

농업분야의 지속가능한 대북지원 및 남북 협력방안 모색

임강택·권태진



농업분야의 지속가능한 대북지원 및 남북 협력방안 모색

임강택·권태진

농업분야의 지속가능한 대북지원 및 남북 협력방안 모색

인 쇄 2014년 12월
발 행 2014년 12월
발 행 처 통일연구원
발 행 인 최진욱
편 집 인 북한연구센터
등 록 제2-02361호 (97.4.23)
주 소 (142-728) 서울시 강북구 4.19로 123(수유동) 통일연구원
전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2525 (팩시밀리) 901-2544
홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>
기획·디자인 (주)한디자인코퍼레이션 (02-2269-9917)
인 쇄 처 (주)한디자인코퍼레이션 (02-2269-9917)

ISBN 978-89-8479-770-3 93340

가 격 비매품

© 통일연구원, 2014

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터:

•매장 : 02-734-6818 · 사무실 : 02-394-0337

농업분야의 지속가능한 대북지원 및 남북 협력방안 모색

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

목차 Contents

요약	ix
I. 서론	1
1. 연구의 배경과 필요성	3
2. 연구 목적과 주요 내용	5
II. 인도적 지원에 대한 개념과 접근방식	9
1. 인도적 지원에 대한 개념과 국제사회의 대응	11
2. 인도적 지원에 대한 국제사회의 접근방식	15
3. 농업부문의 대북 인도지원에 대한 논의	45
III. 농업부문 대북 지원사업의 의미와 특징	57
1. 북한주민들의 영양 및 보건실태	59
2. 북한 농업분야의 생산 환경 및 실태	74
3. 국내외 대북 농업지원 실적의 주요 특징	84
IV. 새로운 대북 지원전략의 모색: LRRD 접근방식	95
1. LRRD에 대한 기본 개념과 변화 과정	97
2. LRRD에 대한 논의 전개과정과 극복 과제	114
3. LRRD 접근방식의 적용 사례	120
4. 북한에 대한 적용 사례	138
V. 지속가능한 대북 인도지원을 위한 농업분야의 협력전략과 과제	147
1. 추진목표와 전략	149
2. 주요 추진과제	154
VI. 요약 및 결론	161
참고문헌	169
최근 발간자료 안내	177

표 목차

Table

〈표 II-1〉	글로벌 클러스터 리드	19
〈표 II-2〉	위기상황에 대한 단계별 대응	20
〈표 II-3〉	‘전략 2020’의 전략적 목표와 주요 실천 내용	26
〈표 II-4〉	호주의 인도적 지원이 적용되는 재해의 종류	32
〈표 II-5〉	호주의 인도적 지원 우선수혜 범위	35
〈표 II-6〉	독일의 인도적 지원 영역	36
〈표 II-7〉	미국의 식량원조 프로그램	39
〈표 II-8〉	미국의 식량원조 프로그램별 주요 목적	40
〈표 II-9〉	대북 인도적 지원 현황	47
〈표 III-1〉	연령별 저체중 비율	60
〈표 III-2〉	2012년 북한 영양실태 주요 결과	61
〈표 III-3〉	2012년 만 2세 미만 영·유아의 지역별 만성 및 급성영양실조 현황	61
〈표 III-4〉	WHO의 만성영양실조 비율 기준표	63
〈표 III-5〉	연령별 만성영양실조 비율 추이	64
〈표 III-6〉	WHO의 급성영양실조 비율 기준표	65
〈표 III-7〉	연령별 급성영양실조 비율 추이	66
〈표 III-8〉	북한 영·유아 사망률(사망자수/1,000명)	67
〈표 III-9〉	식이 다양성 분석을 위한 영양소별 식품구분	68
〈표 III-10〉	15세부터 50세 미만 여성의 지역별·연령별 빈혈	72
〈표 III-11〉	북한의 농업인구 변화	75
〈표 III-12〉	2012/2013년 북한의 트랙터 보유수와 연료소비규모 ...	76

〈표 Ⅲ-13〉 UNDP 북한 농업의 가용 동력 현황	77
〈표 Ⅲ-14〉 북한의 곡물 손실 현황	80
〈표 Ⅲ-15〉 2013/2014 양곡연도 곡물수급 전망	81
〈표 Ⅲ-16〉 2013/2014년 북한의 곡물 수급 추정(조곡 기준)	83
〈표 Ⅲ-17〉 주요 국제기구의 대북 농업개발지원사업	85
〈표 Ⅲ-18〉 2002년 AREP 추진실적	86
〈표 Ⅲ-19〉 2013년 국제사회 대북지원 실적	90
〈표 Ⅲ-20〉 대북지원 및 협력사업 평가	93
〈표 Ⅳ-1〉 LRRD 개념의 기본 구성	100
〈표 Ⅳ-2〉 LRRD에 대한 1세대 논의와 2세대 논의 비교	113
〈표 Ⅳ-3〉 EC 식량안보프로그램(FSTP)의 그룹별 활동 영역	141
〈표 Ⅳ-4〉 식량안보프로그램(FSTP) 지원기관 단계별 평가기준	144

그림 목차

Figure

〈그림 II-1〉 클러스터 접근방식	16
〈그림 II-2〉 WFP의 인도적 지원활동의 범주	23
〈그림 II-3〉 조기 복구의 개념도	31
〈그림 II-4〉 호주의 인도적 지원 흐름도	34
〈그림 II-5〉 LDDR 방식의 인도적 지원	37
〈그림 III-1〉 모성의 영양불량이 미치는 영향	70
〈그림 III-2〉 국제사회의 대북식량지원 동향	90
〈그림 III-3〉 1995~2012년 분야별 대북 무상지원	91

글상자 목차

Text

〈글상자 II-1〉 미국 해외 원조체계의 개혁을 촉구하는 성명서(2009)	42
〈글상자 IV-1〉 회복력(Resilience)	101
〈글상자 IV-2〉 재건, 복구(Rehabilitation)	102
〈글상자 IV-3〉 조기복구(Early Recovery)	110
〈글상자 V-1〉 대북 인도적 지원 및 농업부문 협력정책의 3대 목표	149
〈글상자 V-2〉 3대 핵심 추진전략	151

후 여

1. 문제 제기

박근혜 대통령은 한반도 통일은 꼭 필요하며 이를 위해서는 남북한 주민 모두가 긍정적인 시각으로 차근차근 통일을 준비할 필요가 있음을 언급한 바 있으며, 독일 드레스덴에서 행한 연설을 통해서 남북한 주민들이 서로에게 도움을 주면서 동질성을 회복할 수 있도록 지속적인 교류협력이 필요하다는 점을 강조하고 북한 당국에 인도적 문제 해결 등 세 가지를 제안하였다. 첫째, 남북한 주민들의 인도적 문제부터 해결해야 하며 이를 위해 앞으로 한국은 북한주민들에 대한 인도적 차원의 지원을 확대해 나간다. 둘째, 남북한 공동번영을 위한 민생인프라를 함께 구축하기 위하여 ‘복합농촌단지’ 등을 추진하되 남북한이 함께 조성해 나가기를 희망한다. 셋째, 남북 주민 간 동질성 회복을 위하여 순수 민간 접촉을 꾸준히 확대하는 등 남북한 주민이 자주 만날 수 있는 기회를 만들어 나가야 한다.

박근혜 대통령은 이번 광복절 경축사를 통해서, “남과 북은 서로 만나고 소통할 수 있는 작은 통로부터 열어가고, 이 통로를 통해 서로를 이해해 가면서, 사고방식과 생활양식부터 하나로 융합해 나가는 것이 필요”하다고 강조하였고, “인도적 지원을 더욱 활발하게 펼쳐 서로의 고통을 덜어가고, 작은 마을에서부터 남북한이 함께 생활환경을 개선해 나가는 민생인프라 협력을 본격적으로 시작”하자고 역설한 바 있다. 그러나 현재처럼 남북관계가 경색되어 있고 국제사회의 대북제재가 강화된 상황에서는 우리가 인도적 지원을 선제적으로 추진해 나가면서 공감대를 형성할 수 있는 기회를 만들어가는 전략적 접근이 요구된다고 할 수 있다.

본 연구는 농업부문의 인도적 성격의 지원 및 협력사업이 지속가능

한 방식으로 추진될 수 있는 방안을 제시하는 데 목적을 두고자 한다. 이를 위해 본 연구에서는 농업부문의 대북 인도적 지원사업을 지속적으로 추진하기 위해서 우리 사회가 극복해야 하는 3가지 과제에 주목하고자 한다. 첫째는, 위에서 언급한 대북 인도적 지원에 대한 ‘퍼주기’ 주장이다. 둘째는, 인도적 지원방식을 개발지원이나 개발협력방식으로 전환해야 한다는 주장이다. 마지막으로, 인도적 사업이 남북 당국 간 정치적 관계에 자유롭지 못한 현상을 극복하는 문제라고 할 수 있다.

본 연구에서는 구호성 지원뿐만 아니라 개발지원 및 개발협력사업이 병행 추진될 때 지원의 효과성이 극대화된다는 점을 강조하고자 한다. 이를 위해 일차적으로 농업부문의 지원 및 협력사업의 인도적 성격에 대한 개념정리 작업을 통해서 우리 사회의 공감대를 형성할 수 있는 논리적 기초를 제공하고자 한다. 본 연구의 또 다른 목적은 최근 논의되고 있는 다양한 형태의 남북 농업부문의 지원 및 협력사업이 인도적 성격의 사업에 포함될 수 있다는 이론적 논거를 모색하는 것이다.

II. 인도적 지원에 대한 개념과 접근방식

1. 인도적 지원에 대한 국제사회의 접근방식

과거 인도적 비상상황에 대한 국제사회의 대응은 임시적이고 즉흥적인 특성을 지니고 있었다. 이를 개선하기 위해 국제사회는 2005년에 보다 효율적이고 포괄적인 방식으로 인도적 지원을 제공하는 방향으

로 인도적 지원정책을 개혁했다. 이를 위해 인도적 지원체계에 관한 평가에 기초하여, 유엔의 IASC(Inter-Agency Standing Committee)는 3가지 개혁방향을 제시하였다. 클러스터 접근방식(Cluster approach), 인도적 조정자(humanitarian coordinators), 인도적 재정(humanitarian financing)이다. ‘클러스터 접근방식’은 모든 부문에서 적절한 역할과 예측 가능한 리더십을 갖추도록 하자는 데 초점이 맞추어져 있다. ‘클러스터 접근방식’은 다수의 기관이 협력하는 인도적 지원에서 일관성 있고 효율적인 원조를 가능하게 하는 새로운 지원체계라고 강조되고 있다.

클러스터 접근방식에서 인도적 지원활동은 ① 식량안보, ② 캠프 조정 및 캠프 관리, ③ 조기 복구, ④ 교육, ⑤ 비상대피, ⑥ 보건, ⑦ 영양, ⑧ 보호, ⑨ 물·공중위생·개인위생, ⑩ 비상통신, ⑪ 물류 등 총 11가지 부문으로 나뉜다. 여기에서 각 클러스터는 다각적 부문에서 발생하고 있는 인도주의 위기가 발생했을 때, 각 지원 기관들의 권한과 전문성을 존중하면서도 원조의 중복과 격차를 최소화하기 위한 특성화·전문화된 지원기구들의 실행단위라고 할 수 있다. 클러스터 접근방식이 추구하는 목표는 ① 예측 가능한 리더십 보장, ② 파트너십 증진, ③ 책임감 강화, ④ 전략적인 현장 조정, ⑤ 우선순위 결정능력의 향상 등이다. 다시 말해, 유엔의 인도주의 기구들과 비유엔 인도주의 기구들을 각자의 성격에 따라 클러스터를 나누어 관리함으로써 다층적인 인도주의 위기가 발생했을 때, 발생 상황에 적합한 인도적 지원을 체계적이고 신속하고 정확하게 제공할 수 있도록 하기 위한 것이다. 클러스터 접근방식은 인도주의 기구들의 행동 양식과 대응 체계의 효율성·적시성을 높이는 데 목적이 있다. 무엇보다 각 클러스터를 분류하는 기준이 ‘단체’가 아니고 ‘활동 영역’이기 때문이다. 이에 따라서 유엔의

인도적 지원 기구들과 기타 비정부 기구들이 특정한 수행분야에서 협동성과 책임성이 높아지며 인도적 지원방식 및 수준, 우선순위의 조정 등이 용이하다는 데 장점이 있다고 한다.

2. 농업부문의 대북 인도지원에 대한 논의와 평가

가. 대북 인도적 지원에 대한 주요 논의과정

1999년부터 시작된 정부차원의 대북 인도적 지원사업이 대규모 추진되면서 우리 사회 내부에서는 대북 지원사업에 대한 상호주의 원칙 적용방식을 놓고 다양한 논의가 이루어졌다. 상대적으로 진보적인 성향의 그룹에서는 유연한 상호주의를 강조한 반면에, 보수적 성향의 그룹에서는 보다 엄격한 상호주의를 적용해야 한다고 주장하였던 것이다.

대북지원의 필요성 및 효과성과 관련해서 가장 근본적이면서도 빈번하게 제기되어온 문제가, 북한에 지원된 인도적 물자가 정작 필요한 사람들인 취약계층이 아니라 군인이나 고위층 등 영똥한 사람들에 의해 독식되고 있어 지원의 효과가 없다는 점을 어떻게 극복할 것인가라고 할 수 있다.

북한에 대한 식량지원이 장기화되면서 지원방식의 변화가 필요하다는 주장이 확산되기 시작하였다. 식량이나 비료와 같이 단순한 물자지원만을 지속하지 말고 기술지원이나 시설지원 등을 병행함으로써 농업부문의 생산력을 강화시키기 위한 노력을 확대할 필요가 있다는 것이다. 그러나 개념적인 차원에서 양자를 뚜렷하게 구별하기 어렵다는 주장도 제기되고 있다.

지금까지 우리 정부가 북한에 대한 대규모 인도적 지원을 결정할 때는 북한주민의 인도적 상황이나 지원의 효과성 못지않게 남북관계와 협상력 확보 및 대북정책의 추진 기조나 원칙 등과 같은 정치적 요소에 영향을 받아온 측면이 강하다고 할 수 있다. 북한에 대한 인도적 지원이 지니는 이러한 특징은 국가차원에서 추진되는 인도적 지원이 지니는 보편적인 특성을 일정 부분 반영하고 있다고 할 수 있다. 동시에 모든 국가들은 인도적 지원은 인류에라는 보편성을 기초로 정치적 상황과 관계없이 추진되어야 한다는 원칙적인 입장도 견지하고 있다는 점에서 일종의 딜레마적 성격을 지니고 있다.

나. 대북 인도적 지원에 대한 평가

대북 인도적 지원사업의 효과성을 논의하기 위해서는 우선적으로 객관적인 평가가 요구된다고 할 수 있다. 국내 학자들은 대체적으로 대북 인도적 지원이 북한주민들의 인도적 상황을 개선하였으며 민족적 동질성을 형성하는 데 기여하였다고 평가하고 있다. 반면에 일부에서는 대북지원이 북한 정권의 잘못된 행태를 지탱해 주는 요인으로 작용했으며, 북한 체제의 변화를 유도하는 데 성공하지 못했다는 점에서 부정적으로 평가하고 있다. 이처럼 인도적 대북지원은 북한주민의 삶의 질을 개선시키며 마음을 사는 동시에 인적 접촉면을 넓혀 자연스럽게 북한 체제의 변화를 유도할 수 있는 촉매 역할을 하는 효과도 있다고 할 수 있다. 무엇보다도, 인도적 대북지원은 북한주민의 생존권적 인권과 밀접한 관계가 있는 경제적·사회적 인권을 보호해주는 역할을 한다는 점도 강조된다. 또한 인도적 지원은 민족동질성을 강화시켜 상호 적대감을 해소하는 데 이바지한다고 할 수 있다.

그러나 지금까지의 대북 인도적 지원사업에 대한 평가 부분에 이르

면 학자에 따라 평가 결과에 상당한 차이가 있다. 김대중 정부의 대북 인도지원에 대해 당시에는 옳은 정책이고 앞으로도 계속 추진되어야 할 정책이며, 실용주의적 정책노선을 견지하는 유연한 정책이며, 한반도 무력대결의 위험성을 제거하고 북한의 점진적 변화를 유도하는 바람직한 정책으로 평가받았다.

III. 새로운 대북 지원전략의 모색: LRRD 접근방식

1. LRRD에 대한 기본 개념과 변화 과정

가. LRRD의 기본 개념

취약국가, 취약계층에 대한 인도적 지원활동이 진행되면서 단기적으로 위기상황에 직면하여 어려움을 겪고 있는 사람들에게 보다 양질의 지원과 원조를 제공하는 문제와 장기적으로 이 나라들이 지니고 있는 구조적인 가난이나 취약성을 줄이는 문제가 각기 다른 기관들에 의해서 개별적으로 다루어지면서 원조 관련 정부와 기관들에서는 이 두 가지를 효과적으로 연결할 필요성이 오랫동안 제기되어 왔다. 재난이 발생한 취약지역에 대한 인도적 지원은 크게 긴급구호와 개발지원으로 구분할 수 있는데 이 두 가지 작업은 상이한 성격의 기관들에 의해서 추진되어 왔으며, 이에 따라 추구하는 목표도 독립적으로 수립되었다. 이에 따른 양자 사이의 괴리현상을 줄여야 한다는 문제의식이 지속적으로 관련 국가들의 정책 입안자, 개발지원 전문가와 원조 활동가들 사이에서 공유되어 왔던 것이다.

LRRD(Linking Relief Rehabilitation and Development) 개념이 도

입된 초기의 주된 관심은, 성격이 상이하게 다른 3개 국면(긴급구호와 복구, 그리고 개발지원) 사이에 발생하는 재원조달의 간극(a funding gap)을 극복하자는 것에서 출발하였다고 할 수 있다. 특히 1980년대 아프리카의 식량위기상황에 대한 지원 문제를 논의하는 정책입안자와 현장 활동가 그리고 학자들 사이에서 ‘회색지대’라고 불렀던 이 간격을 어떻게 해소할 것인지를 논의하자는 것이었다. 다양한 지원형식(different forms of assistance) 사이에 나타나는 차이점으로 인해서 우선적인 지원과제를 적절한 수준의 재원을 확보하는 문제와 이들을 조율하는 문제들이 발생하기 때문이다.

유럽위원회(European Commission)는 단기적 과제인 구호와 복구 그리고 좀 더 장기적 과제인 발전을 위한 효과적으로 추진하기 위한 접근방식이 검토되었으며, 조율된 접근(coordinated approach)을 통해서 추진사업 사이의 연계성을 강화하여, 이들 간의 보완성을 제고함으로써 사업의 효율성을 강화해 나가는 노력의 중요성이 강조되었다. 특히 효율성 증대라는 점에서 구호, 복구, 개발지원 내의 효율성뿐만 아니라 이들 활동현장 사이에 연계성을 강화할 필요가 있다는 점이 강조되었다. 유럽연합은 LRRD 접근방식이 위에서 언급한 고민들의 해결책을 제시해 줄 것으로 기대하였다. EU의 원조문제 해결을 위한 LRRD의 기본 개념을 다음과 같이 요약할 수 있다. “LRRD의 기본 개념은 재난상황에 지속가능한 대응을 하고 구호 및 원조작업에 시너지 효과를 얻기 위해서 단기적인 긴급구호 활동과 장기적인 개발 프로그램을 연계하는 것이다.”

나. LRRD 개념의 진화

LRRD에 대한 논의 초기에는 대부분 자연재해의 상황에만 초점을 맞췄고 재해에 따른 위험을 축소하는 부분에 논의가 집중되었다. 또한 당시 논의에서는 재난에 따른 위기를 일시적인 것이라고 생각을 했으며, 시간이 지나면 사라지게 될 과도기적 성격으로 인식하였다. 이러한 인식은 긴급구호에서 개발로 연결되는 과정을 단순한 선형관계로 파악하는 ‘Continuum’의 개념으로 접근하도록 하였다. 이 접근방식에 따르면, ‘연계’는 지원의 다음단계로 진입하기 위한 기반을 마련하는 ‘출구전략’에 초점을 맞췄다고 할 수 있다. 여기에서는 위기상황을 정상적인 발전과정에서 돌출적으로 나타나는 교란현상 정도로 이해하고 있다. 긴급구호와 개발지원에 대한 ‘Continuum’의 개념은 두 가지 지원형태를 순차적으로 연결하는 것이 현실적인가라는 의문에 직면하게 된다. 긴급구호와 개발지원의 ‘순차적인 이행’에 관한 논쟁은 복잡적이고 계속 변하는 현실과는 맞지 않다는 견해가 확산되었으며, 이에 따라서 연계성의 ‘Continuum’ 개념은 1990년대를 거치면서 다양한 지원형태의 동시적 진행이라는 ‘Contiguum’의 개념으로 서서히 대체되게 된다.

유럽연합(1996)은 LRRD 개념에 대해서 초기부터 ‘순차적 이행(Continuum)’보다는 ‘동시병행적 추진(Contiguum)’이라는 용어가 보다 적합한 것으로 보인다는 견해를 표명하였다. 어떤 나라에서든 구호, 재건 및 개발 사업이 모두 동시에 병행 추진될 수 있다는 현실적 사실을 반영할 필요가 있다는 것이다. 결국, 유럽연합의 관점은 위기상황에 대처하기 위한 국제사회의 노력은 대응이 요구되는 위기의 성격에 따라 탄력적으로 접근할 필요가 있으며, 이를 위해서는 인도적 문제에 대한 보다 폭넓은 시각이 필요하다는 점을 강조하고 있다.

동시병행적 접근(Contiguum)의 필요성은 국제사회가 대응해야 하는 위기들이 단순하지 않고 복합적인 특성을 지니고 있다는 문제의식에서 제기되었다고 할 수 있다. 예를 들면, 어떤 재난의 경우에는 응급 구호가 수 년 동안 계속되기도 하며, 이러한 상황은 어떤 국가들에게는 지나치게 구호의존적인 행태를 보이게 만들거나 지역시장이 붕괴되기도 하며, 심지어는 또 다른 위기상황이나 분쟁을 야기하기도 하는 것이다. 따라서 이 같은 상황에서는 지원의 다양한 형태가 동시에 추진될 필요성이 있다는 것이다. 이를 통해서 조기복구(early recovery)와 미래의 위기 방지를 위한 노력이 중요하게 제기되는 것이다.

지원에 대한 논의를 단선적 접근(Continuum)에서 동시병행적 접근(Contiguum)으로 전환하자는 논의까지를 LRRD에 대한 1세대(first generation) 논의라고 한다면, 장기화된 분쟁으로 인해서 발생하는 정치적인 문제까지 포함되어야 한다는 주장에 대한 논의가 LRRD에 대한 2세대(second generation) 논쟁이라고 할 수 있다. 지원과 원조문제에 대한 논의에서 정치·안보적 상황이 고려되어야 한다는 견해가 대두된 것은 1990년대 중반부터라고 할 수 있다. Harmer and Macrae(2004)가 작성한 보고서에 따르면, LRRD 개념에 안보적 고려가 포함되는 계기가 된 결정적인 사건은 2001년 미국에서 일어난 ‘9·11 테러’라는 것이다. 미국의 국가안보전략(2002)과 USAID의 해외원조 백서(2004)에서는 원조가 반테러노력에 기여할 수 있어야 한다는 점이 강조되었다.

2. LRRD 접근방식의 적용 사례

가. 아프가니스탄 사례

2004년부터, EC는 아프가니스탄 원조를 위한 재원조달프로그램에 명시적으로 “LRRD” 접근법을 강조하기 시작한 것으로 평가되고 있다. 아프가니스탄의 농촌부문에 대한 지원에서 LRRD 접근법이 명시적으로 강조된 프로젝트는, 2008년에 발주한 “Linking relief to rehabilitation and development through food security interventions in areas affected by natural disasters and prolonged insecurity”이다. EC는 이 프로젝트를 통해서 재난을 입어 EC의 긴급구호작업이 투입된 지역에 생계체제(livelihood systems)를 복구할 수 있도록 지원함으로써 장기적인 효과를 거두고자 하는 것이다. 이를 위해 LRRD 접근을 명시함으로써 취약지역사회에 오랫동안 지속가능한 영향을 미치고자 하는 의도를 강조하고자 한 것이다.

EC가 강조하는 LRRD 접근법은 다음의 10가지 제언에 요약되어 있다. 첫째, 정책분야(policy)에서는 LRRD가 빈곤감소에 효과적인 수단임을 인식해야 한다. 둘째, 참여대상(participation)에는 가장 빈곤층을 대상으로 이들이 많이 참여할 수 있도록 노력해야 한다. 셋째, 접근방식(approach)에서는 모든 긴급상황들에 대해서 시차적 접근(Continuum approaches)이 아닌 동시적 접근(Contiguous approaches)을 채택해야 한다. 넷째, 전략차원(strategy)에서는 LRRD를 위한 계획수립에서 보다 전략적으로 움직여야 한다. 다섯째, 재난 대비 및 경감(disaster preparedness and mitigation)이라는 측면에서는 명확한 재난방지정책을 개발해야 한다. 여섯째, 복구(재건: Rehabilitation)에서는 위기 감소가 복구(재건) 정책의 핵심이라는 점을 인지해야 한다. 일곱째,

협력체계 구축(coordination)이라는 측면에서는 지원서비스가 수요(needs)에 적시에, 효과적으로 제공될 수 있도록 협력해야 한다. 여덟째, 지식관리(knowledge management)측면에서는 LRRD를 실행하면서 얻은 경험과 교훈들을 잘 습득할 수 있도록 시스템을 개발해야 한다. 아홉째, 재정 자원(financial resources)측면에서는 수요에 능동적으로 대처할 수 있는 방향으로 재원조달체계를 구축해야 한다. 열 번째, 추진체계(structures)에 있어서는 모든 지원활동들이 LRRD 체계의 틀 안에 포괄적으로 통합되어야 한다.

나. 남수단 사례

일반적으로 긴급구호가 장기화되면 자립심을 훼손하여 외부에 대한 의존성이 커지고 위기상황에 무감각해진다는 부정적 효과가 강조되고 있다. 식량지원에 대한 의존성 문제는 크게 두 가지 의미를 포함한다고 할 수 있는데, 하나는 식량지원을 받는 사람들이 외부의 지원이 없을 경우 살아가기 어렵게 되는 상황을 의미하고, 두 번째는 식량지원은 수혜자 스스로의 문제해결 능력을 훼손한다는 것을 의미한다고 할 수 있다. 남수단에서 ‘의존성’에 대한 원조기관들의 우려가 식량원조를 제한하는 근거로 활용되었으며, 나아가서는 긴급구호에서 재건 및 개발지원으로 전환해야 한다는 논리를 제공하였다고 한다. 그러나 심층 면접을 실시하여 이러한 가설에 대해 검증을 시도한 HPG(Humanitarian Policy Group)의 연구보고서(2009)에 따르면, 남수단의 경우 식량원조가 의존성을 높인 것으로 볼 수 없다고 주장한다. 그 이유로는, 지원 식량의 양이 매우 적었을 뿐만 아니라 부정기적이어서 여기에만 의존할 수 없었기 때문이라는 것이다. 결국, 원조기관들의 우려는 식량원조의 효과를 지나치게 과대평가한 결과라는 것이다.

3. 북한에 대한 적용 사례

현재 EC의 북한에 대한 지원은 인도적 지원과 식량안보에 국한되어 있는 것으로 나타나고 있다. 또한 EC는 북한의 식량상황이 구조적인 원인에서 비롯된 것으로 인식하고 있어, 장기적인 개발협력을 통한 접근방식(DG EuropeAid가 주도하는 프로젝트)이 단기적인 인도적 지원(ECHO의 주요 사업 대상)보다 더 적합한 것으로 판단하고 있다. 즉, 현재 북한의 경제적 상황에 비추어 북한에 대한 지원활동이 보다 개발지향적인 접근방식(‘development-oriented’ approach)으로 전환해 가는 것이 필요하다고 보고 있으며, 이는 EC가 북한의 식량문제를 장기적인 관점에서 해결하는 LRRD 방식을 지향하고 있음을 시사하고 있다.

EC는 식량안보프로그램(Food Security Thematic Programme: FSTP)을 통해서 2007년부터 2013년까지 북한에 원조를 제공했다. 2007년부터 2010년까지 3,500만 유로의 기금이 투입되었고 2011년부터 2013년까지 2,000만 유로가 투입되었다. 이러한 지원프로그램을 통해서 EC는 북한에 대한 지원활동을 점차 “개발지향적”으로 전환해 온 것이다. FSTP는 농산품/농업 관련 부분에만 원조하는 것이 아니라 도시와 농촌에서 가장 취약하고 기근이 심한 그룹을 대상으로 하는 지원프로그램으로 북한의 식량안보 상황을 개선하는 것에 목적을 두고 있다.

Ⅳ. 지속가능한 대북 인도지원을 위한 농업분야의 협력 전략과 과제

1. 추진목표와 전략

가. 추진목표

- (1) 신속한 대응체계 구축
- (2) 농촌지역의 생산기반 복구
- (3) 북한 농업부문의 역량 강화

나. 추진전략

- (1) 인도적 지원 개념의 재정립
- (2) 단기적 지원과 장기적 개발협력의 병행
- (3) 국제지원기구들의 클러스터 활용

2. 주요 추진과제

가. 새로운 인도적 개념에 대한 사회적 공감대 형성

인도적 지원에서 가장 중요한 것은 목표를 설정하고 원칙을 명확하게 제시하는 것이라고 할 수 있다. 그래야 지원의 효과가 나타날 수 있고 지원을 둘러싼 불필요한 논쟁을 해소할 수 있기 때문이다. 다음

으로는 이러한 목표와 원칙에 대한 사회적 공감대를 형성하는 것이다. 아무리 좋은 목표와 원칙도 사회적 공감대가 형성되지 않으면, 오랫동안 지속되기 어렵기 때문이다.

나. 북한의 식량 및 농업실태에 대한 체계적 평가

지원의 효과성은 위기상황에 대한 적절한 처방을 내렸을 때 가능하다고 할 수 있다. 따라서 북한에 대한 인도적 지원사업을 체계적이고 지속적으로 추진하기 위해서는 북한의 식량상황과 농업부문의 실태에 대한 분석과 평가에 관심을 확대할 필요가 있다. 이를 위해서는 관련 국제기구와 체계적으로 협력할 필요가 있으며, 가능한 범위에서 북한 당국의 적극적인 협력을 유도하기 위한 방안 마련이 요구된다. 근본적으로는 보다 객관적인 평가가 가능할 수 있도록 분석·평가 기법을 개발할 필요가 있다.

다. 종합적인 계획과 추진전략의 수립

주요 목표와 원칙이 반영된 실천 계획을 부문별로 수립하여 공유하게 되면, 우리 내부에서 뿐만 아니라, 북측과의 협의 및 국제사회와의 협력을 추진하는데 있어서도 보다 효과적일 것으로 기대된다. 종합적인 계획과 추진전략을 수립하기 위해서는 일차적으로 각 분야의 전문가와 정부의 실무자들이 기초적인 부분부터 논의와 검토를 거쳐서 최대의 공통분모를 찾는 작업이 요청된다. 이를 기초로 실험적인 시행과 평가, 그리고 보완 작업이 정기적으로 이루어져야 할 것이다.

라. 국제사회와의 협력 능력 강화

지금까지 대북 인도적 지원사업에 있어서 우리의 국제사회와의 협력은 매우 이중적인 측면이 있다. 기본적으로는 국제사회와의 협력의 중요성을 강조하고 있지만, 실제로는 우리의 접근성이 제한된 부문에 협력이 집중된 측면이 있기 때문이다. 이러한 현상이 나타나게 된 배경에는 북한의 인도적 문제를 우리 민족의 내부분제로 인식하는 경향이 강하기 때문이라고 할 수 있다. 때문에 남북관계가 경색되어 있거나 북한의 외국인들에 대한 차별적 개방정책 등이 국제사회와의 협력의 필요성을 강조하게 되는 것이다.

그러나 북한의 인도적 문제에 보다 장기적인 관점에서 접근하여 위기의 재발 가능성을 근본적으로 해소하기 위해서는 국제사회와의 협력은 매우 중요하다. 그들의 경험과 네트워크, 자원조달 능력, 관리능력 등 모든 분야에서 우리의 부족한 부분을 보충할 수 있는 기회를 제공할 것으로 기대되기 때문이다. 특히 우리가 통일을 준비한다면, 국제사회의 협력이 만약의 사태에 발생할 수 있는 위험요소를 대처하는데 많은 도움을 줄 수 있을 것이라는 점을 고려해야 할 것이다.

마. 종합적인 관리운영시스템의 구축

우리의 대북지원과 개발협력사업을 효율적으로 연계시키고, 종합적으로 추진하기 위해서는 북한 관련 지원과 협력사업을 추진하는 정부와 민간부문 전체를 포괄하는 시스템을 구축하는 작업이 필요하다고 하겠다. 일차적으로 목표 및 전략을 수립하고, 정부가 재원의 일정부분을 지원하며, 그 성과에 대한 평가와 개선방안을 모색하는 일련의 과정에 정부와 민간단체가 함께 참여할 수 있는 협의체를 구성하는 문

제가 검토될 필요가 있다. 소위 ‘대북지원·협력민관협의체’를 구성하여 대북지원과 협력사업에 대한 정부차원의 재정지원이 종합적이고 체계적으로 이루어질 수 있도록 효과적으로 관리하자는 것이다.

바. 북한과의 새로운 협력체계 구축

북한 당국의 협력이 필요한 작업은 단순히 현장에 대한 접근성을 개선하는 것에 더하여 우리의 새로운 사업방식에 대한 이해를 구하고 새로운 협력방식을 만들어야 하는 작업이 포함되어야 할 것이다. 우리의 협의체와 북한의 대표성 있는 관계기관이 참여하는 소위, ‘남북지원·개발공동협의위원회’를 구성하는 방안을 적극적으로 추진할 필요가 있다. 이 기구를 통해서 전반적인 협력사항에 대해서 협의, 결정함으로써 사업의 연계성과 효율성을 제고하도록 하는 것이다. 남북 사이의 협력체계는 중앙정부와 지방정부 차원 그리고 현장실무자 차원 등으로 다차원적으로 이루어질 수 있도록 구성할 필요가 있다.

검색어: 대북 인도적 지원, LRRD 접근, 클러스터 접근, 지속가능한 농업협력

I. 서론

1. 연구의 배경과 필요성

현 정부의 출범 이후 남북문제를 신뢰에 기초하여 풀어가겠다는 ‘한반도 신뢰프로세스’를 주요 대북정책 방향으로 제시, 주요 정책과제들을 추진해 왔으나 북한의 핵실험 이후 관계 개선을 이루지 못하고 있는 상황이다. 정부는 남북관계가 경색된 상황 속에서도 ‘한반도 신뢰프로세스’의 기반을 구축할 수 있는 방안을 모색하고 있는 것으로 보인다. 이와 관련하여 남북한 관계의 개선이 필요하다는 것에 대해서는 많은 국민들이 공감하고 있으나 그 절차와 방법론에 대해서는 합의를 찾지 못하고 있는 것으로 판단된다.

또한, 박근혜 대통령은 한반도 통일은 꼭 필요하며 이를 위해서는 남북한 주민 모두가 긍정적인 시각으로 차근차근 통일을 준비할 필요가 있음을 언급한 바 있으며, 독일 드레스덴에서 행한 연설을 통해서 남북한 주민들이 서로에게 도움을 주면서 동질성을 회복할 수 있도록 지속적인 교류협력이 필요하다는 점을 강조하고 북한 당국에 인도적 문제해결 등 세 가지를 제안하였다.

첫째, 남북한 주민들의 인도적 문제부터 해결해야 하며 이를 위해 앞으로 한국은 북한주민들에 대한 인도적 차원의 지원을 확대해 나간다.

둘째, 남북한 공동번영을 위한 민생인프라를 함께 구축하기 위하여 ‘복합농촌단지’ 등을 추진하되 남북한이 함께 조성해 나가기를 희망한다.

셋째, 남북 주민 간 동질성 회복을 위하여 순수 민간 접촉을 꾸준히 확대하는 등 남북한 주민이 자주 만날 수 있는 기회를 만들어 나가야 한다.

박근혜 대통령은 이번 광복절 경축사를 통해서, “남과 북은 서로 만나고 소통할 수 있는 작은 통로부터 열어가고, 이 통로를 통해 서로를 이해해 가면서, 사고방식과 생활양식부터 하나로 융합해 나가는 것이 필요”하다고 강조하였고, “인도적 지원을 더욱 활발하게 펼쳐 서로의 고통을 덜어가고, 작은 마을에서부터 남북한이 함께 생활환경을 개선해 나가는 민생인프라 협력을 본격적으로 시작”하자고 역설한 바 있다. 현 정부는 통일을 위한 첫걸음으로 남북한이 인도적 문제에 대해 폭넓은 공감대를 형성하면서 문제를 하나씩 해결해 나가는 노력이 필요하다는 입장을 강조하고 있는 것이다. 그러나 현재처럼 남북관계가 경색되어 있고 국제사회의 대북제재가 강화된 상황에서는 인도적 문제를 함께 풀어나가는 작업도 용이하지 않기 때문에 우리가 인도적 지원을 선제적으로 추진해 나가면서 공감대를 형성할 수 있는 기회를 만들어가는 전략적 접근이 요구된다고 할 수 있다.

특히 북한은 만성적인 식량난을 겪고 있으며, 이로 인해 많은 주민들이 영양실조나 질병으로 고통 받고 있는 상황이기 때문에 이와 같은 인도적 문제를 해결하기 위한 지원방안을 마련할 필요가 있다. 인도적 문제의 해결은 인류의 보편적 가치를 실현하는 일이기 때문에 정치적 상황과는 관계없이 상시적으로 추구되어야 할 사항이라는 점을 모두가 인식하고 있다. 농업은 이러한 문제해결을 위한 핵심적인 분야이기 때문에 북한주민의 인도적 상황을 개선하기 위해 농업부문의 다양한 형태의 지원을 제공할 필요가 있다.

2. 연구 목적과 주요 내용

본 연구는 농업부문의 인도적 성격의 지원 및 협력사업이 지속가능한 방식으로 추진될 수 있는 방안을 제시하는 데 목적을 두고자 한다. 그동안 우리 사회에서는 농업부문의 대북 인도적 지원사업에 대한 다양한 논의들이 진행되어 왔으며, 그 과정에서 몇몇 주제들은 주요 쟁점으로 부각되기도 했다. 대표적인 주장이 대북 ‘퍼주기’ 논란이라고 할 수 있다. 북한에 대한 인도적 지원이 북한 정권에 경제적 이득을 “퍼주는데 그쳤다”는 것이다. 이러한 주장이 우리 사회에 설득력을 얻으면서 대북 인도적 지원사업은 그 동력을 크게 상실하게 되었다.

따라서 본 연구에서는 농업부문의 대북 인도적 지원사업을 지속적으로 추진하기 위해서 우리 사회가 극복해야 하는 3가지 과제에 주목하고자 한다. 첫째는, 위에서 언급한 대북 인도적 지원에 대한 ‘퍼주기’ 주장이다. 소위 ‘진보정권’이 출범한 이후, 북한에 대량으로 식량과 비료를 지원했지만 북한의 식량부족 상황은 지속되고 있고 북한 정권은 핵실험과 미사일발사 등으로 오히려 우리를 위협하는 상황에 대한 비판이라고 할 수 있다. 우리의 대북지원이 남북한의 화해와 협력을 통해서 북한 체제의 변화를 이끌어 내지 못했기 때문에 중단되거나 그 방식을 바꾸어야 한다는 주장이다. 여기에는 지원된 식량이 군부로 빼돌려졌다거나 간부들이 시장에 내다 팔고 개인 주머니를 채운다는 등의 증언이 뒷받침되었다. 이 주장이 가지고 있는 정서적이고 직관적인 설득력에도 불구하고 인도적 지원이 추구하는 일차적인 목표가 정치적 목적보다는 인도주의적 목적이라는 사실과 국가차원의 인도적 지원사업은 정치적으로 결정될 수밖에 없다는 현실적인 측면 등을 고려할 필요가 있다. 결국 대북한 인도적 지원은 정치적인 판단에 근거해

서 결정된다는 점에서 국민적인 공감대 형성을 기반으로 지도자의 결단이 요구된다고 할 수 있다.

둘째는, 인도적 지원방식을 개발지원이나 개발협력방식으로 전환해야 한다는 주장이다. 지난 10여 년간에 걸쳐 대규모 지원을 제공했음에도 불구하고 북한은 여전히 식량부족문제를 해결하지 못하고 있다는 사실에 비추어 ‘언제까지 식량을 지원해야 하는가’라는 질문이 제기되고 있는 것이다. 여기에는 장기화된 대북지원사업에서 오는 피로감과 함께 지원의 효율성 제고라는 측면이 강조되고 있는 국제사회의 지원사업에 대한 인식 변화와도 관계가 있다.

마지막으로는, 인도적 사업이 남북 당국 간 정치적 관계에 자유롭지 못한 현상을 극복하는 문제라고 할 수 있다. 원칙적으로 정부는 인도적 사안은 정치적 상황과는 무관하게 추진한다는 입장을 표방하지만, 국민적 정서와 대북협상력 강화라는 현실의 벽을 뛰어 넘는다는 것이 어렵기 때문이다. 지금의 상황에서는 ‘5·24 조치’로 대변되는 경제제재를 통한 대북 압박정책의 기초가 인도적 지원 확대에 부담으로 작용하고 있다고 할 수 있다.

종합하면, 첫 번째와 세 번째 과제의 경우에는 정부의 결단이 요구되는 측면이 강하다고 할 수 있는 반면에, 두 번째 극복과제는 이론적인 보완작업이 요구된다고 할 수 있다. 농업부문의 인도적 지원에서 긴급구호성 지원과 개발지원(또는 개발협력)을 딱 잘라 구분해 낼 수 있는가 하는 문제가 가장 우선적으로 제기될 수 있기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 구호성 지원뿐만 아니라 개발지원 및 개발협력사업이 병행 추진될 때 지원의 효과성이 극대화된다는 점을 강조하고자 한다. 이를 위해 일차적으로 농업부문의 지원 및 협력사업의 인도적 성격에 대한 개념정리 작업을 통해서 우리 사회의 공감대를 형성할 수

있는 논리적 기초를 제공하고자 한다.

본 연구의 또 다른 목적은 최근 논의되고 있는 다양한 형태의 남북 농업부문의 지원 및 협력사업이 인도적 성격의 사업에 포함될 수 있다는 이론적 논거를 모색하는 것이다. 그 동안 우리 사회에서는 긴급 구호성 식량지원이나 비료 지원을 제외하고는 개발지원이나 협력사업의 성격을 띠고 있다고 판단하고 농업부문의 다양한 지원·협력사업을 인도적 지원사업의 범주에서 제외시켜야 한다는 주장이 주를 이루고 있다고 할 수 있다. 이에 따라 그동안 우리 정부와 민간단체에서 추진해 왔던 농업부문의 지원사업마저도 국제사회의 대북 경제제재나 우리의 대북제재(5·24 조치)의 규제에 묶여서 거의 중단되다시피 하였으며, 그 결과 북한의 일반 주민들의 식량에 대한 접근권은 상당한 수준으로 제한되어 있는 것으로 파악되고 있다.

이에 따라서, 농업부문의 대북지원사업이 대부분 인도적 성격이라는 논리적 근거를 토대로 지속가능한 농업부문의 대북지원사업 추진 전략을 제시하고자 한다. 이를 통해서 남북관계의 부침이 심한 상황에서도 영향을 받지 않고 지속될 수 있도록 하여, 현 정부가 추진하고 있는 ‘한반도 신뢰프로세스’의 추진 기반을 구축하는 데 기여하고자 하는 것이다.

Ⅱ. 인도적 지원에 대한 개념과 접근방식

1. 인도적 지원에 대한 개념과 국제사회의 대응

가. 인도적 지원에 대한 인식 변화

인도적 지원이란 자연재해나 인재로 인한 인도적 위기에 대응하여 인도적 목적으로 제공되는 물질 및 물류 지원을 통칭하는 개념이다.¹ 글로벌인도지원(Global Humanitarian Assistance)이라는 단체는 다음과 같이 인도지원을 정의한다.² “인도지원이란 인재에 의한 위기 또는 자연재해의 결과 생명을 구하고 고통을 경감시키며 인간의 존엄을 지키기 위한 지원 또는 행동뿐만 아니라 향후 그러한 상황이 발생하지 않도록 대비하거나 준비를 강화하는 것을 통칭하는 것”이다. 인도적 지원의 일차적인 목적은 생명을 구하고 고통을 경감시키며 인간의 존엄을 지키는데 있다. 따라서 인도적 지원은 위기나 긴급 상황으로 인해 나타나는 사회경제적 요소에 중점을 두어 다루는 개발지원과 구별된다.

최근 국제사회에서 인도적 지원 문제에 접근하는 방식이 조금씩 변화의 조짐을 보이고 있다. 전 세계적으로 기후 변화와 극심한 자연 재해에 따른 피해뿐만 아니라 인구 증가, 도시화, 환경문제, 천연자원 분쟁, 실패한 정부의 통치방식(poor governance), 정치적·경제적 불안정 및 국가 취약성에 따라 발생하는 피해도 증가하는 추세이기 때문에 다 부문적 인도주의 위기에 대응 가능한 인도적 지원방식의 필요성이 대두되고 있다. 세계화의 혜택은 불공정하게 분배되었고 도시화 역시 지역 간 불평등한 차이를 심화시켰으며 기후변화는 지역사회의 생활양

1. 위키피디아, “Humanitarian Aid,” <<http://www.en.wikipedia.org/>> (검색일: 2014.7.23).

2. 글로벌인도지원, <<http://www.globalhumanitarianassistance.org/data-guides/defining-humanitarian-aid>> (검색일: 2014.7.24).

식에 위협을 주고 있다. 이러한 경향은 새로운 형태의 빈곤과 사회적 불안을 야기하고 이로 인해 사람과 사회의 취약성은 심화된다. 이렇듯 현대 사회에 복합적으로 발생하고 있는 인도주의 위기들을 보다 효과적이고 체계적이며 지속가능하게 해결하기 위해서는 긴급구호와 개발 협력을 하나의 연계선상에서 접근해야 할 필요성이 제기되고 있다. 긴급 구호 방식의 단기적인 지원뿐만 아니라, 수혜를 받는 지역이 잠재적으로 발생가능한 위기상황에 스스로 대응 및 회복을 할 수 있도록 그들의 역량을 강화시키는 중·장기적 성격의 지원도 인도적 지원의 측면에서 함께 병행되어야 할 필요가 있기 때문이다.

과거 국제사회에서의 인도적 지원은 긴급한 고통을 경감시키기 위한 활동이었으며 이는 인도적 지원과 개발협력을 구분하는 기준이라고 할 수 있다. 그러나 국제사회는 기존의 인도적 지원활동이 인간에 대한 사랑을 실천하기에는 부족하다고 인식하게 되었다. 이에 따라 인도적 지원의 개념에 대해 다시 고민하게 되면서, 인도적 지원은 단순한 구호 및 보호조치라고 한정시켜야 한다는 주장(minimalist)과 인도적 지원을 사회 변화와 연계해서 추진해야 한다는 주장(consequentialist) 사이에 논쟁이 벌어지게 되었던 것이다. 후자의 경우에는 인도적 지원이 당면한 고통을 경감시키는 데 그치지 않고 인간의 발전을 추구해야 한다는 입장이라고 할 수 있다.³ 따라서 이 경우에는 인도적 지원이 긴급 구호와 개발지원이나 개발협력 사이의 경계를 엄격하게 구분하지 않는다.

또한, Calhoun(2008)은 위에서 언급한 복합적인 인도적 위기상황

³- Craig Calhoun, "The Imperative to Reduce Suffering: Charity, Progress, and Emergencies in the Field of Humanitarian Action," Michael Barnett and Thomas G. Weiss (eds.) *Humanitarianism in Question: Politics, Power, Ethics* (New York: Cornell University Press, 2008).

(complex humanitarian emergency)에 주목하면서 인도적 지원의 또 다른 접근방식인 ‘관리적 접근(managerial approach)’을 강조한다. 여기에서 ‘관리적 접근’이란 피해 지역을 가능한 빨리 ‘일상(normal)’의 모습으로 복귀시킴으로써 인도적 위기를 해결하려는 목적의 절차적·기술적인 접근방식이다.⁴ 현재 유엔 인도주의 기구들의 지원활동들은 이러한 성격의 접근방식과 밀접하게 연관되어 있다. 현재 유엔 인도주의 기구들은 인도적 지원을 제공할 때 ‘위기가 무엇으로부터 발생했는가’의 원인보다는 위기상황으로 인해 발생한 피해와 어려움을 극복하는 데 ‘필요한 조치’가 무엇인지에 따라 인도주의 위기의 성격을 규정한다. 예를 들면, 인도주의 위기를 ‘자연재해 또는 전쟁’ 등에 기인하는 것으로 정의하고 이러한 위기가 발생하는 경우에 인도적 지원을 한다는 것 보다는, 인간의 존엄성을 위협하는 심각한 기아문제가 발생한 상황을 위기로 인식하고 이를 해결하기 위한 인도적 지원을 제공한다는 것이다.⁵ 이러한 유엔의 인도적 지원 접근방식은 기존의 인도적 지원의 범주를 확장해 준다. 과거에는 인도주의적 지원의 필요한 영역이 매우 제한적이어서 현대화 된 세계 각지에서 발생하는 인도주의 위기를 해결하기 위한 노력에 제약을 주었기 때문이다.

결국 국제사회의 인도적 지원에 대한 개념과 범주는 최근보다 포괄적인 방식으로 발전하고 있다고 할 수 있다. 이러한 변화는 또한, 인도적 문제해결을 위한 기존의 접근방식이 다소 제한적임을 의미한다고 할 수 있다.

4. Fredriksen Aurora, "Making Humanitarian Space Global: Coordinating Crisis Response through the Cluster Approach," (Ph. D. dissertation, Columbia University, 2012), pp. 16~20.

5. *Ibid.*

나. 세계적 위기상황에 대한 국제사회의 대응

조직화된 국제적 인도지원의 효시라고 할 수 있는 것은 19세기 말(1876~1879년) 중국 북부지역에서 발생한 대규모 아사에 대한 대응이라고 할 수 있다.⁶ 1875년 중국 북부지역에서는 심각한 가뭄으로 인해 엄청난 농작물 피해가 발생하였으며 이로 인해 1,000만 명에 달하는 사람들이 굶어 죽었다. 영국 선교사인 티모시 리차드(Timothy Richard)는 1876년 여름 중국 산둥에서 발생한 아사 사건에 대응코자 국제사회에 처음으로 주의를 환기시켰으며 희생자를 돕기 위한 모금을 호소하였다. 그 결과 외교관, 기업인, 기독교 및 천주교 선교사로 구성된 산둥기아구호위원회가 조직되어 현재 가치로 700~1,000만 달러가 모금되었다.

그러나 세계적 참사에 대응하여 국제적인 소식 공유와 함께 정부차원의 대규모 조직적인 구호 활동이 시작된 것은 1980년대였다. 대표적인 사례가 1983~1985년 동안 100만 명이 굶어 죽은 에티오피아의 기아사태였다. 1985년 서방세계를 중심으로 수백만 명의 사람들이 모금에 참여하였을 뿐만 아니라 그들 정부가 에티오피아의 구호에 참여하도록 촉구하였다. 이 결과 1991년 12월 유엔총회에서는 복합적인 위기나 자연재해에 국제사회가 인도적 지원·조정을 강화하고 효과적으로 대응하기 위하여 결의문 46/182를 채택하고 인도주의업무과(Department of Humanitarian Affairs: DHA)를 창설하였다. 결의문 46/182의 채택으로 고위 긴급구호조정관(Emergency Relief Coordinator: ERC)이 설치되었으며 인도적 지원을 효과적으로 조정하기 위한 기제와 수단으로서 유엔기구간 운영위원회(Inter-Agency Standing Committee:

⁶ 위키피디아, “Humanitarian Aid.”

IASC), 통합호소절차(Consolidated Appeals Process: CAP), 유엔중앙긴급구호기금(Central Emergency Revolving Fund: CERF) 등을 설립하였다. 인도주의업무과는 1998년 유엔인도주의업무조정국(The United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs: OCHA)으로 확대·재편되었다.

2008년 기준 전 세계적으로 인도적 지원에 종사하는 사람의 수는 210,800명으로 추산된다.⁷ 이들 종사자들의 구성을 살펴보면 NGO 50%, 국제적십자 또는 적신월운동 25%, 유엔기구 25% 등이다.

2. 인도적 지원에 대한 국제사회의 접근방식

가. 국제기구 및 국제 비정부기구

(1) 국제연합(UN)과 클러스터 접근(Cluster approach)

과거 인도적 비상상황에 대한 국제사회의 대응은 임시적이고 즉흥적인 특성을 지니고 있었다. 이를 개선하기 위해 국제사회는 2005년에 보다 효율적이고 포괄적인 방식으로 인도적 지원을 제공하는 방향으로 인도적 지원정책을 개혁했다. 이를 위해 인도적 지원체계에 관한 평가에 기초하여, 유엔의 IASC⁸는 3가지 개혁방향을 제시하였다.

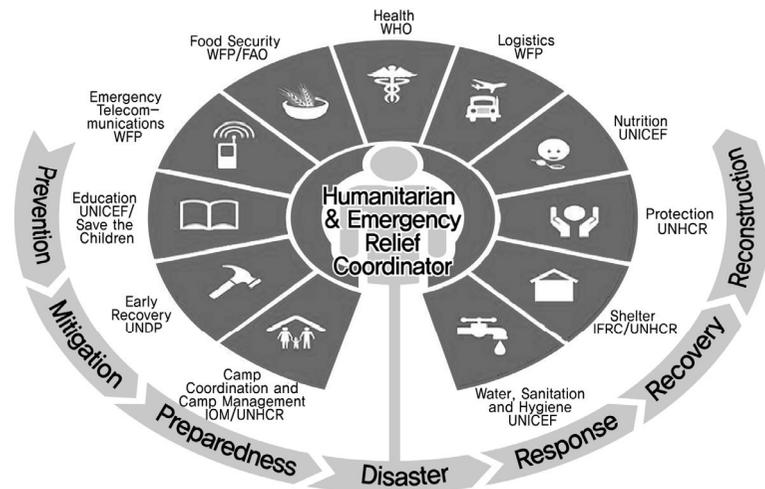
⁷ ALNAP, "State of the Humanitarian System Report, 2010," p. 18, <<http://www.alnap.org/pool/files/alnap-sohs-final.pdf>>.

⁸ 긴급 상황 시 인도적 지원활동을 총괄하는 인도적 지원기관 간 상임위원회(IASC)는 유엔 총회 결의 46/182를 기반으로 1992년 6월 설립되었다. IASC는 조정, 정책 개발, 의사 결정을 위한 토론의 장이며, 유엔기구와 비유엔기구, NGO 등이 참여했다. 유엔 총회 결의 48/57 은 IASC를 인도적 지원의 기관 간 협력을 위한 주요 체제로 선언했다.

클러스터 접근방식(Cluster approach), 인도적 조정자(humanitarian coordinators), 인도적 재정(humanitarian financing)이다. ‘클러스터 접근방식’은 모든 부문에서 적절한 역량과 예측 가능한 리더십을 갖추도록 하자는데 초점이 맞추어져 있다. ‘인도적 조정자’는 인도적 대응에서 효과적인 리더십과 조정과정을 요구한다. 마지막으로 ‘인도적 재정’은 적절하고, 신속하며, 유연성 있는 재정지출을 내포하고 있다. 이 3가지 개혁방향은 유엔기관과 비유엔기구 사이의 파트너십을 기반으로 추진되어야 한다는 점이 강조되고 있다.

이 중에서 우리는 ‘클러스터 접근방식’에 주목하고자 한다. 유엔을 중심으로 하는 국제사회가 향후 인도적 지원사업을 추진할 때, 적용될 것으로 예상되기 때문이다. ‘클러스터 접근방식’은 다수의 기관이 협력하는 인도적 지원에서 일관성 있고 효율적인 원조를 가능하게 하는 새로운 지원체계라고 강조되고 있다.

〈그림 II -1〉 클러스터 접근방식



출처: UN OCHA, <www.ocha.org>.

(가) 클러스터 접근방식의 기본 성격

클러스터 접근방식에서 인도적 지원활동은 ① **식량안보**(식량안보 관련 활동), ② **캠프 조정 및 캠프 관리**(난민의 생활환경 개선 관련 활동⁹), ③ **조기 복구**(인도주의 위기에 대해 효과적으로 대응할 수 있도록 지역 역량 개선 및 강화 관련 활동), ④ **교육**(인도주의 위기상황에서의 교육 제공 관련 활동), ⑤ **비상대피**(인도주의 위기 발생 시 긴급 대피소 및 임시 거처 마련 활동), ⑥ **보건**(건강 문제 및 생명구호 관련 활동), ⑦ **영양**(영양 상태 개선 관련 인도적 총괄), ⑧ **보호**(난민 및 재난 피해자의 인권·재산권 보호 관련 활동),¹⁰ ⑨ **물·공중위생·개인위생**(물 공급과 위생관리시설 관련 활동),¹¹ ⑩ **비상통신**(인도주의 위기로 인한 피해 현장에서 인도적 지원활동을 하는 사람들과 주최 조직 간의 효과적인 의사소통을 위한 통신 서비스 조달 관련 활동), ⑪ **물류**(구호품의 수입·운반·저장·유통과, 대피를 위한 도로 및 항만시설 구축 관련 활동) 등 총 11가지 부문으로 나뉜다.

여기에서 각 클러스터는 다각적 부문에서 발생하고 있는 인도주의 위기가 발생했을 때, 각 지원 기관들의 권한과 전문성을 존중하면서도 원조의 중복과 격차를 최소화하기 위한 특성화·전문화된 지원기구들의 실행단위라고 할 수 있다.

클러스터 접근방식이 추구하는 목표는 ① 예측 가능한 리더십 보장, ② 파트너십 증진, ③ 책임감 강화, ④ 전략적인 현장 조정, ⑤ 우선순위 결정능력의 향상 등이다. 다시 말해, 유엔의 인도주의 기구들과 비유엔 인도주의 기구들을 각자의 성격에 따라 클러스터를 나누어 관리

⁹ 글로벌 캠프 조정 및 캠프 관리 클러스터, <<http://www.globalccmcluster.org/about/who-we-are>> (검색일: 2014.7.24).

¹⁰ 보호클러스터, <<http://www.protectioncluster.org/>> (검색일: 2014.7.24).

¹¹ Water, Sanitation, and Hygiene Promotion.

함으로써 다층적인 인도주의 위기가 발생했을 때, 발생 상황에 적합한 인도적 지원을 체계적이고 신속하고 정확하게 제공할 수 있도록 하기 위한 것이다.¹² 클러스터 접근방식은 인도주의 기구들의 행동 양식과 대응 체계의 효율성·적시성을 높이는 데 목적이 있다. 무엇보다 각 클러스터를 분류하는 기준이 ‘단체’가 아니고 ‘활동 영역’이기 때문이다. 이에 따라서 유엔의 인도적 지원 기구들과 기타 비정부 기구들이 특정한 수행분야에서 협동성과 책임성이 높아지며 인도적 지원방식 및 수준, 우선순위의 조정 등이 용이하다는 데 장점이 있다고 한다.

위기상황에 효율적으로 대응하고, 지원사업을 효과적으로 진행하기 위해서는 지원사업에 참여하는 관련 기관들 사이의 파트너십이 강화될 필요가 있으며, 이를 주도해 나갈 유엔기구들이 지정되었다. 이에 따라, 유엔식량농업기구(FAO), 세계식량계획(WFP), 유엔난민최고대표사무소(UNHCR), 국제이주기구(IOM), 유엔개발계획(UNDP), 유엔아동기금(UNICEF), 국제연합 인도지원 조정국(OCHA), 세계보건기구(WHO) 등 유엔 인도주의 기구들이 각 클러스터의 책임기관(클러스터 리드, cluster lead)이 되고, 비유엔 단체들은 각 클러스터 리드와 함께 협력하여 인도적 지원활동을 하게 된다.¹³

12. 국제이주기구 한국대표부, <http://www.iom.or.kr/?page_id=2358> (검색일: 2014.7.24).

13. 물류 클러스터 가이드, <<http://www.log.logcluster.org/operational-environment/cluster-approach/index.html>> (검색일: 2014.7.24).

〈표 II-1〉 글로벌 클러스터 리드

Global Cluster	Global Cluster Lead Agencies	Designation of Global Cluster Administrative Offices	Location of Global Cluster Administrative Offices
Food Security*	WFP and FAO (co-leads)	Global Food Security Support Cell	WFP Rome(HQ)
CCCM	UNHRC(conflict); IOM(natural disaster)	CCCM Cluster Secretariat	UNHCR Geneva(HQ)
Early Recovery	UNDP	Global Early Recovery Team	UNDP Geneva
Education	UNICEF and Save the Children(co-leads)	Global Education Cluster Unit	UNICEF Geneva
Emergency Shelter	UNHCR(conflict); IFRC(natural disasters)	Global Emergency Shelter Team	UNHCR Geneva(HQ); IFRC Geneva(HQ)
Health	WHO	Global Health Cluster Secretariat	WHO Geneva(HQ)
Nutrition	UNICEF	Global Nutrition Cluster Coordination Team	UNICEF, New York(HQ) and Geneva
Protection	UNHCR	Global Protection Cluster Support Cell	UNHCR Geneva(HQ)
WASH	UNICEF	Global WASH Cluster Support Team	UNICEF, New York(HQ) and Geneva
Emergency Telecommunications	OCHA(process owner); WFP(service provider)	N/A	WFP Rome(HQ)
Logistics	WFP	Global Logistics Cluster Support Cell	WFP Rome(HQ)

* Formerly the Agriculture Cluster

출처: Aurora, Fredriksen, "Making Humanitarian Space Global: Coordinating Crisis Response through the Cluster Approach," (Ph.D. dissertation, Columbia University, 2012).

(나) 클러스터 접근방식에서의 단계별 위기관리

클러스터 접근방식에서 인도적 위기상황은 다음과 같이 단계별로 대응하게 된다. 준비(Preparedness), 재난(Disaster), 대응(Response), 회

복(Recovery) 등과 같은 4단계로 구분된다. 각 클러스터에 해당하는 인도적 지원 기구들은 위의 네 가지 단계마다 목표를 설정하고 지원이 필요한 수혜지역을 선정하며, 적절한 전략을 세워 작업을 수행한다.¹⁴

<표 II-2> 위기상황에 대한 단계별 대응

위기관리 단계	개념
준비 (Preparedness)	위험(hazard: 손실이 발생할 수 있는 잠재적 위험의 근원)으로부터의 충격에 효과적으로 대응하기 위한 활동. 적시적인 예방수단과 일시적 대피, 위기에 처한 지역의 물적 자산 등을 포함한다.
재난 (Disaster)	위험과 사회의 취약성의 상호작용의 결과. 삶의 막대한 손실, 가난, 대응을 위한 사회적 역량의 부족 등을 포함한다. 자연재해와 인재 모두를 포함한다.
대응 (Response)	요구 조건(needs)에 접근하고 고통을 경감시키고, 재난 피해의 확산을 제한하며 재활의 길을 마련하기 위해 수행되는 모든 활동.
회복 (Recovery)	재난 혹은 복합적 응급상황이 발생한 이후, 지역사회와 단기적 노력부터 중·장기적 복구 작업을 위한 협력적 노력과 미래를 위한 탄력성 건설.

(다) 유엔식량농업기구(FAO)의 클러스터 접근방식

FAO는 “언론, 신앙, 공포 및 궁핍으로부터의 해방, 그리고 식량은 인류의 복지와 세계평화의 기본이 된다(4대 자유선언)”를 기치로 설립되었다. 현재 FAO는 WFP와 공동으로 식량안보 클러스터의 책임을 맡고 있으며, 식량안보 클러스터 안에서 비유엔 인도주의 기구들과 합

¹⁴ ADRA, “Emergency Management Strategic Plan, 2007,” p. 3, <http://www.adrasouthpacific.org/site_data/109/assets/0001/5452/ADRASPDEmergencyStrategicPlan.pdf> (검색일: 2014.7.24).

계 필요한 지역의 농업부문에 협력적이고 체계적으로 인도적 지원활동을 수행한다.¹⁵

주목할 필요가 있는 부분은 농업부문의 지원이 식량안보 클러스터에 포함되어있다는 사실이다. 농업부문이 인도적 지원활동의 주요 범주에 포함된 이유는 농업이 빈곤과 기아문제, 식량 불안을 해결하고 생계를 보호하는 데에 근본적이고 핵심적인 구성요소이기 때문이다.¹⁶ 특히 개발도상국가의 경우, 대부분의 공동체는 생계를 농업에 의존하고 있다.¹⁷ 향상되고 적합한 농업기술, 가축 사육기술, 양식 기술, 어업 기술의 증진과 산림 보존은 개발 도상국가들이 쉽게 직면할 수 있는 위기상황에 준비하는데 도움을 준다. 때문에 이런 적절한 준비 작업을 통해서 ‘국가의 취약성이 개선될 수 있다’는 차원에서 식량안보, 농업, 생계, 영양에 관한 모든 인도주의 위기를 다루는 클러스터의 작업에 참여한다.

FAO의 활동 목표는 ① 기근과 식량불안, 영양실조 문제해결, ② 지속가능하고 생산적인 농업·어업·산림분야를 도모, ③ 농촌 빈곤 감소, ④ 효과적인 농업과 식량 체계 구성, ⑤ 재난에 대한 생계 및 회복력의 증진¹⁸이다. 그러므로 FAO는 농업과 식량 관련 위기에 효과적으로 대응하고 피해 지역의 준비성을 향상시키기 위한 목적¹⁹으로 인도적 지원을 수행하는 과정에서, 지원 대상 지역의 농업부문이 회복·개선되고

15. 유엔식량농업기구, <www.fao.or.kr> (검색일: 2014.7.24).

16. FAO, “Cluster Coordination Guidance: Guidance for FAO Staff Working at Country Level in Humanitarian and Early Recovery Operations,” *Report* (Rome, July 2010), p. 6.

17. FAO, “FAO’s Role & Effectiveness in Emergency,” *Reference Handbook* (September 2007), p. 15.

18. 유엔식량농업기구, <<http://www.fao.org/about/en/>> (검색일: 2014.7.24).

19. FAO, “Cluster Coordination Guidance: Guidance for FAO Staff Working at Country Level in Humanitarian and Early Recovery Operations,” p. 4.

생계 구조가 재건될 수 있도록 반드시 중·장기적인 방식으로 지원한다. 단기적 성격의 지원방식은 이러한 중·장기적인 지원 효과에 부정적인 영향을 줄 수 있으므로 최소화하려고 노력한다.²⁰

(라) 세계식량계획(WFP)의 클러스터 접근방식

WFP도 FAO와 함께, 식량안보 클러스터의 공동책임 역할을 수행하고 있다. WFP가 FAO와 다른 점은 지원방식에 있는데, FAO는 직접적으로 해당 지역에 투자를 하는 방식을 취하지만, WFP는 서비스 제공기구로서 관련 프로그램을 시행하는 인도주의 기구에 필요한 서비스를 제공하는 방식을 취한다.²¹

WFP의 전략적 목표는 ① 긴급 상황에서 생명을 살리고 생계를 지원, ② 심각한 기아 발생을 막고 재해에 대비할 수 있도록 투자, ③ 분쟁이나 재해가 발생한 상황에서 생명을 지키고, 피해지역의 회복 작업을 수행, ④ 만성 기아와 영양 부족 감축, ⑤ 해당 국가의 역량 강화를 통한 수원국 직접책임 이양을 위한 전략과 현지 식량 구입을 통한 기아 감소의 실현 등이다.²² 이러한 5가지 전략적 목표들은 ‘경감(Reduce)’, ‘대응(Respond)’, ‘재건(Rebuild)’ 등의 3가지 범주 안에서 추구된다.²³

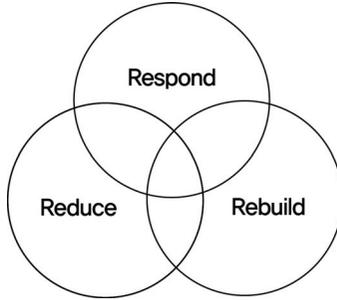
²⁰- *Ibid.*, p. 19.

²¹- Julia Steets, *et al.*, “Cluster Approach Evaluation 2 Synthesis Report,” *IASC Cluster Approach Evaluation, 2nd Phase* (Berlin: Global Public Policy Institute, April 2010), p. 25.

²²- 세계식량계획, <www.wfp.or.kr> (검색일: 2014.7.24).

²³- WFP, “WFP Strategic Plan(2014-2017),” *Policy Issue Agenda Item 5*, (Rome, May 2013), p. 10.

〈그림 II -2〉 WFP의 인도적 지원활동의 범주



출처: WFP, "WFP Strategic Plan(2014-2017)," *Policy Issue Agenda Item 5* (Rome, May 2013), p. 10.

이 같은 3가지 활동범주 안에서 이루어지는 WFP의 지원활동은 식량부족에 따른 위기상황으로부터 피해와 위험, 충격, 취약성을 감소시키고, 빈곤한 지역에 지속가능한 식량안보를 구축하게 하여 전 세계의 만성 기근과 영양실조를 해결하는데 초점을 맞추고 있다.

(2) 비정부기구

(가) 인도적 지원 공여국 협의회(Good Humanitarian Donorship: GHD)

GHD는 기본적인 원칙 하에서 좋은 관행(Good Practice)의 발전을 촉진시키기 위한 비공식 단체이다. 2003년 6월, 스톡홀름에서 처음으로 17개 국가가 승인하여 GHD가 만들어졌으며 현재는 41개 국가²⁴가 참여하고 있다.

GHD는 공여자들로 하여금 체계적이고 원칙적인 원조 활동을 가능

²⁴ 오스트레일리아, 오스트리아, 벨기에, 불가리아, 브라질, 캐나다, 크로아티아, 체코, 사이프러스, 덴마크, 에스토니아, 유럽위원회, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 헝가리, 아이슬란드, 아일랜드, 이탈리아, 일본, 라트비아, 리히텐슈타인, 리투아니아, 룩셈부르크, 몰타, 멕시코, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 폴란드, 포르투갈, 한국, 루마니아, 슬로바키아 공화국, 슬로베니아, 스페인, 스웨덴, 스위스, 영국, 미국 등.

케 함으로써, 책임성과 효율성을 강화시키려는 목적을 추구한다.²⁵ GHD는 인도적 지원사업의 일관성과 효과성을 향상시키기 위하여 7가지 원칙을 제시하고 있다.²⁶ 첫째, 국제적인 인도주의 법률, 난민법, 인권법을 존중하고 이들 법률이 실행되도록 신장시킨다. 둘째, 재난이나 긴급 상황이 발생하였을 때 우선 희생자에 대한 자국 정부가 일차적인 책임을 가지고 있음을 재확인할 필요가 있으며 국가는 인도적 요구에 맞게 시의적절하고 유연하게 자금을 지원하도록 노력한다. 셋째, 요구 평가를 바탕으로 필요에 따라 인도적 자금을 배분한다. 넷째, 인도적 지원 기관은 지원계획, 실행, 모니터링, 평가 등을 실시할 때 최대한 수혜자를 참여시킨다. 다섯째, 인도적 위기가 발생했을 때 정부나 지역사회가 책임성을 가지고 인도적 지원 단체들과 효과적으로 조정할 수 있도록 하는데 목표를 두면서 재난을 당한 국가나 지역사회가 인도적 위기를 방지, 준비, 경감시킬 수 있도록 능력을 강화한다. 여섯째, 재난을 당한 사람들이 일상적이고 지속가능한 생활로 복귀하여 복구와 개발 활동을 할 수 있도록 중장기적 관점에서 인도적 지원을 제공한다. 일곱째, 인도적 지원을 함에 있어서 국제적십자위원회와 같은 비정부 조직의 특별한 역할과 유엔 고유의 지도력 및 조정 능력을 발휘할 수 있도록 돕는다.

이러한 원칙들은 인도적 지원을 하는 공여자뿐만 아니라 수혜자, 인도적 지원 실행기관, 그리고 후원자들이 참여하는 자금지원 결정, 조정, 평가 등의 전 과정에 적용된다.

²⁵ 인도적 지원 공여국 협의회, <<http://www.goodhumanitariandonorship.org/gns/about-us/about-ghd.aspx>> (검색일: 2014.7.24).

²⁶ *Ibid.*, <<http://www.goodhumanitariandonorship.org/gns/principles-good-practice-ghd/overview.aspx>> (검색일: 2014.7.24).

(나) 국제적십자(Red Cross)²⁷

국제적십자는 적십자운동의 이상(理想)을 전 세계에서 구현하고 있는 국제사회에서 가장 대표적인 인도주의 기구이다. 스위스 제네바에 본부를 두고 있으며, 국제적십자를 중심으로 각국의 적십자사들이 상호 연결되어 있어, 인도적 지원의 효과성과 효율성을 높이고 있다.

국제적십자의 기본 원칙은 인간애, 공정성, 중립성, 독립성과 더불어 자발적 봉사, 단일성, 보편성을 포함한다. 국제적십자의 핵심 가치는 ‘인간애’로, 취약 계층과 사회가 인도주의 위기를 스스로 극복하고 피해를 최소화할 수 있게 하는 지속가능한 대응력을 구축하기 위해 그들의 역량을 강화시켜줌으로써 인간애를 실현하며, 인류의 존엄성을 위협하는 문제들에 대한 해결책을 찾기 위해 노력한다.

국제적십자는 ‘인간의 고통을 예방하고 경감함으로써 인간 존엄성을 유지하는 데 기여할 수 있도록 각국 적십자사가 추진하는 모든 형태의 인도적 활동을 지원·장려·촉진한다’는 연맹의 비전을 실현하고자 2005년에 국제적십자연맹 회원사들과 함께 새천년 인도주의 전략을 새롭게 수립했다. 21세기에서 다부문적으로 발생하고 있는 인도주의 위기에 효과적으로 대응하기 위한 것이며 10년마다 전략이 수립·갱신·평가되고 있다. 각국의 적십자사는 이 결의내용을 기반으로 인도적 지원활동을 수행하고 있다.

²⁷ 국제적십자에 대한 모든 내용은 국제 적십자의 ‘전략 2020’ 보고서를 바탕으로 작성하였다. IFRC, “Strategy 2020 Report,” (Geneva: IFRC, 2010) 참조.

〈표 II-3〉 ‘전략 2020’의 전략적 목표와 주요 실천 내용

전략 2020						
목표	재난과 위기로부터 생명을 구하고 생계를 보호하며, 복구능력을 강화한다.		건강하고 안전한 삶을 보장한다.		사회통합과 비폭력·평화문화를 장려한다.	
하위 목표	목표	내용	목표	내용	목표	내용
	대비 및 대응	<ul style="list-style-type: none"> - 필수 물자비축 - 적합한 통신 활용 - 필수 식량, 의료, 서비스, 물, 영양, 위생 공급 	건강한 삶	<ul style="list-style-type: none"> - 긴급 상황과 더불어 평시에도 1차 의료 및 공중보건 서비스에 대한 취약계층의 접근 확대 - 포괄적 공중보건 시스템 구축 	기본원칙의 실천적 적용 촉진	<ul style="list-style-type: none"> - 사회적 편견에 대한 관용 장려 - 비폭력적 접근법 채택 - 적십자사의 활동과 조직구성에 각 취약계층 대표자 포함 - 자원의 혜택·배분과 의사결정 참여에서 차별 배제 - 조직과 활동의 모든 수준에서 평등 추구
	복구	<ul style="list-style-type: none"> - 추가피해 방지 - 필수시설 수리 - 보건 - 생계수단 회복 - 식량안보 개선 	재난위험 감소	<ul style="list-style-type: none"> - 재난 위험지역 파악 - 여성과 아동 보호 - ‘안전문화’에 대한 인식 보급 	사회적 약자에 대한 통합	<ul style="list-style-type: none"> - 사회적 약자에 대한 편견을 고치기 위한 교육 및 사회적 옹호 - 착취 피해자 지원 등 사회적 약자의 자립을 도모하는 경제적 지원 - 사회적 약자의 생계수단과 시민으로서의 자질 향상을 지원 - 사회적 약자의 공공시설 이용 확대 옹호
	재난관리 시스템	<ul style="list-style-type: none"> - 국제구호활동 조직, 조정, 총괄 - 각국 적십자 간 상호보완적 역량 구축과 연결 	기후변화 대처	<ul style="list-style-type: none"> - 환경 친화적 생활 방식 도모 - 온실가스 배출 감소를 위한 효율적 에너지 사용 		

(다) 국제개발연구소(Overseas Development Institute: ODI)

ODI는 인도주의 문제를 다루는 영국의 비정부기구로서 개발도상국의 빈곤감소, 고통 완화, 지속가능한 생계보장을 도모하기 위한 정책을 제공한다. 효과적인 인도주의 정책의 일환으로 ODI에서는 ‘사회적 보호(social protection)로서의 인도적 지원’이라는 새로운 접근법을 제시하고 있다.²⁸ 여기에서는 특히 취약국가(fragile state)²⁹의 맥락에서는 인도적 지원이 보다 더 장기적인 접근방식에서 이루어져야 한다는 점을 강조하고 있다.

사회적 보호의 전략적 목표는 현물지원, 사회보험제도, 노동 개입 등³⁰의 방식을 통해 경제적·사회적 위험요소와 취약성을 근본적으로 해결하여, 취약 지역 및 빈곤한 개발도상국가에서 살고 있는 사람들의 생존권과 인간의 존엄성을 보호하는 것이다. 그러므로 사회적 보호는 위기에 직면한 상황뿐만 아니라, 그 이후의 상황도 포함하여 더욱 폭 넓은 ‘인간 안보’의 의제로서 논의되어야 할 필요가 있다는 점이 강조된다. 사회적 보호의 궁극적인 목적이 인도적 지원 목적의 본질과 크게 다르지 않기 때문이다.³¹ 이러한 측면에서 ODI의 Paul Harvey는 ‘취약 국가’의 맥락

²⁸ 사회적 보호 프로그램은 유엔의 사회개발연구소에서 제안되었으며, 장기적 빈곤 및 사회 취약성을 해결하기 위한 정책과 활동계획으로 구성되어 있다. 위키피디아, “Social Protection,” (검색일: 2014.8.15) 참조.

²⁹ 사회적으로 불안정하고 경제적으로 빈곤하거나 분배가 균등하게 이루어지지 않으며 정치적으로 정부 투명성과 공공서비스 접근성, 인권 보장이 낮은 국가들을 ‘취약 국가’로 정의할 수 있다. 이러한 상황은 대상 국가의 국민들이 스스로의 생산성과 사회 개발을 이룰 수 있는 역량을 갖지 못하게 하기 때문에 늘 빈곤의 굴레에서 쉽게 벗어나지 못한다.

³⁰ ERD, “What is Social Protection?,” <http://www.erd-report.eu/erd/report_2010/documents/volA/factsheets/1-what_social_protection_en.pdf> (검색일: 2014.8.15).

³¹ James Darcy, “Conflict and Social Protection: Social Protection in Situations of Violent Conflict and Its Aftermath,” *Series*, No. 1 (London: DFID, August 2004), p. 6.

에서의 인도적 지원은 사회적 보호의 개념과 개별적으로 인식할 것이 아니라 ‘사회적 보호’의 하위 항목으로 간주해야 한다고 지적했다.³² 특히 ‘취약 국가’³³들의 경우, 인도주의 위기가 발생하고, 긴급 구호가 필요한 응급상황에서 벗어났다 하더라도, 그 직후의 ‘과도기적 상태’와의 분명한 경계가 사실은 존재하지 않으므로, 인도적 지원에 있어서 긴급 구호와 개발지원은 동시에 고려되어야 할 사안이라는 것이다.³⁴

대표적인 사례로, 케냐 북부지역의 극심한 빈곤과 기근을 줄이기 위해 2005년에 세계은행 주도로 ‘은자아 마아루푸 케냐(Njaa Maarufu Kenya: NMK)’라는 사회적 보호 프로그램이 시행되었다. 스와힐리어인 ‘Njaa Maarufu’는 ‘기근 추방’이라는 뜻으로, 이름 그대로 케냐 북부의 빈곤을 퇴치하고 자립 가능한 농촌을 만들기 위한 프로그램이다. 세계은행은 케냐 북부지역의 빈곤퇴치를 위해 필요한 자금을 케냐 농업부에 지원하고, 케냐의 농업부는 새천년개발목표(MDGs)센터³⁵와 FAO의 도움을 받아 2015년까지 시행하게 되어있다. NMK프로그램은 ‘기근, 영양실조, 식량불안 감소를 위한 취약 사회의 역량 증진’을 목표로 ① 소규모의 관개시설과 우수 저장기술의 개발, ② 고부가가치의 원예작물 생산, ③ 농업협동조합과 시장발전 계획, ④ 환경 보호와 관리, ⑤ 역축 번식기술, ⑥ 효과적인 가축 관리, ⑦ 가축 보건 서비스(인공수정, 살충제의 운용 등) 등의 활동을 수행하고 있다.³⁶ 사회적 보호 조치의 일환

32- Paul Harvey, “Social Protection in Fragile State: Lessons Learned,” *Promoting Pro-Poor Growth: Social Protection* (Paris: OECD, 2009), p. 184.

33. 취약국가지수, <www.fragilestateindex.org> (검색일: 2014.8.15).

34- Paul Harvey, “Social Protection in Fragile State: Lessons Learned,” p. 186.

35. 미국 콜롬비아 대학의 Earth Institute at Columbia에 의해 아프리카 지역의 MDGs 목표 달성을 지원하기 위해 2006년 아프리카 현지(Bamako, Mali)에 설립된 기구.

36. Patrick Irungu, Lydia Ndirangu, and John Omiti, “Social Protection and Agricultural Development in Kenya,” *Future Agriculture Working Paper* (Brighton: Future Agricultures Consortium, March 2009), pp. 8~9.

으로 추진되고 있는 NMK프로그램은 클러스터 접근이 정의한 인도적 지원활동의 범주인 ‘준비’와 ‘대응’에 해당된다고 할 수 있다.

본 보고서에서 사회적 보호 프로그램에 주목하는 이유는 위에서 언급한 바와 같이 “경제적·사회적 위험요소와 취약성을 근본적으로 해결하여, 취약 지역 및 빈곤한 개발도상국가에서 살고 있는 사람들의 생존권과 인간의 존엄성을 보호”한다는 사업의 목적이 인도적 지원의 단기적 목표를 비롯하여 중장기적 목표를 종합적으로 추구한다는 점을 강조하기 위한 것이다.

나. 개발원조위원회(DAC) 회원국

주요 원조 공여국들인 미국, 핀란드, 호주, 독일 등의 인도적 지원정책은 모두 유엔총회의 ‘인도적 긴급지원의 조정 강화를 위한 결의문’에 명시되어있는 인도주의 지원원칙인 인본(Humanity), 중립성(Neutrality), 공정성(Impartiality), 독립성(Independence)에 근거하여 추진된다. 동시에 인도적 지원을 ODA의 한 부문으로 지정하여 취약 계층에 대한 재난 예방 및 대비, 재건 구호, 구호 조정, 보호 및 지원 서비스, 긴급 식량지원 등의 활동을 포함한다.

(1) 핀란드

핀란드가 추구하는 인도적 지원정책의 기본 목적은 ‘무력충돌, 자연재해와 같은 위기상황에서 즉각적으로 생명을 구하고, 피해자들의 고통을 경감시키는 것’이다.³⁷ 핀란드의 인도적 지원방식은 긴급 구호와

³⁷- Ministry for Foreign Affairs of Finland, “Finland’s Humanitarian Policy,” (October 2012), p. 11.

개발지원의 ‘체계적 연계성’을 활용하여 접근하고 있다. 이러한 ‘체계적 연계성’은 인도적 조치가 중·장기적 개발 계획과 상호보완적으로 연결이 되어 큰 그림이 완성되도록 수행 되어야 한다는 점을 강조하고 있다.³⁸

이러한 측면에서 핀란드는 클러스터 접근방식으로 추진되고 있는 11가지 부문 지원프로그램에 함께 참여하고 있다.³⁹ 핀란드의 인도주의 정책 보고서에 따르면, 핀란드는 유엔이 주도적으로 추진하고 있는 클러스터 접근방식 중에서 ‘조기 복구(early recovery)’를 특별히 중요시하고 있는 것으로 나타나고 있다.⁴⁰ ‘조기 복구’는 유엔개발계획(UNDP)이 조정책임을 맡은 영역으로, 인도주의에서 출발하지만 다른 클러스터 영역에 비해서는 지역 개발의 원리가 강조된다고 할 수 있다.

‘조기 복구’는 그 범위가 지역 환경의 복구에만 한정되지 않고, 기초 서비스·생계·국가경영·안보 등의 회복 등 사회 복구의 차원까지도 포함한다. 또한 그 목적은 피해 국가 또는 지역에게 재난 이후의 상황에서 스스로 지속 가능한 회복력을 심어주는 것에 있다. 즉, ‘조기 복구’는 취약한 지역이 자립할 수 있도록 인도적 지원의 시작 단계에서 출발하여, 지속가능한 개발의 초석을 다지는 조치이다.⁴¹ 대부분 지원의 첫 단계는 생명구호에 집중하지만, 복구 작업이 빠르면 빠를수록 피해 지역의 안정화도 빠르게 진행되고 보다 짧은 시간 내에 효율적으

38. *Ibid.*

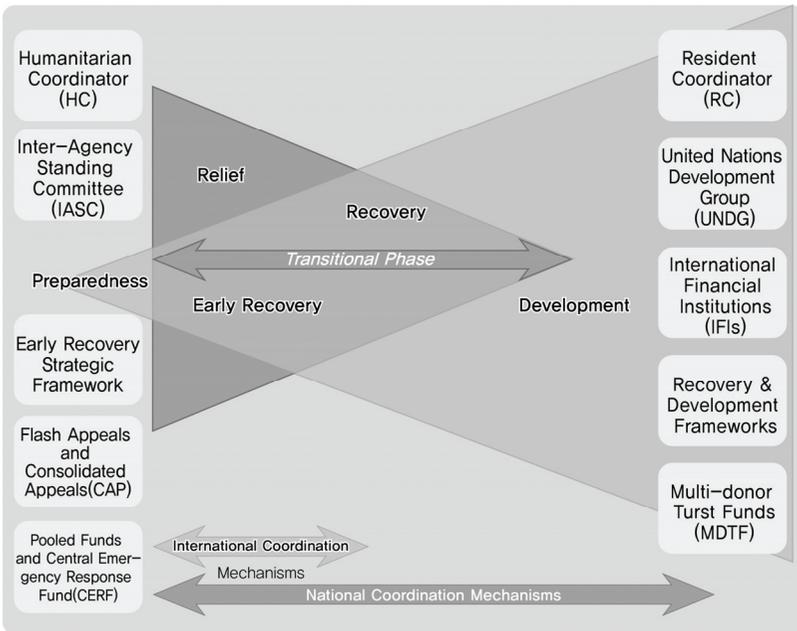
39. Ministry for Foreign Affairs of Finland, “Guideline Concerning Humanitarian Assistance and the Use of Funding Granted,” (August 2013), pp. 2~3.

40. Ministry for Foreign Affairs of Finland, “Finland’s Humanitarian Policy,” p. 11.

41. IASC, “Implementing Early Recovery,” (July 2006), p. 1, <<http://www.humanitarianinfo.org/iasc/downloaddoc.aspx?docID=3418&type=pdf>> (검색일: 2014.8.17).

로 회복이 가능하다.⁴² 이러한 ‘과도적 개념’을 통해 핀란드는 빈곤 감소와 기아 퇴치를 위한 인도주의 전략을 수행한다.⁴³ 다음의 개념도에서 시사하는 바와 같이 조기 복구는 위기상황에 대비하는 작업과 중장기 개발을 하나의 연결 작업으로 인식한다는 사실에 주목할 필요가 있다.

〈그림 II -3〉 조기 복구의 개념도



출처: CWGER, “Guidance Note on Early Recovery,” (Geneva: UNDP, April 2008), p. 9.

⁴²- CWGER, “Guidance Note on Early Recovery,” (Geneva: UNDP, April 2008), p. 9.

⁴³- Ministry for Foreign Affairs of Finland, “Humanitarian Assistance Guidelines,” p. 15.

(2) 호주

호주의 인도적 지원 정책은 아래 표에 명시된 재해의 피해로부터 사람들의 생명을 구하고, 역량이 부족한 지역에서 재해가 발생했을 때 최대한 피해를 줄일 수 있도록 준비성을 강화시키는 것을 목적으로 한다. 게다가 피해자들이 좀 더 빠르게 생산적인 삶을 영위할 수 있도록 도울 뿐만 아니라 취약 지역이 새천년 개발목표에 도달할 수 있도록 돕는 것을 목적으로 추진한다.⁴⁴

〈표 II-4〉 호주의 인도적 지원이 적용되는 재해의 종류

재해 종류	의미
자연재해 (Natural Disaster)	홍수, 가뭄, 태풍, 지진, 해일, 산사태, 전염병 및 화산 폭발 등의 자연 재해로부터 발생한 피해
인재 (Human-Induced Disaster)	취약 국가, 군사충돌, 폭력사태, 비상사태, 복합적(부차적) 위기 등으로부터 발생한 피해
과학기술적 재해 (Technological Disaster)	핵이나 생화학과 같은 과학적 문제 또는 테러리즘의 결과로 발생한 피해

출처: Australian Development Cooperation, "International Humanitarian Aid Policy Document," (2009), p. 7.

자연재해로 인한 위기상황은 현대에 들어와 기후변화에 따라 점점 더 심각해지고 있을 뿐만 아니라, 피해의 범위도 상당히 크다. 또한 인재로 인한 위기상황에는 무장 폭력이나 군사 충돌뿐만 아니라, 취약국

⁴⁴- Australian Agency for International Development, "Humanitarian Action Policy," (December 2011), p. 6.

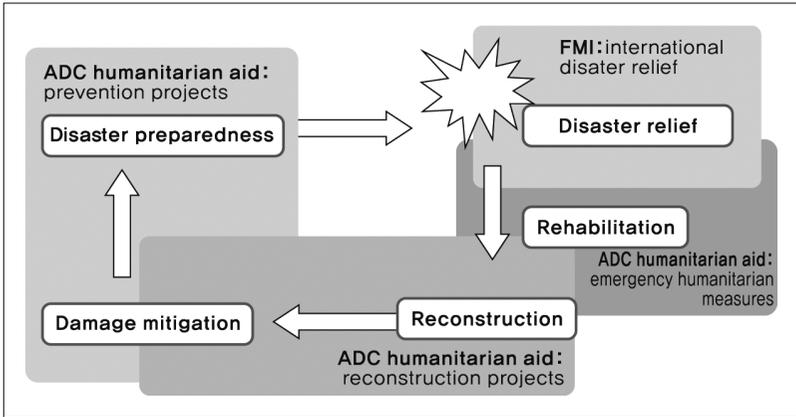
가(또는 poor governance of fragile state)의 상황도 포함하는데, 취약 국가나 저소득 국가의 국민들은 대부분 빈곤하여 새천년개발목표에 도달하기 힘든 상황에 있기 때문이다.⁴⁵

호주의 인도적 지원은 ① 긴급 조치(Emergency humanitarian measures), ② 재건(Reconstruction), ③ 예방(Prevention)의 3가지 핵심영역으로 나뉘어 추진된다.⁴⁶ ‘긴급 구호조치’는 재해 발생 직후 6개월 이내에 피해지역에 최소한의 자립 조건을 만들고 이차적 피해를 막을 수 있게 하는 단기간의 피해복구 및 재할작업이다. 중요한 사실은 이 단계에서 수혜지역의 발전을 위한 장기적 개발목표를 달성하기 위한 계획을 수립하는 것이다. 다음으로, ‘재건’사업은 재해가 발생한 6개월 이후에 긴급조치를 지속적으로 수행하기 위해 계획되고 시행된다. 긴급 조치 때 수행했던 임시적 재건작업을 좀 더 영구적인 재할작업으로 공고히 하고 피해 지역의 사람들을 일상생활로 돌아갈 수 있도록 하는 과정이며 이 과정에서 지역의 취약성을 해소시키기 위한 기반 강화 작업을 추진한다. 마지막으로 ‘예방적 조치’는, 인도적 지원의 맥락에서는 재건작업과 동시에 진행이 되거나 재건 작업이 끝난 이후에 진행이 되고 ‘개발협력’의 맥락에서는 위기상황과는 상관없이 추진되기도 한다.

45. 이러한 측면에서 호주는 세계식량계획의 농업 재할 및 복구 프로그램에 600만 달러를 투자하여 북한의 300km 관개 운하와 댐 수리, 홍수관리, 재조림(reforestation) 등의 활동을 지원하고 있다. <<http://aid.dfat.gov.au/MediaReleases/Pages/Humanitarian-and-Agricultural-Assistance-to-North-Korea.aspx>> 참조.

46. ADC, “International Humanitarian Aid,” (Vienna, March 2009), pp. 16~17.

〈그림 Ⅱ-4〉 호주의 인도적 지원 흐름도



출처: ADC, "International Humanitarian Aid," (Vienna, March 2009), p. 16.

위 인도적 지원사업의 흐름도는 유엔이 제시한 클러스터 접근방식과 거의 유사한 형태를 띠고 있다. 재해 대비 → 재해 고통 경감 → 복구 및 재건 → 피해 경감 → 재해 대비 등의 순환체계를 적용하고 있기 때문이다. 이처럼 매 단계에서 진행되는 지원사업들은 서로 체계적인 연관성을 갖는다. 따라서 취약성을 타파하기 위한 ‘준비’ 명목의 지원도 인도적 지원 영역에 포함된다. 만약 ‘준비’ 작업이 잘 이루어진다면 미래에 위기가 발생했을 때, 이전보다 효율적인 긴급구호가 가능해지기 때문이다. 다만, 호주의 인도적 지원정책에서 준비 작업을 지원하는 국가는 ‘우선수혜 국가(target countries)’에 포함된 경우에 한정하고 있다.⁴⁷

⁴⁷- Ibid, pp. 17~18.

〈표 II-5〉 호주의 인도적 지원 우선수혜 범위

	내 용
우선수혜 집단	<ul style="list-style-type: none"> - 인도적 지원이 필요한 민간인 - 취약 계층(여성, 어린이, 빈곤층, 환자, 장애인 등) - 난민
우선수혜 국가	<ul style="list-style-type: none"> - 이웃국가 또는 협력국가 - 국제 공여국 회의에서 명시한 개발도상국들이 인도적 위기에 처한 경우 - OECD의 DAC에서 정의한 과도기 국가들이 주요 인도적 위기에 처한 경우

출처: ADC, "International Humanitarian Aid," (Vienna, March 2009), pp. 16~17.

(3) 독일

독일의 인도적 지원정책의 주요 목표는 ① (신속한 지원)필요에 따라 신속하게 원조를 제공하고, ② (자립능력 배양)수혜 지역의 관계자들을 인도적 지원 수행 과정에 포함시켜 자립할 수 있는 능력을 부여하며, ③ (위기 대응능력 향상)피해가 발생하기 전에 위기 대응 능력을 향상시키고, 지역의 구조를 강화시킬 수 있도록 준비를 이루는 데에 있다.⁴⁸ 이 밖에도 유엔이 주도하는 국제 인도적 지원시스템의 발전을 위해 노력하며, 지원사업의 질적 향상을 추구하고, 인도주의적 외교와 파트너십을 강화하는 등의 목표가 제시되고 있다. 독일은 인도적 지원이 추진되는 범주를 크게 세 가지로 구분하고 있다.⁴⁹ 각 영역별로 해당되는 상황에 적합하게 인도적 지원사업의 목표가 설정되며, 지원사업의 내용이 결정된다. 또한 각각의 상황은 독립적으로 수행되는 개별

⁴⁸- German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, "Strategy of the Federal Foreign Office for Humanitarian Assistance Abroad," (Berlin, November 2012), p. 4.

⁴⁹- *Ibid.*, pp. 5~6.

적 개념이 아니라 체계적으로 연계되는 사안이므로 인도적 지원을 할 때에 보다 효율적인 활동과 효과적인 결과 창출을 위해서 독일은 세 종류의 지원방식을 함께 병행 추진한다. 또한 현실적으로도 지원사업이 진행되는 현장에서 이같은 구분이 어려운 경우가 많다는 점도 고려되어야 할 것이다.

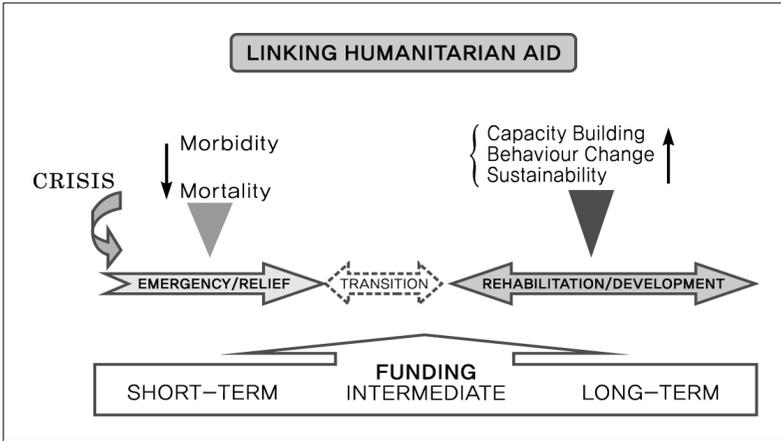
〈표 II-6〉 독일의 인도적 지원 영역

지원 영역	상황과 지원 내용
긴급 지원 (Immediate emergency assistance)	자연 재해, 정치적 갈등 상황이 발생한 직후에 바로 제공되는 지원으로, 일차적으로 생명을 구하는 작업을 수행
진행 중인 위기상황 (Ongoing emergency)	즉시적 위급상황 이후에 연속적으로 발생하는 위기를 해결하기 위한 지원으로, 난민이나 실항민들의 사활적 문제를 충족시키기 위한 목적에서 수행된다. 보건, 위생, 식수공급, 주거, 식량지원 등이 포함
과도적인 인도적 위기 (Transitional humanitarian emergency)	과도적 인도주의 위기상황에는, 본격적인 개발 협력적 조치는 아니지만 수혜 지역이 차후에 또 다시 발생할 수 있는 피해에 대응할 수 있도록 지역 역량을 강화시키기 위한 목적에서, 즉시적 긴급지원이나 계속적 긴급지원의 수행을 지속적으로 보완

출처: German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, "Strategy of the Federal Foreign Office for Humanitarian Assistance Abroad," (Berlin, November 2012).

특히 취약 국가나 개발도상국가와 같은 사회기반시설이 불충분한 지역에 대한 독일의 지원정책은, 일회성 제공방식 보다는 장기적인 대책을 마련하는데 필요한 기초를 제공해주는 방식으로 수행되어야 한다고 강조한다.

〈그림 II -5〉 LDDR 방식의 인도적 지원⁵⁰



(4) 미국

미국의 국제개발처(USAID)는 미국의 해외원조를 종합적으로 실행하는 대표적인 기관으로 인도적 지원뿐만 아니라 개발지원도 함께 추진한다. USAID에서 인도적 지원 업무를 담당하는 부서는 민주·갈등·인도지원국(Bureau for Democracy, Conflict and Humanitarian Assistance: DCHA)이다. 인도지원국은 전 세계적인 위기 방지, 대응, 복구, 전환 작업을 할 능력을 갖춘 폭넓은 분야의 기술 및 전문가를 갖추고 있으며 USAID의 인도지원국은 기본적으로 다음과 같은 네 가지 목적을 지향하면서 지원활동을 수행한다.⁵¹ ① 예방(Prevention): 재난이나 정치적 불안, 인권 남용 및 폭력적 갈등 등이 야기될 가능성

⁵⁰- Janice K. Kopinak, "Humanitarian Aid: Are Effectiveness and Sustainability Impossible Dreams?," *The Journal of Humanitarian Assistance*, <<http://sites.tufts.edu/jha/archives/1935>> (검색일: 2014.8.20).

⁵¹- USAID, "Bureau for Democracy, Conflict and Humanitarian Assistance," <<http://www.usaid.gov/who-we-are/organization/bureaus/bureau-democracy-conflict-and-humanitarian-assistance>> (검색일: 2014.8.23).

이 높은 취약 국가나 지역사회가 재난의 영향을 완화할 수 있도록 예방 차원에서 지원한다. ② 대응(Response): 긴급 상황이 발생했을 때 인명구제 등 인도적 지원을 제공하고 대규모 참사에 대응하여 전문팀을 파견한다. ③ 복구(Recovery): 재난 발생 이후 재난을 당한 사람들의 생계와 시장 활동을 지원하고, 기본 서비스를 지속적으로 제공함으로써 그들이 빨리, 안정적으로 회복할 수 있도록 지원한다. ④ 전환(Transitions): 권위주의 및 갈등에 의해 빚어지는 정치적 위기나 긴급 상황을 당한 국가에 대해 시민사회를 강화시키고 인권을 존중하며 기본적인 경제활동으로 복귀할 수 있도록 함으로써 평화로운 정치 상황으로 전환될 수 있도록 지원한다.

미국은 해외지원법(1961년)에 의해 인도적 지원이 필요하다고 판단할 경우 비록 대상국이 경제 제재 등 여러 형태의 외국지원 금지라는 제재를 받고 있다고 할지라도 인도적 지원은 예외적으로 인정된다. 인도지원국의 이러한 활동은 경제, 사회, 정치적 발전을 지원하고 재난이나 갈등에 의해 과거로 돌아가지 않도록 하는 데 효과적이며, 이는 전 세계에 미국의 핵심 가치를 알리고 국가안보를 지키는 길이라고 여긴다. 뿐만 아니라 인도지원은 이러한 일을 함에 있어 USAID의 다른 국가들뿐만 아니라 국무부 등 타 정부부처, 국제기구, 연구기관, 국제구호단체들과 협력한다.

(가) 미국의 식량원조 프로그램

미국은 세계 최대의 원조 공여국으로서 다양한 프로그램을 통해서 식량지원을 하고 있다. 미국은 1954년 7월 10일 P.L. 480으로 알려진 ‘평화를 위한 식량지원법(Food For Peace Act: FFPA)’을 처음 시작한 이래 다양한 프로그램을 통해 전 세계에 식량을 지원하고 있다. 그

중에서도 농무성의 해외농업국(FAS)과 USAID가 대표적인 지원 기관이다. 미국의 대표적인 국제 식량지원 프로그램은 다음과 같다.

〈표 II-7〉 미국의 식량원조 프로그램

순서	프로그램a	관련 법률	시작 연도	재원b	실행기관
1	Section 416(b)	Agri. Act of 1949	1949	M	FAS, USDA
2	FFPA, Title I Economic Assistance and Food Security	Food for Peace Act	1954	D	FAS, USDA
3	FFPA, Title II Emergency and Private Assistance	FFPA	1954	D	USAID
4	Bill Emerson Humanitarian Trust	Agri. Act of 1980	1980	M	FAS, USDA
5	FFPA, Title V Farmer-to-Farmer	FFPA	1985	D	USAID
6	Food for Progress, CCC	Food for Prgogress Act of 1985	1985	M	FAS, USDA
7	FFPA, Title III Food for Development	FFPA	1990	D	USAID
8	McGovern-Dole Program	FSRI Act of 2002	2003	D	FAS, USDA
9	Local & Regional Procurement Projects	Agri. Act of 2014	2008	D	FAS, USDA
10	Emergency Food Security Program	FAA of 1961	2010	D	USAID

주: FFSA=Food for Peace Act, FAA=Foreign Assistance Act.

a. Section 416(b)은 1949년 농업법에 의해 영구히 승인되었으며 나머지 9개 프로그램은 2014년 농업법 (2014 Farm Bill)에 의해 재승인.

b. D: 매년 할당, M: 연간 예산과는 관계없이 법률에 의해 출연.

출처: Randy Schnepf, "International Food Aid Programs: Background and Issues," *CRS Report R41072* (Congressional Research Service, 2014).

〈표 II-8〉 미국의 식량원조 프로그램별 주요 목적

목적	P.L.480 I 1)	P.L.480 II 1)	P.L.480 III 1)	Food for Progress	Food for Education & Child Nutrition	Section 416 (b)
인도 주의	굶주림, 영양실조 그 요인의 제거	기아, 긴급 상황구호, (어린이, 산모)	굶주림, 영양실조 그 요인의 제거		산모, 영유아, 취약아동의 식량안보	P.L.480 II, III, Food for Progress 프로그램 참조
개발	농업을 포함한 광범위한 지속가능 개발 촉진	경제사회개발, 환경보전정책 촉진	원조식량 판매를 통한 경제개발 재원 마련	농업부문의 시장화 촉진	문맹퇴치, 기초교육 학업프로그램 촉진 (여성)	P.L.480 II, III, Food for Progress 프로그램 참조
시장화 민주화	시장화, 민주화 촉진	시장화, 민주화 촉진	시장화, 민주화 촉진	농업부문의 시장화 촉진		P.L.480 III, Food for Progress 프로그램 참조
수출 시장 개발	미국산 농산물 수출시장 개발과 확대	미국산 농산물 수출시장 개발과 확대	미국산 농산물 수출시장 개발과 확대	사적 농기업 강화		P.L.480 II 참조
교역 확대	국제교역 확대	국제교역 확대	국제교역 확대			P.L.480 III 참조
분쟁 방지 ²⁾	분쟁방지	분쟁방지	분쟁방지			

주 : 1) Trade Development and Assistance Act(1954)에 의하면 남는 농업생산능력을 개발도상국의 식량안보를 향상시켜 미국의 대외정책을 지원하는데 사용한다고 명시하고 있음.

2) 이 목적은 2002년의 농업법 상에 새로 명시함.

출처 : GAO(2002, 6) 김영훈, "미국의 대외 식량원조 프로그램," 『북한농업동향』, 제4권 제호 (한국농촌경제연구원, 2002)에서 재인용.

(나) 미국의 해외원조 체계에 대한 개혁 요구

그러나 지금까지 미국은 원조체계의 비효율성으로 원조의 효과가 투자한 만큼에 비례하지 못했다는 평가를 받고 있다. 미국은 전 세계에서 절대적으로 많은 양의 해외원조를 제공하고 있지만, 미국의 대외원조 금액이 경제 규모와 국민 소득에 대비해서 북유럽 국가들의 절반 수준에도 미치지 못하고 있다는 점과(2005년 기준), 수혜국이 주체가 되지 못하는 원조 방식 때문에 미국 원조방식이 비효율적이라는 지적이 지속적으로 제기되어 왔던 것이다. 특히 미국의 일반적인 식량 원조방식에서 원조비용의 2/3가 순수 식량비용이 아닌 수송비 및 운반비로 지출되어 투자한 만큼 수혜국에게 충분한 식량원조가 제공되지 못하고 있는 실정이다. 이러한 이유들로 미 의회 산하 초당적 특별위원회인 해외원조 위원회(The Helping to Enhance the Livelihood of People around the globe: HELP)는 2년간의 연구조사 활동을 통해 최근 발표한 보고서에서 미국은 수혜국에게 일시적인 지원방식이 아니라 수혜국에게 장기적으로 도움이 될 수 있는 방식으로 원조를 제공해야 한다고 강조했다. 그 예로 농업부문에 대한 원조정책 개발의 필요성과 효과성을 설명했는데, 이는 수혜국들이 주체가 되어 상황에 맞는 적절한 식량을 지속적으로 창출할 수 있게 된다는 것이다.⁵²

미국의 인도적 지원 정책의 목적은 심각한 어려움에 직면한 취약계층의 생명을 구함으로써 고통을 경감시키고 인간의 존엄성을 지키는 것이다. 그러나 단기적이고 일방적인 원조방식으로는 복잡적이고 다양하게 발생하고 있는 인도주의 위기로부터 곤경에 처한 모든 이들의 요구조건을 충족시켜주는 것은 불가능하다. 이러한 상황에서 가장 효

52. “미국의 해외원조 체계 무엇이 문제인가?,” 『미국의 소리: VOA』, 2008년 2월 6~8일, <<http://www.voakorea.com>>.

과적이고 효율적인 결과를 창출할 수 있는 인도적 지원의 방식은 수혜국에게 회복과 지속적 개발의 기반을 마련해 주는 것이다. 이와 같이 원조 제공방식 변화에 대한 필요성이 강조되면서 미국 원조 체계의 비효율성을 타파하고 효과적인 원조 제공을 위해 미국 기반의 27개 비정부기구들⁵³은 2009년에 새롭게 인도주의 원칙 성명서를 작성했다. 이 성명서에는 인도주의와 개발의 측면을 모두 포괄하고 있다.⁵⁴

〈글상자 II-1〉 미국 해외 원조체계의 개혁을 촉구하는 성명서(2009)

- 모든 원조는 반드시 인도주의 필요성에 따라 제공되어야 한다.
- 모든 원조는 반드시 수혜자의 정치적 입장, 국가 정체성, 종교와 관계 없이 공정하게 제공되어야 한다.
- 미국의 인도주의적 자금지원은 국제적 보호기준과 일관성이 있어야 하며, 그 지원이 국제 인도주의 법, 난민법, 그리고 인권보호 증진을 위해야 한다.
- 미국의 영향력은 위기상황의 생존자들에 대하여 안전하고 자유로운

⁵³. American Joint Distribution Committee; American Red Cross International Services; American Refugee Committee; AMREF; Brother's Brother Foundation; CARE; Christian Children's Fund; Church World Service; Food for the Hungry; Hebrew Immigrant Aid Society; Helen Keller International; International Medical Corps; International Rescue Committee; Islamic Relief USA; Jesuit Refugee Service USA; Liberty in North Korea; Mercy Corps; Operation USA; Oxfam America; Pan American Development Foundation; Pathfinder International; Plan USA; Refugees International; Relief International; Save the Children; Women's Refugee Commission; World Vision.

⁵⁴. 미국 NGO 인도주의원칙 성명서, "Foreign Aid Reform: Principles for United States Humanitarian Assistance," <<http://takeaction.hias.org/netcommunity/document.doc?id=26>> (검색일: 2014.8.23).

접근을 하는 인도주의적 단체들을 돕는데 사용하여야 한다.

- 미국의 인도적 지원의 배분은 ‘해외지원법(Foreign Aid Act)’을 통해 공인되고, 인도적 지원 운영은 미국이 서명한 국제 협정과 조약에 따라 적용된다.
- 미국의 정책은 IASC의 원칙과 국제적으로 합의가 된 기준을 따르도록 요구해야 한다.
- 미국의 인도주의적 원조 프로그램들은 정부 간 그리고 비정부적 국제 인도주의 조직들에 의해 실행되어야 한다. 군대가 인도주의적 반응을 돕도록 요해될 때, 시민 단체들이 선두에 서고 리더십을 발휘하기 위해 필요한 능력을 가져야 한다.
- 미국의 인도적 지원 프로그램은 반드시 국가 간 국제 인도주의 기구 및 비정부적 국제 인도주의 기구들을 통해 실행되어야 한다. 인도적 대응을 지원하기 위한 군사적 지원이 필요한 경우, 민간단체들이 주도해야 하고, 주도적 역할을 수행하는 데 필요한 역량을 보유하고 있어야 한다.
- 인도적 지원은 신속하고 효율적으로 제공되어야 한다.
- 인도적 지원 기금은 비상사태가 장기화 될 경우를 대비하여 충분한 수준에서 매년 책정되어야 한다.
- 미국의 인도주의·회복·개발 프로그램들은 재난이나 분쟁 직후의 구호 작업부터 개발 전환(development transition)까지 고려할 수 있도록 계획 및 조정이 되어야 하고, 자금 체계는 전환 단계(transition phase)에서도 생명유지(life-sustaining)의 연속성을 보장해야 한다.

- 미국은 대외 원조 프로그램이 다자 간 기구 및 다른 국가들의 대외 원조 프로그램과 조화롭게 수행되도록 확인해야 한다.
- 미국은 책임성을 유지하고 지난 원조 경험의 모범사례로부터 교훈을 얻도록 한다. 독립적 정부 기관들은 원조 프로그램이 인도주의 원칙을 유지하면서 투명하고 효율적으로 수행되는지 확인하기 위해 정기적으로 원조 프로그램을 검토하고 평가해야 한다.

(다) 미국의 식량지원 정책 개편 동향

미국은 해외식량지원 정책을 개편하여 지원의 효율성을 높이고자 한다. 개편의 핵심 내용은 ① 정부 간 기구의 개발 사업을 지원하기 위하여 미국산 농산물을 판매하여 현금화(Monetization)하는 것에 대한 효과, ② 지원할 식량을 미국에서 조달할 것인가 아니면 현지 또는 인근 지역에서 조달할 것인가, ③ 지원 식량을 운반할 때 미국 국적의 선박을 이용해야 하는 비율의 조정, ④ 지원하는 식품의 영양 품질 및 안전성 등이다.

2014년 농업법 개편을 위한 논의 과정에서 미국 행정부는 미국의 해외 식량지원 구조를 전면 조정하되 특히 ‘평화를 위한 식량지원’ Title II 예산을 국제개발처가 운용하는 다른 계정으로 이전하는 것을 포함하여 개편방안을 논의하였다.⁵⁵

55. 개편의 핵심 내용 중 하나는 미국이 개발지원을 할 때 지금의 일부는 반드시 미국산 농산물을 구매하여 수원국에서 판매하여 현금화한 후 이를 지원자금의 일부로 사용하도록 규정하고 있는데 현금화 비율을 강제하지 않도록 하고 수원국 현지 또는 인근 지역에서 필요한 식량을 유연하게 조달하도록 하려는 것이다. 개편 내용 중 다른 하나는 미국이 지원하는 식량을 수원국에 운반할 때 일정 비율 이상을 반드시 미국 국적의 선박을 이용하도록 되어 있는 것을 완화하는 내용이다. 그러나 2014년 농업법에서는 행정부의 과감한 개편 내용을 수용하지 않고 일부 내용만을 반영하였

해외 식량지원 정책 개편의 효과는 다양한 형태로 나타날 것으로 예상된다. 긴급 식량지원에 대한 유연성, 시의성, 효율성이 증가되어 동일한 액수의 지원을 하더라도 200~400만 명이 추가로 혜택을 받을 수 있다. 또한 미국산 농산물의 수원국에서의 판매 의무화를 중단할 경우 비용 절감을 통해 실질적으로 지원액이 증액되는 효과가 있기 때문에 80만 명 이상의 영양실조 인구가 추가 혜택을 볼 수 있다.⁵⁶

3. 농업부문의 대북 인도지원에 대한 논의

가. 인도적 지원의 범주와 쟁점들

북한에 대한 인도적 지원은 식량이나 비료 그리고 의료부문의 지원을 포함하는 것으로, 1990년대 중반 북한이 식량부족을 이유로 국제사회의 긴급지원을 요청하면서 이루어진 국제사회의 대북지원은 식량을 중심으로 진행되어 왔다.

우리 정부가 발표한 관련 법 규정에 따르면, ‘대북지원사업’을 인도적 목적으로 시행하는 것으로, 다음에 해당되는 사업을 포함하고 있다.⁵⁷

첫째, 이재민의 구호와 피해복구를 지원하는 사업, 둘째, 식량난 해

으나 농무성이나 국제개발처는 여전히 행정부의 개편 의제를 옹호하고 있으며 2015년 예산을 요청할 때는 당초의 개편안을 다시 제안할 가능성이 높다.

56. 제안된 개편안이 그대로 수용되더라도 긴급 식량지원에 사용되는 14억 달러 중 55% 이상은 미국산 농산물의 조달, 수송 등에 사용되기 때문에 일각에서 염려하는 미국산 농산물 구매 비중의 급격한 감소는 나타나지 않는다.

57. 인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리 관한 규정(통일부고시 제2012-2호, 2012.7.26. 시행).

소를 위한 농업개발지원에 관한 사업, 셋째, 보건위생 상태의 개선 및 영양결핍 아동과 노약자 등을 지원하는 사업, 넷째, 자연재해 예방차원에서 산림복구 및 환경보전 노력을 지원하는 사업, 다섯째, 기타 대북지원사업의 특성을 고려하여 통일부장관이 인정하는 사업.

그동안 우리 사회에서 집중적으로 제기되어 왔던 인도적 지원사업을 기존의 긴급구호 형태에서 개발지원이나 개발협력사업의 형태로 전환시켜야 한다는 주장과 관련해서, 우리 정부의 법 규정에 농업부문의 인도적 지원사업으로 개발지원 형태를 명시하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 이와 관련 우선적으로 제기될 수 있는 문제는 위에서 규정하고 있는 식량난 해소를 위한 농업개발지원의 범주를 어디까지 포함시킬 것인가 하는 문제라고 할 수 있다.

농업부문의 인도적 지원에 대해 국내외 학계에서 지속적으로 제기되어온 쟁점들을 종합하면 본질적으로는 ‘지원의 효과성’에 대한 논란이라고 할 수 있으며, 이는 다시 3가지로 정리할 수 있다. 첫째, 지원된 물자가 이를 필요로 하는 대상에게 제대로 전달되었는가?(분배의 투명성) 둘째, 북한경제의 자생력 회복과 북한 농업의 생산력 증대에 도움이 되었는가?(경제적 효과성) 셋째, 남북관계의 개선과 북한 체제의 변화에 기여하였는가?(정치적 효과성)

이러한 쟁점들은 또한 시대적 상황 변화와 함께 강조점이 바뀌어왔다는 특징을 보여주고 있다. 먼저 1990년대 후반, 북한이 공식적으로 국제사회에 인도적 지원을 요청한 이후 우리 사회에서는 대북지원의 필요성에 대한 기초적인 논쟁이 제기되었다. 김영삼 대통령의 전격적인 결정과 함께 시작된 대규모(15만 톤) 대북 쌀 지원 과정에서 발생한 인공기 계양 사건 및 북한이 남한의 쌀 수송 선박의 선원들을 억류하는 사건이 발생 하면서 대북지원에 대한 부정적 인식이 확산되었기

때문이다. 당시 우리 사회 한편에서는 인도적 위기 사태에 처한 사람들을 돕는 것은 인간 본연의 의무라는 측면에서 필요성을 강조하기도 했지만, 다른 한편에서는 북한에 대한 지원이 아무리 인도주의 목적이라 하더라도 결국은 남한에 대한 안보 위협을 지속시키는 행위이고 김정일 체제를 유지, 공고화 시키는 데 기여할 것이라는 점을 지적하면서 부정적인 견해가 제기되었다.

대북 인도적 지원에 대한 논의가 활발하게 진행된 것은 김대중 정부가 대규모 식량과 비료를 지원하면서부터라고 할 수 있다. 가장 대표적인 논쟁이 소위 대북지원의 ‘퍼주기’론이라고 할 수 있다.

〈표 II-9〉 대북 인도적 지원 현황

단위: 억 원

구 분		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
정부 지원	당국 차원	949	1,221	2,000	1,432	-	-	183	-	-	-
	민간단체를 통한 지원	102	120	134	216	241	77	21	-	-	-
	국제기구를 통한 지원	262	19	139	335	197	217	-	65	23	135
	계	1,313	1,360	2,273	1,983	438	294	204	65	23	135
	식량차관	1,359	1,787	-	1,505	-	-	-	-	-	-
계	2,672	3,147	2,273	3,488	438	294	204	65	23	135	
민간차원지원(무상)	1,558	779	709	909	725	377	200	131	118	51	
합 계	4,230	3,926	2,982	4,397	1,163	671	404	196	141	186	

출처: 통일부, 『2014 통일백서』 (서울: 통일부, 2014), p. 122.

나. 대북 인도적 지원에 대한 주요 논의과정

(1) 대북 ‘퍼주기’ 논란

1999년부터 시작된 정부차원의 대북 인도적 지원사업이 대규모 추진되면서 우리 사회 내부에서는 대북 지원사업에 대한 상호주의 원칙 적용방식을 놓고 다양한 논의가 이루어졌다. 상대적으로 진보적인 성향의 그룹에서는 유연한 상호주의를 강조한 반면에, 보수적 성향의 그룹에서는 보다 엄격한 상호주의를 적용해야 한다고 주장하였던 것이다.

남북이 첨예하게 대치하고 있는 상황에서 정부의 대규모 지원사업은 상호주의 원칙이 엄격하게 적용되어 한다는 주장이 제기되었던 것이다. 이러한 주장은 정부의 대규모 추진되고 있던 대북 지원사업을 일방적인 ‘퍼주기’로 비판하고 있다. 여기에 남북 사이에 일단 합의된 사항은 반드시 실천한다는 것이 전제되어야 한다는 점도 강조되었다. 이에 대한 반론으로 제기된 주장이 유연한 상호주의를 적용하자는 것이다. 북한의 사정을 고려할 때 엄격한 상호주의는 사실상 적용하기 어렵기 때문에 비동시성, 비등가성, 비대칭성 등을 고려하여 유연하게 추진해 나가는 것이 바람직하다는 주장이다. 유연한 상호주의를 강조하는 쪽에서는 대북지원을 평화를 유지하기 위한 비용이자 북한의 변화를 유도하기 위해서 지불하는 비용으로 이해하자는 주장도 제기되었다.

그러나 북한이 2006년 10월 제1차 핵실험을 단행하면서 우리 사회의 분위기는 대북 ‘퍼주기’론에 동조하는 쪽으로 급격하게 전환되었다. 정부도 북한에 대한 지원을 중단하는 등 상황변화에 적극적으로 대응했지만 대북 인도적 지원에 대한 부정적인 기류는 북한 정권에 대한 불신이 심화시켰으며, 정부의 대북정책에 대한 전반적인 평가에까지 영향을 미치게 되었다. 북한에 대한 엄격한 상호주의 및 압박정책에 대한 선호도가 증가하게 된 것이다.

(2) 분배의 투명성 강화 방식에 대한 논의

대북지원의 필요성 및 효과성과 관련해서 가장 근본적이면서도 빈번하게 제기되어온 문제가, 북한에 지원된 인도적 물자가 정작 필요한 사람들인 취약계층이 아니라 군인이나 고위층 등 엉뚱한 사람들에 의해 독식되고 있어 지원의 효과가 없다는 점을 어떻게 극복할 것인가라고 할 수 있다.

이에 따라 지원물자의 분배 투명성을 확보하기 위한 모니터링의 중요성이 강조되었다. 문경연(2013)은, 그러나 북한 당국이 식량분배 모니터링을 위한 남측요원의 북한 내 활동에 대해 불허방침을 밝혔고, 어렵게 조성된 남북 화해·협력 분위기 속에서 김대중, 노무현 정부는 북한의 요구를 받아들임으로써 모니터링에 대한 권리를 철회하였다는 사실이 비판의 대상이 되었다고 주장하고 있다.⁵⁸ 즉, 국제사회의 인도주의 활동의 원칙을 외면함으로써 식량 등 대북지원 물품의 군부 등으로의 전용 의혹이 본격적으로 제기되는 빌미를 제공했다는 것이다. 이에 따라 우리 사회에서는 분배의 모니터링 문제가 대북 퍼주기 논란을 극복하기 위한 주요 과제로 부각되었다.

조동호(2012)는 분배 투명성을 위한 모니터링 조건과 관련하여 보수와 진보의 시각 차이를 살펴보면, 보수적 시각은 엄격한 모니터링 조건을 설정하고 북측이 이를 수용하지 않으면 지원을 중단하거나 최소한 제한해야 한다는 입장이며, 이에 반해 진보적 견해는 모니터링을 강화하려는 노력에는 동의하면서도 북측이 수용할 수 있는 모니터링 조건만으로 지원을 계속하는 입장이라고 주장하고 있다.⁵⁹

58. 문경연, “대북지원 딜레마와 극복방안 모색,” 『글로벌정치연구』, 6권 1호 (한국외국어대학교 글로벌정치연구소, 2013).

59. 조동호, 『공진을 위한 남북경협 전략: 보수와 진보가 함께 고민하다』 (서울: 동아시아연구원, 2012), pp. 93~94.

양문수(2011)는 분배의 투명성 문제는 외부 지원을 받는 개도국 일 반의 보편적인 현상이라고 강조하면서도, 2008년 대북식량지원에서 분배요원 파견문제를 관철한 미국의 식량지원 절차와 방식을 참고할 필요가 있다고 주장하였다.⁶⁰ 즉, 국제기구를 통한 지원과 직접 지원을 병행 추진함으로써 분배의 투명성과 양자관계의 개선이라는 두 마리 토끼를 잡을 수 있다는 방안이 절충안으로 제시된 것이다.

(3) 인도적 지원에서 개발지원으로의 전환

북한에 대한 식량지원이 장기화되면서 지원방식의 변화가 필요하다는 주장이 확산되기 시작하였다. 식량이나 비료와 같이 단순한 물자지원만을 지속하지 말고 기술지원이나 시설지원 등을 병행함으로써 농업 부문의 생산력을 강화시키기 위한 노력을 확대할 필요가 있다는 것이다. 최대석(2009)은 긴급구호가 갖는 의미로 볼 때 북한에 대한 긴급구 호성 지원이 10년이 넘게 지속되었다는 것은 상식에서 벗어나기 때문에 식량문제의 근본적인 해결을 위한 농업생산성 증대사업이 보다 중 요하다고 강조한다.⁶¹ 이를 위해서 농자재의 지원과 함께 생산·관리·유통·생산기반 등과 관련된 사업들을 종합적으로 추진하는 개발지원 방식으로 전환하는 것이 바람직할 것이라고 주장하고 있다. 다만 개발 지원으로의 원활한 이행을 위해서 중간단계로 개발구호(development relief) 과정을 거칠 필요가 있다고 주장하고 있다.

양문수(2011)는 대북지원을 개발지원방식으로 전환할 필요가 있다는 데는 대체적으로 공감대가 형성된 것으로 파악하고 있으며, 전환의

60. 양문수, “인도적 대북지원과 남북관계 - 시각, 쟁점, 과제,” 『인도적 대북지원과 남북관 계』 (민족화해협력범국민협의회, 제6차 화해공영포럼, 2011).

61. 최대석, “대북지원 논의의 현황과 과제,” 『남북관계와 인도주의: 현황과 전망』 (민족 화해협력범국민협의회, 제2차 화해공영포럼, 2009).

속도와 범위, 방식 등과 같은 구체적인 사안에 대해서는 아직 다른 견해가 존재하고 있다는 점을 지적하고 있다.⁶² 또한 북한의 식량부족 상황에 따른 고통을 완화시키기 위한 노력은 당분간 필요하다는 판단 하에서 긴급구호성 식량지원은 계속되어야 한다고 주장하고 있다. 특히 “현 시점에서 식량은 북한의 가장 중요한 투입요소의 하나이기도 하기 때문에 식량(비료 포함)지원은 개발지원의 성격도 지니고 있다”는 점을 강조하고 있다.

그러나 개념적인 차원에서 양자를 뚜렷하게 구별하기 어렵다는 주장도 제기되고 있다. 제성호(2009)는 인도적 위기와 인도적 지원의 장기화로 인해 인도적 원조와 개발원조가 명백히 구분되지 않으므로 인도적 지원을 개발구호 및 개발지원까지 포함하는 것이 실용적이라고 주장한다.⁶³

(4) 인도적 지원과 남북관계의 연계

지금까지 우리 정부가 북한에 대한 대규모 인도적 지원을 결정할 때는 북한주민의 인도적 상황이나 지원의 효과성 못지않게 남북관계와 협상력 확보 및 대북정책의 추진 기조나 원칙 등과 같은 정치적 요소에 영향을 받아온 측면이 강하다고 할 수 있다. 북한에 대한 인도적 지원이 지니는 이러한 특징은 국가차원에서 추진되는 인도적 지원이 지니는 보편적인 특성을 일정 부분 반영하고 있다고 할 수 있다. 동시에 모든 국가들은 인도적 지원은 인류애라는 보편성을 기초로 정치적 상황과 관계없이 추진되어야 한다는 원칙적인 입장도 견지하고 있다

62. 양문수, “인도적 대북지원과 남북관계 - 시각, 쟁점, 과제.”

63. 제성호, “국제사회의 대북제재 하 효율적 지원방안,” (대북 인도적 지원사업에 대한 평가와 개선방안 토론회, 국가안보전략연구소, 2009).

는 점에서 일종의 딜레마적 성격을 지니고 있다.

최완규(2011)는 인도적 대북 지원사업에서 “인도주의 원칙이 실종” 되었다고 주장하고 있다.⁶⁴ 정부가 공식적으로는 “정치군사적 상황과 관계없이 인도주의 동포애적 차원에서 조건 없이 추진한다”는 입장을 표명하면서 실질적으로는 인도적 지원사업을 남북관계와 연계시키고 있으며, 대북 압박정책의 수단으로 전략시켰다고 비판한 것이다.

양문수(2011)는 대북지원에서 정치적인 고려를 무시할 수 없는 것이 현실이라고 강조하면서, 그동안 대북 인도적 지원은 남북관계를 안정적으로 관리하는데 있어서 중요한 역할을 수행해 왔으며, 때로는 경색된 남북관계의 돌파구를 제공하기도 했다고 주장하고 있다.⁶⁵ 문제의 핵심은 인도적 지원과 남북관계의 연계성을 긍정적으로 활용하는 것이며, 이러한 긍정적인 효과를 극대화하기 위해서도 일정 부분 인도적 지원의 독립성이 요구된다는 역설적인 성격을 이해할 필요가 있다.

김동성(2011)은 인도적 지원을 남북관계와 독립적으로 추진되어야 한다고 주장한다.⁶⁶ 북한 정권에 대한 제재와 압박이 불가피한 상황에서 인도적 지원을 지속함으로써 북한주민들의 고통을 감소시키는 노력을 중단하지 않는 것이 중요하다는 것이다. 이러한 노력은 북한주민들의 남한에 대한 인식을 개선하는 데 크게 기여할 것이라는 점을 강조한 것이다.

조대엽·홍성태(2013)는 대북 인도적 지원사업이 남북관계를 떠받치는 동력으로 작용해왔다고 강조하면서 지속적으로 추진될 필요가 있

64. 최완규, “인도적 대북 지원사업의 현황과 남북관계,” (국회입법조사처 주최 간담회 발표자료, 2011.8.9).

65. 양문수, “인도적 대북지원과 남북관계 - 시각, 쟁점, 과제,” pp. 16~17.

66. 김동성, “북한 정치경제 체제의 본질과 남북교류협력사업 방향,” 『JPI정책포럼』 (제주평화연구원, 2011).

다고 역설한다.⁶⁷ 이들이 지속적 추진을 주장하면서 제시한 3가지 이유는 다음과 같다. 첫째, 인도주의적 차원에서 북한주민의 생존에 조금이라도 도움이 된다면 추진해야 한다. 둘째, 장기적인 측면에서 통일 이후 발생할 수 있는 후유증이나 정서적 상처를 치유하는데 기여할 것이다. 셋째, 남북대화의 문을 여는데 기여해 왔다. 특히 민간차원에서 추진하고 있는 대북 인도적 지원사업은 ‘평화사업’의 성격을 내포하고 있으며, 남북관계의 발전에 기여할 수 있을 것이라는 점을 강조한다.

조동호(2012)는 남북관계와 인도적 지원의 관계에 대한 논쟁을 크게 2가지로 구분하여, 독립성이나 연계성이나의 여부, 그리고 연계할 경우 연계방식에 대한 논쟁점을 정리하였다.⁶⁸ 진보그룹은 선제적이고 과감한 지원을 통해서 남북관계 개선을 유도하자는 입장인데 반해 보수그룹은 북한이 핵문제와 남북관계 개선을 위한 협조적인 자세를 보이면 지원할 수 있다는 입장이라고 주장한다. 다만 상황에 따라 양측의 견해와 입장이 유연성을 발휘할 수 있다는 점을 강조한다. 예를 들면, 보수그룹에서도 북한의 취약계층에 대한 인도적 지원을 지속하는 것에는 찬성한다는 점이다.

다. 대북 인도적 지원에 대한 평가

대북 인도적 지원사업의 효과성을 논의하기 위해서는 우선적으로 객관적인 평가가 요구된다고 할 수 있다.

국내 학자들은 대체적으로 대북 인도적 지원이 북한주민들의 인도

67. 조대엽·홍성태, “대북지원의 정치경제와 인도주의의 딜레마,” 『민족문화연구』, 59호 (고려대학교 민족문화연구원, 2013), pp. 219~259.

68. 조동호, 『공진을 위한 남북경협 전략 보수와 진보가 함께 고민하다』, pp. 92~94.

적 상황을 개선하였으며 민족적 동질성을 형성하는데 기여하였다고 평가하고 있다. 반면에 일부에는 대북지원이 북한 정권의 잘못된 행태를 지탱해 주는 요인으로 작용했으며, 북한 체제의 변화를 유도하는데 성공하지 못했다는 점에서 부정적으로 평가하고 있다. 이처럼 인도적 대북지원은 북한주민의 삶의 질을 개선시키며 마음을 사는 동시에 인적 접촉면을 넓혀 자연스럽게 북한 체제의 변화를 유도할 수 있는 촉매 역할을 하는 효과도 있다고 할 수 있다. 무엇보다도 인도적 대북지원은 북한주민의 생존권적 인권과 밀접한 관계가 있는 경제적·사회적 인권을 보호해주는 역할을 한다는 점도 강조된다. 또한 인도적 지원은 민족동질성을 강화시켜 상호 적대감을 해소하는데 이바지한다고 할 수 있다.

그러나 지금까지의 대북 인도적 지원사업에 대한 평가 부분에 이르면 학자에 따라 평가 결과에 상당한 차이가 있다. 김대중 정부의 대북 인도지원에 대해 당시에는 옳은 정책이고 앞으로도 계속 추진되어야 할 정책이며 실용주의적 정책노선을 견지하는 유연한 정책이며 한반도 무력대결의 위험성을 제거하고 북한의 점진적 변화를 유도하는 바람직한 정책으로 평가받았다.⁶⁹

이기동(2008)은 김대중 정부의 화해협력정책이 북한에 대한 경제적 지원을 통해 평화를 보장받는 것이었다면 노무현 정부의 평화번영정책은 남북경제공동체 형성이라는 적극적인 경제적 호혜관계를 이룸으로써 보다 공고한 평화체제를 구축하려는 구상이라고 평가하였다.⁷⁰

69. 백학순, “김대중 정부의 대북정책 평가,” 『정세와 정책』, 99-7호 (세종연구소, 2009); 양영식, “김대중정부의 대북정책,” (한국정치학회 남북관계국제학술회의 발표문, 1998.11.14.); 정영태, “정부의 대북포용정책과 민간단체의 통일운동,” (통일문제학술세미나, 통일연구원, 1998).

70. 이기동, “노무현 정부와 이명박 정부의 대북 접근방식 비교,” 『북한연구학회보』, 제 12권 2호 (북한연구학회, 2008), p. 272.

그러나 이조원(2008)은 김대중 정부와 노무현 정부의 대북 인도지원사업은 정책적 판단 영역에서는 긍정적인 평가를 할 수 있을지 몰라도 국제사회의 보편적인 평가기준을 적용할 경우 투명성이 떨어지고 사업의 연계성과 일관성, 효율성과 효과성, 지속가능성 측면에서 좋은 평가를 받기는 힘들다고 평가하고 있다. 따라서 식량지원, 비료지원, 긴급구호지원 등 대북 인도적 지원에 대한 객관적 평가를 위해서는 국제개발협력기구들의 개발협력 모델을 적용하여 대북지원을 공적개발원조(ODA)의 틀 안에서 논의하는 것이 바람직하다는 안을 제시하였다.⁷¹

유호열(2009)은 김대중 정부가 햇볕정책에 과도하게 집착한 나머지 정책적 탄력성과 유연성을 잃어버려 정책 목표가 실종되었다고 비판하고 있다.⁷²

최대석(2009)은 분배의 투명성과 군사적용 문제 및 국민적 공감대 확보 등에서 문제가 있는 것은 사실이지만, 그럼에도 불구하고 지난 10년 동안의 대북지원이 몇 가지 부분에 기여했다는 점에 주목할 필요가 있다고 강조한다.⁷³ 첫째, 북한주민들의 인도적 상황의 개선에 실질적으로 기여하였으며, 둘째, 북한주민들의 대남 적대감 완화에 영향을 주었고, 셋째, 정치군사적 긴장을 억제하는 지렛대 역할을 수행하였다는 점이다. 마지막으로 인도적 대북지원사업을 ‘평화운동’이자 ‘통일운동’으로 규정하고 다수의 국민들이 참여한 대북지원사업을 통해서 민족화해의 분위기를 형성한 점을 높게 평가하였다.

71. 이조원, “북한 ODA 실행가능성과 조건,” 『북한 ODA 그것은 가능한가?』 (중앙대학교 민족통일연구소, 2008년 특별기획 학술회의 자료집, 2008).

72. 유호열, “햇볕정책 평가와 향후 대북 통일정책 방향,” 『민주화시기 국정운영 평가』 (2009 한국행정학회 목요국정포럼 발표논문집, 2009), p. 353.

73. 최대석, “대북지원 논의의 현황과 과제,” 『남북관계와 인도주의: 현황과 전망』 (제2차 화해공영포럼, 민족화해협력범국민협의회, 2009).

양문수(2011)는 기존 대북지원에 대한 평가가 긍정적인 측면과 부정적인 측면이 병존하고 있다고 강조한다.⁷⁴ 긍정적인 평가로는 첫째, 북한 경제상황 및 식량수급 상황 개선을 통해 한국에 대한 의존도 제고, 둘째, 주민들의 영양부족 등 인도적 상황 개선, 셋째, 시장가격 하락을 통해 주민들의 삶 개선, 넷째, 북한주민들의 남한에 대한 의식 변화 등을 지적하였다. 부정적인 평가로는, 분배의 불투명성 야기와 북한 체제의 변화에 성공하지 못한 점 등을 들었다.

⁷⁴ 양문수, “인도적 대북지원과 남북관계 - 시각, 쟁점, 과제,” pp. 11~16.

Ⅲ. 농업부문 대북 지원사업의 의미와 특징

1. 북한주민들의 영양 및 보건실태

극심한 식량부족은 영양결핍으로 이어진다. 특히 영·유아와 여성은 영양결핍에 취약한 계층이다. 영·유아가 적절한 영양을 공급받지 못하면 발육부진과 성장장애를 겪게 되고, 심하면 사망에까지 이를 수 있다. 여성은 모체라는 특성에서 영양결핍이 중요한 문제가 된다. 모체의 영양상태가 좋지 못하면 뱃속의 아이 역시 건강하게 태어날 수 없으므로 악순환은 계속 이어진다. 북한주민들의 영양실태에 관한 연구는 이러한 심각성을 인지하고 영양 취약계층을 중심으로 이루어지고 있다.

가. 영·유아

저체중 지표는 정확하지는 않지만 직관적으로 영양실조의 상태를 판단할 수 있는 가장 간단한 방법이다. 연도별로 보면 2000년대 이후로 저체중 비율은 꾸준히 감소하는 추세이다. 가장 최근의 조사결과인 2012년의 저체중 비율은 전체 아이들의 15.2% 정도로 추정된다. 연령대별로 살펴보면 만 2세부터 만 3세 미만의 아이들이 가장 높은 비율로 저체중 상태에 있다. 그러나 저체중 지표만으로는 어떤 성격의 영양실조의 상태를 보이는지를 정확하게 판단하는 데 한계가 있다.

〈표 Ⅲ-1〉 연령별 저체중 비율

단위: %

연령 \ 연도	1998	2000	2002	2004	2009	2012
6개월 미만	-	7.7	7.6	-	5.6	2.9
6개월 이상 12개월 미만	34.2	21.5	12.0	14.1	17.4	8.2
12개월 이상 24개월 미만	56.3	31.4	24.9	20.5	16.2	13.6
24개월 이상 36개월 미만	66.8	34.0	25.5	27.3	21.7	18.5
36개월 이상 48개월 미만	69.7	32.4	20.2	26.3	21.7	18.0
48개월 이상 60개월 미만	61.6	39.0	21.0	26.6	21.3	20.0
60개월 이상	64.9	-	20.7	22.5	-	-
전체	60.6	27.9	20.2	23.4	18.8	15.2

출처: 이정희, “북한 어린이 영양실태 비교,” 『KDI 북한경제리뷰』, 2014년 4월호 (한국개발연구원, 2014), p. 24.

북한의 중앙통계국(CBS)은 2012년 9월부터 10월까지 유니세프와 WFP, WHO의 기술지원을 받아 북한 전역을 대상으로 영양실태를 조사했다. 조사 대상은 0세에서 만 5세 미만 어린이(총 1,705,620명 중 8,040명 표집)이었으며 각각의 방법으로 만성영양실조와 급성영양실조를 측정하였다.

〈표 Ⅲ-2〉 2012년 북한 영양실태 주요 결과

지표	연령	빈도 및 유병률	95% 신뢰구간
전체 만성 영양실조	0-59개월	27.9%	26.3-29.4
중증 만성 영양실조	0-59개월	7.2%	6.4-7.9
전체 급성 영양실조	0-59개월	4.0%	3.5-4.5
중증 급성 영양실조	0-59개월	0.6%	0.4-0.7
저체중	0-59개월	15.2%	14.2-16.3
낮은 상완위 (MUAC<125mm)	0-59개월	4.1%	3.6-4.6
빈혈	0-59개월	28.7%	26.5-30.9
최소 식품 섭취 다양성 (7개 식품군 중 4개 군 섭취)	6-23.9개월	26.5%	24-28.39
섭취한 식품군의 평균 숫자 (최대 7개 식품군)	6-23.9개월	2.5%	2.4-2.6

출처: CBS, "Democratic People's Republic of Korea Final Report of the National Nutrition Survey 2012 September 17th to October 17th 2012," (March 2013), p. 7.

〈표 Ⅲ-3〉 2012년 만 2세 미만 영·유아의 지역별 만성 및 급성영양실조 현황

지역	월령	전체 만성 영양실조		전체 급성 영양실조	
		소계 (가중치 미부여)	%(95% 신뢰구간)	소계 (가중치 미부여)	%(95% 신뢰구간)
양강도	0-23.9	348	27.0 (21.8-32.2)	348	4.9 (2.9-6.9)
	24-59.9	492	48.6 (42.9-54.3)	492	6.9 (4.6-9.2)
함경 북도	0-23.9	332	16.6 (11.8-21.3)	332	5.7 (3.3-8.1)
	24-59.9	508	36.6 (31.4-41.8)	508	4.1 (2.5-5.7)

지역	월령	전체 만성 영양실조		전체 급성 영양실조	
		소계 (가중치 미부여)	%(95% 신뢰구간)	소계 (가중치 미부여)	%(95% 신뢰구간)
함경남도	0-23.9	330	17.0 (12.4-21.5)	330	4.2 (2.1-6.6)
	24-59.9	510	43.1 (36.9-49.4)	510	4.3 (4.1-9.6)
강원도	0-23.9	350	16.9 (12.7-21.1)	350	6.9 (1.4-4.8)
	24-59.9	486	37.0 (30.7-43.3)	486	3.1 (1.4-4.8)
자강도	0-23.9	335	19.4 (14.0-24.8)	334	7.2 (3.8-10.6)
	24-59.9	505	42.6 (37.1-48.0)	505	4.8 (2.3-7.2)
평안북도	0-23.9	328	20.7 (15.2-26.2)	328	4.0 (1.6-6.4)
	24-59.9	512	35.0 (26.4-43.5)	512	3.7 (2.0-5.4)
평안남도/남포	0-23.9	344	16.3 (11.1-21.4)	344	3.8 (2.1-5.5)
	24-59.9	496	32.5 (26.4-38.5)	496	3.4 (2.0-4.9)
황해북도	0-23.9	327	18.7 (14.2-23.1)	327	4.0 (2.1-5.9)
	24-59.9	513	35.1 (29.1-41.1)	513	4.7 (2.3-7.1)
황해남도	0-23.9	318	14.8 (9.8-19.7)	318	4.7 (2-4.7)
	24-59.9	522	32.2 (27.8-36.6)	255	2.5 (1.0-3.9)
평양	0-23.9	201	11.9 (7.0-16.9)	201	3.0 (0.8-5.2)
	24-59.9	279	25.1 (19.2-31.0)	279	1.8 (0.3-3.3)

출처: CBS, "Democratic People's Republic of Korea Final Report of the National Nutrition Survey 2012 September 17th to October 17th 2012," (March 2013), p. 7.

(1) 만성영양실조(발육부진)

〈표 Ⅲ-4〉 WHO의 만성영양실조 비율 기준표

WHO (2001)	낮음 (Low)	보통 (Medium)	높음 (High)	매우 높음 (Very high)
	<20%	20-29%	30-39%	≥40%

출처: CBS, "Democratic People's Republic of Korea Final Report of the National Nutrition Survey 2012 September 17th to October 17th 2012," (March 2013) p. 63에서 WHO(2001)를 재인용.

만성영양실조는 열악한 식량, 음용수, 위생시설, 의로서비스, 가정상황 등으로 인해 발생한 발육부진 상태를 말한다. 단순 저체중으로는 '발육 부진' 상태를 정확히 측정하기는 어렵기 때문에 '나이에 대한 키의 정도'가 측정 척도가 된다. 2012년 CBS 영양실태조사에 따르면, 만 5세 미만 영·유아의 영양실조 비율은 WHO의 영양실조 기준과 비교해 봤을 때 중간 수준으로 나타났다.

연령대별 만성영양실조 비율을 살펴보면 만 2세 이상부터 만 5세 미만의 아이들이 0세부터 만 2세 미만의 영아들보다 훨씬 높은 비율을 차지하고 있음을 알 수 있다. 이러한 사실은 이미 영아기에 만성 영양실조 상태가 되면, 만 2세 이후에는 만성영양실조에서 벗어나기 어렵거나 더 심각해진다는 사실을 보여준다. 그러므로 0세부터 만 2세 미만의 영아들의 만성영양실조를 극복할 수 있게 하는 조치가 생의 주기에 따른 성장과정에 있어서 가장 필수적이다.

〈표 Ⅲ-5〉 연령별 만성영양실조 비율 추이

단위: %

연령 \ 연도	1998	2000	2002	2004	2009	2012
6개월 미만	-	21.9	17.3	-	12.5	3.7
6개월 이상 12개월 미만	14.5	31.9	22.8	19.4	23.6	8.4
12개월 이상 24개월 미만	48.5	50.2	41.6	27.1	23.9	27.0
24개월 이상 36개월 미만	62.2	47.5	45.6	34.7	32.1	36.8
36개월 이상 48개월 미만	75.1	58.6	47.6	46.7	39.5	33.3
48개월 이상 60개월 미만	77.5	60.3	47.5	50.8	46.5	35.4
60개월 이상	74.8	-	45.5	46.8	-	-
전체	62.3	45.2	39.2	37.0	32.4	27.9

출처: 이정희, "북한 어린이 영양실태 비교," 『KDI 북한경제리뷰』, 2014년 4월호 (한국개발연구원, 2014), p. 22.

이러한 측면에서 완전모유수유만으로 충분한 영양을 공급받기 어려운 생후 6개월 이후의 아이들의 영양공급을 위해서는 모유수유와 더불어 보충식 섭취가 필수적이다. 그러나 북한은 생후 6개월에서 8개월 사이의 영아 중 29%만이 보충식을 섭취하고 있었고, 생후 23개월 아이들은 48% 정도만 최소한의 권장섭취량을 섭취하고 있었다.⁷⁵ 아이들의 영양과 성장에 꼭 필요한 보충식을 적시에 제공받을 수 있기 위해서는 근본적 원인인 만성적 식량부족문제가 해결되어야 한다.

⁷⁵ 최소한의 식사 빈도는 생후 6~8개월 아이의 경우 모유수유와 함께 2회 이상의 보충식 섭취, 9~23개월 아이의 경우는 모유수유와 함께 최소 3회의 보충식 또는 모유수유 없이 최소 4회 보충식 섭취. 황나미 외, 『북한주민의 생활과 보건복지실태』 (서울: 한국보건사회연구원, 2012), p. 44 참조.

(2) 급성영양실조(쇠약 또는 소모성 영양실조)

〈표 Ⅲ-6〉 WHO의 급성영양실조 비율 기준표

WHO (2001)	수용할 만한 (Acettable)	나쁜 (Poor)	심각함 (Serious)	매우 심각함 (Critical)
	<5%	5-9%	10-14%	≥15%

출처: WHO, "The Management of Nutrition in Major Emergencies," (Geneva, 2000), p. 40.

급성영양실조는 특정 기간 동안 영양을 공급받지 못한 경우를 말한다. 키에 비해 심각하게 적은 몸무게와 팔 상완위의 둘레가 급성영양실조를 판단하는 척도이다. 팔 상완위의 두께가 감소하면 피하지방과 근육의 양이 감소한다고 볼 수 있는데, 특히 저개발국가 국민들의 경우에는 대체로 피하지방량이 적기 때문에, 상완위의 두께변화 측정은 근육량의 저하(단백질 영양불량)를 측정할 수 있는 지표가 된다.

급성영양실조를 앓고 있는 기간 동안 정상적으로 발육이 이루어지지 못하므로 영·유아기에 이 상태가 장기간 지속된다면 만성영양실조로도 이어질 수 있다. 북한 아이들의 평균 급성영양실조 비율은 4~5%였고, 이는 WHO의 보건기준에서 ‘수용할 만한(acceptable)’과 ‘형편없는(poor)’의 사이로 판단된다.

영·유아시기에 영양공급이 부족하면, 전 생애 주기에 있어서 평생의 삶을 위해 성장을 할 수 있는 가장 중요한 첫 번째 기회를 놓쳐버린다는 점 및 성장 이후에 만성 질병에 취약하다는 점에서 그 위험성이 의의가 있고,⁷⁶ 영아 사망률은 여전히 높다는 측면에서 영양실조의 비율이 점차 감소되고 있는 경향만으로 북한에서 급성영양실조의 위험성이 낮아졌다고 속단해서는 안 된다.

76. 심재은 외, “남북한 영유아 및 가임기 여성의 영양상태 비교” 『대한지역사회영양학회지』, 12권 2호 (대한지역사회영양학회, 2007), p. 130.

〈표 Ⅲ-7〉 연령별 급성영양실조 비율 추이

단위: %

연령 \ 연도	1998	2000	2002	2004	2009	2012
6개월 미만	-	7.8	5.3	-	1.8	4.3
6개월 이상 12개월 미만	17.6	10.4	6.7	6.0	4.8	4.9
12개월 이상 24개월 미만	30.9	50.2	11.9	8.7	5.7	4.3
24개월 이상 36개월 미만	20.5	47.5	8.4	7.3	6.2	3.9
36개월 이상 48개월 미만	13.4	58.6	47.6	7.5	5.0	3.6
48개월 이상 60개월 미만	8.9	60.3	47.5	6.2	5.2	3.3
60개월 이상	7.8	-	45.5	5.3	-	-
전체	15.6	45.2	39.2	7.0	5.2	4.0

출처: 이정희, "북한 어린이 영양실태 비교," 『KDI 북한경제리뷰』, 2014년 4월호 (한국개발연구원, 2014), p. 23.

(3) 사망률

한국개발연구원에서 작성한 북한 어린이 영양실태 보고서에 의하면 북한 영·유아의 사망률이 2000년 보다 최근에 더 증가한 것으로 나타나고 있다. 2012년 북한의 영아 사망률은 33.2%로 천 명당 약 33명이 사망, 5세 미만 어린이 사망률은 53.4%로 천 명당 약 53명 이상이 사망하는 것으로 나타났다. 동일한 유전적 특성과 동일한 식생활 문화를 가지고 있는 한국과 비교했을 때, 한국의 5살 미만 영·유아의 사망률이 약 4% 정도인 것에 비해 굉장히 높은 수준이다.

〈표 Ⅲ-8〉 북한 영·유아 사망률(사망자수/1,000명)

단위: %

연령 \ 연도	1998	2000	2002	2004	2009	2012
영아사망률	-	22.5	-	-	-	33.2
5세 미만 어린이 사망률	-	48.2	-	-	-	53.4

출처: 이정희, “북한 어린이 영양실태 비교,” 『KDI 북한경제리뷰』, 2014년 4월호 (한국개발연구원, 2014), p. 25.

5세 미만의 어린이들의 사망 원인은 미숙아, 질식사, 선천성기형, 저체중 출생 등 신생아기 병태(51%), 호흡기 질환, 폐렴 등(17%), 설사증(11%) 등이다.⁷⁷ 이 중에서 미숙아, 선천성기형, 저체중 출생 등은 모체의 영양결핍과 관련되고, 설사증은 오염된 음용수와 부적절한 음식물 섭취로 인한 영양 결핍 및 식중독과 관련되는데, 장기간의 설사증 유병은 탈수 현상과 면역력 감퇴를 일으키면서 영·유아의 사망률을 높인다.

취약 계층이 깨끗한 음용수를 얻을 수 있도록 상수도 관리 및 개발과 정수시스템 개발이 질병 및 사망률을 줄이는 보건 측면에서 고려되어야 하고, 설사증 예방 및 면역력 증가를 위한 미량영양소 공급, 예방접종 정책의 재고가 필요한 실정이다. 사망으로 이어지는 신생아의 병태문제는 결국 부모의 영양상태가 좋아져야 근본적인 해결이 가능하므로, 취약 계층의 식량 접근성 향상을 통해 영양결핍문제를 해결할 수 있는 방식이 요구된다.

77. 황나미 외, 『북한주민의 생활과 보건복지실태』, p. 50.

(4) 식품 다양성으로의 접근

북한의 아이들이 얼마나 골고루 영양소를 섭취하고 있는가를 알아보기 위한 CBS의 조사에서 식품군을 10가지로 분류하여 조사했다. 결과를 보면, 식품군 1, 8, 9, 10의 섭취 비중이 제일 높음을 알 수 있다. 이외의 식품군들은 섭취 비율이 평양을 제외하고는 50% 미만이다.

〈표 Ⅲ-9〉 식이 다양성 분석을 위한 영양소별 식품구분⁷⁸

식이 다양성 분석을 위한 식품군		설문지에 있는 식품 종류	
1	곡류, 뿌리식품, 덩이줄기(tubers)	A	죽, 빵, 쌀, 면류, 그 외의 곡류군
		C	감자와 감자로 만든 식품
2	콩류, 견과류	K	콩, 완두콩, 렌즈콩, 견과류, 씨앗 등으로 만들어진 식품
3	유제품 (우유, 요거트, 치즈)	M	우유(우유, 탈지우유, 분유, 연유), 요거트, 기타 유제품
		N	치즈
4	어육류 (육류, 생선, 조류, 기타 내장류)	G	간, 신장, 심장 또는 기타 내장류
		H	육류(소, 돼지, 양, 염소, 닭, 오리 등)
		J	생선, 말린 생선, 조개류, 해산물
5	난류	I	난류
6	비타민A 고함유 과일, 야채	B	호박, 당근, 고구마, 비타민A 고 함유 야채(황색 야채)
		D	시금치, 브로콜리, 미역 등 녹색 채소
		E	살구, 복숭아
7	기타 과일, 야채류	F	모든 기타 야채와 과일(양배추, 오이, 토마토, 가지, 사과, 배, 메론 등)

⁷⁸ 기타 칼로리 함유식품, 기타 칼로리 비함유 식품, 모유 등은 각각 8, 9, 10의 식품 그룹으로 분류했다.

식이 다양성 분석을 위한 식품군		설문지에 있는 식품 종류	
8	기타 칼로리 함유 식품	O	식용유, 버터 또는 이들과 함께 요리된 식품
		P	설탕, 꿀, 카라멜, 초콜릿, 비스킷, 케이크와 사탕
		S	과일 주스(딸기, 사과, 배 등)
		V	기타 식품
9	기타 칼로리 비함유 식품	Q	음료(차, 커피, 콜라, 환타, 스프라이트, 토닉, 기타)
		R	물
		T	맑은 국물, 묽은 수프
		U	후추, 파슬리, 소금, 간장, 마늘 등 양념류
10	모유	L	모유

출처: CBS, "Democratic People's Republic of Korea Final Report of the National Nutrition Survey 2012 September 17th to October 17th 2012," (March 2013), p. 40.

한편 위의 표에서 알 수 있듯이, 북한에서 섭취율이 저조한 식품군 중 하나는 동물성 단백질이다. 동물성 단백질이 부족하면 철분, 아연, 비타민 A 등의 영양소가 결핍되고 이는 각각 빈혈, 발육부진, 유병률 증가로 이어진다.⁷⁹ 북한에서는 해마다 아동 보건의 날(CHDs)을 통해 1년에 2차례 비타민 A를 공급받고 있기는 하지만, 만 2세 이하의 영아들을 위한 보건의적 공급전략이 아직 부족한 상황이다.⁸⁰

성장기 아이들이 식품군을 골고루 섭취하지 못하면 정상적인 성장

79. 김영훈·임수경, "2013년 북한주민의 식량소비 및 영양실태," 『북한농업동향』, 제16권 제1호 (한국농촌경제연구원, 2014), p. 11.

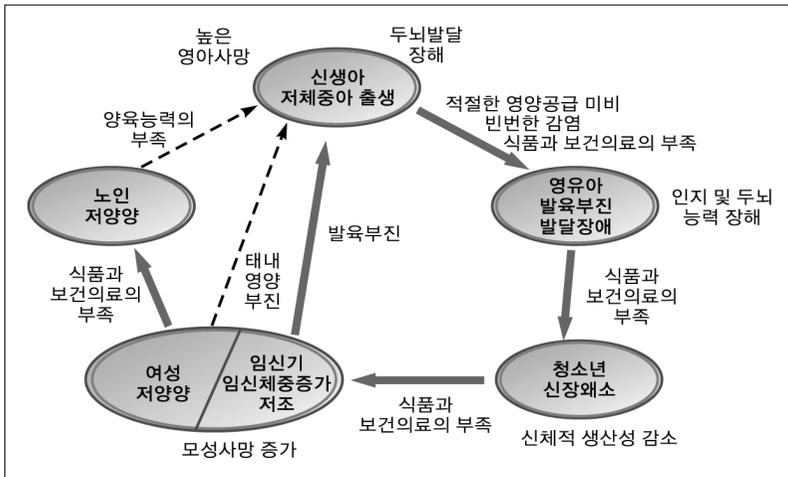
80. CBS, "Democratic People's Republic of Korea Final Report of the National Nutrition Survey 2012 September 17th to October 17th 2012," p. 67.

에 악영향을 미친다. 이는 급성 영양실조와 관련되고, 급성영양실조는 만성영양실조 또는 면역력 저하로 인한 기타 질병의 발병률이나 사망률을 높일 수 있으므로 다양한 식품 접근성과 미량영양소 공급의 향상을 위한 개입이 요구된다.

나. 여성

어머니가 영양불량인 경우, 아이들도 대부분 영양불량인 경향이 크다. 즉, 여성의 영양 상태는 임신 중의 태아와 출생아의 성장 모두 영향을 주기 때문에 중요하다.

〈그림 Ⅲ-1〉 모성의 영양불량이 미치는 영향



자료: Commission on the Nutrition Challenges of the Twenty-first Century(2000).

출처: 김혜련, “북한주민의 영양상태 현황과 정책 과제,” 『보건복지포럼』, 통권 제132호 (한국보건사회연구원, 2007), p. 26에서 재인용.

(1) 급성영양실조

지난 2009년에 WFP는 북한 여성 중 1/3이 영양실조와 빈혈을 앓고

있다고 발표했고, 같은 해 다중지표군락조사에서 가임기에 있는 북한 여성(15세부터 50세 미만) 중, 팔 상완둘레가 225mm 미만인 여성의 비율이 25.6%로 기록되었다.⁸¹ 임신부의 저체중 문제는 태아 역시 저체중으로 태어날 가능성이 높다는 측면에서 중요하다. 산부인과 병동에 근무하는 의료진의 인터뷰에 따르면 임신부가 임신을 한 경우 10~15kg이 증가해야 정상적인 체중증가가 이루어졌다고 판단하는데, 북한에서는 평균 약 5kg 정도가 증가한다고 언급했다.⁸²

한국보건사회연구원의 북한주민의 생활과 보건복지실태 연구에서 임신부에게 가장 흔한 질병 중 가장 높은 비율을 차지하는 질병은 영양결핍으로 조사되었다.⁸³ 이러한 사실은 영양공급 지원이 임신부에게 꼭 필요한 사안이라는 것을 시사한다. 그리고 결핵이 영양 결핍 다음으로 임신부에게 발생비율이 높게 조사되었다. 결핵은 결핵균으로 인한 감염으로 발병한다. 발병 원인 중에는 저체중 및 영양실조도 포함되기 때문에 후진국에서 많이 발병하는 질병으로 알려진 만큼, 결핵은 국가의 보건 실태를 알 수 있는 지표가 된다. 임신부에게도 심각하지만 높은 결핵 발병률이 비단 임신부에게만 나타나는 현상은 아니다. WHO에 따르면 2012년 기준 북한의 결핵환자는 13만 명이며, 매년 약 2만 2천여 명이 결핵으로 인해 사망하는 것으로 추정되고 있다.⁸⁴

⁸¹ MUAC측정 기준 225mm 미만은 급성영양실조로 판단한다. UNICEF, “DPRK Multiple Indicator Cluster Survey,” (December 2010), p. 69 참조.

⁸² Jodie M Dodd, *et al.*, “Limiting Weight Gain in Overweight and Obese Women during Pregnancy to Improve Health Outcomes the Limit Randomized Controlled Trial,” (BMC Pregnancy and Childbirth, 2011); 김영훈, “최근 북한주민의 식량소비 및 영양상황,” 『북한농업동향』, 제15권 제1호 (한국농촌경제연구원, 2013), p. 14.

⁸³ 황나미 외, 『북한주민의 생활과 보건복지실태』, p. 39.

⁸⁴ 대한결핵협회, <http://www.knta.or.kr/board/bd_news/1/egoread.asp?bd=1&seq=43782&str_memcode=0> (검색일: 2014.8.21).

(2) 빈혈

2012년도에 CBS에서 15세부터 50세 미만 여성들을 대상으로 조사한 빈혈 발생 비율은 다음과 같다.

〈표 Ⅲ-10〉 15세부터 50세 미만 여성의 지역별·연령별 빈혈

		비가중치 수	빈혈발병률(%) (95% 신뢰구간)
계		2,773	28.7 (26.5-30.9)
임신	예	98	37.8 (27.9-47.8)
	아니오	5,745	31.1 (29.5-32.8)
지역	양강도	522	36.0 (31.7-40.3)
	함경북도	520	33.5 (28.3-38.6)
	함경남도	527	33.8 (29.3-38.3)
	강원도	676	34.2 (29.2-39.1)
	자강도	529	34.2 (29.6-38.8)
	평안북도	640	29.8 (24.8-34.9)
	평안남도 /남포	666	28.7 (24.1-33.2)
	황해북도	636	32.5 (29.1-36)
	황해남도	680	31.5 (26.9-36)
	평양	447	28.9 (24.3-33.5)

		비가중치 수	빈혈발병률(%) (95% 신뢰구간)
연령	18-19	1	0.0 (0-0)
	20-29	2,816	31.8 (29.5-34.1)
	30-39	2,805	30.2 (28.1-32.3)
	40-49	221	38.7 (31.6-45.7)

출처: CBS, "Democratic People's Republic of Korea Final Report of the National Nutrition Survey 2012 September 17th to October 17th 2012," (March 2013), p. 51.

조사 대상 중에서 전체 여성의 31.2%가 빈혈을 앓고 있었고, 임신을 한 여성 중에서는 37%가 빈혈을 앓고 있었다. 비록 국제사회의 지원과 노력으로 북한 영·유아의 영양부족상태가 과거에 비해 점점 나아지고는 있는 추세이긴 하지만, 모체의 영양 불량상태(저체중, 급성영양실조 및 빈혈 등)가 전체의 1/3에 해당한다는 것은 앞으로 태어나거나 자라나는 아이들의 영양 상태를 악화시킬 잠재성이 충분하다는 측면에서 여성의 영양보충을 위한 효과적인 방안이 여전히 요구된다.⁸⁵

만성적인 식량부족의 상황에 처해있는 북한의 상황에서 영양부족의 문제는 필연적⁸⁶이다. 이 점을 고려하여 일상생활에서 꼭 필요한 영양소를 모두 섭취할 수 있도록 다양한 식품군으로의 접근성을 증가시킬 수 있는 지원방식이 필요하다. 또한 부족한 영양소 때문에 질병이 발생했을 때 곧바로 해결할 수 있는 부분에서의 보건 지원의 확장이 고려되어야 할 것이다.

⁸⁵- 김혜련, "북한주민의 영양상태 현황과 정책 과제," p. 29.

⁸⁶- 심재은 외, "남북한 영유아 및 가임기 여성의 영양상태 비교," p. 130.

(3) 가임기 여성의 미량 영양소 보충

CBS보고서에 따르면, 북한의 여성이 임신을 하게 되는 경우에 기초 의료시스템을 통해 6개월간 하루 한 알 복합미량영양제를 공급받는다 고 한다. 이 영양제에는 비타민, 철분, 엽산, 요오드 등 임신부에게 필요한 미량영양소들이 복합적으로 들어가 있다. 그러나 전체의 26.9% 정도만 권장기간인 6개월 동안 꾸준한 복합미량영양제를 제공 받았다. 빈혈 유병률(31%)이 미량영양소 공급률보다 더 높은 것을 보면 아직 까지 이를 해결하기 위한 보건 시스템이 제대로 시행되고 있지 않는 것으로 보이므로 재검토가 필요하다.⁸⁷

2. 북한 농업분야의 생산 환경 및 실태

1990년대 초부터 북한의 식량수급사정이 열악해져 기아와 영양실조로 인한 사망률 증가가 심각한 사회문제로 대두되었다. 이후 북한은 열악한 농업생산성을 향상시키기 위한 정책들을 취해왔음에도 불구하고 여전히 식량생산량은 저조하다. 사회주의식 농장경영제도 자체의 비효율성도 열악한 농작물 생산 실태의 원인이 되지만, 북한의 낙후된 농업기반시설과 작물을 재배하기에 불리한 기후환경, 척박한 토양상태, 농업보조재 공급부족 등의 요인들은 식량부족현상을 가중시키는 원인이다. 생명을 위협하는 기아나 영양결핍 등의 문제를 해결하기 위해서는 식량 생산과 보급이 제대로 되어야 하고 그러기 위해서는 농업환경의 개선이 반드시 필요하다.

⁸⁷-CBS, "Democratic People's Republic of Korea Final Report of the National Nutrition Survey 2012 September 17th to October 17th 2012," p. 52.

가. 생산기반

〈표 Ⅲ-11〉 북한의 농업인구 변화

단위: 천 명

	1985년	1995년	2000년	2005년	2010년	2011년
총인구	18,721	21,771	22,894	23,746	24,346	24,451
농가인구	7,930	8,922	9,292	9,545	9,686	9,700
농업인구	7,661	7,362	6,885	6,309	5,671	5,543
경제활동인구	8,203	10,426	11,065	12,170	13,161	13,361
농업부문 경제활동인구	3,358	3,526	3,328	3,233	3,065	3,029

출처: FAO Statistics, 김영훈, "북한의 농업," 『북한농업동향』, 제15권 제2호 (한국농촌경제연구원, 2013), p. 4에서 재인용.

FAO의 통계자료에 따르면, 북한의 농가인구는 꾸준히 증가추세를 보이고 있다. 그러나 농업인구와 농업부문에서의 경제활동인구는 감소하는 추세이다. 농업인구는 2000년대에 들어서 약 736만 명이었는데 최근에는 약 554만 명으로, 농업부문의 경제활동인구는 약 352만 명이었다가 최근에는 약 302만 명으로 감소했다. 이러한 감소추세에도 불구하고 북한의 농업인구수는 총 인구(약 2,445만 명)의 약 24% 정도로 여전히 높은 비율을 차지하고 있다. 경제성장이 이루어지면 농업에 종사하는 인구는 감소하는 것이 일반적인 경향인데, 이유는 농업의 산업성이 발달하기 때문이다. 그러나 북한의 경우는 여전히 농업인구의 비율이 높은 것으로 보아 농업 노동력이 산업화되지 못하고 인력에 의지하고 있다는 사실을 의미한다.

〈표 Ⅲ-12〉 2012/2013년 북한의 트랙터 보유수와 연료소비규모

	지역	2013년		2012년		2012/2013년 변화율	
		계	% op	계	% op	계	% op
트랙터	평양	2,845	73	2,712	72	5	1
	평남	7,234	73	7,795	71	-7	3
	평북	8,618	74	8,350	72	3	3
	자강	1,787	74	1,737	72	3	3
	황남	12,328	72	11,863	73	4	-1
	황북	7,245	73	7,030	70	3	4
	강원	3,495	70	3,336	68	5	3
	함남	6,098	72	5,951	70	2	3
	함북	4,191	73	3,393	73	5	0
	양강	2,256	72	2,169	73	4	-1
	남포시	2,913	72	2,690	70	8	3
	전체	59,010	73	57,626	72	2	1.4
연료	종류	2013년		2012년		2012/2013년 변화율	
	디젤	64,425		64,480		0	
	휘발유	7,000		7,210		-3	
	전체	71,425		71,690		-<1	

출처: FAO/WFP, "Crop and Food Security Assessment Mission to the Democratic People's Republic of Korea 2013," (Rome: WFP, November 2012), p. 20.

농업의 열악한 동력 상황은 농작물 생산량 수준과 직결된다. 현재 북한에서 사용되고 있는 천리마 트랙터는 28마력으로, 동력이 다소 느려서 짧은 기간에 이루어지는 경작에서 효율성이 떨어진다. 북한의 트랙터 보유대수는 전년대비 2% 상승한 것으로 나타났지만 여전히 부족하고, 예비 부품의 공급(접근성)문제 또한 남아있다. 게다가 연료 부족으로 가동률도 70% 정도로 제한되고 있는 실정이다.⁸⁸

⁸⁸ 임상철, "김정은 시대의 북한농업정책, 그 과제와 전망," 『북한연구학회보』, 제17권

한편 북한의 에너지난은 연료부족 문제뿐만 아니라 전력부족 문제의 측면에서도 농업 생산성을 떨어뜨렸다.

〈표 Ⅲ-13〉 UNDP 북한 농업의 가용 동력 현황

종류	잠재량(A)	동력 (천kWh)(%)	가용물량(B)	동력 (천kWh)(%)	B/A
인력 (만 명)	349	254 (9)	440	328 (27)	129
역축 (만 두)	80	418 (14)	80	418 (35)	100
기계 (대)	70,000	2,231 (77)	20,000	63 (38)	21
계		2,902 (100)		1,209 (100)	42

출처: UNDP(1998), 김영훈, “북한의 농업,” 『북한농업동향』, 제15권 제2호 (한국농촌경제연구원, 2013), p. 9에서 재인용.

1998년의 북한의 농업부문 가용 동력 현황을 보면 이용 가능한 동력은 46만 kWh에 불과했다. UNDP의 조사에 의하면 사용 가능한 농기계동력은 잠재 보유량의 21% 정도밖에 되지 않았다.

동력이 부족할 때 집중호우의 피해가 발생하게 되면 에너지 의존형 관개시스템에서는 효과적으로 대응을 할 수가 없으므로 저수지나 보를 이용한 관개체제로 전환해야 할 필요가 있다. 이러한 목적에서 북한은 1999년에 대규모 관개수로 개설 사업을 시행했고 2000년대에 이르러서 완공되었다. 공사 지역의 물길은 이전의 에너지가 많이 요구되는 양수식 관개체계에서 자연흐름식으로 바뀌었다.⁸⁹

제2호 (북한연구학회, 2014), p. 280.

⁸⁹- 김영훈, “북한의 농업,” p. 10.

그러나 개성-태성호, 백마-철산, 미루벌 물길의 관개혜택을 받지 못하는 지역은 여전히 열악한 상황에 있을 것으로 추정된다. FAO의 조사에 의하면 2011년 기준으로 북한의 농지면적 중 관개시설이 설치된 지역의 면적은 57%인 146만 헥타르로 추정되고 있으며,⁹⁰ 한국농어촌공사와 한국농촌경제연구원의 자료조사표에 의하면⁹¹ 벼농사 지역의 구성비 18%, 밭농사 지역의 구성비 46%가 관개시설의 혜택을 보지 못하고 있는 것으로 나타났다.

북한의 대규모 관개수로 조성 공사에서 자연흐름식 관개물길공사가 완공된 지역은 평안남도 평양시, 평안북도와 황해북도지역의 135여 개의 협동농장들이다. 앞서 살펴보았던 영양실태조사에서 영양실조비율과 식품군으로의 접근성 비율이 가장 낮았던 지역은 양강도, 자강도였다. 이 지역 사람들의 더 나은 영양 상황을 위해 식량보급을 늘리려면 이 지역들에서도 집중적으로 농업환경이 개선해야할 필요성이 보이지만, 대규모 관개공사 이후에도 이 지역들은 혜택을 받을 수 있는 범위에서 제외된다.

나. 생산요소

화학비료의 부족은 북한의 농업생산력을 낮추는 큰 요인이다. 에너지의 부족은 농업장비 가동에도 제약을 주지만 비료생산에도 영향을 미친다. 1990년대 장기침체 이래 비료의 생산량 역시 크게 감소했다. 현재 북한은 비료공급의 대외 의존도가 심한 편이며 최근 중국으로부터 비료수입량을 늘리기는 했지만 여전히 낮은 수준이다. 2008년부터

⁹⁰ 임상철, “김정은 시대의 북한농업정책, 그 과제와 전망,” p. 276.

⁹¹ 김영훈, “북한의 농업,” p. 10.

2012년 평균 국내 생산량은 21.9만 톤⁹²으로 필요량의 37% 정도 수준만 자체 공급이 가능한 실정이다.

FAO의 자료를 보면, 질소 비료의 공급량은 2012년과 2013년이 비슷한 수준이다. 인산과 칼리의 사용량은 오히려 줄었다. 심지어 칼리는 최근 몇 년 동안 2013년도가 가장 사용량이 낮았다. 특히 질소의 사용 비중이 다른 비료들에 비해 지나치게 편중되어 있다. 지역별 질소비료사용 통계를 보면 황해도, 평안도에서는 질소 비료의 사용 비중이 90%가 넘는다. 질소비료의 사용량이 인산, 칼리와 균형을 이루지 못하면 토양의 산성화가 가속화될 우려가 있다. 토양의 산도가 높아지면 식물의 인산흡수율이 낮아져 농작물 생식과 생장에 안 좋은 영향을 준다.⁹³ 한편, 제초제의 사용량도 2012년보다 2013년에 2% 정도 감소했다. 총 사용량을 보면 제초제의 공급량이 2012년도에 1,218톤에서 2013년에 1,193톤으로 줄었다.

북한의 농약제조 기술과 제조설비는 낙후되어 있기 때문에 농약 자체의 유해성도 강할뿐더러 에너지난으로 생산 자체도 힘든 상황이다. 좋은 농약을 사용하지 못해서 농작물의 품질이 낮거나, 해충의 피해가 커지게 되면 곡물을 수확하게 된다 하더라도 수확 이후에 손실되는 양이 많이 발생한다. 이와 더불어 구식 탈곡기, 작물 보관시설 및 관리기술의 낙후 등도 곡물 유실의 원인이 된다.

심지어 최근의 북한 동력 공급 상황은 더욱 악화되어 1990년대 중후반 수준으로 감소한 것으로 추정되는데,⁹⁴ 북한의 이모작 확대 이후,

92. 이해정·이부형, “북한 식량 수급 현황과 과제,” (현대경제연구원, 2014), p. 5, <[http://www.hri.co.kr/upload/publication/201462781356\[1\].pdf](http://www.hri.co.kr/upload/publication/201462781356[1].pdf)>.

93. FAO·WFP, “Crop and Food Security Assessment Mission to the Democratic People’s Republic of Korea 2013,” p. 17.

94. 김영훈, “북한의 농업,” p. 8.

수확·수송·저장·파송·이양 등이 한꺼번에 이루어져야 하는 농번기 때 동력부족상태는 생산량 감소와 수확 이후의 손실을 증가시키는 또 하나의 요인이다.⁹⁵ 만약 북한이 지금 기록하고 있는 손실비율인 14.4%를 10% 수준으로만 줄인다면 22만 톤 정도의 식량을 더 확보할 수 있다.

〈표 Ⅲ-14〉 북한의 곡물 손실 현황

구분	생산량(만 톤)	수확 후 손실 (만 톤)	수확 후 손실비율(%)
2010/11	448.4	55.4	12.4
2011/12	465.7	62.4	13.4
2012/13	492.2	66.3	13.5
2013/14	503.0	72.6	14.4
평균	477.3	64.2	13.4

출처: FAO Statistics, 이해정·이부형, “북한 식량 수급 현황과 과제,” (현대경제연구원, 2014), p. 5에서 재인용.

다. 수급전망

(1) 곡물 소요량 추정

FAO와 WFP는 2013/2014 양곡연도의 곡물 소요량을 <표 Ⅲ-15>와 같이 추정했다. 추정 방법은 곡물 1g당 칼로리를 계산하여 중간 연도의 북한 인구 2,479.7만 명을 적용하여 계산했다. 식용 소비 이외에도 사료용, 종자용, 가공용, 감모까지 총 소요량에 포함하였다. WHO에서는 생산 활동을 위해 1인당 하루 권장 섭취 칼로리를 2,130Kcal로

⁹⁵ 김영훈, “북한농업의 이해와 남북한 농업 협력 방향,” 『전원과 자원』, 제48권 제4호 (한국농공학회, 2006) p. 35.

권고하고 있으나 FAO와 WFP는 최소 섭취 칼로리를 권장 칼로리의 75%인 1,600Kcal로 적용하였다.

〈표 Ⅲ-15〉 2013/2014 양곡연도 곡물수급 전망

단위: 1,000톤(정곡)

수 급	쌀	옥수수	밀/보리	잡곡	감자	콩	합 계
공급량	1,915	2,247	105	66	501	196	5,030
주작물	1,915	2,002		66	135	196	4,313
이모작			105		316		422
경사지		220					220
텃밭		25			50		75
소요량	1,930	2,413	194	65	501	266	5,370
식용	1,587	1,914	167	56	342	248	4,315
사료용		100			20		120
종자용	56	62	16	3	64	8	209
수확후손실	287	337	11	7	75	10	726
재고조정	0	0	0	0	0	0	0
수입 수요	16	166	89	0	0	70	340
상업적수입							300
부족량							40

주: 쌀의 도정율은 66% 적용, 감자와 콩의 곡물환산율은 각각 25%, 120% 적용.

출처: FAO·WFP, "Crop and Food Security Assessment Mission to the Democratic People's Republic of Korea 2013," (Rome: WFP, November 2012).

(2) 곡물 생산량 추정

북한의 식량난은 1990년대 후반에 가장 심각했다. 1990년대 후반의 식량난 이후, 북한은 자체적으로도 식량부족을 해소하기 위해 농업정책의 초점을 식량 생산에 두었다. 북한의 식량생산을 증대시키기 위한 종자, 비료 등 국제사회의 대규모 지원도 큰 역할을 하였다. 1990년대 말부터 이모작을 도입하여 곡물 재배면적을 증대시킴으로써 곡물 생산량 증대에 큰 보탬이 되었다.

2013/2014 양곡연도의 곡물 총생산량은 598만 톤(조곡 기준, 정곡 503만 톤)으로 추정되며 곡종별로 벼 290.1만 톤(조곡), 옥수수 200만 톤(조곡), 감자 13만 5천 톤(조곡 환산), 대두 16만 3천 톤(조곡), 기타 작물 약 6천 톤(조곡) 정도로 추정된다. 식량 작물 전체의 헥타르 당 생산량은 평양 지역이 가장 높았으며, 자강도 지역이 가장 낮았다.

앞에서 언급했듯, FAO가 추정한 2013/2014 양곡연도 곡물 최소소요량은 537만 톤(정곡)인데 비해 예상되는 총생산량은 503만 톤(정곡)에 불과하여 34만 톤의 곡물 부족이 예상된다. 그러나 제시된 추정치는 2013년 말 시점에서 예상되는 생산량이다. 따라서 2014년 6월 말 수확예정인 이모작 생산량이 정확하게 평가되지 않았기 때문에 실제 상황과는 다소 차이가 있어 보인다. 금년 봄 가뭄 때문에 북한의 이모작 작황은 상당히 부진했을 것으로 예상되기 때문이다. 따라서 2013/2014 양곡연도의 곡물 부족량은 당초 예상과는 달리 50만 톤 정도로 증가할 것으로 전망된다. 북한은 중국에서 연간 30만 톤 정도의 곡물을 수입하고 있기 때문에 이 정도의 수입만으로는 곡물수급의 균형을 맞추기는 어렵다. 금년 양곡연도는 비교적 좋은 작황임에도 불구하고 국제사회의 지원이 없는 식량의 수급균형이 어려우며 당분간 이러한 상황이 이어질 것으로 보인다.

〈표 Ⅲ-16〉 2013/2014년 북한의 곡물 수급 추정(조곡 기준)

구분	2013/14년			2012/13년		
	면적 (천ha)	수량 (톤/ha)	생산량 (천톤)	면적 (천ha)	수량 (톤/ha)	생산량 ¹⁾ (천톤)
주작물(A)						
쌀	547	5.3	2,901	563	4.8	2,681
옥수수	527	3.8	2,002	531	3.8	2,040
기타	26	2.5	66	29	2.0	59
감자	29	4.6	135	26	3.2	84
콩	116	1.4	163	115	1.5	168
소계	1,245	4.2	5,267 (4,313)	1,265	4.0	5,031 (4,152)
이모작(B)						
밀/보리	70	1.5	106	70	1.5	103
감자	115	2.8	316	108	2.7	296
소계	185	2.3	422	178	2.2	399
합계(A+B)	1,430	4.0	5,689	1,443	3.8	5,430
경사지(C)	550	0.4	220	550	0.4	220
텃밭(D)	25	3.0	75	25	3.0	75
총계 (A+B+C+D)	2,005	3.0	5,984 (5,030)	2,018	2.8	5,725 (4,847)

주 1: ()안은 정곡 환산량임. 쌀의 정곡환산율 2011/12년 65%, 2012/13년 66%, 2013/14년 66% 적용.
감자와 콩은 각각 곡물환산율 25%, 120% 적용.

출처: FAO·WFP, "Crop and Food Security Assessment Mission to the DPRK," (Rome: WFP, November 2013), p. 23.

한편 최근 북한의 가축 상황은 곡물을 먹는 가축의 수가 감소하고, 풀을 먹는 동물의 수가 증가하는 추세이다. 소·양·염소 등의 수는 2008년 이후 거의 변화가 없었지만 돼지·닭·오리의 수는 감소했으며, 토끼와 거위의 수는 증가했다. 이러한 현상은 낮은 곡물생산량으로 인

한 사료부족의 결과로 추정된다. 동물성 단백질의 공급 부족이 심각한 문제가 되고 있는 북한의 상황에서, 낮은 곡물 생산성은 단백질 공급을 위한 가축의 수를 감소시키는 또 하나의 요인이 되었다.

3. 국내외 대북 농업지원 실적의 주요 특징

가. 국제사회의 대북 농업지원

(1) 국제기구

(가) 유엔개발계획(UNDP)

북한은 국제사회로부터 농업부문의 자본 지원을 받기 위해 1998년 ‘농업복구 및 환경보호계획(AREP 프로그램)’을 입안하였고, UNDP가 주도하여 이 계획의 실행을 위한 국제사회의 도움을 받았다. 북한의 AREP계획은 자연재해 피해 농경지 복구, 식량 생산 목표량에 맞춘 농자재 공급과 관련기반 정비, 산림황폐지 복구, 농업부문 관리 능력 향상 등 일련의 과제로 구성되었다.⁹⁶ AREP는 농업분야의 개선을 통한 농업생산성 증가에 주안점을 둔 사업이었으며, UNDP는 별도로 재해 방지 및 대응능력을 개발하기 위한 자금(682,000달러)을 지원하기도 했다.⁹⁷

그러나 AREP사업 자금으로 북한이 요청한 금액에 비해서 국제사회의 지원 금액은 많이 부족했다. 지원의 규모가 당초 예상했던 계획의 규모보다 작아서 중·장기적인 농업생산기반시설 관련 사업보다는 시급한

⁹⁶ 김영훈, “김정은 시대 북한의 농업과 식량사정,” 『수은북한경제』, 2012 여름호 (한국수출입은행, 2012), pp. 29~31.

⁹⁷ 권태진 외, 『국제기구의 북한농업 개발사업 추진방식 분석 및 적용방안』 (한국농촌경제연구원, 2003), pp. 56~60.

부분의 복구를 위한 단기적 사업에 집중되었다. 그래서 지속적으로 농업 생산성을 증가시킬 수 있는 농업기반시설의 복구와 정비가 해결되지 못했다는 점이 한계로 지적된다. 또한 AREP 실행계획 추진과 지원을 주관해야 할 북한 농업위원회와 국제기구, 국제민간지원단체 간의 긴밀한 협조가 이루어지지 않아 관련 사업이 효율적으로 진행되지 못했다.⁹⁸

〈표 Ⅲ-17〉 주요 국제기구의 대북 농업개발지원사업

기구명	시작연도	주요 사업	관심분야
UNDP	1998	<ul style="list-style-type: none"> - 2차의 라운드 테이블 AREP계획 수립 및 추진 - 농촌에너지 개발 사업 - 지속농업을 위한 우량종자 사업 - 식량 및 농업정보체계 강화 - 수확 후 농작물 손실 감소 사업 - 교육훈련 및 연수 	농업 및 환경능력 강화
FAO	1995	<ul style="list-style-type: none"> - 이모작 확대 사업 - 환경 친화적 농업기술교육 - 시비 효율화 사업 - 농업통계 구축 사업 	농업기술
IFAD	1996	<ul style="list-style-type: none"> - 잠업개발사업 - 작물 및 축산복구 사업 - 밭 식량안보 사업 	농업복구 농촌소득증대
UNEP	1997	<ul style="list-style-type: none"> - 환경 분야 능력배양 - 대동강 유역 수자원 종합관리 - 친환경 주택 보급 및 환경교육 	환경개선
WFP	1995	<ul style="list-style-type: none"> - 식료품 가공공장 지원 - 취로사업용 식량지원 - 어린이 교육을 위한 식량지원 	식량안보

출처: 김영훈, “북한 농정의 평가와 과제,” 『북한농업동향』, 제15권 제4호 (한국농촌경제연구원, 2013), pp. 7~9에서 UN, *Overview Needs and Assistance in DPRK*(2012)를 재인용.

⁹⁸. 김영훈, “북한농업의 이해와 남북한 농업 협력 방향,” pp. 37~38.

또 하나의 한계는 투입물 프로그램에 비해 농촌복구 프로그램의 참여 규모가 저조했다는 점이다.⁹⁹ 이는 국제사회의 지원이 농업기반시설의 확립을 위한 사업에는 큰 관심이 없고, 현재 마주하고 있는 식량 문제를 단기적으로 해결하는 데에 주로 관심이 있다는 것과 북한 자체가 국제사회의 관심을 효과적으로 끌어들이지 못했다는 점을 시사한다. 그러나 이 사업의 실적이 이러한 한계를 보인다 하더라도, 사업 자체를 지속적으로 지원했다는 사실은 북한 스스로가 농업구조를 개선할 수 있는 의지와 여건을 마련해 준다는 점에서 의의가 있을 것이다.

〈표 Ⅲ-18〉 2002년 AREP 추진실적

단위 : 달러

요청기관	사업내용	요청금액	지원금액
FAO/ UNDP	봄작물 및 주작물 이모작 사업 지원	18,575,000	350,344
	주작물 및 겨울작물 이모작 사업 지원	20,096,000	737,715
	주작 감자생산 지원	15,059,450	0
	토양검정을 통한 비료의 효율성 증진사업	305,000	0
	녹비작물 재배를 통한 토양비옥도 관리	51,980	0
CONCERN	작물다양화를 통한 토양비옥도 관리	150,000	0
CONCERN	환경보호 및 복구사업	250,000	200,000
CESVI	염소생산 지원사업	200,000	0
DWHH/ GHH	겨울밀 종자관리 및 증식복구사업	260,000	188,857
TGH	평안남도 산림 및 환경보호사업	190,000	48,101
계		55,137,430	1,524,637

주: 최초의 통합호소 내용임.

출처: 권태진 외, 『국제기구의 북한농업 개발사업 추진방식 분석 및 적용방안』 (한국농촌경제연구원, 2003), pp. 56~60에서 재인용.

⁹⁹- 권태진 외, 『국제기구의 북한농업 개발사업 추진방식 분석 및 적용방안』, p. 84.

(나) 농업개발국제기금(IFAD)

IFAD는 1995년부터 북한의 농업개발을 위한 ‘잠업개발사업(sericulture development project), 작물 및 축산 복구사업(crop and livestock rehabilitation project), 전작지대 식량안보사업(upload food security project)’ 등의 과제를 추진했다. 잠업개발사업은 잠업 생산성을 향상 시켜 잠업을 수출산업으로 육성하며 양잠농가의 소득을 증대시키는 것이 목적으로 협동농장과 관련 기관에 필요한 자금을 차관하여 잠업의 현대화를 위한 기초를 마련하기 위해 계획되었다. IFAD의 대출금은 필요한 농자재나 비료 구입, 토목공사, 훈련 및 기술지원, 인건비 등에 사용되었다.

작물 및 축산 복구사업은 심각한 식량난을 겪고 있는 북한에 식량 공급을 증대시키기 위한 목적으로 추진되었다. IFAD의 대출금은 작물 재배를 위한 농자재, 농기구, 토목공사, 가축 및 사료구입, 훈련, 운영비 등에 지출되었다. 이 사업을 통해 약 585개의 협동농장에 비료, 트랙터 부품, 농약 등 농업을 위한 필요품들을 지원되었고 방목지 개발, 사료공장 건설 등 축산업 환경이 개선되었다. 이에 따라 혜택을 받은 협동농장의 생산성이 증가했고 특히 소규모 대출사업 덕분에 소득이 낮은 개별 농가들은 경영능력을 기를 수 있는 좋은 기회를 제공받을 수 있었다.¹⁰⁰

전작지대 식량안보사업은 소득이 낮은 양강도와 황해북도 지역의 46개의 협동농장에 지속적인 작물생산이 가능한 생산체계를 구축하고자 만들어진 사업으로, 씨감자 공급, 조림사업, 사방사업, 환경보호사업 등을 지원했다.

IFAD의 세 가지 사업은 소규모 개별 농장 또는 소득이 낮은 지역의

¹⁰⁰- 이금순, “국제사회의 대북 인도적 지원,” <www.vkorea.or.kr/files/board.12/6월10일%20이금순%20소장님2.hwp> (검색일: 2014.8.16).

농장 자생력 제고를 위한 사업이었고, 비교적 원만하게 수행되었다는 평을 받고 있다. 북한은 잠업개발사업의 경험으로 인해 재정, 물자조달, 감독 등의 사업 운영 방식을 북한 자체에서 효과적으로 운영하는 방법을 터득하게 되었다. IFAD의 사업이 소외된 부분에 집중되었다는 사실은 바람직한 것이지만 여전히 전문화와 기술훈련문제에 있어서는 충분한 지원이 미흡했다는 것이 한계이다. 높은 수준의 기술지원비만큼 다른 부분의 활동이 위축될 가능성이 있으므로 외국 전문가에 의한 기술 지원에 투자하는 비용이 많으면 북한에는 부담이 될 수 있다.

(다) 식량농업기구(FAO)

FAO는 1997년부터 북한의 식량생산량을 증가시키기 위해 긴급 농업지원사업을 추진하였다.¹⁰¹ 그 중 ‘축산 개발 및 채소생산(livestock development vegetable production)사업’과 ‘제2단계 농업통계지원(support to agriculture statistics, Phase 2)’ 사업은 한국 정부가 자금을 지원하였고, 이 외에도 FAO는 다른 국제기구 또는 민간단체와 함께 공동으로 북한의 농업생산 증대를 위해 북한의 이모작 사업(2001), 조립사업(2001), 방조제 복구사업(2001), 토끼 생산사업(2001), 영양개선을 위한 온실사업(2001), 종자 검사센터 설립(2001), 채소 재배기술 개선사업(2001), 전작지대 소규모 수로관리 사업(2001), 토양분석 및 비료개선사업(2001), 소규모 유가공 처리능력 강화사업(2001), 환경보호 및 복구사업(2002), 종자증식사업(2002), 감자생산 지원사업(2002), 녹비작물 재배사업(2002), 토양검정사업(2002) 등을 추진했다.

그러나 이러한 기술협력사업들 중 일부는 도중에 축소 또는 백지화되기도 했다. FAO가 다른 국제기구와 민간단체들과 함께 사업을 추

¹⁰¹- 위의 글, p. 5.

진하는 만큼 상호간의 협력이 중요하지만, 상호연계성이 낮아 사업이 진행됨에 있어 차질이 빚어지는 경우가 있었다. 감자생산 지원사업과 토양검정사업은 자금이 모금되지 않아 도중에 취소되었고, 겨울철 이모작 사업도 규모가 대폭 축소되었으며, 녹비작물 재배사업은 모금액이 들어오지 않아 사업이 계속 미뤄지고 있는 상태가 되었다.

(라) 종합 평가

UN산하의 국제기구들은 북한의 식량문제를 해결하고자 지속가능한 농업 개발을 위한 일부 개발협력사업들을 추진했다. 이 협력사업들은 국제사회와 민간단체의 지원을 모집하여 이루어졌으며 UN의 ‘합동호소 프로그램’이 함께 연계되었다. 그러나 이러한 사업들은 해당 기구들이 당초 계획했던 수준만큼 지원을 받지 못했으며, 북한의 만성적인 식량부족문제를 극복하기 위해 원래 의도했던 농업 복구와 개발이 장기적인 목표였는데 중국에는 단기적 투입재 지원에 집중된 결과가 나타났다. 게다가 여전히 국제기구를 통한 지원액의 90% 이상은 식량지원에 편중되어 있었다.

초기에는 유엔 합동호소에 의한 대북지원 요청액 중 농업부분 비율이 30%를 넘어선 적이 있으나 목표 달성이 여의치 않게 되자 점차 비중을 축소했다. 농업부문에 대한 지원 요청액과 실제 지원액을 비교해 보면 1998~2002년 평균 5.9%에 불과한 실정이었다. 그리고 실제 지원액도 1998년 이후 점차 감소하여 2002년에는 150만 달러에 지나지 않았다. 지금까지도 지속적으로 모금실적이 부진한 상황이며, 여전히 개발을 위한 지원 보다는 투입재 및 식량원조에 많은 비중으로 원조가 제공되고 있다.¹⁰²

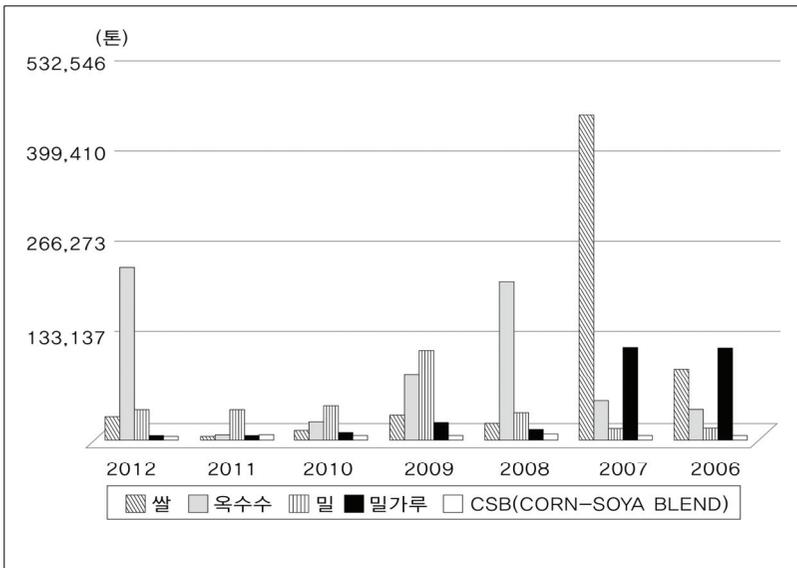
¹⁰² 권태진 외, 『국제기구의 북한농업 개발사업 추진방식 분석 및 적용방안』, pp. 103~107.

〈표 Ⅲ-19〉 2013년 국제사회 대북지원 실적

분야별	2013년	
	지원액(달러)	지원국
농업	1,897,362	CERF
조정 및 지원서비스	3,070,162	독일, 노르웨이
식량	24,037,608	스위스, 호주, 프랑스, 러시아, 독일, 룩셈부르크, 중국, CERF 등
보건	25,706,264	캐나다, 이탈리아, 한국, CERF, 스웨덴 등
인권보호	918,274	스웨덴
미분류	4,351,636	적신월사, 독일, 스위스, 스웨덴 등
물과 위생	3,077,693	스위스 중앙긴급기금

출처: 통계청, 『북한통계』 (2013), <http://www.kosis.kr/statisticsList/statisticsList_03List.jsp?vwcd=MT_BUKHAN&parmTabId=M_03_02#SubCont> (검색일: 2014.8.25).

〈그림 Ⅲ-2〉 국제사회의 대북식량지원 동향

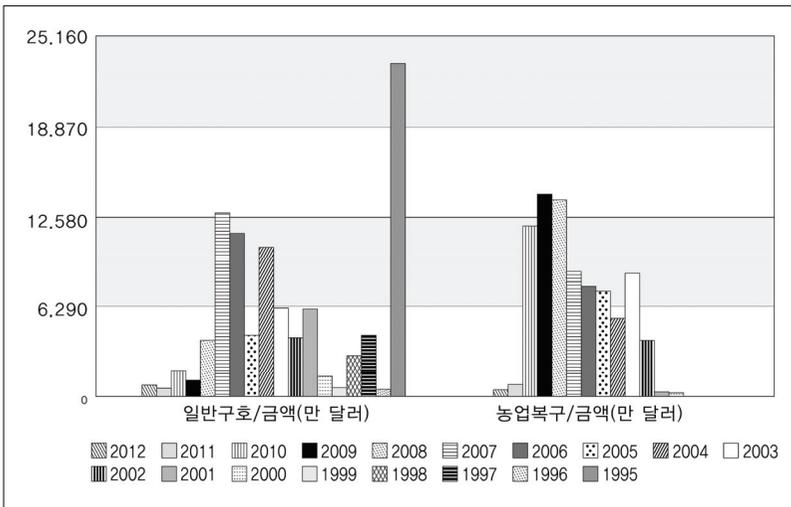


출처: 통계청, 『북한통계』 (2013), <http://www.kosis.kr/statisticsList/statisticsList_03List.jsp?vwcd=MT_BUKHAN&parmTabId=M_03_02#SubCont> (검색일: 2014.8.25).

나. 한국의 대북 농업지원

우리나라의 대북 농업지원 및 협력은 정부와 민간단체, 지방자치단체 주도로 추진되었다. 1995년부터 우리나라는 북한에 식량과 비료를 지원하기 시작했고, 1995년부터 2004년까지의 대북지원 규모는 9억 달러가 넘었다. 이는 당시 국제사회 전체 대북지원 금액의 약 30% 수준이었다.¹⁰³ 식량지원의 방식은 무상지원과 차관지원 등 이원적인 방식으로 추진되었고, 비료지원은 인도적 차원에서 무상으로 제공했다.¹⁰⁴

〈그림 Ⅲ-3〉 1995~2012년 분야별 대북 무상지원



출처: 통계청, 『북한통계』 (2013), <http://kosis.kr/statisticsList/statisticsList_03List.jsp?vwcd=MT_BUKHAN&parmTabId=M_03_02#SubCont> (검색일: 2014.8.25).

¹⁰³- 김경량·김지용, “6·15 남북정상회담 5년 평가와 과제: 대북지원과 남북한 농업협력,” 『수은북한경제』, 2005 봄호 (한국수출입은행, 2005), p. 6.

¹⁰⁴- 김영훈, “향후 대북 농업협력 및 지원방향,” 『북한농업동향』, 제14권 제2호 (한국농촌경제연구원, 2012), pp. 4~5.

2000년대 정부가 남북협력기금 지원을 시작하면서 우리민족 서로 돕기운동, 월드비전, 굿네이버스, 국제옥수수재단 등 20여 개의 민간 단체와 경기도, 강원도, 경남, 전남, 제주도 등의 지방자치단체가 서로 연계하여 지원을 하는 등 민간단체의 대북 농업지원사업이 활성화되었다. 처음 민간단체의 대북지원은 긴급구호성으로 제공이 되었으나, 긴급구호사업이 중·장기화 되면서 자재 및 기술지원을 통해 북한의 농업 생산 자체에 참여하는 방식으로 전개되었다.¹⁰⁵ 이로 인해 2000년대 북한의 해당 농촌사회에 새로운 농업생산기술 및 농자재를 지원 받음으로써 농업생산이 증대되었다. 더 나아가 당국 간 대화를 통해 농업부문 남북협력사업 추진을 합의하여 2005년 남북농업협력위원회에서는 협동농장 협력, 농업과학기술 및 인력교류, 종자부문 협력, 산림자원 보호 협력, 축산·과수·채소·특용작물 분야 협력 등 5개 농업협력사업을 추진했고, 2007년 12월에 남북경협공동위원회 농수산분과위에서는 2005년의 남북농업협력위원회 합의사항을 참고하여 종자생산 및 가공시설, 유전자원저장고 건설 지원, 검역 관련 협력, 과수, 채소, 잡업, 축산농업과학기술 분야 협력 등을 추진하기로 합의했다.¹⁰⁶

2000년대에 대북지원과 농업지원이 활발했지만 효과적인 결과를 얻지는 못했는데, 이는 2000년대 대북지원방식이 다소 미흡했기 때문으로 평가된다. 식량과 비료 등 투입재의 지원이 계획의 일부분이 되어 체계적인 방식에 따라서가 아니라 상황 논리에 따라 지원이 되어 재생산을 촉발하는 자본으로 전환되지 못해 1차적인 지원으로 끝나는 경우가 많았다. NGO와 지방자치단체들의 농업협력은 장기적인 목표로 자리를 잡는 듯 했으나 지원사업이 끝난 이후에 평가가 제대로 이루어

¹⁰⁵- 김경량·김지용, “6·15 남북정상회담 5년 평가와 과제: 대북지원과 남북한 농업협력,” pp. 7~8.

¹⁰⁶- 김영훈, “향후 대북 농업협력 및 지원방향,” pp. 4~5.

지지 않았고, 북한 농업이 자립할 수 있을 만큼의 규모로 사업이 진행되지 않았다.¹⁰⁷ 그리고 2005년, 2007년 두 차례에 걸친 농업협력은 북한의 능력이 충분히 고려되지 못한 채 일방적이었고, 양측의 추진의지 자체도 미약했다.

〈표 Ⅲ-20〉 대북지원 및 협력사업 평가¹⁰⁸

구 분		대북지원 및 협력사업의 평가
남한	정부	<ul style="list-style-type: none"> - 식량난 문제해결에 있어 남북 당국자는 자기주장만으로 대응하였고 남한 내 민간단체들 또한 진보·보수의 대립을 뛰어 넘어 화합된 힘으로 신속히 대응하지 못함으로써 일반 국민의 호응을 지속시키지 못했고, 정부정책을 변경시키지 못했음. - 정부의 대북정책도 전략적 측면에서는 바람직하나 구체적이고 실천적인 것들에는 여론을 의식해 망설이다가 기회를 놓쳐 큰 성과를 거두지 못했으며, 아직도 남북관계에서 확고한 도덕적 우위를 점유하지 못하고 있음. - 대북정책은 주로 통일부가 수립, 추진하도록 되어 있으나 정부의 지원기능이 통일부, 외교통상부, 산업자원부, 농림부 등으로 광범위하게 분산되어 있어 조정이 어렵고 효율적인 정책수립 및 집행에 한계를 보임. - 사업추진 목적의 다중성 <ul style="list-style-type: none"> ◦ 하나의 사업에 대해 경제적인 목적, 북한농업지원, 농업교류, 통일농업에 대한 준비 등 다양한 의도가 개입됨으로써 사업추진력을 약화시키는 원인이 되고 있음. - 일관성이 결여된 북한 지원형태 <ul style="list-style-type: none"> ◦ 북한에 대한 지원형태가 계획에 의한 것이 아니라 정치적인 논리에 의해서 많은 부분들이 이루어져 왔으며, 일시적인 지원형태가 많아 지속적으로 북한과 연계할 수 있는 장치들이 미비

¹⁰⁷- 위의 글, p. 4.

¹⁰⁸- 김경량·김지용, “6·15 남북정상회담 5년 평가와 과제: 대북지원과 남북한 농업협력,” p. 9.

구 분	대북지원 및 협력사업의 평가
민간 단체	<ul style="list-style-type: none"> - 각 단체가 대북지원 방식을 독자적으로 개발하지 못하고 여타 단체의 접근방식을 일률적으로 답보함으로써, 국민의 다양한 요구를 수용하는데 실패하였음. - 북한의 기아상황을 제대로 파악하지 못하여 산발적, 무계획적으로 여론에 따라 대응함으로써 국민적 공감대를 형성하고 지속시키는데 실패하였음.
북한	<ul style="list-style-type: none"> - 오랫동안 폐쇄경제체제를 고수해 왔기 때문에 국가간 경제협력 과정에서 지켜야 할 규범에 대한 인식이 부족함. - 대부분의 농업협력사업이 직접적인 농업생산을 목적으로 하고 있어 협동농장체제와의 조화 문제가 발생함. - 농업협력을 지원성 사업으로 인식하여 하나의 독립된 경제행위로 보는 인식이 정립되어 있지 않음.

출처: 김경량·김지용, "6·15 남북정상회담 5년 평가와 과제: 대북지원과 남북한 농업협력," 『수은북한경제』, 2005 봄호 (한국수출입은행, 2005), p. 9.

IV. 새로운 대북 지원전략의 모색: LRRD 접근방식

1. LRRD에 대한 기본 개념과 변화 과정

가. LRRD의 기본 개념

취약국가, 취약계층에 대한 인도적 지원활동이 진행되면서 단기적으로 위기상황에 직면하여 어려움을 겪고 있는 사람들에게 보다 양질의 지원과 원조를 제공하는 문제와, 장기적으로 이 나라들이 지니고 있는 구조적인 가난이나 취약성을 줄이는 문제가 각기 다른 기관들에 의해서 개별적으로 다루어지면서 원조 관련 정부와 기관들에서는 이 두 가지를 효과적으로 연결할 필요성이 오랫동안 제기되어 왔다. 재난이 발생한 취약지역에 대한 인도적 지원은 크게 긴급구호와 개발지원으로 구분할 수 있는데, 이 두 가지 작업은 상이한 성격의 기관들에 의해서 추진되어 왔으며, 이에 따라 추구하는 목표도 독립적으로 수립되었다. 이에 따른 양자 사이의 괴리현상을 줄여야 한다는 문제의식이 지속적으로 관련 국가들의 정책 입안자, 개발지원 전문가와 원조 활동자들 사이에서 공유되어 왔던 것이다.¹⁰⁹

¹⁰⁹- Margaret Buchanan-Smith and Simon Maxwell, "Linking Relief and Development: An Introduction and Overview," (Sussex, 1994), p. 1, <<http://www.eldis.org/fulltext/LinkingReliefandDevelopment.pdf>> (검색일: 2014.10.9). "The basic idea is simple and sensible. Emergencies are costly in terms of human life and resources. They are disruptive of development. They demand a long period of rehabilitation. And they have spawned bureaucratic structures, lines of communication and organizational cultures which duplicate development institutions and sometimes cut across them. By the same token, development policy and administration are often insensitive to the risk of drought and other shocks, and to the importance of protecting vulnerable households against risk. If relief and development can be 'linked', so the theory goes, these deficiencies can be overcome. Better 'development' can reduce the need for emergency relief; better 'relief' can contribute to development; and better 'rehabilitation' can ease the transition between the two."

가장 기본적인 문제의식은 “긴급 구호가 필요한 재난적인 상황(Emergency)은 많은 비용이 소요될 뿐만 아니라 그 지역 및 해당 국가에서 추진되어 왔던 개발작업(개발지원과 개발협력 등을 포괄)에 예산 사용에 있어서나 인력 활용 등의 측면에서 지장을 초래한다.” 왜냐하면 긴급구호 이후 해당 지역주민들의 삶의 터전을 원상복구하는 작업은 많은 시간이 소요되기 때문이다. 또한 긴급구호를 위해 진행되는 원조체계는 사안의 시급성을 이유로 관료주의적 폐해에 방지되기 쉬운 측면이 있으며, 이 과정에서 개인(house hold)의 생존권과 자존감 회복의 중요성이 무시되기 쉬운 경향이 있다. 그런데 만약 긴급구호와 개발협력이 긴밀하게 ‘연계’되어서 추진된다면 이러한 문제점들을 극복하는데 도움이 될 것이라는 아이디어인 것이다. 즉, 긴급구호와 개발을 연계(Linking Relief and Development)하자는 것이다.

LRRD(Linking Relief Rehabilitation and Development) 개념이 도입된 초기의 주된 관심은 성격이 상이하게 다른 3개 국면(긴급구호와 복구, 그리고 개발지원) 사이에 발생하는 재원조달의 간극(a funding gap)을 극복하자는 것에서 출발하였다고 할 수 있다. 특히 1980년대 아프리카의 식량위기에 대한 지원 문제를 논의하는 정책입안자와 현장 활동가 그리고 학자들 사이에서 ‘회색지대’라고 불렀던 이 간격을 어떻게 해소할 것인지를 논의하자는 것이었다. 다양한 지원형식(different forms of assistance) 사이에 나타나는 차이점으로 인해서 우선적인 지원과제를 적절한 수준의 재원을 확보하는 문제와 이들을 조율하는 문제들이 발생하기 때문이다. 이러한 고민은 2003년에 합의된 『Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship』 문건에 잘 반영되어 있다. 즉, 인도적 지원사업이 복구사업과 장기적으로 추진되는 개발사업에 도움이 되는 방향으로 추진되어야 한다는 점이

강조되고 있는 것이다.

복구와 장기발전의 지원, 지속가능한 생활로의 복귀와 유지를 위한 적극적인 지원 노력, 인도주의적 긴급구호에서 복구와 개발 활동으로의 전환과 같은 방식들을 통해서 인도적 지원을 제공.

(Provide humanitarian assistance in ways that are supportive of recovery and long-term development, striving to ensure support, where appropriate, to the maintenance and return of sustainable livelihoods and transitions from humanitarian relief to recovery and development activities).¹¹⁰

LRRD의 개념은 용어에서 나타나는 것처럼 상대적으로 단기적 과제인 긴급구호와 중기과제라고 할 수 있는 복구, 그리고 장기적 과제인 개발지원(development intervention)을 연계시켜 추진함으로써 지원 활동의 효과성을 높이지는 것이다.¹¹¹ 긴급구호와 복구, 개발 사이에서 나타나는 격차를 해소하기 위한 방안들이 모색되는 과정에서 LRRD를 포함하여 다양한 개념들이 소개되었다. 다양한 형태의 지원들이 가지고 있는 특징과 지원형태의 전환과정에서 나타나는 격차 문제를 어떻게 접근할 것인가에 따라 약간의 차별성이 발견되기는 하지만, 기본

¹¹⁰ - <<http://www.goodhumanitarianandonorship.org/gns/principles-good-practice-ghd/overview.aspx>> (검색일: 2014.10.10).

¹¹¹ - 긴급구호와 구호 및 개발을 연계 추진할 필요성에 대해서는 Magaret Buchanan-Smith and Simon Maxwell(1994)이 위에서와 같은 논문에서 5가지 근거를 제시하고 있다. 첫째, 인도적 지원사업에서 긴급구호를 위한 예산 비중이 증가하고 있으며, 개발지원과 연계성을 강화할 필요성이 대두되고 있다. 둘째, 긴급구호상황들은 지역 지원단체의 제한된 자금에서 급하게 투입되는 경향이 있고 개발과 연관성이 적은 새로운 과제들이 양산됨으로써 후속사업인 개발프로그램의 추진을 어렵게 할 가능성이 있다. 셋째, 전쟁 및 무력충돌에 따른 기근발생 사례가 증가하면서, 복구(rehabilitation)의 중요성이 훨씬 중요해졌다. 넷째, 아프리카 사례에서 확인할 수 있는 것은 긴급구호와 복구 그리고 발전을 단순한 독립된 단계의 연결로 이해할 경우 잘못된 판단을 초래할 수 있다는 것으로, 보다 복합적이고 종합적인 접근모형이 필요하다. 다섯째, 응급구호와 개발사업을 연계하는 것은 긍정적인 효과를 기대할 수 있다.

적으로는 지원형태가 전환되는 과정에서 나타나는 간극을 해소하는 데 초점이 맞추어졌다는 부분에 공통점이 있다. 예를 들면 ‘developmental relief’, ‘development-relief’, LRRD, ‘early recovery’ 등의 개념들이 다양하게 사용되고 있다.¹¹² 이 중에서 미국은 ‘development-relief’이라는 용어를 가장 공통적으로 사용하고 있으며, 같은 의미를 설명할 때 유럽연합은 LRRD를 사용하고 있다. 또한 ‘early recovery’라는 용어는 UN이 주도하는 2005년 인도적 지원사업의 개혁을 논의하는 과정에서 도입된 개념으로 가장 최근에 소개되었다.

〈표 IV-1〉 LRRD 개념의 기본 구성

	긴급구호(Relief)	회복, 복구(Recovery, Rehabilitation)	개발(Development)
목표	- 생명 구조 - 고통경감	- 긴급상황 이전, 또는 정상상태로 복구	- 경제·사회적 상황의 개선
대상	- 긴급상황에 노출된 사람들	- 긴급상황에 노출된 사람들	- 사회 전체
기본 원칙	- 필요에 기반한 인도주의 (needs-based) - 독립성 - 공정성 - 중립성	- 개발 원칙의 제한적 적용/인도주의적 원칙이 허용하는 범위 까지	- 소유권 - 조화(alignment) - 서로가 신뢰할 수 있는 결과의 도출
선호하는 협력 파트너	- 없거나, 시민사회	- 지역 사회와 지방정부	- 중앙 및 지방정부

출처: Julia Steets, “Donor Strategies for Addressing the Transition Gap and Linking Humanitarian and Development Assistance,” *Final Report* (Berlin: Global Public Policy Institute, June 9 2011), p. 11.

¹¹² Julia Steets, “Donor Strategies for Addressing the Transition Gap and Linking Humanitarian and Development Assistance,” *Final Report* (Berlin: Global Public Policy Institute, June 9 2011), pp. 12~13.

〈글상자 IV-1〉 회복력(Resilience)

최근 인도적 원조와 LRRD의 관계에 대한 논의에서 ‘회복력’이라는 용어가 강조되고 있다.¹¹³ 회복력이라는 개념은 이미 1960년대부터 사용되어 왔는데,¹¹⁴ LRRD의 목표를 달성하도록 하는 중요한 수단으로 인식되고 있다. ‘회복력’에 대한 논의의 핵심은 개발기관과 인도적 지원기관들 함께 할 수 있는가에 대한 것이라고 할 수 있다. ‘회복력’이라는 용어는 위기에 처한 사람들뿐만 아니라 위기에 취약한 대상까지 포함하는 폭넓은 개념이다.

‘회복력’의 접근방식은 국가, 공동체, 가정 및 개인이 재난이나 분쟁의 영향에 어떻게 저항하고, 복구 및 적응하는 역량에 초점을 맞추고 있다. ‘회복력 강화’ 접근방식은 또한 어떻게 하면 이전보다 더 나은 생활로 복귀할 수 있는가에 집중하고 있다. 이는 잠재적으로 재해 대비, 재해 위험 축소(Disaster Risk Reduction: DRR), 환경변화 적응, 평화구축, 사회적 보호, 개발 원조 및 인도적 대응 등 상이한 정책 분야에 대해 공통의 분석 틀과 목표를 제공함으로써 일종의 가교 역할을 수행할 수 있다.¹¹⁵

‘회복력’ 개념은 긴급구호와 개발지원이 서로 밀접하게 작업을 하기 위해서는 모두가 개혁될 필요성이 있다는 점을 강조하고 있다. 따라서 ‘회복력’에 초점을 맞추게 되면 두 가지 기회를 제공할 수 있다고 주장하고 있다.¹¹⁶ 첫째, 개발 원조를 개혁하여 장기화된 위기상황에 효과를 발휘할 수 있도록 하며, 가장 취약한 곳에 집중을 할 수 있게 한다. 둘째, 인도주의적 원조를 개혁하여 개발지원부분과 공동으로 계획을 수립하고 장기적인 수요를 강조할 수 있게 한다. 결국 재난에 취약한 국가의 회복력을 강화시켜줌으로써 재난을 방지하고 긴급구호의 필요성을 감소시키자는 것이다.

마지막으로, LRRD가 다양한 지원형태를 연계시키는데 초점을 맞춘다면, ‘회복력’ 접근은 위기발생 가능성이 높은 사람들의 실질적인 생활과 역량을 개선시키는 데 관심을 두고 있다고 하겠다.¹¹⁷

¹¹³-Irina Mosel and Simon Levine, “Remaking The Case for Linking Relief,

〈글상자 IV-2〉 재건, 복구(Rehabilitation)

‘재건(또는 복구)’이라는 개념은 ‘회복력’에서 더 나아가 사회적 인프라와 서비스 구축을 통해 재할능력을 키우는 것을 의미한다. 정치적, 경제적 그리고 사회적 재할을 통해 지속 가능한 개발에 다가갈 수 있다.¹¹⁸

‘재건(또는 복구)’라는 용어는 LRRD에 관한 저술에서 위기에서 비롯된 물리적·경제적 피해를 복구하는 데 국한되지 않은 특별한 기능을 발휘하는 것으로 묘사된다. EC(1996)는 이 개념을 “원조기관들의 개혁과 역량 강화, 해당지역의 인프라와 서비스의 재건과 개선, 지원 대상의 의지와 행동을 지원하며, 지속가능한 개발 재개를 위한 종합적이고 동태적이며 중간적인 전략”이라고 정의하고 있다.¹¹⁹ ‘재건(또는 복구)’은 보다 전환 가능한 방식으로 ‘개발’과 연계될 수 있는 국면(phase)이라고 할 수 있다. 또한 단 한가지의 통로를 통해서만 하는 것이 아니라(단계적으로 구분해서 하는 것이 아니라) 다방면의 통로를 통해서 구호와 원조를 이어주는 다리 역할을 한다.¹²⁰

Rehabilitation and Development: How LRRD Can Become a Practically Useful Concept for Assistance in Difficult Places,” *HPG Commissioned Report* (London: HPG, Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, March 2014), p. 1.

- ¹¹⁴- Christophe Béne, Rachel Godfrey-Wood, Andrew Newsham, and Mark Davies, “Resilience: New Utopia or New Tyranny? Reflection about the Potentials and Limits of the Concept of Resilience in Relation to Vulnerability-Reduction Programmes,” *IDS Working Paper*, Vol. 2012, No. 405 (IDS, October 2012), p. 8.
- ¹¹⁵- Ralf Otto MA, “Linking Relief and Development: More than Old Solutions for Old Problems?,” *IOB study*, No. 380 (The Netherlands: IOB study, Ministry of Foreign Affairs, May 2013), pp. 28~29.
- ¹¹⁶- Irina Mosel and Simon Levine, “Remaking the Case for Linking Relief, Rehabilitation and Development: How LRRD Can Become a Practically Useful Concept for Assistance in Difficult Places,” p. 4.
- ¹¹⁷- *Ibid.*, p. 5.
- ¹¹⁸- Ian Christoplos, Catherine Longley, and Tom Slaymaker, “The Changing Roles Of Agricultural Rehabilitation: Linking Relief, Development and Support

(1) 유럽연합의 개념 정의

유럽위원회(European Commission: EC)가 LRRD에 대한 견해를 공식적으로 밝힌 것은 1996년에 발표된 LRRD에 관한 첫 번째 통신문이다.¹²¹ 여기에서 단기적 과제인 구호와 복구 그리고 좀 더 장기적 과제인 발전을 효과적으로 추진하기 위한 접근방식이 검토되었으며, 조율된 접근(coordinated approach)을 통해서 추진사업 사이의 연계성을 강화하여, 이들 간의 보완성을 제고함으로써 사업의 효율성을 강화해 나가는 노력의 중요성이 강조되었다. 특히 효율성 증대라는 점에서 구호, 복구, 개발지원 내의 효율성뿐만 아니라 이들 활동현장 사이에 연계성을 강화할 필요가 있다는 점이 강조되었다. 유럽연합은 LRRD에 대한 결론을 도출하기 위해 다양한 단체와 전문가집단에 자문을 구했으며,¹²² 다음과 같은 결론에 도달했다고 밝히고 있다. “(LRRD 접근방식은) LRRD에 대한 일관된 정책제안이 매우 시의적절하다는 점에서 매우 유용한 것으로 평가된다. 정책적 접근 및 연계문제에 대한

to Rural Livelihoods,” (Overseas Development Institute Humanitarian Policy Group, July 2004), p. 8 재인용 <<http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/3854.pdf>>.

¹¹⁹- EC, “Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, on Linking Relief, Rehabilitation and Development(LRRD),” *COM(96) 153 final* (Brussels, 1996), p. 7.

¹²⁰- Irina Mosel and Simon Levine, “Remaking the Case for Linking Relief, Rehabilitation and Development: How LRRD Can Become a Practically Useful Concept for Assistance in Difficult Places,” p. 6.

¹²¹- EC, “Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, on Linking Relief, Rehabilitation and Development-an Assessment,” *COM(2001) 153 final*, (Brussels, 2001).

¹²²- 유럽국가의 전문가에 더하여, USAID, UN agents, NGOs, 그리고 연구기관 전문가가 참가한 워크숍(1995)에서 이 주제를 논의하였으며, 1996년에는 현장 전문가 20명이 참가한 세미나에서 토론하도록 하였다. 마이러한 논의과정을 거쳐 검토된 내용을 설문조사를 통해서 다양한 의견을 취합하였다.

개념에 대해서는 일반적인 합의가 존재하지만, 이를 실행하는 작업은 쉽지 않을 것이라는 점에도 동의하고 있다.”

2001년에 발표된 유럽위원회의 통신문에서는 1996년 이후 달라진 상황에 대한 평가를 기반으로 진전된 제안을 제시하고 있다.¹²³ 현장에서 LRRD를 적용한 경험이 축적되었으며, 추진기관들의 환경이 변화하였고, 원조수단 간의 조율이 필요하다는 점에 국제적인 합의가 이뤄졌다는 사실 등이 변화요소로 지적되었으며, 효과적인 연계를 통해서 긴급구호에서 개발지원으로 부드럽게 전환한다는 문제가 그리 단순하지 않다는 점을 인식하고, 보다 폭넓은 관점에서 접근할 필요성이 강조되었다. 예를 들면, 위기와 재난을 예방과 대비하며, 분쟁을 방지하고 해결하는 그래서 안정적인 상황을 회복하도록 하는 다양한 문제들을 포괄하는 통합적인 접근이 요구된다는 것이다.

종합하면, EU는 원조문제 해결을 위한 LRRD의 기본 개념을 다음과 같이 요약할 수 있다. “LRRD의 기본 개념은 재난상황에 지속가능한 대응을 하고 구호 및 원조작업에 시너지 효과를 얻기 위해서 단기적인 긴급구호 활동과 장기적인 개발 프로그램을 연계하는 것이다.”¹²⁴

¹²³- EC, “Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, on Linking Relief, Rehabilitation and Development—an Assessment,” 2001.

¹²⁴- Valerie Ramet, “Working Document on Linking Relief, Rehabilitation and Development: Toward More Effective Aid Committee on Development,” *Working Document* (European Union, 2012), p. 5. “The basic idea of LRRD is to link short-term relief measures with longer-term development programmes in order to create synergies and provide a more sustainable response to crisis situations.”

(2) 식량안보문제에 대한 LRRD 개념 적용

식량지원과 식량안보문제에 대해서 LRRD의 개념을 적용하면, 단기적으로는 식량부족으로 인한 기근사태를 해소하기 위해 구호활동을 펼치며, 장기적으로는 발전을 통해서 빈곤해소와 식량안보를 확보하는 문제를 연계해서 추진한다는 것을 의미한다. 결국 식량문제를 단기적인 수요와 장기적인 필요를 동시에 해결하기 위해 노력하는 방식으로 접근할 필요가 있다는 주장과 연결될 수 있다. 식량지원과 식량안보문제는 다양한 상황들이 복합적으로 작용한 결과이기 때문에 LRRD 관점에서 볼 때, 장기적인 과제라고 할 수 있는 식량안보문제는 동태적으로 정의되는 것이 적합하다고 할 수 있다.¹²⁵ 즉, 도시와 농촌에서 주민들이 식량의 수요·공급 및 접근 가능성 등에 맞추어 식량 및 가축 관련 확보능력을 구축하는 것을 비롯해서 자신들의 생산과 소득을 증대시키는 수단을 개발하고, 사회적으로 안정적인 안전망을 구축하는 것 등을 포괄한다. 이러한 노력을 통해서 식량위기에 취약한 인구의 규모를 감소하는 것이다.

문제는 일정한 수준 이하의 상황에 처해있을 경우에는 자신들이 보유하고 있는 식량과 가축을 처분하거나 심지어 생산수단까지 팔아서 식량을 구입하게 될 것이라는 점이다. 일정 수준 이상에 도달하는 것이 중요한 이유이다. 따라서 식량안보라는 장기적 과제를 추구하기 어려운 열악하고 낮은 경제수준에 처해 있을 경우 오히려 가난이 심화되는 현상이 나타나게 된다. 이러한 상황에서는 위기상황이 발생하기 않도록 예방하거나 위험을 감소시키기 위한 노력이 중요하게 된다.

¹²⁵- EC, "Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, on Linking Relief, Rehabilitation and Development(LRRD)," 1996, pp. 12~13.

식량문제 해결을 위한 지원사업에서 ‘복구’가 의미하는 것은 생산능력을 회복시키고, 모든 사람들에게 농업부문의 생산에 필요한 수단(토지, 종자, 농기구, 비료 등)들에 대한 접근권을 보장해 주는 작업이라고 할 수 있다. 결국 소득증대나 경제발전을 위한 노력이 뒷받침되지 않은 식량지원이나 식량안보 보장을 위한 노력은 성과를 기대하기 어렵다는 의미를 내포하고 있다.

나. LRRD 개념의 진화

LRRD에 대한 논의는 1980년대 발생한 아프리카 식량위기를 다루는 방식에 대한 효율성 문제가 제기되면서 시작되었다고 할 수 있다.¹²⁶ 당시 전문가들과 기관들이 인도주의적 원조, 재건 그리고 개발 사업을 추진하면서 지원사업이 다른 국면으로 진입할 때 재원조달에서 어려움이 발생하는 부분(grey zone)을 확인하면서 비롯된 것이다.¹²⁷ 아프리카에서 분쟁 횡수가 늘어나고 위기가 오래가면서 새로운 양상의 위기 유형에 가장 적합한 지원형태가 무엇인지에 대한 논쟁이 발생하였던 것이다. 그러나 ‘구호와 개발의 연계’에 대한 본격적인 논의는 1990년대 중반 이후부터라고 할 수 있다.

(1) 연계성을 단순한 선형관계로 인식: ‘Continuum’

LRRD에 대한 논의 초기에는 대부분 자연재해의 상황에만 초점을 맞췄고 재해에 따른 위험을 축소하는 부분에 논의가 집중되었다.¹²⁸

¹²⁶- Margaret Buchanan-Smith and P. Fabbri, “Links between Relief, Rehabilitation and Development in the Tsunami Response: A Synthesis of Initial Findings,” *TEC Thematic Evaluation Report* (Tsunami Evaluation Coalition, 2005), p. 5.

¹²⁷- Valerie Ramet, “Working Document on Linking Relief, Rehabilitation and Development: toward More Effective Aid Committee on Development,” p. 5.

또한 당시 논의에서는 재난에 따른 위기를 일시적인 것이라고 생각을 했으며, 시간이 지나면 사라지게 될 과도기적 성격으로 인식하였다. 이러한 인식은 긴급구호에서 개발로 연결되는 과정을 단순한 선형관계로 파악하는 ‘Continuum’의 개념으로 접근하도록 하였다.¹²⁹ 초창기의 LRRD에 대한 개념의 특징은 구호단계에서 개발단계로의 단순한 국면전환(a linear one-way transition)을 의미한다는 점이다. 즉, 연속체모델(‘Continuum’ model)이었던 것이다. 이 접근방식에 따르면, ‘연계’는 지원의 다음단계로 진입하기 위한 기반을 마련한다는 ‘출구전략’에 초점을 맞췄다고 할 수 있다. 여기에서는 위기상황을 정상적인 발전과정에서 돌출적으로 나타나는 교란현상 정도로 이해하고 있다. 초창기에 이러한 경향성이 나타나게 된 이유는 현재에도 유효한 현상에 기초를 두고 있는데, 그것은 재해의 발생 빈도와 강도가 증가하였으며, 이에 따라 긴급구호의 필요성도 증가하여 원조 예산에 대한 부담도 증가하게 되었다는 점이다. 1990년대 내내 이러한 LRRD의 선형화된 개념은 복합적인 정치적 위기라고 알려진 도전적 상황에 직면하게 되었다. LRRD의 초기 개념이 확산된 이유는 긴급위기상황에서 매우 비싼 비용이 소요되고, 발전과정이 왜곡되며, 복구에도 많은 시간이 요구된다는 사실에서 비롯된다. 따라서 구호와 개발을 연계시킴으로써 위에서 제기된 문제를 완화시키고자 하는 것이다.¹³⁰

¹²⁸- Magaret Buchanan-Smith and Simon Maxwell, “Linking Relief and Development: An Introduction and Overview,” p. 2; Magaret Buchanan-Smith and P. Fabbri, “Links between Relief, Rehabilitation and Development in the Tsunami Response: A Synthesis of Initial Findings,” p. 5.

¹²⁹- Adele Harmer and Joanna Macrae, “Beyond the Continuum: The Changing Role of Aid Policy in Protracted Crises,” *HPG Research Report 18* (Humanitarian Policy Group at ODI, July 2004), p. 2.

¹³⁰- Irina Mosel and Simon Levine, “Remaking the Case for Linking Relief, Rehabilitation and Development: How LRRD Can Become a Practically Useful

‘Continuum’은 긴급구호 이후에 개발지원으로 전환해야 한다는 단선적인 시각(linear view)을 반영하고 있다. 즉, 재난이 일어나는 동안 개발사업을 추진할 수 없고, 개발지원은 재난에 대한 구호사업이 끝난 이후 진행해야 한다는 ‘순차적인 이행’을 당연한 과정으로 받아들이는 것이다. 이러한 LRRD에 대한 초기의 생각에 따르면 긴급 상황은 많은 구호비용과 함께 개발사업의 중단을 초래하고 오랜 기간의 복구과정을 필요로 한다.¹³¹

긴급구호와 개발지원에 대한 ‘Continuum’의 개념은 두 가지 지원형태를 순차적으로 연결하는 것이 현실적인가라는 의문에 직면하게 된다. 긴급구호와 개발지원의 ‘순차적인 이행’에 관한 논쟁은 복잡적이고 계속 변하는 현실과는 맞지 않다는 견해가 확산되었으며, 이에 따라서 연계성의 ‘Continuum’ 개념은 1990년대를 거치면서 다양한 지원형태의 동시적 진행이라는 ‘Contiguuum’의 개념으로 서서히 대체되게 된다.¹³² 하지만 ‘Continuum’의 개념은 현재까지도 지원형태의 연계성에 대한 논의에 영향을 주고 있다.¹³³

(2) 다양한 지원작업의 병행 추진을 강조: ‘Contiguuum’

LRRD 개념에 대한 ‘단선적인 접근방식’에 대해 적합성, 현실성, 효과성 등의 관점에서 다양한 문제가 제기되었다. Longhurst(1994)는

Concept for Assistance in Difficult Places,” p. 3.

¹³¹- James Lewis, “Continuum or Contiguuum? Development for Survival and Vulnerability Reduction,” *Fifth ESA Conference 2001: Helsinki, Session IV: Disaster and Development: A Vital Connection* (University of Bath, 2001), p. 2.

¹³²- EC, “Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, on Linking Relief, Rehabilitation and Development(LRRD),” (1996), pp. ii~iv.

¹³³- Margaret Buchanan-Smith and P. Fabbri, “Links between Relief, Rehabilitation and Development in the Tsunami Response: A Synthesis of Initial Findings,” pp. 5~6.

자연재해의 반복성을 언급하며 근본적으로 ‘취약성 감소’를 위해 노력해야 한다고 주장한다. 따라서 긴급구호 이후에 개발지원으로 넘어가는 것이 아니라 구호와 동시에 재화와 복구작업 그리고 개발지원을 시행함으로써 ‘취약성 감소’에 긍정적인 영향을 끼쳐야 한다고 주장한다.¹³⁴ 유럽연합(1996)은 LRRD 개념에 대해서 초기부터 ‘순차적 이행(Continuum)’보다는 ‘동시병행적 추진(Contiguum)’이라는 용어가 보다 적합한 것으로 보인다는 견해를 표명하였다.¹³⁵ 어떤 나라에서든 구호, 재건 및 개발 사업이 모두 동시에 병행 추진될 수 있다는 현실적 사실을 반영할 필요가 있다는 것이다. 유럽연합은 이후에도 같은 견해를 강조하고 있다.¹³⁶ 다만 여기에는 재해의 특성에 따라 대처방식의 적합성도 달라질 수 있다는 점을 추가적으로 강조하고 있다.¹³⁷ 결국 유럽연합의 관점은 위기상황에 대처하기 위한 국제사회의 노력은 대응이 요구되는 위기의 성격에 따라 탄력적으로 접근할 필요가 있으

¹³⁴- Richard Longhurst, “Conceptual Frameworks for Linking Relief and Development,” Vol. 25, No. 4 (IDS Bulletin, October 1994), pp. 21~22.

¹³⁵- EC, “Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, on Linking Relief, Rehabilitation and Development(LRRD),” (1996), p. ii.

¹³⁶- EC, “Communication from the European Commission to the Council and the European Parliament: Linking Relief, Rehabilitation and Development—an Assessment,” 2001, p. 3.

¹³⁷- 위기의 종류를 자연재해, 무력충돌, 기타 구조적 위기상황 등으로 구분하고, 자연재해에 따른 위기발생의 경우 상대적으로 긴급구호와 복구 그리고 개발이 상호연계 속에서 순차적으로 이루어지더라도 별문제가 없는 것으로 판단되고 있으나, 무력충돌의 상황에서는 순차적으로 지원작업을 진행할 수 있는 상황이 전개되기 어렵다는 점을 강조하고 있다. 특정 지원사업이 진행되는 상황에서도 예상치 못한 다른 문제들이 야기되거나 상황이 갑자기 악화되거나 호전될 수 있으며, 새로운 위기상황이 돌발적으로 발생할 수 있기 때문이다. 이 밖에도 정치·경제·사회적 열악한 환경들로 인하여 발생하는 위기상황에 대처해야 하는 경우가 있다. 체제전환 과정에 있거나 정치적 혼란 상황 등으로 정부가 제대로 역할을 수행하지 못하거나 제도적 장치가 미흡한 상황에서 발생하게 된다. 이 경우에는 긴급구호와 개발협력을 위한 지원이 병행될 필요성이 커진다. *Ibid.*, pp. 3, 5~9.

며, 이를 위해서는 인도적 문제에 대한 보다 폭넓은 시각이 필요하다는 점을 강조하고 있다.

동시병행적 접근의 필요성은 국제사회가 대응해야 하는 위기들이 단순하지 않고 복합적인 특성을 지니고 있다는 문제의식에서 제기되었다고 할 수 있다. 예를 들면, 어떤 재난의 경우에는 응급구호가 수 년 동안 계속되기도 하며, 이러한 상황은 어떤 국가들에게는 지나치게 구호의존적인 행태를 보이게 만들거나 지역시장이 붕괴되기도 하며, 심지어는 또 다른 위기상황이나 분쟁을 야기하기도 하는 것이다. 따라서 이 같은 상황에서는 지원의 다양한 형태가 동시에 추진될 필요성이 있다는 것이다. 이를 통해서 조기복구와 미래의 위기 방지를 위한 노력이 중요하게 제기되는 것이다.¹³⁸

〈글상자 IV-3〉 조기복구(Early Recovery)¹³⁹

오늘날의 조기복구 개념은 UN 개발계획(UNDP)과 연관되어 있다. 조기복구의 개념은 2005년에 시작된 인도주의적 사업의 개혁 작업을 통해서 대외적으로 소개됐다.¹⁴⁰ UNDP는 IASC(Inter-Agency Standing Committee)와 CWGER(Cluster Working Group on Early Recovery)를 구성하여 인도적 지원사업에서 복구를 위한 기회를 촉진한다는 목표로 추구하고 있다.

조기복구는 기본적인 서비스의 복원과 해당 사회의 사회적·정치적·경제적 조직에 초점을 맞춘다. 조기복구는 수원국의 주인 의식(ownership), 역량 강화(capacity building) 그리고 참여(participation)과 같은 개발

¹³⁸- Satu Lassila, "Linking Relief, Rehabilitation and Development-A Policy Perspective," (Ministry for Foreign Affairs of Finland, Department for Development Policy, January 2009), p. 10.

¹³⁹- Ralf Otto MA, "Linking Relief and Development: More than Old Solutions for Old Problems?," p. 28.

원칙들을 인도적 지원사업에 적용한다. UNDP는 국가 단위로 조기 복구 접근방식을 인도주의적 지원프로그램에 통합하여 추진할 전문가를 파견하며 일부 국가에서는 조기 복구와 관련한 클러스터가 조성된다.

이와 함께 현장의 대한 적용 가능성 측면에서도 동시병행적 접근의 필요성이 강조되고 있다. 특히 내전상황이 발생하여 단기적 응급지원과 장기지원이 공존하는 경우에 순차적 이행이라는 선형적 접근방식은 적합하지 않기 때문이다. 예를 들면, 특정 국가의 어떤 지역에서는 난민들에게 식량을 배급해 주고 있는데, 같은 기간에 다른 지역에서는 소규모 신용제공(micro-credit)이나 농촌개발사업 또는 학교건설 사업과 같은 개발협력사업이 진행되고 있는 경우가 있는 것이다.¹⁴¹ 따라서 동시병행적 접근방식은 긴급지원이 필요한 부분에 대한 접근과 상대적으로 덜 취약한 주민들의 상황 개선 및 미래에 발생할 수 있는 위기를 방지하기 위한 노력들이 동시에 진행될 수 있도록 종합적으로 접근하자는 것이다.

(3) 안보정책과의 결합을 통한 새로운 형태의 변화: ‘Second Generation’

지원에 대한 논의를 단선적 접근에서 동시병행적 접근으로 전환하는 논의까지를 LRRD에 대한 1세대(first Generation) 논의라고 한다면, 장기화된 분쟁으로 인해서 발생하는 정치적인 문제까지 포함되어야 한다는 주장에 대한 논의가 LRRD에 대한 2세대 논쟁이라고 할

¹⁴⁰- <www.undp.org> (검색일: 2014.9.29).

¹⁴¹- VENRO, “Linking Relief, Rehabilitation and Development: Approaches and Financing Instruments to Improve the Transition between Relief, Rehabilitation and Development Co-operation,” *VENRO Working Paper*, No. 17 (Germany, February 2006), p. 4.

수 있다. 지원과 원조문제에 대한 논의에서 정치·안보적 상황이 고려되어야 한다는 견해가 대두된 것은 1990년대 중반부터라고 할 수 있다.¹⁴² Harmer and Macrae(2004)가 작성한 보고서에 따르면, LRRD 개념에 안보적 고려가 포함되는 계기가 된 결정적인 사건은 2001년 미국에서 일어난 ‘9·11 테러’라는 것이다. 미국의 국가안보전략(2002)과 USAID의 해외원조 백서(2004)에서는 원조가 반테러노력에 기여할 수 있어야 한다는 점이 강조되었다.¹⁴³

‘9·11 사건’이후 미국을 중심으로 세계은행과 유엔기관 등에서는 인간안보(human security) 문제가 정책에 많은 영향을 미치게 되었기 때문이다. 이 사건을 계기로 원조들을 연계하는 문제를 다루는 데 있어서 취약국가 내부의 ‘정치적’이고 ‘안보적’인 목적을 더 강조하게 되었다.¹⁴⁴ LRRD에 대한 ‘2세대’ 논의가 구체적으로 진행된 것이다. 원조사업에 안보적인 고려가 중요하게 고려되어야 한다는 점은 LRRD 개념을 적용하는데 있어서 새로운 도전과제로 대두되었다. 특히 원조를 제공하는 데 있어 인도적 고려사항과 개발적 측면을 연계시키면서 인도적 원칙을 적용하는 문제가 더욱 복잡하게 된 것이다. 이에 따라서 LRRD에 대한 논의에서도 재발되는 위기를 어떻게 다루는 것이 바람직한지에 관심이 집중되었던 것에서 원조 배분 비율을 결정하는 데 있어서 정치적 고려사항을 어떻게 반영할 것인가 하는 문제에 관심을 가지게 된 것이다.

¹⁴²- Satu Lassila, “Linking Relief, Rehabilitation and Development-A Policy Perspective,” p. 10.

¹⁴³- Adele Harmer and Joanna Macrae, “Beyond the Continuum: The Changing Role of Aid Policy in Protracted Crises,” p. 4.

¹⁴⁴- Irina Mosel and Simon Levine, “Remaking the Case for linking Relief, Rehabilitation and Development: How LRRD Can Become a Practically Useful Concept for Assistance in Difficult Places,” p. 4.

〈표 IV-2〉 LRRD에 대한 1세대 논의와 2세대 논의 비교

1세대 논의	2세대 논의
<ul style="list-style-type: none"> - 인도적 지원기관들과 복합적인 역할을 수행하는 기관들이 논의를 주도 	<ul style="list-style-type: none"> - 개발지원 단체와 정치안보 관련 활동가들이 논의를 주도 - 인도적 지원 단체에서는 연계문제 신중
<ul style="list-style-type: none"> - 분쟁지역에서는 복잡하고 변화하는 환경 때문에 논의가 제대로 진행 안됨 - 위기를 잠정적인 것으로 인식 	<ul style="list-style-type: none"> - 위기의 지속 가능성에 대한 인식 증가 - 여전히 분쟁 후/과도적인 환경에 관심이 집중된 경향
<ul style="list-style-type: none"> - 중립성과 정치적 독자성이라는 점에서 인도적 지원과 개발지원의 차이점에 대한 인지 부족 	<ul style="list-style-type: none"> - 인도적 지원의 특징에 대한 이해 증가 - 긴급구호는 취약국가에 개입하는 주요 수단 - 군사개입과 대외정책이 밀접하게 연계되면서 구호의 정치적 특징은 무시
<ul style="list-style-type: none"> - 연계성에 제한적으로 고민 - 연계의 정당성에 대해서는 증명되지 않았다는 입장 	<ul style="list-style-type: none"> - 인도적 지원과 개발프로그램의 목표를 개념적으로 연계하는 노력 증대 - 그러나 인도주의적 활동 원칙이 개발지원그룹에서는 잘 이해되지 않음
<ul style="list-style-type: none"> - 지원체계의 분열 	<ul style="list-style-type: none"> - 공여자들 사이에 구호와 개발체계를 통합하려는 노력 증가
<ul style="list-style-type: none"> - 연계성이 고려된 개발지원을 위한 기금 확보 미미 	<ul style="list-style-type: none"> - 전략적으로 중요한 국가를 중심으로 지원재원의 가시적인 확대
<ul style="list-style-type: none"> - 안보적 주제는 거의 배제 	<ul style="list-style-type: none"> - 안보적 사안이 지원사업을 수행하는데 중요한 제약조건으로 부상 - 지원자금이 안보적 개입에 도움이 되는 방향으로 사용 경향

출처: Adele Harmer and Joanna Macrae, "Beyond the Continuum: The Changing Role of Aid Policy in Protracted Crises," p. 11.

2. LRRD에 대한 논의 전개과정과 극복 과제

가. 주요 논의의 주제 및 적용 범주

1980년대, LRRD에 대한 논의가 시작되는 단계에서 적용되는 대상으로 기근과 자연 재난에서 비롯된 긴급상황이 주를 이루었다. 이 시기에는 긴급구호의 대상이 대부분 자연재해와 기근이었으며, 이에 따라 지원의 주요 목표는 대상지역들의 취약성을 감소시키고 직면한 위기 상황에서 벗어나는 것이라고 할 수 있다. 또한 재난 예방의 중요성에도 관심을 갖고 논의하였다.¹⁴⁵ Magaret Buchanan-Smith and Simon Maxwell(1994)은 긴급상황을 4가지로 구분을 하고 있다.¹⁴⁶ 첫째, 갑작스러운 응급상황: 지진이나 홍수와 같은 자연재해로 인한 비상사태, 이러한 재난은 보통 일시적으로 발생한다. 둘째, 느리게 발생하는 응급상황: 가뭄과 페스트와 같은 자연재해로 인한 비상사태이다. 셋째, 지속적인 응급상황: 구조적 빈곤으로 인한 취약한 복지상태, 가뭄과 같은 자연재해는 이러한 위기를 악화시키게 된다. 넷째, 복합적이면서 정치적인 응급상황: 내전 등으로 인해 발생하는 위기상황이다.

1980년대 중반부터는 아프리카의 기근을 계기로 긴급구호와 개발을 연계시키는 문제가 중요 논점으로 제기되었다. 이에 따라 기근 및 식량안보의 중요성에 대한 이해와 접근방식에 많은 영향을 미치게 되었다. 그러나 치료(cure)방식을 둘러싼 논의 보다는 예방이 중요하다는 주장이 제기된다.¹⁴⁷

¹⁴⁵-Claes Lindahl, "Developmental Relief? An Issues Paper and Annotated Bibliography on Linking Relief and Development," (Sida Studies in Evaluation, August 1996), p. 8.

¹⁴⁶-Magaret Buchanan-Smith and Simon Maxwell, "Linking Relief and Development: An Introduction and Overview," pp. 9~10.

초기의 LRRD에 대한 논의는 긴급구호가 개발지원에 도움이 되는 방식으로 연계될 수 있도록 원조프로그램을 종합적으로 관리하자는 데 초점을 맞추었다. 그러나 이러한 경향은 점차 변하게 되는데 비상상황이 일시적인 것이 아니라는 인식으로부터 시작이 된다.

2000년대에 접어들면서는 무력충돌과 같은 안보적 이유로 인한 비상상황이 관심의 대상으로 부각된다. 분쟁으로 발생한 긴급상황은 장기화하는 경우가 많고, 분쟁 이후의 상황은 매우 복잡하다는 점에서 이전의 접근방식이 재고되어야 한다는 주장이 강조되었다.¹⁴⁸

LRRD에 관한 또 다른 논의는 긴급구호와 개발지원 사이에 발생하는 재원조달에서의 괴리(gap)에 관한 것이다. 원조 기관들 사이에 서로 다른 접근방식과 각자의 목표 및 재원조달방식이 존재한다. 따라서 이 기관들이 추구하는 목표와 우선순위 간에 차이가 발생하면서 연계 및 조율에 문제점이 발생하게 되는 것이다.¹⁴⁹ 또한 이러한 기금격차(funding gap)가 만들어지는 데에는 관료주의적인 체계 다른 방식의 작업 방식, 개념적으로의 문제 등이 이유가 지적되고 있다.¹⁵⁰ 그리고 이러한 기금격차는 기금의 분배과정에서도 문제가 발생하게 된다. 긴급구호와 개발지원은 각기 다른 기관들에 의해 수행되기 때문에 이 기관들 간의 연계 및 조율작업이 필요한 것이다.

¹⁴⁷- Claes Lindahl, "Developmental Relief? An Issues Paper and Annotated Bibliography on Linking Relief and Development," p. 8.

¹⁴⁸- Ian Christoplos, Catherine Longley, and Tom Slaymaker, "The Changing Roles of Agricultural Rehabilitation: Linking Relief, Development and Support to Rural Livelihoods."

¹⁴⁹- Margaret Buchanan-Smith and P. Fabbri, "Links between Relief, Rehabilitation and Development in the Tsunami Response: A Synthesis of Initial Findings," pp. 5~6.

¹⁵⁰- VOICE, "Linking Relief Rehabilitation and Development(LRRD): Towards a More Joined up Approach Enhancing Resilience and Impact," *NGO Voice-CONCORD Position Paper* (July 2012), pp. 1~2.

나. LRRD 접근방식의 극복과제

LRRD 접근방식이 가지고 있는 장점에도 불구하고 현실에서는 많은 문제점들이 지적되고 있으며, 최근에 다시 재조명받고 있기는 하지만 여전히 유럽이나 유엔기구와 같이 제한된 국가와 기관에서 이 개념을 적극적으로 받아들이고 있는 상황이다. 이처럼 LRRD 접근방식을 적용하는데 어려움을 겪고 있는 이유는 무엇인가? 유럽국가의 원조 관련 NGO 연합체인 CONCORD(2012)에 따르면, 긴급구호와 개발지원 사이의 연계가 잘 이루어지지 않고 있는 이유로, 프로그램 설계방식과 관료주의적인 장애요소, 그리고 업무추진방식과 개념에서의 차이점들이 존재한다는 점을 지적하였다.¹⁵¹ 특히 긴급구호와 개발지원은 각기 다른 단체가 상이한 목표와 조직체계, 시간표를 통해서 접근하고 있으며, 이러한 차이가 연계를 통한 효과적인 지원을 위해 연대하는 것이 쉽지 않도록 만든다고 할 수 있다. 여기에 결정적으로 연계를 어렵게 만드는 것이 자원조달문제라고 할 수 있다. 보통 기금을 기부하는 측에서는 특정 지원활동을 선택하는 경향이 있기 때문이다. 따라서 기부자(donors)의 입장에서 긴급구호상황이 완료되었다고 판단되면 지원프로그램에 대한 지원을 중단할 수 있으며, 또한 재난이 '개발지원 국면(development phase)'에 있는 지역 상황을 크게 변화시키기 때문에 장기적인 지원프로그램이 유용하지 않다고 생각하게 만드는 것이다.

Adele Harmer and Joanna Macra(2004)은 LRRD가 많은 관심과 논의에도 불구하고 장기화된 위기상황에 대응하는 지원방식에는 별다른 영향력을 행사하지 못하고 있다고 주장하면서 4가지 원인을 지적

¹⁵¹- *Ibid.*

하고 있다.¹⁵² 첫째는, 이러한 논의가 주로 인도주의적 정책을 다루는 쪽에 의해 주도되고 있기 때문이라고 할 수 있다. 이들은 국제원조사회에서 상대적으로 규모나 영향력 측면에서 작은 비중을 차지하고 있다. 또한 이러한 논의가 긴급구호와 개발지원으로 이원화된 원조체계의 특징 때문에도 제한을 받고 있다. 둘째 원인으로서는, ‘연계’ 논의가 장기화되고 있는 위기의 성격 변화를 따라가지 못하고 있다는 점을 꼽을 수 있다. 위기를 촉발하는 분쟁의 정치·경제적 성격이 충분히 고려했어야 한다는 것이다. 셋째는, 외형상 긴급구호 예산은 증가한 반면에 분쟁 등으로 장기화되고 있는 위기상황에 대처하기 위한 예산은 증가하지 않고 있다는 사실에서 찾고 있다. 불안한 치안상황과 함께 정치·안보적 고려 때문에 분쟁지역에 대한 지원에 배당되는 예산이 필요에 비해 낮은 수준을 유지하고 있다는 것이다. 넷째는 긴급구호와 개발지원 사이의 차이점이 관리차원의 문제가 아니라 정치적인 성격을 지니고 있기 때문이라는 것이다. 많은 공여국들은 장기화된 위기지역에 개발지원보다는 긴급구호를 제공하는 것을 선호하는 경향성을 보이고 있다. 개발지원은 수원국의 주인의식을 강조하는 반면에, 긴급구호는 국가실패를 전제하고 이루어지는 경향이 강하다는 점에서 원인을 찾을 수 있다.

Irina Mosel and Simon Levine(2014)은 LRRD가 관심에서 멀어지고 있는 4가지 한계점을 지적하고 있다.¹⁵³ LRRD 개념을 현장에서 적용하는 과정에서 나타나는 우선적인 도전적 과제는 인도주의적 원조

¹⁵²- Adele Harmer and Joanna Macrae, “Beyond the Continuum: The Changing Role of Aid Policy in Protracted Crises,” pp. 3~4.

¹⁵³- Irina Mosel and Simon Levine, “Remaking the Case for Linking Relief, Rehabilitation and Development: How LRRD Can Become a Practically Useful Concept for Assistance in Difficult Places,” pp. 6~7.

와 개발지원 기관들 사이의 조직문화, 가정과 추구하는 가치, 일하는 방식과 시스템 등에서 차이가 크다는 점이다. 특히 추구하는 목표에서 차이점이 큰데, 인도적 지원에서는 개인의 생명을 구조하는 것이 가장 중요한 목표라고 할 수 있고, 반면에 개발 원조는 해당지역의 시스템을 지원하는 것이 주요 목적이라고 할 수 있으며 거버넌스를 통해서 이행된다. 이처럼 근본적인 차이점이 긴급구호와 개발지원을 연계하는 작업을 어렵게 만드는 것이다. LRRD 접근방식이 직면한 두 번째 도전과제는 인도적 지원의 독립성과 중립성에 대한 의문이 제기된 것이라고 할 수 있다. 이러한 현상은 특히 UN의 인도지원체계가 거대한 통합조직으로 재편되는 과정에서 더욱 두드러지게 나타났다고 할 수 있다. 그러나 우리가 직면하고 있는 현실은 인도적 지원사업이 항상 정치적 결정에 많은 영향을 받고 있다는 사실이다. 이러한 현실을 받아들이는 것이 오히려 인도적 지원사업의 기본원칙을 지키는데 도움이 될 것이라고 주장하는 목소리도 존재한다. 세 번째 극복 과제는 LRRD 개념이 강조하고 있는 연계를 위해서는 연결되어야 하는 각 요소(relief, rehabilitation, development)에 대한 개념 정의부터 보다 명확해져야 한다는 사실이다. 네 번째로 지적되는 과제는 LRRD가 어떤 도움을 주어야 하는지에 집중하기 보다는 원조를 위한 시스템을 어떻게 구축할 것인지에만 집중하고 있다는 점이다.

다. LRRD 개념의 새로운 적용 가능성 모색¹⁵⁴

그동안 LRRD에 대한 논의의 대부분은 인도주의적 지원기관이나 관련 활동가들에 의해서 주도되었다. 이에 따라 LRRD 개념이 개발

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 8.

지원의 핵심적인 주제로 다루어지지 못했으며, LRRD의 일방향적 ('one-way' linearity) 특징이 형성되었다. 이에 따라 LRRD는 긴급구호가 개발지원으로 전환될 때, 누구에게 무엇을 어떻게 넘겨야할 것인가를 고민하는 출구전략(exit strategies)으로 인식되었다는 것이다. 여기에 더하여 LRRD의 적용 과정에서 나타난 한계점으로는, 잘못된 문제에서 답을 찾고 있었기 때문이라는 점을 지적하고 있다. 즉, 위기가 일상적인 상황이 아닌 돌출현상이라는 인식으로 접근하였기 때문에 긴급구호와 개발지원을 연계하는 노력이 제대로 작동하지 않았다는 것이다. 이에 따라 분쟁 등으로 발생한 장기적인 위기상황에서 고통을 받고 있는 취약계층을 대상으로 개발지원이 이루어지지 않고 있다는 점을 문제로 지적하고 있다. 추가적인 문제점으로 지적되는 것은 LRRD가 진단 잘못뿐만 아니라 처방도 잘못하고 있다는 점이다. 즉, 지원형태의 단계적·순차적 접근이 장기화되고 구조화된 위기상황에 효과적인 해법을 제공할 수 있을 것이라는 주장이다.

이에 따라 LRRD에 대한 논의의 핵심은 장기화된 위기가 나타나는 지역에 대한 개발지원을 제공하는 방식과 이 지역의 취약계층에 대한 선택적 지원방식을 고민하는 것이어야 한다고 강조한다. 또한 LRRD 개념에 대한 재해석 작업이 필요하다고 주장한다. 재해석 작업을 통해서 모색할 '새로운' 모델은 장기화된 위기상황을 '보통상태(normality)'의 한 부분으로 다룰 수 있는 장기적인 개입방식(long-term engagement)이 고려되어야 한다고 제안한다. 즉, 긴급구호라는 단기적인 과제와 개발지원이라는 장기적인 과제를 동시에 지원할 수 있는 통합지원체계의 구축이라는 측면('two-way' LRRD)에서 접근할 필요가 있다는 것이다.

3. LRRD 접근방식의 적용 사례

가. 아프가니스탄의 사례

아프가니스탄은 지난 수십 년 동안 국제사회의 인도적 지원 전략을 실험하는 지역으로 인식되어왔다. 1970년대 말부터 내전상태에 빠진 이후 25년 동안의 내전과 전쟁을 겪으면서 대부분의 농촌사회의 기반 시설과 생산 수단이 파괴되었기 때문이다. 탈레반이 아프가니스탄을 통치한 시기(1996~2001년)에는 유럽연합과 미국을 중심으로 진행된 원조활동은 인도적 지원에 집중되었다. 2001년 탈레반이 축출된 이후 유럽연합과 미국의 원조활동은 정치적·안보적 고려에 의해서 추진되었다. 두 나라는 아프가니스탄에 강력한 국가를 건설(strong state-building)한다는 목표 하에서 위기가 장기간 지속된(protracted crises) 지역적 특징에 적절하게 대응한다는 차원에서 긴급구호와 복구, 그리고 개발을 연계시킨다는 LRRD 접근방식을 실험적으로 적용하였다.¹⁵⁵ 그러나 아프가니스탄의 복잡성과 불안정성이 두 최대 공여 국가(유럽국가와 미국)에게는 상당한 도전이 되고 있다.¹⁵⁶ 이 두 나라는 아프가니스탄에 대한 지원활동에서 유사성과 차별성을 보이고 있다. 여기에서는 이 두 나라를 중심으로 아프가니스탄의 농업부분 지원

¹⁵⁵- François Grünewald, "Chapter 11. Afghanistan: European Commission and U.S. Approaches to Linking Relief, Rehabilitation, and Development," Julia Steets and Daniel S. Hamilton (eds.), *Humanitarian Assistance: Improving U.S.-European Cooperation* (Center for Transatlantic Relations, The Johns Hopkins University/Global Public Policy Institute, 2009), p. 187.

¹⁵⁶- 농업분야에서 제기되고 있는 주요 문제들에는 기술적, 경제·사회적, 위기관리, 토지와 물 문제, 그리고 권력관계 및 정치적 이슈 등이 포함되며, 특히 제약요소와 필요성, 그리고 기회요소들이 지역마다 크게 다르다는 점이 추진전략 수립에 어려움을 주고 있다.

에서 LRRD 접근방식의 성과를 비교 분석하고자 한다.

지난 수십 년간 아프가니스탄 농업 부분에 대한 지원사업은 주로 긴급구호와 농촌지역 재건 프로그램과 연관이 있었다. 이를 통해서 도로, 다리, 수로와 같은 사회기반 시설들이 복구되었고, 많은 지원프로젝트 들은 종자, 비료 등을 무상으로 제공하는 긴급원조에 초점이 맞춰졌다. 하지만 2005년부터는 국제사회 지원활동의 주요 목표가 긴급구호와 복구에서 민간부문에 대한 개발지원으로 옮겨지게 된다. 그러나 2006년에 있었던 가뭄은 아프간 농업 시스템이 아직까지 회복의 단계에 들어서지 않았다는 것과 만성적인 식량안보의 위협이 중요한 이슈로 남아있다는 것을 다시한번 확인시켜 주는 계기가 되었다. 일부 지원단체에서는 식량안보에 초점을 맞춘 지원프로그램에서 초점을 옮겨서, 농업비즈니스와 같은 민간부문의 개발을 위해 지원하는 것이 바람직하다고 결정했지만, 아프가니스탄과 같이 여러 지역에 여전히 위험 요소들이 남아 있어서 개발에 장애가 존재하는 국가에 대해서는 긴급구호가 필요한 상황이라고 할 수 있다.¹⁵⁷

2001년 9·11사태 이후 국제사회의 아프가니스탄에 대한 개입이 증대되었으며, 이러한 관심들이 결집되어 다양한 합의들이 도출되었다. 2006년 1월 31일부터 2월 1일, 이틀 동안 런던에서 개최된 아프가니스탄에 대한 회의에서 향후 5년 동안 국가안보, 거버넌스와 법치 및 인권, 경제사회부문의 발전을 위한 협약(The Afghanistan Compact)¹⁵⁸

¹⁵⁷- Amélie Banzet, Christine Bousquet, Béatrice Boyer, Agnès de Geoffroy, François Grünewald, Domitille Kauffmann, Peggy Pascal, and Nicolas Rivière, "Linking Relief, Rehabilitation and Development in Afghanistan to Improve Aid Effectiveness: Main Successes and Challenges Ahead," (Group u.r.d., January 2007), p. 29.

¹⁵⁸- <http://www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/afghanistan_compact.pdf> (검색일: 2014.10.23).

이 체결되었으며, 2008년 4월에 대통령에 의해서 정식으로 승인된 아프가니스탄 국가발전전략(Afghanistan National Development Strategy: ANDS)¹⁵⁹ 등이 아프가니스탄에 대한 국제사회의 지원활동의 기본 틀을 제공한다고 할 수 있다. 다양한 공여국과 지원기관들은 아프가니스탄협약과 ANDS를 기초로 각기 다른 분야와 지역에서 활동하였다. 이에 따라 유럽연합은 농촌지역에서 건강과 거버넌스 분야에 집중하는 경향을 보였으며, USAID는 마약퇴치운동, 사회기반시설, 농업부문에 특화하는 모습을 보인 것으로 나타나고 있다.

(1) 유럽연합의 농업부문 지원사업

2001년 이후 EC의 농업부문에 대한 지원은 기간에 따라 4단계로 구분할 수 있다. 먼저 2001~2003년에는 ECHO(유럽연합 집행위원회 산하 인도지원 사무국)를 통해서 주로 식량, 종자, 농기구, 비료 등과 같은 농업부문의 투입물을 지원하는 긴급구호 프로그램에 집중하였다. 2003년부터는 그동안 주로 추진했던 긴급구호사업을 축소하였으며 NGO를 통해서 재건작업을 지원하기 시작하였다. 또한 보다 통합된 접근과 장기지원프로그램에 주목하기 시작하였다. 이에 따라 2003~2005년 동안에는 다양한 분야에 대한 지원사업이 특별한 우선순위 없이 추진되었으며, 생계문제 해결을 지원하기 위한 각 분야의 사업들을 통합적으로 관리하는 새로운 방식이 도입되었다. 2005년 이후에는 완전히 긴급구호와 재건 프로그램에서 벗어나 장기적인 개발 프로젝트에 집중해 왔으며, 수요 평가(needs assessment)에 대한 분석을 기초

¹⁵⁹ 이 전략은 2005년 중간보고서를 시작으로 다양한 집단의 자문과 협의를 거쳐서 2008년 4월 최종안이 채택되었는데, 안보, 거버넌스, 경제발전과 빈곤감소 등을 위한 국가적 전략이 담겨있다.

로 진행하였다.¹⁶⁰

EC의 아프가니스탄에 대한 지원은 아프가니스탄 정부와의 협의 하에 수립된 종합적인 국가지표계획(National Indicative Plan: NIP)¹⁶¹에 기초하여 예산이 배정되었다. 예를 들면, 2003~2004년 지원계획에서는 인적자본과 사회보호, 물리적 인프라, 교역과 투자 및 공공행정과 안보 등이 3대 핵심 축으로 추진되었으며, 첫 번째 축인 ‘인적자본과 사회보호’에서 제시된 5개 부문 중에 농촌개발과 식량안보가 가장 우선과제로 제시되었다.¹⁶² 2007~2010년 계획에서는 중심분야(농촌개발, 거버넌스, 건강)와 비중심분야(사회보호, 지뢰제거, 지역개발을 위한 지원)로 나뉘어서 지원사업이 추진되었으며, 농촌개발은 빈곤감소, 식량안보 강화, 마약생산에 대한 의존도 축소 등을 목표로 진행되었다.¹⁶³

2004년부터 EC는 아프가니스탄 원조를 위한 재원조달프로그램에 명시적으로 “LRRD” 접근법을 강조하기 시작한 것으로 평가되고 있다.¹⁶⁴ 가장 먼저 나타난 특징이 관련 연구사업에 “LRRD in Afghanistan”

¹⁶⁰- Peggy Pascal, “Linking Relief, Rehabilitation and Development Programme (LRRD) in Afghanistan-Agriculture Sector Review in Afghanistan(2001-2006): Agriculture Sector Review in Afghanistan (2001~2006),” (Group u.r.d., Autumn 2006), p. 27.

¹⁶¹- EC와 아프가니스탄 정부 사이의 협의를 통해 주기적으로 수립되는 NIP는 주어진 상황에 기초하여 주요 목표와 분야에 설정되고, 이를 위한 지원방식이 제시되었다.

¹⁶²- EC, “National Indicative Programme of European Community Support 2003-2004 between Afghanistan and the European Community,” (February 2003), <http://eeas.europa.eu/delegations/afghanistan/documents/about_us/nationalindicativeprogramme_2003_2004.pdf> (검색일: 2014.10.25).

¹⁶³- EC, “National Indicative Programme of European Community Support 2007-2010: Islamic Republic of Afghanistan,” <http://eeas.europa.eu/delegations/afghanistan/documents/content/nip_07_10.pdf> (검색일: 2014.10.25).

¹⁶⁴- François Grünewald, “Chapter 11. Afghanistan: European Commission and U.S. Approaches to Linking Relief, Rehabilitation, and Development,” p. 190.

등의 표현이 사용된 것이라고 할 수 있다. 이어서 취약계층이 밀집된 지역에서 LRRD 접근법에 의한 지원프로그램들에 자금이 지원되었다.

EC는 2006년에 농업부문의 생산성 향상과 다양성 확대를 통해 농업 부문에 종사하는 주민들의 생계문제를 개선하기 위한 사업을 추진하였다. 주요 프로그램으로는 종자의 상업화프로젝트(seed commercialization project), 관개시스템 재건프로젝트, 가축과 원예부문에 대한 통합지원프로그램 등이 있다. EC는 이러한 지원사업을 NGO 단체들과 아프가니스탄의 환경부문의 역량 강화 프로그램들을 통해서 추진하였다.¹⁶⁵

아프가니스탄의 농촌부문에 대한 지원에서 LRRD 접근법이 명시적으로 강조된 프로젝트는, 2008년에 발주한 “Linking relief to rehabilitation and development through food security interventions in areas affected by natural disasters and prolonged insecurity”이다. EC는 이 프로젝트를 통해서 재난을 입어 EC의 긴급구호작업이 투입된 지역에 생계체제(livelihood systems)를 복구할 수 있도록 지원함으로써 장기적인 효과를 거두고자 하는 것이다. 이를 위해 LRRD 접근을 명시함으로써 취약지역사회에 오랫동안 지속가능한 영향을 미치고자 하는 의도를 강조하고자 한 것이다.¹⁶⁶

EC가 강조하는 LRRD 접근법은 다음의 10가지 제언에 요약되어 있

¹⁶⁵- Peggy Pascal, “Linking Relief, Rehabilitation and Development Programme (LRRD) in Afghanistan-Agriculture Sector Review in Afghanistan(2001-2006): Agriculture Sector Review in Afghanistan(2001~2006),” p. 27.

¹⁶⁶- Delegation of European Commission to the Islamic Republic of Afghanistan, “Linking Relief to Rehabilitation and Development through Food Security Interventions in Areas Affected by Natural Disasters and Prolonged Insecurity in Afghanistan,” (Reference: DCI-FOOD/2008/127550/L/ACT/AF).

다.¹⁶⁷ 첫째, 정책분야(Policy)에서는 LRRD가 빈곤감소에 효과적인 수단임을 인식해야 한다. 둘째, 참여대상(Participation)에는 가장 빈곤층을 대상으로 이들이 많이 참여할 수 있도록 노력해야 한다. 셋째, 접근방식에서는 모든 긴급상황들에 대해서 시차적 접근(Continuum approaches)이 아닌 동시적 접근(Contiguuum approaches)을 채택해야 한다. 넷째, 전략차원(strategy)에서는 LRRD를 위한 계획수립에서 보다 전략적으로 움직여야 한다. 다섯째, 재난 대비 및 경감(disaster preparedness and mitigation)이라는 측면에서는 명확한 재난방지정책을 개발해야 한다. 여섯째, 복구(재건: rehabilitation)에서는 위기 감소가 복구정책의 핵심이라는 점을 인지해야 한다. 일곱째, 협력체계 구축(coordination)이라는 측면에서는 지원서비스가 수요(needs)에 적시에, 효과적으로 제공될 수 있도록 협력해야 한다. 여덟째, 지식관리(knowledge management)측면에서는 LRRD를 실행하면서 얻은 경험과 교훈들을 잘 습득할 수 있도록 시스템을 개발해야 한다. 아홉째, 재정 자원(financial resources)측면에서는 수요에 능동적으로 대처할 수 있는 방향으로 자원조달체계를 구축해야 한다. 열 번째, 추진 체계(structures)에 있어서는 모든 지원활동들이 LRRD 체계의 틀 안에 포괄적으로 통합되어야 한다.

(2) 미국 국제개발처(USAID)

탈레반이 아프가니스탄을 통치한 시기에는 미국도 순수한 인도적 사업을 지원하였으며, 이러한 사업은 ‘월드비전’과 같이 주로 신앙과

¹⁶⁷- Action Aid, “Improving European Development Cooperation: The Link between Relief, Rehabilitation and Development,” (NGO Voice, January 2003), <http://www.ngovoice.org/documents/ActionAid_PolicyPaperLRRD_Final.pdf> (검색일: 2014.10.24).

관계된 NGO에 의해서 수행되었다. 그러나 ‘9·11 테러’ 사건은 모든 것을 바꿔 놓았다고 할 수 있다. 인도지원사업의 결정과 추진과정에 정치적 고려와 안보차원의 목적이 포함되기 시작한 것이다. 이에 따라 미국의 지원은 도로와 기반시설 복구사업에 집중되어, 2001~2006년 동안 아프가니스탄에 대한 지원 금액의 24%가 투입되었다.¹⁶⁸ 여기에 더하여, USAID에서는 마약 재배 및 밀매를 억제하기 위한 목적 하에서 이를 대체할 수 있는 다양한 개발프로그램을 제공하였으며, 이를 위해 2001년 이후 지원금액의 14%가 투입된 것으로 알려지고 있다.

미국의 아프가니스탄 지원전략은 상대적으로 ANDS와의 연계보다는 ‘테러와의 전쟁’과 같은 정부의 안보정책적 우선순위에 영향을 많이 받고 있는 것으로 보인다. 지역을 재건하고 테러와의 전쟁을 위해서 USAID는 경제발전, 효과적이고 대표성 있는 거버넌스 구축, 극단주의자를 양산하는 경제·사회적 환경을 해소하기 위한 인적자원에 대한 투자 등에 집중하고 있다.¹⁶⁹ 미국에 있어서 긴급구호와 개발지원 사이의 접점은 전쟁 난민과 국내적으로도 정착하지 못하는 인구의 귀국 또는 고향 복귀문제에서 발견된다고 할 수 있다. 이 문제로 인해 지출된 금액이 2001년 이후 2008년까지 5억 달러를 초과하며, 2008년 한해에만 5천만 달러가 사용되었다. 이 프로그램은 전문기구인 UNHCR과 관련 NGO들에 의해서 수행되었다.

농업부문에서 USAID는 생계수단 개선에 초점을 맞춘 통합프로그램을 시행하였다. 구체적으로는 투입물(종자, 비료, 신용)의 증대, 관리 기능에 대한 지원(regulatory support), 기술 개선, 생산물의 다양성과 상품시장에 대한 접근성 개선 등을 통해서 시장에 기반을 둔 시스템

¹⁶⁸- François Grünewald, “Chapter 11. Afghanistan: European Commission and U.S. Approaches to Linking Relief, Rehabilitation, and Development,” p. 190.

¹⁶⁹- *Ibid.*, pp. 190~191.

(market-based system)의 복구와 재구축작업을 지원하였다. 대표적인 프로그램으로는 1억 5천만 달러가 투입된 'Rebuilding Agriculture Markets Program(RAMP)'가 있다.¹⁷⁰ RAMP의 목표는 식량 공급, 일자리 창출, 농가수입 증대, 농산품의 경쟁력 강화를 통해 아프가니스탄 사람들의 삶의 질을 향상시키는 것이다.

이 프로그램은 2003년 7월부터 2006년 9월까지 3년 2개월간 시행되었으며, 종료 후 실시한 효과에 대한 평가에 따르면 농업부문의 가치가 17억 달러 이상 증가하는 효과가 나타났으며, 농업과 관련된 기반 시설(820km에 달하는 수로와 530개 이상의 구조물) 건설을 통해서 490,000헥타르 이상의 농지가 혜택을 보게 되었다. 또한 농지와 연결된 580km에 달하는 도로 보수를 통해서 수확물 운반과정에서 발생하는 손실을 감소시키는 효과가 거두었다. 여기에 28,000개 마을의 여성들을 대상으로 가금류 생산과 운영시설에 대한 지원사업을 진행했으며, 농축산물의 가공 시설 확대와 가축에 대한 예방접종 및 치료의 성과가 나타난 것으로 평가되었다.¹⁷¹

RAMP가 종료된 이후에 USAID는 2007년부터 '시장지향형(market led) 농업 발전'이라는 새로운 목표를 지향하는 프로젝트, 'Accelerating Sustainable Agriculture Project(ASAP)'를 시작하였다. 이 프로그램은 4가지 주요 활동을 핵심으로 진행한다.¹⁷² 첫째, 성장 잠재력을 가진 시장을 찾는다. 둘째, 기업과 생산자들을 도와 이윤창출을 위한 경

¹⁷⁰- Peggy Pascal, "Linking Relief, Rehabilitation and Development Programme (LRRD) in Afghanistan-Agriculture Sector Review in Afghanistan(2001-2006): Agriculture Sector Review in Afghanistan (2001~2006)," p. 28.

¹⁷¹- <www.usaid.gov/node/51046> (검색일: 2014.10.16).

¹⁷²- Peggy Pascal, "Linking Relief, Rehabilitation and Development Programme (LRRD) in Afghanistan-Agriculture Sector Review in Afghanistan(2001-2006): Agriculture Sector Review in Afghanistan (2001~2006)," p. 29.

쟁활동을 제약하는 요소들을 규명하고 이를 극복할 수 있도록 도와준다. 셋째, 성공적인 사례를 구축하고 필요한 조정작업을 하기 위하여 결과들을 모니터한다. 넷째, 민간 기업의 성공을 가능하게 하는 정책을 수립할 수 있도록 아프가니스탄 정부와 협력한다.

이외에 ‘Famine Early Warning Systems Network(FEWS-NET)’가 있다. 이 프로그램의 목표는 국내외 협력자들에게 적시에 조기경보를 발령함으로써 식량부족 위험에 대한 사전 관리능력을 강화하도록 하자는 것이다. USAID는 아프가니스탄에 이 프로젝트를 통해서 매년 1백4십만 달러를 제공한다. 아프가니스탄의 FEWS-NET는 USAID의 자금을 지원받아서 미국정부기구인 ‘NASA’, ‘USGS(U.S. Geological Survey)’, ‘USDA(U.S. Department of Agriculture)’, 그리고 핵심 계약자인 ‘Chemonics(international development company)’와 함께 작업을 하면서 아프가니스탄의 식량상황에 대한 정보를 제공하는 일을 한다. ‘FEWS-NET’이 제공하는 정보에는 시장상황, 식량 가격, 수확물 작황 등이 포함된 식량안보 관련 자료, 날씨와 기후 정보가 인구의 이동정보와 함께 정기적으로 제공된다. ‘FEWS-NET’ 프로젝트는 위험에 취약한 집단을 파악하고 예상되는 식량위기로 발생하는 부정적인 효과를 경감시키기 위한 중요한 정보를 제공하는 수단적(instrumental) 성격을 지니고 있다.¹⁷³

(3) 기타 기관

아프가니스탄에 대한 지원활동에는 이외에도 다양한 국가와 기관들이 참여하고 있다. 그 중에는 세계은행(World Bank)과 아시아개발은행(ADB)과 같은 국제금융기관이 있고, 식량농업기구(FAO)와 같은

¹⁷³- <<http://www.usaid.gov/node/49896>> (검색일: 2014.10.24).

유엔 산하 기관들이 있다.

세계은행은 수자원과 관련된 부문에 초점이 맞춰져 있다. 그 중에서도 ‘관개시설 긴급복구 프로젝트(Emergency Irrigation Rehabilitation Project: EIRP)’라는 프로그램은 관개시설에 대한 응급복구사업을 위한 지원, 수문 네트워크(hydrological network)의 구축, MEW(Ministry of Energy and Water)의 역량 강화 사업 등을 지원한다. 다른 프로젝트로는 ‘원예와 가축 프로젝트(Horticulture and Livestock Project: HLP)’가 있다. 이 프로젝트는 원예, 가축 부문의 생산 증대와 생산성 증대를 위한 지원사업이다. 농업부문에 대한 민간투자를 장려하고 관련 기관들의 역량을 강화하는데 기여하고자 하는 것이다.¹⁷⁴

아프가니스탄의 농업부문에 지원하는 유엔 산하 기구들은 FAO를 중심으로 활동이 이루어지고 있다. FAO는 1989년 이후 아프가니스탄 농업분야에서 활동한 경험이 가장 많은 기관 중의 하나로, 정책 공유와 기술 향상 등을 통해서 농촌 지역을 개발하는데 초점을 맞추고 있다. FAO의 아프가니스탄 정부와의 협력은 주로 3개 부처, ‘MAIL(Ministry of Agriculture and Irrigation and Livestock)’, ‘MEW(Ministry of Energy and Water)’, ‘MRRD(Ministry of Rural Rehabilitation and Development)’와 이루어진다. FAO의 또 다른 임무는 아프가니스탄에서 농업과 환경부문의 복구작업에 대한 도움 제공과 함께 아프가니스탄이 지속가능한 식량안보 상황에 도달할 수 있도록 지원하고 있다. 아프가니스탄에서 FAO가 시행하고 있는 프로그램은 정상적인 프로그램과 긴급구호 및 복구프로젝트로 구성된다.¹⁷⁵ 정상적인 프로그램으로

¹⁷⁴- Peggy Pascal, “Linking Relief, Rehabilitation and Development Programme (LRRD) in Afghanistan-Agriculture Sector Review in Afghanistan(2001-2006): Agriculture Sector Review in Afghanistan (2001~2006),” pp. 29~30.

¹⁷⁵- *Ibid.*, pp. 30~32.

는, ‘NFSP(National Food Security Program)’, ‘Household Food Security’, ‘Nutrition & Livelihoods, Managing biodiversity for sustainable food security and nutrition in Afghanistan’, ‘SALEH (Sustainable Agricultural Livelihoods in the Eastern Hazarajat)’, ‘FAAHM project, Development of Integrated Dairy Schemes’, ‘AALP (Alternative Agricultural Livelihoods)’, ‘Seed sector strengthening and development’ 등이 있다. 긴급구호와 복구 프로그램으로는 ‘EIRP (Emergency Irrigation Rehabilitation Project)’, ‘GAIN(The Greening of Afghanistan Initiative)’ 등이 있다.

WFP는 2002년 6월 아프가니스탄에 과도정부가 설립된 이후, 긴급 지원에서 재할 및 복구로 사업의 중심이 이동했다. 평균적으로 WFP는 매년 식량이 부족한 지역주민 350만 명에게 식량을 배급한다. 긴급 식량지원 프로그램은 현지 사무소가 홍수나 가뭄과 같이 자연재해가 발생할 경우 빠르게 대응할 수 있도록 허용하고 있다.¹⁷⁶

나. 남수단 사례

(1) 인도적 위기의 발생 배경

2차 대전이 끝나고 10여 년이 지난 1956년 수단은 영국과 이집트로부터 독립했다.¹⁷⁷ 그러나 수단의 북부지역은 아랍계 무슬림이 다수를 차지하는데 반해서 남부 수단은 기독교와 토착종교를 가진 흑인이 다수를 차지하고 있어 갈등이 발생하게 되었다. 이에 따라 수단은 독립 이후 남북으로 갈라져 오랜 기간 내전을 겪어왔으며, 1983년까지 내전으로 인한

¹⁷⁶⁻ *Ibid.*, p. 33.

¹⁷⁷⁻ 수단은 18세기 영국과 이집트의 공동관리라는 명분하에서 영국의 식민지가 되었다.

희생자는 200만 명으로 추정되고 있다. 이러한 상황에서 남수단 측의 인민해방군/운동(SPLA/M)과 수단 정부의 국민당 사이에 평화를 위한 협의가 진행되었으며 2005년 1월 케냐 나이바샤에서 잠정평화협정을 체결하여 남부 수단의 자치를 인정받게 되었다. 이에 따라 2011년 독립국가 수립 여부를 국민투표가 실시되어 투표율 97.6%, 찬성율 98.8%라는 압도적인 찬성으로 분리 독립이 확정되었다.¹⁷⁸ 그러나 남수단과 수단의 분쟁은 독립 이후에도 계속되었고, 여기에 더하여 남수단 내에도 부족 간 정치적 갈등이 나타나 내전으로 비화되었으며 부족 간 정치적 대립은 민간인 대량학살로 확산되어 많은 사람들이 안전한 곳을 찾아 국내는 물론이고 케냐, 콩고, 중앙아프리카공화국으로 피난민 행렬이 이어지고 있다고 한다.¹⁷⁹ 내전 결과로, 2014년 1월 현재 기준으로 천여 명이 사망하고 100만 명에 가까운 국내외 난민이 발생한 것으로 추정되고 있다.¹⁸⁰

이처럼 남수단 지역에 복합적인 긴급상황이 오랫동안 지속되고 있으며, 가장 많은 국제사회의 지원사업이 투입되어 왔다는 점에서 LRRD 접근방식의 효과성 및 적합성에 대한 평가에 적합한 실험장소로 인식되어 왔다. 수단의 오랜 내전기간 동안 진행되었던 인도적 지원이 장기화되면서 복구와 개발로의 전환이 요청된 상황에서 자금을 지원한 쪽에서는 여전히 인도적 지원이 지속되길 바라는 데 반하여 지원사업을 수행하는 현장에서는 지역사회의 역량 강화를 포함하여 단순한 구호사업을 뛰어 넘는 활동이 필요하다는 인식이 확산되어 왔기 때문이다. 남수단에서 이루어진 지원활동을 통해서 제기된 논쟁은 주

178. 위키백과, “남수단,” <<http://ko.wikipedia.org/>> (검색일: 2014.10.24).

179. 2013년 12월 집권여당(SPLM)의 소수정파가 주도한 쿠데타가 실패한 이후에 남수단의 다수 민족인 딩카족과 누에르족 사이에 보복 학살이 이루어졌으며, 석유유전지대 쟁탈을 위한 교전이 장기화되고 있는 상황이다.

180. 전해린, “남수단 내전 발발 배경과 전망,” (2014.3.14.), <<http://www.smbarica.net/>> (검색일: 2014.10.24).

로 ‘장기화된 위기상황이 지속되고 있는 상황을 고려할 때 현장 활동가, 적용할 원칙, 자금의 조달 등에서 긴급 구호분야와 개발 지원분야를 어떻게 구분하는 것이 적절할까?’와 관련된 것이다.

수단의 내전기간 동안 진행된 인도적 지원활동은 종종 그 영역을 넓혀서 개발지원의 영역까지 침범하곤 하였는데, 전형적인 사례로 2005년 남·북 수단 사이에 포괄적인 평화협정이 체결되기 전에 USAID가 시행한 개발지원프로그램을 들 수 있다.¹⁸¹ 이 평화협정의 체결로 LRRD 접근방식의 도입 필요성이 보다 분명해졌다고 할 수 있다. 장기화된 내전으로 인해 피폐해진 일반주민들의 삶을 개선시키면서, 새로 출범한 정부의 정책수립 및 집행 등을 포함한 다양한 분야의 역량 강화작업이 요구되는 상황이기 때문이다. 특히 남수단으로 독립한 이후에 발생한 내전상황이 지속되고 있어 위기상황이 지속되고 있는 상황 역시 긴급구호와 복구, 그리고 개발이 동시다발적으로 진행되어야 하는 상태를 보여주고 있다.

(2) LRRD 접근방식 적용을 위한 극복과제

남수단에 대한 식량지원 및 식량안보를 강화하기 위한 지원활동에 LRRD 접근방식을 적용하는 데 있어서 제기되고 있는 도전적 요소는 다음과 같다.¹⁸²

¹⁸¹- Paul Harvey, “Chapter 9. South Sudan: European Commission and U.S. Approaches to Linking Relief, Rehabilitation, and Development,” Julia Steets and Daniel S. Hamilton (eds.) *Humanitarian Assistance: Improving U.S.-European Cooperation* (Center for Transatlantic Relations, The Johns Hopkins University/Global Public Policy Institute, 2009), p. 146.

¹⁸²- Birgit Kubelka, “The LRRD Approach and Its Implementation in the Field of Food Security in Southern Sudan—with a Case Study on Eastern Equatoria State,” (Nadel of ETH, February 2010), pp. 5~6, <http://www.nadel.ethz.ch/Essays/MAS_2008_Kubelka.Birgit.pdf> (검색일: 2014.10.17).

첫째, 보다 장기적인 관점에서 식량안보 문제를 접근하고 이를 위한 자금조달을 위한 정책의 부재를 들 수 있다. 자주 발생하는 불확실성 중의 하나는 특정 지역에 긴급구호상황이 발생했을 때 기존의 장기적인 정책프레임 내에서 어떻게 대응하는 것이 적절한 것인가 하는 점이다.

둘째, 인도적 지원이나 개발협력에 명확하게 연계되지 않으면 자금 조달에 어려움이 발생하게 된다는 사실이다. 이러한 현상은 기부자의 관심이 감소한다는 점과 관련되어 있다.

셋째, 구호와 개발활동 모두가 가능한 지원활동기관(NGO 등)들이 부족하다. 또한 대부분의 NGO들은 긴급한 구호요구에 즉각적으로 대응할 수 있도록 자금을 조달하는 능력에 한계가 있다.

넷째, NGO, 유엔 기관, 정부기관들 사이의 조정과 상호 보완체계가 미흡하고, 남수단 정부의 계획 및 우선순위 이외의 단기 목표에 대한 국제기구와의 조율이 부족하다.

다섯째, 식량원조의 장기화로 인하여 남수단 시장에 악영향을 미치고 수혜자들의 자립심을 저해하는 결과를 초래하였다.

여섯째, 장기적 과제인 식량안보를 저해하는 요소에 대한 이해와 평가에 실패하였으며, 이는 적절한 정보수집 및 평가·관리 체계의 부재와 연결된다.

일곱째, 식량부족, 정치적 불안정과 재건작업 및 개발지원활동을 어렵게 하는 폭력사태 등으로 인해 인도적 요구가 지속되고 있다.

(3) LRRD 접근방식에 있어서 식량원조의 역할

남수단에 계속된 긴급 구호상황에 대응하여 식량을 지원하고 있는 사실이 장기적인 관점에서 복구와 개발지원을 동시병행한다는 LRRD 접근방식에 어떤 영향을 미치는지 살펴볼 필요가 있다. 일반적으로 긴급구호가 장기화되면 자립심을 훼손하여 외부에 대한 의존성이 커지고 위기상황에 무감각해진다는 부정적 효과가 강조되고 있다. 식량지원에 대한 의존성 문제는 크게 두 가지 의미를 포함한다고 할 수 있는데, 하나는 식량지원을 받는 사람들이 외부의 지원이 없을 경우 살아가기 어렵게 되는 상황을 의미하고, 두 번째는 식량지원은 수혜자 스스로의 문제해결 능력을 훼손한다는 것을 의미한다고 할 수 있다.¹⁸³ 남수단에서 ‘의존성’에 대한 원조기관들의 우려가 식량원조를 제한하는 근거로 활용되었으며, 나아가서는 긴급구호에서 재건 및 개발지원으로 전환해야 한다는 논리를 제공하였다고 한다. 그러나 심층면접을 실시하여 이러한 가설에 대해 검증을 시도한 HPG(Humanitarian Policy Group)의 연구보고서(2009)에 따르면, 남수단의 경우 식량원조가 의존성을 높인 것으로 볼 수 없다고 주장한다.¹⁸⁴ 그 이유로는 지원 식량의 양이 매우 적었을 뿐만 아니라¹⁸⁵ 부정기적이어서 여기에만 의존할 수 없었기 때문이라는 것이다. 결국 원조기관들의 우려는 식량원조의 효과를 지나치게 과대평가한 결과라는 것이다.

식량지원의 장기화가 가져오는 또 다른 부정적인 효과로 지역시장

183- Sarah Baily and Simon Harragin, “Food Assistance, Reintegration and Dependency in Southern Sudan,” *A Report Commissioned by the World Food Programme* (ODI, June 2009), p. 29.

184- *Ibid.*, pp. 32~34.

185- 1989년 UN 산하기관들의 연합체가 구성되어 대대적으로 식량원조를 제공했던 시기에도 전체 가구의 소비에서 차지한 비중은 5% 미만에 불과했다고 한다.

의 왜곡현상이 지적된다. 특히 해외에서 구입된 식량을 지원함으로써 지역시장에서 식량가격의 하락을 야기하기 때문에 지역농민들의 생산 활동을 위축시키는 결과를 초래할 수 있다. 그러나 지역에서 식량을 구입하는 경우에는 구매력 증대를 통해서 지역의 생산과 시장 활동을 촉진하며, 결과적으로 지역 개발에 대한 인센티브를 제공하는 역할을 수행할 수 있다는 점이 긍정적인 효과로 강조되고 있다.¹⁸⁶ 이와 함께 식량원조를 진행하기 위해서 구축한 정보체계와 취약지역에 대한 조사·평가 작업이 지원활동의 효과성과 적시성을 개선하는데 기여할 것이라는 점을 강조하고 있다.

(4) 농업부문의 주요 지원프로그램

(가) EC의 주요 복구 및 개발프로그램

- Recovery & Rehabilitation Program: 농촌지역 생계문제 해결과 복구를 위한 프로그램으로 정부 기관들의 역량 강화와 생계 및 기본 서비스 제공이 주요 내용으로 구성
- Sudan Productive Capacity Recovery Program(SPCRP)
- Food Security Information for Action: 식량안보 관련 정보자료의 생산 관리, 분석 능력 강화를 위한 지원사업
- EU Water facility
- Food Security Budget Line(FSBL): 2008년부터 the Food Security Thematic Program(FSTP)으로 전환되었으며, 농업, 생계문제의 대안 마련, 물과 자연자원 관리 및 환경 분야에 초점을

¹⁸⁶- Birgit Kubelka, "The LRRD Approach and Its Implementation in the Field of Food Security in Southern Sudan-with a Case Study on Eastern Equatoria State," p. 7.

맞추어 진행

- o Livestock Epidemio-Surveillance Project: 가축의 질병퇴치 프로젝트

(나) 미국의 주요 지원 프로그램

미국은 USAID를 통해서 분쟁의 피해가 심한 지역을 중심으로 식량 안보 강화와 생계문제 개선을 위한 지원프로그램을 확대해 왔다. 그중에서 가장 대표적인 프로그램 2가지를 소개하고자 한다.

- o USAID S4D(Seeds for Development) program: 아프리카에서 성공한 IFDC(the International Fertilizer Development Center) 프로젝트를 모델로 만든 것으로, 전통농사체계에 비료와 고수확 종자를 투입할 수 있도록 지원하는 사업
- o Food, Agribusiness and Rural Markets(FARM): 농촌지역의 소득 증대를 지원하는 사업으로, 농업 생산성과 식량 생산의 지속적인 향상, 교역의 증대, 생산자·민간사업자·공공기관 종사자들의 능력 강화를 통한 상업농업 발전 등을 지원하는 사업

다. 기타

다음에는 타지키스탄 사례를 추가로 살펴보고자 한다. 원래는 소비에트 연방의 15개 공화국 중의 하나인 타지크 SSR이었으며 1991년 독립하였다. 이후 정치가 불안하여 내전이 발생하였으며 2012년 정부군과 무장반군 사이에 충돌이 발생해 42명이 사망하기도 하였다.¹⁸⁷ 타지키스탄은 LRRD를 적용하기 적합한 국가라고 할 수는 없지만 여

¹⁸⁷ 위키백과, “타지키스탄” (검색일: 2014.10.25).

기에서 소개하는 이유는 내전으로 인한 재건에서 개발로의 전환이 필요한 상황이라는 점과 별도로, 사회주의체제에서 시장경제체제로의 체제 전환 작업이 진행되고 있다는 점이 북한에 대한 시사점을 줄 것으로 판단되기 때문이다. 타지키스탄에서 이중적인 전환 작업이 요구된다는 사실은, 이 지역이 오랫동안 모스크바의 통치를 받았다는 점과 국제기구와 타지키스탄 당국이 이러한 문제를 다루어 본 경험이 거의 없다는 점 때문에 국제지원기관들을 어렵게 한다고 할 수 있다.

타지키스탄의 식량원조에 대한 LRRD 접근방식에 대한 평가는 크게 4가지로 요약된다.¹⁸⁸ 첫째, 식량안보 상황은 여전히 취약하다. 타지키스탄 인구의 10%는 식량이 불충분한 상황에 직면해 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 심각한 인도적 문제가 발생하고 있는 상황은 아니며, 따라서 식량상황을 어렵게 만드는 구조적인 원인에 주목하고 있다. 둘째, ECHO(European Union Humanitarian Aid and Civil Protection)가 식량지원활동을 거의 중단했음에도 불구하고 원조기관들 사이에서는 식량 원조활동이 계속 필요하다고 인식하고 있다. 셋째, 식량원조에서 개발지원으로의 전환을 위한 구체적인 방안이 모색되지 않고 있다. 넷째, LRRD의 관점에서 현재 긴급구호가 필요한지 의문스러우며, 정확한 평가를 통해서 FSP으로의 자연스런 전환을 유도할 필요가 있다.¹⁸⁹

¹⁸⁸- Peter Holdsworth, Anna Gorter, and Robert Stryk, "Evaluation of LRRD in Tajikistan Final Report," (Contract Number: ECHO/ADM/BUD/2007/01203) (EC, August 2007), pp. 24~25.

¹⁸⁹- 식량안보프로그램(Food Security Programme: FSP)은 식량안보를 개선하기 위한 활동을 지원하는 프로그램으로, 지속가능한 해법을 개발하고, 중장기적으로 문제를 해결하기 위해서 빈곤을 초래한 구조적인 문제에 초점을 맞춘다.

4. 북한에 대한 적용 사례

가. EC의 북한에 대한 상황 인식

2000년대 중반 유럽연합의 식량부문에 대한 대북 원조결과를 평가한 보고서에 따르면 크게 2가지 사실을 알 수 있다.¹⁹⁰ 하나는, 북한에 대한 식량지원사업이 LRRD접근에 의해서 추진되었다는 점과, 둘째, 북한에 대한 식량원조 지속 문제를 놓고 유럽연합이 고민하고 있다는 사실이다. 이 보고서에서는 북한의 상황이 매우 불안정하며 취약한 상태라고 진단하고 있으며, 따라서 자연재해나 식량안보 전염병 등으로 추가적인 위기가 나타날 가능성이 잠재되어 있다고 판단하고 있다. 또한 상황을 파악하는 데 필요한 정보자료가 부족한 점을 인정하면서도 북한에서 대규모 인도적 긴급상황이 발생할 조짐은 보이지 않는다고 평가하고 있다. 따라서 현재로서는 북한지역에 대한 개발문제가 더 중요한 과제로 대두되고 있다고 주장하면서 유럽연합의 인도적 지원기구(DG ECHO)가 철수할 준비를 해야 한다고 강조하고 있다. 그러면 서도 정치적 이슈들과 경제개방과 같은 경제제도 개선 등에서 진전이 이루어지지 않을 경우에는 과거의 기근상황이 재발될 가능성이 있다는 점을 지적하면서, 유럽연합은 북한의 긴급식량지원이 필요한 상황에 즉각적으로 반응할 수 있도록 준비해야 한다고 조언하고 있다.¹⁹¹

유럽연합의 북한 식량사정에 대한 인식은 최근까지 변하지 않고 있다. 여전히 식량사정은 취약한 상태로 인식하고 있는데, 이러한 현상

¹⁹⁰- Van Bruaene M.(TL) and D. Deboutte, "Evaluation of ECHO's Actions in the Democratic People's Republic of Korea (2004-2007)," (Contract ECHO/ADM/BUD/2007/01213), (Brussels, Belgium, PROLOG consult).

¹⁹¹- "Recommendation: DG ECHO Should be Prepared to Emergency Appeals for Food Aid." *Ibid.*, p. 72.

은 식량생산량과 식량 보유량의 부족 그리고 식량에 대한 접근성의 제약 등에 따라서는 구조적인 성격을 지니고 있는 것으로 평가하고 있다. 이에 따라 취약계층들이 영향을 받고 있으며, 북한주민들은 홍수 등에 따른 자연재해에 취약한 상태에 있다고 판단한다.¹⁹²

나. EC의 LRRD 접근방식

현재의 상태에서 EC의 북한에 대한 지원은 인도적 지원과 식량안보에 국한되어 있는 것으로 나타나고 있다. 또한 EC는 북한의 식량상황이 구조적인 원인에서 비롯된 것으로 인식하고 있어 장기적인 개발협력력을 통한 접근방식(DG EuropeAid가 주도하는 프로젝트)이 단기적인 인도적 지원(ECHO의 주요 사업 대상)보다 더 적합한 것으로 판단하고 있다. 즉, 현재 북한의 경제적 상황에 비추어 북한에 대한 지원활동이 보다 개발지향적인 접근방식('development-oriented' approach)으로 전환해 가는 것이 필요하다고 보고 있으며, 이는 EC가 북한의 식량문제를 장기적인 관점에서 해결하는 LRRD 방식을 지향하고 있음을 시사하고 있다.

EC는 식량안보프로그램(Food Security Thematic Programme: FSTP)을 통해서 2007년부터 2013년까지 북한에 원조를 제공했다. 2007년부터 2010년까지 35M유로의 기금이 투입되었고 2011년부터 2013년까지 20M유로가 투입되었다. 이러한 지원프로그램을 통해서 EC는 북한에 대한 지원활동을 점차 “개발지향적”으로 전환해 온 것이다. FSTP는 농산품·농업 관련 부문에만 원조하는 것이 아니라 도시와 농촌에

¹⁹²- EC, “DPR of Korea- Food Security Thematic Programme 2013(LRRD component)-Community-Based and Partnership Projects,” (EuropeAid/135866/C/ACF/TPS), p. 5.

서 가장 취약하고 기근이 심한 그룹을 대상으로 하는 지원프로그램으로 북한의 식량안보 상황을 개선하는 것에 목적을 두고 있다.¹⁹³

(1) 식량안보프로그램(FSTP)의 목적

EC는 이 프로그램의 목적을 국가의 경제사회적 환경이 악화되어 지속적으로 고통을 받는 그룹의 영양상태를 개선하고자 하는데 두고 있으며, 이를 위해 기술과 제도의 결여부분을 극복하고 식량부족 상황을 보완하는 능력을 키우는데 기여하고자 한다. FSTP에서는 2가지 프로젝트를 강조하고 있는데, 북한주민들의 공동체를 중심으로 진행되는 지역사회에 기반한 프로젝트(community-based projects)와 지원기관과 해당지역 정부기관과의 협력체계 구축에 초점을 맞춘 파트너십 프로젝트(partnership project)가 그것이다.¹⁹⁴

먼저, 지역사회에 기반한 프로젝트는 협동농장, 지역사회, 가정에서의 회복력을 구축·강화시키고, 생산물의 다양화를 유도하며, 여성의 역할 제고, 영양상태 개선 등을 지향하고 있다. 이를 통해서 식량의 안정적인 확보와 활용성의 안정화, 식량에 대한 접근성의 개선, 주민들의 영양상태 개선 등에 기여하고자 하는 것이다. 다음으로는, 파트너십 프로젝트로, 이 프로젝트의 목적은 식량안보 관련 북한 기관들의 기술적·제도적 역량을 강화시켜주고자 하는 것이다. 이를 위해 한국기관을 제외한 단체와의 협력을 통해서 교육훈련과 교류사업을 진행하며, 그들의 정보와 지식이 최근 상황변화와 발전추세를 이해할 수 있도록 지원하게 된다. 나아가 문제해결을 위한 노력들이 북한 당국의

¹⁹³ *Ibid.*, p. 5.

¹⁹⁴ *Ibid.*, pp. 7~9; European Commission, "DPR of Korea - Food Security Thematic Programme 2011(LRRD component)-Community-Based and Partnership Projects," (EuropeAid/133068/C/ACT/KP), pp. 5~7.

〈표 IV-3〉 EC 식량안보프로그램(FSTP)의 그룹별 활동 영역

그룹	활동 영역	
<p>활용 부문</p>	<p>Food storage, preservation, processing and preparation in child, health or social institutions; Nutrition education; Water, Sanitation and Hygiene(WASH); Food safety and hygiene; Reducing or eliminating mycotoxins and/or other threats in the food supply; Small scale fortification of staple foods; Food composition analysis</p>	
<p>생산 부문</p>	<p>Non-cereal crop production</p>	<p>Home gardening(including horticulture, small livestock keeping, small scale food processing); Fruit and vegetable production(open field or greenhouse); Soya production and processing related to diversification of cropping systems</p>
	<p>Low inputs farming models</p>	<p>Organic farming; Conservation agriculture; Organic fertilisers(preferably however not compulsorily with a link to Water & Sanitation)</p>
	<p>Animal Sourced Foods</p>	<p>Inland fisheries, Marine fisheries(including mariculture); Livestock development</p>
	<p>Natural Resources</p>	<p>Sloping land management: including agro-forestry, crop diversification and pasture development; Watershed management: water harvesting for use in fish ponds, horticultural and agricultural production</p>
	<p>Post-Harvest</p>	<p>Post-harvest treatment of cereals and legumes; Food processing, preservation, distribution and marketing</p>
	<p>Others</p>	<p>Crop Protection(including Integrated Pest Management); Promotion of seed sector, specifically; vegetables, minor staples(buckwheat, oats, sorghum, millet, sweet potatoes), underutilized food legumes, as well as fodder and green manure crop</p>

출처: EC, "DPR of Korea – Food Security Thematic Programme 2013(LRRD component) Community-Based and Partnership Projects," (EuropeAid/135866/C/ACF/TPS), pp. 17~18.

정책에 효과적이고 실질적으로 반영될 수 있도록 한다. ‘파트너십 프로젝트’는 식량안보를 강화하기 위해 필요한 조치들에 대한 논의에 북한 측 기술부문의 협력자를 참여시켜 그들의 이해를 제고하는 노력도 포함하고 있다. 따라서 ‘파트너십 프로젝트’는 ‘인적 연계, 기술 훈련, 기관의 역량 강화’ 등 상호 보완적인 3개 영역의 활동을 포괄적으로 지원하는 접근방식을 담고 있다.¹⁹⁵

(2) 식량안보프로그램(FSTP)의 활동 유형

FSTP는 활동지역에서 큰 차이가 나타난다. ‘지역사회에 기반한 프로젝트’는 북한 내에서 이루어지며 도시와 농촌지역을 모두 포함하게 된다. 반면에 ‘파트너십 프로젝트’는 북한 내에서도 진행되지만 훈련 과정이나 현지방문 그리고 역량 강화 활동 등은 해외지역에서도 추진된다.

북한이 다시 식량부족으로 긴급구호 상황에 빠지지 않도록 긴급구호활동에서 재건활동으로의 전환에 도움을 주는 것을 주요 목표로 설정하고 있는 ‘지역사회에 기반을 둔 프로젝트’가 포함하고 있는 활동에는 지역사회의 회복능력을 개선하는데 초점이 맞추어질 것이다. 이를 위해서 협동농장 또는 시골지역에 거주하는 취약계층의 사회적·물리적 자산을 강화하는 활동을 수행할 것이다. 이러한 활동은 북한의 사회복지기관, 의료기관, 그리고 도시의 공동체와 가구들에게도 적용될 것이다.¹⁹⁶ 또한 ‘파트너십 프로젝트’와의 상승효과를 거두기 위해서 교육훈련 내용에 역량 강화와 제도의 기능 강화를 위한 노력이 담겨져

¹⁹⁵- EC, “DPR of Korea - Food Security Thematic Programme 2013(LRRD component) Community-Based and Partnership Projects,” p. 7.

¹⁹⁶- *Ibid.*, p. 21.

있어야 한다는 점을 강조하고 있다.

북한의 식량안보 문제를 해결하기 위해 북한의 조직적인 능력과 기술 구축을 목표로 하는 ‘파트너십 프로젝트’는 북한의 관련 기관과 전문가들이 자신들의 역할을 효율적으로 수행할 수 있도록 기술적·행정적 수단을 찾는 작업을 지원해야 한다고 강조하고 있다. 이를 위해 외부 전문가들과의 교류를 주선하고, 새로운 기술이나 과학적 지식을 얻으며, 관리·운영기술을 개발할 수 있도록 도와주는 활동을 중시하고 있다.¹⁹⁷ 이 프로젝트는 단지 수혜자들의 과학적 기술을 향상시키는 것에 국한시키지 않고, 북한 측 파트너들이 스스로 인적·기술적·재정적 재원을 확충해 나갈 수 있도록 지원할 필요가 있다는 점을 지적하고 있다.

(3) 식량안보프로그램(FSTP) 참여기관 선정 기준

유럽연합은 북한의 식량안보를 강화하기 위한 지원활동을 추진하면서 이 사업을 수행할 기관들을 주기적으로 공개모집하고 있다. 신청서를 받아서 평가를 통과한 기관들에게 해당 사업을 수행할 수 있도록 자금을 지원하는 것이다. EC는 3단계로 나누어서 지원기관들을 평가하는데, 1단계에서는 행정사항 검토 및 기본 개념(concept note)에 대한 평가가 이루어진다. 2단계에서는 신청서를 전체적으로 심사하며, 3단계에서 신청기관으로서의 자격요건 검증 절차를 밟는다. 유럽연합이 북한에 대한 지원사업을 추진하면서 구체적으로 고민하는 내용을 확인할 수 있어서 단계별 평가기준을 소개하고자 한다.¹⁹⁸

¹⁹⁷- *Ibid.*, p. 22.

¹⁹⁸- *Ibid.*, pp. 33~36.

〈표 IV-4〉 식량안보프로그램(FSTP) 지원기관 단계별 평가기준

(가) 1단계: 행정사항 검토 및 기본 개념에 대한 평가

1. Relevance of the action	Sub-score 30
1.1 How relevant is the proposal to the objectives and priorities of the Call for Proposals?*	10
1.2 How relevant to the particular needs and constraints of the target country(ies) or region(s) is the proposal (including synergy with other EU initiatives and avoidance of duplication)?	10
1.3 How clearly defined and strategically chosen are those involved (final beneficiaries, target groups)? Have their needs been clearly defined and does the proposal address them appropriately?	5
1.4 Does the proposal contain specific added-value elements, such as environmental issues, promotion of gender equality and equal opportunities, needs of disabled people, rights of minorities and rights of indigenous peoples, or innovation and best practices and the other additional elements indicated under point 1.2. of these Guidelines?	5
2. Design of the action	Sub-score 20
2.1 How coherent is the overall design of the action? In particular, does it reflect the analysis of the problems involved, take into account involved, take into account external factors and relevant stakeholders?	10
2.2 Is the action feasible and consistent in relation to the objectives and expected results?	10
Total Score	50

(나) 2단계: 신청서 심사

1. Financial and operational capacity	20
1.1 Do the applicants and, if applicable, their affiliated entity(ies) have sufficient experience of project management?	5
1.2 Do the applicants and, if applicable, their affiliated entity(ies) have sufficient technical expertise? (especially knowledge of the issues to be addressed)	5
1.3 Do the applicants and, if applicable, their affiliated entity(ies) have sufficient management capacity? (Including staff, equipment and ability to handle the budget for the action)?	5
1.4 Does the lead applicant have stable and sufficient sources of finance?	5
2. Relevance of the action	30
<i>Score transferred from the Concept Note evaluation</i>	
3. Effectiveness and feasibility of the action	20
3.1 Are the activities proposed appropriate, practical, and consistent with the objectives and expected results?	5
3.2 Is the action plan clear and feasible?	5
3.3 Does the proposal contain objectively verifiable indicators for the outcome of the action? Is any evaluation planned?	5
3.4 Is the co-applicant(s)'s and affiliated entity(ies)'s level of involvement and participation in the action satisfactory?	5
4. Sustainability of the action	15
4.1 Is the action likely to have a tangible impact on its target groups?	5
4.2 Is the proposal likely to have multiplier effects? (Including scope for replication, extension and information sharing.)	5

<p>4.3 Are the expected results of the proposed action sustainable?:</p> <ul style="list-style-type: none"> - financially (<i>how will the activities be financed after the funding ends?</i>) - institutionally (<i>will structures allowing the activities to continue be in place at the end of the action? Will there be local 'ownership' of the results of the action?</i>) - at policy level (where applicable) (<i>what will be the structural impact of the action – e.g. will it lead to improved legislation, codes of conduct, methods, etc?</i>) - environmentally (if applicable) (<i>will the action have a negative/positive environmental impact?</i>) 	5
5. Budget and cost-effectiveness of the action	15
5.1 Are the activities appropriately reflected in the budget?	/ 5
5.2 Is the ratio between the estimated costs and the expected results satisfactory?	/ 10
Total score	100

V. 지속가능한 대북 인도지원을 위한 농업분야의 협력전략과 과제

1. 추진목표와 전략

우리는 북한주민들의 식량상황이 여전히 어렵다는 사실을 인지하고 있지만 긴급구호 상황은 지나간 것으로 평가하고 농업부문의 개발협력 사업으로 전환하는 것이 바람직하다고 판단하고 있다. 이에 따라 북한에 대한 식량지원은 우리 사회에서 지지를 받지 못하고 있으며, 이러한 분위기는 농업부문의 생산력 회복을 위한 지원사업에도 부정적인 영향을 미치고 있다. 그러나 재난으로 인한 심각한 빈곤과 기아 상태를 겪고 있거나 이러한 재난에 취약하고, 여전히 식량부족 사태에 직면하고 있는 국가들에 대한 인도주의적 차원의 식량지원은 농업부문의 다양한 협력사업과 통합해서 중장기적인 관점에서 추진할 필요가 있다는 인식이 국제사회의 인도적 지원기관들 사이에서 광범위하게 공유되고 있다.

현재 정부가 강조하고 있는 통일을 준비하는 차원에서도 북한주민들의 식량부족문제 해결과 영양상태를 개선하는 데 기여할 수 있는 인도적 지원과 농업부문의 협력사업은 장기적인 관점에서 체계적으로 추진될 필요가 있다. 이를 위해서 국제사회의 최근 추세와 통일준비에 국가적 과업을 반영하여 우리의 정책적 목표와 전략을 새롭게 수립하는 작업이 요구된다고 할 수 있다.

가. 추진목표

〈글상자 V-1〉 대북 인도적 지원 및 농업부문 협력정책의 3대 목표

- (1) 신속한 대응체계 구축
- (2) 농촌지역의 생산기반 복구
- (3) 북한 농업부문의 역량 강화

(1) 신속한 대응체계 구축

인도적 지원이란 자연재해나 인재로 인해 발생한 인도적 위기에 대응하여 인도적 목적으로 제공되는 물질 및 물류 지원을 통칭하는 개념이다. 따라서 인도적 지원의 일차적인 목적은 인간의 생명을 구하고 고통을 경감시키며 인간으로서의 존엄을 지키는 데 있다. 북한은 거의 매년 자연재해를 입을 만큼 자연재해가 빈번하게 발생하고 있다. 1990년 이후 30여 차례의 자연재해가 발생하였으며 갈수록 발생 빈도가 잦아질 뿐만 아니라 피해도 증폭되고 있다. 자연재해의 발생 이면에는 잘못된 정책과 경제난으로 인한 대응능력 부족이 중요한 요인이 되고 있다.

따라서 북한에 대한 농업부문의 인도적 지원과 협력은 기본적으로 위기상황에 직면한 북한주민들을 신속하게 지원하는 데 1차적인 목표를 둘 필요가 있다. 여기에는 식량지원뿐만 아니라 피해지역의 전염병 확산과 피해지역 주민들의 기초생활 보장 등을 위한 방안이 함께 고려되어야 할 것이다.

(2) 농촌지역의 생산기반 복구

농업부문에 대한 대북지원의 목표 중 하나는 농촌지역의 생산조건을 복구하는 것이 되어야 한다. 이를 통해서 농촌지역의 생산능력을 회복시키자는 것이다. 북한은 1990년대 ‘고난의 행군’ 시기를 거치면서 영농체계가 붕괴되어 영농에 기본적으로 필요한 농기계, 종자, 비료와 농약 등을 국가로부터 적절하게 공급받지 못하고 있으며, 자연재해로 인한 농지와 시설의 부실화와 산림 황폐화 등이 농촌의 생산성을 악화시키는 요인으로 작용하고 있는 것으로 평가되고 있다.

따라서 북한에서 인도적 위기를 초래하는 식량부족문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 북한의 피해를 받은 농업기반을 재건·복구하는 사

업을 체계적으로 지원할 필요성이 강조되고 있는 것이다.

(3) 북한 농업부문의 역량 강화

대북 인도적 지원의 장기적인 목표는 북한농업의 생산 및 관리능력 강화를 통해서 스스로 자립·발전할 수 있는 역량을 구비하도록 지원하는 것이라고 할 수 있다. 즉, 더 이상 외부의 지원이 필요하지 않도록 스스로 문제를 해결할 수 있는 능력을 갖추도록 도와주는 것이다. 최근 북한은 농업부문의 관리체계를 개선하기 위한 다양한 실험을 시도하고 있는 것으로 알려지고 있다. 그러나 여전히 시장경제체제로의 전환에 대해서는 거부감을 표시하고 있어서 제한된 개혁의 성격을 보일 것으로 예상되며, 시행착오도 불가피할 것으로 보인다. 이러한 상황에서 국제사회의 역할은 북한의 농업부문의 관리체계 개선조치가 성과를 보이도록 지원함으로써 개혁적인 관리체계의 변화가 더욱 확대될 수 있는 근거가 마련되도록 해야 한다는 점이다.

북한에서 농업부문의 역량을 강화하기 위해서는 농업부문 중장기 계획 수립, 생산성 증대에 필요한 새로운 기술의 습득, 농업관리체계의 개선, 통계 수집·관리체계의 구축 등의 작업을 광범위하게 지원할 필요가 있다.

나. 추진전략

〈글상자 V-2〉 3대 핵심 추진전략

- (1) 인도적 지원 개념의 재정립
- (2) 단기적 지원과 장기적 개발협력의 병행
- (3) 국제지원기구들의 클러스터 활용

(1) 인도적 지원 개념의 재정립

지금 우리 사회에서 북한의 인도적 지원문제를 놓고 논쟁이 벌어지고 있는 부분은 인도적 지원을 식량지원을 중심으로 편협하게 인식하고 있는 경향성 때문에 나타나고 있다고 할 수 있다. 따라서 지금 국제사회에서 공유되고 있는 인도적 지원에 대한 보다 폭넓은 개념을 적용할 수 있다면, 남북관계의 경색 등을 이유로 진행되고 있던 사업이 중단되는 사례가 줄어들 것으로 전망된다.

국제사회는 인도적 지원을 대비, 대응, 회복 3가지 단계를 포괄하는 개념으로 접근하고 있다. 여기에서 ‘대비’는 위기상황이 발생했을 때 충격을 최소화하기 위한 준비, 사전의 예방적인 조치의 강구 등을 위하여 관련 인재의 양성, 제도의 구비, 물적 자산의 확보 등을 포함한다고 할 수 있다. ‘대응’은 위기상황이 발생했을 때 즉각적으로 구호활동을 제공하는 것으로 의미하는 것으로, 여기에는 식량지원을 포함해서 의료지원 및 의복, 주거시설, 생필품 제공 등의 활동이 포함된다. ‘회복’에는 재난 또는 응급상황이 발생했을 경우 지역사회가 기존의 생활력을 회복할 수 있도록 시설복구와 재건사업을 지원하는 활동이 주를 이룰 것이다.

우리의 대북 인도적 지원사업도 이처럼 보다 포괄적인 개념으로 전환되면, 보다 안정적·체계적으로 북한주민들의 위기극복 작업을 지원할 수 있고, 이 과정에서 국제사회와의 공감대 형성 및 협력체계 구축에도 긍정적으로 작용할 것으로 판단된다.

(2) 단기적 지원과 장기적 개발협력의 병행

구조화되고 장기화된 위기상황에 대응하는 인도적 지원방식으로 국제사회가 LRRD 접근법(긴급구호, 복구, 개발을 종합적으로 연계시켜

서 추진)을 주로 활용하고 있는 사실에 주목할 필요가 있다. 북한의 현재 상황도 지역에 따라 긴급구호가 여전히 요청되는 지역이 존재하고, 보다 광범위하게는 피폐한 생산기반을 복구하는 작업이 절실한 지역이 전국적으로 분포되어 있는 것으로 분석되고 있다. 이와 함께 북한 농업의 생산력을 증대시키기 위해서 인적·제도적·물적 역량을 강화시킬 필요성도 증가하고 있는 상황이다.

따라서 북한지역은 세계 어느 곳보다 농업부문에 LRRD 접근방식이 필요한 지역이라고 할 수 있으며, 이는 한 편에서는 위기상황이 발생할 경우 효과적인 긴급구호 제공과 함께 재난의 재발 방지 노력을 지속하면서, 다른 편에서는 복구와 개발을 위한 지원과 협력사업을 동시에 진행할 필요가 있다. 단기적 지원 필요성과 장기적 수요에 대처하기 위한 노력을 병행하는 것이다. 이를 위한 우리의 관심은 이러한 작업을 효과적으로 추진할 수 있는 종합적 관리체계를 구축하는 방안 마련이라고 할 수 있다.

(3) 국제지원기구들의 클러스터 활용

유엔 산하 기구들을 중심으로 국제사회의 인도적 지원사업에 클러스터 접근방식을 도입하고 있는 사실에 주목할 필요가 있다. 북한에 대한 지원 역시 개발협력과 인도적 지원을 WFP, WHO, UNDP를 중심으로 추진하고 있는 것으로 나타나고 있다. 지원의 효과성을 제고한다는 점에서 국제원조기구와 긴밀한 협력체계를 구축하는 노력은 매우 중요하다고 하겠다. 따라서 우리의 대북 지원활동도 자연스럽게 클러스터적 접근을 도입할 필요가 있는 것이다.

이를 위해 인도적 지원부문에서는 식량안보, 영양관리, 보건부문으로 우리 내부에서 클러스터를 구축하여 각 부문에서 특성화와 전문화

를 지향할 필요가 있다. 농업부문의 협력과 식량지원은 식량안보 클러스터를 통해서 추진하도록 하는 것이다. 여기에서 핵심적인 과제는 각 클러스터를 주도하는 기관을 선정하는 작업이라고 할 수 있다. 주도적 기관은 해당 사업을 추진하는데 있어서 주요 사안에 대한 정책적 결정과 북한 측과의 갈등 및 내부 갈등의 조율, 재원 조달 등에서 역할을 수행하게 될 것이다. 이러한 기관을 선정하는 기준은 기존 실적과 대내외적 신뢰성, 소통능력, 전문성 등을 고려하고, 투명한 절차를 통해서 결정하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

2. 주요 추진과제

가. 새로운 인도적 개념에 대한 사회적 공감대 형성

인도적 지원에서 가장 중요한 것은 목표를 설정하고 원칙을 명확하게 제시하는 것이라고 할 수 있다. 그래야 지원의 효과가 나타날 수 있고 지원을 둘러싼 불필요한 논쟁을 해소할 수 있기 때문이다. 다음으로는 이러한 목표와 원칙에 대한 사회적 공감대를 형성하는 것이다. 아무리 좋은 목표와 원칙도 사회적 공감대가 형성되지 않으면, 오랫동안 지속되기 어렵기 때문이다. 특히 대통령 5년 단임제의 특성으로 인해서 사회적 공감대가 뒷받침되지 못하는 지원 목표와 원칙은 지속성을 유지하기 어려운 것이 우리의 현실이다.

지금까지 대북지원을 둘러싸고 남남갈등이 심각하게 제기되었다. 지원을 할 때마다 지원의 정당성과 적절성이 항상 문제가 되었으며 이 결과 지속성이 유지되지 못하였다. 지속성이 유지되지 못할 경우 지원의 효과성도 떨어지기 마련이다. 따라서 인도적 지원의 명확한 목표와

지원의 원칙을 제시하고 국민적 합의를 도출함으로써 지원의 지속성을 확보하는 것이 인도적 지원의 효과를 극대화시킬 수 있을 것으로 보인다.

나. 북한의 식량 및 농업실태에 대한 체계적 평가

지원의 효과성은 위기상황에 대한 적절한 처방을 내렸을 때 가능하다고 할 수 있다. 북한 관련 인도적 지원에서 직면하게 되는 가장 어려운 문제 중의 하나는 북한의 식량상황과 농업 관련 실태에 대한 정보가 불충분하고, 불확실하다는 사실이다. 물론 최근에는 북한 당국이 부분적으로 농업지역을 외부 지원기관에 공개하고는 있지만 여전히 통제된 상황 속에서 제한적으로 접근하고 있는 상황이어서 정확한 상황 판단이 어려운 상황이라고 할 수 있다.

따라서 북한에 대한 인도적 지원사업을 체계적이고 지속적으로 추진하기 위해서는 북한의 식량상황과 농업부문의 실태에 대한 분석과 평가에 관심을 확대할 필요가 있다. 이를 위해서는 관련 국제기구와 체계적으로 협력할 필요가 있으며, 가능한 범위에서 북한 당국의 적극적인 협력을 유도하기 위한 방안 마련이 요구된다. 근본적으로는 보다 객관적인 평가가 가능할 수 있도록 분석·평가 기법을 개발할 필요가 있다.

다. 종합적인 계획과 추진전략의 수립

우리가 인도적 지원의 개념을 보다 포괄적으로 확대하여 적용하고, 국제사회에서 적용하는 LRRD 접근방식과 클러스터 접근법을 적극적으로 도입함으로써 북한에 대한 인도적 지원의 지속성을 확보하고 국

제사회와의 협력을 강화할 필요가 있음을 강조한 바 있다. 문제는 이러한 시도가 성과를 거두기 위해서는 공감대 형성과 정확한 실태 파악 못이않게 종합적인 계획과 전략 수립이 요구된다는 점이다. 주요 목표와 원칙이 반영된 실천 계획을 부문별로 수립하여 공유하게 되면, 우리 내부에서 뿐만 아니라 북측과의 협의 및 국제사회와의 협력을 추진하는데 있어서도 보다 효과적인 것으로 기대된다.

종합적인 계획과 추진전략을 수립하기 위해서는 일차적으로 각 분야의 전문가와 정부의 실무자들이 기초적인 부분부터 논의와 검토를 거쳐서 최대의 공통분모를 찾는 작업이 요청된다. 이를 기초로 실험적인 시행과 평가, 그리고 보완 작업이 정기적으로 이루어져야 할 것이다.

이러한 종합계획 수립에는 정치권의 폭넓은 참여를 통해서 정책의 일관성과 지속성을 확보하는 노력이 중요하다. 지금까지의 남북협력 과정에서 일관성과 지속성이 가장 큰 문제로 지적되고 있기 때문이다. 따라서 일단 대북 인도적 지원의 목표와 원칙이 정해졌으면 이를 효과적이며 지속적으로 실행할 수 있도록 제도를 마련할 필요가 있다. 2007년 국회에서 ‘대북 인도지원법(가칭)’ 발의를 위한 시도도 있었다. 현재 대북 인도지원에 관한 사항은 별도의 법률로 규정되어 있지 않고 ‘남북관계발전에 관한 법률’(법률 제12584호, 2014.5.20., 일부개정)에서 인도적 문제의 해결과 인도적 지원에 관한 규정을 두고 있다. 동법의 제9조(인도적 문제해결)에서 “① 정부는 한반도 분단으로 인한 인도적 문제해결과 인권개선을 위하여 노력한다. ② 정부는 이산가족의 생사·주소확인, 서신교환 및 상봉을 활성화하고 장기적으로 자유로운 왕래와 접촉이 가능하도록 시책을 수립·시행한다.”고 규정하고 있다. 인도적 지원과 관련해서는 제10조(북한에 대한 지원)에서 “① 정부는 인도주의와 동포애 차원에서 필요한 경우 북한에 대한 지원을 할

수 있다. ② 정부는 북한에 대한 지원이 효율적이고 체계적이며 투명하게 이루어질 수 있도록 종합적인 시책을 수립·시행한다.”라고 규정함으로써 대북 인도적 지원에 관한 근거를 마련하고 있다. 이 밖에도 대북 인도적 지원에 관해서는 ‘남북교류협력에 관한 법률’(법률 제 12396호, 2014.3.11., 일부개정)에서 포괄적으로 언급하고 있으며 ‘남북협력기금법’(법률 제10303호, 2010.5.17., 타법개정) 제8조(기금의 용도)에서 포괄적으로 대북 인도적 지원을 위한 기금의 사용을 규정하고 있다. 따라서 대북 인도적 지원에 관해서는 관련 법률 규정에서 좀 더 명확하게 규정할 필요가 있다.

라. 국제사회와의 협력 능력 강화

북한에 대한 지원사업의 효과성을 증대시키기 위해서 국제사회의 협력이 중요하다는 점은 오랫동안 우리 내부에서 강조되어 왔지만 실질적으로는 별다른 성과가 나타나지 않고 있는 것이 우리의 불편한 현실이다. 지금까지 대북 인도적 지원사업에 있어서 우리의 국제사회와의 협력은 매우 이중적인 측면이 있다. 기본적으로는 국제사회와의 협력의 중요성을 강조하고 있지만, 실제로는 우리의 접근성이 제한된 부문에 협력이 집중된 측면이 있기 때문이다. 이러한 현상이 나타나게 된 배경에는 북한의 인도적 문제를 우리 민족의 내부문제로 인식하는 경향이 강하기 때문이라고 할 수 있다. 때문에 남북관계가 경색되어 있거나 북한의 외국인들에 대한 차별적 개방정책 등이 국제사회와의 협력의 필요성을 강조하게 되는 것이다.

그러나 북한의 인도적 문제에 보다 장기적인 관점에서 접근하여 위기의 재발 가능성을 근본적으로 해소하기 위해서는 국제사회와의 협력은 매우 중요하다. 그들의 경험과 네트워크, 자원조달 능력, 관리능

력 등 모든 분야에서 우리의 부족한 부분을 보충할 수 있는 기회를 제공할 것으로 기대되기 때문이다. 특히 우리가 통일을 준비한다면, 국제사회의 협력이 만약의 사태에 발생할 수 있는 위험요소를 대처하는데 많은 도움을 줄 수 있을 것이라는 점을 고려해야 할 것이다.

북한에 대한 인도적 지원분야에서 국제사회와의 협력 능력을 강화하는 작업에서 특별히 민간부분의 역할이 보다 강조될 필요가 있다. 북한에 대한 인도적 지원은 정부뿐만 아니라 민간차원에서도 활발히 추진하였으며 경우에 따라서는 민간차원의 역할이 더욱 중요할 수도 있기 때문이다. 특히 인도적 지원에 관해서는 정부보다는 민간이 더 잘할 수 있는 부분이 있기 때문에 민간의 역할을 최대한 활성화하기 위한 노력이 요구된다. 따라서 국제기구에 민간부분의 전문가를 파견하는 프로그램을 개설하고, 우리 민간단체들이 북한에 대한 인도적 지원사업을 추진하면서 국제기구와의 협력을 체계적·제도적으로 추진할 경우 재원조달에 우선권을 주는 방안 등이 다양하게 검토될 필요가 있다.

마. 종합적인 관리운영시스템의 구축

우리의 대북지원과 개발협력사업을 효율적으로 연계시키고, 종합적으로 추진하기 위해서는 북한 관련 지원과 협력사업을 추진하는 정부와 민간부문 전체를 포괄하는 시스템을 구축하는 작업이 필요하다고 하겠다. 일차적으로 목표 및 전략을 수립하고, 정부가 재원의 일정부분을 지원하며, 그 성과에 대한 평가와 개선방안을 모색하는 일련의 과정에 정부와 민간단체가 함께 참여할 수 있는 협의체를 구성하는 문제가 검토될 필요가 있다. 소위 ‘대북지원·협력민관협의체’를 구성하여 대북지원과 협력사업에 대한 정부차원의 재정지원이 종합적이고

체계적으로 이루어질 수 있도록 효과적으로 관리하자는 것이다. 이 협의체는 정부가 주도하는 형태로 운영하고, 정부재정 지원사업을 중심으로 논의를 진행하며, 사업자를 선정할 때 정부의 정책적 목표가 적절하게 반영될 수 있도록 한다. 이 협의체에서는 사업자 선정뿐만 아니라 사업에 대한 객관적 평가 등을 통한 관리·감독 역할도 수행할 필요가 있다.

정부가 주도하는 협의기구 형태로 운영하는 이 새로운 추진시스템에서는 북한에 대한 인도적 지원과 복구 및 개발협력사업들이 종합적으로 관리하며, 사업들의 진행과정이 연계될 수 있도록 조율하는데 초점이 맞추어져야 할 것이다. 이 협의기구는 다양한 사업들의 우선순위를 조정하고, 국제사회와의 협력체계를 구축하며, 북한과 지원 및 협력을 위한 협상을 추진해야 될 것이다.

바. 북한과의 새로운 협력체계 구축

우리의 종합적인 접근방식이 실효성을 거두기 위해서는 무엇보다 북한 당국과의 협의가 원활하게 이루어져야 하며, 현장 접근 등에서 북한 당국의 협조가 기본적으로 필요하다고 하겠다. 그러나 아직까지 현장에 대한 접근성이 심각하게 제한을 받고 있다는 점이 사업의 가장 큰 장애요소로 지적되고 있다. 상대적으로 국제사회의 접근성이 우리보다는 양호한 것으로 알려져 있어서 남북 간 직접적인 접촉이 어려운 상황에서는 국제기구를 통한 우회적인 접근도 의미가 있지만 가능하면 직접적으로 사업을 진행할 수 있도록 북한 당국의 협력을 이끌어내기 위한 노력을 강화할 필요가 있다.

북한 당국의 협력이 필요한 작업은 단순히 현장에 대한 접근성을 개선하는 것에 더하여 우리의 새로운 사업방식에 대한 이해를 구하고 새

로운 협력방식을 만들어야 하는 작업이 포함되어야 할 것이다. 우리의 협의체와 북한의 대표성 있는 관계기관이 참여하는 소위, ‘남북지원·개발공동협의위원회’를 구성하는 방안을 적극적으로 추진할 필요가 있다. 이 기구를 통해서 전반적인 협력사항에 대해서 협의, 결정함으로써 사업의 연계성과 효율성을 제고하도록 하는 것이다.

남북 사이의 협력체계는 중앙정부와 지방정부 차원 그리고 현장실무자 차원 등으로 다차원적으로 이루어질 수 있도록 구성할 필요가 있다. 사업의 중장기 종합적인 계획 수립과 사업 간의 연계문제 등은 중앙정부 차원에서 논의해서 결정하고, 매년 실행계획 집행방안과 관련된 사항은 지방정부 차원에서 처리하도록 하는 것이다. 중앙정부 차원의 협의체는 양측 당국의 관계기관 책임자급들로 구성하여 정책적 결정 사항을 주로 다루고, 지방정부 차원의 협의체는 지방정부 관계기관 실무자급들이 참여하는 실행기관의 성격을 지니도록 할 필요가 있다.

Ⅵ. 요약 및 결론

본 연구보고서는 인도적 대북지원과 농업분야의 개발협력을 체계적으로 연계시킴으로써 북한의 취약계층이 직면하게 되는 인도적 위기 상황에 민첩하게 대처하면서 식량부족문제의 근본적인 해결을 위한 농업생산력 증대를 위한 복구 및 개발협력을 안정적으로 추진할 수 있는 방안을 모색하고자 하였다. 대북지원 문제는 인도적 사안이면서도 개발협력과의 상관관계가 높아서 정부의 대북정책에 따라 영향을 받기 때문에 안정적으로 추진하기가 쉽지 않았던 불안정성을 극복할 필요가 있기 때문이다.

지난 시절 대북지원이 우리 사회에서 갈등을 야기했던 것은 지원방식에 대한 견해 차이에서 비롯되었으며, 북한의 취약계층에 대한 지원과 북한의 농업생산성 증대를 위한 협력사업에는 대체적으로 공감대가 형성되었던 것으로 판단된다. 북한 당국의 폐쇄적인 태도가 이러한 문제에 대한 논쟁을 심화시킨 또 다른 원인이라는 점에서, 북한의 보다 개방적인 태도와 협력적인 자세가 요구된다는 점도 분명하다고 할 수 있다. 우리의 과제는 북한 당국의 보다 긍정적인 태도 변화를 이끌어내면서 북한의 취약계층에게 실질적으로 도움을 주고, 보다 근본적으로는 농업부문의 생산력 향상을 통해서 스스로 문제를 해결할 수 있는 역량을 갖추어 줄 수 있도록 지원하는 것이라고 할 수 있다.

기존에 이루어진 대북 인도적 지원사업 실적에 대한 평가는 대체적으로 긍정적이지만 효과 면에서 다소 문제가 있었다고 지적하고 있으며, 지원방식의 전환이 요구된다고 강조하고 있다. 긍정적인 효과로는 북한주민들의 인도적 상황을 개선하였으며 민족적 동질성을 형성하는데 기여했다는 점이 지적되고 있다. 반면에 부정적인 효과로서는 대북 지원이 북한 정권의 잘못된 행태를 지탱해 주는 요인으로 작용했다는 점이 언급된다. 여기에 더하여 대북 인도적 지원이 우리 사회의 갈등

을 악화시키는 요소로 작용했다는 점도 짚고 넘어가야 하는 부분이다. 이러한 부분은 국민적 공감대 형성의 필요성과 함께 지원방식의 전환이 요청된다는 점을 강조하는 것이다.

지난 2014년 3월 독일에서 발표된 ‘드레스덴 선언’은 대북지원과 관련된 우리 정부의 고민과 의지를 동시에 표현한 것이라고 할 수 있다. 가장 우선적으로 남북한 주민들의 인도적 문제부터 해결해야 하며 이를 위해 앞으로 북한주민들에 대한 인도적 차원의 지원을 확대해 나가겠다고 밝혔다. 이어서 남북한 공동번영을 위한 민생인프라를 함께 구축하자고 촉구했으며, 구체적인 사례로 ‘북합농촌단지’ 조성사업을 제안하였다. 이어 8월의 광복절 경축사를 통해서도, “인도적 지원을 더욱 활발하게 펼쳐 서로의 고통을 덜어가고, 작은 마을에서부터 남북한이 함께 생활환경을 개선해 나가는 민생인프라 협력을 본격적으로 시작”하자고 역설한 바 있다. 인도적 지원과 개발협력을 다층적으로 진행할 의지가 있음을 강력하게 시사한 것이라고 할 수 있다. 문제는 북한 당국이 이에 호응해 오지 않고 있다는 점이다. 따라서 정부로서는 민간부분을 통해서 간접적으로 사업을 추진하는 방식을 모색하고 있는 것으로 보인다. 이를 통해서 북한 당국의 협력을 도출하고자 하는 것이다.

본 보고서에 강조하고자 하는 점은, 우리의 정부 교체 때마다 매번 남북관계가 재정립되는 과정을 통과의례처럼 거치면서 기존의 지원 및 협력사업들이 중단되거나 축소되는 등 불안정한 상태가 반복되지 않도록 할 필요가 있다는 사실이다. 이를 위해서는 대북 인도적 지원과 농업부문의 협력사업이 일차적으로 정치적 상황변화에 영향을 받지 않도록 독립성을 확보할 수 있어야 하며, 이를 위해서 남북 당국의 정책적 결단과 합의가 요청된다고 할 수 있다. 이와 병행해서 또는 별

도로 관련 사업들이 독자성과 안정성, 그리고 지속성을 확보할 수 있도록 사업을 조직해야 할 것이다. 이를 통해서 사업의 협의, 진행, 그리고 평가 등의 작업을 남북이 공동으로 포괄적이고 체계적으로 진행할 수 있도록 하는 것이다.

대북지원 및 농업부문의 협력에서 새로운 접근방식을 모색하기 위해서 국제사회의 인도적 지원 및 개발협력사업에 대한 접근방식에 대한 고찰을 통해서 북한에 대한 시사점을 도출하고자 하였다. 최근 국제사회의 인도적 지원과 개발협력사업은 크게 두 가지 접근방식이 적용되고 있는 것으로 나타나고 있다. 하나는 클러스터 접근방식이고 다른 하나는 LRRD 접근방식이다.

클러스터 접근방식은 인도적 지원활동을 주요 특성별로 나누고 이를 클러스터(집약체)화하여 전문화시키자는 것이다. 이 접근방식의 특징은 특정분야의 지원단체들로 클러스터를 구성하고 리더십을 부여받은 기관의 주도하에 효과적으로 사업을 진행하자는데 초점이 맞추어져 있다. 클러스터 접근방식에서 인도적 지원활동은 ① 식량안보(식량안보 관련 활동), ② 캠프 조정 및 캠프 관리(난민의 생활환경 개선관련 활동), ③ 조기 복구(인도주의 위기에 대해 효과적으로 대응할 수 있도록 지역 역량 개선 및 강화 관련 활동), ④ 교육(인도주의 위기상황에서의 교육 제공 관련 활동), ⑤ 비상대피(인도주의 위기 발생 시 긴급 대피소 및 임시 거처 마련 활동), ⑥ 보건(건강 문제 및 생명구조 관련 활동), ⑦ 영양(영양 상태 개선 관련 인도적 총괄), ⑧ 보호(난민 및 재난 피해자의 인권·재산권 보호 관련 활동), ⑨ 물·공중위생·개인위생(물 공급과 위생관리시설 관련 활동), ⑩ 비상통신(인도주의 위기로 인한 피해 현장에서 인도적 지원활동을 하는 사람들과 주최 조직간의 효과적인 의사소통을 위한 통신 서비스 조달 관련 활동), ⑪ 물류

(구호품의 수입·운반·저장·유통과, 대피를 위한 도로 및 항만시설 구축 관련 활동) 등 총 11가지 부문으로 나뉜다. 클러스터 접근방식이 추구하는 목표는 ① 예측 가능한 리더십 보장, ② 파트너십 증진, ③ 책임감 강화, ④ 전략적인 현장 조정, ⑤ 우선순위 결정능력의 향상 등이다. 클러스터 접근방식의 핵심은 다층적인 인도주의 위기가 발생했을 때, 발생 상황에 적합한 인도적 지원을 체계적이고 신속하고 정확하게 제공할 수 있도록 하기 위한 것이다. 클러스터 접근방식은 인도주의 기구들의 행동 양식과 대응 체계의 효율성·적시성을 높이는 데 목적이 있다. 또한 특정한 수행분야에서 협동성과 책임성이 높아지며 인도적 지원방식 및 수준, 우선순위의 조정 등이 용이하다는데 장점이 있다고 한다.

긴급구호와 재건 및 개발협력을 연계해서 종합적으로 사업을 추진하는 것이 보다 효율적이라고 강조하는 LRRD 접근방식은, 긴급구호를 위해 진행되는 원조체계는 사안의 시급성을 이유로 관료주의적 폐해에 방치되기 쉬운 측면이 있으며, 이 과정에서 개인의 생존권과 자존감 회복의 중요성이 무시되기 쉬운 경향이 있다. 그런데 만약 긴급구호와 개발협력이 긴밀하게 ‘연계’되어서 추진된다면 이러한 문제점들을 극복하는데 도움이 될 것이라는 아이디어에서 출발한 것이다. 즉, 긴급구호와 개발을 연계(Linking relief and development)하자는 것이다. LRRD에 대한 논의 초기에는 대부분 자연재해의 상황에만 초점을 맞췄고 재해에 따른 위험을 축소하는 부분에 논의가 집중되었다. 당시 논의에서는 재난에 따른 위기를 일시적인 것이라고 생각을 했으며, 시간이 지나면 사라지게 될 과도기적 성격으로 인식하였기 때문이다. 이러한 인식은 긴급구호에서 개발로 연결되는 과정을 단순한 선형관계로 파악하는 ‘Continuum’의 개념으로 접근하도록 하였다. 이후 이처럼

순차적으로 접근하는 것이 현실적인가라는 의문에 직면하게 되었고, 이에 따라서 연계성의 ‘Continuum’ 개념은 1990년대를 거치면서 다양한 지원형태의 동시적 진행이라는 ‘Contiguum’의 개념으로 서서히 대체되었다. 즉, 동시병행적 접근방식은 긴급지원이 필요한 부분에 대한 접근과 상대적으로 덜 취약한 주민들의 상황 개선 및 미래에 발생할 수 있는 위기를 방지하기 위한 노력들이 동시에 진행될 수 있도록 종합적으로 접근하자는 것이다.

국제사회의 인도적 문제에 대한 접근방식에서 최근에 강조되고 있는 특징들은 포괄적으로 접근하고 전문성과 리더십을 강조함으로써 지원사업의 효과를 높이자는 것이다. 이러한 특징이 부각되고 있는 배경에는 기존의 접근방식으로 해결하기 어려운 새로운 문제의식과 현상들이 부각되고 있기 때문이다. 첫째는 ‘9·11테러’ 이후 국가안보차원의 고려사항이 중요한 요소로 작용하게 되었으며, 둘째는 내전이나 지역분쟁 등으로 인해 위기상황이 장기화되거나 자주 재발되고 있는 상황이 주목을 받고 있는 것이다. 이러한 문제에 적절하게 대처하기 위해서 전문성과 리더십, 그리고 성격이 다른 사업들 사이에 체계적이고 효율적인 연계성 확보가 중요하다고 인식하게 된 것이다.

북한의 인도적 문제도 국제사회에서는 비슷한 인식으로 접근하고 있다고 할 수 있다. 북한의 핵실험은 국제사회에 대한 위협으로 인식되고 있어 인도적 지원이 북한 당국의 핵문제에 대한 태도 변화에 긍정적으로 작용할 수 있도록 고민하게 되었으며, 북한의 인도적 위기는 매우 장기화되고 있어 중장기적인 접근이 병행되어야 한다는 필요성이 제기되고 있기 때문이다.

국제사회의 인도적 지원에 대한 접근방식과 우리 사회의 대북 인도적 지원에 대한 문제의식을 고려할 때, 우리도 북한의 인도적 문제에

대한 접근방식을 새롭게 재구성할 필요가 있다. 특히 정부 차원에서는 목표와 추진전략부터 근본적으로 재정립하는 방안을 검토할 필요가 있다. 본 연구보고서에는 대북 인도적 지원 및 농업부문 협력정책의 3대 목표로 신속한 대응체계 구축, 농촌지역의 생산기반 복구, 북한 농업부문의 역량 강화를 제시하였다. 장기화된 식량부족문제 해결을 위해서는 긴급구호에 대한 대비 태세 구축과 함께 중장기적으로 생산력 증대를 추구할 필요가 있다는 판단이 반영된 것이다. 이어서 이러한 목표를 달성하기 위한 추진전략으로 인도적 지원 개념의 재정립, 단기적 지원과 장기적 개발협력의 병행 추진, 국제지원기구들의 클러스터적·적극적 활용 등을 제시하였다. 인도적 지원에 대한 접근방식의 재정립과 국제기구와의 협력관계 구축을 강조한 것이다.

북한의 인도적 문제해결을 위하여 새로운 접근방식을 모색한다는 것은 필요성에 대한 공감대 형성부터 구체적인 실천방안의 마련과 평가와 개선에 이르는 일련의 과정을 구축하는 작업이 요구된다는 점에서 많은 노력이 요구된다고 할 수 있다. 본 연구에서는 주요 추진과제로 6가지를 들었다. 첫째, 인도적 개념에 대한 새로운 정립과 이에 대한 사회적 공감대 형성, 둘째, 북한의 식량 및 농업실태에 대한 객관적이고 체계적인 평가, 셋째, 장기적인 종합계획과 추진전략을 수립, 넷째, 국제사회와의 협력 역량을 강화함으로써 다각적인 협력체계를 구축, 다섯째, 정부 차원에서 종합적인 관리운영시스템을 구축, 마지막으로 북한과의 협력체계를 재구축 하는 과제 등이 있다. 이러한 과제들은 개념 정립작업부터 순차적으로 접근할 수도 있겠지만 어느 정도 기반이 마련된 이후에는 여건이 허락하는 범위 내에서 동시에 병행 추진하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

참고문헌

1. 단행본

- 권태진 외. 『국제기구의 북한농업 개발사업 추진방식 분석 및 적용방안』. 서울: 한국농촌경제연구원, 2003.
- 조동호. 『공진을 위한 남북경협 전략 보수와 진보가 함께 고민하다』. 서울: 동아시아연구원, 2012.
- 황나미 외. 『북한주민의 생활과 보건복지실태』. 서울: 한국보건사회연구원, 2012.
- 통일부. 『2014 통일백서』. 서울: 통일부, 2014.

2. 논문

- 김경량·김지용. “6·15 남북정상회담 5년 평가와 과제: 대북지원과 남북한 농업 협력.” 『수은북한경제』. 2005 봄호 (한국수출입은행), 2005.
- 김동성. “북한 정치경제 체제의 본질과 남북교류협력사업 방향.” 『JPI정책포럼』. 제주평화연구원, 2011.
- 김영훈. “김정은 시대 북한의 농업과 식량사정.” 『수은북한경제』. 2012 여름호 (한국수출입은행), 2012.
- _____. “미국의 대외 식량원조 프로그램.” 『북한농업동향』. 제4권 제1호 (한국농촌경제연구원), 2002.
- _____. “북한농업의 이해와 남북한 농업 협력 방향.” 『전원과 자원』. 제48권 제4호 (한국농공학회), 2006.
- _____. “북한 농정의 평가와 과제.” 『북한농업동향』. 제15권 제4호 (한국농촌경제연구원), 2013.
- _____. “북한의 농업.” 『북한농업동향』. 제15권 제2호 (한국농촌경제연구원), 2013.
- _____. “최근 북한주민의 식량소비 및 영양상황.” 『북한농업동향』. 제15권 제1호 (한국농촌경제연구원), 2013.
- _____. “향후 대북 농업협력 및 지원방향.” 『북한농업동향』. 제14권 제2호 (한국농촌경제연구원), 2012.
- 김영훈·임수경. “2013년 북한주민의 식량소비 및 영양실태.” 『북한농업동향』. 제16권 제1호 (한국농촌경제연구원), 2014.

- 김혜련. “북한주민의 영양상태 현황과 정책 과제.” 『보건복지포럼』. 통권 제132호 (한국보건사회연구원), 2007.
- 문경연. “대북지원 딜레마와 극복방안 모색.” 『글로벌정치연구』. 6권 1호 (한국외국어대학교 글로벌정치연구소), 2013.
- 백학순. “김대중 정부의 대북정책 평가.” 『정세와 정책』. 99-7호 (세종연구소), 2009.
- 심재은 외. “남북한 영유아 및 가임기 여성의 영양상태 비교” 『대한지역사회영양학회지』. 12권 2호 (대한지역사회영양학회), 2007.
- 양문수. “인도적 대북지원과 남북관계 - 시각, 쟁점, 과제.” 『인도적 대북지원과 남북관계 자료집』. 제6차 화해공영포럼. 민족화해협력범국민협의회, 2011.
- 유호열. “햇볕정책 평가와 향후 대북 통일정책 방향.” 『민주화시기 국정운영평가』. 2009 한국행정학회 목요국정포럼 발표논문집, 2009.
- 이기동. “노무현 정부와 이명박 정부의 대북 접근방식 비교” 『북한연구학회보』. 제12권 2호 (북한연구학회), 2008.
- 이정희. “북한 어린이 영양상태 비교” 『KDI 북한경제리뷰』. 4월호 (한국개발연구원), 2014.
- 이조원. “북한 ODA 실현가능성과 조건.” 『북한 ODA 그것은 가능한가?』. 중앙대학교 민족통일연구소 2008년 특별기획 학술회의 자료집, 2008.
- 이해정·이부형. “북한 식량 수급 현황과 과제.” 현대경제연구원, 2014.
- 임상철. “김정은 시대의 북한농업정책, 그 과제와 전망.” 『북한연구학회보』. 제17권 제2호 (북한연구학회), 2014.
- 정영태. “정부의 대북포용정책과 민간단체의 통일운동.” 통일문제학술세미나. 통일연구원, 1998.
- 제성호. “국제사회의 대북제재 하 효율적 지원방안.” 대북 인도적 지원사업에 대한 평가와 개선방안 토론회. 국가안보전략연구소, 2009.
- 조대엽·홍성태. “대북지원의 정치경제와 인도주의의 딜레마.” 『민족문화연구』. 59호 (고려대학교 민족문화연구원), 2013.
- Aurora, Fredrikse. “Making Humanitarian Space Global: Coordinating Crisis Response through the Cluster Approach.” *Ph.D. dissertation*. Columbia University, 2012.

- Baily, Sarah and Simon Harragin. "Food Assistance, Reintegration and Dependency in Southern Sudan." *A Report Commissioned by the World Food Programme*. ODI, June 2009.
- Béne, Christophe, Rachel Godfrey-Wood, Andrew Newsham, and Mark Davies. "Resilience: New Utopia or New Tyranny? Reflection about the Potentials and Limits of the Concept of Resilience in Relation to Vulnerability-Reduction Programmes." *IDS Working Paper*. Vol. 2012, No. 405. IDS, October 2012.
- Buchanan-Smith, Margaret and P. Fabbri. "Links between Relief, Rehabilitation and Development in the Tsunami Response: A Synthesis of Initial Findings." *TEC Thematic Evaluation Report*. Tsunami Evaluation Coalition, 2005.
- Buchanan-Smith, Margaret and Simon Maxwell. "Linking Relief and Development: An Introduction and Overview." Sussex, 1994.
- Calhoun, Craig. "The Imperative to Reduce Suffering: Charity, Progress, and Emergencies in the Field of Humanitarian Action." *Humanitarianism in Question: Politics, Power, Ethics*. New York: Cornell University Press, 2008.
- Darcy, James. "Conflict and Social Protection: Social Protection in Situations of Violent Conflict and Its Aftermath." *Series*. No. 1. London, 2004.
- Grünewald, François. "Chapter 11. Afghanistan: European Commission and U.S. Approaches to Linking Relief, Rehabilitation, and Development." Julia Steets and Daniel S. Hamilton (eds.). *Humanitarian Assistance: Improving U.S.-European Cooperation*. Center for Transatlantic Relations, The Johns Hopkins University/Global Public Policy Institute, 2009.
- Harmer, Adele and Joanna Macrae. "Beyond the Continuum: The Changing Role of Aid Policy in Protracted Crises." *HPG Research Report 18*. Humanitarian Policy Group at ODI, July 2004.
- Harvey, Paul. "Chapter 9. South Sudan: European Commission and U.S. Approaches to Linking Relief, Rehabilitation, and Development."

- Julia Steets and Daniel S. Hamilton (eds.). *Humanitarian Assistance: Improving U.S.-European Cooperation*. Center for Transatlantic Relations, The Johns Hopkins University/Global Public Policy Institute, 2009.
- Kubelka, Birgit. "The LRRD Approach and Its Implementation in the Field of Food Security in Southern Sudan—with a Case Study on Eastern Equatoria State." *Nadel of ETH*. February 2010, <<http://www.nadel.ethz.ch>>.
- Lassila, Satu. "Linking Relief, Rehabilitation and Development—A Policy Perspective." Ministry for Foreign Affairs of Finland, Department for Development Policy, January 2009.
- Lindahl, Claes. "Developmental Relief? An Issues Paper and Annotated Bibliography on Linking Relief and Development." *Sida Studies in Evaluation*, August 1996.
- Longhurst, Richard. "Conceptual Frameworks for Linking Relief and Development." Vol. 25, No. 4, *IDS Bulletin*, October 1994.
- Mosel, Irina and Simon Levine. "Remaking The Case For Linking Relief, Rehabilitation and Development: How LRRD Can Become a Practically Useful Concept for Assistance in Difficult Places." *HPG Commissioned Report*. London: HPG, Ferderal Ministry for Economic Cooperation and Development, March 2014.
- Otto, Ralf MA. "Linking Relief and Development: More than Old Solutions for Old Problems?." *IOB Study*. No. 380. The Netherlands: Ministry of Foreign Affairs, May 2013.
- Steets, Julia. "Donor Strategies for Addressing the Transition Gap and Linking Humanitarian and Development Assistance." *Final Report*. Berlin: Global Public Policy Institute, June 2011.
- VENRO. "Linking Relief, Rehabilitation and Development: Approaches and Financing Instruments to Improve the Transition between Relief, Rehabilitation and Development Co-operation." *VENRO Working Paper*. No. 17, Germany, February 2006.
- VOICE. "Linking Relief Rehabilitation and Development(LRRD): Towards

a More Joined up Approach Enhancing Resilience and Impact.”
NGO Voice-CONCORD Position Paper. July 2012.

3. 기타자료

양영식. “김대중 정부의 대북정책.” 한국정치학회 남북관계국제학술회의 발표문,
 1998년 11월 14일.

이금순. “국제사회의 대북 인도적 지원.” <<http://www.vkorea.or.kr>>.

Action Aid. “Improving European Development Cooperation: The Link
 between Relief, Rehabilitation and Development.” *NGO Voice*.
 January 2003, <<http://www.ngovoice.org>>.

ADC. “International Humanitarian Aid.” Vienna, March 2009.

ADRA. “Emergency Management Strategic Plan.” 2007.

ALNAP. “State of the Humanitarian System Report.” 2010.

Australian Agency for International Development. “Humanitarian Action
 Policy.” December 2011.

Banzet, Amélie, Christine Bousquet, Béatrice Boyer, Agnès de Geoffroy,
 François Grünewald, Domitille Kauffmann, Peggy Pascal, and
 Nicolas Rivière. “Linking Relief, Rehabilitation and Development
 in Afghanistan to Improve Aid Effectiveness: Main Successes and
 Challenges Ahead.” Group u.r.d., January 2007, <<http://www.nato.int>>.

Bruaene, M. Van(TL) and D. Deboutte. “Evaluation of ECHO’s Actions
 in the Democratic People’s Republic of Korea (2004–2007).”
 Brussels, Belgium, PROLOG consult. ECHO/ADM/BUD/2007/01213.

CBS. “Democratic People’s Republic of Korea Final Report of the National
 Nutrition Survey 2012 September 17th to October 17th 2012.”
 March 2013.

Christoplos, Ian, Catherine Longley, and Tom Slaymaker. “The Changing
 Roles of Agricultural Rehabilitation: Linking Relief, Development
 and Support to Rural Livelihoods.” Overseas Development Institute
 Humanitarian Policy Group. July 2004, <<http://www.odi.org>>.

- CWGER. “Guidance Note on Early Recovery.” Geneva: UNDP, April 2008.
- Delegation of European Commission to the Islamic Republic of Afghanistan. “Linking Relief to Rehabilitation and Development through Food Security Interventions in Areas Affected by Natural Disasters and Prolonged Insecurity in Afghanistan,” DCI-FOOD/2008/127550/L/ACT/AF.
- Dodd, Jodie M, et al. “Limiting Weight Gain in Overweight and Obese Women during Pregnancy to Improve Health Outcomes: the LIMIT Randomised Controlled Trial.” BMC Pregnancy and Childbirth, 2011.
- European Commission. “Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, on Linking Relief, Rehabilitation and Development(LRRD).” COM(96) 153 final. Brussels, 1996.
- _____. “Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, on Linking Relief, Rehabilitation and Development—an Assessment.” COM(2001) 153 final. Brussels, 2001.
- _____. “National Indicative Programme of European Community Support 2003-2004 between Afghanistan and the European Community.” February 2003, <<http://eeas.europa.eu>>.
- _____. “National Indicative Programme of European Community Support 2007-2010: Islamic Republic of Afghanistan.” <<http://eeas.europa.eu>>.
- FAO. “Cluster Coordination Guidance: Guidance for FAO Staff Working at Country Level in Humanitarian and Early Recovery Operations.” 2010.
- _____. “FAO’s Role & Effectiveness in Emergency.” 2007.
- FAO/WFP. “Crop and Food Security Assessment Mission to the Democratic People’s Republic of Korea 2013.” Rome: WFP, November 2012.
- German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development. “Strategy of the Federal Foreign Office for Humanitarian Assistance Abroad.” Berlin, 2012.

- Harvey, Paul. "Social Protection in Fragile State." *Promoting Pro-Poor Growth: Social Protection*. Paris: OECD, 2009.
- Holdsworth, Peter, Anna Gorter, and Robert Stryk. "Evaluation of LRRD in Tajikistan Final Report." EC. August 2007, ECHO/ADM/BUD/2007/01203.
- IASC. "Implementing Early Recovery." July 2006.
- IFRC. "Strategy 2020 Report." Geneva, 2010.
- Irungu, Patrick, Lydia Ndirangu, and John Omiti. "Social Protection and Agricultural Development in Kenya." *Future Agriculture Working Paper*. Brighton: Future Agricultures Consortium, 2009.
- Kopinak, Janice K. "Humanitarian Aid: Are Effectiveness and Sustainability Impossible Dreams?." *The Journal of Humanitarian Assistance*. <<http://www.sites.tufts.edu>>.
- Lewis, James. "Continuum or Contiguum? Development for Survival and Vulnerability Reduction." *Fifth ESA Conference 2001: Helsinki, Session IV: Disaster and Development; A Vital Connection*. University of Bath, 2001.
- MFA. "Guideline Concerning Humanitarian Assistance and the Use of Funding Granted." Finland Government, 2013.
- Ministry for Foreign Affairs of Finland. "Finland's Humanitarian Policy." October 2012.
- Pascal, Peggy. "Linking Relief, Rehabilitation and Development Programme (LRRD) in Afghanistan-Agriculture Sector Review in Afghanistan (2001-2006): Agriculture Sector Review in Afghanistan (2001~2006)." Group u.r.d., Autumn 2006.
- Schnepf, Randy. "International Food Aid Programs: Background and Issues." *CRS Report R41072*. Congressional Research Service, 2014.
- Steets, Julia, et al. "Cluster Approach Evaluation 2 Synthesis Report." *IASC Cluster Approach Evaluation. 2nd Phase*. Berlin/Plaisians: Global Public Policy Institute, 2010.
- UNICEF. "DPRK Multiple Indicator Cluster Survey." December 2010.

USAID. “Bureau for Democracy, Conflict and Humanitarian Assistance.”
<<http://www.usaid.gov>>.

Valerie Ramet. “Working Document on Linking Relief, Rehabilitation and
Development: Toward More Effective Aid Committee on Development.”
Working Document. European Union, 2012.

WFP. “WFP Strategic Plan(2014–2017).” *Policy Issue Agenda Item 5*.
Rome, 2013.

WHO. “The Management of Nutrition in Major Emergencies.” Geneva,
2000.

국제이주기구 한국대표부. <<http://www.iom.or.kr>>.

글로벌 캠프조정 및 캠프관리 클러스터. <<http://www.globalhumanitarianassistance.org>>.

글로벌클러스터. <<http://www.globalccmcluster.org>>.

대한결핵협회. <<http://www.knta.or.kr>>.

물류 클러스터 가이드. <<http://www.log.logcluster.org>>.

미국 NGO 인도주의원칙 성명서. <<http://www.takeaction.hias.org>>.

보호클러스터. <<http://www.protectioncluster.org>>.

세계식량계획. <<http://www.wfp.or.kr>>.

인도적 지원 공여국 협의회. <<http://www.goodhumanitarianandonorship.org>>.

위키피디아. <<http://ko.wikipedia.org>>.

유엔식량농업기구. <<http://www.fao.or.kr>>.

취약국가지수. <<http://www.fragilestateindex.org>>.

통계청. <<http://www.kosis.kr>>.

ERD. <www.erd-report.eu/erd>.

UNDP. <<http://www.undp.org>>.

USAID. <<http://www.usaid.gov>>.

VOA. <www.voakorea.com>.

최근 발간자료 안내

연구총서

2012-01	미국의 對韓 핵우산정책에 관한 연구	전성훈	14,000원
2012-02	북한부패와 인권의 상관성	김수암 외	11,000원
2012-03	보호책임(R2P) 이행에 관한 연구	이규창 외	11,000원
2012-04	EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안: 유럽공동체 형성기를 중심으로	손기웅 외	14,000원
2012-05	김정은체제의 권력엘리트 연구	이교덕 외	13,000원
2012-06	독재정권의 성격과 정치변동: 북한 관련 시사점	박형중 외	11,000원
2012-07	북방삼각관계 변화와 지속: 북한의 균형화 전략을 중심으로	허문영, 유동원, 심승우	10,000원
2012-08	북한 핵문제의 전망과 대응책: 정책결정모델(Decision Making Model)을 이용한 전략 분석	홍우택	8,000원
2012-09	중국의 한반도 관련 정책연구기관 및 전문가 현황분석	전병곤, 양갑용	6,000원
2012-10	2000년대 대북정책 평가와 정책대안: '동시병행 선순환 모델'의 원칙과 과제	박종철 외	12,500원
2012-11	리더십교체기의 동북아 4국의 국내정치 및 대외정책 변화와 한국의 통일외교 전략	배정호 외	11,500원
2012-12	김정은 정권의 정책전망: 정권 초기의 권력구조와 리더십에 대한 분석을 중심으로	최진욱, 한기범, 장용석	7,500원
2012-13	신정부 '국가전략 DMZ 평화적 이용'	손기웅 외	8,000원
2013-01	남북러 가스관과 동북아 에너지 협력의 지정학	이기현 외	6,000원
2013-02	한국의 FTA전략과 한반도	김규륜 외	8,500원
2013-03	김정은 체제의 변화 전망과 우리의 대책	박종철 외	10,000원
2013-04	EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안 - EC기 분석을 중심으로 -	손기웅 외	12,000원
2013-05	오바마·시진핑 시대의 동북아 국가들의 국내정치 및 대외정책과 한국의 대북 및 통일외교	배정호 외	11,000원
2013-06	북한사회 위기구조와 사회변동전망: 비교사회론적 관점	조한범, 황선영	6,000원
2013-07	인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권 증진 방안 연구	이규창 외	12,500원
2013-08	새로운 세대의 탄생: 북한 청소년의 세대경험과 특성	조정아 외	15,000원
2013-09	북한의 핵·미사일 대응책 연구	홍우택	6,000원
2013-10	북한에서 국가재정의 분열과 조세 및 재정체계	박형중, 최사현	7,000원
2013-11	북한경제의 비공식(시장)부문 실태 분석: 기업활동을 중심으로	임강택	11,000원
2014-01	북·중 간 인적 교류 및 네트워크 연구	이교덕 외	7,500원
2014-02	북한변화 촉진 및 남북친화성 증대: 이론발굴과 적용모색	박형중, 박영자	7,500원
2014-03	북한 비공식 경제 성장요인 연구	김석진, 양문수	9,000원

학술회의총서

2012-01	The Outlook for the North Korean Situation & Prospects for U.S.-ROK Cooperation After the Death of Kim Jong-il	6,000원
2012-02	김정은 체제의 북한 인권문제와 국제협력	19,000원
2012-03	해외 이주·난민 지원제도의 시사점	12,000원
2013-01	유엔 인권메커니즘과 북한인권 증진방안	20,000원
2013-02	한반도신뢰프로세스 추진전략	19,000원

협동연구총서

2012-11-01	북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 실행방안(총괄보고서)	임강택 외	11,000원
2012-11-02	북한 부패실태와 반부패 전략: 국제협력의 모색	박형중 외	10,000원
2012-11-03	북한 경제발전을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립 방안	장형수 외	8,000원
2012-11-04	북한의 역량발전을 위한 국제협력 방안	이종무 외	8,000원
2012-11-05	북한의 인프라 개발을 위한 국제사회 협력 프로그램 추진방안	이상준 외	8,000원
2012-12-01	한반도 통일 공공외교 추진전략(I) - 공공외교의 이론적 조명과 한반도 주변4국의 대한국 통일 공공외교(총괄보고서)	황병덕 외	13,500원
2012-12-02	공공외교의 이론적 조명과 주변4국의 한반도통일 공공외교 분석틀	김규륜 외	8,500원
2012-12-03	미국의 대한국 통일 공공외교 실태	박영호 외	9,500원
2012-12-04	중국의 대한국 통일 공공외교 실태	이교덕 외	7,500원
2012-12-05	일본의 대한국 통일 공공외교 실태	이진원 외	8,000원
2012-12-06	러시아의 대한국 통일 공공외교 실태	여인곤 외	7,500원
2013-26-01	한반도 통일 공공외교 추진전략(II) - 한국의 주변4국 통일공공외교의 실태 연구(총괄보고서)	황병덕 외	14,000원
2013-26-02	한국의 對미국 통일 공공외교 실태	박영호 외	8,000원
2013-26-03	한국의 對중국 통일 공공외교 실태	전병곤 외	7,500원
2013-26-04	한국의 對일본 통일 공공외교 실태	이기태 외	8,000원
2013-26-05	한국의 對러시아 통일 공공외교 실태	조한범 외	6,000원

논총

통일정책연구, 제21권 1호 (2012)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 21, No. 1 (2012)	10,000원
통일정책연구, 제21권 2호 (2012)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 21, No. 2 (2012)	10,000원
통일정책연구, 제22권 1호 (2013)	10,000원

<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 22, No. 1 (2013)	10,000원
통일정책연구, 제22권 2호 (2013)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 22, No. 2 (2013)	10,000원
통일정책연구, 제23권 1호 (2014)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 23, No. 1 (2014)	10,000원

북한인권백서

북한인권백서 2012	김수암 외	19,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2012</i>	손기웅 외	23,500원
북한인권백서 2013	조정현 외	24,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2013</i>	조정현 외	23,000원
북한인권백서 2014	한동호 외	24,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2014</i>	한동호 외	23,000원

기타

2012	탈북자 관련 국제조약 및 법령	이규창 외	19,500원
2012	북한인권 이해의 새로운 지평	북한인권연구센터 편	20,500원
2012	알기쉬운 통일교육: 해외한인용	허문영 외	30,000원
2012	통일대비를 위한 대북통일정책 모색(통일대계연구 12-01)	박형중 외	15,000원
2012	통일한국에 대한 국제적 우려해소와 편약: 지역 및 주변국 차원 (통일대계연구 12-02)	박종철 외	14,000원
2012	Korean Unification and a New East Asian Order (Grand Plan for Korean Unification 12-03)	최진욱 편저	6,000원
2012	Korean Peninsula Division/Unification: From the International Perspective Kim Kyuryoon, Park Jae-Jeok		13,000원
2012	중국의 국내정치 및 대외정책과 주요 국가들의 대중국 전략	배정호, 구재희 편	22,000원
2012	China's Domestic Politics and Foreign Policies and Major Countries' Strategies toward China	Bae Jung-Ho, Ku Jae H.	22,500원
2012	통일 비용·편익의 분석모형 구축(통일 비용·편익 종합연구 2012-1)	김규륜 외	11,500원
2012	'선도형 통일'의 경로와 과제(통일 비용·편익 종합연구 2012-2)	김규륜 외	9,000원
2013	유엔 인권메커니즘과 북한인권	북한인권사회연구센터 편	18,000원
2013	중국 시진핑 지도부의 구성 및 특징 연구 (중국 지도부의 리더십 분석과 한중정책협력방안 2013)	전병근 외	9,000원
2013	통일 이후 통합을 위한 갈등해소 방안: 사례연구 및 분야별 갈등해소의 기본방향	박종철 외	13,000원
2013	한반도 통일에 대한 동북아 4국의 인식 (통일외교 컨텐츠 생산(1))	배정호 외	16,500원

2013	알기 쉬운 통일교육III: 북한이탈주민용	조정아 외	11,000원
2013	알기 쉬운 통일교육III: 북한이탈주민용 수업지침서	조정아 외	6,000원
2013	민주화 및 양질의 거버넌스 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점 (통일대계연구 13-01)	박형중 외	13,500원
2013	시장화 및 빈곤감소형 경제질서 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점 (통일대계연구 13-02)	임강택 외	12,500원
2014	The Trust-building Process and Korean Unification (통일대계연구 13-03)	최진욱 편저	8,000원
2013	통일대계연구: 4년 연구 종합논의 (통일대계연구 13-04)	박형중 외	8,000원
2013	정치·사회·경제 분야 통일 비용·편익 연구 (통일 비용·편익 종합연구 2013-1)	조한범 외	17,500원
2013	The Attraction of Korean Unification: Inter-Korean and International Costs and Benefits (통일 비용·편익 종합연구 2013-2)	김규륜 외	15,500원
2013	한반도 통일의 미래와 주변 4국의 기대 (통일 비용·편익 종합연구 2013-3)	김규륜 외	10,500원
2013	전환기 중국의 정치경제 (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-1)	배정호 외	15,500원
2013	China's Internal and External Relations and Lessons for Korea and Asia (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-2)	Bae Jung-Ho, Ku Jae H.	17,500원
2013	중국의 대내외 관계와 한국의 전략적 교훈 (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-3)	배정호, 구재희 편	16,500원

연례정세보고서

2012	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2012~2013	7,000원
2013	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2013~2014	7,000원

KINU 정책연구시리즈 **비매출**

2012-01	통일재원 마련 및 통일의지 결집 관련 국민의 인식	김규륜, 김형기
2012-02	2012년 상반기, 북한 정책동향 분석: 북한 매체의 논조를 중심으로	박형중 외
2012-03	러시아의 극동개발과 북한 노동자	이영형
2012-04	오바마 2기 행정부의 대 한반도 정책 전망	김장호 외
2012-04(E)	The Second Term Obama Administration's Policy towards the Korean Peninsula	Jangho kim
2012-05	중국 18차 당대회 분석과 대내외정책 전망	이기현 외

2013-01	북한 지하자원을 활용한 DMZ/접경지역 남북 산업단지 조성방안	손기웅 외
2013-02	박근혜정부의 대북정책 추진 방향	최진욱 외
2013-03	박근혜정부의 통일외교안보 비전과 추진 과제	최진욱 외
2013-04	유엔조사위원회(COI) 운영 사례 연구	김수암 외
2013-05	Trustpolitik: 박근혜정부의 국가안보전략 - 이론과 실제 탐색연구 -	박형중 외
2013-06	서독의 대동독 인권정책	안지호 외
2013-07	2013년 북한 정책 논조 분석과 평가	박형중 외
2013-09	김정은 정권의 대남 긴장조성: 2013년과 향후 전망	박영자 외
2013-10	국내불안과 대외도발: 북한에 대한 적용 가능성 탐색	정상철
2013-11	2013년 북한 핵프로그램 및 능력 평가	김동수 외
2013-14	유라시아이니셔티브 구현을 위한 한러 협력 방안	조한범 외
2014-01	농업분야의 지속가능한 대북지원 및 남북 협력방안 모색	임강택, 권태진

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매품

2012	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 1호	손기웅 외
2012	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 2호	손기웅 외
2013	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제8권 1호	이금순 외
2013	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제8권 2호	이금순 외
2014	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제9권 1호	이금순 외

Study Series

비매품

2012-01	Study of Disciplinary Problems in the North Korean Army	Lee Kyo Duk, Chung Kyu Sup
2012-02	The Quality of Life of North Korean: Current Status and Understanding	Kim Soo Am et al.
2012-03	Basic Reading on Korean Unification	Huh Moon Young et al.
2013-01	Study on the Power Elite of the Kim Jong Un Regim	Lee Kyo Duk et al.
2013-02	Relations between Corruption and Human Rights in North Korea	Kim Soo Am et al.
2013-03	Easing International Concerns over a Unified Korea and Regional Benefits of Korean Unification	Park Jong Chul et al.
2013-04	'Peaceful Utilization of the DMZ' as a National Strategy	Son Gi Woong et al.
2014-01	Korea's FTA Strategy and the Korean Peninsula	Kim, Kyuroon et al.
2014-02	The Perceptions of Northeast Asia's Four States on Korean Unification	Bae, Jung-Ho et al.
2014-03	The Emergence of a New Generation: The Generational Experience and Characteristics of Young North Koreans	Cho, Jeong-ah et al.
2014-04	Geopolitics of the Russo-Korean Gas Pipeline Project and Energy Cooperation in Northeast Asia	Lee, Kihyun et al.

2014-05 Fiscal Segmentation and Economic Changes in North Korea

Park Hyeong Jung, Choi Sahyun

기타

2014 북핵일지 1955~2014

조민, 김진하

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구 종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 「회원 가입신청서」 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, *International Journal of Korean Unification Studies*, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 419로 123(수유동) 통일연구원 통일학술정보센터 출판자료팀 도서회원 담당자(books@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2679, FAX: (02)901-2545
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

농업분야의 지속가능한 대북지원 및
남북 협력방안 모색

 통일연구원

www.kinu.or.kr

