

연구총서 00-32

•

대북 인도적 지원 개선방안:  
개발구호를 중심으로

이 금 순

통 일 연 구 원

요

약

1995년 이후 국제사회의 대북 인도적 지원은 지속적으로 추진되어 왔다. 최근 남북정상회담 이후 남북간 화해·협력의 구체적인 논의와 북한의 대외관계 개선이 추진됨에 따라 북한의 인도적 상황이 해결될 것으로 기대되고 있으나, 북한의 어려움이 지속된 구조적 경제난에 기인하고 있기 때문에 아직 가시적인 수준의 향상이 나타나지 않고 있다. 대북지원이 장기화되면서 대북 인도적 지원은 초기의 단순 긴급구호성 식량지원으로부터 종자개발 등 농업지원사업, 축산지원, 보건의료지원, 산림 복구지원 등 개발구호로 전환되고 있다. 본 연구는 이제까지 국제사회의 대북 인도적 지원을 총괄적으로 검토하여 대북지원 사업의 문제점을 분석하고, 개발구호를 중심으로 이에 대한 개선방안을 제시하고자 한다.

## I. 대북 인도적 지원의 추진배경 및 과정

### 1. 대북 인도적 지원의 추진배경

북한은 1980년대 초반부터 농업 생산성 향상이 둔화되기 시작하였고, 1980년대 후반에는 소련 및 동구권의 붕괴에 따른 대외 경제여건의 악화와 산업 전반의 침체로 농업생산에 심각한 타격을 받았다. 1995년부터 시작된 자연재해는 북한의 구조적인 식량부족을 극도로

악화시키게 되었다. 1995년 8월 수해발생으로 북한이 유엔대표부에 긴급구호를 요청함에 따라 유엔인도지원국은 공동조사결과를 바탕으로 1995년 9월 대북지원관련 유엔기구 공동명의로 인도적인 대북지원을 위한 모금을 국제사회에 호소하였다.

## 2. 대북 인도적 지원의 추진과정

### 가. 국내 대북지원

국내 대북지원운동은 남북관계상 정부의 대북정책에 의해 크게 영향을 받게 되며, 정부의 대북지원정책 틀 안에서 이루어질 수밖에 없었다. 초기에는 정부가 남북관계 현실을 고려하여 민간의 지원을 일정한 조건하에 제한적으로 허용하였으나, 민간의 요청을 반영하여 민간 대북지원 활성화정책을 단계적으로 도입하였다.

#### (1) 제1기(1995.9.14~1997.3.30): 제한적 지원 허용

북한의 수해이전인 1995년 6월 남북당국간 제1차 북경회담을 통해 정부는 북한에 쌀 15만 톤을 지원하기로 북한과 합의하였다. 그러나 남북당국간 직접지원과정에서 인공기 계양사건 및 선원 억류 사건 등이 발생하게 되자 대북지원에 대한 부정적인 여론이 확산되었다.

1995년 9월 14일 정부는 민간차원의 대북지원을 허용하면서 대북지원 창구는 대한적십자사로 일원화할 것과 민간모금의 자제를 요청하였다. 또한 민간의 쌀 및 현금지원, 개별기업체·언론사 참여, 대북 직접지원, 불특정 다수 대상 모금활동을 제한하였다. 한편 정부는 북

한당국과의 대화를 통한 직접지원을 모색하면서, 민간차원의 대북지원은 제한적으로 허용하였다. 초기에는 북한의 식량난에 대한 정보부족, 국내의 여론형성 부족으로 인해 민간의 대북지원활동은 활성화되지 않았다. 강릉잠수함 침투사건은 우리의 인도적 지원에도 불구하고 북한은 무려도발을 지속하고 있으며, 지원이 북한당국에 의해 정치적으로 이용된다는 부정적 인식을 확산시켜 민간단체의 모금운동을 크게 약화시켰다.

#### (2) 제2기(1997.3.31~1998.3.17): 민간지원 확대 허용

정부는 1997년 3월 31일 민간차원의 대북지원 확대 허용조치 발표를 통해 경제단체를 통한 기업의 지원참여와 외국산 쌀 지원을 허용하였다. 하지만 대북지원창구는 대한적십자사 단일화를 유지하도록 하였다. 인도적 차원에서 국제기구를 통한 대북지원활동에 대해서도 제한적으로 참여를 허용하였다. 인도주의 정신과 동포애적 차원에서 지원한다는 견지에서 기부금품의 옥내 모집에 한하여 제한적으로 허용, 언론의 경우 기부금품 모집에 관한 적극적인 광고를 제외한 모집내역에 관한 보도만 허용하였다.

5월 민간의 유일한 지원창구역할을 하던 대한적십자사는 국제적십자연맹을 경유한 지원상의 어려움을 덜고자 남북적십자 대표접촉을 통해 남북적십자간 직접지원에 합의하였다. 1997년 말부터 국내의 외환위기로 인해 민간의 대북지원 모금은 급격하게 저하되었으며, 민간의 대북지원에 대한 우려도 제기되었다.

### (3) 제3기(1998.3.18~1999.2.9): 민간차원 지원 활성화

1998년 2월 25일 김대중대통령은 취임사를 통해 “정부와 민간이 합리적 방법을 통해 북한에 식량을 지원하는 데 인색하지 않을 것”임을 밝혔다. 정부는 1998년 3월 18일 남북주민간 접촉중대 및 민간단체의 희망을 고려한 민간차원의 대북지원 활성화, 민간의 대북지원 참여 및 모금활동 확대 허용, 이산가족문제 해결 계기 마련을 위한 남북적십자간 지원구도 유지와 이산가족문제 해결 등 진전에 따른 대북지원 창구 확대방안 강구를 포함한 대북지원활성화 조치를 발표하였다.

정부의 적극적인 활성화조치를 기대했던 민간단체들은 창구 일원화 유지에 대해 강한 불만을 제기하였다. 민간단체들은 대한적십자사 창구단일화는 민간단체의 의견수렴과 상호 협의 없이 정치적 이해에 기초한 정부의 일방통행에 따른 조치라고 비난하였다. 이에 대해 정부는 대한적십자사 창구단일화는 대한적십자사의 구호활동 경험과 국적에 의한 분배 투명성 보장 등을 감안할 때 북한주민에 실질적인 도움을 줄 수 있는 가장 현실적인 방안이라는 입장을 취했다. 또한 이산가족문제 등 인도적 문제해결 계기 마련을 위해서는 대한적십자사를 통한 지원에 힘을 실어줄 필요가 있다는 점을 강조하였다.

6월 16일 정주영 지정기탁분 한우가 관문점을 통해 남북적십자간에 전달되었으나, 6월 21일 속초해상에서 북한 잠수정이 발견·나포되는 사건이 발생하였다. 또한 8월 31일 북한이 대포동 1호 미사일 발사 시험을 하면서, 대북지원에 대한 부정적 여론들이 다시 제기되었다. 1998년 9월 18일 정부는 대한적십자사를 통한 민간단체 개별 지원을 시범적으로 허용하는 조치를 발표하였다. 즉 민간단체가 대북협의를·물품구입·수송·모니터링을 직접 수행하고, 대한적십자사는

포장(적십자 표시) 및 대북통보를 담당하도록 하였다. 민간단체의 대북 개별지원 최소규모는 지정기탁 최소규모(옥수수 기준 1,000톤)를 기준으로 허용하였다.

#### (4) 제4기(1999.2.10~1999.10.20): 창구다원화

정부는 1999년 2월 10일 대북지원 창구다원화 조치를 발표하여, 대북지원 활성화를 위한 민간의 요청을 반영하였다. 또한 이는 새 정부 출범후 추진된 단계별 활성화 시범조치를 거쳐, 그간 대한적십자사 창구 일원화에 따른 소량 적기지원의 어려움과 대북 직접접촉 육구 등 민간단체의 희망을 감안하고, 남북주민간 접촉면 확대, 민간 교류협력 활성화, 새 정부의 전향적 대북정책 추진의지 등 정책적 측면을 고려하여 시행되게 되었다.

정부의 창구다원화 조치로 인해 민간 대북지원에 대한 정부규제가 사실상 폐지됨으로써, 관련 민간단체들이 정부정책에 우호적 태도를 갖게 되었으며 이를 통해 정부의 대북정책 일반에 대한 국민의 지지를 확산시키는 효과도 도모한 것으로 평가된다.

다원화조치 이후 북측은 대북 지원단체에 대해서는 개별적으로 지원에 대한 감사의사 표시와 함께 협조적 태도를 보였으나, 조평통 대변인 담화(4.1)를 통해, 창구 다원화가 “북남경제 협력을 제한하고 있으며, 북남대화의 선행 실천사항의 일부를 위임하는 것처럼 위장하는 책동”이라고 비난하였다. 4월 29일 민간단체상호간 협조체제 구축 필요성에 따라 대북지원 NGO 협의회가 발족되었다.

대한적십자사는 5.5만 톤의 비료를 북한에 지원하였으며, 정부는 비공개 접촉을 통해 비료 20만 톤 지원에 합의하고, 6월 비료 10만 톤을 지원하였다. 그러나 이 기간 동안 서해 상에서 남북해군간 교전

사태가 발생하였다. 정부는 북한의 농업생산성 향상을 위한 비료지원에 주력하는 대신, 국제기구를 통한 간접지원은 1999년에는 잠정적으로 유보하여 왔다.

(5) 제5기(1999.10.21~): 적극적 지원

정부는 1999년 10월 21일 인도적 차원의 대북지원사업 처리에 관한 규정을 발표하고, 민간의 대북지원에 대한 적극적인 지원조치를 취하기로 결정하였다. 이는 정부가 민간 대북지원이 그 규모에 비해 남북간 직접교류를 촉진하고 분배투명성 측면에서도 효과적인 면이 있다고 평가하여, 안정적 재원 확보를 통해 확대·지속되는 것이 바람직하다고 평가했기 때문이다.

그 동안 정부는 대북지원 품목, 모금방법, 지원창구 문제 등에 있어 규제를 완화하는 간접적인 방식으로 민간의 대북지원을 활성화하는 조치를 취해 왔으나, 민간 대북지원 단체에 대한 남북협력기금 지원 결정은 민간 대북지원이 안정적 재원의 뒷받침 위에 지속적으로 추진됨으로써 북한주민에게 실질적 도움을 주고자 하는 적극적인 조치이다. 이에 따라 2000년 정부는 8개 민간대북지원단체의 9개사업에 대해 남북협력기금 54억 1,000만원을 지원하기로 결정하였다.

남북이 정상회담의 평양개최를 합의한 이후 정부는 2000년 5월 인도적 차원에서 비료 20만 톤의 지원을 발표하였고, 7월 추가로 비료 10만 톤을 지원하였다. 정부는 북측의 요청에 따라 남측은 북측에 태국산 쌀 30만 톤과 중국산 옥수수 20만 톤의 식량을 장기차관으로 제공하였고, 외국산 옥수수 10만 톤을 국제기구 WFP를 통하여 북한에 무상지원 하였다.

## 나. 국제사회의 대북지원

### (1) 유엔기구간 통합지원

1995년 9월 12일 대북지원 관련 유엔기구 공동으로 인도적인 대북 지원을 위한 모금을 국제사회에 호소한 이래 유엔인도지원국은 7차에 걸쳐 기구간공동지원호소를 발표하고, 유엔기구들의 대북지원사업을 조정하여 왔다. 지원이 장기화되면서 개발지원에 대한 전환의 필요성이 제기되고 있으나, 실제 개발지원에 대한 모금의 저조로 식량지원 위주의 지원이 지속되어 온 실정이다.

유엔기구들은 기구별 대북사업방향을 논의한 결과 Three Track Approach(1999.2.10)를 채택하였다. 첫째, 위기상황이 아직도 남아있는 바 인도적인 지원을 지속하며, 둘째, 단순구호로 문제를 해결할 수는 없으며, 단지 생존을 연장시키는 의미라는 점에서 복구와 개발사업(유엔개발계획의 농업복구 및 환경보호)이 요구되며, 셋째, 북한의 역량기반구축을 지원하는 것이 필요하다는 점이 합의되었다.

### (2) 비정부기구차원

비정부기구(NGO)들의 경우 유엔보다 먼저 대북지원을 실시하여 왔으나, 초기에는 NGO가 북한 내에 상주하는 것이 불가능하여 지원 절차에 대한 조정이 외부에서 이루어지고 소요산정이 현장에서 이루어지지 못하였다. 또한 수혜 대상자 선정이 북한당국에 의해 이루어지며, 모니터링이 안내방문에 의해 이루어지는 등 지원의 효율성이 문제시되었다.

가장 대표적인 인도적 지원기구인 국제적십자연맹은 1995년 이후 수해지역에 대한 식량 및 주거시설복구지원 등 수재민에 대한 긴급 구호에 치중하였다. 이후 지원이 장기화되면서 보건부문과 재난대비 역량 구축 지원으로 사업방향을 전환하였다.

북한당국의 공식 지원요청을 받은 최초의 비정부기구인 국경없는 의사회(MSF)는 1997년 북한 내에 상주사무소를 개설하고 약품보급 사업, 교육훈련, 병원 내 치료식 공급소, 의료체계 지원 등의 지원활동을 지속하여 왔으나, 소속 의료진이 북한당국의 통제로 주민에 대한 적절한 지원이 불가능하자 북한에서 철수하게 되었다.

옥스팜(Oxfam)은 1997년 현장조사를 실시하고 북한당국에게 3개 지역에 대한 식수·위생·공중보건·영양 등에 대한 포괄적인 구호계획을 제시한 바 있으며, 북한당국의 합의하에 기술팀을 파견하여 UNICEF와 공동으로 식수사업(3개 도시지역에 염소 소독)을 실시하였다.

유럽의 비정부기구들과 미국의 민간단체연합도 북한 내에 상주하면서 분야별 지원사업을 전개하여 왔다. 1995년 WFP가 평양에 사무소를 개설하면서, 대북지원 초기에 각 개별국이 정치적인 이유로 대북지원을 주저하는 상황이었던 바, 일부 NGO가 WFP의 주요 후원자로 기능 하였다. 이에 따라 북한 WFP내에 NGO부를 두는 의견이 대두되었으며, 1997년 5월 식량원조중개단(Food Aid Liaison Unit)이 개설되었다.

#### (다) 개별국가차원

일본은 95년 50만 톤의 쌀 지원 이후 1998년 북한의 미사일 시험 발사까지 총 58만 2,000톤의 쌀을 지원하였으며, WFP를 통해서도

쌀 지원을 추진하여 왔다. 일본정부는 북한의 납치범문제로 인한 국내의 부정적인 여론에도 불구하고 수교논의의 재개와 함께 2000년 10월 50만 톤의 식량지원을 발표하였고, 지속적으로 인도적 지원에 참여할 계획이 있음을 밝힌 바 있다.

중국의 경우에는 6개년 경제계획과 더불어 매년 식량(50만 톤), 원유(130만 톤), 석탄(250만 톤)을 매우 싼 양도 가격으로 공급해 오고 있으며, 무상지원도 병행하여 왔다.

미국의 경우에는 유엔기구간 통합지원에 참여하는 한편 미국의 비정부기구를 통한 인도적 지원을 추진하여 왔으며, 국제사회의 대북지원에서 주요한 역할을 수행하여 왔다.

유럽연합은 식량안보단(DGⅧ)과 유럽연합인도지원국(ECHO)을 통해 NGO에 자금을 지원했다. 유럽연합은 1995년 이후 현재까지 3,760만 유로화를 지원하였다. 최근 들어 북한의 대외관계 개선에 따라 이들 국가들의 북한에 대한 지원은 어떠한 형식으로도 증가될 것으로 전망된다.

## Ⅱ. 대북 개발구호사업의 추진현황

### 1. 개발구호의 개념 및 유형

국제사회가 재난을 더 이상 일시적인 과도기 현상으로 간주할 수 없음을 인식하게 됨에 따라 상대적으로 국제원조에서 재난지역에 대한 구호의 중요성이 부각되면서 국제구호체계도 발전하게 되었다.

개발지원은 단순한 물품의 제공형식으로 이루어지는 응급구호와는 달리 사회개발을 목표로 이루어지는 지원을 의미한다. 사회개발의 개

념은 단순한 경제성장뿐만 아니라, 환경적 관심과 사회적 관심을 포함하는 것이다. 따라서 개발지원은 매우 포괄적인 개념이며, 개발지원의 영역으로는 식수공급, 가족계획, 문맹퇴치, 소득증대사업지도 등을 지원하는 개발협력사업으로 규정될 수 있다. 이러한 개발협력사업을 통해 빈곤층을 조직하여 스스로 개발의 우선 순위를 결정할 수 있는 자조능력을 배양하고, 빈곤층의 권익옹호와 지도력·관리력 제고를 위해 그들을 교육하는 것이다.

동구사회주의권 붕괴이후 서방의 지원사례를 살펴보면, 실제로는 지원국과 수혜국은 지원에 대한 다른 기대와 입장을 갖고 있고, 이러한 것들이 실행과정에서 어려움으로 표출되었다. 또한 제3세계국가들과는 달리 제2세계국가들은 서방국가들이 자신들을 제3세계와 동일시하고 개발과정에 대한 논의를 하지 않는 것에 대해 반감을 가지게 되었다. 반면 서방국가들은 실행상 문제점이 수혜국 관료들의 민주주의에 대한 이해 부족 및 조직체계 미흡에 기인하는 것으로 간주하였다.

근본적으로 국가사회주의체제의 경우에는 국가가 자원의 분배를 통해 사회를 통제하는 관료주의체제의 전통으로 인해 서방의 원조를 탈정치화하기 곤란하다. 또한 기부들의 의제도 내재적으로 정치적인 차원에서 공산주의를 해체시키고 시민사회 및 민주주의 증진하려는 의도를 지니게 된다. 초기단계를 지나면서 지원이 물질적 지원보다 서방의 제도적 충고에 치중한다는 서방의 제국주의와 자본주의 착취에 대한 인식이 재확산되었다.

## 2. 분야별 개발구호사업의 추진현황

### 가. 농업개발

농업복구사업은 매우 복잡적이고 장기적으로 지속되어야 하는 어려운 사안으로, 유엔개발계획의 AREP 프로그램을 기초로 국제사회와 북한당국간의 논의가 지속되어 왔다. 1998년 이모작사업과 작목다양화사업이 시도되었다. WFP의 취로사업(FFW)을 통한 농경지 수방사업, 양어장, 산림조성사업, WFP, UNDP, UNICEF 공동으로 염전복원 사업, WFP와 UNDP의 저수지 복구사업이 이루어졌다. 국제농업개발기금(IFAD)의 작물 및 가축복원사업은 여성세대주 가정에 대해 가축사육지원으로 가정단위의 소득증대 및 어린이와 여성의 영양상태 향상을 목표로 하고 있다.

북한에 상주하고 있는 비정부기구의 대부분이 농업복원사업에 참여하고 있으며, 재원은 주로 유럽연합 등 소수기관이 지원하는 사업이다. 비상주 비정부기구들도 종자지원, 비닐박막 및 비료생산 원자재 공급 등의 농업개발사업을 진행하고 있다. 감자재배사업은 북한당국이 역점을 두고 추진하는 사업으로 향상된 바이러스 없는 씨감자를 생산하기 위한 사업이 중점 추진되었다.

### 나. 보건의료

북한은 현재는 주요 의약품 및 의료기구 지원, 결핵치료, 예방접종사업 등을 주로 국제사회의 지원에 의존하고 있는 실정이다. 의료보건체계의 복원을 위한 협력사업의 경우에는 WHO, UNICEF, ACT/Diakonische Werk/DIFAM의 북한제약산업에 대한 지원 등이 있다. 북한당국은 MSF 등 외국의 비정부기구에 대해 제약공장 건설

을 요청하여 왔으나, 국제보건구호단체의 경우에는 취약계층에 대한 의료보건사업이 전제되지 않는 상태에서 대규모의 투자를 수반하는 제약공장의 건설은 받아들일 수 없는 것으로 북한당국과의 관계 악화를 가져와 대북지원사업 자체를 중단하게 되는 요인으로 작용하기도 하였다.

#### 다. 환경

북한의 경제난으로 인한 산림의 파괴는 주요한 북한의 환경문제를 야기시켜 왔다. 즉 산림파괴로 인해 수해·가뭄에 대한 취약성이 더욱 악화되었고, 이는 식량난을 가중시켜 왔다. 북한정부는 유엔개발계획의 농업복구 및 환경보호(AREP)의 라운드테이블을 통해 산림조립 및 여타 환경보호조치를 위한 개발지원을 요청하여 왔다.

### Ⅲ. 대북 개발구호사업의 개선방안

#### 1. 개발구호사업의 한계 및 문제점

대북지원이 장기화되면서 식량지원 등 응급구호성 지원의 지속에 대한 부담으로 협력사업방식의 지원이 시도되고 있으나, 아직은 매우 초보적인 단계에 머물고 있다. 이는 기본적으로 대북 인도적 지원사업이 안고 있는 근본적인 한계를 반영하고 있다.

이제까지 대북 인도적 지원의 성과에 대해 정확한 평가를 내리기는 쉽지 않은 것이 사실이다. 왜냐하면 국제사회의 대북 인도적 지원이 구체적으로 어떠한 방식으로 사용되어졌는지에 대한 신뢰할만한

자료와 북한주민들의 실태에 대한 주요 통계치 등을 구할 수 없기 때문이다. 대부분의 대북 인도적 지원물자는 북한당국의 중앙배급체계를 통해 배분될 수밖에 없는 실정이었기 때문에 근본적인 한계를 안고 있으나, 국제사회의 인도적 지원이 식량난 이후 주민들의 주요한 생존수단이 된 장마당내 거래에 상당한 영향을 미친 것으로 평가된다. 또한 북한 내 지원사업을 추진하는 국제기구 및 비정부기구의 증가로 제한된 조건하에서이지만 북한지역관료들과의 접촉의 기회가 마련되었다는 것은 향후 지역단위의 역량형성 지원 방안마련에 다행한 일이다.

그러나 국제사회의 대북지원이 북한의 근본적인 역량 형성을 위한 지원이 되기에는 역부족일 수밖에 없었던 것으로 평가된다. 다만 농장단위 실험 및 변화를 지역 및 국가적 지원, 연구정책 및 사업으로 연계하도록 지원하는 데 노력하여 왔다. 이제까지 유럽을 중심으로 북한 내에 상주하는 국제구호기구들은 당국을 대신하여 생산투입물을 제공하여 왔으나, 북한의 해외의존도를 심화할 수 있다는 우려를 안고 있다. 또한 효율적인 지원을 위해서는 보다 빈번하고 집중적인 접근이 필요하나, 자유로운 접근도 보장되지 못한 것이 북한의 현실이다.

국제기구의 요원들이 지적하는 바와 같이 북한당국이 자신들이 처한 위기상황은 기상이변에 기인하여 일시적인 것이라고 주장하여 왔기 때문에 장기적인 위기극복방안에 대한 생산적인 논의가 적기에 이루어지지 못하였다. 또한 본격적인 개발지원을 진행하기 어려운 다른 요인은 기부국들이 북한사회 개발을 위한 대규모 투자이전에 개혁의 명확한 증거를 원하고 있다는 점이다.

## 2. 개발구호사업의 개선방안

### 가. 기본방향

첫째, 향후 대북 인도적 지원은 우선적으로 취약계층을 대상으로 추진되어야 하며, 이를 위해 어린이, 여성세대주 등 취약계층을 위한 개발구호사업이 다양하게 개발되어야 한다. 취약계층을 대상으로 한 사업들은 단순하고 규모는 작으나 대상과 목적이 분명한 사업으로 인도주의적 지원과 개발사업적 성과를 거둘 수 있다.

둘째, 지역단위의 자체 역량을 강화시킬 수 있는 방안으로 지원이 확대되어야 한다. 식량난으로 인해 중앙배급체계의 기능이 사실상 마비되면서, 북한당국은 1996년부터 중앙공급체계를 지역단위 책임제로 변환하였다. 따라서 기존의 중앙당국의 하달식 목표달성이 아니라 지역주민들의 의견을 수렴하여 자발적으로 추진할 수 있는 자조사업방식을 외부가 지원하는 지역개발사업방식으로 추진되어야 한다.

셋째, 북한 내 비정부기구의 성장을 최대한 유도할 수 있는 방안으로 지원이 추진되어야 한다. 이제까지 민간의 지원도 북한당국의 조직을 통해서 전달될 수밖에 없는 실정이었으나, 지원을 통해 민간의 교류를 확대하기 위해서는 향후 비정부기구로 성장할 수 있는 준 민간기구의 설립을 유도하는 것이 바람직하다.

넷째, 지원의 사회적 영향력에 대한 지속적인 관심을 갖고, 이를 극대화하기 위한 방향으로 지원이 추진되어야 한다. 실제 다수의 경우 실제지원의 사회적 영향력에 대해서는 무관심한 채 일방의 입장만이 강조되어 왔다. 북한의 경우에도 국제사회의 지원이 북한사회에 어떤 영향을 미쳐왔는지에 대한 분석이 이루어질 수 있어야 한다.

다섯째, 주민들의 자발적인 참여를 지속적으로 이끌어 내기 위한 방안이 모색되어야 한다. 사업의 효율적인 진행을 위해서는 비정부기구들의 활동을 통해 수혜자의 수요 및 의견이 적시에 반영되도록 하여야 할 것이다.

여섯째, 북한당국이 중점을 두고 추진하고자 하는 분야에서의 다양한 개발구호사업을 개발한다. 북한이 정책적으로 강조하는 분야에서 소규모의 실험사업(pilot project)을 다양하게 추진하고 확대시켜 나가야 할 것이다.

일곱째, 분야별 지원의 전문화를 통한 효율화를 기해야 한다. 분야별 비정부기구 및 정부, 국제기구간의 협력강화를 통해 서방의 일방적인 기술지원보다는 현지에 적합한 대안제시 및 기술지원을 실시하는 것이 바람직하다.

여덟째, 개발구호의 과정에서 성별 차별의 문제를 인지하고, 성인지적 관점에서 여성들의 참여를 적극 장려하여야 한다. 여성은 개발과정에서 매우 중요한 역할을 수행할 수 있는 실행주체인 바 개발구호사업의 계획, 실행, 평가의 과정에 참여를 확대함으로써 사업의 효율성을 증대시킬 수 있을 것이다.

## 나. 세부방안

### (1) 농업개발분야

농업개발지원은 북한당국이 관심을 갖고 있는 사업을 중심으로 추진되는 것이 바람직하다. 즉 비료, 농약, 비닐박막, 농기계·기구 등 영농자재와 종자·종묘·종축지원과 북한정권이 중점과제로 적극 추진

하고 있는 감자증산, 이모작재배, 종자개량, 농지개량 사업을 우선 지원하는 것이 투자효율을 높일 것이다. 또한 북한의 실정에 맞는 재배 농법 및 북한 기후조건에 적응할 수 있는 새로운 품종개발 등이 추진되어야 한다.

북한의 식량증산사업뿐만 아니라 북한이 외화를 획득할 수 있는 사업을 추진하도록 지원할 필요가 있다. 또한 소규모 단위로 가축사육을 지원하는 방식의 지원이 추진되어야 한다. 남한과의 농업생산 기술의 조기 협력 실현, 남한의 벼를 비롯한 식량작물의 우수품종을 북한에서 지역 적응시험을 통하여 북한의 적지에 보급하는 일과 다수확 재배기술을 남북한이 공동으로 추진할 수 있을 것이다. 또한 남북한 농업 인력·문헌·종자의 상호교류, 공동연구, 공동농업연구, 공동개발 등은 모든 물적 농업 지원협력의 바탕이 되는 것으로 지속적으로 추진되어야 한다.

## (2) 보건위생분야

북한의 상황을 고려할 때 중·단기적으로는 전반적인 북한의 보건 및 위생상황을 개선할 수 있는 복합적인 지원들이 이루어져야 할 것이다. 국제사회의 지원이 북한당국의 전반적인 의료보건체계를 재건하기에는 제한적일 수밖에 없으며 북한의 사회체계가 명분과는 달리 계층별 차별이 심각하다는 점에서, 취약계층을 대상으로 한 보건의료 지원 프로그램을 적극 개발하여 추진하여야 할 것이다. 또한 전반적인 보건위생상황을 개선하기 위한 지역단위의 사업들이 실시되어야 하며, 효율성을 높이기 위해 보건위생 교육사업이 병행되어야 한다. 이를 통해서 전반적인 위생환경을 향상시켜나가야 할 것이다.

### (3) 환경분야

북한당국이 수해 등 자연재해 예방 및 환경보호차원에서 실시하고 있는 농경지 복구 및 토지정리사업과 식수사업을 위한 국제사회의 관심이 제고된다면 환경분야의 개발구호사업은 적극적으로 추진될 수 있을 것이다. 농업기반 복구사업, 수리관개 개선사업, 조립사업 등은 장시간 많은 인력을 집단으로 동원하는 사업에 대하여 노임을 양곡으로 지급한다면 식량난을 겹하여 해결할 수 있다.

따라서 북한 내에서 자체적으로 적합한 묘목을 개발하고 키워낼 수 있도록 기술 및 물자지원을 추진해야 할 것이며, 이를 통해서 식목사업이 협력사업의 형태로 발전될 수 있을 것이다.

## 목 차

I. 서 론 .....	1
II. 대북 인도적 지원의 추진배경 및 과정 .....	4
1. 대북 인도적 지원의 추진배경 .....	4
2. 대북 인도적 지원의 추진과정 .....	6
가. 국내 대북지원 .....	6
나. 국제사회의 대북지원 .....	34
III. 대북 개발구호사업의 추진현황 .....	51
1. 개발구호의 개념 및 유형 .....	51
2. 분야별 개발구호사업의 추진현황 .....	59
가. 농업개발 .....	59
나. 보건의료 .....	66
다. 환경 .....	70
IV. 대북 개발구호사업의 개선방안 .....	72
1. 개발구호사업의 한계 및 문제점 .....	72
2. 개발구호사업의 개선방안 .....	81

가. 기본방향 .....	81
나. 세부방안 .....	86
V. 결론 .....	93
참고문헌 .....	95

## 표 목 차

<표 2-1> 북한의 식량수급 실태 .....	4
<표 2-2> 민간 대북지원 규제완화 조치경과 .....	7
<표 2-3> 민간 대북지원 단체에 대한 정부의 협력기금지원액	29
<표 2-4> 우리정부·민간의 대북지원 현황 .....	31
<표 2-5> 분야별 국내 대북지원 개요 .....	33
<표 2-6> 우리측 대북지원의 국제사 지원대 대비 .....	33
<표 2-7> FAO/WFP 북한식량수급실태 평가 .....	35
<표 2-8> 국제기구의 대북지원 현황 .....	36
<표 3-1> 대외원조의 유형 .....	54
<표 3-2> 농업복구 지원분야 국내 민간단체의 대북지원 .....	60
<표 3-3> 국제사회 NGODML 농업지원사업 .....	65
<표 3-4> 보건의료분야 국내 민간단체의 대북지원 .....	67
<표 3-5> 평화의 숲의 주요 사업목표 .....	71

## I. 서론

1995년 수해발생 이후 북한은 국제사회에 긴급구호를 요청하였고, 이에 따라 대북 인도적 지원<sup>1)</sup>이 이루어지게 되었다. 이후에도 가뭄, 해일, 냉해 등 자연재해와 전반적인 산업체계 붕괴로 인한 식량난의 악화로 인해 주민들의 사망률이 급증하는 등 인도적 위기상황이 발생함에 따라, 국제사회의 대북 인도적 지원은 현재까지 지속되어 왔다. 1996~97년을 정점으로 북한의 위기상황이 다소 완화된 것으로 알려지고 있으나, 북한은 아직도 국제사회의 구호에 대한 의존도가 매우 높은 상황으로 지원이 중단될 경우 심각한 위기사태가 재현될 수 있는 취약한 실정이다.<sup>2)</sup> 최근 남북정상회담 이후 남북간 화해·협력의 구체적인 논의와 북한의 대외관계 개선이 추진됨에 따라 북한의 인도적 상황이 해결될 것으로 기대되고 있으나, 지속된 구조적 경제난으로 인한 어려움에 기인하고 있기 때문에 아직 가시적인 수준의 향상이 나타나지 않고 있다.

그러나 대북지원이 장기화됨에 따라 단순긴급구호의 한계와 문제점이 끊임없이 지적되어 왔다. 또한 기타 위기지역과는 달리 북한은 비교적 안정적인 정치체제를 유지하면서, 큰물피해대책위원회 등 공식기구를 통해 국제사회의 지원을 총괄 조정하여 왔다. 즉 북한은 위기상황에 대한 정보를 적절하게 관리하면서, 국제사회의 지원을 기본적으로 북한의 중앙배급제를 통해 분배하여 왔다. 이로 인해 지원이

1) 인도적 지원은 인도주의의 실현을 목표로 정치적 중립성, 형평성, 독립성을 기반으로 조건없이 이루어지는 무상지원으로 규정할 수 있으나, 실제로는 매우 포괄적인 의미로 사용된다.

2) UNOCHA, *United Nations Consolidated Inter-Agency Appeal for Democratic People's Republic of Korea: January - December 2000*, <http://www.reliefweb.int/>, p. 1.

## 2 대북 인도적 지원 개선방안: 개발구호를 중심으로

취약계층에 대한 집중지원 방식이 아닌 특정지역과 계층에 대한 중앙배급제를 대신하는 등 북한당국의 정치적 이해를 도모하였다는 비난을 받아왔다.

대북지원이 장기화되면서 대북 인도적 지원은 초기의 단순한 긴급구호성 식량지원으로부터 종자개발 등 농업지원사업, 축산지원, 보건 의료지원, 산림복구지원 등 개발구호로 전환되고 있다. 향후 단순구호성 지원보다는 북한의 자체 역량을 형성시키기 위한 개발지원이 요구되나 중단기적으로는 개발지원과 함께 구호가 병행되어야 한다. 또한 개발지원을 위해서는 중장기적인 목표설정과 투자가 이루어져야 한다.

개발구호사업 추진 시 북한사회에 대한 영향평가 및 목표설정을 바탕으로 실제로 사업에 참여하게 될 북한주민들의 실제적인 역량을 증대시킬 수 있는 방식으로 진행되어야 한다. 따라서 개발구호사업이 북한 사회구성원에게 미칠 영향을 최대한 고려하여 적절한 방식으로 진행될 수 있도록 기존의 개발구호사례들을 분석하여 시사점을 도출할 필요가 있다.

본 연구는 이제까지 국제사회의 대북 인도적 지원을 총괄적으로 검토하여 대북지원 사업의 문제점을 분석하고, 이에 대한 개선방안을 제시하고자 한다. 국제기구 및 비정부기구의 대북 개발구호사업을 집중분석하기 위해 관련기구의 사업보고서 검토 및 실무자 면담을 실시한다. 특히 현재 대북지원에 참여하고 있는 국제기구 및 비정부기구의 사업 중 개발구호사업을 중심으로 사업목표, 방향, 성과를 검토하고자 한다. 인터넷을 활용하여 대북지원기구의 사업현황을 지속적으로 파악하고, 국내대북지원단체들의 정례모임인 대북지원민간단체협의회에 참여하여, 대북 개발구호사업 추진 과정에서 나타난 한계와 어려움을 구체적으로 파악한다.

본 연구는 2장에서 이제까지 국제사회의 대북 인도적지원 추진배경과 과정을 검토함으로써, 대북지원 추진 주체에 따른 사업변화를 점검한다. 즉 크게 국내 대북지원과 국제 대북지원이 단순긴급구호에서 개발구호로 전환되어 온 과정을 구체적으로 정리하게 된다.

3장은 개발구호의 개념을 논의하고, 북한내 개발구호의 필요성과 추진현황을 분석한다. 북한의 인도적 위기상황이 지속됨에 따라 국제사회의 지원 필요성이 남아있으나, 지원의 장기화로 인해 기구별로 개발구호사업 방식을 도입하게 되었다. 또한 개발구호상의 일반적인 문제점을 분석하기 위해, 해외의 개발구호사례를 검토한다. 이와 함께 국제기구 및 비정부기구의 개발구호사업을 농업개발(식량안보), 보건의료, 환경 등 사업분야별로 분류하여 개관하고, 시범사업에 대해서는 구체적으로 자세히 검토하게 된다.

4장은 개발구호사업의 한계와 문제점을 분석하여, 이에 대한 개선방안을 제시한다. 개발구호는 응급구호와 달리 중·장기적인 지원 목표 설정 및 투자가 필요하며, 주민들의 자체역량 형성을 지원하는 방식으로 추진되어야 한다. 북한 내 개발구호사업이 북한주민들의 자체역량을 형성을 유도하도록 하는 구체적인 사업분야 및 방안들을 제시해 보고자 한다.

5장은 결론으로 정책제안과 향후 과제를 담게 될 것이다.

본 연구는 대북 인도적 지원의 현황 분석과 개선방안 연구로서 정부 및 관련기구들의 향후 대북지원사업 수립 시 유용한 정책자료로 활용될 수 있을 것이다.

## II. 대북 인도적 지원의 추진배경 및 과정

### 1. 대북 인도적 지원의 추진배경

북한은 1980년대 초반에 들어 농업 생산성 향상이 둔화되기 시작하였고, 1980년대 후반에 들어서는 소련 및 동구권의 붕괴에 따른 대외 경제여건의 악화와 산업 전반의 침체로 농업생산에 심각한 타격을 받았다. 농업생산에 필수적인 비료, 농약, 농기계 등 농자재 공급을 위한 원료 수입이 차단되면서 농자재의 적시 공급이 불가능하게 되었다. 또한 외화 부족에 따른 경화 결제의 어려움, 대외 채무 상환의 불이행에 따른 대외 신용 상실로 식량 수입이 어려워졌다. 그리고 1995년부터 시작된 자연재해는 북한의 구조적인 식량부족을 극도로 악화시키게 되었다.<sup>3)</sup>

<표 2-1> 북한의 식량수급 실태

(단위 : 만톤)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
총수요	576	569	576	580	578	583	541	551
생산량	443	427	388	413	345	369	349	389
부족량	133	142	188	167	233	214	192	162

<출처> <http://www.unikorea.go.kr/kr/load/A14/A14245.htm>.

3) 김경량, “북한의 식량기근, 해법은 있는가,” 『통일경제』, 1997.3, p. 18 ; 임원혁, “식량난,” 『통일경제』, 1997.12, pp. 12~13.

1995년 8월 23일 북한의 유엔대표부는 유엔인도지원국(UNDHA)에 긴급 구호 요청을 하였고, 이밖에 세계보건기구(WHO)에 의료진 파견과 유엔아동기금(UNICEF)에 5만 달러 상당의 콩을 원조해줄 것을 요청했다.<sup>4)</sup> 유엔인도지원국은 북한의 요청을 접수하고, 8월 29일부터 9월 9일까지 유엔재해평가 및 긴급조정팀(UNDAC)을 수해지역에 파견하게 되었다. 이를 통해 평양주재 UNDP의 도움을 받아 WHO, UNICEF, FAO 식량전문관계자가 공동으로 참여하여 북한의 식량난과 배급상황에 대해 처음으로 조사를 실시하게 되었다. 유엔인도지원국은 공동조사결과를 바탕으로 1995년 9월 12일 대북지원관련 유엔기구 공동명의로 인도적인 대북지원을 위한 모금을 국제사회에 호소하였으며, 이를 계기로 국제기구의 북한에 대한 인도적 지원사업이 시작되었다.

유엔기구의 대북 지원 활동은 국내에서 대북 인도적 지원운동이 발생하는 데 큰 도움이 되었다. 1995년은 광복 50주년이 되는 해로 어느 때보다도 종교계의 통일운동이 활성화된 시기이고, 남북간 종교계의 교류와 접촉이 활발하게 이루어졌다.<sup>5)</sup> 1995년 들어 통일운동을 활발히 벌인 종교계는 북한에서 수재가 일어나자 곧바로 대북 인도적 지원운동을 적극적으로 전개할 수 있었다.

4) 『동아일보』, 1995.8.30.

5) 개신교는 지난 1988년 스위스 글리온에서 북한의 조선기독교도연맹과 1995년을 『한반도 평화통일의 희년』으로 선포한 이후 다양한 활동을 해왔고, 1995년이 되자 121개 교단이 참여하는 『평화통일 희년준비위원회』를 결성하기에 이른다. 천주교에서도 1월 7일 김수환 추기경이 “남북통일에 도움이 된다면 북한을 방문하겠다”는 의사를 표명한 이후 통일기원 미사 봉헌, 통일기금 조성 등 범국민적인 통일운동을 전개키로 했다. 불교계에서는 조계종이 『깨달음의 사회화운동』의 하나로 광복 50주년 기념행사를 범종단적으로 추진키로 하였다. 8월 15일 전후해서는 종단을 초월한 연합 행사와 종단 자체의 기념행사가 잇따라 열렸는데, 개신교·불교·원불교·유교·천도교·천주교 등 6대 종단 모임인 한국종교인평화회의(KCRP)는 『범종교 평화통일기원대회』를 개최했다.

## 6 대북 인도적 지원 개선방안: 개발구호를 중심으로

이제까지 진행된 대북지원의 추진과정을 국내와 국제사회로 분류하여 검토해 보고자 한다.

### 2. 대북 인도적 지원의 추진과정

#### 가. 국내 대북지원

국내 대북지원운동은 남북관계상 정부의 대북정책에 의해 크게 영향을 받게 되며, 정부의 대북지원정책 틀 안에서 이루어질 수밖에 없었다. 초기에는 정부가 남북관계 현실을 고려하여 민간의 지원을 일정한 조건하에 제한적으로 허용하였기 때문에, 정부의 정책지침이 민간과 정부간 심각한 갈등요인으로 작용하였다. 그러나 지원운동이 지속됨에 따라 정부는 민간의 요청을 반영하여 민간 대북지원 활성화 정책을 단계적으로 도입하였다. 따라서 국내의 대북지원운동을 이해하기 위해서는, 정부가 민간의 대북지원 활성화조치(<표 2-2> 참조)를 시행하게 된 계기와 내용을 시기별로 검토해 볼 필요가 있다. 각 시기는 정부의 주요 대북지원 활성화 조치에 따라 5기로 분류할 수 있다.

##### (1) 제1기(1995.9.14~1997.3.30): 제한적 지원 허용

북한의 수해이전인 1995년 3월 김영삼 대통령은 베를린 독일외교단체 연설에서 북한에 대한 곡물 저리지원 용의를 천명하였다. 통일부총리는 3월 8일 기자간담회를 통해 곡물제공관련 당국대화를 촉구하였고, 5월 15일 김 대통령은 IPI 서울총회 연설을 통해 북한에 대

한 곡물 등 제공용의를 재천명하였다. 이어 5월 26일 통일부총리는 정부는 전제조건 없이 북한에 지원할 용의가 있음을 언급하였고, 남북당국간 제1차 북경회담(1995.6.17~21)을 통해 정부는 북한에 쌀 15만톤을 지원하기로 북한과 합의하였다.<sup>6)</sup>

<표 2-2> 민간 대북지원 규제완화 조치경과

일 자	주 요 내 용
1995.9.14	○대한적십자사 창구 단일화 방침 발표 - 쌀 지원, 개별기업체·언론사 참여, 대북직접지원, 불특정 다수 대상 모금 제한
1997.3.31	○대북지원 참여범위 및 품목 확대허용 조치 - 기업체의 경제단체를 통한 지원 및 쌀(외국산) 허용
1998.3.18	○민간차원 대북지원 활성화 조치 - 대북지원 협의 및 monitoring 목적의 방북 허용 - 협력사업방식의 대북지원 허용 - 언론사/개별기업체의 협찬·후원 및 event성 행사 허용
1998.4.25	○ARS 방식을 이용한 대북지원 모금(사안별) 허용
1998.9.18	○대한적십자사를 통한 민간단체 개별지원 허용 - 민간단체가 대북협의·물품구입·수송·모니터링 직접 수행 - 대한적십자사는 포장(적십자 표시) 및 대북통보 담당
1999.2.10	○민간차원 대북지원 창구다원화 조치 - 민간단체 명의 독자적인 대북직접지원 허용
1999.10.27	○민간의 인도적 대북지원사업에 대한 남북협력기금 지원

6) 1995년 6월 13일부터 16일까지 대한무역진흥공사와 북한의 삼천리총회사 간 북경접촉이후, 당국간 회담이 성사되어 이석채 재경부차관과 전금철 아태평화위원회 이사장이 회담대표로 참석하였다. 북경회담에서 5월 30일 남북된 우성호 선원(8명)의 귀환도 논의되었다.

이에 따라 6월 25일부터 총 28항 차에 걸쳐 대북 쌀 15만 톤 지원이 실시되었다.<sup>7)</sup> 그러나 씨아팩스호 인공기 계양사건(6.25~30)으로 쌀 지원이 일시중단 되었다가 6월 30일 전금철의 사과전문 접수 후 지원이 재개되었다. 남북당국은 직접지원 논의를 위해 2차 북경회담(1995.7.15~18)을 개최하였으며, 우리측은 당초 북측이 약속한 우성호 선원의 조기 송환을 촉구하였다. 이후 7월 31일 북측이 삼선비너스호 선원의 청진항 촬영을 근거로 선원을 억류하는 사건이 발생하였고, 8월 13일 선원 석방 후 지원이 재개되었다. 이와 같이 남북당국간 직접지원이 예기치 못한 사건들로 중단되면서, 대북 지원에 대한 부정적인 여론이 확산되기 시작했다.

1995년 9월 14일 통일부총리는 민간차원의 대북 지원을 허용하는 담화를 통해 대북 지원 창구는 대한적십자사로 일원화할 것과 민간 모금의 자제를 요청하였다. 또한 민간의 쌀 및 현금지원, 개별기업체·언론사 참여, 대북 직접지원, 불특정 다수대상 모금활동을 제한하였다. 한편 정부는 남북당국간 제3차 북경회담(1995.9.27~30)시 북측에 정부차원의 식량지원 조건으로 ① 북한당국의 공식 요청, ② 한반도 지역에서 남북당국간 회담 개최, ③ 우성호 선원 석방 등 북경3원칙을 제시하였으나, 북측의 거부로 인해 결렬되었다. 이로 인해 정부는 정부차원의 지원은 북경3원칙을 견지하면서, 민간차원의 대북지원은 제한적으로 허용하였다. 1995년 국내 민간단체들은 대한적십자사에 2억 9,500만원의 성금을 기탁하여 국제적십자연맹을 통한 대북지원에 참여하였다. 이와 같이 초기에는 북한의 식량난에 대한 정보부족, 국내의 여론형성 부족으로 인해 민간의 대북지원활동은 활성화되지 않았다.

---

7) 쌀 15만톤의 구입 및 수송비로 남북협력기금에서 1,854억원이 정산되었다.

1996년 1월 한국종교인평화회의에서 북한수재민돕기 호소가 이루어졌으며, 3월에는 전국연합 등 재야단체들이 북한 수재민 돕기운동을 전개하기 시작하였다. 6월 12일에는 개신교 7개 단체들이 대북지원 창구다원화 및 쌀 지원 허용 촉구를 결의하였고, 21일에는 범종단사회단체인 우리민족서로돕기운동이 발족되면서 민간의 대북지원 모금운동이 활발하게 이루어지기 시작하였다.

무분별한 대북 접촉과 대북지원 경쟁의 유발을 방지한다는 점에서 마련된 ‘창구단일화’ 방침은 민간운동의 자율성·독립성과 배치되어 정부와 민간의 대립과 갈등을 생산하는 요인이 되었다. 민간단체들은 정부의 ‘창구단일화’ 방침에 반발하여 국제 NGO를 통한 간접 지원을 1996년에 집중 시도하였다.<sup>8)</sup> 한국선명회는 국제선명회를 통해 쌀 5백 톤을 지원하였고,<sup>9)</sup> 한국복음주의협회는 미국 유진벨 재단을 통해 1억 2천만원 상당의 현미를 지원하였다.<sup>10)</sup> 『북한수재민돕기 보건의료인 모금본부』는 유엔아동기금(UNICEF) 한국위원회에 예방접종용 백신과 배합분말을 구입·전달해 달라며 1천 6백만 원을 기탁했다.<sup>11)</sup> 천주교 서울대교구는 나진 인민병원의 설립 지원과 평양 장충성당 인근의 광복거리에 국수공장을 준공하였다.<sup>12)</sup>

정부의 민간 대북지원 제한조치에 대해 민주사회를 위한 변호사모임(이하 민변)은 대한적십자사와 통일원에 대해 북한에 쌀이나 현금

8) 민간단체 입장에서는 한국적십자사도 북한에 직접 지원이 아닌 국제적십자사연맹을 통한 간접지원 방식인데 민간단체도 유엔기구, 국제 NGO를 통해 지원하면 되지 않느냐는 것이었다.

9) 『국민일보』, 1996.5.10.

10) 『국민일보』, 1996.6.15.

11) 이 단체는 “북한에 의약품과 식량을 지원하고 싶지만 한적을 통하면 품목을 임의로 선정할 수 없다”는 것이 UNICEF를 선택한 이유라고 밝혔다. 『동아일보』, 1996.6.21.

12) 『문화일보』, 1996.12.30.

을 직접 지원할 수 있도록 요청하였다.<sup>13)</sup> 통일원은 1996년 7월 31일자 회신을 통해 ‘한적 창구 단일화 및 쌀 및 현금 지원 불가’ 방침을 알려왔고, 대한적십자사는 8월 13일 ‘정부에서 허용하지 않고 있는 현금 및 쌀을 귀 모임 명의로 북한 수재민들에게 전달하기에는 현 시점에서는 어려운 실정’이라고 밝히고 성금을 대한적십자사에 기탁하여 줄 것을 요청하였다. 이에 민변은 북한주민에게 쌀을 보내기 위하여 8월 23일 통일원에 남북교류협력에 관한 법률에 의거하여 북한주민 접촉신청서를 접수하였으나,<sup>14)</sup> 통일원은 9월 10일 대한적십자사를 통하지 않는 개인이나 민간단체의 개별적 대북지원은 허용할 수 없다는 정부방침에 따라 민변의 북한주민 접촉신청을 불허하였다.<sup>15)</sup> 이에 따라 민변은 1996년 12월 12일 통일원의 북한주민 접촉신청 불허처분에 대한 행정심판을 제기하고, 세계교회협의회(WCC)에 쌀 지원용으로 성금을 기탁하였다.<sup>16)</sup> 이러한 민변의 지원활동이

- 
- 13) 민주사회를 위한 변호사모임은 인도주의적인 차원에서 회원들 대상으로 1996.12.까지 1,220만원을 모금하고, 북한주민이 무엇보다도 필요한 것이 기본 식량인 쌀이므로 원칙적으로 쌀을 보내기로 결정하였다. 이에 따라 민주사회를 위한 변호사모임은 1996.7.25.자로 통일원에 민주사회를 위한 변호사모임이 통일원을 통하여 쌀이나 현금 대북지원 협조요청 공문을, 그리고 대한 적십자사(이하 한적)에도 협조공문을 접수시켰다. 최영도, “검찰청의 민주사회를 위한 변호사모임 사무국장 백승현에 대한 남북교류협력에 관한 법률 위반 내사 사건에 관한 경위서,” 1997.1.29.
- 14) 북한주민 접촉대상은 북한적십자사로 하고 접촉승인 신청자는 민변의 최영도 회장과 송두환 부회장, 백승현 사무국장과 김인회 회원이며 목적은 북한 주민을 돕기 위한 것이었다.
- 15) 정부는 쌀 지원은 이미 정부 차원에서 대량으로 지원한 적이 있고 전략물자로서의 특성도 가지고 있어 특별한 고려가 필요하며, 둘째, 민간단체 등이 개별적으로 대북 지원을 추진할 경우 무질서한 대북 지원경쟁을 유발하여 북한측의 당국배제전략 및 통일전선전술에 정치적으로 이용될 소지가 크므로 대한적십자사로 창구를 단일화해야 한다는 입장을 밝혔다.
- 16) 1996년12월 24일 민변이 북한 주민을 돕기 위해 현금을 WCC에 기탁하자 통일원이 유보해 줄 것을 요청하였고, 민변은 정부측과 굳이 대립할 이유가 없으므로 요청을 수락하고 연말까지 정부측의 구체적인 답변을 요구하면서 만일 정부측의 답변이 없으면 북한 쌀 지원을 계속하겠다고 밝혔다. 이후 민변은 1997년 1월 14일 WCC측에 북한에 쌀을 보내줄 것을 재요청

정부의 9·14조치에 위배됨에 따라 1997년 1월 14일 서울지방검찰청은 민변사무국장에 대하여 출석요구를 하였으나, 소환에 응하지 않았다.<sup>17)</sup> 민변이 제기한 행정심판은 국무총리 행정심판위원회에서 1997년 2월 28일 기각되었다.

정부는 남북당국간 회담 결렬로 인해 북한에 대한 직접지원이 어려워지자, 국제기구를 통한 간접 지원에 참여하게 되었다.<sup>18)</sup> 또한 김 대통령은 1996년 8월 15일 경축사를 통해 4자회담 성사 시 북한의 농업생산성 향상 및 수해농지복구를 지원할 용의가 있음을 밝혔으며, 9월 8일 탈수방지약(ORS) 공장복구비를 북한에 지원할 용의가 있음을 표명했다.

그러나 9월 18일 강릉 잠수함 공비 침투사건 발생으로 인해 민간 대북지원운동은 중단되게 되었다. 정부는 9월 20일 유엔아동기금(UNICEF)을 통한 국산분유 203톤을 지원하였으나, 김 대통령은 10월 1일 국군의 날 만찬사를 통해 북한태도의 변화 시까지는 일방적인 시혜차원이거나 교섭에 의하지 않는 지원은 보류할 것이라고 표

---

하였다.

- 17) 대신 검찰에 제출한 경위서를 통해 민변은 “민간단체인 대한적십자사가 대한민국이나 한국민을 대표할 수는 없으며...통일을 지향하는 국민의 의사를 전부 대변할 수는 더욱 없다. 또한 무엇보다도 우선 ”남북 민족구성원들의 자유로운 왕래와 접촉을 실현“(남북기본합의서 제17조)하겠다는 남북기본합의서의 정신에 어긋나며 나아가 이는 민족 구성원들의 자유로운 왕래와 접촉을 방해함으로써 조국 통일을 위하여 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진해야 하는 정부의 의무를 강조하고 있는 헌법의 기본정신에 배치된다”고 주장하였다. 또한 남북교류협력에 관한 법률은 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다는 헌법과 ‘남북한 사이의 화해와 불가침 및 교류, 협력에 관한 합의서’의 기본정신에 위배되어 무효이며, 그 결과 이에 근거한 통일원의 처분 역시 위법하다고 주장하였다.
- 18) 정부는 1996년 5월 16일 제35차 남북교류협력추진협의회에서 WMO에 기상장비지원(5만 달러)을 결정하였고, UN의 제2차 대북지원 Appeal(6월 6일 발표)에 대해 6월 19일 제36차 남북교류협력추진협의회에서 WFP에 200만 달러(혼합곡물 3,409톤), UNICEF에 100만 달러(국산분유 203톤)을 기부하기로 결정하였다.

명하였다. 강릉잠수함 침투사건은 우리의 인도적 지원에도 불구하고 북한은 무력도발을 지속하고 있으며, 지원이 북한당국에 의해 정치적으로 이용된다는 부정적 인식을 확산시켜 민간단체의 모금운동을 크게 약화시켰다. 이러한 상황에서 12월 민간단체들은 인도적 대북지원 재개를 호소하면서, 인도적 지원을 중단시킨 정부정책을 비판하고 거리모금을 시도하였다. 한편 정부는 12월 17일 통일원내에 인도지원국을 설치하여 대북지원 업무를 전담하도록 하고, 국제기구를 통한 대북지원사업을 지속하여 왔다.<sup>19)</sup>

1997년 1월에는 북측의 사과 성명<sup>20)</sup>이후 대한적십자사의 대북지원이 재개되었다. 3월에는 시민단체인 겨레사랑 북녘동포돕기운동이 발족되었고, 민간단체들이 '북한식량난에 대한 국제협의회'를 개최하였다. 또한 6개 종교단체가 연합하여 강원도산 감자를 인천에서 남포로 지원하였다.

## (2) 제2기(1997.3.31~1998.3.17): 민간지원 확대 허용

정부는 1997년 3월 31일 민간차원의 대북지원 확대 허용조치 발표를 통해 경제단체를 통한 기업의 지원참여와 쌀(외국산)<sup>21)</sup> 지원을 허용하였다. 하지만 대북지원창구는 대한적십자사 단일화를 유지하도록 하였다. 인도적 차원에서 국제기구를 통한 대북지원활동에 대해서도 제한적으로 참여를 허용하였다. 그러나 민간차원의 대북지원을 위

---

19) 1997년 2월 21일 제37차 남북교류협력추진협의회를 통해 WFP에 600만 달러(혼합곡물 9,852톤)을, 3월 26일 제38차 남북교류협력추진협의회에서 ORS 공장복구비를 대북지원용으로 기부하기로 결정하였다.

20) 1996년 12월 26일 북한 외교부가 강릉 잠수함 사건에 대한 사과 성명을 발표하였다.

21) 국내산 쌀 지원은 불허하였다.

한 기부금품 모집의 경우, 정부는 그것이 ‘기부금품모집규제법’<sup>22)</sup> 제4조 2항이 허용하고 있는 4가지 허가사업<sup>23)</sup>에 해당하는지에 대한 해석을 유보하였다. 다만 인도주의 정신과 동포애적 차원에서 지원한다는 견지에서 기부금품의 옥내 모집에 한하여 제한적으로 허용, 언론의 경우 기부금품 모집에 관한 적극적인 광고를 제외한 모집내역에 관한 보도만 허용하였다. 따라서 일부에서는 정부가 대북지원의 장애가 되고 있다는 비판이 제기되었다.

4월부터는 한겨레신문 등 언론에 북한 식량난의 실태가 부각되었고, 민간단체들은 북한동포돕기 옥수수 10만 톤 보내기 범국민 캠페인과 북한의 식량위기를 염려하는 사회각계인사 만찬 등을 진행하면서 모금운동을 적극 추진하였다. 이에 따라 정부는 5월 민간단체의 모금운동을 자제하도록 촉구하는 한편 모금 제재 조치<sup>24)</sup>를 실시하였고, 이로 인해 정부와 민간단체간의 갈등이 커지기 시작하였다. 1997년 7월 29일 북한어린이살리기 의약품 지원본부의 기부금 모집 허가가 내무부에 의해 거부되었다.

- 
- 22) 기부금품모집규제법은 준조세 성격의 잡다한 기부 강요로 인한 폐해로부터 시민과 기업을 보호하고, 모금된 금품이 정상적으로 쓰일 수 있도록 관리하기 위해 제정된 법률로 내무부(행정자치부)의 소관법률이다.
  - 23) 기부금품 모집규제법은 “① 국제적으로 행하여지는 구제사업, ② 천재지변 기타 이에 준하는 재난의 구호사업, ③ 불우이웃돕기 등 자선사업, ④ 공익을 목적으로 국민의 적극적인 참여가 필요한 경우로서 대통령령이 정하는 바에 의하여 기부금품의 모집의 필요성이 인정된 사업” 등을 허가사업으로 규정하고 있다. 기본합의서 부속합의서 제3장(인도적 문제의 해결) 15조 ⑤는 “남과 북은 인도주의 정신과 동포애에 입각하여 상대측 지역에 자연재해 등 재난이 발생할 경우 서로 도우며...”로 규정하고 있다. 따라서 대북지원 기부금품의 모집이 인도주의 정신과 동포애적 차원에서 기부금품모집규제법상 규정된 허가사업(제4조 2항 ②)에 포괄적으로 수용될 수 있다.
  - 24) 기부금품모집규제법 제9조에 따르면, 모금단체는 “허가권자의 허가를 받아 모집금품의 100분의 2를 초과하지 않는 범위안에서” 모집비용으로 사용할 수 있다. 검찰은 두 민간단체를 대상으로 모금유용 혐의를 조사하였고, 교육부는 중·고등학교에 공문을 보내 모금이 불법이라고 광고하였고, 경찰은 모금이벤트를 봉쇄하여 사전에 취소시켰다.

5월 민간의 유일한 지원창구역할을 하던 대한적십자사는 국제적십자연맹을 경유한 지원상의 어려움을 덜고자 남북적십자 대표접촉<sup>25)</sup>을 통해 남북적십자간 직접지원에 합의하였다. 이에 따라 6월 12일부터 남북적십자간 제1차 대북지원이 실시되었다.<sup>26)</sup> 민간은 적십자창구 단일화 하에서 지정기탁을 허용해 줄 것을 정부에 요청하였다. 7월에는 민간단체들이 ‘민족화해를 위한 100만인 서명운동 및 평화행진’을 전개하면서, 정부차원의 대량지원, 기업과 언론의 모금참여 허용, 대북지원 창구다원화, 민간교류 허용을 정부에 촉구하였다.<sup>27)</sup>

정부는 6월 20일 UN 3차 Appeal에 대한 추가참여를 결정하고, WFP에 옥수수 5만 톤<sup>28)</sup>과 국산분유 300톤<sup>29)</sup>을 지원하였다. 대한적십자사는 1차 대북지원에 이어, 다시 북경에서 제3차 남북적십자대표 접촉을 통해 제2차 지원에 합의하고,<sup>30)</sup> 890만 달러상당의 민간의 지원분을 전달하였다.<sup>31)</sup>

25) 1997년 4월 18일 대한적십자사총재는 북한적십자에 대북지원을 위한 대표 접촉을 제의하였고 4월 19일 북한이 이를 수락함에 따라, 북경에서 제1차 남북적십자 대표접촉(5.3~5)을 가졌으나 북측이 선 지원규모 제시를 요구함에 따라 합의하지 못하였다. 이후 5월16일 대한적십자사총재가 제2차 남북적십자 대표접촉을 제의하여 다시 북경에서 제2차 남북적십자 대표접촉(5.23~26)을 통해 1차지원에 합의하였다. 즉 옥수수기준 5만톤의 식량을 7월말까지 전달하며, 지정기탁을 허용하였다.

26) 1997년 6월 12일부터 7월 28일까지 국내 민간지원분인 옥수수기준 53,841톤(850만 달러 상당)이 남북적십자간 직접지원을 통해 전달되었다.

27) 8월에는 대북 인도적 지원을 호소하는 각계대표 348명(국회의원 70명)의 발기인과 해외동포 2만명을 포함한 108명의 서명부를 정부에 전달하였다.

28) 1997년 8월 12일부터 11월 7일까지 정부는 WFP에 중국산 옥수수 5만톤을 지원하였다.

29) 정부는 1997년 7월 25일부터 27일까지 WFP에 국산분유 300톤을 지원하였다.

30) 1997년 7월 12일 대한적십자사총재는 제3차 남북적십자 대표접촉을 제의하고 7월 15일 북한이 수락함에 따라, 북경에서 제3차 남북적십자 대표접촉(7.23~25)을 통해 옥수수기준 5만톤의 식량을 9월말까지 전달하기로 합의하였다.

31) 남북적십자간 제2차 지원분으로 1997년 8월 13일에서 10월 30일까지 옥수

정부는 8월 29일 UN 3차 Appeal에 추가 참여를 결정하고, WFP 400만 달러(혼합곡물:CSB)<sup>32)</sup>, UNICEF 300만 달러(분유)·60만 달러(보건), WHO 70만 달러(보건), UNDP 120만 달러(수해복구), FAO 30만 달러(영농자재) 등 1,000만 달러 상당을 지원하기로 하였다.

11월 7일 북한 조선적십자회 위원장은 추가지원을 위한 제4차 남북적십자 대표접촉을 제의하였으며, 11월 8일 대한적십자사 총재는 2차 지원 분배결과를 접수한 후 입장을 전달하겠다고 통보하였다. 11월 17일 조선적십자회가 남북적십자간 2차 지원분 분배정형을 통보하여 왔고, 12월 8일 대한적십자사 총재는 제4차 대표접촉 개최를 통보하였다. 이에 따라 북경에서 제4차 남북적십자 대표접촉(12.22~24)이 열렸으나, 분배결과 확인문제에 대한 양측의 입장차이로 인해 합의점을 도출하지는 못하였다.

1998년 1월 22일 서울지방법원은 조총련을 통해 1,350만원을 북한에 송금한 혐의로 범민련 간부에게 실형을 선고하였다. 북한어린이살리기 의약품지원본부는 1998년 2월 11일 『기부금품모집불허처분취소』<sup>33)</sup> 행정소송을 제기하였다. 민변은 1997년 4월 30일 통일원에 대해 북한주민접촉신청불허처분 취소 청구소송을, 1998년 2월에는 위헌법률심판제청신청을 제기하였다.<sup>34)</sup>

1997년 말부터 국내의 외환위기로 인해 민간의 대북지원 모금은

수기준 52,888톤(890만 달러상당)이 지원되었다.

32) 1997년 10월 2일 정부는 WFP을 통해 북한에 400만 달러(혼합곡물 8,389톤)를 지원하였다.

33) 북한어린이살리기 의약품지원본부는 1997년 7월 18일 내무부로부터 기부금품모집 불허처분을 받았다.

34) 민변은 정부의 처분은 헌법에 규정된 평화통일 이념은 물론 <남북기본합의서>의 규정에 위배되며, 특히 인도적인 대북접촉마저 사실상의 허가제인 승인제를 규정하고 있는 남북교류협력법의 규정(제9조 제3항)은 지나치게 광범위한 정부의 재량권을 부여하고 있는 위헌조항이라는 이유를 들어 통일원장관을 피고로 하는 소송을 제기하였다.

급격히 저하되게 되었으며, 민간의 대북지원에 대한 우려도 제기되었다. 즉 북한에 민간차원의 대응창구가 없는 상황에서 민간단체가 무분별하게 북한당국과 접촉할 경우 북한의 정치적 공작 선전의 대상이 될 가능성이 있다는 점이다. 또한 북한이 민간단체만 접촉하고, 당국간 대화를 거부하면서 정부와 민간을 이간시킬 가능성과 IMF체제하 국내경제적 어려움이 심각한 상황에서 대북지원이 확산될 경우 국내 보수세력의 반대 등으로 국론분열 양상이 초래될 가능성이 지적되었다.

(3) 제3기(1998.3.18~1999.2.9): 민간차원 지원 활성화

1998년 2월 25일 김대중대통령은 취임사를 통해 “정부와 민간이 합리적 방법을 통해 북한에 식량을 지원하는 데 인색하지 않을 것”임을 밝혔다. 새 정부 출범이후에도 정부는 3월 9일 통일부 대변인을 통해 UN 4차 Appeal에 대한 참여계획을 발표하였고, 대한적십자사는 남북간 직접지원을 위한 제5차 남북적십자 대표접촉<sup>35)</sup>(1998.3.25~27)을 통해 제3차 지원에 합의하였다.<sup>36)</sup>

정부는 1998년 3월 18일 민간차원 대북지원 활성화 조치를 발표하게 되었다. 이는 새 정부의 대북정책을 반영한 것으로, 1998년 3월 7일 안보정책조정회의에서 논의되었다. 정부의 대북지원정책 방향은 첫째, 남북주민간 접촉증대 및 민간단체의 희망을 고려하여 민간차원

---

35) 1998년 3월 10일 대한적십자사 총재는 관문점에서 제5차 남북적십자 대표 접촉을 개최할 것을 제의했으나, 3월 11일 북한적십자회가 접촉장소를 북경으로 수정할 것을 제의하였고 3월 13일 대한적십자사가 북경접촉을 수락하였다.

36) 남북적십자 대표는 옥수수 기준 5만톤을 5월말까지 지원하는데 합의하였다.

의 대북지원을 활성화하여, 대북지원이 북한주민들에게 실질적으로 도움을 주고, 남북관계 개선에 기여하는 방향으로 질서있게 추진되어야 한다는 입장이다. 둘째, 우선 민간의 대북지원 참여 및 모금활동을 확대 허용하여, 그 동안 민간단체들이 제기한 남북주민간 접촉 증대에 도움이 되는 조치들을 적극 반영하였다. 또한 국내외 민간단체들이 추진하고 있는 대규모 모금행사 및 협력사업 방식의 대북지원 등이 정부와의 협조 하에 이루어질 수 있도록 하는 조치를 포함한다. 셋째, 이산가족문제 해결의 계기를 마련하기 위해 남북적십자간 지원 구도는 당분간 유지하며, 남북 적십자간 지원 재개 후 이산가족문제 해결 등 진전에 따라 대북지원 창구 확대방안을 강구한다는 것이다.

3·18 민간차원 대북지원 활성화를 위한 세부조치는 다음과 같다.<sup>37)</sup>

첫째, 남북적십자간 구호물자 인도인수시 민간단체 대표 참여 및 대북지원 협의·모니터링 목적의 방북 허용<sup>38)</sup>을 통해 민간단체의 대북지원 참여를 확대한다.

둘째, 민간의 대북지원을 위한 모금활동 규제 완화를 위해 자선 음악회·바자회 등 이벤트성 모금행사를 허용한다.<sup>39)</sup> 예금구좌 개설·ARS 이용 모금 등은 공식허용하지 않으나, 민간단체가 승인 없이 실시할 경우에도 자제 유도에 그치기로 한다. 언론사·개별 기업체의 모금행사 협찬 및 무기명 기탁을 허용하며, 언론사의 경우 민간단체의 이벤트성 행사에 대한 협찬·후원 등 간접적 참여를 허용한다. 다만 언론사의 대북지원 직접 모금(ARS 이용모금, 모금기획프로 등) 및 방송사의 모금행사 전체 생중계는 자제하도록 유도한다. 개별기업

37) 통일부, “민간차원 대북지원 활성화 조치계획,” 1998.3.16.

38) 다만, 민간단체와 북측간 협의시 대북전달은 남북적십자간 지원구도를 통해 하는 것을 전제로 협의토록 협조를 구하기로 하였다.

39) 반대급부가 있는 이벤트성 행사는 「기부금품모집규제법」에 의한 승인이 불필요하나, 가두모금은 승인이 필요하다.

체의 경우 이벤트성 행사 협찬·후원 및 대한적십자사에 무기명 기탁 방식으로 참여를 허용하고, 상품광고 등을 통해 판매수익금의 일부를 대북지원하는 방식도 대한적십자사 기탁을 전제로 허용한다. 다만 국내 경제 및 기업체 사정을 감안하여, 개별기업체의 직접적인 참여는 계속 제한하도록 한다.

셋째, 협력사업 방식의 시범적인 대북지원을 허용하여 소규모로 시범적으로 실시한 후 단계적으로 확대하며, 국수·아동용 식품공장 등 생필품 분야, 농산물 계약재배·합영농장 등을 우선 허용한다. 협력사업 방식의 대북지원에 필요한 우리측 지원물품의 반출은 남북적십자간 합의된 지정기탁제를 활용하도록 한다.

정부는 북한 식량난이 자연재난이 아닌 사회주의 경제의 비생산성과 북한의 자구적 노력 외면에서 빚어진 인재라는 평가<sup>40)</sup>를 기초로, 북한 식량난의 해결을 위해서는 긴급구호차원의 지원과 함께 북한의 영농구조 개선 등 근원적 해결을 위한 지원이 병행 추진되는 것이 바람직하다고 평가하였다. 즉 대북지원관련 정부의 기본 입장은 대북지원은 우리가 지원한다는 사실을 북한주민에게 알리고 남북주민 간 접촉을 증대하는 방향으로 추진되어야 하며, 북한 식량사정의 객관적 평가, 분배투명성 보장, 북한의 자구적 노력 유도원칙 하에 지원되어야 한다는 것이다. 또한 긴급구호차원의 지원과 함께 북한 식량난의 근원적 해결차원에서 북한의 농업생산성 향상 및 남북경협 등을 통한 경제능력 제고지원도 추진되어야 한다는 것이다. 다만 국내사정을 감안하여 불특정 다수대상의 모금활동, 언론사 및 개별기업체 참여는 제한하며, 남북관계의 특수성 및 대북지원의 효율성 제고 차원에서 대북 직접지원은 제한하였다.

---

40) 북한은 1980년대 후반부터 연간 100~200만톤 정도의 식량이 부족한 상황이며, 1995년 이후 홍수·가뭄 등 자연재해는 식량부족 상황을 악화시킨 것에 불과하다.

정부의 적극적인 활성화조치를 기대했던 민간단체들은 창구 일원화 유지에 대해 강한 불만을 제기하였다. 민간단체들은 대한적십자사 창구단일화는 민간단체의 의견수렴과 상호 협의 없이 정치적 이해에 기초한 정부의 일방통행에 따른 조치라고 비난하면서, 대한적십자사가 내세우는 분배투명성 확보 및 구호활동의 전문성 등이 의심스러우며 협상 등을 해야 함에 따라 적시적소에 지원하는 것이 어렵다는 점을 지적하였다. 즉 대한적십자사 창구일원화는 중앙배급체계의 강화에 기여하여 북한을 개혁개방으로 유도하는 데 장애가 되며, 지원품이 평양이 원하는 방식대로 전달되어 직접 지원시의 남북주민간 동포애의 확인 및 불신감·증오감의 해소라는 민족화해 기회의 상실을 초래한다는 것이다.

이에 대해 정부는 대한적십자사 창구단일화는 대한적십자사의 구호활동 경험과 국적에 의한 분배 투명성 보장 등을 감안할 때 북한 주민에 실질적인 도움을 줄 수 있는 가장 현실적인 방안이라는 입장을 취했다.<sup>41)</sup> 또한 남북관계의 특수성 및 북한의 대남전략 감안시, 민간차원의 대북지원은 질서 있고 체계적으로 이루어지는 것이 바람직하며, 이산가족문제 등 인도적 문제해결의 계기 마련을 위해서는 대한적십자사를 통한 지원에 힘을 실어줄 필요가 있다는 점을 강조하였다. 이는 남북간의 인도적 문제는 쌍방 적십자를 통해 협의하여 해결한다는 남북기본합의서 정신에도 부합한다는 것이다.

또한 남북적십자간 지원구도가 정착되어 있는 상황에서 창구개방은 대한적십자사의 조선적십자회에 대한 협상력의 약화를 초래할 수 있으며, 북한의 태도를 감안할 때 민간단체가 직접 분배투명성을 확보할 가능성은 희박하며 남북 적십자 지원구도에서는 가능한 지정기

41) 우체국을 통해 우편물을 교환하듯이, 대한적십자사의 전문성을 활용하여 남북간 인도적지원사업의 창구역할을 수행한다는 것이다.

탁 및 지원주체 명기 등의 이점도 상실할 우려가 있다는 것이다.<sup>42)</sup> 정부는 아울러 종교단체의 선교차원의 경쟁적 대북지원이 북한에 공작적으로 이용될 가능성을 지적하였다.<sup>43)</sup>

4월 7일 3·18 조치관련 우리민족서로돕기 집행위원장 등 2명의 민간단체 대표가 북한을 방북하였다. 4월 25일 국제금식의 날 행사시<sup>44)</sup> 정부는 ARS 방식을 이용한 대북지원 모금을 허용하였으나, 민간의 참여도는 저조하였다. 이후에도 평화의 대행진(6.21), 행진 '98(8.1~9.28) 등에 ARS 모금을 허용하였다.

정부는 북경 남북당국대표회담(4.11~18)을 개최하여 직접지원을 논의하였으나, 이산가족문제와 비료지원간 상호주의 문제로 인해 결렬되었다. 남북적십자간 제3차(1998.4.16~6.3) 대북지원분 옥수수기준 54,544톤(935만 달러)이 지원되었다.

정부는 4월 30일 UN 제4차 Appeal에 참여, WFP에 옥수수 3만 톤, 밀가루 1만 톤 등 1,100만 달러를 지원하기로 결정하였다.<sup>45)</sup> 6월 16일 정주영 지정기탁분 한우가 판문점을 통해 남북적십자간에 전달 되었으나, 6월 21일 속초해상에서 북한 잠수정이 발견·나포되는 사건이 발생하였다. 또한 8월 31일 북한이 대포동 1호 미사일 발사 시험을 하면서, 대북지원에 대한 부정적 여론들이 다시 제기되었다. 한편

---

42) 북측은 국제기구의 경우에도 한국어 구사요원의 방북을 제한하는 한편, 지정기탁을 허용치 않고 있는 실정이다.

43) 민간에서는 창구다원화시 북한의 통일전선전술에 말려들 것이라는 우려는 정부와 민간이 지원방식과 창구, 자격과 기준에 대해 충분히 협의하면 해소될 수 있다는 입장이다.

44) 북한동포를 위한 국제금식의 날 행사는 각 종단·시민단체들이 공동으로 추진하여, 36개국 107개 도시에서 동시에 진행되었으며, 통일부 장관도 참석하였다.

45) 이와 같은 제45차 남북교류협력추진협의회 결정에 따라, 옥수수는 중국산을 구입하여 대련-남포간으로 수송(7.30~9.1)하였으며, 밀가루는 국산으로 인천/부산-원산/청진/남포로 수송(7.2~17)하였다.

7월 16일 서울고등법원은 민변이 낸 북한주민접촉신청불허처분취소 청구에 대해 기각 판결을 내렸다.<sup>46)</sup> 한편 1998년 5월 28일 북한어린이살리기 의약품지원본부의 위헌제청에 대해 헌법재판소가 기부금품모집규제법에 대해 위헌결정을 하였으며, 이는 법률자체가 위헌이라는 의미가 아니고, 국제구호 등 특정목적에 한해서만 기부금품을 모집하도록 규정한 법률조항(제4조)이 위헌이라고 판시하였다.

46) 판결문 요지는 다음과 같다. 기아선상에 허덕이는 북한주민을 돕는 것은 동포애와 인도주의적 차원에서도 당연히 요청되나, 헌법 전문과 제4조의 규정에 의하면 우리 헌법이 천명하고 있는 통일원칙은 자유민주적 기본질서에 입각한 평화통일의 원칙인 점, 북한은 평화통일을 위한 대화와 협력의 동반자임과 동시에 주민들이 굶주려 죽어가고 있는 가운데서도 남한보다 우월한 군사력을 유지하고 대남 적화노선을 고수하면서 우리 자유민주체제의 전복을 꾀하고 있는 반국가단체의 성격도 함께 가지고 있음이 엄연한 현실인 점, 남·북한 관계가 상호 신뢰하고 협력할 수 있는 관계로 발전되어오지 못하였고 지금까지 형성되어온 반목·불신의 골이 크고 깊으며 오늘날도 여전히 상황에 따라 수시로 변화하는 북한의 태도는 예상을 초월하는 점 등을 감안할 때, 낭만적이고 조급한 접근을 할 우려가 있는 개인이나 민간단체가 각기 독자적으로 북한과 직접 관계를 가지기보다는, 정부가 남북관계의 진전상황과 국제정세 등 여러 상황을 연구·분석하고 있는 전문가들로 하여금 수립하게 하고 국민적 합의 하에 추진하는 대북 정책에 개인이나 민간단체가 협조하여 대외적으로 결집된 모습을 보일 것이 요망되는바, 이는 대의민주주의(代議民主主義)의 이념에도 부합하고 우리 헌법이 대통령에게 조국의 평화적 통일을 위한 성실한 의무를 지게 하고(제66조), 통일에 관한 중요정책을 국민투표에 붙일 수 있게 한(제72조) 취지에도 부합하며, 장기적으로 우리 민족의 숙원인 통일의 성취에도 도움이 될 것이다. 이러한 의미에서 남북교류협력에 관한 법률 제9조 제3항은 남한의 주민이 북한의 주민과 접촉하고자 할 때에는 정부의 통일정책을 담당하는 통일원장관의 승인을 얻도록 한 것이고, 위 법률의 입법목적과 각 조항의 내용 등에 비추어볼 때 위 규정은 통일부장관에게 자의적인 승인권을 부여한 것이 아니라 우리 헌법이 천명하고 있는 자유민주적 기본질서에 입각한 평화통일원칙을 기초로 정부가 수립한 대북정책에 적합한 범위 내의 승인권을 부여한 것이라고 할 것이므로 위 규정이 포괄위임금지원칙에 어긋나거나 법적 안정성을 침해한다고 볼 수는 없으며, ... 이는 헌법의 평화통일원칙에 위배된다고 볼 수 없으며, ... 정부가 후원 지원품목 제한방침과 대북지원창구 단일화 방침을 변경하였음을 감안하더라도 통일부장관의 이 사건 처분이 재량권을 남용하였거나 그 범위를 이탈하여 위법하다고 볼 수는 없다. 서울고등법원 제7특별부 선고(1998.7.16.), 97구18402 <북한주민접촉신청불허처분취소 판결문>(재판장 판사 이근용, 판사 황한식, 판사 김충섭) 참조.

1998년 9월 18일 정부는 대한적십자사를 통한 민간단체 개별지원을 시범적으로 허용하는 조치를 발표하였다. 즉 민간단체가 대북협의를·물품구입·수송·모니터링을 직접수행하고, 대한적십자사는 포장(적십자 표시) 및 대북통보를 담당하도록 하였다. 민간단체의 대북 개별지원 최소규모는 지정기탁 최소규모(옥수수 기준 1,000톤)를 기준으로 허용하였다. 이에 따라 9월 21일 대한적십자사 3차 추가분 5번째 지원 시 민족화합발전위원회 등 5개 단체들이 대한적십자사를 통한 개별지원에 참여하였다.

정부는 1999년 1월 4일과 21일 국가안전보장회의에서 1999년도 대북지원방향을 농업개발지원에 역점을 두되 인도적 차원의 긴급구호도 병행하는 것으로 정하였다. 비료·종자·농약 등의 직접지원을 통해 북한의 농업생산성 개선을 지원한다는 것이다.

#### (4) 제4기(1999.2.10~1999.10.20): 창구다원화

정부는 1999년 2월 10일 대북지원 창구다원화 조치를 발표하여, 대북지원 활성화를 위한 민간의 요청을 반영하였다. 또한 이는 새 정부 출범 후 김 대통령지시<sup>47)</sup>에 따라 추진된 단계별 활성화 시범조치를 거쳐, 그간 대한적십자사 창구 일원화에 따른 소량 적기지원의 어려움과 대북 직접접촉 욕구 등 민간단체의 희망을 감안하고, 남북주 민간 접촉면 확대, 민간 교류협력 활성화, 새 정부의 진향적 대북정책 추진의지 등 정책적 측면을 고려하여 시행되게 되었다.

민간의 독자창구는 사전지정 방식이 아니라, 각 단체가 대북지원

---

47) 김대중대통령은 1998년 3월 17일 “창구 일원화는 그 효과가 제한적이므로 NGO, 종교단체 등으로 지원창구를 확대하는 방안을 검토할 것”을 지시하였다.

을 위해 반출 승인신청을 할 경우 준법성<sup>48)</sup>, 전문성<sup>49)</sup>, 분배투명성 확보 능력<sup>50)</sup> 등 허용기준에 따라 개별 검토하여 대한적십자사 이외의 독자적인 대북지원 창구로 허용하는 방식이다. 기타 단체는 계속 대한적십자사 창구를 이용하도록 유도하였다.

창구다원화조치로 인해 2월 19일 유진벨 재단의 독자창구 개설이 허용되었으며, 독자창구를 통한 첫 지원이 실시되었다.<sup>51)</sup>민간의 독자창구 허용조치 실시결과, 독자창구 단체는 관련법규 및 정부방침 준수 관련, 정부의 행정지도(지원시기 조절 등)에 협조적이었으며, 지원의 효율성, 안정적 대화채널 확보·유지<sup>52)</sup>와 관련 전반적으로 각 단체가 나름대로 지원분야를 「특화」하면서<sup>53)</sup>, 지원의 효율성과 전문성을 제고시킨 것으로 평가된다. 분배투명성 확보와 관련, 대부분의 독자창구가 주기적인 방북과 모니터링을 통해 남북적십자 합의수준(인도인수증 교환, 분배결과 접수)은 물론 분배현장 접근과 수혜자 접촉 등을 실현하였다.

정부의 창구다원화 조치로 인해 민간 대북지원에 대한 정부규제가 사실상 폐지됨으로써, 관련 민간단체들이 정부정책에 우호적 태도를 갖게 되었으며 이를 통해 정부의 대북정책 일반에 대한 국민의 지지

48) 준법성은 관련법규 및 정부방침의 준수 여부로 규정된다.

49) 전문성은 안정적인 대화채널 및 지속적 자원조달 능력 등을 고려하여 결정된다.

50) 분배투명성 확보 능력은 인도인수 절차 이행, 분배결과 확인 등으로 규정된다.

51) 2월 19일부터 3월 9일까지 X-ray 검진차, 결핵치료제 등 2억 9천만원 상당의 지원이 이루어졌다.

52) 아·태평화위, 농업성, 보건성, 나선 행정경제위, 조선기도교도연맹, 카톨릭 교협회, 해외동포원호위원회 등 단체별 대화창구를 유지하여 왔다.

53) 단체별로 자율적으로 일반구호 분야(우리민족서로돕기운동, 북한동포후원 연합회 등), 보건·의료 분야(어린이의약품지원본부, 유진벨 프로젝트 등), 농업개발 지원 분야(농발협, 국제옥수수재단 등) 등으로 특화하여 대북지원사업을 추진하여 왔다.

를 확산시키는 효과도 도모한 것으로 평가된다. 또한 이는 남북주민 간 접촉면 확대 및 우리측의 지원사실 전파를 통한 북한주민의 대남 적대감 완화 등 대북포용정책에도 부합된다.<sup>54)</sup> 대북지원 단체가 아직은 소수이고 북측이 필요할 경우에만 방북이 허용되며 주민접촉이 근본적으로 자유롭지 못해 다원화조치의 효과는 아직 가시화되지 않고 있으나, 민간차원의 지속적 대북지원과 접촉·방북은 남북관계 경색 시에도 남북관계 추세를 잠정적 수준에서 유지하는데 기여한 것으로 평가된다.

다원화조치 이후 북측은 대북 지원단체에 대해서는 개별적으로 지원에 대한 감사의사 표시와 함께 협조적 태도를 보였으나, 조평통 대변인 담화(4.1)를 통해, 창구 다원화가 “북남경제 협력을 제한하고 있으며, 북남대화의 선행 실천사항의 일부를 위임하는 것처럼 위장하는 책동”이라고 비난하였다. 이는 북측이 정부의 창구다원화 조치를 기존의 대남 통일전선 추진차원에서 부담으로 인식하고 있는 것으로 평가된다. 4월 29일 민간단체상호간 협조체제 구축 필요성에 따라 대북지원 NGO 협의회가 구성되었으며, 20여 개 단체 참여 하에 발족되었다.

대한적십자사는 민간단체의 기증분을 지원하는 한편, 3월 11일 대북비료지원 모금계획<sup>55)</sup>을 발표하고 정부의 동참을 촉구하였다. 이에 따라 3월 19일 정부는 정부차원의 대북비료지원을 결정하고, 비료 5만 톤의 구입·수송·인도인수 경비를 180억 원 범위 내에서 지원하기로 하였다. 대한적십자사는 총10항 차(1999.3.10~6.6)에 걸쳐 5.5만

54) 민간의 대북지원은 지원규모에 비해 대북접촉이 빈번하고, 국산물품의 지원과 현장방문 등을 통해 우리의 지원사실이 제한적이거나 전파될 수 있다는 점에서 바람직하다.

55) 대한적십자사 총재는 1999년 3월 15일부터 6월 15일까지 100억원 모금을 목표로 하였다.

톤(172억 원 상당)<sup>56)</sup>의 비료를 북한에 지원하였다.

정부는 6월 3일 남북당국간 북경 비공개 접촉을 통해 7월까지 비료 20만 톤 지원(10만 톤은 6월 20일까지 전달)에 합의하고, 6월 9일부터 23일까지 비료 10만 톤(290억 원 상당)을 지원하였다. 그러나 이 기간 동안 6월 15일 서해 상에서 남북해군간 교전사태가 발생하여, 남북당국간 비료수송<sup>57)</sup>과 남북차관급회담<sup>58)</sup>에 영향을 주었다. 정부는 북한의 농업생산성 향상을 위한 비료지원에 주력하는 대신, 국제기구를 통한 간접지원은 1999년에는 잠정적으로 유보하여 왔다.

7월 23일 대법원은 민변의 대북지원을 위한 접촉불허 상고<sup>59)</sup>를 기각하고, 기부금 모집 허가관련 행정자치부의 상고를 기각하는 판결을 내렸다.

#### (5) 제5기(1999.10.21~): 적극적 지원

정부는 1999년 10월 21일 인도적 차원의 대북지원사업 처리에 관한 규정을 발표하고, 민간의 대북지원에 대한 적극적인 지원조치를 취하기로 결정하였다. 이는 정부가 민간 대북지원이 그 규모에 비해

56) 비료지원에 필요한 경비는 정부의 남북협력기금 160억원, 민간모금 12억원으로 충당되었다.

57) 6월 15일 9시 25분 서해상에서 교전사태가 발생하여, 정부는 11시 여수에서 남포로 향하던 남북당국간 비료지원 6항차 수송선박(갈리나 3호)의 회항을 지시하였다. 당일 남측대표(김보현)가 선박과 인원의 안전보장을 요구하고 16일 북측연락관이 신변안전 문제보장을 확인하였다.

58) 6월 19일 남측 당국대표는 제11, 112항차 지원선을 우천으로 인해 출항지연을 통보하자, 21일 북측 당국대표는 비료지원 지연을 이유로 회담연기를 통보하였다. 북경 제1차 남북차관급회담(6.22~26)은 서해사태 관련 북측의 사과 요구 등으로 결렬되었으며, 제2차 남북차관급회담(7.1~3)도 북측의 선 비료지원 후 이산가족문제 논의 요구로 결렬되었다.

59) 대법원은 대북접촉승인은 통일부장관의 재량이며, 쌀·현금지원 불허 및 창구 일원화 조치 등은 정책판단의 문제라는 입장을 밝혔다.

남북간 직접교류를 촉진하고 분배투명성 측면에서도 효과적인 면이 있다고 평가하여, 안정적 재원 확보를 통해 확대·지속되는 것이 바람직하다고 평가했기 때문이다. 정부는 1999년도에도 8회에 걸쳐 민간단체 관계자 27명이 방북 모니터링을 실시한 것이 국제구호기관 요원중 한국어 구사 능력자의 북한 내 활동이 불허되고 있는 상황과 비교할 때 발전적 측면이 있는 것으로 평가했다. 또한 민간단체들은 식량 위주의 일회성 지원에서 농업개발·보건의료·산림복구 등으로 지원분야를 다원화·특화하는 등 상당한 경험과 전문성을 제고시켜 왔으나, 국내경기부진으로 인한 모금부족으로 지원사업에 어려움을 겪으면서 지속적으로 정부에 대해 재정지원을 촉구하여 왔다. 정부는 이러한 사항들을 고려하여 민간 대북지원사업의 적정하고도 효율적인 추진과 이를 위한 남북협력기금 지원에 관한 기준을 마련하고자 인도적 차원의 대북지원사업 처리에 관한 규정을 제정하게 되었다.

대북지원사업의 범위는 식량난의 근본적인 해결과 취약계층에 대한 지원을 위주로 하여 ① 이재민 구호 및 피해복구 지원, ② 식량난 해소를 위한 농업개발 지원, ③ 보건위생 개선 및 영양결핍 아동과 노약자 등 지원, ④ 자연재해 예방차원의 산림복구·환경보전 지원 등으로 명시되었다. 대북지원사업자(대한적십자사와 독자지원창구)의 요건으로는 ① 남북교류 및 모금 등에 있어 관련 법규의 준수, ② 북한 상대방과 안정된 관계유지 및 재원의 안정적 확보, ③ 대북지원 물품의 분배투명성 확보 등으로 규정되었다. 기타 단체나 개인의 대북지원은 기존 대한적십자사 창구를 이용하도록 하였다.

남북협력기금의 자금지원을 받을 수 있는 사업의 요건으로는 분배투명성을 상당수준 확보할 수 있거나, 지속적인 남북교류협력을 수반하는 사업으로 정하고 있다. 지원자금을 받을 수 있는 자의 요건은 ① 대북지원사업자 또는 관련분야의 협력사업자로서, ② 비영리법인

또는 비영리 목적으로 설립된 법정단체이며, ③ 1년이상 대북지원 실적<sup>60)</sup>이 있는 자에 한하고 있다.

지원자금의 규모는 대북지원사업자가 자체적으로 확보한 자금 규모를 고려하여 통일부장관이 정하도록 하며, 지원 여부는 해당 대북지원사업의 실효성, 분배투명성 및 남북관계 개선 효과 등을 고려하여 결정하게 된다. 지원자금의 용도는 대북지원사업에 필요한 물품 구입비, 수송비, 분배투명성 확보 경비<sup>61)</sup> 등으로 하고, 지원물품은 국내에서 생산되거나 반출되는 물품으로 한다.<sup>62)</sup>

분배 투명성 확인보고서 제출과 관련 개별 단체는 ① 북한의 상대방과 교환한 반출물품의 인도인수증, ② 북한의 상대방이 작성하여 교부한 반출물품의 분배내역서, ③ 현장방문과 수혜자 면담내용을 포함한 방북결과보고서 등을 제출해야 한다. 대한적십자사의 대북지원사업, 남북당국간 및 당국의 위임을 받은 자간의 합의에 의한 대북지원사업 등에 대해서는 요건 등의 예외를 정할 수 있도록 하였다.

그 동안 정부는 대북지원 품목, 모금방법, 지원창구 문제 등에 있어 규제를 완화하는 간접적인 방식으로 민간의 대북지원을 활성화하는 조치를 취해 왔으나, 민간 대북지원 단체에 대한 남북협력기금 지원 결정은 민간 대북지원이 안정적 재원의 뒷받침 위에 지속적으로 추진됨으로써 북한주민에게 실질적 도움을 주고자 하는 적극적인 조치이다. 이에 따라 2000년 정부는 유진벨재단 등 8개 민간대북지원단체의 9개사업에 대해 남북협력기금 54억 1,000만원을 지원하기로 결

60) 남북협력기금법시행령 8조 3호에 따라 정부는 사안별로 남북교류협력추진협의회 의결을 거쳐 지원하게 된다.

61) 전체사업비의 100분의 5 범위 이내에서 경비를 지원한다.

62) 정부재정에서 지원되는 것인 만큼 가급적 국내산으로 지원함으로써 외화유출도 막고, 우리의 지원 사실을 북한주민에게 널리 알려 남북관계 개선에도 기여해야 한다는 정책적 고려를 감안하였다.

정하였으며, 이중 62.5%인 33억 8,000만원이 집행되었다.<sup>63)</sup> 지원자금은 남북한 왕래 등 지속적인 남북교류협력을 수반하는 사업에 지원하고 분배투명성 확보를 위한 경비를 지원할 수 있도록 함으로써 분배투명성 확인을 위한 방북 등 남북간 인적왕래<sup>64)</sup>와 협력사업 방식의 대북지원 확대에 기여하고 있다.

정부당국간 차원에서는 남북이 정상회담의 평양개최를 합의한 이후, 정부는 2000년 5월 6일 인도적 차원에서 비료 20만 톤의 지원을 발표하였고, 비료의 시비 적기를 고려하여 총28항 차(5.18~6.20)에 걸쳐 지원이 이루어졌다. 정부의 국제기구에 대한 지원은 상징적인 차원에서 WHO를 통해 50만 달러 상당의 북한 전염병방역사업 지원을 계획하고 협의하여 왔다. 7월 26일 「밀거름용 비료 20만 톤의 식량증산 효과」를 제고하기 위해, 금년 농사 마무리 단계에 「웃거름」용 비료가 필요하다는 점과 함께, 최근의 남북관계 상황 등도 종합적으로 고려하여 추가로 비료 10만 톤을 지원하였다.

---

63) 집행내용을 분야별로 살펴보면, 농업개발분야의 경우 월드비전 채소생산사업 등 5건 20억 원, 보건·의료분야의 경우 유진벨 결핵퇴치사업 등 2건 9억 7,000만원, 취약계층지원의 경우 JTS의 영양식공급사업 등 2건 4억 1,000만원이 지원되었다.

64) 분배투명성 확보를 위해 필요한 경비를 전체사업비의 최대 5% 범위에서 인정하도록 규정하고 있다(6조).

<표2-3> 민간 대북지원 단체에 대한 정부의 협력기금지원액

(단위 : 백만원)

단체명	사업명	총사업비	기금지원
유진벨 재단	결핵퇴치사업	3,200	792
한민족복지재단	제약공장건립	2,880	854
국제옥수수재단	옥수수증산	5,000	868
월드비전	채소생산지원	2,880	798
한국이웃사랑회	젓소목장운영	1,000	354
우리민족서로돕기	젓염소 지원	2,300	444
남북나눔운동	국수공장 및 영양식사업	1,900	765
한국 JTS	영양식 사업	650	294
	농업지원사업	551	245
합 계		28,810	5,419

제2차 장관급회담(2000.8.29~9.1, 평양) 시 북측은 금년도 심한 가뭄 등의 자연재해로 인해 곡물 수확량이 대폭감소 할 것이 예상되며, 이로 인해 식량문제가 대두되고 있다는 내부사정을 알리면서 식량지원을 공식으로 절실하게 요청하였다. 이에 따라 남북당국은 공동보도문을 통해 “남측은 북측이 연이어 자연재해를 겪고 있는 실정에서 상부상조의 원칙에 따라 북측에 식량을 차관으로 제공하는 문제를 검토하여 추진한다”고 합의하였다. 정부는 북측이 식량지원 문제를

공개적·공식적으로 우리에게 요청한 것은 처음 있는 일로서, 이는 남북간 협력이 필요하다는 북측의 정책방향이 확고함을 의미하며, 차관 형식이라는 점에서 향후 상호의존도가 높아질 수 있다는 전망이 넓어졌다고 평가했다.<sup>65)</sup>

정부는 제2차 남북장관급회담에서 남과 북은 북측에 식량차관을 제공하는 문제를 9월중 남북경협의 제도적 장치 마련을 위한 실무접촉을 열어 상부상조의 원칙에 따라 검토하여 추진하기로 하였다.<sup>66)</sup> 이에 따라 제1차 남북경제협력 실무접촉(9.25~26, 서울)에서 남측은 북측에 태국산 쌀 30만 톤과 중국산 옥수수 20만 톤의 식량을 차관<sup>67)</sup>으로 제공하기로 합의하였다. 또한 정부는 국제기구 WFP로부터의 지속적인 대북식량지원 참여 요청을 감안하여 식량차관 외에 외국산 옥수수 10만 톤을 국제기구 WFP를 통하여 북한에 무상지원하기로 하였다.<sup>68)</sup> 이에 대해 대북지원민간단체협의회는 남북 교류협력 추진협의회에 민간단체인사 참여 등 민·관 협력제도화, 매칭펀드 방식으로의 전환 등 대북지원사업에 대한 정부 지원방식 개선, 무이자 대출방식의 도입, 민간단체를 통한 식량 및 비료지원 등을 정부에 요청했다. 즉 정부가 대규모 식량 혹은 비료를 북한에 지원할 때 국제기구만을 통해 지원할 것이 아니라 국내 민간단체를 통해서도 지원

65) 통일부, “제2차 남북장관급회담 개최결과 해설자료,” 『통일속보』 제2000-8호.

66) 북한은 김용순 노동당 대남담당비서의 서울방문(2000.9.12)에서도 100만톤 규모의 식량지원을 요청해 왔다.

67) 차관조건은 10년거치기간을 포함하여 30년 상환, 이자율 연1%로 하며, 차관공여 및 상환은 남측 한국수출입은행과 북측 조선무역은행간에 체결되는 차관계약에 의한다고 합의하였다. 『남북간 식량차관 제공에 관한 합의서』(2000.9.26).

68) 식량차관 50만톤 제공에 약 9,000만달러, 국제기구 WFP를 통한 인도적 차원의 10만톤 무상지원에 약 1,100만달러 소요되며, 재원은 민족공동체 회복 지원을 위한 대출의 형식으로 남북협력기금에서 제공된다.

할 수 있도록 해야 할 것이며 이를 통해 직접지원의 효과와 아울러 민간모금운동의 활성화를 유도해야 한다는 것이다.

<표 2-4> 우리정부·민간의 대북지원현황(1995.6~2000.12)

기 간	정 부 차 원	민 간 차 원
1995	23,200만 달러(1,850억원), 쌀 15만 톤, 직접 지원	25만 달러(1.9억원), 담요 8천 매, 국적 경유
1996	305만 달러(24억원), CSB, 분유, 기상자재, UN기구 경유	155만 달러(12.4억원), 밀가루, 분유, 식용유, 국적 경유
1997	2,667만 달러(240억원), CSB, 옥수수, 분유, 보건의료 등, UN기구 경유	2,056만 달러(182.1억원), 옥수수, 밀가루, 감자, 라면 등, 국적/남북적십자 경유
1998	1,100만 달러(154억원), 옥수수 3만 톤, 밀가루 1만 톤, UN기구 경유	2,085만 달러(275.3억원), 밀가루, 옥수수, 식용유, 비료, 한우, 젖소, 비닐, 분유, 설탕 등, 남북적십자 경유
1999	2,825만 달러(339억원), 비료 11.5만 톤, 직접 지원	1,863만 달러(223.6억원), 밀가루, 옥수수, 약품, 비료 4만 톤 등, 한적/독자창구(2.10~)
2000	7,863만 달러(943.6억원), 비료 30만 톤, 직접 지원	3,513만 달러(420.7억원), 옥수수, 감귤, 의류, 설탕, 분유 등, 한적/독자창구
계	37,960만 달러(3,550.6억원)	9,697만 달러(1,116억원)

자료: 통일부 인도지원국 <http://www.unikorea.go.kr/kr/load/C34/C3454.htm>

국내의 대북지원은 총 1억 1,376만 달러 상당으로 지난해 대비

142.7% 증가하였으며, 일반구호 1,434만 달러(13%), 보건의료분야 1,380만 달러(12%), 농업생산성향상 8,562(75%) 규모에 이르고 있다. 민간단체의 대북지원은 정부의 협력기금 지원 등의 영향으로 지난해 대비 87.8% 증가하였다. 지원방식도 대한적십자창구(113억 3,000만 원, 27%)보다는 민간단체의 독자 창구(307억 4,000만원, 73%)의 비중이 늘고 있으며, 대북지원을 위한 민간단체 관계자의 방북활동이 41건 148명으로 크게 증가하였다. 최근 들어 정부가 북한의 식량난을 덜어주기 위한 농업지원의 형태로 비료 30만 톤을 지원하였고, 60만 톤의 대규모의 식량지원을 실시함에 따라 대북지원의 주요 지원주체가 되고 있다. <표 2-6> 에서와 같이 2000년에는 정부와 민간의 대북지원액이 전체 국제사회 대북지원액의 51.6%를 차지하고 있다. 또한 북한 내 지원사업을 추진하는 국내비정부기구의 증가로 제한된 조건하에서이지만 북한지역관료들과의 접촉의 기회가 마련되었다는 것은 향후 지역단위의 역량형성 지원 방안마련에 다행한 일이다. 또한 대북 인도적 지원은 남북간 화해·협력을 이끌어내는데도 상당한 기여를 한 것으로 평가된다.

<표 2-5> 분야별 국내 대북지원 개요

[단위: 만 달러(괄호안은 백분율)]

구 분	1995.6	1996	1997	1998	1999	2000	누 계
일반구호	23,225	455	4,329	2,891	565	1,434	32,899
	(100)	(99)	(92)	(91)	(12)	(13)	(69)
농업복구		5	205	254	3,941	8,562	12,967
		(1)	(4)	(8)	(84)	(75)	(27)
보건의료			189	40	182	1,380	1,791
			(4)	(1)	(4)	(12)	(4)
계	23,225	460	4,723	3,185	4,688	11,376	47,657
	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)

자료: 통일부 인도지원국 <http://www.unikorea.go.kr/kr/load/C34/C3454.htm>

<표 2-6> 우리측 대북지원의 국제사회 지원액 대비

(단위: 만 달러)

구 분	'95.6~	'96	'97	'98	'99	2000	누 계	
한 국	정부	23,200	305	2,667	1,100	2,825	7,863	37,960
	민간	25	155	2,056	2,085	1,863	3,513	9,697
	계(A)	23,225	460	4,723	3,185	4,688	11,376	47,657
국제사회(B)	5,565	9,765	26,350	30,199	35,871	10,666	118,416	
총계(A+B)	28,790	10,225	31,073	33,384	40,559	22,042	166,073	
A/A+B(%)	80.7	4.5	15.2	9.5	11.6	51.6	28.7	

자료: 통일부 인도지원국 <http://www.unikorea.go.kr/kr/load/C34/C3454.htm>

## 나. 국제사회의 대북지원

국제사회의 대북 인도적 지원은 시기별로 구분하기보다는 지원주체별로 분류하여 검토해 보고자 한다. 왜냐하면 국내의 대북지원은 정부의 대북지원정책에 의해 크게 영향을 받아 온 반면, 국제사회의 대북지원은 전반적으로 기존의 인도적 지원사업의 틀에서 이루어져 왔기 때문이다. 따라서 크게 유엔기구, 국제비정부기구, 개별국가 단위로 분류하여 대북지원의 추진과정을 개괄해 보기로 한다.

### (1) 유엔기구간 통합지원

1995년 9월 12일 대북지원 관련 유엔기구 공동으로 인도적인 대북 지원을 위한 모금을 국제사회에 호소한 이래 유엔인도지원국(당시 UNDHA)은 7차에 걸쳐 기구간공동지원호소(UN Consolidated Inter-Agency Appeal for DPRK)를 발표하고, 유엔기구들의 대북지원사업을 조정하여 왔다. FAO와 WFP는 공동으로 매년 2차(추수후인 6월, 11월)에 걸쳐 식량 및 작황평가팀(food and crop assessment team)을 파견하여 투입요구량을 산정하게 되며 이는 매년 대북 인도적 지원사업 설정의 기초가 되어 왔다.

<표 2-7> FAO/WFP의 북한 식량수급실태 평가

(단위: 천 톤)

구 분	97.11/98.10	98.11/99.10	99.11/00.10	00.11/01.10
총 생산량	2,663	3,481	3,472	2,920
총 수요량	4,614	4,835	4,765	4,785
식 용	3,874	3,925	3,814	3,871
사료용	300	300	300	300
종자·감모	440	610	651	614
필요 수입량	1,951	1,354	1,293	1,865
상업적수입	700	300	300	200
지원약속분	241	0	370	500
부족량(미확인 지원예정량)	1,010	1,054	623	1,165 (600)*

자료: FAO/WFP Special Report:Crop and Food Supply Assessment Mission to DPR Korea.

제1차 지원목표액은 처음에는 1,500만 달러로 설정되었다가 2,011만 달러로 수정발표 되었으나 실제 모금액은 930만 달러로 목표액의 46%에 그치고 말았다. <표 2-8>에서와 같이 유엔기구간 대북지원은 2·3차 지원부터 지원목표액의 80%이상을 지원하였으며, 3차 지원인 1997년에는 지원액도 이전과 비교하여 급증하게 되었다. 4차 지원의 경우에도 절대 지원액은 증가하였으나, 지원목표액에 대한 지원실적은 56%에 그치게 되었다. 지원이 장기화되면서 개발지원에 대한 전환의 필요성이 제기되고 있으나, 실제 개발지원에 대한 모금의 저조로 식량지원위주의 지원이 지속되어 온 실정이다.

<표 2-8> 국제기구의 대북지원 현황(1995.9.~2000.10)

(금액 단위: 미화 만 달러)

연 도	목표액	지원액	비 고	지원/목표
1 차 (95.9~96.6)	2,032	927	미국 222.5 일본 50	46 %
2 차 (96.7~97.3)	4,364	3,470	미국 717 일본 600 한국 339 EU 860	80 %
3 차 (97.4~97.12)	1억 8,439	1억 5,781	미국 4,537 한국 2,653 EU 2,752 일본 2,700	84 %
4 차 (98.1~98.12)	3억 8,324	2억 1,587	미국 17,185 EU 1,380 한국 1,100 캐나다 395 노르웨이 239 이집트 280 호주 132 체코 2	56 %
5 차 (99.1~99.12)	2억 9,208	1억 8,980	미국 16,070 EU 798 스웨덴 383 캐나다 340 호주 227 덴마크 194 핀란드 72	51.5 %
6 차 (00.1~00.12)	3억 1,376	7,940	일본 3,523 미국 1,806 호주 651 스웨덴 287 노르웨이 187 덴마크 151	25.3 %
소 계		6억 8,685	(한국측 4,092 포함)	

1998년 12월 유엔개발계획대표와 유엔응급구호조정관이 북한을 현지 방문한 이후 뉴욕에서 모든 유엔기구들이 모여 향후 유엔기구별 대북사업방향을 논의한 결과 Three Track Approach(1999.2.10)를 채택한 바 있다. 즉 첫째, 위기상황이 아직도 남아있는 바 인도적인 지원을 지속하며, 둘째, 단순구호는 문제해결을 할 수는 없으며, 단지 생존을 연장시키는 의미라는 점에서 복구와 개발사업(유엔개발계획의 AREP(농업복구 및 환경보호))이 요구되며, 셋째, 북한의 역량기반구축을 지원하는 것이 필요하다는 점이 합의되었다.

유엔기구들은 기구간 공동지원호소(Consolidated Appeal)를 준비하면서 민주적 과정을 거쳐 공동 인도지원 활동계획을 작성하여 왔다. 즉 모든 유엔기구, 비정부기구 대표, 북한에 주재하는 기부국 대표들이 작업반을 편성하여 활동계획을 마련하였다. 즉 공통적인 인도지원 활동계획은 식량안보(식량지원, 농업복구), 보건(긴급한 공중보건 수요), 식수공급 및 위생, 역량형성, 교육, 조정분야로 이루어지며, 이미 인도적 지원원칙<sup>69)</sup>도 수립하였다.

대북 인도적 지원에 참여하는 기구들은 공동으로 추구할 5개 목표를 설정하고 이를 구현하기 위해 노력하여 왔다. 5개 목표는 첫째, 북한당국이 주민들에게 적절한 식량, 보건서비스, 식수 및 위생, 유아 및 어린이 교육을 제공할 수 있는 역량을 제고시킨다. 둘째, 지역단

69) 인도주의 원칙(humanitarian principles)은 대북지원 참여단체에 대한 가이드라인으로 24개 단체가 동의하였으며, ① 소요산정(needs assessment)에 따라 전반적인 인도적 위기상황에 대한 파악이 이루어져야한다; ② 인도적 지원이 가장 도움을 필요로 하는 취약계층에 전달되도록 보장되어야 한다; ③ 위기상황에 대한 평가, 모니터링 및 분석을 위한 접근이 허용되어야 한다; ④ 접근이 허용되는 지역에만 지원이 이루어진다; ⑤ 주민들의 인도적 요구를 보호하여야 한다; ⑥ 지역단위의 역량 형성을 지원한다; ⑦ 지원계획의 수립 및 집행단계에 수혜자의 참여가 보장되어야 한다; ⑧ 국제 실무요원의 충분한 역량 강화를 모색한다; ⑨ 국제인도주의기구들의 보건 및 신변안전 요구를 수용하여야 한다.

위로 적절한 위기 대비 및 대응 능력을 배양시킨다. 셋째, 국제사회 지원에 대한 의존도를 줄이도록 한다. 넷째, 사망률을 1994년 이전수준으로 줄이도록 보건상태를 향상시킨다. 다섯째, 성별 평등의 문제를 주류화(mainstreaming) 시킨다.

유엔기간 통합지원은 WFP가 1995년 11월 4일 4명의 긴급구호팀을 북한에 파견하면서 북한지원활동을 주도하게 되었다. WFP는 20,250톤의 쌀과 675톤의 식용유 긴급공급을 위해 885만 달러 지원을 호소하고 자체예산에서 비상증여금 5만 달러, 국제긴급식량지원금 220만 달러를 지출하였다. 이에 따라 1995년 11월 24일 최초 식량 인도분 5,140톤이 북한에 수송되었다.

1996년 여름 홍수로 인해 재개된 제2차 대북지원 프로그램(1996.7~1997.3)부터는 단순한 식량지원뿐만 아니라 근본적인 농업 구조개선을 통한 식량안보(food security)사업이 실시되었으며, 수해복구활동을 위해 동원된 대규모 노동력에 대한 식량지원(Food For Work: FFW)이 이루어졌다.

세계식량계획은 1995년 900만 달러 수준의 사업규모로 단순히 수해지역 농가지원에 치중하였으나, 시간이 경과하고 위기상황이 완화될 기미가 보이지 않자 북한당국과의 논의를 거쳐 기타 지역까지 사업을 확대하였다. 또한 대내외적으로 위기상황이 구조적 원인에 기인한다는 인식이 확산됨에 따라 사업내용이 변화되었다. 1998년에는 모든 접근허용지역으로 지원을 확대하고, 7세 미만 어린이, 입원환자, 유치원, 고아원 등에 치중하였으며, 1999년 구호사업(2억 6천만달러)은 모든 학생, 노인, 보다 많은 취로사업(FFW)으로 확대되었다. 대규모식량지원은 기관급식을 대상으로 이루어졌으며, 이는 대부분 취약계층 대상으로 추적과 감시가 가장 용이하기 때문이다. 초기에는 북한당국이 취로사업(FFW)을 꺼려하기도 하였으나, 만성 식량부족

지역에 대한 식량공급 기회를 제공하는 동시에 수로, 도로, 사회 및 경제 하부구조의 재건 필요에 기여함에 따라 북한이 수용하게 되었다. 초기 3명의 상주직원이 46명으로 증원되었으며, 6개 지소가 전국에 개설되고, 각 지소마다 2명의 국제요원이 순환 근무하게 되었다.

세계식량계획은 1995년 11월이래 국제사회의 북한에 대한 긴급 식량지원 창구역할을 담당하여 왔으며, 대북지원은 세계식량계획의 최대규모 식량지원사업으로 추진되었다. 또한 세계식량계획은 유럽연합(ECHO), 유엔아동기금(UNICEF), 북한보건성과 공동으로 1998년 7세미만 어린이 영양상태조사를 실시한 바 있다. 유엔아동기금은 식량지원이 대북지원의 최우선 사안이라는 하나 장기적인 보건사업과 의료인 교육훈련 실시 등 위기에 대한 총체적인 접근 필요성을 강조하였다.<sup>70)</sup> 식량농업기구(FAO)나 유엔개발계획(UNDP)은 북한의 식량안보를 증진시키기 위한 개발사업에 대한 구체적인 계획을 발표하였으며, 세계식량계획은 이모작(double cropping)사업을 통해 식량증산을 모색하였다.

유엔개발계획은 1996년부터 매년 200만 달러를 농업구호 및 복구계획프로그램(Agricultural Relief and Rehabilitation Programme: ARR)방식으로 수해로 인한 농경지 복구·제방건설·수로 및 하천개발사업에 사용하여 왔다. 북한 내 개발계획은 지역단위의 재난 관리 및 예방능력을 배양하고 주요 기부국으로부터 장비지원을 받아 북한 농업기반을 복구하여 식량생산 능력을 증진시키는 데 목표를 두고 있다. 유엔개발계획은 고비용이 소요되는 식량지원을 지속가능한 농업생산성 복구사업으로 대체하고자 목표하였다. 1997년 북한의 요청

70) 유엔아동기금은 북한에 대해 긴급보조식량지원(영양실조어린이를 위한 고단백분유)과 의료인 교육, 병원 및 의료기관에 대한 물품지원 등을 연계하여 실시하고 있다. <http://www.reliefweb.int/emergenc/korea/source/unicef/pressrel/190997.html/>.

에 따라 1차 회의(Round Table)를 마련하였고, 1998년 5월 1차 주제 회의에서 1998~2002 AREP 사업목표 및 전략방안을 통과시켰다. 회의 참석자들의 요청에 의해 국제농업개발기금(IFAD), WFP와의 협조 하에 UNDP, 식량농업기구(FAO) 전문가에 의한 농업분야 연구가 이루어지고, 연구결과 및 3~5년 기간에 총3억 4,370만 달러 규모 지원요청을 포함한 AREP 제안서가 1998년 11월 제네바 후속회의에서 발표되었다. 1998년 회의에는 정치안보상의 이유로 장기적인 지원사업을 반대하던 국가들도 참여하여, 지속가능하고 광범위한 개발지원 사업을 논의할 수 있었다는 점에서 새로운 전기로 평가되기도 한다.

이모작, 작목다양화, 농-임업, 지력회복, 지역판매망 구축, 비료원조와 비료공장복구를 통한 비료제공 등을 포함한 AREP가 3~5년 경과되어 곡물과 야채생산이 증가되면, 외부의 식량지원이 필요 없게 될 것이라는 전망을 포함하고 있으며, 직접식량지원보다는 농업 지원사업으로 전환하여야 하는 이유로, 식량지원의 3배 효과를 가져 온다는 점이 부각되었다. 즉 직접식량지원은 매년 60~70만 톤 지원 시 1억5천~2억 달러가 소요되는 반면, 식량안보 및 적당량의 영양 기준을 확보하는데 제약이 있다는 것이다. 북한이 중기 목표로 설정한 6백만 톤 식량생산회복은 북한의 식량자급도를 위한 것으로,<sup>71)</sup> 식량자급을 위한 투자비용은 2억 5천만 달러로 추산되었다.

식량구입을 위해 소요되는 외화는 장기적으로 공산물 수출을 통해 조달되어야 하나, 중단기적으로 북한의 수입능력은 공산권 무역체계의 붕괴 및 다국적 금융기구 융자 제약 등 산업 및 수출분야의 부진으로 제한되어 있다는 점에서, 북한은 1999~2004년 농업재건계획을 실행하기 위해 국제사회의 지원을 요청하였다. 북한당국은 1999~

---

71) 이는 2천3백만주민 일인당 1일 필요열량 1,575Kcal으로 추산된 것이다.

2002년까지 긴급식량지원을 점차 중지하고 동시에 농업생산기자재의 지원으로 대체하며, 2004년까지 자재지원을 수입 및 자체생산으로 전환하겠다고 밝혔다. 또한 투입물 지원 사업을 보완하기 위해 단기적으로 효과가 있는 수로복구, 농장기계화, 지력회복 등과 같은 농업복구계획을 실행하며, 농업을 지속가능·효율화하기 위해 일련의 지원프로젝트 및 계획을 시행한다는 것이다. 유엔개발계획은 나름대로 개발프로젝트를 용인할 만한 수준으로 진행할 수 있을 정도로 북한 내 환경이 조성되었다고 평가하였다. 즉 효율화, 투명화, 지방분권화, 참여증가 등의 징후가 명백하며, 농촌지역에서는 내부결속을 유지하는 가운데 나름대로의 대처구조를 개발하였다는 것이다. 또한 위기상황이 기타 분야에 대한 타격을 더 크게 주게 되자, 상대적으로 농업분야의 전략적 중요성이 커지고 있으며, 북한당국이 국제지원을 신속하고 형평성 있게 효율적으로 이용한다고 평가하였다.

유엔아동기금(UNICEF)차원에서는 최초 3개월 동안 긴급식량지원을 위해 83만 5,900달러를 모금하고, 그후 3개월 동안 보조식량과 홍역예방자금을 포함한 비상지원계획을 마련하기 위해 629만 1,500달러 지원을 국제사회에 호소하였다. 그리고 자체 예산 중 일반국가에 대한 지원 프로그램에서 25만 달러를 대북지원용으로 재배정하였다. 유엔아동기금은 평양에 모니터링(monitoring)을 위한 사무소를 개설하여 홍역 예방접종 캠페인과 설사예방 등 5세 이하 아동대상 사업을 적극 추진하여 왔다. 수해로 인한 식수오염으로 인해 예상되는 설사 치료를 위한 약품을 배급하는 등 북한의 보건성과 유니세프 국가협력조정위원회(National Co-ordinating Committee)는 긴밀한 협력관계를 유지하였다. 평양에 상주하는 협력관이 구호물품인수와 식량배급과정을 직접 확인하고 예방접종 캠페인에 참석하였으며 평양 유니세프 상주사무소 개설을 성사시켰다.

세계보건기구(WHO)는 1995년 수해 이후 북한지역의 보건상황에 대한 조사를 실시하고 인도 뉴델리 사무소를 통해 일본의 기부금 12만 달러 등과 자체보조금 10만 달러를 대북 긴급의료지원을 위해 사용하였다. 지난 2~3년간 북한 보건분야에 대한 외부지원에도 불구하고, 북한 내 보건상황은 매우 심각한 실정이며, 외부의 지원이 문제를 호전시키기보다는 현상의 악화만을 방지하는 수준으로 평가된다. 1998년 9~10월에 수행된 영양상태조사에 따르면, 7세미만 어린이 15.6%가 심각한 영양실조상태인 체중소모(wasting)<sup>72)</sup>이며, 62.3%가 만성적 영양부족으로 인한 신장왜소(stunting)<sup>73)</sup>상태로 심각한 상황이었다. 이는 북한당국과의 장기간 논의 끝에 이루어졌으며, 211개 군중 130개군 6~84개월의 연령 어린이 1,762명을 대상으로 조사한 결과이다. 영양상태문제를 완화하기 위해서는 식량안보, 방역 및 치료, 보건서비스, 깨끗한 식수 및 위생상태 등 기본적인 문제에 대한 대안이 마련되어야 한다. WHO/EHA(Emergency and Humanitarian Action)의 주요활동 내용은 인도적 지원관련 보건의료정책 및 관행에 대해 북한당국과 국제기구에 기술적 자문실시, 북한보건성(MOPH)과 국제보건분야간의 연계를 위한 조정자 역할, 북한의 당면한 보건문제관련 지원 및 기술자문을 위해 WHO 뉴델리주재 지역사무소(SEARO)와 본부의 자원 활용을 용이하게 하고자 활동하였다. 또한 국제사회의 보건의료지원이 WHO와 국제기구가 정한 지침과 기준에 부합되게 실시되도록 하며, 필요 보건기자재 지원뿐만 아니라 보건분야 지역단위역량 형성 및 교육 증진을 도모하였다. 이를 위해

72) 체중소모는 허약상태를 나타내는 것으로 체중/신장이 -2SD 미만인 경우로 판정된다.

73) 신장왜소는 성장장애를 의미하며, 신장/나이가 -2SD 미만인 경우로 판정된다.

예방접종(EPI, 소아마비 퇴치), 결핵 치료, 전염병의 조기경보 및 치료 강화, 지역단위 보건서비스 질 향상 등 보건사업을 북한보건성, UNICEF, IFRC 및 비정부기구와 협력하여 추진하여 왔다.

국제농업개발기금(IFAD)은 차관지원방식으로 북한을 지원하여 왔다. 이는 농작물 및 가축복원사업(Crops and Livestock Rehabilitation Project)으로 비료, 종자 및 농약 공급, 양잠업 지원을 비롯하여 협동농장의 개별가구에 대한 용자를 통해 가축(염소, 토끼, 오리, 닭 등)사육을 지원하고 여성세대주에 대한 특별지원을 포함하였다. 국제농업개발기금은 이러한 지원을 통해 개별가구에 인센티브 및 개인 소득분에 대한 자유로운 처분 등을 통한 사회경제적 체제변화를 염두에 두었다.<sup>74)</sup>

## (2) 비정부기구차원

국제비정부기구들이 북한과 접촉하기 시작한 것은 90년대 중반 자연재해발생 이전부터이며, 오랜 관계를 유지해온 단체들도 있다. 해외 한인들은 정치적 제재에도 불구하고 예술, 학술, 스포츠분야에서 북한인들과 교류하여 왔으며, 일부 종교단체들은 북측 상대와 교류를 유지하여 왔다. 비정부기구(NGO)들의 경우 유엔보다 먼저 대북 지원을 실시하여 왔으나, 초기에는 NGO가 북한 내에 상주하는 것이 불가능하여 지원절차에 대한 조정이 외부에서 이루어지고 소요산정이 현장에서 이루어지지 못하였다. 또한 수혜 대상자 선정이 북한당국에 의해 이루어지며, 모니터링이 안내방문에 의해 이루어지는 등 지원의 효율성이 문제시되었다.

74) "IFAD's Rehabilitation Efforts Promise a Sustainable Increase in Food Security in North Korea," <http://www.notes.reliefweb.int/files/rwdo...82>.

가장 대표적인 인도적 지원기구인 국제적십자연맹은 1995년 이후 수해지역에 대한 식량 및 주거시설복구지원 등 수재민에 대한 긴급 구호에 치중하였다. 이후 지원이 장기화되면서 보건부문과 재난대비 역량 구축 지원으로 사업방향을 전환하였다. 1997년 3차 지원부터는 수해지역 구호사업을 확대하고, 긴급식량 지원이외에 106개 리 병원과 343개 리 진료소에 대한 구급 약품 및 의료기구를 보급하는 보건업무를 개시하였다. 1997년 11월 제5차 대북 긴급원조 지원 캠페인을 시작하였으며, 종전 수해지역에 대한 구호에서 지원지역을 확대하고 국제적십자연맹과 북한적십자사는 식량원조를 줄이는 대신 평안북도와 자강도 지역 21개군 의료서비스의 질과 양을 향상시키는데 중점을 두기로 합의하였다. 1999년에는 의료지원 지속 및 지역단위 구급사업의 확대, 북한당국의 재난관리 및 대응 프로그램을 포함한 북한적십자사의 역량형성을 지원하였다. 1999년 1월부터 1,608개 의료기관에 약품지원(평안북도와 자강도 지역 853개, 평안남도와 개성지역 755개)을 실시하여 왔다. 1998년부터 의료기관 동절기지원사업(winterization program)이 추진되어, 난방용 석탄, 담요, 침대시트 공급과 함께 부서진 문과 창문 보수 및 식수 공급이 이루어졌다. 또한 의료인들의 진료여건 향상을 위해 물 공급체제 개선, 24시간 물 공급, 별도의 화장실 설치 등이 추진되어 왔다. 연맹은 북한정부의 일반응급기능과 연계 북한적십자사내 포괄적인 응급대응능력을 형성시키고자 하였다. 1995년 수해로 북한적십자사가 주요 응급활동을 처음으로 경험하였으며, 지속된 자연재해로 인해, 북한적십자사는 정부와 협조 하에 대피, 구조, 대량급식 및 주거지원을 담당하여 왔다. 지난 경험을 바탕으로 총괄적인 재난구호대비 사업개발과 우선적인 지원을 통해 북한의 장기적 역량구축에도 기여하고자 노력하여 왔다. 국제적십자연맹은 2001년도

대북지원 목표액을 총 1,183만 CHF(약 696만 달러)로 2000년도 대비 131만 CHF(약 77만 달러) 증가한 액수로 발표하였다.

북한당국의 공식 지원요청을 받은 최초의 비정부기구인 국경없는 의사회(MSF)는 1995년 10월부터 12월까지 약 3개월 동안 북한 수해 지역에 구호단을 파견하여 의료구호활동을 실시하였다. 북한은 MSF에게 공식요원의 방문 없이 응급의약품 및 의료기구만을 지원해 줄 것을 요구하였다.<sup>75)</sup> 북한 내 구호활동은 의료구호 위주로 병원이나 농촌지역 진료소의 시설복구와 주요의약품 보급, 의료인들에게 응급 구호약품 키트 사용법 및 의료장비 사용법에 대한 교육 실시, 정규 교육시간 이후에 환자의 적절한 치료방법에 대해 현지의료인과 토론 등의 형식으로 실시하였다. 1997년 초 북한의 체류연장 불허로 철수한 이후 1997년 북한 내 상주사무소를 개설하고 16개월 동안 약품보급사업, 교육훈련, 병원 내 치료식 공급소(therapeutic feeding centers), 의료체계 지원 등의 지원활동을 지속하여 왔다. 국경없는 의사회는 소속 의료진이 북한당국의 통제로 주민에 대한 적절한 지원이 불가능하자 북한에서 철수하게 되었다.<sup>76)</sup> 또한 국경없는 의사회는 북한당국이 정권에 충성하는 가족의 어린이들에게는 식량을 제공하지만 그렇지 않은 가족의 어린이들은 제외되고 있고, 기본 의약품의 부족으로 진료에 어려움을 겪고 있음에도 불구하고 국제의료기관이 지원한 의약품을 상당히 비축하고 있다고 대북지원사업의 한계를 지적하였다.

75) 당초에는 북한구호를 위해 MSF 동경사무소가 참여하려고 했으나 북한당국이 일본·미국·남한의 참여 배제를 요구함에 따라 MSF는 북한당국과의 협상과정에서 쌍방의 준수조건들을 명시한 활동계약을 체결하고, 캄보디아 및 태국에서 구호활동을 하던 의료인들을 중심으로 의료인단 10명을 파견하였다.

76) MSF, "Privation and Injustice in North Korea," <http://www.reliefweb.int/rwb.../108c8a44caaa>.

옥스팜(Oxfam)은 1997년 8월 본부·홍콩지부·호주지부(CAA)가 북한을 방문하여 현장조사를 실시하고 북한당국에게 3개 지역에 대한 식수·위생·공중보건·영양 등에 대한 포괄적인 구호계획을 제시하였다. 옥스팜은 북한당국의 합의하에 기술팀을 파견하여 UNICEF와 공동으로 식수사업(3개 도시지역에 염소 소독)을 실시하였다.<sup>77)</sup> 1998년 8~9월에는 제한적으로 우물물 수질검사를 실시하였으며, 그 결과 검사된 모든 우물이 분뇨오염으로 위험정도가 ‘중간 정도에서 매우 심각한’ 것으로 분류되었다. 옥스팜은 큰물피해대책위원회와 협조 하에 평양시와 3개 지역(황해남도, 황해북도, 평안남도)에서 수인성질병 발병률을 줄이기 위해 식수 및 위생사업을 추진하였다. 식수문제는 북한의 염소생산 능력의 저하에 기인하였다.<sup>78)</sup>

360여 개의 교회연합체(Action Together: ACT)<sup>79)</sup>는 북한에 자체조사단을 여러 차례 파견하였으며, 실태조사 보고서를 바탕으로 대북지원호소문을 발표하여 왔다. 또한 북한의 큰물피해대책위원회와 직접 교섭을 통해 구호물자를 전달하여 왔다.

유럽의 비정부기구들(ADRA, CAD, CAMPUS FUR CHAIRSTUS, CESVI, CONCERN WORLDWIDE, GAA, PMU; ACF, MSF, MDM, OXFAM)과 미국의 민간단체연합(PVO)도 북한내 상주하면서 분야별 지원사업을 전개하여 왔다. 1995년 WFP가 평양에 사무소를 개설하면서, 대북지원 초기에 각 개별국이 정치적인 이유로 대북지원을 주

---

77) *The Oxfam Emergencies Bulletin October 1997*, <http://www.oxfam.org/policy/emerg/bullect.htm>.

78) Oxfam, “Oxfam Emergencies Bulletin - April 1999: Asia,” <http://www.reliefweb.int/w/rwb.../bbee23cab22c>.

79) ACT는 세계 개신교 교회 및 구호관련 교회단체들의 연합체로 루터교세계연맹(Lutheran World Federation: LWF)과 세계교회협의회(World Council of Churches: WCC)를 주축으로 24시간 이내에 연합으로 호소하며 집행기능보다는 총괄조정을 맡고 있다.

저하는 상황이었던 바, 일부 NGO가 WFP의 주요 후원자로 기능하였다. 이에 따라 북한 WFP내에 NGO부를 두는 의견이 대두되었다. 북한당국이 1996년 중반에 계획에 동의하고, 필요 절차와 허가를 거쳐 1997년 5월 식량원조중개단(Food Aid Liaison Unit)이 개설되었다. 이는 6개의 NGO 협의체에 의해 통제되며, 유엔기구와 NGO의 혼합체 성격의 독특한 조직으로 운영되었다.<sup>80)</sup>

FALU의 활동은 초기에 식량지원에 한정되었으나 NGO에 적합한 총체적 지원, 식량안보, 보건의료상 지원 등으로 확대되었다. FALU는 복잡한 심의절차를 거칠 필요가 없기 때문에 상황변화에 적절히 대응하여 새로운 지원방안을 실험하는 계기로 활용되었다. FALU 평양사무소는 설립과 유지를 지원하는 NGO(대북지원 NGO협의체: ACT, ADRA, CFGB, CARITAS, MCI, WV)들과 긴밀한 관계를 유지하였다.

북한당국은 국제인도주의 기준을 포괄적으로 수용하지 않고, 다른 기준만을 고집함으로써 북한 내에서 구호활동을 전개해 온 주요 단체들의 활동을 제약하여 왔다. 즉 구호단체들의 취약계층에 대한 접근 및 인도적 지원활동에 필요한 주요 사회 지표 및 통계(사망률, 환자율 및 기타 주요 지표)에 대한 접근 요구를 거부하여 왔다. 이러한 한계들이 부분적으로 단체에 따라 진전되기는 하였으나, 수요조사 및 모니터링을 위한 자유로운 현장방문은 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 1998년 프랑스의 의료구호단체인 MDM과 MSF가 북한에서 철수하였고,<sup>81)</sup> 1999년 12월에는 영국의 구호단체인 OXFAM이 2000년

80) FALU는 북한-WFP간의 북한내 구호활동 양해각서에 예속되며, NGO에 의해 요원들이 임명되나, 유엔의 직인지위를 갖고 활동(WFP 규정과 절차에 따라 행동), 북한의 큰물피해대책위원회(FDRC)를 통해 지원활동을 전개하였다.

81) 실무자에 따르면 북한의 위기상황이 지속되고 있는 바 긴급 의료지원 및 구호 필요성이 절실하지만, 북한당국이 구호활동을 위해 필수적인 자유로

3월에는 프랑스의 구호단체인 ACF가 북한 내 사업을 철수한데 이어 미국의 자원봉사단체연합(PVO)이 북한 내 사업을 중단하였다. 이와 같은 단체들의 결정은 북한 내 활동의 한계가 지원의 장기화와 관계없이 해소되지 못하는 현실을 보여주고 있다.

(다) 개별국가차원

일본은 95년 유상 35만 톤, 무상 15만 톤의 쌀 지원 이후 1998년 북한의 미사일 시험발사까지 총 58만 2,000톤의 쌀을 지원하였으며, WFP를 통해서도 쌀 지원을 추진하여 왔다. 일본정부는 북한의 납치 범문제로 인한 국내의 부정적인 여론에도 불구하고 수교논의의 재개와 함께 2000년 10월 50만 톤의 식량지원을 발표하였고, 지속적으로 인도적 지원에 참여할 계획이 있음을 밝힌 바 있다.<sup>82)</sup> 일본의 해외 원조 전담기관인 일본국제협력단(JICA)의 대북사업 참여는 아직 진행되지 못했으나, 국제사회의 대의원조에서 주요한 역할을 수행하고 있는 일본국제협력단의 대북지원사업이 진행될 경우 대규모의 개발 구호사업이 진행될 것으로 평가된다.

중국의 경우에는 6개년 경제계획과 더불어 매년 식량(50만 톤), 원유(130만 톤), 석탄(250만 톤)을 매우 싼 양도 가격으로 공급해 오고 있으며,<sup>83)</sup> 무상지원도 병행하여 왔다.

---

운 접근허용, 소요산정, 취약계층에 대한 진료, 모니터링의 허용 등을 보장하지 않고 있으며, 의료지원이 특수계층에 제한되고 있기 때문에 구호를 중단한다는 것이다. 북한당국은 국제관례에 따라 국경없는 의사회 의료진이 취약계층에 대한 구호를 실시하도록 하기 보다는 단순히 북한의 국가계약산업 재건을 위한 구조적 지원만을 요구했다는 것이다.

82) "Announcement by Chief Cabinet Secretary Hidenao Nakagawa on food aid to North Korea", <http://www.reliefweb.int/92fd7272aeeb>.

83) Heather Smith, "The Food Economy: The Catalyst for Collapse?" in Marcus Noland, Economic Integration of the Korean Peninsula, Special Report 10(Institute for International Economics), 1998.

미국의 경우에는 유엔기구간 통합지원에 참여하는 한편 미국의 비정부기구를 통한 인도적 지원을 추진하여 왔으며, 국제사회의 대북지원에서 주요한 역할을 수행하여 왔다.<sup>84)</sup> 식량지원의 경우에는 주로 WFP를 통해 이루어졌으나, 1999년 4월 미국 정부는 10만 톤의 식량 지원을 양국간 직접지원형태로 실시하기로 하고, 미국의 비정부기구 연합체를 통해 지원하였다. 북한이 정치적 이유로 미국인의 상주를 허용하지 않았기 때문에 미국의 비정부기구들은 유럽기구와 비교할 때 더욱 제약적인 환경 하에서 인도적 지원사업을 추진하여 왔다.

스위스 정부는 대외원조기구인 스위스개발협력청(Swiss Development Cooperation)<sup>85)</sup>을 통해 곡물지원, 냉동육류 지원 등을 실시하여 왔으며, 이모작 생산을 위한 종자와 비료를 공급하여 왔다. 이외에도 옥수수 교배종 및 씨감자 생산을 위한 기술지원을 실시하고, 병원, 인민학교 및 유치원 등의 난방 및 동절기 의류 등을 지원하여 왔다.

유럽연합<sup>86)</sup>은 식량안보단(DGVIII)과 유럽연합인도지원국(European Community Humanitarian Office:ECHO)을 통해 NGO에 자금을 지원했다. 유럽연합은 1995년 이후 현재까지 3,760만 유로화를 지원하였다.<sup>87)</sup> 최근 들어 북한이 대외관계 개선을 적극적으로 추진하여 왔고<sup>88)</sup> 우리정부도 북한과 이들 국가간의 수교를 적극 지지하고 있는

84) 미국은 WFP를 통해 150만여톤의 대북 식량지원을 실시하였으며, 이는 WFP의 전체 대북지원액의 67%를 차지하고 있다. "Albright Remarks on Food Aid October 23 in Pyongyang," <http://www.reliefweb.int/a735dc98ae438efe>.

85) 스위스 정부는 1997년 평양에 재난구호단(Disaster Relief Unit) 상주 사무소를 개설하였다.

86) 유럽연합은 1997년 평양에 상주사무소를 개설하였다.

87) ECHO, "Commission approves Emergency Aid worth euro 600,000 for young children in North Korea," <http://www.reliefweb.int/98945cd6388e7c>.

88) 북한은 2000년 9월 유럽연합 소속 9개 미수교국 외무장관에게 수교의사를 전하는 백남순 외무상 명의의 서한을 보낸 것으로 알려졌다. 『중앙일보』,

입장이기 때문에, 대북 인도적 지원에 참여해 온 서방국가들과 북한의 정식 외교관계가 수립되고 있다. 이에 따라 이들 국가들의 북한에 대한 지원은 어떠한 형식으로든 증가될 것으로 전망된다. 현재 WFP를 제외하고는 유엔차원의 통합지원에 참여하는 국제기구들이 모금 실적의 저조로 계획한 대북지원사업을 제대로 실행하지 못하고 있는 실정이다. 따라서 국가단위의 공여를 끌어내기 위한 국제기구들의 노력이 다각도로 이루어질 것이다. 하지만 이들 국제기구들도 북한의 역량형성에 주안점을 두고 개발사업을 확대해 나갈 것이다. 이와 함께 북한은 양자간의 직접지원을 통한 경제지원을 희망할 것인 바 각 국의 국제원조전담기관을 통한 대북지원방식도 더욱 확대될 것이다. 다만 이러한 경우 북한당국의 유보적인 입장을 고려할 때 지원의 실행주체로 관련국의 비정부기구들의 참여가 확대될 수 있을지는 불투명한 것으로 전망된다.

### Ⅲ. 대북 개발구호사업의 추진현황

#### 1. 개발구호의 개념 및 유형

재난지역에 대한 인도적 지원 형식으로 이루어지는 국제구호는 일반적인 국제지원의 주요한 분야라고 할 수 있다. 국제구호체계는 크게 응급구호와 개발지원으로 분류될 수 있다. 국제구호는 일반적인 국제원조의 한 형태이기 때문에 국제원조체계의 틀 안에서 이해되어야 한다. 국제원조체계는 냉전시대동안 발전되어 온 것으로, 공적개발원조(Official Development Assistance)를 중심으로 이루어져 왔다. 이는 강대국들이 재정지원과 식량지원 등을 이념이 다른 국가에는 제한함으로써 명백한 이념대립의 틀 안에서 이루어져 왔다. 또한 개발도상국에 대한 공적개발원조를 이끌어 온 두 가지 기본 가정은 1) 자유민주정치체제하에서 진보적 발전은 경제성장을 가져온다는 근대화이론과<sup>89)</sup> 2) 분쟁관련 위기상황과 같은 재난은 일시적인 혼란상황으로 혼란이 수습되면 곧바로 정상적인 발전이 재개될 것이라는 것이다. 그러나 1980년대 후반부터 위의 두 가지 기본가정이 흔들리기 시작하였으며, 저개발국의 빈곤과 사회혼란으로 인도적 위기상황이 발생하는 상황에 이르게 되었다. 대부분의 경우 인도적 위기상황은 분쟁과 관련되어 있으며 분쟁이 지속될 수밖에 없는 상황이 많고 이에 따라 긴급구호 형식의 인도적 지원을 위한 재정적 부담이 급증하기 시작하였다. 국제사회가 재난을 더 이상 일시적인 과도기 현상으로 간주할 수 없음을 인식하게 됨에 따라 상대적으로 국제원조에서 재난지역에

89) 근대화이론에 따르면 발전과정은 Linear model로서 정해진 발전모형을 따라 점진적으로 발전한다는 것이다.

대한 구호의 중요성이 부각되게 되고 국제구호체계도 발전하게 되었다.

개발지원은 단순한 물품의 제공형식으로 이루어지는 응급구호와 달리 사회개발을 목표로 이루어지는 지원을 의미한다. 사회개발(social development)의 개념은 단순한 경제성장(economic growth)뿐만 아니라, 환경적 관심(environmental concern)과 사회적 관심(social concern)을 포함하는 것이다. 따라서 개발지원은 매우 포괄적인 개념이며, 개발지원의 영역으로는 식수공급, 가족계획, 문맹퇴치, 소득증대사업지도 등을 지원하는 개발협력사업으로 규정될 수 있다. 이러한 개발협력사업을 통해 빈곤층을 조직하여 스스로 개발의 우선순위를 결정할 수 있는 자조능력을 배양하고, 빈곤층의 권익옹호와 지도력·관리력 제고를 위해 그들을 교육하는 것이다.

개발지원 진행 추이는 개발개념에 대한 변화를 반영하고 있다. 1950년대 및 1960년대 개발지원은 주로 후진국들이 당면한 개발을 저해하는 자본부족을 해결하기 위한 자원의 이전에 주안점을 두고 이루어졌다.<sup>90)</sup> 따라서 지원이 초기에는 주로 사회간접자본 투자를 위한 대규모 자금지원의 형태로 이루어졌다. 그러나 대규모 사회간접자본 건설을 위한 지원에 대한 근본적인 문제점은 실제 자유로운 시장경제나 사회체제의 개혁이 이루어지지 못한 상태에서 실제적 의미를 갖지 못한다는 점이다. 즉 대규모의 지원이 사회 소외계층에 대한 지원이 아닌 지배 엘리트의 기득권을 보호하고 연장시켜주는 수단으로 작용함으로써 근본적인 사회구조상 문제를 해결하는 데 도움이 되기 보다는 오히려 문제를 지연 내지는 악화시킨다 것이다.

90) Catharine Gwin, Joan M. Nelson, eds. *Perspectives on Aid and Development*, Overseas Development Council Policy Essay, No.22, 1997 p. 10.

이에 따라 1970년대 초기부터는 빈곤층에 대한 직접지원의 형태로 변환됨에 따라 지원의 대상이 다양화되었다. 즉 초기에는 농업 및 통합적인 농촌개발, 이후에는 인구문제, 보건, 교육, 사회복지의 요소로 까지 확대되었다. 그러나 지원의 방식은 프로젝트 사업에 대한 자금 지원의 형태로 유지되었다. 1970년대 말, 1980년대 초반부터는 프로젝트지원이 아닌 조건부 구조조정 대출(conditional structural adjustment lending)이 경제정책 개혁을 유도하기 위한 주요 원조수단으로 도입되었다. 정치체제나 기타 분야에서의 개혁을 목표로 원조가 다양하게 활용되었다. 대외원조의 명분이 전세계적 조화와 안정적인 질서 유지라는 점이 강조되고 있으나,<sup>91)</sup> 실제 지원국의 정치적·경제적 이해관계가 매우 중요한 요인으로 작용하여 왔다. 이러한 변화는 개발지원의 실제 사회적 영향력에 대한 평가 및 연구를 낳게 하였다. 수년간 주로 기부국의 지원사업의 계획과 실행 기술에 초점을 두고 연구가 진행되었다.

개발의 개념과 개발지원의 전략에 대한 분석은 주로 대외원조가 수혜국의 경제성장과 개발에 대해 전반적으로 어떤 영향을 미쳤는가에 관한 것이다.<sup>92)</sup> 이에 대해 우파에서는 정부당국을 통한 대규모의 지원은 효율적이고 지속적인 성장을 가져올 수 있는 주요 동력인 시장과 사적영역의 발전에 부정적인 영향을 미쳤다는 분석이다. 오히려 지원은 반시장경제 정책, 관료화, 주요 지원 자금 수혜자인 비효율적인 공기업을 강화시켜 왔다는 것이다. 이에 반해 좌파에서는 지원정책과 조건부지원은 빈부간의 격차를 심화시키는 경제성장을 유도해 왔다고 주장한다. 특히 비능률성과 비효율성을 시정하기 위한 주요 지원기관의 개혁은 빈곤과 비형평성의 확대를 초래해 왔다는 점이다.

91) Paula Hoy, *Players and Issues in International Aid* (West Hartford: Kumarian Press, 1998), p. 6.

92) 앞의 글.

위의 두 지적의 공통점은 원조가 매우 강력한 사회적 영향력을 가져왔으며, 원래 의도와는 달리 긍정적으로 작용하지 못하였다는 점이다.

<표 3-1> 대외원조의 유형

지원방식	목적	지원주체	사례
프로젝트 원조	특정 프로젝트나 결과를 의도하고 정부기구나 비정부 기구에 제공하는 보조금이나 차관	양자 및 다자간 지원국, 비정부기구	병원 건립을 위해 일본정부가 보조금 지원
프로그램 원조	수혜국의 특별한 경제여건을 조성하거나 국제수지 유지를 위해 수혜국 정부에게 주워지는 정책단위의 차관	양자 및 다자간 지원국	세계은행이 제공하는 구조조정 차관
기술지원	특정분야 혹은 결과를 위한 설비 및 전문가 제공	양자 및 다자간 지원국, 비정부기구	제3세계 식수공급 프로젝트를 위한 유엔기술단 파견
인도적 지원	재해 피해자의 응급 수요를 맞추기 위해 제공되는 보조금, 물자, 식량지원	양자 및 다자간 지원국, 비정부기구	난민수용소 내 비정부기구 급식소에 대한 미국의 잉여 농산물 지원
군사원조	수혜국 군사력 강화를 위한 지원	양자 지원국	양도가격으로 미국의 군사장비를 지원하는 군사지원프로그램 보조금

출처: Paula Hoy, *Players and Issues in International Aid*(London: Kuma-rian Press, 1998), p. 5.

그러나 최근 지원의 개발이 미치는 영향력에 대한 분석을 통해 위의 지적과는 달리 지원이 그리 중요한 사회적 영향력을 갖지 못했다는 점이 드러나고 있다. 즉 지원은 개발이나 정책변화에 어떤 체계적인 영향력을 발휘하지 못해 왔다는 것이다. 지원은 좋은 정책환경 하에서만 경제성장을 가져오는 데 효과적이었으며, 전반적으로 좋은 정책을 유도하는 데 성공적이지 못했다.<sup>93)</sup> 지원이 정책개혁을 촉진시키지 못한 이유로는 첫째, 기부국의 지원 배분이 좋은 정책성과를 끌어내기에 충분한 것이 되지 못했기 때문이다. 둘째, 성공적인 실행에 대한 보상이나, 부진한 실적에 대한 처벌이 개혁에 소극적인 경우에 차이를 보여줄 만큼 강력한 것이 아니었다. 셋째, 정치적·안보적 이유로 지원국들은 주로 개발에 대한 의지가 제대로 증명되지도 않은 정부당국에게 대규모의 지원을 실시하여 왔다. 넷째, 국제금융기구와 같은 지원기구들은 기존의 차관을 상환하기 위한 방어적인 지원을 실시하는 데 주력하는 등 내부적 요인들을 더 중요시하였다. 그리하여 수혜국의 집행실적을 실제와는 달리 매우 긍정적인 것으로 평가하는 경향을 보였다.

내부개혁 등 지원에 대한 조건(conditionality)들이 실제적으로는 별다른 효과를 거두지 못했다. 이는 수혜국의 소극적인 태도와 계약 위반을 제재할 수단이 없으며, 지속적으로 지원을 끌어내기 위한 수단으로 같은 조건을 활용하여도 이를 시정할 장치가 없었기 때문이다. 지속적인 지원에 대한 의존도의 심화로 지원이 지역당국의 의지 및 제도개발, 역량형성을 방해하는 요인으로 작용하여 왔다.

현실적으로 지원에 관련된 기부국과 수혜국간의 관계는 지원국의 기획 및 실제지원방식에 따라 쌍방간의 차가 줄어들거나, 간격이 더

93) Catharine Gwin, Joan M. Nelson, eds. *Perspectives on Aid and Development*, pp. 11~13.

켜질 수 있다. 동유럽과 구 소련지역에서는 이와 같은 사안들이 간과되어 왔다.<sup>94)</sup> 지원하는 서방진영의 입장에서는 사유화, 사적영역, 민주주의, 인도적 지원의 측면이 강조되었다. 그러나 지원국과 수혜국 간의 실제관계는 다수의 경우에 협조관계를 제대로 형성시키지 못하여 왔다. 이는 단순히 지원주체의 기획 미비나 실시 등에 의한 것뿐만 아니라 오랜 공산주의 통치의 영향으로 인한 외세에 대한 만연한 불신, 기득권 엘리트층의 영향력, 기존의 관계 및 가치관의 지속에 기인한 것이다. 기부국들도 기존의 공산주의 통치의 영향력을 해체하려고 시도하거나, 혹은 무의식적으로 기존의 영향력을 지속적으로 유지하고자 하는 경향을 보여왔다.

동구의 사례를 바탕으로 한 지원의 진행은 3단계로 구분가능하며, 1단계에는 양자 모두 만족기(Triumphalism), 2단계는 좌절과 실망기(Disillusionment), 3단계는 적응기(Adjustment)로 분류된다.<sup>95)</sup> 동서유럽간의 사회적·경제적·정치적 체제의 차이 및 냉전의 잔재로 인해 인도적 지원관련 두 체제의 접촉은 화학반응(chemical reaction)과 유사하게 나타났다. 즉 대외원조는 일방이 타방에 충고를 전달해주는 전달벨트(transmission belts) 혹은 전자전달(electrical induction)일 것이라는 가설과는 달리 기부국의 지원정책에 의해 시작되고, 의제(agenda), 이해관계, 각 실행단계 및 접촉과정에서 쌍방대표간의 상호관계에 의한 화학적 반응을 보이고 있다. 각 단계에서 상호간에 영향을 주며, 이는 원래 계획했던 것과 다른 방향으로 추진되기도 한다. 따라서 수혜자의 원조에 대한 반응이 원조정책의 실행에 어떤 영

94) Janine R. Wedel, *Collision and Collusion: The Strange Case of Western Aid to Eastern Europe 1989~1998* (New York: St. Martin's Press, 1998).

95) 앞의 글, p. 10.

향을 주는가에 대한 분석이 필요하다.

1989년 이후 동구권에 대한 지원의 경우 기술지원, 훈련, 무상지원 방식의 지원 등 보조금지원이 40%를 차지하여 왔다. 1989년 이후 서방은 제3국에 대한 지원 자원 및 인력을 동구권 및 구소련지역에 집중시킴으로써, 동서유럽간의 통합 및 파트너쉽(partnership) 복원에 대한 관심을 보여 왔다.

이러한 상황에서 동구권의 국가들은 미국이 지속적인 경제지원을 통해 이전 소련의 역할을 대신할 것을 기대하는 한편, 풍요로운 미국에 대한 환상을 갖고 있었다. 또한 다수의 중앙유럽지역 국민들은 서방을 자유와 민주주의의 표준정형으로 인식하여, 당국의 부정적인 여론 홍보에 대해 역으로 평가하였다. 한편 베를린 장벽 붕괴 이후 서방을 구세주로 인식하는 경향을 보여 왔다.

서방은 제3세계에 대한 지원과는 달리 원조역량을 총동원하면서 관리기관들을 재조직하였다. 서방의 사회주의권에 대한 지원은 대외정책 담당관 및 기관들의 역할, 언론의 부각, 입법기관의 이해, 상당한 정치적 민감성으로 차별화 되었다.

실제로 대부분의 지원이 컨설팅회사 및 기타 서비스제공기관과의 계약에 의해 실행되었다. G-24 조정기구 및 OECD 등록청과 같은 조정기구를 통해 지원의 중복, 격차 등의 문제해결을 시도했으나, 근본적으로 기부국들이 지원을 통해 의도하고 있는 전략적·문화적 사안의 차이 등 현실적 문제를 피할 수 없었다. 기존의 관례에 대한 탄력적인 수정을 시도했으나, 근본적인 한계는 여전히 남아 있게 되었다.

서방국가들은 동구권 국가가 제3세계 국가와는 차이가 있다는 것을 인식하면서도 실제적인 이해부족 및 새로운 프로그램 실행을 위한 조직능력 부족을 경험하게 되었다. 유럽연합(EU)의 경우 동·중앙유럽에 대한 지원은 수혜자 및 현지주재 대표의 의사를 반영하였다.

프로그램 관리단은 수혜자들로 충원되고 조정되어 지역단위 접촉을 가능케 하였으며, 동료로서의 인적 유대관계 형성에도 주안점을 두었다. 이에 반해 미국의 경우에는 유럽의 정부간 지원관계 구축보다는 주로 사적영역에 대한 지원에 집중하여 왔다.

미국은 독창적인 지원방식을 시도하여, ‘기업기금’(Enterprise Fund)방식을 통해 개인사업을 지원하였다. 그러나 이러한 과정에서 나타난 단점으로는 수혜국 정부당국과의 조정 미흡이 가장 심각했으며, 국가간 협조관계 취약은 지원의 우선순위 및 수단 설정체계 부재를 초래하였다. 기부국으로부터 전권을 이양받은 지원계약 당사자는 특정 수혜국 엘리트와 충돌하였고 지원규정을 무시하였으며, 지원국의 감사를 받지 않았다. 예를 들어 미국의 대러시아지원이 하바드 국제개발연구소(HIID)에게 위탁되었으나, 이 연구소는 특정개혁세력과 독단적으로 협력했을 뿐 기타 개혁세력을 배제하였다.

정부당국을 배제한 지원은 실제 문제점을 초래하였다. 현실적으로 제2세계의 자존심 손상을 가져왔다. 제2세계국가들은 본질적으로 유럽의 일부이며 강제로 공산주의체제에 편입되었던 것으로 간주하여 서방국가들이 자신들을 제3세계와 동일시하고 개발과정에 대한 논의를 하지 않는 것에 대해 반감을 가지게 되었다. 특히 미국이 양자간 원조협정 체결 과정에서 기술지원인력들에 대한 외교면책권 및 특권 부여 등 기존 제3세계와의 협정과 동일한 조건을 요구함에 따라 어려움을 겪었다. 반면 서방국가들은 실행과정에서 나타난 문제점이 수혜국 관료들의 민주주의에 대한 이해 부족 및 조직체계 미흡에 기인하는 것으로 간주하였다. 이와 같이 실제로는 지원국과 수혜국은 지원에 대한 다른 기대와 입장을 갖고 있고, 이러한 것들이 실행과정에서 어려움으로 표출되게 된다.

근본적으로 국가사회주의체제의 경우에는 국가가 자원의 분배를

통해 사회를 통제하는 관료주의체제의 전통으로 인해 서방의 원조를 탈정치화하기 곤란하다. 또한 기부들의 의제도 내재적으로 정치적인 차원에서 공산주의를 해체시키고 시민사회 및 민주주의를 증진하려는 의도를 지니게 된다. 초기단계를 지나면서 지원이 물질적 지원보다 서방의 제도적 충고에 치중한다는 서방의 제국주의와 자본주의 착취에 대한 인식이 재확산 되게 되었다.

냉전시대의 대외원조방식과 같이 특정 정치세력에 대한 지원의 경우 정치적 보복 등의 위험성이 상존한다. 특정 개별기업에 대한 지원도 비효율적이고 비생산적인 경우가 대부분이며, 성공한 경우로는 공산주의 관료제 방식과 유사한 비공식적 관계의 정립을 통한 방식들을 들 수 있다. 긍정적인 평가들도 있으나, 이는 공산주의 방식 답습을 통해 기부국이 의도하는 독립기관 구축에 저해되며, 수혜 엘리트 계층에 대한 반감을 초래하게 된다. 실제로 표준지원방식으로 할 경우 관료주의적이고 비효율적일 위험이 있으며, 탄력적으로 운용할 경우 책임도(accountability)가 저해될 위험이 있다.

## 2. 분야별 개발구호사업의 추진현황

### 가. 농업개발

농업복구사업은 매우 복잡적이고 장기적으로 지속되어야 하는 어려운 사안으로, 유엔개발계획의 AREP 프로그램을 기초로 국제사회와 북한당국간의 논의가 지속되어 왔다. 1998년 이모작사업(겨울밀, 봄보리)과 작목다양화사업이 시도되었다. WFP의 취로사업(FFW)을 통한 농경지 수방사업, 양어장, 산림조성사업, WFP, UNDP, UNICEF 공동으로 염전복원 사업, WFP와 UNDP의 저수지 복구사

업이 이루어졌다.

국제농업개발기금(IFAD)의 작물 및 가축복원사업(Crop and Livestock Rehabilitation Project)은 여성세대주 가정에 대해 가축사육지원으로 가정단위의 소득증대 및 어린이와 여성의 영양상태 향상을 목표로 하고 있다.

북한에 상주하고 있는 비정부기구의 대부분이 농업복원사업에 참여하고 있으며, 재원은 주로 유럽연합 등 소수기관이 지원하는 사업이다. 비상주 비정부기구들도 종자지원, 비닐박막 및 비료생산 원자재 공급 등의 농업개발사업을 진행하고 있다. 감자재배사업은 북한당국이 역점을 두고 추진하는 사업으로 향상된 바이러스 없는 씨감자를 생산하기 위한 사업이 중점적으로 추진되었다.

<표3-2> 농업복구 지원분야 국내민간단체의 대북지원

(단위: 만 달러)

구분	'95.6-	'96	'97	'98	'99	2000	누계
농업복구	비료			55	68	3,880	7,885
	종자				3	30	61
	농자재		5	150	23	18	275
	축산지원				160	13	341
	계		5	205	254	3941	8,562

출처: 통일부 인도지원국

두레마을 영농조합은 최초로 농업부문 협력사업자 승인을 받아 1998년 5월 북한의 라선경제협조회사와 '라선두레농업회사'를 설립하

여 나진·선봉지역에 3,000 헥타의 계약재배와 30 헥타의 채종·시험농장을 합영농장 형태로 운영하기로 합의하였으며, 이후 씨감자와 비료 등을 반출하였다.<sup>96)</sup> 그러나 북측이 합영사업 방식을 변경하고 담당 창구를 교체함에 따라 교착상태에 빠지게 되었다.

국제옥수수재단은 1998년 5월 북한농업과학연구원과 ‘남북농업기술협력’을 체결함에 따라 ‘북한적응형 슈퍼옥수수 공동연구’사업과 ‘북한옥수수심기 범국민운동’사업을 추진하여 왔다.<sup>97)</sup> 국제옥수수재단은 1999년 평양 미림, 평남 개천 등 북한의 협동농장 1천여 개소를 대상으로 농장마다 2.5 헥타에 남한의 옥수수 종자 ‘수원 19호’를 직파하여 높은 수확량을 기록하였다.

1998년 6월에 창립된 남북농업발전협력민간연대(남북농발협)는 북한의 ‘감자농사혁명’ 강조에 따른 감자증산 정책을 지원하는 사업을 추진하여 왔다.<sup>98)</sup> 남북농발협은 1999년 북한의 양강도, 온성군, 대흥단군에 감자 농산에 필요한 씨감자 150톤을 지원하였고, 2000년에는 비료, 농약, 분무기 등을 지원하였다.

우리민족서로돕기운동은 1998년 긴급구호차원의 지원과 함께 농업개발 지원사업을 병행추진하기 위해 농업협력사업을 추진해 왔다.<sup>99)</sup> 초기에는 계약재배방식을 시도했다가 결국 북한과 합의에 이르지 못하고, 감자증산, 잠업협력, 짓염소 시범농장 사업을 중심으로 농업협력사업을 추진하고 있다. 감자증산사업은 북한 8개군<sup>100)</sup>에 중국산 씨

96) <http://www.doorae.or.kr> 참조.

97) <http://www.icf.or.kr> 참조.

98) 자세한 내용은 <http://www.potato.or.kr> 참조.

99) <http://www.ksm.or.kr> 참조.

100) 대상지역은 평양특별시 상원군·중화군·력포지역, 황해북도 사리원시, 황해남도 장연군, 평안남도 개천시·문덕군·봉산군, 자강도 강계시·장강군 등이다.

감자, 농약, 농업용 비닐 등을 지원하는 방식으로 추진되었다. 잠업협력사업은 북한의 자강도 2개 군에서 추진하고 있으며, 상묘용 비료·농약, 백련설피, 누에망 등을 지원하였으며 북한에서 생산된 고치는 전량 국제시세로 매입할 예정으로 알려지고 있다. 젓염소 시범목장 사업은 식량난 장기화로 인한 취약계층인 임신·출산부, 영·유아 등에게 제공할 목적으로 추진되었으며, 평양시 상원군에 시범목장을 조성하면서 우수한 젓염소의 종축을 보존하고 번식시켜 북한각지에 보급하고자 목표하였다. 이를 위해 뉴질랜드산 자넨종 지원과 함께 젓염소의 착유와 가공처리를 위한 설비를 지원하였다.

월드비전은 1996년 12월 평남 평원에 북한 최초의 외부지원 국수공장 가동을 실시한 이래 1997년 10월에는 평남 개천, 평남 안주, 평북 선천, 강원 원산, 함남 신창 등 5개 지역에 추가로 국수공장을 운영하여 왔다. 1998년 4개 협동농장에 비닐, 비료, 트랙터/트레일러용 타이어, 방한복, 분무기 등을 지원하면서 개발사업 추진을 모색하였고, 1999년에는 2개 지역을 추가하는 등 사업을 확대하였다. 1998년 이래 어린이와 노약자에 대한 신선한 채소공급을 통해 영양부족 문제를 해결하고, 농민들에게 새로운 기술을 제공할 목적으로 수경재배 사업을 추진하여 왔다. 월드비전은 1998년 6월 북한과 평양 만경대구역에 시범농장을 설치하여 수경재배 사업을 추진하기로 합의하고, 수경재배 온실설치를 위한 물자를 지원하였으며, 북측에 수경재배기술을 전수하기 위해 북한농업전문가 5명을 호주로 초청하여 3주간 수경재배 농업연수를 받도록 지원하였다. 수경재배를 통해 1999년 6월부터 오이, 토마토, 호박 등 채소를 생산하는데 성공하였다.<sup>101)</sup> 이러한 가운데 북한의 정책적 감자생산 장려로 2000년 3월 수경재배를

101) “북한식량증산을 위한 월드비전 ‘씨감자생산지원사업’ 보고서,”  
<http://www.worldvision.or.kr>.

통한 씨감자생산사업에 관한 합의서에 서명하였으며, 2000년 5월부터 물자지원과 방북 기술지도가 이루어졌다. 수경 씨감자생산지원사업은 북한당국이 계획하고 있는 20만 헥타의 감자재배면적에서 400만 톤의 감자생산이 가능하도록 우수한 무병 씨감자의 안정적 자급능력을 확립시켜 주고자 추진되었다. 2000년 10월말부터 소과경 생산이 시작되어, 11월말까지 1백 만개의 소과경 생산이 이루어지게 되었다. 이 사업은 월드비전 국제본부와의 공조아래 월드비전 한국이 주도적으로 사업을 수행하되, 그 과정과 결과를 국제본부에 보고하는 방법으로 진행되었으며, 북한에서는 아시아태평양평화위원회가 사업의 주체이며, 농업과학원과 농업성이 실무연구 및 집행을 담당하였다. 북한에 건설한 씨감자 및 채소 생산온실은 월드비전이 남측에서 모든 자재를 지원하고, 남측의 기술과 북측의 노동력으로 상호 협력 하에 추진되어 왔다. 또한 감자 조직배양 및 수경 씨감자 생산은 남북한의 농업연구자들의 공동 참여로 이루어졌다.

한국 JTS는 1998년 실험적으로 소규모(60정보)의 계약재배를 추진하여 비료와 농업기술을 지원하여 옥수수과 쌀을 재배한 결과 상당한 성과를 거둔 것으로 평가되었다.<sup>102)</sup> 이에 따라 한국 JTS는 북한의 라진, 선봉 등 3개 지역 4곳의 농장으로 사업을 확대하여 이들과 합영계약을 맺고 비료, 농약, 종자, 비닐박막, 영양토, 알모판 등 농업자재를 순차적으로 지원하였으며, 시험재배용 씨감자도 함께 지원하였다. 영농방법으로는 옥수수는 피복재배(직파, 포기사이를 넓게 심고 병충해 방제와 잡초제거를 위해 비닐박막을 씌우는 방식)와 직파재배(직파하되 비닐피복은 안함), 북한식 농법인 영양단지 재배(영양단지에서 묘를 키운 뒤 밭에 이묘하는 방식)를 혼합하여 농사를 지

---

102) <http://www.jts.or.kr> 참조.

었으며, 벼농사의 경우에는 중국식 농법을 활용하여 모를 넓게 심는 시식재배를 추진하였다. 이와 같은 기술지도를 위해 중국 농업기술자 3명이 10회에 걸쳐 농장을 직접 방문하였다. 한국 JTS는 농업지원에 따른 이익으로 배분될 농산물(쌀과 옥수수)을 동 단체가 운영하고 있는 라진-선봉영양식 공장에서 원재료로 사용하기로 하였다.

한국이웃사랑회<sup>103)</sup>는 1998년부터는 유엔공인기구의 자격으로 단순한 구호차원의 지원에서 벗어나 젓소지원을 통한 낙농개발사업을 개발구호차원에서 추진하여 왔다. 북한에는 도 단위별로 1~2개소의 국영젓소목장을 보유하고 있으며 그 규모는 초지 300정보, 경작지(옥수수 등 사료 공급용) 150정보의 크기에 500마리 정도를 사육할 축사가 있다. 그러나 거의 절반수준의 젓소보유에 알곡사료를 전혀 공급할 수 없어 우유생산이 전무하고 개별 목장단위로 250여 마리의 젓소 생명유지에만 매달려 있는 현실이다. 이러한 현실에서 이웃사랑회는 산업이 완전히 마비된 상태에 있는 북한의 식량문제는 국가 차원으로 지원하여야 하며, 민간단체는 국민 스스로 식량을 증산하도록 개발차원의 지원을 하는 것이 효과적이라는 논리를 전제로 하여 식량지원의 극대화 효과가 있는 개발사업 중 방치되어 있는 낙농지원이 투자의 효과가 가장 높고, 우유급식을 통하여 어린이들의 식량 및 영양문제를 해결할 수 있다고 판단하였다. 이에 따라 한국이웃사랑회는 북한측과 수 차례에 걸친 협의 후 낙농개발 및 우유급식사업을 추진하게 되었다. 1차 젓소(임신 4~6개월) 200마리를 북한의 국영목장에 투입하면 연간 새끼 분만으로 인한 증자효과가 투자비의 100% 이루어질 뿐 아니라 지원 차기 년도에 20,000명의 유치원·인민학교

103) 한국이웃사랑회는 1995년 신의주 초등학교 빵 급식을 시작으로 지원사업을 계속해 오고 있으며, 그 동안 총 80만개의 빵과 옥수수, 식량을 비롯한 비료, 비닐, 의류 등을 지원하였다. <http://www.gni.or.kr/abroad4.htm>.

어린이에게 연간 매일 우유를 급식할 수 있어 한국 소매시가 기준 20억 원의 지원효과를 추산하였다. 5년간 젖소 및 사료 등을 지원하며 목장관리를 지도하면 총 162억여원의 지원효과가 있을 것으로 기대하였다.

한국이웃사랑회는 낙농사업의 활성화로 황폐한 북한토지를 알카리화시켜 농업생산량의 증액을 도모하고, 일거리 제공으로 북한 농촌경제에 활력을 부여하고 농업개발에 기여 할 것으로 평가하였다.

<표 3-3> 국제사회 NGO의 농업지원사업

사업구분	단체명	지 원 내 용
○ 온실사업 1997	UNICEF CWW CAD	보육시설 채소재배종자, 비닐 (Concern World Wide)188개 온실용비닐 (Dhildren's Aid Direct)300개 온실
1998	CAD	200개 온실
1999	UNICEF CARITAS CWW CAD	아동보호시설: 채소, 대두종자 8,850kg 비닐생산원료 1,000t 온실 300개 온실 118개용 비닐, 휴대용분무기, 9개군 온실기구
○ 이모작용 물자(1999)	ACF  CESVI	(Action Contre la Faim)평남, 함북도 20개월 농업지원계획, 회령시 : 2개 농장 감자재배지원, 평 남 : 밀종자, 비료, 농약 (Cooperation e Sviluppo)강원도, 황남도 이모작 농사지원

사업구분	단체명	지 원 내 용
o NGO 지원 기금 이용 협력사업	CAD	함남도 : 보육시설 토끼사육 7만\$ '99. 8~1월
	CWW	평남도 : 겨울밀과 2모작 15만\$ '99. 9~2000
	GAA	(German Agro Action) 황남도:고구마 재배, 가공 123만\$ '99. 10~2000.10
o 기타사업	Campus for Christus	함남도: 염소사육, 치즈가공, 초식가축, 사육가공
	CAD	함남도: 토끼사육
	Nautilus institute	'97~2000 평남도 서해안: 7개 풍력발전 시설
	ADRA	(Adventist Development Relief Agency) 조리용 태양열 에너지기구 1,000개 보육시설, 병원에 설치
	CWW	평성군: 14개 협동농장 감자, 겨울밀 생산 사업 지원사업 결과 평가업무 위탁

출처: 신동환 외, 『남북한 농업기술 교류·협력방안 연구』(서울: 통일연구원, 2000), pp. 74~75.

#### 나. 보건의료

북한은 현재 여전히 주요 의약품 및 의료기구 지원, 결핵치료, 예방접종사업 등을 주로 국제사회의 지원에 의존하고 있는 실정이다. 의료보건체계의 복원을 위한 협력사업의 경우에는 WHO, UNICEF, ACT/Diakonische Werk/DIFAM의 북한계약산업에 대한 지원 등이 있다.

북한당국은 MSF 등 외국의 비정부기구에 대해 제약공장 건설을 요청하여 왔으나, 국제보건구호단체의 경우에는 취약계층에 대한 의

료보건사업이 전제되지 않는 상태에서 대규모의 투자를 수반하는 제약공장의 건설은 받아들일 수 없는 것으로 북한당국과의 관계 악화를 가져와 대북지원사업 자체를 중단하게 되는 요인으로 작용하기도 하였다.

<표 3-4> 보건의료 분야 국내 민간단체의 대북지원

(단위: 만 달러)

구 분	'95.6~	'96	'97	'98	'99	2000	누 계	
보 건 의 료	전염병퇴치			130	13	82	203	428
	기초의약품			25	26	75	306	432
	의료장비 기타			34	1	25	871	931
	계			189	40	182	1,380	1,791

출처: 통일부 인도지원국

보건의료부분 협력사업의 대표적인 사례로는 유진벨재단, 한민족복지재단의 의료지원을 들 수 있다. 유진벨재단은 1995년 창설한 이래 북한의 결핵병원과 결핵요양소에 대해 진단기구, 결핵 치료약품과 영양보조품을 전달하여 왔다.<sup>104)</sup> 유진벨은 결핵의 효과적인 치료를 위해 세계보건기구가 권장하는 도쓰법(DOTS, Directly Observed Treatment System)을 활용하여 네 가지의 결핵약을 6개월 동안 경구 투여하기 위해 종합비타민과 항생제 6개월분(86,000원 소요) 키트

104) <http://www.eugenebell.or.kr/korea/how.htm>.

를 지원하여 왔다. 또한 결핵환자의 조기 발견을 위한 현미경과 현미경 후속지원 키트 지원을 통해 적은 규모의 결핵관리기관에서 객담 검사라는 저렴한 방법으로 활동성 결핵균을 가진 환자를 색출하여 왔다. 파트너 패키지 프로그램을 통해 특정결핵기관에 기본 진단장비 설치와 충분한 결핵약의 공급, 후속지원 프로그램을 장기적이고 지속적으로 실시하도록 기증자를 연계하여 왔다. 유진벨재단은 북한의 경우 X-ray 촬영기구와 필름 부족 때문에 ‘직촬법’으로 결핵환자를 진단하기 때문에 의사들까지도 대량의 방사선에 노출되며, 약물절약을 위한 ‘도관·직달법’으로 인한 위험성이 매우 크다고 지적하고 있다. 따라서 결핵치료를 위한 안전한 진단장비, 기관 내에 수용된 모든 환자를 위한 도쓰법 약, 환자들의 영양 공급을 도울 수 있는 소규모의 농업패키지(동절기 채소재배를 위한 온실 자재 공급 등) 지원을 보강하고자 노력하고 있다. 이 밖에도 이동 X-ray 검진 차 패키지를 추진하여 왔으며, 북한의 의료당국자와 긴밀한 협조 하에 북한 병원의 의료장비 공급, 의사들 연수 등 결핵과 관계없는 의료분야에서의 특수프로그램도 진행하여 왔다. 유진벨재단은 국내외 종교 및 자선단체 및 구호기구(국경없는의사회, 카톨릭 구호봉사단 등)들을 북한내 결핵병원과 결핵요양소에 연계하는 방식으로 사업을 진행하여 왔다.

한민족 복지재단은 평양 제3병원에 미국의 기독교의료인 단체를 통해 의료장부와 의약품을 지원해 온 ‘사랑의 의약품나누기운동’과 ‘한민족통일준비모임’이 통합하여 1996년 11월 창립되었다.<sup>105)</sup> 이후 한민족복지재단은 1997년 11월 북한과 「선봉병원 현대화사업에 관한 협력의향서」를 체결하였고, 1998년 1월에는 북한의 ‘대외경제협력추진위원회’와 라진로템제약 공장 설립에 합의하였다. 이후 북측의 실무진 교체 등으로 사업이 중단되었다가 평양지역 의료사업 합의 등

105) <http://www.kwfw.or.kr> 참조.

을 통해 사업이 재개되었다. 한민족복지재단은 2000년 들어 조선의약 협회를 통한 지원을 확대하여 구충제 등 의약품, 병원소모품 등을 지원하여 왔으며, 어린이들의 건강증진에 필요한 영양제 식품(빵)을 공급하기 시작했으며, 평양에 제빵시설을 설치하기로 합의한 바 있다. 또한 아태평화위원회와 평양제1병원에 어린이 전문병원을 설립하여 협력사업으로 발전시키기로 합의하였다.

열악한 보건환경의 가장 주요한 요소인 식수 및 위생관련 협력사업은 주로 옥스팜과 같은 국제 비정부기구에 의해 추진되었다. 이는 비위생적인 식수가 수인성 전염병을 유발한다는 평가 하에 진행되었다. 정전, 수도공급소의 노후화 된 모터 및 펌프의 부품교체 미흡으로 수돗물 공급이 제대로 이루어지지 못하였다. MICS(Multiple Indicator Cluster Survey)에 따르면 72.3%세대가 하루 9.4시간밖에 수돗물을 공급받지 못하는 형편 부정기적인 수돗물 공급으로 수도관 및 공급체계에 역압력발생으로 수질악화가 심각한 실정이다. 옥스팜은 1998년 2월부터 1999년 12월까지 평양 및 3개 도지역 식수처리에 필요한 약품 및 기자재 지원 등 사업을 진행하여 왔다. 옥스팜의 위생개선사업은 4가지 목적으로 추진되었다.<sup>106)</sup> 첫째, 도시관리부가 염소공급을 통해 관련 도내 및 평양중앙식수처리시설의 식수소독을 가능하도록 한다. 둘째, 미염소처리시범사업(pilot microchlorination project)을 통해 소금에서 염소를 생산할 수 있는 지역단위 역량을 구축한다. 이를 통해 염소수입을 대체할 수 있는 자체생산력을 제고하고자 하였다. 셋째, 보건부와 협력하여 부적절한 식수로 인해 보건 위생의 위협이 심각한 지역을 파악할 수 있도록 수질검사를 강화한다. 넷째, 수질향상을 위한 중기적 해결책을 마련한다. 그러나 옥스팜

106) Oxfam Emergency Bulletin:DPRK, <http://www.reliefweb.int/w/rwb./6a2dafd1cd72762e>.

은 위생개선사업 자체가 북한 보건개선에 기여하는 정도에 대한 평가를 하는데 어려움이 있고, 모금이 종료되면서 1999년 12월 사업을 중단하고 철수하게 되었다. 옥스팜은 사업추진과정에서 북한당국과 협의한 수질감시활동에 대한 제재를 받았으며, 농촌지역으로의 수질 및 위생사업의 확산이 불가능하게 되는 등 활동의 제약을 경험하였다.<sup>107)</sup>

프랑스의 구호단체인 ACF(Action Contre la Faim)도 1998년 1월부터 2000년 2월 철수하기까지 함경북도내 탁아소와 유치원을 중심으로 식수위생사업을 실시하여 왔다.

#### 다. 환경

북한의 경제난으로 인한 산림의 파괴는 주요한 북한의 환경문제를 야기시켜 왔다. 즉 산림파괴로 인해 수해·가뭄에 대한 취약성이 더욱 악화되었고, 이는 식량난을 가중시켜 왔다. 북한정부는 유엔개발계획의 농업복구 및 환경보호(AREP)의 라운드테이블을 통해 산림조립 및 여타 환경보호조치를 위한 개발지원을 요청하여 왔다. 이러한 북한의 상황에 대해 1999년 3월 북한산림복구를 지원하기 위한 범국민운동체인 '평화의 숲'이 설립되었다.<sup>108)</sup> 평화의 숲은 4월 북경에서 북한의 조선아세아대평양평화위원회와 훼손된 북한산림의 복구사업에 관한 협의를 가졌고, 여기서 북측은 소나무류 종자, 휴대용 분무기,

---

107) J. Henderson, *Personal Communication on Oxfam GB's activities in North Korea*, Oxfam International Secretariat, United Kingdom, 2000. 이윤환 외. 「국내민간단체의 대북 보건의료지원의 효율성 제고를 위한 정책방안」, 아주대학교 의과대학 예방의학교실 북한보건의료지원연구팀, 2001.1. p. 52에서 재인용.

108) <http://www.peaceforest.or.kr/act/pf-found.htm>.

각종 전정가위, 비닐박막, 양묘장에 쓸 비료 등의 물자지원을 요청하여 왔다. 이에 따라 평화의 숲은 물자를 지원하고, 6월 북측에 UNDP와 FAO가 진행하는 AREP 프로젝트의 한 분야로 산림 양묘장 긴급복구, 연료림 조성, 조림을 위한 교육훈련 등을 후원하겠다는 의사를 통보한 바 있다. 이후 1999년 8월 29일부터 묘목, 종자, 산림용 비료, 비료박막, 휴대용 분무기, 직경테이프, 윤척, 굽기 측정기, 포켓 콤팩스, 농약 등 산림복구관련 물자와 공책을 지원을 지원하였다.

평화의 숲은 산림 황폐지의 복구를 위한 사방사업, 양묘장 재건, 조림, 병해충 방지 등에 필요한 각종 자재, 기술, 전문인력 등의 지원, 산림 황폐지 복구사업에 참여하는 주민들을 위한 식량, 식수, 의약품 등의 지원, 동북아 지역의 산림복구 등을 위한 국제적 연구 및 협력 후원 등을 계획하고 있다.

<표 3-5> 평화의 숲의 주요 사업목표(1차 12년: 1999~2010)

구 분	목 표	참고사항
모금(현물포함)	500억 원	국제기구, 국내외 단체, 시민, 학생 및 기업참여
조 립	15억 그루	양묘장 복구 포함, 묘목의 제공 또는 입양방식
산림녹화 면적	15억 평	북한내 황폐지 면적의 33.3% 상당
조림사업에 참여하는 북한주민 식량지원대상	50만 가구	북한 일반주민 가구의 10% 상당(조림, 육림에 따른 파급효과는 불포함)

출처: <http://www.peaceforest.or.kr/concept/goal.htm>.

## IV. 대북 개발구호사업의 개선방안

### 1. 개발구호사업의 한계 및 문제점

이제까지 북한 내 개발구호사업은 단순구호사업에 부분적으로 개발지원사업을 도입하는 방식으로 진행되어 왔다. 지원이 장기화되면서 식량지원 등 응급구호성 지원의 지속에 대한 부담으로 협력사업 방식의 지원이 시도되고 있으나, 아직은 매우 초보적인 단계에 머물고 있다. 이는 기본적으로 대북 인도적 지원사업이 안고 있는 근본적인 한계를 반영하고 있다.<sup>109)</sup>

첫째, 국제사회의 대북지원에 있어서 가장 근본적인 어려움은 북한의 위기상황에 대한 정확한 평가가 이루어지지 못하여 왔다는 점이다.<sup>110)</sup> 이제까지 대부분 기구들은 북한의 위기상황을 평가하기 위해 북한의 식량수급상태(곡물수요량, 곡물생산량, 곡물수입 및 지원량, 부족량) 파악을 중시하여 왔다. 그러나 북한의 경우 인구수 및 배급기준에 대한 신뢰성 있는 통계가 제시되지 못하였으며, 현재 북한의 농업체계상 곡물생산량도 제대로 파악되지 못하였다. 또한 식량

---

109) 북한의 위기상황은 동구권이나 아프리카 지역의 기근상황과는 다르며, 오히려 공산주의국가의 기근사태(6백만~8백만이 희생된 1931~1932년 스탈린 하의 소련과 3천만명이 사망한 1958~1962년 모택동 하의 중국)와 많은 유사점이 있다. 즉 이러한 기근사태들의 특징으로는 철저한 공포정치를 통한 기근의 참상 은폐, 서방국가의 정치적 이해경쟁, 급속한 협동농장화와 대규모 산업화의 실패, 사회에 대한 당의 철저한 통제와 엘리트계층과 군에 대한 특별 우대정책, 개인 우상화 등을 찾아볼 수 있다. Sue Lautze, "The Famine in North Korea: Humanitarian Responses in Communist Nations." <http://www.reliefweb.int/>.

110) 북한은 분쟁상황이 아님에도 불구하고, 당국의 엄격한 사회통제로 신뢰할 만한 자료를 수집할 수 없기 때문이다. (<http://www.reliefweb.int/emergenc/korea/source/unicef/pressrel/190997.html>).

난이 가중됨에 따라 수확기이전 곡물비축 및 유출량이 늘었고, 농민들이 개인적으로 비밀리에 경작하는 산간 부대기 밭의 수확량은 추산되지 못하여 왔다.

둘째, 북한 내 위기상황을 평가하기 위해서는 단순한 식량수급상황뿐만 아니라 북한내 분배구조·주민들의 경제난 대응 방식 등을 검토하여 취약계층에 대한 정확한 파악(Vulnerability Analysis Mapping)이 이루어졌어야 하나, 북한당국의 제약으로 시도되지도 못하였다.<sup>111)</sup> 북한의 경우 지역별·계층별 식량난의 차이가 심각했던 것으로 평가된다. 즉 에너지 난으로 인한 운송수단의 부족으로 산간 오지지역에는 중앙배급제가 무의미하게 되어 식량난이 더욱 심각했던 것으로 알려지고 있다. 또한 대부분 지원이 평양을 중심으로 한 서부지역에 집중되었기 때문에 북부 산간지역과 동부지역의 피해가 극심했으며, 배급표 암거래·장마당에서의 식량 및 생필품의 상거래 등 불법 상행위가 확대되면서 일부 계층은 주택 및 기타 생계수단까지를 처분하고 절대빈곤상태에서 유민으로 전락하게 되었다.<sup>112)</sup>

셋째, 대북지원에 참여하는 주체간의 견해차로 지원이 조기에 효율적으로 이루어지지 못하였다. 이는 북한의 지원요청 이후 국제사회의 초기대응에서 극명하게 드러났다. 북한 상황에 대한 자료가 공개되지 않고 군부의 위협이 남아있는 상황하에서 대북지원은 정치적·경제적·군사적 고려를 배제할 수 없었으나, 지원 주체간의 견해차는 대북지원사업의 효율성·공평성의 평가에서 나타난다. 유엔차원의 대

111) 세계식량계획은 1994년부터 대상주민들의 식량안보에 대한 취약성과 이들의 재난대응능력을 분석하여, 지도상으로 제시하는 방법(VAM)을 지역사무소에 제공하고 있다. 현재는 말라위, 잠비아, 에티오피아, 탄자니아, 세네갈 지역에서 실행현장팀을 운영하고 있다. 세계식량계획의 VAM팀은 식량농업기구의 국제정보조기경보체계(GIEWS), 미국세계발청지원의 기근조기경보체계(FEWS), 영국아동구제기구와도 협력한다. 자세한 사항은 <http://www.wfp.it/vam/mapguide.htm> 참조.

112) 좋은벗들, 『북한사람들이 말하는 북한이야기』 (서울:정토출판사, 2000).

북지원을 주도한 WFP는 북한의 중앙배급제를 매우 효율적인 것으로 평가하고, 북한당국의 태도도 매우 협조적이라고 발표하였다. 국제구호기구들은 큰물피해대책위원회와의 직접협의를 통해 지원사업을 추진하며, 근본적인 한계를 인식하고 있으나 인도적 사업을 지속하기 위해 당국과의 충돌은 가능한 피하려는 입장이었다. MSF, ACF 등 일부단체들은 북한당국의 자유로운 접근 불허 및 기타 제약으로 인해 인도적 지원활동을 할 수 없다는 점에서 대북지원활동을 중단하고 철수하였다.

우리 정부는 대북지원이 기본합의서 부속합의서 제3장 제15조 제5항<sup>113)</sup>에 입각한 것으로 북한으로 하여금 기본합의서 이행체제 복원 여건 조성을 촉구하는 데 기여할 수 있을 것이라는 기대를 갖고 있었던 것으로 평가된다. 즉 정부는 정부간 직접지원을 통해 당국간의 대화를 재개하고자 하였다. 1995년 민간의 대북지원이 개시되었을 당시 정부는 당국간 지원을 통한 남북관계 개선에 주력하면서, 민간의 직접지원으로 인한 혼란을 막기 위해 대한적십자사 창구 단일화를 제시하였다. 정부는 민간의 모금운동을 자제하도록 유도함으로써 민간단체들의 대북지원운동을 제한한다는 비난을 피할 수 없었고, 이로 인한 정부와 민간단체간 갈등이 지속되었다. 또한 북한에 대한 접근 어려움으로 인해 대북지원의 분배투명성과 효율성문제가 끊임없이 제기되었으며, 북한의 잠수정 침투 등으로 인해 대북지원에 대한 우려도 더욱 현실화되었다. 이러한 가운데서도 민간단체들은 정부의 정책 범위를 넘어서 중국 국경을 통한 직접지원 등을 시도하여 왔으며, 일부단체는 해외조직을 통해 대북지원사업을 추진하여 왔다. 정부가 민간단체의 지원운동을 통제하는 것이 실제적으로 역부족이었으며,

113) 기본합의서 부속합의서 제3장(인도적 문제의 해결) 15조 ⑤는 “남과 북은 인도주의 정신과 동포애에 입각하여 상대측 지역에 자연재해 등 재난이 발생할 경우 서로 도우며...”로 규정하고 있다.

상당부분 규제에 대한 비난을 피하기 어려운 현실에서 정부의 민간 대북지원 정책은 구속력을 갖지 못하였다. 또한 이러한 소극적인 정책으로 인해 대북지원에 대해 국제사회가 적극적인 입장을 갖기 전에 국내 민간단체들이 상당한 영향력을 발휘할 수 있는 기회를 상실하였다고 평가되기도 하였다.

대북지원 민간단체들은 정부와의 정책갈등이 1998년 새 정부의 출범과 함께 해소될 수 있을 것으로 기대하였다. 국민의 정부 대북포용정책과 민간의 대북지원 목표가 부합된다는 점에서 기존의 정부의 규제가 상당부분 완화될 수 있을 것으로 여겨졌으나, 정부는 민간의 대북지원 활성화 조치를 단계적으로 조심스럽게 실시하였다. 따라서 정부의 단계별 활성화 조치가 민간의 지원사업상 어려움을 덜어주기에는 부족한 것으로 평가되기도 하였으나, 국내민간단체들의 대북협력성 지원사업에 대한 남북협력기금의 지원까지 상당한 진전을 이루게 되었다. 또한 최근 들어 정부가 북한의 식량난을 덜어주기 위한 농업지원의 형태로 비료 30만 톤을 지원하였고, 대규모의 식량지원을 재개함에 따라 대북지원의 주요 지원주체가 되고 있다.

이제까지 대북 인도적 지원의 성과에 대해 정확한 평가를 내리기는 쉽지 않은 것이 사실이다. 왜냐하면 국제사회의 대북 인도적 지원이 구체적으로 어떠한 방식으로 사용되어졌는지에 대한 신뢰할만한 자료와 북한주민들의 실태에 대한 주요 통계치 등을 구할 수 없기 때문이다. 국제사회의 인도적 지원이 북한사회에 미친 영향에 대한 연구는 현실적인 한계로 거의 시도되지도 못하고 있는 실정이다.

이제까지 대부분의 대북 인도적 지원물자는 북한당국의 중앙배급체계를 통해 배분될 수밖에 없는 실정이었기 때문에 근본적인 한계를 안고 있으나, 현재 북한이 대량아사의 식량난은 면하고 있다는 점에서 대북 인도적 지원의 의미를 부여할 수 있을 것이다. 국제사회의

인도적 지원이 식량난이후 주민들의 주요한 생존수단이 된 장마당내 거래에 상당한 영향을 미친 것으로 평가된다.<sup>114)</sup> 또한 북한 내 지원 사업을 추진하는 국제기구 및 비정부기구의 증가로 제한된 조건하에 서이지만 북한지역관료들과의 접촉의 기회가 마련되었다는 것은 향후 지역단위의 역량형성 지원 방안마련의 기초가 될 수 있을 것이다.

그러나 국제사회의 대북지원이 북한의 근본적인 역량 형성을 위한 지원이 되기에는 역부족일 수밖에 없었던 것으로 평가된다. 즉 이제 까지 국제사회는 북한의 농업복구를 지원하기 위해 비교적 소수의 특정지역에 대한 생산투입물을 잠정적으로 지원하거나, 새로운 경작법, 종자, 농법을 실험하기 위해 특정 협동농장과 협력하는 사업을 추진하여 왔다. 그리하여 농장단위 실험 및 변화를 지역 및 국가적 지원, 연구정책 및 사업으로 연계하도록 지원하는 데 노력하여 왔다.

북한의 현재 어려움은 거시경제적 요인(무역, 외환, 산업복구)과 연계되어 인도적 지원차원의 범위를 넘어서며, 문제가 본질상 특정지역에 국한된 것이 아니며 전 국가적인 문제라는 점이다. 즉 통상적으로 NGO 및 기타 지원기구는 2~3년 이상 생산투입품을 지원할 수 없는 것이 현실이다. 이와 같은 지원은 일종의 개발지원사업으로 응급식량지원보다 효율적인 것으로 정당화되기도 하나, 실제로 거시적 문제가 해결될 때까지 시간을 버는 것 일뿐이다. 이제까지 유럽을 중심으로 북한 내 상주하는 국제구호기구들은 당국을 대신하여 생산투입물을 제공하여 왔으나, 북한의 해외의존도를 심화할 수 있다는 우려를 안고 있다. 장비 현대화와 공급이 제한적인 상황에서 농장의 자립도를 증진시킬 수 있도록 투입물을 사용할 수 있는 방안모색이 필요하며, 다모작과 산지경작으로 수확량을 증산하고자 하는 것은

---

114) Andrew S. Natsios, The Politics of Famine in North Korea, United States Institute of Peace, Special Report, Aug. 1999.

장기적으로 지력과 환경면에서 부담을 증대한다는 평가이다.

또한 운송수단 및 연료의 부족, 철도부족으로 투입물의 효율적 정시 분배 및 이용에 한계가 있는 현재의 북한상황에서, 외부의 지원단체가 이에 대안을 제시할 수는 없다. 또한 효율적인 지원을 위해서는 보다 빈번하고 집중적인 접근이 필요하나, 자유로운 접근도 보장되지 못한 것이 북한의 현실이다.<sup>115)</sup> 북한당국은 특정물자, 기술 및 훈련 지원을 위해 다수의 원조기구에 접근하여 중복된 지원을 요구해 온 것으로 알려지고 있으나, 이러한 방식은 기구들의 제한된 자원을 고려할 때 비효율적이며 기구간 협력에도 부정적인 영향을 미친 것으로 평가된다.

북한당국은 국제인도주의 기준을 포괄적으로 수용하지 않고, 다른 기준만을 고집함으로써 북한 내에서 구호활동을 전개해 온 주요 단체들의 활동을 제약하여 왔다. 현실적으로 인도적 지원을 실시하기 위해서는 실제적인 소요조사(needs assessment)가 전제되어야 하며, 이를 바탕으로 효율적인 대안이 논의되어야 한다. 그러나, 북한당국은 구호단체들의 취약계층에 대한 접근 및 인도적 지원활동에 필요한 주요 사회 지표 및 통계(사망률, 환자발생률 및 기타 주요 지표)에 대한 접근 요구를 거부하여 왔다. 이러한 한계들이 단체에 따라 부분적으로 진전되기는 하였으나, 수요조사 및 모니터링을 위한 자유로운 현장방문은 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

국제기구의 요원들이 지적하는 바와 같이 북한당국이 자신들이 처한 위기상황은 기상이변에 기인한 일시적인 현상이라고 주장하여 왔기 때문에 장기적인 위기극복방안에 대한 생산적인 논의가 적기에

115) WFP에 따르면 북한의 211개군중 163개군에 대한 접근이 허용되고 있으며, 접근허용지역은 시기에 따라 다소 변화되어 왔다. UNOCHA, United Nations Consolidated Inter-Agency Appeal for Democratic People's Republic of Korea: January - December 2000, November 1999. <http://www.reliefweb.int/>.

이루어지지 못하였다. 북한은 기본적으로 공업국가이며, 식량안보를 위해서는 필요식량을 수입할 수 있도록 비교우위를 이용할 수 있는 대규모 산업투자가 필요하다. 물론 공산경제권 붕괴 등 산업붕괴의 외부적 요인도 있으나, 결정적인 요인은 북한당국이 산업악순환을 가중시키는 잘못된 정책을 취했기 때문으로 평가된다. 즉 북한은 최근 장기간 산업장비 수입에 투자를 하지 않았으며, 이는 수출력 악화를 가중시켰다.

또한 북한에서 본격적인 개발지원을 진행하기 어려운 다른 요인은 기부국들이 북한사회 개발을 위한 대규모 투자이전과 관련하여 개혁의 명확한 증거를 원하고 있다는 점이다. 지원국들도 어린이와 여성 등 취약계층에 대한 응급지원에 대해서와는 달리 대규모 자본 및 기술투자에 관해서는 지원대상국의 뚜렷한 정책 개혁에 대한 확신 없이 자국민들을 설득시키기 곤란한 것이 사실이다. 이는 국가의 자존심과도 관련된 사안으로, 정치적인 부담을 안게 되기 때문이다.

국제사회의 인도적 지원에 대한 북측의 태도를 살펴보면, 점진적인 변화를 알 수 있다. 초기에 북한당국은 국제사회의 지원에 대해 매우 불만족스러운 자세를 취했고, 김정일은 공식연설을 통해 국제사회의 지원방식을 비난하였다. 즉 ‘혁명과 건설에서 주체의 원칙, 민족자주의 원칙을 고수할 데 대하여’(1997.6.19)에서 “제국주의자들의 지원은 하나를 주고 열 개 백 개를 빼앗아 가고자하는 약탈과 예속의 울가미”라고 규정하였다.

국제사회의 지원창구 역할을 수행한 큰물피해대책위원회는 대변인의 중앙통신사 기자회견(1998.10.5)을 통해 인도적 견지에서 국제사회가 북한의 자구노력을 적극 지지하고 있으며, 국경없는 의사회가 철수에 대해 해명하였다. 즉 “최근 우리는 자체의 농업생산능력을 높이기 위한 지원을 국제사회에 호소한 데 이어 보건부문 지원

도 자체능력을 높이기 위한 지원을 요청하여 국제사회로부터 적극 지지를 받고 있다. 국경없는 의사들의 조직은 큰물피해대책위원회가 요청한 제약원료 제공에 대해 자기 조직은 긴급지원 형식으로 의약품만 제공하고 있기 때문에 현행 지원사업이 끝나서 자진 철수한 것이다... 미국, 영국 등 일부 서방보도수단들은 우리가 「국경없는 의사들의 조직」을 추방하였다는 지원의약품과 식량이 군대와 특정 계층들에 들어가고 있다고 허위보고하고 있는데 이것은 우리에게 대한 인도주의 협조를 파탄시키려는 적대세력들의 충동을 받은 행동이다. 기증단체들이 인도주의 견지에서 지원을 해주면 고맙게 받을 것이지만 주지 않겠다고 하는데 대해서는 구태여 따라다니면서 손을 내밀지 않을 것이다.”라고 언급하면서, 서방언론을 비난하였다.

북한은 중앙방송을 통해 국제기구 일행의 평양 도착 및 협조 이행을 위한 「종합운영계획서」 등 문서 조인에 대해서는 사실 보도만을 할 뿐 구체적인 내용에 대해서는 발표하지 않는 것이 일반적이다. 또한 유엔의 대북지원 호소에 대해서는 「중앙통신」(1998.12.21)을 통해 큰물피해대책위원회의 성명이나 담화가 아닌 “기자의 질문에 대한 답변”형식의 소극적인 태도를 통해 유엔의 대북지원에 대해 사의를 표시하였다. 유엔의 호소는 최근 몇 년간 거듭된 자연재해로 식량부족을 비롯한 난관을 겪고 있는 조선에 인도적 지원을 계속하려는 국제사회의 선의의 표시로 되었다면서, 최소한의 사의 표명을 통해 국제사회의 지원을 계속 획득하고자 의도하였다.

그러나, 북한은 2000년 6월 UNDP 제2차 회의에서 국제사회의 농업지원을 호소하면서 이전과는 달리 매우 적극적인 태도를 보였다. 즉 “북한은 동방예의지국으로 덕을 받으면 반드시 갚아왔기 때문에 이번에 도움을 주면 필히 보상하겠다. 국제적인 지원을 받고 있으나 아직 국제지원에 익숙하지 않다는 점을 이해해 달라”는 태도를 취했

다. 또한 “북한이 나름대로 주체적인 체제를 갖고 있기 때문에 관습과 문화, 공공질서 등 북한의 입장에서 이해하려는 노력이 필요하다. 북한의 식량사정은 아직도 매우 어려우며, 제2의 식량위기 가능성도 있다. 김정일 지휘하에 농업복구와 환경보호계획을 추진하고 있으며, ‘우리식 분조도급제’, ‘창의성 강조’, ‘계획초과분 자체처리’ 등 전반적인 농업체제 개선 추진중”이라고 밝혔다. 또한 한반도의 불안정한 현실을 적절히 부각시키는 한편, 남북정상회담으로 인해 남북간 직접지원이 이뤄질 경우 상대적으로 국제지원이 약화될 것을 우려하여 공식석상에서 남북정상회담에 대한 발언을 하지 않았다. 대신 남북분단으로 인한 북한의 특수한 상황을 고려해 줄 것을 요청하면서, ‘AREP’를 통한 국제지원이 한반도의 정세안정과 상호 신뢰회복에 도움이 될 것으로 주장하였다. 이러한 태도는 과거의 행태와는 다른 ‘도움을 요청하는 적극적인 자세’로 국제사회의 지원을 최대한 끌어내기 위한 현실인식으로 평가된다.

또한 북한은 「조선중앙통신」을 이용한 농업성 농산국장의 담화(2000.9.25)를 통해 가뭄과 태풍 등 자연재해로 인한 알곡손실량이 도합 140여만 톤에 달한다고 발표하여 식량부족상황을 구체적으로 밝힌 바 있다. 2000년 12월 25일에는 중앙통신 논평을 통해 “올해에도 세계식량계획을 비롯한 국제기구들과 여러 나라들이 인도주의적 지원을 제공하였다. 우리 인민은 국제기구들과 여러 나라들의 인도주의적 지원에 대하여 감사히 여기며 잊지 않을 것”이라며, 국제사회의 지원에 대해 사의를 표명하였다.

2001년 신년 공동사설에서 2000년은 제국주의자들의 고립압살 책동이 실패하고 나라의 국제적 지위가 최상의 경지에 도달했다고 평가하였다. 경제분야에서 현존 경제토대의 정비를 중심과업으로 선정하였다. 생산정상화를 위해 대규모 신규투자 보다는 노후화된 공장·

기업소의 기존설비 정비가 최우선적인 경제정책 과제이다. “인민경제의 기술적 재건은 더 미룰 수 없는 절박한 과제이며, 모든 공장기업소들은 대담하게 현대적 기술로 갱신하여야 한다.”고 밝히고 있다. 이러한 측면에서 북측은 위기상황 극복을 위해 국제사회의 지원을 최대한 확보하고자 노력하고 있다.

## 2. 개발구호사업의 개선방안

### 가. 기본방향

첫째, 향후 대북 인도적 지원은 우선적으로 취약계층을 대상으로 추진되어야 하며, 이를 위해 어린이, 여성세대주 등 취약계층을 위한 개발구호사업이 다양하게 개발되어야 한다. 이제까지 국제사회의 민간단체 협력사업 가운데에는 고아원 및 유치원 등의 영양지원사업의 일환으로 온실건립, 영양식 공급 등이 이루어졌고, 보건위생사업들이 추진되어 왔다. 이러한 사업들은 단순하고 규모는 작으나 대상과 목적이 분명한 사업으로 인도주의적 지원과 개발사업적 성과를 거둘 수 있었다. 다양한 NGO가 참여하기 시작하였으나 안정되고 지속적인 자금공급원을 확보하지 못하여 사업규모가 확대되지 못했으며 지역이나 대상이 한정되었다. 따라서 취약계층에 대한 개발구호사업의 다양한 개발과 함께, 이들 사업의 안정적 추진을 지원할 수 있는 재정지원방안이 공동으로 모색되어야 한다. 또한 북한당국의 소규모 개발구호사업에 대한 이해부족으로 인해 비정부기구들의 사업추진에 상당한 어려움이 수반되었던 것도 주요한 제약요인으로 남아있다. 특정지역에 대한 단순한 응급구호성의 지원을 무제한 지속할 수 없다

는 점을 고려할 때 북한당국은 소규모사업이지만 취약계층을 대상으로 한 개발구호사업의 확대를 위한 여건을 마련해 주어야 할 것이다.

둘째, 지역단위의 자체 역량을 강화시킬 수 있는 방안으로 지원이 확대되어야 한다. 식량난으로 인해 중앙배급체계(Public Distribution System)의 기능이 사실상 마비되면서, 북한당국은 1996년부터 중앙공급체계를 지역단위 책임제로 변환하였다. 국제사회의 지원과 함께 중앙배급체계가 부분적으로 재개되었으나, 앞으로 지역단위의 책임 확대를 통한 생산능력의 향상이 이루어져야 할 것이다. 따라서 기존의 중앙당국의 하달식 목표달성이 아니라 지역주민들의 의견을 수렴하여 자발적으로 추진할 수 있는 자조사업방식이 외부가 지원하는 지역개발사업(Community Development Project)방식으로 추진되어야 한다. 최근 들어 지역단위의 생산계획 설정 및 실행이 실질적으로 허용될 수 있는 여지가 확대되고 있는 바, 이를 국제사회가 체계적으로 지원하도록 하는 것이 바람직하다.

셋째, 북한 내 비정부기구의 성장을 최대한 유도할 수 있는 방안으로 지원이 추진되어야 한다. 이제까지 국제사회의 지원은 큰물피해 대책위원회라는 당국기관을 통해 총괄 조정되었으며, 국내의 지원은 아태평화위원회 등 당조직을 통해 전달되었다. 따라서 실제로 민간의 지원도 북한당국의 조직을 통해서 전달될 수밖에 없는 실정이었다. 그러나 지원을 통해 민간의 교류를 확대하기 위해서는 향후 비정부기구로 성장할 수 있는 준민간기구의 설립을 유도하는 것이 바람직하다. 예를 들어 중국의 공산주의청년연맹(The Communist Youth League)은 중국청년협회(The China Youth(Teenagers') Association)를 대외활동단체로 설립하여, 홍콩 등 해외에서 모금사업 주체로 활용하고, Project Hope를 추진하였다.<sup>116)</sup> 중국청년협회와 같은 대중단체는 자원봉사인력을 활용하여 사회복지관련 활동을 전개하였으나,

조직체계, 재원, 참여의 방식은 기존의 당/국가조직의 전형을 유지하였다. 또한 청소년분야뿐 아니라 중국 여성연맹(Women's Federation)도 중국 아동 및 청소년기금(China Children and Teenagers' Fund)을 신설하여 교육사업을 위한 해외모금을 추진하였으며, 이러한 작업은 기존의 조직을 보다 대중적인 조직으로 변화시키며 당과 국가로부터의 자율성을 확보하는 데 기여하였다. 최근 들어서 북한당국은 국내 민간단체의 지원 창구를 민족경제협력연합회(민경련)로 전환시키고 있다. 이는 민간의 대북지원이 남북간 경제협력사업 차원에서 추진된다는 점을 부각시키기 위한 북측의 의도를 반영하고 있는 것으로 보인다. 이는 민간의 대북지원사업이 실질적인 내용면에서는 지원의 성격을 지니고 있으나, 사업추진면에서 경제협력방식으로 진행되고 있기 때문이기도 하다. 또한 북한당국이 소규모 민간단체의 일회적인 지원보다는 일정단위 이상의 지속적인 지원을 유도해내기 위한 의도로도 해석될 수 있다.

넷째, 지원의 사회적 영향력에 대한 지속적인 관심을 갖고, 사회개발 역량을 극대화하기 위한 방향으로 지원이 추진되어야 한다. 실제 다수의 경우 실제지원의 사회적 영향력에 대해서는 무관심한 채 일방의 입장만이 강조되어 왔다. 북한의 경우에도 국제사회의 지원이 북한사회에 어떤 영향을 미쳐왔는지에 대한 분석이 이루어질 수 있어야 한다. 또한 지원의 전 단계에서 지원국과 수혜국간에 의견을 개진할 수 있는 통로가 열려있어야 한다. 이를 통해서 지원의 목표나 결과가 왜곡되지 않도록 조정하는 노력이 필요하다.

다섯째, 주민들의 자발적인 참여를 지속적으로 이끌어 내기 위한 방안이 모색되어야 한다. 대부분 사례의 경우 지역단위

---

116) Jude Howell, "Prospects for NGOs in China," *Development in Practice*, Volume 5, Number 1. London: Oxfam, 1995.

주민들의 적극적인 참여가 수반되어야 성공하며, 이는 자체적인 의식변화가 필수적이다. 그러나 북한의 경우에는 체제가 안고 있는 근본적인 한계로서 개인들의 의사수렴이 매우 어렵다는 점과 사적소유 및 시장 활성화 등에 관한 개인들의 의식변화에 대해 수용이 어렵다는 점을 들 수 있다. 사업의 효율적인 진행을 위해서는 비정부기구들의 활동이 보다 활성화되어야 하며, 이를 통해 수혜자의 수요 및 의견이 적시에 반영되도록 하여야 할 것이다. 북한의 경제력 배양을 위한 기본적인 체계는 자력으로 힘을 기르기 위한 북한 내 민간인들의 경제활동이 주류가 되어야 한다. 이를 통해 농민의 생산의욕과 창의력의 발휘되도록 해야 할 것이다. 그러한 사례는 중국의 개혁·개방이후 가족농으로의 전환으로 쌀 생산량이 5년만에 30-40% 증산된 데서 알 수 있다.<sup>117)</sup> 단기적으로 북한의 경우 기존의 소유체계를 유지하면서 협동농장 단위의 자율성을 부여하는 방안으로 생산성 향상이 모색될 수 있을 것이다.

여섯째, 북한당국이 중점을 두고 추진하고자 하는 분야에서의 다양한 개발구호사업을 개발한다. 북한은 종자혁명과 감자농사혁명을 중시하고 있으며, 이모작(두벌농사)의 면적을 확대하고자 한다. 메기 등 양어사업과 축산산업에도 큰 관심을 갖고 있다. 또한 토지정리사업, 수로공사 등 대자연개조사업, 문화후생 및 보건사업도 중요시하고 있다. 따라서 이러한 분야에서 소규모의 실험사업(pilot project)을 다양하게 추진하고 이를 지역단위로 확대시켜 나가야 할 것이다.

일곱째, 분야별 지원의 전문화를 통한 효율화를 기해야 한다. 분야별 비정부기구 및 정부, 국제기구간의 협력강화를 통해 서방의 일방

117) 농업사회발전연구원, 「남북한 농업기술 교류·협력방안 연구」, 통일연구원주관 협동연구, 2000.

적인 기술지원보다는 현지에 적합한 대안제시 및 기술지원을 실시하는 것이 바람직하다. 이를 통해서 세부분야별 프로젝트 사업을 전문화하는 것이 필요하다.<sup>118)</sup> 따라서 국내의 대북지원민간단체협의회를 중심으로 농업, 보건, 환경 등 세부분야별 위원회를 구성하고, 민간단체 및 관련부처 실무자와 전문가들간의 긴밀한 협조체계가 구축되어야 하며, 관련 국제기구 및 외국의 비정부기구들과의 연대가 모색되어야 한다.

여덟째, 개발구호의 과정에서 성별 차별의 문제를 인지하고, 성인지적 관점(Gender and Development)에서 여성들의 참여를 적극 장려하여야 한다. 일반적으로 여성은 구조화된 사회차별로 인해 빈곤의 직접적인 피해자이나, 빈곤의 문제를 해결하기 위한 개발과정에서 제대로 평가받지 못하여왔다. 여성은 어린이, 노인과 함께 주요취약계층으로 지원의 대상이기도하나, 개발과정에서 매우 중요한 역할을 수행할 수 있는 실행주체이기도 하다. 따라서 개발구호사업의 계획, 실행, 평가의 과정에 여성들의 참여를 확대함으로써, 사업의 효율성을 증대시킬 수 있을 것이다.

---

118) 한국국제협력단(KOICA)의 개도국에 대한 개발협력사업은 프로젝트방식으로 진행된다. 프로젝트사업이란 개발도상국의 경제, 사회개발 및 복지향상에 기여하기 위하여 시설물 건축, 물자공여와 전문가 파견, 연수생 초청 등의 개별사업요소를 상호연계하여 지원하는 사업형태로, 사업의 발굴, 지원, 실시, 평가까지의 전체과정을 개도국 정부의 정책, 경제, 정치상황과 사업대상지의 조건 등을 종합적으로 고려하여 계획적이며, 체계적으로 이루어지게 되며, 통상 2년에서 5년정도 소요된다. 사업기간중 수원국(사업대상 개발도상국)은 우리나라 전문가 파견, 수원국 인력 초청연수 등을 통해 자국 실정에 적합하고 필요한 기술과 프로젝트의 자체 운영 및 관리능력을 배양받게 되며, 필요한 시설과 기자재 등을 제공받게 된다. 소요경비는 원칙적으로 양국정부가 공동부담하도록 하며, 대체적으로 수원국 정부는 토지, 현지인력 및 건물 등을 부담하게 되고, 지원국은 인적, 물적협력 수단을 제공하게 된다.

## 나. 세부방안

### (1) 농업개발분야

북한 외무성 부상 최수현은 2000년 6월(6.20~21) 스위스 제네바에서 개최된 ‘북한의 농업회복과 환경보호’(AREP)에 관한 제2차 UNDP회의에서 농업지원을 호소하였다. 북한은 연간 곡물수요량을 450만 톤으로 예상하고, 비료 및 농약조달 비용으로 4.억 4,000만 달러(2000~2002)가 소요될 것이며, 식량지원과 별도로 이중 국제사회에 2억 5,000만 달러의 지원을 요청하였다.<sup>119)</sup>

농업개발지원은 북한당국이 관심을 갖고 있는 사업을 중심으로 추진되는 것이 바람직하다. 즉 비료, 농약, 비닐박막, 농기계·기구 등 영농자재와 종자·종묘·종축지원과 북한정권이 중점과제로 적극 추진하고 있는 감자증산, 이모작재배, 종자개량, 농지개량 사업을 우선 지원하는 것이 투자효율을 높일 것이다. 북한은 식량난 극복의 방법으로 밀, 보리 등 이모작에 상당한 기대를 하고 있다.<sup>120)</sup> 황해도 평산군 내 협동농장이 “이모작 농사를 실속있게 할 데 대한 당의 의도를 높이 받들고” 가을 밀·보리 심기를 잘하고 있다고 보도하였다. 북한이 지금까지 이모작(두벌농사) 작물의 다양화 및 재배면적을 확대했다고 보도하고 있으나, 일부지역에서 일부작물만 이루어지고 있다. 또한 두벌농사 작물의 구체적인 작황에 대한 선전이 전혀 없다는 점에서 북한의 이모작은 외형상으로는 차질 없이 추진되고 있는 것으

---

119) 비료, 농약 등 농업지원 투입사업으로 1.6억 달러, 농촌재건사업 3,900만 달러, 산림 및 환경사업 3,300만 달러, AREP 지원 및 능력개발사업으로 1,800만 달러를 요청하였다.

120) 『조선중앙방송』, 1997.10.26

로 보이나 실질적으로는 그 성과가 크지 않은 것으로 분석된다.<sup>121)</sup> 따라서 북한의 두벌농사에 맞는 재배 농법 및 북한 기후조건에 적응할 수 있는 새로운 품종개발 등이 추진되어야 한다.

김정일은 농촌지원사업에 군대를 동원('97.4, '98.2,4)하는 혁명적 조치를 취하고 이들 부대에 과견지역의 종자 및 비료, 영농기재 확보와 저수지·관개시설의 정비 권한을 부여하였다. “전당, 전군, 전민이 총동원되어 당이 제시한 올해 알곡생산 목표를 기어이 점령하여야 한다”고 밝힌 바 있다.<sup>122)</sup>

북한의 식량증산사업뿐만 아니라 북한이 외화를 획득할 수 있는 사업을 추진하도록 지원할 필요가 있다. 즉 산지가 많고 북한의 저렴한 우수인력 유휴노동력을 이용하고 외화가득률이 높으며 생사 수출 시장이 넓은 양잠사업을 확대 지원하면 연간 1억 달러를 수입하는 남한생사 수입도 대체할 수 있고 농가소득을 높일 수 있다는 점에서 남북이 농업협력사업 방식으로 추진할 수 있을 것이다.

북한은 1996년 8월부터 축산진흥정책을 전지역에 걸쳐 시행해 왔다. ‘풀과 고기를 바꾸라’는 것이 김일성의 유훈<sup>123)</sup>이고 당의 축산정책이라고 강조하면서 산악지대 협동농장들에 대해 돼지·소·염소·양 등을 순환식으로 이동방목할 것을 권장한 바 있다. 김정일 자강도 현지도(98.1.16~21)이후 각 도 농촌경리위원회를 중심으로 풀밭조성 사업에 나서는 한편 풀밭조성사업과 풀 먹는 집짐승 기르기를 촉구하여 왔다. ‘집짐승 기르기의 성과를 내기 위해서는 산과 골짜기를 끼고 있는 모든 군과 협동농장, 공장, 기업소가 앞장서야 하며, 농가세대는 물론 노동자 세대와 사무원 세대들도 이에 적극 동참해야 한

121) 통일부 정세분석국, 주간 북한동향 제492호, pp.16~18.

122) 『로동신문』, 1998.5.29.

123) 『민주조선』, 1997.8.

다'고 강조하였다.<sup>124)</sup> 따라서 소규모 단위로 가축사육을 지원하는 방식의 지원이 추진되어야 한다. 또한 일부 국제기구 및 비정부기구들이 농촌개발사업으로 추진하고 있는 바와 같이 개별농가에 가축을 분양해 주고, 가축의 증식분을 다른 농가에게 지원하도록 하는 방식으로 지원의 범위를 확대하는 것은 바람직한 개발구호의 방안이 될 것이다.

남한과의 농업생산 기술의 협력 실현이 조기에 이루어져야 한다. 남한의 벼를 비롯한 식량작물의 우수품종을 북한에서 지역 적응시험을 통하여 북한의 적지에 보급하는 일과 다수확 재배기술을 남북한이 공동으로 추진할 수 있을 것이다. 또한 남북한 농업 인력·문화·종자의 상호교류, 공동연구, 공동농업연구, 공동개발 등은 모든 물적 농업지원협력의 바탕이 되는 것으로 지속적으로 추진되어야 하며, 이러한 협력사업은 전문분야별 기관에서 종합적으로 추진되어야 한다.

## (2) 보건위생분야

식량난이 완화되면서 영양상태가 다소 호전되기는 하였으나, 전반적인 보건의료체계의 미흡, 식수 및 위생상태의 불량으로 인한 북한 주민들의 보건상 위협은 아직도 심각한 수준으로 평가된다. 장기적인 식량부족으로 인한 건강악화로 인해 주민들의 필수약품 수요는 매우 긴급한 실정으로 알려지고 있다. 보건위생분야의 대북지원은 질병 치료를 위한 의약품지원, 의료기자재의 지원 등을 중심으로 이루어져 왔으며, 북한당국은 예방접종사업 및 보건서비스를 위한 의약품과 기자재를 국제사회에 의존하여 왔다.

---

124) 『로동신문』, 1997.10, 『계간 북한동향』, 1198.6, p. 137에서 재인용.

북한의 상황을 고려할 때 중·단기적으로는 전반적인 북한의 보건 및 위생상황을 개선할 수 있는 복합적인 지원들이 이루어져야 할 것이다. 그러나 북한당국의 국제사회에 대한 의존도만을 심화시켜주는 방식의 지원은 위험하며, 다양한 방법으로 자체적인 역량형성 노력을 유도하기 위한 방식으로 지원이 추진되어야 할 것이다. 또한 국제사회의 지원이 북한당국의 전반적인 의료보건체계를 재건하기에는 제한적일 수밖에 없으며, 북한의 사회체계가 명분과는 달리 계층별 차별이 심각하다는 점에서 북한당국에 대한 대규모 의약품지원 및 현대화된 의료기자재의 지원은 의도하는 목표와는 다른 결과를 초래하게 될 것이다. 따라서 취약계층을 대상으로 한 보건의료지원 프로그램을 적극 개발하여 추진하여야 할 것이다.

전반적인 보건위생상황을 개선하기 위한 지역단위의 사업들이 실시되어야 하며, 효율성을 높이기 위해 보건위생 교육사업이 병행되어야 한다. 즉 안전한 식수 및 위생적인 화장실 개선, 지역단위 방역사업을 저비용으로 추진할 수 있는 방안을 마련하여야 할 것이다. 이를 통해서 전반적인 위생환경을 향상시켜나가야 할 것이다. 취약계층을 위해서는 영양식 공급을 지역단위별로 생산하여 공급할 수 있도록 지원하는 것도 필요하다.

대북 보건의료지원에서 중요하게 다루어져 할 한 분야로는 여성들의 문제를 보다 진지하게 검토하고 이들을 주요 지원대상뿐 아니라 지원과정에서 주요한 참여자로 인정하여야 한다. 여성은 출산과 가정건강의 주요 책임자이기 때문에 이들에 대한 적절한 교육은 지원의 효과를 제고하기 위해서는 필수적인 것이다.

출산과 관련하여 여성들의 보건상 문제점을 해결하기 위한 개발구호사업은 현실적으로 매우 시급한 상황이며, 모자보건관련 사업이 추진될 경우 인도적인 차원에서 지속적으로 추진될 수 있는 사안이다.

북한은 식량난 이후 여성들의 출산율이 급격히 감소하면서 최근 들어 여성들의 출산을 적극적으로 장려하고 있으며 여성들의 낙태수술을 금지하고 있다. 북한은 1998년 제2차 전국어머니대회(9.28~29)에서 다산을 강조한 이후, 여맹 전원회의, 국제부녀절(3.8) 보고대회 등을 통해 다산을 적극적으로 장려하고 있다. 북한은 “여성들이 후대들을 주체혁명위업의 계승자로 훌륭히 키우는 것은 조국의 부강과 민족의 번영을 위한 중요한 사업”이며, “많은 후손을 낳아 김정일을 결사옹위하는 총폭탄으로 키워야 한다”고 촉구하였다.<sup>125)</sup> 이는 식량난으로 인한 여성들의 출산기피, 영아사망으로 인구증가율이 둔화되고 있는 상황에서 적극적인 인구증가정책으로의 전환을 의미한다. 이러한 상황에서 적절한 가족계획 수단을 제공하지 않고 있기 때문에 임신관련 여성의 보건상 위험이 증가하고 있다. 따라서 북한당국의 현실적인 필요를 수용하면서, 여성들의 건강상 위험을 최소화할 수 있는 방안으로 지원이 이루어져야 할 것이다. 즉 임신·출산부에 대한 영양 및 의료지원을 강화하는 한편, 적절한 가족계획의 방법을 제공할 수 있는 프로그램을 마련하여야 할 것이다. 이러한 사안들은 영유아의 건강문제와 직결되어 있다는 점에서도 매우 중요하다.

### (3) 환경분야

북한은 1996년 10월 「국토관리총동원 월간」을 설정한 이후로 매년 봄(3~4월)과 가을(10~11월)로 나누어 국토관리사업을 실시하고 있다. 이는 주로 도로·하천보수, 식수, 제방정비 등을 통해 자연재해 복

125) 2000.3.7. 인민문화궁전에서 열린 「국제부녀절」(3.8) 90주년 기념중앙보고대회는 중앙방송, 평양방송 및 중앙TV를 통해 실황중계(16:00)되었다. 통일부 정보분석국, 「주간 북한동향」, 제477호, pp. 5~7.

구 및 예방을 하기 위한 것이다. 또한 "땀나무림, 경제림, 용재림 조성에 선차적 관심을 돌리면서, 나무종자 따기와 나무모 생산을 위한 물질 기술적 토대를 갖추는 사업을 추진하면서, 기관, 기업소, 마을, 도로 주변에 쓸모 있는 나무를 심고 깨끗한 환경을 마련하기 위한" 사업이다. 상습 홍수지역인 평북 운전군과 박천군 등에서 홍수 예방을 위한 배수로공사를 토지보호사업의 일환으로 추진했다고 보도한 바 있다.<sup>126)</sup> 북한은 1971년 제정된 식수절(4·6)을 1999년 도시경영 및 국토환경보호상 명의로 3월 2일로 변경하면서, 식수기간을 확장하여 조림사업을 강화하고자 하고 있다.

북한은 1986년 4월 「환경보호법」을 채택하고, 10월 23일을 국토환경보호절로 선포하였으며, 주요도시 및 공업지구에 수십 개의 관측소를 설치하여 환경상태를 일상적으로 분석하고 있다고 환경보호에 대한 관심을 대외적으로 부각시켜 왔다.<sup>127)</sup>

북한은 1998년 7월 김정일의 「대자연개조구상」<sup>128)</sup>에 따라 규모가 협소한 뚝배기 등을 정리하여 농업생산성을 증대시킨다는 목적 하에 토지정리사업을 추진하여 왔다. 이를 위해 농업성을 비롯한 중앙기관, 각 도 돌격대, 군이 참여하는 등 국가적 차원의 자재 및 노동력 지원 하에 전군중적인 운동을 전개하여 왔으며, 동절기 및 농한기를 이용하여 토지정리사업을 북한 전역으로 확대할 것으로 평가된다.

이와 같이 북한당국이 수해 등 자연재해 예방 및 환경보호차원에서 실시하고 있는 농경지 복구 및 토지정리사업과 식수사업을 위한 국제사회의 관심이 제고된다면 환경분야의 개발구호사업은 적극적인

126) 「중앙방송」, 2000.3.2. 통일부 정보분석국, 「주간북한동향」, 제479호, p. 31.

127) 통일부 정보분석국, 「주간 북한동향」, 제490호, pp. 21~22.

128) 「로동신문」(1998.7.29)은 "김정일이 강원도 토지정리개간사업을 본격적으로 벌인 과업은 '김정일의 웅대한 대자연개조 구상'"이라고 보도하였다.

로 추진될 수 있을 것이다. 농업기반 복구사업, 수리관개 개선사업, 조림사업 등은 장시간 많은 인력을 집단으로 동원하는 사업에 대하여 노임을 양곡으로 지급한다면 식량난을 겸하여 해결할 수 있다.

따라서 북한 내에서 자체적으로 적합한 묘목을 개발하고 키워낼 수 있도록 기술 및 물자지원을 추진해야 할 것이며, 이를 통해서 식목사업이 협력사업의 형태로 발전될 수 있을 것이다. 북한이 명분만이 아닌 실질적인 환경보호사업을 진행할 수 있도록 관련 국제기구의 지역협력사업에 북한의 참여를 적극적으로 유도하여야 할 것이다.

## V. 결론

지난 6년여 동안 추진된 국제사회의 대북 인도적 지원은 북한당국의 중앙배급체계를 통해 배분될 수밖에 없는 실정이었기 때문에 근본적인 한계를 안고 있었으나, 최소한 대량아사의 위기상황은 막고 있다는 점에서 대북 인도적 지원의 의미를 부여할 수 있을 것이다. 1995년 수해를 계기로 자연재난지역에 응급구호의 성격으로 대북 지원이 추진되었으나, 시간이 경과하면서 북한의 위기상황이 단순한 자연재해뿐 아니라 구조적인 문제점으로 인한 복합위기(Complex Emergency)상황으로 규정되게 되었다. 따라서 국제사회는 재해의 복구와 함께 북한의 자체 역량 형성을 돕기 위한 개발사업들을 시도하게 되었다. 그러나 북한당국은 구조적인 문제점을 인정하기보다는 ‘일시적인’ 어려움이라는 이유로 개발지원에 대한 적극적인 논의를 회피하여 왔다. 다만 유엔개발계획 등을 통한 대규모의 개발지원만을 기대하여 왔으나, 별다른 진전을 이루지 못한 실정이다. 이와 같이 국제사회의 대북 인도적 지원에서 아직까지도 식량, 의약품 등 단순물자 지원이 상당한 비중을 차지하고 있으며, 실질적인 의미의 개발 지원은 소규모로 진행되어 왔다.

남북관계의 개선과 북한의 대외관계 개선으로 앞으로 북한에 대한 국가간 지원 및 경제협력이 증대될 것이나, 단기간 내 북한이 처한 어려움이 해결되기는 어렵다. 또한 북한당국이 정치적 명분과는 달리 계층별 차별을 유지하고 있다는 점에서 특정지역 및 취약계층의 인도적 위기상황은 상당기간 지속될 것으로 전망된다. 하지만 북한당국이 이전과 같이 국제사회의 지원을 중앙배급체계를 보완하는 방식으로 활용할 경우 근본적인 문제해결은 기대할 수 없을 것이다.

향후 국제사회의 지원은 북한사회의 자체 역량을 형성시키기 위한 방향으로 추진되어야 한다. 즉 지역사회단위의 개발사업을 개발하고 확대하여 주민들의 자발적인 참여를 최대한 유도하여야 할 것이다. 이제까지 서방의 개발지원이 추진되어 온 제3세계국가와 동구권의 사례를 보면, 수혜자의 자발적인 참여를 이끌어 내지 못하는 경우에는 문제해결에 별 다른 도움을 주지 못하는 것으로 나타난다. 따라서 향후 대북지원은 지원의 주체(국제기구, 개별국, 비정부기구)와 지원의 대상이 북한의 자체 역량형성이라는 공동의 목표를 위해 충분한 인식의 공유와 참여가 이루어져야 할 것이다.

국제사회의 대북지원이 북한의 근본적인 역량 형성을 위한 지원이 되기에는 역부족일 수밖에 없는 것이 현실이다. 즉 이제까지 북한내 농업복구를 지원하기 위하여 국제사회는 비교적 소수의 특정지역에 대한 생산투입물을 잠정적으로 지원하거나, 새로운 경작법, 종자, 농법을 실험하기 위해 특정 협동농장과 협력하는 사업을 소규모 단위로 추진하여 왔다. 향후 이러한 농장단위 실험 및 변화를 지역 및 국가적 지원, 연구정책 및 사업으로 연계한다면 상당한 영향력을 갖게 될 것이다. 또한 중단기적으로 발생하게 될 인도적 위기상황에 대한 대안을 마련하기 위해서는 국제사회의 개발구호가 다양하게 지속되어야 할 것이다. 개발구호는 응급구호와는 달리 지원의 사회적 영향력을 충분하게 감안하여 중장기적인 목표 하에서 추진되어야 한다. 또한 단순한 경제개발의 차원에 그치지 않고 사회개발의 차원에서 이루어져야 할 것이다.

## 참고문헌

### <국문 문헌>

- 김운근. “북한농촌의 현실과 민간단체의 역할.” 「북한농촌재건과 민간협력사업의 방향」 새마을운동중앙회 통일새마을운동 세미나. 2000.7.4.
- 농업사회발전연구원. 「남북한 농업기술 교류·협력방안 연구」. 통일연구원주관 협동연구. 2000.
- 문정인·배종윤. “한국 공적개발원조(ODA)의 문제점 및 개선방안.” 「경제정책연구」제2권 제2호. 2000.
- 이금순. 「국제기구 및 비정부기구의 인도적 지원 사례」. 서울: 통일연구원, 1997.
- \_\_\_\_\_. 「국제사회의 대북 인도적 지원현황: 북경 NGO회의(1999.5.3~5) 참가보고서」. 서울: 통일연구원, 1999.
- 이윤환 외. 「국내민간단체의 대북 보건의료지원의 효율성 제고를 위한 정책방안」. 아주대학교 의과대학 예방의학교실 북한보건의료지원연구팀. 2001.1.
- 이종무. “대북 인도적 지원의 현황과 과제.” 동경 국제 NGO 대회 발제문, 2000. <http://www.ksm.or.kr/frame719.htm>.
- \_\_\_\_\_. “보건의료분야 민간대북지원에 관한 정부의 입장.” 대북지원 민간단체협의회 워크샵. 2000.9. <http://www.kwfw.or.kr>.
- 좋은벗들. 「북한사람들이 말하는 북한이야기」. 서울: 정토출판사, 2000.

<영문 문헌>

- Amnesty International. *Democratic People's Republic of Korea Persecuting the Starving: The Plight of North Koreans Fleeing to China*. ASA 24/03/00. December 2000.
- Nicole Ball, *Pressing for Peace: Can Aid Induce Reform*. 1992..
- Jon Bennett. *North Korea: The Politics of Food Aid*. Overseas Development Institute, Relief and Rehabilitation Network Paper, March 1999. <http://www.reliefweb.int/>
- InterAction. *International NGO Conference on Humanitarian Assistance to the DPR Korea: Past, Present and Future*, May 3~5, 1999, Beijing, China, Conference Proceedings.
- Rosalind Eyben. "What can Aid do for Social Development?" *Development in Practice*, Volume 5, Number 1, February 1995, pp.45~49.
- Paula Hoy. *Players and Issues in International Aid*. West Hartford: Kumarian Press, 1998.
- Sean Greenaway. *Post-Modern Conflict and Humanitarian Action: Questioning the Paradigm*.  
<http://www.reliefweb.int/library/documents/paradigm.htm>.
- Catharine Gwin, Joan M. Nelson, eds. *Perspectives on Aid and Development*. Overseas Development Council Policy Essay, No.22, 1997.
- Michael Maren. *The Road to Hell: The Ravaging Effects of Foreign Aid International Charity*. New York: Free Press, 1997.

- Andrew S. Natsios. *U.S. Foreign Policy and the Four Horsemen of the Apocalypse: Humanitarian Relief in Complex Emergencies*. Westport: Praeger, 1997.
- \_\_\_\_\_. *The Politics of Famine in North Korea*, United States Institute of Peace, Special Report, Aug. 1999.
- Oxfam. *The Oxfam Handbook of Development and Relief Vol. 1 ~ 3*. Oxford: Oxfam Publication, 1995.
- Claire Pirote. ed.. *Responding to Emergencies and Fostering Development: The Dilemmas of Humanitarian Aid*. London: Zed Books, 1999.
- R. Riddell and M. Robinson. *The Impact of NGO Poverty Alleviation Projects: Results of the Case-study Evaluations*. Working Paper 68, Overseas Development Institute, London, 1992.
- Sarah J. Tisch, Michael B. Wallace, *Dilemmas of Development Assistance: The What, Why and Who of Foreign Aid: Dilemmas in World Politics*(1994)
- Terje Tvedt. *Angels of Mercy or Development Diplomats: NGOs & Foreign Aid*. Trenton: Africa World Press, Inc, 1998.
- UNOCHA. *United Nations Consolidated Inter-Agency Appeal for Democratic People's Republic of Korea: January - December 2000*, November 1999. <http://www.reliefweb.int/>
- Janine R. Wedel. *Collision and Collusion: The Strange Case of Western Aid to Eastern Europe 1989~1998*. New York: St. Martin's Press, 1998.