

새로운 受援國(receipient states)  
모델과 북한

이 조 원 (Lee, Jeo-won) \*

(E-mail : lcw6581@naver.com

논문접수일 : 2009년 1월 15일

논문심사일 : 2008년 1월 19일

게재확정일 : 2009년 2월 21일

---

\* 학위취득대학: 중앙대학교

현직: 중앙대학교 교수

## 새로운 受援國(receptient states) 모델과 북한

### <국문요약>

취약국가(fragile states)란 용어는 2001년 9.11 테러사건을 기점으로 주목을 받기 시작한 것이다. 미국중심의 기존 국제질서에 새로운 과제와 파문을 일으켰던 9.11 테러사건은 이후 테러리즘의 온상으로서의 취약국가를 어떻게 포위하고 다룰 것인가 하는 문제를 국가안보 내지 국제안보문제 차원에서 취급하게 하였으며, 이 문제는 비핵확산문제, 군비통제문제, 테러리즘 근절문제 등과 결부되고 내적으로는 군사적 개입문제와 인도주의적문제 등이 복잡하게 연계되게 하였다. 이런 점에서 9. 11 테러사건은 기존 국제경제론에서 주로 광범위하게 사용되던 최빈개도국(Least Developed Countries)의 카테고리를 좀 더 국제정치론 쪽으로 경도된 취약국가론의 카테고리로 이동시키게 했으며, 이제 취약국가론은 21세기 새로운 국제질서와 안보환경을 아우르는 핵심적 주제로 부각되었다고 해도 과언이 아니다.

본 논문은 우선 국제개발기구 등에서 통용되는 ‘취약국가’의 모델을 분석하여 북한을 국제개발협력적 차원의 수원국으로서의 지위를 타진해본다. 대체로 국제사회에서 통용되는 개발협력적 모델은 UN, OECD/DAC, 세계은행 등의 모형을 기준으로 하고 있으나, 이들은 북한 등과 같이 개발협력의 능력은 있으나, 여러 가지 이유에서 의지가 미흡한 국가들을 포괄하는 모델로서는 취약하였다. 이런 점에서 본 논문은 이들을 포괄할 수 있는 새로운 모형을 제시하였으며, 향후 북한이 국제개발협력적 수원국으로서의 지위를 얻기위한 방안과 관련하여 남북협력기금의 ODA 규범 준용과 함께 새로운 한국형 ODA의 모형을 제안하고 있다.

[ 주제어 ] 개발협력, 취약국가, OECD/DAC, 세계은행, ODA

## I. 서론

북한을 어떻게 보통국가화할 것인가? 북한을 어떻게 안정적으로 관리할 것인가? 북한을 어떻게 국제사회의 책임있는 당사자로 육성할 것인가? 북한을 어떻게 개혁개방으로 이끌 것인가? 이상의 질문은 다양하지만, 결국 궁극적인 해법은 북한 스스로의 노력보다는 남한을 포함한 국제적 수준의 개발협력적<sup>1)</sup> 지원으로 그것이 가능할 것이라는 것이 대체적인 견해이다.

북한에 대한 해법을 남한을 포함한 국제적 수준의 개발협력적 지원으로 규정하는 경우, 여기에는 다음의 두 가지 원초적 문제가 제기된다.

첫째는, 남한을 포함한 국제적 수준의 개발협력적 지원을 북한이 받을 자격이 있는가? 하는 문제이고, 둘째는, 북한이 국제적 수준의 개발협력적 지원을 받을 자격이 있을 경우, 실제로 개발원조 국제기구나 공여국이 요구하는 까다로운 수혜조건을 수용하고 받아들일 수 있는가? 하는 문제이다.

우선 첫 번째 문제와 관련해서는, 남한의 대북지원과 국제사회의 대북

---

1) 통상 ‘개발협력’은 ‘개발지원’, ‘국제개발협력’ 등과 유사하게 사용되는 개념이나, 본 논문에서는 한 국가의 정부나 공공기관 혹은 원조집행기관이 개도국의 빈곤타파, 경제개발, 복지향상 등을 위해 이루어지는 다양한 형태의 협력이란 의미로 사용하기로 한다. 한편 ODA(Official Development Assistance)는 한 국가의 중앙 혹은 지방정부 등 공공기관이나 원조집행기관이 개도국의 경제개발과 복지향상을 위해 개도국이나 국제기구에 제공한 자금의 흐름을 의미하는 것으로, ‘개발협력’이란 이러한 ODA를 통해 원조공여국과 수원국간에 이루어지는 다양한 형태의 협력을 의미하기도 한다. 이들 개념에 대한 정리는 권혜룡, 2006, 『개발협력을 위한 한국의 이니셔티브』 삶과 꿈, 14-24 참조. 현재 한국은 OECD DAC에 미가입 상태이나 정부는 ODA의 양적·질적 확대를 추진하고 있는 바, 2008년 국민총소득(GNI) 대비 0.108% 수준인 1조원 규모의 ODA를 점진적으로 확대하여 새천년개발목표(MDGs) 달성년도인 2015년에는 0.25%까지 증액한다는 계획이며, 이와 아울러 2010년 선진공여국 그룹인 OECD DAC에 가입을 목표로 추진하고 있음. 이 점에 관해서는 외교통상부 홈페이지 <http://www.mofat.go.kr> 을 참조.

지원을 구분해서 살펴볼 수 있다. 남한의 대북지원의 큰 틀은 남북협력기금과 공적개발원조(Official Development Assistance: 이하 ODA)의 틀에서 이루어지는 것으로, 前者는 남북한 민족 내부 거래의 틀이며, 後者는 OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee: 이하 DAC)가 국제적으로 통용하는 일반적인 규범에 입각한 개발원조체계이다. 이에 비해 국제사회의 개발협력적 지원기준과 방식은 개별단위에서 다양한 형태를 취하고 있으나, 대체로 OECD/DAC의 규범을 대체로 수용하는 수준이다.<sup>2)</sup> 문제는 대북 개발협력 지원사업에서 남한을 배제할 경우, 국제사회가 준용하는 ODA 프로그램이 대체로 개발도상국 혹은 최빈개도국(Least Developed Countries)<sup>3)</sup> 등 주로 경제적 기준과 잣대에 입각한 자격요건을 갖고 있어서 북한을 개발협력적 지원대상으로 포함시키기가 쉽지 않다는 점이다.

이런 점에서 본 논문은 기존 국제사회가 통용하는 개발협력지원 자격을 재검토하고, 9.11 테러사건 이후 새롭게 등장한 취약국가(fragile states)<sup>4)</sup> 모델을 통한 지원자격 요건을 재구성하여, 북한에 적용가능한 개발지

- 
- 2) 통상 북한의 국제적 수준의 개발협력적 지원에 관련한 글로써는 이재룡, 2007, “북한개발자금 조달과 국제금융기구의 역할”, 산업연구원 정책자료 (2007-79); 장형수, 2008, “북한과 국제금융기구: 이슈와 대응”, 한국수출입은행(편), 『수은북한경제』 2008년 봄호; 장형수, 2008, “북한의 테러지원국 해제문제와 국제금융기구”, 한국개발연구원(편), 『KDI 북한경제리뷰』, 2008년 6월호; 장형수, 2008, “북한 개발지원을 위한 국제협력 방향: 재원조달 방안을 중심으로”, 통일연구원(편), 『통일정책연구』 제17권 제1호 (2008년 6월) 등을 참조.
  - 3) 최빈개도국의 개념은 통상 국제정치경제적 차원에서 선진국과 후진국을 구분하는 카테고리에서 도출된 것이다. 국제적으로 정식 사용된 것은 1971년 UN 경제사회이사회(the Economic and Social Council)에서 24개국을 처음 지정하면서 이 개념이 통용되기 시작했다. UN, 2006, *The Least Developed Countries Report 2006*.
  - 4) 대부분의 개발협력이론가들은 미국의 9.11 테러가 이들 취약국가에 대한 관심과 관심을 돌리게 한 결정적인 계기였다고 분석한다. Haas는 이것이 미국으로 하여금 취약국가를 기존의 인도적인 관점에서 전략적 관점으로 바꾸게 한 결정적 계기였다고 주장한다. Richard N. Haas, 2003, *Sovereignty: Existing Rights, Evolving Responsibilities*, Washington, DC: Department of State; Kurt Klotzel, 2006, "International Strategies in Fragile States: Expanding the Toolbox?" *CAP Policy Analysis 1*, Munich: Centre for Applied Policy Research., 5.

원모델과 이를 통한 전략방침 등을 총괄적으로 제시하고자 한다.

## II. 기존의 수원국 모델과 취약국가

### 1. 기존의 수원국 모델 분석과 분석지표

국제사회의 가장 대표적인 개발협력기구라고 할 수 있는 경제협력개발기구 개발원조위원회(Organization for Economic Cooperation and Development Development Assistance Committee: 이하 OECD DAC라 칭함.)는 수원국을 원조제공의 관점에서 접근하고 있다. 이러한 점에서 OECD DAC는 지원 대상국을 “쌍무적 파트너십이 어려운 국가”(difficult aid partners)로 규정한다.<sup>5)</sup>

이들 ‘쌍무적 파트너십이 어려운 국가’가 보여주는 행태는 ① 빈곤감축 등 현안문제에 대한 정치적 관심의 부재 ② 정부 및 주요 기관들의 정책 집행 내지 정책수행 능력의 부재 ③ 집권의 유지와 연장과 같은 정치적

---

한편 취약국가(fragile states)란 용어는 주로 미국쪽에서 1990년대 초부터 사용되기 시작했으며, 처음에는 실패국가(state failure 혹은 state collapse)와 혼용되어 사용되었다고 한다. 이것이 처음 하나의 학술적 의미를 지니는 카테고리로 처음 사용한 것은 미국 ‘취약국가 대책팀’(the State Failure Task Force)이 낸 보고서로부터라고 한다. Daniel C. Esty et al., 1998, *State Failure Task Force Report: Phase III Findings*, McLean, VA: Science Applications International Corporation 참조.

- 5) OECD의 개발원조위원회(DAC)는 OECD 산하 26개 위원회 중 하나로써, 전체 OECD 회원국 중 22개 원조 공여국들 및 EU 집행위원회가 회원으로 구성되어 있음. DAC는 개도상국과의 협력문제를 다루는 곳으로 원조규모 확대 및 원조프로그램의 효율성 제고를 위한 회원국 간 정책협의 및 조정 기구임. DAC의 활동내용은 ① 국제사회가 저개발국들을 어떻게 세계경제에 성공적 참여 및 빈곤 극복에 기여, ② 회원국들이 개발협력 프로그램을 시행하는데 지침이 되는 정책 가이드라인 작성, ③ 회원국들의 원조정책에 대한 정기적인 검토, ④ 개발정책관련, 회원국 상호간의 경험교환 및 전략목표에 대한 국제적인 합의 형성, ⑤ DAC가 정의한 수원국에 대한 원조흐름에 대한 통계 집계·공개 등임. 이와 관련해서는 <http://www.oecd.org>; OECD/DAC, 2001, *Poverty Reduction*, Paris: OECD, 3-11.

목표에 비해 개발목표의 중요성을 왜소화시키는 정부의 인식 등으로 인해 ④ 파트너 정부는 효율적인 정책의 입안과 집행에 대한 신뢰할만한 정책 주도과 책임의지를 보여주지 않는 것이다.<sup>6)</sup>

OECD DAC는 원조대상국을 크게 4개의 그룹 카테고리로 나눈다. 즉, 최빈개도국(Least Developed Countries)<sup>7)</sup>, 기타 저소득 국가(Other Low Income Countries), 중저수입국가(Low Middle Income Counties), 중상수입 국가(Upper Middle Income States) 등으로 나누는데, 이들은 매2년 마다 2년 전의 기준치를 중심으로 재선정한다.<sup>8)</sup>

이들 중 OECD DAC는 최빈개도국을 지원대상국, 즉 ‘쌍무적 파트너십이 어려운 국가’(difficult aid partners)로 간주하고 있으며, 이들 최빈개도국은 통상적으로 UN 경제사회이사회(the Economic and Social Council) 산하의 개발정책위원회(the Committee of Development Policy: 이하 CDP)에서 결정한 것을 그대로 준용한다. UN CDP는 최빈개도국 가입 혹은 졸업 을 위한 기준을 정하고, 그 기준에 부합하는 국가를 추천하면 해당 국가와 의 협상을 거쳐 UN총회(UN General Assembly)에서 최빈개도국에의 가입 혹은 졸업이 최종적으로 결정된다.

UN CDP가 현재 사용하는 최빈개도국 선정기준은 크게 1인당 GNI,

---

6) OECD/DAC, 2001, "Poor Performers: Basic Approaches for Supporting Development in Difficult Partnerships", DCD/DAC, 26.

7) 최빈개도국의 개념은 통상 국제정치경제적 차원에서 선진국과 후진국을 구분 하는 카테고리에서 도출된 것이다. 국제적으로 정식 사용된 것은 1971년 UN 경제사회이사회(the Economic and Social Council)에서 24개국을 처음 지정하 면서 이 개념이 통용되기 시작했다. UN, 2006, *The Least Developed Countries Report 2006*.

8) 2006년의 경우 최빈개도국(Least Developed Countries) 그룹은 2004년 기준 1인당 GNI가 USD 825\$ 이하 국가들로서 아프카니스탄을 위시한 49개국, 기타 저소득 국가(Other Low Income Countries) 그룹은 GNI가 USD 826\$에서 3255\$ 사이 국가로 북한을 포함한 18개국, 중저소득국가(Low Middle Income Counties)는 USD 3256\$에서 10065\$ 사이 국가로 쿠바를 포함한 47개국, 중 상소득국가(Upper Middle Income States)는 보츠와나를 포함한 36개국 등임. 사우디 아라비아의 경우, 고소득국가(high income country) 기준점 (threshold)을 2004년 통과했으나, 2005-6년치를 재평가하여 2008년 명단에서 졸업할 가능성이 큼. [www.undg.org](http://www.undg.org) 참조.

인적자산지수(the Human Assets Index), 경제적 민감성지수(Economic Vulnerability Index) 등 세 가지이다.

첫째, 1인당 GNI는 이전 3개 연도의 평균값을 사용한다. 2006년의 경우 1인당 GNI가 USD 825\$ 미만인 경우 최빈개도국에 포함된다.<sup>9)</sup>

둘째, 인적자산지수(HAI)는 5세 미만 어린이 사망률, 하루 필요량의 비율로 나타낸 1인당 열량섭취량, 1차 및 2차 교육기관(primary and second school) 등록률, 성인 문맹률 등을 반영하여 계산된다. 인적자산지수가 55 미만인 경우 최빈개도국에 가입되고, 지수가 61을 초과하면 최빈개도국 지위에서 졸업하게 된다.

셋째, 경제적 민감성지수(EVI)는 GDP 대비 제조업 및 현대서비스의 비중, UNCTAD의 수출상품집중도(merchandise export concentration index), 농업생산의 불안정성, 상품 및 서비스 수출의 불안정도, 로그를 취한 인구 등을 반영하여 계산된다. 앞의 다른 지수와는 달리 수치가 작을수록 바람직한데, 37이 초과되면 최빈개도국으로 지정되고 33 미만이면 졸업하게 된다.

이상의 3가지 기준이 모두 충족될 때 최빈개도국의 지위를 얻을 수 있으며, 세 가지 지수 중 어느 하나라도 최빈개도국을 졸업하기 위한 기준에 가까우면 해당 국가와의 협상을 통해 신속적으로 졸업여부를 정하고 있다. 현재 인구가 7천5백만 명 이하이면서 앞에서 언급한 세 가지 기준을 모두 만족하는 국가는 50여개 국가가 있다. 콩고와 가나 등은 UN CDP가 최빈개도국으로 제안했음에도 불구하고 자국이 최빈개도국으로 지정되는 것에 반대하여 제외되었고, 북한은 최빈개도국에서 빠져있다.<sup>10)</sup> OECD/DAC가 사용하는 통상의 지원 대상국 즉, 쌍무적 파트너십이 어려운 국가(difficult aid partners)는 UN이 선정한 이상의 국가를 지칭한다.<sup>11)</sup>

9) 2002년 이전에는 1인당 GDP를 기준으로 분류하였다. 2000년도의 경우, 최빈개도국에 가입하기 위해서는 1인당 GDP가 USD 900\$ 미만이었음. UN, 2006, *The Least Developed Countries Report 2006* 참조.

10) UN, *The Least Developed Countries Report 2006* 참조.

11) OECD/DAC, 2002, "Development Cooperation in Difficult Partnerships", DCD/DAC; OECD/DAC, 2003, *Harmonizing Donor Practices for Effective*

<표 1> 최빈개도국 선정기준

1990년대	2004년	2006년
1. 1인당 GDP: 3년 평균, 각연도의 공식환율로 환산 - 최빈개도국 졸업 기준 900 USD 초과	1. 1인당 GDP: 3년 평균, 각연도의 공식환율로 환산 - 최빈개도국 졸업 기준 1035 USD 초과	1. 1인당 GNI: 3년 평균, 각연도의 공식환율로 환산 - 최빈개도국 졸업 기준 900 USD 초과
2. 물리적 생활지수(Augmented Physical Quality of Life Index): 다음 4가지 요소의 평균 ① 보건: 출생시 기대수명 ② 영양: 하루 필요량의 비율로 나타낸 1인당 열량섭취량 ③ 교육: 1차 및 2차 교육기관 등록률 ④ 교육: 성인문맹률 - 최빈개도국 졸업기준: 52점	2. 물리적 생활지수(Augmented Physical Quality of Life Index): 다음 4가지 요소의 평균 ① 보건: 출생시 기대수명 ② 영양: 하루 필요량의 비율로 나타낸 1인당 열량섭취량 ③ 교육: 1차 및 2차 교육기관 등록률 ④ 교육: 성인문맹률 - 최빈개도국 졸업기준: 68점	2. 인적자산지수(the Human Assets Index): 다음 4가지 요소의 평균 ① 보건: 5세미만 어린이 사망률 ② 영양: 하루 필요량의 비율로 나타낸 1인당 열량섭취량 ③ 교육: 1차 및 2차 교육기관 등록률 ④ 교육: 성인문맹률 - 최빈개도국 졸업기준: 61점
3. 경제적 다양성 지수(Economic Diversification Index): 다음 4가지 요소의 평균 ① GDP에서 제조업부분의 비중 ② 노동력 가운데 공업의 비중 ③ 연간 1인당 상업적 에너지 소비량 ④ UNCTAD의 수출상품의 집중도 지수(merchandise export concentration index) - 최빈개도국 졸업기준: 29점 초과(1997년 기준)	3. 경제적 민감성 지수(Economic Vulnerability Index): 다음 5가지 요소의 평균 ① GDP에서 제조업 및 비정부 서비스 부분의 비중 ② UNCTAD의 수출상품의 집중도 지수(merchandise export concentration index) ③ 농업생산 불안정도 지수 ④ 상품 및 서비스 수출의 불안정도 지수 ⑤ 인구(로그) - 최빈개도국 졸업기준: 31점 미만	3. 경제적 민감성 지수(Economic Vulnerability Index): 다음 5가지 요소의 평균 ① GDP에서 제조업 및 비정부 서비스 부분의 비중 ② UNCTAD의 수출상품의 집중도 지수(merchandise export concentration index) ③ 농업생산 불안정도 지수 ④ 상품 및 서비스 수출의 불안정도 지수 ⑤ 인구(로그) - 최빈개도국 졸업기준: 33점 미만

<출처>UN, 2004 *The Least Developed Countries Report 2004*;  
UN, 2006, *The Least Developed Countries Report 2006*

OECD/DAC는 기존 수원국의 범주를 이상의 4개의 카테고리 국가 모두를 대상으로 하고 있으나 실제로는 최빈개도국(Least Developed Countries)에 집중되는 경향이 있었음을 부인키 어렵다.

*Aid Delivery* Paris: OECD, 13-19; OECD/DAC, 2004, *Accelerating Pro-Poor Growth through Support for Private Sector Development: An Analytical Framework*, Paris: OECD, 7-15.

한편 최빈개도국이라는 용어 대신 ‘저소득 취약국가’(Low-Income Countries Under Stress, 이하 LICUS)를 상용화하는 세계은행은 나름대로의 일정한 기준으로 이를 분류 및 규정한다. 즉 이들은 국제개발협회(International Development Association, 이하 IDA)가 양허성 지원자금의 재원을 객관적이고 효율적으로 분배하기 위해 사용하는 국가정책 및 제도평가(Country Policy and Institutional Assessments, 이하 CPIA) 점수와 공공부문 관리 및 제도(Public Sector Management and Institutions, 이하 PMI) 점수를 기준으로, 이들 점수가 일정 수준 이하인 IDA 지원대상국을 LICUS로 규정한다.<sup>12)</sup>

한편 개발지원전략을 수립함에 있어서 최빈개도국들이 처한 상황이 매우 다양하고 판이하다는 점이 감안되어야 한다. 이런 점에서 세계은행 등 국제개발협력 업무를 지향하는 기구들은 편의상 이들을 소그룹 유형별로 분류하여 접근하는 경향이 있다.

세계은행은 2002년 LICUS 현안 업무팀(Task Force)이 이들 국가를 다음의 6개의 유형으로 세분하였다.<sup>13)</sup> ① 정책은 취약하나 자원은 풍부한 국가 유형. ② 예외적으로 정부능력 취약 유형. ③ 원조제공국과 원조수원국간의 합의가 미흡한 유형. ④ 원조제공국의 개입에 제한을 두는 유형. ⑤ 차츰 분쟁으로부터 벗어나는 유형. ⑥ 국내 개혁의 초기단계 국가 유형.

그리고 이들 국가들의 특성에 입각하여 각기 다르게 지원하고자, 전환

12) 이들 점수를 기준으로 다시 ‘심각한(severe) LICUS’와 ‘핵심(core) LICUS’, 한계(marginal) LICUS 등으로 구분하기도 함. 2005년의 경우, 두 점수 모두 2.5 이하인 경우 이를 Severe LICUS로 아프카니스탄 등 총 10개국, 3.0 이하 Core LICUS로 부룬디 등 총 15개국을 선정함. World Bank IEG, 2006, *Engaging with Fragile States: An IEG Review of World Bank Support to Low Income Countries Under Stress*, Washington D.C.:World Bank, 5.  
한편 CPIA index는 정치적 경제적 사회적 정책의 취약성, 국가기구들, 거버넌스, 갈등취약한 다양한 구조 등을 매개로하여 20개의 지표들로 구성되어 있으며, 이를 기준으로 매년 대상국가를 선정하고 있는 바, 매년 선정국가는 조금씩 달라짐. 예컨대 2003년 회계연도 기준으로 LICUS는 17개국이었으나, 2005년은 25개국, 2006년은 26개국이었음.

13) World Bank, 2006, “The 2003 Implementation Overview Report” Washington D.C.: World Bank, 3-4.

이 어려운 국가(countries in weak transition), 악화일로에 있는 국가(countries with no progress or deterioration), 분쟁을 벗어난 국가(post-conflict states), 보다 적극적이고 안정적인 국가(more stable and active countries) 등으로 구분했다.

이 모델은 2005년에 와서 'business 모델'이란 이름으로 다시 개량된다. 그것은 4개의 유형 군으로 LICUS를 세분하는 것으로, 그것은 악화(deterioration) 유형, 분쟁을 벗어나거나 정치적 전환(post-conflict or political transition) 유형, 계속되는 난국(prolonged crisis or impasse) 유형, 점진적 향상(gradual improvement) 유형 등이다.<sup>14)</sup>

## 2. 취약국가 모델

통상 취약국가란 대체로 다음의 특성을 갖는 국가군을 지칭하는 것으로 통용된다. 첫째로, 정부라면 당연히 가져야 할 물리적 강제력의 독점형태가 상실되어 법과 질서의 와해상태에 있는 국가를 말한다. 둘째, 국민들의 기본적 욕구와 필요를 충족할만한 공공재(public goods)나 공공 서비스를 제공할 능력을 상실한 국가이다. 셋째, 주어진 영토 내에서 통일성과 대표성을 지닌 정부를 갖지 못한 국가이다.<sup>15)</sup>

이러한 정의는 대체로 취약국가란 “국가가 수행해야 할 기본적

---

14) 이것들의 구체적인 내용과 전략 등에 관해서는 World Bank IEG (2006), 85 참조.

15) Defick W. Brinkerhoff, 2007, "Reestablishing security, rebuilding effectiveness, and reconstituting legitimacy", *Governance in Post Conflict Society: Rebuilding fragile states*, Routledge, 2. 이러한 유사한 관점에서 분류하는 것은 다음과 같다. D. Carment, 2003, "Assessing States Failure: Implications for Theory and Policy", *Third World Quarterly* 24(3), 407-27; R. I. Rotberg, 2002, "The New Nature of Nation state Failure", *The Washington Quarterly* 25(3), 85-96; M. Francois and I. Sud, 2006, "Promoting Stability and Development in Fragile and Failed States", *Development Policy Review* 24(2), 141-160.

인 기능을 상실한 국가”로 간주함을 뜻한다. 또한 유사한 취약성을 전제로 무정부국가(anarchic states), 유령국가(phantom or mirage states), 빈혈증국가(anemic states), 포로국가(captured states), 시험관 국가(in vitro failures), 야간국가(benighted states) 등의 개념도 사용되기도 한다.<sup>16)</sup>

한편 특정국가가 처한 상황과 정도에 따라 취약국가를 실패국가와 구분하기도 한다.<sup>17)</sup> 실패국가는 취약국가의 상황이 극단적인 경우로, 내전을 겪거나 국가기구의 기능이 완전히 마비된 상태를 지칭한다. 그 대표적인 국가가 소말리아이다.<sup>18)</sup> 이와는 달리 유사한 개념으로 불량국가(rogue states)라는 용어도 통용된다. 통상 불량국가란 “테러리즘을 포함하여 기존의 국제정치체계를 위해할 수 있는 국가”로서, “다년간에 걸쳐 대외적으로는 대량살상무기를 포함한 마약밀매 등의 행위를 망설이지 않고 할 수 있을 뿐 아니라 대내적으로는 인권유린을 포함한 자국내 국민들에 대한 무모한 탄압을 자행하는 국가를 지칭하는 것”이다.<sup>19)</sup>

---

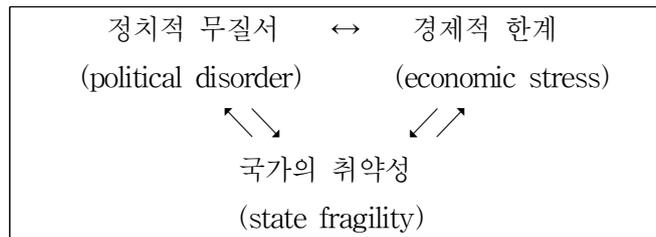
16) Jean - Germain Gros, 1998, "Towards a Taxonomy of Failed States in the New World Order: Decaying Somalia, Liberia, Rwanda and Haiti", *Third World Quarterly* 17(3), 455, 458-61.

17) Defick W. Brinkerhoff, op. cit., 3. 한편 Canment는 국가의 강장성을 기준으로 4가지의 유형으로 구분하고 있는데, 강한(strong), 약한(weak), 실패(failed), 와해(collapsed) 모형을 제시하고 있다. David Carment, 2004, "Assessing State Failure: Implications for Theory and Policy", *Third World Quarterly* Vol. 24 No. 3, 24-34.

18) 실패국가에 대한 연구사례의 대표적인 것으로, 실패국가 연구대책그룹(The State Failure Task Force)이 수행한 연구보고서를 들 수 있다. 이 보고서는 1950년부터 1990년까지 완전실패국가 사례 18개와 그 밖의 부분실패 사례국가들의 경우를 담고 있다. 구체적인 내용은 Eaniel C. Esty et al., 1998, *State Failure Task Force Report: Phase II Findings*, McLean, VA: Science Applications International Corporation, 3-11을 참조할 것. Available at: <<http://gking.harvard.edu/files/>>. 이러한 통상의 용례와는 달리 이를 극단적으로 사용하는 경우도 있다. 예컨대 Noam Chomsky는 미국이 자국민과 세계에 위해를 가하고 있다는 맥락에서 'failed state'라고 주장한다. Noam Chomsky, 2006, *Failed States: The Abuse of Power and the Assault on Democracy*, New York: Metropolitan Books, 3-13.

대체적으로 볼 때, 취약국가란 세계은행(World Bank)<sup>20)</sup> 등을 중심으로 개발협력적 지원을 하는 주된 대상국 내지 수원국을 지칭하는 의미가 강조되는 반면, 불량국가란 국제정치적 맥락에서 국제적 질서를 위협하는 국가군 내지 국제적 응징의 대상을 지칭하는 의미가 강조되는 경향이 있다. 이상의 논의를 종합해 볼 때, 대체로 특정한 국가의 취약성(fragility)의 구조는 정치적 무질서와 경제적 한계를 상호 공유하는 연관 속에서 파악될 수 있다. 이를 도표로 표현하면 다음과 같다.<sup>21)</sup>

<표 2> 취약성의 구조



19) 불량국가 혹은 강패국가로 번역될 수 있는 ‘rogue states’는 9.11 테러사건 이후 미국 George W. Bush 대통령에 의해 테러국 혹은 테러지원국에 대한 경고의 맥락에서 여러 차례 언급되면서 국제정치적으로 통용되는 용어가 되었다. 통상 불량국가(rogue states)와 관련된 개념과 관련해서는 Jasper Becker, 2005, "Preface: Rogue state", *Rogue Regime: Kim Jong Il and the looming threat of North Korea*, Oxford Univ. Press, ix-19; John R. Bolton, 2003, *Nuclear Weapons and Rogue states: Challenge and Response*, Remarks to the conference of the Institute for Foreign Policy Analysis and the Fletcher School's International Security Studies Program, Washington D. C. 등을 참조할 것.

20) 통상 World Bank는 rogue state 대신 LICUS(Low Income Countries Under Stress)라는 용어를 쓰고 있으며, 여기에 26개국, 전세계인구의 7%에 해당하는 약 4억5천만 명을 이 범주에 포함시키고 있다. *The World Bank Group*, 2006, available from: [www.worldbank.org/ieg/licus](http://www.worldbank.org/ieg/licus)

21) Usman Hannan and Hary Besada, 2007, "Dimensions of State Fragility: A Review of the Social Science Literature", CIGI Working Paper No. 33, 35.

이들 취약국가에 대한 이론적 탐구는 OECD 국가들을 위시한 국제개발기구들의 다양한 개발협력<sup>22)</sup>과 연관성을 갖는다고 할 수 있다. 개발협력적 지원 단체나 국가들은 우선 대상국을 선정하고 관리한다는 차원에서 우선 개발협력 대상국의 취약성을 측정해보고자 하며, 나름대로의 기준으로 취약국가를 선정하고자 한다.<sup>23)</sup> 이러한 점에서 취약국가를 어떤 기준과 범주에서 선정할 것인가에 대한 많은 논의가 있어왔다.

우선 Carment는 취약국가에 대한 측정범주를 위해 3단계 분석틀을 제시하고 있다. 첫 번째는 상관 배열 및 혼합변수 확정(identifying the relevant configurational and composite variables), 두 번째는 균형자의 한계점 설정(postulating thresholds of equilibrium shifts), 세 번째는 변수들의 독립성 결정(determining the independence of variables) 방식을 통해 대상 개별국가를 분석한다. 그리고 분석의 각 단계마다 상관관계와 인과관계의 차별성을 통해 국가 취약성을 경제적 취약성 모형(economic-based approach), 갈등적 취약성 모형(conflict-based approach), 국제체계

22) 통상 ‘개발협력’은 ‘개발지원’, ‘국제개발협력’ 등과 유사하게 사용되는 개념이나, 본 논문에서는 한 국가의 정부나 공공기관 혹은 원조집행기관이 개도국의 빈곤타파, 경제개발, 복지향상 등을 위해 이루어지는 다양한 형태의 협력이란 의미로 사용하기로 한다. 한편 ODA(Official Development Assistance)는 한 국가의 중앙 혹은 지방정부 등 공공기관이나 원조집행기관이 개도국의 경제개발과 복지향상을 위해 개도국이나 국제기구에 제공한 자금의 흐름을 의미하는 것으로, ‘개발협력’이란 이러한 ODA를 통해 원조공여국과 수원국간에 이루어지는 다양한 형태의 협력을 의미하기도 한다. 이들 개념에 대한 정리는 권해룡, 2006, 『개발협력을 위한 한국의 이니셔티브』, 삶과 꿈, 14-24 참조.

23) 취약국가를 선정하는 기준은 각 국가나 기구마다 상이한 양태를 보여주고 있음. 예컨대 영국의 국제개발부(DFID: Department for International Development)는 세계은행의 CPIA 모형을 활용해서 46개국을, 그리고 Foreign Policy誌는 12개의 지표를 활용해서 60개국을, 워싱턴에 본부를 두고 있는 세계개발센터(CGD: The Center for Global Development)는 49개국을, 취약국가와 미국의 국가안보 위원회(The Commission on Weak States and US National Security)는 50-60여개 국가를 선정함. Seth D. Kaplan, 2008, *Fixing Fragile States*, Fraeger Security International, 6.

적 취약성 모형(international system-based approach)으로 구분하여 유형화한다.<sup>24)</sup>

한편 Sachs는 국가의 취약성을 측정하는 지표로서 경제적 수입의 불평등성을 기준으로 4가지 유형의 경제적 실패를 들고 있다. 그것은 첫째, 빈곤의 덫(poverty trap) 유형, 둘째, 국가파산(state bankruptcy) 유형, 셋째, 유동성 위기(liquidity crisis) 유형, 넷째, 이행 위기(transition crisis) 유형으로, 그는 이들 각 유형의 특징을 지표화하면서 취약성을 초래하는 기초적 범주의 원인으로 경제적 재화와 정치적 자주성의 불평등한 배분을 들고 있다.<sup>25)</sup>

보다 계량경제학적 모델로써는 최근 3년간의 GDP의 변화와 인플레이션을, 그리고 외국의 직접투자율 등과 동일 국가내의 다른 지역 및 다른 종족이 존재한다는 것을 가정한 공평성 측정 등을 포함한 USAID(The US Agency for International Development)의 취약성 지표모형도 있는데, 이것의 개략적인 모형도는 다음과 같다.<sup>26)</sup>

<표 3> USAID의 취약성 지표들의 광역적 카테고리

경제적 효과성	경제적 정당성	사회적 효과성
거시경제적 수행	정부의 효과성	교육과 건강
외부 섹터 수행	수평적 평등성	인구통계와 고용
빈곤	기업 환경	군대

이 모형도를 활용하여 USAID가 주안점으로 파악하는 취약국가

24) D. Carment, 2003, "Assessing States Failure: Implications for Theory and Policy", *Third World Quarterly* 24(3), 408-10, 415-18.  
 25) Jeffrey D. Sachs, 2004, "The Strategic Significance of Global Inequality." ECSP Report 9, Washington DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, Environmental Change and Security Program, 3-9. Available at: <<http://www.eart.h.columbia.edu/>>  
 26) USAID 2006, 9-11.

란 국민들에게 최소한의 기초적 서비스와 국민들의 재산 및 신체의 보호라는 일차적 임무를 제공할 능력을 결핍하거나, 의지를 갖지 않는 국가들이다. 이들은 정치, 경제, 사회, 안보의 네가지 핵심 영역에서 국가의 효율성과 정당성의 관계로 국가의 취약성을 평가하며, 핵심 과제로 국민의 재산 및 신체의 보호라는 일차적 기능의 회복, 갈등 관리, 국가 능력 형성 등을 염두에 두고 있다.<sup>27)</sup>

앞에서 살펴본 바와 같이 OECD/DAC는 기존 수원국의 범주를 최빈개도국(Least Developed Countries)에 집중되는 경향이 있었음을 부인키 어렵다. 그렇지만 최근 들어 국제사회에 취약국가론이 보다 강조되면서 이를 적극적으로 반영하는 추세를 보여주고 있다. 예컨대 OECD/DAC는 2007년 독자적으로 취약국가를 규정하고,<sup>28)</sup> 2008년에는 나름대로 모형화하고 있다.<sup>29)</sup> 이 모형은 C. T. Call이 제시한 5가지 유형의 국가군을 참고로 한 것으로, 빈약 국가(weak states), 분단국가(divided states), 전쟁경험국가(post-war states), 반독재국가(semi-authoritarian states), 실패국가(collapsed states) 등으로 세분하고 있다.<sup>30)</sup>

또한 최근 들어 OECD/DAC는 각종 보고서 등에서 기존의 최빈개도국(Least Developed Countries) 개념과 함께 취약국가(fragile states) 모형을 광범위하게 사용하고 있다.<sup>31)</sup>

---

27) USAID 2006, 13-15.

28) OECD/DAC는 취약국가를 “인간의 기본적 권리나 안전, 그리고 빈곤감축을 위한 정치적 의지나 역량이 미흡한 국가”라고 규정하고, 가장 중요한 변수로 국가능력, 국가 의지, 정당성을 들고 있다. OECD/DAC, 2007, “The Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations”, Paris: OECD,

29) OECD/DAC, 2008, “Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations: From Fragility to Resilience”, OECD/DAC Discussion Paper, *Journal on Development* Vol. 9 No. 3, 17-18.

30) C. T. Call and V. Wyeth (eds.), 2008, *Building States to Build Peace*, Lynne Rienner, Boulder, Colorado 참조.

31) 예컨대 2008년에 제출한 OECD DAC의 보고서는 대부분 취약국가(fragile states) 항목을 별도로 하여, 별도의 통계수치와 결과를 보고하고 있다. 이들이 사용하는 취약국가(fragile states)는 38개국이다. OECD/DAC, 2008, “Aid

<표 4> 취약국가에 대한 모든 공여국의 ODA 지출액 추이

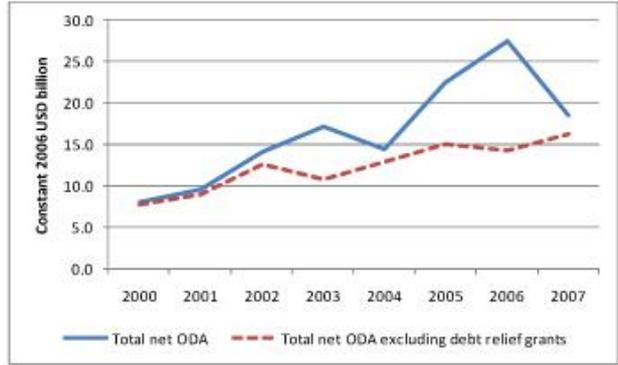


Chart 4. Bilateral ODA Commitments to Fragile States by Sector

이것은 OECD가 개발협력적 카테고리를 기존의 최빈개도국 (Least Developed Countries) 모형에서 취약국가(fragile states) 모형으로 이동시키는 경향을 보여주는 것으로, 국제안보질서 위협세력들을 공동으로 대처하고 관리한다는 의도가 보다 강조된 결과라고 할 수 있다.

이러한 변화는 OECD 국가들이 ODA를 공여함에 있어서도 수원국의 대상에 미묘한 변화를 초래할 수 있다. 결론적으로 대상 수원국은 기존 최빈개도국의 카테고리에서 취약국가군의 카테고리로 이동하는 경향을 보여주고 있으며, 이런 점에서 북한은 기타 저소득국가라는 범주보다는 취약국가의 카테고리에서 주목을 받을 수 있고, 실제적인 대상국이 될 수 있을 것이다.

한편 취약국가라는 용어 대신 ‘저소득 취약국가’(Low-Income Countries Under Stress, 이하 LICUS)를 상용화하는 세계은행은

Targets Slipping out of Reach?” ([www.oecd.org/dac/stats](http://www.oecd.org/dac/stats) 참조)

나름대로의 일정한 기준으로 이를 분류 및 규정한다. 즉 이들은 국제개발협회(International Development Association, 이하 IDA)가 양허성 지원자금의 재원을 객관적이고 효율적으로 분배하기 위해 사용하는 국가정책 및 제도평가(Country Policy and Institutional Assessments, 이하 CPIA) 점수와 공공부문 관리 및 제도(Public Sector Management and Institutions, 이하 PMI) 점수를 기준으로, 이들 점수가 일정 수준 이하인 IDA 지원대상국을 LICUS로 규정한다.<sup>32)</sup>

이상의 특성들을 취합하여 개별 국제기구나 단체가 선정한 취약국가의 명단은 다음 <표 5>와 같다.<sup>33)</sup>

이상에서 볼 수 있듯이, 북한은 미국이 선정한 ‘rogue states’ (미국 CIA 선정기준) 명단에는 포함되어 있으나, 국제개발협력을 염두에 둔 UN CDP나 OECD/DAC가 선정한 취약국가 명단에는 빠져있다. 다만 세계은행의 경우 2005년을 기준으로 거버넌스 문제 국가로 분류되긴 했으나, 아직 세계은행에 가입하고 있지 않기 때문에, 수원국의 자격을 갖고 있지 않은 상태이다.

32) 이들 점수를 기준으로 다시 ‘심각한(severe) LICUS’와 ‘핵심(core) LICUS’, 한계(marginal) LICUS 등으로 구분하기도 함. 2005년의 경우, 두 점수 모두 2.5 이하인 경우 이를 Severe LICUS로 아프카니스탄 등 총 10개국, 3.0 이하 Core LICUS로 부룬디 등 총 15개국을 선정함. World Bank IEG, 2006, *Engaging with Fragile States: An IEG Review of World Bank Support to Low Income Countries Under Stress*, Washington D.C.: World Bank, 5.

한편 CPIA index는 정치적 경제적 사회적 정책의 취약성, 국가기구들, 거버넌스, 갈등취약한 다양한 구조 등을 매개로하여 20개의 지표들로 구성되어 있으며, 이를 기준으로 매년 대상국가를 선정하고 있는 바, 매년 선정국가는 조금씩 달라짐. 예컨대 2003년 회계연도 기준으로 LICUS는 17개국이었으나, 2005년은 25개국, 2006년은 26개국이었음.

33) 이 도표의 출처는 BMZ- Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (ed.), 2007, *Transforming Fragile States- Examples of Practical Experience*, Baden-Baden: Nomos, 341-2.

<표 5> 다양한 선정 기준에 입각한 취약국가 명단

취약국가 <sup>34)</sup>	인구	저소득취약국가 (26개)	최빈개도국 <sup>35)</sup> (50개)	실패국가 <sup>36)</sup> (28개)	거버넌스 문제국가 (48개) <sup>37)</sup>	취약국가 <sup>38)</sup> (38개국)
01. 아프가니스탄	31,066,997	X	X	X	X	X
02. 앙골라	12,127,071	X	X		X	X
03. 적도기니	540,109		X		X	
04. 아제르바이잔	7,961,619		X		X	
05. 에티오피아	74,777,981		X	X	X	
06. 방글라데시	147,365,352		X	X	X	
07. 부룬디	8,091,068	X	X	X	X	X
08. 코트디부아르	17,654,843	X	X	X	X	X
09. 지부티	486,530		X		X	X
10. 에콰도르	13,547,510		X		X	
11. 에리트레아	4,786,994	X	X		X	X
12. 기니	9,690,222	X	X	X	X	X
13. 기니비사우	1,442,029	X	X			X
14. 아이티	8,308,504	X	X	X	X	X
15. 이라크	26,783,383			X	X	
16. 이란	68,688,433				X	
17. 예멘	21,456,188		X	X	X	X
18. 캄보디아	13,881,427	X	X		X	X
19. 카메룬	17,340,702		X		X	X
20. 키르기스스탄	5,231,898		X	X	X	
21. 콜롬비아	43,593,035		X	X		
22. 코모로스	690,948	X	X			X
23. 콩고	3,702,314	X	X		X	X
24. DR 콩고	62,660,551	X	X	X	X	X
25. 코소보	1,900,000	X	X			
26. 쿠바	11,382,820				X	
27. 라오스	6,368,481	X	X		X	X
28. 라이베리아	3,042,004	X	X	X	X	X
29. 리비아	5,900,754				X	

34) 출처는 CIA, 2007, *World Factbook*. <http://www.cia.gov>

35) 출처는 OECD/DAC, 2008, *OECD Fact Book*

36) 출처는 『Foreign Policy』誌 와 Fund for Peace가 활용하는 index

37) 출처는 World Bank, 2005, *Composite Governance Indicator 2005*, Washington D.C.: World Bank.

38) 출처는 OECD, 2008. [www.oecd.org/dac/stats](http://www.oecd.org/dac/stats) 38개국을 지명함.

30. 미얀마	47,382,633	X	X	X	X	X
31. 네팔	28,287,147		X	X	X	
32. 나이지리아	131,859,731	X	X	X	X	X
33. 북한	23,113,019			X	X	
34. 파키스탄	165,803,560			X	X	
35. 파푸아뉴기니	5,670,544		X		X	X
36. 파라과이	6,506,464		X		X	
37. 르완다	8,648,248		X	X	X	
38. 솔로몬제도	552,488	X	X		X	X
39. 시에라리온	6,005,250		X	X	X	X
40. 짐바브웨	12,236,805	X	X	X	X	X
41. 소말리아	8,863,338	X	X	X	X	X
42. 스리랑카	20,222,240		X	X		
43. 수단	41,236,378	X	X	X	X	X
44. 시리아	18,881,361		X		X	
45. 타지키스탄	7,320,815		X		X	X
46. 티모르섬	1,062,777	X	X			X
47. 토고	5,548,702	X	X		X	X
48. 차드	9,944,201		X	X	X	X
49. 투르크메니스탄	5,042,920		X		X	
50. 우간다	28,195,754		X	X		
51. 우즈베키스탄	27,307,134			X	X	X
52. 미누아투	208,869	X	X			X
53. 베네수엘라	25,730,435				X	
54. 벨로루시	10,293,011		X		X	
55. West bank and Gaza	3,889,249	X	X			
56. 중앙아프리카공화국	4,303,356	X	X	X	X	X
전체 합계:	1,215,918,713					

이런 점에서 기존의 국제적 수준의 개발협력적 지원기관의 취약국가 모형은 북한이 아직 개발협력의 대상 수원국으로 지위를 인정하지 않음을 보여준다고 할 수 있다. 따라서 기존의 취약국가 모형을 검토하고 북한을 개발협력적 수원국으로 적극 수용할 수 있는 모형의 개발과 이에 따른 개발협력적 지원의 가능성을 타진해보고자 한다.

### 3. 새로운 수원국 모델과 북한

다양하게 지칭되는 이들 취약국가들은 이들이 국제사회로부터 빈곤감축이나 개발협력적 지원을 수용할 수 있는 능력이 상이하다. 현실적으로 볼 때 원조수혜가 필요한 모든 국가의 정부가 빈곤감축을 최우선 정책목표로 하지 않은 곳도 있고, 설령 이를 최우선 정책목표로 설정하고 있다하더라도 이를 집행할 능력과 자원이 원천적으로 결핍한 경우도 많다.<sup>39)</sup>

그렇지만 빈곤축소를 위한 원조의 효과성을 강조하는 2005년 파리선언 이후의 국제사회의 움직임은 이들 취약국가에 대한 원조가 더욱 까다로워지는 경향을 보인다고 할 수 있다. 세계은행의 경우, 빈곤감축정책(Policy for Poverty Reduction, 이하 PPR로 명기함)이 미흡한 LICUS에 대한 원조를 삭감하거나 폐지하는 것을 권고하고 있다. 삭감된 원조도 정부 예산에 대한 직접 지원이 아니라 인도적 지원이나 프로젝트 원조를 단기간에 걸쳐 현물로 지원하도록 제한하고 있다.

이러한 경향은 결국 취약국가들에 대한 어려움과 고립을 더욱 심화시키는 결과를 낳고 나아가 국제안보에 또한 위해요소로 작용하는 악순환을 발생시킬 수 있다. 이러한 점에 착안하여 세계은행은 LICUS에 대한 행동원칙으로 6가지를 제시하고 있다.<sup>40)</sup>

- ① LICUS를 절대 포기하지 말 것.
- ② LICUS에 대한 사회·정치적 분석에 바탕을 둔 지원전략

---

39) ‘빈곤감축’문제를 위한 선진국들의 개발협력적 의지를 집약적으로 보여주는 ‘빈곤감축전략보고서’(Poverty Reduction Strategy Paper, 이하 PSRP라 칭함.)는 중채무빈곤국가(HIPCs: Highly Indebted and Poor Countries)들에 대한 부채경감의 조건으로 부과됨. 2000년부터 새로 시행된 PRSP 요구안은 부채경감에 따른 지원을 어떻게 빈곤감소에 활용할 것인지 등에 대해 受援國(recipient states)이 세계은행과 IMF의 자문을 받아 작성하게 되어 있지만, 대부분의 취약국가들은 이를 무시하거나 작성치 않고 있음. <http://www.worldbank.org> 홈페이지 참조.

40) IEG, “2006 Annual Report on Operations Evaluation”, World Bank 홈페이지 참조. <http://web.worldbank.org>

수립: LICUS의 정치구조에 대한 이해를 바탕으로 지원전략 수립과 실행에 반영.

③ 긍정적인 변화를 유도할 수 있는 LICUS 내부 역량과 수요를 촉진.

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 메커니즘 추구.

⑥ 원조 제공자들간의 협력 강화.

이러한 원칙은 개발지원전략을 수립함에 있어서 취약국가들이 처한 매우 다양하고 판이한 여건을 감안해야 함을 강조하는 것이다. 따라서 세계은행 등 국제개발협력 기구들은 나름대로의 기준으로 다양한 국가별 접근노력을 하고 있다. 세계은행은 2002년 LICUS 현안 업무팀(Task Force)이 이들 국가를 6개의 유형으로 세분하고,<sup>41)</sup> 2005년에는 그것은 4개의 유형 즉, 악화(deterioration) 유형, 분쟁을 벗어나거나 정치적 전환(post-conflict or political transition) 유형, 계속되는 난국(prolonged crisis or impasse) 유형, 점진적 향상(gradual improvement) 유형 등 'business 모델'이란 이름으로 개량하여 취약국가의 모델을 확대하고 있다.<sup>42)</sup>

한편 OECD/DAC는 그동안의 축적된 경험을 토대로 쉽지 않은 파트너쉽(difficult partnership)국가들에 대해서 어떻게 하면 일정한 수준의 개발원조를 유지하고, 빈곤감축지향적 개혁을 촉진할 것인가에 대해 권고하고 있다.<sup>43)</sup> 이들 중 가장 핵심적인 권고안은 파트

41) World Bank, 2003, "The 2003 Implementation Overview Report", Washington D.C.: World Bank, 3-4.

42) 이것들의 구체적인 내용과 전략 등에 관해서는 World Bank IEG, 2006, 85 참조.

43) 이러한 관점에 관한 것은 다음을 참고할 것. OECD/DAC, 2001, "Poor Performers: Basic Approaches for Supporting Development in Difficult

너쉽의 가장 어려운 상황일지라도 정부간의 대화를 결코 포기하지 말라는 것이다. 이러한 대화는 궁극적으로 파트너국가의 고립과 절망이 극단적인 형태로 변하는 것을 막고 그 결과 극단적 파국과 테러리즘으로 치닫는 것을 방지하는 길이라고 주장한다.

또한 OECD/DAC는 취약국가와의 관계에서 두 가지의 기회비용이 있음을 지적한다. 하나는 취약국가에 충당될 원조가 갖는 효과성에 따른 기회비용의 유혹이 있고, 다른 하나는 원조 피곤증의 결과 대화를 단절한 이후 재가동해야할 때 등장하는 기회비용이 있다는 것이다. 특히 후자의 경우는 매우 막대한 손실이 될 수 있음을 경고한다.<sup>44)</sup>

이러한 권고는 북한에 대한 개발협력지원에서도 시사점을 제공한다. 예컨대 북한의 극단적인 어려움은 북한을 막다른 골목으로 몰고 갈 수 있으며, 여기서 촉발된 위기는 남북한 간의 경우 감정의 손상을 가져오기 쉽고, 손상된 관계는 복구가 쉽지 않다는 것이다. 따라서 북한이 국제개발협력적 지원을 받을 수 있는 정권적 차원에서의 환경조성과 정책적 유연성을 마련하지 못한다고 하더라도 대화를 유지하는 것이 무엇보다도 중요하다고 볼 수 있다.

이러한 점에서 쉽지 않은 파트너쉽 국가를 포괄할 수 있는 개발협력적 취약국가 모델이 제시된다. M. M. Torres 등이 대표적이라고 할 수 있는데, 이들은 특정 정부가 채택하고 있는 PPR의 의지 유무, 정책을 추진하고 집행할 자원과 정부능력에 따라 아래의 4가지 유형으로 구분한다.<sup>45)</sup>

---

Partnerships”, DCD/DAC; OECD/DAC, 2002, “Development Cooperation in Difficult Partnerships”, DCD/DAC; OECD/DAC, 2002, Working for Development in Difficult Partnerships, DCD/DAC.

44) OECD/DAC, 2001, 7-17.

45) 이 모형은 Magui Moreno Torres and Michael Anderson, 2004, “Fragile States: Defining Difficult Environments for Poverty Reduction”, PRDE Working Paper I, 15-19를 참고하여 수정 보완한 것임. 이러한 분류방식에 대한 소개는 박형중, 2007, 『구호와 개발 그리고 원조』, 도서출판 해남, 106 참조.

<표 6> Torres 등의 취약국가의 4가지 분류방식

유형	특징	내용	대표적 국가
제1유형	PPR 추진의지와 추진능력 동시 존재	성공적 추진실적	중국, 베트남
제2유형	PPR 추진의지 있으나, 추진능력 결핍	정책 추진 재원 혹은 행정체계의 미흡	아프카니스탄, 동티모르, 모잠비크
제3유형	PPR 추진을 위한 정부의 능력은 있으나, 추진의지 결핍	국가기구 자체가 집권세력의 私的 이익에 봉사하거나 극도의 억압적 체제 유지 형태	북한, 미얀마, 짐바브웨
제4유형	PPR 추진을 위한 정책의지, 추진 능력 모두 결핍	내란 혹은 내란에 준하는 상황	콩고민주공화국, 소말리아, 탈레반 치하 아프카니스탄

상기 모형은 북한 등과 같이 개발협력적 지원의 파트너쉽이 어려운 국가들을 염두에 둔 것이다. 앞에서 살펴본 2005년형 세계은행의 비즈니스 모델은 서부 아프리카 지역 취약국가들에 대한 분석과 전략적 지혜를 갖는데 유용한 틀이라고 할 수 있으나, 북한과 같이 극도의 억압적 체제를 유지하는 국가들에 대한 분석 틀로서는 미흡한 것이다.<sup>46)</sup> 이런 점에서 Torres 등이 제안한 것에 수정 보완한 이 모형은 북한과 유사한 체제를 갖고 있는 국가들을 대상으로 하기에 우월한 유의미성을 지닐 수 있다고 판단된다. 문제는 국제적 안보질서를 파괴할 수 있는 근거지를 줄이고 관리한다는 관점에서 취약국가를 파악할 경우의 대상 카테고리이다. 상기 모형에서 제1유형은 상당부분 낙관적이다. 제2유형국가군은 비교적 낙관적일 수 있는데 비해 제3유형과 제4유형은 상대적으로 비관적이

46) 세계은행 독자적 평가그룹(Independent Evaluation Group)은 이 2005년 비즈니스 모델에 입각하여 세계은행의 LICUS 지원사업을 총괄적으로 평가하면서 그 결론으로 특정한 상황에 있는 LICUS에 대한 선별지원책이 미흡함을 지적하고 있음. 이는 북한 등과 같은 유형의 국가군에 대한 접근방법이 미흡함을 지적하고 있는 것으로 판단됨. World Bank IEG, 2006, 69-71.

다. 북한을 포함한 제3유형은 사적이익에 봉사할 수 있는 국가기구가 같은 맥락에서 국가적 수준의 테러행위를 동원할 수 있기 때문이다.

### Ⅲ. 취약국가 유형에 따른 개발지원전략과 북한

#### 1. 취약국가의 유형에 따른 개발원조의 방식

UN은 지난 2000년 새천년선언을 통해 새천년개발목표(Millennium Development Goals: 이하 MDGs로 칭함.)를 밝힌 바 있다. 이것은 2015년까지 ① 극도의 빈곤을 제거 ② 초등교육의 보편적 실시 ③ 남녀평등과 여성의 사회정치적 능력신장 ④ 유아사망률 감소 ⑤ 모성보건 개선 ⑥ HIV/AIDS, 말라리아 등의 질병과의 전쟁 ⑦ 환경의 지속성 보장 ⑧ 개발을 위한 전세계적 파트너십 발전 등을 이룩한다는 것인데, 적어도 오늘날 OECD, 세계은행 등과 같은 국제 원조행위자나 원조제공국들의 가이드라인이라고 할 수 있다.<sup>47)</sup>

새천년개발목표는 비록 선언적 의미를 지니는 것이지만 이후 이것은 국제적 수준에서의 양여하는 개발협력적 지원과 원조의 분명한 원칙을 천명한 것이었다. 모든 국가에게 적용되는 분명한 기준점, 그와 연계된 긍정적 경쟁의 압력, 그리고 원조수원국의 결과 책임성을 높이는데 기여하였으며, 개발원조 수행에 대한 모니터가 가능한 중간점검지표와 비용예측을 감안할 수 있게 하였다. 이 새천년개발목표는 이후 몬테레이 협약을 통해 보다 구체화되면서 원조제공국과 원조수원국 공동의 행동준칙 혹은 이론적 틀을 구축하

47) 보다 구체적인 내용은 <http://www.un.org/millenniumgoals/>를 참조할 것. 한편 세계은행은 2005년 LICUS들이 이들 MDGs를 얼마만큼 성취하고 있는가에 대한 나름대로의 지표로서 평가분석을 한 바 있음. 이것에 관해서는 World Bank IEG, 2006, 83-4 참조.

게 된다.<sup>48)</sup> 이 협약에서 ① 개발도상국은 양질의 거버넌스와 개발 정책 선택에서 주도적 책임(ownership)을 지며, 이에 부응하여 선진국은 제공하는 원조의 품질향상과 원조액의 증대에 노력 ② 해당국의 개발관련 정책우선사항 책정시에 MDGs를 지침으로 사용 ③ 빈곤감축전략 과정을 포함한 파트너십 접근 ④ 원조의 효과성에 입각한 새로운 원조배분의 모색 등을 합의하였다.<sup>49)</sup>

물론 9.11 테러사건은 이러한 국제원조시스템에 질적인 영향을 미친 것은 부인키 어렵지만 대체로 2차 세계대전 이후 60여 년간 축적된 국제적 규모의 개발지원 경험과 교훈의 축적은 개발도상국, 혹은, 취약국가에 대한 일방적인 지원이 아니라 효율성 평가에 따른 선별적이고 선택적인 지원과 아울러 유형별 차등적 전략수립의 안목을 갖게 하였다고 할 수 있다. OECD/DAC는 이를 보다 구체화하여 ODA를 위한 다음의 5대 평가 척도를 제시하고 있다.<sup>50)</sup>

① 목적 적합성(Relevance): 원조 활동이 수원국/공여국 우선 순위, 정책 등에 어느 정도 적합한가? (수원국 개발계획과의 부합여부, 아국 원조정책과의 부합여부, 사업범위의 적정성 등)

② 실시의 효율성(Efficiency): Input에 따른 Output이 어느 정도 효율적으로 이루어졌는가? (사업실시기간, 사업비용, 사업 성과의 달성, 사업실시체계의 효율성 등 검토)

---

48) 몬테레이 협약의 일반적인 내용과 의미에 대해서는 다음의 글을 참조할 것. UN, 2002, "Report of the International Conference on Financing for Development", Monterrey, Mexico, 18-22 March 2002; Robert Picciotto, 2002, *Development Cooperation and Performance Evaluation: The Monterrey Challenge*, Washington D.C.: World Bank.

49) Robert Picciotto, 2002, 8-12.

50) OECD/DAC, 2008, *Incentives for Aid Effectiveness in Donor Agencies: Good Practice and Self-Assessment Tool*, 3-5. Available at <[www.oecd.org/dac/effectiveness](http://www.oecd.org/dac/effectiveness)>

③ 활동의 유효성(Effectiveness): 원조활동을 통해 당초 목적이 어느 정도 달성되었는가? (사업목적의 달성, 공급 기자재/용역 만족도, 재무적/경제적 내부수익률 등)

④ 파급효과(Impact): 개발 원조를 통해 산출된 직접(또는 간접), 의도된(또는 의도되지 않은) 긍정적(또는 부정적) 변화 (경제적 효과, 수원국 정책개발 기여도, 기업의 해외시장개척 효과 등)

⑤ 지속가능성(Sustainability): 원조 종료된 이후에 원조 효과가 어느 정도 지속될 것인가? (운영·유지 실태, 기술적 가능성, 재정적 자립 가능성)

이상의 것들을 감안하여 국제개발원조기관들의 선별적이고 선택적 지원을 염두에 둔 유형별 차등적 지원전략을 도표화하면 <표 7>과 같다. 표에서 알 수 있듯이 PPR을 수행할 능력은 보유하고 있으나, 다른 정치적 이유 등으로 인해 이를 수행할 의지가 분명하지 않는 제3유형 국가들 즉, 짐바브웨, 미얀마, 북한 등은 극도의 억압적 집권체제를 갖고 있기에 원조공여국과의 원활한 파트너십을 공유하기가 쉽지 않다. 그러나 국제안보질서 차원에서는 반드시 관리되어야 할 국가들이기에 전략전술적 고려대상국들이며, 국제개발협력적 공여대상국이다. 이런 점에서 상기 유형 모델은 취약국가에 대한 전략전술적 접근을 용이하게 해줄 수 있는 분석틀이라고 판단된다.

<표 7> 취약국가의 유형과 개발원조 수단<sup>51)</sup>

	제1유형 (의지와 능력존재)	제2유형 (의지존재, 능력취약)	제3유형 (의지부재, 능력존재)	제4유형 (의지부재, 능력취약)
대 표 국 가	중국, 베트남	아프카니스탄(현 재), 동티모르, 모 잠비크	짐바브웨, 미얀마, 북한	탈레반 하의 아프카니스 탄, 콩고민주공화국, 소말리아
원 조 틀	• PRSP • 국가예산	• 과도기의 CAP • 평화협정 • 과도기의 성과나 열도표(TRM) • PRSP • 국가예산	• UN 주도의 합 동호소과정(CAPs)	• UN주도의 CAPs • 수시 과도기의 성과나 열 도표(TRM)
원 조 수 단	• 예산집행을 통 한 개발 프로젝트 • 기술협력 • 지역공동체 주 도의 개발/사회기 금 • 예산지원, 부채 탕감 • 지구적 기금	• 국가예산 이외의 인도적 지원과 재 건프로젝트(선거, 정당 등) • 재건을 위한 다 수기부자 신탁기금 • 지역공동체 주도 재건/사회기금 • 예산에 대한 제 한적 직접지원 • 전 지구적 기금	• 주로 국가예산 밖에서 이루어지 는 사회프로젝트, 보통 인도적 지원 프로젝트, 보통 NGOs나 UN 등 을 통해 이루어짐. • 가끔 기술협력 과 정책대화	• 주로 국가예산 밖에서 이루어지는 사회프로젝 트 보통 인도적 지원 혹은 재건지원 프로젝 트 보통 NGOs와 UN 을 통해, 때론 NGOs/시 민사회와 함께 '변화의 주체'작업 • 때론 기술협력과 정책 대화 • 때론 다수 기부자 신탁 기금, 특히 무장해제, 군대해산과 재통합
원 조 제 공 자 태 도	• 원조제공자들간 협력관계 수립 및 파트너측과 제휴 관계 수립	• 조정(원조제공자 간의 협력관계 수 립과 파트너측과 제휴관계 수립을 지향)	• 조정	• 조정

## 2. 국제개발협력과 북한

국제개발협력적 차원에서의 대북지원사업은 다양한 변수를 포함하고 있다. 우선 북한 내부의 변수로서는 국제개발협력적 지원을 끌어낼 수 있

51) Nicholas Leader and Peter Colenso, 2005, 15.

는 정권적 차원에서의 환경조성과 정책적 유연성을 들 수 있다.<sup>52)</sup> 이것은 북한정권의 정책적 의지에 관한 문제로, 예컨대 북핵문제에 대한 원만한 타결이 대표적인 지표가 될 수 있을 것이다. 물론 원조수원국으로서 감당해야 할 수행능력도 중요한 변수이긴 하나, 이런 점에서는 북한이 통상 취약국가들과의 비교우위를 인정한다면 가중치가 큰 변수이긴 어렵다.

또한 북한 외부에 존재하는 변수로서는 결국 원조제공국의 의지와 재원, 그리고 공유할 수 있는 파트너십에 대한 인식도 등을 들 수 있다. 상대적인 의미를 지니는 것이긴 하지만, 대외적인 변수를 상수(constant)로 할 때 북한의 경우는 정권적 차원에서의 결단을 통한 국제협력지원을 받아들일 수 있는 유연성을 갖는 것이 가장 핵심적인 요소가 된다고 볼 수 있다. 이를 현안문제로 대입할 경우 그것은 북한핵문제의 원만한 해결이 될 것이다.

이렇게 볼 때 북한에 대한 국제개발협력의 문제는 북한핵문제의 해결을 핵심 과제로 하는 한반도 평화프로세스와 긴밀한 관계를 갖는다고 할 수 있다. 한반도 평화프로세스란 일종의 패키지 딜(package deal)을 통해 북한핵문제를 해결해나가는 지난한 로드맵의 궤도이다. 그리고 궁극적으로는 북미관계정상화를 통해 북한이 개발협력적 지원을 획득하는 과정과 같이 한다. 이들의 상관관계를 도표로 정리하면 다음 <표 8>과 같다.<sup>53)</sup>

북핵문제라는 것이 워낙 중층적이고 돌발적인 변수를 지닌 문제이기에서 지나친 단순론의 위험성을 배제하기는 어렵지만, 적어도 북한이 명실상부한 개발협력적 지원을 획득하는 시점은 2.13 합의에 기초해서 볼 때 적어도 북미관계가 정상화를 협의할 수 있는 시점일 공산이 크다. 북미관계가 정상화를 협의할 수 있는 시점이란 적어도 북-미간 북한 핵 불능화에 대

52) 국제개발협력적 지원을 끌어낼 수 있는 정권적 차원의 환경조성과 정책적 유연성이 전제조건이란 점에서 북한은 통상 세계은행이나 IMF, OECD/DAC 등과 같은 국제금융기구의 개발지원적 사례나 유의미성을 활용하기 어렵다고 판단됨. 이런 점에서 북한개발협력을 위한 유의미한 방안은 한국의 ODA를 적극 활용한 방안이 될 것이라고 사료됨.

53) 이 도표는 조 민, 2007, “한반도 평화체제 구축방향: 평화 프로세스”, 『2.13 합의와 한반도 평화체제 구축』, 통일연구원, 133을 수정 보완한 것임.

한 상당한 신뢰를 구축한 시점이며, 또한 북한은 이미 상당한 수준의 유연한 개혁 개방정책을 추진하는 상황일 것이다.

<표 8> 한반도 평화 프로세스와 개발협력지원 로드맵

	북한:비핵화	미국:대북 체제보장 및 북미수교	한국: 대북개발협력 및 통일준비	개발협력지원 전략
제1단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>비핵화 초기조치 이행</li> <li>다음단계조치</li> <li>이행핵시설 불능화</li> <li>현존 핵프로그램 완전 신고(사찰 및 검증완료)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>북미관계 정상화 협의</li> <li>-테러지원국 list 해제</li> <li>-대적성국교역법 적용</li> <li>종료 검토</li> <li>한반도 평화포럼 가동</li> <li>-경수로 재공시기 논의</li> <li>-미사일 및 생화학무기 협상시작</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>경제 및 에너지 협력 W/G운영</li> <li>군사당국자회담 개최</li> <li>-군사적 긴장완화 방안 논의</li> <li>한반도 평화포럼 가동</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>인도적 지원에 치중</li> </ul>
제2단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>핵무기 및 핵물질 신고/검증/사찰/폐기 시작</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>한반도평화협정 논의/체결</li> <li>-경수로 공사재개</li> <li>수교협상 개시</li> <li>-북미 연락사무소 설치</li> <li>유엔사령부 해체</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>한반도 평화협정 논의/체결</li> <li>대북 개발협력 프로젝트 가동</li> <li>군축방안 협의/추진</li> <li>-북한군의 대북진출기업 우선취업보장</li> <li>남북경제공동체 형성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>인도적 지원 본격화</li> <li>IMF/세계은행 가입</li> <li>ADB/세계은행내 국제개발협회(IDA) 지원 타진<sup>54)</sup></li> <li>세계은행의 TRM 방식 적용</li> <li>세계은행 가입이전 신탁기금 지원</li> </ul>
제3단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>핵무기 완전폐기 및 핵물질 반출 완료</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>북미 수교</li> <li>주한미군 평화유지군 전환</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>남북연합단계 진입</li> <li>-유엔 보장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>프로그램 원조</li> <li>부문전체 총괄지원 형태</li> <li>기술협력 및 합동프로그램과 공동출자기금 활용</li> <li>다자 신탁기금 활용</li> </ul>

하지만 북한이 혁명적 수령론의 절대적 교의를 기반으로 한 절대적 권력체제를 포기하지 않는 한, 북-미간 상호 파트너십을 나눌 수 있을 관계로 발전한다는 것은 쉽지 않을 공산이 크다. 바꾸어 말하면 북한이 체제전

54) 2000년 4월 12일 한국은행이 발표한 「국제금융기구의 대북차관공여 가능 규모 추정 보고서」에 따르면, 북한의 국가특성을 소득수준 기준 빈곤국가, 경제체제 기준 잠재적 체제전환국가, 소속지역 기준 아시아태평양국가로 요약하고, 유사한 특성을 가진 다른 국가들에 대한 국제금융기구의 금융지원 실적을 기준으로 산출해 볼 때, IMF, IBRD, ADB, IDA 등 국제금융기구의 대북차관공여 가능 규모는 25-45억불로 추정함. 「연합뉴스」 2000년 4월 12일자 참조.

환 없이 국제개발협력지원체계 속으로 편입하기가 어렵다는 것이다.<sup>55)</sup>

OECD/DAC는 그동안의 축적된 경험을 토대로 쉽지 않은 파트너십 (difficult partnership) 국가들이 궁극적으로 고립과 절망이 극단적인 형태로 나아가 그 결과 극단적 파국과 테러리즘으로 치닫는 것을 방지하기 위해 파트너십의 가장 어려운 상황일지라도 결코 포기하지 말라는 권고안을 제시한 바가 있다. 이러한 권고안을 받아들일 때 그럼 현실적으로 가용한 방편은 무엇인가? 그것은 결국 세 가지의 대안으로 귀결된다. 첫번째는 세계은행이나 아시아개발은행(ADB) 등을 통한 개발지원 형태, 두 번째는 OECD/DAC의 관행에 입각한 ODA 자금공여 형태, 그리고 세 번째는 남한의 인도적 지원을 포함한 개발지원 형태가 그것이다.

## V. 결론 및 제언

미국은 지난 해 10월 11일(현지시간) 북한을 테러지원국에서 해제했다. 북한을 테러지원국 명단에 올려놓은 지 꼭 20년 9개월만이다. 이번 조치로 당장은 아니지만 향후 국제금융기구에 가입할 수 있는 가능성이 예상되기도 한다.<sup>56)</sup>

55) 이러한 어려움은 국제사회가 북한개발협력의 선행조건으로 핵문제 해결, 인권 개선, 위조지폐의혹 해소 등 단기간에 돌파구가 열리기 어려운 문제를 전면에 내세우는 점에서 기인하는 측면이 있음. 또한 이런 문제와 달리 개발원조의 과정자체가 제기하는 어려움도 있음. 세계은행의 경우, 정상적 개발원조의 과정은 개발원조전략에 입각한 프로젝트의 결정, 집행, 평가의 순환과정을 거치는 것으로, 특히 8단계에 이르는 엄격한 프로젝트 주기는 지난한 과정임을 감안해야함. 특히 세계은행 활동평가국은 지원계획수립을 위해 공적 지출관리 시스템인 국가재정책임성평가(Country Financial Accountability Assessment) 보고서와 지원자금의 전용가능성을 줄이기 위해 공공지출검토보고서(Public Expenditure Reviews) 작성을 권고하고 있음. 이들 보고서는 몇 년간에 걸쳐 많은 비용과 연구인력을 투입해야하는 작업임. 따라서 북한이 국제적 수준의 양허기준을 충족시키면서 단계별 진급을 수행해야하는 만큼, 그 과정에서 많은 난관이 있을 가능성을 예견케 함. 세계은행의 프로젝트 주기, 개발원조의 과정에 관해서는 세계은행 홈페이지(<http://www.worldbank.org>)를 참조할 것.

그렇지만 북한이 국제금융기구에 가입하고 그 결과 이들로부터 개발협력적 지원을 획득하는 것은 결코 쉬운 일이 아니다.<sup>57)</sup> 이러한 점에서 당분간은 북한개발을 위한 남한의 역할과 임무가 중요시되지 않을 수 없다고 할 수 있다. 북한의 개발협력에 있어서 남한이 제공할 수 있는 방안은 재원과 축적된 경험이라고 할 수 있다. 한국은 김대중 정부의 햇볕정책 이후 인도적 지원을 포함한 상당한 수준의 경험을 제공하였을 뿐만 아니라 전후 개발도상국의 지위에서 압축성장을 통해 비약적 발전을 이룩한 성공사례국가로서의 노하우를 전할 수 있다.<sup>58)</sup> 그렇지만 이론적으로 볼 때 그것은 기본적 가정을 충족시켰을 경우이다.

남북한 관계에는 세 가지의 차원이 존재한다. 첫 번째는 남북한이 상호 국제사회의 일원으로 존재하는 규정성이 강제하는 관계이고, 두 번째는 동일한 영토와 동일한 인구를 대상으로 상호 정통성을 경쟁해야 하는 태생적 규정성이 강제하는 관계이다. 그리고 마지막으로 민족적 동질성을 공유하는 정서적 관계이다.

- 
- 56) 향후 북한의 국제금융기구 가입 가능성과 관련한 글로써는 이재룡, 2007, “북한개발자금 조달과 국제금융기구의 역할”, 산업연구원 정책자료 (2007-79); 장형수, 2008, “북한과 국제금융기구: 이슈와 대응”, 한국수출입은행(편), 『수은 북한경제』 2008년 봄호; 장형수, 2008, “북한의 테러지원국 해제문제와 국제금융기구”, 한국개발연구원(편), 『KDI 북한경제리뷰』, 2008년 6월호; 장형수, 2008, “북한 개발지원을 위한 국제협력 방향: 재원조달 방안을 중심으로”, 통일연구원(편), 『통일정책연구』 제17권 제1호 (2008년 6월) 등을 참조.
- 57) 데이비드 스트로브 전 미국 국무부 한국과장은 “북한이 테러지원국 명단에서 삭제된 뒤에도 핵무기 보유 정책을 가까운 장래에 포기하지는 않을 것으로 본다.”며 북한의 완전한 핵폐기 가능성과 이후 국제사회에서의 책임있는 일원이 되는 것에 대해 회의적 입장을 밝혔음. 「조선일보」, 2008년 10월 13일자. 이와 같은 우려는 미국 국가안전보장회의(NSC) 아시아담당 보좌관을 지낸 빅터 차도 유사한 의견을 보인 바 있음. 「조선일보」, 2008년 10월 16일자.
- 58) 성공사례국가로서 남한이 북한에게 전할 수 있는 노하우란 예컨대 ‘북한판 PSRP’의 작성이 대표적인 것으로 판단됨. 이 PSRP는 중채무빈곤국가(HIPC) 주도권에 따른 부채탕감, 그리고 IMF와 세계은행의 원조근거가 되는 보고서로서, 북한의 향후 경제성장을 촉진하는 거시경제적, 구조적, 사회적 정책과 프로그램, 빈곤감소에 대한 목표, 정책, 조치 등을 포괄하고 있어야 하는 바, 이를 제출하기위한 기초적 인프라의 구축은 북한이 감당하기에 매우 어려운 것이기 때문임.

특히 두 번째 상호 정통성을 경쟁해야하는 정치권력적 관계는 동족상잔의 전쟁으로 이어져 깊은 상흔을 갖게 했다. 한마디로 남북한 관계는 국가이익과 민족적 애증이 깊이 교차하는 관계여서 대단히 어렵고 다루기 어려운 관계다. 즉 세 가지의 국면이 동시 교차하는 관계여서, 남북한 양 당사자가 상호 최적의 공감대 위에서 정책적 정합성을 누리기가 쉽지 않다. 남한의 경우만을 놓고 보더라도 남북한 관계에서의 태생적 규정성이 주는 압력 때문에 대북정책에 여론통합적 대안을 제시하기가 쉽지 않다.<sup>59)</sup> 이것은 바로 북한에 대한 개발협력적 원조제공국의 측면에서 외부적 한계를 갖게 하는 부정적 요소 중의 하나이다.<sup>60)</sup>

그렇지만 OECD/DAC의 권고는 차치하고라도 취약국가의 일반적인 경향에서 보듯이 북한의 극단적인 어려움은 북한을 막다른 골목으로 몰고 갈 수 있으며, 여기서 촉발된 위기는 남북한 간의 갈등과 대결을 유도할 수 있다. 문제는 남북한 관계의 존재양상이 상호 손상된 관계의 복구가 쉽지 않다는 점이다. 이런 점에서 북한이 국제개발협력적 지원을 받을 수 있는 정권적 차원에서의 환경조성과 정책적 유연성을 마련하지 못한다고 하더라도 극단적인 형태의 취약국가가 보일 수 있는 과국형태를 벗어나게 하는 유연성이 요구된다고 할 수 있다.

바꾸어 말하면 향후 3단계 한반도 평화 프로세스와 개발협력지원 로드

59) 한나라당 진 영의원은 통일부와 수출입은행의 자료를 토대로 집계해본 결과 지난 김대중 노무현 두 정부 10년 동안 대북지원 액수가 8조 3805억원에 이른다고 주장했음. 그렇지만 지원의 결과에 대한 명확한 평가를 내리기도 어려울 뿐 아니라 국내적으로는 퍼주기 논란과 같은 부작용을 낳기도 했음. 이는 그만큼 우리의 대북지원정책의 환경이 쉽지 않음을 반증하는 것임. 「조선일보」 2008년 10월 1일자 참조.

60) 예컨대 국제금융기구가 내부적으로 북한에 대한 개발협력적 논의를 할 때 북한에 대한 이해관계 뿐만 아니라 한국의 이해관계를 동시에 고려한 전략(Two Client Model)을 수립하는 바, 이러한 측면은 긍정적이라고 할 수만은 없다고 판단됨. 참고, 2007, “북한개발협력의 과제 연구: 국제적 차원의 개발협력 준용을 중심으로”, 중앙대학교 민족통일연구소, 『민족발전연구』 제17호, 3-24.

맵에 입각한 행로에서 북한이 북한 핵 불능화에 대한 원칙적인 약속을 이행치 못하는 상황일지라도 북한과의 채널을 유지하기 위한 기초적 비용은 지불해야 한다는 것이다. 결국 OECD/DAC의 권고는 파트너십이 단절된 이후 발생할 수 있는 극단주의를 경고하면서, 이럴 경우 이를 복구시키기 위한 만회비용(recovery cost)은 기존의 개발협력적 지원을 모두 수포로 돌리면서(sunk cost) 실패에 따른 비용(failure cost)과 더 많은 예방비용(prevention cost)을 요구하게 될 것임을 시사 하는 것이다.<sup>61)</sup>

2001년 9.11 테러사건 이후 국제사회에서 새롭게 등장한 취약국가 모형은 최빈개도국에 대한 개발협력적 지원을 염두에 둔 것이지만, 앞에서 살펴본 바와 같이 현실적으로 국제안보의 위협세력이 될 수 있는 국가군에 대한 개발협력적 지원의 한계를 보여준다고 볼 수 있다. 특히 미얀마, 짐바브웨, 북한과 같은 개발협력적 능력은 있으나, 여러 가지 이유로 그 의지가 발휘되기 어려운 국가에 대한 국제적 개발지원의 합의나 의지가 미흡한 것이 사실이다. 이런 점에서 취약국가에 대한 새로운 접근이 요망된다고 할 수 있다.

한국이 보다 선진국형 원조체계를 구축하고 ODA 정책 선진화의 모멘텀을 위해서는 대외원조기본법 등 제정과 함께 북한을 수원국에 포용할 수 있는 한국형 ODA의 모형개발이 요청된다고 할 수 있다.<sup>62)</sup> 한국의 경

61) 이명박 정부 출범이후 북한에 대한 개발협력적 지원문제는 많은 논란이 있어 왔음. 이것의 주된 쟁점은 정당성 문제와 방법론 문제로 압축될 수 있는데, 이와 관련하여 거버넌스의 문제 틀로 접근하는 시도도 있음. 참고, 2008, “토론문 2”, 『대북인도적 지원과 개발을 위한 거버넌스: 북한의 지속가능한 개발과 경제협력 Series 1』 (평화재단 제25차 전문가포럼 자료집), 53-4; 참고, 2008, “북한 ODA의 실현가능성과 조건”, 『북한 ODA(공적개발원조) 그것은 가능한가?』 (중앙대 민족통일연구소 2008년 특별기획 학술회의 논문집), 28-57.

62) 국제개발협력의 한국적 모형과 관련해서는 국무총리 국무조정실, 2005, “국제개발협력 개선방안”(국무회의 2005년 11월 15일 자료); 전승훈 외, 2006, “우리나라 무상원조 사업의 중장기 정책 및 전략” 한국국제협력단(KOICA) 보고서 (2006년 3월) 등을 참조.

우 ODA와는 별도로 남북협력기금을 운용해왔기에 국제사회로부터는 ODA 증액 요구를 받아왔고, 남북협력기금과 관련해서는 북한의 전용여부와 함께 투명성 논란이 있었던 것이다. 결국 남북협력기금의 ODA 규범 준용과 함께 다양한 대안이 제기될 수 있다. 이것은 한국형 ODA론으로 연결되는데, 궁극적으로는 국제적 수준의 개발협력 파트너십을 남북한이 공유하는 모형이 핵심적인 내용이 될 것이다.<sup>63)</sup>

---

63) 참고, “북한 ODA의 실현가능성과 조건”, 위의 논문집, pp. 28-57 참조.

## < 참고문헌 >

- 국무총리 국무조정실, 2005, “국제개발협력 개선방안”(국무회의 2005년 11월 15일 자료).
- 박형중, 2007, 『구호와 개발 그리고 원조』, 도서출판 해남.
- 이재룡, 2007, “북한개발자금 조달과 국제금융기구의 역할”, 산업연구원 정책자료 (2007-79).
- 이조원, 2007, “북한개발협력의 과제 연구: 국제적 차원의 개발협력 준용을 중심으로”, 중앙대학교 민족통일연구소, 『민족발전연구』, 제17호.
- \_\_\_\_\_, 2008, “북한 ODA의 실현가능성과 조건”, 『북한 ODA(공적 개발원조) 그것은 가능한가?』, 중앙대 민족통일연구소, 2008년 특별기획 학술회의 논문집.
- 장형수, 2008, “북한과 국제금융기구: 이슈와 대응”, 한국수출입은행 (편), 『수은북한경제』, 2008년 봄호.
- \_\_\_\_\_, 2008, “북한의 테러지원국 해제문제와 국제금융기구”, 한국개발연구원(편), 『KDI 북한경제리뷰』, 2008년 6월호.
- \_\_\_\_\_, 2008, “북한 개발지원을 위한 국제협력 방향: 재원조달 방안을 중심으로”, 통일연구원(편), 『통일정책연구』, 제17권 제1호 (2008년 6월).
- 전승훈 외, 2006, “우리나라 무상원조 사업의 중장기 정책 및 전략”, 한국국제협력단(KOICA) 보고서.
- 조 민, 2007, “한반도 평화체제 구축방향: 평화 프로세스”, 『2.13 합의와 한반도 평화체제 구축』, 통일연구원.
- Becker, Jasper, 2005, "Preface: Rogue state", *Rogue Regime: Kim Jong Il and the looming threat of North Korea* Oxford Univ. Press.
- Berry, Chris, 2005, Ali Forder, Sonya Sultan, and Maghi Moreno-Torres, "Approaches to Improving the Delivery of Social Services in Difficult Environments". *Poverty Reduction in Difficult Environments Working paper 3* London: Department for International Development. Available at: <<http://siteresources.worldbank.org/>>
- Birdsall, Nancy, 1998, "Economic Approaches to Population Growth".

- Handbook of Development Economics*, edited by H. Chenery and T. N. Srinivasan, Amsterdam: Elsevier.
- BMZ- Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (ed.), 2007, *Transforming Fragile States- Examples of Practical Experience*. Baden-Baden: Nomos.
- Bolton, John R., 2003, *Nuclear Weapons and Rogue states: Challenge and Response*. Remarks to the conference of the Institute for Foreign Policy Analysis and the Fletcher School's International Security Studies Program. Washington D. C..
- Brinkerhoff Defick W., 2007, "Reestablishing security, rebuilding effectiveness, and reconstituting legitimacy". *Governance in Post Conflict Society: Rebuilding fragile states*. Routledge.
- Carment, David, 2003, "Assessing State Failure: Implications for Theory and Policy". *Third World Quarterly*. Vol. 24 No. 3.
- Central Intelligence Agency, 2007, *The World Factbook 2007*. Washington, DC.
- Chauvet, Lisa, and Paul Collier, 2004, "Development Effectiveness in Fragile States: Spillovers and Turnarounds". Centre for the Study of African Economies in Oxford University. *Mimeo*.
- , 2005, "Policy Turnarounds in Failing States". Centre for the Study of African Economies in Oxford University. *Mimeo*.
- Chomsky, Noam, 2006, *Failed States: The Abuse of Power and the Assault on Democracy*. New York: Metropolitan Books.
- CIA, 2007, *World Factbook*. Available at: <<http://www.cia.gov>>
- Crocker, Chester, 2003, "Engaging Failed States." *Foreign Affairs*. Vol. 82 No. 5.
- Easterly, William, 2003, "Can Foreign Aid Buy Growth?". *Journal of Economic Perspectives* 17(3).
- Ellis, Stephen, 2005, "How to Rebuild Africa". *Foreign Affairs* 84(5).
- Esty, Eaniel C. et al., 1998, *State Failure Task Force Report: Phase II*

- Findings*. McLean, VA: Science Applications International Corporation. Available at: <<http://gking.harvard.edu/files/>>
- Francois, M. and I. Sud, 2006, "Promoting Stability and Development in Fragile and Failed States". *Development Policy Review*. 24(2).
- Goldstone, Jack A., et al., 2000, *State Failure Task Force Report: Phase III Findings*. McLean, VA: Science Applications International Corporation. Available at: <<http://globalpolicy.gmu.edu/>>
- Gros, Jean - Germain, 1998, "Towards a Taxonomy of Failed States in the New World Order: Decaying Somalia, Liberia, Rwanda and Haiti". *Third World Quarterly*.17(3).
- Gurr, Ted Robert, and Raymond Duvall, 1998, "Civil Conflict in the 1960s: A Reciprocal Theoretical System with Parameter Estimates". *Comparative Political Studies* 6(1).
- Haas, Richard N., 2003, "Sovereignty: Existing Rights, Evolving Responsibilities". Washington, DC: Department of State. Available at: <<http://www.state.gov/>>
- Hamilton, Bob, and John Whalley, 1984, "Efficiency and Distributional Implications of Global Restrictions on Labor Mobility: Calculations and Policy Implications." *Journal of Development Economics*. 14(1-2).
- Helman, Gerald B., and Steven R. Ratner,1992-3, "Saving Failed State." *Foreign Policy*. 89.
- Hentz, James J, 2004, "State Collapse and Regional Contagion in Sub-Saharan Africa Lessons for Zimbabwe". *Scientia Militaria*. 32(1).
- Herbst, Jeffrey, 1996-7, "Responding to state Failure in Africa". *International Security*. 21(3).
- Horowitz, Donald, 1985, *Ethnic Groups in Conflict*, Berkley. CA:

University of California Press.

- Kaplan, Seth D., 2008, *Fixing Fragile States*. Fraeger Security International.
- Klotzel, Kurt, 2006, "International Strategies in Fragile States: Expanding the Toolbox?". *CAP Policy Analysis 1*. Munich: Centre for Applied Policy Research. Available at: <<http://www.cap.lmu.de/>>
- Krasner, Stephen D., 1995-6, "Compromising Westphalia". *International Security*. 20(3).
- , 2004, "Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failing States". *International Security*. 29 (2).
- Leader, Nicholas and Peter Colenso, 2005, "Aid Instrument in Fragile States". *PRDE Working Paper*. 5.
- OECD/DAC, 2001, *Poverty Reduction*, Paris: OECD. Available at: <<http://www.oecd.org>>.
- , 2001, "Poor Performers: Basic Approaches for Supporting Development in Difficult Partnerships". DCD/DAC (2001)26.
- , 2002, "Development Cooperation in Difficult Partnerships". DCD/DAC.
- , 2003, *Harmonizing Donor Practices for Effective Aid Delivery*. Paris: OECD.
- , 2004, *Accelerating Pro-Poor Growth through Support for Private Sector Development: An Analytical Framework*. Paris: OECD.
- , 2007, "Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations"(April 2007). Available at: <<http://www.oecd.org/fragilestates>>
- , 2005, *Paris Declaration on Aid Effectiveness: Ownership, Harmonization, Alignment, Results and Mutual Accountability*. Paris: OECD.

- , 2002, "Working for Development in Difficult Partnerships".  
DCD/DAC.
- Patrick, Stewart, 2006, "Weak States and Global Threats: Fact or Fiction?". *Washington Quarterly*. 29 (2).
- Picciotto, Robert, 2002, *Development Cooperation and Performance Evaluation: The Monterrey Challenge*. Washington D.C.: World Bank.
- Radelet, Steven, 2002, *Challenging Foreign Aid: A policy maker's Guide to the Millenium Challenge Account*. Washington D.C.: Center for Global Development.
- , 2004, "Aid Effectiveness and the Millennium Development Goals". *Center for Global Development Working Paper*. No. 39.
- Rajan, Raghuram G. and Arvind Subramanian, 2005, "What Undermines Aid's Impact on Growth?". *IMF Working Paper WP/05/126*. Washington, DC: International Monetary Fund. Available at: <<http://www.imf.org/>>
- Rotberg, Robert I., 2002, "The New Nature of Nation-State Failure". *Washington Quarterly* 25(3).
- , 2003, "Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators". in *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*. edited by Robert I. Rotberg, Washington, DC: Bookings Institution Press.
- Sachs, Jeffrey D., 2004, "The Strategic Significance of Global Inequality". *ECSP Report* 9. Washington DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, Environmental Change and Security Program Available at: <<http://www.eart.h.columbia.edu/>>
- Saikal, Amin, 2002, "The Dimensions of State Disruption". *From Civil Strife to Civil Society: Civil and Military Responsibilities in*

- Disrupted States*. edited by William Maley, Charles Sampford, and Ramesh Thakur, Tokty: United Nations University Press.
- Sekhri, Neelam, 2002, "From Funding to Action: Strengthening Healthcare Systems in Sub-Saharan Africa". *World Economic Forum White Paper*. Geneva: Center for Public-Private Partnership, Global health Initiative, World Economic Forum. Available at: <<http://www.weforum.org/>>
- Singh, Nirvikar, 1999, "Cultural Conflict in India: Punjab and Kashmir". *The Myth of Ethnic Conflict*. edited by Ronnie Lipschutz and Beverly Crawford, Berkeley, CA: University of California Press.
- Sorensen, Georg, 1999, "A State Is Not a State: Types of Statehood and Patterns of Conflict after the Cold War". *International Security Management and the United Nations* edited by Muthiah Alagappa and Takashi Inoguchi, New York: United Nations University Press.
- Spanger, Hans-Joachim, 2001, "The Ambiguous Lessons of State Failure". Paper presented at the Purdue University Conference on Failed States, Florence, Italy.
- Stedman, Stephen, 1998, "Conflict and Conciliation in Sub-Saharan Africa". *The international Dimensions of Internal Conflict*. edited by Michael E Brown, Cambridge: MIT Press.
- Takeyh, Ray, and Nikolas Gvosdev, 2002, "Do Terrorist Networks Need a Home?". *Washington Quarterly*. 25(3).
- Torres, Magui Moreno, and Michael Anderson, 2002, "Fragile States: Defining Difficult Environments for Poverty Reduction". *Poverty Reduction in Difficult Environments Working Paper 1*. London: Department for International Development. Available at: <<http://siteresources.worldbank.org/>>
- United Kingdom, 2005, Department for International Development. "Why

- We Need to Work More Effectively in Fragile States". London: DFID. Available at: <<http://siteresources.worldbank.org/>>
- UN, 2002, *Report of the International Conference on Financing for Development* (Monterrey, Mexico, 18-22 March 2002).
- USAID(United State Agency for International Development), 2006, "Fragile States Indicators: A Supplement to the Country Analytical Template". Washington, DC: USAID. Available at: <<http://www.nathaninc.com>>
- , 2005, "Fragile State Strategy". Washington, DC: USAID. Available at: <<http://siteresources.worldbank.org/>>
- , 2004, "U.S. Foreign Aid: Meeting the Challenges of the Twenty-first Century". *USAID White Paper*, Washington, DC: USAID. Available at: <<http://www.usaid.gov/>>
- Valaskakis, Kimon, "From 'Westphalia' to 'Seattle': Long-Term Trends in Global Governance". Paper presented at the *OECD Forum on 21st Century Governance, Expo 2000* (Hanover, Germany, March 2000).
- Wise William M, "American Perspectives on the Threat Posed by Weak and Failing Asian States". Paper presented at the U.S.-China Conference on Areas of Instability and Emerging Threats (Beijing, February 2004) Available at: <<http://www.acus.org/>>
- World bank, 2006, *World Development Report, 2006: Equity and Development Overview*. Washington, DC: International Bank for Reconstruction and Development/World Bank. Available at: <<http://siteresources.worldbank.org/>>
- , 2005, "Fragile States: The LICUS Initiative". Washington, DC: World Bank. Available at: <<http://web.worldbank.org/>>
- , 2005, "Low-Income Countries Under Stress: Update". Washington, DC: World Bank. Available at:

<<http://www-wds.worldbank.org/>>

———, 2006, *The World Bank Group*. available at:  
<[www.worldbank.org/ieg/licus](http://www.worldbank.org/ieg/licus)>

———, 2005, *Composite Governance Indicator 2005*. Washington D.C.:  
World Bank.

World Bank IEG, 2006, *Engaging with Fragile States: An IEG Review  
of World Bank Support to Low Income Countries Under Stress*.  
Washington D.C.:World Bank.

———, 2006, "2006 Annual Report on Operations Evaluation".  
Available at <<http://web.worldbank.org>>

Zartman, I. William, 1995, "Introduction: Posing the Problem of State  
Collapse". *Collapsed States: The Disintegration and Restoration  
of Legitimate Authority*, edited by I. William Zartman, Boulder,  
CO: Lynne Rienner.

# The Study on the New Recipient States Model and North Korea

Lee, Cho-won  
(Chung Ang University)

## Abstract

The events of September 11, 2001 taught us that fragile states, like Afghanistan, can pose as great a danger to our worldwide security as strong states. Poverty may not turn people into terrorists, but poverty, weak institutions and corruption can make fragile states vulnerable to terrorist networks and cycle of mediocrity. As a result of that, nowadays the term of 'fragile state' is a more useful concept than that of 'Least Developed Countries' in world politics.

Nowadays international official development assistance institutions such as, the World Bank Group, OECD/DAC, UN, and Asian Development Bank are trying to help recipient states with grants or concessional funds for development assistance. Nevertheless, such assistance targeted at national development is being hindered for various reasons. North Korea has difficulties in accessing these grant funds due to problems in the provision of standards. Can North Korea have the status as a fragile state which has been recognized as a recipient state nowadays?

This study compared various different models with the World Bank or OECD/DAC models. It focused on some

difficult partnership states such as in North Korea, Myanmar and Zimbabwe. This model may enable the transfer of ODA funds to difficult partnership states by using the ODA tool.

This thesis recommends that because North Korea is a sort of 'difficult partnership states', South Korea must not close the channel for North Korea according to OECD/DAC tips. Maintaining channel can help North Korea not to slide into deadlock and system breakdown. And this thesis also recommends a new paradigm for helping North Korea. That is the way to utilize the Cooperative Mutual Fund for South and North Korea considering with ODA of OECD.

**Key words : Fragile States, Development Assistance, ODA, World Bank, OECD/DAC**