

통일정책 거버넌스와 시민사회의 역할 : 대북개발지원에 관한 논의를 중심으로*

송 정 호**

한국에서 대북지원이 본격적으로 시작된 것은 2000년 남북정상회담 이후였고, 대북개발지원에 관한 논의가 시작된 것은 2004~2005년경부터였다. 단순 구호 차원의 대북지원이 대북개발지원으로의 전환을 모색하게 된 배경에는 북한내 인도적 위기의 지속과 대북지원의 장기화에 따른 원조 피로(aid fatigue)의 심각화라는 문제가 있었다.

대북개발지원에 관한 논의에서 중요하게 다루어져야 할 부분은 다양한 이해당사자들 간의 거버넌스 현상이다. 특히 탈냉전 이후 가속화된 세계화에 의한 개발지원 환경 및 정책 변화는 국제 NGO의 역할을 크게 증대시켰다. 더욱이 우리 시민사회의 대북개발지원은 남북관계의 모멘텀을 유지하고 화해협력을 증진시키며 남북통합을 준비하는 과정으로 이해될 수 있다.

본 논문은 이명박 출범 이후 이루어진 대북지원정책 전반에 대한 성찰을 계기로 향후 중요한 과제로 부상할 수 있는 대북개발지원에 관한 논의를 중심으로 바람직한 통일정책 거버넌스와 시민사회의 역할을 고찰하고 있다.

주제어 : 대북개발지원, 대북지원, 공적개발원조, 통일정책, 거버넌스, 시민사회의 역할

* 이 논문은 한국학술진흥재단(과제번호: KRF2006-005-J01801)에 의해 지원되었다.

** 우석대학교

1. 서론

한국은 2009년 11월 25일 경제협력개발기구(OECD) 개발원조위원회(DAC)의 24번째 회원국으로 가입했다. 1961년 OECD 출범 이후 원조 수원국에서 원조공여국으로 지위가 바뀐 첫번째 사례가 되었으며, 1996년 OECD에 가입한 지 13년 만에 원조선진국 클럽인 개발원조위원회의 회원국이 되었다.

한국이 원조수원국에서 원조공여국으로 위상이 바뀌에 따라 국제사회에서 저야 할 책임과 과제도 만만치 않다. 한국은 2015년까지 국민순소득(GNI) 대비 공적개발원조(ODA) 비율을 0.25%로 올린다는 목표를 세워놓고 있지만, 공적개발원조에 대한 정부의 재정부담을 끌어올린다는 것은 대외원조에 대한 큰 틀의 국민적 합의와 국가 전체적인 정책추진시스템의 근본적 전환을 요구하고 있다.

한국이 원조수원국에서 원조공여국으로 위상이 바뀌었다는 점은 대북 인도적 지원의 대북개발지원으로의 전환 문제에도 시사하는 바가 크다. 대북지원은 이명박 정부 출범 이후 남북관계의 경색으로 대폭 축소되긴 했지만, 1995년에 시작되어 10여년 이상 지속되면서 남북관계의 주요 분야 중 하나로 자리매김해 왔다. 대북지원은 북한의 심각한 식량난을 돕기 위한 식량과 의약품, 의류 등을 지원하는 ‘긴급구호’ 형태에서 농업개발, 보건의료, 복지 분야 등의 사업을 추진하는 ‘개발지원’ 형태로의 전환을 점차 모색해 왔다.

구호 차원의 대북지원이 대북개발지원으로의 전환을 모색하게 된 배경에는 북한내 인도적 위기의 지속과 대북지원의 장기화에 따른 원조 피로(aid fatigue)의 심각화라는 문제가 있었다. 또 원조 피로가 증가하는 가운데 국제적인 대북 인도적 지원국들의 관심이 새로이 발생한다면 국제적 재안들로 이동하고, 국내에서는 ‘퍼주기 논쟁’으로 대북

지원에 대한 여론이 악화되어 왔다. 따라서 대북지원이 지속되기 위해서 새로운 변화가 필요하다는 인식이 조성되었고, 이것이 대북지원 활동 전반에 대한 평가와 새로운 대안 찾기로 이어졌다(이종무 외 2009a, 140-141).

하지만 한국에서 개발지원 분야는 새로운 영역이나 다름없다. 국제사회에서는 개발지원이 제2차 세계대전 종결 이후부터 시작되었고, 그 동안의 경험, 이론의 발전 등을 배경으로 국제적으로 표준이 되는 이론, 정책 추진 원칙, 실무체계 등이 체계적으로 정비되어왔다. 그리고 개발지원 선진국에는 원조에 관한 정책을 결정하고 추진하기 위한 행정체계가 잘 구비되어 있다(박형중 외 2008, 8).

이에 비해 한국에서 대북지원이 본격적으로 시작된 것은 2000년 남북정상회담 이후였고, 대북개발지원에 관한 논의가 시작된 것은 2004~2005년경부터였다(평화나눔센터 편 2004). 그나마 대북개발지원에 관한 논의는 「우리민족서로돕기운동」 등 극히 소수의 대북지원단체에 국한되어 진행되었다. 그런 관계로 대북개발지원에 관한 논의가 학술적인 면이나 실제 정책적용 차원 모두에서 활발하게 진행되지 못했다. 대부분의 연구도 대북개발지원으로의 전환 필요성에 대한 문제 제기에 그치는 수준이었다(박형중 외 2008, 188; 박형중 외 2009, 23).¹⁾

최근 대북개발지원에 대한 가장 진척된 논의는 국책연구기관인 「통일연구원」이 수행한 협동연구의 결과물라고 볼 수 있다. 통일연구원은 협동연구로서 2008년 “국제사회의 개발지원 이론과 실제”(박형중 외

1) 북한도 2004년경부터 개발지원으로의 전환 문제를 국제사회에 제기하기 시작했다. 북한은 2004년 9월 국제기구에 매년 진행되어오던 유엔의 합동호소절차(Consolidated Appeals Process)를 받지 않겠다고 선언했다. 북한이 이렇게 선언하게 된 이유나 배경은 정확하지 않다. 북한이 제기한 개발지원으로의 전환 문제는 현실적 근거와 타당성을 가지고 있었지만, 일방적으로 자신들의 결정을 통보하고 강요하는 방식으로 문제 제기를 하였기 때문에, 결국 대북지원에 대한 국제사회의 여론을 악화시키는 결과를 낳았다.

2008; 이금순 외 2008; 임강택 외 2008; 최춘흠 외 2008, 권을 외 2008; 장형수 외 2008; 이종무 외 2008)와 2009년 “북한 개발지원의 방향 및 전략”(박형중 외 2009; 김정수 외 2009; 장형수 외 2009; 이종무 외 2009a; 양현모 외 2009)을 수행한 바 있다.

이러한 대북개발지원에 관한 논의에서 중요하게 다루어져야 할 부분은 다양한 이해당사자들 간의 거버넌스 현상이다. 이미 우리는 지난 10년간의 대북지원에서 국내외 많은 행위자들이 개입하여 관련 정책을 입안, 결정, 집행, 평가해 가는 데 있어 증대하는 거버넌스 현상을 경험한 바 있다. 대북지원에 직·간접적으로 관여된 후원자, 지원기관, 수혜자들이 국내적 차원, 남북관계 차원, 국제적 차원에서 다층적인 거버넌스를 이루어왔다(김근식 외 2006).

특히 개발지원의 국제경협상 시민사회의 역할은 대북개발지원의 성패 여부를 좌우하는 중요한 요소 중 하나라고 판단할 수 있다. 탈냉전 이후 가속화된 세계화에 의한 개발지원 환경 및 정책 변화는 국제 NGO의 역할을 크게 증대시켰다. 더욱이 우리 사회에서는 남북관계의 특수성에 대한 인식으로 대북개발지원 시 시민사회의 역할이 중요시된다. 즉 남측의 대북지원은 재난 국가에 대한 구호 차원의 성격에 머무르는 것이 아니라, 남북관계의 모멘텀을 유지하고 화해협력을 증진시키며 남북통합을 준비하는 과정으로 이해되고 있다(이종무 외 2009a, 147).

본 논문은 이명박 출범 이후 이루어진 대북지원정책 전반에 대한 성찰을 계기로 향후 중요한 과제로 부상할 수 있는 대북개발지원에 관한 논의를 중심으로 바람직한 통일정책 거버넌스와 시민사회의 역할을 고찰해 보고자 한다.

2. 대북개발지원의 개념과 논의 배경

1) 대북개발지원 개념

개발(development) 개념은 끊임없는 논란 속에서 변화를 겪어왔다. 2차 세계대전 직후 개발 개념은 좁은 의미의 경제주의에 초점을 맞추는 경향을 가졌을 뿐만 아니라 일반적으로 유럽의 역사적 경험을 닮아가는 것으로 이해되었다. 더욱이 냉전 이데올로기의 대립과 더불어 개발은 미국과 소련 사이의 모델 경쟁을 야기했다.

애초 경제성장을 주목표로 삼았던 개발개념은 점차 사회·문화적 차원에서 인간적인 삶의 수준을 향상시키는 것을 목표로 그 외연을 확대해 왔다. 21세기 개발의 새로운 패러다임은 인간에게 제공되는 선택의 범위와 기회에 의해 측정되는 경향을 보인다. 이는 인간이 스스로의 운명에 책임질 수 있도록 인간의 능력에 투자하는 것을 의미하는 소위 인간개발(human development)²⁾이나, 미래의 세대를 염두에 두고 제한된 자원을 활용할 필요성을 반영한 지속가능한 개발(sustainable development), 저개발국가의 빈곤감축과 이를 향한 미래의 시각을 가지고 지구를 하나의 전체로 접근하는 지구개발(global development)이란 새로운 개념에서 잘 나타난다.

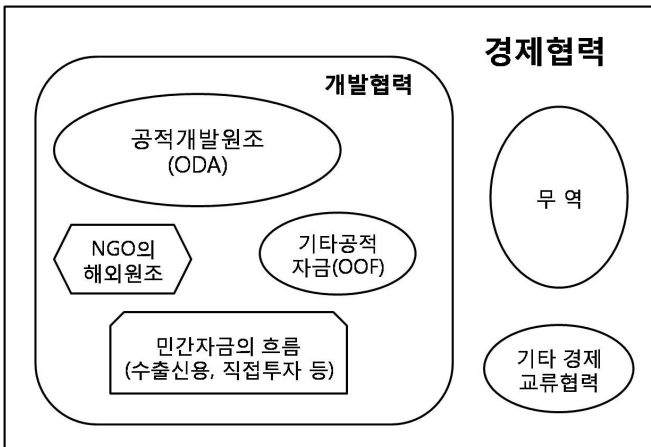
개발지원과 관련하여 가장 가까운 개념은 ‘원조’이다. 원조를 포괄적으로 정의하면, 공여자(donors)가 수원자(recipients)에게 이전하는 물리적 재화, 기능 및 기술지식, 무상 공여금 및 양허성 차관 등의 모든 자원이라고 할 수 있다. 원조의 개념과 관련해서 합의된 개념은 공적

²⁾ 구체적으로 말하면, 인간개발의 개념 속에는 경제성장이 공정하고 광범위하게 배분되어야 하고, 인간은 직업과 사회적 삶에 대한 기여로부터 혜택을 얻어야 하며, 그 과정에 참여할 기회를 부여받아야 한다는 의미가 강하게 내포되어 있다.

개발원조가 거의 유일하다. 공적개발원조는 공여국의 공공기관(중앙 및 지방정부 또는 그들의 특별기구)에서 수원국의 경제 발전 및 복지 증진을 주요 목적으로 양허적인 금융조건으로 제공하는 증여(**grants**)와 차관(**loans**)을 말한다(이종무 외 2009a, 14). 개발원조위원회의 공식 분류에 따르면, 인도지원은 개발원조의 여러 하위 범주 중의 하나로 분류된다(박형중 외 2008, 11).

공적개발원조의 정의와 개발협력, 그리고 경제협력 사이의 관계에 대해서 개념적 혼란들이 존재한다. 이를 명확하게 구분하는 것은 쉽지 않으나, 범주의 크고 작음은 분명하게 존재한다. 경제협력이 가장 광의의 개념 범주라고 한다면 그 아래에 개발지원 혹은 개발협력의 개념이 있고, 공적개발원조는 개발협력의 개념 안에 포함된다(이종무 외 2009a, 17-18).

〈그림 1〉 공적개발원조, 개발협력 및 경제협력의 상관성



원조와 관련해서 현장에서 공적개발원조보다 더 자주 사용되는 용

어는 인도적 지원(humanitarian assistance)과 개발지원(development assistance)이다. 하지만 이들 용어에 대해서는 원조공여자마다 이해하는 방식이 조금씩 달라 통일된 정의는 없다. 일반적으로 ‘인도적 지원’이라고 하면, 크게 긴급구호(emergency relief)와 개발지원으로 구분된다. 1990년대 이전까지만 해도 긴급구호와 개발지원은 각기 다른 조직들에 의해 진행되는 명확히 구분되는 활동으로 인식되었다. 하지만 탈냉전 이후에는 복합위기사태(complex emergency)³⁾가 지구 전역에서 발생하여 기존의 인도주의 시스템으로는 더 이상 적절한 대처가 어려워지게 되었다(이종무 외 2009a, 20-21).

이러한 상황을 반영해서 1990년대 중반부터는 긴급구호와 개발지원을 연계해야 한다는 목소리가 높아졌다. 긴급구호와 개발지원 활동을 연속선상에서 추진함으로써 효과적인 재난 구호와 함께 미래의 재난에 대한 취약성을 감소시킬 수 있다는 것이다. 이에 따라 긴급구호에서 개발지원으로의 원활한 이행을 위해 중간에 개발구호(development relief) 또는 복구(rehabilitation)의 단계를 설정하게 되었다(최대석 외 2008, 18-21).

2) 대북개발지원의 논의 배경

국내에서 대북개발지원에 관한 논의는 대략 2004~2005년경부터 일부 NGO를 중심으로 시작되었다. 이러한 논의는 기존 대북지원에 대한 문제 제기로부터 출발하였다(이종무 외 2009a, 141-143). 우선 대북지원의 효과성에 대한 문제 제기가 있었다. 긴급구호 차원의 대북

³⁾ 복합위기사태는 내부 또는 외부적 요인으로 인해 정부가 제 기능을 수행하지 못하는 지역에서의 다면적인 복합적 위기이다. 따라서 한 기관의 능력이나 임무 또는 진행 중인 유엔의 국가지원프로그램을 넘어서 여러 분야에서 국제적인 응급 대응이 요구되는 위기이다(UNOCHA 2009, 9).

인도적 지원이 10년 이상 진행되고 있음에도 불구하고 북한의 인도적 상황이 크게 나아지지 못하면서 대북 인도적 지원 활동에 대해 심각한 문제 제기가 이뤄지게 되었다. 이는 북한의 인도적 위기가 여러 복합적인 문제들의 결합에 의해 발생하였음에도 불구하고 긴급구호의 성격을 갖는 단기성의 대북 인도적 지원이 정치군사적 요인에 의해 개발지원으로 발전하지 못한 채 장기화된 데 대한 문제 제기였다.

두 번째는 대북지원체계의 정비에 대한 문제 제기가 있었다. 이는 대북지원사업의 양적·질적 발전에도 불구하고 대북지원에 대한 종합적 계획이 부재한 가운데 대북지원사업에 대한 평가제도, 남북협력기금의 민간지원제도, 정부와 민간의 협력체제, 대북지원에 있어 국제사회(UN과 국제 NGO 등)와의 협력체제, 대북지원사업과 관련한 남북간의 협력체제 등이 정체된 데 대한 문제 제기였다.

세 번째는 북한 사회의 구조적 빈곤에 대한 문제 제기가 있었다. 이는 북한의 만성적인 식량난 때문에 2002년 소위 7.1 경제관리개선 조치 이후 북한사회 내부에서 확대되고 있는 빈곤 문제에 대해 주목하지 못한 데 대한 문제 제기였다. 즉 제한적이지만 시장이 발전하게 되면서 식량가격 급등 시 직접적인 타격을 받는 북한내 신(新)빈곤계층들에 대한 관심이 증대하게 되었다.

네 번째는 대북개발지원에서 한국의 이니셔티브에 대한 문제 제기가 있었다. 이는 북한 핵문제가 해결되어 국제사회의 대북개발지원이 본격화될 경우 국제사회의 대북개발지원이 한반도 통일과 남북화해협력에 기여할 수 있도록 한국의 이니셔티브와 관련한 철저한 준비가 있어야 한다는 문제 제기였다.

특히 네 번째는 남측의 대북지원이 남북관계의 모멘텀을 유지하고 화해협력을 증진시키고 남북통합을 준비하는 과정이라는 의미와 연관을 갖고 있다. 국제사회는 국제적 규범에 의해 북한의 제도 및 정책의

변화가 선행되어야 개발지원을 시작할 수 있지만, 한국은 시범적인 사업을 통해 개발지원 사업에 대한 북한당국의 인식을 제고시키고 그에 따른 제도 및 정책의 변화를 도모해야 한다는 것이다. 개발지원과 관련한 의제 설정과 국제적인 협력체제 수립, 그리고 북한과의 협상 등 제반 문제에서 한국의 이니셔티브가 발휘되어야 하기 때문이다.

이러한 이유로 국제적 개발지원 이론 및 체계를 대북지원에 적용해 보려는 논의가 구체화되었다. 이는 국제사회의 일반화된 공적개발원조와 같은 체계를 수용하여 북한의 빈곤문제 해결을 위한 체계적이고 전략적인 접근법을 취하자는 내용이 주를 이루고 있다(박형중 외 2009, 31-35). 이러한 논의로는 김석진, 박형중, 윤대규·임을출, 이종무, 장형수 등의 주장이 대표적이다.

이들 주장은 한국의 대북지원에 대한 그간 논의가 낙관적 기대 속에서 국제적 관례와 규범을 소홀히 한 채 한국적 관심에만 몰두한 일방적인 제안에 머무르고 있다는 점, 외부 지원을 수용하기 위한 북한당국의 의지와 능력에 대한 현실적인 평가를 반영하고 있지 못하다는 점, 북한의 빈곤경감과 주민복지 증진의 장애 원인 및 해법을 도출하고 있지 못하다는 점 등을 지적하고 있다.

이들 주장은 이 같은 문제점을 해결하기 위해서 국제사회의 경험을 바탕으로 한 이론 및 정책체계의 도입이 불가피하다고 역설한다. 즉 대북개발지원은 남측의 일방적 지원을 전제로 한 것이 아니라 북한의 주도성을 기본으로 하는 쌍방향적인 것이어야 한다는 점, 지원의 합목적성 및 효율성과 효과성이 보장되어야 한다는 점, 북한의 수용능력을 고려한 수단이 마련되어야 한다는 점, 국제적 관례와 규범 하에서 국제협력체제가 구축되어야 한다는 점 등이 강조된다.

3. 대북개발지원 거버넌스의 필요성

1) 기존 대북지원 거버넌스 평가

북한의 식량난이 심각하게 드러난 1995년 이후 한국과 국제사회의 대북지원은 △인도적 지원(식량, 비료, 의약품 등 북한주민의 식량사정과 건강상태를 개선하기 위해 실시한 지원), △핵협상 관련 에너지 지원(발전용 중유 지원과 경수로 발전소 건설), △남북협력 사업 관련 지원(개성공단 사업, 철도·도로 연결 등 남북협력 사업과 관련하여 북한 지역에 제공된 각종 시설, 장비, 자재 등의 지원)의 세 부분으로 나누어 진행되었다(김석진 2009, 132-133).

대북지원에서 우리 정부와 민간의 역할이 커지기 시작한 것은 2000년 6.15 공동선언의 발표 이후였다. 정부는 2000년부터 식량과 비료를 매년 대규모로 지원하였고, NGO의 대북지원 규모도 급성장하면서 2004년에는 1천억 원을 넘어섰다. 물론 정부의 역할이 매우 크고 결정적이었다. 남북관계의 진전과 후퇴가 정치군사적 요인들에 의해 크게 규정되고, 남북관계를 규율하는 법률 및 제도가 아직 제대로 갖추어져 있지 않았기 때문에 많은 부분들이 정부의 정치적 결정에 의해 좌우되었다(이종무 외 2009a, 104-105).

1995년에서 2008년까지 한국정부의 인도적 지원 금액은 약 21억 8,000만 달러(2조 3,000억 원), 한국 민간단체의 인도적 지원 금액은 약 7억 달러(7,900억 원)에 달했다. 정부가 북한에 지원한 금액은 1995년 쌀 15만 톤을 지원한 1,850억 원을 비롯하여 비료지원 7,995억 원, 긴급구호지원 1,538억 원, 민간단체를 통한 지원 927.7억 원, 국제기구를 통한 지원 1,888.3억 원 등과 식량차관 8,872억 원을 합한 것이다. 1995년에서 2007년까지의 식량지원 물량은 총 339만 톤, 비료 지

원 물량은 255만 톤이었다.⁴⁾

정부의 대북지원이 단순한 식량 및 비료 지원에 그친 데 비해, 민간 단체의 대북지원은 점차 북측 파트너(병원, 기업소, 협동농장 등)와의 공동 협력사업으로 발전하였다. 한국 민간단체의 대북지원은 식량(옥수수, 밀가루 등), 비료, 의류, 의약품, 의료장비, 농기계, 농자재 등 비교적 다양한 종류의 현물지원으로 구성되었다. 이 점에서 민간단체의 대북지원은 인도적 지원에서 개발지원으로 넘어가는 과도기적 성격을 지니고 있다고 볼 수 있으나, 북측 파트너가 요구하는 현물지원 중심이라는 점에서 본격적인 개발지원에는 이르지 못하고 있다고 판단할 수 있다(김석진 2009, 137-139).

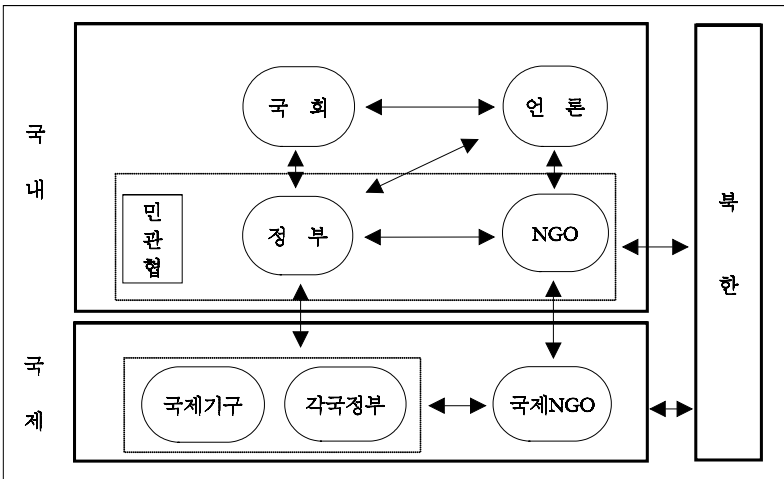
이 같은 대북지원에는 많은 공식적 행위자와 비공식적 행위자들이 관여하였다. 즉 국내적 차원과 국제적 차원 그리고 남북관계 차원에서 후원자, 지원기관, 수혜자들이 참여하였다. 우선 국내적 차원에서 공공 부문으로 정부와 지방자치단체, 민간 부문으로 기업, 학교·의료 분야의 특수법인, 교회·성당·사찰 등의 종교기관, 그리고 농업·의료 분야의 직능단체들이 있었다. 지원기관으로는 정부, 대북지원 NGO, 지방자치단체가 참여하였다. 지원기관은 사업을 직접 담당하는 자로, 북한과의 협상 및 재원 조달, 그리고 사업의 기획·실행·모니터링·평가라는 지원 사업의 사이클을 전체적으로 관리 집행하는 역할을 수행하였다. 지원 기관으로서 실제적 역할을 담당하고 있는 것은 대북지원 NGO였다.

4) 중국을 제외한 국제사회의 인도적 지원 금액은 정확한 집계는 어려우나 대략 25억 달러 내외였던 것으로 추정된다. 중국의 인도적 대북지원 내용은 정확히 밝혀져 있지 않으나 WFP의 보고에 의하면, 중국의 대북 식량지원 물량이 1995년 이후 누계 기준으로 250만 톤(대략 4억~5억 달러)을 상회한 것으로 추정된다. 따라서 국제사회에 중국까지 포함시킬 경우, 국제사회의 인도적 대북지원 규모는 한국의 지원 규모와 비슷했던 것으로 추정된다. 따라서 1995년에서 2008년까지 14년간 한국과 국제사회의 인도적 대북지원 총액은 60억 달러 내외에 달했을 것으로 추정된다. 김석진 2009, 133-135.

그리고 후원자나 지원기관은 아니지만 대북지원 정책에 영향을 미치는 행위주체들로 국회, 정당, 언론이 있었다. 주로 대북지원 예산의 심의, 관련 법제도의 제·개정과 관련해서 국회와 정당, 언론이 영향을 미치고 있었다(김근식 외 2006).

남북관계 차원에서는 수혜자로서 북한당국이 행위자로 존재하였고, 대북지원 NGO와 직접적인 연관을 맺고 있는 조선아시아태평양평화위원회와 민족화해협의회, 민족경제협력연합회 등의 기구가 대표적이었다.

〈그림 2〉 대북지원 거버넌스 구성도



출처: 김근식 외 2006, 881.

국제적 차원에서는 후원자로서 각 국가의 정부나 산하 원조기관들이 가장 많은 기여를 했는데, 미국, 한국, 일본 유럽 등이 대표적이었다. 대북지원기관으로서 유엔 산하기구와 국제 NGO로 나눌 수 있는데, 유엔 산하기구 중에서는 세계식량계획(WFP)의 역할이 컸다. 국제

NGO로는 미국이 30개 내외, 유럽이 20개 내외, 일본이 15개 내외로 많게는 60여개가 활동한 바 있다(김근식 외 2006).

대북지원의 초기단계에서는 정부와 민간, 민간과 민간, 남북한 정부 사이에 갈등과 대립을 반복하였다. 이 시기에 정부는 대북지원의 주요 행위자들 사이의 협의와 조정을 기피하고 일방통행식 정책을 추진하고, 효율적인 대북지원 시스템을 갖춰야 한다는 문제의식도 부재하였다(김근식 외 2006, 869).

그러다가 1998년 김대중 정부가 출범해서 대북포용정책이 추진되면서 대북지원의 정책환경이 변화되었다. 이에 따라 1999년 4월에 민간 단체 상호 간의 협력 필요성과 정부와 민간 사이의 협의 창구로 「대북협력민간단체협의회」(이하 북민협)의 전신인 ‘대북지원민간단체모임’이 결성되었다. 이를 토대로 2004년 9월 1일에 「대북지원민관정책협의회」(이하 민관협)가 발족하면서 민관협력은 새로운 차원으로 들어서게 되었다(이종무 2005, 33-34).

민관협은 민간의 대북지원사업이 긴급구호 차원에서 개발지원으로의 이행을 모색하기 시작하면서 전략적 구도 하에 정부와 민간이 보유한 지원 자원을 통합적으로 활용하기 위한 정책 협의의 틀로 만들어지게 되었다. 따라서 대북지원의 민관 협의와 조정을 제도화하기 위한 민관협은 남북교류협력법에 의해 설치된 정부의 「남북교류협력추진협의회」와 대북지원 민간단체로 구성된 북민협이 양 축을 이루었다.

하지만 대북지원 거버넌스는 여러 가지 문제점을 노정하여 향후 본격화될 대북개발지원에 많은 시사점을 제공하고 있다. 우선 독립적인 대북지원정책의 부재에 대한 문제가 제기되었다. 일반적으로 원조선진국들은 원조정책이 일관된 원칙과 방향을 갖고 독립적으로 추진될 수 있도록 원조기본법을 제정하거나 원조헌장을 갖추고 있고, 여기에는 원조의 이념 및 목표, 기본원칙, 정책우선순위, 추진방식 등이 논리

적으로 잘 반영되어 있다. 하지만 우리의 대북지원은 원조정책의 기본 틀을 구비하지 못하고 있기 때문에 종종 정치군사적 사안과 연계되어 결정되고 남북당국간 회담의 모멘텀을 유지하기 위한 목적으로 활용되었다(이종무 외 2009b, 136-137).

둘째, 국제개발원조의 주요 정책체계가 대북지원에 전혀 적용되지 않고 있다는 점이 지적되었다. 국제개발원조의 주요 정책체계가 대북지원에 적용되지 않는 이유를 단지 북한이 개혁개방을 하지 않고 있기 때문으로 북한당국에 책임을 돌리는 것은 너무 안이한 생각이라는 것이다. 우리가 이러한 정책체계를 대북지원 사업에 적용하려고 얼마나 노력했는가에 대한 성찰이 요구된다는 것이다(이종무 외 2009a, 137).

셋째, 대북지원사업을 전담하는 집행기구가 부재하다는 점이 지적되었다. 원조사업은 정책을 개발하는 것만이 아니라 실제적으로 사업을 집행해야 한다는 특성이 있기 때문에 독립적인 부처가 아니라도 담당 부처에 사업집행을 담당하는 부서가 설치되어야 한다는 것이다. 즉 한국국제협력단(KOICA)와 같은 기구가 아니더라도 대북지원 사업의 현실과 조건에 맞게 부처 내에 집행기구가 설치되어야 한다는 주장이다(최대석 외 2008, 32-33).

2) 대북개발지원 거버넌스의 필요성

통일정책과 같이 민감한 영역에서 거버넌스적 이론 틀을 적용하는 것은 냉전의 종식과 세계화, 민주화, 정보화의 진전이라는 배경을 가지고 있다. 통일정책 분야 중 대북지원에 한정해 보더라도 지리별·공간별로는 글로벌 차원, 동북아시아 차원, 남북한 차원, 국내 등 다층적 차원에서, 채널별·주체별로는 국가, 기업, 국내외 NGO, 국제기구 등

다양한 차원에서, 영역별·분야별로는 농업, 보건, 여성·영유아 등 다차원적 차원에서 정책 거버넌스의 현상이 나타났다.

통일정책에서 거버넌스 현상은 다양한 주체들이 위계적으로나 무정부적으로 연결되지 않고, 네트워크적으로 연결되어 정치질서를 이루는 것을 말한다. 정치질서가 사람에 의한 통치(rule by man)에서 법·국가에 의한 통치(rule by law)로 발전하여온 것이 근대적 이행이라면, 이후 이것이 네트워크를 통한 통치(rule through network)로 발전되고 이를 거버넌스라는 개념으로 통칭하고 있는 것이 현재의 상황이다(서창록 외 2006).

거버넌스 모델을 통일정책에 적용할 경우 두 가지 특징이 주목된다(김국신 외 2006; 서창록 외 2006). 우선 한 가지는 1990년대 후반 이후 통일정책과정에 개입하는 행위자들의 수준이 다양화하였고, 특히 정보화를 바탕으로 한 NGO들과 일반시민들의 정책참여 수준이 눈에 띄게 급증하였다. 또한 통일정책과정에서 행위자의 다양화와 동시에 다루어지는 이슈나 정책 분야도 광역화하였다.

현재 북한의 미래에 대해서는 여러 가지 전망이 엇갈리게 나오고 있다. 하지만 북한처럼 만성적인 식량부족을 겪고 있는 최빈국이 발전된 국가로 나아가는 데 20~30년 이상의 상당한 시간이 소요될 것이라는 전망에는 이견이 없다. 이 기간 동안 개발을 위협하는 국내외적 도전을 성공적으로 극복하고 다양한 위협 요소들을 잘 관리하면서 효과적으로 정책을 추진하기 위해서는 국제협력을 기반으로 하는 개발 지원 거버넌스가 필수적이다.

특히 기존 대북지원에서 개발지원에 대한 문제의식 부족과 더불어 국제사회의 다양한 개발지원 정책체계에 기반을 둔 글로벌 거버넌스 부재가 가장 큰 문제점으로 지적되었다는 점에서 개발지원정책의 효율성과 효과성 그리고 책무성을 동시에 제고시키기 위해서는 다양한

국제사회의 정책체계를 수용하여 국제협력을 원활히 이루어내는 방안이 모색되어야 한다. 국제사회의 핵심적인 정책체계는 새천년개발목표(MDGs), 빈곤감소전략보고서(PRSP), 부문별 포괄접근방식(SWAP), 성과중심관리(RBM), 굿거버넌스, 권리중심접근방식(RBA) 등이다.

개발지원 거버넌스의 개선은 비용조달 측면에서도 필요하다. 북한 핵문제가 해결되면 대북개발지원에는 우리 중앙정부와 지방자치단체 그리고 국내 NGO뿐 아니라 6자회담 참가국, 국제금융기구, 기타 국제기구, 기타 선진국, 국제 NGO 등 다양한 원조 공여자들이 참가할 가능성이 높다. 대북개발지원에는 막대한 비용이 소요될 것으로 예상되므로, 다양한 국제 원조공여자들의 적극적 참여를 이끌어낼 경우 자금조달이 용이해질 수 있다. 우리의 대북정책 목표를 효과적으로 달성하려면 국제협력 추진과정에서 국제사회의 지지를 받기 위해 노력해야 한다(김석진 2009, 15).

국제협력의 실효성 제고를 위해서는 일반적인 국제규범과 관행을 존중하려는 노력이 필요하다. 우리가 개발지원의 국제규범과 관행을 충분히 존중하면서 대북개발지원정책을 수립해야만 국제사회의 이해와 지지를 이끌어낼 수 있다. 선진국 정부와 국제기구 및 국제금융기구 등 국제사회의 주요 원조 공여자들은 개발원조와 관련한 방대한 지식과 경험, 전문인력을 보유하고 있으므로, 이를 잘 활용할 경우 개발지원을 보다 용이하게 실시할 수 있다(김석진 2009, 15-16).

원조공여자간 협력이 원활하지 않을 경우, 아래와 같은 이유들 때문에 개발원조의 실효성을 확보하기가 어려워진다. 첫째, 각각의 수원국에 많은 공여자들이 관계하고 있기 때문에 개별 공여자들은 원조의 성과에 대한 책임성과 책무성을 결여하는 경향이 나타난다. 둘째, 공여자간 협력과 정보 공유, 원조 조정이 원활하지 않으며 어떤 부문에는 과잉중복 투자가 이뤄지는 대신 다른 부문에는 원조가 불충분하게

이뤄진다는가, 원조가 너무 많은 수의 프로젝트로 분산되어 개발 효과가 감소하는 등 원조자금 사용에서 비효율성이 나타날 가능성이 높다. 셋째, 수혜국 정부가 다수의 공여자들을 상대하는 과정에서 과도한 행정부담(너무 많은 수의 분산된 프로젝트의 관리, 공여자들이 파견한 사절단의 응대, 각종 보고서 제출 등)을 지게 됨으로써, 정부 본연의 임무 수행 및 행정역량 강화가 어렵게 된다. 넷째, 각각의 수혜국에 다수의 대안적 공여자가 존재하기 때문에, 수혜국 정부가 국제금융기구 등이 강조하는 (정책) 이행조건의 실행(정책 및 제도 개혁)을 무시할 가능성이 높아진다(김석진 2009, 93-94).

이런 문제점 때문에, 오래 전부터 국제사회는 공여자간 협력을 강화하기 위해 여러 가지 노력을 기울여 왔다. 세계은행, 아시아개발은행, 유엔 산하기구 같은 다자간 개발기구의 설립은 선진권 전체를 대표하는 효율적 원조공여자를 만들기 위한 것으로서, 공여자간 협력을 위한 가장 중요한 시도였다고 할 수 있다. 그러나 다자간 개발기구의 설립 이후에도 모든 선진국 정부가 정치외교적 목적을 위해 양자간 원조기관을 계속 운영하였으며, 나중에는 국제 NGO나 민간 재단 등 원조공여자들의 수가 계속 늘어나게 되어, 공여자간 협력 문제가 계속 이슈로 제기될 수밖에 없었다(김석진 2009, 94; 장형수 외 2009 2장).

세계적 차원에서는 OECD 개발원조위원회가 선진국 정부의 양자간 원조기관의 활동을 조정하는 역할을 맡고 있으며, OECD 개발원조위원회와 주요 다자간 기구들이 참여하는 고위급 포럼(high-level forum)이 개발원조에 관한 국제적 협력방향을 논의하는 장이 되고 있다. 개별 수혜국에 대한 원조와 관련해서는 세계은행이 주도하는 협의그룹(consultative group)과 유엔개발계획(UNDP)이 주도하는 원탁회의(round tables)가 가장 중요한 원조조정 메커니즘으로 이용되어 왔다(김석진 2009, 95; 장형수 외 2009, 59-64).

특히 국제사회는 북한과 같은 취약국가의 경우에 원조공여자간 협력이 더욱 큰 중요성을 갖는다는 것을 강조하고 있다. 취약국가의 경우에 수원국 정부가 매우 취약하기 때문에, 원조의 실효성 확보를 위해 가장 중요한 원칙인 수원국의 주도성이 잘 발휘되지 않는다. 따라서 취약국가에서는 원조의 실행이 더욱 큰 어려움에 직면하기 때문에, 원조공여자들 간의 효과적 협력이 더욱 큰 중요성을 갖게 된다. 수원국 정부가 제대로 작동하지 않으므로 때로는 수원국 정부를 우회하여 원조를 공여하기도 하지만, 그러한 방식은 수원국 정부의 역량을 더욱 침식함으로써 악순환을 지속시킬 가능성이 높다. 따라서 장기적으로는 공여자들이 협력하여 수원국 정부의 역량을 키워주고 개혁을 유도하는 것이 더 바람직하다. 또한 취약국가의 경우에 다양한 목적(개발, 인도적 목적, 안보, 외교 등)을 가진 다양한 공여자들이 매우 복잡한 방식으로 개입하며, 수원국 내에서도 다양한 행위자들이 분산되어 있는 경우가 많아 공여자 간 협력의 필요성이 더욱 절실하다(김석진 2009, 99-100).

한편 국제협력은 북한 재건비용의 조달원을 다양화하고 확대한다는 측면에서는 물론 중요하다. 북한 급변사태의 발생하더라도 북한내 단일한 정치권력이 존재할 경우에, 북한의 재건방식은 기본적으로 북한 정부가 결정하게 되며 한국과 국제사회는 제3자로서 북한과의 관계를 통하여 참여하게 될 것이다. 이 경우 체제의 안정성을 중시하는 북한 입장에서는 한국이든 중국이든 어느 한 국가에게 과도하게 정치경제적으로 의존하는 것을 피하려고 할 것이다. 따라서 우리의 입장에서 국제사회와의 협력이 매우 중요해진다(장형수 2009, 215).

만약 북한에서 분쟁에 준하는 긴급사태가 발생할 때에는 북한이 분쟁피해국가(conflict-affected country)⁵⁾로 간주되어 즉각적으로 국제금융기구 등 국제사회로부터 대북 기술 및 자금 지원을 받을 수 있도록 조

치를 강구해야 한다. 구체적으로 이러한 경우에 한국은 ‘북한 재건을 위한 원조조정국 회의’의 구성을 주도하면서 국제협력을 모색해야 할 것이다. 또한 ‘원조공여국 회의’와 함께 ‘특별신탁기금’을 조성하도록 노력해야 할 것이다(장형수 2009, 229-230).

하지만 개발지원의 국제규범 자체가 불완전하고 정책에서는 정치적 교적 목적도 중요하므로 대북개발지원에 국제규범을 적용할 때에는 세심한 주의가 필요하다. 주요 원조공여자들은 수원국의 사회경제 발전이라는 당초의 목적 외에 공여국의 정치·외교적 목적도 중시하기 때문에, 국제규범에서 벗어나는 방식으로 원조정책을 실시하는 경우도 많이 있기 때문이다. 따라서 대북개발지원을 추진할 경우에 NGO 들은 국제협력과 국제규범을 중시하되, 남북관계의 특수성, 북한체제의 특수성, 종합적 국익을 고려한 가운데 대북개발지원 거버넌스를 이루려는 유연한 접근을 보여야 한다.

4. 대북개발지원 거버넌스와 시민사회의 역할

1) 대북개발지원의 조건 및 원칙

북한은 개발지원이 필요한 저개발 빈곤국이다. 대북개발지원의 목표는 국제원조의 총괄적인 목표인 주민의 생활수준 향상, 즉 빈곤경감

5) 유엔 체계의 구호와 개발에 대한 관념은 ‘복합긴급사태’에 관련하여 구호와 개발을 위한 개입을 중심으로 전개되고 있으며, 세계은행은 구호가 아니라 개발에 주력하면서 ‘분쟁피해국가’에 대한 개발 관련 물적·지적 원조를 통한 개입을 중심으로 사업을 전개하고 있다. 세계은행은 2001년 이전에는 분쟁이후재건에 초점을 두었으나, 9·11 이후 갈등 예방과 함께 갈등 취약 국가에 대한 관심을 강화해가면서 핵심 개념 자체를 분쟁피해국가로 바꾸어서 접근하였다. World Bank 2003. 국제사회의 긴급 재건 메커니즘에 대해서는 장형수 외 2009, 5장 참조.

에 두어야 한다. 하지만 빈곤경감을 위한 본격적인 개발지원이 이루어지기 위해서는 몇 가지 조건들이 충족되어야 한다. 이러한 개발지원을 위한 조건이 충족되지 않는다면, 대북지원은 긴급구호가 요구되는 긴급사태로의 퇴보를 막는 차원에서 생계를 구제하는 개발구호(복구)에 머물 가능성이 높다.

우선 대북개발지원이 이루어지기 위해서는 우호적인 국제정세가 조성되어야 한다. 우호적인 국제정세는 북핵문제의 진전 여부에 달려 있다. 그 동안 유럽 및 캐나다, 호주 등은 북한의 핵개발 문제로 인해 대북개발지원을 할 수 없다고 밝힌 바 있다. 북핵문제에 대한 평가가 국가마다 다르기는 하겠지만 북핵문제의 진전 여부가 국제사회의 본격적인 개발지원 참여와 밀접하게 연결되어 있다(최대석 2009, 22).

둘째, 개발지원을 받기 위해서는 북한의 정책과 제도의 변화가 선행되어야 한다. 현재로서는 북한의 개발지원에 대한 인식과 개발을 위한 조건과 환경을 만들려는 의지 등이 거의 파악되지 않고 있으며, 또한 북한의 정책, 행정역량, 그리고 체제로는 남한 및 국제사회의 개발지원을 받을 수 있는 상태가 아니다. 국제사회의 일반적인 규범에 따르면, 북한당국 스스로가 개발목표, 개발전략, 우선순위별 사업계획 및 예산을 명확히 세우고 이를 개발지원국들과 공유해야만 한다(최대석 2009, 22).

원조수원국의 주도성은 최근 국제개발원조에서 가장 중요시되고 있는 규범 중 하나이다. 경제사회개발의 당사자는 원조수원국 자신이므로 수원국의 적극성과 주도성이 결여되어 있을 경우 원조가 충분한 효과성을 보여주기 어렵다. 과거 국제개발원조가 공여자의 목적과 이익을 고려한 일방적 원조의 성격이 강했다는 반성에 따라, 최근 주요 원조공여자들은 수원국의 주도성을 최대한 존중하기 위해 노력하고 있다. 개발원조의 국제규범을 집약하고 있는 ‘파리선언’에서는 원조수

원국의 주도성을 크게 두 가지 범주로 정리하고 있다. 하나는 수원국의 주도성(ownership)으로서 수원국이 개발전략 수립과 개발원조 프로젝트의 조율에서 리더십을 발휘해야 한다는 것이고, 다른 하나는 수원국과의 일치성(alignment)으로서 원조 공여자들이 수원국의 국가적 발전전략, 제도 및 절차를 충분히 존중하여 이와 일치하는 방향으로 원조를 실시해야 한다는 것이다(김석진 2009, 60-61).

원조수원국의 주도성 및 수원국과의 일치성에 관한 국제규범은 북한의 경우 실행하기 쉽지 않은 과제로 판단된다. 원조수원국의 주도성은 수원국이 마음대로 자금을 사용할 수 있다는 뜻이 아니라, 종전보다 자발성과 적극성을 훨씬 많이 발휘하라는 뜻으로서, 국제사회가 수원국에 새로운 의무를 부과한 것으로 이해할 수 있다. 즉 수원국이 스스로 경제사회 개발을 위해 노력하고 국제사회에 협력하는 자세를 보여야만 원조공여자들이 수원국의 주도성을 인정할 수 있으며, 그러한 조건을 충족해야 원조를 줄 수 있다는 뜻이다(김석진 2009, 69-70).

북한이 국제사회의 인정을 받아 실질적 주도성을 발휘하려면 대외 개방에 관한 기존의 자세와 인식을 획기적으로 전환해야 한다. 개발전략 수립, 행정시스템 평가 및 개혁 등 주요 실천과제는 북한의 내부 상황에 대한 정보수집과 분석 그리고 투명한 공개를 필요로 한다. 그러나 북한은 이제까지 내부 정보를 비밀로 취급하고, 원조를 집행하는 국제기구에 대해서 폐쇄적인 자세를 견지해 왔다(김석진 2009, 70).

개발을 빈곤경감으로 이해하고 빈곤경감을 위한 지속가능한 경제성장을 위해서는 무엇보다도 원조수원국의 의지와 능력이 중요하다. 개발에 대한 의지와 능력을 가진 나라와 의지와 능력도 없는 나라에 대한 원조 정책이 같을 수 없다. 개발을 위한 원조 정책은 수용국이 개발에 대한 의지와 능력의 유무에 따라 수용국의 유형을 네 가지로 구분할 수 있다. △개발정책에의 의지와 능력을 겸비한 국가, △의지는

있지만 능력이 부족한 국가, △능력은 있지만 의지가 없는 국가, △의지도 능력도 없는 국가이다. 수원국이 어떤 국가인가에 따라 개발원조에 활용될 수 있는 정책 수단을 다르게 적용하고 있다(박형중 2009, 49).

현재로서 북한은 개발정책을 실행할 능력은 있지만, 의지가 없는 국가로 분류된다. 북한의 경우 강력한 중앙정부가 존재하여 확고하게 전 영토를 장악하고 있고, 발전된 현대적 관료체계를 구비하고 있으며, 지식인과 전문가 그리고 현대적 공업 노동자층을 구비하고 있다. 그렇지만 중앙정부는 정권유지와 군사확장을 위해 모든 관심과 자원을 투자하고 있고, 이 때문에 경제성장과 빈곤감축에 역행되는 정책을 취하거나 혹은 이에 대해 무관심하다(박형중 외 2009, 194).

셋째, 대북개발지원을 위해서는 우리 사회의 구체적인 실행계획이 마련되어야 한다. 이명박 정부가 대선공약으로 제시한 비핵·개방·3000 구상의 내용은 북한지역의 경제사회적인 상황의 개선과 궁극적으로 북한지역에서의 빈곤개선이라는 목적, 다시 말해 개발지원 차원의 목적과 내용을 담고 있다. 그러나 비핵·개방·3000은 북핵문제 해결을 전제로 한 구상에 불과하며, 정부는 아직 공적개발원조 차원에서 북한의 사회경제개발에 대한 계획조차 갖고 있지 않다(최대석 2009, 22-23).

다음으로 대북개발지원으로의 정책방향을 전환하는 데 고려되어야 할 원칙에는 다음과 같은 것들을 지적할 수 있다. 첫째, 한반도 상황의 안정적 관리를 위한 대북개발지원이 추진되어야 한다. 북한은 체제생존과 직결된 문제에서는 양보하지 않고 오히려 심각한 위기 국면을 조성하는 경우가 많다. 따라서 대북지원에 있어 엄격한 상호주의의 적용은 한반도 상황의 안정적 관리라는 대북정책의 기본목표를 저해할 가능성이 있다. 따라서 대북지원 중 일정부분은 한반도 상황의 안정적 관리를 위한 필수적인 지원으로 간주하여 공여하는 것이 불가피하다

(최대석 외 2008, 51).

원래 인도적 지원은 그 정의상 조건 없이 공여되어야 하고 지원물자가 수요자에게 정확히 전달되도록 감시 모니터링 체계가 보장되어야 한다. 개발지원도 지원의 목적인 경제사회개발에 자금이 사용되었는가를 모니터링하는 것이 기본이므로 엄격한 감독과 사후 감사가 필수적이다. 그렇지만 인도적 지원과 개발지원에는 최소한 명시적으로는 어떤 대가를 요구하여서는 안된다. 즉 인도적 지원과 개발지원을 공여할 때에 상호주의를 공개적으로 내세워서는 안된다(최대석 외 2008, 51).

둘째, 대북개발지원은 국제규범을 중시해야 한다. 국제사회는 개발지원의 실효성을 확보하기 위하여 바람직한 원조방식에 관하여 많은 부분에서 합의를 이루어가고 있는데, 이것이 개발지원의 국제규범이다. 개발지원의 국제규범에 대한 최근의 합의를 대표하는 것은 2005년 ‘파리선언으로서, 이 선언의 핵심내용은 원조수원국의 주도성(ownership), 원조수원국 개발전략과 원조공여국 지원정책과의 일치성(alignment), 원조공여국간 지원정책의 조화(harmonization), 성과중심의 관리(managing for results), 원조수원국과 공여국의 상호 책무성(mutual accountability) 등이다.

그런데 북한과 같은 취약국가(fragile states)⁶⁾ 또는 파트너십 형성이 어려운 국가(difficult partnership countries)의 경우 이 같은 원칙의 적용이 매우 어렵다. 취약국가의 개발지원이 실효성을 거두기 어려우나 개발지원을 가장 절실히 필요로 하는 국가이기 때문에 이들에 대해 일반적 규범 하에서 탄력적인 원칙을 적용하고 있다. 그 원칙은 △해당

⁶⁾ 취약국가란 무능하거나 매우 억압적이고 독립주의적이어서 또는 극단적인 경우 분쟁이나 전쟁 등으로 정부 시스템이 무너져서 국민에 대한 기본적인 서비스를 제공하지 못하는 상황에 있는 국가를 가리킨다.

국가의 정치·경제적 상황의 특수성에 충분히 유의하여 그에 탄력적인 전략을 적용할 것, △개발지원과 정치·안보 상황 사이의 연관성에 충분히 유의할 것, △국가체계가 살아있으나 협력할 정치적 의지가 희박한 국가의 경우에는 수원국 중앙정부 외에 지방정부, 기관, 기타 단체 등을 통한 다른 지원 채널을 개발할 것, △원조국 및 원조기관 사이의 정책 일관성, 협력, 역할 분담 등을 강화할 것, △원조 효과를 빨리 볼 수 있도록 신속히 행동하되, 장기적 플랜과 안목을 가지고 지속적으로 개입할 것, △자금 지원보다는 지식과 기술의 지원·전파를 우선시 할 것, △보건의료, 교육, 인적자원개발 등 기본적인 사회적 서비스의 공급을 우선시 할 것 등이다(김석진 2009, 38-39).

2) 대북개발지원 거버넌스와 시민사회의 역할

대북개발지원의 목표는 상기한 대북개발지원의 조건 및 원칙이 지켜지는 가운데 기존 대북지원 거버넌스의 개선을 통해서 보다 효율적으로 접근할 수 있을 것이다. 참여, 자치역량, 책무성의 차원에서 기존 대북지원 거버넌스의 개선 방향을 간단하게 짚어보면 다음과 같다.

첫째, 참여의 문제이다. 거시적 배경에 의해 대북지원정책에서도 시민참여가 대폭 증가하였지만, 정부의 정책 조정과 키잡이 역할이 약화되면서 정책추진의 난맥상이 나타날 수 있다는 평가가 나오기도 하였다. 대북개발지원을 둘러싼 보수-진보 진영의 갈등이 항상 잠복해 있다는 점에서 자칫 참여민주주의의 과잉이 ‘정치위기’로 이어질 수 있다는 우려는 언제든지 제기될 수 있다. 따라서 대북개발지원을 둘러싼 행위자들의 참여 수준과 범위, 기반을 정비하고 실행수단을 정교화하는 작업이 요구된다.

둘째, 자치역량의 문제이다. 기존 대북지원 정책과정에서 민간협력

의 시범적 모색이라고 할 수 있는 민관협이 제대로 작동되지 않는 데에는 북민협의 책임 또한 크다. 대북지원문제를 두고 서로 갈등하면서 통일성을 확보하지 못하고 남북협력기금의 배분을 둘러싸고 대립했던 모습 등은 자치역량에 한계가 있음을 드러내 보인 점이라고 볼 수 있다. 따라서 시민사회는 대북개발지원 문제를 두고 정책과정의 주변적 지위에서 핵심적인 주체로 변화하기 위해 자치역량을 키우고 스스로의 권능을 강화하는 노력을 경주해야 한다. 이는 시민들이 자신들의 현재와 미래의 삶에 지대한 영향을 미치는 통일정책에 대해 통제력을 강화한다는 의미를 갖는다.

셋째, 책무성의 문제이다. 통일정책의 의제들이 타 정책보다 갈등요소를 많이 담지한 점 때문에 기존 대북지원 거버넌스에 문제점이 나타난 점이 없지 않다. 따라서 NGO들은 대북개발지원 문제에 있어 보다 전문성을 가지고 대안을 제시하면서 변화를 주도하여야 한다. 즉 NGO들은 대북개발지원정책 수립 및 집행과 관련하여 자신들의 활동에 직접적 수혜를 받거나 영향을 받는 모든 시민들에 대한 책무성을 갖추어야 한다. 책무성이란 “자신들의 권력과 의무에 대한 재량권을 이해당사자들에게 답변하고 자신들에게 부과되는 비판 혹은 요구사항들에 순응해서 행동하며, 또 실패, 무능 혹은 기만에 대한 (일부) 책임을 수용하는 것”을 말한다.

현재 대북지원은 여러 가지 어려움에 봉착해 있다. 앞으로 시민사회는 긴급구호 차원 대북 인도적 지원의 대북개발지원으로 방향 전환을 모색하면서 인도주의 원칙 확인과 최소한의 남북관계 안전판 유지에 대한 국민적 공감대 확보를 위해 많은 노력을 경주해야 한다. 따라서 시민사회 NGO들은 대북지원 거버넌스의 개선 방향 하에서 시민사회의 역할을 모색해야 한다. 무엇보다 NGO들에게 제도권 밖에서의 도전과 저항을 벗어나 향후 대북개발지원 거버넌스의 파트너로서 역할

이 요구되고 있다.

우선, **NGO**들은 정부와의 민관협력기구를 통해 대북개발지원정책의 결정에 대한 시민참여의 채널 역할을 수행해야 한다. **NGO**들은 민관협력기구를 통해 대북개발지원정책의 결정과 집행에 영향을 미침으로써 정책과정에서 소외되기 쉬운 시민들의 참여를 확대시키고 이들의 이해와 관심을 반영시켜야 한다. 한국의 시민들에게 있어 대북개발지원은 남북관계의 특수성 때문에 국제사회의 일반적인 개발지원과는 다른 성격으로 인식되고 있기 때문이다.

둘째, **NGO**들은 대북개발지원정책의 투명성과 정보유용성을 제고하는 역할을 수행해야 한다. 향후 대북개발지원은 지난 10여년 간의 긴급구호 차원의 지원과는 비교할 수 없을 정도의 많은 재원이 투입될 수 있기 때문에 한국 사회 내에서 ‘퍼주기 논쟁’과 같은 정책 논쟁과 갈등을 언제든지 불러일으킬 수 있다. 따라서 **NGO**들은 이러한 혼란을 최소화하기 위해서 민관협력기구를 통해 입법과 프로그램에 필요한 정보를 발굴하고 보급함으로써 정책의 투명성과 정보유용성 등을 제고시켜야 한다.

셋째, 대북개발지원정책의 효율성을 제고하는 역할을 수행해야 한다. **NGO**들은 민관협력기구를 통해 대북개발지원정책을 집행함으로써 한정된 대북개발지원의 재정이 효율적으로 집행될 수 있도록 기여해야 한다. 글로벌 개발 **NGO**들은 수십년간 쌓아온 수많은 개발지원 경험을 가지고 있고 우리 **NGO**들도 대북지원에 대한 특화된 사례를 보유하고 있기 때문에 정책 효율성 제고에 이 점을 활용해야 한다.

또한 대북개발지원에서 실질적인 영향력을 확보하기 위해서는 **NGO**들이 구비조건을 충족하고 있는지 점검해 보아야 한다. 우선 **NGO**들은 사회적으로 존재 가치를 인정받고 있는지 다시 한 번 짚어 보아야 한다. 기존 대북지원에 대한 국민적 피로감이 증가된 상황에서

개발지원으로의 방향 전환을 모색하기 위해서는 국민뿐 아니라 정부 모두에게 NGO들의 존재 가치를 인정받아야 한다.

둘째, NGO들은 대북개발지원의 방향 전환에 관한 기본적인 현황 및 문제점 파악뿐 아니라 그에 대한 합리적인 대안을 제시할 수 있는 전문적인 지식과 정보를 갖추고 있는지 점검해 보아야 한다. 대북개발 지원이 남북통합을 준비하는 과정으로서 성격을 지니기 때문에, NGO들은 전문성을 바탕으로 한반도의 평화와 통일에 대한 커다란 비전과 청사진 위에서 정치하게 기획된 전략과 실행계획을 가지고 대북개발 지원에 임해야 한다.

셋째, NGO들은 대북개발지원으로의 전환 필요성 등에 대한 형식적인 자문 역할보다는 대북개발지원으로의 정책 전환이 이루어질 수 있도록 통일부와 국회에 대한 접근의 기회를 확대해야 한다. NGO는 타협과 협상을 기초로 하는 제도권 거버넌스로 진입하였기 때문에 자신들이 가진 여론동원능력과 대안제시능력을 최대한 발휘하여 실질적인 파트너가 되어야 한다.

넷째, NGO들은 스스로의 활동을 통해 지적 설득력, 정치적 영향력 혹은 재정적 역량을 달성해야 한다. 이 부분은 대북개발지원의 환경과도 관련되지만 근본적으로는 ‘시민실패’와 관련된 것이기 때문에, 거시적 차원에서 대북개발지원으로의 정책 전환과 정책 수단을 구비할 수 있는 법과 제도 그리고 시민사회의 문화를 만들기 위한 노력이 필요하다.

5. 결론

한국은 최근 원조 수원국에서 공여국으로 전환하였다. 한국은 1950

년대까지는 긴급구호 차원의 지원을 받았고 1960년대부터는 개발원조를 받았다. 산업화 단계에서 높은 고도성장률을 유지했음에도 불구하고, 1996년에야 세계은행의 개발차관 공여대상국으로부터 졸업을 하게 되었다. 한국의 경우처럼 한 국가가 외부의 원조를 받지 않을 정도로 경제성장을 이루는 데에는 상당히 장기간의 시간이 소요된다.

이러한 점에서 볼 때 만성적인 인도적 위기를 겪고 있는 세계 최빈국 중의 하나인 북한이 발전된 국가로 변모하기까지 많은 시간이 소요될 것임이 틀림없다. 개발도상국에서 발전된 산업국가로 발전하는데 소요되는 시간은 20~30년 이상, 길게는 반세기 이상을 요한다는 점을 감안한다면 상당히 오랜 시간을 상정해야 한다.

한국의 대북개발지원이 본격적으로 추진되려면, 북한당국이 정책과 제도를 변화시키는 모습을 보여야 한다. 정책과 제도의 변화 수준에 부합하게 한국정부의 북한당국 간에 정책협약과 협력이 가능해 질 것이고, 그에 따라 한국의 대북개발지원의 규모가 증가할 수 있을 것이다. 국제규범상 개발지원을 수행함에 있어 무엇보다 중요한 것은 수원국의 자발적인 의지와 능력이기 때문이다(박형중 외 2008, 199).

하지만 북한당국이 국제규범에 부합하는 정책과 제도의 변화를 추진하는 이상적 상황이 도래할 때까지는 많은 시간이 소요될 것이다. 이 시기 동안 남북 간의 신뢰부족으로 대규모 인도적 지원과 개발지원 사업이 성립할 수 없을 지라도, 우리는 북한과의 신뢰구축, 경험축적 차원에서 소규모 사업이라도 가능하면 적극적으로 추진해야 한다. 이를 위해 한국 내의 NGO가 대북개발지원의 주요 행위자가 되어야 한다. 국내 NGO들은 정부와 적극 협력하여, 중소 규모의 대북 인도적 사업뿐 아니라 개발지원성 사업을 개발해야 한다(박형중 외 2008).

그리고 NGO들은 북한당국이 개발지원에 대해 충분한 신뢰를 가질 수 있도록 개발지원의 국제규범에 대한 대북 설득력을 제고해야 할

것이다. 국제사회의 원조 동향, 북한의 원조 행정 체계의 선진화 방안, 개발지원을 위한 법·제도 정비 방안, 원조전담기구의 설립방안 등에 관한 기술지원(technical assistance)은 설득력을 제고하는 주요 수단이 될 수 있다.

또한 개발 NGO들은 대북개발지원이 장기간에 걸쳐 지속적으로 추진되어야 할 정책과제이기 때문에 독립적인 대북개발지원 정책이 수립되어 체계적이고 안정적으로 추진될 수 있도록 전문적인 대안을 가지고 변화를 모색하여야 한다. 기존 대북지원은 독립적인 정책 하에서 추진되기보다는 단기적인 과제로 취급된 까닭에 대북협상 수단이라는 도구적 관점에서 인식된 점이 없지 않다. 따라서 NGO들은 대북개발 지원이 정치적 상황이나 여론에 좌우되지 않고 안정적인 체계 하에서 추진될 수 있도록 준비해야 한다.

그리고 국내 NGO들은 국제사회의 대북개발지원 시 우리의 발언권이 제고되어 원조공여기관 간 협력과 조화에 기여할 수 있도록 준비를 해야 한다. 국제사회에서 원조 효과성을 높이기 위한 중요한 원칙 중 하나가 원조공여국 간의 협력과 조화이기 때문에, 폐쇄국가인 북한에 대한 국제사회로부터 개발지원이 이루어질 때에는 원조공여국 회의가 개최될 가능성이 높다. 따라서 국내 개발 NGO들은 그간의 대북 지원 지식과 경험을 개발지원에 대한 국제규범과 접목시켜 국제사회에서 한국이 대북개발지원에 대한 주도권을 확보할 수 있도록 노력해야 한다.

이상과 같이 대북개발지원에 대해 살펴보았는데, 현재의 시점에서 대북지원을 전적으로 개발지원 차원에서 추진할 수는 없다. 북한체제의 성격이나 남북관계의 수준에 비추어 국제규범에 부합하는 개발지원을 정상적으로 실행하기 어렵기 때문이다. 또한 남북 간의 협상에서 상호주의적인 정치적 거래를 완전히 배제할 수도 없다. 따라서 NGO

들은 남북관계의 모멘텀을 유지하고 화해협력을 증진시키기 위해 복합적인 대북지원에 대한 노력을 아끼지 않으면서도, 남북통합을 실질적으로 준비하기 위해 개발구호의 개발지원으로의 전환을 지속적으로 모색하는 역할을 충실히 수행해야 한다.

(2010년 5월 9일 접수, 2010년 5월 15일 채택)

참고문헌

- 권을 외. 2008. 『양자간 개발기구의 체계와 활동』. 서울: 통일연구원.
- 김국신 외. 2006. “한반도 평화·번영을 위한 대북정책 거버넌스 실태조사.” 『한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(중)』. 서울: 통일연구원.
- 김근식 외. 2006. “남북한 사회문화 협력 거버넌스 실태조사.” 『한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(중)』. 서울: 통일연구원.
- 김석진. 2009. 『개발원조의 국제규범과 대북정책에 대한 시사점』. 서울: 산업연구원.
- 김정수 외. 2009. 『북한개발지원의 쟁점과 해결방안』. 서울: 통일연구원.
- 박형중. 2009. “대북지원과 대북정책.” 통일연구원 편. 『북핵 문제 해결 방향과 북한 체제의 변화 전망』. 서울: 통일연구원.
- 박형중 외. 2008. 『국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한개발지원을 위한 모색』. 서울: 통일연구원.
- 박형중 외. 2009. 『북한개발지원의 이론과 포괄적 전략』. 서울: 통일연구원.
- 서창록 외. 2006. “한반도 평화번영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀.” 『한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(상)』. 서울: 통일연구원.
- 양현모 외. 2009. 『지방자치단체의 북한 개발지원 전략과 접근방법』. 서울: 통일연구원.

- 이금순 외. 2008. 『국제 개발이론 현황』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 이종무. 2005. “대북인도지원 시스템의 발전 방안 연구.” 경남대 북한대학원 석사학위논문.
- 이종무. 2008. “대북지원에서의 갈등 인지적 접근 방안.” 이화여자대학교 통일학연구원 편. 『21세기 한반도 평화의 근원적 모색』. 서울: 한학문화.
- 이종무 외. 2008. 『국제 NGO의 원조 정책과 활동』. 서울: 통일연구원
- 이종무 외. 2009a. 『대북개발지원체제의 구축방안』. 서울: 통일연구원.
- 이종무 외. 2009b. “대북 개발지원 체제의 구축 방안.” 통일연구원 협동연구팀. 『2009년 북한개발지원 협동연구 최종보고(II)』. 11월 11일.
- 임강택 외. 2008. 『국제사회의 원조 현황 및 추진전략』. 서울: 통일연구원.
- 장형수. 2009. “북한 경제재건 비용 조달과 국제협력.” 『북한체제의 변화 전망과 한반도 문제』. 대학통일문제연구소협의회 학술회의. 2월 4일.
- 장형수 외. 2008. 『다자간 개발기구의 체계 및 활동』. 서울: 통일연구원.
- 장형수 외. 2009. 『북한개발지원을 위한 국제협력 방안』. 서울: 통일연구원.
- 최대석. 2009. “대북지원 논의의 현황과 과제.” 『남북관계와 인도주의: 현황과 전망』. 2009남남대화_제2차 화해공영포럼, 8월 25일.
- 최대석 외. 2008. 『북한 빈곤해소를 위한 개발지원 전환 방안』. 서울: 이화여자대학교 통일학연구원.
- 최춘흠 외. 2008. 『UN기구의 지원체계와 대북 활동』. 서울: 통일연구원.
- 평화나눔센터 편. 2004. 『2004 평화나눔센터 자료집』. 서울: 우리민족서로돕기운동.

UNOCHA. 2009. *OCHA Orientation Handbook*.

World Bank. 2003. *The Role of the World Bank in Conflict and Development: An Evolving Agenda*. Washington D.C.: World Bank.

Governance of Unification Policy and the Role of Civil Society:
A Discussion on the Development Assistance to North Korea

Young-Ho SONG

Having been engaged in full-scale assistance to North Korea since the 2000 inter-Korean summit, South Korea embarked on the discussion about development assistance to North Korea around 2004 and 2005. At the time when the aid to North Korea was no more than a matter of political slogan, South Korea searched for a way to transform its aid practice to North Korea to one of development assistance as a response to the challenge of persisting humanitarian crisis in and aggravating aid fatigue following prolonged assistance to North Korea.

In any discussion of development assistance to North Korea much emphasis is due upon the governance nexus between many different stake holders. Especially in the post-Cold War period, accelerated process of globalization prompted corresponding changes in the environment and policies of development assistance wherein the role of international NGOs is privileged. Against this backdrop, the development assistance of the South Korean civil society is deemed to be well in line with the circumstantial necessity of maintaining the momentum of the inter-Korean relations, promoting reconciliation and cooperation, and thus preparing the integration of the two Koreas.

This paper is therefore a modest proposal for a desirable governance of unification policy and the role of civil society with its discussion of development assistance to North Korea, a most likely agenda looming large especially when the Lee Myungbak government is replanning every aspect

of its aid programmes to North Korea.

Key words: Development Assistance to North Korea, Aid to North Korea, Official Development Assistance, Governance of Unification Policy, Role of Civil Society

