제26차 전문가포럼

북한의 지속가능한 개발과 경제협력 SERIES 2

남북경제협력과 북한의 지속가능한 개발

평화재단 · 콘라드 아데나워재단 주최

● 프로그램 ●

14:00	개 회	
14:05	인사말	마크 치멕 콘라드 아데나워재단 한국사무소장
14:15	사 회	양문수 북한대학원대학교 북한학 교수
	발 표 1	**지속가능한 북한경제개발을 위한 지표와 원칙** 정회성 전 한국환경정책평가연구원 원장
	발 표 2	**지속가능한 개발을 위한 남북경제협력사업의 방향** 박형중 통일연구원 선임연구위원
15:00	토 론	박진섭 생태지평 부소장 동용승 삼성경제연구소 수석연구원 김석진 산업연구원 부연구위원 김정수 전 통일부 인도협력국장, 현 통일연구원 초청연구위원
15:50	종합토론	
16:50	닫는말	법 륜 평화재단 이사장
17:00	폐 회	

● 차 례 ●

03 발 표 1 **지속가능한 북한경제개발을 위한 지표와 원칙**
정회성 전 한국환경정책평가연구원 원장

13 발 표 2 **지속가능한 개발을 위한 남북경제협력사업의 방향**
박형중 통일연구원 선임연구위원

29 토론문1 박진섭 생태지평 부소장

33 토론문2 동용승 삼성경제연구소 수석연구원

37 토론문3 김석진 산업연구원 부연구위원

41 토론문4 김정수 전 통일부 인도협력국장, 현 통일연구원 초청연구위원

평화재단 제26차 전문가포럼
북한의 지속가능한 개발과 경제협력 SERIES 2
남북경제협력과 북한의 지속가능한 개발

펴낸날 2008년 10월 30일 | 펴낸곳 재단법인 평화재단 | 주 소 서울시 서초구 서초3동 1585-16호 (우 137-875)
전 화 02-581-0581 | 전 송 02-581-4077 | staff@peacefoundation.or.kr | www.peacefoundation.or.kr

● 발 표 1 ●

지속가능한 북한경제개발을 위한 지표와 원칙

정회성 | 전 한국환경정책평가연구원 원장

1. 문제의 제기
2. 한반도의 자연환경과 환경오염 상태
3. 한반도 환경문제 향후 전망
4. 지속 가능한 한반도를 향한 향후 과제
5. 지속가능발전을 위한 남북 협력 방안

발 표 1

지속가능한 북한경제개발을 위한 지표와 원칙

정회성 | 전 한국환경정책평가연구원 원장

1. 문제의 제기

◎ 한반도는 예로부터 삼천리 금수 강산

▶ 산자 수려의 국토와 자연 조화 전통 문화

◎ 남한은 외자도입에 의한 수출주도형 경제성장 전략

- 1970년대 산업공해, 1990년대 소비공해
- 대도시 발달과 소비 증대에 따른 도시 공해,
- 농촌 지역의 난개발, 화학물질 오염 등 심각

◎ 북한은 중화학공업의 적지

- 주요 산업지역 중심 공해 현상 경험, 산림 훼손이 매우 심각
- 1990년대 이후 에너지난으로 주요 산업 시설 가동이 불가능

2. 한반도의 자연환경과 환경오염 상태

2-1. 자연환경과 생물다양성

◎ 자연환경 개관

- 한반도는 남북으로 약 1,000km 길이의 반도 넓이는 약 221,336㎢, 3,400여 개의

섬을 포함

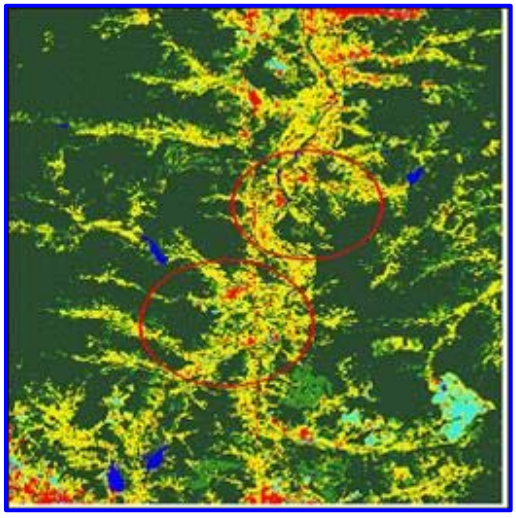
- 북한은 122,762㎢, 남한은 99.461㎢이며, 북한은 국토 80%이상이 고산지
- 연평균 기온은 남해안 지역 14℃, 북부 산악 지역에는 5℃이며, 연평균 강우량은 남해안 지역 1,400mm, 북부의 400mm

◎ 생물자원과 생물다양성

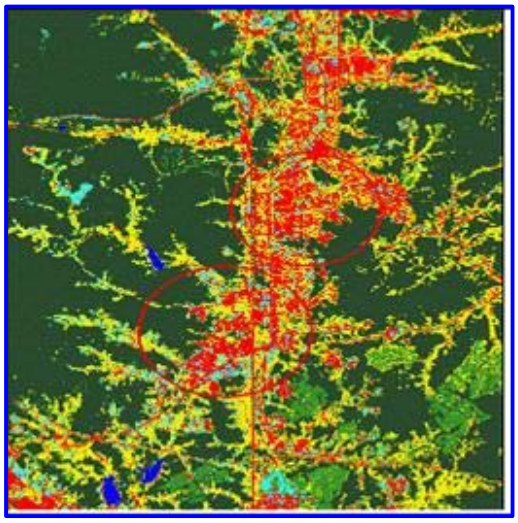
- 생물종 다양성이 풍부, 고유성의 비중도 매우 높음 한반도 생물종은 약 10만 정도로 추산, 기록종 수는 25~30% 정도
- 남한의 조사된 국내 생물종은 약 3만 여종
- 북한은 남한보다 다양한 생물자원을 보유

◎ 자연훼손 및 생물다양성 문제(남한)

- 생산기반 확충 개발, 여가 및 관광 활동 수용 개발
- 각종 환경오염의 심화로 다수의 생물종이 멸종
- 현재 221종이 멸종위기 야생동식물로 지정



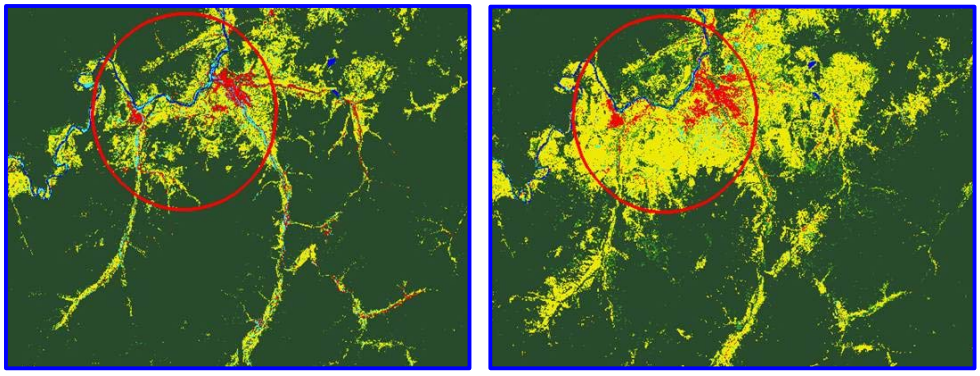
1980년대 말



1990년대 말

◎ 자연훼손 및 생물 다양성 문제 (북한)

- 땔나무 소비, 홍수 피해, 다락밭 건설 등 무분별한 개발과 벌목
- 서부지역 야산의 황폐화 심각 홍수피해의 직접적인 원인
- IUCN 희귀/멸종위기종 분류기준, 고등식물은 전체종의 4%(158종), 척추 동물의 경우 전체종의 11% (159종)



1980년대 말 1990년대 말

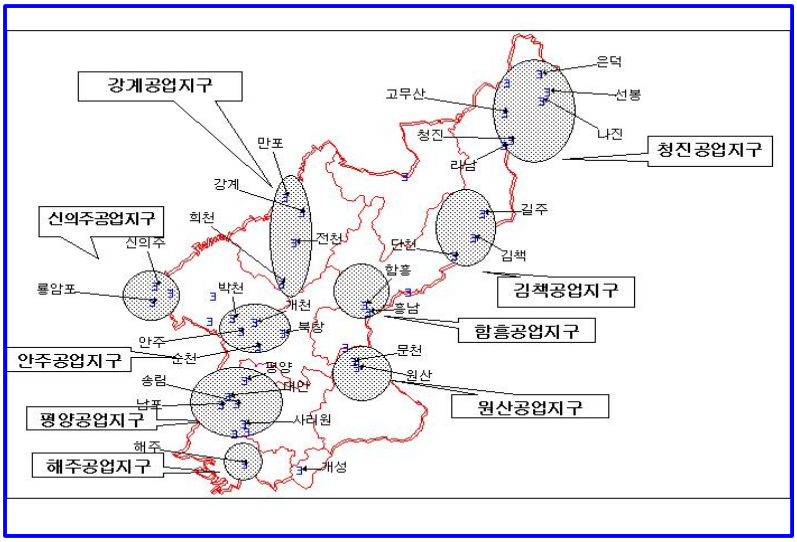
2-2. 한반도의 환경오염 실태

◎ 남한

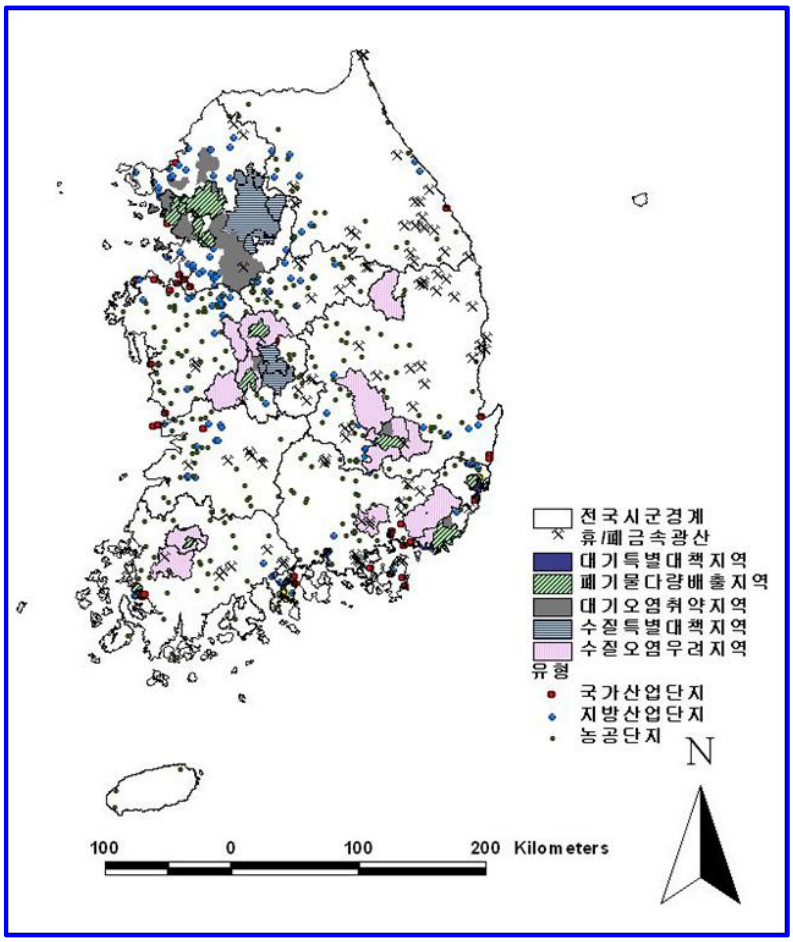
- 1970~1980년대에는 심각한 산업공해 문제가 대두
- 1980년대 후반, 도시화와 소비증가에 따른 환경오염 문제
- 1990년대 중반 이후, 전국적인 난개발 및 과소비 공해 현상
- 아토피피부염 등 화학물질 사용, 토양 및 수질 오염으로 인한 먹거리 불안 등 2차적 오염현상의 피해 대두

◎ 북한

- 에너지 부족과 경제난으로 극히 낮은 북한의 산업 가동율
  공업 단지와 광산 지대에는 환경오염 잠재성 높음
- 무분별한 산림 벌목과 산지개간 산림황폐화/생태훼손 심각



북한의 주요 공업지역



남한의 주요공단과 환경오염지역

3. 한반도 환경문제 향후 전망

3-1. 남북한 환경문제에 대한 전망

◎ 남한

- 자동차 공해, 쓰레기, 도시하수 등 소비오염 문제 심각
- 기후변화, 황사 등 지구 및 지역 환경문제 대응
- 남한의 인구, 경제, 에너지 이용 전망

구분	2000	2010	2015
인구(천 인)	47,008	49,594	50,352
국내총생산(십 억 원)	578,665	917,280	1,142,938
에너지 이용량(백 만 톤) (석탄사용량)	198.3	280.9	304.4

◎ 북한

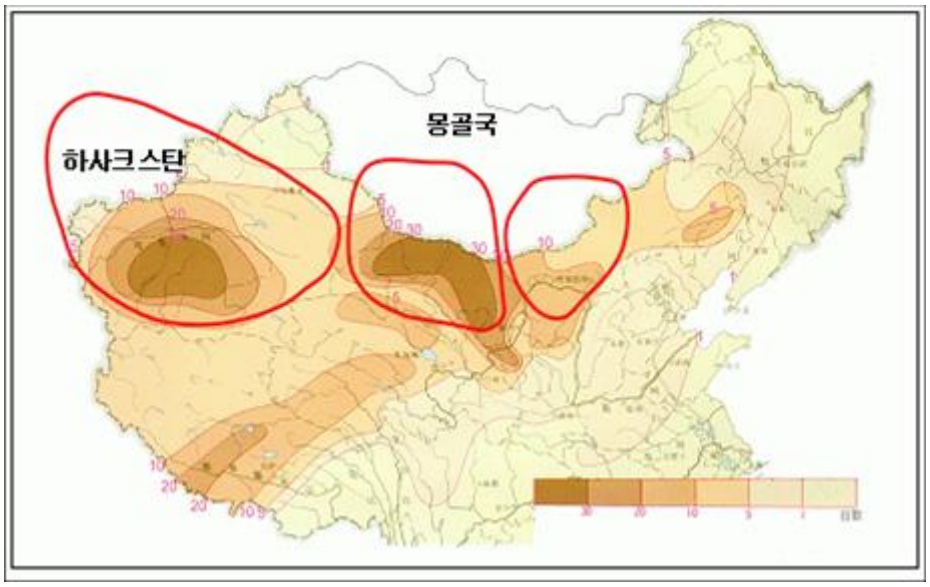
- 절대 빈곤상태로 주변 국가의 환경오염 산업의 도입의 가능성
- 성급한 경제 개발전략은 외부 자본에 의한 자연 파괴 심화 우려
- 북한의 인구, 경제, 에너지 이용 전망

구분	2000	2010	2015
인구(천 인)	22,996	25,879	29,164
국내총생산(십 억 원)	11,156	23,789	63,618
에너지 이용량(백 만 톤) (석탄사용량)	22.290	45.000	120.000

◎ 대기 오염 물질의 장거리 이동 산성비 강하, 황사 현상, 황해의 연안오염, 동해에서의 핵폐기물 투기 등 문제

- 세계 최대의 산성비 강하지역이 될 수도 있다는 전망
- 삼협댐의 건설과 황해의 수질 및 수자원 위협

◎ 한반도에 대한 동북아 환경문제의 위협 심각



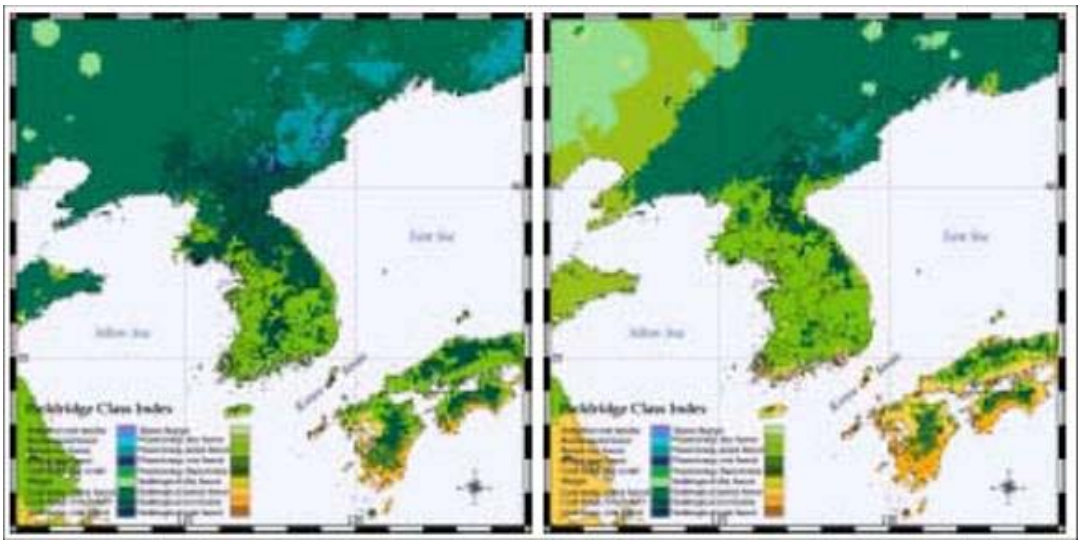
중국과 몽골의 주요 황사 발생지 분포도

3-3. 지구환경문제와 한반도 환경관리

◎ 20세기 우리나라의 기온 상승 1.5℃ 상승 지구평균 0.6℃의 두 배,
- 1908-1940년간 10-11℃, 1970년대 12-13℃ 북한이 남한 보다 급격 상승
- 이산화탄소 농도가 2배 증가, 연평균 온도는 3-4 ℃ 상승

◎ 한반도 주변 해수면 2090년까지 33.9-40.7cm 상승 전망
- 서해안이 남해안이나 동해안 보다, 북한이 남한 보다 취약

◎ 남해안 지역, 아열대림의 기후대 형성 개마고원의 아한대 강우림, 거의 사라질 전망



1990년(좌)과 2100년(우)의 Holdridge 분류

4. 지속 가능한 한반도를 향한 향후 과제

4-1. 범세계적인 변화에 따른 과제

◎ 기후 및 자연 생태 변화가 초래하는 경제, 사회 문제

- 생물종 다양성의 감소 토양 황폐화
- 질병문제 => 아열대 기후대 확산에 따른 전염병 지대의 확산
- 식량문제: 곡물의 에너지 생산이용 + BRIC의 경제성장으로 수요 증대
- 자연재해 문제: 태풍, 해일, 지진, 집중호우, 이상 가뭄 등

◎ 환경문제, 세계화, 자원 전쟁

- 기후변화협약 대응 갈등 온실가스 의무배분 문제(자국 산업보호)
- 세계경제 전쟁의 심화 양극화 (국가간, 국가내 (계층간, 지역간))
- 새로운 자원 특히 에너지자원 개발 경쟁 저탄소 녹색성장 ????

참고 석유 고갈의 의미 (에너지 자원 고갈 + 농업 생산양식 + 소비재 및 화학물질 등등)
산업문명의 재설계 요망

4-2. 한반도의 환경, 경제, 사회적인 문제와 과제

◎ 지구온난화에 따른 질병 확산문제 대응
- 남한 : 높은 도시화율 (90%), 음식문화의 서구화, 식품안전 요구 증대(토양 및 수질 오염에 따른 식품안전성, 수입식품, GMO 등등)
- 북한 : 절대빈곤의 영양상태, 위생 및 보건 시설 미흡, 안전한 식수 공급
  한반도 고유 약용 식물종과 음식문화의 발굴과 복원

◎ 식량생산 문제와 자연재해에 대한 과제
- 남한 : 과도한 석유의존형 농법, 식량 자급율 30% 미만, 과도한 연안 및 수변지역 개발
- 북한 : 비료 부족, 증산유인 부족, 자연재해로 낮은 농지 생산성, 산림 황폐화, 자원 및 인프라의 부재
  신 환경농법의 개발과 보급 작물 병충해 대응 + 석유의존도 감소

4-3. 지구 및 지역 환경-경제 문제 대응

◎ 지구환경문제 대응 : 기후변화 협약 대응의 문제
- 남한 : 2013년 기후변화협약 의무 감축국 포함 가능성 -> 에너지 다소비형 경제 충격 예상 산업 경제의 연착륙 유도 절실
- 북한 : 온실가스 배출량 여유 => 개혁 개방으로 경제성장을 위한 CDM 사업 등 가능
  남북간의 환경친화적 경제협력의 가능성

◎ 지구 및 지역 환경문제 대응
- 생물종 다양성 보전 : 철새 활동 연구 및 도래지 보호, 한반도 고유 자생종 보호 및 연구활동
- 동북아 월경성 환경 문제 : 황사, 산성비, 철새 보호, 국제하천 (압록강, 두만강 남북하천, 북한강, 임진강)

5. 지속가능발전을 위한 남북 협력 방안

5-1. 기본방향

◎ 북한의 절대빈곤 상태의 극복 없이는 자연환경 보전 또는 환경개선의 기대 곤란
- 남한 : 북한과 적절한 협력은 경제발전은 물론 환경관리에도 유익

◎ 지속가능발전을 위한 남북 협력은 환경친화적인 경제발전 협력
- 남북간의 환경분야 교류협력은 경제협력에 따른 환경영향을 최소화하는 것이 단기적으로는 가장 효과적인 방안
- 남한의 자본과 앞선 기술을 북한으로 이전하면서 경제와 환경을 동시에 살리는 협력을 추진

◎ 각종 사회간접자본의 확충사업에 대한 철저한 사전 환경성 검토와 예방적인 조치

5-2. 분야별 지속가능발전 협력 과제와 방향

◎ 남한의 지구환경보전 의무 이행과 북한의 경제발전 지원
- 기후변화협약이행과 북한 경제개발사업 연계 CDM 사업 등
- 생물종 다양성 보전과 경제협력의 연계 생태관광 협력

◎ 기후변화에 따른 식량난 대응 및 질병(전염병) 예방 협력
- 장래에는 남한 및 북한이 함께 식량 문제 봉착 우려
  무 비료, 무 농약, 저 수자원 이용형의 신농법의 개발 도입
  시베리아 등 신농지 개발과 노동력 공동 활용
- 북한지역의 다양한 약성 동식물의 의학적 가치 발굴을 통한 바이오산업 육성 협력
  북한의 민간요법 발굴 연구

참고 인도적 식량지원과 상하수도 개선 및 산업폐수 처리시설 개발 협력

◎ 수자원 및 관광자원 개발과 이용 협력

- 임진강(4.15댐), 북한강(임남댐/금강산댐) 수자원 공동 이용체계의 구축
- 철원-금강-설악 연계 생태관광 개발과 자원의 다양화
  서울 -> 철원 -> 내금강 -> 외금강 -> 동해 -> 강원도 외국인 관광객 유치
  철원, 북한강, 비무장지대, 태백산맥, 금강산, 설악산 연계 광역 생태, 역사, 문회, 평화 관광 벨트 조성 (UNESCO 생물권보전지역 지정 및 관리 추진)
- 관광 및 산업 개발과 연계한 북한지역의 산림 녹화 추진

참고 기후온난화에 따라 남한 주민의 북측(북한, 연해주, 몽골 등)으로의 피서수요 증대 전망

◎ 지구 및 지역 환경문제 공동 조사 연구 및 대응
- 황사, 산성비, 황해 및 동해 등 동북아 월경오염에 대한 공동 대응
- 기후변화로 인한 자연재해 등 한반도 생태계 영향 공동조사와 연구

● 발 표 2 ●

지속가능한 개발을 위한 남북**경제협력** 사업의 **방향**

박형중 | 통일연구원 선임연구위원

1. '지속가능한 개발을 위한 남북경협' 의 개념정의
2. 한반도의 자연환경과 환경오염 상태
3. 한반도 환경문제 향후 전망
4. 지속 가능한 한반도를 향한 향후 과제
5. 지속가능발전을 위한 남북 협력 방안

발 표 2

지속가능한 개발을 위한 남북경제협력 사업의 방향

박형중 | 통일연구원 선임연구위원

1. ‘지속가능한 개발을 위한 남북경협’의 개념정의

현재 국제원조업계에서 ‘개발’이라는 것은 핵심적으로 ‘빈곤축소’를 의미한다. 따라서 ‘개발협력’이라 함은 핵심적으로 ‘빈곤축소를 위한 협력’이라 이해될 수 있다. 그런데 빈곤축소를 위해 핵심적인 것은 ‘빈곤축소에 기여하는 경제성장’이다. 다시 말해 ‘빈곤축소의 지속가능성’은 ‘빈곤축소에 기여하는 경제성장이 지속가능성’과 등치된다. 그러면 ‘지속가능한 개발을 위한 남북협력’은 북한 내의 ‘빈곤을 지속적으로 감소시키는데 이바지하는 경제성장이 가능하게 만드는 남북협력’이라고 정의될 수 있다.

그런데 ‘빈곤축소에 기여하는 경제성장’을 위한 핵심적 조건은 세 가지이다. 무엇보다 해당 국가가 개발을 위한 정책의지를 가져야 한다. 둘째, 해당 국가의 정책과 제도의 품질이 좋아야 한다. 셋째, 외부 원조자는 상대 국가의 정책의지를 북돋우고, 그리고 정책과 제도의 품질을 개선하는 방향에서 관여해야 한다. 첫째와 둘째 조건만 구비되면, 사실 외부 지원자의 역할이 크지 않더라도 해당 국가는 자력에 의해 개발을 이루어 낼 수 있다. 그러나 그렇지 않은 경우, 외부 지원자가 현실적으로 성과를 낼 수 있는 방식으로 관여할 수 있는 가능성은 그리 크지 않다.

북한과 같은 경우는 가장 어려운 경우이다. 다시 말해 개발을 위한 정책의지도 존재하지

않고 내부 정책과 제도의 품질도 매우 좋지 않다. 이와 같은 나라에서는 설비와 자본의 제공을 제공되더라도 경제성장은 촉발되지 않을 것이다. 그 대신 제공된 설비와 자본은 비효율, 무책임, 부정부패의 사슬 속에서 비생산적으로 어디론가 사라질 것이다. 그러나 그 뿐이 아니다. 원조의 효과성에 관한 국제적 연구에서 거의 일반적 합의라고 할 수 있는 것은, 정책과 제도가 좋은 나라에 원조를 주면, 정책과 제도가 더욱 좋아지고, 정책과 제도가 나쁜 나라에 원조를 주면, 정책과 제도가 더욱 나빠진다는 것이다.[1)]

장애가 북한쪽에만 있는 것은 아니다. 한국에서 남북경협 정책에 대한 주요 발상이 위 세 가지를 충분히 고려하고 있다고 볼 수 없다. 한국에서 전개되어왔던 경제협력 발상의 핵심은 북한에 설비와 자본의 대량 지원을 통해 경제성장을 촉발함으로써, 한국도 북한도 다양한 편익을 볼 수 있다는 것이다. 그런데 상대방에 의지가 없고 그리고/또는 정책과 제도가 나쁘면, 설비와 자본의 이전은 효과를 내지 않는다. 이러한 발상은 또한 한국의 경협 행위가 북한 내에서 어떠한 사회정치적 효과를 발생시키는지에 대해 진지하게 고민하지 않는다. 한국의 설비나 자본 이전이 북한주민의 삶의 개선에 이바지하지 않을 수도 있다. 또는 경제성장이 반드시 빈곤축소를 의미하지 않는다. 이와 같은 것을 적절히 고려하지 않은, 또한 항상 매우 낙관적인 편향이 있는 남북경협 편익 계산은 신기루이다. 이와 같은 발상의 남북경협 논의는 개발원조의 역사에서 보면, 전형적으로 50-60년대식 사고방식에 기반한다. 국제개발원조의 이론과 실제가 왜 이와 같은 전통사고방식으로부터 이탈하여 진화해왔는지에 대한 고려가 필요하다.

한마디로 '지속가능한 개발을 위한 남북경협'을 실현한다는 것은 현재로서는 불가능에 가까우리만큼 어려운 일이다. 또는 이것이 어렵다는 것을 인정해야 그 올바른 해답을 구하는 전략적 작업이 시작될 수 있다. 이와 관련하여 이하에서 세 가지 주제를 다룬다. 첫째, 가장 어려운 장애는 북한의 정치체제이다. 둘째, 한국정부의 대북경제협력정책이 바뀌어야 한다. 셋째, 인도지원에서 사마리아인의 딜레마를 극복해야 한다.

1) Nabamita Dutta and Peter T. Leeson, "The Amplification Effect: Foreign Aid's Impact on Political Institutions," Department Economics, George Mason University (2005).

2. 정치체제와 빈곤의 함정 : 정체된 저소득 국가와 북한

지구상의 나라 중에서 전쟁을 겪은 직후가 아니고서도 일인당 국민소득이 500달러 이하이고 1990-2000년간 연평균 성장률이 4.5퍼센트 이하인 나라, 즉 성장 정체된 저소득 국가는 총 26개국이다.[2] 나라 이름을 들어 보면, 중앙아시아 공화국, 차드, 코모로스, 감비아, 가나, 기네아, 기네아 비사우, 케냐, 키르기스탄, 마다가스카르, 말라위, 말리, 마우리타니아, 몰도바, 몽고, 니카라구아, 니제르, 나이지리아, 파키스탄, 사오토메, 세네갈, 탄자니아, 토고, 우즈베키스탄, 잠비아, 짐바웨이다. 이와 같은 총 26개국 중에서 20개국이 사하라이남 아프리카 지역에 존재한다.

	일인당GDP (PPP기준) (달러)	일인당 국민소득 (달러)	국민소득 (억달러)	인구 (백만)	평균 GDP 성장률 (%)	성년 여성 문맹율 (%)
정체 저소득 국가 (2000년 26개국 평균)*	1,415	321	64	19.2	1.7(90-00)	47
북한 (2005년)** (통일부 용역)		368-389	84-89	22.3		
CIA (2007)	1,700					
북한 (2005년) (한국은행 발표)		1056	242	22.3	0.5(95-05)	

*Nicholas van de Walle, Overcoming Stagnation in Aid-Dependent Countries (Washington D.C.: Center for Global Develpment, 2005), pp. 9-10.

**2006년 통일부 용역에 의한 2005년도 북한 추정치, 이종석, "북한 국민소득 재평가," 정세와 정책 (2008년 3월, 통권 143호), p. 2.

이러한 국가들이 장기간 동안 성장 정체하의 저소득에 머물고 있는 이유를 찾는 연구가 있었다. 그 결론은 해당 국가의 정치체제의 성격이었다. 정치체제의 성격에 따라 그 나라의

2) Nicholas van de Walle, *Overcoming Stagnation in Aid-Dependent Countries* (Washington D.C.: Center for Global Develpment, 2005), pp. 7-11.

대내외 경제정책의 성격, 원조를 건설적으로 이용할 의지와 능력이 있는가 없는가가 결정된다는 것이다.[3] 그런데 현존하는 북한의 정치체제는 이들 장기 정체국가와 놀라우리만치 동일한 구조적 특징을 보여준다.

이들 국가에는 장기간 집권하는 독재자가 존재하며, 정치적으로 매우 안정되어 있고, 경제성장은 거의 일어나지 않는다.[4] 이들 국가에는 공식적인 제도와 절차가 존재하지만, 실제로 기능하는 것은 독재자의 자의와 사실상 사적 이익을 위해 복무하는 일련의 비공식 기구와 인물들이다. 공적 관료는 절차와 제도에 충성하는 것이 아니라 임면권자와 일 대 일의 개인적인 충성과 보답의 관계를 맺는다. 공식 절차와 제도에도 불구하고 독재자는 국가자원의 상당부분에 대해 자의적으로 처분할 수 있다. 그는 이 자원을 사적인 권력체계의 재생산을 위해 사용한다. 국가기구는 공식적으로 정책을 입안하고 수행하고, 또한 주민에게 공공서비스를 제공할 만한 능력을 가지고 있지 못하다. 그런데 이는 독재 과두 권력이 의도하는 바이다. 공식적 제도와 절차, 국가기구의 공공행정능력이 취약해야 사적 권력체계가 번성할 수 있기 때문이다. 또한 국가의 공식 제도와 절차가 취약해야 모든 직급의 관료는 국가재산을 유용하고 특권을 남용하는 것이 쉬워진다. 대내외 경제정책과 외부원조는 이와 같은 약탈적 관료층의 특권을 침해하지 않는 방향에서 입안되거나 집행되고 사용된다. 이러한 구도가 파기되기 전까지 이들 나라 내부에는 변화동력이 없고, 외부의 모든 선의적 시도는 실패할 수밖에 없다. 그래서 '영원한 위기'가 지속된다.

3. 현재로서의 과거 : 노무현 정부 시기 한국의 대북경협정책

여기서 노무현 정부의 남북협력의 정책적 발상을 논하는 것은 과거를 논하기 위해 거론하는 것이 아니다. 그 영향력이 여야를 막론하고 전문가 사이에 현재까지도 강력하게 남아 있

3) Nicolas van de Walle, *African Economies and the Politics of Permanent Crisis 1979-1999* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001); Peter Boone, "Politics and the Effectiveness of Foreign Aid," Working Paper 5308 (NBER Working Paper Series, 1995). 이 글에서 인용되는 논문은 모두 인터넷에서 발견된다. 따로 주소를 표시하지 않는다.

4) van de Walle, ibid., pp. 113-151.

다. 즉 노무현 정부 시기 경협개념은 현재 시제로 존재한다.

노무현 정부 시기 남북경협 정책논리의 핵심은 남북경협을 적극 확대하여 북한의 대내외 행태 변화를 유도한다는 것이었다. 이러한 정책 발상은 노무현 정부 하에서의 '평화경제론'과 '평화비용론'에 잘 나타나있다. '평화경제론'을 보면, "경협은 남북관계 개선 및 평화증진의 기초"로서, "평화를 위한 경제"이자, "한반도 평화는 (한국) 경제발전의 필수요소"로서, "경제를 위한 평화"라는 것이다.[5] 이러한 맥락에서 '남북경협의 효과'를 보자면, "남북경협은 남북관계의 핵심변수"[6]로서, 1) 북한의 개방과 개혁 가속화, 2) 정치적 신뢰 강화, 3) 군사적 긴장완화, 4) 남북간 공동체 형성 촉진에 기여한다.

이와 같은 논점의 핵심은 남북경협은 그 자체의 수익성 보다는 여러 특히 정치적 부수효과 때문에 적극적으로 확대해야 한다는 것이다. 즉 경협이 증가하여, 북한경제의 한국경제에 대한 의존도가 높아질수록, 한국의 북한에 대한 정책적 발언권이 향상되고, 북한당국의 정책 또는 대내외 행위를 한국의 이익에 부합하게 변경시킬 수 있다는 것이다. 2007년 10월 노무현-김정일의 2차 정상회담에서 채택된 10.4 남북공동선언은 이와 같은 발상을 체현하는 최고의 성과물이라 할 수 있을 것이다.

이와 같은 한국의 정책자세에 대한 북한의 입장은 두 가지일 수 있다. 그 첫째는, (10.4 남북공동선언에 예견된 것을 포함) 대외경제관계를 경제성장 촉진을 위한 보조동력 또는 내부개혁증진 필요성 설득을 위한 불가항력으로 간주하고 활용하는 것이다. 이른바 중국·베트남형 정책이다. 둘째, 폐쇄형 특구 증설의 기회 확대와 자원개발형 대외무역 확대를 통해, '본토'의 현존체제를 유지하기 위해 외화를 벌어들이는 창구로 활용하는 것이다. 이를 외부자원 기생을 통한 현상유지 정책이라고 할 수 있다. 만약 첫째 대안이 실현되자면, 대내개혁과 대외개방이 동시에 진행해야 한다. 특구는 개방형 특구로 설정된다. 만약 둘째 대안이 추진되고 있었다면, '본토'와는 격리된 일부 지역에만 대외개방이 추진되고, '본토' 내에서는 현상유지 또는 역진적 정책이 추진될 수 있다. 이제까지 북한이 기안한 특구는 모든 폐쇄형 특구

5) 통일부 교류협력국, 「"평화를 위한 경제, 경제를 위한 평화" : 남북경협비용을 어떻게 볼 것인가?」 (2005.11), p. 1.
6) 통일부, 「참여정부 3년 평화번영정책 추진성과」(2006.2.23), p. 11.

였다. 한국에서 남북경협에 관한 대부분의 논의는 북한이 첫째 대안을 추진하고 있다는 전제 위에서 전개된다. 이것이 한국에서 경협 논의의 전략적 핵심 허점이다.

그런데 10.4 남북공동선언 거의 2년 전부터 북한당국의 경제정책을 보면, 북한이 둘째 대안을 추진했다는 것을 시사한다. 북한의 경제정책을 보면 2001-2005년의 온건개혁노선에서 2005년 하반기 이후 재집중화의 보수 노선으로 바뀌었기 때문이다. 2001-2005년 사이에는 대표적으로 2002년 7.1 조치가 취해졌고, 2004년에는 중앙당 기구축소와 내각 강화,[7] 새로운 경제관리체계[8]와 농업개선책[9]이 실시되었다. 이 시기에는 이제강, 박봉주가 주도적 역할을 했다. 2005.10 이후 정책선회가 발생한다. 2005.10 배급제 재도입 시도되고, 2006년 이후 새로운 경제관리체계 폐기, 6개월 농사 폐기와 함께, 전반적으로 시장단속과 노동력 공장 복귀 압력 강화, 중앙검열 강화, 경제에 대한 당적 개입의 증가[10] 등의 현상이 나타난다. 이 시기는 장성택, 김영일, 박남기의 역할이 두드러지는 것으로 보인다.

노무현 정부의 대북경협 정책은 북한이 경제정책 상으로 온건 개혁 노선을 추진하던 2003-2005의 3년 동안은 상호 건설적으로 기여할 여지를 가지고 있었다고 볼 수 있다. 그러나 이 시기에도 노무현 정부의 대북경협에서 가장 큰 전략적 목적은 경협을 통해 북한에게서 핵정책에 대한 협조, 남북정부관계 유지에 대한 협조를 얻어 내는 것이었다. 이러한 거래의 전략구조는 이렇다. 즉 한국의 경협에 대해 북한당국은 정치적 차원에서 이미 보상했기 때문에, 남북경협으로부터 획득되는 자원에 대해서 사실상 자유처분권을 가진다. 다시 말해, 남측으로부터 획득되는 자원을 북한 내부에서 북한당국의 합리성에 따라 처분한다는 것이다. 즉 한국정부의 남북경협 확대의 기본 목적은 북한의 내부 개혁에 촉매 역할을 수행하고자 하는 것은 아니었다. 물론 말로는 그랬다.

이러한 문제는 북한의 정책이 재집중화 보수 노선으로 바뀐 2006-2007년 동안 더욱 확대되었다. 한국정부의 정책이 북한이 외부 자원 기생형 현상유지라는 두 번째 대안을 추진하

7) 2004년 9-11월의 노동당 개편. 군사부, 정책검열부, 농업정책검열부 폐지, 중앙당 인원 40%감소.
8) 생산액의 30%를 기업소 지배인에게 경영자금으로 주어 자유 처분.
9) 기관, 기업소에게 농장의 저질 경작지를 임시 분여.
10) 당비서국 부서로서 재정계획부의 신설, 2004년 내각 산하에 들어갔던 민경협을 노동당 통일전선부로 이관.

는 것에 대해 적극 협조한 것이다. 그 대표적인 것이 10.4 남북공동선언이다. 당시 북한은 대내정책상으로 재중집화 보수 노선을 취하고 있었다. 이와 같은 내부 상황은 10.4 남북공동선언에 예견된 바와 같은 대대적 개방정책과는 모순된다. 이를 보면, 북한은 10.4 남북공동선언을 정치적 책략으로 추진했거나, 또는 내부 개혁을 회피한 채로, 한국으로부터 보다 대규모의 지원을 유도하기 위한 방편으로 시도했을 것이라 추정할 수 있다.

4. 식량원조와 사마리아인의 딜레마

다른 사람의 복지에 깊은 관심을 가지고 있는 행위자 - 신약의 우화에 나오는 사마리아인과 같은 사람 - 가 다른 사람이 도움을 필요로 하는 상황을 맞이했다고 하자.[11] 사마리아인은 도울 것인가 돕지 않을 것인가 중에서 선택해야 한다. 한편 도움 받는 측은 곤궁한 상황에서 빠져나가기 위해 스스로 노력할 것인가 아니면 단지 도움을 기다릴 것인가를 결정해야 한다. 사마리아인이 돕는 가운데, 도움 받는 자가 스스로 노력을 하면, 양측 다 이득을 본다. 그러나 도움 받는 측은 스스로 노력하지 않은 상태에서 남의 도움으로 문제를 해결하는 경우 더 많은 이득을 누릴 수 있다. 그런데 사마리아인은 무조건적 도움을 베푸는 성향을 가지고 있다. 사마리아인은 도움받는 측이 스스로 노력을 하든지 도움만 기다리든지 간에, 도움이 필요한자를 도와주는 것으로써 만족을 얻는다. 게임이론적으로 말하면, 돕는 것이 사마리아인의 주요한 전략이다. 그런데 도움 받는자가 이를 간파하게되면, 도움받는 자는 스스로 노력하지 않고 도움만 기다리는 전략을 택할 것이다. 이 전략이 가장 큰 만족을 가져다주기 때문이다. 사마리아인은 도움 받는 측이 스스로 노력하는 것을 선호하지만, 받는 측의 입장에서 보면 굳이 노력하는 것보다는 단지 도움을 받는 것이 더 좋다. 사마리아인은 어찌되든 도와주러 올 것이기 때문이다. 이러한 상황이 반복되면, 도움받는 자는 결국 스스로 문제를 해결할 수 있는 능력이나 동기를 상실하게 될 수 있다.

11) 이 개념의 기원은 J.M. Buchanan, "The Samaritan's Dilemma," Buchanan, *Freedom in Constitutional Contract* (Texas: Texas A&M University Press, 1977)이다. 여기의 사마리아인의 딜레마에 대한 서술은 다음에 의거. Clark C. Gibson etc., *The Samaritan's Dilemma: The Political Economy of Development Aid* (Oxford: Oxford University Press, 2005), pp. 88-90.

식량원조에 이 상황을 대입해보자. 개발도상국은 과거의 경험으로부터 자국에 식량이 부족하게 되면 선진국이 식량을 지원해준다는 것을 알고 있다. 따라서 개발도상국은 선진국이 식량을 확보하는 데 자금을 대어 줄 것으로 기대하면서, 막상 식량생산에 투입되었어야 할 자원을 비생산적인 분야를 포함하여 농업 이외의 분야에 투입해 버린다. 그 결과, 해당 국가는 충분한 식량을 생산하지 못하게 되며, 선진국으로부터 개발도상국으로 식량이 이전되어야 하는 '위기'가 발생한다. 이와 같은 식량원조 게임이 반복되면서, '나쁜' 균형이 발생한다. 다시 말해, 수용국은 끊임없이 식량을 과소 생산하고, 선진국은 기아를 방지하기 위해 끊임없이 식량을 보내야 하는 '균형'이 발생하는 것이다.

한국의 대북 식량원조도 이와 같은 사마리아인의 딜레마의 전형적 사례에 부합한다. 첫째, 1995년 이후 외부 지원이 증가하면서 북한 자체 능력에 의한 상업적 수입이 현저히 줄어들었다. 둘째, 1998년 이후 다른 생산 지표는 대체로 상승세이지만, 비료 생산은 증가하지 않았다.[12] 셋째, 극심한 식량난에도 불구하고 북한당국은 농업 부문에 대하여 생산 증대에 실효성있는 조치를 취한 적이 없다. 넷째, 2005년 후반, 북한당국은 구호지원의 중단을 요구했다. 북한당국의 이러한 요구는 당시 식량생산 풍작, 한국으로부터 식량 지원을 배경으로 한 것으로 알려졌다. 다섯째, 2008년도 북한에 식량위기가 발생한 큰 이유 중에는 식량공급 감소 효과가 분명함에도 불구하고 북한 당국이 일련의 정책을 취했다는 것이다. 이에는 2007년 김영일 내각 취임 후 6개월 토지의 폐지, 중국과의 무역억제, 장성택 등장 이후 경제부문 일꾼에 대한 중앙검열, 노무현 대통령 평양방문 계기로 취해진 시장억제책,[13] 그리고 새로운 이명박 정부와의 관계를 단절한 것 등이 있다.

5. '지속가능한 개발을 위한 남북경협'에 기여하는 정책 제안

여기서는 남북경협과 관련한 정치적 외교적 측면을 가급적 배제하며, 최소 필요의 원칙에

12) 박형중, 「구호와 개발 그리고 원조」(해남, 2007), p. 298, p. 308. 비료 생산지표의 또 하나의 특이점은 1990-1994년간에는 다른 모든 지표가 하강함에도 불구하고, 상승했다는 것이다.
13) 류경원, "08년 상반기 식량위기의 실태와 원인을 파헤치다," 「림진강」 2008.8. 제3호, pp. 115-116.

서 사항을 책정하고 또한 간명하게 언급한다.

첫째, 북한을 포함하고 대다수 아프리카 국가들처럼 장기간 성장 정체된 저소득 국가일수록 외부 원조가 필요하지만, 원조는 양날의 칼로 작용한다. 이런 나라들은 주기적으로 또는 항시적으로 내부 위기를 구조적으로 발생시킨다. 또한 이들 국가 내부에는 개혁과 성장을 위한 내재적 변화 동력이 존재하지 않는다. 따라서 외부가 원조해야 하는 절실한 이유를 제공한다. 이들 나라에서 원조는 한편에서 변화와 개발을 시동하는 데 불가결한 요소가 될 수 있다. 그러나 원조는 다른 편에서 위기를 발생시키는 나쁜 정책과 제도를 고치지 않아도 되는 여유를 만들어 줄 수 있다. 따라서 이러한 나라에 대해 중요한 것은 원조를 많이 주는 것이 아니다. 중요한 것은 어떻게 주느냐이다. 원조는 무엇보다 개발의지를 강화하고 또한 정책과 제도를 개선하는데 초점을 두고 신중하고 전략적으로 기획되고 입안되어야 한다.

따라서 둘째, '지속가능한 개발을 위한 남북경협'이라는 것은 최우선적으로 북한이 정책과 제도의 품질을 개선하는 것을 도와주는 경제협력이어야 한다는 것이다. '지속가능한 개발을 위한 경제협력'은 정책과 제도의 개선에 대한 확고한 의지를 확인한 이후에야, 대규모 설비와 자본의 제공을 고려해야 한다. 그러나 유감스럽게도 그간 한국의 정부와 사회에서의 대북지원과 경제협력에서 핵심적인 발상은 북한에 대한 설비와 자본의 제공을 어떻게 하면 증가시킬 수 있는가를 초점으로 했다. 또한 설비와 자본의 제공을 증가시키는 것을 통해, 또는 교류와 협력을 통해 북한당국이 정책과 제도를 개선하는 방향으로 결단을 내리는 것을 유도할 수 있다는 발상이었다. 그러나 이와 같은 발상은 국제원조업계에서의 오랜 경험이나, 북한 내부의 현실적 인센티브 구조에 비추어 볼 때, 타당하지 않다. 즉 원조를 개혁 유도를 위한 매수자금으로 활용하고자 했던 시도는 항상 실패했다.

따라서 한국은 앞으로 남북경협과 대북지원에 있어서, 사회간접시설 등 물자 위주의 지원보다는 북한의 정책과 제도의 개혁에 대한 지원을 선차시하고 강조해야 할 필요가 있다. 북한의 정책과 제도가 개혁되지 않은 상태에서, 10.4선언의 여러 사업처럼 물자지원위주의 대규모 사업이 행해지는 경우, 북한당국이 그것을 경제성있고 생산적인 방향에서 활용할 의도와 능력을 가지고 있는지에 대해 확신할 수 없기 때문이다. 아울러 정책과 제도가 제대로 되어 있는 나라에 대해서는 한국말고도 공적개발원조를 행할 나라나 기구가 많을 것이다. 또한

그보다도 민간자본의 직간접 투자가 훨씬 중요한 역할을 하고 있음을 상기할 수 있다. 다시 말해, 북한의 정책과 제도가 좋을수록, 한국이 동원해야할 공적자금의 규모는 작아지지만, 그 효과는 증가한다.

셋째, 성장 정체된 저소득 국가들이 '영원한 위기'를 껴안고 살고 있듯이, 북한의 현재의 상황이 손쉽게 단기간에 해결될 수 있는 것이 아니다. 이 점은 분명히 인지되고 인정되어야 한다. 한국에는 너무도 낙관적이고 장밋빛 남북관계 미래상, 중요한 것이 너무 쉽게 성취될 수 있을 것 같은 견해가 만연하고 있다는 것 같다. 앞에서 지적한 것처럼 '영원한 위기' 국가에서의 위기의 가장 중요한 원인은 그 국가 내부에 성립해 있는 기득권 수호에 유리한 정치체제이다. 이는 장기간에 걸친 진화의 산물이다. 독재자가 없어진다고 해서 내부의 공고한 사회정치적 기득권 체계가 소멸할 것이라 기대할 수 없다. 이 나라의 정치구조는 대다수의 절대빈곤을 구조적 숙명으로 만들고 있다. 오늘날 국제적으로 합의된 빈곤퇴치 정책이 말하듯이, 빈곤한 자가 빈곤한 중요한 이유는 사회정치적 의사표출능력(empowerment)이 결여되어 있기 때문이다. 따라서 빈곤탈출의 핵심 방도 중의 하나는 빈곤한 자가 정치사회적으로 자기 주장을 할 수 있는 세력이 되는 것이다. 그를 통해 경제정책의 목적 그리고 경제관리의 거버넌스가 변해야 한다. 그렇지 못한 경우 이 나라의 주민들은 기아발생의 모든 구조적 조건이 매우 잘 갖추어진 배양 온실 속에서 살아가는 것이 된다.[14] 결국 이들 나라에서의 장기 성장 정체, 빈곤의 만연과 '영원한 위기'는 경제문제이기 이전에 정치문제이다. 다시 말해, '지속가능한 개발을 위한 남북경협'이 가능해지자면, 이러한 문제에서 가시적 개선이 있어야 한다. 과거 중국과 베트남도 이러한 국가들 속에 끼어 있었다. 그런데 중국과 베트남이 개혁개방 시작 이후 세계무역기구(WTO)에 가입 한 것은 20여년이 지나서였다. 다시 말해 두 나라는 국제경제에서 정상국가로 인정받았다. 지금 당장부터 가장 낙관적인 시간 스케줄을 예견하면서 출발해도, 북한은 두 나라보다 훨씬 어렵고 많은 시간이 걸릴 것이다.

넷째, '인도지원'과 관련 한국의 정부와 사회는 북한 지원과 협력에 관한 목적과 방식에 대해 분명히 구별하고 합의할 필요가 있다. 먼저 정부를 보자. 과거 한국정부는 대북경제협력 또는 지원을 북한당국의 정치적 '선행'에 대한 보상의 차원에서 사고하는 경향이 있었다.

14) Martin Ravallion, *Famine and Economics*. Policy Research Working Paper 1693 (World Bank, 1996).

이와 같은 거래에서 북한당국은 한국의 지원을 보다 자유롭게 자신의 필요에 맞게 처분할 수 있는 방식으로 남북간 거래를 조작할 수 있다. 여기서 '자신의 필요'에는 정권유지에 합리적 방식으로 배분할 수 있는 자원량의 증가, 부정부패를 통한 전용(diversion), 대량살상무기 개발과 사치적 용도 사용 등을 지적할 수 있다. 이러한 문제는 노무현 정부에서처럼 남북경협이 대북정책의 핵심수단 즉 '남북경협(=대북지원) 확대를 통한 남북관계확대'라는 식으로 남북관계 형성 전략의 기본 원칙의 위치로 격상되는 경우 극대화한다. 이 경우, '북한의 한국에 대한 경제적 의존성 증대'는 북한이 건설적으로 변화하는데서 한국의 지원이 중요해진다는 '긍정적 의존'이 아니다. 그 반대로, 북한 내부 현상을 유지하는 데서 한국의 지원이 중요해진다는 '부정적 의존'이 된다. 즉 '원조에의 의존'에는 '긍정적 의존'과 '부정적 의존'이 있다는 것을 개념적으로 구별해야 한다.[15]

다섯째, 이와 관련하여 한국정부의 북한당국에 대한 쌀 차관 제공은 그 목적과 방식에 보다 엄밀한 규정과 합의가 필요하다. 애초부터 한국정부의 북한정부에 대한 쌀 차관 제공은 남북관계 관리 목적에서 출발했다.[16] 그것은 애초부터 인도지원이 아니었다. 아마도 북한정부와 쌀차관과 관련한 정치적 거래조건에 대한 상호합의가 교환되었을 것이다. 만약 이것이 인도주의 원조로 기안되었다면, 북한정부가 자유로이 처분하도록 직접 전달하는 방식은 애초부터 선택되지 않았을 것이다. 또한 한국정부의 북한당국에 대한 쌀 차관은 이른바 프로그램 식량원조이다.[17] 이는 상대국 정부에 직접 현금을 제공하는 것과 마찬가지의 행위이다. 북한당국은 한국정부의 식량원조 때문에, 그만큼 식량구매에 필요한 외환을 절약할 수 있다. 일반적으로 프로그램 식량원조는 원조된 식량을 수혜국 국내시장에 판매하고 그 수익을 수혜국의 경제발전 자금으로 사용하는 기금을 조성하는 식의 연계 속에서 추진된다. 한국정부의 쌀 차관 지원에는 이러한 조건이 존재하지 않았다. 그렇다면 북한당국은 한국의 식량지원

15) Chrisoopher B. Barrett, "Food Aid's Intended and Unintended Consequences," Background Paper for FAO *State of Food and Agriculture 2006* (Cornell University 2006), pp. 2-3.
16) 통일부, 「대북 쌀제공관련 해설자료」(2003.5)
17) 식량원조의 방식에는 세 가지가 있다. 첫째는 상대국 정부에 직접 식량을 전달하는 프로그램 식량 원조, 둘째는 수혜자를 지정해서 전달하는 프로젝트 식량원조, 셋째는 구호 식량 원조이다. '인도주의 식량원조' 라 함은 일반적으로 프로젝트와 구호 식량원조를 포함한다. OECD, *The Development Effectiveness of Food Aid: Does Tying Matter?* (OECD, 2005), pp. 7-8; Chrisopher B. Barett, "Food Aid and Commercial International Food Trade," Background paper for the Trade and Market Division, OECD (March 2002), p. 2.

의 국제시장가격 만큼 외환을 절약했을 것이고, 그것을 어디엔가 다른 용도로 사용했을 것이다(fungibility of aid).[18]

그런데 언제부터인가 이것이 인도지원인 것처럼 선전되기 시작했다. 아마도 '퍼주기' 비판에 대응할 목적이었던 것으로 보인다. 그러면서 많은 오해와 혼동이 발생했다. 만약 이것이 인도주의 행위라고 인식되면, 특히 분배투명성을 포함 인도주의 원조라는 개념에 부합하는 모든 조치가 취해질 것이 요구되기 때문이다. 그런데 식량제공 행위의 기본 목적은 인도주의가 아니었다는 것이다. 다시 말해, 한국의 식량제공 논쟁에는 정치수단과 인도주의 수단이라는 두 가지가 섞여 논의되는 것이 문제이다.

북한당국의 '선행'에 대한 보상이라는 상호주의 원칙에서 한국정부가 북한당국에 직접 자원을 제공하는 것은 그 자체로서 나쁜 것은 아니다. 또한 이명박 정부 하에서도 정부는 대북식량지원이 남북당국관계를 성립시키는 수단이어야 한다는 미련을 버리지 않고 있는 것으로 보인다. 가장 좋은 해답은 미국식이다. 미국의 대북식량지원은 분명히 북한정부의 '선행'에 대한 보상이라는 성격을 가지고 있다. 그러나 동시에 그 배달 과정에서 인도지원 원칙을 충족하고 있다. 과거에도 그러한 사례가 많지만 예를 들어, 2008년도 미국은 북한에 식량 50만톤 지원하기로 결정하고 집행 중이다. 이는 분명히 북한의 핵시설 불능화 협조에 대한 보상이라는 성격을 가지고 있다. 그러나 외견상 지원 명분은 인도주의라는 것을 고집한다. 동시에, 모니터링 요구를 포함 인도주의 지원의 원칙에 부합하는 여러 요구를 관철하고 있다. 한국의 정부와 사회는 아마도 미국처럼 거래하고 싶어 할 것이다.

여섯째, 민간은 자신의 대북지원 행위에 사마리아인의 딜레마가 존재한다는 것을 인지하고, 이를 타파할 수 있는 전략적 용기를 가져야 한다. 한국의 민간은 북한에 대해 착한 사마리아인이다. 또한 사마리아인의 딜레마가 존재한다는 것을 인지하고 있지 않거나 그러한 딜레마가 존재한다는 것을 부정한다. 대북식량지원이 거의 10여년 역사를 가지고 있음에도 불구하고, 2008년도 북한 식량위기 가능성이 또 다시 등장하자, 대북식량지원 캠페인이 벌어

18) 한국정부가 북한당국에 대량의 식량을 직접 인도했던 것은, 한국정부가 행한 가장 영향력있는 전략적 행위 중의 하나였다. 그러나 이 행위의 여러 효과에 대한 진지한 연구는 부족하다. 논의는 파당적 논쟁으로만 진행되는 경향이 있다.

졌다. 착한 사마리아인은 착하기 때문에 곤경에 처한 사람에 대해서는 그가 누구이든 무조건 돕는 것을 원칙을 견지한다. 그러나 한국의 민간이 사마리아인의 딜레마가 존재함을 인식했다는 증거가 없는 것은 아니다. 2007년 평화재단과 한나라당이 주관했던「대북인도지원법」에 관한 논의가 그것이다. 이 논의의 핵심은 "흔들림 없는 대북인도지원사업을 추진하려면 국민의 동의가 필요"하다는 것과 "지원이 투명하게 이루어지면 국민이 동의할 수 있다"는 것이었다.[19] 즉 인도지원 증대의 필요성과 지원투명성 보장을 동시에 의제로 제기한 것이다. 그러나 2008년도 대북식량원조 캠페인에서는 후자의 논의는 소멸한 것으로 보인다.

「대북인도적 지원법」 논의가 성과를 못 내고 실종되어 버린 것은 한국의 대북정책 역사상, 가장 중요한 전략적 실패 중의 하나로 간주되어야 한다. 인도지원 증대 필요성과 지원투명성 보장이 동시에 의제로 제기되고 통합되지 않는 한, 한국의 정부와 사회의 인도지원 또는 개발지원의 미래는 암울해지기 때문이다. 또한 북한당국에 대해 명백한 신호를 보낼 수도 없기 때문에 북한당국의 무책임한 기회주의적 대응을 조장한다. 두 의제가 통합되지 않고서는, 한국의 착한 지원 행위가 북한당국의 악행을 돕고 있다는 우려를 불식하기 어렵다. 따라서 2008년도에서처럼 누군가가 북한의 인도적 상황이 지극히 심각함을 강조하더라도, 실효성있는 대북인도지원 위해 정부와 국민을 설득하는 것이 쉽지 않다. 마찬가지 맥락에서 "북한의 경제개발을 위한 기금으로 정부예산의 1%를 적립"하는 문제도 그 예산 사용의 생산성과 효과성에 대해 설득력을 가지기 어렵다.

착한 사마리아인은 나쁜 아이를 어떻게 다루어야 할까?[20] 착한 사마리아인은 과연 '당신이 스스로 노력하기 전에는 돕지 않겠다'고 선언할 수 있을까? '착하다'는 것과 이러한 선언을 한다는 것은 상호 모순되는 것인가? 착한 사마리아인이 사마리아인의 딜레마가 존재한다는 것을 인정한다면, 그 해답을 찾는 모색이 시작될 수 있다. 인정할 수 없다면, 과거는 현재로 미래로 반복될 것이다. 해답 모색에서 그 핵심은 '전략적 행동'을 할 수 있는 '전략적 용기'를 가져야 한다는 것이다. 전략적 행동이란, "상대의 행동이나 신념을 자신에 부합되도록

19) 법륜의 인사말, 평화재단, 한나라당 정형근 의원실, 「대북 인도적지원법(안)을 제안한다」 평화재단 12차 전문가 포럼(2007.4).

20) Bouwe R. Dijkstra, "Samaritan vs. Rotten Kid: Another Look," Discussion Papers in Economics No. 02/13 (University of Nottingham, 2002).

변경시키는 것을 목표로 한다. 전략적 행동의 특징은 자신의 행동의 자유를 의도적으로 제한하는 것이다."[21] '당신이 스스로 노력하기 전에는 돕지 않겠다'고 선언하는 것은 '전략적 행동'이다. 또한 '인도지원의 증대'와 '지원투명성의 증대'를 연계시키는 것도 '전략적 행동'이다. 그런데 착한 사마리아인이 이러한 선언을 하려면, '전략적 용기'가 필요하다. 또한 상황이 어떻게 전개되더라도 천명된 원칙을 지켜야 하는 '전략적 용기'가 필요하다. 원칙 선언 후 너무 너무 가슴 아픈 곤경이 발생하는 것을 보고 착한 사마리아인답게 원칙을 포기하면, 이는 상대방에 의해 간파될 것이다. 스스로 문제를 해결해야 할 이유가 없어질 뿐 아니라, 오히려 악화시키는 것을 통해 이익을 볼 수 있다. 그렇게 되면, 한국의 착한 사마리아인들 때문에 북한 식량위기가 영속화하고 있다는 식의 논리전개도 가능해지게 될 것이다.[22] 착한 사마리아인이 이러한 시험에 들게 되는 상황을 피할 수 있을까? 그 방법 중의 하나는, 대리인을 고용하고, 그에게 행위 규칙을 정해주는 것이다.[23] 예를 들어 앞서 거론된 「대북인도지원법」도 그러한 대리인이다. 이러한 대리인 또는 제도는 상황이 바뀜에 따라 전략 원칙이 흔들리는 것을 방지할 수 있기 때문이다.

결론적으로, '지속가능한 개발을 위한 남북경협'을 성립시키는 것은 쉽지 않은 일이다. 이를 인정하는 것이 문제해결의 실마리를 찾는 문을 여는 것이다. 핵심적인 것은 전략적 행동을 위한 전략적 용기이다. 그렇지 않다면 우리의 과거는 우리의 현재이고 미래이다.

21) Avinash Dixit and barry Nalebuff, 「전략적 사고」(다다미디어, 1991), p. 152.
22) Max Blouin and Stephane Pallage, "Addressing the Food Aid Curse," Cahier de recherche/Working Paper 07-17 (June 2007).
23) Dieter Schmidtchen, "To Help or not to Help: The Samaritan's Dilemma Revisited," CSLE Discussion Paper 9909 (June 1999).

토론문

1 박진섭 생태지평 부소장

2 동용승 삼성경제연구소 수석연구원

3 김석진 산업연구원 부연구위원

4 김정수 전 통일부 인도협력국장, 현 통일연구원 초청연구위원

토론문 1

북한의 지속가능한 개발은 단계적이고 개별적으로 협력해야

박진섭 | 생태지평 부소장

2008년 이명박 정부가 들어선 이래 북한과의 총체적 대화단절 상황이 지속되고 있어, 이후 남·북한간의 관계 회복 내지 진전을 예측하는 것은 매우 어려울 것으로 보인다. 그러므로 북한의 개발정책 등에 구체적인 지원이나 의견을 적극적으로 개진할 수 있는 어떤 가능성도 판단하기 어려운 상황에 직면하고 있다. 이렇게 상황이 급변화한 원인에 대해서도 남한내에서는 다양한 해석과 평가가 분분하다. 북한에 대한 다양한 태도와 표현은 남한의 복잡한 정치·사회지형을 그대로 반영하고 있다고 할 수 있다. 그러나 결과적으로 김대중-노무현 정부에서의 북한과의 관계와 이명박 정부와 북한과의 관계는 질적으로 다른 차원으로 설정되고 있는 듯하다. 김대중-노무현 정부시대에는 '화해와 협력의 시대'라는 상징성을 확보한 반면, 이명박 정부시대에는 '대결과 긴장고착'이 상징화되는 듯하다. 다만 이명박 정부의 임기가 아직 충분하게 남아있기 때문에 향후 과정을 일률적으로 속단하기 어렵다. 이런 남과 북의 거시적 상황이 계속되고 있는 한 북한의 지속가능한 개발에 대한 정책이나 비전을 구상하는 것은 매우 힘든 일이라고 보여진다. 다만 그간의 남·북 관계의 흐름을 통해 북한의 지속가능한 개발에 대한 정책적·물질적 지원을 고민해볼 수 있을 것으로 보인다.

남·북한의 관계에서 '지속가능성'의 단서를 찾을 수 있는 흐름과 내용은 노무현-김정일의 제2차 남·북 정상회담의 최종 발표문에서 찾을 수 있다. 발표문에는 '환경'에 대한 언급이 있었고 그 구체적인 실천방향으로 <서해평화협력특별지대>를 설치하는 것으로 합의되었다. 물론 서해협력특별지대는 서해상에서 발생했던 군사적 충돌과정과 NLL을 둘러싼 그간의 대립

이 있었기 때문에 정치·군사적 의미가 더 강했다는 것은 부정할 수 없다. 나아가 서해평화협력지대 설치는 넓은 의미에서 보면 환경문제를 포함하고 있다. 남·북한은 해주지역과 주변해역을 포괄하는 <서해평화협력특별지대>를 설치하고 공동어로구역과 평화수역 설정, 경제특구건설과 해주항 활용, 민간선박의 해주직항로 통과, 한강하구 공동이용 등을 적극 추진해 나가기로 하였다." 라고 합의한 것이다. 특이한 점은 정상회담 이후 열린 서해평화협력특별지대추진위원회 제1차 회의 합의서 제4조 ④항에 한강하구 골재채취로 인한 환경영향평가 문제 등을 다루기로 합의하였다. 이는 남·북한간의 개발 사업에 대한 환경영향평가를 적용하려는 최초의 시도라고 볼 수 있다. 이후 상황변화에 따라 남·북한간의 대화가 전면 중단된 상태이기 때문에 이 합의가 구체화되지 못했다.

대표적으로 남·북한의 협력하에 북한지역에 진행되었던 철도 연결이나 개성공단 등이 조성되었지만 지속가능성이라는 기준을 적용하여 진행된 사업은 아직 없다. 남·북한간 경의선과 동해선 철도 개설은 남과 북이 공동사업으로 추진되었지만 남·북한 모두 사전 환경영향평가를 시행하지 않았다. 남한의 경우 동해선은 철도 건설전에 한 계절만 생태계조사를 진행한 바 있으나 환경영향평가를 진행하지 않았고, 공사진행과정에서 환경조사를 몇차례 수행한 바 있다. 북한지역에서의 환경영향평가 등과 같은 방식을 적용하지 않은 것으로 확인되었다 북한지역이 독자적으로 북한지역내에 자국의 방식으로 환경에 대한 조사 등을 적용했다고 가정해본다 하더라도 이는 남과 북이 공동으로 합의하고 추진했던 것은 아니라는 점이다. 다음으로 개성공단 조성 사업에도 사업시행측에서 환경계획을 수립하여 환경기초시설 등을 설치하였지만 환경영향평가를 통한 공단건설이 진행된 것은 아니다. 그런 측면에서 보면 2007.10.4 남·북정상회담에서 시작된 서해평화협력특별지대의 '환경영향평가'의 시행 합의는 과거에 비해 크게 진일보한 측면이 있다는 것이다.

앞에서도 지적했지만 현시기 남·북의 관계정도로 볼 때, 지속가능한 개발에 대한 총론적이고 전반적인 합의를 이끌어내기는 어려울 것이다. 물론 남과 북이 원만한 정치적 협의과정이 진행되고 있다고 가정하더라도 개발을 통한 '가난의 극복'이라는 절박성이 강한 북한 입장에서 지속가능성이라는 개념의 확립조차도 대단히 어려울 것으로 판단된다. 또한 이를 남한의 대북지원이라는 카드 속에서 북한을 추동하는 방식도 그리 만만한 과제가 아닐 수 있다. 그러므로 남·북한의 경제협력하에 지속가능한 개발을 추진할 수 있는 것은 매우 제한적이지만

구체적인 사업협의의 범주내에서만 가능할 수 있다고 보여진다. 이러한 개별사업에 대한 구체적인 환경협력을 통해 공동의 모델을 창출하는 것이 가장 가능성이 높은 접근 방식이 아닌가 생각한다.

현재 남한의 입장에서 최우선적으로 고려해야 하는 북한의 환경적인 문제가 비상하게 존재한다. 북한의 산림이 최악의 상태이다. 다음으로 북한의 에너지 문제가 심각하며 남·북한 서해의 갯벌 생태계 보전 문제, DMZ 생태계 보전 문제 등이 놓여있다. 이외에도 개성시와 평양시의 도시개발 문제등이 존재한다. 이러한 문제는 비단 북한에서도 중요하지만 남한 입장에서도 매우 중대한 문제라는 점에서 이에 대한 협력과 지원에 대한 방향성 논의가 필요하다.

먼저, 북한의 산림생태계가 총체적으로 파괴되어 있기 때문에 이를 복원해야 한다는 주장은 어제 오늘이 아니다. 산림생태계 파괴의 심각성은 구조적 악순환을 반복하기 때문이다. 홍수와 가뭄 등 매해 재해가 발생하게 된다. 산림을 겨울철의 땔감으로 사용하고 있기 때문에 에너지 문제를 근본적으로 해결하지 못하는 한 설사 조림을 한다 할지라도 악순환을 반복될 수 밖에 없다. 따라서 한편으로 에너지 자립을 도모하고 조림을 통한 산림생태계를 복원하는 두 가지 사업을 동시에 추구해야 할 필요성이 제기된다.

특히 에너지 문제와 관련하여 현재와 같이 중유 지원방식은 북한의 에너지 문제를 근본적으로 해결할 수 없을뿐더러 이 사용처를 두고도 논란이 지속될 수 밖에 없다. 따라서 태양광(열)이나 풍력 등 자연 에너지의 지원방식을 적극적으로 추진할 필요가 있다. 이 에너지들은 공간이 한정되어 있기 때문에 사용처의 불분명성 등 불필요한 논란이 일어나지 않고 핵 논란도 없을 것이다. 또한 신재생에너지는 고도한 과학과 기술이 요구되는 바, 이에 대한 새로운 시장이 남한내에 창출될 수 있다는 이점이 존재한다. 또한 북한의 산림 복원을 위해서는 남한과 국제사회의 과감한 제안이 필요할 것으로 보인다. 현재까지 북한의 나무심기 지원은 대단히 제한적이었다.

제2차 개성공단 건설의 경우에도 사전에 충분한 환경영향평가를 통해 사업추진이 필요하다. 이 지역은 현재 DMZ 안쪽으로 흐르는 하천들이 많이 존재하기 때문에 이의 오염은 남

한지역까지 그 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 또한 개성시는 문화적 차원에서 보전해야할 구시가를 훼손하지 않는 범위에서 추진되어야 한다.

남·북한의 대화가 꼬여있는 상황에서 정확히 무엇을 예측하고 판단하는 것은 무의미할 수도 있다. 그러나 최근 미국의 테러지원국 해제를 통해 북한의 6자 회담의 복귀 가능성이 열린 것은 매우 긍정적인 변화라고 예견된다. 아직 단정할 단계는 아니지만 말이다. 이명박 정부가 과거 정부의 북한에 대한 남한의 태도를 정치적인 것으로 치부·평가한다면 현재의 이명박 정부의 북한에 태도 역시 대단히 정치적인 의미로 밖에 해석할 수 없다. 북한의 지속가능한 개발의 주체나 그 동력은 남·북한의 협력위에서 가능하기 때문에 현재와 같은 이질적인 대립으로는 진전될 수 없기 때문이다.

결론적으로 얘기하면 북한의 지속가능한 개발은 현재와 같은 남·북한간의 관계나 북한 정권의 태도 등을 고려해볼 때 총론적인 북한사회 전망으로 까지 진척되기에는 어렵다고 진단해야 한다. 그러나 남·북 관계가 경색국면을 벗어나서 대화와 신뢰구축이 기본적으로 전제된다면 남·북한의 공동사업으로, 개별적이고 구체적인 사업에서는 상당한 진전을 기대해볼 수 있을 것이다. 따라서 우리가 지금 준비해야 하는 것은 고정적이고 변화하지 않는 시각으로 볼 것이 아니라 충분한 가능성을 열어놓고 정책과 전망을 내놓아야 한다. 일례로 만일 북-미간의 관계가 정상화되어 국교 수립으로 나아가고 북-일간의 관계가 정상화되면 종전보상 논의가 시작될 것이며 북한 입장에서 보면 이 적지않은 재정으로 북한지역의 개발을 추구할 가능성이 높기 때문이다.

북한의 지속가능한 개발에 앞서 먼저 선행적으로 우리가 고려해야 할 것은 남한의 개발과정이 전혀 지속가능한 개발이 아니었다는 점을 상기해야 한다. 지속가능한 개발이라는 주제만을 놓고 본다면 남한이 북한보다 정책적 우위에 서있지 않다는 것이다. 이런 측면에서 북한의 지속가능한 개발은 남한 개발 방식의 일정한 반성의 기초위에서 계획되고 연구되어야 한다는 점이 강조된다. 또한 남·북한의 협력속에서 추진되는 북한의 개발은 단계적이며 개별적일 가능성이 높기 때문에 이 과정에 지속가능한 개발의 적절한 모델을 설정하고 추진하는 것이 바람직한 구상이라고 판단된다. 그런 단계적 접근방식과 상호이해의 확립을 통해 전반적인 개발방식을 공유해야 나가는 것이 현재의 목표라고 볼 수 있다.

토론문 2

지속가능한 개발을 위한 남북경제협력사업의 방향

동용승 | 삼성경제연구소 수석연구원

□ **박형중 박사의 발표 자료에 대해 전반적으로 동의**

□ **지속가능한 개발을 위한 기본 조건**

- 협력 당사자 간에 협력에 대한 기본인식의 공유가 필요
  - 협력의 목적과 목표, 방법론 등에 대한 공통된 인식
  - 북한과의 어려운 점은 기본 인식에서 많은 차이가 존재할 뿐만 아니라, 제도적으로 공유하기 어려운 사항들이 장벽으로 존재

- 경제성의 지속적 유지
  - 협력 참가 당사자들이 상호 수익성을 추구할 수 있는 구조가 형성되어 있어야 함
  - 경제성이 결여된 상태에서 일방의 재원투입만으로는 지속성을 유지하는데 한계

- 국제사회와의 조화
  - 협력 당사자들이 국제사회의 건전한 일원이 되어야 함

• 글로벌 경제시대에 일방이 국제사회의 일원이 아닌 상태에서 협력의 지속성을 유지하는 것은 여타 국제사회의 반발과 불이익을 초래

□ 현재까지의 경협방식에 대한 비판적 고찰이 필요

- 현재까지의 경협은 협력할 수 있는 수준까지의 북한변화를 추구했지만 현실적으로 북한의 변화를 이끌어내는데 한계를 노정

- 오히려 북한은 변화의 속도를 조절하고 자신들의 수준에 맞게 조정할 수 있는 수단으로 활용하기 시작
  • 정치적 압박수단으로 활용하는 경향도 발생
    : 군사실무회담에서 개성공단 및 개성관광에 대한 언급

□ 지속가능 개발을 위한 경협정책 방향

- 북한지역 개발의 주체를 분명히
  • 북한지역의 경제를 개발하는 주체는 북한이며, 한국을 포함한 국제사회는 개발주체의 적극적 투자유치에 부응하여 지원하는 것임

- 개발주체가 개발의 속도와 수준을 자신들의 실정에 맞게 조절하고 있다면 협력자의 입장에서 속도와 수준에 대한 조언을 할 수 있어야 하며, 그것이 수용되지 않을 경우 개발 협력에 참여할 수 있을 때까지 기다리는 방법이 최선책일 수 있음

- 기본원칙이 흔들려서는 안됨
  • 상호 협력을 위해 반드시 필요한 환경이 존재하며, 적어도 최소수준의 환경이 조성될 수 있도록 만드는 기본원칙이 흔들리게 되면 경협 전반에 어려운 상황을 직면하게 될 것임

- 경제협력과 인도적 지원의 분리 접근
  - 대북 인도적 지원이 북한의 변화를 억제하는 수단으로 활용될 수 있다는 점을 인식
  - 인도적 지원의 대상과 방식을 명확히 하고 접근 방식 자체를 지원 대상에 직접 지원할 수 있는 방안을 모색

토론문 3

북한의 지속가능한 개발을 위한 대북 경제정책 방향

김석진 | 산업연구원 부연구위원

□ 대북 경제정책과 북한의 지속가능한 개발

○ 지속가능한 개발은 모든 경제발전과정에서 추구해야 할 목표임.

- 북한의 경우에도 지속가능한 개발은 주요한 목표로 설정되어야 하며, 경제 분야의 대북 정책은 이를 충분히 고려해야 함.

○ 남북 경제교류는 다음과 같이 여러 분야로 분류할 수 있음.

- 대북지원 = 인도적 지원 + 개발지원
- 상업적 경협 = 단순교역 + 위탁가공교역 + 직접투자

○ 북한의 지속가능한 개발을 위한 정책은 주로 개발지원을 통해 실행할 수 있지만, 상업적 경협에서도 이를 고려할 필요가 있음.

- 현재까지 정부 차원의 대북 개발지원은 본격화되지 않은 상태로서, 향후 정부 차원의 대북 개발지원에 대한 정책을 결정해야 함.
- 민간단체나 국제기구의 대북지원도 인도적 지원 중심이지만, 어느 정도 개발지원적인

성격도 포함하고 있으며, 이를 더욱 발전시킬 필요가 있음.

- 한편, 상업적 남북경협(그 중 특히 대북투자)에서도 정부의 정책적 지원이 중요한 역할을 하고 있으므로, 북한의 지속가능한 개발이라는 목적을 고려하여 경협 방향을 유도해야 할 것임.

□ 북한의 지속가능한 개발을 위한 개발지원 방향

○ 첫째, 단기적 과제와 장기적 과제를 현실주의적으로 배치할 필요가 있음.

- 북한의 가장 심각한 환경문제는 산림 파괴로서, 장기적으로 조림사업을 실시하는 것이 매우 긴요한 과제임.
- 그러나 산림 파괴의 원인이 북한의 에너지난 및 식량난에 있으므로, 이를 해결하지 않은 상태에서의 조림사업은 실효성을 기대하기 어려울 것임.
- 따라서 대북 개발지원에서는 단기적 실효성을 기대할 수 있는 사업을 우선적으로 추진함으로써 간접적으로 지속가능 개발의 효과를 추구할 필요가 있음.

○ 둘째, 비용 대비 효과에 대한 철저한 고려가 필요함.

- 북한의 지속가능한 개발에 직접 및 간접적으로 기여할 수 있는 지원 프로젝트는 다종다양하며 여러 분야에서 추진 가능함.
- 우리가 이용할 수 있는 개발지원 자금은 한정적이므로, 비용 대비 효과에 대한 철저한 검증을 바탕으로 분야별, 프로젝트별 우선순위와 지원 규모를 결정해야 함.
- 이는 당연한 이야기 같지만, 실제 정책 결정 과정에서는 이에 대한 충분한 고려 없이 정치적으로 프로젝트를 결정하게 될 가능성이 있음.
- 따라서 지원 분야와 프로젝트를 결정하는 과정 자체에 실무적 고려가 충분히 들어갈 수 있도록 지원 추진체제를 제도화하는 것이 중요함.
- 또, 인프라스트럭처 건설 등 각종 개발지원 프로젝트를 수행하게 될 경우, 사전적 환경영향평가를 필수적으로 실시하고, 환경파괴 최소화를 위한 대책을 마련하며, 미비점이 있을 경우 사후적으로 이를 보완할 수 있는 지원 프레임워크를 마련해야 할 것임.

○ 셋째, 국제사회의 개발도상국 지원 경험과 교훈을 북한에 적절히 응용할 필요가 있음.

- 국제사회(선진국 정부, 국제금융기구, UN기구, 국제 NGO 등)는 개발도상국의 지속가능한 발전이라는 관점에서 많은 지원 프로젝트를 수행한 경험 을 갖고 있음.
- 이런 경험과 거기에서 얻을 수 있는 교훈을 대북지원 정책의 설계에 반영함과 동시에 북한의 특수성에 적합한 유연한 적용방안을 찾아야 함.
- 이를 위해서는 우리 정부가 국제사회의 여러 원조 공여기관들과 긴밀하게 협력하는 것이 중요할 것임.

□ 북한의 지속가능한 개발을 위한 상업적 경협 방향

○ 지하자원 개발 투자에서는 신중한 접근이 필요함.

- 흔히 대북투자가 유망한 양대 분야로 노동집약적 제조업과 지하자원 개발을 꼽고 있음.
- 하지만 이 가운데서 지하자원 개발 쪽은 환경파괴 가능성이 클 수 있으므로, 신중한 접근이 필요함.
- 구사회주의국의 경험을 보면, 과도한 지하자원 개발로 심각한 환경파괴를 초래했던 경우가 많으며, 북한도 마찬가지임.
- 구사회주의국의 체제전환 과정에서 광업 분야에 대한 국제사회의 지원(세계은행이나 EBRD 등 국제금융기구 등의 지원)은 지하자원의 신규 개발보다는 기존 광산의 구조조정과 폐쇄를 강조한 바 있음.[24)]
- 북한의 경우에도 비효율적이고 환경 파괴적이어서 사회적 비용을 고려할 경우 마이너스 부가가치를 생산하는 광산이 많을 것으로 추정됨.
- 남측 기업에서 북한의 지하자원 개발에 투자할 때에도 사회적 수익성이 매우 낮거나 오히려 마이너스가 될 가능성이 다분하므로, 고수익이 기대되는 경우에 한정하여 신중히

24) 김석진 · 김계환, 『산업부문 국제 개발지원 경험과 북한에 대한 시사점』, 산업연구원, 2007 참조.

접근해야 할 것임.

- 우리 정부도 북한의 지하자원 개발이 갖는 환경적 영향을 고려하여, 민간기업의 합리적 의사결정을 정책적으로 유도해야 할 것임.

○ 제조업 분야 투자에서도 환경 영향의 고려가 필요함.

- 지나친 환경오염이 우려되는 산업의 대북투자에 대해서는 적절한 규제가 필요함.
- 이미 개성공단 사업에서 이와 같은 정책을 적용 중이며, 향후 개성 이외 지역에 대한 투자가 이루어질 경우에도 마찬가지 정책을 실시해야 할 것임.

토론문 4

김정수 | 통일부 前인도협력국장, 통일연구원 초청연구위원

1. '지속가능한 개발' 제기 배경

⇒ 북한 스스로 '빈곤' 문제를 가능하게 할 수 있는 방법은 무엇일까? 라는 고민으로부터 출발

o 북한

- 2005년 9월 북한의 최수헌 외무성 부상은 코피아난 당시 유엔사무총장에게 보낸 서한에서 2006년부터 UN의 '인도적 지원'을 더 이상 받지 않고 '개발협력'을 수용하겠다는 뜻을 전달

- 북한의 요구는 '05년도 북한 식량생산량의 증가, 미국이 식량을 정치적으로 활용한다는 인식, 인프라 중심의 원조를 받고자하는 의도로 분석[25]
  · 북한은 모든 국제기구들에게 평양을 떠날 것을 요구[26]

25) 연합뉴스, 2005. 9. 24.
26) 국제기구에 종사하는 한 관계자는 당시 북한으로부터 떠날 것을 통보받지 않았다고 당시 언론과는 다른 주장을 한 바 있음.

o 남한

- 1995년부터 출발한 대북인도적 지원사업의 피로감 확대, 긴급구호에서 개발지원으로의 전환 필요 가능성 제기를 민간차원에서 제기[27)]
- '퍼주기', '투명성' 논란 문제도 대북인도적 지원의 문제점으로 인식되어 동력을 저하시키는 주요 원인
- 2006년말 정부차원에서도 대북인도적 지원의 추진 원칙과 방향에 대한 본격 고민

2. 북한의 '지속가능한 개발' 목표와 북한의 수용 문제

o 개발협력의 목표 : 빈곤감소, 민주주의 확산, 사회적 개발, 시장의 확대 등 다양성이 내포되어 있음.

- 북한은 빈곤감소와 여타 가치와의 조율에서 나름의 딜레마로 인식

o '지속가능한 개발'이 추진되기 위한 기본 조건

- 제도의 개선과 자본의 투입이 유기적으로 결합되어 추진될 때 가능

· 제도 개선은 북한이 추진, 자본의 투자는 국제사회가 수행

o 국제사회와 북한의 상반된 시각

- 국제사회 : 북한이 수용할 수 있는 제도적인 틀이 미흡하다는 인식

· 북핵문제에 대한 진전된 조치와 의지, 인권문제 등 국제규범을 준수하고 이를 위한 제도적인 개선조치 선행

- 북한 : 국제사회가 압박하면서 체제전환을 시도할 것이라는 경계

· 북한은 인권개선 등에 국제사회의 요구를 '제도 전복'이라며 강력 반발

27) 우리민족서로돕기운동 평화나눔센타는 2005년 동안 5회의 세미나를 개최하고 년 말에 『북한 개발지원과 NGO』 자료집을 발간함으로써 남한사회에서 개발협력의 논의를 확대하는 계기를 만들었다.

3. 추진 방향

o 북한의 수요, 수용의사, 추진능력, 지도자 변수 등을 고려하여 추진
- 북한이 필요하다고 판단하는 부문에 대한 수요를 고려하여 추진
- 북한 인력(경제, 의료, 교육 등) 양성 교육은 매우 중요한 역할

o 남한사회 안에서의 국민적 공감대
- 인도적 지원과는 비교할 수 없는 규모의 인적물적 자원의 투입 예상되므로 국민적 공감대는 매우 중요함.
- 대북 인도적 지원 과정에서 발생한 '남남갈등' 문제가 야기되지 않도록 주의 요망

* 국제기구의 투명성 수준과의 비교는 모니터링 방법, 횟수 등에서 남한과 국제기구와는 본질적 차이가 있으므로 신중한 접근요망

o 추진 주체별 역할 분담과 협조체계 구축
- 목표 : 식량난 해결, 빈곤퇴치, 지속가능한 개발
- 추진 주체별로 능력과 역할에 맞는 사업을 추진

· 중앙정부 : 식량난 등 종합계획 수립
· 지방정부 : 산림복구 등 북한의 지자체와 교류협력에 노력 집중
· NGO : 인적교육, 지역의 보건의료 등 단체간 중복, 경쟁 지양
· 민간경협 : 철저한 '시장주의'에 따라 독자적인 생존노력 강구

o 국제사회와의 조화로운 협조
- 국제사회가 갖고 있는 노하우를 전수받고, 국제기구가 추진 중인 프로젝트와 활용
- 다자적 지원은 북한의 정치적 부담감 감소, 투명성 증대가 가능

* 국제사회와의 조화 속에서 남북한의 '특수성'을 고려한 모델개발에 노력

4. 정책 제안

o 북한 개발계획의 마스터플랜을 수립할 필요

- 단계적·점진적으로 추진하되, 분야별 우선순위도 고려
  * 식량난, 산림복구, 교육, 환경 등 패키지로 개발협력 추진하여 성공 모델을 만드는 것이 시급하면서도 중요
- 민관합동으로 각 추진 주체별 역할 반영

o '대북 개발협력재단'<가칭> 설립추진 고려

- 외교통상부의 KOICA와 같은 기능과 역할을 수행할 수 있는 재단을 통일부 산하에 설립할 필요

· 대북 인도적 지원과 개발협력 부문에서 전문성과 책임성을 갖춘 재단 설립으로 효율성 제고

memo

memo

memo

memo