

북한 주민 삶의 질 향상을 위한 사회개발협력¹⁾

조한범/ 통일연구원 통일학술정보센터 소장

요약

북한 내 인도적 위기의 근본 원인은 구조적인 것이며, 인도적 지원만으로는 문제 해결에 한계가 있다는 점에서 북한의 위기를 개선하기 위한 개발협력으로의 전환은 시급한 당면 과제라고 할 수 있다. 국제적인 개발협력의 경험도 인도적 위기 해소를 위한 단기적 긴급 구호 이후 개발협력 사업이 추진되었다는 점을 보여주고 있다. 특히 북핵 문제의 평화적 해결 과정이 순조롭게 진행될 경우 북한에 대한 지원이 기존의 긴급 구호에서 개발협력으로 전환되어야 할 필요성이 증대될 것이다.

현재 북한에 대한 개발협력 논의들은 경제적인 측면에서 다루어지고 있는 것이 대부분이다. 그러나 북한 개발협력에 있어 경제적 측면뿐만 아니라 사회적인 측면이 반드시 고려되어야 할 것이다. 산업화를 중심으로 하는 경제적 측면인 경제 개발의 진행과 병행하여 사회개발은 도시·주택·교통·보건·의료·공중위생·사회복지·교육 등의 사회적 측면의 개발이며, 그 목적은 직접적으로 인간의 능력과 복지의 향상을 도모함에 있다. 북한 내 인도적 위기의 해소와 북한 주민의 고통, 빈곤 경감 및 사회 발전을 위해 사회개발협력의 당위성이 있다고 할 것이다. 특히 북한 체제의 위기 구조가 지속되는 한 북한 주민들의 인간 개발을 제약하는 사회적 위기가 심화될 것이며, 취약 계층들이 구조적으로 존재한다는 점에서 사회개발협력의 필요성이 있다.

북한 체제의 위기 구조가 지속되는 한 인간 개발 능력의 쇠퇴

1) 이 글은 「한반도 선진화를 위한 남북경협발전방안」을 주제로 통일연구원·현대경제연구원 주최 공동학술회의(2008.2.22)에서 발표된 “북한 주민 삶의 질 향상을 위한 개발협력방안”을 축약한 것이다.

를 수반하는 사회적 위기가 심화된다는 점과, 현재와 같은 남북 교류로는 북한 주민들의 빈곤 감소와 인간 개발 능력의 향상에 직접적인 효과를 기대하기 어렵다는 점을 주목해야 한다. 따라서 북한 개발에 대한 일방적 경제주의 관점의 지양이 필요하며, 사회개발 역시 우선적 과제로서 병행되어야 함을 인식해야 한다. 북한 위기 구조 개선을 위한 남북경협 중심의 시각에 대한 교정이 필요하며, 긴급 구호 중심의 인도적 지원도 북한 개발, 특히 인간 개발을 포함하는 사회개발을 지향해야 할 필요가 있다. 북한의 사회개발협력은 북한 주민에 대한 직접적 효과와 아울러 장기적으로 통일 사회의 구성원들에 대한 인적 투자라는 점에서 중요한 의미가 있다.

북한 사회개발협력은 우리와 무관한 과정이 아니라 그 자체로 분단으로부터 비롯된 한국 사회의 비정상적 발전 과정의 정상화를 의미하는 복합적 과정이라는 특징을 지니고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 일반적 사회개발협력과 달리 북한의 경우 통일의 과정과 그 이후의 통일 국가의 정체성과 관련된 로드맵의 일환이어야 하며, 근본적인 문제의식과도 연계된 문제라고 할 수 있다. 북한 사회개발협력은 북한 내 실질적 상황의 개선뿐만 아니라 남북한의 비정상적 근대화의 정상화를 포함하는 복합적 과정이어야 하는 것이다.

사회개발을 포함하는 북한 개발협력 체제로의 새로운 방향성의 설정은 무엇보다도 국민적 합의를 토대로 해야 하며, 소요되는 비용은 분단의 평화적 관리 비용이자 아울러 생산적 통일 비용이라는 인식의 형성을 위해 적극적인 노력이 필요한 시점이다.

들어가며

1995년 북한의 공개적인 지원 요청 이후 지속된 대북 지원은 북한내 인도주의 위기의 완화와 아울러 다양한 긍정적 결과들을 도출했다. 동시에 대북 지원

은 다양한 문제점과 논쟁의 중심에서 자유롭지 못했다. 대북 지원은 남한 내 ‘피주기’ 논쟁을 중심으로 보혁 갈등의 주요 소재였으며, 북한 내 인권 상황은 대북 지원을 압박하는 요인이었다. 대북 지원의 보다 근본적인 문제는 인도적 위기의 완화를 목적으로 하는 긴급 구호가 반복적으로 이루어지고 있다는 점이다. 북한 문제의 궁극적 해결을 위해서는 위기 발생을 근본적으로 예방할 수 있는 북한 내 자생력 강화에 초점이 맞추어져야 한다는 점에서 대북 지원 패러다임의 전환점에 와 있다고 할 것이다.

북한 내 인도적 위기의 근본 원인은 구조적인 것이며, 인도적 지원만으로는 문제 해결에 한계가 있다는 점에서 북한의 위기를 개선하기 위한 개발협력으로의 전환은 시급한 당면 과제라고 할 수 있다. 국제적인 개발협력의 경험도 인도적 위기 해소를 위한 단기적 긴급 구호 이후 개발협력 사업이 추진되었다는 점을 보여주고 있다. 특히 북핵 문제의 평화적 해결 과정이 순조롭게 진행될 경우 북한에 대한 지원이 기존의 긴급 구호에서 개발협력으로 전환되어야 할 필요성이 증대될 것이다.

북한 사회개발협력의 필요성

현재 북한에 대한 개발협력 논의들은 경제적인 측면에서 다루어지고 있는 것이 대부분이다. 그러나 북한 개발협력에 있어 경제적 측면뿐만 아니라 사회적인 측면이 반드시 고려되어야 할 것이다. 산업화를 중심으로 하는 경제적 개발의 진행과 병행하여 사회개발은 도시·주택·교통·보건·의료·공중위생·사회복지·교육 등의 사회적 측면의 개발이며, 그 목적은 직접적으로 인간의 능력과 복지의 향상을 도모함에 있다. 북한 내 인도적 위기의 해소와 북한 주민의 고통, 빈곤 경감 및 사회 발전을 위해 사회개발협력의 당위성이 있다고 할 것이다. 특히 북한 체제의 위기구조가 지속되는 한 북한 주민들의 인간 개발을 제약하는 사회적 위기가 심화될 것이며, 취약 계층들이 구조적으로 존재한다는 점에서 사회개발협력의 필요성이 있다.

개발협력에 대한 논의들은 대북 지원에 참여해온 민간 차원에서부터 제기되어 남한과 직접 당사자인 북한에서도 그 필요성이 인정되고 있다. 그러나 대북 지

원에 대한 견해들은 각각의 입장에 따라 차이를 보이고 있다. 북한의 경우 개발 협력을 체제 복구에 필요한 대규모의 자본·기술 지원으로 인식하는 경향을 보이고 있다. 외부사조의 유입과 체제 결속에 주력해온 북한은 인적 교류가 수반되는 소규모의 대북 인도적 지원에 대해 부담스러워해 왔다. 지원에 대한 분배 투명성과 모니터링에 대한 강조와 아울러 대북 지원 주체들이 직접 참관을 요구하는 지역도 점차 북한 사회 전반으로 확산되어 왔다. 이와 같은 맥락에서 북한은 개발협력을 체제에 영향을 줄 수 있는 인적 교류를 억제하고, 자신들이 필요로 하는 대규모의 대북 지원을 확보할 수 있는 방안으로 인식하는 경향이 있다.

남한 당국 차원의 개발협력의 논의들은 긴급 상황에 대한 구호에서 벗어나 점차 예방 차원에서 북한의 자생력을 키워 나가는 입장을 견지하고 있다는 점에서 개발협력의 방향과 일정 정도 일치한다고 할 수 있다. 그러나 최근의 논의들은 남북경협과 연계된 효율성의 측면에서 진행되고 있으며, 특히 북한 내 인프라 등 사회간접자본 분야에 우선을 두고 있다는 특징을 보이고 있다. 따라서 북한 주민의 빈곤 감소와 사회적 위기에 대한 보다 직접적인 효과를 볼 수 있는 사회개발프로그램으로서는 미흡하다고 할 수 있다. 현재와 같은 경제주의에 기초한 상호호혜적인 남북 교류로는 북한 주민들의 인간개발능력의 지속적 감소 상황의 방지에 한계가 있다고 할 것이다.

북핵 문제의 해결과 남북 관계 진전으로 인한 경협 확대, 대북 지원 증대 등이 북한 주민의 직접적 빈곤 감소와 사회적·인간적 능력 회복으로 이어지는 것은 아니다. 북한 지도부의 근본적 인식 전환이 전제되지 않는 한 북한 내 광범위하게 확산되어 있는 사회주의형 빈곤 문제는 향후에도 가시적 해결의 실마리를 찾기 어려울 것으로 보인다. 북한의 위기 구조에서 발생한 취약 계층의 구조화 현상도 지속될 것이다. 사회주의 체제 자체의 모순으로부터 비롯된 위기 구조의 지속은 북한의 사회적 능력의 지속적 쇠퇴를 야기할 것이며, 이는 북한의 자생력을 다시 약화시키는 악순환 구조를 형성할 가능성이 크다는 것이다. 이는 현 단계에 있어 북한의 사회개발에 대한 관심의 제고와 노력이 필요한 중요한 이유라고 할 수 있다.

북한개발에 대한 일방적 경제주의 관점의 지양이 필요하며, 사회개발 역시 우선적 과제로서 병행되어야 함을 인식해야 한다. 북한 위기 구조 개선을 위한 남북경협 중심의 시각에 대한 교정이 필요하며, 긴급 구호 중심의 인도적 지원도 북한개발, 특히 인간개발을 포함하는 사회개발을 지향해야 할 필요가 있다. 북한의 사회개발협력은 북한 주민에 대한 직접적 효과와 아울러 장기적으로 통일사회의 구성원들에 대한 인적 투자라는 점에서 중요한 의미가 있다.

북한 사회개발협력의 개념

북한 사회개발의 개념은 경제개발과 병행한 북한의 사회적 측면에 대한 개발을 의미한다고 할 수 있다. 그러나 이는 사회개발에 대한 좁은 의미의 개념 규정이라 할 수 있으며, 사회개발이 궁극적으로 경제개발을 전제로 한다는 점에서 경제개발과 일정 부분 중첩되며, 포괄적 의미에서는 엄격하게 구분되는 것도 아니라고 할 수 있다. 포괄적 의미에서의 북한 사회개발은 북한 주민의 삶의 질을 실질적으로 향상시키기 위한 인간 개발 능력의 고양이라고 할 수 있으며, 이와 같은 점에서 경제적 측면에서의 개발과도 무관하지 않다. 넓은 의미에서 북한 사회개발은 인간능력의 약화를 초래하는 빈곤 및 빈곤의 원인에 대한 복합적 인식을 전제로 하며, 대응 및 처방의 모색도 복합적 차원에서 모색을 포함한다. 따라서 북한 사회개발의 개념은 북한 내 존재하는 빈곤의 원인을 경제적 차원뿐만 아니라 인간 능력의 약화를 초래하는 복합적 차원에서 찾으며, 특히 사회적 차원에서 취약성을 주목하는 것이라 할 수 있다. 북한 사회개발을 위한 처방도 경제적 발전과 더불어 북한 내 빈곤 감소를 위한 지속 가능한 발전과 관련된 교육의 확대, 양성 평등과 여성 지위 향상, 영아 사망률 감소, 보건·의료 체계의 개선 등 직접적인 경제 영역을 넘어 사회적 측면에서의 인간 능력의 향상을 위한 복합적 차원을 포함한다. 북한 사회개발협력은 이와 같은 북한의 사회개발을 위한 포괄적 협력을 의미하는 것으로 정의될 수 있을 것이다.

북한 사회개발협력 개념은 현재의 남북 관계에서 진행되고 있는 대북지원성

교류·협력의 주요 영역과 비교했을 때 그 의미가 명확해진다고 할 수 있다. 남북 관계를 통해 북한이 필요로 하는 자원의 유입은 인도적 대북 지원과 남북 경협을 통해 이루어지고 있다. 인도적 지원은 그 동안 북한 내 인도적 위기의 완화에 많은 기여를 해왔지만 위기 발생을 예방적 차원에서 억제하고 나아가 자생력을 키워주는 개발협력으로 발전적 변화를 필요로 하고 있다. 단순한 긴급 구호의 반복은 북한 내 빈곤 감소 및 인간 능력 향상에 대한 본질적 처방으로서 한계를 지니는 것이기 때문이다. 남북경협의 경우 남북 관계의 특수성 및 경제 논리의 관점이 적용된다는 점에서 개발협력의 의의를 구현하는 데 한계를 지니고 있다. 특히 개발협력이 빈곤 감소 및 인간 능력 향상에 대한 직접적 효과를 의도하는 데 반해 남북경협은 경제적 공동 협력을 통한 남북한의 호혜적 이해 관계의 관철을 추구하는 것이라 할 수 있다. 따라서 현재의 인도적 대북 지원과 남북경협은 북한 사회개발협력의 필요성을 충족시키는 데 한계를 보이는 것이라 할 수 있다.

북한 사회개발협력은 개발협력의 일반성을 내포하고 있지만 아울러 분단 체제와 북한 사회주의 체제로부터 비롯된 특징적 요소들에 의해 영향을 받는다. 북한 사회개발협력 개념은 일반적 개념과 달리 몇 가지 차원에서 특징을 보인다. 우선 북한은 구조적인 위기에 돌고 돌고 사회주의 체제를 유지하고 있다는 점에서 일반적인 선진국과 개도국간의 개발협력 개념의 직접적 적용이 어렵다. 또한 북한은 분단 체제에서 민족간 특수 관계를 형성하고 있다는 점에서 남한과 기타의 국가들과의 개발협력 개념을 직접적으로 적용하기 어려운 점이 있다.

북한이 사회주의 국가라는 점은 북한 개발협력의 이해에 있어 복합적 의미를 지닌다. 북한의 평가에 있어 가장 기본적인 전제는 북한은 사회주의 체제이며, 따라서 사회주의 체제가 가지는 일반적 특성과 근본적 모순으로부터 자유롭지 못하다. 북한 역시 스탈린주의로 특성화되는 현실사회주의의 여정을 걸어왔으며, 사회주의 공업화와 이에 부합하는 사회 구조를 형성시켜 왔다. 이는 북한에 대한 저발전 개도국의 관점을 적용하기 어려운 이유 중의 하나이며, 북한은 사회주의 방식으로 어느 정도 근대화 및 발전을 이루고 있다는 점에서

일반적 개도국과 차이를 보이고 있다. 따라서 북한의 위기와 빈곤 문제는 절대적 저발전 상태에서 발생하는 것이 아니라 사회주의 체제라는 구조적 위기에서 발생한 것이라는 점에서 개도국의 경험과 다르다고 할 수 있다.

이와 같은 점에 기인할 경우 자본주의 체제 내에서의 개발협력이 절대적인 의미에서 개도국의 근대화 발전 상황 지체에 대한 지원을 의미하며, 따라서 ‘발전을 위한 건설’의 개념을 내포한다고 할 수 있다. 반면 북한의 경우 근대화의 절대적 지체가 아닌 근대화의 방향성의 문제라고 할 수 있으며, 따라서 사회주의적 발전의 방향성 전환에 보다 큰 의미가 있다는 점을 주목해야 하는 것이다. 이와 같은 점에서 탈 사회주의 체제전환국에 대한 개발협력은 “발전을 위한 재개발”로 규정될 수 있을 것이다. 북한 사회개발협력 역시 이와 같은 맥락에서 해석될 수 있다는 점에서 일반적 경험의 직접적 적용의 한계를 지니고 있다 할 것이다.

북한 사회개발협력의 이해에 있어 또 하나의 중요한 특징은 남북 관계의 특수성이다. 한국 사회와 지정학적 거리가 먼 나라와의 개발협력과 북한과의 차이는 바로 이 특수 관계에 기인한다. 남북한은 통일을 전제로 한 단일민족간의 관계이며, 따라서 개발협력의 성격 역시 이로부터 기인되는 것이기 때문이다. 이와 같은 점에서 북한에 대한 사회개발협력의 개념은 보다 복합적 의미를 지니게 된다. 북한 사회개발협력은 전체주의적 속성과 폐쇄주의 속에서 비정상적으로 진행되어온 북한 사회주의 근대성의 정상화를 지향해야 한다. 아울러 북한 사회개발협력은 우리와 무관한 과정이 아니라 그 자체로 분단으로부터 비롯된 한국 사회의 비정상적 발전 과정의 정상화를 의미하는 복합적 과정이라는 특징을 지니고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 일반적 사회개발협력과 달리 북한의 경우 통일의 과정과 그 이후의 통일국가의 정체성과 관련된 로드맵의 일환이어야 하며, 근본적인 문제의식과도 연계된 문제라고 할 수 있다. 북한 사회개발협력은 북한 내 실질적 상황의 개선뿐만 아니라 남북한의 비정상적 근대화의 정상화를 포함하는 복합적 과정이어야 하는 것이다.

북한 사회개발협력의 몇 가지 원칙

북한 주민은 사회주의 체제 모순으로부터 비롯된 인간 개발 능력의 지속적 쇠퇴로부터 고통을 받고 있다. 이는 궁극적으로 북한 체제의 회생 능력의 약화를 의미한다는 점에서 인간 안보의 심각한 위기이기도 하다. 이와 같은 관점에서 경제개발 우선의 관점, 특히 ‘남북경협 확대=북한 주민의 고통 경감’이라는 등식에 대해 인식의 재고가 이루어져야 한다. 이는 사회개발을 경제개발과 동등한 차원에서 중시할 것을 요구하는 것이며, 북한 사회개발 분야에 대한 본격적인 자원과 인력의 투입을 필요로 하는 것이다. 북한의 사회개발에 대한 협력은 단순한 소모의 성격을 넘어 북한 주민이 겪고 있는 고통의 직접적 경감 및 북한 위기 구조의 근본적 해결과 관계가 있는 것이기 때문이다.

북한에 대한 개발협력은 북한 주민의 고통 경감과 빈곤 경감, 그리고 인간 개발을 위한 협력을 통해 보다 직접적으로 북한 주민이 수혜자가 될 수 있는 방향성을 지향해야 한다. 남북한의 이해 관계가 일치하는 남북경협은 북한 주민들의 인간 개발에 있어 간접적 의미를 지니며, 그 영향 또한 제한적이라는 점에서 한계가 있다. 이와 같은 점은 북한 사회개발협력에 있어서 북한 주민을 직접 대상으로 한 사회개발 프로그램 적용이 중요한 원칙으로 다루어져야 함을 의미한다. 북한 당국을 경유하는 간접적 개발협력은 지양되어야 하며, 개발협력 제공이 북한 주민의 인간 개발에 직접적 영향을 주는 방향으로 전환되어야 한다. 물론 이는 외부 사조 유입 방지 등을 견지하고 있는 북한 당국의 태도 및 인식의 전환을 전제로 한다는 점에서 보다 적극적인 설득의 과정을 필요로 한다.

남북 관계의 특수성상 북한 개발협력에 있어서도 일반적인 경우와 달리 상호주의 원칙의 적용에 대한 요구가 상존하는 것이 현실이다. 이와 같은 점에서 대북 지원과 관련된 원칙으로 ‘비대칭 상호주의’의 적용을 검토해 볼 필요가 있다. 비대칭 상호주의는 북한개발에 대한 남한의 지원에 대한 북한의 상응 조치가 대칭적일 필요는 없다는 점을 중시하는 것이라 할 수 있다. 남한의 지원에 대한 북한의 상응 조치가 경제적 상호성과 군사·안보적 차원뿐만 아

나라 북한 주민의 빈곤 감소와 인간 개발 능력 향상 등 포괄적 차원을 포함하는 것으로 해석되어야 한다는 것이다. 경제주의적 관점을 넘어 북한의 사회 개발 차원의 효과 그 자체로 한반도 평화와 통일의 과정에 긍정적이라는 인식이 필요하며, 따라서 협력을 위한 자원의 투입에 대한 북한의 상응 조치가 대칭적, 동시적일 필요는 없다. 이와 같은 관점의 견지는 북한 사회개발협력에 있어 다양한 창의성의 발현을 가능케 할 것이다.

북한 사회개발협력의 성공에 있어서 북한의 관련 기관, 그리고 북한 주민들의 책임성과 참여성은 필수적인 전제 조건이 되어야 한다. 북한 스스로의 책임 있는 주체적 역량의 발휘 없이 사회개발의 효과성을 기대하기는 어려우며, 사회주의 체제를 근간으로 하는 북한의 특수성에 비추어 이는 특히 중요한 문제라고 할 수 있다. 사회개발과 관련된 북한 내 각 주체들은 스스로 자생력 회복에 책임성 있는 역할(ownership)을 수행해야 하며, 이는 북한 사회의 지속 가능한 개발의 성공 가능성을 높이게 될 것이다. 참여형 개발은 각 주체들간의 효율적 협력 관계를 의미하며, 개발의 효과성을 높이게 될 것이다. 따라서 북한 사회개발협력에 있어서 참여성의 확대는 바람직한 거버넌스(good governance)와도 관련이 있다. 아울러 북한 사회개발과 관련된 성공적 거버넌스는 남한과 국제 사회의 협력 파트너와의 효율적 파트너십의 형성을 포함한다고 할 것이다.

북한 사회개발협력모델의 정립

북핵 문제의 평화적 해법에 진전이 있음으로 해서 북한에 대한 개발협력이 본격화할 수 있는 전망도 점차 가시화되고 있다. 따라서 국제사회의 북한 개발 협력에 대한 논의도 본격화할 가능성이 있다. 문제는 북한의 특수성에 대한 이해 없이 개도국에 시행했던 프로그램이 무차별적으로 시도되는 경우라 할 수 있다. 이를 방지하고 북한 사회개발협력의 의미를 구현하기 위해서는 남북 관계의 특수성을 반영함과 아울러 북한의 특성에 맞는 개발협력 모델을 창출하는 것이 필요하다 할 것이다. 북한에 대한 사회개발협력에 있어서 기존의

개발협력의 문제점의 해소 및 새로운 관점의 적용이 필요하다. 북한 위기의 근본 원인은 사회주의 체제로부터 비롯되는 것이며, 상당 부분 제도적 변화를 통해서 해소될 수 있는 것이라 할 수 있다. 이는 사회주의 체제 및 정책적 변화에 대한 북한 당국의 적극적 자세 전환 및 의지와 관련된 것이다. 이는 개발협력의 효율성의 증대와 아울러 궁극적인 북한 개발협력의 성공가능성과 연계되어 있다는 점에서 매우 중요하다고 할 수 있다.

중장기적 관점의 ‘북한 사회개발협력 종합 계획’의 작성이 필요하다고 할 것이다. 이는 이미 남북 관계 발전 기본 계획에서 필요성이 인정되고 있는 바, 효율적이고 구체적인 계획의 작성이 필요하다. 북한 사회개발협력 종합 계획은 남북 관계의 특수성과 북한 체제의 특성, 통일 과정에 대한 순기능 및 통일비용의 감소, 그리고 북한 사회개발을 위한 글로벌 거버넌스의 형성 등을 종합적으로 고려하여 작성될 필요가 있다. 계획의 작성에 있어 시민 사회와 효율적 협력 관계를 형성하는 것이 필요하며, 국제기구의 의견 및 경험도 반영해야 할 것이다.

빈곤 감소의 지향

1990년대 이후 빈곤 감소는 개발협력에 있어서 핵심적 의의를 지니고 있다. 따라서 북한 사회개발협력의 추진에 있어서 중요하게 고려해야 할 점은 북한 주민의 직접적 빈곤 감소를 주요 목표로 삼아야 한다는 점이다. 남북경협 및 대규모의 인프라 투자 등은 북한 주민의 빈곤 감소 및 인간 능력 향상에 대한 중장기적, 간접적 의미를 지닌 것이라 할 수 있다. 따라서 보다 직접적으로 북한 주민이 사회개발협력의 영향을 받을 수 있는 조치가 필요하다. 이와 같은 점에서 ‘빈곤 감소형 북한 사회개발’의 관점이 필요하며, 『빈곤 감소 전략 보고서』(*Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP*)의 북한 적용이 적극적으로 검토될 필요가 있다.

북한의 경제 회생 및 북한 내 일반적 현상으로 존재하고 있는 빈곤의 감소에 있어서 북한 정부의 의지 및 실현가능한 계획의 작성이 매우 중요하다는 점에서 PRSP가 적극적으로 검토되어야 할 필요성이 있다. PRSP는 수혜국의 개발

에 대한 의지의 표명인 동시에 주체적인 추진 능력과 관계되는 것으로 북한 경제 회생을 위한 개발협력의 유치, 특히 국제사회에 대한 설득에 있어서 매우 중요하다 할 것이다.

북한의 사회개발 역시 북한 주민에 직접적 효과가 발생할 수 있는 포괄적 빈곤 감소를 주요 목표로 설정해야 할 것이다. 특히 PRSP의 채택은 북한 사회개발을 위한 국제사회의 협력에 있어서도 필수적일 수 있음을 주목해야 할 것이다. 북한은 체제의 위협이 되는 개혁과 개방에 대해 우려하고 있으며, 국제 기준에 맞는 원조 수혜 국가로서의 행위 규범에도 익숙하지 않다. 특히 만성적 위기와 체제 위협에 대한 피해 의식을 가지는 북한이 개발에 대한 개방적 관점을 견지하는 일은 쉬운 과제일 수 없다. 그러나 북한의 자력갱생의 가능성이 없으며, 위기가 구조적 문제점에 기인한다는 점에서 북한은 개발협력의 국제적 기준에 대한 전향적 자세를 견지하는 것이 무엇보다 중요하다. 이와 같은 점에서 북한 실정에 맞는 빈곤 감소 전략의 작성 및 추진은 북한 사회개발의 성패에 있어서 매우 중요한 과제로 다루어져야 하며, 이의 실현을 위한 다각적 노력이 필요한 시점이라 할 수 있다.

바람직한 북한 사회개발협력 거버넌스(good governance)의 구축

북한은 개발협력과 관련 ‘파트너십 형성이 어려운 국가’로 분류되고 있다. 따라서 북한 사회개발 프로그램의 본격적 적용에 있어 거버넌스의 형성에 대한 북한 측의 자세 전환은 필수적인 전제라고 할 수 있다. 북한은 책임성 있는 자세와 아울러 북한 내 사회개발과 관련된 각종 주체들간의 조화로운 협력 관계의 형성을 위해 노력해야 한다. 아울러 남한 및 국제사회와도 건설적 협력 관계를 형성하는 데 적극적으로 나설 필요가 있다. 북한의 책임과 참여가 전제되지 않는 사회개발협력 프로그램의 시행은 효과성을 기대할 수 없기 때문이다.

북핵 문제의 평화적 해결을 전제로 국제적인 북한 개발협력 체제의 구성을

지향하고 중장기적 차원에서 이에 대한 대비 체제를 갖추는 것이 필요하며, 이는 ‘북한 개발협력 글로벌 거버넌스’ 개념으로 요약될 수 있을 것이다. 북한 사회개발협력 역시 이와 같은 틀에서 추진될 필요가 있다. 북핵 문제의 평화적 해결이 진전될 경우, 북한 개발 이슈가 국제사회에서 본격화 될 가능성이 크다. 북한개발과 관련하여 다양한 국제적 행위자들이 존재한다. 미국, 중국, 일본, 러시아 등 관련국과 EU 등 국가 차원, UNDP 등 UN의 각 기구, IMF, World Bank 등 국제금융기구, 국제 NGOs 등은 북한 개발협력에 참여할 수 있는 행위 주체들이라 할 수 있다. 북한 사회개발협력의 효과성은 이와 같은 국제적 행위 자들과 바람직한 거버넌스를 형성을 필요로 한다. 북한 개발 글로벌 거버넌스의 구축은 국제사회의 다양한 행위 주체가 참여하는 다자간 협력 방식으로 구체화될 가능성이 크다.

북한 사회개발협력과 관련된 남북한 및 국제적 차원의 다양한 행위자들의 존재는 북한 사회개발을 위한 다양한 경험 및 자원의 공유를 의미한다. 그러나 동시에 북한 사회개발에 관한 방향성에 대한 합의 및 공감대가 형성되지 않을 다양한 주체들간의 혼선 및 비효율적인 사업의 추진 상황이 나타날 수도 있다. 이와 같은 점에서 남한은 북한개발을 위한 거버넌스의 형성에 있어서 중요한 역할을 수행할 필요가 있다. 특히 남북 관계의 특수성과 북한 체제의 특성을 고려하지 않은 사회개발의 일반적 모델이 북한에 적용될 경우 효과성 및 의도 하지 않았던 부정적 결과들이 초래될 수 있다. 이와 같은 상황은 국제금융기구 들이 북한 사회개발을 주도할 경우 충분히 예상가능하다고 할 수 있다.

남북한은 궁극적으로 통합을 지향하는 분단국가라는 점에서 일반적 개발협력과 다르며, 따라서 북한 사회개발에 있어 남한은 중심적 역할을 수행해야 한다. 이와 같은 점에서 북한 사회개발을 위한 글로벌 거버넌스의 형성에 있어서 남한의 역할의 필요성과 아울러 남한 내부의 국내적 차원에서도 북한 사회 개발협력을 위한 거버넌스의 형성이 필요하다. 이는 정부와 민간간의 효율적인 상호 보완 관계의 설정을 필요로 한다. 정부와 민간의 역할 분담을 통해 북한 사회개발협력의 효율성을 증대시킬 필요가 있다. 민간 차원의 경우 민간 분야가 자율적인 교류 협력의 주체가 되어야 하므로, 민간이 주도적 역할을

수행하는 구조를 정착시켜야 할 것이다. 그러나 사안의 특성상 정부의 역할이 효율적인 분야에 대해서는 정부가 직접 관여하는 것이 필요하다.

북한 사회개발협력 추진 기반 강화

선진국의 경우 장기간의 개발협력의 경험을 가지고 있으며, 따라서 관련 제도와 전문 인력, 그리고 민간단체와 정부, 그리고 관련 기업 등 효율적인 인프라를 구축하고 있다. 일본의 경우만 하더라도 이미 북한개발의 본격화에 대해 일정 정도 준비가 이루어지고 있는 상황이다. 한국의 경우 개발협력의 역사가 짧은 상황에서 관련 제도, 전문인력, 민간과 정부간의 효율적 협력 관계, 그리고 개발협력 관련 컨설팅 업체의 미비 등 많은 제약 요인들을 지니고 있다. 정부와 민간 차원 모두 북한 사회개발협력을 위한 역량이 미비하다고 할 수 있으며, 현 단계에서 남한의 주도적 역할을 기대하는 것은 쉬운 일이 아니다. 이와 같은 점에서 북한 사회개발협력을 위한 남한 사회의 추진 기반 강화는 시급한 과제라고 할 수 있다.

특히 선진국에 비해 사회개발협력과 관련된 경험과 노하우 등 전문성이 떨어지는 문제점에 대해서 적극적 대처가 필요하다. 이미 수십 년간의 사회개발협력의 경험을 지니고 있는 선진국의 사례에 대한 체계적 학습과 아울러 남북 관계 및 북한 체제의 특수성을 반영한 새로운 전문성을 확보할 필요가 있다. 정부 내 부처간 북한 개발협력을 위한 협의 체제의 강화가 필요하며, 민간과의 효율적 협력 구도의 설정도 검토되어야 할 것이다. 아울러 대북 지원 및 개발협력에 참여하는 각 민간단체들간의 협력 관계 강화에 대해서도 노력이 필요하다. 특히 민간단체의 경험과 노하우, 북한 측과의 연결망 등은 북한 사회개발협력에 있어서 중요한 자산으로 관리·활용되어야 할 필요성이 있다. 이와 같은 점에서 북한 사회개발협력과 관련, 민간 내부 차원의 협의체 구성이 필요하며, 이를 통해 권위있는 민간 협의체로서의 위상을 강화하는 것이 중요하다.

남한 내 북한 사회개발협력 관련 각 주체들의 물적 토대 및 전문성의 강화가 필요하다. 특히 물적 기초가 취약한 남한 내 민간 주체들의 역량 강화가 필요

한 바, 민간 자체의 노력과 아울러 효율적 방식을 통해 정부 차원의 지원이 확대될 필요가 있다. 정부 차원의 민간 단체 지원에 대해서는 논란의 소지가 있으나, 서구의 경우에도 공적개발원조 등의 분야에서 다양한 형태의 협력 관계가 일반화된 만큼 민간단체의 자생력 강화를 전제로 대안을 모색할 필요가 있다. 북한 사회개발협력에 대한 남북협력기금의 활용이 대폭적으로 확대될 필요가 있으며, 기존에 조성된 각종 기금들을 활용하는 방안도 적극적으로 모색되어야 할 것이다. 또한 민간 차원에서 북한 사회개발협력기금을 조성하는 방안도 검토될 수 있을 것이다.

경제적 관점에서 진행되어온 개발에 대한 일반적 인식은 그 한계로 인해 이미 포괄적인 관점으로 전환한지 오래라고 할 수 있다. 특히 총체적인 사회개발의 관점이 적용되지 않는 개발의 한계에 대해 많은 지적이 있어왔다. 따라서 북한개발에 있어서도 좀 더 종합적이고 총체적인 관점의 적용이 중요하게 인식될 필요가 있으며, ‘사회개발관점의 적용’은 반드시 필요하다 할 수 있다. 그것은 종합적인 인간과 사회에 대한 인식이 전제되지 않는 개발은 한계를 지닐 수밖에 없기 때문이다. 따라서 인도적 지원과 남북경협 관점에서 진행되는 기존의 남북 관계에 있어 근본적 인식 전환이 요구된다 할 것이다. 아울러 사회개발을 포함하는 북한 개발협력 체제로의 새로운 방향성의 설정은 무엇보다도 국민적 합의를 토대로 해야 하며, 소요되는 비용은 분단의 평화적 관리 비용이자 아울러 생산적 통일 비용이라는 인식의 형성을 위해 적극적인 노력이 필요한 시점이다.