

북한과 유엔의 진화하는 협력 게임*

유엔의 대북 개발협력 유형의 변화 분석을 중심으로

이경희**

본 연구는 1995년 시작된 개발협력을 매개로 작동한 북한과 유엔의 물 협력에 진화하고 있음을 오스트롬의 PIASES 분석틀로 실증한다. 게임이론을 통해 분석한 북한과 유엔의 개발협력 유형은 ‘단기 협정’에서 ‘장기 협정의 성격이 혼재된 단기 협정’으로 변화를 보여 주었다. 지속가능한 개발협력을 담보한다는 점에서 장기 협정이 최적의 균형이라면, 거시적 수준에서 장기 협정으로 이행은 북한과 유엔의 진화하는 협력을 대변한다. 이러한 변화는 주인의식을 제고하려는 북한의 노력과 강한 공여자에서 계몽된 공여자로 전환하려는 유엔의 노력이 맞물려 창출되었다는 점에서 관계의 ‘진화’이기도 하다. 특히 이 과정에서 목도된 실패를 통해 배우고 장기 이익을 위해 노력하는 북한의 면모는 북한 다시 읽기를 요청 한다. 북한-유엔 협력 게임이 보여주는 협력의 진화는 서로의 다름을 이해하고 지속적인 대화를 가능하게 하는 장인정신(artisanship)의 발현과정이라는 점에서 미래의 협력을 상상하는 데도 유의미한 함의를 준다.

주제어: 북한, 유엔, 개발협력, 국제협력, 게임이론, 오스트롬, 사회-생태 체계의 제도분석 프로그램, 글로벌 거버넌스

* 이 글은 필자의 박사 학위논문 “북한 물 관리의 정치: 북한과 유니세프(UNICEF)의 물 협력에 대한 오스트롬(E. Ostrom)의 사회-생태 체계의 제도분석 프로그램(PIASES) 적용”(북한대학원대학교, 2019)의 5장 부분을 수정·보완한 것이다.

** 북한대학원대학교 심연북한연구소 객원연구위원.

1. 서론

북한은 합리적 행위자인가? 던져진 질문은 개발원조를 수행하는 데 있어 미래의 지속적인 협력을 상상하게 하는 중요한 요소이다. 그리고 국제정치 수준에서, 남북 간 관계에서 북한과의 관계를 재설정하고 새로운 국면으로 전환하게 하는 담론이기도 하다.

본 연구는 1995년부터 현재까지 개발협력의 형태로 수행되고 있는 북한과 유엔의 진화하는 물 협력 과정을 게임이론 통해 분석한다.¹⁾ 북한은 기후 및 지형적 특성으로 수자원의 지역 및 계절별 편중 현상이 심하며 주체사상에 의거한 자연 개조 이데올로기와 편중된 산업 등 사회·정치·경제적 조건은 만성적 식수 부족을 초래하여 북한 주민이 겪는 물 비극은 일상이 되었다. 북한의 심각한 물 위기는 북한이 자발적으로 외부와 협력하고 있는지에 대한 이해를 돕는다. 북한은 단독으로 물 문제를 해결할 수 있는 국가적 능력이 부족하다는 점에서 다자적 협력 방식인 유엔과의 협력이 최선의 방법이라는 판단을 하게 된 것으로 보인다.

이 협력 과정에서 목도되는 북한의 전략적 선택을 통해 합리적 행위자로서 북한을 탐색하는 시도는 국제정치 행위자로서 북한에 대한 인식을 재고할 수 있는 기회로 확장될 수 있다. 개발협력을 게임의 장으로 상정하였을 때, 북한과 유엔의 예상 가능한 전략들과 그 전략

1) 본 연구는 북한과 유엔이 수행한 많은 개발협력의 많은 영역 중에서 특별히 지속적이고 견고한 협력을 추동하는 자원으로 '물'에 주목하여 물 협력을 대상으로 작성되었으며 후에 실증하는 개발협력의 유형 변화도 유엔의 대북 물 사업을 주로 수행했던 유니세프의 WASH(Water, Sanitation and Hygiene) 프로그램과 이와 관련된 문서들을 기반으로 분석되었다.

들의 조합으로 귀결되는 균형점으로 개발협력의 유형을 도출한다. 게임의 참가자인 북한과 유엔의 ‘합리적 선택’들이 만들어낸 균형점들이 최선의 결과를 만들어 낸다는 점에서, 유엔의 대북 개발협력의 유형이 인도주의 지원에서 지속가능한 개발협력을 담지하는 장기적 기술지원으로 이행했다면 북한과 유엔의 합리적 행위자로서 그 협력은 진화했다고 볼 수 있다.

실증을 위한 분석틀은 오스트롬(Elinor Ostrom)의 사회-생태체계의 제도분석 프로그램(Program in Institutional Analysis of Social-Ecological System: PIASES)이다. PIASES는 현실에서 관찰되는 복잡한 제도들의 경험적 연구를 기반으로, 물과 같은 공유자원 문제를 해결하기 위해 행위자들이 협력하는 과정을 역동적으로 고찰할 수 있는 강점이 있다. 특히 국가 간 혹은 국가와 국제기구 단위의 수준에서 발생하는 집합행동을 연구하는 데 유용한 분석틀로 활용되어 왔다. 따라서 북한과 유엔의 협력 변화 연구는 개발협력 분과에서 대규모 단위의 거버넌스들이 공동의 이익을 위해 협업할 수 있으며 특히 지속적인 협력을 위해 수원국과 공여자들이 노력해야 하는 실천적 사안들에 대한 중요한 시사점을 도출할 수 있다. 특히 PIASES은 고전적 합리성 모형의 한계를 확장한 합리성을 수용한다는 점에서 죄수의 딜레마의 한계를 극복하는 공여자와 수원국의 게임을 전제로 도출 가능한 전략적 선택들과 최적의 균형점을 제시한다. 이러한 이론적 예측을 실제 수행된 북한과 유엔의 협력 행태와 비교·분석하여 그 결과와 정합성이 높다면, 북한과 유엔은 합리적 행위자로 볼 수 있다. 이를 위해 1995년부터 2018년까지 수행되고 있는 북한과 유엔의 개발협력을 제1기(1995~2001), 과도기(2002~2007) 그리고 제2기(2008~2018)로 구분하여 검토한다.

2. 북한과 유엔 협력 행태 분석을 위한 이론적 논의

본 연구는 북한과 유엔의 협력을 오스트롬의 사회-생태 체계의 제도 분석 프로그램(Program in Institutional Analysis of Social-Ecological System: 이하 PIASES)²⁾에 적용하여 실증하는 데 중요한 의의가 있다. 오스트롬은 공유자원의 이용을 두고 소규모 단위에서 지속적인 협력을 추동하는 요인들에 대한 오랜 제도 연구를 통해 관련 변수들을 선별하였고, 이를 대규모 단위로 확장하는 시도를 해 왔다.³⁾ 이러한 경험적 연구의 집적체인 PIASES는 다양한 거버넌스 체계가 만나 상호 작용하는 과정을 역동적으로 고찰할 수 있는 유용한 분석틀로서⁴⁾ 국제협력의 맥락에서 국가 간 혹은 국가와 국제기구 수준에서 발생하는 집합행동을 통해 지속가능한 개발원조의 효과를 담보할 수 있는 요인들을 탐구하는 데 활용할 수 있다. 따라서 유엔과 북한이라는 상이한 거버넌스들이 공유자원인 물 문제를 해결하기 위해 협력하는 과정

2) 오스트롬은 1973년 정치 이론 및 정책 분석 워크숍(The Vincent and Elinor Ostrom Workshop in Political Theory and Policy Analysis)을 설립한 후 공공 부문의 조직과 정책을 새로운 차원에서 접근하는 학문 연구를 수행해 왔다. 1982년 구축된 IAD 분석틀은 특정 조직체가 활용하는 일련의 규칙이나 처한 물리적 조건 및 특성 등이 어떤 방식으로 행위자의 행동에 영향을 미치는지, 특히 구성원들이 직면한 물리적·경제적 조건들을 이용하는 규칙의 변화를 통해 개선해 나가는 방식을 연구하는 데 유용하다. 하지만 IAD 분석틀이 생태적 역동성을 반영하지 못한다는 한계를 보완하여 PNAS 사회-생태체계 분석틀이 2007년 고안되었다.

3) Elinor Ostrom et al., "Aid, Incentives, and Sustainability: An Institutional Analysis of Development Cooperation," *Sida Studies in Evaluation*, 02/01(2001).

4) 오스트롬은 비교적 소규모 단위를 연구 대상으로 하는 이유를 생물학자들이 비교적 단순한 유기체에 대한 정확한 연구를 기반으로 더욱 복잡한 체계의 연구로 확장해 나가는 방식에 빗대어 설명한 바 있다. 안도경, "제도와 협동: 엘리너 오스트롬 제도주의의 특징," 6쪽.

을 고찰하고자 하는 본 연구의 목적과 공유하는 지점이 많다는 점에서 최적의 분석 도구라고 판단된다. 특히 PIASES가 내장하고 있는 ‘중심 행동 상황’의 작동 원리는 게임이론과 같아서 상호작용의 패턴으로 행위자들의 전략적 선택을 관찰하고 그 결과로 창출되는 균형점을 도출하는 데 강점이 있다.

1) 협력의 전제와 요건

북한과 유엔의 개발협력 유형을 결정하는 과정에서 발생하는 상호작용의 행태는 PIASES의 ‘중심 행동 상황’의 작동 원리인 게임이론에 적용하여 분석하고자 한다. 협력은 국가 간 이익이 조화되거나 부조화되는 상황이 아닌 두 지점의 중간 정도에 해당하는 상태에서 국가들이 의도적으로 공통의 이익을 추구하기 위해 집행하는 ‘정책 조정’으로, 행동의 변경이 수반되는 매우 정치적인 과정이다. 즉, 협력은 자동적으로 성취되는 것이 아닌 치밀한 계획과 협상을 필요로 한다.⁵⁾ 유엔의 대북원조의 유형 역시 북한과 유엔 기구의 협상을 통해 이뤄지는데 이 과정을 통해 포괄적인 차원에서 큰 틀을 정하는 협약이나 협정이 체결되고 이를 토대로 세부적인 내용이 조율되고 수립된다. 따라서 양측은 최대한의 영향력을 행사하여 자신에게 유리한 결과를 성취하기 위해 노력하게 된다. 이러한 측면에서 협력은 자신의 이익을 최대화하기 위한 게임과 같으며 게임 참여자들 각각의 전략적 선택의 조합을 통해 게임의 균형을 창출하는데, 이 균형점이 개발협력의 유형을 결정한다고 볼 수 있다.

5) 김우상 외 편역, 『국제관계론강의』 1(서울: 한울, 1997), 20쪽

특히 본 분석틀이 게임이론을 수행할 때 상정하는 인간관은 고전적 합리성 모델의 한계를 보완한 확장된 합리성을 수용하는데, 전제하는 인간관은 게임의 결과와 연동된다는 점에서 중요한 함의가 있다. 완벽한 정보와 계산 능력을 바탕으로 이익 극대화를 추구하는 개인을 강조하는 고전적·합리적 선택 모형은 인간관은 자원과 관련된 갈등을 매우 단순화한다. 단기이익만 좇는 자원 사용자들은 사회적 딜레마를 해결하기 위해 협력하지 않는다. 이러한 한계는 완전정보게임과 비협동게임을 전제로 하는 죄수의 딜레마 게임에서 잘 드러난다.⁶⁾ 개인의 합리적 선택이 결론적으로 비합리적 결말을 초래하는 역설적 상황을 보여 주는 죄수의 딜레마 게임은 분석의 편의를 위해 고정된 제약조건들이 현실에 부합하지 않다는 한계를 가진다. 죄수의 게임에서 비협동게임이 가능한 것은 검찰의 제약을 받는 죄수의 특수한 상황이기 때문이다. 따라서 죄수의 딜레마 게임에서는 상대가 어떤 전략을 취하든 항상 유리한 위치를 확보할 수 있게 하는 지배전략은 ‘배반’이 되어 게임 참여자 모두 배반을 선택하게 되며 그 결과 세 번째로 선호되는 <<1.1>>로 귀결된다.⁷⁾

하지만 공동의 이익을 위해 협력할 수 있는 대상으로 인지한다면 게임은 달라질 수 있다. 만약 죄수들이 소통을 통해 협력할 수 있다면 모두에게 최선인 <<2.2>>를 얻을 수 있다. 오스트롬은 “사람들을 모두 죄수와 같은 존재로 생각하는 한, 정책 입안자들은 죄수의 딜레마 같

6) 완전정보게임은 보수체계는 인지하지만 다른 경기자들의 선택을 알 수 없는 상태에서 자신의 전략을 취하는 상황을 의미한다. 비협동 게임에서는 경기자들 사이의 소통이 금지되거나 불가능하며, 구속력이 없는 것으로 간주된다. 강은숙·김중석, “신제도주의 경제학과 공공정책,” 『한국행정논집』, 제23권 3호(2011), 786쪽.

7) 엘리너 오스트롬(Elinor Ostrom), 『공유의 비극을 넘어』, 25~27쪽.

<표 1> 죄수의 딜레마 게임

	협력	비협력
협력	22	30
비협력	03	11

은 은유에 주목”하게 될 것이라고 비판하며 현실을 반영한 확장된 합리적 모형을 제시했다. 인간은 복잡하면서 실수할 수 있는 학습자로 이익 극대화를 추구하지만 규범과 학습할 능력이 되며 필요하다면 협력을 통해 여건을 개선해 나갈 수 있는 존재라는 것이다.⁸⁾ 또한 조건부적 전략(contingent strategy)인 액셀로드(Robert M. Axelrod)의 맞대응(tit-for-that) 전략은 참여자들이 상대의 행동을 반영하도록 설계되어 죄수 게임의 딜레마를 극복하게 한다.⁹⁾ 이 논의에 의하면 북한이 합리적이라면 반복적 게임을 통해 얻은 경험을 반영하여 전략을 변경할 것이며 장기 이익을 위해 협력하는 모습을 보일 것이다.

그렇다면 북한은 왜 유엔과의 게임에 지속적으로 참여하는지 북한의 입장에서 비용과 이익을 산출해 볼 필요가 있다. 신자유 제도주의자들은 국제체제에서 상호협력이 이루어지는 이유는 국제협력을 통해 상호이익을 취할 수 있기 때문이라고 주장한다.¹⁰⁾ 상호이익은

8) 엘리너 오스트롬(Elinor Ostrom), 위의 책, 31, 53~56쪽.

9) “티포택의 강건한 성공은 신사적이고, 보복적이고, 관대하고, 명료한 특성들이 조합된 결과다. 신사적이라 쓸데없는 문제에 휘말리지 않고, 보복적이라 상대가 배반을 시도할 때마다 더 이상 지속하지 못하게 억제한다. 관대함은 상호협력을 회복하는 데 도움이 되며, 명료성은 상대로 하여금 이해하기 쉽게 해서 장기적 협력을 이끌어낸다.” 로버트 액셀로드(Robert M. Axelrod), 『협력의 진화』, 이경식 옮김(서울: 시스템아, 2009), 78쪽.

10) 김우상 외, “신자유 제도주의: 세계정치에 대한 한 시각,” 김우상 외 편역, 『국제관계론강의 2』(파주: 한울, 2014), 255쪽.

상호의존이론(interdependence theory)의 민감성과 취약성의 개념을 통해 논의될 수 있다. 민감성(sensitivity)은 사전적 개념으로 외부의 충격에 따른 비용을 의미한다. 취약성(vulnerability)은 사후적 개념으로 외부의 변화가 발생한 이후 대안을 마련하기 위해 소요되는 비용을 의미한다.¹¹⁾ 이러한 관점에서 북한이 협력하는 이유는 물 문제의 높은 취약성과 민감성에 기인한 유엔과의 높은 상호의존도로 접근할 수 있다. 북한은 안전한 식수 문제는 국가적 최우선 순위로 외부 지원 없이 해결할 수 없다고 자인한바 있다.¹²⁾ 반면, 물 문제에 대한 취약성이 높지만 국가안보에 대한 민감성도 매우 높다. 북한의 최우선 순위는 체제 보장이다. 북한은 대외관계 원칙들과 국제기구와의 관계에서 국가자주권 존중의 중요성을 가장 핵심적인 요소로 밝히고 있다. UNICEF는 물 개입을 통해 북한 어린이의 생존, 발전, 보호 그리고 참여의 권리를 개선시키고자 한다.¹³⁾ 목표의 성취 과정은 북한에 변화 혹은 개혁을 동반한다. 따라서 유엔이 제공할 수 있는 혜택과 비교하여 국가 안보와 양립할 수 없거나 치명적인 위협이라고 간주될 경우 개발원조도 중단할 수 있음을 2005년의 사례에서 이미 목도한바 있다. 북한이 개발협력의 방식으로 유엔과 다자적 지원 체

11) 민감성과 취약성을 설명하기 위해 자주 등장하는 사례는 '석유'이다. 1970년 석유파동으로 석유가격에 전 세계나라에 미친 영향을 분석할 때, 중동국가에 대한 석유 의존도가 50%인 A와 B 국가는 석유가격 인상에 똑같은 민감성을 가졌다고 볼 수 있다. 하지만 A국이 B국보다 대체 가능한 자원을 보다 쉽게 확보할 수 있다면 A국의 취약성이 더 낮음을 의미한다. Robert Keohane and Joseph Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*(Boston and Toronto: Little, Brown and Company, 1977), pp.12~18.

12) UNOCHA, DPRK Sector Report: Water and Environmental Sanitation(June, 2002), p.2.

13) UNICEF, www.unicef.org/dprk/wes.html(검색일: 2018년 7월 10일).

계를 유지하며 우호국으로 간주되는 중국에게조차 전적으로 기대지 않는 이유도 자국의 안위를 위해 외부의 간섭을 최소화하기 위함이다. 개발협력의 방식에는 다자원조와 양자원조가 있는데 유엔은 다자간 협력 기구로 공여국을 대신하여 개발 원조를 수행하고 관리하는 역할을 해왔다.¹⁴⁾ 유엔 및 국제 NGO는 인류애 실천이라는 사명을 토대로 하지만 국가별 지원은 자국의 정치, 외교, 안보 문제 해결의 수단으로 활용하는 측면이 강하다.¹⁵⁾ 북한은 과거 미국, 일본의 대북 지원을 통해 국가 간 원조가 미치는 부정적인 정치적 영향력을 경험하고 공식적으로 비판한 바 있다.¹⁶⁾

2) 상호작용의 유형 분석

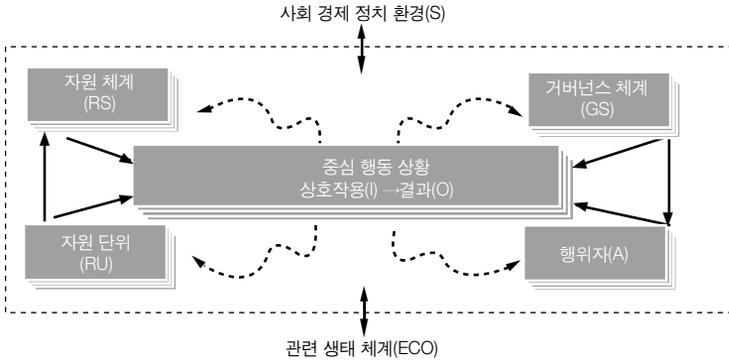
PIASES는 <그림 1>과 같이 메타 이론적(metatheoretical) 개념의 지도로 네 가지 하부체계들이 중심 행동 상황에서 상호작용을 하여 결과 도출되는 작동 메커니즘을 가지고 있다. 이 하부체계들은 이들에게 영향을 주는 내부변수들로 구성된 다층계로 구조화 되어 있다. 예로 들면, 거버넌스 체계(GS)의 내부변수는 정부 조직(GS1), 비정부 조

14) 김종섭 외, 『KOICA 주요 다자협력 기구 적정성 평가 및 다자협력 운영체계 조사연구』, 182~185쪽.

15) 자국의 이익을 최우선에 두고 인도주의 지원이나 개입을 하게 되는 경우 인도적 동기의 주변화 현상이 나타날 수밖에 없다. 구갑우, 『국제관계학 비판: 국제관계의 민주화와 평화』(서울: 후마니타스, 2008), 343쪽.

16) 대북지원을 협상의 무기로 이용하는 사례로 미국은 2002년 10월 북한의 핵 개발문제로 갈등이 증폭되자 대북지원의 일환으로 제공했던 중유를 끊고 식량 원조를 줄였다. 일본은 남북 문제를 내세워 대북 인도적 지원을 중단하였다. 배성인, “국제사회의 대북 인도적 지원,” 『국제정치학회』, 제44집 1호(2004), 270쪽.

<그림 1> PIASES 분석들의 네 가지 하부시스템



자료: Elinor Ostrom, “A diagnostic approach for going beyond panaceas,” p.1582.

직(GS2), 네트워크 체계(GS3), 소유권 체계(GS4), 실행적 규칙(GS5), 집합선택 규칙(GS6), 헌법적 규칙(GS7), 모니터링 및 제재 과정(GS8)이 있으며 행위자(A)는 관련행위자의 수(A1), 행위자의 사회경제적 특성(A2), 역사적 배경(A3), 지역(A4), 리더십(A5), 규범(A6), 사회·생태 체계의 지식(A7), 자원의 중요성(A8), 기술의 이용가능성(A9) 등이 있다.¹⁷⁾ 따라서 PIASES의 중심 행동 상황에서 발생하는 상호작용이 네 가지 하부요소들 중 어느 부분들이 개입하는지 먼저 확인할 필요가 있다.

네 가지 독립체들인 거버넌스 체계, 행위자, 자원 단위, 자원 체계 간의 상호작용을 조합하면 10가지의 유형이 도출될 수 있으며 각각의 조합에 따라 나타나는 협력의 양상은 달라질 수 있다.¹⁸⁾ 북한

17) 행위자와 거버넌스 체계는 다른 개념임을 내부변수들을 통해 알 수 있다. Elinor Ostrom and Michael D. McGinnis, “SES Framework: Initial Changes and Continuing Challenges,” *Ecology and Society*, Vol.19, No.2(2014), p.18.

18) (RS, RS), (RS, RU), (RS, A), (RS, GS), (RU, RU), (RU, A), (RU, GS), (A, A), (A, GS), (GS, GS)가 있다.

<표 2> 상호작용 유형

	행위자들(A)	거버넌스 체계(GS)
행위자들 (A)	A-A ·모니터링과 제재 ·정보 ·심의 과정 ·갈등	A-GS 해당없음
거버넌스 체계 (GS)	GS-A ·로비 활동 ·자가조직 활동 ·네트워크 활동 ·분쟁 해결 메커니즘 ·선거	GS-GS ·거버넌스 체계 간의 상호작용 (일반적 VS 특별한 목적) ·다중심적 질서 ·다른 제공자를 통한 민간위탁 (공적·사적 기관 혹은 지역단체)

자료: Michael D. McGinnis, *Preliminary Draft*(23, July 2010)의 내용을 바탕으로 재구성.

과 유엔은 행위자(A)라기 보다는 거버넌스 체계(GS)에 해당하며 따라서 GS의 하부 변수들 중 북한과 유엔은 각각 정부 조직(GS1), 비정부 조직(GS2)에 해당한다는 점에서 ‘거버넌스(GS1)-거버넌스(GS2)’ 유형으로 <표 2>의 ‘GS-GS’에 해당한다. 따라서 GS-GS 협력은 특정 목표를 성취하기 위해 거버넌스 체계들이 전략적으로 상호작용을 하게 되거나 외부 요인의 충격으로 다중심 질서를 구축하는 경우에 발생하는 형태임을 알 수 있다.

3) 북한과 유엔의 게임 전략 예측

북한과 유엔의 상이한 거버넌스 체계가 상호작용하며 개발협력이 작동하는 과정을 게임의 장으로 설정할 때, 각각을 공여자와 수원국

으로 명명할 수 있다. 개발원조에 있어 일반적으로 공여자는 수원국보다 ‘강한’ 힘을 가진 위치에 있다는 점에서 참여자 간의 힘의 비대칭성이 존재한다. 힘의 불균형이 크다고 해서, 즉 공여자의 힘이 수원국보다 압도적으로 강하다고 해서 개발원조의 효과가 성공적인 것은 아니며 강건한 수원국이 취약한 수원국보다 항상 더 나은 결과를 성취하는 것도 아니다. 게임에 임하는 협상 상대와 상황에 따라 그 결과는 달라질 수 있다. 물론, 수원국의 능력이 우수한 경우 공여자와 힘의 불균형을 조정하며 개발원조 프로그램도 효과적으로 수행할 확률이 높다. 하지만 변수에 따라 다양한 상황이 발생할 수 있는데, 예로 대안으로 선택할 수 있는 다른 공여자들이 존재하여 경쟁이 발생하는 경우 수원국의 협상력은 제고되며 힘의 불균형도 완화된다. 이처럼 특정 공여자에 대한 상호의존성이 낮아질수록 수원국은 협상에 유리하지만 협상력 제고가 반드시 개발지원의 성공적인 결과와 지속가능성을 보장하진 못한다. 또한 최근에는 행위자들의 관계에 있어 주도권을 가질 수 있는 권력의 원천을 상대의 행위를 통제할 수 있는 능력만이 아닌 불확실한 상황에서 문제를 풀어 나갈 수 있는 순발력(protean power)에 주목하는 논의도 있다.¹⁹⁾ 이와 같이 개발협력에서 협상은 힘이 센 공여자를 상대로 수원국이 어떻게 힘의 비대칭성을 조절하느냐의 문제일 수 있다. 그리고 그 조절을 위한 전략은 공여자와 수원국의 유형에 따라 다르다. 논의의 편의를 위해 공여자는 ‘강한’ 공여자와 ‘계몽된’ 공여자로 수원국은 ‘강한’ 수원국과 ‘약한’ 수원국으로 나누어 그 개념을 설명하고²⁰⁾ 북한과 유엔은

19) Peter J. Katzenstein and Lucia A. Seybet, "Protean Power and Uncertainty: Exploring the Unexpected in World Politics," *International Studies Quarterly*, Vol.62, No.1(2018).

어디 유형에 해당하는지 알아보도록 한다.

4) 게임의 참가자 유형 분석

(1) 강한 수원국(strong recipient)과 약한 수원국(weak recipient)

강한 수원국은 개발협력을 수행할 충분한 역량과 공고한 제도를 기반으로 국가 재건을 위한 물질적 인프라를 요청하는 등의 적극적인 태도로 협상에 임한다. 따라서 협력이 상대적으로 수월하게 이뤄지며 빠른 시일 내에 만족할 만한 성과를 낼 수 있다. 미국으로부터 대규모의 재건 원조를 받았지만 효과적인 정부 체계와 사적 소유권을 작동하고 있었던 2차 세계대전 이후 서유럽 국가가 그 예이다.

약한 수원국은 외부 원조에 의존성이 높고 도덕적 해이가 발생할 확률이 높으며 경제 계획이나 프로젝트의 행정 능력도 부족하다. 권력이 공여자에게 집중되어 비대칭이 큰 경우로 강한 공여자 주도의 개발협력은 주인-대리인 문제에 직면하게 되는 경우가 많으며 약한 수원국은 공여자가 제시하는 조건을 대부분 수용해야 한다. 강한 공여자는 수원국의 불리한 입지를 이용하여 지나치게 높은 이자율이 책정된 융자, 핵심 자연 자원에 대한 접근권 요구, 과도한 구속성 원조 등과 같은 불공정한 거래를 조건으로 부과하기도 한다. 또한 공여자 주도로 이행된 개발원조 개혁들은 수원국

20) 본 모형은 공여국과 수원국의 관계에 관한 것이지만 본 연구에서 주요한 행위자인 유엔은 공여국이 아닌 공여자에 해당하므로 '공여자-수원국'으로 변경하여 논의를 진행한다. Elinor Ostrom et al., "Aid, Incentives, and Sustainability: An Institutional Analysis of Development Cooperation," pp.77~86.

<표 3> 수원국 유형에 따른 특성

	공여자에 대한 의존성	주인의식	협상력	개발원조 사례
약한 수원국	높음	낮음	낮음	북한
강한 수원국	낮음	높음	높음	2차 세계대전 이후 서유럽

의 헌신과 신뢰성에 기반하지 않았기 때문에 사업 종료 후 지속가능한 효과를 담보하지 못하며 결과적으로 실패할 확률이 높다. 초기의 유엔의 대북 개발협력이 이 사례에 해당한다고 볼 수 있다.

(2) 강한 공여자(strong donor)와 계몽된 공여자(enlightened donor)

공여자들은 수원국에 비해 힘이 강하지만 강한 힘을 기반으로 일방적으로 수행되는 개발원조는 수원국의 유형에 상관없이 지속가능한 원조 효과를 담보할 수 없음을 경험했다. 그 결과 강한 공여자에서 계몽된 공여자로 이행 논의가 촉발되었는데 계몽된 공여자는 강한 공여자의 개발협력 방식이 노정하는 부작용을 개선하기 위한 대안으로 부각된 개념으로 볼 수 있다. 시대적으로 원조의 개념은 변화했는데 초기에는 주로 자본, 인프라 그리고 기술적 지원으로 간주되었다. 하지만 자금 지원에 집중한 원조가 확산성(scalability)과 변용성(fungibility) 문제를 초래하며 정책 환경의 개선을 위한 다양한 노력이 동원되었다. 1980년대에는 정책 개혁의 조건으로 인센티브를 제공하기도 했지만, 주인의식과 책임감이 담보되지 않으면 효과적인 성과는 얻을 수 없다는 좌절을 경험하며²¹⁾ 1990

년대부터 수원국의 주인의식 및 개발정책 역량 제고를 통한 지속 가능한 원조의 개념이 부각되고 지지되었다.²²⁾ 국제개발기구들의 계몽 과정은 원조와 수원국에 대한 인식 전환을 기저에 두고 있다. 의식의 수정은 지속가능한 개발원조에 대한 개념과 이를 성취하기 위한 방식의 변화를 동반했다.

따라서 ‘계몽’은 일방적으로 부과된 좋은 거버넌스(good governance)에 대한 반성이기도 했다.²³⁾ 수원국의 개발원조 환경을 개선하기 위해 만병통치약으로 처방된 좋은 거버넌스는 일국의 주권을 침해하고 신자유주의 혹은 시장만능론으로 회귀시키는 도구로 남용되었고 원조의 효과성을 담보하는 데도 실패했다. 그 대안으로 제시된 ‘적합한 거버넌스(good enough governance)’는 좋은 거버넌스의 이식 방식의 조정을 강조하며 수원국의 조건과 능력 그리고 의지를 반영한 현실적이고 ‘적합한’ 방안이 강구되어야 함을 주장한다.²⁴⁾ 이러한 논의에 따르면 ‘계몽’의 정의는 공여자 중심의 일방적 원조를 경계하고 수원국을

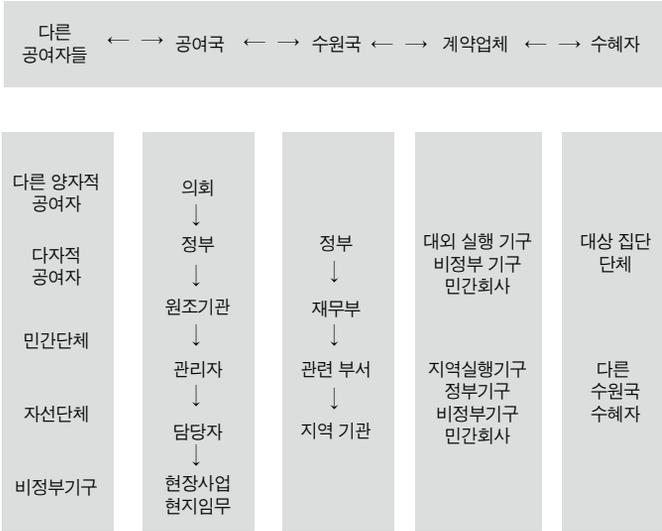
21) Elinor Ostrom et al., “Aid, Incentives, and Sustainability: An Institutional Analysis of Development Cooperation,” pp.90~91.

22) 임강택 외, 『국제사회의 원조현황 및 추진 전략』(서울: 통일연구원, 2008), 54~55쪽.

23) 좋은 거버넌스는 개발도상국의 원조효과를 담보할 수 있는 만병통치약으로 부과되며 국제개발기구들에 의해 남용된 측면도 있다. 첫째, 과거 자유 시장과 작은 정부 중심의 정책에 기인한 실패의 책임에서 탈출할 수 있는 기회로 작용했다. 둘째, 좋은 거버넌스를 수행한다는 명목하에 개발 기구들은 보다 적극적으로 일국의 정치에 관여할 수 있었다. Merilee S. Grindle, “Good Governance: The Inflation of an Idea,” *HARVARD Kennedy School Faculty Research Working Paper Series*, RWP10-023, pp.5~8.

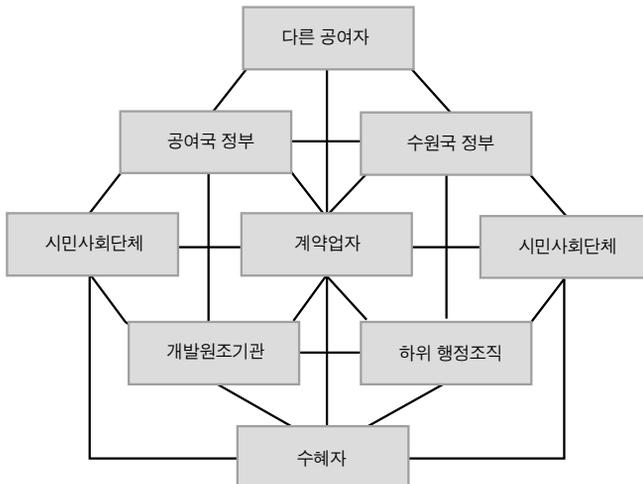
24) Merilee S. Grindle, “Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries,” in M. Bevir(ed.), *Public Governance Volume 4: Democratic Governance*(London: Sage, 2007).

<그림 2> 원조전달고리



자료: Elinor Ostrom, "A diagnostic approach for going beyond panaceas," p.1582.

<그림 3> 팔각구조



자료: Elinor Ostrom et. al., "Aid, Incentives, and Sustainability: An Institutional Analysis of Development Cooperation," p.61.

협력의 주체로 인지하고 지원하는 방식을 의미한다. 계몽은 개발원조의 수행 방식에 있어 원조전달고리(chain of aid delivery)와 팔각구조(the Octangle)로 이행으로 대변할 수 있다.

<그림 2> 에서 보여 주고 있듯이 원조전달고리는 주인인 공여자를 중심으로 최종 수혜자에게 전달되는 위계적 질서를 잘 나타내고 있다.²⁵⁾ 하지만 수원국의 ‘주인의식(ownership)’을 강조하고 있는 작금의 개발원조 맥락에서 하향식 명령체계로 행위자들의 관계를 인식하는 수직적 전달구조는 현실적인 원조 과정의 역동성을 반영하지 못한다는 한계가 지적되었고, 그 대안으로 팔각조직 개념이 부각되었다. <그림 3>에서 도식화하고 있는 팔각조직은 정부 차원, 시민단체 차원, 기관과 조직 차원의 다수준 대응 체계로 원조전달고리와 달리 행위자들 간 수평적 네트워크 체계로 연결되어 있다.²⁶⁾

3. 북한과 유엔의 게임 전략 예측

1) 게임의 전략과 균형점 예측 분석

수원국은 주인의식의 정도에 따라 선호하는 전략이 다르며 공여자는 인지하는 수원국의 유형에 따라 이익을 극대화하기 위한 다양한 전략으로 대응한다. 수원국과 공여자의 협상 균형은 수원국의 ‘주인의식의 정도’에 대응하는 공여자의 ‘개발원조이행 기간’의 조합으로 설

25) Elinor Ostrom et al., “Aid, Incentives, and Sustainability: An Institutional Analysis of Development Cooperation,” p.59.

26) 임강택 외, 『국제사회의 원조현황 및 추진 전략』, 31쪽.

<표 4> 수원국과 공여자의 전략 유형

국가	전략 유형		전략 내용
수원국 주인의식 A < B < C	«A»		자국의 투자나 확약(commitment)없이 공여국이 제시한 개발 프로그램이나 프로젝트에 찬성
	«B»		자국의 부처에 의해 제안되고 지원된 프로그램과 프로젝트에 강한 확약을 가지고 찬성
	«C»		자국 정부의 개발 정책이나 계획과 일치하는 개혁 프로그램 또는 프로젝트에만 찬성
공여자	단기 (S)	«S1»	자국의 IDA, 계약업자 혹은 다른 공여국 기구와 국제금융기구에 의해 설계된 제안들을 지원
		«S2»	수원국 정부 참여자들에 의해 설계된 제안들을 지원
	장기 (L)	«L1»	자국의 IDA, 계약업자 혹은 다른 공여국 기구와 국제금융기구에 의해 설계된 제안들을 지원
		«L2»	수원국 정부 참여자들에 의해 설계된 제안지원

자료: Elinor Ostrom et al., *Sida Studies in Evaluation*, 02/01(2001). pp.77~79 재구성.

정하였다.²⁷⁾ <표 4>는 수원국과 공여자의 전략 유형에 따른 전략의 핵심 내용들을 보여 주고 있다. 수원국의 전략은 개발원조에 있어 수원국의 주인의식(ownership) 정도가 높은 순서에 따라 «A», «B», «C»로 구분할 수 있는데 세 가지 전략들 중 «C»의 주인의식이 가장 높다고 할 수 있다. 공여자는 수원국의 주인의식에 따라 개발협력의 시기를 다르게 선택할 수 있는데, 모두 네 가지 전략을 도출할 수 있다. 단기의 경우 보통 연례 프로젝트로 «S1», «S2»를, 장기적 관점에서 수행되는 개발원조는 3년에서 5년의 기간을 계획하고 수행하는 것으로 «L1», «L2»가 있다.

27) 일반적으로 수원국의 주인의식이 높을수록 강한 수원국이며 공여자가 개발협력 이행 기간을 장기로 결정하는 것은 지속가능한 개발협력을 담지하는 프로그램을 수행한다는 것을 의미한다.

<표 5> 공여자-수원국 협상 균형

수원국 전략			
공여자 전략	A 공여자 제안 찬성 수원국의 관여나 확약 없음	B 공여자 제안 찬성 수원국이 제시한 제안에만 확약	C 수원국이 제시한 제안에만 찬성하고 확약
S. 단기			
S1 주체: 공여자 내용: 투자 및 제안	A-S1 단기 협정	B-S1 단기 협정	C-S1 협정 불발
S2 주체: 수원국 내용: 투자 및 제안	A-S2 협정 불발	B-S2 단기 협정	C-S2 단기 협정
L. 장기			
L1 주체: 공여자 내용: 투자 및 제안	A-L1 장기 협정	B-L1 장기 협정	C-L1 협정 불발
L2 주체: 수원국 내용: 투자 및 제안	A-L2 협정 불발	B-L2 장기 협정	C-L2 장기 협정

자료: Elinor Ostrom et al., *Sida Studies in Evaluation*, p.80.

수원국의 높은 주인의식은 자국의 개발 프로그램에 실질적인 권한을 행사하는 것으로 재정적·물질적·기술적 투입의 배분에 대한 필요성을 명확히 밝히고 직접 금전적 투자와 인적자원을 투입할 수 있는 능력이 있음을 의미한다. 따라서 공여자는 개발원조의 성공적인 결과를 담보하기 위해 주인의식이 높은 수원국을 선호한다. 반면, 과도한 의존성과 낮은 주인의식의 문제를 노정하고 있는 약한 수원국의 경우 공여자는 다양한 전략적 조정을 시도하는데 예를 들면, 예견되는 문제들을 피하기 위해 원조 과정에 있어 개입과 통제의 정도를 조율하

는 방식 등이 있다.²⁸⁾ <표 4>에 정리된 수원국과 공여자의 전략들을 조합해서 구성하면 <표 5>와 같은 공여자-수원국 협상 균형들을 예상할 수 있다. 단기 협정, 장기 협정, 협정 불발의 세 가지 형태의 협상 결과들은 모두 12가지 균형들을 보여 준다. 이 균형들은 각기 다른 의미와 효과를 내포하고 있는데, 예를 들어 《B-L2》, 《C-L2》는 ‘장기 협정’이지만 수원국의 주인의식의 정도가 다르므로 (B<C) 그 함의와 효과는 다를 수밖에 없다.

주인의식이 가장 낮은 수원국의 전략 《A》의 경우 공여자의 선택에 따른 조합은 불발 《A-S2》, 《A-L2》 혹은 단기 《S1》 및 장기 협정 《L1》이 예상된다. 이런 경우 수원국은 자국의 자금이나 인력을 투자하지 않으므로 개발지원 수행에 있어 관여나 확약을 하지 않으면 공여자에 과하게 의존하는 경향을 띤다. 따라서 지속가능한 개발지원 목표를 성취할 수 없으며 공여자의 입장에서는 사마리아인의 딜레마(samaritan's dilemma)에 직면하게 된다.²⁹⁾ 이런 상황을 예측하게 되었을 때 공여자가 장기 협정을 맺을 확률이 낮아져 결국 제안이

28) Elinor Ostrom et al., “Aid, Incentives, and Sustainability: An Institutional Analysis of Development Cooperation,” pp.63~67.

29) 사마리아인의 딜레마(Samaritan's Dilemma)는 신약성서의 누가복음(10: 30~35)에 나오는 선한 사마리안(good Samaritan)의 이야기에서 유래한 말로 어려움에 처한 사람을 도와줘야 하는 상황에 직면했을 때 어떤 선택을 해야 할지 고민하는 갈등적 선택의 문제를 다룰 때 사용되는 개념이다. 예컨대, 개발원조에 있어 공여자가 수원국을 돕는 경우, 수원국은 공여자의 이타심을 이용하여 과하게 의존하는 상황에 봉착하는 경우에 해당한다. 이 개념을 통해 개인의 선택에 따른 결과를 경제학적으로 분석하는 연구가 많이 수행 되었으며 최근에는 최정규(2009)의 논의처럼 이타적 행동이 오히려 경제적 효용성을 높인다는 함의를 제공하는 연구들도 있다. 이종민, “사마리아인의 딜레마: 도움의 손길에 대한 경제학적 함의,” 『분쟁해결연구』, 제12권 1호(2014), 94~100쪽; 최정규, 『이타적 인간의 출현』(서울: 뿌리와이파리, 2009).

불발되거나 단기 협정을 맺게 되는 경우가 많다.

주인의식이 보통 수준인 전략 《B》의 경우 단기 협정 《B-S1》, 《B-S2》와 장기 협정 《B-L1》, 《B-L2》가 도출 가능하다. 공여국은 수원국이 제시한 제안서를 신뢰할 때 장기 협정 《L1》 또는 《L2》를 선택하는데 《L2》는 수원국이 직접 투자를 제안하고 자금도 지원한다는 점에서 《L1》보다 주인의식이 더 높기 때문에 《B-L2》가 《B-L1》보다 더 우월한 균형이라 볼 수 있다.

수원국의 주인의식과 책임감이 가장 높은 전략 《C》의 경우 수원국 주도의 투자와 프로그램 설계를 전제하므로 《S1》과 《L1》은 배제되며 공여자는 《S2》 혹은 《L2》를 선택할 수 있다. 수원국은 명확한 개발정책을 바탕으로 자체적으로 전략을 수립하며 실행 가능한 예산 및 중기 지출계획, 정책의 목표와 결과를 평가하는 모니터링 체계뿐 아니라 조정체계까지 구축하는 등 강한 주인의식을 행사할 것이다.³⁰⁾ 따라서 외부의 제안은 거부하는 수원국의 태도로 합의에 이르기까지 교착상태에 직면할 위험이 있는 우려도 있지만, 갈등을 잘 극복한다면 수원국은 최적화된 원조를 지원받을 수 있다. 또한 공여자가 까다로운 수원국의 요구를 존중하며 정책을 조율하는 과정을 통해 수원국의 주인의식은 더욱 높아지고 양측은 공고한 신뢰를 구축하게 된다. 수원국이 개발협력 프로그램을 자체적으로 운영할 수 있는 능력과 양측 간의 믿음이 제고되면 장기 협정을 선호하는 공여자는 《S2》보다 《L2》를 선택할 확률이 높다. 이런 경우 지속가능한 개발협력을 성취할 수 있는 가능성이 높아지는데 특히 수원국의 제도적 토대와 역량이 뛰어난 경우 그 효과는

30) 임강택 외, 『국제사회의 원조현황 및 추진 전략』, 55~56쪽.

더욱 극대화된다.³¹⁾

이처럼 지속가능한 개발원조 효과는 ‘장기 협정’의 도출을 통해 성취될 수 있다. 1년 단위의 연례 프로젝트와 비교했을 때 중장기 프로그램은 기술지원을 통해 수원국의 능력을 제고하고 대규모 인프라 지원을 통해 인도주의 지원이 포괄하지 못하는 보다 근원적 수준의 문제 해결을 계획할 수 있다. 수원국의 역량 강화는 프로그램 종료 후에도 자체적 관리로 그 효과를 담보하게 한다. 수원국과 공여자의 전략적 선택에 의해 ‘장기 협정’이 도출된 네 가지 조합은 《A-L1》, 《B-L1》, 《B-L2》, 《C-L2》가 있으며 지속가능한 개발원조를 실현할 수 있는 최적의 균형점은 《C-L2》로 판단된다.

2) 유엔과 북한의 전략적 선택 예측

상기 분석한 공여자와 수원국의 유형에 의하면 북한은 약한 수원국으로 판단된다. 약한 수원국의 일반적 특성은 대규모 외국 원조에 의존하며 재정적으로 국민들을 책임지고자 하는 리더십과 책임감이 부족하다는 것이다. 또한 하향식 의사 결정 체계를 지향할 가능성이 높고 원조 프로젝트가 최종 수혜자나 지방 관료의 역량을 개선시키지 못하는 비민주주의 체제인 경우가 많다. 따라서 약한 수원국은 협상에 유리하게 동원할 자원과 능력이 부족하므로 자국의 약함을 바람직하지 않은 방식으로 보완하려는 경향이 있다. 경험적 연구에 의하면 약한 수원국은 공여국과 합의한 조건들을 무시하는 행위들을 통해 자신의 입지를 높이려는 시도를 한다.³²⁾ 약한 수원국의 특징은 북한

31) Elinor Ostrom et al., “Aid, Incentives, and Sustainability: An Institutional Analysis of Development Cooperation,” pp.80~81.

<표 6> 북한과 유엔의 협상 유형

북한 주인의식(A(B))	유엔의 전략	협정 형태	선호도
A	S1	A-S1 단기 협정	3순위
	S2	A-S2 협정 불발	3순위
B	S1	B-S1 단기 협정	2순위
	S1	B-S2 단기 협정	1순위

의 개발원조 행태에서 관찰된 면면들과 일치하는 부분이 많다. 북한과 유엔의 갈등이 고조되던 2005년, 북한은 인도주의지원의 전면 거부를 선언하고 평양주재 국제기구 사무소들의 퇴거를 요구했고, 유엔 개발계획은 철수와 잠정적 사업 중단이라는 강경책으로 대응하며 대북 개발협력은 과도기에 봉착한 바 있다. 하지만 갈등이 봉합된 2007년 이후에는 2005년의 첨예한 갈등이나 중단 국면은 발생하지 않고 있으며 점차 기술지원 병행이라는 바람직한 전환을 보이고 있다는 점에서, 실패의 경험을 통해 배우고 장기적 이익을 위해 협력할 줄 아는 합리적 행위자의 모습을 목도할 수 있다. 북한과 유엔의 협상 유형을 예측해 보면, <표 6>과 같다. 북한을 약한 수원국으로 판단했을 경우 주인의식의 정도가 낮거나 보통인 «A» 혹은 «B»를 선택할 것으로 예측된다. 유엔이 단기 «S1»을 선택하면 예상 가능한 균형은 단기 협정인 «A-S1», «B-S1», «B-S2»이거나 협정 불발 «A-S2»이다.

네 가지 조합 중에 유엔이 선호하는 균형은 «B-S2», «B-S1», «A-S1», «A-S2» 순서이다. 최악의 상황은 협정이 불발되는 «A-

32) Elinor Ostrom et al., *Ibid.*, pp.65~66.

S2»이며, 주인의식의 정도가 더 높은 «B»가 «A»보다 선호된다는 점에서 «B-S1»이 «A-S1»보다 우월한 균형이다. «B-S2»와 «B-S1» 중에 «B-S2»를 더 선호하는 이유는 «S2»의 경우 수원국이 직접 개발 원조 프로그램에 참여한다는 점에서 주인의식과 업무 역량이 더 높다고 판단되기 때문이다.

수원국을 약하게 보는 경우 장기 균형이 도출될 가능성은 매우 낮다. 만약 유엔이 장기 «L»을 선택할 경우 도출되는 균형은 장기 협정인 «A-L1», «B-L1», «B-L2»이거나 협정 불발인 «A-L2»이다. 이 경우 유엔이 약한 수원국인 북한을 어떻게 판단하느냐에 따라 전략이 달라질 수 있다. 만약 북한이 «C»를 선택할 거라는 기대가 매우 낮다면, 즉 주인의식이 매우 낮거나 향후 강한 수원국으로 이행할 가능성이 낮다고 판단되면, «L1»을 고려하지 않을 확률이 높다. «A-L1»의 경우 수원국의 기여도가 전혀 없으므로 공여자에 매우 의존적이 되어 사마리아인의 딜레마에 빠지게 되는 가능성이 높다. «B-L1»과 «B-L2»는 수원국이 지속가능한 개발원조의 효과성을 담보할 만큼 주인의식이 높다고 판단되는 경우 도출되는 균형이다. 또한 수원국과 공여자 간의 관계에 신뢰성이 잘 구축된 경우에도 이와 같은 전략 균형이 도출될 수 있다. 하지만 현실적인 북한의 역량과 유엔과의 신뢰 관계에 비추어 본다면 유엔은 장기 전략인 «L»을 고려하지 않을 것이라고 예상된다. 따라서 북한과 유엔의 협상 모델은 약한 수원국-계몽된 공여자 게임으로, 예상되는 결과는 단기 협정이나 협정 불발이다.

유엔이 북한을 약한 수원국으로 인지하는 경우 장기 협정 «L1», «L2»를 체결하지 않을 확률이 높다. 이러한 논의는 장기 협정을 체결하기 위해 요청되는 노력들에 대한 실천적 함의를 준다. 유엔이 «L»을 선택하기 위해서는 북한이 강한 수원국으로 전환되어야 하

지만 이는 오랜 시간과 노력을 필요로 한다. 하지만 현재적 척도로 약하다고 판단하더라도 지속적 협력을 통해 북한이 강한 수원국으로 이행할 수 있다는 공고한 신뢰가 구축된다면, 유엔이 <L>을 선택할 가능성은 높아진다. 북한과 유엔의 개발협력 협상 게임에서 예상 가능한 협정 형태는 <표 6>과 같다. 도출된 네 가지 형태 중에서 가장 선호되는 형태는 단기 협정 <B-S2>로서, <A>보다 의 주인의 식이 높으므로 단기 협정 <B-S1>이 단기 협정 <A-S1>보다 선호도가 높으며 주인의식이 더 높은 단기 협정 <B-S2>이 단기 협정 <B-S1>보다 선호된다. 정리하면, 최적 균형은 장기 협정이지만 북한이 선택 가능한 전략은 <A>와 이고, 유엔은 장기 전략 <L>보다는 단기 전략 <S>로 대응할 것으로 예측된다. 따라서 모두 네 가지의 조합 <B-S2>, <B-S1>, <A-S1>, <A-S2>(선호 순서)가 도출되며 단기 협정 <B-S2>가 최선의 균형으로 판단된다.

정리하면, 북한과 유엔이 도출할 수 있는 협정의 유형은 단기 협정 혹은 협정 불발이며 유엔과 북한의 신뢰가 공고해질수록 장기 협정 체결의 가능성도 높아질 수 있음을 확인할 수 있었다. 이러한 이론적 예측을 현실에서 목도된 유엔과 북한의 개발협력의 시기별 양상과 비교하여 정합성을 분석하고, 이를 바탕으로 북한의 현재를 해석하고 미래의 지속가능한 개발협력을 위한 실천적 시사점을 살펴보도록 한다.

4. 시기별 북한과 유엔의 협력 유형 분석과 미래 전망

상기 분석한 수원국과 공여자의 유형에서 도출할 수 있는 유의미한 함의는 게임이론의 핵심 전제인 ‘합리성’과 연동된다. 합리적으로 생

각하면 취약한 수원국은 강력한 수원국으로, 강력한 공여자는 계몽된 공여자로 전환될 때 지속가능한 개발원조의 가능성은 높아진다. 합리적이라면 수원국은 취약한 조건을 개선하기 위해 노력할 것이고 그 결과는 주인의식의 향상으로 나타날 것이다. 공여자는 계몽된 행위자로 면모를 보이기 위한 전략을 보일 것이고 그 방식은 팔각조직과 같은 협력방식으로의 전환을 들 수 있다. 거시적 수준에서 북한과 유엔이 합리적인 전략을 선택했다면 유엔의 대북 개발협력의 성격은 인도주의적 지원에서 지속가능한 개발협력을 담지하는 기술지원으로 이행을 보일 것이다. 변화의 양상을 제1기(1995~2001), 과도기(2002~2007) 그리고 제2기(2008~2018)로 나누어 분석한다. 시기별 설정은 1995년 개발원조 시작과 2002년 북한의 기술지원 요청과 유엔의 공식적 표명 그리고 2007년 개발원조 재개라는 특징적 사건을 기반으로 하였다.³³⁾

1) 제1기(1995~2001년): 인도주의적 지원 중심

제1기(1995~2001)의 유엔의 대북 개발협력 유형은 단기 협정 «A-S1»의 특징을 보인다. 1995년 북한의 공식적인 구호요청을 받은 유엔인도지원국(UN Department of Humanitarian Affairs: UNDHA)은 유엔 산하 전문 기구들과 공동으로 실태 조사를 실시하고 공동호소요청(Consolidated Appeal Process)을 통해 대북 지원을 시작했다.³⁴⁾

33) 북한이 국제사회에 개발지원으로 전환을 요구하며 인도주의지원을 거부했던 시기는 2005년이지만 기술지원의 공식적 요청은 2002년부터 본격화되었다. 또한 갈등이 심화되기 전인 2002년부터 유엔 역시 북한에 기술지원 및 정책적 수렴을 논의했다는 점에서 과도기는 2002년부터 시작된다고 판단하였다.

당시 심각한 경제난에 접친 수혜 피해로 긴급구호를 통한 인도주의적 지원을 가장 필요로 했다는 점에서 유엔은 기술지원보다 긴급 사안에 집중할 수밖에 없었다. 따라서 제1기의 원조 형태는 인도주의적 지원에 집중한 단기 협정 《A-S1》로 볼 수 있다. 이 시기에 북한은 주인 의식과 책임의식이 낮았던 ‘약한 수원국’을 유엔은 이에 ‘강한 공여자’로서 주도적으로 개발원조를 이끌어 나가는 모습을 보였다.

2) 과도기(2002~2007년): 북한의 인도주의지원 중단 요청과 갈등

과도기(2002-2007)에는 북한의 달라진 요구와 국제정세와 변화로 협정불발 《A-S2》에 가까운 사례가 발생하고 악화된 유엔과의 관계로 단기 협정 《A-S1》의 명맥이 유지되는 모습을 보인다. 북한은 2002년부터 본격적으로 단기지원에서 중장기 개발지원으로 전환을 요구하기 시작했다. 북한의 공식 언론 매체인 『로동신문』에서 ‘지속개발’이라는 단어가 등장하기 시작하는 해도 2002년이다. 북한은 “지속개발을 이룩하는 것은 우리모두의 공동의 번영을 위한 필수적요구이며 새 세기 우리앞에 나선 가장 절박한 과제의 하나”이며 “지속개발을 위한 세계적인 노력에 적극 기여해 나갈것이다”라고 강조한다.³⁴⁾ 북한의 기술지원 요청은 여러 가지 맥락에서 파악할 수 있지만, 2002년에 본격적인 경제개발을 추진하면서 북한의 국가경제계획을 유엔의 대북 지원 전략에 반영하여 국가적 목표를 효율적으로 성취하

34) 이종운, “북한에 대한 국제기구의 경제지원 현황과 향후 과제,” 『KIEP 세계경제』, 제6권 6호(2003), 70~73쪽.

35) “우리 인민은 지속개발을 위한 세계적인 노력에 적극 기여해 나갈 것이다,” 『로동신문』, 2002년 9월 6일.

기 위한 전략적 행위로 보인다. 2002년 시행된 7.1 경제관리개선조치는 사실상 ‘시장’의 공식경제로의 편입을 의미하는 임금 및 물가의 현실화로, 경제 발전을 위한 당국의 높은 열의를 짐작할 수 있다. 또한 당시 국가 전략이었던 강성대국 건설을 실현을 위해서도 인도주의적 지원은 한계가 있다고 판단한 것으로 보인다. 북한은 2004년 외부의 개발 원조에 대한 북한 내부 대응 조직을 개편하기에 이르는데 재조정은 기존의 비효율적인 업무 방식을 개선하고 2002년부터 준비한 개발지원으로의 전환에 대응하려는 목적으로 해석된다.

반면, 장기 협정으로 전환을 위한 노력과 달리 2004년 8월 북한은 2005년부터 유엔의 통합지원에 대한 거부 의사를 표명하며 2005년 북한에 상주하던 유엔인도지원조정국(UNOCHA) 사무소가 철수했고 2007년 유엔개발계획(UNDP)도 평양을 떠났다. UNDP는 유엔의 대북 개발지원의 중추인 상주조정관으로 북한 주재 유엔 산하 기구들의 조정자 역할을 수행한다는 점에서 유엔의 대북지원 활동에 큰 타격을 주었다. 2007년 UNDP의 활동 중단 이후, 일부 사회개발 분야를 제외한 개발지원 성격의 사업은 보류되었고 최소한의 인건 차원에 한정된 보건, 의료 분야 등에 집중되었다는 점에서 협정 불발과 단기 협정의 특징을 나타내고 있다고 볼 수 있다.³⁶⁾ 북한이 지원 거부라는 극단적인 선택한 배경에는 여러 가지 해석들이 있다. 당시 북한은 핵 문제로 미국을 비롯한 여러 나라와 비우호적인 관계에 있었으며 특히 2002년 제기된 핵개발 의혹으로 국제사회의 여론도 악화되었다. 냉각된 국제 사회 분위기는 대북 지원금의 급격한 하락으로 나타났다. 2002년 초에 있었던 제9차 유엔기구간 대북합동호소의 성과는 당초 목표액이었던

36) 최춘흠 외, 『UN기구의 지원체계와 대북 활동』, 30~33쪽.

2억 79만 달러의 22% 정도에 불과했으며, 2003년에도 목표액의 58.1%가량의 미비한 실적을 보였다.³⁷⁾ 지원액 급감으로 북한은 전략적으로 ‘퇴출’ 카드를 선택했다는 관점도 있다. 또한 미국의 강경노선에 대한 북한의 전략적 대응으로 보는 시각도 있다. 당시 대북 개발협력 수행에 있어 북한에 대한 투명성과 접근성 등의 개선 요구가 미국 정부에 의해 지속적으로 제기되었다.³⁸⁾ 북한은 개발지원의 조건으로 부과되는 인권 문제의 개선 요구는 “특정한 가치관과 개발 모델”을 강요하는 정치적 행위로 수원국의 정치체제를 존중해야 함을 지속적으로 강조해왔다.³⁹⁾ 대북인권 문제는 1990년대 말 유엔총회와 유엔인권위원회 그리고 유엔인권이사회를 중심으로 유엔인권소위원회에 처음 제기되었으며 2000년 이후 압력은 강해졌다.⁴⁰⁾ 북한은 이러한 조치는 잘못된 정보에 의거한 북한 정권의 이미지 훼손을 위한 정치적 행위라고 비판했다.⁴¹⁾ 또한 대북 원조에 국제사회가 부과하는 조건에

37) 급격한 금액의 감소는 주요 공여국인 일본이 남북문제 문제로 인해 북한과 관계가 악화되면서 지원을 중단한 데 기인하기도 한다. 최춘흠 외, 『UN기구의 지원체제와 대북 활동』, 28쪽.

38) 북한인권특별보고관은 수혜계층의 접근이 어려움과 중대한 인도주의적 문제들이 북한에서 발생하고 있지만 접근성의 제약으로 유엔 기구들이 도울 수 없다고 강조하며 북한의 투명성과 책임성이 미흡하다고 지적했다. “UN rights experts calls for ‘unimpeded access’ to DPR of Korea,” UN News Service, 29(2004); <https://m.reliefweb.int/report/157576>(검색일: 2018년 3월 1일).

39) “우리 인민은 지속개발을 위한 세계적인 노력에 적극 기여해 나갈 것이다,” 『로동신문』, 2002년 9월 6일.

40) 북한인권특별보고관은 북한인권보고서를 매년 유엔총회와 유엔인권이사회에 제출하며 북한의 인권 관련 위법상황들에 대한 처벌 방법까지 구체적으로 제시한다는 점에서 북한에게 압박으로 작용했을 것으로 보인다. 서창록, “북한인권과 인권 외교,” 『북한인권의 현황과 전망』(서울: 한국인권재단, 2016), 60~61쪽.

41) UN Economic and Social Council, *Economic and Social Council decides to appoint Rapporteur on Human Rights in DPR Korea*(15, Jun, 2004).

대한 협상력을 높이기 위한 전략으로 보기도 한다.⁴²⁾ 당시 국제기구의 북한 지원 규모가 크지 않았으므로 일시적인 중단의 위기감도 크지 않았을 것으로 예측된다.⁴³⁾

과도기는 북한의 거부 요청과 UNDP 철수라는 강경대응으로 갈등이 증폭되는 시기이기도 했지만 상대의 행동을 관찰하며 돌파구를 찾기 위해 노력도 병행되었다고 추측된다. 기술 지원을 핵심으로 하는 북한의 첫 유엔 전략 프레임워크 2007-2009(United Nations Strategy Framework: UNSF 2007-2009)의 준비 기간이 2006년이었던 것은 표면적으로 목도된 유엔과 북한의 행태와 달리 내부적으로는 치열하게 진전을 이뤄 나가는 과정이 있었음을 알 수 있다.⁴⁴⁾ 유엔은 기술지원 프로그램 수행의 조건으로 지속적으로 제기했던 문제들에 대한 개선과 북한의 역량 제고를 강조했다. 북한은 유엔의 권고사항들을 적절히 조율하면서 협력하는 모습을 보였고, 합의를 통해 북한에 인도주의지

42) 미국 역시 지속적으로 대북 원조의 투명성과 효과성을 지적해 왔는데, 2003년 2차 북핵 위기, 2006년 북한 1차 핵실험 등으로 북미 관계가 악화되며 유엔의 최대 공여국으로 대북 개발 원조에 영향력을 행사했다. 미국의 기부금의 축소로 대북 원조 범위가 축소되었고, UNDP 대북 사업에 대한 의혹을 공식적으로 제기하며 외부 감사를 받는 등 일련의 압력이 부과되었다. 미국 정부와 유엔 그리고 북한 정부는 조율을 하는 데 실패하며 2007년 UNDP는 평양 사무소를 철수하기에 이른다. Mark E. Manyin, "US Assistance to North Korea: Fact Sheet," *CRS Report for Congress*, Vol.31(2006), p.4.

43) 이종무 외, 『북한개발지원체제의 구축방안』(서울: 통일연구원, 2009), 144~145쪽.

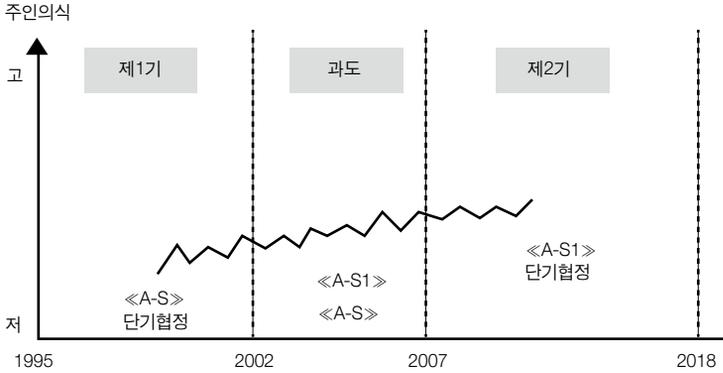
44) UNSF(United Nations Strategy Framework)는 기술지원과 인도주의적 지원의 혼합(hybrid document)적 성격을 가진다. 단순 자원 이동이 아닌 국제적 원칙과 가치, 표준 그리고 전문지식(know-how)을 하고 이전하는 것을 목표로 제시한다. UN Country Team in DPRK, Strategic framework for cooperation between the United Nations and the Government of the Democratic People's Republic of Korea, 2017-2021(20, Dec. 2016), p.8.

원과 개발 지원의 병행 방식인 유엔 개발 전략 2007-2009(UNSF 2007-2009)을 수립하게 된다. 이러한 배경에는 북한이 인도주의지원 중단이라는 극단적인 선택 후 피해를 인지하고 국면을 전환하려는 노력에 기반 했다는 점에서, 실수를 통해 배우고 문제를 개선해 나가는 북한의 합리적인 면모가 작용했다. 또한 유엔도 북한의 요구를 수용하려는 유연한 자세뿐 아니라 주인의식의 제고와 직결된 북한의 역량을 향상시키기 위한 다양한 노력을 동반했다는 점에서 계몽된 공여자로 전환된 모습을 보여 주었다. 예로 들면, 유엔은 북한의 거부 요청에 UNDP 철수와 대폭 지원 축소라는 강경 대응을 하지만 전면적 중단 보다는 전략적으로 우선순위 분야의 인도주의지원은 지속하면서 북한과 대화를 이어 가는 전략을 구사했다.

3) 제2기(2008~2018년): 증장기적 개발협력으로 전환

제2기(2008~2018)에는 과거의 단기 협정인 《A-S1》에서 주인의식이 향상된 단기 협정 《B-S1》혹은 《B-S2》로 이행을 보여 준다. 유엔은 기술지원 프로그램 수행의 조건으로 지속적으로 제기했던 문제들에 대한 개선과 북한의 역량 제고를 강조했다. 북한은 유엔의 권고 사항들을 적절히 조율하면서 협력하는 모습을 보였고, 합의를 통해 북한에 인도주의지원과 개발 지원의 병행 방식인 UNSF 2007-2009를 수립하게 된다. UNSF 2007-2009 이후에도 중단기적 개발지원 프로그램을 점진적으로 병행하지만 여전히 장기 협정에 이르지 못했다. 유엔은 후속 전략 계획인 UNSF 2011-2015 준비를 승인하면서 북한이 개발지원에 최적화된 유엔 개발지원 프레임워크(United Nations Development Assistance Framework: 이하 UNDAF)를 이행할 조건을 갖

<그림 4> 북한-유엔 시기별 협정도출 형태



추지 못했음을 언급하기도 했다.⁴⁵⁾ 북한을 약한 수원국으로 보는 유엔의 평가가 드러나는 대목이다. 그럼에도 거시적 수준에서 <그림 4>와 같이 북한과 유엔의 개발협력은 단기 협정 <A-S1>에서 단기 협정 <B-S1> 혹은 <B-S2>로 이행하고 있는 것으로 보인다.

이 과정에서 북한의 주인의식과 책임감이 개선되고 있다는 점이 주목할 만하다. 북한은 UNICEF 활동에 재정적으로 투자하고 주도적으로 프로그램을 수행하며 관련 담당자들의 역량 교육에도 적극적으로 협력하고 있다는 점에서 장기 협력 <S2>로 이행 가능성을 보여 주고 있다. 예컨대, 최근에는 UNICEF의 WASH 프로그램인 자연흐름식상수도체계(Gravity-Fed System: GFS) 설치 사업에 재정적으로 투자하였고, 2017년 WASH 프로그램 형성평가 보고서를 수립하는 전 과정에 도시경영성과 중앙통계성이 주도적인 역할을 수행하였다.⁴⁶⁾

45) UN Country Team in DPRK, Strategic framework for cooperation between the United Nations and the Government of the Democratic People's Republic of Korea, 2011-2015(4, Apr. 2011), p.4.

정리하면, 제1기에 북한과 유엔은 약한 수원국과 강한 공여자로의 특성을 보이며 북한의 열악한 환경과 부족한 역량으로 인해 유엔이 주도하는 인도주의지원 중심의 원조가 이루어졌다. 과도기인 2002년부터 북한은 공식적으로 기술지원으로의 전환을 요청하였지만 유엔은 여전히 북한을 약한 수원국으로 판단하였기 때문에, 전환에 대한 합의는 조성되었으나 구체적인 진전은 없었다고 볼 수 있다. 또한, 당시 핵문제로 북한과 국제사회의 관계는 악화되던 시점으로 북한은 국제사회의 인도주의적 지원을 거부하기에 이른다. 이러한 태도는 오스트롬이 지적한 약한 수원국의 비합리적 행동의 유형에 해당하는데 권력의 비대칭성이 심한 경우 협상력이 낮은 수원국은 상대와의 힘을 조정하기 위해 언약을 지키지 않거나 극단적인 경우 지원의 거부를 표출하기도 한다. 유엔 역시 북한에게 전례 없던 개발원조의 조건들을 부과하고 인권 문제를 제기하는 등 강한 공여자로서 대응하며, 결국 두 행위자의 게임은 잠정적 보류 혹은 축소라는 극단적 결과에 봉착하게 된다. 하지만 제2기에는 2007년 북한이 국제사회의 지원을 재요청한 이후 2018년까지 중단 없는 협력을 통해 인도주의지원과 기술지원을 병행하는 지속가능한 개발협력의 방향으로 이행하는 긍정적인 진전을 보여 주었다. 과거에 과도기를 극복하기 위해 동원되었던 노력들은 미래의 협력을 준비하는 데 시사점을 준다.

4) 미래의 전망

지속가능한 개발협력을 담보하기 위해서는 장기 협정 체결이 필수

46) UNICEF, *Formative Evaluation of the UNICEF WASH Programme in DPR Korea with a focus on Gravity-Feed Water Systems*(14, Jan. 2017), pp.3~5.

적이다. 공여자의 입장에서 장기적 개발지원이 수원국의 역량과 지식을 높이는 데 더욱 효과적이며 수원국도 장기적 계획을 통해 지원을 받는 것이 자국의 발전 전략을 세우는 데 유리하기 때문이다. 지속가능성(sustainability)은 다양한 맥락에서 다양한 의미로 사용된다. 국제개발에서는 개발협력의 혜택이 장기적으로 지속되는 것으로 프로젝트 완료 후에도 그 효과가 사회적·경제적 그리고 환경적으로 유효하게 작동함을 의미한다.⁴⁷⁾ 북한에서 지속개발은 “인간중심의 주체사상을 지도적지침으로 하여 인민들에게 더 좋은 생활환경을 마련해 주고 후대들에게 번영하는 조국강토를 물려주기 위해 정보화시대의 요구에 맞게 교육사업과 경제활동, 환경보호사업에 커다란 노력”의 개념으로 사용된다. 북한은 남아프리카에서 열린 지속개발에 관한 세계수뇌자회의에 참석하여 지속개발은 “모두의 공동의 번영을 위한 필수적 요구”이자 “절박한 과제”로 “우리 공화국정부의 일관한 정책”으로 지속개발을 이루기 위한 세계적인 노력에 기여할 것임을 강조하기도 했다.⁴⁸⁾ 이처럼 북한과 유엔 모두 지속가능한 개발협력을 소망하고 있음을 확인할 수 있다. 따라서 지속가능한 개발협력을 담보하는 최적의 균형인 장기 협정 《C-L2》의 이행 가능성을 고찰하며 이를 통해 북한과 유엔의 지속가능한 협력에 대한 논의로 확장하고자 한다.

장기 협정을 도출하는 균형점에는 《A-L1》, 《B-L1》, 《B-L2》, 《C-L2》가 있지만 수원국의 주인의식과 책임감이 가장 높은 《C》가 지속가능한 개발원조 효과를 담보할 가능성이 가장 크므로

47) Elinor Ostrom et al., “Aid, Incentives, and Sustainability: An Institutional Analysis of Development Cooperation,” p.8.

48) “우리 인민은 지속개발을 위한 세계적인 노력에 적극 기여해 나갈 것이다.” 『로동신문』, 2002년 9월 6일.

《C-L2》가 최적의 균형점이라고 할 수 있다. 하지만 《C》는 수원국이 주도적으로 수립한 개발전략을 공여자가 수용해야 함을 의미한다. 공여자의 입장에서는 수원국의 까다로운 요구를 존중하고 제시된 조건에 맞게 정책을 조정해야 함을 의미한다. 따라서 협력에 이르는 과정은 어렵지만, 일단 합의가 이뤄지면 지속가능한 개발원조의 효과성을 성취할 수 있는 확률이 높아진다. 장기 협정 체결에 있어 수원국의 제도적 기반과 역량이 부족하다는 판단되는 경우 공여자는 개발지원의 조건으로 강한 개혁을 요구한다.⁴⁹⁾ 현실에서 장기 협정 《C-L2》가 어려운 이유가 정치·경제 개혁을 수원국이 진정으로 수용하거나 성실하게 이행하지 않기 때문이다. 유엔과 북한이 지속가능한 개발지원을 위한 장기 협정을 체결하고자 한다면 취약한 북한은 유엔이 부과하는 개혁 조치를 수용해야 한다. 북한이 과거 유엔의 개발원조를 거부한 이유와 장기 협정으로 이행하고 있지 못하는 현실이 바로 이러한 맥락과 맞닿아 있다. 반면, 북한과 같은 사회주의체제 국가인 라오스는 UNDP의 권고를 적극적으로 이행하며 2004년 정상무역관계(Normal Trade Relations: NTR) 지위를 획득하였고 국제기준에 맞는 제도를 구축하였다.⁵⁰⁾ 이처럼 수원국의 적극적인 수용태도는 공여자와의 신뢰를 강화시켜 취약한 수원국으로 인지하더라도 장기 협정을 가능하게 하며, 부족한 수원국의 역량을 지원하기 위한 공여자의 강도 높은 지원도 동반될 가능성이 높다.

49) Elinor Ostrom et al., "Aid, Incentives, and Sustainability: An Institutional Analysis of Development Cooperation," pp.77~86.

50) 전승훈 외, 『개발협력 경험의 대북지원 활용 방안』(경기: 한국국제협력단, 2010), 87쪽.

5. 결론

공여자-수원국 협력 게임을 통해 분석한 결과 북한과 유엔의 물 협력은 진화했다. 유엔과 북한의 개발협력 형태에서 유엔은 점차 계몽된 공여자로서의 전환을, 북한은 주인의식이 제고된 수원국의 면모를 보여 주고 있다. 이러한 변화는 유엔의 계몽에 대한 실천적 노력과 지속적인 원조를 통해 창출된 신뢰와 북한의 내부적 변화들이 상호작용하며 만들어진 긍정적인 변화라고 할 수 있다. 강한 공여자에서 계몽된 공여자로의 이행은 대북 개발협력의 양상을 변화시켰다. 1995년 개발협력이 시작된 이후 과도기의 갈등은 있었지만 위기를 극복하고 지속가능한 개발협력의 맥락에서 바람직한 단기 협정에서 장기 협정으로 이행을 보여 주고 있기 때문이다. 이 과정에서 북한은 시행착오를 통해 배우고, 장기 이익을 위해 협력하는 합리적인 행위자로서의 면모를 보였다. 과도기에 극단적인 선택을 하기도 했지만 실패의 경험을 통해 더 나은 대안을 찾기 위해 협력했고 약한 수원국에서 강한 수원국으로 변화하기 위해 주인의식 제고 및 역량 개선을 위해 노력했다. 동시에 유엔의 강한 공여자에서 계몽된 공여자로의 전환을 위한 노력도 동반되었는데 유엔은 북한의 요구를 탄력적으로 수용함과 동시에, 북한의 역량을 개선하기 위한 다양한 기술 지원 프로그램을 제공하는 등의 방법을 동원하였다. 이와 같이 북한의 상황과 조건을 고려하여 개발협력을 수행하는 ‘적합한 거버넌스’의 철학을 지향하는 계몽된 공여자로의 실천은 체제 보장을 국가의 최우선으로 두는 북한과 지속적 협력을 이끌어내고 신뢰를 축적하는 데 중요한 요소로 작용했다. 북한과 유엔의 협상 게임은 틈포택 전략으로 상대방의 행동이 자신의 행동 전략에 반영함을 전제로

한다. 이는 게임 참가들 모두의 노력과 변화가 동반되어야 함을 의미한다. 결국 협력의 진화, 즉 행위자들이 공동의 이익을 실현할 수 있는 바람직한 균형점으로의 이행은, 서로의 다름을 이해하고 갈등을 극복해 나가게 하는 장인정신의 발현이라는 점에서 북한과 미래의 협력을 상상하는 데 실천적 함의를 준다.

■ 접수: 7월 1일 / 수정: 8월 9일 / 채택: 8월 12일

참고문헌

1. 북한 자료

1) 단행본

장명복 엮음, 『최신 북한법령집: 북한법연구회 창립 20주년 기념 자료집』(서울: 북한법연구회, 2013).

2) 기타

“우리 인민은 지속개발을 위한 세계적인 노력에 적극 기여해 나갈 것이다,” 『로동신문』, 2002년 9월 6일.

2. 국내 자료

1) 단행본

김우상 외, 『국제관계론강의 1』(서울: 한올아카데미, 1997).

_____, 『국제관계론강의 2』(서울: 한올아카데미, 2014).

액셀로드, 로버트(Robert M. Axelrod), 『협력의 진화』, 이경식 옮김(서울: 시스템아, 2009).

오스트롬, 엘리너(Elinor Ostrom), 『공유의 비극을 넘어』, 윤홍근·안도경 공역(서울: 알에이치코리아, 2010).

임강택 외, 『국제사회의 원조현황 및 추진 전략』(서울: 통일연구원, 2008).

전승훈 외, 『개발협력 경험의 복지원 활용 방안』(경기: 한국국제협력단, 2010).

최춘흠 외, 『UN기구의 지원체계와 대북 활동』(서울: 통일연구원, 2008).

2) 논문

강은숙·김종석, “신제도주의 경제학과 공공정책,” 『한국행정논집』, 제23권 3호(2011), 779~801쪽.

배성인, “국제사회의 대북 인도적 지원,” 『한국국제정치학회』, 제44집 1호, (2004), 255~280쪽.

- 서창록, “북한인권과 인권 외교,” 『이슈브리프01: 북한인권의 현황과 전망』(서울: 한국인권재단, 2016), 54~78쪽.
- 안도경, “제도화 협동: 엘리너 오스트롬 제도주의의 특징,” 『한국지방정부학회 2017년 동계학술대회 논문집』(2017 한국지방정부학회 동계학술대회, 2018.2.23.), 1~17쪽.
- 이종민, “사마리아인의 딜레마: 도움의 손길에 한 경제학적 함의,” 『분쟁해결 연구』, 제12권 1호(2014), 93~116쪽.
- 이종운, “북한에 대한 국제기구의 경제지원 현황과 향후 과제,” 『KIEP 세계경제』, 제6권 6호(2003), 70~84쪽.

3. 국외 자료

1) 단행본

- Keohane, Robert and Joseph Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston and Toronto: Little, Brown and Company(1977).
- Rhodes, R. A. W., *Understanding governance*(Buckingham: Open University Press, 1997).

2) 논문

- Folke, C. S. et al., “Resilience thinking: integrating resilience, adaptability and transformability,” *Ecology and Society*, Vol.15. No.14(2010).
- Katzenstein, Peter J. and Lucia A. Seybet, “Protean Power and Uncertainty: Exploring the Unexpected in World Politics,” *International Studies Quarterly*, Vol.62, No.1(2018), pp.80~93.
- Manyin, Mark E., “US Assistance to North Korea: Fact Sheet,” *CRS Report for Congress*, 31(2006).
- McGinnis, Michael D., “Building a Program for Institutional Analysis of Social-Ecological System: A Review of Revision to the SES Framework,”

- Preliminary Draft*, 23, July(Bloomington: Indiana University, 2010).
- Merilee, S. G., “Good Enough Governance Revisited,” *Development Policy Review*, Vol.25. No.5(2007), pp.533~557.
- Merilee, S. G., “Good Governance: The Inflation of an Idea,” *HARVARD Kennedy School Faculty Research Working Paper Series*, RWP10-023, John F. Kennedy School of Government, Harvard University(2010), pp.1~20.
- Mollinga, Peter P., “Water policy-water politics: Social engineering and Strategic action in water sector reform,” *ZEF Working Paper Series*, No.19(2007), pp.7~23.
- Ostrom, Elinor et al., “Aid, Incentives, and Sustainability: An Institutional Analysis of Development Cooperation,” *Sida Studies in Evaluation*. 2002/01(2001), pp.1~351.
- Torring, Jacob and Eva Sorensen, “The European debate on governance networks: Toward a new and viable paradigm?” *Policy and Society*, Vol.33. No.4(2014), pp.330~344.

3) 기타

- UN News, “UN rights experts calls for ‘unimpeded access’ to DPR of Korea”(29, Oct. 2004).
- UN Country Team in DPRK, Strategic framework for cooperation between the United Nations and the Government of the Democratic People’s Republic of Korea, 2017- 2021(Dec. 2016).
- _____, Strategic framework for cooperation between the United Nations and the Government of the Democratic People’s Republic of Korea, 2011-2015(4, Apr. 2011).
- UNESCO, Economic and Social Council decides to appoint Rapporteur on Human Rights in DPR Korea(15 Jun. 2004).
- UNICEF DPRK, Formative Evaluation of the UNICEF WASH Programme in DPR Korea with a focus on Gravity-Feed Water Systems(14, Jan. 2017).
- UNOCHA, DPRK Sector Report: Water and Environmental Sanitation(June, 2002).

The evolution of cooperation between North Korea and the United Nations

Lee, Kyunghee(University of North Korean Studies)

This study demonstrates the evolution of cooperation between North Korea and the United Nations, beginning with the development cooperation carried out by the request of North Korea in 1995, through the Program in Institutional Analysis of Social-Ecological Systems (PIASES). Analyzed through game theory, the cooperation between North Korea and the United Nations is conceptualized as a donor-recipient negotiations game in which donors and recipient countries change strategies based on the degree of asymmetry of power. The outcome achieved by the combination of the strategies presented by the two participants becomes a type of development cooperation. North Korea and the United Nations have shown a form of development cooperation that changes over time as a pair of weak recipient and a strong donor: short-term agreements in the first period (1995-2002), no agreements and short-term agreements in the

transitional period (2002-2007), and short-term agreements with the characteristics of long-term agreements strengthened in the second period (2008-2018). From a macro perspective, it can be said that the transition from the short-term to long-term agreements is an evolution in the context of sustainable development. The evolution observed in the negotiation process has the following implications. The aspects of North Korea learning through failure and endeavoring for long-term interests modifies the perception of North Korea in that it conforms to Ostrom's extended rationality model. In addition, positive changes in North Korea are the result of the interaction with the 'enlightened' United Nations, and it can be seen that cooperation evolves through efforts of actors who want to create better alternatives by trial and error. The evolution of cooperation by the North Korea-UN negotiations game has significant implications for imagining future cooperation with North Korea as 'artisanship' emerges in the evolution process.

Keywords: DPRK(North Korea), UN, Program in Institutional Analysis of Social-Ecological Systems(PIASES), International Development, Elinor Ostrom, game theory, global governance