

개발협력 경험의 대북지원 활용 방안

전승훈·정연승·손광주·김소원



개발협력 경험의 대북지원 활용 방안

전승훈·정연승·손광주·김소원

2010. 3

본 연구보고서는 (사)한국개발전략연구소(KDS)에 연구용역으로 위탁되어, 동 연구소 전 승훈 이사장이 연구책임자로, 정연승 선임연구위원 및 손광주 초빙연구위원이 공동연구 원으로 참여하고, 김소원 연구원이 연구를 보조하여 작성되었습니다. 본 연구보고서의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 입장과 일치하지 않을 수도 있음을 밝힙니다.

목차

약어.....	9
요약.....	11
Summary	14
I. 서 론	16
II. 대북지원 현황과 과제.....	21
1. 한국 정부의 대북지원	21
2. 국제사회의 대북지원.....	31
3. 대북지원의 성과와 과제	37
III. 북한의 정치·경제 상황과 개발협력의 여건	40
1. 북한의 정치·경제적 변화 과정.....	40
2. 최근 북한경제 실태	47
3. 남한의 존재와 북한의 개발협력 수용문제	53
4. 개발협력 수용에 대한 북한의 태도 전망	55
IV. 북한과 유사한 국가에 대한 국제 사회의 지원과 사례 분석.....	58
1. 저소득국가에 대한 개발원조.....	58
2. 취약국가에 대한 원조 원칙과 실제.....	60
3. 분쟁 이후 재건 상황에 대한 원조 원칙과 실제.....	62
4. 체제전환국에 대한 원조와 체제전환 경험	66
5. 국가별 사례 연구: 베트남, 라오스 및 독일	80

V. 대북지원의 개발협력방식 활용의 필요성과 우리나라의 개발협력 지적 자산	99
1. 대북지원의 개발협력방식 활용의 필요성	99
2. 개발원조의 원조방식(Modality)과 우리나라의 개발협력 지적 자산	101
3. 우리 개발원조기관의 개발협력 지적자산의 대북지원에의 유용성	116
VI. 대북지원의 개발협력 방식 추진 방안	120
1. 대북지원의 기본 원칙	120
2. 상황별 대응 방안	123
3. 대북지원의 사업과 그 우선순위	129
4. 개발협력 방식의 대북지원 추진 체계	149
VII. 맺음말	157
참고문헌	161
부록 1 비핵·개방 3000 구상	167
부록 2 라오스 Strategic Plan on Governance(SPG) 2006–2010	168
부록 3 세계은행 및 IMF의 대북지원 참고자료	172

〈표 차례〉

〈표 2-1〉 남북협력기금의 운용관리 체계	24
〈표 2-2〉 남북협력기금의 조성 및 운영구조(1991-2009년 8월 말).....	25
〈표 2-3〉 우리나라의 대북 인도적 지원 실적	27
〈표 2-4〉 분야별 대북 인도적 지원현황	28
〈표 2-5〉 각국 정부의 KEDO 지원 실적	29
〈표 2-6〉 한국정부의 대북지원 종합.....	30
〈표 2-7〉 UN 기구별 대북지원현황.....	36
〈표 3-1〉 북한이 받은 외국 원조(1953-60년).....	40
〈표 3-2〉 1970년대 북한의 무상원조 및 차관 도입 실적	41
〈표 3-3〉 금강산/개성 관광객.....	45
〈표 3-4〉 개성공단 사업.....	45
〈표 3-5〉 남북 차량왕래.....	45
〈표 3-6〉 북한의 인구 영양 상태	49
〈표 3-7〉 2000년 이후 북한 GDP 성장률(%).....	50
〈표 3-8〉 북한의 주요 상대국별 무역 추이(2000-2008년).....	51
〈표 3-9〉 북한의 식량 생산 및 수입 추이(2000-2008년)	52
〈표 3-10〉 남북한 경제규모 및 인구비교	53
〈표 4-1〉 세계은행의 취약국가 유형 분류.....	61
〈표 4-2〉 IBRD/IDA의 체제전환국에 대한 섹터별 지원(1989-2003년).....	69
〈표 4-3〉 원조원천별 원조금액(원료, 공식 및 비공식적 수원 종합) (1989-2001년).....	70
〈표 4-4〉 체제전환국의 일인당 국내총생산(1989-2002).....	74
〈표 4-5〉 사회적 지표.....	75
〈표 4-6〉 나라별 체제전환 진전 상황(1994-2003년)	77
〈표 4-7〉 체제전환국의 CAE Ratings.....	78
〈표 4-8〉 내도교역 품목별 구조.....	93
〈표 4-9〉 동서독간 생산협력 형태.....	94
〈표 4-10〉 대동독 이전지출 분야와 내용	96
〈표 5-1〉 우리나라 ODA 실적	106

〈표 5-2〉 KOICA가 지원한 취약국가 리스트	111
〈표 5-3〉 체제전환국 대상 경제정책 KOICA 연수과정	115
〈표 6-1〉 북한의 개발협력 수용 시나리오.....	124
〈표 6-2〉 북한의 개발협력 시나리오 및 협력 상황과 지원 방안.....	129
〈표 6-3〉 북한이 요구한 개발지원 분야.....	131
〈표 6-4〉 남북한간 MDGs 주요 지표 비교.....	134
〈표 6-5〉 세계은행의 지원규모 산정법	142

〈그림 차례〉

〈그림 2-1〉 남북협력기금의 법적 체계	24
〈그림 3-1〉 대 중국과 한국의 총 무역비중	51
〈그림 4-1〉 파리선언의 추진원칙과 주요 지표.....	59
〈그림 4-2〉 실질 GDP의 변화과정(1990-2002년) (1990=100).....	73
〈그림 4-3〉 GNI에서 현재가치로 환산된 부채가 차지하는 비율(2001년).....	73
〈그림 5-1〉 저소득국 지원 추이(1991-2008)	107
〈그림 5-2〉 저소득국 부문별 지원 비중	107
〈그림 5-3〉 저소득국 유형별 지원 비중.....	108
〈그림 5-4〉 취약국가 지원 실적(1991-2008)	111
〈그림 5-5〉 취약국가 부문별 지원.....	112
〈그림 5-6〉 체제전환국 지원 실적(1991-2008).....	113
〈그림 5-7〉 체제전환국 부문별 지원.....	113
〈그림 5-8〉 체제전환국 유형별 지원.....	114

약어

약어	정식명칭	한글명칭
ADB	Asian Development Bank	아시아 개발은행
ADF	Asian Development Fund	아시아 개발기금
APEC	Asia Pacific Economic Cooperation Conference	아시아 태평양 경제 협력체
ASEM	Asia Europe Meeting	아시아 유럽 정상 회의
AusAID	Australian Agency for International Development	호주 국제 개발청
CAE	Country Assistance Evaluation	국가 지원 평가
CAS	Country Assistance Strategy	국별 지원 전략
CEE	Central and Eastern European Countries	중·동부 유럽국가
CIS	Commonwealth of Independent States	독립 국가 연합
COMECON	Council for Mutual Economic Assistance	코메콘, 경제 상호 원조 회의
CPRGS	Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy	베트남 빈곤 감소 전략
CPS	Country Partnership Strategy	국별 파트너십 전략
CSO	Civil Society Organization	시민 사회 단체
DAC	Development Assistance Committee (OECD)	개발 원조 위원회
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development	유럽 부흥 개발 은행
EC	European Commissions	유럽 위원회
EDCF	Economic Development Cooperation Fund	대외 경제 협력 기금
EU	European Union	유럽 연합
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations	유엔 식량 농업 기구
GDP	Gross Domestic Products	국내 총생산
GNI	Gross National Income	국민 총소득
GTZ	German Agency for Technical Cooperation	독일 기술 협력 공사
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development	국제 부흥 개발 은행
IDA	International Development Association	국제 개발 협회
IMF	International Monetary Fund	국제 통화 기금
JICA	Japan International Cooperation Agency	일본 국제 협력 기구
KEDO	Korean Peninsula Energy Development Organization	한반도 에너지 개발 기구
KOICA	Korea International Cooperation Agency	한국 국제 협력단

KOTRA	Korea Trade-Investment Promotion Agency	대한 무역 투자 진흥 공사
MDGs	Millennium Development Goals	새 천년 개발 목표
NGO	Non-Governmental Organization	비정부 기구
NGPES	National Growth and Poverty Eradication Strategy	라오스 빈곤 감소 전략
NSEDP	National Social & Economic Development Plan	라오스 국가 사회·경제 개발 계획
NTR	Normal Trade Relations	정상 교역국
ODA	Official Development Assistance	공적 개발 원조
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development	경제 협력 개발 기구
OED	Operations Evaluation Department	세계은행 평가 부서
PBA	Program-Based Approach	프로그램형 접근법
PCR	Post-Conflict Reconstruction	분쟁 이후 재건
PKO	Peace Keeping Operation	평화 유지 활동
PNTR	Permanent Normal Trade Relation	항구적 정상 교역 관계
PRGF	Poverty Reduction and Growth Facility	성장 지원 융자 제도
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper	빈곤 감소 전략 보고서
SPG	Strategic Plan on Governance	라오스거버넌스에 대한 전략계획
SWAp	Sector-Wide Approach	분야별 원조 방법
UN	United Nations	국제 연합
UNDG	United Nations Development Group	유엔 개발 그룹
UNDP	United Nations Development Program	유엔 개발 계획
UNESCAP	United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific	아시아·태평양 경제 사회위원회
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization	유엔 교육 과학 문화 기구
UNFPA	United Nations Population Fund	유엔 인구 기금
UNICEF	United Nations Children's Fund	유엔 아동 기금
UNMISSET	United Nations Mission of Support to East Timor	유엔 동티모르 지원단
UNOCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs	유엔 인도주의 업무 조정국
UNOTIL	United Nations Office in East Timor	유엔 동티모르 사무소
UNTAET	United Nations Transitional Administration in East Timor	유엔 동티모르 과도 행정기구
WFP	World Food Program	세계 식량 계획
WHO	World Health Organization	세계 보건 기구
WTO	World Trade Organization	세계 무역 기구

〈요 약〉

대북지원에 개발협력 방식을 활용하여야 한다는 논거를 바탕으로 우리 개발협력의 지적 자산을 대북지원에 활용할 수 있도록 구체적 방안을 제시하는 것이 본 연구의 과제이다.

대북지원에 개발협력 방식을 활용하여야 한다는 당위성에 대한 논거는 대북지원의 효과성 제고를 위하여 북한의 빈곤극복과 개발을 지원하여야 한다는 점, 그리고 향후 국제사회의 대북 개발원조에 우리가 주도적인 역할을 수행할 수 있어야 한다는 점에서 찾을 수 있다. 더욱이 북한의 정치·경제적 상황이 외부의 도움 없이 자생적으로는 지속적인 발전기반을 마련하기 어렵다는 점에서 대북 개발협력의 필요성이 부각된다.

그렇다면, 바람직한 대북지원 방안을 모색하여야 하는 데, 이를 위해 북한과 유사한 국가를 대상으로 한 국제사회의 지원방식을 검토한다. 다시 말해, 국제사회는 저소득국가, 취약국가 및 체제전환국가에 대한 각각의 원조규범 및 원칙을 수립하고 이를 바탕으로 체계적인 지원을 수행하고 있는데, 본고에서는 이 같은 분류에 해당하는 세 국가를 선정하여 사례 연구를 실시하고, 이로부터 대북지원에 개발협력 방식을 도입해야 할 필요성을 도출한다. 한편, 우리가 지난 20여 년간 축적해온 북한과 유사한 국가들에 대한 개발협력의 경험 및 지적 자산은 대북지원에 개발협력 방식을 활용함에 있어 큰 도움이 되리라고 생각된다.

이를 바탕으로 대북지원에 개발협력 방식을 활용하는 구체적인 방안을 제시하고자 한다. 첫째, 개발협력의 방식을 대북지원에 적용할 경우의 기본 목표와 아울러 대북지원의 8개 원칙을 제시한다. 둘째, 비록 북한의 상황은 불확실하고 가변적이지만, 이러한 대북지원의 원칙을 가지고 북한체제의 유지여부 및 개발협력에 대한 수용 자세라는 두 가지 관점에서 살펴보고, 상황을 설정한다. 나아가 그에 맞는 대응방안을 논의한다. 셋째, 이상과 같은 상황별 대응 기초와 구체적인 대북지원구조(Framework) 하에서 추진할 사업 내용과 그 우선순위를 제시한다. 국제적 개발협력 원조방식(Modality)에 따라 북한에 대한 지원전략(CAS)을 수립하며, 5대 부문에 대한 부문별 정책 프로그램을 작성하고, 동시에 북한이 장래의 개방체제에 대응하여 이를 수용할 수 있는 대내적 제도 및 인적 역량 정비를 위한 지원방안을 구체적으로 검토한다. 이를 바탕으로 다시 대북지원사업의 우선순위에 대한 기준을 제시하고,

이러한 사업수행 방식 하에서 우리의 개발원조전문기관이 담당하여야 할 역할도 원조사업에 대한 기술적 전문성과 국제원조기관과의 공조 필요성의 측면에서 제시한다.

끝으로, 이상과 같이 대북지원에 개발협력 방식을 활용하여 추진하는데 적합한 대북지원 체계를 제안한다. 우선 서로 목적이 다른 대북 협력사업의 체계를 정비하여, 남북협력사업 중 개발협력사업을 남북 경협 사업 및 경수로 사업과는 구분되는 별도의 지원제도로 추진해야 하며, 대북 개발협력 사업 전담기관의 설치가 필요하다. 본고에서는, (1안) 현재의 한국국제협력단(KOICA)을 위주로 한 개발원조기관이 담당 및 (2안) 대북 개발협력을 위한 새로운 기획단을 설립하는 방안의 두 가지 방안의 장단점을 검토한다. 아울러, 북한에 대한 개발협력이 효과적으로 수행될 수 있도록 원조 서비스를 제공(Delivery)하는 개발컨설팅 기관의 역량이 중요함을 논증한다. 또한 국제사회의 대북 개발원조가 추진될 경우 국제사회의 원활한 공조를 바탕으로 대북지원을 실시하기 위한 국제적 컨소시엄 형태의 구성을 제안한다. 그 이외에 대북 협력 관련 민간 기구, 지자체, 국제 시민사회단체(CSO)등과의 효과적 연대 체제도 필요하다.

본 연구는 이상에서 살펴 본 바와 같이 대북지원에 개발협력 방식을 활용하는 방안에 대하여 그 필요성을 논증하고 보다 구체적인 방안을 제시하기 위해 노력한 점에서 나름대로 의의가 있지만, 향후 북한 개발을 위한 보다 심층적인 협력 방안과 정책 프로그램 마련을 위해 지속적인 조사 연구가 요구될 것이다. 아울러, 대북지원에 개발협력 방식을 활용하는 새로운 관점을 도입해야 한다면, 개발협력 전문기관과 개발 전문가들이 논의의 중심에 서 있어야 할 것이다.

대북지원의 효과성은 남북관계의 중요성과 궁극적인 통일의 당위성에 비추어 볼 때, 아주 중요한 국가적 과제이다. 그런데 북한의 상황은 상당한 불확실성과 가변성을 안고 있다. 이 같은 여건 하에서 본 주제에 관하여 보다 깊이 있는 연구가 이루어져야 하며, 그 중요성에 비추어 실기하지 않도록 빠른 시일 내에 구체적인 방안이 수립되어야 할 것이다.

연구핵심 찾아가기	
취약국가	제4장. p. 60
분쟁 후 재건	제4장. p. 62
체제전환국	제4장. p. 66
대북지원의 기본 원칙	제6장 p. 120
북한의 전망	제6장 p. 123
대북지원 사업과 우선순위	제6장 p. 129
대북지원 추진체계	제6장 p. 149

〈Summary〉

Since the international community responded to North Korea with emergency aid in the aftermath of the floods and hunger that caused millions of deaths in 1995, aid has played an important role, not only in humanitarian assistance, but also as leverage vis-à-vis North Korea in terms of improving political stability on the Korean peninsula. However, chronic food shortages and socioeconomic deprivation in the North raise the need for reassessing aid modalities. Most significantly, the fact that South-North cooperation should narrow the development gap in order to facilitate the reunification of the Korean peninsula highlights an urgent need to prepare for development cooperation with North Korea.

This paper aims to provide a practical guideline for utilizing international knowledge of development cooperation in order to increase aid effectiveness in North Korea. This guideline is based on three steps of analysis: a reassessment of the results and the status quo of South Korea's assistance to the North in comparison with other major donors, a critical examination of North Korea's socioeconomic conditions and the necessity for development cooperation, and lastly a comparative exploration of international norms in development cooperation, which seem to be the most applicable to North Korea. These would be derived by examining lessons from aid practices in low-income countries, fragile states and transition economies. In addition, a comparative case study of Vietnam, Laos and Germany gives useful insight into opportunities and challenges that cooperation with North Korea may face. Also, the urgent need to apply development cooperation to the North draws particular attention to the expertise of the Korea International Cooperation Agency (KOICA).

The study suggests a concrete and tangible plan for reforming assistance practices with regard to North Korea. Firstly, it presents the goals and eight principles of the development cooperation with North Korea, which merge international norms with Korea's local context. This paper also designs a scenario for North Korea, taking into account two criteria: the stability of the North Korean regime and North Korea's changeable attitudes toward development assistance. Each circumstance identified with the scenario is expected to lead to an action plan, as well as priority programs and projects. With awareness of the fact that aid to North Korea should be inclusive and sustainable, the paper suggests the establishment of an institution to be in charge of South Korea's development cooperation with North Korea, through which KOICA, other development agencies, North Korea experts, development consultancies, as well as civil society could actively interact in order to increase aid effectiveness.

I. 서론

북한에 대한 지원은 세 가지 측면에서 우리에게 매우 중요한 의미를 갖는다. 첫째, 우리는 동족의 입장에서 북한 주민의 안전과 생활향상을 지원해야할 의무를 갖는다. 둘째, 남북한은 궁극적으로 통일되어야 하는 바, 통일비용의 절감과 통일을 향한 순조로운 이행을 위하여서는 북한의 개발이 필요하다. 셋째, 통일까지의 과정에서 남북한이 보다 원만한 관계를 구축하여야 한다. 그러므로 대북지원은 그 성과에 따라 민족 통일과 민족 공동체 번영에 영향을 미치는 매우 중요한 과제라고 할 수 있다.

이러한 중요성에도 불구하고, 지금까지 실시된 대북지원은 그 성과에 대한 평가가 나누어진다. 1995년부터 지금까지 실시된 대북지원의 성과를 살펴보면, 금액 면에서 지원 규모는 성장하였으나 지원체계가 미흡하여 북한주민의 생활수준 개선·북한의 개발이행·남북관계 개선 등 어느 면에서도 뚜렷한 효과를 나타내지 못하였다. 이러한 대북지원 성과의 불명확성은 정치적인 논란의 대상이 되고, 나아가 대북지원에 대한 국민적 지지기반에 부정적인 영향을 줄 수 있다.

이 같은 배경 하에서 북한전문가들은 대북지원 방식을 재고하기 시작하였고 그 결과, 주로 인도적·정치적 차원에서 실시하던 대북지원을 기존 방식에서 벗어난 개발협력방식을 활용하여, 북한의 사회개발에 우선적으로 지원하여야 한다는 주장을 최근 제기하고 있다.¹⁾ 그 동안 우리나라는 인도적 차원에서 임시방편적으로 대북지원을 실시해 온 반면, 국제사회에서는 북한과 유사한 여건에 속하는 저소득국가, 취약국가 및 체제전환국가 등에 대해 전문성을 갖춘 개발협력의 틀을 정비하여 체계적으로 사업을 수행하여 오고 있다.²⁾

1) 2008년 8월 27일에 열린 한국국제정치학회 하계학술대회에서 발표된 양문수의 원고 「남북경협과 ODA」에 따르면, 대북지원을 개발지원으로 전환하여야 한다는 주장은 이종무(2005)가 실질적인 의미에서 처음 제기하였다.

2) 개발도상국의 경제·사회 발전을 지원할 목적으로 실시되는 원조사업을 가리켜 개발원조(development aid), 개발지원(development assistance), 개발협력(development cooperation)을 혼재하여 사용하곤 한다. 본고에서는 개발도상국의 파트너십을 존중한다는 의미에서 “개발협력 또는 ODA”라는 용어로 통일하여 사용하였다.

우리나라로서는 북한의 개발이행을 통해 북한주민의 생활수준을 높이고, 남북한의 격차를 좁혀 통일기반을 조성하는 것이 중요한 과제이기 때문에, 대북지원에 체계적인 개발협력 방식을 활용하여 그 효과성을 높이는 것이 중요한 검토대상이 된다. 또한, 개발협력 방식을 대북지원에 활용하기 위하여서는 우리의 원조당국이 얼마만한 노하우와 지적자산을 축적하고 있는지도 살펴 볼 필요가 있다. 나아가서는 이러한 검토를 바탕으로 대북지원에 개발협력 방식을 실제로 어떻게 연결 지을 수 있는지 그 방안의 모색이 중요 연구 과제가 될 것이다. 본 연구와 관련하여 두 가지 사항을 명확히 하고자 한다. 하나는, 개발협력은 넓은 의미에서는 인도적 지원을 포함하지만, 본고에서의 개발협력의 의미는 좁게 해석하여 빈곤 극복과 장기적 개발을 위한 개발협력 방식에 초점을 두어 이를 대북지원에 활용하는 방안을 도출하고자 한다는 점이다. 다른 하나는, 우리나라의 개발협력은 한국국제협력단과 한국수출입은행이 각각 무상, 유상원조의 전문 기관으로서의 역할을 담당하고 있으며, 그 이외에도 관계 부처가 분산적으로 수행하고 있지만, 본고에서 “우리 원조당국이 축적해온 개발협력 지적 자산”의 분석에서는 무상원조 전문기관인 한국국제협력단을 위주로 한 우리 원조기관의 경험에 초점을 두고 있다.

본 연구의 목적은 대북지원에 개발협력 방식의 적용방안을 모색하는 데 있다. 이를 위하여 다음과 같은 네 가지 세부 연구영역을 설정하였다. 첫째, 우리나라는 국제사회와 공조하면서도 주도적으로 대북원조를 시행해 나가야 하므로, 우리나라와 국제사회의 대북지원 현황과 문제점을 파악하는 것이다. 둘째, 북한에 적용가능한 시사점을 도출하기 위하여 북한과 유사한 여건에 처한 저소득국 및 취약국 등을 지원하기 위하여 국제사회가 수립·실천해온 개발협력방식의 규범과 경험, 성과를 분석하는 것이다. 더불어 해당 분류에 속하는 국가에 대한 사례조사를 실시하여 보다 실질적인 교훈을 도출한다. 셋째, 원조의 효과성을 제고하기 위하여서는 수원국의 여건을 정확히 파악하는 것이 우선과제이므로 현재 북한이 당면한 여건을 살펴보고, 우리 원조당국이 축적해온 개발협력 경험을 국제규범에 비추어 점검한다. 이를 바탕으로 북한의 상황변화 시나리오를 구성하여 실질적인 적용 방향을 검토하는 것이다. 넷째, 상기의 분석을 바탕으로 대북지원을 위한 개발협력방식의 구체적인 활용방안을 도출하는 것이다. 부가하여, 연구 목적과 관련하여 분명히 할 것이 있다. 본 연구의 목적은 당장 북한에 대한 개발지원 방안을 수립하는 데 있다기보다는 대북지원에 개발협력 방식을 활용하는 방안을 제시하는 데 있다는 점이다. 북한에 대한 개발지원 방안을 수립하는 것은 물론 중요한 문제이나 현재 북핵문제로 북한에 개발지원을 할 수 없는 상태이다. 또한 북핵문제가 해결되고 북한이 개발지원을 요청하여도 개발협력이 제대로 시행되는 데는 상당한

시간이 걸릴 것이다.

이상과 같은 연구의 목적을 달성하기 위하여 다음과 같은 세 가지 연구방법을 채택하였다. 첫째, 연구자에 의한 기초문헌조사 및 분석을 실시하였다. 대북지원과 개발협력지원에 관한 기존 문헌의 다양함과 양적 풍부함에도 불구하고 두 분야를 넘나드는 본 연구의 다학제성은 연구의 난제로 지목되어 왔다. 이를 극복하기 위하여 두 번째 연구방법을 도입하였는데, 이는 두 분야 전문가의- 북한전문가와 개발협력전문가- 자문을 구하는 것이었다. 이 같은 이차적 연구방법들(Secondary Research Methods)을 통하여 첫째 연구과제인 “대북지원 현황과 과제”와 셋째 연구과제인 “북한의 정치·경제 상황과 개발협력의 여건” 및 넷째 연구과제인 “대북지원의 개발협력 방식 활용 방안”의 결론을 도출할 수 있었다. 끝으로, 둘째 연구과제인 “북한과 유사한 국가에 대한 국제사회의 지원 경험”의 실질적인 교훈을 도출하기 위하여 라오스 현지조사를 실시하였다.

이러한 연구 과제를 본 연구에서는 다음과 같이 일곱 장으로 나누어 기술하고 있다. 서론에 해당하는 본장에 이어, 제2장에서는 연구의 첫째 과제인 대북지원의 현황과 과제를 분석하고 있다. 우리 정부의 대북지원의 남북한의 특수 관계, 대내적 정치상황, 주변국과의 외교적 이해관계를 포함한 여러 외부적 제약 속에서 실시되어 왔기 때문에, 현행 대북지원의 성과와 한계를 파악하려면 지원기조, 제도적 기반, 지원의 형태와 규모의 추이를 종합적으로 살펴볼 필요가 있다. 또한 미국, 중국, 일본 등 주요 주변국과 국제기구의 북한지원 체계 및 내용을 분석하여 대외적 여건을 점검해 볼 것이 요구된다. 이와 같이 대내외적 지원현황에 대한 종합적 분석을 실시하여 특히 원조 효과성의 관점에서 우리나라의 대북지원 개선과제를 도출하고자 한다. 이상의 분석을 토대로 우리의 대북지원은 북한의 빈곤완화와 개발을 효과적으로 지원할 수 있는 방식이 모색되어야 함을 논증한다.

제3장에서는 수원대상인 북한의 정치·경제 상황과 개발협력의 여건을 분석하고 있다. 북한이 순조롭게 개발에 연착륙하도록 지원하여야 한다면, 북한의 개발 여건이 되는 정치·경제 상황과 개발협력의 여건을 검토해 보아야 할 것이다. 이상의 분석을 통하여 북한은 외부의 도움 없이 자생적으로 경제를 회복할 능력을 가지고 있지 못하며, 어느 단계에서는 외부 도움을 활용하여 개발을 추구하여야 한다는 주장을 제시한다.

제4장에서는 둘째 연구과제인 북한과 유사한 여건에 처한 국가에 대한 국제사회의 지원규범과 경험 및 성과를 분석한다. 북한과 유사한 특징을 가진 국가들로 저소득국가, 취약

국가, 체제전환국을 살펴볼 수 있는데, 이에 대해 국제사회가 체계적으로 수립해놓은 지원규범과 원칙을 검토할 필요가 있다. 특히, 과거 사회주의에서 자본주의로 이행한 체제전환국의 사례는 향후 북한의 개발이행과 민족공동체 달성을 위하여 활용도가 매우 높은 선례가 될 것이다. 성공적인 전환모델로서 베트남을, 일당 지배체제를 유지하고 있는 사례로서 라오스를 선정하여, 두 국가에 대한 개발지원 및 이행 성과를 점검함으로써 실제적인 교훈을 얻고자 한다. 아울러 개발협력을 통한 남북관계 개선정도를 점검해 볼 필요가 있으므로 독일의 사례를 살펴본다. 마지막으로 북한은 김정일 사망 등 체제 붕괴의 위험요소가 항시 존재하므로 분쟁 후 재건 상황에 대한 지원규범을 점검하고 시사점을 도출한다.

제5장에서는 대북지원에 개발협력 방식을 활용할 필요성에 대한 분석과 우리나라의 개발협력 경험을 점검한다. 지금까지의 논거를 기반으로 대북지원에 개발협력 방식을 활용하는 근거를 정리함과 동시에, 우리가 대북지원에 활용할 수 있는 개발협력의 지적 자산을 점검하여야 할 것이다. 특히 개발협력의 효과적 수행을 위하여 국제사회가 수립한 원조방식(Modality)과 그것이 우리의 개발협력에서 어떻게 이행되었는지, 그리고 우리 원조 당국이 북한과 유사한 여건에 있는 개도국에 대한 지원경험을 보유하고 있는지를 확인하고, 우리가 축적한 개발협력의 지적 자산과 경험이 대북지원에 갖는 유용성을 검토하는 것으로 본장을 마무리 짓는다.

제6장은 본 연구의 핵심이라고 볼 수 있는 대북지원에 개발협력 방식을 활용하는 방안 에 대한 구체적인 연구이다. 이는 다음과 같은 몇 개의 세부 과제로 구성된다. 첫째, 개발협력의 방식을 대북지원에 적용할 경우 우리의 대북지원의 목표와 원칙을 제시하는 것이다. 둘째, 이러한 대북지원의 원칙을 가지고 불확실하고 가변성이 높은 북한의 상황에 대한 시나리오를 마련하고 그에 따른 대응 방안을 정립하는 것이다. 셋째, 개발협력의 방식으로 대북지원을 구체적으로 추진해 나가는 원조구조(Framework)와 사업내용 및 그 우선순위를 제시하는 것이다. 넷째, 북한이 국제금융기구에 가입하고 개방체제를 도입할 때 우리의 지원 방안을 검토하는 것이다. 다섯째, 이상과 같이 대북지원을 개발협력 방식을 활용하여 추진하는데 필요한 행정체제의 정비 방안을 제시하는 것이다. 끝으로 제7장에서는 본 연구의 결론을 정리하면서 본 연구가 가지는 의미와 한계점을 서술한다.

한국이 국제사회의 빈곤극복과 개발을 지원하기 위한 무상원조를 실시한지는 19년, 그리고 대북지원을 시작한지는 15년이 경과했다. 향후 북한의 순조로운 개발이행 여부는 통일비용과 우리 민족의 장래에 큰 변수가 된다. 그리고 북한의 그러한 개발을 지원하는 수단은

우리의 대북지원과 국제사회의 개발원조이다. 후자는 우리의 역할에 따라서 북한의 개발에 보다 유용하게 활용될 수도 있을 것이다. 그렇다면 우리 대북지원의 효과성은 북한주민의 생활 향상과 통일의 기초를 마련하는 일에 극히 중요한 변수이다. 대북지원에 우리가 지금까지 축적한 개발협력의 지적 자산을 효과적으로 활용함으로써 이에 기여하고자 하는 것이 본 연구의 의의이다.

Ⅱ. 대북지원 현황과 과제

우리의 대북지원은 1995년 북한이 대규모 수해로 인해 국제사회에 처음으로 식량지원을 요청하면서 본격적으로 시작되었다. 미국, 중국, 일본 등 주변국과 UN기구, EU 등 주요 공여기구들이 대북지원에 동참한 가운데, 우리정부의 대북지원은 남북한의 특수 관계, 대내적 정치상황, 주변국들과의 외교적 이해관계를 포함해 여러 제약 속에서 실시되어 왔다. 한국정부의 대북지원은 기본적으로 남북협력의 틀 안에서 시행되어 왔으며, 근래에는 민간차원의 대북지원이 보다 활성화되기도 하였다. 이 장에서는 남북협력의 틀 내에서 정부가 이행해온 대북지원의 성격, 체계 및 내용을 우선 살펴보고, 동시에 국제사회의 대북지원점검을 통하여 대북지원의 대내외적 현황을 종합적으로 분석한 후 지원의 성과 측면에서 문제점을 검토하고자 한다.

1. 한국 정부의 대북지원

현재까지 한국정부는 “인도적 차원의 대북지원 처리에 관한 규정”에서 대북지원 사업을 인도적 지원 사업이라 규정하고 다음과 같이 정의하고 있다. 첫째, 이재민의 구호와 피해 복구를 지원하는 사업, 둘째, 식량난 해소를 위한 농업개발지원에 관한 사업, 셋째, 보건위생 상태의 개선 및 영양결핍 아동과 노약자 등을 지원하는 사업, 넷째, 자연재해 예방 차원에서 산림복구 및 환경보전 노력을 지원하는 사업이라고 정의한다.³⁾

그러나 대북지원의 실제 내용을 살펴보면 인도적 지원으로만 규정하기 어렵다는 지적이 있다. 한편으로는 인도적 지원에 대한 국제사회의 원칙과 모니터링 등이 지켜지지 않았다는 점에서 정치적 지원이었다는 비판이 제기되기도 한다. 다른 한편에서는 대북지원을 세부적으로 구분하는 것이 혼란을 불러일으킬 수 있다는 우려 때문에 편의상 인도주의적 지원으로

3) 「인도적 차원의 대북지원 처리에 관한 규정」 제정 1999. 10. 27. 통일부고시 제 1999-5 호, 개정 2008. 11. 29 통일부고시 제 2008-8 호.

규정하였다는 지적도 있다. 실제로 우리 정부의 대북지원은 남북관계의 변화에 따라 북한에 대한 지원의 목표와 전략, 규모를 수정해왔다. 그러므로 대북지원의 추이를 보기 위하여서는 정부에 따른 대북지원 기조를 구체적으로 살펴보는 것이 우선 필요하다.

가. 정권별 대북지원 기조의 변화

우리의 대북지원은 1995년 북한이 대규모 수해로 인해 국제사회에 처음으로 식량지원을 요청하고, 김영삼 정부(1993-1998)가 같은 해 6월에 쌀 15만 톤 지원으로 응답하면서 시작되었다. 이 때 한국정부는 전제조건 없는 식량지원 의사를 표명하며, 이를 인도주의적 차원의 지원으로 규정하였다.

김대중 정부(1998-2003) 시절에는 대북지원을 통하여 북한의 개혁·개방을 유도한다는 명분하에 원조의 정치적 목적이 보다 증대되는 양상을 보였다. 특히 2000년 6월 남북정상회담 이후 정부 차원에서 대규모 비료 및 식량 지원이 이뤄지면서 대북지원은 양적 및 질적으로 성장하였다. 이 시기에는 남북교류 및 협력에 대한 국민적 관심이 급격히 고조되면서 지방자치단체 및 기업들이 대북지원 단체들의 주요 후원자로 나서게 되었고, 각 지방의 특산물과 잉여 농산물의 지원이 이뤄지기도 하였다. 이상과 같은 상황 하에서 이 시기에 대북지원의 규모는 크게 증가하였다.

노무현 정부(2003-2008)는 대북지원에 대해 기본적으로, 인도적 지원이 필요한 상황이 지속되는 한 “우리의 부담능력과 국민여론, 남북관계 개선효과” 등을 고려하여 성의껏 대응한다는 입장이었다. 대북지원 확대를 통해 남북관계 개선 및 발전을 이룩한다는 정부의 원칙은 실제로 정책추진에 반영되어 실질적인 대북지원 규모의 확대로 연결되었다.

이명박 정부(2008-현재)의 대북지원은 “실용주의에 입각, 결과는 생산성 있게”라는 기조 하에서 “상생·공영의 남북관계 발전” 전략을 추구하면서 인도주의적 지원을 실행하는 것이다. 이 같은 기본 원칙 하에서 북한 주민들의 식량위기는 인도적 문제로 간주하여 본격적인 남북 경제협력 문제와 구분하고, 인도적 차원의 대북지원은 핵 문제와 연관시키지 않고 지속해 나간다는 입장이다. 남북경협사업은 북핵문제의 진전, 경제적 타당성, 재정부담 능력, 국민적 합의 등의 네 가지 요소를 바탕으로 진행한다라는 입장이다.

특히, 정부는 “비핵·개방·3000 구상”을 천명하고 있는 데, 이는 북한에게 핵 포기로 얻게 될 분명한 혜택을 제시함으로써 북한의 선택을 유도하는 전략이다. 그 내용은 북한이 핵

무기 개발을 포기하고 대외개방을 하면, 국제사회와 협력하여 1인당 주민소득이 3,000달러 이상인 경제로 도약할 수 있도록 북한의 경제발전을 지원한다는 것으로, 북한 핵문제 진전에 따라 경제, 교육, 재정, 인프라, 생활향상 등 5대 중점 프로젝트를 단계적으로 추진한다는 계획을 가지고 있다.

나. 대북지원의 제도적 기반

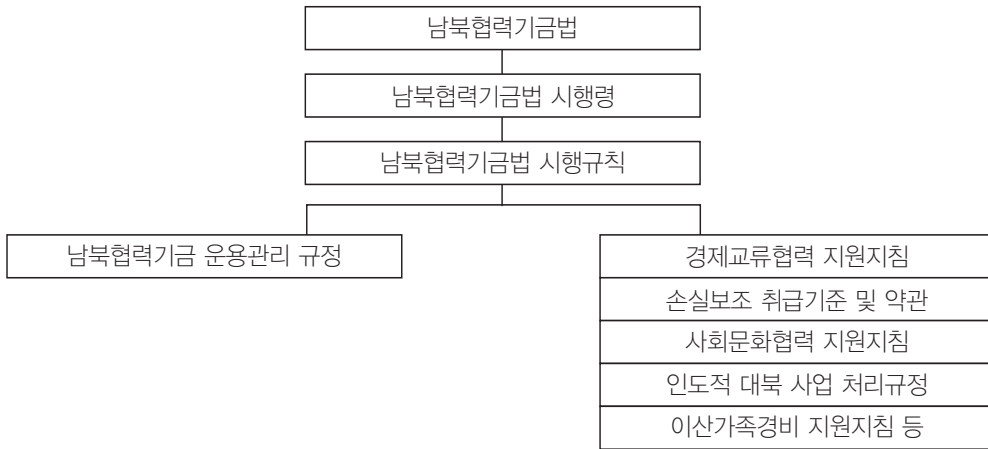
한국 정부의 대북지원은 남북관계 전반에 대한 기본법인 “남북관계발전기본법”, 남북 교류협력에 관한 절차를 규율하고 있는 “남북교류협력법”, 그리고 남북 교류협력의 재정적 수단인 남북협력기금의 설치근거인 “남북협력기금법”을 근간으로 한다.⁴⁾ 남북교류협력법 및 남북협력기금법의 하위법령으로 시행령, 시행규칙, 그리고 25개의 고시 및 훈령이 있으며, 기타 “개성공업지구 지원에 관한 법률”, “남북 이산가족 생사확인 및 교류촉진에 관한 법률” 등이 있다.

그 중 남북협력기금은 1990년 8월 1일 제정된 “남북협력기금법”(법률 제 4240호)을 근간으로 남북한의 상호 교류와 협력사업을 지원하기 위한 자금을 확보·공급함으로써 남북 교류협력의 촉진과 민족공동체 회복에 기여할 목적으로 1991년 3월에 설치되었다. “남북협력기금법”의 하위법령 체계는 <그림 2-1>에서와 같이 1990년 12월 31일 제정한 “남북협력기금법 시행령”(대통령령 13237호), 1991년 3월 27일 공포한 “남북협력기금법 시행규칙”(총리령 384호), “남북협력기금운용관리규정”(통일원고시 1991-1호) 등으로 구성되어 있다.⁵⁾ 그리고 남북협력기금의 관리 체계는 <표 2-1>에서와 같이 기금운용관리 주체인 통일부를 중심으로 주요정책 심의기구인 남북교류협력추진협의회, 기금수탁관리기관인 한국수출입은행으로 구성되어 있다.

4) 김남중 . 2009. 「남북교류협력법 개정 경과 및 주요 내용」 . 『수은 북한경제』 . 2009 봄호 . pp. 64-71.

5) 이무일 . 2009. 「남북협력기금의 현황과 과제」 . 『수은 북한경제』 . 2009 가을호 . pp. 68-71.

<그림 2-1> 남북협력기금의 법적 체계



<표 2-1> 남북협력기금의 운용관리 체계

<기금운용관리에 관한 중요사항 심의>	
남북교류협력 추진협의회	• 기금의 운용관리에 관한 기본정책 심의 • 기금운용계획 심의 • 결산보고사항 심의 • 기타 통일부장관이 필요하다고 인정하는 사항 심의
<기금운용관리의 주체>	
통일부	• 기금운용관리에 대한 기본정책 수립 • 연도별 기금운용계획 및 결산보고서 작성 • 기금지원사업에 대한 지원방침 결정 (기금관리심의위원회 운영) • 기금지원사업에 대한 관계부처와의 협의
<기금지원업무의 실무 담당>	
한국수출입 은행	• 기금의 관리(기금계정관리, 회계사무처리, 여유자금운용) • 지원요청 사업에 대한 상담 및 심사 • 지원자금의 집행 • 지원사업 및 지원자금에 대한 사후관리

남북협력기금은 조성 및 운용구조에 따라 남북협력계정과 경수로계정으로 구분된다. 전자의 남북협력계정은 북한에 대한 인도적 지원을 비롯해, 인적·물적 교류 등 남북한 협력 사업에 사용되는 자금을 관리함을 목적으로 한다. 후자의 경수로계정은 1994년 10월에 체

결된 북-미간 제네바기본합의에 따라 경수로 건설비용의 분담을 위하여 한반도에너지개발 기구(Korean Peninsula Energy Development Organization, KEDO)와 한국 정부 간에 차관공여협력이 체결되고(1999. 7) 정부가 차관공여자금을 남북협력기금에서 대출하기로 결정함에 따라, 이를 위한 자금관리를 목적으로 1999년 12월부터 운용되고 있다. 양 계정의 조성기금 및 집행액은 <표 2-2>와 같다.

<표 2-2> 남북협력기금의 조성 및 운영구조(1991-2009년 8월 말)

구분	남북협력계정(A)	경수로계정(B)	남북협력기금(A+B)
조성	5조 108억 원	4조 4,607억 원	9조 4,715억 원
집행	3조 9,887억 원	4조 4,211억 원	8조 4,098억 원

남북협력기금은 주로 무상공여인 점에서 대출, 대북 차관, 교역·경협 보험과 차별성을 가진다. 남북협력기금의 지원대상을 분야별로 보면, 인도적 지원, 이산가족교류 지원, 남북경제협력지원, 사회문화교류 등으로 구분할 수 있다. 이 중 인도적 지원은 1) 당국차원의 직접지원 방식으로 식량·의료 지원 및 긴급구호, 2) 민간단체를 통한 지원으로서 농업환경, 보건의료, 사회복지 등의 분야에 대한 집행, 3) 국제기구를 통해 주로 북한의 취약계층을 대상으로 식량, 의약품, 영양식 등 지원에 집행된다. 1995년부터 2009년 8월말까지 인도적 대북지원을 위하여 집행된 남북협력기금은 총 2조 3,261억 원으로, 당국차원 지원에 2조 28억 원, 민간단체를 통한 지원에 907억 원, 국제기구를 통한 지원에 2,058억 원, 기타 268억 원이 각각 사용되었다. 동 기간 중 이산가족 교류를 위하여 집행된 남북협력기금은 총 823억 원으로, 이산가족 상봉행사 지원 148억 원, 화상상봉 지원 82억 원, 민간차원 이산가족 교류경비지원 31억 원, 금강산 이산가족면회소 건설공사비 556억 원, 이산가족 정보통합센터 구축 및 관리 지원 6억 원 등이다. 동 기간 중 사회문화교류 지원에는 총 747억 원이 집행되었으며, 그 중 인적왕래자금이 399억 원, 사회문화 협력자금이 348억 원 지원되었다.⁶⁾

한편 남북경제협력지원은 2000년 남북정상회담 이후 남북 당국 차원에서 철도·도로 연결사업 등에 합의한 이후 남북협력기금을 통해 당국 간 사업 추진에 필요한 자금을 조달하게

6) 이무일 . 2009. 「남북협력기금의 현황과 과제」 . 『수은북한경제』 . 2009년 가을호 . pp. 71-75.

됨으로써, 동 기금이 남북경제협력사업 추진에 있어 핵심적인 재원으로서의 역할을 수행하게 되었다. 남북경제협력을 위한 기금지원은 1)남북 철도·도로 연결사업, 2)개성공단 조성사업, 3)관광·경공업·농업 등 분야별 경협사업, 4)민간기업 대출 및 교역·보험 등으로 구분해 볼 수 있다. 2009년 8월 말까지 남북경제협력사업을 위하여 무상지원 9,592억 원, 자금대출 6,418억 원, 교역·경협 보험 13억 원 등 총 1조 6,023억 원의 남북협력기금을 집행하였다.

다. 대북지원의 형태와 규모

여기에서는 대북지원을 인도적 지원만을 포함하는 협의보다는, 보다 포괄적인 개념으로 수용하여 그 형태와 규모를 보고자 한다. 아래에서는 대북지원의 형태를 ①인도적 지원, ②에너지 지원, ③남북협력 사업 관련 지원으로 구분하여 총괄적인 자금흐름을 살펴본다.⁷⁾

1) 인도적 지원의 내용과 규모

인도적 지원이란 식량, 비료, 의약품 등 북한 주민의 식량사정과 건강상태를 개선할 목적으로 실시하는 지원을 말한다. 여기에서는 무상지원만이 아니라 식량차관까지 포함하는 것으로 한다.

한국 정부의 대북 무상지원은 직접지원과 WFP, WHO, UNICEF 등 국제기구를 통한 간접지원을 병행하여 추진되었다. <표 2-3>은 1995년부터 2008년 까지 한국정부와 민간 단체가 실시한 지원내역을 제시하고 있다. 김영삼 정부 하에서는 1995년에 쌀 15만 톤을 지원한 바 있으나, 이후 남북관계 악화로 세계식량프로그램(WFP)을 경유한 소규모 지원만이 실시되었다. 김대중 정부 하에서는, 1차 남북 정상회담이 성사된 후에 대규모 식량 및 비료 지원이 본격화되었다. 이러한 관행은 노무현 정부에서도 지속되어, 1995년에서 2007년까지의 식량 지원 물량은 총 339만 톤, 비료 지원 물량은 225만 톤 규모로 원조가 이루어졌다. 이명박 정부가 들어선 2008년 이후에는 남북관계의 경색으로 정부 차원의 식량 및 비료 지원이 주춤하기도 했었다. 민간차원의 지원은 초기 대한적십자사가 국제적십자사를 경유하는 간접방식을 취하다가, 1998년 김대중 정부의 민간단체 대북지원 활성화 조치에 따라 직접지원으로 지속 확대되었다.

7) 우리정부는 '대북지원'을 인도적 지원만 지칭하는 용어로 사용하지만, 에너지 지원과 남북협력관련 사업도 성격상 무상공여라는 점에서 대북지원에 포함시켜야 할 것으로 본다. 김석진(2008)의 연구도 '대북지원'의 개념에 대해 같은 문제를 제기한 바 있다.

<표 2-3> 우리나라 대북 인도적 지원 실적

(단위: 억 원)

	정부			민간	총계
	무상지원	식량차관	소계		
1995	1,854	-	1,854	2	1,856
1996	24	-	24	12	36
1997	240	-	240	182	422
1998	154	-	154	275	429
1999	339	-	339	223	562
2000	978	1,057	2,035	387	2,422
2001	975	-	975	782	1,757
2002	1,140	1,510	2,650	576	3,226
2003	1,097	1,510	2,607	766	3,373
2004	1,313	1,359	2,672	1,558	4,230
2005	1,360	1,787	3,147	779	3,926
2006	2,296	-	2,296	709	3,005
2007	2,159	1,649	3,808	920	4,728
2008	436	-	436	724	1,160
총계	14,365	8,872	23,237	7,895	31,132

출처: 통일부, 인도적 대북지원 통계, 2009. 2.

재인용: 김석진(2008), p. 134.

인도적 지원을 분야별로 구분하여 일반구호, 농업복구 및 보건의료 등의 3개 분야로 보면 <표 2-4>와 같다. 1995년부터 김대중 정부 초기까지의 지원은 긴급구호에 한정되었으나, 2001년부터 북한 농업구조의 개선을 목적으로 한 남북농업협력과 보건의료분야 사업이 민간단체를 중심으로 추진되기 시작하였다. 이때에 농기계지원, 협동농장 설립, 각종 의약품 및 의료장비 지원 등이 추진되었다. 노무현 정부에 와서 민간단체를 중심으로 북한의 자립능력 제고를 위한 개발 협력이 부분적으로 추진되면서, 대북지원사업의 규모와 형태가 점진적으로 확대·다변화되었다.

<표 2-4> 분야별 대북 인도적 지원현황

(단위: 만 달러, %)

	일반구호		농업복구		보건의료		합계	
	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
1997	4,329	92.0	205	4.0	189	4.0	4,723	100.0
1998	2,891	91.0	254	8.0	40	1.0	3,185	100.0
1999	565	12.0	3,941	84.0	182	4.0	4,688	100.0
2000	1,435	13.0	8,562	75.0	1,380	12.0	11,377	100.0
2001	6,067	45.0	5,476	40.0	1,996	15.0	13,539	100.0
2002	4,174	31.0	7,351	54.0	1,967	15.0	13,492	100.0
2003	6,157	39.0	7,673	49.0	1,933	12.0	15,763	100.0
2004	10,472	42.0	8,695	35.0	5,624	23.0	24,791	100.0
2005	4,346	20.0	13,744	65.0	3,164	15.0	21,254	100.0
2006	11,672	39.0	14,082	47.0	4,301	14.0	29,828	100.0
2007	12,858	42.0	11,900	39.0	5,703	19.0	30,461	100.0
2008	3,923	38.0	743	7.0	5,770	55.0	10,436	100.0

주: 식량차관 제외.

출처: 통일부.

재인용: 통계청, 2009 북한의 주요 통계지표, p. 87.

2) 핵협상 관련 에너지 지원

핵협상 관련 에너지 지원은 1994년에 북한과의 핵협상에 따라 실시한 발전용 중유 지원과 경수로 발전소 건설을 의미한다. 1994년에 북·미 간 체결된 제네바 합의에 따라 한반도에너지개발기구(Korean Peninsula Energy Development Organization, KEDO)가 창설되어, 경수로 발전소의 건설 및 중유 지원을 실시하였다. KEDO에는 <표 2-5>와 같이 한국, 일본, 미국, 유럽연합, 호주, 캐나다 등 총 13개 회원국이 참가하여 약 25.7억 달러 규모의 지원을 실시했으며, 그중 경수로 건설에 소요된 비용은 약 15억 달러, 중유 지원에 사용된 비용은 약 5억 달러였고, 나머지는 행정예산 등 기타 비용이었다. 그러나 경수로 발전소는 2002년 말 이후 제네바 합의가 사실상 파기됨에 따라 결국 건설되지 못하게 되었다.

결과적으로 KEDO 프로젝트에 총 25억 달러의 거액이 소요되었지만, 북한의 입장에서는 약 350만 톤(4억~5억 달러) 규모의 중유 지원을 받은 것에 그치게 되었다.

한편, 2007년 6자회담의 2.13 합의에 따라, 6자회담 참가국은 북한에 중유 및 발전설비·자재 지원을 실시하였다. 2007년 2.13 합의에서는 북한이 영변 핵시설의 가동 정지 및 불능화 작업을 진행하는 데 대한 대가로, 6자회담 참가국 중 북한을 제외한 5개국이 중유 100만 톤에 상당하는 중유 및 발전설비·자재를 각각 20만 톤 씩 균등 부담하여 북한에 지원하기로 합의하였다. 중유 및 발전설비·자재 지원은 2007년 7월에 개시되어, 미국, 중국, 러시아는 지원을 완료하였으나, 한국은 20만 톤 중 14만 5,000톤(중유 5만 톤, 발전설비 및 자재 9.5만 톤)만 지원하였으며, 일본은 지원을 거부했다. 결국, 북한은 2007년 7월에서 2009년 3월까지 중유 총 50만 톤과 발전설비 및 자재 24만 5,000톤(중유 상당량으로 환산)을 지원받았다.

<표 2-5> 각국 정부의 KEDO 지원 실적

(단위: 만 달러)

	한국	일본	미국	EAEC	기타	총계
1995	180	580	950	-	921	2,631
1996	887	1,900	2,200	626	604	6,217
1997	300	693	2,500	2,839	328	6,660
1998	5,059	360	5,000	1,764	261	12,444
1999	641	350	6,510	1,557	413	9,471
2000	30,887	13,001	6,441	1,425	335	52,089
2001	27,106	10,860	7,448	-	223	45,637
2002	28,872	8,203	9,050	3,684	202	50,011
2003	33,302	8,747	372	1,333	-	43,754
2004	13,710	3,396	-	109	-	17,215
2005	9,022	1,759	-	100	-	10,881
총계	149,966	49,849	40,471	13,437	3,287	257,010

출처: KEDO(2005), Annual Report.

재인용: 김석진(2008), p. 142.

3) 남북협력 사업 관련 지원

남북협력 사업 관련 지원은 개성공단 사업, 철도·도로 연결 등 남북협력 사업과 관련하여 북한 지역에 제공된 각종 시설, 장비, 자재 등의 지원을 가리킨다. 정부가 남북협력사업을 위하여 지출한 금액 중에서도 대북지원으로 간주할 수 있는 부분은 총 5,000억 원으로 추정되고 있다. 개성공단 사업 관련 부분 2,453억 원과 그 밖의 남북협력 사업과 관련한 부분 2,773억 원을 합해 총 5,226억 원이 그 근거이다. 개성공단 사업과 관련한 지원 중에서 남측 기업(입주기업, 한국전력, 한국통신)에 대한 대출을 제외한 나머지 부분은 대체로 대북 지원으로 간주할 수 있을 것으로 판단된다.

4) 종합

〈표 2-6〉에서 한국정부의 대북지원을 종합적으로 살펴보면, 1995년에서 2008년까지 한국정부의 대북지원 규모는 인도적 지원 약 22억 달러, 에너지 지원 약 16억 달러, 남북협력사업 관련 지원 약 4억 6,000만 달러 등 총 42억 달러에 달한 것으로 나타난다. 대북지원의 내용 측면에서, 핵협상과 관련된 에너지 지원이나 남북협력사업 관련 지원 중 북한 지역에 제공된 시설, 장비, 자재 등은 국제적 관행에 비추어보면, 개발지원에 해당한다고 볼 수도 있다. 그러나 전반적인 지원내용이 단기성 구호 내지 복구 차원의 지원에 그쳐 북한 주민의 복지수준 증진에 실질적인 영향을 주지 못했다는 비판이 제기된다. 특히, 대북지원이 상당부분 정치적 행위의 보상으로 실시되면서, 인도주의를 표명한 식량지원 조차 배급현황 등 모니터링이 실시되지 않았다.

〈표 2-6〉 한국정부의 대북지원 종합

(단위: 만 달러)

	인도적 지원	에너지 지원	남북협력사업 관련 지원	총계
1995	23,200	180	-	23,380
1996	305	887	-	1,192
1997	2,667	300	-	2,967
1998	1,100	5,059	-	6,159
1999	2,825	641	-	3,466
2000	17,484	30,887	-	48,371

	인도적 지원	에너지 지원	남북협력사업 관련 지원	총계
2001	7,522	27,106	-	34,628
2002	20,989	28,872	2,581	52,442
2003	22,046	33,302	3,975	59,323
2004	23,423	13,710	4,741	41,874
2005	31,037	9,022	4,867	44,926
2006	22,740	-	9,983	32,723
2007	38,640	3,027	16,980	58,647
2008	3,977	2,729	2,893	9,599
총계	217,955	155,722	46,020	419,697

출처: 김석진(2008), p.149.

2. 국제사회의 대북지원

북한에 대한 국제사회의 지원은 북한의 외교정책과 연관되어 추진되어왔다. 1990년대 초 사회주의권의 붕괴 이후 북한은 식량위기, 경제위기 속에서 체제의 유지를 위하여 대외정책을 변경하였고, 이에 호응하여 국제사회의 대북지원이 본격적으로 실시되었다. 첫째, 북한은 1990년대 후반부터 미국·일본·유럽 등 서방세계와 관계개선을 통해 체제보장과 경제적 실익획득을 꾀하였다. 둘째, 중국 등 전통적 사회주의 동지와의 우호관계를 유지·발전시켜왔다. 셋째, 냉전체제 하에서 형성했던 비동맹외교가 퇴조하면서 대신 국제기구를 통해 식량 및 물자지원을 확보해 왔다. 결과적으로 1995년 이후 국제사회는 인도주의 측면에서 북한에 많은 원조를 제공해 왔다. 북한에 지원된 원조식량은 1999년까지 방글라데시 다음으로 많았으며, 2000년부터는 에티오피아를 제외한 다른 국가들과 비교해 월등히 많은 양의 식량 원조를 제공받았다. 그러나 북한의 인권 및 정치적 상황에는 뚜렷한 개선효과가 없을 뿐더러 핵 및 미사일 문제, 인권문제가 반복적으로 제기되면서 국제사회의 원조가 경색국면을 맞고 있다. 북한에 대한 중요 공여국으로는 미국, 일본 및 중국 등을 들 수 있으며, 다자간 공여기관으로는 EU 및 UN 산하기관들이 있다.

가. 주요 공여국

1) 미국

현재 미국은 북한에 대해 경제제재를 시행하고 있다. 미국은 북핵문제 및 인권개선 등에서 실질적인 진전이 있어야만 개발지원이 가능하다는 조건을 요구하고 있다. 특히, 6자회담의 진전이 없이는 개발지원이 어렵다는 입장을 견지하고 있으며, EU, 일본, 국제금융기구 등의 정책공조를 이끌어 내면서 대북 원조정책에 직접적인 영향을 미치고 있다.

미국은 북한에 대해 현재 인도적 차원의 식량원조, 국제구호원조만 실시하고 있다. 북한은 미국 대외원조법, 미국 수출입은행법에 의거해 미국의 원조지원 대상에서 제외되어 있어, 대북 직·간접원조, 비인도적 성격의 원조, 국제금융기구 지원 등이 금지되어 있다. 미국 법과 관행상 인도적 지원은 일반적으로 위와 같은 제약으로부터 자유로울 수 있지만, 장기적 개발지원은 이와는 다를 것으로 예상된다.

미국의 대외원조법(Foreign Assistance Act of 1961, P.L. 887-195)은 개발협력의 정의를 개도국 주민의 삶의 질을 향상시킬 경제적, 정치적, 사회적 제도를 구축하고, 발전을 위하여 꼭 필요한 지식이나 자원을 획득하기 위하여 개도국 주민의 노력을 지속적으로 도와주는 것으로 규정하고 있다. 개발지원 자금은 농업 및 농촌 개발, 영양, 교육 및 인적자원 개발, 에너지 및 기술, 경제성장, 환경과 자연자원, 민주주의·합리적 행정관리 등의 분야에 주로 사용된다. 개발협력의 경우, 미 행정부와 의회가 원조를 삭감하거나 중단할 수 있는 법조항이 있으며, 북한에 대해 장기적인 개발협력을 실시하기 위하여서는 관련 법안 적용대상에서 북한이 제외될 필요가 있다.

2) 중국

북·중 관계는 사회주의 우방국 간의 전통적인 협조관계로 이해되어야 한다. 일찍이 한국전에서 북한에 대규모 군사 지원을 제공한 것을 비롯해 양국은 정치·경제·군사적으로 긴밀한 상호의존관계를 구축하였고, 중국은 냉전 체제 하에서 꾸준히 북한에 대하여 상당한 규모의 원조를 실시하여 왔다.

그런데 양국 관계는 1990년대 초 중국이 노선을 변경하고 냉전 이념보다는 경제적 실익을 중시하는 정책으로 전환하면서 변화를 겪기도 했다. 특히 1992년 남한과의 수교체결은 북·중 관계를 악화시킨 결정적인 계기가 되었다. 1992년부터 2000년까지 양국 정상 간

교환방문이 이루어지지 않았던 점이 단적인 예이다. 그렇지만 1990년대 중반 김정일 체제로 이행하면서 북한은 국제적 고립, 식량위기, 체제위기에 직면하였고 중국 또한 양국의 관계적색이 서로에게 도움이 되지 않는다는 인식을 공유하면서, 양국 관계의 정상화가 이루어졌다. 다만 이후의 양국 관계는 전통적 관계에서 보다 경제적 실익을 감안하는 측면이 있다. 중국은 1994년부터 대북 원조를 재개하여, 양국의 최고지도자를 포함한 고위 인사들의 상호 방문과 교류를 통해 북·중 우호협력관계를 발전시키고 경제협력을 한층 확대해 왔다.

대북원조는 경제협력의 부산물로서 양국정상회담의 후속조치 등과 같이 정치적인 결정에 의해 지원되는 경우가 많다. 중국당국이 공식적으로 공표한 무상원조 금액은 매년 수천만 달러 수준이지만, 유상원조(양허성 차관) 금액은 정확히 공표되어 있지 않다. 양국 정상회담 및 고위 인사의 상호방문 시 중국이 북한에 약속한 지원의 상당 부분은 공식적인 발표에서 누락되고 있다. 중국의 대북지원에서는 공식적 지원보다는 비공식적인 지원이 더 큰 비중을 차지할 것이라는 것이 일반적인 관측이다.

북·중 관계의 향방과 지원규모에 대해서는 엇갈리는 전망들이 제시되고 있다. 한편으로는 양국 관계가 보다 긴밀해지면서 북한은 중국에 더 많은 경제적 지원을 요청하고, 중국은 북한을 자국의 영향권 아래 두기 위하여 대북지원을 확대하고 있다는 분석이 나오고 있다.⁸⁾ 다른 한편으로는 중국이 경제논리 중심의 대외정책을 강조하면서 북한으로부터 가해지는 경제적 부담을 최소화하려는 움직임을 보이며, 대북 원조의 지속적 확대를 기대하기 어렵다는 분석을 제기하기도 한다.⁹⁾ 하지만 당분간은 북·중 간 비공식적인 대규모 원조 관행이 계속될 것으로 보인다.

일례로 2009년 1월 왕자루이 중국 공산당 대외연락부장이 평양에서 김정일 국방위원장과 면담한 뒤 대규모 식량 원조를 전달했다는 소식이 전해졌으며, 2008년 6월 시진핑 국가부주석이 평양을 방문했을 때에도 항공유 5000톤 및 인민폐 1억 위안을 북한에 제공했다는 주장이 제기되었다. 비록 중국당국의 공식입장은 이를 부정하고 있으나, 북한 측에서 중국의 원조제공을 공표한 바 있다.¹⁰⁾

8) 최수영. 2009. 「북한의 대중 경제의존 현황과 전망」. 『수은북한경제』. 2009년 가을호. pp. 16-35

9) 권을 외. 2008. 『양자간 개발기구의 체계와 활동』. 통일연구원. pp. 184-185.

10) 내일뉴스. “중국, 북한에 대규모 원조 결정” 2009. 2. 5.

3) 일본

일본은 북한에 대한 개발협력에서 중요한 변수이다. 현재는 비록 납북자 문제, 핵 및 미사일 문제 등 정치적인 관계로 일본의 북한지원이 현격히 줄어든 상황이지만, 양자 간 국교가 정상화될 시에는 대일청구권 명목의 자금이 50억-100억 달러 범위의 규모로 제공될 것으로 논의되고 있다.

일본은 우리나라와 마찬가지로 1995년 북한의 식량지원 요청에 응답함으로써 정부차원에서 북한지원을 시작하였다. 1995년부터 2008년까지 총 76만 톤의 식량을 제공하였는데, 대부분이 국제기구를 통한 다자지원 형태를 통해 제공되었고, 양자 간 지원에는 소극적이다. 북·일 경제협력 및 대북 양자지원을 위한 전제조건은 국교정상화이다. 국교정상화를 위하여서는 과거사 청산, 핵 및 미사일 문제, 납북자 문제 해결이 선행되어야 한다는 것이 일본정부의 입장이다.

과거 무라야마 수상 시절에는 북일 관계가 비교적 순탄하였고, 2000년대 들어 국교정상화를 위한 협상을 재개하며 대규모 식량 원조를 제공한 바도 있다. 2002년 9월 고이즈미 전 총리가 방북하여 제 1차 북일 정상회담을 실시하였고, 이 때 재산청구권을 북·일이 상호 포기하되, 경제협력 방식으로 처리한다는 기본 “평양선언”을 발표하였다.

평양선언에서는 미사일과 납북자문제 해결을 위하여 협조하는 조건으로 약 50억-100억 달러 규모에 이르는 대규모 경제원조 패키지를 제공하기로 입장을 표명하였다. 그렇지만, 북한이 일본인 납치 문제에 대해 무성의한 태도를 보이고, 미사일 발사 실험을 지속하면서 양국관계는 악화되었다. 현재 일본은 납북자문제로 양자 지원을 실시하지 않고 있으며, 북핵 문제에 대해서는 미국과 정책적 공조를 유지하고 있다.

나. 다자간 공여기구

국제금융기구는 미국, 일본 등 주요 회원국의 반대로 북한의 가입과 지원을 고려하지 않고 있다. 이와 대조적으로 UN과 EU 등은 북한에 대한 인도주의적 지원 외 장기 개발지원 계획을 수립하고 있다. 비록 현재로서는 국제상황 악화로 인해 실행하지 못하고 있으나 향후 북한의 대외관계가 정상화 되면 개발지원이 본격화 될 것으로 예상된다.

1) EU

EU는 1995년 대홍수 피해로 북한이 요청한 인도주의적 지원에 응답하여, 식량 원조를 제공하기 시작했다. 2000년 서울에서 개최된 아셈 정상회담 이후, 많은 EU 회원국들이 북한과의 외교관계 수립을 결정, 유럽 공동체(EC)는 2001년 북한과 외교관계를 수립한 바 있다.

EU의 대북지원 기조는 “2002년 유럽연합 유럽위원회 결의”에 기초하여 핵 문제가 해결되거나 정치적 상황이 호전되기 전까지는 북한에 대한 개발협력을 하지 않겠다는 입장이나, 훈련이나 역량 강화 요소가 포함된 인도적 지원은 계속할 수 있다는 태도이다. EU의 대북지원은 북한 내 유럽 NGO, 국제적십자사, WFP, UNESCO, WHO 등의 국제기구 등을 통해 이루어지고 있다. EU 산하의 유럽인도지원국의 경우 대북지원 금액의 15%를 무조건 유럽 NGO를 통해 지원하고 있다.

대북지원의 내용은, 2002년 11월 19일 EU의회의 결정에 따라 인도적 지원과 식량안보 분야로 한정되어 있지만, 인도적 차원의 지원이라고 명명한 원조중 상당부분이 실제로는 개발협력차원의 요소도 포함하고 있는 것이 특징이다. 지원의 내용은 물적 인프라 구축을 위한 지원보다 경제·사회적 제도 구축에 유럽의 기술과 자금을 지원하는 데 초점을 두고 있다. 즉, 북한이 국제무역에 참여함으로써 경제성장의 기회를 가질 수 있도록 무역 및 금융 분야의 관리능력 향상이 중요하다고 보고, 주요 국가 기관 관계자의 유럽 현지교육(언어연수, 시장경제 학습)과 선진기술 시찰 활동을 지원하는 것이다. 특히 EU는 북한 경제관료를 대상으로 무역 및 금융부문 관리능력 향상을 위한 유럽 현지교육 및 선진기술 시찰활동에 중점을 두어왔다.

2) UN

UN의 대북지원은 북한이 1995년 7월말 집중호우에 따른 수해 복구를 위하여 개시되었다. UN기구들은 북한 지원활동은 주로 북한 주민의 기본적인 삶의 질을 개선시키기 위한 사회개발에 초점을 맞추고 있어 보건, 의료, 교육 분야의 역량강화 사업에 중점을 두고 있다.

〈표 2-7〉을 보면, 인도주의 지원을 실시하는 세계식량계획(World Food Programme: WFP)의 지원비중이 UN기구의 대북지원 총액 대비 87.0%로 압도적임을 볼 수 있다. WFP는 개발도상국들의 기아퇴치를 위하여 잉여농산물을 지원하는 전문 국제기구이다. 1995년

북한에 사무소를 개소하고, 수해, 곡물가격 및 유가 인상 속에서 취약계층을 지원하기 위하여 북한에 긴급구호활동을 진행하고 있으나, 자금 부족 등으로 난항을 겪고 있다.¹¹⁾

한편 UNDP(United Nations Development Programme)는 비록 지원비중은 낮으나, 개발협력을 준비해왔다는 측면에서 특수한 위치를 갖는다. UNDP는 UN 시스템 전체를 대표하여 1980년 최초로 평양 사무소를 개설하고, 다양한 범위의 개발 프로젝트를 구상하고 실행해 왔다. 사업 분야는 농업재건, 에너지 공급 및 환경 등이다. 1991년부터 북한·중국·러시아 접경지역에 있는 두만강 지역을 경제특구로 지정하고 공동 개발하는 두만강 개발계획을 추진한 바 있으나, 사업진행은 아직까지 미진한 상황이다. UNDP는 UN기구의 대북 사업을 총괄·조정 및 대표하는 입장으로, UNDP 평양 상주 대표부는 UN 상주 조정관, 인도주의 조정관의 역할, WFP 및 UNFPA의 상주 대표부 기능까지 두루 담당하였다. 특이점은 20여 명의 북한인을 직원으로 채용해 운영하였다는 점이다. 현지인을 직원으로 채용한 점은 북한 주민들이 처음으로 UNDP의 정책, 프로그램 및 절차에 대해 전문적으로 배울 수 있는 기회를 제공하였다는 데 의의가 크다.

<표 2-7> UN 기구별 대북지원현황

(단위: 백만달러, %mn)

구분	WFP	UNICEF	WHO	FAO	FAO/ UNDP	UNDP	OCHA	UNFPA	기타	합계
금액	1,421	105	61	17	15	5	4	3	4	1,635
비중	87.0	6.4	3.8	1.0	0.9	0.4	0.3	0.1	0.1	100

출처: OCHA, Financial Tracking Database. ('09. 3. 11일 기준)

재인용: 문상원(2009), p.75.

UNDP는 또한 대북 개발협력을 준비하는 관점에서 중요한 역할을 수행하고 있다. UNDP의 2006년 보고서(Country Programme for the DPRK)는, 2007년부터 3년간 경제관리능력강화, 삶의 질을 향상시키기 위한 식량보장, 경제발전을 위한 충분한 에너지공급, 주민들의 삶의 질 향상을 위한 사회개발, 지속적인 개발을 위한 환경개선 등의 5개 사업을 대북지원의 우선과제로 선정·제시하고 있다. UNDP는 2007년 1월 북한의 UN 자금 전용 및 외화 불법 송금 의혹이 제기되면서 당해 3월부터 대북 사업 중단을 발표하였으나, 이후 미국

11) 문상원. 2009. 「UN의 대북지원현황」. 『수은북한경제』. 2009. 봄호. pp. 72-78.

상원 조사 등 3차례에 걸친 감사를 통해 그동안 제기되어온 문제점을 해소하고, 2009년 1월 대북 사업 지원을 재개하였다.

그 외의 유엔기구 중 유엔아동기금(UN Children's Fund, UNICEF)은 북한 어린이영양연구소와 공동으로 영양실태 조사를 실시하고 있다. 유엔 인도주의지원조정국(OCHA)은 2009년 2월 만성적인 식량난을 겪고 있는 북한에 중앙 긴급 구호기금 1천만 달러를 추가 지원한다고 밝힌 바 있다. 이처럼 UN기구는 국제금융기구 및 주요 공여국이 정치적 관계경색으로 대북지원이 어려울 때 인도주의 지원을 실시하는 역할을 하고 있다.

3. 대북지원의 성과와 과제

1995년 시작되어 15년째 지속되고 있는 대북지원은 그 규모가 작지 않았던 만큼 나름대로 상당한 성과를 거두었다고 볼 수 있다. 첫째, 인도적 차원에서의 식량, 비료 등의 지원을 통하여 북한주민의 식량난 해소와 생활안정에 어느 정도 기여하였다고 보아야 할 것이다. 둘째, 대북지원을 통하여 북한과의 관계를 지속하고 제한적으로나마 협력관계를 증대하는데 도움이 되었다고 볼 수 있다. 개성공단의 경우도 그 이전까지의 대북지원을 통하여 남북 관계에 어느 정도의 신뢰와 관계형성이 있었기 때문에 가능했던 것이다. 셋째, 대북지원은 그 자체의 성과를 차지하고라도 남북관계의 입장에서 볼 때, 남북 관계를 관리하기 위하여 불가피한 측면이 있다고 보아야 할 것이다.

그러나 대북지원은 그 동안 시행과정에서 드러난 문제점과 변화하는 환경에 비추어 볼 때, 새로운 과제를 안고 있다고 하겠다.

첫째, 대북지원의 부담과 그 성과의 관점에서 볼 때 지원의 효과성을 제고할 수 있는 방안의 모색이 필요하다. 대북지원은 그 금액 자체가 상당히 클 뿐더러 앞으로 그 부담이 어느 정도가 될 것인가를 가늠하기도 어렵지만, 지금까지의 지원은 그 부담에 비하여 성과가 뚜렷하지 못한 면이 있다. 우선, 우리의 대북지원이 북한 주민의 생활환경 개선에 어느 정도 성과를 달성하였는지 그 기여도가 불분명한 측면이 있다. 원조의 가장 일반적이고 궁극적인 목표는 상대의 빈곤감소를 지원하고 나아가서는 경제발전을 도모하는 것이며, 이는 북한의 경우에도 동일하다고 볼 수 있다. 한국정부 또한 이에 동의해 1995년부터 15년간 인도주의적 대북지원을 수행해 왔음에도, 북한주민의 만성적 식량난과 빈곤은 여전히 지속되고 있다. 또한 북한주민에 대한 식량수급 현황이나 경제·사회적 상황의 개선성고가 불투명하다. 국제원

조 규범상 식량 차관을 제공받기 위하여 이에 대한 계획서와 증빙자료를 제출하고, 절차에 대한 모니터링이 실시되어야 하는데, 이러한 일반적 원조절차가 대북 원조에서는 이행되지 못하고 있다. 특히 지원물품이 북한의 핵개발 및 군사적 목적으로 사용된다는 의구심이 제기 되면서, 납세자 지지기반을 구축함에도 어려움이 있다. 막대한 재원이 투입되는 만큼 대북 지원은 납세자의 지지를 받을 수 있어야 할 것이다. 우리의 대북지원이 “밑 빠진 독에 물 붓기”가 아니라 지원에 의하여 북한의 발전을 유도하고 장래의 지원 부담을 줄일 수 있어야 하는데, 지금까지의 대북지원은 그러한 관점에서 볼 때 전적으로 긍정적이라고 보기 어렵다. 향후에는 우리의 지원이 보다 뚜렷하게 성과로 연결되고 그에 의하여 앞으로의 지원 부담이 줄어들 수 있도록 방식의 변화가 모색되어야 할 것이다. 현 정부의 “비핵·개방·3000 구상”은 이상의 관점에서 볼 때 아주 타당한 정책이라고 보인다.

둘째, 대북지원의 환경변화에 대응하여 능동적으로 대응할 것이 요구된다. 북한에 대한 국제사회의 원조가 지금은 경색되어 있지만, 일정 단계에는 정상화 될 것이며, 그 같은 상황에서 우리는 국제사회의 대북지원에 주도적인 입장을 취할 수 있어야 한다. 앞으로 북한이 핵문제를 해결하고 국제금융기구에 가입하게 된다면, 국제사회는 북한에 대해 전면적인 개발지원을 실시할 것으로 예상된다. 비록 현재로서는 북핵문제로 인해 원조규범을 정상적으로 적용하지 못하고 있으나, UN 기구를 중심으로 점차 북한의 장기적인 경제·사회 개발을 위한 개발지원 방안을 논의해 나가고 있으며, 특히 핵협상이 타결되어 북한의 비핵화가 획기적으로 진전될 경우, 북한에 대해 대규모 개발지원을 계획하고 있다. 6자회담, 2005년의 9.19 공동성명, 2007년의 2.13 합의에서 북한이 핵무기 및 핵 개발 프로그램을 포기할 경우, 6자회담 참가국이 북한에 대규모 경제·에너지 지원을 실시한다는 데 대해 원칙적 합의를 본 바 있다. 특히, EU, UN등은 개발협력을 대비한 북한의 수원역량 강화에 초점을 맞추고 있는데, 한국과 비교하여 장기적으로 명확한 비전을 수립하고, 국제원칙에 입각한 대북 개발 지원 안을 마련해 놓고 있다. 또한, 북한 급변사태에 대한 대비책의 일환으로 지원을 준비해 나갈 필요가 제기된다. 급변사태가 발생해 북한에서 대혼란이 조성될 경우 한반도를 둘러싼 주변국에 정치·경제적으로 커다란 영향을 미칠 수 있다. 개발지원 본격화 이전에 급변사태가 발생한 경우에도 한국과 국제사회가 북한의 안정화를 위하여 개입할 필요가 있고, 효과적 개입을 위한 수단 중 하나로 개발협력을 실시하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이렇게 국제사회의 북한에 대한 지원 상황에서 가장 긴밀한 이해당사자인 우리가 국외자가 아니라 주도적인 입장에서 상황을 관리할 수 있어야 할 것이다. 그 때 우리가 주도권을 가질 수 있도록 대북지원을 미리 대비하지 않으면 안 된다.

이상과 같이 볼 때, 향후 대북지원은 지원의 효과성을 제고하고 동시에 국제사회의 대북지원에 주도적 위치를 확보할 수 있도록 새로운 방향 정립이 요구된다고 볼 수 있다. 그 방향을 모색하기 위하여서는 우선 원조의 효과성과 관련하여 북한의 개발 및 개발협력의 여건을 분석하고, 다음으로 국제사회의 북한과 유사한 국가에 대한 원조 방식을 검토할 필요가 있다. 국제사회는 북한과 유사한 빈곤 국가 또는 체제 전환 국가에 대하여 발전된 원조 규범을 가지고 개발협력을 적극적으로 추진하고 있으며, 북한도 개발협력을 받아들이는 상황이 되면 마찬가지로 될 것이다. 전자의 북한의 여건에 대한 분석이 제3장의 과제이고, 후자의 국제사회의 지원 방식에 대한 분석이 제4장의 과제이다.

Ⅲ. 북한의 정치·경제 상황과 개발협력의 여건

북한은 만성적인 경제난과 식량문제를 안고 있다. 북한의 경제상황을 보면 외부의 도움과 개방 없이 현 체제하에서 자생적인 회복은 어려운 것으로 보인다. 그렇지만 북한은 체제의 안보를 고려하여 외부의 원조와 개방에 지극히 신중할 것이다. 그럼에도 불구하고 우리는 북한이 순조로운 개발을 실현해 나갈 수 있도록 끊임없이 개발협력과 개방을 유도하여야 할 것이며, 북한도 현 체제와 같이 자생적 회복이 어려운 여건에서 어느 단계에서는 그러한 방향을 채택하지 않을 수 없는 상황이 될 것이다. 북한이 개발협력을 수용할 수 있는지의 여부를 구체적으로 검토하기 위하여 1) 분단 후 북한의 정치·경제적 상황이 어떻게 전개되어 왔는지를 개괄적으로 요약하고 2) 북한의 경제실태를 파악하며 3) 향후 개발협력 수용 여건에 대한 진단이 필요할 것이다.

1. 북한의 정치·경제적 변화 과정

북한은 1953년 한국전쟁이 끝난 후 전후(戰後)복구 사업에 집중하면서 소련, 중국 등으로부터 경제원조를 받았다. 아래 <표 3-1>에서 보듯이, 1953-1960년, 북한이 받은 원조의 총액은 약 14.3억 달러로 추산되며, 1957-60년까지의 기간 동안 북한이 사회주의 국가들로부터 받은 원조는 동 기간 중 기본건설투자액의 82.1%에 달한다.

<표 3-1> 북한이 받은 외국 원조(1953-60년)

(단위: 백만 달러)

구분	북한
원조총액(A)	1,433.5
A/수입(%)	148.0
A/세입(%)	37.1
A/GNP(%)	18.5-22.3

주: 원조총액은 무상원조에 차관을 더한 금액

출처: 전홍택·박진, 『북한 경제의 역사적 평가』, 차동세·김광석 편

『한국경제 반세기: 역사적 평가와 21세기 비전』, 한국개발연구원, 1995, p. 706.

이와 같은 외국의 원조와 1950년대 말에서 1960년대 중반 대중 노력동원에 집중한 “천리마 운동”의 효과로, 북한은 단기간 내에 전후복구에 비교적 성공하였다. 그러나 1953년 구소련의 스탈린 사망 후 중국·소련 간에 전개된 공산주의 사회 건설을 둘러싼 이데올로기 논쟁의 국제정치적 영향으로 인해, 북한은 소련·중국 어느 한쪽에도 치우치지 않는 주체 사상에 따라 자립적 경제건설 노선을 채택하게 되었다.

1960년대에는 북한도 일반적인 사회주의 국가처럼 계획경제 하에서 사회주의 경제건설을 시도하였는데, 저개발 단계의 경제를 발전시키기 위하여서는 사회주의 계획경제에서도 자본의 역할이 중요하기 때문에 북한도 외국 차관을 도입하였다.

1972년 닉슨 전 미국 대통령의 중국 및 소련 방문과 동서독 간의 기본조약 체결 등 동서진영 간 긴장 완화 국면이 조성되면서, 북한은 중국, 소련, 동유럽 국가 외에도 일본, 프랑스, 영국, 호주 등 서방세계로부터도 차관을 도입하였다. 당시 북한은 시멘트 공장, 화학비료공장, 화학 플랜트 등의 도입을 위하여 21개국과 계약을 맺었으며, 이자율은 6-7%, 상환기간은 4-5년이였다. 1971-78년까지 북한이 도입한 차관 중에서 서방세계가 차지하는 비중은 <표 3-2>에서 나타나듯 약 3/4에 달하고 있다.

<표 3-2> 1970년대 북한의 무상원조 및 차관 도입 실적

(단위: 만 달러)

연도	소련		중국		공산권 (소련+중국)	서방권 차관	총계
	무상원조	차관	무상원조	차관			
1971	-	12,900	1,000	300	14,200	5,300	19,500
1972	-	11,000	5,000	-	16,000	20,500	36,500
1973	-	1,500	4,000	-	5,500	35,700	41,200
1974	-	600	6,000	-	6,600	49,100	55,700
1975	-	13,900	12,000	-	25,900	9,200	37,900
1976	-	-	-	-	-	2,800	800
1977	-	-	-	-	-	-	4,300
1978	-	4,300	-	-	4,300	-	195,900
소계	-	44,200	28,000	300	72,500	123,400	

주: 서방권에 포함된 국가는 일본, 서독, 프랑스, 오스트리아, 스웨덴, 덴마크, 영국, 핀란드, 스위스, 벨기에 등임.
출처: 연하청(1986), 『북한의 경제정책과 운용』, 한국개발연구원, p. 73.

그렇지만 1970년대 초 제1차 오일쇼크로 인해 북한의 경제개발계획이 큰 타격을 입게 되었다. 이로 인해 1971년의 경제개발 6개년계획과 1978년부터 시작된 제2차 7개년계획이 예상했던 성과에 미치지 못하였다. 이 때문에 제3차 7개년계획이 시작되기까지 대략 2년간의 조정기간을 거쳐야 했다.

북한은 1976-1977년 서방 채권은행단과 채무상환을 유예하였으며, 1984년 이자지급 연기 등에 합의하였으나, 결국 1987년 8월 서방 채권은행단은 북한을 채무불이행 국가로 공식 선언하였다. 특히 1970-80년대 북한은 김일성-김정일 세습체제의 안정화를 위하여 김일성유일사상체계 확립에 심혈을 기울였으며, 이를 위하여 인적·물적 자원이 집중되었다. 이 기간 중 북한의 경제활동은 김일성 수령체제의 정치적 권위를 높이기 위한 정치논리가 경제논리보다 우세하여 생산 분야에 국가자원이 투자되지 않고 김일성 역사관 및 동상 건립 등의 각종 우상화 사업에 집중되었다. 이 기간 중 전국적으로 8만 7천여 개의 주요 우상화물이 건립되었다.¹²⁾

1980년대 북한은 차관 도입이 어려워진 상황에서 외국 자본을 유치하기 위하여 합영법을 제정하였다.¹³⁾ 당시 북한의 합영법은 어려운 경제현실을 타개하기 위하여 외부자본을 유치하는 데 그 목적을 둔 바, 중국의 적극적인 개혁·개방정책과 달리 북한 고유의 자립경제 노선을 계속 유지하는 한도 내에서 외자를 유치하는 것이었다. 즉 외국자본을 유치하기는 하되, 출자 지분, 기업관리, 경영, 인사(人事) 등을 당(黨)이 세부적인 부분까지 통제하였다. 이 때문에 시장 논리와 기업경영 논리는 제한적일 수밖에 없었다. 한편 합영법 제정 이후 2년 동안의 합영실적은 여섯 건에 불과하였는데, 그나마 이 실적도 재일(在日) 조총련 동포 기업인과의 합작이었다. 그렇지만 조총련계 기업들도 북한 측의 계약 불이행, 경영 간섭 등이 가중되고, 만성적인 에너지 공급 불안정과 도로, 수송 등의 인프라 마비가 심화되면서 북한에서 철수하기에 이르렀다.

결국 북한은 어려운 경제현실을 극복하기 위한 수단으로 합영법을 선택하였지만, 동시에 북한이 FDI(외국인 직접투자)를 받아들였다는 사실은 외자 직접유치를 허용하지 않을 수 없을 정도로 자립경제 노선이 내부적으로 실패하고 있다는 점을 스스로 인정한 것이라고 할 수 있다.

12) 황장엽 (전 조선노동당 사상담당 비서)의 증언.

13) 1984년 9월 8일 최고인민회의 상설회의 결정 제10호.

1980년대 말에서 1990년대 초에 걸쳐, 구소련과 동유럽 사회주의 체제가 붕괴되었다. 공산국가들의 전통적인 경제협력체인 코메콘(COMECON)은 유명무실화 되었고, 북한경제는 식량·달러(대외결제수단)·에너지가 모자라는 구조적인 3난(難)요인이 심화되었다. 1987년에 시작된 제3차 7개년계획은 1993년 실패를 인정하는 것으로 사실상 종료되었으며, 동유럽 사회주의 체제의 전환 등 북한을 둘러싼 공산주의 체제가 급변하면서 북한은 1995-97년 3년 사이 대략 3백만 명이 아사(餓死)하거나 영양실조로 인한 합병증으로 사망하는 참사를 겪었다.¹⁴⁾

물론 1990년대에 들어서도 북한이 경제재건을 위한 조치를 취하지 않은 것은 아니었다. 북한은 1991년 12월 28일 나진·선봉지역을 자유경제무역지대로 설정하였다.¹⁵⁾ 이어 1992년 10월 「외국인투자법」, 「합작법」, 「외국인기업법」, 1993년 1월 「자유경제무역지대법」, 「외화관리법」, 「토지임대법」 등 관련법을 발표하고 투자설명회를 개최하는 등 나진·선봉 특구의 성공에 노력을 기울였다. 북한은 나진·선봉지역을 물류, 가공수출, 관광특구 등으로 발전시키기 위하여 당시로서는 파격적인 조치를 취하기도 하였다. 북한은 지역 내 변동환율제와 시장가격의 적용, 자영업 허용, 독립채산제 등을 실시했다. 그러나 홍콩 자본의 영황(英皇)그룹이 경영하는 엠퍼러호텔 카지노를 중국인 등 외국인 관광객이 이용하는 데 그치는 등 북한 정부 입장에서 처음으로 의욕적으로 추진한 나진·선봉경제특구도 실패로 귀결되었다.

북한이 합영법과 특구설치에도 불구하고 경제회생에 거듭 실패한 이유는 인프라 미비, 낮은 국가신인도, 사회주의 체제의 경직성 등을 들 수 있지만, 무엇보다 김일성-김정일 유일사상체제를 보존하려는 정치적 목적과 본격적인 개혁개방 체제로의 이행이 본질적으로 모순되는 관계에 놓여있기 때문이다.

다시 말해, 중국이 마오쩌둥의 수령주의 체제의 과오를 내부적으로 인정하고 이른바 “흑묘백묘론(黑貓白貓論)”에 입각하여 덩샤오핑이 시장경제를 수용함으로써 개혁·개방 체제로의 이행에 성공하였듯이, 북한도 김일성-김정일 수령주의 체제의 변화가 전제되어야 본격적인 개혁개방 체제로의 이행이 가능하다는 의미이다. 즉 수령주의 체제에서 개방체제로의 이행을 위한 내부 준비가 완료되고, 이어서 북핵 폐기, 한반도평화체제 수립과 미국과의 관계개선 등을 비롯한 정치적·군사적인 문제가 해결되어야 개혁개방 체제로의 이행이 순조

14) 1993년 12월 8일 당 중앙위원회 제 6기 21차 전원회의.

15) 정무원 결정 74호.

롭게 진행될 수 있고, 더불어 외자유치를 위시한 경제 활성화 조치가 현실성을 획득하게 되는 것이다. 또 중국은 개혁·개방체제로 이행하기 전 덩샤오핑을 비롯한 이른바 “주자파(走資派)”가 결성되어 있었지만, 북한은 내부적으로 개혁·개방과 결성의 분위기가 조성되지 못하였다. 요컨대, 합영법, 나진·선봉 특구설치 등 개혁조치도 정부의 일관된 개혁개방 후속조치가 없었기 때문에 일회성 시도에 그치게 된 것이다.

북한은 1979년 중국이 본격적인 개혁개방 체제로 나아갈 당시 중국과의 동맹관계를 바탕으로 한 개혁개방 동행 기회를 거부하였고, 1990년대 초 사회주의 체제 전환 시기에도 변화를 유보하면서, 1994년 김일성 사망 이후에는 핵무기 개발과 선군(先軍)정치로 체제유지 전략을 유지해왔다.

이 같은 상황에서 북한은 경제건설 또는 경제성장이 중요한 것이 아니라 체제생존이 더 절박한 문제였다. 이미 1987년 KAL기 폭파사건으로 유엔에 의해 테러지원국으로 지정된 북한은 1990년 한·소 수교와 소련의 붕괴, 1992년 한·중 수교로 대외경제관계마저 거의 붕괴되었다.

1990년 북한의 구소련에 대한 수출은 9억 달러, 수입은 13억 2천만 달러로서 무역규모는 북한 전체 무역의 53%에 해당하는 22억 2천만 달러에 달하였다. 그러나 1990년 10월 한·소 수교, 1990년 11월 국제가격에 따른 경화¹⁶⁾결제방식의 도입 등으로 인해서 1990년부터 북한과 구소련 간의 무역규모는 감소하기 시작하였다. 특히 1991년 구소련이 해체되고 독립국가연합이 출범하면서 러시아와 북한의 무역규모는 1990년 대비 83.6%가 급감하였다.¹⁷⁾

이후 북한의 생존을 위한 자본 확보는 미사일 수출 등 무기 밀거래, 마약 밀매, 위폐 제조, 가짜 약품, 가짜 담배 제조 등 비합법적 방법이었다. 그리고 본격적인 개혁개방을 하지 않는 조건에서 북한이 할 수 있는 거의 유일한 길은 금강산 관광특구 설치 등 남한과의 제한적 경협이었다. 이에 따라, <표 3-3>, <표 3-4> 및 <표 3-5>에서 보듯이, 2000년 6·15 남북공동선언 이후 금강산 관광산업, 개성공단 건설, 경의선·동해선 연결사업, 개성관광사업 등 남북경협이 확대되었다.

16) 경화(硬貨, hard currency)란 국제 금융상 환관리(換管理)를 받지 않고 금 또는 각국의 통화(通貨)와 늘 바꿀 수 있는 화폐를 일컬으며, 각국의 통화 가운데 경화에 해당하는 것으로는 미국의 달러, 캐나다의 달러, 스위스의 프랑 등이 있다.

17) 조동호. 2009. 「최근 북한의 경제동향」. 계간 『시대정신』. 2009 가을호. pp. 84-85.

<표 3-3> 금강산/개성 관광객

(단위: 명)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
금강산 관광객	148,074	213,009	57,879	84,727	74,334	268,420	298,247	234,446	345,006	199,966
개성 관광객	-	-	-	-	-	-	1,484	-	7,427	103,122

출처: 통일부

<표 3-4> 개성공단 사업

(단위: 천 달러)

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
반입	금액	152,373	176,170	271,575	289,252	258,039	340,281	519,539	765,346	932,250
	개성공단 사업	-	-	-	-	52	19,794	75,943	101,179	290,103
반출	금액	272,775	226,787	370,155	434,965	439,001	715,472	830,200	1,032,550	888,117
	개성공단 사업	-	-	-	-	41,634	156,943	222,853	339,498	518,342
합계	금액	425,148	402,957	641,730	724,217	697,040	1,055,754	1,349,739	1,797,896	1,820,366
	개성공단 사업	-	-	-	-	41,686	176,736	298,795	440,677	808,445

출처: 통일부

<표 3-5> 남북 차량왕래

(단위: 회)

		2003	2004	2005	2006	2007	2008	합계
차량 (운영횟수)	경의선	2,497	30,442	77,395	94,506	143,450	184,072	532,362
	동해선	6,286	31,072	39,565	29,406	40,053	25,077	171,459
	합계	8,783	61,514	116,960	123,912	183,503	209,149	703,821

출처: 통일부

한편, 북한은 식량·의료·교육의 3대 분야에서 배급제를 유지하기 어려운 조건에서 2002년 7·1 경제관리 개선조치를 단행하였다. 북한은 7·1 조치로 임금제 실시, 평양의 “통일시장” 등 주요 시·도별 공식 시장 설치, 공장·기업소의 자율 확대 및 인센티브제를 도입했다. 이 같은 조치는 쉽게 말해, 군인·당 간부 등 배급제가 적용되는 당(黨)·군(軍)·국가의 주요 구성원을 제외한 일반 주민들에게 일정 수준의 임금을 지급해주면서 “주민들 스스로 먹고 살아가라”는 의미이기도 했다.

북한은 시장이 국가의 통제를 벗어날 정도로 팽창하면 속칭 “비사 그루빠”를 통해 시장을 단속하면서 국가의 관리·통제 하에 두었다.¹⁸⁾ 하지만 조업이 정상화되지 않았기 때문에 시간이 지나면서 주민들이 공장에 출근해도 임금을 제대로 받지 못하는 지경에 이르렀고, 그 대안으로 시장에서의 경제활동으로 생계를 유지하는 상황이 일반화되면서 시장이 확대되었다. 2002년 이후 북한의 공장·기업소의 출근율은 대략 10-20%로 90년대 중반 식량난 시기보다 더 낮아졌고, 학습, 토론, 생활총화도 한 달에 한 번으로 몰아서 하는 실정에 이르렀으며, 노동자의 90%가 시장에서 노동과 생계활동을 하는 상황이 되었다.¹⁹⁾ 또 상인계층이 출현하며 “산업자본의 맹아”라고 부를 수 있는 현상이 나타났다.²⁰⁾

이에 따라 북한 당국은 2005년 10월 일시적으로 배급제를 부활시키면서 시장의 강제축소를 시도했으며, 2006년에는 만 17세 이상 성인 남성의 장사금지 및 개인고용 금지 조치가 내려지기도 하였다. 2007년에는 장사 허용 연령을 40세 이상으로 제한하였으며, 비공식 무역회사 정리, 시장 판매품목 및 판매가격 통제, 사적 경작지인 패기밭에 고율의 세금을 부과했고, 2008년에는 급기야 2009년부터 시장을 폐쇄하고 기존의 10일장으로 회귀한다는 지시를 통보하기도 하였다.²¹⁾

2002년 7·1 조치 이후 북한경제는 계획과 시장이 공존하면서 계획경제 시스템이 점차 약화되고 시장이 확대되는 현상을 보여 왔다. 공장·기업소의 탈법 행위가 늘어나고, 전통적인 사회주의 계획경제체제에서는 찾아볼 수 없는 유통을 전문적으로 하는 중간상인 계층도 나타났다. 일부 북한판 신흥 부자들이 출현했으며, 이는 전통적인 사회주의 동원 체제를 균

18) “비(非)사회주의 행위 단속반,” “그루빠”는 러시아어의 북한식 표기로 영어의 “그룹(group)”이란 뜻.

19) 박영자. 2008. 『2000년대 북한 노동자의 노동일상』. 2008년 북한연구학회. 통일연구원 고려대북한학연구소 공동주최 발표논문.

20) 김보근. 2008. 『북한 상인계층과 자본의 형성』. 2008년 북한연구학회. 통일연구원 고려대북한학연구소 공동주최 발표논문.

21) 조동호. 2009. 전개서. pp. 90-91.

열시키는 요인으로 등장하였다. 이에 북한 당국은 2009년 11월 30일 화폐개혁 조치를 단행하여 민간의 축적된 부(富)를 당국이 강제 회수하는 한편, 계획과 시장의 비율을 2002년 7·1 조치 당시의 수준으로 회귀시키려는 의도를 보였다.

이상에서 개괄할 수 있듯이, 북한은 1950-60년대 전쟁 복구시기의 대외원조 경제에서 출발하여, 차관-외자도입-합영-특구설치 등의 형태를 시도해왔다. 그렇지만 중국과 같은 본격적인 개혁개방 체제로 이행하지 못한 채 김일성-김정일 수령주의 체제 보존을 위한 임시방편적인 경제운용을 해왔다.

그러면 이와 같은 상황에서, 현재의 북한이 개발협력을 수용할 수 있는 조건과 환경이 조성되어 있는지를 좀 더 구체적인 분야에서 살펴볼 필요가 있을 것이다.

2. 최근 북한경제 실태

앞서 파악하였듯이, 개발협력이 정권 안정에 미치는 영향은 북한의 개발협력 수용여부에 결정적 요인으로 작용할 것이다. 이 때문에 오랫동안 사회주의 통제경제를 유지해 온 북한은 개발협력을 받아도 원조의 성과를 내는 데 어려움을 겪을 것으로 보인다. 원조의 수용 역량을 증대시키려면 근본적으로 북한은 통제경제를 시장경제로 전환하여야 하는데, 이는 시장경제가 정권 안정에 미치는 영향의 수준에 의하여 결정될 것으로 관측된다. 또 개발협력을 도입하여 시장경제 체제로 이행할 경우 남한에 흡수·통합될 수 있다는 북한 측의 우려가 현실적으로 존재한다.

구소련 등 공산주의 국가들이 붕괴되고, 중국, 베트남 및 라오스가 모두 시장경제체제를 도입하여 경제성장을 구가하고 있음에도 불구하고 북한의 변화를 제약하는 가장 큰 원인은 첫째, 김일성-김정일 수령주의 체제 유지, 둘째, 남한과 대치하고 있는 현실적 상황 때문이다. 다시 말해, 북한이 시장경제를 도입하게 되면 주민에 대한 통제를 잃게 되어 김일성-김정일 세습정권이 붕괴되는 것을 우려하는 것이다.

한편으로 북한은 시장경제를 도입할 시기를 놓쳤다고 생각할 수도 있다. 또 북한은 중국, 베트남식 변화를 수용하는 방식으로 경제체제를 전환하기에는 그 동안 주민들에게 우리식으로 문제를 해결하겠다는 주체사상을 너무 강하게 인식시켜 온 측면도 있다.

이러한 측면을 고려하면 향후 북한이 개발협력을 적극적으로 받아들이고 나아가 시장경제로의 점진적인 이행을 인정할 것인지의 여부는 불투명한 측면이 있다고 보아야 할 것이다. 미국, 한국, 일본 등 6자회담 관련국 등 외부세계는 북한정권이 핵을 포기하면 대규모 원조를 실시하여 경제·사회 발전을 지원하겠다고 하지만, 북한은 대규모 원조를 우선적으로 받아놓은 다음 경제·사회적 안정을 회복한 이후에야 핵을 포기하겠다고 주장하고 있다. 하지만 북한의 주장대로 먼저 대규모 원조를 받아놓고 생산-재생산 구조로 이행시킬 능력이 있는지는 과거의 사례를 살펴볼 때 여전히 불투명한 편이다.

한편 북한을 개발협력 파트너의 위치에 두고 잠재적인 사회·정치적 위험요인(risk)을 살펴볼 필요가 있다. 첫째의 위험요인은 60여 년간의 세습 족벌체제 유지로 인하여 권력의 교체, 다시 말해 개혁개방 정권의 등장이 현실적으로 어렵고, 또 3대 세습체제로의 변화 시기에 내부 권력 분란의 위험이 있다는 데 있다. 김정일은 오랫동안 지도자 수업을 받은 후에 최고지도자의 지위에 올랐지만, 김정일이 노약한 가운데 현 시점에서 자식들은 아직 어리고 지도자 수업을 받지 못하여, 권력 이양에 문제가 있을 가능성이 남아있다. 따라서 후계자를 지지하는 세력과 반대하는 세력 간의 내분의 가능성을 배제할 수 없다.

둘째 요인은 개방이나 시장경제 도입이 권력의 불안정을 증대하는 것을 염려하여 개방·개혁에 매우 소극적이라는 것이다. 이러한 특징을 고려하여 국내 연구의 상당수는 북한을 취약국가로 정의하고 있다.²²⁾ 무엇보다도 북한은 만성적인 경제난과 식량문제를 겪고 있음에도 국가가 이를 해결할 역량을 보유하지 못하였다는 점에서 취약성이 높은 국가로 분류되고 있다. 1990년대 초 사회주의 체제 붕괴 이후 북한의 만성적인 경제난은 구조화되어 있다.

현재 북한의 산업구조는 전통적인 중공업 중심의 산업이 몰락하고, 유통을 중심으로 하는 비공식적 경제활동이 높은 비중을 차지하고 있으며, 집단영농제에 대한 과감한 개선이 선행되지 않고 있어 농업부문이 경제회복을 방해하고 있는 실정이다.

북한의 식량부족 문제는 만성화되어 왔으며, 중국·한국 등 외부 지원이 여전히 필요한 상황이다. 지난 1995년 이후 식량난 등 북한의 인도적 위기 상황의 개선을 위한 국제사회의 대북지원 노력이 지속되었으나 개선이 이루어지지 않았다. 세계식량계획(WFP)은 최근 2-3년 동안 전체 인구의 32%인 7백 5십여만 명이 심각한 식량난으로 영양실조에 처해있다

22) 김석진(2009); 박형중 외(2008); 최대석 외(2008) 등 북한지원에 개발지원 방식을 도입할 것을 주장하는 최근의 연구들은 공통적으로 세계은행 등 국제공여사회가 설정한 "취약국가(Fragile State)"의 개념과 지원체계에 주목하고 있다.

고 보고해왔다. <표 3-9>에서와 같이 북한의 영양실조 인구 비율은 1990-92년 21%에서 2004-06년 초반 32%로 1.5배 가까이 증가한 것으로 파악된다.

<표 3-6> 북한의 인구 영양 상태

	인구수(천명)	식량공급 (kcal/1일, 1인)	영양실조인구(백만명)	영양실조인구비율(%)
1990-92	20457	2,360	4.2	21
1995-97	21995	2,350	6.7	31
2002-04	23113	2,360	8.0	34
2004-06	23612	2,380	7.5	32

출처:FAO

http://www.fao.org/fileadmin/templates/ess/documents/food_security_statistics/country_profiles/eng/KoreaDPR_E.pdf.

다음에서 살펴 볼 북한경제의 주요 지표는 북한이 자체적으로 경제회생을 할 수 있는 가능성이 거의 없음을 시사하고 있다. 계속해서 2000년 이후 북한의 경제성장률, 대외거래, 식량생산 통계 등을 통하여 최근 북한경제의 실태를 보다 구체적으로 알아본다.

가. 경제성장률

UN통계국의 추정치에 의하면 2007-08년 북한의 1인당 GDP는 약 600-700달러 수준이다. 북한은 비록 소폭이기는 하지만 2000년대에 들어서 성장을 한 것으로 나타났다. 한국은행의 추산에 의하면 2000년부터 2005년까지는 연 평균 2% 내외의 성장이 있었던 것으로 분석된다(표 3-7 참조). 2008년에는 3.7%의 좋은 성적을 보이고 있다. 북한의 통계 자료는 신빙성이 매우 떨어지는데, 북한당국은 2000년에서 2003년까지 높은 성장을 실현하였으며, 이 기간 중 최소 3.2%, 최고 7.1%의 성장이 있었다고 주장하고 있다. 2004년부터 2006년 사이에 대한 통계 발표는 없었다. 종합해 보면 2000년대 들어 북한은 대체로 성장을 한 것으로 보이며, 이는 2002년 7.1 조치 이후 시장의 활성화가 기여한 측면이 있는 것으로 관측된다.

<표 3-7> 2000년 이후 북한 GDP 성장률 (%)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
공식통계	3.9	3.2	7.1	4.0	-	-	-	1.6*	-
한은추정	1.3	3.7	1.2	1.8	2.2	3.8	-1.1	-2.3	3.7

주: *는 UN 통계국 발표치

출처: 공식통계는 북한당국이 UN에 제출한 자료,

<http://unstats.un.org/unsd/snaama/Introduction.asp>.

나. 대외거래

2000년대 이후 북한의 대외거래는 세 가지 주요 현상으로 설명된다. 첫째, 대외거래 규모가 빠르게 확대되었다. 2000년대 초반 연간 24억 달러에 불과하던 북한의 대외거래는 2008년 56억 달러로 정상가격으로는 두 배 이상 증가하였다. 2000년대 후반 북한의 GDP를 대략 150억 달러(이석, 2009) 내외로 상정하면 무역의존도는 GDP 대비 약 40%에 육박한다.²³⁾ 즉, 2000년대 들어 북한경제가 대외 의존적으로 변모하고 있다고 할 수 있다.

둘째, 북한의 무역적자가 계속되고 있다. 2008년의 경우 무역적자가 15억 달러를 상회하고 있는데 이는 GDP의 10%에 해당하는 높은 수치이다. 수입이 수출보다 많다는 것은 북한경제에 자원의 순수입이 있었다는 것으로, 북한이 같은 해 생산한 것보다 많은 것을 소비할 수 있었다는 것을 의미한다. 실제로 1990년대 북한의 경제위기는 해외로부터의 자원유입이 중단된 것에서 유래된 측면이 강하다. 1980년대 말 구공산권이 붕괴되면서 구공산권으로부터 북한에 대한 석유, 원자재 및 기계의 극적인수출감소로 북한의 공업과 농업이 침체되고 경제위기가 닥쳤던 것이다.

셋째, 북한의 무역거래에서 한국과 중국의 비중이 증대하고 일본의 비중은 감소하고 있다. 북한의 수출과 수입에서 한국과 중국이 차지하는 비중이 2008년에는 전체의 80%를 넘어섰다(표 3-8과 그림 3-1). 일본은 2002-03년을 기점으로 불거진 일본인 납치 문제로 북한과 무역거래를 금지하고 있는 실정이다.

23) 1990년대 이전 북한의 대외거래가 전체 경제규모에서 차지하는 비중이 어느 정도인지는 파악하기 어렵다. 양문수(2001)는 1970년대 북한의 대외거래규모가 GDP의 20% 내외가 될 것으로 추정하였다.

<표 3-8> 북한의 주요 상대국별 무역 추이 (2000-2008년)

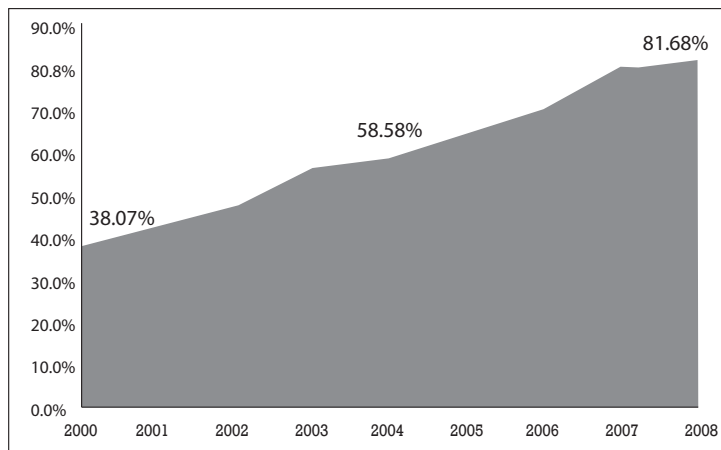
(단위: 백만 달러)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
총 수출액	718	822	1,008	1,066	1,278	1,338	1,467	1,683	2,062
대중국	37	167	271	395	586	499	468	582	754
대한국	152	176	272	289	258	340	520	765	932
대일본	257	226	234	174	163	131	78	0	0
총 수입액	1,680	1,842	1,894	2,049	2,276	2,718	2,879	3,055	3,573
대중국	451	571	467	628	800	1,081	1,232	1,392	2,033
대한국	273	227	370	435	439	715	830	1,033	888
대일본	207	249	135	92	89	63	44	9	8
총 무역액(A)	2,398	2,664	2,902	3,115	3,554	4,057	4,346	4,738	5,640
대중국(B)	488	737	738	1,023	1,385	1,580	1,700	1,974	2,787
대한국(C)	425	403	642	724	697	1,056	1,350	1,798	1,820
대일본	464	475	370	265	253	194	122	9	8
B+C/A(%)	38.1	42.8	47.6	56.1	58.6	65.0	70.2	79.6	81.7

주: 북한의 수출입 총액은 KOTRA가 파악한 북한의 대외무역에 남북교역을 합산한 것임.

출처: KOTRA, 북한의 대외무역동향 각 연호 및 한국무역협회 통계데이터베이스, www.kita.net.

<그림 3-1> 대 중국과 한국의 총 무역비중



출처: KOTRA, 북한의 대외무역동향 각 연호 및 한국무역협회 통계데이터베이스, www.kita.net

다. 식량사정

1990년대 극심한 식량부족 사태를 겪었던 북한은 2000년대 들어 생산과 수입이 늘면서 식량사정에 변화를 보였다. 아래 <표 3-9>에 의하면 2000년대 북한의 곡물생산에 관해서 추정기관별로 추정치가 상당한 차이를 보이고 있다. 그러나 한 가지 공통된 것은 북한의 곡물생산이 2000년대 초반에 비하여 2000년대 중후반에 최대 150만 MT(메트릭톤) 가량 증대하였다는 점이다. UN 산하기구인 유엔식량농업기구(FAO)는 2000년 238만 MT에 불과하던 북한의 곡물생산이 2006년에는 385만 MT까지 증가하여 무려 70%에 가까운 증산이 이루어졌다고 보고하였고, 우리나라의 농촌진흥청은 2000년 360만 MT에서 2005년에는 450만 MT를 상회하여 생산량 증가가 100만 MT에 달한다고 보고하고 있다.

북한의 곡물생산이 호조를 보이면서 북한이 해외로부터 수입하는 곡물의 규모는 감소하고 있다. 2000년대 초반 최대 150만 MT에 달했던 국제사회의 대북 원조는 2006년에는 30만 MT으로 줄었다. 2000년대 초반 북한의 곡물생산과 수입 가운데 상당부분이 1990년대의 식량위기로 소진된 재고를 충당하는데 사용되었다고 보면, 2000년대 중반이후 북한의 원조 이외 수입이 줄어든 것을 이해할 수 있다. 2000년에 100만 MT에 이르던 원조 이외 수입량이 2005년에는 33만 MT, 2006년에는 19만 MT으로 줄었다. 2005년 곡물생산 증대를 배경으로 북한은 더 이상 국제사회의 식량지원을 받지 않겠다고 선언하였다. 그러나 2008년 FAO는 2007년에 닥친 북한의 흉년으로 식량 부족량이 200만 MT에 달할 것으로 전망하여 북한의 식량난이 끝나지 않은 것을 알려주고 있다.

<표 3-9> 북한의 식량 생산 및 수입 추이 (2000-2008년)

(단위: 1,000MT)

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
식량 생산	FAO	2,382	3,193	3,483	3,645	3,695	3,784	3,850	3,590	-
	농촌진흥청	3,590	3,946	4,134	4,253	4,311	4,537	4,484	4,005	4,310
식량 수입	수입	2,299	2,050	1,825	1,725	1,755	1,427	497	-	-
	수입 중 원조	1,231	1,507	1,178	944	844	1,097	307	720	-

주: 식량수입은 FAO 및 WFP의 추정치. 모든 숫자는 추정치임.

출처: 각 기관의 통계 데이터베이스 <http://faostat.fao.org/default.aspx>, <http://wfp.org/faiss> 등

3. 남한의 존재와 북한의 개발협력 수용문제

개발협력의 관점에서 남한과 북한은 상대방의 존재에 기인해 특수한 입장을 지닌다. 분단 상황으로 미루어 보아 남북한은 서로에게 두려운 존재인데, 특히 압도적인 남북경제격차는 북한에게 큰 위협이 된다. <표 3-10>을 보면 남북한의 일인당 GNI 차이는 약 17배 이상이며, 인구 격차는 2배에 달한다.²⁴⁾ 북한으로서는 대치구도를 고려하면 남한에 과도하게 의존적인 경제·사회적 인프라 개발은 북한에게 득보다 실로 작용할 가능성이 클 것으로 인식할 것이다. 요컨대, 남한과의 모든 종류의 협력으로부터 북한은 일정한 한계를 감지할 것으로 짐작된다.

<표 3-10> 남·북한 경제규모 및 인구비교

구분	북한(A)		남한(B)		B/A(배)	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007
명목GNI (10억 원)	24,479.2 (-1.5)	24,826.8 (1.6)	849,161.2 (4.9)	902,541.3 (6.3)	34.8	36.4
1인당 GNI (만원)	105.8	107.0	1,758.2	1,862.6	16.6	17.4
인구 (천명)	23,079	23,200	48,297	48,456	2.1	2.1

출처: 통계청. <http://kosis.kr/bukhan/>.

남북관계의 특수성은 한국의 정권별 대북지원에 대한 북한의 입장변화로 나타났다. 김대중·노무현 정부 시기의 경우, 남북관계의 확대는 대체로 북한 당국에 위협보다는 이익을 가져다 준 것으로 보인다. 동 시기의 남북관계 확대는 북한 측이 부담해야 했던 일련의 정치적 비용에도 불구하고, 전반적으로 체제유지, 국제적 입지 강화, 김정일의 대내정치 입지 강화 등 전반으로 북한당국도 수용할 만한 상태였다고 할 수 있다.

특히, 노무현 정부는 남북관계를 관리하는 수단에서 남북경협 확대 또는 지원성 대북 협력을 핵심으로 설정했다. 남북관계 확대를 위하여 큰 조건 없이 쌀과 비료를 북한정부에게 직접 전달, 각종 남북경협 사업을 확대 추진하면서 북한정부에 상당한 자금과 자원을 제공했고, 상호주의적 원칙에서 지원성 경제협력이 제공되는 경우에는 북한 측에 상응하는 명시적

24) 북한 통계자료의 불확실성으로 인해 북한 전문가 사이에서는 남북한 간 1인당 GNI 차이를 30배에서 크게는 100배까지 보는 견해도 있다.

보답을 요구했다. 한편 김대중·노무현 정부는 긴밀해진 남북관계를 통해 평화유지, 남북화해 협력, 북한 변화 등 한국 측도 이득을 보고 있다고 인식해왔다.²⁵⁾

그러나 이명박 정부의 대북 정책은 북한정권에 보다 위협적으로 인식되리란 것이 통론이다. 과거 정부가 김정일 정권과 교류하면서, 김정일의 위상과 위신을 존중, 김정일의 내부 장악에 기여함으로써 일정 정도 체제안정에 도움을 주었다는 비판에 따라, 이명박 정부는 북한의 경제개발과 주민의 복지증진에 초점을 맞춘 대북 정책을 수립했다. 이러한 접근법은 일견 김정일과 북한 당국 입장에서는 위협적 요소를 포함한다고 볼 수 있는데, 일례로 “비핵·개방·3000”은 북한에 민감한 사안인 인권문제 제기, 개방 요구, 북한 주민 삶의 질 개선론을 담고 있다.

한편 북한은 공여기관의 원조정책 및 태도에 따라 가변적인 입장을 보인다. 즉, 북한 당국은 김정일 체제 유지에 위협이 되지 않을 뿐 아니라 상당한 이익을 주는 방식으로 원조를 수용하고자 하는 인식을 보인다. 북한 정권은 원조로 인하여 발생하는 정권에 대한 이득과 손해를 비교하여, 원조를 수용하는 것으로 생각할 수 있다. 북한은 만성적인 식량부족 국가이고 빈곤이 고착화되어 있으므로 원조로 인하여 식량을 비롯한 다른 지원을 얻는 이득이 있으나, 반면에 원조를 받기 위하여 북한 내부 사정을 대외적으로 알리고 대외개방을 해야 하는 의무로 인한 손실이 있다. 북한 주민이 외부에 노출되어 바깥 세상에 대한 정보를 얻는 것은 정권의 불안정을 가져올 것이기 때문이다. 북한 정권은 원조가 정권 유지에 주는 득실을 따져서 원조의 수용 여부 내지 속도를 조절할 것으로 사료되는 데, 이는 원조의 정권에 대한 한계이득과 한계비용에 의하여 북한의 원조 수용 정도가 결정된다는 것이다.

북한이 2002년 7월 1일 「경제관리개선조치」와 특구를 중심으로 자본주의 제도와 기능을 접목하고, 개발지원을 수용할 수 있는 기본법을 정비한 전례는 경우에 따라 북한의 개방적인 대외원조 수용 자세를 보여준다. 그러나 북한의 비협조적인 대외원조 수용 자세 또한 관찰되고 있다. 일례로 북한은 인도주의적, 또는 일부 개발협력을 수용하는 데 있어, 국제사회의 기본원칙을 지키지 않고 있다. 특히 지원자금의 군사적 전용 의혹을 초래하는 등, 국제사회의 원조에 폐쇄적인 태도를 보이는데, 2007년 미국정부는 북한이 UNDP 자금을 핵개발에 전용했을 가능성을 주장하고, 이에 대한 UN의 감사결과에 문제를 제기한 바 있다. 국제기구의 대북 인도적 사업의 가장 큰 문제는 투명성을 확보하기 위한 구호물자 분배확인이 제대로 이뤄지지 않고 있다는 점이다. 원조의 분배 투명성에 있어, 국제기구의 북한과의 협

25) 최대석 외. 2008. 『북한 빈곤해소를 위한 개발지원 전환 방안』. 이화여자대학교. pp. 92-94.

상 또는 교섭력이 지원 실적에 크게 의존하고 있다. 세계식량프로그램(WFP)의 경우 2006년 이후 국제사회의 대북지원이 줄어들면서 북한에 대한 교섭력이 약화되었고, 지원을 위한 기초자료 등도 제대로 제공받지 못하는 실정이다. 원조를 위한 현장접근 등도 크게 제한적이며, 보다 효율적인 원조제공을 위하여 필요한 기초자료 수집이 매우 어려운 형편이다. 일례로 WFP의 북한 내 식량실태 조사 사업, WFP와 UNICEF가 공동으로 실시해온 영양개선 조사사업 등은 영유아 및 산모의 영양 상태에 대한 기초조사가 이루어지지 않아 많은 제약을 받고 있다. 북한당국은 보안상의 이유로 특정 지역에 대한 정보나 사실을 알려줄 수 없다는 태도를 취하고 있어 지원 사업에 애로가 많은 실정이다.

4. 개발협력 수용에 대한 북한의 태도 전망

북한에 대한 개발협력을 계획하고 준비하기 위하여서는 북한이 이를 어떤 여건과 시기에 수용하게 될지 전망해볼 필요가 있다. 즉, 개발협력의 관점에서 북한의 향후 시나리오를 작성하고 이에 대한 개발협력을 준비해나가는 것이다. 시나리오는 북한개발협력을 촉진하는 요소와 제약하는 요소를 분석함으로써 생각해볼 수 있다.

북한 개발협력의 촉진요소로는 첫째, 북한의 국제적 고립으로 인한 위기감, 둘째, 경제상황의 악화 및 식량위기의 심화를 들 수 있다. 개발협력의 제약요소는 시장경제의 사회적 침투로 인한 통제 상실 및 체제붕괴에 대한 두려움을 들 수 있다.

제약요소와 촉진요소의 상호작용에 따라 북한이 국제사회와의 협상에 주요 수단으로 삼고 있는 핵무기 개발과 관련하여 벌이는 협상의 결과가 달라질 것이다. 북한이 국제사회와의 협상에서 기대하는 목표는 현재의 고립상태를 타개하고 체제의 안정을 도모하는 것이다. 북한은 가능한 핵 포기 이전에 많은 원조를 받고자 하며, 국제사회는 핵 포기를 하여야 원조를 제공하겠다는 입장으로 북한과 국제사회는 현재 “죄수의 딜레마”에 빠져있다. 여기서는 북한과의 타협이 성사되어 북한이 핵 폐기 프로세스에 진입할 경우 그 이행단계에 맞추어 미국, 한국 등이 대규모의 원조를 하게 될 것으로 가정한다.

그렇지만 국제원조가 유입된다고 해도 북한이 시장경제로 전환하리라고 단정 짓기에는 무리가 있다.²⁶⁾ 북한이 시장경제를 서둘러 도입하지 않을 것으로 생각하는 이유로 2009년 11월 30일 당국이 화폐개혁을 단행한 것을 들 수 있다. 북한은 새로운 화폐를 기존 화폐와 바꾸어 주면서 일정액까지만 교환해 주었으며, 이는 시장에서 부를 축적한 사람들의 자산을 인정하지 않겠다는 북한당국의 의지를 나타내는 것이다. 시장경제를 통하여 부를 획득한 사람들이 정부의 통제를 벗어나는 것을 저지하려는 의도에서 실시한 정책적 선택인 것이다. 그러므로 북한이 핵무기 개발을 포기하고 국제원조라는 대가를 얻어 곧바로 전면적인 개혁·개방을 실시할 것이라고 예측하는 것은 무리이다. 오히려 북한은 가능한 현 체제 아래에서 경제대국 내지 강성대국을 이룩하고자 할 가능성이 큰 데, 왜냐하면 이 경우에 정권이 가장 안정적으로 유지될 수 있기 때문이다.

하지만 어떤 경우든 장기적으로 북한이 시장경제를 도입하지 않고 경제가 발전할 가능성은 거의 없다. 또 북한당국이 과거에 비해 주민을 통제하는데 어려움도 커질 것이다. 정보 통신의 발달로 일반 주민들이 외부 세계에 대한 정보를 접하는 기회가 많아지고, 따라서 주민들의 정부에 대한 인내가 전보다 줄어들 것이다. 최근에도 한국이나 중국 등지로 북한 주민의 탈북이 이어지고 있다. 결국 북한이 현 계획경제 체제를 포기하는 데는 더 많은 시간이 필요할 것으로 전망된다.²⁷⁾ 따라서 이 같은 북한에 대하여 개발협력을 어떻게 할 것인가의 문제는 한국과 국제 원조사회에게 여전히 큰 도전으로 남아있다.

세 번째 경우로 북한은 현 체제 아래에서 경제발전이 불가능하다는 것을 깨닫고 할 수 없이 시장경제를 순차적으로 받아들이거나 또는 김정일의 사망으로 새로 집권한 세력이 정권의 정통성을 얻기 위하여 전 정권과 차별화하는 방안으로 시장경제를 시도하는 시나리오를 고려해볼 수 있다.

북한은 지금까지 금강산 관광지구, 개성공단처럼 특별지구에 한하여 외화획득 및 제한적인 시장경제를 실험해왔지만, 김정일 이후 새 정권이 특별지구에서 경제적 성공을 거두고 동시에 그 성공이 정권의 안정을 해치지 않는다고 판단할 경우, 북한이 다른 곳에도 특별지구를 설정하여 실험을 확대할 가능성이 있다. 경제특구에 종사하는 주민이나 기업들이 정권

26) 시장경제제도를 도입하는 문제와 국제원조를 받는 것은 별개이다. 과거 북한은 계획경제를 실시하면서 구소련으로부터 많은 원조를 받았으며, 중화학공업을 기반으로 상당한 경제발전을 이룩했다. 주민들의 식량사정도 나쁘지 않았다. 구소련이 붕괴하면서 원유를 비롯한 연료와 부품, 자본재와 식량을 원활히 수입할 수 없었던 것이 북한경제의 주요 붕괴 요인으로 꼽힌다.

27) 이석(2009)은 현재 북한 상황을 “복고적 사회주의가 들어서고 있다.”고 진단한다. 출처: 이석, 2009. 「2000년대 북한경제와 강성대국의 경제적 의미」. 『KDI 북한경제리뷰』. 2009. 11월호. pp. 3-34.

을 불안하게 하는 일을 일으키지 않으면 북한 정권은 시장경제를 택하여도 정권을 안정시킬 수 있다는 확신을 가지게 되고 특구개방을 지속할 수 있을 것이다. 이런 경우에 북한은 개발 협력을 좀 더 적극적으로 받아들여 할 것이다. 그렇지만 시장경제로 전환하지 않는 한 국제금융기구의 지원을 받기는 어려울 것인데, 이는 북한이 국제금융기구의 지원을 위한 전제 조건을 여전히 만족시키지 못할 것이기 때문이다.²⁸⁾

마지막으로 북한 정권이 붕괴하고 북한이라는 국가가 사라지는 극적인 경우를 상정할 수 있다. 현재 북한 내부에는 국가를 전복할 세력이 존재하지 않는 것으로 알려지고 있다. 그러나 국가에 조직적으로 대항할 세력이 없었음에도 불구하고 루마니아 정권이 붕괴된 사례가 있기 때문에, 완전히 정권붕괴가 불가능하다고 말하기는 어렵다. 북한의 붕괴 이후에는 개발협력을 보다 제약 없이 수행할 수 있을 것이다.

북한이 개발협력을 수용할 준비가 되어있는지 여부에 대한 판단은 향후 북한 핵문제가 해결의 프로세스로 진입할지가 핵심 관찰대상이라고 할 수 있다. 즉, 북한이 핵을 포기하고 국제사회의 정상적인 일원으로 참여할 의지가 있는지 여부가 가장 중요하다. 만약 북한의 의지가 행동으로 나타난다면 북한의 개발협력 수용을 긍정적으로 판단할 수 있는 중요한 지표가 될 것이다.

그런 점에서 한국은 북한이 핵을 포기하고 국제사회의 일원으로 참여하게 될 경우 북한이 받게 될 이익에 대해 미국, 중국 등 6자회담 관련국의 지지를 받아내는 외교적 노력이 필요할 것이며, 여러 가능성을 염두에 두고 개발협력 방안을 모색해야 할 것이다.

28) 국제원조기구와 국제금융기구는 다르다. 국제금융기구는 융자를 통하여 개발도상국을 지원하는 IMF, 세계은행 등을 지칭한다. 한편 UN 산하의 UNDP, WFP, UNICEF 등이 대표적인 국제원조기구이다.

IV. 북한과 유사한 국가에 대한 국제 사회의 지원과 사례 분석

OECD 개발협력위원회가 발표하는 수원국 리스트에서 북한은 소득수준이 낮은 그룹인 저소득국가로 분류되고 있다.²⁹⁾ 동시에 체제 존속이 불안정한 취약 국가로 분류되기도 하는데, 취약 국가는 자칫하면 분쟁을 경험할 수도 있다. 또한 북한은 현재로서는 거의 유례가 없는 중앙통제식 계획경제를 실시하고 있다. 이러한 사회주의 국가가 지속적 발전을 이루기 위하여서는 어느 단계에서 필연적으로 체제 전환 과정을 거치게 될 것이다. 이렇게 볼 때, 북한과 유사한 국가에 대한 국제사회의 지원을 분석하기 위하여서는 국제적 개발원조의 대상이 되고 있는 저소득국가에 대한 지원 내용, 취약 국가에 대한 국제적 지원 정책, 분쟁 이후의 회복(PCR)을 위한 지원, 그리고 체제전환을 위한 국제사회의 지원을 살펴보아야 할 것이다. 아울러, 본 장에서는 이러한 국가들이 어떻게 체제 전환을 이루면서 발전을 추구하고 있는가에 대한 사례 분석도 병행하고자 한다.

1. 저소득국가에 대한 개발원조

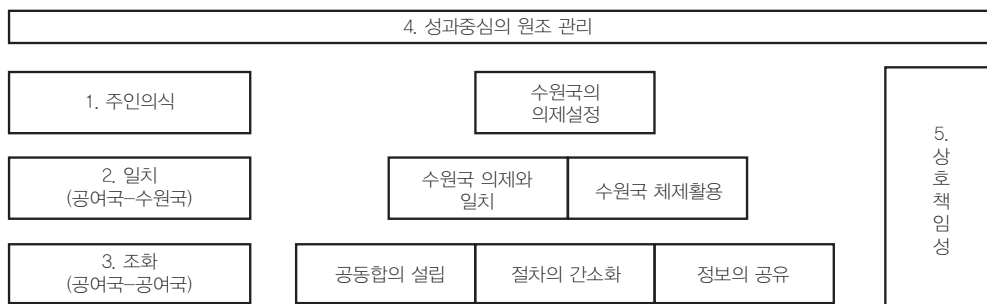
국제사회는 저소득국가의 빈곤완화와 지속적 발전을 지원하는 것을 핵심적 과제로 인식하고 개발원조의 규모를 늘려오면서 원조의 효과성을 제고할 수 있기 위한 원조방식(Modality)를 발전시켜 왔다. 특히 2000년 유엔정상회의에서 채택된 “새천년개발목표(MDGs)”는 이러한 노력에 새로운 이정표를 제시하였다. 이를 배경으로 선진 원조공여국들은 원조규모를 2000년도 537억 달러로부터 2005년 1,039억 달러로 지속적으로 증대시켜 나가면서 2015년도에는 GNI의 0.7%로 늘릴 것을 목표로 삼고 있다.

29) OECD 개발원조위원회는 1인당 GNI 수준에 따라 개발도상국을 4가지로 분류하고 있다. 1인당 GNI가 935 달러 미만인 저소득국, 936-3,705달러 사이인 중하위소득국, 3,706-11,455달러인 중상위소득국으로 구분하며, 저소득국에서도 일부는 최빈곤국으로 별도구분하고 있다. 북한은 이중 저소득국으로 분류된다.

국제사회는 이러한 원조 규모의 증대와 아울러 원조의 효과성을 제고하기 위하여 논의를 지속시켜 왔다. 동 논의는 2003년 로마 선언과 2004년 마라케시 선언(memorandum)을 거쳐 마침내 2005년 3월 파리에서 개최된 고위급포럼에서 “원조효과성 제고를 위한 파리선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness, 이하 파리선언)”을 채택함으로써 그 결실을 맺었다.

파리선언은 원조의 효과성 제고를 위하여 수원국과 공여국에게 크게 다음과 같은 5개의 원칙을 제시하고 있으며, <그림 4-1>과 같이 각 원칙에 따라 지표를 설정하고 있다.

<그림 4-1> 파리선언의 추진원칙과 주요 지표



- 수원국의 주인의식(Ownership): 수원국은 주인의식을 가지고 자체적인 개발정책 및 빈곤감소전략(Poverty Reduction Strategies)을 수립할 수 있어야 하고, 공여국은 수원국이 자주적인 역할을 효과적으로 수행할 수 있도록 관련 역량과 제도 수립을 적극 지원해주어야 한다.
- 수원국의 개발전략과 공여국의 원조정책 일치(Alignment): 공여국은 수원국의 개발전략과 일관성을 유지할 수 있는 원조를 제공해야 한다.
- 원조공여국간의 원조절차와 실행의 조화(Harmonization): 수원국의 수원부담을 덜어주기 위하여 원조공여국들 간에 협력과 조정을 통하여 원조 절차를 간소화해 조화로운 원조를 제공한다.
- 개발성과에 중점을 둔 원조관리(Result-driven Management): 원조의 성과를 중요시하는 원조정책과 행정을 추구한다.

- 개발성장에 대한 수원국과 공여국의 상호책임(Mutual Accountability): 수원국과 공여국은 개발자원 사용의 투명성에 대한 책임의식을 고취시킬 수 있도록 해야 할 것이며, 이로써 국가정책 및 개발협력에 필요한 자국민의 지지를 강화시킬 수 있도록 한다. 여기에서 중요한 점은 그러한 책임의식이 상호적이라는 사실을 인식해야 한다는 것이다.

파리선언의 기본 철학은, 원조의 효과성을 높이기 위하여 공여국이 아닌 수원국이 주도로 개발전략을 수립하고, 원조공여국간 조정 등에서도 수원국이 주인의식과 리더십을 발휘해야 한다는 점이다. 공여국 역시 수원국의 리더십을 존중하고 리더십 발휘를 위한 개발협력 역량을 강화하는 등 원조의 효과를 높이기 위하여 많은 노력을 해야 한다.

2. 취약국가에 대한 원조 원칙과 실제

취약국가

국제사회에서 취약국가란 재해와 분쟁 등으로 인해 다면적이고 만성적인 문제에 봉착한 국가들을 통칭하는 말로서, 거버넌스가 취약하거나, 대외·대내적 갈등이 존재하고, 안보가 취약하거나, 사회구성이 분열되어 있거나, 부패가 만연하고, 법의 지배력이 미약하고, 정부의 공권력 집행 역량과 체계가 약한 국가를 일컫는다.³⁰⁾ 취약국가에 속한 인구는 전 세계적으로 약 10억 명에 해당하는 것으로 추정되는데, 취약국가의 빈곤율은 평균 54%로, 개발도상국의 평균 빈곤율인 약 22%를 두 배 이상 능가한다. 또한 영아 사망률, 평균사망률 등의 사회지표도 일반 개도국보다 현저히 열악한 것으로 관찰된다. 따라서 취약국가에 대한 지원은 인도주의적 측면에서의 지원뿐만 아니라, 해당국가의 안보불안이 주변국가로 전파되는 것을 방지하려는 목적을 병행한다.³¹⁾

30) 국제적으로 통일된 취약국가의 정의나 평가 기준은 없으나, 세계은행은 정책 및 제도평가(Country Policy and Institutional Assessment, CPIA)에서 평가점수가 3.2점 이하인 국가를 취약국가로 분류하고 있다. OECD 개발원조위원회, 기타 원조기관은 자체의 기준으로 취약국가 목록을 작성하고 지원성가를 평가하고 있으나, 상황변동이 심한 취약국가의 특성상 목록은 늘 가변적이다. 영국 국제개발청(DFID)의 경우에는 시민을 위한 기초적인 기능을 수행할 수 없는 국가를 일컬어 취약국가로 정의하고 있다.
<http://www.dfid.gov.uk/About-DFID/Finance-and-performance/Making-DFIDs-Aid-more-effective/How-we-give-aid/Fragile-states/>.

31) 세계은행 웹사이트. www.worldbank.org/ieg/licus

취약국가에 해당하는 대표적인 나라로는 아프리카 지역에서 부르키나파소, 감비아, 기니, 시에라리온, 라이베리아, 코트디부아르, 토고, 카메룬, 니제르, 에티오피아, 수단, 차드, 콩고민주공화국, 케냐, 앙골라, 우간다, 르완다, 브루나이, 코모로스, 탄자니아, 말라위, 모잠비크, 짐바브웨, 잠비아 등이 해당된다.³²⁾ 중동에서는 예멘과 이라크가, 중앙아시아 지역에서는 아프가니스탄, 우즈베키스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄이 해당되며, 아시아에서는 파키스탄, 네팔, 미얀마, 라오스, 캄보디아, 동티모르, 북한이 해당된다. 세계은행은 2005년에 취약국가를 그 정도에 따라 <표 4-1>과 같이 위기지속국가, 통치체제 악화국가, 점진적 개혁 국가, 정치적 이행 국가의 네 유형으로 분류하고 있는 바, 현재의 북한은 위기지속국가에 해당된다고 볼 수 있다.

<표 4-1> 세계은행의 취약국가 유형 분류

	특징
위기지속국가	- 국제사회와 정상적 관계를 맺고 있지 않음 - 통치 및 정책 환경이 매우 취약함 - 정권은 권위주의적이며 정치적 상황은 불안정함
통치체제 악화 국가	- 정치 불안 속에서 통치 및 정책 환경이 눈에 띄게 악화되고 있음 - 점점 더 권위주의적인 환경 속에서 안보 상황도 악화되고 있음
점진적 개혁 국가	- 통치 및 정책 환경은 취약하며, 개혁의 진전은 제한적인 수준에 머무르고 있음 - 국제사회가 개입하고 있으나, 정부는 원조 공여자들의 조율된 개입을 장려하지 않음
정치적 이행 국가	- 정권 교체로 정책 방향이 변경되어 개혁 전망이 크게 밝아졌음 - 정부는 국제사회 및 기타 이해관계자들과 정책 대화를 개시함 - 그러나 정치적 이행은 아직 불안정하며 상황이 반전 될 가능성이 남아 있음

출처: World Bank. 2006.

취약국가에 대한 지원원칙과 지원

취약국가의 우선 지원과제는 체제의 정통성 확보, 효과적이고 탄력적인 국가제도의 구축이며, 이를 위하여 원조사회는 일관되고 조화로운 협조체제를 구축하도록 권고한다. 취약 국가의 경우 공공행정제도, 공동체 구축, 보건, 교육, 사회서비스의 지원 등이 요구된다. 체제전환국에 대한 지원을 위하여 세계은행은 평화구축기금(Peace Building Fund)을 설립하여 일반적인 IDA 규정에서 지원되지 못하는 소규모의 긴급 지원활동을 보조한다.

32) OECD. 2008. Resource Flows to Fragile and Conflict-Affected States. Annual Report. p. 22.

OECD 개발원조위원회는 국제사회의 취약국가 개입을 위한 정책공약 및 지침을 천명한 바 있으며,³³⁾ 세계은행을 비롯한 국제사회는 동 지침에 준거해 취약국가에 대한 행동강령을 마련해두고 있다. 공동적인 핵심사항을 요약하면 다음과 같다. 1) 취약국가 지원을 절대 포기하지 말고 특히 지원에서 소외되는 국가가 없도록 할 것, 2) 취약국가의 사회, 정치적 분석에 기초하여 지원전략을 수립, 특히 정치구조에 대한 긴밀한 이해를 바탕으로 지원전략을 수립하고 실행에 반영할 것, 3) 긍정적인 변화를 유도할 수 있는 수원국 내부 역량과 수요를 촉진할 것, 4) 단순하고 실현가능한 기초적 수준의 개혁 지원: 거시경제 개혁, 인프라 지원, 분쟁종식 후 재건 단계에서 개발 단계로의 전환 및 선택과 집중을 위한 우선순위 선정 등, 5) 사회적 서비스를 제공하기 위한 창의적인 메커니즘을 추구할 것, 6) 원조 공여자들 간의 협력을 강화할 것. 또한 취약국가 지원 시에는 개도국 지원의 규범인 빈곤감소전략(Poverty Reduction Strategy, PRS)을 수립하는 것이 바람직하지만 여건이 여의치 않을 경우 과도 기적 성과점검표(transitional results matrix)를 적극적으로 이용할 수 있다.

이러한 원칙 하에서 취약국가에 대하여 다양한 지원을 제공하고 있는 바, 국제금융기구의 개발 차관은 위의 취약 국가 중에서 점진적 개혁국가와 정치적 이행국가의 경우에만 제공하는 것으로 하고 있다. 취약국가의 경우 수원국 정부가 매우 취약하기 때문에 원조의 실효성 확보를 위하여 가장 중요한 원칙인 수원국의 주도성이 잘 발휘되지 않는 경향이 크다. 수원국 정부가 제대로 작동하지 않으므로 공여국 입장에서 때로는 수원국 정부를 우회하여 원조를 공여하기도 하지만, 그러한 방식은 수원국 정부의 역량을 더욱 침식함으로써 악순환을 지속시킬 가능성이 높은 것으로 지적되기도 한다.

3. 분쟁 이후 재건(Post-Conflict Reconstruction, PCR) 상황에 대한 원조 원칙과 실제

가. PCR 상황에 대한 원조 원칙

PCR 상황에 대한 지원

취약국가는 내부 분쟁 상황에 몰릴 수도 있다. 북한도 김정일 사후 가정 시 후계구도를 놓고 분열하게 될 가능성을 배제할 수 없을 것이다. 만약 갈등관계가 전면적으로 전개되어

33) OECD DAC. 2007. Fragile States: Policy Commitment and Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations. pp. 6-8.

긴급사태가 발생할 경우, 북한지원에 적용될 수 있는 국제사회의 원조 정책과 체계를 고려해 볼 필요가 있다.

세계은행은 분쟁 후 무정부 상태로 이행된 국가를 지원하기 위하여 “분쟁 이후 재건(PCR)”의 개념을 수립하고 있다. 국제사회에서 통용되는 분쟁 이후 재건(PCR)이란 크고 작은 분쟁에 의해 정상적인 국가체계가 가동되지 않는 파탄국가나 국가체계가 가동되더라도 그 역량이 매우 취약한 국가를 위한 재건활동을 의미한다. 즉 PCR 상황은 분쟁이 종료된 이후이거나 또는 지속되더라도 매우 낮은 수준에서 나타나고 있는 상태에서, 최소한의 국가기능을 이행할 능력을 갖춘 지속가능한 국가(State)를 형성하기 위하여 국내 및 국외의 행위자들이 참여하는 과정이다. 최소한의 기능을 갖춘 지속가능한 국가란 정부가 기능할 수 있는 제도(institutions)를 수립하고, 수립된 제도를 작동시키는데 필요한 자원을 확보한 상태를 말한다. 또한 정부 외적으로 사회구조의 근본적인 변환이 이행될 수 있도록 치안과 안전보장을 위한 장치를 갖춘 상태를 일컫는다.

PCR 지원 원칙

세계은행은 PCR의 핵심목표를 “사회·경제적인 틀의 재구축”으로 설정하고, “거버넌스와 법치체계와 같이 평시에 제대로 작동하는 사회를 가능토록 하는 환경의 재건”을 위한 지원을 실시하고 있다. 미국의 “분쟁 후 재건위원회(commission on post-conflict reconstruction)”에 제출된 백서에서는 PCR을 “사회경제적 복지, 거버넌스, 법치뿐만 아니라 정의와 화해의 요소 및 핵심적으로 안보를 제공하고 강화하는 것”으로 정의하고 있다. 즉, PCR의 궁극적 목표는 해당 국가가 특별한 외부의 개입 없이 거버넌스와 경제활동을 스스로 결정할 수 있는 상태를 지속할 수 있고, 대내·대외 행위자와 일반적인 규범에 부합하는 관계를 형성하는 단계에 도달하는 것이다.

분쟁악화를 방지하고 지속가능한 평화를 구축하기 위해 PCR 지원 체계는 단기, 중기 및 장기의 시간흐름을 구분하여 1)초기의 비상상태, 2)과도기, 3)개발 또는 지속가능한 안정화의 3단계를 거쳐 부문별(Sector)로 지원하도록 하고 있다. 주요 부문별 지원체계를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 안전보장을 확립하여 여타 부문별 과제를 추진할 수 있는 여건을 마련해야 한다. 안전보장이란 단기적으로는 분쟁상황이 종결된 안전한 환경을 구축하고, 중기적으로는 적법성을 가진 안정적인 안정보장기구를 발전시키며, 장기적으로는 지역주민들의 안전보장능력

을 강화시키는 것을 의미한다. 사업별로는 무장 세력·정보부·전투원들의 일소, 영토보전, 집단적 안전보장, 사회질서와 안전유지, 지역주민·기관 및 인프라 보호, 안전협력, 시민 정보 및 통신시스템의 보호가 포함된다.

둘째, 거버넌스 구축과 참여가 이행되어야 한다. 즉 투명한 국가 관리 시스템을 운영하고, 헌법에 의한 선거를 실시함으로써 시민 참여 메커니즘을 건설해야 한다. 단계별 이행과정은 우선 지배구조의 구조를 결정하고 시민 참여의 기반을 마련하고, 중기적으로 적법한 정치기구와 참여정치를 유도하며, 장기적으로는 이러한 제도를 강화해 나간다. 세부사업과제로는 국가헌법 제정, 과도기적 지배구조, 행정기구의 권력, 입법기구의 강화, 지방자치단체 수립, 반부패를 위한 투명 경영·선거, 정당·시민사회·미디어 간 원활한 공공정보 공유와 의사소통 이행 등이 있다.

셋째, 인도적 원조와 사회복지를 달성해야 한다. 단기적으로 인도주의적 긴급원조를, 중기적으로 장기적 개발을 위한 토대의 마련을, 장기적으로는 장기 발전 프로그램의 제도화를 목표로 한다. 사업과제로는 피난민과 실향민 문제, 인신매매, 식량안보, 임시수용소와 식량 이외의 원조물자 제공, 지뢰제거 지원, 시민건강, 교육, 사회보장제도, 평가 분석 및 보고, 공공 정보 및 통신 등이 해당된다.

넷째, 경제 안정화와 인프라 구축이다. 단기적으로는 시민의 경제적 필요에 즉각 응답할 수 있는 시스템을 마련하고, 중기적으로 장기적 개발을 위한 토대의 마련, 장기적으로 장기적 발전 프로그램의 제도화를 목표로 한다. 고용증진, 통화정책, 재정정책 및 통제, 일반 경제정책, 재무 영역, 무역, 시장경제, 법·규제정책 개정, 농업 발전, 최저생활보장제도, 인프라(교통, 정보통신, 에너지, 공공 정보 및 통신) 등이 주요 과제이다.

다섯째, 정의와 화해의 구축이다. 공식적, 비공식적인 메커니즘을 통하여 분쟁으로 인한 과거의 피해사례를 다룬다. 이를 위하여 법률제도를 정비하여 법률시행기구, 투명한 사법체계, 공평한 법 공표, 인권적인 형벌 집행 체계(과거사에 대한 적절한 형벌 적용)를 마련한다. 또한 분쟁과정에 참여한 행위자들과 분쟁의 희생자, 그리고 전쟁 범죄자들에 대한 정의의 회복과 화해를 위한 제반 조치가 필요하다. 주요 과제로는 잠정적 범죄 정의 체계, 지방경찰, 사법계의 인사 및 인프라, 소유권, 법적체계 개정, 인권, 전범재판, 진실조사위원회와 추모, 지역사회 재건, 공공 정보와 통신 등이 있다.

위에서 살펴본 PCR 프로그램 과제들은 분쟁을 경험한 여러 나라들의 경험으로부터 구

체계적이고 단계적인 실천 매뉴얼로 발전되었으며, 따라서 향후 북한체제의 급격한 변화 가능성에 따른 비상 상황에 대한 준비 작업으로서 PCR은 매우 유용하다고 평가된다. 북한 정세의 불확실성과 불안정성의 지속은 언제라도 변형된 형태의 긴급한 재건 프로그램의 적용을 요구한다. 안전보장, 정치적 전환과 거버넌스 및 참여, 인도주의적 구제와 사회복지, 경제적 안정과 인프라, 정의 및 화해 분야 등의 세부적인 과제목록들은 장차 북한지역의 개발협력에 실질적으로 직접 응용되거나 응용하여 적용할 수 있는 것들이다.

나. 사례: 동티모르의 경험

4백년 간 포르투갈의 식민지였던 동티모르는 1975년 11월 28 독립을 선언하였으나 이웃 인도네시아에 의해 불법 점령당하였다. 이후 24년 간 인도네시아군의 침공에 맞서 저항해 왔으며, 이 과정에서 국민 1/3이 사망한 것으로 추정된다.

1998년 수하르토 대통령 사임 후 인도네시아는 동티모르에서 자치권 부여와 독립국가 수립 가운데 하나를 택하도록 하는 국민투표를 실시하였는데, 절대다수가 독립을 지지하였다. 그러나 이 과정에서 반독립과 무장세력의 학살·방화 등 잇따른 공격 행위로 1천명 이상이 숨지고 수많은 난민이 발생하였으며, 사회 인프라 대부분이 파괴되었다.

이에 유엔은 동티모르에 다국적 평화유지군을 파병하였으며, 무정부 상황으로 치닫던 치안상황이 점차 안정을 되찾자 99년 10월 25일 유엔안전보장이사회 결의로 유엔과도행정기구(United Nations Transitional Administration in East Timor, UNTAET)를 발족시켰다. 1999년 11월 17일부터 본격적 가동에 들어간 UNTAET는 2002년 5월 20일까지 군사 및 행정, 재정, 치안 권한을 갖고 안보와 법질서를 유지하며 인도적 구호활동 및 주민 재정착, 현지인 행정 훈련, 사회기반 시설 설립, 신헌법 제정 및 선거 준비 등을 지원하는 임무를 수행하였다. UNTAET는 군인 9,150명(29개국 파견)과 경찰 1,640명(39개국 파견) 이하의 병력, 각계전문가 및 현지인으로 구성되었다.

2000년에는 동티모르 내 다양한 분파를 대표하는 준의회기구인 국가평의회(National Council) 및 네 명의 현지인과 네 명의 외국인 관료로 이루어진 첫 과도정부를 수립, 티모르인의 조기 국정참여를 유도하였다. 2001년에는 제헌의원 88명을 선출하는 선거를 실시하였고, 이 선거에서 동티모르독립혁명전선(Fretilin)이 과반수에 조금 못 미치는 55개 의석을 확보하고 기타 11개 정당이 나머지 의석을 나누어 가졌다. 다음 달인 9월20일에는 과도내각 각료직을 24명으로 확대해 전원 동티모르인으로 구성하고, 이후 UNTAET의 역할은 주로

지원 임무로 축소하였다. UNTAET은 그 해 10월 22일 제헌의회와 논의해 2002년 5월 20일 주권을 공식 이양기로 합의했고 다음 달인 11월 26일부터 유엔평화유지군의 단계적 감축에 돌입하여 독립 선포 때까지 5천명으로 감축하였다.

2002년 3월 22일 헌법초안이 제헌의회에서 통과되고 4월 14일 치러진 대선에서 동티모르독립혁명전선 사령관 사나나 구스마오가 대통령으로 당선되었으며, UNTAET은 출범 32개월 만에 유엔동티모르지원단(UNMISSET)으로 위상이 전환되었다.

동티모르는 2002년 5월 20일 완전히 주권을 회복하였고, 9백 명의 단원으로 이루어진 UNMISSET은 평화유지, 동티모르 경찰 훈련 및 지원, 정부 및 기타 국가기관에 자문단 파견 등의 임무를 수행하게 되었다. UNMISSET은 2005년 5월 유엔동티모르 사무소(UNOTIL)로 변환되었으며, 유엔 안보리는 2006년 8월 활동기한이 끝난 UNOTIL의 후신 기구로 평화유지활동(PKO)을 부활하기로 결정하였다.

4. 체제전환국에 대한 원조와 체제전환 경험

가. 체제전환국 지원의 의미

체제전환국이란 1999년 베를린 장벽이 무너지고 중앙유럽과 동부유럽국가들이 중앙집권적 계획경제에서 자유민주주의적 시장경제로 변화하는 과정에서 미국 및 서유럽 국가들이 이를 지원하기 위하여 도입한 개념이다. 북한과 같은 사회주의 경제체제는 일반적으로 집단적 소유화, 중앙집권적 계획, 중공업 분야의 선호와 서비스부문의 제약, 농업 집단화의 특성을 가진다. 체제전환을 한다는 것은 집단적 소유권이 민영화 과정을 거치거나 자율적 자본형성 과정을 통해서 개별 경제주체들에게 이양되고, 계획에 의한 생산이 시장을 통한 수요와 공급의 원리로 대체되는 것을 의미한다.

이와 같은 특수성에 기인하여 체제전환국과 일반적인 개발도상국을 대상으로 한 지원에는 차이가 있다. 체제전환국의 경우 시장경제 시스템으로 원활히 이행하도록 지원하는 것이 핵심인데 비하여, 개발도상국의 경우는 빈곤극복과 그에 따른 사회개발의 문제가 주요 관심사이다. 체제전환국 지원업무를 수행해온 대표적인 기구로 유럽부흥개발은행(European Bank for Reconstruction and Development, EBRD)이 있는데, 일반개도국의 개발을 지원하는 여타 국제은행과는 차별화된 지원업무를 수행한다. 일례로 지원 대상선정에 있어 유

유럽부흥개발은행은 다당제 민주주의 원칙을 지키는 국가에 대하여만 지원을 하도록 되어 있으며(Article 1 of the agreement Establishing the Bank), 따라서 사회주의 1당 독재체제를 유지하고 있는 중국, 베트남, 라오스는 지원 대상에 속하지 않는다. 하지만 실질적으로 이들 국가에 대한 국제사회의 개발협력도 체제전환국 지원의 특징을 포함하고 있으며, 북한에의 시사점이 높은 것으로 평가된다.

구공산주의 국가들이 시장경제로 전환하면서 겪은 어려움과 문제해결을 위하여 국제사회가 실시해온 지원경험은 북한이 개방을 하는 경우에 우리나라가 반드시 고려해야 할 사항이다. 따라서 이 장에서는 세계은행과 유럽부흥개발은행의 체제전환국 지원 목적 및 원칙, 지원전략 및 수단, 경험, 성과 및 교훈에 대하여 살펴보고자 한다.

나. 체제전환국에 대한 지원 원칙과 내용³⁴⁾

체제전환국에 대한 지원 목표와 원칙

세계은행은 체제전환국의 계획(통제)경제를 시장에 기초한 경제체제로 원활하게 이행시키기 위해, 다음의 4가지 전략적 목표를 마련하고 있다: 1) 거시경제의 안정과 건전한 경제 운용 달성, 2) 법에 의한 통치, 효율적 자원의 배분, 3) 시장경제제도와 민간 부문이 주도하는 환경 수립, 4) 전환에 따른 서민과 취약계층의 사회적 비용 완화지원. 이러한 전략적 목표는 1992년 이래 세계은행이 작성한 유럽과 중앙아시아의 구공산권 국가에 대한 지원전략(Country Assistance Strategy, CAS)에 반영되어 있다.

유럽부흥개발은행도 마찬가지로 체제전환국이 시장지향적인 경제에 적합한 법률과 제도를 구축하고, 나아가 시장 지향적인 기술발달과 건전한 기업행위를 촉진하도록 지원할 것을 목표로 삼는다. 이를 위하여 프로젝트 실시, 재정 지원, 기술지원을 제공하며, 세부분야로는, 은행, 가격의 자유화, 민영화(privatization), 사유재산권을 확립을 위한 법 제정과 같은 개혁을 지원함과 동시에 이를 뒷받침할 전문지식 제공을 위한 교육 프로그램을 실시하였다.³⁵⁾

유럽부흥개발은행의 협력대상은 민주주의 원칙을 준수하는 국가로 제한되어 있으며, 투자원칙으로 1) 완전한 시장경제로 이행하는 데 도움을 주어야 하고, 2) 개인 투자자들을

34) World Bank. 2004. Economies in Transition: An OED Evaluation of World Bank Assistance. Washington, D.C.: World Bank

35) 장형수 외. 2008. 『다자간 개발기구의 체계 및 활동』. 통일연구원. pp. 124-125.

배제하지 않으며, 3) 건전한 은행 규칙에 따라야 함을 정립하고 있다. 그러나 체제전환 과정에서 그 동안 등한시해왔던 빈곤문제가 심화되자, 세계은행과 유럽부흥개발은행은 1998년 이후부터 빈곤타파를 정책 목표에 추가하였다.

체제전환국가에 대한 지원 내용

세계은행의 체제전환국가에 대한 1989-2003년 기간 중 지원 내용은 <표 4-2>와 같다. 세계은행의 금융지원 사업은 1989년에는 단 3건의 차관만을 제공하였으나, 1990-93년까지는 중동부유럽국가들(Central and Eastern European Countries, CEE)을 대상으로 57건의 차관을 제공하였다. 뒤이어 1994-98년 동안에는 구소련의 독립국가연합(Commonwealth of Independent States, CIS) 국가들을 중심으로 대출을 실시하여, 사업수가 연평균 57건씩 증가하였다. 1999년에는 한해 사업이 71건으로 최고조에 다다랐다. 2000년 이후에는 중동부유럽의 일부 국가들이 체제전환을 완료하거나 유럽연합에 가입하면서 연간 금융지원 프로젝트의 수가 44개로 줄어들었다. 종합적으로 보면, 1989년 이래 세계은행은 26개의 체제전환국에 420억 달러에 달하는 자금을, 600개에 이르는 프로젝트에 지원했다. 부문 별 프로젝트 개수를 보면 농촌, 에너지, 경제 정책 등 여러 부문에 골고루 분포되어 있으며, 이를 금액 별로 보면 경제정책, 에너지, 운송, 농촌, 금융 등의 부문이 큰 비중을 차지하고 있다. 이는 주로 시장제도의 도입과 사회간접자본의 구축에 제공되었음을 보여주는 것이다.

<표 4-3>는 체제전환국가 그룹별 및 체제전환국가에 대한 원조 공여자 별로 원조 금액을 제시하고 있다. 체제전환국가 그룹을 1)중앙과 동부유럽 및 발틱 국가, 2)러시아, 3)다른 독립국가연합 등의 세 그룹으로 나누었을 경우, 제1그룹이 1989-2001년 기간 중 원조금액의 62%를 차지하였고, 제2그룹이 21%, 제3그룹이 17%를 각각 차지하였다. 원조 제공 주체 별로 보면, EC, EU 회원국, 기타 양자회원국, IBRD 등으로 구분할 수 있는데, 금액 면에서는 EC, EU 회원국, 기타 양자회원국, IBRD 등의 순으로 원조를 제공하였다. 이를 체제전환국가 그룹 별로 보면, 제1그룹의 경우 주로 EC 및 EU 회원국가 절대적 비중을 차지하였으며, 제2그룹의 경우 EC 및 EU 회원국이 위의 비중보다는 낮았으나 역시 높은 비중을 차지하였고, 제3그룹의 경우도 같은 추이를 보이고 있다.

<표 4-2> IBRD/IDA의 체제전환국에 대한 섹터별 지원(1989-2003년)

	프로젝트 개수별 부문	프로젝트 개수		금액별 부문	백만 달러
1	농촌	84	1	경제 정책	10,638
2	에너지	66	2	에너지	7,061
3	경제 정책	66	3	운송	4,077
4	운송	56	4	농촌	3,957
5	공공 부문	55	5	금융	3,571
6	사회적 보장	52	6	공공 부문	2,597
7	금융	37	7	개인 부문별 개발	2,431
8	건강, 영양 및 인구	35	8	사회적 보장	2,305
9	개인 부문별 개발	35	9	건강, 영양 및 인구	1,468
10	교육	27	10	도시 개발	1,327
11	도시 개발	25	11	교육	1,162
12	물 공급	23	12	물 공급	759
13	환경	20	13	세계화 및 통신기술	483
14	세계화 및 통신기술	7	14	환경	393
15	사회 발전	6	15	사회 발전	42
	총 합계	594		총 합계	42,271

출처: The World Bank (2004) p. 47.

<표 4-3> 원조원천별 원조금액(원료, 공식 및 비공식적 수원 총합) (1989-2001년)

(단위: US\$ million)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	총합
중·동부유럽, 발틱 국가														
EC, EU 회원국	7	7,579	5,617	8,016	4,812	5,443	11,909	9,731	11,663	24,085	25,503	23,823	18,074	156,262
기타 양자 회원국	0	1,537	255	1,106	3,218	1,334	3,065	2,271	3,148	1,608	244	-160	686	18,312
IBRD, IDA, IFC	0	186	825	1,018	968	1,339	606	543	913	243	905	860	416	8,822
EBRD	0	0	0	163	312	614	1,040	893	511	624	313	114	688	5,272
ADB	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SAF, ESAF	0	0	0	0	12	22	11	0	25	20	18	14	4	126
기타 다자 회원국	3	39	23	26	26	190	49	83	54	73	85	118	77	846
합계	10	9,340	6,719	10,326	9,348	8,944	16,679	13,520	16,314	26,653	27,068	24,770	19,946	189,636
러시아														
EC, EU 회원국	0	254	822	5,412	8,406	4,318	3,214	3,508	4,128	7,360	1,348	727	3,773	43,270
기타 양자 회원국	0	0	561	1,745	1,729	44	852	122	922	721	2,350	1,779	512	11,337
IBRD, IDA, IFC	0	0	0	1	431	285	836	1,096	2,682	1,171	425	297	26	7,250
EBRD				4	123	77	214	456	435	501	-45	-172	190	1,783
ADB														
SAF, ESAF														
기타 다자 회원국	0	0	0	1	3	11	22	12	11	11	19	21	37	148
합계	0	254	1,383	7,163	10,692	4,735	5,138	5,194	8,177	9,764	4,096	2,652	4,538	63,785
다른 독립국가연합														
EC, EU 회원국	0	289	9,101	9,420	2,881	1,831	728	663	717	-363	70	25	160	25,522
기타 양자 회원국	0	0	1,933	329	773	829	645	1,540	1,627	3,938	1,467	2,463	2,807	18,351
IBRD, IDA, IFC	0	0	0	-1	-31	459	996	872	786	837	975	250	577	5,720
EBRD	0	0	0	-2	-18	67	110	145	158	206	176	161	262	1,265
ADB	0	0	0	0	0	3	110	59	124	173	118	115	102	804
SAF, ESAF	0	0	0	0	0	14	46	153	221	178	126	70	89	897
기타 다자 회원국	0	0	1	4	35	71	87	52	48	55	72	81	87	593
합계	0	289	11,036	9,750	3,640	3,274	2,722	3,484	3,681	5,024	3,005	3,163	4,085	53,150

출처: OECD/DAC CD-ROM: Geographical Distribution of Financial Flow to Aid Recipients (1960-01).

재인용: The World Bank (2004) p. 48.

다. 체제전환의 경험

사회주의 경제체제에서 시장경제 체제로 이행한 국가들의 체제전환의 경험을 살펴보기에 앞서 그 개념을 명확히 할 필요가 있다. 본 절에서 살펴본 체제전환국은 정치적·경제적 양 측면에서의 이행을 실시한 국가를 말한다. 유럽개발부흥은행의 지원 대상국 규정에서 알 수 있는 바와 같이 체제전환국은 다당제 민주주의와 시장경제 체제를 모두 도입한 국가를 일컫는다. 이러한 규정에 따르면 중국, 베트남, 라오스 등 북한이 참고하게 될 것으로 예상되는 사회주의 국가들은 정치적으로 공산당 일당주의체제를 유지하고 있기 때문에 체제전환국으로 분류되지 않는다. 하지만 본 절에서는 북한과 유사한 여건의 국가로서 베트남, 라오스의 경험을 살펴보는 것이 적합하다고 판단하였으며, 일당사회주의국가라 하더라도 경제제도 전환과정은 체제전환국과 유사하다고 봄을 밝혀둔다.

그런데 구 사회주의 국가의 경제제도 전환경험에서, 초기적 조건들은 체제전환의 방식에 영향을 미치며, 이는 다시 체제전환국들의 개발전략 및 과정과 연계된다. 아울러 각 국가의 개발재원 조달 방식 역시 개발전략의 추진과정에 영향을 미치고 있다. 경제전환 초기조건에 따라서 사회주의 산업국가와 사회주의 저개발 국가를 구분할 수 있다. 사회주의 산업화가 상당정도 진전되어 제한적으로나마 발전을 구축했던 탈사회주의 체제전환국들에게 문제의 근원은 사회주의 산업화의 모순에 있으며, 개발협력 역시 이러한 모순을 제거하는 것을 지원하는데 있었다. 그러나 사회주의 공업화를 실시하였으나 개발수준이 낮았던 저개발국가들의 경우에는 개발의 개념이 다르다. 체제전환에 있어 핵심과제는 저발전의 해소와 시장화의 진전을 동시에 이행하는 것이었다.

전자의 경우는 러시아와 중앙 및 동부유럽에 해당한다. 이들 국가에서는 새로운 민간 부문의 성장보다는 사회주의 산업체계 전반의 해체와 재조정, 민영화의 성패 등이 개발의 핵심적 과제였다. 따라서 국유부문의 처리가 시급하였고 국제금융기구와 선진국의 개발지원도 주로 사유화와 민간부문의 형성에 관한 것이었다. 민간부문의 발전을 위한 프로젝트들은 대규모 사유화 프로그램에 대한 지원, 국유기업 구조조정지원, 사유화된 기업에 대한 구조조정 지원, 신규중소기업창업에 대한 지원 등 네 가지 형태를 띠고 있다. 간접적인 지원으로는 부실자산정리, 은행자본금 확충, 규제제도 및 사법제도 개혁, 그리고 구조조정과정에서 발생하는 사회적 약자를 위한 사회보호프로그램 등에 대한 지원이 있다. 경제체제 개혁과정에서 구 소련지역의 국가들이 어려움을 겪은데 비하여 헝가리, 폴란드, 체코 등은 비교적 빠르게 회복하였다. 러시아의 경험은 구체제에서 기원하고 있는 부정적 요소들의 영향, 특히 구 지배

세력들의 지대추구행위를 막고 경쟁적인 노동시장의 형성과 사회주의 복지체제의 축소과정에서 발생하는 사회적인 저항을 얼마나 효과적으로 제어하느냐에 따라서 체제전환의 효율성이 좌우되는 것을 알려주었다.

후자는 중국과 베트남과 같은 아시아의 사회주의 저개발국들에 해당한다. 아시아의 사회주의 국가들은 기존 체제의 해체보다는 새로운 민간 부문의 성장을 통해 개발을 시도하였다. 러시아와 중앙 및 동부유럽이 기존 체제에 대한 전면적이고도 급진적인 처방을 내용으로 하는 체제전환을 선택해야 하는 구조적 요인을 지니고 있었던 것과 대조적으로, 공업화와 제도화의 수준 등 사회주의 발전이 전반적으로 지체된 중국과 베트남의 경우 점진적 체제전환전략을 선택하였다. 저개발사회주의 국가들의 경우도 결국 시장경제의 성장에 따라 계획경제들이 축소되거나 의미가 사실상 상실되고 있다. 베트남은 국제금융기구의 도움을 많이 받았는데, 특히 세계은행과 국제통화기금의 역할이 컸다. 중국과 베트남은 자원조달 방식 및 개발전략에 있어 차이는 있으나, 점진적이고 순차적인 경제체제개혁을 택했던 두 나라는 모두 지속적인 성장을 구가하고 있다.

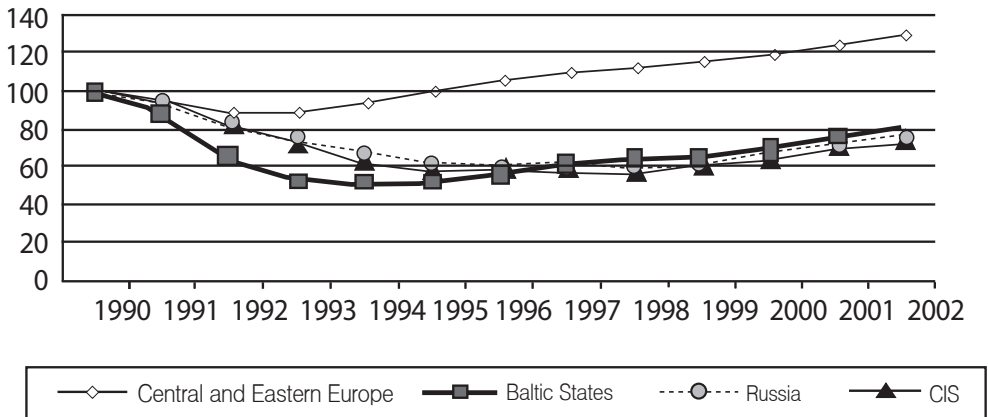
본론으로 돌아가서 체제전환의 경험을 두 가지 관점에서 분석해 볼 수 있다. 하나는 체제전환 과정에서 실현한 경제적 성과이고, 다른 하나는 체제전환을 통하여 미래의 발전 기반을 구축하게 되었다는 점이다.

먼저, 전자와 관련하여 체제전환을 지향한 국가들의 체제전환 과정에서의 경제적 성과를 보면 구사회주의 국가의 전환 초기에 GDP가 급격히 하락하였음을 잘 알 수 있다. 체제전환국을 지역별로 구분하여 실질 GDP 변화과정을 살펴보면 <그림 4-2>과 같다. 모든 체제전환국은 체제전환의 과정에서 정도의 차이는 있으나 경제적 정체를 경험하였다. 중앙 및 동부유럽국가들은 “전환경기침체”가 상대적으로 경미했고 상대적으로 기간이 짧았다. GDP는 하락률은 평균 15% 미만이었고, <표 4-4>에서 볼 수 있듯이 1990년대가 끝나기 전에 많은 나라에서 예전의 일인당 소득을 회복하였다. 그러나 발틱 국가, 러시아 및 CIS 국가들의 경우 상대적으로 경제적 정체가 길었고, GDP는 평균 40%(18%에서 76%에 분포) 이상 하락하였으며, 2000년대에 들어서도 체제전환 이전의 소득을 회복하지 못하고 있다.

오랜 전환 침체는 국가 부채와 빈곤 심화의 현상을 수반하였다. 체제전환국가의 국가 부채 상황은 <그림 4-3>와 같다. 빈곤율도 크게 증가하였다. 1990년대 초에 중앙 및 동부유럽과 중앙아시아 국가(ECA)에서 하루 2.15달러 이하로 생존하는 인구는 4% 미만이었으

나, 1998년에는 20%로 증가한 것으로 평가되었다. 빈곤 비율은 <표 4-5>와 같이 독립국가 연합(CIS) 국가들에서 중앙 및 동부유럽국가와 발틱국가(CEB)보다 높게 나타났다. 또한 소득 불평등도 증가하였다. 아르메니아, 불가리아, 러시아는 지니계수가 거의 두 배가 되었다.

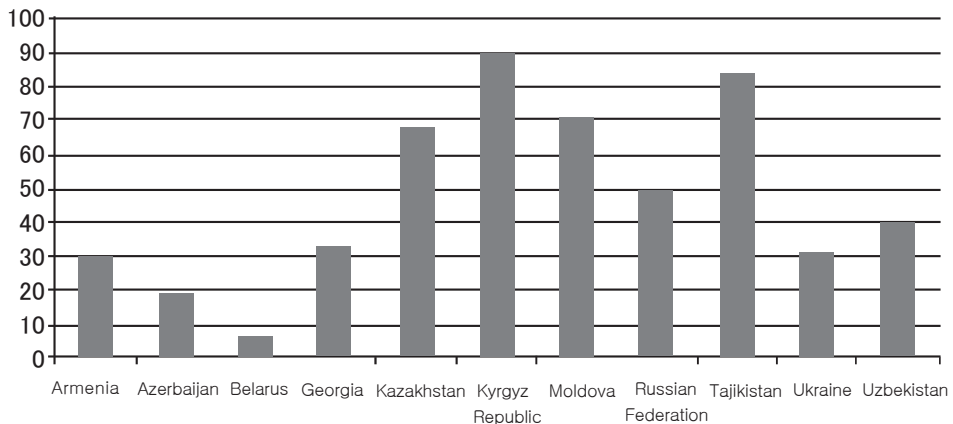
<그림 4-2> 실질 GDP의 변화과정 (1990-2002년) (1990=100)



출처: World Bank, World Development Indicators

<그림 4-3> GNI에서 현재가치로 환산된 부채가 차지하는 비율 (2001년)

Percentage



출처: World Bank (2004) P. 6.

<표 4-4> 체제전환국의 일인당 국내총생산 (1989-2002년)

(단위: 1995 US\$로 환산)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
중·동부 유럽														
알바니아	942	842	607	563	621	687	761	841	789	853	914	979	1032	1071
보스니아-헤르체고비나						425	546	981	1298	1455	1551	1595	1632	1671
불가리아	1,855	1716	1587	1487	1477	1511	1560	1421	1349	1412	1453	1547	1652	1733
크로아티아		5438	4282	3783	3481	3686	4059	4402	4785	4961	4943	5078	5269	5549
체코		5270	4682	4588	4608	4731	5037	5288	5226	5177	5207	5381	5574	5691
헝가리	5,018	4858	4288	4165	4153	4289	4367	4441	4662	4908	5136	5372	5540	5735
마케도니아		2741	2765	2571	2369	2311	2263	2270	2286	2351	2441	2541	2451	2418
폴란드		2604	2414	2469	2557	2684	2868	3038	3242	3396	3536	3678	3716	3762
루마니아	1,808	1702	1484	1377	1399	1457	1564	1632	1536	1466	1451	1462	1541	1611
슬로바키아	4,322	4217	3603	3346	3211	3363	3570	3771	3977	1429	4180	4267	4405	4595
슬로베니아		9689	8784	8331	8694	9053	9419	9744	10218	10624	11160	11653	11978	12326
발틱 국가														
에스토니아	4861	4514	4175	3351	3151	3154	3348	3531	3821	4143	4148	4464	4708	5000
라트비아	3731	3703	3328	2193	1900	1941	1950	2035	2242	2388	2476	2666	2893	3100
리투아니아		3005	2830	2231	1878	1706	1824	1925	2074	2241	2215	2320	2488	2659
러시아														
러시아 연방	3794	3666	3473	2967	2713	2375	2280	2208	2235	2131	2255	2471	2609	2734
기타 독립연합국가														
아르메니아		1542	1367	804	745	799	868	934	979	1066	1114	1193	1317	1495
아제르바이잔				601	455	361	315	315	331	360	383	422	460	505
벨로루시		1583	1563	1410	1300	1149	1033	1066	1192	1298	1347	1429	1502	1579
그루지아	1449	1232	973	538	382	344	355	396	439	453	468	479	505	537
카자흐스탄	2094	1985	1756	1656	1507	1332	1240	1258	1293	1287	1342	1497	1717	1893
키르기스공화국	642	665	603	514	435	348	325	343	372	374	382	399	417	411
몰도바	1817	1769	1486	1056	1044	721	713	673	686	643	623	638	678	729
타지키스탄	1215	1179	1063	740	611	472	407	334	335	346	357	384	420	453
투르크메니스탄	2614	2569	2330	2088	1807	1438	1296	1179	1017	1057	1194	1354	1587	1787
우크라이나	2108	1969	1800	1621	1390	1076	953	864	845	835	840	896	986	1038
우즈베키스탄	614	611	596	517	493	459	446	445	460	472	485	497	511	525

출처: The World Bank (2004) p. 49.

<표 4-5> 사회적 지표

국가	빈곤 지수	지니계수		기대 수명		사망률		기초 교육기관 등록 비율	
	1995-99	1987-90	1996-99	1990	2001	1990	2001	1989-90	1996-97
알바니아	11.50		0.27	72	74	37	23	90.8	87.6
아르메니아	43.50	0.27	0.59	72	74	50	31	85.5	82.9
아제르바이잔	23.50			71	65	84	77	89.5	96.6
벨로루시	1.00	0.23	0.28	71	68	18	17	95.8	94.1
보스니아- 헤르체고비나				71	74	18	15		
불가리아	3.10	0.23	0.41	71	72	15	14	98.4	94.0
크로아티아	0.20	0.36	0.35	72	74	11	7	96.0	89.0
체코	0.00	0.19	0.25	72	75	11	4	97.6	99.1
에스토니아	2.10	0.24	0.37	69	71	12	11	96.2	93.7
마케도니아	6.70		0.37	72	73	32	22	89.4	86.9
그루지아	18.90	0.29	0.43	72	73	24	24	95.2	80.7
헝가리	1.30	0.21	0.25	69	72	15	8	99.0	99.2
카자흐스탄	5.70	0.30	0.35	68	63	42	81	93.9	89.2
키르기스공화국	49.10	0.31	0.47	68	66	68	52	92.5	89.2
라트비아	6.60	0.24	0.32	69	70	14	17	95.8	90.7
리투아니아	3.10	0.23	0.34	71	73	10	8	94.0	95.8
몰도바	55.40	0.27	0.42	68	67	30	27	95.8	91.6
폴란드	1.20	0.28	0.33	71	74	19	8	97.9	98.0
루마니아	6.80	0.23	0.30	70	70	27	19	93.6	95.0
러시아	18.80	0.26	0.47	69	66	17	18	93.0	90.8
슬로바키아	2.60			71	73	12	8	96.8	96.3
슬로베니아	0.00	0.22	0.25	73	76	8	4	96.1	99.8
타지키스탄	68.30	0.28	0.47	69	67	98	91	94.1	85.5
투르크메니스탄	7.00	0.28	0.45	66	65	80	69	94.3	83.1
우크라이나	3.00	0.24	0.33	70	68	18	17	92.8	90.7
우즈베키스탄				69	67	53	52	92.2	89.7

출처: Poverty headcount and Gini coefficient from World Bank 2001, life expectancy and mortality rate from WDI, enrollment rate from World Bank 2003.

재인용: The World Bank (2004) p. 50.

다음으로, 후자와 관련하여 볼 때, 이상과 같은 경제적 비용에도 불구하고 긍정적인 것은 시장경제를 만드는데 상당한 진척을 이루었다는 것이다. 중앙 및 동부유럽국가와 발틱국가(CEB) 중 8개국이 2004년에 EU에 합류하고 향후 다른 2개국이 합류할 예정이다. 유럽 부흥개발은행은 국가별로 부문별 개혁의 진척성과를 나타내는 체제전환지표를 작성하고 있는데, 1은 별 진보가 없는 것을 나타내며 4+는 전형적인 선진공업국의 수준과 성과를 말한다. <표 4-6>와 같이 전환지표에 의하면 몇몇 소수의 예외를 제외하고는 정책 개혁이 1989년 이래 점진적으로 진행되어 왔음을 알 수 있고, 특히 가격자유화와 무역 및 외환 자유화는 대부분의 국가에서 전환이 상당히 원활하게 진행되어 온 것을 알 수 있다. 가장 진행이 늦은 부문은 금융부문 개혁, 기업 지배구조/기업 구조조정과 경쟁 정책이다. 2003년에 각각 12, 8, 5개 국가가 3 이상의 점수를 받았을 뿐이다.

초기 조건의 차이가 국가들 간에 개혁의 정도를 변화를 어느 정도 설명하지만 그들 영향력의 크기는 분명하지 않다. 유럽부흥개발은행은 1999년에 산업화 정도, 무역의 지향(orientation), 초기 거시경제의 불균형, 중앙계획경제의 유산 등의 변수를 이용하여 초기조건이 전환에 미치는 영향을 분석하였는데, 초기조건이 중요하지만 개혁의 패턴 전부를 설명하지 못하는 것을 발견하였다. 예를 들어 초기여건이 비슷했던 폴란드와 루마니아는 체제전환이 가장 빠른 국가였다. 그러나 크로아티아와 불가리아, 키르기스공화국과 우즈베키스탄은 각각 초기 여건의 유사성에도 불구하고, 전환 정도에는 많은 차이를 보였다. 비록 초기 조건이 성장 변화에 영향을 미치지만, 성장 차이를 결정하는 가장 중요한 요소는 경제자유화인 것으로 보이며, 경제자유화와 자유화의 범위를 결정하는 가장 중요한 요소는 정치 개혁이라는 점에 주의할 필요가 있다.

세계은행의 평가부서(Operations Evaluation Department, OED)는 9개 전환국가의 국가지원평가서(Country Assistance Evaluations, CAE)를 작성하였는데, <표 4-7>을 보면 6개국(불가리아, 카자흐스탄, 키르기스공화국, 리투아니아, 폴란드, 러시아)의 최근 국가 지원전략 성과는 만족스러운 것으로 평가되었으나, 알바니아, 아제르바이잔과 우크라이나는 불만족스러운 것으로 평가되었다.

제도발전의 영향이 높게 나타난 국가는 단지 3개국에 불과하고(나머지 중간 정도의 영향) 지속가능성이 유지될 것 같다는 국가가 5개이고 그렇지 않을 것 같다는 국가는 4개이다. 국가지원평가서(CAE)에서 보다 주목을 받아야 하는 부문으로 가장 자주 지적되는 부문은 민간부문발전, 제도, 공공행정(public governance), 책임성, 참여, 감시와 평가를 위한 역량 개발로 나타났다.

<표 4-6> 나라별 체제전환 진전 상황 (1994-2003년)

국가	인구	GDP당 민간 비중		기업						시장과 무역						금융 기관				하부 구조	
				대기업		중소 기업		거버넌스 와 구조개혁		가격 자유화		무역과 환율 제도		경쟁 정책		은행 개혁과 금리 자유화		증권 시장과 비은행 금융		개혁	
	2001	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000
알바니아	3.4	50	75	1	2+	3	4	2	2	4-	4-	4	4+	1	2-	2	2+	1	2-	1	2
아르메니아	3.0	40	70	1	3+	2+	4-	1	2+	4-	4+	2	4+	1	2	1	2+	1	2	1+	2+
아제르바이잔	8.1	20	60	1	2	1	4-	1	2+	4-	4	1	4-	1	2	1	2+	1	2-	1	2-
벨로루시	10.0	15	20	2-	1	2	2+	1	1	3-	3-	1	2+	2	2	1	2-	2	2	1	1+
보스니아-헤르체고비나	4.3		45	1	2+	2	3	1	2	1	4	1	4-	1	1	1	2+	1	2-	1	2+
불가리아	8.1	40	70	2	4-	2	4-	2	3-	4	4+	4	4+	2	2+	2	3+	1	2+	1+	3-
크로아티아	4.6	40	60	2	3+	4	4+	2	3-	4	4	4	4+	1	2+	3-	4-	2	3-	2-	3-
체코	10.3	65	80	4	4	4	4+	3	3+	4	4+	4	4+	3-	3	3	4-	3-	3	2+	3
에스토니아	1.4	55	80	3	4	4	4+	3	3+	4	4	4	4+	2	3-	3	4-	2-	3+	2	3+
유고슬라비아	8.6		40	1	2+	3	3	1	2	3-	4	1	3+	1	1	1	2+	1	2	1+	2
마케도니아	2.0	35	60	2	3	4	4	2	2+	4	4	4	4+	1	2	2	3	1	2-	1+	2
그루지아	5.4	20	65	1	3+	2	4	1	2	4-	4+	1	4+	1	2	1	2+	1	2-	1	2+
헝가리	10.0	55	80	3	4	4-	4+	3	3+	4+	4+	4+	4+	3	3	3	4	2	4-	3-	4-
카자흐스탄	14.9	20	65	2	3	2+	4	1	2	3-	4	2	3+	2	2	1	3	2-	2+	1	2+
키르기스공화국	4.7	30	60	3	3	4	4	2	2	4+	4+	3	4+	2	2	2	2+	1	2	1+	1+
라트비아	2.4	55	70	2	3+	4	4+	2	3	4+	4+	4	4+	2	3-	3	4-	2	3	2	3-
리투아니아	3.7	50	75	3	4-	4	4+	2	3	4	4+	4	4+	2	3	2	3	2	3	1	3-
몰도바	4.3	20	50	2	3	2	3+	2	2-	4-	4-	2	4+	2-	2	2	2+	2	2	1	2
폴란드	38.7	55	75	3	3+	4	4+	3	3+	4	4+	4	4+	3	3	3	3+	2	4-	2	3+
루마니아	22.3	35	65	2	3+	2+	4-	2	2	4	4+	4	4	1	2+	2	3-	2	2+	1	3
러시아	145.4	50	70	3	3+	3	4	2-	2+	4-	4	3	3+	2	2+	2	2	2-	3-	2-	2+
슬로바키아	5.4	55	80	3	4	4	4+	3	3	4	4+	4	4+	3	3	3-	3+	3-	3-	1	2+
슬로베니아	2.0	30	65	2	3	4	4+	3-	3	4-	4	4	4+	2	3-	3	3+	3-	3-	2-	3
타지키스탄	6.2	15	50	1	2+	2	4-	1	2-	2+	4-	1	3+	2	2-	1	2-	1	1	1	1+
투르크메니스탄	5.4	15	25	1	1	1	2	1	1	2+	3-	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
우크라이나	49.3	30	65	1	+	2	4	1	2	3-	4	1	3	2	2+	1	2+	2-	2	1	2
우즈베키스탄	25.0	20	45	2	3-	3	3	1	2-	4-	3-	2	2-	2	2	1	2-	2	2	1	2-

출처: The World Bank (2004) p. 51.

<표 4-7> 체제전환국의 CAE Ratings

국가	기간	성과	영향력	지속성
알바니아	1992-97	MU	M	U
아제르바이잔	1995-98	MU	M	L
불가리아	1991-97	U	NR	NR
	1998-01	S	M	L
카자흐스탄	1990-99	MS	M	U
키르기스공화국	1993-00	MS	S	U
리투아니아	1991-02	S	H	HL
폴란드	1989-96	S	S	L
러시아	1992-98	U	MR	NR
	1999-01	S	M	L
우크라이나	1992-98	MU	M	U

성과: S=satisfactory, MS=moderately satisfactory, MU=moderately unsatisfactory, U=unsatisfactory.

영향력: H=high, S=substantial, M=modest

지속성: HL=high likely, L=likely, U=uncertain NR=not rated

출처: The World Bank (2004) p. 52.

라. 체제전환 지원의 교훈

체제 전환 과정에서 체제전환 국가들이 국제적 지원을 받으면서 거둔 성과는 두 가지 측면으로 볼 수 있다. 하나는 긍정적인 것으로 언제인가는 거쳐야 할 시장경제 체제로의 진전을 이루었다는 사실일 것이다. 그들이 사회주의 체제로 지속적인 국가 발전을 이룰 수 없다는 것은 자명한 사실이고, 그렇다면 그러한 진전은 하나의 긍정적인 성과가 될 것이다. 다른 하나는, 비록 과도기적 상황일 수 있지만, 상당한 경제적 침체와 국민의 불안을 초래하게 되었다는 사실이다. 소련의 붕괴 이후 세계은행을 비롯한 서구의 개혁론자들은 구공산권 국가들이 큰 어려움이 없이 시장경제로 전환될 수 있으리라 생각하였으나 그러한 생각은 잘못된 것으로 판명되었다. 앞 절에서 살펴본 바와 같이 이들 국가들은 상당 기간 동안 경제적 침체, 빈곤 상황의 악화, 부패의 심화, 국가 부채의 증가 등을 경험했다. 더욱이 일반 국민들은 사회주의 체제 하에서 고용과 최소한의 생활 유지 수단이 제공되었으나, 시장 경제 하에서 스스로의 책임으로 고용과 소득의 기회를 확보하여야 하는 여건에 적응하지 못하고 빈곤 또는 취약 계층으로 전락하는 경우가 많이 발생했다.

체제 전환의 과정에서 전환기 침체가 상당하였으며, 국가에 따라서는 그러한 침체로부터 벗어나지 못하고 있는 경우도 있다. 사실 사회주의로부터 시장경제로 전환하는 일은 완전히 새로운 규칙으로 경제활동을 하는 것이다. 특히 고용과 일정 수준의 생활이 보장되어 있던 체제에 익숙한 국민들로서는 자신의 책임으로 고용과 소득 창출의 기회를 확보하여 생활을 도모하는데 적응하기가 쉽지 않을 것이다. 새로운 규칙을 정착시키는 일은 경제활동의 거의 모든 면에서 새로운 제도를 도입하는 일이 된다. 그러한 새로운 제도가 기존의 토양에서 제대로 작동된다는 보장이 없다. 이러한 문제로 인하여 체제를 전환하는 일은 경우에 따라서는 연착륙을 하지 못하고 지속적인 혼란과 불안정을 초래할 수 있을 것이다. 이러한 관점에서 지금까지의 체제 전환 지원에서 몇 가지 교훈을 얻을 수 있을 것이다.

첫째, 제도의 이식과 그 제도가 목적하는 성과를 거두는 것은 별개의 문제일 수도 있다는 점이다. 체제 전환국가에 선진 시장제도가 이식되지만, 그러한 제도가 목적하는 성과를 거두는 것이 쉽지 않음을 감안하여야 할 것이다. 새로운 제도가 성공적으로 정착될 수 있기 위해서는 그 제도에 대한 내부적 수요가 창출될 수 있어야 하는데 사회주의 토양에서 그러한 수요를 창출하는 일이 쉽게 되는 일이 아닐 것이다. 체제전환을 지원할 때에는 수원국의 여건에 맞추어서 새로운 제도가 순조롭게 작동될 수 있도록 유의해야 할 것이다.

둘째, 체제 전환의 과정에서 정부의 역량과 거버넌스의 중요성이 간과되어서는 안 된다는 점이다. 흔히 시장경제로의 이행은 정부의 경제활동에 대한 관여를 배제한다는 뜻으로 이해되어 체제 전환을 효과적으로 관리하여 나갈 정부 역량의 중요성을 간과하기 쉽다. 사실 모든 경제활동에 정부가 관여하던 사회주의 체제에서 시장기구가 정상적으로 작동하기까지 공백이 생길 수 있고, 그 과정에서 부패와 사회적 혼란이 야기되었던 것이 일부 체제전환국들의 경험이기도 하다. 체제전환 지원에서는 제도의 도입과 그 바탕이 되는 토양의 요소를 함께 충분히 고려해야 할 것이다. 체제전환국가가 공통적으로 당면하는 문제로 새로운 제도를 정착시키기 위한 정부의 역량이 흔히 지적되고 있다. 이들 국가를 지원하면서 정부의 역할을 과소평가하거나 정부의 역량을 과대평가하지 않도록 유의해야 할 것이다. 수원국의 역량 개발은 전략의 주요 부분이 되어야 한다.

셋째, 수원국이 개혁의 주도권을 확보하고 합의를 이루는 데는 오랜 시간이 걸리므로 원조 기관은 인내가 필요하다. 아마도 성공적인 전환을 위한 전략의 가장 중요한 요소는 원조 기관의 유연성일 것이다. 문제를 찾아내고 해결책을 발견하기 위하여 경제적, 제도적 분석 이외에 정치적, 사회적 분석도 해야 한다.

넷째, 원조 공여자 사이 및 공여국과 수원국 사이의 공조가 강조되어야 한다. 체제전환을 위한 원조 조화가 원조기관 사이에 잘 이루어 지지 않기 때문에 원조 계획이 상충되어 소기의 성과를 거두지 못하는 예가 있을 수 있다. 일부 원조 기관 사이에 합의된 개발 의제 부족, 이해의 충돌, 원조중복은 원조의 효과를 떨어뜨렸다. 원조의 목표는 수원국 정부가 명확한 개발 전략과 행동계획을 수립하도록 지원하고 모니터링 하는 것이어야 한다. 이를 통해 얼마나 많은 외부 지원이 필요하고 누구에 의하여 무엇을 할 것인가를 수원국 정부와 공여국이 논의할 수 있는 구조가 만들어 진다.

5. 국가별 사례 연구: 베트남, 라오스 및 독일

북한의 장차 체제전환을 지원할 경우에 도움이 될 만한 사례 분석의 대상국가로서 베트남, 라오스 및 독일을 선정하였다. 베트남과 라오스는 다 같이 일당독재체제를 유지하면서 시장제도의 도입과 개방을 추구하고 있다. 베트남은 그러한 경험을 상당히 진행시켰고, 어느 정도 경제개발의 성과를 거두고 있다. 라오스는 다시 베트남을 벤치마킹하면서 한창 시장경제 도입을 추진하고 있는 점에서 시의성을 가진 사례가 될 수 있을 것이다. 이들 두 국가와 북한과의 이와 같은 유사성에도 불구하고 차이점을 지적하자면, 베트남과 라오스는 북한과 비교하여 어느 정도 유연성을 가질 수 있는 일당 독재국가이고, 라오스는 당의 독재체제라기 보다는 개인 독재체제에 가깝다는 점일 것이다. 또한 베트남은 개방과 시장제도의 도입에 앞서 상당 기간 사회주의를 개혁하는 과정이 있었다는 점도 하나의 특징이다. 독일이 본 사례 분석에 포함된 것은 한국과 같이 분단된 상황에서 경제적 지원을 제공하면서 통일을 이루었다는 점에서 시사점을 찾고자 하였기 때문이다.

가. 베트남의 사례분석³⁶⁾

과거 베트남이 실시한 개혁정책을 검토하여 핵심 성공요인을 추출하고, 이를 북한에 적용할 수 있는지, 북한의 실정에 맞게 적용할 수 있는 방안은 무엇인지에 대해서도 검토한다.

1) 베트남 경제개혁의 역사

개혁 이전의 베트남은 사회주의 국가 중에서 사회주의 체제의 완성도가 가장 낮은 나라에 속하였다. 1975년에 베트남 전쟁이 종료되고 남북이 통일되면서 비로소 전국적인 차원에

36) 김석진. 2008. 『중국·베트남 개혁모델의 북한적용가능성 재검토』. 산업연구원.

서 사회주의 건설이 개시되었다.

전쟁 종료 후 1970년대 후반 남베트남에서 추진한 농업 집단화와 상공업의 국유화는 일반 국민의 저항으로 매우 불완전하게 실행되었다. 베트남 정부가 의욕적으로 추진한 중화학공업화도 별다른 성과를 보이지 못하면서 1970년대 말 베트남 경제는 식량난과 외화난을 겪게 된다.

베트남 공산당은 이런 위기상황을 타개하기 위하여 1979년 당 중앙위원회에서 경제의 사회주의화를 잠시 연기하고 신경제정책을 추진하기로 하였다. 경제개혁은 크게 4단계로 나누어 볼 수 있다.

1단계(1979-1985)에서는 이른바 “신경제정책”을 수립하여 초보적인 체제 내 개혁을 실시해 어느 정도 성과를 올렸으나 극심한 물가상승 등 거시경제 불안이 계속되었다. 초보적 농업개혁을 실시하였고 국유기업의 경영자주권도 확대하였다. 1981년부터 농업생산청부제(개인농 또는 분조가 토지를 2-3년 임대하고 국가와 맺은 계약 외 물량에 대하여 시장 판매 허용)를 실시하여 농업생산이 증가하였다. 역시 1981년부터 국유기업이 국가계획 외에 시장에서 원자재를 조달하고 제품을 판매하는 것을 부분적으로 허용하였다. 그러나 종전부터 나타난 인플레이션이 1985년 가격, 임금 인상과 통화 평가절하를 한 이후에 물가상승률이 종전의 몇 배 수준으로 뛰어 올랐다. 거시경제가 불안해지자 1983-84년에는 개혁 조치를 후퇴시키고 중앙정부의 통제를 강화하는 정책의 반전이 일어났다.

2단계(1986-1993)는 이른바 도이모이의 방침 아래 본격적인 시장지향적 개혁이 추진된 시기로 특히 1989년의 급진적 안정화, 자유화 정책 패키지가 성공을 거두어 베트남 경제의 도약 기반이 마련되었다. 패키지 내용에는 가족농 제도의 정착, 가격자유화, 긴축통화정책, 재정개혁, 국유기업 자율화, 국유기업 구조조정, 사기업 인정, 금융개혁 시동, 대외개방 개시, 무역자유화가 있다.

개혁내용을 부문별로 보면 다음과 같다. 기존 농업생산청부제의 토지 청부기간을 2-5년에서 10-20년으로 연장(1993년에는 다시 50년으로 연장)하고 청부계약 대상을 개별 농가로 일원화해 사실상 집단농장을 해체하고 가족농 제도를 정착시켰으며, 전력, 교통, 연료 등 일부 품목을 제외하고 가격통제를 철폐하여 시장가격을 공인하고 배급 제도를 폐지하였으며, 금리를 대폭 인상하고 통화량 및 은행신용 증가율을 억제하는 등 긴축 통화정책을 단행하여 인플레이션을 진정시켰으며, 국유기업에 대한 보조금을 철폐하고 조세제도를 정비하

였다. 1987-88년에 기존의 명령형 계획 시스템을 해체하여 국유기업에 경영자출권을 부여 하였으며, 1990-93년 기간에 부실국유기업들을 합병 또는 청산하였고, 1992년의 헌법 개정과 사기업법 제정을 통해 사기업을 공식적으로 인정하였다. 1990년 중앙은행법 및 상업은행법을 제정하여 중앙은행과 4대 국유상업은행을 근간으로 하는 현대적 금융시스템을 갖추었고, 1987년에 외자도입법을 제정해 외자유치를 위한 제도적 기반을 마련하였다. 1988년에 정부의 대외무역 독점을 철폐하여 신규 무역회사 설립을 허용하고 수출입 관세제도를 수립하였다. 1989년에 캄보디아에서 철군하고 1991년에 ‘파리평화협정’을 체결해 대서방관계를 정상화하기 시작하였다.

3단계(1994-1998)에서는 크게 주목할 개혁조치는 없었으며 아시아 금융위기로 인해 1990년대 후반에 경기침체를 겪었다. 1994년에 총공사(總公社)를 설립해 관련 국유기업들을 계열화하여 경영효율화를 도모하였으며, 1995년에는 새로운 국유기업법을 제정해 국유기업의 주식회사화 및 외국기업과의 합작에 관한 법적 근거를 마련하였다. 1990년대 초반에 대미관계가 개선됨에 따라 1994년부터 IMF, 세계은행 등 국제기구로부터 본격적인 원조를 받을 수 있게 되었으며 1995년에는 미국과 대사급 외교관계를 수립하였다.

4단계(1999-현재)는 기업개혁과 대외개방이 크게 진전되어 베트남 경제가 세계경제 체제로 본격 통합되면서 베트남 경제는 다시 고도성장을 구가하게 된다. 1999년에 주로 지방정부 관할 하의 소규모 국유기업을 대상으로 매각 등의 방법으로 사유화 과정을 개시하였고, 1999년에 새로운 사기업법의 제정을 통해 기존의 인가제를 등록제로 변경하였으며, 그 결과 2000년대에 사기업의 창설이 붐을 이루게 되었다. 2000년과 2005년에 각각 호치민과 하노이에 증권거래소가 개설되고, 국유기업의 주식회사화가 진전되었다. 2006년에 국유기업, 사기업, 외자기업에 포괄적으로 적용되는 통합기업법을 발효시켜 공정한 경쟁 환경을 조성하기 위한 법적 근거를 마련하였다. 오랜 협상 끝에 2001년 미국-베트남 무역협정이 발효되어 대미수출을 본격적으로 개시할 수 있게 되었으며 2006년 12월에 미국으로부터 항구적 정상교역관계(permanent normal trade relation, PNTR)의 지위를 부여받은 데 이어 2007년 1월에 WTO에 가입함으로써 무역자유화를 완료했다.

2) 원조공여자와 베트남 정부의 협력관계

베트남 빈곤감소전략은 2002년에 수립되었는데 베트남 정부는 종합적인 빈곤감소 및 성장전략(Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy, CPRGS)으로 명명하였다. 베트남 고위급 정부 인사들이 지도력을 발휘하여 그들의 적극적이고 개방적인 개발

의지를 국가발전전략에 반영하였다. 베트남정부가 빈곤감소와 성장전략(CPRGS)을 작성하는 과정에서 공여자 그룹들과의 논의 결과가 절대적인 영향을 미쳤다.

빈곤의 성격을 규명하기 위한 분석 및 진단 작업을 위하여 1999년 베트남 정부 관계자와 공여자 및 국제 NGO가 다양하게 참여한 실무 작업팀(poverty working group)을 구성하였다. 여기에서 2000년 “빈곤공략보고서(attackng poverty report)”가 공동으로 작성되었다. 다양한 형태의 공식, 비공식 논의가 이루어졌는데, 빈곤과제팀(poverty task force)은 정부와 공여자 및 NGO가 공동으로 참여한 기구로서 가장 중요한 논의의 장으로 활용되었다. 또한 CPRGS 최종본이 발표되기 전인 2002년 2월에 제출된 초안은 3개월가량 베트남의 주요 이해당사자들(stakeholders)과 공여자들의 집중적인 자문을 거쳤다.

거버넌스와 경제관리 부문에서는 유엔개발계획(UNDP)이 가장 중요한 역할을 수행하였다. 베트남 정부에게 상황분석, 전문지식 제공, 훈련 프로그램을 제공하였고, 다른 개도국들의 경험을 교환하는 기회를 제공하였다. 즉 베트남 정부가 시장경제로 전환을 추진할 수 있는 역량을 확보하도록 지원한 것이다. 변화를 합법화할 수 있도록 입법체계를 개혁하고 공공행정개혁 프로그램을 추진하는 것도 지원하였다.

인구정책은 사망률을 감소시키는데 초점을 맞추어 진행되었는데, 유엔인구활동기금(UNFPA)의 지원이 중요하였다. 베트남 정부가 인구정책 관련 개혁을 준비하고 적절히 수행할 수 있도록 지원하였다.

1980년대 말 협동농장의 해체로 인하여 농촌지역의 보건시스템이 붕괴됨에 따라 상황이 악화되었다. 유엔아동기금(UNICEF), 세계보건기구(WHO), 세계식량계획(WFP)등이 공공보건을 복원하는 것을 지원하였다. 특히 1990년대에 들어서 유엔아동기금(UNICEF)은 면역사업들을 포함하여 베트남 내에 초보적이면서 예방에 초점을 맞춘 보건 역량을 구축하는데 주력하였다.

3) 공여국간의 협력과 조화

베트남에 대한 ODA가 빠른 속도로 증가하면서 공여그룹 간의 조정 작업에 대한 필요성이 증대하였다. 이에 따라 지원 제공절차의 표준화, 프로그램 중심의 지원 제공, 협력그룹(partnership group)의 효율성과 효과성 제고, 공동재원 조성의 확대 등이 새로운 과제로 제기되었다.

베트남 내에서는 Six Banks Group(Six Banks Harmonization Initiative)과 LMDG(Like Minded Donor Group) 그리고 UNDG(유엔개발그룹) 등이 공여 그룹 간의 조화를 증진시키기 위한 노력을 주도하고 있다. 이밖에 유럽연합 등도 공여그룹의 조화를 증대시키기 위한 독자적인 노력을 확대해 나가고 있다.

베트남 정부 차원에서는 원조 조건에 따른 부담을 감소시키기 위한 노력의 일환으로 지원 부문별로 조건을 조화시키는 작업(harmonization of conditions at the sector level)을 추진하고 있다. 아직까지 별다른 성과를 거두지 못한 것으로 평가되고 있으나, 산림신탁자금(Forestry Trust Fund)이 2004년 6월에 설립된 것은 중요한 성과로 꼽히고 있다.

4) 베트남 개혁 모델의 교훈

베트남의 경험에서 가장 중요한 교훈은 공산당도 시장경제 개혁의 주체가 될 수 있다는 것이다. 또한 시장경제 개혁을 추진하는 과정에서 정부가 적극적으로 긍정적인 역할을 담당할 수 있다는 것을 보여주었다는 점도 중요하다.

베트남의 개혁 개방은 특수한 측면을 갖고 있었지만 이와 동시에 보편적 체제전환 과제인 안정화, 자유화, 사유화, 제도개혁 등을 충실하게 수행하였다. 베트남은 자국의 정치 경제적 상황을 고려해 점진적이고 실험적인 방식을 채택하긴 하였으나, 장기적, 전반적으로 보면 구소련, 중앙 및 동부유럽의 경우와 동일한 개혁을 수행한 것이 된다. 베트남은 표준적 개혁 프로그램에서 권고한 것과 같은 급진적인 안정화 및 자유화 정책을 실시하였다.

공산당의 통치를 훼손하지 않는 범위 내에서 각급 기업, 기관, 지방정부, 일반주민의 독자적인 경제활동의 자유를 최대한 허용하여 중앙정부의 개혁 방안에 대한 지지를 이끌어 낸 것은 중요한 사실이다.

대내개혁과 대외개방의 상호관계에 대해서는 개혁이 일반적으로 더 중요하며, 개혁의 성공이 개방의 성공을 위한 전제조건이 된다는 교훈을 발견하게 된다. 베트남은 개혁 2단계인 1986-1993년 기간에 시장경제로 전환하는 대대적인 개혁을 하였고 대외개방은 미국에 대한 본격적인 수출이 2001년에, WTO의 가입이 2006년에 이루어졌다는 사실에서 잘 나타난다.

베트남의 개발 과정을 보면 국제기구가 중요한 역할을 한 것을 볼 수 있다. UNDP, UNFPA, UNICEF, WHO, WFP 등이 각각 전문성을 살려서 베트남 정부를 지원하였다.

나. 라오스의 사례분석

1) 라오스 경제개혁³⁷⁾

라오스는 내륙국으로 인구가 6백만 명 정도에 불과하지만 수자원, 열대우림과 광산물 등의 자연자원이 풍부한 나라로, 메콩 강 동쪽과 베트남의 서쪽 산악 지대 사이에 위치하고 있다. 1975년에 베트남 전쟁이 종결되면서 공산군이 내전에서 승리, 정권을 잡았다. 라오스는 베트남과 정치적으로 밀접한 관계를 구축하고 벤치마킹 하고 있다.

1975년에 광범위한 농업의 집단화를 포함한 “사회주의화의 가속화” 정책을 채택하였으나 1982년 제3차 대의원 회의에서 “시장의 힘을 사용”할 것을 권장하며 개혁을 시작하였다. 중간에 때때로 개혁이 중지되기도 하였지만 시장제도를 이용한다는 목표 달성에는 상당한 진척이 있었다. 1986년에 정부는 공식적으로 중앙계획제도를 폐지하고 새로운 경제 메커니즘(New Economic Mechanism)을 채택하였다. 가격 자유화, 환율의 단일화, 정부의 무역독점 폐지와 대외무역 및 지역 간 거래 개방 등과 같은 조치가 취해졌다. 민간 부문이 생기기 시작하였고 국영기업의 75%가 사라졌다.

1990년대에 구조 개혁은 보다 서서히 그리고 간헐적으로 진행되었는데, 1990년대 말의 아시아 경제위기로 개혁의 성과가 다소 후퇴하였다. 1991년 소련의 붕괴로 소련으로부터 오는 개발원조가 중단되어 아세안과 유럽시장으로 경제의 방향을 재조정하였고, 1990년대 중반까지는 은행과 국유기업에 대한 개혁을 진행하였다. 1997-98년間に 아시아 경제위기로 금융과 재정이 파탄을 맞았으나, 1999년의 안정화 정책으로 2001년에는 환율이 안정되고 인플레이션도 한 자리 숫자로 되돌릴 수 있었다.

2001-04년 기간에 라오스 정부는 개혁을 가속화하였다. 정부지출관리(public expenditure management), 은행과 농촌금융, 국유기업, 임업, 무역, 그 외 민간부문에서 순차적으로 개혁을 진행하였다. 정부지출관리에서는 정부예산공표, 중앙조달부처의 신설, 감사원의 설립으로 다소 진전이 있었다. 그러나 정부재정은 정부수입, 공공부문 관리, 은행 부문, 국유기업의 빈약한 관리로 취약한 상태에 머물러 있다. 공공서비스관리와 공무원에 대한 처우 개선이 별로 이루어 지지 않은 것도 문제다. 전체적으로 공공행정 개혁이 예상보다 훨씬 어려운 것으로 입증되었다.

37) World Bank. 2007. Lao PDR-Country Assistance Strategy Progress Report. World Bank Southeast Asia Country Unit.

라오스는 인권 문제에 대한 논란에도 불구하고 2004년 말 미국으로부터 NTR(Normal Trade Relations) 지위를 부여받았고, 2006년 말에는 라오스 국회가 부가가치세법안을 통과시켰다. 라오스 정부는 현재까지 지적재산권, 관세 등 교역 관련법을 WTO의 국제기준에 맞게 개정하고 지속적으로 투자환경을 개선하는 등 WTO에 가입하기 위한 노력을 경주하고 있다. 또한 2009년 12월에는 제25회 동남아시아게임(Southeast Asian Game)을 유치함으로써 국가이미지를 제고하고 외국인 투자를 더욱 증대해 나가고 있다.

2) 라오스의 개발전략 및 발전역량 강화

라오스는 빈곤타파와 지속성장 전략(National Growth and Poverty Eradication Strategy, NGPES)에 이어 국가사회경제개발계획(National Social and Economic Development Plan, NSEDP, 2006-2010)을 수립하여 참여를 통한 빈곤 퇴치에 힘쓰고 있다. 2006년에 새로 선출된 국회와 새로이 들어선 정부는 국가사회경제개발계획을 승인하고 이의 실천을 약속하였다. 또한 라오스 정부는 “거버넌스에 대한 전략 계획(Strategic Plan on Governance, SPG)”을 수립하여 국가사회경제개발계획을 보완하고 있다.

국가사회경제개발계획은 거시경제관리, 재정개혁, 역량개발, 인적자원개발과 사회간접자본의 확대에 중점을 두고 있다. 거버넌스 전략 계획은 부패문제 해결을 위하여 공공서비스 개선, 투명성 강화, 정책수립에서 민간 참여, 법치 강화와 공공재정관리에 역점을 두고 있다. 부패를 막기 위하여 반부패법을 새로 제정하고 정부의 감사원의 역할과 지위를 높인 것은 물론 주민회의와 지역 미디어를 통하여 부패의 위험을 홍보하고 있다.³⁸⁾

또한 정부는 공공재정관리를 강화하기 위하여 새로운 예산법(budget law)을 제정하고, 이 법에 의거해 재정, 관세, 조세 행정을 중앙집권화 하여 정부 부처 내 자금이전의 종합시스템을 구축하였다. 이러한 개혁은 재정수입의 효과적인 관리와 기초서비스에 대한 지출의 지역 배정을 보다 일관성 있게 한다. 한편 가장 빈곤한 47개 지역의 서비스 배급을 개선하는 데도 집중하고 있다. 가장 가난하고 취약한 계층의 기초적인 의료와 교육서비스에 대한 접근이 나아지고 있지만 그 수준은 아직 매우 낮다.

제도 개혁을 하여도 실행에 옮기기 위해서는 역량을 갖추는 것이 관건이다. 시장경제제도를 도입하는데 라오스 정부가 겪는 가장 큰 문제도 역량의 부족이다. 정부기관마다 편차를

38) 보다 자세한 내용은 부록 2에 수록되어 있다.

보이는데, 수상부속실(Prime Minister's Office), 기획투자부(Ministry of Planning and Investment), 재무부(Ministry of Finance) 등의 중앙정부의 정책수립 역량은 상당히 증가하고 있다. 국가개발계획과 일치하는 예산의 작성, 투자환경의 개선, 공공재정관리, 반부패 법과 제도 수립, 통치체제 강화 등에서 역량이 증대되어왔다. 그러나 후속 개혁을 진행하려면 추가적인 역량이 필요하다. 국가사회경제개발계획을 감시하고 평가하기 위한 역량이 충분한 지 아직 불분명하다. 실행 부처 중에서는 도로국의 역량이 가장 높아진 것으로 보이고 교육부, 보건부, 농림부는 역량개발을 가속화하여야 할 것으로 보인다.

수원국의 역량은 경험을 통하여 증대된다. 역량 증대 방안이 알려져 있다고 하더라도 구성원의 기존 이해관계에 변화를 주는 변화는 쉽게 실행에 옮겨지지 않기 때문에 경험을 쌓는데 시간이 걸린다. 구성원 사이에서 쉽게 합의를 볼 수 있는 만큼의 제도 변화를 시도하여 보고, 그래도 소기의 목적을 달성할 수 없게 되면 구성원들은 새로운 제도의 변화에 합의하게 된다. 북한도 지도자가 설사 원한다고 하여도 기존 지지층의 반대로 서서히 제도의 변화를 추진할 수밖에 없을지도 모른다.

3) 라오스의 체제전환 경험의 시사점

라오스 정부는 국제개발협력을 적극적으로 활용하여 개방과 체제 전환을 모색하고 있다. 라오스 정부는 현재 UNDP 등 국제기구가 권고하는 바에 따라서 적극적으로 시장경제로 이행하고 있다. 사회주의 일당정치체제 국가는 전 세계적으로 중국, 북한, 베트남, 라오스, 쿠바 5개국에 불과하지만, 이들 국가 안에서도 대외개방을 하는 형태와 발전전략은 서로 다르다. 쿠바를 제외하고는 모두 중국과 국경을 맞대고 있는데, 각자 개혁·개방의 속도와 범위 위에 조금씩 차이를 보인다. 그 중 라오스는 베트남을 개발의 벤치마킹 대상으로 삼고 있다. 라오스 기획투자부(Ministry of Planning and Investment)는 경제개발을 위해 세계은행, 아시아개발은행, UNDP 등 다자간 공여기관 및 JICA, GTZ, AusAID와 적극적인 개발협력을 실시하고 있다. 그러나 사회주의를 유지하고 있는 국가나 체제전환을 하고 있는 다른 국가들과 마찬가지로, 라오스도 시장 경제로의 이행과정에서 많은 어려움을 겪어왔다.

라오스의 체제 전환 과정에서 세 가지 점이 두드러진다. 첫째, 라오스는 일당독재체제를 유지하면서 개방과 체제전환을 추진하고 있다는 점이다. 이는 장단점을 가지고 있다고 본다. 장점의 하나는 라오스가 중국이나 베트남과 마찬가지로 체제전환 과정에서 정부의 확고한 리더십을 유지함으로써 시장제도로의 전환 과정에서 일어날 수 있는 혼란과 불안정을 어느 정도 예방할 수 있다는 점이다. 그러나 일당 사회주의 국가의 장점은 중앙집권적 상명하복이 철저해 사업의 진행이 용이하지만, 대안(alternative)이 없다는 점이 단점으로 꼽힌다. 라오스도 체제 전환의 어느 단계에 이르러서는 다당제 체제를 수용하게 될 것이며, 현재로서는 다만 이를 유예하고 있을 뿐이다.

둘째, 라오스의 체제전환 과정에서 정부 역량의 부족이 체제의 순조롭고 효과적인 이행에 걸림돌이 되고 있다는 점이다. 이 점은 우리가 북한을 지원할 경우에 특히 유의하여야 할 대목이다. 사회주의로부터 시장경제로 전환할 때에는 거의 모든 분야에서 근본적인 변화가 수반되어야 하는 데, 이에 관하여 정부는 준비가 충분하지 못하고 관리 역량도 부족한 것이 일반적이다.

셋째, 체제전환 과정에서 한편으로는 소수의 성공하는 계층이 있는가 하면 다른 한편으로는 다수의 소외 또는 실패 계층이 존재한다는 점이다. 다수의 대중은 사실 자기 책임으로 생활수단을 획득하고 세금을 내는 일에 제대로 적응하지 못하고 있다. 그들로서는 가혹한 시장의 경쟁에 내몰리고 있으나 그 규칙에서 생존해 나갈 능력과 의지를 제대로 가지지 못하고 있는 것이다. 국민의 의식주를 해결해 주던 사회주의 체제와는 달리 시장경제에서는 스스로 개인의 경제적인 문제를 해결해야 하는 만큼 국민 각자의 의식전환이 필요한 것이다.

이상과 같은 라오스의 경험은 우리의 대북지원에 몇 가지 시사점을 주고 있다. 첫째, 북한 정부의 체제전환 또는 개발정책의 관리 역량의 제고가 북한의 순조로운 개발에 핵심적인 하나의 과제라고 하는 것이다. 둘째, 체제전환 과정에서 항상 염두에 두어야 할 것이 다수 시장경제에 적응하기 어려운 계층을 시장경제로 유도하고 적응 능력을 갖추 수 있도록 하는 것이 다른 하나의 핵심 과제라고 할 것이다. 셋째, 라오스의 경험은 대북지원에 유용한 사례가 될 수 있지만, 그 차이점도 간과되어서는 안 된다는 점이다. 라오스는 북한처럼 일당 독재체제를 가지고 있지만 상대적으로 민의가 잘 수렴되는 구조를 가지고 있다는 점에서 연성 일당독재로 구분된다. 그렇지만 철저한 개인 숭배주의의 북한의 일당체제와는 또 다른 면을 가지고 있는 것이다.

정부 역량의 부족, 인적자원의 부족, 시장경제체제에 적합한 국민의식의 결여 등의 제약요소 때문에, 원조 시 국제기구의 역할이 더욱 중요했다고 할 수 있다. 전체적으로 사회주의 경제에 익숙한 국가는 시장경제에 기반을 둔 정부의 역할을 수행하는 데 미숙하여 국제원조 기구의 조인이 필요한 것으로 보인다. 시장경제에서 중요한 것은 기업이 활동하기 좋은 환경을 마련하여 주는 것인데 이에선 사법, 행정제도의 변화 이외에도 기구의 정비 등이 필요하고 일반 국민의 의식 변화도 병행되어야 한다.

다. 동서독 경제협력 및 지원 경험³⁹⁾

1) 통일 전 동·서독의 경제적 관계의 진전

통일 전 동서독 간 경제협력 및 지원은 국제·국내정치적 관계에 의해 영향을 받았다. 통일 전 동서독간의 정치적 환경은 크게 다음의 세 시기로 구분해 볼 수 있다.

제 1시기 (전후 서방국가들의 경제전쟁)

내독교역은 경제적으로 우위에 있던 서방국가들이 동유럽 사회주의 국가들을 대상으로 펼쳤던 경제전쟁의 일부로서 시작되었다. 미국은 무역규제정책(Embargo policy)을 통해 서방경제력을 강화하고, 동유럽 공산국가들의 경제력은 약화시킴으로써 국제관계에서 우위를 점하고자 하였다. 서독, 일본 및 기타 서방국가들 역시 경제적 압력으로 인해 미국의 이러한 무역규제정책에 동조하지 않을 수 없게 되었을 뿐만 아니라, 서독정부 역시 내독교역을 냉전의 도구로 이용할 수 있다고 생각하고 1949년 12월 15일 미국과 경제협력 협정을 체결, 미국의 무역규제정책을 지원하기로 약속하였다. 서독정부는 서방지원을 통해 서독이 잘살게 되면 경제난에 허덕이는 동독주민들은 자연적으로 소련체제에 대항하게 될 것이며, 이로써 소련군들은 어쩔 수 없이 점령지역을 포기하지 않으면 안 될 것이라는 생각을 가지고 있었다.

서독은 이러한 절대적 대동독 경제우위정책을 고수하면서도, 다른 한편으로는 동서독 간의 유일한 경제적 유대관계라는 차원에서 최소한도의 내독교역을 유지함으로써 통일로 향한 가능성을 열어놓고자 했다. 동독과 기존의 기술교류 관계를 유지하고 개인들 간의 인적교류를 확대시키려 하였는데, 그 배경에는 인도적 차원에서의 인적교류가 통일에 기여를 할 것이라는 신념이 있었다.

39) 신동천 외. 1998. 『경제협력과 통일비용-동서독과 남북한의 비교분석』. 삼성경제연구소. pp. 4-23.

그러나 정치적인 측면에서 서독정부는 이 같은 경제교류를 실질적 및 법률적으로 동독을 하나의 국가로서 인정하는 문제와 연관시켜서는 안 된다는 입장을 명확히 했다. 이러한 점은 50년대만 해도 서독정부가 내독교역과 관련된 협상 진행과정에서 동독 국가기관과의 직접적인 교류를 피해왔다는 사실에서 명백히 볼 수 있다. 서독정부는 연방경제성의 지시 하에 내독교역을 전담하는 상공신탁처(Treuhandstelle fuer den Interzonenhandel)를 독일 상공회의소 안에 설치하고 서독과 동독간의 교역사업과 관련된 모든 문제들에 대해 동독 최고기관과 협상을 벌이게 하였다.

50년대 들어서는 서독정부가 취한 경제압력 조치에 대한 비판의 소리가 서독 경제인들 사이에서 흘러나오기 시작하였다. 경제적 우위를 통해 이루고자 하였던 정치적 의도는 달성될 기미를 보이지 않았고, 서독의 경제대표들, 특히 루르지방과 한자동맹 도시들의 경제인들은 동독에 대한 교역규제를 대폭 완화해 줄 것을 정부에 요청하기도 하였다.

이처럼 답보상태에 놓여 있던 내독교역은 1951년 9월 20일 베를린 협정이 체결되면서 급속한 진전을 보이게 되었다. 정치적 요인으로 인한 급작스런 무역 봉쇄조치 등이 더 이상 발생하지 않고, 행정절차가 개선되어 내독 교역처리과정이 간소화되면서, 내독간 물품교역 규모도 1950년대 후반이후 계속 증가하였다. 또한 1961년 1월 1일 신내독교역협정을 체결하여 거래대상 제품들에 관해서는 교역기간을 무제한으로 허가함으로써 동독은 수년간에 걸쳐 서독에 제품을 납품하는 장기 납품계약을 체결할 수 있게 되었다.

동독측은 60년대에 이르기까지 내독교역의 확대와 무역규제 완화를 재차 요청하였다. 그 때까지만 해도 동독의 산업기반은 소련에 대한 전쟁보상으로 크게 약화되어 있었기 때문에 동독은 내독교역의 필요성이 서독보다 훨씬 높았다. 또한 관세동맹에 의한 국가내부 거래 형식의 혜택과 동독제품이 서독 시장에서 갖춘 경쟁력 등도 동독이 내독교류 확대를 요구했던 이유 중의 하나였다. 교류확대를 위해 당시 동독측에서는 수출규제 정책과 이에 따른 규제대상 품목의 완화, 복잡하고 까다로운 서독의 인허가 절차 완화, 동독으로부터 수입을 특정부분에 대해 제한하는 행위 완화 및 서독 전시회 및 박람회에 대한 동독회사 참가금지 조치 철폐 등을 요구하였다.

그러나 서독정부는 내독교역으로 인해 동독이 독자적으로 경제개발을 실시하고 경제자립을 달성하는 것을 원하지 않았다. 당시 미국의 동유럽 수출 규제 정책으로 동독의 경제발전에 상당한 지장이 초래되었고, 동·서독간 생활수준에도 격차가 심화되었다. 생활

수준 격차는 동독주민들이 서독으로 탈출을 결심하였던 주요 요인이었고, 동독은 마침내 동·서독간 인적왕래를 금지하였다. 결과적으로 서방의 수출규제정책은 동독이 1950년 COMECON(Council for Mutual Economic Assistance) 가입, 1952년 주요 사회주의국가들과의 장기무역협정 체결, 1956년까지 소련으로부터의 원자재 공급 증대 등 사회주의경제 진영으로의 통합을 진행하는 요인이 되었다.

제2시기(화해를 통한 변화와 내독교역)

1961년 베를린 장벽이 설치되면서 서독의 정치가들은 독일민족문제를 새로운 시각에서, 즉 독일의 통일은 결코 무력으로 해결될 수 있는 문제가 아니며, 강대국들간의 화해가 이루어져야만 그 가능성이 높아질 것이라는 입장에서 바라보기 시작하였다. 또한 전 세계적인 자원 및 원자재 부족 현상으로 어려움을 겪고 있는 상황에서 동서진영의 쌍방 협력확대는 양측에 모두 도움이 될 것이라는 인식이 증대하기 시작하였다.

이와 같은 인식상의 변화는 1960년대 들어서 양독간의 관계에 직접적으로 영향을 미치기 시작했다. 1961년 영국과 이탈리아가 동유럽 무역을 확대하기 위하여 수출지원용 신용대부를 규정 이상으로 제공하였고, 이러한 분위기 속에서 서독정부도 내독 교역의 일환으로서 동독에 대한 차관제공 검토하기 시작하였다. 서독정부는 투자용 물품에 대해 4억 DM에 달하는 장기 신용대부를 제공하겠다는 의사를 표명하고, 이에 대한 대가로 동독측에 서베를린 주민들에 대해 동베를린 출입증 발급과 기타 인적 교류 관련 조처의 완화를 요구했다. 양독간 1963년 9월 차관협상과 제2차 통과사증 협정이 체결되었고, 그 대가로 동독은 1만여 명의 죄수들에게 사면조치를 취했으며, 연금자에 한해 서독으로의 여행을 허가하였다.

한편 서독은 1965년 4월 한 동독회사에 대해 최초로 5년 이상의 장기 용자를 제공해 주기로 결정하였다. 서독 정부가 대 동독 장기용자 지원을 결정했던 배경으로는, 동독을 포함한 대 동구권 적대정책을 지속할 경우 국내정치에서 고립될 위험이 크며, 동유럽 무역에서도 경쟁국들에게 뒤쳐질 수 있다는 우려가 작용한 것으로 보인다. 그러나 동시에 서독정부는 이러한 동서독간의 경제관계 확대가 동독을 국가로 인정하는 문제와는 별개의 것임을 명시하였다.

1966년 대연립정부가 출범하면서 서독은 동독을 고립시켜 통일을 달성한다는 목표보다는, 동서간의 긴장완화에 보다 주력하기 시작하였다. 당시 서독 수상인 키싱어는 독일통일이 동·서유럽간의 갈등을 극복하는 과정의 일환으로 진행되어야 함을 천명하고 동독의 승

인문제를 부각시키지 않으면서도 동서독간의 접촉을 강화할 것임을 밝힌 바 있다. 이러한 정치계의 인식변화는 1969년 10월 브란트의 집권 이래 신동방정책으로 이어졌다. 이에 따라 대연립정부 출범이후 내독교역은 한층 더 자율화되었다.

제3시기(기본조약 체결 이후 통일까지의 내독교역)

이후 동서독 양측은 기본조약 추가의정서를 체결하고 동독과 서독간의 경제교역을 “중전 협정에 근거”하여 확대해나간다는 의지를 표명하였다. 동 의정서가 1951년 9월 20일자 베를린협정을 법적 근간으로 삼아 내독경제관계를 형성함으로써 내독교역의 특수성이 계속 유지되고 있음을 다시 한 번 확인하였다. 양독간의 교역은 예나 지금이나 마찬가지로 “내독 교역”에 해당하였다.

2) 내독교역의 구조와 규모

동·서독 간 무역은 선·후진국간 보완무역(complementary trade)의 형태로 이루어 졌다. <표 4-8>과 같이 1970년대 중반부터 1980년대 후반까지 동·서독 간 거래된 교역상품의 구조를 살펴보면, 원자재, 자본재, 소비재가 주종으로 전체 교역량의 80% 이상을 차지하였다. 서독의 동독 수출품 중에서는 특히 기계장치 및 설비가 차지하는 비중이 높았다. 이에 비해 동독의 서독 수출품은 정유제품 등 공업용 원자재를 가공한 제품과, 경공업 소비제품이 주를 이루었다.

이러한 내독 교역에서 특기할 만한 사항은 다음과 같다.

- 첫째, 석유 및 석유제품 교역으로 서독은 동독에 원유를 수출한 후 동독에서 가공된 석유제품을 다시 수입하였다. 동독은 외화 부족으로 원유수입이 어려웠기 때문에 서독이 대신 원유를 수입한 후 동독으로 재수출하였는데, 동독은 서독으로부터 현금 지불 없이 원유를 수입한 후, 가공·정제하여 일부를 국내 소비에 충당하고 나머지 대부분을 서독에 재수출하였다. 이러한 무역형태는 비철금속 분야에서도 이루어졌다.
- 둘째, 동독은 투자재 거래에서 적자를 보이고 소비제품 거래에서는 흑자를 나타냈다. 투자재는 동독이 서독에서 수입한 양이 수출한 양의 2배에 달했지만, 소비재의 경우는 수출이 수입의 3배를 넘었다.

<표 4-8> 내독교역 품목별 구조

	서독->동독		동독->서독	
	1975	1988	1975	1988
농수산물	0.7	0.6	11.9	5.9
공업·에너지	9.4	4.8	2.7	1.9
원자재	48.9	36.8	36.4	46.3
자본재	23.3	37.3	10.2	14.3
소비재	8.6	11.3	32.1	26.2
식료·기호품	7.8	7.8	6.0	3.8
기타	1.3	1.4	0.6	1.0
합계	100	100	100	100

출처: 신동천 외(1988), p. 15.

3) 협력 및 지원형태

동서독간 경제교류 중 무역을 제외한 생산협력과 동독지원은 1970년 이후 크게 활성화되었다.

생산협력

동서독간 투자를 매개로 하는 생산협력은 크게 세 가지 유형으로 나눌 수 있다.

- 첫째, 동독기업이 서독기업에 대형 프로젝트를 발주하여 동독지역에 건설을 한다.
- 둘째, 생산특허를 서독으로부터 도입하여 동독지역에서 생산하는 형태이다.
- 셋째, 서독이 동독지역에 직접투자하여 공동생산하거나 제3국과 합작 투자하는 것이다.

동독기업이 서독기업에 대형 프로젝트를 발주한 예로 1970년 초 동독이 서독의 잘쯔기터(Salzgitter) 주식회사에 발주한 총 7천만 DM 상당의 전기제철소 공사, 폴크스바겐회사에 발주한 차량 및 화학약품 수송용 특수 차량운반구의 엔진조립라인 설비공사가 있다. 서독의 투자를 통한 생산협력의 경우 서독은 기계 설비를 공급하거나 생산기술을 제공하여 동독이 생산하도록 하며, 동독은 생산한 상품의 이용권을 국내시장에 공급하거나 서독시장에 수출하였다. 이와 같은 동서독 경제협력 형태와 내용을 정리하면 <표 4-9>와 같다.

<표 4-9> 동서독간 생산협력 형태

명 칭	내 용	특기사항
허가생산	일종의 특허사업으로서, 외국의 유명제품을 동독에서 생산(기술, 특허, 상표 등 제공)	내구성 투자재 생산까지 확대
생산설비거래	동독지역에 생산시설 건설을 위한 사업계약 체결(주로 금속 및 화학부문)	1979년에서 1981년: 총 14건
현물상환교역	생산시설건설 비용을 생산한 제품으로 지불하는 방식	전체거래의 5-6% 수준
임가공 및 수선	반입자가 생산될 원부자재를 제공하고 임가공자가 이에 필요한 보조재와 공구를 사용하여 생산, 수선은 상품의 원형이 유지되면서 가공됨	반출 및 반입의 전단계로 장기적 계약에 의해 이루어짐
위탁조립	발주자가 제공하는 견본, 모델, 노하우에 따라 생산된 상품을 공급하는 방식	사안에따라부품,장비지원
공동생산 및 전문화	공동생산: 각 당사자가 최종 생산품의 일부 또는 중요요소를 생산하는 협력형태 전문화: 각 당사자가 특정 생산 프로그램 중 일부만 맡아 생산한 후 다른 당사자와 교환해 생산	최종생산품은 각자 또는 공동소유 가능
재구매조건부 설비공급	설비 제공 후 생산된 물품의 재구매	산업연관효과 및 기술이전 효과 발생
위탁거래	위탁자의 상품을 자기명의로 판매하고 그 대가로 이익배당을 받는 형태의 협력사업	위탁창고를 서독 또는 동독에 개설 운영
판매협력	일정기간 또는 일정지역에 대한 특정상품의 독점시장 진출권 인수	생산품에 대한 선전, 정비, 고객서비스 포함
마케팅 분야와 매니지먼트 분야의 협력	계약 당사자간 특정 영역이 체결되는 형태(시장조사, 시장분석, 마케팅 방안의 수립, 생산계획 및 생산품 디자인, 홍보활동 등)	-
고객 및 정비서비스 협력	쌍방이 고객 및 정비서비스 계약 체결, 계약의 주요내용: 반출품 설치 및 가동, 운용요역 교육, 결함제거, 수리와 정비, 부품창고 설치, 고객서비스 업체 선정	대부분 정비서비스제공과 고객서비스제공과연계
제3국을 통한 협력	제3국에 공동프로젝트 및 투자설비의 공동설치(이집트, 알제리, 그리스, 이라크, 모로코, 나이지리아 등지에서 추진)	기술적용 및 시장진출 유리
연구·개발협력	생산원활과 기술상의 문제점을 배제하는 협력이 주요 사안	경험·의견교환, 정보, 전문가 교환의 상설화

출처: 신동천 외 (1998) p. 18.

대동독 지원

서독은 재정지출, 이전지출, 개발협력의 방법으로 동독을 지원했으며, 이 중 대동독 재정지원은 대체로 다음과 같은 세 가지 형태로 이루어졌다. 첫째, 양독간의 채무청산용 차관인 Swing이다. Swing 제도는 어느 한쪽의 상품구입이 상품공급을 초과하더라도 일정한 신용한도 내에서 초과 구입된 부분의 상품대금에 대해서 추가 물품공급이 완료될 때까지 무이

자로 신용을 공여하는 제도이다. 신용한도액은 1959-1968년에 매년 2억DM, 1969-1975년에 매년 대서독 동독 수출량의 25%, 1976-1982년에 매년 8억5천DM, 1984년에 6억9천DM, 1985년에 6억DM를 설정한 바 있다. 둘째, 내독교역 거래범위내의 상업대부이다. 상업대부는 내독거래에 참여하는 동독기업체가 “베를린 협정”에 의해 서독이나 서베를린에 있는 공급체나 은행으로부터 상업용 용자를 신청할 수 있게 한 것이다. 셋째, 은행에 의한 재정차관이다. 대표적인 사례로 1983년과 1984년 서독정부의 주선으로 동독에 제공된 대규모 차관을 들 수 있다. 동독은 1980년대 초부터 외환결제 불능상태에 처했는데, 이를 타개하기 위하여 수출을 늘리고 수입을 줄이는 정책을 폈다. 그러나 대외채무는 점점 더 증가했으며 이에 따른 이자 상환비율도 점점 더 높아졌다. 1980년 대서방 수출 순이익은 3,762백만DM이었으나, 이자지불액은 2,591백만DM에 달했으며, 1981년에는 각각 4,866백만DM, 4,294백만DM로 이자지불액이 수출 순이익의 88.2%에 달했다. 동독의 대외신용도가 하락하면서 외국은행들은 추가 차관제공을 거부하였고, 경제적 불안정이 체제불안으로 연결되자 동독정부는 서독에 도움을 요청하였다. 서독은 상환기간 5년, 리보(London Inter-Bank Offered Rate, LIBOR) 이율 +1%의 조건으로 동독에 1983년 10억DM, 1984년 9억5천DM 규모의 차관을 제공하여 양국이 우호적인 관계를 유지할 수 있게 하는 중요한 계기를 만들었다.

한편 서독정부는 통행·통신처럼 특정 분야에서의 협력을 위해 동독에 이전지출을 제공하였다. 서독은 베를린 통행을 위한 통행료 및 도로사용료를 동독에 지불하였고, 다른 형태로는 동독정치범 석방을 조건으로 한 금전적 지원, 서독주민이 동독 가족 및 친지에게 증여한 현물, 동독지역을 방문하는 서독인이 지불한 강제교환금과 비자수수료 등을 들 수 있다. 이전지출적 성격의 동독 지원금 형태를 통행, 통신 및 기타 분야로 나누어 정리하면 <표 4-10>과 같다.

<표 4-10> 대동독 이전지출 분야와 내용

통행 분야	통과여객 일괄금	통과여행협정에 근거, 1972년 1월 1일부터 서독과 서베를린간 통과 시 부과되는 도로사용료, 사증비용 등을 연방정부예산으로 일괄지급(1972-89: 78억DM)
	승용차의 도로 사용료 일괄금	서독에서 승용차로 동독지역을 여행하는 경우, 도로사용료를 일괄지급(1979년 10월 31일 합의되어 1989년까지 연 5천만DM 지불)
	통과도로 건설·보수비용	1965년 이후 서독과 서베를린간 통과도로 개선을 위한 재정적 지원: 살레 교(550만DM), 헬름슈테트-베를린 간 고속도로(1975년: 2억5,950만DM), 베를린-함부르크 간 고속도로(1978년: 12억DM), 바르타-아이제나흐 간 고속도로(1980년: 2억6,800만DM)
	철도교통여행 개선비용	서독지역에서 베를린간 철도여행 관련 서비스 개선비용(1979년: 4,460만DM), 1980년: 8,900만DM 지급)
	서베를린 시민 비자비용	
통신 분야	동서독간 우편교류 및 전화교류 급부제공 청산	2억5천만DM(1971년)
	소포교류 급부제공 및 서독-베를린간 전화케이블 사용	1968년: 1,690만DM, 1969년 510만DM, 1970년 이후 연 3천만 DM지급
	베를린 전화선 투자비용	미상
	석유제품 공급에 대한 보상	동독 석유제품 공급 수익손실 보전비용(1965년: 7,500만DM)
	환경보호 대책비용	동독 폐수정화시설 설치(1982년: 6,800만DM)
	접경지역 수질검사, 수자원시설 보수	1978년부터 연 10만DM 제공
기타 분야	동독 정치범 석방 및 이산가족 합류	1969년 이후 33,755명(정치범), 215,019명(이산가족) 등 40만 명 이산가족 상봉을 위하여 약 35억DM
	기타	- 화물차와 화물운반용 펠리트 임대료 - 서베를린 건설현장 찌꺼기, 쓰레기 인수비 - 서베를린 폐수통과 처리비용 - 지하철 사용료 - 서베를린 가스주식회사의 운송비 - 베를린 내 지역교환과 연계된 비용 - 서베를린 외곽 교외선 사용, 운영유지비 - 교통박물관 유지비 지불

출처: 신동천 외(1998), pp. 21-22.

동서독 국경 지역의 개발

양독 접경지역에서 국토분단으로 인해 경기가 침체되고 생활조건이 열악해지면서 주민들이 이주하는 사례가 빈번히 발생하자, 서독은 국경 지역에 대한 지원을 실시하였다. 브란트정부는 1971년 8월 접경지역 지원법(Zonernrandfoerderungsgesetz)을 수립해 국경지

역 개발을 위한 법적 기반을 마련하고, 투자보조금 지원, 세제상 특혜, 사회간접자본 구축지원, 주택건설 지원, 사회·문화시설 확충지원 등을 제공하였다.

그 밖에 동독 국경지역 개발지원과 관련된 사업으로는 국경부근에서의 동·서독간 협력 사업이 있다. 국경을 통과하여 주택, 공장 또는 도로를 사용하지 못하게 되었을 경우 양독이 협상을 통해 한편이 완전히 사용할 수 있게 하였다. 또한 양독은 국경지역에서 화재, 홍수, 산사태, 전염병 등 재난 방지를 위해 협력하기로 합의하였다. 그 밖에 국경을 통과하여 해당 지역의 수자원, 천연자원 등의 관리·이용에 지장을 초래할 경우, 양측이 합의하여 개발할 수 있도록 합의하였다.

4) 통독이후 구동독지역 개발⁴⁰⁾

통독직후 독일경제는 다른 체제전환 국가들보다 더 큰 거시경제적 충격으로 생산과 고용이 급격히 침체하였다. 일반적으로 체제이행 초기에 발생하는 경제침체의 정도는 체제전환 속도에 비례한다고 볼 수 있는데, 동독의 경우 급진적 체제전환과 동시에 서독과의 통합이 이루어짐으로써 동독경제는 극도의 침체를 경험하게 되었다.

동독이 다른 동구사회주의 국가들에 비해서 체제전환의 속도가 빨랐던 것은, 동독의 체제전환이 서독과의 경제통합을 전제로 이루어진 것이기 때문에 체제전환의 목표와 방향이 확실했기 때문이다. 다른 동구 체제전환 국가들이 이행의 초기에 새로운 체제가 나아가야 할 방향을 잡지 못해서 방황하는 경우가 많았으나, 서독의 체제와 제도를 그대로 수용하는 동독은 이러한 방황을 피할 수 있었다.

5) 시사점

서독은 통일 전부터 동독과 교류와 협력을 꾸준히 실시했으며, 통일 후에는 막대한 동독체제의 자본주의 전환을 촉진하기 위해 막대한 재정지원을 제공하였다. 그러나 서독이 동독지역에 투입한 자본과 자원은 한국이 감당할 수 없는 엄청난 액수로서, 독일식 통일은 한국에서는 불가능하다고 평가된다. 서독의 이전지출은 주로 동독주민의 소비를 위한 용도로 배분되었는데, 소비 지원을 위한 소진형 지출⁴¹⁾은 투자와 달리 소득을 향상시키는 데 거의 기여하지 않는다. 서독 정부는 투자가치가 없음에도 불구하고 상당한 양의 소진형 지출을 시행

40) 고일동. 2009. 「통일후 동독경제의 상황변화와 남북경제통합에 대한 시사점」. 『북한경제리뷰』. pp. 4-17.

했으며, 이는 경제외적인 목적을 고려했기 때문으로 분석된다. 한국이 북한을 지원할 시에는 독일의 재정 이전지출을 참고하되, 장기적으로 북한 체제이행에 실질적인 기여를 할 수 있도록 보다 효율적인 방법을 모색할 필요가 있다.⁴¹⁾

독일의 경우 구동독 지역 지원을 위해서 서독지역 주민의 1인당 재정 부담과 국가부채가 크게 증가하였다. 한국의 상황을 고려했을 때, 한국이 단독으로 북한개발의 재원을 조달하기는 불가능하다. 한국은 그동안 남북한 경제협력을 통일을 준비하는 일종의 투자로 간주했지만, 북한의 거듭된 핵실험으로 인해 위축되고 말았다. 북한 지원을 위한 재원에는 조세, 국채발행, 외화차입 등이 있다. 문제는 이러한 방식으로는 재원 확보가 어렵고 장기적으로 상당한 조세저항이 일어날 수 있다는 것이다. 한국정부가 비축하고 있는 남북협력기금만으로 북한 개발을 하기란 턱없이 부족하므로 대대적인 세수의 확보가 마련되어야 한다. 독일의 방식을 따라 자본을 북한으로 이전한다면, 북한의 잉여인력을 고용하는 사회간접자본에 대한 투자형태가 될 것이다. 이 경우에도 한국은 상당한 재원을 마련해야 하는 한편, 국민적 합의를 도출해야 하는 정치적 부담과 북한주민의 후생복지를 감당해야 하는 경제적 부담까지 지게 될 것이다. 북한개발의 재원은 한국이 독자적으로 부담하기는 불가능하므로, 국제사회, 특히 주변국들과 국제금융기구로부터의 차입을 포함한 경제지원이 필요하다.

한국이 독일사례를 모방한다고 해도 북한의 경우 혁신력 강화와 같은 목표를 달성하기에는 아직 경제 수준이 낮기 때문에 정책의 우선순위가 될 수는 없다. 북한 개발도 구동독 지역처럼 주요 목표를 정한 후 경제 외적 분야를 포함하는 종합적인 지원으로 나아가야 한다. 낙후된 교육제도를 개선하여 인적자본의 국제경쟁력을 제고하는 정책이 좋은 예이다. 선별된 개발목표는 구체적 시행과정에서 시너지 효과를 발휘하여 경제성장의 동력을 제공할 것이다.

41) 양운철. 2009. 「북한개발의 국제적 협력방안-주변국 및 국제기구와의 협력관계 정립」. 『세종정책연구』. pp. 308-313.

V. 대북지원의 개발협력방식 활용의 필요성과 우리나라의 개발협력 지적 자산

북한이 외부의 도움 없이 스스로 현재의 빈곤상황을 개선하고 지속적인 발전을 도모하기는 사실상 불가능에 가까우며, 우리는 대북지원이 북한의 지속적인 발전에 일조할 수 있도록 원조의 효과성을 제고하고 보다 체계적인 지원방식을 모색하여야 한다는 점을 살펴보았다. 아울러, 국제사회는 북한과 같은 빈곤국가, 취약국가 및 체제전환국가에 대하여 개발협력의 규범과 방법을 발전시켜왔고 이를 바탕으로 체계적인 개발협력을 전개하고 있으며, 북한에 대해서도 어느 단계에서는 국제사회가 개발협력을 추진하게 될 것이라는 점이 지금까지의 분석이었다. 그렇다면 우리의 대북지원이 향후 개발협력 방식을 활용하는 것이 되어야 하는 필요성에 대한 검토와 우리나라가 그러한 개발협력 방식의 대북지원을 수행하기 위해 어떠한 지적 자산을 축적하고 있는가에 대한 점검이 필요할 것이다.

1. 대북지원의 개발협력방식 활용의 필요성

우리의 대북지원이 개발협력 방식을 활용해야 할 필요성은 세 가지 측면에서 검토될 수 있다. 하나는 우리 대북지원의 효과성의 관점에서 북한 주민의 생활향상과 북한의 발전에 기여하는 것이 되어야 한다는 점이고, 다른 하나는 국제사회의 대북지원이 비록 지금은 북핵 문제로 경색되어 있지만 어느 단계에서는 개발협력 방식에 의하여 원조를 수행하게 될 것이고, 이때에 우리는 국제사회의 그와 같은 개발협력에 공조를 할 수 있어야 한다는 점이다. 또한, 수원국인 북한 스스로가 개발협력 방식의 지원을 원하고 있다는 점을 들 수 있다.

첫째, 종래의 인도주의적 및 정치적 지원을 되풀이해서는 그 재원을 감당하기 어려우며 지원의 효과가 뚜렷하지 않기 때문에, 원조 효과성의 관점에서 대북지원이 북한의 빈곤극복과 지속적인 개발을 지원하는 개발협력의 방식으로 추진되어야 한다는 점이다.

지금까지 실시되어온 대북지원은 그 효과성이 낮아서 “밑 빠진 독에 물 붓기” 방식에 그치고 있는 실정이다. 우리의 대북지원과 국제사회의 인도적 지원에도 불구하고 북한 주민의 생활수준과 경제상황은 개선되지 못하고 있는 것 같다. 실제로 북한의 기아인구가 1990년 21%에서 2006년 32%로 증가했다는 사실은 북한에 대한 인도적 지원이 주민의 긴급한 생존상황을 개선하는데 거의 기여하지 못하고 있음을 단적으로 입증하고 있다. 그렇다고 우리가 북한 주민의 생활을 책임지고 해결할 수 있는 능력이 있는 것은 아니다. 이 점이 독일의 경우와 다르다. 현재 우리의 경제력과 원조액으로 빈곤상태에 처한 2천만 북한주민의 생계를 책임지면서 순조롭게 통일의 과정으로 이행한다는 것은 불가능하고 그러한 상황은 한반도에 하나의 재앙이 될 가능성이 있다. 현재의 남북협력기금 규모로서는 도저히 감당할 수 없는 재원수요가 지속적으로 발생하게 될 것이고, 그 지원이 북한 주민의 생활향상에 기여하기보다는 북한 주민을 궁핍화하는 체제의 유지에 쓰일 우려도 있다. 현 정부의 “비핵·개방·3000 구상”은 바로 이러한 반성에서 비롯된 것으로 볼 수 있다. 이는 북핵 폐기 및 남북 간 군사적 긴장완화의 실현과 동시에, “비핵·개방·3000 구상” 정책을 통해 “상생과 공영”의 남북관계 정립을 목표로 북한에 대한 개발협력과 남북 경제협력을 통하여 북한경제를 1인당 소득 미화 3,000달러 수준으로 만들도록 돕겠다는 것을 핵심으로 하고 있다. 우리가 지원하는 원조의 효과성을 확보하기 위하여 대북지원은 개발협력 방식을 활용하는 지원이 되어야 한다.

둘째, 국제사회가 북한에 대하여 개발협력을 추진하는 상황에서 우리는 그들과 공조를 하여야 하며, 동시에 그 공조 과정에서 우리의 주도성을 확보할 수 있어야 한다. 우리의 주도권 확보는 두 가지 관점으로 설명될 수 있다. 하나는 북한의 문제는 우리 민족의 문제이므로, 통일과정에 반영될 것이라는 점이다. 다른 하나는 우리는 다른 공여국과는 달리 북한을 잘 알고, 북한과 동질성을 공유하고 있기에 개발협력 시 크게 기여할 수 있는 입장이라는 점이다.

셋째, 북한 스스로가 국제사회에 인도주의적 지원에서 개발협력 방식으로 전환할 것을 요구한 바 있음을 주지할 필요가 있다. 2005년 9월 북한은 2006년부터 UN의 “인도적 지원”을 더 이상 받지 않고 “개발협력”만을 수용하겠다는 입장을 UN에 통보한 바 있다. 미국이 식량문제를 정치적으로 다루고 있음을 그 이유로 제시하면서, 모든 인도적 지원을 중단하되 인프라 구축·정비를 중심으로 한 국제개발원조는 계속 받을 용의가 있다고 밝혔다.⁴²⁾ 북

42) 프레시안. “북한, 이제는 ‘긴급구호’ 대신 ‘개발지원’ 원해.” 2005.9.9.

한의 경제개발전략은 기존의 경제시스템을 유지하면서 내부자원의 동원을 극대화하는 것이며, 지금까지 국제사회가 제공한 긴급구호가 이러한 전략을 일정부분 뒷받침해온 것이 사실이다. 그렇지만 이러한 방식으로는 만성적인 물자부족의 한계를 극복할 수 없는데, 북한도 이러한 상황인식하에 개발협력으로의 전환을 원하는 것으로 보인다. 북한 내부에서 일정부 분 시장경제방식을 도입하고, 개발협력을 수용하기 위한 준비가 이루어지고 있는 것으로 보이며, 2005년 신년 공동사설에서 “농업부문의 생산증대”를 가장 중요한 경제정책 과제로 제시하였고, 이를 위해 북한 당국은 “농업부문에 필요한 노력과 설비, 물자를 최우선적으로 무조건 보장해 주어야 한다”고 강조한 점을 근거로 들 수 있다.

이상과 같이 볼 때, 앞으로의 대북지원은 개발협력 방식을 활용하여 추진되어야 할 것인데, 문제는 북한이 과연 이를 수용할 것인가 하는 점이다. 북한 당국이 개발협력의 이점을 인식하고 있을 가능성이 있다. 즉, 체제가 위협받지 않는 한, 자국의 사회·경제발전을 위한 지원을 거부할 이유가 없다는 것이다. 북한 당국이 언제 이러한 판단을 할지는 알 수 없지만, 북한이 외부의 도움 없이 스스로는 경제를 회복시킬 수 없기 때문에 어느 시점에서는 현재의 북한 체제에 의하든지 아니면 새로운 체제에 의하든지 우리와 국제사회의 개발협력을 받아들일게 될 날이 올 것은 틀림없어 보인다. 그렇다면, 우리는 개발협력의 지원 체계를 정비하고 북한 당국을 꾸준히 설득하여 점진적으로나마 개발협력 방식의 지원이 이루어지도록 노력하는 동시에 본격적인 국제사회의 대북 개발협력에 대비하여야 할 것이다.

2. 개발원조의 원조방식(Modality)과 우리나라의 개발협력 지적 자산

가. 개발협력의 원조방식(Modality)

1) 개발협력의 전개

개발도상국에 대한 개발원조는 1960년대 이래 OECD/DAC의 설립을 계기로 국제사회의 기본적인 과제로서 꾸준히 발전해왔다. 시대에 따라 기복이 있었지만, 선진국은 평균 GNI의 0.26%를 개발원조에 사용하고 있으며, 그 원조의 방법은 많은 발전을 이루었다. 특히, 2000년대에 들면서 국제사회의 빈곤완화와 이를 위한 개발원조가 새로운 화두로 등장하고 있으며, UN을 비롯한 국제사회는 개도국이 빈곤을 효과적으로 극복할 수 있도록 새천년 개발목표(MDGs)를 정하여 이를 핵심과제로 삼고 있다. 그에 따라 개발원조의 확대와 개발원조의 효과성을 제고하기 위한 구체적인 방안이 계속 논의되고 있으며, 원조 공여국들은 저

마다 이러한 국제적 동향에 맞추어 나름대로 국제사회의 기본과제인 MDGs에 기여하는 실천방안을 제시함으로써 이에 적극 동참하고 있다. 이러한 환경은 한국의 개발원조에도 새로운 여건을 조성하고 있다.⁴³⁾

개발협력은 인도적 긴급지원과 달리 3년 이상의 장기적인 사회·경제 발전을 목표로 삼으며, 원조 수원국의 종합적 계획과 전략의 수립을 바탕으로 공여국과 수원국간의 긴밀한 협력체계 등을 통해 기금을 집행하고 프로그램 및 프로젝트를 체계적으로 관리하는 방식을 취한다. 북한이 기형적인 형태의 현상유지를 탈피하여 경제·사회적인 안정과 발전을 이루기 위해서는, 북한경제의 구조가 국제사회와 교역할 수 있을 만한 정상적인 구조로 전환되어야 한다. 북한의 구조적 개편을 위해서는 과거 여타 사회주의 국가의 전환과정을 참고하여 각 부분별 개발전략과 정책을 수립하고, 역량과 안보가 취약한 부분에는 특별한 지원이 제공되어야 할 것이다. 이러한 목표를 달성하기 위해서는 개발협력 방식을 시급히 도입하여 순차적인 준비를 실시해 나가는 것이 급선무로 보인다. 국제사회의 공적개발원조(ODA) 경험이 이미 60여년 이상이 되는 바, 인도적 지원을 포함한 개발협력에 대한 다양한 사례와 경험을 통해 북한의 빈곤해결 및 경제성장에 대한 대안을 제시해줄 수 있을 것으로 기대한다. 이와 같은 인식에 입각해 대북지원 방식을 개발협력방식으로 전환하여, 대북지원의 계획성, 투명성, 효율성 및 효과성을 추구하는 것이 필요하다.

2) 개발협력의 원칙

개발협력을 수행하면서 원조의 효과성을 높이기 위한 방안은 항상 중요한 과제가 되어왔다. 원조 효과성을 위한 논의는 2003년 로마 선언과 2004년 마라케시 선언(memorandum)을 거쳐 마침내 2005년 3월 파리에서 개최된 고위급포럼에서 “원조효과성 제고를 위한 파리선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness, 이하 파리선언)”이 채택됨으로써 결실을 맺었다.

파리선언은 원조의 효과성 제고를 위하여 수원국과 공여국에게 크게 다음과 같은 5개의 원칙을 제시하고 있다.

- 수원국의 주인의식(Ownership)
- 수원국의 개발전략과 공여국의 원조정책 일치(Alignment)

43) 전승훈 외, 2006. 『우리나라 무상원조 사업의 중장기 정책 및 전략』, 한국국제협력단·한국개발전략연구소, p. 45.

- 원조공여국간의 원조절차와 실행의 조화(Harmonization)
- 개발성과에 중점을 둔 원조관리(Result-driven Management)
- 개발성과에 대한 수원국과 공여국의 상호책임(Mutual Accountability)

그렇지만 국제사회의 현실에서는 파리선언의 권고에 부합하는 “원조파트너십”을 형성하기 어려운 국가가 다수 존재하기 때문에, 국제원조의 일반적인 원칙만 준수해서는 이들 국가의 배제와 고립을 더욱 심화시킬 가능성이 크다. 이와 같은 상황을 인지하고 설명하기 위하여 세계은행과 OECD/DAC를 비롯한 국제원조공여기관은 “LICUS(Low Income Countries Under Stress, 위기에 처한 저소득국가)”, “취약국가(Fragile State)” 및 “어려운 환경(difficult environment)” 등의 개념을 도입하고, 이들 국가의 상황을 고려한 지원 원칙과 대응매뉴얼을 수립하여 원조를 수행하고 있다. OECD/DAC과 세계은행이 공통적으로 수립하고 있는 취약국가 지원원칙은 4가지로, 다음과 같다.⁴⁴⁾

- 국가 역량과 책임의 강화(Building State Capacity and Accountability)
- 평화, 안보, 개발의 연계(Peace, Security, and Development Linkages): 특히 정치와 안보, 개발의 연계가 중요하다.
- 성과를 위한 공여국간의 조정(Donor Coordination for Results): 수원국의 부족한 역량과 어려운 정치적 상황은, 원조를 위한 정책대화 및 원조프로그램의 성과를 저해할 가능성이 크므로, 이를 보완하기 위하여 공여국간의 파트너십을 강화한다.
- 제도적 융통성과 반응성(Institutional Flexibility and Responsiveness): 수원국의 필요(needs)에 맞춘 원조를 빠르고 융통성 있게 제공하고, 장기적으로 기여하며, 원조고아국가(aid orphan) 및 원조변동성(aid volatility)이 발생하지 않도록 주의한다.

3) 개발협력의 지원 구조(Framework)

국제사회의 개발협력은 앞 절과 같은 원칙을 기본적으로 고수하고 있다. 다음으로 실제의 지원방식을 살펴볼 것인데, 이는 보다 체계적인 시스템을 갖추고 있다.

첫째, 개발도상국의 빈곤극복 및 개발을 지원하기 위하여 먼저 국별지원전략(CAS)을

44) 세계은행 웹사이트. <http://www.worldbank.org/ieg/licus/principles.html>.

세계은행은 Engaging with Fragile States에서 “취약국가(Fragile States)”를 LICUS를 대신하는 개념으로 사용하고 있다. 본고에서는 “LICUS”, “어려운 환경”, “취약국가”의 개념을 아울러 “취약국가”라는 용어를 사용하기로 한다.

수립하는 동시에 수원국이 자신의 빈곤극복 전략을 수립할 수 있도록 지원한다. 이러한 양 당사자의 전략을 기본 구조로 하여 구체적인 사업을 추진하는 것이다. 공여기관의 CAS는 수원국 개발정책상의 우선순위가 담겨 있는 빈곤감소전략(Poverty Reduction Strategy) 또는 국가개발계획(National Development Plan)을 근간으로 한다. 구체적으로, 공여국의 무상 원조 정책, 비교우위분야, 개발원조 경험, 타 선진원조공여국의 지원 활동 등을 고려하여 수원국과의 협의를 통하여 원조 내용을 정하는 것이다.

둘째, 국가별 원조 전략에서 한 걸음 더 나아가 부문별 개발지원 프로그램을 수립한다. 농업, 보건의료, 산업 및 에너지, 거버넌스, 인적자원개발 등 정책 분야 별로 빈곤 완화 및 크로스-커팅(cross-cutting) 이슈들에 대한 구체적인 지원 방안을 담는 것이다.

셋째, 원조의 사업수행 방식에도 상당한 기술적인 방식을 발전시켜 적용하고 있다. 초기 단계에서는 주로 프로젝트 형식 또는 물자 지원의 방식을 취하여 왔으나, 1990년대 후반 부터는 “프로그램 방식(Program based approach)” 또는 “분야별원조방법(Sector-wide approach: SWAp)”이라는 새로운 원조방법을 도입하기 시작하였다.

넷째, 실제 협력 사업의 관리는 상당히 기술적이고 전문적인 시스템을 적용하고 있다. 개발지원을 위한 사업의 전 과정은 선진국에서나 국제원조기관에서는 이미 대부분 정형화되고 표준화되어 있다. 보통, 사업의 발굴과 선정(identification), 사업의 준비, 계획(preparation and planning), 사업의 사전 타당성 조사, 분석(appraisal and ex-ante evaluation), 사업의 집행, 점검과 감독(implementation monitoring and supervision), 사업의 사후평가(ex-post evaluation)라는 과정을 거치게 되어 있다. 따라서 전 과정의 각 단계가 원활히 효율적으로 진행될 수 있도록 운영체제가 수립되고 집행되어야 한다. 이러한 “원조공여체제의 확립과 효율성”은 효과적 원조제공 역량의 평가기준이 된다.

나. 우리나라 개발협력의 전개⁴⁵⁾

한국의 개발원조는 무상원조 전담기관인 한국국제협력단(KOICA)이 설립되기 이전부터 정부 또는 국내기관들에 의하여 국제협력차원에서 산발적으로 추진되어 왔다. 한국은 대외원조를 받고 있던 1960년대부터 외국기관의 요청으로 초청연수와 같은 개발협력사업을 시작하여 그 후 30년간 수원국에서 공여국으로서의 역할과 비중을 점진적으로 높여왔다.

45) 전승훈 외. 2006. 『우리나라 무상원조사업의 중장기 정책 및 전략』. 한국국제협력단·한국개발전략연구소, pp. 68-79.

1987년에는 수출입은행에 대외협력기금(EDCF)을 설치하여 개도국에 양허성 차관을 제공하는 유상원조를 실시하게 되었으며, 1991년 한국국제협력단의 설립으로 산발적으로 추진 되어오던 무상원조사업이 통합되어 보다 체계화된 형태로 개도국의 협력수요에 부응하였다. 그 결과, 오늘날 우리나라는 국제사회에서 중요한 공여국 중 하나로 변모하고 있다.

한국국제협력단은 설립이후 1990년대 초반은 조직과 업무의 안정화를 도모하는 시기로, 관련 사업을 정착시키고 인력과 조직의 정비를 통하여 사업추진체계의 안정적 기반을 정비하였다. 1990년대 중반에는 OECD가입, 유엔안보리 비상임이사국 진출 등을 배경으로 우리나라 개발원조가 국제사회에 본격적으로 등장하는 발전기로서, 국제규범에 부합하는 개발원조의 이념과 운영방안을 보다 구체화해나갔다. 또한 증가된 예산을 보다 효율적으로 집행하고 사업별 전문화를 도모하기 위해, 내부조직을 지역중심에서 사업 중심 구조로 개편하였다. 1990년대 후반은 무상원조사업의 조정기로, 아시아 국가들의 금융유동성위기로 인하여 원조사업예산이 동결되거나 축소되어 사업의 내실화와 효율성제고를 위한 사업평가체제가 도입되고, 국민지지를 확보하기 위한 홍보도 강화되었다. 2000년대는 선진공여국이 되기 위한 재도약기로서 천년개발목표, 파리선언의 5대 원칙 등 국제규범에 부합하는 개발협력 체계 정립을 모색하고 있는 과정에 있으며, 2009년 11월 25일 한국이 OECD/DAC 회원국의 지위를 확보하게 됨에 따라 우리의 개발협력은 새로운 전기를 마련하게 되었다.

이러한 배경 하에서 우리의 개발원조 실적은 <표 5-1>과 같이 꾸준히 늘어왔다. GNI 대비 우리 원조 금액의 비율은 OECD/DAC 회원국의 평균수준에 크게 못 미치고 있는 실정이지만, 우리 개발협력에 대한 수원국의 관심과 성과에 대한 평가는 상당히 높은 것으로 보인다. 그 이유는 우리나라가 선진 공여국들과는 달리 개발도상국과 같은 입장에서 원조를 받으면서 오늘과 같은 발전을 이룬 경험과 지적 자산이 높게 평가되기 때문이다.

<표 5-1> 우리나라 ODA 실적

(단위: 백만달러)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
I. 공적개발원조	212.07	264.65	278.78	365.91	423.3	752.32	455.25	699.06	802.34
1. 양자간 원조	313.18	171.54	206.76	245.17	330.7	463.30	376.06	493.47	539.22
무상원조	47.78	52.97	66.70	145.46	212.1	318.00	258.95	361.28	368.67
유상원조	83.41	118.57	140.06	99.71	118.7	145.30	117.11	132.19	170.55
2. 다자간 원조	80.89	93.11	72.02	120.74	92.6	289.01	79.19	205.59	263.12
II. GNI (억달러)	4,552	4,213	4,770	5,761	6,809	7,919	8,926	9,709	-
III. ODA/GNI (%)	0.05	0.06	0.06	0.06	0.06	0.095	0.051	0.072	-

출처: 한국수출입은행 대외경제협력 ODA통계, www.koreaexim.go.kr/kr2/02_edcf/05_data/03.jsp, 2008년도
는 OECD DAC 통계 사이트 http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR

다음 절에서 보는 바와 같이 우리는 저소득국가, 취약국가 및 체제전환국가의 수요에 부응하는 다수의 개발협력 사업을 수행해 왔다. 특히 우리의 빈곤극복 경험은 사업 수행 시 큰 도움이 되고 있다.

다. 저소득국가, 체제전환국가 등에 대한 지원

1) 저소득 국가에 대한 지원

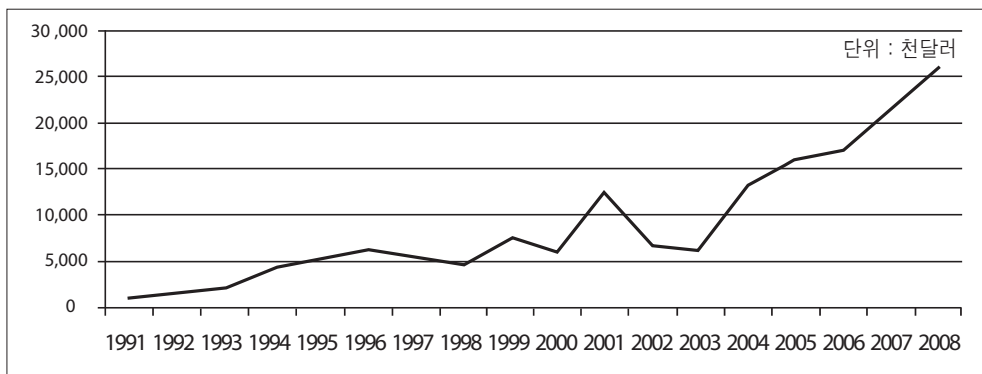
북한과 유사한 소득수준을 가진 저소득국가에 대한 한국국제협력단의 지원 실적을 살펴 보면, 우선 원조 규모면에서 <그림 5-1>와 같이 1991년부터 2008년까지 꾸준히 증가해 왔음을 알 수 있다. 1991년 93만 달러 지원을 시작으로 지원규모를 꾸준히 증대시켜온 결과, 2008년에는 2,592만 달러를 지원하여 동 기간 중 27배의 성장을 실현하였다.

한편 사업내용면에서 부문별 지원 비중을 살펴보면 <그림 5-2>에서 볼 수 있듯 1999년부터 2008년까지 교육(31%), 보건의료(26%), 행정제도(15%)의 순으로 3개 분야에 원조액의 72%가 분배되었으며, 저소득국의 경제개발과 정부역량 강화를 위하여 선결되어야 할 기초 사회개발과제에 대한 지원에 중점을 둔 것으로 보인다.

사업 유형별 지원 내역은 <그림 5-3>에서 보듯이 프로젝트, 봉사단, 연수생초청 사업이 주로 실시되었다. 프로젝트 형태가 가장 큰 비중을 차지하고 있는데, 이는 개발도상국가에 기술원조(Technical assistance)를 수행하거나 개발을 위한 정책적 또는 물적 인프라 구축을 지원하는 것이기 때문에 개발지원에 직접적인 효과를 가지는 것이다. 해외봉사단 사업

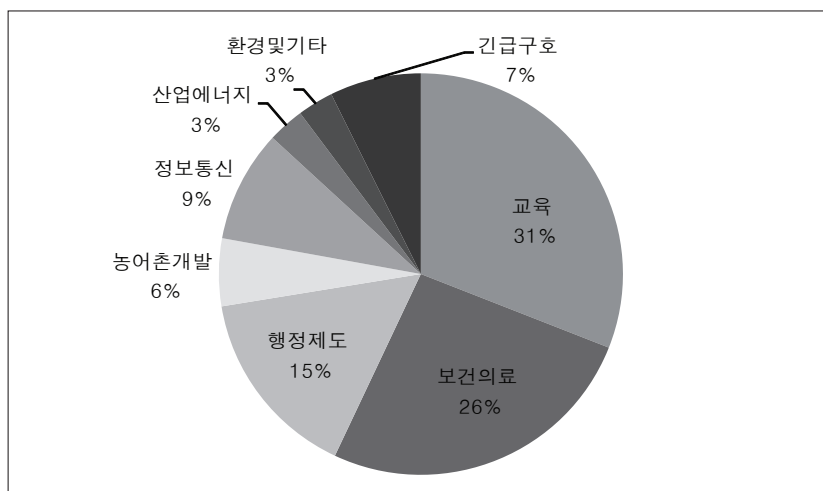
의 비중이 다음으로 높은데, 이는 직접적인 봉사활동을 통하여 수원국 현지주민과 맨투맨(man to man)으로 교감관계를 형성하며 빈곤극복을 돕는 점에서 그 의의가 있는 사업이다. 연수사업은 특히 빈곤 국가 또는 시장경제를 도입하는 체제전환국가의 공무원을 대상으로 한국의 경험을 바탕으로 한 그들의 발전역량 향상을 위한 지식을 제공한다는 점에서 수원국으로부터 긍정적인 평가를 받는 사업이다. 전문가 파견 사업은 한국이 특히 강점을 가지는 분야의 전문가를 현지에 파견하여 수원국의 해당분야 개발 역량을 강화하고 기술을 전수해주는 사업이다.

<그림 5-1> 저소득국 지원 추이(1991-2008)



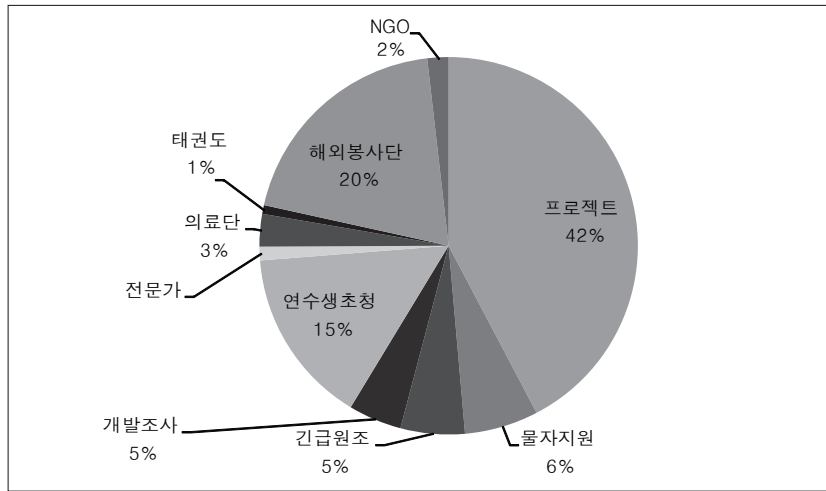
출처: 한국국제협력단 무상원조 실적통계 웹사이트, <http://stat.koica.go.kr>.

<그림 5-2> 저소득국 부문별 지원 비중



출처: 한국국제협력단 무상원조 실적통계 웹사이트, <http://stat.koica.go.kr>.

<그림 5-3> 저소득국 유형별 지원 비중



출처: 한국국제협력단 무상원조 실적통계 웹사이트, <http://stat.koica.go.kr>.

수원국의 개발을 돕기 위한 개발협력은 바꾸어보면 개발을 위하여 여러 자산을 축적해 나가는 과정으로 볼 수 있다. 그러한 자산축적(asset accumulation)은 자연자산(nature asset), 금융자산(financial asset), 인적자산(human asset), 물적자산(material asset) 및 제도적 자산(institutional asset)의 형태로 이루어지는데, 우리의 개발협력을 통하여 이러한 각 부분의 자산 축적에 상당한 기여를 하고 있다.⁴⁶⁾

- 자연자산(nature asset)에 대한 접근성을 제고하기 위해 KOICA의 지원은 자연자원 관리와 지역주민의 이해를 증진하여 참여를 도모하는 방식으로 이행되어 왔다. 수자원관리, 산림자원관리, 토지관리 등에서 한국의 비교우위를 활용하되 지역주민의 의식제고부터 시작하고 있다. 필요한 경우에는 중앙 및 지방공무원의 역량강화를 위한 연수사업을 통해 지원을 제공하고 있다. 자연자원 관리 및 활용에 대한 효과적인 개발 협력은 자연스럽게 지역주민의 소득증대로 이어지는 성과를 보였다.⁴⁷⁾

46) 빈곤의 특성과 원인을 설명하는 다양한 이론 중에서도 자산축적(asset accumulation) 모델은 5가지 유형의 자산(asset)에 대한 접근성(accessibility) 확보여부를 기준으로 빈곤의 이행과정을 분석한다는 점에서 특히 유용한 도구이다. 대표적인 학자로 Moser, C.가 있다.

47) KOICA와 한국수출입은행이 협력하여 수행한 베트남 비엔티안 메콩 강변 제방 보수 및 공원 조성사업을 한국의 유무상원조가 협력하여 개도국 주민의 친환경적 자연자산 접근성 확보를 효과적으로 지원한 예로 들 수 있다.

- 금융자산(financial asset)은 빈곤계층이 소규모 자영업(entrepreneurship)을 통해 빈곤을 극복하기 위해 필수적인 요소이다. 많은 개발도상국의 경우 통신과 통행설비의 결여로 금융에 대한 접근성이 거의 없다. KOICA는 설비 구축사업뿐 아니라 시스템 운용을 위한 공무원 역량강화사업, 주민교육 등을 함께 실시함으로써 금융자원에 대한 접근성을 높이는데 효과적으로 기여하고 있다.
- 인적자산(human asset)은 가구 행위자의 질적인 수준을 발전시켜 나가는 부분으로 가구 구성원이 누리는 교육수준, 건강 및 영양상태 등을 포함한다. KOICA 교육분야 지원은 특히 인적자원개발의 하드웨어와 소프트웨어의 양 측면에서 꾸준한 실적을 보이고 있다. 국제사회의 공통기조는 천년개발목표와 모두를 위한 교육(Education for All)이다. 이에 공여국 각각은 보편적인 기초교육 달성을 목표로 교육분야 지원계획을 수립하고, 수원국의 상황에 맞추어 특화시킨 지원을 실시하고 있다. KOICA는 한국의 인적자원개발 경험의 강점을 최대한 활용한다는 전략 하에 개도국 지원에 우리가 보다 강점을 갖는 직업훈련과 기초교육을 주안점으로 두고 있다. 인적자원을 제고하는 또 다른 요소인 보건·의료 역시, KOICA의 중점지원분야중 하나이다.
- 네 번째 요소인 물질자산(material asset)은 생산수단을 일컫는데, 개도국 농촌마을에 곡식창고를 건설해주고, 원양어선장비를 제공하고, 제방을 쌓는 등 KOICA의 프로젝트 지원이 활발한 분야이다. 물질 자산의 제공은 배고픈 이에게 물고기를 낚는 법을 가르쳐주라는 격언처럼 실제로 빛을 발하고 있다.
- 다섯 번째 요소인 제도적 자산(institutional asset)은 발전을 위한 행정 및 정치적 제도의 수준을 의미하는데, 특히 이 분야는 한국이 전근대적인 체제에서 민주 및 시장 제도를 도입·발전시켜 온 지적 자산을 바탕으로 개발협력을 통하여 크게 기여하는 분야 중의 하나이다.

이상과 같이 한국국제협력단은 저소득 국가들에 대한 다양한 형태의 사업을 통하여 그들의 빈곤완화와 개발을 촉진하기 위한 개발 경험을 축적하여 왔다.

2) 취약국가에 대한 지원

취약국가는 일반 저소득국가와 비교하여 정치·경제·사회·군사적 안정성이 낮고, 이를 관리하기 위한 정부의 역량 및 의지 또한 낮은 여건에 처하여 있다. 취약국가의 우선 협력수

요는 분쟁 등 사회 붕괴를 방지하는데 있으며, 또한 지역공동체의 재정립, 정부의 거버넌스 역량 강화 등이 후속적으로 지원되어야 한다. 개발협력을 지원하는 입장에서 취약국가 지원은 특히 유념해야 할 사항이다. 취약국가는 기아와 질병 발병률이 타 개도국보다 20%이상 높은 경향을 보이며, 협력사업 파트너가 되어야 할 지역공동체와 정부가 붕괴되어 있거나, 공공서비스 기능이 작동하지 못하여 개발협력의 여건이 어려운 형편이다. 무엇보다도 내전, 분쟁 등으로 안보가 취약한 가운데 지방군벌이 개입하면서 종종 원조사업이 복잡한 정치경제상황에 놓일 수 있다. 따라서 취약국가에 대한 개발협력은 국제규범을 준수하는 것을 넘어서 원조공여기관의 현장경험 및 노하우 보유가 매우 중요하다고 볼 수 있다.

KOICA는 여러 취약국가에 대해 원조를 실시하면서 지원경험과 노하우를 축적해오고 있다. <표 5-2>는 KOICA가 지원하는 개도국 중 취약국가로 분류되는 수원국 리스트로 총 29개국을 포함한다. <그림 5-4>를 보면, 1991년부터 2008년까지 지속적인 지원이 이어진 가운데, 2003년을 기점으로 취약국가 지원액이 급격히 증가한 것으로 나타나는데, 이는 미국의 대 이라크와 아프가니스탄 전쟁이 종결되면서 이들 국가에 대하여 전폭적인 전후복구 지원을 제공했기 때문이다.

보다 구체적인 검토를 위해 KOICA의 이라크 지원경험을 살펴보자. 이라크 정부는 국제 사회의 지원을 기반으로 국정 안정과 치안 확보를 위하여 노력하고 있지만 정파·종파 간 갈등과 폭탄 테러 등 사회적 불안이 지속되고 있다. 무엇보다도 치안 부재로 인해 원조 사업 자체가 축소·변경되거나 취소되는 일이 빈번해지고, 치안 비용이 급증하면서 원조 사업의 성과도 감소하는 경향을 보인다. 따라서 사업의 안정성을 확보하는 게 중요한 과제이다. 이라크는 강력한 독재정권 하에 중앙집권적인 정부역량을 가지고 있었으나, 전쟁으로 인해 사회 기반시설이 붕괴되고 정부의 기본서비스 제공기능조차 크게 저해된 상황이었다. KOICA는 종전 후 국제기구 및 NGO를 통해 건설중장비 및 의약품 등 인도적 긴급원조, 정부기관 재건 및 도시 서비스 기능의 향상지원, 인적자원 개발 및 개발경험의 전수를 포괄하는 원조를 제공하였다.

이라크를 비롯한 취약국가에 대한 KOICA의 지원 실적을 살펴보면 <그림 5-5>와 같이 1991년부터 2008년까지 행정제도(25%), 보건의료(20%), 교육(17%)이 우선순위를 점하되, 여타 부분에 대해서도 다양한 지원경험을 쌓아왔음을 알 수 있다.

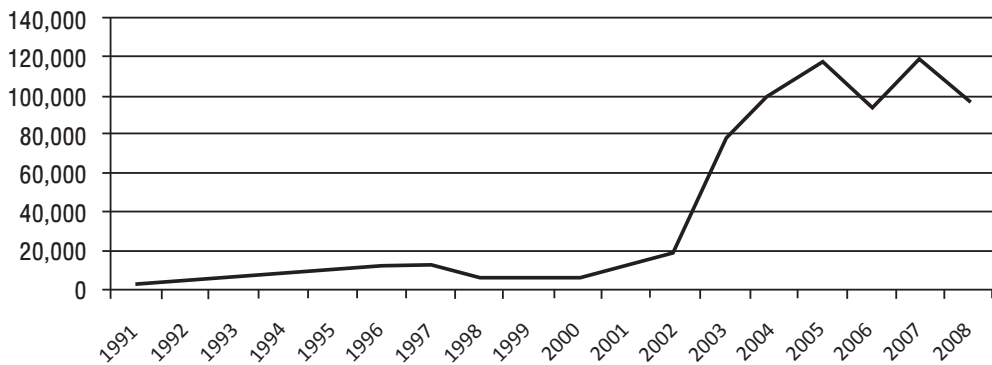
<표 5-2> KOICA가 지원한 취약국가 리스트

아시아	아프리카	기타
네팔 동티모르 라오스 미얀마 방글라데시 스리랑카 아프가니스탄 캄보디아 파키스탄 파푸아뉴기니	나이지리아 르완다 수단 앙골라 에티오피아 우간다 잠비아 짐바브웨 카메룬 케냐 코트디부아르 콩고민주공화국 콩고공화국 탄자니아	아이티 예멘 이라크 우즈베키스탄 키르기스스탄

출처: 한국국제협력단 무상원조 실적통계 웹사이트, <http://stat.koica.go.kr>

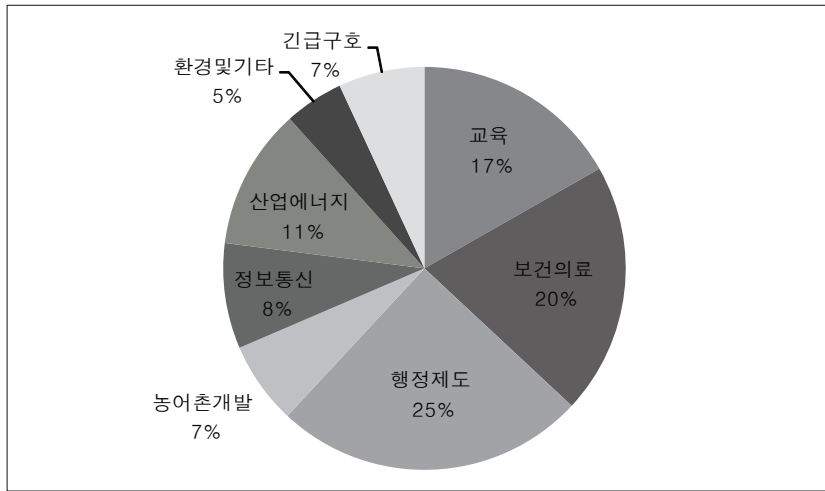
<그림 5-4> 취약국가 지원 실적 (1991-2008)

(단위: 천달러)



출처: 한국국제협력단 무상원조 실적통계 웹사이트, <http://stat.koica.go.kr>

<그림 5-5> 취약국가 부문별 지원



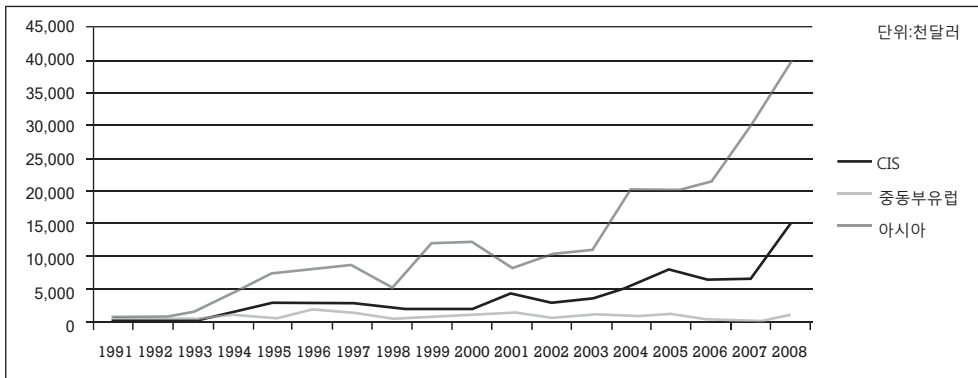
출처: 한국국제협력단 무상원조 실적통계 웹사이트, <http://stat.koica.go.kr>

3) 체제전환국에 대한 지원

앞서 제4장에서 살펴본 바와 같이 체제전환국에 대한 국제사회의 개발협력은 시장경제로의 제도적 전환을 지원하는데 초점을 두고 있다. KOICA 역시 우선적으로는 정부의 행정, 사법, 입법 기능을 시장친화적인 제도로 전환하고, 정부 관료의 경제계획 및 관리 역량을 배양하도록 지원하고 있다. 체제전환국의 민간부문이 시장전환을 원활하게 이행하고 사회가 민주적 거버넌스 체제로 전환하기 위해서 무엇보다도 제도적 개혁과 역량강화가 선행되어야 하기 때문이다.

체제전환국가에 대한 KOICA의 지역별 지원 규모는 <그림 5-6>과 같다. 체제전환국에 대한 우리의 개발협력이 전체적으로 꾸준히 늘어왔으며, 그 중에서도 특히 아시아 및 CIS 국가들에 대한 지원이 증가해 왔다.

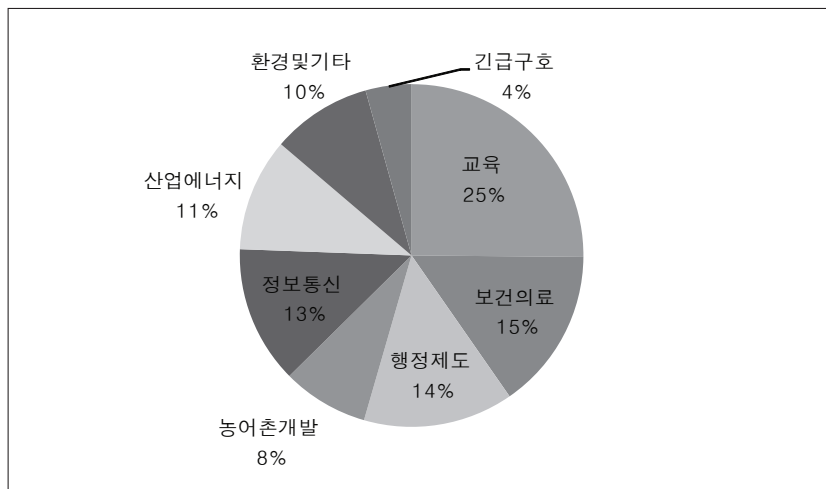
<그림 5-6> 체제전환국 지원 실적 (1991-2008)



출처: 한국국제협력단 무상원조 실적통계 웹사이트, <http://stat.koica.go.kr>.

KOICA가 체제전환국을 대상으로 실시해온 개발협력의 내용을 살펴보면, <그림 5-7>에서 볼 수 있듯이 위에서 교육(25%), 보건의료(15%), 행정제도(14%), 정보통신(13%), 산업에너지(11%) 순으로 고르게 분배되었음을 볼 수 있다. 체제전환국은 취약국가와 비교해 국가의 체제안정 유지 역량이 높지만 전 분야에 걸쳐 시장원리에 입각한 제도개혁이 필요하므로, 이와 같은 다분야에 대한 지원경험은 유용한 자산이 될 수 있다.

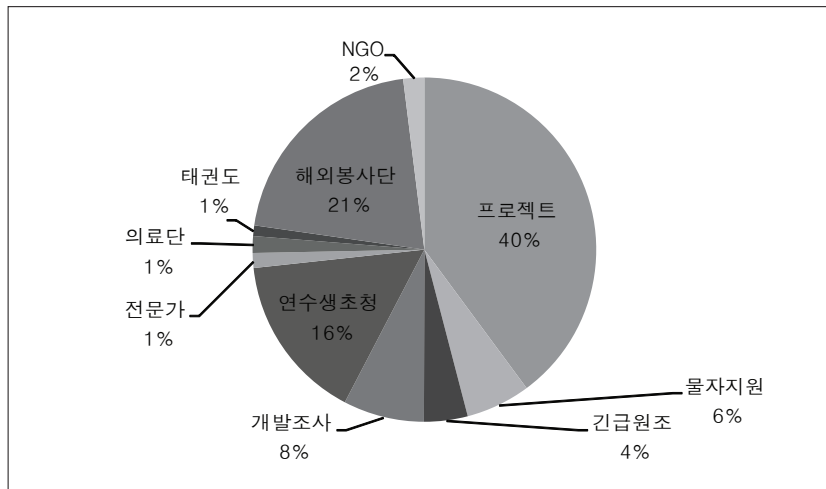
<그림 5-7> 체제전환국 부문별 지원



출처: 한국국제협력단 무상원조 실적통계 웹사이트, <http://stat.koica.go.kr>.

체제전환국가에 대한 지원을 <그림 5-8>과 같이 사업 유형별로 분류해 보면 프로젝트(40%), 해외봉사단(21%), 연수생 초청(16%), 개발조사(8%) 순으로 사업이 실시되었음을 볼 수 있다. 이 중 프로젝트, 해외봉사단, 개발조사 사업은 협력 대상국의 경제·사회 인프라 구축을 위한 하드웨어(Hardware)사업이며, 연수생 초청사업은 정부 관료의 역량강화를 위한 소프트웨어(Software)사업이다. 개발도상국이 체제를 전환하면서 경제·사회적 발전목표를 성취하는 이중과제를 달성하기 위해서는 선발주자의 경험을 타산지석으로 삼아 보다 효율적이고 효과적인 제도 및 개발전략을 습득하는 것이 급선무일 것이다. 특히 프로젝트와 개발조사는 체제전환국가의 발전역량 구축을 위한 정책 및 물적 인프라 정비 사업을 주로 실시하는 것이다.

<그림 5-8> 체제전환국 유형별 지원



출처: 한국국제협력단 무상원조 실적통계 웹사이트, <http://stat.koica.go.kr>.

KOICA의 연수 사업은 매년 다양한 체제전환국의 정부 관료를 대상으로 한국의 경제발전경험을 공유하는 것을 목표로 정책적 측면과 제반 법 정비를 포괄하여 수행되고 있다. 동 연수사업은 그 유용성이 매우 높은 것으로 평가되는데, 이는 한국의 성공기반이 된 제도와 법에 대한 발전 경험을 개도국들과 공유함으로써 보다 원활한 체제전환에 필요한 지식과 경험을 습득할 수 있는 경로가 되기 때문이다. <표 5-3>은 체제전환국가에 대한 KOICA의 최근 연수 과정을 예시하고 있는데, 주로 시장경제제도 및 개방 체제로의 이행과 관련된 분야에서 연수 과정이 운영되고 있음을 보여주고 있다.

<표 5-3> 체제전환국 대상 경제정책 KOICA 연수과정

연도	과정명	참가국 (인원)
2002	중국 경쟁정책과 경제발전	중국 국가공상행정관리총국 공무원 (15명)
	경쟁법 · 정책과 시장경제	스리랑카, 페루, 라트비아, 우크라이나, 모로코, 이집트, 남아공, 케냐, 인도네시아, 태국, 루마니아, 우즈베키스탄 (12개국 18명)
2003	경쟁법 · 정책 워크숍	러시아, 루마니아, 벨로루시, 아르메니아, 라트비아, 슬로바키아, 우크라이나, 태국, 인도네시아, 캄보디아, 라오스, 몽고, 방글라데시, 미얀마, 파나마, 엘살바도르, 잠비아 (17개국 19명)
	경쟁법 · 정책과 경제발전	캄보디아, 중국, 에티오피아, 피지, 카자흐스탄, 라트비아, 모로코, 미얀마, 필리핀, 러시아, 스리랑카, 베트남 (12개국 18명)
	중국 국제통상 및 WTO 과정	중국 국가공상행정관리총국 공무원 (14명)
2004	경쟁법 · 정책과 경제발전	인도네시아, 중국, 카자흐스탄, 태국, 파푸아뉴기니, 콜롬비아, 세르비아, 모로코, 나이지리아, 코트디부아르, 페루, 우크라이나, 이라크 (13개국 15명)
2005	체제전환국 시장기능 강화	러시아, 우크라이나, 우즈베키스탄, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄, 몰도바, 라트비아 (8개국 15명)
	경쟁법 · 정책과 경제발전	요르단, 도미니카, 중국, 페루, 솔로몬 군도, 세르비아, 과테말라, 우크라이나, 이집트, 모로코, 에티오피아, 코트디부아르 (12개국 15명)
2006	러시아 과정	러시아 반독점청, 대통령비서실 직원 (10명)
	경쟁법 · 정책과 경제발전	네팔, 라오스(2), 방글라데시, 베트남, 스리랑카(3), 에콰도르, 온두라스, 요르단(2), 이란, 이집트, 인도네시아(2), 캄보디아, 페루, 이라크(2) (14개국 20명)
2007	몽골과정(3.18-4.2)	몽골 불공정경쟁규제처(UCRA) 공무원 (10명)
	경쟁법과 시장경제발전 (8.28-9.12)	네팔, 베트남(5), 볼리비아, 세네갈, 스리랑카, 요르단, 이라크, 인도네시아(2), 카자흐스탄(2), 우즈베키스탄, 키르기스스탄, 이집트, 필리핀

출처: 한국국제협력단 무상원조 실적통계 웹사이트, <http://stat.koica.go.kr>.

3. 우리 개발원조기관의 개발협력 지적자산의 대북지원에의 유용성

가. 대북지원의 특수성

향후 우리의 대북지원은 몇 가지의 특수성을 가지고 추진되어야 한다. 첫째, 대북지원이 개발협력의 방식을 활용하는 것이어야 함은 앞 장에서 논증한 바와 같다. 북한은 외부의 도움 없이 스스로 주민 생활수준 향상과 지속적인 발전을 도모하기 어려운 취약 국가 중 하나이다. 이러한 국가를 돕기 위해서는 해당 국가에 합당한 개발협력의 방식이 적용되어야 한다.

둘째, 북한의 개발을 지원하는 개발협력은 북한의 실정에 맞는 방식으로 추진되어야 한다. 취약국가나 체제전환국가의 경험을 비추어 보건데, 모든 국가들이 순조롭게 체제전환을 통하여 지속적인 성장을 위한 연착륙을 하고 있는 것은 아니다. Easterly(2002)가 지적하듯이, 구소련을 비롯한 사회주의 국가의 체제전환을 돕기 위하여 서방세계가 실시했던 획일적인 통제계획은 상당수가 실패로 돌아간 바 있다. 그 이유는 시장경제의 본질이 계획이 아닌 자생력에 있기 때문인데, 외부에서 통합적인 거시경제 정책을 제시하기보다 해당국 스스로의 여건에 적합한 점진적인 제도개혁을 이행해 나가는 방법(Peace-meal approach)의 효율성이 높다는 지적이다.⁴⁸⁾ 북한이 개발을 향하여 갈 길은 상당히 멀다. 현재의 체제전환국가의 경험을 감안할 때, 북한은 순조롭게 진행되더라도 체제전환단계(transition phase)에 최소한 15년이 소요될 것이고, 그 이후 남북의 통합단계(consolidation phase)에서 또 다른 10년이 걸릴 것이라는 분석도 있다.⁴⁹⁾ 북한은 그 과정에서 온갖 위험요소를 순조롭게 극복할 수 있어야 한다.

셋째, 북한의 개발 여건을 보면 특수한 위험 상황에 놓여 있음과 동시에 장점도 가지고 있으며, 이를 잘 활용하기 위하여 효과적인 개발협력 방식의 지원이 필요한 것이다. 북한의 개발 과정에서 당면하는 난관 중의 하나는 북한이 개발을 하려면 산업화를 달성할 수 있어야 하는데, 세계 제조업의 기지가 되고 있는 인접국 중국의 존재로 인하여 북한의 산업이 국제 경쟁력을 가지기 어렵다는 점이다. 그러나 북한만의 장점도 가지고 있기 때문에 이를 잘 활용하는 개발 전략이 요구된다. 우선, 북한의 풍부하고 경쟁력 있는 노동력이다. 임금이 중국의 1/3이고, 베트남 및 인도 등과 비슷한 수준의 낮은 소득은 경쟁적 임금(competitive

48) William Easterly, 2006. *White Man's Burden*. New York: The Penguin Press. pp. 60-91.

49) 권구훈, 2009. "A United Korea? - Reassessing North Korea Risks (Part 1)" Goldman Sachs Global Economics Paper No: 188. p. 16.

wage) 조건을 창출할 수 있으며, 동시에 인구 증가율이 남한의 2배나 되며 젊은 노동력의 공급이 풍부하다. 동시에 북한에 매장된 광물자원도 상당한데, 이를 현재 시장가격으로 환산하면 북한 GDP의 140배에 이를 것으로 추정되기도 한다.⁵⁰⁾

넷째, 어느 단계에서는 북한에 대한 국제사회의 개발원조가 본격화 될 것이고, 그 때 우리는 북한에 대한 개발협력에서 주도적 위치를 확보할 수 있어야 한다.

우리의 대북지원은 이상과 같은 특수성에 맞추어서 효과적으로 수행되어야 하는 바, 이 같은 관점에서 우리 개발원조기관이 가지고 있는 개발협력의 지적 자산과 대북지원에의 유용성을 검토해 볼 필요가 있다.

나. 우리 개발원조기관의 개발협력 지적 자산

우리 개발원조기관이 축적하고 있는 개발협력의 지적 자산은 다음과 같은 몇 가지 측면에서 논의될 수 있을 것이다. 첫째, 우리 개발원조기관은 짧게는 19년 동안 국제개발협력의 방식(Modality) 하에서 개발협력 사업을 꾸준히 수행하는 과정을 거치면서 국제개발협력의 규범과 방식에 대한 충분한 경험과 지적 자산을 축적하게 되었다고 볼 수 있다. 국제개발협력은 앞 장에서 검토한 바와 같이 다양한 원조 규범과 방식을 발전시켜서 이를 적용하여 오고 있다.

둘째, 우리 개발원조기관은 특히 북한과 유사한 저소득국가, 취약국가 및 체제전환국가에 대한 지원 경험을 풍부하게 보유하고 있다. 이는 우리가 바로 그러한 상황을 극복하고 오늘의 공여국이 된 독특한 입장으로 인하여 그러한 국가들이 우리의 경험에 높은 관심을 가지고 있기 때문으로 볼 수 있다. 특히 취약국가, 그리고 취약국가들이 나중에 체제전환을 하는 과정에서 상당한 시행착오를 겪고 있으며, 모든 국가들이 전환에 순조롭게 정착하고 있지 못하기 때문에 더욱 그러하다.

셋째, 우리 개발원조기관들은 국제 원조기구 및 선진 공여국 원조기관들과 함께 원조를 하는 과정에서 상당한 연대관계를 축적할 수 있었다. 이는 우리가 이들 대북지원을 할 때 결국 이들 기관들과 공조를 하여야 하는 입장에서는 아주 유용한 지적 자산이라고 볼 수 있다.

50) 권구훈. 2009. 전게서. pp. 9-11.

이상과 같이, 우리는 추후 대북 개발협력을 추진할 선진 공여국과 비교해서 일반적인 개발협력의 지적 자산에 더하여 독특한 지적 자산을 보유하고 있다고 볼 수 있다. 이러한 관점에서는 추가적으로 다음과 같은 두 가지 점을 지적할 수 있을 것이다.

먼저, 우리 개발원조기관들은 선진 공여국들의 원조기관에 비하여 북한에 대하여 가장 잘 알고 있는 동질적 입장에 놓여 있다는 사실이다. 우리는 북한과 한 민족으로서 역사와 문화를 공유하고 있기 때문에 북한에 대한 개발협력에서 어느 원조기관보다 현실성 있는 개발협력을 제공할 수 있는 입장에 있는 것이다.

다음으로, 우리 개발원조기관들은 선진 공여국 원조기관에 비하여 향후 북한이 개발과정에서 겪어야 할 모든 과정에 대한 생생한 경험을 가지고 있다는 사실이다. 대부분의 서구 선진국들이 과거 식민지 국가를 중점 대상으로 한 원조정책을 시행하고 있으며, 기독교정신을 바탕으로 한 “자선”과 “봉사”의 문화에 입각해 개발협력의 기반을 확보하고 있다. 이에 비해 우리나라는 북한처럼 전후 취약국가로 출발하여 북한이 향후 겪어야 할 개발과정을 겪은 기록을 보유하고 있는 것이다.

다. 우리의 개발협력 지적 자산의 대북지원에의 유용성

우리 개발원조기관이 축적하고 있는 개발협력의 지적 자산의 유용성은 두 가지 관점에서 검토될 수 있다. 하나는 기존의 대북지원 방식과 비교한 유용성이고, 다른 하나는 대북지원을 하게 될 국제기구나 선진 공여국 원조기관과 비교한 유용성이다.

전자와 관련하여 우리 원조기관이 보유하고 있는 지적 자산은 다시 두 가지 관점에서 가치를 지닌다. 하나는 국제적 규범과 방식에 의한 개발협력의 지적 자산으로서 향후 우리가 개발협력 방식을 활용하여 대북지원을 추진할 경우 절대적으로 유용성을 가진 자산으로 평가될 수 있을 것이다. 사실 개발협력이 상당한 기술과 전문성을 가지고 추진되고 있기 때문에 이러한 지적 자산을 하루아침에 갖추기란 어렵다. 앞으로의 대북지원은 이러한 지적 자산을 기초로 추진되어야 하며, 지적 자산이 상당한 기술과 전문성을 가지고 있기 때문에 다른 기관이 쉽게 대체하기는 어렵다.

다른 하나는 우리 개발원조기관들이 가지고 있는 국제 원조기구 및 선진 공여국 원조기관들과의 유대관계이다. 북한에 본격적인 국제사회의 개발원조가 제공될 경우, 그 규모는 우리가 감당하는 것보다 훨씬 큰 것이 될 것이며, 그 과정에서 우리는 이들 국제 원조기구 및

선진 공여국 원조기관들과 원활하게 공조할 수 있어야 한다. 그 지적 자산을 대체할 수 있는 기관은 쉽게 발견하기 어렵다.

다음으로 후자의 대북지원을 하게 될 국제기구나 선진 공여국 원조기관에 비교한 유용성의 관점에서 볼 때, 우리 원조기관은 그들이 가지지 못하고 있는 값진 지적 자산을 가지고 있다는 사실을 알 수 있다. 하나는 우리가 북한을 가장 잘 아는 입장에 있다는 점이고, 다른 하나는 북한이 앞으로 개발과정에서 겪게 될 과정을 우리는 이미 거쳤다는 점이다. 이러한 유용성은 앞의 북한에 대한 개발협력이 북한의 개발여건을 바탕으로 실효성 있게 추진되어야 하는 점에서 볼 때 더욱 평가될 수 있을 것이다. 이상과 같이 볼 때, 우리 개발원조기관이 축적하고 있는 개발협력의 지적 자산은 대북지원에 개발협력 방식을 활용하여 추진함에 있어서 크게 유용하다고 볼 수 있다.

Ⅵ. 대북지원의 개발협력 방식 추진 방안

1. 대북지원의 기본 원칙

가. 대북지원의 기본 목표

북한에 대한 개발협력은 분명한 목적과 원칙 하에서 수행되어야 한다. 모든 정책이 그러하듯이 정책은 분명한 목표와 원칙을 가지고 있어야 효과적으로 수행될 수 있으며, 개발협력의 국제적 규범 또한 이러한 체계를 따르고 있다. 특히 대북지원은 재정적 규모가 크고 정치적인 영향을 쉽게 받을 수 있기 때문에, 더더욱 구체적인 개발협력 방식의 확립이 필요하다고 볼 수 있다.

대북지원은 다음과 같은 세 가지 목표를 가져야 한다고 볼 수 있다. 첫째, 북한 주민의 생활수준 향상과 북한의 개발촉진이다. 북한은 최빈국가의 하나이면서 국제적으로 취약국가로 분류되고 있다. 이러한 여건에서 북한 주민의 생활수준 향상은 상당히 어려울뿐더러 국제적인 관심의 대상이 되고 있다. 우리 대북지원의 우선 목표는 단기적으로는, 인도주의적 입장에서 북한 주민의 생활수준을 향상 시키고, 장기적으로는 북한의 개발을 촉진하는 것이 되어야 할 것이다. 이것은 국제사회가 공유하는 개발협력의 기본 목표이기도 하다.

둘째, 한반도 상황을 안정적으로 관리하는 것이다. 대부분의 원조 공여국은 자국이 가장 중요시하는 지역에 공적개발원조를 중점적으로 지원하고 있다. 북한은 우리의 헌법상 우리 영토의 일부분으로서 정치, 경제, 안보 등 모든 면에서 우리와 밀접한 영향이 있으며, 궁극적으로 우리의 통일의 대상이다. 북한의 정치적 상황 변화에 따라, 경우에 따라서는 남북 간의 국지적 충돌, 북한 주민의 식량난 등의 위험이 발생할 수 있으며, 통일의 비용과 여건에도 영향을 미칠 것이다. 우리는 대북지원을 통하여 한반도 상황을 안정적으로 관리하여 북한이 남한에 미치는 부정적 영향을 최소화하는 것이 그 다음의 목표가 될 수 있다.

셋째, 시장경제를 발전시키는 일이다. 북한은 중앙 통제적 계획경제를 고수하고 있는 거의 유일한 사회주의 국가이다. 북한이 경제를 회복하고 장기적 발전의 기반을 구축하려면 어느 단계에서는 반드시 시장경제로 이행해야 한다. 이는 국제사회의 역사적 경험에서 알 수 있으며, 또한 국제사회가 개발협력을 하면서 그 전제로 삼고 있는 조건이기도 하다. 따라서 우리는 이것이 대북지원의 또 하나의 목표가 되어야 한다고 본다.

이상과 같은 대북지원의 목표가 분명히 설정될 경우 대북지원은 보다 일관성 있게, 효과적으로 수행될 수 있을 것이다. 지금까지 대북지원에 대한 국민적 공감대가 미흡하였고 그 효과성에 대한 평가가 나뉘지고 있다면, 국민을 설득시킬만한 대북지원의 목표가 분명히 설정되어 있지 못한 것에 상당부분 기인한다고 볼 수 있다.

나. 협력의 원칙

대북지원과 유사한 성격의 지원에 대한 원칙으로 참고가 될 만한 두 가지 국제적 기준이 있다. 하나는 취약국가에 대한 국제사회의 행동강령이고, 다른 하나는 파리 선언에서 제시하고 있는 공적개발원조의 원칙이다. 이들이 대북 개발지원에서 준거기준이 될 만한 원칙이 될 수 있을 것이다. 전자는 대체로 후자를 수용하고 있는 것으로 보이기 때문에 후자의 원칙에 북한의 특수성을 감안하여 다음과 같은 대북 개발협력 원칙을 제시하고자 한다.⁵¹⁾

원칙 1: 절대 포기하지 않는다.

취약국가의 일반적 행동 양식은 공여국 입장에서 이해하기 어려울 수 있으며, 원조 여건도 상당히 열악한 것이 보통이다. 그렇다고 하더라도 공여국으로서는 끝까지 인내심을 가지고 이들 국가를 돕는 자세를 가져야 할 것이다. 이는 앞에서 언급된 국제사회의 취약국가에 대한 행동강령 가운데 우선사항에 해당한다.

원칙 2: 북한에 대한 사회, 정치적 분석에 바탕을 둔 지원전략을 수립하여 이를 바탕으로 지원한다.

취약국가를 돕는 일은 기본이 되는 지원전략을 가지고 이를 바탕으로 지원하는 것이 바람직하다. 수원국가에 대한 지원전략을 바탕으로 원조를 하는 것은 국제사회 개발원조

51) 그동안 북한에 대한 개발협력을 어떤 방식으로 하는 것이 좋은가에 대한 여러 연구가 있다. 대표적인 것으로 김석진(2008, 2009), 최대석 외(2008) 등을 들 수 있을 것이다. 이들의 주장도 이상과 같은 국제적 기준에 바탕을 두고 있다.

의 일반적 규범이다. 그런데 북한의 경우 일반 개발도상국과 비교해서 체제 및 국제사회에서의 행동양식에서 특이성을 가지고 있기 때문에 지원전략 수립의 필요성은 더욱 크다고 볼 수 있다. 북한에 대한 지원전략은 북한의 사회적 여건, 정치적 특수성 등을 충분히 감안한 것이어야 할 것이다.

원칙 3: 긍정적인 변화를 유도할 수 있는 북한 내부 역량과 수요를 촉진한다.

북한 사회는 지금까지 변화를 거부해 왔고, 변화를 두려워하고 있는 것이 사실이다. 그렇지만, 북한이 변화를 하여야 주민들의 생활수준이 향상될 수 있고, 국제사회에서도 책임 있는 구성원으로 역할을 할 수 있을 것이다. 그렇기 때문에 개발 원조를 하는 과정에서 항상 그들로 하여금 바른 방향으로 변화될 수 있도록 그러한 변화에 대한 내부적 수요를 창출하고, 이를 실현할 수 있는 역량을 제고하는 점을 염두에 두어야 할 것이다.

원칙 4: 단순하고 실현가능한 기초적 수준의 개혁을 지원한다.

공여국으로서 수원국이 지나치게 받아들이기 어려운 것을 요구하게 되면, 변화를 위한 관계가 지속되기 어렵게 된다. 모든 일은 순서와 단계가 있으므로 단순하고 실현가능한 기초적 수준의 개혁부터 하나하나 이루어나갈 수 있도록 하는 것이 바람직한 것이다. 수원국의 정책과 공여국 원조의 일치(Alignment)를 지향하는 것이 원조 효과성을 위한 파리선언의 기본 원칙 가운데 하나이다. 개발협력에서 북한 스스로의 주도성(Ownership)이 발휘되어야 하며, 이와 함께 공여국 및 공여기관과 수원국 사이의 파트너십이 긴밀하게 형성되어야 한다. 대(對) 북한 개발협력 역시 북한의 개발전략과 한국의 개발지원 목표와 이를 달성하기 위한 전략 등이 서로 일치해야 하며, 이를 위해서는 개발전략 수립단계부터 북한과의 긴밀한 협의와 합의가 필요하다.

원칙 5: 사회적 서비스를 제공하기 위한 창의적인 메커니즘을 추구한다.

취약국가의 기본 문제 중 하나는 일반 국민들이 필요로 하는 인간기본욕구(BHN)가 제대로 충족되지 못하고 있는 것이고, 그 큰 이유 중의 하나는 행정체제의 비효율성으로 인해 사회적 서비스의 전달체제가 제대로 작동하지 못하는 데 있다. 일반 국민들의 BHN이 확보될 수 있도록 하는 것이 긴요한 과제이기 때문에 사회적 서비스가 제대로 전달될 수 있도록 창의적인 메커니즘이 요구된다.

원칙 6: 원조 공여자들 간의 협력을 강화한다.

개발원조에서 국제사회의 원조조화(Harmonization)를 추구하는 것은 개발원조의 효과성 제고를 위한 기본 원칙의 하나로서 파리선언에서 규정하고 있다. 대북지원 역시 이제는 국제적 원조 경험으로부터의 교훈, 국제적으로 통용되는 방식과 규범, 그리고 실무체계를 활용할 수 있는 전문지식이 필요할 것이다. 특히 북한 경제 회생이 한 국가만의 힘으로가 아니라 국제사회와 협력해서 진행해야 하는 것이라면, 우리의 대북지원 역시 국제사회와 긴밀한 원조조화를 이루며 추진되어야 할 것이다.

원칙 7: 대북지원의 상호책임성 및 투명성을 확보한다.

개발원조에서 상호 책임성(Mutual accountability)은 파리선언의 개발원조 효과성 제고를 위한 기본 원칙이다. 특히 취약국가는 상호 책임성이 취약한 것이 보통이다. 공여자의 입장에서 제약이 있지만, 꾸준히 설득하고 노력하여야 할 것이다. 특히 북한은 원조 자금 관리의 투명성에서 국제사회의 신뢰가 높지 않다.⁵²⁾

원칙 8: 대북 정치적 관계에 따른 원조의 불안정성을 충분히 감안한다.

북한과 국제사회의 관계에 따라 북한 원조의 지속성이 자주 위협받고 있다. 따라서 개발원조를 계획하면서 이러한 불확실성을 충분히 감안하여야 할 것이다.

2. 상황별 대응 방안

가. 북한의 상황에 대한 예측

대북지원의 관점에서 볼 때, 북한의 상황은 상당히 불확실하고 가변적이다. 따라서 개발협력의 관점에서 보다 구체적으로 북한을 어떻게 지원할 것인지를 알아보기 위하여 북한의 행동 단계 별로 나누어 생각해 볼 필요가 있다. 현재 국제사회와 북한은 원조와 핵무기를 가지고 협상을 벌이고 있다. 국제사회는 북한의 핵무기 포기를 유도하기 위하여 핵무기 개발을 포기하면 대규모 원조를 제공할 것이라는 입장을 밝히고 있다.

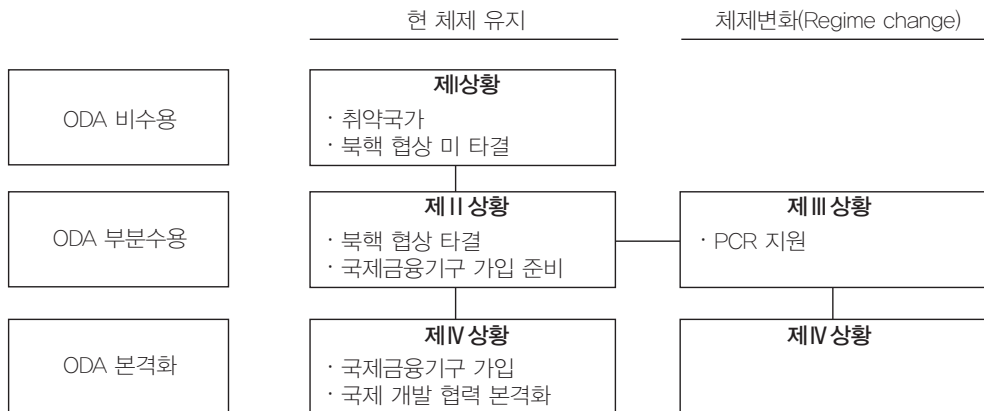
52) 2001년 유엔인권위원회는 북한에 원조된 식량의 대부분이 군부 및 정보기관, 정부에 전용되었음을 발표하였고, 2007년 6월 미 국무성은 유엔개발계획(UNDP)의 원조자금을 북한이 유용한 것을 자금추적조사를 통해 유엔에 통보한 바 있다.

단계 별로 북한을 어떻게 지원하는 것이 좋은지에 대한 연구가 국내에 있다. 대표적으로 최대석 등(2008)의 연구가 있는데 핵협상 타결에 따른 결과를 충분히 반영하고 있지 않아서 여기서는 핵협상 결과에 보다 초점을 맞추어 단계별 협력 방안을 제시한다. 아울러 대북 개발지원은 우리나라만의 일이 아니다. 왜냐하면 북한의 핵위협은 지구상의 모든 나라에게 영향을 주는 문제이므로 원칙적으로 지구상의 모든 국가들이 북한이 핵을 포기하는 대가의 비용을 부담하여야 하기 때문에 국제기구는 물론 다른 원조 공여국들의 대응도 고려되어야 한다.

개발협력의 관점에서 북한의 상황 변화는 <표 6-1>과 같이 두 가지 측면에서 볼 수 있다. 하나는 현 북한 체제의 유지 여부이며, 다른 하나는 개발협력에 대한 수용의 단계이다. 이러한 두 가지 측면에서 북한의 상황 시나리오는 다음과 같이 네 가지로 나누어 볼 수 있다.

- 제I상황은 현재 상태로 북한은 취약국가로서 북핵 협상이 타결되기까지의 상황이다. 이때에는 아직 국제적 개발협력이 이루어지지 못하고 있다.
- 제II상황은 북핵 협상이 타결되고 북한이 국제금융기구에 가입할 자세가 형성되는 상태이다. 이때에는 국제적 개발협력이 부분적으로 수용될 것이다.
- 제III상황은 북한에 체제변화(Regime change)가 일어나 정치적 및 안보적 위기를 맞이하고 이의 회복을 지원하는 PCR의 상태이다.
- 제IV상황은 제II상황 또는 제III상황을 거쳐서 국제적 개발협력이 정상적으로 추진되는 상태이다.

<표 6-1> 북한의 개발협력 수용 시나리오



나. 상황별 대응방안

1) 제상황 : 현재 ~ 북핵 협상 타결

개발협력의 여건

북한은 빈곤하면서도 독재국가이며, 또한 스탈린식 사회주의 계획경제체제를 고수하고 있는 국가로서 국제사회에 대해 폐쇄적인 고립정책을 취하고 있다. 더불어 북한은 핵무기 보유 등 군사적인 호전성으로 인해 주변국의 안보에 심각한 영향을 미칠 수 있는 국가이기도 하다. 국제적으로는 취약국가로 분류되며, 세계은행은 2005년에 이를 위기지속국가, 통치체제 악화국가, 점진적 개혁 국가, 정치적 이행 국가의 네 유형으로 분류하고 있는 바, 동 분류에서 현재의 북한은 위기지속국가에 해당된다고 볼 수 있다. 북핵 협상이 미 타결된 상황에서 북한은 국제원조에 비협조적이며 국제사회로부터 개발원조를 받지 못하고 있다.

세계은행 및 OECD 개발원조위원회는 취약국가의 우선 지원과제로 체제의 정통성 확보, 효과적이고 탄력적인 국가제도의 구축을 선정하고, 이를 위해 원조사회가 일관되고 조화로운 협조체제를 구축하도록 권고하고 있다. 부분별로는 공공행정제도, 공동체 구축, 보건, 교육, 사회서비스의 지원 등이 요구된다. 체제전환국에 대한 지원을 위해 세계은행과 평화구축기금(Peace Building Fund)을 수립하여 일반적인 IDA 규정에서 지원되지 못하는 소규모의 긴급 지원활동을 보조한다.

대응 방향

이 시기의 북한에 대한 국제적 지원은 국제사회의 취약국가에 대한 행동강령이 기준이 된다. 앞 절에서 북한에 대한 지원의 원칙은 이를 바탕으로 작성되었기 때문에 이 단계에서는 기본적으로 그 원칙에 따라서 대응하게 될 것이다.

이러한 원칙 하에서, 최소한의 인도적 지원뿐만 아니라 북한이 국제사회와 정상적 관계를 맺음으로써 개발협력을 수용할 수 있는 여건을 조성하기 위한 지속적인 노력이 강구되어야 한다. 북한이 국제사회와 정상적인 관계를 형성하도록 돕기 위해서는 북한과 정치적 대화를 일관성 있게 추진해 나갈 필요가 있으며, 이러한 대화를 성공시키기 위해서는 국제사회와의 협력이 무엇보다 중요하다. 지금까지의 인도적 대북지원은 공여자 간 협력이 충분히 이루어졌다고 하기 어려운데, 왜냐하면 주요 공여국인 중국, 한국, 미국, 일본이 대체로 상호간 정책 공조 없이 북한과의 정치적 협상에 따라 인도적 지원을 결정하는 경향이 강했기 때문이

다. 인도적 대북지원은 향후 본격적인 개발원조를 위한 준비단계의 의미를 갖기 때문에 인도적 지원에서부터 공여자 간 협력이라는 국제규범을 준수하려는 노력이 필요하다.

이 상황에서는 특히 북한에 대한 개발협력이 본격화되었을 때 필요한 개발협력의 체계 정비와 북한에 대한 개발협력 시행과 관련된 조사 연구를 수행하는 것이 필요하다. 세계은행은 북한과의 핵 협상이 타결되면, 대북 원조에 착수할 것이다. 그렇지만 경제체제에 대한 북한의 시각이 근본적으로 변하는 경우에만 비로소 경제개혁 분야 주제 설정, 국가재건전략 수립 및 실행, 기술적 지원을 추진할 계획을 수립하고 있다.⁵³⁾ 우리가 자금지원을 하고 있는 세계은행, UNDP, WFP, UNICEF 등 UN 기구와의 협력을 강화하고 이들 기구와 공동으로 북한 개발협력에 관한 연구를 진행한다. 공동 연구를 위해 이들 기관과 북한에 관한 통계 자료를 공유한다. 이에 필요한 재원의 일부를 “신탁 기금” 등의 형식으로 정부가 부담하는 방안을 생각할 수 있다. 현재 평양에는 UN 기구 중심의 대북지원협의체가 있으므로 이 협의체와 의사소통을 강화한다. 또한, 국내 NGO와 국제 우수 NGO의 협력을 촉진하여 국제 NGO의 개발협력 전문성을 흡수하도록 한다.

2) 제3상황: 부분적 개발협력 수용

개발협력의 여건

북핵 협상이 타결됨에 따라서 국제기구 및 관련 당사국들의 개발원조가 시작되고, 북한도 외자에 대한 접근성의 필요성을 인식하며, 국제금융기구 가입에 어느 정도 관심을 가지게 된다. 실제로, 미국 대외원조법에 의한 지원제한 대상에서 해제되어, 국제금융기구 가입이 성사될 가능성도 있다. 국제금융기구에 가입하는 주된 이유는 해외의 민간투자를 유치하기 위한 것이다. 하지만 핵협상이 타결되어도 북한은 통제경제체제를 당분간 유지할 것이다. 북한은 어느 정도 경제를 과거 수준으로 복원한 이후에 시장경제로 변화를 시작할 것으로 생각된다. 북한이 당장 경제 회복을 추진하는데 처음부터 시장경제를 꼭 필요로 하는 것은 아닐 것이므로 개발협력을 하는데 큰 무리가 없을 것이다.

대응 방향

이 단계에서는 우리의 대북지원전략을 실현성 있도록 가다듬으면서 다음의 세 가지 관점에서 초점이 맞추어져야 할 것으로 보인다. 첫째, 북한 주민의 BHN이 충족될 수 있는 기

53) 이한의 외, 2009. 『북한 경제개발을 위한 국제금융기구의 역할』, 삼성경제연구소. 자세한 표는 부표 참조

반을 갖추면서 북한 경제가 회복될 수 있도록 지원하는 일이다. 둘째, 북한이 개방에 상당히 취약한 체제를 갖추고 있기 때문에 개방이 수용될 수 있는 제도적 및 인적 역량을 갖추 수 있도록 지원하는 일이다. (사업의 우선순위에 대해서는 다음 절 “마”항에서 논의하고 있다.) 셋째, 이상과 같은 협력에서 국제적 공조가 중요하다. 북한의 입장과 국제 원조 사이에서 교량역할을 하는 것도 우리의 몫이라고 할 것이다. 거버넌스가 취약한 여건에서 대규모 원조는 신중히 검토해야 한다.

3) 제Ⅲ상황: 분쟁이후 재건(PCR)의 상황

개발협력의 여건

북한이 김정일 사후 또는 그 같은 가상 상황 하에서 후계구도를 놓고 내부분열 및 권력 투쟁의 상황에 몰릴 가능성도 염두에 두어야 할 것이다. 만약 갈등관계가 전면화 되어 긴급 사태가 발생할 경우, 북한지원에 적용될 수 있는 국제사회의 원조 정책과 체계를 고려해 볼 필요가 있다. 분쟁악화를 방지하고 지속가능한 평화를 구축하기 위해 PCR 지원 체계는 단기, 중기 및 장기의 시간흐름을 구분하여 1)초기의 비상사태, 2)과도기, 3)개발 또는 지속가능한 안정화의 3단계로 지원체계를 구축하고 있다.

대응 방향

위의 상황에서는 주로 PCR에서의 국제적 협력 요령을 감안하여 대응하면 될 것이다. 첫째, 안전보장을 확립하여 여타 부문별 과제를 추진할 수 있는 여건을 마련해야 한다. 단기적으로는 분쟁상황을 종결해 안전한 환경을 구축하고, 중기적으로는 적법성을 가진 안정정보 장기구를 발전시키며, 장기적으로는 지역주민들의 안전보장능력을 강화시켜 나간다.

둘째, 거버넌스 구축과 시민참여가 이루어져야 한다. 투명한 국가 관리 시스템 구축, 헌법에 의한 선거가 시민이 참여하는 메커니즘을 통해 실시되어야 한다. 단기적으로 정치구조 안정 및 시민 참여의 기반을 마련, 중기적으로 적법한 정치기구 수립 및 참여정치 유도, 장기적으로는 이러한 제도를 강화해 나감을 목표로 한다.

셋째, 인도적 원조와 사회복지를 달성해야 한다. 우선 인도주의적 긴급원조를 실시한 후, 중기적으로 장기적 개발을 위한 토대를 마련하고, 장기적으로는 장기 발전 프로그램의 제도화를 목표로 정한다.

넷째, 경제 안정화와 인프라 구축이다. 단기적으로는 시민의 경제적 필요에 즉각 응답할 수 있는 시스템을 마련하고, 중기적으로 장기적 개발을 위한 토대를 마련하며, 장기적으로 장기적 발전 프로그램의 제도화를 목표로 한다.

다섯째, 정의와 화해의 구축이다. 공식적, 비공식적인 메커니즘을 통하여 분쟁으로 인한 과거의 피해사례를 다룬다. 이를 위해 법률제도를 정비하여 법률시행기구, 투명한 사법체계, 공평한 법 공포, 인권적인 처벌 체계(과거사에 대한 적절한 형벌 적용)를 마련한다. 또한 분쟁과정에 참여한 행위자들과 분쟁의 희생자, 그리고 전쟁 범죄자들에 대한 정의의 회복과 화해를 위한 제반 조치가 필요하다.

위에서 살펴본 과제들은 분쟁을 겪은 여러 나라들의 경험으로부터 구체적이고 단계적인 실천 매뉴얼로 발전되었으며, 따라서 향후 북한체제의 급격한 변화 가능성에 따른 비상 상황에 대한 준비 작업으로서 매우 유용한 것으로 판단된다. 북한 정세의 불확실성과 불안정성의 지속은 언제라도 변형된 형태의 긴급한 재건 프로그램의 적용을 요구한다. 상기 과제에 대한 준비가 시급하다.

4) 제Ⅳ상황: 전면적 개발협력 수용

개발협력의 여건

북한이 현 체제를 유지하면서 또는 체제변화에 따른 분쟁이후 재건 (PCR) 상황을 거친 이후 국제금융기구의 융자지원이 논의되며 국제적 개발협력이 본격화되는 단계이다. 그렇지만, 양허성 자금지원 수혜 및 국제금융기구에 의한 개발차관 등은 일정한 시간이 지나야 본격화될 수 있을 것이다. 이 시기에는 북한 경제재건 계획 하에서 시장제도의 정착 및 개방화 정책이 추진될 것이다.

대응 방향

이 단계에서는 우리의 원조전략과 부문별 개발 프로그램 및 북한의 개혁개방을 본격적으로 지원할 수 있어야 한다. 그 내용은 다음 절에서 논의하는 것들이 포함된다. 이러한 일을 효과적으로 수행할 수 있기 위해서는 다음 절에서 논의하는 국제적 공조를 이룰 수 있는 추진 체계와 개발협력 서비스 제공(Delivery) 역량이 충분히 갖추어져 있어야 할 것이다. 특히 소프트웨어 측면에서 근대적 시장제도와 개방 시스템이 단계적으로 정착되며, 에너지, 교통, 통신 등 대규모 인프라 구축 사업이 추진될 것이다. 아울러 개발협력뿐만 아니라 해외투

자 및 무역이 점차 활발해질 것이다.

이상과 같은 네 가지 시나리오에서 관련 당사자들의 대응 방향을 요약하면 <표 6-2>와 같다.

<표 6-2> 북한의 개발협력 시나리오 및 협력 상황과 지원 방안

	북한	한국	국제기구	여타 공여국
제 I 상황 · 취약국가 · 북핵협상 미타결	기존 통제 경제 유지	최소한의 인도적 지원, 북한 개발협력 조사 및 연구 본격화	최소한의 인도적 지원, 북한 지원 연구 지속	최소한의 인도적 지원
제 II 상황 · 북핵협상 타결 · 국제금융기구 가 입 및 차관수혜를 위한 준비	기존통제경제, 중화학공업과 농업 재건	북한 국가개발전략수립 지원, 개발협력을 통한 농업 지원, 사회인프라건설 지원, 개성공단확대 지원	국가재건전략 수립, 농업 및 사회인프라 건설 지원, 기술적 지원	사회개발협력, 인프라 지원, 기술적 지원
제 III 상황 · PCR 지원	정치·군사적 비상사태	평화와 안전 여건 조성, 국가관리시스템 구축, BHN 충족 지원	평화 및 안전 지원, 경제회복 지원, BHN 충족	BHN 충족, 국가역량구축
제 IV 상황 · 국제금융기구 차관수혜 · 국제 개발 협력 본격화	해외자본수용, 시장경제체제 이행	본격적 경제재건 지원, 국제사회와 원조 공조, 민간직접투자	개발차관 제공, 시장제도 및 개방체제 정비	민간직접투자, 본격적 개발원조, 자국영향력의 극대화 의도

3. 대북지원의 사업과 그 우선순위

이상과 같이 상황별로 대응해 나가면서, 구체적으로 어떤 구조(Framework) 하에서 어떤 내용을 어떻게 추진할 것인가가 대북지원의 다음 과제가 된다.

우선 사업 추진 구조에서는 국제적 개발협력의 원조방식(Modality) 하에서 북한에 대한 지원전략(CAS)을 수립하게 될 것이며, 부문별 정책 프로그램과 개방체제 도입을 위한 지원을 추진하게 될 것이다. 그리고 이러한 사업은 고도로 전문화된 국제적 원조사업 관리 요령에 따라 운영될 것이며, 구체적 내용은 다음의 “가-라” 항목에서 기술된 바와 같다.

다음으로 이러한 사업의 우선순위에 대한 검토가 “마” 항목에서 이루어지고, 끝으로 이상과 같이 대북지원을 개발협력 방식을 활용하여 추진할 경우 우리 개발원조기관이 어떠한 기여를 하여야 할 것 인가를 “바” 항목에서 제시하고자 한다.

가. 지원전략(CAS)의 수립

1) 필요성

원조 공여 시에 지원전략을 수립하고 이를 바탕으로 원조를 하는 것은 국제사회 개발원조의 기본 관행이다. 특히 대북지원은, 짧은 기간에 효과가 나타나기 어렵고, 북한의 인식을 바꾸고 북한의 전반적인 지원 수용 여건을 구축하는 것이 필요하기 때문에, 분명한 목표를 갖고 이를 추진해 나가는 중장기 전략을 수립하고 이를 토대로 단기 실행계획을 세워 추진해 나가는 것이 필요하다. 이러한 중장기 전략은 우리 측 지원기관 뿐만 아니라 북측에도 제시되어 북측도 같은 인식을 공유하고 지원에 협조하도록 유도해 나가야 할 것이다.

2) 내용

대북 개발원조의 지원목적은 북한의 빈곤을 완화하고 개발을 효과적으로 지원하는 것이다. 이러한 관점에서 다음과 같은 사항을 기본 내용으로 포함하여야 할 것이다.

- 빈곤완화와 개발의 관점에서 북한의 여건을 분석한다.
- 위의 과제를 효과적으로 추진할 수 있는 장단기 정책과제를 제시한다.
- 이러한 정책과제를 실현할 수 있는 역량과 수단을 검토한다.
- 이상을 효과적으로 지원하기 위한 개발원조의 공여방안과 우선순위를 제시한다.

우리의 대북지원전략은 북한의 의사를 반영하여 그들과 협력하여 수행할 수 있는 것이어야 할 것이다. 북한은 핵 협상이 타결될 경우 대규모 원조를 받아서 기간산업을 일으키고 경제를 재건하기 위해 노력할 것을 상정할 수 있다. 북한의 경제가 회복되고 안정되면 정권 유지에 자신감을 가지게 되고 시장경제적인 요소를 도입할 여유를 가지게 된다. 이러한 전망에서 북한은 나름대로 경제재건 계획을 검토하고 있을 것이다. 북한은 2007년 남북정상회담 당시 식량난 해소, 사회 인프라 건설을 주목적으로 하는 구체적인 개발지원 분야를 남쪽에 제시하였는데 그 내용은 <표 6-3>과 같다. 북한은 서해안 어장을 이용하고, 개성공단과 같은 특구의 확대, 철도 및 도로 건설과 같은 인프라와 농업 개발, 보건의료, 조선업 발전에 대한 지원을 원하고 있다. 이 같은 내용은 우리의 지원전략을 수립할 때 참고가 될 것으로 보인다.

<표 6-3> 북한이 요구한 개발지원 분야

분야	내용
개성공단 내실화 및 확대	- 통행, 통신 문제 해소, 경의선 철도 연결 구간 개통 - 2단계 개발 착수 및 제2, 제3 개성공단 조성
서해평화협력 특별지대 조성	- 공동어로 구역과 평화수역 설정 - 경제특구 건설과 해주항 활용, 민간선박의 해주 직항로 통과 - 한강하구 공동 이용 등
경제특구 건설과 해주항 이용	- 해주지역 내 경제특구 개발 - 북측 선박의 해주직항로 이용을 통해 개성-해주-남측 간 산업 연계 강화
공동어로 수역 지정	- 서해 북방한계선 인근 해역 중 일부를 공동어로 수역으로 설정 - 한강하구-연평도 사이의 어로불가능지역을 평화수역으로 설정
한강하구 공동이용	- 골재판매 수익, 수해예방, 군사적 긴장완화 등
안변, 남포에 조선소 건설	- 북측의 영남배수리공장이 위치한 남포와 수심이 깊고 남측 조선소와 인접한 동해안지역을 협력사업 후보지로 합의
농업, 보건의료, 환경보호	- 시범협동농장 운영, 종자개발과 처리시설 지원 등 기존 합의사항을 이행하면서 남측의 자본과 기술을 북측의 토지 및 인적자원을 결합하여 북측의 식량난 해소 - 전염병 공동방역과 관리체계 구축, 북측의료인력 교육, 기초의약품 및 의료장비 지원, 군 단위 기초병원 현대화 지원
개성-신의주 철도 및 개성-평양 간 고속도로 공동이용 및 개보수	- 경의선 남북철도 연결구간 개통을 통해 개성공단 물자 및 북측 근로자 통근에 활용 - 특구와 같은 협력거점, 나아가 동북아 연계 물류망 구축을 염두에 두고 북측 SOC 건설 협력 추진

출처: 이한희 외(2009), 북한 경제개발을 위한 국제금융기구의 역할, 삼성경제연구소.

이상과 같은 내용의 지원전략을 작성할 때, 세계은행이 제시하는 요령은 다음과 같은 바, 북한에 대한 지원전략의 경우에도 이를 그대로 적용할 수 있을 것으로 본다.

- 수원국에 초점: 지원전략은 수원국의 정치적, 경제적 및 사회적 구조에 바탕을 두어야 한다.
- 빈곤에의 초점: 지원전략은 재해, 빈곤 등을 포함한 제반 개발과제에 대한 종합적인 진단을 포함한다.
- 거버넌스와 제도: 지원전략은 거버넌스/부패, 제도적 효과성을 진단하고, 이러한 분야의 취약점을 검토한다.
- 위험: 지원전략은 수원국에 대한 위험(경제적/재정적, 정치적, 사회 및 환경적)과 공여국에 대한 위험을 검토한다.

- 다른 공여국과의 협력: 지원전략은 공여국 정부의 일관성 있는 종합적 전략을 요구한다.
- 비교우위성과 공여자의 역할: 지원전략은 서로의 비교우위성을 반영하는 외부 파트너(국제개발기구, 양자기관, 민간부문, NGO 등)와의 역할분담을 포함한다.
- 자기 평가: 지원전략은 공여자가 “교훈(lessons learned)”과 투명한 자산분석(portfolio analysis)에 대한 솔직한 논의를 포함한다.

3) 수립 방법

이상과 같은 북한 지원전략의 수립은 본장 제4절에서 제시하는 추진체계에 따라 북한 전문가, 개발전략 전문가, 개발원조 전문가 등이 참여하여 수립하는 것이 좋을 것이다. 정부의 관계부처(통일부, 외교부, 기획재정부) 등과, KOICA, 수출입은행 등 원조기관의 참여도 필요하다.

나. 부문별 개발 프로그램 수립

앞 절에서와 같은 종합적인 지원 전략 하에서 이를 실현하기 위한 정책 프로그램을 주요 분야별로 수립하는 것이 필요하다. 주요 분야는 다음과 같은 5개 분야를 포함하는 것이 될 것이다.

- 농업 및 농촌 개발
- 보건의료
- 행정 제도
- 인력 양성
- 산업 및 에너지

해당 분야별 개발 프로그램은 기본적으로 해당 분야의 여건과 문제점을 분석하고, 아울러 이 분야에서 우리 원조 프로그램의 비교우위를 바탕으로 북한에 적용할 수 있는 해당 분야 개발을 위한 실천적인 정책 프로그램을 제시할 수 있는 것이어야 할 것이다.

1) 농업 및 농촌 개발

□ 취약국가로서의 일반적 여건

- 절대적 식량 부족 상황에 있다.
- 농업 생산기반이 극히 취약하다.
- 농지를 공유하는 사회주의 분배 체제 하에서 농업 생산이 효율적이지 못하다.
- 특히 북한의 경우, 산림훼손이 심하여 홍수 등 자연재해의 영향을 많이 받는다.

□ 그에 따른 문제점

- 절대적 식량 부족 하에서 많은 주민들이 기아선상에 놓여있으며, 그에 따라 영양 결핍, 발육 장애 등이 심각하다.
- 농촌 발전을 위해서는 막대한 투자가 소요되나 투자의 효율성이 낮고 이를 감당할 능력이 결여되어 있다.
- 식량부족문제는 북한의 만성적인 정치·사회적 불안요인이 되고 있다.

□ 우리 경험의 유용성

- 한국도 전후 및 개발초기에 식량이 부족하여 외국 원조에 상당부분 의존하기도 하였으나 조기에 충분한 식량공급 역량을 갖추었다.
- 한국은 식량증산을 위하여 비료공장의 건설, 종자 개량, 농촌 기술보급체계의 정비 등을 효과적으로 추진하여 성과를 거두었다.
- 또한 산림훼손 방지와 농지보전을 위하여 산림보호 및 녹화사업을 효과적으로 추진한 것도 큰 도움이 되었다.

□ 개발지원 프로그램의 방향

- 식량증산을 위한 비료공급, 개량종자의 활용, 농촌 기술보급체계의 정비 등을 통하여 우선적으로 식량증산이 효과적으로 이루어질 수 있도록 한다.
- 연료개선 및 산림녹화 계획을 수립한다.
- 단계적으로 농산물 시장접근성 개선(Improving Agricultural Marketability)을 지원한다.

2) 보건의료

□ 취약국가로서의 일반적 여건

- 영양 결핍, 전염병 등의 만연에도 불구하고 공중 보건 공급체제가 제대로 작동하지 못하고 있다.
- 영아사망율, 전염병 등의 제반 보건 지표가 크게 낮다.

<표 6-4> 남북한간 MDGs 주요 지표 비교

	한국				북한			
	1990	1995	2000	2007	1990	1995	2000	2007
예방주사 접종비율 (12-23개월 영유아, %)	93	93	95	92	98	67	78	99
사망률, 영유아(1000명당)	8	6	5	4	42	42	42	42
사망률, 5세 이하(1000명당)	9	6	5	5	55	55	55	55
임산부 사망률(100,000명당)	-	-	-	14	-	-	-	370
결핵 발생(100,000명당)	165	98	72	90	344	344	344	344
공중위생 시설(%)	-	-	-	-	-	59	59	-
인구 당 지원(US\$)	1	1	-4	-	0	1	3	4
예상 수명	71	73	76	79	70	68	67	67

출처: 세계은행.

<http://ddp-ext.worldbank.org/ext/GMIS/gdmis.do?siteld=2&menuId=LNAV01HOME3>.

□ 그에 따른 문제점

- 주민 건강 상태가 아주 나쁘고 수명도 상당히 짧다.
- 이러한 보건 상태에 따라 주민들의 노동력 생산성도 상당히 낮을 수밖에 없다.

□ 우리 경험의 유용성

- 한국은 개발초기 아주 열악한 보건 수준 및 보건서비스 체제 하에서 어려움을 겪었으나 단기간에 획기적으로 국민보건 수준을 향상시킬 수 있었다.
- 한국은 빠른 기간에 현대적인 보건 및 의료공급 체계를 정비하였다.
- 아울러 세계적 수준의 보건 및 의료기술을 달성하게 되었다.

□ 개발지원 프로그램의 방향

- 북한 주민의 보건상태 개선은 인도적 차원에서 우선적으로 지원하여야 할 분야이다.
- 결핵 등 전염병 퇴치가 조기에 실현될 수 있도록 한다.
- 우선적으로 깨끗한 식수에 대한 접근성을 향상한다.
- 여건에 맞추어 의료진 파견, 병원 설비 개선, 공중 보건서비스 체계의 정비를 지원한다.
- 교육 훈련을 통하여 보건행정 및 보건의료 인력의 기술 및 기능 수준을 향상시킨다.
- 가임여성(15-45세) 및 다음 세대를 책임질 아동(0-15세)을 대상으로 모자보건향상에 주력한다.

3) 행정제도

□ 취약국가로서의 일반적 여건

- 사회주의 체제 하에서 발전역량이 크게 취약하다.
- 현대적인 행정관리 제도가 작동하지 못하고 있다.
- 장기적으로 시장제도로의 전환이 필요하나 체제 유지와 연관되어 전환이 어렵다.
- 개방과 시장제도의 이식에 대한 거부감이 상당하다.

□ 그에 따른 문제점

- 생산의 비효율성, 기본 생활물자의 부족 등이 발생하고 있다.
- 국가행정이 전반적으로 권위적이고 비효율적이다.

□ 우리 경험의 유용성

- 한국은 정부 주도에 의하여 발전을 성공적으로 이룩한 값진 경험을 가지고 있다.
- 앞선 시장제도와 거버넌스를 성공적으로 정착시켰다.

□ 개발지원 프로그램의 방향

- 권위주의적 정부 하에서 효과적으로 경제를 발전시킬 수 있는 계획수립을 지원한다.

- 현대적 행정제도의 발전을 위한 인력의 교육 훈련을 지원한다.
- 특히 경제발전의 동력이 되는 기업의 육성을 위한 경험과 노하우를 공유한다.

4) 인력 양성

□ 취약국가로서의 일반적 여건

- 교육이 체제 유지를 위한 수단으로 취급되어서 현대적 교육이념과 일치하지 못하고 있다.
- 영양실조, 열악한 보건 상태 등으로 노동 생산성이 낮을뿐더러 사회주의체제 하에서 근로의욕이 제대로 형성되지 못하고 있다.
- 현대적 산업을 경영해 나갈만한 기술 및 기능인력의 양성이 제대로 이루어지지 못하고 있다.

□ 그에 따른 문제점

- 향후 북한의 발전을 위해 주민들의 교육개선이 가장 핵심과제가 되고 있다.
- 산업발전을 선도할 기술 및 기능인력이 공급 되지 못하고 있다.

□ 우리 경험의 유용성

- 한국은 짧은 기간에 높은 교육수준을 실현하였다.
- 아울러 현대적 산업에 필요한 기술 및 기능인력을 효과적으로 양성하여 현대적 산업 국가로 변모하는데 초석이 되었다.

□ 개발지원 프로그램의 방향

- 북한의 산업개발 비전 하에서 필요한 기술 및 기능인력 양성을 위한 기본계획의 수립을 지원한다.
- 한국이 축적한 기술 및 기능인력 양성을 위한 시스템과 소프트웨어를 공유하도록 한다.

5) 산업 및 에너지

□ 취약국가로서의 일반적 여건

- 기간산업이 있다고 하더라도 기술수준의 낙후, 관리의 비효율성 등으로 인해 국제적 경쟁력이 현저히 떨어진다.
- 전력 등 에너지 사정이 열악하여 산업 생산에 막대한 지장을 초래하고 있다.
- 도로, 철도, 통신 등 사회간접자본이 전반적으로 취약하여 산업발전의 주된 장애요소가 된다.

□ 그에 따른 문제점

- 에너지 및 사회간접자본의 전반적인 취약으로 산업 발전이 극히 어려운 여건이다.
- 이러한 부문은 엄청난 투자재원이 소요되기 때문에 도저히 감당할 능력이 되지 못한다.

□ 우리 경험의 유용성

- 한국은 비교적 짧은 기간에 양질의 전력생산능력 확충, 고도의 사회간접자본 구축을 이룩할 수 있었다.
- 이러한 분야의 설계 및 시공 기술은 선진국 수준에 이르고 있다.

□ 개발지원 프로그램의 방향

- 북한의 발전 및 한반도의 장기적 발전을 위한 비전에 따라 효율적 교통·통신 체계에 대한 장기 기본계획 수립을 지원한다.
- 필요한 간선 수송망 및 통신망 구축을 지원한다.
- 전력공급 체계 구축을 위한 타당성 조사 및 투자계획 수립을 지원한다.
- 비료, 시멘트, 전력 등 국가 기간산업의 정비를 위한 기술적 지원을 제공한다.

다. 국제금융기구 가입 및 개방체제 도입 지원

1) 국제금융기구의 가입⁵⁴⁾

북한이 국제사회의 일원으로서 개발을 촉진하기 위해서는 국제금융기구 회원으로 가입하여 국제금융에 대한 접근성을 확보해야 할 것이다. 북한은 1991년 UN에 가입한 뒤 1992년 유엔 아시아·태평양 경제사회위원회, 2000년 아세안 지역안보포럼 등의 국제기구에 편승하는데 성공하였지만, 아직 국제통화기금(IMF), 세계은행, 아시아개발은행(ADB) 등의 국제금융기구에는 가입하지 못하고 있다. 한편, 2008년 북한은 미 국무부의 테러지원국 리스트에서 해제됨으로써 국제금융기구 가입 및 지원을 위한 필요조건을 충족시켰다. 이와 더불어 최근 북핵 6자 회담의 진전 상황에 따라 국제사회의 대북제재가 완화 내지 폐지될 가능성이 커지면서 “북한의 국제사회 진입”에 대한 대내외의 관심이 고조되고 있다.

북한의 국제금융기구 가입은 크게 세 가지 측면에서 중요하다. 첫째, 국제금융기구의 양허성 차관이라는 생산요소투입을 통하여 초기자본 부족으로 저성장의 악순환에 빠져 있는 북한경제의 엔진을 가동시킬 수 있을 것이다. 특히 국제금융기구를 통한 다자간 지원은 정치적 상황의 영향에서 자유롭지 못한 양자간 지원의 민감성을 극복하는 견인차 역할을 해 줄 것이다. 둘째, 양허성 자금지원 수혜는 북한의 투자환경을 개선시키며 해외 민간자본 유치에 촉매 역할을 할 것으로 기대된다.⁵⁵⁾ 셋째, 자금지원과 함께 국제금융기구의 기술지원 및 자문은 북한의 경제개발 성과 관리 능력을 향상시켜줄 것이다.

북한은 90년대 후반 이후로 빈곤국에 대한 양허성 자금지원을 제공하는 국제개발금융기구에 대한 관심을 높이기 시작한 것으로 보인다. 미국·일본 등 주요 주주의 반대로 무산되었으나 1997년 2월과 2000년 6월 두 차례에 걸쳐 ADB에 정식으로 가입을 신청하였고, 국제 언론에 대한 과다 노출 등의 이유로 북한 측에서 취소를 하였으나 1997년경에는 북한이 IMF 가입을 비공식적으로 타진한 것으로 알려져 있다. 그 이후에도 몇 차례 북한 관리들은

54) 이 부분은 장형수의 『북한과 국제금융기구: 이슈와 대응』, 통일연구원의 『다자간 개발기구의 체계 및 활동』, 삼성경제연구소의 이슈 페이퍼, 『북한 경제개발을 위한 국제금융기구의 역할』을 참조로 작성하였다.

55) 삼성경제연구소 이한희 수석연구원이 『북한 경제개발을 위한 국제금융기구의 역할』에서 국제금융기구의 동구권 체제전환국 지원과 FDI 유입에 관한 계량분석을 실시한 결과, 해외민간자본은 국제금융기구의 지원과 상관없이 해당 국가 민간부문의 발달 정도, 경제개방도 등의 영향을 받아 움직임을 알 수 있었다. 그러나 조세프 스티글리츠(Joseph Stiglitz)는 그의 저서 세계화와 그 불만(Globalization and its discontent)에서 “만약 수원국이 최소기준을 충족하지 못하면, IMF 지원이 연기되고, 이때 대개 타 공여국들도 지원을 연기한다”라고 밝혀 국제금융기구가 타 공여국의 자금공여 결정에 대해 간접적 영향력을 발휘하고 있음을 강조하였다.

미국 워싱턴을 방문할 때면 IMF 및 세계은행 관계자들과 비공개 회동을 가진 것으로 알려져 있다.⁵⁶⁾

국제통화기금(IMF)

북한은 1997년 ADB에 가입하기 위한 신청을 했지만 IMF 회원국이 아니라는 이유로 그 뜻을 이루지 못한 경험에 있다. 세계은행 또한 가입의 전제조건이 IMF 회원국이라 명시하고 있는 바, IMF 가입은 사실상 국제금융기구 가입의 만능키라고 할 수 있다.

IMF는 가입 희망국의 자격에 대해 특별한 제한을 두고 있지 않으나, 가입 후 모든 회원국은 IMF 협정문에 명시된 제반 의무사항 – “안정적인 환율제도의 유지”와 “경상지급에 대한 제한 철폐” – 을 준수하여야 한다. 간단해 보이는 가입자격이지만, IMF는 “가입희망국이 IMF에 가입을 신청하면 상임이사회는 공식조사를 시행할 것인가에 대한 결정을 내리기 전에 토론과 예비조사에 합리적인 시간을 허용해야 하며, ... 상임 이사는 가입 결정에 적절하다고 생각하면 가입희망국에 어떠한 정보도 요청할 수 있다.”라는 조항을 두어 회원국 가입에 현실적인 제한을 두고 있다.⁵⁷⁾ 이에 따라 일부에서는 시장제도의 도입 혹은 도입의지, 거시경제 통계제출이 IMF 가입의 암묵적 “전제조건”이라고 유추해석을 하고 있지만, 중국 및 구소련 붕괴 후 중·동구 유럽 체제전환국의 IMF 가입 사례는 이 같은 해석의 정당성을 약화시키고 있다. 그보다 현재 북한의 경우 핵문제 해결과 미국·일본을 선두로 한 주요 출자국의 지지를 얻는 것이 IMF 가입여부를 결정짓는 현실적 요인으로 지목되고 있다. 결국 대북 개발 자금지원은 시장경제로의 개혁·개방을 추진하려는 북한 당국의 노력에 달려 있다고 하겠다.

세계은행⁵⁸⁾ 및 아시아개발은행⁵⁹⁾

정부를 대상으로 하는 세계은행의 기구에는 IBRD와 IDA가 있는데, IBRD 가입자격은 IMF 회원국에만 주어지고, IBRD 회원국만이 IDA에 가입할 수 있다. 금리가 상업차관에 가까운 IBRD 차관은 경제적 신용도가 비교적 높은 국가의 정부에 대해서만 개발 프로그램 실

56) 장형수 외. 2008. 『다자간 개발기구의 체계 및 활동』. 통일연구원.

57) 장형수. 2008. 『북한과 국제금융기구: 이슈와 대응』. 2008 봄호. 수출입은행 참조.

58) Daniel Morrow. 2006. “Possible World Bank Assistance to North Korea: Issues and Challenges” Asian Perspective. 30(3) 을 참조로 작성하였다.

59) 장형수의 『북한과 국제금융기구: 이슈와 대응』과 통일연구원의 『다자간 개발기구의 체계 및 활동』을 중심으로 기술했다.

행을 위한 금융지원을 한다. IDA는 1인당 GNP가 1,025 달러 이하인 저개발 국가에 대하여 장기·저리의 양허성 차관을 지원하며, 전체 차관의 30%이상은 무상공여기금(grant) 형태로 제공되기 때문에 대북지원 시 가장 큰 역할을 할 것으로 예상된다.

ADB는 명시적인 가입조건을 가지고 있다. 즉, 아시아 역내국의 경우 UNESCAP, UN 또는 UN 전문기구 가맹국으로서 북한은 이미 가입의 필요조건은 충족한 상태이다. ADB에 가입하려면 ADB 총회에서 총 투표권의 3/4 이상을 보유하는 가입국이 투표에 참가하여 2/3 이상이 찬성해야 한다. 그런데, ADB 회원국의 투표권은 일본과 미국이 각각 12.756%를 가져서 전체 투표권의 25.5% 이상을 점유하고 있어, 두 나라는 ADB 가입에 대한 거부권을 가지고 있는 셈이다.

2) 개발협력 수용 체제정비를 위한 지원

북한에 대한 우리의 국제금융기구 가입 지원은 두 가지 측면에서 이루어질 수 있다. 하나는 국제외교적으로 북한의 국제금융기구 가입을 지원하는 것이고, 다른 하나는 국제금융기구 가입을 위한 북한 내 여건의 조성 및 그 준비를 돕는 일이다. 전자의 경우, 국제금융기구 주요 주주들의 지지를 얻기 위한 노력 및 북핵문제의 평화적 해결을 위한 노력을 해야 할 것이다. 이를 위해 한국 정부는 IMF, 세계은행 연차총회, ADB, 아시아태평양경제협력체(APEC), 아시아유럽정상회의(ASEM) 등의 기회를 통하여, 북핵 타결과 함께 북한이 국제사회에 편입되기 위해서는 국제금융기구에 가입하여야 함을 관련 국가들에게 이해시키도록 노력해야 한다.

후자와 관련하여, 북한이 국제금융기구의 회원으로서 국제사회의 개발협력을 정상적으로 수용하게 될 경우, 다음과 같은 세 가지의 체제 정비가 필요하다. 국제금융기구와의 금융거래에서는 이를 잘 수행할 수 있기 위한 일정한 의무 또는 조건이 요구된다.

- 첫째, 국가의 거시경제지표를 포함한 기본적 통계정보를 충분히 공개할 수 있어야 한다. 인구 및 사회지표, 국민계정, 재정 및 금융, 산업, 무역 등에 대한 통계가 국제적 기준에 맞게 생산되고 이것이 국제적으로 공표되어야 하는 것이다.
- 둘째, 국제금융기구가 요구하는 조건을 수용할 수 있어야 한다. 예를 들어, 국제금융기구가 차관이나 개발원조를 제공할 경우 해당 국가는 빈곤극복전략을 수립하고 거시경제운영에서 국제금융기구가 요구하는 일정한 조건(Conditionality)을 수용할 수 있어야 한다.

- 셋째, 무역 및 외환거래의 체제를 정비하여야 한다. 이는 국제금융의 이전 거래가 원활히 이루어지고 무역의 촉진에 장애가 없어야 함을 말한다.

통계정보의 생산 및 공표

북한은 세계에서 유례가 없는 폐쇄적인 사회이다. 국제기구에 기본적으로 제공되어야 할 통계정보가 제대로 생산·공표되지 않고 있는데, 이는 통계 정보 공표가 북한 사회를 외부에 드러내는 것으로 생각하여 이를 부정적으로 생각하기 때문이다. 국제기구에서 요구하는 통계정보를 국제적 기준에 맞추어 생산할 수 있기 위해서는 통계의 작성 체제를 전반적으로 개선할 필요가 있다. 일반적으로 개발도상국가의 특징 가운데 하나가 신뢰할 수 있는 통계가 부족하다는 것인데, 북한은 이 점에서 특히 심각하다. 우리나라는 아주 현대화된 통계 생산 및 공표 시스템을 발전시켜 왔으며, 우리의 원조당국은 개발도상국의 통계정보 생산 체제를 정비하는 데 기술협력을 수행하는 등 충분한 경험을 가지고 있다. 이러한 우리의 경험은 북한이 신뢰할 수 있는 통계 작성 시스템을 구축하는 데 크게 도움을 줄 수 있을 것이다.

국제금융기구의 요구조건(Conditionality)의 이행

국제금융기구의 개발협력 원칙이 요구하는 수원국의 의무로는 빈곤감소전략보고서(Poverty Reduction Strategy Paper, PRSP) 작성이 있다. 이는 IMF의 성장지원용자제도(Poverty Reduction and Growth Facility: PRGF) 자금지원을 받기 위해서, IDA, ADF의 금융지원 및 공여기관의 CAS(Country Assistance Strategy)와 CPS(Country Partnership Strategy) 작성을 위해서 요구되는 조건이다. 자금지원의 수혜를 위해서는 연례정책협의를 통하여 거시 경제 및 재정 운영에 대하여 협의하여야 하고 자금을 쓸 수 있기 위해서는 그들이 요구하는 조건(Conditionality)을 수용할 수 있어야 한다. 현재의 북한 체제로는 이를 수용하기가 쉽지 않을 것이다. 경제 운영이 중앙통제에 의한 계획경제로 이루어지고 있는 상황에서 시장경제를 바탕으로 한 정책운영상의 요구조건을 수용하는 것을 꺼릴 것이다. 우리나라는 우리의 경험을 통하여 북한이 빈곤감소전략을 수립하는 것을 지원하고, 국제금융기구와 정책적 대화를 수행하는 일에 도움을 줄 수 있을 것이다.

무역 및 외환 관리제도의 정비

북한이 국제금융기구의 개발협력을 활용하여 개발을 추진하게 될 경우, 북한은 현재의 계획경제 체제에서 시장제도 도입을 위한 전반적인 제도의 개편이 요구된다. 기존의 기업은 모두 공기업이라고 할 수 있는 데, 이를 민영화하는 일, 재정 및 회계제도를 현대적 제도로

개편하는 일, 조세제도를 도입하는 일, 민간 기업이 경제의 기본이 될 수 있도록 기업의 발전을 위한 바탕을 마련하는 일 등을 포함한다. 그러나 이러한 모든 것 중에서 우선적으로 필요한 것이 대외 거래를 원활하게 할 수 있도록 외환 관리, 외자 도입, 무역 제도 등을 국제적 규범에 맞게 개편하는 일일 것이다. 한국은 이러한 제도를 경제개발과정에서 성공적으로 정착시킨 경험을 보유하고 있으며, 우리의 원조당국은 이러한 경험을 개발도상국에 전수하는 일을 다수 수행해 왔다. 이러한 경험은 북한이 적정하게 국제적 규범에 맞추어 대외 거래 제도를 발전시키고 시장제도를 정착시켜 나가는 데 큰 도움이 될 수 있을 것이다.

북한의 테러지원국 해제가 국제금융기구 가입을 보장하지 않듯이, 국제금융기구의 가입 또한 개발자금지원을 보장해주지 않는다. 2000년대 들어 주요 국제금융기구의 양허성 자금지원의 배분도 저개발국의 1인당 소득이나 인구보다는 개발성과와 국제금융기구와의 협력관계에 더 의존하게 되었다. 따라서 북한은 국제금융기구에 가입하더라도 이들과의 본격적인 파트너십 구축에 적극적으로 노력하지 않는다면 수혜가능한 양허성 자금지원액은 연간 2억에서 4억 달러에 그칠 가능성이 있다.

<표 6-5> 세계은행의 지원규모 산정법⁶⁰⁾

기준	· 성과기준분배(Performance Based Allocation)의 원칙
내용	· 상대적으로 더 나은 정책과 제도적 환경을 갖춘 국가를 우선적으로 지원 · 건전한 정책을 바탕으로 자구책을 마련하는 국가에 우선적으로 지원
구체적 고려사항	· 경제관리 시스템의 질적 수준 · 과거 개발협력 수행결과(존재할 경우) · 단, 1인당 국민소득은 기준에만 부합되면 상대적으로 크게 고려하지 않음
자격기준 심사 및 산정절차	· 세계은행의 국가정책 및 제도평가(Country Policy and Institutional Assessment) · 국가실적등급(Country Performance Rating) 산정 · 국가실적등급과 인구 및 일인당 GNP를 비교해서 최종 지원규모 산정

출처: The World Bank, Operational Manual.

라. 지원사업(project)의 관리

이상과 같은 개발협력은 실제로 개발 사업에 의하여 실행되며, 그러한 사업은 국제적으로 발전된 기술 및 전문성을 가지고 추진된다. 개발협력 사업은 몇 단계의 과정을 거치면서 완성되기 때문에 전문성을 가진 기관 및 인력이 수행하는 것이 바람직하다. 사업 순환 과정

60) 이한희 외. 2009. 『북한경제개발을 위한 국제금융기구의 역할』. 삼성경제연구소.

의 첫 번째가 프로그램의 기획이다. 수원국의 빈곤완화와 경제개발 지원에 필요한 정책 프로그램이 수립되어야 하는 것이다. 이에 맞추어서 본 프로그램을 달성하기 위한 구체적인 사업 계획이 설계된다. 두 번째가 사업의 시행으로서, 설계된 사업을 실제로 수행하는 것이다. 세 번째가 시행된 사업에 대한 평가와 그 결과의 환류(feedback)이다.

1) 사업의 기획: 발굴 및 설계

첫 단계인 프로그램의 기획은 사업의 성과를 결정하는 첫 걸음이다. 기획이 제대로 되지 않은 경우 다음 단계에서 아무리 재원을 많이 투입하여 사업을 시행한다고 하더라도 허사가 되고 만다. 그만큼 프로그램의 기획이 중요하다.

북한에 대한 사업을 기획할 때는 다음과 같은 사항을 고려하여야 할 것이다.

- 북한의 정책방향 및 개발과제와의 일치성
- 우리의 지원전략과의 부합성
- 국제기구 및 선진국 원조기관 사업과의 조화성

이를 위한 사업의 발굴 및 설계는 개발원조의 일반적 원칙에 따라 다음과 같은 절차에 의하여 운영되어야 할 것이다.

- 사업의 발굴은 북한정부와의 협의를 통해 연중 실시한다.
- “사업발굴협의” 단계를 통해 형성된 사업에 대하여 북한측의 공식사업요청서(Project Request Form)를 접수한다.
- 북한 공식요청사업에 대한 타당성을 검토한다.
- 필요시 Pilot study를 실시한다.
- 이상의 단계를 거쳐서 사업 내용을 확정한다.
- 사업계획에 대한 공식적인 승인절차를 취한다.

2) 사업의 실시(implementation)

둘째 단계인 시행에서는 누가 이를 수행하는 것이 적합한가의 문제에 귀착된다. 잘 기획된 사업이라면 전문성을 가지고 이를 가장 효율적으로 수행할 수탁자에게 맡겨져야 할 것이다.

개발원조사업의 조달 제도는 국제기구 및 선진 공여국에서 오랜 기간의 학습결과를 바탕으로 아주 구체적이고 엄격한 제도가 성립되어 있다. 그리고 이는 기본적으로 시장에서 투명한 절차에 따라 선정하는 것이다. 개발원조의 질은 결국 이를 수행하는 기관의 역량에 크게 의존한다. 즉, 개발 컨설팅 기관인데, 우리나라는 아직 이들 기관의 역량이 취약하므로, 개발 컨설팅 산업을 빨리 육성할 필요가 있다.

3) 평가 및 환류(feedback)

세 번째로 실행된 사업의 결과를 평가하고 그에 따라 다음의 계획이나 프로그램 조정에 반영할 수 있어야 한다. 평가는 프로젝트의 계획수립, 집행 및 성과를 평가하는 것이며, 평가시기에 따라 중간평가, 종료평가, 사후평가로 구분하여 실시되는 것이 보통이다.

개발원조 사업은 특히 낭비와 비효율성이 높기 마련인데, 주된 이유는 다음과 같다.

- 거버넌스가 정비되지 않은 개발도상국에서 이루어지는 것이다.
- 개발도상국가에 무상으로 주는 것이다.
- 외국에서 이루어지는 것이기 때문에 납세자의 감시에서 벗어나 있다.

그래서 대외원조 사업은 효과(effectiveness)와 효율성(efficiency)을 평가받아야 하고, 입증된 사업 성과와 효율성을 납세자들에게 알리고 납세자로부터 지지를 받을 수 있어야 한다. 그래서 DAC의 평가 원칙⁶¹⁾에서도 “평가는 통합적인 원조계획의 일부”라고 명시하고 있다. 북한에 대한 원조도 현실적인 제약이 있겠지만, 원조의 투명성과 효율성을 제고하기 위해서 이와 같은 평가 시스템을 갖추는 것이 필요하다.

마. 사업의 우선순위

앞의 4개의 절에서 논의된 개발협력 방식의 대북지원 사업은 북한의 여건에 적합하게

61) DAC의 개발원조의 평가원칙은 다음과 같다.

- 1) 원조기관은 명확히 제정된 평가 가이드라인과 평가방법 및 평가의 역할과 책임, 원조조직에서의 위상 등을 규정한 평가정책을 지니고 있어야 함.
- 2) 평가과정은 공정하고 의사결정 과정과 개발원조의 집행, 관리로부터 독립적이어야 함.
- 3) 평가는 공개되어야 하고 평가결과는 널리 활용되어야 함.
- 4) 평가가 유용하기 위해서는 원조 관행에 반영되어야 하고, 정책결정자와 직원 모두에게 피드백 되어야 함.
- 5) 원조 평가에서도 수원국과 공여국간의 파트너십은 아주 중요하며, 개도국의 제도적 역량 구축과 원조 조정, 개도국의 지나친 행정부담을 줄이기 위해서도 중요함.
- 6) 원조평가는 시작단계부터 원조계획의 통합적인 한 부분이어야 하며, 원조 활동의 명확한 목표 확인은 지속적인 평가의 효과성을 위한 전제조건임.

우선순위를 가지고 추진되어야 할 것이다. 그 우선순위의 기준은 북한주민의 인간기본욕구(BHN) 충족과 북한이 순조로운 개발을 촉진해 나가기 위한 시급성에 의해 결정될 것이다. 현재의 여건에서는 다음과 같은 우선순위의 기준을 고려할 수 있을 것이다.

첫째, 가장 시급한 것은 북한 주민의 식생활과 기본적인 보건을 어느 정도 해결하는 것이다. 1990년 이후 경제난으로 인해 농업이 북한경제에서 차지하는 중요성은 더욱 높아졌으며, 따라서 북한 경제 회복을 위해서는 농업생산성 향상을 통한 식량증산을 도모할 수 있도록 농업분야 개발을 우선적으로 지원하는 것이 바람직하다. 또한 북한주민이 만성적인 영양실조와 질병을 극복하고 인적역량을 발휘하기 위해서는 기본적인 보건 서비스를 공급해야 한다. 이를 위해서는 위의 분야별 프로그램 중에서 다음과 같은 과제들이 필요할 것이다.

- 위의 농업 및 농촌개발 프로그램의 일환으로서 식량의 증산을 도모하는 사업
- 위의 보건의료 프로그램의 일환으로서 가족계획과 공공 보건서비스의 공급
- 식량 및 보건 서비스의 효율적인 배분을 위한 전달 체계의 정비
- 비료의 안정적 공급 방안
- 대체 연료의 개발을 통한 산림 자원 보호

둘째, 개발정책을 효율적으로 추진할 수 있는 체제를 정비하고 정책 역량을 강화하는 것이 필요하다. 주로 위의 프로그램 중에서 행정제도 프로그램이 될 것이다. 취약 국가의 경우 사회적인 불안이 초래될 수 있는데, 이 경우에는 공공의 안녕과 질서 유지를 위한 사업에 우선순위가 주어질 것이다.

- 개발 행정을 뒷받침할 수 있는 정부 조직의 개편
- 기획 업무를 담당하는 정부 공무원에 대한 교육 및 훈련
- 공무원 제도의 개편
- 시장제도와 관련된 부문의 제도적 개편

셋째, 위와 같이 주민의 인간기본욕구(BHN)가 어느 정도 충족되고 정책역량이 제고되었을 경우, 산업 발전과 인력 양성 부문의 사업들이 중요시될 것이다. 개발사업을 효율적으로 수행할 수 있는 행정시스템이 갖춰지지 않은 상황에서는 투자가 비효율적으로 이루어질 가능성이 크다. 경제 및 사회인프라에 대한 개발지원을 공여하기 전에 인적자원을 육성하고

개발지원 사업을 효율적으로 수행할 수 있는 행정서비스를 먼저 공여하는 것이 국제사회 개발지원의 관례이다. 국제개발지원에서는 해당국가가 빈곤할수록 그리고 제도와 정책의 비효율성 문제가 심각할수록 사회 및 행정 분야에 대한 개발지원에 더욱 큰 우선순위를 부여하고 있다.

- 기능 및 기술인력 양성을 위한 프로그램
- 농업기술 보급 체계 정비
- 산업육성의 여건조성을 위한 제도적 기반 정비

넷째, 일정한 수준으로 기업성장의 여건이 마련되면 산업발전의 기반을 정비하기 위한 전력, 도로, 통신 등 사회간접자본에 대한 정비가 요구된다. 이를 위해서는 대대적인 공공투자가 이루어져야 한다. 인프라 개발지원 과제 중에서는 전력지원이 1순위이며, 그 다음으로 시베리아 횡단철도(TSR) 및 중국횡단철도(TCR) 등을 위한 북한 지역 내 철도 개보수 등 교통 인프라 지원이 될 것이다. 인프라와 관련된 주요 협력사업 과제는 아래와 같은 과제를 포함한다.

- 인프라 망 구축을 위한 기본 계획의 수립 지원
- 전력의 안정적 공급 계획
- 도로 및 철도 등 수송수단 체계의 정비 계획
- 통신망 구축 계획

대북 개발협력을 원활하게 하기 위해서는 남한의 지원체계가 잘 구축되어 있어야 한다. 이는 법제정과 새로운 기구의 설립을 포함하며, 지원체계의 중심에 공식적인 원조시행기관인 한국국제협력단이 자리하고 있어야 한다.

바. 한국국제협력단을 위시한 우리 원조기관의 역할 기대

이상과 같이 개발협력 방식을 활용하여 대북지원을 수행할 경우, 무상 개발원조 전문기관인 한국국제협력단을 비롯한 우리의 개발원조기관의 전문성은 위 사업의 모든 과정에서 아주 요긴하게 활용될 수 있을 것이다. 개발협력 방식을 활용하여 대북지원을 추진할 경우 다음과 같은 세 가지의 관점에서 볼 때 우리 원조기관의 전문성은 충분히 활용될 수 있을 것이다.

- 대북 개발원조 사업 수행상의 역할
- 대북 개발지원에서의 국제적 공조
- 북한 당국에 대한 개발협력에 관한 자문

1) 대북 개발원조 사업 수행상의 역할

앞 절에서 논의한 바와 같이 대북지원에 개발협력 방식을 적용할 때, 우리의 대북지원은 국제적 개발협력의 원조방식(Modality)에 따라서 수행될 것이다. 앞 절에서 논의한 바와 같이, 이 경우 다음과 같은 방식으로 사업이 추진된다.

- 북한에 대한 원조 전략의 수립
- 부문별 개발 프로그램의 작성
- 시장제도 및 개방체제의 도입에 관한 지원
- 사업의 발굴에서 최종 평가에 이르기까지의 사업 순환(Project cycle)의 관리

첫째, 북한에 대한 원조 전략의 수립에서 우리 원조기관은 주도적인 역할을 할 수 있을 것이다. 원조기관은 주요 협력 대상 개발도상국가에 대한 국별지원전략(CAS)을 수립하여 원조사업을 수행하고 있기 때문에 북한에 대한 원조전략도 그와 같은 방식을 준거기준으로 작성하면 될 것이다. 다만, 현재로서는 원조기관이 북한에 대한 전문성을 가지고 있지 않기 때문에 이에 대한 보완이 필요할 것이다.

둘째, 부문별 개발 프로그램의 작성은 원조기관이 기본 임무로 수행하고 있기 때문에, 그 전문성을 충분히 활용할 수 있을 것이다. 한국국제협력단은 지난 19년 동안 이러한 프로그램을 작성하고 그 프로그램 하에서 사업을 발굴·실시하여 왔기 때문에 그 전문성은 독특한 것으로 평가될 수 있다. 한국국제협력단은 농촌개발, 보건의료, 행정제도, 교육, 정보 통신 및 산업·에너지 등을 주 분야로 정하고 이들 분야별로 개발도상국에 대한 개발 프로그램 운영 경험을 충분히 쌓아왔다. 특히 인력양성을 위한 연수는 개발도상국들의 한국에 대한 연수 수요가 높아서 해마다 대규모의 인력훈련을 위한 연수 프로그램을 운영하여 왔다. 대북지원에서 이들 부문별 정책 프로그램을 작성할 때는 이와 같은 원조기관의 경험을 바탕으로 하여 북한에 대한 전문성을 보완한다면 훌륭한 개발 프로그램을 작성할 수 있을 것이다.

셋째, 북한이 개발협력을 정식으로 수용하게 될 경우 부딪치는 가장 큰 과제는 시장제도와 개방체제를 순조롭게 정착시키는 일이다. 이는 행정제도를 포함한 정부의 모든 영역을 근본적으로 개혁하는 것이기 때문에 어려운 과제이다. 체제전환국가의 경험으로부터 이러한 전환과정이 순조롭지 못할 경우 극심한 혼란과 경제적 침체를 겪을 수 있다는 점을 알 수 있다. 우리의 원조당국은 지금까지 체제전환국이 부딪쳐왔던 과제에 대한 원조사업 운영 경험을 통하여 북한이 순조롭게 시장제도와 개방체제를 정착시키는 일에 큰 기여를 할 수 있을 것이다.

넷째, 사업 관리는 개발협력 사업이 상당한 기술적 및 행정적 절차를 거쳐서 하나의 순환과정으로 수행되기 때문에 전문적인 경험을 가지지 않은 기관은 감당하기 어려운 과제이다. 북한의 개발지원을 위한 사업 발굴, 사업 시행을 위한 사업자의 선정과 모니터링, 사업 평가 및 평가결과의 환류 등과 같은 일련의 사업순환 과정을 관리하는 것이 원조당국의 주된 임무였기 때문에 북한 지원에서 이러한 기술적 전문성을 대체할 수 있는 기관은 없다고 해도 지나치지 않는다. 이 일은 특히 원조당국이 전문성을 가지고 수행해야 할 과제이다.

2) 대북 개발지원에서의 국제적 공조

개발협력을 수행하면서 국제적 조화와 일치(Harmonization and alignment)는 원조의 기본원칙의 하나로서 강조되고 있다. 대북 개발지원이 본격화 될 경우, 우리가 지원하는 협력규모를 크게 능가하는 규모의 대북지원이 국제사회로부터 제공될 것이다. 이는 대북지원에 관한 두 가지 점에서 특히 중요하다. 하나는 우리의 개발협력이 그들과 충분한 공조를 가지지 못하고 추진될 경우 우리의 개발원조가 제대로 역할을 하지 못하는 결과를 낼 수 있다는 것이고, 다른 하나는 그렇게 될 경우 대북지원에서 우리가 주도적 위치를 확보하지 못하고 다른 나라들에게 주도권을 넘기게 되는 결과가 발생할 수 있다는 것이다. 북한에 대한 개발협력은 국제적 개발협력 기구와 주요 공여국들의 원조기관이 협력 당사자가 될 것이다. 북한을 지원할 때, 이들 원조기관과 공조를 원활히 할 수 있기 위해서는 이들과 꾸준히 공조를 유지해 온 우리 원조기관이 앞장서야 할 것이다.

3) 북한 당국에 개발협력에 관한 자문

북한 당국은 개발협력을 효과적으로 활용할 수 있는 지식이 불충분하다고 볼 수 있고, 개발협력을 수용하면서도 개발협력에 대한 상당한 의문과 의구심을 가질 수 있다. 아무리 법과 제도가 바뀌어도 실제 일을 하는 것은 사람이므로, 바뀐 법과 제도를 일을 하는 사람이

진정으로 존중하지 않으면 원조의 효과가 반감된다. 사회주의 국가는 시장경제가 도입되어 개인의 자유가 존중되고 정보가 자유롭게 공유되는 사회에 대하여 경계를 늦추지 않고 있다. 그렇기 때문에 개발협력 과정에서 그들에게 충분한 지식과 정보를 제공할 수 있어야 한다.

이 점에서 개발협력 전문기관 및 전문가는 수원국 당국과 사람들이 무슨 생각을 하고 있는지, 사회주의 체제에서 살아왔던 사람들의 생각이 어떠한지, 어떤 오류에 빠지기 쉽고, 어떻게 그들의 잘못된 생각을 알려 주는 것이 좋은지, 그리고 원조를 효과적으로 집행하기 위하여 북한 정부 관리와 주민들로부터 어떤 협조를 얻는 것이 좋은지에 대한 상당한 경험과 지식을 축적하고 있다. 개발협력을 위해 무슨 목적을 가지고 어떤 우선순위로 하는 것이 좋은지를 신뢰성을 가지고 전달하는 것이 필요하다. 원조사업을 실시하여 북한의 원조역량을 체계적으로 쌓아가도록 하는 것이 개발전문기관의 영역이다. 이 같은 관점에서 볼 때, 앞으로의 개발협력에서는 북한 전문가보다 개발협력 전문기관 및 전문가의 역할이 중요해질 것이다.

4. 개발협력 방식의 대북지원 추진 체계

가. 대북 개발지원 업무의 특성

개발협력 방식을 활용하여 대북지원을 추진하는 것이 필요하다는 논거는 앞장에서 검토한 바와 같이 다음과 같은 세 가지 점을 들 수 있을 것이다. 첫째, 우리 대북지원의 효과성을 위해서 지금까지의 인도주의적 또는 정치적 지원으로부터 발전하여 개발협력의 목적과 원칙에 맞게 수행하는 것이 필요한 것이다. 둘째, 북한도 어느 단계에 가서는 국제사회의 개발협력을 수용하게 될 것인데, 그 때에 우리의 대북지원이 국제사회와 공조하는 것이 필요하다. 셋째, 우리나라가 대북 문제에서 주도적 위치를 견지할 수 있기 위해서는 위의 국제적 대북지원에서 주도권을 확보할 수 있어야 할 것이다.

개발협력 방식을 활용하여 대북지원을 수행하게 될 경우, 이에 맞는 추진체계의 정비가 필요할 것이다. 이를 검토하기 위해서는 대북 개발협력 업무의 특성을 파악하는 것이 요구된다. 대북 개발지원 업무는 다음과 같은 세 가지 점에서 종래의 대북지원 업무와는 다른 특성을 지니고 있다고 볼 수 있다.

첫째, 대북지원의 업무가 종래의 순수한 인도적 지원 및 정치적 관리 목적의 성격보다는 북한 주민의 생활수준 향상과 지속적 발전의 기반을 지원하는 것을 주안으로 한다. 둘째, 국제적 원조기관과의 공조가 무엇보다 중요하게 된다. 개발협력의 기본 원칙중 하나가 국제적 조화와 일치를 추구하는 것이기 때문에 우리의 대북 개발협력은 이러한 국제적 개발협력의 규범과 공조 틀 안에서 수행되어야 한다. 셋째, 지원 규모가 상당하고, 경우에 따라서는 우리가 감당할 수 없는 천문학적 규모가 될 수 있다. 동시에 일본, 중국, 미국 및 국제기구들의 지원금액은 우리의 지원금액을 훨씬 능가할 것으로 추정된다. 일본의 경우만 하더라도 북·일 국교 정상화에 의하여 대일 청구권 자금이 확정된다면 현재 기준으로 50억 - 100억 달러의 지원규모가 됨은 앞 장에서 밝힌 바와 같다.

이상과 같은 특성을 가진 업무를 수행하면서 북한 개발의 효과성을 거양하고 아울러 국제적 대북 개발협력에서 우리의 주도권을 확보할 수 있기 위해서는, 이에 합당한 대북지원체제가 정비되어야 한다. 북한의 상황을 예측할 수 없는 여건에서 그러한 상황에 충분히 대응할 수 있기 위해서는 우리의 대북지원체제 정비도 그만큼 시급하게 추진되어야 할 것이다.

나. 사업 추진 기본 체계

1) 대북 협력 추진 체계의 기능별 정비

우선 대북 협력사업의 체계를 정비하는 일이 필요하다. 남북협력사업은 개발원조 사업, 남북경협 사업, 경수로 사업으로 나눌 수 있는데 이는 각기 원조사업, 비원조 남북경협 사업, 특수 목적의 국제협력사업이라는 점에서 사업이 추구하는 목표와 전략이 본질적으로 다르다. 따라서 경수로 사업의 집행을 담당하는 KEDO가 별도로 구성되어 있듯이 각각 별개의 집행기구를 설치하는 것이 타당하다고 본다. 비원조 사업인 남북경협을 전담하는 기구와 원조사업을 담당하는 전문 지원기구의 설립이 병행 추진되어야 할 것이다.

대북 협력사업의 실시체계는 개발원조사업과 비원조 경협 사업을 구분하여 각각 별도의 기구가 수행하되, 양자의 역할은 다음과 같이 구분한다.

- 개발원조사업은 양자간 협력 및 다자간 개발협력 사업을 담당하며, 양자간 협력은 기술협력, 재난구호 등을 포함하고, 후자인 다자간 협력은 UN, ADB 등 국제기구를 통한 협력사업이 될 것이다.
- 경협사업은 비원조 분야인 투자, 무역, 그리고 남북 경협에 따른 손실보조 등의 업무를 관장하게 될 것이다.

이러한 체계 하에서 정부와 사업실시기관의 역할, 책임분담을 명확하게 하여, 정책과 사업실시의 유기적 연관성을 확보하고, 인적교류를 포함한 양자의 제후를 강화하도록 하여야 할 것이다. 현재 대북지원을 규율하는 법률인 “남북교류협력에 관한 법률”과 “남북협력 기금법”은 현실의 변화를 쫓아가지 못해 대북지원 사업의 근거법으로서의 실효를 상실했다고 평가된다.⁶²⁾ 이종무(2005)는 “북한 개발원조에 관한 특별법”을 제정하되, 그 내용으로는 대북 원조의 이념과 목표, 원조사업의 정의 및 구분, 집행기구와 행정절차에 대한 사항을 포함할 것을 제안한 바 있다.⁶³⁾ 이러한 법률 제정을 통해 북한 개발원조의 투명성 및 책임성을 보장하며, 법 제정과정을 통해서 북한 개발원조에 대한 국민적 합의를 이루게 될 것이라는 기대이다.

2) 대북 개발협력 사업 전담기관의 지정

개발협력 방식을 활용하여 대북지원을 추진하기 위한 전담기관의 설치가 필요하다. 이를 위해 가능한 방안으로서 다음의 세 가지가 검토될 수 있다.

- (1안) 현재의 한국국제협력단(KOICA)을 위주로 한 개발원조기관이 담당
- (2안) 대북 개발협력을 위한 새로운 기획단을 설립하는 방안
- (3안) KEDO와 같은 국제적 컨소시엄의 구성

(1안) KOICA를 위주로 한 원조기관이 담당

대북지원이 기본적으로 개발협력 방식으로 수행되고, 또한 공여국의 원조기관 및 국제 원조기관이 국제적 개발원조의 당사자가 되는 여건에서 대북 개발협력 사업을 효과적으로 수행하고 개발협력의 국제적 공조를 원활하게 도모할 수 있기 위해서는 KOICA를 위주로 한 우리의 원조기관이 대북지원의 주도적 역할을 담당하는 것이 우선 합리적인 것으로 보여진다. 이 경우 북한에 대한 전문성이 원조기관에 결여되어 있다는 의문이 제기될 수 있는데 대북지원이 개발협력 방식으로 수행될 경우 북한에 대한 전문성 보다는 개발협력의 전문성이 원조의 효과성과 국제적 공조를 위하여 더욱 요구된다고 할 것이다. 다만, 이 때 KOICA의 설립관련 법률을 개정하는 절차가 필요하다.⁶⁴⁾

62) 이종무. 2005. 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터.

63) 이종무. 2005. 전거서.

64) 대한민국 헌법은 북한을 국가로 인정하지 않고 있으며, 「남북관계 발전에 관한 법률」은 남북한 간의 거래를 “국가 간의 거래가 아닌 민족내부의 거래”로 간주하며(제2조), “남한과 북한의 관계는 국가 간의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”로 규정하고 있다(제3조). 반면에 ODA에 관한 법률은 대상이 “국가”임을 명시하고 있다. ODA 중 무상지원을 담당하는 한국국제협력단법 제 2조는 지원 대상을 “외교통상부장관이 정하는 국가”로 규정하고 있으며, 유상원조를 담당하는 대외경제협력기금법 제 2조에서도 “재정경제부장관이 정하는 국가”라고 규정하고 있다.

(2안) (가칭) 대북 개발지원추진기획단 신설

위의 대북 개발원조사업의 전담기관으로 「(가칭) 대북개발지원추진기획단」을 설치하는 방안이다. 이는 1994년 미·북 제네바합의에 따라 추진된 대북 경수로지원사업 관련 우리 정부내 관련부처와 한전, 수출입은행 등간의 효율적 업무추진을 위해 설립된 “경수로지원기획단”의 형식을 빌린 것이다. 동 취지는 북한에 관한 전문성과 동시에 개발협력의 전문성을 함께 확보하자는 것이다. 동 기구는 대북 정책의 주관기관이 통일부인 점을 감안하여, 통일부 산하에 두되, KOICA는 기획단에 참여하여 한전의 사례와 유사한 주도적인 역할을 담당하는 방안이 검토될 수 있을 것이다.

(3안) 국제적 컨소시엄의 구성

과거 경수로 지원 시 KEDO와 같은 국제기구를 설립하는 방안이다. 그렇지만, KEDO는 대북 협상, 관련국과 의견조정 등에 강점이 있었지만, 우리 측이 대부분 재원을 부담함에도 1/n로만 참여하고, 미국이 주도하며, 의사결정의 지연, 과도한 행정비용 등의 문제점도 있었다. 국제사회의 대북지원 본격화시 국제기구 설립 자체가 필요할 수 있는 바, 이때 KEDO의 문제점을 최소화하면서 우리의 몫을 확보하는 접근이 필요하지만, 우리의 대북지원을 하는 전담기구는 이와 관련 없이 필요하기 때문에 본 방안은 비현실적인 것으로 보여진다.

검토 의견

개발협력 방식을 활용하여 대북지원을 추진할 때에는 북한에 대한 전문성보다는 개발협력에 대한 전문성이 보다 중요시되어야 한다. 모든 사업이 개발협력 방식 (Modality)에 의하여 수행되어야 하기 때문이다. 아울러 국제 원조기관과 개발협력의 공조를 할 때, 신설 기관보다는 우리의 원조 전문기관이 비교우위가 있을 것이다. 관련법을 개정하는 문제는 우리의 내부적 문제이고, 북한에 대한 전문성은 인적 보강을 통해 가능할 것이다. 이 같은 관점에서 위의 “1안”이 현실적인 안으로 보인다. 다만, 이 경우 동 기관의 운영 체제와 인적 역량이 크게 개편되어야 할 것이다. 원조의 또 다른 축을 형성하고 있는 EDCF와 통합하여 원조기관 역량을 정비하는 것도 이를 위한 한 가지 방안이 될 수 있을 것이다.

3) 개발원조 사업 제공(Delivery) 역량의 배양: 개발 컨설팅 산업의 육성

북한에 대한 개발협력이 효과적으로 수행되기 위해서는 두 가지 역량이 함께 구비되어야

한다. 하나는 원조기관의 전문성이고, 다른 하나는 원조 서비스를 제공(Delivery)하는 개발컨설팅 기관의 역량이다. 원조기관의 역할은 사업을 발굴하고 그 사업을 수행하기 위한 용역을 시장에서 조달하고 이를 평가하는 것이지만, 개발협력 서비스의 제공(Delivery)은 이른바 개발컨설팅 기관이 수행하기 때문에 이들의 역량이 원조의 효과성에서 중요한 요소가 된다.

특히 북한에 대한 국제사회의 개발원조가 본격화될 경우 개발 컨설팅 산업의 역량이 원조의 제공에서 특히 중요시 되어야 함은 대북 지원의 효과성 이외에도 다음과 같은 이유에서도 필요하다.

- 국제사회의 개발협력에서 우리가 주도권을 확보할 수 있기 위해서는 사업수행기관의 역량뿐만이 아니고 원조사업 제공(Delivery) 역량도 중요하다.
- 아울러, 국제사회의 대북 개발지원이 본격화될 경우 그 규모가 엄청나게 커질 가능성이 있으며, 이 때 우리는 그러한 사업을 수행하기 위해 다른 어느 나라보다 비교우위를 가지고 있다고 볼 수 있다. 그 때에는 대북 개발지원 사업은 우리 경제의 하나의 블루오션이 될 수 있는 것이다.

그런데 우리의 개발 컨설팅 기관의 역량은 크게 취약하다. 이는 한국 개발 컨설턴트들의 국제금융기구 개발 컨설팅 사업 참여 수준이 극히 낮은 현상에서 잘 나타나고 있다. 개발 컨설팅 산업을 육성하는 일은 우리 ODA 수행의 효과성을 높이고 원조의 비구속화가 추진되어야 하는 여건에서 우리 원조시장을 지키는 의미에서 필요하다. 또한, 향후 북한에 대한 국제사회의 개발협력의 본격화될 경우 대북지원의 효과성을 제고하고, 국제적 대북 개발원조의 주도권을 가질 수 있기 위해서도 절실한 과제가 되고 있다. 이제 개발 컨설팅 산업 육성을 위한 보다 과감한 정책이 강구되어야 한다.⁶⁵⁾

4) UNDP를 중심으로 한 국제적 개발원조 체제 정비

국제사회가 대북 개발협력을 효과적으로 수행할 수 있는 체제가 마련될 수 있도록 지원하는 일도 우리의 관심사이다. 우리는 수원국 입장에서 UNDP를 비롯한 국제기구와 미국을 비롯한 선진 공여국으로부터 개발원조의 도움을 받으면서 발전한 경험을 가지고 있다. 북한에 대한 국제사회의 원조가 조화를 이루어 효과적으로 수행될 수 있기 위해서는 북한에 대한 일정 형식의 연대가 필요하다. KEDO 형식이 하나의 모델이 될 수 있을 것이다.

65) 구체적인 육성 방안에 관하여는 전승훈 외, 2006. 『우리나라 무상원조사업의 중장기 정책 및 전략』. 한국국제협력단·한국개발전략연구소.

이를 보다 구체화 한다면, 「북한재건국제협력단 (가칭)」을 설립하는 것이 하나의 방안이 된다. 대표는 UNDP가 담당하는 것이 합리적일 것이다. 그러한 국제 컨소시엄에는 북한에 대한 주요 공여국 원조기관, 즉 중국, 일본, 미국 등이 포함될 수 있을 것이다. 기구의 역할은 협의를 통하여 대북 지원에서 원조의 조화와 일치를 기하는 것이다. 조직의 간사 역할은 북한의 가장 가까운 당사자라는 점, 중국 및 일본 등의 국제 관계를 감안하여 우리가 담당하는 것을 고려해 볼 수 있을 것이다.

5) 보완적 운영 시스템

이상과 같은 대북개발지원 기본 체계를 바탕으로 이를 보완할 수 있는 운영 시스템을 마련하는 것도 필요하다.

북측과 상시적 협상 창구의 운용

북한은 현재 대북지원 단체들을 개별적으로 상대하는 방식을 선호하고 있다. 이러한 방식은 오히려 수용자인 북한이 지원단체간 경쟁을 유도하고 지원사업을 주도해 나가는 문제점을 수반한다. 이를 개선할 수 있도록 기 구성된 우리의 「대북지원협의회」가 각 지원단체간 지원계획을 사전에 접수, 조정해서 이를 토대로 북한과 협상을 해서 전체 지원계획을 수립해 나가는 접근이 필요하다. 그러나 이러한 접근이 기존 대북지원 단체들의 자율성과 경험을 훼손하는 방향으로 이루어져서는 안 되며, 오히려 이를 강화시켜주는 방향으로 이루어져야 한다는 점을 분명히 해야 한다. 대북 협의 창구는 우선 전체적인 지원계획을 다루는 상위 단계의 협의 창구를 설치하고 점차 각 분야별 지원이 활성화되는 정도에 따라 분야별 협의 창구를 만들어 나가는 방식이 필요하다.

국내외 대북지원 단체 간 연계 체제

국내 대북지원 단체 간 대북지원협의회가 구성되어 나름대로 활발한 활동을 해오고 있다. 대북지원 단체 사이에 대북지원 과정에서 터득한 성공, 실패사례와 유의사항, 노하우 등을 상호 공유할 수 있는 포럼 형태의 네트워크가 형성되면 도움이 될 것이다.

향후 미국, 일본 등의 대북 관계 개선이 추진될 경우 국제사회의 대북지원도 활발하게 추진될 것인 바, 국제사회와 한국의 지원이 상호 조화를 이루면서 추진되도록 하기 위한 네트워크도 필요하다. 이러한 네트워크는 민간단체가 주도해서 할 수도 있지만, 대북 무상지원 재원 등을 정부가 지원하고 있기 때문에, 민관협력으로 추진해 나갈 수도 있으며, KOICA와 같은 중간조직이 역할을 담당할 수도 있을 것이다.

지자체 대북지원의 활용

현재 경기도, 강원도 등 지자체는 대북지원 사업을 추진하고 있으며, 이를 위한 기금을 조성해놓고 있기도 하다. 지자체는 독일의 경우처럼 향후 남북관계 활성화는 물론 북한의 급변사태로 인한 대량 난민 발생 시 등에 중요한 역할을 분담해야 한다. 지자체는 행정조직을 활용할 수 있고, 재원 확보도 일반 대북지원 단체보다는 용이하기 때문에 대북지원을 일관성 있게 체계적으로 추진해 나갈 수 있다.

다만, 지자체도 본격적인 개발지원을 추진해 나가는 데는 재원, 경험 등의 한계가 있으며, 이러한 부분은 중앙정부의 지원을 통해 보완해 나가야 할 것이다. 중앙정부 입장에서도 지자체는 관리감독이 보다 용이하다는 장점이 있다. KOICA는 지자체의 대북지원 관련 인력 파견, 컨설팅 등의 방법으로 협력관계를 구축할 수 있을 것이다.

전문 인력 양성 프로그램

대북지원 사업을 개발지원 형태로 본격 추진해 나갈 경우 단순한 경험과 열정만으로 할 수는 없으며, 개발지원 자체에 대한 이론적, 실무적 체계를 갖춘 인력의 투입이 필요하다. 현재 각 기관별로 보면, 통일부는 북한에 대한 지식과 경험, 대북지원 단체는 대북지원 자체에 대한 경험과 노하우, KOICA는 무상지원, 개발지원 등에 대한 경험과 노하우를 갖추고 있다. 대북지원 참여 인력들이 이러한 각 기관이 가지고 있는 경험과 노하우를 종합하여 체득할 수 있는 인력양성 연수 프로그램이 필요하다.

이러한 연수 프로그램은 통일부의 통일교육원 내 또는 KOICA 내에 설치 운영할 수 있을 것이다. 아울러 북한의 인력에 대한 교육 프로그램도 필요하다. 북한당국은 남한에 와서 교육받는 것에 대한 거부감을 가지고 있으므로 이러한 프로그램은 제3국 위탁, 개성공단 내 시설 활용 또는 KOICA의 개도국 지원에 부분적으로 참여시키는 방식 등으로 추진할 수 있을 것이다.

대북 개발지원 매뉴얼 작성

대북지원 사업을 수행할 때에는 북한의 특수성이 크기 때문에 대북지원 계획단계에서부터 대북지원의 목표와 원칙, 북한과의 협상, 국내에서의 모금 등 준비, 대북지원 물품의 남북간 수송과 북한 내 수송, 북한 내 지원 사업의 시행, 모니터링과 평가 결과의 반영, 인력양성 등을 종합적으로 정리한 매뉴얼을 작성하여 활용할 필요가 있다. 이러한 매뉴얼은 북

한의 상황, 대북지원의 경험과 노하우, 국제사회의 개발지원 관련 목표와 원칙, 각종 사례, KOICA의 개도국 지원 경험 등을 활용해서 작성할 수 있을 것이다.

이러한 대북지원 매뉴얼은 개발협력의 노하우가 축적된 KOICA가 통일부의 협조를 받아서 작성하면 좋을 것이다. KOICA는 대북지원 매뉴얼 작성뿐만 아니라 지원인력 연수 프로그램 운영, 지원모델 개발, 해외 현장경험 등을 제공하면서 그 경험을 대북지원에 활용할 수 있을 것이다. 동 매뉴얼은 각 분야별, 지원단체별 특수성을 감안하여 유연성을 가질 수 있도록 하는 것이 좋을 것이다.

VII. 맺음말

대북지원에 개발협력 방식을 활용하여야 한다는 논거를 바탕으로 우리개발협력의 지적 자산을 이에 활용할 수 있도록 구체적 방안을 제시하는 것이 본 연구의 과제이다.

대북지원에 개발협력 방식을 활용하여야 한다는 당위성에 대한 논거는 두 가지의 기초적 분석을 토대로 하고 있다. 첫째, 대북지원 실적 분석을 통하여 지금까지는 인도주의적 및 정치적 대북지원이 나름대로 불가피 하였으나, 향후에는 이대로 진행될 수 없음을 제시하였다. 그 이유는 먼저, 우리는 효과적인 대북지원을 통하여 북한의 빈곤극복과 개발을 지원해야 한다는 점, 그리고 향후 국제사회의 대북 개발원조에 우리가 주도적인 역할을 수행할 수 있어야 한다는 점이다. 둘째, 북한의 정치·경제적 상황 분석을 통하여 북한이 외부의 도움 없이 자생적으로는 경제의 회복과 지속적인 발전기반 구축이 어렵다는 인식을 공유하고자 하였다. 이 두 가지 기초에 대한 분석을 토대로 우리는 북한에 대한 효과적인 대북개발협력 방안을 모색하였다. 이 같은 대북개발협력의 당위성에 대해서 지금까지 상당한 연구가 이루어져 있으며, 학계에서도 이미 충분한 공감대가 형성되어 있다고 볼 수 있다.

이러한 당위성에 대한 인식을 바탕으로 바람직한 대북지원 방안을 모색하기 위하여 다시 세부적으로 두 가지 기초분석을 행하였다. 셋째, 국제사회가 북한과 유사한 국가에 대하여 어떻게 지원하고 있는지 고찰하였다. 국제사회는 저소득국가, 취약국가 및 체제전환국가에 대하여 적절한 원조 규범을 가지고 체계적으로 지원하고 있으며, 북한에 대해서도 핵 협상이 타결될 경우 이러한 규범을 가지고 본격적인 개발협력을 추진할 것이라는 사실이다. 이 같은 상황에 대비하여, 실제 북한과 유사한 조건에서 체제전환을 이루거나 경제개발에 노력하고 있는 세 국가에 대한 사례 연구도 병행하였다. 넷째, 구체적인 대북지원 방안을 제시하기 위한 마지막 기초 작업으로, 대북지원에 개발협력의 방식을 도입할 경우 활용가능한 우리의 개발협력 경험과 지적 자산을 점검하는 것이다. 한국국제협력단을 비롯한 우리의 개발원조기관은 국제적 원조규범(Modality) 하에서 북한과 유사한 국가들에 대한 개발협력을 체계적으로 수행하여 왔으며, 그 경험은 대북 개발지원에 아주 유용한 지적 자산임을 밝혔다.

다음으로 이상과 같은 기초 논거를 토대로 본 연구의 주요 과제인 대북지원에 개발협력 방식을 활용하는 구체적인 방안에 대해 제시한다. 이는 다음과 같은 몇 개의 세부 과제로 구성된다. 첫째, 개발협력 방식을 대북지원에 적용할 경우 우리의 대북지원 목표와 원칙을 제시한다. 대북지원은 국제적 개발협력의 목표 및 원칙과 대북지원의 특수성을 감안한 대북지원의 기본 목표와 아울러 대북지원의 8개의 원칙을 제시하고 있다.

둘째, 이러한 원칙을 가지고 가변성이 높은 북한의 상황에 대한 시나리오를 마련하고 그에 따른 대응 방안을 정립한다. 개발협력의 관점에서 북한에 대한 상황을 두 가지 기준 - 북한 체제의 유지 여부 및 개발협력에 대한 수용 단계 - 으로 구분하여 네 가지 상황을 설정하고 그에 맞는 대응방안을 논의하고 있다.

- 제 1 상황은 현재에서 북핵 협상 타결까지의 상황으로서, 이때는 북한을 협력의 장으로 유도하면서 본격적인 개발협력에 대응하는 체제 정비와 북한 개발협력 방안에 대한 조사 연구가 진행되어야 하는 시기이다.
- 제 2 상황은 북핵 협상이 타결되고 북한의 국제금융기구 가입 준비가 이루어지는 상황으로서, 이때는 북한 주민의 BHN 충족, 북한 개방에 대비한 대내적 체제 정비, 그리고 국제사회와의 원조 공조 체제 구축 등이 중요 과제가 된다.
- 제 3 상황은 북한에 체제변화(Regime change)가 일어나는 PCR의 상황으로서, 이때에는 국제적 PCR 지원 원칙에 따라 지원이 이루어진다.
- 제 4 상황은 국제적 개발협력이 정상적으로 추진되는 상황으로서, 이때에는 소프트웨어 측면에서 근대적 시장제도와 개방 시스템이 단계적으로 정착되며, 에너지, 교통, 통신 등 대규모 인프라 구축 사업이 추진되는 동시에 해외투자 및 무역이 점차 활발해지게 된다.

셋째, 이상과 같은 상황별 대응 기초와 구체적인 대북지원구조(Framework) 하에서 추진될 사업 내용과 사업의 우선순위에 대한 검토이다. 국제적 개발협력의 원조방식(Modality) 하에서 북한에 대한 지원전략(CAS)을 수립하게 될 것이며, 5대 부문에 대하여 부문별 정책 프로그램을 작성하고, 동시에 장래의 개방체제에 대응하여 이를 수용할 수 있는 북한의 대내적 제도 및 인적 역량 정비를 위한 지원 방안을 구체적으로 검토하고 있다. 이를 바탕으로 대북지원사업의 우선순위에 대한 새로운 기준을 제시하고, 이러한 사업수행 방식에서 우리의 개발원조전문기관이 담당할 역할도 검토한다.

- 국제적 원조 규범에 맞추어 북한에 현실적으로 적용될 수 있는 내용으로 대북지원전략 (CAS)을 수립한다.
- 농업 및 농촌개발, 보건의료, 행정제도, 인력 양성, 산업 및 에너지 등의 5개 분야를 위주로 북한에 적용할 부문별 개발 프로그램을 수립한다.
- 북한이 국제금융기구에 가입하고 개방 체제에 편입될 수 있도록 내부적 체제 정비 및 인적역량 배양을 지원한다. 이를 위해서는 특히 통계정보의 생산 및 공표, 국제금융기구의 요구조건(Conditionality) 이행 및 무역·외환 관리제도의 정비가 중요한 바, 이에 관한 기술적 지원이 중요한 협력과제가 된다.
- 이상의 계획은 구체적 사업으로 실현되는 데, 사업의 발굴, 실시 및 평가에 관한 국제 규범에 맞는 사업관리 요령에 따라 사업을 운영한다.

이상과 같이 대북지원의 사업수행 방식이 개발협력 방식을 활용하게 될 경우에 개발협력의 지적 자산을 보유하고 있는 우리의 개발원조 기관이 담당하여야 할 역할을 세 가지 측면에서 제시한다.

- 개발원조 사업 수행 과정에서 축적한 개발협력의 방식(Modality)과 수행 경험을 통해 대북지원사업을 효과적으로 수행하는 데 기여할 수 있을 것이다.
- 국제사회의 북한에 대한 원조가 이루어질 경우 그들과의 공조가 필요한 데, 개발원조 기관은 이러한 공조에 아주 적합하다.
- 개발협력의 경험을 바탕으로 개발협력 지식이 부족하고 상당한 의구심을 가질 수 있는 북한 당국을 설득하고 이해를 구할 수 있다.

넷째, 이상과 같이 개발협력 방식을 활용하여 대북지원을 추진하기에 적합한 대북지원 체제를 제안한다.

- 우선 서로 목적이 다른 대북 협력사업의 체계를 정비하여, 남북협력사업 중 개발협력 사업은 남북 경협 사업 및 경수로 사업과 구분하여 별도의 지원제도로 추진되도록 한다.
- 대북 개발협력 사업 전담기관의 설치가 필요한 바, 이는 (1안) 현재의 한국국제협력단(KOICA)을 중심으로 한 개발원조기관이 담당 및 (2안) 대북 개발협력을 위한 새로운 기획단을 설립하는 방안의 두 가지 방안을 검토할 수 있을 것이다.
- 그런데 개발협력 방식을 활용한 대북지원에서는 북한에 대한 전문성보다는 개발협력의 전문성과 국제 원조기관과의 공조 체제가 중요시되어야 한다는 점에서 2안과 같은

북한 전문성을 감안한 기구 신설보다는 1안의 원조전문기관의 체제 개편을 통하여 대북지원을 담당하도록 하는 것이 우선적으로 검토될 필요가 있을 것이다.

- 북한에 대한 개발협력이 효과적으로 수행되려면, 원조기관의 전문성과 마찬가지로 원조 서비스를 제공(Delivery)하는 개발컨설팅 기관의 역량이 중요한 바, 개발 컨설팅 산업이 육성될 수 있는 기반을 마련하는 것이 동시에 중요한 과제이다.
- 대북지원에서 국제사회의 원활한 공조를 위하여 UNDP를 대표로 하고, 주요 원조당사국이 참여하는 「북한재건국제협력단(가칭)」을 설립하는 것을 검토할 필요가 있다.
- 그 이외에 대북 협력 관련 민간 기구, 지자체, 국제 CSO 등과의 효과적 연대 체제도 필요하다.

본 연구는 이상에서 살펴 본 바와 같이 대북지원에 개발협력 방식을 활용하는 방안에 대하여 그의 필요성을 논거하고 보다 구체적인 방안을 제시하도록 노력한 점에서 나름대로 의의가 있다고 본다. 대북 개발지원에서는 향후 보다 심층적인 북한 개발을 위한 협력 방안과 정책 프로그램을 마련하는 것이 요구된다. 아울러 개발협력 방식을 활용하여 대북지원을 수행할 경우에 적합한 행정 체제에 대해서도 법률적 및 실제적 장단점에 대한 구체적인 검토가 이루어져야 할 것이다. 그런 점에서 볼 때, 본 연구는 대북지원에 개발협력 방식을 활용하는 방안에 대한 논의의 장을 마련하고 있다고 볼 수 있다.

대북지원이 개발협력 방식을 활용하는 새로운 관점을 도입하여야 한다면, 이러한 논의의 장도 지금까지의 틀에서 벗어나는 것이 필요하다. 개발협력의 방식을 활용한다면 개발협력 전문기관, 개발 전문가들이 논의의 중심에 서는 것이 필요하다. 북한의 정확한 실체를 파악하고 우리나라의 평화공존을 위한 대북 정책을 수립하는 것은 북한전문가의 몫이나 북한에 대한 개발협력 효과를 높이는 원조 방법을 수립하는 것은 개발전문가 및 개발협력 전문기관의 몫일 것이다. 개발협력에 관한 이론적 지식은 문헌을 살펴보면 누구나 알 수 있을는지 모르나, 실제 개발협력에서는 경험과 노하우가 중요하다. 이런 의미에서 북한에 대한 개발협력 사업을 하게 되면 개발협력전문기관과 개발전문가들이 보다 적극적인 역할을 수행하여야 할 것이다.

효과적인 대북지원은 남북관계의 중요성과 궁극적인 통일의 당위성에 비추어 볼 때, 아주 중요한 국가적 과제이다. 그런데 북한의 상황은 상당한 불확실성과 가변성을 안고 있다. 이러한 여건에서 이 주제에 관한 보다 깊이 있는 연구가 이루어져야 하며, 중요한 만큼 실기하지 않도록 빠른 시일 내에 구체적인 방안이 수립되어야 할 것이다.

참고문헌

국내문헌

- 강일규 외. 2001. 『남북한 경제협력 활성화를 위한 북한 근로자 인적자원 개발방안』.
- 고일동. 2009. 「통일후 동독경제의 상황변화와 남북경제통합에 대한 시사점」. 『북한 경제리뷰』. 한국개발연구원.
- 권율 외. 2008. 「양자간 개발기구의 체계와 활동」. 『경제·인문사회연구회 협동연구 총서』. 통일연구원.
- 권태진 외. 2007. 『남북한 농업개발협력 추진방안 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 김남중. 2009. 「남북교류협력법 개정 경과 및 주요 내용」. 『수은 북한경제 2009 봄호』. 한국수출입은행.
- 김보근. 2008. 『북한 상인계층과 자본의 형성』. 북한연구학회·통일연구원·고려대학교 북한학연구소 공동주최 발표논문.
- 김석진. 2009. 「개발협력의 국제규범과 대북정책에 대한 시사점」. 『정책자료 2009-106』. 산업연구원.
- _____. 2008a. 「중국·베트남식 개방모델의 북한 적용 가능성 재검토」. 『정책자료 2008-80』. 산업연구원.
- _____. 2008b. 「체제전환국 사례를 통해 본 북한 산업개발전략」. 『연구보고서 제 541호』. 산업연구원.
- _____. 2002. 「북일수교가 북한경제에 미치는 영향」. 『LG주간경제』.
- 김석진 외. 2008. 『산업부문 국제 개발협력 경험과 북한에 대한 시사점: 체제전환국 사례를 중심으로』. 산업연구원.
- 김영근. 2007. 「북한의 국제금융체제 복귀에 따른 국제원조 재원 현황 분석」. 『한국 경제주평 274호』. 현대경제연구원.
- 김진오 외. 2009. 『지구촌에 새긴 KOICA의 발자국 1991-2009』. 서울: 푸른세상.
- 문상원. 2009. 「UN의 대북지원현황」. 『수은 북한경제 2009 봄호』. 한국수출입은행.
- 박복영 외. 2008. 『우리나라 대외원조역량의 현황과 과제』. 대외경제정책연구원.
- 박영곤 외. 2000. 『국제협력체 설립을 통한 북한개발지원방안』. 대외경제정책연구원.
- 박영자. 2008. 『2000년대 북한 노동자의 노동일상』. 북한연구학회·통일연구원·고려대학교북한학연구소 공동주최 발표논문.

- 박형중 외. 2008. 「국제사회의 개발이론과 실제-북한개발지원을 위한 모색」. 『경제·인문사회연구회 협동연구총서 08-08-01』. 통일연구원.
- 서재진. 2008. 「남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 이론적 체계 연구」. 『정책연구시리즈 08-01』. 통일연구원.
- 신동천 외. 1998. 『경제협력과 통일비용 - 동서독과 남북한의 비교분석』. 삼성경제연구소.
- 양문수. 2008. 「남북경협과 ODA」. 『하계학술대회 발표 자료』. 한국국제정치학회.
- 양운철. 2009. 「북한개발의 국제적 협력방안 - 주변국 및 국제기구와의 협력관계 정립」. 『세종정책연구 제 5권 2호』. 세종연구소.
- 양의석. 2004. 『북한 에너지산업 재건 및 개발을 위한 투자재원 조달방안 연구』. 에너지경제연구원.
- 외교통상통일위원회 진영 국회의원실. 2008. 「개발협력방식의 대북지원 가능성 탐색」. 『2008 외교통상부 국정감사 자료집 2』. 외교통상부.
- 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터·한국국제협력단 공동 주최 정책토론회. 2005. 『북한 개발지원의 과제와 추진 전략』.
- 유승호. 2004. 『동북아와 남북한 경제협력: 한국과 일본의 대북원조 협력 방향』. 한국수출입은행.
- 윤대규. 2006. 「북한개발지원의 쟁점과 과제」. 『북한 경제개혁을 위한 새로운 패러다임: 개발협력의 이론과 실제』. 한울아카데미.
- 윤덕룡. 2005. 『북한경제의 변화와 국제협력: 북한 경제발전을 위한 국제기구의 역할』. 통일연구원.
- 이금순 외. 2008. 「국제 개발이론 현황」. 『경제·인문사회연구회 협동연구총서 08-08-02』. 통일연구원.
- 이두희. 2008. 「체제전환국의 혁신시스템 분석과 북한에 대한 시사점」. 『산업경제』. 산업연구원.
- 이무일. 2009. 「남북협력기금의 현황과 과제」. 『수은 북한경제 2009 가을호』. 한국수출입은행.
- 이상준 외. 2004. 『북한 공업지역 개발을 위한 국제협력 방향 연구』. 국토연구원.
- _____. 2002. 『국제적 협력을 통한 북한의 지역개발사업 추진 방안』. 국토연구원.
- _____. 2000. 『통일독일의 지역개발 경험과 북한의 지역개발 과제』. 국토연구원.
- 이석. 2009. 「2000년대 북한경제와 강성대국의 경제적 의미」. 『KDI 북한경제리뷰』. 2009. 11월호. 한국개발연구원.

- 이석기. 2006. 『남북경협 평가와 과제』. 산업연구원.
- 이종무. 2005. 「북한 개발지원 분야와 우선순위 선정」. 『북한 개발지원의 과제와 추진전략』. 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터·한국국제협력단 공동 주최 학술회의.
- 이종무 외. 2008. 「국제 NGO의 원조 정책과 활동」. 『경제·인문사회연구회 협동연구총서 08-08-07』. 통일연구원.
- 이한희. 2007. 『바이오가스와 남북한 신에너지 협력』. 삼성경제연구소.
- 이한희 외. 2009. 「북한경제개발을 위한 국제금융기구의 역할」. 『Issue Paper』. 삼성경제연구소.
- 임강택 외. 2008. 「국제사회의 원조 현황 및 추진 전략」. 『경제·인문사회연구회 협동연구총서 08-08-03』. 통일연구원.
- 임수호. 2008. 『계획과 시장의 공존』. 삼성경제연구소.
- 임을출. 2008. 「국제기구의 북한 지원: 현황, 평가 및 시사점」. 『북한경제리뷰』. 한국개발연구원.
- 임을출 외. 2007. 「경제개혁과 이행조건, 그리고 공공 거버넌스: 북한 적용 가능성, 함의 및 과제」. 『통일정책연구 16권 1호』. 통일연구원.
- _____. 2005. 「북한 개발지원 방향과 전략: 기술지원과 PRSP의 연계」. 『통일정책연구 14권 2호』. 통일연구원.
- 장형수. 2008a. 「국제규범에 비추어 본 남북경협」. 『통일경제 2008년 봄호』. 현대경제연구원.
- _____. 2008b. 「북한과 국제금융기구 이슈와 대응」. 『수은 북한경제 2008 봄호』. 한국수출입은행.
- _____. 2008c. 「북한 개발지원을 위한 국제협력 방향: 재원조달 방안을 중심으로」. 『통일정책연구 17권 1호』. 통일연구원.
- _____. 2008d. 「북한의 테러지원국 해제 문제와 국제금융기구」. 『KDI 북한 경제리뷰』. 한국개발연구원.
- _____. 2000. 『국제협력체 설립을 통한 북한 개발지원 방안』. 대외경제정책연구원.
- 장형수 외. 2008. 『다자간 개발기구의 체계 및 활동』. 통일연구원.
- _____. 1998. 『통일 대비 국제협력 과제: 국제금융기구 활용방안을 중심으로』. 대외경제정책연구원.
- 전승훈 외. 2006. 『우리나라 무상원조사업의 중장기 정책 및 전략』. 한국국제협력단·한국개발전략연구소.

- 조동호. 「최근 북한의 경제동향」. 『시대정신 2009 가을호』. 시대정신 편집부.
- 조명철 외. 2008. 「체제전환국의 시장경제교육 경험이 북한에 주는 시사점」. 『연구 보고서 08-20』. 대외경제정책연구원.
- _____. 2005. 「북핵 해결 이후 국제사회의 대북 경제지원 활성화 방안: 양자 간 지원을 중심으로」. 『정책연구 05-21』. 대외경제정책연구원.
- 최대석 외. 2008. 「북한 빈곤해소를 위한 개발지원 전환 방안」. 『2008년 통일부 연구용역 보고서』. 이화여자대학교 통일학연구원.
- 최수영. 2009. 「북한의 대중 경제의존 현황과 전망」. 『수은 북한경제 2009 가을호』. 한국수출입은행.
- 최춘흠. 2008. 「UN기구의 지원체제와 대북활동」. 『경제·인문사회연구회 협동연구 총서 08-08-04』. 통일연구원.
- 통일연구원. 2009. 「북핵 문제 해결 방향과 북한 체제의 변화 전망」. 『통일연구원 학술회의 총서』.
- 통일연구원·현대경제연구원. 2008. 『한반도 선진화를 위한 남북경협 발전방안』. 통일연구원-현대경제연구원 공동주최 학술회의.
- 하태경. 2009. 「북한 시장화 보고서」. 『CFE Report』. 자유기업원.
- 한국개발전략연구소. 2008. 『대외원조 관련 대국민 여론조사 결과 보고서』.
- 한국수출입은행. 2009a. 『수은 북한경제 2009 가을호』.
- _____. 2009b. 『수은 북한경제 2009 봄호』.
- _____. 2008a. 『수은 북한경제 2008 겨울호』.
- _____. 2008b. 『수은 북한경제 2008 가을호』.
- _____. 2008c. 『수은 북한경제 2008 여름호』.
- _____. 2008d. 『수은 북한경제 2008 봄호』.
- 현대경제연구원. 2008. 「EU 신아시아 전략의 분석과 시사점」. 『한국경제주평 08-05(통권 283호)』.

[언론자료]

- 기호일보. “中 ‘무상원조 결정’ 北 보도에 당황한 듯.” 2009년 12월 2일.
- 내일신문. “중국, 북한에 대규모 원조 결정.” 2009년 2월 5일.

데일리NK. “김정일 정권에게 ‘강성대국의 길’은 없다.” 2009년 12월 9일.
 연합뉴스. “중국, ‘대북 무상원조’ 공식 확인.” 2009년 2월 5일.
 프레시안. “북한, 이제는 ‘긴급구호’ 대신 ‘개발복구’ 원해.” 2005년 9월 9일.

[국외문헌]

- Berkofsky, A. 2003. EU's Policy Towards the DPRK—Engagement or Standstill?. European Institute for Asian Studies.
- DFID. 2008. Vietnam: Country Assistance Plan 2007–2011.
- Easterly, W. 2006. White Man's Burden. New York: The Penguin Press.
- EBRD. 1999. Transition Report 1999: Ten Years of Transition.
- EC. 2001. The EC–Democratic Peoples Republic of Korea (DPRK): Country Strategy Paper 2001–2004.
- Fragile and Conflict–Affected Countries Group. 2009. The Challenge of Governance in Fragile and Conflict–Affected Countries: Supporting Leadership Development – A Global Review of Eight Leadership Development Interventions Funded by the LICUS TF and PCF. Operations Policy and Country Services.
- Goohoon, K. 2009. “A United Korea? – Reassessing North Korea Risks (Part 1)” Goldman Sachs Global Economic Paper No: 188.
- MDB Working Group. 2007. “Toward a More Harmonized Approach to MDB Engagement in Fragile Situation”, presented in 2007 Meeting of the Heads of Multilateral Development Banks and Multilateral Financial Institution.
- Morrow, D. 2006. “Possible World Bank Assistance to North Korea: Issues and Challenges” Asian Perspective, 30(3).
- Moser, C. 2007. Reducing Global Poverty: the Case for Asset Accumulation. Washington, DC: Brookings Press.
- OECD. 2008. Resource Flows to Fragile and Conflict–Affected States. Annual Report 2008.
- _____. 2007. Principles for Good International Engagement in Fragile States & Situations.

- _____. 2007. Fragile States: Policy Commitment and Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations.
- _____. 2006. The Challenge of Capacity Development: Working towards Good Practice. DAC Guidelines and Reference Series.
- Partnership Group for Aid Effectiveness. 2004. Harmonization and Alignment for Greater Aid Effectiveness in Vietnam—Report.
- Stiglitz, J. 2002. Globalization and Its Discontents. Norton and Company.
- World Bank. 2009. Convergence in Institutions and Market Outcomes. Policy Research Working Paper 2819.
- _____. 2008. The Developing World Is Poorer Than We Thought, But No Less Successful in the Fight against Poverty. Policy Research Working Paper 4703.
- _____. 2007. Lao PDR – Country Assistance Strategy Progress Report. World Bank Southeast Asia Country Unit.
- _____. 2006. Engaging with Fragile States: An IEG Review of World Bank Support to Low-Income Countries Under Stress. Independent Evaluation Group.
- _____. 2004. Economies in Transition – An OED Evaluation of World Bank Assistance. Washington, D.C: World Bank.

[국외문헌]

- 세계은행 웹사이트. www.worldbank.org/ieg/licus.
- 한국국제협력단 무상원조 통계데이터베이스. <http://stat.koica.go.kr>
- 한국무역협회 통계데이터베이스. www.kita.net
- OECD/DAC 통계데이터베이스. <http://stats.oecd.org/qwids>
- UN 통계데이터베이스. <http://unstats.un.org/unsd/snaama/introduction.asp>
- World Development Indicator. <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ/member.do?method=getMembers&userid=1&queryId=135>

부록 1

비핵·개방 3000 구상

“비핵·개방 3000 구상”의 핵심은 한국의 경제발전 경험을 북한에 접목시키고자 하는 것임. 북한경제를 10년 내에 1인당 국민소득 3,000달러 경제로 끌어올리기 위해 다음과 같은 5대 분야의 포괄적 패키지 지원을 제공함.

- 수출주도형 산업전환 지원
- 경제, 금융, 기술 전문인력 교육 프로그램 제공
- 경제개발과 인프라 구축을 위한 400억 달러 상당의 국제협력 자금 조성
- 에너지, 교통, 통신 등 사회간접자본 구축을 위한 협력
- 인간다운 삶을 위한 대규모 복지 지원

(1) 경제: 300만 달러 이상 수출기업 100개 육성

- 경제, 법률, 금융 분야의 전문컨설팅 인력 파견(전직경제관료, 경영인)
- 북한지역내 5대 자유무역지대 설치
- 연 300만 달러 이상 수출 가능한 기업 100개 육성
- KOTRA 등 한국의 해외네트워크 활용

(2) 교육: 30만 산업인력 양성

- 30만 북한 경제, 금융, 기술 전문인력 육성
- 북한 주요도시 10곳에 기술교육센터 설립
- 북한판 KDI 및 KAIST 설립 지원
- 북한 대학의 경제, 금융, 통상 교육과정 지원

(3) 재정: 400억 달러 상당 국제협력자금 조성

- 세계은행(World Bank) 및 ADB 국제차관
- 남북교류협력기금
- 해외직접투자 유치 협력

(4) 인프라: 신경의고속도로 건설 지원

- 에너지난 해소를 위한 협력
- 기간통신망 연결 및 항만, 철도, 도로 정비
- 400km 신경의(서울-신의주) 고속도로 건설
- 대운하와 연계

(5) 생활향상: 북한주민의 생활향상 지원

- 식량난 해소를 통한 절대빈곤 해소
- 의료진 파견, 병원설비 개선 등 의료 지원
- 주택 및 상하수도 개선사업 협력
- 산림녹화를 위한 1억 그루 나무심기

출처, 윤덕민 ‘비핵·개방 3000 구상’: 과제와 전망, 주요국제문제분석, 외교안보연구원, 2008. 8 여름

부록 2

라오스 Strategic Plan on Governance(SPG) 2006-2010

- 통제경제에서 시장경제로 변환하는 전환기에 있는 라오스의 발전을 위한 거버넌스 및 행정 개혁의 역할을 강조
- 공공서비스향상, 국민 참여, 법의 지배, 건전한 재무관리 등 네 가지 주요 거버넌스 분야의 배경, 성과, 해결과제 및 향후 제일순위 사업 계획이 나타나 있음

1. 공공서비스향상

1) 배경

- 최근 라오스 정부가 실시한 개혁으로 지속적인 경제성장, 사회 안정과 평화, 국민 생활수준의 점진적 향상이 가능했음
- 2020년까지 최빈개도국(LDC)에서 탈피할 계획인 라오스 정부의 목표는 “효율적·윤리적인 공공서비스 구축“임

2) 성과

- 국가관리법 및 행정 프레임워크의 향상: 공공서비스 질 향상을 위한 신규 법 제정 및 기존 법규 간소화를 통해 정치·행정시스템 및 국가안보 강화, 사회 안정화, 지속적 발전 등이 가능했으며 천연자원 관리 및 사용 역량도 늘어났음
- 국가기관 조직 및 시스템 향상: 정부부처 통합·신설, 국가사회과학연구소·국립토지관리원 등 국가기관 설립
- 공공서비스관리 개선: 공공서비스 및 공무원 관리를 위한 법 제정 및 공포
- 중앙-지방 관계: 지방행정에 관한 법(2003)을 통해 각 행정단위의 전체적 역할과 책임 규정
- 결론적으로, 국가·사회 관리를 위한 법과 규정이 점진적으로 개선되는 가운데 행정절차와 공공서비스 제공이 보다 효율화되었으며 중앙과 지방정부 시스템은 더 안정화됨

3) 과제

- 국민들의 법에 대한 이해와 준법정신이 아직 부족하며, 국가관리전략 시행에 있어 아직 한계가 많음

- 정기적이면서도 철저한 모니터링 작업이 이루어지지 않고 있음
- 중앙·지방정부 차원의 공공서비스관리가 잘 조율되고 있지 않음
- 여러 법과 규정이 마련되어있으나 효율적인 시행을 장담할 수 없음
- 관료주의, 불필요하거나 중복되는 절차, 비생산적 행위 등
- 특히 지방공무원의 경우 ICT분야 등에서의 지식·역량 부족

4) 향후 제일순위 사업

- 국가·사회관리 법규 개선
- 정부·정부기관 조직 개혁 계속
- 공무원 관리 시스템 개선 및 공무원의 전문성·윤리의식 강화, 공공서비스 생산성 강화 등 전반적 공공서비스관리 개선
- 지방분권정책과 책임 분담을 통한 중앙정부-지방정부 관계 개선

2. 국민참여

1) 배경

- 라오스 정부는 모든 국민이 국가사회경제발전과 의사결정 과정에 참여할 수 있게 투표권을 부여

2) 성과

- 국회의 책임과 권한을 명확히 하고 국회 내 위원회·국회의원들의 역량강화를 위한 노력을 기울이는 중. 이를 위한 자료 배포, 워크숍 개최 등이 이루어짐
- 국민이 국정에 대한 제안이나 질문, 민원을 제기할 수 있는 핫라인 설치

3) 과제

- 행정절차의 복잡성과 투명성 부족으로 여전히 공공서비스 제공에 어려움이 있음
- 국회의원의 역량 강화

4) 향후 제일순위 사업

- 국회 역할과 역량 강화
- 역동적·참여적 사회 건설
- 투명하고 공개된 사회 건설
- 모든 국민의 공공서비스 접근성 개선

3. 법의 지배

1) 배경

- 법 시스템 수립과 개선은 국가개발정책 및 사업에 필수요소임을 인지

2) 성과

- 최근 Legal Sector Master plan 수립
- 2003년 개정헌법 승인
- 세 개 지방항소법원 설립
- 사법기관 개편 및 조직개선, 역량 강화 등

3) 과제

- 개발파트너의 지원 하에 원활한 법체계 작동을 위한 기본 인프라 구축에 큰 진전 있었으나 아직 법집행을 위한 기본설비와 도구 부족한 상황
- 지역마다 법 적용에 관한 통일성과 일관성이 없음
- 사회관습·전통과 법이 서로 일치하지 않음
- 역량 있는 인재 부족

4) 향후 제일순위 사업

- 명확하고 일관성 있는 완전한 법적 틀 마련
- 분쟁해결을 위한 공식·비공식 메커니즘 강화
- 법 집행을 위한 투명하고 예측 가능한 메커니즘 확립
- 해당 분야의 모든 관련 부처·조직과 기타 유관기관의 역량 강화

4. 건전한 재무관리

1) 배경

- 라오스 정부는 경제성장과 빈곤층 지원을 위한 공공지출관리 강화, 예산편성 및 집행의 효율성과 책임성, 투명성 강화, 회계시스템 현대화, 회계감사시스템 강화 등을 위해 노력하고 있음

2) 성과

- 최근 수년 간 높은 경제성장과 한자리 수 인플레이션률 유지
- 예산 적자 수준 양호

- 세금·관세징수 현대화
- 공공지출관리에 큰 진전
- ODA 관리 강화를 위해 2004년 11월 ODA법령을 제정하고, 시행지침(Implementation Instructions)을 모든 정부기관에 전달, ODA 관리와 활용에 대한 각 기관의 역할과 책임을 명확히 함.
- 2006년 부문별 실무그룹(Sector Working Groups)을 설립

3) 과제

- 여전히 공공지출관리 개선을 위한 노력 필요. 이에 정부는 개발 파트너들과 협력 하에 관리시스템 개선, 재무부 및 유관기관의 역량강화를 위한 공공지출관리강화프로그램(Public Expenditure Management Strengthening Program, PEMSP) 개발

4) 향후 제일순위 사업

- 건전한 재무정책 수립
- 효율적이고 공정한 재원마련정책 시행을 위한 투명하고 신뢰성 있는 수단 마련 (VAT 법 등)
- 지출 계획 및 관리를 위한 투명하고 신뢰성 있는 수단 마련
- 회계시스템 현대화
- 건전하고 경쟁력 있는 금융시스템 수립
- 신뢰성 있고 투명한 ODA 관리
- 감사기능 강화
- 토지관리 효율화
- 민간부문 발전을 위한 환경 개선

* 모니터링 및 평가 전략 계획(Monitoring & Evaluation of Strategic Plan) 수립

- SPG에는 다수 정부기관이 관계되어 있는 바, 서로의 긴밀한 협력이 요구되므로 라오스 정부는 모든 관련기관이 포함된 모니터링 및 평가 도구로서의 ‘로드맵’을 개발할 계획
- 또한 거버넌스 부문 합동실무그룹(Joint Governance Sector Working Groups)설립을 통해 개발파트너들과 사업진행 상황에 대한 정보를 공유할 예정임

부록 3

세계은행 및 IMF의 대북지원 참고자료

세계은행, IMF의 구체적 대북지원 분야(안)

- 식량, 농업관련 제반 물자 구입을 위한 재정지원
- 핵심 공공인프라 재건 사업 중 관개, 배수, 공공시장 개발을 위한 지원
- 북한 당국의 농업분야에 대한 통제 완화, 농업분야에 대한 민간 투자 촉진
- 무역정책 및 토지정책 개혁
- 소규모 기업 등을 위한 마이크로 금융 등의 신용 제공
- 신기술 보급을 위한 소규모 농업종사자 대상 훈련 프로젝트
- 농촌 인프라 재건을 위한 소규모 양허성 자금 제공, 중장기적으로 농업비즈니스개발을 위한 투자
- 산림 및 한계 지역 재건
- 어업 분야 개발
- 토지 개혁
- 고부가가치 식품 체인점 개발 등

<세계은행의 대북지원 시나리오>

시나리오	정의	행동계획
불안정한 현상황의 지속	핵위협이 지속되고 협상이 지연되는 상태	- 주의 상태(watching brief)와 경제분석 지속 - 대규모 조사 보류, 지원 불가
협상 타결	핵 위협을 제거하는 협상의 성공적인 타결 상황	- 협상당사자국들의 요청에 따라 세계은행과 IMF는 대북원조에 착수 - 대북원조는 경제개혁 분야 주재설정, 국가재건전략 수립 및 실행, 기술적 지원으로 구체화 - 단, 경제에 관한 시각에 근본적인 변화 필요
붕괴이후 급격한 통일체제로 전환	북한이 급격히 붕괴하는 경우	- 한국정부는 급격한 통일에 따른 재정적 부담을 국제사회와 공동 부담, 재건사업에 공동 참여 유도 - 물리적 충돌 가능성에도 대비
붕괴이후 완만한 통일체제로 전환	현 북한정권보다 개혁적인 정부의 출현	- 세계은행과 IMF는 북한에 장기간 재정적, 기술적 지원 계획 - 북한 내의 활동은 경제안정화, 국가재건 및 개혁 전략 수립 및 실행, 한국경제와 점진적 통합에 중점

연구자 약력

전승훈 (한국개발전략연구소 이사장)

미국 미시간대학 경제학 박사

(전) 한국국제협력단 이사

(전) 재정경제부 관리관

정연승 (한국개발전략연구소 선임연구위원)

미국 오하이오 주립 대학 경제학 박사

(전) 중소기업연구원 선임연구위원

(전) 평택대학교 부교수

손광주 (한국개발전략연구소 초빙연구위원)

(현) 데일리 NK 편집인

(전) 국가안보전략연구소 연구위원

김소원 (한국개발전략연구소 연구원)

런던정경대학교 개발학 석사

연구자료 정책연구 2010-08-034

개발협력 경험의 대북지원 활용 방안

발 행 2010년 3월
발 행 인 박 대 원
발 행 처 한국국제협력단
편 집 인 정책연구실
주 소 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 418 (우: 461-833)
전 화 031) 740-0302
팩 스 031) 740-0681
홈페이지 <http://www.koica.go.kr>
인 쇄 (주)아데라커뮤니케이션

[무단복제를 금함]

ISBN 978-89-6469-005-5 13320

국민과 함께하는 선진원조
Making a better world together