만 8,000톤으로 전체 생산량에서 차지하는 비중이 5.1%에 불과할 것으로 추정되고 있다.

<sup>29)</sup> 이에 관해서는 주로 김석진·양문수, 『북한 비공식 경제 성장요인 연구』, pp. 121-138; 정은이, “북한 도시노동자의 식량조달메커니즘에 관한 고찰,” 『동북아경제연구』, 26권 1호 (2014), pp. 261-302를 참조하였다.

<sup>30)</sup> 경사지 중에는 협동농장, 기관·기업에서 경작하는 경우도 있긴 하지만, 대부분은 사실상 개인에 의해서 경작되고 있을 것으로 추정된다. 김석진·양문수, 『북한 비공식 경제 성장요인 연구』, p. 129.

표 III-4 >> 북한의 경지면적 및 식량 생산량(2015/16 양곡연도)

	면적 (천 ha)	단위 생산량 (톤/ha)	생산량 (천 톤)
농번기(a)	1,260.7	3.8	4,778.2
쌀	465.2	4.2	1,945.8
옥수수	599.8	4.1	2,287.8
기타 곡물	45.0	3.5	156.3
감자	32.3	5.2	168.3
콩	158.4	1.4	220.0
조기 수확철(b)	173.0	2.1	363.0
밀/보리	47.0	1.4	66.0
감자	126.0	2.4	297.0
농장 전체(a+b)	1,433.7	3.6	5,141.2
경사지(c)	550.0	0.4	203.0
개인 텃밭(d)	25.0	3.0	75.0
계(a+b+c+d)	2,008.7	2.7	5,419.2

자료: FAO, “The Democratic People’s Republic of Korea Outlook for Food Supply and Demand in 2015/16(November/October),” (FAO, 2016), p. 7.

그러나 사경지 경작에 대한 이러한 추정 결과는 신뢰하기 어렵다. 일단 위에 제시된 사경지의 면적과 단위 생산량은 2012/13 양곡연도 이후 거의 고정되어 있다는 점에서<sup>31)</sup>, 이것이 체계적인 조사를 기반으로 제시된 수치인가 의문이 든다. 게다가 경사지의 경우, 단위 생산량이 과소평가되고 있을 가능성도 제기된다. 경사지의 경우 경사져 있을 뿐만 아니라 토질이 척박한 경우가 많긴 하지만, 협동농장에 비해 주민들의 근로 투입 유인이 훨씬 크다는 점을 감안하면, 표에 제시된 바와 같이 단위 생산량이 농장의 1/9 수준에 불과하다고 보기는 어렵다.

<sup>31)</sup> 생산량은 2012/13 양곡연도 이후 경사지 22만 톤, 개인 텃밭 7만 5,000톤으로 고정되어 오다가, 2015/16 양곡연도에 경사지 20만 3,000톤으로 변경되었으나, 보고서에 그에 관한 구체적인 언급은 제시되지 않고 있다.

한편 식품산업<sup>32)</sup>의 경우에는 장마당에서 국수와 같은 간단한 음식을 만들어 파는 활동이 가장 대표적이며, 국영기업·기관 소속 건물의 일부를 빌려 개인식당을 운영하는 사례도 늘고 있다. 이와 함께 국영기업 일부를 빌리고 10명 미만의 노동자를 고용해 인조고기<sup>33)</sup>를 생산하는 업자들도 있으며, 인조고기를 구입하여 인조고기밥을 만들어 장마당에 유통시키는 가게들도 있다.

## (2) 북한 개인농업 및 식품산업 지원 방안

### (가) 사업 주체와 재원

개인농업 및 식품산업 부문을 비롯한 민생경제 분야 개발협력 사업을 추진함에 있어서 가장 중요한 과제는 북한당국의 협조를 이끌어내는 일일 것이다. 북한 정권이 시장 및 사경제 부문을 어느 정도 용인하고는 있지만 그것이 체제 유지에 위협이 될 가능성에 대해서도 우려하고 있는 만큼, 사경제 활동의 활성화를 지원하는 방안에 대해 부정적 혹은 소극적인 입장을 견지할 가능성이 큰 까닭이다.<sup>34)</sup>

따라서 민생경제 분야 개발협력 사업 초기에는 북한당국과 신뢰 관계를 구축하고 있는 기관이 사업 추진 주체가 되는 것이 바람직해 보인다. 그래야 북한당국이 갖고 있는 체제 위협에 대한 우려를 불식시킬

32) 식품산업에 대해서는 주로 김석진·양문수, 『북한 비공식 경제 성장요인 연구』, pp 137-138; 윤인주, 『북한의 사유화 현상』 (파주: 한국학술정보, 2015), pp. 179-183을 참고하였다.

33) 콩찌꺼기를 이용해 만드는 고기 비슷한 모양과 맛을 가진 가공식품.

34) 그렇다고 해도 북한에서 사경제 활동을 지원하는 사업이 전혀 현실성이 없어 보이지도 않는다. 앞서 소개한 바와 같이, 몇 가지 형태의 사경제 활동 지원 사업이 이미 북한에서 전개된 바 있으며, 이에 대해 북한 정권이 거부감을 보이지는 않았던 것으로 보이기 때문이다. 북한이 이러한 태도를 보인 것은 지원 사업이 일부 지역 또는 소수의 인원만을 대상으로 이루어진 만큼, 심각한 위협 요인이 되지 않는 것으로 판단했기 때문으로 보인다.

수 있으며, 북한이 사업의 필요성에 대해 공감하고 협조적인 태도를 취하도록 설득하는 것도 가능할 것이다.

이러한 기준에서 본다면, 초기에는 유사한 사업을 수행한 경험이 있고 북한당국과의 관계도 원만한 국제기구 혹은 국제 NGO 단체가 사업을 맡는 것이 적합하다고 판단된다. 그런 다음, 남북 관계가 개선되고 북한당국이 보다 전향적인 입장을 보일 경우, 국내 민간단체, 한국 정부 순으로 사업 주체의 범위를 넓혀나가는 것이 바람직할 것이다. 아울러 북한과 가장 밀접한 관계를 맺고 있는 중국의 기관이 참여하는 것도 적극적으로 고려해 볼 필요가 있다.<sup>35)</sup>

초기 사업은 앞서 소개한 카탈리스트 프로그램의 주관 기관인 스위스컨택트와 같은 국제 민간기관이 담당하는 것이 좋을 것으로 보인다. 이런 국제 민간기관은 여러 저개발국에서 유사한 사업을 장기간 진행해 본 풍부한 경험과 노하우를 지녔으면서도 북한당국이 정치적으로 큰 거부감 없이 상대할 수 있는 파트너가 될 수 있다. 문제는 이런 국제 민간기관들이 북한 농업의 실상에 대해서는 충분한 정보를 지니고 있지 못하다는 점이다. 따라서 이런 기관 단독으로 사업을 수행하기 보다는 북한에서 농업개발협력 사업을 진행해 본 경험이 있거나 북한 농업 실정 및 북한 사회의 특성에 대한 이해도가 높은 IFAD, FAO를 비롯한 국제기구 혹은 민간단체와 공동으로 사업을 추진하는 방안도 생각해 볼 수 있을 것이다.

사업 추진에 필요한 자금을 어떻게 마련할 것인가도 중요한데, 남북 협력기금을 활용하거나 스위스 개발협력처(SDC), 영국 국제개발협력

---

<sup>35)</sup> 이는 개인농업 및 식품산업 부문에만 해당되는 것은 아니며, 민생경제 분야 개발협력 사업 전반에 적용되는 내용이다. 뒤에서 이루어질 민생용 에너지 비즈니스 부문, 여성 사경제 활동 지원에 관한 논의에서는 이처럼 중복되는 사항에 관해서는 간략하게만 서술한다.

부(DFID), 독일 경제개발협력부(BMZ) 등 주요 선진국 국제개발협력 관련 부처의 참여를 이끌어내는 방안을 고려해 볼 수 있다. 이러한 기관 들은 이미 상당한 규모로 저개발국의 사경제 활동을 지원하고 있으며, 이러한 전략의 중요성에 대해 충분히 인식하고 있다.<sup>36)</sup> 특히 SDC의 경우에는 카탈리스트 프로그램에도 지원한 바 있으며, 1997년 평양사 무소를 개설한 이래, 앞 장에서 소개한 경사지관리 프로그램을 비롯한 다양한 지원 사업을 북한에서 펼쳐 온 기관인 만큼, 사업에 대해 긍정적 이고 적극적인 태도를 보일 가능성이 높다고 판단된다.

#### (나) 추진 방안

공여기관은 우선적으로 북한 개인농업 및 식품산업 부문의 실태를 파악하는 활동부터 실시할 필요가 있다. 앞서 현황에 관한 논의 과정에 서도 드러나듯이, 북한 사회가 갖고 있는 폐쇄성으로 인해 북한 개인농 업 및 식품산업의 실태에 관해서는 매우 제한된 정보만이 외부에 알려 져 있다. 따라서 먼저 개인농업 및 식품산업의 전모를 확인하는 작업을 시행하고, 그에 기초하여 북한 실정에 맞는 형태의 구체적인 지원 정책을 수립하는 형태로 사업을 추진해 나가는 것이 바람직하다. 실태조사에는 공여자와 함께 북한당국도 참여토록 할 필요가 있다. 이를 통해 북한 정권이 주민 생활 실태에 대해 보다 구체적으로 이해하며, 정부역량을 강화하는 계기로 삼는 등의 부수적인 효과도 얻을 수 있을 것으로 기대 된다.

한편 초기에는 대규모 사업을 소수의 지역에서 전개하기 보다는 시 범사업 형태로 여러 지역에서 소규모 사업을 전개하는 것이 바람직하

<sup>36)</sup> 이 역시 개인농업 및 식품산업 부문에만 해당되는 것은 아니며, 민생경제 분야 개발 협력 사업 전반에 적용될 수 있다. 따라서 민생용 에너지 비즈니스 부문, 여성 사경 제 활동 지원에 관한 논의에서는 반복적인 내용은 간략하게만 서술한다.

I
II
III
IV
V

다. 이 때 대상은 양강도, 자강도, 함경북도, 함경남도, 강원도 등 식량 사정이 상대적으로 좋지 않은 지역의 협동농장을 몇 개 지정하고, 이들 농장의 농장원 중에서 신청을 받아 선정할 수 있을 것이다. 협동농장을 사업 단위로 삼는 방안을 제안하는 것은 어디까지나 조직 활용 차원의 필요에 따른 것이며, 기존에 이루어져 온 남북 농업협력 사업과 달리 협동농장의 농업생산을 증대시키기 위한 사업을 진행하기 위해서는 아니다. 사업은 혜택이 개별 주민에게 돌아가도록 하는 데 초점을 맞출 필요가 있다.

대상 지역 및 참여 대상이 결정되면, 지역별 상황에 맞추어 소토지 농사, 개인축산, 원예농업, 음식업, 식품가공업 등 가운데 지원 분야를 정하고 지원 프로그램을 구성하는 작업이 이루어져야 한다. 지원 분야 및 프로그램을 결정하는 과정에서는 관련 공무원, 지원 대상자 등이 의사결정 과정에 참여할 기회를 보장해 주며, 이들의 의사가 최대한 반영되도록 할 필요가 있다. 이는 공여자 중심이 아닌, 북한 주민들의 필요에 부응하는 형태로 지원 사업이 전개되도록 하기 위함이다. 아울러 프로그램 수행 과정에서도 공여기관과 정부, 참여자 사이에서 원활한 소통이 이루어질 수 있도록, 카탈리스트 프로그램의 PPI 위원회와 같은 창구를 만들 필요가 있다.

일정 기간에 걸쳐 시범사업을 전개한 후에는 성과가 우수하거나 성장 잠재력이 높은 지역에 자원을 보다 집중적으로 투입하여 육성하는 방안도 고려해 봄 직하다. 또 시범사업 단계에서 각 지역별 대표진이 다른 사업 대상 지역을 상호 방문할 수 있는 기회를 제공하여, 다른 지역 사업 내용을 확인하고 성공 사례에 대한 정보를 공유하며, 자신에게 적합한 방안은 새로이 도입하도록 돕는 방안도 제안해 볼 수 있다.

이처럼 여러 지역에서 각각에 적합한 형태로 사업을 진행할 경우 많은 인력이 필요할 수 있다. 하지만 북한의 특성상, 다수의 인력이

북한에 체류하면서 현지 상황을 파악하고 모니터링하며, 현지인과 접촉하기는 어려울 가능성이 농후하다. 따라서 북한 농업성의 협조를 받거나 현지 주민을 공여기관 직원으로 고용해야 하는 상황이 다수 발생할 수 있는데, 이럴 경우 정부 공무원이나 현지인 직원의 부정부패 문제를 어떻게 해결할 것인가에 대해서도 충분한 대비가 있어야 할 것으로 보인다.

하지만 대비책을 마련한다고 해도 이를 해결하는 것은 결코 쉽지 않은 일이다. 부정부패 문제는 북한 체제가 안고 있는 구조적 문제에 기인한 것으로, 이미 전 사회적으로 만연해 있어 간단하게 해결될 수 있는 사안이 아니기 때문이다.<sup>37)</sup> 따라서 공여기관은 최대한의 인력이 북한에 체류하면서 현지 상황을 파악하고 모니터링할 수 있도록 북한당국의 협조를 얻는 데에 주력하되, 현지인 직원을 고용할 시에는 충분한 인센티브를 부여하고 모니터링 방안을 마련함으로써 부정부패가 발생할 수 있는 환경적 요인을 최소화해 나가야 할 것이다.

#### (다) 사업 내용

프로그램은 각 지역 사업 단위별로 충분한 협의를 거쳐 마련하되, 앞서 방글라데시 카탈리스트 프로그램에서와 같이, 큰 틀에서는 기술 교육, 정보 제공, 생산재 및 금융 서비스 접근성 향상, 정보 공유를 위한 지역 네트워크 구축, 판매 루트 확보 등이 종합적이고 상호 연계된 형태로 구성되도록 해야 한다. 생산요소 구입 과정부터 판매 과정까지를 총괄적으로 관리하고 지원하는 프로그램을 구축해야 하는 것이다. 특히 사경제 활동을 촉진한다는 목표에 부합하도록, 생산량 증대에만

<sup>37)</sup> 북한의 부정부패 실상에 대해서는 박형중 외, 『북한 부패 실태와 반부패 전략: 국제 협력의 모색』 (서울: 통일연구원, 2012), pp. 5-68을 참고할 수 있다.

I
II
III
IV
V

초점을 맞추기보다는 유통 및 가공 단계에서 부가가치를 높이며, 시장과의 연계가 강화되도록 하는 데에 주력할 필요가 있다. 이하에서는 개인농업 부문을 중심으로 프로그램 구성과 관련하여 몇 가지 사항에 관해 논의한다.

우선 프로그램 구성 시 금융 서비스 접근성 향상 방안을 마련하는 과정에서는 신중한 검토가 요구된다. 국제개발협력에서 개도국 저소득층 주민들의 생산적 투자를 돕고 금융 서비스 접근성을 향상시키는 방안으로 가장 각광받고 있는 것은 소액신용(micro-credit)이다. 최근 북한 사금융 시장이 빠르게 발달하고 있다고는 하지만,<sup>38)</sup> 북한 주민들의 수요를 모두 충족시킬 수 있는 상황은 아닐 것으로 판단되며, 따라서 북한 내에도 소액신용에 대한 적잖은 수요가 있을 것으로 예상된다. 또 북한 주민들 중 상당수는 사경제 활동을 하는 데에 소요되는 초기 자본조차 지니지 못한 상황일 것이므로, 소액신용은 북한 주민들의 사경제 활동을 촉진하는 데에 큰 도움이 될 것이다.

그럼에도 이와 관련하여 신중한 검토가 필요한 이유는 북한의 핵개발 문제가 해결되지 않은 상황에서 지원 사업에 현금이 투입되는 것에 대해 한국 및 국제사회가 부정적인 입장을 견지할 가능성이 높기 때문이다. 북한 체제의 특수성, 공여기관이 갖는 현실적 제약 등으로 인해 소액신용 사업은 앞서 II장에서 소개한 국제농업개발기금(IFAD)의 사례(글상자 II-1)처럼 북한 내 관련 기관의 도움을 받아 이루어질 수밖에 없을 것으로 보인다. 그런데 이 과정에서 자금이 북한당국에 의해서 다른 쪽으로 흘러들어갈 가능성을 배제하기 어렵다. 물론 북한이 전향적인 자세를 보여, 공여기관이 소액신용의 전체 프로세스를 직접 관리

---

<sup>38)</sup> 박영자, “북한의 사금융시장,” 한국수출입은행 북한 동북아연구센터, 『북한의 금융』 (서울: 도서출판 오름, 2016), pp. 181-220; 임을출, 『김정은 시대의 북한 경제 - 사금융과 돈주』 (파주: 한울아카데미, 2016), pp. 63-166.

및 감독할 수 있도록 하는 경우에는 현금 대출 형태로 프로그램을 운영 하는 것이 바람직할 것이다. 그러나 그러한 정도로 북한이 적극적이고 개방적인 태도를 보일 가능성은, 적어도 당분간은 그리 높아 보이지 않는다.

따라서 현금을 대출해주는 것보다는 현물을 대여해 준 뒤 일정 수준의 임대료를 받는 등의 방식으로 지원 방안을 수립하는 것이 바람직할 것이다. 개인농업의 경우를 예로 들면, 화학비료를 신용 판매하고 분할 상환토록 하거나, 농기구를 대여해 준 뒤 임대료를 받는 식이다. 또 북한에는 유기질 비료가 부족하다는 점, 농가의 사경기지 규모가 작아 시장을 통한 소득증대 규모가 제한된다는 점 등을 고려할 때, 축산과의 복합영농이 바람직한 만큼, 농가에 돼지, 염소 등의 가축을 보급하고 일정 기간 후 현물로 상환토록 하는 방안도 병행하는 것을 고려해 볼 수 있겠다.<sup>39)</sup> 이러한 현물 대여 방식은 북한 주민들이 소액신용을 생산 적이지 않은 데에 사용할 가능성을 사전에 차단한다는 측면에서도 사업의 효과를 높이는 데에 도움이 될 수 있다고 판단된다.

한편 생산 기술, 수확 후 관리 공정 등에 관한 체계적인 교육도 이루어져야 하는데, 이 때 공여기관에서 먼저 현지인 직원, 협동농장 대표진 을 교육하고 이들이 농장 내 참여자들을 교육하는 교수자 교육 방식을 활용하는 것도 고려해 볼 수 있다. 특히 교육은 저장, 선별 상품화, 포장, 유통, 품질관리 등 수확 후 관리 공정에 보다 중점을 둔 가운데 이루어 질 필요가 있다. 수확 후 관리 공정이 얼마나 효과적으로 이루어지느냐 가 상품의 품질과 가격을 결정하는 주요 변수임에도 불구하고, 생계유

<sup>39)</sup> 참고로 북한에서는 식량 사정이 여의치 않아, 가축 사육에 있어서도 곡물사료에 의존하는 돼지, 닭의 사육두수는 감소 추세를 보이는 반면, 오리, 염소, 토끼와 같은 초식 가축의 사육두수는 증가하는 추세가 나타나고 있다. 이유진, “김정은 체제의 농축산업 어찌 돌아가고 있나,” 『시선집중 GS&J』, 207호 (GS&J 인스티튜트, 2015), p. 5. 가축 보급 시에는 이러한 측면도 고려될 필요가 있다.

I
II
III
IV
V

지에 급급한 농민들로서는 이를 충분히 고려하지는 못하고 있을 것으로 판단되기 때문이다.

카탈리스트 프로그램과 같이, 위탁재배 방식을 활용하는 것도 고려해 볼 수 있다. 북한 내에서는 사기업 활동이 공식적으로 불가한 만큼, 중국기업 혹은 정세가 변할 경우에는 한국기업이 위탁업자로 참여하여 고품질 종자, 비료 및 경작 기술에 관한 정보 등을 북한 주민들에게 제공하고 수확 이후 비용을 상환토록 하며, 일정 가격에 수확물을 바이백(buy-back)하는 것을 보장해 줌으로써 농민들이 안정적으로 생산 활동을 전개할 수 있도록 하는 것이다.

이외에도 참여자들이 지역 네트워크 구축을 통해 의견을 나누고, 재배 품종, 시장 상황 등에 관한 정보를 공유할 수 있도록 돕는다든지, 음식업·식품가공업에 종사하는 참여자들과 개인농업을 하는 참여자 사이의 연계 시스템을 구축해 식자재 공급·식품가공의 분업 구조를 형성토록 하는 등, 다양한 방안을 모색해 볼 필요가 있다.

## 2. 민생용 에너지 비즈니스

### 가. 국제사회의 저개발국 에너지 비즈니스 지원 사례: 동아프리카 에너지 기업 개발 사업

#### (1) 사업 개요

민생용 에너지 비즈니스와 관련해서는 동아프리카 에너지 기업 개발 프로젝트(Developing Energy Enterprises Project in East Africa: DEEP EA)를 모범 사례로 소개하고자 한다. 이 프로젝트는 EU 및 네덜란드 외교부(DGIS)의 지원을 받아, 비영리기구인 GVEP(Global

Village Energy Partnership) International이 동아프리카 지역 파트너들과 함께 2008년 4월부터 2013년 3월까지 5년간 수행한 것이다.

프로젝트는 전력 사정이 매우 열악한 케냐, 탄자니아, 우간다의 도시 근교 혹은 농촌 지역의 영세한 에너지 기업들의 개발을 지원함으로써, 기업의 경쟁력을 높이고 지역 주민들의 에너지 접근성을 향상시키는 데에 목표를 두고 전개되었으며, 특히 영세기업의 기업가들이 직면하고 있는 사업 및 기술적 역량의 부족, 금융 접근성 제약 등의 문제를 개선하는 데에 초점이 맞춰졌다.<sup>40)</sup> 이 프로젝트는 ‘기업 개발을 위한 공여자 위원회(Donor Committee for Enterprise Development)’에서 민생경제 개발협력 사업의 모범 사례로 소개하고 있을 만큼 성공적으로 진행되었다는 점에서 북한에서 민생용 에너지 비즈니스와 관련된 사업을 구상하는 데에 유익한 시사점을 제공해 줄 것으로 기대된다.

## (2) 주요 지원 프로그램

프로그램은 기술 분야를 기준으로 보면, 개량 쿡스토브(ICS: improved cook stoves) 부문, 태양에너지 기술(solar technologies) 부문, 연탄 제조 기술(briquette technology) 부문으로 나눌 수 있다. 2011년 말을 기준으로 보면, 지원 대상 기업가 중에는 개량 쿡스토브 부문 기업가가 44%로 가장 많았고, 태양에너지 기술 부문이 26%, 연탄 제조 기술 부문이 17%인 것으로 나타나고 있다. 큰 틀에서 보면, 각

---

<sup>40)</sup> 이에 대한 보다 자세한 사항은 Lennart Bangens and Simon Collings, “How Do Energy Micro-Business Grow - Understanding Growth and Tracing the Impact of GVEP’s Deep Programme,” (GVEP International, 2015); Robert Aitken, “Final Report: Terminal Evaluation of the Developing Energy Enterprises Project in East Africa,” (Restio Energy (pty) Ltd., Energy 4 Impact, 연도 미상) 등을 통해 확인할 수 있다.

I
II
III
IV
V

기술 분야별 사업 내용에는 큰 차이가 없는 만큼, 여기서는 전체 사업 중 가장 큰 비중을 차지했던 개량 쿡스토브 부문 사업을 예로 들어, DEEP에서 운영한 주요 프로그램에 대해 살펴본다.<sup>41)</sup>

① 경영 기법에 대한 교육: 동아프리카 지역 영세한 에너지 기업의 기업가들은 전반적으로 재무관리를 비롯하여 기업을 운영하는 데에 필요한 기본적인 경영 기법에 대한 지식을 갖추지 못하고 있다. 이에 DEEP는 기업가들에게 지출, 매출, 이윤 등 사업과 관련된 기본적인 자료들을 기록하는 방법을 비롯한 경영에 관한 기초 지식을 교육하였다. 교육 이후에는 멘토와 기업가 간의 1대1 멘토링(mentoring)이 이루어져, 기업가들은 배운 지식과 기술을 자신이 처한 상황에 맞게 응용하여 활용하는 방법을 터득할 수 있었다. 이러한 교육 및 멘토링 프로그램을 통해 기업가들은 판매량을 파악하고 이윤을 계산하는 등의 기업 운영과 관련된 기본적인 작업을 할 수 있게 되었고, 이를 통해 기업의 재무적 안정성을 높일 수 있게 되었다.

② 마케팅: 기업가들은 마케팅 활동에 있어서 주도적이고 적극적인 모습을 보이지 않았다. DEEP는 마케팅이 영세소기업의 성장을 이끌어내는 데에 있어서 핵심적인 요소임을 강조하고, 기업가들이 이에 보다 적극적으로 임할 것을 장려했다. 그리고 1대1 멘토링 세션을 통해서 마케팅과 관련된 주제를 다루고, 전단지, 포스터, ICS 기술 관련 자료와 같은 마케팅 용품을 기업가에게 제공하는 등의 프로그램을 마련, 기업가들이 마케팅 활동에 보다 적극적으로 나서도록 지원하였다.

③ 금융 접근성 제고: 대체로 마땅한 담보물이 없거나 신용이 낮은 영세 기업가들은 사업 확장에 필요한 자금을 마련하는 데에 어려움을

---

<sup>41)</sup> 이 부분은 주로 Laura Clough, "The Improved Cookstove Sector in East Africa: Experience from the Developing Energy Enterprise Programme(DEEP)," (GVEP International, 2012)를 참고하여 작성하였다.

겪기 마련이다. 이러한 문제를 해결하기 위해 DEEP는 기업가들이 금융기관으로부터 보다 용이하게 대출을 받을 수 있도록 지원하는 사업을 전개하였다. DEEP는 먼저 금융기관과 영세 에너지 기업을 대상으로 관련 프로그램에 대한 교육을 실시한 후, 본 사업에 참여하는 기업들을 대상으로 제공하는 대출 보증 프로그램을 운영하여 영세 기업가들이 보다 쉽게 대출을 받을 수 있도록 도왔다.

④ 시장과의 연계성 강화: DEEP에서는 가치사슬(value chain)의 각각의 부분을 구성하고 있는 기업 사이의 연계가 강화되었다. 예를 들어, 라이너(liner) 생산자는 쿡스토브 어셈블러(assembler) 생산자와 연계를 맺고, 어셈블러 생산자는 소매업자와 연계를 강화하는 식이다. 이처럼 기업 간 연계를 강화한 것은 기업가들의 시장 접근성(market reach)을 높이고, 판매 및 주문을 늘리기 위해서였다. 연계의 강화는 기업이 간의 개별 접촉, 혹은 DEEP 프로그램에서 제공된 집단 교육 및 시장개발 활동 등을 통해서 이루어졌다.

⑤ 기술 지원: ICS의 품질을 향상시키기 위한 노력은 제품의 내구성을 높이고, 생산 프로세스를 보다 간소화함으로써, 제품의 파손을 줄이고 생산의 효율성을 높이는 데에 초점이 맞춰졌다. 기업가들은 자신들이 생산하는 에너지 제품들의 특성에 관해 교육을 받았으며, 그 후에는 DEEP 기술 멘토가 기업가들을 방문하여 비즈니스에 대해 기술적 측면에서 진단을 하고, 추가적인 지원이 이루어져야 하는 부분을 파악하였다. 아울러 기업가들 사이의 연계 강화를 통해 이들 사이에서 기술이나 아이디어의 교류가 촉진되도록 하기도 하였다.

⑥ 지식 공유 및 연구: ICS 제조 기업체 사이의 지식 공유는 집단 교육이나 마케팅 이벤트를 통해 이루어졌다. 마케팅 이벤트를 통해 기업가들은 다른 기업들이 생산한 제품을 보고 자신의 제품과 비교, 평가해 볼 수 있는 기회를 얻었으며, 생산에 관한 아이디어를 상호

I
II
III
IV
V

교환할 수 있었다.

한편, GVEP는 바이오매스(biomass) 연료<sup>42)</sup> 부문 등에 관한 연구를 위탁하거나 자체 연구 역량을 강화하여 연구를 내부에서 직접 수행함으로써, 동아프리카 영세 에너지 기업과 관련된 다양한 연구 성과를 생산해 내기도 하였다. DEEP의 주요 프로그램에 논의 내용을 정리하면 다음 표와 같다.

**표 III-5** DEEP의 주요 프로그램(ICS 사업 부문)

프로그램	주요 내용
경영 기법 교육	- 경영에 관한 기초 지식 교육 - 1대1 멘토링 프로그램
마케팅	- 마케팅 중요성에 대한 교육 - 1대1 멘토링 프로그램 - 마케팅 용품 제공 프로그램
금융 접근성 제고	- 금융기관과 에너지 기업 대상으로 대출 지원 프로그램 교육 - 대출 보증 프로그램 운영
시장 연계성 강화	- 가치사슬을 구성하는 기업 간의 연계 강화 - 연계 강화는 기업가 간 개별 접촉, DEEP 집단교육 프로그램 등을 통해서
기술 지원	- 생산하는 에너지 제품의 특성에 관한 교육 - DEEP 기술 멘토가 기업가들을 방문하여 기술적 측면에서 진단하고 지원 필요 분야 파악 - 기업가 간의 연계 강화하여 기술, 아이디어 교류 촉진
지식 공유 및 연구	- 집단교육, 마케팅 이벤트 실시 - 연구 위탁 및 자체 연구 역량 강화

자료: Laura Clough, “The Improved Cookstove Sector in East Africa: Experience from the Developing Energy Enterprise Programme(DEEP),” (GVEP International, 2012)를 참고하여 저자 정리.

42) 식물과 동물의 배설물에서 발생하는 메탄·수소로 만든 합성연료.

### (3) 성과 및 시사점

5년에 걸쳐 총 400만 유로(약 53억 원)가 투입된 본 사업의 주요 성과는 다음과 같다. 우선 950개 이상의 에너지 관련 영세 기업이 지원을 받았으며, 약 3,000개의 새로운 일자리가 창출되었다. 뿐만 아니라 영세기업 기업가들은 기업 간 연계를 강화하고 마케팅 및 홍보 이벤트를 실시하며 사업 계획을 수립하는 등 기업 운영 방식을 상당 부분 개선해 나갔다.

한편 400만 명의 지역 주민들이 ICS, 연탄, 태양광 등의 에너지 제품과 서비스를 활용할 수 있게 되는 효과도 발생했는데, 이에 따라 신탄재(fire wood), 등유 소비가 줄어들어 환경적인 측면에서도 개선 효과가 나타났다.

동아프리카 에너지 기업 개발 프로젝트에서 시행된 지원 사업은 전반적으로 앞서 농업 및 식품산업 부문과 관련해서 살펴본 방글라데시 카탈리스트 프로그램과 유사한 측면이 많다. 카탈리스트 프로그램과 마찬가지로 DEEP에서도 기술을 교육하고, 마케팅 역량을 강화하며 금융 및 시장 접근성을 높이고, 기업가 사이의 네트워크를 강화하는 등의 사업에 초점이 맞추어졌다. 프로그램 대상 지역과 산업 부문이 전혀 다르다고 해도 저개발국가의 영세기업들이 직면하고 있는 문제들이 대체로 대동소이하므로 세부적인 내용에 차이가 있지만 큰 틀에서는 지원 프로그램 간 유사점이 많이 나타나고 있는 것으로 보인다.

DEEP에서 가장 주목할 부분은 교육 프로그램을 제공하는 데에 그치지 않고, 멘토와 기업가가 1대1로 만나는 멘토링(mentoring) 프로그램까지 제공하고 있다는 점이다. 경영 기법, 마케팅, 생산 기술 등에 대한 교육이 진행된 이후, 멘토들이 별도로 기업을 방문하여 학습 내용을 기업의 여건에 맞춰 적용할 수 있도록 도운 것이다. 이러한 프로그램

I
II
III
IV
V

은 기업가들의 고충을 해결하고, 교육 내용의 활용 가능성을 높인다는 측면에서 바람직하며, 향후 북한의 민생경제를 진흥시키기 위한 프로그램 마련하는 과정에서도 적극 활용해 볼 필요가 있다고 판단된다.

DEEP와 관련해 또 하나 주목할 부분은 프로젝트 지원 규모에 비해 지역 주민에게 돌아간 편익이 상당히 크다는 점이다. 전술했듯이 이 프로젝트에는 총 400만 유로가 투입되었는데, 이를 통해 에너지 관련 제품의 생산이 증가하면서 400만 명이 에너지 제품 및 서비스 접근성 측면에서 혜택을 얻었다. 물론 지역 주민들이 얻은 혜택의 질적 수준은 선진국을 기준으로 보면 매우 열악한 것에 불과하겠지만, 에너지 접근성이 현저하게 떨어지는 현지 사정을 감안하면 이 역시도 의미 있는 성과라고 볼 수 있다. 주지하듯이 현재 북한도 심각한 에너지난을 겪고 있어 주민 생활에도 불편이 큰 상황인 만큼, 북한에서 이와 유사한 형태의 사업을 전개할 경우, 관련 영세기업의 개발을 도울 뿐만 아니라 민생용 에너지 부족 문제 해결에도 상당한 기여를 할 수 있을 것으로 기대된다.

## 나. 북한 민생용 에너지 비즈니스 지원방안

### (1) 북한 민생용 에너지 수급 및 비즈니스 현황

북한은 에너지 부족 문제로 심각한 어려움을 겪고 있다. 다른 재화와 마찬가지로 고난의 행군 이후 에너지 배급 시스템이 사실상 붕괴된 상태에서, 북한 주민들은 시장에서 구입하거나 자체 조달하는 등의 방식으로 연료를 마련하고 있으며 전력 역시 하루 2~3시간 정도밖에 공급받지 못하고 있다. 북한이탈주민을 대상으로 한 설문조사에 따르면, 2011년을 기준으로 응답자 중 절반 가량은 연료를 시장을 통해

구입하였으며, 자체 조달했다는 응답자 비율도 40%에 달하였다.<sup>43)</sup> 경제력을 가진 주민들은 장마당 등에서 연료를 구입해서 소비하고 있으나, 형편상 그마저도 쉽지 않은 주민들은 인근에서 나무땃감을 채취하는 등의 방식으로 연료를 마련하고 있는 실정이다. 이러한 상황 속에서 상당수 주민들은 난방, 취사 등에 필요한 에너지조차 확보하지 못한 채 극심한 연료난을 겪고 있으며, 땃감 채취를 둘러싸고 이를 단속하려는 당국과 주민 사이의 갈등도 빈번히 발생하고 있다.

2008년 인구센서스 결과에 따르면, 북한 주민들이 주로 사용하는 에너지원은 난방용 연료의 경우, 석탄/연탄과 목탄으로 나타나고 있다. 석탄/연탄을 사용하는 가구 비율이 47.1%로 가장 높았고, 목탄을 사용하는 가구 비율은 그보다 약간 낮은 45.1%였다. 그러나 농촌 지역만을 놓고 보면, 목탄의 비율이 75.3%로 압도적이고, 석탄/연탄의 비율은 20.5%에 그치고 있다.

같은 조사에서 취사용으로는 나무땃감(46.9%), 석탄(46.1%)이 가장 많이 사용되는 것으로 나타났는데, 농촌 지역의 경우에는 나무땃감의 비율이 76.9%로 압도적으로 높은 비중을 차지하고 있다.<sup>44)</sup> 따라서 도시 지역의 경우에는 석탄/연탄이 주된 에너지원 역할을 하고 있는 반면, 농촌 지역에서는 여전히 주민들이 열에너지를 얻기 위해 땃나무, 목탄 등을 사용하고 있는 것으로 보인다. 반면 당시 조사에서 석유나 가스의 사용 비율은 매우 낮은 것으로 나타났는데, 근래에는 이들의 사용 빈도가 다소 늘어났을 것으로 보인다.

한편 민생용 에너지에 대한 시장 수요가 존재함에 따라, 가정에서

<sup>43)</sup> 반면 배급을 통해 조달했다고 응답한 비율은 6.8%에 그치고 있다. 김경술, 『북한 에너지 소비 행태 조사분석 연구: 가정/상업/공공기타부문』(의왕: 에너지경제연구원, 2013), p. 59.

<sup>44)</sup> 난방 및 취사용 에너지원에 관한 통계는 김수암 외, 『북한주민의 삶의 질: 실태와 인식』(서울: 통일연구원, 2011), p. 97에서 재인용하였다.

I
II
III
IV
V

구멍탄이라고 불리는 연탄을 만들어 판매하는 주민들도 꽤 있는 것으로 보인다. 이들은 가정에서 석탄과 진흙을 물에 섞어 반죽을 한 다음, 구멍탄 기계로 찍어내어 연탄을 생산하고 있다. 특히 최근에는 구멍탄이 집에서 술, 과자 등을 만들어 파는 가내수공업용 연료로 사용되면서 수요가 증가하고 있으며,<sup>45)</sup> 개인이 일공(日工)을 채용해 분탄 운반, 구멍탄 빚기, 구멍탄 보관 등의 일을 시키면서 구멍탄을 빚는 사례도 늘고 있다고 한다.<sup>46)</sup> 비록 영세한 규모의 생산이긴 하지만, 이와 같은 분업 구조가 나타나고 있다는 점은 사경제의 활성화란 측면에서 본다면 매우 고무적인 현상이다.

## (2) 북한 민생용 에너지 비즈니스 지원방안

### (가) 사업주체와 재원

앞서 본 개인농업 및 식품 비즈니스 분야와 마찬가지로 민생용 에너지 비즈니스 분야를 지원할 경우에도 초기에는 유사한 사업을 수행한 경험이 있으며 북한당국과도 원만한 관계를 맺고 있는 국제기구 혹은 국제 NGO 단체가 사업을 맡는 것이 적합하다고 판단된다.

사업 추진에 필요한 자금 역시, 남북협력기금을 활용하거나 스위스 개발협력처(SDC), 영국 국제개발협력부(DFID), 독일 경제개발협력부(BMZ), 미국 국제개발부(USAID) 등 주요국 국제개발협력 관련 부처 혹은 국제기구의 지원을 받아 마련하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

<sup>45)</sup> “북에선 구멍탄이 따뜻한 아랫목 차지 ... 사람은?,” 『데일리NK』, 2015.1.30. <www.dailynk.com/korean/read.php?cataId=nk04504&num=105468>. (검색일: 2016.8.19.).

<sup>46)</sup> “北도시 골목 구멍탄 찍어내는 일공(日工) 준비 ... 진풍경,” 『데일리NK』, 2015.10.13. <www.dailynk.com/korean/read.php?cataId=nk04504&num=107135>. (검색일: 2016.8.19.).

한국의 민간기업이 국제기구나 국제 NGO, 국내 민간단체와 공동으로 사업에 참여하면서 기술 보급 부문을 담당하는 방안에 대해서도 고려해 볼 필요가 있는데, 이에 대해서는 후술한다.

#### (나) 추진 방안

DEEP 사례에서 보았듯이, 민생용 에너지 비즈니스 지원 사업은 민생경제 진흥을 도울 뿐만 아니라, 수원국 주민들이 겪고 있는 에너지 부족 문제를 해결하는 데에도 기여할 수 있다. 따라서 극심한 연료난과 그에 따른 산림 황폐화로 어려움을 겪고 있는 북한 주민의 실정을 감안하면, 민생용 에너지 비즈니스 지원 사업은 북한에서 활용 가치가 높은 사업이라고 할 수 있다. 또한 주민들의 에너지 부족 문제를 해결하는 데에 도움이 된다는 측면을 부각시킨다면, 사업에 대한 북한당국의 수용과 협조를 이끌어내는 것이 다른 분야의 민생경제 개발협력 사업에 비해 상대적으로 수월할 가능성도 있다.

본 연구에서는 여러 형태의 민생용 에너지 비즈니스 지원 사업 가운데서도 가정 혹은 국영기업 내 부업반을 통해서 이루어지고 있는 연탄(구명탄) 생산 활동에 대한 지원 사업을 시도해 볼 것을 제안하고자 한다.<sup>47)</sup> 이들을 지원하는 것이 북한 내에서의 사경제 활동을 활성화하고 민생용 에너지 문제를 해결하는 일석이조의 효과를 얻는 데에 가장 효과적일 것으로 판단되기 때문이다. 그 이유는 다음과 같다.

우선 석탄은 현실적으로 북한 주민들의 난방 및 취사용 연료난을 해결할 수 있는 유일한 대안이다. 산림 황폐화로 인해 신탄은 더 이상 에너지원으로서의 기능을 하기 어려워진 상태이며, LPG나 천연가스는

<sup>47)</sup> 북한 실정상 개인사업가를 지원하기는 쉽지 않은 만큼, 이 중에서도 부업반이 주요 지원 대상이 될 가능성이 높다.

북한에서 아직 거의 활용되지 못하고 있다. 석유 역시 정제, 수송, 저장 등에 필요한 관련 인프라가 턱없이 부족하고 외화 사정 상 원유나 석유 제품을 충분히 수입할 수도 없는 상황이다. 게다가 청정에너지 활용은 당장의 에너지 문제 해결 방안은 아니며, 장기적인 시각에서 준비해 가야 하는 일이다. 따라서 북한은 적어도 일정 기간 동안은 비교적 매장량이 풍부하고 난방과 취사 문제를 동시에 해결해주며, 상대적으로 가격이 저렴하면서도 열효율은 높은 석탄을 에너지원으로 활용할 수밖에 없을 것으로 판단된다.<sup>48)</sup>

둘째, 사경제 활동을 활성화한다는 목적을 달성하는 데에 유리한 여건이 조성되어 있다. 우선 연료 배급이 이루어지지 않고 있는 만큼, 연탄 수요가 상당히 크다. 이에 따라 앞서 보았듯이 최근에는 일용직 노동자를 여럿 고용하여 생산하는 가정까지 등장하고 있는 상황이다. 이처럼 사업적 열의를 갖고 생산 활동을 펴고 있는 주민들을 대상으로 적절한 형태의 지원 사업이 이루어진다면, 사경제 활동을 활성화한다는 취지에 부합하는 결과를 얻을 가능성이 높다.

사업은 우선 농촌 지역 중 연료 사정이 상대적으로 더 열악하고 산림 황폐화 정도가 심한 곳을 위주로 몇 군데 거점 지역을 정해 시범사업을 전개한 뒤, 대상 지역을 확대하는 방식으로 추진해 가는 것이 바람직할 것이다. 탄광 지역으로부터 너무 떨어져 있을 경우 석탄 운송비용이 상승하여 생산비용이 과도해지는 문제도 발생할 수 있는 만큼, 시범사업 대상 지역 선정 시 탄광과의 거리도 고려할 필요가 있다.<sup>49)</sup>

48) 김경술, 『북한 민생용 에너지 문제 해결방안 연구』 (의왕: 에너지경제연구원, 2014), p. 19.

49) 평안남도 탄광 주변 지역의 경우 구공탄 한 대 가격이 북한돈 500원인데, 탄광지역 이외의 지역에서는 1000원 선에서 거래된다고 한다. “북에선 구명탄이 따뜻한 아랫목 차지 … 사람은?,” 『데일리NK』, 2015.1.30. <[www.dailynk.com/korean/read.php?catald=nk04504&num=105468](http://www.dailynk.com/korean/read.php?catald=nk04504&num=105468)>. (검색일: 2016.8.19.).

이 때 앞서 개인농업과 달리 시범사업은 군을 단위로 진행해도 괜찮을 것으로 보이며,<sup>50)</sup> 개별 가정보다는 국영기업 내 부업반을 대상으로 지원 정책을 펴는 것이 바람직할 것으로 보인다. 구명탄을 생산하는 과정에서는 여러 가지 작업이 이루어져야 하므로, 가정과 같은 영세한 단위의 작업으로는 생산성 향상에 제약이 있다. 고용을 통해 분업 형태로 작업하는 경우도 나타나고 있다고는 하지만, 그것이 얼마나 일반적일지는 미지수이다. 또 북한 체제의 특성상 사업 과정에서 북한당국의 협조를 많이 받아야 할 텐데, 이 경우에도 공식 부문인 부업반을 대상으로 하는 것이 수월할 것이다.<sup>51)</sup>

한편, 사업을 원활하게 추진하기 위해서는 공여기관과 북한 석탄공업성 사이에 긴밀한 협력 관계를 구축해 나갈 필요가 있다. 또한 경우에 따라서는 북한 주민을 직원으로 고용하여 업무를 맡길 필요도 있을 것인데, 개인농업 및 식품 비즈니스 분야와 마찬가지로 이들의 부정부패로 인한 사업 효율성 저하 가능성에 적절히 대비할 필요가 있다.<sup>52)</sup>

끝으로 하나 더 언급할 것은, 민생용 에너지 문제 해결이라는 측면에서는 본 연구에서 제안하는 사업이 갖는 한계가 분명하다는 점이다. 가내수공업 혹은 부업반 단위의 생산을 늘린다고 해도 북한의 심각한 민생용 에너지 문제를 해결하는 데에 기여하는 수준은 매우 제한적일 것이다. 따라서 보다 근본적인 차원에서 이 문제를 해결하기 위한 접근도 병행해서 이루어질 필요가 있는데, 이와 관련해서는 김경술의 연구

50) 물론 신청자 수에 따라 군을 몇 개로 분할해서 각각을 시범사업 단위로 삼을 수도 있을 것이다.

51) 그러나 본 연구에서는 부업반으로 지원 대상을 한정하지는 않고, 개인사업자에 대한 지원 가능성도 열어둔 가운데 논의를 전개하고자 한다.

52) 앞서 본 개인농업 및 식품 비즈니스 분야와 마찬가지로 이들의 부정부패로 인한 사업 효율성 저하 가능성이 있으나, 중복되는 내용이므로 여기서는 자세한 언급은 피한다.

I
II
III
IV
V

를 참고해 볼 수 있다. 이 연구에서는 민생용 에너지 문제를 해결하기 위해 북한 전역에 걸쳐 합작투자 형태로 지역 거점 연탄공장을 설립하고 석탄광을 현대화하는 사업을 추진할 것이 제안되고 있다.<sup>53)</sup>

북한의 에너지 문제가 시급한 만큼, 가급적 다양한 형태의 지원 방안이 마련되는 것은 바람직하다. 특히 지역 거점 연탄 공장 설립은 장기적으로는 바람직하지만 그 과정에서 많은 시간이 소요되는 반면, 민생용 에너지 비즈니스 지원 사업은 에너지 문제의 근본적 해결책은 되지 못하나 당장의 에너지 부족 문제를 부분적으로나마 해결하고, 사기업의 비즈니스를 촉진한다는 측면에서는 이점을 지니고 있어 둘을 병행해서 잘 활용할 경우 시너지 효과를 얻을 수 있을 것으로 기대된다.

#### (다) 사업 내용

그렇다면 민생용 에너지 비즈니스 지원 사업은 구체적으로 어떠한 프로그램으로 구성하는 것이 바람직할 것인가. 각론으로 들어가면 분야별로 차이가 있겠으나, 큰 틀에서 보면 민생용 에너지 비즈니스 지원 방안은 앞서 본 개인농업 및 식품 비즈니스 분야 지원 방안과 별반 다르지 않을 것이다. 즉 경영 능력 향상, 기술 제공, 금융 서비스 접근 가능성 제고, 시장과의 연계성 강화 등의 다양한 프로그램이 종합적이고 상호 연계된 가운데 제공되어야 한다. 이러한 프로그램 상의 유사성은 저개발국에서 사경제 활동의 활성화를 가로막는 요인은 지역, 분야와 관계없이 대체로 비슷하다는 데에 기인한다.<sup>54)</sup> 앞서 본 DEEP 프로

53) 김경술, 『북한 민생용 에너지 문제 해결방안 연구』, p. ii.

54) 아프리카에서 사경제 활동을 적극 지원하고 있는 영국·독일·미국의 지원 방식에 대한 분석 결과를 보더라도 지원 프로그램의 구성에는 큰 차이가 없다. 박영호 외, 『아프리카 민간부문개발(PSD) 현황 및 한국의 지원방안』 (서울: 대외경제정책연구원, 2015), p. 138.

그럼 역시 전체적인 지원 내용에 있어서 여기 제시된 사항과 크게 다르지 않았다.

각론으로 들어가, 가장 시급한 과제라고 판단되는 기술적인 측면에서의 지원 방안부터 살펴보자. 기술적 지원이 가장 시급한 이유는 가정이나 부업반에서 만들어지는 연탄은 조악한 수준을 벗어나지 못했을 것이고, 이러한 질적인 문제가 연탄을 상품화하는 과정에서 부가가치를 높이는 데에 커다란 장애가 되고 있을 것으로 보이기 때문이다. 주민들은 석탄과 진흙을 물에 섞어 반죽을 만들어서 기계를 이용해 연탄을 제조하고 있는데, 생산성도 매우 낮을뿐더러,<sup>55)</sup> 연료의 효율성 등의 측면에서도 상당한 문제를 안고 있을 것으로 판단된다.

기술 지원 과정에서는 한국의 연탄제조업체들을 활용하는 방안도 고려해 볼 직하다. 한국은 경제개발 과정에서 연탄 보급을 통해 민생용 연료난을 해결하고 산림녹화의 기반을 성공적으로 구축한 경험을 가지고 있다. 또 한국의 연탄제조업체들은 연탄의 성형성, 지속성, 연소 후 재의 견고성 등의 측면에서 높은 수준의 기술을 보유하고 있다. 게다가 이들은 국내 수급을 위해 북한산 무연탄으로 연탄을 만들어 본 경험도 지니고 있다.<sup>56)</sup> 따라서 한국의 연탄제조업체들이 현재 북한 가정이나 부업반에서 사용되고 있는 연탄제조기계를 개량하는 기술을 보급하고,<sup>57)</sup> 연료의 효율성과 견고성 등을 강화할 수 있는 방안을 교육한다면 주민들이 생산하는 연탄의 질을 개선하는 데에 적잖은 효과를

55) “온 집안이 고생하며 온돌과 화로에서 밤을 새우면 130대 정도의 구멍탄을 만들 수 있”는데, “구멍탄이 깨지지 않게 벼 짚에 한 대씩 묶고 추운 겨울 무거운 구멍탄을 시장에 내다 팔아야 하루 식량을 살 수 있다”고 한다. “북에선 구멍탄이 따뜻한 아랫목 차지 … 사람은?”, 『데일리NK』, 2015.1.30. <[www.dailynk.com/korean/read.php?cataId=nk04504&num=105468](http://www.dailynk.com/korean/read.php?cataId=nk04504&num=105468)>. (검색일: 2016.8.19).

56) 김경술, 『북한 민생용 에너지 문제 해결방안 연구』, pp. 94-95.

57) 연탄제조기계는 금속을 다루는 공장에서 부업으로 만들어 판매하고 있다. 김경술, 『북한 에너지 소비 행태 조사분석 연구: 가정/상업/공공기타부문』, p. 12.

I
II
III
IV
V

거둘 수 있을 것으로 전망된다. 따라서 민생용 에너지 비즈니스 분야 지원 시에는 초기부터 한국의 민간기업이 국제기구 혹은 국제 NGO와 공동으로 사업에 참여하여 기술 보급 부문을 담당하는 방안을 고려해 보는 것이 좋겠다.

기술 보급은 교수자 교육 방식을 통해 실시하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 한국의 연탄제조업체에서 먼저 관련 공무원과 부업반 대표자를 교육시키면 이들이 부업반 노동자들을 교육하도록 하는 것이다. 연탄제조기술이 고도의 숙련을 요구하는 기술은 아닌 만큼, 이러한 방식을 통한 보급은 충분히 가능할 뿐만 아니라, 기술 확산 측면에서 효율적일 것으로 판단된다. DEEP 프로그램과 같이, 1대1 멘토링을 통해 기술을 전수해 주는 방안도 생각해 볼 수 있으나, 북한당국이 한국 국민과 북한 주민 간의 긴밀한 접촉은 꺼릴 것으로 예상되는 만큼, 실현 가능성은 낮아 보인다. 그러나 정세가 개선되고 여건이 마련될 경우에는 이러한 방안을 도입하는 것도 고려해 볼 필요가 있다.

한편, 기술을 지원하는 과정에서 북한당국과의 협의를 통해서 연탄 규격을 표준화하는 방안도 모색할 필요가 있다. 최근 석탄가격이 상승하자 석탄비용을 절약하기 위해 주민들이 구멍탄제조기계 규격을 개조, 이전에는 석탄 1톤으로 연탄 350대를 생산했는데 이제는 500-600대를 생산하게 되었다는 것으로 보아<sup>58)</sup> 연탄 규격은 표준화되어 있지 않은 것으로 보이는데, 연탄의 활용도를 높이고 상품화를 촉진하기 위해서는 통일된 규격의 연탄이 생산되도록 규격을 표준화하는 작업이 선행되어야 할 것이다.

주민들의 경영 능력을 향상시키는 방안에 대한 교육도 이루어질 필

---

<sup>58)</sup> “양강도 감자 1톤 배급, 매일 감자만 먹어 허약 길러,” 『자유조선방송』, 2015.10.14. ([www.rfchosun.org/program\\_read.php?n=18319](http://www.rfchosun.org/program_read.php?n=18319)). (검색일: 2016.8.19).

요가 있다. 일부 생산자들은 일용직 노동자를 고용하여, 석탄을 나르고 진흙을 파오는 일, 기계로 구멍탄을 제조하는 일, 제조된 구멍탄을 쌓고 이를 누가 가져가지 않도록 경비하는 일 등을 맡김으로써 분업 구조를 형성하고 있을 만큼 가내수공업 생산 규모가 커지는 경향도 나타나고 있지만, 이러한 생산 과정이 체계적으로 관리·경영되지는 못하고 있을 가능성이 크다. 게다가 여전히 많은 가정에서는 온 가족이 생산 활동에 동원되어, 생산 물자 조달부터 판매에 이르기까지의 전 과정을 담당하면서 주먹구구식으로 운영되고 있는 실정이다. 부업반의 경우에는 이보다 다소 사정이 나을 것으로 보이지만, 역시 경영에 대한 체계적인 지식을 갖고 있지는 못할 가능성이 크다. 따라서 제조업자들이 보다 효과적인 경영 활동을 하는 데에 활용할 수 있도록 경영 관련 지식을 학습할 수 있는 기회를 제공해 줄 필요가 있다.

아울러 지역 네트워크 구축 등을 통해 분업 및 협업체계를 보다 효율화하고 시장과의 연계성을 강화하는 방안도 모색해 볼 필요가 있다. 현재 일부 개별 가정 단위에서 분업 구조가 형성되고 있으며, 부업반에서도 분업 구조를 갖추고 있을 것으로 보이나, 지역 단위의 분업 및 협업 구조를 형성하는 것이 비용을 절감하고 효율성을 높이는 데에 있어서 보다 효과적일 것이다. 따라서 지역 내 생산자 단체를 조직하는 활동을 지원함으로써, 석탄, 진흙 등 물자를 조달하고, 생산한 연탄을 판매하는 등의 과정에서 공동으로 대응토록 함으로써 이윤을 증대할 수 있게 할 필요가 있다.

지역 네트워크는 마케팅 측면에서도 활용 가능하다. 앞서 기술 보급을 통해 연탄의 질을 개선하는 방안에 대해 언급했지만, 현실적으로 제조업자들이 제품의 질적 개선을 도모할 유인이 크지 않을 수도 있다. 연탄은 외형적으로 다른 제품과 차이가 없기 때문에 더 많은 비용을 들여 질이 개선된 연탄을 생산한다고 해도 시장에서는 그에 상응하는

I
II
III
IV
V

가격이 아닌 다른 제품과 동일한 가격으로 판매될 수 있고, 결과적으로 이윤만 줄어드는 결과가 발생할 수 있기 때문이다. 따라서 제조업자들은 제품의 질을 개선시키는 것보다는 생산 단가를 낮추는 데에 더 많은 관심을 갖고 있고, 이로 인해 제품의 질적 개선은 이루어지지 않고 있을 가능성이 크다.

이러한 문제를 해결하면서 제조업자들이 기술 개선을 통해 제품의 질을 향상시키도록 하는 방법 중 하나는 소비자에게 제품의 질에 대한 신뢰할 수 있는 정보를 제공하는 것인데, 이를 제조업자 개인 또는 부업반 단위로 하는 데에는 한계가 있다. 따라서 생산자 단체 단위로 지역 상품의 브랜드화를 시도하거나 인증제를 도입하는 등의 방식을 통해 제품에 대한 정보를 제공토록 지원함으로써 생산자들이 기술 개선을 도모하고 부가가치를 증대해 갈 수 있도록 하는 방안을 모색해 볼 필요가 있다. 단 이를 위해서는 먼저 지역 단위에서 품질이 철저히 관리될 수 있는 시스템을 구축하는 작업이 선행되어야 할 것이다.

금융 서비스 접근성 향상과 관련해서는, 앞서 개인농업 및 식품 비즈니스 분야와 마찬가지로 좀 더 신중한 접근이 이루어질 필요가 있다. 북한이 핵문제를 해결하려는 노력을 기울이지 않는 한, 현금 형태로 지원하는 프로그램을 제공하는 데에는 상당한 부담이 따르기 때문이다. 따라서 개량된 제조기계를 대여해주고 대여료를 받거나 저금리 혹은 무이자로 장기 할부판매를 하는 방식, 석탄을 신용판매하고 분할 상환하도록 하는 방식 등을 통해 현물 형태로 금융상의 제약을 극복할 수 있도록 지원하는 방안을 모색해 보는 것이 좋을 것으로 판단된다.

### 3. 여성 경제활동 지원

#### 가. 국제사회의 여성 경제활동 지원 사례: 캄보디아 여성 개발 센터 사업<sup>59)</sup>

##### (1) 사업 개요

여성 개발 센터(Women's Development Centers: WDC) 프로젝트는 아시아개발은행(ADB)에서 운영하는 '빈곤감소를 위한 일본기금(JFPR)'의 지원을 받아 캄보디아 여성부(MoWA)에서 2006년 3월부터 2010년 3월까지 4년에 걸쳐 시엠립(Siem Reap)과 캄퐁츠낭(Kampong Chhnang) 주의 6개 면(commune)에서 실시한 프로그램이다.

이 프로그램은 캄보디아 여성들이 사회·경제적 역량 강화를 위한 지원 서비스에 보다 쉽게 접근할 수 있도록 함으로써, 이들의 빈곤을 줄이는 데에 목표를 두고 추진되었으며, 구체적으로는 다음과 같은 사항에 초점을 맞춘 가운데 진행되었다. 첫째, 생활 기술 훈련 및 여성 권익보호 활동(advocacy support)을 통해 가난한 여성들의 인간개발(human development)을 촉진하고, 둘째, 사업과 관련된 정보를 적절하게 제공하고 신용에 대한 접근성을 높이며, 다양한 기관 및 자원과 연계될 수 있도록 함으로써 여성들의 영세소규모 기업을 개발하고 지원하며, 셋째, 여성 친화적인 기업 환경의 구축을 촉진하고 여성 기업가

<sup>59)</sup> 이에 대한 내용은 주로 Ministry of Women's Affairs Kingdom of Cambodia, "The Women's Development Centers Project," (Ministry of Women's Affairs Kingdom of Cambodia, 연도 미상) ; FCM International, "The Women's Development Centre Project - A Case Study on Local Economic Development in Cambodia," (FCM International, 2012); FCM International, "Case Study: Supporting Women's Economic Empowerment," (FCM International, 2013)을 참고하여 작성하였다.

I
II
III
IV
V

들을 양성할 수 있도록 관련 기관의 역량을 강화하는 것이었다.

## (2) 주요 지원 프로그램

여기서는 앞서 제시한 세 가지 구체적인 개발 목표를 달성하기 위해 어떠한 프로그램들이 운영되었는가에 대해서 살펴본다.

① 여성을 위한 생활 기술 훈련 및 권익보호: 이 사업은 여성들의 자신감과 자존감을 높이고, 역량을 향상시키는 데에 목적을 두고 진행되었다. 우선 생활 기술 훈련의 경우, 지역사회의 수요를 고려한 가운데 이루어졌다. 여성들은 각종 도구 및 위생 시설 등을 안전하게 관리하고, 전동기, 물펌프, 오토바이, 재봉틀 등의 소형 기계류를 유지·보수하는 기술에 대한 교육을 필요로 하고 있었다. 또 대부분의 가정에서 식사 또는 판매용 음식을 조리하는 데에 필요한 기술, 지식 및 경험이 부족한 것으로 나타나 이에 대한 교육도 요구되었다. 프로젝트팀은 먼저 지역 내 관련 분야 전문가들과 계약을 체결하여 이들이 WDC 직원들을 교육하도록 한 뒤, 교육을 이수한 WDC 직원들이 다시 지역 주민들을 교육하도록 하는 방식으로 여성들의 생활 기술 향상을 지원하였다.

한편 여성 권익보호 사업을 통해서도 여성 근로자들의 권리 등에 관한 교육 훈련이 이루어졌다. 이 훈련 코스는 지역 사회가 필요로 한 것은 아니었으나, 지역 내 여성 유급 근로자들의 상황 등에 관한 조사연구 결과에 기반하여 마련되었다. 여성 권익보호 관련 교육 내용에 대해 피교육생들은 유용하다고 평가했으며, HIV/AIDS, 가정 폭력, 아동의 권리 등에 관하여 새로 얻은 지식을 가정 내에서 적용했을 뿐만 아니라, 마을 사람들과 공유하기도 했다. 이러한 여성을 위한 생활 기술 훈련 및 권익보호 프로그램에는 총 3,500여 명이 참여하여 교육을 받았다.

② 영세소규모 기업 개발 및 지원: 이 프로그램의 초기 단계에는 지역사회 여성들을 대상으로 한 워크숍이 진행되어, 기업 발전 및 기업가 정신의 기본 원칙이 소개되고, 기업체 운영 방안, 제품 가격 설정 시 노동비용 산정 방법 등에 관한 교육이 이루어졌다. 그 후에는 지역 생산자단체(producer group)를 비롯한 여성 기업가를 위한 조직이 구성되었으며, 제품의 질을 향상시킬 수 있는 방안을 모색하는 작업도 병행되었다.

제품의 질을 제고하는 과정에 대해서 캄퐁츠낭 주의 사례를 예로 들어 살펴보자. 먼저 지원 대상 선정 작업이 이루어졌다. 트랑넬(Trangnel)과 토엑호트(Toek Hout) 면에서는 사초 매트(sedge mats) 생산자들이, 츠흥크리오(Chheung Krio) 면에서는 대나무 공예품 생산자들이 각각 선정되었다.

WDC는 선정된 지역 여성들을 대상으로 지역사회 실태 평가(CRA: Community Resource Assessment) 워크숍을 실시하였으며, 참가 여성들은 제품의 질을 향상시키는 것이 필요하다는 점을 인식하게 되었다. 그 이전까지는 여성들이 기술에 대해 관심을 갖지 않았다. 트랑넬과 토엑호트 면의 경우를 예로 들면, 여성들은 전통적으로 선대로부터 대나무 공예품과 사초 매트 제조 기술을 전수받아 왔는데, 시장 수요나 제품의 질에 대해서는 관심을 두지 않았으며, 기술 개선에도 관심이 없었다. 그래서 그들은 장기간에 걸쳐 동일한 기술을 사용, 동일한 제품을 생산해 오고 있었다.

WDC는 이들에게 새로운 디자인 및 염색 기술을 소개하였다. 여성들은 이 새로운 기술과 디자인을 이용하여 시장에서 더 인기 있는 다양한 색상의 제품을 생산할 수 있게 되었고, 이는 제품 판매 증대 및 소득 증가로 이어졌다. 이러한 변화를 경험한 여성들은 다른 기술들도 배우려 적극적으로 나서기 시작했다. 심지어 제품 개발과 관련하여 더 많은

I
II
III
IV
V

기술적 지원을 실시해 줄 것을 WDC 측에 요청해 오기도 했다.

WDC는 시장 조사를 통해 핸드백이나 새로운 디자인의 대나무 공예품 등 수요가 있는 다른 제품들을 파악했으며, 다른 지역의 전문가를 초청하거나 직원을 타 지역에 보내 직원들의 기술과 역량을 강화시켜, 이들로 하여금 지역 여성들을 교육할 수 있도록 하기도 하였다. 이러한 지원을 받은 결과 여성 기업가들은 새로운 역량을 키워 다양한 소득원을 창출해 낼 수 있었다.

③ 역량 강화: 역량 강화는 먼저 자문, 멘토링, 경영, 시설 개선 등을 포함한 기술지원을 통해 캄보디아 여성부(MoWA) 경제개발과(EDD)와 WDC의 기관 역량을 강화하는 것에서 시작했다. 이와 함께 본 프로그램에서 활용되고 있는 ‘기업 개발을 위한 참여적이고 시장지향적인 접근법(PMED: Participatory, Market-Oriented Approach to Enterprise Development)’의 실행과 관련된 모든 직원에게 기초, 핵심, 전문적 기술을 훈련시키는 과정이 제공되기도 했다.

이러한 역량 강화 과정에서는 교수자 교육(train-the-trainer) 접근법이 활용되었다. 먼저 EDD 직원들을 대상으로 역량 강화를 위한 교육이 이루어졌으며, 이들은 교육받은 내용을 지방정부 여성과(DoWA) 및 WDC 직원들에게 가르쳤다. 그리고 지방정부 여성과 및 WDC 직원들은 학습 내용을 토대로 지원 사업을 전개해 나갔다.

### (3) 성과 및 시사점

이러한 사업들은 캄보디아 여성들의 경제활동 역량을 향상시키는 데에 긍정적인 영향을 미쳤다. 여성 기업가들은 제품을 개선하는 데에 필요한 최신 지식과 기술을 보다 용이하게 획득할 수 있게 되었으며, 시장으로부터 얻은 다양한 정보와 아이디어를 활용해 신상품 개발에

나설 수 있게 되었다. 또한 여성 기업가들은 생산비를 절감할 수 있는 새로운 장비와 기술을 활용할 수 있게 되었으며, 제품을 보다 높은 가격에 판매할 수도 있게 되었다.

보다 구체적으로 보면, 여성 약 3,000명이 프로그램을 통해 직접적으로 혜택을 받았고, 약 12,000가정과 지역사회 구성원들이 여성의 기술 및 소득 향상에 따른 승수효과(multiplier effect)를 통해 간접적으로 혜택을 받은 것으로 나타났다. 또 캄보디아 여성부(MoWA)와 지방정부 여성과(DoWA), WDC 직원들의 역량 강화도 이루어져, 이들이 지역의 여성 기업가에게 더 나은 서비스와 기업 환경을 제공할 수 있게 되었다.

WDC 프로젝트를 통해서도 북한 민생경제 진흥 방안과 관련하여 몇 가지 시사점을 얻을 수 있다. 첫째, 지원 사업이 캄보디아 여성들의 경제적 역량 강화뿐만 아니라 권익보호라는 측면도 고려된 가운데 전개되었다는 점이다. 여성의 권익 신장은 그 자체로도 중요성이 크지만, 여성의 경제활동을 촉진한다는 측면에서도 중요하다. 본 프로젝트의 경우에도 사업이 진행됨에 따라 여성 기업가들이 경제활동에 보다 적극적으로 임하는 경향이 나타나고 있는데 이는 여성의 권익 신장과 무관치 않을 것이며, 이는 여성에 대한 차별이 심한 사회에서는 여성의 경제 역량 강화와 권익 신장을 동시에 지원할 경우, 시너지 효과가 발생할 수 있음을 보여주고 있다. 북한에서도 여성들의 사경제 활동이 증가함에 따라 여성의 권익신장이 이루어지고 있는 것으로는 보이지만, 북한은 기본적으로 여성에 대한 차별이 심한 사회인만큼, 여성의 경제활동을 지원하는 과정에서 이러한 노력을 동시에 기울이는 방안에 대해서도 검토해 볼 필요가 있다.

둘째로 WDC 프로젝트에서 주목할 부분은 지역사회 및 여성 기업인 스스로의 역량을 강화하는 방향으로 지원이 이루어졌다는 점이다. 초

I
II
III
IV
V

기에는 워크숍 등을 통해 여성 기업인들 스스로 변화의 필요성에 대해 인지하도록 하고, 시장 및 기술에 대한 정보를 제공함으로써 여성들의 경제활동 참여를 독려하자, 소득 증대를 경험한 여성 기업가들이 보다 적극적이고 능동적인 자세로 경제활동에 나서는 변화가 나타났다.

또한 교수자 교육 방식을 활용하여 관련 기관의 역량을 강화함으로써, 사업이 종료된 이후에도 이들 기관의 직원들을 통해 기업가들에 대한 교육이 지속적으로 이루어질 수 있는 여건도 마련했다. 지원 사업을 통해서만 정해진 기한 내에서만 도움을 줄 수 있는 만큼, 지역사회 및 여성 기업인들이 자생력을 갖추도록 하는 것이 무엇보다 중요한데, 본 사업에서는 이러한 부분을 성공적으로 수행한 것으로 보인다.

셋째로 시장 지향적(market-oriented)인 형태로 사업이 추진되었다는 점이다. 여성들은 전통적인 생산방식을 고수하며 시장 상황과는 무관하게 기존 제품을 생산해오고 있었다. 하지만 이들은 교육을 받으면서 제품의 질을 제고하고 시장 수요를 고려하여 생산해야 할 필요성을 절감하게 되었고, 생산 활동에 보다 적극적인 태도를 보이게 되었다.

후술하듯이, 상당수의 북한 여성들도 사경제 활동에 종사하고 있지만, 이윤 창출이라는 적극적인 목표를 갖고 임하기보다는 생계유지를 위해 어쩔 수 없이 나서는 경우가 많다. 그러다보니 시장 상황을 민감하게 반영하여 생산하고 기술 습득 등을 통해 생산성을 증대시키려는 노력은 여전히 미흡한 것으로 보인다. 그러나 캄보디아 여성들에게서 나타나는 변화 양상을 놓고 볼 때, 북한에서도 시장 지향적 생산에 관한 보다 체계적인 교육이 이루어진다면 여성들이 보다 능동적으로 경제활동에 나설 수 있을 것으로 기대되며, 따라서 여성 사경제 지원 시 이러한 부분도 고려되어야 하겠다.

## 나. 북한 여성 사경제 활동 지원 방안

### (1) 북한 여성 사경제 활동 현황

현재 북한 사경제 활동은 여성이 주도하고 있다. 여성들의 사경제 활동이 본격화된 것은 1990년대 이후의 일이다. ‘고난의 행군’을 거치면서 계획경제 시스템이 사실상 붕괴되어 배급이 중단됨에 따라, 상당수의 여성들이 생계유지를 위한 자구책 마련에 나섰다. 공장·기업소가 자재 및 설비 부족으로 인해 제대로 가동되지 않아 생계유지에 턱없이 부족한 임금만을 받을 수 있는 상황임에도, 남성들은 단련대 처벌을 피하기 위해 직장에 출근해야 했던 까닭에, 여성들이 경제활동에 보다 적극적으로 나섰던 것이다.<sup>60)</sup> 여기에는 남성이 장사하는 것을 수치로 여기는 사회적 통념 또한 작용했을 것이다.<sup>61)</sup> 서울대 통일평화연구원의 북한 이탈주민을 대상으로 한 조사 결과에서도 북한에서 장사 경험이 있는냐는 물음에 대해 남성 중 64.1%가 있다고 응답한 반면, 여성 중에는 77.9%가 그렇다고 응답, 여성들이 더 적극적으로 사경제 활동에 나서고 있음을 확인할 수 있다.<sup>62)</sup>

여성들은 텃밭·폐기밭 경작, 가축 사육뿐만 아니라 가내작업반과 부업반을 통한 생산 활동에도 나서고 있다. 가내작업반과 부업반은 직장이 없는 가정주부나 연로자들을 중심으로 3~5명 정도로 구성되며 형식적으로 동 행정사무소에 신청하여 허가를 받고 물건을 제조, 판매하고 있다. 여기서는 “고양이 뽕 외에는 못 만드는 것이 없다”고 할

<sup>60)</sup> 임성희, “북한여성의 삶: 공식지향과 삶의 실제,” 『젠더리뷰』, 32호 (2014), p. 67.

<sup>61)</sup> 물론 모든 남성 노동자들이 이러한 상황에 놓여 있었던 것은 아니며, 일정 금액을 기업에 납입하는 조건으로 출근을 면제받고 장사에 나서는 남성도 있다.

<sup>62)</sup> 장용석, “시장화와 소득·세대·지역분화,” 『2015년 북한 사회변동과 주민의식 변화: 시장화, 정보화, 자유화』 (서울대학교 통일평화연구원 학술회의, 2015.8.26.), pp. 19-68.

정도로 다양한 물건이 만들어지고 있다. 예를 들어, 공장기계를 집에 들여놓고 과자류를 만들기도 하며, 민간요법으로 원료를 추출하여 약품류를 제조하기도 하고, 맥주를 제조하기도 한다. 또 집에서 운동화를 만드는 주민들도 있는데, 이렇게 만들어진 운동화는 공장에서 제조된 것과 큰 차이가 없다고 한다. 서비스와 관련해서는 사진점, 농민시장 내 개인식당, 밥공장 등이 운영되고 있다. 부업반에서는 가내작업반과 달리 채소, 축산물, 물고기, 산나물, 약초 등 주로 농수축산물을 생산하여 판매한다.<sup>63)</sup>

이처럼 여성들이 다양한 사경제 활동에 종사하면서 가족 부양을 담당하게 된 결과, 가정에서 여성의 목소리가 높아지는 등 가부장적 권위가 약화되는 현상이 나타나고 있다. 북한 사회에는 남존여비 사상이 팽배해 있었고, 이는 가정에서 남편이 절대적인 가부장적 권위를 행사하는 배경이 되어 왔는데, 가정 경제에서 여성의 역할이 확대되는 반면, 남성의 역할은 위축되자 인식에 변화가 나타나고 있는 것이다.<sup>64)</sup>

문제는 대부분의 북한 여성들은 가족부양을 위해 음식장사를 하거나 농산물·공산품 등의 단순한 물품을 거래하면서 겨우겨우 생계를 유지해 나가는 데에 머물고 있으며, 전문지식이나 기술 혹은 숙련을 바탕으로 한 경제활동을 하는 데에까지는 이르지 못하고 있다는 점이다.<sup>65)</sup> 서울대 통일평화연구원의 조사 결과를 보면, 사경제 활동은 대부분

63) 가내작업반 및 부업반에 관한 사항은 주로 임수호, 『계획과 시장의 공존 - 북한의 경제개혁과 체제변화 전망』 (서울: 삼성경제연구소, 2008), pp. 110-111을 참고하여 작성하였다.

64) 이에 따라 가정 내 의사결정방식에도 변화가 나타나고 있다. 서울대 통일평화연구원의 북한이탈주민을 대상으로 한 2015년도 조사 결과를 보면, 가족 의사결정 시 남편이 전적으로 결정한다는 응답 비율은 29.7%에 불과했으며, 남편이 주로 결정하되 부인과 함께 상의한다는 응답 비율이 19.6%, 부부가 함께 상의하여 결정한다가 28.3%였고, 부인이 전적으로 결정한다고 응답한 비율도 22.5%에 이르고 있다.

65) 임순희, “북한여성의 삶: 공식지향과 삶의 실제,” p. 70.

영세 자영업 수준을 벗어나지 못하고 있는 것으로 나타나고 있는데, 대상을 여성의 사경제 활동으로 국한시켜 본다고 해도 영세성을 벗어나지 못하는 상황은 별반 다르지 않을 것이다. 그리고 이러한 사경제 활동의 영세성은 일시적인 유동성 위기와 같은 사소한 외부 충격에도 가정 경제가 크게 타격을 받는 요인으로 작용할 수 있다.

## (2) 북한 여성의 사경제 활동 지원 방안

### (가) 사업주체 및 재원

앞서 본 다른 분야와 마찬가지로 여성의 사경제 활동 지원을 위한 공여기관 선정 시에도 초기에는 가급적 유사한 사업을 수행한 경험을 지니고 있으며 북한당국과의 신뢰 관계 형성이 가능한 국제기구 혹은 국제단체(NGO, 재단, 대학, 연구소 등)가 사업을 맡는 것이 적절할 것이다. 한스 자이델 재단(Hanns Seidel Foundation)과 같이 북한에 대해 관심을 갖고 다양한 사업을 추진해 온 단체들이 여성 경제활동 지원에 참여토록 하는 방안도 고려해 볼 필요가 있다. 그리고 여건이 조성된다면 국내 민간단체가 참여하는 것도 바람직할 것이다.

다행스러운 부분은 북한당국이 여성 사경제 활동 지원에 대해 큰 거부감을 갖고 있지 않으며, 오히려 필요성에 공감하고 때로는 적극적인 태도를 보이기도 한다는 점이다. 일례로, 앞 장에서 소개한 바와 같이 싱가포르 NGO 조선익스체인지가 북한에서 ‘여성 사업가 프로그램(Women in Business)’을 비롯한 여러 가지 교육 프로그램을 실시하고 있는데, 2013년에는 북한 정부가 워크숍을 모든 도에서 시행해 줄 것을 요청해 오기도 했다고 한다.<sup>66)</sup>

<sup>66)</sup> 그러나 조선익스체인지는 역량 상의 한계로 인해 이러한 요청에 응하지 못했다. 이유진, “조선교류(Chosun Exchange), 북한의 시장경제 인재를 양성하다,” 『KoFC 북한

I
II
III
IV
V

사업 추진에 필요한 자금은 스위스 개발협력처(SDC), 영국 국제개발협력부(DFID), 독일 경제개발협력부(BMZ) 등 주요국 국제개발협력 관련 부처 혹은 국제기구의 지원을 받아 마련하는 방안을 고려해 볼 수 있겠다. 아울러 국제단체의 사업이더라도 남북협력기금을 활용하는 방안을 적극 모색해 볼 필요가 있다.

#### (나) 추진 방안

추진 방안과 관련해서 우선 사업 참여 대상을 어떻게 설정할 것인가에 대해서부터 살펴본다. 조선익스체인지가 실시하고 있는 ‘여성 사업가 프로그램’에는 2015년의 경우 127명의 여성이 참여했는데,<sup>67)</sup> 참가자들은 종사하는 업종도 소매업, 음식업 및 서비스업 등으로 달랐으며, 대부분 소규모로 사업체를 운영하지만 몇몇 참가자는 쇼핑 단지 개발 계획을 가지고 있다거나,<sup>68)</sup> 개인 사업체가 아닌 국영기업에 근무하고 있는 등 이질적인 측면을 지니고 있었다.

이러한 경우에는 프로그램을 통해서 특정 업종에 종사하는 참가자에게 적합한 전문성 있고 특화된 내용보다는 일반론적인 사항만 제공해주는 데에 그칠 가능성이 있다. 따라서 참여 대상 범위를 좀 더 좁힐 필요가 있는데, 본 사업의 취지에 부합하도록 개인농업, 소매업, 음식업 및 가내수공업 등의 부문에서 영세한 규모의 사업을 하고 있는 여성을 대상으로 삼는 것이 좋을 듯하다. 평양 등 대도시에서 국유자산을 임대해 상점이나 식당을 운영하는 개인 기업가들부터 지원하는 것이

---

개발』, 1호 (2013), p. 306.

67) 이 프로그램에는 남성도 참가할 수 있다. 남성 참가자는 60명이며, 따라서 총 187명이 참가했다.

68) 제프리 씨(Geoffrey See), “북한의 창업가들을 지원하다: 조선익스체인지의 활동성과와 향후과제,” 『한반도 평화통일의 기반조성과 대북정책 추진방향』 (2015 북한연구학회 특별학술대회 발표논문집), p. 48.

가시적 성과를 올리는 데에는 보다 효과적일 수 있겠지만, 이들은 대체로 출신 성분이 좋은 엘리트일 가능성이 높은 만큼 본 사업의 취지에 맞는 대상이라고 보기 어렵다.

본 사업 역시 우선 몇 군데 거점 지역을 선정하여 시범사업을 전개한 뒤, 경과를 보고 사업 규모를 확대해 가는 것이 바람직해 보인다. 이때 한 지역에서는 가급적 한 가지 업종 종사자를 대상으로 삼는 것이 업종에 맞게 특화된 교육(지식공유) 프로그램을 운영할 수 있다는 측면에서 좋을 것이다. 이하에서는 하나의 예로, 평안남도 순천 지역에서 신발 제조 활동을 하고 있는 가정들을 대상으로 시범사업을 전개하는 경우를 상정하여 사업 추진 방안에 대해 논의해 본다.

순천 지역 신발 제조 활동을 사례로 제시한 이유는 시범사업을 전개하기에 좋은 조건들을 갖추고 있다고 판단되기 때문이다.<sup>69)</sup> 이 지역의 많은 가정에서 이미 신발 제조 활동이 활발히 이루어지고 있으며, 생산과정의 분업 구조도 어느 정도 형성되어 있다. 주민들의 신발 제작 공정은 원자재 조달부터 신발갑피 재단, 신발 고무바닥 제작, 신발 끈과 눈깔(끈을 꿰는 구멍) 가공, 중창과 완성품 공정에 이르기까지 여러 단계로 분화되어 있으며, 각각의 공정은 주민들의 살림집과 창고부지, 혹은 임대한 공장 창고 등에서 가족 단위로 이루어지는데, 일부는 일용직 노동자를 고용하기도 한다.

게다가 신발 고무바닥 생산에 필요한 고칼로리 석탄이 평안남도에서만 생산되고 있어 생산단가를 낮출 수 있는 까닭에, 함경북도나 황해도에서도 순천 지역에서 생산한 신발을 도매해 갈만큼 충분한 수요도

<sup>69)</sup> 이하에서 제시되는 순천 지역 신발 제조 활동에 관한 정보는 주로 “대북제재에 개인 신발제조시장 활성화, 이유는?”, 『데일리NK』, 2016.3.24. 기사로부터 파악한 것이다. <[www.dailynk.com/korean/read.php?catald=nk05001&num=108190](http://www.dailynk.com/korean/read.php?catald=nk05001&num=108190)>. (검색일: 2016.8.25.).

I
II
III
IV
V

존재한다. 시범사업 단계에서는 이처럼 어느 정도 여건이 조성되어 있는 곳에서 사업을 전개하고 이를 다른 지역으로 확산시켜 나가는 것이 보다 효과적일 것이다.

#### (다) 사업 내용

캄보디아 WDC 프로젝트에서 가장 주목되는 부분은 여성의 사경제 활동 지원이 여성 권익보호라는 측면도 고려된 가운데 이루어졌다는 점이다. 북한의 경우, 여성의 사경제 활동이 활발해지면서 여성의 가정 내 경제적 역할이 증대됨에 따라 여성의 지위도 상승하는 경향이 나타나고 있긴 하지만, 여전히 여성 권익 측면에서 개선되어야 할 측면이 많다. 또 이로 인해 여성의 사경제 활동 여건이 매우 열악한 실정이기도 하다.

예를 들어, 가부장적 권위가 약화되고 있긴 하지만, 상당수 여성이 실질적인 가장 역할과 함께 가사 부담 또한 짊어지고 있어, 이에 따른 과도한 노동 부담이 여성의 건강을 해치는 주요인이 되고 있다. 또 여성들이 장사를 다니기 위해 필요한 증명서를 발급받는다는 등, 열차표를 구매하는 등의 과정에서 관계자들의 성적 폭력에 노출되는 사례가 드물지 않다는 증언이 나오고 있는 등,<sup>70)</sup> 사경제 활동 과정에서 불법과 폭력에 시달리기도 한다.

따라서 북한 여성의 사경제 활동 지원 역시 여성의 권익보호 측면이 동시에 고려된 가운데 이루어지는 것이 바람직할 것이다. 이는 여성 권익을 보호한다는 측면에서 뿐만 아니라 여성이 보다 적극적으로 경제 활동을 할 수 있는 여건을 조성한다는 차원에서도 의미를 지닐 것이다.

하지만 실제로 권익보호 활동도 수반한 가운데 여성의 사경제 활동을 지원하기는 쉽지 않을 것이다. 북한당국이 이러한 문제에 매우 민감

---

<sup>70)</sup> 조정현 외, 『2013 북한인권백서』 (서울: 통일연구원, 2013), p. 335.

하게 대응할 가능성이 높으며, 이로 인해 본 사업의 복측 실무 파트너가 곤란한 상황에 직면할 수 있기 때문이다. 따라서 사업 초기 단계부터 여성의 권익보호 측면을 부각시키기보다는 어느 정도 사업이 안정적인 단계에 이르고, 북한당국과의 신뢰 관계가 구축된 이후에 점진적으로 이 문제에 접근해 가는 것이 바람직하다.

사업 초기 단계에서의 지원 프로그램은 시장 정보 제공, 기술 교육, 디자인 교육, 지역 네트워크 구축, 금융 서비스 접근성 향상, 시장과의 연계성 강화 등으로 구성해 볼 수 있을 것인데, 특히 지역 내 생산자 간의 네트워크를 구축하고, 이를 활용하여 생산의 효율성을 높이는 방안을 마련하는 데에 주력할 필요가 있다.

예를 들어, 지역 네트워크 단위로 생산자 단체를 조직, 디자인을 공유하고, 가능하다면 브랜드화하는 방안도 생각해 볼 수 있다. 가정에서 생산되는 신발이 갖는 장점은 가격이 낮으면서 디자인이 유행에서 떨어지지 않는 데에 있다고 한다. 특히 학생층과 같이 디자인이나 유행에 민감한 소비층의 경우, 공장에서 생산한 신발은 품질은 좋지만 디자인 측면에서 많이 떨어지고, 중국이나 한국산은 디자인은 좋지만 가격이 비싼데, 개인이 만든 신발은 중저가이면서 유행에도 떨어지지 않아 선호한다고 한다.<sup>71)</sup>

가정에서 생산되는 신발이 갖고 있는 이러한 경쟁력을 보다 강화하고, 제작비용을 절감할 수 있도록 하기 위해서는 디자인에 대한 교육과 함께 디자인을 공유할 수 있는 시스템을 구축할 필요가 있다. 가정별로 디자인 작업을 하는 것은 제품의 다양성 측면에서는 이점이 있지만, 효율성 측면에서는 한계가 있다. 따라서 지역 네트워크를 통해 디자인

---

<sup>71)</sup> “대북제재에 개인 신발제조시장 활성화, 이유는?,” 『데일리NK』, 2016.3.24. <[www.dailynk.com/korean/read.php?catId=nk05001&num=108190](http://www.dailynk.com/korean/read.php?catId=nk05001&num=108190)>. (검색일: 2016.8.25.).

I
II
III
IV
V

을 공유할 수 있는 시스템을 구축하고, 네트워크에 디자인을 제공하는 사람에게는 디자인 사용자가 일정액의 사용료를 지불하도록 하는 등 디자인을 공유할 인센티브를 부여하는 방식을 활용하는 것이 효과적일 수 있다. 디자인 작업에는 전문성이 요구되는 만큼, 지역 네트워크 차원에서 디자인 작업은 외주로 돌리고 이를 통해 공급받은 디자인은 공동으로 사용할 수 있도록 시스템을 구축하는 방안도 고려해 볼 직하다.

이러한 방식이 어느 정도 정착된다면 지역 네트워크 단위로 브랜드화하는 방안도 고려해 볼 필요가 있다. 이를 위해서는 지역에서 생산되는 제품의 질이 일정 수준 이상으로 보장될 필요가 있는 만큼, 생산자 단체 내에 생산되는 제품의 질을 관리·감독할 수 있는 프로세스를 마련하는 방안도 검토해 볼 필요가 있겠다. 그리고 이처럼 품질이 보장되는 단계에 이르러서는 내수 시장뿐만 아니라, 한국, 중국 등 해외 시장으로 상품 판로를 확대할 수 있도록 지원하는 것도 고려해 볼 수 있다.

한편, 창업 인큐베이터(incubator) 지원 사업을 진행하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이, 대부분의 북한 여성들의 사경제 활동은 음식장사를 하거나 농산품·공산품 등의 단순한 물품을 거래하면서 생계를 유지해 나가는 수준에 머물고 있으며, 보다 전문적인 경제활동을 하는 데에까지는 이르지 못하고 있는 실정이므로, 안정적인 생계유지를 위해 창업하기를 희망하는 여성들은 상당할 것으로 예상된다.

그럼에도 여성들이 단순한 생계유지 활동만 하고, 보다 전문적인 활동에 선했 나설지 못하는 이유는 별다른 기술을 지니지 못하다는 점, 사업을 시작하는 데에 필요한 자금을 마련할 방도가 없다는 점 등이 있을 것이다. 근근이 생계를 유지해 가는 상황에서 업종을 전환한다는 것은 결코 쉬운 선택이 아닐 것이다.

따라서 인큐베이터 사업 시에는 경영에 대한 기본 지식을 가르치고,

기술, 시장과의 연계 방식을 교육하며, 초기 사업자금을 지원하는 등의 프로그램과 더불어, 기술을 익히고 신규 사업을 정착시키는 과정에서 일정 기간 동안 무상으로 생계유지에 필요한 비용을 지원하는 방안도 마련되어야 할 것이다. 이 때 생계비를 현금 형태로 지원하기 어려울 가능성이 높은 만큼, 현물 형태로 제공하는 방안을 모색해야 할 것으로 보인다.

초기 사업자금 지원 역시 재봉틀, 조리기구 등을 현물 형태로 지급하는 방식으로 이루어져야 할 것인데, 장기 할부 판매를 하거나 임대해주는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다. 그리고 할부 시에는 가급적 상환 기간을 길게 하며, 금리도 낮게 적용하여 참가자들의 경제적 부담을 최소화시켜 줄 필요가 있다.

아울러 인큐베이터 사업 시에는 교육과 병행해서 지역 내 생산자 단체를 활용, 멘토링 프로그램을 운영하는 방안도 고려할 수 있다. 기존 생산자와 창업 프로그램 참가자를 일대일로 연결하여, 기존 생산자가 기술 및 사업 노하우를 전수하고, 신규 사업에 정착할 수 있도록 돕도록 하며, 멘토링 성과에 대한 평가지표를 개발, 우수한 멘토에게는 그에 상응하는 인센티브를 제공하는 것이다.

#### 4. 수출산업 노동자 지원

앞 1, 2, 3절에서 살펴 본 사례들은 농민, 자영업자, 소규모 제조업자 등 자기 사업을 하는 사람들을 돕는 방안에 관한 것이었다. 그런데 국제사회의 개발도상국 민생경제 지원 중에는 남을 위해, 즉 기업에 고용되어 일하는 노동자들을 지원한 사례가 있다. 수출산업 노동자 지원이 바로 그것이다.

I

II

III

IV

V

수출산업 육성은 개발도상국이 산업화와 경제성장 목표를 달성하기 위해 사용할 수 있는 가장 유망한 발전수단이다. 개발도상국에는 저임 노동력이 풍부하므로 노동집약 제조업이 먼저 수출산업으로 발전하게 되며, 그 중 특히 의류산업이 중요한 비중을 차지한다. 한국, 중국 등 동아시아 국가들의 경제성장 과정에서도 의류산업이 큰 기여를 한 바 있다.

개발도상국 의류산업은 적어도 초기에는 외자기업이 중심이 되며, 국내기업도 외국 바이어로부터 하청을 받아 임가공 생산에 종사하는 것이 일반적이다. 따라서 의류산업 지원을 민생경제 지원으로 볼 수 있는지 의문이 생길 수 있지만, 노동자 지원에 초점을 맞춘 프로그램은 민생경제 지원에 해당한다고 할 수 있다. 의류산업 등 노동집약 제조업은 많은 노동자를 고용하므로 노동자 지원 프로그램은 해당 국가의 인적 자원을 보호·육성하는 데 큰 효과를 발휘할 수 있다. 또한 그 중 일부를 중간관리자 및 기술인력으로 육성한다면 향후 사기업을 일으킬 인재 풀을 확대하는 의미도 가질 수 있다.

이 절에서는 국제사회가 개발도상국 수출산업 인력 개발을 위해 어떤 노력을 기울이고 있는지를 캄보디아 사례를 중심으로 살펴보고, 이와 비슷한 지원 프로그램을 북한에 적용하는 방안에 대해 생각해 본다.

## 가. 국제사회의 개발도상국 수출산업 노동자 지원: 캄보디아 사례

### (1) ILO의 캄보디아 공장 개선 프로그램

국제사회의 수출산업 노동자 지원 프로그램의 효시가 된 것은 ILO의 캄보디아 공장 개선(Better Factories Cambodia: 이하 BFC로 약칭) 프로그램이다.<sup>72)</sup> ILO는 미국정부의 후원을 받아 2001년부터 캄보디아 의류산업 노동자를 지원하기 위한 BFC 프로그램을 실시하고 있다.

캄보디아는 1990년대부터 개혁·개방에 나서면서 의류 수출산업을 발전시키기 시작했으며, 특히 미국과 1999년에 ‘미국-캄보디아 양자간 섬유무역협정’(US-Cambodia Bilateral Textile Trade Agreement)을 체결해 특혜적 수출쿼터를 받게 되면서 더욱 발전할 수 있는 기회를 얻었다.<sup>73)</sup>

그런데 저개발국 수출산업 노동자들은 저임금, 장시간 노동, 열악한 근로조건, 인권 침해 등에 시달리는 경우가 많아 국제사회에서 ‘착취공장’(sweatshop)에 대한 비판의 목소리가 높았다. 또한 미국 등 선진국 의류산업은 저개발국의 저가 수출품이 노동기준을 준수하지 않는 불공정 경쟁의 소산이라고 비난하였다. 미국정부는 이러한 우려를 고려하여 캄보디아 노동자들을 지원하고 보호하는 프로그램을 ILO에 위탁하였다. 이 프로그램은 미국정부의 자금지원을 받아 ILO가 주관하면서 캄보디아 정부, 캄보디아 의류산업협회 및 국제 의류 바이어 업체들이 함께 협력하고 있다는 점에서 국제사회의 사경제 개발지원 중 한 가지 유형인 ‘민관협력’(public-private partnership)에 속한다고 볼 수 있다.

미국-캄보디아 섬유무역협정은 캄보디아 의류공장들에 주는 수출 쿼터를 국제 노동기준 준수 여부와 연계하였는데, 이를 감시하는 임무

<sup>72)</sup> BFC 프로그램에 관한 아래의 소개는 다음 문헌을 참고한 것이다. Anna Wetterberg, “Public-Private Partnership in Labor Standards Governance: Better Factories Cambodia,” *Public Administration and Development*, vol. 31 (2011), pp. 64-73; Community Legal Education Centre & Clean Clothes Campaign, “10 Years of the Better Factories Cambodia Project,” (Clean Clothes Campaign, August 2012).

<sup>73)</sup> 선진국은 자국 의류산업이 입는 피해를 줄이기 위해 1974년부터 2004년까지 다자간섬유무역협정(Multi-Fiber Arrangement)을 통해 개발도상국으로부터의 의류수입을 규제하였다. 이 체제에서 선진국들은 주요 개발도상국에게 의류 수출쿼터(선진국 입장에서는 수입쿼터)를 배분하였다. 의류산업의 후발주자인 캄보디아는 이 협정의 당사자가 아니었기 때문에 이 협정에 따른 쿼터를 받지 못하고 있었다. 이에 미국은 캄보디아와의 양자간 협정을 통해 별도로 쿼터를 부여하였다. 따라서 다자간섬유무역협정이 종료되자 미국-캄보디아 양자 섬유무역협정도 함께 종료되었다.

I
II
III
IV
V

를 맡은 것이 BFC 프로그램이다. 또 캄보디아 정부가 의류업체들에 주는 수출면허도 역시 BFC 프로그램 참여 여부와 연계되었다. 따라서 캄보디아 의류공장들은 주요 시장인 미국으로의 판로를 열기 위해 BFC 프로그램에 참여해야 했다. 또 국제 바이어 업체들, 즉 글로벌 브랜드 업체들은 하청공장들이 국제 노동기준을 준수하는 것이 자기 브랜드의 좋은 평판을 유지하는 데 도움이 되기 때문에 이 프로그램에 참여하였다.

BFC 프로그램은 크게 두 가지 종류의 임무를 수행하고 있다. 첫째는 국제 노동기준 준수 여부를 감시하는 모니터링 임무이다. ILO는 BFC 프로그램 참여 공장들에 1년에 2회 이상, 한 번에 2명 이상 모니터링 요원을 파견하여 캄보디아 국내 노동법 및 ILO 국제 노동기준 준수 여부를 조사한다. 조사 대상 항목은 임금, 노동시간, 고용계약, 산업안전, 복지, 결사·단체교섭권, 인권 등으로 매우 포괄적이다. 조사 결과는 각 공장별 보고서와 종합 보고서(synthesis report)를 통해 미국 및 캄보디아 정부와 국제 바이어 업체들에게 제공된다.

둘째, BFC 프로그램에서는 참여 공장들에 컨설팅 서비스(advisory service)를 제공한다. 즉 근로조건이 국제 노동기준에 비취 미흡한 부분이 있을 때 이를 개선하는 과정을 지원한다. 또 노동자 직업훈련과 경영 코칭 등 인력개발 지원도 실시한다.

BFC 프로그램의 계기가 된 미국-캄보디아 섬유무역협정은 국제섬유협정이 만료된 2005년에 함께 만료되었으나, 미국, 캄보디아, ILO, 국제 바이어 업체 등 주요 이해관계자들은 그 후에도 이 프로그램을 계속 유지하기로 하였다. 뿐만 아니라 이 프로그램은 <표 III-6>에서 보듯이 2009년 이후 '근로 개선'(Better Work: 이하 BW로 약칭)이라는 이름으로 베트남, 인도네시아, 방글라데시 등 여러 국가로 확대 실시되고 있으며 내용도 계속 확충되고 있다.<sup>74)</sup>

표 III-6 ILO의 근로 개선(Better Work) 프로그램 실시 현황

실시 국가	프로그램 개시연도	국별 지원자금 공여기관	참여기업 및 노동자
캄보디아	2001	- 캄보디아 의류산업협회 - 캄보디아 정부 - 미국 노동부	- 모든 의류 수출공장 및 일부 신발공장 - 500개 기업, 50만 명 노동자
베트남	2009	- 캐나다 고용사회개발부 - 아일랜드 외교부 개발협력국 - 네덜란드 외교부 - 스위스 경제부	- 200여개 의류공장의 30만명 노동자
아이티	2009	- 미국 노동부	- 미국시장으로 수출하는 모든 의류업체, 노동자 약 3만명
레소토	2010	- 미국 노동부	- 23개 의류공장
인도네시아	2011	- 네덜란드 외교부 - 스위스 경제부(SECO)	- 자카르타, 반둥, 세마라둥 등의 100여개 공장
요르단	2011	- 요르단 노동부 - 미국 노동부	- 60여개 의류공장, 약 4만명 노동자(주로 외국인 노동자)
나카라과	2011	- 미국 노동부	- 27개 의류공장, 약 4만명 노동자
방글라데시	2014	- 영국 국제개발부(DFID) - 프랑스 고용노동부 - 캐나다고용사회개발부 - 네덜란드 외교부 - 스위스 경제부(SECO) - 미국 노동부	- 다카 수도권 지역 의류산업 - 향후 500개 기업 참여 예정

자료: Better Work 웹사이트 <<http://betterwork.org>>. (검색일: 2016.6.5.)

주: 국별 공여자 외에 프로그램 전체 공여자로 덴마크 외교부, 네덜란드 외교부, 스위스 경제부가 참여하고 있음.

74) ILO의 BW 프로그램 전체에 관한 상세한 소개로는 세계은행에서 발간한 다음 보고서를 참고할 수 있다. Aphichoke Kotikula, Milad Pournik, and Raymond Robertson, *Interwoven: How the Better Work Program Improves Jobs and Life Quality in the Apparel Sector* (Washington D.C.: The World Bank, 2015). 또한 BW 프로그램에 관한 기본적 정보는 ILO가 운영하는 Better Work 웹사이트 <<http://betterwork.org>>가 제공하고 있다.

이는 캄보디아의 BFC 프로그램이 캄보디아 노동자들의 근로조건과 노동권을 향상시키는 데 큰 기여를 한 것으로 인정받았기 때문이다. 프로그램의 혜택은 공장 안에만 머물지 않았으며 노동자 가족들에게도 중요한 긍정적 영향을 미친 것으로 나타났다. 또 의류산업 노동자들의 다수가 여성이어서 남녀평등 제고에도 큰 기여를 한 것으로 인정받고 있다. ILO의 BW 프로그램은 미국, 영국, 네덜란드, 덴마크, 스위스 등 여러 선진국 정부로부터 자금지원을 받고 있으며, 참여 기업과 지원 대상 노동자 수도 계속 증가하고 있다.

## (2) 캄보디아 의류산업 생산성센터

캄보디아 수출산업 지원으로는 또 하나 중요한 사례가 있다. 미국정부는 미국-캄보디아 섬유무역협정이 종료된 2005년에 기존의 BFC 프로그램 외에 의류산업 생산성센터(Garment Industry Productivity Center)라는 별도의 프로젝트를 시작하였다. BFC 프로그램이 근로조건 향상과 노동자 권리 보호에 주력했다면, 생산성센터는 노동자 직업 능력 향상을 돕기 위한 것이었다.

미국정부의 해외원조기관인 국제개발처(USAID)는 컨설팅업체인 네이선(Nathan Associates)에 캄보디아 의류산업 생산성센터의 설립과 운영을 위탁하였다.<sup>75)</sup> 센터는 3년 기한의 한시적 프로젝트로 기획되었고 3년 동안의 총예산은 344만 달러로 책정되었다. 국제개발처의 목표는 생산성센터를 일정 기간 후 더 이상 지원이 필요 없고 자체 수입으로 운영 가능한 직업훈련기관으로 발전시키는 것이었다. 생산성센터는 3년 후인 2008년 하반기에 캄보디아 현지 NGO로 등록된 ‘캄보디아 기능개발센터’(Cambodia Skills Development Center)로 전환되었

---

<sup>75)</sup> Nathan Associates, “Garment Industry Productivity Center, Cambodia: Final Report,” (USAID, 2009).

으며, 약 2년 정도 USAID의 추가 지원을 받았다.<sup>76)</sup> 지원이 모두 종료된 2011년 초에 캄보디아 기능개발센터는 캄보디아 인력개발회사인 HRINC로 흡수 합병되었으며, 합병 이후 새 조직의 이름은 ‘인력관리 및 생산성협회’(SHRM&P: Society of Human Resource Management and Productivity)로 명명되었다.<sup>77)</sup>

생산성센터 및 그 후신인 기능개발센터는 생산직 노동자를 위한 기술 훈련, 생산관리 등 중간관리자를 위한 훈련, 고용주와 노동시장 간 연계, 노사관계 개선 등을 위한 각종 프로그램을 운영하였다. 주요 훈련 프로그램은 <표 III-7>과 같은데, 그 중 기능개발센터의 프로그램은 기존 프로그램을 대체한 것이 아니라 이에 더해 새로 추가된 것들이다.

**표 III-7** 의류산업 생산성센터의 훈련 프로그램

	훈련 프로그램 내용	참여 기업 및 인력
캄보디아 의류산업 생산성센터 (2006-2008)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시간 연구 및 표준 시간 개발</li> <li>- 작업 및 동작 연구</li> <li>- 제품 엔지니어링</li> <li>- 생산조직 및 시스템</li> <li>- 감독자, 공장 기능직, 오퍼레이터 훈련 코스</li> <li>- 생산, 품질 및 효율성을 위한 방법 및 시스템</li> <li>- 생산성 관리, 낭비 통제, 인력배치 테스트</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 46개 공장(의류산업 노동자의 40%가 일하는 주요 공장)</li> <li>- 490명 훈련(그 중 385명이 캄보디아인)</li> </ul>
캄보디아 기능개발센터 (2009-2010)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 패턴 제작</li> <li>- 생산관리 인종</li> <li>- 중소기업 컨설팅 및 생산 감독</li> <li>- 바이어 대행 서비스</li> <li>- 신발 등 신규업종 대상 프로그램</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 80여개 공장으로 확대</li> <li>- 400명(각 공장의 핵심 인력) 훈련</li> </ul>

자료: Nathan Associates, “Garment Industry Productivity Center, Cambodia: Final Report,” (USAID, 2009), Appendix B and C; Nathan Associates, “Cambodia Skills Development Center: Final Report,” (USAID, 2011), pp. 9-12.

<sup>76)</sup> Nathan Associates, “Cambodia Skills Development Center: Final Report,” (USAID, 2011).

<sup>77)</sup> SHRM&P 웹사이트 <<http://www.shrmp.com.kh>>참조.(검색일: 2016.6.8.).

당초 생산성센터 프로젝트가 시작될 때 캄보디아 의류공장들은 센터의 훈련 프로그램이 노동자 능력 향상에 큰 도움이 될지에 대해 회의적이었다. 캄보디아에서는 이미 일본국제협력기구(JICA: Japan International Cooperation Agency)의 지원으로 의류산업협회가 훈련센터를 운영하고 있었는데, 그 성과가 기대에 미치지 못했기 때문이다. 이에 생산성센터는 먼저 4개 공장을 대상으로 시범 프로그램을 운영하여 그 성과를 평가해 본 다음, 프로그램을 보완하여 점차 확대 실시하는 방식을 택하였다.

그 결과, 훈련을 받은 노동자들의 만족도가 크게 상승했고 소속 노동자를 훈련 프로그램에 참여시킨 기업들의 생산성을 향상시키는 데 의미 있는 기여를 한 것으로 평가되었다. 단, 생산성센터는 캄보디아인 중간관리자 양성도 중요한 목표로 삼고 있었으나, 의류공장의 다수가 외자기업이어서 본국에서 파견된 외국인들이 중간관리자인 경우가 많아 어려움을 겪었다. 그럼에도 훈련 프로그램을 통해 많은 현지 노동자들이 중간관리자 및 엔지니어 역할에 관심을 갖게 되었다. 직업훈련 프로그램이 이러한 관심을 계속 전파하고 훈련 수준을 높여 나간다면 장기적으로 현지 노동자 인력개발에 큰 도움이 될 수 있을 것으로 기대된다.

## 나. 북한 수출산업 인력개발 지원방안

### (1) 북한 수출산업 현황과 경제특구·개발구 정책

수출산업(제조업) 육성은 일반적으로 바람직한 경제발전전략으로 인정받고 있지만, 북한에서는 더욱 유망한 전략이라고 할 수 있다.<sup>78)</sup>

<sup>78)</sup> 김석진, “북한산업의 발전 잠재력과 정책과제,” 김두일 편, 『남북한 경제통합 연구: 북한경제의 장기 발전전략』 (서울: 한국개발연구원, 2012), pp. 58-107. 최근 북한

대다수 저소득 개발도상국에 비해 북한은 교육 및 보건 수준이 한층 높아 비교적 양질의 노동력을 보유하고 있다. 1990년대 이후 국영 산업부문이 침체에 빠져 있어 신규 수출산업에 투입할 수 있는 유희인력도 많은 편이다. 중국, 한국, 일본 등 세계적 경제대국들과 바로 인접해 있어 지리적 위치도 매우 좋다. 단, 대결적인 정치군사노선으로 인해 남북관계 및 대외관계를 정상화하지 못하고 있는 것이 문제이다.

대외개방이 본격화되지 않은 상황에서도 북한에서는 이미 수출산업이 태동했다고 할 수 있다. 1990년대 초부터 2010년까지 진행되었던 남북 위탁가공교역(주로 의류 임가공)이 그 효시였다. 2010년 5.24 조치로 남북교역이 중단된 후 북한 의류공장들의 파트너는 중국기업들로 전환되었다. 마침 노동비용 상승 및 노동력 부족 현상에 직면한 중국기업들은 북한으로의 위탁가공을 크게 늘렸다. 2015년 북한의 대중국 의류 임가공 수출액은 약 8억 달러로 과거 남북 위탁가공 수출(연간 2~3억 달러)의 3~4배 수준에 도달했다.<sup>79)</sup> 최근 중국의 성장 둔화로 북한의 대중국 의류 수출 증가세도 눈에 띄게 둔화되었지만 장기적으로는 대중국 수출 전망이 밝다고 할 수 있다.

북한의 더욱 중요한 수출산업은 개성공단 사업이었다. 개성공단은 전적으로 남측 기업들이 투자하여 개발한 것이고 모든 생산 및 무역이 남측에서 보낸 원·부자재와 부품을 이용한 임가공 방식으로 이루어졌으므로, 북한 산업이라기보다는 남한 산업의 일부로 여길 수도 있다. 그러나 이러한 대외의존적 방식은 북한에 특유한 것이 아니라 대다수

의 공산품 수출 추세에 대해서는 김석진, 『북한 의화별이 추세와 전망』 (서울: 통일연구원, 2015), pp. 18-26 참조.  
<sup>79)</sup> 여기에서 의류는 HS 코드 61 및 62류를 의미한다. 북한의 대중국 의류 수출액(중국의 대북한 의류 수입액)은 UN Comtrade database (<http://comtrade.un.org>)에서 확인할 수 있다. 남북위탁가공교역 통계는 통일부, 『월간남북교류협력동향』 (서울: 통일부, 각호) 참조.

개발도상국 수출산업이 발전 초기에 채택하는 방식이기도 하다. 개성공단 사업은 여러 우여곡절에도 불구하고 2015년 대남한 반출액이 15억 달러에 육박할 정도로 발전하였으나 2016년 북한의 4차 핵실험 후 전면 중단된 상태이다.

독자적 산업화 능력이 부족한 북한으로서는 경제특구 또는 개발구 형식으로 수출산업단지를 개발하여 외국기업을 유치하는 것이 수출산업을 육성하는 가장 효율적인 길이라고 할 수 있다. 북한당국도 이 점을 잘 이해하고 있어 경제특구·개발구 정책을 최근 더욱 적극적으로 추진하고 있다.<sup>80)</sup> 특히 북한당국은 2013년에 ‘경제개발구법’을 제정하였고, 기존 4개 특구(라진·선봉, 황금평·위화도, 개성, 금강산) 외에 추가로 1개 특구(신의주)와 20개 경제개발구를 지정하였다.

그러나 북한의 특구·개발구 정책은 여러 장애에 가로막혀 실질적인 진전을 이루지는 못하고 있다. 무엇보다 핵 개발 등 강경한 대외노선 때문에 국가 리스크가 너무 커서 외국기업들이 안심하고 대규모 투자를 할 수 있는 환경이 아니다. 또 북한당국이 개발사업 및 투자자금 일체를 모두 외국 측에 위탁하는 방식을 선호하고 있어 개발사업자의 투자 리스크가 너무 크다. 노동력 공급·관리 및 임금을 모두 당국이 통제한다는 것도 큰 문제점이다.

그러나 북한이 강경한 대외노선을 접고 협력적 태도를 보일 경우, 경제특구·개발구 사업의 발전 전망은 크게 개선될 수 있다. 개발사업에 참여할 외국측 당사자(정부 및 기업)가 북한당국과 교섭하여 투자 및 경영환경을 개선할 수 있는 가능성도 충분히 열려 있다. 북한당국으로

---

<sup>80)</sup> 최근의 가장 상세한 소개로는 양문수·이석기·김석진, 『북한의 경제특구·개발구 지원방안』 (세종: 대외경제정책연구원, 2015), pp. 23-54 참조. 또한 이석기·김석진·정근주, 『북한의 산업 발전 잠재력과 남북협력 과제: 경제특구, 경공업 및 IT산업을 중심으로』 (서울: 산업연구원, 2013), pp. 96-102도 참조.

서도 수출산업을 육성해 외화를 벌려는 인센티브가 크기 때문에 외국 측 투자자에게 유리한 제도적 환경을 갖추는 데 동의할 가능성이 있다. 개성공단의 경우에도 북한당국은 남측 기업들의 요구를 어느 정도 수용하여 점진적으로 환경을 개선해준 바 있다. 결국 전후 사정을 고려할 때, 향후 대외관계가 개선될 경우 북한의 경제특구·개발구(그 중 특히 남북 및 북중 접경지역)에서 외자기업(중국 및 남한기업) 중심으로 수출산업이 발전할 가능성이 있다고 할 수 있다.

## (2) 인력개발 지원방안

### (가) 경제특구·개발구 국제노동기준 도입 방안

남북관계 및 북한의 대외관계가 크게 개선되어 경제특구·개발구(이하 '특구'로 약칭) 개발이 가능해질 경우, 특구에서 일할 북한 노동자의 노동환경 문제가 국제적 쟁점으로 제기될 가능성이 높다. 북한 특구의 발전 가능성을 보여준 개성공단의 경우, 노동제도 및 관행이 국제 기준에 부합하지 않는다는 점, 특히 임금이 노동자가 아니라 북한당국에게 지급된다는 점이 문제가 되었다.<sup>81)</sup> 이 점은 2016년 북한의 4차 핵실험 이후 우리 정부가 개성공단 전면 중단 결정을 내리게 된 핵심적 근거이기도 했다. 따라서 개성공단이 재가동되고 그 외의 신규 특구 사업이 본격 착수되려면, 이 문제에 대한 합리적 해결방안이 필요하다.

이 문제를 해결하려면, 개성공단을 포함해 북한 특구 전반의 법·제도적 환경을 국제규범 및 관행에 부합하는 방향으로 크게 개선해야 한다.

<sup>81)</sup> 개성공단의 노동제도 및 관행에 대해 상세한 내용은 개성공업지구 법제연구회, 『개성공업지구 법제의 진화와 미래』(서울: 경남대학교 출판부, 2012), pp. 87-142 참조. 외부자의 비판적 시각에 대해서는 Marcus Noland, "Labor Standards and South Korean Employment Practices in North Korea," (US-Korea Institute at SAIS, Johns Hopkins University, 2014), pp. 7-24 참조.

이에 덧붙여 앞에서 살펴 본 ILO의 ‘노동 개선’(Better Work) 프로그램을 (개성공단을 포함한) 북한 특구에서 실시하는 방안을 제안해 볼 만하다. 특구의 실제 사업 과정에서 노동기준이 제대로 지켜지고 있는지 국제사회에 투명하게 보여줄 필요가 있기 때문이다. ILO 같은 국제기구가 제3자의 입장에서 모니터링을 실시하고 부족한 부분을 더 개선할 수 있도록 인도하는 역할을 맡아 준다면, 북한 특구 사업에 대한 우리 국민 및 국제사회의 지지도를 크게 높일 수 있을 것이다.

북한당국이 노동 개선 프로그램 실시에 동의하게 하려면 이와 연계된 ‘당근’이 필요하다. 가장 중요한 것은 노동 개선 프로그램의 효시인 캄보디아 공장 개선 프로그램의 경우처럼 선진국 수출시장으로의 접근권을 부여하는 것이다. 북한 특구 생산 상품이 선진국으로 진입할 수 있는 가장 유망한 방법은 한·미 및 한·EU FTA의 ‘역외가공지역’ 조항을 이용하는 것이다(글상자 III-1). 이 조항에 의하면 북한 비핵화를 향한 의미 있는 진전이 있고 역외가공지역(즉 특구)에서 국제노동기준을 비롯한 국제규범이 준수된다면 북한 특구 생산 상품을 한국산 상품으로 인정해 FTA 혜택을 줄 수 있게 된다. 또한 최근 해외에서 일하는 북한 노동자의 인권 문제<sup>82)</sup>도 큰 이슈가 되고 있는데, 특구 노동자들이 노동 개선 프로그램의 혜택을 받게 되면 북한 인권 개선의 중요한 성과로 인정받을 수 있을 것이다.

---

<sup>82)</sup> 이 문제에 대해서는 임예준, “북한 해외 노동자의 인권 개선 방안 모색” (통일연구원 온라인 시리즈, CO 16-06, 2016.2.29.), pp. 1-5 참조.

### 글상자 Ⅲ-1 > 한·미 및 한·EU FTA의 한반도 역외가공지역 규정

2007년에 기본협상이 타결되고 2012년에 발효된 한·미 FTA 협정에서는 ‘한반도 역외가공지역 위원회’를 설치하여 북한의 경제특구에서 생산된 상품을 한·미 FTA 협정상 원산지 상품에 포함시킬 수 있는 가능성을 열어 두었다. 협정문 부속서 22-나는 “역외가공지역으로부터의 상품이 이 협정의 목적상 원산지 상품으로 간주되기 전에 충족되어야 하는 기준”을 다음과 같이 규정하고 있다.

- 한반도 비핵화를 향한 진전
- 역외가공지역들이 남북한 관계에 미치는 영향, 그리고
- 그 역외가공지역에서 일반적인 환경 기준, 노동 기준 및 관행, 임금 관행과 영업 및 경영 관행. 이 경우 현지 경제의 그 밖의 곳에서 일반적인 상황 및 관련 국제규범을 적절하게 참고한다.

정부는 한·EU FTA에서도 한반도 역외가공지역 위원회 규정을 포함시켜 향후 북한 경제특구에서 수출산업이 발전할 수 있는 기회를 마련해 두었다. 한·미 FTA에서 역외가공지역 원산지 인정 기준을 명시적으로 밝힌 것과 달리, 한·EU FTA에서는 역외가공지역 위원회 설치만 규정하고 있다. 하지만 실제로는 한·EU FTA에서도 한·미 FTA의 규정과 비슷한 조건을 만족시켜야 원산지 인정이 가능해질 것으로 보인다.

자료: 외교통상부, 『대한민국과 미합중국 간의 자유무역협정(한글본)』(서울: 외교통상부, 2007), p. 532; 외교통상부, 『대한민국과 유럽연합 및 그 회원국 간의 자유무역협정(한글본)』(서울: 외교통상부, 2010), p. 1206. (협정문 및 기타 정보는 산업통상자원부의 FTA 웹사이트 <<http://www.fta.go.kr>>에서 찾을 수 있음).

국제노동기준을 북한 특구에 도입하는 것이 쉬운 일은 아니다. 국제노동기준은 시장경제체제라는 환경을 전제로 만들어진 것이어서 북한의 사회주의 제도와 충돌하는 부분이 있기 때문이다. 북한 주민들은

I
II
III
IV
V

직업 선택과 거주 이전의 자유가 없고 사회정치적 통제를 받고 있으며 대외무역과 외환거래도 당국의 통제를 받게 되어 있다. 이런 공식 제도는 노동자의 자유와 권리를 존중하는 국제노동기준의 적용을 어렵게 만든다. 가장 어려운 문제는 임금의 직접 지급이 어렵고 북한당국이 임금의 상당 부분을 가져갈 가능성이 있다는 것이다. 설령 기업에서 임금을 노동자에게 직접 지급한다 하더라도 북한당국이 사후에 그 중 상당 부분을 수취해 가는 일이 얼마든지 벌어질 수 있다. 결국 국제노동기준을 북한 특구에 도입하는 데 북한당국이 원칙적으로 동의한다 하더라도 모든 기준을 본래 규정 그대로 적용하는 것은 비현실적이거나 실효성이 부족할 가능성이 높다.

따라서 북한 실정에 적합한 변형된 방식의 노동기준 및 모니터링 방안을 마련할 필요가 있다. 가장 중요한 임금 지급 문제의 경우 단지 임금을 노동자에게 직접 지급하는 것만으로는 불충분하다. 직접 지급 여부보다 더 중요한 것은 특구 노동자들 및 그 가족의 생활수준이 임금수준에 상응하는지를 확인하는 것이다. ILO의 일반적인 노동 개선 프로그램은 공장 내 노동조건만을 모니터링하지만 북한 특구에서는 공장 밖 생활환경 및 생활실태까지 확인하여 보고할 필요가 있다. 물론 이 경우 북한당국 입장에서는 임금소득 중 일부를 세금과 사회보험료로 징수할 필요가 있다는 점을 인정해줄 필요가 있는데, 그 부분의 비중이 어느 정도여야 하느냐에 대해 사전적인 합의가 필요할 것이다.

다음으로 중요한 문제는 북한 노동자들의 직업 선택의 자유를 신장하는 것이다. 개성공단의 경우처럼 특구 소재 지역 주민, 그리고 북한당국이 특별히 알선한 사람들만 특구에 취업할 수 있게 하는 것은 문제가 있다. 과거 중국 개혁·개방 과정에서 볼 수 있듯이 외지 노동력이 특구로 대거 유입되어 노동시장이 형성되고 노동자들이 특정 기업을 선택해 취업하거나 떠나는 일이 가능해야 한다.<sup>83)</sup> 기업 입장에서도 노동자

선발의 자유가 크게 확대되어야 한다. 물론 이런 제도적 환경을 갖추려면 대규모 노동력 유입이 필요할 정도로 특구의 고용 규모가 커져야 할 것이며, 유입된 노동자들을 위한 숙소 건설 같은 기술적인 보완책도 필요하다.

ILO의 노동 개선 프로그램을 북한 특구에서 실행하려면 긴밀한 국제 협력이 필요하다. 즉 ILO에서 주관하면서 북한을 포함한 여러 국가 정부가 함께 협조하는 공동 운영 체제를 만들어야 할 것이다. 특히 한국어 능력을 가지고 있으면서도 객관성과 전문성을 인정받을 수 있는 모니터링 요원의 확보가 중요하다. 북한 특구 개발에 참여할 당사자는 주로 한중 두 나라 기업일 가능성이 높으므로 남·북·중 3자가 모니터링 요원을 파견하고 제3국 전문가의 지도 관리 아래 공동으로 모니터링을 수행하는 방법이 현실적일 것으로 보인다. 프로그램을 운영하는 데 드는 비용은 특구 개발에 참여할 주요국, 즉 한중 두 나라 정부가 지원할 수 있을 것이다. 또 ILO의 일반적인 노동 개선 프로그램에서 그렇듯이 특구 생산 상품의 주요 수출시장이 될 선진국 정부도 지원에 참여할 수 있다.

#### (나) 수출산업 노동자 직업훈련 방안

북한 수출산업을 지속 발전시키려면, 노동자, 기술자, 관리자 등 북한 인력의 직업능력을 향상시키려는 노력이 필요하다. 미국정부가 캄보디아 의류산업 생산성센터를 지원했던 것도 같은 문제의식에 따른 것이었다.

남북교류협력에서도 이미 이러한 시도를 해본 일이 있는데, 개성공단

<sup>83)</sup> 김석진, “중국 경제특구의 외지 노동력 고용 경험과 개성공단에 대한 시사점,” 『KDI 북한경제리뷰』, 11월호 (2011), pp. 3-20.

I
II
III
IV
V

기술교육센터가 바로 그것이다. 우리 정부는 개성공단 근무 노동자의 직업훈련을 위해 남북협력기금 약 200억원을 투자하여 2007년에 기술교육센터를 건립했다. 기술교육센터의 당초 목표는 연간 약 4천명의 북측 노동자를 대상으로 각종 단기 직업훈련 과정(2주 또는 3개월)을 운영하는 것<sup>84)</sup>이었으나, 실제로는 남측 근무인력을 대상으로 소규모 직업교육을 시행하는 데 그쳤다. 기술교육센터가 북측 노동자 직업훈련을 실시하지 못한 직접적 이유는 운영방안에 대해 북측과 합의를 이루지 못했기 때문<sup>85)</sup>인데, 이러한 실패 경험은 향후 여건이 조성되었을 때 북측 인력개발 지원을 어떻게 해야 할지에 대해 중요한 시사점을 던져 준다.

첫째, 기술교육센터 같은 독립적 직업훈련 프로그램은 필수적인 것도 시급한 것도 아니므로 경제특구 개발이 어느 정도 진행된 후 신중하게 추진하는 것이 현실적이다. 개성공단 경험에서 알 수 있듯이 단순 노동집약 업종의 일반 생산직 노동자에 대한 훈련 수요는 개별기업의 직장 내 훈련만으로도 웬만큼 충족된다. 별도의 직업훈련기관에 대한 수요는 경제특구 규모가 크게 확대되고 입주업종 수준이 높아지면 자연스럽게 생겨날 것이다. 또 중간관리자 및 기술자를 본사 파견인력에서 현지인력으로 대체할 필요성이 생기면, 북측 노동자 중 일부를 별도의 직업훈련기관에서 중간관리자 및 기술자로 육성하는 방안을 모색할 수 있다. 캄보디아 의류산업 생산성센터 사례에서 볼 수 있듯이 독립적

84) 강일규·전재식·정태면, 『개성공단지역 인적자원 개발체계 수립 및 지원방안』(서울: 한국직업능력개발원, 2006), pp. 75-83.

85) 남북 간 합의가 이루어지지 못한 것은 북측이 여러 가지 무리한 요구를 했기 때문이다. 북측의 요구는 기술교육센터를 독자 운영하겠다는 것, 북측 교사 봉급을 남측이 부담하라는 것, 그리고 봉급 수준이 매우 높아야 한다는 것 등이었다. “개성공단 기술교육센터 3년째 방치,” 『자유아시아방송』, 2010.9.3. <[www.rfa.org/korean/in\\_focus/kaesong\\_center\\_09032010110350.html](http://www.rfa.org/korean/in_focus/kaesong_center_09032010110350.html)>. (검색일: 2016.7.2.).

직업훈련기관은 초기에는 소규모의 실험적 수준에서 운영하고 기업 측 수요에 맞춰 단계적으로 확대 발전시키는 것이 바람직해 보인다.

둘째, 북측 인력에 대한 교육에는 북한당국이 개입할 수밖에 없음을 인정하고 남북 공동운영 체제를 갖추는 것이 합리적이다. 북한당국과 사전에 기관 운영방안을 합의해 명문화된 규정을 확립해 놓고, 이에 의거해 처음부터 남북이 함께 참여하는 공동조직으로서 직업훈련기관을 설립하는 것이 바람직해 보인다. 교육 프로그램과 교재 내용도 남북이 공동으로 개발하고 훈련 교사 중에 북측 인력을 참여시키며 북측 교사 비율을 적정 수준으로 높여 나갈 필요가 있다. 캄보디아 의류산업 생산성센터의 경우에도 초기에는 미국정부 지원으로 출발했지만 나중에는 자체 운영되는 현지 기관으로 전환되었다. 북한의 경우 이러한 현지화는 훨씬 어려운 것으로 생각되지만, 북한 스스로의 개발역량을 키우는 것이 바람직하다는 일반적 원칙을 여기에서도 적용하려고 노력할 필요가 있다.

셋째, 직업훈련 수요는 어디까지나 기업에게서 나오는 것이므로, 기관 운영방안에 경제특구 입주기업의 의견을 반영하는 것이 필수적이다. 남북 당국뿐 아니라 입주기업 대표들이 직업훈련기관 이사회에 참여하여 3자 공동운영 체제를 갖추는 방법도 모색해 볼 만하다. 또 기관 운영비용, 특히 훈련 참여 중인 북측 인력에 대한 임금비용을 기업들이 분담하게 할 필요가 있다. 캄보디아 의류산업 생산성센터도 처음에는 미국정부 지원을 받았지만 자체 수입으로 운영가능한 상태를 목표로 삼았으며, 초기 단계부터 노동자 훈련을 의뢰한 기업들로부터 상당한 수수료를 징수하였다. 이는 단지 지원비용을 절감하기 위한 것만이 아니라 기업 수요를 반영해 프로그램을 효율적으로 운영하기 위한 조치라고 할 수 있다. 기업들이 비용을 일부라도 분담할 의사가 없는 훈련이라면 불필요한 것으로 간주할 수 있다.

I
II
III
IV
V

넷째, 단기 및 중기적으로는 경제특구와 수출산업 인력개발에 초점을 맞추더라도 장기적으로는 북한 전체 산업인력 수준을 높이는 데 도움이 될 수 있도록 지원 프로그램을 확대해 나갈 필요가 있다. 예를 들어 경제특구에 소재한 직업훈련기관에서 비특구 지역 북한 기업 인력을 위한 훈련 프로그램을 운영할 수 있다. 이러한 프로그램 운영에 소요되는 비용은 우리 정부가 국제사회의 지원으로 충당해야 할 것인데, 이는 북한 인적자원 개발비용으로서 통일비용의 선제적 지출에 해당한다고 할 수 있다. 다시 말해서 우리 정부나 국제사회가 지원하는 특구 소재 직업훈련기관이 북측 경제 전체에 현대적 기술을 보급하는 전진기지 역할을 맡게 하자는 것이다. 특히 비특구 지역 북한 기업에 각종 현대적 기술과 기능을 전파할 수 있는 북측 교사를 양성하는 것이 중요하다. 또 ‘공장대학’을 비롯한 북한의 각종 직업훈련기관과의 교류를 통해 이들 기관의 교육내용을 현대화할 필요가 있다.

# Ⅳ. 남북관계 발전단계별 개발협력 추진방안

김석진(통일연구원)





# 1. 남북관계 발전단계별 개발협력 로드맵

## 가. 전반적 개발협력 로드맵

북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력은 언제, 어떤 조건에서 시작할 수 있으며, 어떤 순서로 진행해야 할까? 이 문제에 대해 적절한 답을 구하려면, 먼저 여러 분야에 걸친 개발협력의 전반적 로드맵을 구상해 볼 필요가 있다. <표 IV-1>은 남북관계의 발전단계에 따른 개발협력 추진 순서와 방식을 포괄적으로 제안해 본 것이다. 이 제안은 하나의 예시에 불과하며, 구체적 상황과 전반적 대북정책에 따라 유동적으로 변형할 수 있다.

개발협력 로드맵을 구상할 때에는 개발협력을 포함한 남북교류협력 전체가 남북관계와 국제정세에 따른 정치적 상황에 크게 의존한다는 사실을 명심할 필요가 있다. 남북한 당국은 모두 교류협력을 통한 경제적 이득보다는 남북관계의 정치, 외교, 안보적 영향을 훨씬 중시한다. 특히 한반도 안보의 핵심 이슈인 북한 핵 문제는 남북관계에 절대적 영향력을 행사한다. 따라서 남북관계의 발전단계도 핵협상 진행 및 타결 여부를 기본적 기준으로 삼아 구분할 수 있다. 먼저 핵협상이 중단된 상태인 남북관계 경색 국면과 핵협상이 재개되어 진행 중인 남북대화 재개 국면을 구분할 수 있고, 그 다음으로 핵 협상 타결 이후 국면을 설정할 수 있다. 핵협상 타결 이후는 다시 단기와 중장기로 나눌 수 있다. 협상이 타결된다 하더라도 관련 합의가 중장기적으로 이행될지 여부가 확실하지 않으므로 단기적으로는 사업 추진에 신중을 기해야 하기 때문이다.

가능성이 높지는 않지만, 핵협상 타결에 준하는 또 다른 상황, 즉 개발협력의 본격적 전개가 가능한 상황이 도래할 수도 있다. 1991년

I
II
III
IV
V

남북기본합의, 2000년 및 2007년 남북 정상회담처럼, 핵협상과 별개로 남북한 당국이 획기적 합의를 이루고 이를 지속적으로 이행한다면, 개발협력의 본격적 전개가 가능할 수도 있다.

개발협력은 사업의 성격에 따라 크게 '구호사업'(인도적 지원), '민생 분야 개발협력', '경제 인프라 개발협력' 등 3개 분야로 구분하였으며, 그 중 민생 분야 개발협력은 다시 '사회 서비스'와 '민생경제' 등 2개 하위 분야로, 경제 인프라 개발협력은 '경제특구', '교통/통신', '전력/에너지' 등 3개 하위 분야로 구분하였다.

누가 협력사업의 추진주체가 되느냐 하는 것도 중요한 문제이다. 여기에서는 정부, 민간, 국제협력의 세 가지 경우로 나누었다. 민간은 국내 민간단체 및 기업을 의미하며, 국제협력은 국제기구, 국제 NGO, 외국 정부와 협력하는 경우를 가리킨다.

협력사업을 위한 재원이 어디서 나오느냐도 따져볼 필요가 있다. 사업의 추진주체와 재원의 부담주체가 반드시 같은 것은 아니기 때문이다. 과거에도 정부는 국내 민간단체와 국제기구의 대북지원 사업에 상당한 규모의 남북협력기금을 지원한 바 있다. 민간단체와 국제기구, 국제 NGO의 대북사업은 자체 모금한 자금으로 이루어지는 경우가 많지만, 정부가 남북협력기금을 보태주면 사업 규모를 더 키울 수 있다. <표 IV-1>의 '민간'과 '국제협력'은 바로 이러한 상황을 염두에 둔 것이다.

<표 IV-1>에서는 사업 추진 규모와 정도를 ① '사업을 추진하지 않는 상황(=×)', ② '사업 초기단계 또는 비교적 작은 규모로 사업을 추진하는 상황(=△)', ③ '본격적으로 사업을 추진하는 상황(=○)'의 세 가지 경우로 나눈 다음, 이를 발전단계, 사업분야, 추진주체에 따라 매트릭스 형식으로 표시하였다. 개발협력 로드맵을 <표 IV-1>과 같이 구상한 것은 다음과 같은 몇 가지 원칙에 따른 것이다.

표 IV-1 대북 개발협력 로드맵 예시

	남북관계 경색 국면				남북대화 재개 국면 (해협상 진행 중)				해협상 타결 이후 (또는 이에 준하는 상황)					
	남북협력		국제 협력		남북협력		국제 협력		단기		중장기			
	정부	민간	정부	민간	정부	민간	정부	민간	정부	민간	정부	민간		
민생 분야 협력	구호사업(인도적 지원)													
	사회 서비스	보건의료	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△
		교육	×	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△
		환경	×	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△
	민생 경제	농업	×	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△
		민생 에너지	×	×	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△
		(여성) 자영업	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
		수출산업 노동자	×	×	×	△	△	△	△	△	△	△	△	△
	경제 인프라 협력	경제특구	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
		교통/통신	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
전력/에너지		×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	

자료: 저자 작성.

주: (1) ×는 사업을 하지 않는 상황, △는 사업 초기 단계 또는 비교적 작은 규모의 사업, ○는 본격적 사업 추진을 의미. (2) '민간'과 '국제협력'은 국내 민간단체와 국제기구 및 국제 NGO의 대북협력 사업에 대해 남북협력기금을 지원하는 상황 포함.

첫째, 남북관계가 경색되어 있을 경우, 정부는 직접 사업을 추진하지 않고, 우선순위가 높은 분야에 한하여 국내 민간단체, 국제기구, 국제 NGO와 협력하여 간접적으로 사업을 추진한다.

둘째, 모든 사업은 초기에는 신중하게, 비교적 작은 규모로 추진하며, 남북관계가 발전해 감에 따라 점진적으로 규모를 키워 나간다.

셋째, 사업분야 간 우선순위는 대체로 구호사업 > 민생협력 > 경제 인프라 협력의 순서로 설정하되, 민생 분야 중에서 보건의료와 농업 등 2개 부문의 사업에는 구호사업과 대등한 우선순위를 부여한다. 보건의료와 농업은 북한의 민생에서 기본적인 중요성을 갖는 부문이기 때문이다.

넷째, 농업을 제외한 민생경제 분야 사업과 경제 인프라 협력의 대부분은 남북관계가 충분히 발전한 후 실시한다.

다섯째, 경제 인프라 협력은 기본적으로 정부가 추진주체가 되며, 초국경/다자간 사업은 외국 정부 및 국제기구와 협력하여 추진한다.

## 나. 민생경제 개발협력 로드맵

구호사업이나 사회 서비스 부문 개발협력(보건의료, 교육, 환경)은 인도적 성격이 강하므로 실행 필요성이 크고 정세가 좋지 않을 때에도 우리 정부나 국제사회가 의지만 있다면 실행 가능성도 높다. 민생경제 분야의 개발협력도 북한당국이 아닌 일반주민의 경제활동을 돕는다는 점에서 바람직한 사업이지만 구호사업이나 사회 서비스 부문보다는 우선순위가 밀린다고 할 수 있다. 또 시장과 사경제 및 개방정책 지원을 의도하고 있어 사업 내용에 관해 북한당국과의 조율이 쉽지 않을 수도 있다. 따라서 민생경제 분야 개발협력은 남북관계가 상당히 개선된

후에야 본격적인 진행이 가능할 것으로 보인다.

앞 장에서 살펴보았듯이 이 보고서에서는 민생경제 분야와 관련해 농업, 민생용 에너지, 여성 경제활동, 수출산업 노동자 등 4개 지원사업을 제안하고 있다. 이들 4개 사업은 사업의 성격, 중요성, 실행 가능성 등 여러 면에서 상당한 차이가 있어, <표 IV-1>에서 제시하고 있듯이 남북관계 발전단계별로 실행순서, 사업주체 및 규모를 달리 할 필요가 있다.

민생경제 개발협력 중에서 가장 중요하고 실행 필요성이 높으며, 또 가장 먼저 실행할 수 있을 것으로 보이는 사업은 농업협력이다. 제II 장 3절에서 보았듯이 농업 부문에서는 지난 20년 동안 정부, 국내 민간 단체, 국제기구, 국제 NGO 등 여러 주체가 다양한 협력사업을 실행하였으나 지금은 남북관계 경색으로 대부분의 사업이 중단된 상태이다.

농업은 북한주민의 식량수요 충족이라는 인도적 목적뿐만 아니라 시장과 사경제 활성화를 통한 북한 변화 촉진을 위해서도 중요하므로 꾸준한 지원과 협력이 필요하다. 남북관계 경색 국면에서는 당국 간 협력은 곤란하므로 국내 민간단체와 국제기구를 통한 협력을 모색해야 하며, 일부 사업에 대해서는 남북협력기금 지원도 검토할 수 있다. 남북 대화가 재개된 후에는 과거에도 실행한 바 있는 당국 간 농업협력을 복원 하려고 노력하는 한편, 국내 민간단체 및 국제기구의 사업에 대한 지원을 확대하는 것이 바람직해 보인다. 또 장기적으로 핵협상이 타결되고 남북관계가 대폭 개선될 경우 다양한 사업주체가 더욱 큰 규모로 북한의 거의 전 지역에서 사업을 벌일 수 있도록 지원할 필요가 있다. 단, 앞 장에서 강조했듯이 협동농장 단위의 주식용 식량작물 농사보다는 개인농업 및 상업적 농업 활성화에 도움이 되는 축산, 과수, 원예농업 등으로 지원의 초점을 옮기는 것이 바람직하다.

다음으로 민생용 에너지 지원사업은 남북대화가 재개된 후에 개시할

I
II
III
IV
V

것을 제안한다. 남북관계 경색 국면에서는 대북협력에 대한 정치적 지지를 확보하기 쉽지 않으므로, 농업이나 보건의료처럼 인도적 목적이 분명한 사업에 집중할 필요가 있기 때문이다. 또한 민생용 에너지 협력은 농업협력에 비해 실행하기가 쉽지 않다. 북한에서 이런 사업을 해본 경험이 적고 전문가와 전문단체도 많지 않기 때문이다. 하지만 북한의 기후 여건을 감안할 때 민생용 에너지 사업은 북한의 민생에 큰 도움이 되고 비즈니스 측면에서도 사업성이 좋으며 시장과 사경제 활성화 효과도 높을 것으로 기대되므로 적극적인 지원을 고려할 필요가 있다. 남북대화 재개 국면에서는 일단 국내 민간단체와 국제기구, 국제 NGO가 민생용 에너지 사업을 시범적으로 착수할 수 있도록 유도해야 할 것이다. 핵협상 타결로 남북관계가 대폭 개선된 후에는 사업 규모를 크게 키워야 할 것이며, 민간기업의 참여도 유도할 수 있을 것이다. 민생용 에너지 사업은 비즈니스 성격이 강하므로 정부가 직접 지원사업을 벌이기보다는 민간단체와 민간기업, 국제기구, 국제 NGO 등이 계속 사업을 진행토록 하는 것이 바람직하지만, 필요한 경우 남북 협력기금도 일부 지원할 수 있을 것이다.

여성 경제활동(자영업) 지원은 북한 사회주의 이념에서 벗어나는 개인사업을 직접적으로 지원하는 의미를 가질 수 있어 사업의 실행 가능성이 더 낮고 북한당국과의 의견 조율도 어려울 수 있다. 그러므로 남북관계가 더 많이 좋아진 후에 다른 사업보다 더 신중하고 더 실험적으로 진행해야 할 것이며, 남북 양자 간 사업보다는 국제협력을 주된 방식으로 삼아야 할 것이다. 남북대화 재개가 이루어진 후에 국제기구나 국제 NGO 등에 의한 지식공유(교육훈련) 사업을 간접적으로 지원하는 데서 출발해 핵협상 타결 이후 지원 규모를 늘리는 것이 현실적인 방안일 것으로 보인다.

마지막으로, 수출산업 노동자 지원은 개성공단이 복원되고 기타 경

제특구 사업이 본격 진행되어야 실행할 수 있을 것으로 보인다. 먼저 남북대화가 재개되면 개성공단 사업 복원을 위해 노력해야 하는데, 이 때 개성공단에서 일하는 노동자 임금을 비롯한 제반 근로조건을 국제 기준에 맞춰 향상시키는 방안을 국제협력을 통해 추진할 필요가 있다. 핵협상이 타결되고 남북관계가 대폭 개선될 경우에는 개성공단 확대 및 기타 경제특구 개발이 가능해질 것이며, 이에 따라 수출산업 노동자 지원 사업의 규모도 대폭 확대할 수 있을 것이다. 수출산업 노동자 지원은 근로조건 개선 프로그램과 직업훈련 프로그램의 두 부분으로 구성되는데, 그 중 근로조건 개선을 더 우선적인 과제로 집중 추진하는 것이 바람직하다. 근로조건 개선 등 경제특구 관련 제도가 정비 및 정착되고 나면, 직업훈련 프로그램도 함께 가동하여 경제특구 및 수출산업 육성을 더 본격적으로 지원할 수 있을 것이다.

## 2. 국제협력 방안

### 가. UN 산하기구와의 협력

남북관계 경색 국면에서는 남북 양자 간 사업이 어려우므로 국제협력을 모색할 필요가 있는데, 그 중 가장 유력한 파트너는 UN 산하기구들이다. WFP(세계식량계획), FAO(식량농업기구), WHO(세계보건기구), UNICEF(유엔아동기금), UNDP(유엔개발계획) 등 여러 UN 산하기구들은 지난 20여년 동안 북한에서 지속적으로 지원 사업을 벌여 왔으며, 사업 규모가 많이 줄어들긴 했지만 <표 IV-2>에서 보듯이 2016년 현재에도 계속 활동하고 있다. 북한은 UN 회원국으로서 여러 UN 산하기구의 사업을 잘 수용하는 편이어서 대북제재 국면에서도 사업 추진이 가능할 것으로 보인다.

I
II
III
IV
V

이제까지 UN 산하기구가 시행한 대북지원은 대부분 식량지원과 보건의료협력이었지만, II장 3절에서 살펴보았듯이 농업협력도 여러 차례 추진했으며, 현재 하고 있는 사업 중에도 농업협력이 있다. UN 산하기구 중에서 농업협력을 추진할 수 있는 기구도 FAO, WFP, IFAD(국제농업개발기금), UNDP 등 여럿이다. 따라서 국제협력을 통해 민생경제 개발협력을 추진할 경우 가장 유망한 사업은 이들 기구가 담당하는 농업협력이 될 것으로 보인다. 한편 민생용 에너지 사업은 대북 에너지 지원 경험이 있는 UNDP, 여성 경제활동 지원은 대북 지식공유 사업 경험이 있는 UNESCAP(유엔아시아태평양경제사회이사회) 등이 담당할 수 있을 것이다. 수출산업 노동자 지원은 관련 프로그램을 여러 국가에서 진행하고 있는 ILO(국제노동기구)를 파트너로 삼을 수 있다.

국제협력을 통한 대북 민생경제 협력을 기획할 때에는 우리 정부가 최근 여러 저개발국에서 UN 기구들과 함께 실시하고 있는 사업도 좋은 참고가 될 수 있다. <표 IV-3>에서 보듯이 KOICA(한국국제협력단)는 새마을 운동의 국제적 보급 등 민생경제 진흥 사업을 여러 UN 산하기구와 함께 벌이고 있다. 이러한 사업에서 쌓은 협력 경험과 교훈을 반영해 UN 기구의 대북사업에서도 민생경제 분야 사업이 대폭 확충되도록 유도할 필요가 있다.

UN 산하기구의 대북사업을 적극 지원하려면 결국 남북협력기금을 지원해야 하는데, 지원 방법으로는 크게 두 가지를 생각해 볼 수 있다. 하나는 이들 기구가 국제적 모금을 통해 진행하고 있는 기존 대북지원 프로그램에 기금을 지원하는 것이다. 국제기구에 대한 남북협력기금 지원(표 IV-4)은 이제까지는 대부분 이런 방식으로 이루어졌다.

**표 IV-2** UN 산하기구, 국제 NGO 및 기타 기관의 대북지원 활동 현황

부문	기관명	활동 내용 및 목표
식량 보장	FAO	- 8개 지역 80개 협동농장 지원
	Premiere Urgence Internationale	- 황해남도 영유아 빵 및 두유 지원
	Save the Children	- 2개 지역 온실 구축 및 폐수처리 설비, 영농 교육
	Concern Worldwide	- 4개 지역 곡물·채소 생산능력 향상 지원
	Deutsche Welthungerhilfe	- 5개 지역 채소, 목초 종자 지원 및 경사지 관리
	DPRK RCS	- 임농복합경영, 온실 채소, 버섯 생산 설비 등 지원
	SDC	- 2개 지역 경사지 관리 프로그램
	FIDA International	- 강원지역 씨감자 생산 지원
영양	UNICEF	- 전국 영양실조 어린이(3만~7만명) 대상 영양식 지원
	WFP	- 9개 지역 150만명 여성 및 어린이 대상 식량 지원
보건	UNICEF	- 백신 및 필수 의약품 지원 - 보건인력 능력 향상 지원
	WHO	- 산부인과 및 소아병동 필수 응급 의약품 지원
	UNFPA	- 산모, 신생아 생존률 제고 위한 필수 의약품 및 설비 지원 및 2개 지역 암 검진 시설 제공
	Premiere Urgence Internationale	- 황해남도 지방 진료소 지원
	Save the Children	- 함경남도 2개 병원과 리 진료소 지원
	DPRK RCS	- 필수 응급 프로그램, 혈액 기부 프로그램 등 보건 기관 구축 프로그램 및 보건의료 인력 교육 지원
상하수 시설 및 위생	UNICEF	- 4개 지역 중력 이용 물 공급 시스템 지원 및 응급 위생 키트 제공
	Save the Children	- 2개 지역 중력 이용 물 공급 시스템 지원
	Concern Worldwide	- 2개 지역 물공급 및 소독 지원
	Deutsche Welthungerhilfe	- 2개 지역 폐수 처리 및 정화 시설 지원
	DPRK RCS	- 8개 지역 물 공급 시스템 구축 및 기술훈련 제공
	SDC	- 2개 지역 수자원 관리 능력 구축 지원

자료: United Nations Humanitarian Team, "2016 DPR Korea: Needs and Priorities," (United Nations, 2016).

I  
II  
III  
IV  
V

**표 IV-3** KOICA의 주요 국제기구 협력사업 현황

사업명	기간	지원규모 (만 달러)	수원국
한-WFP 새마을 제로 형거 커뮤니티 사업	2011-2017	500	네팔, 르완다, 방글라데시, 탄자니아
한-WFP 식량안보 프로그램	2015-2019	600	말리, 쿠바, 스리랑카, 키르기스스탄, 에콰도르
UNICEF 아동의 안전하고 올바른 생존지원 프로그램	2013-2017	750	네팔, 르완다, 캄보디아, 가나, 스리랑카, 에티오피아, DR콩고, 수단
ILO 저소득 고용 및 생산성 향상 지원	2016-2018	150	모잠비크, 네팔
한-UNDP 새마을운동 글로벌 이니셔티브	2014-2017	100	다국가
IFAD 소규모 농업 기후변화 적응 프로그램	2015-2017	115	다국가

자료: KOICA 웹사이트 <<http://www.kocia.go.kr>> KOICA 사업 중 국제기구협력 페이지(검색일: 2016.8.23.).

주: 100만 달러 이상 사업만 표시.

**표 IV-4** 국제기구를 통한 남북협력기금 지원 실적

(단위: 만 달러)

	1996	1997	1998 ~ 2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
WFP	200	2,053	1,100	1,725	1,739	1,619	2,334	-	-
UNICEF	100	394	-	-	-	50	100	100	230
WHO	-	70	-	46	59	66	87	81	1,167
기타	5	150	-	-	-	-	-	-	-
합계	305	2,667	1,100	1,771	1,798	1,735	2,521	181	1,397
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
WFP	2,000	-	-	-	-	-	-	700	210
UNICEF	315	408	398	-	565	-	604	-	400
WHO	1,181	1,147	1,409	-	-	-	605	630	-
기타	50	19	30	-	-	210	-	-	412
합계	3,546	1,574	1,837	-	565	210	1,209	1,330	1,022

자료: 통일부 웹사이트 <<http://www.unikorea.go.kr>>, “자료마당>통계자료>인도협력”(검색일: 2016.5.30.).

또 하나의 지원 방법은 별도의 신탁기금을 UN에 설치해 UN 산하기구의 각종 대북사업 재원으로 활용하는 것이다.<sup>86)</sup> UN에서는 2000년대 들어 특정 국가 또는 특정 목적 개발사업 재원을 신탁기금 형식으로 모금해 UN 산하기구의 협의체인 UNDG(유엔개발그룹) 차원에서 관리하는 경우가 크게 늘어났다. 이런 관행을 고려할 때 우리 정부가 남북협력기금을 지원해 북한 개발지원을 위한 신탁기금을 UN에 설치하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 민생경제 분야 사업을 대폭 확충하려면, UN 산하기구의 기존 대북지원 프로그램을 지원하는 것만으로는 부족하며 신규로 대규모 신탁기금을 설치하는 것이 바람직해 보인다.

신탁기금 방식을 활용할 경우 우리 정부와 UN 산하기구들은 각종 대북지원 사업을 총괄적, 체계적으로 기획, 조정 및 관리할 수 있을 것으로 기대된다. 이 때 중요 재원 공여자로서 우리 정부는 여러 UN 산하기구의 대북지원 사업이 우리의 대북정책과 잘 조화될 수 있도록 유도하고, 각종 사업의 진행 상황 및 성과를 모니터링하여 차후 사업 기획에 반영해야 한다. 단, UN 산하기구의 자율성도 최대한 존중하고, 이들과 북한당국 간 협조가 원만하게 이루어질 수 있도록 유의할 필요가 있다.

## 나. 국제 NGO 및 기타 단체와의 협력

UN 산하기구 외에도 국제사회의 여러 조직들이 대북 개발협력의 파트너가 될 수 있다. <표 IV-2>에서 보듯이 지금도 여러 국제 NGO가 대북지원에 참여하고 있다. 또 SDC(Swiss Agency for Development

<sup>86)</sup> 이종운, “신탁기금을 활용한 북한 개발지원 방안,” 한국수출입은행 북한개발연구센터 편, 『북한개발과 국제협력』 (서울: 오름, 2014), pp. 123-164.

I
II
III
IV
V

and Cooperation: 스위스 개발협력청)의 예에서 볼 수 있듯이 선진국 정부의 대외원조기관도 참여할 수 있다. 각종 연구소, 대학, 재단 등 기타 조직 중에도 대북지원 활동에 관심을 가진 곳들이 꽤 있다.

이들 단체는 UN 산하기구에 비해 대체로 규모나 역량이 부족하다. 또 이들에게 남북협력기금을 지원하는 것은 UN 산하기구의 경우보다 정치적 지지를 확보하기가 훨씬 어려울 가능성이 높아 보인다. 하지만 이들은 UN 산하기구보다 덜 관료적이어서 더 유연하게 사업을 수행할 수 있다는 장점이 있다. 또 어떤 단체들은 특정 부문의 사업에 더 잘 전문화되어 있기도 하다. 따라서 민생경제 개발협력에서도 이들 단체와 협력하는 방안을 적극 모색할 필요가 있다.

정치적으로 비교적 무리 없이 이들을 활용하는 방안으로는 우리 정부와 UN 산하기구 및 이들 단체 간의 삼각 파트너십을 생각해 볼 수 있다. 예를 들어 우리 정부가 UN에 자금을 출연해 만들어진 북한 개발 지원 신탁기금의 사업 중에서 일부 사업을 국제 NGO 및 기타 기관에 재위탁할 수 있을 것이다. 실제로 국제개발협력에서는 국제기구나 선진국 정부의 사업을 국제 NGO나 민간기업 등에 위탁해 집행하는 경우가 흔하다.

또 우리 정부가 자금을 지원하지 않는 경우에도 대북지원 활동을 수행하고 있는 각종 국제 단체와 정보를 공유하고 향후 사업방향을 논의하는 정책 대화가 필요하다.<sup>87)</sup> 지금까지도 우리 정부는 그러한 노력을 어느 정도 기울여 왔지만, 민생경제 분야 사업을 비롯해 각종 개발지원 사업을 더 본격적으로 진행할 경우에는 정책 대화를 위한 노력을 한층 더 강화해야 할 것이다.

---

<sup>87)</sup> 현행 남북협력기금 사업계획은 이를 위해 '민생협력지원' 프로그램의 세부사업 중 하나로 '국제네트워크 구축'을 포함시켜 놓고 있다. 통일부, 『2016년도 예산 및 기금 운용계획 설명서』(서울: 통일부, 2016), p. 363.

### 3. 당국 간 협력 및 민관협력 방안

#### 가. 당국 간 협력

민생경제 분야 개발협력은 시장 및 사경제 개발지원의 성격을 가지고 있어, 당국 간 협력을 추진하기가 쉽지 않다. 하지만 그 중 농업 부문에서는 당국 간 협력을 추진해 볼 수 있을 것으로 보인다.

남북한 당국은 2005년에 남북농업협력위원회를 구성해 시범적 협력 사업에 합의한 바 있으며, 이에 따라 개성, 금강산 지역 협동농장을 대상으로 여러 해 동안 사업을 추진하였다. 당시 북한당국은 주로 농기계, 농자재 등 물자 지원을 받는 데 관심을 갖고 있었고, 협동농장 차원의 집단농업을 강화하는 데 남북협력을 활용하려 했던 것으로 보인다.<sup>88)</sup> 하지만 축산, 과수, 원예, 잠업 등 여러 부문의 협력에 관심을 보였고 농업기술 교류도 원하였다. 또 2007년 2차 남북정상회담 이후 열린 두 차례의 농업협력 실무접촉(2007. 11. 5. 및 12. 18.)에서 축산 부문 협력에 합의한 바 있다.<sup>89)</sup>

이러한 다양한 협력은 협동농장 차원에서 이루어지더라도 결국 개인 농업과 상업적 농업의 활성화에 기여할 가능성이 있으므로 민생경제 진흥의 의미를 충분히 가질 수 있다. 따라서 남북대화가 재개된 후에는 당국 간 농업협력을 다시 모색할 필요가 있는데, 여러 선행연구에서 진일보한 농업협력 방안을 상세히 제안해 놓고 있으므로 이를 참고하면 된다.<sup>90)</sup>

<sup>88)</sup> 통일부 남북회담본부 웹사이트 <<http://dialogue.unikorea.go.kr>> 회담별 자료 보기 페이지의 “남북농업협력위원회 제1차 회의”(2005.8.18.) 자료 참조.

<sup>89)</sup> 통일부 남북회담본부 웹사이트 <<http://dialogue.unikorea.go.kr>> 회담별 자료 보기 페이지의 “남북농업협력 실무접촉”(2007.11.5. 및 2007.12.18.) 자료 참조.

<sup>90)</sup> 김영훈 외, 『맞춤형 대북 농업협력사업 추진방안 연구: 효과성과 지속성 증진을 위한 대안』 (서울: 한국농촌경제연구원, 2012); 김영훈 외, 『패키지형 남북 농업협력

민생경제 분야 개발협력 중에서 당국이 직접 나설 필요가 있는 또 하나의 사업은 수출산업 노동자 지원이다. 수출산업 노동자 지원은 핵협상이 타결되거나 이에 준하는 정도로 남북관계가 대폭 개선된 후에야 비로소 실행할 수 있을 것으로 보인다.

개성공단을 포함한 경제특구 노동자를 지원하려면, 먼저 경제특구의 법·제도 환경 및 관리방법에 대해 북한당국과의 합의가 필요하며, 이를 위한 당국 간 회담 및 공동관리 체제를 갖출 필요가 있다. 또 앞 장에서 상세히 설명했듯이 국제기구의 참여도 필요하므로 남북한 당국과 국제기구가 함께 하는 다자간 협력체제를 갖춰야 한다. 이러한 협력체제가 잘 갖춰지고 경제특구 개발과 수출산업 육성이 어느 정도 이루어진 후에는 직업훈련을 지원을 본격 개시할 수 있을 것이며, 여기에는 정부 차원의 적극적 지원과 재원 부담이 필요할 것으로 예상된다.

## 나. 민관협력

민생경제 진흥을 위한 남북협력에서는 정부보다는 민간단체 및 민간 기업이 더 중요한 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다. 농업, 민생용 에너지, 여성 경제활동 지원 등의 부문에서는 다수의 소규모 사업을 유연하게 실시할 필요가 있고, 해당 부문 민간 전문가들을 많이 활용해야 하기 때문에, 민간단체 및 민간기업의 사업 참여를 장려하는 것이 좋을 것으로 보인다.

지난 20여 년 동안 많은 국내 민간단체가 상당히 활발하게 대북지원

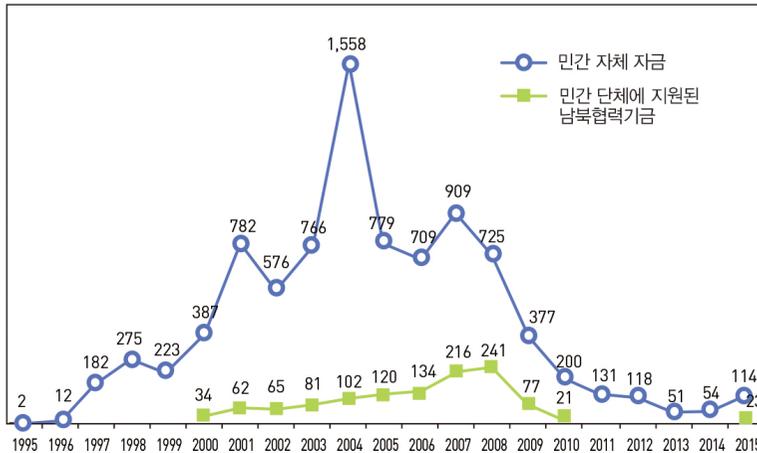
---

프로그램 개발과 추진방안 연구』(서울: 한국농촌경제연구원, 2012); 김영훈 외, 『임농복합단지 배후 농촌지역 개발협력 방안』(서울: 통일준비위원회, 2014); 양호승 외, 『새로운 패러다임의 대북 인도적 개발협력 방안: 농업 및 보건 분야』(서울: 통일준비위원회, 2014); 임강택·권태진, 『농업분야의 지속가능한 대북 지원 및 남북협력 방안 모색』(서울: 통일연구원, 2014).

사업을 벌여 왔으나 남북관계가 크게 악화됨에 따라 지금은 지원 규모가 크게 줄어들어 있는 상태이다.<sup>91)</sup> <그림 IV-1>에 보듯이 민간단체의 대북 지원은 대체로 자체 모금한 자금으로 이루어졌지만 남북협력기금을 지원받은 경우도 꽤 있었다. 정부 입장에서는 대북정책과 민간단체의 대북지원이 조화를 이루는 것이 바람직하므로, 민간단체의 대북지원 재원이 어디서 나오든 대북지원 사업 기획 및 집행 과정에서 긴밀한 민관협력 체계를 구축할 필요가 있다.

**그림 IV-1** >> 국내 민간단체의 대북지원 실적 추이

(단위: 억원)



자료: 통일부, 『남북협력기금백서』 (서울: 통일부, 2008), pp. 51-68; 통일부 웹사이트 <<http://www.unikorea.go.kr>>, “자료마당/통계자료/인도협력”(검색일: 2016.5.24.).

국내 민간단체들은 그 동안 보건의료와 농업 부문에서 대북협력 사업을 많이 해왔는데, 이 중 농업협력은 민생경제 진흥의 취지에 맞는 방향

<sup>91)</sup> 대북협력민간단체협의회, 『대북지원 20년 백서』 (서울: 대북협력민간단체협의회, 2015).

으로 사업 내용을 더 발전시키는 것이 좋을 것으로 보인다. 또한 이제까지 거의 실시하지 못한 민생용 에너지 부문에서도 새로운 사업기회를 모색할 필요가 있다.

현재 대북제재 국면에서 대북지원은 거의 중단된 상태이나 농업협력은 매우 중요하므로 국내 민간단체가 자체적으로 사업을 실시하는 것은 정부가 허용하는 것이 바람직해 보인다. 남북관계가 극도로 악화된 상황에서는 북한당국이 우리 민간단체의 사업도 잘 수용하지 않는 경향이 있어 사업의 실행 가능성이 높지 않을 수도 있지만, 북한 민생지원과 통일 준비 등의 중요 목표를 고려할 때 실행 노력 자체를 포기해서는 안될 것이다.

남북대화가 재개된 후에는 민간단체의 각종 사업을 더욱 장려할 필요가 있다. 정부는 민간단체들이 농업이나 민생용 에너지 등의 부문에서 기존 사업보다 훨씬 진일보한 사업을 실시할 수 있도록 유도하고 지원해야 할 것이며, 이를 위해 남북협력기금 지원도 늘리는 방안을 검토해야 한다.

〈표 IV-5〉에서 보듯이 일반적인 저개발국 대상 개발협력에서도 우리 정부는 민간단체의 사업에 대한 지원을 크게 늘리고 있는 추세이다. 정부와 공공기관이 직접 담당하기 어려운 여러 부문에서 민간단체들이 유연하게 사업을 실시할 수 있기 때문이다. 국내 민간단체의 저개발국 지원 사업 중에는 농업협력을 비롯해 민생경제 진흥에 해당하는 사업들이 많이 있으며, 개발협력 경험이 쌓여감에 따라 이들 단체의 사업능력도 계속 향상되어 가고 있다. 향후 남북관계 개선으로 본격적인 개발협력이 가능해질 경우, 해외 저개발국에서 경험을 쌓은 주요 민간단체들이 북한에서도 사업을 펼칠 수 있도록 유도하고 지원할 필요가 있다. 또한 민생용 에너지 등의 사업에서는 민간기업의 참여도 유도해 볼 만하다.

표 IV-5

## KOICA의 국내 민간단체 지원사업 실적

(단위: 백만원, 개, 건)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
지원금액	1,038	2,011	2,781	5,275	5,710	5,964	6,157	10,399	10,389	10,671	12,596
지원국가	14	19	15	19	27	26	30	29	31	30	28
사업건수	21	32	24	43	73	72	79	101	81	88	82

자료: KOICA 웹사이트 <<http://www.kocia.go.kr>> KOICA 사업 중 민관협력 페이지 (검색일: 2016.6.27.).

#### 4. 통일 초기 민생경제 지원방안

이 보고서에서는 주로 통일 이전 단계에서 북한 민생경제를 진흥하기 위한 지원방안을 다루고 있지만, 이러한 지원은 통일 이후에는 더욱 확대 실시되어야 할 것이다. 통일이 언제 어떤 과정을 거쳐 이루어지며, 통일 이후 남북한 경제통합과 북한지역 개발이 어떤 방식으로 진행될지를 예측하기는 매우 어렵다. 그러나 통일이 어떻게 진행되는 상관없이 초기의 상당 기간 동안 많은 북한주민은 기존의 생계형 경제활동을 계속 이어가야 할 가능성이 높다.

통일 이후 북한지역에서 대규모 공공투자 및 기업투자가 들어감에 따라 본격적인 경제개발이 이루어지겠지만 그러한 투자와 개발이 충분한 결실을 맺어 북한주민들에게 좋은 일자리를 제공하기까지는 시간이 걸릴 수밖에 없다. 또한 통일 초기에 북한의 민생을 안정시키기 위해 통일한국 정부가 대규모 공공부조 사업을 실시하긴 하겠지만, 북한주민들이 남한으로부터의 소득 이전에 의해서만 살아가기보다는 자주적인 경제활동을 통해 소득을 올리는 것이 더 바람직하다. 현재 북한 민생경제의 주요 부분, 즉 시장과 사경제 활동은 북한의 바람직한 변화,

I

II

III

IV

V

즉 시장경제로의 체제전환을 의미하는 것이기도 하다. 통일 이후에는 북한지역에서 더욱 본격적인 체제전환이 진행되어야 하는데, 이 때 민생경제 진흥은 체제전환의 촉진 및 완성이라는 의미를 가질 수 있다는 점에서도 중요하다.

## 가. 민생부문 재산권 확립

통일 이후에 북한의 민생경제가 계속 발전할 수 있도록 하려면, 무엇보다 민생경제와 관련된 재산권을 확립하는 것이 중요하다. 오늘날 많은 북한주민은 소토지 농사, 개인상업, 개인서비스업, 개인운수업 등을 통해 생계를 해결하고 있는데, 이러한 경제활동은 소토지, 시장 매대(또는 매탁), 상점, 식당, 트럭 같은 생산적 자산을 기반으로 한다. 현재 북한에는 사유재산제도가 법적으로 충분히 확립되어 있지 않아, 이런 소규모 자산에 대한 재산권은 불확실한 상태이다. 하지만 비공식적으로는 이런 재산권이 인정되어 주민들 상호 간에 매매가 이루어지고 있고, 북한당국도 이런 현상을 묵인하고 있는 것으로 알려져 있다.

통일 과정에서는 사회적 혼란이 발생할 가능성이 높으며, 이 때 일반 주민들은 자신들이 이제까지 축적하고 이용해 온 생산적 자산의 재산권을 인정받을 수 있을지 여부를 걱정하지 않을 수 없을 것이다. 따라서 기존의 민생경제 활동이 순조롭게 이어지도록 하려면, 가급적 조속한 시일 내에 기존 자산에 대한 재산권을 확립해 줄 필요가 있다.

북한의 모든 토지와 주택, 기타 건물 및 기업은 법적으로는 국가소유 또는 집단소유로 되어 있는데, 통일 이후에는 시장경제 원리에 맞게 이 가운데 상당 부분을 사유화해야 한다. 독일 통일 이후에 국영기업 사유화를 위해 ‘신탁청’이라는 새로운 행정기구를 만들었던 것처럼

럼, 통일한국에서도 총괄적인 국유자산 관리기구를 설립해 북한지역 국유자산 사유화 작업을 추진하게 하는 것이 현실적인 방안으로 생각된다.<sup>92)</sup>

이 때 국유자산 관리기구는 민생경제 분야의 소규모 자산 보유 실태를 조사하여 실질적 소유자가 누구인지 확인하고 이들이 적절한 절차를 거쳐 법적으로 확실한 재산권을 가질 수 있게 해주어야 할 것이다. 문제는 조사와 등기 과정에 상당한 시간이 소요될지도 모른다는 점이다. 따라서 초기에는 조사가 다소 미비하더라도 가등기(假登記)를 통해 소유자 확인을 신속히 끝내고, 차후 분쟁이 발생하는 경우에만 재조사를 실시해 문제를 해결하고 정식 등기를 하도록 하는 것이 바람직해 보인다.

또 하나의 쟁점은 이들 자산의 재산권을 무상으로 인정할 것인가, 아니면 유상분배 과정을 거칠 것인가 하는 점이다. 이것은 해당 자산의 성격에 따라 결정할 문제이다. 해당 자산이 경제적 자산으로서 의미 있게 되기까지 기존의 실질적 소유자가 기여한 바가 크다면, 무상으로 재산권을 인정하는 것이 현실적일 것이다. 예를 들어 주민들이 새로 개간한 소토지나 상인들이 투자하여 시설을 형성한 상설시장의 매대 등이 이러한 경우에 해당한다. 한편 민생경제에서 활용하고 있는 소규모 자산 중에는 국영기업이나 국가기관의 자산을 임차하여 사용하는 경우도 있다. 식당이나 상점이 흔히 그러하며, 어선이나 작업장 등이 개인사업에 활용되기도 한다. 이러한 경우에는 매각/임대 등 유상분배 절차를 거치되 기존 경영자를 우대하는 방안을 적용하는 것이 바람직해 보인다.

<sup>92)</sup> 이석기, “남북통합과 북한경제의 사유화 정책,” 이석 편, 『남북한 경제통합 연구: 북한경제의 개혁 및 이행전략』 (서울: 한국개발연구원, 2012), p. 129.

## 나. 소상공인 지원

통일 이전 단계에서 북한 민생경제에 대한 지원은 국제사회가 저개발국에서 실시하는 사경제 개발 지원과 비슷한 것으로, 대체로 초보적, 시범적 차원의 사업이 될 가능성이 높다. 그러나 통일 이후에는 북한지역도 단일 한국정부의 관할 하에 들어오게 되므로 남한식 제도와 정책을 이식할 수 있게 된다. 따라서 북한 민생경제를 돕는 사업도 남한식 정책을 북한 실정에 맞게 변형하여 적용할 수 있을 것이다.

북한 도시 지역의 경우 민생경제는 대체로 자영업으로 구성될 것인데, 현재 남한의 정책 중에도 자영업을 지원하는 부분이 있다. 전통시장/소상공인(소기업 포함)<sup>93)</sup> 지원 정책이 바로 그것이다. 먼저 소기업은 일반적인 중소기업 지원제도의 혜택을 받을 수 있을 뿐 아니라, 공장설립, 신용보증, 경영안정 등 여러 면에서 일반 중소기업보다 더 큰 혜택을 받을 수 있다. 소상공인에 대해서는 더욱 적극적인 지원 프로그램이 가동되고 있는데, 주요 내용은 <표 IV-6>과 같다.

통일 후 북한의 자영업자 중 다수는 유통업(도소매업), 음식숙박업, 개인서비스업, 운수업 등에 종사할 것이며, 그 중 시장 상인들이 가장 큰 비중을 차지할 것으로 예상된다. 시장 상인들을 지원할 수 있는 유력한 방안은 시장 시설 및 물류 시설 현대화 사업이다. 남한의 소상공인 지원제도에서도 전통시장 시설 현대화 사업이 중요한 부분으로 포함되어 있다. 이와 비슷한 정책을 북한에 확대 적용하여 주요 시장 시설과 물류 인프라를 현대화하는 사업을 통일 초기부터 실시할 필요가 있다.

<sup>93)</sup> “중소기업 기본법 시행령”에 의하면, ‘소기업’이란 광업, 제조업, 건설업, 운수업 등 8개 업종의 경우에는 상시 근로자 50명 미만, 그 외의 업종에서는 10명 미만인 기업을 가리킨다. “소기업 및 소상공인 지원을 위한 특별조치법 시행령”에 의하면, ‘소상공인’이란 광업, 제조업, 건설업, 운수업 등 4개 업종의 경우에는 상시 근로자 10명 미만, 그 외의 업종에서는 5명 미만인 사업자를 가리킨다.

표 IV-6 > 전통시장/소상공인 지원제도

구분	지원정책 및 사업내용
자금지원	- 소상공인 정책자금 융자 (소상공인의 경영혁신과 경영안정에 필요한 시설 및 운전자금을 장기 저리 대출) - 소상공인 협동조합 활성화 지원 (협동조합 경영 소요자금 지원)
시설지원	- 전통시장 시설 현대화 - 전통시장 주차환경 개선 사업 - 중소유통 공동도매 물류센터 건립
교육 및 정보제공	- 소상공인 사관학교 - 소상공인 e-러닝 교육 - 신사업 사업화 교육 - 소상공인 경영교육 - 소상공인 전용교육장 지원 - 소상공인 방송 - 상권정보 시스템
컨설팅	- 희망리턴 패키지 (폐업 및 재취업 지원) - 나들가게 지원 (동네수퍼 경영 지원) - 재창업 패키지 - 소상공인 컨설팅 지원 - 소상공인 무료법률구조 지원 - 유망 소상공인 프랜차이즈화 지원 - 프랜차이즈 수준 평가
기타	- 중소기업 사업조정

자료: 중소기업청 웹사이트 <<http://www.simba.go.kr>>의 “지원정책” 중 전통시장/소상공인 페이지(검색일: 2016.8.23.).

이 때 시장별로 상인조합 등 자치조직을 활성화하여 이들 자치조직이 시설의 관리·운영을 담당하게 할 수 있을 것이다.

북한의 자영업자들을 대상으로 경영 교육 및 컨설팅을 실시하는 방안도 생각해볼 수 있다. 북한의 자영업자들도 통일 이후에는 남한의 시장경제식 법률과 제도에 익숙해져야 하며, 보다 선진적인 장사 및 경영기법을 배울 필요가 있다. 현재 남한의 소상공인 지원 제도에도 이러한 교육과 컨설팅 등이 중요 정책으로 포함되어 있는데, 통일 후

I
II
III
IV
V

북한에서는 남한보다 훨씬 대대적으로 교육 및 컨설팅 사업을 실시해야 할 것이다. 경영 및 법률상의 문제를 겪게 된 자영업자들이 대처방안을 상담하고 필요한 조력을 받을 수 있는 상설 컨설팅 기관을 지역마다 설치하는 방안도 검토해 볼 만하다.

또 하나 중요한 과제는 금융지원이다. 북한의 자영업자들은 자금이 부족할 것이며, 공식 금융기관을 이용한 경험도 없다. 정부는 이들이 통상적인 경우보다 더 유리한 조건(장기 저리)으로 대출을 받을 수 있도록 정책금융기관을 통해 정책자금을 융자하는 방안을 검토할 수 있다. 정책금융기관이든 민간금융기관이든 대출을 하게 되면 자금 회수가 문제가 되며, 북한 자영업자들에게도 담보를 포함한 신용평가를 적용할 필요가 있다. 앞에서 살펴본 재산권 확립을 통해 북한의 자영업자들이 기본적 자산을 보유하게 되면, 이를 담보로 필요한 자금을 대출받을 수 있는 길이 열릴 것이다.

## 다. 농촌경제 지원

통일 이후 북한 민생경제 진흥을 위한 지원 사업에서는 농촌(어촌 포함)경제 지원이 큰 비중을 차지하게 될 것이다. 대부분의 나라에서 농촌은 저소득 지역인 데다 식량안보와 환경보호 등의 목표를 위해서도 농촌·농민 지원 필요성이 크기 때문이다. 현재 농업 비중이 매우 낮은 남한에서도 정부 예산 중 농림수산 및 식품 분야 예산의 비중이 산업·중소기업·에너지 분야 예산보다 오히려 더 높다.

통일 이후 전반적인 시장경제로의 체제전환에 따라 북한의 농촌·농업도 현재의 협동·국영농장 중심 체제에서 개인농 중심 제도로 전환할 가능성이 높다. 경우에 따라서는 협동조합 형태의 집단경영이 잔존할 수도 있으나 대체로 개인농이 지배적인 경영방식으로 자리잡을 것으로

보인다. 통일 후 농촌경제 지원을 위한 최우선 정책과제는 농지 사유화 과정을 원만하게 처리하여 개인농 제도가 잘 자리잡을 수 있게 하는 것이다.

그 다음으로는 농업·농촌 부문에서 농업구조 개선, 농업 생산기반 구축, 농촌 생활환경 개선, 농산물 가격 안정화 및 유통 효율화 등의 정책이 필요하며, 황폐산지 문제를 해결하기 위해 대규모 조림사업도 벌여야 한다.<sup>94)</sup> 수산·어촌 부문에서도 농업·농촌 부문과 마찬가지로 수산경영 현대화, 수산자원 관리체계 확립, 어촌 생활환경 개선, 수산물 가격 안정화 및 유통 효율화 정책을 펼 필요가 있다.

마지막으로 강조할 사항은 통일 이후에는 장기적으로 많은 농민이 (대)도시 지역으로 이주할 가능성이 높다는 점이다. 정부는 남북한 주요 도시의 주거 및 기반시설을 확충하고 도시 일자리 창출을 위한 정책을 펴므로써 이농이 원만하게 이루어질 수 있도록 도울 필요가 있다.

---

<sup>94)</sup> 통일 이후 농촌경제 지원정책에 대해 더 상세한 내용은 김석진, “제3부 경제분야, 제4장 농림·수산·식품 부문,” 조한범 외, 『정치·사회·경제 분야 통일 비용·편익 연구』 (서울: 통일연구원, 2013), pp. 284-309 참조. 여기에서는 그 중 핵심 정책방향만 아주 간략하게 소개한다.



# V. 요약과 결론

김석진 · 홍제환(통일연구원)





1980년대 말 이후 30년 가까이 우리 사회가 기울인 적지 않은 노력에도 불구하고 2016년 현재 남북교류는 거의 단절되다시피 한 상태에 이르렀다. 2016년에 북한의 4차 및 5차 핵실험과 각종 미사일 발사 실험이 계속됨에 따라 국제사회는 UN을 중심으로 한층 강화된 대북제재 조치를 실시 중이다. 북한의 획기적 정책 변화가 없는 한, 대북제재 조치는 계속될 것이며, 따라서 당분간 대북 개발협력을 추진하기는 어려울 것으로 보인다.

하지만 어려운 조건 속에서도 북한 변화 촉진과 통일 준비를 위해 교류협력을 지속적으로 모색할 필요가 있다. 또한 한반도 정세는 가변적이므로 장기적 관점에서 새롭고 창의적인 남북 협력 방안을 준비할 필요가 있다.

이 보고서에서는 새로운 교류협력 방법 중 하나로서 북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력 방안을 제안한다. 민생경제 개발협력이란 다음과 같은 의미를 갖는다.

첫째, 일반주민의 생계형 경제활동에 해당하는 분야 및 업종을 대상으로 협력사업을 구상한다. 즉 농업, 유통업, 운수업, 음식업, 식품가공업, 기타 소비재 제조업, 개인서비스업, 그리고 이들을 연결하는 시장 네트워크가 협력 대상이 된다.

둘째, 국영경제 중에서도 수출산업처럼 개혁·개방의 의미가 있으며 일반주민 생활수준 향상에 기여할 수 있는 부분, 그리고 협동농장의 활동 중에서 개인농업과 연계될 수 있는 부분도 협력 대상에 포함시킬 수 있다.

셋째, 민간기업이 주도하는 상업적·영리적 경제협력 방안이 아니라 공공부문과 시민사회가 주도하는 비영리적 개발협력에 초점을 맞춘다.

북한 민생경제 분야 개발협력은 최근 국제개발협력의 새로운 접근법으로 중시되고 있는 ‘사경제 개발’(private sector development) 지원

I
II
III
IV
V

과 비슷한 의미를 가질 수 있다. 개발도상국의 빈민층 대부분은 사경제 부문에서 일하며 소득을 얻고 있는데, 국제개발협력의 기본 목표는 빈곤퇴치이므로 빈민층의 생계형 경제활동, 즉 사경제 활동을 증시하게 된 것이다. 또 개발도상국 빈민층의 사경제 활동은 법률과 제도의 보호를 제대로 받지 못하는 비공식 경제의 성격을 가지고 있다.

오늘날 북한의 민생경제는 개발도상국의 비공식 경제와 비슷한 점이 많다. 가난한 일반주민의 생계형 활동이고 개인·가족 차원의 사경제 활동이라는 점, 법률과 제도의 뒷받침을 받지 못해 시장과 사경제의 본원적 활력이 충분히 발휘되지 못하고 있다는 점 등 본질적인 성격이 비슷하다. 따라서 국제사회가 실시하고 있는 개발도상국 사경제 개발 지원을 북한에서도 추진해 볼 만하다.

최근 국제사회에서 논의되고 있는 대표적인 사경제 개발 지원 방법은 ‘시장 시스템 개발’(market systems development) 또는 ‘빈민층을 위한 시장 진흥’(M4P: making markets work for the poor)이다. 이는 “시장 시스템이 가난한 사람들을 위해 더 효과적, 지속적, 우호적으로 기능할 수 있도록 시장 시스템을 개발하려는 접근법”을 말한다. 이 접근법의 주요 내용은 ‘가치사슬 개발’과 ‘비즈니스 개발 서비스’이다. 가치사슬 개발은 생산자의 구매/생산/판매 활동의 전 과정을 고려하면서 각 단계의 비즈니스 효율성을 향상시키고 비즈니스 연계를 강화할 수 있도록 돕는 것을 말한다. 비즈니스 개발 서비스는 생산자의 성과 향상을 위한 각종 서비스를 공급하는 것을 뜻한다.

남한과 국제사회는 이미 북한에서 민생경제 개발협력을 실시한 경험을 가지고 있다. 1990년대 중반 이후 여러 기관 및 단체에 의해 추진된 농업협력이 바로 그것이다. 그러나 기존 농업협력 사업은 대부분 협동농장을 대상으로 이루어졌다. 협동농장 대상 사업은 농업생산 증대를 돕는다는 점에서는 좋은 사업이지만, 일반주민의 사경제 활동을 장려하

고자 하는 민생경제 지원 취지에는 어긋나는 측면이 있다. 또 국제사회의 사경제 개발 지원에서는 시장 시스템 전체 또는 가치사슬 전체에 걸친 종합적 지원을 강조하지만, 기존의 대북 농업협력은 대체로 농산물 증산이라는 좁은 목표에 초점을 맞췄으며, 시장 진흥, 비즈니스 연계 강화 같은 관점은 충분히 도입되지 못하였다. 그 외에 대북 에너지 협력 및 지식공유 사업 중에서도 민생경제 개발협력에 해당하는 부분이 있었지만, 대개는 소규모 시범 사업에 머물렀다.

이 보고서에서는 국제사회의 경험을 참고하여 북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력을 다음과 같이 네 부문에서 실시하는 방안을 제안한다.

첫째는 개인농업 및 식품 비즈니스 지원 사업이다. 사업 초기에는 유사한 사업을 수행한 경험이 있고 북한당국과의 관계도 원만한 국제기구 혹은 국제 NGO 단체가 남북협력기금을 활용하거나 주요국 국제개발협력 관련 부처의 지원을 받아 추진하는 것이 바람직하며, 정세 변화 등을 고려하여 한국 민간단체가 참여하는 방안도 검토해 볼 수 있을 것이다. 초기에는 식량 사정이 상대적으로 좋지 않은 지역의 협동농장 농장원들을 대상으로 기술 교육, 정보 제공, 생산재 및 금융 서비스 접근성 향상, 정보 공유를 위한 지역 네트워크 구축, 판매 루트 확보 등의 프로그램을 종합적이고 상호 연계된 형태로 제공해야 할 것이다.

둘째는 민생용 에너지 비즈니스 지원 사업이다. 이 연구에서는 현재 북한 실정을 고려할 때 연탄이 가정용 에너지의 주요 공급원으로 적합하며, 이미 사경제 활동을 통한 생산이 활발히 이루어지고 있음을 고려하여, 가정 혹은 부업반의 연탄 생산 활동을 지원하는 사업을 펼 것을 제안하였다. 이 경우 특히 기술적 지원이 시급한데, 높은 수준의 기술을 보유하고 있는 한국 연탄 제조업체들이 참여하여 기술을 전수하는 방안이 유망할 것으로 판단된다. 아울러 지역 네트워크 구축 등을 통해 분업 및 협업체계를 효율화하여 생산성을 높이는 것도 고려해 볼 수 있다.

I
II
III
IV
V

또한 품질 관리 시스템을 구축하고, 지역 상품을 브랜드화하거나 인증제를 도입함으로써 고품질 제품을 높은 가격에 판매할 수 있는 시장 환경을 조성하는 것도 큰 도움이 될 수 있을 것이다.

셋째는 여성의 사경제 활동 지원 사업이다. 현재 북한의 사경제 활동은 여성이 주도하고 있으나, 이들 대부분이 단순 물품을 거래하면서 최저생계를 유지하는 데 머물고 있으며, 전문지식이나 기술 혹은 숙련을 바탕으로 수준 높은 경제활동을 하는 데까지는 이르지 못하고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 여성이 주로 참여하고 있는 경제활동 분야에서 보다 전문성을 가지고 사업을 전개해 나가도록 도울 필요가 있다. 이 연구에서는 신발 제조 활동을 하고 있는 가정들을 대상으로 시범적 지원사업을 전개하는 방안을 검토하였다. 사업의 주요 내용은 시장 정보 제공, 기술 교육, 디자인 교육, 지역 네트워크 구축, 금융 서비스 접근성 향상, 시장과의 연계성 강화, 지역 단위 브랜드화 및 디자인 공유 프로그램, 창업 인큐베이터 지원 등이다.

넷째는 수출산업 노동자 지원 사업이다. 이와 관련해서는 ILO가 캄보디아에서 시작해 다른 나라로 확대 중인 ‘노동 개선’(Better Work) 프로그램을 모범적 사례로 참고할 만하다. 이 프로그램에서는 수출공장에 주는 수출쿼터를 근로기준 준수 여부와 연계하였다. 남북관계 및 북한의 대외관계가 크게 개선되어 개성공단 사업이 재개되고 경제특구·개발구 개발이 본격화된다면, 개성공단을 포함해 특구에서 일할 북한 노동자 임금 지급 등 노동환경 문제가 국제적 쟁점이 될 가능성이 높다. 이 문제를 해결하기 위해 ILO의 ‘노동 개선’ 프로그램을 (개성공단을 포함한) 북한 특구에서 실시하는 방안을 제안한다. 또한 특구가 자리를 잡고 고용 규모가 충분히 확대된 후에 수출산업 노동자 생산성 향상을 위한 직업훈련 사업을 추진할 수 있을 것이다.

북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력은 정치 정세의 영향을 많이

받을 것이므로, 남북관계 발전단계별로 어떤 사업을 어떤 주체가 어떤 순서로 진행하는 것이 좋을지 생각해 볼 필요가 있다. 남북관계 발전단계는 남북관계 경색 국면, 남북대화 재개 국면, 핵협상 타결 이후(단기 및 중장기)로 구분할 수 있다. 개발협력 추진주체는 당국, 민간 및 국제 사회로 구분할 수 있다.

민생경제 개발협력 중에서 가장 중요하고 실행 필요성이 높으며, 또 가장 먼저 실행할 수 있을 것으로 보이는 사업은 농업협력이다. 농업은 북한주민의 식량수요 충족이라는 인도적 목적뿐만 아니라 시장과 사경제 활성화를 통한 북한 변화 촉진을 위해서도 중요하므로 꾸준한 지원과 협력이 필요하다. 다음으로 민생용 에너지 지원사업은 남북대화가 재개된 후에 개시할 것을 제안한다. 여성 경제활동(자영업) 지원은 북한 사회주의 이념에서 벗어나는 개인사업을 직접 지원하는 의미를 가질 수 있어 북한당국과의 의견 조율이 어려울 수 있다. 그러므로 남북관계가 더 많이 좋아진 후에 다른 사업보다 더 신중하고 더 실험적으로 진행해야 할 것이다. 마지막으로 수출산업 노동자 지원은 개성공단이 복원되고 기타 경제특구 사업이 본격 진행되어야 가능하며, 핵협상 타결 등 근본적인 정세 변화가 있어야 추진할 수 있을 것으로 보인다.

추진주체 면에서 보면, 남북관계가 좋지 않을 때에는 국제협력, 즉 UN 산하기구나 국제 NGO 등에 위탁하는 간접 지원을 추진하는 것이 현실적이지만, 아울러 국내 민간단체 및 민간기업의 참여를 허용할 수도 있을 것이다.

민생경제 분야 개발협력은 시장 및 사경제 개발지원의 성격을 가지고 있어, 당국 간 협력을 추진하기가 쉽지 않다. 하지만 그 중 농업 부문에서는 당국 간 협력을 추진해 볼 수 있을 것으로 보인다. 또한 수출산업 노동자 지원도 당국이 직접 나설 필요가 있는 사업이다.

I
II
III
IV
V

민생경제 진흥을 위한 남북협력에서는 민간단체 및 민간기업이 더 중요한 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다. 농업, 민생용 에너지, 여성 경제활동 지원 등의 부문에서는 다수의 소규모 사업을 유연하게 실시할 필요가 있고, 해당 부문 민간 전문가들을 많이 활용해야 하기 때문에, 민간단체 및 민간기업의 사업 참여를 장려하는 것이 좋을 것으로 보인다.

북한 민생경제 진흥을 위한 지원은 통일 이후에는 더욱 확대 실시되어야 할 것이다. 통일 이후 북한지역에서는 대규모 공공투자 및 기업투자에 따라 본격적인 경제개발이 이루어질 것이다. 그러나 그러한 투자와 개발이 결실을 맺기까지는 시간이 걸릴 것이며 초기 상당 기간 동안 북한주민은 기존의 생계형 경제활동을 지속해야 할 가능성이 높다. 따라서 통일 이후에도 북한의 민생경제가 유지되고 더 활발하게 발전할 수 있도록 여건을 만들어줄 필요가 있다.

통일 이후에 북한의 민생경제가 계속 발전할 수 있도록 하려면, 무엇보다 민생경제와 관련된 재산권(소토지, 시장매대, 상점, 식당, 자동차 등)을 확립하는 것이 중요하다. 또 현재 남한에서 실시하고 있는 전통시장/소상공인 지원 정책을 북한에서는 훨씬 더 적극적으로 확대 실시해야 할 것이다. 농촌경제 부문에서는 농업구조 개선, 농업 생산기반 구축, 농촌 생활환경 개선, 농산물 가격 안정화 및 유통 효율화, 대규모 조립 등 대대적인 지원 사업이 필요하며, 수산·어촌 부문에서도 비슷한 정책을 펼 필요가 있다.

남북한의 상생·공영, 북한 변화 촉진, 통일기반 조성 등 중요 국정목표를 고려할 때 남북교류협력은 꼭 추진해야 할 중요 사업이라고 할 수 있다. 그러나 핵 개발을 비롯한 북한의 강경 군사노선과 사회주의 제도와 이념이 교류협력을 결정적으로 저해하고 있다. 이러한 상황에서 우리 정부와 사회는 정치적 장애요인에도 불구하고 북한의 민생을

돕고 체제전환을 유도할 수 있는 창의적 협력방안을 모색할 필요가 있다.

그 동안 북한에서는 민생경제, 즉 일반주민의 사경제 활동이 자생적으로 발전해 왔으며, 이는 시장경제로의 체제전환으로 해석할 수 있다. 민생경제 진흥을 위한 개발협력은 이러한 변화를 촉진하면서 정권이 아닌 주민의 자립과 자활을 도울 수 있다는 점에서 바람직한 성격을 갖는다. 남북관계 경색으로 당국 간 협력이 어려운 상황에서도 국제사회와 협력하고 민간단체를 활용한다면 초보적, 실험적으로나마 개발협력에 착수할 수 있다. 또 남북관계가 개선될 경우 당국 간 협력도 적극 모색할 필요가 있다. 정부는 대북지원에 참여하는 여러 주체들과 함께 구체적이고 현실성 있는 개발협력 방안을 꾸준히 준비해야 할 것이다.

---

I

---

II

---

III

---

IV

---

V

# 참고문헌

## 1. 단행본

- 강일규·전재식·정태면. 『개성공단지역 인적자원 개발체계 수립 및 지원방안』. 서울: 한국직업능력개발원, 2006.
- 개성공업지구 법제연구회. 『개성공업지구 법제의 진화와 미래』. 서울: 경남대학교 출판부, 2012.
- 김경술. 『북한 민생용 에너지 문제 해결방안 연구』. 의왕: 에너지경제연구원, 2014.
- \_\_\_\_\_. 『북한 에너지 소비 행태 조사분석 연구: 가정/상업/공공기타 부문』. 의왕: 에너지경제연구원, 2013.
- 김병연·양문수. 『북한경제에서의 시장과 정부』. 서울: 서울대학교 출판문화원, 2012.
- 김석진. 『개발원조의 국제규범과 대북정책에 대한 시사점』. 서울: 산업연구원, 2009.
- \_\_\_\_\_. 『북한 외화벌이 추세와 전망』. 서울: 통일연구원, 2015.
- 김석진·양문수. 『북한 비공식 경제 성장요인 연구』. 서울: 통일연구원, 2014.
- 김수암 외. 『북한주민의 삶의 질: 실태와 인식』. 서울: 통일연구원, 2011.
- 김영훈·권태진·남민지. 『맞춤형 대북 농업협력사업 추진방안 연구: 효과성과 지속성 증진을 위한 대안』. 서울: 한국농촌경제연구원, 2012.
- \_\_\_\_\_. 『패키지형 남북 농업협력 프로그램 개발과 추진방안 연구』. 서울: 농림수산식품부(연구용역 보고서), 2012.

- 김영훈·권태진·임수경. 『북한의 농업부문 개혁조치 분석과 전망 (1996~2012)』. 서울: 한국농촌경제연구원, 2013.
- 김영훈 외. 『임농복합단지 배후 농촌지역 개발협력 방안』. 서울: 통일준비위원회(연구용역 보고서), 2014.
- 김주현 외. 『북한의 생활 인프라 개선을 위한 관련 산업 육성 및 제도화 방안 연구』. 서울: 통일부(연구용역 보고서), 2014.
- 대북협력민간단체협의회. 『대북지원 20년 백서』. 서울: 대북협력민간단체협의회, 2015.
- 박영호 외. 『아프리카 민간부문개발(PSD) 현황 및 한국의 지원방안』. 서울: 대외경제정책연구원, 2015.
- 박형중 외. 『국제사회의 개발지원 이론과 실제』. 서울: 통일연구원, 2008.
- \_\_\_\_\_. 『북한 부패 실태와 반부패 전략: 국제협력의 모색』. 서울: 통일연구원, 2012.
- 양문수·이석기·김석진. 『북한의 경제특구·개발구 지원방안』. 세종: 대외경제정책연구원, 2015.
- 양호승·황나미·권태진·이용범·임강택. 『새로운 패러다임의 대북 인도적 개발협력 방안: 농업 및 보건 분야』. 서울: 통일준비위원회(연구용역 보고서), 2014.
- 외교통상부. 『대한민국과 미합중국 간의 자유무역협정(한글본)』. 서울: 외교통상부, 2007.
- \_\_\_\_\_. 『대한민국과 유럽연합 및 그 회원국 간의 자유무역협정(한글본)』. 서울: 외교통상부, 2010.
- 윤인주. 『북한의 사유화 현상』. 파주: 한국학술정보, 2015.
- 이상만 외. 『북한 시장화 지원방안: 내수 자영업 육성을 중심으로』. 서울: 통일준비위원회, 2015.
- 이석기·김석진·정근주. 『북한의 산업 발전 잠재력과 남북협력 과제』.

- 경제특구, 경공업 및 IT산업을 중심으로』. 서울: 산업연구원, 2013.
- 임강택·권태진. 『농업분야의 지속가능한 대북 지원 및 남북협력 방안 모색』. 서울: 통일연구원, 2014.
- 임강택 외. 『북한 개발지원의 포괄적 추진방안』. 서울: 통일연구원, 2009.
- \_\_\_\_\_. 『북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 연구』. 서울: 통일연구원, 2011.
- \_\_\_\_\_. 『북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 실행방안』. 서울: 통일연구원, 2012.
- 임수호. 『계획과 시장의 공존 - 북한의 경제개혁과 체제변화 전망』. 서울: 삼성경제연구소, 2008.
- 임을출. 『김정은 시대의 북한 경제 - 사금융과 돈주』. 파주: 한올아카데미, 2016.
- 조정현 외. 『2013 북한인권백서』. 서울: 통일연구원, 2013.
- 최정남 외. 『통일농업 성장보고서(1991-2009): 남북농업 교류협력 평가와 발전방향』. 서울: 서울대학교 출판문화원, 2012.
- 통일부. 『2016년도 예산 및 기금 운용계획 설명서』. 서울: 통일부, 2016.
- \_\_\_\_\_. 『남북협력기금백서』. 서울: 통일부, 2008.
- \_\_\_\_\_. 『월간남북교류협력동향』. 서울: 통일부, 각호.
- Haggard, Stephan and Marcus Noland. *Witness to Transformation: Refugee Insights into North Korea*. Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, 2011.
- Kotikula, Aphichoke, Milad Pournik and Raymond Robertson. *Interwoven: How the Better Work Program Improves*

*Jobs and Life Quality in the Apparel Sector*. Washington D.C.: The World Bank, 2015.

Ministry of Land and Environmental Protection DPR Korea et al. *Ten Years of Sloping Land Management(경사지관리 10년)*. 평양: 공업출판사, 2014.

Swisscontact. *Katalyst Phase Annual Report 2015*. Zurich: Swisscontact, 2015.

## 2. 논문

김석진. “북한산업의 발전 잠재력과 정책과제.” 김두얼 편. 『남북한 경제통합 연구: 북한경제의 장기 발전전략』. 서울: 한국개발연구원, 2012.

\_\_\_\_\_. “북한의 장기 경제성장 실적 재평가.” 양문수 편저. 『김정은 시대의 경제와 사회: 국가와 시장의 새로운 관계』. 파주: 한울, 2014.

\_\_\_\_\_. “제3부 경제분야, 제IV장 농림·수산·식품 부문.” 조한범 외. 『정치·사회·경제 분야 통일 비용·편익 연구』. 서울: 통일연구원, 2013.

\_\_\_\_\_. “중국 경제특구의 외지 노동력 고용 경험과 개성공단에 대한 시사점.” 『KDI 북한경제리뷰』. 11월호, 2011.

김태균. “북한의 개발역량 발전을 위한 시론.” 『국가전략』. 제20권 4호, 2014.

문경연. “북한 인적자원 개발을 위한 지식공유사업: KSP 적용 방안에 대한 연구.” 『수은 북한경제』. 여름호, 2014.

박영자. “북한의 사금융시장.” 한국수출입은행 북한 동북아연구센터. 『북한의 금융』. 서울: 도서출판 오름, 2016.

- 이석기. “남북통합과 북한경제의 사유화 정책.” 이석 편. 『남북한 경제 통합 연구: 북한경제의 개혁 및 이행전략』. 서울: 한국개발연구원, 2012.
- 이유진. “김정은 체제의 농축산업 어찌 돌아가고 있나.” 『시선집중 GSNJ』. 207호, 2015.
- \_\_\_\_\_. “‘조선교류’(Chosun Exchange), 북한의 시장경제 인재를 양성하다.” 『KoFC 북한개발』. 1호, 2013.
- 이종운. “신탁기금을 활용한 북한 개발지원 방안.” 한국수출입은행 북한개발연구센터 편. 『북한개발과 국제협력』. 서울: 도서출판 오름, 2014.
- 임수경. “북한 개발지원 효과성 증진 방안에 대한 연구: 스위스 경사지 관리(Sloping Land Management) 프로그램을 중심으로.” 이화여자대학교 북한학과 석사학위논문, 2015.
- 임순희. “북한여성의 삶: 공식지향과 삶의 실제.” 『젠더리뷰』. 32호, 2014.
- 임예준. “북한 해외 노동자의 인권 개선 방안 모색.” 통일연구원 온라인 시리즈 CO 16-06, 2016.2.29.
- 장용석. “시장화와 소득·세대·지역분화.” 『2015년 북한 사회변동과 주민의식 변화: 시장화, 정보화, 자유화』. 서울대학교 통일평화연구원 학술회의, 2015.8.26.
- 정은이. “북한 도시노동자의 식량조달메커니즘에 관한 고찰.” 『동북아 경제연구』. 26권 1호, 2014.
- 제프리 씨(Geoffrey See). “북한의 창업가들을 지원하다: 조선익스체인지의 활동성과와 향후과제.” 『한반도 평화통일의 기반조성과 대북정책 추진방향』. 2015 북한연구학회 특별학술대회 발표논문집, 2015.
- 통일부. “2016년도 세입·세출예산 개요(남북협력기금운용계획 포함).”

서울: 통일부, 2016.

Aitken, Robert. "Final Report: Terminal Evaluation of the Developing Energy Enterprises Project in East Africa." Restio Energy (pty) Ltd., Energy 4 Impact, 연도 미상.

Bangens, Lennart and Simon Collings. "How Do Energy Micro-Business Grow - Understanding Growth and Tracing the Impact of GVEP's Deep Programme." GVEP International, 2015.

Clough, Laura. "The Improved Cookstove Sector in East Africa: Experience from the Developing Energy Enterprise Programme(DEEP)." GVEP International, 2012.

Community Legal Education Centre & Clean Clothes Campaign. "10 Years of the Better Factories Cambodia Project." Clean Clothes Campaign, August 2012.

FAO. "The Democratic People's Republic of Korea Outlook for Food Supply and Demand in 2015/16(November/October)." FAO, 2016.

FCM International. "The Women's Development Centre Project - A Case Study on Local Economic Development in Cambodia." FCM International, 2012.

\_\_\_\_\_. "Case Study: Supporting Women's Economic Empowerment." FCM International, 2013.

High Level Forum on Aid Effectiveness, "Busan Partnership for Effective Development Co-operation," Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness. Busan, Korea. 29. November - 1. December 2011.

IFAD. "Democratic People's Republic of Korea: Unleashing the

- Entrepreneurial Talent of Rural Household.” Evaluation Profile no. 61. IFAD(International Fund for Agricultural Development), June 2009.
- Mariotti, Chiara and Andrew Shepherd. “Getting to Zero: Tackling Extreme Poverty through Private Sector Development Policy Guide.” Chronic Poverty Advisory Network, April 2015.
- Ministry of Women's Affairs Kingdom of Cambodia. “The Women's Development Centers Project.” Ministry of Women's Affairs Kingdom of Cambodia, 연도 미상.
- Nathan Associates. “Cambodia Skills Development Center: Final Report.” USAID(United States Agency for International Development), 2011.
- \_\_\_\_\_. “Garment Industry Productivity Center, Cambodia: Final Report.” USAID(United States Agency for International Development), 2009.
- Noland, Marcus. “Labor Standards and South Korean Employment Practices in North Korea.” US-Korea Institute at SAIS, Paul H. Nitze School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University, 2014.
- SDC. “Sloping Land Management: Fact sheet of the Swiss Cooperation Office DPRK.” Swiss Agency for Development and Cooperation, 2013.
- SDC and DFID. “A Synthesis of the Making Markets Work for the Poor Approach.” SDC(Swiss Agency for Development and Cooperation), October 2008.
- Thapa, Ganesh. “The International Fund for Agricultural Development's Experience with Financial Services/

Household Credit in North Korea.” 『Doing Business in North Korea: Business and Finance in the DPRK』. 경남대 극동문제연구소 국제학술대회, 2015.

UN ECOSOC Development Cooperation Forum. “What is development cooperation?.” *2016 Development Cooperation Forum Policy Briefs*. no. 1. February 2015.

United Nations Humanitarian Team. “2016 DPR Korea: Needs and Priorities.” United Nations, 2016.

Webb, Tristan. “DPRK Renewable Energy and Sustainable Development: Regional Engagement Implications.” *Papers of the British Association for Korean Studies*, vol. 12. 2008.

Weisensee, Nils and Geoffrey K. See. “North Korea's Female Factor: A Case of Knowledge Sharing for Women in Business.” International Conference on North Korea's Development Capacity and International Cooperation for Knowledge Sharing. Seoul, South Korea. June 11, 2014.

Wetterberg, Anna. “Public-Private Partnership in Labor Standards Governance: Better Factories Cambodia.” *Public Administration and Development*. vol. 31. 2011.

### 3. 기타자료

『데일리NK』. <[www.dailynk.com](http://www.dailynk.com)>

『자유조선방송』. <[www.rfchosun.org](http://www.rfchosun.org)>

United Nations Security Council. Resolution 2270. United

Nations, March 2016.

기업 개발을 위한 공여자 위원회 <<http://www.enterprise-development.org>>

노틸러스 연구소 <<http://nautilus.org>>

산업통상자원부(FTA페이지) <<http://www.fta.go.kr>>

중소기업청 <<http://www.simba.go.kr>>

청와대 <<http://www1.president.go.kr>>

통일부 <<http://www.unikorea.go.kr>>

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

Better Work <<http://betterwork.org>>

Chosun Exchange <<http://www.chosunexchange.org>>

DCED(Donor Committee for Enterprise Development)  
<<http://www.enterprise-development.org>>

Katalyst <<http://katalyst.com.bd>>

KOICA <<http://www.kocia.go.kr>>

OECD <<http://www.oecd.or/dac/stats/idsonline.htm>>

SHRM&P <<http://www.shrmp.com.kh>>

UN Comtrade database <<http://comtrade.un.org>>

UNDP <<http://kp.undp.org>>

Wikipedia <<https://en.wikipedia.org>>

## 최근 발간자료 안내

### KINU 통일포럼 시리즈

2014-01 제1차 KINU 통일포럼: 「드레스덴 구상」과 ‘행복한 통일’	통일연구원
2014-02 제2차 KINU 통일포럼: 김정은 시대 북한의 핵보유 및 대남정책	통일연구원
2014-03 제3차 KINU 통일포럼: 북일 스톡홀름 합의와 동북아정세	통일연구원
2014-04 제4차 KINU 통일포럼: 통일준비를 위한 과제와 전략	통일연구원
2014-05 제5차 KINU 통일포럼: 동북아 전략환경의 변화와 한국의 대응방향	통일연구원
2014-06 제6차 KINU 통일포럼: 북한인권정책 추진전략	통일연구원
2015-01 제7차 KINU 통일포럼: 동북아 국제질서 전환기 한국의 전략적 딜레마와 통일·외교정책 방향	통일연구원
2015-03 제9차 KINU 통일포럼: 한반도 신뢰프로세스 업그레이드 전략 - 8·25남북합의 평가와 박근혜정부 후반기 대북·통일정책 방향 -	통일연구원
2015-04 제10차 KINU 통일포럼: 통일담론 3.0과 북한 변화 전략	통일연구원
2015-05 제11차 KINU 통일포럼: 김정은 집권 이후 북한의 대내외 정책 평가와 전망	통일연구원
2016-01 제12차 KINU 통일포럼: 북한의 4차 핵실험 이후 한반도 정세와 대북정책방향	통일연구원
2016-02 제13차 KINU 통일포럼: 북한 제7차 당대회 분야별 평가 및 향후 전망	통일연구원
2016-03 제14차 KINU 통일포럼: 북한인권법 제정 이후 한국의 북한인권정책 방향	통일연구원

### 통일나침반(통일정세분석)

#### ■ 통일정세분석 ■

2014-01 2014년 북한 신년사 분석	박형중 외
2014-02 최고인민회의 제13기 제1차 회의결과 분석과 전망	박영자 외
2014-03 한미 정상회담 결과 분석	김규륜

#### ■ 통일나침반 ■

2015-01 2015년 북한 신년사 분석	북한연구센터 신년사 분석팀
2015-02 최근 2년 간 미·일·중·러 4개국 정상외교 분석 및 한국 통일외교에 대한 시사점	김진하 외
2015-03 북한인권정책 추진전략과 실천과제	한동호, 도경욱
2015-04 북한 외화벌이 추세와 전망	김석진
2015-05 연해주 지역 북한 노동자의 실태와 인권	이애리아, 이창호
2016-01 효율적 대북제재: 데이터 분석과 함의	이 석
2016-02 2016년 북한 신년사 분석	김갑식 외
2016-03 4차 북핵실험 이후 대북정책	통일연구원 현안대책팀
2016-04 4차 북핵실험 이후 정세 전개와 향후 전망	통일연구원 현안대책팀
2016-05 사드 배치 결정 이후 한반도 정세 및 대응 방안	통일연구원 북핵대응 T/F팀
2016-06 4차 북핵실험 이후 미중관계와 대북정책 방향	통일연구원 대외협력팀

## 통일플러스

2015-01 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 1 (봄호)	통일연구원
2015-02 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 2 (여름호)	통일연구원
2015-03 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 3 (가을호)	통일연구원
2015-04 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 4 (겨울호)	통일연구원
2016-01 KINU 통일 + Vol.2 No. 1 (봄호)	통일연구원
2016-02 KINU 통일 + Vol.2 No. 2 (여름호)	통일연구원
2016-03 KINU 통일 + Vol.2 No. 3 (가을호)	통일연구원

## 북한인권백서

북한인권백서 2014	한동호 외	24,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2014</i>	한동호 외	23,000원
북한인권백서 2015	도경욱 외	19,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2015</i>	도경욱 외	23,000원
북한인권백서 2016	도경욱 외	18,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2016</i>	도경욱 외	22,500원

## 연구보고서

### 2014년도 연구보고서

#### ■ 연구총서 ■

2014-01 북·중 간 인적 교류 및 네트워크 연구	이교덕 외	7,500원
2014-02 북한변화 촉진 및 남북친화성 증대: 이론발굴과 적용모색	박형중, 박영자	7,500원
2014-03 북한 비공식 경제 성장요인 연구	김석진, 양문수	9,000원
2014-04 신동북아질서 시대의 중장기 통일전략	성기영 외	7,000원
2014-05 '행복한 통일'로 가는 남북 및 동북아공동체 형성을 위한 통합정책: EC/EU 사례 분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안	손기웅 외	6,000원
2014-06 탈북청소년의 경제 경험과 정체성 재구성	조정아, 홍민, 이희영, 이항규, 조영주	14,000원
2014-07 한국의 대북 인권정책 연구	한동호	6,000원
2014-08 법치지원과 인권 증진: 이론과 실제	이금순, 도경욱	8,000원
2014-09 신뢰정책의 과제와 추진전략	박영호, 정성철 외	11,000원
2014-10 대미(對美)·대중(對中) 조화외교: 국내 및 해외 사례연구	김규륜 외	10,500원
2014-11 북한의 핵전략과 한국의 대응전략	정영태, 홍우택 외	12,000원
2014-12 중국의 주변외교 전략 연구: 중국의 대북정책 결정에 대한 함의	이기현, 김애경, 이영학	7,000원
2014-13 한반도에 있어서 과도기 정의(Transitional Justice)	김수암 외	

2014	The Trust-building Process and Korean Unification (통일대계연구 13-03)	최진욱 편저	8,000원
2014	중국 권력엘리트와 한중교류 네트워크 분석 및 DB화 (중국 지도부의 리더십 분석과 한중 정책협력방안 2014)	전병곤, 홍우택, 신종호 외	9,000원
2014	북한의 시장화와 인권의 상관성 (북한인권정책연구 2014)	북한인권연구센터	11,000원
2014	동북아 4국의 대외전략 및 대북전략과 한국의 통일외교 전략	배정호, 봉영식, 한석희 외	9,500원
2014	2014년 통일에측시계	박영호, 김형기	9,500원
2014	통일한국의 국가상과 한중협력 (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구 2014-01)	배정호 외	15,500원
2014	China's Strategic Environment and External Relations in the Transition Period (A Comprehensive Strategic Study on China in Preparation for Korean Unification 2014-02)	Bae, Jung-Ho et al.	18,000원
2014	Global Expectations for Korean Unification (Research on Unification Costs and Benefits 2014-01)	Kyuryoon Kim et al.	19,000원
2014	Lessons of Transformation for Korean Unification (Research on Unification Costs and Benefits 2014-02)	Kyuryoon Kim et al.	15,500원
2014	한반도 통일의 효과 (통일 비용·편익 종합연구 2014-3)	김규륜 외	4,500원
2014	2014 남북통합에 대한 국민의식조사	박종철, 허문영, 송영훈, 김갑식, 이상신, 조원빈	12,000원
2014	통일교육 콘텐츠 개발 IV(1)	조정아 외	7,000원
2014	통일교육 콘텐츠 개발 IV(2)	조정아 외	22,000원
2014	신통일대계 구현을 위한 구조분석	허문영 외	12,000원
2014	Law and Policy on Korean Unification: Analysis and Implications	박종철 외	11,000원
2014	'그린 데탕트' 실천전략: 환경공동체 형성과 접경지역-DMZ 평화생태적 이용방안	손기웅 외	17,000원

### ■ 정책연구시리즈 ■

2014-01	농업분야의 지속가능한 대북지원 및 남북 협력방안 모색	임강택, 권태진
---------	-------------------------------	----------

### ■ Study Series ■

2014-01	Korea's FTA Strategy and the Korean Peninsula	Kim, Kyuroon et al.
2014-02	The Perceptions of Northeast Asia's Four States on Korean Unification	Bae, Jung-Ho et al.
2014-03	The Emergence of a New Generation: The Generational Experience and Characteristics of Young North Koreans	Cho, Jeong-ah et al.
2014-04	Geopolitics of the Russo-Korean Gas Pipeline Project and Energy Cooperation in Northeast Asia	Lee, Kihyun et al.
2014-05	Fiscal Segmentation and Economic Changes in North Korea	Park Hyeong Jung, Choi Sahyun
2014	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제9권 1호	이금순 외

## 2015년도 연구보고서

### ■ 연구총서 ■

2015-01	김정은 정권의 정치체제: 수령제, 당·정·군 관계, 권력엘리트의 지속성과 변화	김갑식 외	9,000원
2015-02	북한의 시장화와 사회적 모빌리티: 공간구조 · 도시정치 · 계층변화	홍민	13,000원
2015-03	김정은 시대 북한의 교육정책 · 교육과정 · 교과서	조정아 외	13,500원
2015-04	2015 남북통합에 대한 국민의식조사: 인식, 요인, 범주, 유형	박종철 외	16,500원
2015-05	동북아평화협력구상과 유라시아 협력 추진을 위한 다자주의적 접근	현승수 외	8,000원
2015-06	북한주민의 임파워먼트: 주체의 동력	박영자 외	10,500원
2015-08	인권개선을 위한 기술협력	한동호 외	6,500원
2015-09	중국의 주변외교 전략과 대북정책: 사례와 적용	이기현 외	7,500원
2015-10	한반도 중장기 정세 변동 및 정책 도전 관련 요인의 식별(2015~2030)박형중 외		16,500원
2015	‘그린 데탕트’ 실천전략: 환경공동체 및 경제공동체 동시 형성방안	손기웅 외	10,500원
2015	2015년 통일에측시계	홍석훈 외	10,000원
2015	남북한 통합과 북한의 수용력: 제도 및 인식 측면	김수암 외	15,500원
2015	북한에 의한 납치 및 강제실종	북한인권연구센터 편	10,000원
2015	전환기 국가의 경제범죄 분석과 통일과정의 시사점	이규창 외	8,000원
2015	통일외교 콘텐츠 개발	김진하 외	9,000원
2015	통일 이후 국가정체성 형성방안: 이론과 사례연구 중심	박종철 외	10,000원
2015	통일 이후 사회보장제도 분리 운영방안: 경제적 및 법적 분석	김석진 외	8,000원
2015	한반도 통일의 비용과 편익: 정치 · 사회 · 경제분야	조한범 외	11,500원
2015	한반도 통일에 대한 국제사회의 기대와 역할: 주변 4국과 G20	조한범 외	14,000원
2015	북한 접경지역에서의 남·북·중 협력방향 모색(종합요약보고서)	전병곤 외	10,000원
2015	길림성의 대북경제협력 실태 분석: 대북투자를 중심으로	배종렬 외	13,000원

### ■ 정책연구시리즈 ■

2015-01	전환기 쿠바와 북한 비교: 정책적 함의	박영자 외
---------	-----------------------	-------

### ■ Study Series ■

2015-01	Tasks and Implementing Strategies of the “Trust-Building” Policy	Park, Young-Ho
2015-02	The Growth of the Informal Economy in North Korea	Kim, Suk-Jin
2015-03	The Experiences of Crossing Boundaries and Reconstruction of North Korean Adolescent Refugees’ Identities	Cho, Jeong-ah et al.
2015-04	Implementation Strategies for Policies on North Korean Human Rights	KINU Center for North Korean Human Rights Studies

## 2016년도 연구보고서

### ■ 연구총서 ■

2016-01	북한 핵 개발 고도화의 파급영향과 대응방향	정성운 외	14,000원
---------	-------------------------	-------	---------

2016-02	일본 아베정권의 대외전략과 대북전략	이기태, 김두승	6,500원
2016-04	과학기술발전과 북한의 새로운 위협: 사이버 위협과 무인기 침투	정구연, 이기태	6,000원
2016-05	김정은 정권의 대남정책 및 통일담론: 텍스트마이닝을 이용한 분석	오경섭, 이경화	8,000원
2016-06	남북통일과 국가재산·채무·양허권의 승계	이규창	8,000원
2016-07	남북통합에 대한 국민의식조사	박주화 외	12,000원
2016-08	대북정책전략 수단 효용성 분석: 이란의 경험과 경제제재를 중심으로	홍우택 외	7,000원
2016-09	북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력 방안	김석진, 홍재환	8,000원
2016-10	북한 기업의 운영실태 및 지배구조	박영자 외	13,000원
2016-11	북한에서 사적경제활동이 공적경제부문에 미치는 영향 분석	조한범 외	9,500원
2016-12	북한인권 제도 및 실태 변화추이 연구	임예준 외	8,500원
2016-13	최근 중동사태에 비추어본 북한 체제지속성 연구	김진하 외	7,000원
2016-14	「그린데탕트」 실천전략: DMZ 세계생태평화공원사업을 중심으로	조한범 외	7,000원
2016-15	Pathways to a Peaceful Korean Peninsula: Denuclearization, Reconciliation and Cooperation	도경욱 외	
2016-16	한중수교이후 북중관계의 발전: 추세분석과 평가	이기현 외	8,000원
2016-17	국내적 통일준비 역량 강화방안	김수암 외	8,500원
2016-18	민주주의 및 시장경제에 대한 탈북민 인식조사	김수암 외	15,000원
2016-19	전환기 남북관계 영향 요인 및 향후 정책 방향	신종호 외	16,500원
2016-20	북한인권 책임규명 방안과 과제: 로마규정 관할범위에 대한 형사소추 문제를 중심으로	이규창 외	12,000원
2016-21	2016년 통일에측시계	홍우택 외	7,000원
2016-22	남북한 주민의 통일국가정체성 인식조사	박종철 외	19,000원
2016-23	구술로 본 통일정책사	홍민 외	13,000원
2016-24	북한 전국 시장 정보	홍민 외	17,000원

### ■ 정책연구시리즈 ■

2016-01	미국 대선 주요 후보의 Think-Tank 및 의회 네트워크 분석	정구연, 민태은
---------	--------------------------------------	----------

### ■ Study Series ■

2016-01	Identifying Driving Forces for Changes and Policy Challenges on the Korean Peninsula (2015-2030)	Park, Hyeong Jung et al.
2016-02	China's Neighborhood Diplomacy and Policies on North Korea: Cases and Application	Lee, Ki-Hyun et al.
2016-03	The Costs and Benefits of Unification on the Korean Peninsula: in the Political, Social and Economic Areas	Cho, Han-Bum et al.
2016-04	Development of Unification Diplomacy Contents	Kim, Jin-Ha
2016-05	South and North Korean Integration and North Korea's Adaptability: From the Perceptive Point of View	Kim, Soo-Am et al.

## 연례정보보고서

---

2014 통일환경 및 남북한 관계 전망 2014~2015	6,000원
2015 통일환경 및 남북한 관계 전망 2015~2016	8,000원

## 논총

---

통일정책연구, 제23권 1호 (2014)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 23, No. 1 (2014)	10,000원
통일정책연구, 제23권 2호 (2014)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 23, No. 2 (2014)	10,000원
통일정책연구, 제24권 1호 (2015)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 24, No. 1 (2015)	10,000원
통일정책연구, 제24권 2호 (2015)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 24, No. 2 (2015)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 24, No. 3 (2015)	10,000원
통일정책연구, 제25권 1호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 1 (2016)	10,000원

## 기타

---

2014 북핵일지 1955~2014	조민, 김진하
---------------------	---------

## 통일연구원 定期會員 가입 안내

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

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

### 1. 회원 구분

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

### 2. 가입방법

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

### 3. 회원 특전

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

### 4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8299, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.



