

대북 인도적 지원의 실효성 연구: 평가지표와 과제

이 금 순*

- | | |
|----------------------|---------------------|
| I. 서론 | IV. 대북지원의 실효성 제고 방안 |
| II. 지원주체별 대북지원의 추진과정 | V. 결론 및 향후과제 |
| III. 대북 지원의 실효성 평가 | |

Abstract

A Study on the Effectivity of the Humanitarian Assistance to North Korea: Measurement and policy directions

Since 1995, the international relief community has actively engaged in humanitarian assistance to North Korea. The international community has continued its efforts to assist North Korea from the various perspectives like humanitarian, nationalistic, and religious one. Therefore, there have been different goals and modalities of assistance to North Korea. As a practical matter, it is very difficult to precisely estimate the impact of international assistance on North Korean society because, to date, North Korea has not allowed reliable socio-economic data on the use of humanitarian aid to be collected. Therefore, a systematic study on the impact of international assistance on North Korean society has not yet been tried.

Compared with other complex emergencies, North Korea has surprisingly maintained a stable government to manage the international aid during its humanitarian crisis. Recently, the North Korean government strongly requested the international community to change the mode of assistance to North Korea from emergency reliefs to development works. In this paper, I would like to measure and analyze the effectivity of emergency relief and development overtures in North Korea made by intergovernmental agencies and non-governmental organizations. Based on the analysis of effectiveness, policy directions for the development aid to North Korea would be suggested.

Key Words: Effectivity, Humanitarian Assistance to North Korea, ODA, Development Aid

* 통일연구원 선임연구위원

I. 서 론

1995년 8월 수해로 북한이 국제사회에 인도적 지원을 요청한 이래, 지난 10여 년 동안 국제사회의 대북 인도적 지원이 추진되어 왔다. 다른 인도적 위기상황 지역과는 달리 북한은 나름대로의 사회통제 능력을 갖추고 국제사회의 지원을 관리해 온 것으로 평가된다. 유엔인도지원조정국(UNOCHA)을 중심으로 유엔기구 및 국제비정부기구들의 대북지원사업에 대한 공동호소(Consolidated Inter-Agency Appeal), 공동인도적행동계획(Consolidated Humanitarian Action Plan) 및 조정이 이루어져 왔다. 대북지원이 장기화되면서, 지원환경에도 상당한 변화를 가져오게 되었다. 대북지원 초기에는 북한 식량난에 대한 정보부족 및 정치적 논란으로 인해 유엔 및 서방의 NGO들이 주요한 대북지원주체로 기능하여 왔다. 시간이 경과하면서 한국정부의 대북지원 활성화조치가 확대되었고 국내민간단체들의 사업도 단순구호에서 협력사업 형태로 발전됨에 따라 지원의 주요주체가 한국정부와 민간단체로 이동하게 되었다. 대북지원에 참여한 주체들은 인도적 위기상황으로 고통을 받는 북한주민의 어려움을 덜어주기 위한 인도주의 실현을 기초로 활동하여 왔다. 그러나 실제 지원 과정에서 지원의 목표와 추진과정은 상당한 차이를 보여 왔다.

일반적으로 사업에 대한 평가는 효율성(Efficiency)에 대한 논의를 중심으로 이루어져 왔으나, 대북지원의 경우에는 단순한 효율성 차원의 접근은 한계를 안고 있다. 즉 주어진 한정된 예산 범위 내에서의 최적의 효과를 도출하기 위한 경제적 차원의 효율성 개념을 대북지원사업에 적용해야 하는 것에 대해서 상당한 논란의 여지가 있다. 이는 효율성이 낮은 사업의 경우 사업방식의 변경, 축소 혹은 중단을 검토해야 하는지에 대한 논의와 연계되어 있기 때문이다. 따라서 대북 인도적 사업에 대한 평가는 효율성보다는 지원주체가 설정한 목표를 얼마나 충족하고 있는가 하는 지원의 실효성(Effectiveness)을 중심으로 접근하는 것이 필요하다.

본 논문은 지난 10여 년간 대북 인도적 지원에 참여해 온 주체들이 지원을 추진하는 과정에서 어떠한 목표를 설정하고, 이를 위해 어떠한 지원방식을 취하여 왔는지를 검토해 보고자 한다. 즉 대북 인도적 지원의 실효성을 평가하기 위한 기준들은 무엇이었으며, 각 주체 간에는 어떠한 공통점과 차이점을 보이고 있는지를 다루고자 한다. 이를 통해 대북지원사업의 실효성을 평가하기 위한 기준들을 제시해 보고, 지원효과를 제고하기 위한 각 지원주체들의 고민과 과제를 검토해 볼 것이다.

이러한 검토는 우리 정부와 민간단체들이 대북지원의 주요한 역할을 담당하게 된

시점에서, 대북지원의 방향을 새롭게 제시하기 위해서 매우 의미 있는 작업이다. 즉 대북지원이 인도적 지원에서 본격적인 개발지원사업으로 전환되기 위해 필요한 환경들을 검토할 필요가 있다. 이를 통해서 대북지원이 북한사회의 역량을 제고할 수 있는 방향으로 발전되기 위한 각 주체들의 역할 및 상호협력 방안을 제시해 보고자 한다.

II. 지원주체별 대북지원의 추진과정

1. 대북지원의 목표

지난 10여 년간 지속되어 온 국제사회의 대북지원은 크게 세 가지 차원에서 논의되어 왔다.¹ 즉 북한주민의 식량난으로 인한 고통을 덜어주기 위한 인도적 차원의 지원, 한반도 분단의 상처를 치유하기 위한 민족적 차원의 지원, 북한주민의 심리적 차원의 고통을 치유하기 위한 지원 등으로 평가될 수 있다.

첫째, 가장 근본적인 목표로 설정된 것은 인도주의의 실현으로 볼 수 있다. 인도주의는 정치나 이념·인종·종교 등을 떠나 위협에 처해 있는 사람들의 고통을 덜어주고 그들의 복리증진을 위해 노력하는 행위이며, 인도적 지원은 인도주의의 실현을 목표로 정치적 중립성·형평성·독립성을 기반으로 조건 없이 이루어지는 무상지원으로 규정할 수 있다. 그러나 국제관계에서 지원은 외교정책의 주요 도구로서 기능해 왔고, 인도적 지원의 중요한 원칙인 정치적 중립성의 유지는 끊임없이 도전받아 왔다.²

이러한 현실적 한계는 대북지원과정에서도 나타나게 되었다. 다른 위기상황지역과는 달리 북한당국의 경우 국제사회의 대북지원을 관리하면서 정치적 영향력을 지속하여 왔다. 또한 개별국가들은 각 국의 대북정책 틀 안에서 국제기구 및 양자관계를 통해 대북 지원에 참여해 왔다. 중국은 한반도에서의 급변사태 예방 및 안정유지, 북한에 대한 정치적·경제적 영향력 확대 등을 목표로 대북지원을 추진하여 왔으며, 구체적인 지원규모나 내역도 정확히 공개하지 않아 왔다. 일본은 대규모의 식량지원을 추진하여 왔으나, 일본인 납치자 문제를 계기로 지원을 전격 중단하게 되었다. 미국의 경우에는 세계식량계획의 식량지원을 주도하여 왔으나, 북핵문제, 북한인권문제에 대한 우려와 함께, 분배 투명성에 대한 문제를 근거로 지원규모를 축소하여 왔다.

¹ Steven Linton, 카리타스 대북지원 특별 소위원회 서울회의, 2005년 10월 31일.

² 이금순, 『국제기구 및 비정부기구의 인도적 지원사례』 (서울: 통일연구원, 1997), p. 4.

둘째, 대북지원은 한반도의 분단으로 인한 역사적 상처를 치유하기 위한 목표를 갖고 있다는 점이다. 이는 북한사회가 분단으로 인한 사회 심리적 차원의 외상(trauma)을 경험하여 왔다. 이러한 접근은 주로 한국 민간단체와 정부차원에서 이루어져 왔다. 유엔인도지원조정국은 대북지원 초기부터 북한이 주장하는 안보상의 위협에 대한 공감을 표시하면서 분단 상황으로 인한 지원환경의 특수성을 인정하였다. 그러나 실제 지원과정에서 분단시기 군사적 대치상황에서 북한이 남한 및 서방세계에 대해 갖고 있는 적대감과 안보위협을 제대로 이해하지는 못하였다.

실제 남북한에게 있어 상대는 단일 민족국가를 이루는 데 ‘협력자’이면서 동시에 ‘주요 안보위협’이었던 것이다. 이와 같이 분단기간 상호대립과정에서 누적된 상호불신과 적대의식으로 인해 북한의 인도적 위기상황에 대한 평가와 대응방안에 대해 첨예한 논란이 발생하게 되었다. 이로 인해 정부는 대북지원을 정치적 차원에서 고도의 정책적 판단이 요구되는 사안으로 인식할 수밖에 없었고, 민간의 대북지원도 정부가 허용하는 범주 내에서 이루어지도록 제한하게 되었다. 우리 사회일각에서는 대북 인도적 지원운동을 ‘이적행위’, ‘무책임한 행위’, ‘철없는 행동’으로 규정하기도 하였다. 이런 상황에서 민간단체들은 대북 인도적 지원운동을 추진하기 위해서는 대북 지원운동의 의미를 새롭게 규정하고자 하였다. 즉 대북지원활동을 주도하는 단체들은 대북 지원의 의미를 단순히 인도주의 차원에서만 머무르지 않고, 민족화해를 통한 한반도의 평화 및 통일운동차원에서 규정하고자 하였다.³

우리정부와 민간단체들은 분단 50년간 상대방을 불신해 온 남과 북이 도움을 주고받는 과정에서 지난날의 대립과 증오를 청산하고 민족화해와 신뢰의 길로 들어설 수 있다고 보았다.⁴ 또한 한반도에서 평화를 정착시키기 위해서는 남북의 화해와 평화공존을 이루기 위한 유리한 환경을 조성하여야 하며, 나아가 한반도의 군사적 긴장을 완화시킴으로써 동북아시아의 평화 증진에 기여할 수 있을 것으로 규정하였다. 우리정부는 한반도의 냉전구조를 해체하고 분단을 극복하여 단일민족 국가로 통합하는 과정은 남북 간의 합의에 의해야 하며, 북한의 ‘급작스런 붕괴’나 ‘흡수통일’은

³ 대북지원이 갖는 의미에 대해 우리민족서로돕기불교운동본부는 ①인도주의 실천운동, ②남북화해 실천운동, ③민족자존심 회복운동, ④진정한 평화운동, ⑤한국경제 회생운동, ⑥통일운동으로 정리하고 있다. 『민족돕기와 통일』(서울: 우리민족서로돕기불교운동본부, 1998), pp. 573~577. 또한 우리민족서로돕기운동은 ①민족운동, ②통일운동, ③평화운동, ④인도주의운동으로 정리하고 있다. 『우리민족서로돕기운동 창립 2주년 활동자료집』(서울: 우리민족서로돕기운동, 1998), pp. 76~77.

⁴ 대북 인도적 지원에 대한 참여를 통해 남한 주민 또한 북한에 대한 적대감과 위협으로 인한 공포를 치유하는 과정을 거치고 있다고 볼 수 있다.

바람직하지 않다는 입장을 표명하여 왔다. 따라서 대북 지원은 남북 간 신뢰구축을 통해 평화로운 통일을 이루는 통일의 기반조성 차원에서 이해될 수 있다.

셋째, 대북 지원은 식량난 등으로 인해 북한주민들이 겪은 심리적 공황감과 충격을 치유하기 위한 지원이어야 한다는 점이다. 이는 대북지원에 적극적으로 참여한 온 종교단체들의 목표로 상정되어 왔다. 그러나 이러한 심리적 차원의 목적을 위한 대북지원 필요성에 대해서는 크게 부각되지는 않아 왔다. 이는 현실적으로 종교적 차원의 지원 목표가 가시화될 경우 지원의 수혜자인 북한당국을 자극할 수 있다는 우려 때문이다. 또한 장기적으로 각 개별종교 차원에서 지원을 통해 북한주민에 대해 진정한 종교의 의미를 전달할 수 있을 것이며, 향후 북한 내 종교기반을 형성할 수 있을 것이라는 기대가 깔려 있기도 하다.⁵

이러한 종교적 차원의 목적을 넘어서, 대북지원은 북한주민들이 식량난 등 위기상황을 겪는 과정에서 개인의 존엄을 위협받게 된 현실에 대한 대안이 모색되어야 할 필요성을 반영하고 있다. 북한주민의 대다수는 끊임없이 자신과 가족의 생명이 위협받는 상황에서, 생존을 위한 모든 수단을 강구하게 되었다. 이로 인해 인간의 기본적인 존엄을 지켜내지 못하는 극단적인 상황에 처하게 된 것이다. 즉 식량난으로 인한 아사를 목격하면서도, 자신의 생존기반이 불안하기 때문에 이들에게 어떠한 도움도 주지 못하는 경우가 빈번했던 것으로 평가된다. 따라서 대북지원을 통해 북한주민들의 최소한의 생존을 보장함으로써, 북한주민들이 개인의 존엄을 지켜낼 수 있는 환경조성에 기여할 수 있을 것이다. 이제까지 대북지원에 대한 논의에서 이러한 심리적 공황감이나 개인존엄 위협을 덜기 위한 차원의 지원목표에 대해서는 공개적인 논의가 이루어지지 못하여왔다.

2. 대북지원의 추진체계

가. 유엔기구 및 국제비정부기구(NGO)

1991년 초 세계식량계획(WFP)은 북한당국의 요청에 따라 식량농업기구(FAO)

⁵ 스티브 린튼은 이를 영적 치유(spiritual healing)로 접근하고 있다. 지원의 수혜자들이 지원주체의 지원의도에 대해 의구심을 갖고 있다는 점에서, 종교인들의 지원참여를 보다 적극적으로 알릴 필요가 있었다는 것이다. 즉 북한주민들이 갖고 있던 종교관으로 인해, 적대감을 갖고 있는 종교인들이 지원에 참여하는 의도에 대해 자연스럽게 수긍할 수 있도록 할 필요가 있다는 점이다. 카리타스, 대북지원 특별소위원회, 2005년 10월 31일.

요원을 포함한 4명의 전문요원을 파견하여 식량지원에 대한 소요조사(Needs assessment)를 실시하였다. 당시 북한이 남측의 유엔가입에 대응하기 위해 유엔에 가입하기는 하였으나, 유엔기구 및 국제사회에 대한 신뢰보다는 두려움이 더 많았다는 점에서 당시 북한당국이 식량난의 가능성을 인식하고 있었던 것으로 보인다. 그러나 실사결과 식량지원이 필요하다는 어떠한 소요도 발견되지 않았다. 이는 북한당국이 조사팀에게 조사 접근여건 및 정보를 제공하지 못했기 때문이었던 것으로 보인다.⁶

1995년 8월 수해가 발생하자 북한의 유엔대표부는 유엔인도지원국(UNDHA)에 긴급 구호 요청을 하였고, 세계보건기구(WHO)에 의료진 파견과 유엔아동기금(UNICEF)에 응급구호를 요청했다.⁷ 유엔인도지원국은 북한의 요청을 접수하고, 8월 29일부터 9월 9일까지 유엔재해평가 및 긴급조정팀(UNDAC)을 수해지역에 파견하게 되었다. 이를 통해 평양주재 유엔개발계획(UNDP)의 도움을 받아 WFP, UNICEF, FAO 식량전문 관계자가 공동으로 참여하여 북한의 식량난과 배급상황 조사를 처음 공식 실시하게 되었다. 유엔인도지원국은 공동조사결과를 바탕으로 1995년 9월 12일 대북 지원관련 유엔기구 공동명의로 인도적인 대북지원을 위한 모금을 국제사회에 호소하였으며, 이를 계기로 국제기구의 북한에 대한 인도적 지원사업이 시작되었다. 이후 유엔인도지원국(당시 UNDHA)은 2004년까지 10차에 걸쳐 기구간 공동지원호소(UN Consolidated Inter-Agency Appeal for DPRK)를 발표하고, 유엔기구들의 대북지원사업을 조정하여 왔다. FAO와 WFP는 공동으로 매년 2차(추수후인 6월, 11월)에 걸쳐 식량 및 작황평가팀(food and crop assessment team)을 파견하여 투입요구량을 산정하였으며, 이는 매년 대북 인도적 지원사업 설정의 기초가 되어 왔다. 유엔인도지원조정국(UNOCHA)의 기구간 합동호소절차(Consolidated Appeals Process)를 통해 민주적 과정을 거쳐 공동 인도지원 활동계획을 작성하여 왔다. 즉, 모든 유엔기구, 비정부기구 대표, 북한에 주재하는 기부국 대표들이 실무단(Working Group)을 편성하여 활동계획을 마련하였다. 식량작황조사 및 영양실태조사 등 북한의 인도적 상황에 대한 평가를 기초로 하여 연도별 지원계획을 설정하고, 이에 대한 개별국가 및 국제사회의 지원을 호소하게 된다. 공통적인 인도지원 활동계획은 식량 안보(식량지원, 농업복구), 보건(긴급한 공중보건 수요), 식수공급 및 위생, 역량형성, 교육, 조정분야로 이루어지며, 이러한 과정에서 존중되어야 하는 인도적 지원원칙⁸

⁶ Andrew S. Natsios, *The Great North Korean Famine* (U.S. Institute of Peace Press, 2001), p. 166.

⁷ 『동아일보』, 1995년 8월 30일.

⁸ 인도주의 원칙(humanitarian principles)은 대북지원 참여단체에 대한 가이드라인으로 24개 단

도 수립하였다. 연도별 대북지원 호소에는 북한의 상황에 대한 개요 및 지원 목표, 각 분야별 상황에 대한 평가, 세부분야별 지원목표 및 지원전략, 평가지표가 포함되어 있다.⁹ 또한 이러한 과정에서 북한당국에게도 인도주의 원칙(자유로운 접근, 분배 모니터링 등)을 지속적으로 요구하여 왔다. Oxfam, MSF, MDM, CARE 등 일부 NGO의 경우에는 북한당국과의 인도주의 사업방향에 대한 의견차이로 대북지원을 중단하기도 하였다. 또한 이러한 대북 지원이 장기화되면서, 인도적 지원에 대한 기부자의 피로현상(donor fatigue)이 나타나게 되었다.

2004년 8월 북한당국이 2005년부터 UNOCHA를 통한 공동지원호소절차를 수용하지 않을 것이라고 밝힘으로써¹⁰, 유엔기구 및 국제NGO들의 지원 틀이 다소 수정되게 되었다.¹¹ 즉 대북지원을 위한 공동지원호소절차는 더 이상 작동하지 않게 되었으나, 유엔인도지원조정국의 평양주재는 지속되었고 소식지 발간을 통한 정보공유

체가 동의하였으며, ①소요산정(needs assessment)에 따라 전반적인 인도적 위기상황에 대한 파악이 이루어져야한다; ②인도적 지원이 가장 도움을 필요로 하는 취약계층에 전달되도록 보장되어야 한다; ③위기상황에 대한 평가, 모니터링 및 분석을 위한 접근이 허용되어야 한다; 접근이 허용되는 지역에만 지원이 이루어진다; ④접근이 허용되는 지역에만 지원이 이루어진다; ⑤주민들의 인도적 요구를 보호하여야 한다; ⑥지역단위의 역량 형성을 지원한다; ⑦지원계획의 수립 및 집행단계에 수혜자의 참여가 보장되어야 한다; ⑧국제 실무요원의 충분한 역량 강화를 모색한다; ⑨국제인도주의기구들의 보건 및 신변안전 요구를 수용하여야 한다. <<http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900SID/OCHA-64D6M2?OpenDocument&rc=3&emid=ACOS-635NSY>> (검색일: 2005. 10. 30).

⁹ 2004년 북한 CAP는 2003년 11월(p. 172), 개정판이 2004년 5월(p. 43)에 발간되었다. 주요 내용은 ①요약, ②2003년도 개괄: 인도적 상황의 변화, 재정상황개괄, 검증보고 및 검증사항매트릭스, 사업 교훈, ③전반적 인도 상황 개괄 및 분석상의 지침, ④2004년도 인도적 상황전망: 최신, 최악, 가장 개연성 높은 것의 3가지 시나리오, ⑤2004년도 전략 목표, ⑥역할과 책임: CAP와 CHAP에 참가하는 기관들의 역할과 책임 서술, ⑦여타 행위자와의 상호보완성, ⑧분야별 정책 대응: 물과 환경위생, 보건 및 영양, 식량원조, 농업, 교육, ⑨전략적 검증: 검증 체계와 실태 서술, ⑩프로젝트 우선순위 설정 기준, ⑪조정: 인도적 위기 원조에서 기관간의 조정문제 서술, ⑫각 프로젝트 별 사업 개요, ⑬각 분야별(물과 환경위생, 보건 및 영양, 식량원조, 농업, 교육)로 해당 분야 유엔 기관의 사업 및 모금 내용 서술로 구성되어 있다. 박형중, “북한의 인도적 상황에 대한 평가와 종합계획에의 적용,” 『북한의 인도적 상황에 대한 공동평가와 전략적 접근』 (우리민족서로돕기 운동 평화나눔센터 창립 1주년 기념 정책토론회, 2004년 12월 7일) <<http://www.nkchannel.org>> (검색일: 2005. 10. 1).

¹⁰ 북한의 큰물피해대책위원회 정운형 대외처장은 국제지원단체에게 북한 당국이 유엔의 2005년 대북 지원 합동호소를 지지하지 않는 이유를 장기간의 인도적지원에 따른 지원방식 전환 필요성, 안보상 감시 및 현장접근 등 국제기구 수용 어려움, 주민의 정서를 고려하여 감시 단순화 필요성을 들고 있다. 이와 함께 국제기구에 감시와 현장접근 절차를 단순화하고 이에 따라 직원을 줄이도록 요청하였다. 그렇지만 북한 당국은 감시와 현장 접근 절차를 단순화할 경우 양자간 지원이나 국제기구의 지원을 수용할 의사가 있다고 밝혔으며 지역의 능력을 확충하기 위한 기술지원이나 개발 지원도 환영한다고 밝혔다. <<http://www.reliefweb.int>> UNOCHA, DPR Korea OCHA Situation Bulletin August · September 2004, September 30, 2004.

¹¹ 권태진, 『국제사회의 대북 지원 동향과 우리의 대응 전략』 (농촌경제연구원, 2004. 10).

지원도 지속적으로 이루어져 왔다. 그러나 2005년 9월 다시 북한당국이 유엔인도지원조정국과 북한 내 상주하고 있는 11개의 국제NGO들에 대해 연말까지 철수할 것을 촉구하였다. 또한 북한은 국제사회에 대해 인도적 지원을 중단하고, 개발지원(development-oriented aid)으로 전환해 줄 것을 요구하고 있다. 이와 같은 북한의 접근에 대해 UNOCHA는 현재 추진되고 있는 유엔기구 및 국제NGO들의 대북사업들의 상당비율이 개발지원의 성격을 지니고 있다는 점을 강조하면서, 평양상주를 지속하기 위한 북한과의 협상을 추진하여 왔다.

<표 2> 국제기구의 대북지원 현황 (1995. 9~2004. 7)

연 도	목표액	지원액	비 고	지원/목표(%)
1차 (1995. 9~1996. 6)	2,032	927	미국 222.5, 일본 50	46
2차 (1996. 7~1997. 3)	4,364	3,470	미국 717, 일본 600, 한국 339, EU 860	80
3차 (1997. 4~1997. 12)	1억 8,439	1억 5,781	미국 4,537, 한국 2,653, EU 2,752, 일본 2,700	84
4차 (1998. 1~1998. 12)	3억 8,324	2억 1,587	미국 17,185, EU 1,380, 한국 1,100, 캐나다 395, 노르웨이 239, 이집트 280, 호주 132, 체코 2	56
5차 (1999. 1~1999. 12)	2억 9,208	1억 8,980	미국 16,070, EU 798, 스웨덴 383, 캐나다 340, 호주 227, 덴마크 194, 핀란드 72	51.5
6차 (2000. 1~2000. 12)	3억 1,375	1억 5,310	일본 3,522, 미국 2,922, 한국 1,807, 호주 628, EU 478	48.8
7차 (2001. 1~2001. 12)	3억 8,633	2억 4,796	일본 10,370, 미국 8,999, 한국 1,579, 독일 291, 호주 288	64.58
8차 (2002. 1~2002. 12)	2억 4,683	3억 1,932	미국 6,346, 한국 1,623, EU 458, 호주 339	129.4
9차 (2003. 1~2003. 12)	2억 2,529	1억 3,310		58
10차 (2004. 1~2004. 12)	2억 892	2억 879		72.6

출처: <http://www.reliefweb.int/fts/reports/pdf/OCHA_1_620.pdf>.

나. 개별국가

개별국가들은 유엔기구 및 NGO를 통해 인도적 지원을 추진하여 왔다. 대북지원에서 가장 중요한 역할을 차지한 국가는 미국, 일본, 중국, 유럽연합, 캐나다 등으로 요약된다. 이들 개별국가들은 대북정책 기초 하에서 대북지원을 추진하여 왔으며, 실제 지원추진은 개별국가들의 공적개발원조(ODA)를 담당하는 해외원조기구를 통해 이루어져왔다. 개별국가들의 대외원조정책의 근본기조는 미국 국제개발청(USAID)의 지원목표에서도 나타나듯이, 인도적 차원의 구호 제공, 인구증가율 안정, 민주주의 증진, 환경보호, 광범위한 기반을 둔 경제성장 등을 포함하고 있다. 즉 정치적 자유뿐만 아니라 경제적 자유 향상을 통해 자유주의 시장경제질서를 확대하고자 하는 목적이 해외원조의 공통적인 목표로 설정되어 있다.¹² 이들 국가들은 유엔기구중 가장 큰 비중을 차지해 온 WFP를 통한 지원의 상당부분을 부담하게 된다. 이외에도 UNICEF, WHO 등 유엔기구들의 대북지원사업에도 참여하여 왔다. 개별국가들의 대북지원은 NGO, 특히 자국의 NGO를 통해 집행되어 왔다. 즉 개별국가들의 지원사업의 집행자로서 NGO들은 주요한 역할을 하여 왔다. 또한 개별국가들은 북한과의 양자 간 직접지원을 통해 대북 영향력을 증대하기도 하였다. 예를 들어 중국의 경우에는 당국차원의 지원뿐만 아니라 북·중 간 국경무역의 규모가 정확히 추산되지 않으나, 북한의 생존에 중요한 기여를 하여 온 것으로 평가된다. 유럽연합의 경우에는 유럽연합인도지원조정국(ECHO)을 통해 대북지원사업을 총괄적으로 추진하며, 실제 사업의 집행자로서는 유럽연합의 NGO들이 참여하였다. 이와 동시에 스웨덴, 스위스 등 유럽연합 회원국들은 개별국가의 대외원조기관을 통해 독자적인 지원프로그램을 실시하여 왔다. 이와 같이 개별국가들은 대북정책 틀 안에서 지원을 추진할 수밖에 없는 것이 현실이다.

다. 한국NGO

전체 대북지원에서 규모가 지속적으로 확대되고 있는 국내민간단체들의 대북지원 활동은 정부의 정책기조에 따라 변화되어 왔다. 지원초기에는 정부가 모든 민간차원의 지원을 대한적십자사로 일원화할 것을 요구하였으나, 국제적 조직을 갖춘 일부단체들은 해외지부나 국제기구를 통해 대북사업을 추진하기도 하였다. 이와 같이 대한적십자사 창구 일원화 및 모금 및 지원품목 제한 등 정부의 제한조치로 인해 국내민

¹² <<http://www.usaid.gov/policy>> (검색일: 2005. 10. 30).

간단체들은 대북지원에 대한 국민적 참여 필요성을 설득하면서 모금사업위주로 사업을 진행하여 왔다. 일부 민간단체들은 중국 국경에서 긴급구호물자들을 북한에 운송하기도 하였다. <표 2>에서와 같이 정부의 대북지원활성화조치에 따라 대북지원 사업의 규모와 추진체계도 변화되어 왔다.

<표 2> 민간대북지원 활성화 조치

일 자	주 요 내 용
1995. 9. 14	· 대한적십자사 창구 단일화 방침 발표 - 쌀 지원, 개별기업체·언론사 참여, 대북직접지원, 불특정 다수 대상 모금 제한
1997. 3. 31	· 대북지원 참여범위 및 품목 확대허용 조치 - 기업체의 경제단체를 통한 지원 및 쌀(외국산) 허용
1998. 3. 18	· 민간차원 대북지원 활성화 조치 - 대북지원 협의 및 모니터링 목적의 방북 허용 - 협력사업방식의 대북지원 허용 - 언론사/개별기업체의 협찬·후원 및 이벤트성 행사 허용
1998. 4. 25	· ARS 방식을 이용한 대북지원 모금(사안별) 허용
1998. 9. 18	· 대한적십자사를 통한 민간단체 개별지원 허용 - 민간단체가 대북협의·물품구입·수송·모니터링 직접 수행 - 대한적십자사는 포장(적십자 표시) 및 대북통보 담당
1999. 2. 10	· 민간차원 대북지원 창구다원화 조치 - 민간단체 명의 독자적인 대북직접지원 허용
1999.10. 27	· 민간의 인도적 대북지원사업에 대한 남북협력기금 지원
2005.	· 민관정책협약에 따른 대북합동사업 지원

1998년 3월 정부가 민간단체들의 사업협의 및 모니터링 목적의 방북을 허용하게 되었다. 또한 협력사업 방식의 시범적인 대북지원을 허용하여 소규모로 시범적 실시 후 단계적으로 확대한다는 취지하에, 곡수·아동용식품 공장 등 생필품 분야, 농산물 계약재배·합영농장 등을 우선 허용한다는 방침을 발표하였다. 이어 1999년 10월 인도적 차원의 대북지원사업 처리에 관한 규정을 통해, 민간의 대북지원에 대해 남북협력기금 지원을 통한 적극적인 조치를 취하기로 결정하였다. 따라서 국내 민간단체들은 독자창구를 개설하고 정부의 남북협력기금을 지원받기 위해 사업계획서, 사업결과보고서, 분배투명성확인서, 방북보고서 등을 작성하게 되었다. 국내 민간단

체들이 점차 단순 물품지원을 넘어서 북한과의 협력사업방식의 지원을 추진하게 되었고, 일부단체는 제약공장, 병원현대화 등 대규모 프로젝트사업을 추진하게 되었다.

그러나 국내 민간단체들의 사업추진 방식은 북한에 대한 체계적인 소요조사를 기반으로 정해지는 것은 아니며, 주로 북한사업 파트너의 요청에 따라 북한당국이 정책적으로 중요시하는 사업들을 담당하는 형식으로 이루어져 왔다. 또한 내부적으로도 엄격한 사업심사 및 평가과정에 치중하지 못하는 것이 현실적인 상황이었다.¹³ 대북사업에 관여하고 있는 민간단체들은 사업의 구체적 내용 및 평가를 공개할 경우 북한을 자극할 수 있다는 현실적 우려를 안고 있다. 따라서 북한과의 사업추진과정에서 북한의 사업 파트너가 요구하는 사안에 대한 지원이 우선시 될 수밖에 없었다. 또한 남북관계에 돌발 상황이 발생하게 되면, 당국 간 관계 경색뿐만 아니라 민간단체들의 방북도 제한 혹은 중단되게 되었다.

국내민간단체들은 남북관계의 확대에 기여하고, 소규모 실험사업을 통해 정부차원의 대규모지원의 효율성을 점검한다는 목표를 두어 왔다. 실제 대북지원 국내민간단체들은 후원자를 포함한 대규모 방북을 진행하면서, 개별 사업현장 방문을 실시하여 왔다. 그러나 대부분의 단체들의 경우 지원추진과정에서 철저한 검증을 요구하지는 못하여 온 것으로 평가된다. 국내민간단체들은 기본적으로 북한 사업파트너의 입장을 최대한 배려함으로써, 진행사업을 지속적으로 추진하고 확대하는 데 주요한 관심을 기울일 수밖에 없었다. 이는 현실적으로 특정 국내민간단체가 북한에 대해 철저한 인도주의 원칙을 요구할 경우, 지원사업의 중단까지를 감안하여야 하며, 사업의 중단보다는 지속을 통해 인도적 사업의 추진이 절실하다고 인식하였기 때문으로 보인다.

라. 한국정부

정부의 대북지원은 남북관계를 확대시켜 가는 데 주요한 기제로 작용하여 왔다. 1995년 북한의 수해발생 이전부터 남북 당국 사이의 합의로 1995년 6월부터 10월까지 총 28차에 걸쳐서 쌀 15만 톤을 북한에 무상 지원하였다. 지원초기에는 북한의 식량난에 대한 국내정치적 논란으로 인해 국제기구를 통한 지원을 실시하였다. 우리 정부는 북한 수해에 대해 ‘선 남북대화, 후 식량지원’ 방침을 설정하였고, 유엔기구가 발표하는 북한의 수해피해 및 식량 수급실태 보고서에 대한 신빙성¹⁴ 및 분배투명성

¹³ 다른 사례에서도 제3세계 및 현지 비정부기구들은 유엔기구나 달리 절차보다는 지원규모의 확대를 중요시하여 왔다.

문제 등을 제기하였다. 당시 북한은 대미 관계개선을 적극 추구하면서 남한을 철저히 배제하려는 전략으로 일관하였다. 1996년에는 북한의 ‘판문점 무장병력 진입사건’과 ‘강릉 잠수함 침투사건’으로 인해 대북지원에 대한 부정적 인식이 재확산되게 되었다. 1997년 5월 남북적십자회담을 통해 적십자사간 직접지원이 합의되기는 하였으나, 정부차원의 지원은 국제기구를 통해 이루어졌다.

1998년 국민의 정부가 출범한 이후 정부는 북경 남북당국대표회담(1998. 4. 11~18)을 개최하여 직접지원을 논의하였으나, 이산가족문제와 비료지원간 상호주의 문제로 인해 결렬되었다. 1999년 6월 ‘정부 차원의 대규모 지원’도 이산가족문제를 다루기 위한 ‘남북차관급당국회담’에 대한 합의에 의해 이뤄졌다. 이후 정부는 정상회담, 장관급회담, 군사회담, 남북경제협력추진위원회, 각종 실무접촉 등 당국 간 대화를 지속적으로 추진하기 위한 대규모지원(식량차관, 무상비료)을 실시하게 되었다. 따라서 정부차원의 직접지원은 사전에 미리 설정된 규모로 이루어지지 않고, 남북관계 진전상황에 따라 긴급하게 이루어질 수밖에 없었다. 즉 대북 직접지원은 이산가족 상봉 및 면회소설치 등 남북 간 인도주의사안 해결을 위한 방안으로 활용되었다. 정부는 직접지원시 인도단을 북한에 파견하고 현장 모니터링을 실시하였으나, WFP의 절차에 부합되지 못하는 것으로 평가되었다. 즉 우리정부의 대규모 직접지원 방식이 국제사회의 인도주의 원칙을 구현하는 데 심각한 장애가 되어 왔다는 비난이 제기되었다.¹⁵

또한 정부는 2000년부터 국내민간단체들의 대북지원 사업이 안정적으로 추진될 수 있도록 남북협력기금을 지원하여 왔으며, 이들 사업의 선정과정에서 농업, 보건 의료, 취약계층, 환경 등 우선사업 분야와 지역단위 접근노력, 남북관계에 대한 기여 가능성을 중요시하고 있다. 동시에 UNICEF, WHO, WFP 등을 통해서도 지속적으로 대북지원을 추진하여 왔다.

¹⁴ 『경향신문』, 1996년 1월 1일; 『세계일보』, 1996년 5월 27일.

¹⁵ Marcus Noland and Stephen Haggard, *Hunger and Human Rights: The Politics of Famine in North Korea*, US Committee for Human Rights in North Korea, 2005. 9.

<표 4> 우리정부와 민간단체의 대북지원 실적

기간	정 부 차 원	민 간 차 원
1995	23,200만 불 (1,850억 원) 쌀 15만 톤 직접 지원	25만 불 (1.9억 원) 담요 8천 매 국적 경유
1996	305만 불 (24억 원) CSB, 분유, 기상자재 UN기구 경유	155만 불 (12.4억 원) 밀가루, 분유, 식용유 국적 경유
1997	2,667만 불 (240억 원) CSB, 옥수수, 분유, 보건의료 등 UN기구 경유	2,056만 불 (182.1억 원) 옥수수, 밀가루, 감자, 라면 등 국적/남북적십자 경유
1998	1,100만 불 (154억 원) 옥수수 3만 톤, 밀가루 1만 톤 UN기구 경유	2,085만 불 (275.3억 원) 밀가루, 옥수수, 식용유, 비료, 한우, 젖소, 비닐, 분유, 설탕 등 남북적십자 경유
1999	2,825만 불 (339억 원) 비료 11.5만톤 직접 지원	1,863만 불 (223.6억 원) 밀가루, 옥수수, 약품, 비료 4만 톤 등 한적/독자창구(2.10~)
2000	7,863만불 (944억 원) 비료 30만톤 직접 지원	3,513만 불 (421억 원) 옥수수, 감귤, 의류, 설탕, 분유 등 한적/독자창구
2001	7,045만불 (913억 원) 내의 150만 벌, 옥수수 10만 톤, 비료 20만 톤, 말라리아 방역지원 직접지원/WFP/WHO경유	6,494만 불 (844억 원) 옥수수, 감귤, 의류, 설탕, 분유 등 한적/독자창구
2002	8,375만 불 (1,075억 원) 옥수수 10만 톤(WFP) 1,739만 불, 235억 비료 30만 톤, 6,577만 불, 832억 말라리아치료제(WHO) 59만 불, 8억	5,117만 불 (641억 원) 농기계, 의류, 의료장비, 씨감자 등 한적/독자창구
2003	8,702만 불 (1,041억 원) 말라리아 방제 약품, 장비/ UNICEF 취약계층 지원 비료 30만 톤, 옥수수 10만 톤(WFP)	7,061만 불 (847억 원) 동내의, 아동복, 밀가루, 향생제 등 한적/독자창구
2004	11,512만 불 (1,323억 원) 의약품, 긴급구호세트, 비료 30만 톤 말라리아 방제 약품, 장비 옥수수 10만 톤(WFP)	14,108만 불 (1,661억 원) 농자재, 피복, 감귤, 의료설비 등 한적/독자창구
2005. 9	15,005만 불 (1,501억 원) 말라리아 방제 약품, 장비, 조류인플루엔 자 방역 지원 비료 35만 톤, 수해응급구호세트	5,416만 불 (555억 원) 밀가루, 의료설비, 농업용비닐 등 한적/독자창구

* 2005년 비료지원금액은 추정치임.

출처: 통일부 사회문화교류국

Ⅲ. 대북 지원의 실효성 평가

1. 주요 쟁점

지난 10여 년간 대북지원 추진과정에서 지원의 실효성에 대한 논란이 지속되어 왔다. 이는 자유로운 접근과 분배 투명성에 대한 문제제기와도 밀접하게 연계되어 있다. 특히 지원초기에는 북한식량난에 대한 응급구호차원의 인도적 지원이 이루어졌다는 점에서, 과연 지원이 취약계층의 인도적 위기상황을 덜기 위해 효과적인 방식으로 이루어졌는가에 대한 검토가 중요시 되었다. 따라서 지원의 효과를 인도적 상황의 개선여부를 중심으로 분석하였다. 이후 북한의 역량형성, 남북관계의 개선 등 이차적인 지원목표들이 고려되게 되었다. 앞에서 논술한 바와 같이, 지원주체에 따라 대북지원에 대해 다양한 의미를 부여하고 있기 때문에 지원추진과정에서 우선적인 관심도 다르게 나타나게 되었다.

지난 10여 년간 대북 인도적 지원의 실효성에 대해 정확한 분석을 내리기는 쉽지 않다. 왜냐하면 국제사회의 대북 인도적 지원이 구체적으로 어떠한 방식으로 사용되어졌는지에 대한 북한내부의 신뢰할만한 자료와 북한주민들의 실태에 대한 주요 통계치 등이 매우 제한되어 있기 때문이다. 국제사회의 인도적 지원이 북한사회에 미친 영향에 대한 연구는 현실적인 한계로 매우 미흡한 실정이다.

이제까지 대북 인도적 차원의 실효성을 평가하기 위해서는 지원주체들의 지원목표 및 방향이 어느 정도 실현되고 있는가를 중심으로 검토해 보아야 할 것이다. UNOCHA를 중심으로 대북 인도적 지원에 참여하는 국제기구들은 공동으로 추구할 전략적 목표를 설정하고 이를 구현하기 위해 노력하여 왔다. 공동목표로는 첫째, 주민들의 기본적인 수요 및 권리, 자립을 위한 노력을 충족시킨다. 둘째, 궁극적으로 경제회복으로 연계될 향후 개발 기반 및 역량 형성을 강화한다. 셋째, 가정이 지역사회 의 가장 기본적인 단위임을 인식하고, 지역, 기관 및 가정이 취약성을 극복할 수 있도록 역량을 구축하도록 한다.¹⁶ 이와 같이 유엔통합지원에 참여하는 유엔기구 및 국제비정부기구들은 북한에 지속되는 인도적 위기상황에 대한 구호물자 지원과 동시에 북한의 대응능력을 배양시키기 위한 개발구호사업을 중요시 하여 왔다. 개별국가차원에서는 대북 영향력 확대가 가장 주요한 변수로 작용하였다.

¹⁶ <<http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900SID/SKAR-5ZCJFZ?OpenDocument&rc=3&emid=ACOS-635NSY>> (검색일: 2005. 10. 20).

2. 평가지표

가. 인도적 수요 충족

(1) 평가지표

인도적 지원의 주요 목표가 위기상황에 처한 사람들의 고통을 완화시키고자 한다는 점에서, 가장 우선적인 평가지표는 과연 인도적 위기상황에 대한 수요를 어느 정도 충족시켰느냐는 점일 것이다. 이를 위해서는 기본적으로 위기상황의 정도를 나타내는 지표가 마련되어야 할 것이며, 각 지표에 대한 계량화가 필요하다.¹⁷

또한 지원의 실효성을 분석하기 위해서는, 비교의 기준이 될 인도적 지원을 받게 된 시점의 소요조사(Needs Assessment)와 함께 시계별로 지속적인 평가가 이루어져야 한다. 그러나 현실적으로 인도적 위기상황 자체가 안고 있는 근본적인 한계로 인해 여러 가지 어려움이 파생된다. 신속한 긴급구호의 필요성으로 인해 전반적인 위기상황에 대한 객관적이고 체계적인 평가가 이루어지지 못하는 경향이 많다. 특히 분쟁상황인 경우에는 구호 및 실사요원의 신변위협 등으로 인한 현장에 대한 접근(access) 자체가 제약을 받게 된다. 또한 인도적 위기상황 지역 내의 정치적 역학관계로 인하여 현황에 대한 객관적인 파악을 위한 여건을 방해하는 경우가 빈번하게 발생하였다.

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 구매능력부족으로 인한 특정계층의 식량에 대한 실질적 접근성이 곤란하다는 것이 부각되어야 한다.

인도적 위기상황을 평가하는 일반적인 지표는 영아사망률, 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 모니터하고 평가하기 위한 표준안(Stan-

¹⁷ 이금순, 『대북 인도적 지원의 영향력 분석』 (서울: 통일연구원, 2003), p. 32.

andardized Monitoring and Assessment of Relief and Transitions, SMART)을 마련하였다.¹⁸ SMART에 따르면, 사망률(mortality rate)과 영양상태(nutritional status)가 위기상황의 심각도를 보여주는 가장 중요하고 기본적인 공중보건지수라고 규정되고 있다.¹⁹ 인도적 차원의 구호가 수혜주민들의 소요를 충족시키고 있는가를 측정하고, 특정지역에 대한 지원의 전반적인 영향을 평가하기 위한 것이다.

미분류 사망률(Crude Mortality Rate)과 5세 미만 어린이의 영양상태조사는 전체 인구의 영양상태를 알 수 있는 주요한 지표이다. 지표의 측정도 용이하고 신뢰할 만한 방법으로 이루어져야 하며, 시기별 변화에 따라 인도적 지원의 규모를 정해야 하는 것이 관례이다. 어린이 영양상태조사는 어린이의 나이에 따른 체중과 신장을 위주로 측정하여, 영양부진상태를 급성영양장애(wasting)와 만성영양장애(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 한다. 지역에 대한 지속적인 감시나 추적이 이루어지지 못한다면, 대안으로는 설문조사방식이 채택된다. 부종과 같은 경우에는 매우 단기간에 유발될 수 있다는 점에서 설문조사의 방식에서는 놓치기 쉬운 부분이며, 급성영양장애와 관계없이 발생할 수 있다. 부종은 인간에게 필요한 미네랄 등 산화요소가 결핍된 낮은 품질의 섭생에 기인하며, 체력소모는 음식섭취량의 절대부족과 편중성에 기인한다.

영양상태조사도 식량안보(food security) 관점에서 분석하는 것이 바람직하다. 일반적으로 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

¹⁸ USAID, “Standardized Monitoring and Assessment of Relief and Transitions(SMART): An Inter-Agency Initiative Improving the Monitoring,” *Reporting and Evaluation of Humanitarian Assistance* (August 9, 2002).

¹⁹ 세계보건기구의 기준에 따르면, 급성영양장애(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.

영향을 받게 되는지를 평가할 수 있으며, 기타의 방법들은 이러한 내용의 정보를 제공해 주지 못한다.

(2) 평가

1995년 북한에 수해가 발생하자 식량 등 긴급구호물자 제공이 대북지원의 주류를 이루었다. 효율적인 긴급구호를 위해서는 무엇보다도 신속하고 객관적인 소요산정이 전제되어야 한다. 국제사회의 대북지원에 있어서 가장 근본적인 어려움은 북한의 위기상황에 대한 정확한 평가가 이루어지지 못하여 왔다는 점이다.²⁰ 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 신뢰성있는 통계가 제시되지 못하였으며, 북한의 농업체계상 곡물생산량도 제대로 파악되지 못하였다. 또한 식량난이 가중됨에 따라 수확기 이전 곡물비축 및 유출량이 늘었고, 농민들이 개인적으로 비밀리에 경작하는 산간 피기밭의 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 시도되지도 못하였다.²¹

북한의 식량난이 전국적인 현상이었기 때문에 지원을 필요로 하는 취약계층도 기타 위기지역에 비해 월등하게 많은 것으로 나타난다.²² 북한당국이 위기상황에 대한 자료를 공개하지 않고 취약지역에 대한 자유로운 접근을 허용하지 않았기 때문에 소요산정이 제대로 이루어지지 못하여 온 것이 사실이다. 다만 어린이, 임산부 여성, 노인, 환자 등의 구분으로 지원이 이루어졌다. 북한은 안보상의 위협을 이유로 사회

²⁰ 북한은 분쟁상황이 아님에도 불구하고, 당국의 엄격한 사회통제로 신뢰할 만한 자료를 수집할 수 없기 때문이다. <<http://www.reliefweblint/emergenc/korea/source/unicf/pressrel/190997.html>>.

²¹ 세계식량계획은 1994년부터 대상주민들의 식량안보에 대한 취약성과 이들의 재난대응력을 분석하여, 지도상으로 제시하는 방법(VAM)을 지역사무소에 제공하고 있다. 현재는 말라위, 잠비아, 에티오피아, 탄자니아, 세네갈지역에서 실행현장팀을 운영하고 있다. 세계식량계획의 VAM팀은 식량농업기구의 국제정보조기경보체계(GIEWS), 미국개발청지원의 기근조기경보체계(FEWS), 영국아동구제기구와도 협력한다. 자세한 사항은 <<http://www.wfp.it/vam/mapguide.htm>>.

²² 지원을 필요로 하는 취약계층이 8,044,000명으로 가장 대규모의 위기상황으로 규정되었다. ODI, *Giving Voice to Silent Emergencies*, April 3, 2002 <<http://www.reliefweb.int/w/rw.../>>.

통계자료를 공개하지 않았고, 국제사회들의 자체적인 조사를 막아왔다. 북한어린이의 영양실태조사가 1997년에 부분적으로 이루어졌고, WFP는 유럽연합(ECHO), UNICEF, 북한보건성과 공동으로 1998년 7세미만 어린이 영양상태조사를 실시하였고 일부지역에 한정된 조사이기는 하지만 북한 어린이들의 영양실태를 보여주는 자료로서 이후 국제사회의 지원에 중요한 자료로 활용되었다. 다만 2000년도 북한보건당국이 단독으로 어린이 영양실태조사를 실시한 바 있으며, 2002년과 2004년에도 UNICEF·WFP 등 국제기구와 북한당국이 영양실태조사를 실시하였다. 또한 2004년 북한은 유엔인구기금의 지원을 받아 수행한 재생산보고서를 발간하였다.

지난 10여 년의 지원이 북한의 위기상황을 완화하는데 어떠한 역할을 하여 왔느냐에 대한 평가는 대체로 1998년을 정점으로 북한의 식량난이 완화되어 왔다는 것이다. 또한 북한의 1998년부터 2004년까지의 영양실태조사에서 나타난 바와 같이 어린이 유병율에서도 상당한 개선이 이루어진 것으로 나타나고 있다. 그러나 북한주민의 인도적 위기상황은 지역별, 사회계층별로 큰 편차를 보이고 있다.

<표 4> 북한어린이 영양장애 유병률 비교

(단위: %)

	1998년	2000년	2002년	2004년
급성영양장애(Wasting) 체중 대 신장 <-2SD	15.6	10.4	8.12	7.5
만성영양장애(Stunting) 신장 대 연령 <-2SD	62.3	45.2	39.22	35.9
저체중(Underweight) 체중 대 연령 <-2SD	60.6	27.9	21.15	23.3

출처: 이금순·임순희, “2004년 북한영양실태결과 보고서 분석,” 통일연구원 통일정세분석 2005-09, p. 6.

유엔인도지원조정국의 공동지원호소계획에서 제시된 바와 같이 유엔기구와 국제 NGO들은 식량안보, 보건의료, 식수 및 위생, 교육 훈련 등 세부분야별 구체적인 지표들을 설정하고 이에 대한 평가를 실시하여 왔다. 예를 들어 지원프로젝트의 목표(goal)를 신속한 진단과 치료에 따른 말라리아 및 결핵 퇴치로 설정한 경우, 이에 대한 진전사항을 측정하기 위한 지표(indicators to measure progress)로는 고위험지역 인구 천 명당 말라리아 감소 비율, 보고된 말라리아 발병 사례(남/녀별), 고위험

지역에 배달된 화학적으로 방역처리된 모기장, 창문 및 문의 가리개 수, 말라리아와 결핵관련 훈련을 받은 의료인의 수 등으로 설정하고,²³ 이를 구체적으로 측정하여 보고하여 왔다. 많은 분야에 있어 설정된 지원목표에 대해 상당한 진전이 있는 것으로 평가되고 있으나, 과연 이러한 지원이 북한의 인도적 수요를 충족시킬 수 있는 규모인지에 대한 분석은 현실적으로 매우 어렵다. 왜냐하면 북한의 인도적 수요에 대한 정확하고 객관적인 측정자체가 어려우며, 국제사회의 지원이 감소되거나 중단될 경우 인도적 위기상황은 매우 유동적일 수밖에 없기 때문이다.

나. 역량형성

(1) 평가지표

현실적으로 인도적 위기상황을 극복할 수 있는 내부적 역량을 형성하지 않고는, 지원이 위기상황으로 인한 고통을 일시적으로 막아줄 뿐 별다른 해결을 가져오지 못한다. 이러한 차원에서 지원초기부터 지역단위 역량강화를 염두에 두고 장기적인 지원계획을 수립하고 실행하는 것이 필요하다.

대부분의 경우 지원지역의 체제 불안과 정치적 의도로 인해 지원이 중앙당국 차원에서 효율적으로 활용되지 못하였다. 따라서 지역단위의 역량을 강화하는 지원프로그램을 통해, 응급구호에서 개발지원으로 전환하는 것이 필요하다.

지원을 통해 수혜국의 지역단위 역량을 형성시키고 강화하고자 하는 목표가 어느 정도 달성되었는지에 대한 평가 역시 계량화가 필요하나 실제로 매우 어려운 작업이다. 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.

지역단위의 역량(capacity)은 기본적으로 위기상황을 극복할 수 있는 능력이라는 점에서 제도적인 측면에서도 평가될 수 있다. 개발지원도 수혜국의 제도적 변화를 통해 경제성장을 가져오도록 한다는 맥락에서 이루어져 왔다. 지원을 통한 구조적 변화로는 개발지원의 경우 흔히 지원국이 수혜국의 구조적 변화를 염두에 두고 이루

²³ UNOCHA, Consolidated Inter-Agency Appeal for DPRK, 2004 <[http://ochadms.unog.ch/quickplace/cap/main.nsf/h_Index/MYR_2004_DPRK/\\$FILE/MYR_2004_DPRK_SCREEN.PDF?OpenElement](http://ochadms.unog.ch/quickplace/cap/main.nsf/h_Index/MYR_2004_DPRK/$FILE/MYR_2004_DPRK_SCREEN.PDF?OpenElement)> (검색일: 2005. 10. 20).

어진다. 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, 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 해결하는 데 얼마나 기여했는지에 대한 분석도 필요하나, 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 가져왔는지도 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 사회구조에서 여성들의 역할을 제고시켜 가

족을 보호하고 역량을 강화하고자 하는 점이다.²⁴ 따라서 지원이 수혜국의 가족구조에 긍정적인 역할을 할 수 있는 방식으로 이루어졌는지에 대한 평가도 매우 중요한 의미를 갖는다.

(2) 평가

북한사회의 역량형성을 위한 지원은 개발구호적 성격을 가지고 추진되어 왔다. 즉 지원이 장기화되면서 식량지원 등 응급구호성 지원의 지속에 대한 부담으로 협력사업방식의 개발지원이 시도되고 있으나, 본격적인 개발지원 단계로는 발전하지 못하고 있는 실정이다. 이는 기본적으로 대북 지원사업이 안고 있는 근본적인 한계를 반영하고 있다.²⁵

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 중앙배급제로서 기능하여 왔다. 2002년 경제개선조치와 함께 기업소 노동자에 대한 배급이 중단되었으며, 2005년 9월 배급제가 다시 부활한 것으로 알려지고 있다. 배급제 부활이 감자 등 식량증산 및 정치적 목적에 의한 일시적 현상이라는 평가가 지배적이나, 지속여부는 아직 속단하기 어려운 실정이다. 2002년 이후 식량 등 생필품의 가격폭등으로 인해 일부에서는 매집현상이 나타났으며, 식량 구매력이 없는 취약계층들의 상황은 더욱 악화되고 있는 것으로 평가된다.

북한의 개발지원은 1998년 유엔개발계획(UNDP)을 중심으로 소개되었으며, 이는 북한에 나름대로 개발프로젝트를 용인할 만한 수준으로 진행할 수 있다는 환경이 조성되었다는 평가를 전제로 하였다. 즉 효율화, 투명화, 지방분권화, 참여증가 등의 징

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

²⁵ 북한의 위기상황은 동구권이나 아프리카 지역의 기근상황과는 다르며, 오히려 공산주의국가의 기근사태(6백만~8백만 명이 희생된 1931~1932년 스탈린 하의 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 Lautze, "The Famine in North Korea: Humanitarian Responses in Communist Nations" <<http://www.reliefweb.int/>>.

후가 명백하며, 농촌지역에서는 내부결속을 유지하는 가운데 나름대로의 대처구조를 개발하였다는 것이다. 또한 위기상황이 기타 분야에 대한 타격을 더 크게 주게 되자, 상대적으로 농업분야의 전략적 중요성이 커지고 있으며, 북한당국이 국제지원을 신속하고 형평성 있게 효율적으로 이용한다고 평가하였다.

그러나 국제사회의 대북지원이 북한의 근본적인 역량 형성을 위한 지원이 되기에 는 역부족일 수밖에 없었던 것으로 평가된다. 국제사회는 북한에 대한 본격적인 개발지원의 여건이 성숙하지 못한 것으로 평가하여 왔다. 또한 북한의 현재 경제난은 거시경제적 요인(무역, 외환, 산업복구)과 연계되어 있으며, 이로 인해 특정지역에 국한된 것이 아니며 전 국가적인 문제라는 점이다. 즉 통상적으로 NGO 및 기타 지원기구는 2~3년이상 생산투입품을 지원할 수 없는 것이 현실이다. 이와 같은 지원은 일종의 개발지원사업으로 응급식량지원보다 효율적인 것으로 정당화되기도 하나, 실제적으로 거시적 문제가 해결될 때까지 문제를 유보시키는 기능만을 담당할 뿐이다. 즉 이제까지 국제사회는 북한당국을 대신하여 생산투입물을 제공하여 왔으나, 북한의 해외의존도를 심화시키는 결과를 낳게 되었다. 농업의 경우 장비 현대화와 공급이 제한적인 상황에서 농장의 자립도를 증진시킬 수 있도록 투입물을 사용할 수 있는 방안모색이 필요하며, 다모작과 산지경작으로 수확량을 증산하고자 하는 것은 장기적으로 지력과 환경면에서 오히려 부담을 증가 시킨다. 또한 국제사회가 운송수단 및 연료의 부족, 철도부족으로 투입물의 효율적 정시 분배 및 이용에 한계가 있는 현재의 북한상황에 대안을 제시할 수는 없다는 점이다. 또한 북한당국은 국가정책상 우선순위로 설정된 특정물자, 기술 및 훈련지원을 위해 다수의 원조기구에 접근하여 중복된 지원을 요구해 왔던 것으로 알려지고 있다.

국제기구의 요원들이 지적하는 바와 같이 북한당국이 자신들이 처한 위기상황은 기상이변에 기인하여 일시적인 것이라고 주장하여 왔기 때문에 장기적인 위기극복 역량을 형성하기 위한 논의가 제대로 이루어지지 못하였다. 북한은 기본적으로 공업 국가이며, 식량안보를 위해서는 필요식량을 수입할 수 있도록 비교우위를 이용할 수 있는 대규모 산업투자가 필요하다는 것이 공통적인 평가이다.

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

아직 그 실효성을 평가하기에는 매우 미미한 수준으로 이루어지고 있다고 평가된다.

다. 주체별 평가비교

대북지원추진과정에서 지원 주체간의 견해차는 대북지원사업 추진방식의 효율성·공평성의 평가에서 나타났다. 지원초기에는 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 차별되는 것으로 평가되었다. 그러나 국제사회의 인도적 지원이 북한의 기본체제를 뒷받침하는 중앙배급체제를 통해 이루어져야 하는가에 대해서는 논란이 지속되어 왔다. 일부단체들은 북한당국이 특수계층(군인, 당간부 등)에 대한 우선배급을 실시하는 것으로 판단하고 있으나, 대북지원물자가 대규모로 전용되었다는 결정적인 증거를 제시하지 못하고 있다. 또한 북한의 실정상 군이 지원물자의 운송에 동원될 수 있기 때문에 지원물자의 군사 전용을 단순하게 규정짓기도 어려운 측면이 있다.

지원이 장기화되면서 북한당국의 철저한 관리 하에 운용되는 중앙배급제를 통한 지원방식의 한계가 지적되기 시작하였다. WFP는 취약계층에 대한 지원방식 강화 및 식량안보를 제고하기 위한 취로사업에 대한 식량지원(Food for Work)을 지속적으로 확대하고자 하였다. 또한 접근이 허용되지 않는 지역에 대한 식량지원은 실시하지 않겠다는 원칙을 견지하게 되었다.

북한당국의 접근제약을 극복해야 할 필요성에 대해서는 국제사회와 우리정부와 민간 모두 공감하고 있으나, 이를 극복해 나가기 위한 방안모색과 시기에 있어서는 다소 차이를 보이고 있다. 우리정부와 민간단체의 경우 북한의 자존심을 존중하면서, 단계적으로 문제를 해결하겠다는 입장을 보여 왔다. 반면, 미국 등 국제사회는 접근이 허용되지 않는 지역에 대한 지원은 불가능하며, 인도주의 원칙은 엄격하게 지켜져야 한다는 입장을 강화하여 왔다.

우리정부와 민간의 대북지원은 단순한 인도적 차원의 지원을 넘어서 남북한의 화해 및 협력을 통해 통일의 기반을 마련하고자 하는 점에서 국제기구 및 단체들과 차별성을 보여 왔다. 사회주의권 붕괴 이후 북한은 국제적 고립을 탈피하고 경제난을 극복하기 위해서는 자본주의 국제질서에 편입되어야 한다는 현실적인 필요를 인식하게 된 것으로 보인다. 그러나 체제유지와 대내 결속을 위해 자본주의 및 제국주의

의의 종주국이라는 미국에 대한 비방은 매우 강경하게 나타나고 있다. 반면 6·15공동선언 이후 남측에 대해서는 특정집단과 개인비판은 지속하고 있으나, 전반적인 체제비판은 중단하여 왔다.²⁶

국제기구의 지원에 직접 관계되는 중앙관리자들은 지원의 필요성을 절박하게 인식하면서도 기본적인 외국인에 대한 경계심과 이들과의 관계형성으로 인한 향후 문제연루 가능성으로 인해 매우 조심스러운 자세를 보여 왔다. 대북 인도적 지원이 장기화되면서, 정기적인 토론회의 및 정보공유를 통해 국제사회의 북한에 대한 보다 면밀한 분석과 평가가 이루어질 수밖에 없었다. 이러한 상황에서 북한 중앙당국의 관료들은 국제 인도요원들의 활동에 대해 부담을 느끼는 한편 국제사회의 지원을 지속적으로 이끌어 내야 하는 현실적인 필요로 인해 현장방문에 동행하고 요구사항에 협조하여 왔다. 이와 같이 북한관료들과 국제기구요원들 간의 이중적인 관계 설정으로 인해 양측 모두 매우 심각한 피로현상을 경험하게 되었던 것으로 평가된다.

국제기구의 인도요원들은 초기부터 열악한 근무환경으로 인해 단기근무 이후 이동하는 추세를 보여 왔다. 반면 북한의 중앙관료들은 인도적 지원사업 및 대남교류 등에 지속적으로 관여되어 있기 때문에, 과도한 업무부하로 인한 피로와 함께 장기적인 지원에도 불구하고 국제사회의 지원에 지속적으로 의존할 수밖에 없는 현실로 인해 상당한 부담을 안게 된 것으로 평가된다. 특히 상당수의 국제기구 현장요원들이 아프리카, 인도, 남미 등 제3세계 출신이라는 점에서 이들의 행동 및 태도에 대해 매우 민감한 태도를 보였던 것으로 보인다. 동구사회주의권의 사례에서 나타난 바와 같이 북한도 자신들이 한때 상당한 수준의 발전을 이룩한 사회주의 국가라는 자존심을 갖고 있다. 더욱이 국제사회의 지원에 관여하고 있는 중앙관료들이 대부분 북한 사회내의 엘리트라는 자부심을 갖고 있는 계층이라는 점에서, 자신들보다 열등하다고 여겨지는 제3세계 국가출신들의 활동을 보좌해야 한다는 현실에 좌절하기도 하였던 것으로 평가된다.

이에 따라 북측 중앙관료들은 인도적 원칙보다는 동포애를 우선시하는 남측에 대해 상대적으로 호감을 느낄 수밖에 없었던 것으로 보인다. 이는 물론 남북간의 체제대결이 존속하는 상황에서 남측과의 관계 설정에 나름대로의 원칙을 수립하고 있으나, 남측의 적극적인 교류협력 제안을 지원물자 확보, 경제적 실리추구 및 대남정책 등 다목적으로 활용할 수 있기 때문이다. 한 예로 북한은 민간차원의 공동행사 개최

²⁶ 서재진 외, “7·1 경제관리개선조치 이후 북한주민의 의식구조변화 실태,” 2003 통일부 용역과제 (서울: 통일연구원, 2003).

뿐만 아니라 국내민간지원단체의 후원자들을 대규모로 초청하기도 하였다.²⁷ 이와 같이 현실적으로 우리정부와 민간단체가 증대된 지원규모에도 불구하고, 지원의 목표설정이나 방식에서도 엄격한 원칙을 적용하지 않아 왔다. 이로 인해 북한의 우리 정부와 민간단체의 지원에 대한 의존도가 심화되어 왔다.

북한은 국제사회의 북한인권상황에 대한 지속적인 문제제기의 의도, 비정부기구의 사업방식, 개발지원의 의미 등 주요한 의제에 대해 올바르게 인식하지 못하고 있다. ‘비정부’라는 개념자체는 북한에게는 생소한 것으로 모든 기구는 국가의 허가를 받아야 한다고 인식하고 있는 것으로 보인다.²⁸ 또한 북한은 비정부기구의 다양한 지원재원을 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 ‘민족공조’라는 차원에서 북한에 대해 조건 없는 지원을 해야 한다고 인식하고 있으며, 상당부분 국내 민간단체들도 유사한 맥락에서 엄격한 인도주의 원칙을 고수하지 못하고 있는 것으로 평가된다. 또한 개발지원의 의미도 ‘아무런 전제조건이 없이 주워지는 대규모 지원’으로 인식하고 있는 것으로 보인다. 따라서 대북지원의 실효성을 제고하기 위해서는 북한당국이 국제사회의 지원체계를 제대로 이해하고, 이를 활용하기 위해 스스로 여건을 조성할 수 있도록 하여야 할 것이다.

IV. 대북지원의 실효성 제고 방안

1. 기본 방향

북한이 유엔인도지원조정국의 합동지원호소들을 거부함에 따라 국제사회의 공동 지원계획이 마련되지 않게 되었으며, 지원규모면에서도 우리 정부와 민간의 역할이 매우 크게 나타나고 있다. 따라서 향후 대북지원을 효율적으로 이끌어 가기 위해서는 기본적으로 아래의 사항들이 존중되어야 한다.

²⁷ 일부단체 후원자들의 대규모 방북 초청은 아리랑축전 등 부담 없이 외화를 획득하기 위한 복합적인 북한의 이해가 작용하였다.

²⁸ Scott Snyder, “Lessons of the NGO Experience in North Korea,” L. Gordon Flake · Scott Snyder eds., *Paved with Good Intentions: The NGO Experience in North Korea* (Westport: Praeger, 2003), pp. 111~122.

첫째, 우리정부와 민간차원에서 대북지원의 중장기적 정책방향과 목표를 설정하고, 이를 국제사회와 함께 공유하여야 한다. 북한에 대한 포괄적인 지원계획을 수립하는 과정에서 유엔 및 국제기구의 원칙들을 참고하여야 할 것이다. 북한에 대한 지원이 장기화되면서 국제사회뿐만 아니라 북한당국도 개발지원으로의 전환필요성에 공감하고 있다는 점에서 북한개발지원을 위한 계획수립이 필요하다. 유엔의 경우에는 아래의 표에서와 같이 특정국가의 상황과 필요에 대한 해당국가 당국과 국제기구의 국가공동평가(CCA)가 이루어지고, 이를 토대로 5년 단위의 유엔개발지원원칙(UNDAF)이 작성된다. 국가공동평가는 특정국의 빈곤의 정도와 지역, 극복 능력, 취약계층 등을 포함한 개발상황을 분석하고, 주요 발전과제를 선정하게 된다. 이러한 과정에서 새천년개발목표들²⁹과 함께, 국제회의, 정상회담,³⁰ 국제협약,³¹ 유엔체계의 인권 수단들에 제시된 정책방향, 목표, 정책 대상들 등은 중요한 기준으로 존중되어야 한다. 북한의 상황에서 우선적으로 다루어져야 할 사안들을 결정하고, 이를 위한 구체적인 실행계획들을 작성하여야 한다.

둘째, 대북지원에서 일반적인 공적개발원조(ODA)의 원칙들이 적용되어야 할 것이다.³² 이를 통해 북한당국이 국제사회의 개발지원에 대해 올바르게 인식할 수 있도록 하여야 할 것이다. 개발지원은 단순한 긴급구호품제공 형식으로 이루어지는 응급구호와 달리 사회개발을 목표로 이루어지는 자원을 의미한다.³³ 사회개발(social development)의 개념은 단순한 경제성장(economic growth)뿐만 아니라, 환경적

²⁹ 목표 1: 극단적 빈곤과 기아의 제거, 목표 2: 초등교육의 보편화, 목표 3: 성평등의 성취 및 여성 능력개발, 목표 4: 어린이 사망률 저하, 목표 5: 산모 건강증진, 목표 6: 에이즈, 말라리아 및 여타 질병 퇴치, 목표 7: 환경의 지속가능성 보장, 목표 8: 개발을 위한 지구적 협력, 박형중, “북한의 인도적 상황에 대한 평가와 종합계획에의 적용,” p. 5.

³⁰ 특히 북한이 참가하였던 국제회의와 정상회담에는 다음과 같은 것이 있다. ①모든 사람에게 교육을 제공하기 위한 국제회의(Jomtien, 1989), ②어린이를 위한 세계정상회담(New York, 1990), ③환경과 발전에 관한 유엔 회의(Rio de Janeiro, 1992), ④인권에 관한 국제회의(Vienna, 1993), ⑤인구와 발전에 관한 국제회의(Cairo, 1994), ⑥사회발전을 위한 세계정상회담(Copenhagen, 1995), ⑦여성에 관한 세계회의(Beijing, 1996), ⑧인간의 정주를 위한 2차 유엔회의(Istanbul), ⑨세계식량 정상회담(Rome), ⑩무역과 발전에 관한 9차 유엔회의(Medrand), 위의 글, p. 5.

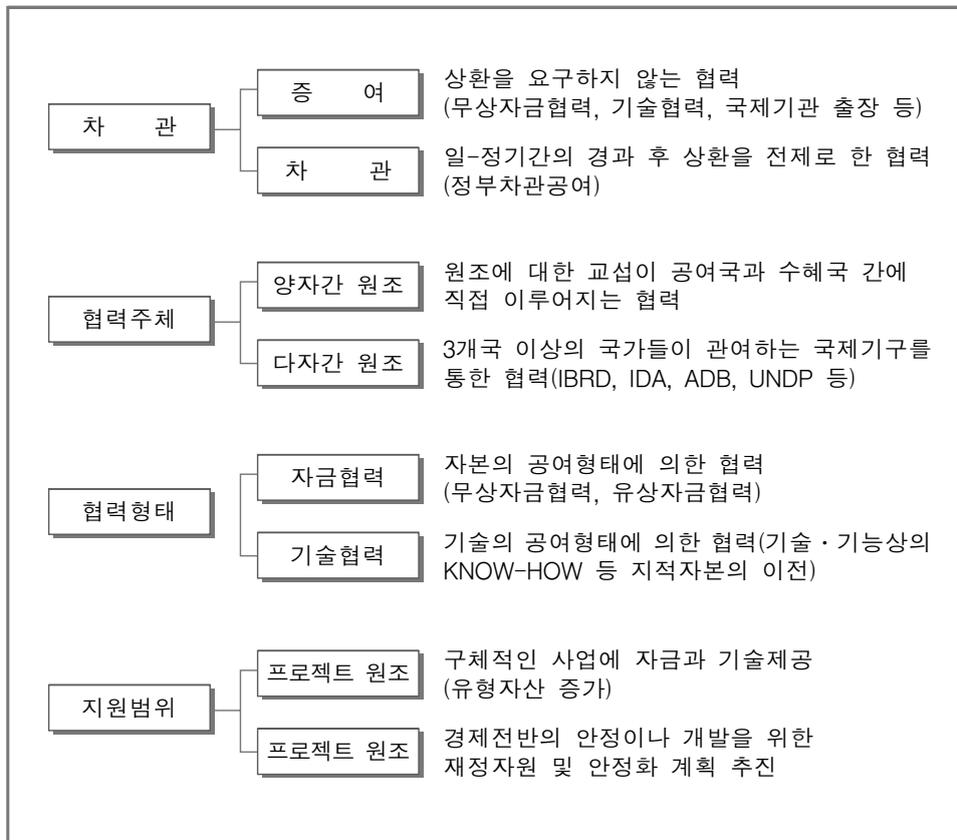
³¹ 북한정부가 승인한 국제협약에는 다음과 같은 것이 있음. ①경제, 사회, 문화 권에 대한 국제협약, ②시민 및 정치 권에 대한 국제협약, ③여성에 대한 모든 차별 철폐 협약, ④어린이의 권리에 대한 협약, ⑤생물 종의 다원성, ⑥기후변화, 위의 글, p. 6.

³² 이종무, “북한 개발지원 분야와 우선순위 선정: 선행과제와 추진방법,” 『북한 개발지원의 과제와 추진 전략』 (우리민족서로돕기운동 평화나눔센터 · 한국국제협력단 공동 주최 정책토론회), pp. 30~42.

³³ 이금순, 『대북 인도적 지원 개선방안: 개발구호를 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2000), p. 52.

관심(environmental concern)과 사회적 관심(social concern)을 포함하는 매우 포괄적인 개념이다. 따라서 개발지원의 영역은 식수공급, 가족계획, 문맹퇴치, 빈곤퇴치 등을 포함하며, 빈곤층 스스로 개발의 우선순위를 결정할 수 있는 자조 능력을 배양하고, 이들의 권익옹호와 관리력 및 지도능력을 제고하기 위한 것이어야 한다.³⁴

<표 5> ODA의 유형별 분류



출처: 권윤, “국제개발협력의 흐름과 북한지원체제의 개선과제,” 『북한 개발지원의 과제와 추진 전략』 (우리민족서로돕기운동 평화나눔센터·한국국제협력단 공동 주최 정책토론회), p. 87.

³⁴ 1950년대와 1960년대에는 빈곤지역에 대한 대규모 자본이전의 방식으로 개발지원이 추진되었으나, 자유로운 시장경제 체제나 사회개혁이 이루어지지 못한 경우 오히려 소외계층의 문제를 악화시키는 결과를 낳게 되었다. 이러한 측면에서 1970년대에는 개발지원이 빈곤층에 대한 직접지원의 방식으로 이루어지게 되었으며, 1970년대 말부터 수혜국의 제도적 개혁을 위한 구조조정 대출의 방식으로 발전되게 되었다. 위의 글.

셋째, 북한당국이 주도적으로 국제사회에 대해 ‘중장기차원의 국가개발계획’을 제시하여야 할 것이다. 국가개발계획에는 개발목표, 개발전략, 우선순위별 사업추진 및 예산계획이 포함되어야 하며, 이를 토대로 각 분야별 개발계획이 수립되어야 한다. 북한 중장기개발계획은 국민소득, 물가, 국제수지, 실업률, 환율, 통화증가율, 이자율 등 거시경제지표를 포함한 북한의 현 상황에 대한 객관적이고 체계적인 평가를 기초로 해야 한다.³⁵ 전반적인 국가개발의 주체는 북한이 되어야 하나, 국제사회가 제시하는 개발지원이 제대로 기능할 수 있는 지원의 여건을 마련하기 위해 국제사회가 협력하여야 한다. 각 개발지원의 추진과정에 대한 평가지표 수립 및 통계확보가 필요하나, 실제 통계를 확보하는 것이 정치적 목적과 현실적 어려움을 구실로 유보될 가능성이 있다는 점에 유의하여야 한다.

2. 대북지원 계획 수립

대북지원을 본격적인 개발지원으로 전환시키기 위해서는 국제사회의 개발지원여건이 전제되어야 한다. 즉 북한 핵문제의 해결을 통해 북한이 국제사회의 책임 있는 일원으로서 인정되어야 한다. 이를 전제로 북한 개발지원계획의 수립을 위한 방안이 논의될 수 있을 것이다.

단기적으로는 우리정부와 민간단체들을 중심으로 대북지원 종합계획을 수립하는 것이 필요하다. 본격적인 개발지원계획의 수립을 준비하면서, 2006년의 대북지원이 보다 효율적으로 추진될 수 있도록 하기 위한 것이어야 한다. 민관정책협의회의 2005년 종합계획수립이 무산된 배경으로 종합계획의 필요성, 내용에 대한 인식 및 전문성 부족을 들 수 있다.³⁶

우리정부와 민간단체의 대북지원 규모를 감안할 때, 체계적인 지원계획을 설정하지 않고 지원을 지속하는 것은 매우 비효율적인 것이다. 또한 정부가 농업협력위원회, 수산협력위원회 등 분야별 남북협력위원회의 운용과 ‘남북협력공사’의 설립을 염두에 두고 있다는 점에서 종합계획이 시급히 마련되어야 할 것이다. 현재 정부가 구상하고 있는 대북지원계획에 이제까지 대북지원에 참여해 온 민간단체들의 경험과 평가도 포함되어야 할 것이다. 또한 북한의 분야별 상황을 정확히 분석하기 위해서

³⁵ 이종무, “북한 개발지원 분야와 우선순위 선정: 선행과제와 추진방법,” p. 37.

³⁶ 이종무, 『대북 인도지원 시스템의 발전방안연구』 (경남대학교 북한대학원 석사학위 논문, 2005. 6), pp. 48~50.

도 국제사회와 민간단체들의 평가를 참고하여야 할 것이다.³⁷ 이러한 점에서 우리 정부와 민간단체가 민관정책협의회 등을 활용하여 대북지원 종합계획 수립의 틀을 재 정비하여야 한다. 즉 정부차원의 지원과 민간단체들의 전체지원이 체계적인 종합계획의 틀 안에서 추진되도록 하기 위해서는 대북지원의 기본방향, 사안별 상황 및 우선순위 설정, 추진상황 점검 및 평가를 위한 평가지표 등에 대한 논의가 이루어져야 할 것이다.

중장기적인 대북지원계획은 본격적인 개발지원의 관점에서 수립되어야 한다. 따라서 북한의 분야별 정책을 담당하는 실무부서와의 공동평가를 통해 각 사안별 현황을 객관적으로 평가하고, 북한당국의 정책적 우선순위에 기초하여 장기적인 개발계획을 작성하여야 한다. 여기에는 유엔기구, 국제금융기구, 국내외 NGO, 개별국가의 해외원조기관 등 다양한 지원주체들의 역할이 포함되어야 한다. 또한 이러한 중장기 개발지원과정을 총괄 조정하고 협의할 수 있는 다자적인 제도틀도 적극적으로 마련될 필요가 있다.³⁸

3. 협력체계 강화방안

대북지원의 효율성을 제고하기 위해서는 지원에 참여하는 지원주체들간의 협력이 보다 강화되어야 한다. 물론 각 지원주체들의 역할과 목표는 다소 상이하게 설정될 수 있으나, 기본적인 지원의 원칙들은 합의되고 존중되어야 한다. 이를 통해 북한의 참여를 이끌어 낼 수 있을 것이다.

북한의 개발지원 환경을 조성하기 위한 경제 인프라 및 서비스는 북핵문제 해결과 연계하여 한국정부를 포함한 관련국이 담당하게 될 것이다. 즉 에너지 지원, 교통 및 물류, 통신, 금융 및 재정서비스 등 사회간접자본에 대한 대규모 투자는 개별국가들의 정치적 관계 개선들을 통해 이루어지게 될 것이다. 반면 UN기구나 국내외 NGO들의 개발지원은 사회 인프라 및 서비스에 집중되어야 할 것이다. 여기에는 교육, 보건, 인구정책 및 재생산, 용수공급 및 위생, 정부와 시민사회, 기타(고용, 주택

³⁷ UNICEF, Master plan of operations: Country programme of cooperation 2004~2006, February 11, 2004 <<http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900SID/ACOS-64C2VJ?OpenDocument&rc=3&emid=ACOS-635NSY>> (검색일: 2005. 10. 29).

³⁸ Hazel Smith, "Building a Sustainable Human Rights Regime in the DPRK through South North Cooperation," *Human Rights Issues in North Korea: Agenda for a Comprehensive Approach* (Sejong Institute, International Working Conference), December 1~2, 2005.

등)사회 서비스가 포함된다. 국제기구와 비정부기구들은 북한당국이 국제적인 개발 지원 사업선정과 추진방식을 존중하도록 지속적으로 요구하여야 한다. 특히 개발의 주요 기반 및 추진체로서 지역단위 주민들과 북한관료들의 역량을 강화하기 위한 방안을 지속적으로 모색하여야 한다.

지원의 장기화로 인해 개발지원으로의 전환 요구와 함께, 대북 인도적 지원에 대한 관심이 저하될 수 있으나, 북한의 현실은 본격적인 개발지원과정에서도 외부의 인도적 지원이 지속되어야 할 것으로 평가된다. 일반 개도국의 개발과정에서도 나타난 바와 같이 시장경제의 확대 및 경제성장이 주민들의 상황을 고르게 개선시키지는 않는다. 오히려 경제제도 개선 및 변화과정에서 빈부격차 심화 등으로 인한 취약계층의 인도적 지원수요는 보다 커질 수 있다. 이러한 차원에서 인도적 수요에 탄력적이고 효율적으로 대응할 수 있는 구조를 가진 NGO들이 개발과정에서 누락되는 계층에 대한 지원을 지속적으로 추진하여야 할 것이다. 또한 경제 및 사회개발의 주체로서 여성의 역할을 감안하여, 여성들의 소득증대 및 교육사업에 대해 각별한 관심을 기울여야 할 것이다.

이와 같이 서로 다른 역할을 맡게 될 지원주체들의 협력을 위해서는 정례적인 정보교류의 채널을 구축하는 것이 필요하다. 다양한 단계의 개발협력회의를 가동하는 것도 한 방안이 될 것이다. 또한 지원에 참여하는 각 주체들이 개별활동 계획 및 추진상황에 대한 결과보고서를 동일한 양식으로 작성함으로써 공유하는 것도 필요하다. 이러한 지원 참여주체들간의 협력 강화를 위해서는 유엔인도지원조정국을 대체할 수 있는 다자적 대북 개발지원 협력기관이 필요한 것으로 보인다.

V. 결론 및 향후과제

지난 10년간의 대북지원 추진과정에서 유엔인도지원조정국은 지원의 주요 조정자로 기능하여 왔으며, 유엔 및 국제기구, 국내외 비정부기구, 우리 정부 및 개별국가들이 대북지원에 지속적으로 참여하여 왔다. 2005년 북한당국이 대북 인도적 지원을 개발지원으로 전환해 줄 것을 요구하면서 국제사회의 공동지원방식을 거부함에 따라 이제 대북지원은 새로운 국면을 맞게 되었다. 또한 2003년 이래 세 차례에 걸쳐 채택된 유엔인권위원회의 대북인권결의안과 2005년 유엔총회의 대북인권결의안에 명시된 바와 같이, 국제사회는 대북 지원과정에서의 자유로운 접근허용 및 인도주의

원칙 강화를 요구하고 있다. 이는 대북지원이 장기적으로 추진되었음에도 불구하고, 취약계층들의 인도적 상황에 대한 대응이 효과적으로 이루어지지 못하였다는 평가를 반영하고 있다.

따라서 향후 대북지원이 주민들의 실질적인 생존권 보장 및 경제적 권리증진의 효과를 가져 와야 한다는 전제에 대한 검증이 이루어져야 할 필요가 있다. 이를 위해서는 단순한 인도적 위기상황의 완화에 대한 평가지표뿐만 아니라, 대북지원이 실제 북한에서의 자유롭고 투명한 경제활동에 얼마나 기여하고 있는가에 대한 측정이 이루어질 필요가 있다.

지원의 주체들이 설정한 지원목표에 대해서 명확한 평가지표를 설정하는 것은 간단한 작업이 아니다. 특히 인도주의 실현과는 달리, 민족 간의 화해 및 통일기반 조성과 심리적 공황감 완화, 인간존중 실현이라는 목표들을 계량적인 지표로 측정하는 것은 매우 어렵다. 화해협력과 통일기반 조성은 남북간 대화·접촉횟수 및 내용, 합의서 채택횟수 및 내용 등으로 점검할 수도 있을 것이다. 그러나 심리적 차원의 치유라는 지원목표를 측정하기 위한 계량적 지표 개발이 실질적으로 매우 어렵다는 점에서, 질적 접근방식의 주체별 평가는 다르게 나타날 수 있을 것이다.

국제사회와 우리사회는 대북지원의 추진목표 및 추진방식에 대해 상당한 차이를 보여 왔으며, 이를 둘러싼 갈등이 향후 대북지원에 있어서 상당한 장애가 될 수 있을 것으로 평가된다. 따라서 우리정부와 민간단체들이 상정하고 있는 지원의 목표를 체계적으로 정리하고 이를 보완하기 위한 논리를 개발하는 한편, 이를 국제사회와 공유하기 위한 노력이 필요하다. 이와 함께 우리사회도 국제사회가 견지하고자하는 인도주의 원칙을 최대한 존중하고자 노력하고 있다는 것을 구체적으로 보여주어야 할 것이다. 향후 대북지원이 본격적인 개발지원으로 전환될 필요가 있다는 점에서, 우리정부와 민간단체는 개발지원으로의 전환을 위해 전제되어야 하는 북한당국의 환경조성노력들을 보다 적극적으로 촉구하여야 할 것이다.