

대북지원의 효율성 제고방안

김 종 갑*

I. 서 론

II. 대북지원의 과정 및 현황

III. 대북지원의 필요성과 근거논리

IV. 대북지원의 지향점 및 개선방안

V. 결 어

Abstract

A Study on Improving Efficiency of Humanitarian Aid to North Korea

The support for North Korea on the humanitarian level, which became serious since 1995, has been expanding from the aspects of scale and contents. However, granting the meaning of the support for North Korea must be realized from the new level since 'donor's fatigue' and the issue on effectiveness of the support are generated in the process of the support for North Korea extending over a long period and conversion of its character to the support for development. The 'specific support' for North Korea will restore the economy of North Korea and bring about the expansion of self-recovering power in the short term, and become the cornerstone for establishment of

the peace system and unification based on such in the long term. In order to pledge efficiency of the support for North Korea as security and maintain independence in the future, the support for North Korea should aim as follows. First, establishment of a selective and flexible support strategy is necessary while aiming for humanitarianism. Secondly, internal power in the North Korean society should be expanded through the support for North Korea. Thirdly, establishment of the organic mutual-assistance structure between principal support bodies in order to enhance efficiency and assure continuity of the support is required.

Key Words: humanitarian aid to North Korea, donor's fatigue, specific support

* 국회도서관 입법정보연구원

I. 서론

1990년대 중반 본격화된 대북지원이 어언 10년을 맞이하게 되었다. 그동안 대북 지원은 그 범위와 규모에 있어서 괄목할만한 성장을 보여 왔다. 특히 국민의 정부 시기에는 햇볕정책의 기조 아래 활발하게 추진되었으며, 현 참여정부에 들어와서는 지원의 양적확대와 더불어, 단순구호성 지원에서 개발지원으로의 정착방안이 모색되고 있다. 이처럼 대북지원은 지속적인 성장세를 보이면서 지난날 ‘퍼주기 논란’으로 우리사회를 뜨겁게 달구었던 갈등의 양상은 상당부분 희석되었으나, 아직도 우리 사회일각에서는 대북지원의 효율성에 대한 근원적 의문을 제기하는 것이 사실이다. 이는 장기간의 지원사업과 지원규모의 증가에도 불구하고 만성적인 경제난에서 벗어나지 못하고 있는 북한의 현실에 대한 ‘지원피로현상’(donor’s fatigue), 그리고 북한의 변화가능성에 대한 부정적 인식이 잔존하기 때문이라고 볼 수 있다.

따라서 본 논문에서는 대북지원의 필요성과 근거논리를 두 가지 관점에서 고찰하고자 한다. 하나는 인도주의적 당위성보다는 체제이론(system theory)상의 ‘선택지지’(specific support)를 강화한다는 기능론적 측면이고, 다른 하나는 대북지원에 대한 인식론적 측면에서의 접근이다. 대북지원이 북한경제의 자생력신장과 이를 토대로 한 남북관계개선, 민족동질성회복 그리고 평화체제구축으로의 연계 속에서 어떠한 의미를 갖는가를 살펴보는 것은 대북지원의 지속적 추진을 위한 국민적 공감대와 정당성을 확보하는 길이 될 것이다. 이는 대북지원이 성과와 결과물로만 평가받는 조건적 성격에서 벗어나 독자적인 위상으로 자리매김할 수 있는 방안이기도 하다. 이러한 접근방법을 바탕으로 대북지원이 향후 평화통일실현에 견인차 역할을 담당하기 위해서 추구해야 할 바람직한 지향점을 모색해보고, 특히 개발지원으로의 정착 과정에서 지원의 효율성을 담보할 수 있는 유기적 공조체제구축을 위한 모델을 제시하고자 한다.

II. 대북지원의 과정 및 현황

1980년대 말부터 북한의 경제적 위기상황은 표면화되기 시작하였다. 위기의 원인 및 배경으로는 북한체제의 외부적(exogen) 요인과 내부적(endogen) 요인으로 나눌 수 있으며, 이들 요인은 상호 복합적으로 작용하여 위기상황을 가중시켰다고 할 수

있다. 우선 외부적으로 소련과 동구 사회주의권의 붕괴는 북한체제를 국제사회에서 고립시켰을 뿐만 아니라 시장의 상실로 그동안 식량과 에너지의 원조에 의존하였던 북한경제에 심각한 타격을 주었다. 내부적으로도 1990년대 들어와 지속적으로 찾아 온 홍수와 가뭄 등의 자연재해는 식량난을 가속화시키는 환경적 요인으로 작용하였다.¹ 그러나 무엇보다 북한경제난의 근본적인 원인은 물자의 생산 및 소비, 수요와 공급이 중앙당국에 의해 인위적으로 결정되는 사회주의계획경제의 비효율성과 구조적 모순에 기인한다고 볼 수 있다.

대북지원이 첫 물꼬를 튼 계기는 1995년 홍수피해로 북한당국이 국제기구를 통해 지원을 요청하면서부터이다. 당시 김영삼 정부는 쌀 15만 톤을 지원하는 등 정부차원의 직접지원이 추진되었으나, 잇따른 남북간 정치적 사건²으로 순조롭게 진행되지 못하였다. 민간차원의 대북지원도 종교계를 필두로 시작되어 시민단체운동으로 확산되었으나, 정부의 대한적십자로의 대북지원창구일원화조치(1995)와 모금활동 및 지원사업의 제한으로 활성화되지 못하였다. 이에 따라 국내 민간단체들은 국제 NGO를 통한 지원전개 등 우회적인 방법을 동원하기도 하였다.³ 국내 민간단체와 사회각계에서의 지속적인 대북지원 창구다양화와 제한해제요구에 정부는 1997년 들어 부분적으로 민간차원의 대북지원을 확대하기도 하였으나, 그 해 말 IMF사태와 같은 국내경제의 침체상황은 대북지원을 어렵게 한 요인으로 작용하였다. 이처럼 김영삼 정부시기의 대북지원은 정부규제와 민감한 정치경제적 상황변동에 전반적으로 위축된 양상을 보였다.

하지만 1998년 2월 국민의 정부가 출범하면서 대북지원은 새로운 전기를 맞이하게 되었다. 대북지원사업은 기본적으로 국민의 정부가 표방한 대북정책기조인 햇볕 정책에 부합하는 것이므로 이전에 비해 보다 적극적으로 추진되었다. 1998년 3월 18일 대북지원활성화조치에 이어 1999년 2월 10일에는 민간단체들이 그동안 지속적으로 요구했던 대북지원 창구다원화가 실현됨으로써 지원활동에 참여하는 민간단체의 수가 지속적으로 증가하는 계기가 되었다.⁴ 민간단체의 대북지원은 규모의 확대뿐만 아니라 농업개발, 보건의료, 산림복구, 환경보전 등의 분야로 지원분야도 다

¹ 1990년대 이후 북한의 식량부족분은 매년 150만 톤~200만 톤 정도로 집계되고 있다. 북한경제총람편찬위, 『2005 북한경제정보총람』 (서울: 북한경제총람편찬위, 2005) p. 52.

² 1996년에는 ‘강릉무장공비 침투사건’, ‘후전선총격전’, ‘서해안침투’ 등의 사건이 있었다. 김종갑, “햇볕정책의 정치적 의미와 남남갈등의 극복방안,” 『통일정책연구』, 제12권 2호 (2003), p. 45.

³ 이금순, 『대북 인도적 지원의 영향력 분석』 (서울: 통일연구원, 2003), pp. 46~47.

⁴ 1999년 10개 단체에서 2003년 말 현재 31개에 이를 정도로 증가하였다.

양화되었다.⁵ 특히 이 시기에는 기존의 긴급구호 차원의 단순지원과는 별도로 개발 협력지원이 정부정책의 일환으로 추진되기 시작하였다.⁶ 개발지원은 종래의 식량구호중심의 일회성 물품제공이 아닌 영농구조개선과 같은 중장기적인 개발을 지원함으로써 지원의 효율성을 제고하여 북한이 당면한 경제난을 근본적으로 개선하기 위한 것이었다.

<표 1> 연도별 대북지원과 지원분야현황 (2005. 10. 31 현재)

단위: 만 불 (%)

구분	1995.6	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	계
일반 구호	23,225 (100)	455 (98)	4,329 (91)	2,891 (90)	565 (12)	1,434 (12)	6,067 (44)	4,174 (44)	6,157 (44)	10,538 (41)	3,255 (16)	63,090 (46)
농업 복구	-	5 (1)	205 (4)	254 (7)	3,941 (84)	8,562 (75)	5,476 (40)	7,351 (54)	7,673 (42)	9,450 (37)	16,086 (76)	59,003 (43)
보건 의료	-	-	189 (4)	40 (1)	182 (3)	1,380 (12)	1,996 (14)	1,967 (14)	1,933 (14)	5,632 (22)	1,759 (8)	15,078 (11)
계	23,225 (100)	460 (100)	4,723 (100)	3,185 (100)	4,688 (100)	11,376 (100)	13,539 (100)	13,492 (100)	15,763 (100)	25,620 (100)	21,100 (100)	137,171 (100)

출처: 통일부, “인도적 대북지원통계” <<http://www.unikorea.go.kr/kr/KPS/KPS0202R.jsp>>
(검색일: 2005. 10. 11).

정부의 대북지원정책에 전환점을 마련한 계기가 된 것은 2000년 6월의 역사적인 남북정상회담이다. 남북정상회담이 성사되면서 남북간 우호적 환경이 조성되자 대북지원은 비약적인 증가를 보이기 시작하였다. 2000년에 들어와서 정부는 전년도에 이어 비료 30만 톤을 지원하였으며, 이후 매년 20~30만 톤을 지속적으로 지원하였다. 2003년에는 국제보건기구(WHO)를 통한 말라리아 방역사업을 펼쳐 지난 2001년과 2002년에 이어 30만 명분에 해당하는 약품과 기자재를 지원하였으며 유엔아동기금(UNICEF)을 통해 어린이 영양식, 의약품 등을 지원하기도 하였다. 또한 세계식량계획(WFP)을 통한 식량지원사업에도 동참하여 옥수수 10만 톤을 지원하였다. 2004년 민간차원의 대북지원은 전년도 대비 2배에 달하는 1억 4,108만 달러로 집계되었

⁵ 민간단체의 다양한 사업분야로는 월드비전의 씨감자사업과 수격재배사업, 국제옥수수재단의 북한옥수수심기사업, 우리민족서로돕기운동의 젓염소사업, 굿네이버스의 낙농개발사업, 한민족복지재단과 유진벨재단의 보건의료 지원사업 등을 들 수 있다.

⁶ 이금순, 『대북 인도적 지원의 추진배경 및 과정: 개발구호를 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2000), p. 18.

으며, 이는 민간대복지원이 최초로 시작되었던 1995년과 비교할 때 500배 이상 늘어난 액수이다(<표 2> 참조). 이렇듯 국민의 정부시기 이후의 대복지원은 정부의 대북정책기조와 연계되면서 추진력을 갖게 되었다.

<표 2> 연도별 지원주체별 대복지원현황 (2005. 9. 30 현재)

단위: 만 불 (%)

구분	1995. 6	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	계	
한국	정부	23,200	305	2,667	1,100	2,825	7,863	7,045	8,375	8,702	11,512	15,105	88,699
	민간	25	155	2,056	2,085	1,863	3,513	6,494	5,117	7,061	14,108	5,995	225,870
	계(A)	23,225	460	4,723	3,185	4,688	11,376	13,539	13,492	15,763	25,620	21,100	137,171
국제사회(B)	5,565	9,765	26,350	30,199	35,988	18,177	35,725	25,768	13,932	16,323	- *	217,792	
총계(A+B)	28,790	10,225	31,073	33,384	40,676	29,553	49,264	39,260	29,695	41,943	21,100	354,963	
A/A+B (%)	80.7	4.5	15.2	9.5	11.6	38.5	27.5	34.0	53.0	61.0	100	39.0	

* 정부와 민간의 대복지원에서 차관형식의 지원은 제외됨. 2004년 8월 이후 북한이 UN 통합지원절차(CAP)에 따른 지원을 거부함에 따라 국제사회의 구체적인 실적은 파악이 곤란함.

출처: 통일부, “인도적 대복지원통계” <<http://www.unikorea.go.kr/kr/KPS/KPS0202R.jsp>> (검색일: 2005. 10. 11).

한편 유엔기구에 의한 대복지원은 1995년 북한 수해피해복구를 위한 긴급구호지원을 필두로 1996년 2차 수해복구지원에서는 단순한 식량지원뿐만 아니라 근본적인 농업구조개선에 주력하기 시작하였다. 유엔아동기금(UNICEF)도 개발지원의 중요성을 인식하고 장기적인 보건사업과 의료인 교육훈련실시 등 포괄적인 장기지원사업을 지원하여 왔다. 또한 세계농업기구(FAO)나 유엔개발계획(UNDP)도 북한의 식량자급률을 구조적으로 개선하기 위해 이모작사업과 같은 식량증산을 모색하였으며, UNDP의 경우 1996년부터 매년 200만 달러를 농업구호 및 복구계획프로그램방식으로 수해로 인한 농경지복구, 제반건설, 수로 및 하천개발사업에 제공하여 왔다. 1998년에는 UNDP 주도로 ‘농업복구 및 환경보호’(AREF) 4개년계획이 공표되었는데, 이는 이모작, 작목다양화, 농·임업, 지력회복, 지역판매망 구축, 비료원조, 비료공장복구를 통한 비료제공 등의 농업생산력 증대를 위한 구조적 지원사업을 포함하는 것이었다.

유엔과 같은 정부간기구와 함께 국제민간기구(NGO)들도 대북지원사업에 중요한 역할을 하였다. 북한 내에서 활동하였던 국제민간단체 중 가장 광범위한 활동을 펼친 단체는 국제적십자연맹(IFRC)으로서 1995년 이후 북한의 수해복구지원사업을 실시하면서 보건부문과 재난대비 역량구축지원사업을 추진하였다. IFRC는 단순한 식량구호지원에만 국한하지 않고 의료보건사업, 재난대비 역량구축지원에 주력하였으며, 북한적십자의 역량지원에도 힘썼다. IFRC이외에도 1997년 5월 개설된 식량원조중개단은 유엔기구인 세계식량계획(WFP)과 NGO의 혼합체 성격을 띤 단체로서 북한 내 구호 및 지원활동을 전개하였다.

이외에도 개별국가들의 대북지원도 북한의 식량난극복에 상당한 도움을 제공하였다. 개별국가의 대북지원은 북한위기상황이 알려진 1995년 이후 지속적인 증가추세였으나, 북한과의 외교적 문제들이 발생하면서 주요공여국인 미국, 일본 등이 지원금액을 축소함에 따라 2000년과 2002년에는 감소하였다. 특히 개별국가들 중 가장 큰 비중을 차지한 미국은 부시행정부 출범 이후 지원규모를 대폭 축소하였고, 일본 역시 주요 대북지원국이었으나 2001년 일본인납치문제가 불거진 이후 대북지원을 중단한 바 있다.

Ⅲ. 대북지원의 필요성과 근거논리

지난 10년의 대북지원과정을 보면 전체적으로 양적 규모에 있어서 괄목할만한 성장을 보였다. 특히 2000년 남북정상회담으로 남북간 화해분위기가 조성되고 대북지원도 적극적으로 추진되었으나, 잇따른 북한의 ‘서해교전사태’, ‘핵개발시인’ 등과 같은 위기상황들은 대북지원의 실효성에 대한 의문을 제기하게 만들었다. 2003년 초에도 ‘현대불법송금사건’으로 대북지원을 둘러싼 부정적인 인식이 표면화되는 등 향후 대북지원의 지속성을 확보하기 위해서는 국민적 공감대와 대북지원의 타당성에 대한 새로운 차원에서의 인식제고가 절실히 요구된다 하겠다. 본 장에서는 대북지원의 필요성과 근거논리를 두 가지 관점에서 논의하려고 하며, 하나는 체제이론(system theory)에서 말하는 선택지지(specific support)를 강화하는 기능론적 측면이고, 다른 하나는 대북지원에 대한 인식론적 차원에서의 접근이다.

1. 대복지원을 통한 선택지지의 강화

이스턴(D. Easton)의 체제이론(system theory)에 따르면 정치체제의 안정과 유지를 위해서 요구되는 체제구성원들의 지지는 선택지지(specific support)와 확산지지(diffuse support)로 구분된다. 선택지지는 체제의 능력(ability) 및 효율성(efficiency)에 관련되는 것으로, 체제구성원들의 다양한 기대와 욕구를 체제가 어느 정도 충족시켜줄 수 있느냐에 달려있다. 따라서 선택지지는 체제행위의 결과에 대한 반작용이며, 구성원들의 요구(demands)와 체제의 산출(output)과의 비교에 근거하여 표출되는 것으로 체제에 대한 구성원들의 만족도를 측정하는 기준이라고 할 수 있다. 이러한 선택지지로 표출되는 체제능력을 이루는 요소로는 경제적 생산능력, 과학기술, 엘리트역량, 동원 가능한 수단 및 기제, 외부적 상황 등 단기적 효과를 도출할 수 있는 것들이다.⁷

선택지지와는 달리 확산지지는 체제의 특정능력에 대한 반응으로 해석되지 않는다. 선택지지가 행위의 주체에 관련되는 것이라면, 확산지지는 행위의 대상에 관련되며, 통상 세 가지 특성인 원칙성, 지속성, 친밀성을 갖는다. 또한 선택지지가 정치체제의 결과물 사이에 직접적인 연관관계를 설정할 수 있는 반면, 확산지지는 특정 결과물에 종속되지 않는다. 따라서 선택지지가 단기적으로 구현될 수 있는 속성을 가진 반면, 확산지지는 전통, 권위, 상징과 같은 추상적·본질적 요소에 의해 이루어진다고 볼 수 있다.

정치체제에서 확산지지의 요소들이 더 이상 지지로서의 역할을 하지 못하거나 쇠퇴하게 되면 선택지지가 체제안정에 대안적 역할을 할 수 있다. 즉, 선택지지를 통해 체제구성원들의 경제적 요구를 충족시킴으로써 확산지지의 쇠퇴를 상쇄할 수 있게 된다. 또한 이 같은 선택지지가 장기화되면 확산지지로 변화될 수 있다.⁸

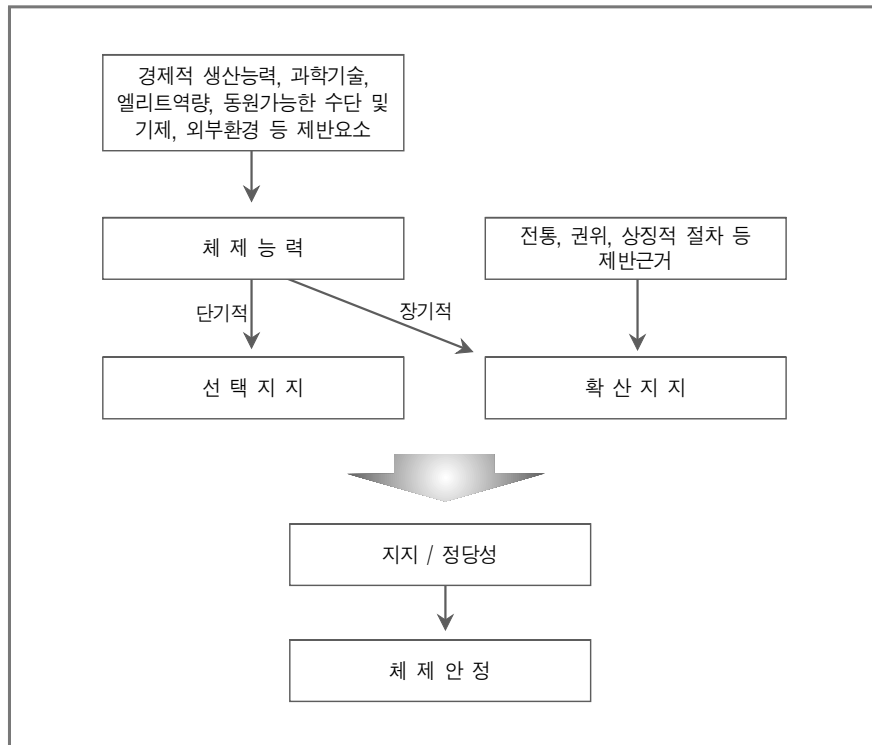
북한과 같이 주체사상 및 개인우상화와 같은 확산지지의 요소들이 점차 취약해져 확산지지의 침윤이 나타나고, 경제난 특히 식량난이 국가통제력 약화와 직접적인 체

⁷ 체제능력의 가장 일반적인 요소는 경제적 측면에서의 능력을 의미한다. “Funktionsfähigkeit könnte im ersten Falle etwa durch ein Bündel ökonomischer Faktoren beschrieben werden ...,” Prisching, Manfred, *Krisen: eine soziologische Untersuchung* (Wien · Köln · Graz: Böhlau, 1986), p. 477. 그리고 정치체제의 경제적 능력은 체제에 대한 구성원의 신뢰를 심화시켜 체제안정과 체제정당성확보를 가능하게 한다. Lipset, Seymour M. *Political Man. The Social Bases of Politics* (Baltimore, Md.: Johns Hopkins Univ. Press. 1981), pp. 64~66.

⁸ Easton, David, *A System Analysis of Political Life* (Chicago: The Univ. of Chicago Press, 1979), p. 273.

제위기로 대두되고 있는 상황에서는 경제지원을 통한 체제능력의 제고, 즉 선택지지의 강화는 체제안정의 핵심적인 요인이 된다.⁹

<그림 1> 선택지지와 확산지지



출처: Prisching, Manfred, *Krisen, eine soziologische Untersuchung*, p. 476.

2. 민족통합의 ‘방법론’으로서의 대북지원

대북지원은 북한을 대화의 장으로 유도하고 정치적 문제로 야기되는 남북간 긴장과 위기감 확산방지, 그리고 한반도상황의 안정적 관리에 기여하는 실용적 측면이 있다. 하지만 대북지원이 가지는 무엇보다 가장 큰 의의는 민족간 이질감극복과 동질성회복이다. 2000년 남북정상회담과 6·15공동선언을 계기로 대북지원의 규모는

⁹ 이태욱은 북한의 경제난 극복을 체제안정의 직접적 조건으로 규정하고 있다. 이태욱, 『북한경제 이대로 유지될 수 있을까?』 (서울: 대한발전전략연구원, 2005), pp. 122, 158.

비약적으로 증가하였고 남북간교류협력도 어느 때보다 활발해졌다. 하지만 연이은 북한의 간헐적인 무력도발이나 긴장국면은 대북지원에 대한 부정적인 인식을 확산시켰으며 그것은 남남갈등의 양상으로 나타났다. 그리고 남남갈등으로 표출된 보수와 혁신의 대립 속에서 보수 세력은 인도주의의 명분으로 이루어지는 일방적인 시혜성 대북지원이 북한의 군사력유지와 확충에 전용되어 결국 북한을 변화시키기 보다는 오히려 북한체제를 강화시키고 한반도안보상황을 악화시켰다고 주장한다.¹⁰ 하지만 그들의 주장대로 당장 북한의 태도변화나 가시적인 성과들로서 대북지원의 효용성을 평가할 수 없다. 대북지원은 언제 가시적인 성과를 가져오느냐의 문제가 아니며, 주고받기식의 계산적인 거래도 아니다. 대북지원이 군수물자로 전용되어 북한정권의 생존을 유지시킬 뿐이라는 무용론의 차원에서 다루어질 문제는 더더욱 아니다.

대북지원의 정당성(legitimacy)과 역사적인 의미는 민족통합의 ‘방법론’이라는 관점에서 찾아야 한다. 대북지원을 민족통합의 구체적인 방법의 문제로 인식할 때, 단기적이며 가시적인 북한의 변화나 나아가 통일의 구체적인 형태는 부차적인 의미에 지나지 않게 된다. 통일이 내부폭동(implosion)에 의한 자체붕괴든, 남북간 조약에 의한 통합이든, 아니면 외부침공에 의한 정권교체(regime change)든 어떤 형태를 띠든 실질적인 의미의 통일(de facto unification)은 궁극적으로 민족동질성확보와 신뢰회복을 통해서 가능하다. 따라서 가장 시급하게 대두되는 과제는 남북간 단절로 인한 상호괴리감을 극복하고 신뢰를 회복하는 일이며 그러한 역할은 바로 대북지원이 담당해야 한다. 그러므로 대북지원이 지속적으로 추진되어야 하는 이유는 단순히 북한에 대한 물질적 원조의 제공이라는 사실에 있는 것이 아니라 지원을 통한 지속적인 만남과 인적교류를 기초로 화합과 신뢰, 통합의 가치를 정착시키는 데 있다.

¹⁰ 미국의 부시행정부내 신보수주의자들은 북한이 직면한 경제난과 체제위기가 북한을 존립불능 상태로 만들어 자체붕괴가 이루어질 것으로 본다. 그러므로 김대중 정부의 햇볕정책이나 클린턴 행정부의 ‘개입정책(engagement policy)’이 곧 붕괴될 북한정권을 연명시켜 오히려 한반도 긴장상황의 증식에 장애로 작용했다는 것이다. 미국 허드슨연구소의 마이클 호로위츠(M. Horowitz)는 이러한 신보수적 대북관을 표방하는 대표적인 인물로서 경제원조와 같은 북한정권에 대한 적극적 개입정책의 ‘무용성(Ineffectiveness)’을 주장한다. 하지만 북한으로 하여금 경제적 돌파구를 마련해주고 남북간 상호 공유점을 확대하며 접근력을 강화한다는 점에서 대북 지원은 현실적으로 중요한 의미를 가진다. 김종갑, “햇볕정책의 정치적 의미와 남남갈등의 극복 방안,” p. 47.

IV. 대북지원의 지향점 및 개선방안

지난 10년간의 대북지원이 보여준 성과는 무엇보다 북한의 거시경제상의 지표로 알 수 있다. <표 3>에서 보듯이 북한경제는 1999년을 정점으로 플러스 성장세를 보이기 시작했으며, 이와 함께 지원초기의 심각한 경제난도 다소 완화되는 단계로 접어들었다. 하지만 대북지원이 이룬 성과는 무엇보다도 북한 스스로 자체적인 개혁·개방 노력을 보여주고 있다는 점이다. 비록 북한의 개혁·개방이 체제수호를 전제로 한 제한적인 성격을 띠고 있다고 해도 이는 대북지원이 이루어낸 중요한 성과로 볼 수 있다. 하지만 대북지원사업이 장기화되면서 지원피로현상이 나타나고 대북지원의 효용성이 간헐적으로 사회적 이슈화되는 것은 향후 대북지원의 지속적인 추진에 커다란 장애로 작용하고 있다. 또한 대북지원이 과거의 단순구호중심의 물자지원에서 벗어나 개발지원으로의 전환이 모색되는 과정에서 지원의 효율성을 보장하기 위해서는 체계적이며 구체적인 전략이 요구된다 하겠다.

<표 3> 남북한 국민소득 비교추이

구분	1990	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
명목GNI												
북한(A)	231	211	205	212	223	214	177	126	158	168	157	170
남한(B)	2,523	3,143	3,452	4,017	4,881	5,183	4,740	3,121	4,007	4,592	4,261	4,770
(B)/(A)	10.9	15.0	16.9	19.0	21.9	24.1	26.8	24.8	25.5	27.3	27.1	28.0
1인당GNI												
북한(A)	1,142	1,013	969	992	1,034	989	811	573	714	757	706*	762
남한(B)	5,886	7,183	7,811	8,998	10,823	11,385	10,316	5,744	8,595	9,770	9,000	10,013
(B)/(A)	5.2	7.1	8.1	9.1	10.5	11.5	12.7	11.8	12.0	12.9	12.7	13.1
경제성장률**												
북한	-3.7	-6.0	-4.2	-2.1	-4.1	-3.6	-6.3	-1.1	6.2	1.3	3.7	1.2
남한	9.0	5.4	5.5	8.3	8.9	6.8	5.0	-6.7	10.9	9.3	3.0	6.3

* 북한의 2001년도 1인당 GNI가 2000년도에 비해 낮게 나타난 것은 남한의 기준환율이 2001년도에 전년도 대비 상승했기 때문임(2000년도 기준환율=1,130.61, 2001년도 기준환율=1,290.83). 참고로 북한원화로 계산된 1인당 GNI는 2000년=85.6만 원, 2001년=91.2만 원임.

** 경제성장률은 1995년 기준가격으로 계산된 실질 GDP성장률임.

출처: 통계청, 『남북한경제사회상비교』, 각년도.

이러한 문제의식에서 출발하여 향후 대북지원이 성공적으로 정착하기 위한 방안으로 다음의 세 가지를 제기하고자 한다.

첫째, 민간차원의 대북지원은 인도주의를 지향하되 선별적이며 탄력적으로 접근하여야 한다. 인도적 대북지원사업이 펼쳐진 지난 10년간의 지원규모의 변화를 보면 김영삼 정부시기에는 경직된 남북관계로 인해 대북지원이 위축되었으나, 김대중 정부 이후 포용과 화해협력이 대북정책기조로 천명되고 남북관계가 급진전되면서 대북지원은 비약적으로 증가하였음을 알 수 있다. 이처럼 대북지원은 그 성격상 정치적 변화와 상황에 종속되어왔다. 이는 대북지원의 지속성을 담보하기 어려운 구조적 한계를 노정하는 것이다. 대북지원은 인도주의라는 가치와 목표를 지향하여야 하기 때문에 원칙적으로는 정치적 상황변화와 관계없이 독립적으로 추진되어야 하지만 현실적으로는 정치적 상황변화에 주변정세에 민감하게 영향을 받는 것이다. 따라서 정치상황이나 정세변화 속에서 대북지원의 지속성을 보장하기 위해서는 지원방법과 절차에 있어서 보다 유연하게 접근할 필요가 있다. 즉, 인도주의적 가치를 지향하되 ‘선별적이고 탄력적인 지원전략’으로 대북지원을 추진하여야 한다. 이를테면 핵문제가 정치적 현안으로 대두될 때는 식량, 보건, 의료, 식수, 위생, 교육분야 등 비정치적인 순수한 인도적 지원사업에 국한하는 선별적 지원에 중점을 두고, 에너지지원, 사회간접자본(SOC)건설 등의 민감한 부문은 핵문제 타결과정과 연계하여 지원하는 방법이 있을 수 있다.¹¹ 이처럼 대북지원은 그 특성상 정치적 의도와 상황변화에 배치될 가능성이 항상 존재하여 정부의 대북협상력을 약화시키고 장애가 될 수 있다는 가능성을 고려해야 한다. 따라서 대북지원이 북한경제의 자생력회복과 안정화를 달성하고 장기적인 전망에서는 통일역량을 신장시키고 민족화합과 동질성회복에 기여하기 위해서는 정부정책과 정치적 변화상황의 전개와 유리된 채 독자적인 행보를 보이기보다는 대북지원의 구조적 한계를 인식하고 자원의 분배, 조정에 있어서 탄력적인 전략추진이 요구된다 하겠다.

둘째, 대북지원을 북한사회의 내적동력을 확대하는 계기로 삼아야 한다. 북한은 그동안 사회주의 계획경제의 모순과 문제점으로 인한 생산력 저하와 심각한 경제난을 겪어왔다. 무엇보다 식량난은 탈북자의 증가로까지 이어져 체제안정을 위협하는 가장 큰 요인으로 등장하였다. 이러한 위기상황을 극복하기 위해 북한은 다양한 개혁조치들을 추진한 바 있다. 이미 북한은 1991년 나진·선봉지구를 시작으로 2002

¹¹ 배성인, “대북 인도적 지원과 북한의 변화,” 『북한 및 통일관련 신진연구논문집』 (서울: 통일부, 2004), p. 11.

년에 신의주, 개성, 금강산, 개성에 이르는 다양한 지역을 경제특구로 지정하여 대외 개방을 시도하였고, 특히 2002년의 7·1경제관리개선조치¹²는 가격체계를 현실화하고 시장경제원리를 도입하여 생산성향상을 모색하였으나, 결국 사회주의체제의 근본적인 개혁이 수반되지 않은 피상적이며 부분적 수정에 그쳐 실효성을 보이지는 못하였다. 하지만 중요한 것은 그러한 일련의 개혁조치들이 제도적 효과의 달성여부를 떠나 북한사회의 변화노력을 응변한다는 점이다. 또한 그러한 변화는 외부적으로 강요된 것이 아니라 북한 스스로 변화의 필요성을 인식하고 실질적인 변화를 추진하고 있다는 사실을 말해준다. 모름지기 진정한 변화와 개혁은 외부의 자극이나 충격보다 내부의 자체적인 모멘텀으로 이루어진다고 볼 때, 반세기 이상 나름대로 견고한 사회주의 체제를 유지해온 북한사회를 변화시키기 위해서는 북한 내부로부터 변화의 동력을 확대시키는 것이 가장 효과적일 것이다. 대북지원은 바로 그러한 변화의 내적동력을 확대하는 수단으로써 기능할 수 있다. 대북지원은 남한 주민들의 북한방문 기회와 수효를 증대시키고 북한주민들과의 접촉의 폭을 넓혀줌으로써 대북인식의 변화를 유도하게 된다. 그동안 폐쇄적인 북한사회에서는 주민통제를 강화하고 외부 정보의 유입과 확산을 차단하는 것이 가능하였으나, 대북지원을 계기로 남북간 접촉과 교류가 활발해지면서 외부의 변화와 현실정보에 대한 접근과 획득이 용이해지게 된 것이다.¹³ 최근 북한사회가 보여주는 자본주의 풍조와 개방적 가치관의 확산, 그리고 다양한 사회단체의 결성¹⁴ 등은 이러한 북한사회 내부의 변화가 심화되고 있음을 의미한다. 물론 이러한 변화들이 아직은 맹아적인 단계로서 북한체제변화의 직접적 역량으로 등장하기는 어려우나 폐쇄적이고 획일화된 북한사회에서 변화의 동력이 성장할 수 있는 가능성을 보이는 것이다.

마지막으로는 개발지원의 효과적인 정착방안의 마련이 요구된다. 최근 대북지원은 개별적, 긴급구호적 성격의 쌀, 옥수수, 비료지원사업에서 탈피하여 체계적인 사회개발을 통한 지원을 의미하는 개발지원으로의 성격전환이 이루어지고 있다. 이는 북한의 식량난을 비롯한 전반적인 경제난이 단순한 물자부족보다는 ‘구조적 비효율성’(structural inefficiency)에 기인하는 것으로, 북한 스스로도 자생력을 가지는 체

¹² 7·1경제관리개선조치의 주요내용은 첫째, 상품가격 및 임금인상, 둘째, 환율현실화 및 관세조정, 셋째, 기업의 경영자율권확대, 넷째 식량·생필품 등의 배급제 단계적 폐지, 개인경작지 확대 등이다. 차중환·노명수·정인기, 『북한의 현실과 변화』 (파주: 나산출판사, 2005), p. 97.

¹³ 위의 책, p. 295.

¹⁴ 최근 북한사회에서 나타나는 변화의 양상은 자본주의 풍조의 유입, 개방적 가치관의 확산, 다양한 사회단체 및 협회의 결성 등으로 요약된다. 이수석, “최근 북한의 대내정책과 북한사회의 변화,” 『북한조사연구』, 제6권 제2호 (2002. 12), pp. 219~221.

제를 갖추기 위해서는 결국 단순지원이 아닌 농업구조개선이나 기술전수 및 인프라 구축과 같은 장기적인 개발전략이 마련되어야 한다는 현실적인 판단에서 출발한 것이다. 개발지원은 북한의 경제회복 뿐만 아니라 남남갈등으로까지 비화된 ‘퍼주기논란’¹⁵도 불식시키고 지원물자의 군수전용의혹을 감소시키는 효과도 있다. 현재 개발지원으로 추진되는 사업영역은 대부분 농업분야와 보건의료사업에 집중되어 있는데, 농업분야에서의 개발지원으로는 쌀, 비료 등의 단순지원에서 한걸음 더 나아가 자체적으로 식량을 증진시킬 수 있는 농업복구, 농법개선, 종자개량 등 기술지원을 통한 농업생산력 복구사업을 의미하며, 보건의료분야에서는 의약품지원보다는 제약공장 지원, 진단·의료 장비의 현대화 등 병원현대화사업 등을 의미한다.¹⁶ 개발지원으로 전환되면서 대북지원의 사업영역도 다양화되었다. 초기의 식량위주의 단발성 지원에서 벗어나 농업복구, 보건의료, 취약계층지원 등 지속적이고 전문적인 지원으로 확충되고 있다. 개발지원부문은 정부보다 민간차원에서 더욱 활발하게 추진되고 있는데, 주요지원사업은 농업, 수자원, 육아원, 병원 등이라 할 수 있다. 민간단체 중 가장 활발한 지원사업을 펼치고 있는 굿네이버스의 경우, 2000년에 들어서서 축산개발을 통한 어린이 영양식 공급과 육아원 지원사업을 펼친 바 있다. 또한 보건의료분야에서는 결핵퇴치, 어린이심장병센터설치, 안과병원건립 등 병원현대화, 수액제정제 생산설비 설치, 의료자재 및 항생제, 구충제, 영양제 등의 의약품지원 등 다양하게 이루어지고 있다.

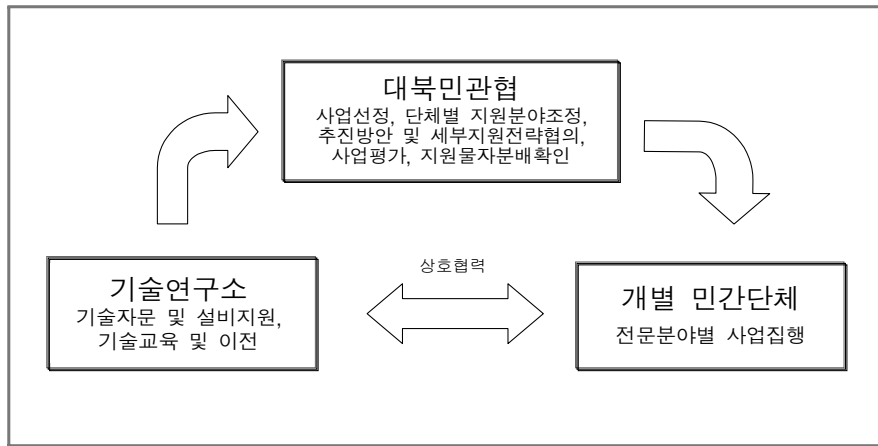
그러나 현재의 대북지원체계는 사업선정에서 집행에 이르기까지 혼재된 양상으로 민간단체들이 독자적으로 사업을 펼쳐왔기 때문에 전문성의 측면에서는 취약성을 보이고 있다. 또한 지원단체가 증가하고 1999년 창구다원화조치 이후 민간단체의 개별접촉이 가능해짐으로써 과당경쟁과 중복지원의 문제점도 나타나고 있다. 이에 민간단체들의 분산지원을 막고 대북지원의 효율적 추진을 위한 협의체의 필요성이 부각되어왔고 2004년 9월에는 개별 민간단체들의 협의체인 대북협력민간단체협의회

¹⁵ 대북퍼주기논란에 대해서는 김근식, “대북퍼주기논란과 남남갈등: 현황과 과제,” 『통일문제연구』, 제14권 제1호 통권37호 (2002. 5).

¹⁶ 한국천주교회가 지난 2005년 9월에 평양에 설립한 세계최대규모의 씨감자무균종자배양시설은 이러한 개발구호의 차원에서 추진된 시설지원사업이라는 점에서 큰 의미를 지닌다. 『평화신문』, 2005년 10월 16일; 남한의 대표적인 민간단체중의 하나인 ‘우리민족서로돕기운동’은 그간의 긴급구호 형태에서 벗어나 북한 경제를 근본적으로 복구 할 수 있는 농업 복구, 보건의료 체계 개선 등 개발지원으로의 전환에 앞장서고 있다. 또한 지원 품목 역시 식량, 비료, 농약, 의약품, 의료장비, 안경, 학용품, 교과서, 용지, 미역, 김, 계란 등 다양한 품목으로 확대되어 가고 있다. 2002년도에는 평양시 사동구역, 2003년 평안남도 대동군, 2004년 황해남도 신천군에 각각 농기계수리공장을 건설하였다.

(이하 북민협)가 결성되었다. 그러나 북민협 소속단체간 실질적인 협력관계가 구축되지 않아¹⁷ 개별단체들의 독자적인 현지수요조사로 지원물품의 종합적인 수요공급의 파악이 어려울뿐만 아니라 단체간 지원선점이나 실적확보를 위해 중국현지조달이 용이한 지원물품을 경쟁적으로 공급하는 상황까지 발생하고 있는 실정이다. 따라서 이러한 문제점들을 극복하기 위해서 향후 개발지원은 전문성(professionality), 지속성(sustenance), 효율성(efficiency)의 세 가지 측면을 제고하는 차원에서 개별 조직들간의 체계적인 협력과 공동작업이 가능한 유기적 공조체제가 구축되어야 할 것이며 <그림 2>와 같은 모델이 제시될 수 있다.

<그림 2> 효율적인 대북지원체계



<그림 2>에서 보듯이 정부기관과 민간단체의 협의기구인 북민협으로 구성된 대북지원민관정책협의회(이하 대북민관협)는 지원사업의 타당성 및 적합성검토, 사업추진단계선정에서부터 세부지원계획수립, 사후평가(ad hoc evaluation) 등에 이르기까지 전반적인 의결 및 조정기능을 담당하여야 한다.¹⁸ 사업선정에는 지원이 우선적으로 요구되는 부문을 중심으로 편제하고, 단체선정에서는 해당분야에서 경험과 정보를 축적한 단체가 우선적으로 고려되어야 할 것이다. 또한 지원분야와 지역별로

¹⁷ 서유상, “대북지원 ‘첫 민관 합동사업’ 어떻게 돼가나: 민(民)은 의미있는 논쟁중, 관(官)은 지원 예산 늘려야,” 『민족 21』, 통권49호 (2005. 4), p. 61.

¹⁸ 고성준, “민간단체의 대북지원과 교류협력 확대 연계방안: <남북협력제주도민운동본부>의 사례분석을 중심으로,” 『동아시아연구논총』, 제13집 (2002. 12), p. 71.

단계적 실천계획을 포괄하는 장기종합계획을 수립하여야 한다. 그리고 성과목표의 달성여부를 측정할 수 있는 계량화된 성과지표를 개발, 목표설정과 사업시행결과를 지표에 의해 비교·평가하고 그 결과와 실적을 토대로 확대추진여부를 결정하는 ‘환류시스템’(feedback system)이 적용되어야 할 것이다. 또한 사업의 집행은 민간단체가 주축이 되어 수행하되 기술연구소의 지원을 받는 체계가 확립되어야 할 것이다. 이는 개발지원이 심화되면서 분야별 기술과 장비 및 설비지원과 같은 기술부문의 역할이 증대되므로 기술지원이 필수불가결하기 때문이다. 아울러 기술연구소의 기술지원에는 북한의 전문가 양성을 위한 기술교육 및 기술이전사업도 포함되어야 할 것이다.

V. 결 어

1980년대 후반 이후 북한의 만성적인 경제난은 소련해체와 동구공산권의 붕괴로 외부지원이 단절되면서 더욱 심화되었고 1990년대 들어와서는 잇따른 자연재해와 핵문제로 인해 탈북자가 증가하고 국제사회에서도 고립되는 등 북한은 국내외적으로 총체적인 위기상황에 직면하게 되었다. 이러한 위기고조상황에서 대북지원은 이른바 ‘선택지’(specific support)를 강화시켜 경제난이 초래한 북한의 체제위기를 완화시키는데 의미심장한 기여를 하였다고 평가할 수 있다. 이처럼 대북지원은 인도주의에 기초한 경제적 지원의 차원을 넘어 북한체제안정을 이루며 이를 기반으로 개혁·개방으로 유도하고 궁극적으로는 남북평화체제구축에 기여한다는 미래지향적 가치로 조명될 수 있다.

향후 대북지원이 지속적으로 추진되고 효율적인 개발지원으로 정착되기 위해서는 첫째, 사업부문선정과 추진전략을 입안함에 있어서 정부의 대북정책과 남북관계 및 주변정세를 총체적으로 고려하는 탄력적인 운용방식을 선택하여야 할 것이며, 둘째, 대북지원사업을 단기적이며 가시적인 효과로 평가하기보다는 지원의 의미가 민족동질성회복과 통합의 실질적인 방법론으로서 북한사회의 변화를 위한 내적동력을 신장시키는 데 있다는 사실을 인식해야 할 것이다. 마지막으로 개발지원으로의 성격 전환이 시도되는 상황에서 이를 효과적으로 정착시키기 위해서는 대북민관협, 기술연구소, 민간단체의 유기적 공조체계가 구축되어야 한다.