

북한 개발 촉진 방안

- 국제 NGO 및 국제기구 활용 방안을 중심으로

문 경 연*

- I. 서론
- II. 북한 개발에 있어 고려 사항
- III. 북한 개발을 위한 국제 NGO 및 국제기구 활용의 필요성과 방안
- IV. 결론: 정책적 시사점

요약

최근 통일 기반 조성에 있어 국제사회가 다양한 방식으로 연대해 나가야 한다는 인식이 확산되고 있다. 본고는 통일을 상정한 가운데 북한 개발에 있어 국제 NGO와 국제기구 활용 방안의 초점을 맞추므로써 다음의 세 가지 정책적 시사점을 제시한다. 첫째, 통일 기반 조성에 있어 국제 사회의 다양한 NGO의 참여는 국제 사회로부터 통일 한반도에 대한 지지를 이끌어 내고 북한의 사회 개발을 모색하는데 있어 긍정적인 기능을 한다. 특히, 국제 NGO의 자국 시민사회와 정부 그리고 국제사회를 대상으로 하는 통일 우호적 옹호기능(advocacy)이야말로 국제 NGO가 한반도 통일 기반 조성에 있어 중요한 행위자인 이유라는 점에서 한국의 시민사회 그리고 정부는 이들 국제 NGO와의 협력을 모색할 필요가 있다. 둘째, 국제금융기구에 대한 남한 정부의 기여 수준을 높임으로써 필요시 국제금융기구와의 북한 개발재원 확보에 대한 협의를 원활히 할 수 있는 기반을 조성할 필요가 있다. 다행히 한국정부가 지원하고 있는 국제기구가 북한 개발 시 협력 가능성이 높은 국제기구이기는 하나, 지원 규모가 미약하다. 이 때문에 이들 기구들에 대한 공여 규모를 확대함과 동시에 네트워크와 협력 관계를 구축함으로써 향후 북한 개발 시 이들 기구들을 활용할 수 있는 레버리지를 확보할 필요가 있다. 끝으로, 통일 비용 마련 측면에서 국제 금융기구는 두드러진 역할이 가능하다. 국제금융기구는 자체적인 금융지원이 가능하지만, 그 규모는 제한적으로 보인다. 하지만 국제금융기구가 민관협력(PPP), 협조융자(Co-financing), 프로젝트파이낸싱(PF) 등의 방식을 사용할 경우 막대한 민간자본의 참여를 이끌어 낼 수 있다. 이 때문에 국제금융기구가 통일 비용 마련에 있어 적극적인 행위자로 나서게 만들기 위해서는 북한의 조속한 국제금융기구 가입을 추진하여야 하며, 통일시 부담으로 작용할 북한의 외채 문제 해결을 위한 남한정부의 적극적인 외교전략이 필요하다.

* 한국수출입은행 북한개발연구센터 책임연구원

I 서론

최근 국책 연구기관의 북한 연구자로부터 흥미로운 이야기를 전해 들었다. 북한 측 관료가 연일 계속되고 있는 박근혜 정부의 ‘통일 대박론’의 의도를 진지하게 물었다는 점이다. 필자 역시 ‘통일 대박론’ 논의가 현재 ‘남북 관계’에 있어 진전 상황이 연출되고 있는데 대한 변화를 바탕으로 한 것인지, 아니면 ‘북한 내부’ 변화에 대한 남한 정부의 반응인지, 이것도 아니라면 앞의 두 상황과 무관하게 ‘통일 논의와 준비’를 범정부적 차원에서 실시하기 위한 국내 정치적 수사에 불과한지 궁금해 하고 있던 찰나에 국책 기관의 연구자와의 대화는 정부의 ‘통일 대박론’ 논의가 후자가 가깝다는 것을 짐작할 수 있게 하였다.

시작이 어찌 되었건, 한반도 통일은 필수불가결한 것이고, 이에 대한 체계적인 준비를 범정부적 차원에서 추진할 필요가 있다. 특히 최근 아시안리더십컨퍼런스에서 박근혜 대통령과 국내외 주요 인사들의 통일 기반 조성에는 있어 국제사회가 다양한 방식으로 연대해 나가야 한다는 인식을 같이 하면서, 인도적 문제 해결에 있어 유엔 기구들의 긍정적 역할, 북핵 문제 해결에 있어 아세안의 역할 확대, 통일 비용 마련에 있어 국제금융기구 및 주변국의 투자를 기대 할 수 있다는 주장들이 제기되었다.¹⁾ 이러한 논의는 통일은 비단 남북간 문제가 아니라 국제사회의 합의와 지지가 필요 하며, 북한 개발 없는 통일은 위험하며 결과적으로 개발이 통일 논의의 핵심 이슈가 될 수밖에 없으며, 개발은 단순한 경제발전을 의미하는 것이 아니라 사회개발을 포괄하는 광의의 의미로 해석되어야 하며, 결과적으로 이러한 다양한 요소들을 충족시키기 위해서 국제사회, 구체적으로는 주변국가, 국제 NGO와 국제기구를 활용하는 방안에 대한 고민이 필요하다는 것이다.

이러한 문제의식에서 본고는 통일을 상정한 가운데 북한 개발에 있어 정부 및 기업의 기능과 역할 모색에 대한 분석보다는, 북한 개발 촉진을 위한 국제 NGO와 국제기구 활용 방안 모색에 초점을 맞춘다. 국제사회라고 지칭할 때 국가들을 포함 하나, 한반도를 둘러싼 주변 국가들과 이해 국가들에 대한 연구는 충실히 있어 왔다.

1) 『조선일보』, 2014년 3월 4일.

이에 본고에서는 정부 행위자는 분석에서 제외하고 국제 NGO와 국제기구만을 분석 범위로 하겠다.

Ⅱ 북한 개발에 있어 고려 사항

북한 개발 계획을 수립하고 이행하는 데 있어 고려되어야 할 요소는 무엇일까? 필자는 북한 개발에 있어 고려되어야 할 요소 혹은 원칙들을 명확히 짚어 보는 데서 국제기구 및 국제 NGO 활용의 필요성과 구체적인 방안 모색이 가능하다고 본다. 이러한 맥락에서 열한 가지 고려 요소를 제시하고자 한다.

첫째, ‘개발’의 목표 수립과 로드맵의 작성이다. 어떤 형태와 수준의 개발인지, 각 수준별 분야별 목표 기한은 무엇인지, 우선순위는 무엇인지, 어떤 주체들을 참여 시키고 활용할지, 목표 달성 혹은 미달성의 지표는 무엇을 사용할지에 대한 고민이 필요하다. 예를 들어, 개발의 목표가 추상적으로 남한과 같은 수준으로의 개발인지, 아니면 좀 더 구체적으로 경제발전에 초점을 맞춘 GNP 개념을 바탕으로 한 개발 목표 수립일지(이명박 정부의 ‘비핵개방 3000’), 인간개발지수(Human Development Index: HDI)를 사용하여 사회개발의 관점을 포함한 목표와 단계를 설정할지, 나아가 더 발전된 개념인 불평등지수를 적용한 인간개발지수(Inequality-adjusted Human Development Index: IHDI)를 바탕으로 한 개발 목표일지에 대한 고민이 필요할 것이다. 특히 개발의 목표를 수립하는 데 있어 중요한 정치사회적 요소들이 고려되어야 하는데 이는 북한 개발이 단순히 개발도상국 개발이 아니라 민족공동체 회복과 이를 바탕으로 한 남북한 간 사회적 통합을 지향하여야 하기 때문이다. 결과적으로, 이러한 북한 개발의 특수성을 고려한다면 북한 개발은 장기화 될 수밖에 없으며 이 때문에 우선순위를 기반으로한 단기 목표와 장기 목표를 포함하는 체계적인 북한개발 로드맵이 수립되어야 한다.

둘째, 통일 전후의 과도기 관리 방안에 대한 대책이다. 남북한의 경제적, 사회 문화적, 이념적 차이를 고려할 때 화해 협력의 단계에서 북한 개발이 본격화되고,

〈표 1〉 대북 사업 경험이 있는 국제기구 및 국제 NGO 현황

국가	국제기구	국제 NGO	국가	국제기구	국제 NGO
스 위 스	<ul style="list-style-type: none"> • UNHCR • WHO • UNOCHA • UNICEF 	<ul style="list-style-type: none"> • IFRC • ICRC • Campus for Christus Adventist Development and Relief Agency(ADRA) 	독 일		<ul style="list-style-type: none"> • Deutsche Welthungerhilfe (formerly: GAA) • German Caritas • Cap Anamur • IFOAM • FiBL
벨 기 예	<ul style="list-style-type: none"> • DEVCO • ECHO 		덴 마 크	• UNOPS	<ul style="list-style-type: none"> • Mission East GNE: Gesellschaft für Nachhaltige Entwicklung mbH
아일랜드		<ul style="list-style-type: none"> • Concern Worldwide 	케 나	• UNEP	
영 국		<ul style="list-style-type: none"> • Handicap International • Save the Children International • Oxfam • Help Age International • CABI 	이탈리아	<ul style="list-style-type: none"> • WFP • FAO 	<ul style="list-style-type: none"> • Cooperazione e Sviluppo (CESVI) • Associazione con i Fatebenefratelli per i Malati Lontani(AFIMAL)
프 랑 스	<ul style="list-style-type: none"> • UNPF • UNESCO 	<ul style="list-style-type: none"> • Triangle • Premiere Urgence: Aide Médicale Internationale • Medecins Sans Frontieres (MSF) • Medecins du Monde(MDM) • Handicap International 	미 국		<ul style="list-style-type: none"> • American Friends Service Committee • Agape International • Christian Friends of Korea (CFK) • Global Resource Services (GRS) • Mennonite Central Committee (MCC) • Mercy Corps • Samaritan's Purse World Vision
네덜란드		<ul style="list-style-type: none"> • Wageningen UR 	스 웨 덴		<ul style="list-style-type: none"> • Swedish Redcross • PMU Interlife
노르웨이		<ul style="list-style-type: none"> • Norwegian Redcross 	태 국	• ESCAP	
오스트리아	• UNIDO		헝 가 리		<ul style="list-style-type: none"> • Hungarian Baptist Aid (HBAid)

이후 제도적 통일이 이루어진다고 하더라도 북한이 일정 수준 이상으로 발전하기 전까지는 사실상 국경을 통제함으로써 북한 주민들의 남한 대거 유입을 저지할 수 밖에 없다는 것이 남한 전문가들의 일반적인 견해이다. 이러한 가운데 통일 전(前)의 과도기 단계에서 고민하여야 할 세부 요소로는 과도기 단계가 실질적인 통일로

이루어질 수 있도록 주변국과 국제사회의 지지를 공고히 하여야 한다는 점, 북한에 실질적인 개발이 이루어짐으로써 북한 주민들에게 통일에 대한 기대 수준을 높여야 한다는 점, 그리고 남북한간에 물리적 통제가 유지되는 가운데 민족공동체 의식 수립을 위한 남북한간 효과적 교류협력 및 개발 사업을 어떻게 이행할 것인가이다. 결과적으로 이 측면에서 본고의 주제인 북한 개발에 있어 국제기구와 국제 NGO 활용이 다른 어떤 분야보다 필요하다고 하겠다.²⁾

셋째, 남한 기업의 북한 유출로 인한 남한 내 경제 위축 역시 고려되어야 한다. 최근 1990년대와 2000년대의 세계 경제에서 특징은 선진국의 생산 시설이 인건비가 저렴한 개발도상국으로 대거 이동함으로써 선진국의 제조업이 위축됨과 동시에 실업률이 증가하여 사회 내부의 문제들이 발생하기 시작하였다는 점이다. 이러한 문제의식에 대한 인식의 결과로 최근 선진국이 자국 기업들의 국내 투자를 독려하는 한편 선진국의 기업들도 자국에 대한 사회적 책임 관점에서 다시 본국으로 생산 시설을 옮기거나 투자를 확대하는 경향이 포착되고 있다. 오바마 정부는 리쇼어링(Re-shoring) 정책을 추진한 결과 국내 회귀 기업이 늘어나고 있는 추세이다.³⁾ 하지만 이와 반대로 통일 전후 북한 개발 단계에서 쉰 인건비 혜택을 누리기 위해 남한의 기업들이 북한 투자에 집중하거나 생산시설을 북으로 이전할 경우, 남한 내 실업자 증가 및 지역 경제 침체가 발생할 가능성이 높다. 북한 개발에 있어 남한 기업의 대북 투자가 중요한 의미를 가지지만 이것이 자칫 남한 내 부정적인 영향을 초래할 경우 민족공동체 기반 조성의 저항이 북한이 아니라 남한 내부에서 불거질 우려가 있다는 점에서 신중한 정책적 고려가 필요하다.

넷째, 통일비용 혹은 북한 개발재원 마련 방안이다. 최근 아시안리더십컨퍼런스에서 신제윤 금융위원장은 통일비용을 세계은행(World Bank), 아시아개발은행(ADB) 등과 같은 국제금융기구와 주변국을 통해 조달하겠다고 밝혔다.⁴⁾ 이전에도 통일연구원은 2009년에 북한 개발지원에 대한 포괄적인 협동연구를 통해 북한 개발 지원 시 고려되어야 할 국내외 요소들에 대해 고찰하였고, 특히 국제금융기구를 통한 통일 및 북한 개발 비용 마련 가능성을 분석하였다. 기존 통일 비용 추정 및 비용 마련 방안의 결론은 통일을 어떻게 상정하느냐에 따라 막대한 비용이 소요된

2) 자세한 논의는 본문에서 다루도록 하겠다.

3) 『Economy Insight』, 2013년 3월 1일.

4) 『조선일보』, 2014년 3월 5일.

다는 점, 남한 경제 내에 통일로 인한 충격을 최소화하기 위해서는 북한의 점진적 개혁·개방을 통한 개발이 필요하다는 점, 그리고 국제금융기구를 활용한 통일 비용 마련 방안에는 넘어야 할 장애물이 많을 뿐만 아니라, 그 규모도 필요한 규모를 훨씬 밑돈다는 점이다.

〈표 2〉 기관 및 학자별 통일 비용 추계

기관 / 학자	가정	비용 정의	통일비용 추정
한국개발연구원 (미래기획위원회, 2010.6)	상황별 인구수, 남한 국민 1인당 부담 및 '비핵, 개방 300' 수용시	2011~2040년까지 30년간 소용 비용, 북한주민들의 1인당 소득이 남한 수준에 크게 뒤떨어지지 않게 만드는데 필요한 비용	점진 통일시: 30년간 약 350조원 급변 사태시: 약 2300조원
Charles Wolf Jr. (RAND, 2010.3)	남북한 1인당 GDP, 인구, 북한의 1인당 GDP개선	북한을 남한 수준으로 향상	약 1800조원
Peter M. Beck (스탠퍼드대학교, 아시아 태평양센터, 2010.1)	북한의 소득 수준 개선	향후 30년간, 북한 소득 수준을 남한의 80% 수준으로 향상	약 2100조원 (향후 30년간)
최준욱 (한국조세연구원, 2009)	남북한이 2011년에 독일식의 급격한 통일을 이룬다고 가정	통합 후 50~60년 내 북한 생산성을 남한의 80~90% 수준으로 향상	약 122조원 (통합 후 10년간)
신창민 (2005)	2010년까지 남한 경제성장률 4%, 2020년까지 3% 유지, 등 12가지 가정을 전제	2010년 통일이 가정 시 이후 10년간 북한의 1인당 GDP를 남한의 절반 수준으로 끌어올리는 데 드는 비용	약 647조원
삼성경제연구소 (2005)	2015년 통일, 남한의 최저 생계비 수준을 북한에 지원 하며, 남북한 경제성장을 고려	2015~2025년까지 북한 주민의 기초생활 보장 및 북한 GDP 10%를 지원하는데 소요되는 비용	총 546억원

자료: 『경제정책연구』, 제171호 (2011년 겨울)

먼저, 점진적인 통일과 급변사태를 가정하여 추정한 한국개발연구원(KDI)의 추계치를 바탕으로 통일 비용을 할 때, 점진적 통일시 약 350조가 소요됨을 알 수 있고 많게는 2,300조원이 필요할 것으로 보인다. 급변 사태시 통일 비용은 미국의 RAND와, 스탠퍼드대가 추정한 규모와 비슷하다는 점에서 신뢰성이 높은 수치임을 알 수 있다. 문제는 낮은 추정치인 한국개발연구원의 약 350조원의 마련 방안과 관련하여, 2012년 남북협력기금 약 11.3조억원, 국제금융기구, 국제사회(ODA), 국제 민간자본을 통한 최대 조성 가능한 약 40조원을 기준으로 할 때 여전히 300조원

규모의 통일 비용 혹은 개발 재원이 부족함을 알 수 있다. 설상가상으로 국제금융 기구를 포함한 국제사회로부터 통일 및 북한 개발에 필요한 재원을 조성하기 위해서는 북한이 World Bank, IMF, ADB 등 국제금융기구에 조속히 가입하여야 하는데 북핵 문제와 같은 남북 현안 문제들이 해결되지 못하면 국제금융기구를 통한 통일 비용 마련은 사실상 불가능하다.

〈표 3〉 향후 10년간 조성 가능한 북한 개발협력 자금 전망(2009년 기준)

단위: 억 달러

시나리오		중립적 시나리오			낙관적 시나리오		
재원조달 방안		전반5년	후반5년	합 계	전반5년	후반5년	합 계
국 제 공적자금	국제금융기구	4	10	14	8	20	28
	기타 국제기구	3	7	10	5	14	19
	일 본 O D A	1	50	51	36	60	96
	기 타 O D A	30	40	70	38	85	123
	국제공적 소계	38	107	145	87	179	266
국 제 민간자본	F D I	8	26	34	14	75	89
	상 업 차 관	1	8	9	4	22	26
	국제민간 소계	9	34	43	18	97	115
국제협력자금 합계		47	141	188	105	276	381

자료: 『북한개발지원을 위한 국제협력 방안』, 통일연구원

문제는 북한이 국제금융기구에 가입한다고 하더라도 이들 기구로부터 개발재원을 마련하기 위해서는 북한의 재무 건전성이나 상업성이 갖춰져야 하고 부정부패 문제와 외채 문제가 해결되어야 한다. 이 때문에 〈표 2〉에서 알 수 있는 바와 같이 국제 금융기구로부터 조성 가능한 북한 개발재원 규모는 객관적 시나리오 적용시 약 14억 달러, 낙관적인 수치의 경우 약 28억 달러에 그칠 것으로 보인다.⁵⁾ 같은 맥락에서 한국은행 조사국 북한경제팀 2005년도 보고서에 따르면 최소 약 10.86억 달러에서 최대 약 63.82억 달러로 추정된다.⁶⁾ 또한 남북한 과도기 과정에서 국제사회로부터

5) 장형수·김석진·송정호, 『북한개발지원을 위한 국제협력 방안』 (서울: 통일연구원), p. 49.

6) 박석삼, “국제금융기구의 대북 차관공여 가능 규모 추정,” 『한국은행 동향보고서』, 2005.

남북한이 통일된 하나의 국가인지 아니면 점진적 통일을 상정하고 있으나 여전히 국제사회로부터 남한과 북한이 분리된 국가인지에 따라서 국제금융기구의 개발자금 신청 가능 여부, 종류 그리고 규모에 있어 차이가 있다.⁷⁾ 북한이 독립된 국가로 World Bank, ADB, IMF 등과 같은 국제금융기구에 가입하였다고 전제했을 때⁸⁾ 북한은 World Bank의 IDA-only 국가로 IDA 자금만 수혜 가능하며, ADB의 경우 최빈국에 대한 지원기금인 ADF에 지원을 요청할 수 있을 것으로 보이며, IMF의 경우 PRGF 자금의 신청이 가능하다. 하지만 본고에서 언급한 바대로, 북한의 열악한 재정 건전성과, 상업성, 채무 상황을 고려할 때 이들 국제금융기구로부터 조성 가능한 개발재원은 미미할 것으로 예상되며, 이러한 북한의 특징은 국제민간자본 유치에도 부정적인 요소로 작용할 것으로 전망된다. 하지만 국제사회가 남북한이 사실상 통일된 국가로 인식할 경우 통일된 남북한이 국제금융기구에 신청 가능한 자금의 종류, 규모는 달라질 수밖에 없으며, 남북한이 사실상 통일되어 한 국가가 될 때 남한이 북한의 외채 문제를 해결하지 못할 경우 북한의 약 21조6000억원에 이를 것으로 보이는 북한의 외채를 떠안아야 한다.⁹⁾ 더불어, 북한 외채 문제에 대한 해결 없이는 채권국이 남북한의 통일 문제를 승인할지 여부 역시 미지수라고 할 수 있다.¹⁰⁾

다섯째, 통일 과도기 과정을 거쳐 최종 단계에 통일이 이루어진다고 가정하였을 때 과도기 과정 그리고 통일 이후에 북한 개발을 담당할 추진체계에 대한 고려가 필요하다. 과도기 단계에서는 북한 정부를 주축으로 국제기구, 개별 공여국 혹은 기관, NGO, 기업 등이 북한 개발에 참여할 것으로 보인다. 특히 국제금융기구의 자금 지원을 받아 북한 개발을 실시할 경우 비구속성 원조(untied aid)의 원칙하에 다국적 기업들이 참여할 것으로 예상할 수 있으며, 개별 국가의 ODA 재원을 활용한 북한 개발의 경우 구속성(tied aid) 조건하에 공여국 기업이 참여하는 방식으로 북한 개발에 참여할 가능성이 높다. 이처럼 북한이 자체적으로 개발 정책을 수립하여 집행할 가능성이 높은 과도기 단계의 북한 개발은 다양한 외부 행위자의 북한

7) 장형수·김석진·송정호, 『북한개발지원을 위한 국제협력 방안』.

8) 또 하나의 문제는 북한이 국제 금융기구에 가입한다고 하더라도, 실질적인 자금지원이 이루어지기 위해서는 5~7년의 시간이 필요하다는 의견이 존재한다. 이 때문에 따른 시일 내에 북한이 국제 금융기구에 가입해야 한다고 주장한다. 박석삼, “국제금융기구의 대북 차관공여 가능 규모 추정.”

9) 『헤럴드경제』, 2010년 4월 2일.

10) 이 때문에 장형수는 통일을 논함에 있어 남한 정부가 하루 빨리 채권국가 모임인 파리클럽(한국은 현재 준회원국임)에서 남한 경제력 수준에 맞게 외채탕감 노력에 기여해야만 통일 단계에서 북한의 외채탕감 논의가 수월해질 수 있음을 강조한다.

개발에 대한 일치(alignment: 북한의 정책에 있어 개발 우선순위와 공여국 재원간)와 다양한 행위자간 개발 정책의 조화(harmonization)를 필요로 한다. 특히 과도기 단계에서 북한 집권층의 부정부패 문제와 북한 개발에 대한 올바른 주인인식의 확립은 한정된 개발재원의 효과(aid effectiveness)를 극대화하는데 있어 해결해야 할 선결과제이다.

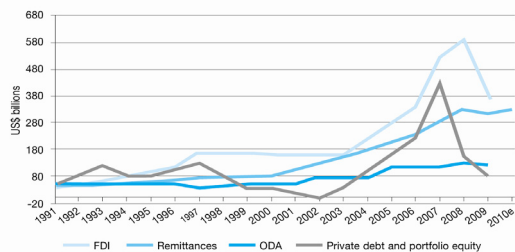
통일 과도기 그리고 사실상의 통일 단계에서 남한의 혹은 통일정부의 북한 개발 추진체계를 정비하는 일 또한 중요한 요소이다. 북한에 대한 개발은 90년대 초 이후로 지속되고 있는 경제난을 감안할 때 사실상 전 분야에 걸친 재건에 가깝다는 것이 일반적인 견해이다. 이 때문에 모든 분야의 개발을 총괄 조정 할 수 있는 범정부적 북한 개발 추진 체계가 필요하다. 이러한 맥락에서 대통령을 위원장으로 하는 통일준비위가 최고 정책 결정 및 범정부간 조정 기능을 담당할 수 있을 것으로 기대된다. 더불어 통일이 과도기 단계를 거쳐 이루어지면 사실상 통일부의 기능 재정립이 불가피하며, 이 과정에서 통일부를 통일 준비위의 사무국 역할을 담당 시키면서 개발의 핵심 기관으로 발전시킬 것인지, 아니면 남한의 경제 발전과정에서 중추적인 역할을 담당해온 기획재정부와 개발재원의 확보와 관리를 담당하는데 있어 핵심적인 역할을 해온 한국수출입은행의 기능을 활용할 것인지에 대한 고려가 필요하다고 하겠다. 이 가운데 정부의 각 부처가 가진 이슈 전문성을 북한 개발에 어떻게 접목 가능한지에 대한 고려가 필요할 것으로 보인다. 즉, 각 부처의 이슈 전문성에 기반한 분야별 부처 중심의 북한 개발 추진체계가 개발의 관점에서 전문성과 효율성을 확보하는데 가장 적합한 추진체계라고 필자는 생각하는 바, 북한 개발에 있어 이들 각 부처의 전문성 실현을 이끌어 내고 부처간 조정을 통해 제한된 개발 재원의 효과적 활용을 위한 사령탑과 추진체계의 정비가 필요하다. 특히 북한 개발에 필요한 국외 개발 자원 확보에 있어 필연적으로 주도적인 역할을 할 것으로 기대되는 한국수출입은행의 경우 그 기능의 확대와 위상의 중요성 측면에서 지금의 명칭보다는 한국개발협력은행으로의 개칭과 함께 기능상의 세분화와 확대가 필요할 것으로 판단된다.¹¹⁾

11) 이러한 맥락에서 필자는 한국수출입은행이 기존의 명칭을 한국개발협력은행으로 변경하고 그 기능과 위상을 확대할 필요성이 있다고 본다.

여섯째, 국제개발협력 분야에서 수원국 개발의 주요 재원은 국제공적자금, 즉 개별 공여국의 ODA 총합이나 국제기구 및 금융기구의 개발재원이란 보다는 민간 자본, 즉 FDI와 수원국 노동자들의 외화수입이었다.¹²⁾ 국제공적자금은 금융지원을 통해 북한 개발에 실질적인 기여가 가능하겠지만, 앞서 논의하였듯이 북한 개발에 필요한 막대한 자금을 제공하기는 역부족이다. 이들 국제공적자금의 경우 재원이 개별 회원국의 공여에 의존하고 있으며, 통일전의 경우 북한 경제의 불안정성, 통일 이후에는 통일 정부가 갖게 되는 정부의 특수 성격상(주로 수원국의 경제수준을 바탕으로 자금의 종류와 규모가 결정되는 기존의 프레임에 맞지 않는 통일정부의 특성을 의미함) 통일 혹은 북한 개발에 필요한 비용을 확보하기가 쉽지 않다. 반면에 민간자본의 경우 ‘일정 조건’만 충족이 된다면 절대적으로 부족한 통일 및 개발재원을 확보하기가 국제공적자금 보다 용이할 수 있으며, 그 규모면에서도 대규모 자금 조성이 가능한 국제민간자본, 특히 FDI를 적극적으로 활용하는 방안을 적극 고려하여야 한다. 여기서 ‘일정 조건’이란 기업의 상업 자본이 투자의 안정성과 매력을 느낄 수 있는 장치를 국제금융기구, 공여국 정부, 남한 혹은 통일정부가 제공할 수 있느냐 여부이다. 즉, 남한 혹은 통일정부, 공여국 정부, 국제금융기구가 민관협력(Public-Private Partnership: PPP), 협조융자(Co-financing), 프로젝트 파이낸스(Project Finance) 방식으로 사업의 위험을 정부와 국제금융기구가 완화시킴으로써 기업의 북한 투자 및 통일 한반도 투자를 촉진시키는 방안이 부족한 개발재원 문제 해결을 위해 기업의 민간투자를 활성화시키는 효과적인 방안으로 보이는 바 이를 적극 개발할 필요가 있을 것으로 보인다.

일곱째, 장기적 관점에서 북한 개발 시 산업 육성 분야에 대한 고민이 필요하다. 북한 개발시 주로 논의되고 있는 산업 분야는 제조업이다. 값싼 노동력 활용이

12) CONCORD AidWatch, “Global financial flows, aid and development,” (2013/3). p. 21.



가능하며, 제조업의 경우 일자리 창출이 용이하다는 점이 북한 개발 논의에 있어 제조업에 관심을 갖게 만드는 것으로 보인다. 제조업을 중심으로 하는 북한 개발 전략에 대해서는 이의를 제기하지 않는다. 다만 20~30년 후 완전한 통일을 가정했을 때 한반도 국토개발 전략과, 미래 산업 동향, 북한의 지리적 요건을 고려한 장기적 관점에서의 산업 분야 선정이 중요하다. 왜냐하면, 남한 역시 경제 발전 단계에서 경험하였듯이, 산업 구조 조정은 많은 재정적 투자와 인력 교육 및 재배치를 동반하기 마련이다. 결국 북한 내 지속적인 소득 수준 향상을 가능하게 하기 위해서는 장기적인 관점에서 북한 산업 분야를 선정하는 것이 바람직하다. 이것이 근시일 내에 북한 개발 효과 확인이 어렵더라도 장기적인 관점에서는 북한 주민들에게 북한에 잔류할 수 있는 동기를 제공할 수 있는 지속적인 수입원 제공과 북한 개발의 막대한 재원을 효과적으로 투자하는 것이기 때문이다.

여덟째, 경제개발과 사회개발간 조화 문제이다. 북한은 분단 이후 지속된 김일성, 김정일, 김정은 일가의 우상화 정책과, 주체사상, 사회주의 이념에 세뇌되어 경직된 사고 및 행동 양식을 가질 수밖에 없다. 90년대 이후 경제난과 함께 시장경제가 자리 잡았다고는 하나, 이 역시 초보적인 수준인 것으로 평가받고 있으며, 민주주의 정치체제의 확산과 내재화, 우상화 교육제도를 상쇄할 대체 교육제도의 수립, 과거사 청산, 빈부격차, 교통 및 보건의료와 같이 공공서비스의 재건 등은 북한 개발에 있어 고려되어야 할 사회개발적 관점에서의 고려 사항이다. 특히 1990년 이래로 지속된 북한 경제난으로 인한 인구학적 충격에 대한 세심한 고려가 필요하다. 북한은 지속된 경제난으로 인해 건강 상태 및 신장 발달 능력이 일반적인 수준 이하인 것으로 평가되고 있으며 영유아의 성장기 영양 결핍과 가임기 여성의 영양공급 불균형은 산모와 아이들의 생애주기(향후 60년)에 걸친 만성적 건강 문제를 야기할 것으로 보인다.¹³⁾ 이 때문에 통일 이후 북한 주민들의 건강상태에 대한 세심한 지원 정책이 수립될 필요가 있다.

아홉째, 북한 내 부정부패 관리 문제이다. 통일 과도기 단계에서 북한의 통치 집단이 권력을 유지하며 남한정부, 국제사회와 함께 개발의 주체로 참여 할 가능성이 높다. 많은 개발도상국의 원조 효과성이 의도한 결과를 달성하지 못하고 실패한 요인 중 하나는 수원국 리더십 문제, 특히 부정부패로 인해 개발재원이 효과적으로

13) 김판석·문경연, “북한 경제난의 인구학적 영향과 경제에의 함의,” 『통일정책연구』, 제22권 1호, 2013.

사용되지 못하였기 때문이다. 중국 역시 시장경제의 발전과 함께 공산당의 최대 도전과제 중 하나가 관료들의 부정부패 문제 해결이라는 점에서 알 수 있듯이, 북한의 부정부패 문제와 법치주의 통치 메커니즘의 수립은 북한 내 개발 효과성 확보의 측면에서, 그리고 공여국과 남한정부의 입장에서는 한정된 북한 개발 재원의 효과적 사용을 통한 책무성 확보 측면에서 북한 개발 논의에서 고려되어야 할 핵심 이슈이다.

열째, 북한 내 국유재산 처리 문제이다. 최근 한국자산관리공사(캠코)의 ‘통일 이후 북한 지역 국유재산 관리 방안’에 대한 비공개 연구 결과가 신문에 보도된 바 있다.¹⁴⁾ 작년 9월 대외비로 발간된 연구의 잠정적 결론은 주택의 경우 공공임대제로, 국영 기업은 점진적 매각, 농지는 농민에게 무상 분배, 남한 주민의 북한 내 재산권 주장에 대해서는 불허하는 방안을 제안하였다고 한다. 통일 전후 북한 지역의 국유재산 처리가 핵심 쟁점이 될 것이라는 동 연구의 문제의식과 같이 북한 개발에 있어 고려되어야 할 요소임에 틀림없다. 대부분의 토지, 주택, 공공서비스, 기업, 농지가 국가의 소유임을 감안할 때 이것을 어떻게 처리할 것인지는 북한 개발 단계에서 면밀하게 고민되어야 할 요소이다. 특히 국유재산의 처리는 북한 개발자원 마련 측면, 북한 주민들의 남한 대거 이주 방지, 그리고 북한 주민들의 재산권 측면에서 면밀한 정치사회적 고려가 필요하다.

마지막으로, 북한 비농업(임업, 수산업도 제외) 인력(관료집단, 군인 및 보안요원, 도시 주민 등) 활용 및 안정화 방안에 대한 고려이다. 잠정적이나 농업, 임업, 수산업에 종사하는 북한 주민의 경우 생업 지역 내 토지나 농지를 분배함으로써 정착을 유도하기 용이하다. 반면에 관료집단, 군인 및 정권유지 집단, 도시에 거주하는 비농업 인구의 경우 개발 과정에서 필요한 인력 개발이 필수적이다. 특히 앞서 고려 요소로 제기한 어떤 산업 분야를 북한을 개발할지에 대한 정책이 수립되면 이에 걸맞은 인력 개발이 필연적으로 수반될 필요가 있다. 특히 북한 산업구조의 개편 과정에서 필연적으로 발생하는 실업자, 유희노동자들의 경우 사회안전망이 제대로 구비되지 않았을 경우 그들이 처하게 되는 문제(개인적 차원, 가족 생계, 사회적 차원)에 대한 대비책과, 유희노동자의 흡수가 아닌 개발을 통한 재배치, 그리고 기존 노동 종사자들의 새로운 산업구조으로 전환에 필요한 기능적, 시간적

14) 『조선일보』, 2014월 3월 14일.

요소를 고려했을 때 소요되는 장시간의 ‘투자(재정적, 시간적, 사회적)’를 어떻게 해결해 나갈지에 대한 고려가 필요 할 것으로 보인다.

III 북한 개발을 위한 국제 NGO 및 국제기구 활용의 필요성과 방안

남북한 간 적대적인 문제가 해결되고 북한이 이미 개혁·개방 단계 진입을 거쳐 궁극적으로 남북한이 실질적인 통일이라는 로드맵을 상정할 때, 남북한 통일 정부가 단일 국가로서 한반도 지역에 유기적이고 통일된 개발 전략을 꾀한다는 측면에서 다양한 국제기구를 활용하는 방안보다는 남한 정부기관, 기업과 민간단체를 활용하는 것이 더 효과적인 전략이라고 본다. 즉, 북한 개발 정책의 수립, 이행, 평가의 측면에서 유기적이고 통일된 개발 효과성과 일관성을 달성하는데 있어 남한 혹은 통일 과도정부의 정부기관, 국내민간단체를 활용하는 것이 조정 체계 부재로 인한 분절화 문제에 직면하기 쉬운 국제기구, 국제 NGO, 타 공여국 원조 기관을 활용하는 방안 보다 효과적이라고 본다. 더불어 개발의 효과성 관점에서 국제 NGO와 국제기구 등 국제개발협력 행위 주체들의 책무성과 주인의식 부재는¹⁵⁾ 개발 효과성 확보를 어렵게 만드는 선천적 한계라고 지적되는 바, 이 문제는 북한 개발에도 적용될 수 있다는 점에서 국제 NGO, 국제기구의 북한 개발에의 활용은 제한적일 수 있다.

하지만, UNDP, WFP, UNICEF 등과 같이 특정 기능을 수행하는 UN 기구들과 국제 NGO는 남북한 분단 가운데 남한 정부나 시민사회단체가 북한에 진입하기 어려운 상황 하에서 유의미한 역할을 해온 것은 사실이다. 또한 정부가 그 기능을 제대로 수행하지 못하는 국가들에서 이들 UN 전문기구들과 국제 NGO는 유의미한 변화를 이끌어 낸 것으로 평가받는다. 이러한 긍정적인 기능을 고려할 때 통일전 단계와 불안정한 통일 과도기 단계에서 북한을 개혁개방으로 이끌어내는데 있어

15) 국제개발협력에서 ‘주인대리인 논쟁’은 공여국의 납세자들은 국경 밖에서 이루어지는 개발협력 이슈에 큰 관심을 갖기 어려우며, 이 때문에 공여국의 원조 기관들은 자국의 납세자들에 대해서 그리고 수원국에 대해 낮은 책무성을 갖게 되고, 결과적으로 원조의 효과성을 확보하기 어렵다는 것이다. 김태균, “글로벌 거버넌스와 개발협력의 책무성,” 『국제정치논총』, 제53집 4호 (2013); 박혜윤, “국제개발원조의 문제점과 대안: 신제도주의적 접근,” 『국제지역연구』, 제22권 1호 (2013).

국제기구와 국제 NGO의 역할은 유의미하다고 평가할 수 있겠다.

이러한 맥락에서 통일 전과 통일 후 국제 NGO와 국제기구의 역할과 중요성은 달라질 수밖에 없다. 단계에 따른 구분을 통해 국제 NGO와 국제기구의 활용의 필요성을 제시하면, 먼저 통일 전 단계에서 국제 NGO와 국제기구의 활용 가능성이 있다. 여기서 통일 전 단계라 함은 북한이 남한과 국제사회에 대한 적대 행위 및 핵개발을 포기하고 개혁·개방을 추진함으로써 통일 기반을 형성하는 단계로 정의할 수 있겠다. 이 단계에서는 첫째, 아직 공고화 되지 못한 통일 우호적 국제 환경을 조성하는 데 국제 NGO와 국제기구의 긍정적 기여가 가능하다. 남북한간 통일 논의가 본격화되는 단계에서 통일에 부정적인 국제사회의 이견이 도출될 수 있다. 가장 주된 이유로 북한에 대한 채권국가 들은 북한의 외채문제가 해결되지 않는 이상 남북한간 통일을 쉽사리 지지하지 않을 가능성이 높다. 더불어 사실상의 통일시 주한미군의 중·러 국경변 주둔 가능성에 대한 중국과 러시아의 우려 문제이다. 또한 남북한 통일이 일본을 더욱 고립시키는 현상을 초래할 수 있으며, 통일 한국이 안보 불안 문제를 떨치고 세계경제 대국으로 성장할 발전 가능성에 대한 주변국의 우려는 결코 국제사회가 한반도의 통일 문제에 대해 긍정적인 입장만을 지니지 않을 것이라는 점을 짐작할 수 있게 한다. 결과적으로 통일전의 과도기 단계에서 한반도 통일에 대한 주변 강대국 정부의 현실주의에 기반한 국익 극대화 관점에서 통일에 대한 부정적 입장을 통일지지 세력으로 전환하기 위해서 세계 시민사회의 지지를 이끌어 내고 국제기구 중심의 다자간 외교를 통해 양자간 관계에서 발생할 수 있는 통일 부정적 요소들을 제거하기 위한 활동이 필요하다. 이 때 세계 시민사회를 통일 우호적 세력으로 전환하기 위해서 국제 NGO의 초국적 네트워크 활용이 필요하며, 통일 문제가 한반도 주변 강대국의 실리추구의 무대가 아닌 동북아 평화의 출발이라는 인식을 확산시키기 위한 국제기구 차원의 다자외교 전략이 필요하다. 이를 통해 한반도 통일의 당위성을 세계 각국의 시민사회에 호소하고, 한반도 통일에 대한 세계 시민사회의 지지가 각국 정부의 정책적 지지로 이어질 수 있도록 함으로써 통일 과도기 단계가 실질적인 통일로 이루어 질 수 있는 전략적 접근이 필요하다.

둘째, 위와 비슷한 맥락에서 불안정한 통일 과도기 단계에서 국제 NGO와 국제기구를 남북관계 혹은 북한의 개혁·개방이 이전의 남북 대립시기로 역행하는 것을 저지할 수 있는 안전망(security net)으로 활용 가능하다. 국제 NGO와 국제기구는

국가 행위자보다 덜 이해타산적이기 때문에 규범적인 가치들을 추구하는 경향이 강하다. 이러한 특징을 고려하여 국제 NGO와 국제기구를 통일 과도기 단계의 여러 분야에 참여 가능하게 함으로써 앞서 논의한 바와 같이 국제사회로 하여금 통일을 옹호하는 기능을 가능하게 할 뿐 아니라 북한 내부에서 남북 관계의 역행을 예방하는 안정망 기능을 도모할 수 있다. 즉, 북한의 통일 과도기 단계와 개혁·개방 과정에 발생 할 수 있는 남북간 마찰이 북한으로 하여금 이전의 대립시기로 역행하지 않도록 관리한다는 측면에서 국제 NGO와 국제기구로 하여금 다양한 북한 사업에 참여 시키고 더불어 북한 내 거주를 확대함으로써 어렵게 형성된 통일과 개혁·개방 분위기가 역행하지 않도록 관리하는데 국제 NGO와 국제기구를 사용할 수 있다.

셋째, 북한 내 인도적 문제의 완화이다. 1995년 이래로 국제기구와 국제 NGO들은 남한 정부와 NGO의 대북 지원 활동이 제한된 가운데 인도주의 참상 완화 측면에서 유의미한 변화를 이끌어 내는데 기여하여 왔다. 북한이 개혁·개방을 선언하고 남북한간 화해의 분위기가 조성된다고 하더라도, 통일전의 과도기적 단계에서 북한 내부의 충격완화 그리고 북한 권력체계의 안정화 측면에서 급격한 개혁과 개방이 아닌 점진적 개혁과 개방 정책을 선호할 것으로 전망할 수 있다. 북한 정부입장에서 남한 정부 및 NGO가 북한 내 교류협력 사업을 활발히 전개하는 데 대해 부담을 가질 수 있는 아주 초기의 통일 과도기 단계에서 국제기구와 국제 NGO들을 북한 내 사회 안전망 유지(safety net)의 기능을 담당하는데 활용 가능하다. 예를 들어 UNICEF, WHO, 민간재단인 게이츠재단(Gates Foundation), 세계백신면역연합(GAVI)는 북한 주민을 대상으로 백신 및 면역체계 강화 사업을 실시한 결과 2012년 말 DPT 백신, B형 간염 등의 분야의 접종율 95.7%를 달성하였다. 또한 WHO와 UNICEF와 북한 정부의 말라리아 퇴치사업은 2001년 296,540에 달한 말라리아 감염을 23,537로 낮춘 것으로 보고되고 있다.¹⁶⁾ 이처럼 인도주의 참상 완화에 기여할 수 있는 국제기구 및 국제 NGO의 역할을 고려할 때 통일 과도기 제약적인 환경을 고려할 때 국제기구 및 국제 NGO의 활용 방안을 고민할 필요가 있다.

넷째, 북한 내부에 대한 정보자 및 정보 유입의 채널로 활용할 수 있다. 남한 정부의 대북 정보 확보 채널은 주로 탈북자 그리고 조중 접경면 접촉을 통해 확보

16) Hazel Smith, "Mainstreaming the socio-economic data from humanitarian work in the DPRK: The relevance to scholarship," 통일연구원 발표자료 (2014년 3월 21일).

되는 경우가 대부분이다. 하지만 탈북자와 조중 접경변 인터뷰를 통한 북한 정보는 정보원의 성격상 사실 여부에 대한 면밀한 확인(cross-check)이 필요하다. 반면에 1995년 이래로 지금까지 국제기구 및 국제 NGO의 대북 사업에 대한 보고서는 4,000건에 달한다.¹⁷⁾ 이러한 자료는 UNOCHA의 웹사이트를 통해 확인 가능하며, 이들 사업은 단순히 사업 소개에 대한 자료뿐만 아니라 북한 내부에 대한 자료들을 포함하고 있다는 측면에서 북한을 더 잘 이해할 수 있는 유용하면서 신뢰 가능한 자료가 될 수 있다. 또한 국제기구가 1990년대 이래로 지속적으로 발표하고 있는 북한 인구센서스(DPRK Population Census),¹⁸⁾ 북한 영양실태 조사(DPRK National Nutrition Survey),¹⁹⁾ 북한 식량 생산 및 소요 평가(DPRK Crop and Food Supply Assessment)²⁰⁾ 등은 국제기구들의 소관 분야에 대한 전문성을 바탕으로 작성된 보고서들로 북한을 객관적으로 이해하는데 있어 유용한 자료가 된다는 점에서 통일전 북한에 대한 접근성이 제약된 가운데 활용 가능한 유용한 자료이다.

이제 까지 통일전 단계에서 협력 가능한 국제기구와 국제 NGO의 역할과 기능을 살펴보았다면, 통일후의 혹은 본격적인 북한 개발 과정에서 국제기구와 국제 NGO의 기능과 역할은 다를 수밖에 없다. 앞서 논의한 바대로 본격적인 북한 개발과 남북한 간 공동체 기반 조성의 관점에서 남한의 정치체제, 시장경제, 사회제도 등을 개발의 지향점으로 할 때 정책의 일관성과 통일성 측면 그리고 다양한 행위자간 조화 문제를 고려한 개발 추진 체계의 효율성 등을 고려하면 통일 후 단계 그리고 본격적인 개혁·개방의 단계에서는 국제기구나 국제 NGO보다는 남한 정부, 기업, NGO가 더 유용한 행위자일 것이다. 그럼에도 불구하고, 본격적인 개혁·개방 단계 그리고 통일 후에도 국제기구와 국제 NGO의 역할은 중요한 의미를 갖는다. 대부분 통일전 단계의 긍정적 기능이 이 단계에서도 계속된다고 볼 수 있으나 정확히 일치하는 것은 아니다.

첫째, 국제기구, 특히 국제금융기구는 막대한 통일 비용, 즉 북한 개발 비용을 충당하는데 있어 중요한 채널이다. 또한 재정 규모 측면에서 미약하나마 세계 시민 운동의 차원에서 민간단체, 즉 국제 NGO들의 대북 지원은 막대한 북한 개발 재원을

17) UNOCHA, <<http://www.unocha.org/>>(검색일: 2014.3.20).

18) UNFPA, <<http://www.unfpa.org/public/>>(검색일: 2014.3.20).

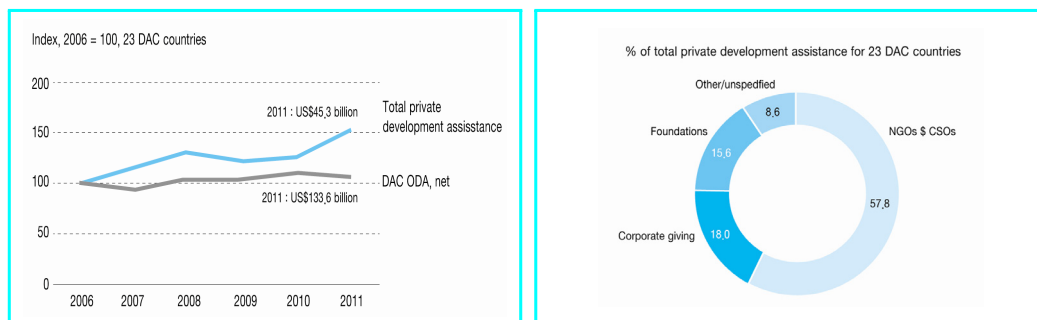
19) UNICEF, <<http://www.unicef.org/>>(검색일: 2014.3.20).

20) WFP, <<http://www.wfp.org/countries/korea-democratic-peoples-republic-dprk>>(검색일: 2014.3.20).

마련하는데 있어 하나의 방편이 될 수 있다. 앞서 논의 한 바와 같이 국제기구를 통한 통일 비용은 객관적 시나리오 적용시 약 24천억원, 그리고 낙관적인 시나리오 적용시 약 47천억원의 재원 조달이 가능할 것으로 예상된다.²¹⁾ 여기에 남한 정부의 신용도와 재무 상태를 반영하여 국제 금융기구로부터 협조융자(Co-financing), 프로젝트파이낸싱(PF), 민관협력(PPP) 방식을 도입하면 국제금융기구로부터 조달 가능한 재원 규모는 더 늘어날 것으로 보인다. 국제 NGO 역시 개발재원의 증가 측면에서 ODA의 증가 폭을 넘어서고 있다는 평가이다. 아래 <그림>이 보여주는 바와 같이 기업의 FDI가 아닌 순수 민간개발지원(Private Development Assistance)의 규모는 2005년 약 269억 달러 규모에서²²⁾ 2011년 약 453억 달러로 증가하였다. 이 중 약 57.8%가 국제 NGO에 의한 원조이다. 비록 모든 국제 NGO가 북한 개발에 참여한다고 볼 수 없지만 국제 NGO의 개발협력에 있어서 잠재력을 고려하였을 때 북한 개발 그리고 통일 기반 조성에 활용할 수 있는 여지가 크다는 점을 알 수 있다.

<그림>

민간개발지원 규모



자료: "Investments to End Poverty", Development Initiatives

둘째, 통일 정부 구성 시 국제 사회가 남북한 통일 국가를 승인하여야만 국제법적으로 한국은 사실상의 통일 국가가 가능하다. 남북한 화해협력 단계 혹은 북한의 급변사태로 인한 변화시 가장 우려되는 문제는 주변국이 남한의 북한 통일을 인정할 것인가에 대한 문제이다. 최근 크림반도의 러시아 병합, 그리고 중국의 조중

21) <표 3> 참조.

22) OECD, "External Financing for Development, Expert Reference Group Meeting" (2013/10/3-4), p. 5.

접경변에 대한 군사 훈련 강화 등을 고려할 때 이들 중국과 러시아가 남북한의 통일에 우호적인 세력이 아님을 짐작할 수 있다. 아울러 북한의 외채문제 해결 없이 중국과 러시아를 포함한 주변 국가들이 한반도 통일 정부를 인정할지 여부 또한 미지수이다. 결과적으로 다자외교의 중심지인 국제기구 외교에서 한반도 통일에 우호적인 분위기를 조성함으로써 통일에 부정적인 요소로 작용할 수 있는 일부 국가들을 견제할 수 있는 메커니즘을 구축한다는 측면에서 국제기구를 대상으로 한 외교전략이 필요하다.

IV 결론: 정책적 시사점

통일 기반 구성에 있어 국제기구와 국제 NGO 활용 방안을 주제로 한 본고의 정책적 시사점은 명확하면서 시급성 측면에서 조속히 처리되어야 할 사안들임을 알 수 있다.

이러한 정책적 시사점은 첫째, 통일 기반 구성에 있어 국제 사회의 다양한 NGO의 참여는 국제 사회로부터 통일 한반도에 대한 지지를 이끌어 내고 북한의 사회 개발을 모색하는데 있어 긍정적인 기능을 한다는 점이다.²³⁾ 비록 규모의 측면에서 국제 기구나 개별 공여국의 원조 규모에 못 미친다고 할 수 있겠으나, 최근 NGO들의 개발협력 규모의 비약적 증가, 그리고 특정 이슈 분야에 대한 전문성 등을 고려할 때 북한 개발에 활용할 수 있는 긍정적 측면들이 존재한다. 하지만 국제 NGO의 자국 시민사회와 정부, 그리고 국제사회를 대상으로 하는 통일 우호적 옹호기능(advocacy)이야말로 국제 NGO가 한반도 통일 기반 구성에 있어 중요한 행위자인 이유라는 점에서 한국의 시민사회 그리고 정부는 이들 국제 NGO와의 협력을 모색할 필요가 있다.

23) 남한을 비롯한 국제사회가 북한과 대립하고 있는 지금도 Concern, Premiere Urgence, Save the Children, Triangle Generation Humanitaire, Welthungerlife in North Korea, Handicap International 등의 국제 NGO는 북한의 인도주의 참상의 완화를 위한 사업을 계속하고 있다.

〈표 4〉 2011년 공여국별 다자기구 기여금 현황

비지정기여, 경상가, 순지출, USD 백만불

	총 계	세계은행			지역개발은행			UN 기구						EU		기타 다자 기구
		계	IDA		계	AIDB	ADB	계	IFAD	UNDP	WFP	UNICEF	UNHCR	계	EDF	
호 주	674.1	235.7	170.3		85.4	0.0	85.4	165.4	0.0	35.0	0.0	35.2	35.1	0.0	0.0	187.7
오스트리아	621.3	165.3	159.7		72.0	55.0	11.7	33.3	0.0	5.6	0.3	2.0	0.8	314.6	113.5	36.1
벨 기 예	1068.2	187.9	187.9		90.5	87.1	2.2	168.8	9.7	29.2	0.3	26.0	9.8	524.6	155.9	96.4
캐 나 다	1347.4	440.3	440.3		282.3	137.5	119.8	279.7	12.6	50.6	25.3	18.2	14.2	0.0	0.0	345.1
덴 마 크	786.8	108.1	100.1		50.5	45.9	4.7	277.6	4.7	37.7	34.5	33.2	24.3	272.5	89.8	83.0
핀 란 드	566.7	83.6	79.0		47.6	31.9	9.7	167.4	6.3	28.0	8.3	22.9	9.7	213.9	67.6	54.4
프 랑 스	4502.5	753.8	640.7		277.5	218.1	49.8	261.2	16.3	22.3	0.0	32.4	19.2	2421.6	953.9	785.5
독 일	5356.7	1429.4	1391.3		310.7	231.9	70.3	369.0	22.0	37.5	32.3	6.5	8.8	2705.2	974.8	542.5
그 리 스	270.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	12.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	256.4	64.8	2.4	
아 일 랜 드	309.9	23.3	25.0	14.1	0.0	14.1	89.4	2.8	12.4	11.7	11.4	8.5	152.6	39.3	27.5	
이 태 리	2623.3	235.6	179.3	206.1	152.6	53.5	149.9	76.5	2.5	15.7	8.5	1.7	1924.3	721.3	107.4	
일 본	4239.2	2209.0	1399.5	1057.1	249.0	759.3	593.5	0.0	33.6	4.7	18.3	19.6	0.0	0.0	379.6	
한 국	335.0	123.1	83.4	104.1	28.5	64.6	82.0	2.0	5.0	0.1	3.0	2.5	0.0	0.0	25.9	
룩셈부르크	129.5	23.0	17.8	5.4	0.0	3.2	52.6	1.2	9.9	1.0	7.1	2.1	36.2	11.8	7.4	
네 델 란 드	2007.7	468.9	468.9	96.0	7.5	0.0	565.1	27.8	32.2	55.6	47.3	58.4	685.6	227.0	192.1	
뉴 질 랜 드	94.6	16.1	16.1	16.3	0.0	16.3	44.9	0.0	6.3	4.7	4.7	4.7	0.0	0.0	17.3	
노 르 웨 이	1194.0	181.8	152.9	115.4	95.3	12.8	642.1	14.3	137.4	25.9	80.3	51.7	0.0	0.0	254.7	
포 르 투갈	230.7	21.0	21.0	14.5	2.0	6.6	10.0	0.0	0.9	0.0	0.0	0.3	180.6	48.1	4.7	
스 페 인	1891.4	287.4	273.9	175.3	63.4	28.2	233.2	0.0	25.4	23.6	30.6	7.0	1156.0	329.5	39.5	
스 웨 덴	1961.4	363.5	363.5	236.6	212.6	17.7	684.8	0.0	115.4	65.8	74.0	94.5	377.0	126.1	299.3	
스 위 스	702.8	358.6	358.6	48.4	65.9	1.5	197.4	7.9	30.9	2.8	22.5	14.7	0.0	0.0	98.4	
영 국	5358.8	1740.7	1706.7	415.5	328.5	57.6	588.5	0.0	35.2	48.1	68.3	62.5	1895.7	656.1	715.5	
미 국	3697.2	1232.5	1232.5	289.7	39.5	211.4	871.1	29.4	34.8	0.0	132.3	0.0	0.0	0.0	1303.9	
DAC총계	39970.0	10694.5	9470.2	4011.0	2062.3	1600.3	6538.8	233.5	1000.7	360.6	684.8	450.1	13119.7	4609.5	5606.1	

자료: "KOICA 주요 다자협력 기구 적정성 평가 및 다자협력 운영체계 조사연구", 서울대학교 국제학연구소

둘째, 통일 과도기 그리고 통일 시 국제금융기구 및 국제기구의 협력이 필수적이며 이를 위해서 지금부터 국제금융기구 및 국제기구들의 활동에 남한 정부가 적극 기여함으로써 한반도 통일 분위기가 형성되고 북한 개발이 실질적으로 이루어질 때 이들 국제금융기구와 UN 기구들이 한반도 문제에 적극적으로 참여하도록 만들기 위한 준비가 필요하다. 한국정부의 2012년 UN 의무분담금은 약 53백만 달러(분담률

〈표 5〉 KOICA의 국제기구별 ODA 지원 현황(2005-2011)

순위	국제기구명	지원액(원화)	지원액(달러)
1	UNDP 유엔개발계획	30,779,525,876	27,468,419
2	WFP 세계식량계획	16,627,700,000	14,553,635
3	UNICEF 유엔아동기금	13,912,948,537	12,506,607
4	UNOCHA	8,883,900,000	7,864,578
5	UNITAID	7,932,200,000	7,145,482
6	UNESCAP 아시아태평양양경제사회위원회	6,140,325,259	5,489,102
7	ASEAN 아세안	6,424,092,217	5,327,145
8	Millenium Promise	4,529,850,000	3,838,941
9	UNHABITAT	3,864,180,000	3,480,128
10	CERF 유엔 긴급대응기금	3,461,410,000	3,125,991
11	UNHCR 유엔난민고등판무관실	3,500,505,000	3,083,031
12	WHO 세계보건기구	2,657,244,460	2,489,668
13	UNEP 유엔환경계획	2,356,397,200	1,919,801
14	United Nations Office for Project Services	2,168,495,717	1,916,011
15	APEC	2,104,570,000	1,899,020
16	WAPP	2,140,678,863	1,868,084
17	UNIDO 유엔공업개발기구	1,917,595,000	1,741,415
18	IPPF 국제가족계획연맹	1,751,406,100	1,725,015
19	UNFPA	1,813,899,999	1,664,169
20	ICRC 국제적십자위원회	1,804,320,000	1,616,449


자료: “다자기구 협력사업 개선방안 연구: 멀티바이 양자사업의 비교분석을 중심으로,” KOICA

2,26%)로 세계 11위를 기록하였으나, 이후 2013-2015년 분담률은 오히려 떨어진 1.994%를 기록하고 있다.²⁴⁾ 또한 UN 기구 및 국제금융기구에 대한 한국 정부의 2011년 공여 규모는 335백만 달러로 세계 18위 수준이다(〈표 4〉 참조). 이중 세계 은행이 123.1백만 달러로 가장 큰 규모를 차지하며, ADB와 같은 지역개발은행에

24) 외교부, “각국별 유엔 정규예산 분담금.” <<http://www.mofa.go.kr>> (검색일: 2014.3.20).

104.1백만 달러, 그리고 UN 기구에 82백만 달러, 기타 다자기구에 25.9백만 달러를 공여하였다.

통일 과도기 그리고 통일 후 북한 개발 시 국제금융기구를 통한 통일 자원 확보와 국제기구를 통한 북한 개발 모색이 필연적일 수밖에 없음을 앞서 확인하였다. 현재 남한 정부의 통일 기반 조성을 위한 국제사회와의 협력 측면에서 대두되는 시급한 과제로 국제금융기구에 대한 남한 정부의 기여 수준을 높임으로써 필요시 국제금융기구와의 북한 개발자원 확보에 대한 협의를 원활히 할 수 있는 기반을 조성할 필요가 있다. 아울러 국제사회와의 개발협력 분야 참여 시 현재의 국가간 양자 방식보다는 국제기구를 통한 다자 방식²⁵⁾ 확대를 통해 국제기구와의 협력 경험과 기여 그리고 네트워크를 구축해 둌으로써 향후 북한 개발 시 이들 다자간 기구를 북한 개발 사업에 유인할 수 있는 기반을 조성해 둘 필요가 있다. 특히 <표 5>에서 알 수 있듯이 한국정부가 지원하고 있는 국제기구가 북한 개발 시 협력 가능성이 높은 국제기구라는 점에서 이들 기구들과의 통일 대비 측면에서 협력 사업 및 공여 규모를 높이는 노력이 필요하다. 이를 통해 향후 북한 개발 시 이들 기구들을 활용할 수 있는 레버리지를 확보할 필요가 있다.

끝으로, 통일 비용 마련 측면에서 국제 금융기구는 두드러진 역할이 가능하다. 국제금융기구는 자체적인 금융지원이 가능하지만, 그 규모는 제한적으로 보인다. 하지만 국제금융기구가 민관협력(PPP), 협조융자(Co-financing), 프로젝트파이낸싱(PF) 등의 방식을 사용할 경우 막대한 민간자본의 참여를 이끌어 낼 수 있다. 이처럼 국제금융기구가 통일 비용 제공에 적극적인 행위자로 나서기 위해서는 북한이 국제금융기구에 조속히 가입하여야 한다. 북한이 금융기구에 가입하여 실제 자금 지원이 이루어지기까지 5~7년이라는 시간이 소요된다는 점을 감안할 때 핵문제를 비롯한 정치적 문제의 해결과 동시에 북한의 국제금융기구 가입을 추진하여야 한다. 아울러 북한의 외채문제가 통일시 국제사회의 지지를 이끌어 내는데 걸림돌이 될 뿐만 아니라, 남한이 떠안아야 할 부담이 될 수 있다는 점에서 파리클럽에서 한국의 기여를 확대함으로써 남북한 통일 전 북한 외채를 탕감받을 수 있는 사전 작업이 필요할 것으로 보인다. 

25) 2012년 기준 한국 정부의 ODA 지출 방식에서 양자간 방식이 75%를 차지하였는데 이는 OECD DAC 회원국 평균 70%보다 높은 수치이다. 오영주, “국제개발협력 정책방향 및 2014년도 무상원조 추진 계획,” 고려대학교 국제개발협력 전문가 초청 워크숍 자료 (2013년 10월 22일).

〈참고문헌〉

- 김종섭 외, 『KOICA 주요 다자협력 기구 적정성 평가 및 다자협력 운영체계 조사연구』, 서울대학교 국제학연구소, 2013.
- 김태균, “글로벌 거버넌스와 개발협력의 책무성.” 『국제정치논총』, 제53집 4호, 2013.
- 김판석·문경연, “북한 경제난의 인구학적 영향과 경제에의 함의.” 『통일정책연구』, 제22권 1호, 2013.
- 박석삼, “국제금융기구의 대북 차관공여 가능 규모 추정.” 『한국은행 동향보고서』, 2005.
- 박혜윤, “국제개발원조의 문제점과 대안: 신제도주의적 접근.” 『국제지역연구』, 제22권1호, 2013.
- 안종범, “통일재원마련의 원칙과 방향: 새로운 통일정책 패러다임과 접근방법.” 공청회 발표자료, 2011.
- 오영주, “국제개발협력 정책방향 및 2014년도 무상원조 추진 계획.” 고려대학교 국제개발협력 전문가 초청 워크숍 자료, 2013.
- 이승현·김갑식, “한반도 통일비용의 쟁점과 과제.” 『경제정책연구』, 제171호, 2011.
- 장형수, 김석진, 송정호, “북한개발지원을 위한 국제협력 방안.” 서울: 통일연구원.
- 조한슬, “다자기구 협력사업 개선방안 연구: 멀티바이 양자사업의 비료분석을 중심으로.” KOICA 연구보고서, 2013.
- CONCORD AidWatch, “Global financial flows, aid and development.” 2013/3.
- Development Initiatives, “Investments to End Poverty.” 2013.
- OECD, “External Financing for Development, Expert Reference Group Meeting.” 2013/10/3-4.
- Smith, Hazel, “Mainstreaming the socio-economic data from humanitarian work in the DPRK: The relevance to scholarship.” 통일연구원 발표자료, 2014년 3월 21일.
- 조선일보, “제5회 아시안리더십콘퍼런스.” 2014년 3월 4일.
- _____, “북 개발기금 국제기구에 요청.” 2014년 3월 5일.
- _____, “북 주택 공공임대제로, 국영기업은 점진적 매각.” 2014년 3월 14일.
- 헤럴드경제, “북한 외채 180억불....1년 GDP 맞먹어.” 2010년 4월 2일.
- Economy Insight, “오바마의 승부수, 제조업 국내 회귀.” 2013년 3월 1일.
- 외교부, “각국별 유엔 정규예산 분담금” <<http://www.mofa.go.kr>>(검색일: 2014.3.20).
- UNOCHA, <<http://www.unocha.org/>>(검색일: 2014.3.20).
- UNFPA, <<http://www.unfpa.org/public/>>(검색일: 2014.3.20).
- UNICEF, <<http://www.unicef.org/>>(검색일: 2014.3.20).
- WFP, <<http://www.wfp.org/countries/korea-democratic-peoples-republic-dprk>>(검색일: 2014.3.20).