

국제 규범에 비추어 본 “남북경협”

장형수 (한양대학교 경제금융학부 교수)

요약

기본적으로 원조공여의 방식은 공여국 정부나 공여기관이 결정하게 되지만 50여년 이상의 국제사회의 원조공여 경험에서 원조에 대한 국제 규범은 존재한다. 그래서 국제사회는 우리의 대북 지원에 대해서도 이러한 잣대로 평가하고 비판하게 된다. 따라서 국제 규범에 대한 이해가 선행되어야 대북 지원에 관한 국제사회의 협력을 유도할 수 있는 것이다. 대북 투자와 대북 지원을 모두 포함하는 소위 “남북경협”이 성공적인 결과물을 낳기 위한 필요 조건은 기본에 충실한 대북 정책이 될 것이다. 즉, 대북 투자는 경제성의 원칙에 따라 민간 기업이 타당성 조사를 거쳐 그 시행 여부를 결정하는 것이 기본이다. 대북 인도적 지원은 지원물자가 수요자에게 전달되는 것을 확인할 수 있는 효과적인 모니터링을 전제로 조건 없이 공여되어야 한다. 대북 식량 지원이 ‘진정한’ 인도적 지원이라고 주장하고 싶다면 모니터링을 강화할 필요가 있다. 모니터링 강화가 받아들여지지 않는다면 일정 한도 이상의 지원은 모니터링이 보장되는 국제기구에 그 분배를 위탁하는 것이 국제사회의 지지를 받을 수 있다. 대북 개발 지원의 경우는 국제사회에서 일반적으로 통용되는 개도국 지원 원칙을 참조하되 남북한의 특수 상황을 일정부분 고려하는 방향이 좋다. 통일을 지향하는 남북한 관계의 특수성을 고려하여 교류협력의 주체가 되는 북한 주민에 대해 실질적인 혜택이 갈 수 있는 대북 지원 사업이 우선순위에 올라야 한다. 이 원칙은 ‘빈곤 감축을 위한 개발 지원’이 최근 국제사회의 개도국지원의 화두가 되고 있는 시대적 조류에 부응하는 ‘세련된’ 원칙이기도 하다. 특히 개발 지원은 인도적 지원과 달리 엄격한 지원 조건 적용과 경제·사회개발에 관한 정책적 고려가 반영되어야 한다. 따라서 엄격한 감독과 사후 감사가 필수이다. 마지막으로 한반도 긴장 완화, 6자회담 관련 지원, 국군포로 및 납북자 문제 등과 관련된 정치적 지원(원조)은 철저한 ‘상호주의’에 입각하여 ‘인도적 차원’이나 ‘개발 차원’의 지원을 당당하게 주고받아야 한다. 국제사회의 ‘일반성’의 원칙에 대해 한반도의 ‘특수성’을 얼마나 반영할지는 전문가들의 신중한 검토를 거쳐야 한다. 새 정부는 대북 지원의 원칙과 우선순위에 대한 논의를 조속히 그리고 공개적으로 진행하여야 한다.

들어가며

그 동안 북한 개발을 위한 논의는 거의 대부분 '남한과 북한'이라는 틀을 중심으로 진행되어 왔고, '국제 협력'이라는 틀은 몇 가지 이유로 거의 무시되어 왔다고 해도 과언이 아니다. 우선 북한 핵문제 등 현실적으로 국제적인 협력이 본격적으로 유도될 수 있는 여건이 조성되지 않은 것이 사실이다. 하지만 북한문제 해결에 있어서 '민족공조' 대 '국제공조'의 양자간 대결구도 하에서 국제 협력이라는 단어에서 '국제'는 마치 '민족'이라는 요소를 경시하고 '남북 관계의 특수성'을 인정하지 않는 것으로 오인된 측면도 있었다. 한편 '국제 협력'은 '남북경협'이라는 오래된 친구 같은 친근함과는 거리가 있는 선불리 접근하기 어려운 영역이라는 불리함도 있었다. 그래서 아직 이에 대한 연구가 많지 않다.

이제 북한 핵문제가 해결되는 과정에서 국제 협력이 북한 개발 이슈의 한 축으로 본격적으로 등장하게 될 것이다. 새 정부는 지난 정부들보다 북한문제 해결을 위해 국제 협력에 중점을 둘 가능성이 크며, 이명박 당선인도 북한이 핵 폐기와 개방에 나서는 경우 대북 국제협력기금으로 400억 달러를 조성하겠다고 공약한바 있다. 북한도 국제사회의 대북 경제제재의 해제와 개발지원 재원 확보를 위해 국제사회와의 협력을 강화하려고 할 것이다.¹⁾ 북한이 핵문제를 해결하려는 의지를 재확인하고 기존 핵 프로그램의 완전한 신고와 구체적인 핵 폐기 단계를 시작하게 되면 새 정부는 북한에 대한 본격적인 경제 지원을 시행할 전망이다. 새 정부의 경제지원은 그 성격상 국제 협력에 기초한 북한 개발 협력이 될 것으로 보인다.

우리가 사용하는 용어들에 대하여

우리나라에서는 일반적인 의미로서 "남북 간에 경제에 관한 협력"을 하는 것을 "남북경협" 이라고 부르고 있다. 상당수의 언론이 참여정부의 "남북경협"을 '퍼주기'로 비판하였으며, 이에 따라 새로운 "남북경협"은 남북 모두에 이익이 되는 윈윈(win-win), 상생의 남북협력사업이 되어야 한다는 주장이 공감대를 얻어가고 있다. 그런데 좀 더 생산적인 논의를 하기 위해서 기본적인

1) 2007년 11월 19일 뉴욕에서 개최된 제3차 '북미 금융실무회의'에서 북한과 미국은 '테러지원국 리스트'에서 북한이 삭제되는 경우 북한의 국제금융체제 편입에 대해 상당한 논의를 한 것으로 보도되고 있다.

개념에 관한 문제를 짚고 넘어가자.

우리가 일반적으로 사용하는 “남북경협”이라는 용어는 두 가지 서로 다른 개념인 대북 투자와 대북 지원을 모두 포함하고 있다는 사실이다. 기업은 상업성에 기초한 자체 의사결정에 따라 투자 사업을 시행하게 되는데, 이는 내 고향 북한 00 지역에 대한 ‘자선사업’이 아닌 이상 민간 기업은 경제성의 원칙에 따라 그 시행 여부를 결정하게 될 것이다. 이에 반해서 지원(또는 원조)은 공여국 정부 또는 NGO가 수혜국의 인도적 이유 또는 경제·사회개발을 목적으로 무상 또는 장기·저리의 자금 또는 물자를 지원하는 것을 의미한다. “남북경협”이란 용어를 무엇으로 이해하고 사용하는가에 따라 ‘일방적 지원’, ‘상호주의²⁾’, ‘상생의 원칙’ 등이 어떤 면에서는 타당한 주장이지만, 어떤 면에서는 개념에 대한 인식 차이에서 증폭된 혼란일 수도 있는 것이다.

앞으로 “남북경협”은 민간 부문의 경제협력이라는 원래 의미로 사용하고 공공 부문 및 민간 부문의 “대북 지원”과 구별해야 한다. 즉, 이전에 뭉뚱그려서 혼용하던 “남북경협”이라는 용어는 “대북 지원 및 경협”으로 구분해서 사용해야 할 것이다.

국제 원조(지원)의 종류

개발도상국에 대한 자금 및 기술 지원, 원조, 개발 협력 등에 관하여 국제사회에서 법으로 정해져 있거나 강제성을 띠는 규정이나 원칙은 없다. 기본적으로 원조 공여의 방식은 공여국 정부나 공여 기관이 결정하게 된다. 하지만 50여년 이상의 국제사회의 원조 공여 경험에서 원조 적격성에 대한 국제관례(international norms)는 존재한다. 따라서 국제사회는 우리의 대북 지원에 대해서도 이러한 잣대로 평가하고 비판하게 될 것이다. 이를 따르지 않고 임의적인 기준에 따라 대북 지원을 하게 되면 국제사회에서 줄 것은 다주고 대우를 받지 못하는 신세가 되는 것이다. 따라서 국제사회의 규범에 대한 이해가 선행되어야 대북 지원에 관한 국제사회의 협력을 유도할 수 있는 것이다.

일반적으로 지원(원조)은 인도적 지원(원조)과 개발 지원(원조, 협력), 정치적 지원(원조)으로 구분할 수 있다. 인도적 지원과 개발 지원(또는 개발 협력³⁾)을 서로 비교해 보면 그 차이점이 비교적 뚜렷하게 부각된다. 인도적 지

2) 남측이 북측에 어떤 혜택을 부여하는 조치를 취했을 때, 이에 상응하여 북측도 남측에 이익이 되는 어떤 조치를 취할 것을 요구하는 정책이라고 정의할 수 있다.

3) 90년대에 들어와서는 원조수혜국이 개발지원이라는 용어에 거부감을 느끼는 경우가 있어서 개발협력(development cooperation)이라는 용어를 사용하는 경향이 있으나 기본적으로

원은 재난, 국제 분쟁 발생시 긴급 구호를 목적으로 하는 반면 개발 지원은 수혜국의 경제, 사회개발을 목적으로 한다. 원조대상은 인도적 지원에 비해서 수혜국의 경제, 사회개발을 목적으로 하는 개발지원은 원조 대상이 포괄적이고 원조 범위가 넓다. 지원방식 측면에서도 개발지원은 수혜국의 사업 수행 의지와 능력이 사업 성패를 좌우하므로 지원조건과 절차가 보다 까다롭고 복잡할 수밖에 없다. 또한 개발지원은 인도적 지원보다 지식, 경험의 전수가 상대적으로 중요한 역할을 하게 된다. 다자간 인도적 지원은 주로 WFP, FAO, WHO 등이 주도하는 반면 다자간 개발 지원은 세계은행, ADB 등 국제 개발 금융기구가 주도적 역할을 한다. 마지막으로 개발 지원은 원조 기간이 비교적 장기이며, 유상지원의 비중이 높다. 인도적 지원은 대부분 무상으로 이루어지고 단기간에 지원된다. 2006년과 2007년 여름 북한의 수해 시 북한에 대한 식량, 수해복구 물자 지원이 (긴급구호적) 인도적 지원의 좋은 예이며, 개성~신의주간 도로와 철도 개보수는 개발지원의 적용 대상이 될 수 있을 것이다.

반면에 정치적 지원(원조)은 인도적 지원과 개발 지원과는 달리 국가안보와 국제정치적 고려에 따른 지원으로 정의될 수 있다. 6자회담에서 북한의 핵시설 불능화를 조건으로 북한에 공여되는 중유 100만 톤이 정치적 지원(원조)의 한 사례가 된다. 정치적 원조는 종종 인도적 지원이나 개발지원의 형태를 띠지만 실제로는 국가 안보나 국제정치적 결정에 따른 원조로서 수혜국에 대한 원조의 대가로 원조국이 원하는 조건을 충족해주게 된다. 즉, 이 경우에는 실질적인 '상호주의'가 적용되는 것이다.

원조(지원)에 관한 국제 규범

이제 각 원조의 개념에 맞추어 국제사회에서 적용되는 규범(관례)에 대해 살펴보자. 먼저 긴급구호(인도적 지원)의 적격성에 관한 국제 관례에 따르면 긴급구호는 인도주의적 긴급성이 있어야하며, 공평무사하고 독립적이며 중립적으로 진행되어야한다. 특히 원조공여기관은 구호대상자는 물론 재정지원자에게도 책임 있게 행동해야한다. 즉, 인도적 지원은 그 성격상 비록 지원 조건을 제시할 수는 없지만 긴급히 구호를 필요로 하는 구호 대상에 대한 구호품의 전달이 확실히 보장되어야 한다. 이를 위해 철저한 모니터링은 필수적이다. 다시 말하면 구호품이 이를 필요로 하는 수혜자에게 전달하는 것이 보장되지 않으면 인도적 지원의 의의는 사실상 상실되는 것이다. 만약 인도

두 용어는 같은 내용이다.

적 원조에 대해 수혜국 정부가 원조공여자의 원조수혜자에의 충분한 접근을 허용하지 않는 경우에는 이를 과연 인도적 지원이라고 볼 수 있는지 논란의 여지가 많다. 따라서 국제사회는 충분한 모니터링이 보장되지 않는 경우에는 식량 등 ‘인도적 차원’의 지원일지라도 매우 신중하게 접근하고 있다. 2005년 이후 북한이 UN 등 국제구호기관의 모니터링 축소를 요구한 이후 국제사회의 대북 인도적 지원이 급감한 것이 좋은 예이다. 한편 양자간 원조공여기관의 경우도 인도적 지원에 대한 원칙은 다자간 원조공여기관과 비슷하다.⁴⁾

우리의 대북 식량 지원⁵⁾은 일반적으로 인도적 지원으로 분류되고 있다. 그런데 앞에서 살펴본 것처럼 인도적 지원은 수혜대상에 대한 전달을 보장하는 효과적인 모니터링을 전제로 조건 없이 이루어져야 한다. 그러나 우리의 식량 지원의 경우 ‘남북 관계의 특수성’ 때문에 북한이 남측 모니터링 요원들의 접근을 실질적으로 불허하고 있기 때문에 효과적인 모니터링이 이루어지기 어려운 상황이다. 이에 반해서 WFP 등 국제기구의 대북 식량 지원은 모니터링 면에서 최소한 2005년까지는 양호한 수준이었다고 한다. 한편 2006년 7월 남측이 쌀과 비료 등 인도주의적 지원을 거부한다는 이유로 이산가족 상봉과 금강산 면회소 건설 사업 중단을 선언한 사례에서 보듯이 북한은 우리의 쌀, 비료 등 ‘인도주의적’ 지원에 대해 ‘인도적 차원에서’ 이산가족 상봉을 대가로 제공한다는 주장으로 대응하고 있다. 북한이 우리의 쌀, 비료 지원에 대해 자신들이 대가를 제공하고 있다는 ‘상호주의’를 주장하고 있는 아이러니컬한 상황이 전개되고 있다.

개발 원조(지원)의 대부분은 다자간 국제개발금융기구의 양허성 자금지원과 양자간 공적개발원조(ODA: Official Development Assistance)⁶⁾로 공여된다. 개발원조의 원칙은 원조공여기관마다 다르지만 선진국의 대개도국 원조는 경제개발협력기구(OECD)의 개발원조위원회(Development Assistance

4) 미국 부시정부는 2002년 6월부터 공식적으로 식량지원을 북한에서의 필요성, 식량지원 단체의 북한에서의 접근가능성, 모니터링을 개선시킬 수 있는 ‘검증 가능한 진전’ 등 3가지 요인에 연계시키고 있다.

5) 현재 쌀은 비록 차관으로 공여되고 있지만 상환 조건이 아주 양허적이어서 공적개발원조(ODA)의 조건을 충족하고 있어서 지원(원조)이라고 부를 수 있다.

6) ODA는 중앙 및 지방정부를 포함한 공공기관이나 이를 집행하는 기관이 개도국 및 국제기구에 제공한 자금으로서 다음 조건을 모두 충족하여야 한다. 첫째, 자금지원의 목적이 개발도상국의 경제개발과 복지증진이어야 한다. 둘째, 자금지원은 양허적 성격으로서 10%의 할인율을 적용하여 증여율(grant element)이 25% 이상이어야 한다. 증여율(%)은 (차관액 - 차관원리금 현재가치)*100/차관액 으로 계산된다. 셋째, 경제개발협력기구(OECD)의 개발원조위원회(Development Assistance Committee) 수원국 리스트 상 Part I에 속해있는 개도국 또는 Part I 국가를 주요 수혜대상으로 하는 국제기구에 대한 자금 지원에 한정된다.

Committee)가 정한 지침을 상당부분 따르고 있다.⁷⁾ 세계은행, 아시아개발은행(ADB) 등 다자간 국제개발금융기구와 주요 원조국들은 개발원조의 원칙에 관한 지침을 작성하는데 서로 긴밀히 협력하고 있다.

개발지원의 적격성(eligibility)에 관한 국제 관례는 냉전이 종식된 1990년대 이후 점점 확립되어 가고 있는 추세이다. 개발 지원의 적격성은 경제적 필요성, 인권상황, 원조의 효율성, 프로세스 조건(process conditionality), 책임성(accountability) 등을 따져본다 빈곤국일수록 개발 지원의 필요성이 높은 것은 당연하다. 인권 상황을 개발 원조의 조건으로 제시하는 경우는 스웨덴 등 북구 국가가 채택하고 있으나 아직 국제적으로 통용되는 인권 상황과 관련된 개발 지원에 대한 지침은 없다.⁸⁾⁹⁾ 국제사회는 원조의 효율성을 높이기 위해 다양한 방안을 마련하고 있다. 최근에는 제도(institutions)와 거버넌스(governance)의 중요성이 강조되고 있다. 법치제도, 부패 최소화, 시장자유 등이 중요한 기준이다. 아울러 원조과정에서 원조공여기관이 수혜국의 선호도를 반영하여, 개발 지원을 공동으로 계획하고, 집행 과정에서 협조하는 프로세스 조건이 강조되고 있다.¹⁰⁾ 이는 세계은행 자금지원의 토대가 되는 빈곤 감축 전략보고서(PRSP: Poverty Reduction Strategy Paper)에 적극적으로 반영되고 있으며, 여타 원조공여기관들도 PRSP 작성에 적용되는 기준을 반영하고 있는 추세이다.

우리의 대북 지원 중 개발 협력(지원) 성격을 띤 사업은 남북철도 및 도로 연결 사업, 임진강 수해 방지 사업 등이다. 국제사회의 개발 지원은 다자간 개발 금융기구를 중심으로 양자간 개발 원조기관과 NGO 등이 원조수혜국과 공동으로 지원 부문별 개발 전략을 먼저 수립한다. 수립된 개발 전략 하에서 구체적인 지원 방안은 각 사업을 단계별, 지원기관별, 지역별로 부문별 전략에 연계하여 실시하는 것이 국제 관례이다. 일례로 베트남 북부의 하이퐁 항구에 대한 개발을 지원하는 경우에 하이퐁 항구 준설, 선석 정비, 주변 물류

7) 아직 한국은 OECD DAC에 가입하지 않고 있다.

8) 세계은행, 아시아개발은행(ADB) 등 대부분의 국제개발금융기구의 경우는 '명시적으로' 인권상황을 이유로 개발지원을 제공하지 않는 경우는 드물다. 이에 반해 유럽부흥개발은행(EBRD)은 민주주의, 다당제 등 정치상황을 지원의 필수전제조건으로 삼고 있다.

9) Lancaster, Carol, 2004, "Foreign Aid and International Norms: The Case of North Korea," in Ahn, Eberstadt, and Lee, eds., *A New International Engagement Framework for North Korea: Contending Perspectives*, pp.159-174, Korea Economic Institute, Washington, DC.

10) 이는 수혜국에 대한 부가적인 지원조건이라기보다는 수혜국의 원조수용능력을 수혜국의 참여의식(participation), 주인의식(ownership), 파트너십을 강조하여 원조의 효율성을 높 이려는 것으로 이해되고 있다.

기지 건설, 철도 인입선 신설, 하이퐁과 주변 공업 단지와의 철도·도로 개보수, 환경 오염 평가와 철거 이주민에 대한 생계 대책, 전문가에 의한 감리, 프로젝트 관리 관련 베트남 공무원 교육 등이 하나의 프로젝트에 모두 포함되는 것이 기본이다. 최근 우리나라에서는 이 방식을 소위 ‘패키지형 지원’이라고 부르기 시작하고 있다. 국제사회에서는 모든 개발 지원은 당연히 ‘패키지형’이다.

특히 개발 지원은 인도적 지원과 달리 적절한 지원 조건 적용과 경제·사회개발에 관한 정책적 고려가 반영되어야 한다. 따라서 엄격한 감독과 사후 감사가 필수이다. 개발지원시 상대적으로 엄격한 지원 조건을 제시하는 것은 소위 ‘상호주의’ 차원이 아니라 단순한 물자의 공여에 그치는 인도적 지원과는 달리 개발 지원은 앞에서 언급한 베트남 하이퐁 항구 사업처럼 대부분 사업의 성격이 복잡하고 여러 부문에 연계되어 있어서 적절한 지원 조건이 사업의 성공에 도움이 되기 때문이다. 우리의 대북 개발 지원은 이러한 국제사회의 규범에 비춰보면 어떻게 평가될 것인지는 독자의 판단에 맡긴다.¹¹⁾

개성공업지구, 금강산 관광 등은 민간 부문의 투자 협력 사업에 우리 정부가 기본적인 인프라를 제공해 준 경우로 볼 수 있으며, 개발 지원의 일종으로 분류될 수 있다.¹²⁾ 민간 기업의 투자에 도움이 되는 인프라를 정부 재정으로 충당하는 경우에는 대북 지원의 원칙과 우선 순위를 충분한 검토를 거쳐 설정한 뒤 개발 지원에 나서야 한다. 또한 대북 투자의 규모와 방식을 결정하는데 기본이 되는 현지 개발지 실사는 기본이다. 대북 투자 협력이 성공하기 위해서는 대북 투자의 위험 요인을 줄여주는 것이 우선되어야 한다. 이런 관점에서 통신, 통행, 통관의 ‘3통 문제’와 ‘남북경협 4대 합의서’가 실질적으로 시행되어야 한다.

정치적 원조에 대한 일반적인 국제 관례는 찾아보기 힘들다. 이는 국가안보와 국제정치적 고려에 의해 원조가 시행되므로 그 성격상 모든 원조에 통용되는 지침이 나오기 어렵기 때문일 것이다. 냉전시에는 아시아, 아프리카의 독재정권 등에도 ‘인도적 차원’이나 ‘개발 차원’의 정치적 원조(지원)가 시행된 사례가 많다.¹³⁾ 이러한 원조는 공여국과 수혜국이 묵시적인 이득을

11) 최근 언론보도에 따르면, 2007년 3월에 이산가족 화상 상봉센터 건립 자금으로 현금 40만 달러와 기자재 380만 달러 상당을 지원하였으나, 2008년 2월 현재까지 아무런 성과가 없는 것으로 보도되고 있다.

12) 그동안 이 경우를 “인도적” 대북 지원(원조)과 구분하여 “공적협력”이라고 부르기도 하였으나 이는 다분히 임의적인 용어 사용이다.

13) 자이레(현재의 콩고)의 Mobutu Sese Seko 정권에 대한 미국, 벨기에, 프랑스의 원조 사례가 많이 인용되고 있다(Lancaster, 2004). 그 외 이스라엘과 발칸 지역에 대한 서방권의 원조, 서아프리카 구식민지에 대한 프랑스의 원조 등이 사례이다.

주고받는 경우로서 사실상 원조(지원)라기 보다는 ‘상호주의적 지원’ 또는 ‘거래’에 가깝다. 미국이 2000년 북한 평북 대관군 금창리 핵 의혹시설에 대한 사찰을 대가로 ‘인도적 차원’에서 제공한 쌀 60만 톤은 인도적 지원이 아닌 정치적 원조로 분류될 수 있을 것이다. 한편 2007년 10월 몽골 대통령의 미국 방문시에 합의된 대규모의 철도 건설 무상 원조는 비록 개발 지원의 형태를 띠고 있지만 전문가들은 대부분 이를 중국과 러시아를 모두 견제할 수 있는 몽골에 대한 미국의 정치적 원조의 좋은 예로 보고 있다.¹⁴⁾ 만약 통일부에서 인수위에 보고한 대로 국군포로, 납북자의 생사확인 및 송환 등에 대해 경제적 지원을 교환한다면 이는 ‘상호주의’에 입각한 ‘정치적 원조(지원)’가 된다.

북한 개발 협력 방향

기본적으로 원조 공여의 방식은 공여국 정부나 공여기관이 결정하게 된다. 하지만 50여년 이상의 국제사회의 원조 공여 경험에서 원조 적격성에 대한 국제 관례(international norms)는 존재한다. 따라서 국제사회는 우리의 대북 지원에 대해서도 이러한 잣대로 평가하고 비판하게 될 것이다. 이를 따르지 않고 임의적인 기준에 따라 대북 지원을 하게 되면 국제사회에서 줄 것은 다주고도 대우를 받지 못하는 신세가 되는 것이다. 따라서 국제사회의 규범에 대한 이해가 선행되어야 대북 지원에 관한 국제사회의 협력을 유도할 수 있는 것이다.

대북 투자와 대북 지원을 모두 포함하는 소위 “남북경협”이 성공적인 결과물을 낳기 위한 필요조건은 기본에 충실한 대북정책이 될 것이다. 즉, 대북 투자는 경제성의 원칙에 따라 민간 기업이 나름대로의 타당성 조사를 거쳐 그 시행 여부를 결정하는 것이 기본이다.

대북 인도적 지원은 지원 물자가 수요자에게 전달되는 것을 확인할 수 있는 효과적인 모니터링을 전제로 조건 없이 공여되어야 한다. 대북 식량지원이 ‘진정한’ 인도적 지원이라고 주장하고 싶다면 모니터링을 강화할 필요가 있다. 대안으로서는 긴급구호적 성격을 띠는 ‘인도적 차원’의 지원은 일정한도까지는 조건 없이 지원하고 일정한도 이상은 모니터링 강화를 조건으로 제공하는 방안이다. 모니터링 강화가 받아들여지지 않는다면 일정한도 이상의 지원은 모니터링이 보장되는 국제기구에 그 분배를 위탁하는 것이 국제사회의 지지를 받을 수 있다.

14) 2007년 8월 몽골 주재 세계은행과 아시아개발은행 관계자들의 인터뷰 내용.

대북 개발 지원의 경우는 국제사회에서 일반적으로 통용되는 개도국 지원 원칙을 참조하되 남북한의 특수 상황을 일정부분 고려하는 방향이 좋을 것이다. 통일을 지향하는 남북한 관계의 특수성을 고려하여 남북간 교류를 촉진할 수 있는데 도움이 되는 사업에 우선순위를 두는 것이 바람직하다. 즉, 교류 협력의 주체가 되는 북한 주민에 대해 실질적인 혜택이 갈 수 있는 대북지원 사업이 우선순위에 올라야 할 것이다. 이를 위해 보건의료, 농업, 상하수도 등 인간의 기초적인 생활 수준을 향상시키는 분야에 대한 개발 지원에 충분한 자금이 우선적으로 배정되어야 할 것이다. 이 원칙은 '빈곤 감축을 위한 개발 지원'이 최근 국제사회의 양자간 및 다자간 개도국 지원의 화두가 되고 있는 시대적 조류에 부응하는 '세련된' 원칙이기도 하다. 특히 개발지원은 인도적 지원과 달리 엄격한 지원조건 적용과 경제·사회개발에 관한 정책적 고려가 반영되어야 한다. 따라서 엄격한 감독과 사후 감사가 필수이다.

한반도 긴장 완화, 6자회담 관련 지원, 남북대화 모멘텀 유지, 국군포로 및 납북자 문제 등과 관련된 정치적 지원(원조)은 철저한 '상호주의'에 입각하여 '인도적 차원'이나 '개발 차원'의 지원을 정당하게 주고받아야 한다.

국제사회의 '일반성'의 원칙에 대해 한반도의 '특수성'을 얼마나 반영할지는 전문가들의 신중한 검토를 거쳐야 한다. 이러한 논의는 아직 본격적으로 시작되지 않았다고 본다. 새 정부는 대북 지원의 원칙과 우선순위에 대한 논의를 조속히 그리고 공개적으로 진행하여야 한다.