



대북개발협력의 경험과 새로운 패러다임

- 일시: 2018년 4월 20일(금) 오후 3시
- 장소: 세종문화회관 예인홀



● Program ●

15:00 ~15:10	인사말_ 이제훈 초록우산어린이재단 회장
15:10 ~16:00	주제발표 1. ▪ 개발협력 국제규범과 북한적용 문제 _김석진 통일연구원 북한연구실 박사 주제발표 2. ▪ 시민사회의 대북개발협력 가이드라인 및 협력 방향 _정구연 강원대학교 정치외교학과 교수
16:00 ~16:05	장내 정리
16:05 ~16:50	<지정토론> ▪ 좌장_ 손혁상 경희대 공공대학원장 ▪ 토론_ 이우영 북한대학원대학교 교수 차승주 통일부장관 정책보좌관/박사 김주한 기아대책 대북사업본부장
16:50 ~	<종합토론> ▪ 발제자 답변 및 자유토론 ▪ 플로어 질의응답

인사말

안녕하십니까?

초록우산 어린이재단 회장 이제훈입니다.

남북정상회담이 일주일 앞으로 다가왔습니다. 한반도에서의 군사적 긴장과 대치상태를 대화, 협력, 평화의 방향으로 전환할 수 있는 절호의 역사적 만남이 될 것입니다. 그러나 여전히 한반도에는 북핵 문제와 이를 둘러싼 복잡한 국제정세, 그리고 대북지원과 관련된 여러 논란이 있습니다. 그럼에도 불구하고 우리는 북한을 개발협력의 영역에서 함께 협력하고 같이 발전해 나가야 할 파트너로 인식하고 있습니다. 이를 위해 시민사회는 대북개발협력에 대한 심도 깊은 연구와 함께 국제사회와의 협력 확보 등 다각적인 역량을 준비해야 합니다.

초록우산 어린이재단은 올해 창립 70주년을 맞아 대북개발협력 사업의 질적 향상을 기하고, 보다 효과적인 대북개발협력의 가이드라인을 모색하고자 통일연구원과 함께 '국제적인 기준과 규범에 근거한 시민사회의 대북개발협력사업 방안'을 연구하였습니다.

국제개발협력은 수원국의 능동적 주인의식을 바탕으로 역량강화와 실제적인 변화의 중요성이 강조되고 있습니다. 대북사업 역시 이전의 인도적차원의 지원을 넘어 국제사회에서 통용되는 개발협력사업으로의 전환을 모색해야 할 때입니다.

현재 시민사회의 대북개발협력은 사업의 재개 및 장기적 방향 설정 등의 다양한 과제를 안고 있으며 이를 개발협력사업으로 발전시켜 나아가는 과도기를 겪고 있습니다. 이번 연구 성과와 오늘의 논의가 대북개발협력의 발전 단계에 있어 많은 도움이 될 것이라고 믿습니다.

오늘 발제를 맡아주시는 김석진 박사님과 정구연 교수님은 북한경제와 개발협력에 깊은 식견과 연구경험을 가지고 있으신 분이고, 좌장으로 토론을 이끌어 주실 손혁상 원장님은 국제개발협력분야에서 국내 최고의 권위자이십니다. 또한 학계·정부·시민단체를 대표하여 지정토론을 맡아주시는 이우영 교수님, 차승주 박사님, 김주한 본부장님은 깊이 있는 전문적 견해를 들려주실 것입니다.

어떠한 상황 속에서도 평화와 협력의 정신을 실현해 나가는 일은 우리 시민사회가 감당해야 할 사명입니다. 이러한 사명감으로 오늘 이 자리가 시민사회의 대북개발협력 방안을 검토하고 좋은 의견을 공유하는 자리가 되었으면 하는 바람입니다.

이 자리를 빛내주신 손혁상 원장님과 발제자, 토론자 여러분, 그리고 바쁘신 중에도 이 자리에 참석해 주신 모든 분들께 진심으로 감사를 드립니다. 고맙습니다.

대북개발협력의 경험과
새로운 패러다임

발제문1.

개발협력 국제규범과 북한적용 문제

김석진 (통일연구원)

개발협력 국제규범과 북한 적용 문제

2018. 4. 20.

김석진
(통일연구원 연구위원)

용어 정리

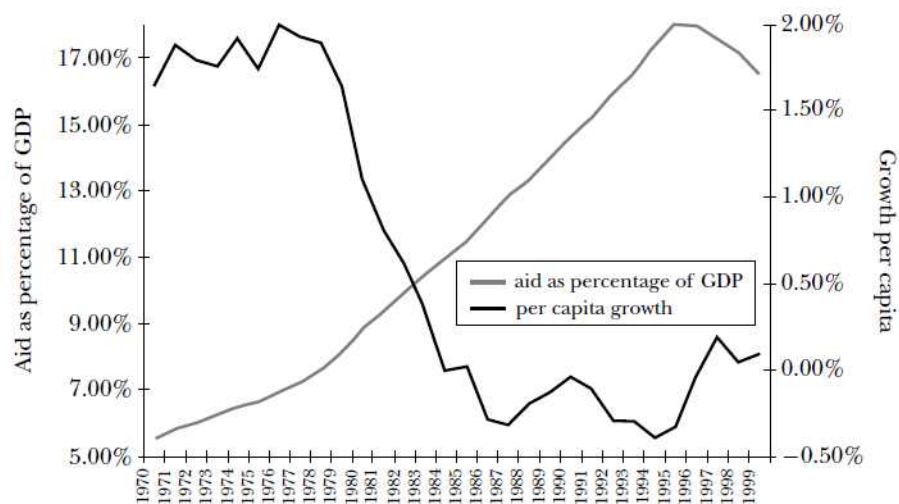
- 개발협력 ≡ 개발지원 = 개발원조
- (넓은 의미의) 개발협력
= 인도적 지원(구호사업) + (좁은 의미의) 개발협력
= (넓은 의미의) 인도적 지원

개발협력의 딜레마

- 개발협력 필요가 큰 나라 = 가난한 나라 = 억압적이고 부패한 독재정권이 지배하는 나라
- 행정적 무능력 → 비효율적 사업 진행
- 부패 → 지원물자 및 자금의 diversion
- Aid dependency 조장 가능성

원조 비관론: 경제성장 실패?

Aid and Growth in Africa
(10-year moving averages)



자료: William Easterly, "Can Foreign Aid Buy Growth?", Journal of Economic Perspectives, 17(3), 2003, p. 35.

팩트 체크: African Growth Miracle

주요 개도국 1인당 소비 연평균 증가율 (1990-2006)

	공식 통계		Young 추정치
	Penn World Table	UN 국민계정	
비아프리카	2.2	2.2	3.8
아프리카	1.1	0.9	3.4

자료: Alwyn Young, "The African Growth Miracle," Journal of Political Economy, 120(4), 2012, p. 719.
주: 29개 사하라 이남 아프리카 개도국과 27개 기타 개도국을 대상으로 한 자료임.

원조 낙관론: 보건·교육 분야의 뚜렷한 성과

Human Development Index

	1980	1990	2000	2010
아랍	0.443	0.517	0.583	0.648
동아시아와 태평양	0.432	0.502	0.584	0.673
라틴 아메리카와 카리브해	0.574	0.623	0.683	0.736
남아시아	0.357	0.418	0.470	0.552
사하라 이남 아프리카	0.366	0.387	0.405	0.468
최빈국 그룹	0.290	0.327	0.367	0.443
세계	0.561	0.600	0.639	0.690

그러나,
아직 갈
길 멀다

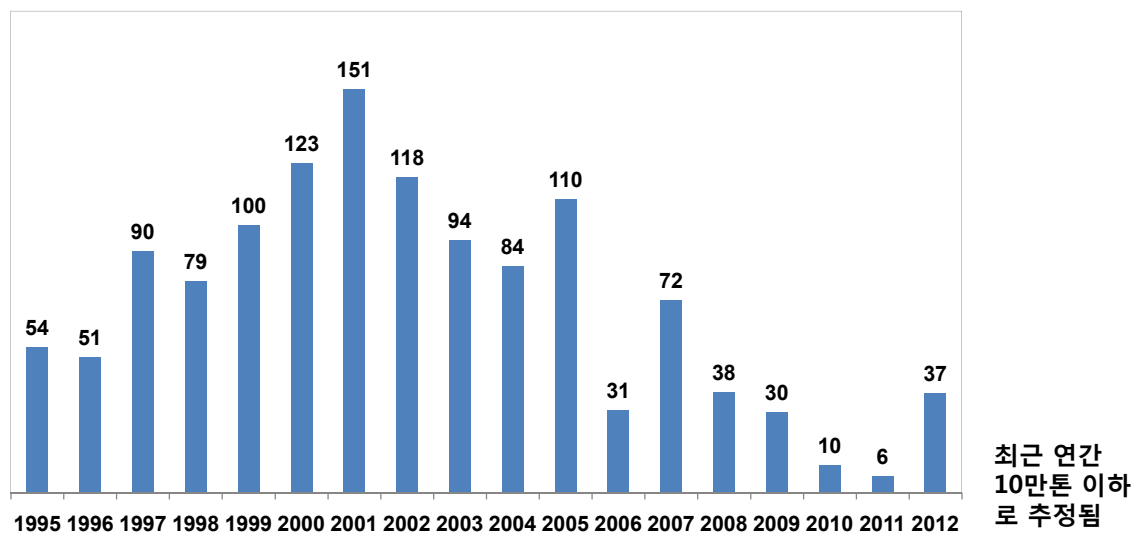
자료: UNDP, Human Development Report 2013: The Rise of the South, United Nations Development Program, 2013, pp. 148-151.

개발협력 효과 제고를 위한 국제사회의 노력

- 개발목표 정립 = 밀레니엄 개발목표(2000), 지속가능 개발 목표(2015)
- 국제규범(일반원칙, 가이드라인, 실무 매뉴얼 등) 정립 위한 노력 = 파리선언(2005) + α

북한에 대한 식량원조: 퍼주기? or not?

(만톤, actual tons 기준)



자료: WFP, Food Aid Information System
주: 남한, 미국, 일본, 중국 등 외부에서 공급한 식량원조 총합

북한 식량사정 개선

북한 영유아 영양상태 조사 결과 (UN 산하기구들의 추정)

조사 기간	조사대상 지역	만성 영양실조 (연령 대비 신장 <-2 SD)	급성 영양실조 (신장 대비 체중 <-2 SD)	저체중 (연령 대비 체중 <-2 SD)
1998년 9~10월	130개 군 단위 지역	62.3%	15.6%	60.6%
2000년 5월	전국	45.2%	10.4%	27.9%
2002년 10월	전국	39.2%	8.1%	20.1%
2004년 10월	7개 도 및 1개 시	37.0%	7.0%	23.3%
2009년 9~10월	전국	32.4%	5.2%	18.8%
2012년 9~10월	전국	27.9%	4.0%	15.2%

자료: National Nutrition Survey, DPRK, March 2013.



- 뚜렷한 성과
- 하지만 아직 갈 길 멀다

북한 개발협력에 대한 비판과 반성

- 대북지원 = ‘퍼주기’ ?
= 부적절한 비난 + 일리 있는 비판
☞ ‘잘 주기’ 위한 노력을 배가할 필요

개발목표 = 개발협력 우선순위

UN 밀레니엄 개발목표 (2000)	UN 지속가능 개발목표 (2015)
1. 절대빈곤과 기아의 근절	1. 빈곤 퇴치
2. 보편적 초등교육 달성	2. 기아 퇴치와 식량 보장
3. 남녀평등 장려	3. 건강한 삶 보장
4. 영유아 사망률 감축	4. 공평한 양질의 교육
5. 산모 건강 증진	5. 남녀평등
6. AIDS, 말라리아 등 전염병 퇴치	6. 지속가능한 물과 위생 관리
7. 환경의 지속가능성 보장	7. 지속가능한 에너지
8. 개발을 위한 글로벌 파트너십	8. 지속가능한 경제성장과 양질의 일자리
[우선순위 = 식량/영양, 보건, 교육]	9. 기반시설 건설, 지속가능한 산업화와 혁신
	10. 불평등 완화
	11. 도시와 주거지의 안전 및 지속가능성
	12. 지속가능한 소비와 생산패턴
	13. 기후변화 대응
	14. 해양자원 보존
	15. 육상 생태계 보호
	16. 평화롭고 통합적인 사회 추구
	17. 글로벌 파트너십 활성화

개발협력 우선순위: 저소득 국가 vs. 중저소득 국가

주요 개도국에 대한 공적개발원조(ODA)의 부문별 구성 (2007년)

		수단	차드	콩고민주 공화국	아이티	캄보디아	베트남
(협정의) 개발협력 (개발원조)	인도적 지원 { 긴급구호 및 재건	63.7	49.2	34.2	7.2	2.9	0.4
	사회 (보건, 교육 등)	24.1	26.1	38.4	56.0	59.2	34.7
	경제적 인프라	0.1	4.4	3.7	7.2	10.3	35.7
	생산부문	1.0	1.0	1.9	1.6	10.7	9.5
	기타	11.1	19.3	21.8	27.9	16.8	19.7
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: OECD, International Development Statistics Database.
주: OECD 개발원조위원회 회원국의 양자간 공적개발원조 공약액(ODA commitment) 기준.

사회·농업 분야 개발협력의 중요성

- 북한 같은 difficult partnership country(정부, 제도 및 정책이 나쁜 나라)에 서는 경제 분야보다 사회 분야 개발협력(보건, 교육 등)의 성공 가능성이 더 높다.
- 사회 분야 개발협력은 인적 자본의 보호, 육성에 기여함으로써 개발 목적과 인도적 목적을 동시에 달성할 수 있다.
- 사회 분야 개발협력은 정권보다는 주민에게 도움이 될 가능성이 더 높다.
- 식량사정이 나쁘고 농촌, 농업 비중이 높은 나라에서는 농업 분야 개발협력 도 함께 실시해야 한다.
- 수원국의 governance를 개선하고 정부 및 시민사회의 개발역량을 키워주 기 위한 technical assistance 사업을 병행할 필요가 있다.

북한 개발협력 우선순위에 대한 기존 정책

정부

- 경제 분야 개발협력(기반시설 건설사업)에 우선적 관심 표명
- 식량지원을 정치 상황과 연계

시민사회+국제사회

- 식량/영양, 농업, 보건의료 사업을 중점 실시
- 정치 상황과 관계 없이 지속적 추진하려 노력

 올바른 방향

개발협력 국제규범과 북한의 경우

국제규범*	북한의 경우 충족 가능성	
수원국의 Ownership	중하?	북한정권의 개발정책은 바람직하지 않으나 기본적 행정역량은 보유
공여자와 수원국 간의 Partnership	중하?	기대하기 어려우나 실무적 수준의 Partnership 형성은 가능
공여자 간 협력 (Harmonization)	중상?	쉽지 않지만 개선 가능
성과 지향적 관리 (Managing for Results)	중하?	북측이 비협조적이지만 최소한의 관리는 가능
공여자 및 수원국 국민들에 대한 Mutual Accountability	중하?	북측이 비협조적, 비민주적이지만 최소한의 관리는 가능

* "Paris Declaration on Aid Effectiveness", Paris High-Level Forum, March 2005.

Ownership and Partnership

부정적 요인	긍정적 요인
- 북한의 나쁜 제도와 정책 - 외부 행위자에 대한 정치적 경계심 - 실무관료의 수동적 태도	- 정권 및 국가체제 유지를 위한 사회 안정 필요성 - 기본적 행정체계 및 실무인력 존재 - 한반도 정세 호전 시 남북협력 및 국제협력에 대한 태도 개선

👉 남북 공동으로 개발협력 추진절차 및 방법 제도화

공여자 간 협력

부정적 요인

- 한반도 정세의 가변성과 예측 불가능성
- 우리 정부 및 각국 정부의 정치적 고려
- 정세 호전 시 Too Many Donors

긍정적 요인

- UN 및 국제 NGO 상호 협력 체계 구축
- 대북협력민간단체협의회 및 민관정책협의회 존재

☞ 주요 공여자들이 모두 참여하는 국제협력체 구성

☞ program based approach

Program-Based Approach

☞ programs = sector development programs + multi-sector programs

Table 3.1. What distinguishes a sector-wide approach from a conventional project approach?

Sector-wide approach	Conventional project approach
• Country holistic view on entire sector	• Focus on projects to support narrowly defined objectives
• Partnerships with mutual trust and shared accountability	• Recipient accountable to donor
• External partners' co-ordination and collective dialogue	• Bilateral negotiations and agreements
• Increased use of local procedures	• Parallel implementation arrangements
• Long-term capacity/system development in sector	• Short-term disbursement and success of projects
• Process-oriented approach through learning by doing	• Blueprint approach

Source: Adapted from World Bank (2004), "SWAps in Latin America: A World Bank Perspective", PowerPoint presentation, Tegucigalpa, 8-10 November.

자료: OECD, Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery(vol. 2), 2006, p. 32.

투명성과 책무성

부정적 요인

- 북한당국은 개발협력을 정권기반 강화에 이용
- 북한당국의 비밀주의
- 관료 부패 현상 만연

긍정적 요인

- 국가통치를 위한 정보/자료 수집 필요성
- 국제기구의 조사사업 일부 수용
- 정세 호전 시 규범 수용 가능성 제고

☞ **민생조사사업 확대, 개발협력 프로젝트 모니터링 강화, 전용 (diversion) 가능성이 낮은 방식으로 사업 진행**

시민사회단체 개발협력의 국제규범

Istanbul Principles

1. **인권과 사회정의**를 존중하고 증진한다.
2. 성 평등 및 공평성을 구현하고 여성과 여아의 권리를 증진한다.
3. 일반주민의 권리 증진, **민주적 주인의식 및 참여**에 초점을 맞춘다.
4. 환경적 지속가능성을 증진한다.
5. 투명성과 책무성을 실천한다.
6. 공평한 파트너십과 연대를 추구한다.
7. 지식을 창출하고 공유하며 서로에게 배운다.
8. 긍정적이고 지속가능한 변화를 실현하려고 노력한다.

자료: Open Forum for CSO Development Effectiveness, "Istanbul CSO Development Effectiveness Principles".
September, 2010.

Development Alliance Korea 가이드라인

시민사회단체의 개발 효과성을 위한 원칙	더 나은 파트너십을 위한 가이드라인
1. 비영리단체의 자율성을 유지하고 전문성을 활용한다. 2. 평등하고 지속가능한 협력관계를 지향한다. 3. 현지주민의 참여와 역량 강화를 통해 민주적 주인의식을 증진한다. 4. 투명성과 책무성을 증진한다. 5. 빈곤퇴치와 불평등 감소에 기여한다. 6. 취약계층의 인권 보호와 증진에 기여한다. 7. 사회정의 실현과 갈등 해소에 기여한다. 8. 성평등과 여성의 역량강화에 기여한다. 9. 생태적 지속가능성에 기여한다. 10.지역사회의 양질의 일자리 창출에 기여한다.	1. 공동의 가치와 비전을 추구한다. 2. 사업목표를 함께 수립한다. 3. 사업의 지속가능성을 고려한다. 4. 파트너의 특성을 이해하고 존중한다. 5. 동등하고 민주적인 관계를 지향한다. 6. 투명성과 책무성을 증진한다. 7. 역량과 전문성을 적극적으로 활용한다. 8. 원활하게 소통하고 서로에게 배운다. 9. 역할을 명확히 분담하고 사업 효과성을 평가한다. 10.지역사회의 필요와 상황을 우선적으로 고려한다. 11.지역사회의 참여를 활성화하고 주인의식을 함양한다. 12.지역사회가 자립할 수 있도록 역량을 강화한다.

자료: 국제개발협력민간협의회·유엔글로벌콤팩트한국협회, 『DAK 가이드라인: 기업과 시민사회를 중심으로』, 국제개발협력민간협의회, 2014, p. 33 및 71.

대북협력민간단체협의회 공동 행동규범

1. 목적	* 인도적 대북지원의 공정성, 투명성, 책무성 강화 * 남과 북의 이해와 협력 증진
2. 원칙	* 인도적 명령 우선 * 정치적·종교적 중립성 * 정부 정책으로부터의 독립성 * 지속가능성과 북한의 역량 구축
3. 신뢰 보호	* 남북의 주민을 포함한 이해관계자들의 신뢰 보호
4. 의무	* 지원사업의 비영리성 준수 * 실질적이고 지속적인 추진
5. 수행 지침	* 사업계획 수립과 단체들 간 공유 * 실시 기준(북한주민의 필요 고려, 차별 금지, 재원사용의 투명성, 모니터링, 실무자 신변 안전 확보)
6. 효율성 제고	* 활동상황 공개, 정보 공유, 상호협력
7. 재무회계 및 감사	* 재정의 투명한 관리와 공개 및 감사
8. 법령 및 윤리규범 준수	* 남과 북의 법령 및 윤리규범 준수
9. 행동규범 공개와 수락	* 규범 공개와 수락 및 수락 사실의 공표
10. 행동규범의 이행	* 이행 결과 보고서 작성, 이행 감시, 위반 시 제재

자료: 대북협력민간단체협의회, 『대북지원 20년 백서』, 대북협력민간단체협의회, 2015, pp. 238~243.

시민사회단체의 규범 준수 가능성

부정적 요인

- 북한당국에 대한 협상력 부족
- 전문성과 사업역량 부족

긍정적 요인

- 정치적 중립성과 인도주의 추구 용이
- 북측 실무자 및 주민과의 접촉 가능성 higher
- 국민 및 국제사회 지지 확보 용이

☞ 단체 간 협력 및 민관협력 통해 부정적 요인을 줄이고 긍정적 요인 제고

인권 중심적 접근과 북한 개발협력

- 인권 존중은 개발협력의 전제조건이 아니라 목표!
- 개발협력을 통해 북한주민의 경제적 및 사회적 권리 신장

Ownership and Partnership

- 현지 실무자 및 주민과의 접촉 기회 확대
- 상호 존중 및 신뢰 구축
- 장기 지속적 관계 구축
- 역량 강화 사업 추진

투명성과 책무성

- 모니터링 강화를 위한 노력
- 국제 공여자들과의 협력
- 국내 기부자들에 대한 보고 및 advocacy 활동 강화
- 복측 관계자들에게도 투명한 방식으로 사업 추진

감사합니다!

대북개발협력의 경험과
새로운 패러다임

발제문2.

시민사회의 대북개발협력 가이드라인 및 협력방안

정구연 (강원대학교)

시민사회 대북개발협력 가이드라인 및 협력 방향

정 구 연
강원대학교 정치외교학과

문제 제기

- 문재인 정부 출범과 함께 대북지원에 대한 국내 시민사회단체의 기대감 증가
- 2018년 4월 남북 정상회담은 한반도 문제의 근본적 해결을 위한 안보의제에 집중
 - 대북제재 국면에서 교류협력의제는 후순위화 될 수 있지만, 이것이 중요하지 않다는 것을 의미하지 않음.
 - 오히려 북핵문제 해결 이후 본격적으로 시작될 남북교류협력의 시기에 대비할 필요성이 존재.
- 대북 개발협력은 남북교류 활성화를 통해 남북이 신뢰 가운데 하나의 생활 공동체를 형성하고 경제적 통일을 이루겠다는 비전을 보유했음.
 - 일반적인 국제개발협력의 관점과는 다른 접근법을 통해 대북 개발협력을 디자인할 필요가 있음.
 - 인도적 지원을 넘어 남북한 경제통일을 통해 정서적 동질성 및 남북한 균형발전 도모.

시민사회단체와 개발협력

- 시민사회단체는 남북관계 부침과 관계없이 일관적으로 대북지원의 필요성을 강조해왔음
 - 시민사회단체들은 정부차원의 개발협력 정책이 전개되지 못한 지역 및 영역에서 활동.
 - 정부 개발협력에 대한 감시자(watchdog) 역할.
 - 공여국과 수원국 시민사회들 간의 직접적 접촉면을 늘려 개발협력의 효과를 제고.
- 한계점
 - 공적 영역(public sector)와 사적 영역(private sector)으로부터의 자율성
 - 단체 간 지원사업의 조화 혹은 조정의 어려움.
 - 공여국 시민사회단체와 수원국 시민사회단체들간의 재원확보 경쟁.
- 한국에의 시사점
 - 북한의 개발협력 선호: 개발협력의 질적 도약 모색.
 - 남북관계의 특수성을 고려해 정부, 시민사회단체, 기업 등이 참여하는 포괄적 거버넌스 차원에서 대북개발협력 체제 및 가이드라인 구축 필요.

한국의 대북지원 현황

- 1998년 김대중 대통령 집권과 함께 단행된 민간차원 대북지원 활성화 조치, 1999년 창구다원화 조치 등으로 대북지원은 탄력을 받음
- 2008년 천안함 피격 사건으로 인한 5.24 제재조치로 인해 정부차원의 남북교류협력은 전무해짐
- 북한 역시 보수정부 집권 시 정경연계정책을 채택함에 따라 한국 정부의 대북지원 축소 정책에 반발하며 시민사회단체의 대북 지원활동에도 소극적으로 반응
- 한국 시민사회단체들은 정부차원의 대북지원 중단에도 불구하고 대북지원을 지속적으로 추진
 - 창구 다원화 조치로 인해 대북 개발협력 사업에 참여하는 시민사회단체의 수는 2016년까지 96개 단체로 증가, 8천 억 원 규모의 사업 추진.

<표 III-1> 한국의 대북지원 채널별 지원 현황

연도	정부지원						민간차원 (무상)	총계
	정부지원	민간단체 가금지원	국제기구 통한지원	계	식량차관	계		
1995	1,854	-	-	1,854	-	1,854	2	1,856
1996	-	-	24	24	-	24	12	36
1997	-	-	240	240	-	240	182	422
1998	-	-	154	154	-	154	275	429
1999	339	-	-	339	-	339	223	562
2000	944	34	-	978	1,057	2,035	387	2,422
2001	684	62	229	975	-	975	782	1,757
2002	832	65	243	1,140	1,510	2,650	576	3,226
2003	811	81	205	1,097	1,510	2,607	766	3,373
2004	949	102	262	1,313	1,359	2,672	1,558	4,230
2005	1,221	120	19	1,360	1,787	3,147	779	3,926
2006	2,000	134	139	2,273	-	2,273	709	2,982
2007	1,432	216	335	1,983	1,505	3,488	909	4,397
2008	-	241	197	438	-	438	725	1,163
2009	-	77	217	294	-	294	377	671
2010	183	21	-	204	-	204	200	404
2011	-	-	65	65	-	65	131	196
2012	-	-	23	23	-	23	118	141
2013	-	-	133	133	-	133	51	183
2014	-	-	141	141	-	141	54	195
2015	-	23	117	140	-	140	114	254
2016	-	1	-	1	-	1	28	29
총계	11,249	1,177	2,743	15,169	8,728	23,897	8,957	32,854

출처: 통일부 홈페이지

한국의 대북지원 현황

- 단체별 개발협력의 사업규모 편차도 증가
 - 1999년부터 2016년까지 100억 원 이상 대북 개발협력사업을 추진한 단체는 14개 단체, 500억 원 이상 단체도 4개 기록.
 - 이들 14개 단체의 대북 개발협력사업 총 규모는 6268.57억 원으로 추산되며, 시민사회단체에 의한 대북 개발협력사업 가운데 78%를 차지.
 - 대북 개발협력사업의 분절화 노정.
- 대북 개발협력사업의 복측 파트너
 - 조선그리스도연맹, 민화협, 보건성, 나선인민위원회에 집중.
- 개발협력 영역
 - 일반구호 (식량지원, 피복 전달 및 환경 복구).
 - 보건의료 (전염병 퇴치, 의약품 전달, 장비전달).
 - 농업복구 (종자, 축산 및 농자재 전달)에 집중.
 - 단발성 구호에 집중, 지속 가능한 개발협력이 불가능한 상태.

한국의 대북지원 평가

- 시민사회단체는 정부차원의 지원이 중단된 상황에도 불구하고 그 지속성을 유지했다는 데에 그 의미가 있음
 - 남북한 주민들의 직접적 접촉면 확장, 정서적 교감 확대 등 한반도 통일기반 조성에 필 수적 역할
- 일반구호의 평가
 - 북한에 대한 인도적 시각의 필요성 환기.
 - 정경연계 원칙에 따른 규모 축소
- 농업복구 평가
 - 일반구호의 수준을 넘어서 북한 내부의 지속가능한 개발 기반 마련.
 - 물자지원형태 개발협력 사업의 한계.
- 보건의료분야 평가
 - 단순 구호가 아닌 개발지원사업의 수준으로 이어짐.
 - 남북관계 부침과 관계없이 지속적으로 증가.

한국의 대북지원 평가

- 한계점
 - 모니터링 과정 부재로 인한 투명성 부족.
 - 취약계층에 대한 접근성 부족 및 평양 및 주변 도시로의 개발협력 사업 집중.
 - 시민사회단체간 협력 및 민관협력 부족; 네트워킹 및 컨소시엄 구성.
 - 물자지원 개발협력사업 방식의 한계.
 - 정경연계원칙으로 인한 사업 지속성 부족.
 - 인도적 지원과 민족적 동질성 확보라는 목표간 균형점 모색.

시민사회단체의 개발협력 가이드라인 및 방향

- 제재국면 속 대북개발협력

- 과거에는 대북지원을 통해 평화를 달성하려 했다면, 지금은 평화가 담보되어야만 대북지원이 가능함.
- ‘퍼주기’ 논란을 불식시키고 국제사회 대북제재 공조 와해의 오해를 피하기 위한 사업의 정당성 확보 필요.
- 비핵화의 일괄타결, 단시간 내 비핵화가 이루어지지 않는 이상 향후 재개되는 남북협상 혹은 남북교류는 여전히 북한이 핵을 가지고 있는 상황 속에서 진행될 수 있음.
- 제재국면은 북핵문제가 해결된다 하더라도 장기화될 가능성이 높음.
- 물론 인도적 지원의 경우 허용됨; 제재에 저촉될 수 있는 사업일지라도 제재위원회에 신고 하고 허가를 받을 수 있다면 가능.
- 현재 국면에서 정부차원의 개발지원차원 대규모 사업은 시작하기 어려움.
- 반면 시민사회단체의 인도적 지원 등 긴급성에 따라 재개할 수 있는 부분이 존재.

시민사회단체의 개발협력 가이드라인 및 방향

- 북한 내 개발협력의 수요

- 유엔전략계획 (UN Strategic Framework) 2017-2021
 - 1) 식량 및 영양안보(Food and Nutrition Security)
 - 2) 사회개발 서비스(Social Development Services)
 - 3) 복원력과 지속가능성 (Resilience and Sustainability)
 - 4) 데이터 및 개발관리(Data and Development Management)

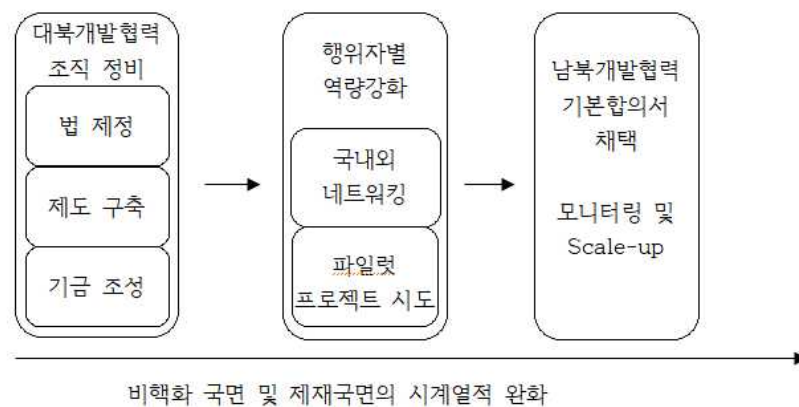
→요컨대 북한이 원하는 개발협력은 재발되는 인도적 위기에 대한 지원뿐만 아니라 개발에 대한 수요가 동시에 존재

→ 기초적인 영양, 보건에서 부터 기술 및 지식공유 사업에 이르기까지 다양한 개발협력 사업을 필요로 함

시민사회단체의 개발협력 가이드라인 및 방향

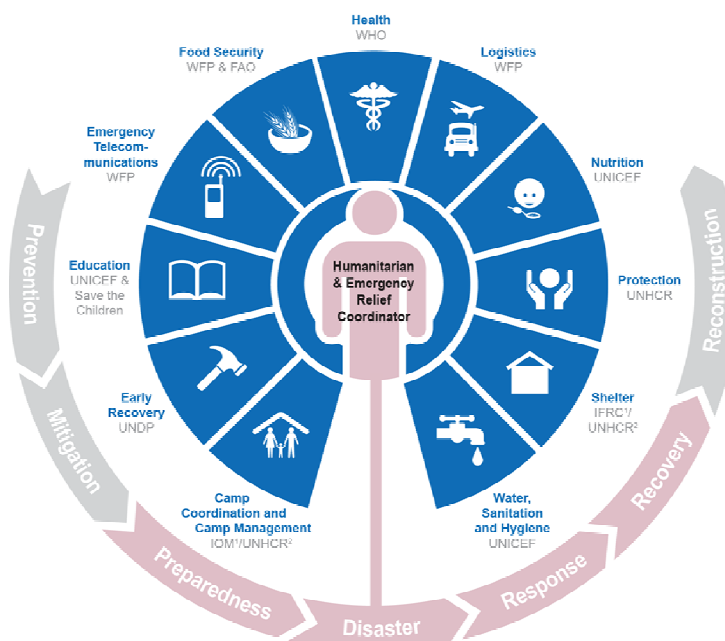
- 한국의 대북개발협력 목표
 - 남북관계는 일반적인 공여국과 수원국의 입장에 서있지 않음
 - 대북지원은 통일을 위한 교류협력과 정서적 동질성 확보, 남북한 균형발전 견인을 위한 목표를 가져야 함
- 대북 개발협력 실천체계의 대내적 정비
 - 법: 대북 개발협력의 법제화
 - * 예: 2016년 <남북한 간의 인도지원과 개발협력에 관한 법률안>
 - 제도: 대북지원 공여단체와 북측 수원기구간의 분절적 관계 재정비
 - 통일부내 이원화된 대북지원 관리체계 조정
 - 기금: 남북협력기금법 개정을 통해 시민사회단체에 대한 지원비중 제고
 - 개발협력 외연의 확대- 시범사업(남북한 균형발전 및 북한 내 균형발전)
 - * 예: 접경지역 개발협력 지구 선정 및 시범사업 추진

[그림 IV-1] 한국 정부의 대북개발협력 정책의 방향성



시민사회단체의 개발협력 가이드라인 및 방향

- 시민사회단체의 대북개발협력 사업이 남북 당국관계에 앞서 나가기는 어려우나, 전문성을 발휘할 수 있는 행위자이기도 함.
- 2단계에서 그 전문성을 발휘
 - 대북 개발협력의 시공간적 외연 확대와 LRRD (Linking Relief, Rehabilitation and Development) 접근법 시도
 - 클러스터 구축을 통한 지역단위 다부문 패키지 시범사업 시도
 - 총체성의 측면에서 지역별 개발협력 사업 추진
 - 파일럿 프로젝트 측면에서 매우 중요한 시도이자, 향후 Scale-up시 중요한 자산
 - 향후 정부차원의 거시적 사회간접자본 구축 및 대규모 경험과 시너지 효과 발휘



시민사회단체의 개발협력 가이드라인 및 방향

- 시민사회단체의 지속성 담보와 규모확대(scale-up)을 통해 북한의 주인의식(ownership) 고취 유도
 - 제재국면 심화 시 피포위 의식은 강화되기 보다는 당국차원의 개발협력 수요가 늘어날 가능성
 - 점진적으로 자율성을 높여주고 규모확대를 통해 주인의식과 책무성을 형성시킬 수 있는 방향으로 사업 추진
 - 국제사회와의 네트워크 구축이 남북한 동질성회복이라는 목표를 희석시키지 말아야 할 것임
- 최종적으로 모니터링을 통한 투명성 제고를 위해 대북지원민관정책 협의회를 남북 양측 모두에 구축할 필요가 있음

시민사회단체의 개발협력 가이드라인 및 방향

- 이러한 방향성은 향후 남북관계 및 북미관계의 진척 여부에 따라 달라질 수 있음
- 남북관계와 북미관계가 정상적으로 복구되고 동시에 북핵문제 역시 해결되는 선순환의 시나리오가 실현된다면, 대북 개발협력 사업은 국내 시민사회단체들 뿐만이 아니라 국제기구, 국제 비정부기구, 전통적 공여국들 사이의 경쟁으로 치달을 가능성이 큼
 - 이러한 가능성에 대비코자 한다면 정부는 실천체계 정비를 서두를 필요; 시민사회단체 역시 대내외적 네트워크구축을 통한 시범사업 어젠다 및 체계 구축 필요
- 그러나 북한의 비핵화가 완결되는 시점까지 대북 정책 및 대북 개발협력 사업은 그 수위가 조절될 가능성이 높을 뿐 아니라, 실제 북한에서 한국의 시민사회단체가 활동하는 구조적 제약이 존재
 - 시민사회단체들의 개별적 역량 강화 및 전문성 결합을 통한 개발효과 극대화 방안 모색 / 규모의 개발협력 추진
 - 시범사업 추진을 통해 본격적 남북교류협력의 시점 대비

Memo

[illegible]

Memo

This image shows a single sheet of white paper with horizontal green ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.