

연구총서 03-21

대북 인도적 지원의 영향력 분석

이 금 순

통 일 연 구 원

대북 인도적 지원의 영향력 분석

목 차

I. 서론	1
II. 인도적 지원의 영향력 평가	4
1. 이론적 고찰 — 4	
가. 인도적 지원과 국제원조체계 · 4	
나. 빈곤퇴치와 개발지원 · 7	
2. 해외사례 평가 — 9	
가. 기근지역에 대한 인도적 지원 · 9	
나. 구사회주의권에 대한 지원 · 16	
3. 평가 지표 — 31	
가. 인도적 위기상황 완화 · 31	
나. 지역단위 역량 강화 · 35	
다. 경제성장 및 구조의 변화 · 36	
III. 인도적 지원의 북한사회에 대한 영향력 분석	39
1. 대북 인도적 지원의 추진실태 및 평가 — 39	
가. 국제사회의 대북 인도적 지원 · 39	
나. 우리의 대북 인도적 지원 · 44	
다. 추진과정 평가 · 52	
2. 정치적 영향 평가 — 57	
가. 원조외교정책의 변화 · 57	
나. 내부의 홍보논리 · 64	

- 3. 경제적 영향 평가 — 78
 - 가. 위기상황 완화 • 78
 - 나. 장마당과 경제개선조치 • 86
- 4. 사회적 영향 평가 — 89
 - 가. 지역단위의 역량 강화 • 89
 - 나. 외부세계에 대한 인식변화 • 94
 - 다. 외부의 지원에 대한 요구 형성 • 103

IV. 향후 연구과제 및 결론 106

참고문헌 108

◆

표 · 그림목차

<표 II-1> 중앙유럽 및 동유럽에 대한 G-24국가들의 지원약속(1990-1996)	
— 17	
<표 III-1> FAD/WFP의 북한 식량수급실태 평가	— 41
<표 III-2> 국제기구의 대북지원 현황(1995.9~2003.12.3)	— 43
<표 III-3> 민간 대북지원 규제완화 조치경과	— 45
<표 III-4> 우리 정부 · 민간의 대북지원현황(1995.6~2003.11)	— 49
<표 III-5> 분야별 국내 대북지원 개요	— 51
<표 III-6> 우리측 대북지원의 국제사회 지원액 대비	— 52
<표 III-7> 국내민간단체의 지원창구와 연도별 지원액	— 63
<표 III-8> 북한의 연도별 식량사정 현황	— 80
<표 III-9> 북한어린이 영양장애 유병률 비교	— 82
<표 III-10> 예방접종률의 변화	— 83
<표 III-11> 대북지원관련 방북자 현황	— 103

1. 서론

1995년 수해로 시작된 국제사회의 대북 인도적 지원은 이제까지 9년 여 동안 지속되어왔다. 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 실정으로 평가되고 있다.²

대북 지원이 장기화되면서 인도적 지원의 한계와 문제점이 끊임없이 지적되어 왔다. 기타 위기지역과 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 국제사회의 인도적 지원이 취약계층에 대한 집중지원 방식이 아닌 특정지역과 계층에 대한 중앙배급제를 대신하는 등 북한당국의 정치적 이해를 도모하였다는 비난을 받아왔다. 2002년 10월 북한 핵 개발 계획이 알려지면서, 대북지원에 대한 근본적인 문제제기까지 이루어지게 되었다.

-
- 1 인도적 지원은 인도주의의 실현을 목표로 정치적 중립성, 형평성, 독립성을 기반으로 조건 없이 이루어지는 무상지원으로 규정할 수 있으나, 실제로는 매우 포괄적인 의미로 사용된다.
 - 2 UNOCHA, “DPR Korea 2004 Consolidated Appeals Process”, <[http://ochadms.unog.ch/quickplace/cap/main.nsf/h_Index/CAP_2004_DPRK/\\$FILE/CAP_2004_DPRK_SCREEN.PDF?OpenElement](http://ochadms.unog.ch/quickplace/cap/main.nsf/h_Index/CAP_2004_DPRK/$FILE/CAP_2004_DPRK_SCREEN.PDF?OpenElement)>. (Nov. 29, 2003)

2 대북 인도적 지원의 영향력 분석

이제까지 북한당국이 국제사회가 제시하는 인도적 지원활동의 기본원칙(지원지역에 대한 자유로운 접근, 분배의 투명성 등)에 제약을 두어왔기 때문에 이를 둘러싼 국제사회와 북한당국간의 마찰도 피할 수 없었다. 일부 국제단체들은 대북 지원사업을 중단하고 철수하는 상황에까지 이르게 되었다. 초기에는 유럽구호단체를 중심으로 대북 인도적 지원이 이루어져 왔으나, 이제는 국내 민간단체들과 우리 정부의 활동이 크게 증대되었다. 이와 같이 인도적 지원의 추진과정에서 대북지원주체에 따라 지원의 목표와 방향이 다르게 나타나게 되었다.

인도적 지원이 수혜국의 사회변화에 어떠한 영향을 주는가를 체계적으로 분석하는 것은 인도적 지원의 효율성을 제고하기 위해 매우 중요한 과제이다. 그럼에도 불구하고 대북 인도적 지원이 북한사회에 어떠한 영향을 주어왔는지에 대한 연구는 여러 가지 현실적인 제약으로 인해 제대로 이루어지지 못하여 왔다. 기존의 연구는 주로 대북 인도적 지원을 둘러싼 국제정치적 역학관계에 대한 논의에 그치고 있다.

대북 인도적 지원의 실효성을 분석하기 위해 실제 지원의 투명성(transparency), 책임성(accountability), 접근성(accessibility) 등 인도주의의 기본원칙 및 목표가 준수되었는가를 평가하는 것은 매우 어려운 작업이다. 특히 북한과 같이 안보상의 이유로 자유로운 접근과 주요 사회통계지표들을 허용하지 않는 경우 지원의 실효성을 분석하기가 쉽지 않다. 그러나 최근 인도적 지원 환경에 있어서 진전이 이루어지고 있다는 점에서 국제사회의 대북지원이 북한사회구조에 미친 영향을 평가할 수 여지가 확보되고 있다고 보인다.

인도적 지원이 북한사회의 변화에 미치는 영향을 분석하기 위해서는, 일반적으로 인도적 지원이 수혜국의 사회구조에 어떠한 영향을 미치는가를

검토해 볼 필요가 있다. 인도적 위기상황에 대한 기존 사례를 참고로 인도적 지원의 사회적 영향력을 평가하기 위한 고려사항 및 접근방법을 검토하고자 한다. 북한의 상황은 기타 인도적 위기지역과는 달리 매우 특수한 문제점들을 안고 있다. 즉 대북 인도적 지원평가를 위해서는 일반적인 인도적 위기상황지역의 문제와 사회주의체제가 안고 있는 근본적인 제약을 동시에 감안하여야 한다. 이러한 점에서 아프리카의 기근지역에 대한 국제사회의 인도적 지원사례와 탈냉전이후 동구권 및 구소련지역 등에 대한 서방의 지원사례에서 발견된 논쟁점들과 영향력 평가를 살펴보고자 한다.

또한 국제지원의 영향력 평가를 위해 사용되는 지표관련 쟁점들을 체계적으로 분석하게 될 것이다. 흔히 경제성장(빈곤퇴치), 사회적 형평성, 사회복지수준, 여성과 어린이의 참여도, 정치적·경제적 자유 등이 고려사항으로 되고 있다. 실제로 정책상 지원의 목표에 따라 평가의 지표가 개발되고 있어, 지원을 관리하는 기관 및 집행관련 지역단위의 역량평가가 필요하다.

본 논문은 국제기구(UNOCHA), 개별국의 해외지원기관(유럽연합의 ECHO, 미국의 USAID), NGO들의 사업평가 보고서를 분석하고, 북한에 상주하면서 대북지원사업을 집행해 온 기관 및 단체의 실무자와의 간담회 등을 통해 북한의 변화를 추적하였다. 또한 최근 입국한 탈북자와의 간담회를 통해 북한사회의 분야별 세부사항을 점검하고자 하였다. 북한과의 협력 사업을 추진해 온 국내외 NGO들과의 협력을 통해 지원과정상 변화를 파악하고자 하였다. 대북 인도적 지원의 영향력 평가는 국제사회의 대북 인도적 지원의 방향을 재검토하고 효율적인 지원방안을 수립하는 데 유용한 정책자료로 활용될 수 있을 것이다.

II. 인도적 지원의 영향력 평가

1. 이론적 고찰

가. 인도적 지원과 국제원조체계³

인도주의는 정치, 이념, 인종, 종교 등을 떠나 위험에 처해 있는 사람들의 고통을 덜어주고 그들의 복리증진을 위해 노력하는 행위로 규정된다. 인도주의가 국제관계에서 갖는 의미는 인간의 존엄성에 대한 재확인으로서 인간의 가치가 그 어느 가치보다 우선한다는 것이다.

인도적 지원은 인도주의의 실현을 목표로 정치적 중립성·형평성·독립성을 기반으로 조건 없이 이루어지는 무상지원으로 규정할 수 있다. 그러나 인도적 지원은 일반적인 국제지원의 한 형태라는 점에서 국제원조체계의 틀 안에서 이해하는 것이 바람직하다. 국제지원체계는 냉전시대 동안 발전된 것으로, 강대국들이 재정지원과 식량지원 등 공적 개발원조(Official Development Assistance)를 이념이 다른 국가에게는 제한함으로써 명백한 이념대립의 틀 안에서 이루어져 왔다. 따라서 국제원조의 실질적 효과에 대한 논의는 공적개발원조의 목표 및 전략에 대한 평가와 연계되어 있다. 이로 인해 지원의 평가는 이론적으로나 현실적으로 평가 상 논란의 여지가

3 이금순, 「국제기구 및 비정부기구의 인도적 지원사례」(서울: 통일연구원, 1997)

많다.

그럼에도 불구하고 이제까지 개발도상국에 대한 공적개발원조를 이끌어 온 두 가지 기본가정은 자유민주정치체제하에서 진보적 발전은 경제성장을 가져온다는 근대화이론과 분쟁관련 위기상황과 같은 재난은 일시적인 혼란상황으로 혼란이 수습되면 곧바로 정상적인 발전이 재개될 것이라는 것이다. 국제지원체계에서 사적영역의 증대 필요성이 제기되어 오기는 했지만, 공적개발원조가 아직도 매우 중요한 비중을 차지하고 있으며, 이는 수혜국 내 강력한 정부조직의 존재 및 동의여부에 의해 크게 좌우되어 왔다.

그러나 1980년대 후반이후부터 공적개발원조 관련 기본가정들이 흔들리기 시작하였다. 1990년대에는 저개발국의 빈곤뿐만 아니라, 탈냉전이후 분쟁지역의 확대로 긴급구호를 필요로 하는 인도적 위기상황이 급증하게 되었다. 이에 따라 인도적 지원을 위한 재정적 부담이 한계에 달하게 되었다. 국제사회가 더 이상 재난을 일시적인 과도기 현상으로 간주할 수 없음을 인식하게 됨에 따라 국제원조에서 재난지역에 대한 응급구호의 중요성이 상대적으로 부각되게 되었고 국제구호체계도 발전하게 되었다. 인도적 위기상황에 대한 국제사회의 지원은 참여의 주체가 개인에서부터 비정부기구, 개별국의 원조전담기구, 국제기구 등 매우 다양하게 나타나고 있다.

국제구호체계의 주요한 특징은 지원기구들의 규정과 재정절차에 있어서 응급구호와 개발지원의 분리, 지원의 중립성을 보장하기 위한 지원기구들의 정치 및 군사기관들과의 분리시도, 주권국가의 지리적·정치적 국경의 중요성 부각으로 구호활동을 허락하는 현지국의 의지에 의한 인도적 활동의 제한 등을 들 수 있다. 이러한 특징은 인도적 위기상황 발생시 응급구호에 조건을 부가하지 않음으로써 지원의 중립성을 보장하고, 책임소재기관을 규정하여 수혜자의 소요산정과 자원배분을 수혜국의 정부가 맡도록

하기 위한 것에서 비롯되었다.

그러나 이러한 국제구호체계가 시간이 지나면서 실제적으로 매우 중요한 변화 경향을 보이게 되었다. 즉 탈냉전이후 분쟁으로 인한 인도적 위기 상황이 급증하면서 지원사업의 중립성과 개별국의 주권보호에 대한 관심보다 인권보호에 대한 새로운 국제적 권리와 의무가 중시되기 시작하였다. 이에 따라 국제구호체계를 국제현실에 맞게 개혁하고자 하는 시도가 있었으며, 구체적으로 구호와 개발지원을 연계하게 되었다. 이는 재난관리법을 원용한 것으로, 재난의 예방, 사전준비, 피해완화, 복구 등의 절차를 참고로 하여 인도적 지원이 단순한 사후지원에 그치지 않고, 향후 재난발생을 예방하기 위한 개발개념을 도입하는 적극적인 의미로 변화되었다.

그러나 이러한 일반재난관리방법을 정치적 위기상황 관리에 적용할 경우 현실적으로 위기발생에 대한 정보부족과 효율적인 정책을 입안하고 실행할 적절한 기관이 부재하다는 문제가 제기된다. 예를 들어 가장 불안정한 국가는 대체로 최저 개발국이며, 개발은 분쟁을 예방할 것이며, 분쟁 후 전통적인 개발정책은 정치적·사회적 회합을 가져다 줄 것이라고 가정되어 왔다. 하지만 이러한 예상과는 달리 지원이 국가의 해체를 가져오기도 하였다. 또한 부정부패·인권침해·불공정한 개발정책의 문제를 안고 있는 정부에게 지원이 주어질 경우 주민들에게 오히려 폐해가 될 수도 있다는 점이 현실적으로 제기되었다. 이에 따라 1980년대 후반부터 지원국이 수혜국 정부의 정치체제 및 인권개선을 지원의 전제조건으로 요구하기 시작하였다. 이러한 배경으로는 개발지원이 수혜국 국민들의 복지 및 안정에 실제로 기여하는가에 대한 문제점이 제기되면서, 개발지표 향상을 단순히 지속적인 투자를 정당화하기 위한 수단으로 이용하는 것이 바람직한가에 대한 논란이 제기되어 왔다. 이와 같이 지원수혜국의 정치환경이 지원목적의 실

현에 매우 중요한 정치적 변수로 작용하나 수혜국의 체제에 대한 정치적 평가는 인도적 지원의 중요한 원칙인 정치적 중립성과 객관성에 대한 도전을 의미하기도 한다.

나. 빈곤퇴치와 개발지원⁴

1950년대와 1960년대 경제이론은 자본의 축적을 경제성장의 원동력으로 간주하고, 경제개발을 빈곤퇴치의 주요 수단으로 인식하였다. 대규모 공경제를 시장 및 사경제영역의 단점을 보완하는 것을 주요 방안으로 규정하였으며, 1960년대 말 성장의 속도가 매우 더디자, 기존의 빈곤퇴치 방안에 대한 신뢰가 저하되게 되었다.

1970년대 초부터 미국 및 양자간 지원기부국들이 빈곤층의 기본적 수요를 직접적으로 해결하기 위한 빈곤퇴치방안을 적극적으로 모색하기 시작하였다. 사회간접자본에 대한 투자를 중요시하던 세계은행도 빈곤문제를 직접적으로 해결하기 위한 노력에 관심을 갖고 지원하기 시작하였다. 또한 빈곤층을 대상으로 한 직접적인 개발구호가 본격적으로 진행되었다. 경제성장의 근본적인 장애가 개별국가의 법률 혹은 국제법과 선진국의 제도적 편견, 다국적 기업과 세계금융기구의 무분별한 이윤추구 행태에 기인한다는 인식이 확대되게 되었다. 이와 동시에 서방의 전문가들은 개도국의 정책과 관행을 비판하였다.

1980년 초부터 거시경제정책의 개혁을 전제로 한 지원이 시작되었으

4 이금순, 「대북 인도적 지원 개선방안 개발구호를 중심으로」(서울: 통일연구원, 2000)

며, 금융시장과 대외무역방면의 자유화와 거시경제안정화정책을 중요시하게 되었다. 정책개혁은 시장중심의 정책원칙을 강조하여, 국가의 개입보다는 시장경제를 통해서 경제성장이 이루어질 수 있다는 인식이 확대되었다.

1980년대 말부터 빈곤퇴치에 대한 접근의 차이를 보이게 되었다. 세계 금융질서 안정과 구조조정을 중시하는 한편, 이러한 과정에서 발생하는 경제위기의 장기화로 인한 사회적 어려움이 현격하게 발생하면서 비정부기구 및 국제기구들이 취약계층을 대상으로 한 보상프로그램과 안전망구축의 필요성을 제기하였다.

1950년대와 1960년대에는 개발지원이 주로 빈곤국의 성장을 저해하는 자본의 제약을 완화시켜 주기위한 자원의 이전으로 간주됨에 따라, 지원은 주로 대규모의 자본(사회간접자본)투자를 위한 대규모의 재정지원형식으로 이루어졌다. 1970년대 초에는 빈곤층을 위한 적극적인 지원을 전환하면서, 지원의 대상이 다양화되었다. 초기에는 농업과 총체적인 농촌개발, 후에는 인구, 보건, 교육 및 사회복지로 전환되었다.

1970년대 말부터 1980년대 초기에는 경제정책개혁의 초점을 두고 변화를 끌어내기 위한 조건부의 구조전환차관이 도입되게 되었다. 개발전략과 지원에 대한 인식의 변화와 함께, 지원의 영향에 대한 다양한 분석이 이루어졌다. 대개 지원프로젝트를 기획하고 집행하는 기부국의 기술을 집중적으로 분석하였다. 이후 심도 있는 사안이 논의되면서, 지원이 수혜국의 성장과 개발에 미친 광범위한 영향력을 분석하기 시작하였다.

지원의 영향력에 대한 우과의 비판은 대규모의 지원이 국가기관으로 전달되었기 때문에 효율적이고 지속적인 성장을 위해 유일한 원동력인 시장 및 사적경제영역의 발전에 오히려 심각한 장애로 작용하였다고 평가하였다. 대외지원이 반시장경제정책을 강화하고, 관료제와 비효율적인 공경제

확대를 야기한다는 것이다.

반면 좌파는 지원정책과 지원의 전제조건들이 빈부의 격차를 심화시키는 경제성장을 도모하였다고 비판하였다. 비효율성을 시정하기 위한 지원 기구들의 개혁조치가 빈곤과 불평등을 증대시키는 결과를 야기했다는 것이다. 실증적인 연구결과에 따르면, 지원이 개발에 미친 영향력은 좌파나 우파가 제기하는 것과는 달리 그다지 강력하지 않은 것으로 나타나고 있다.

지원이 효율적인 경제정책의 개혁을 끌어내지 못한 이유는 기부국들의 지원이 바람직한 정책집행을 적절히 보상하기 위한 방식으로 할당되지 못하였기 때문으로 평가된다. 좋은 실적에 대한 보상과 잘못된 행태에 대한 처벌이 개혁을 주저하는 수혜국에게 큰 차이를 줄 정도로 강력하지 못하였던 것으로 드러난다. 정치적 혹은 안보상의 이유로 기부국들은 개발에 대한 상당한 열의를 보이지 않는 국가들에게도 대규모의 지원을 지속하여 왔다.

내부적인 필요에 의해 지원기관들이 지원의 중단으로 인해 야기될 혼란을 두려워하여 방어적으로 지원을 실시하였다. 이로 인해 수혜국의 의도 및 행태를 긍정적인 것으로 조작하는 경향을 보여 왔다. 일반적으로 지원 의존율이 높은 경우에는 개발과정에 중요한 요소로 간주되는 지역단위 노력과 제도적 개발과 역량형성을 저해하는 것으로 나타난다.

2. 해외사례 평가

가. 기근지역에 대한 인도적 지원

정치적 복합위기상황(Complex political emergency)은 다변적인 정치

위기상황으로서 주요 인도적 문제를 안고 있는 지역을 말한다. 전 세계적으로 이러한 복합위기상황은 급속도로 확대되고 있으나, 상처와 문제의 근본요인을 치유할 자원은 크게 고갈되고 있다. 인도적 지원이 분쟁을 유지하고 오히려 지역 내 갈등을 부추기기도 한다.⁵ 아프리카에서도 분쟁과 식량난이 지속되어 온 지역은 수단, 에티오피아, 에리트리아, 디부티, 소말리아, 우간다, 케냐, 탄자니아, 르완다, 부룬디가 속하는 중북부 및 동북부 아프리카지역(The Greater Horn of Africa)이다.⁶

이들 지역의 분쟁은 지역, 국가, 지방단위 등 다양한 차원에서 생성된 것으로 매우 복잡한 양상을 보이고 있다. 이러한 분쟁으로 인해 많은 수의 난민이 발생하게 되었고, 이들에 대한 응급구호차원의 지원이 수십 년간 지속되어 왔다. 그렇다면 이들 지역에 대한 인도적 지원의 결과는 어떻게 규정되고 있는지를 살펴 볼 필요가 있다.

중북부 및 동북부 아프리카 지역은 인도적 지원, 특히 창의적인 위기 대응을 실험하는 장이 되어 왔다. 지난 십여 년 동안 에티오피아와 에리트리아에서 반군치하의 지역의 국경작전, 수단에서는 지원을 위한 접근 협상 지속, 르완다와 소말리아에서는 군사력 사용 등 분쟁상태의 민간인을 지원하기 위한 노력들이 이어져 왔다. 이들 지역에서 지원의 부정적인 영향은 이 지역이 안고 있는 근본적인 한계에 기인하기도 한다. 이들 지역은 자연 재해지역일 뿐만 아니라 기근이 분쟁으로 인해 더욱 악화된 지역이다. 인도적 지원의 결과는 지원기관의 현지요원들의 평가가 정기적으로 이루어지

5 Michael Maren, *The Road to Hell: The Ravaging Effects of Foreign Aid and International Charity* (New York: Free Press, 1997).

6 John Prendergast, *Frontline Diplomacy: Humanitarian Aid and Conflict in Africa* (Boulder, Co.: Lynne Rienner Publishers, Inc, 1996)

는 것이 바람직하다. 지원의 영향에 대한 평가가 투명하게 이루어지는 것이 바람직하지만, 현실적으로 모금 등 내부적 고려사항 등을 감안할 때는 쉽지 않은 작업이다.

아프리카 인도적 위기지역에 대한 지원과정에서 나타난 문제점들은 다음과 같다.

첫째, 유엔기구, 개별국의 원조전담기관, 비정부기구와 같은 지원기관들은 대량의 식량 및 의약품 등의 구호품을 지원대상에게 전달하는 것이 이들 생명을 살리는데 중요한 역할을 하고 있다는 것을 홍보하기 위한 지속적인 압력을 안고 있다. 따라서 지원대상에 대한 물량지원평가(logistical targeting)가 지원에서 가장 중요한 시안이 되어 버렸다. 예를 들어 천 톤의 지원물자가 천 명의 생명을 구했다는 식의 논리이다.

모금우선을 위한 보고서들은 지원의 질적 평가보다는 양적평가에 치중하였고, 지원물자의 규모를 성공의 척도로 제시하는 경향을 보였다. 르완다의 경우, 위기상황에 대한 국제적 관심이 고조되면서 지원기구간의 경쟁으로 인해 활동보고서가 지원의 긍정적인 측면만을 강조하려는 경향을 보이면서 객관성을 결여하게 되었다. 또한 ‘성공문화(culture of success)’가 확대되면서, 모금경쟁에 직면한 다수의 지원기구들은 단기계약을 지속시키기 위해 사업과정상 의심스러운 부분은 언급은 피하고 성공사례만을 강조하게 되었다. 지원기관들은 흔히 평가를 사업단위에서만 실시하고, 광범위한 사업결과평가는 보류하였으며, 결과를 식량, 의약품, 워크샵 개최 등 투입물(Input)에 의해 평가하는 경향을 보였다.⁷ 이는 단적으로 지원의 결과 및 영향을 인도주의 원칙중심보다는 자원중심으로 평가하는 것을 반영한다.

7 Ibid., p. 4.

예를 들어 지원대상선정과 관련하여 지원이 위기상황의 피해자에 대한 지원으로 이루어진다고 한다면 이와 병행하여 군인이 구호를 받는 것을 묵인할 수 있으나, 군인이 유일한 수혜자라고 한다면 문제가 되는 것이다. 지원 물품의 전달(logistics-driven)에만 목표를 두게 될 경우 복합위기상황을 예방하고 종료시키는 문제는 무시되기 쉽고, 대신 얼마나 많은 규모의 수혜자에게 지원이 이루어지는가를 중요시하게 된다. 많은 기관들은 기근지역에 대한 구호를 이와 같이 물품전달에만 치중할 경우 기근의 정치군사적 역학관계에서의 함의를 무시하게 되며 기근상황을 초래했거나 심화시키는 비효율적인 지역역학 관계를 더욱 악화시킬 수 있다.

기근상황은 지원기구들에게 매우 좋은 모금의 기회가 되어 왔다. 지원기구의 활동을 지속하고 확대시키기 위해 위기상황을 언론에 보도하면서, 언론은 최악의 상황을 보여줄 수 있는 사진에 집착하게 된다. 이러한 것은 ‘재난 포르노그래피(disaster pornography)’라는 비난을 받을 만큼 선정적인 경향을 보인다.⁸ 모금을 위해서 지원기관들은 복합위기상황을 기뻐하거나 최근 경우 전쟁으로 인해 일시적으로 발생한 단순기근으로 부각시키고자 한다. 이와 같은 ‘동정의 정치(politics of pity)’는 재난으로 인한 고통만을 강조할 뿐 위기가 발생하게 된 정치사회적 원인을 고려하지 않는다. 1984년부터 1985년까지의 에티오피아 기근 구호를 경험했던 비정부기구들은 1993년부터 1994년까지 홍수가 발생하자 상황을 왜곡하게 되었다. 에티오피아의 약화된 정부당국과 비정부기구들은 ‘만성적인 식량부족(chronic food shortages)’을 ‘기근(famine)’으로 규정하고자 하였다.

위기상황에 대한 대응은 지원의 도구(tool)에 의해 크게 영향을 받는다.

8 Ibid, p. 5.

일반적으로 재난이 발생하면 대부분의 서방국가들이 식량 등 농산물잉여분을 비축하고 있으며 국내정치적으로도 잉여분의 소진을 통해 지역주민들의 이해에 부합할 수 있기 때문에 식량지원이 가장 긴급하게 이루어질 수 있다. 또한 제약산업들의 잉여의약품을 소진하고자하는 로비 압력과 자선물품에 대한 세금공제 등의 방식으로 대규모의 의약품지원이 이루어지고 있다. 또한 이와 같은 농산물과 의약품지원은 장기적으로 시장 확대라는 의미도 포함하고 있다는 점에서 단순한 인도적 지원에 그치는 것이 아니라, 정치적, 사회적 의미를 갖게 되는 것이다. 1994년 수단의 경우 내부의 농업생산성이 비교적 양호했음에도 불구하고, 외부의 대규모 지원이 이루어졌다. 위기상황 초기에는 모금이나 지원물량이 풍부하기 때문에 내부적으로 대응체계에 필요한 인력과 자원을 적절히 고용할 수 있으나, 이러한 지원이 급감하면 대응체계의 조정이 매우 어렵게 된다. 또한 재정집행의 우선순위가 내부의 긴급도에 의하기 보다는 외부적으로 결정되는 것도 심각한 문제이다.

인도적 지원이 많은 경우 미흡한 정치적 포용(engagement)을 만회하기 위한 수단으로 활용되며, ‘인도적 함정(humanitarian trap)’으로 규정되기도 한다.⁹ 르완다 대량학살이후 미국의 인도적 개입(humanitarian intervention)은 대량학살(genocide)을 예방하거나 중단시키지 못한 미국 정책의 실패를 만회하기 위한 것으로 평가된다. 르완다의 경우 식량지원 자체에 문제가 있었다기 보다는 지원된 식량이 정치적 문제가 있는 쪽에 주워졌다는 점이다. 복합위기지역에서, 대부분의 기부자가 정치적으로 곤란스러운 사안은 피하려하는 경향이 있다. 인도지원기구들은 위기의 근본적인 정치적 요인에는 개입하지 않으려고 하는 한편, 비정부기구들이 거시적인

9 Ibid, p. 8.

시안을 해결할 수 있는 능력과 임무가 있다고 과대평가하고 문제지역을 비정부기구에게 맡기는 경향이 있다는 비난도 제기되었다.¹⁰ 르완다의 경우 르완다 난민과 자이레와 탄자니아에서 귀환하는 난민을 보호할 물리적인 기반시설에는 상당한 지원이 이루어졌으나, 기부국들은 경제재조정, 소유권, 집단수용의 법적 제도, 국경관리 등 난민들의 귀환을 제약하고 있는 정치적 시안에 대한 문제제기는 하지 않았다.

인도적 지원이 정치적 포용을 대신하는 수단으로 활용된다는 맥락에서, 인도적 지원을 위한 취약계층에 대한 자유로운 접근이 무엇보다 우선순위에 놓이게 되었다. 현장요원 및 현지인들에 대한 피살사건, 지원품의 약탈이 이루어지는 상황에서도 물자의 지원은 급증하였다. 복합위기상황에서 인도적 접근에 우선순위를 두게 되면, 평화운동을 제약하는 몇 가지의 문제점을 갖게 된다. 즉 교전주체들의 책임을 줄여주고, 지원의 전용(diversion)을 통해 분쟁을 간접적으로 지원하는 결과를 낳게 되며, 교전당사자들을 정당화시켜 이들이 비난을 피할 수 있는 공식적인 기반을 주게 된다. 인도적 접근을 위한 협상과정에서, 기부국들은 흔히 균형과 정치적으로 긴급한 처리를 목표나 객관적인 평가보다 우위에 두게 된다. 지원비율이 지원이 필요하다는 객관적 증거(empirical evidence of need)보다는 교전주체들 간의 균등한 분배 원칙에 의해 정하여 졌다. 인도적 접근의 필요성을 인식하여 교전당사자들은 국제사회에서 신뢰를 형성하고 자신들의 분쟁전략에 대한 비난을 모면하기 위해 지원기구들과 접근 협의협상을 하게 된다. 이러한 휴전협정의 조인식에는 주요 언론사가 취재하게 되는 것이 일반적이다.

10 Interview with Geoffry Loane(ICRC), Ibid., p. 9. 재인용

복합위기상황이 급증함에 따라 인도적 지원, 즉 재난에 대한 대응이 활황을 맞게 되었다. 이로 인해 인도적 지원기구간의 경쟁이 가속화되게 되었다. 자이르의 르완다 난민수용소의 경우, 프랑스어권 지원기구와 영어권 지원기구 간의 심각한 경쟁이 있었다. 또한 비정부기구들이 인도적 사업이 종료된 지역에서도 철수하지 않는 현상이 발생하였는데, 이는 철수가 곧바로 자신들 기구의 지역 내 사업권 포기를 의미한다고 인식하였기 때문이다. 따라서 많은 경우 비정부기구들은 지역의 복합적인 상황을 고려하기 보다는 자신들이 정한 고유한 사업을 진행시키게 된다.

지원기구들이 폭증하면서, 기구들 간에는 기본적인 인도적 원칙을 준수하는 정도에 있어서 매우 큰 차이를 보여주었다. 지원기구나 기부국들이 철저한 회계감사를 요구하지 않았기 때문에, 지역활동가들이 구호위주의 대응에 치중하였다. 또한 이와 같은 구호위주의 대응이 군부 엘리트의 입지를 강화하는 한편, 전통적인 혹은 민간권력층의 생존환경을 악화시켰다. 또한 기구들에 따라 전문성도 매우 다른 차이를 보였다. 르완다의 경우 일부 지원기구들은 전문적인 지식을 갖고 있지 못한 현장요원을 파견하여 특정사업들을 확대하려고 하면서 기구간 조정은 피하려고 하였다. 이와 같은 비전문성은 본인들의 신변뿐만 아니라 수혜자인 난민들에게도 절대적인 영향을 주게 되었다는 점에서 매우 심각한 사안으로 지적되었다.

지원물자 즉 식량이 전쟁의 도구로 활용되면서, 접근 및 인구가동을 마음대로 조작하였다. 교전주체들은 현금화하거나, 자신들이 소비하기 위해 혹은 물물교환 및 판매를 위해 혹은 수출을 위해 인도적 지원물자를 전용하였다. 수단,의 경우, 3개의 주요 교전단체가 물자비축을 위한 수단으로 지원물자를 빼들었다. 철도나 도로 운송도중 약탈이 빈번히 이루어졌다. 이와 같이 아프리카 기근지역에 대한 국제사회의 지원은 위기상황의 현상유지

혹은 악화를 가져왔을 뿐, 지역 내 역량강화나 주민들의 의식변화를 끌어 내지 못한 것으로 평가된다.

나. 구사회주의권에 대한 지원

동구권 붕괴직후 서방의 지원이 개시되었을 당시, 냉전기 동안 형성된 단절과 언어, 문화, 거리, 정보 등의 장벽으로 인해 동서간의 심각한 차이가 있었다. 이전에는 소수 인력들만의 교류가 이루어졌고, 이후 중앙 및 동유럽지역에서 외국인방문 규모가 급증하였음에도 불구하고, 기존의 단절은 여전히 남아있었다.

폴란드의 경우 통제된 상황에서 제한적인 교류가 이루어지면서, 외국인에 대해 환상(선물과 기회를 가져다주는 사람들)을 가지고 있었다.¹¹ 동시에 많은 폴란드인들은 서방인에 대해 동구권의 냉혹한 현실과 공산주의 시절 단지 생존을 위한 필요했던 정치기술들에 대해 너무 안이한 인식을 갖고 있다고 생각하였다. 동구 및 중앙유럽지역은 독립을 쟁취한 이후, 민주주의로의 전환과정이 단순 명백하고 고통이 없을 것으로 인식하였다.

11 Janine R. Wedel, *Collision and Collusion: The Strange Case of Western Aid to Eastern Europe 1989-1998* (New York: St. Martin's Press, 1998), p. 3.

<표 II-1> 중앙유럽 및 동유럽에 대한 G-24국가들의
지원약속(1990-1996)

단위:미화 백만달러

기부국	자금공여 비율	자금공여	신용/기타	총계
유럽연합	51.8	9,117.5	8,496.2	17,613.7
독일	23.6	4,526.9	14,653.5	19,180.4
미국	57.7	7,064.8	5,174.2	12,239.0
프랑스	35.2	2,542.7	4,679.3	7,222.0
일본	23.1	1,336.5	4,460.8	5,297.3
호주	24.3	1,061.9	3,311.0	4,372.8
영국	23.4	227.4	745.1	972.5
기타 G-24	38.4	25,877.7	41,520.1	67,397.8
총계	39.2	31,714.9	49,107.7	80,822.6

출처: SEED Act Implementation Report Fiscal Year 1997, Janine R. Wedel, *Collision and Collusion: The Strange Case of Western Aid to Eastern Europe 1989-1998*(New York: St. Martin's Press, 1998) p.224 p.199 재인용

구사회주의권의 이행기에 서방의 지원을 받는 과정에서 역사학자나 정치인에 대한 수요는 적었으나, 금융가, 회계사 등은 실제 효용가치에 따라 매우 수요가 큰 것으로 나타난다. 구사회주의권에 대한 서방의 지원은 수혜자인 구사회주의권의 인식 및 대응방식에 따라 크게 3단계 환영기(Triumphalism), 환멸기(Disillusionment), 적응기(Adjustment)로 나누어진 다.¹²

지원의 모든 단계에서 기부자와 수혜자간의 관계, 기술과 아이디어를 다른 환경에 전수하는 것 자체가 근본적으로 매우 어려운 과정이다. 기부국이 지원을 어떻게 설계하고 전달하며, 수혜자와의 관계설정을 어떻게 하느냐에 따라 양국간의 격차를 좁히거나 혹은 악화시킬 수 있다. 이는 중동

12 Ibid.

부유럽 및 러시아지역에서 흔히 간과되는 부분이며, 기부자들이 기존의 공산주의식 관계설정 및 사고방식을 타파하거나 혹은 강화시킬 수 있었다.

대외원조는 흔히 일방이 조언을 전달하는 ‘전달벨트(transmission belt)’로 간주되었으나, 실제로는 기부국의 정책으로 인한 화학적 반응(chemical reactions)처럼 보이게 되는 것이 현실이다. 지원은 이후 각 단계에서의 기부자와 수혜자간의 집행과 교류의 의제, 이해관계, 상호작용에 의해 변형되며 상호영향을 주기 때문에, 결과는 초기 계획과 매우 다르게 나타나는 것이 일반적이었다.

개발인류학 차원에서 구사회주의권의 지원수용과정을 보면, 수혜국의 경제적·사회적·정치적 여건이 지원의 성공여부에 어떻게 영향을 주며, 기부자가 지원을 조직하고 사람들과 기관들 간의 관계 및 지원결과에 어떠한 영향을 주는지 분석하는 것이 필요하다. 지원과정에서 쉽게 간과되는 부분은 수혜국의 지원에 대한 대응과 이러한 것들이 원조정책의 집행을 어떻게 결정짓는가 하는 점이다. 수혜자는 수동적이고 의견제시를 하지 않는 것으로 간주되지만, 그들의 대응, 의제 및 이해가 지원의 관리, 집행, 결과에 매우 중요한 영향을 주는 것으로 평가된다.

동구 및 중유럽지역의 경우 인류학자들의 분석에 따르면, 사회주의 하의 비공식적 경제 및 사회관계가 공식 경제 및 관료절차를 변화시켜 왔다. 이러한 비공식 관계는 수혜자가 어떤 방식으로 원조를 사용했고, 기부국 대표와의 상호작용을 하는지를 결정짓게 된다. 어떤 경우에는 기부자들이 기존의 인적망을 통해 일하는 것을 선호하는 것으로 나타난다.

원조의 과정은 정적(static)인 과정이 아니며, 기부자의 기준이 수혜자에게 긍정적인 역할을 하기도 한다. 탈사회주의 맥락에서, 경제 및 관료들의 거래가 사적관계에 의해 결정되던 관례에서 일반적인 전문적 기준으로

대치되게 되었다. 기부자의 의해 생성된 지원의 용어 및 방식들을 수혜자들이 따라하게 된 것도 중요한 변화라고 볼 수 있다.

서방의 지원국들은 중립적인 기술지원을 약속하였으나, 그럼에도 불구하고 수혜자들에게 매우 중요한 예기치 못한 결과를 야기하는 정치적 이념을 반영하는 경향을 보였다. 서방의 이념적 경향에 의해 주도된 사유화와 경제개혁조치들이 구사회주의권 사회에 매우 큰 영향을 초래하게 되었다.

거의 모든 개발인류학이 제3세계연구에 집중되어 있으며, 개발모델과 기관이 주로 제3세계와 연계되어 있는 경향을 보이고 있다. 1989년 이후 제2세계로 통칭되는 구사회주의권에서 활동하던 선진국들의 어려움은 제3세계의 인구집중이나 높은 문맹률과는 달리 새로운 ‘개발문제’를 담고 있다.

1991년부터 폴란드에서 사례연구를 보면, 폴란드는 구동구권에 주어진 지원의 거의 절반 정도를 받은 바 있으며 주로 차관지원(grant aid)이었으나 수혜자에 의해 변제될 필요가 없는 기부, 기술지원, 훈련 등의 방식으로 이루어졌다. 이는 동서진영 모두에서 자연스럽게 동유럽은 재정적 지원 및 정치적 모델을 위해서 뿐만 아니라 경제전략 및 문화적 정체성을 서유럽에서 찾아야 한다는 것이 지배적인 인식이었기 때문이다. 공산주의를 포기한 이 지역에서 대안은 서구의 자본주의와 민주주의가 가장 합리적인 선택이라는 것이다.

따라서 동구 구사회주의지역에 대한 서방선진국의 지원에 가장 중요한 사례로 마셜플랜(Marshall Plan)이 부각되었다. 서방은 지원대상자 선정의 주요 변수중 하나로 서방의 안보적 차원에서 각국의 입장을 우선시하였다. 서방의 지원이 동구권 국가들의 수준을 서방만큼 끌어 올리도록 하는 것과 집단적으로 NATO 가입을 준비하도록 하는 것을 목표로 하였으며, 이를 위해 서방의 지원을 변화에 영향을 주는 중요한 기회로 파악하도록 유도하

였다.

서방은 구사회주의권의 국가들을 선진국과 개도국으로 분류하여, 핵보유국을 선진국의 범주에 두는 반면, 해외원조(ODA)를 받아오던 국가들을 개도국으로 분류하였다. 러시아에는 유럽과 아시아문화가 혼재되어 있다는 점에서, 서방국들은 러시아가 유럽국에 가입할 ‘후보’이기는 하지만 유럽과 동류는 아니라고 인식하였다. 또한 표면적으로 구사회주의권에 대한 지원의 명분이 제3세계에 대한 지원과 동일하게 나타나기도 하였다. 그러나 이들 지역에서는 제3세계에서 기대되었던 것과 비교할 때 보다 극적이고 광범위한 변화가 추구되었다. 예를 들어 공산주의의 유산을 몰아낸다는 의미는 수혜기관의 본래 특징을 변화시키는 것을 포함하고 있어, 금융, 산업, 국제무역, 사회보장, 의료 등 전 분야에서의 개혁을 의미한다.

미국과 유럽 기부자들은 일반적으로 구사회주의권의 ‘체제이행’에 필요한 기간에 대해 다른 시각을 갖고 있었던 것으로 평가된다. 즉 미국지원실 무자들은 변화에 확신을 갖고 5년 정도의 이행기를 거치면 될 것으로 평가하였다.

지원초기에는 동유럽은 서유럽을 성자(saint)로 인식하여, 미국을 부유한 소련과 같은 존재(a kind of rich Soviet Union)로 여겼다. 이는 구사회주의국가들의 지속적인 경제적 의존(continued economic dependency)을 단적으로 보여주는 것으로, 단지 서방국가들이 이전에 소련이 차지하던 자리를 대치하게 된 것으로 이해할 수 있을 것이다.¹³

국가가 주도하는 언론에는 서방의 부정적인 면이 부각되었으나, 이러한 것들이 표면적으로 보이는 것과 같은 방식으로 인식되지는 않았다. 많

13 Ibid.

은 중동부 유럽인들은 언론에 보도되는 공식적인 뉴스가 실제생활과의 차이가 있음을 알고 있으며, 이러한 불신은 하벨의 표현에 의하면 시민들은 ‘거짓 속에서 생활(live in the lie)’하는 법을 터득하였다. 동서냉전시대에 서방언론들의 대응이 서방은 옳고 공산세계가 그르다는 흑백논리를 확산시켰다. 서방은 동구권의 탈출자들을 환대하였고, 자유유럽방송(Radio Free Europe) 및 미국의 소리방송(Voice of America)은 미국과 서방의 선의를 부각시켰다. 서방은 공산주의 내 저항운동을 재정적으로 후원하였다. 이와 같이 냉전기간 서방의 동정적인 행동들이 서방을 성자로 인식시키고, 냉전 이후 서방의 지원을 기대하게 하는데 상당한 역할을 하였다.

1990년대 언론에서의 잘못된 정보확산은 지원에 대한 기대를 가속화시켰다. 예를 들어 폴란드 신문은 서방의 지원이 상환해야 하는 수출 신용(export credit) 및 차관형태라는 것을 언급하지 않고, 전체규모가 수십억에 달한다고 보도하였다. 대규모 서방인들의 지역에 대한 방문 및 지원의사 표시는 지원에 대해 환상을 갖도록 하는데 충분하였다. 사회주의권에 대한 지원은 기타 지역에 대한 지원과 여러 면에서 다르게 나타난다. 대외정책 기관 및 외교관들의 역할, 언론상의 부각, 입법기관의 이해, 상당한 정치적 민감성을 들 수 있다.

서방의 지원과정을 살펴보면, 서방은 구사회주의권의 사회변화(사유화, 경제개혁, 상업발전)를 유도하기 위한 기술지원을 강조하였고, 민주주의와 시민사회형성을 가속화하기 위해 특정수혜계층에게 지원금을 공여하였다. 상당부분의 지원이 경제지원을 명분으로 한 정치적 원조라고 평가할 수 있다. 또한 지역경제개발을 위해 지원된 자금이 수혜국 재계에 대한 차관과 겹치기도 했다. 서방의 기부자들은 지원의 우선순위를 부과하여 국영기업의 사유화, 사적분야 개발에 적극적인 지원의사를 보였고, 행정·보건·지역

정치 등의 분야에는 상대적으로 관심이 적었다.

미국의 경우 USAID내에 유럽 및 구소련국(Bureau for Europe & NIS)을 신설하고, 국무부내 조정관을 임명하여 전체 지원사업을 총괄 기획 조정하도록 하였다. 국무부가 주재하는 지원조정그룹(Assistant Coordination Group)이 중동부유럽에 대한 지원을 총괄조정하였으며, 반면 구소련지역에 대해서는 1992년 자유지원법안(Freedom Support Act of 1992)에 의해 임명된 지원조정관실(Office of the Coordinator for U.S. Assistance to the NIS)이 담당하였다.

영국의 경우 대외원조기관이 아닌 대외관계를 담당하는 외교부서(Foreign and Commonwealth Office)가 담당하였다. 독일의 경우, 경제부(Ministry for the Economy)가 구사회주의권에 대한 지원을 담당하였으며, 이는 제3세계 지원을 담당하는 경제협력부(Ministry for Economic Cooperation)의 통로와는 달랐다. 미국 등 서방에 의한 지원은 대부분, 컨설팅회사나 기타 제공자들에게 계약방식으로 집행되었다. 기부기관들은 지원의제를 집행할 자원을 갖고 있지 못했기 때문에, 대신 공무원들이 지원에 대한 제안서, 평가, 공개입찰, 사업지시 및 조정을 맡았다. 재원을 단기에 소진해야 한다는 압박감이 계약자 선택에 매우 중요한 요소로 작용하였다. 이와 같은 긴급성으로 인해 기부국들이 정해진 표준원조절치를 변형시키거나 제한함으로써 원조기구들이 재량껏 처리할 수 있는 여지를 넓혀주었다.

지원초기 구사회주의권 경제 복구를 위한 마살플랜이라는 언급도 있었지만, 서방의 정책결정자들은 대규모 자본투자가 수반되는 지원에 대해 진지한 책임감을 갖지 못하였다. 이로 인해 중동부유럽인들은 서방으로부터 지원이 자신들의 수요에 매우 부합하지 못한다는 의심을 갖게 되었다. 마

살플랜은 전쟁으로 폐허가 된 상업과 사회기반시설을 재건하기 위한 90%가 자금공여였으나, 구사회주의권에 대한 지원은 1992년까지 단순 자금공여가 10%에 지나지 않았다. 대부분의 지원이 수출신용, 차관, 채무변제 등의 형태로 이루어졌다. 전문기술 자문이나 교육훈련의 형식으로 이루어진 기술지원이 자금공여의 상당부분을 차지하였다.

또한 구사회주의권에 대한 서방의 지원이 마살플랜과 다른 점은, 마살플랜은 전략적이고 지원대상이 명확한 지원으로 고위층 관료들이 책임감을 갖고 시행하였으며, 당시 미국은 유일한 경제강국으로서 지휘자의 역할을 담당하였다는 점이다. 반면 구사회주의권에 대한 지원에는 미국 뿐 만 아니라 서유럽의 국가들이 정치적 배경과 문화, 수혜국과의 관계, 전략적 의제 면에서 다양성을 가지고 참여하였다. 미국의 경우 국무부는 단지 명목상으로 ‘감독과 조정’ 역할을 담당하였다. 1989년 중유럽을 지원하기 위한 법안(SEED)은 25개 우선지원분야를 선정하고, 35개 연방기관이 참여하였다. 또한 1989년 자유지원법안(Freedom Support Act of 1989)에 따른 구소련지역에 대한 지원에는 19개 기관이 참여하였다. 이와 같이 광범위한 참여가 이루어졌으나, 전반적인 조정자의 역할이 설정되지 못하였다. 다양한 기부자들 간의 조정이 이루어지지 못하였기 때문에, 지원프로그램이 다양하게 이루어졌으며, 많은 경우 중복적인 사업들이 추진되었다. 미 국무부 동유럽지원특별자문관의 의회증언에 따르면, “기부자들간의 중복과 경쟁이 심각하였으며, 우리의 공동자원을 가장 효율적으로 잘 활용할 수 있도록 지원활동을 조정하지 못하였다.”¹⁴

한 지원기관의 담당자는 수혜국들이 매우 각기 고유의 절차, 기준, 정

14 Ambassador Robert L. Hutchings의 발언, Ibid, p. 31에서 재인용.

보호를 갖고 있는 다양한 지원기관을 상대해야 하였기 때문에, 시간과 자금을 낭비할 수밖에 없었다고 지적하였다. 즉 중요시 되어야 할 것은 재정지원 약속이 아니라, 오히려 기부자의 자금결제과정과 수혜자의 수용역량을 향상시키는 점이라는 것이다. 아무리 데이터베이스나 기술이 정교하게 마련된다하더라도, 지원프로그램이 개인기부기관들의 전략적이고 문화적인 의제를 위해 설정되었다는 근본적인 현실적 제약을 극복할 수 없다. 서방의 지원국들은 구사회주의권이 제2세계로서의 갖고 있는 특성을 인정하기는 하였지만, 지역에 대한 진정한 이해부족과 지원프로그램을 집행할 조직을 갖추지 못하였다. 이는 오랜 동서냉전기 동안 해외원조가 이념적 동맹을 강화하기 위한 것이었고, 대부분 제3세계국가에서 집행되었기 때문으로 보인다.

지원과정에서 제기된 가장 심각한 비난은 지원프로그램구조가 수혜자의 의견이나 입장을 반영하지 못하였다는 점이다. EU는 상대적으로 미국과 비교하여 중유럽국가를 잠재적인 동반자로 대우하고자 하였으며, 수혜자의 요구를 지원구조 안에 반영하고자 노력하였다. 미국은 현장의 의견을 반영하기 보다는 본국에서 중요한 결정을 직접 내렸고, 관련 정보를 현장에 제대로 전달해주지 않았다. 대부분의 EU PHARE 프로그램은 정부부처 내나 혹은 이와 병행하여 설치된 프로그램관리단(Program Management Unit)에 의해 관리되었다.

EU와 대부분의 지원국들은 지원구조를 정부 대 정부로 설정하는 제3세계 지원에서와 같은 표준방식을 채택하였으나, 미국은 지원대상을 전적으로 사적영역에서 선택하였다. 이로 인해 미국의 지원이 지원을 전달하는 창의적인 통로를 개발하였다는 평가도 있으나,¹⁵ 수혜국 정부와 조정미흡으로 상당한 문제점이 있었던 것으로 알려진다. 지원을 집행하는 계약자는

기부국으로부터 전권(*carte blanche*)을 이양 받음으로써 수혜국 엘리트계층과 결탁하여 지원규정을 무시하고 기부국의 감독도 받지 않았다. 따라서 마살플랜을 통해 선진국모델을 부활시킨다는 초기 논의와 달리, 기부국들은 제한되고 분산된 자원을 성급하게 집행하면서 제3세계모델을 적용하였다. 이러한 과정에서 동구권의 사회학적, 정치적, 혹은 경제적 시각이나 반세기 이상 경험한 공산주의의 역사적 유산들이 무시되었다. 이러한 역사적 유산은 아마도 이들 국가의 동서관계 및 인식, 궁극적으로는 지원의 결과에 주요한 영향을 미칠 수 있는 요소였던 것으로 평가된다.

서방지원국들이 중동부유럽의 독특한 특성을 인식하기는 하였지만, 다수의 지원제공자는 제3세계의 경험을 원용하였다. 이러한 사실 자체가 자신들의 역사적 성과에 대해 자부심을 갖고 있고, 문화적으로 유럽과의 유대감을 갖고 있는 중동부유럽인들에게는 모욕이었다. 소련의 통치에도 불구하고, 이들 국가는 전후복구를 통해 산업화를 이룩하였고, 대부분의 국민들이 상당한 교육수준을 갖추고 있다. 서방의 지원관련 요원들이 공적으로 중동부유럽 상대에 대해 불만을 표시하지는 않았으나, 사적인 자리에서는 “지원을 제대로 처리하지 못한다. 비조직적이다. 민주주의에 대한 이해가 없다”고 비난하였다.¹⁵ 이러한 배경에는 서방의 인식이 새로운 구사회주의권의 지도자들이 비개혁적인 공산주의자이거나 혹은 기존의 반체제세력으로 민주주의에 대한 경험이 없으며 심각할 정도로 조직적이지 못하였다는 평가를 반영한다.

서방지원국들은 동구권이 무엇을 지원하든지 받을 것이라고 가정하여

15 Ibid, p. 37

16 Ibid.

왔다. 결국 지원은 ‘선물(a gift)’로 여겨졌으며, 대다수의 동구권에서 선물은 무엇인가 받는 사람의 필요에 부합하는 것으로 선정되어야 한다고 인식되었다. 따라서 무엇이 ‘선물’이고 어떤 것이 ‘도움’인지에 대해 두 진영간의 인식의 차이가 매우 심각하였던 것이다. 동구권에서 소련으로부터의 ‘도움’은 전혀 도움이 되지 않았다고 인식하고 있으며, 서방으로부터의 지원은 구호품과 같이 손에 잡히는 물건이거나, 적극적이고 조직적인 저항운동 차원에서는 반체제운동을 지원할 상당한 액수의 자금을 의미하였다. 따라서 양지역간의 ‘동반자관계(partnership)’가 언급되었으나, 실제의 모습은 의사환자의 관계처럼 설정되어 있었다. 즉 의사는 가장 좋은 처방을 갖고 있고, 아픈 환자는 의사의 처방을 아무리 고통스럽다 할지라도 감사하게 받아들여만 한다는 논리이다.

또한 구사회주의권에서 정치와 경제가 매우 강력하게 통합되어 있던 전통으로 인해 두 영역을 분리하는 것이 매우 어려웠고, 이로 인해 1989년 이후 지원을 비정치화하는 것이 거의 불가능하였다. 왜냐하면 경제와 생활에서 많은 부분이 정치적 통제 하에 놓여져 있어서, 정치적인 동기를 따로 분리시키는 것 자체가 구사회주의권 국민들에게는 상상도 할 수 없는 일이었기 때문이다. 그 결과, 공산주의 붕괴이후에도 서방의 정치적 지원동기에 대해 의심하는 것이 그대로 남아있었다. 이로 인해 서방에 대한 초기의 기대가 점차 식어지면서, 동구사람들은 서방의 지원을 의심하고 이중적으로 판단하게 되었으며 서방에 대해 잠재하던 ‘악마(demon)’의 이미지가 되살아나기 시작한 것이다.

1989년부터 1991년 초반까지의 밀월기간이 끝나고, 동구권과 서방은 문화적 제도적면에서 상충하는 현실에 부딪치게 된다. 또한 서방의 기부국들이 국영기업의 사유화와 같은 매우 복잡적이고 정치적인 개혁문제를 자

문화사들에게 맡김으로써, 지원을 둘러싼 동서의 갈등이 심화되었다. 6개의 주요 회계회사(Coopers & Lybrand, KMPG Peat Marwick, Deloitte & Touche, Arthur Anderson, Ernst & Young, Price Waterhouse)가 서방의 사유화 지원금을 받아 동구권의 사유화를 주도하는 주요 집행체로 지정되었다. 이들 회사들은 동구권에 사무소를 설치하게 되었고, 이들 회사매출의 상당부분이 해외원조 계약에 집중되었다.

미국은 사적영역을 통해 중동부유럽의 사적영역을 지원한다는 철학을 갖고 있었다. 다시 말해 ‘때묻은’ 공산주의 기득권자일지도 모르는 중앙기구나 권력기관을 통해서서는 지원을 실시하지 않는다는 점이었다. 이와 같이 미국은 사유화를 담당하는 정부기구를 무시하고 사유화를 위한 지원을 실시하고자 하였으며, 현실적으로 이는 거의 불가능한 것이었다.¹⁷ 수혜국의 관료는 미국국제개발청이 지원하는 지문관들의 업무 평가, 지원일정 결정과 성과가 없거나 좋지 않은 경우 계약을 종료할 수 있는 권리를 전혀 갖지 못하였다. 더욱 심각한 상황은 이들 수혜국 관료들이 지원이 시작되면 과정에 전혀 참여할 수 없다는 점이다. 왜냐하면 업무지시나 무한계약은 지문관나 미국국제개발청 본부 간에만 체결되기 때문이다. 이로 인해 이러한 무한계약은 전반적으로, 수혜지와 미국국제개발청 현장요원들이 상황에 따라 프로그램의 효율적인 집행을 위해 탄력적으로 수정할 여지를 주지 않고 있어 근본적인 문제점이 되었다. 또한 기부국들의 사적 영역에 대한 이념적 편견에 의해 기술적 지원이 즉흥적으로 이루어졌다.

또한 서방국가들의 동구권 지원에 대한 관심이 집중되면서, 국제차관

17 United States General Accounting Office, *Poland and Hungary: Economic Transition and U.S. Assistance* (Washington, D.C.: General Accounting Office, 1992), pp. 31-36.

기구나 지원기관들이 서로 독립적으로 동구권을 접촉하면서, 관련국의 담당부처 내 담당과의 직원들은 업무과중에 시달리게 된다. 그리고 이러한 과정에서 자문관들은 영어로 의사소통이 가능한 일부직원들과의 면담내용을 정리하는 방식으로 보고서를 작성하였으며, 실제로 관련국이 자문관들에게 상황을 교육시키는 기능을 하기도 하였다.

이와 같이 기부국들에 의해 마련된 인력과 사업들이 실제 동구권 수혜국들의 필요와는 다르게 연계되었다. 예를 들어 미국의 경우 미국 국제개발청의 프로그램으로 이루어진 폴란드 지원사업에서 상법도서관을 건립하기 위한 법률지문을 담당한 자문관이 이혼법 전문가로 폴란드어를 전혀 사용할 줄 모르는 사람이 담당하였다. 또한 단기 자문관들은 지역 사정도 제대로 모를 뿐만 아니라 특별한 관심을 갖고 있지도 않았다. 자문관들은 구 사회주의권을 외면적으로는 선진국으로의 도약이 가능한 것처럼 취급하면서도, 실제로는 제3세계의 경험과 가정을 적용하였다. 이러한 상황은 상당한 모욕으로 느껴졌을 뿐만 아니라, 서방자문관들은 탈공산주의경제권의 특수한 기구들에 대해 문외한이라는 인식을 확대·강화시켰다. 전반적으로 수혜자들은 자문관들을 거만하다고 인식하였고, 이는 방어적인 국가자존심을 강화하게 되었다. 원조조정을 담당한 폴란드의 장관은 서방의 지원에 대한 접근이 “마치 부모가 자식에게 주는 듯한(paternalistic) 것”이라고 지적하였다.¹⁸

1992년 1월 폴란드와 헝가리 원조담당관리들은 그들 국가가 대부분의 영역에서 기술적으로 과도하게 지원되었다고 평가했다. 예를 들어 폴란드

18 Jacek Saryusz-Wolski의 발언, Janine R. Wedel, *Collision and Collusion: The Strange Case of Western Aid to Eastern Europe 1989-1998*, p. 57 재인용.

의 경우 제대로 훈련받은 직원들이 갖추어져 있지 않았기 때문에, 고위층에서는 과중한 업무에 시달려야 했고 이로 인해 지원이 오히려 폐해로 작용하였다는 것이다. 우크라이나의 경우 기술지원이 과도한 것으로 인식되었기 때문에, 경제부는 기술지원의 재원과 목표를 분석하기 위해 별도의 기관을 설립하고 지원사안에 대해 정부에게 자문하도록 하였다. 원조부의 관리들은 “우크라이나에 대한 서방 기술지원의 80%가 자문관들에게 공여되며, 1993부터 1995년까지의 경험을 통해 더 이상의 자문관은 필요없다.”는 결론에 달하게 되었다. 효율적인 자문을 위해서는 자문관이 현지에 3개월 이상 주재하는 것이 필요하나, 대부분 단기체류자이였기 때문에 효용성과 비용면에서 의미가 없다는 것이다.¹⁹

또한 자문관들이 민감한 자료들을 볼 수 있고, 기업들의 사회기회를 탐색하며, 부패한 것으로 인식되는 지역관료들과 밀접한 관계를 유지하게 되기 때문에 의심을 받을 소지를 충분히 가지게 된다. 기업차원의 자문관 보고활동이 투자로 연계되지 못하였으며, 자문관의 평가 및 추진방향 제시는 사장되는 것이 보편적이었다. 체코 외교부차관은 “보고서들이 연구나 자문활동에 치중하다보니 결과가 바로 나타나지 않았을 뿐 아니라 어떤 경우에는 매우 의문시되었다.”²⁰ 슬로바키아의 사유화를 담당하는 부처는 미국의 회계회사와 미국 국제개발청의 평가보고서가 슬로바키아공화국의 세계은행 가입절차를 준비하기 위한 구체적인 결과를 제시할 것으로 기대하였으나, 실제보고서는 당시 사유화 진행상태와 일반적 대상에 대한 전반적인 설명에 그치고 있었다. 이와 같이 자문관들의 분석이 투자로 연계되지

19 Ibid.

20 Ibid., p. 60.

못한데 대한 실망감이 확산되었다.

물론 수혜국 관료들이 가능성 있는 투자자들과의 연계가 제대로 이루어지지 못하는 점에 불만을 갖기도 하였지만, 지문관들은 지역관료들, 특히 부패한 것으로 인식되는 관료들과 과도하게 접촉한다면 희생을 치를 수도 있다. 지문관들의 분석이 중립적인 것이어야 하지만, 사유화와 같은 사안에 대해 중요한 역할을 하기 위해서는 내부접근이 가능한 중재자와의 협력이 필요한 것이다. 초기 접촉에서, 동구권의 관료들과 관리자들은 치부할 수 있는 기회들을 활용하였다. 왜냐하면 동구권 관료들에게 서방세계 관계자들은 잠재적으로 접촉의 중요한 지원일 뿐만 아니라 정부관료로서 얻을 수 있는 것보다 더 큰 돈을 벌 수 있는 기회가 되었기 때문이다. 어떤 경우에는 이들 관료들이 자문회사를 건립하고, 자신들이 속해있는 부처와 거래를 하기도 하였다. 서방자문회사들이 구사회주의권 국영기업의 자산가치를 평가하는 일은 매우 어려운 작업이었다. 실제로 서방자문관들이 지역주민들의 고도의 기술과 경험, 상표 및 토지들을 지속적으로 평가절하 해왔다는 비난이 있었다.

구사회주의권 지원수혜국들에서는 엄청난 규모의 비정부기구들이 출현하였다. 서방은 지원의 목표로 사적분야를 활성화하는데 두었기 때문에, 비정부기구들이 매우 중요한 지원의 통로로 인식되었다. 특히 환경분야에 대한 서방의 관심이 커지면서, 이 분야의 비정부기구들의 활동도 부각되었다. 지원수혜자들인 비정부기구들은 지역에 개혁과 변화를 가져올 중요한 역할자로 인식되었다. 많은 경우 이들은 서방의 지원을 유도하기 위해 급조된 사회주의시기의 관료들로 구성되었다.

지역별로 특정환경에서의 성공여부는 개발기금 혹은 차관 등 지원을 운용하는 지도자의 자질에 따라 효율성이나 수요가 결정되었다. 즉 얼마나

지역 문화나 지역의 역학관계, 지역의 실정을 잘 파악하고 있는가와 얼마나 애정을 갖고 장기적인 관심을 갖고 접근하는가하는 점이였다. 많은 경우 지원이 개발에 대한 기대를 유발하였으나, 기대했던 것과는 달리 실현 되지 못한 경우가 많았다. 1998년경부터는 서방의 지원이 중단되게 되었다. 구사회주의권은 지역에 따라 일부국가들은 서방의 지원형태에 나름대로 적응하여 국제금융기구가입 등에 성공하였으며, 서방의 행태들을 학습하여 나름대로 활용하기도 하였다.

사회주의의 경험과 역사가 서방의 지원을 수용하는 과정에서도 매우 중요한 변수로 작용하였던 것으로 평가된다. 지원과정에서 동서대표들이 서로의 실질적인 관계형성 미흡으로 인해 사회주의권의 유산과 같은 대인 관계를 답습하였다. 구사회주의권들은 서방에 대해 공산주의자와 같은 행동양태를 보였다. 예를 들어, 공산주의하의 상징적인 저항과 같이 서방에 대해 공개적으로 불만을 표시하면서도, 행동의 양태는 거의 변화되지 않았다. 서방이 도움을 주는 척하면, 구사회주의권들도 도움을 받고 있는 시늉만 내면 된다는 식이다. 이와 같이 지원의 성패는 지원국과 수혜국간의 실질적인 신뢰관계형성이 가장 중요한 요인으로 작용하였다.

3. 평가의 지표

가. 인도적 위기상황 완화

인도적 지원의 주요 목표가 위기상황에 처한 사람들의 고통을 완화시키고자 한다는 점에서, 가장 우선적인 평가지표는 과연 인도적 위기상황을

어느 정도 완화시켰느냐는 점일 것이다. 이를 위해서는 기본적으로 위기상황의 정도를 나타내는 지표가 마련되어야 할 것이며, 각 지표에 대한 계량화가 전제되어야 한다.

또한 지원의 결과를 분석하기 위해서는, 인도적 지원을 받게 된 시점의 소요조사(Needs Assessment)가 기준점이 되어야 할 것이다. 이와 함께 시계별로 각 지표에 대한 평가가 이루어져야 할 것이다. 인도적 지원에 대한 기존의 평가보고서를 보면, 이와 같은 위기상황에 대한 평가작업이 안고 있는 현실적인 어려움을 알 수 있다. 이는 인도적 위기상황 자체가 안고 있는 근본적인 한계를 반영하기도 한다. 신속한 긴급구호의 필요성으로 인해 전반적인 위기상황에 대한 객관적인 평가가 이루어지지 못하는 경우가 많다. 특히 위기상황이 분쟁으로 인해 야기된 경우에는 구호 및 실사요원의 신변위협 등으로 인한 현장에 대한 접근(access) 자체에 제약을 받게 된다. 또한 인도적 위기상황 지역 내의 정치적 역학관계로 인하여 현황에 대한 객관적인 파악을 위한 여건을 제약하는 경우가 빈번하게 발생하였다. 지원수혜지역에서 권력을 장악하고 있는 계층이나 지도자가 수혜자들을 외부세계와 단절시키거나 관련정보를 통제하고자 하는 의도를 갖는 경우를 말한다.

그렇다면 실제 어떠한 지표들이 인도적 위기상황의 완화를 보여줄 수 있을 것인지에 대한 논의가 필요하다. 가장 보편적인 것이 식량난이라고 볼 수 있을 것이다. 식량난의 정도를 측정하기 위해서는 단순히 식량의 절대량이 부족하다는 사실과 함께 특정계층의 식량에 대한 실질적 접근성이 곤란하다는 것이 부각되어야 한다. 예를 들어 식량이 특정한 계층에 의해 매집되었을 경우, 절대량의 식량이 부족하지는 않지만 일부계층은 기근상황에 이를 수도 있기 때문이다.

인도적 위기상황을 평가하는 일반적인 지표는 영아사망율, 사망률, 유병율 등이 될 수 있으며, 개인의 영양상태를 파악하기 위해 신장, 나이, 체중, 상박둘레 등을 측정하여 쉽게 영양상태를 측정할 수 있다. 이와 병행하여 빈혈여부를 측정하기 위한 혈액검사들도 이루어진다. 일반적으로 취약계층으로 여겨지는 어린이와 여성들에 대해 관심이 집중되기도 한다.

국제구호기구들은 구호 및 이행체제를 모니터링하고 평가하기 위한 표준안(Standardized Monitoring and Assessment of Relief and Transitions, SMART)을 마련하였다.²¹ SMART에 따르면, 사망률(mortality rate)과 영양상태(nutritional status)를 위기상황의 심각도를 보여주는 가장 중요하고 기본적인 공중보건지수라고 규정되고 있다.²² 인도적 차원의 구호가 수혜주민들의 소요를 충족시키고 있는가를 측정하고, 특정지역에 대한 지원의 전반적인 영향을 평가하기 위한 것이다. 통계들은 지원의 객관적인 결과를 보여줄 수 있는 중요한 잣대라는 점에서, 정확성과 신속성이 보장되어야 하며 편견이나 조작이 개입되지 않는 적절한 해석을 포함하여야 한다.

미분류 사망률(Crude Mortality Rate)과 5세 미만 어린이의 영양상태 조사는 전체 인구의 영양상태를 알 수 있는 주요한 지표이다. 지표의 측정도 용이하고 신뢰할만한 방법으로 이루어져야 하며, 시기별 변화에 따라

21 USAID, “Standardized Monitoring and Assessment of Relief and Transitions(SMART): An Inter-Agency Initiative Improving the Monitoring”, Reporting and Evaluation of Humanitarian Assistance (Aug. 9, 2002)

22 세계보건기구의 기준에 따르면, 소모(wasting)의 비율이 5%미만인 경우는 용인할 만한 수준이며, 5-9%인 경우는 영양상태가 불량한 경우, 10-14%는 심각한 수준이며, 15%를 넘으면 위험한 수준으로 규정된다. 사망률의 경우에는 1/10000/1일을 넘는 경우는 매우 심각한 수준이다. Ibid, p. 3.

인도적 지원의 규모를 정해야 하는 것이 관례이다. 어린이 영양상태조사는 어린이의 나이에 따른 체중과 신장을 위주로 측정하여, 영양부진상태를 소모(wasting)와 성장저해(stunting) 등으로 구분하며, 부종(edema)도 어린이의 영양상태를 측정하는 한 방법으로 활용된다. 사망률은 영양상태조사와 비교할 때, 현실적으로 측정상 어려움이 더욱 심각한 작업이다. 사망률은 단독적으로 인도적 지원의 프로그램 실행계획을 위한 자료로 활용되는 데는 상당한 한계가 있다. 사망률은 영양실태조사, 사건 및 프로그램 내용 추적, 묘지 수 조사, 종교기관의 기록, 어머니 대 자녀의 비율, 인구학적 통계 등의 기타 자료들과 함께 측정되고 논의되어야 할 것이다. 지역에 대한 지속적인 감시나 추적이 이루어지지 못한다면, 대안으로는 설문조사방식이 채택된다. 부종과 같은 경우에는 매우 단기간에 유발될 수 있다는 점에서, 설문조사의 방식에서는 놓치기 쉬운 부분이며, 소모와 같은 심각한 영양부진상태와 관계없이 발생할 수 있다. 이러한 사건에 대한 통계는 치료계획을 사전에 준비할 수 있는 지표가 되기도 한다. 부종은 인간에게 필요한 미네랄 등 항산화요소가 결핍된 낮은 품질의 섭생에 기인하며, 체력소모는 음식섭취량의 절대부족과 편중성에 기인한다.

영양상태조사도 다른 분야와 같이 고려하여 해석되어야 한다. 식량안보(food security) 관점에서 영양실태조사의 결과를 분석하는 것이 바람직하다. 합의되거나 최선의 관례가 존재하지는 않지만, 생존방식에 대한 세대별 경제접근법(Household Economy Approach - Livelihood method)이 식량안보를 파악할 수 있는 주요한 방안이다. 즉 이는 흉작이나 가격변화와 같은 사건들이 사람들의 식량구입 능력에 어떻게 영향을 미치는가를 양적으로 예견하기 위한 방법이다. 따라서 누가, 얼마나 심각하게, 그리고 언제 영향을 받게 되는지를 평가할 수 있으며, 기타의 방법들은 이러한 내용의

정보를 제공해 주지 못한다.

동일한 지역 내의 특정그룹을 대상으로 한 취약도(vulnerability)분석을 전통적인 개념에 입각하여 설정할 경우 자원의 적절하고 효율적인 이용이 이루어지지 못하는 경향을 보인다. 영양실조상태에 놓이는 대상을 추적해 내는 것은 아마도 다른 기타의 지표들보다는 지리적으로 취약한 지역과 밀접하게 관련되어 있는 것으로 보인다. 월드비전이 수단에서 실시한 사망률 집계 실험조사의 경우에서 나타난 바와 같이, 이는 비영리단체들이 장기적인 위기대응과 개발지원으로의 이행차원에서 할 수 있는 작업이었다.²³ 또한 이와 같은 조사작업은 위기상황의 심각도에 대한 정확한 정보를 제공함으로써 기부국들이 수단사례에 지속적인 관심을 갖도록 유도하는데도 도움이 되었다.

나. 지역단위 역량 강화

특정지역의 위기상황에 대한 긴급구호의 형식으로 이루어진 인도적 지원이 장기적으로 추진되는 경우가 일반적이다. 그러나 현실적으로 인도적 위기상황을 극복할 수 있는 내부적 역량을 형성하지 않고는, 지원이 위기상황으로 인한 상처를 일시적으로 봉합할 뿐 별다른 결과를 가져오지 못한다. 이러한 문제의식에서 국제구호기구들은 초기의 응급구호단계에서부터 지역단위 역량강화를 염두에 두고 장기적인 지원계획을 수립하고 실행하는 것이 필요하다.

지원이 이루어지는 지역의 정치체제가 불안하거나, 그렇지 않으면 외

23 Ibid.

부의 지원을 정치적 목적으로 활용하기 때문에 지원이 중앙당국 차원에서 효율적으로 활용되기는 매우 어려운 것이 현실이다. 따라서 지역단위의 역량을 강화하는 지원프로그램을 통해, 응급구호에서 개발지원으로 전환하는 것이 바람직하다.

지원을 통해 수혜국의 지역단위 역량을 형성시키고 강화하고자 하는 목표가 어느 정도 달성되었는지에 대한 평가는 계량화가 필요하나 실제로 매우 어려운 작업이라고 평가된다. 지역단위의 역량(capacity)은 기본적으로 위기상황을 극복할 수 있는 능력이라는 점에서 제도적인 측면에서도 평가될 수 있다. 가장 중요한 점은 인적, 물적 기반이 얼마나 형성되어 있는지에 대한 검토일 것이다.

일반적으로 역량강화를 위한 지원의 방식은 물적 지원에 그치지 않고, 기술적 지원의 방식으로 이루어진다. 예를 들어 전문인력들을 위한 해외연수 및 교육 프로그램들이 인력들의 역량강화를 위한 것으로 볼 수 있다. 전문지식과 경험이 자체적으로 변화와 발전을 시도할 수 있는 매우 중요한 자원이다.

다. 경제성장 및 구조의 변화

긴급구호 방식의 인도적 지원이 갖는 근본적인 한계를 극복하여, 지원이 수혜국의 제도적 변화를 통해 경제성장을 가져오도록 한다는 맥락에서 개발지원이 이루어져 왔다. 수혜국의 빈곤퇴치를 위한 개발지원의 실제효과를 평가하는 것은 경제개발 지표를 중심으로 이루어질 수 있다. 따라서 수혜국의 경제성장을 평가하기 위한 지표는 일반적으로 GNP 혹은 GDP의 성장률, 국민 1인당 GNP 등이 사용된다.

지원을 통한 구조적 변화로는 개발지원의 경우 흔히 지원국이 수혜국의 구조적 변화를 염두에 두고 이루어진다. 예를 들어 정치적 민주화나 시장경제의 활성화가 가장 중요한 목표로 상정된다. 구사회주의권에 대한 서방의 지원에서 나타난 바와 같이, 경제구조의 사유화 및 사적부문의 활성화 등이 지원의 목표 및 조건으로 부각되었다. 이러한 제도 및 구조적 변화를 조건으로 한 개발지원들이 과연 어떠한 결과를 가져왔는지에 대한 평가를 보면, 대부분의 경우 이러한 연계는 별다른 의미를 가지지 못한 것으로 보인다. 왜냐하면 수혜국 정부가 지원의 조건을 수행할 의지가 확고하고 지원의 환경이 제도적 변화를 가져올 만큼 성숙한 경우가 아니면, 지원의 전제조건들이 정치적으로 활용되기 때문이다.

따라서 개발지원이 경제성장에 얼마나 기여하는가에 대한 평가는 비교적 객관적으로 이루어질 수 있으나, 구조적 변화를 평가하는 것은 간단한 작업이 아니다. 경제개혁 및 개방 등의 경제구조의 변화뿐만 아니라, 지원이 수혜국의 사회구조에 어떠한 영향을 미쳤는가에 대한 연구도 매우 의미 있는 일이다. 예를 들어 지원이 수혜국의 정치, 경제, 사회적으로 미친 영향을 평가하는 것이 필요하다. 물론 지원의 영향력을 정치, 경제, 사회적으로 명료하게 분리하여 평가하는 것이 현실적으로 어려울 수 있으며, 각 분야가 서로 연계되어 상호작용을 하기도 한다.

지원의 정치적 영향력은 흔히 수혜국의 정치권력이 지원을 어떻게 인식하고 활용하였는가를 통해 알 수 있으며, 지원이 이러한 정치권력의 판도에 영향을 미쳤는가를 살펴보는 것이 필요하다. 또한 분쟁지역의 인도적 위기상황의 경우에는 인도적 지원이 분쟁상황에 어떠한 영향을 주었는가, 즉 분쟁의 해결, 지속, 강화를 가져왔는지에 대한 평가가 필요하다. 근본적으로는 분쟁의 원인을 해결하는데 얼마나 기여했는지에 대한 분석도 필요

하나, 실제적으로는 별다른 주목을 받지 못하는 것이 일반적인 경향이다.

지원의 경제적 영향력을 살펴보기 위해서는 수혜국의 경제제도에 대한 변화를 분석하는 것이 바람직하다. 지원이 수혜국 경제제도의 가시적 변화를 가져왔는가도 중요한 사안이지만, 주민들의 경제활동에 미친 영향을 파악하는 것도 의미 있는 접근이다. 예를 들어 주민들이 위기상황에 대처하면서 나름대로의 대처능력(coping mechanism)을 확보하게 되는데, 지원이 이러한 과정에 어떠한 영향을 주었는지에 대한 평가가 필요하다.

지원이 수혜국의 사회적 변화를 초래했는지에 대한 분석은, 지원을 통해 수혜국 주민들의 의식에 어떠한 영향을 주었는지를 중심으로 접근될 수 있을 것이다. 또한 수혜국의 사회질서에 미친 영향력도 감안되어야 할 것이다. 국제사회의 지원에서 주요 목표로 상정되고 있는 것이, 수혜국 사회 구조에서 여성들의 역할을 제고시켜 가족을 보호하고 역량을 강화하고자 하는 점이다.²⁴ 따라서 지원이 수혜국의 가족구조에 긍정적인 역할을 할 수 있는 방식으로 이루어졌는지에 대한 평가도 매우 중요한 의미를 갖는다.

24 F.M Zeitlin,, R. Megawangi, E.M Kramer, N.D. Colletta, E.D. Babatunde, and D. Garman, *Strengthening the Family: Implications for International Development* (New York: UN University Press, 1995)

III. 인도적 지원의 북한사회에 대한 영향력 분석

1. 대북 인도적 지원의 추진실태 및 평가

가. 국제사회의 대북 인도적 지원

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. 농업 생산에 필수적인 비료, 농약, 농기계 등 농자재 공급을 위한 원료 수입이 차단되면서 농자재의 적시 공급이 불가능하게 되었다. 또한 외화 부족에 따른 경화 결재의 어려움, 대외 채무 상환의 불이행에 따른 대외 신용 상실로 식량 수입이 어려워졌다.²⁵ 1990년 초반부터 중앙당국의 동북부지역에 대한 식량배급량이 감소되었고 1994년에는 완전 중단된 것으로 알려지고 있다. 또한 협동농장의 농민들에 대한 배급량이 급감하면서, 자신들의 생존을 위해 식량을 몰래 비축하는 비율이 늘어나게 되었다. 또한 장마당에서 식량 값이 급등하자 중간 식량 매집(hoarding)현상이 급증하게 됨으로써, 식량난이 더욱 가중되었던 것으로 평가된다.²⁶

1991년 초 WFP는 북한당국의 요청에 따라 FAO요원을 포함한 4명의

25 김경량, “북한의 식량기근, 해법은 있는가”, 『통일경제』 (1997. 3), p. 18 ; 임원혁, “식량난”, 『통일경제』 (1997. 12), pp. 12-13.

26 Andrew Natsios, *The Great North Korean Famine: Famine, Politics, and Foreign Policy* (Washington, DC.: USIP, 2001)

전문요원을 파견하여 식량지원에 대한 소요조사(Needs assesment)를 실시하였던 것으로 알려지고 있다. 당시 북한이 유엔에 가입하기는 하였으나, 남측의 유엔가입에 대한 대응방식으로 이루어졌고 유엔기구 및 국제사회에 대해 신뢰보다는 두려움이 더 많았다는 점에서, 북한당국이 식량난의 가능성을 인식하고 있었던 것으로 보인다. 그러나 실사결과 식량지원이 필요하다는 어떠한 소요도 발견되지 않았다. 이는 북한당국이 적절한 조사팀에게 조사 접근여건 및 정보를 제공하지 못했기 때문이었던 것으로 보인다.²⁷

1995년 8월 수해발생이후 북한의 유엔대표부는 유엔인도지원국(UNDHA)에 긴급 구호 요청을 하였고, 이밖에도 세계보건기구(WHO)에 의료진 파견과 유엔아동기금(UNICEF)에 응급구호를 요청했다.²⁸ 유엔인도지원국은 북한의 요청을 접수하고, 8월 29일부터 9월 9일까지 유엔재해평가 및 긴급조정팀(UNDAC)을 수해지역에 파견하게 되었다. 이를 통해 평양주재 UNDP의 도움을 받아 WFP, UNICEF, FAO 식량전문 관계자가 공동으로 참여하여 북한의 식량난과 배급상황 조사를 처음 공식실사하게 되었다. 유엔인도지원국은 공동조사결과를 바탕으로 1995년 9월 12일 대북지원관련 유엔기구 공동명의로 인도적인 대북지원을 위한 모금을 국제사회에 호소하였으며, 이를 계기로 국제기구의 북한에 대한 인도적 지원사업이 시작되었다. <표 3-1>에서와 같이 이후 유엔인도지원국(당시 UNDHA)은 9차에 걸쳐 기구간 공동지원호소(UN Consolidated Inter-Agency Appeal for DPRK)를 발표하고, 유엔기구 등 국제기구 및 비정부기구들의 대북지원사업을 조정하여 왔다. FAO와 WFP는 공동으로 매년 2차(추수후인 6월,

27 Ibid, p. 166.

28 「동아일보」, 1995. 8. 30.

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. 그러나 이러한 식량통계가 당국의 통계조작 의도, 식량 유출, 기존의 식량수확량 과장 관행 등으로 인해 신뢰도에 심각한 문제가 있는 것으로 알려지고 있다.²⁹

<표 III-1> FAO/WFP의 북한 식량수급실태 평가

(단위:천톤)

구 분	97. 11 / 98. 10	98. 11 / 99. 10	99. 11 / 00. 10	00. 11 / 01. 10	01. 11 / 02. 10	02. 11 / 03. 10
총생산량	2,663	3,481	3,472	2,920	3,656	3,840
총수요량	4,614	4,835	4,765	4,785	4,957	4,921
식용	3,874	3,925	3,814	3,871	3,855	3,888
사료용	300	300	300	300	300	178
종자·감모	440	610	651	614	802	851
필요수입량	1,951	1,354	1,298	1,865	1,301	1,084
상업적수입	700	300	300	200	100	100
지원약속분	241	0	370	500	819	300
부족량	1,010	1,054	623	1,165	382	684
(미확인 지원예정량)				(600)*		

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

29 Andrew Natsios, *The Great North Korean Famine: Famine, Politics, and Foreign Policy*, pp.91-97.

제1차 지원목표액은 처음에는 1,500만 달러로 설정되었다가 2,011만 달러로 수정발표 되었으나 실제 모금액은 980만 달러로 목표액의 46%에 그치고 말았다. <표Ⅲ-2>에서와 같이 유엔기구간 대북지원은 2·3차 지원부터 지원목표액의 80%이상을 지원하였으며, 3차지원인 1997년에는 지원액도 이전과 비교하여 급증하게 되었다. 4차 지원의 경우에도 절대 지원액은 증가하였으나, 지원목표액에 대한 지원실적은 56%에 그치게 되었다. 국제사회의 지원은 1996년 이후 계속 증가하다가 2000년도에는 지원이 감소되었으며, 2001년 다시 증가하였다. 최근 국제사회의 대북지원은 보건·의료, 식수·위생, 교육분야 등의 중요성이 강조되고 있는 추세이다. 지원이 장기화되면서 개발지원에 대한 전환의 필요성이 제기되고 있으나, 실제 개발지원에 대한 모금의 저조로 식량지원위주의 지원이 지속되어 온 실정이다. 2003년의 경우에도 지원목표액이 다소 하향조정 되었으나, 12월 3일 현재 지원액이 133,047,782달러로 목표액의 58% 지원에 그치고 있다.

국제사회의 대북지원은 자연재해(Natural Disasters)에 대한 지원차원에서 시작되었으나, 1997년 10월 유엔은 북한의 상황이 단순한 자연재해에 기인한 것이 아니라는 평가 하에 북한을 복합위기상황(Complex Emergencies)으로 규정하기에 이르렀다. 1999년 2월 유엔이 채택한 Three Track Approach는 현재까지 국제사회의 대북지원방향이 되어 왔다. 즉 북한의 위기상황이 지속되고 있는바 인도적인 지원을 지속하며, 단순구호는 문제해결을 할 수는 없으며 단지 생존을 연장시키는 의미라는 점에서 복구와 개발사업(유엔개발계획의 AREF(농업복구 및 환경보호))을 병행하고 이와 함께 북한의 역량기반구축을 지원하는 것이 필요하다는 점이다.

<표 III-2> 국제기구의 대북지원 현황(1995.9.~2003.12.3)

연 도	목표액	지원액	비 고	지원/목표
1차 (95.9~96.6)	2,032	927	미국 222.5, 일본 50	46%
2차 (96.7~97.3)	4,364	3,470	미국 717, 일본 600, 한국 339, EU 860	80%
3차 (97.4~97.12)	1억8,439	1억5,781	미국 4,537, 한국 2,653 EU 2,752, 일본 2,700	84%
4차 (98.1~98.12)	3억8,324	2억1,587	미국 17,185, EU 1,380, 한국 1,100 캐나다 395, 노르웨이 239, 이집트 280, 호주 132, 체코 2	56%
5차 (99.1~99.12)	2억9,208	1억8,980	미국 16,070, EU 798, 스웨덴 383 캐나다 340, 호주 227, 덴마크 194, 핀란드 72	51.5%
6차 (00.1~00.12)	1 억 9,746	1억 526	일본 3,522, 미국 2,922, 한국, 1,807, 호주, 628, EU 478	53.3%
7차 (01.1~01.12)	3억 8,398	2억 4,796	일본 10,370, 미국 8,999, 한국 1,579, 독일 291, 호주 288	64.58%
8차 (02.1~02.12)	2억 4,683	2억 204	미국 6,346, 한국 1,623, EU 458, 호주 339	81.85%
9차 (03.1~03.12)	2억 2,936	1억 3,304		58%

출처: <http://www.reliefweb.int>

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 지원원칙³⁰도 수립하였다.

나. 우리의 대북 인도적 지원

국내 민간단체의 대북지원운동은 남북관계상 정부의 대북정책에 의해 크게 영향을 받을 수밖에 없었다. 초기에는 정부가 남북관계 현실을 고려하여 민간의 지원을 일정한 조건하에 제한적으로 허용하였기 때문에, 정부의 정책지침이 민간과 정부간 심각한 갈등요인으로 작용하였다. 그러나 <표 III-3>에서와 같이 정부가 단계적으로 민간 대북지원 활성화정책을 도

30 인도주의 원칙(humanitarian principles)은 대북지원 참여단체에 대한 가이드 라인으로 24개 단체가 동의하였으며, ① 소요산정(needs assessment)에 따라 전반적인 인도적 위기상황에 대한 파악이 이루어져야 한다; 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.

입합에 따라 다양한 방식의 대북지원사업을 추진하게 되었다.

1995년 9월 정부는 민간차원의 대북 지원을 허용하면서 대북 지원 창구는 대한적십자사로 일원화할 것과 민간모금의 자제를 요청하였다. 또한 민간의 쌀 및 현금지원, 개별기업체·언론사 참여, 대북 직접지원, 불특정 다수대상 모금활동을 제한하였다. 이에 따라 1995년 국내 민간단체들은 대한적십자사에 성금을 기탁하여 국제적십자연맹을 통해 대북 인도적 지원에 참여하였다. 이와 같이 초기에는 북한의 식량난에 대한 정보부족, 국내의 여론형성 부족으로 인해 민간의 대북지원활동은 활성화되지 않았다.

<표 III-3> 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 다수대상 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(시안별) 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

1996년 들어 종교단체 및 재야단체들이 북한 수재민 돕기운동을 전개하기 시작하면서 대북지원 창구다원화 및 쌀 지원 허용 촉구를 결의하였고, 범중단 사회단체인 우리민족서로돕기운동이 발족되면서 민간의 대북지원 모금운동이 활발하게 이루어지기 시작하였다. 민간단체들은 정부의 ‘창구단일화’ 방침에 반발하여 국제 NGO를 통한 간접 지원을 1996년에 집중 시도하였다.³¹ 그러나 강릉 침수함 공비 침투사건 발생으로 인해 민간의 대북지원운동은 중단되게 되었으며, 지원이 북한당국에 의해 정치적으로 이용된다는 부정적 인식이 확산되면서 민간단체의 모금운동이 크게 약화되었다.

정부는 1997년 3월 민간차원의 대북지원 확대 허용조치 발표를 통해 경제단체를 통한 기업의 지원참여와 쌀(외국산)³² 지원을 허용하였다. 하지

31 무분별한 대북 접촉과 대북지원 경쟁의 유발을 방지한다는 점에서 마련된 ‘창구단일화’ 방침은 민간운동의 자율성·독립성과 배치되어 정부와 민간의 대립과 갈등을 생산하는 요인이 되었다. 민간단체 입장에서는 한국적십자사도 북한에 직접 지원이 아닌 국제적십자사연맹을 통한 간접지원 방식인데 민간단체도 유엔기구, 국제 NGO를 통해 지원하면 되지 않느냐는 것이었다. 한국선명회는 국제선명회를 통해 쌀 5백 톤을 지원하였고, 한국복음주의협회는 미국 유진벨 재단을 통해 1억 2천만원 상당의 현미를 지원하였다. 『북한수재민돕기 보건의료인 모금본부』는 유엔아동기금(UNICEF) 한국위원회에 예방접종용 백신과 배합분말을 구입·전달해 달라며 1천 6백만 원을 기탁했다. 천주교 서울 대교구는 나진 인민병원의 설립 지원과 평양 장충성당 인근의 광복거리에 국수공장을 준공하였다.

32 국내산 쌀 지원은 불허하였다. 인도적 차원에서 국제기구를 통한 대북지원활동에 대해서도 제한적으로 참여를 허용하였다. 그러나 민간차원의 대북지원을 위한 기부금품의 모집의 경우, 정부는 그것이 ‘기부금품모집규제법’ 제4조 2항이 허용하고 있는 4가지 허가사업에 해당하는지에 대한 해석을 유보하였다.

만 대북지원창구는 대한적십자사 단일화를 유지하도록 하였다. 따라서 일부에서는 정부가 대북지원의 장애가 되고 있다는 비판이 제기되었다.³³ 5월 민간의 유일한 지원창구역할을 하던 대한적십자사는 국제적십자연맹을 소유한 지원상의 어려움을 덜고자 남북적십자 대표접촉을 통해 남북적십자간 직접지원에 합의하였다. 7월에는 민간단체들이 ‘민족화해를 위한 100만인 서명운동 및 평화행진’을 전개하면서, 정부차원의 대량지원, 기업과 언론의 모금참여 허용, 대북지원 창구다원화, 민간교류 허용을 정부에 촉구하였다.³⁴ 1997년 말부터 국내의 외환위기로 인해 민간의 대북지원 모금은 급격히 저하되게 되었다.

정부는 1998년 3월 18일 민간차원 대북지원 활성화 조치를 통해 남북

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.

- 33 4월부터는 한겨레신문 등 언론에 북한 식량난의 실태가 부각되었고, 민간단체들은 북한동포돕기 옥수수 10만톤 보내기 범국민 캠페인과 북한의 식량위기를 염려하는 사회각계인사 만찬 등을 진행하면서 모금운동을 적극 추진하였다. 이에 따라 정부는 5월 민간단체의 모금운동을 자제하도록 촉구하는 한편 모금 제재 조치를 실시하였고, 이로 인해 정부와 민간단체간의 갈등이 커지기 시작하였다.
- 34 8월에는 대북 인도적 지원을 호소하는 각계대표 348명(국회의원 70명)의 발기인과 해외동포 2만명을 포함한 108명의 서명부를 정부에 전달하였다. 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.

적십자간 구호물자 인도인수시 민간단체 대표 참여 및 대북지원 협의·모니터링 목적의 방북 허용³⁵, 민간의 대북지원을 위한 모금활동 규제 완화, 협력사업 방식의 시범적인 대북지원을 허용하였다. 1998년 9월 18일 정부는 대한적십자사를 통한 민간단체 개별지원을 시범적으로 허용하는 조치를 발표하였다. 즉 민간단체가 대북협의·물품구입·수송·모니터링을 직접 수행하고, 대한적십자사는 포장(적십자 표시) 및 대북통보를 담당하도록 하였다.³⁶

1999년 2월 10일 대북지원 창구다원화 조치에 따라 민간단체들은 독자 창구를 대북지원을 실시하게 되었으며, 10월 21일 인도적 차원의 대북지원 사업 처리에 관한 규정이 마련되자 이를 근거로 대북 인도적 지원사업에 남북협력기금을 지원받게 되었다.

<표 III-4>에서와 같이 국내 민간단체의 대북지원은 1997년부터 증가하기 시작하여 꾸준히 확대되고 있다. 2003년도의 경우 민간의 대북지원은 7,061 만 불로, 2002년 5,117만 불에 비해 38% 증가하였으며, 지원분야에서도 다양화되고 전문화되었다. 그러나 아직도 국내민간단체의 경우 지원분야가 일반구호(4,537만 불)로 64%를 차지하고, 보건의료(1,851만 불)로 26%, 농업복구(707만 불)로 10%에 그치고 있다. 지원방식도 대한적십자창구보다는 민간단체의 독자 창구의 비중이 늘고 있으며, 대북지원을 위한 민간단체 관계자의 방북활동이 크게 증가하였다.

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

36 민간단체의 대북 개별지원 최소규모는 지정기탁 최소규모(옥수수 기준 1,000톤)를 기준으로 허용하였다.

<표 III-4> 우리 정부 · 민간의 대북지원현황(1995.6~2003.11)

기간	정 부 차 원	민 간 차 원	합계
'95	23,200만불(1,850억원), 쌀 15만톤, 직접 지원	25만불(1.9억원), 담요 8천매, 국적 경유	23,225만불 (1,851.9억원)
'96	305만불(24억원), CSB, 분유,기상자재, UN기구 경유	155만불(12.4억원), 밀가루,분유,식용유, 국적 경유	460만불 (36.4억원)
'97	2,667만불(240억원), CSB,옥수수,분유,보건의료 등, UN기구 경유	2,056만불(182.1억원), 옥수수, 밀가루,감자,라면 등, 국적/남북적십자 경유	4,723만불 (422.1억원)
'98	1,100만불(154억원), 옥수수 3만톤,밀가루 1만톤, UN기구 경유	2,085만불(275.3억원), 밀가루,옥수수,식용유,비료,한우, 젓소,비닐,분유,설탕 등, 남북적십자 경유	3,185만불 (429.3억원)
'99	2,825만불(339억원), 비료 11.5만톤, 직접지원	1,863만불(223.6억원), 밀가루,옥수수,약품, 비료 4만톤 등, 한적/독자창구(2.10~)	4,688만불 (562.6억원)
'00	7,863만불(943.6억원), 비료 30만톤, 직접지원	3,513만불(421억원), 옥수수,감귤,의류,설탕,분유 등, 한적/독자창구	11,376만불 (1,365억원)
'01	7,045만불(913억원) 내의 150만벌, 옥수수 10만톤 비료 20만톤, 말라리아방역지원 직접지원/WFP/WHO 경유	6,494만불(844억원) 옥수수, 감귤, 의류, 설탕, 분유 등 한적/독자창구	13,539만불 (1,757억원)

자료: 통일부 인도지원국

'02	8,375만불(1,075억원) 옥수수 10만톤(WFP 경유) 비료 20만톤, 말라리아치료제(WHO경유)	5,117만불(641억원) 농기계, 의류, 의료장비, 씨감자 등 한적/독자창구	13,492만불 (1,716억원)
'03.11	6,199만불(744억원) 말라리아 치료제 66만불(WHO경유) 취약계층50만불(UNICEF) 비료 20만톤 옥수수 10만톤(WFP)	6,279만불(752억원) 한적창구 11차 66억원 독자창구: 28개단체 191회 600억원	12,478만불 (1,496억원)
계	5억 9,579만불(6,283억원)	2억 7,587만불(3,353억원)	86,445만불 (9,550억원)

자료: 통일부 인도지원국

정부가 2000년부터 차관형식으로 식량지원을 실시하였으며, 이에 소요된 비용은 대북지원총액에 포함되지 않았다. 형식적으로는 다른 방식을 취하고 있으나, 식량차관은 실질적으로 지원의 의미를 지니고 있다는 점에서 통일부가 제시하는 우리의 대북지원이 국제사회의 전체지원에서 차지하는 비율을 보여주는 아래의 표는 문제의 소지가 있다.³⁷ 또한 1995년 15만 톤 식량지원분이 국내가격으로 계산되었기 때문에, 실제 지원의 효용을 판단하기에는 한계가 있다.

최근 들어 우리 정부가 식량차관 및 비료지원을 지속적으로 추진하고 있으며 국제사회의 전체 지원이 축소되고 있기 때문에, 우리 정부와 민간의 대북지원이 북한상황에 매우 중요한 비중을 차지하고 있다.

37 박형중, “핵문제 해결과정에서 남북관계 및 북한경제지원 시나리오”, 충남대 평화안보대학원 학술회의, 2003. 10.

<표 3-5>분야별 국내 대북지원 개요

구분		95년	96년	97년	98년	99년	'00년	'01년	'02년	'03년	누계	비율 (%)
일 반 구 호	식량	23,200	444	4,326	2,860	330	483	4,106	2,195	2,475	40,419	
	피복류 (의류· 신발 등)	25	11	3	31	169	679	1,880	1,726	2,629	7,153	
	기타					66	272	81	253	411	1,083	
	계	23,225	455	4,329	2,891	565	1,434	6,067	4,174	5,515	48,655	56
농 업 복 구	비료			55	68	3,880	7,885	4,952	6,643	4,588	28,081	
	종자				3	30	61	104	117	59	374	
	축산				160	13	341	15	164	180	873	
	농자재 기타		5	150	23	18	275	405	427	383	1,686	
	계		5	205	254	3,941	8,562	5,476	7,351	5,220	31,014	36
보 건 의 료	전염병 퇴치			130	13	82	203	74	58	66	626	
	의약품			25	26	75	306	1,584	1,158	827	4,001	
	의료장 비 기타			34	1	25	871	338	751	850	2,870	
	계			189	40	182	1,380	1,996	1,967	1,743	7,497	8
총 계	23,225	460	4,723	3,185	4,688	11,376	13,539	13,492	12,478	87,166	100	

<표3-6> 우리측 대북지원의 국제사회 지원액 대비

(단위: 만불)

구 분		'95.6	'96	'97	'98	'99	2000	2001	2002	2003. 11	누 계
한 국	정부	23,200	305	2,667	1,100	2,825	7,863	7,045	8,375	8,701	62,081
	민간	25	155	2,056	2,085	1,863	3,513	6,494	5,117	7,091	28,369
	계(A)	23,225	460	4,723	3,185	4,688	11,376	13,539	13,492	15,792	90,450
국제사회(B)		5,565	9,765	26,350	30,199	35,988	18,177	35,725	25,768	16,013	197,985
총계(A+B)		28,790	10,225	31,073	33,384	40,676	29,553	49,264	39,260	31,775	288,435
A/A+B(%)		80.7	4.5	15.2	9.5	11.6	38.5	27.5	34.0	49.6	31.3

자료: 통일부 인도지원국

다. 추진과정 평가

인도적 지원의 추진과정을 살펴보면, 국제사회와 우리는 북한의 상황에 대한 정확한 판단을 적기에 내리지 못하였던 것으로 보인다.³⁸ 이는 근본적으로 북한당국이 식량난의 실상을 국제사회에 제대로 알리지 않고, 지원물품을 자신들의 통제 하에 두고자 하였기 때문이다. 또한 가장 중요한 점은 북한의 주장과는 달리 북한의 식량난이 1995년 이후의 자연재해로 인해 단기적으로 발생한 것이 아니라는 현실이다. 북한은 1990년부터 식량수급에 어려움을 겪게 되었고 전반적인 경제난으로 인해 경제체계가 제대로 작동하지 않음으로써 서남부지역에서 생산된 식량의 동북부 및 국경산간지역으로의 공급을 상당량 제한하기 시작한 것으로 보인다. 또한 1994년부터

38 Andrew Natsios, *The Great North Korean Famine*, pp. 165-200.

는 중앙당국 차원에서 동북부지역에 대한 지원을 중단하면서, 이들 대도시 지역의 노동자 및 산간지역의 타격이 매우 심각하게 진행되었던 것이다.

북한의 식량난 실태를 단순히 식량의 수급실태에 대한 통계자료 수집 차원에서만 접근한 것도 심각한 문제였던 것으로 보인다. 효율적인 긴급구호를 위해서는 무엇보다도 신속하고 객관적인 소요산정이 전제되어야 한다. 국제사회의 대북지원에 있어서 가장 근본적인 어려움은 북한의 위기상황에 대한 정확한 평가가 이루어지지 못하여 왔다는 점이다.³⁹ 이제까지 대부분 기구들은 북한의 위기상황을 평가하기 위해 북한의 식량수급상태(곡물수요량, 곡물생산량, 곡물수입 및 지원량, 부족량) 파악을 중시하여 왔다. 유엔은 FAO와 WFP를 통해 매년 2차(추수후인 6월, 11월)에 걸쳐 식량 및 작황평가팀(food and crop assessment team)을 북한에 파견하여 투입요구량을 산정하여 왔다. 그러나 북한의 경우 인구수 및 배급기준에 대한 신뢰성 있는 통계가 제시되지 못하였으며, 현재 북한의 농업체계상 곡물생산량도 제대로 파악되지 못하였다. 또한 식량난이 가중됨에 따라 수확기이전 곡물비축 및 유출량이 늘었고, 농민들이 개인적으로 비밀리에 경작하는 산간 부대기 밭의 수확량은 추산되지 못하여 왔다. 북한 내 위기상황을 평가하기 위해서는 단순한 식량수급상황뿐만 아니라 북한 내 분배구조·주민들의 경제난 대응 방식 등을 검토하여 취약계층에 대한 정확한 파악(Vulnerability Analysis Mapping)이 이루어져야 하나, 북한당국의 제약으로 추진되지 못하였다.⁴⁰ 북한의 경우 지역별·계층별 식량난의 차이

39 북한은 분쟁상황이 아님에도 불구하고, 당국의 엄격한 사회통제로 신뢰할 만한 자료를 수집할 수 없기 때문이다.

<<http://www.reliefwebintl/emergenc/korea/source/unicef/pressrel/190997.html>>

(Jan. 12, 2000)

가 심각했던 것으로 평가되며, 이러한 차이의 배후에는 북한당국의 정치적인 의도에 의한 방치도 상당부분 작용하였다. 에너지 난으로 인한 운송수단의 부족으로 산간 오지지역에는 중앙배급제가 무의미하게 되어 식량난이 더욱 심각했던 것으로 알려지고 있다. 또한 대부분 외부지원이 북한당국의 조정 에 의해 평양을 중심으로 한 서부지역에 집중되었기 때문에 북부 산간지역 과 동부지역의 피해가 극심했던 것으로 나타나고 있다. 배급표 암거래·장미당에서의 식량 및 생필품의 상거래 등 불법 상행위가 확대되면서 일부 계층은 주택 및 기타 생계수단까지를 처분하고 절대빈곤상태에서 유민(internally displaced persons)으로 전락하게 되었다.⁴¹

이와 같이 북한당국이 식량난의 실제모습을 국제사회에 보여주고자 원하지 않았기 때문에, 초기 지원단계에서는 북한에 파견된 국제기구요원들조차도 식량난의 실상에 대해 제대로 파악하지 못하였던 것으로 보인다. 이러한 상황에서 지원된 식량의 군사전용 가능성 및 실제 식량난의 실재여부에 대한 정치적 논란으로 인해 지원이 지연되었고, 1997년에 가서야 인도적 지원 필요성에 대한 인식이 확산되었다. 그러나 이미 북동부지역 주민들의 희생이 상당수준으로 진행이 되었고, 지원식량들이 적기에 필요한 지역에 분배되지 못함으로써 국제사회의 인도적 지원이 대량아사를 막지

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

41 좋은벗들, 「북한사람들이 말하는 북한이야기」 (서울:정토출판사, 2000)

못했던 것이다.

우리 정부는 민간단체의 지원운동이 1997년부터 크게 확대되었으나, 남북관계관련 내부의 정치적 압력 등으로 인해 대북지원을 매우 제한적으로 활성화하여 왔다. 김대중 정부의 대북포용정책에 따라 대북지원이 크게 확대될 것으로 기대되었으나, 초기에는 단계적인 조치를 취하였고 1999년에서야 민간지원단체의 남북협력사업에 대해 재정지원을 결정하게 되었다.

1999년에는 대한적십자사가 주도하는 방식으로 비료지원이 추진되었으나, 이 후에도 정부는 비료지원을 통해 북한의 농업복구 사업을 주요 과제로 상정하여 왔다. 비료지원이 적정시기에 필요지역에 분배되지 못하는 등 문제가 제기되기도 하였으나, 지원의 효용성면에서 비료지원이 가장 가치적이고 중요한 성과를 내었던 것으로 평가된다. 비료의 경우 전용이 되더라도, 전체적인 농업생산성의 증가라는 면에서는 별다른 문제가 되지 않기 때문이다.

우리정부의 대북식량지원은 전체 지원규모면에서 매우 큰 비중을 차지하여 왔다. 그러나 남북적십자사와 같이 당국간의 채널을 통해 지원된 식량은 남북관계 활성화라는 측면에서 필요한 것이기는 하였지만, 지원의 효율성면에서는 검증하기 어려운 과제로 남아있다. 특히 차관형태로 지원된 식량의 내부분배에 대해서 우리 측이 문제를 제기한다는 자체가 별다른 의미를 갖지 못한다. 최근 당국간에 지원식량에 대한 현장분배모니터링이 시도되었고 이에 대한 결과보고서가 발표되었으나,⁴² 형식적인 차원의 현장 방문 이외에는 별다른 의미를 갖지 못한 것으로 평가된다.

이제까지 대북 인도적 지원의 성과에 대해 정확한 평가를 내리기는 쉽

42 통일부, “2003년 식량차관 1차 식량분배 현장확인 결과보고”, 2003. 10. 9.

지 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 대북 인도적 차원의 실효성을 평가하기 위해서는 지원주체들의 지원목표 및 방향이 어느 정도 실현되고 있는가를 검토해 보아야 할 것이다. 유엔인도지원국을 중심으로 대북 인도적 지원에 참여하는 국제기구들은 공동으로 추구할 5개 목표를 설정하고 이를 구현하기 위해 노력하여 왔다. 즉 5개 목표는 첫째, 북한당국이 주민들에게 적절한 식량, 보건서비스, 식수 및 위생, 유아 및 어린이 교육을 제공할 수 있는 역량을 제고시킨다. 둘째, 지역단위로 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. 이와 같이 유엔통합지원에 참여하는 유엔기구 및 국제비정부기구들은 북한에 지속되는 인도적 위기상황에 대한 구호물자지원과 동시에 북한의 대응능력을 배양시키기 위한 개발구호사업을 병행하여 왔다. 우리 정부 및 국내 민간단체의 경우에는 응급구호 및 개발지원이외에도 대북지원과정에서 남북 상호간의 이해와 신뢰를 형성하여 이를 화해와 협력으로 발전시켜나가고자 목표로 하여 왔다. 따라서 대북 인도적 지원의 영향을 정치적, 경제적, 사회적 차원에서 조명해 보고자 한다.

2. 정치적 영향평가

가. 원조외교정책의 변화

북한당국은 인도적 지원을 받는 과정에서 국제사회에 대한 점진적인 태도 변화를 보였다. 북한이 국제사회의 지원을 공개적으로 요구하기 시작한 1995년 이전인 1991년 초에도 북한은 유엔가입이후 세계식량계획에게 지원의 가능성을 타진하면서 수요조사를 허용하였던 것으로 알려지고 있다.⁴³ 북한의 식량지원 요청에 따라 WFP는 FAO 기술담당관을 포함한 4명의 조사단을 파견하여 식량지원이 필요한지 실사를 하였으나, 북한당국이 조사에 필요한 정보의 접근을 하지 않았기 때문에 충분한 조사를 할 수 없었던 것으로 보인다. 이에 따라 WFP는 북한의 상황이 식량지원이 필요하다는 객관적 정황을 확보하지 못하였기 때문에 지원할 의사가 없는 것은 아니나 지원을 실시할 수 없다는 결론에 도달하게 되었다.⁴⁴ 이러한 과정에서 북한당국은 식량난의 실태에 대해 정보를 갖고 있지 않은 김일성과 WFP 실사를 요청하고 허용한 김정일 간의 갈등이 심각하였던 것으로 평가된다. 실질적으로 식량난의 실태에 대해 정보를 접하고 현실적인 대안을 제시해야 했던 김정일의 입장에서 유엔 가입과 동시에 WFP를 통한 지원 획득이 검토될 수 있었을 것이다. 그러나 김일성이 식량난의 실태를 인지하지 못하였기 때문에, 국제사회의 지원을 바랍직한 대안이 아니라고 규정

43 Andrew Natsios, *The Great North Korean Famine*, p. 166.

44 WFP, *Report of the World Food Program Explanatory Mission to the Democratic People's Republic of Korea*, March 5-23, 1991(Rome: World Food Program, April 10, 1991), p. 10.

하였던 것이다. 1991년부터 식량난이 악화되면서, 김정일은 북동부지역에 대한 식량배급량을 감축하고 1994년에는 완전 중지했던 것으로 알려지고 있다.⁴⁵ 이와 같이 국제사회의 지원이 바람직한 대안이 아니라는 김일성의 인식에 기초하여, 김정일은 현실적인 방안으로 내부 배급원칙을 수정하게 된 것으로 평가된다. 1994년 우박으로 가을 작황이 심각하게 타격을 받아 식량난이 더욱 악화되자, 북한당국은 일본에게 식량을 저가에 확보하고자 위해 외교교섭을 시작하였으며 한국과 일본으로부터 상당량의 식량을 확보하여 1995년의 위기를 모면할 수 있었다.⁴⁶

1995년 여름 수해가 발생하자, 북한은 다시 국제사회에 인도적 지원을 요청하게 되었다. 그러나 1991년과는 달리 수해라는 불가항력적인 자연재해가 발생하였다는 점에서 북한당국은 지원요청의 정당성을 상당부분 확보할 수 있었던 것으로 보인다.

그럼에도 불구하고 초기에 북한당국은 국제사회의 지원에 대해 매우 불만족스러운 자세를 취했고, 김정일은 공식연설을 통해 국제사회의 지원 방식을 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 예측의 올라미이라고 규정하였다. 이와 같이 국제사회가 대북지원과정에서 인도주의 원칙을 제시하면서 북한에 대한 자유로운 접근과 분배의 투명성을 요구하는 것을 자신들 체제에 대한 위협으로 인식하였다.

45 Andrew Natsios, *The Great North Korean Famine*, p. 167.

46 북한은 남한으로부터 15만톤의 쌀을 무상지원 받았으며, 일본으로부터는 15만톤의 쌀은 일본적십자사를 통해 무상지원 받고 15만톤의 쌀은 10년 거치 30년 상환조건의 차관으로 지원받았다.

또한 1998년 10월 국경없는 의사회가 철수하게 되면서, 지원물자의 전용의혹에 대해 매우 불쾌하다는 입장을 표명하였다.⁴⁷ 이후 북한은 유엔의 대북지원 호소에 대해서는 「중앙통신」(1998.12.21)을 통해 큰물피해대책 위원회의 성명이나 담화가 아닌 ‘기자의 질문에 대한 답변’형식의 소극적인 태도를 통해 유엔의 대북지원에 대해 사의를 표시함으로써 국제사회의 지원을 계속 획득하고자 하였다.

북한은 2000년 6월 UNDP 제2차 회의에서 국제사회의 농업지원을 호소하면서 이전과는 달리 매우 적극적인 태도를 보였다. 즉 “북한은 동방에 의지국으로 덕을 받으면 반드시 갚아왔기 때문에 이 번에 도움을 주면 필히 보상하겠다. 국제적인 지원을 받고 있으나 아직 국제지원에 익숙하지 않다는 점을 이해해 달라”는 태도를 취했다. 또한 “북한이 나름대로 주체적인 체제를 갖고 있기 때문에 관습과 문화, 공공질서 등 북한의 입장에서 이해하려는 노력이 필요하다. 북한의 식량사정은 아직도 매우 어려우며, 제 2의 식량위기 가능성도 있다. 김정일 지휘 하에 농업복구와 환경보호계획

47 1998. 10. 5 큰물피해대책위원회 대변인의 중앙통신사 기자회견 “최근 우리는 자체의 농업생산능력을 높이기 위한 지원을 국제사회에 호소하는데 이어 보건 부문 지원도 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 추방하였다는지 지원의약품과 식량이 군대와 특정 계층들에 들어가고 있다고 허위보고하고 있는데 이것은 우리에게 대한 인도주의 협조를 파탄시키려는 적대세력들의 충동을 받은 행동이다. 기중단체들이 인도주의 견지에서 지원을 해주면 고맙게 받을 것이지만 주지 않겠다고 하는데 대해서는 구태여 따라다니면서 손을 내밀지 않을 것이다.”

을 추진하고 있으며, ‘우리식 분조도급제’, ‘창의성 강조’, ‘계획초과분 자체 처리’ 등 전반적인 농업체제 개선 추진중”이라고 밝혔다.

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.⁴⁸

또한 2001년 신년 공동사설에서 2000년은 제국주의자들의 고압압살 책동이 실패하고 나라의 국제적 지위가 최상의 경지에 도달했다고 평가하였다. 경제분야에서 현존 경제토대의 정비를 중심과업으로 선정하였다. 생산 정상화를 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. 이와 같이 북한이 국제사회의 인도적

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

지원에 대한 현실적인 필요성을 인식하고 적극적으로 이를 끌어내기 위한 자세변화를 보여 왔다. 2003년 4월 EU가 주도한 유엔대북인권결의안 채택 이후에도 북한은 EU와의 수교기념일 등에 대북 인도적 지원사업에 대한 감사를 표시하여 왔다.

대외원조를 관장해온 담당기관의 변화를 통해 북한의 원조외교정책을 살펴볼 수 있을 것이다. 북한의 대외경제를 담당하는 기구를 보면 국가의 경제관리체제가 통일되어있지 않고 분할되어 있음을 알 수 있다.⁴⁹ 무역성 제5국은 유엔기구들과의 경제원조를 받아내기 위한 사업을 전담하는 부서이다. 무역성 광명무역관리국(광명무역회사)은 일명 ‘지방무역지도국’으로 불리우며, 각도 무역회사들의 대외 무역활동을 담당한다. 양곡수출입무역회사는 유일한 국가양곡 수출입 담당회사로서 후불조건으로 수입을 추진하며, 외국원조활동에도 관여하고 있다.

대외경제협력추진위원회는 외국자본과 기술유치사업을 담당하는 기구로서 나진선봉경제무역지대의 개발사업을 담당하였다. 1980년대 말에 발족할 당시에는 대외경제위원회 산하로 책임자는 대외경제위원회 김정우 부위원장 책임 하에 나진선봉자유경제무역지대에 외국자본유치를 위한 제반사업을 총괄하였다. 또한 외국자본유치를 위한 제반법규를 제정하고, 나진지대에 적용할 각종 규정과 법률을 제정하고, 외부적으로 투자박람회 전개하여 왔으나, 1997년부터 활동이 매우 저조하다.

민족경제협력연합회는 남한과의 경제교류를 전담하는 특별기구로 남한과의 모든 거래에 대해서는 철저한 비밀을 유지해 왔다. 이를 통해 북한주

49 홍순경, “북한내각산하 무역성 기구체계 분석”, 「북한조사연구」 제6권 2호 (서울: 통일정책연구소, 2002)

민의 민심 동요를 막기 위한 것으로 평가된다.⁵⁰ 최근 들어 민경련의 역할이 크게 확대되어 왔으며, 신하기구로는 광명성총회사(남측과 피북, 경공업, 농수산물 전문 거래), 삼천리총회사(전자, 중공업, 화학분야의 무역 및 투자 사업 전문담당)⁵¹, 개선무역회사(농업부문 합작)⁵²가 있으며, 남측 기업과의 경제협력사업뿐만 아니라, 국내 민간단체들의 지원사업에도 경제협력이라는 방식으로 관여하고 있다.

이외에도 국제사회의 지원을 관할하는 기관들은 지원자에 따라 외무성 산하 해외동포위원회, 조선아세아태평양평화위원회(아태평화위) 등으로 구분되며, 최근에는 국제교류협회와 같은 기구를 신설한 것으로 알려지고 있다. 북한의 원조정책의 본질을 살펴보기 위해서는 지원담당기관의 역할을 체계적으로 분석할 필요가 있다. 북한당국은 국제사회의 지원을 외무성 산하 큰물피해대책위원회(FDRC)를 통해 총괄 조정하여 왔으나, 이는 국제사회의 일반적인 관례와는 다른 것이다. 타국가의 경우 비정부기구의 인도적 지원은 대부분 보건성이나 농업성 등 관련 부처와 직접적으로 이루어지는 것이 보편적이다.

50 위원장은 무역성 상보보다는 낮고, 부상보다는 반 등급 높은 대우, 기구의 비중이 크다는 것을 의미한다. 위의 글, p. 24

51 대우회사와 남포공단합작 피복가공을 담당하였다.

52 남측의 선진 영농기술을 받아들이고, 종자개선을 위해 남측농업부분과 협력하였다.

<표 III-7> 국내민간단체의 지원창구와 연도별 지원액

단 체 명	지 원 액			회 수	북측파트너
	2001	2002	2003		
한민족복지재단	8,187,954	3,850,540	2,961,116	17회	민경련
우리민족서로돕기	6,926,045	4,551,006	5,843,605	37회	아태평화위
기독교후원연합회	6,427,610	9,590,006	21,995,111	14회	조선그리스도연맹
굿네이버스	6,174,798	4,941,001	6,282,039	47회	아태평화위
제주도민운동본부	4,386,000	35,000	9,159	1회	민족화해협의회
남북어린이어깨동무	3,372,213	5,225,996	3,789,821	14회	민화협, 영양연구소
유진벨	3,164,307	4,662,732	4,034,646	8회	보건성
월드비전	1,228,319	1,817,590	723,806	5회	민경련, 농과원
천주교서울대교구	681,442	788,397	217,950	3회	조선기독교총연합회
새마을운동중앙회	518,900	576,036	58,042	2회	아태평화위
남북농업민간협력연대	387,239	357,120	221,051	1회	아태평화위
국제옥수수재단	368,830	1,455,998	1,374,246	7회	민경련, 농과원
한국제이티에스	294,699	440,555	389,097	8회	라진산봉인민위
어린이의약품지원본부	224,402	747,478	456,436	6회	민화협, 영양연구소
조국평화통일불교협회	206,756	358,944	435,146	8회	조선불교도연맹
원불교	147,174	852,098	649,655	13회	조선불교도연맹
불교종단협의회	131,114	289,650	35,280	1회	조선불교도연맹
평화의 숲	75,450	5,972	279,979	2회	민경련
대한예수교장로회	18,400	155,255	316,976	3회	조선그리스도연맹
21세기 통일봉사단		338,400	197,562	1회	민족화해협의회
남북강원도협력협회		1,179,480	918,962	5회	민족화해협의회
새천년생명운동본부		148,500	0		민경련
동북이문화재단		76,466	0		나선인민위원회
천주교주교회의민화위		388,176	361,407	6회	조선기독교총연합회
한국간강관리협회		762,685	619,140	2회	아태평화위
한국복지재단		86,304	135,811	7회	아태평화위
국제기아대책기구			2,025,350	6회	민족화해협의회
농협중앙회			17,611	1회	민경련
한국대학생선교회			230,064	2회	민족화해협의회
선한사람들			2,483,532	1회	민경련
계	42,905,253	43,681,420	57,062,610	228	

위의 표에서 나타난 바와 같이 국내민간단체들의 지원은 아태평화위, 민화협, 종교단체 등을 통해 지원되고 있다. 북한의 조직들은 결국 최고통치자에게 귀속되나, 각 조직들이 ‘칸막이’식으로 구성되어 운영되기 때문에 조직 간의 경쟁이 매우 심각한 것으로 평가된다. 원조와 관련된 기관들도 내부 경쟁으로 인해 심지어 해외원조가 차질을 빚는 경우가 발생하여도 자신들의 조직이 아닌 다른 조직이 지원을 받게 되는 것으로 보인다. 현재 대외원조관련 기존 조직들이 새롭게 조정되는 과도기로 평가된다.

나. 내부의 홍보논리

대외원조에 대해 북한당국은 내부적으로 어떠한 논리로 설명하는가를 살펴 볼 필요가 있다. 아래와 같이 북한은 극심한 식량난을 자연재해와 미국의 경제봉쇄의 탓으로 돌리며, 이를 극복하는 것을 일제시대 ‘항일투쟁’과 같은 제국주의의 위협을 극복하는 ‘고난의 행군’으로 묘사하고 있다. 이를 통해 식량난의 어려움을 참고 견디어 나가는 것에 정치적 의미를 부여하고 있다. 또한 북한주민이 처한 어려움은 제국주의자들의 위협을 물리치면 사라질 수 있을 것이라고 규정하면서, 사회주의를 지켜내기 위한 애국투쟁을 촉구하고 있다.

당에서 《고난의 행군》 정신으로 살며 투쟁할데 대한 구호를 내놓은것은 모든 간부들과 당원들과 근로자들이 항일혁명선렬들이 《고난의 행군》 시기에 발휘하였던 수령옹위정신, 자력갱생의 정신, 난관극복의 정신, 혁명적 락관주의정신을 가지고 오늘의 어려움을 이겨 내며 혁명과 건설의 모든 분야에서

새로운 양상을 일으키도록 하기 위해서입니다. 다시말하면 모든 사람들이 부닥친 애로와 난관을 용감하게 뚫고 사회주의경제건설을 비롯한 모든 분야에서 새로운 전진을 이룩함으로써 우리의 일심단결의 위력, 우리 식 사회주의의 위력을 더욱 높이 떨치도록 하기 위해서입니다. 《고난의 행군》 정신으로 살며 투쟁하자면 어려움을 참고 견디기만 할것이 아니라 시련을 뚫고 힘차게 전진하여야 합니다.⁵³

지난해에는 참기 어려운 시련도 많았고 기습 아픈 일도 많았습니다. 우리 나라 사회주의를 없애버리기 위한 제국주의자들과 반동들의 책동이 더욱 악랄해 졌으며 경제건설에서의 난관도 말이 아니었습니다. 적들의 반공화국, 반사회주의책동에 식량난까지 겹치다 보니 난관과 시련이란 말할수 없었으며 그것을 뚫고 전진하기가 참으로 힘들었습니다. 그렇다고 하여 누구에게 손을 내밀수도 없었습니다. 그래서 나는 오늘의 이 엄혹한 투쟁을 항일혁명투쟁시기의 《고난의 행군》과 같다고 하였습니다.⁵⁴

나라의 경제형편과 인민생활이 오늘과 같이 어렵게 된것은 제국주의자들의 고립압살책동으로 하여 조성된것이지만 우리의 경제지도일군들이 당의 혁명적경제전략을 관철하기 위한 경제작전과 경제조직사업을 잘하지 않은것과

53 김정일, “일군들은 《고난의 행군》 정신으로 살며 일해야 한다”, 조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화 1996년 10월 14일, 『김정일저작집 14』(평양: 조선로동당출판사, 2000), pp. 249-252.

54 김정일, “올해에 당사업에서 혁명적전환을 일으킬데 대하여”, 조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화 1997년 1월 1일, 『김정일저작집 14』, pp. 253-273.

도 관련되어 있습니다.⁵⁵

그런데다가 우리는 3~4년동안 런이어 보기 드문 자연재해를 입었습니다. 그렇기때문에 우리 나라의 사정을 아는 사람들, 지어 미국사람들까지도 우리가 사회주의를 고수하며 사회주의의 보루로서의 역할을 하고 있는것을 기적이라 하고 있습니다.⁵⁶

북한당국은 주민들에게 ‘고난의 행군’을 극복하기 위해서는 사상무장을 재정비하고, 당의 방침에 따라 사상조직사업을 강화해야 한다고 교양하여 왔다. 또한 제국주의자들의 위협으로부터 나라를 지켜내기 위해 강력한 군대가 필요하며, 군이 곧 인민이고 당이라는 점에서 선군정치를 강조하고 있다.

그런데 일부 일군들은 마치 《고난의 행군》 정신으로 살며 투쟁할데 대한 구호가 오늘의 애로와 난관을 참고 견딜것만 요구하는것처럼 잘못 인식하고 있는것 같습니다. 어려운 때일수록 일군들이 《고난의 행군》 정신으로 살며 투쟁할데 대한 당의 구호의 요구에 맞게 더 힘껏 일하고 하기 힘든것도 어떻게 하나 해내기 위하여 뛰여야 하겠는데 일부 일군들은 《고난의 행군》 시기이니 할수 없다는 식으로 자책위안이나 하고 있습니다. 지금 일군들이 나

55 김정일 “올해를 사회주의경제건설에서 혁명적전환의 해로 되게 하자”, 전당당일군회의 참가자들에게 보낸 서한. 1997년 1월 24일, 『김정일저작집 14』, pp.274-287.

56 김정일, “혁명적군인정신을 따라 배울데 대하여”, 조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화 1997년 3월 17일, 『김정일저작집 14』, pp.292-296.

라의 어려운 형편에 구실을 대고 할수 있는것도 하지 않고 있는것이 문제입니다. 일부 시, 군들에서 국수집 하나 제대로 운영하지 못하고 있는것도 식량 사정보다도 일군들의 사상상태에 문제가 있다고 보아야 합니다. 책임일군들이 걸린 문제를 풀기 위하여 애 쓰고 살림살이를 간지게 하는 시, 군들에서는 일이 잘되고 있으며 국수집 같은것도 정상적으로 운영되고 있습니다. 대흥단군과 은달군에서는 국수집문을 늘 열어 놓고 있다고 합니다. 일을 잘하는 단위들의 좋은 점들을 료해해 볼 필요가 있습니다. 일을 잘하는 단위들의 산 모범을 가지고 나라의 형편이 어렵다는 구실밑에 패배주의에 빠져 일을 하지 않는 일군들의 그릇된 사상관점과 사고방식을 바로 잡기 위한 투쟁을 벌리는것이 좋습니다...우리가 하는 《고난의 행군》이 아무리 어렵다 해도 항일혁명 투쟁시거나 조국해방전쟁시기, 전후복구건설시기와는 대비도 되지 않습니다... 최근 당에서 풀판을 조성하고 풀 먹는 집짐승들을 대대적으로 기를데 대한 문제를 중요하게 강조하였는데 당조직들과 당일군들이 당의 방침관철을 위한 조직사업이나 하는것으로 그쳐서는 안됩니다. 당조직들과 당일군들이 그저 당의 방침을 전달이나 하고 그대로 하라는 식으로 내리 먹이며 이따금 일이 잘 되지 않는데 대하여 추궁이나 하는 식으로 일하여서는 당의 방침이 관철될수 없습니다. 당조직들과 당일군들은 당에서 지시한 문제들이 철저히 관철되도록 조직정치사업을 짜고 드는 한편 대중의 앞장에서 서서 이신작착하여야 합니다. 올해에 농사를 힘들게 지었는데 당조직들과 일군들이 현알의 난알도 허실 하지 않고 농민들속에서 교양사업을 짜고 들어 실속 있게 하여야 합니다.⁵⁷

57 김정일, “일군들은 《고난의 행군》 정신으로 살며 일해야 한다”, 조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화 .pp.249-252.

지난해에 부닥친 시련과 난관이 엄혹하였지만 당의 두리에 일심단결하여
 붉은기를 높이 들고 나아가는 우리 인민의 전진을 멈춰 세울수 없었습니
 다..... 황해북도 은파군 양동협동농장 제7작업반 농장원들은 내가 쌀때문에 걱
 정한다는 말을 전달 받고 90년대의 김제원이 되어 애국미 12t을 싣고 나를
 찾아 오겠다는 편지를 보내왔습니다. 나는 그 편지를 받아 보고 감동되었습니
 다. 수령님께서서는 해방후 김제원농민이 분여 받은 땅에서 농사를 지어 애국미
 30가마니를 싣고 찾아 온데 대하여 훌륭한 애국적소행이라고 높이 평가하시
 었으며 그를 맥에서 만나 고무해 주시였고 김제원농민과 재령군농민들에게
 친히 감사편지까지 써보내시였습니다. 그것이 우리 당력사에 빛나게 기록되어
 있는데 오늘 은파군 양동협동농장 제7작업반 농장원들이 90년대의 김제원이
 되어 애국미를 바치자고 전국에 호소한것은 대단히 좋은 일입니다. 90년대의
 김제원이 되시는 호소가 얼마나 좋습니까. 양동협동농장 제7작업반 농장원들
 이 90년대의 김제원이 되자고 호소한것은 우리 인민들의 가슴속에 간직된 뜨
 거운 애국충정의 발현입니다. 그들의 호소에 호응하여 재령군 김제원협동농장
 과 황주군 룡천협동농장의 농장원들을 비롯한 전국의 수많은 농장원들이 앞
 을 다투어 애국미를 나라에 바치고 있습니다. ...우리 인민들은 한 3년동안
 《고난의 행군》을 하면서 참으로 어려운 시련을 겪고 있습니다...내가 이미
 여러번 강조하였지만 일부 나라들에서 사회주의가 무너지고 자본주의가 복귀
 된것은 당이 균중속에 뿌리 박지 못하고 균중우에 균림하여 균중의 지지를
 잃었기때문입니다...다른 나라들에서는 사회주의가 무너졌지만 우리에게는 강
 령한 인민군대가 있기때문에 우리 나라에서는 사회주의가 그 어떤 광풍이 불
 어 와도 끄떡없이 승승장구하고 있습니다. 제국주의의 포위속에서 끊임 없는
 군사적위협을 받으며 사회주의를 건설하고 있는 우리 나라의 조건에서 강력
 한 군대가 없이는 인민도 없고 사회주의국가도 당도 있을수 없습니다. 이런

의미에서 군대는 곧 인민이고 국가이며 당이라고 할수 있습니다.⁵⁸

올해에 경제사업에서 가장 중요한것은 첫째도 둘째도 셋째도 농사를 잘 지어 식량문제를 푸는것입니다...농사를 잘 지어 식량문제, 먹는 문제를 원만히 풀어야 인민들의 살림살이가 흥성거리고 사회주의건설의 모든 사업이 잘 꺾이며 나갈수 있습니다. 우리는 당면한 식량문제를 풀어 나가면서 새해농사에 모든 힘을 집중하여야 합니다...농사일에 리당비서를 비롯한 농촌당일군들과 농장관리일군들, 작업반장들과 분조장들의 책임성과 역할을 높이는것이 매우 중요합니다. 농촌당일군들과 관리일군들, 작업반장, 분조장들은 모든 농사일에 이신작척의 모범으로 농장원들을 이끌고 나가야 합니다...이와 함께 농촌경리에 화학비료, 농약, 기름을 비롯한 영농자재들을 최대한으로 생산보장하여 농촌을 물질기술적으로, 로력적으로 지원하는 사업을 더욱 강화하여야 합니다. 농사일을 돕기 위한 모든 대책을 세우며 농사에 필요한것이라면 무엇이나 농촌에 최우선적으로 돌려 주어야 합니다...당에서는 이미 오래전에 경공업혁명방침을 제시하였으나 지금 인민들에게 1차소비품을 원만히 생산공급하지 못하고 있습니다...평양시를 비롯하여 큰 도시들에서는 먹는물문제, 빨감문제, 난방문제, 시내 교통문제를 풀기 위한 적극적인 대책을 세워 그런 문제들로 하여 인민들이 생활에서 불편을 느끼는 일이 없도록 하여야 합니다.⁵⁹

58 김정일, “올해에 당사업에서 혁명적전환을 일으킬데 대하여”, 조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화 1997년 1월 1일 「김정일저작집 14」, pp.253-273.

59 김정일, “올해를 사회주의경제건설에서 혁명적전환의 해로 되게 하자”, 전당당일군회의 참가자들에게 보낸 서한 1997년 1월 24일 「김정일저작집 14」, pp.274-287.

위에서 보이는 바와 같이 내부적으로는 국제사회의 원조에 대해 언급하지 않고 있다. 탈북자들의 증언에 따르면, 국제사회의 지원이 가시화되면서 북한주민들은 국제사회의 지원을 북한지도자의 영도력에 따른 ‘조공’으로 인식하도록 교양 받고 있다고 한다. 반면 중국과 러시아의 지원내용에 대해서는 구체적으로 보도함으로써, 기존의 사회주의 동맹관계가 존속되고 있음을 부각시키고자 하였다.

북한당국은 근본적으로 국제사회의 지원을 냉전시기 이념대립의 틀에서 조명하고 있다. 즉 제국주의자로 지칭하는 자본주의권의 지원은 지배와 약탈의 수단으로 규정하고 있다. 다만 사회주의권의 지원은 사회주의 동맹을 지켜가기 위한 우호적인 것으로 가정하고 있다. 이와 같은 북한의 인식은 대외원조와 관련된 기관들에 대한 설명⁶⁰에서도 찾아 볼 수 있다.

국제사회의 원조체계의 기본축을 이루고 있는 개발원조위원회(Development Assistance Committee)를 북한은 다음과 같이 부정적으로 규정하고 있다.

“발전도상나라들에 대한 주요자본주의 나라들의 개발원조를 촉진, 조정하는 기구... 위원회는 <남북협조>의 미명하에 아시아, 아프리카, 라틴아메리카의 발전도상 나라들에 대한 주요자본주의 나라들의 금융적 지배와 약탈을 강화하는 것을 목적으로 하고 있다. ...성원국은 미국, 캐나다, 영국, 프랑스, 이탈리아, 오스트리아, 스위스, 오스트랄리아, 일본을 비롯한 17개 나라와 유럽동맹이다. 오늘 이 위원회의 활동은 본질에 있어서 발전도상나라들에 대한 주요자본주의나라들의 금융적 지배와 약탈을 실현하기 위한 것으로 되고 있

60 사회과학출판사, 『국제법사전』(평양: 사회과학출판사, 2002)

다.”⁶¹

북한은 원조의 한 방식인 차관에 대해서도 조건이 부가된 침략의 도구로 인식하고 있음을 보여주고 있다.

“차관은 무상원조와 달리 일정한 비율의 리자지불이 동반되며 약속된 기간이 경과하면 원금을 상환하는 것을 원칙으로 한다. 차관의 성격은 제공하는 나라의 사회경제적성격에 따라 서로 다르게 규정된다. 자본주의나라들이 제공하는 차관은 침략과 약탈의 수단이다. 제국주의자들이 주는 차관에는 언제나 자기 나라 상품의 우선 구입, 저들의 상품에 대한 관세인하, 철도부설권, 항만 사용권, 평산개발권, 군사기지의 제공, 침략군대의 주둔과 같은 여러 가지 정치경제적부대조건이 붙는다.....오늘 적지 않은 발전도상나라들은 제국주의자들이 주는 차관의 울가미에 걸려 착취와 약탈을 당하고 있다. 미제의 완전식 민지로 전락된 남조선에서는 <원조>에 의하여 경제가 전면적으로 파탄되었을뿐아니라 차관에 의하여 그 식민지적예속성이 더욱 강화되고 있다.”⁶²

북한의 국제법사전은 김일성전집을 원용하여 유엔을 “세상이 다 이는 바와 같이 유엔은 모든 나라의 령토와 매개 민족의 독립과 자유와 자주권을 존중하며 세계의 평화와 안전을 수호하기 위하여 창설된 것”⁶³으로 설명하고 있다. 하지만 유엔이 6.25전쟁시 연합군의 개입을 결의하였다는 점

61 위의 책, pp. 127-128.

62 위의 책, p.381.

63 위의 책, p. 544; 김일성, 「김일성전집 12」 (평양: 조선로동당출판사, 1995), pp. 284-285에서 재인용

에서, “유엔은 지난 기간 현장에 규정된 목적과 활동원칙에 맞게 활동하지 못하고 미제의 침략정책 실현의 도구로 리용되어 왔다. 특히 유엔은 조선 인민의 자주권을 침해하는 미제의 책동에 부당하게 리용당함으로써 우리 인민에게 가장 큰 불행과 고통을 강요하였다.”⁶⁴고 비난하고 있다. 그러나 북한의 유엔가입을 정당화하기 위해 현재는 유엔에서 “신흥세력나라들, 뿔럭불가담나라들이 압도적 다수를 차지하고, 그들의 지위와 역할이 높아짐에 따라 유엔에서 미제의 강권과 전횡이 더는 통하지 않게 되었다”고 재해석하고 있다.

1995년 이후 국제사회의 대북 인도적 지원을 주도하고 있는 유엔기구들에 대한 북한의 인식을 살펴볼 필요가 있다. 유엔인도지원조정국(UNOCHA, 지원초기 UNDHHA)의 북한 내 역할이 확대되어 왔다. 북한국 제법사전은 이와 유사한 기능을 유엔재해구제조정관사무소라는 명칭으로 아래와 같이 소개하고 있다.

“자원재해를 비롯한 기타 여러 가지 재해로부터 인류를 구원하기 위한 사업에서 여러기관들의 협력을 실현하는 유엔내의 조정기관. ...이 기관의 설립목적은 재해지역들에서 구제사업을 신속히 하며 구제물자의 량비를 없애고 구제물자공급이 중단되는 현상을 없애기 위한다. 이 기관의 기능은 우선 재해형편에 대한 통보를 수집하여 정부들, 국제적십자, 유엔의 다른 기구들에 알리고 자연재해와 기타 재난과 관련한 구제수요를 확정하며 구제를 위한 국제기구, 정부 등과 런대를 가지고 구제를 현금, 현물로 보장하도록 조정하며 구제물자의 긴급수송을 조직하는 것이다. 또한 재해방지에 필요한 과학기술정

64 사회과학출판사, 「국제법사전」, p. 545.

보의 수집, 보급, 재해방지계획을 세우고 재정을 효과적으로 리용하는 것이다.”⁶⁵

대북 인도적 사업 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 식량지원기구인 세계식량계획에 대해 북한은 많은 개도국들이 식량난의 어려움을 겪고 있으며, 이를 지원하는 주요 식량협조기구라고 부각시키고 있다. 미국 등 선진국들의 개도국에 대한 식량지원이 잉여농산물을 처분하기 위한 수단이었다고 강조함으로써 지원의 인도적 성격을 희석시키고 있다.

세계식량계획의 “활동목적은 발전노상나라들의 경제 및 사회발전을 위한 대상들과 사회정치적 및 자연적 요인에 의하여 피해를 입은 나라들에 일정한 자금 특히는 식량으로 협조하는 봉사활동을 하는 것이다. 세계식량계획은 본질상 미국을 비롯한 일부 발전된 나라들의 과잉농산물을 처리하기 위하여 창설되었으나 오늘 많은 발전도상나라들이 세계식량계획의 협조를 받거나 기부금을 받음으로써 창설초기의 성격과는 달리 유엔체계 내에서 식량협조수단으로 되고 있다...세계식량계획의 협조형태는 농산물현물을 기본으로 하고 현금, 설비, 전문가과견 등 협조를 통하여 발전도상나라 농촌주민들의 생산 및 생활조건을 개선하고 대상건설과 인력개발 그리고 각종 리재민 및 피난민 구제사업을 한다.....우리나라는 주체75(1986)년 6월 9일에 이 기구에 가입하였다.”⁶⁶고 명시하고 있다.

세계식량회의를 소개하면서, 북한뿐만이 아니라 지구상에는 식량난을 겪고 있는 많은 국가들이 있으며 이러한 배후에는 미국 등 선진국의 침략

65 위의 책, p. 561.

66 위의 책, p. 294.

과 약탈이 문제가 되고 있다는 논리로 설명하고 있다.

“세계식량문제해결방도를 토의하기 위하여 유엔의 주최로 소집된 국제회의...세계식량회의는 1970년대에 들어서면서 세계적으로 식량위기가 심각하게 제기되고 있던 환경속에서 진행되었다. ...발전도상에 있는 나라들의 농업생산장성이 종전과 같은 수준에서 나간다면 1985년에 이 나라들의 알곡부족량은 8,500만-1억으로 될 것이 예견되며 이 것을 해결하기 위하여서는 발전도상에 있는 나라들의 농업생산장성률을 지난 12년간의 평균 26%로부터 3.6%로 올려야 한다는 것, 세계의 영양부족인구는 약 4억 6,000만명이며, 그의 40%인 2억이 아동들이라는 것이 제기되었다...회의에서는 발전도상나라들과 미제를 비롯한 서방자본주의나라들사이에 심각한 의견대립이 있었다. 발전도상나라들을 위협하고 있는 미제의 책동을 폭로규탄하였다. 세계식량회의에서는 날로 긴박해지는 세계적인 식량위기와 농업문제를 해결하기 위한 근본방도가 제기되지 않았으며 제기될 수도 없었다. 회의후 세계식량리사회와 국제농업개발기금이 창설되었으나 세계식량사정은 더욱 악화되었으며 이 문제는 의연히 세계적으로 해결을 기다리는 가장 절박한 문제의 하나로 남아있다.”⁶⁷

대북 지원사업을 추진하고 있는 개별 유엔기구에 대한 설명을 살펴보면, 세계보건기구(WHO)나 유엔개발계획(UNDP)에 대해서는 활동내용을 자세하게 소개하면서 북한의 가입내용을 강조하고 있다. 또한 유엔아동기금(UNICEF)에 대해서는 북한이 분담금 공여를 통해 참여하고 있음을 강조하고 있다.⁶⁸

67 위의 책, pp. 294-295.

세계보건기구는 “모든 나라 인민들이 가장 높은 수준의 건강을 향유 하도록 하는 것을 사명으로 하고 있다. 이로부터 이 기구는 매개 민족들의 의료봉사사업발전을 위한 협조, 각 부문의 의학과학 특히는 위생학 발전을 위한 협조, 보건간부의 양성 및 자질향상을 위한 사업, 보건 및 의학과학에 관한 국제통보사업, 신흥세력나라들에 대한 원조 등을 자기의 활동내용으로 하고 있다.....우리나라는 주체62(1973)년 5월에 진행된 세계보건기구 제 25차총회에서 미제와 그 앞잡이들의 악랄한 방해책동을 물리치고 이 기구에 가입하였다.”는 것이다.⁶⁹

대북 인도적 지원을 구호에서 개발지원으로 전환시키고자 하는 노력을 주도한 유엔개발계획에 대해서는 소상히 설명하고 있다.

“유엔의 경제개발원조계획들을 통일적으로 조정하는 것을 목적으로 조직된 유엔경제사회리사회의 산하기구...유엔개발계획은 공업, 농업, 운수, 체신 등 경제의 여러 분야에 높이도록 하며 이 나라들이 자체의 자원과 로동력을 효과적으로 리용하여 경제를 건설하도록 기술적으로 도와 주는 것을 자기의 목적으로 내세우고 있다. ...유엔개발계획의 협조는 개발자금을 제공하는 방법으로 진행된다. 유엔개발계획이 개발협조자금을 할당하면 해당 나라는 그 자금을 기초하여 협조대상을 확정하게 되며 협조대상의 성격에 따라 해당 유엔

68 “어린이들의 생명을 보호하고 그들의 발육을 촉진시키기 위하여 조직된 유엔 산하 경제기구...이동기금은 세계 각국 정부들과 기구들, 개별적인사들이 제공하는 자원적 기증금과 저축금의 리자로써 자금원천을 충당한다...우리나라는 주체74(1985)년 5월 25일에 이 기구에 가입하였으며 주체75(1986)년부터 해마다 5만원(내화)을 자원적으로 기구에 보내고 있다.” 위의 책, p. 570.

69 위의 책, p. 293.

전문가들이 협조를 맡아 진행한다. 나라별 협조자금을 배당하는 기준은 그 나라 인구 1인당 국민소득이며 국민소득이 500달러미만인 나라들에 더 많은 자금을 배당하는 원칙을 견지하고 있다...우리나라는 주체69(1979)년 6월부터 이 기구활동에 참여하고 있다. 유엔개발계획은 우리나라를 포함하여 100여개 나라들에 각기 자기의 상주대표부와 사무소를 두고 있다...지난 시기 유엔개발계획사업에서는 개발계획의 대상들이 발전도상나라들의 경제발전계획에 도움을 주지 못하거나 자금을 효과적으로 리용하지 않고 개인은행들과 국제은행에 많은 자금을 사장시키며 전문가 선정에서 지리적배당원칙을 무시하고 정치적 목적을 추구하는 부족점들이 있었다. 지난시기 유엔개발계획사업에서 존재하던 이러한 부족점들은 점차 해소되어가고 있다.”⁷⁰

유엔과 같은 정부간기구와 함께, 대북 인도적 지원사업에서 중요한 역할을 담당해온 비정부기구의 지위와 역할에 대해 긍정적인 평가를 하고 있는 것으로 보인다. 국제법 사전은 비정부적 국제기구(International Non-Governmental Organization)을 아래와 같이 규정하고 있다.

“개별적 사람이나 사회단체들로 구성되는 국제적조직체,...비정부적국제 기구는 국제사회생활의 거의 모든 분야에 걸쳐 조직되어 있다. 현 시기 세계적으로 비정부적국제기구의 수는 수천여개를 헤아린다. 이로부터 비정부적국제기구는 각이한 분야에서 국제적교류와 협조를 발전시켜 나기는데 중요한 위치를 차지하고 있다. 비정부적국제기구의 법적지위와 권능을 통일적으로 규정한 조약은 없다. 비정부적국제기구의 법적지위와 권능은 해당 비정부적국제

70 위의 책, p. 552.

기구의 조직법적인 비정부적인 조약(헌장이나 규약)과 정부적 국제기와 비정부적 국제기구사이의 관계협정에 따라 각이하게 규정된다. 비정부적국제기구들중 일부는 유엔을 비롯한 정부적국제기구와 협정을 체결하고 그에 기초하여 지문기관으로서의 지위를 차지하고 그와 공식적인 련계를 가진다. 그러나 세계우편동맹과 재정적성격을 가지는 전문기구들은 비정부적국제기구들과 련계를 맺지 않고 있다. 유엔을 비롯한 정부적국제기구들에서 지문기관의 역할을 하는 비정부적국제기구들은 해당 기구들의 공개회의들에서 구두성명을 발표하거나 그것을 수록한 문건을 배포할 수 있다. 비정부적국제기구는 그가 활동하는 분야에 따라 정치, 경제, 문화, 과학기술 등에 종사하는 기구로갈라 볼 수 있다. 미제를 비롯한 제국주의자들은 저들의 해외침략, 다른 나라들의 내정에 대한 간섭 등 세계지배를 위한 목적에 리용하려고 책동하여 왔다. 그러나 비정부적 국제기구는 전반적으로 볼 때 제국주의자들의 침략과 내정간섭, 인종적및 민족적 압박, 정치, 경제, 군사적 압력, 긴장한 국제정세의 조성 등을 반대하는 세계진보적인민들을 고무하고 국가들사이의 다방면적인 협조를 발전시켜 나가는데 크게 기여하고 있다.”⁷¹

북한대표는 “수많은 기구들과 개별국가들이 북한에 지원을 하여왔고 다수의 유엔기구들이 북한내에서 활동을 지속하고 있다. 지원식량이 항구에 도착하면, 바로 이 식량들은 분배를 담당하는 기구에게 넘겨진다”⁷²고 발언하였다. 이와 같이 북한은 지원기구들의 특성과 활동에 주목하면서, 부분적인 변화를 보이고 있다.

71 위의 책, p. 250.

72 UN. “Committee on Economic, Social and Cultural Rights”, *Reviews of the Democratic People’s Republic of Korea* (2003. 11. 20)

3. 경제적 영향평가

가. 위기상황 완화

1995년 북한에 수해가 발생하자 식량 등 긴급구호물자 제공이 대북지원의 주류를 이루었다. 북한의 식량난이 전국적인 현상이었기 때문에 지원을 필요로 하는 취약계층도 기타 위기지역에 비해 월등하게 많은 것으로 나타난다.⁷³ 아래의 표에서 나타난 바와 같이 국제사회의 지원이 북한의 식량난 극복에 상당한 도움이 되었던 것으로 평가된다. 최근의 북한 식량 증산효과는 기상 호전과 한국을 비롯한 국제사회의 지원과 협력이 큰 힘이 되고 있는 것으로 보인다. 북한이 국제사회의 농업자문 등을 수용하는 배경으로는 북한이 필요로 하는 농업투입물, 특히 비료와 종자지원이 수반되었기 때문이다.

2003년도 북한의 곡물생산량은 약 415만 톤으로 1995년 이후 9년 만에 최대의 증산을 가져온 것으로 WFP/FAO가 추정하였다. 이러한 증산이 가능했던 요인은 기상호조, 비료공급의 증가, 수자원을 활용한 전력사정 양호에 따른 양수시설 가동의 증가 등을 들 수 있다. 특히 남한정부가 북한의 농업생산성 증대를 목표로 1999년부터 추진해 온 대규모 비료지원이 식량증산에 상당한 기여를 한 것으로 평가된다. 1999년 비료지원은 정부가 직접지원의 한계를 극복하기 위해 대한적십자사를 통한 민간모금 지원방식을 시도하면서, 적기 공급이 이루어지지 못하였다. 또한 대규모 비료지원이

73 지원을 필요로 하는 취약계층이 8,044,000명으로 가장 대규모의 위기상황으로 규정되었다. ODI, "Giving Voice to Silent Emergencies", 2002. 4. 3.

<<http://www.reliefweb.int/>>

북한내부의 물류보급시설 기반미비로 인해 상당부분 유실되고 시비시기를 놓치면서 기대했던 증산실적을 내지 못하였던 것으로 평가된다. 그러나 2000년도 30만 톤 비료지원이후 해마다 20만 톤의 비료가 지속적으로 공급 되면서, 2001년부터 식량생산량이 350만 톤을 넘게 된 것으로 보인다. WFP와 FAO가 추정하는 곡물생산량이 북한내부의 실제수확량을 보여 주는 데는 일정정도의 한계가 있으나, 지원된 비료가 단위면적당 수확량 증대에 매우 중요한 역할을 한 것으로 평가된다. 예를 들어 지원된 비료가 소량단위로 포장되어 각 지역으로 운반되었으며, 협동농장단위뿐만 아니라 개인의 텃밭 등에 사용되어 현저한 수확량 증가를 가져온 것으로 목격된다. 또한 최근 북한의 곡물생산량이 증가한 요인 중의 하나로는, 장마당의 활성화와 더불어 개인들이 경작지를 최대한 확대하려는 다양한 시도를 해왔기 때문으로 평가된다. 탈북자의 증언에 따르면, 개인의 텃밭뿐만 아니라 최근에는 학교운동장 등 공용용지의 일부도 개간하여 경작하고 있는 것으로 보인다.⁷⁴ 이와 같이 절대적인 식량생산의 증가는 북한의 위기상황을 상당부분 완화시켜 준 것으로 평가된다.

북한당국이 위기상황에 대한 자료를 공개하지 않고 취약지역에 대한 자유로운 접근을 허용하지 않았기 때문에 소요산정이 제대로 이루어지지 못하여 온 것이 사실이다. 다만 어린이, 임신부 여성, 노인, 환자 등의 구분으로 지원이 이루어졌다. 북한은 안보상의 위협을 이유로 사회통계자료를 공개하지 않았고, 국제사회들의 자체적인 조사를 막아왔다. 이로 인해 실제 지원의 구체적인 효과를 사회통계로 확보하지 못하는 경향을 보이고 있다.

74 탈북자 김00와의 인터뷰, 2004. 1.

<표 III-8>북한의 연도별 식량시정 현황(단위: 천톤, %)

연 도	총소요량 (A)	총생산량 (B)	도입량 (C)	부족량 (A-(B+C))	자급률	
					(B+C)/A	B/A
'91/92	5,762	4,427	1,290	△ 45	99.2	76.8
'92/93	5,894	3,898	830	△1,166	80.2	67.7
'93/94	6,055	2,923	1,093	△2,049	66.2	48.2
'94/95	6,156	3,768	490	△1,898	69.2	61.2
'95/96	6,224 (5,988)	2,606 (4,077)	1,330 "	△2,288 (△581)	63.2 (90.3)	41.9 (68.1)
'96/97	6,061,6,226 (5,359)	2,447,2,817 (2,995)	1,160 "	△2,454 (△1,204)	59.5 (77.5)	40.4 (55.9)
'97/98	6,188 (4,614)	2,559 (2,663)	1,460 "	△2,169 (△491)	64.9 (89.4)	41.4 (57.7)
'98/99	6,311 (4,835)	3,138 (3,481)	1,140 "	△2,033 (△214)	67.8 (95.6)	49.7 (72.0)
'99/00	6,569 (4,751)	3,406 (3,420)	786 "	△2,377 (△545)	63.8 (88.5)	51.8 (72.0)
'00/01	6,290 (4,785)	2,573 (2,920)	1,300 "	△2,417 (△555)	61.6 (88.2)	40.9 (61.0)
'01/02	6,290 (4,957)	3,500 (3,656)	919 "	△1,871 (△382)	70.3 (92.3)	55.6 (73.8)
'02/03	6,300 (4,921)	3,500 (3,840)	400 "	△2,400 (△681)	61.9 (86.2)	55.6 (78.0)
'03/04	6,300 (5,100)	3,700 (4,156)	540 "	△2,060 (△404)	67.3 (92.1)	58.7 (81.5)

주 1) 김윤근, 북한의 곡물 생산량 추정, KREI 및 통일농수산정책연구원, 각연도

2) ()은 FAO/WFP 추정치임

3) 생산량에는 전년도 이월량 포함

4) 도입량은 북한의 상업적 수입량과 국제사회의 지원물량임

자료: 민주평화통일자문회의, “대북인도적 지원, 현황과 과제”, 정책연구자료 제37호, 2008.12

북한어린이의 영양실태조사가 1997년에 부분적으로 이루어졌고, 세계 식량계획은 유럽연합(ECHO), 유엔아동기금(UNICEF), 북한보건성과 공동으로 1998년 7세미만 어린이 영양상태조사를 실시하였고 일부지역에 한정된 조사이기는 하지만 북한 어린이들의 영양상태를 보여주는 자료로서 이후 국제사회의 지원에 중요한 자료로 활용되었다. 이와 같은 실태조사가 매년 이루어질 수 있다면 국제사회의 지원을 보다 효율적으로 보완하고 조정할 수 있으며, 국제사회에 인도적 지원의 실질적인 효과를 제시하는 자료로 활용할 수도 있었을 것이다. 북한어린이 영양실태에 대한 일련의 조사는 국제사회의 지원이 인도적 위기상황의 완화에 상당한 기여를 한 것으로 평가된다. 1997년 4월 UNICEF는 5세미만 어린이의 38%(800,000명)와 고아원에 수용된 아동의 반 수 이상이 심각한 영양실조 상태인 것으로 보고되었다. 1997년 8월 WFP는 7세미만 아동 3,964명 중 16.5%가 체중소모(wasting), 39.2%가 외소(stunting)라고 판정하였다. 1998년 9-10월에 EU(ECHO), UNICEF, WFP, Save the Children Fund/UK가 공동으로 실시한 북한어린이 영양상태조사에 따르면,⁷⁵ 7세미만 어린이의 15.6%가 체중 소모 상태(weight-for-height<-2SD)이며, 62.3%가 만성적 영양부족인 외소(height-for-age<-2SD) 상태로 나타난다. 2000년도 북한보건당국이 단독으로 어린이 영양실태조사를 실시한 바 있으며,⁷⁶ 2002년 10월 UNICEF와 WFP가 공동으로 진행한 어린이 영양실태 조사를 실시하였다.

75 European Union/UNICEF/World Food Programme, *Nutrition survey of the Democratic People's Republic of Korea* (New York: UNICEF, 1998).

76 UNOCHA, "Consolidated Inter-Agency Appeal: DPR Korea Mid-Year Review 2002", May 2002. <<http://www.reliefweb.int>>

이에 따르면 4년간 상당한 진전이 있었으나, 이러한 성과는 국제사회의 인도적 지원에 의한 것으로 향후 지원이 지체된다면 크게 타격을 받을 것으로 평가된다. 동 조사결과는 북한지역별 취약도를 보여주는 최초의 객관적 자료로 어린이 영양실조상태가 지역별로 2배 내지 3배의 차이를 보임에 따라, 취약지역에 대한 집중적 지원이 절실함을 보여주고 있다.⁷⁷ 조사 대상 어머니들의 3분의 1이 영양실조와 빈혈로 나타났으며, 이는 어린이 영양실조의 매우 심각한 원인으로 작용하고 있는 것으로 평가된다. 빈혈이 있는 어머니의 비율은 낮은 경우 평안북도 21%, 황해남도 22%이며, 심각한 경우는 함경남도 48.6%, 평양 46.5%로 나타났다.

<표 III-9> 북한어린이 영양장애 유병률 비교 (단위:%)

	1998년*	2000년**	2002년***
체중 대 신장 <-2SD (Wasted)	15.6	10.4	8.12
체중 대 신장 <-2SD (Stunted)	62.3	45.2	39.22
체중 대 신장 <-2SD (Underweight)	60.6	27.9	21.15

* EU/UNICEF/WFP, *Nutritional Survey of DPR Korea* 1998.

** Central Bureau of Statistics, *DPRK Report of the Second Multiple Indicator Cluster Survey 2000*, Oct. 2000.

*** Central Bureau of Statistics, *DPRK Report on the DPRK Nutritional Assessment. 2002*.

77 저체중의 경우 남포(14.7%)와 평양(14.8%)의 경우는 량강도(26.5%)의 절반정도의 비율로 나타났다.

<표 III-10> 예방접종률의 변화 (단위:%)

	1990	1997	1998	1999		2000		2001
	*	*	MICS1**	\$	MICS1\$\$	#	##	###
BCG			63.5	76	81.5	85	81.5	
DPT			37	95.6	95.5	84	92.4	
소아마비			76.5	97.5	90.4	90.6	98	>95
홍역			34	88	91.5	91.5	98.6	70
파상풍(산모)			4.6			85.6	94.5	68
전체	90	<50			33.2			

* National Report DPR Korea, The 5th Ministerial Consultation for the East A and Pacific Region 2001.5

** UNICEF. DPR Korea : UNICEF Country office, Multiple Indicator Cluster Survey 1998

\$ UNICEF. Emergency programmes DPR Korea Donor update 2000.7.3

\$\$ 2nd MICS

자료: 어린이의약품지원본부, 「북한어린이건강실태 보고서」(서울: 어린이의약품지원본부, 2002), p. 90.

2002년 7월 개혁조치에도 불구하고 식량의 경우 공급능력 부족으로 인해 배급표제도를 아직 시행하고 있으며 기타 생필품의 배급제도는 폐지된 것으로 보인다. 쌀의 경우 국영상점의 가격(44원)과 장마당의 가격(95원~155원)이 큰 차를 보이고 있어 배급표를 지급하여 구매한도액 범위 내에서 구입하도록 한 것으로 나타나고 있다. 또한 국영상점의 재고가 고갈됨에 따라 지역에 따라 북한 식량사정은 지역 및 계층별로 극심한 편차를 보이고 있다.

남북간의 군사적 위협이 남아있는 상황 하에서 대북지원은 정치적·경

제적·군사적 고려를 배제할 수 없는 것이 현실이다. 지원 주체간의 견해 차는 대북지원사업의 효율성·공평성의 평가에서 나타난다. 유엔차원의 대북지원을 주도한 WFP는 북한의 중앙배급제를 매우 효율적인 것으로 평가하고, 북한당국의 태도도 매우 협조적이라고 발표하였다. 북한의 경우 다른 인도적 위기지역과는 달리 비교적 안정적 체제를 유지하면서, 인도요원들의 신변상 위협이 없고 기존의 배급경로를 통해 지원이 이루어질 수 있다는 점에서는 다른 지역과 차별된다. 그러나 국제사회의 인도적 지원이 북한의 기본체제를 뒷받침하는 중앙배급체계를 통해 이루어져야 하는가에 대해서는 논란의 여지가 충분하다. 일부단체들은 북한당국이 특수계층(군인, 당간부 등)에 대한 우선배급을 실시하는 것으로 판단하고 있으나, 대북지원물자가 대규모로 전용되었다는 결정적인 증거를 제시하지 못하였다. 또한 북한의 실정상 군이 지원물자의 운송에 동원될 수 있기 때문에 지원물자의 군사전용을 단순히 규정짓기도 어려운 측면이 있다. 그러나 이러한 전용의 가능성에 대한 논란은 실질적으로 별다른 의미를 갖지 못한다. 왜냐하면 북한당국이 사회구성원의 정치적 사회적 중요도에 따라 식량배분 순위와 양을 결정하는 체제리는 점에서, 내부 생산식량 등을 우선계층에 분배하게 될 것이기 때문이다. 따라서 이러한 체제 자체에 대한 비판이 어렵다면 지원식량의 전용가능성에 대한 논란은 별다른 의미가 없으며, 지원식량이 실질적으로 전체적인 내부식량의 규모를 증대하여 중요계층의 수급을 충당하고 잉여되는 식량이 장미당이나 혹은 국영상점을 통해 주민에게 전달될 수 있다는 점도 고려되어야 할 것이다. 실제 전체적인 식량의 수급량 보다는 특정취약계층의 식량에 대한 접근이 이루어지지 못하는 것이 심각한 문제이다.

의료분야의 경우에는 자체 의료보건체계의 기능을 되살릴 수 있도록

국제사회가 단순한 물자지원의 형태를 유지하도록 요구해 왔다. 국제적십자사연맹에 따르면⁷⁸ 국제사회의 지원에 따라 북한의 기근현상은 점차 다소 완화되었으나 보건 분야는 거의 마비된 실정이었다. 오랜 기간 식량배급이 제대로 이루어지지 않았기 때문에 북한주민들은 만성적인 영양부족상태, 발육 부진 및 면역력의 급격한 저하로 인해 급증하는 전염성 질환에 무방비로 노출될 수밖에 없었던 것으로 평가된다. 경제침체에 따른 공공보건체계의 붕괴, 의약품의 부족, 식수공급 및 위생시설 등 기반시설의 불량 및 비누 부족 등으로 비위생적인 생활환경은 전염성 질환의 증가를 가속화시켜 결핵 및 간염 등의 유행을 초래하였다. 특히 어린이들의 경우에는 영양부족과 예방접종 미실시로 인해 더욱 심각한 상황에 처해 있었다.

북한은 1990년 이후 자체 백신생산량의 감소, 냉동유통체계 (cold chain)의 미비, 실린지 등 의료소모품의 부족으로 예방접종률이 급격히 감소되었다. 1998년 12-23개월 어린이 예방접종 비율은 BCG 63.9%, DPT와 홍역 40%, 소아마비 76.5%이며, 임산부 및 2세미만 어린이 수유부중 파상풍 2차 접종완료 비율 46%에 그쳤다. 2000년에는 BCG 85%, DPRT3 84%, 소아마비 90.6%, 홍역 91.5%, 임산부 파상풍 2차 접종완료 비율이 85.6%에 이르렀다.⁷⁹

북한의 약품부족에 따른 방역조치의 미흡으로 인해 파라티푸스, 장티

78 IFRC, "D.P.R. Korea: Health, Disaster Preparedness and Response and Capacity Building", *Situation Report*, No. 04.

79 UNOCHA, "Consolidated Inter-Agency Appeal for Democratic People's Republic of Korea 2002"

<<http://www.reliefweb.int/w/rwb.nsf/480fa8736b88bbc3c12564f6004c8ad5/0929cc3d24e78775c1256b11004cae6?OpenDocument>>

푸스, 콜레라 등 전염병이 계절과 관계없이 발생하였던 것으로 알려지고 있다. 북한은 보건관련 사회기반시설의 여건이 호전되지 않는 한 언제든지 전염성질환이 유행할 잠재력이 있는 상태로 평가된다. 따라서 영양상태 문제를 완화시키기 위해서는 식량안보, 방역 및 치료, 보건서비스, 깨끗한 식수 및 위생상태 등 기본적인 문제에 대한 대안이 마련되어야 할 것이다.

나. 장마당과 경제개선조치

국제사회의 인도적 지원이 식량난이후 주민들의 주요한 생존수단이 된 장마당내 거래에 상당한 영향을 미친 것으로 보이며, 이는 대북 지원의 중요한 성과로 인식된다. 북한주민들의 실질적인 어려움을 덜어주기 위해서는 식량접근성을 제고시키는 것이 필요하며, 이는 곧 장마당에서의 식량가격 안정을 의미한다는 점에서 국제사회의 지원을 장마당으로 직접 투입하는 것이 바람직하다는 견해도 제기된 바 있다.

WFP를 통한 지원의 결과가 직접적으로 식량지원에 처한 사람들의 어려움을 단기적으로 해결해 주었던 것으로 보인다. 그러나 동시에 지원된 식량의 전용을 통해 식량이 장마당에서 거래되었던 것으로 보도되었다. 일반적으로 지원의 투명성이 완전하게 보장될 수 없는 것이 일반적인 상황으로 알려지고 있다. 따라서 장마당에 지원식량을 내다파는 부패한 관료에 의해 식량전용이 이루어질 수 있었던 것으로 평가되며, 지원식량이 함남도 여러 도시에서 거래되었다는 보도도 있다. 탈북자 증언에 따르면, 함남도 시장에 나오는 쌀과 옥수수 등 식량이 공여국(미국, EU, 남한)의 포대에 담겨있음을 목격하였으며, 포대속의 곡물이 중국 혹은 북한산이 아니라고 지적된다. 탈북자 증언에 따르면, 식량지원이 증가하기 시작한 1998년 3월

10월 사이에 청진지역 장마당의 식량가격이 25-35%정도 하락하였으며, 장마당의 식량규모가 충분하여, 한정된 자산을 가진 가구도 식량을 사거나 물물교환도 이루어진 것으로 보인다. 지원물자의 운송에 필요한 비용을 자체부담해야 하는 내부상황으로 인해 지원물자의 약 10%정도가 장마당에서 유통되는 것으로 보인다. 이는 주로 남포와 같이 대규모 지원 물자가 유입되는 지역에서 발생하고 있다.

그러나 단순히 전용된 지원식량으로 장마당이 활성화된 것으로 평가하는 것은 한계가 있다. 오히려 대규모로 실시된 남측의 비료지원 물자가 각 지역으로 분배되었고, 소량으로 포장된 지원물자가 개인의 텃밭이나 다락밭에 사용됨으로써 수확량을 크게 늘린 것으로 평가된다. 식량의 경우는 전용시 중대한 처벌을 받을 위험이 있으나, 비료의 경우 지원규모가 일시에 대규모로 이루어졌고, 저장창고 등의 부족을 겪었기 때문에 식량과 비교하여 전용에 대한 처벌위험성이 낮았던 것으로 추정된다.

북한 대내외적인 요인들이 복합적으로 작용을 했지만, 대북 인도적 지원이 북한내부의 정책변화에 주요한 요인이 될 수 있었던 것으로 평가된다. 유럽연합의 「협력전략보고서 2001-2004(Country Strategy Paper 2001-2004)」에 따르면, 유럽연합은 외무성, 재정성, 무역성 등 북한주요 정부부서의 관리교육에 초점을 두었다.⁸⁰ 2002년 3월 북한사절단이 로마, 스톡홀름, 런던 등을 방문하여 EU의 경제정책모델을 배웠고, 국제무역의 원칙, 다자 및 양자간 조약 및 협정, 사회경제적 구조, 국제금융제도, 자유시장경제원리, 국제채무관리, 차관 및 신용, 국제법, FDI 유치에 관심을 보였

80 Axel Berkofsky, "EU's Policy Towards the DPRK - Engagement or Standstill?" <<http://www.eias.org/pdf/briefPapers/eudprkstandstill.pdf>>

다.⁸¹ 북한당국의 설명에 따르면 이러한 서방연수프로그램이 북한의 7.1 경제개선조치를 도입하는데 상당한 영향을 미치게 되었다. 북한관료들은 유엔기구요원들과의 회의를 통해, 북한당국은 오랜 기간 동안 생산성과 이윤을 제고하기 위한 개혁조치들을 검토해 왔다고 밝히고 있다. 북한 외교부는 김정일이 “‘실제이윤’ 창출을 통해 인민들의 생활수준을 향상시키기 위한 목표를 강조하면서 경제개선조치의 토대를 마련하였다.”고 밝히고 있다.⁸² 2001년 5월 유럽연합의장국 대표와의 면담에서, 김정일은 “해외선진국에서 배운 교훈에 기초하여 경제개혁을 하겠다.”고 언급하였다.⁸³

또한 경제개혁의 목표는 북한경제에서 소련의 ‘흔적’을 완전 제거하는 것이며,⁸⁴ 7.1 경제개선조치는 영국, 이태리 스웨덴 등에 지난 2-3년간 파견한 연수단과 해외시찰단이 획득한 정보에 기초하여 이루어졌다는 것이다. 이를 통해 북한당국은 북한식 사회주의기본원칙에 부합하는 요소들을 선별하기 전에, 여러 국가들의 경제모델사례를 검토하였다는 것이다. 북한 관료들은 7.1 경제관리개선조치를 1946년 김일성이 실시한 토지개혁에 버금가는 중요한 경제조치로 규정하면서, 경제전반에 이윤의 원칙을 도입해

81 김삼식, “The Purpose of North Korea’s Economic Tour of Europe”,
<http://www.kotra.or.kr/main/infor/nk/eng/main.php3>

82 소종식, 북한 외무성 유럽과 부국장, 러시아 연방을 제외한 유럽국가 및 유엔기구 대표들에 대한 설명회, 2002. 7. 25.
<http://www.reliefweb.int/w/rwb.nsf/s/E95B0372395ECA64C1256C160035F6D4>

83 최수현, 북한 외무성 부상, 유엔인도주의사무차장 겐조 오시마와의 회의 발언, 2002. 8. 2. UNOCHA, Humanitarian & Development Working Group, “DPRK Economic Reform #2”, 2002. 8. 6.
<http://www.reliefweb.int/w/rwb.nsf/s/E95B0372395ECA64C1256C160035F6D4>

84 소종식, 러시아 연방을 제외한 유럽국가 및 유엔기구 대표들에 대한 설명회.

나가는 전반적인 경제조정과정의 일부라고 평가하였다. 또한 실행단계이전에 인민들의 의견을 반영한 매우 인기있는 조치라는 점을 강조하면서, 향후 효율성과 효과를 평가하기 위해 변화의 정도를 측정해나갈 것이라고 말하고 있다. 최수현 외무성부상은 북한정부는 선진국의 교훈을 북한 현 상황에 맞게 도입하고자 하는 입장을 갖고 있으며, 이러한 과정에서 가능한 한 보다 많은 인력을 해외에 보낼 필요가 있다고 지적하였다.⁸⁵

국제사회의 대북 인도적 지원이 이끌어낸 새로운 제도변화의 한 예로 장애인보호법의 제정을 들 수 있다. 북한이 2003년 6월 최고인민회의에서 장애인 보호법을 통과시키게 된 배경에는 북한내 상주사업을 추진해온 Handicap International과 한국장애인보호협회의 북한장애인지원사업이 매우 중요한 영향을 미친 것으로 평가된다.

4. 사회적 영향평가

가. 지역단위의 역량강화

이제까지 북한 내 개발구호사업은 단순구호사업에 부분적으로 개발지원사업을 도입하는 방식으로 진행되어 왔다. 지원이 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.⁸⁶

85 최수현, 유엔인도주의사무차장 겐조 오시마와의 회의 발언
 86 북한의 위기상황은 동구권이나 아프리카 지역의 기근상황과는 다르며, 오히려 공산주의국가의 기근사태(6백만~8백만이 희생된 1931~1932년 스탈린 하의

WFP가 추진하고 있는 식량안보사업으로서 취로사업(FFW)은 초기에는 북한당국이 꺼려하기도 하였으나, 만성 식량부족지역에 대한 식량공급 기회를 제공하는 동시에 수로, 도로, 사회 및 경제 하부구조의 재건 필요에 기여함에 따라 수용하게 되었다. 그러나 취로사업은 중앙배급제를 보완하는 개발지원차원에서 이루어져야 하나, 실질적으로 북한의 중앙배급제의 기능을 대신하여 왔다.

북한의 개발지원은 유엔개발계획을 중심으로 소개되었으며, 이는 북한에 나름대로 개발프로젝트를 용인할 만한 수준으로 진행할 수 있다는 환경이 조성되었다는 평가를 전제로 하였다. 즉 효율화, 투명화, 지방분권화, 참여증가 등의 징후가 명백하며, 농촌지역에서는 내부결속을 유지하는 가운데 나름대로의 대체구조를 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.

그러나 국제사회의 대북지원이 북한의 근본적인 역량 형성을 위한 지원이 되기에는 역부족일 수밖에 없었던 것으로 평가된다. 무엇보다도 유엔 개발계획을 중심으로 유엔통합지원에 제시된 개발지원에 대한 기부금의 부

소련과 3천만 명이 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 Lutz, "The Famine in North Korea: Humanitarian Responses in Communist Nations." <<http://www.reliefweb.int/w/rwb.nsf/437a83f9fa966c40c12564f2004fde87/70eb0abe00c9ef20c12564c800279130?OpenDocument>> (18 Jan.2003)

족으로 사업이 추진될 수 없었다. 즉 이제까지 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 지원하는데 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 ~ 3 년 이상 생산투입품을 지원할 수 없는 것이 현실이다. 이와 같은 지원은 일종의 개발지원사업으로 응급식량지원보다 효율적인 것으로 정당화되기도 하나, 실제적으로 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 장기적으로 지력과 환경 면에서 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.⁸⁷ 북한당국은 특정물자, 기술 및 훈련지원을 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.

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 투자 이전에 개혁의 명확한 증거를 원하고 있다는 점이다. 지원국들도 대규모 자본 및 기술투자에 관해서는 어린이와 여성 등 취약계층에 대한 응급지원에 대해서와는 달리 지원대상국의 뚜렷한 정책 개혁에 대한 확신 없이 자국민들을 설득시키기 곤란한 것이 사실이다. 이는 국가의 자존심과도 관련된 사안으로, 정치적인 부담을 안게 되기 때문이다.

국제농업개발기금(IFAD)은 1995년부터 북한의 농업개발을 위하여 잠엽개발사업(Sericulture Development Project), 작물 및 축산 복구사업(Crop and Livestock Rehabilitation Project), 전작지대 식량안보사업(Upland Food Security Project) 등 3개 과제를 추진하였다.

잠엽개발사업은 협동농장과 관련 기관에 필요한 자금을 대출하고 기술

87 WFP에 따르면 북한 내 구호활동 여건이 다소 향상된 것으로 평가되고 있으나 아직도 206개군 중 162개 군에 대한 접근만이 허용되는 등 근본적인 한계를 보이고 있다. 접근허용지역은 시기에 따라 다소 변화되어 왔다. UNOCHA, "United Nations Consolidated Inter-Agency Appeal for Democratic People's Republic of Korea: January - December 2004", November 2003.
 <[http://ochadms.unog.ch/quickplace/cap/main.nsf/h_Index/CAP_2004_DPRK/\\$FILE/CAP_2004_DPRK_SCREEN.PDF?OpenElement](http://ochadms.unog.ch/quickplace/cap/main.nsf/h_Index/CAP_2004_DPRK/$FILE/CAP_2004_DPRK_SCREEN.PDF?OpenElement)> (29 Nov. 2003)

을 지원하여 잡업 생산성을 향상시키고 잡업을 현대화하여 수출 산업으로 육성하고 농가의 소득을 증대시키는데 목적을 두었다.

국제농업개발기금이 북한의 농업개발 지원사업으로 추진하고 있는 작물 및 축산복구사업은 심각한 식량난에 직면하고 있는 북한주민에게 식량 공급을 증대시키기 위한 대책의 하나로 추진하고 있다.

이 사업은 585개의 협동농장에 비료, 농약, 트랙터 부품 등 주요 농업 투입물을 지원하는 작물 복구사업과 가금 사육, 농촌 신용대출, 염소 방목지 개발, 사료공장 건설을 주요 내용으로 하는 축산 복구사업으로 구성되어 있음. 이 사업은 1998년부터 시작되어 2003년 6월에 완료. 작물 및 축산 복구사업을 통해 해당 협동농장의 농업 생산량이 증대되었으며 소규모 가축이 크게 늘어남으로써 사업의 성과가 큰 것으로 평가된다.

특히 개별농가에 대한 소규모 대출사업은 북한체제에서는 이례적인 사업으로 농가의 개별 경영능력을 습득하는 좋은 기회를 제공하였다. 소규모 대출사업은 개별 농가에게 가축을 구입할 수 있는 자금을 대출하고 농가는 자신들의 경영능력에 따라 일정 규모의 가축을 사육한 다음 시장에 판매하고 그 수익금으로 대출금을 상환하는 제도로써 회수율이 100%에 가까울 정도로 성공적인 사업으로 평가된다.

전작지대 식량안보사업은 소득이 낮고 식량사정이 어려운 전작지대의 46개 협동농장을 대상으로 지속적 작물생산체계 구축, 씨감자 공급, 개별 가구 및 협동농장에 대한 대출사업, 농산물 가공공장 건설, 환경보전 등을 주요 내용으로 하고 있다.

원조의존도가 높을수록, 지역의 참여도 및 소유권을 저해하고, 기관발전 및 역량형성을 약화시킬 수 있다⁸⁸. 따라서 향후 북한의 대외 원조의존도를 줄여가면서, 내부의 역량을 형성하는 것이 주요과제로 부각되어야 할

것이다. 생산기반 시설에 대한 원조가 아닌 식량소비에 초점을 맞춘 무상 지원의 지속은 경제적 자생력 및 자구노력을 저하시킬 위험이 있다. 농업 중심의 지원효과는 제한적일 수밖에 없어, 왜냐하면 곡물생산의 저하와 농업생산기반의 황폐화가 단순히 농업분야에 국한된 노력만으로 개선될 수 있는 문제가 아니기 때문이다. 따라서 북한 농업복구는 전력, 농기구, 비료 등 공업분야의 개선과 병행되어야 하며, 이를 위해서는 북한산업의 복구차원의 지원이 필요하다.⁸⁹

나. 외부세계에 대한 인식변화

국제사회의 대북 인도적 지원을 통해서 국제사회와 북한이 상대의 현실을 이해하고 관계를 구축하는 기회가 마련되었다. 대북사업이 확대되면서, 인도적 지원사업과 관련하여 북한에 상주하는 국제기구 및 민간단체의 요원 수도 100여명을 넘게 되었다. 이와 같이 북한 내 상주하는 외국의 인도요원들이 증가함에 따라, 제한적이기는 하지만 북한내부의 상황에 대한 정보수집의 기회가 확대되었다.⁹⁰ 대북사업을 중단하고 철수한 일부단체들의 요원들은 심각한 인권침해 상황 등 내부의 문제들을 지적하기도 하였다. 하지만 대북사업을 추진하는 기구 및 단체의 요원들은 대북사업에 대

88 Catherine Gwin and Joan M. Nelson eds., "Perspectives on Aid and Development", *Policy Essay*, No.22 (Washington, D.C.: ODC, 1997), p. 22.

89 고일동, "국제사회의 대북한 경제지원 실태와 북한내의 파급효과", 「KDI 북한경제리뷰」, 1999.8. pp.3-36.

90 Paul Bracken, "Nuclear Weapons and State Survival in North Korea", *Survival*, Vol. 35, No. 3 (Autumn, 1993)

한 영향을 고려하여 공식적인 실태보고이외에는 언급을 자제하였다. 일부 NGO요원의 경우에는 대북지원사업 추진상의 어려움을 피하기 위해 남한 방문조차도 회피하였다. 대북지원과 관련한 외부인식의 변화는 지원과정에 직접적으로 관여된 관리자들과 지원의 수혜대상인 일반주민들을 구분하여 살펴 볼 필요가 있다.

북한당국은 당면한 어려움을 타개하기 위해 국제기구 및 서방의 지원을 필요로 하였으며 국제관계를 미국이 주도하는 것으로 인식하였기 때문에 미국과의 관계개선을 우선시 하여 왔다. 사회주의권 붕괴이후 북한은 국제적 고립을 탈피하고 경제난을 극복하기 위해서는 자본주의 국제질서에 편입되어야 한다는 현실적인 필요를 인식하게 되었다. 그러나 체제유지와 대내 결속을 위해 자본주의 및 제국주의의 종주국이라는 미국에 대한 비방은 매우 강경하게 나타나고 있다. 반면 6.15공동선언 이후 남측에 대한 비방은 특정집단과 개인비판에 그치고 전반적인 체제비판은 중단하여 왔다.⁹¹

국제기구의 지원에 직접 관계되는 중앙관리자들의 입장에서는, 지원의 필요성을 절박하게 인식하면서도 기본적인 외국인에 대한 경계심과 이들과의 관계형성으로 인한 향후 문제연루 가능성으로 인해 매우 조심스러운 자세를 보이고 있는 것으로 평가된다. 기술연수의 방식으로 해외방문의 경험이 있는 중앙관료들은 해당분야의 국제협력에 대해 긍정적인 인식을 갖고 있을 것으로 보인다.

대북 인도적 지원의 추진과정에서 국제기구 및 민간단체의 방북이 급

91 서재진 외, "7.1 경제관리개선조치 이후 북한주민의 의식구조변화 실태", 2003 통일부 용역과제 (서울: 통일연구원, 2003)

격히 증가하였다. WFP를 비롯한 국제기구요원들의 북한 내 활동은 정기적인 보고서를 통해 알려져 왔으나, 이들과 북한관료 및 주민들간의 관계에 대해서는 거의 알려지지 않고 있다. 북한 내 상주하고 있는 인도요원들은 매주 정기모임을 통해 정보교환 등을 추진하여 왔으며, 주로 북한당국의 제한으로 인한 열악한 지원환경이 주요 토의의 대상이 되기도 하였던 것으로 알려지고 있다.⁹² 이와 같은 상황으로 인하여 북한 중앙당국의 관료들은 국제 인도요원들의 활동에 대해 매우 경계할 수밖에 없는 입장이다. 하지만 또 한편으로는 국제사회의 지원을 지속적으로 유도하여야 하는 현실적인 입장을 안고 있다. 따라서 지원이 장기화되면서 자신들이 희망하는 수준의 지원이 확보되도록 국제기구 인도요원들의 현장방문에 동행하고 기타 요구사항에 협조하여야 한다. 북한 중앙관료들과 유엔기구의 인도요원들과의 관계는 위에서 서술한 비와 같이 매우 미묘한 것으로 설정되어 있다. 이와 같이 이중적인 관계 설정으로 인해 대북 인도적 지원이 장기화되면서 양측 모두 매우 심각한 피로현상을 경험하고 있을 것으로 평가된다. 국제기구의 인도요원들은 초기부터 열악한 근무환경으로 인해 단기근무이후 이동하는 추세를 보여 왔다.

반면 북한의 중앙관료들은 인도적 지원사업 및 대남교류 등에 지속적으로 관여되어 있기 때문에, 과도한 업무부하로 인한 피로와 함께 장기적인 지원에도 불구하고 아직도 국제사회의 지원에 의존할 수밖에 없는 현실로 인해 상당한 부담을 안고 있을 것으로 평가된다. 특히 국제기구의 현장요원들이 아프리카, 인도, 남미 등 제3세계 출신이라는 점에서 북한이 이들의 행동 및 태도에 대해 매우 민감한 것으로 보인다. 동구사회주의권의 사

92 Eric Weingartner, 통일연구원에서 초청세미나, 2003. 6.

례에서 나타난 바와 같이 북한도 자신들이 한때 상당한 수준의 발전을 이룩한 사회주의 국가라는 자존심을 갖고 있다. 더욱이 국제사회의 지원에 관여하고 있는 중앙관료들이 대부분 북한사회내의 엘리트라는 자부심을 갖고 있는 계층이라는 점에서, 자신들보다 저급하다고 여겨지는 제3세계 국가출신들의 활동을 보좌해야 한다는 현실에 좌절하기도 하는 것으로 평가된다.

이에 따라 북측 중앙관료들은 인도적 원칙보다는 동포애를 우선시하는 남측에 대해 상대적으로 호감을 느낄 수 있을 것이다. 물론 남북간의 체제 대결이 존속하는 상황에서 남측과의 관계 설정에 나름대로의 원칙을 수립하고 있으나, 남측의 적극적인 교류협력 요구를 지원물자 확보 및 대남정책 등 다목적으로 활용하고 있다. 북한은 국내민간 지원단체의 후원자들을 대규모로 초청하기도 하였다.⁹³ 이와 같이 대규모 방북단의 경우에는 인도적 지원사업 현장에 대한 방문 형식으로 이루어지고 있으나, 실질적으로 사업장 방문 시 기술적인 사안에 대한 모니터링을 할 수 있는 전문요원들보다는 후원자들 위주로 구성되어 왔다. 또한 인도적 지원사업의 현장 모니터링과 관계없는 평양 및 묘향산 등 특정지역에 대한 관광이 병행되었다.

국내외 민간단체들의 소규모 협력사업이 추진되면서, 관련 현장에 대한 방문이 가능해져 중간관료들과의 지속적인 접촉이 이루어지게 되었다. 위에서 논의한 바와 같이 체계적인 평가들을 바탕으로 한 현장방문은 아니었지만, 지원성 협력사업의 조정과정에서 사업을 지속하고자하는 쌍방의

93 일부단체 후원자들의 대규모 방북 초청은 이리랑축전 등 정치적 선전 목적, 부담 없이 외화를 획득하기 위한 복합적인 북한의 이해가 작용하였다.

이해를 바탕으로 상당한 상호신뢰가 형성될 수 있었다. 물론 사업진행 초기에는 사업의 중단을 가져올 만큼 중대한 갈등도 야기되었다. 한 예로 국내 민간단체인 굿네이버스가 대안목장에 보낸 젓소가 폐사하는 상황이 발생하자, 북측 관료들은 자신들의 과실로 인한 책임을 면하기 위해 남측이 의도적으로 젓소에게 비닐과 밧줄을 먹여 죽이려고 했다고 주장하였다.⁹⁴ 이는 북한이 기술이 없어 소도 제대로 키우지 못한다고 비방하려는 의도로 고의적으로 한 행동이며, 여기에 국가정보원이 관여할 수도 있다는 의혹을 제기한 것이다. 이로 인해 폐사의 원인이 정확히 규명되기 전까지는 상당 기간 동안 지원의 주체와 수혜자간의 불편한 관계가 지속될 수밖에 없었다. 또한 관련된 대안목장의 주민들은 자신들의 목장이 남측의 공작대상이 되어 중앙정부와 지방정부의 관심대상이 되는 것에 대한 부담과 두려움을 안고 있었던 것으로 보인다. 남측이 보낸 젓소 사료용 콩에서 유리기루가 나왔다는 북측의 문제제기로 인해 콩의 지원이 5개월 간 중단되기도 하였다. 굿네이버스가 사료용 콩을 충분한 양으로 지원했음에도 불구하고, 젓소의 발육상태가 매우 저조하였으나 이에 대한 원인을 객관적으로 규명할 수 없는 상황이었다. 3년 여 간의 목장지원사업을 추진하던 굿네이버스의 이일하대표가 사업 중단의 각오로 강력한 문제제기를 하면서, 북한당국자가 사료용 콩이 주민들의 식량으로 전용될 수밖에 없었다는 상황을 설명하면서 태도변화를 보이게 되었다.

국내 민간단체의 대북협력사업 추진과정을 보면 양측이 상호입장을 이해하기 보다는 대립하고, 협상과정에서 양보하지 않으려하는 모습을 보여

94 이일하, 신석호, 「토요일에는 통일을 이야기합니다」(서울: 필맥, 2008), pp. 66-74.

주었다. 또한 상호신뢰가 형성되지 못하였기 때문에, 북측이 자신들의 처지를 있는 그대로 보여주려고 하지 않았으며, 모르는 사항도 적극적으로 해결하려 들지 않았다. 국내 민간단체들의 대북지원 규모가 확대되고 현장방문이 증가하면서, 중간관리자 단위에서는 지원의 필요성을 인식하고 상당한 정도의 신뢰관계가 형성되었던 것으로 보인다. 또한 2000년 남북정상회담이후 남북간의 화해분위기는 대북 지원사업에도 큰 영향을 주게 되었다.

그러나 관리실무자와 단체실무자간에 형성된 신뢰기반은 매우 취약한 것으로 북한 중앙당국이 담당관료를 재배치할 경우 기존의 추진되던 사업조차도 상당한 타격을 받을 수 있는 것이 현실이다. 또한 북한당국이 사업추진 단체요원들의 발언이나 행동 등을 빌미로 단체대표 등 특정인물의 북한방문을 제재하는 사례들도 발생하였다. 이와 같은 북한당국의 태도로 인해, 국내 민간단체들의 경우 활동입지가 매우 제한되어 있다. 대북 인도적 지원사업을 중단할 수도 있다는 내부적인 입장정리가 있지 않는 한 민간단체들이 나름대로의 인도적 원칙 고수와 소신 있는 평가활동에 제약을 받을 수밖에 없는 것이 현실이다.

대북 인도적 지원의 주요한 주체로 부각되어 온 비정부기구(Non-governmental Organizations)들의 활동이 북한이 외부세계를 인식하는 계기가 되었던 것으로 평가된다. 비정부기구에 대한 북한의 인식을 살펴보면, 중앙당국에서는 국제사회에서 중요한 주체로 등장한 비정부기구의 위상에 대해서는 기본적으로 관심을 가지고 있으나, '비정부'라는 개념자체는 북한에게는 생소한 것이며 모든 기구는 국가의 허가를 받아야 한다고 인식하고 있는 것으로 보인다. 이는 북한당국이 국가와 비정부기구간의 협력을 제대로 인식하지 못하고, 미국의 식량지원이 PVO(Private Volunteer Organizations)를 통해 집행되자 "모든 기구는 국가에 예속된다."는 기준

인식이 강화된 것으로 보인다.⁹⁵ 또한 북한은 비정부기구의 다양한 지원재를 원을 제대로 인식하지 못하고 있는 것으로 보인다. 국내 민간단체들의 대북 인도적 지원사업에 남북협력기금이 지원됨에 따라, 민간단체의 배후에 정부가 관여한다고 규정할 가능성도 있다. 북한은 국내 민간단체들에 대해서는 ‘민족공조라는 차원에서 북한에 대해 조건 없는 지원을 해야 한다고 인식하고 있으며, 상당부분 국내 민간단체들도 유사한 맥락에서 엄격한 인도주의 원칙을 고수하지 못하고 있는 것으로 평가된다.

최근 북한사회의 변화를 보면, 북한사회에서 100여개의 각종 사회단체 및 협회가 조직되고 있다.⁹⁶ 요리협회, 골프협회, 우표애호가 동맹, 종교인 협회 등이 80년대 후반과 90년대 초 결성되었으며,⁹⁷ 이들 사회단체들은 대외관계 개선을 통한 경제지원과 관광진흥정책과 밀접한 관계를 갖고 있다. 각종 사회단체의 구성 및 운용에 정치적 측면보다는 경제적 측면이 고려되고 있는 것으로 평가된다. 북한은 국제사회의 지원을 수용하는 과정에서 ‘캐나다의 날’을 지정하고 관련 친선우호단체들(Canada-DPR Korea Association)과 교류를 추진하여 왔다.

북한주민들의 외부세계에 대한 인식변화는 객관적인 지표로 설명하기에는 상당한 한계가 있다. 최근의 탈북자들에 대한 면접조사와 국내외 인도적 지원단체의 실무자들의 현장방문 경험들이 접근 가능한 측정방안이

95 Scott Snyder, “Lessons of the NGO Experience in North Korea”, L. Gordon Flake and Scott Snyder eds., *Paved with Good Intentions: The NGO Experience in North Korea* (Westport: Praeger, 2003), pp.111-122.

96 이수석, “최근 북한의 대내정책과 북한사회의 변화,” 『북한조사연구』 제6권 2호 (서울: 통일정책연구소, 2002), pp. 203-226.

97 「연합뉴스」, 2001. 9. 25.

다.

대북지원 초기에는 북한주민들이 외부지원 내용을 제대로 인식할 수 있는 여건이 아니었던 것으로 평가된다. 지원의 규모가 확대되고 지원물자에 대한 지원국 및 지원단체의 표시가 이루어지면서, 일반주민들도 지원사실에 대해 알게 되었다.⁹⁸ 그러나 실제 북한주민들이 국제사회의 지원에 대해 어떠한 인식을 갖고 있는지를 판단하는 것은 간단하지 않다. 한 예로 함흥출신 탈북자의 “수십 년 간 우리는 남한과 미국이 우리의 적이라고 배워왔다. 이제 우리는 그들이 우릴 먹여 살리려고 노력하는 걸 보고 있다. 우린 누가 우리의 진정한 적인지 의식하고 있다”⁹⁹는 증언을 북한주민들의 일반적인 인식변화로 단정하기에는 매우 한계가 있다. 즉 국제사회의 지원으로 인해 특정국가나 단체에 대한 적대의식이 완화될 수는 있으나, 이는 곧바로 북한체제에 대한 반감을 의미한다고 규정할 수는 없는 것으로 평가된다. 다만 북한을 탈출하여 외부세계를 경험하게 된 북한이탈주민들은 이후 위와 같이 체제비판의식을 갖게 될 가능성이 매우 크다. 국경없는 의사회 탈북자 인터뷰를 보면 “우리가 굶주리는 동안 관리들은 식량을 훔쳐다가 자신의 사욕을 위해 시장에 내다 팔고 있다. 우린 그걸 시장에서 봤다.”¹⁰⁰고 증언하고 있다. 이와 같이 원조식량이 장마당에 유통되는 현상으로 인해 북한주민들이 공개적으로 반체제 의사를 표출할 정치적 힘은 없으나, 정권에 대한 대중지지가 와해되고 있다는 평가도 있다. 그러나 아직까지 이와 같은 체제 위협적인 반체제적 행동의 징후는 가시화되지 않고 있

98 통일연구원에서 북한이탈주민 윤OO과의 인터뷰, 2004. 1. 12.

99 Andrew Natsios, “The Politics of Famine in North Korea”, United States Institute of Peace, *Special Report*. Aug. 1999.

100 *Washington Post*, 1999. 1. 11.

다.

국제사회의 지원이 인도적 수요에 따라 목표주민에게 제대로 전달되지 않고 다른 용도로 유출된다는 정보가 북한내부에 확산될 경우 주민의 반발을 초래할 것으로 예상되기도 있다.¹⁰¹ 그러나 북한당국은 취약계층에 대한 지원의 필요성보다는 모든 주민들이 거의 비슷한 상황에서 지원을 필요로 한다는 전제하에 중앙배급제를 통한 지원물자의 배분을 공식화하여 왔다. 따라서 실제 가장 지원을 필요로 하는 취약계층들이 집단적으로 집중 지원을 요구하고, 현행 지원체제에 반발을 표출할 가능성은 매우 낮다고 평가된다. 경제난으로 인해 생필품 조달과 생계유지를 위한 개인부업과 물물교환은 물론 이윤을 목적으로 한 상업행위가 확산되면서, 장마당이 정보유통의 중요 매개지 역할을 하게 되었다. 또한 식량 등 생필품을 구하기 위한 주민들의 이동이 급증하면서 지원사실을 포함한 외부정보유입, 서방세계와 남한사회 발전상에 대해 눈을 뜨기 시작한 것으로 보인다.¹⁰² 지원 물품의 품질을 실제로 경험하면서 위와 같은 비교의식이 형성되게 되었고, 대남적대감도 크게 완화된 것으로 평가된다.

101 고일동, “국제사회의 대북한 경제지원 실태와 북한내의 파급효과”, p.13.

102 김경숙, “남북정상회담 이후 북한주민의 대남의식 변화”, 『북한조사연구』 제6권 2호 (서울: 통일정책연구소, 2002), pp.227-268.

<표 III-11> 대북지원관련 방북자 현황

(단위: 명/괄호는 건수)

구분	1991	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	누계
민간단체				34 (10)	49 (15)	144 (39)	384 (76)	1,715 (119)	1,254 (104)	3,580 (363)
한적 인도단			99 (13)	33 (10)	66 (22)	126 (42)	94 (31)	111 (6)	203 (33)	732 (157)
선원		399 (27)	52 (5)	62 (10)	249 (22)	481 (42)	325 (27)			1,568 (133)
승무원								158 (4)	133 (5)	291 (9)
기타	4 (1)									4 (1)
계	4 (1)	399 (27)	151 (15)	129 (20)	364 (37)	751 (81)	803 (107)	1,984 (129)	1,500 (142)	6,175 (530)

* 정기회물선 및 외국선원 제외/ 선원방북 건수는 인도요원과 중복되므로 누계에 미반영
 자료: 통일부 인도지원국

다. 외부의 지원에 대한 요구형성

인도적 지원의 영향 평가의 한 지표로 외부의 지원이 자체 내 지원에 대한 요구형성에 얼마나 기여하였는가를 측정하는 것이 필요하다. 북한의 경우 인도적 위기상황이 지역별·계층별로 차이가 상당한 수준이었지만, 또한 전 지역이 일정수준이상의 어려움을 겪는 상황에 이르렀던 것으로 보인다. 따라서 외부의 지원에 대한 수요는 거의 모든 지역이 안고 있는 문제이다. 지원이 장기화되고 국제기구 및 국내외 비정부기구들의 활동이 확대

되면서, 지원의 가시적인 결과들이 지역단위로 드러나게 되었다. 예를 들어 외부로부터 특정지원물자나 기술지원을 받게 되는 경우 수혜자들의 어려움이 단기적으로는 일정부분 해소될 수 있다는 점에서, 지역단위 책임을 맡고 있는 중간간부의 입장에서는 외부의 지원을 최대한 끌어내고자 할 것이다. 이러한 외부의 지원에 대한 요구는 직접적으로 국제기구 및 국내외비정부기구의 담당자에게 전달될 수는 없는 것이 현실이다. 만일 이러한 내부의 요구가 외부 지원주체들에게 전달될 수 있다면, 지원의 속도나 폭이 매우 급격하게 변화될 수 있을 것으로 전망된다.

북한에 대한 외부의 지원사업은 북한당국이 제시하는 주요 시범사업에 대한 물자 및 기술지원의 방식으로 이루어졌기 때문에, 대내적으로는 당국의 사업성으로 부각될 수 있었다. 예를 들어 국내 민간단체인 굿네이버스의 지원사업지역인 평양시 강동군 구빈리목장의 사업성고가 『조선(2002,12)』에 아래와 같이 홍보되고 있다.

“강동군의 동북부에 문화지구라는 새로운 이름으로 불리우는 지역이 있다. 문화, 송석, 란산, 태잡, 구빈리를 포괄하여 이르는 곳이다. 여기는 부침평이 면적의 20%밖에 안 되는 곳이다. 그것마저 척박하여 수확고도 높지 못하다...하지만 최근 산이 많은 이 곳은 새로운 전변을 가져왔다...이러한 변화는 1990년대 중엽부터 시작되었다. 농장원들은 풀과 고기를 바꿀 데 대한 조선로동당의 정책을 받들고 염소를 비롯한 짐짐승들을 대대적으로 기르기 시작하였다. 당시로 말하면 나라가 어려움을 겪고 있는 때여서 부족한 것도 식량사정도 곤란하였다. 하지만 이곳 농장원들은 자력갱생, 간고분투의 혁명정신으로 살림을 자체로 이악하게 꾸려 나갔다. 구빈리가 그 앞장에 섰다. 산이 많은 실정에 맞게 풀판조성사업을 잘하고 염소우리도 지형조건에 어울리게 대대적으로 건설하였다. 농장세대들에서도 염소기르

기를 많이 하였다. 1990년대 말에는 젓생산이 늘어 나는데 따라 젓가공실과 젓산균연구실을 새롭게 꾸리고 젓제품을 생산하기 시작하였다. 구빈리 축산농장에서 이룩된 성과와 경험은 이웃 농장들로 이어 졌다. 문화리, 송석리, 탄산리, 태잠리들이 련이어 축산전문농장으로 꾸려졌다. 최근 년간 이 지구에 대한 평양시적인 지원사업이 조직되고 새로운 설비들도 보내여 왔다.” 이와 같이 특정 협동농장에 대한 외부의 지원이 성공적인 결과를 거둬에 따라 인근 협동농장들의 요구가 자체 내에서 형성되어 이에 대한 상급기관의 대응이 이루어진 것으로 평가된다.

한 국내 민간단체의 경우 지원과정에서 지역적으로 배분되는 물자의 전체목록을 배포함으로써, 지원을 받는 기관이 기타의 수혜기관과의 비교를 할 수 있는 기초 자료를 제공하여 왔다. 이로 인해 수혜기관의 담당자가 지원을 조정하는 중앙당국에 대해 전체지원물자의 규모를 감안하여 지원단체의 물자를 자신들의 요구에 부합하게 분배하여 주도록 요구할 수 있는 근거가 되었던 것으로 평가된다. 기본적으로 북한이 다른 체제와 달리 공식적으로 부문간의 형평성을 중요시하는 체제라는 점에서 중간관리자들의 요구가 무시될 수 없는 구조적 장점을 갖고 있는 것으로 보인다.

IV. 향후 연구과제 및 결론

우리 정부와 민간단체들은 여러 가지 어려움에도 불구하고 지난 9년 여간 대북 인도적 지원을 추진하여 왔다. 이러한 과정에서 상당한 수준의 원조피로현상(donor fatigue)이 내재해 있는 것으로 보인다. 또한 당국차원의 남북교류가 활성화되면서, 민간단체의 지원기반도 제대로 확대되지 못하였던 것도 사실이다. 일반적인 남북 민간교류가 상당한 수준의 지원을 전제로 성사되면서, 대북 인도적 지원자체도 차별성을 갖지 못하게 되었고 ‘퍼주기 논란’에 휩쓸리게 되었던 것으로 보인다.

대북 지원의 영향력평가는 단순히 1995년 이후 국제사회의 대북지원에 대한 북한사회의 변화에 초점을 두고 다루어지는 경향이 있다. 그러나 북한은 위기상황이전부터 사회주의경제권 하에서 중주국인 소련과 동맹국인 중국의 지원을 장기간 경험하였다는 역사적 사실을 재검토해 볼 필요가 있다. 따라서 사회주의권 붕괴이후 소련의 자리를 국제사회가 대신하게 되면서, 지원주체와 수혜자가 각각 지원의 목표와 방식에 대해 상당한 차이를 갖게 되었던 것으로 평가된다. 이러한 점에서 북한에 대한 국제사회의 지원은 아프리카 기근 지역 및 기타의 제3세계에 대한 지원과는 차별성이 있으며, 오히려 구사회주의권에 대한 서방의 지원사례에서 상당한 시사점을 발견할 수 있을 것으로 보인다. 또한 남측의 대북지원에 대해서는 민족적 차원의 경제협력이라는 점을 강조하면서, 조총련의 애국기업들의 투자사례와 유사하게 접근하고 있는 것으로 평가된다. 즉 경제적 효율성을 고려하지 않고, 상징적이고 시범적인 사업들에 대해 물자나 자원을 유치하기 위한 방안으로서 남측의 지원을 인식하는 경향이 매우 높은 것으로 보인다.

최근 지방자치단체들의 남북교류에 대한 관심이 증대하면서, 대북 인도적 지원을 매개로 한 교류협력방안이 구체적으로 모색되고 있다. 이들 지자체들은 남북협력기금을 확보해 둔 경우도 많고 정치적인 의도도 포함되어 있기 때문에, 향후 대북지원 구도에 주요 변수로 작용할 수도 있다.

대북 인도적 지원은 상당기간 지속되어야 할 것이다. 따라서 이제까지 대북지원을 재평가하고, 향후 대북지원정책 방향을 재정립할 필요가 있다. 효율적인 대북지원정책을 추진하기 위해서는 정부와 민간이 장기적인 목표와 대책방안을 정립하고, 이를 실현하기 위한 역할을 분담하는 것이 필요하다. 정부는 당국간의 직접지원 폭을 축소하고, 국제기구 및 민간단체의 지원활동에 대한 면밀한 평가를 통해 간접지원의 폭을 확대해 나가야 할 것이다. 즉 중요한 지원의 집행주체로서 민간단체를 지원하고 육성하는 것이 필요하다. 또한 단순히 국내민간단체만을 포함시킬 것이 아니라, 부분적으로 외국비정부기구들에게도 참여의 기회를 열어줌으로써 우리 민간단체들의 역량을 강화시키고 국제협력의 장도 마련하는 것이 필요하다.

정부 내에서 대북지원에 참여하는 주체들의 대북교류와 협상의 경험을 정보화하고 공유할 수 있는 체계를 구축하는 것이 필요하다. 부분적인 평가와 백서발간 작업이 이루어지기도 하였으나, 체계적인 평가와 정보구축 작업이 지속되어야 할 것이다. 이를 위해서 전문연구자, 민간단체의 대표, 대북정책에 중요한 역할을 하는 정부유관 부처내 책임자들을 중심으로 정기적인 협력 틀을 마련하는 것이 필요하다. 이를 통해 대북 인도적 지원관련 경험과 정보가 대북정책에 활용될 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 또한 민간단체의 대북 인도적 지원이 장기적으로 기업의 참여를 끌어내는 경제협력사업으로 발전될 수 있어야 할 것이다.

참고문헌

1. 단행본

- (사)민족·농어업연구소·(사)통일농수산정책연구원 『전환기 북한의 농어업
농어촌 그 실상과 대책』. 세미나발표자료집, 2003. 11. 17.
- 사회과학출판사. 『국제법사전』. 평양: 사회과학출판사, 2002.
- (사)어린이의약품지원본부. 『북한어린이 건강실태 보고서: 전염성 질환을
중심으로』. 서울: 어린이의약품지원본부, 2002.
- 이금순. 『국제기구 및 비정부기구의 인도적 지원사례』. 서울: 통일연구원,
1997.
- _____. 『대북 인도적 지원 개선방안: 개발구호를 중심으로』. 서울: 통일연구
원, 2000.
- 이윤환 외. 『국내민간단체의 대북 보건의료지원의 효율성 제고를 위한 정
책방안』. 아주대학교 의과대학 예방의학교실 북한보건의료지원연구
팀, 2001. 1.
- 이일하. 신석호 『토요일에는 통일을 이야기합니다』. 서울: 필맥, 2003.
- 좋은벗들. 『북한사람들이 말하는 북한이야기』. 서울: 정토출판사, 2000.
- _____. 『북한사회 무엇이 변하고 있는가』. 서울: 정토출판, 2001.
- Ball, Nicole. *Pressing for Peace: Can Aid Induce Reform*, 1992.
- Hoy, Paula. *Players and Issues in International Aid* West Hartford:
Kumarian Press, 1998.
- Flake, L. Gordon and Snyder, Scott eds., *Paved with Good
Intentions: The NGO Experience in North Korea* Westport:
Praeger, 2003.

- Maren, Michael. *The Road to Hell: The Ravaging Effects of Foreign Aid International Charity*. New York: Free Press, 1997.
- Natsios, Andrew S. *U.S. Foreign Policy and the Four Horsemen of the Apocalypse: Humanitarian Relief in Complex Emergencies*. Westport: Praeger, 1997.
- _____. *The Great North Korean Famine: Famine, Politics, and Foreign Policy*. Washington, DC: USIP, 2001.
- Protte, Claire. ed. *Responding to Emergencies and Fostering Development: The Dilemmas of Humanitarian Aid*. London: Zed Books, 1999.
- Prendergast, John. *Frontline Diplomacy: Humanitarian Aid and Conflict in Africa*. Boulder: Co.: Lynne Rienner Publishers, Inc., 1996.
- Tvedt, Terje. *Angels of Mercy or Development Diplomats: NGOs & Foreign Aid*. Trenton: Africa World Press, Inc., 1998.
- United States General Accounting Office. *Poland and Hungary: Economic Transition and U.S. Assistance*. Washington, DC: General Accounting Office, 1992.
- Wedel, Janine R. *Collision and Collusion: The Strange Case of Western Aid to Eastern Europe 1989-1998*. New York: St. Martin's Press, 1998.
- Zeitlin, F. M. Megawangi, R. Kramer, E.M. Colletta, N. D. Babatunde, E. D. and Garman, D. *Strengthening the Family: Implications for International Development*. New York: UN University Press, 1995.

2. 논문

- 고일동. “국제사회의 대북한 경제지원 실태와 북한내의 파급효과.” 『KDI 북한경제리뷰』, 1999.
- 권태진. “국제사회의 대북 농업지원 전망.” 『KREI 북한농업동향』 제4권 제4호. 서울: 한국농촌경제연구원, 2003.
- 김경량. “북한의 식량기근, 해법은 있는가.” 『통일경제』, 1997. 3
- 김경숙. “남북정상회담 이후 북한주민의 대남의식 변화.” 『북한조사연구』 제6권 2호. 서울: 통일정책연구소, 2002.
- 김정일. “일군들은 《고난의 행군》 정신으로 살며 일해야 한다.” 조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화 1996년 10월 14일 『김정일저작집 14』. 평양: 조선로동당출판사, 2000.
- _____. “올해에 당시업에서 혁명적전환을 일으킬데 대하여”, 조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화 1997년 1월 1일 『김정일저작집 14』. 평양: 조선로동당출판사, 2000.
- _____. “올해를 사회주의경제건설에서 혁명적전환의 해로 되게 하자”, 전 당당일군회의의 참가자들에게 보낸 서한. 1997년 1월 24일 『김정일저작집 14』. 평양: 조선로동당출판사, 2000.
- _____. “혁명적 군인정신을 따라 배울데 대하여”, 조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화 1997년 3월 17일 『김정일저작집 14』. 평양: 조선로동당출판사, 2000.
- 류승호. “일본과 한국의 대북원조협력 방향.” 『KDI 북한경제리뷰』.
- 박형중. “핵문제 해결과정에서 남북관계 및 북한경제지원 시나리오” 충남대 평화안보대학원 학술회의, 2003. 10.
- 임원혁. “식량난.” 『통일경제』. 1997. 12.

- 홍순경. “북한내각산하 무역성 기구체계 분석.” 『북한조사연구』 제6권 2호
 서울: 통일정책연구소, 2002.
- Bennett, Jon. “North Korea: The Politics of Food Aid, Overseas
 Development Institute, Relief and Rehabilitation”. *Network Paper*,
 March 1999. <http://www.reliefweb.int/>
- Berkofsky, Axel. “EU’s Policy Towards the DPRK -
 Engagement or Standstill?”
 <<http://www.eias.org/pdf/briefPapers/eudprkstandstill.pdf>>
- Bracken, Paul. “Nuclear Weapons and State Survival in North Korea.”
 Survival. Vol. 35, No. 3 (Autumn, 1993)
- EU. UNCIEF. WFP. “Nutrition Survey of the Democratic People’s
 Republic of Korea”, November 1998.
- Eyben, Rosalind. “What can Aid do for Social Development?”
Development in Practice. Volume 5. Number 1. February 1995.
- Greenaway, Sean. “Post-Modern Conflict and Humanitarian Action:
 Questioning the Paradigm”,
 < <http://www.reliefweb.int/library/documents/paradigm.htm>>
- Gwin, Catherine and Nelson, Joan M. eds. “Perspectives on Aid and
 Development.” *Policy Essay*. No.22, Washington. D.C.: ODC,
 1997.
- Lautze, Sue. “The Famine in North Korea: Humanitarian Responses in
 Communist Nations.” <<http://www.reliefweb.int/>>
- Natsios, Andrew S. “The Politics of Famine in North Korea.” United
 States Institute of Peace. *Special Report*. Aug. 1999.
- Noland, Marcus. “Famine and Reform in North Korea. Institute for
 International Economics.” *Working Paper Series* 03-5, 2003.

Riddell, R. and Robinson, M. "The Impact of NGO Poverty Alleviation Projects: Results of the Case-study Evaluations." *Working Paper* 68. Overseas Development Institute. London, 1992.

Santiso, Carlos. "Good Governance and Aid Effectiveness: The World Bank and Conditionality." *The Georgetown Public Policy Review*. Vol. 7. No. 1. Fall 2001.

"Standardized Monitoring and Assessment of Relief and Transitions(SMART): An Inter-Agency Initiative Improving the Monitoring." Reporting and Evaluation of Humanitarian Assistance, Aug. 9. 2002.

UNOCHA. DPR Korea 2004 Consolidated Appeals Process. <[http://ochadms.unog.ch/quickplace/cap/main.nsf/h_Index/CAP_2004_DPRK/\\$FILE/CAP_2004_DPRK_SCREEN.PDF?OpenElement](http://ochadms.unog.ch/quickplace/cap/main.nsf/h_Index/CAP_2004_DPRK/$FILE/CAP_2004_DPRK_SCREEN.PDF?OpenElement)>.

UN. "2002 DPR Korea Common Country Assessment." 2003. 2. <<http://www.reliefweb.int>>

—. "Committee on Economic, Social and Cultural Rights." *Reviews of the Democratic People's Republic of Korea*, 2003. 11. 20.

WFP. *Report of the World Food Program Explanatory Mission to the Democratic People's Republic of Korea* March 5-23. 1991. Rome: World Food Program. April 10. 1991.

3. 기타

「동아일보」.

「연합뉴스」.

Washington Post.

대북 인도적 지원의 영향력 분석

인 쇄 2003년 12월 28일

발 행 2003년 12월 31일

발행처 통일연구원

발행인 통일연구원장

편집인 통일학술정보센터

등 록 제2-2361호(97.4.23)

주 소 (142-887) 서울특별시 강북구 수유6동 535-353

전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2529 팩시밀리 901-2547

© 통일연구원, 2003

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터 • 매장: 734-6818 • 사무실: 394-0337

ISBN

가격: 4,500원