

북한 빈곤문제, 어떻게 접근할 것인가

- 일시 | 2009년 12월 22일 (화) 오후 2:00-5:00
- 장소 | 한국불교역사문화기념관(조계사) 2층 국제회의장
- 주최 | 평화재단(02-581-0581)

● 프로그램 ●

14:00	개 회	
14:05	여는말	윤여준 평화재단 평화아카데미 교장
	사 회	권영경 통일교육원 교수
14:15	발 표 1	북한의 빈곤실태와 과제 김정수 통일연구원 초청연구위원
	발 표 2	북한의 포괄적 빈곤감소를 위한 전략제안 임을출 경남대학교 극동문제연구소 연구교수
14:45	토 론 1	류정순 한국빈곤문제연구소 소장
	토 론 2	이태주 한성대학교 교양교직학부 교수
	토 론 3	임강택 통일연구원 선임연구위원
	토 론 4	이한희 삼성경제연구소 수석연구원
15:40	종합토론	
16:50	닫는말	법 료 평화재단 이사장
17:00	폐 회	

● 차례 ●

03 모시는 글

05 발 표 1 북한의 빈곤실태와 과제
김정수 통일연구원 초청연구위원

23 발 표 2 북한의 포괄적 빈곤감소를 위한 전략제안
임을출 경남대학교 극동문제연구소 연구교수

평화재단 제35차 전문가포럼
북한 빈곤문제, 어떻게 접근할 것인가

펴낸날 2009년 12월 22일 | 펴낸곳 재단법인 평화재단 | 주소 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

2 평화재단 제35차 전문가포럼

식량부족을 비롯한 북한의 빈곤문제는 어제 오늘의 일이 아닙니다. 빈곤으로 인한 주민들의 고통은 물론이고 그것이 가져오는 불행의 그림자는 사회 전 분야에 드리워져 있습니다. 이러한 북한의 빈곤과 불평등의 문제는 북한당국의 능력을 벗어난 것으로 보입니다. 그렇지만 북한이 못산다, 사람들이 먹을 것이 없어 굶주린다는 이야기는 OECD의 개발원조위원회(DAC)에 가입한 우리들에게는 선뜻 와 닿지 않는 문제일지도 모릅니다.

이제 우리는 빈곤국가들의 문제해결에 적극적으로 나설 때가 되었습니다. 가난한 국가들의 빈곤 해결은 해당 국가만의 일이 아니라 이미 세계 모든 국가들의 책임이 된 지 오래입니다. 북한의 빈곤문제도 이제는 더 이상 방치해 둘 수 없습니다.

국제사회의 빈곤해결을 위한 기준이 북한에도 그대로 적용할 수 있는지 잘 살펴보고 연구해야 할 때입니다. 그 시작은 북한의 빈곤문제를 객관화하기 위한 기준점을 마련하는 것입니다. 북한의 빈곤지수를 만들고 그에 따른 정확한 지표 속에서 해결방향을 잡아 가는 것은 주민들의 인권향상과 복지, 북한개발계획의 방향설정에 중요한 과정입니다.

이를 위해 평화재단은 북한의 빈곤문제에 대해 어떻게 접근할 것인지에 대한 고민을 나누고 지혜를 모으고자 합니다. 북한의 빈곤문제 해결을 위한 지표를 개발하고 문제해결의 방향을 마련하고자 합니다. 북한의 미래에 드리워진 어두운 그림자는 우리 모두의 미래일 수 있습니다. 여러분의 관심으로 어두운 미래를 밝게 바꿀 수 있습니다. 많은 관심과 참여를 부탁드립니다. **P**

2009년 12월
평화재단 이사장 법 률

북한의 빈곤실태와 과제

김정수 통일연구원 초청연구위원

I. 서론

II. 빈곤문제 이슈화와 과정

1. 국제사회의 빈곤문제 이슈화 과정과 목표
2. 북한의 빈곤문제 이슈화 과정과 목표

III. 북한의 빈곤 실태

1. 통계로 보는 북한의 빈곤 실태
2. 북한이탈주민이 전하는 빈곤 실태

IV. 북한의 분야별 빈곤감소 과제

1. 기본 고려사항
2. 세부 추진과제

V. 결론

북한의 빈곤실태와 과제

김정수 통일연구원 초청연구위원

I. 서론

- ‘빈곤(poverty)’의 개념에 대한 국제사회의 합의된 정의는 존재하지 않음.
 - 사전적 의미는 “가난하여 살기가 어려움”으로 해석됨.
- 북한은 국제사회로부터 ‘빈곤 국가’로 인식되어 있는 상황
 - 북한은 OECD DAC에 의한 ODA 수원국 리스트에 포함되어 있음. DAC는 수원국 리스트를 네 단계¹⁾로 구분하고 있는데, 북한은 코트디부아르, 가나, 케냐 등과 함께 저소득국(2007년 GNI 935 달러 미만)로 분류되어 ODA 수원대상국임.
 - 북한은 GNI의 수준으로만 보면 세계은행의 국제개발협회(International Development Association: IDA) 지원기준인 1,015 달러 이하인 저소득최빈개도국 군에 해당되지만, 세계은행에 가입되지 않아서 지원대상국에서 제외됨.

1) 최빈국(49)은 아프가니스탄, 앙골라, 방글라데시 등이며, 저소득국은 2007년 GNI 935달러 미만, 중저소득국(47)은 알바니아, 알제리, 아르메니아 등이며 동기간 GNI 936-3,705 달러, 고중소득국(43)은 아르헨티나, 벨로루시, 브라질 등이며 동기간 GNI 3,706-11,455 달러에 속하는 국가임. 한국국제협력단, 『2008 KOICA 대외무상원조실적통계』 (서울: 한국국제협력단, 2009), p. 145.

- 북한에 대한 국제사회의 인식은 ‘긴급 재난국가’였으나, 점차 ‘복합위기상황국가 (complex emergencies)’로 변환
 - 1995년 북한이 식량난, 수해 등으로 국제사회에 지원을 요청을 계기로 국제사회는 북한의 인도적 구호활동에 관심을 갖기 시작함.
 - 1997년부터 ‘복합위기상황국가’로 규정하고 지원활동을 전개해 옴.
- * 남한의 대부분의 전문가들은 북한의 만성적인 식량난과 침체된 경제상황, 위기관리 능력 결여 등을 고려하여 북한이 ‘취약국가(fragile state)’로 인식되고 있음.²⁾
- 북한의 빈곤 실태를 고려할 때, 대북지원에 대한 인식, 접근방법, 추진 내용 등에 대한 전환을 구체적으로 검토해 나갈 시기
 - 긴급구호 - 개발구호 - 개발지원으로 전환해 나간다고 가정할 경우, 현재의 긴급구호 지원과 개발구호 중심에서 개발구호와 개발지원 중심으로 이전할 시기임.
 - 중장기적으로는 지원 규모 대비 효과를 제고하기 위한 개발지원으로 전환해 나가야 하며, 이에 대한 인력배양, 조직정비, 북한에 대한 협상력 강화 등에 대한 준비를 시작할 때임.
- 이하에서는 이러한 문제의식을 바탕으로 북한의 빈곤실태를 살펴보고, 현실적으로 추진 가능한 과제들을 제시하는 데 있음.

II. 빈곤문제 이슈화와 과정

1. 국제사회의 빈곤문제 이슈화 과정과 목표

-
- 2) 여기서 취약국가란 “정부가 자국민들 대다수에게 제 기능을 발휘할 수 없거나, 할 의지가 없는 나라들을 가리킨다. ...정부의 주요한 기능은 빈곤퇴치, 국경통제, 치안유지, 공공물자의 관리능력, 기초서비스 제공, 극빈층들이 자활할 수 있도록 지원할 수 있는 능력 등인데, 이러한 요소들이 결여된 국가를 말한다. DFID, *Why we need to work more effectively in fragile states*, Department for International Development, January 2005. p. 8. 그러나 실제 국제개발기구(DFID)에 의한 취약국가군의 분류에는 북한은 포함되어 있지 않다.

1) 국제사회에서의 빈곤문제의 이슈화 과정

- 1973년 당시 세계은행 총재였던 맥나라마(Robert McNarama)의 케냐 나이로비 이사회에서 한 연설을 계기로 개념 제시
 - 절대적 빈곤과 인간으로서의 품위 유지를 위한 최소한의 기준 개념 제시
- ※ 선진국의 GNP가 유례없이 증가한 10년의 기간이었지만, 세계 빈곤층은 거의 이익을 누리지 못하였다. 약 8억 인구-세계인구의 40%-가 영양실조, 문맹, 오염의 상황 속에서 하루에 30센트의 소득으로 연명하고 있다.(Robert McNARAMA)
- 1990년 세계은행은 「1990년 세계 개발보고」의 주제를 빈곤으로 정함.
 - 탈냉전의 시대를 맞이하여 국제사회의 관심이 안보 → 경제 → 빈곤으로 이동하였으며, 특히 환경, 인권 등으로 다변화 추세에서 빈곤문제 부각
- 1996년 국제협력개발기구(OECD) DAC는 「개발전략보고서」에서 빈곤감소를 위한 비전과 목표 제시
 - 경제복지 분야, 사회개발분야, 환경의 지속가능성, 재생 분야 등으로 나누어 제시함.
 - 2015년까지 개도국의 절대빈곤(하루 1달러 미만) 인구를 절반으로 축소함.
- 2000년 새천년개발목표(MDGs)를 발표하여 빈곤문제를 국제사회에 이슈화 하는데 결정적으로 기여함.
- 2001년 4월 DAC 고위급 회담에서 「DAC 빈곤 축소 지침」 채택
 - DAC회원국이 국제기구, 국제NGO 등과 협력하여 개도국의 빈곤축소에 관여
 - OECD 국가들의 개발정책의 일관성 견지
- 2002년 3월 멕시코 몬테레이 회의에서 유엔개발자금 국제회의는 MDG 달성위한 자금 동원 목적으로 개최

2) 국제사회의 빈곤문제의 비전과 목표; 새천년개발목표(MDGs)

- o 역사적 배경: 냉전종식, 아프리카 빈곤문제에 대한 인식제고, 경제성장에 대한 낙관론
- o MDGs 추진배경: 1990년대 개발논의 활발, 2000년 새천년정상회의 및 선언 (189개국 서명), 유엔새천년정상선언 목표와 OECD/DAC 개발목표의 통합
- o 핵심은 빈곤 완화, 국제사회와의 파트너십 강화

<표 1> 새천년개발목표

목표(Goals)	세부 목표(Targets)
1. 절대빈곤 및 기아퇴치	1: 1990-2015년간 1일 소득 1달러미만인구 비율 반감 2: 1990-2015년간 기아인구 반감
2. 보편적 초등교육 달성	3: 2015년까지 전세계 아동인구의 초등교육 수혜 달성
3. 양성평등 및 여성능력 고양	4: 교육에서 성별간 차이를 초, 중등교육에서는 2005년까지, 모든 교육수준에서는 2015년까지 제거
4. 아동사망률 감소	5: 1990-2015년간 5세미만 사망률 2/3감소
5. 모성보건 증진	6: 1990-2015년간 산모사망률 3/4감소
6. HIV/AIDS, 말라리아, 기타 질병퇴치	7: 2015년까지 AIDS 확산 저지 및 감소 8: 2015년까지 말라리아 및 기타 질병발생 저지 및 감소
7. 지속가능한 환경보전	9: 지속가능개발원칙의 국가정책에의 통합 및 환경자원의 손실 보전 10: 2015년까지 안전한 식수접근 인구 불가능한 비율 반감 11: 2020년까지 최소1억명의 슬럼거주자들 생활여건의 상당한개선
8. 개발을 위한 범지구적 파트너십 구축	12: 개방적이고, 규칙에 의거 예측가능, 비차별적인 무역 및 금융 체제 발전 - Good governance, 빈곤감소에 대한 국가적 국제적 공약 포함 13: 최빈개도국의 특별한 수요 수용 - 최빈 개도국 상품에 대한 무관세 및 무쿼터 접근확대, HIPC국가들의 외채 경감, 빈곤감소추진, 개도국에대한 보다 관대한 ODA제공 14: Land-locked countries 및 small islands 개도국의 특별한 수용 15: 장기적으로 지속가능한 외채수준유지를 위한 개도국 외채의 포괄적해결 16: 개도국과 협력, 청소년을 위한 생산적 일자리 창출 전략의 개발 및 시행 17: 민간제약회사와 협력, 필수 의약품의 개도국에 대한 제공 18: 민간분야와 협력하여 정보통신 등 신기술 혜택 확산

○ MDGs 달성을 위한 국제사회의 노력

- MDGs 달성 위한 'More Aid' 노력: 몬테레이 합의(2002.3)³⁾
- MDGs 달성 위한 'Better Aid' 노력: 파리선언(2005.3)⁴⁾

○ MDGs 중간시점 이행현황

〈표 2〉 MDGs 중간시점 이행 현황표

목표	대표적 달성 지표	기준(90-91)	현황(04-06)	목표(2015)
1	개도국 절대빈곤 인구비율	31.6%(90)	19.2%(04)	15.8%
2	전세계 초등교육 등록률	82.5%(91)	88%(05)	100%
3	초등교육 남성대비 여성비율	89%(91)	95%(05)	100%
4	5세미만 유아사망률	9.5%(90)	7.6%(05)	3.2%
5	보건인력에 의한 출산비율	47%(90)	59%(05)	87%
6	에이즈 감염률	0.3%(90)	1.1%(06)	(확산저지감소)
7	위생시설 접근가능 인구비율	49%(90)	59%(04)	74.5%
8	DAC 회원국 ODA/GNI	0.33%(90)	0.33(05)	0.7%

※ 자료: 외교통상부, 『국제사회의 빈곤퇴치를 위한 유엔새천년개발목표(MDGs) 이행 추진 현황』 (2008.7), p. 28.

2. 북한의 빈곤문제 이슈화 과정과 목표

1) 북한 빈곤문제 이슈화 과정

○ 북한 빈곤문제 이슈화 전 단계

3) 몬테레이 합의는 국내재원 동원, 국제재원 동원, 국제무역, 국제개발협력, 외채탕감, 국제체제문제 등을 골자로 한다. 상세한 내용은 외교통상부, 『국제사회의 빈곤퇴치를 위한 유엔새천년개발목표(MDGs) 이행 추진 현황』 (2008.7), p. 15 참조.

4) 제IV장 4절에서 상세하게 후술함.

- 1998년 단순한 지원으로부터 ‘물고기 잡는 방법 전수’해야 한다는 문제의식으로 발전
- 2000년 인도적 지원으로부터 개발지원으로 진행하기 위한 과도기로 ‘개발구호’ 설정⁵⁾

○ 북한 빈곤문제의 이슈화 단계

- 2005년 인도적 대북지원 10년째를 맞아 인도지원을 ‘개발지원’으로 전환해 북한 빈곤문제 해결을 강조하는 논의 확산
 - 북한개발협력포럼 창립, 민간단체에서의 포럼, 북한의 요구, 남한의 경험확대를 통한 남북관계 및 핵문제 해결 모색 등이 종합적으로 어우러짐.
- 2005년 이후 개발지원 관련 각종 세미나 개최 및 관련 전문 저작물 출판
- 일부대학의 개발지원 관련 전문대학원 개설
- 통일부는 민간단체 지원 사업 중 ‘합동사업’⁶⁾을 개발하여 남북협력기금 지원

2) 북한 빈곤문제의 비전과 목표

○ 빈곤문제의 비전

- 북한의 자생력 제고, 북한 민주주의와 시장경제 확대, 남북간 경제력 격차 완화, 한반도 평화유지 및 통일에 기여

○ 빈곤문제의 목표

- 단기적 목표:

5) 이금순, 『대북 인도적 지원 개선방안』 (서울: 통일연구원, 2000), pp. 51-59 참조.

6) 합동사업은 2004년 9월 대북지원민관정책협의회(민관협)를 발족하면서 본격적으로 논의되어, 2005년 1월 민관협 제2차 전체회의에서 “합동사업은 단순한 컨소시엄 사업이 아니라 장기적인 안목을 가지고 북한을 복구·복원시키는 목적 지향적인 개발 프로젝트라는 점”을 선언하였다. 통일부, 「2004년 대북 지원 평가 및 2005년 계획(안)」 대북지원민관정책협의회 제2차 전체회의 자료집(2005.1.20).

- 농업생산성 향상 및 식량안보; 현실적으로 개발지원의 최우선 목표
- 보건의료 환경 개선; 영유아, 산모, 그리고 노약자 등 취약계층 보호
- 거시경제 안정; 부족경제(shortage economy)와 인플레이션 완화

- 중장기적 목표

- 빈곤퇴치 및 인적자원 개발; 7.1개선조치 이후 빈부(도농간)격차 심화, 공교육 사실상 붕괴
- 경제 인프라 구축; 식수공급 및 위생, 공공행정, 운송 및 통신 등 재건
- 사회 인프라 구축; 교육, 보건, 인구정책 등
- 산림 복구 등 환경보호

III. 북한의 빈곤 실태

1. 통계로 보는 북한의 빈곤 실태

□ 북한의 GNI 수준

○ 국제사회는 북한의 GNI를 935달러 수준으로 추정

- OECD DAC는 ODA 수원국 리스트 분류에서 북한의 1인당 GNI 규모를 2007년 기준 935달러 미만으로 추정하여 가나, 케냐 등과 저소득국 군으로 분류함.
- 세계은행의 GNI 순위로는 165위에서 170위(파푸아뉴기니아, 파키스탄, 세네갈, 예멘) 수준에 해당됨.⁷⁾

○ 한국은행은 2008년 북한의 GNI를 1,065 달러로 산출

7) 북한이 세계은행의 회원국이 아니므로, 세계은행의 GNI 랭킹에서는 제외되어 있다. 여기서는 OECD DAC ODA 수원국 리스트의 기준을 세계은행의 랭킹표에 대조하여 그 수준을 나타내었다. 세계은행 2008 GNI 랭킹은 http://siteresources.worldbank.org/DATA_STATISTICS/Resources/GNIPC.pdf. (2009.12.14 검색) 참조.

- 세계은행의 GNI 순위로는 160위에서 163위 수준임.

※ 세계은행은 베트남을 890달러로 추정하여 172위로 랭크하고 있음.

○ 남한과 북한의 경제규모 및 1인당 GNI 비교⁸⁾

- 2008년 북한의 국민총소득(명목 GNI)은 27조 3천억원으로 남한의 약 1/38 (2.7%) 수준이며, 1인당 GNI는 약 1/18(5.5%) 수준인 117만원임.

□ 북한의 식량 사정

○ 북한의 식량난은 자연재해로 인한 현상보다는 모판 비닐 부족, 비료 및 농역 부족, 관개시설 적기 수확불능 등 구조적인 현상으로 보아야 할 것임.

- 비료의 경우 수요량은 155만톤이지만 생산량은 45만톤 수준으로 남한이 예년처럼 30여만톤을 지원하지 않으면 약 100만톤이 부족함.

○ 북한의 식량사정은 2000년대 들어서면서 국제사회의 지원, 남한의 40만톤 수준의 지원 등으로 식량사정은 다소 호전됨.

○ 그러나 2008년도는 좋지 않은 작황과 남한의 지원 중단, 미국의 지원 약속물량 이행 중단, 국제 곡물가격 폭등 등으로 또다시 식량이 많이 부족하게 되었음.

- 남한정부는 2008년 3월 “북핵문제의 진전 상황, 남북관계 상황, 북한 식량사정, 국민 여론 등을 종합적으로 고려하여 결정해 나갈 것”이라 천명함.⁹⁾

- 미국은 50만톤을 북한에 지원하기로 약속하였으나, 이 가운데 약 20만톤만 지원하고, 나머지는 모니터링에 대한 북한의 비협조를 이유로 지원을 중단함.

○ 북한의 전반적인 식량사정에 대해서는 발표 기관마다 큰 차이를 보이고 있음.

8) 한국은행, 「2008년 북한 경제성장률 추정 결과」 (2009년 6월 29일), 보도자료.

9) 통일부, “김하중 통일부장관 기자 간담회 자료” (2008.3.11)

〈표 3〉 북한의 식량사정

(단위: 만톤)

연도	수요량* (A)	전년도 생산량 (B)	총부족량 (A-B)	외부도입** (C)	최종 공급량 (D=B+C)	최종 부족량 (D-A)
1995	534	413	121	95(15)	508	-26
1996	529	345	184	105	450	-79
1997	530	369	161	163	532	+2
1998	495	349	146	104	453	-40
1999	504	389	115	107	496	-8
2000	518	422	96	123	545	+27
2001	524	359	165	140	499	-25
2002	536	395	141	107	502	-34
2003	542	413	129	114(50)	527	-37
2004	548	425	123	76(50)	501	-47
2005	545	431	114	118(50)	549	+4
2006	560	454	106	60(9)	514	-46
2007	543	448	95	70(41)	518	-25
2008	540	401	139	60	481	-79
2009	548	431	117	36	467	-81

자료: 통일부

* 식량회계년도(전년도 11월~금년도 10월) 기준

* ()는 우리정부 지원량

- (사)좋은벗들은 2006년도 280만톤, 세계식량농업기구(FAO)는 400만톤으로 추산, 통일부는 2006년454만톤
- WFP의 경우 2008년도 북한의 식량부족량을 100~110만톤 규모로 추정,
- 북한 스스로 2008년도는 135만톤 부족, 통일부는 100~110만톤

□ 보건의료 상황

○ 북한의 결핵 사망률

- 결핵의 사망률은 인구 10만명당 13명으로 후진국 수준이며, 유병률은 인구 10만명

당 179명으로 남한의 135명 보다 1.3배 높은 수준임(WHO Report, 2007)

※ 이와는 달리 북한 인구의 5%, 약 110만명으로 추산하는 보도도 있음.¹⁰⁾

○ 북한의 말라리아 발생자 수

- 말라리아 발생자 수는 2003년 6만명에서 지속적으로 감소하는 추세이나(2007), WHO는 전력 부족상태에서 논경지 관개수로방식으로 볼 때, 주민의 약 40%가 말라리아 감염 위험에 노출되어 있다고 추정(WHO, 2003)
- 2005년 전체 말라리아 발생 환자 수의 약 43%는 개성 공업지구 인근 지역(개성, 장평, 토산)에서 발생.

○ 모성 사망비

- 북한은 2002년 모성사망비는 10만명당 103명(WHO, 2003), 67명(UNFPA, 2004), 110명(UNICEF, 2007)로 국제기구마다 큰 격차

※ 남한의 경우는 출생 10만명당 13명(한영자, 2003)의 모성사망 수준, 북한의 경우 남한보다 월등히 높은 수준임.

○ 영아 사망률

- 영아사망률은 출생 1천명당 42명(UNFPA, 2007)

※ 남한의 경우는 출생 1천명당 5.3명으로 북한은 남한 대비 약 8배

○ 북한 청소년의 신장 및 몸무게

- 남한의 청소년과 비교하여 키 20cm, 몸무게 10kg 적음.¹¹⁾

<캐나다 구호단체인 퍼스트 스텝 (대표, 수전리치) 인터뷰, 2008.12.4>

10) 『조선일보』 2009년 12월 10일.

11) 『조선일보』 2008년 12월 4일.

- 북한 주민의 평균 수명
 - 2002년 남성 64.7세, 여성 72.6세 (UNICEF)

※ 동기간 남한의 경우는 남성은 남자 74.4세, 여성 81.8세로 각각 13년 정도 오래 수명

2. 북한이탈주민이 전하는 빈곤 실태

□ 북한의 식량사정

- 북한에서의 식량사정은 계절별로 다른데 가을철이 비교적 양호한 편에 속함. 강냉이가 나기 전인 삼복기간이 가장 어려운 시기임. 밥을 먹지 못할 경우는 감자를 식량대신으로 먹는 경우도 종종 있었으며, 꽃계비들이 줄어드는 추세였는데, 2008년 여름부터 늘어나는 추세임. 일부에서는 ‘고난의 행군’이 다시 시작되는 것이 아닌가 하고 우려하는 소리도 있었음. <탈북자 Y씨, 2009.9.17 면담>
- 시골지역은 땅을 일구어 농사를 지을 수 있으므로 식량사정은 비교적 나은 편이었다. 굶주리는 상황은 많이 나아졌다. 장사하는 사람들은 비교적 괜찮지만, 보릿고개를 넘기는 여전히 어렵다. 최하층민들은 죽(강냉이)을 쭈어 먹으며 연명한다. 식량가격은 외부 도입이 있으면 값이 녹지만(싸지만) 그렇지 않으면 폭등한다. 7-8월에 식량가격이 가장 비싸다. <탈북자 H씨, 2009.11.17 면담>
- 식량사정은 과거보다 나아졌지만, 감자로 식사하는 경우가 많았다. 돈이 없으면 굶어야 한다. 자신의 언니의 경우는 감자를 캐고 난 밭에 나가서 남겨진 감자를 훔치거나 있나하고 주으러 나간 적이 있다. 5-8월 사이 식량사정이 가장 힘들다. 장사도 이 무렵 가장 잘 안 되는 시기이다. <탈북자 C씨, 2009.11.18 면담>
- 북한에서 식량사정은 정도의 문제이지 항상 어려웠다. 배급제가 제대로 시행되지 못하고 있어서 평양의 경우도 한 달에 1인당 2kg 남짓 받는 경우도 있다. 따라서 식사를 하기 위해서는 자체적으로 구입하지 않으면 안 된다. 하루에 두 끼의 식사를 하는 경우도 종종 있었다. 공장에서 도시락을 못 싸가지고 오는 경우도 있는 데 이럴 경우 다른 사람들이 같이 조금씩 도와준다. <탈북자 K씨, 2009.12.9 면담>

- 1990년대 중반보다 비교적 나아졌지만, 2008년 이후 다시 나빠지는 상황이며, 북한의 식량가격은 외부 도입량에 따라 민감하게 반응함 등으로 요약

□ 북한의 보건 의료 상황

- 병원에 가서 치료를 못 받는 경우는 거의 없지만, 의사들은 바쁘다는 핑계를 대면서 부유해 보이는 사람들을 먼저 치료해 준다. 의사들은 처방전만 써 줄 뿐 약은 시장에서 구입해야 하는 상황이다. 2007년부터 2008년까지 북한에서는 성홍열과 홍역이 많이 유행하였다. 약을 구하지 못해서 사망하는 경우도 발생하였으며, 방학도 앞당겨 하였다.
시장에는 가짜약도 많이 유통된다. 중국산, 유엔, 국내산 등이 있으며, 중국산의 경우는 부작용이 심해 당국에서는 사용을 하지 말라고 한다. 유엔약은 대체로 비싸다. 국내산은 대부분 가짜인 경우가 많다. <탈북자 Y씨, 2009.9.17 면담>
- 돈이 없으면 죽어야 하는 상황이다. 약은 일체 본인이 구해야 하고 의사들은 진단만 해 준다. 북한 주민들은 큰 병에 걸리면 ‘죽는구나’라고 생각한다. 결핵 걸려도 약을 구하지 못해 죽는 경우도 종종 발생한다. <탈북자 C 씨, 2009.11.10 면담>
- 읍 지역에서 생활해서 병원은 가깝지만, 병원에서 처방전을 받아서 시장에서 약을 구해야 한다. 시장이 크게 활성화 되어 있어서 약은 돈만 있으면 구하는 데는 큰 어려움은 없다. 약은 비싸다. 유엔과 중국으로부터 들어오는 경우가 많다. <탈북자 H 씨, 2009.11.17 면담>
- 북한에서 결핵 환자는 많이 있다. 영양이 부족하니까 결핵에 많이 걸린다고 생각한다. 우리 지역에서는 초급당비서의 딸이 아마 당시 20세 정도 되었을 것이다. 결핵으로 사망하였다. <탈북자 C씨, 2009.11.18 면담>
- 북한에서 병이 발생하면 병원에서는 처방전을 지어주며, 개인이 시장에서 구해야 하는 상황이다. 유엔기구에서 지원한 약품들이 시장으로 흘러들어 오지만, 가격이 비싸 개인들이 구입하기 힘든 상황으로 요약된다.

IV. 북한의 빈곤감소를 위한 지원 과제

1. 기본 고려 사항

○ 북한의 개발지원을 위한 우호적인 국제정세

- 북핵문제의 진전이 현재로서는 최우선 전제되어야 하며, 이로부터 남북관계, 북미관계, 중일러 등과 북한과의 관계 설정이 자연스럽게 진행될 것으로 보임.
 - 유엔안보리 결의 1874호¹²⁾의 대북제재 지속하는 환경에서는 사실상 정책화하기는 불가능

※ 19조 1항: “모든 회원국과 국제 금융 및 신용기관은 북한 주민에게 직접적인 도움이 되는 인도주의 및 개발 목적이거나 비핵화를 증진시키는 용도를 제외하고는 북한에 새로운 공여나 금융지원, 양허성 차관을 제공하지 말 것을 촉구한다.” 고 규정

○ 북한의 정책과 제도의 변화

- 현재 북한 당국이 개발지원에 관하여 어떠한 인식을 갖고 있는지, 개발을 위한 조건과 환경을 만들려는 의지가 있는지 등에 대한 사전 파악이 중요함.
- 향후 북한은 자신들이 개발목표, 개발전략, 우선순위별 사업계획 작성, 예산계획 수립 등을 의무 이행해야 함.
- 아울러 경제상황을 종합적으로 판단할 수 있는 통계를 공표해야 함.
 - 국민소득, 물가, 무역지수, 실업율, 환율, 통화증가율 등 거시경제지표를 투명하게 공개해야 함.¹³⁾

○ 북한 개발지원을 위한 남한의 구체적인 실행계획 마련

12) 1874호의 주요 내용은 무기금수 및 수출 통제, 화물검색, 금융경제 제재 및 기타 등으로 구성되었다. 단 여기서 인도적 지원은 제재 내용에 포함되어 있지 않다.

13) 이종무, “북한 개발지원 분야와 우선순위 선정: 선행과제와 추진방법,” 『북한 개발지원과 NGO』 (서울: 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터, 2005), p. 164.

- 그동안 개발지원에 관한 논의는 당위적 수준에서 언급되어 왔다는 평가가 제기되곤 함.
- 정부차원에서는 ‘비핵개방3000’ 구상과 개발지원과의 관계를 구체화하여, 북핵문제의 진전에 따른 실행계획을 마련해 나가야 함.

2. 세부 추진과제

1) 한반도 상황의 안정적 관리를 위한 지원

○ 인도적 대북 지원시 현 시점에서 고려해야 할 사항들

- 향후에는 언제까지, 어느 정도 규모로 지원할 것인가?
- 과거 인도적 대북지원이 어느 정도 효과가 있었나?
- 북한주민에게 제대로 전달되었나?
- 우리의 인도적 사안(이산가족, 국군포로·납북자)과의 호혜적 접근방안은?
- 점진적으로 개발지원으로 이행해 나가야 함
 - 인도적 지원(긴급구호)과 개발구호→개발구호와 개발지원→개발지원으로 진행

2) 북한과의 협력적 파트너십 형성

○ 대북 개발지원의 가장 기본적인 전제는 북한 당국의 협조와 추진 의지가 담보되어야 함.

- 남북관계가 경색 국면 하에서는 개발지원을 추진할 수 있는 동력을 상실함. 지난 시기와는 비교할 수 없는 큰 규모의 재정투입, 왕래의 편의의 보장과 체류에 관한 안전이 보장되어야 함.
- 국제적으로는 북핵문제, 6자 회담, 한반도 평화체제, 북미관계의 진전 상황 등과 긴밀히 연계되어 돌아가고 있음.

3) 남북협력과 국제협력의 조화

○ 지난 시기에는 남북협력을 중심으로 대북지원을 추진해왔다는 평가가 있음.

- 대부분의 남북간 합의문에 ‘우리민족끼리’라는 문구가 삽입되어, 남북을 중심에 두고 모든 남북협력을 추진해 왔다는 강한 인상을 남김.
 - 대북지원 자금은 대부분 남북협력기금으로 충당함으로써 실질적인 국제협력의 틀 속에서 추진되었다고 보기는 어려움.
- 이명박 정부는 북한이 핵폐기와 개방에 나서는 경우 북한 지원을 위한 국제협력자금 400억 달러를 조성하는 구상을 밝힘.
- 따라서 대북지원은 성격상 국제협력에 기초한 개발지원 추진이 보다 명확해 짐.

4) 국제사회의 규범 준수

- 현재 국제사회의 개발지원에 관한 국제규범의 대표적인 예는 효과성 제고를 위해 제안된 파리선언(Paris Declaration)의 5대 과제로 요약됨.
- 2005년 전 세계 90여개국 관계 장관과 OECD, 세계은행, IMF 등 개발지원 관련 다자기구 및 개발은행, 그리고 주요 NGO 대표들이 모여 채택

〈표 4〉 파리선언: 원조의 5대 원칙

수원국의 주인의식 (ownership)	공여국은 수원국이 개발우선순위와 전략을 수립할 수 있도록 수원국의 권리와 의무를 존중, 수원국은 실행 가능한 빈곤감축전략 수립 등 개발에 관련된 역량을 강화
수원국의 개발전략과 공여국 원조정책의 일치(alignment)	공여국은 수원국의 개발우선 순위와 개발전략에 일치되는 방식으로 원조를 제공
공여국간 원조정책의 조화 (harmonization)	공여국들의 원조집행 방식에 조화를 기함으로써 인적, 물적, 제도적 역량이 부족한 개도국들의 부담을 감소시켜 원조 효과를 제고
개발성과 중심의 관리 (management for result)	수원국은 개발전략 수립과 개발과정 전(全)단계에서 개발결과 관리를 고려, 공여국들은 상호 공조하여 수원국의 전략에 기초한 개발 원조 제공에 노력
수원국과 공여국의 상호 책임공유 (mutual accountability)	수원국과 공여국은 지원의 효과에 대하여 함께 책임을 공유

자료: *Paris Declaration on Aid Effectiveness, Joint Progress Toward Enhanced Aid Effectiveness; High Level Forum, 2005, 2.*

5) 북한 개발지원 분야별 우선순위 수립

○ 북한 개발지원 사업 선정에서 기본 원칙

- 북한의 수용 가능성
- 지속성을 위한 기술 인력 양성
- 경제개발과 사회개발 사업의 병행 실시¹⁴⁾

· 북한은 폐쇄적인 국가 운영으로 국제사회의 관례에 대한 이해가 낮을 뿐만 아니라, 개발지원이 시작되면 행정적인 혼란을 겪을 가능성이 높음.

○ 북한 개발지원 분야별 우선순위

- 가장 선행해야 할 것은 북한 주민들의 생활수준 향상 분야
 - 북한 영유아 지원 사업, 결핵 등 전염병 예방 및 치료 등 사회SOC
 - 식량문제 개선 관련 농업분야
 - 보건위생 사업으로 상수도, 하수도, 화장실 등

※ 이명박 정부의 「비핵개방3000」 구상에서도 5대 분야 가운데 교육과 북한 주민의 생활향상 분야를 먼저 추진할 계획을 밝히고 있음.

- 북한의 개발 역량 강화를 위한 기술지원 분야
 - 국제사회에서도 북한과 같이 가난한 국가에 대해서는 기술협력을 통한 정책 및 제도 개선 이후에 지원규모를 확대할 것을 권고¹⁵⁾

※ 인적자원 개발은 많은 시간과 비용이 소요되므로, 긴급구호, 개발구호를 진행하면서 기회 있을 때마다 실시

- 소규모 사업으로부터 점차 대규모 사업으로 확대

14) 특히 사회개발은 중요한데, 그 이유는 경제 중심개발은 계층간·지역간 불균형을 초래할 가능성이 높으므로, 사회적 인프라 개발도 동시에 병행하여 추진, 구체적으로는 농촌개발, 도시 인프라 건설, 교육 및 의료 분야 개발 등 사회프로젝트에 관심을 두어야 함.

15) OECD/DAC, Principles for International Engagement in Fragile States, 2005.

- 북핵문제 등 대규모 개발지원 사업은 범위와 속도 등에서 제약을 받고 있는 점 등을 고려하여 소규모 개발지원 프로그램부터 가동
 - 소규모 사업의 경우는 민간단체와의 협력 속에서 시범사업으로 추진하는 것도 적극 고려
- 남한의 재정능력과 추진 능력을 고려한 가능한 사업 분야
 - 북한에 대한 개발지원을 남한이 주도해 나가기 위해서는 원조 공여국으로서의 남한의 능력을 최우선 고려하여,
 - 북한이 수용할 수 있는 조화로운 사업을 추진하는 것이 중요함.

V. 결론

- 북한의 빈곤문제는 시급히 해결해 나가야 할 과제임.
 - 5세 이하의 영유아 영양실조는 어느 정도 회복 가능하지만, 3세 이하의 영유아의 영양실조는 평생 회복 불가능함.
 - 두뇌발달에도 영향을 미쳐, 영유아들의 10% 발달 장애 초래 가능성
- 최빈국 북한의 인도적 상황이 필요한 상황 속에서 빈곤문제의 근본적 해결을 위한 개발지원으로 전환은 불가피함
 - 인도적 지원과 개발지원은 과도기적으로는 병행하여 추진할 수밖에 없음.
 - 인도적 지원은 명분과 국제관례에 맞게 지속적으로 추진 가능한 방안을 찾아야 할 것임. 그러기 위해서는 새로운 원칙과 내용, 추진방식을 세워야 함.
 - ‘대북 인도지원법’<가칭> 제정도 고려할 필요
 - 남북한 대치상황을 고려하지 않을 수 없는 상황이므로, 우리의 지원에 대한 북한의 성의 있는 태도도 요망됨.
 - ‘남북한 인도협력 기본합의서’<가칭> 체결에 적극 노력 경주
- 개발지원은 많은 재원과 노력이 요구됨.

- 대북지원의 안정화는 제도적으로 뒷받침 하는 게 가장 최선이지만, 그러나 이러한 법률 제정의 필요성에 대한 공감대는 아직 높지 않은 편임.
- 2007년 평화재단이 '대북인도지원법'의 제정을 주장한 바 있다. 여기에는 최소 5년간 정부 예산의 1% 범위 내에서 식량, 비료, 의약품을 우선으로 지원하자는 취지 내용 중심¹⁶⁾

○ 북핵문제의 진전과 남북관계를 어떻게 규정할 것인가는 2010년의 과제임

- 남북관계 경색으로 인도적 대북지원도 주춤하는 상황
- 북한의 취약계층들이 최소한의 식량권에 접근 가능한 상황이 되길 희망함. P

16) 평화재단 한나라당 정형근 의원실, 『대북 인도적 지원법(안)을 제안한다』, 평화재단 제12차 전문가 포럼, 2007년 9월 4일.

북한의 포괄적 빈곤감소를 위한 전략제안

임을출 경남대학교 극동문제연구소 연구교수

- I. 문제제기
- II. 빈곤감소전략(PRS)의 내용
- III. 빈곤감소전략이 북한에 주는 시사점
- IV. 빈곤감소전략의 북한 적용 추진 방안
- V. 결론

북한의 포괄적 빈곤감소를 위한 전략제안¹⁷⁾

임을출 경남대학교 극동문제연구소 연구교수

I. 문제제기

- 본 연구는 국제사회의 빈곤문제 해결접근방법, 북한에서의 빈곤감소전략 적용의 필요성과 추진 방안을 담고 있음.
- 또한 빈곤감소전략의 적용 연구는 한국은 물론 국제금융기구 등 잠재적 원조 공여주체들이 가까운 미래에 북한에 대한 본격적인 경제개입 혹은 개발지원을 추진할 경우 원조의 효율성, 효과성을 제고시키는 데 유용하게 활용될 수 있음.
- 향후 국제금융/개발기구의 대북한 개발지원이 시작될 경우 국제사회 또는 국제개발공동체는 북한에 대해 빈곤감소전략과 같은 북한 스스로의 경제사회개발전략의 수립을 우선적으로 요구할 것이기 때문임.
- 이 연구는 빈곤감소전략보고서를 중심으로 추진되고 있는 현재 또는 미래의 북한 원조공여주체들의 지원체제에 부응할 수 있는 원조방향과 지원전략을 도출하는 데도 기여할 수 있을 것임.
- 이 글은 이런 여러 가지 현실적, 그리고 미래적 기대효과를 높이기 위해 우선 경제

17) 본 발제문은 통일연구원에서 주관한 '2009년 북한개발지원 협동연구'의 일환으로 필자가 작성한 논문을 요약, 수정·보완한 것임을 밝힙니다.

및 사회개발을 병렬적으로 도모하기 위한 방안으로서 포괄적 빈곤감소전략 등장
역사적 배경, 목적과 주요 원칙 등을 소개하고,

- 국제사회에서 취약국가에 적용하고 있는 이행기성과목표(TRM: Transitional Results Metrix)를 소개하고, 북한에 주는 함의 등을 분석.
- 이를 통해 경제 및 사회개발을 위해 빈곤감소전략을 준비했던 베트남의 모범사례와 그렇지 못한 취약국가들의 경험과 성공조건 분석을 통해 북한의 현재 상황을 고려한 북한 적용 추진방안을 제시하고자 함.

II. 빈곤감소전략(PRS)의 내용

1. PRS의 주요 원칙 및 특징

- o 국제사회는 최근 원조효과성 제고에 가장 커다란 관심을 기울이면서, 빈곤감소를 위한 노력을 중시하고 있음.
- 거의 모든 OECD 개발원조위원회(DAC: Development Assistance Committee) 공여국들은 다자기구의 지원 목표로 빈곤감소 및 새천년개발목표(MDGs: Millenium Development Goals) 달성을 제시하고 있고, 세부적으로는 보건, 양성평등, 기후변화, 취약국가 지원 등으로 정책 우선순위를 다양하게 설정해놓고 있음.¹⁸⁾
- o 개발원조위원회의 빈곤감소 논의에서 두 가지 핵심 요소는 첫째, 경제성장이 빈곤감소에 실질적으로 기여하는 방향으로 이뤄져야 한다는 것이고, 둘째, 빈곤층이 성장으로부터 이익을 얻고, 성장에 기여하며, 성장과정에 참여하는 능력을 향상시키는 방향으로 설정되어야 한다는 것임.

18) 이하 내용은 주 OECD 한국 대표부, 『공적개발원조 정책에 대한 OECD의 논의 동향』(2009.4), p.28 참조.

- 개발원조위원회는 지속적인 경제성장이 빈곤감소의 핵심임을 강조하고, 이를 위해 공여국의 개발원조정책은 거시경제안정과 우호적인 투자환경 조성에 맞춰져야 한다고 강조하고 있음.
- o 빈곤감소목표는 1990년대 초반 개도국의 빈곤문제가 악화되면서 국제적인 개발협력의 핵심 정책 목표로 부상함.
- 세계은행이 빈곤 주제를 주도하게 되었는데, 1999년 9월에는 세계은행·국제통화기금(IMF) 연차총회에서 국가 주도의 빈곤감소전략 수립을 토대로 한 채무구제와 양허성 차관 공여방안이 합의됨.¹⁹⁾
- o 이에 따라 수원국 정부는 포괄적 개발체제(CDF: Comprehensive Development Framework)의 원칙²⁰⁾에 기초하여 선진국과 개발도상국 사이의 새로운 공조체제를 구축하기 위하여 빈곤감소전략보고서(PRSP)를 작성하기 시작. 즉 포괄적 개발체제의 구체적인 실천 수단으로서 빈곤감소전략보고서가 등장한 것임.
- 특히 고채무빈곤국(HIPC: Heavily Indebted Poor Countries)들은 외채탕감뿐만 아니라 세계은행의 국제개발협회(IDA) 양허성 차관을 받기 위해서 필수적으로 정부 주도로 빈곤감소전략문건을 작성해야 했음.
- 빈곤감소전략보고서를 만드는 5단계는 다음 표와 같음.



19) 국제사회의 빈곤감소정책 및 전략에 관한 보다 세부적인 내용은 핀 타르프 역음, 임을출 옮김, 『원조와 개발』 (서울: 한울아카데미, 2009), 제9장 참조.

20) 올펀슨 세계은행 총재는 1998년 10월 세계은행·IMF 연차총회에서 개도국의 거시경제정책의 구조적, 사회적 측면에서 균형된 발전을 도모할 수 있는 포괄적 개발체제를 제안하였다. 이 체제는 개도국의 자조노력과 주인의식 강조, 구체적 목표를 설정하여 결과중시형 사업 추진, 소득분배·인간개발·굿거버넌스 등 포괄적 접근법, 원조국 및 관련기관, NGO, 민간부문들의 파트너십 확대, 장기적 관점에서 사업추진 등을 기본방향 및 원칙으로 삼고 있다.

〈표-1〉 PRSP 준비를 위한 5단계

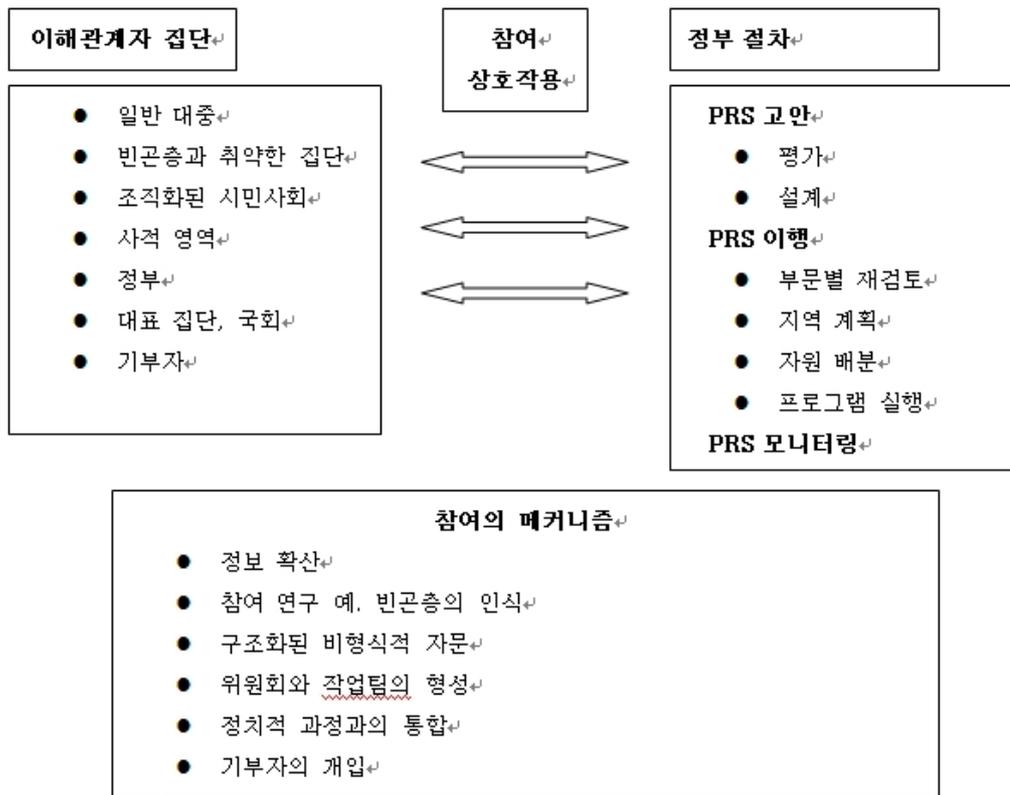
1단계	I-PRSP (Interim PRSP)	기존 빈곤현황과 빈곤감축전략에 대한 개요	최종 PRSP를 곧바로 준비할 선택권을 지니고 있음.
		PRSP 개발로드맵 제시	최종 PRSP 개발에 1년 이상 소요되면 진행 상태를 지속적으로 보고 기존의 국가전략과 계획을 토대로 작성 - PRSP 접근법의 원칙과 일치한다면 PRSP로 간주
	JSA (Joint Staff Assessment)	I-PRSP를 평가함.	WB/IMF 의 공동평가 - 채무구제와 양허성원조를 받기 위한 보고서 구성요소의 적절성 평가
2단계	PRSP 준비상태 보고	최종 PRSP 개발에 1년 이상의 시간이 소요될 경우를 다룸	
	JSA	PRSP의 적절성 평가	
3단계	PRSP	참여과정 기재	시민사회와 NGO의 참여를 포함
		포괄적으로 빈곤을 진단	
		거시경제와 구조 및 사회 정책의 우선순위와 그 비용을 명확히 제시	3년 정책 매트릭스와 국가 예산에 따른 거시경제 구조
	JSA	감독과 평가를 위한 적절한 목표와 지표 및 시스템 구축	
4단계	IMF/WB 위원회에 제출	양허지원 프로그램에서 채택하기 위한 전반적인 전략과 정책을 고려할 것임.	
		JSA	PRSP의 적절성 평가
5단계	Annual Progress Report 작성	빈곤감소전략 수행에 대한 연간 진행 현황 및 관련정보 제공	
	JSA	보고서의 적절성 평가	

자료: 권을, 『ASEAN 주요국의 빈곤감축전략 및 ODA 활용방안』 (서울: 한국국제협력단, 2004), p.9.

- 이처럼 빈곤감소전략보고서는 종합적으로 경제·사회개발계획으로서 빈곤 감소를 위한 제반 여건 및 향후 자구책을 강구하는 국가 고유의 빈곤퇴치전략을 담고 있기 때문에 국가별 지원방침을 도출하기 위한 기초로서 활용성이 높음.²¹⁾
- 일반적으로 빈곤감소전략보고서를 작성하는 목적은 다음 네 가지로 정리되고 있음.
 - 첫째, 포괄적인 성장과 빈곤감소로 거시경제 안정의 달성 둘째, 구조 및 제도 개혁 셋째, 역량강화를 통한 빈곤층에 대한 직접적 수혜 제공 넷째, 개발과정에 있어서 참여 및 파트너십을 확대하는 것 등임.
- 이 목적 달성을 위해 빈곤감소전략보고서 작성과 개발을 위한 주요 핵심 원칙들로 다음과 같은 것들이 제시됨.
 - 첫째, 수원국 주도성- 개도국의 자구 노력과 주인의식을 통해 광범위한 참여 및 모니터링 강화
 - 둘째, 성과중시형 사업 추진-빈곤퇴치를 위한 구체적 목표를 설정하여 이 목적을 달성하기 위한 정책수단을 제시하고 평가 빈곤층에 대해 스스로 깨닫게 하는 효과와 결과에 초점
 - 셋째, 빈곤의 다면적 특성에 따라 포괄적 접근법을 추진
 - 넷째, 파트너십 확대-광범위하게 빈곤감소전략보고서 작성 과정에서 양자간, 다자간, NGO 등의 참여 추진
 - 다섯째, 빈곤감소를 위한 장기적 관점에 기초한다. 보통 3년의 중장기 구조를 단위로 함.

21) 권을, 『ASEAN 주요국의 빈곤감축전략 및 ODA 활용방안』 (서울: 한국국제협력단, 2004),p.3.

〈표-2〉 PRSP 정부수립 절차에의 참여 과정



○ 빈곤감소전략 수행의 구체적 방법과 관련하여 빈곤감소전략의 추진과정은 각 국가의 환경과 특성을 반영하고 있어 동일한 청사진을 제시할 수는 없지만, 앞에서 제시한 빈곤감소전략의 핵심 추진 원칙에 따라 공통적으로 요구되는 조건들은 아래와 같음.

- 첫째, 참여 과정의 기술부문으로서, 주요 논의 주제, 참여자의 관점, 전략 계획 협의의 영향 평가, 향후 감독과 수행에 있어서 시민 사회와 NGO 역할 등을 포함
- 둘째, 포괄적인 빈곤 진단을 위해 빈곤층을 정확히 정의하고, 그 빈곤층의 거주지역에 대한 정보를 담고 있어야 함. 또한 이러한 정보를 토대로 경제성장과 빈곤감소를 가속화하기 위해 거시경제적, 사회적, 구조적, 제도적 제약 요소를 분석. 국제사회는 빈곤이 다차원적인(multidimensional) 측면에서 검토되어야 하는 것임을 고려해 빈곤감소정책도 사회적, 환경적, 정치적 맥락에서 수립되어야 하며, 정책의 핵심은 경제, 사회, 환경적 요인이 상호 연계되어 악순환 고리를 형성하지 못하도록 해야함.²²⁾

- 셋째, 거시경제적, 구조적, 사회적 정책을 이행하기 위한 우선순위를 명확히 제시. 이는 빈곤과 그 원인에 대한 심층적 이해의 측면에서 빈곤감소를 성취하기 위한 것임. 점진적인 전략을 포함한 거시경제적, 구조적, 사회적 정책을 설명해야 함.
 - 넷째, 모니터링과 평가를 위한 적절한 목표를 제시하고, 평가시스템 및 지표를 개발. 빈곤감소(재정 및 비재정 부문의 결과)를 위한 중장기적 목적을 정의하고, 진행과정을 보여주는 경제적 지표를 확립하고 연간 목표를 수립해야 함.
- o 국가수준에서의 빈곤감소전략 수립의 전개 순서는 아래 <그림 -1> 과 같음.

<그림 1> 국가수준에서의 PRS 전개 순서

|

|

22) OECD 한국 대표부, 『공적개발원조 정책에 대한 OECD의 논의 동향』, p.28.

- 그러나 실제로 대다수의 국가들이 빈곤감소전략의 수립의 주요 방법, 원칙들을 충분히 적용하고 있는지에 대해서는 의문이 제기되고 있음.
- 이에 따라 주요 공여국들이나 다자간 원조기구들은 빈곤감소전략 문건의 작성 지연 때문에 원조가 제공되지 못하는 것을 방지하기 위해 임시로 I(interim)-PRSP를 작성하게 하고 있음.
- 한편, 빈곤감소전략보고서는 개도국 정부가 자체적으로 작성하는 각종 국가개발계획(National Development Plan)과 유사하지만, 국가개발계획은 빈곤감소가 아닌 성장과 개발에 초점을 맞추고 있고 국가 주도아래 추진되기 때문에 시민사회, 민간부문, NGO등의 참여가 배제됨으로써 개발파트너십의 형성에 한계를 갖고 있음.
- 또한 정책목표를 제시할뿐 결과에 비중을 주지 않으며, 개발협력기구 및 공여국의 직접적 참여가 제한적이고, 대부분 5년 단위의 중장기적 구조를 갖고 있는 것이 빈곤감소전략 보고서와 다른 점임.²³⁾

〈표 3〉 빈곤감소전략보고서(PRSP)와 국가개발계획(NPD) 비교

	빈곤감소전략문건	국가개발계획
주인의식과 자구노력	시민사회와 민간부문의 참여를 바탕으로 한 국가주도	시민사회의 참여가 제한
성과 중시	구체적 목표를 설정하고, 이를 달성하기 위한 정책수단을 제시하고 평가	정책목표를 제시할뿐 결과에 비중을 두지 않음
포괄적 접근	빈곤의 다면적 특성을 인식함	빈곤의 다면적 특성을 고려하지 않음
파트너십 확대	PRSP 실행과정에서 공여국 및 개발협력 관계자의 광범위한 공동협력지향	국제원조기구 및 공여국의 직접적인 참여가 제한
장기빈곤감소 전망	장기간 목표를 기반으로 3년 단위	대부분 5년 단위

자료: ESCAP, 권을, 『ASEAN 주요국의 빈곤감축전략 및 ODA 활용방안』, p.6 재인용.

23) 권을, 『ASEAN 주요국의 빈곤감축전략 및 ODA 활용방안』, p.6.

2. 취약국가와 이행기성과목표(TRM)

- 이른바 취약국가(fragile state)들은 빈곤감소전략을 수립하고, 이를 이행하는 데 많은 장애를 겪었음.
- 이런 나라들에 대해서 국제금융기구, 특히 세계은행은 취약 국가에 적용할 수 있는 새로운 원조전략을 지속적으로 개발.
- 세계은행은 취약국가 지원사업을 다음과 같은 네 가지 공통 주제에 따라 분류함.
 - 첫째, 평화, 안보, 개발의 연계(peace, security and development linkages)
 - 둘째, 국가역량 및 책임성 제고(building state capacity and accountability), 국제적인 파트너십(international partnerships) 구축
 - 셋째, 제도적인 유연성 및 대응성(institutional flexibility and responsiveness) 등.
 - 넷째, 이러한 위기들은 상호 연관성을 갖고 있음. 국가 역량 혹은 신뢰성의 위기는 결과적으로 상충되는 이해관계의 조정을 어렵게 만들고, 정치적 분쟁 혹은 불안정이 발생할 가능성을 증가시켰고, 신뢰할 만한 수준의 통합적 공공 서비스의 제공 및 경제 성장을 지연시킴.

분쟁이 발생하면 제도적 역량에도 악영향을 미치게 되며, 이를 해결하기 위해 생산 부문, 인간 개발에 사용되어야 할 자원들이 본래의 기능을 하지 못하게 됨.

특히 많은 취약국가의 정부는 다양한 공여기관의 자금지원을 받는 복잡한 개입을 조정할 역량이 부족함. 특히, 신속하게 접근하고 활용할 수 있는 데이터가 부족한 경우에는 더 큰 어려움에 직면하게 됨.

- 취약국가들이 안정적으로 공여기관들의 활동을 이끌기 위해서는 우선적으로 이행기 성과목표나 빈곤감소전략보고서와 같은 개발전략 혹은 계획을 수립해야 함.

- 이행기 성과목표(TRM: Transitional Results Matrix)은 ‘이행 일정(Transitional Calendar)’ 또는 ‘결과중심 이행프레임워크(RFTF, Results-Focused Transitional Framework)’로 지칭되기도 함.
- 이는 “취약상태에서 벗어나 성공적인 이행(Transition)을 하기 위해 취약국가의 국내 이해관계자들과 원조공여자들이 취해야 할 조치들의 우선 순위를 보다 효과적으로 선정하는 데 유용한 계획, 조정, 관리 도구”로 규정됨.
- 이행기성과목표는 빈곤감소전략의 기본적인 틀의 형성을 돕고, 역량이 부족한 국가에서 빈곤감소전략이 수립되고, 원활히 실행될 수 있도록 함.
- o 결과 중심적 접근을 중시하는 이행기성과목표는 해당국 정부와 유엔개발그룹(UNDP 주도로 전면 시행된 사업 포함), 세계은행, 기타 국제금융기구, 양자간 공여국(bilateral donors)들에 의해 고안된 것임.
- 이 보고서는 이행기성과목표의 시행으로 얻은 경험, 핵심 원칙, 주요 구성 요소, 특성, 리스크와 이러한 리스크를 완화할 수 있는 전략을 제공하는 데 그 목적이 있음.
- 이행기성과목표는 빈곤감소전략과 마찬가지로 해당 국가가 다른 개발 파트너들로부터 기술지원을 받아 주인의식을 갖고 주도적으로 시행하는 것임.
- o 이행기성과목표의 장점들로 다음과 같은 세 가지가 지적되고 있음.
- 첫째, 일관성 있는 수원국 주도의 빈곤감소전략 원칙을 취약국가의 상황에 맞게 적용할 수 있도록 지원함.
- 둘째, 공여국의 참여를 보장하고, 결과측정 지표와 모니터링이 가능한 목표를 설정하고, 구호 프로그램의 집행 경과를 추적할 수 있는 중간 지표를 중시함. 이는 공여국과 수원국 정부가 공동으로 책임을 부담할 수 있도록 하기 위해서임.
- 셋째, 경제재건 과정에서 가시적인 결과를 달성할 수 있도록 하는 인센티브를 제공하고 있고, 시민사회가 참여하여 그 과정을 자세히 관찰할 수 있는 토대를 제공하

고 있음.

○ 이행기성과목표는 아래와 같은 5가지의 핵심 원칙에 근거하고 있음.

- 이러한 원칙들은 본래는 종합적인 개발 접근 방안과 ‘로마원조조화의제(the Rome harmonization agenda)’에 근거하여 수립되었으나, 취약 국가, 낮은 역량을 가진 국가의 상황에도 도입되어 사용되고 있음. 아래 원칙들은 이행기성과목표의 성공적인 수립과 이행을 위한 필요조건들이기도 함.
- 첫째, 훌륭한 이행기성과목표는 간결(simple), 명료해야 하게 작성되어 모든 이해관계자들이 쉽게 이해할 수 있어야 함.
- 둘째, 실행 가능한 이행기성과목표는 선별적(selective)인 것으로, 제한된 수의 핵심 목표를 필요로 하며, 전략적 방향을 제시할 수 있도록 우선순위가 정해져 있어야 함.
- 셋째, 성공적인 이행기성과목표는 통합적(integrated)인 것으로 정치, 안보 문제에서 경제적, 사회적 안정회복까지 포함하고 있음. 이들 요소들이 고려되지 않으면 다른 개발지원 노력들이 성과를 내기가 어렵기 때문에 사회 모든 부문에서 정책과 공여 기관의 조치를 연계시킬 필요가 있음.
- 넷째, 효과적인 이행기성과목표는 해당 국가가 주인의식을 가져야 함. 해당국가 지도층의 주인 의식은 초기 개혁모멘텀을 유지하고, 개혁을 성공적으로 추진하기 위한 필수 조건으로 간주되고 있음.

○ 이행기성과목표는 핵심적인 클러스터와 섹터로 구성됨.

- 완벽한 조합이란 존재하지 않으며, 구조(행, 열) 결정은 핵심 요소에 대한 이해에 토대를 두어야 함.
- 가장 이상적인 부문과 클러스터의 수는 해당 국가의 우선순위와 행정 역량, 공여 기관의 개입 규모에 따라 달라짐.

〈표-6〉 이행기성과목표(TRM) 의 기본 구조

Table 2: Expanded structure

VISION:					
Cluster/ Sector/ Theme	Priority Outcome or Objective	Baseline	Results by ___ (date)	Results by ___ (date)	Results by ___ (date)
	description:	quantitative or qualitative description	action or output responsible unit: donor TA:	action or output responsible unit: donor TA:	action or output responsible unit: donor TA:
	cost:				
<p>Annex C shows examples from Liberia and Haiti, which both included cost estimates in their Matrix.</p> <p>See Annex C for two examples from Timor-Leste. The matrix of Key Reconstruction Benchmarks used pictographs (✓ achieved ≈ partially achieved ✗ not achieved) to clearly identify the status of key actions, while the later TSP Action Matrix added entries for responsible agency and TA promised by donors.</p>					
Capacity-Building Requirements					
<p>The Sudan Results Framework, shown in Annex C, included capacity-building requirements linked explicitly to each time interval.</p>					

Box 8: Examples of effectively linking actions, outputs, and outcomes.

SUDAN:				
Baseline: Literacy rate less than 30%; school infrastructure damaged.	Actions: Teacher training, curriculum development, textbooks published.	Outputs: Teachers trained, textbooks delivered, schools built (<i>measured annual intervals</i>)	Outcomes: Increased access to primary education; increase in net enrollment; increase in literacy rate.	
HAITI:				
Priority Objective: Revive and intensify sustainable agricultural production.	Baseline: Rural infrastructure degraded and destroyed; available seed supply inadequate.	Target Sept 04: Rehab 20km rural trails, 20 km rural ravines; repair 20 km canals, 45 pumps.	Target Mar 05: Rehab 250 km rural trails and 80 km rural ravines; repair 150 km canals.	Target Sept 05: Rehab 500 km rural trails, 120 km canals; village committees supervise + monitor.
LIBERIA:				
<i>Intermediate actions and outputs:</i>				
Priority Outcome: Revitalization of primary health care system to deliver community based health + nutrition programs and services.	After 6 months: Communities selected, grant funds for core activities made available, staff training programs initiated.	After 12 months: Progress in first group of communities (clinics rehabbed, staff trained, etc.); further 50 identified and mobilized.	After 18 months: 20 clinics operational; next 50 under rehabilitation; advanced training programs underway for preventative care.	After 24 months: Rehab and equip of community clinics complete; community committees in place to supervise and manage.

- 공여 기관으로부터 강력한 지원을 받는 취약 국가의 경우, 섹터의 수를 10개까지 포함하는 종합적인 매트릭스의 개발이 가능함.
- 이외 안보, 정치적 사안, 난민의 재통합, 지역 사회 주도의 개발, 의료와 영양 공급, 교육, 에너지와 통신, 환경, 공공 재정, 농촌 개발, 도시 개발, 물과 위생, 교통, 거버넌스, 고용 창출, 금융 개혁, 민간 부문 개발, 정보 배분과의사 소통도 포함시

킬 수 있음.

- 이와는 대조적으로 인도주의적 지원의 필요성이 다소 낮은 국가는 안보, 정치, 경제 회복, 기초 사회 서비스 공급 등 네 개 혹은 다섯 개의 클러스터에 만족할 수 있음.
- 전략적인 클러스터는 몇 개의 섹터로 다시 재배열(의료, 교육, 사회 보호)하거나 하나의 섹터로 통합(민간 부문 개발)할 수 있음.
- o 한편, 세계은행의 권고에 따르면 이행기성과목표의 구조는 아래의 구성 요소들을 반드시 포함하고 있어야 함.
 - 첫째, 전략적 목적 및 목표(strategic objective or goal), 각 클러스터, 섹터 별로 장기간 혹은 전략적인 목표를 파악해야 함. 이는 보다 효율적인 성과목표 수립에 일정 부분 기여할 수 있음.

단일화된 목표가 있다면 모든 조치들을 전략적인 ‘큰 그림’ 안에 묶을 수 있음. 이러한 전략적 목표들은 관련성이 있는 새천년개발목표(MDGs)와 연계시킬 수도 있음. ‘국가 재건과 평화 수립간의 명확한 연계’ 또한 적절한 예라 할 수 있음.

- 둘째, 베이스 라인(시작점, baseline), 모든 섹터 전반에서 신뢰할 만한 데이터를 확보하는 것은 쉬운 일이 아님. 따라서 현재의 상황, 베이스 라인(시작점)을 설정하는 것이 중요함. 고정된 수치를 사용할 수 없는 경우, "지금 어디쯤에 위치해 있는가" 하는 정도의 베이스 라인의 기술도 가능함.
- 셋째, 기간(intervals), 모든 실행 조치들과 우선 순위 산출 결과(priority output)는 기간에 의해 규정되어야 함. "즉시(immediate)" 또는 "중기"라는 애매한 표현이 아닌 특정 날짜를 설정해야 함.
- 넷째, 목표 대상과 모니터링 지표(targets and monitoring indicators), 각각의 조치에는 관찰 가능한 목표 대상, 객관적으로 규명할 수 있는 유용한 모니터링 지표가 존재하여야 함. 반드시 숫자로 표현될 필요는 없음.

- 다섯째, 책임(responsibility), 개별 조치의 실행, 관리, "자금 지원을 통한 주도권 확립(buy-in)"을 지원하는 소관 기관이나 부서를 분명히 밝혀야 함. 이에 따라 국내의 이해 관계자들은 실행 과정에서 자신들의 존재와 역할을 발견할 수 있어야 함.²⁴⁾

III. 빈곤감소전략이 북한에 주는 시사점

- o 국제사회의 빈곤감소전략을 북한이 도입할 경우 이는 단기, 중장기적으로 북한 스스로의 당장의 먹는 문제 해결전략이자 거시경제 안정화 전략, 고용창출 전략, 나아가 종합적 경제재건전략이 될 것임.
- 또한 시장경제이행전략이자 인적, 법제도적 능력배양 전략이면서 국제사회 편입 전략이기도 함.
- 이는 앞에서 살펴본 베트남의 사례가 이를 구체적이고, 실증적으로 입증하고 있음.
- o 빈곤감소전략은 무엇보다 초기 단계에서 국제사회와의 파트너십을 맺기 위해 거쳐야 할 관문이기도 함.
- 국제사회에서는 개발지원을 받는 국가가 스스로 빈곤감소전략을 수립해 국제사회로부터 지지를 받는 절차를 거치는 것이 국제규범으로 정착되어가고 있음.
- 빈곤감소전략은 국제금융기구가 개발도상국에 대한 개발지원의 전제조건으로 도입한 것이지만 지금은 국제금융기구 외 유엔기구나 주요 공여국에서도 중시하고 있음.
- o 즉, 북한이 국제사회로부터 본격적인 대규모 원조를 받아들일 경우 가장 중요한 첫 번째 단계는 국가적인 수준에서, 그리고 분야별 개발계획을 포함한 종합개발전략을 수립하는 일.
- 이러한 계획과 전략이 없을 경우 경제재건을 위해 필요한 개발지원과 투자를 유치

24) The World Bank, *An Operational Note on Transitional Results Matrices*, January 2005.

하기는 쉽지 않음.

- 특히 6자회담을 통한 북핵 문제 해결이 진전된 경우에도 북한 경제개발과 관련한 6자회담 참여국은 물론 국제사회의 주요 행위자들이 참여하는 개발 전략의 포괄적인 틀이 없다면 체계적인 지원이 이뤄지기 어렵고, 더욱이 효과성을 기대하기 힘들 것임.
- o 세계은행은 북한이 IMF 회원국으로서 갖춰야 할 자격요건을 충족시키기 이전 단계에서 경제개발계획을 수립할 수 있는 능력을 갖추고 있는 것이 중요하다고 지적함.²⁵⁾
- 북한도 국가적 차원의 개발전략의 중요성에 대해 어느 정도 이해하고 있는 것으로 보임. 북한은 국제금융기구에 대한 접근이 제한되어 있지만, 유엔개발계획(UNDP)과의 협력을 통해서 새천년개발목표 수립에 대해서 관심을 보인 바 있음.²⁶⁾
- 국제사회가 북한의 빈곤감소전략 수립과 이행 의지에 대해 신뢰하는 단계에 가야 국제금융기구 등은 단일 프로젝트에 대한 소규모 원조에서 벗어나 국가 재정 지원으로 초점을 옮겨갈 수 있음.
- o 세계은행과 다른 잠재적 지원 국가들은 전반적인 전략을 반영하는 금융지원을 위한 프로젝트를 선별하고 우선순위를 정하는데 필요한 체계적인 접근을 기대하고 있음.
- 이는 전반적인 전략안에서 이러한 프로젝트들이 어떻게 조화를 이루는지에 관해 명확하지 않은 상태에서는 일련의 프로젝트에 대한 금융지원을 할 수 없음을 의미함.
- 만약 북한이 주도권을 쥐고 적극적으로 전략을 수립하고, 이행한다면 세계은행과 다른 지원국들은 기꺼이 이러한 틀 안에서 협력하고자 할 것.

25) Bradley O. Babson, "Designing Public Sector Capital Mobilization Strategies for the DPRK," *op.cit.*, pp. 231-256.

26) Office of the United Nations Resident Coordinator(DPRK), *Strategic Framework for Cooperation between the United Nations and the Government of the Democratic People's Republic of Korea: 2007-2009*, September 2006.

- 일단 북한이 일정 수준의 빈곤감소전략을 수립하여 즉, 일반 주민의 생활수준 향상을 위한 현실적인 전략 수립과 지속적 발전의 초기 단계에 진입한 것으로 판단되면 국제사회는 금융지원 개시에 필요한 기반이 조성된 것으로 간주함.
- 빈곤감소전략은 UN에서 정한 새천년개발계획을 이행하기 위한 해당 국가의 특정 부문에 대한 구체적인 목표를 설정하고 이를 달성하기 위한 중간 단계의 성과 목표도 적시하게 됨.
- UN의 새천년개발목표와 해당국가의 개발 전략 집행에 필요한 금융/기술지원의 내용도 담고 있음.
 - 특히 세계은행 국제개발협회(IDA)의 경우 빈곤감소전략을 해당 국가의 어떤 부문에 어떤 프로그램을 지원할 것인가에 대한 가장 중요한 지침으로 활용하고 있음.
 - IMF 역시 해당 국가의 재정과 거시경제 전략에 대한 가이드라인으로 활용하며, 양자간 지원에 있어서도 부채 탕감을 위한 협상안 마련과 정부간 협력 사업의 우선순위 선정 등의 기초로 활용하고 있음.
- 한편 빈곤감소전략은 중장기 전략이라는 점에서 연간 예산지출 계획서와 구별되며, 사회개발도 단기간내 달성될 수 없는 목표라는 점에서 최소 중기적 관점에서 도달 목표와 집행 전략이 구체적으로 제시되어야 함.
 - 이는 북한 당국이 본격적인 개발지원을 받기 위해서는 중장기적인 관점에서 빈곤감소전략을 수립하고, 비전을 제시하는 것이 중요함을 시사함.
 - 북한의 경우 제반 여건을 고려할 때 빈곤감소전략보고서의 작성과 이를 통한 높은 수준의 학습효과 축적에 이르기까지는 상당한 시간이 걸릴 것으로 예측됨.
 - 또 빈곤감소전략이 북한에 주는 함의는 북한과 같은 국가는 이행과정에서 매우 복잡한 이행 전략과 이슈 해결을 필요로 하며, 이행에 필요한 다양한 이슈를 해결하기 위해서는 높은 수준의 시장경제로의 이행을 위한 개혁이 불가피하다는 점을 내포함.
- 북한의 경제 운용 역사와 최근 상황을 고려할 때 개혁이 동반하지 않고서는 의미

있는 빈곤 감소와 경제 성장을 실현하기는 어려운 것임.

- 이는 빈곤감소전략을 통해 경제개발을 성공적으로 수행한 모범국가로 평가받고 있는 베트남의 사례가 구체적으로 입증.
- o 반면, 빈곤감소전략보고서를 작성할 수 있는 국내 역량이 되지 않는 나라의 경우 국제사회는 이보다 간소한 형태인 앞서 소개한 이행기성과목표를 작성하도록 자문을 해 주고 있으며, 북한도 이를 활용한 개발 전략을 준비할 수 있을 것임.²⁷⁾
- 이는 무엇보다 자체적인 빈곤감소전략 수립 역량이 부족한 국가의 경우라도 변화에 대한 모멘텀을 상실하지 않도록 하기 위해서다.
- 세계은행은 일찍이 일부 국가에서 특히 국제사회 갈등에 놓여있는 국가에서 빈곤감소전략을 준비하기 위한 정부 및 사회차원의 능력이 제한적임을 인지함.
- 따라서 세계은행은 이들 국가 스스로의 개발정책 수립을 지원하기보다는 그들이 정작 필요한 것에 초점을 맞추면서 점진적인 체제전환 이행을 지원해옴. 이는 통상적으로 “체제전환지원전략”의 준비를 의미함.
- o 이런 맥락에서 빈곤감소전략보고서는 북한 당국의 정책 및 제도, 자본투자와 예산까지 연결되는 프로그램을 위한 실천적 표현이 되어야 함.
- 그러나 이는 정부지출과 사회부문 투자에만 초점을 맞춘 전통적인 5개년 계획의 형태가 되어서는 안 됨.
- 북한 당국이 시장친화적인 경제로 나아가기 위한 정책 및 제도전환 의지를 보여주고 로드맵을 만든다면 빈곤감소전략은 이를 지원하는 매우 유용한 역할을 할 수 있음.
- 이 때 빈곤감소전략은 국제금융기구를 비롯한 잠재적 공여국과의 관계를 형성하는 안내 도구로서 뿐만 아니라 북한의 미래비전 실현을 위한 북한 당국의 정책수립

27) Homi Kharakas와의 인터뷰

및 제도구축역량을 향상시키는데 필요한 핵심적인 도구가 될 것임.

- 따라서 북한 당국은 이행기성과목표와 빈곤감소전략 수립을 경제정책결정 및 관리 능력 향상을 위한 기회로, 또한 세계은행과 기타 지원 단체와의 보다 나은 관계를 설정하고 유지하기 위한 기회로 활용할 필요가 있음.
- o 세계은행이나 UNDP, 다른 양자적인 지원단체들 그리고 학계와 같은 외부세계는 북한 스스로의 개발전략을 수립하는데 상당한 역할을 할 수 있음.
- 이들은 북한으로 하여금 시장친화적인 경제로의 전환이 어떻게 준비되며 이행되는 지에 관해 북한 정부관리들에게 충분히 준비할 수 있도록 도울 수 있음.
- 또한 그들은 훈련과 학습의 기회를 제공하며 남북과 지역적 협력을 위한 기회에 관한 정보를 제공할 수도 있음.
- 북한으로 하여금 경제정책의 핵심분야에서 그들의 생각을 구체화하는데 도움이 될 수 있음. 그들은 개혁을 위한 북한의 생각을 외부세계에 전달해주는 역할을 할 수도 있음. 그러나 성공을 위한 핵심열쇠는 무엇보다 북한이 경제개발을 위한 로드맵을 스스로 만들 의지의 유무에 달려 있음.²⁸⁾

IV. 빈곤감소전략의 북한 적용 추진 방안

o 현재의 북한 상황을 고려할 때 주인의식, 거시경제 안정, 구조 및 제도 개혁, 역량 강화를 통한 빈곤층에 대한 직접적 수혜 제공, 개발과정에 있어서 참여 및 파트너십 확대 등 주요 목적들 가운데 대부분은 단기간 내 달성하기 어려운 것들임.

- 더구나 현 시점에서 빈곤감소전략보고서를 작성하기 위한 많은 전제조건들을 충족

28) Daniel Morrow, "Possible World Bank Assistance to North Korea: Issues and Challenges," *The 2nd International Symposium on North Korean Development and International Cooperation*, July 6-7, 2006, pp.8-9.

시켜야 하는데, 이런 맥락에서 북한의 빈곤감소전략 수립은 시기 상조일 수도 있음.

- 경제사회 통계의 공유나, 시민사회의 참여 보장 등은 거의 기대하기 어려움.
- o 그럼에도 불구하고 빈곤감소 접근을 미리 검토하고, 준비하는 일은 중요. 향후 북한 빈곤감소전략의 북한 적용과 관련한 기본방향은 다음과 설정하는 것이 바람직함.
- 첫째, 개발협력의 통합적·전략적 접근이 필요. 개별 사업들이 서로 단절된 접근이 아닌 서로 시너지 효과를 볼 수 있는 연속선상에서 우선순위에 따라 사업이 추진되는 방향으로 전략이 수립되어야 함. 즉, 체계적이고 종합적인 지원계획이 수립되어야 함.

북한의 경제개발과 사회문제는 분리해서 생각하기 어려운 만큼 북한의 사회개발과 역량강화를 위한 협력 방안이 함께 강구되어야 함. 북한주민의 삶의 질을 개선하기 위해서는 농업, 교육, 보건 등 다양한 분야에서 수많은 과제가 제기되며 이는 서로 밀접하게 연계되어 있음.

- 둘째, 북한의 취약한 능력과 체제내부의 불안전성, 남북관계의 변동성 등을 고려하면 단계적 접근이 불가피할 것임. 우선 빈곤감소전략의 북한 적용 추진전략으로서 북한도 관심을 표명한 바 있고, 유엔개발계획과 논의해 공감대를 형성한 바 있는 새천년개발목표에 기반한 접근이 바람직함.

더불어 다른 취약국가들이 밟고 있는 경로인 이행기성과목표(TRM)-잠정적 임시 빈곤감소전략보고서(I PRSP)-빈곤감소전략보고서(PRSP) 등의 단계적 과정을 거쳐 국가개발전략의 완성을 기대할 수 있을 것임.

- 셋째, 포괄적인 대북지원의 틀을 마련하기 위해서는 국제사회와의 협력이 이뤄져야 함. 선진 공여국, 국제기구, NGO 등 특히, 국제금융기구는 개도국의 개발전략 수립을 선도하고 있고, 기술지원을 제공하는 데 필요한 가장 풍부한 노하우를 갖고 있기 때문에 반드시 참여를 이끌어내야 함.
- 넷째, 북한지역에 대한 개발협력 사업에 우리의 이해관계를 적극적으로 반영해 나가기 위해서는 국제사회가 추진할 개발협력사업의 목표에 대한 합의 도출 작업을

우리가 주도해야 할 것임. 즉, 초기 의제 설정단계에서부터 우리의 적극적이며 창조적인 역할이 요구됨.²⁹⁾

- 다섯째, 빈곤감소전략을 구상하는 데 있어서 가장 중요한 부분은 북한당국과의 긴밀한 협력임. 북한당국의 의지와 협력이 뒷받침되지 않으면 빈곤감소전략의 이행과 효과 창출은 기대하기 힘들 것임. 따라서 북한이 의지를 보이고, 스스로 개발계획을 수립할 수 있도록 지원해야 함. ³⁰⁾
- o 세계은행(IBRD/IDA)는 금융지원과 관련하여 수원국가와의 관계를 설정하고, 금융지원 제공 프로젝트 등을 결정할 때 주인의식을 가장 중요시함.
- 이는 수원국이 자발적이고 헌신적이지 않는다면 어떤 지원 프로젝트나 정책도 성공적으로 이행되거나 유지되기 어렵다는 과거의 많은 경험에서 도출된 교훈들에 기반하고 있음.³¹⁾
- 빈곤감소전략 접근 의도는 해당국의 우선권을 인정하며 그 틀 안에서 지원국들이 개발지원을 위한 프로그램을 개발하는 틀을 제공해준다는 것임.
- 빈곤감소전략을 준비하는 것은 해당국가의 책임이며 이러한 빈곤감소전략은 정부 차원의 핵심요소뿐만 아니라 비정부부문의 이해관계자들과도 통합된 형태로 준비되기를 국제사회는 바라는 것임.
- 이러한 원칙을 바탕으로 세계은행은 해당국가의 빈곤감소전략에 대응하여 국가지원전략(약 3년간 제공될 대출 및 비대출분야의 지원)을 마련하는 것. 따라서 빈곤

29) 김재영•임강택, 『북한개발종합추진전략 및 경제적 효과성 분석』, 서울대 통일학 협동연구 미완성 원고, 2009 참조.

30) 위의 글.

31) 2005년 파리선언 등이 강조하고 있듯이 빈곤감소 또는 성장촉진을 위해서는 개도국이 자신의 개발정책에 대한 주인의식이 중요하다는 점에 대해 모두 동의하고 있으나, 이 원칙이 제대로 실행되지 않고 있는 것도 현실이다. 현재 주인의식에 대한 평가는 세계은행이 승인하는 빈곤감소전략문서(PRSP)의 채택 여부와 직접적으로 연계되어 있다. 따라서 OECD에서는 주인의식의 범위를 넓히고 심화시킬 필요성을 제기하고 있다. 이를 위해 개도국의 정책개발 및 선택에 대한 장벽을 낮추고, 정책개발·집행·모니터링에 있어서 광범위한 사회적 참여를 촉진하는 법적 체계를 구축할 수 있도록 하며, 이행조건(conditionality)의 역할 등에 대한 검토가 필요하다는 지적이 나오고 있다.

감소전략 성공의 관건은 북한 지도부의 빈곤감소 의지와 이를 실현하려는 노력을 보여주는 일.

- 여섯째, 빈곤감소전략은 북한 체제의 갑작스런 정치변동이 발생했을 경우에는 보다 단기적인 경제사회적 안정화 정책수단으로 활용될 수 있도록 만들어야 할 것임.

V. 결 론

- o 지금까지 빈곤감소전략 등장의 역사적 배경, 목적과 주요 원칙 등을 소개
- 또한 국제사회에서 취약국가에 적용하고 있는 이행기성과목표를 소개하고, 북한에 주는 함의를 도출함.
- o 앞에서 여러 차례 강조했지만 빈곤감소전략은 해당 국가 스스로의 전략 수립 및 이행 의지가 가장 중요함.
- o 하지만 베트남이 국가적 차원의 경제개발계획을 공여자와 함께 작성하면서 성공 가능성을 높인 점을 주목함.
- 북한도 국제금융기구 등으로부터 지원을 받는 것도 중요하지만, 실질적으로 통합의 파트너이자, 잠재적 최대 공여자인 남한과의 전략적 제휴를 통해 빈곤감소전략을 수립하고, 이행하는 것이 가장 실효적 추진 방안임.
- o 따라서 본 연구에서도 남북한 협력에 초점을 맞춰 초기 단계의 다차원적 추진방안을 아래와 같이 제시함.
- 고위급 정책대화: 우선순위 선정 및 교육훈련 협력
- 빈곤감소전략 협력 프로그램의 작성
- 남북한 공동의 빈곤 측정 실시 및 정보 공유
- 빈곤 감소를 위한 북한과 국제기구간 기존 합의 이행 지원
- 남한내 인적, 제도적 역량 구축

- 국제금융기구의 기술지원 조기 실현
- o 경제난 이후 대부분의 북한 주민들은 배급과 사회보장의 혜택을 받지 못하는 대상으로 전락하여 빈곤과 항시적인 식량난의 위협에 노출되어 있으며 평균수명, 영유아사망율, 모성사망율, 교육, 의료, 수돗물공급, 환경 등 모든 인간개발지수들이 최빈국 수준으로 추락해 있음.³²⁾
- 따라서 긴급구호 차원의 대북지원을 넘어선 북한 주민의 보다 근본적이고 지속 가능한 빈곤감소를 위한 포괄적 빈곤감소전략이 수립·시행되어야 함.
- 오늘날 북한의 경제난은 단순히 1인당 소득수준의 하락을 넘어 공공 및 사회적 서비스의 붕괴와 식량확보권도 붕괴된 전형적인 최빈국 문제로 전환되어 있기 때문임.
- o 그러므로 북한주민의 생활개선 및 빈곤감소를 위한 개발지원전략은 주민들에 대한 직접적 혜택제공을 고려하는 북한 당국의 경제정책 전환 및 빈곤감소를 위한 적극적인 정책적 노력(주인의식)을 필요로 함.
- 이런 의지가 확인된 뒤 국제사회의 빈곤감소전략이 북한에 적용될 경우 어느 정도의 성과를 기대할 수 있을 것임.
- 북한이 본격적인 빈곤감소와 경제발전을 도모하기 위해서는 내부적으로 체제개혁을 심화시키고, 동시에 개방을 확대해 국제사회의 긴밀한 관계를 맺는 것이 중요. 이러한 개혁개방 과정을 원활하게 이행(transition)하기 위해서는 중장기적 관점에서 명확한 국가발전 비전을 담은 빈곤감소전략보고서와 같은 국가개발전략을 수립,

32) 유엔인구기금(UNFPA)과 인구보건복지협회가 공개한 ‘2009 세계인구현황 보고서’의 인구·보건 지표들은 북한의 열악한 사회적 환경을 잘 보여준다. 북한의 영아사망률(생후 1년 미만 영아 1천명 중 사망 비율)은 47명으로 133위로 밀려났다. 북한의 작년 순위는 99위였다. 출생아 10만 명당 임신과 분만 및 관련 합병증으로 숨진 여성 수를 의미하는 모성 사망률도 한국은 14명(41위)에 그쳤지만, 북한은 무려 370명(113위)에 달했다. 2005-2010년 5세 이하 사망률은 남한이 남녀 모두 6명이었지만 북한은 63명이나 됐다. 이 같은 보건 수준의 격차는 평균 수명의 차이로 이어졌다. 한국의 평균수명은 남자 76.2세(32위), 여자 82.8세(17위)인데 북한은 남자 65.3세(118위), 여자 69.5세(125위)로 60대를 못넘겼다. 1인당 연간 에너지 소비량을 원유(kg)로 환산한 에너지 소비량(2006년기준)에서도 한국은 4천483kg(23위)으로 에너지난이 극심한 북한의 913kg(83위)을 5배 이상 앞섰다. 『연합뉴스』, 2009년 11월 18일.

실시해야 함.

- 지난 50년간 국제 개발 원조의 경험은 단지 산업 부문 개발과 투자에 의해서는 안정적이고 지속적인 발전이 이루어 질 수 없다는 점을 증명하였고, 경제사회개발을 위한 보다 포괄적인 접근이 필요하다는 공감대가 형성됨.
- 이를 바탕으로 국제사회는 개발도상국과의 협력은 빈곤감소전략을 통해 이루어져야 한다는 결론에 도달.
- 따라서 북한도 지속가능한 빈곤감소와 성장을 위해서는 피할 수 없는 국가적 과제가 빈곤감소전략의 수립임.
- 결국 북한의 빈곤퇴치를 위한 빈곤감소전략의 북한 적용 연구는 현 이명박 정부의 대북 정책목표인 “북한 주민들의 삶의 질 개선”과도 연관성이 높음.
- 또한 빈곤감소전략은 북한의 국제사회와 파트너십 강화를 전제로 한다는 점에서 국제사회에의 편입을 통한 정상국가화에도 크게 기여할 것임. **P**

| 평화재단 제35차 전문가포럼 |
북한 빈곤문제, 어떻게 접근할 것인가

NOTES

| 평화재단 제35차 전문가포럼 |
북한 빈곤문제, 어떻게 접근할 것인가
NOTES