

2008. 12
정책연구 2008-05(수시)

국제협력을 통한 북한 수산개발사업 재원조달 방안

2008. 12

엄선희 · 홍성걸 · 최수정

◆ 보고서 집필 내역

● 연구책임자

– 엄 선 희 : 제1장~제6장

● 연구진

– 홍 성 결 : 제2장 3절, 제4장 4절

– 최 수 정 : 제3장 3절 2

◆ 연구자문위원

● 베른하르트 젤리거(한스 자이텔 재단 소장)

◆ 연구감리자

● 정 봉 민(한국해양수산개발원 연구심의역)

약 어 표

ADB	Asia Development Bank	아시아개발은행
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation	아·태경제협력기구
ADRA	Adventist Development and Relief Agency	아드라(국제구호기구)
APFIC	Asia-Pacific Fishery Commission	아시아·태평양수산위원회
APEC	Asia Pacific Economic Cooperation	아시아·태평양경제협력
CA	Consolidated Appeal	(유엔)합동호소
CAP	Consolidated Appeals Process	(유엔)합동호소절차
CERF	Central Emergency Relief/Revolving Fund	중앙긴급회전 기금
CHAP	Common Humanitarian Action Plan	공동 인도지원 행동계획
DG	Directorate-General	EU 집행위원회 5개 이사회
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development	유럽 부흥 개발 은행
ECHO	European Community Humanitarian Office	유럽인권사무국
EIB	European Investment Bank	유럽투자은행
EMOP	Emergency Mode Operation Plan	긴급구호활동
ERC	Emergency Relief Coordinator	긴급구호조정관
FALU	Food-Aid Liaison Unit	세계식량계획의 식량지원 연락단
FAO	Food and Agriculture Organization	세계식량기구
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development	세계부흥개발은행
IDA	International Development Association	세계은행 경제개발 협회
IFRC	International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies	적십자
IMF	International Monetary Fund	국제통화기금
IOM	International Organization for Migration	국제이주기구
JBIC	Japan Bank of International Cooperation	일본국제협력은행
MDG	Millennium Development Goals	새천년개발목표

NACA	Network of Aquaculture Centers in Asia Pacific	아·태 양식어업센터 네트워크
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs	유엔사무국 인도적문제 조정실
ODA	Official Development Assistnace	공적개발원조
OECD/DAC	OECD Development Assistance Committee	OECD 개발원조위원회
SC	Save the Children	세이브더칠드런
SDC	Swiss Agency for Development and Cooperation	스위스 개발협력처
SEAPOL	Southeast Asian Programme in Ocean Law	해양법정책관리 남동아시아프로그램
TGH	Triangle Generation Humanitaire	프랑스 구호단체
UNDAC	UN Disaster Assessment and Coordination	유엔재난평가조정단
UNDHA	U.N. Department of Humanitarian Affairs	유엔인도주의사무국
UNEP	UN Environment Program	유엔환경프로그램
UNESCO	UN Educational, Scientific and Cultural Organization	유네스코
UNHCR	UN High Commissioner for Refugees	유엔 난민고등 판무관
UNDP	UN Development Programme	유엔개발계획
UNFPA	UN Population Fund	유엔 인구 기금
UNICEF	UN Children's Fund	유엔 아동 기금
WFP	World Food Program	세계식량계획
WHO	World Health Organization	세계보건기구
WTO	World Trade Organization	세계무역기구

머 리 말

2008년 들어서 남북관계는 많은 변화를 겪고 있다. 남한의 신정부 출범에 따른 대북정책 기조의 변화, 금강산 관광특구에서의 남한 민간인 피살 사건 등으로 남북관계는 경색국면을 맞이하였다. 더욱이 최근에는 개성공단 남측 인력의 일부가 강제 철수되면서 경색국면이 지속될 것이라는 전망이 지배적이다. 국제적으로 북한은 미국의 테러지원국 지정에서 해제되었고 미국의 새로운 행정부 출범 등으로 북미관계의 개선 가능성이 언급되면서 북한의 국제사회로의 진출이 가시화될 수 있다는 전망도 나오고 있다.

그동안 한국과 국제사회는 어려운 북한 주민을 위해 많은 지원을 해왔다. 그럼에도 불구하고 북한의 식량난과 경제난은 회복될 기미조차 보이지 않고 있다. 한국을 비롯한 국제사회가 북한을 지원해오면서 얻은 교훈은 북한이 개혁과 개방을 하지 않고서는 현재의 경제난국을 타개할 수 없을뿐더러 북한 주민의 삶의 질도 결코 향상될 수 없다는 것이다. 북한과 같은 사회주의 경제시스템을 가졌던 중국, 베트남, 동유럽 국가들의 사례를 보면 개혁과 개방을 통해 경제성장과 국민생활의 향상을 이룰 수 있었던 경험이었다. 다시 말해서 북한의 경제난을 근본적으로 해결하기 위해서는 비효율적인 경제체제를 개선하고 동시에 생산기반을 마련하기 위한 새로운 자본이 투입되어야 한다. 이에 대해서는 이론의 여지가 없으며 무엇보다 북한 스스로도 이것을 잘 알고 있다. 따라서 현재 북한의 상황을 고려해 볼 때 이를 위해서는 외부로부터의 자본 유입은 필수적인 과제가 아닐 수 없다. 이 때문에 북한은 국제사회와의 협력을 확대할 필요가 있다. 국제협력의 당위성에 대해서는 북한과 국제사회가 모두 공감하고 있지만 구체적으로 협력 방식이나 계획 등이 아직 충분히 논의되지 못하고 있는 것이 현실이다.

본 연구에서는 북한의 경제개발을 위해 수산업개발과 남북수산협력 사업의 활성화를 위해 필요한 국제 협력을 통한 자원조달 전략을 제시해 보았다. 북한에서 수산업은 식량난 해소뿐만 아니라 경제개발 초기의 저개발국의 외화획득 수단으로서 매우 중요한 의미를 가지고 있다. 따라서 북한의 경제개발을 위해서는 우선적으로 수산부문의 개발이 시급히 필요하다. 지난해 남북정상회담 직후 ‘북측 동해 수역 남측어선의 입어’를 합의한 사실도 북한에서 수산부문 개발과 협력의 중요성을 잘 나타내주고 있다. 북한 수산개발을 위한 국제 자원조달 전략을 마련하기 위해 국제적으로 대북 수산개발 지원이 가능한 가용재원을 검토하고 그동안 국제사회의 대북 지원 성과를 분석하였다. 그리고 각 재원별 특징과 수산개발사업의 추진단계를 고려하여 자원조달 모형을 설정하였고 자원조달 전략을 제시하였다.

그러나 북한 수산개발에 대한 전체적인 계획이나 로드맵이 작성되지 않은 상황에서 사업별 구체적인 자원조달 전략이나 계획을 제시하는 것이 한계가 있음을 밝힌다. 아무쪼록 본 연구에서 제시된 정책대안이 북한의 수산개발을 위한 국제협력 모색에 도움이 되기를 기대한다.

이 보고서는 한국해양수산개발원 해양국토연구부 남북협력팀의 엄선희 책임연구원, 홍성걸 연구위원, 최수정 책임연구원이 집필하였다. 그리고 연구수행 과정에서 많은 조언을 해주신 정봉민 연구심의역, 한스 자이델(Hanns Seidel) 재단의 켈리거(B. Seliger) 소장께 깊은 감사의 마음을 전한다.

2008년 12월

한국해양수산개발원
원 장 강 종 희

차 례

Executive Summary	i
-------------------	---

제1장 서론	1
--------	---

1. 연구의 배경 및 필요성	1
2. 연구의 목적	4
3. 연구의 방법 및 추진체계	5

제2장 북한 국제협력의 의의	7
-----------------	---

1. 경제개발 비용 및 해외 재원조달의 필요성	7
2. 북한의 경제개발을 위한 국제협력의 필요성	10
1) 국제협력의 유형	10
2) 한국의 입장에서 본 대북한 협력의 필요성	12
3) 북한의 입장에서 본 국제협력 필요성	14
4) 국제사회의 입장에서 본 대북한 협력 필요성	18
3. 북한의 수산개발과 관련된 국제협력의 필요성	19

제3장 북한의 국제협력 및 재원조달 실태	23
------------------------	----

1. 북한 개발을 위한 가용 국제 재원	23
1) 공적개발원조(ODA)	23
2) 국제 민간자본	26
2. 다자 협력	29
1) 국제사회의 대북 지원 동향	29

2) 유엔의 인도지원 시스템	31
3) WFP의 대북 지원 동향	37
4) UNDP의 대북 지원 동향	38
3. 양자 협력	40
1) 미국	40
2) EU	43
3) 일본	51
4) 중국	56
4. 민간단체의 대북 지원	64
5. 북한의 농수산 분야에 대한 국제 지원	68

제4장 국제협력을 통한 재원조달 방향 70

1. 북한의 국제협력에 대한 정책 변화	70
2. 북한의 국제기구에 대한 정책 변화	73
3. 체제전환국 재원조달의 북한에의 시사점	76
4. 북한 수산협력 사례	78
1) FAO가 제안한 북한 수산개발 프로그램	79
2) 주요 남북수산협력 사례	80
5. 국제 재원조달을 위한 선결요건	84

제5장 북한 수산개발을 위한 국제 재원조달 전략 86

1. 국제기구 가입 이전	86
2. 국제기구 가입 이후	87
1) 다자 협력	87
2) 양자 협력	89
3. 재원조달 모형	92
1) 무상 ODA 모형	92

2) ODA Loan 모형	93
3) ODA 기금 모형	95
4) 프로젝트 파이낸스 모형	96
5) 정부보증(Government Guarantees) 모형	96
6) 상업차관 혼합 모형	98
4. 재원조달 모형 비교	99
5. 재원조달 전략	101
1) 수산개발사업 추진 단계	101
2) 사업 추진 단계별 재원조달 전략	102
3) 사업별 재원조달 전략	104
제6장 결 론	109
1. 북한 개발지원에 대한 국제협력	110
2. 국제 재원조달 모형	111
3. 북한 수산개발사업 단계별 재원조달 전략	112
4. 재원조달을 위한 선결요건	114
5. 정책적 시사점	115
참고 문헌	117
부 록 1 : Protracted Relief and Recovery Operation-Democratic People's Republic of Korea 10488.0	121
부 록 2 : Country Programme Document for Democratic People's Republic of Korea(2007-2009) by UNDP	129
부 록 3 : 유엔식량농업기구(FAO) 북한 수산개발 프로그램 사업 보고서	134
부 록 4 : The EC-DPRK Country Strategy Paper 2002-2004 : EU-DPRK 북한	

전략 보고서 2001-2004	153
------------------	-----

부 록 5 : Hanns-Seidel 재단의 대북 지원사업개요 : The Capacity-Building Activities of Hanns-Seidel Foundation in North Korea	156
--	-----

표 차례

표 2-1. 국제협력의 일반적 유형 및 사례	11
표 2-2. 1960~70년대 남한의 총수출액 중 수산물 수출 비중 추이	20
표 2-3. 북한의 5대 주요 품목의 대중 수출 비중	22
표 3-1. 가용 국제 재원 유형	24
표 3-2. ODA 지원 형태	25
표 3-3. 투자 원천별 재원 유형	28
표 3-4. 국제사회의 대북 지원 실적 추이	30
표 3-5. 2008년 CERF의 북한 긴급구호 지원 현황	35
표 3-6. UNDP의 북한 내 사업 규모 추이	39
표 3-7. 미국의 대북 원조	42
표 3-8. EU의 분야별 대북 경제지원	47
표 3-9. EU의 대북 경제지원 현황	47
표 3-10. 북한의 전체 교역에서 중국이 차지하는 비중(한국 비포함)	62
표 3-11. 2002년 7. 1 조치 이후 중국의 대북한 주요 협력 및 투자 사례	64
표 3-12. 북한 AREP 프로그램의 구성요소 및 세부 추진계획	69
표 4-1. 북한 수산협력 직접투자 사례	83
표 5-1. 국제기구 가입 전 세계은행의 지원 현황	87
표 5-2. 북한 개발에 있어서 일본 배상자금의 예상되는 사용 용도	91
표 5-3. 재원조달 모형별 특징 비교	100
부록표 1. 1990년대 후반 이후 EU-북한 관계 증진	155

그림 차례

그림 1-1. 연구 추진체계	6
그림 2-1. 체제전환국의 경제개혁과 성장 경로	9
그림 2-2. 북한에 대한 국제협력 필요성	12
그림 3-1. EU 및 회원국의 ODA 현황 및 주요 선진국 비교	48
그림 3-2. EU의 공적개발원조 운용 구조	51
그림 3-3. 국제 민간지원단체의 대북 지원사업 추진 체계	67
그림 5-1. 무상 ODA 모형	93
그림 5-2. ODA Loan 모형	95
그림 5-3. ODA 기금 모형	95
그림 5-4. 프로젝트 파이낸스 모형	96
그림 5-5. 정부보증(Government Guarantees) 모형	97
그림 5-6. 상업차관 혼합 모형	98
그림 5-7. 공적자본을 통한 사업추진 단계별 재원조달 방안	103
그림 5-8. 민간자본을 통한 재원조달 전략	104

Executive Summary

South Korea and the international community have so far provided significant amount of aid to North Korea for the North Koreans in a dire need. However, there is no sign that the issues of food shortage and economic difficulties in North Korea will be addressed. While offering assistance to North Korea, the two learned a valuable lesson that North Korea's economic difficulties will not be eased and that North Koreans' quality of life will not improve if there is no "openness" and reform. It should be noted that China, Vietnam and Eastern European countries in spite of their socialist economy like that of North Korea, improved their relative economy and quality of life through reform and openness. In other words, in order to tackle the root cause of North Korea's economic crisis, inefficiency in the economic system should be eliminated and, at the same time, the injection of new investment becomes a must to lay down the production infrastructure. No scholars will disagree with that view and even North Korea is well aware of it. Therefore, taking the current situations into account, capital inflow from outside is imperative for North Korea. That is why North Korea should seek to expand collaboration with the international community. Both North Korea and the international community understand the importance and legitimacy of international cooperation. Unfortunately, how to pursue it and what detailed plans are needed have not yet been discussed in depth.

This paper makes several suggestions on relevant strategies through which

funding and investment from the international community can be attracted, as they are highly critical in developing North Korea's maritime industry as well as moving forward South-North cooperation projects in the field. For North Koreans, the development of maritime industry is not only a key to ease food shortage but also a means to earn foreign currency. In particular, earning foreign currency is critical for less developed countries where economic development has just started. North Korea is not an exception. To bring about changes in the North's economy, the development of their maritime industry is the most urgent task. Through the summit talks held last year, the two Koreas agreed to allow South Korean fishing boats to fish in the Eastern sea area of North Korea. It shows how important it is to pursue the growth of DPRK's maritime industry through collaboration between the two Koreas. The paper also reviewed resources available for assisting North Korea's maritime industry and analyzed achievements as well as limitations of the previous aid projects to North Korea from the international community. By studying the characteristics of each fund and current status of each maritime project, the paper also suggests relevant financing models and strategies.

However, it should be noted that the paper has its own limitations in terms of the level of details as no overall master plan or road map is available for the development of North Korea's maritime industry.

How's this: In spite of certain limitations in terms of the kinds of details needed for quality research, this study attempts to offer its contributions to the on-going research of the development of North Korea's maritime industry.

제 1 장 서 론

1. 연구의 배경 및 필요성

최근 남북관계는 대내외적인 환경변화에 따라 새로운 변화에 직면하고 있다. 남한에서 2008년 초 출범한 실용정부는 ‘비핵·개방 3000’을 내세워 과거와는 차별화된 대북정책을 추진하고 있으며, 이에 따라 남북관계는 조정국면을 맞이하였다.

이에 지난 7월에는 금강산 관광특구에서 발생한 민간인 피격사건으로 금강산 관광이 중단되었고, 12월에는 북한이 개성공단의 남측 인력 일부를 강제철수 시키면서 남북관계의 경색국면이 심화되었으며, 이러한 상황은 당분간 지속될 것으로 전망되고 있다. 또한 김정일 국방위원장의 건강 이상설이 전파되면서 북한 내부의 변화에 대한 전망도 조심스럽게 회자되고 있다.

국제적으로는 지난 10월 북한에 대한 미국의 테러지원국 해제가 이뤄졌고, 곧 이어 11월에는 미국 대선에서 오바마가 차기 대통령으로 당선되었다. 따라서 북미관계에서도 큰 변화가 예상되고 있다. 한편 미국으로부터 시작된 금융 위기가 전 세계적으로 파급되면서 그동안 호황을 지속하던 세계경제는 향후 상당 기간 동안 침체국면을 지속할 것으로 전망되고 있다. 이에 따라 남북경제협력도 새로운 차원의 전환기를 맞이하게 될 가능성이 높아지고 있다.

남북경제협력과 대북 경제지원은 2007년 10월 평양에서 개최된 제2차 남북정상회담을 계기로 여러 분야에서 합의를 도출하는 등 큰 진전을 보였다. 이 과정에서 수산부문에서도 다양한 남북수산협력사업에 대한 합의가 도출되었다. 특히 정상회담 직후 ‘북측 동해수역 남측어선 입어 합의’가 이루어지고 이에 대한 실무협상을 2008년 초에 개최하기로 합의하면서 본격

적인 남북수산협력이 가시화되었다. ‘북측 동해수역 남측어선 입어 합의’는 동해지역을 중심으로 향후 수산물 유통·가공 등 여타 수산협력사업이 확대될 가능성을 높였다. 또한 현재 교착상태에 있는 서해의 남북공동어로 협상도 머지않은 미래에 합의될 수 있는 가능성을 높였다는 점에서 그 의의가 매우 큰 것으로 보인다.

한편 남북수산협력은 북한 경제 발전에 있어 식량난 해결과 외화자본 조달 측면에서 매우 중요한 역할을 할 것으로 평가되고 있다. 경제발전 초기 단계에서는 국가의 경제개발 동력인 외화의 조달에 있어 농림수산물 수출의 비중이 상대적으로 크다는 것은 여러 경제개발 사례에서 잘 알 수 있다. 북한도 마찬가지로 경제개발을 위해서는 우선 농림수산물의 수출을 통한 외화벌이에 주력할 수밖에 없다. 특히 수산물은 북한 국민에게 단백질 공급원으로서 북한의 식량문제 해결에도 많은 도움을 줄 수 있을 것으로 보인다. 남한의 경우 지속되는 수산업의 경영난 해결과 국내 수산물 소비 변화에 대응한 국내 수산업의 활로를 모색하는 계기를 마련할 수 있다는 점에서 남북수산협력은 그 의의가 있다.

그동안 남북수산협력은 남과 북의 직접적인 협력보다는 중국 등 제 3국을 경유하여 민간 차원에서 비교적 소규모 구상무역 형태로 이뤄졌다. 그러나 현재는 대부분의 사업이 중단된 상태이다. 이는 남북관계의 정치적 문제로 인한 점도 있지만 주로 투자자금 부족 등 재원조달 문제에 기인하였다. 이는 세계식량기구(Food and Agriculture Organization : FAO)나 유엔개발기구(United Nations Development Programme : UNDP) 등 국제기구가 추진하고 있는 북한 수산개발사업에도 유사하게 나타났다. 예를 들어 1998년 세계식량기구는 북한에 양식어업 등 수산개발을 위한 프로젝트를 제안하고 이를 위한 자금을 국제사회에 모금하였지만 결국은 실패함으로써 사업을 시행조차 하지 못하였다.

이러한 상황에서 지난해 ‘북측 동해수역 남측어선 입어’와 여타 수산

협력사업에 대한 합의는 정부가 주도하는 새로운 형태로서 남북수산협력의 가능성을 열었다. 그런데 이러한 남북수산협력사업은 막대한 자금을 필요로 한다. 그동안 남북수산협력사업의 재원으로서의 역할을 충실히 해온 남북협력기금의 예상 수요가 크게 증가할 것임에도 불구하고 기금의 재원 확충방안으로서 정부출연금 증액 이외에 별다른 대책을 마련하지 못하고 있는 상황이다. 특히 지난 10년 동안 소위 ‘퍼주기’식 대북정책에 대한 국민들의 비판으로 남북협력 관련 자금을 국내에서 모두 조달하는 것에 대한 국민적 합의 도출도 어려운 실정이다. 이에 실용정부는 ‘비핵·개방 3000’과 이를 위한 국제협력 자금 400억 달러 조성을 발표하였다. 국제협력기금 조성은 남북협력기금의 한계를 보완하기 위한 대책으로 이해되는데 국제협력기금을 조성하기 위해서는 남한의 노력뿐만 아니라 무엇보다 북한이 국제사회의 신뢰를 회복하는 것이 필수적이다.

이러한 맥락에서 앞서 언급한 북한을 둘러싼 국제환경 변화는 궁극적으로는 남북협력에 있어 매우 중요한 변수가 아닐 수 없다. 미국이 북한을 테러지원국에서 해제함에 따라 북핵문제가 전격적으로 해결될 수 있다는 가능성이 가시화되면서 북한 개발 지원에 대한 국제사회의 관심도 높아지고 있다. 그동안 북한의 핵보유 문제는 북한 개발이나 지원에 대한 국제적인 협력을 유도하는 데 현실적으로 커다란 장애가 되었던 것이 사실이다. 또한 이러한 환경변화에 대응하여 북한도 미국에 대한 향후 핵폐기의 직접적인 경제적 보상 외에도 국제여론의 개선을 바탕으로 국제사회와의 다각적인 협력을 추구할 것으로 보인다. 특히 구소련 붕괴 이후 북한 경제의 남한 및 중국에 대한 의존도가 심화됨에 따라 향후에는 유럽연합(European Union : EU)을 비롯한 다른 국가와의 협력에 노력을 기울일 가능성이 높을 것으로 예상된다. 중국의 대북 지원 및 투자유치는 물론 일본의 전쟁배상금 청구, EU의 기술지원 등 다양한 형태로 북한은 국제사회의 지원을 요청할 것으로 보인다.

한편 국제사회는 공적개발원조(Official Development Assistnace : ODA)를 활용하여 저개발국 지원을 통한 정치·경제적 영향력을 확대하는 데 노력하고 있다. 북한의 경우 핵문제와 폐쇄적인 사회구조로 인해 다른 저개발 국가에 비해 국제사회의 관심과 신뢰가 아직은 부족하지만 한반도의 지정학적인 위치나 주변국의 경제 규모 등을 고려해 볼 때 중요한 개발 지원 대상국으로서 그 가치가 높은 것으로 평가되고 있다. 따라서 앞서 언급한 북미관계의 변화와 북한 내부의 변화가 가시화될 경우 국제사회의 북한 개발 지원도 크게 증가할 것으로 보인다. 다시 말해서, 남북수산협력사업에 있어서 국제협력을 통한 재원조달은 남과 북은 물론 국제사회의 공동 이익을 도모할 수 있을 것으로 기대된다.

2. 연구의 목적

이에 본 연구에서는 국제협력을 통해 북한 수산개발 또는 남북수산협력을 위한 재원을 조달하기 위한 전략을 도출하고자 하였다. 즉, 그동안 다양한 대북한 경제 및 농수산 개발 국제협력 사례를 재원조달 측면에서 면밀히 분석하여 중·장기적으로 국제협력을 통한 북한 수산개발사업의 재원조달 방안을 제시하고자 하였다. 특히 그동안 원조 중심의 대북 지원 시스템을 분석하였고 향후 국제적으로 북한 개발 지원에 활용될 수 있는 재원을 분석하였다. 이는 남북수산협력사업 재원조달을 위한 정책수립에 기초 자료를 제공할 수 있을 것으로 기대된다.

단, 본 연구는 다음과 같은 한계를 가진다. 첫째, 현재까지 북한 수산개발에 대한 로드맵이나 구체적인 수산개발사업 추진 계획 등이 수립되지 않았기 때문에 수산개발 프로젝트별 구체적인 재원조달 전략은 FAO에서 제안한 수산개발 프로그램을 대상으로 예시적으로 제시하는 수준에서 그쳤

다. 둘째, 남북수산협력이나 북한 수산개발에 대한 재원조달에 대해 북한의 입장은 북한을 둘러싼 국제적 환경변화 등을 분석하여 전망하는 것으로 대신하였다. 셋째, 최근에 발생한 세계적인 금융위기에 따른 세계경제 침체에 따른 국제사회의 북한 지원에 대한 태도 변화와 미국 오바마 정부의 대북 정책을 반영하지 못한 점도 본 연구의 한계로 지적된다.

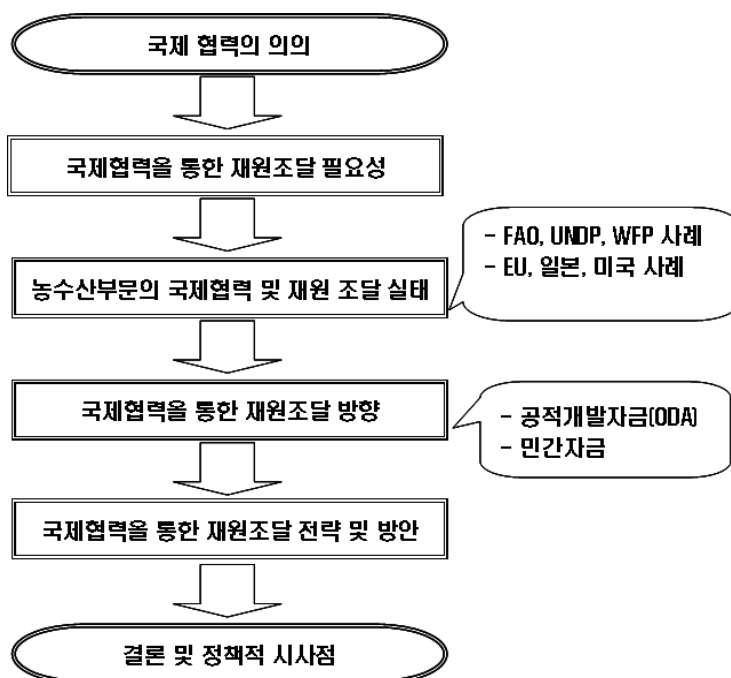
3. 연구의 방법 및 추진체계

본 연구에서는 연구의 목적과 성격에 따라 2차 자료 문헌조사, 사업별 사례분석, 국제기구 방문조사 및 면담, 전문가 면담 등의 방법을 우선적으로 사용하였다. 그리고 이에 이론적 분석의 틀을 적용함으로써 최적의 정책대안을 도출하고자 하였다.

북한 개발 지원을 위한 국제협력과 관련하여 이미 다수의 국내외 문헌들이 존재하지만 대부분 단편적인 사안에 대한 분석에 국한되어 있다. 특히 북한 수산개발에 대한 문헌은 프로젝트별로 산재되어 종합적인 문헌은 전무한 실정이다. 이에 본 연구에서는 기존의 문헌을 종합하여 보다 체계적인 관점에서 북한 수산개발을 위한 국제협력방안을 분석·도출하고자 한다.

우선 북한에 있어 국제협력의 의의를 간략히 논의하고 재원조달의 의의를 자금 원천, 재원조달방식 측면에서 비교 분석한다. 이어서 북한의 수산개발을 위한 재원조달에 있어서 국제협력의 필요성에 대해 논의하고 북한의 경제개발 및 농수산 부문의 국제협력 실태를 분석한다. 실태분석은 국제기구 차원의 다자 협력과 개별국가의 양자협력으로 구분하여 논의를 전개한다. 다음으로 북한의 국제협력 현황과 최근 북한의 국제협력에 대한 입장 및 정책변화 등을 살펴본다. 실태분석과 앞에서 논의된 국제협력을 통한 재원조달 필요성을 바탕으로 북한 수산개발에 있어서 국제협력을 통

한 재원조달 방향을 정립하고 이에 대한 전략과 방안을 마련한다. 재원조달 방향을 정립하는 데 있어서 공적개발원조와 민간자본을 중심으로 여러 가지 재원조달 모형을 마련하여 이에 대한 특징과 각각의 모형을 비교 분석한다. 다음으로 북한의 수산개발 추진 단계별 재원조달 전략을 수립하고 구체적인 수산개발 프로그램을 제시하여 이에 대한 재원조달 전략을 마련한다. 결론에서는 본 연구의 한계와 향후 추진되어야 할 연구 방향을 제시하고 마지막으로 정책적 시사점을 도출한다.



| 그림 1-1 | 연구 추진체계

제 2 장 북한 국제협력의 의의

1. 경제개발 비용 및 해외 자원조달의 필요성

저소득 → 저축 부족 → 투자 부족 → 저성장 이라는 악순환 과정(vicious circle)은 대부분의 저개발국가가 경제개발 초기에 직면하게 되는 상황이다. 경제성장을 위해 투자를 증대시켜야 하지만 국내적으로는 저축이 부족하고 외부적으로는 외화획득이 어렵기 때문이다. 따라서 저개발국가가 경제성장을 이루기 위해서는 이러한 악순환 과정을 탈피하지 않으면 안 되는 바, 이에 필요한 자금을 경제개발 비용이라는 개념으로 정의할 수 있다(조명철 외, 2000, p. 25).

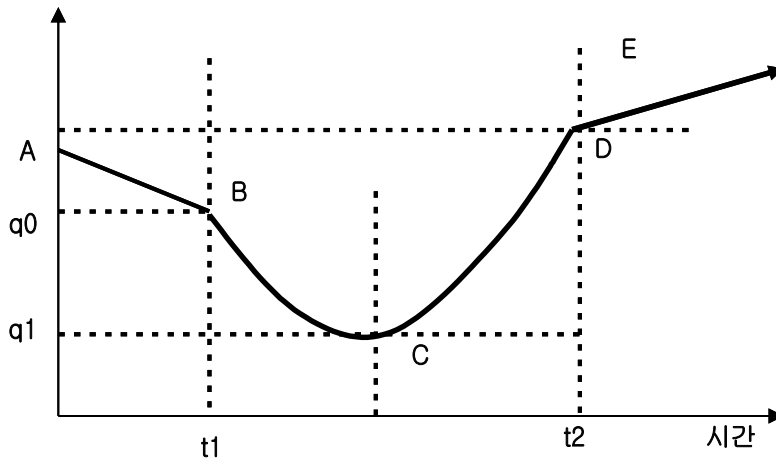
그런데 경제개발 비용을 조달하는 데 있어서 외자도입은 매우 중요한 부분이다. 저개발국들은 국내저축과 외환이 부족한 상태가 일반적인데, 경제개발을 위해 국내저축을 증대시키는 것은 구조적으로 어렵기 때문이다. 따라서 외자도입을 통하여 경제개발을 추진하게 된다. 우리나라를 비롯한 아시아 신흥공업국의 경제성장 사례를 보면 이러한 과정을 공통적으로 겪었던 것을 잘 알 수 있다. 정부주도의 외자도입을 통해 부족한 국내저축을 보완하였고, 이를 통하여 간접적으로 선진국 기술과 경영기법을 도입할 수 있었다. 그리고 도입된 외자를 이용하여 공업화를 실현하고, 그 결과 수출 증대를 통하여 외화획득을 도모하였다.

한편, 중국, 베트남 및 동유럽 국가 등 체제전환국의 경우에는 경제개발 비용 이외에 체제전환을 포함하는 경제개혁 비용이 추가되면서 좀 더 광범위한 개념으로 경제개발 비용이 정의될 수 있다. 예를 들어 경제개혁 초기 동유럽의 경제개발 비용을 분석해 보면, 경제개혁의 J-커브(J-curve) 효과로 분석할 수 있다(*Ibid.*, p. 26).¹⁾ 동유럽 국가의 경우 경제개혁 정책의 시

행과정에서 개혁추진 이후 새로운 성장경로가 형성되기까지의 생산량 감축부분이 경제개혁 비용으로 정의된다. 그리고 이에 소요되는 비용을 외자 도입으로 조달하였다.

동유럽 체제전환국의 경우 4단계 성장경로를 가진다. 우선 첫 단계(아래 그림의 A-B 구간)에서는 구 사회주의 체제의 한계에 의한 성장침체기를 가진다. 두 번째 단계(아래 그림의 B-C 구간)는 경제개혁 또는 구 사회주의 경제체제의 붕괴로 생산량이 급격히 감소한다. 이러한 생산량 감소는 주로 국제무역의 위축에 기인한다는 것이 경험을 통해 밝혀진 바 있다. 세 번째 단계는 회복단계로 경제개혁 이전의 생산량 수준을 회복한다. 마지막 단계는 본격적인 성장단계로 새로운 경제체제에서 안정적인 성장이 이루어지는 단계이다. 동유럽 체제전환국은 J-커브 효과에서 두 번째 단계를 지나 세 번째 단계로 변화하기 위해 소요되는 재원을 국내에서 조달할 수 없기 때문에 외자도입을 추진하였다. 따라서 경제개발 비용은 일반적인 개념과 J-커브 효과를 통한 경제개혁을 포함한 개발 비용 사이에서 개념화될 수 있다(Ibid., p. 29).

1) 경제개혁은 정책목표 또는 정책기조 변경과는 다르게 제도와 같은 경제활동 구조 및 행위 방식 자체를 변화시키는 것으로 새로운 제도에 적응하기 위한 노력과 그에 수반되는 시행착오로 인해 개혁 초기에는 주로 부정적인 면이 많이 부각된다. Rodrik은 이를 ‘경제개혁의 J-curve 효과’라고 명명하였으며, 일명 야간비행(flying blind in the early stages of the reforms)으로 일컬어진다. Dani R. Rodrik, “Understanding Economic policy Reform”, *Journal of Economic Literature*, Vol. 36, March 1996 재인용.



| 그림 2-1 | 체제전환국의 경제개혁과 성장 경로

그러나 중국의 경우는 전형적인 농업국가로서 농업을 중심으로 점진적인 경제개혁을 추진하였기 때문에 경제개발 비용을 국내저축을 통해 조달할 수 있었다. 즉 위의 J커버에서 두 번째 단계가 나타나지 않았으며, 따라서 중국의 경제개발 비용은 일반적인 경제개발 비용과 유사한 개념으로 볼 수 있다.

한편, 경제개발 비용의 재원조달 방법으로는 국내조달과 국제조달로 구분해 볼 수 있는바, 앞서 언급한 바와 같이 대부분의 개도국에 있어서 국내자본의 부족으로 국내에서 재원을 조달하는 데에는 한계가 있다. 따라서 본 연구에서는 국제사회를 통한 재원조달 방법을 중심으로 논의를 전개한다. 국제 재원조달은 재원의 주체별로 크게 국제 공적자금을 통한 재원조달과 국제 민간자금을 통한 재원조달로 구분할 수 있다. 국제 공적자금을 통한 재원조달의 대표적인 형태가 ODA이며 민간자금을 통한 재원조달은 외국인 직접투자(Foreign Direct Investment : FDI), 포트폴리오 투자(Portfolio Investment : PI)와 상업차관이 있다. 또한 유·무상 기준으로는 원조로 불리는 무상지원의 형태와 차관 등 유상지원의 형태로 구분할 수 있다.

2. 북한의 경제개발을 위한 국제협력의 필요성

1) 국제협력의 유형

일반적으로 ‘국제협력’이란 국가 간 또는 국제기관 간의 모든 유·무상 자본협력, 무역, 기술 및 사회문화 협력 등 국제사회에서 발생하는 다양한 형태의 총체적 교류를 지칭한다(임을출, 2007년 겨울호). 국제협력에 있어서 협력의 주체는 일반적으로 정부와 국제기구 등 공공부문과 일반 민간기업, 비영리 민간단체 등 민간부문으로 구분할 수 있다. 그리고 이는 다시 협력주체의 다수 여부에 따라 양자간 협력과 다자간 협력으로 구분할 수 있고, 협력의 방식에 따라 수혜성(시혜성) 협력과 호혜성 협력으로 구분 가능하다.

먼저, 협력 주체별로 보면 협력에 따른 이익과 비용의 귀속이 비교적 분명한 협력사업의 경우에는 민간차원의 협력이 효과적이고, 반대의 경우에는 공공차원의 협력이 더욱 효과적이다. 특히 많은 비용이 소요되고 장기간에 걸쳐 투자의 회수가 이루어지는 사업의 경우에는 정부, 국제기구 등 공공차원의 협력이 필요하다. 또한 국제협력 주체의 수에 따라 다자협력과 양자협력으로 구분할 수 있다. 포괄적인 국제협력이 필요한 경우 다자간 협력이 이루어지고 있는데 경제적 측면에서 투자 위험(risk)의 분산이 필요한 대형사업의 경우에 다자간 협력이 선호되고 있다. 이에 비하여 양자협력은 그 효과가 양 당사국 사이에 한정되는 경우, 투자 규모가 비교적 작은 사업의 경우 등에 흔히 적용된다.

그리고 협력 방식에 따른 구분에서 수혜성 협력은 협력 주체 중 어느 한편이 협력의 비용을 부담하고 다른 한편이 혜택을 받는 협력을 의미한다. 수혜성 협력의 사례로는 식량 지원, 의료 지원 등 인도적 지원을 들 수 있다. 즉, 수혜성 협력은 주로 무상원조의 형식으로 이루어지고 있다. 일반

적으로 수혜성 협력은 호혜성 협력에 비하여 ‘이완된’ 협력 관계로 볼 수 있다. 그동안 우리나라 과거 1960~1970년대 경제개발과정이나, 선진국과 제3세계 국가 간의 경제협력 사례를 보면 저개발국과 선진국 간의 협력관계는 수혜성 협력으로부터 출발해서 호혜성 협력으로 발전하는 경우가 많은 것을 알 수 있다(이상준 · 이성수, 2002, p. 11).

국제협력의 일반적 유형 및 사례를 보면 다음과 같다.

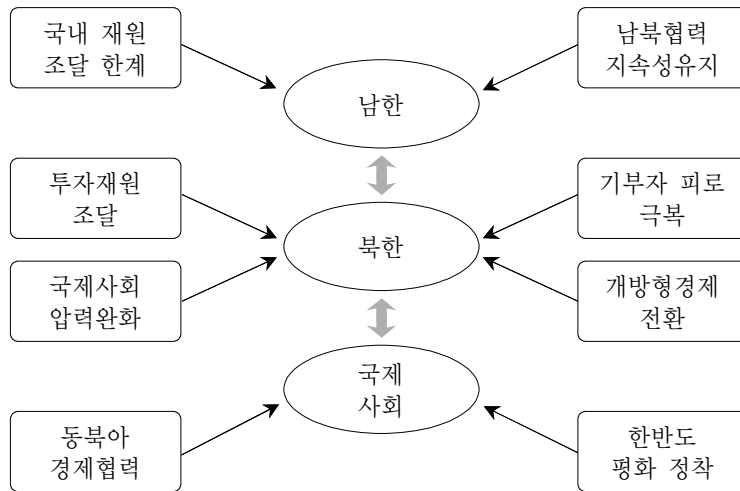
| 표 2-1 | 국제협력의 일반적 유형 및 사례

		협력주체 ²⁾			
		공공부문		민간부문	
		양자 협력	다자협력	양자 협력	다자협력
협력 방식	수혜성 협력	개별국가차원의 식량/의료 지원 및 기타 개발지원	국제금융기구의 차관지원	개별국가 민간 NGO의 식량/의료 지원	국제적인 NGO의 식량/의료 지원
	호혜성 협력 ³⁾	국제적 성격의 소규모 지역개발사업	국제적 성격의 대규모 지역개발사업	교역 및 일반투자지원	각종 개발을 위한 권소사업

한편, 북한의 경제개발을 위한 국제협력의 필요성은 남한, 북한, 국제사회의 각 주체별로 논의될 수 있다. 남한은 남북협력에 있어서 남한 단독으로의 재원조달 한계 극복과 남북협력사업 수행의 지속성과 일관성 확보를 위해 국제협력을 강화할 필요가 있다. 그리고 북한이 국제협력을 필요로 하는 이유는 경제적으로는 경제난을 극복하고 지속적인 경제개발을 위해서는 장기적인 투자가 필요한데, 이는 현재 북한의 내부경제 역량으로는 불가능한 일이 아닐 수 없기 때문이다. 또한 국제사회의 입장에서는 동북아 경제 협력의 활성화와 궁극적으로 한반도 평화정착을 위해서는 북한과의 협력이 매우 필요한 일임에 틀림없다.

2) 저개발 국가의 경제발전을 위한 공공차원의 국제협력은 기본적으로 선진국의 양자간 공적 개발원조, 세계은행 등 국제금융기관의 지원 등의 형태로 이루어지고 있다.

3) 국제적인 지역개발사업의 경우 순수하게 공공부문만이 협력의 주체가 되기보다는 공공과 민간이 상호협력을 하는 경우가 많다.



| 그림 2-2 | 북한에 대한 국제협력 필요성

2) 한국의 입장에서 본 대북한 협력의 필요성

(1) 남북협력기금을 통한 북한 지원 재원조달의 한계

남북협력기금은 남북관계를 발전시키는 중요한 수단임에도 불구하고 향후 기금수요의 증가에 대한 재원조달 방안이 제시되지 않고 있다. 2000년 이후 남북 경제협력 및 사회·문화 부문의 협력이 활성화되면서 남북협력기금사업이 질적인 전환을 보였다. 특히 개성공단사업을 비롯한 3대 경제협사업⁴⁾과 북한의 인프라 개선 사업의 추진은 남북협력기금 수요가 남북관계 개선으로 급속히 증가할 것임을 시사하고 있다.

이와 같이 남북협력기금의 수요가 크게 증가할 것으로 예상됨에도 불구하고 기금의 재원확충 방안에 대해 정부출연금 이외에 별다른 대책이 마련되지 못하고 있다(국회통일외교통상위원회, 2006. 9). 더욱이 대북 지원 자금은 북한의 핵문제와 같은 정치·군사적 요인에 의해서 크게 영향을 받

4) 개성공단사업 이외에도 금강산 관광사업 및 철도·도로 연결 사업을 의미한다.

아왔다. 현재 조성된 기금의 규모도 남북교류협력의 진전에 따라 급증되었다는 것이 그 좋은 예이다. 현재 관련 법률 개정을 통한 기업 또는 민간단체 등이 남북협력기금에 출연하는 방안이 논의되고 있다. 그러나 국내에서 조달 가능한 재원이 막대한 예상 자금수요를 충족하기에는 무리가 있다는 것은 전문가들의 공통된 견해이다.

(2) 실용 정부의 대북한 정책 변화

실용정부(이명박 정부)는 지난 10년 동안 추진해왔던 대북 포용정책 기조를 근본적으로 변화시키고 있다. 현 정부가 표방하고 있는 실용주의 대북정책은 포용정책과의 차별화에서부터 시작한다. 실용주의 대북정책은 그동안 포용정책이 북한체제를 실질적으로 변화시키지 못하였고 오히려 북한의 핵보유를 방치했다는 인식에서부터 출발하고 있다. 따라서 ‘비핵·개방·3000’으로 나타난 실용주의 대북정책 기조는 핵문제 해결을 선결 요건으로 한 대북 지원에 초점을 두고 있다.

현 정부의 실용주의 대북정책 기조는 남북경협 추진에 있어서도 그 기준으로 비핵화, 경제성, 재정부담 능력, 국민적 합의 등을 제시하였는데, 이에 따라 2007년 남북정상회담 등에서 합의된 신규 경협사업의 추진이 불투명해졌다. 즉, 북핵 폐기가 완료되어야만 경협을 확대할 수 있는 환경이 조성된다고 볼 수 있다.

실용정부는 9·19 공동성명⁵⁾이 완전히 이행되고 한반도 평화체제 정착 및 북·미, 북·일 관계 정상화가 이루어지는 등 북한 지원이 본격화 될

5) 4차 6자회담 합의(2005년 9월 19일, 베이징) : 9·19 공동성명은 총 6개 항목으로 이뤄져 있는데 우선 1항에는 북한의 비핵화가 6자회담의 목표라는 것을 밝히고 있다. 이어 2항에는 미국과 북한이 상호 존중하고 관계를 정상화한다는 것을 다짐하고 있고 3항에는 5개국이 북한에 에너지 지원을 한다는 것 그리고 5항에는 6개국이 ‘행동 대 행동’, ‘말 대 말’ 원칙에 입각해 상호조율된 조치를 취하기로 했다고 밝히고 있다. 한마디로 2차 북핵 위기를 해결하기 위해 목표와 원칙을 총정리 한 것이 9·19 공동성명이라고 할 수 있다(자료 : <http://blog.naver.com/1moretry/50035415881>).

수 있는 국제 환경이 조성되면 북한 경제개발에 국제협력자금 400억 달러를 투입한다는 전략을 제시하고 있다. 여기서 국제협력자금은 세계은행(World Bank) 및 아시아개발은행(Asian Development Bank : ADB) 차관, 남북협력기금, 해외직접투자 유치, 북·일 관계 개선에 따른 일본의 전쟁배상금 등의 대북 지원금을 합친 것을 의미한다. 그 중에서 남북협력기금을 제외한 세계은행 및 ADB 차관, 해외직접투자 유치, 일본의 대북 지원금 등이 엄격한 의미에서 국제협력을 통한 자금지원이라 할 수 있다. 이는 그동안 남북 협력에 있어서 소요 재원을 남북협력기금에만 의존하던 방식에서 탈피하여 국제협력을 유도한 재원조달 방안을 논의한다는 점에서 의의가 있다. 즉, 국내외를 통틀어 적극적으로 재원의 다양화를 꾀하고 있다.

3) 북한의 입장에서 본 국제협력 필요성

(1) 북한의 경제개발을 위한 투자재원조달

그동안 북한에 대한 국제사회의 협력은 주로 인도적 차원의 대북 지원이 주를 이루었다(장형수·이창재·박영곤, 1998. 12). 예를 들면 국제연합(United Nations : UN), 국제적십자사연맹(International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies : IFRC), 국제비정부기구(Non-Governmental Organization : NGO)와 개별국가 차원에서 인도적 대북 지원사업이 이루어지고 있다. 이들은 식량, 생필품, 의약품 등의 부족으로 극심한 어려움을 겪고 있는 북한에 대해 적극적인 지원사업을 전개하고 있다. 북한에 대한 인도적 지원은 지난 1995년 8월 뉴욕 주재 북한 유엔대표부가 국제연합인도지원국(United Nations Department of Humanitarian Affairs : UNDHA)에 대북 긴급 지원을 공식 요청함으로써 이루어지게 되었다. UNDHA는 북한의 요청을 접수하고 1995년 8월 국제연합 재난평가조정단(United Nations Disaster Assessment and Coordination : UNDAC)을 수해지역에 파견하였다.⁶⁾ 또한 국제보건기구

(World Health Organization : WHO), 국제연합아동기구 (United Nations Children's Fund : UNICEF), FAO 등의 식량 관련 전문가들이 평양주재 UNDP의 지원 하에 공동으로 북한의 식량난과 배급 상황에 대한 조사를 실시하였다. 그리고 UNDHA는 이 조사결과를 바탕으로 인도적인 대북 지원을 추진하게 되었다. UN은 세계식량계획(World Food Program : WFP)을 비롯하여 대북 지원 단체 중 가장 큰 비중을 차지하고 있고, 국가별로는 미국, EU, 일본, 한국 및 캐나다 등이 이에 가장 적극적으로 참여한 것으로 나타났다. 그런데 북한의 식량난 등 경제문제 지속이 장기화됨에 따라 국제사회에서는 기부자 피로(donor's fatigue)현상이 나타났고 북한에 대한 지원을 비상사태에 대한 구호지원에서 개발원조로 전환시켜야 한다는 의견이 대두되고 있다. 그 결과 대북원조가 개발원조의 차원으로 이루어지기 시작했다.

현재 북한의 만성화된 경제난을 근본적으로 극복하고 경제발전을 이루기 위해서는 지속적인 장기 투자가 필수적이다. 그런데 북한의 상황을 볼 때 국내저축을 통하여 투자재원을 마련하는 것은 사실상 불가능하다. 따라서 빈곤의 악순환⁷⁾에서 벗어나기 위해서는 일시적인 국제사회의 인도적 지원으로는 한계가 있으며, 지속적인 국제협력을 통한 지원이 반드시 필요하다. 북한도 이러한 상황에 대하여 그 시급성을 인식하고 북한은 2005년 9월 UN의 ‘인도적 지원’을 2006년부터 더 이상 받지 않고 ‘개발 협력’을 수용하겠다는 입장을 밝혔다. 그리고 북한은 평양에서 활동하는 모든 국제

6) 1995년 8월 29일부터 9월 9일까지 조사를 수행하였다.

7) 미국 경제학자 R. 넉시(1953)는 「저개발국의 자본형성의 여러 문제」에서 균형 성장론을 피력하면서 지적했다. 즉 빈곤의 악순환은 공급 측면에서 저소득→저저축→저자본→저투자→저생산력→저소득의 과정으로 순환되고, 수요 측면에서는 저소득→저구매력→저투자유인→저생산력→저소득의 과정으로 순환된다. 이러한 악순환의 고리를 끊고 경제발전 궤도에 오르기 위한 처방으로 균형 성장론자인 넉시는 여러 부문의 전면적인 자본투자를 제시했다. 이와 반대로 불균형 성장론을 주장하는 A. O. 허시먼은 투자의 효율에 따라 차별적이고 중점적인 투자가 이루어져야 한다고 한다. 즉 저개발국은 여러 부문에 동시에 투자할 만한 재원을 확보하지 못하기 때문에 계획된 불균형적 투자가 저개발국의 유발투자를 극대화 할 수 있다는 것이다.

NGO의 상주 외국인이 북한을 떠날 것을 요구한 바 있다.⁸⁾ WFP는 UN 지원활동의 상당 부분이 개발 지원활동이었다고 주장함으로써 부분적으로 이 계획의 일부 측면을 유지하려는 시도를 했으나 2005년 12월 이후 북한의 새로운 정책에 대한 대응으로 북한 지원프로그램에 대해 재협상 중이다 (임을출, 2006. 3).

(2) 개방형 경제구조로의 전환

북한은 인구가 2천만 명을 조금 상회하고 있어 소비인구 규모가 충분하지 못할 뿐만 아니라, 그나마 구매력이 뒷받침되지 않아 내수 규모가 작은 편이다. 이에 따라 기업들이 규모의 경제(economies of scale)를 달성하기 어려운 실정이다. 또한 제조업 중심적 경제구조를 갖고 있어 경제발전을 위해서는 우리나라와 같이 개방형 즉, 수출주도형 경제구조로의 전환이 필요하다. 다시 말해서 국제협력을 통한 대외개방형 경제개발을 추진해야 한다. 따라서 국제협력이 없이는 북한의 경제개발을 유도하기는 사실상 어려운 것으로 판단된다.

북한도 이러한 상황을 인식하고 개혁정책 추진에 있어 대외개방을 상대적으로 적극적으로 추진하고 있다. 사회주의 시장이라는 언덕을 상실한 북한으로서는 경제적 개방만이 당면한 경제난을 극복하고 경제발전을 도모할 수 있는 유일한 출구라는 사실을 인식하고 있는 것으로 판단된다(임강택, 2001. 12, p. 8). 이러한 맥락에서 보면 북한은 경제개발을 위한 국제협력에 대한 필요성에 대해 상당히 공감하고 있는 것으로 판단된다.

8) 북한이 개발협력의 개념과 그 파급효과에 대해 정확하게 인식하고 있을 가능성은 크지 않아 보인다는 것이 전문가들의 공통된 견해이다. 또한 최수현 북한 외무성 부장은 2005년 9월 22일 코피아난 유엔사무총장에게 2005년 식량생산이 증가하였고 미국이 식량문제를 정치적으로 다루고 있기 때문에 모든 인도적 지원을 중단할 것을 요청하면서도 인프라 지원을 중심으로 한 국제개발원조는 계속 받겠다고 밝혔다(「유엔본부 로이터=연합뉴스」, 2005. 9. 24 재인용).

(3) 국제사회의 기부자 피로현상(donor's fatigue)⁹⁾ 극복

그동안 국제사회의 북한에 대한 인도적 지원이 한계에 이르러 새로운 방향이 모색되고 있다. 즉, 인도적 지원보다는 궁극적으로 개발지원(development assistance)이 필요하다는 데 공감대가 형성되고 있다. 개발지원은 선진국에서 저소득국가로 자원과 기술이 이전되는 개념으로 정의되고 있다. 일반적으로 개발협력(development cooperation)은 선진국에서 저소득 국가로, 저소득국가 간, 개발도상국 간에도 자원과 지식의 교류가 이뤄지는 개념으로 정리되고 있다. 즉 개발협력은 개발지원을 포함하는 포괄적인 개념이다. 최근 들어 유럽의 지원국들과 UNDP 등에서는 개발지원보다는 개발협력이라는 용어를 보편적으로 사용하기 시작했는데, 이는 수혜국과 지원국의 관계를 동등하게 접근하려는 노력의 일환으로 보여 진다(임을출, 2006. 3). 본 연구에서는 북한의 경우 아직 지원과 협력의 형태가 모호한 경우가 많아서 두 용어를 혼용해서 사용한다.

북한은 1990년대 중반 이후 연이은 자연재해와 이에 따른 식량난 등 경제위기가 구조적이고 복합적으로 나타나고 있기 때문에 인도적인 지원만으로 이를 극복하기는 어려운 실정이다. 특히 현재까지 지속적으로 대북 지원활동을 수행한 국제사회와 한국의 지원 단체들은 ‘기부자 피로현상’을 보이면서 긴급구호에서 개발원조로의 전환을 모색하고 있는 실정이다. 북한도 이를 인식하고 국제사회에 인도적 지원보다는 개발지원을 요구하였다. 즉, 북한은 기존의 식량, 의료 등의 지원보다는 비교적 규모가 큰 에너지 및 도로 등 기반시설 등의 건설과 수출주도형 산업 육성, 농업개발 등 개발 분야에 대한 국제협력을 원하고 있는 것으로 나타났다.

9) 기부자 피로현상(donor fatigue)은 끔찍한 자연재해나 대량 아사 사태로 촉발된 국제사회의 원조 열풍이, 여러 해 ‘위기 상황’이 지속되면서 차츰 무뎌지는 현상을 일컫는다. ‘피로증’이 심각해지면, 애초 국제사회의 원조를 이끌어냈던 참상과 비슷한 수준의 비극이 재현되더라도 초기의 ‘돕자 열풍’은 좀처럼 회복되지 않는다. 끔찍함에 쉽게도 익숙해지는 탓이다. 1990년대 중반 이후 해마다 되풀이됐은 북한 식량난이 더 이상 세간의 이목을 끌지 못하는 이유도 비슷하다는 것이 전문가들의 견해이다(한겨레21, “2017년까지 식량부족 이어질 거라 예상되는 북한, 그 굶주림의 공포를 아는가”, 2008. 8. 1).

(4) 국제사회의 대북 압력 완화

국제사회의 북한에 대한 정치 및 군사적 압력을 완화시키기 위해서도 경제적인 측면에서 북한의 국제협력이 강화될 필요가 있다. 북한은 1990년대 후반부터 유럽 등과 경제협력 관계를 개선하기 위해 적극적으로 노력하여 왔다. 특히 미국에 부시 행정부가 들어선 2001년 이후 더욱 활성화되었다. 북한으로서는 미국의 압력에 대응하기 위해서도 유럽 등과의 협력관계를 강화할 필요가 있기 때문이다(이상준·이성수, 2002, p. 22).

이상을 요약하면 북한의 입장에서 국제협력은 경제개발 비용 조달뿐만 아니라 북한 경제개발을 위한 물적·인적 네트워크를 마련하는 좀 더 광의의 개념에서 국제협력을 필요로 하는 것으로 보인다.

4) 국제사회의 입장에서 본 대북한 협력 필요성

그동안 국제사회는 다른 저개발국과 비교하여 북한과의 협력에 대해 상대적으로 관심이나 필요성이 높지 않은 것으로 보인다. 이는 북한과의 협력에 따른 이득 또는 편익이 국제사회의 입장에서는 상대적으로 크지 않은데 기인한다.

그러나 장기적인 관점에서 볼 때 국제사회로서도 다음과 같이 북한과의 협력 필요성은 존재한다. 첫째, 동북아 경제협력 활성화 측면에서 그 필요성이 제기되고 있다. 중국, 일본, 러시아, 남한 등 동북아 주요 국가 간 교역이 1990년대 들어서 크게 증대하고 있으나 남북분단으로 인한 육로운송의 단절은 경제협력을 가로막는 요인으로 작용하고 있다. 따라서 북한의 개방 또는 남북협력의 증대는 동북아 경제 활성화에 반드시 필요하다는 인식이 확대됨에 따라 국제사회의 북한 개발 지원에 대한 관심도 제고되고 있다.

둘째, 정치 및 군사적인 측면에서도 국제사회는 북한과의 협력을 필요로 하고 있다. 냉전 종식 이후 세계적으로 군사적 경쟁과 긴장을 회피하려는 국

제사회의 입장을 고려해 볼 때 북한이 국제사회와의 협력을 확대하는 것은 세계 평화와 각국의 이해와도 일치한다. 현재 중국, 일본, 러시아, 독일 등 일부 국가는 농업, 에너지, 교통 등에서 북한과 협력을 하고 있거나 협력을 추진할 계획에 있는 것이 이를 뒷받침하는 좋은 예이다(임을출, Op. cit.).¹⁰⁾

3. 북한의 수산개발과 관련된 국제협력의 필요성

일부 산유국과 같이 부존자원이 풍부한 국가를 제외한 대부분의 저개발국에 있어서는 경제개발 초기에 자본이 부족하고 기술수준이 낮은 상황에 처해 있게 된다. 따라서 상대적으로 적은 부존자원과 낮은 기술로도 가능한 경공업부문에 집중 투자함으로써 이를 경제성장을 위한 모티브로 형성하고 있다. 그리고 개발 초기단계를 넘어서 어느 정도의 자본이 축적된 이후에는 축적된 자본을 토대로 중공업부문의 발전과 기술집약적 산업으로 이행해 나간다.

경제개발의 초기단계에 경공업에 투자하는 전략을 선택하는 또 다른 이유는 국민의 기초적 수요를 충족시키면서 생활수준을 개선할 수 있기 때문이다. 뿐만 아니라, 개발 초기에는 외부의 대규모 자본투자를 기대할 수 없다는 점도 고려된다. 따라서 제한된 자본의 투자만으로 생산의 증대가 가능한 경공업을 우선적으로 발전시키는 것이다. 이를 반영하면 북한의 경우 현 단계에서는 노동집약적인 경공업부문과 식량산업에 우선적인 자원 배분을 추진하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다. 다시 말해서 북한은 경제 자립 기반의 훼손을 최소한으로 하는 범위 내에서 국제경쟁력을 확보할 수

10) EU의 2002년 3월 발표 대북전략보고서(Country Strategy Paper : 2001-2004)에 따르면 EU는 대외 개발협력 목표를 자생력 있는 경제 및 사회개발 촉진, 당사국의 세계경제로의 편입, 정치·경제 사회 및 환경개발 간의 긴밀한 통합으로 빈곤에 대처 등의 목표를 설정하고 있다. 이는 EU와 북한의 협력을 통해 북한을 시장경제체제로 유인하겠다는 EU의 확고한 의지를 확인 할 수 있다(한국개발연구원, 「KDI 북한경제 리뷰」, 2002. 3, p. 79).

있는 부문에 대한 투자를 늘려 나가야 한다. 즉, 수출을 주도할 수 있는 전략산업, 생필품을 중심으로 한 기간산업 및 일부 선택된 첨단산업을 중심으로 경제개발을 추진해야 한다.

이러한 맥락에서 볼 때 수산업을 비롯한 1차산업의 북한 경제개발에 있어서의 역할은 당분간 매우 클 것으로 예상된다. 경제개발의 초기에 있어서 수산물 수출의 중요성은 한국을 비롯한 여러 나라의 경제개발 사례에 잘 나타나 있다. 한국의 경우 1960~1970년대를 거치면서 본격적인 경제개발을 경험하였다. 이 과정에서 수산물 수출은 경제개발에 필요한 외화획득에 매우 큰 역할을 했다고 평가되고 있다. 1960년대 연간 총평균수출금액 중 수산물 수출의 비중은 16%이었으며, 경제가 발전한 1970년대는 상대적으로 비중은 감소했지만 7.6%를 상회했다는 점이 이를 나타내고 있다. 한국의 경제개발 초기에 수산물 수출이 중요한 역할을 한 것은 당시 한국의 경제여건에서 손쉽게 생산증가가 가능했기 때문이다. 즉, 수산물 생산은 많은 자본과 높은 기술수준 그리고 비료·농약과 같은 생산비용이 요구되지 않으면서, 주어진 자연자원의 조건과 풍부한 노동력 투입만으로 가능했기 때문이다.

표 2-2 | 1960~70년대 남한의 총수출액 중 수산물 수출 비중 추이

연도	총 수출액 (천 달러) : A	수산물 수출액 (천 달러) : B	B/A * 100
1960년대 평균	282,492	38,620	16.0
1962	56,702	12,341	21.8
1965	180,450	28,492	15.8
1966	255,751	42,036	16.4
1967	358,592	57,499	16.0
1968	500,408	57,323	11.5
1969	702,811	73,916	10.5
1970년대 평균	5,298,454	373,310	7.6
1975	5,081,016	428,747	8.4
1976	7,715,343	567,408	7.4
1977	10,046,457	703,073	7.0
1978	12,710,642	752,004	5.9

자료 : 농수산부, 「수산통계연보」, 1979.

이와 유사한 상황은 최근 북한의 대중국 수출품 구성에서도 나타나고 있다. 어패류가 5대 대중국 수출품목에 포함되어 있다. 특히 무연탄, 철광석, 어패류 등 1차산품의 비중이 압도적으로 큰 것으로 나타났다.

또한 북한의 식량난 해결에 수산물은 매우 중요한 역할을 하고 있다. 북한에서 양식수산물은 북한 주민에게 식량공급원으로서 매우 중요하여 북한정부도 양식어업에 집중적인 노력을 기울이고 있다. 이와 관련하여 FAO 보고서(1998)에 따르면 1988년부터 1997년까지 북한의 1인당 수산물 소비량은 주변 국가와 비교해 볼 때 높은 편(연간 90kg)으로 북한정부는 주민들에게 수산물 공급을 위해 연안양식과 해양수산업 개발에 집중적으로 힘을 쏟고 있는 것으로 평가되었다. 북한은 주민 1인당 수산물 소비량은 200g 혹은 연간 73kg로 정하고 있다. 2010년에 인구를 약 2,600만 명이라고 추정하면 약 200만 톤의 수산물 생산량이 요구된다. 수출까지 고려한다면 2010년까지 필요한 수산어업 생산량은 200만 톤 이상이 필요하다. 따라서 수산물 수요를 충족하기 위한 수산물 생산증대를 위해서는 수산기반시설의 확보가 시급하다.

이상을 종합해보면 북한의 수산개발을 위해 국제협력이 필요한 이유는 다음과 같이 정리 될 수 있다. 첫째, 현재 북한에서 수산물 수출은 경제개발의 근간이 되는 외화를 얻는 수단으로서 매우 중요함에도 불구하고 수출주력 상품인 수산물의 국제경쟁력 제고를 위한 수산기반시설이 매우 부족한 실정이다. 예를 들어 어선이나 어구자재 부족, 수산물 저차가공 및 유통시설 부족 등이 매우 심각한 실정이다.

둘째, 북한의 수산개발사업은 다른 부문에 비해 정치적 영향을 덜 받을 수 있는 것으로 판단된다. 따라서 수산개발사업이나 프로젝트가 비교적 원활히 수행될 가능성이 높다. 이는 일반적으로 바다는 육지보다 정치적 부담이 적다는 점에 기인한다(남성욱, 2006).

| 표 2-3 | 북한의 5대 주요 품목의 대중 수출 비중

단위 : 천 달러, %

	2003		2004		2005		2006		2007	
	품목	금액	품목	금액	품목	금액	품목	금액	품목	금액
1	어패류	143,016	어패류	206,931	무연탄	111,952	철광석	118,374	무연탄	170,069
2	의류	38,261	의류	52,237	철광석	95,006	무연탄	102,509	철광석	165,349
3	철강	27,860	철강	46,794	어패류	92,425	의류	63,337	의류	60,353
4	무연탄	11,295	무연탄	17,250	철강	72,580	어패류	43,275	철강	45,366
5	철광석	8,537	철광석	14,963	의류	57,971	철강	35,252	어패류	30,040

자료 : 김강일, “북한의 경제난 타개책 및 전망”, 남·북·중 경제 및 물류 협력과 발전을 위한 워크숍, 2008. 11, p. 16.

셋째, 북한 농업개발사업의 보완사업으로도 수산개발사업의 국제협력은 매우 중요하다. 그동안 북한의 식량난을 해소하기 위하여 국제협력이 다양하게 추진되었으나 만족할 만한 성과를 거두지 못하였다. 따라서 북한은 아직까지 식량난을 완전히 해소하지 못하고 있는 실정이다. 수산물도 주요한 단백질 공급원으로서 양식장 개발사업 등을 통해 부분적으로 식량난을 해소하는 데 기여할 것으로 예상된다. 특히 북한은 최근 낙후된 수산업의 진흥을 위해 수산물의 생산능력 증대가 필요한 것으로 판단하고 있다(Ibid.).

넷째, 수산 분야의 개발 효과는 그 파급력이 단기에 즉시 나타나는 속성을 가지고 있다는 점도 수산개발사업에 국제협력이 필요한 중요한 요인으로 들 수 있다. 예를 들어 양식장이나 수산종합기지 건설 등을 지원하면 비교적 단기간에 수산물 수출과 북한 주민의 식량 공급이라는 효과를 가져올 수 있다.

제 3 장 북한의 국제협력 및 자원조달 실태

1. 북한 개발을 위한 가용 국제 자원

1) 공적개발원조(ODA)

(1) 공적개발원조의 정의

ODA는 정부 또는 공공기관이 개도국의 경제발전과 복리증진을 주목적으로 하여 개도국 또는 국제기구에 공여하는 증여(grant) 및 양허성 차관(concessional loan)¹¹⁾을 의미한다. OECD의 개발원조위원회(Development Assistance Committee : DAC)¹²⁾의 기준에 의하면 ODA 범주에 포함되기 위한 요건은 i) 공공기관 및 그 수행기관에 의하여 개도국 및 국제기구에 공여된 것, ii) 개도국의 경제발전 및 복지향상을 주목적으로 한 것, iii) 증여율(grant element) 25% 이상의 양허성 차관으로 구성된 것 등이다. 증여율은 원조조건의 완화정도를 나타내는 지표로 금리가 낮고 상환기간이 길수록 높아진다. 증여율이 25% 이상인 경우 일반적으로 양허성이 있다고 정의한다.¹³⁾

이와 같은 공적개발원조는 개발도상국의 인구, 보건, 환경, 빈곤 및 사회개발 등의 당면과제가 인류 전체의 과제라는 인식에서 출발한다. 다시 말해서 개발도상국의 빈곤문제를 해결하는 것이 세계경제 발전과 평화정착 달성에 기여할 수 있다는 것이다. 개발도상국의 빈곤문제 등은 현실적

11) 양허성 차관(Concessional Loan)은 이자율, 상환기간, 거치기간 등을 고려하고 시중의 일반 자금 용자와 비교하여 차입국에 유리한 조건에 의한 차관을 지칭한다.

12) OECD의 DAC는 OECD 24개 전문위원회 중 하나로 개도국 원조의 확대와 효율성 제고를 위해 개도국에 주어지는 각종 자원의 흐름을 파악하고 회원국 간 원조정책에 대한 협의와 조정을 담당한다. 우리나라는 아직 DAC에 가입하지 않고 있는데 2010년까지 가입을 목표로 하고 있다. DAC는 각 회원국이 GDP의 0.7% 이상을 개도국에 대한 ODA로 제공하도록 권고하고 있다.

13) 증여율 = {(차관액면가액-원리금 상환액의 현재가치)/차관액면가액}×100(단, 현재가치 할인율은 10%)

으로 개도국 스스로 해결은 불가능하므로 선진국은 공적개발원조를 통해 개도국의 인구, 보건, 상하수도, 영양, 환경개선 사업 등 기본욕구(Basic Human Needs : BHN)을 충족시키기 위한 인도적 지원을 수행하고 있다.

OECD/DAC에서는 회원국과 국제금융기구의 개발도상국에 대한 재정적 지원 유형을 다음과 같이 분류한다. 첫째, 공적개발원조는 정부 또는 공공기관이 개발도상국에 공여하는 양허성 원조를 의미하며, 개발도상국에 유리한 금융조건을 제공하는 것으로 무상과 유상으로 구분할 수 있다. 둘째, 기타 공적자금은 공적자금이라는 측면에서는 공적개발원조와 같지만 금융조건이 공적개발원조보다 좋지 못한 자금이다. 이 자금은 비양허성 자금이다. 셋째, 민간자금은 민간기업이 개발도상국에 수출신용을 포함한 융자, 직접투자, 증권투자, NGO에 의한 증여 등을 말한다. 이 자금은 공적개발원조가 아닌 민간자본에 의한 원조이다(김달현, 2000. 12, p. 249).

| 표 3-1 | 가용 국제 재원 유형

	수단	협력유형	주요 대상사업 및 내용
공적 자본	공적원조	무상	시장경제 체제전환국 및 선진 개도국에 의한 지원(ODA 프로그램과 동일)
		유상	국제기관(세계은행 IDA, IMF IBRD, ADB)의 융자·차관 등 공업기반시설(철도, 도로, 수자원, 농업, 전력)개발
	기타 공적자본	유상	공적수출 신용, 투자금융 등
민간 자본	외국인직접투자(FDI)	유상	직접투자, 양자간 증권투자, 프로젝트 파이낸스, 상업차관 기업 설비투자 및 일부 기반시설(통신, 전력)
	NGO 증여	무상	민간 원조단체에 대한 증여(비정부 기금)

(2) 공적개발원조의 이론적 근거

공적개발원조의 이론적 근거는 현실주의, 이상주의, 구조주의적 측면에서 설명될 수 있다. 첫째, 현실주의적 측면에서 공적개발원조는 국가 이기주의의 실현의 한 기능으로서, 원조 공여국의 이익을 바탕으로 운영되는 외교

적 수단으로 해석된다. 즉, 공적개발원조는 정치적, 군사적, 상업적 의도를 가지고 수행된다는 것이다. 둘째, 이상주의적 측면에서 공적개발원조는 국익보다는 초국가적인 인도주의 관점을 우선시 한다는 입장이다. 셋째, 구조주의적 측면에서 공적개발원조는 자본주의의 지배구조 밑에서 선진국과 개발도상국의 경제적 격차를 확장시켜 불균형을 심화시킨다는 것이다. 원조 공여국들은 모든 재원의 통제를 통해서 개발도상국을 종속시키는 한편 그들의 경제발전 전략을 통제할 수 있다는 것이다(국회통일외교통상위원회, 2006. 9, p. 44).

(3) ODA 지원 형태

공적개발원조의 방식은 일반적으로 프로젝트 원조와 프로그램 원조로 구분할 수 있다(Paula Hoy, 1998, p. 5).

| 표 3-2 | ODA 지원 형태

	목적	지원주체	사례
프로젝트 원조	특정 프로젝트나 결과를 의도하고 정부 또는 비정부기구에 제공하는 보조금 또는 차관	양자 및 다자간 지원국, 비정부기구	
프로그램 원조	수혜국의 특별한 경제여건을 조성하거나 국제수지 유지를 위해 수혜국 정부에게 주어지는 정책단위의 차관	양자 및 다자간 지원국	세계은행이 제공하는 구조조정 차관
기술지원	특정 분야 혹은 결과를 위한 설비 및 전문가 제공	양자 및 다자간 지원국, 비정부기구	제3세계 식수공급 프로젝트를 위한 유엔 기술단 파견
인도적 지원	재해 피해자의 응급 수요를 맞추기 위해 제공되는 보조금, 물자, 식량 지원	양자 및 다자간 지원국, 비정부기구	난민수용소 내 NGO 급식소에 미국 잉여농산물 지원
군사 원조	수혜국 군사력 강화를 위한 지원	양자 지원국	미국의 군사 장비를 지원하는 군사프로그램 보조금

프로젝트 원조는 구체적인 사업에 필요한 자금과 기술을 제공하여 유형의 자산을 증가시키는 것을 말한다. 프로그램 원조는 수혜국 경제전반의

개발 또는 안정을 목적으로 물품을 제공하거나 재정지원 및 국제수지 개선을 위한 원조이다. 이는 프로젝트 원조보다 효과가 빠르게 나타나지만 수혜국의 적극적인 협력을 동반하는 투명성이 요구된다.

(4) ODA 재원조달방식

국제 ODA를 통한 재원조달은 국제기구를 통해 지원하는 다자간 협력방식에 의한 재원조달과 양자간 협력방식에 의한 재원조달로 구분할 수 있다.

다자간 협력은 국제기구 또는 국제금융기구를 중심으로 각 국제기구에 가입한 회원국이 분담금을 납부하고 자본금을 출자함으로써 재원을 마련하여 개발도상국의 발전을 지원하는 형태로 이루어진다. 우리나라는 국제기구 분담금 납부 등은 외교통상부에서 담당하고, 국제금융기구에 대한 출자는 기획재정부에서 담당한다.

그동안 다자 협력을 통한 체제전환국의 경제개발을 지원한 사례를 보면 국제통화기금(International Monetary Fund : IMF)의 경우 체제전환국이 경제개발 과정에서 사회주의경제에서 시장경제로의 이행을 위한 경제개혁수행 시 용자제도를 이용하였다. 세계부흥개발은행(International Bank for Reconstruction and Development : IBRD)의 경우 프로젝트 용자가 매우 중요한 역할을 담당하였는데, 농업·농촌개발, 석유·가스·전력 등 에너지 개발, 인구·보건·영양 관련 개발, 도시개발 등 다양한 분야에서 프로젝트 용자가 이루어졌다.

2) 국제 민간자본

(1) 프로젝트 파이낸스(Project Finance : PF)

실제 자금을 마련해야 하는 사업자 입장에서 필요한 자금을 조달하는

방법은 크게 사업추진 주체의 자본금으로 산입되는 직접투자 방식과 주체가 유형 및 무형자산을 담보로 외부에서 자금을 빌리는 차입방식 등 두 가지로 구분할 수 있다. 그런데 PF는 이 두 가지를 활용한 비교적 최신의 금융기법이다. PF는 사업 자체의 미래 수익을 담보로 즉, 사업성에 근거하여 금융을 제공하는 방식으로 해당 사업에서 발생하는 현금흐름 등의 자산을 담보로 자금을 조달한다. 따라서 PF는 사업에 내재된 위험을 사업에 참여한 당사자들에게 분산하는 금융방식이다.

PF 자금은 조달 주체가 기존의 법인 및 투자가의 직접적인 신용에서 파생되지 않는다는 점에서 고위험·대규모 투자사업의 재원조달 방안으로 적용 가능성이 높은 방식이다. PF 구조를 설계할 때는 직접투자와 차입 모두를 하나의 자금 원천으로 포함하면서, 자금 조달자 입장에서 투자 리스크를 분산시키며 목표한 재원조달은 원활하게 하는 기법이라는 그 유용성이 있다. 또한 자금 원천을 국내와 외국으로 구분하는 것이 투자기업의 경영 관리 면에서 중요한 구별요소인 직접투자와 달리 PF는 국내외 자본을 구별하는 것에 큰 의미를 가지지 않는다.

(2) 외국인 직접투자(Foreign direct investment : FDI)

FDI는 경영참가나 기술제휴를 목적으로 외국인이 국내기업의 주식을 취득하거나 자금을 대부하는 투자를 말한다. FDI는 차관도입과는 달리 원리금상환이라는 부담이 없을 뿐만 아니라, 선진국의 기술이전 효과가 큰 편이다. 이에 따라 개도국은 경제개발 초기에 FDI 유치에 적극적인 것이 일반적이다. 개발도상국이 경제개발을 위해서는 저축과 투자의 증대, 신기술의 도입, 산업구조의 개편 등이 필요하지만 이를 자체적으로 해결하기는 어렵기 때문에 FDI를 통해 성장제약 요건을 해소하고 투자를 증대할 수 있다. FDI를 통한 투자의 증대는 소득증대뿐만 아니라 생산요소로서의 자본을 증대시킴으로서

생산가능곡선을 확장시키고 이는 곧 잠재 생산력을 증대하는 결과를 가져온다. 따라서 FDI를 성공적으로 활용할 경우 고도의 경제성장에 매우 긍정적인 역할을 하는 것으로 많은 연구 결과가 발표되고 있다.

(3) 상업차관

유상 ODA가 공공차관에 해당되는 데 비해 상업적 동기에서 도입되는 차관이 상업차관이다. 일반적으로 상업차관은 공공차관에 비해 금리가 높고 상환기간도 짧은 편이다. 금리 및 상환조건이 비교적 좋은 공공차관이 철도, 도로, 상하수도 등 사회간접자본 확충에 사용된다면 상업차관은 도입 자본의 생산성이나 사업의 수익성이 높고 투자회수기간이 비교적 짧은 제조업 등에 집중되는 경향이 있다. 이는 상업차관은 원리금상환이 공공차관에 비해 부담스러운 데 기인한다.

(4) 포트폴리오(Portfolio) 투자

FDI는 투자한 기업의 경영에 참여하는 형태의 투자로 정의되는 반면 포트폴리오 투자는 기업의 경영권 참여와는 관계없이 배당, 이자, 자본이득 등 순수하게 금융적 목적을 위한 투자로 정의된다. 포트폴리오 투자는 투자기간이 짧고 신속한 철수가 가능하기 때문에 개발도상국의 거시경제에 교란요인으로 작용할 수 있어 부정적으로 취급되는 경향이 있다 따라서 개발도상국의 일부는 포트폴리오 투자를 개방하지 않거나 일정 기간으로 제한하는 등 제약을 두고 있다.

| 표 3-3 | 투자 원천별 재원 유형

차입	직접투자	PF
공적개발원조(ODA) 국제기구 차관 해외민간 상업차관	외국인 직접투자 포트폴리오 투자	국제자금 PF

2. 다자 협력

1) 국제사회의 대북 지원 동향

국제사회의 북한에 대한 지원 경로는 크게 유엔 등 국제기구에 의한 지원, 개별국가에 의한 지원 및 민간단체(NGO)에 의한 지원으로 나눌 수 있다. 유엔을 통한 지원은 유엔 산하기구뿐만 아니라 개별국가나 민간단체도 참여하며, 이의 주된 재원은 참여국이 유엔 산하기구를 통해 기탁한 원조자금이다. 개별국가는 유엔에 원조자금을 기탁하거나 민간단체를 통해 원조를 하기도 하며, 직접 북한에 지원사업을 추진하는 경우도 있다. 민간단체는 일반 국민을 상대로 모금 운동을 전개하여 지원 자금을 확보하는 것이 일반적이지만 정부로부터 지원 자금(matching fund)을 제공받기도 한다.

1995년부터 2004년까지 국제사회가 북한에 지원한 금액은 23억 2,431만 달러이며, 그 중에서 유엔 합동호소(Consolidated Appeals Process : CAP)에 의한 대북 지원액은 15억 430만 달러로 전체의 64.7%에 달했다. CAP에 대한 국가별 대북 지원 실적을 살펴보면 미국이 6억 4,449만 달러로 1위이며 우리나라는 4억 684만 달러로 2위이고, 이어서 일본, EU의 순이다.¹⁴⁾ 이들 4개 국가의 대북 지원금액은 국제사회 대북 지원총액의 65.8%를 차지한다. 미국과 일본은 주로 CAP를 통해 북한을 지원하지만 우리나라는 CAP보다는 주로 직접 지원을 통해, 그리고 EU는 두 가지 방법을 비슷하게 채택하고 있는 점이 특징이다.

국제기구의 북한 내 인도적 지원이나 부분적 개발을 위한 지원활동은 지난 2006년 10월 핵실험 이후 크게 축소되었다가 2007년 2월 6자회담에서 2.13 합의가 이뤄지면서 다소 증가하는 등 북한의 정세 및 안보에 따라 증

14) 유엔인도지원국(United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs : UNOCHA)의 대북 지원 동향 (financial tracking database)을 집계한 자료로서 우리나라의 대북 지원액은 우리 정부가 발표한 실적과 큰 차이가 있다. 이는 우리 정부의 대북 지원 내역이 누락되었거나 민간단체의 지원 내역이 통보되지 않았기 때문에 발생한 것이므로 통일부의 발표 내용이 더 정확하다고 판단된다.

감을 반복하는 경향을 보이고 있다. 최근 4년(2003~2006)간 국제기구는 북한에 모두 3억 6,445만 달러를 지원했다. 이전 3년간 매년 국제기구는 1억 달러 이상 규모로 대북 지원활동을 전개하였으나, 북한이 미사일 실험발사와 핵실험을 실시한 2006년에는 그 규모가 2,535만 달러 수준에 그쳤고 국제 구호단체의 숫자도 크게 감소하였다.

| 표 3-4 | 국제사회의 대북 지원 실적 추이

	목표 (만달러)	실적 (만달러)	실적율 (%)	국가별 지원액 (만달러) ¹⁵⁾
1995	2,032	927	45.6	미국 222.5, 일본 50, EU 38 등
1996	4,364	3,439	78.8	EU 860, 미국 717, 일본 600, 한국 335 등
1997	18,439	15,838	85.9	미국 4,537, EU 2752, 일본 2,700, 한국 2533 등
1998	38,324	21,587	56.3	미국 17,185, 한국 1,087, EU 953, 덴마크 357, 캐나다 354, 노르웨이 304, 스웨덴 279, 호주 130 등
1999	29,208	18,989	65.0	미국 16,070, EU 798, 스웨덴 383, 캐나다 340, 노르웨이 232, 호주 228, 덴마크 195, 핀란드 72 등
2000	31,376	15,310	48.8	일본 9,566, 미국 2,923, 호주 666, EU 478, 스웨덴 280, 노르웨이 229, 캐나다 171, 덴마크 151, 핀란드 113 등
2001	38,398	24,797	63.5	일본 10,489, 미국 10,270, 한국 1,579, 이태리 708, 독일 291, 호주 289, 스웨덴 244, 스위스 222, 노르웨이 189 등
2002	24,684	22,001	89.1	미국 6,349, 한국 1,624, EU 947, 호주 339, 캐나다 245, 스웨덴 228, 영국 171, 노르웨이 144, 독일 135, 덴마크 101 등
2003	22,937	13,310	58.0	미국 3,152, 한국 1,683, EU 1,602, 러시아 1,000, 이태리 652, 캐나다 437, 스웨덴 407, 독일 323, 노르웨이 284 등
2004	20,880	15,158	72.6	일본 4,660, 한국 2,509, 미국 1,906, EU 1,557, 스웨덴 910, 호주 797, 캐나다 477, 독일 426, 이태리 403 등
2005		4,523		EU 1,322, 독일 777, 스웨덴 549, 이집트 388, 노르웨이 324, 핀란드 291, 네덜란드 132, 캐나다 132, 한국107 등
2006		1,915		한국 728, 스웨덴 498, 노르웨이 221 호주78 등
2007		9,966		한국 2,437, 유엔긴급자금 1,110, 호주 585, 스웨덴 532, 독일 506, EU 398, 이태리 377, 노르웨이 335 등
2008		16,772		스웨덴 2,911, 아일랜드 1,190, 스웨스 1,067, 독일 444, 캐나다 403, 프랑스 250 등
합계		184,533		

자료 : 농촌경제연구원, 「북한농업동향」, 10권 2호, 2008. 7.

- 15) 1) 유엔인도지원사무국(UNOCHA)이 발표하는 Financial Tracking Database 자료에 나타난 실적이며 실제 지원된 금액만을 집계한 것임
 2) 2005년부터 유엔합동호소에 의한 통합지원은 폐지되고 개별지원으로 전환됨
 3) 긴급수해복구 지원도 포함

더욱이 개발지원을 선도한 UNDP 활동 중단¹⁶⁾은 개발지원사업은 물론이고 국제기구의 전반적인 대북 지원활동을 위축시키고 있는 실정이다. 하지만 유엔의 북한 식량지원, 종자지원, 예방접종 활동은 중앙긴급구호(회전)기금(Central Emergency Relief/Revolving Fund : CERF)을 통해 지속되고 있다. CERF는 북한의 보건과 식량, 농업부문 지원을 위해 2007년 800만 달러를 배정하는데 이어 2008년에는 200만 달러를 지원할 계획임을 밝힌 바 있다(www.healthchild.org, 2008. 11. 11).

2) 유엔의 인도지원 시스템¹⁷⁾

유엔 산하의 국제기구는 북한의 식량 사정이 급속히 악화되기 시작한 1995년부터 북한에 인도적 지원을 개시하였다. 유엔은 기구별 지원 방식을 지양하고 기구 간 통합지원 방식을 채택함으로써 지원의 효율성을 높이고 있다. 북한을 지원하는 주요 국제기구로는 WFP, UNDP, FAO, UNICEF, WHO, 유엔 인구기금(United Nations Population Fund : UNFPA), 국제농업개발기금(International Fund for Agricultural Development : IFAD) 등이 있다. 이들 기구는 CAP에 따라 유엔 기구 간 합동호소(UN Inter-Agency Consolidated Appeal)라는 방식으로 매년 대북 지원 총괄 계획을 수립한 후 국제사회에 지원을 요청하였다.¹⁸⁾

16) UNDP의 북한사업은 지난 2007년 1월 미국의 ‘월 스트리트 저널’이 대규모 사업 자금 전용 의혹을 보도한 이후 미국과 일본 등이 이 사업에 대해 문제점을 제기하면서 같은 해 3월 중단됐었다. 이후 유엔 회계감사단(Board of Auditors)과 미국 상원 조사위원회 및 UNDP 외부평가단 등이 3차례에 걸친 감사 결과, 일부 규정을 충실히 이행하지 못한 문제점은 지적됐으나 미국측이 제기한 수준의 대규모 자금전용 등은 근거가 없는 것으로 결론난 바 있다(조선일보, 2008. 9. 11).

17) 2004년 9월 17일 ADRA 한국지부와 아시아재단이 공동 주최한 <국제사회의 대북 지원 현황과 미래> 토론회에서 이종무 편집위원장이 발표한 자료를 정리하였다.

18) 2005년 8월 북한정부는 2006년부터 북한은 UN의 인도적 지원을 더 이상 받지 않고 개발 협력을 대신 수용하겠다고 UN에 통고하였다. WFP는 UN 지원활동의 상당 부분이 개발지원 활동이었다고 주장하면서 부분적으로 이 계획의 일부 측면을 유지하려는 시도를 한 후 2005년 12월 활동을 중단하였다.

UN은 다양한 지원 조직 간의 협력과 구호활동의 조정을 위해서 1971년 유엔총회 결의에 의해 UNDAC가 설치되었다. 그러나 여전히 복합적인 위기상황(complex emergencies)에 대한 응급대응 기능은 다양한 조직에 분산되어 있었다. 그래서 1991년에 개최된 제46차 유엔총회에서 재난지원에 대한 유엔의 조정력을 강화하기 위해 유엔사무총장 직속의 고위직인 긴급구호조정관(Emergency Relief Coordinator : ERC)를 신설하였다. 그리고 이와 함께 기구 간 상임위원회(Inter-Agency Standing Committee : IASC), 통합호소절차(CAP) 및 중앙긴급구호기금(CERF)가 마련되었는데, 이 세 가지가 유엔의 인도지원 시스템에서 가장 핵심적인 요소라고 하겠다.¹⁹⁾

유엔합동호소절차는 유엔기관, NGO, 각국 정부, 개별 후원자(donors)가 인도지원에 대한 공동의 목표를 설정하고 효과적인 전략을 추진하기 위하여 함께 논의하고 정보를 공유, 분석하는 기능을 가지고 있다.

1996년 이후 대북 지원액 중 식량이 차지하는 비중은 90%에 이른다. 식량 다음으로는 보건(5.5%), 농업(2.3%), 물과 위생(1.2%) 순이다. 초기에는 농업 분야의 지원 비중이 비교적 높았으나 그 비중이 점차 낮아지다가 최근 다시 증가하고 있다. 그러나 최근에는 식량의 비중이 감소하고 보건 분야의 비중이 빠르게 증가하는 추세이다. 유엔은 대북 긴급 식량지원 이외에도 지속적인 식량안보를 확보하기 위하여 농업 부분에 대한 개발지원도 병행해 왔으나 국제사회의 호응은 높지 않은 편이다. 일례로 1997년 이후 2004년까지 전체 합동호소 요청 중에서 농업부문은 13.9%를 차지하였으나 실제 지원된 것은 전체 지원액의 1.3%에 지나지 않았다. 이는 국제사회가 북한의 인도적 지원에는 관심을 보였으나 농업개발에는 커다란 관심을 보이고 있지 않았다는 것을 알 수 있다.

19) UN General Assembly Resolution 46/182.

(1) 기구간상임위원회(Inter-Agency Standing Committee : IASC)

유엔 제46차 총회 결의에 의해 1992년 6월에 IASC가 설립되었는데, 이는 유엔의 인도지원 관련 기관, 국제이주기구(International Organisation for Migration : IOM), 국제적십자사(IFRC), 인터액션(Inter Action) 등 주요 국제 NGO 협력체들로 구성되어 있다. IASC의 핵심적인 역할은 복합적인 위기상황과 자연재난에 대한 효과적인 인도적 대응과 조정을 위한 정책을 세우는 것이다. 이를 위해 IASC는 유엔과 비유엔 인도지원 파트너 간의 협력을 광범위하게 구축하고 있다.²⁰⁾

구체적인 사업목표는 전반적인 인도주의 정책의 개발, 인도지원 프로그램에서 기관 간의 책임과 역할 분장, 인도주의 활동에서의 공동 윤리강령의 개발, 인도지원 관련 이슈에 대한 지원기관 간의 이견 조정 등이다.

(2) 합동호소절차(Consolidated Appeals Process : CAP)

유엔 총회 결의에 의해 1991년에 마련된 CAP는 i) 조정도구(coordination tool) ii) 전략도구(strategic tool) iii) 감시도구(monitoring tool) iv) 자원동원 도구(resource mobilization tool)라는 네 가지의 기능을 갖고 있다.

CAP는 유엔기관, NGO, 후원자(Donors), 해당 정부가 함께 인도지원에 대한 공동의 전략과 목표를 논의하고 분석을 공유하는 기능을 갖고 있다. 이러한 조정기능은 유엔의 IASC 차원에서부터 개별 수혜국가 차원까지 다양한 모임을 통해 작동된다. 가장 기초적이고 본질적인 조정기능은 수혜국가 단위의 분야별 지원기관 회의에서 이뤄진다고 할 수 있다. CAP는 통상 1년을 주기로 진행된다. 1년에 걸쳐 진행되는 합동호소절차는 크게 세 가지 부분으로 구성되는데, 1단계는 공동인도지원행동계획(Common Humanitarian Action

20) IASC에 참여하는 유엔조직은 UNICEF, UNDP, FAO, WFP, WHO, UNFPA, UNHCR, UNOCHA이며, 비유엔 조직은 ICRC, IFRC, IOM, SCHR, InterAction, ICVA, World Bank 등이 있다.

Plan : CHAP)의 수립, 2단계는 기금 호소(Appeal for Funds), 3단계는 실행과 모니터링, 평가이다(IASC Working Group, *IASC Appeal and Strategy Documents*, 2003).

우선 1단계인 CHAP는 인도적 상황에 대한 분석, 지원 요구와 수요 평가, 지원 시나리오의 설계, 목표 설정과 지원기관의 역할과 이행능력 평가 등을 통해 수립된다. 이러한 과정을 통해 CHAP이 수립되면 2단계로 기금호소에 들어간다. 일반적으로 기금호소는 매년 11월에 유엔 사무부총장 주관 하에 공동으로 실시된다.

이렇게 발표된 공동모금호소 자료는 주요 후원자들(donors)이 기부결정을 하는 데 큰 영향을 미친다. 이에 대해 2000년도에 WFP에 기부한 주요 후원자를 대상으로 조사한 결과가 있다. 이에 따르면 네덜란드는 유엔합동호소 자료를 기부결정에 1차적 자료로 이용하며, 핀란드 등 북구 국가의 대부분이 기부금 배분에서 전략적 문서로 취급하고 있다. 그 외에도 캐나다, 덴마크, 스웨덴, 스위스, 영국 등 대부분의 유럽 국가가 매우 중요한 정보원으로 유엔합동호소 문서를 이용하는 것으로 나타났다. 반면 미국은 유엔합동호소 자료가 지원 규모에 직접적 영향을 미치지 않으며, 프랑스는 전혀 이용하지 않는 것으로 드러났다. 합동호소 절차의 마지막 단계는 조정프로그램의 실행(implement a coordination programme), 모니터와 평가(monitor and evaluate), 계획의 수정(revise the plan), 결과 보고(report on results)로 이어지면서 실행된다.

2008년의 경우 이러한 CAP에 62억 6,700만 달러가 지원 요청되었고, 그 중 46%인 28억 7,248만 달러가 모금되었다. 지원 분야는 식량, 경제회복을 위한 인프라 건설, 농업 분야 등의 순으로 나타났다.²¹⁾ 2005년 이후 북한은 인도적 지원보다는 개발지원을 요구하면서 더 이상 CAP를 통한 지원을 요청하지 않고 있다.

21) 2008년 6월 30일 기준, Humanitarian Appeal 2008, OCHA, UN.

(3) 중앙긴급회전기금(Central Emergency Revolving Fund : CERF)

CERF는 복합적인 위기상황에서 지원 요구와 지원 능력 사이의 차이를 메우기 위한 자금운용체계이다. 유엔 사무차장 직속 긴급구호조정관(Under-Secretary- General, Emergency Relief Coordinator : USG/ERC)의 책임 하에 있는 이 기금은 후원자의 기부가 이뤄지기 전에 발생하는 자금운용의 문제점들을 해소하는 데 사용된다. 유엔 실행기관은 중앙긴급회전기금으로부터 무이자로 필요 자금을 빌릴 수 있으며 1년 이내에 상환해야 한다. 2008년 CERF에서 지원된 분야를 보면 WHO의 유아생존율 개선을 위한 프로젝트 지원에 85만 1,000달러, UNICEF의 5세 미만 유아의 영양개선을 위한 프로젝트에 54만 달러가 각각 지원되었다.

| 표 3-5 | 2008년 CERF의 북한 긴급구호 지원 현황

국제 기구	프로젝트	지원 분야	기금모금 현황	승인된 지원 규모 (달러)	지원 일자
WHO	유아생존율 개선(SLAICS) in DPRK (08-WHO-063)	Health	지원	857,256 07-10-2008	17-10-2008
FAO	보리 및 채소생산 지원 (08-FAO-044)	Agriculture	모금 중	599,869 17-09-2008	03-10-2008
UNICEF	5세 미만 유아의 영양 개선 (08-CEF-076)	Health - Nutrition	지원	540,914 26-09-2008	03-10-2008
UNFPA	취약 지역의 모성보건 지원 (08-FPA-029)	Health	모금 중	350,008 17-09-2008	01-10-2008
WHO	함경북도 및 양강도의 공중보건지원(08-WHO-053)	Health	모금 중	550,000 17-09-2008	29-09-2008
UNICEF	유아의 흔한 질병 발생저감 지원 (08-CEF-063)	Health - Nutrition	모금 중	500,007 17-09-2008	25-09-2008
Total				3,398,054	

자료 : <http://ochaonline.un.org/Default.aspx?tabid=4961>

(4) 국제사회의 대북 인도적 지원시스템과 한국에의 시사점

국제사회의 대북 지원시스템에서 가장 중요한 요소는 유엔의 CAP라고 하겠다. 유엔은 이미 1995년부터 2004년까지 총 10회에 걸쳐서 대북 지원을 위한 CAP를 실시했으며²²⁾ CAP에 따라 구성된 국가팀(CAP Country Team)에는 유엔기구, NGOs, 국제적십자/적신월사연맹²³⁾, 상주 쌍무 원조단(Resident Bilateral Donors) 기구들이 참여하고 있다. 비상주 NGO도 세계식량계획의 식량지원 연락단(WFP/ FALU)을 통해 CAP를 지원하고 있다. 이들을 중심으로 평양에서는 매주 분야별·주제별로 공동의 관심사항에 대한 정보교환을 위한 정기 모임이 개최된다.

이에 반해 한국은 정부와 민간 그리고 민간 지원 단체 사이에서도 공동의 계획을 마련하는 과정이 없었다. 국내에서 대북 인도지원 시스템의 발전이 거의 이뤄지지 않은 이유는 대북 인도적 지원에 대한 정책적 합의가 매우 취약하였기 때문이다. 얼마 전까지도 커다란 쟁점이었던 ‘북한 퍼주기론’과 같이 인도적 지원을 할 것인지, 말 것인지를 논쟁하는 사회에서 인도적 지원정책이 제대로 발전하기란 쉽지 않았다. 또한 북한에 대한 인도적 지원을 시작한 1995년엔 정부와 시민사회 모두 이에 대한 경험과 준비가 전혀 없었고, 그 이후의 대응 과정에서도 정부 따로 민간 따로, 그리고 민간단체 사이에서도 각기 개별적으로 대응해 나갔던 것도 중요한 이유 중의 하나이다.

22) 북한 지원을 위한 유엔합동호소(UN CAP) 문서에는 i) 전년도 사업보고 ii) 인도적 상황 iii) 전략적 지원목표 iv) 분야별 지원계획 v) 프로젝트의 우선순위를 위한 기준 vi) 프로젝트 개요 등에 관한 내용이 실려 있다.

23) 러시아-터키전쟁(1877~1878년)에서 터키의 전신인 오스만 제국은 간호부대 표시로 적십자 대신에 적신월(赤新月)을 사용했다. 적신월은 1929년 제네바 협약이 개정될 때 처음으로 국제적인 공인을 받았다. 현재는 국제 적십자·적신월사연맹에 가입한 185국 가운데 33국이 적신월을 쓰고 있다(한겨레, 2007. 8. 7).

3) WFP의 대북 지원 동향

1995년 북한의 유엔에 식량지원을 요청을 시작으로 2005년 북한이 인도적 지원을 개발지원으로 전환해 줄 곳을 요청할 때까지 WFP는 북한에 곡물 등을 중심으로 한 식량지원을 지속하였다. WFP는 매년 북한의 식량생산을 추정하고 이를 바탕으로 지원계획을 수립하여 지원을 하였는데 수해 등 천재지변이 발생하였을 때는 별도의 긴급구호의 형태로 지원을 하였다.

최근 WFP²⁴⁾의 대북 지원사업 추진방향은 ‘연장된 구호복구활동 - 북한 10488.0’(Protracted Relief and Recovery Operation - Democratic People's Republic of Korea 10488.0)²⁵⁾에 잘 나타나있다. 그 주요 내용은 다음과 같다.

- i) WFP는 향후 2년(2006. 4. 1~2008. 3. 31)간 190만 명을 대상으로 매년 7만 5,000톤씩 모두 15만 톤(곡물 비용은 7,100만 달러, 총비용은 1억 200만 달러 상당)의 식량을 북한에 제공함
- ii) 지원 목표는 복구와 장기적인 식량 확보를 위한 과도적인 지원으로 모자건강, 학교급식, 지역식료품 생산 등을 통해 가장 취약한 집단의 건강과 영양 상태를 개선하고, 지역개발을 위한 식량제공으로 지역의 자생력 확보를 위한 북한정부의 노력을 지원함
- iii) 지역개발을 위한 식량제공에서는 기존의 활동을 확대해 교육·훈련

24) 1996년~2007년 동안 우리나라는 WFP를 통해 총 1억 2,770만 달러(약 1,348억 원) 상당을 북한에 간접 지원했다. 1996년 정부는 200만 달러 상당인 혼합곡물 3,409톤을 WFP를 통해 지원한 데 이어 이듬해에는 2,053만 달러 상당의 혼합곡물, 옥수수, 분유 등 6만 8,541톤을 제공했다. 1998년에는 1,100만 달러를 들여 옥수수, 밀가루 등 4만 톤을 WFP를 통해 북에 지원했고 1999~2000년에는 대북 지원을 중단했다. 그러나 2000년부터 직접 제공방식으로 북에 쌀 차관지원을 하면서도 2001년과 2002년 WFP를 통한 간접지원을 병행했다. 2001년 1,725만 달러, 2002년 1,739만 달러를 각각 투입, 옥수수 10만 톤씩을 북에 제공하였다. 이어 2003년과 2004년 각각 1,619만 달러와 2,334만 달러를 들여 옥수수 10만 톤씩을 WFP를 통해 북에 간접지원했다. 북한이 WFP에 긴급구호가 아닌 개발지원 쪽으로 지원방식을 바꿔 달라고 요구한 2005년과 핵실험으로 북핵문제가 악화된 2006년에는 WFP를 통한 대북 지원을 중단했고 2007년 2.13 합의로 북핵 프로세스가 정상 국면으로 들어선 2007년에는 쌀 차관 40만 톤과 별개로 2천만 달러를 투입, 옥수수 등 3만 2,000톤을 WFP를 통해 북에 지원했다(연합뉴스, 2008. 8. 22).

25) 2006년 2월 23일 로마에서 개최된 WFP 집행이사회 정기회의에서 승인을 받았다.

- 을 위한 식량제공을 포함시키고, 군은 계획단계부터 참여함
- iv) 지역식료품 생산과 관련해서는 과거 긴급구호활동(Emergency Mode Operation Plan : EMOP) 하에서 지원 운영된 19개 지역공장 중 10개 공장만을 가동함
 - v) 학교급식은 가장 취약한 군에 있는 초등학교 어린이에게만 제공함
 - vi) 모니터링 활동은 연 4회 분기별로 축소될 것이며 지역사무소 설치문제는 북한과 협의할 예정임
 - vii) WFP의 모니터링 계획을 북한당국이 수용할 것이라고 확신할 수 없기 때문에 선정된 군에서도 접근이 제한될 수 있음. 이 경우 WFP의 방침에 따라 접근이 허용되지 않는 군에 대해서는 식량지원을 중단함

4) UNDP의 대북 지원 동향

UNDP는 1980년 평양 사무소를 설립하였다. 당시 UNDP는 북한에 설립된 유일한 UN 기구로 UN 시스템 전체를 대표하여 1980년대 다양한 분야의 개발 프로젝트를 구상하고 실행하였다. UNDP 상주 대표부는 유엔 상주조정관, 인도 주의 조정관의 역할을 비롯해 WFP, UNFPA 상주 대표부의 기능까지 모두 맡아 왔다. 특히 UNDP는 20여 명의 북한인을 채용하여 운영해왔는데 이러한 현지 직원의 채용은 일반적인 지원의 차원에서 뿐만 아니라 전문적인 차원에서 이루어진 것으로 북한 주민이 처음으로 UNDP의 정책, 프로그램 및 절차에 대해 배울 수 있는 기회를 제공한다는 데 적지 않은 의의가 있었다(임을출, 2008. 4).

한편, 지난 10여 년 이상, UNDP는 식량생산, 농촌 및 환경부문 관리, 경제관리 및 사회부문 관리 등의 개발활동에 연간 약 300만 달러를 지출하였다. 1979년 이후 UNDP는 정기 감사를 받고 있다(가장 최근에는 1999, 2001, 2004년 실시). UNDP 국제요원들은 정기적으로 설비재고의 물리적 검증과 진행상황을 점검하기 위해 프로젝트가 시행되고 있는 지역을 방문하고 있다.

북한 내 UNDP의 모든 프로그램은 미국 등의 회원국으로 구성되는

UNDP 집행이사회의 승인을 받고 있다. 북한에서의 UNDP 활동은 집행이사회의 승인을 받은 재무규정을 따르게 된다. 또한 정기 감사결과는 통제체제 강화에 활용된다. 북한 내 전반적인 상황은 1999~2000년 이후 상당히 개선되고 있고 UNDP는 이에 맞추어 통제체제를 강화하고 있는 것으로 보고되고 있다. 현재 대부분의 프로젝트 활동은 북한 사무소(Country Office)가 직접 관리하고 있으며, 프로젝트 방문과 관련해서는 ‘접근하지 못하면 지원하지 않는다(no access-no assistance)’는 정책을 취하고 있다. 2004년~2006년 사이 2년간 UNDP 본부 직원의 북한 방문은 4배로 증가하였다. 한편 지난 10여 년 동안 북한 내 UNDP 사업 규모는 약 2,910만 달러 인 것으로 나타났다. 이 금액은 실제 승인된 규모의 46.6% 정도로 북한 내 사업 환경의 어려움을 잘 나타내주고 있다.

UNDP의 대북사업은 1999년~2000년 이후부터는 i) 인도주의적 활동 ii) 농업회복 및 생산성 향상과 최근에는 iii) 농촌의 에너지 문제 등을 포함한 장기 개발사업을 병행하는 방향으로 추진되어 왔다. 2006년 UNDP의 보고서(Country Programme for the Democratic People's Republic of Korea : 부록 2)에서 2007년부터 3년간 i) 경제관리 능력 강화 ii) 삶의 질 향상을 위한 지속적인 식량공급 iii) 경제발전을 위한 에너지 공급 iv) 주민들의 삶의 질 향상을 위한 사회개발 v) 지속적인 개발을 위한 환경개선 등의 5개 사업을 우선과제로 선정하여 실시할 예정이었으나 미국 등의 UNDP 대북 지원 활동과 관련한 의혹 제기로 중단된 상태이다.

| 표 3-6 | UNDP의 북한 내 사업 규모 추이

단위 : 만 달러

기간	승인사업(A)	실제지출(B)	B/A(%)
1997~2000	1,734.4	1,595.9	92.0
2001~2004	1,978.3	669.6	33.9
2005~2006	2,222.0	645.1	29.0
계	5,934.7	2,766.2	46.6

자료 : KDI 북한경제팀, “UNDP 대북 지원 전말”, 「KDI 북한경제 리뷰」, 2007. 4.

한편 UNDP의 북한 사업이 2009년 초부터 재개될 것이라는 전망이 발표되었다(조선일보, 2008. 9. 11). 즉, UNDP와 UNFPA 집행이사회는 2008년 9월 10일 비공식 회의를 열어 UNDP가 제안한 5단계 로드맵을 승인했다고 유엔 주재 한국대사관 관계자가 밝혔다. 5단계 로드맵은 i) 1단계 : UNDP와 주유엔 북한대표부 간 양자 협의 개시 ii) 2 단계 : 로드맵에 대한 집행이사회 승인 iii) 3단계 : UNDP 실무 팀 평양 파견 iv) 4단계 : UNDP-북한 간 협의결과 집행이사회 보고 및 사업 재개에 대한 승인 확보 v) 5단계 : UNDP 북한 사무소 및 사업 재개로 구성돼 있다.

3. 양자 협력

1) 미국²⁶⁾

미국은 1995년 이후 11억 달러가 넘는 금액을 북한에 지원하였는데, 그 중 약 60%가 식량지원이었다. 그리고 약 40%는 1994년 북한의 핵 프로그램 중단 약속에 대한 대가로 에너지 지원을 목적으로 설치된 다자간 기구인 한반도에너지개발기구(Korean Peninsula Energy Development Organization : KEDO)를 통한 에너지 지원이었다. 2003년부터 미국의 대북 지원은 크게 감소하고 있는 것으로 나타났고 특히 2005년의 경우 대북 지원은 식량 22,800톤, 750만 달러에 불과한 것으로 나타났다. 그리고 2008년 5월에 향후 1년여에 걸쳐 북한에 50만 톤의 식량을 지원하기로 결정했다. 이는 북한이 6자회담에서 합의한 핵 폐기 프로세스에 성의를 보인 것에 대한 미국의 화답 차원에 이루어진 것으로 평가되고 있다. KEDO 프로그램은 2006년 1월

26) 본 자료는 2006년 1월 31일 미 의회조사국(CRS)이 발표한 ‘미국의 대북 지원’(Mark E. Manyin, *U.S. Assistance to North Korea : Fact Sheet*)이라는 보고서를 정리한 것이다. 매년 갱신되는 이 보고서는 식량지원, 에너지와 기타 지원의 상세내역, 북한 인권법으로 구성되어 있다(「KDI 북한경제리뷰」, 2006. 2, pp. 27~33).

중단되었다가 2007년 2.13 합의에 따라 2007년 10월 북한에 중유 5만 톤을 지원하였다. 이는 6자회담 참가국 중 일본을 제외한 4개국이 한번에 5만 톤씩 순번제로 돌아가며 부담하기로 한 합의에 따른 것이다.

(1) 대북 식량지원

미국은 1990년대 초부터 북한에서 시작된 대규모의 만성적인 식량부족을 완화시키기 위해 1996년 이후 2007년까지 200만 톤 이상, 금액상으로는 약 7억 달러 상당의 식량을 지원하였다. 북한에서는 1990년대 중반의 심각한 기근으로 60만 명에서 200만 명으로 추산되는 주민이 아사한 것으로 추정된다.

미국의 경우 대북 식량지원의 90% 이상이 WFP를 통해 이루어지고 있으며 WFP는 1996년부터 식량 360만 톤 이상을 북한에 전달했다. WFP의 대북 지원 분담률에서 미국이 점하는 비중은 2002년부터 급격히 떨어지고는 있지만 누적 규모에서는 지금까지 가장 큰 지원자였다. 2002년부터 미국의 대북 지원은 다른 국가의 WFP 지원과 마찬가지로 상당히 감소하였다.

한편, WFP의 대북 지원은 2001년부터 급격히 감소하고 있는데 2001년의 경우 90만 톤에서 2005년에는 30만 톤도 되지 않는 수준으로 감소하였다. 지원 감소의 일차적인 원인으로는 대북 지원의 피로감(donor fatigue)을 들 수 있다. 또한 지원식량이 가장 필요한 집단에게 전달되도록 모니터링할 수 있는 지원기구의 활동을 북한정부가 엄격히 제한하는 것에 대해 기부국가들이 이의를 제기하고 있다는 점도 지원규모 감소의 주요 원인으로 지적된다. 이는 대북 식량지원의 상당 부분이 시장에서 재판매되거나 다른 목적으로 사용되기 위해 일상적으로 전용되고 있다는 주장에 기인하였다.

| 표 3-7 | 미국의 대북 원조

단위 : 톤, 백만 달러

년도	식량지원		KEDO 지원 금액	의약품 및 기타 지원금액	합계 금액
	물량	금액			
1995	0	0	9.5	0.2	9.7
1996	19,500	8.3	22.0	0	30.3
1997	177,000	52.4	25.0	5.0	82.4
1998	200,000	72.9	50.0	0	122.9
1999	695,194	222.1	65.1	0	287.2
2000	265,000	74.3	64.4	0	138.7
2001	350,000	102.8	74.9	0	177.6
2002	207,000	82.4	90.5	0	172.9
2003	40,200	25.5	2.3	0	27.8
2004	110,000	52.8	0	0.1	52.9
2005	22,800	7.5	-	-	-
합계	2,086,694	701.0	403.7	5.3	1,102.4

자료 : 식량 및 의약품 지원에 관한 통계는 미국 국제개발처(USAID)와 농업부 인용, KEDO 관련 통계는 KEDO 인용(「KDI 북한경제리뷰」, 2006. 2, p. 29 재인용)

(2) 에너지 및 기타 지원

미국은 1995년부터 2000년대 초까지 북한에 4억 달러 이상의 에너지를 제공해 왔다. 이는 북한이 플루토늄을 이용한 핵 프로그램을 중지하고 이에 대한 대가로 KEDO를 통하여 미국과 여타 국가로부터 에너지를 지원받기로 한 1994년 제네바 합의에 따른 것이다. 제네바 합의에 따른 지원내용은 2기의 경수로 건설과 50만 톤의 중유를 제공한다는 것이었다. 그러나 KEDO는 북한이 비밀농축우라늄계획이 있다는 것을 인정함으로써 알려진 2002년 10월 이후 중유제공을 중단하였다. 이에 대한 대응으로 북한은 미국과 새로운 협상을 요구하였고, 기본합의서에 따라 동결시킨 많은 핵시설을 재가동해 외교 문제로 비화시켰다.

2003년 11월 KEDO 집행이사회(미국, 한국, 일본, EU)는 1년간 경수로 건설을 중지하기로 결정하였고, 2004년 11월에도 동일한 결정이 이루어졌다. 부시행정부의 입장은 KEDO 프로그램을 영구히 종식시킨다는 것으로,

KEDO에 대한 지원도 2002년부터 제공되지 않았고 2005년 가을 KEDO 계획은 종료되었다. 그러나 2007년 2.13 합의에 따라 중유 지원은 재개되었다.

2) EU

EU는 북한의 3대 교역 파트너이다. 양자는 정치적 측면에서 느슨한 연계성을 띠고 있으나 경제적으로는 북한이 EU에 상당한 의존성을 보이는 것이 사실이다. EU가 추진하고 있는 기본 대북전략도 북한에 대한 정치적 영향력 행사보다 경제적 이익 추구에 보다 무게를 두고 접근하고 있는 것으로 판단된다.

아직까지 북한 핵문제는 명확한 해결방안을 찾고 있지 못한 상태이기 때문에 EU와 북한의 관계 또한 2002년 북핵문제 발발 이전처럼 활발하지는 않다. 그러나 북한에게 있어 EU는 여전히 미국이나 일본보다 매력적인 교류 선호 우위의 국가임에 분명하다. EU는 미국이나 일본처럼 정치적 민감 사안을 양국 현안으로 다루기보다 경제교류 우선과 인도주의적 지원에 적극적이기 때문이다.

(1) EU와 북한의 관계

북한은 1990년대 소련이 붕괴하면서 대부분의 사회주의 국가의 붕괴가 연쇄적으로 발생하자 국제적으로 고립되었다. 1995년 고난의 행군 이후 국제적인 지원이 절실한 상황에서 북한은 미국과 일본의 정치·경제적 압박에서 비교적 자유로운 EU에 대해 지원을 요청하였다. EU는 1995년부터 인도주의적 원조(humanitarian aid)를 시작으로 1996년에는 식량원조와 인도주의적 원조를 동시에 제공하였다. 그리고 1997년부터는 공식 KEDO 운영위원회의 지원국으로서 KEDO 사업을 지원하였다.

EU는 북한과의 관계 개선에 관한 의미 있는 결정을 내리게 되면서 양

자의 정식 외교관계 수립을 준비하게 되었다.²⁷⁾ 2001년 5월 2일 서방 정상 으로서는 처음으로 유럽연합 의장국인 스웨덴과 북한 사이에 정상회담이 상사되었다.²⁸⁾ 그로부터 2주 후인 5월 14일 EU는 북한과 정식 수교를 체결 함으로써 외교관계를 맺게 되었다.²⁹⁾

EU와 북한의 교류 활성화에 가장 큰 걸림돌이 된 것은 북한 핵문제이다. EU는 외교 정상화 이후 북한을 EU가 지원해야 할 저개발국 중 하나로 지정하고 공적개발원조 집행을 위한 구체적인 방향 설정을 모색하였다. 이것이 바로 EU 집행위원회(European Commission : EC)가 승인한 ‘The EC-DPRK Country Strategy Paper 2001~ 2004’이다. 이어 EU 집행위원회는 후속조치로 ‘National Indicative Programme 2002~2004 DPRK’를 발표하였다. 이렇게 EU 집행위원회는 북한의 경제개발과 국제사회 편입을 위한 중장기 협력전략을 발표하여 예산까지 승인하였다.

그러나 2002년 10월 북핵문제가 돌출되면서 EU의 이러한 노력은 시작 도 못하고 중단되었다. EU는 북한에 대해 핵개발 프로그램을 즉각 폐지하 라는 성명서를 채택하고, 2002년 11월 19일에는 EU 각료이사회(Council of European Union)에서 핵문제의 평화적 해결이 보장되지 않으면 EU-북한 관 계는 악화될 것이라고 전망하였다. 결국 그 해 예정되었던 EU·북한 간 고 위급회담은 성사되지 못하였다.

한편, EU와 북한과의 경제교류가 정체기에 들어섰음에도 불구하고 EU 는 북한에 대한 인도적 지원은 중단하지 않았다. 북한이 미국, 일본과 관계 가 악화된 상황에서도 EU는 인도적 지원을 지속함으로써 북한의 태도변화

27) 2000년 10월 19일, 11월 20일에 채택된 이사회 결의와 2001년 3월 24일에 채택된 이사회 결정임. 2000년 10월과 11월에 채택된 결의문에서는 남북한 관계 진전, 비핵화 문제, 북한 인권과 경제개혁에 대한 EU의 입장이 포함되어 있다.

28) 당시 스웨덴의 페르손 총리가 평양을 방문하여 김정일과 회담을 가졌다.

29) EU회원국의 북한과의 관계는 이미 EU가 외교관계를 수립하기 전부터 접촉이 시작되어 2000년 2월 4일 이탈리아가 처음으로 북한과 수교하였고 이후 영국, 네덜란드, 벨기에, 스페인, 독일 등이 잇따라 수교를 하여 현재 27개 EU 회원국 중 프랑스와 에스토니아를 제외한 25개국이 북한과 수교하였으며, 프랑스는 수교 협상 중인 상태이다.

를 촉구하고 국제사회와의 고립을 방지하는 역할을 해주고 있다. EU가 취하고 있는 경제제재와 인도적 지원의 분명한 구분은 북한으로 하여금 서방 세계와의 관계개선 가능성을 보여주고 있다(조명철 외, 2005, pp. 196~197).

(2) EU의 대북 정책

① EU의 아시아 정책

EU의 대북한 정책은 아시아 정책의 일부분이다. 따라서 EU가 구상하고 있는 아시아 전략을 통해 EU가 북한에 대해 어떠한 구상을 가지고 있는지 파악할 수 있다. 이러한 측면에서 1994년 유럽집행위원회가 작성한 ‘신아시아전략(Towards A New Asia Strategy)’³⁰⁾은 EU의 아시아 정책에 대한 기본 목적을 제시하고 있다. 즉, EU 아시아 정책의 기본목적은 경제적·정치적으로 그 중요성이 급상승하고 있는 아시아 지역과의 정치·경제적 협력을 추구하며, 이를 통한 지역발전을 실현함으로써 지역안정을 도모하는데 있다(최의철, 2005, p. 52).³¹⁾ 따라서 EU는 신아시아 전략 채택 이후 아시아의 다양한 변화에 능동적으로 대처함으로써 일관되고 종합적이며 균형 있는 전략적 접근을 모색하였다.

EU의 아시아 지원활동의 가장 대표적인 예로서 동티모르 민주정부 수립 지원, 아프카니스탄 난민 지원, 남북대화지지, 북한에 대한 인도적 지원 및 KEDO 이사국 참여 등의 다양한 활동을 들 수 있다. EU는 이러한 지원활동을 통해 아시아 포용정책(engagement policy)을 실현하고 있는 것이다(*Ibid.*,

30) COM(94)314, Towards A New Asia Strategy.

31) 구체적인 목적으로 다음 4가지를 제시하고 있음. i) 지역에 대한 경제 진출 강화, ii) 정치, 경제 관계 강화로 지역 안정에 기여, iii) 개도국들의 발전 지원, iv) 민주주의, 법의 지배, 인권확산에 대한 기여. 이를 위한 8가지 우선적인 정책은 i) 아시아 국가들과의 양자간 관계 강화, ii) 아시아에서 EU 위한 제고, iii) 지역 안정과 평화 위한 지역협력지지, iv) 다자간 포럼에서 아시아 역할 확대지지, v) 시장 개방과 차별 폐지, vi) 국가 경제를 자유시장으로 통합, vii) 개도국들의 지속적인 발전과 빈곤 완화 기여, viii) 아시아 지역과의 관계에서 EU 내 협력적 접근 확보.

p. 55). 게다가 중앙집권적 계획경제체제에서 시장경제로의 이행을 추진하던 베트남에 대한 대규모 공적개발원조 지원은 체제전환기 사회적 비용 완화에 큰 기여를 한 것으로 평가되고 있다(조명철 외, Op. cit., p. 219).

② EU의 대북 경제지원

EU의 대북한 경제지원은 크게 인도적 사업과 비인도적 사업으로 구분할 수 있다. 지금까지 EU의 대북한 경제지원은 대부분 인도적 사업 위주로 진행되어 왔다. 비인도적 사업은 2002년 북핵문제 발생 이후 기술지원 분야의 지원계획이 잠정 유보됨으로써 거의 이루어지지 않았으며, KEDO 지원 또한 2003년 12월 사업 중단으로 지원이 중단되었다. 따라서 2003년 이후 존재하는 EU의 대북 지원사업은 원조사업뿐이다. EU 공식발표에 의하면 2007년 8월 28일까지 EU의 대북 인도적 지원금액은 1억 2,200만 유로에 달했다.³²⁾ 인도적 지원을 통해서 초기에는 기초 의약품 지원, 겨울의류 공급, 식수 공급, 위생시설 개선 등의 사업이 실시되었다.

1997년 이후 식량지원 및 농업재건사업 분야에서는 북한이 자력으로 식량을 생산할 수 있도록 하는 역량배양에 중점을 두는 ‘식량안전’ 프로그램으로 발전하였다. 이 프로그램에는 비료 공급, 농업 분야 전문지식 전수, 농업장비 개량 등이 주내용을 이루고 있었다. 또한 NGO³³⁾ 등과 협력하여 식량배급을 실시하였다. 그러나 시간이 지나면서 북한 주민의 생계 개선을 위한 지속가능한 접근 방식에 대한 필요성이 제기되기 시작하였다.

32) http://europa-eu-un.org/articles/en/article_7272_en.htm, 2008년 9월 4일.

33) EU의 재정지원을 받아 북한에서 활동한 서유럽 NGO는 Children's Aid(영국), CESVI(이탈리아), CONCERN(아일랜드), German Agro Action(독일), Handicap International(벨기에), Triangle(프랑스)가 있다(European Commission, “The EC-Democratic's Republic of Korea(DPRK) Country Strategy Paper 2001~2004”, 2002, p. 17).

| 표 3-8 | EU의 분야별 대북 경제지원

구 분	식량구호	인도적 지원	교육프로그램	KEDO 지원
EU집행위	양자지원 : 1,600만 유로, WFP : 5천만 유로	의약품, 겨울의복, 취수설비 : 3,800만 유로		7,500만 유로
독일	650만 마르크			100만 유로
네덜란드	WFP·UN 79만 3,000길더	의약품 : 120만 길더		79만 유로
이탈리아	WFP·AGEA : 13억 리라	UN : 11억 리라	북한 대학생 장학금 지원	182만 유로
영국			국제경제이론연수 프로그램 및 장학금	100만 유로
덴마크	WFP를 통한 4,600만 크라운	UNICEF를 통한 2천만 프라운		
그리스			북한 외교관 교육과 언어 연수 프로그램	2.5만 유로
프랑스				50만 유로
핀란드				57만 유로
스위스	식량지원		북한 외교관 및 경제전문가 연수	19만 유로

자료 : EU집행위, *The EC-DPRK Country Paper 2001~2004*, p. 25.

| 표 3-9 | EU의 대북 경제지원 현황

단위 : 백만 유로

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	합계
인도적지 원(ECHO)	0.29	0.5	19.7	4.7	4.8	8.05	3.365	21.025	17.25	10.2	88.88
식량지원 · 농업재건	-	-	57.9	55.2	30	25.3	24.5	20	8	8	228.9
NGO협력	-	-	-	-	-	-	-	0.75	0.75	-	1.5
소계	0.29	0.5	77.6	59.9	34.8	33.35	27.865	41.775	26	18.2	320.28
기술지원	-	-	-	-	-	-	2(유보)	-	-	-	2(유보)
KEDO	-	15	15	15	15	15	20	20	1.3	-	116.3
합 계	0.29	15.5	92.6	74.9	49.8	48.35	49.865	61.775	27.3	18.2	438.58

자료 : 주한 EU대표부

EU는 이러한 요구를 수용하여 농업복구 및 생산에 보다 초점을 맞추기 위하여 장기적인 북한 개발 계획을 수립하기 시작하였다. 이러한 노력의 일환으로 작성된 것이 바로 ‘The EC-DPRK Country Strategy Paper 2002~2004’이며, 후속 조치로서 ‘National Indicative Programme 2001~2004’가 승인되었다. 그러나 이러한 EU의 대북 지원 계획은 북한 핵문제 발생으로 이행이 중단되었다.

(3) EU의 공적개발원조 정책

① EU의 공적개발원조 정책 구조

EU의 공적개발원조(Overseas Development Assistance : ODA) 정책은 EU 집행위원회를 통해 이루어지는 다자간 지원형태와 회원국들이 직접 지원하는 양자간 지원형태로 구분된다.

EU 집행위원회와 27개 회원국을 포함한 EU 전체의 ODA는 세계 최대 규모로서 2006년 480억 유로에 달하였다. OECD 공식 통계에서 보면 EC 집행위원회의 ODA 규모는 1,025만 달러(816만 유로)로 세계 6번째 공여국으로 나타났다. 이는 EU 회원국이 분담하는 EU 예산과 함께 과거 유럽식민지 국가들을 지원하기 위하여 설치된 유럽개발기금(European Development Fund : EDF)을 통해 지원된다(조명철 외, *Op. cit.*, p. 201). 회원국 중 특히 영국, 프랑스, 독일 등은 1천만 달러 이상의 대규모 ODA를 공여하고 있다(OECD, 2007, p. 134).

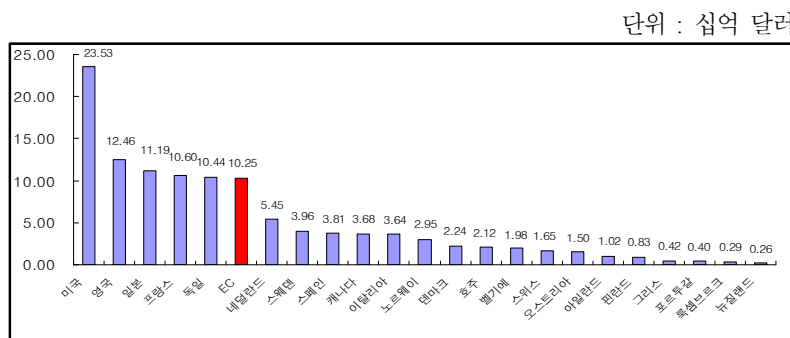


그림 3-1 | EU 및 회원국의 ODA 현황 및 주요 선진국 비교

이러한 EU의 ODA는 1957년 로마협정에 의해 유럽경제공동체(European Economic Community : EEC)가 출범할 당시부터 주요 정책목표로 설정된 것이다. 그러나 이것이 보다 구체화된 것은 1992년 마스트리히트 협정(Treaty of Maastricht)에 의해서이다. 이 협정은 EU의 개발협력정책을 대외 주요 3대 정책으로 규정하고 과거 식민지 국가에 대한 지원에서부터 개도국의 경제성장 및 최빈국의 인도적 위기 등을 지원하고 있다.

EU는 2000년 5월 ODA 정책이 효율적으로 운용되지 못한다는 비판에 대응하여 ODA에 대한 부분 개혁을 추진하였다. 이와 함께 2000년 9월 UN이 채택한 새천년개발목표(Millennium Development Goals : MDG)를 실현하기 위하여 제3세계 빈곤감소(poverty reduction)를 최대과제로 설정하였다. 이를 위한 6개 분야 집중과제도 선정하였다.³⁴⁾

또한 EU의 ODA 정책 수립과 시행에 있어 원조조정(aid coordination)에 대해 주의할 필요가 있다. 이는 EU 회원국의 개발정책과 운영을 하나의 통합된 틀에서 시행하여 원조의 효율성과 질적 향상을 목표로 운용된다.³⁵⁾ 원조조정정책이 1998년 2월부터 EU의 모든 개발협력사업에 공식적으로 적용되고 있다는 점을 감안할 때 북한에 대한 ODA 정책도 동일한 선상에서 검토될 것으로 판단되다(조명철 외, *Op. cit.*, p. 20).³⁶⁾ 또한 EU는 ODA 개혁

34) 6개 분야 집중과제;

- 무역과 개발의 연계(the link between trade and development)
- 지역 통합과 협력(regional integration and cooperation)
- 거시경제정책의 지원과 교육과 보건을 포함한 사회적 서비스의 평등한 접근(support for macro-economic policies and equitable access to social services, including health and education)
- 운송(transport)
- 식량 안보와 지속가능한 지역개발(food security and sustainable rural development)
- 제도적 능력 배양(institutional capacity building)

35) COM(93) 195 final.

36) 채택된 가이드라인은 1998년 2월부터 EU의 개발협력사업에 공식적으로 적용되고 있으며, 기본 원칙은 다음과 같이 제시되어 있다: i) 원조조정 활동은 수원국의 상황과 개발이 우선적으로 필요한 분야에 맞게 적용한다. ii) 원조조정은 수원국과 긴밀한 협조를 바탕으로 이행되어야 한다. iii) 수원국의 개발능력을 강화하고 수립된 발전전략과 프로그램에 대한 책임을 강화할 수 있는 방식으로 진행한다. iv) EU의 원조조정은 수원국에서 이미 활동하고 있는 원조기관의 기존 협력 메커니즘과 연계하는 방식으로 추진한다. v) 유럽에서 지원되는 물자 및 서비스를 조정기능에 의해 통합될 수 있도록 하고, EU집행위가 설정한 원조조정 가이드라인과 일치하는 방향으로 지원한다. vi) 수원국을 위한 원조의 효과를 최대한 증대시키는 방향으로 지원한다.

작업의 일환으로 2000년 11월부터 EU 경제지원 대상 국가와 그 지역을 대상으로 ‘국가전략보고서(Country/ Regional Strategy Paper)’를 작성하도록 하고 있다. 이 보고서는 최대 5년 동안 수행될 개발계획이 포함되며, 이를 뒷받침하기 위한 구체적인 프로그램 수립을 기술한 ‘국가지표프로그램(National Indicative Programme : NIP)’에 의해 보완된다. 북한 또한 2002년 이러한 일련의 보고서가 앞서 상술된 목표와 계획에 의해 작성된 바 있다.

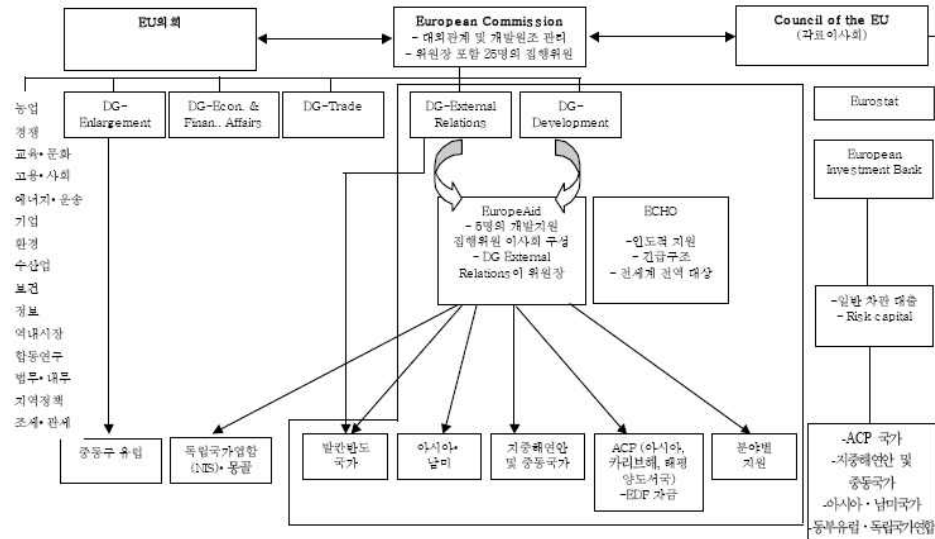
② EU 공적개발 원조자금 운용기관

EU의 ODA 정책은 EU 집행위원회가 법률과 관련 예산을 작성하여 각료이사회와 유럽의회에 제출하여 승인을 받는 공동의사결정 절차에 의해 결정된다. 이렇게 결정된 ODA 정책의 집행기관은 EU 집행위원회이다. 그런데 ODA 사업은 2000년 ODA 개혁절차에 따라 EU 집행위원회 5개 이사회(Directorate-General : DG)에 분산되어 있다. ODA와 관련한 직접적인 정책결정 관여기관은 DG-Development와 DG-External Relation이다.

EU의 ODA 정책 수립과정에 관련된 DG 외에 유럽 원조협력사무국(European Aid Co-operation Office : Europe Aid)과 유럽 인도지원 사무국(European Union Humanitarian Office : ECHO)은 ODA 정책 집행에 중요한 역할을 한다. EU가 추진하는 대부분의 ODA 사업의 관리는 Europe Aid가 맡고 있다. 그리고 인도적 지원 및 긴급구호 사업은 ECHO가 맡고 있다. ECHO의 운영은 Europe Aid와 별개이며, 신속한 위기 대응을 위하여 일관승인(fast-track) 절차를 적용하고 있다(조명철 외, *Op. cit.*, pp. 213~214).

그 외 EU 집행위원회와 별개의 독립된 기구인 유럽투자은행(European Investment Bank : EIB) 또한 EU의 ODA사업에 관여한다. EIB는 EU의 정책 목표와 부합하는 각종 ODA 사업을 지원한다. DG-Development가 EIB 이사회에 참여하는 것으로 EU 집행위원회와 연결고리를 가지고 있으며, 이 과정에서 EU 집행위원회의 의견이 반영된다. EIB가 제공하는 양허성 차관은

EU와 경제협정을 체결한 개도국과 최빈국에 대해 지원된다. 이를 위해서는 자금제공을 받고자 하는 국가가 EU와 개발협력에 관한 금융의정서 (Financial Protocol)를 체결하여야 한다.



| 그림 3-2 | EU의 공적개발원조 운용 구조

3) 일본

일본은 1996년 이후 총 2억 8,015만 달러를 북한에 지원함으로써 미국, 한국에 이어 3위의 대북 지원 국가이다. 2001년만 하더라도 일본은 북한에 32만 톤의 식량을 지원함으로써 WFP가 북한에 제공하는 식량 원조의 절반 가량을 부담하였다. 일본은 북한을 지원할 때 모든 지원을 CAP를 통해 지원할 뿐 개별국가 차원에서 지원하지는 않는다.

그러나 북한의 일본인 납치문제가 제기되면서 2002년과 2003년에는 대북 지원을 완전히 중단하였다. 2004년 5월 일본의 고이즈미 총리는 북·일 정상회담을 통하여 일본인 납북자 문제 해결을 위해 서로 노력하기로 합의

하고 2005년 3월 말까지 인도적 차원에서 25만 톤의 식량과 1천만 달러 상당의 의약품 등 총 4,500만 달러 상당을 북한에 지원하기로 하였다. 식량 12만 5,000톤과 700만 달러 상당의 의약품을 유엔 기구를 통해 북한에 지원하였으나 나머지 식량과 의약품에 대한 대북 인도 계획은 중단되고 있다.

그럼에도 불구하고 향후 북핵문제 해결과정에서 북·일 수교협상 재개가 불가피하며, 일본의 북한 식민지배에 대한 배상금 예상 규모가 50억~100억 달러에 이르는 점을 감안할 때 대북 경제지원 및 협력에 있어 일본의 역할은 그 어느 나라보다 중요하다는 점은 부인할 수 없다.

(1) 북한과 일본의 관계

최근 북한과 일본의 관계는 북핵문제, 일본인 납치문제³⁷⁾ 및 일본의 우경화 등으로 인해 최악의 상황에 처해 있다. 1980년대 이후 북한은 경제 침체 상태를 벗어나기 위해 다양한 경로를 통해 대일 경제협력 제안을 내놓았지만 일본기업은 대북 경제협력에 소극적인 자세로 일관하였다. 이는 핵문제, 일본인 납치문제 등으로 인한 수교 지연과 비호의적인 대북 여론, 일본기업에 대한 미결제 채무문제 미해결과 일본의 무역보험 인수 제한, 북한의 높은 국가 위험도, 차별적 관세 적용, 바세나르 협약³⁸⁾에 의한 전략

37) 2002년 북한 당국이 일본인 13명을 납치한 사실을 시인한 뒤 납치문제는 일본의 대북 정책에서 최우선순위를 차지해왔다. 북한은 납치 피해자 중 생존자가 5명뿐이라며 5명을 일본으로 돌려보냈으나, 일본은 나머지 8명 역시 살아있는 게 아니냐는 의혹을 제기해왔다.

38) 냉전시대 대공산권수출통제위원회(통칭 코콤)를 대신해 무기 관련 수출을 국제적으로 관리하는 협정이다. 코콤(COCOM)은 유럽과 미국의 16개국 및 일본이 공산권 국가를 대상으로 맺은 군사기술·전략물자 수출규제협정이었으나 냉전시대의 종료로 1994년 3월에 폐지되었다. 바세나르협정(통칭 신코콤)은 코콤과 달리 러시아연방·우크라이나 및 동구권과 개발도상국까지 참가하는 국제적 수출관리체제로, 1996년 7월 빈에서 열린 설립총회에는 33개국이 참가하여 협정을 체결하였고 같은 해 11월 1일 발효되었다. 규제대상은 무기 및 군사적으로 전용 가능한 기술로 총 110여 품목이고 가맹국이 비가맹국에 대한 대상품목 수출을 허가한 경우 자발적으로 사무국에 통보하도록 되어 있으나, 수출에 대한 찬성과 반대의 판단은 각국에 맡겨져 있다. 이 협약은 법적 구속력이 없으며 별칙도 없고 규제대상국에 대해서는 명문화되어 있지 않지만, 미국이 그동안 테러지원국으로 지명했던 이란·이라크·리비아·북한·쿠바 등이 사실상 상정되어 있고, 한국도 회원국으로 가입하였다.

제품 수출 통제가 복합적으로 작용하였기 때문인 것으로 풀이되고 있다.

2004년 11월 대북 식량지원 동결과 자민당의 5단계 대북 제재안을 마련한 가운데 2006년 7월 북한이 미사일 시험발사를 강행하자 2006년 9월 대북 금융제재를 시작하였다. 2007년 2월 6자회담 합의에도 불구하고 일본인 납치문제의 우선적인 해결과 핵미사일 등 대량살상무기 제거가 북·일 국교정상화의 선행조건임을 분명히 밝히고, 이러한 문제가 해결되고 국교 정상화가 이루어져야만 본격적인 경제지원도 가능하다는 입장을 견지하고 있다. 2008년 10월 일본 총리가 북한에 의한 일본인 납치문제 해결에 진전이 없으면 북한에 경제적 지원을 하지 않을 것이라고 거듭 밝힘으로써 여전히 일본인 납치문제가 북·일 관계 개선에 장애물로 작용하고 있는 것으로 나타났다.

배상금과 관련하여 북한은 1991년 수교교섭 시작 당시에는 ‘전전(戰前)의 배상’, ‘보상’, ‘재산청구권’뿐만 아니라 ‘전후(戰後) 45년에 대한 보상’까지 요구하였다. 일본은 북한과 교전국 관계가 아니었으므로 ‘배상’을 적용할 수 없으며, 비록 합병조약이 불행한 결과를 낳기는 했지만 합법적으로 이루어졌기 때문에 ‘보상’ 또한 할 수 없고, 오로지 ‘재산청구권’ 행사만 가능하다는 입장을 피력하였다. 북·일 수교교섭은 시작한지 17년이 경과할 정도로 장기간에 걸친 교섭이 이루어지고 있지만 향후에도 이러한 교섭 내용을 가지고 교섭의 중단과 재개를 반복하는 마라톤협상이 될 가능성이 높을 것으로 전문가들은 지적하고 있다.

한편 북·일 관계는 북미관계와 밀접한 연관이 있었다. 일본은 북미관계가 진전하면 북한에 대해 적극적인 태도를 보이면서 북미관계와의 대칭성을 확보하려고 해왔다. 반대로 북미관계가 악화되면 북·일관계의 속도를 조절하거나 협상을 결렬시켰다. 그러나 최근 들어서는 납치문제에 대한 일본 내 비판적 여론이 강화됨에 따라 북미관계 개선에도 불구하고 북·일 관계는 최악의 상황에 직면하고 있다.

(2) 일본의 ODA 정책

일본의 대외정책은 경제발전 및 ODA 정책 등과 맞물려 변화해 왔다. 일본의 대외원조는 전후 처리를 위한 배상 및 준배상에서 시작하여 경제발전기에 따라 일본의 국제적 지위에 부응한 역할 증대에 중점을 두고 확대되어 왔으나 1990년부터는 인권, 환경 등을 중시하는 원조로 질적 개선을 도모하여 왔다. 특히 차관 위주의 원조 방식, 인프라 건설 중심의 수출 촉진형 원조가 많아 자국 이익 중심의 원조, 상업주의 원조라는 비판이 제기됨에 따라 1980년대 이후에는 차관 비중 축소, 비조건부 원조 확대, 상대국과의 정책대화와 협조 중시, 빈곤과 환경문제에 대응하는 원조로 변화를 모색하였다.

1990년대 이후 ODA 공여의 4대 원칙³⁹⁾으로 i) 수원국의 군사비 지출 상황 ii) 핵무기 등 대량살상무기의 개발 및 제조 여부 iii) 무기 수출입 현황 iv) 민주화 촉진과 시장경제원리 도입 노력 및 인권상황을 정립하였다. 2003년 8월 국내외 상황 변화에 따라 ODA의 기동적·전략적 활용과 그 효율성 제고를 위하여 ODA 대강⁴⁰⁾을 개정하였다.

그러나 경제침체로 재정이 악화되고, 대외원조의 투명성에 대한 국내의 비판이 높아짐에 따라 일본은 원조정책을 재검토하기 시작하였다. 비판을 받는 공개성과 투명성 개선을 강조하는 한편, 원조 대상 중점지역으로 동남 아시아 국가 연합(Association of Southeast Asian Nations : ASEAN)과 동아시아를 강조하였다. 중점 원조 분야로는 i) 일본과 아시아 국가의 경제적 연계를 강화하는 데 필요한 기반 정비 ii) 전염병, 대기오염, 에너지 등

39) 1991년 4월 10일 가이후(海部俊樹) 총리 국회연설.

40) 1992년 ODA 대강에 나타난 이념과 원칙은 ‘기본이념’으로 빈곤해소 지원 등 인도적 견지 고려, 국제사회와의 상호의존관계 인식, 환경보전, 개발도상국의 자구노력 지원 등을 제시하였다. ‘원칙’으로는 환경과 개발의 양립, 군사적 용도 및 국제적 분쟁 조장 용도로 사용 회피, 개발도상국의 군사지출, 대량살상무기 및 미사일 개발·제조, 무기 수출입 등의 동향에 충분히 주의, 개발도상국의 민주화 촉진, 시장지향형 경제도입 노력과 병행하여 기본적인 인권과 자유보장상황에 대한 충분한 주의 등을 제시하였다.

일본에 직접 영향을 미치는 사항에 대한 대책 iii) 문화 및 학술 교류 등 일본에 대한 이해를 증진하기 위한 원조를 제시하였다. 아울러 조건부 차관 확대, 국제기구에서 일본인 직원이 실시하는 프로젝트 지원 등 국익 측면을 강조하였으며, 타국과의 협조 원조를 강화하여 왔다.

일본의 ODA 정책의 특징은 다음과 같이 요약된다. 첫째, 일본의 ODA 정책은 미국을 중심으로 하는 서방세계와의 연대를 고려하면서 동시에 독자적인 국제적 영향력 증대를 목표로 제공되었다. 둘째, 일본 ODA는 대부분이 아시아·태평양 지역을 중점적으로 지원하고 있다. 아시아 국가는 차관 형식으로 지원을 받고 있다. 누적으로 인도네시아가 가장 많은 원조를 받았고 1990년대 이후 중국은 최대 수혜국으로 부상하였다. 셋째, ODA 질적인 측면에서 일본의 ODA는 무상원조(Grant)의 비율이 매우 저조하다. 즉 원조가 대부분 차관 형식으로 제공되고 있어 수혜국들의 부담을 안고 있다. 넷째, 일본의 ODA는 도로, 철도 등 교통시설 건설 분야에 상대적으로 비중이 크다. 이는 일본의 국내 건설업계를 지원하기 위한 조치로 ODA가 활용되고 있는 것으로 해석된다.

(3) 일본의 ODA 체계 및 운용 주체

일본의 양국간 ODA에서 ‘무상자금’ 협력의 주요 형태로는 일반무상원조, 수산무상원조, 긴급무상원조, 문화무상원조, 식량원조, 식량증산원조 등이 있다. 기술협력 ODA는 인재양성, 개발조사, 프로젝트방식 기술협력, 국제긴급원조 등의 형태가 있다. 이 중 인재양성은 경제발전 성공 여부가 ‘인적 자원’(human resources)이라는 인식 하에 진행되는 것으로 국제협력사업단(JICA), 국토교통성, 농림수산성, 총무성 등에서 집행하고 있으며, 주요 사업형태로는 기술연수원 입국사업, 기술협력전문가 파견사업, 청년해외협력단 사업 등이 있다. 양국간 ODA에서 정부 대부(엔 차관)에는 장기저리

대부, 프로젝트 차관, 비프로젝트 차관 등의 형태가 있다.

일본의 ODA집행은 정부 각 성·청과 국제협력사업단, 국제협력은행(Japan Bank of International Cooperation : JBIC) 등 원조 실시기관이 담당하고 있다. ODA 예산은 13개 성·청이 계상하고 있다. 기술협력 분야에서 비슷한 원조 사업을 분산하여 실시하고 있어 실시 주체 집약화가 시급한 것으로 지적되고 있다. ‘무상자금협력’ 집행은 외무성을 경유한 예산이 중심이 되고, ‘일반무상’, ‘수산무상’, ‘문화무상’, ‘식량원조’ 및 ‘식량증산원조’ 집행은 국제협력사업단이 담당하고 있다. 기술협력의 집행은 국제협력사업단이 담당하고 있지만, 전체 집행액 중 차지하는 비중은 40% 정도이다. 정부대부(엔차관)에 대해서는 외무성, 재무성, 경제산업성이 중심이 되어 집행 방침을 검토한다. 1부 9성⁴¹⁾이 중요사항을 협의하며, 집행은 JBIC가 담당하고 있다.

4) 중국

중국은 북한에 있어 중요한 전략적 파트너이며, 북한의 긍정적 변화를 유도할 수 있는 가장 영향력 있는 국가이다. 1990년대 이래 중국의 대북 원조 추이를 보면 국제사회와 한국의 대북 지원이 줄어들면 중국의 대북 지원은 늘어나고, 반대로 국제사회의 대북 지원이 늘어나면 중국의 대북 지원은 줄어드는 특징을 보였다. 특히 공식적인 대북 무상원조 규모가 크게 편차를 보이고 있는데, 이는 무상원조가 두 국가 고위층의 상대국 방문의 경우 북한에 선물 형식으로 주어지는 등 부정기적 성격을 띠고 있기 때문이다.

한편 중국의 대북한 지원이 얼마나 경제개혁·개방에 기여해 왔는지에 대해서는 북한 경제문제 해결을 위해서 일회성 또는 일시적인 대북한 지원

41) 1부: 내각부, 9성: 외무성, 총무성, 재무성, 문화과학성, 후생노동성, 농림수산성, 경제산업성, 국토교통성, 환경성.

을 했기 때문에 북한의 경제발전을 유도하는 수준에는 이르지 못한 것으로 평가되고 있다. 이는 북한이 중국을 비롯한 외부의 지원을 장기적이고 지속가능한 측면보다는 당장의 경제문제를 해결하는 데 활용하는 수준으로 접근한 데 기인한다. 또한 북한은 기본적으로 대외의 지원을 자국경제 운용에 있어서 보조수단으로 취급해왔기 때문에 중국의 대북 지원이 질적이고 지속적인 발전을 이루지 못한 것으로 평가되고 있다. 다음은 중국의 대북 지원 정책에 대한 변화를 중국의 개혁·개방을 기준으로 구분하여 논의를 전개하였다.

(1) 중국의 개혁·개방 이전의 대외원조 정책

중국의 대외원조 이념은 1964년 저우언라이(주은래) 총리가 아프리카를 방문했을 당시 ‘중국 대외 경제기술 원조에 관한 8항목 원칙’(조명철 외, 2005)⁴²⁾에 잘 나타나 있다. 이 원칙을 뒷받침하는 중국의 대외 원조 또는 대외지원 이념은 i) 개도국의 경제적 자립 ii) 제3 세계가 제국주의로부터 자유로운 세계경제질서 확립 iii) 개도국이 국민의 의사에 따라 외부간섭 없이 경제발전을 꾀할 수 있도록 경제적 지원을 하는 것으로 요약할 수 있다. 구체적으로 중국은 이러한 이념 하에 개발도상국이 자국의 자원으로 값싼 1차산품을 가공·수출하는 산업구조에서 탈피하도록 하기 위한 경제 지원 정책을 구사하였다. 특히 중국의 개발경험을 기본으로 개도국으로 하

42) 중국 대외경제기술원조에 관한 8항목 원칙

- ① 원조는 평등호혜의 원칙을 기본으로 실시된다.
- ② 원조상대국의 주권을 존중하고 어떤 특권도 요구하지 않는다.
- ③ 차관은 무이자 또는 저리로 공여된다.
- ④ 수혜국의 중국 의존이 아닌 자력재생에 의한 독립적인 경제발전을 돕는 것을 목적으로 한다.
- ⑤ 선택된 프로젝트는 소액의 투자이지만 빠른 효과가 있는 것으로 제한한다.
- ⑥ 중국에서 생산할 수 있는 최상의 품질 설비나 자재를 제공하고 가격은 국제가격을 기준으로 결정한다.
- ⑦ 기술 원조는 원조상대국의 관계자가 그 기술을 완전하게 습득할 수 있게 한다.
- ⑧ 중국의 파견전문가는 원조상대국의 전문가와 동등한 대우를 받는다.

여금 외국의 설비나 전문지식에 의존하지 않고 노동집약형 산업화를 수행하는 것을 목표로 하였다. 중국의 대개도국 지원의 경우 적은 비용으로 운용이 용이한 사업이 많았는데, 예를 들어 개도국 현지의 자연자원을 채취하고 가공하기 위한 단순설비가 주로 제공되곤 하였다. 이는 당시 중국의 취약한 자본력과 미흡한 자체기술과 설비에 기인한 것으로 이러한 방식의 지원정책은 대상국이 단기간에 경제개발 및 발전을 이룩하는 성과를 얻을 수 있게 하였고, 자본축적과 해외 의존도를 낮추는 결과를 가져왔다.

중국의 해외원조는 1950년 한국전쟁에서 북한에 대한 군사원조로 시작되어 6.25 이후인 북한의 전후 복구건설시기에 경제원조가 시작되었다. 그 후 중국은 대외원조를 점차 아시아의 비공산권 국가와 중동, 아프리카, 동유럽 및 중남미로 확대하였다. 당시의 중국 대외원조의 기본성격은 경제협력보다는 이념적 외교 수단으로서의 기능이였다.

1950년대 중국은 중·소 동맹관계에 기초하여 구소련으로부터 다량의 경제원조를 받으면서 동시에 한편으로는 동아시아에서의 세력 확대를 위해 인접국 등 외국에 경제적 원조를 하였다. 주로 서방측으로부터 군사위협을 받고 있던 북한과 북베트남에 대해 안전보장을 명분으로 한 지원이 이루어졌다. 1960년대 들어서 소련이 대중국 원조를 정지하였음에도 불구하고 소련과 정치적으로 대항하기 위해 대개도국 원조경쟁을 벌였다. 1970년대 전반, 중국의 대개도국 원조정책은 UN에서 중국의 지위를 획득하기 위한 지지표를 모으는 수단으로 활용되었다.

(2) 중국의 개혁·개방 이후 대외원조 정책

1970년대 후반부터 시작된 중국의 경제개혁은 대외원조 정책에서도 큰 변화를 보였다. 중국의 대개도국 지원은 제한된 자원을 효율적으로 이용하기 위해 상대국의 자금, 국제기관의 자금, 민간자금을 활용하고, 중국기업

과 상대국 기업과의 합영사업을 실시하는 방향으로 전환되었다. 대규모 프로젝트는 제3국 및 국제기구 등의 참여를 요구하였고 개도국의 관심사항과 중국의 외화획득을 연결한 경제협력을 추진하였다. 중국의 개혁·개방 이후 1980년대까지 중국의 개도국 원조는 지원 규모면에서는 1970년대 후반보다 훨씬 낮은 수준으로 감소한 반면, 원조 대상국 수는 증가하는 특징을 보였다. 이 시기 중국은 개도국에 대한 개발사업의 규모와 수를 줄이고 무상원조는 가장 필요한 나라로 제한하였다.

개혁 이후 나타난 중국의 대개도국 정책 변화의 특징은 다음과 같다. 첫째, 중국의 대개도국 원조 규모는 대폭 감소하고, 지원사업 수는 증가하였지만 워낙 소규모로 지원되는 것이어서 지출비용이 적다는 것이다. 둘째, 중국의 대개도국 차관원조 조건이 대부분 원조에서 상업협정으로 전환되었다. 과거에 지원 형태로 제공되던 기술자·노동자의 파견도 계약노동으로 전환되었다. 셋째, 중국의 대외원조정책의 개혁에 의해 중국의 대개도국 지원정책은 중국 수출정책과 연계되었다.

(3) 중국의 대외원조 조건 및 체계

중국의 대외원조 조건은 다른 공여국과 비교해 볼 때 대단히 관대하다는 점이 특징이다. 따라서 과거 중국의 개도국에 대한 영향력은 대단히 컸고, 중국은 대개도국 지원정책을 중요한 외교정책 수단으로 활용해 왔다. 중국의 원조는 무상원조와 무이자차관으로 구성되며 차관의 상환은 10~15년의 거치기간을 포함해서 20~30년, 생산물로도 상환이 가능하다. 경우에 따라서는 거치기간과 상환기간 연장이 가능하고, 채무상환 연장이나 채무의 완전 무상원조화도 가능하다. 이것은 과거 구소련의 차관이 연이율 2.5%에 12년 거치, 서방측의 정부차관이 연이율 3%에 평균 30년 거치인 것과 비교해 보더라도 대단히 우호적이다.

한편, 중국의 대외원조에는 다수의 중국 인력이 투입되는 특징이 있었다. 고도의 숙련을 요하는 전문직 이외는 모두 현지 국가의 노동력에 의존하는 서방의 원조방식과 다르다. 중국의 기술자와 노동자를 직접 파견하는 경우가 많고 파견비용, 급여 등의 외화비용은 모두 중국이 부담하였으며 상대국은 그들의 생활과 현지체류비용을 담당했는데, 그 비용도 차관에서 커버할 수 있었다.

중국의 대외원조사업을 담당하는 정부기관은 중국 상무부이며, 부서내에 대외원조사(국)가 설치되어 있어 대외원조의 종합창구 역할을 수행하고 있다. 상무부에서 발간하는 중국상무연감에서는 ‘대외원조(China's Aid)’ 항목을 만들어 전년도 실적과 상황을 보고하고 있다. 이 보고는 건설 및 기술협력 프로젝트, 물자공여(긴급구조 포함), 채무면제, 감면조치 등의 실적과 함께 대외원조사업에 관한 규제, 평가제도 도입 등 제도개혁 상황을 정리·기술하고 있다. 대외원조사 이외에도 대외원조에 관련된 기관은 외교부와 중국수출입은행이 있다. 또한 전문가 파견과 연수 등에는 정부 각 부처의 기관이나 그 하부기관이 실무를 담당하고 있다. 예를 들면 의료원조는 위생부, 과학기술협력은 과학기술부가 담당한다. 더욱이 수출입은행은 차관 원칙으로 대부 대상 프로젝트가 중국기업에 의해 행해져야 한다고 주장하면서 일부 원조방식에 있어 기업참여를 적극적으로 추진하고 있다. 국제기구에 대한 기여에서도 중국은 일정한 실적을 쌓고 있다. 예를 들면 WFP에 중국 내 농업프로젝트를 위해 2천만 달러의 지원을 요청하면서도 국제적 인도지원활동을 위해서 125만 달러를 제공하기도 하였다.

(4) 중국의 대북한 지원

한국전쟁에서 중국은 대규모 지원군을 북한에 파견하는 한편 당시 전쟁에 시급히 필요한 다량의 물자와 식량을 북한에 무상으로 지원하였다.

1992년 8월 한·중 수교 이후 북·중 간 우호관계가 느슨해지면서 북한에 대한 원조를 중단하였다가 1994년 7월 김일성 사망 시 식량 1만 톤을 지원하면서 무상지원을 재개하였다. 중국의 대북 지원은 1995년 이후 중국의 대북 외교정책 중심이 대북 ‘실리외교’에서 ‘전략외교’⁴³⁾로 전환되면서 지원형태도 변화하였다 즉, 중국은 경제논리에 기초한 정상적 협력관계를 강조하면서 북한으로부터 가해지는 경제적 부담을 최소화하려고 하고 있다.⁴⁴⁾ (*Ibid.*, p. 136)

한편, 중국은 북한에 대해 원조할 때 처음부터 원조라고 명시하는 경우도 있지만 많은 경우 일반무역 형태로 상업적 무역을 한 후 사후에 무상으로 제공하는 경우도 많기 때문에 무상 지원액을 정확하게 알기 어렵다. 최근의 동향으로 보아 중국은 북한에 대한 무상원조보다는 상업적 무역을 통해 북한과의 교류를 확대하는 정책을 채택하고 있는 것 같다. 중국의 북한에 대한 원조는 과거에 비해 크게 축소되었으며 점차 상업적 거래를 확대하는 방향으로 나아가고 있지만 아직도 북한을 지원하는 가장 중요한 국가의 하나이다.

무상원조 형태를 제외한 중국의 대북 지원으로는 직접투자의 형태가 주를 이루고 있다. 중국의 대북 투자는 2003년을 기점으로 투자금액 및 추

43) 중국의 대북 정책기조가 한반도의 현상유지, 즉 북한체제의 붕괴를 방지하는 바탕 위에서 추진된 실리외교는 북·중 간의 정치·외교적 관계뿐만 아니라 양국 간 경제관계의 규모와 성격에도 큰 영향을 끼쳤다. 예컨대 1992년 중국의 북한에 대한 경화결제 요구와 1994년 식량무상지원 중단은 북한의 경제난을 더욱 가중시키면서 북·중 관계를 악화시키는 요인으로 작용하였다. 1995년을 지나면서 북한이 경제위기로 인해 체제의 붕괴 가능성이 그 어느 때보다 커져가는 상황에서 미국, 러시아 등 주변국의 대북 접근이 가시화되자, 중국은 한반도의 안정과 대북 영향력 확대 차원에서 1996년 상반기를 지나면서 북한과의 우호협력관계를 다시 모색하게 된다. 이는 전통적인 ‘동맹외교’로의 복귀가 아니라, 중국의 정치·전략적 이익이 내포된 새로운 ‘전략외교’로의 전환이다.

44) 이러한 방향에서 취해지는 중국의 대북한 경제정책기조는 i) 대북 무상 및 우호가격지원 품목 최소화, ii) 북·중 교역에서 형성된 흑자 내에서 북한 지원 규모 결정, iii) 국제시장 가격과 통화화 근거한 교역 진행, iv) 중앙정부의 간접 배제 및 기업, 지방정부의 책임하에 교류, v) 북한의 자생력을 제고하는 투자 및 교역을 진행, vi) 기존의 교역방식 및 결제방식에서 점진적으로 탈피 등으로 요약된다.

세에 있어 큰 변화를 보이고 있다. 북한의 2002년 7.1경제개선조치 이후 기업의 독립채산제가 확립되면서 중국의 대북투자가 증가하기 시작했는데 2003년, 352만 6,000달러, 2004년 899만 9,000달러를 기록하였다. 그러나 2005년과 2006년 상반기에는 5,369만 달러, 5,874만 달러로 급증하였다. 이러한 중국의 대북투자 증가세는 2000년 이후 북한의 외자유치를 위한 노력, 중국의 고도성장에 따른 해외투자확대, 그리고 긴밀해지고 있는 북·중 간 정치적 관계 등을 고려할 때 향후에도 지속될 가능성이 높을 것으로 예상된다(박병광, 2008. 11, p. 87).

중국의 대북투자의 사례로 무산철광 투자를 들 수 있다. 동아시아 최대 노천광으로 알려진 무산철광에서 중국회사는 50년 채취권을 취득했다. 대기업인 우광(五礦)은 북한에서 룡등 무연탄광과 합작기업 설립에 합의했다. 또한 훈춘시는 나진항 3호 부두를 50년간 독점적으로 사용하는 권리협상뿐만 아니라 국경지역에서 도로망, 철도망 개발에 적지 않은 자본을 투자하고 있다. 2005년에 북한 소비생활의 상징인 평양 제일백화점의 경영권이 중국회사로 넘어갔다. 북한에서 거래되는 소비품의 80%가 중국산으로 추정된다. 광업, 도로 등의 투자와 달리 이런 사업은 중국 중소민간기업의 자발적 행위로 보이지만 이는 중국의 영향력을 확산하는 요소이다. 한편, 북한의 대중국 무역의존도는 2006년 56.7%에서 2007년 67.1%로 증가하였다.

[표 3-10] 북한의 전체 교역에서 중국이 차지하는 비중(한국 비포함)

년도	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
비중	25%	24%	32%	32%	32%	39%	39%	57%	68%

결론적으로 중국의 대외원조 정책과 북한에 대한 중국의 지원정책을 정리하면 다음과 특징을 도출해낼 수 있다. 첫째, 개혁·개방 이전의 중국의 대개도국 지원정책은 조건과 방식에 있어 대단히 관대한 것이 특징인데, 이러한 관대함 속에서 북한이 받은 수혜가 가장 크다는 점이다. 둘째, 중국의 대북한 지원정책은 개혁 이전이나 이후를 막론하고 대단히 정치적이다. 라는 특징을 보이고 있는데, 국가 지도자의 왕래 시기마다 국가관계의 우호 정도가 지원의 규모로 이어져 왔다는 점이다. 셋째, 중국의 대북한 지원은 경제의 어느 한 분야에 국한된 것이 아니라 산업 전 분야에서 이루어졌다는 점이다. 넷째, 개혁·개방 이후 중국의 대북한 지원도 국가 대외원조 정책의 개혁에 의해 크게 영향을 받고 있다는 점이다. 다섯째, 중국의 대북한 지원정책이 추구하는 동북아의 안정과 한반도 평화를 통한 안정적 발전의 외부적 환경을 만든다는 전략적 목적에는 큰 변화가 없다는 점이다. 여섯째, 중국의 대북한 지원정책은 국제사회의 대북 지원과 연계되면서 수위가 조절되는 특징을 갖고 있는데, 한국이나 국제사회의 대북 지원이 줄어들면 중국의 대북 지원은 늘어나고 반대의 경우는 줄어드는 경향을 보인다.

| 표 3-11 | 2002년 7.1 조치 이후 중국의 대북한 주요 협력 및 투자 사례

협력 대상	금액	협력 및 투자 내용	출처
대안유리 공장	2,400만 달러	중국의 대북 원조	연합뉴스, 2004. 3
제1백화점 운영	5,000만 위안	선양중쉬그룹 및 평양 제1백화점, 수입관세 5%, 소득세 5% 부과 (약 600만 달러)	KOTRA, 2004. 8
어로		북한 상명무역총회사, 베이징 종합화학무역공사와 원산 앞바다를 5년간 개방하고 입어료는 어 획고의 25%를 현물로 받는 공동협력 체결	연합뉴스, 2004. 9
담배, 의류, 모직	2,000만 달러	지린성 상무청 관계자가 성내 대북 투자기업 9 개사가 총 2천만달러를 북한에 투자했다고 언급	중신길림신문 망, 2004. 11
운송	7억 위안	온주나청성금괘속기차복무유한공사, 북한의 조 선 올림운수합영회사 합작(8500만달러)	연합뉴스, 2004. 11
해산 동광개발	2.2억 위안	중국 길림성 장백현, 산둥성 초금집단이 공동으 로 장백초금광업 주신유한회사 설립, 량강도 해 산 동광 개발 (2,680만 달러)	연합뉴스, 2005. 1
조선-중국상 품경영판매센 터		선양시 무역촉진회와 조선대성그룹이 공동으로 평양시에 건설, 판매제품의 60%랴오닝성 제품, 시장과 창고, 물류운송 등 3개 부분으로 구분	흑룡강신문 2005. 5
나진항개발	800억 원	중국은 나진항을 50년간 사용 권리를 획득, 북한 내 도로, 관광시설 및 공업단지 건설에 투자	경제참고보, 국제선구도보, 2005. 9
자전거	65만 달러	중국 천진디지털무역유한책임공사와 조선대외경 제합작촉진위원회가 평진자전거합영공장 설립, 20년간 공동으로 회사를 경영하고 관리할 것을 약정	2005. 10 조업시작
유전 공동 개발	5억 달러	북중간 유전공동개발 합의, 평남 안주 인근 황해 앞바다에서 석유 공동 탐사	2005. 12 협정체결
무산 광산	70억 위안	중국 3개기업 50년 무산광산개발 추진, 최근 투 자계획 포기 (9억달러)	연합뉴스, 2006. 3

자료 : 이영훈, “최근 북·중관계의 특징과 시사점”, 「KDI북한경제리뷰」, 2006. 3.

4. 민간단체의 대북 지원

민간단체의 대북 지원은 여러 경로를 통해 추진된다. 민간단체가 북한과 개별적으로 직접 접촉하여 추진하는 수도 있으나 CAP에 참여하여 합동

호소(CA)의 틀 속에서 지원사업을 추진하기도 한다. 북한에 상주하여 활동하기도 하지만 많은 경우 상주하지 않으면서 구호활동을 벌이고 있다. 비상주 민간단체가 북한에 식량을 지원할 경우 세계식량계획과 연계된 식량 지원 연락단(FALU)을 통해 활동하는 것이 일반적이다.

북한에 대한 국제적 지원이 본격적으로 이루어진 1995년부터 민간 국제 NGO의 북한 지원활동도 활발하게 이루어졌으나 이는 2005년 북한이 북한 내 NGO의 상주외국인 철수를 요구⁴⁵⁾하면서 지원활동사업을 북한에 이양하거나 사업을 중단하였다.⁴⁶⁾ 최근에는 미국의 국제구호단체인 머시코(Mercy Corps), 유진 벨, 사마리탄즈 퍼스(Samaritan's Purse) 등 단체가 국제 개발처(United States Agency for International Development : USAID)와 연계해 북한의 의료시설에 발전기를 비롯한 각종 전력 장비를 지원하기로 하였다(Joins 북한네트, 2007. 10. 30).

국제 민간단체는 북한에서 식량지원 등 인도적 지원사업뿐만 아니라 농업개발을 위한 지원에도 많은 관심을 기울여 왔으며 지속적으로 사업을 추진함으로써 북측의 신뢰를 얻는데 성공하였다. 국제 민간단체의 농업개발 지원 사례가 주는 시사점을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 농업개발 지원 사업은 아직 규모 면에서는 크지 않지만⁴⁷⁾ 평양 등 대도시보다는 지방을 선택하고, 협동농장을 대상으로 직접 협력사업을 추진함으로써 사업의 내

45) 2005년 북한은 평양에서 활동하는 모든 NGO의 상주외국인이 북한을 떠날 것을 요구함에 따라 NGO의 북한 지원활동이 대폭 위축되었다.

46) 북한을 지원한 주요 국제NGO로는 스위스의 아드라(Adventist Development and Relief Agency : ADRA), 스위스개발협력처(Swiss Agency for Development and Cooperation : SDC), 유럽집행위원회 식량안보지원국(AIDCO, 이전의 DG/DEV), 스위스의 기독교 구호단체(Campus for Christ : CfC), 아일랜드의 컨선(Concern Worldwide), 이탈리아의 CESVI (Cooperazione e Sviluppo), 스웨덴의 PMU(Pinstmissionenstu u-landshjalp) Interlife, 영국의 SC(Save the Children UK), 프랑스의 PU(Premiere Urgence), TGH(Triangle Generation Humanitaire) 등을 꼽을 수 있다.

47) 국제사회는 주로 식량지원에 중점을 두고 있으며 농업 분야에 대한 지원은 전체 지원액의 2%에 불과하다. 식량에 대한 지원을 제외할 경우에도 국제사회의 농업 분야의 지원은 20% 수준이지만 우리나라는 40%로 농업에 대한 지원에 좀 더 비중을 두고 있다.

실을 기하고 있다. 둘째, 한꺼번에 여러 가지 사업을 택하여 외형을 확장하기보다는 동일한 사업을 지속적으로 추진하되 단계적으로 사업의 내용을 확장하고 있다. 셋째, 본격적인 농업개발 지원에 앞서 기초 정보의 수집 및 분석, 북측 파트너와의 신뢰관계 구축, 전문인력의 훈련에 많은 관심을 두고 있는 점도 우리가 본받아야 할 바람직한 모델로 평가할 수 있다.

주요 국제 NGO 활동을 보면 다음과 같다. 국제구호기구(ADRA)의 경우 농촌에너지 개발사업은 태양열을 이용한 온수 시스템 설치 지원, 바이오 가스 활용을 위한 장비 및 기술 지원사업 등을 수행하였다. 스위스개발협력처(SDC)는 황해남북도와 함경남도를 대상으로 주로 보건 및 영양, 식량지원, 농촌 에너지 분야에 지원하였다. 스위스의 기독교 구호단체(CfC)는 1995년부터 북한에서 구호활동을 시작한 대표적인 민간지원단체이다. 초기에는 의약품과 쌀 등 주로 인도적 물자지원에 중점을 두다가 1999년부터 농업개발사업을 본격적으로 착수하였다. CfC는 북한 전역에서 8개 협동농장과 협력사업을 추진하였다. 또한 국영목장과 협동농장을 대상으로 총 10개의 우유 가공설비를 설치하였으며 사료 생산을 위한 물자를 지원하였다. 프랑스의 TGH는 주요 농업개발사업으로는 산림식재사업, 묘목장 지원사업, 간척지 복구사업, 전문인력 훈련사업 등이 있다. TGH는 이러한 사업을 추진함에 있어 유럽연합집행위원회 식량안보단, 유럽 연합 인도지원국, 유엔인도지원사무국, 스웨덴의 국제민간지원단체(SIDA) 등과 함께 연대하여 지원사업을 규모화하고 사업의 효과를 극대화하였다. 컨선(Concern)은 식량안보사업, 농업복구사업, 환경보호사업 등 다양한 사업을 추진하였다. 식량안보사업은 협동농장에 비닐, 트랙터 타이어, 농약, 인력분무기, 채소종자, 밀종자, 콩종자, 감자 저장고 시설 등을 지원하는 사업이다. DWH/GAA는 독일 정부, 유럽연합, 유엔 등으로부터 자금을 지원받아 황해남도, 평안북도와 평양을 중심으로 에너지 개발사업, 협동 농장에 대한 농자재 지원사업을 추진하였다. PMU Interlife는 주로 스웨덴 국제개발처(SIDA)의 지원과 시민들

의 모금에 의해 지원 자금을 확보하여 북한에서 지원활동을 실시하였다. 주요 사업으로는 온실, 우유가공시설, 농기계 수리 센터, 감자 저장고 및 가공시설, 농자재 지원 등 농업개발 사업뿐만 아니라 학교나 보육원에 대한 기초시설 지원도 병행하고 있다. 미국의 기독교 자선단체인 American Friends Service Committee(AFSC)는 협동농장에 대해 비료, 농기구, 종자를 지원하였으며 녹비작물 생산 증대를 위한 시범사업을 추진하였다. 또한 AFSC는 미국의 긴급구호단체인 MCC(Mennonite Central Committee)와 함께 북한 농민을 미국에 초청하여 농장을 시찰하도록 주선하였으며 농업과학자들이 미국과 중국에 시찰할 수 있도록 지원하였다. 또한 AFSC는 농업과학원과 함께 질소 비료원이 되는 생물자원의 개발과 윤작 시험을 실시하였다(권태진, 2004. 10).

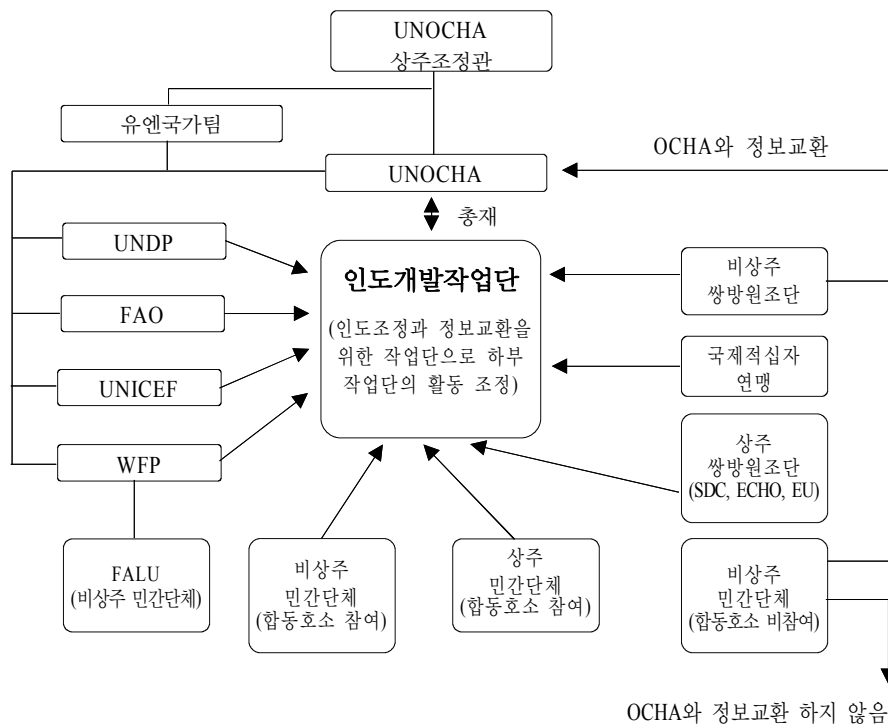


그림 3-3 | 국제 민간지원단체의 대북 지원사업 추진체계

5. 북한의 농수산 분야에 대한 국제 지원

북한은 1996년 농업부문에서 새로운 분조관리제를 도입해 제도개혁을 추진하였는데 당시 자본의 부족으로 이러한 제도가 효과를 거두지 못한 경험을 가지고 있다. 또한 같은 시기에 다양한 농정시책을 개발해 농업생산을 증대시키기 위한 노력을 기울였지만 뚜렷한 성과를 내지 못하고 있었다. 이는 앞서 논의된 개발을 추진하는 데 있어서 개발비용 부족으로 기인하는 것으로 전문가들은 지적하고 있다. 다시 말해서 외부 혹은 국제사회로부터 자본 조달 없이 북한 농업문제가 해결되기 어렵다는 사실을 나타내 주고 있다.

북한은 농업 부분의 개발을 위한 자본을 국제사회로부터 유치하기 위하여 1998년 ‘농업복구 및 환경보호 계획(Agricultural Recovery and Environmental Protection : AREP)’을 UNDP와 함께 입안하고 국제사회에 지원을 요청했다. 북한 AREP 계획의 중점과제는 4개의 프로그램으로 구분되며 각 프로그램이 포함하고 있는 세부과제 추진을 위한 구체적인 지원항목을 제시했다. 중점과제는 다음과 같다. i) 투입요소 조달 프로그램 ii) 농업기반 복구 프로그램 iii) 산림·환경보호 프로그램 iv) 농업 역량제고 프로그램 등으로 구분된다. 투입요소 조달 프로그램은 투입재 소요량을 식량생산 목표량에 맞추어(당시 570만 톤) 책정하며 이모작 및 감자재배 사업을 확대 추진하는 것으로 계획되었다. 농업기반 복구 프로그램은 관개시설이나 토양 개선 등 인프라를 복구하거나 확충하며 이 분야의 장기적 투자를 위한 기반을 조성하는 것으로 구성되었다. 산림·환경보호 프로그램은 산림 황폐화를 막기 위한 조림 및 사방사업에 필요한 묘목과 취로사업용 식량을 확보하는 데 중점을 두었다. AREP 지원과 농업역량 제고 프로그램은 농업부문의 관리를 향상시키고 농업개발의 효율성 제고를 위한 조사, 농업지원 서비스, 교육과 기술 지원 등의 과제를 추진하는 것으로 계획되었다.

북한은 이 계획을 수행하는 데 필요한 외부 자본을 당초 계획기간인 1998년부터 2000년까지 3억 4,400만 달러, 추가 계획기간(2000년~2002년)에는 2억 5,000만 달러를 각각 책정하였고 이를 국제사회에 두 차례에 걸쳐 요청하였다. 그러나 1998년~2000년 성과를 보면 국제사회의 충분한 지원이 이루어졌다고 평가하는 어렵다. 2000년 초까지 지원은 1억 2,800만 달러에 그쳐 당초 필요로 했던 지원 규모의 절반 정도에 머물렀다. 더욱이 실현된 국제사회의 지원도 중장기적으로 많은 자본이 필요한 기반 조성 분야보다는 단기적으로 시급한 부문에 집중되었다.

결국 북한은 국제사회의 지원을 바탕으로 농업복구 계획을 수립·제시하였으나 지원을 확보하지 못함으로써 계획을 성공시키지 못했다. 북한이 국제사회의 지원을 이끌어내지 못한 데는 북한에 대한 국제사회의 관심이 낮은 등 여러 가지 원인이 있지만 무엇보다 국제사회의 관심을 유인하지 못했던 북한 경제관리체계의 경직성에 더 크게 기인하고 있다. 이는 향후 수산개발을 위한 국제협력에도 중요한 시사점을 제공한다.

【표 3-12】 북한 AREP 프로그램의 구성요소 및 세부 추진계획

프로그램	구성요소 및 세부 추진계획
투입 요소 조달	- 비료, 농기구, 농기계, 에너지, 기타 농업용 자재 - 비료공장 재건
농업기반 복구	- 재해피해 농지, 방조제, 제방 복구 지원 - 관개용 파이프 교체, 간이양수기세트 지원
산림·환경 보호	- 양묘장 복구, 산림복구 및 보호 지원 - 임산연료 관련 조사·연구·훈련 지원 - 자연자원관리 및 재해방지를 위한 지리정보시스템
농업역량제고	- 종자, 생물농약, 유기비료 생산 지원 - 기계화 서비스능력제고 지원 - 농업연구개발, 농업관리 능력 제고 지원
기타	- 목표생산량 도달까지 식량지원

자료 : 김영훈, 김정일 정부의 농업정책, 「KDI 북한경제리뷰」, 2008 .10.

제 4 장 국제협력을 통한 자원조달 방향

1. 북한의 국제협력에 대한 정책 변화

지난 십여 년간 북한은 국제적 고립, 식량난 등으로 총체적인 위기상황에 처해있다. 이러한 위기를 벗어나기 위한 북한의 노력은 사회주의를 고수하면서도 경제개혁과 부분적으로 시장경제원리를 도입하였다. 북한은 1980년대 후반 탈 냉전기를 맞아 외교적 고립과 내부 경제체제의 모순으로 심각한 위기를 맞이하였다. 이러한 위기 상황을 벗어나기 위해 북한은 체제정비 노력과 함께 세계 자본주의 국제질서로의 편입을 모색해 왔다. 더욱이 1990년대 후반 들어오면서 북한의 입장에서 고난의 행군 이후 국제적 고립을 탈피하기 위하여 적극적인 외교활동을 펼칠 내적 필요성이 강화되고 있었다.

2000년 북한은 ‘외교원년’을 선포하면서 러시아, 중국 등 전통적 우호국과의 관계를 강화하면서 미국을 중심으로 한 전방위 외교를 전개하였다. 그 결과 1998~1999년에 2개국에 불과했던 서방국가와의 수교가 2000년 이후 EU 회원국 25개국 중 23개국과 관계정상화를 이루었다.⁴⁸⁾ EU 이외에 호주, 필리핀, 터키, 브라질, 뉴질랜드, 쿠웨이트 등과 수교하고 주요 거점 지역에 공관을 새로 개설하였다. 2000년 홍콩 총영사관, 이탈리아 대사관, 독일 대사관(2001), 호주 및 남아프리카 대사관(2002), 영국 대사관(2003)을 개관하였다.

북한의 대외 전략은 외부로부터의 안보적 위협을 제거함과 동시에 경제를 회생시킬 수 있는 국제적 지원을 얻어내는 역할을 맡고 있다. 신의주 특별행정구, 금강산관광지구, 개성공업지구를 지정하여 외국인 투자를 직

48) 프랑스와 에스토니아 제외.

접 유지하기 위한 조치도 시행하였다.

경제적인 측면에서 북한은 1994년 7월 김일성 사망 이후 계속되는 자연재해로 인한 식량난을 비롯한 에너지난, 외화난 등 총체적인 경제난에 직면하였다. 이에 북한은 국제사회에 지원을 호소함과 동시에 체제정비를 위한 노력을 하였다. 1990년대 초반 외교적 고립이 심화되는 가운데 북한이 대외정책의 일차적 목표는 안정적인 대외환경의 조성과 계획경제의 한계와 내부자원 부족으로 인한 경제적 어려움을 극복하는 것이었다. 이를 위해 북한은 현실주의적인 실리외교를 지향하는 ‘전방위 외교’를 추진하였다. 다시 말해서 북한은 i) 미국, 일본, EU 등 서방국가와의 관계개선을 통한 체제안전 보장과 경제적 실리 획득의 목표 추구 ii) 중국, 러시아 등과 전통적인 우호·친선관계 유지 및 발전 iii) 비동맹외교의 퇴조 속에서 동남아시아 국가와의 자원외교 강화 iv) 국제기구 및 국제 NGO와의 유대관계 강화 등을 도모하는 방향으로 대외정책을 추진하였다.

북한은 1995년 자연재해 이후 주 UN대표부를 통해 유엔인도지원국에 인도적 지원을 요청한 후, 국제기구뿐만 아니라 개별국가, 국제 NGO와 관계를 확대해 왔다. 앞장에서 논의된 바와 같이 그동안 대북 지원에 참여한 국제기구와의 협력이 이 당시부터 적극적으로 추진되었다. 이와 함께 북한은 1997년부터 경제재건에 필요한 자금을 지원 받기 위해 ADB, 세계은행, IMF 등의 가입을 타진하고 있으나 테러국가 해제문제, 일본인 납치문제, 미국의 반대 등으로 불발에 그치고 있다.⁴⁹⁾ 이밖에도 9.11테러 이후 확산된 반테러에 대한 국제적 흐름에 맞춰 ‘테러자금 조달억제에 관한 국제협약’과 인질억류 방지에 관한 ‘국제협약’ 등에 가입하였고 2000년에는 아세안지역안보포럼(ASEAN Regional Forum : ARF)에 가입하는 등 외교활동에도 적극성을 보이고 있다. 또한 이탈리아, 스웨덴, 영국 등 유럽 국가에 경제대표단을 파견하

49) 김성철, “국제금융기구와 사회주의 개혁개방 : 중국, 베트남 경험이 북한에 주는 함의”, 『통일연구원』, pp. 94~97.

는 등 대외 경협확대를 적극적으로 모색하였다.

이외에 북한은 연평균 수백 명의 경제시찰단·연수단을 해외에 파견하여 시장경제에 대한 학습을 하고 있다.⁵⁰⁾ 시장경제 교육지원은 주로 UNDP가 세계은행의 지원 하에 수행해 왔으며, 그 외에 UNICEF, 중국 아시아재단, 미국 대학 등이 참여하였다. UNDP는 프로그램 관리자를 파견하거나 북한 경제 관리를 초청하여 시장경제 교육을 진행해 왔으며 북핵문제에도 불구하고 지속적으로 진행되었다. 북한은 시장경제 이론과, 국제통상, 회사법 등 경제개혁과 개방을 추진할 인력을 양성하는 차원에서 연구생을 2001년 이래 매년 40~50%씩 확대하고 있다. 또한 북한은 7.1경제관리개선조치 이후 신의주, 금강산, 개성특구를 지정하고 관련 법 및 규정도 제·개정하면서 외국의 투자유치를 위해 노력하였다. 외국인투자법, 외국인 기업법, 자유경제무역지대법을 비롯한 40여 건의 외자유치 관련 법규 및 시행규정을 제·개정하였다. 7.1조치는 1999년부터 시작된 경제 강성대국 건설과 신사고 이행을 위한 본격적인 조치로 평가되고 있다. 그동안 북한 역시 폐쇄적 사회주의 계획경제의 한계를 인식하고 외자유치를 통한 경제 회복 전략으로 새로운 정책 전환을 시도하였다.

2004년 5월 외자유치기관인 ‘대외경제협력추진위원회’를 내각 직속기관으로 격상시키는 한편, 북한 노동자의 최저임금을 인하하고 세금, 공과금 등 부대비용을 주변국에 비해 낮게 조정하는 등 투자우대 조치를 발표하였다. 그리고 투자유치 확대를 위해 중국(2005. 3), 예멘(2005. 6) 등과 ‘투자장려 및 보호에 관한 협정’을 체결하는 등 개별국가와의 투자에 대한 제도적 보장 장치 마련에도 노력하였다(통일부, 제757호, p. 8). 그리고 해외무역박람회 참가를 비롯하여 외국기업을 대상으로 북한투자 상담회, 설명회 등을 개최하고 중국기업 및 해외동포를 대상으로 투자설명회를 개최하는 등

50) 통일부, 「2004년 북한경제 종합평가」, 2004. 12(이교덕 외, 「북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망」, 통일연구원, 2005, p. 372) 재인용.

무역, 투자유치 확대와 선진기술 및 정보획득에도 적극 노력하였다.

이와 같이 북한이 국제개발협력에 관심을 갖게 된 것은 국제사회의 지원에 힘입어 어느 정도 식량사정이 호전되면서 스스로 개발지원의 필요성에 대한 인식이 제고됐기 때문인 것으로 판단된다. 그러나 아직 국제적인 신뢰가 부족하고 경제개발에 대한 불확실성 등으로 이러한 일련의 조치는 별다른 성과를 거두지 못하고 있는 실정이다. 결국 국제사회로부터 원조적 성격의 경제협력을 이끌어 내는 수준에서 벗어나지 못하고 있는 상황이다.

2. 북한의 국제기구에 대한 정책 변화

북한의 대국제기구 정책의 변화는 4시기로 구분할 수 있다. 우선 1948년~1961년 시기에 북한은 유엔에 의해 집단적인 정통성(collective legitimacy)을 인정받지 못하고 나아가 한국전쟁을 야기한 침략자로 규정되는 등 유엔과의 관계에서 일방적으로 수세에 몰려 있었다. 따라서 이 기간 동안 북한은 유엔으로의 단독 혹은 동시가입을 통해 한국과 같은 수준의 국제사회의 집단적 정당성 추구를 목표로 했다. 두 번째 시기인 1961년~1973년 사이에 북한은 유엔의 안과 밖에서 동조세력을 확보하면서 서서히 그들의 영향력을 행사하며 유엔 내에서 한국과 한국의 우방에 대해 도전을 시작함으로써 한국에 대한 유엔의 일방적 지지를 점차적으로 무너뜨리기 시작했다. 세 번째 시기는 1991년 한국과 북한이 유엔에 동시에 가입하기 전까지 지속되었다. 북한은 이 시기의 첫 해인 1973년에 WHO로의 가입으로 옵서버(observer) 자격을 인정받아 한국과 동등한 지위에 오르게 되었다. WHO에의 가입을 시작으로 북한은 많은 비정치적인 성격의 국제기구들 특히 전문기구에의 가입을 본격화했다. 1991년 유엔 가입 이후 현재까지 경제위기가 가중되면서 북한은 서구 자본주의 국가와의 관계개선과 더불어 자본과 기

술의 유치를 위한 수단으로서 일부 국제기구를 적극적으로 활용하기 시작했다(박재영, 1999). 1995년 식량난 해결을 위해 유엔에 지원을 요청하였고 1997년부터 경제재건에 필요한 자금을 지원 받기 위해 ADB, 세계은행, IMF 등에 가입을 타진하고 있다.

결론적으로 북한의 대국제기구 정책 변화를 보면 1970년대 초까지 북한은 국제기구를 집단적인 정당성을 획득하기 위한 정치적인 수단으로 활용하는데 치중했다는 점이다. 유엔과 같은 보편적인 국제기구에서 한국과 비슷한 수준의 정당성을 확보하자⁵¹⁾, 북한은 목표를 상향조정하여 한반도에서 유일한 국가로서의 정당성을 추구하려고 시도를 했으나 한국의 탈유엔 정책으로 무력화되었다. 이 후 북한은 각종 국제기구에서 실익을 추구하는 정책의 변화를 보였다. 북한이 국제기구를 실익추구의 수단으로 적극적으로 활용하는 이유는 무엇보다도 국제기구를 통한 경우 특정 국가로부터의 정치적인 압력과 개방요구로부터 탈피하는 것이 보다 용이하기 때문이다.

대부분의 저개발 국가는 쌍무적 원조를 통한 원조국의 정치적인 영향력 행사를 배제하려 하기 때문에 다자적인 국제기구를 통한 원조를 선호하는 경향을 보인다. 북한의 경우도 이러한 이유 때문에 기술 원조를 포함한 개발원조를 제공하는 다자적인 국제기구를 통한 원조를 선호하고 있다. 더욱이 자본주의 국가와의 직접적인 경제교류를 함으로써 야기될 수 있는 북한 체제에 대한 위협을 피하기 위해서도 다자적인 국제기구를 통한 협력을 선호하는 것으로 보인다.

이는 북한의 UNDP 활용 사례에 잘 나타나있다. 국제기구 중 북한이 가장 활발한 관계를 유지하고 있는 기구는 1979년에 가입한 UNDP이다. UNDP는 1979년 최초로 북한과 교류를 시작한 이래 1980년에는 상주대표부를 북한에 설치하여 유엔 산하기구 중 유일하게 북한에 상주대표부를 두고 있는 기구가 되었다. 그런데 이와 같은 북한 내에 UNDP 상주대표부 설치

51) 1991년 유엔 남북 동시가입.

등은 북한으로서는 획기적인 정책의 전환이라고 보아야 한다. 왜냐하면 UNDP는 미국이나 일본 등 대부분 서방국가의 주도 하에 사업이 추진되는 기구로서 북한은 종래 이러한 기구를 ‘제국주의적 착취도구’로 매도해 왔기 때문이다.

북한이 UNDP를 적극적으로 활용하고 있는 이유는 UNDP가 북한에 대한 간섭을 최소화하면서 실질적인 도움을 줄 수 있는 저개발 국가를 위한 개발원조기구이기 때문이라고 볼 수 있다. 구체적으로 북한이 UNDP 활용에 적극적이었던 이유를 보면 다음과 같다. 첫째, UNDP가 북한 체제의 급격한 변화를 위협하지 않는 국제기구이기 때문이다. 둘째, UNDP는 국제기구와의 접촉을 위한 창구로서의 역할뿐만 아니라 나아가 특정 국가의 정부 혹은 민간기업과의 접촉을 위한 창구로서도 활용되고 있다. 셋째, 비록 사업이 성공적으로 수행되지는 못했지만 UNDP가 두만강지역개발계획(Tumen River Area Development Program : TRADP)과 관련해 투자공사 설립을 추진 중인 것에서 알 수 있듯이 UNDP는 이 지역의 개발을 위한 국제금융기관으로서의 역할을 떠맡으려 하고 있다. 넷째, UNDP가 특별목적기금(special-purpose funds)을 운영함으로써 개별적인 국가로부터의 직접적인 지원이 아닌 UNDP를 통한 간접지원을 받을 수 있는 기금창구(funding arrangement)의 역할을 하고 있다. 다섯째, UNDP는 북한이 가입하지 않고 있는 국제기구의 서비스의 일부를 대행하여 주관하는 역할도 하였다.

이에 UNDP는 북한의 경제개발에 있어 상당한 역할을 수행한 것으로 평가받고 있다. 그러나 지난 2007년 1월 미국과 일본 등이 UNDP의 북한 지원사업의 자금 관련 부문에 대한 이의를 제기하면서 현재까지 UNDP의 사업은 중단된 상태이다.

3. 체제전환국 재원조달의 북한에의 시사점

중국, 베트남 및 동유럽 국가의 경제개발 재원조달방식은 다양하다. 양자간 및 다자간 협력에 의한 ODA 조달방식도 있었고 외국인 직접투자, 외국은행의 상업차관 및 주식·채권발행을 통한 국제 민간자금 조달방식도 있었다. 이러한 여러 가지 재원조달방식 중에서 어떤 방식이 더 중요한 역할을 했는가 하는 것은 각국의 경제체제와 산업구조의 특성, 개혁정책의 범위와 속도, 지역 환경과 국제관계의 친밀도 등에 의해서 나라마다 다르게 나타났다. 그러나 체제전환국이 이러한 다양한 재원조달방식으로 필요한 개발비용을 조달할 수 있었던 것은 한마디로 개혁과 개방을 동시에 일관성 있게 추진하면서 국제사회의 신뢰를 얻었기 때문이라고 볼 수 있다 (조명철 외, 2000, p. 165).

체제전환 유형 즉 개혁정책의 범위와 속도 측면에서 충격요법으로 빡빡을 주장하는 급진주의 방식(World Bank, 1991, p. 117)⁵²⁾으로 경제개혁 프로그램이 적용되었던 동유럽 국가들은 경제개발보다 체제전환의 문제에 역점을 두고 원활한 자금도입을 위해 IMF의 지원조건을 충실히 이행하면서 민영화 프로그램과 함께 해외 민간자금 유치에 적극 추진하였다.

반면 시장경제제도의 정비를 전제로 개발 초기에 소유권 개혁을 민영화보다는 국영기업의 경영효율화를 중시하면서 점진적으로 개발과 개혁을 시도한 중국의 경우 단계적으로 개방을 확대하여 해외자본이 대거 유입됨으로써 노동집약적 제품을 중심으로 수출산업을 육성하고, 이는 민간자금을 중심으로 한 외자도입이 확대되는 계기를 마련하였다. 다시 말해서 급진적인 체제전환을 요구해 온 IMF와 같은 국제금융기관으로부터의 공적자금 조달에는 상대적으로 소극적이었고 프로그램 원조보다는 개별사업 중

52) 개혁의 속도와 관련하여 세계은행은 2년 정도를 급진주의와 점진주의를 구분하는 기준으로 제시하였다.

심의 프로젝트 원조에 비중을 두었다. 특히 자원조달에 있어서 국제금융기관의 차관보다 화교자본 유치에 중점을 두었다.

한편 개발 초기에는 급진주의적 개혁 프로그램을 추진하면서 민영화 정책에는 점진적이고 단계적인 방식을 취한 베트남의 경우 초기 경제개발 재원은 주로 외국인 직접투자를 유치하는 데 역점을 두었다. 이는 미국의 경제제재조치(embargo)로 IMF, World Bank, ADB 등과 같은 국제금융기구의 차관이나 일본 등으로부터의 ODA 도입이 사실상 규제된 데 기인하였다. 그러나 1989년 서방과의 관계가 개선됨으로써 1993년 11월 베트남 지원국 회의가 개최되고 국제금융기관으로부터의 차관도입이 가능해지면서 ODA를 통한 자원조달도 급격히 증가하였다.

체제전환국의 자원조달에 있어서 또 하나의 중요한 요인은 각국의 경제적 초기조건이다. 일반적으로 저개발국의 경제개발 또는 공업화 과정은 전통적인 농업부문에서 공업부문으로 자원이 이전한다는 이중경제 모델에 의해 설명될 수 있다. 그러나 체제전환국의 경우 계획경제 하의 국영부문이 시장경제부문과 공존한다는 점이 특수한 점이다. 즉 시장경제화라는 과정이 추가되어 자원이동이 생산성이 낮은 농업부문 및 국영부문에서 생산성이 높은 민간주도의 비국영부문으로 노동이 이동되는 과정으로 볼 수 있다. 여기서 농업부문에서 비국영부문으로 이전은 경제개발로 보고 국영부문에서 비국영부문으로의 전환은 체제전환으로 볼 수 있다. 동유럽 국가와 같이 비교적 공업화 수준이 높은 국가들은 체제전환에 역점을 두고 경제개발이 이루어지는 반면 중국이나 베트남의 경우 경제개발이 우선되는 체제전환이 이루어졌다. 따라서 동유럽 국가와 같이 민영화에 핵심을 두고 경제개발보다는 체제전환에 초점을 둔 국가들은 적극적인 외자도입정책을 추진하였다. 반면 농업의 생산성 증대 등을 통한 경제개발에 초점을 둔 중국의 경우 해외공적개발자금보다는 내자동원과 해외민간자본 유치를 적극적으로 추진하였다. 그러나 베트남의 경우 초기 조건은 중국과 유사했지만 국내 자본의

부족은 구조적 취약성으로 말미암아 외자도입을 중점적으로 추진한 이후 국내 저축증대 및 자본축적을 유도하는 방식을 택하였다.

체제전환국의 재원조달 사례가 북한 경제개발 재원조달에 주는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 북한은 시장 경제적 요소를 적극적으로 수용하고 이에 대한 강력한 의지를 국제사회에 보여줌으로써 국제사회의 신뢰를 얻어야 한다. 둘째, 북한 경제전반에 시장기능이 가능한 법과 제도를 정비하고 이에 대한 관리체계를 구축한다. 셋째, 북한의 경제체제, 산업구조, 대외의존도 등의 특성을 충분히 고려하여 개혁의 범위와 속도를 합리적으로 결정해야 한다. 넷째, 체제전환국의 사례에서 보듯이 북한의 경제개발을 위한 자금을 조달하는데 있어서는 다양한 형식과 방식을 구사해야한다. ODA, 외국인 직접투자, 상업차관 등 다양한 방식으로 재원을 조달하고 이를 위해서는 무엇보다 국제사회의 신뢰를 구축해야한다. 그리고 이러한 과정 속에서 북한의 수산개발을 위한 재원조달도 자연스럽게 원활히 추진될 것으로 전망된다.

4. 북한 수산협력 사례

그동안 국제협력을 통해 추진된 북한 수산개발은 1998년 FAO에서 제안한 북한 수산업개발 프로그램이 대표적이다.⁵³⁾ 이 밖에는 주로 남한의 민간기업의 직접투자를 중심으로 협력사업이 진행되었는데 직접적인 남과 북의 협력보다는 중국을 경유한 협력사업으로 추진되었다. 협력의 형태는 대부분 직접투자를 통한 합작(합영)회사를 설립하여 생산물을 보수로 지급 받는 구상무역의 형식을 보였다. 그동안 추진된 주요 수산협력사업은 주로 북측 수역의 입어사업과 수산물 유통·가공분야에서 이루어졌는데 현재 대

53) 노르웨이 등 EU 회원국이 FAO, UNDP 등을 통해 개별 수산 관련 인프라 지원사업을 추진하였지만 결과 보고서가 공개되지 않아 본 연구에서 활용하지 못하였음.

부분 사업이 중단된 상태이다. 사업이 중단된 원인은 통일부의 승인을 얻지 못하거나 북측 파트너의 변경 등 다양한 것으로 나타났다.

다음은 FAO 수산개발 프로그램과 그동안 민간부문에서 추진되었던 남북수산협력사업을 요약·정리하였다.

1) FAO가 제안한 북한 수산개발 프로그램⁵⁴⁾

FAO 보고서(1998)에 따르면 1997년 11월 3일 FAO는 북한과 식량확보특별프로그램(SPFS)에 합의하였으며, SPFS 답사단이 1997년 9월~10월에 시범기간 준비를 위해 북한을 방문하였다. 북한은 아·태 양식어업센터네트워크(Network of Aquaculture Centers in Asia Pacific : NACA)의 창립회원국으로 1990년대 초에 NACA와 함께 고성에서 인공전복양식의 교육과정을 수행하였다.

북한은 아시아·태평양수산위원회(Asia-Pacific Fishery Commission : APFIC), 아시아·태평양경제협력(Asia Pacific Economic Cooperation : APEC)과 같은 지역수산 관련 기구의 회원국은 아니지만, 러시아 및 폴란드와 어업조약을 맺고 있고, 서해/황해 관련 중국과 지속가능한 수산개발 협력을 고려하고 있다. 그러나 여전히 수산부문 개발 및 재건과 관련하여 비정부기관이나 기타 기관에서 적극적 원조를 받지 못하고 있는 실정이었다. 북한정부는 외부후원자, 다원적 기구 및 금융기관으로부터의 재정적·기술적 지원뿐만 아니라 수산업 개발을 위한 장기대출 및 외국과의 합작투자사업에 적극적인 것으로 평가되었다.

본 보고서에 따르면 북한정부가 필요한 기술적·재정적 원조와 관련하여 다음과 같은 프로젝트 추진이 제안되었다.

① 제 1 프로젝트 : 다시마(*Laminaria* spp.) 생산 강화

54) 1998년 11월에 발표된 “Report of the Fisheries Development Programming Mission”을 발췌 및 요약하였음. 여기에 소개된 프로젝트 사업은 아직 시행되지 못하고 계속 제안되고 있음.

- ② 제 2 프로젝트 : 국내소비와 수출을 위한 바지락 및 기타 패류의 생산증가
- ③ 제 3 프로젝트 : 북한의 서해연안에 새우농장 조성
- ④ 제 4 프로젝트 : 남포시 수산가공, 유통 및 수출 공장의 현대화
- ⑤ 제 5 프로젝트 : 음파기술을 이용한 어군 조사 등 해양연구의 역량 개발
- ⑥ 제 6 프로젝트 : 북한의 담수어양식의 개발

한편, 북한 수산개발의 가장 큰 장벽은 적절한 투자 자금 확보의 어려움에 따른 자금부족, 낙후된 어업 및 양식업 시설, 어선과 양식업 운영을 위한 연료와 충분한 부품의 부재를 들 수 있다. 이를 해결하기 위해서는 국제 금융기관의 장기대출 혹은 합작투자 등을 검토하여 추진할 필요가 있다. 이와 관련해서 북한이 협력을 요청할 수 있는 지역수산기구로는 APFIC, NACA, APEC 등이 있다. 해양 수산행정 및 환경 법률제정 관련 도움을 받을 수 있는 지역프로그램으로는 비정부기구인 해양법정책관리 남동아시아 프로그램(Southeast Asian Programme in Ocean Law, Policy and Management : SEAPOL)이 있다. 이러한 기구는 공동의 어종 관리에 대한 의견과 경험을 교환하고 협력을 강화하기 위한 포럼 등의 기회를 제공한다.

2) 주요 남북수산협력 사례

(1) (주)해주의 입어사업 추진

(주)해주가 북한 민족경제협력연합회 소속의 ‘광명성총회사’를 사업파트너로 삼아 북측 서해수역에서 공동조업을 하여 어획물전량을 반입·판매하는 사업을 추진하였다. 1997년 12월 북한 ‘조선총국청진무역상사’와 접촉, 1998년 10월 ‘광명성총회사’를 파트너로 정하고 사업의향서를 교환하고 1998년 10월 남북이 공동 투자하는 ‘풍어수산합작회사’를 평양에 설립하였으며 1999년 2월 통일부로부터 사업자승인을 획득하였다. 사업방식은 해주

가 어로작업에 선박과 장비 제공, 판매와 운송을 담당하고 풍어수산주식회사는 어업허가, 어획물 보관, 현지 선원고용, 어획물 전량을 해주에 인계하는 등 사업수행에 편의를 제공하기로 하였다. 어선(저인망 3척, 운반선 1척)과 시설장비(냉동차량 2대 등)를 외상으로 북측에 제공하고 조기, 홍어, 가자미, 광어, 갑각류 등 어획물을 북측 60%, 해주 40%로 배분, 남쪽으로 전량 반입하는 조건에 합의하였는데, 투자액은 397만 달러로 예정하고 남측이 75% 북측이 25% 비율로 5년간 합작투자를 계획하였다. 그러나 남측 어업인들이 대상 어종이 회유성 어종으로 남측 어업경영에 미치는 영향을 우려하여 반대함에 따라 통일부는 2000년 8월 16일로 사업승인을 불허하였으며, 2000년 10월 이후 사업추진이 중단된 상태이다.

(2) 안승유통

안승유통에서 북측에 붉은대게잡이 어선 10척(감척어선)과 어구·장비 등을 제공하고, 우리 기술자를 어선에 승선시켜 원산~장전해역에서 붉은대게를 연간 3만 톤을 어획, 10년 동안 반입하여 수출용 원자재로 활용하는 사업계획을 수립하였다. 이에 3차례에 걸쳐 남북협력사업으로 승인신청을 하였으나 감척어선을 북측에 제공하려는 구입목적이 감척어선의 처분절차상 관련 규정에 부합하지 않기 때문에 통일부로부터 승인을 받지 못했다. 또한 남측의 강원·경북의 홍게 통발 어업인이 북측에서 반입되는 홍게로 인해 가격하락 등의 피해를 볼 수 있다는 주장도 부분적으로 작용한 것으로 알려졌다.

(3) 전국어민총연합회

전국어민총연합회에서 북측 민족경제협력연합회를 파트너로 북측이 어장을 제공하고 남측어선이 입어하여, 어획물 이익은 50:50(외화 또는 물자)으로 배분하는 것을 합의하고 사업을 추진하였다. 그러나 정부의 접촉

승인 유보에도 불구하고, 북한 접촉 및 협의를 추진하여, 통일부에 사업신청서를 제출하였으나 반려되어 사업이 수행되지 못하였다.

(4) 수협중앙회

남측의 수산업협동조합중앙회와 북측의 조선민족경제협력연합회(또는 해당기관)가 공동으로 합영(합작)회사를 설립·운영하는 사업을 추진하였다. 수협중앙회는 어선, 어구자재 등을 제공하고 북측은 어장과 선원을 제공하여 북측수역에서 조업하는 것을 골자로 하는 합작사업으로 어선 5~10척을 투입하여 시범사업을 시행하여 성과 및 어장성에 따라 투입어선의 종류 및 규모를 점진적으로 확대하고자 하였다. 어획물은 남측으로 반입 또는 제3국에 수출하여 판매대금에서 제비용을 공제한 후 이윤을 분배하기로 합의하였다. 중국 북경에서 1998년 5월~2000년 4월까지 5차례에 걸쳐 협의를 하였으나 북측이 선박 4~5척 및 운영기금을 우선 제공할 것을 요구하고, 사업의 지속성 보장 등에 대해 모호한 입장을 취함에 따라 사업추진은 답보상태에 머물고 있다.

(5) 미흥식품

미흥식품은 중국의 ‘미영기업유한공사’와 공동으로 북한의 ‘조선철산주식회사’와 사업의향서를 체결하고, 어패류채취 및 수산물 가공 분야 협력사업에 착수하였고 1998년 3월 통일부로부터 사업승인을 취득하였다. 사업 경영권은 북측이 갖고 판매권은 남측이 갖도록 합의하였는데, 총투자액은 48만달러이며 사업기간은 1997년부터 10년을 예정하였다. 급속냉동기, 디젤발전기, 냉동실, 새우젓 가공시설 등을 구비하여 작업인력은 100명으로 남측 5명과 북측 10명이 운영과 관리를 담당하도록 예정되었으나 북측의 파트너 교체로 인해 1999년 이후부터 사업은 답보상태에 있다.

(6) 태영수산

태영수산은 참가리비양식 전문기업으로, 1996년 LG상사와 제휴관계를 맺고, 가리비양식사업 합의를 교환하였다. LG상사가 자본 투자, 태영은 기술 제공, 북한은 어장과 노동력을 제공하기로 합의하였다. 북한의 ‘광명성총회사’와 사업의향서를 체결하여 1997년 10월 통일원으로부터 사업승인을 취득하였다. 1998년 4월에 가리비양식 기자재 1차분, 1998년 6월에 2차분을 북한으로 반출하고, ‘라진수산합영회사’를 설립하여 사업을 추진하였으나 1999년 이후에는 사업이 답보상태에 있다.

(7) (주)피쉬닷컴

2004년 정부지원을 받아 (주)피쉬닷컴이 북측에 활어수송차, 냉동탑차, 승합차, 냉동냉장컨테이너, 잠수장비를 제공하고 북측의 수산물을 국내 반입하기로 합의하였다. 남포와 해주인근 갯벌에 바지락종패를 살포하도록 지원하고, 생산된 바지락을 남측으로 매일 250톤씩 육로반입하는 것을 추진하였으나 현재 중단 상태이다.

표 4-1 | 북한 수산협력 직접투자 사례

업체명	대상자	규모(승인기준)	사업내용	현황
안승유통	독자투자	어선5~10척 투입 붉은 대게잡이 15억 원	원산~장전 간 홍게 조업 후 수출	사업승인불허 (2000. 8. 16)
(주)해주(합작)	광명성총회사	299만 달러	북한 수산물 생산 및 판매	사업승인불허 (2000. 8. 16)
전국 어민 총연합회	민경련연계	어선 42척 투입 50:50투자 계획	원산 은덕어장 어로사업	사업신청서만려 (2000. 4. 25)
수협중앙회	민경련과 합자	어선 5~10척 투입 50:50투자 계획	북측 해역 어로사업	추진 중단
미홍식품 (합영)	조선철산무역 총회사	48만 달러	수산물채취·가공 ·양식 판매	실적 없음
태영수산 LG상사(합영)	광명성총회사	65만 달러	가리비 양식·생산	답보

5. 국제 재원조달을 위한 선결요건

북한이 경제개발(수산개발)사업을 시행하는 데 국제협력을 통한 재원을 조달하기 위해서는 남한 및 국제사회의 노력도 필요하지만 무엇보다 북한 자체가 이를 수용하고 성공적인 경제개발을 하겠다는 의지와 노력이 우선되어야 한다. 따라서 다음은 북한이 국제 재원조달을 위해 우선적으로 해결해야 할 사항을 정리하였다.

첫째, 북한은 IMF 및 WTO 체제에 가입하여 세계 시장질서에 편입해야 한다. 이를 위해서는 우선 북미관계 개선이 필수적이고 다른 나라와의 관계 정상화도 필요하다. 이는 북미관계 개선은 미국이 국제사회를 주도하는 현실에서 미국의 북한에 대한 입장이 변화해야 북한의 국제기구 가입이 가능하기 때문이다. 최근 들어 북미관계가 개선될 가능성이 높아지고 있어 북한이 조만간 국제사회에 전격적으로 나설 수 있을 것으로 기대되고 있다. 체제전환국 중 베트남의 경우 적극적인 개혁·개방 정책과 시장경제 시스템을 도입하였던 것이 성공적인 경제개발을 유도할 수 있었다는 점을 주목해야 한다.

둘째, 북한 내부에서 국제규범에 맞는 법·제도를 정비해야 한다. 국제사회의 개발지원은 수혜국에 대해 국제규범 적용이 이전보다 더욱 명확해지고 있다. 국제규범으로서 경제적 필요, 인권준수 상황, 원조 효율성에 대한 전망, 원조 과정, 원조 공여국의 수혜국 정부에 대한 구속력 여부 등이 제시되고 있다. 이는 국제금융기구, 미국, 일본 등 주요 원조 공여국의 지원조건이 과거 안보중심에서 국제규범 준수로 변하고 있는 점과도 일맥상통한다. 따라서 북한은 개발지원 수혜를 위해서 북한 내부의 제도 개혁 등을 통해 이러한 국제규범을 준수할 수 있도록 노력을 제고해야 한다.

셋째, 북한은 재원조달을 위해 효율적인 활용 방안과 효과 극대화 방안을 마련해야 한다. 우선 남북협력 활성화를 목표로 재원 활용의 효율성

과 효과를 극대화할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다. 이와 더불어 개발 부문의 개발 목표, 추진 전략 등 우선순위에 따른 사업 추진 계획을 제시해야 한다. 특히 북한의 정치체제 안정을 기반으로 경제개발을 위한 지원자금의 활용 방안에 관한 프로그램 마련이 시급하다. 이와 관련해서 중국과 베트남의 사례를 참고하여 북한 개발지원 국가 및 세계은행 등 국제금융기구와 긴밀한 협의를 통해 경제개발 정책을 유도해야 한다. 이 과정에서 남한 정부는 북한의 체제정비를 위해 적극적인 지원을 하고, 필요한 경우 국제 공적지원 제공국가 및 국제기구에 보증자의 역할을 수행해야 한다.

넷째, 북한은 지원 국가 또는 국제기구의 사후 검증 및 평가 기준을 만족시킬 수 있도록 노력해야 한다. 북한 개발지원이 지속적으로 유지되기 위해서는 원조 공여국의 지원성과에 대한 평가결과, 공여된 재원을 활용한 사업 또는 개발실적 개선이 기준치를 충족해야 한다. 이를 위해서는 남북 경제협력사업(남북수산협력사업)의 활성화 방안과 연계하는 것이 바람직하다. 이는 남한의 국제적 인지도와 외자유치를 통한 경제개발 경험을 북한 개발에 적용함으로써 북한에 대한 국제신뢰와 개발사업 성과에 대한 평가에 긍정적으로 작용할 것으로 예상되기 때문이다.

제 5 장 북한 수산개발을 위한 국제 재원조달 전략

1. 국제기구 가입 이전

북한은 국제기구 가입 이전에 최고 8억 달러, 가입 후 최고 184억 달러 등 국제사회로부터 모두 208억~640억 달러의 재원을 조달할 수 있을 것으로 전망되었다. 이는 국제기구에 아직 가입하지 못하고 있는 현재 북한의 상황에서 세계은행에 가입하지 못하고 있는 팔레스타인 및 보스니아-헤르체고비나의 사례를 적용할 경우를 가정한다. 팔레스타인 및 보스니아-헤르체고비나의 경우 지역개발 복구를 위한 특별기금이 설립되어 2,500만~8억 달러를 국제사회로부터 지원받았다.

한편 북한이 국제기구에 가입한 이후에는 IBRD의 기준에 따라 99억~184억 달러를, 세계은행 경제개발협회에서는 4,600만~1억 3,800만 달러를 지원받을 수 있을 것으로 추정되고 이 밖에 IMF와 ADB 등에서도 각각 2억 5,000만 달러, 6억 달러 등을 지원받을 수 있을 것으로 예상된다. 한편, 이와는 별도로 미국, 일본, EU 등 선진국으로부터도 대규모 원조자금을 확보할 수 있을 것으로 전망된다(현대경제연구원, 2007. 11. 23).

세계은행과 같은 국제기구에 가입하지 못하고 있는 팔레스타인 및 보스니아-헤르체고비나 등이 지역의 개발 복구를 위해 특별기금이 설립되어 지역개발 지원을 받은 사례를 볼 때 국제기구 가입 이전에도 북한 경제개발을 위한 기금을 조성할 수 있을 것으로 보인다. 다만 실질적으로는 세계은행 회원국과 비슷한 혜택을 받기 위해서는 미국의 정치·외교적 결정이 지대한 영향을 미치기 때문에 미국과의 적대관계 해소가 관건이다. 다시 말해서 북핵문제가 우선적으로 해결되어야 본격적인 국제기구의 북한 지원이 이루어질 것으로 전망된다. 최근 미국의 테러지원국 리스트에서 북한

이 삭제됨으로써 북한의 국제기구 및 국제금융기구 가입이 가시화 되고 있는 것도 이러한 맥락에서 이해된다.

| 표 5-1 | 국제기구 가입 전 세계은행의 지원 현황

기금	내용
팔레스타인 신탁기금	개발 복구 명목으로 4억 1,035만 달러 지원(1993년~2000년 말) 이란 : 2억 3,000만 달러의 신규자금 지원 획득(2000년 5월)
동티모르 신탁기금	8억 달러 지원(1999년~2003년, 10억 달러 지원 약속) 세계은행, EU, ADB, UNDP 등 국제기구와 26개국 이상이 참여
보스니아-헤르 체고비나 신탁기금	1994년 세계은행은 동 지역의 개발복구를 위한 지원 시작 1995년 EU집행위 6억 달러 자금지원 약속 1996년 세계은행이 1억 5,000만 달러로 신탁기금을 설립하여 개발 복구 재원으로 사용
코소보 특별신탁기금	코소보 경제재건을 위해 2,500만 달러가 이익잉여금으로 조성됨(1999년 11월)

자료 : 현대경제연구원, “북한의 국제금융체제 복구에 따른 국제원조 자원 현황 분석”, 「경제주평」, 2007. 11. 23.

2. 국제기구 가입 이후

1) 다자 협력

(1) IDA(세계은행 경제개발 협회)

IDA는 세계은행의 산하기관으로 최빈국(2006년 기준으로 1인당 국민소득 965달러 이하)에 사회서비스 제공을 위한 무상자금을 지원하고 있다.

IDA는 1960년부터 2006년까지 총 108개국에 1,700억 달러를 지원하였고 2006년 59개국 167개의 새로운 사업에 95억 달러(1국당 평균 1억 6,000만 달러 지원)를 지원하였다. 이러한 사례를 볼 때 IDA 자금도 북한이 활용할 수 있는 유용한 재원 중 하나이다.⁵⁵⁾ 인구 규모 및 소득기준으로 북한에 4,600만 달러 규모의 재원 공여가 가능할 전망이다. 이를 기준으로 보면 북한은 국민 1인당 최소 2~3달러 정도의 재원조달이 가능할 것으로 보이며, 급속도의 경제성장을 가정하면 국민 1인당 5~6달러 정도의 재원조달이 가능할 것으로 풀이된다.⁵⁶⁾

1990년~2005년 동안 실제 IDA 지원 규모를 살펴보면 베트남 지원액은 99억 2,000만 달러, 중국 지원액은 184억 4,000만 달러 등으로 아시아 총지원액은 1,075억 달러에 이르고 있다. 사용 분야별로 보면 교육, 보건, 사회안전망, 물 공급과 위생에 36%, 법, 사법, 공공행정에 23%, 공업부문에 18%, 인프라 14%, 농업과 농촌개발에 8%가 사용되었다.

(2) IBRD(세계은행 국제부흥개발은행)

IBRD차관은 1인당 GNI가 925~5,445달러 수준인 중간 소득국가 및 신용을 가진 빈곤 국가를 지원하기 위한 것으로(윤대규 · 임을출, 2006, p. 193), 중국은 300억 달러, 한국은 150억 달러를 지원받은 경험이 있다. 이를 근거로 북한은 중·장기적으로 IBRD를 통해 150억~300억 달러 정도 재원을 조달할 가능성도 있지만 IDA 지원 사례를 감안할 때 총 99~184억 달러 규모의 재원조달이 현실적으로 가능할 것으로 전망된다(현대경제연구원, *Op. cit.*). 그러나 IBRD 차관은 상환할 수 있는 경제적 능력이 확실하다고 간주되는 국가에만 제공되는 재원으로 북한은 외부 금융환경에 취약하고 상당한 수준의 외채를 지불하지 않고 있기 때문에 IBRD로부터 차관을 받기는 단기적

55) 2006년 북한 GNI는 UN 통계 기준으로 509달러.

56) IDA가 한국에 지원 가능한 양허성 원조 자금의 1인당 최대가능금액은 20달러이다.

으로는 어려울 전망이고 중·장기적으로 활용 가능한 재원으로 보인다.

(3) IMF(국제통화기금)

IMF 지원 사례로는 체제전환국인 중국과 베트남이 대표적이다. 교육, 보건 등의 사회적 및 행정적 인프라 부문과 교통·통신 등의 경제적 인프라 부문에 집중되어 지원되었다. ‘빈곤감소 및 성장지원 금융(The Poverty Reduction and Growth Facility : PRGF)의 연평균 지원액은 2억 4,900만 달러로 전체 다자 협력 형태의 원조 중 4%에 달한다. IMF 지원은 다른 국제기구의 지원과는 달리 단기 거시경제 안정을 위한 지원을 주로 하고 있다. 대부분의 IMF 차관은 상환기간 5년에 높은 이자율을 요구하며 지원대상국에 대해 상당한 정도의 거시경제정책 변화를 이행조건으로 요구하기도 하였다.

2) 양자 협력

(1) 미국

미국은 북한의 핵문제가 해결되면 가장 적극적으로 북한을 지원할 것으로 예상되고 있다. 지난 5월 50만 톤의 대북 식량지원계획을 발표한 것과 관련하여 이는 북한이 6자회담에서 합의한 핵 폐기 프로세스에 성의를 보인 것에 대한 미국의 화답 차원에 이루어진 조치라고 전문가들은 해석하고 있다. 또한 북한의 국제금융 기구 가입에도 미국이 적극적으로 도움을 줄 것이라고 예상하고 있다. 최근 미국의 북한의 테러지원국 해제로⁵⁷⁾ 북한은 IMF, IBRD 등 국제금융기구로부터 차관을 제공 받을 수 있는 길이 열리게 됐다. 향후 미국은 자국 및 국제기구의 무상 ODA를 활용할 뿐만 아니라

57) 수출관리법, 무기수출통제법, 대외원조법, 국제금융기관법, 적성국교역법 등 5개 규제 법률에서 북한을 해제하였다.(2008년 10월)

국제금융기구의 차관(유상 ODA) 및 국제금융기관으로 부터 상업차관 등 다양한 재원을 활용하여 북한을 지원할 것으로 예상된다.

(2) 일본

향후 북한과 일본이 수교를 한다면 일본 배상금은 ODA의 형태로 북한에 지불될 것으로 예상된다. 북·일 국교정상화 청구권(대북 경제지원) 금액은 한·일 국교정상화 청구권자금(8억 달러)을 현재가치로 환산하면 약 41억 달러(단순 물가지수 기준) 정도로 추정된다. 또한 일본의 대중국 ODA 지원 사례를 바탕으로 한 구속성 차관으로 일본의 대북 지원은 최소한 중국 사례의 20~30%수준에 이를 것으로 추정되는데 이는 40~60억 달러 정도의 규모다. ODA 형식의 일본 대북 지원금은 전후 배상금과 병행하여 지원될 가능성은 매우 낮고, ODA 규모를 늘리는 형태로 전후 배상금액을 결정할 가능성이 높다(국회통일외교통상위원회, 2006. 9, p. 79).

일본의 배상자금의 지급 형식은 무상자금, 재정차관자금, 상업차관차금으로 구분된다. 일본은 배상자금을 지불과 병행하여 대상국과의 경제협력을 수행함으로써 일본의 대아시아 경제외교에 있어서 배상금은 중요한 역할을 하였다. 배상과 병행된 경제협력은 사실 전후처리를 위한 조약상의 의무이행인 동시에 아시아의 발전 등을 지원하는 목적을 가지고 있었으나 현실적으로 조달된 물자는 일본제품에 한정되었기 때문에 일본이 아시아 시장을 확보하는 계기를 마련하였고, 이는 결과적으로 일본의 ODA 정책이 아시아 중심의 지원이라는 특징으로 연결된다.

그리고 한국을 비롯한 일본의 배상자금을 활용한 국가의 배상자금의 경제개발 활용사례를 볼 때 일본의 배상자금 또는 ODA는 북한의 식량난 해결을 위한 농수산업 지원, 기간산업 정비, 사회간접자본 확충, 경공업 육성 등에 주로 사용될 것으로 예상된다.

| 표 5-2 | 북한 개발에 있어서 일본 배상자금의 예상되는 사용 용도

사용분야	일본의 배상자금 주요 사용처
식량난 해결	농업용수개발, 농업기계화사업, 토지정리사업, 수해방지대책, 축산진흥
	수산진흥 : 어선도입 및 건조, 어선장비개량, 수산물가공공장 건설, 어업기반시설 확충
전력난 해결	다목적 댐 건설, 화력 및 수력발전소 건설, 송배선 시설 확충
기간산업 정비	제철소 및 제련소 건설, 화학공업(비료 등) 및 기계공업 지원
사회간접자본 확충	도로·항만·철도 확충, 통신시설 확충, 병원 등 의료시설 확충
경공업 육성	섬유·의류·봉제산업 지원, 신발·가전 등 생필품 산업 지원
IT산업 육성	

자료 : 신지호, 「일·북 경제협력의 전개구도와 한국의 대응방안」, 대외경제정책연구원, 2000, pp. 67~69, 재인용(Ibid.)

(3) EU

지금까지 EU의 대북한 경제지원은 대부분 인도적 사업 위주로 진행되어 왔지만 북한의 요청 등을 감안할 때 기술지원을 포함한 북한 개발지원 위주로 추진 될 것으로 전망된다. 북한 핵문제 발생으로 중단되고 있는 ‘The EC-DPRK Country Strategy Paper 2002~2004’를 근거로 한 농업재건 및 식량 지원 계획이 북한 핵문제가 해결되면 재추진될 것으로 보인다. 또한 EU 개별 회원국의 양자 지원도 계속될 것으로 전망되는데 이러한 지원의 원천은 EU의 ODA 자금을 중심으로 이루어 질 것으로 예상된다.

(4) 중국

최근 중국은 북한과의 관계를 이념적이고 맹목적인 동맹관계에서 경제적 실익을 추구하면서 외교안보적 협력을 지향해가는 관계로, 즉 질적인 변화를 추구하는 방향으로 정립하겠다는 의지를 표명하였다. 이는 중국이 향후 대북교역 확대와 투자를 중심으로 북한 지원을 보다 적극적으로 추진

하겠다는 것으로 해석된다. 따라서 과거에는 북·중 경제협력이 현물 및 구상무역 위주로 이루어졌으나 최근에는 대안 유리공장건설, 서해유전의 공동개발, 중국기업의 북한 광산개발 등 개발지원으로 변화하고 있다. 또한 북한과의 합작을 통해 자원개발을 포함한 항만 건설 등 인프라 건설 사업에 적극 참여하고 있기도 하다. 이를 위해 중국은 정부의 ODA, 민간기업의 직접투자 등을 활성화 할 것으로 예상된다. 중국의 대북투자에서 나타나는 특징을 보면 첫째, 중국 중앙정부 차원의 대북 투자지원 및 장려가 두드러지고, 둘째, 에너지, 원자재, 광산 등 북한의 지하자원 개발에 중국의 관심이 높다. 셋째, 중국의 대북투자는 주로 동북3성, 저장성, 푸젠성 등 남방계 기업이 주도하고 있다. 특히 중국의 지방정부와 연계된 기업이 북한 투자의 중추적 역할을 담당하고 있다. 넷째, 합작방식의 구상무역 형태로 대북 투자가 이루어지고 있다. 당분간 이러한 중국의 대북투자는 중국정부의 ODA 지원과 병행하여 지속될 것으로 전망된다.

3. 재원조달 모형

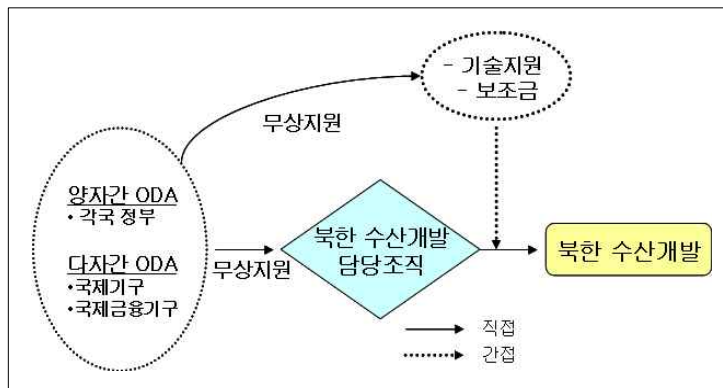
북한수산개발에 적용할 수 있는 국제협력을 통한 재원조달 모형을 구성해보면 공적자본에 대한 민간자본 비중, 유상 또는 무상의 여부, 개발사업 규모, 투자기간 및 회수기간, 실현가능성 등을 고려하여 무상 ODA 모형, ODA Loan 모형, ODA 기금모형, 프로젝트 파이낸스 모형, 정부보증 모형, 상업차관 혼합 모형 등을 검토 해 볼 수 있다.

1) 무상 ODA 모형

국제기구와 국제금융기구의 다자간 ODA와 각국의 ODA 자금으로 북한수산개발 ODA를 구성하고 이것을 북한 수산개발 담당조직이나 남북협

력사업을 통해 북한수산개발에 무상으로 지원한다. 또한 개발과정에 있어서 북한 수산개발을 위한 기술지원과 관련된 보조금도 북한 수산개발 ODA로 무상 지원한다.

이 모형은 아직 북한의 핵문제가 해결되지 않고 있는 등 북한에 대한 국제사회의 신뢰 회복이 정착되지 않은 상황에서 국제사회의 북한에 대한 인도적 지원을 개발지원으로 전환하는 과도기에 적용될 수 있다. 다시 말해서 그동안 이루어졌던 북한에 대한 국제사회의 인도적 지원을 개발지원으로 전환하는 과정에서 북한 지원의 성격이 인도적 지원과 개발지원이 혼합된 상황에 적용할 수 있는 모형이다. 베트남의 경제개발에 있어서 본격적인 경제개방을 추진하기 이전 미국의 무상지원이나 한국 전쟁 직후 식량원조 등을 무상 ODA 모형의 좋은 사례로 볼 수 있다.



| 그림 5-1 | 무상 ODA 모형

2) ODA Loan 모형

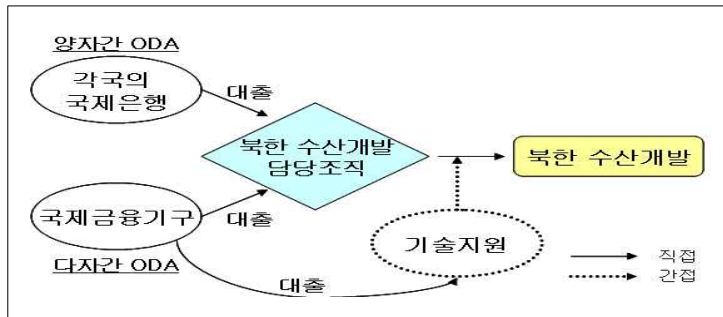
ODA Loan 모형은 무상 ODA 모형과 비교해 볼 때 자금의 원천이 국제 금융기구 또는 각국의 금융기구를 통해서 이루어지고, 지원 방식은 대출형식을 취한다는 점이 차이점이라고 할 수 있다.

유럽 부흥 개발 은행(European Bank for Reconstruction and Development : EBRD)은 1990년대 초반 경제개방을 시작한 소련 및 동구유럽권의 경제개발 지원에 ODA Loan 모형을 적용하였다. 이외에 한국 및 중국 등에 지원된 일본의 ODA 차관 지원도 좋은 사례이다.

북한 수산개발 ODA Loan 모형을 실현하기 위해서는 우선적으로 북한의 국제금융기구 가입이 전제되어야 한다. 미국이 북한에 대한 테러지원국 지정을 해제한 이상⁵⁸⁾ 북한의 국제금융기구 가입이 본격화될 것으로 기대되고 있어 북한의 국제금융기구 가입도 이뤄질 수 있을 것으로 보인다. 북한이 국제금융기구에 가입할 경우 양허성 자금 지원, 투자 보증 및 기술지원 등 다양한 경로의 북한 개발지원이 이루어 질 것으로 예상되고 이 과정에서 자연스럽게 북한 수산부문 개발 사업에 대한 지원도 이루어질 수 있다. 직접적인 개발자금 지원 이외에도 국제금융기구의 북한개발에 대한 개입은 북한의 대외 신뢰도 제고, 민간기업의 프로젝트 및 사업 참여 촉진, 해외직접투자, 국제사회의 원조를 유인하는 데 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다(임을출, 2007).

한편 세계은행이나 IMF에 북한이 가입하려면 이들 국제금융기구가 제공한 금융지원의 대가로 이들 기구가 원하는 경제개발 및 개혁정책을 수용하는 게 불가피하다는 점은 북한의 국제금융기구 가입에 있어 큰 장애물로 작용할 수 있다. 따라서 북한의 국제금융기구 가입이 빠른 시일 내에 이루어질 가능성이 그리 높지 않기 때문에 초기 북한 수산협력사업에 적용하기에는 어려움이 있다.

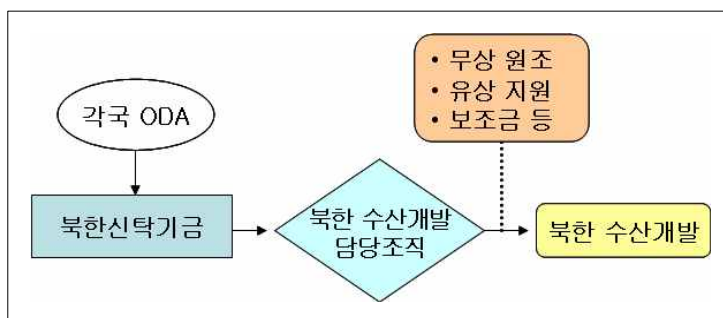
58) 미국 국무부는 2008년 10월 11일(현지시간) 북한을 테러지원국 명단에서 삭제했으며 북한이 핵불능화 작업에 복귀했다고 발표했다. 미 국무부는 북한을 1987년 12월 대한항공(KAL) 858기 폭파사건 직후인 1988년 1월 테러지원국으로 지정했고 지난 4월 30일 연례 보고서에서도 북한을 이란, 쿠바, 시리아, 수단 등과 함께 테러지원국이라고 발표했다(서울경제, 2008. 10. 12).



| 그림 5-2 | ODA Loan 모형

3) ODA 기금 모형

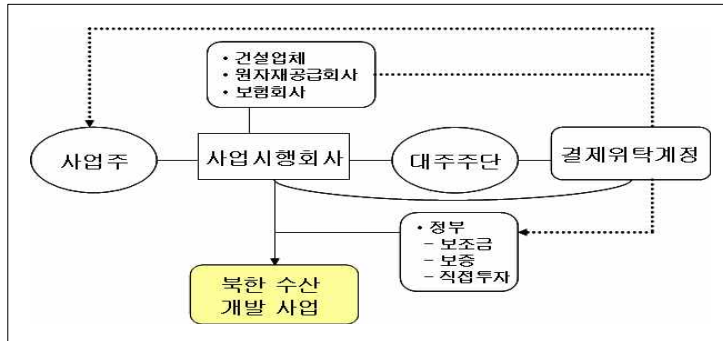
현실적으로 북한은 단기간에 국제금융기구 가입이 어렵고, 북한 수산업과 관련된 개발사업의 수익성도 가시적이지 못한 상황에서 공적개발원조 차관이나 프로젝트 파이낸싱 등을 통한 재원조달은 불가능하다. 따라서 과도기적으로 북한 개발을 위한 재원조달을 위해서는 북한신탁기금과 같은 기금을 설립하는 방법을 마련할 수 있다(남성욱, 2003, p. 60). 이는 앞서 언급한 팔레스타인, 유고 등을 지원한 신탁기금 조성 사례를 원용한 것으로 현재 세계은행의 신탁기금이나 북한을 비교적 적극적으로 지원하고 있는 EU, 북구유럽 국가, 호주 등의 ODA를 재원으로 하여 기금을 만들어 북한 개발사업에 무상 또는 유상(차관)으로 지원한다.



| 그림 5-3 | ODA 기금 모형

4) 프로젝트 파이낸스 모형

프로젝트 파이낸스(PF)는 미래 수익흐름 등과 같은 자산을 담보로 사업시행 주체(회사)가 금융기관을 통한 차입, 투자자의 직접투자 등을 통해 자금을 조달하는 종합형 금융기법이다. PF는 프로젝트에 참여한 다양한 이해관계자에게 위험을 분산시키는 것을 특징으로 한다. 속성상 사업시행사의 지분구조를 어떻게 구성하느냐가 프로젝트의 신뢰성과 성공을 결정하게 된다. 예를 들어 수익성이 보장되는 사업은 PF로 진행하고 나머지는 직접투자나 상업차관 등을 활용하여 사업을 추진하면 투자자의 관심을 제고할 수 있다. 다시 말해서 사업의 전체 수익성을 제고할 수 있는 종합적, 포괄적 프로젝트를 구성해야 한다(임성훈, 2007). 이러한 맥락에서 보면 북한은 정치적 위험도 높고 수익성이 높은 사업구성도 어렵기 때문에 초기 북한 수산개발사업이나 남북협력사업에 PF 적용은 어려울 것으로 보인다. 초기에는 남북수산협력시범(파이롯트) 사업이 성공하여 미래 수익흐름이 어느 정도 보장될 경우 본격적인 사업개발 등에 적용할 수 있는 모형이다.

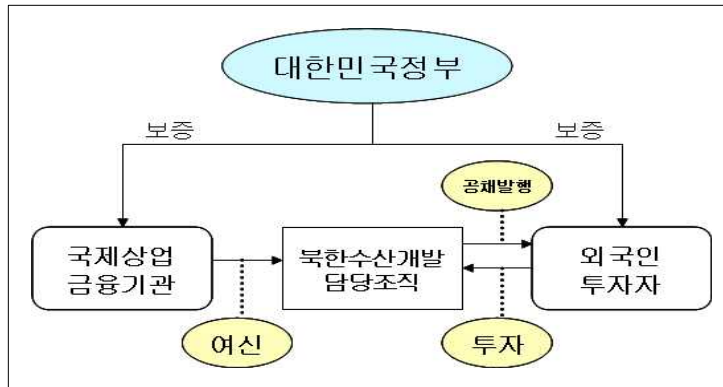


| 그림 5-4 | 프로젝트 파이낸스 모형

5) 정부보증(Government Guarantees) 모형

대규모의 외자유치사업에서 잠재투자자의 입장에서는 완전히 자신의

자금만으로 재원을 충당하기는 어렵다. 따라서 투자자의 신용도를 활용하여 상업은행 등이나 다른 투자기관으로부터 자금을 조달하는데 이때 투자자의 신용도를 보완하기 위해 해당 정부의 보증이 필요하다. 다시 말해서 상업은행에 부족한 투자자의 신용을 정부가 보증하여 투자자가 자금을 조달하여 사업을 수행할 수 있도록 하는 방법이다(*ibid*).



| 그림 5-5 | 정부보증(Government Guarantees) 모형

예를 들어 민간기업이나 투자자가 북한 수산개발(남북수산협력)사업을 추진하는 데 있어서 우리 정부가 투자자(기업)를 보증하여 은행으로부터 자금을 조달할 수 있도록 하면서, 우리 정부는 투자재원을 투입하지 않고 필요한 수산부문 개발사업을 추진할 수 있다. 다만, 위험성이 높은 사업은 사업이 실패할 경우 우리 정부가 보증에 대한 모든 책임을 져야한다.

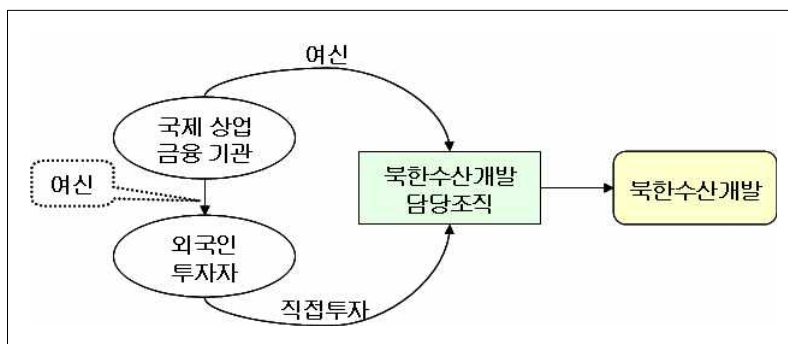
이 모형은 정부가 자금을 직접적으로 조달하지 않기 때문에 민간 참여의 비중이 비교적 높다고 할 수 있지만 궁극적으로 정부가 모든 책임을 지는 것이기 때문에 현실적으로 대규모 개발사업 등에 적용될 가능성은 낮을 것으로 보인다.

초기 북한 수산개발사업을 추진하는 데 있어서 북한이 국제금융기구 가입 이전이나 가입을 하더라도 북한에 대한 국제사회의 신뢰가 확보되기

이전까지는 민간이 중심이 되어 추진하는 소규모 사업에 대해서 우리 정부가 보증하는 방안을 고려할 수 있다. 이러한 측면에서 이 모형의 의의가 있다. 앞장에서 언급된 수산협력사업의 경우 비록 실패한 경우가 대부분이지만 향후 유사한 사업이 추진될 경우 정부보증 모형을 적용할 수 있다.

6) 상업차관 혼합 모형

국제 상업금융기관이 북한 수산개발 담당 조직에 직접적으로 여신을 제공하고 개발사업의 합작파트너인 외국인 투자자에게도 여신을 공급하는 간접지원 활동을 수행한다. 이 모형은 국제상업 금융기관 및 민간 투자자의 참여를 유도함으로써 민간자본 참여를 확대시킬 수 있다. 또한 직접투자보다 파생되는 여신 규모를 확대할 수 있으므로 비교적 큰 개발 사업에 적용 가능하다(*ibid*).



| 그림 5-6 | 상업차관 혼합 모형

그러나 사업에 대한 불확실성과 위험성이 높고 사업진행이 비교적 중장기적으로 수행되어야 할 경우 상업은행에서 여신을 공급하는 것이 현실적으로는 어려울 것으로 보인다. 따라서 북한 수산개발에 있어서 불확실성이 비교적 높은 초기 투자가 필요한 경우에 이러한 상업차관 혼합 모형을

적용시키기는 매우 어렵다. 북한 수산부문의 개발이 어느 정도 진전되어 사업의 수익성이 가시화되고 북한도 국제사회에서 정치·경제적인 신뢰도가 제고되면 본 모형을 적용할 수 있을 것으로 예상된다.

4. 재원조달 모형 비교

이상의 재원조달 모형을 자금의 원천, 민자참여 정도, 실현 가능성, 적용시기 등의 지표로 비교를 해서 요약 및 정리하면 다음과 같다. 자금원천 측면에서는 ODA 모형은 각국의 ODA 및 국제(금융)기구의 ODA를 원천으로 하는 반면 PF 모형, 정부보증 모형, 혼합형 모형은 모두 민간자본을 원천으로 하고 있다. 북한 수산개발을 위한 자금제공기관 또는 주체 측면에서는 무상 ODA, ODA Loan 모형에서는 각국 정부 및 국제기구가 자금을 제공하고 ODA 기금 모형에서는 ODA 기금, PF 모형은 결제은행, 정부보증 모형 및 혼합형 모형에서는 국제상업 금융기관과 투자자가 각각 자금을 제공하는 데 차이점이 있다.

한편 제공되는 자금을 형태별로 비교해 보면 무상 ODA 모형에서는 무상원조로 개발을 지원하고 ODA Loan 모형에서는 대출 즉, 여신을 제공한다. PF 모형, 정부보증 모형, 혼합형 모형에서는 여신 또는 직접투자 형태로 북한 수산개발사업을 지원한다.

민간부문의 참여도를 제고하는 모형은 PF, 정부보증, 혼합형 모형의 순으로 볼 수 있다. 특히 PF는 다양한 특성을 가진 일반 투자자의 참가를 유도함으로써 민자 조달 가능성이 가장 높은 방식이다. ODA는 공적자금으로 비교가 불가능하다. 정부부담 리스크 면에서는 정부보증 모형의 경우 프로젝트가 실패로 끝나면 정부가 모든 부담을 책임지므로 상대적으로 정부의 리스크가 매우 큰 모형이다. 북한의 핵문제 등이 해결되지 않고 있는 현 상

황을 기준으로 각 모형의 적용 가능성 측면에서 비교해 보면 무상 ODA 모형과 ODA 기금 모형의 적용 가능성이 다른 모형에 비해 상대적으로 높다고 볼 수 있다. 이는 모형의 적용시기와도 연관되는데 무상 ODA 모형과 ODA 기금 모형은 북한 수산개발사업 비교적 초기 단계에 적용이 가능하고 나머지는 개발 중기 이후에 적용할 수 있을 것으로 보인다.

| 표 5-3 | 재원조달 모형별 특징 비교

	무상 ODA	ODA Loan	ODA 기금	PF모형	정부 보증	혼합형
자금 원천	ODA	ODA	ODA	민간자본	민간자본	민간자본
자금제공주체	각국 정부 국제 기구	각국 정부 국제금융기구	ODA 기금	결제은행	국제상업 금융기관 투자자	국제상업 금융기관 투자자
자금제공형태	무상원조	여신	무상원조 여신	여신 직접투자	여신 직접투자	여신 직접투자
자금운용주체	북한수산 개발담당 조직	북한수산 개발담당 조직	기금사업단	사업시행 회사	북한수산 개발담당 조직	북한수산 개발담당 조직
감독기관	국제기구	국제금융기구	국제기구	대주주단	정부(한국)	국제상업 금융기관 투자자
민자 참여도	-	-	-	높음	보통	보통
적용 가능성	높음	낮음	높음	낮음	낮음	보통
적용 시기	개발초기	개발중기	개발초기	개발 완숙기	개발중기	개발 완숙기
사업 규모	소규모	중규모	소규모	대규모	소규모	대규모
사업 기간	단기	중장기	중장기	단기	중기	중기
투자회수기간	-	중장기	중장기	장기	중장기	중기

5. 자원조달 전략

1) 수산개발사업 추진 단계

중국, 베트남, 동유럽 체제전환국의 사례를 볼 때 경제개발 초기에는 무상 ODA 모형이 적용되었고 경제가 개방되면서 ODA Loan 모형, PF 모형, 상업차관 혼합 모형 등이 적용되었다. 이외에 팔레스타인 신탁기금 사례 등은 ODA 기금 모형과 유사한 것으로 북한과 같이 국제금융기구에 가입하지 못하고 있으면서 개발지원이 필요한 경우 적용될 수 있다. 이를 바탕으로 하여 본 연구에서는 일반적으로 분류하고 있는 자금의 원천(공적자금/민간자금)을 기준으로 구분하고, 남북수산협력(북한 수산개발)사업 추진 단계별로 전략을 수립하였다.

남북수산협력(북한 수산개발)사업 추진단계는 3단계로 구성하였는데, 1단계는 사업을 기획하고 사업시행을 위한 준비단계로 수산부문 개발사업을 착수하기 위한 초기 기반시설(준비를 위한 도로, 발전기 등)을 건설하는 단계이다. 즉, 1단계는 개발을 기획하고 가장 기본적인 인프라 시설을 착공하여 개발을 위한 파이롯트 사업 등을 시행하고 정책적으로나 사업성 측면에서 개발(협력)사업이 성공적으로 완성될 수 있다는 가능성을 이해관계자에게 보여주는 시기이다.

2단계는 1단계의 기반시설 이외에 수산개발을 위한 기반시설(공장, 전력, 도로, 항만 등) 건설과 구체적으로 특구중심의 수산협력사업을 위한 특구개발 및 건설하는 단계이다. 관련 기반시설 등 주로 공익적 성격이 높은 시설을 건설하는데 이는 이후에 이어질 민간주도형 인프라 투자매력도를 제고하는 데 기여할 뿐만 아니라 궁극적으로 민간자본을 유치하는 데 중요한 역할을 할 수 있다. 예를 들어 특구를 개발하는 데는 현재 남한 정부의 남북협력자금을 활용하였으나 특구가 활성화되면 민간자본이 유치될 것으

로 기대되는 것과 마찬가지로이다. 한편 2단계에서는 어느 정도 수산협력사업의 성과가 서서히 나타나는 시기이기도 하다.

3단계는 모든 기반시설 등 하드웨어 면에서 개발이 완료되고 개발(협력)사업이 원활히 진행되는 시기로 협력사업의 수익성이 제고되어 북한의 수산개발(협력)사업이 완성되는 시기이다. 이 시기에는 2단계까지 이루어진 북한에 설립된 수산 관련 기업 등에서 수익이 본격적으로 발생하고 기업의 경쟁력을 제고하기 위한 노력이 수반된다. 따라서 2단계에서는 외국인 투자유치가 활발해 질 수 있는 단계이다.

2) 사업추진 단계별 재원조달 전략

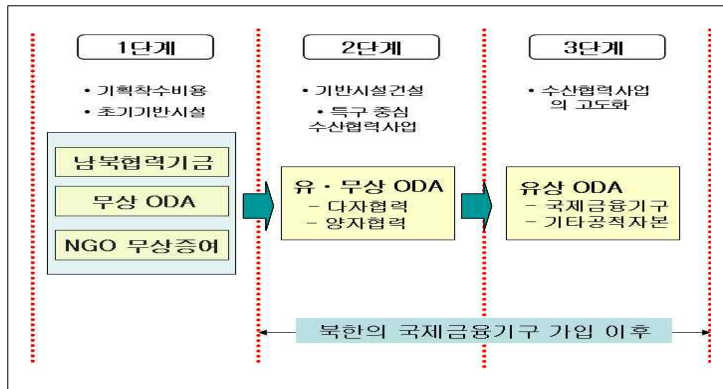
(1) 공적자본

공적자본을 통한 재원조달 측면에서 사업추진 1단계에서는 우리 정부의 남북협력기금과 국제 무상 ODA를 혼합하여 북한 개발을 지원한다. 사업 초기단계에서는 국제사회의 북한에 대한 신뢰도가 높지 않은 북한 개발에 대한 전반적인 불확실성이 내재하고 있어 대규모의 국제지원을 기대하기는 어려울 것으로 보인다. 따라서 파이롯트 사업에 대한 지원을 수행하면서 남한과 국제기구 또는 NGO등이 공동으로 북한 수산개발사업에 참여한다. 무상 ODA모형과 ODA 기금 모형을 적용할 수 있다.

2단계에서는 본격적인 개발사업을 추진하기 위한 대규모의 재원이 필요하므로 국제기구 및 국제금융기관의 ODA를 적극적으로 활용할 수 있도록 한다. 이를 위해서는 유상 ODA지원을 받을 수 있도록 국제금융기관에의 북한의 가입을 적극 지원하는 등의 노력이 선행되어야 한다. 재원조달 모형 중 ODA 기금 모형과 ODA Loan 모형을 적용할 수 있다.

3단계에서는 북한 개발을 위해 국제금융기관을 통한 차관을 도입하거

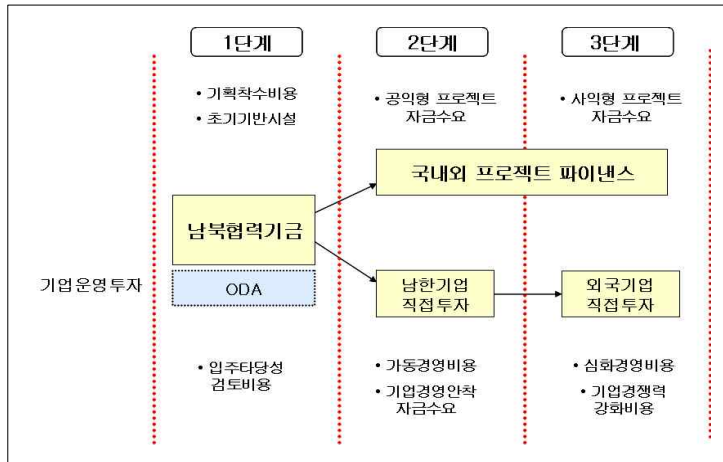
나 기타 공적자금을 활용하도록 한다. ODA Loan 모형을 적용할 수 있으나 3단계에서는 민간자본의 비중이 커질 것으로 보인다.



| 그림 5-7 | 공적자본을 통한 사업추진 단계별 재원조달 방안

(2) 민간자본

민간자본을 통한 재원조달 측면에서 사업추진 1단계에서는 남북협력 기금과 ODA 자금 등을 바탕으로 북한 수산개발의 기초를 마련한다. 2단계에서는 국내외 기업의 직접투자 및 국내 금융기관 등의 프로젝트 파이낸스를 통해 개발을 지원한다. 위에서 언급한 재원조달 모형 중 PF 모형과 정부 보증 모형 등을 적용할 수 있는 단계이기도 하다. 즉, 국내외 기업이나 투자자가 북한 수산협력사업을 추진할 경우 남한 정부를 비롯한 일본, 중국 등의 정부가 투자자를 보증하여 자금 조달을 가능하게 함으로써 사업을 추진할 수 있도록 한다. 3단계에서는 외국기업의 직접투자 및 국제적인 금융기관의 PF를 통한 지원이 가능할 것으로 예상된다. PF모형, 정부 보증 모형, 상업차관 혼합 모형 등을 적용할 수 있다. 결론적으로 민간자본을 통한 재원조달은 수산개발사업이 초기단계를 지나 사업의 수익성이 어느 정도 예상되는 시점부터 고려할 수 있다.



| 그림 5-8 | 민간자본을 통한 재원조달 전략

3) 사업별 재원조달 전략

1994년 자연재해, 폭우, 홍수, 가뭄 등으로 북한은 50만여 명의 수재민과 1억 5,000달러 상당의 손실을 보았고, 구소련 및 동유럽 시장의 붕괴로 인한 경제위기와 함께 극심한 식량난에 처하게 됨에 따라 상황의 심각성을 인식한 북한이 사상 처음으로 외부에 도움을 요청하였다. 이에 국제 NGO 및 EU, UNDP, FAO, 국제농업개발기금(IFAD), WFP 등 국제기구가 대책 마련에 나섰다. 이후 1998년 5월28일~29일 ‘농업회복 및 환경보호에 대한 국제원조회의’에서 FAO/UNDP는 북한정부의 농업부문 투자기회 관련 상황파악을 돕기 위해 1998년 9/10월 북한 농업부문 연구 사업에 착수하였다. 이에, 태국 방콕의 ‘FAO 아태 지역 사무소’는 1998년 10월 3일~12일 ‘북한수산개발프로그램사업(Fisheries Development Programming Mission to DPRK)’에 착수하였는데 사업의 주목적은 북한 수산업의 현황파악에 있었다.

사업 일정은 1998년 10월 3일 사업단의 평양 도착을 시작으로 북한의 어업자원 상태, 수산업 현황, 수산업의 재건 관련 외국의 원조, 수산연구기관 및 현존하는 문제점에 대한 보고를 받고, 명확한 어업 및 양식업 상황을

파악하기 위한 수산공장 및 센터 등을 시찰하였다. 이 과정에서 북한은 북한 수산개발을 위한 다양한 프로젝트를 수행할 수 있도록 지원해줄 것을 제안하였다. 그러나 이러한 프로젝트는 아직까지 실행되지 못하고 있는 실정이다. 이는 국제사회의 관심 부족으로 재원을 마련하지 못한 데 크게 기인한 것으로 전문가들은 지적하고 있다.

본 연구에서는 이러한 프로젝트를 대상으로 향후 자원조달 방안을 제시하고자 한다. 아직까지 구체적인 북한 수산개발에 대한 로드맵이 작성되지 않은 상황에서 ‘수산개발프로그램사업’은 향후 북한 수산개발 방향을 제시할 수 있는 좋은 사례가 될 수 있을 것으로 보인다. 또한 ‘수산개발프로그램사업’에서 제안된 프로젝트를 대상으로 자원조달 방향을 마련하는 것도 향후 북한 수산개발사업에 대한 전반적인 자원조달 방향을 구축하고 이를 추진하는 데 좋은 예가 될 것으로 전망된다.

(1) 북한정부가 기술적·재정적 원조와 관련하여 제안한 프로젝트⁵⁹⁾

북한 정부는 장기원조로 i) 북한 선단, 어업 장비와 조업수단의 현대화 ii) 수산가공시설의 현대화 iii) 다시마 양식업의 활성화 등을 제안하였는데 이와 관련하여 구체적인 프로젝트사업으로 다음과 같이 제안하였다.

- i) 제 1 프로젝트 : 다시마(*Laminaria* spp.) 생산 강화
- ii) 제 2 프로젝트 : 국내소비와 수출을 위한 바지락 및 기타 패류의 생산증가
- iii) 제 3 프로젝트 : 북한의 서해연안에 새우농장 조성
- iv) 제 4 프로젝트 : 남포시 수산가공, 유통 및 수출 공장의 현대화
- v) 제 5 프로젝트 : 음파기술을 이용한 어군 조사 등 해양연구의 역량 개발
- vi) 제 6 프로젝트 : 북한의 담수어양식의 개발

59) 원문은 <부록 3> 참조.

(2) 북한에 제안한 FAO의 수산개발프로그램사업⁶⁰⁾

FAO는 북한의 수산부문 정보와 종합적인 조사로서 수산부문의 경제발전에서 있어서 역할, 국민소득에 미치는 영향, 식량수급 및 국민 영양상태 등을 평가하고 단기 재건 요건과 장기 개발 가능성을 수립하는 사업을 제안하였다.

- i) 과거 FAO와 그 외 국제기구의 수산부문 참여도 조사
- ii) 경제위기의 수산부문에 대한 영향 평가
- iii) 수산업의 식량 수급 및 국민 영양 상태에 있어서의 역할 평가
- iv) 북한의 배타적 경제수역에서 생산된 수산물의 시장전망과 수출전망 추정
- v) 수산업 관리정책과 실행에 대한 재검토 : 지속가능성, 자원사용의 경제적
- vi) 최적화 및 식량 확보의 적절성에 대한 자문,
- vii) 북한 수산부문 개발의 한계와 가능성에 대한 평가 : 정부의 개발전략 명명,
- viii) 수산업계의 재개를 위한 합작투자와 국제협력에 대한 전망 평가,
- ix) 수산업 재건의 상위 프로젝트 확립

(3) 개별 프로젝트의 재원조달 전략

앞에서 언급된 북한 수산개발 프로젝트를 중심으로 구체적인 재원조달 전략은 다음과 같다.

① 다시마(*Laminaria spp.*) 생산 강화 사업

FAO/WFP의 자금을 활용한다. 이들 국제기구는 식량 및 농업개발과 관련 있는 국제기구로서 수산업과도 밀접한 관련이 있고 북한에서 농업협력 사업의 경험도 있으므로 다른 국제기구보다 자금 지원이 상대적으로 용이

60) 추천 사업단 멤버 : Dr. Deb Menasveta(단장, 수산개발프로그램 전문가), Mr. Hassanai Kongkeo(양식업 전문가), Professor Chen Jiaxin(바다농장 전문가), Mr. S L. Kang(코디네이터(FAO/RAP)).

할 것으로 보인다. 즉, 그동안 FAO/WFP가 북한의 식량 증산을 지원하는 데 역점을 두었던 점을 감안해 볼 때 수산물 생산 증대사업 지원에 상대적으로 관심도가 높을 것으로 예상된다.

1단계에서는 FAO/WFP 등의 자금을 남한과 공동으로 부담하는 조건으로 파이롯트 연구를 실시하고 배양장 등 기반시설을 설계를 한다(무상 ODA 모형).

2단계에서는 FAO/WFP 자금을 활용하여 다종양식시험농장을 건설하고 시범적으로 운영을 실시한다(무상 ODA 모형).

3단계에서는 본격적인 다시마 양식생산 단지를 건설하고 이는 ADB 등 국제금융기관의 차관을 활용한다(ODA Loan 모형).

② 국내소비와 수출을 위한 바지락 및 기타 패류의 생산증가를 위한 사업

1단계 사업의 목표를 바지락 등 패류 종패 배양장과 처리 및 가공공장을 건설하는 것으로 설정한다. 이에 1단계에서는 중국이나 일본의 양자간 ODA를 활용한다. 그리고 생산된 수산물을 일본으로 수출과 연계시키는 전략을 마련한다. 일본은 수산물 수입 비중이 높고 소비자의 수산물 소비와 관련하여 위생 및 안전에 대한 관심도 높기 때문에 고품질의 북한의 패류를 수출할 수 있을 것으로 기대된다.

2단계에서는 중국이나 일본의 민간 자본을 일부 유치하여 패류 가공공장 등을 건설한다(ODA Loan 모형 + 정부보장 모형).

3단계는 패류 유통 및 가공을 통합한 종합 패류생산가공 단지를 건설하는데 이때는 외국인 직접투자와 PF를 적용할 수 있다(상업차관 혼합 모형 + PF 모형).

③ 음파기술을 이용한 어군 조사 등 해양연구의 역량 개발 프로젝트

국제기구의 기술지원 ODA를 활용하여 추진한다. 과거 북한에 기술지원 등의 사업을 수행한 경험이 풍부한 EU의 ODA를 활용한다. 기술지원 ODA는 EU에 기술교육 연수 등을 포함한다. 다른 한편으로는 일본의 ODA

를 활용할 수 있다. 일본의 ODA 정책이 기본적으로 상대국의 인프라 및 기반시설 정비 등에 집중하고 있으므로 이를 활용한다.

이상의 사례를 종합해 보면 공통적으로 프로젝트 초기단계에서는 무상 ODA를 활용하되 공여 기관의 그동안 지원 분야와 프로젝트의 내용을 조화시킬 수 있도록 전략을 마련한다. 프로젝트 진행의 초기단계가 지나면 다음으로는 ODA loan이나 다른 민간자본을 활용하는 방안으로 재원조달 전략을 수정한다. 이는 프로젝트가 성공적으로 진행되면 수익형 사업으로 발전하게 되므로 민간자본이나 유상지원이 가능해지기 때문이다.

④ 북한의 서해연안에 새우농장 조성

1단계는 남북 공동연구를 통해 새우 양식의 타당성을 분석하고 새우 농장의 부지 등을 검토한다(FAO와 남한의 공동연구).

2단계에서는 새우 양식시설 설치 등 기반시설을 조성하는 데에 UNDP, FAO의 ODA 또는 중국의 ODA 등을 활용한다. 구체적으로는 이들 국제기구의 무상 ODA를 활용하거나 중국과 남한의 공동투자를 유치하여 재원을 조달할 수 있다. 새우 양식의 경우 새우가 시장성이 있는 수산물로 알려져 있기 때문에 양식이 성공할 경우 수익을 보장할 수 있으므로 중국이나 남한 기업의 직접투자가 가능할 것으로 보인다.

제6장 결 론

경제발전 초기 단계에서 국가의 경제개발 동력인 외화의 조달에 있어 농림수산물 수출의 비중이 상대적으로 크다는 것은 여러 경제개발 사례에서 잘 알 수 있다. 북한도 마찬가지로 경제개발을 위해서는 우선 농림수산물의 수출을 통한 외화벌이에 주력할 수밖에 없다. 특히 수산물은 북한 국민에게 단백질 공급원으로서 북한의 식량문제 해결에도 많은 도움을 줄 수 있을 것으로 보인다. 이러한 맥락에서 남북수산협력사업은 북한 경제개발에 있어서 매우 중요한 역할을 할 것으로 기대된다.

2007년 10월 평양에서 개최된 제2차 남북정상회담 결과로 수산부문에서도 다양한 남북수산협력사업이 추진되고 있다. 특히 정상회담 직후 ‘북측 동해수역 남측어선 입어 합의’가 이루어지고 이에 대한 실무협상을 준비하는 등 본격적인 남북수산협력이 가시화되고 있다. 그런데 남북수산협력사업은 막대한 자금을 필요로 하므로 이에 대한 대책 마련이 시급하다. 그동안 남북수산협력사업의 재원으로서 역할을 충실히 해온 남북협력기금의 예상 수요가 크게 증가할 것임에도 불구하고 기금의 재원확충 방안으로서 정부 출연금 증액 이외에 별다른 대책을 마련하지 못하고 있는 상황이다.

한편 국제적으로는 북핵문제가 전격적으로 해결될 수 있다는 가능성이 가시화되고 북한 개발지원에 대한 국제사회의 관심도 높아지고 있다. 그동안 북한의 핵보유 문제는 북한 개발이나 지원에 대한 국제적인 협력을 유도하는 데 현실적으로 커다란 장애가 되었던 것이 사실이다. 더욱이 미국 오바마 행정부의 출범으로 북미관계가 전격적으로 개선될 가능성이 점쳐지고 있는 가운데 북한 개발에 대한 국제사회의 지원에 대한 논의도 활발해지고 있다.

이에 본 연구는 그동안 다양한 대북한 경제 및 농수산 개발 국제협력 사례를 분석하여 중·장기적으로 국제협력을 통한 북한 수산개발사업의 재원조달 방안을 제시하고자 하였다.

1. 북한 개발지원에 대한 국제협력

우선 국제적으로 북한 수산개발을 지원할 수 있는 재원을 보면 ODA와 민간자본으로 구분된다. ODA는 정부 또는 공공기관이 개도국의 경제발전과 복리증진을 주목적으로 하여 개도국 또는 국제기구에 공여하는 증여 및 차관을 의미한다. 국제 ODA를 통한 재원조달은 국제기구를 통해 지원하는 다자간 협력방식에 의한 재원조달과 양자간 협력방식에 의한 재원조달로 구분될 수 있다. 다자간 협력은 국제기구 또는 국제금융기구를 중심으로 각 국제기구에 가입한 회원국이 분담금을 납부하고 자본금을 출자함으로써 재원을 마련하여 개발도상국의 발전을 지원하는 형태로 이루어진다.

민간자본은 프로젝트 파이낸스, 외국인 직접투자, 상업차관, 포트폴리오 투자 등으로 구분되는데 이들 민간자본의 공통점은 수익을 창출할 수 있는 사업에 대해서만 지원 가능하다는 점이다. 따라서 초기의 인프라 및 기간시설 건설 등 북한 개발사업 추진 초기에는 이들 민간 자본은 최소 수준에서 활용될 수 있을 것으로 예상된다.

그동안 대북 국제지원 경로는 유엔에 의한 다자간 지원, 개별국가에 의한 지원 및 민간단체(NGO)에 의한 지원으로 나눌 수 있다. UN 등의 국제기구의 주된 재원은 참여국이 유엔 산하기구를 통해 기탁한 원조자금이다. 이는 각국의 국제기구 분담금이나 또는 각국의 공적개발자금을 원천으로 하고 있다. NGO는 대북 지원 재원으로 ODA를 활용하고 있고 민간단체는 일반 국민을 상대로 모금 운동을 전개하여 지원 자금을 확보하는 것이

일반적이지만 정부로부터 지원 자금(matching fund)을 제공 받기도 한다. ODA 이외에 민간부문에서는 차관 등 금융기관의 여신이나 직·간접투자를 통한 지원이 미미한 수준에서 이루어졌다.

2. 국제 재원조달 모형

국제협력을 통한 재원조달 모형을 공적자본에 대한 민간자본 비중, 유상 또는 무상의 여부, 개발사업 규모, 투자기간 및 회수기간, 실현가능성 등을 고려하여 무상 ODA 모형, ODA Loan 모형, 프로젝트 파이낸스 모형, 정부 보증 모형, 상업차관 혼합 모형 등을 설정하였다.

첫째, 무상 ODA 모형은 국제기구와 국제금융기구의 공적개발원조와 각국의 ODA자금으로 북한 수산개발 ODA를 구성하고 이것을 북한 수산개발 담당조직을 통해 북한 수산개발에 무상으로 지원한다. 국제사회에서 북한에 대한 인도적 지원을 개발지원으로 전환하는 과도기에 적용될 수 있다. 남한의 경제개발 초기와 베트남 등 체제전환국 경제개발 초기에 원조적 성격의 개발자금 조달이 좋은 사례이다.

둘째, ODA Loan 모형은 1990년대 초반 경제개방을 시작한 소련 및 동구유럽권의 경제개발을 지원할 목적으로 EBRD가 적용한 다자간 협력 모형의 예이다. 또한 그동안 한국 및 중국 등에 대한 일본의 ODA 차관 지원이 좋은 사례이다. ODA Loan 모형은 무상 ODA 모형과 비교해 볼 때 국제금융기구 등 금융기관의 자금을 활용하는 여신행식을 취하는 데 차이가 있다.

셋째, ODA 기금 모형은 앞서 언급한 팔레스타인, 유고 등을 지원한 신탁기금과 같은 기금을 조성하는 경우와 유사하다. 이 모형은 북한이 국제금융기구 가입 이전에 적용할 수 있는 모형이다. 현재 남북협력기금도 유사한 형태로 볼 수 있다.

넷째, 프로젝트 파이낸스 모형은 프로젝트에 참여한 다양한 이해관계자에게 위험을 분산 시키는 것을 특징으로 하는 민간자본 조달 모형이다. 북한은 정치적 위험도 높을 뿐만 아니라 수익성이 높은 사업구성도 어렵기 때문에 초기 북한 수산개발에 있어서는 대규모 사업에 대한 PF 적용이 불가능할 수도 있다. 개발(협력)사업의 수익성이 가시화될 경우를 전제로 적용될 수 있는 모형이다.

다섯째, 정부보증(Government Guarantees) 모형은 투자자의 신용도를 활용하여 상업은행 등이나 다른 투자기관으로부터 자금을 조달하는데 이때 투자자의 신용도를 보완하기 위해 해당 정부가 보증하는 모형이다. 정부가 자금을 직접적으로 조달하지 않기 때문에 민간 참여의 비중이 비교적 높다고 할 수 있지만 궁극적으로 정부가 모든 책임을 지는 것이기 때문에 현실적으로 대규모 개발사업 등에 적용될 가능성은 낮을 것으로 보인다.

여섯째, 상업차관 혼합 모형은 국제 상업금융기관이 북한 수산개발(남북수산협력)사업 투자자에게 여신을 제공하면서 금융기관 자체가 개발(협력)사업에 직접투자를 병행하는 재원조달 모형이다. 이 모델은 국제상업금융기관 및 민간 투자자의 참여를 유도하여 대규모 개발사업에 적용 가능하다. 그러나 사업에 대한 불확실성과 위험성이 높고 사업진행이 비교적 중·장기적으로 수행되어야 할 경우 상업은행에서 여신을 공급하는 것이 현실적으로는 어려울 것이다. 따라서 북한 수산개발사업의 초기단계에 적용하기 어려울 것으로 보인다.

3. 북한 수산개발사업 단계별 재원조달 전략

구체적으로 수산개발사업의 재원조달 전략은 사업추진 단계별로 각각의 재원조달 방안을 마련하여 살펴본 후 전체적인 방안을 마련하였다. 사

업단계는 3단계로 구성하며 1단계는 사업을 기획하고 사업시행을 위한 준비단계로 수산부문 개발사업을 착수하기 위한 초기 기반시설(준비를 위한 도로, 발전기 등)을 건설하는 단계이다. 2단계는 1단계의 기반시설 이외에 수산개발을 위한 기반시설(공장, 전력, 도로 항만 등) 건설과 구체적으로 특구 중심의 수산협력사업을 위한 특구개발 및 건설 등의 단계이다. 3단계는 모든 기반시설 등 하드웨어 면에서 개발이 완료되고 협력사업이 원활히 진행되는 시기로 수익성이 제고되어 북한의 수산개발사업이 완성되는 시기이다.

사업추진 1단계에서는 우리 정부의 남북협력기금과 국제기구의 무상 ODA를 혼합하여 북한 개발을 지원한다. 국제사회의 북한에 대한 신뢰도가 높지 않은 상황에서 북한 개발에 대한 전반적인 불확실성이 내재하고 있어 대규모의 국제지원을 기대하기는 어려울 것으로 보인다. 따라서 우리 정부가 소규모 사업에 대한 파이롯트 지원을 수행하면서 국제기구 등의 ODA를 활용한 협력을 유도할 수 있도록 한다.

2단계에서는 본격적인 개발사업을 추진하기 위한 대규모의 재원이 필요하므로 국제기구 및 국제금융기관의 ODA를 적극적으로 활용할 수 있도록 한다. 따라서 국제금융기관에의 북한의 가입을 적극 지원하는 등의 노력이 선행되어야 한다. 재원조달 모형 중 ODA 기금 모형과 ODA Loan 모형을 적용할 수 있다.

3단계에서는 북한 개발을 위해 국제금융기관을 통한 차관을 도입하거나 기타 공적자금을 활용하도록 한다. ODA Loan 모형을 적용할 수 있으나 3단계에서는 민간자본의 비중이 커질 것으로 보인다.

민간자본을 통한 재원조달 전략은 사업추진 2단계에서부터 가능하다. 이 단계에서는 남한기업의 직접투자 및 국내 금융기관 등의 프로젝트 파이낸스를 통해 개발을 지원한다. 위에서 언급한 재원조달 모형 중 PF 모형과 정부 보증 모형 등을 적용할 수 있는 단계이기도 하다. 3단계에서는 외국

기업의 직접투자 및 국제적인 금융기관의 PF를 통한 지원을 수행한다. 재원조달 모형에 있어서 PF모형, 정부보증 모형, 혼합형 모형 등을 적용할 수 있다.

4. 재원조달을 위한 선결요건

북한의 수산개발사업에 국제 재원을 조달하기 위해서는 다음과 같은 문제제 선결되어야 한다.

첫째, 북한은 IMF 및 WTO 체제에 가입하여 세계 시장질서에 편입될 수 있도록 한다. 이를 위해서는 우선 북미관계 개선이 필수적이고 다른 나라와의 관계 정상화도 필요하다. 특히 북미관계 개선은 미국이 국제사회를 주도하는 현실에서 미국의 북한에 대한 입장이 변화해야 북한의 국제기구 가입이 가능하기 때문이다. 예를 들면 체제전환국 중 베트남의 경우 적극적인 개혁·개방 정책과 시장경제 시스템을 도입하였던 것이 성공적인 경제개발을 유도할 수 있었다는 점을 주목해야 한다.

둘째, 북한 내부에서 국제규범에 맞는 법·제도를 정비해야 한다. 국제규범으로서 경제적 필요, 인권준수 상황, 원조 효율성에 대한 전망, 원조 과정, 원조 공여국의 수혜국 정부에 대한 구속력 여부 등이 제시되고 있다. 따라서 북한은 개발지원 수혜를 위해서는 북한 내부의 제도 개혁 등을 통해 이러한 국제규범을 준수할 수 있도록 노력을 제고해야 한다.

셋째, 북한은 재원조달을 위해 효율적인 활용 방안과 효과 극대화 방안을 마련해야 한다. 우선 남북협력 활성화를 목표로 재원 활용의 효율성과 효과를 극대화할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다. 이와 더불어 개발부문의 개발 목표, 추진 전략 등 우선순위에 따른 사업 추진 계획을 제시해야 한다. 이 과정에서 남한 정부는 북한의 체제정비를 위해 적극적인 지원

을 하고 동시에 국제공적지원 제공국가 및 국제기구에 보증자의 역할을 수행해야 한다.

넷째, 북한은 지원 국가 또는 국제기구의 사후 검증 및 평가 기준을 만족시킬 수 있도록 노력해야 한다. 북한 개발지원이 지속적으로 유지되기 위해서는 원조 공여국의 지원성과에 대한 평가결과, 공여된 재원을 활용한 사업 또는 개발실적 개선이 기준치를 충족해야 한다.

5. 정책적 시사점

마지막으로 국제협력을 통한 북한 수산개발사업 재원조달 전략이 우리의 남북 수산협력사업에 주는 시사점은 다음과 같이 요약된다. 첫째, 북한의 국제사회에서의 신뢰 구축을 위해 우리 정부의 노력이 필요하다. 국제사회의 자본을 북한 수산개발사업에 유치하기 위해서는 우리나라의 남북 협력에 대한 국제공조를 강화하는 것도 중요하지만 무엇보다 국제사회의 북한에 대한 신뢰구축이 우선돼야 한다.

둘째, 북한의 수산부문에 대한 남북협력을 강화하고 국제기구 또는 국제 NGO 등을 활용하여 북한 수산전문가 등과의 공식·비공식 네트워크를 구축한다.

셋째, 북한 수산부문의 개발을 위한 수산업 구조 및 북한 수산업 특성을 충분히 고려하여 협력사업 및 프로젝트의 범위와 계획을 합리적으로 결정해야 한다.

넷째, 여러 사례에서 보듯이 북한의 수산개발을 위한 자금을 조달하는데 있어서는 다양한 형식과 방식을 활용할 수 있도록 사전에 충실히 검토 및 연구가 필요하다.

마지막으로 본 연구는 북한 수산개발사업을 위한 재원조달에 대한 전

체적인 밑그림을 그리는 수준에서 마무리되었다. 그러므로 개별 수산개발 및 협력사업 추진을 위한 국제기구와 기술지원을 포함하는 공동연구를 통해 세부적인 실천 방안은 추후 연구가 추진되어야 하겠다.

참 고 문 헌

<국내 문헌>

- 국회통일외교통상위원회, “북한개발을 위한 새로운 대북 지원시스템의 도입 : 대북 공적개발원조의 도입을 중심으로”, 2006. 9.
- 권태진, “국제사회의 대북 지원 동향과 우리의 대응 전략”, 「북한농업동향」, 농촌경제연구원, 제6권 3호, 2004. 10.
- 김강일, “북한의 경제난 타개책 및 전망”, 남·북·중 경제 및 물류 협력과 발전을 위한 워크숍, 2008. 11.
- 김달현, “개발원조에 관한 연구 : ODA를 중심으로”, 「아태연구」, 7호, 2000. 12.
- 김성철, 「국제금융기구와 사회주의 개혁개방 : 중국, 베트남 경험의 북한에 주는 함의」, 통일연구원, 2001.
- 김영훈, “김정일 정부의 농업정책,” 「KDI 북한경제리뷰」, 2008. 10.
- 남성욱, “북한의 수산업현황과 효율적인 남북협력 방안”, 「북한연구학회보」, Vol. 10 No. 1, 2006.
- 농수산부, 「수산통계연보」, 1979.
- 농촌경제연구원, 「북한농업동향」, 10권 2호, 2008. 7.
- 류길재 외, “북한개발을 위한 새로운 대북 지원시스템의 도입”, 국회통일외교통산위원회, 2006. 3.
- 류승호, 「한국과 일본의 대북 원조협력방향」, 한국개발연구원, 2004.
- 박병광, “중국의 대북경제교류 확대 의미와 영향 : 정치경제적 측면을 중심으로”, 북한개발과 국제협력에 관한 워크숍, 한국수출입은행 및 경남대학교 극동문제연구소, 2008. 11.
- 박재영, 「북한과 국제기구 : 개발을 위한 북한의 대국제기구 정책의 특징」, 경상대학교, 1999.

박형중 외, 「핵문제 해결과정에서 남북관계 및 북한 경제지원 시나리오」, 통일연구원, 2003.

배종렬, “북한동향과 분석”, 「KDI 북한경제리뷰」, 2007. 7.

배종렬 외, 「동북아와 북한 경제 협력 : 발전방향과 정책과제」, 한국수출입은행, 2004.

신정화, 「북일 교섭과 과거청산, 아세아문화사」, 1995.

신지호, 「일·북 경제협력의 전개구도와 한국의 대응방안」, 대외경제정책연구원, 2000.

와다하루끼, 「북조선 : 유격대국가에서정규군국가로」, 서울 : 돌베개, 2002.

윤대규·임을출, 「북한 경제개혁을 위한 새로운 패러다임」, 한울 아카데미, 2006.

이교덕 외, 「북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망」, 통일연구원, 2005.

이상준·이성수, 「국제적 협력을 통한 북한의 지역개발사업 추진방안」, 국토연구원, 2002.

이영훈, 「북한무역 및 남북교역이 북한경제성장에 미치는 효과 분석」, 한국은행 금융경제연구원, 2005.

_____, “최근 북·중관계의 특징과 시사점”, 「KDI북한경제리뷰」, 2006. 3.

이종무, “국제사회의 대북 지원 현황과 미래”, ADRA 토론회 자료, 2004. 9. 17.

임강택, 「북한의 개혁·개방정책 추진 전망 : 대북 경제협력정책에 대한 시사점」, 통일연구원, 2001. 12.

임성훈, 「북한개발과 남북협력을 위한 재원조달 방안」, 국토연구원, 2007.

임을출, “북한 경제개발지원을 위한 국제협력의 목표와 과제”, 「수은북한경제」, 2007년 겨울호.

_____, 「북한 개발협력을 위한 주요 쟁점과 정책 과제」, 통일연구원, 2006. 3.

_____, “국제기구의 북한지원 : 현황, 평가 및 시사점”, 「KDI 북한경제 리뷰」,

2008. 4.

_____, 「북한경제개발지원을 위한 국제협력의 목표와 과제」, 경남대 극동문제연구소, 2007.

장달중·이즈미 하지메, 「김정일 체제의 북한 : 정치·외교·경제·사상」, 아연출판부, 2004.

장현식, 「일본의 ODA 이념 및 전략」, KOICA, 1993.

장형수·이창재·박영곤, 「통일대비 국제협력 과제 : 국제금융기구 활용 방안을 중심으로」, 대외경제정책연구원, 1998. 12.

전동진, 「일본의 아태지역에 대한 공공개발원조(ODA)정책의 특성과 대북한 경험전망」, 국회외교통상위원회, 2003.

조명철, 「북한과 중국의 경제관계현황과 전망」, 대외경제정책연구원, 1997.

조명철 외, 「체제전환국의 경제개발비용 조달」, 대외경제정책연구원, 2000.

_____, 「북핵 해결 이후 국제사회의 대북 경제지원 활성화 방안 : 양자간 지원을 중심으로」, 대외경제정책연구원, 2005.

최의철, 「유럽연합의 대북 인권정책과 북한의 대응」, 통일연구원, 2005.

KOICA, 「국제협력의 동향과 전망」, 2000.

통일부, 「2004년 북한경제 종합평가」, 200. 12.

_____, 「주간북한동향」, 제 757호, 2005. 9. 9 ~ 9. 15.

한국개발연구원, 「KDI 북한경제리뷰」, 2006. 2.

현대경제연구원, “북한의 국제금융체제 복귀에 따른 국제원조 재원 현황 분석”, 「경제주평」, 2007. 11. 23.

<해외 문헌>

중화인민공화국 상무부, 「중국 상무연감」, 2004.

중화인민공화국 재무부, 「중국재무연감」, 각 년호.

COM(93) 195 final.

COM(94)314, *Towards A New Asia Strategy*.

European Commission, *The EC-Democratic's Republic of Korea(DPRK) Country Strategy Paper*, 2001~2004, 2002.

Humanitarian Appeal 2008, OCHA, UN, 2008년 6월 30일 기준.

IMF, *International Financial Statistics*, 2004.

IASC Working Group, *IASC Appeal and Strategy Documents*, 2003.

OECD, *The Aid Programme of China*, 1987.

_____, “Development Co-operation 2001”, *Report the DAC Journal*, 2002

_____, *International Development Statistics*, 2004.

_____, *Development Co-operation Report 2007*, 2007.

_____, 개발협력, 2004.

OECD/DAC 보고서, 2003.

Paula Hoy, *Players and Issues in International Aid*, London : Kumarian Press, 1998.

UN, *UN General Assembly Resolution 46/182*.

World Bank, *World Development Report 1991 : From Plan to Marke*.

<신문 및 온라인 자료>

서울경제, 2008. 10. 12.

Joins 북한넷, 2007. 10. 30.

연합뉴스, 2008. 8. 22.

조선일보, 2008. 9. 11.

한겨레, “ 2017년까지 식량부족 이어질 거라 예상되는 북한 : 그 굶주림의 공포를 아는가”, 「한겨레21」, 2008. 8. 1.

www.healthchild.org : 어린이 의약품 지원본부

부 록 1

Protracted Relief and Recovery Operation- Democratic People's Republic of Korea 10488.0

WFP의 대북구호 및 복구활동계획⁶¹⁾

• 농업 및 식량안보

- 10년간 WFP와 FAO는 공동으로 북한의 수확 및 곡물공급평가사업 (CFSAMs)을 수행하였다. 2005년 북한정부는 이 사업을 거부하여 WFP는 현장모니터링 등 다양한 정보원을 통해 북한 식량상황에 대한 정보를 수집하였다.
- 2004년 WFP가 실시한 가구별 식량실태분석에 따르면 공공배급체계에 의존하는 사람들이 협동농장의 농민들보다 식량 확보가 불안정하였다. 또한 공공배급체계에 의존하는 사람들 사이에도 현저한 지역적 편차가 나타났다. 즉 농촌지역에 사는 사람들이 도시지역 사람들보다 가축과 텃밭에 접근성이 높았다. 가구별 식량 확보에 영향을 미치는 다른 요인들로는 연령, 직업, 토지에 대한 접근성, 대응기제 발굴 능력 등이다.
- 최근 공공배급체계의 부활은 가구의 식량접근성을 개선시키고자 하는 것이지만 배급의 지연과 부족은 가계수준에서 식량차이가 지속될 것이라는 점을 시사한다. 특히 오지, 일부 도시, 농업생산이 적은 지역 등에서 이 차이가 심하게 나타난다. 이 지역의 가구들은 전처럼 시장구입, 식량 확보를 위한 이동, 자체 생산, 친척의 도움 등으로 식량부족을 해소하려고 할 것이다. 이러한 노력에도 불구하고 가

61) WFP의 대북구호 및 복구활동계획(「KDI 북한경제 리뷰」, 2006. 2)을 발췌 정리하였다.

장 취약한 집단은 심각한 식량부족에 직면할 것이라고 WFP는 예상하고 있다.

• 영양상태

- 1990년대 중반 북한 어린이의 영양실조율이 62%에 달했지만 최근에는 안정되어 2004년의 경우 저체중은 약 23%이다. 어머니들의 영양실조는 현재 약 3분의 1 수준으로 낮아졌지만 최근 몇 년 사이에 이 분야에서의 진전은 이루어지지 않고 있다. 높은 영양실조를 나타낸 시기는 지난 것 같지만 현재 상황은 여전히 심각해 보다 폭넓은 개입이 요망된다.
- 2004년 북한영양평가에 따르면 취약성에서 지역적 편차를 보여주고 있다. 남쪽지역보다는 북쪽지역에 있는 주민들의 식량확보가 불안정하였고 산악지대에 있는 주민이 평야지역에 있는 주민보다 위험도가 더 큰 것으로 나타났다.
- 주민들의 영양상태는 나빴고 특히 과일과 채소를 구하기가 어려운 겨울에 심했다. WFP는 가장 취약한 가구에 연료를 제공하는 주요 기관이다. 단백질 공급원은 대개 질이 떨어지고 양도 제한적이다.

• 정책과 활동

- 북한정부는 2005년 10월부터 공공배급체계를 부활한다고 발표하였다. 북한정부는 전국적으로 보관 및 배급의 하부구조를 갖추고 있으며 식량배급과 관련한 전문 인력도 보유하고 있다. 그러나 연료 및 운송수단의 부족, 빈약한 하부구조, 관리기능의 취약 등은 새로운 정책의 완벽한 이행을 위태롭게 할 수 있다.
- 북한은 2005년을 ‘농업의 해’로 선포하고 곡물생산 증대를 강조하였

다. 북한정부와 다른 소식통의 예비추계에 따르면 2005년의 수확량은 지난 10년 기간에서 가장 높은 수치를 보이고 있다. 그러나 여전히 이 규모는 국내수요를 충족시키기에는 상당히 부족하다.

- 외부의 주요 지원국은 한국과 중국이다. 2006년 한국은 2005년도 수준인 50만 톤을 지원할 것으로 예상되며 중국은 양허성 교역형태로 25만 톤의 곡물을 제공할 것이다.
- 한국의 지원은 지난 4년간 연평균 약 5억 5천만 달러에 달하고 있고 2006년에는 식량, 비료, 농업개발의 지원과 경공업, 철도·도로 연결 등의 형태로 지원이 상당히 늘어날 것으로 예상된다. 중국과의 무역은 2005년도 급격히 증가해 약 15억 달러 수준이며, 중국으로부터의 수입액 약 10억 달러 가운데 연료, 곡물, 고기, 기계류 등의 품목은 양허성 조건으로 이루어진 것이다.

• WFP의 지원목적

- 연장된 구호복구사업(protracted relief and recovery operation : PRRO) 10488.0의 목표는 복구와 장기적인 식량 확보를 위한 북한정부의 전략을 돕기 위해 과도적인 지원을 제공하는 것이다.
- 모자 건강프로그램, 학교급식, 지역식료품생산 등을 통해 어린이와 임산부 등 가장 취약한 집단의 건강과 영양상태를 개선하려는 정부 노력을 지원한다.
- 지역개발을 위한 식량제공(FFCD)을 통해 자본을 형성하고 지역주도의 자생력 있는 생계방안 모색으로 장기적인 식량안보를 구축하려는 정부 노력을 지원한다.
- 지역식료품생산을 구축하고 지역이 이를 통해 식량지원과 기아감소 계획을 확립, 관리할 수 있도록 함으로써 식량안보에 대한 정부의

장기 전략을 지원한다.

• WFP 전략의 개요

- 2년간의 PRRO로 WFP는 성공적인 개발 지향적 프로그램 특히 지역 식료품생산과 취로사업(FFW)을 구축할 수 있게 될 것이다. 또한 국제농업개발기금(IFAD)과 같은 기관과 함께 WFP는 자본형성, 경작지 확대, 산림관리 등과 관련된 소규모 시험활동을 도입하게 될 것이다. 무엇을 할 것인가를 결정하고 인지한 교훈을 평가하는 것이 주요 관심사항이 될 것이다. 향후 PRRO나 개발프로그램 하에서 활동을 확대하기 위해서는 WFP에 대한 정례적인 검토가 중요할 것이다.
- 과거 긴급구호활동(EMOP)에 대한 성과에 기초한 PRRO는 활동제약에 대한 정도를 고려하면서 다양한 프로그램 영역을 진행시켜 나갈 것이다.
- WFP는 가장 취약한 군에서의 활동 특히 학교급식과 지역개발 목적의 식량제공활동을 부처 및 기타 관련기관의 활동과 통합시킬 것이다. WFP는 과거 실무부처와는 같이 일하지 않았고, UN 및 다른 파트너와의 제휴도 지금까지 최소한에 머물렀다. PRRO 10488.0은 국제요원 수가 2005년보다 급격히 줄었기 때문에 중앙의 전문요원에 보다 많이 의존할 것이다.

• 지역개발을 위한 식량제공(FFCD)

- FFCD는 지난 4년간의 긴급구호활동(EMOP)의 중요한 구성요소로 주로 도로, 관개수로, 주택건설, 조림사업 및 제방사업 그리고 식수와 위생시설의 개선과 관련된 소규모 활동에 초점을 두어 왔다. 지금까지 프로젝트 간 연계는 없었다. PRRO 10488.0 하에서는 활동을

확대해 교육훈련을 위한 식량제공(FFT)을 포함시키고 농촌지역의 식량불안정을 해소하기 위해 IFAD가 지원하고 있는 프로그램과 통합시킬 것이다.

- 인도적 지원프로그램에서 복구프로그램으로 전환되는 것을 반영해 군들은 계획단계부터 참여하게 될 것이다. WFP는 농업성과 공동으로 일년 내지 2년간의 계획을 작성할 것이다. 선정된 군은 개발프로젝트 제안에 대한 지원을 받게 될 것이다. 프로젝트는 협동농장 농민, 노동자, 여성이 중요한 역할을 하는 참여적 방법으로 선정될 것이다.

● 지역식료품생산(LFP)

- WFP는 모자건강과 학교급식의 일환으로 가장 취약한 수혜자를 대상으로 옥수수-콩/우유 혼합영양식(CSM), 곡물-우유 혼합영양식(CMB), 쌀-우유 혼합영양식 (RMB) 그리고 소형 빵의 지역생산을 지원할 것이다. LFP는 특히 여성에게 중요한 취업기회를 제공하고 있다. EMOP 하에서 지원되는 19개 지역공장 중 10개 공장만이 PRRO 하에서 가동을 계속할 것이다. 10개의 공장은 CSM 공장, CMB 공장, 소형 빵 공장이 각각 세 개이며 나머지 한개는 평양의 RMB 공장이다. PRRO 하에서 보강되는 초등학교 어린이를 위한 소형 빵을 제외하고 조리방법은 바뀌지 않을 것이다.
- LFP과 관련해서는 UNICEF 및 북한정부와 협력을 지속할 것이다. WFP는 프로그램에 대한 전반적인 관리를 맡고 설비, 포장재료, 부품에 대한 자금지원과 함께 식료품을 담당한다. LFP 제품의 영양보강을 위한 미량영양소 혼합은 UNICEF와 WFP가 제공한다. 북한정부는 공장운영, 노동자 채용, 전력공급, 유지보수를 하며 종종 제품을 수혜

기관에게 운반하게 될 것이다.

• 모자보건(MCH)과 영양

- WFP는 보건성과 공동으로 유아와 임산부에 대한 추가급식을 통해 가장 영양상으로 취약한 집단의 건강과 영양상태를 개선시킬 것이다. 이 활동은 UNICEF가 어린이와 여성들에게 건강식 우유, 미량영양소, 구충제를 제공하는 활동을 보완하게 될 것이다.
- 탁아소와 유치원에 제공되는 배급은 2001~2010년까지의 ‘아동복지 국가실천계획(National Programme of Action for the Well-Being of Children 2001~2010)’을 지원하게 될 것이다. 이 계획의 목적은 보육자와 유치원 선생의 능력을 제고시키고 영양과 위생관리를 개선하며 의료종사자를 보육원 등에 할당시키는 것이다.

• 학교급식

- EMOP 하에서 제공되었던 소형 빵은 특히 취약한 군에서 어린이 출석율과 주의지속기간을 개선하는 데 도움을 주었다. 2005년 EMOP에서는 접근가능한 모든 군으로 이 활동을 확대한다는 움직임이 있었지만 PRRO에서는 단지 가장 취약한 군에 있는 초등학교 어린이에게만 제공될 것이다. 소형 빵은 어린이의 무기염류 부족을 해소하는데 도움을 줄 것이다. 급식은 학교수업 시 제공될 것이다.

• 수혜자와 대상

- PRRO 10488.0은 매년 7만 5,000톤의 식량을 i) 양자간 식량지원이 충분하지 않은 북한에서 가장 식량이 불안정한 대상 ii) 자연재해에 취약해 식량생산에 한계가 있고 산악지역을 대상으로 지원할 것이

- 다. 지역개발과 학교급식을 위한 50개의 접근가능한 군은 확정되었다.
- 대상이 되는 취약주민은 불완전 고용상태에 있는 도시주민, 비농업 농촌노동자, 멀리 떨어진 지역에 살고 있는 주민, 식량부족으로 선정된 협동농장과 기관 등이다. EMOP와 마찬가지로 전국적인 범위에서 접근가능한 군의 고아원 수혜자와 병원에 있는 환자의 어린이는 모두 지원을 받게 될 것이다.
 - 모든 군의 임산부와 탁아소 및 유치원의 어린이는 모자건강활동의 대상이 될 것이지만 취약한 곳으로 판명된 리와 동에만 지원될 것이다. 이것은 EMOP가 지원한 곳의 50% 수준이 될 것이다.
 - 지난 몇 년 동안 WFP는 병원에 어린이를 동반한 어머니와 노인을 지원하였지만 활동의 감축수준을 고려할 때 더 이상 타당성이 없다. 과거에 가장 식량이 불안정한 도시가구로 대상이 된 집단은 FFCD로 지원될 것이지만 규모는 축소될 것이다. FFCD 활동은 소도시에서 증가되고 있다. 도시가구원은 또한 농촌지역 주위에서 수행하는 프로젝트에 참여할 수 있다.

● 성과 모니터링

- 북한정부는 연 4회로 모니터링을 상당히 줄일 것이라고 통고하였다. 이것은 분기별로 될 것이다. WFP는 PRRO 10488.0을 수행할 때 활동조건을 개선하고 지원이 적절히 활용되고 있는지를 검증할 것이다. 이러한 제한된 입장과 관련 WFP는 EMOP 하에서 개발된 활동검토틀을 유지하는 것을 목표로 하고 있다.
- WFP와 북한정부는 프로그램화의 필요성과 접근성 문제에 기초해 지역상주 여부를 공동으로 결정할 것이다. 활동때문에 동부지역에 2개, 서부지역에 1개 등 모두 3개의 지소를 설치하는 것이 도움이 될

것이다. 북한정부는 WFP가 지소를 갖지 못할 수도 있다고 통고하였지만 WFP는 재검토되기를 희망하고 있다.

- UNICEF 및 북한정부와 협력해 WFP는 PRRO 10488.0이 이행되는 기간 동안 영양실태조사를 수행하려고 한다.
- PRRO 기간 동안 WFP는 세부적인 기선조사(baseline survey)와 주기적 필요성 평가를 제안할 것이다. WFP는 PRRO가 끝나는 시점에 평가를 하고 향후 북한 식량지원에 적합한 개발접근방법과 활동유형을 권고하고자 한다.

• 위험도 평가

- 현재 모니터링 제한과 활동조건을 검토하겠다는 최근 북한정부의 결정에 비추어 볼 때 WFP의 모니터링 계획을 북한정부가 수용할 것이라고 확신할 수 없다. 북한정부가 선정된 군에서도 접근을 제한할 수 있다는 위험도 있다. WFP의 ‘접근하지 못하면 식량지원은 없다’라는 정책 하에서 이것은 바로 접근이 허가되지 않는 군에서는 식량배급이 중단된다는 것을 의미한다.
- FFCD 활동을 이행하는 데 대한 부처의 협조능력과 기술적 지원을 위한 파트너의 이행능력 부족 또한 위험부담이 있다. 나쁜 도로사정과 기후조건은 특히 겨울동안 물품의 수송이 지연될 위험을 안고 있다.

부 록 2

Country Programme Document for Democratic ⁶²⁾ People's Republic of Korea(2007-2009) by UNDP

1. UN 전략협약(United Nations Strategic Framework)에 맞춰, 이 프로그램 초안은 1990년대 중반 경제적·인도주의적 어려움이 시작되기 이전의 수준으로 북한 주민의 생활을 회복하려는 정부 목표를 지원하기 위한 것이다.
 - 2007~2009년 기간 동안 다음의 5가지 우선과제에 중요성을 두었다.
 - 1) 경제관리능력 강화
 - 2) 삶의 질을 향상시키기 위한 지속적인 식량 보장
 - 3) 경제발전을 위한 충분한 에너지 공급
 - 4) 주민의 삶의 질 향상을 위한 사회 개발
 - 5) 지속적인 개발을 위한 환경개선
2. 프로그램은 북한에서 유엔 새천년발전목표(MDGs)를 진척시키고 북한을 세계 및 동북아 경제에 편입시킨다는 틀 내에서 이러한 우선순위를 적용해 나간다.
 - 여기에서는 다음과 같은 세 분야에 초점을 맞춘다.
 - a) 지속적 성장을 위한 국가경제정책과 대외부문 관리
 - b) 환경, 에너지 및 유지 가능한 생활
 - c) 삶의 질 향상을 위한 사회부문 관리
 - 다음 분야의 기여도 평가를 기준으로 특정 참여방법을 선택한다.
 - a) 지속가능한 성장, 고용 및 생활

62) 2006년 10월에 발표되었다.

b) 취약계층 감소

c) 종합적인 입장에 기반을 둔 정책영향 가능성

3. 각 분야에서의 접근은 활동들을 종합하고, 활동과 파트너의 네트워크 간의 상호관계를 구축하기 위한 방법으로 이루어질 것이다. UNDP의 아시아태평양 프로그램과의 연계도 진전될 것이다. 정책대안을 밝히고 관련된 역량개발을 수행하기 위해 남한 내의 관련기관들의 협력도 이용될 것이다.

• 지속적 성장을 위한 경제정책과 대외부문 관리

4. 이 프로그램 분야는 주요 목표로 중기 전략 및 시나리오 입안에 중점을 두고 역량 개발 및 경제 운영을 위한 분석적 지원을 할 것이다. 목표는 현재 북한의 경제난을 극복하고 또한 북한에 맞게 MDGs를 수정하고 이의 달성을 촉진하기 위해 개발정책 평가와 분야별 업무를 확대하고 심화시키는 것이다. 경제관리 프로그램에는 금융관리문제에 대한 관심도 포함한다. 국가예산, 세금정책, 부채관리, 감사 및 회계 등에 대한 지원도 제공될 것이다. 지불제도 현대화를 포함한 해외무역금융업무 능력 향상도 포함된다. 또한 북한에 대한 지속가능한 소액금융지원(microfinance) 실시를 위한 잠재력 평가도 착수할 것이다. 또 다른 활동으로는 외부지원과 외부자원유입의 활성화와 관리를 위한 역량강화 및 분석지원이 있을 것이다. 여기에는 향후 전면적인 개발협력이 재개될 것에 대비하는 예비적 작업도 포함된다.

5. 관련 부문 검토·계획·개발 이행은 마찬가지로 외국인 직접투자의 촉진과 해외무역 확대를 위한 종합적인 접근에 토대가 될 것이다. 이 활동에

서는 대외무역과 FDI와 관련된 법적, 행정적 환경, 수출기지와 해외시장의 다각화, 상품시장에 고부가가치제품의 수출촉진 그리고 금융, 공급망, 병참 등의 하부토대 개선에 특별한 관심을 기울일 것이다. 이러한 모든 분야에서는 고용창출이 횡단면적인 관심사(cross-cutting concern)가 될 것이다. 또한 표준화, 도량, 품질관리, 국제시장 접근을 위한 신용도 제고 등에 대한 역량과 하부구조를 개선하기 위한 조치가 취해질 것이다.

• 환경, 에너지 및 유지 가능한 생활

6. 에너지 부문에서 2006년 하반기에 시작된 중요한 조치는 지속가능한 농촌지역 에너지 개발계획으로 구성될 것이다. 이 프로그램에서는 농촌지역의 에너지 불안정성과 자연 및 예측 불가능한 에너지 부족에 따른 취약성을 감소시킬 수 있는 에너지 대안을 조사할 것이다. 프로그램 개발 및 실행단계에 이어 확대단계로 진입하게 될 것이다. 이에 따라 농촌에너지 개발계획 데이터베이스의 구축 등 농촌에너지 개발을 위한 국가전략 및 투자계획을 실천하기 위해 좋은 방안은 계속 적용될 것이다.
7. 산과 강 유역 관리를 위한 종합적인 전시 프로젝트를 발굴, 개발, 이행할 것이다. 여기서는 자원 관리, 지속가능한 생활, 취약성 감소전략 간의 연계성이 강조될 것이다. 산림계획에서는 국가의 산림관리체계에 조직 배양을 도입해 지역의 주요 묘목이 개선된 유전자 묘목으로 증식될 수 있도록 할 것이다. 댐감 및 건설 목재 수요로 인한 산림 황폐화 비율과 양묘에서 식수로 이어지는 현행 비율 간의 차이확대를 줄이기 위한 국가적 역량을 강화시킬 것이다.
8. 2006년 후반에 시작된 농업 3개 부문에 대한 참여도 계획된 프로그램의

일부로 진행될 것이다. 3개 부문은 농업 정보은행 설립, 종자개량 프로젝트, 수확 전후 손실의 감소를 위한 프로그램 등이다. 세 가지 모두 농촌에서 지속가능한 생활을 촉진시키고 정부의 식량안보 목표의 달성에 기여할 것이다. 여기에서는 FAO가 현재 진행하고 있는 프로그램과 긴밀한 협력이 이루어질 것이다.

9. 환경보호와 관련하여 다자간 환경 협약의 이행을 위한 정책적·제도적·법적 토대를 강화하는 데 우선적으로 초점을 맞출 것이다. 이에 따라 ‘잔류성 유기오염물질(POPs)에 관한 스톡홀름 협약’의 이행을 위한 국가 이행계획에서는 토지황폐화·생물다양성·기후변화에 대한 세계협약을 이행하기 위한 지원으로 능력 개발을 강화할 것이다. 또한 환경파괴 및 자연재해 모두를 파악할 수 있는 통합된 환경감시 및 조기경보체계를 구축하고 환경 교육과 환경 중요성에 대한 국가실천계획을 개발하고 환경교역 역량을 강화하게 될 것이다.

• 삶의 질 향상을 위한 사회부문 운영

10. 교육, 남녀 평등, 아동 및 모성 건강과 영양, HIV/AIDS, 말라리아, 결핵 등과 관련된 유엔새천년발전목표(MDGs)를 기준으로 국가개발목표 분석에 삶의 질 보고서는 2006년 시작하여 국가프로그램 기간 내에 완료될 것이다. 성(性)과 지역으로 구분된 유엔새천년발전목표(MDGs) 자료가 만들어져 분석과정에 사용될 것이다. 중앙통계국(Central Bureau of Statistics)에 대한 지원체계를 구축하기 위한 관련 조치도 UNICEF가 지원하는 시스템 개발과 통계방법론의 역량배양 프로그램을 더욱 확대·강화할 것이다.

11. 공중보건을 위한 역량 개발 프로그램에서는 UNDP가 경제난에 따른 건강상의 문제를 해소하기 위한 정부의 노력을 지원하는데 있어 WHO와 긴밀하게 노력할 것이 다. 이 프로그램의 목적은 보건시스템 개발을 관리할 수 있는 능력과 전염병학과 공중보건 개념에 대한 확고한 이해를 지닌 보건 전문가 풀을 형성하는 데 있다.
12. 북한정부는 북한의 공중보건시스템이 국제기구가 제공하는 기본의약품에 의존하고 있는 것을 줄이는 한편 보건성, WHO, IFRC가 북한에 제공해 온 기본의약품 목록에 있는 중요 의약품을 자체 생산으로 확대하기를 바라고 있다. 이러한 정책 기조 하에서 UNDP는 WHO와 긴밀한 협조로 관련 의약품 법과 규정 그리고 국가의약정책을 구축하고, 법과 약품제조 관행을 강화할 수 있는 국가규제기관을 설치할 수 있도록 실무적인 지원을 할 것이다.

부 록 3

유엔식량농업기구(FAO) 북한 수산개발 프로그램 사업 보고서⁶³⁾

I. 수산업 현황 및 수산생산 동향

1. 기본정보

북한은 난류와 한류가 모이는 동해, 한반도로부터 풍부한 영양이 흘러 들어가는 서해 등 수산업과 연안양식업에 최적의 조건을 가지고 있다. 동해에는 대략 650여 종의 명태, 청어, 가자미, 은빛금붕어 등 한류성 어종과 정어리, 멸치, 고등어, 줄공치 등 난류성 어종 모두가 조업되고, 서해에서는 멸치, 고등어, 갈치, 청어, 대구 등 대략 250여 종의 한류성과 난류성 어종이 어획되고 있다. 이외에 바지락, 굴, 꼬막 및 해초와 다시마 등을 국내소비와 수출용으로 양식하고 있다. 한편 북한의 내수면은 163여 종의 담수 어종이 있고 잉어, 중국산 잉어, 무지송어, 송어 및 연어 등 20종이 양식되고 있으며, 대략 60,000ha로 양식업 개발에 큰 가능성이 있다고 전망되었다.

2. 북한의 어업선단

담수어양식국(Freshwater Fish Culture Bureau), 국가수산물국(State Fisheries Bureau), 협동조합국(Cooperatives Bureau) 등 3개의 부서 아래 77개의 어업공장, 32개의 연안양식 농장·공장, 200개의 수산협동조합, 100개의 담수어농장이 있다. 국가수산물국은 배타적 경제수역과 공해에서의 근해어업을 관리하고 있다(8개의 대형선박으로 베링해와 오호츠크해). 협동조합국은 연안어업과 연

63) 1998년 11월에 발표된 “Report of the Fisheries Development Programming Mission”을 발췌 요약하였음. 여기에 소개된 프로젝트 사업은 아직 시행되지 못하고 계속 제안되고 있음.

안양식업(바다새우 양식 제외)을 담당하고 있고 담수 및 바다새우 양식은 담수어양식국에서 관리하고 있다.

서해 북부지역에서는 80%가 어업, 나머지가 연안양식업(주요품종 : 바지락)에 종사하고 있고 서해의 남쪽지역, 특히 황해남도에서는 90%의 조업이 연안양식업(주요품종 : 다시마)에서 이루어지고 있다. 총 1,553척의 기계화된 어선 중 대형어선은 8척, 나머지는 중소 규모이다. 협동조합국은 낮은 마력의 엔진을 갖춘 약 200척의 배를 소유하며, 그 외 4,000척 이상은 모터 없는 소형보트로 다시마, 대합, 해삼 등의 채취에 이용되고 있는 것으로 나타났다. 200마력 이상의 엔진을 갖춘 중간 규모의 배들만이 해저트롤을 위한 트롤도구를 갖추고 있고 낮은 마력 엔진이 대부분인 소형 어선은 정치망과 같은 고정도구 정도만 갖추고 있는 것으로 나타났다.

3. 수산생산동향

북한의 FAO수산통계연감(*FAO Yearbook of Fishery Statistics*)에는 조업된 어종 및 어종군에 대한 자료가 없는데 북한 수산부가 제공한 자료에 의하면, 1994~1997 대표적 생산물은 해초류와 다시마, 바지락 등의 패류를 들 수 있다. 명태가 총어획량에 가장 큰 비중을 차지하며, 주로 베링해와 오희츠크해를 포함한 배타적 경제수역 및 공해에서 어획되고 있는데, 1995년 이후 생산량이 급격히 감소하고 있는 것으로 나타났다. 정어리도 생산량이 눈에 띄게 감소하고 있는 것으로 나타난 반면 오징어 생산은 꾸준히 증가하고 있었다. 1989년 이전에는 총어획량의 70%가 어업이었으나, 1994년 이후 평균 33%의 비중으로 감소하였다. 반면, 연안양식업은 1994년 63%에서 1997년 73%로 증가추세를 보이고 있었다.

4. 수확후(post-harvest) 기술개발

북한의 수산가공시설 및 생산개발 실적은 상당히 열악한 실정인데 대부분의 어업생산물(80%)은 전통적으로 염장, 건조, 발효, 삶기, 찌기 등의 방법에 의해 가공되고 있었다. 따라서 북한 수산물의 경쟁력 제고를 위해서는 가공시설의 현대화가 시급한 실정이었다.

5. 수산물 수출입

대부분의 어업생산물은 내국인의 식량으로 소비되었고 외화부족으로 인해 수산 및 수산물의 연간수입은 거의 없으나, 중국과 일본에 물고기와 기타 해양생물 등을 수출하고 있다. 수출되는 어종은 주로 바지락, 다시마, 그리고 복어와 등이 주를 이루고 있다. 수출량은 1988년 4만 6,000톤으로 가장 많았고, 이후 계속 감소하여 1996년 7,000톤, 1997년 1만 1,000톤을 나 타내었다.

II. 북한의 수산개발과 관리프레임워크

1. 수산부문에 대한 정부정책

북한 수산개발의 장기목표는 국민 1일 200g의 수산물 섭취를 뒷받침할 수 있는 과학기술을 접목한 수산업계의 현대화이다. 이에 북한정부는 바다 농장과 연안양식업 그리고 담수어양식 등에 많은 노력을 기울이고 있다. 특히 수산자원의 지속적인 개발과 보존, 양질의 수산물 개량 등에 큰 관심을 쏟고 있지만 시행단계에 있어서 많은 어려움과 부딪치고 있다.

이유는 첫째, 지난 몇년간 자연재난으로 바다와 연안 및 내륙의 해양

생물 생산이 매우 심각한 피해를 입었는 데 기인한다. 바다농장시설과 부화장 등은 자연재해로 큰 손상을 입었으며, 연료, 밧줄, 부표(floats) 등의 장비 공급이 절실한 실정이다.

둘째, 낙후된 과학기계와 부족한 예산으로 ‘동해와 서해 수산연구소’에 의한 해양자원 연구는 거의 진전이 없고 해양생물의 인공증식을 위한 과학적 장비의 부족과 경험 있는 연구진의 부재도 이유 중의 하나이다. 셋째, 자금부족과 경험부재 그리고 사료, 비료 등 가장 필수적인 자재와 어구부족으로 10만ha나 되는 갯벌이 새우 양식에 효과적으로 활용되지 못하고 있다. 넷째, 현재 수확후(post-harvest) 기술은 기초수준이다. 이에 대한 질적 검증도 전무하여 수출용 가공상품도 그 질이 기준에 못 미쳐 수출이 한계에 부딪치고 있다.

2. 법령 및 규정

수산자원보존을 위해 1976년 10월 주석법령(Presidential Decree)이, 수산자원보호와 보존을 향상시키기 위해 1989년 주석명령(Presidential Order)이 시행되었다. 1995년 1월 최고인민회의에 의해 북한의 수산법이 선포되고 1997년에는 1995년에는 수산업법 시행규정인 다수의 수산관리규정이 마련되어 시행되었다. 수산업법 아래 행정적 규정이 있는데 이는 금어구역, 금어기, 조업방법과 어망크기의 규제, 오염방제, 국내소비와 수출, 국가 전역에 걸친 바다 및 담수생물증식을 위한 부화장의 창출 등 수산관리와 측정에 중점을 두고 있다. 한편 1993년 이후 북한정부는 외국과의 합작투자 등을 위한 법령 및 규정을 선포한 바 있다.

3. 수산업의 개발과 관리당국

북한의 수산업 개발과 관리프레임워크는 중앙정부와 지방 양쪽 모두의

직권 아래에 있다. 수산부는 수산자원의 보존과 수산업계의 발전을 총괄하는 가장 높은 단계의 행정집단으로 수산업법 관련 규정의 집행을 담당한다. 지방의 경우, 각 지방정부에 수산국(fisheries department)이 있어 수산업 관리 및 지속가능한 수산자원의 활용을 위해 수산부에서 내려오는 정책적·기술적·행정적 명령을 수행하고 있다.

4. 수산업의 개발과 관리프레임워크를 위한 활동, 프로그램 및 프로젝트

• 어업공장과 협동조합

북한의 수산부는 국가수산국, 협동조합국, 담수어양식국 등 3국을 통해 정부에서 정한 목표치에 도달하기 위해 공장과 시설, 부화장, 협동농장 등을 운영하고 있으나 각종 시설과 기기의 노후화로 최근 생산능력이 저하되었다. 다수의 국영수산공장과 협동농장도 부족한 장비와 연료부족 등이 심각한 문제로 제기되고 있다.

• 연구지원

수산연구소는 정기적으로 수산부에 자문과 권고 등을 제공하는 역할을 하고 있다. 수산부의 기술국(Technical Bureau)에서는 수산연구 관련 연구프로그램의 개발과 기술사업을 책임지고 있고 이를 위한 예산은 수산부와 국립과학원(National Academy of Sciences)에서 공동으로 지원하고 있다. 한편 국립과학원은 대학에서 수행되는 연구사업도 지원하고 있다. 수산부의 기술국에서 운영하는 수산연구소는 총 8개가 있다.

- 동해수산연구소(강원도 원산) : 동해의 수산자원을 연구하는데, 주로 어업 장비와 수단 그리고 어업에 사용되는 전자기기 등을 연구하며, 협동농장과 공장의 합리적인 어업계획과 관련한 자문을 수산부에게 제공

- 서해수산연구소(남포시) : 위의 동해연구소와 같은 기능을 서해와 관련하여 수행
- 바다양식연구소(강원도 문천시) : 동해의 바다양식 관련 연구를 수행
- 바다양식연구소(황해남도 웅진군) : 서해의 바다양식 관련 연구 수행
- 수산가공연구소(함경남도 신포시 고성구) : 수산가공 관련 연구 수행
- 수산공학연구소(함경남도 신포시)
- 바다양식시설연구소(함경남도 리원)
- 담수양식연구소(평양시 성호구)

• 수산정보와 통계데이터 지원

북한의 수산업 및 어업연구와 관련하여 출판된 보고서는 매우 드물고 수산정보 수집을 담당하는 통계청도 수산통계연감과 같은 출판된 통계데이터가 없기 때문에 사업단은 수산부 담당자가 제공하는 정보와 데이터에 의존하거나 사업단이 얻을 수 있는 정보는 직접 시찰한 것으로 제한되었다.

• 국제협력과 대외지원

북한은 UN, FAO, UNDP의 회원국이고, 1982 유엔해양법협약(UNCLOS)을 비준하였다. 지난 20여 년간, 북한정부는 수산업계를 위해 FAO 및 UNDP와 협력하고 있는데, UNDP 지원과 FAO 집행으로 이뤄진 프로젝트는 완산 동해수산연구소의 현대화, 고성 수산가공연구소의 현대화와 성호 담수양식연구소의 현대화가 있다.

1997년 11월 3일 FAO는 북한과 식량확보특별프로그램(SPFS)에 합의하였으며, SPFS 답사단이 1997년 9월~10월에 시범기간 준비를 위해 북한을 방문하였다. 북한은 아·태 양식어업센터네트워크(NACA)의 창립회원국으로 1990년대 초에 NACA와 함께 고성에서 인공전복양식의 교육과정을 수

행하였다. 북한은 아시아·태평양수산기구(APFIC), 아시아·태평양경제협력(APEC)과 같은 지역수산 관련 기구의 회원국은 아니지만, 러시아 및 폴란드와 어업조약을 맺고 있고, 서해/황해 관련 중국과 지속가능한 수산개발 협력을 고려하고 있다. 그러나 여전히 수산부문 개발과 재건에 관련하여 비정부기관이나 기타 기관에서 적극적 원조를 받지 못하고 있는 실정이다. 북한정부는 외부후원자, 다원적 기구 및 금융기관으로부터의 재정적·기술적 지원을 환영하며, 수산업계 재건을 위한 장기대출 및 외국과의 합작투자사업에 적극적인 것으로 보인다.

III. 북한정부가 필요한 원조

1. 북한정부가 필요한 기술적·재정적 원조와 관련하여 제안한 프로젝트

- 제 1 프로젝트 : 다시마(*Laminaria* spp.) 생산 강화

다시마는 한국인에게 중요한 식품군이나, 최근 몇년간 경제적 어려움과 자연재해 등으로 인해 다시마 생산이 저조하였다. 재건된 공장은 1997년 생산을 상회하여 향후 다시마 생산의 증가에 기여할 것으로 전망된다.

- 제 2 프로젝트 : 국내소비와 수출을 위한 바지락 및 기타 패류의 생산증가

대합과 기타 멀러스크(mollusks)는 북한 주민에게 매우 중요한 동물성 단백질 공급원이다. 그러나 낙후되고 비효율적인 어업 장비로 인해 최근 생산량 급감하고 있으므로 정부는 200HP 엔진의 어선 10척과 냉장·냉동 장비가 있는 5척의 수송선을 마련하고자 한다.

• 제 3 프로젝트 : 북한의 서해연안 새우농장 조성

북한정부는 서해 연안을 따라 대략 30만ha의 간척지를 개발하여(이미 10만ha는 개간됨) 이 간척지에 바다새우(*Penaeus chinensis*) 양식을 추진하고 있다.

• 제 4 프로젝트 : 남포시 수산가공, 유통 및 수출 공장의 현대화

수산부의 협동조합국에서 관리하는 수산공장 중 하나인 ‘수산가공, 유통 및 수출공장’의 현대화는 어업뿐 아니라 양식업의 생산도 증가시켜, 바지락과 복어(*Fugu spp.*)와 같은 수산물이 더 많이 수출될 수 있고, 이로 인해 획득된 외화는 공장의 어선 연료를 사는 데 사용될 수 있을 것으로 보인다. 현재 95%의 생산이 국내소비되고 있고, 5%만 수출이 되고 있다. 수출을 위해서는 무엇보다 공장의 현대화가 시급하고 또한 다음과 같은 어업수단이 필요하다.

- 배타적 경제수역에서 원근해어업을 위한 대형어선(각각 200HP의 해양엔진) 2~24척
- 해삼을 채취하기 위한 길이 10m 이하 소형어선 20척
- 잡은 수산물을 수집하기 위한 수송·가공 선박(200GT)
- 육상 수송을 위한 5톤 트럭 5대
- 여성 어부를 수송하기 위한 소형 유리섬유배(fiberglass boat) 몇 척

• 제 5 프로젝트 : 음파기술을 이용한 어군 조사 등 해양연구의 역량 개발

심해어종과 어종군 조사 및 위치추적을 할 수 있는 기술이 있다면, 북한의 원근해어업 해양수산물생산을 1997년 생산량 이상으로 증가시킬 수 있을 것으로 예상되므로 이러한 기술개발이 절실하다.

• 제 6 프로젝트 : 북한의 담수어양식의 개발

자연호수, 저수지, 강과 하천 그리고 오염되지 않은 질 좋은 수산자원 등 주어진 여건을 고려해 보았을 때, 담수어양식 개발은 지역주민에게 공급되는 식량증대에 큰 효과를 가져 올 수 있을 것으로 기대된다.

IV. 사업에 대한 전망과 권장사항

북한은 단백질과 무기물이 풍부한 동해와 서해로 둘러싸여 있으므로, 해양수산 및 연안양식업은 북한 주민에게 영양가 있는 식량공급원으로서 매우 중요하며, 수출을 통한 외화획득 및 수산업계의 고용창출 등 북한의 경제발전에 크게 기여할 수 있을 것으로 보인다.

1988~1997년 북한의 일인당 수산물 소비량은 주변 아시아·태평양 국가들과 비교해 볼 때 높은 편(연간 90kg)이다. 따라서 북한정부는 국민에게 수산물 공급을 위해 연안양식과 해양수산업 개발에 집중적으로 힘을 쏟고 있는데 1일 수산물 소비량은 200g 혹은 연간 73kg로 정하고 있다. 2010년에 인구를 약 2,600만 명이라고 추정하면 약 200만 톤의 수산물 생산량이 요구된다. 수출까지 고려한다면 2010년까지 필요한 수산어업 생산량은 200만 톤 이상이 필요하다.

북한이 지속가능한 수산자원의 개발을 보장하는 합리적인 관리규제를 시행한다고 가정하면 북한의 어업과 양식업 모두 발전 가능성이 있다. 추진 가능한 사업을 보면 i) 서해연안 부근을 중심으로 10만ha의 간척지에서 연안양식업 ii) 내수면을 이용한 담수양식 iii) 다시마 종묘배양시설의 개선 iv) 해양생물의 다종양식(polyculture)을 위한 시범농장 설립 추진 v) 서해연안의 새우 양식과 관련 시범부화장과 시범농장 조성 vi) 자원의 평가와 관련한 응용연구 등을 위한 동해와 서해 수산연구소의 역량강화 vii)

수확후(post-harvest) 기술개발 등을 들 수 있다.

한편 북한 수산개발의 가장 큰 장벽은 적절한 투자 자금 확보의 어려움 등 자금부족, 낙후된 어업 및 양식업 시설, 어선과 양식업 운영을 위한 연료와 충분한 부품의 부재를 들 수 있다. 이를 해결하기 위해서는 국제금융기관의 장기대출 혹은 합작투자 등을 검토하여 추진할 필요가 있다. 이와 관련해서 북한이 협력을 요청할 수 있는 지역수산기구로는 아시아-태평양 수산위원회(APFIC), 아시아-태평양양식업센터네트워크(NACA), 아시아-태평양경제협력(APEC) 등이 있다. 해양 수산행정 및 환경 법률제정 관련 도움을 받을 수 있는 지역프로그램으로는 비정부기구인 해양법정책관리 남동아시아 프로그램(SEAPOL)이 있다. 이러한 기구들은 공동의 어종 관리에 대한 의견과 경험을 교환하고 협력을 강화하기 위한 포럼 등의 기회를 제공한다.

< Appendix : 북한인민공화국 수산개발프로그램사업 위탁 계획 >

- 방문기간 : 1998년 10월 3 ~ 13일
- 추천 사업단 멤버 :
 - Dr. Deb Menasveta, 단장, 수산개발프로그램 전문가(specialist)
 - Mr. Hassanai Kongkeo, 양식업 전문가
 - Professor Chen Jiaxin, 해면양식 전문가
 - Mr. S L. Kang, 코디네이터(FAO/RAP)

본 사업은 북한의 수산부문 정보와 데이터를 업데이트하기 위한 종합적인 조사로서 수산부문의 경제발전에 있어서 역할, 국민소득에 미치는 영향, 식량수급 및 국민 영양상태 등을 평가하고 단기 재건 요건과 장기 개발 가능성을 수립하는 데 있다. 또한 북한정부의 개발전략의 형식화와 수산개발 프로그램 및 프로젝트에 대한 가능성 있는 국제 재정 지원 등을 검토한다. 따라서 i) 과거 FAO와 그 외 국제기구들의 수산부문 참여도조사 ii) 경제위기의 수산부문에 대한 영향 평가 iii) 수산업의 식량 수급 및 국민 영양상태에 있어서의 역할 평가 iv) 북한의 배타적 경제수역에서 생산된 수산물의 시장전망과 수출전망 추정 v) 수산업 관리정책과 실행에 대한 재검토 : 지속가능성, 자원사용의 경제적 최적화 및 식량 확보의 적절성에 대한 자문 vi) 북한 수산부문 개발의 한계와 가능성에 대한 평가 : 정부의 개발전략 명명 vii) 수산업계의 재건을 위한 합작투자와 국제협력에 대한 전망 평가 viii) 즉각적인 실행을 위한 수산업 재건의 상위 프로젝트 확립 등을 사업의 목표로 설정하였다.

(1) 프로젝트 I : 천해(淺海) 다종양식(多種養殖, Polyculture)

① 배경 및 당위성

북한의 서해는 평균 수심 39.3m(가장 깊은 곳은 118m)의 얕은 바다로 65만 9,629ha의 비옥한 갯벌이 있고, 이는 다시마, 해초, 굴, 홍합, 가리비, 전복, 대합 등을 위한 바다농장에 최적의 조건이다. 1950년대에 큰 규모의 상업적 해면 양식을 시작하였는데 장비 및 자재 부족 등 한계를 극복하면, 이러한 경험이 사업의 추진에 큰 도움이 될 것으로 전망된다. 다른 양식어업활동과 달리 바다농장은 가뭄이나 홍수의 영향을 받지 않고, 다른 작물처럼 수입비료에 의존하지 않는 것도 바다양식을 추진하는 데 있어서 강점으로 작용한다.

또한, 다시마(Laminaria)의 종묘배양생산에 좋은 조건(과거 Laminaria japonicus는 100만 톤 까지 생산)이기도 하다. 다시마는 절이거나 말리는 형태로 가공되어 일본, 중국 및 러시아로 수출되어 외화획득에 기여하였다. 생산이 국내소비량을 초과하면, 식량, 염색, 종이, 화장품의 산업에 쓰이는 알긴산 추출액(alginate extract) 공장을 설립할 수 있다. 따라서 생산증대를 위해 단위면적당 생산비용의 감소, 동물성 폐기물을 최소화하여 해양오염의 감소, 어종, 시설 및 배양 사이클을 한 곳에 모아 양식하는 다종양식어업이 도입되어야 한다. 가리비, 굴, 그리고 전복은 북한 토종으로서 다시마와 함께 다종양식 가능하다. 이러한 모델 도입이 성공하면 북한 내 바다양식업계는 해양생산물 수출로 획득한 외화로 다른 지역에 투자를 확대할 수도 있다.

② 프로젝트의 목표

○ 당면목표

- 현존하는 Pupo Laminaria 해초 종묘배양 공장의 개선

- 중국에서 성공적이었던 해양생물 다종양식어업 기술의 이전
- 심각한 영양실조 문제를 해결하기 위한 바다식량 생산
- 바다양식어업 기술의 향상과 직원교육
- 장기목표
- 바다양식어업의 활성화(식량확보, 외화획득, 생활수준의 향상)

③ 프로그램 및 활동

- Pupo Laminaria 종묘배양장의 재개
- 천해 다종양식, 시범농장

④ 다종양식 모델

- 다시마 - 가리비 모델 : 다시마와 가리비가 한 장소에서 양식됨. 가리비의 배설물은 다시마의 비료, 다시마에서 자라는 플랑크톤은 가리비의 먹이가 됨
- 다시마 - 굴 모델 : 이 모델은 다시마-가리비 모델과 비슷한 조합을 이루는데, 가리비 대신에 굴로 대치한 것
- 다시마 - 전복 모델 : Laminaria 와 Undaria 다시마는 초식성인 전복의 주요 먹이인데, 양식되는 전복이 양식장에서 고영양의 다시마를 먹으면서 양식되어 사료운송비용 감소효과. 동시에 전복의 배설물은 다시마의 비료가 됨

⑤ 시범농장

- 다시마 - 가리비 : 이 모델의 적합한 시험 규모는 10ha 정도. 다시마는 부유하는 PVC 밧줄 래프트를 따라 양식이 되고 가리비는 같은 래프트에 위치한 랜턴틀이 있는 어망에 매달려서 양식됨. 최적의 조건으로는 1ha 안에 15만 다시마 종묘(seedlings)가 360만 가리비 종자(seed)와 함께 배양되는 것인데, 양식기간은 다시마의 경우 8개월(11월~6월)이고,

가리비의 경우도 8개월(5월~12월)임

- 다시마 - 굴 : 시범농장(10ha)에 다시마와 굴이 다시마-가리비와 같은 비율로 공급됨. 굴의 양식기간은 대략 12개월(3월~2월)임
- 다시마 - 전복 : 1ha 의 다시마 양식장이 지정될 수 있는데, 90만 전복 종자가, 부유하는 다시마 래프트에 매달려 있는 1,800개의 전복틀에 공급됨. 다시마 잎은 정기적으로 채취되어 양식틀에 있는 전복의 먹이가 됨. 전복이 시장성 있는 상품으로 자라기 위해서는 대략 2~3년이 걸림

(2) 프로젝트 제안 II : 통합 담수어농장

① 배경 및 당위성

자연재해 및 비료, 사료, 연료의 부족으로 북한 내 동식물생산이 감소하였다. 경제위기 당시 통합수산농장에서 생산된 담수어는 단백질을 싼 값에 공급하는 중요한 역할을 하였고, 이는 북한의 영양실조 문제를 해결하는 데 크게 기여 했다.

한편 중국의 Wuxi에 있는 아시아-태평양지역연구및교육센터(IFFC)이 개발한 통합담수어업시스템은 태양, 식물, 동물 및 미생물의 에너지를 합리적으로 조합하여 배설물, 먹이 잔여물, 어장 폐기물 등을 최대한 이용하는 생태학적 시스템이다. 따라서 이러한 통합 담수어 농장은 북한의 양식업에 적합한 환경을 이용하여 지역사회의 단백질 공급을 증가시키는 데 가장 적합한 메커니즘인 것으로 보인다.

② 목표

- 당면목표
 - 이전된 기술이 지역조건에 적합하도록 통합어업시범농장 설립
 - 통합시스템 교육확장을 위한 모델농장으로서의 역할

○ 장기목표

- 저비용 단백질 공급원인 잉어과 물고기의 대대적인 생산증가를 통해 빈곤퇴치와 식량 확보

③프로그램 및 활동

○ 시범어장(fish ponds)

- 20ha의 어장은 4ha의 종자어장(seed nursery)과 인공부화어장(brooder ponds), 그리고 16ha의 배양어장(growout ponds)으로 구분한다.

○ 통합을 위한 추천모델

〈닭-돼지 / 소-채소 / 목초-물고기 모델〉

- 닭의 배설물은 소독 탈취된 후 돼지사료의 30%로 사용. 채소 찌꺼기는 돼지, 물고기, 닭의 먹이로 사용. 신선한 닭의 배설물은 잡식성 물고기의 보조 사료용으로 파리나 구더기 생산에 이용한다. 돼지의 배설물과 소똥은 직접적인 채소 생산뿐만 아니라 소 방목과 초어의 먹이로 쓰이는 호밀과 수수의 생산에 사용. 소똥은 버섯 생산의 기초로 이용되거나 가공되어 물고기 양식에 쓰임. 초식동물의 배설물은 물고기를 거르는데, 사용하거나 어장의 진흙은 목초/채소 생산의 비료로 사용할 수 있다. 이렇듯 통합적 프로세스는 낭비가 없고 매우 효율적인 식품생산 시스템

〈물고기-오리 모델〉

- 물고기-오리 농장에 6,400m²의 어장이 건축되고 제방과 둑 귀통이에 간단한 오리장이 세워지며, 물가에 세워진 오리장은 펜스가 세워진다. 오리배설물은 물고기의 먹이나 어장의 비료로써 쓰이고 펜스가 세워진 지역에서 수영중 배출되는 오리의 배설물은 물고기의 직접적인 먹이가 되거나 어장에서 수확되는 잔여 물고기는 오리의 먹이가

될 수 있다. 특히 잉어는 주요 어종으로서 양식되어야 하는데, 여과 물고기 및 우창어와 함께 다종양식 되어야 한다. 6,400m²의 어장에서 4,500kg의 잉어, 백련어, 대두어 및 우창어 등의 생산을 기대할 수 있다.

(3) 프로젝트 제안 III : 새우부화장 및 조방어장

① 배경 및 당위성

1970년대 이후 국제시장에서 새우 수요의 증가로 외화획득의 중요한 수단이 되고 있다. 양식될 수 있는 8~10여 종의 새우 중 *Penaeus chinensis*는 경제적으로 중요한 품종으로 1978년 이후 중국은 황해/서해에서 양식을 하고 있다. 한반도는 온대성 어종인 *Penaeus chinensis*의 양식이 적합한데 특히 서해안의 10만ha의 간척지는 광범위한 새우 양식에 적합하다. 펌프가 필요 없고 적은 투자로도 가능한 기술시스템으로 운용되며, 고도의 기술이 필요 없어 새우 양식에 필요한 교육이나 훈련에 많은 시간이 필요하지 않기 때문에, 광범위한 농장은 새우농장개발 초기단계에 적합하다. 또한 새우는 세계적으로 수출할 수 있는 가능성이 큰 양식어종으로 외화획득에 기여할 수 있을 것으로 전망된다.

② 목표

○ 당면목표

- 지속가능한 새우 양식의 잠재성을 알아보기 위한 연안자원평가
- 서해연안에 새우 양식을 위한 시범부화장과 시범배양장을 위한 장소 선정
- 실험적으로 건강한 종묘와 시범 배양장을 위한 시범부화장의 개발

○ 장기목표

- 지속가능한 새우 생산과 수출을 통한 외화획득

③ 프로그램 및 활동

○ 준비사업

- 시범부화장과 배양농장을 위한 위치 선정, 시범농장의 장소, 환경적으로 지속가능한 새우 양식개발을 위한 로드맵 작성 및 평가지침을 준비한다.

○ 시범부화장

- 수확(crop)당 5억 postlarvae의 생산수용을 갖춘 실내 시범부화장이 적합하며 중국보다 차가운 수온의 영향으로 매년 2회 수확(crop)이 예측된다. 장소는 바다에서 자망으로 잡은 야생의 산란생물(spawner)을 운반하기 쉬운 장소로 선정하고 해수가 맑고 깨끗한 어항(fishing port)이나 수확물집하장(fish landing)과 가까운 곳이 좋으며, 도로 및 전기가 있어야 한다. 특히 부화장의 장소는 전에 전문가로부터의 승인이 필요하다.

○ 시범 배양장

- 새우의 먹이가 될 해저생물을 생산하는 데 쓰이도록 하는 한편 어장의 물을 뺀 후 새우가 도랑에 모일 수 있도록 배양장을 설계하는데 크기는 110ha 정도가 최적인 것으로 보인다.
- 북한은 도로사정이 열악하여 생산된 수산물을 신선하게 이동시키기 위해서는 냉장트럭이 필요하다. 새우의 비수확기에는 다른 수산물을 위해 사용할 수 있다.

(4) 프로젝트 제안 IV : 북한의 해양수산연구 역량강화

① 배경 및 당위성

동해와 서해는 북한 주민의 주요 식량공급원 역할을 해왔다. 수산 관련 기관으로는 국영수산회사, 협동 조합국, 국가수산국이 있다. 북한의 수

산물 수확량은 1989년에 가장 많았고(대략 370만 톤), 이 중 바다에서 잡은 수확은 290만 톤, 해양수산물은 1997년 18만 톤으로 급격히 감소하였다. 현재 북한선단의 규모나 상태로 볼 때, 배타적 경제수역에서 잡히는 수산물 수확량이 1997년 수준 이상으로 증가할 가능성이 있지만 북한정부가 효과적인 수산업관리 시스템을 구축하는 등 어업관리에 예방적 접근을 하여 지속가능한 생산을 유도해야 한다. 이를 위해서는 어업의 생산 증대와 자원관리를 위한 과학적 기반 제공자로서 동해와 서해수산연구소의 역할이 강화되어야 한다. 아울러 주변국과의 협력을 증대시켜 적절한 지역적 혹은 부지역적 수산업 관리계획을 도입하고 데이터의 정확도를 향상시키는 한편 자원의 평가 등에 사용되는 새로운 방법과 기술에 대한 적응이 필요하다.

② 목표

○ 당면목표

- 동해와 서해수산연구소 연구과학자의 수산자원 평가 관련 역량강화 : 정보처리와 어종평가에 최신 방법론과 기술의 활용 등
- 동해수산연구소의 연구용 선박에 음파장치(음향측심기, 음향통합기, 기록기)를 구비하고, 이러한 장비의 운용과 관리 관련하여 선별된 과학자 및 기술자의 교육
- 어종의 밀도와 잠재성을 측정하고 이 정보를 어업계획개발과 현 수산업의 모니터링하기 위해, 음파조사를 실행하고 결과 분석을 위한 과학자 교육

○ 장기목표

- 합리적인 해양수산의 개발과 관리를 통해 북한 수산업의 역량제고 지원

③ 사업계획

- 제1과정 : 동해수산연구소와 서해수산연구소에 의해 임용된 과학자의 정보처리와 어종평가에 관한 교육

- 원산의 동해수산연구소에서 이행하는데 교육과정은 어종평가기술 전문가(expert)에 의해 계획되고 진행된다.
- 2명의 강사가 1개월을 교육하는데, 교육 내용은 어종 측정연구, 프로젝트 컴퓨터 사용하여 최신 방법과 기술을 이용한 새로운 정보처리 기술 학습 등이다. 이는 과학자들이 수산부에 건설적인 과학적 자문을 제공할 수 있도록 하고, 관련 전문가가 연구소의 어종응용연구 틀을 잡고 데이터를 이용하는 것을 지원하게 된다.
- 프로젝트의 최종보고서를 준비하기 위해 음파조사 관련 전문가와 협력할 수 있는 시스템을 마련한다.
- 제2과정 : 동해수산연구소 수산연구용 선박 음파 기기 설치 및 음파조사
 - 음파기와 이를 이용한 어종조사 전문가(specialist)를 지원한다. 전문가는 음파모형을 선택하고 연구용 선박에 기기를 설치하며 기기의 눈금측정 및 음파조사와 동시에 실행되는 실험적 어업을 이행한다.
 - 선별된 과학자들을 위한 동해의 심해어종의 분포조사에 사용되는 기기의 이용과 관련한 교육프로그램을 담당하게 된다.
 - 또한 specialist는 연구소가 조사 작업을 이행하는데 필요한 작업계획의 초안을 마련하여 모든 임무가 완성되면, 제1과정 전문가(expert)를 도와 프로젝트의 최종보고서를 마무리하도록 한다.

④ 기대 효과

각종 자원연구와 교육에 필요한 주요 기기의 현대화를 유도하고 과학자들과 기관의 역량향상 등으로 동해와 서해 수산연구소가 수산부에 확고한 과학적 자문을 제공할 수 있을 것으로 기대된다. 또한 연구소 과학자의 역량강화는 북한의 지속가능한 해양자원이용과 관련된 최신 세계 동향을 파악하고 부지역적, 지역적 협력에 참가할 수 있는 기반을 마련하는 계기가 될 것으로 기대된다.

부 록 4

The EC-DPRK Country Strategy Paper 2002-2004 :
EU-DPRK 북한 전략 보고서 2001-2004

EU는 2001년 2월 기술 원조 측면에서 필요한 지원사업을 평가하기 위하여 전문가 사절단을 파견하여 대북개발협력 프로그램을 준비하였다. 사절단의 평가 결과를 바탕으로 EU, 회원국, 관련 공여기관이 협의하여 최종적으로 EU집행위원회가 2002년 2월 EU의 북한 개발협력 활동을 위한 전략 보고서를 채택하였다.

이 보고서는 북한 내에서의 개발 협력 활동을 위한 전략적 틀과 목표를 제시하고 있다. 무엇보다 그간 EU가 추진해온 인도적 지원 및 긴급구호 사업을 지속가능한 개발지원으로 확장시키기 위해 기술지원이 필요하다고 보고 있다. 이러한 맥락에서 한정된 지역에서 우선순위를 정하여 기술지원을 하는 방향으로 대북개발협력 전략을 수립하였다. 이를 위해 EU는 크게 3가지 중점과제를 선정하였다. 첫째, 효율적 발전 전략을 수립할 수 있는 제도적 역량 배양, 둘째, 천연자원 개발과 지속가능 성장을 위한 관리체계 구축, 셋째, 운송부문의 관리 및 효율성 향상 등을 제시하였다.

그리고 EU 집행위원회는 이러한 중점과제를 실천에 옮기기 위하여 2002년 7월 ‘국가지표프로그램 2002-2004(National Indicative Programme 2002-2004)’를 채택하여 총 1,500만 유로를 지원하기로 하였다.⁶⁴⁾ 구체적인 예산배분은 다음과 같다.

- 기관 역량 강화 및 교육 프로그램(700만 유로) : 필요한 경제개발정

64) 장기적인 관점에서 EU-DPRK 협력사업을 위해 2001-2006년 책정된 지원예산은 총 3,500만 유로로 나타남(European Commission, *National Indicative Programme 2002-2004*, 2002, pp. 6~7).

책을 정하는 주요 기관의 역량 강화와 국제경제 관행적응교육

- 에너지 부문의 효율적 관리(300만 유로) : 에너지 부문의 합리적 사용을 위한 기본 관리 기술이전과 에너지 효율 개선 및 에너지 절약
- 농업 부문 복구 지원을 위한 지속가능한 농촌개발 실시(500만 유로)

이러한 사업계획에도 불구하고 북핵문제가 발생하자 실행단계로 발전하지 못하였다. 그러나 이 사업에 대한 EU의 기본 구상은 북핵문제 해결과 함께 일부 조정을 통해 재가동될 가능성이 높다.

EU 회원국도 집행위원회보다 규모 면에서 작기는 하나, 대북 기술 지원활동을 펼치고 있다. 독일은 농업, 건축, IT 부문 훈련생을 두고 있고, 프랑스는 언어, 건축, 행정, 사회과학 부문에 북한 훈련생을 교육시키고 있으며, 스웨덴은 인권과 시장 경제에 대한 교육프로그램을 운영하고, 영국에서는 경제 부문의 역량 강화 프로젝트 및 인권교육과 언어교육이 실시되고 있다.⁶⁵⁾

65) KOTRA, “EU의 대북 지원활동”, 2004, p. 3.

| 부록표 1 | 1990년대 후반 이후 EU-북한 관계 증진

일 시		EU-북한 간 관계증진 내용
1998년	12월	제1차 북한-EU 고위급 회담
1999년	7월	EU이사회(Council) : 대북 관계에 대한 청사진 제시
	11월	제2차 북한-EU 고위급 회담
2000년	6월	남북정상회담지지 선언
	10월, 11월	EU이사회 : 한반도와 북한에 대한 통합적 접근 정책 시도 결정
	12월	제3차 북한-EU 고위급 회담
2001년	3월	EU이사회(Council) : 한반도의 평화, 안보, 자유를 지원하기 위한 EU의 역할 강화 결정
	5월 2일	EU의장국인 페르손 총리 방북, 김정일 위원장과 회담
	5월 14일	북한-EU 간 외교 관계 수립
2002년	2월	EU위원회 : Country Strategy Paper for North Korea (2001~2004)
	3월	EU위원회 : 5백만 유로 인도적 지원 승인
	7월	National Indicative Programme(2002~2004) 채택
	9월	EU위원회 : 1.275백만 유로 인도적 지원 승인
	10월	북한 핵프로그램에 관한 EU선언
2003년	1월	EU위원회 : 9.5백만 유로 인도적 지원 승인
	3월	EU위원회 : 7.5백만 유로 인도적 지원 승인
	12월	EU-DPRK 트로이카 미팅
2004년	4월	룡천역 기차사고, EU 20만 유로 긴급지원 승인
	6월	EU위원회 : 9.1백만 유로 인도적 지원 승인
	9월	EU-북한 평양 워크숍
	11월	EU위원회 : 6.2백만 유로 인도적 지원 승인
2005년	6월	EU위원회 : 10백만 유로 인도적 지원 승인
	12월	구호단체 북한 철수
2006년	2월	EU위원회-북한 : 인도적 지원 약정 체결(평양)
	10월	북한 핵실험에 대한 EU의 비난
2007년	3월	EU이사회의 북핵 제재 승인

주 : EU 트로이카 : 순회 의장국, 차기 의장국, 집행위원회

자료 : 수은북한경제, “북-EU 경제관계 현황과 전망”, 2007년 봄 호, p. 46; Bernhard Seliger, “Capacity building in North Korea-the experience of Hans Seidel Foundation”, pp. 11~12.

부 록 5

Hanns-Seidel 재단의 대북 지원사업개요 : The Capacity-Building Activities of Hanns - Seidel Foundation in North Korea

한스자이델(Hanns Seidel)재단⁶⁶⁾은 2003년부터 북한의 역량강화를 위한 다양한 개발프로젝트를 수행하여 왔다. 1990년대 및 2000년 초에도 개발 협력 사업을 추진하였으나 좋은 성과를 거두지는 못하였다. 그러나 2003년 독일연방의회 대표단이 김영남 최고인민회의 상임위원장의 공식 초청을 받아 북한을 방문한 후 실질적인 역량강화 프로젝트가 실시되었다.

이 때 실시된 교육프로그램사업은 ‘국제금융체제와 인플레이션 및 환율’에 관한 교육이었다. 이 사업은 큰 성과를 내지는 못하였다. 그 후 EU의 지원을 받아 EU-DPRK 무역역량프로젝트를 한스자이델 재단이 평양국제정보센터(Pyongyang International Information Centre for new Technology and Economym : PIINTEC)와 수행한 바 있다. 이 사업은 EU와 북한의 상호이해 및 신뢰증진에 큰 기여를 하였다. 이를 계기로 한스자이델 재단은 북한정책결정자의 시장경제체제 및 국제금융에 대한 이해를 증진시키는 다양한 세미나, 연수 프로그램을 운영하였다. EU-북한 무역역량 프로젝트는 현재 까지 계속 운영되고 있다.⁶⁷⁾

한스자이델 재단은 북한의 농업역량 강화를 위한 농업 사업을 추진한

66) 1967년 4월 11일 재단설립, ‘민주주의, 평화, 발전’을 모토로 한국에서는 남북협력평화증진 분야에 활동하고 있음. 한국사무소는 1987년 개소. 전세계 55개국에서 70여개 프로젝트를 수행하고 있음. 독일연방경제협력개발부에서 95%의 재정지원을 받고 있음. 남북한을 위한 통일지원사업의 일환으로 북한에서 역량강화교육 및 개발지원사업을 추진하고 있음.

67) Bernhard Seliger, “Capacity building in North Korea-the experience of Hanns Seidel Foundation”, 2007, pp. 16~21.

바 있다. 북한 농업전문자의 양성과 유기농산물의 생산을 통한 유럽시장 진출 등을 지원하고 있다. 특히 농업역량강화를 위해 2008년 11월 조선유기농발전협회 소속 15명을 중국 핑두로 4주간 연수교육을 실시함으로써 가축사육 및 우유 산업에 대한 전반적인 지식과 기술을 습득할 수 있을 것으로 기대된다.⁶⁸⁾ 그 외 한스자이델 재단은 산림 및 수산업 분야에서도 북한 역량강화사업을 위한 협의를 추진 중이다.

다음은 한스자이델 재단의 북한과의 농업협력 사례를 소개한 자료이다 (Hanns Seidel 재단 한국사무소 소장 B.Seliger 소장 원고).

1. What is Hanns Seidel Foundation and what does it do in the Koreas?

Hanns Seidel Foundation (HSS), based in Munich in Bavaria and sharing a political basis with the Christian Social Union, a centre right governing party in Bavaria, is a German NGO and think tank, active in civic education in Germany and in political and economic development projects worldwide, with more than 30 offices and projects in more than 60 countries. Since 1987 HSS has an office in Seoul, South Korea. Projects were first aiming at promoting rural development, local autonomy and decentralization. Over time, the topic of unification and comparative lessons from German unification for Korea became more and more the focus of the work of HSS. In the 1990s and early 2000s there had been several contacts between HSS and North Korea, however to no avail. This changed when in 2003 during a delegation trip of the German Bundestag German foundations were explicitly invited by Kim Yong Nam, nominal head of the state, to start capacity building projects in North Korea. At that time, a number of new organizations, so called NGOs, had been set up in North Korea with the aim to engage with foreign organizations. These NGO, like the Korean European

68) <http://www.hss.or.kr/A1045Korean.html>, 2008년 10월 7일 검색.

Technology and Economic Services (KETES), a now defunct organization, had some leeway to cooperate with foreign institutions. HSS could start with two capacity building projects in the field of international finance, one dealing with international financial institutions and one dealing with inflation and exchange rates, in 2004 and 2005. Though this does not seem particularly impressive in the context of other countries, the fact that more or less unhampered free market theories could be presented to a large number of ministerial officials, academic researchers, professors, and managers, was encouraging.

2. The Asia Invest Programme “EU DPRK Trade Capacity project”

From early 2005 onwards North Korea was included in most “calls for applications” the European Union sends around for its numerous exchange and development assistance programmes to NGOs. The focus on NGO level cooperation allows the EU to stay true to its mantra that ODA can only be given after a peaceful solution of the nuclear crisis; at the same time NGOs could explore the willingness of North Korea to embark on serious training and economic transformation programmes as well as the possibilities and areas of successful cooperation. Among the calls were those in the field of “open NGO cooperation”, environmental programmes and, also, the ASIA Invest II programme, which will be discussed here. In terms of the preferences for programmes the focus is clearly on technical issues. Technical issues are those most urgent in the mind of North Korean officials since they are first, according to the North Korean official understanding, responsible for North Korea’s relative backwardness and decline and second of all they are politically least dangerous. The one positive change after the breakdown of the political and economic system of North Korea during the 1990s is that at least in the field of

technology, learning from abroad was encouraged, as long as it is about technology, not about political and economic ideas. So, North Korean proposals for cooperation projects and for educational programmes (like sending North Korean students abroad) always include energy issues (in the case of dealing with European organizations, often “renewable energy” is proposed as a topic, due to the idea that this is more appealing to European organizations), issues of agricultural and fisheries technologies etc. Economic training is also accepted on a limited basis. It is known to North Korea that for example the German foundations active in North Korea are by purpose involved only in non technical projects (though fields like energy often are inside the field of activities) and some allowance to this fact has to be made. North Korea hopes not only to benefit directly from the activities of foundations and other actors (like, for example, the German cultural institute, Goethe Institut), but also to use the activities with the foundations as precedence for later ODA. Second, economic training is seen as useful as long as it helps in technical terms (like, facilitating exports of North Korea) and does not challenge the leading ideology.

The EU financed programme Asia Invest was launched in 1998 and aims to promote the internationalisation of European and Asian small and medium sized enterprises (SMEs). It supports the exchange of experience, networking and matchmaking among European and Asian business organisations to promote the greater integration of European and Asian companies and the transfer of know how and technology between the two regions. This is achieved by supporting multilateral partnership projects between intermediary business organisations in the European Union and South Asia, South East Asia and East Asia. The EU DPRK trade capacity project aims at meeting the 3rd priority of the ASIA invest II - programme, i.e. achieving an institutional reinforcement consisting of

capacity building of North Korean intermediary business organisations and enhanced networking with European counterparts. Over and above this the project meets also the top priority of the EU foreign policy strategy on North Korea, viz. to provide the necessary impulse for reaching long term benefits in the DPRK through institutional change.

The EU DPRK Trade Capacity project is a joint project by Hanns Seidel Foundation from Germany with the Pyongyang International Information Centre for new Technology and Economy (PIINTEC) and the EU Korea Industrial Cooperation Agency (EUKICA) from Brussels. The broad objective includes the following aspects: Capacity building in North Korea first of all contributes to the general purpose of promoting peace and reconciliation on the Korean peninsula. As far as a more narrow definition of the project objectives is concerned, the emphasis lies on institutional capacity building to increase the potential of North Korean trade and business promotion organisations. Imparting business related knowledge and improving their services, serves the purpose of strengthening local expertise and competence in these organisations. As an important prerequisite for economic development the project supports the country to help itself in building up trade and business relations, export capabilities and foreign investment prospects. A more beneficial business environment should allow European businesses to lead the way on foreign trade with North Korea.

The main activities include seminars and workshops held by invited economic specialists in North Korea as well as study visits of DPRK experts to European organisations, such as Chambers of Commerce, which have an interest in exchange. DPRK experts taking part in the activities will be mainly drawn from business intermediary and trade institutions in North Korea. As of early

2008, four seminars on international business, international trade, business intermediaries (chambers of commerce) and export strategies have been carried out. Given the difficult political circumstances, this is a result which is better than expected, though many improvements are still necessary. Also, the participants approved of the programmes, as the regular monitoring of seminars shows.

3. Cooperation in environment, agriculture, forestry

During 2008, Hanns Seidel Foundation and DPRK negotiated to cooperate on a much large basis. This includes the fields of agricultural training, in particular in organic farming; cooperation in forest management training, cooperation in maritime development (especially fishing and fish processing) and cooperation with regard to emissions trading after the Kyoto protocol. At the same time, since 2007 Hanns Seidel Foundation gave for the second time two scholarships to North Korean students, this time to medical doctors. Additional support is given through exchange of books and CDs as part of knowledge creating activities in North Korea. Also, Hanns Seidel Foundation was active in political dialogue – with participation in three visits of the German Parliament in 2004, 2005 and 2008 as well as numerous other forms, through discussions with North Korean politicians and diplomats.

3.1. Environment: Seminar on Carbon Trade with Mr. Agus Sari (Ecosecurities)

Our cooperation in the field of the environment began with the donation of German information material on environmental policies of Germany and Bavaria to the PIINTEC environmental library in 2005. This year, Hanns Seidel Foundation Korea organized a seminar on „Carbon Trade“ in Pyongyang on July

18, 2008. The group of 30 participants was composed of officials from the Ministry of Trade, Ministry of Foreign Affairs, Ministry of Land and Environment Protection and Scholars from the Academy of Sciences. Presenter was Mr. Agus Sari, who has been involved in the carbon market for a long time. He is the Country Director for Indonesia at the British company Ecosecurities. Mr. Sari is also a consultant for environmental policy for the Indonesian government. The German ambassador Schäfer organized a welcome dinner for all participants the evening before the seminar. The gathering was a good opportunity to exchange experiences and information beforehand. DPR Korea ratified the Kyoto Protocol in 2005. As a developing country DPEK has no obligation beyond monitoring and reporting emissions. A country can earn so called Carbon Credits with the establishment of environmental projects, which will reduce CO² emissions, and sell these credits to industrialized countries who failed to reduce their own emissions. This mechanism aims to reduce emissions worldwide or at least keep them at the same level. The development of this kind of projects takes at least 3 5 years and requires the establishment of a transparent structure in the developing country. Since DPRK participants were dubious of the possibility to take such a long term investment, currently no follow up is planned.

3.2. Cooperation in Agriculture - the Organic Agriculture Development Association

As the second focus besides economic transformation Hanns Seidel Foundation became active in the support of vocational training in agriculture. HSS has a twenty year long experience with six large vocational training schools teaching tens of thousands of students in China, in fields as varied as electronics, automotive parts, beer brewing or agriculture. Our training school in Pingdu/Shandong province is a comprehensive school for rural areas, including as a main

focus agriculture, but also agricultural machinery, textile for women in rural areas etc. After negotiations with the Korean Agricultural Workers Association (KAWA), with whom we organized a study trip to Pingdu in 2005, and the Korean Education Fund, which is a control organization since December 2005 for educational cooperation, we could find the Organic Agriculture Development Association (OADA) as a new prospective partner. OADA, a network of cooperative farms, a research institute and a university, is a partner with political clout and an organizational structure allowing for cooperation with EU (since it is no state organization proper). We carried out until now the following activities:

- first visit in May 2008 with an agricultural expert and representative of our training center in Pingdu
- second visit and transfer of basic information on organic agriculture (thousands of pages of texts secured on a laptop) for November 2008 a four week training unit was planned - due to the internal problems of North Korea this was cancelled only a week beforehand drawing up of a plan for a series of around 20 seminars on the broad topics of organic production - organic processing - organic certification - organic trade for the coming years.

3.3. Modernization of the forestry sector

Since the 1990s, when Russia in 1990/ 1991 stopped cheap energy shipments to DPRK, forest depletion has been a problem for DPRK. Forests were used for energy and land use for agricultural purposes was extended to mountainous areas. Monsoon rain took away soil, flooding and periods with lack of rain alternate, showing the destruction of micro climate. Adequate forest management is a top

priority, as a joint study by UNEP and the Ministry of Land and the Environment of DPRK in 2003 pointed out. At the same time, in the Northern, less populated parts of the country, forests are sold to China (after some protests in 2007 in the form of semi processed wood), without taking full advantage of modern forest management and trade possibilities.

Currently, there are some reforestation projects, some from the state and some supported by international actors, and the supply situation with energy might dramatically improve with improvements in six party talks. However, adequate mountain and forest management remains a priority, since any reversal of the current relatively stable situation could mean additional depletions of forests. Therefore, improvements of forest management are necessary.

As a project partner, the Forestry Design and Technology Institute (FDTI) under the Ministry of Land and Environment (MOLEP) is an organization with already some experience in project management. Activities until now include the assembly of information and the donation of basic information on modern forestry (thousands of pages of texts secured on a laptop), a visit to the “patriotic forest”, a model forestry project near Pyongyang and the joint decision on a list of seminars for capacity building projects.

4. Experiences of Hanns Seidel Foundation in cooperation with North Korea

In the last four years, HSS could gain some experience with the specific circumstances of capacity building in North Korea. The following five “lessons” are condensed from this experience.

Relations to the bureaucracy are central and at the same time the most challenging variable in conducting capacity building in North Korea. Personal connections are helpful to overcome certain obstacles, beginning with the

possibility of direct e-mail communication, and to get more leeway for activities. Understanding the bureaucratic position is important, since it does not only reflect official ideology, but also the fear of sanctions by higher echelons of the bureaucracy. These fears are not imaginary, but real, and frequently sanctions are issued.

The overwhelming desire of participants in all our capacity building seminars was “more practice” and more “practical lessons for Korea” instead of theories. This might be partly related to the fact that there is no sound theoretical basis in many participants (e.g. to discuss problems related to the economy), but mainly it reflects the honest will to learn from capacity building activities. In monitoring questionnaires of our capacity building activities, filled in on the spot (i.e. without direct interference by possible minders) and evaluated anonymously, this was the single most important item. At the same time, such practical lessons are explicitly unwanted by the bureaucracy fearing for negative sanctions when allowing direct calls for changes in the economic system.

Though many participants obviously have no prior knowledge of the seminar topics and occasionally even feel deceived by titles, there must be a certain supply of educational materials available in research institutes, universities and bureaucracies. Participants had access to macroeconomic teaching materials in a seminar on trade strategies, for example. Even, it was written that “recently books related to that topic (exports and export strategies) have been published lately in our country”. So, to some extent participants are not only personally knowledgeable about the market they encounter on a daily basis, but also have a prior preconceived idea of how the market economy works – yet another sign that the ideological basis for the current economic system is long gone and that political reasons, i.e. fear of regime change, are responsible for the maintenance

of the ideological system.

Capacity building would require step by step approaches to participants, building upon each other and allowing them to accumulate learning. This is not yet possible in North Korea. Participants are selected completely by the North Korean side and information on study materials for participants are irregular, to say the least. The lack of direct supervision of the preparation of seminar tasks is specifically severe for non resident NGOs. Therefore, capacity building is quite limited. The existing measures can only show North Koreans the importance to conduct much grander, large scale capacity building activities.

Political support for capacity building projects is a main factor of success. This is true for support inside the country, though this is a variable out of control for most actors. It is also true for support from the outside, for example support by European politicians for EU funded projects in North Korea. This gives some leverage to demand the acceptance of contents, even if it might not be a priority for the North Korean bureaucracy. Especially, political support is necessary to move away from technical or technological projects to projects related to the institutional system. Such a support also helps the Korean bureaucrats to justify programmes vis à vis their superiors.

Capacity building in North Korea has still a long way to go. However, it is important that there are projects, that there is a diversity of actors from abroad, among them NGOs, and that topics do not only include technical projects. As one participant of our activities put it: “It is better to train our specialist related to management and planning by help of your organization or the EU. I feel that that the lack of experienced managers is an urgent issue.” In this sense, HSS tries to understand its activities as a programme to assist North Korea in its need for economic modernization and at the same time showing possible routes of reform

towards prosperity.

5. Cooperation in the field of maritime development

Through its 30 year history of development cooperation, its worldwide experience and network of 50 offices, Hanns Seidel Foundation has a long and profound knowledge on development processes. Development of a maritime cluster in North Goseong and supporting activities like study trips to Europe and are an exciting challenge for Hanns Seidel Foundation. Among our assets in this cooperation are our contacts in North Korea, our track record in cooperation with North Korean entities, also through difficult political times the like nuclear crisis, our close contacts in the South Gangwon province and especially Goseong, which in a later stage of the project could be helpful, and our possibility to relay on European experiences and contacts. In June 2008, HSS Korea proposed to the KMI to participate in the establishment of the “Integrated Fisheries Foundation Center” in North Goseong Gun (DPRK). Among the relevant activities of Hanns Seidel Foundation Korea would be:

In the first, preparatory phase:

- Meeting of relevant authorities in North Korea
- Discussing plan of setting up Integrated Fisheries Foundation Center (IFFC) in North Korea
- Cooperation with KMI on research on possible IFFC in Geumgang area
- Study on the German experience with maritime and fisheries cooperation before unification and the course of fishery policy after unification
- Study trip to Germany for visit of relevant facilities and marine clusters (e.g. IFM GEOMAR – Leibniz Institute for Marine Sciences in Kiel and Kiel maritime cluster etc.) for North Korean related decision makers (maybe, additionally for South Korean KMI related group)

In the second, implement phase

- Drawing up implementation plan for IFFC (if first phase successful)
- Setting up IFFC in Geumgangsán area
- Support of IFFC by Hanns Seidel Foundation through exchange programmes and training programmes in Germany
- Possibility of application for an EU financed programme for deepening of cooperation

국제협력을 통한 북한 수산개발사업
재원조달 방안

2008年 12月 29日 印刷

2008年 12月 31日 發行

編輯兼 發行人	姜 淙 熙
發行處	韓國海洋水產開發院 서울특별시 마포구 상암동 1652
전 화	2105-2700 FAX : 2105-2800
등 록	1984년 8월 6일 제16-80호

組版・印刷 / 한성애드컴 2266-6559 정가 15,000원

판매 및 보급 : 정부간행물판매센터 Tel : 394 - 0337