

KINU 정책연구시리즈
2006 - 03

북한 개발협력을 위한 주요 쟁점과 정책 과제

임을출

KINU 정책연구시리즈 2006-03

북한 개발협력을 위한 주요 쟁점과 정책 과제

인쇄일 2006년 4월

발행일 2006년 4월

발행처 통일연구원

발행인 통일연구원장

편집인 통일연구원 기획조정실
서울 강북구 수유6동 535-353
전화: 02)901-2521, 팩스: 02)901-2541

인쇄처 두일디자인 전화: 02)2285-0936

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

북한 개발협력을 위한 주요 쟁점과 정책 과제

임을출(경남대 극동문제연구소 연구교수)

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

목차

1	I.	서론
1	II.	개발협력의 필요성과 기대효과
4	III.	개발협력의 개념 정의
	IV.	개발협력의 주요 쟁점
6		1. 인권문제 등 국제규범 변수의 중요성 증대
8		2. 북한의 개발협력 수용능력 문제
9		3. 개발협력 개념에 대한 인식 공유와 개발수요 파악
10		4. 재원마련과 국민 공감대 형성
10	V.	개발협력의 북한 적용과 실제적 함의
	VI.	결론: 개발협력을 위한 단기적 과제
14		1. 국제사회 협력 유인
16		2. 개발협력 수용능력 강화를 위한 기술지원
18		3. 새로운 북한 개발협력모델의 창출

I. 서론

정부와 전문가들 사이에서는 남북경협을 통해 남북경제공동체를 앞당기고, 나아가 ‘북방경제 시대’를 열어나가자는 논의가 활발하다. 이를 위해 정부는 ‘3대 경협사업’ (금강산관광, 개성공단개발, 경의선·동해선 도로·철도 연결)과 ‘5대 신경협 사업’을 의욕적으로 추진하고 있다. 이는 결국 북한의 성공적인 개혁·개방을 이끌어내고, 이를 통해 남북경제공동체에 대비하여 미래 공동번영을 추구하자는 목적성을 띠고 있는 것으로 보인다. 따라서 남북 경협은 시간이 흐를수록 남북 상호이익을 도모하면서도, 동시에 북한 경제의 자생력 확보를 위한 구조적 개혁에 보다 역점을 둔 개발지원의 형태를 띠 것으로 예상된다. 북한이 자생력을 회복해야 유무상통 및 상업적 방식의 경협도 가능해지기 때문이다.

또한 민간차원에서도 기존의 대북 긴급구호지원 방식에서 지속가능한 경제·사회적 개발지원 형태로의 전환을 서두르고 있는 상황이다. 최근 정부 주도의 남북경협이 적극적으로 추진되고 있는 반면에, 민간차원에서도 북한 경제의 자생력 확보를 위한 구조적 개혁에 보다 역점을 둔 개발지원의 전략과 방법 등에 대한 논의가 활성화되고 있다. 따라서 지금 북한 개발협력의 주요 쟁점과 과제를 점검하고, 실현가능한 대안을 제시할 뿐만 아니라 이에 대한 공감대를 넓혀나가는 작업은 매우 시의적절하고 중요하다 생각된다.

이 글은 우선 “개발협력은 왜 추진해야 하는가.” “개발협력이 우리에게 가져다 줄 실익은 무엇인가” 등의 현실적 질문에 대한 답변을 우선 제시하고, 개발협력의 구체적인 개념과 주요 쟁점 등을 살펴본 뒤 과연 개발협력을 북한에 적용할 수 있을 것인가도 함께 고찰해보고자 한다. 이런 과정을 통해 결론적으로 앞으로의 개발협력과 관련된 과제들을 도출한다.

II. 개발협력의 필요성과 기대효과

이 시점에서 왜 개발협력을 논의하고, 추진해야 하는가. 이에 대한 답은 비교적 명징해 보인다. 남과 북 모두 개발협력이 자신들에게 유무형의 이익을 가져다줄 것으로

기대하고 있기 때문이다. 북한은 개발협력을 통해¹ 긴급 구호성격의 단기적 지원에서 벗어나 경제발전에 도움이 되는 인프라 건설, 기술, 물적 자원을 보다 많이 확보할 수 있을 것이라는 막연한 기대감을 갖고 있는 듯하다. 한국도 지난 1995년부터 2005년까지 10년 동안 제공한 인도적 차원의 지원이 북한 경제회생에 얼마나 기여했는지에 대해서는 의문을 품고 있고, 북한 주민의 인식 개선, 남북경협 도약, 경제통합, 통일비용 감소 등을 위해서는 한단계 진전된 개발협력이 불가피하다고 인식하고 있다. 남북한이 서로 지향하는 개발협력의 목표와 전략은 다를지라도 필요성은 공유하고 있는 셈이다. 개발협력의 필요성과 기대효과를 보다 체계적으로 정리하면 아래와 같다.

첫째, 개발협력 논의의 촉발은 북한의 개발협력 전환 요구에서 비롯됐다. 물론 그 이전에도 개발협력에 대한 논의가 국제 NGO 중심으로 이뤄져 왔지만 조건이 성숙되지 않았다는 판단에 따라 미뤄져 왔다. 2005년 9월 북한 정부는 2006년부터 UN의 '인도적 지원'을 더 이상 받지 않고 '개발협력'을 수용하겠다는 입장을 UN에 통고했다.² 북한은 또한 평양에서 활동하는 모든 국제 NGO들의 상주 외국인들이 북한을 떠날 것을 요구한 바 있다. WFP는 UN의 지원활동의 상당 부분이 개발지원 활동이었다고 주장함으로써 부분적으로 이 계획의 일부 측면을 유지하려는 시도를 했으나³ 2005년 12월부터 활동을 전면 중단하고, 북한의 새로운 정책에 대한 대응으로 WFP는 북한 및 주요 원조제공국들과 지원프로그램에 대해 재협상중이다.

둘째, 한국을 비롯한 국제사회의 긴급구호에 따른 피로감이 개발지원으로의 의제 전환을 촉진시키고 있다. 식량지원과 같은 단순한 소비성 지원 역사가 10년을 넘기면서 국내 및 국제사회 기부자의 피로감이 만연해졌다. 이에 따라 지난 몇 년간 긴급구호의 여러 문제점 발생으로 개발지원 방식으로의 필요성에 대한 공감대가 국내외적으로 폭넓게 형성되어 왔다. 수혜자인 북한 당국도 남한 당국 차원의 비료 지원 등에

¹ 북한이 개발협력의 개념과 그 파급효과에 대해 정확하게 인식하고 있을 가능성은 크지 않아 보인다는 것이 전문가들의 공통된 견해다.

² 최수현 북한 외무성 부상은 지난 2005년 9월22일 코피 아난 유엔사무총장에게 올해(2005년) 식량생산이 늘어난 데다 미국이 식량문제를 정치적으로 다루고 있기 때문에 모든 인도적 지원을 중단할 것을 요청하면서도, 주로 인프라지원을 중심으로 한 국제개발원조는 계속 받을 용의가 있다고 밝힌 바 있다. 「유엔본부 로이터=연합뉴스」(2005.9.24).

³ WFP는 그 동안의 대북지원이 원조국들의 구미에 맞게 인도적 지원으로 위장했을 뿐이지, WFP 활동의 2/3가 취로사업과 같은 북한 내부 역량구축 요소를 포함하고 있기 때문에 이미 개발지원사업을 해왔다고 주장하고 있다. Mark E. Manyin, US Assistance to North Korea: Fact Sheet, CRS Report for Congress, January 31, 2006, pp. 4~5.

힘입어 식량사정이 호전되고, 스스로 개발지원의 필요성에 대한 인식이 크게 제고됐다. 북한은 이전에 식량원조가 정례화되면서 원조를 당연시하고 자구책 마련을 미루는 경향이 있었다. 일찍이 리처드 닉슨 전 대통령은 “빈번한 원조가 만병 통치약이 아니다”라고 지적한 바 있듯이 원조가 정교한 전략과 지원방향이 불명확하면 오히려 빈곤을 고착화하고, 부패만 만연시킬 수 있다는 것이다.

따라서 국제사회뿐만 아니라 한국 정부와 민간도 북한의 자생력 제고를 위해서 개발협력을 진지하게 고려해 왔다. 긴급 구호는 그 속성상 단기적이고, 임시 응변적인 성격이 강하다. 북한 경제의 구조적 변화를 통한 자생력 제고를 위해서는 개발지원 방식의 전환이 불가피한 시점이다. 이는 남북간 경협을 촉진하고, 궁극적으로 남북 경제공동체 형성에 기여할 것이다. 개발지원을 통해 남북간 경제력 격차 해소, 북한 내부의 물적·인적 역량 강화 등이 이뤄질 경우 향후 통일비용 축소 등의 효과를 기대할 수도 있다.

특히 한국은 중장기적으로 양질의 노동력 확보를 기대할 수 있다. 정보통신기술(Information and Communication: ICT)이 급격히 발전함에 따라 지식정보사회의 진행이 가속화되고 있는 가운데 인구의 노령화, 출산율 저하, 노동력 부족이 각국의 현안으로 대두되고 있다. 이는 한국도 예외가 아니다. 각 나라는 이에 대처하기 위한 방안으로서 잠재노동력의 최대한 활용, 생산성 증대 및 혁신을 세계경제성장의 주된 요인이자 동력으로 인식하고 이 분야의 정책 대안 마련에 골몰하고 있다.⁴ 개발협력과정에서 필수적으로 수반되는 북한 인적 자원 개발은 미래 한국의 성장동력이 될 양질의 노동력 확보에 결정적 기여를 할 것이다. 이외에도 북한경제 개발과정에서 한국 경제의 활로 개척이 가능하다는 기대감도 크게 작용하고 있다.

셋째, 평화적 관점에서 개발지원과 이와 직간접적으로 연계된 남북경협 활성화를 통한 상호 이익 증대로 한반도 평화 유지에 기여할 것이라는 기대감도 크다. 특히 이 문제는 북한 개발협력의 원활한 추진을 위한 국내외적 공감대 형성과도 밀접한 관련을 맺고 있다. 한반도 평화 달성을 위한 북한 빈곤문제 해결의 틀을 바탕으로 안보 측면의 여러 변수들과 북한 개발협력을 연계시킴으로써 국민적 공감대 확보는 물론, 북핵, 인권 문제 등 핵심 군사정치적 이슈들이 어떻게 해결될 수 있는지에 대한 구체적인 청사진을 보여줄 수도 있을 것이다.⁵

⁴ 이기성 외, 「주요 국제기구의 인적 자원개발 논의방향 및 국제기구와의 인적 자원개발 협력방안 모색」(수탁과제)(서울: 한국직업능력개발원, 2003), p. 14.

넷째, 개발협력은 미래 남북한 통합을 보다 체계적이고, 효과적으로 대비하는 측면이 있다. 사실 남북경제공동체 구상은 북한의 수요 등을 외면한 채 남측만의 일방적 구상으로서 잠재적으로 흡수통일 의도를 내포하고 있다는 측면에서 현실성이 다소 결여되어 있다. 하지만 개발협력은 일방적으로 추진할 경우 기대하는 성과를 거둘 수 없다는 근본적인 한계가 있다. 개발협력은 북한의 수요와 수용능력, 주인의식, 지도자 변수 등을 종합적으로 고려한 쌍방향 접근이 필수적으로 수반되어야 성공할 수 있다는 점에서 보다 현실적이고 실천가능한 목표와 방법론을 제시해준다.

따라서 지금 북한 개발지원의 과제와 추진전략을 점검하고, 새로운 패러다임 전환에 따른 보다 현실적이고, 미래지향적인 지원방안을 논의하는 것은 매우 시의적절하다고 판단된다.⁶

Ⅲ. 개발협력의 개념 정의

국내에서 개발협력에 대한 논의가 본격적으로 이뤄질 조짐을 보이고 있으나 아직 전문가들 사이에 개발협력에 대한 명확한 개념 규정조차 이뤄지지 않은 실정이다. 일반적으로 ‘개발협력(development cooperation)’은 선진국에서 저소득 국가로는 물론 저소득국가간, 개발도상국간에도 자원과 지식의 교류가 이뤄지는 개념으로 정리되고 있다. 이와 유사한 개념인 개발지원(development assistance)은 일반적으로 선진국에서 저소득국가로 자원과 기술이 이전(transfer)되는 개념으로 정의되고 있다. 즉 개발협력은 개발지원을 포함하는 보다 포괄적인 개념이다.

최근 들어 유럽의 여러 지원국과 관련 기관들, 유엔개발계획(UNDP) 등에서는 ‘개발지원’ 용어보다는 ‘개발협력’이라는 용어를 보편적으로 사용하기 시작했다. 이는 점차 수혜국과 지원국의 관계를 보다 동등하게 접근하려는 노력의 일환으로 보여진다. 기존의 일방적인 ‘전수(transferring)’ 개념에서 쌍방향적인 ‘지식공유(knowledge sharing)’로 ‘기술지원(technical assistance)’의 개념과 방향이 이전

⁵ 국제사회에서는 저개발국에 대한 개발협력이 국내의 안보와 평화를 위해서도 중요하다는 견해가 폭넓게 형성되어 가고 있다. 가난과 기아로 고통받는 사회는 자원의 부족으로 혼란에 빠질 가능성이 높고, 빈곤은 다양한 방식으로 갈등을 증가시킨다는 것이다.

⁶ 윤대규, “북한 개발지원의 당위성과 추진방향: 사회경제분야를 중심으로,” 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터 정책토론회 발제문 (2005.10.25).

하고 있듯이⁷ 개발협력의 개념도 수혜국 중심의 개발협력과 동등한 접근을 강조하고 있다.

개발협력의 개념은 추구하는 목표를 통해서 보다 분명하게 그 의미를 조망할 수도 있다. 국제사회에서 개발의 목표는 빈곤 완화에 초점을 맞추면서 민주주의 확산, 양성 평등, 사회 개발, 시장의 확산 등의 실현을 위해 필요한 조건으로서 경제개발에 맞춰져 온 것이다.⁸ 이를 통해서 우리는 개발협력이 매우 폭넓은 개념과 뜻을 함축하고 있음을 어렵지 않게 엿볼 수 있다.

개발협력의 다의성으로 인해 WFP 사례에서 보듯이 그간 인도적 지원과 개발지원 혹은 개발협력 개념의 인식에서 북한과 국제사회 사이에 혼선이 빚어진 바도 있다. 사실 유엔과 국제 NGO 등은 일찍이 1998년부터 긴급구호에서 개발협력으로의 전환할 필요성을 인식했으나, 이를 위해서는 핵문제 등의 진전과 북한의 정책변화가 요구되기 때문에 개발협력의 조건이 형성될 때까지 인도적 지원 활동을 개발협력의 준비과정으로 간주했다. 그러나 북한이 WFP 등의 북한내 활동을 중단시킨 것은 상호 인식의 충돌 때문으로 해석된다.

사실 개발지원의 개념을 엄격하게 해석한다면, 국제사회 특히 미국의 영향력 아래 있는 국가들의 대북 개발지원(협력)은 매우 제한적일 수밖에 없다. 특히 미국은 법규 및 관행상, 인도적 차원으로 간주되는 지원은 일반적으로 제재에서 자유롭지만, 개발(긴급하지 않은) 식량지원에 대해서는 미 행정부서와 의회가 기부를 삭감하고 막을 수 있는 근거로 활용할 수 있는 일부 법률 조항을 가지고 있기까지 하다.

예를 들면 2002년 회계연도부터 대북 식량지원의 90% 이상이 미 국제개발처(USAID)가 관리하는 '1954년 농업무역개발원조법'(미 공법 480, P.L.83-480 또는 P.L. 480) 제2장의 적용을 받고 있다. 의회는 직접 미 공법 480의 지출을 승인하고 있는데, 드물기는 하지만 식량의 지원방법을 지시할 수 있다. 또한 다른 긴급상황에 있는 수요지에 미국의 식량지원자금과 지원품이 확대되고 있기 때문에 북한의 인도적 상황이 긴급을 요하지 않는 것으로 분류된다면 북한에 식량을 지원하는 것을 정당

⁷ 개발도상국간 "기술협력"에 대한 최근 논의는 "High-Level Committee on the Review of Technical Cooperation among Developing Countries," *Review of Progress in the Implementation of the Buenos Aires Plan of Action and the New Directions Strategy for Technical Cooperation Among Developing Countries* (United Nations, 2003) 참조.

⁸ Sherman Robinson, "Foreign Aid and development: Summary and synthesis," *Foreign Aid and Development* (London: Routledge, 2000), p. 2.

화하기가 어려울 수도 있게 된다.⁹

개발협력은 그 주요한 수단이 재정적 및 기술적 원조이나, 국제원조(International Aid or Assistance)의 개념보다도 훨씬 포괄적 내용을 함축하고 있다. 즉 원조는 그 의도가 무엇이든 종래의 경제적 지원, 특히 무상 또는 양허적 조건을 갖춘 재정적, 현물적 지원을 의미하지만 개발협력은 경제, 사회 및 정치적 의미까지 함축하고 있다. 앞서 지적한 대로 개발(협력)의 목표는 빈곤퇴치, 민주주의 확산, 사회적 개발, 외자유치 환경의 조성을 포함하는 시장의 확대 등이다.

그러나 원조는 한 나라의 개발에서 큰 역할을 수행하는 것은 틀림이 없다. 이를 일반적으로 ‘개발원조’ (Development Aid)라고 지칭한다. 한국도 과거 무상원조 중심의 개발원조가 경제, 사회적 안정을 회복하고 유지하는 데 매우 큰 기여를 한 적이 있다. 지금도 국제 개발협력은 곧 공적 개발원조(ODA)를 의미하는 것으로 해석되고 있다.

개발협력은 주체에 따라 양자, 다자간 협력이 있고, 원조형태에 따라 자금과 기술 협력으로 구분되며, 상황여부에 따라 유상과 무상으로 나뉘지기도 한다.

IV. 개발협력의 주요 쟁점

1. 인권문제 등 국제규범 변수의 중요성 증대

국제사회는 북한 개발협력의 실시 여부와 관련한 최대 변수로 북한 핵문제 해결의 진전과 더불어 인권 개선 여부를 주목하고 있다. 특히 한국을 비롯한 국제사회의 북한 개발협력 지원에 결정적인 영향력을 직간접적으로 행사하고 있는 미국은 이를 보다 명확하게 규정하고 있다. 특히 2004년 가을 미 의회에서 통과된 북한인권법(H.R. 4011, P.L. 108-333)은 미국의 대북지원과 관련해 북한에 대한 미국의 인도적 지원은 다수의 특정한 인권문제에 대해 ‘실질적 진전’ (substantial progress)을 보이느냐에 달려있다는 요구조건과 미국이 북한내부에 지원하는 인도적 지원이 현 수준보다 증대되기 위해서는 투명성, 모니터링, 접근성에 있어서 상당한 개선이 전제되어야 한다는 권고적 표현이 포함되어 있다.¹⁰ 인권문제 규범 준수와 관련해서는 수혜국인

⁹ Mark E. Manyin, “US Assistance to North Korea: Fact Sheet,” *CRS Report for Congress* (January 31, 2006), pp. 4~5.

북한뿐만 아니라 개발지원의 주요 제공자들에 대한 규범 준수 압력이 강화되고 있다. 즉 북한이 대규모 개발지원을 받기 위해서는 북핵 및 안보문제 해결에 대한 의지와 실천을 보여주는 것 외에 최근 국내외 여론을 지배하고 있는 인권문제 등 국제규범의 준수를 입증할 수 있는 제도적, 실천적 선행 작업을 해야 하는 셈이다. 북한 정부가 적절하게 해결할 능력이 없는 경우에도 주민들의 생명을 구하고 고통을 경감시키는 도덕적 의무를 준수해야 할 것으로 보인다.

이외에도 냉전종식 이후 개발원조시 수혜국 정부에 대한 국제규범 적용이 보다 분명해지고 있어, 북한도 이를 피해가기가 어려울 것으로 예상된다. 경제적 필요, 인권 준수 상황, 원조효율성에 대한 전망, 원조 과정, 원조공여국의 수혜국 정부에 대한 구속력 여부 등이 일반적인 국제규범으로 정착되고 있다. 국제금융기관의 이행조건(conditionality)에 대한 논의 추세도 급변하고 있다. 국제금융기구의 ‘이행조건’에 대한 논의는 2000년대에 들어서 보다 본격적으로 진행되었다. IMF의 경우 창립과 함께 금융 지원에 대한 ‘이행조건’이 부가되었고, 이들 ‘이행조건’은 수원국의 거시경제와 통화안정화에 있었다. 이에 반해 세계은행의 경우에는 1980년대 들어서야 지원에 따른 이행조건이 도입되었고, 초기에는 주로 ‘구조조정차관’(Structural Adjustment Lending, SAL)의 도입과 함께 이행조건이 강화 되었고, 2000년 이후 구조조정차관은 ‘개발정책차관’이라는 이름으로 변경되면서 이행조건의 세부 내용도 변화를 겪어 지금에 이르고 있다. 특히 주목할 만한 것은 과거 구조조정차관이 단기적 안정과 재정 수지의 건전화에 초점을 두었다면 최근의 개발정책차관은 수원국의 경제성장을 촉진하고, 사회 조건의 향상, 빈곤 감소 등을 위한 보다 제도적이고 구조적인 개혁을 지원하는 중장기 전략 아래 지원된다는 점이다.¹¹ 이는 곧 국제금융기구의 전반적인 정책 변화를 반영한 것으로 단기적 투자차관 제공에서 보다 근본적인 개혁 프로그램의 집행을 유도하고, 이를 위한 자원을 이행조건과 연계해 지원하겠다는 것을 의미한다.

¹⁰ *Ibid.*, p. 6.

¹¹ “Development Policy Lending—Qs & As,” <<http://worldbank.org>>.

2. 북한의 개발협력 수용능력 문제

북한의 개발협력 수용능력 문제는 기본적으로 개발지원의 효율성 문제로 귀결된다. 이는 북한의 관리행정능력(governance), 시장자유 정도, 교육에 대한 지출 정도 등으로 개발협력시 주요 고려사항으로 부상하고 있다. 특히 관리행정능력은 정부가 외부 지원을 수용(absorb)하고, 수행(implement)하는 능력으로 법치, 부패수준, 정책에서 민의 수렴 정도, 정책집행능력 등이 포함된다.

개발투자(investing in Development)란 제목의 3000쪽짜리 보고서를 작성해 유엔 차원의 빈곤타파 운동을 이끌고 있는 제프리 삭스 미국 컬럼비아대 교수는 북한처럼 통치수준이 낮은(poorly governed) 가난한 국가에 대해서는 대규모 국제원조를 해서는 안된다고 주장한 바 있다. 그는 벨라루스, 미얀마, 짐바브웨와 함께 북한을 통치 수준이 낮은 빈국으로 분류하고, 정치적 리더십의 질이 문제라고 지적하면서, 정부를 통한 어떤 원조도 인권과 경제정책의 현저한 진전을 조건으로 제공되어야 한다고 주장하고 있다. 그러면서 그는 이런 나라들에 대한 원조는 일반주민들에게 확실한 전달이 보장된다는 전제 아래 인도적 지원이 이뤄져야 한다고 강조한 바 있다.¹²

개발협력이 본격화될 경우 원조 효율성의 평가에 따라 대북지원 규모가 결정될 가능성이 높다. 이는 국민적으로 합의된 개발협력의 조건을 북한이 어떤 식으로 따르게 할 것인가에 대한 방안을 찾는 문제와 밀접하게 연관되어 있다. 효율성 문제는 북한이 개발지원을 원래의 목적 및 방식과 다르게 사용하는 것을 막는 기제와 밀접한 연관을 맺고 있어 관심을 가져야 할 사항이기도 하다. 이는 또한 개발지원의 규모 확대시 부패 등 도덕적 해이와 시장경제적 법·제도의 미비, 관리능력의 미비로 지원 물자의 낭비와 유출을 사전에 막는 준비 성격을 내포하고 있다.

이는 북핵 문제가 진전되어 일부 원조자금의 제공이 이뤄진다고 해도 북한이 처한 현재의 경제난을 해결하는 최종 해법이 될 수 없음을 강하게 시사한다. 초기 단계에서 북한의 경제회복을 위하여 외자의 도입은 필수 불가결하겠지만, 실제 경제개혁전략의 수립 시점에서부터 북한 당국이 내부적으로 공적 자원을 동원하고 이를 합리적으로 배당할 수 있는 정책적 능력 및 제도의 형성을 위한 노력이 무엇보다도 중요하다.

¹² UN Millenium Project, "Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millenium Development Goals: United Development Goals," *United Nations Development Programme* (New York: January, 2005).

이런 맥락에서 기술지원과 훈련은 공적 자원을 국내적으로 동원할 수용능력의 형성을 위해 매우 중요한 의미를 갖는다. 따라서 국내적 자원 동원의 단계에 도달하기 이전에 북한 당국과 개혁전략과 개발 의제에 대한 포괄적 합의를 이루는 작업이 이루어져야 한다. 북한과 같은 저개발 경제조건에서 자본의 기회비용은 막대한 것이므로 자원의 낭비 및 개발협력 제공자의 지지 감소 위험을 최소화할 수 있도록 북한 당국과 국제사회 사이에서 광범위한 합의를 이룰 수 있는 정책결정체도의 구축은 무엇보다도 중요하다.

그러므로 개발협력과 관련해서는 초기부터 북한 당국을 정책 대화에 참여시키는 것이 필요하며, 이는 국제사회의 협력 분위기를 이끌어 내는 데 있어 매우 커다란 영향을 미칠 것이다. 이런 과정을 통해 궁극적으로 개발협력의 과정에서 북한 스스로가 결정의 주체가 될 수 있게 함으로써 자기 확신을 배양하는 것이 중요하다. 외부 세계와의 빈번한 상호작용과 점진적인 상호교류를 매개로 외자를 유치하면서도 동시에 필요한 기술과 역량을 배양해 국가 전체의 수용능력을 향상시키는 방향으로 경제개혁의 전략이 수립되어야 한다.

3. 개발협력 개념에 대한 인식 공유와 개발수요 파악

현재 남북간에는 개발협력의 개념에 대한 공통된 인식이 부족하다. 이는 기본적으로 그간 개발협력과 관련된 본격적인 정책대화가 이뤄지지 않았기 때문이기도 하다. 아직 개념에 대한 공통된 이해가 존재하지 않은 탓에 적지않은 혼선을 겪고 있다. 따라서 북한에 대한 개발협력이 기대하는 성과를 내기 위해서는 우선 개발협력의 정의, 필요성, 목표, 추진 조건 등에 대한 명확한 개념규정과 이에 기반한 목표설정, 전략수립 등이 요구된다. 이를 위해서는 남북간에 정부와 민간 수준에서 개발협력에 대한 충분한 정책 대화가 필요하다.

이런 대화과정을 통해 북한의 개발협력 수요 파악도 가능할 것이다. 이는 당국간 채널과는 별도로 기존 북쪽과의 긴밀한 관계를 맺어온 NGO 대화 채널을 통해서도 가능하다. 효율적인 개발협력이 이뤄지려면 북한이 원하는 개발협력 분야에 대한 공동의 객관적인 사전 평가작업이 이뤄져야 할 것이다. 개발협력 수요가 파악되더라도 초기에는 인적, 물적 자원의 한계로 개발지원 우선 분야의 선택과 집중이 불가피할 것이다. 무엇보다 북한의 개발지원 수요 등을 정확히 파악하는 게 선결과제이지만,

북한의 개발 수요를 무비판적으로 수용하는 것도 또 다른 비효율을 낳을 수 있는 우려가 있는 만큼 시너지 효과, 비용, 능력, 협력정도 등을 종합적으로 고려해 접근할 필요가 있을 것이다.

4. 재원마련과 국민 공감대 형성

개발협력으로의 전환은 곧 재원의 대폭적인 수요 증대를 의미한다. 따라서 정부 및 민간 차원의 안정적 대북 개발지원 재원 마련을 위한 별도의 계획 수립이 요구된다. 개발지원을 위해서는 한국 정부의 남북협력기금 확충 등도 중요하지만 북한 내부 자본의 축적이 중장기적으로 더욱 중요하다. 개발지원 초기에는 정부 기금 등에 의존하되, 점차적으로 북한 자체적인 자본이 축적될 수 있도록 개발지원 프로그램을 만드는 것이 중요한 과제라는 것이다.

이런 재원마련은 국민적 공감대 형성과 밀접한 관계를 맺고 있다. 개발협력은 인도적 지원과는 비교할 수 없는 많은 인적, 물적 자원의 투입이 예상되는 만큼 국민적 동의 없이는 순조로운 이행이 쉽지 않아 보인다. 퍼주기 논란 등을 벗어나기 위해서는 주요 핵심 현안에 대한 북한의 적극적인 해결 의지가 가장 필요한 셈이다. 이는 국제사회의 지원을 이끌어내는 핵심 변수이기도 하다.

V. 개발협력의 북한 적용과 실제적 함의

북한이 개발협력의 개념과 내용, 파급효과 등을 얼마나 정확히 인식하고 있는지는 알려지지 않고 있다. 브레들리 밥슨(Bradley Babson)¹³은 “북한은 국제사회의 경제 개발지원 프로그램이 어떤 것인지 잘 모른다”면서 “6자회담이 성공적인 결과를 내고 북한의 대외개방과 개발을 위한 구체적인 로드맵이 짜여지기 시작하면 국제사회의 지원에 힘입어 북한의 경제개발이 시작될 터인데 이 과정을 한국 정부가 어떻게 끌고 가느냐가 중요하다”고 말했다. 그는 “경제개발이란 원조와 달리 체제와 함께 일상의 모든 것을 바꾸는 것이기 때문에 북한은 비슷한 종류의 변혁을 경험하고 있는 중국,

¹³ Bradly Babson; World Bank 부총재 북한담당 자문역을 역임한 바 있으며 미국 Stanley Foundation이 주관하는 대북한 지원협력 연구프로젝트의 총괄 책임자.

베트남, 말레이시아 등을 둘러보고 빨리 배우되 개발과정에는 지름길이 없는 만큼 보통과정을 거쳐야 한다는 것을 명심해야 할 것”이라고 지적한 바 있다.¹⁴ 밥슨의 지적은 북한에 있어서 개발협력이 어떤 의미를 갖는지를 명징하게 설명해준다.

북한은 지금껏 마르크스 전통의 사회진보 및 개발이론에서 벗어나지 못하고 있다는 평가를 받고 있다. 마르크스 전통에 입각한 경제·사회발전 및 진보에 관한 사고는 한때 남미지역을 중심으로 풍미했던 ‘제국주의, 의존과 저개발이론’과 그 맥을 같이 한다. 이는 북한의 주체사상의 핵심과도 같은 것이라 할 수 있다.

마르크시즘(Marxism), 레니즘(Leninism) 그리고 스탈린니즘(Stalinism)의 전통을 이어받은 이른바 ‘주체’라는 북한의 정치적 관념은 북한 사회에서 매우 중요한 준거기준이 되는 가치의 하나로서 이는 경제·사회적 발전과 개발에 대한 기본 인식은 물론, 외부로부터 원조를 받아들이는 문제에 이르기까지 매우 광범위한 영향을 미치는 요소라 할 수 있다.

따라서 북한에 대한 개발협력을 실시한다는 것은 개발과 협력의 제공이라는 극히 원초적인 가치와 인식의 틀은 물론 경제·사회적인 사고와 시스템을 근본적으로 변화시키는 일과 병행해서 이뤄져야만 하는 도전적 과제이다.

그렇다면 과연 북한은 개발협력을 받아들일 준비가 되어 있는 것일까. 다양한 경험적 연구들은 개발협력이 가장 효과적인 경우는 수혜국이 의미있는 개혁 프로그램을 추진하거나 집행하고 있으면서 내부역량의 부족에 따라 개발협력을 요청하는 경우라고 밝히고 있다. 지식과 기술의 전수는 그것이 채택되어 활용될 수 있는 환경이 조성될 때 의미가 있으며, 수혜국 내부의 기술지원의 필요성에 대한 자발적인 인식, 그에 더한 지속적인 변화에 대한 욕구가 없다면 외부의 기술지원 등 개발협력은 그 효과를 기대할 수 없기 때문이다.¹⁵

북한의 개발협력 수용능력에 대한 평가는 국제원조기구의 지난 시기 인도적 차원의 지원을 통한 경험에서 간접적으로 유추할 수 있다.¹⁶ 원조기구들이 북한에서 활동하

¹⁴ 「연합뉴스」, 2005년 10월 11일자.

¹⁵ 임을출·최창용, “북한 개발지원 방향과 전략: 기술지원과 PRSP,” 「통일정책연구」 제14권 2호 (서울: 통일연구원, 2005), p. 61.

¹⁶ Edward P. Reed, “Unlikely Partners: Humanitarian Aid Agencies and North Korea,” in Choong-yong Ahn, Nicholas Eberstadt, and Young-sun Lee, eds., *A New International Engagement Framework for North Korea? Contending Perspectives* (Washington: Korea Economic Institute of America, 2004).

는 동안 겪어야 했던 많은 문제들¹⁷은 지난 10년간 상황이 다소 개선되긴 했지만, 원조기구들은 여전히 다른 국가들에서 활동할 때와 같은 방식으로 활동하지는 못하고 있다. 기본 데이터 수집이 어려운데다 북한 주민들도 속내를 털어놓지 않아 계획을 세우기 위한 기초작업인 문제 분석조차 힘든 상황이다. 구호물자가 잘 분배되고 있는지에 대한 감시도 제한적으로 이뤄지고 있고, 프로젝트 대상지역에 방문할 수 있는 횟수나 머물 수 있는 시간도 제한되어 있다. 북한 내에는 원조기구의 파트너가 되어 일을 진행할 수 있는 민간단체도 거의 없는 상황이라는 게 국제 NGO들의 지적이다.

그럼에도 불구하고 전문가들은 북한 개발협력을 위한 조건이 어느 정도 성숙돼 있다고 평가한다. 다자적 원조기구들과 비정부민간단체들은 지난 10년 동안 북한에서 활동하면서 소중한 경험을 쌓아왔고, 북한 또한 국제기구의 역할과 절차에 대해 뭔가를 배운 것은 분명하다는 것이다. 특히 원조기구들과 접촉 경험이 많은 북한측 담당자(농업과학원, 농업성, 보건성 등)들은 높은 수준의 전문성을 가지고 있고, 국내외에서 제공되는 교육 및 훈련기회에 대해 적극적으로 응하고 있다고 한다. 지방의 관리들과 공무원들은 보다 협조적이고 국제기구들이 직접 협상을 벌여야 하는 (중앙)관료들보다 새로운 아이디어에 대해 보다 개방적이라는 지적도 있다. 성공한 프로젝트들은 특정 지역이나 제도에 대해 오랜 기간동안 초점을 맞추었다는 공통점을 가지고 있다. 이 경우 해당 지역사회와의 관계를 수립하고, 체계적인 방법으로 문제에 접근하고, 그 결과를 지켜볼 수 있기 때문이다. 워크숍과 연수를 통해 지방에서 진행된 성공적인 프로젝트 사례를 전파한 경우도 있다.

국내에서 진행되는 것이든 해외에서 진행되는 것이든 훈련 프로그램은 일반적으로 참여도가 높고 효과도 좋다. 특히 프로젝트 실행과 직결되어 있을 때 더욱 그러하다. 교역, 투자, 시장경제, 그리고 경제개혁 및 개방에 관한 다른 이슈들에 초점을 맞추고 있는 해외 연수 및 국내 세미나들이 여러 차례 진행된 바 있다.¹⁸ 다만, 훈련 프로그램의 성과를 극대화하는데 문제가 되고 있는 것은 북한 관료제의 폐쇄성으로 이것이 서로 다른 단위들이 기회를 공유하고 제도적인 경험을 축적하는 데 장애가 되고 있다.

기본 자료 수집에 대한 제약은 여전하지만, 일부 성공을 거둔 부분도 있다. 6세 미만

¹⁷ L. Gordon Flake, and Scott A. Snyder, eds., *Paved with Good Intentions: The NGO Experience in North Korea* (Westport, Conn.: Praeger, 2004).

¹⁸ KDI School's Knowledge Cooperation project lists many trainings. Log on at: <http://gkc.kdischool.ac.kr/inter_korean/databank.asp>.

의 아동들을 대상으로 한 세 차례의 전국적인 설문조사는 국제연합아동기금(UNICEF)과 국제식량기구의 외국인 전문가들과 북한 기술자들간의 긴밀한 협력을 통해 진행되었다. 이들 설문조사들은 여론조사 설계, 자료 수집 및 분석 과정에서 지방의 스태프에 대한 훈련 프로그램을 포함하고 있었다.¹⁹ 또한 세계식량계획(World Food Programme, WFP)과 유엔식량농업기구(Food and Agricultural Organization, FAO)는 2년 단위로 진행되는 농업생산량 조사를 위해 농업부와 협력한 적이 있다. 이들 조사는 농업부가 제공하는 자료와 현장에 대한 직접 조사로 이뤄진 것이다.²⁰

북한은 개발수준에 따른 적합성이나 첨단장비들을 운용 및 관리할 수 있는 적절한 능력을 보유하고 있는지 여부에 대해서는 고려하지 않은 채 분야를 막론하고 최신기술에 대해 매우 높은 관심을 가지고 있다. 대체로 단기적인 계획에 초점을 맞추고 있어서 장기적인 계획을 세우는 일이나 즉각적인 보상이 없음에도 불구하고 투자하는 것은 쉽지 않다. (사람들의 필요와 상부로부터의 관료적 압력 때문에) 북한체제는 모든 수준에서 즉각적이고 구체적인 결과를 만들어 내야 한다는 압력을 받고 있다. 따라서 정치적, 정책적, 관료적인 제약들이 제거된다면, 북한이 좀더 빠른 속도로 전진할 수 있을 것이라는 데 대해 원조기구들은 대체로 공감하고 있다.²¹

이런 제약들에도 불구하고, 지난 10년간 북한의 개발역량 혹은 내부 수용역량은 상당히 향상된 것으로 평가된다. 이는 북한 내 전문가들과 지방 관리들의 태도가 변화하고 시범프로젝트들이 대폭 확대된 것에서 알 수 있다. 북한 사람들 중 상당수가 국제기구, 규모가 큰 UN기구나 작은 민간단체들과 함께 일하는 데 상당한 경험을 쌓았고, 이들은 국제원조기구들이 어떻게 작동하는지 알고 있으며, 이를 토대로 개발원조 프로그램이 시작될 수 있을 것이다.

북한 개발의 목표는 당면 현안인 식량난 해결과 빈곤의 퇴치, 그리고 지속가능한 개발에 맞춰져야 할 것이다. 국제사회에서 인정받고 있는 포괄적 개발틀(Comprehensive

¹⁹ Central Bureau of Statistics (DPRK), "Report on the DPRK Nutrition Assessment," (Pyongyang, 2002): <www.humanitarianinfo.org/DPRK/assessments/others/Health%20and%20Nutrition/Report_on_the_DPRK_Nutrition_Assessment_October_2002.pdf>.

²⁰ The latest survey took place in fall 2004: <<http://www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/JMAN-677C3N?OpenDocument&rc=3&cc=prk>>.

²¹ 예를 들어 Kathi Zellweger, "North Korea: Development Cooperation in the Context of a Changing Environment," a paper presented at the 4th International Conference on Humanitarian Assistance to DPRK, Beijing, May 28-31, 2005 및 Ulrich Niemann, "Sunshine in the Darkness, *Korea Times* (February 25, 2005) 참조할 것.

Development Framework, CDF)은 빈곤퇴치와 지속가능한 개발을 위해 다음과 같은 기본방향과 원칙을 설정해놓고 있다.²² 즉 개도국의 자립 노력과 주인의식(오너십) 강조, 구체적 목표 설정과 결과 중시형 사업추진, 소득분배·인간개발·바람직한 통치 등 포괄적 접근법, 원조국 및 관련기관, NGO, 민간부분들의 파트너십 확대, 장기적 관점에서의 사업추진 등을 강조하고 있다. 사실 이런 원칙은 북한 개발협력을 추진하는 과정에서 필요한 원칙이기도 하다. 다만 북한이 처한 지금의 특수성을 감안하면 이런 원칙들을 기계적으로, 도식적으로 적용하기에는 한계가 있어 보인다.

Ⅵ. 결론: 개발협력을 위한 단기적 과제

현실적으로 북한이 국제사회의 개발협력을 받아들이기 위한 조건을 충족시키려면 많은 시간이 소요될 것으로 예상된다. 다만, 국제사회가 6자회담 진전 등에 발맞춰 '정치·외교적 고려'를 할 경우에는 개발협력이 일부 북한에 제공될 수도 있을 것이다. 따라서 한국의 과제 가운데 하나는 단기적으로 자체적인 개발지원 프로그램 작성과 더불어 국제사회의 지원을 이끌어내기 위해 북한의 자체적인 개발지원 수용능력을 강화하는 기술지원 제공과 함께 국제사회가 보다 단기간에 북한 개발지원에 동참할 수 있도록 외교적 노력을 강화하는 방안을 동시에 고려해야 할 것이다.

1. 국제사회 협력 유인

개발협력은 필수적으로 국제협력을 필요로 한다. 지금까지 한국이 주도적으로 추진해왔던 긴급구호성 인도적 지원이나 남북경협과는 성격이 크게 다르기 때문이다. 한국도 과거 개발협력의 수혜대상이었지, 개발협력의 제공 주체로 역할을 한 경험이 부족하다. 개발협력은 주로 선진국과 유엔, 국제금융기구 중심으로 발전되어 왔기 때문이다.

어쨌든 그 속성상 북한에 대한 개발협력을 성공적으로 추진하기 위해서는 국제사

²² 제임스 올핀슨 당시 세계은행 총재는 지난 1998년 10월 IBRD·IMF 연차총회에서 개도국의 거시경제정책의 구조적, 사회적 측면에서 균형적 발전을 도모할 수 있는 포괄적 개발틀(Comprehensive Development Framework, CDF)을 제안한 바 있다.

회와의 조화로운 협력이 뒷받침돼야 한다. 국제사회의 개발협력 관련 규범을 반영하고, 선진 노하우를 전수받고, 국제기구를 중심으로 추진되고 있는 주요 프로젝트를 활용해야 한다. 북한 개발협력에 대한 국민적 공감대와 국제적 지지를 이끌어내는 데 국제협력은 큰 역할을 할 수가 있다.

문제는 국제사회가 북한 개발협력의 선행 조건으로서 핵 문제 해결과 인권개선 요구, 위조지폐 제조의혹 제기 등 단기간에 돌파구를 열기가 어려운 것들을 전면에 내세우고 있는 점이다. 따라서 개발협력과 안보 등 정치군사적 현안 타결을 연계해 문제 해결을 시도하지 않을 경우 북한에 대한 개발협력의 착수는 요원한 과제로 인식된다. 즉 개발협력을 북한의 빈곤 완화 등을 통한 북한의 안보 위협해소나 인권개선을 유도하는 전략적 수단으로 활용하는 진취적인 방안도 진지하게 검토해야 한다는 것이다.

다만 개발지원이 본격화될 경우 남북 양자 협력과 국제협력을 어떻게 적절히 잘 배합해 지원 효과를 높이느냐는 문제에 직면할 수 있다. 북한 입장에서 남한의 개발경험을 충분히 활용하도록 만드는 것이 중요한 과제일 것이다. 북한으로서는 다른 체제 전환 국가들과는 비교할 수 없는 훌륭한 자원을 가졌는데, 그것은 남한의 개발 경험과 경제력이다. 이런 자원이 가까이에 있다는 것만으로도 북한은 자신들의 시행착오를 줄일 수 있고, 그 개발의 효과는 남북 모두에게 이익이 될 것이다.

현실적으로 개발협력은 양자적 지원 못지 않게 다자적 지원이 더 효용성이 높을 수가 있다. 다자적 지원은 지원국과 수혜국 양측의 정치적 부담을 줄이고 북한에 대한 개발지원의 투명성과 효율성을 보다 쉽게 보장받을 수 있는 장점이 있다. 따라서 북한경제 재건을 위한 개발협력 추진과정에서는 남북한 양자적 협력은 물론 국제적 협력이 뒷받침되어야 한다. 특히 개발협력 분야에 가장 풍부한 노하우를 가진 IBRD, IMF, ADB 등 국제금융기구의 지원이 필수적이다. 이들은 과거 동유럽 국가들의 체제전환과 중국 및 베트남의 개혁개방 촉진에 큰 영향을 미친 경험이 있다. 따라서 이들 사이의 협력 경험을 감안해 최근 북한 경제변화과정에서 이들 국제금융기구들이 취할 수 있는 역할과 한국의 과제를 자세히 검토할 필요가 있다. 국제금융기구의 직간접적 북한 개입은 북한의 경제적 신뢰도 제고, 민간기업의 프로젝트 및 사업 참여, 해외직접투자 등을 유인하는 데 결정적 영향을 끼친다는 측면도 고려해야 한다. 다만 국제사회의 대북 개발협력은 우리의 남북한 경제공동체 형성과 촉진이라는 전략적 목표를 달성하는 데 기여하도록 견인할 필요가 있을 것이다.

2. 개발협력 수용능력 강화를 위한 기술지원

북한 경제재건을 위한 치밀한 단기적, 중장기적 전략을 수립하는 가운데 대북 개발 협력을 제공할 경우 북한의 인도적 위기의 극복은 물론 중장기적으로 북한 경제의 성장토대를 마련하는 데 실질적인 기여를 하게 될 것이다. 우선 시장경제교육, 에너지 부문 재건, 운송부문의 시설 현대화, 농촌지역 개발 등과 같은 경제회복을 위한 기술지원(technical assistance)과 프로그램의 개발이 시급한 과제다. 기술지원의 효과성에 대한 평가는 국제금융기구는 물론 거의 모든 관련 기구와 기관들의 주요한 연구 대상이 되고 있다. 지원과 수혜의 주체, 그리고 내용에 따라 효과성에 차이가 난다는 지적에도 불구하고, 기술지원 그 자체의 중요성과 역할에 대해서는 폭넓은 공감대를 형성하고 있다.²³ 원조효과(aid effectiveness)의 차이에 대한 근본적 원인을 찾기 위해 시도된 다양한 평가 보고서들은 하나의 공통된 결론에 이르게 된다. 이는 수혜국이 적절한 제도적, 인적 인프라를 갖추고 있지 못한 상태에서 이루어지는 금융지원 및 개발 프로젝트들은 그 효과에 있어 한계를 가질 수밖에 없다는 점이었다.²⁴ 유럽은 전쟁으로 비록 폐허가 되긴 했으나, 시장경제에 적합한 기술, 제도, 전통은 존재했고, 이런 제도적, 인적 인프라가 외부로부터 주어진 물리적 지원과 다시 결합함으로써 외부의 원조를 최대한 효율적으로 사용할 수 있는 토대가 될 수 있었던 것이다. 반면 이러한 제도적 기반과 인적 자원을 갖추지 못한 여타 수혜국들은 외부로부터의 원조를 국내경제 성장의 동인으로 활용할 수 있는 내부역량이 제한적일 수밖에 없었고, 이러한 차이가 결국 원조효과차의 차이로 연결되었던 것이다. 따라서 물적 지원의 효과를 최대화하기 위해서는 수혜국의 역량강화, 즉 사람의 지식과 기술 수준의 향상, 그리고 안정적인 제도의 정비가 우선되어야 한다는 점이 우선적 과제로 등장하게 된다. 여기에 바로 기술지원의 목적이 있다고 할 수 있다. 그 뒤 여러 기술지원 프로그램들은 시간이 지남에 따라 더욱 근본적인 문제들, 예컨대 인적, 제도적 역량 강화와 제도 개선 등은 물론 궁극적으로 해당 국가 전체의 사회·정치적 개발 역량을 끌어올리는 목표를 설정하기에 이른다.

²³ 임을출·최창용, “북한 개발지원 방향과 전략: 기술지원과 PRSP,” 앞의 책, p. 58.

²⁴ Zhen Kun Wang, “Integrating transition economies into the global economy,” *Finance and Development* (September 1996), pp. 21~27.; Channing Arndt, “Technical co-operation,” *Foreign Aid and Development* (Routledge, NY; Taylor & Francis Group, 2000), pp. 154~155.

빈곤퇴치와 밀접하게 연관된 시장경제 교육을 비롯해 통화·외환 및 재정부문에 대한 정책과 관리 능력 향상, 통계 및 금융제도 개선 등이 주요 기술지원 과제이다. 양자, 다자적 접근을 통한 기술지원, 지식 서비스, 정책 자문 등은 중장기적으로 북한 경제의 자본동원 능력 제고, 내부 자원의 효율적 이용, 해외직접투자의 유인 등을 위해서도 필요하다. 대부분의 국제개발협력 수원국들도 유엔기구 또는 국제금융기구의 기술지원에 의지해 정부차원의 빈곤퇴치 종합프로그램을 시행하고, 이 프로그램으로 각종 선진 기술 및 노하우를 전수 받고, 사회간접자본 건설, 산업개발 등이 주요 어젠더로 채택되었다.

향후 핵문제가 진전되는 등 한국이나 국제사회의 대북지원이 활성화되는 기회가 와도 이를 받아들이는 북한의 수용능력이 부족하다면 개발협력의 지속성을 보장할 수 없다. 북한의 시장경제에 대한 이해도 제고를 위한 각종 프로그램의 가동, 경제통계 작성을 위한 교육훈련 지원 등 소프트웨어 차원의 구체적 지원방안을 마련할 시기인 것이다. 특히 6자회담 등이 진전되어 북한의 핵포기와 연계한 본격적인 대규모 북한 개발협력이 이뤄질 경우를 대비해 지원의 효율성과 지속성을 담보하기 위한 북한 내부 수용능력 강화방안을 마련하는 것이 시급한 과제로 판단된다.

그간 국제기구가 북한에 대해 대규모 개발협력을 제공하기가 쉽지 않은 것도 북핵 문제, 인권문제를 둘러싼 정치적 마찰과 더불어 북한이 국제개발기구의 파트너로서 일할 수 있는 역량을 갖추고 있지 못한 점도 한 요인으로 지적된다. 즉 국제기구들은 북한이 내부적인 투명성이 결여되어 있고, 데이터를 수집할 수 있는 능력도 부재하거나 미약했고, 또 종합적으로 문제를 파악하려는 노력을 기울일 의사도 없었다고 지적한다. EU도 2001년 이를 확인하고, 2001-2004 안보정책센터(CSP) 국가전략보고서에서 제시한 대북 개발협력을 위한 행동계획에서 “필수적인 경제개발정책들을 규정하기 위한 핵심적인 제도의 강화와 국제경제 관행에 대한 적응을 위한 제도 확립과 관련 전문가 양성 프로그램의 구축”을 제시하고 있다.²⁵

²⁵ 유럽위원회와 유럽연합 회원국들은 경제체제전환, 국제금융, 무역, 언어연수, 환경 등의 분야에서 소규모의 훈련과 역량 강화 프로그램을 운영해 왔다. 그 일환으로 2004년 9월 평양에서는 최초의 유럽연합-북한 경제워크숍이 개최되기도 했다.

3. 새로운 북한 개발협력모델의 창출

북한 개발협력이 국제사회의 다른 개발협력 선례와 근본적으로 다른 차이점은 같은 민족인 남한의 존재다. 따라서 국제금융기구 등도 내부적으로 북한에 대한 개발협력을 논의하면서 북한의 이해관계뿐 아니라 한국의 이해관계를 함께 고려한 전략(Two Client Model)을 수립하고 있다. 이는 한국이 북한 개발협력 전략을 수립할 때도 국제적 규범과 기준, 관행 등을 적절히 수렴하면서도 북한과의 특수한 관계를 고려한 새로운 모델을 만들어야 한다는 것을 시사한다. 결국 개발협력과 관련한 서구중심적 시각을 비판적으로 수용할 수밖에 없는 셈이다.

더구나 한국은 개도국의 경제성장의 토대가 되는 인적 자원개발 및 정보통신 분야 등의 정책자문, 기술전수, 인프라 구축 등의 개발 경험에서 비교우위를 갖고 있다. 이런 노하우를 체계적으로 북한 개발협력에 적용한다면 큰 성과가 기대될 뿐 아니라 새로운 개발협력모델로서 국제적으로 인정받는 계기가 될 수도 있다. 국제사회에서 개발협력은 무엇보다 수원국의 적절한 정책수립과 자체적인 프로그램 운영전략과 정치적 의지가 중요한 변수로 작용하고 있다. 새로운 북한 개발모델은 국내뿐만 아니라 국제사회에서도 인정받을 때 효과를 기대할 수가 있다.

이런 맥락에서 한국은 북한이 빠른 시일 안에 스스로 개발전략을 수립하도록 측면에서 지원할 필요가 있다.²⁶ 이 개발전략을 만들어 가는 과정에서 습득한 학습효과와 내부역량의 강화는 단기적 효과가 아닌 장기간에 걸쳐 축적되는 국가 자산으로 지속적인 경제발전에 필수적인 요소다. 그러나 개발전략작성 등에 있어서 외부 원조는 내재된 잠재력과 비교우위를 극대화시키는 촉매제이지 그 자체가 목적이 되어서는 안 되며, 원조에 의존하는 경제는 자립경제에 오히려 장애가 된다는 점을 인식시켜야 한다. 개발전략 작성 역시 그 자체가 최종 목표가 될 수는 없으며, 경제 개발과 지속적 성장을 위한 최선의 방안을 찾아가는 진화과정의 일부로 인식되어야 한다. 북한은 개발지원 등 외부 원조를 포괄적인 국가개발전략을 작성하는 과정에서 내부적으로 직

²⁶ 이를테면 북한판 '빈곤감소전략보고서(Poverty Reduction Strategy Paper, 이하 PRSP)'의 작성이 요구된다. PRSP는 중채무 및 빈곤국가(HIPC) Initiative에 따른 부채탕감과 IMF와 세계은행의 원조 근거가 되는 수혜 당사국이 주도하고 준비하는 보고서이다. 이 보고서는 당사국의 경제 성장을 촉진하는 거시경제와 구조적, 사회적 정책과 프로그램, 빈곤 감소에 대한 목표, 정책, 조치 등을 담고 있도록 요구한다. PRSP에 대한 구체적 내용은 임을출·최창용, "북한 개발지원 방향과 전략: 기술지원과 PRSP," 앞의 책 참조.

면한 문제점을 보다 객관적으로 찾아내며, 외부세계와 공유할 수 있는 부분을 확대해 가는 기회로 활용해야 한다. 가장 중요한 것은 북한 최고 당국자의 의지와 노력이 수반되어야 한다는 점이다. 이는 곧 외부지원을 자국에게 적합한 상태로 변환시킬 수 있는 역량과 최고 지도층의 의지, 그리고 이를 뒷받침하는 정책 담당자들 내부의 컨센서스가 동시에 이뤄져야함을 뜻한다. 한국의 새로운 북한 개발협력 지원 모델은 이런 요소들이 상당수 포함될 때 그 성과를 극대화시킬 수 있을 것이다.

통일연구원 최근 발간자료 안내

연구총서

2005-01	Toward Greater Transparency in Non-Nuclear Policy: A Case of South Korea	전성훈 저	7,000원
2005-02	유럽연합(EU)의 대북 인권정책과 북한의 대응	최의철 저	8,000원
2005-03	북한의 노동인력 개발체계: 형성과 변화	조정아 저	7,000원
2005-04	Energy Cooperation with North Korea: Issues and Suggestions	김규륜 저	4,500원
2005-05	일본의 보수우경화와 국가안보전략	김영춘 저	5,000원
2005-06	북한주민의 국경이동 실태: 변화와 전망	이금순 저	6,500원
2005-07	북한 청소년의 교육권 실태: 지속과 변화	임순희 저	5,500원
2005-08	미·중 패권경쟁과 우리의 대응전략	황병덕 저	9,000원
2005-09	북한 광물자원 개발을 위한 남북 협력 방안 연구	김영운 저	7,000원
2005-10	청소년의 통일문제 관심 제고 방안	손기웅 저	5,500원
2005-11	러시아 탈 사회주의 체제전환과 사회갈등	조한범 저	6,000원
2005-12	동북아협력의 인프라 실태: 국가 및 지역차원	박종철 외 공저	10,000원
2005-13	북한의 형사법제상 형사처리절차와 적용실태	김수암 저	7,000원
2005-14	6·15 공동선언 이후 북한의 대남협상 행태: 지속과 변화	허문영 저	7,500원
2005-15	북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망 : 중국의 초기 개혁개방과정과의 비교분석	이교덕 외 공저	10,000원
2005-16	한반도 평화체제 구축과 통일전망	조민 저	6,000원
2005-17	북한의 경제개혁과 이행	이석 저	7,000원
2005-18	북한의 산업구조 연구	최수영 저	5,500원
2005-19	탈냉전시대 전환기의 일본의 국내정치와 대외전략	배정호 저	6,500원
2005-20	부시행정부의 대북 정책 추진 현황과 전망	김국신 저	5,000원
2005-21	미국 외교정책에서의 정책연구기관(Think Tanks)의 역할과 한반도 문제	박영호 저	8,500원
2005-22	2005년도 통일문제 국민여론조사	박종철 외 공저	10,000원
2005-23	미국과 중국의 대북 정책 및 한반도 구상과 한국의 정책공간	박형중 저	5,000원

협동연구총서

2005-01-01	동북아 문화공동체 형성을 위한 유럽연합의 정책 사례	김명섭 외 공저	9,500원
2005-01-02	동북아 문화공동체 형성을 위한 한·중·일 대중문화 교류의 현황 및 증진 방안 연구	문옥표 외 공저	10,000원
2005-01-03	동북아 문화공동체의 동아시아 지역 확대를 위한 동남아시아 정치 사회 문화 인프라 연구	서중석 외 공저	9,000원

2005-01-04	동북아 평화문화 형성을 위한 인프라 구축방안	전성훈 외 공저	10,000원
2005-01-05	동북아 한민족 공동체 형성을 위한 인프라 구축 방안	배정호 외 공저	10,000원
2005-01-06	동북아 지역인권체제(포럼) 구성 추진	최의철 외 공저	10,000원
2005-01-07	동북아공동체의 정책결정기구 구축에 관한 연구	윤종설 외 공저	10,000원
2005-01-08	동북아 국가의 인적자원개발 제도 및 인프라 분석과 공동체 형성 방향 연구	강일규 외 공저	10,000원
2005-01-09	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적지원방안 연구(II)	전재경 외 공저	10,000원
2005-01-10	변화하는 동북아 시대의 체계적인 국경관리시스템 구축에 관한 연구	장준오 외 공저	8,000원
2005-01-11	동북아 여성문화유산 네트워크 구축에 관한 연구	김이선 외 공저	10,000원
2005-01-12	동북아 문화공동체 형성을 위한 청소년교류 인프라 구축 연구	오해섭 외 공저	9,000원
2005-01-13	동북아시아 3국 학생 및 교원의 상호이해에 관한 의식조사 연구	한만길 외 공저	9,000원
2005-08-01	남북한 통합과 통일인프라 확장방안		10,000원
2005-08-02	남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축 방안	김국신 외 공저	10,000원
2005-08-03	통일관련 국민적 합의를 위한 종합적 시스템 구축방안 : 제도혁신과 가치합의	박종철 외 공저	10,000원
2005-08-04	남북한 통합을 위한 법제도 인프라 확충 방안	이철수 외 공저	10,000원
2005-08-05	신패러다임 통일교육 구현방안	박광기 외 공저	10,000원
2005-08-06	남북한 경제통합의 인프라 확장방안	양문수 외 공저	10,000원
2005-08-07	북한이탈주민 사회적응 프로그램 연구	이금순 외 공저	10,000원
2005-08-08	종합결과보고서: 남북한 통합과 통일인프라 확장방안	김영춘 외 공저	10,000원
2005-09-01	동북아 NGO 백서	전봉근 외 공저	10,000원
2005-09-02	동북아 NGO 연구총서	조한범 외 공저	10,000원

학술회의총서

2005-01	북한 경제의 변화와 국제협력		8,000원
2005-02	6·15남북공동선언과 한반도 평화·번영: 평가와 전망		10,000원
2005-03	Infrastructure of Regional Cooperation in Northeast Asia : Current Status and Tasks		10,000원
2005-04	Implementing the Six-Party Joint Statement and the Korean Peninsula		10,000원
2005-05	북한 광물자원 개발 전망과 정책방안		10,000원

KINU정책연구시리즈

2005-01	북핵보유선언: 향후 정세전망과 우리의 정책방향	허문영
2005-02	북핵문제와 남북대화: 현안과 대책	이기동, 서보혁, 김용현, 이정철, 정영철, 전병근, 곽진오
2005-03	6·15 남북공동선언 재조명: 이론과 실제	홍용표, 조한범
2005-04	광복 60년과 한반도: 한미관계, 남북관계 그리고 북핵문제	김근식

2005-05	한반도 비핵화와 평화체제 구축의 로드맵: 「6자회담 공동성명」 이후의 과제	조성렬
2005-06	제4차 6자회담 합의 이행구도	전현준, 박영호, 최진욱, 이교덕, 조한범, 박종철
2006-01	남북한 관광사업 활성화 방안	김영운
2006-02	2006년 QDR의 특징 분석과 한반도안보에 주는 시사점	박영호
2006-03	북한 개발협력을 위한 주요 쟁점과 정책 과제	임을출

