

## 북한의 원조 수원 거버넌스 변화 연구\*

홍지영\*\*

문경연\*\*\*

1995년 시작된 국제사회의 대북 지원은 2004년 북한이 인도적 지원을 개발 협력으로 전환할 것을 요구하면서 큰 변화를 겪었다. 당시 북한은 자국 내 수원 거버넌스를 복수의 기관으로 편성하고 이들 기관들이 개별 공여자 별로 분리하여 담당하도록 하는 분절적인(fragmented) 형태로 재편하였다.

본 연구는 북한이 중장기적 개발협력 사업을 요구하는 시점에 새롭게 재편한 수원 거버넌스가 원조효과성을 증대하기 위한 국제사회의 노력, 특히 공여행위자 간 조정(coordination) 강화와 거리가 있었다는 데에 주목한다. 이에 본 논문은 북한의 수원 거버넌스가 어떻게 형성되었으며, 주요 변화 시점을 기점으로 어떻게 진화 발전하였는지 비교·분석하였다. 북한의 수원 거버넌스에서 발견되는 분절성을 개선함으로써 궁극적으로 원조효과성을 증진하기 위해서는 국제사회 공여행위자 간 조정 메커니즘을 강화하고 통합적 접근 방안을 모색하는 것이 중요하다는 국제사회의 정책적 권고 사항은 이 연구의 출발점이다.

본 연구는 북한이 국제사회의 인도적 지원을 수용하는 과정에서 어떠한 전략과 입장을 취했는지를 거버넌스 구조의 특징을 통해 분석하였다는 학술적 의미를 가진다. 아울러 다양한 원조 행위자들이 대북 인도적 지원 및 개발협력 사업을 이행하는 데 있어 필요한 수원 거버넌스의 특징을 이해하는데 기여한다는 점에서 정책적 함의 또한 갖는다고 하겠다.

### | 주제어 |

북한, 인도적 지원, 수원 거버넌스, 분절화, 조정, 원조효과성

\* 이 논문은 2018년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2018S1A3A2075117)

\*\* 주저자, 경희대학교 국제개발협력연구센터 학술연구교수

\*\*\* 교신저자, 전북대학교 국제인문사회학부 부교수

## 1. 들어가며

북한의 비핵화를 둘러싼 국제정세가 급격한 변화를 겪고 있다. 2018년 북한의 평창올림픽 참석 이후 두 차례의 남북 정상회담과 싱가포르 북미정상회담이 개최되면서 남북관계의 개선과 비핵화 협상 타결에 대한 낙관적인 시각이 부상하였다. 그러나 2019년 2월 하노이에서 열린 제2차 북미 정상회담이 결렬된 이후 북미 대화 교착이 장기화되고 2020년 6월 북한이 남북공동연락사무소 폭파라는 강수를 뒀으므로 한반도를 둘러싼 국제사회의 긴장이 다시 고조되고 있다.

비핵화 이슈와 마찬가지로 북한과 강대국 간의 정치적 역학관계에 따라 대북지원 논의도 시기별로 큰 부침을 거듭해왔으나, 장기적으로 비핵화를 통한 한반도 평화구축을 위해서는 단계적으로 북한이 국제사회의 일원으로서 인정받을 수 있도록 협력하는 것이 우선되어야 한다는 인식이 존재한다. 이러한 관점에서 대북제재 면제가 가능한 인도적 지원은 북한을 둘러싼 정세가 경색되는 시점에서 그 역할이 더 강조되고 있다. 특히 북한이 장기간 심각한 빈곤 상태에 놓여 있는 동시에 1996년 이후 거듭된 대북제재로 인해 경제 위기를 겪고 있는 상황에서 효과적인 인도적 지원과 중장기적으로 개발협력과의 연계 방안 모색은 중요한 정책적 과제라고 하겠다.

국제사회의 대북 인도적 지원과 개발협력 사업은 북한과 강대국 간 관계와 정치적 지형뿐 아니라 북한 당국의 태도에 따라 차이를 보여 왔다. 최근 북미관계 경색과 별개로 2018년 이후 북한은 국가발전전략을 경제·핵 병진노선에서 경제건설 중심으로 전환하는 등 안보와 군사력 강화에서 경제사회 발전으로 초점이 옮겨가는 변화가 탐지되고 있으며, 경제발전을 위한 국제사회와의 긴밀한 협력의 필요성도 인지하는 것으로 보인다. 실제로 2019년 유엔 아시아태평양 경제사회이사회

(Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, ESCAP)가 주최한 ‘동북아 이해관계자 포럼(North-East Asian Multistakeholder Forum on Sustainable Development Goals)’에 참석한 북한은 유엔의 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, SDGs)에 적극적인 참여 의지를 보일뿐 아니라 당국이 주력하고 있는 여섯 가지 SDGs 목표에 대한 이행 현황을 포함한 북한의 SDGs 이행 노력을 소개하며 국제개발협력의 언어와 문법에 조응하는 태도를 보였다.<sup>1)</sup> 또한 북한은 유니세프(The United Nations Children's Emergency Fund, UNICEF)와 세계보건기구(World Health Organization, WHO)에 서베이를 위한 대규모 주민 직접 접촉을 통한 다중지표군집조사(Multiple Indicator Cluster Surveys, MICS)를 수락하고 그 통계를 기반으로 북한의 현황을 측정하고 구체적인 SDGs 목표를 수립하도록 한 것은 국제사회와 북한 간 협력 방식에 있어 변화를 보여주는 단적인 예이다.

다른 한편으로 북한은 여전히 대북지원을 이행하는 공여행위자들에게 엄격한 통제를 가하고 있다. 국제사회의 북한에 대한 인도적 지원은 1990년 대기근과 더불어 대홍수로 식량 배급에 어려움을 겪던 북한 당국이 1995년 공식적으로 요청하면서 시작되었다. 북한은 공여국과 국제기구, 그리고 국제 NGO를 통해서 식량, 보건, 교육 등 인도적 지원을 받았지만 투명성과 책무성 측면에서 국제적으로 요구되는 수준을 만족시키지 못하였다. 국경없는의사회(MSF)와 옥스팜(Oxfam)을 비롯한 몇몇 공여행위자는 북한 당국의 이 같은 태도에 문제를 제기하며 대북지원 사업을 중단하기에 이르렀으며, 2004년 9월에 이르러서는 국제사회

1) 유엔은 매년 7월 뉴욕에서 개최되는 유엔 고위급정치포럼(High Level Political Forum)에서 SDGs 이행 모니터링을 진행하고 있다. 유엔 ESCAP 동북아 사무소는 이와 연계한 지역차원 논의를 위해 동북아시아 국가의 SDGs 이행 현황을 공유하고, 2020년 HLPF 대응을 위해 2019년 10월 15일부터 16일까지 이틀간 제3차 동북아 이해관계자 포럼을 개최하였다.(<https://www.unescap.org/events/north-east-asian-multistakeholder-forumsustainable-development-goals>)

에 기존의 인도적 지원 프로그램을 개발지원 프로그램으로 전환할 것을 요구하면서 대내적으로 원조 수원 거버넌스의 재편을 추진하였다. 구체적으로 북한은 국제기구를 통한 다자 원조와 개별 국가 간의 양자 원조, NGO를 통한 지원 등 원조 채널별로 전담기관을 설치하여 해당 전담기관이 각 행위자를 개별적으로 접촉하여 협의하는 수원 거버넌스를 구성하였다(이종무, 2012: 39-51).

요컨대 북한당국은 수원 전담기관이 직접 개별 공여행위자들의 활동을 규제할 뿐 아니라 구조적으로 공여행위자들 간의 소통이 어려운 분절적인 수원 거버넌스를 구성하였다. 본 연구는 북한이 중장기적 개발협력 사업을 요구하는 시점에서 분절적인(fragmented) 수원 거버넌스를 구성한 것에 주목한다. 이는 원조효과성을 증대하기 위한 국제사회의 노력, 특히 공여행위자들 간의 조정(coordination)을 강화하는 규범을 거스르는 흐름이다. 따라서 2004년 북한의 선택은 다음과 같은 질문을 야기한다. 북한의 수원 거버넌스는 초기 어떻게 구성되었는가? 2004년 인도적 지원보다는 개발협력을 위한 지원을 요청한 이후 이전의 분절적인 수원 거버넌스가 어떻게 변화하였는가? 변화했다면 이것이 대북지원과 관련하여 국제사회와 한국에 주는 함의는 무엇인가? 본 연구는 이 질문들에 대한 답을 찾기 위해 북한 수원 거버넌스의 구성과 변화를 분석하고 이러한 변화의 의미를 짚어본다.

북한의 원조 수원 거버넌스에 대한 분석에 앞서 제2장에서는 우선 국제사회의 원조 효과성 증진을 위한 원조 분절화 개선 논의와 인도적 지원에서의 행위자들의 조정과 협력에 관련된 국제 규범적 논의를 분석한다. 제3장에서는 국제사회의 대북지원이 시작된 1995년을 기점으로 초기 수원 거버넌스의 구성 및 주요 행위자들의 활동과 2004년 이후 새롭게 구성된 수원 거버넌스를 설명한다. 또한 2004년 이후 현재에 이르기까지 수원 거버넌스가 유지된 측면과 변화한 측면을 행위자 중심으로

분석한다. 마지막 장에서는 국제사회의 수원 거버넌스에 대한 규범적 논의를 바탕으로 향후 대북 인도적 지원 및 개발협력 지원이 재개될 경우 원조의 효과성 제고를 위해 필요시 되는 북한 수원 거버넌스의 방향에 대한 정책적 함의를 제시하고자 한다. 본 연구는 이를 위해서 1차 자료 및 2차 문헌을 조사하였고 대북지원 활동 경험이 있는 대북지원 민간단체들에 대한 인터뷰를 진행하였다.<sup>2)</sup>

## II. 원조 분절화와 공여행위자들의 조정 메커니즘

수원국이 원조를 제공받는 구조, 즉 수원 거버넌스가 어떻게 구성되어 있는가의 문제는 세 가지 측면에서 원조 효과성에 영향을 미친다. 첫째, 수원국이 원조를 제공받는 과정에서 수원국 내 원조 창구의 분절화 문제를 야기할 수 있다. 둘째, 수원 거버넌스의 구조는 공여행위자와 수원국 간의 협력과 소통에 영향을 미친다. 셋째, 대상 수원국에서 활동하는 공여행위자들 간의 소통과 협력의 수준에도 영향을 미친다. 공동의 목표를 가지고 다양한 행위자가 동시에 참여하는 특징을 가진 인도적 지원은 특히 행위자들 간의 협력을 위한 조정 메커니즘을 필요로 한다. 본 절에서는 국제사회의 원조 분절화와 인도적 지원 행위자들 간의 조정 메커니즘에 대한 담론과 국제규범을 살펴보고자 한다.

### 1. 국제사회의 원조 분절화(aid fragmentation) 논의

원조 효과성 제고를 위한 국제사회의 다양한 노력은 2005년 원조 효

---

2) 인터뷰는 1995년 이래로 대북지원 운동 및 사업에 있어 가장 왕성한 활동을 보여준 월드비전, 우리민족서로돕기운동, 어린이어깨동무 등을 대상으로 하였다 (일시: 2020년 7월 11일, 장소: 서울)

과성에 관한 파리선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness)으로 구체화되었다. 파리선언은 원조효과를 증진하기 위한 다섯 가지 원칙을 제시하며 실질적인 행동을 촉구한다. 이 같은 흐름에서 원조의 확산(proliferation)과 분절화(fragmentation)가 야기하는 문제 극복을 위한 규범도 확산되고 있다.<sup>3)</sup> 원조의 확산과 분절화는 문제는 원조를 배분하는 데에 소요되는 직간접 거래비용(direct and indirect transaction costs)에 관한 문제로서 공여행위자가 원조를 너무 작은 규모로 제공하거나, 수원국이 너무 다양한 채널로 원조를 제공 받게 될 때 필요한 거래비용이 증가하기 때문에 원조의 실질적 가치를 떨어뜨리고 비효율을 초래한다는 것이다(Acharya, Fuzzo de Lima & Moore, 2006: 1-21).

공여자 측면에서는 공여행위자의 공여체계나 원조 배분패턴에 관심을 갖는다. 공여행위자가 너무 많은 대상에게 적은 규모의 원조를 제공하게 되면 각각의 프로젝트가 요구하는 서로 다른 형태의 절차적 요구를 충족시키거나 조율하기 위한 노력이 필요하고, 별도의 협상, 관리, 보고를 위하여 저개발국가의 관료들의 에너지를 비효율적으로 소모하게 하여 결과적으로 그 국가의 행정에 부담을 준다는 것이다(Arndt, Jensen & Tarp, 2000: 299-323; Berg, 1997). 이 같은 맥락에서 경제협력개발기구 개발원조위원회(Organization for Economic Cooperation, Development Assistance Committee, OECD DAC)는 원조효과성 보고서에서 원조의 지나친 분절화를 지양하기 위해서 공여행위자들 간의 조정을 강조한다.

다른 한편 루드만(Roodman, 2009), 아차야 외(Acharya, et al., 2006), 크낙과 라만(Knack & Rahman, 2007) 등 또 다른 연구자들은 수

3) 원조의 확산은 한 공여행위자가 다수의 대상 또는 프로젝트로 원조를 배분하는 것을 의미하고, 원조의 분절은 한 수원국이 여러 공여행위자로부터 원조를 받는 것을 의미한다(홍지영·정현주·손희상, 2020: 206-212; Klingebiel, Mahn & Negre, 2016: 3-12).

원국의 관점에서 원조 분절화를 논한다. 수원국 내에 원조를 받는 창구가 분절화되어 있을 때 야기되는 문제점에 초점을 맞춘 것이다. 루드만의 연구는 공여행위자가 원조를 작은 규모의 프로젝트로 분산하여 배분할 때 수원국에 가중되는 행정비용을 구체적으로 나열했다. 각 프로젝트의 관리를 위해서 공여자와 수원국 담당자 간의 회의진행, 사업 진행 보고 및 사후보고, 성과평가, 회계관리 등에 수원국 인력이 투입되게 되는데 소규모 프로젝트가 많아질수록 행정에 투입되는 인력이 증대되는 어려움이 있다고 설명한다. 같은 맥락에서 크낙과 라만은 1982년부터 2001년까지 수원국의 관료의 질을 평가하는 지표를 사용한 실증연구를 통하여 원조 분절화와 수원국 관료의 관계를 분석하였다(Knack & Rahman, 2007). 이 연구의 결과에 따르면 프로젝트를 성공시키기 위해서 공여행위자들은 역량 있는 관료를 필요로 하고, 원조의 규모와 상관없이 프로젝트의 수가 많아지면 각 프로젝트를 통해 원조를 지원받기 위해 더 많은 수의 양질의 관료가 필요하다는 것이다. 필요한 관료의 수의 증가는 수원국에 부담으로 작용할 수 있다. 크낙은 또 다른 연구에서 원조 분절화는 수원국의 경험 많고 역량이 뛰어난 행정관료에 대한 양질의 인적 자원을 채용하기 위한 경쟁으로 이어져 수원국 행정역량에 부정적인 영향을 미칠 수 있다고 주장한다.

아차야 외의 연구는 일부 저개발 국가에서 원조 담당 공무원들이 원조 프로젝트를 중복해서 관리하면서 프로젝트 숫자를 늘리는 방식으로 사적 이익을 취할 수 있다고 주장한다(Acharya, et al., 2006). 또한 여러 공여행위자들이 한 국가 또는 그 국가의 특정 섹터에서 다양한 프로젝트를 동시에 진행하게 되면 공여행위자들 간에 원조의 성과에 대한 책임이 분명하지 않아 책무성 문제가 야기될 수 있다고 지적한다. 요컨대 국제사회의 원조 분절화 관련 연구들은 같은 규모의 원조가 가장 효과적으로 성과를 성취하기 위해서 공여국에게는 원조체계와 배분에 있어

집중과 정책 일관성을 강조하고 수원국에게는 원조 수원 창구를 통일하여 행정부담을 감소시킬 것을 제언한다.

국제사회의 원조 효과성 증진을 위한 노력에 발을 맞추어 많은 수원국들이 통합적인 수원 거버넌스를 요구받고 있다. 통합적인 수원 거버넌스는 세 가지로 분류할 수 있다. 첫째, 세네갈의 경제재정부, 탄자니아의 재무기획부 산하 원조조화 부서, 몽골의 재무부, 우즈베키스탄의 대외경제관계투자무역부, 베트남의 기획투자부, 스리랑카 정책경제부 및 경제청, 인도네시아의 국가개발기획부와 같이 특정 부처를 중심으로 관련 부처 및 기관과의 긴밀한 협조를 꾀하는 방식이다. 둘째, 개발협력 사업을 총괄하는 별도의 기관이나 제도를 마련하는 방식이다. 네팔의 고위급 개발협력 정책 집행 위원회, 캄보디아의 개발위원회 및 재건개발위원회, 방글라데시의 대외협력청, 라오스의 국가원탁프로세스, 미얀마의 대외원조관리중앙위원회 및 산하 대외원조관리실무위원회, 가나의 국가개발계획위원회, 에티오피아의 고위급포럼 및 개발협력 효과성 제고 테스트팀, 모잠비크의 국제협력정책조화포럼, 우간다의 총리실 산하 개발위원회 등이 여기에 속한다. 마지막으로 소수의 몇 개 부처 및 기관이 공동으로 원조 조정과 운영을 담당하는 경우이다. 필리핀의 경우 경제개발청, 재무부, 그리고 예산관리부가 수원 거버넌스의 축이다. 아래 <표1>은 3가지 수원국의 거버넌스 유형과 해당국가를 분류하였다.

<표 1> 수원 거버넌스의 유형

수원 거버넌스 유형	예시 국가
특정 부처 및 기관 중심형	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 세네갈의 경제재정부</li> <li>• 탄자니아의 재무기획부 산하 원조조화 부서</li> <li>• 몽골의 재무부</li> <li>• 우즈베키스탄의 대외경제관계투자무역부</li> <li>• 베트남의 기획투자부</li> <li>• 스리랑카 정책경제부 및 경제청</li> <li>• 인도네시아의 국가개발기획부</li> </ul>



개발협력사업을 총괄하는 별도 기관형	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 네팔의 고위급 개발협력 정책 집행 위원회</li> <li>• 캄보디아의 개발위원회 및 재건개발위원회, 방글라데시의 대외협력청</li> <li>• 라오스의 국가원탁프로세스</li> <li>• 미얀마의 대외원조관리중앙위원회 산하 대외원조관리실무위원회</li> <li>• 가나의 국가개발계획위원회</li> <li>• 에티오피아의 고위급포럼 및 개발협력 효과성 제고 테스트팀</li> <li>• 모잠비크의 국제협력정책조사포럼</li> <li>• 우간다의 총리실 산하 개발위원회</li> </ul>
복수 부처 및 기관 조정형	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 필리핀(경제개발청, 재무부, 그리고 예산관리부가 수원 거버넌스의 축을 이룸)</li> </ul>

(자료: 국가별 CPS전략을 참고로 저자 작성)

아울러, 원조조화와 공여행위자와 수원국 관련 부처 및 기관 간의 협력을 위한 별도의 전략이나 제도를 수립하기도 한다. 모잠비크는 2010년 파리선언 5대 원칙에 입각한 ‘국제협력정책 및 전략’을 채택하였고, 방글라데시는 양자 간 기구와 다자 간 기구의 대표들로 구성된 원조공여자 협의체를 운영하여 공여행위자의 입장을 조정하고 방글라데시 정부와의 협력 수준을 높이려는 특별한 노력을 기울이고 있다. 이 같이 많은 수원국들은 수원 거버넌스를 총괄하는 구조를 통하여 수원국 내에서의 분절적인 요소를 지양하거나, 분절화로 인한 부작용을 감소시켜 원조 효율성을 높이기 위한 파리선언의 이행을 요구받고 있다. 이 같은 수원 거버넌스에 대한 국제사회의 논의와 노력은 북한 수원 거버넌스의 특징과 변화를 이해하는데 있어 상대적인 기준을 제공한다고 하겠다.

## 2. 공여행위자들 간의 조정 메커니즘

앞서 간략하게 설명한 바와 같이 북한은 2004년 국제사회에 인도적 지원에서 개발지원 프로그램으로 전환을 요구하였다. 이는 사실상 기존의 식량배급 등 긴급구호 중심의 유엔 지원 절차를 거부하는 것으로 해

석되었고 이에 따라 북한에서 활동해온 국제 비정부기구(Non-government Organizations, NGO)들의 철수와 맞물리면서 결과적으로 대북지원이 감소하는 결과가 초래되었다. 한편 2005년 핵무기 보유를 선언한 북한은 2006년 10월 9일 제1차 핵실험을 실시하였고 유엔이 즉각 대응하여 10월 14일 북한에 모든 무기 수출을 금지하는 대북 제재 제1718호를 결의하였다. 이후 북한이 핵개발을 지속하면서 선군 경제전략 및 핵개발 노선을 걸어오면서, 거둬들인 대북제재로 인하여 북한 당국이 원했던 바와 달리 현실적으로 인도적 지원 외의 다른 형태의 대북지원을 이행하기 어려운 환경이 조성되었다.<sup>4)</sup> 따라서 대북지원 공여행위자들의 조정 메커니즘을 국제사회 인도적 지원 흐름에 입각하여 분석하고 평가하기 위해서는 국제사회에서 인도적 지원 행위자들의 조정과 협력에 대한 규범과 체계를 살펴보는 것이 필요하다.

인도적 지원은 전통적으로 전쟁 피해자 구호에서 시작하여 대형 자연재난에 대한 단기적인 재난 대응이 주를 이루었지만 재난이 장기화, 복합화 되면서 최근에는 다양한 형태의 인도적 위기의 위험을 관리하는 재난위험 경감과 취약성을 감소하는 장기적 접근으로까지 그 범주가 확대되었다(Walker, 2009). 유엔은 여러 차례의 대형 재난과 장기 난민 대응에서 얻은 교훈을 바탕으로 인도적 지원의 성과를 증진하기 위한 방안으로 인도적 지원 행위자들 간의 소통, 정보교류, 공동의 목표 설정과 이행을 위한 분업 등을 강조하고 이를 현장에서 실행하기 위하여 유엔 인도지원조정국(Office for Coordination of Humanitarian Affairs, UN OCHA)의 조정 기능을 강화해왔다(홍지영, 2019: 6-10).

조정 메커니즘 구축의 일환으로 UN OCHA은 식량, 식수위생, 보건, 영양, 보호, 주거 등 활동 분야별로 클러스터를 구성하고 있다. 클러스터 할

4) 특히 2016년 이후 채택된 유엔 대북제재 6건 중 5건(제2270호, 제2321호, 제2371호, 제2375호, 제2397호)은 석탄, 철광석 등 주요광물 수출과 북한의 석유 및 정유제품 수입, 대북 투자, 해외 노동자 송출 등을 금지 또는 제한하였다.

동의 핵심은 해당 분야에 참여하는 행위자들이 인도적 필요에 대한 기초 자료를 취합, 공유하고 필요한 지원의 규모와 우선순위를 공동으로 결정하여 그 우선순위에 따라 업무를 분장하는 데에 있다. 클러스터를 통한 인도적 지원은 국가, 국제기구, NGO 등 다양한 층위의 행위자들이 동시에 참여하면서 나타날 수 있는 중복수혜와 불필요한 지원 등 비효율을 낮추고 필요를 기반으로 우선순위를 선정하여 지원 대상에 대한 차별적 접근을 예방할 수 있다. 또한 수원국 정부 및 재난 피해자들에게 의사소통 창구를 통일하여 수원국과의 의사결정을 신속하고 효과적으로 할 수 있다는 점도 매우 중요하다. 2016년 세계인도주의 정상회의(World Humanitarian Summit)에서는 즉각적인 인도주의적 필요를 충족시키기 위해 인도적 지원 분야와 개발협력 분야, 그리고 평화 구축 분야의 활동들이 공동의 목표를 상징하고 협력해야 한다고 강조하였다.<sup>5)</sup> 현재 인도적 지원 분야와 개발 분야에서 상호 중첩되는 활동이 있음에도 자금지원 통로와 분야 별 활동 행위자들이 엄격하게 분리되어 있는 구조적인 문제점도 함께 지적하였다. 이러한 주장을 구체화한 것이 인도적 지원-개발-평화 넥서스(Humanitarian Assistance- Development-Peace Nexus, HDP 넥서스)이다. 아래 <그림1>은 넥서스를 통한 행위자 간 협력구조를 보여준다.

5) <https://www.agendaforhumanity.org/summit>

〈그림 1〉 HDP 넥서스와 행위자 간 협력 구조



(자료: UN OCHA 홈페이지를 참고로 저자 작성)

위의 〈그림1〉에서 보여주는 바와 같이 UN OCHA를 중심으로 한 인도적 지원 행위자들 간의 협력 증진 노력과, HDP 넥서스의 대전제는 공여행위자들의 일관성을 강화하여 공동의 성과(collective outcome)를 달성해야 한다는 것이다. 이 같은 국제사회의 논의는 궁극적으로 같은 목표를 지향하지만 독자적으로 활동해 온 공여행위자들이 공동의 목표와 구체적인 성과 프레임워크를 바탕으로 협력하는 방안을 제시한다(UNOCHA 2018). 이를 통하여 원조자원과 역량을 효과적으로 사용함으로써 궁극적으로 수원국에서의 원조 효과성을 개선하는 것이 이러한 노력의 목적이라고 하겠다.

### Ⅲ. 북한 수원 거버넌스의 변화와 특징

이 장에서는 1995년부터 국제사회가 북한을 지원하는 과정을 주요

행위자를 중심으로 살펴보고, 이 과정에서 북한의 수원 거버넌스 어떻게 변화하였는지 고찰한다. 더불어 분절적인 수원 거버넌스 구조 하에서 대북지원 공여행위자들의 단체 간 조정 노력을 분석하고자 한다.

## 1. 북한 수원 거버넌스의 구축(1995~2003)

1990년 대 북한 당국이 국제사회에 인도적 지원을 요청하게 된 가장 직접적인 계기는 1994년 발생한 대홍수이다. 홍수는 몇 년간 지속된 기근으로 인해 이미 심각한 수준의 식량수급에 결정적인 피해를 입혔다. 북한 당국은 국제사회의 지원을 대내적으로 총괄하기 위하여 큰물피해위원회(Flood Damage Rehabilitation Committee)를 구성하였다. 큰물피해위원회는 외무성 산하의 기관이지만 식량 수급 등을 위하여 여러 부처의 공무원으로 구성되었다. 본 위원회는 모든 국제 인도적 지원활동에 대한 총괄 책임을 가지고 있으며, 홍수 피해를 복구한 이후에도 국제사회와의 상호 활동을 관리하는 상설기관으로서 기능하였다. 큰물피해위원회는 북한 내부에 사무소를 두고 있는 국제사회 행위자들에 대응하여 국제원조 업무 뿐 아니라 일상적인 부분에도 교섭담당자(interlocutor) 역할을 이행하였다.

큰물피해위원회는 국가수준(national level), 지역수준(provincial level), 현장수준(community level)으로 구성되었으며, 국가수준인 평양 사무소 즉, 중앙정부 수준에서 주요 의사결정을 내리면 지역수준 및 현장수준에서 손발을 맞추어 결정된 사항을 이행하는 구조를 가진다. 한국과 일본을 제외한 대부분 국가의 민간단체들, 특히 유럽연합(European Union, EU) NGO 담당기관은 모두 큰물피해위원회의 관리 하에 사업을 진행하였다. 다자기구, 국가 별 원조 이행기관, 국제 NGO 등 모든 국제원조 행위자는 반드시 큰물피해위원회의 대응으로 사업을 이행할 수 있었으며, 북한 내 타 부처와는 별도로 직접 일할 수 없었다.

그러나 큰물피해위원회에 소속된 주요 공무원들은 외무성 소속이었으며, 지역수준과 현장수준 역시 지방정부 공무원들로 구성되어 있기 때문에 분야별 전문지식을 충분히 갖추고 있지 못하였다. 그 때문에 대북 지원 의료사업을 이행하던 국경없는의사회와 같은 특정 국제 NGO들은 큰물피해위원회와 사업이행을 논의하는 것에 큰 불만을 가지기도 하였다(Flake & Snyder, 2003). 그러나 수원 거버넌스의 구조적 차원에서 본다면 큰물피해위원회가 대북 지원 전체를 총괄하는 역할을 담당하여 상대적으로 공여행위자에 대하여 일관성 있는 대응이 가능하였다.

1995년 대북지원을 시작한 민간단체, 즉 NGO들을 국가별로 구분하면 유럽 국가들과 미국, 한국, 중국, 일본, 캐나다, 오스트레일리아로 구분할 수 있다. 이들은 대부분 식량위기가 가장 심각했던 1996년부터 1997년에 북한이 진입하기 시작하였다. 플레이크와 스나이더(Flake & Snyder, 2003)의 연구에 따르면 가장 일찍 북한에 진입한 것은 정치적 충돌이 상대적으로 낮은 EU회원국들의 NGO들이었다. 1995년 국경없는의사회를 기점으로 1997-1998년에는 스위스의 캠퍼스포크리스터스(CFC), 영국의 옥스팜(Oxfam)과 어린이원조(CAD), 아일랜드의 컨선월드와이드(Concern Worldwide), 이탈리아의 협력 및 개발(CESVI), 프랑스의 세계의사회(MDM)와 기아추방행동(ACF), 독일의 독일농업행동(GAA) 그리고 1999년에는 스위스의 재림교개발구호기구(ADRA)와 스웨덴의 피엠유 인터라이프(PMU Interlife)가 진입하였다. 이후 2000년대에는 프랑스의 트라이앵글(TGH), 벨기에의 국제장애인협회(HI), 그리고 헝가리의 헝가리원조(HBAid) 등이 새로 대북지원 사업을 시작하였다.

미국의 일부 소규모의 종교 기반 NGO는 초기부터 개별 접근대신 공동의 채널을 구축하였다. ‘미국 민간자원기구컨소시엄(The US Private Voluntary Organization Consortium, PVOC)’을 구성하여 1997년에 평

양에서 사업을 시작하였다. 미국 국제개발처(United States Agency for International Development, USAID)가 초반 이 컨소시엄 구성을 지원하였다. 이는 유엔세계식량계획(World Food Programme, WFP)을 통해서 이행하던 북한에 대한 모니터링 기능을 미국 NGO를 통하여 보다 직접적으로 하기 위한 의도가 있었다고 해석된다. 이러한 배경에서 PVO는 이후 북한 당국이 미국 정부와의 관계가 적대적으로 돌아서는 등 정치적 상황이 달라지는 것에 큰 영향 받을 수밖에 없었다.

주요 국제 NGO들이 1995년 활동 시작 당시 WFP이 북한 당국과 소통하는 채널로 활동하였다. 이에 따라 WFP는 NGO들의 필요 측정 및, 수요조사, 대응책 결정, 지원 방식과 방법, 지원 대상 지역과 사업 내용 등을 확정하는 복잡한 과정을 총괄하여서 진행하였다. 또 다른 채널로 대북지원 NGO들은 WFP의 감사 하에 NGO 지원 사업의 공통 활동을 위하여 평양에 비정부기구 모니터링 사무소를 두길 원했다. 따라서 국제 NGO들은 북한 당국과의 협상을 통하여 '식량지원을 위한 연계사무소(Food Aid Liaison Unit, FALU)'를 1997년 설립하였다.

플레이크와 스나이더(Flake & Snyder, 2003)는 FALU의 가장 중요한 역할은 모든 외국 NGO와 북한의 큰물피해위원회 간의 소통을 원활하게 해주는 것이라고 설명한다. FALU는 WFP와도 긴밀한 관계를 맺고 추가 모니터링 자원을 제공하면서 상호 간에 시너지를 낼 수 있었다고 평가받는다. FALU는 1996년 처음 개소할 당시 ADRA, 카리타스, CFGB, MCI, 월드비전 등의 단체로 구성되었으나 추후에 다른 여러 단체들이 합류하면서 확대되었다. 사무소는 개소 당시 두 명의 스텝으로 시작하여 나중에는 20명까지 조직이 확대되었으며 북한 전체 211개 지역단위 중 158개까지 접근이 가능한 정도로 매우 활발한 활동을 보였다. FALU는 공여국과 공여기관에게 식량 지원과 관련하여 수요측정 정보를 제공하고 프로세스에 관련한 조언도 제공하였다. 지원되는 식량

및 다른 자원에 대한 배분 정보도 일부 제공하였으나, 북한의 특수한 상황으로 인해 식량 배분에 대한 모니터링은 매우 제한적이었다. FALU는 미국 NGO들과도 협력관계를 맺긴 하였지만 실제로는 FALU의 활동과 지원은 유럽 NGO, 캐나다 NGO, 그리고 홍콩의 카리타스 정도에 한정되었다.

FALU가 제공하는 정보와 지원은 특히 평양에 사무소를 두지 않고 대북 지원사업을 하는 몇몇 NGO들에게는 사업 이행에 있어 매우 중요한 역할을 하였다. 북한에 사무소를 운영하는 것은 재정적 측면과 안전의 문제에서 모두 높은 비용이 소요되기 때문에 지원규모가 작은 NGO들은 사무소를 운영하는 데 어려움을 겪었다. 이런 경우 평양에 현지사무소를 운영하지 못하는 NGO들은 FALU이 제공하는 정보의 크게 의존하여 대북 지원사업 내용을 모니터링 하였다. FALU의 활동은 역설적으로 국제사회의 인도적 지원 행위자들이 대북 사업을 하는 데 있어 북한 당국의 조건을 수용하는 것이 매우 일반적이지 않은 상황이었음을 보여준다고 해석할 수 있다.

반면 한국과 일본의 경우 국제 NGO들과 다른 양상으로 대북지원활동을 전개되었다. 주지하다시피, 대한민국 헌법 상 북한의 특수한 지위에 따라 한국의 대북 지원은 국가 간 이전을 전제로하는 국제사회의 개발협력원조와는 그 성격과 지원방식이 상이하다.<sup>6)</sup> 북한 당국은 큰물피해위원회가 아닌 별도 기관인 ‘조선아시아태평양 평화위원회(Korean Asia Pacific Peace Committee)’를 한국 NGO들의 대북지원 활동을 대응창구로 지정하였다. 조선아시아태평양평화위원회는 1994년 5월 조

6) 한국의 대북지원은 공적지원은 남북교류협력 활성화와 한반도 평화통일 여건조성을 위하여 조성된 남북협력기금과 다자채널의 지정기여방식의 신탁기금(trust fund) 통해서 이루어졌고 그 외에는 민간 행위자의 직접지원방식으로 이행되었다. 이는 남북관계의 특수성에 기반한 것으로 국제사회 지원에 대한 수원 거버넌스의 일반적인 특징과 병렬적으로 비교하기는 어렵다.



선로동당 통일전선부 산하 외곽단체로 설치된 민간 대외활동 단체로 아시아, 태평양 지역의 국가들과 정치, 경제, 문화교류의 확대 및 강화를 목적으로 설립되었다. 그러나 주요 업무는 미국과 일본 등 미수교 국가와 민간 교류를 확대하는 일을 담당하였으며 실제로는 대남 협상 단체로 활동하였다. 이후 2000년 남북정상회담 이후에 한국의 대북 주요 지원 프로그램들이 본격적으로 가동되기 시작하면서, 조선아시아태평양 평화위원회의 실행 기관으로서 민족경제협력연합회(민경련)와 민족화해협의회(민화협)가 등장하였다. 이로서 남북경협과 당국 간 경제실무 업무와 국제기구 및 NGO 협력을 통한 개발협력사업은 민경련으로, 남북관계 업무와 NGO들의 일반적인 지원사업은 상당 부분 민화협으로 이관되었다. 한국 NGO들을 통한 대북사업에 대해서는 일반적으로 민화협이 대응하였으나, 개발협력의 성격이 강하고 경제성장에 기여하는 일부사업은 민경련으로 협력 채널이 지정되었다(문경연 외, 2017: 35-67).

월드비전 한국은 북한 사업을 처음 시작할 당시인 1997년에는 조선아시아태평양 평화위원회와 사업 가능성을 타진하고 합의하여 사업을 시작하였으나, 2000년 씨감자 생산사업을 비롯한 농업개발 사업이 본격적으로 시작되는 시점에는 민경련과 농업과학원이 수원 채널로 지정되었다(이용범 2005). 이를 기점으로 부가가치를 높여 경제적 효과를 산출할 수 있는 농업사업의 경우, 민경련은 산하의 자회사들을 통해 한국 NGO와 협력하여 사업이 진행되기도 하였다. 당시 사업에 참여하였던 한국 NGO 담당자들은 이 과정에서 한국 NGO를 담당하는 수원채널인 민화협과 민경련 간의 암묵적인 경쟁이 있었다고 설명한다. 다른 한편, 2000년에서 2003년 사이에는 사업 현장 수준에서 협력하는 북한의 전문기관들의 역할이 강화되어 한국 NGO와 북한에서 사업에 직접 참여하는 주체들이 합의서를 쓰는 단계까지 발전하였다. 일례로 아동을

대상으로 한 영양사업과 보건사업을 이행한 어린이어깨동무의 경우, 북한의 어린이영양관리연구소, 조선의학협회 등과 합의서를 직접 쓰고 사업을 진행하였다(이용범, 2005: 26-27).

## 2. 북한 수원 거버넌스의 변화(2004년 이후)

2004년 북한은 국제사회에 인도적 지원을 중단하고 개발원조를 요구하면서 수원 거버넌스를 전면적으로 개편하였다. 먼저 다자원조 기구의 대북지원을 담당하는 기구로서 '국가조정위원회(National Coordinating Committee, NCC)'가 있다. 국가조정위원회는 외무성 산하 기구로서 외무성, 농업성, 교육성, 보건성 관리들로 구성되며 UNDP, WFP, WHO 등 기구별 담당 부서가 있다. 이 기구는 유엔기구의 대북지원 사업에 대한 협의와 협정서 체결의 당사자로서 유엔 기구와의 협력하여 대북지원 사업을 조정하는 역할을 담당한다.

양자원조는 외무성 내의 각 공여국 정부를 담당하는 부서에서 담당한다. 평양에 상주 사무소를 설치하고 있는 스위스개발협력청(SDC), 이탈리아개발협력청(Cooperazione Italiana allo Sviluppo)은 양자 및 다자 간 원조를 실시하고 있고, 호주, 캐나다 등 상주 사무소를 설치하지 않고 있는 국가는 WFP 등 유엔 기구를 통한 다자원조만 실시하고 있다. 북한은 또한 각 공여국의 NGO를 담당하는 기구를 별도로 설립하였다. 먼저 EU NGO들을 대응하는 기관으로서 '조선-유럽연합협력조정처'(Korean-European Cooperation Coordination Agency, KECCA)가 있고, 미국 NGO는 '조선-미국민간교류협회'(Korea-America Private Exchange Society, KAPES)가, 캐나다 NGO는 '조선-캐나다 협력처'(Korea Canada Cooperation Agency, KCCA)가 담당하도록 하였다. 국제적십자사연맹(IFRC)은 별도로 조선적십자회(DPRK Red Cross)가 대응하도록 하였다.

한국의 경우, 남북 당국 간 관계는 북한의 통일전선부가 총괄하는 반면 민간은 민족화해협의회가 총괄하도록 하였다. 통일전선부는 조선노동당 산하에 있는 대남관계 담당 부서로서 한국의 대북지원, 민족화해협의회는 통일전선부의 외곽기구로서 한국 NGO를 담당하도록 하였다. 그 외에 종교계활동은 조선불교도연맹, 조선그리스도교연맹, 조선천주인협회가 대응하고 적십자는 별도로 대한적십자사가 남북 간 합의된 정부 차원의 대북지원 사업을 위탁 대행하도록 하였다.

2004년에 목격된 북한의 급격한 수원 거버넌스의 변화에 대한 직접적인 인과관계 파악은 제한적이나 대북지원 공여 행위자들과 북한 당국 간의 갈등으로 인한 사업중료 사태를 고려하면 북한 당국의 태도변화를 추정할 수 있다. 1995년 이후 이행된 대북 인도적 지원과정에서 WFP, MSF, Help Age International, Oxfam 등을 비롯한 주요 공여행위자들은 북한 당국의 통제로 인하여 접근성, 책무성, 투명성 등의 인도주의 기본 원칙이 준수되지 못한 점을 지적해 왔으며, 사업을 중단하고 철수하는 사태가 나타났다(김태균 2019, 41-42). 북한 당국과 공여행위자들 간의 갈등은 인도적 원조의 안보화(securitization) 현상으로 이어지게 되며 공여 행위자들 간의 협력과 공동 의사결정에 대하여 북한 당국이 느끼는 정치적 부담을 가중시킨 것이다.

초기 대북지원 활동을 하는 공여 행위자들은 북한에서 기근문제 대응을 위해서 연합체를 구성하는 것을 목표로 조정 메커니즘을 구축하고자 하였다. 이를 위해서 주요 행위자들은 아래 <표 2>과 같이 1996년부터 2001년까지 지속적으로 관련 국제회의를 개최하였다.

〈표 2〉 대북지원행위자들 간의 조정 및 협력을 위한 국제 컨퍼런스

연도	회의명/장소	참여 기구/논의 내용
1996	머스그로브 (Musgrove)	Erich Weingartner(캐나다)가 FALU의 리더로 '조정/협력 (coordinator)' 역할을 담당하기로 결정.
1997	머스그로브 (Musgrove)	유럽NGO들을 중심으로 한국, 일본 NGO 참여.
1998	서울	한국행위자들의 역할이 부각되기 시작함.
1999	베이징	중국 행위자들의 대북지원 참여 시작.
2000	도쿄	international NGO conference (그 간 소외되어 있던 일본이 적극적으로 참여함)

(자료: Flake & Snyder 2003를 참고로 저자 작성)

대북지원 행위자들 간의 조정 및 협력을 위한 국제 컨퍼런스에서 공여행위자들이 대북지원을 하는 과정에서 부딪히는 공통의 이슈들에 대한 논의가 이루어졌다. 특히 원조 배급채널과 투명성에 관련한 논의가 핵심 주제였다. 구체적으로 1990년 대 후반 가장 큰 비중을 차지했던 식량지원 이슈와 관련해서는 북한정부의 배급 시스템인 중앙배급체계(Public Distribution System, PDS)를 이용할지 여부 등에 대한 논의가 이루어졌다. 또한 가장 급박한 인도적 지원이 필요했던 산모와 아동, 빈곤계층, 소외계층 등을 위한 특별한 고려가 이루어졌는지, 공여행위자들의 지원이 실제 배분 비율에 맞추어 이행하는지 여부를 확인하는 문제 등이 논의되었다. 1996년 이후 매 해 열린 국제컨퍼런스는 대북지원 사업에 참여하는 행위자들 간의 공통된 문제점들에 관한 논의를 할 수 있는 유일한 장으로서 기능하였다. 초기 컨퍼런스에서는 대북지원의 현황과 활동에 관련된 구체적인 논의를 중심으로 시작했으나 해를 거듭할수록 더 높은 수준의 아젠다를 다루게 되었다. 이를 바탕으로 1998년에는 '공동 인도주의원칙 성명(Combined Statement of Humanitarian Principles in the DPRK)'을 발표하면서 9가지 인도주의 원칙을 천명하였다.

국제컨퍼런스와 조정기제를 통하여 인도적 지원 행위자들은 북한 당국에 사업 이행 프로세스와 식량배급에 대한 투명한 모니터링을 요구하였지만 이후에도 북한 당국은 여전히 방문지역, 인터뷰 대상자를 제한하였고 모니터링 위해서는 사전 신청을 할 것을 요구하여 결과적으로 국제규범과 기준에 부합하는 모니터링이 이루어지지 않았다. 평양에 주재한 유엔기구와 국제 NGO 중 몇몇 기관은 북한의 식량 중앙 배급체계를 통한 식량 지원은 북한의 계층 구조를 지속시키는 것으로 인식하고, 이 같은 북한의 정책을 비판하였다. 그러나 공여행위자들 간의 느슨한 연합체의 공동 대응 수준으로는 북한 당국의 변화를 이끌어내기에 충분하지 않았다. 결국 앞서 설명한 바와 같이 북한의 인도적 지원 배분의 투명성과 모니터링 체계에 문제를 지속적으로 제기해온 국경없는의사회, 옥스팜, ACF, CAD 등은 1998년 이후 평양에서 철수하였다.

아래 <표 3>과 <표 4>는 각각 1995년-2003년까지 유지된 큰물피해위원회를 중심으로 구성된 북한의 수원거버넌스와, 2004년 새롭게 구성된 수원 거버넌스이다. <표3>과 <표4>를 비교로 확인할 수 있는 바와 같이 국제행위자를 대응하던 큰물피해위원회의 역할이 외무성, 국가조정위원회, 민족경제협력연합회 및 국가별 NGO를 대응하는 협력처 등으로 파편화되면서 전반적인 수원 거버넌스 구조가 분절화된 것을 확인할 수 있다.

〈표 3〉 1995-2003 북한의 수원 거버넌스

	공여행위자 (국제 및 한국)	북한 수원거버넌스
국제 행위자	공여국(양자)	큰물피해위원회(FDRC) (*2000년 이후 일부 유엔기구 경제사업의 경우 민족경제협력 연합회가 담당함)
	유엔기구(일반협력사업)	
	국제NGO - 유럽NGO(초기 WFP가 소 통창구, 이후 FALU가 대체) - 미국NGO(미국 민간자원기 구컨소시엄, PVOC)	
	국제적십자연맹(IFRC)	
한국	통일부	통일전선부
	대한적십자	조선적십자회(DPRK RC)
	2000년 이후 NGO	민족화해협의회
	2000년 이후 남북경협	민족경제협력연합회

(자료: Gordon Flake & Scott Snyder(2003) 및 인터뷰를 참고로 저자 작성)

〈표 4〉 2004년 이후 북한의 수원 거버넌스

공여행위자(국제 및 한국)		북한 수원거버넌스	
국제 행위자	공여국(양자)	외무성	
	유엔기구	일반협력사업	국가조정위원회(NCC)
		개발협력사업	민족경제협력연합회
	국제NGO	유럽 NGO	조선-유럽연합협력조정처(KECCA)
		미국 NGO	조선-미국민간교류협회(KAPES)
		캐나다 NGO	조선-캐나다협력처(KCCA)
	국제적십자연맹(IFRC)	조선적십자회(DPRK RC)	
한국	통일부	<u>통일전선부</u>	
	대한적십자	조선적십자회(DPRK RC)	
	NGO	<u>일반사업</u>	민족화해협의회
		개발협력사업	민족경제협력연합회
		종교단체	<u>조선불교도연맹, 조선그리스도교연맹, 조선천주교인협회</u>
	남북경협	민족경제협력연합회	

(자료: 이종무 연구(2004) 및 인터뷰를 참고로 저자 작성)

### 3. 최근 북한 수원 거버넌스의 현황과 특징

2020년 1월 기준 유엔 대북제재 면제 승인기관은 총 25개 기관이 있다. 그 중 현재 북한 내 상주사무소를 운영하는 공여국은 스위스, 이탈리아, 핀란드, 프랑스, 유럽연합 등이고 유엔기관은 UNICEF, FAO, WHO, WFP, UNDP, UNFPA 등 6개 기관이 있다. ICRC와 유럽연합사업지원(EUPS)에 속한 6개 국제 NGO 중 4개 단체가 북한에 상주 사무소를 두고 있다.<sup>7)</sup> 공여자들 간의 공식적인 조정 기제는 없지만, UNDP가 UN OCHA를 대신하여 해당 국가의 인도적 지원 사업관련 지원을 담당하는 유엔 인도주의북한팀(UN DRPK Humanitarian Country Team)을 설치하고 유엔북한상주조정관(UN Residential Coordinator for DPRK, RC)을 겸하면서<sup>8)</sup> 상주조정관을 중심으로 한 공여행위자들의 조정기제가 제한적이지만 기능하고 있다(김태균, 2019: 39-58).

유럽연합사업지원은 2005년 북한 정부의 요구로 모든 외부 인도적 지원이 공식적으로 중단되고 국제기구와 NGO가 철수한 이후, 유럽위원회 인도지원사무국(European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, ECHO)과 북한의 논의로 지정한 6개 단체들만이 북한 지원 사업을 지속할 수 있었다. 그 중 세이브더칠드런(Save the Children)과

7) 유럽연합사업지원에 소속된 NGO는 다음과 같다: EUPS Units 1. 프리미어 어전스 인터내셔널 (Première Urgence Internationale), EUPS Units 2. 세이브더칠드런(Save the Children), EUPS Units 3. 컨선 월드와이드, EUPS Units 4. 독일 세계기아구조 (Deutsche Welthungerhilfe), EUPS Units 5. 트라이앵글 제네레이션 휴머니테어 (Triangle génération humanitaire), EUPS Units 6. 핸디캡 인터내셔널(Handicap International).

8) 유엔은 인도적 위기 발생시 인도주의 조정관(Humanitarian Coordinator, HC)를 파견 또는 임명하여 인도적 지원에 관련한 모든 유엔의 지원을 총괄하도록 한다. HC는 위기의 성격과 해당 국가의 상황에 따라 직접 파견되기도 하지만 많은 경우 해당 국가에 상주하여 기본 정보와 네트워크를 가지고 있는 UNDP의 수장이 이를 겸하여 HC 역할을 겸한다.



핸디캡 인터내셔널(Handicap International) 등은 계속되는 대북제재와 북한 당국의 투명성 문제로 인하여 이미 오랜 기간 대북 지원 사업에 어려움을 겪으며 2017년과 2019년에 각각 사업을 중단하였다. 또한 최근 코로나 감염병(COVID-19)으로 인하여 국경 폐쇄로 물자와 인력의 출입에 대한 통제가 강화되면서 프리미어 어전스 인터내셔널(Première Urgence Internationale), 독일 세계기아구조(Deutsche Welthungerhilfe), 트라이앵글 제네레이션 휴메니테어(Triangle génération humanitaire)는 사업을 일시 중단하여, 유럽연합사업지원 NGO들 중 2020년 12월 북한 사무소에서 사업을 진행하고 있는 곳은 컨선 월드와이드가 유일하다.<sup>9)</sup>

대북지원 사업을 이행하는 공여행위자들은 인터뷰에서 통해 북한의 수원 거버넌스가 시기와 행위자, 사례에 따라서 상이하기 때문에 한 시점을 기준으로 거버넌스 구조를 정확하게 특정하는 것은 쉽지 않다고 설명한다.<sup>10)</sup> 그러나 각 행위자들의 사업이행 과정과 인터뷰 등을 종합하여 보면, 표면적으로 각 대북지원 공여행위자를 북한의 전담기구가 채널별로 대응하는 형태의 북한의 수원 거버넌스 거시적인 프레임워크는 크게 달라지지 않았다. 그러나 분절적 거버넌스의 틀 내에서도 몇 가지 중요한 변화가 있음을 파악하였다.

먼저, 현재는 중단되었지만 1997년 이후부터 대북지원 사업을 이행한 한국 NGO들은 2004년 수원 거버넌스 개편 당시 북한 당국의 지침에 따라 한국 NGO 대응 채널이 민경련으로 전환되었던 시기가 있었다. 약 6개월 이후 다시 민화협이 한국 NGO 대응을 담당하면서 2000년 대 초기 거버넌스를 회복하였다. 다만, 씨감자생산사업과, 2001년 이후 남북농업과학 심포지엄을 해마다 개최하는 등 농업 기술이전 및 전문가

9) 미국의소리(VOA) : <https://www.yna.co.kr/view/AKR20201204018600504>

10) 2020.07.11. 인터뷰 중

양성 사업을 병행하고 있던 월드비전 한국은 예외적으로 민경련을 협력 파트너로 하여 사업을 진행하게 되었다. 초기 단계에는 한국 NGO들은 일반적으로 민화협을 채널로 협력하였으나 식량 등의 단순 물자배급 수준을 넘어 지속가능한 경제 발전에 직접 연관이 있는 농업 생산량 증진과 축산업 발전에 관련된 사업 등 개발협력 및 경제성장에 초점을 맞추는 사업은 아태국이 직접 해당 사업을 담당하기도 하였다. 즉 대북지원 사업의 성격에 따라서 한국 NGO와의 협력 창구가 반드시 민화협으로만 제한되는 것은 아니라는 점을 확인할 수 있다. 또한 수원 거버넌스 전환 시기 수원 채널의 변경 등의 상황으로 미루어보아 북한의 수원 조직들 간의 암묵적인 경쟁이 있음을 합리적으로 추론할 수 있다.

또 다른 변화는 수원 거버넌스에 내각 산하에 전문기관들이 포함되기 시작했다는 점이다. 사업별로 사업 내용의 해당 분야에 직접 관련이 있는 조직들, 예를 들면 조선어린이교육후원기금, 조선병원협회, 조선장애인협회, 조선경제기술협력협회 등이 직접 공여행위자와 사업 내용을 의논하고 협력하여 이행하는 변화를 보였다. 그러나 내각 산하의 전문기관들이 북한의 수원 의사결정구조에 포함되는 것은 아니다. 이러한 조직들은 국제 및 한국 대북지원 행위자들과 사업에 대한 세부 내용을 논의하지만 최종적인 의사결정 주체는 각 공여국의 NGO를 담당하는 기구 및 민화협과 민경련이라는 점에는 변화가 없다.

중앙 의사결정 거버넌스뿐 아니라 사업 현장 수준에서의 실질적인 수원 거버넌스에서 미세한 변화도 감지된다. 핵심적인 변화는 각 기구 산하의 사업소나 군단위 인민위원회의 실질적인 역할의 증대이다. 특히, 대북 지원 행위자가 평양에 상주 사무소를 두고 장기간 대북지원 사업을 이행하여, 북한 당국과 관련 부처, 전문기관, 사업 지역의 군인민위원회 등 다층적인 행위자와 각각 신뢰관계를 형성하고 있는 경우, 사업 내용, 사업대상 지역 등 실질적인 내용을 전문기관, 사업소 및 군인

민위원회 등 낮은 단위의 지역 수준 행위자들과 의논하는 경우가 많다.<sup>11)</sup> 그러나 이러한 경우에도 <표 2>에 명기된 중앙의 수원 거버넌스에 포함된 중앙 부처 즉, 외무성, 통전부, 국가조정위원회, 민경련, 민화협, 국제NGO대응창구와 관련 부처, 전문기관, 지역단위 위원회와 사이에는 명확한 위계가 존재하기 때문에 공식적인 의사결정은 해당 행위자의 공식적인 수원 창구역할을 담당하고, 사업의 최종 책임을 갖는 중앙 수원기관이 맡는다. 대북지원 행위자는 이러한 공식채널을 통해서 협동농장, 병원, 전문기구, 기금 등 다양한 사업 주체를 접촉하고 의논할 수 있다.

최근 인도적 지원 거버넌스에 나타난 큰 변화는 개별적으로 독립된 사업을 이행했던 유럽연합회원국에 소속된 NGOs들은 유럽연합의 유럽연합사업지원(EUPS)의 유닛으로 활동하게 되었다는 점이다. EUPS로 활동하는 여섯 개의 유럽 NGO들은 앞서 설명한 바와 같이 UNDP 소장이 겸직하고 있는 북한 상주조정관(RC)을 중심으로 북한에 상주하는 유엔기구들과 주기적인 회의를 통하여 정보를 공유하고 사업 방향 등을 의논하고 있다. 공여국 원조기구, 유엔기구, NGO 등이 모두 포함되는 유엔 인도주의북한팀과 식량안보 조정 기구인 식량안보조정(Food Security Coordination, FSC)은 관련 이슈를 논의할 수 있는 플랫폼으로서 기능한다. 공여행위자 기관 간 회의(Interagency Meeting)도 구성되어 정기적으로 모임을 갖고 있었으나 최근 코로나 감염병으로 인하여 여러 기관의 사업이 잠정 중단되면서 정기모임도 같이 중단되었다.

마지막으로 고려할 점은 북한이 분야별작업반(Sectoral Working Group, SWG)을 구성하였다는 점이다. SWG는 공여행위자들과 북한 담당자들이 같이 참여하는 조정 메커니즘이라는 점에 중요한 의미가 있다. 김태균은 SWG에 대하여 공여행위자와 수원국 간에 실무 협의가 가

---

11) 2020.07.11. 인터뷰.

능한 유일한 조정 메커니즘이라는 점에서 의의가 있지만 실무적, 기술적 수준에서의 사후관리 수준이라는 데 한계가 있다고 지적한다(김태균, 2019: 48-49).

## V. 결론

본 연구는 원조 효과성 제고를 위한 국제사회 노력의 일환으로 논의되고 있는 원조 분절화 관점에서 개도국의 수원 거버넌스에 대한 국제적 논의와 북한의 원조 수원 거버넌스의 형성과 변화를 고찰하였다. 구체적으로 이 연구는 북한의 수원 거버넌스가 어떻게 구성되었는지 고찰하고, 2004년 이후 분절적인 수원 거버넌스 아래에서 원조와 개발협력 지원이 실제로 어떻게 이행되어 왔는지 고찰하였다.

구체적으로 1995년 국제사회의 대북지원이 개시된 이후 약 10년간 북한의 국제사회 지원 대응 창구는 큰물피해대책위원회로 통일되어 있었음을 알 수 있었다. 2004년 이전의 큰물피해대책위원회를 중심으로 한 북한의 수원 거버넌스는 <표 1>에서 제시한 수원 거버넌스의 세 가지 유형, 즉, 첫째, 특정부처 및 기관 중심의 수원 거버넌스 유형, 둘째, 개발협력사업을 총괄하는 별도의 기관 또는 제도 마련한 유형, 셋째, 소수 부처 및 기관이 공동으로 원조를 조정하고 운영하는 유형 중 첫 번째 유형에 해당한다. 그러나 북한은 2004년 국제사회에 식량 지원 중심의 인도적 지원을 중장기적 관점의 개발로 전환할 것을 요구하면서 행위자별로 각각의 수원 창구를 지정하는 분절적인 수원 거버넌스를 구성하였다. 2004년 이후 구성된 수원 거버넌스 하에서 북한은 각 공여행위자들과 지정된 사업 창구를 통해서 사업을 협상하고 이행하였다. 제2장에서 논의한 바와 같이 분절화는 일반적으로 수원국이 원조를 받거나 개발협

력 사업을 이행하는 데 있어 관리와 행정에 필요한 인력과 비용을 증대시키는 결과를 초래한다. 북한 사례 역시 수원 대응 창구의 분산은 사업 경험이 충분히 있고 언어 등 역량 있는 행정관료를 더 많이 필요로 했을 것이기 때문에 이는 곧 북한 당국이 부담해야 하는 행정비용이 가중되는 것을 의미한다. 특히 2004년 이후의 수원 거버넌스는 <표 1>에서 제시한 수원 거버넌스의 세 가지 유형 중 어떤 유형에도 부합하지 않는 독특한 체계이다. 북한의 수원 거버넌스의 변화가 대부분의 수원국 정부들이 원조 효과성을 증진하기 위하여 개발협력 사업을 조정하는 체계를 두어 분절된 수원 거버넌스로 인한 부작용을 감소하려고 노력하는 것과는 다른 양상으로 전개되었다고 판단할 수 있다.

2021년 현재 대북제재와 북한을 둘러싼 국제정치적 불안정성으로 인해 국제 대북지원 행위자가 제한되어 있지만, 북한의 개발협력 사업이 본격화되어 공여행위자의 수가 증가한다면 북한이 가진 분절적 수원 거버넌스로 인해 북한 당국이 부담해야 하는 행정비용이 급격하게 증가할 것으로 추론할 수 있다. 원조 효과성과 원조 분절화 논의에 기반한 일반적인 함의는 수원체계의 분절적 요소의 지양과 통합적 운영을 위한 기관 및 제도 구축에 초점을 맞춘다. 특히 해를 거듭할수록 가중되는 대북제재 현황에서 단기적으로 인도적 지원 면제를 받기 위해서, 중장기적으로 개발협력 사업을 효과적으로 이행하기 위해서는 국제개발협력 규범에 부합하고 원조 효과성 증대에 기여할 수 있는 수원 거버넌스와 이를 통한 정교한 정책 조율이 필요하다.

그러나 북한당국이 정치·경제체제의 특수성을 고려하여 분절화로 인한 행정비용을 감수하고서라도 분절적인 수원 거버넌스를 의도적으로 유지하는 것이라면, 공여행위자들 간의 조정 메커니즘을 강화하는 방식에 초점을 맞추는 것이 보다 효과적인 북한 개발협력을 위한 정책적 대안이 될 것이다. 현재 공여행위자들의 조정 메커니즘의 부재는 북한 당

국의 암묵적인 의도가 영향을 미쳤겠지만, 한국정부 및 NGO를 비롯한 공여행위자들이 그 필요성을 충분히 인식하고 적극적으로 조정기제를 구성하려고 하지 않은 데에도 기인한다.

최근 북한은 제한적으로나마 국제사회의 개발협력 패러다임 변화에 발맞추려는 시도를 보이고 있다. 또한 본 연구에서 살펴본 바와 같이 북한이 분절적 특징을 가진 수원 거버넌스를 표면적으로 유지하고 있기는 하지만 사업 이행 과정에서 필요를 위해서 일부 변화를 사업 이행 수준과 현장 수준에서 수용하는 것으로 보인다. 요컨대 현 시점에서 북한의 분절적인 수원 거버넌스의 부작용을 감소하고 장기적으로는 북한 수원 거버넌스를 통합적인 형태로 유도하기 위해서 국제사회는 공여행위자들의 조정 메커니즘을 강화하고 통합적 접근 방안을 모색하는 것이 중요하다. HDP넥서스에서 주창하고 있는 공동의 목표, 공동의 접근방식은 이 같은 맥락에서 출발점이 될 수 있다. HDP넥서스는 공여행위자들이 인도적 지원과 개발사업 성과의 총체성을 바탕으로 공동의 목표를 설정해야 하고 행위자들이 구체적으로 협력해야 한다고 주장한다. 이를 대북지원에 적용하면, 공여행위자들이 공동의 목표 아래에서 인도적 지원 및 개발규범에 입각한 대북지원 원칙과 가이드라인을 합의하고 공유하는 것이 선행되어야 할 것이다. 이어 공여행위자들 간의 협력과 조정을 위한 조정 메커니즘을 구성하고 국제-국가-지역 수준에서 행위자들이 협력할 수 있는 기회와 공간이 마련되어야 할 것이다. 여기에는 유엔 기구 및 국제 NGO뿐 아니라 대북지원 사업을 이행한 경험이 있고, 향후 남북관계가 개선되면 다시 사업을 재개할 준비를 갖추고 있는 한국 정부와 NGO도 포함되어야 한다.

국제사회의 대북지원과 관련하여 지원 기관별 북한 내 전담 기관 현황은 그 중요성에도 불구하고, 이종무의 2012년 연구를 마지막으로 이후 어떻게 변화했는지를 추적하는 후속연구가 수행되지 못했다. 따라서

본 연구에서 초점을 맞춘 북한의 수원 거버넌스 분석은 원조 효과성의 관점에서 북한의 구조를 이해하는데 있어 의의를 가진다. 아울러 이 연구는 한국정부를 비롯한 공여국, 국제기구, 국제 NGO 및 한국 NGO 등 다층위적 행위자들이 대북 인도적 지원 및 개발협력 사업을 재개하는 시점에 원조의 효과성 제고를 위해 북한 내 수원 거버넌스에 있어 어떠한 개선이 필요한지에 대한 정책적 시사점을 제공한다는 의의를 가진다고 하겠다.

## 참고문헌

- 김태균(2019). “국제개발 조건으로서의 평화: 대북원조의 이중적 딜레마와 북한 개발협력의 평화-개발 연계.” 『국제개발협력연구』, 11(3): 39-58.
- 문경연·이우영·정소민(2017). “대북지원 20년(1995~2015): 민간단체의 대북지원 성과와 과제.” 『국제관계연구』, 22(1): 35-67.
- 미국의 소리(VOA): <https://www.yna.co.kr/view/AKR20201204018600504>(검색일: 2020. 12. 28.)
- 박지연·문경연·김은영·조동호(2016). “국제사회의 개발협력 패러다임과 북한 개발협력: 새천년개발목표(MDGs)와 지속가능개발목표(SDGs)를 중심으로.” 『아태연구』, 23(2): 249-275.
- 이용범(2015). “월드비전의 북한 농업개발협력사업이 전환기 북한농업에 미친 영향” (file:///C:/Users/User/Downloads/[0430%20]20%EC%9B%94%EB%93%9C%EB%B9%84%EC%A0%84\_%EA%B5%AD%EC%A0%9C%EC%82%AC%ED%9A%8C%EB%B3%B5%EC%A7%80%EC%97%B0%EA%B5%AC(%EB%B6%81%ED%95%9C)(0).pdf (검색일 : 2020. 5.15)
- 이종무(2012). “대북지원의 전개과정 및 주요 지형의 변화.” 『KDI 북한경제리뷰』, 2012년 2월호
- 홍지영, 정현주, 손혁상(2020). “한국의 원조분절화 현상에 관한 실증연구.” 한국정치학회보, 54(2): 205-227.
- 홍지영(2019). “UN 인도적 지원 체계연구: UN OCHA 클러스터를 중심으로.” 『국제개발협력연구』, 11(4): 1-19.
- 통계청 북한 통계. <https://kosis.kr/bukhan/>(검색일:2020.5.30)
- Acharya, Arnab, Ana Teresa Fuzzo de Lima & Mick Moore(2006). “Proliferation and Fragmentation: Transactions Costs and the Value of Aid.” *The Journal of Development Studies*, 42(1)
- Arndt, Channing, Hing Tarp Jensen, & Finn Tarp(2000). “Stabilization and Structural Adjustment in Mozambique: an Appraisal.” *Journal of International Development*. 12(3): 299-323.
- Berg, Elliott(1997). “Dilemmas in Donor Aid Strategies.” In Gwin Catherine and Joan Nelson(eds.), *on Aid and Development*. Washington DC: Overseas Development Council.



- Flake, L. Gordon & Scott Snyder(2003). *Paved with Good Intentions: The NGO Experience in North Korea*. CT: Praeger Publisher.
- Klingebiel, Stephan, Timo Mahn, & Mario Negre(2016). *The Fragmentation of Aid: Concept, Measurements, and Implications for Development Cooperation*. London: Palgrave Macmillan.
- Knack, Stephen. & Aminur Rahman(2007). "Donor Fragmentation and Bureaucratic Quality in Aid Recipients." *Journal of Development Economics* 83 (1): 176-197.
- Knack, Stephen(2008). "Donor Fragmentation and Aid Effectiveness: Aid Is More Effectively Delivered by Fewer Donors." World Bank, Human Development and Public Services Research.<http://documents.worldbank.org/curated/en/612461468057845806/pdf/539110BRI0knac10Box345633B01PUBLIC1.pdf>(검색일: 2020.11.23)
- ODA Korea, [http://odakorea.go.kr/ODAPage\\_2012/T02/cps/asia/](http://odakorea.go.kr/ODAPage_2012/T02/cps/asia/).
- ODA 2000. "Humanitarian Coordination: Lessons from Recent Field Experience" (<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/4186.pdf>) (검색일: 2020. 7. 30)
- Roodman, David(2009). *Aid Project Proliferation and Absorptive Capacity*. London: Palgrave Macmillan.
- UN OCHA 2017. New Way of Working([https://www.unocha.org/sites/unocha/files/NWOW%20Booklet%20low%20res.002\\_0.pdf](https://www.unocha.org/sites/unocha/files/NWOW%20Booklet%20low%20res.002_0.pdf))
- UN OCHA 2018. Operationalizing Collective Outcomes([https://www.unocha.org/sites/unocha/files/Operationalizing\\_Collective\\_Outcomes\\_DraftV3.pdf](https://www.unocha.org/sites/unocha/files/Operationalizing_Collective_Outcomes_DraftV3.pdf))(검색일:2020.5.15)
- UN OCHA 2006. Guidance Note on Using the Cluster Approach to Strengthen Humanitarian Response(<https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/IASC%20Guidance%20Note%20on%20using%20the%20Cluster%20Approach%20to%20Strengthen%20Humanitarian%20Response%20%28November%202006%29.pdf>)(검색일: 2020.7.30)

### ● 인터뷰

- 인터뷰는 2000년 이후 대북지원사업을 이행한 한국NGO를 대상으로 함.

- 인터뷰 대상 : 월드비전(000 북한사업 관계자), 우리민족서로돕기운동(000 북한사업 관계자), 어린이어깨동무(000 북한사업 관계자)
- 일시: 2020년 7월 11일/장소: 서울.

Abstract

A Study on the Evolution of Aid Governance in North Korea

Jiyoung Hong  
(Kyung Hee University)  
Kyungyon Moon  
(Jeonbuk National University)

International aid to North Korea, which began in 1995, underwent major changes in 2004 when North Korea demanded that humanitarian aid be converted into development cooperation. At that time, North Korea reorganized the institutional structure receiving aid into a fragmented form in which a dedicated agency directly took charge of individual donors.

This study notes that the reorganized aid governance is opposed to international efforts to increase development effectiveness, especially strengthening coordination of donors. Within these contexts, this paper compared and analyzed how North Korea's aid governance was structured and how it has changed since 2004. As a result of the analysis, policy implications are drawn that it is important for donors to strengthen coordination mechanisms and seek an integrated approach in order to complement North Korea's aid governance and promote development effectiveness.

This study has academic implications as a foundational study of North Korea's strategy and position in international humanitarian aid. In addition, it provides information necessary for multilayered actors to implement humanitarian assistance and development cooperation projects to North Korea and contributes to the establishment of related policies.

Key Words: North Korea, Humanitarian Assistance, aid governance, fragmentation, coordination, development effectiveness

논문신청일: 2021.04.12.

논문심사일: 2021.04.21.

게재확정일: 2021.04.24.