

대북지원 20년(1995~2015): 민간단체의 대북지원 성과와 과제*

문경연 · 이우영 · 정소민**

I. 서론
II. 대북지원 사업의 구분 및 분석틀
III. 정부별 민간단체 대북지원의 특징
IV. 분야별 대북지원 평가
V. 향후 대북지원을 위한 과제
VI. 결어
주제어: 대북지원, 대북지원민간단체, 대북협력민간단체협의회, 남북교류협력

| 국문 초록 |

1995년, 대규모 홍수 피해를 당한 북한이 국제사회에 인도적 지원을 요청해옴에 따라 한국 정부와 민간단체는 대북지원 사업을 시작하였고, 이후 2015년까지 20년 동안 대북지원이 지속되었다. 본 연구는 남한의 민간단체가 실시해온 대북지원 사업을 객관적이고 비판적으로 검토하는 데 있다. 이를 위해 대북지원분야를 일반 및 긴급구호분야, 농축산분야, 보건의료분야, 취약계층 지원분야, 사회인프라분야 등 5개 분야로 구분한 후, 20년의 대북지원에서 어느 분야에 가장 많은 지원분야가 이루어졌는지 살펴보았다. 동시에 각 정부별로 분야별 지원 비중이 어떻게 변화하였는지 분석하는 한편 5개 분야별 지원 단체 현황, 주요 사업, 특징 및 성과, 한계를 비판적으로 고찰하였다. 이를 바탕으로 향후 대북지원 재개 시 고려되어야 할 요소로써 대북지원이 북한의 인도주의 사태 완화 및 경제개발의 관점에서 어떻게 조화롭게 추진될 수 있는지에 대한 패러다임의 수립, 남한 내부의 대북정책 변화에 상관없이 대북지원이 지속적으로 이루어질 수 있도록 대북지원의 원칙과 방법에 대한 사회적 합의 모색, 남한 정부와 시민사회가 납득할 수 있는 수준의 대북지원에 대한 적절한 모니터링과 평가 또한 수반되어야 함을 정책적 제언으로 제시하였다.

✦ 『국제관계연구』 제22권 제1호 (2017년 여름호).
<http://dx.doi.org/10.18031/jip.2017.06.22.1.35>

* 본 논문은 대북협력민간단체협의회 2015년 『대북지원 20년 백서』 편찬 작업을 위해 수집된 자료를 바탕으로 작성되었음. 본 논문은 2016년도 전북대학교 신임교수 연구비 지원에 의하여 연구되었음. 본 논문은 2016년도 정부(교육부) 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2016S1A3A2924968).

** 제1저자: 문경연(전북대학교 지미카터 국제학부), 교신저자: 이우영(북한대학원대학교), 공동저자: 정소민(경희대학교 국제대학원 국제개발협력학과 박사수료).

I. 서론

1995년, 대규모 홍수 피해를 당한 북한이 국제사회에 인도적 지원을 요청해 옴에 따라 국제사회와 한국 정부는 대북지원을 시작하였고, 이후 2015년까지 20년 동안 대북지원이 지속되었다. 그동안 정부별로 다른 대북정책 및 기조를 경험했고 북한의 도발이나 사건·사고로 인해 변화무쌍한 국내외적 조건과 환경 속에서 민간단체들은 이를 수용하기도, 때로는 대응하기도 하면서 대북지원을 이어왔다.

그동안 민간단체의 대북지원 사업을 다룬 선행 논문¹⁾으로 이금순(2004)은 민간단체 대북지원활동 10여 년 동안의 남북교류협력사업 분야별 추진 실태와 함께 인도적 지원에서 개발지원으로 전환되는 시점에서 필요한 민간단체의 역량 강화와 정부의 제도적 지원 방안을 모색하였고, 이승환(2003)은 2000년 남북정상회담 직전후의 민간단체 대북지원 현황과 과제에 초점을 맞추고 있었으며, 고성준(2002)은 남북협력제주도민운동본부의 구체적인 대북지원 사례분석을 중심으로 민간단체의 대북지원과 교류협력 연계확대를 논의하였다. 이용선(2001)은 민간단체의 교류협력 활성화와 북한의 태도변화를 살펴보고, 박태영(2000)은 민간단체별 대북지원활동의 개별 동기와 공통된 가치에, 최철영

1) 강동환, “대북협력민간단체협의회(약칭: 북민협)의 네트워크 구조 및 동향: 한국정부와의 관계 및 조직 내부 분석을 중심으로,” 『정치연보연구』 제13권 제1호 (한국정치정보학회, 2010), pp. 217-245; 고성준, “민간단체의 대북지원과 교류협력 확대 연계방안: 남북협력제주도민운동본부의 사례 분석을 중심으로,” 『동아시아연구회의』 제13권 (제주대 동아시아연구소, 2002), pp. 59-98; 문경연, “대북지원과 탈북자: 대북지원의 인간안보적 재해석,” 『북한연구학회지』 제16권 제2호 (북한연구학회, 2012), pp. 346-378, “대북식량지원 정책결정과정에서 있어 대북지원 민간단체의 역할,” 『2011 북한연구학회 동계학술발표논문집』 (북한연구학회, 2011), pp. 48-57; 박태영, “민간차원의 대북지원에 대한 동기·배경·활동에 관한 연구,” 『사회과학논총』 제2권 (숭실대 사회과학연구원, 2000), pp. 105-117; 이금순, “대북지원민간단체의 남북교류협력 연구,” 『2004 통일연구원 연구총서』 (통일연구원, 2004); 이승환, “남북정상회담 이후 민간단체의 대북지원 현황과 과제,” 『북한연구』 제6권 (명지대 북한연구소, 2003), pp. 1-19; 이우영, “민간단체의 대북지원 쟁점 및 개선방안,” 『KDI 북한경제리뷰』 제13권 제7호 (한국개발연구원, 2011), “민간단체가 보는 북한 그리고 대북 사업: 남북관계 민간단체, 의제별 소통구조 갖추어야,” 『통일한국』 제300권 (평화문제연구소, 2008), pp. 31-33; 이용선, “민간단체의 대북교류협력,” 『전남대 세계한상문화연구단 국내학술회의 자료』 제2001권 제6호 (전남대 세계한상문화연구단, 2001), pp. 25-31; 최철영, “대북포용정책에 따른 대북민간지원 활성화방안,” 『한국정치외교사논총』 제2권 제2호 (한국정치외교사학회, 2000), pp. 25-31.

(2000)은 대북민간지원의 법제적 개선에 초점을 맞추고 있었다. 그러나 이들 논문은 남북한의 민간단체 교류가 활발하던 시기에 집필되어 남북교류단절 이후까지의 내용은 다루고 있지 않았으며, 본 논문의 필자를 제외하고 최근 강동완(2010)이 대북협력민간단체협의회(이하 '북민협')의 네트워크 구조 및 동학을 한국 정부와의 관계와 조직 내부 분석을 중심으로 연구하긴 했으나, 본 논문처럼 지난 20년간의 민간단체지원사업을 아우르는 것과는 거리가 있었기에 사실상 선행연구는 거의 없다고 볼 수 있다.

이에 본 논문은 남한의 민간단체가 실시해온 대북지원 사업을 객관적이고 비판적으로 검토하는 데 있다. 대북지원이 여러 부침 속에서 20년간 지속되어 온 가운데, 대북지원 단체들에 의해 2005년에 『대북지원 10년 백서』가 작성되었고, 20년이 된 2015년 『대북지원 20년 백서』가 필자들이 속한 연구팀에 의해 출판되었다. 하지만 백서의 성격상 힘든 여건 속에서 민간단체들이 애써 수행해 온 대북지원 사업들에 대해 비판적 고찰이나 총체적인 평가를 시도하기에는 어려웠다는 점에서 본 연구가 시작되었다.

본 연구는 대북협력민간단체협의회(이하 '북민협')의 『대북지원 20주년 백서』 편찬을 위해 2015년 당시 북민협 회원 단체들 중 27개 단체들²⁾이 제출한 사업 보고서³⁾를 바탕으로 작성하였다. 하지만 <표 1>에서 알 수 있는 바와 같이 2015년 당시 북민협 회원 단체 수는 54개에 달한다. 아울러 2015년 8월 시점 통일부의 대북지원지정단체로 등록된 민간단체의 수는 104개이다. 연구의 완결성을 위해 좁게는 북민협 회원 58개 단체, 넓게는 104개 단체의 대북지원 실적 자료가 필요하다. 하지만 단체의 사정⁴⁾으로 인해 연구팀이 요청한 사업현황

2) 연구대상 기간인 1995년부터 2015년까지 단체의 사업보고서를 제출한 기관은 기아대책, 나눔인터내셔널, 남북나눔, 남북협력제주도민운동본부, 굿네이버스, 우리민족서로돕기운동, 대학생선교회, 등대복지회, 사랑의연탄나눔운동, 새누리좋은사람들, 서비스포피스, 세계결핵운동본부, 세이브더칠드런, 어린이어깨동무, 어린이의약품지원본부, 어린이재단, 예정총회, 우리겨레하나되기운동본부, 원불교은혜심기운동본부, 월드비전, 전남도남북교류협의회, 조계종민추본, 지구촌공생회, 평불회, 평화삼천, 한코리아, 함께나누는세상 등이다.

3) 사업보고서는 사업분야와 사업연도, 지원규모, 수혜자 명수, 모니터링을 위한 방문, 사업의 특징 및 향후 방향, 사업별 자체평가 등을 항목별로 기술하도록 요청하였고 지원규모의 경우 정부지원 재원이 있을 경우까지를 포함하여 각 단체가 연도별로 지원내역과 금액을 기술하도록 요청하였다.

4) 여기서 단체 내부 사정이란, 북한 당국이 대북지원 민간단체들이 사업에 대한 자료를 공개하거나 민간단체들끼리 공유하는 것에 대해 부정적 인식을 가지고 있기 때문에 단체들이 북한 당국의

〈표 1〉 북민협 회원 단체 변화

연도	'99~'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08~'10	'11	'12~'13	'14	'15
단체수	20	21	28	31	39	42	51	58	56	51	56	54	54

출처: 대북협력민간단체협의회, “2013년도 정기총회,” 대북협력민간단체협의회(2013) 및 북민협 웹사이트(<http://www.kncc.or.kr/index.html>)

자료를 제출하지 못한 단체의 내용은 본 논문에 반영되지 못하였고, 이는 본 연구가 가지는 근본적인 한계임에 틀림없다.

본 논문은 먼저, 대북지원 사업의 구분 및 분석틀을 제시하고자 하였다. 현재 대북지원 사업을 분류하는 데 있어 대북지원 민간단체 간 합의가 이루어지지 않고 있기 때문에 기준의 정립이 필요했다. 다음으로, 정부별 민간단체 대북지원의 특징 분석에서는 20년의 대북지원에서 어느 분야에 가장 많은 지원분야가 이루어졌는지 살펴봄과 동시에 정부별로 각 분야별 지원 비중이 어떻게 변화하였는지 분석하였다. 이어서 본 연구의 핵심인 분야별 대북지원 현황과 성과를 비판적으로 검토하고자 하였다. 이를 위해 대북지원분야를 일반 및 긴급구호분야, 농축산분야, 보건의료분야, 취약계층 지원분야, 사회인프라분야 등 5개 분야로 구분하여 분석하였다. 본 논문의 마지막 파트에서는 분야별 대북지원분야에 대한 분석을 바탕으로 향후 대북지원을 위한 과제를 제시하고자 하였다.

II. 대북지원 사업의 구분 및 분석틀

대북지원 민간단체의 지원분야를 구분함에 있어 여러 분류 기준이 있을 수 있다. 실제로 대북지원분야를 구분함에 있어서 크게는 일반구호(긴급구호 포함)와 개발지원의 구분이 가능하다. 여기서 다시 분야별 지원, 즉 보건의료, 농산,

입장을 고려하여 자료 공개를 꺼린다는 점과 단체들이 내부 역량의 제약상(구체적으로 단체 인력 부족 등과 같은) 20년에 달하는 방대한 사업 내용을 정리하여 제출하기 어려웠다는 점이 작용하였다.

환경, 인프라 등으로 구분할 수 있겠다. 또 다른 분류 기준으로 지원대상별로 어린이, 모자, 장애인, 기타 취약계층 등 다양한 분류기준을 적용할 수 있을 것이다. 본 논문은 지난 20년의 대북지원 사업을 효과적으로 정리하고 제시하기 위해서 이들 다양한 층위의 분석 기준을 혼합하여, 대북지원 민간단체들이 실시해온 사업을 체계적으로 정리하고자 노력하였다. 이에 따라 대북지원분야를 1) 일반 및 긴급구호분야, 2) 농축산분야, 3) 보건의료분야, 4) 취약계층 지원분야, 5) 사회인프라분야로 구분하여 분석하였다.

먼저, 일반구호 및 긴급구호분야는 인재 및 자연재해로 인한 일시적 인도지원 상황 발생 시, 특정연령, 성별을 수혜 대상으로 하지 않는 불특정 다수를 수혜자로 하는 사업이다. 구호 식량 등 물품 지원을 주 내용으로 하며 한시적 기간 동안 이루어진 사업을 이 분야에 포함하였고, 장기적 지원 사업의 경우 ‘취약계층분야’로 분류하였다. 구체적인 사업분야로는 자연재해(수해, 가뭄)에 따른 긴급지원, 인재에 따른 지원(ex. 용천역 폭발사고)과 불특정 다수를 대상으로 하는 비정기적 식량 및 물품 지원사업 등이 있다.

농축산분야는 대표적인 개발협력 사업으로 농업과 축산분야의 생산성을 높이기 위한 기술, 시설, 자재 지원 등이다. 세부사업분야로는 농업, 축산, 수산 관련 지원사업이 있으며 구체적으로는 농자재 지원, 비료지원, 시범농장, 농기계 지원, 농업기술 향상을 위한 기술 및 지식협력 사업을 이 분야에 포함하였다. 그리고 보건의료분야는 북한 주민의 보건의료 상황 증진을 위한 지원으로, 구체적인 사업분야로는 의약품 지원, 의료 기자재 지원, 병원 건립 및 개선, 의약품 및 의료 기자재 생산 공장 지원 및 개보수사업이 있다.

취약계층 지원분야는 북한 주민을 대상으로 하는 지원으로 일회성 지원보다는 장기, 지속적 성격의 사업을 포함하였다. 구체적인 사업분야로는 식량지원, 비식량 물품 지원(방한용품, 의복, 난방 관련 지원), 보육시설(육아원), 고아원 개보수 및 건립, 어린이 대상 교육지원(책가방, 학용품, 학습교구 지원 등), 장애인 대상 사업을 포함한다. 단, 일부 단체의 경우 어린이, 임산부, 노약자, 장애인 등 특정 대상에 대한 영양공급 사업을 보건의료 사업의 관점에서 접근한다. 이 단체들은 해당 사업을 복지가 아닌 보건 의료적 관점에서 접근하므로 이들의 요구에 따라 해당 사업을 보건의료분야에 포함하였다.

마지막 사회인프라 지원분야는 일반적으로 지역 내 커뮤니티 역량 강화 및

인프라 개발 사업을 이 분야에 포함하였다. 구체적인 사업분야로는 상하수도 개선 사업(오폐수 처리시설 포함), 학교 건립 및 개선(책걸상 지원과 같은 교구 지원), 커뮤니티 시설 건립 및 개선, 산림녹화 및 환경 관련 사업 등이 있다. 이후에는 이와 같은 지원분야별 기준으로 각 정부별 민간단체 대북지원활동을 살펴보았다.

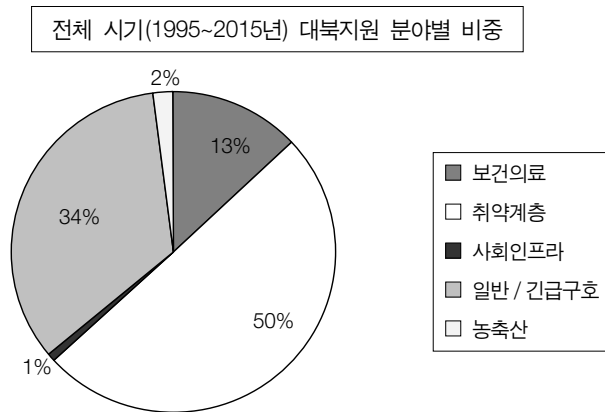
이러한 기본 분류기준을 바탕으로, 지난 20년간의 대북지원 총 규모에서 각 분야가 차지하는 비중, 또한 정부별로 각 분야가 차지하는 비중의 변화추이를 분석하였다. 아울러 각 분야별 주요 민간단체 및 사업을 분류하여 제시하였고 이들 민간단체들이 사업 추진과정에서 실시한 모니터링 횟수와 참여 인원수를 분석함으로써 지원사업의 투명성 확보를 위한 단체들의 노력을 평가하고자 하였다.

III. 정부별 민간단체 대북지원의 특징

지난 20년간 민간단체들의 대북지원 시기 동안 취약계층분야 지원은 50% 정도로 매우 높은 비중을 차지하였다. 이는 대북지원 민간단체의 활동이 북한 경제난으로 인한 취약계층 지원 대상에 집중되었다는 점과 민간단체의 재원 마련의 중요한 부분인 개인 후원자들의 직접적인 동의와 호응을 동 분야에서 가장 용이하게 획득할 수 있었기 때문일 것이다. 이어 일반/긴급구호분야가 34%로 2004년 용천재해와 같이 인재로 인한 인도주의 사태와 더불어 거의 해마다 지속된 자연재해로 인해 긴급구호 수요 또한 지속적으로 있었기 때문이다. 다음으로, 보건의료분야가 13%를 차지하였는데 특히, 어린이보건의료지원을 취약계층 지원분야에 포함하여 분류하였기 때문에 사실상 취약계층 지원분야의 어린이 및 임산부 보건의료 사업을 보건의료분야에 포함시키면 보건의료분야의 지원 비중이 조금은 더 높아질 것으로 보인다.

취약계층분야 지원과 일반구호 및 긴급구호분야 지원이 대략 84% 정도로 대부분을 차지하는 반면, 보건의료의 경우는 상대적으로 적은 비중을 나타내고 있다. 여러 가지 원인들이 있을 수 있지만, 우선 보건의료분야의 경우는, 일반적

〈그림 1〉 대북지원분야별 비중(1995~2015)



출처: 저자 작성

인 의료약품이나 의료물품지원 외에도 제약공장이나 각종 병원시설의 건립이나 개보수, 현대화 사업 등, 고비용으로 장기적인 사업진행을 요구하기 때문에, 남북관계가 경색되면서 교류협력사업 전반이 진행 과정에서 중단된 사례가 많았기 때문인 것으로 추정된다.

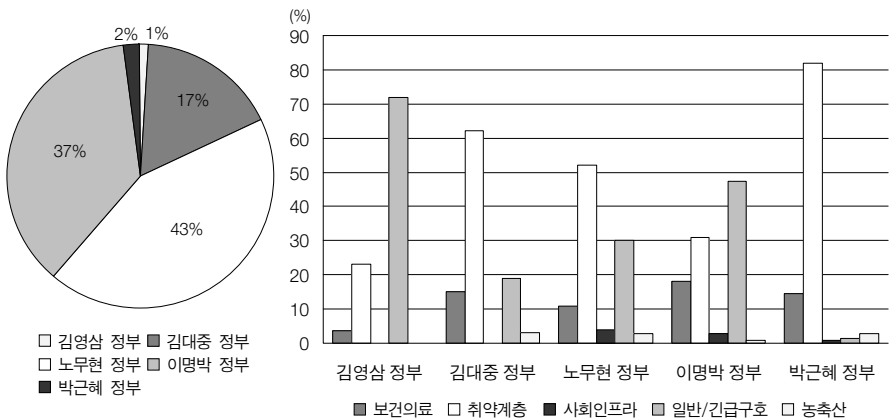
반면에 농축산분야 지원의 경우는 대체로 다른 분야에 비해 그 비중이 매우 적었는데 이는 즉각적인 생명유지나 생존조건과 직결되는 지원사업이 농축산분야보다 더 우선시될 수밖에 없었기 때문이다. 그리고 민간단체의 농축산분야 대북 협력은 북측 협력 상대방의 요구에 의해 사업내용이 결정된 측면이 강했기에 처음에는 당장 필요한 식량이나 구호물품을 지원받다가 이후에야 차차 식량을 생산하는 데에 필요한 영농자재나 장비에 관심을 가지게 되었다. 따라서 민간단체들은 북측의 요구에 부응하면서 비교적 후반기에 농축산지원 활동을 펼쳤기에 전체 지원사업액에서 차지하는 비중은 2% 수준에 머물 수밖에 없었다. 마지막으로 사회인프라분야의 경우는 초창기 단순구호 활동에서 전체 후반부 개발 지원활동이 태동하던 시점에서 조금씩 시행되어 왔는데 5.24조치 이후에는 전면 중단되어 대북지원 20년의 역사에서 가장 미미한 분야로 기록될 수밖에 없었다.

정부별 대북지원 사업 비중과 관련하여, 민간단체의 경우 정부나 지자체에 비해 남북관계의 상황에 따라 단절과 지속을 반복하는 상황에서도 상대적으로

유연한 입장을 견지하였다. 실제로도 2006년 하반기 북한 미사일 발사와 핵실험으로부터 정부 차원의 인도적 지원이 중단된 상황에서 민간단체의 물품지원이나 모니터링은 계속하여 진행되었다. 또한 2007년 수해피해를 계기로는 신속하게 지원을 추진하였다. 그러나 이명박 정부 출범 이후에는 남북협력기금지원에 대한 매칭펀드 비율과 심사 과정이 변화하고 과거보다 지원규모 역시 70%에서 50%로 축소되었으며, 기금 심사절차도 두 단계에서 네 단계로 강화되었다.⁵⁾ 계속되는 미사일 실험과 핵실험으로 대북지원에 대한 모금활동 및 전반적인 사업 진행에서 애로상황이 계속되었다. 민간단체들의 대북지원이 인도적인 지원이라는 당위성과 자체 예산수립에서 비롯되는 자율성을 지니고 있기는 하지만 이는 정부 차원의 대화국면이 지속될 때 보다 안정적으로 지속가능하였으며 경색 국면에서는 지원 축소, 연기, 중단 및 사업 내용, 형태가 급격한 변화를 보였다.

초창기 민간단체들은 연대를 통하여 수재민돕기라는 긴급구호 중심으로 범국민 모금운동을 전개하면서 북한의 인도적 위기가 단순히 자연재해나 재난에서 기인하는 것이 아니라 경제난과 경제의 비효율성에 따른 구조적 문제라는 점을

〈그림 2〉 정부별 총 지원규모 및 지원분야 비중 변화



출처: 저자 작성

5) 김정수, “인도적 대북지원과 북한체제의 존속력에 미친 영향,” 『통일정책연구』 제19권 제1호 (서강대 사회과학연구소, 2013), p. 217.

인식하게 됨에 따라 식량과 의류와 같은 일반구호를 위한 캠페인 및 활동을 본격적으로 전개하기 시작하였다. 특히 보건의료 지원분야의 경우 김영삼 정부 이후 민간단체 대북지원의 한 축을 형성하였던 반면, 농축산분야 지원의 경우는 모든 시기에 걸쳐서 대체로 다른 분야에 비해 그 비중이 상대적으로 적었는데, 이는 앞서 언급했듯이 다른 지원이 우선시될 수밖에 없기 때문이다. 특히 5.24 조치가 내려진 이명박 정부 이후에는 긴급구호 지원이나 영유아 취약계층 지원 대상지원에 한해서만 대북지원이 승인되었다. 따라서 상대적으로 대북지원 민간단체들의 다른 분야에 대한 지원은 다시 감소하였고, <그림 2>에서 보는 바와 같이 취약계층 지원 비중이 박근혜 정부의 유일한 지원이다.

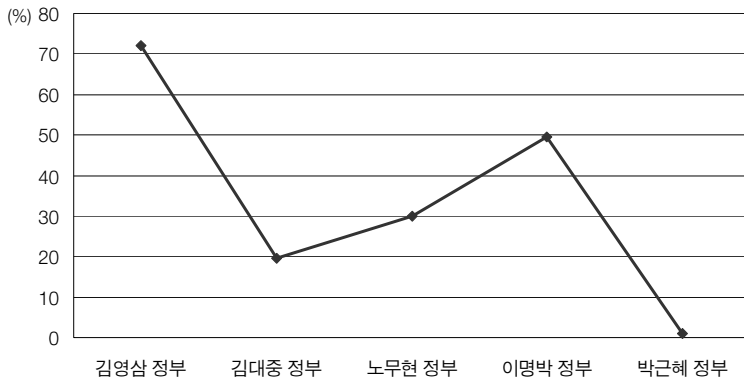
IV. 분야별 대북지원 평가

1. 긴급·일반구호 지원 평가

자연재해나 재난 및 기아 등의 급박한 상황에서 적시 적절한 구호 및 지원은 즉각적이고 가시적인 지원성과에 따른 지원의 당위성이 더욱 부여되기 때문에 긴급구호 및 일반구호분야의 경우에는 정부별 대북정책 영향력을 비교적 덜 받으면서 꾸준히 그 명맥을 이어갈 수 있었다. 구체적으로, 1995년 이후 경제난과 자연재해로 인해 심각한 식량위기가 닥치자 북한은 유엔 인도주의사무국(UNDHA)에 긴급구호를 요청하였다. 이에 국제사회의 대북지원이 시작되었고 북한의 다급한 식량난 상황이 국내에도 알려지면서 대북 인도적 지원 목적의 다양한 민간단체들이 설립되었다.

<그림 3>과 같이 긴급구호 및 일반구호분야의 지원 추이가 김영삼 정부 시기에 가장 높았던 이유는 최초의 대북지원 형태가 구호활동부터 시작되었기 때문이다. 이후 차차 긴급구호에서 일반구호의 다양화와 인도적 지원에서 개발협력적인 지원으로 지원형태가 변환되면서 상대적으로 긴급구호 및 일반구호의 비중이 줄었다가 용천재해로 인해 증가 추세를 이었다. 이후 이명박 정부의 5.24

〈그림 3〉 정부별 긴급·일반구호분야 지원 추이



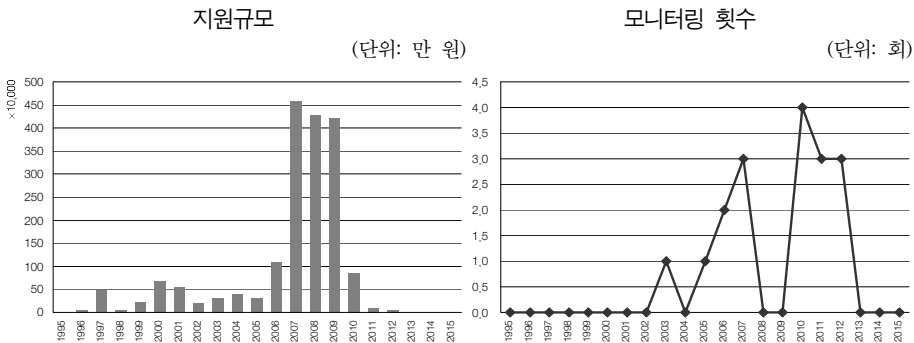
출처: 저자 작성

조치 이후부터 최근의 박근혜 정부까지 급격히 지원 비중이 하락하였다. 그나마 단순 구호품의 국제기구나 해외동포를 통한 간접적인 지원이 미약하게나마 현재까지 지속되고는 있는 수준이다.

대표적인 대북지원 민간단체들의 구호사례를 살펴보면, 2004년 4월 22일에 북한 평안북도 용천역에서 대규모 폭발사고가 발생하자 ‘대북협력민간단체협의회(북민협)’는 긴급구호물품을 우선적으로 지원하고 체계적으로 지원하는 시스템을 구축하기 위해 범국민운동조직을 구성하기로 결의하였다. 의약품, 생필품, 시설물 복구 장비 등의 긴급구호물품을 중국에서 구입한 후 단둥에서 신의주를 거쳐 용천 사고현장에 전달하였다. 또한 ‘북한 용천역폭발사고피해동포돕기운동본부’를 결성하여 대북지원에 대한 국민적 관심을 제고하고 고통당하는 북한 주민들에게 보다 많은 지원을 위한 모금활동도 전개하였다. 이러한 용천재해 지원을 통해 북한에 대한 인식과 이념적 성향을 뛰어넘어 동포애를 바탕으로 한 대북지원의 필요성에 대한 인식이 확산되었다.

이후, 2006년 7월 북한 황해도와 평안도, 강원도, 함경남도의 큰 수해가 발생했으나 10월 9일 북한의 핵실험으로 인해 민간차원에서의 구호지원만 가능하게 되었다. 정부의 민간단체를 통한 100억 원 상당의 지원분은 대북지원사업자 연합단체인 대북지원민간단체협의회가 주관하게 되었다. 2007년부터 2015년까지 거의 매년 6~8월에 발생한 태풍 피해에 대해서도 대북지원 민간단체들은

〈그림 4〉 긴급·일반구호 지원규모 및 모니터링



출처: 저자 작성

직접, 혹은 국제 NGO단체를 통한 우회적인 긴급지원형태로 북한수해지원물품을 전달했다. 특히 노무현 정부 이후 보다 안정적으로 대북지원을 추진하던 시기에 식량지원과 같은 대규모 물품지원과는 별도로 보다 장기적이고 지속가능한 성장을 목표로 정부가 대북사업들을 선정하여 남북협력기금에서 지원을 전폭적으로 확대함으로써 <그림 4>에서와 같이 2007년부터는 긴급구호 및 일반구호분야도 지원규모가 상대적으로 매우 큰 폭으로 증가하였다. 반면에 모니터링 활동 횟수의 경우는 2004년에 용천역 재해 발생 때 많은 인원이 방북한 이외에는, 한시적이고 단발적으로 구호물품을 지원하기 때문에 물품 분배상황의 확인을 위한 모니터링의 횟수나 방북인원은 상대적으로 적게 나타났다.

일반구호지원을 통하여 점차 역량을 형성하게 된 민간단체들은 연대형태를 벗어나 자체적으로 전문영역을 구축하기 시작하면서 개발협력 사업의 병행 추진을 시도하였다. 창구다원화 조치와 남북협력기금 지원 조치로 독자지원창구를 개설한 민간단체들은 기존의 식량과 의류지원 이외에 실제로 생활에 필요한 다양한 물품을 지원함으로써 북한주민들의 삶의 질 향상에 기여하였다. <표 2>에서 알 수 있는 바와 같이 긴급구호차원의 지원 시에도 점차 지원물품이 다양화되고 있고, 지원형태도 안정적으로 물품을 공급하는 방식으로 변화하였다. 특히 2004년 용천재해 지원의 경우, 대북지원에 대한 국민적 공감대가 형성됨으로써 민간협력시스템이 구축되었다. 정부 차원에서 ‘용천재해대책 실무기획단’을 구성하여 민간단체와 함께 긴밀한 협력을 이룸으로써 민간협력의 선례가

〈표 2〉 긴급·일반구호분야 단체별 주요 사업명

사업단체	사업내용
경남통일농업협력회	쌀지원, 밀가루지원
광주광역시남북교류협의회	수해지역 주택복구사업지원
굿피플 인터내셔널	수해지역 구호지원
굿네이버스 인터내셔널	재해구호, 수해복구지원
기아대책	용천역 폭발 긴급수호, 수해복구지원
남북나눔운동	긴급구호, 의류 및 아동용품지원
나눔인터내셔널	식량 및 수해지역 구호지원
남북협력제주도민운동본부	긴급구호 및 일반구호지원
대한불교조계종 민족공동체추진본부	일반구호 및 생필품지원
대한예수교장로회총회	식량 및 생필품지원
등대복지회	용천역 폭발 긴급구호지원, 수해복구지원
따뜻한 한반도 사랑의 연탄나눔운동	내금강 수해지원 등
새누리 좋은 사람들	수해구호 및 일반구호지원
세이브더칠드런	수해구호 및 일반구호지원
어린이어깨동무	일반구호품 및 생필품지원
어린이의약품지원본부	재해구호, 수해복구지원
우리겨레하나되기운동본부	수해복구 및 일반구호물품지원
우리민족서로돕기	용천역 폭발 긴급구호지원, 수해복구지원
유진벨재단	식량 및 일반구호지원
월드비전	의류 및 생필품, 일반구호지원
원불교은혜심기운동본부	용천역 폭발지원 및 일반구호지원
조국평화통일불교협회	의류 및 밀가루지원
좋은 벗들	의류 및 생필품지원
지구촌공생회	용천역사고 복구지원 및 수해지원
천주교	생필품 및 일반구호지원
초록우산 어린이재단	수해구호 및 일반구호지원
평화3000	용천역 폭발 긴급 및 일반구호지원
한국JTS	일반구호품 및 생필품
한코리아	용천역 폭발 긴급 및 일반구호지원

출처: 복민협, 『대북지원 20년 백서』(2016)

마련될 수 있었다.

이처럼 대북지원 민간단체들은 대체로 민간의 자율적인 판단에 따라 지원사업을 진행하면서 정부 차원의 인도적 지원사업을 병행하기도 하였다. 정부 차원에서의 인도적 대북지원은 남북관계의 정치적 군사적 상황에 따라 지원이 단절되기도 하고 지속되기도 하는 일련의 과정을 반복하였으나 민간단체의 경우는 해외단체나 해외동포들과의 연계를 통해 남북관계와는 비교적 독립적으로 지속적인 지원을 추진할 수 있었다.

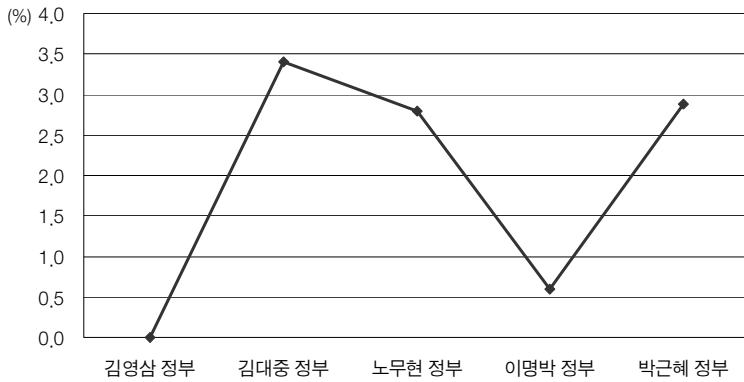
2. 농축산 지원 평가

북한의 전체 경지면적은 남한과 비슷한 수준이고 일인당 경지면적은 남한의 2배를 차지하지만 단위 면적당 평균 생산량은 남한에 비해 턱없이 부족한데, 그 이유는 지형적 원인, 산지훼손, 다락밭 건설과 뚝배기밭조성, 시설물의 구조적인 문제 등등 자연적·인위적인 문제가 동시에 작용하여 생산기반이 취약해졌기 때문이다. 이후 2000년대에 들어와서는 농업을 국가적 과제로 삼았으며 특히 ‘폴을 고기로 바꾸자’⁶⁾며 축산업을 강조했고 이를 위해 초지 조성사업을 추진하기도 하였다. 이와 같은 농축산업의 강조로 인해 5.24조치로 이전까지는 민간단체들은 비료지원과 같은 단순한 인도적 지원에서 농업시설 및 농업기술전수 같은 개발협력적 지원을 다양한 형태로 활발하게 전개하였다. 비록 지금은 남북 간 지원이 거의 중단된 상황이지만, 여전히 현재의 북한은 산업구조상 농축산분야를 강조하는 특징과 함께 생산자 개인의 책임생산 및 관리가 확대되고 농업개발구 지정을 통해 농축산업발전을 시도하고 있다.

농축산분야의 지원은 식량을 직접 전달하는 것보다 농축산자재 지원이나 영농 및 축산기술전수와 같은 농축산 개발협력의 형태를 통해 지원의 효과를 높이는 데 있었다. 실제로 대북지원 초기 민간단체들의 대북지원이 일반구호 및 보건의료지원에 집중되었으나 북한 경제난이 완화되기 시작한 2000년을 기점으로

6) KBS 클로즈업북한뉴스, “2012 북한, 축산업 띄우기,” <http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=2558361> (검색일: 2016년 11월 25일).

〈그림 5〉 정부별 농축산분야 지원 비중 추이



출처: 저자 작성

로 농축산분야의 지원 비중이 꾸준히 증가하였다. 이러한 농축산분야에 대한 지원은 북한의 농업 생산성 제고에 기여한 것으로 평가할 수 있으며, 무엇보다도 지속가능한 개발의 초석을 제공하였다는 데 의의가 있다고 하겠다.

농축산분야 지원이 활발했었던 김대중 정부 및 노무현 정부 시기에도 <그림 5>에서처럼 비료 및 사료, 농약, 종자, 비닐, 목장 등 농축산자재의 지원규모에 비해 기술이나 인적 교류 규모는 최대 4%에 불과하였다. 북한의 사회주의 농업 관리의 특성상 농장 단위에서 결정할 수 있는 권한은 매우 제한되어 있으므로 농작물의 선택에서부터 품종선택, 재배관리, 경영관리, 수확물 처리에 이르기까지 대부분의 경우 물자의 지원으로 끝나는 경우가 많았다. 또한 북한의 실정에 맞지 않는 고가장비나 첨단기술 지원을 요구한 뒤, 관리 소홀과 조작 미숙으로 성과를 거두지 못하는 한계에 직면하기도 하였다.

농축산분야의 대북지원 협력사업의 내용은 <표 3>에서 보는 바와 같이 대체로 비료 및 사료의 지원, 옥수수종자나 농기자재 지원, 온실, 농기계공장, 돼지 공장, 사료생산공장, 시범농장건립과 같이 농축산물의 재배 및 생산의 확대를 위한 활동으로 지원의 효과가 즉각적으로 드러나기보다는 상대적으로 시간과 노력이 요구되는 개발협력적 지원 형태가 많았다.

농축산분야 지원 단체들의 연도별 사업지원규모를 살펴보면 <그림 5>에서 보는 바와 같이 2007년도부터 5.24조치로 사업이 중단되기 직전인 2009년에

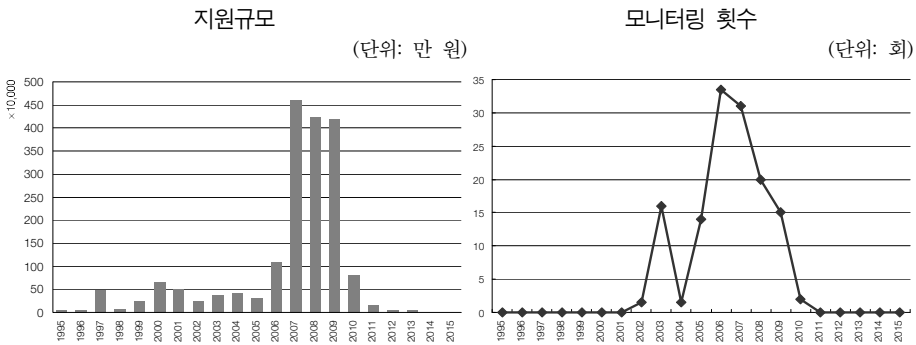
〈표 3〉 농축산분야 단체별 주요 사업명

사업단체	사업내용
경남통일농업협력회	협동농장, 통일딸기 묘종, 육묘농장지원
광주광역시남북교류협의회	배합사료공장 건립지원
국제옥수수재단	종자 저장용 창고 및 옥수수종자지원
국제사랑재단	농기자재지원
굿네이버스 인터내셔널	낙농 및 사료공장 지원사업
굿피플 인터내셔널	옥수수종자지원, 비료지원
기아대책	농기자재, 젖염소, 비료, 시범농장지원
남북강원도교류협력협회	치어방류 및 연어부화장 건립지원
남북농업발전민간연대	씨감자, 비료지원
남북나눔운동	농촌시범마을조성사업
농업협동조합중앙회	옥수수종자 및 사료, 씨감자, 농기자재지원
민족사랑나눔	종묘장 및 채소재배 온실지원
북고성농업협력단	영농자재, 온실, 양돈장지원
새누리좋은사람들	유산양 도입, 영양공급, 온실지원
새마을운동중앙회	비료, 종자, 농기자재지원
우리겨레하나되기운동본부	농업용 기자재지원
우리민족서로돕기	농촌현대화 지원사업 및 돼지공장 설립
월드비전	채소, 씨감자, 과수묘목생산 및 전문가 역량 강화 사업지원
전남도민남북교류협의회	농기계공장 건설 및 기자재지원
통일농수산사업단	종자 및 비료, 농기자재지원
평화3000	못자리비닐장막, 비료지원
한국대학생선교회(CCC)	젖염소보내기 운동 및 축산지원개발
한국JTS	비료, 비닐, 농기자재지원
한코리아	협동농장 복토직파농법기술 전수 및 농기계, 농자재지원

출처: 북민협, 『대북지원 20년 백서』(2016)

가장 활발했던 것으로 나타났다. 모니터링 또한 <그림 6>과 같이 비슷한 시기에 가장 활발하게 이루어졌다.

〈그림 6〉 농축산분야 지원규모 및 모니터링



출처: 저자 작성

3. 보건의료 지원 평가

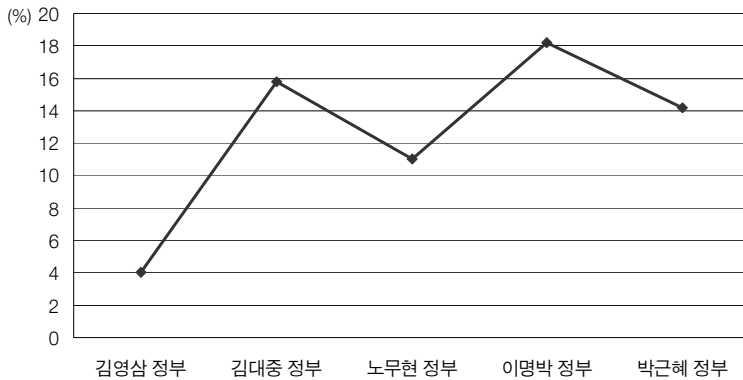
북한의 보건의료제도⁷⁾는 ‘인민보건의료법’에서 무상진료제, 예방의학적 방침에 의한 건강보호, 의사 담당구역제, 주체적인 의학과학기술 등으로 주민의 건강보장을 위한 제도적 장치를 마련한 것으로 언급하지만 1990년 이후의 심각한 경제난과 다년간의 자연재해로 인해 대부분의 제도적 장치들은 붕괴되었고 북한의 영유아 사망률은 1,000명당 22명으로 심각한 상황을 기록하고 있다.⁸⁾ 이처럼 보건의료체계가 붕괴된 가운데 공식적인 북한의 요청과 함께 지난 1997년 이래 남한의 민간단체들은 북한 주민의 생존을 위한 인도적 차원에서 대북 보건의료 지원사업을 시작하였다.

대북 보건의료 지원사업 초기에는 해당 분야의 전문가를 직접 만나거나 구체적인 통계자료 및 실태정보를 접하기 어려워 WHO, UNICEF 등의 국제기구를 통해 발표되는 직간접적인 자료에 의존하였다. 그러나 차츰 대북지원이 장기화되고 문제해결능력 노하우가 축적되기 시작되면서 북한 현장 전문가들과 협의 등이 가능해졌고, 북한 전체의 통계자료는 아니더라도 구체적인 사례나 관련

7) 최대석 외, 『지방자치단체 대북교류 10년 백서』 (서울: 이화여대 통일학연구원, 2009), p. 170.

8) 통계청, “2015년 남북한영아사망률,” <http://kostat.go.kr/wnsearch/search.jsp> (검색일: 2015년 7월 20일).

〈그림 7〉 정부별 보건의료분야 지원 비중 추이



출처: 저자 작성

사업장에 대한 자료를 입수하여 결정하는 수준까지는 이르게 되었다. 또한 사업을 계획하고 선정하는 방식이 북한의 요청에 의한 방식과는 달리 북한 주민에게 필요하다고 판단되는 사업을 오히려 먼저 제안하여 북한 파트너의 수락여부에 따라 진행, 반복하여 합의서를 작성하고 기금을 조성한 후 사업을 실행하기도 하였다. 한창 활동하였던 시기에 보건의료분야의 개별 민간단체들은 보건의료사업의 특수성으로 인한 전문성 확보를 위해 조직 내에 ‘의료위원회’ 등의 전문위원회를 구성하거나 학계, 연구자 및 의료인, 의료기술자 등을 자문위원으로 위촉하여 활용하였다. 또한 담당직원의 전문성 강화를 위해 워크숍 및 심포지엄, 각종 세미나 및 프로그램을 적극적으로 개최하는 등 다양한 시도와 노력이 병행되었다.

2004년에는 용천역 폭발사고로 인해 의료지원이 집중됨에 따라 전년도 대비 약 3배 이상 증가했다. 의약품과 의료 관련 물품 지원뿐만 아니라 개발협력적 관점에서 각종 병원이나 제약공장의 건립이나 현대화 같은 장기적이고 통합적인 보건 인프라구축지원 사업이 적극적으로 전개되어 왔다. 다만 2008년 박왕자씨 금강산 피격 사건 이후 경색된 남북교류 여파로 2009년도는 전년도에 비해 보건의료분야 또한 사업규모가 다소 축소된 경향을 보이기도 했지만, 대체로 단체별 지원사업을 지속할 수 있었다. 그러나 2010년 5.24조치 이후부터는 민간단체의 보건의료분야 지원 역시 급격하게 줄었다.

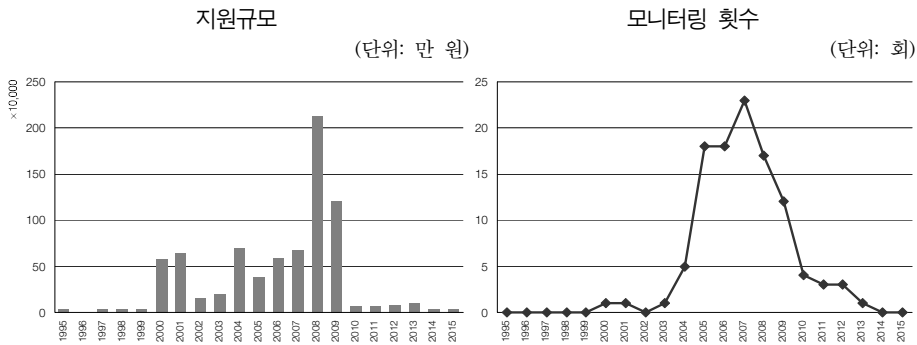
〈표 4〉 보건의료분야 단체별 주요 사업명

사업단체	사업내용
국제사랑재단	결핵약, 영양제지원
국제라이온스 한국연합회	안과병원 및 수액약품공장건립지원
굿네이버스 인터내셔널	제약공장지원 및 병원현대화지원
굿피플 인터내셔널	결핵약지원, 병원건립지원
기아대책	의약품, 수액제공장, 병원건립지원
나눔인터내셔널	의약품, 의료장비지원, 종합병원현대화, 의료진교육
남북나눔운동	의약품, 검진차량지원
대한결핵협회	결핵치료약품, 검진차량지원
대한예수교장로회총회(통합)	나선지구 결핵이동진료 버스 구입지원
등대복지회	의약품, 검진차량지원
민족사랑나눔	의약품 및 의료소모품지원
샘복지재단	의약품, 왕진가방지원
세계결핵제로운동본부	결핵관리지원
새누리좋은사람들	평양중앙연구소 현대화사업, 간질치료, 개안수술
우리겨레하나되기운동본부	평양인민병원설립지원, 항생제공장 및 의료기자재지원
우리민족서로돕기	제약공장지원 및 병원현대화지원
유진벨재단	결핵퇴치지원
어린이어깨동무	병원건립, 의약품, 의료장비지원, 북한의료인 교육지원
어린이의약품지원본부	구역병원 및 철도성병원 현대화
조국평화통일불교협회	수액제공장설립지원
지구촌공생회	수액약품공장설립지원
초록우산어린이재단	병원지원 및 인민병원현대화
평화3000	의약품지원
한국건강관리협회	구충약품, 기자재, 의약품지원 및 병원건립지원
한코리아	항생제 등 각종의약품지원

출처: 북민협, 『대북지원 20년 백서』(2016)

보건의료 사업에 대한 모니터링은 다른 지원분야와 마찬가지로 대부분 방북하여 의약품, 의약 관련 물품 전달을 확인하고 물품인수증이나 분배 결과서를 수령하는 방식으로 이루어졌다. 하지만 보건의료분야 지원사업의 경우 일반적

〈그림 8〉 보건의료분야 지원규모 및 모니터링



출처: 저자 작성

인 모니터링의 방법과 비교해 볼 때 직접적인 복측과의 접촉 기회가 많고 심층적으로 모니터링을 실시할 수 있다는 유리한 점이 있었다.⁹⁾ 그러나 5.24조치 이후에는 전면 방북이 금지되고 기존의 모니터링 방식의 진행은 불가능해졌으며, 의약품이나 의약 관련 물품을 해외동포자나 방북 가능한 단체, 네트워크와의 연결을 통해 반입하고 이러한 제3자를 통해 물품인수나 분배상황을 전해 듣는 등의 간접적인 모니터링만 가능하였다.

대북 보건의료 지원사업은 북한과 꾸준히 신뢰를 형성함으로써 북한 보건의료체계 복구를 위한 개발중심의 교류와 협력을 유도할 수 있는 관계형성에 일조하였다. 구체적인 사업성과로는 결핵, 기생충관리 및 건강증진에 기여를 한 것으로 평가할 수 있다. 지원 초기 완제의약품 지원에 집중하다가 추후 대북지원이 본격화되면서 제약 공장 설립이나 설비 재정비, 리모델링 지원 등을 통해 원료의약품 지원으로 북한 내부에서 완제의약품의 확대재생산이 가능케 했다는 점과 병원 관련, 단순 물자 지원에서 병원 현대화 사업의 개발지원적 관점으로 전환하게 된 점은 민간단체들의 지원사업에 대한 치열한 고민과 열정 및 노력으로 빚어낸 결실이라고 볼 수 있다. 1998년부터 의과학, 한의학, 침·뜸분야에서 남북한 간 학술교류의 성격으로 남한 의료인들이 북한을 방문하여 북한 전문가

9) 예를 들어, 의료 기술 전수 및 검진센터 가동과 환자 검진 및 시술진행의 경우는 복측의 지역 인민위원회와 주민들이 의료수혜자로서 직접 참여하기도 하였다.

들과의 인적 교류가 성사되었다는 점도 의료분야 기술교류 협력의 단초를 제공하였다는 점에서 높이 평가할 수 있다.

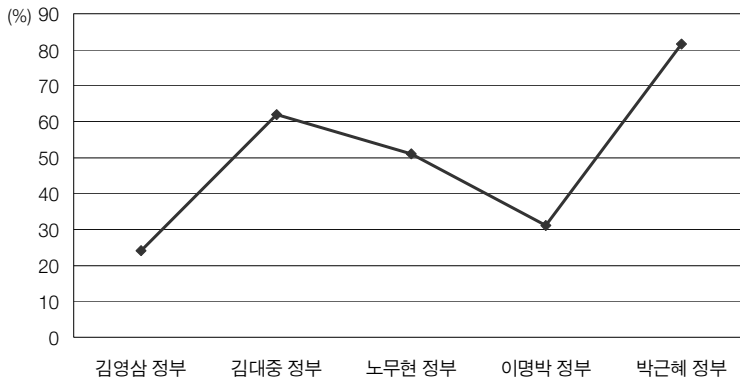
4. 취약계층 지원 평가

국제사회는 북한 내 영양부족, 보건 문제, 기타 경제적·사회적 어려움에 처한 우선지원 대상에 대한 우려를 표명하면서, “여성, 아동 및 노인”의 인도주의 상황에 주목하였다. 이러한 문제의식에서 대북 민간단체들 또한 영유아 및 아동, 여성 및 노인을 대상으로 하여 다양한 형태의 취약계층¹⁰⁾ 지원을 전개하였다. 1997년에 ‘창구 단일화’가 폐지되고 각 지원 단체들이 독자적으로 대북 지원을 할 수 있게 되면서 북한의 아동과 노인 등 특정한 취약계층 지원 대상에 대한 지원사업을 모색하기 시작하였는데, 지원 단체들의 입장에서 수혜대상이 분명해야 지원 효과를 검증할 수 있고, 또한 후원자들로부터 지속적인 모금이 가능하기 때문에 북한과의 협의에서 특정 취약계층 지원 대상에 대한 지원사업의 필요성을 강조하였다.

취약계층분야의 경우 김대중·노무현 정부 시기에 전체 지원의 절반 이상의 비중을 차지하고 있었으나 남북관계가 급속도로 냉각되었던 이명박 정부 시기에는 취약계층의 지원 비중마저도 급격히 하락되었다. 하지만 박근혜 정부 시기에는 상대적으로 가장 높은 비중을 차지하였다. 이는 박근혜 정부가 영유아 등 취약계층 지원 대상에 대해서는 상대적으로 5.24조치의 예외 대상으로 규정하면서 지원규모가 증가하였다. 특히, 5.24조치 예외항목으로써 다른 분야에 비해 상대적으로 최근까지 중단되지 않고 아동급식 지원사업과 아동시설 종합지원사업 및 아동교육 지원사업의 형태로 세분화되어 다양하게 추진될 수 있었다. 아울러 북한 장애인 지원의 경우는 국제푸른나무 등 해외본부를 통해 남북관계에 비교적 영향을 덜 받으면서 지속적인 인도적 지원이 가능했다. 2012년부터

10) 유엔은 일반적으로 “무력충돌이나 자연재해 등으로 인해 발생한 ‘복합 인도적 위기 상황(complex humanitarian emergencies)’에 처한 사회 내 민간인 그룹, 특히 여성 및 아동과 더불어 극심한 빈곤이나 기근에 처한 사람들, HIV/AIDS 혹은 기타 질병으로 고생하는 사람들을 우선적으로 지원해야 함을 규정하고 있다.

〈그림 9〉 정부별 취약계층분야 지원 비중 추이



출처: 저자 작성

2014년까지 평창 동계스페셜 올림픽, 런던장애인올림픽, 말레이시아 아시아장애인청소년경기대회, 인천장애인아시안게임 등에 북한선수단 초청이나 출전을 지원했던 사업은 북한 내부에서 상대적으로 더욱 차별받고 있는 장애인들의 상황을 개선하였기에 그 의미가 크다. 북한은 취약계층 지원 대상의 실태 제시 및 취약계층 지원 대상 대상사업의 필요성에 대해 항상 미온적인 태도를 보여 왔기 때문에, 남한 정부의 장애인 지원은 북한 사회의 주민들에게 장애인에 대한 인식을 일정 정도 개선시키는 변화를 유도하는 동시에 인도적 지원효과를 가시화하고 취약한 상황을 개선하는 데 기여한 것으로 평가할 수 있다.

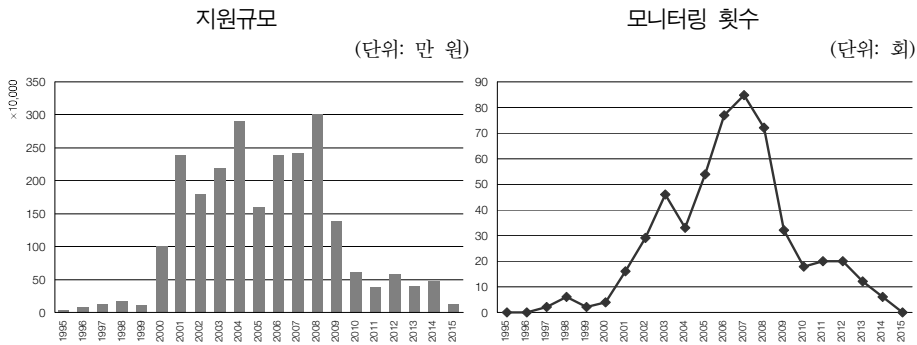
대표적인 취약계층 지원 민간단체별 사업을 살펴보면 아동 및 노인, 임산부 급식 지원사업으로는 분유, 빵, 국수의 원재료를 지원하거나 또는 처음부터 생산설비 제공을 통한 빵 공장, 국수공장, 콩 우유 공장 설립 및 운영을 지원하였다. 단, 일부 단체의 경우는 영양공급 사업을 취약계층이 아닌 보건의료 사업의 관점에 집중하여 접근하고 있다는 점에서 이들 단체의 요구에 따라 해당 사업을 앞 절의 보건의료분야에서 다루기도 하였다. 또한 아동 및 노인, 장애인 시설 종합지원사업으로 육아원, 고아원, 장애인 시설 등에 대해 개보수 및 급식, 생활 용품을 지원하였고 특히 아동교육 지원사업으로 학용품 및 교과서 용지를 지원하고 장애인의 경우는 재활 및 복지시설 지원과 각종 스포츠 대회 참여를 위한 제반지원을 하였다.

〈표 5〉 취약계층분야 단체별 주요 사업명

사업단체	사업내용
경남통일농업협력회	아동급식지원
국제사랑재단	결식어린이이유식, 분유, 빵, 방한용품지원
국제푸른나무	장애인특수학교, 남북장애인문화체육교류사업
굿네이버스 인터내셔널	북한 어린이 빵 및 우유급식지원
굿피플 인터내셔널	육아원 분유, 밀가루지원
기아대책	임산부, 아동, 영양빵, 분유지원
나눔인터내셔널	밀가루, 영양제, 분유, 보육용품, 의약품지원
남북나눔운동	어린이영양식공급 및 성장발육사업
등대복지회	육아원급식지원 및 콩우유공장건립
따뜻한 한반도 사랑의 연탄나눔운동	취사, 난방연료지원
민족사랑나눔	이유식, 분유지원
새누리좋은사람들	영유아지원사업
세이브더칠드런	평양어린이식료품공장단지 내 사탕공장 설비지원
어린이어깨동무	콩우유급식, 어린이영양식지원, 보육시설개보수
어린이의약품지원본부	어린이의약품지원, 병원건물지원
우리겨레하나되기운동본부	어린이영양빵, 타아소, 영양식지원, 교육현대화지원
우리민족서로돕기	어린이급식지원
원불교은혜심기운동본부	유아, 여성용품지원, 빵공장 및 국수공장설립지원
월드비전	국수공장 건립 및 지원
전남도민남북교류협의회	어린이지원 발효콩, 빵공장설립지원
조국평화통일불교협회	국수공장 건립 및 지원
천주교서울대교구민족화해위원회	국수공장 건립 및 지원
초록우산어린이재단	육아원개보수 및 영양식, 보육용품지원
평화3000	콩우유공장, 두부공장설립지원
한국복지재단	빵공장설립지원
한국JTS	영양식가공공장건립지원
한민족복지재단	빵공장설립지원
한코리아	어린이영양급식
함께나누는세상	영유아 밀가루, 분유지원

출처: 북민협, 『대북지원 20년 백서』(2016)

〈그림 10〉 취약계층분야 지원규모 및 모니터링



출처: 저자 작성

취약계층분야의 사업지원규모 및 모니터링 횟수와 인원은 다른 지원분야와 마찬가지로 김대중 정부 및 노무현 정부 시기에 가장 활발하게 대북사업지원과 모니터링이 이루어졌으나, 2008년 이명박 정부 이후 사업규모와 방북 횟수 및 인원이 급감하였다.

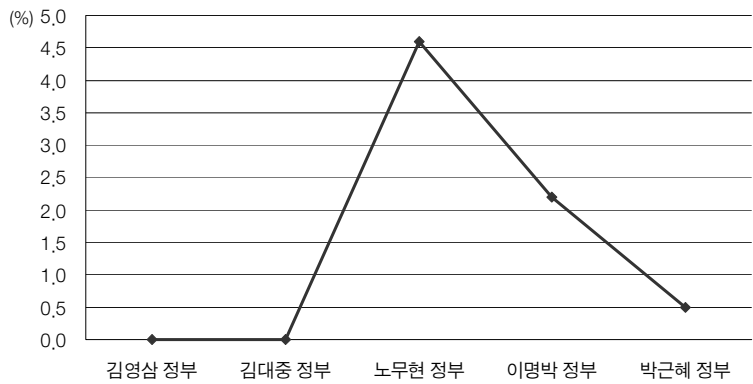
5. 사회인프라 지원 평가

북한의 사회인프라 지원 배경을 살펴보면, 무엇보다도 에너지공급이 열악하고, 산림황폐화¹¹⁾가 심각하며 북한주민생활과 직결되어 있는 상하수도 시설¹²⁾ 또한 열악하였기 때문이다. 이에 따라 인프라지원의 경우 성과를 내기 위해 상대적으로 더욱 많은 비용과 장기적인 사업진행이 요구되었으나, 민간단체에서 감당할 수 있는 수준에서부터 사회인프라 지원이 시작되었다. 사회인프라분야의 경우 모든 정부에서 그 지원 비중이 5% 이하로 상대적으로 낮은 상황에서 대북지원 후반에 동 분야에 대한 본격적인 지원이 시작되었다고 할 수 있겠으

11) 박경석·박소영, “남한의 산림복구 경험을 통한 북한 황폐산림복구지원 방향,” 『북한학 연구』 제8권 제1호 (동국대 북한학연구소, 2012), pp. 143-146.

12) 윤주환, “북한 상하수도 인프라 재구축: 현황과 전망,” 『한국물환경학회지』 제24권 제6호 (한국물환경학회, 2008), pp. 641-650.

〈그림 11〉 정부별 사회인프라분야 지원 비중 추이



출처: 저자 작성

나, 2010년 5.24조치로 인해 시작과 함께 중단된 분야이기도 하다.

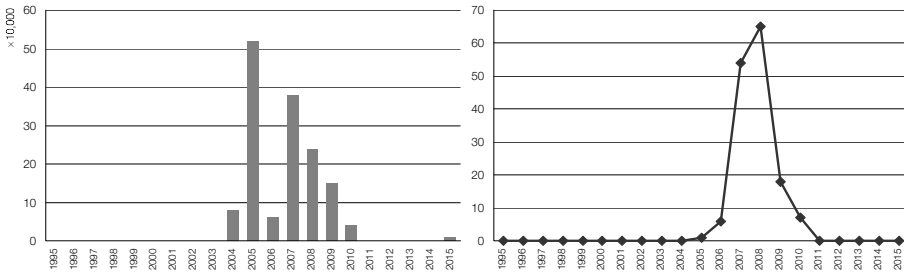
사회인프라분야의 대북지원 단체들의 사업은 에너지분야의 경우, 연탄보일러공장의 건설과 농촌형 주택을 지원하였고, 산림자원분야는 통일나무나 묘목

〈표 6〉 사회인프라분야 단체별 주요 사업명

사업단체	사업내용
겨레의 숲	조림사업, 양묘장사업
국제사랑재단	통일나무심기
굿피플 인터내셔널	우물 및 태양광시설 설치
기아대책	지하수개발, 식수소독약지원
남북나눔	산림녹화묘목지원
대한불교조계종 민족공동체추진본부	북녘 불교문화재 보수 및 복원사업
따뜻한한반도사랑의연탄나눔운동	묘목심기 및 나무심기
서비스포피스	연탄보일러공장건설, 농촌형주택지원
세이브더칠드런인터내셔널	수질 및 식수개선사업
우리겨레하나되기운동본부	양묘장 태양광 설립지원
우리민족서로돕기	양묘장 태양광 설립지원
평화3000	빙상경기장설비지원, 평양체육단축구장현대화지원

출처: 저자 작성

〈그림 12〉 사회인프라 사업규모 및 모니터링



출처: 저자 작성

을 심거나 양묘장 설립을 지원하는 것이었으며, 상하수도 수자원분야는 지하수를 개발하거나 식수 소독액을 지원하는 등의 사업이었다.

대체로 연도별 사업 지원규모나 모니터링 횟수 및 방북인원도 다른 지원분야에 비해 상대적으로 적었다. 이는 사회인프라 지원을 시도한 단체들의 수가 적고 아직 지원 초기 단계였기 때문이겠지만, 그럼에도 지원이 활성화되었던 시기는 역시 2004년부터 2008년 정도로 노무현 정부 시기였고 이후 이명박, 박근혜 정부 시기는 확연히 지원활동이 감소하였다.

사회인프라 지원의 경우, 성과가 가시적으로 드러나기 위해서 장기적으로 각 사업이 지속되어야 하므로 민간단체들이 지원한 사업의 규모가 상대적으로 다른 지원분야에 비해 적었고 지원 시기 또한 짧았던 한계가 있었다. 그럼에도 사회인프라분야에 대한 지원사업은 그간 구호성 지원사업에 집중되었던 대북지원 민간단체의 사업이 개발협력 사업으로의 실질적인 전환되고 있음을 의미한다는 점에서 의미 있는 변화로 평가할 수 있다.

V. 향후 대북지원을 위한 과제

민간단체의 긴급 및 일반구호지원은 북한 주민들의 자연재해나 재난상황에서 기본적인 생존권 보장 및 인도주의적 동포애를 달성함으로써 남북 화해협력을

통한 민족공동체 회복에 기여한 바 있다. 또한 지원활동과정 속에서 남북한 간에 신뢰가 형성되어 정치·군사적 긴장이 조성된 경우조차도 민간단체의 활동을 지속함으로써 서로간의 경계심을 줄이고 남북관계를 개선하는 역할을 하기도 했다. 하지만 이명박 정부의 5.24조치 이후부터 최근의 박근혜 정부까지 급격히 지원 비중이 하락하였다. 문제는 북한은 지속된 경제난과 수해 등 자연재해로 인해 지속적인 인도적 지원이 필요한 실정이라는 점이다. 현재 국제기구나 해외동포를 통한 간접적인 지원이 미약하게나마 현재까지 지속되고는 있지만, 추후 남북관계가 개선될 때 효과적이고 지속적인 지원 전략이 필요하다. 즉 기본적 지원의 원칙으로서 일반구호분야의 지원의 분배투명성을 확보와 함께 북한이 허용한 지역에 대한 선별적 지원이 아니라 인도적 지원이 필요한 지역(need-based)에 우선적 지원이 이루어질 수 있는 정책 수립이 필요하다.

농축산분야 지원의 경우, 북한의 요구를 무조건 수용하기보다는 북한의 농축산업 개발을 유도할 수 있도록 남북한 협력 방식을 조정하는 지혜가 필요하다. 협동농장이나 개별 농민의 경영능력을 향상시키고 소득을 증대시킬 수 있도록 협동농장 단위의 협력사업, 개별 농가의 인센티브를 확대하기 위한 농산물 및 농자재 유통개선사업이 그것이다. 아울러 사업의 연속성 또한 강화되어야 한다. 민간단체는 적은 예산으로 여러 지역을 지원하다 보니 지원대상 지역과 사업내용이 연속적이지 못하고 자주 바뀌는 경향이 있는데 앞으로는 유사사업을 동일 지역에서 지속적으로 추진하여 한정된 지역이나마 농업이 발전할 수 있는 가능성을 북한당국에 보여 주고 이러한 방향으로 정책을 전환하도록 유도하는 전략이 필요하다.

보건의료분야는 다른 지원분야에 비해 동일한 자원을 투입하고서도 기반시설 구비여건과 지식 및 기술 수준에 따라 그 성과가 큰 폭으로 차이가 난다. 그럼으로 지식 및 기술 제고를 위해서는 남북 실수요자인 의료인 또는 의료기술자간의 상호 원활한 의사소통이 중요하다. 실제로, 지원 의료장비들은 전력사정의 악화로 쉽게 고장이 나서 장시간 수리해야 하며 의료소모품 또한 부족하여 적절한 의료가 제공되지 못했다. 지원약품도 일부 남한 기준 복용량으로 처방되어 북한 환자가 구토 및 현기증 등의 부작용을 호소하거나, 북한 의료진들이 처방해보지 않은 약은 사용을 기피하고 있는 경우도 있었다. 이 때문에 의약품 및 의약 관련 기자재 등을 지원하는 협력의 물꼬가 트여야 하겠지만 장기적으로는

통일 전후 보건의료분야의 체계적인 통합을 위한 준비 또한 필요함을 알 수 있다.

취약계층 사업 중에서도 어린이에 대한 영양지원과 보건의료지원이 가장 높은 비중을 차지하는데, 북한 어린이들의 취약성을 해결하기 위해 영양식, 보건의료, 교육 차원의 지원이 통합적으로 이루어져야 하며, 북한 실무부처들과의 장기적인 사업 추진이 전제될 필요가 있다. 아울러 북한 어린이, 임산부, 장애인 등의 취약성에 대한 진단도 북한 관련기관들이 담당할 수 있는 역량 강화가 필요하다. 그동안 민간단체의 지원이 북한 당국이 내부 취약계층들의 권리를 회복시켜주도록 유도하는 데까지 발전되지는 못하였으므로 향후에는 취약계층에 대한 북한 당국의 내부계획 수립 지원 전략이 필요하다.

끝으로, 사회인프라분야에서 북한주민들의 에너지 부족을 개선하기 위해서는 북한의 에너지 공급원을 석탄뿐만 아니라 석유, 가스 등으로 다양화하면서 전반적인 에너지 공급인프라를 확대할 수 있는 지원 전략이 필요하다. 산림복구의 경우도 성격상 중앙 당국, 지방 정부, 관리기관 그리고 현지 주민 등 다양한 주체들이 참여하여야 함으로 현장에서 산림복구 사업을 실행할 때 다양한 층위의 이해관계를 동시에 고려하는 접근법이 필요할 것이다. 특히 산림복구 사업은 일회적인 사업으로는 성과를 거두기 어려운 사업으로 상당히 긴 시간을 두고 추진되어야 하기 때문에 현장에서 지속적으로 추진 될 수 있으려면 주민들에게 경제적 이득이 발생하도록 설계될 필요가 있다. 상하수도 는 한국의 1960년대와 같이 우선적으로 취수원개발과 정수장 개보수 그리고 공급관망의 재구축이 당장 필요한 실정으로 평가된다. 북한의 상하수도오염 문제를 방지할 경우 추후에 환경복원에 소요되는 비용이 증가할 뿐 아니라 환경오염으로 인한 북한 주민의 건강 저하는 통일 후 우리나라 전체의 건강보험 등 사회보장비용 증가 문제를 야기할 수 있으므로 중장기적인 관점에서 북한의 상하수도 및 수자원 개발지원이 요구된다.

VI. 결어

원조사업에 대한 평가에 있어, 국제사회는 적절성, 효과성, 효율성, 지속성, 영향력 지표로 구성된 OECD DAC의 5대 지표를 사용하여 평가한다. 한국 정부 역시 개도국에 대한 공적개발원조(ODA: Official Development Assistance) 사업들에 대해 OECD DAC의 지표를 통해 객관적인 평가를 실시하고 있다. 하지만 지난 20년간의 대북지원에 있어서 이러한 국제적 평가 틀을 적용한 평가의 필요성에 대한 인식이 저조하였을 뿐만 아니라 북한 당국의 접근 제한으로 인해 적절한 평가가 이루어지지 못했다.

이러한 근본적인 연구의 제약에도 불구하고, 본 연구는 1995년부터 2015년까지 민간단체들의 대북지원 사업에 대한 평가를 시도하였다. 그 결과 한국 정부는 지원 초기 대북지원을 정치적 차원에서 고도의 정책적 판단이 요구되는 사안으로 인식하였고, 민간의 대북지원도 정부가 허용하는 범주 내에서 이루어지도록 제한하였음을 알 수 있었다. 이런 상황에서 민간단체들은 대북 인도적 지원운동을 추진하기 위해 대북지원의 의미를 단순히 인도주의 차원에서만 머무르지 않고, 민족화해를 통한 한반도 평화 및 통일운동 차원에서 규정하였다.¹³⁾ 한편 지원 초기, 북한은 경제적 어려움 속에서도 정색된 남북관계의 영향으로 남한의 지원물자 직접 전달을 위한 남북 적십자 회담을 거부하는 등 남한 정부 및 시민사회의 지원에 대해 미온적 태도를 견지하였다. 남한이 정치적 이슈와 대북지원을 연계했던 것과 마찬가지로 북한도 우리의 지원을 선별적으로 수용하는 입장을 취하였다. 이후 김대중 정부가 들어서면서 정경분리 원칙에 따라 민간의 대북지원 활성화를 위한 창구 다원화 및 남북협력기금 지원 등의 조치를 취하면서 적극적이고 일관성 있는 교류협력 정책을 추진하였다. 이에 따라 북한의 태도도 변화하여 일회성 지원보다 개발협력을 위한 지원을 요구하였고, 남한 민간단체들도 개발협력 사업으로의 전환을 모색하였다.

하지만 2010년 ‘5.24조치’ 이후 모든 대북지원 사업이 동결됨에 따라 기존에 진행 중이었던 대부분의 정부 및 민간차원의 대북지원은 종료 수순을 밟게 되었다. 이러한 환경 속에서 북한과 오랫동안 사업을 추진해온 월드비전 등 몇몇

13) 북민협, 『대북지원 10년 백서』 (서울: 남북협력민간단체협의회, 2006), p. 36.

단체만 북한과의 직접 사업을 추진하였고 및 기타 단체들은 국제 네트워크를 통한 우회 지원을 실시하였으나 그 규모는 매우 미미하였다. 오히려 이명박, 박근혜 정부의 정책 방향과 일치했던 사업들에 국한하여 새로 시작되는 경향을 나타나기도 하였다. 하지만 남북경협이 상징이었던 개성공단이 북한의 핵실험으로 인해 2016년 초 중단됨에 따라 그나마 어렵게 유지되었던 민간의 대북지원 사업들도 종료 수순을 밟게 되었으며, 2017년 1월 현재까지 재개되지 못하고 있다.

민간단체의 대북지원이 처음 시작된 1995년부터 2015년까지 20년 동안 남북관계의 부침 속에 북한의 인도주의 상황 완화, 남북관계 갈등 관리의 도구로써 또한 민족화해를 통한 통일기반 조성 운동으로서의 역할을 담당해 왔다. 지원의 형태 측면에서는 활동 초기는 긴급구호나 일회성 지원 위주였지만 점차 농업축산, 보건의료, 영유아 등 취약계층, 사회인프라분야 등의 개발지원성 사업들로 다양화·전문화되기 시작했다. 특히 월드비전을 중심으로 몇몇 단체들이 실시한 북한 인력 대상 기술 교육 및 지도 사업과 같은 개발지원 형태의 사업들은 북한으로 하여금 사회주의 주체농법에서 벗어나 현대식 농업관리 기술으로의 전환과 함께 시장경제를 북한 내부에 확산시키는 기제로 작동하기도 하였다.

이러한 성과에도 불구하고 민간단체의 대북지원이 남북관계에 큰 영향을 받는 근본적인 한계에서 벗어나지 못했음을 알 수 있었다. 또한 대북지원에 대한 모니터링과 평가가 제대로 이루어지지 못했던 점 또한 극복 과제로 대두되었다. 이 연구 역시 대북지원이 북한 내부에 어떠한 변화와 효과를 가져왔는지 평가하지 못하고, 남한의 대북지원 패턴 분석에만 그치고 있다. 이는 북한에 대한 접근성의 한계에서 비롯된 문제이나, 남한의 시민사회는 대북지원이 어떻게 쓰였는지에 대해 알권리가 있으며 대북지원을 담당했던 우리 정부와 민간단체는 남한 국민과 시민사회에 대한 책무성의 관점에서 대북지원이 북한 내부에 어떠한 변화를 일으켰는지 적절하게 모니터링하고 평가해야 한다.

이 때문에 향후 대북지원이 재개될 경우 대북지원이 남북관계 개선의 관점에서 그리고 북한의 인도주의 사태 완화 및 경제개발의 관점에서 어떻게 조화롭게 추진될 수 있는지에 대한 패러다임 수립이 필요하다. 아울러 남한 내부의 대북정책 변화에 상관없이 대북지원이 지속적으로 이루어질 수 있도록 남한 내에 대북지원의 원칙과 방법에 대한 사회적 합의가 필요할 것이며 남한 정부와 시민

사회가 납득할 수 있는 수준의 대북지원에 대한 적절한 모니터링과 평가 또한 수반되어야만 북한이 필요로 하는 대북지원이 가능할 것이다. 이는 북한 내부적으로 대북지원의 주요 동기가 되었던 잔혹한 인도적 상황이 더 이상 존재하지 않으며 핵개발 문제로 인해 남한 내부에 민족적 감성적으로 북한을 접근하기보다는 이성적 관점에서 북한을 바라보는 남한 시민사회의 여론이 더 팽배하기 때문에 이를 극복하기 위한 변화가 필요할 수밖에 없다. 이러한 요소들이 지난 20년간의 민간단체들의 대북지원 사업 평가에서 확인한 과제라고 할 수 있겠다.

【참고문헌】

- 강동완. “대북협력민간단체협의회(약칭: 북민협)의 네트워크 구조 및 동학: 한국정부와의 관계 및 조직 내부 분석을 중심으로.” 『정치연보연구』 제13권 제1호 (한국정치정보학회, 2010).
- 고성준. “민간단체의 대북지원과 교류협력 확대 연계방안: 남북협력제주도민운동본부의 사례분석을 중심으로.” 『동아시아연구회의』 제13권 (제주대 동아시아연구소, 2002).
- 김기식. 『이명박정부 ODA 정책 평가와 차기 정부에 대한 제언』 (서울: 정부위원회 국정감사 자료, 2012).
- 김영훈·임수경. 『북한의 농업, 식량관련 통계』 (한국농촌경제연구원, 2014).
- 김정수. “인도적 대북지원과 북한체제의 존속력에 미친 영향.” 『통일정책연구』 제19권 제1호 (서강대 사회과학연구소, 2013).
- 김종선 외. 『북한 환경기술 연구현황과 남북 과학기술 협력방안 정책연구』 (서울: 과학기술정책연구회, 2014).
- 대북협력민간단체협의회. 『대북지원 10년 백서』 (서울: 대북협력민간단체협의회, 2006).
- _____. 『대북지원 20년 백서』 (서울: 대북협력민간단체협의회, 2016).
- 문경연. “대북식량지원 정책결정과정에서 있어 대북지원 민간단체의 역할.” 『2011 북한연구학회 동계학술발표논문집』 (북한연구학회, 2011).
- _____. “대북지원과 탈북자: 대북지원의 인간안보적 재해석.” 『북한연구학회지』 제16권 제2호 (북한연구학회, 2012).
- 박경석·박소영. “남한의 산림복구 경험을 통한 북한 황폐산림복구지원 방향.” 『북한학연구』 제8권 제1호 (동국대 북한학연구소, 2012).
- 박태영. “민간차원의 대북지원에 대한 동기·배경·활동에 관한 연구.” 『사회과학논총』 제2권 (숭실대 사회과학연구원, 2000).
- 윤석준. “통일후 보건의료체계 구축 방안.” 『北韓』 통권 503호 (북한연구소, 2013).
- 윤주환. “북한 상하수도 인프라 재구축: 현황과 전망.” 『한국물환경학회지』 제24권 제6호 (한국물환경학회, 2008).
- 이금순. “대북지원민간단체의 남북교류협력 연구.” 『2004 통일연구원 연구총서』 (통일연구원, 2004).
- 이상준. “북한의 인프라개발을 위한 국제사회 협력 프로그램 추진방향.” 『북한학연구』 제11권 제1호 (동국대 북한학연구소, 2015).
- 이승환. “남북정상회담 이후 민간단체의 대북지원 현황과 과제.” 『북한연구』 제6권 (명지대 북한연구소, 2003).
- 이용선. “민간단체의 대북교류협력.” 『전남대 세계한상문화연구단 국내학술회의 자료』 제2001권 제6호 (전남대 세계한상문화연구단, 2001).

이우영. “민간단체가 보는 북한 그리고 대북사업: 남북관계 민간단체, 의제별 소통구조
갖추어야.” 『통일한국』 제300권 (평화문제연구소, 2008).

_____. “민간단체의 대북지원 쟁점 및 개선방안.” 『KDI 북한경제리뷰』 제13권 제7호
(한국개발연구원, 2011).

최대석 외. 『지방자치단체 대북교류 10년 백서』 (서울: 이화여대 통일학연구원, 2009).

최철영. “대북포용정책에 따른 대북민간지원 활성화방안.” 『한국정치외교사논총』 제2권
제2호 (한국정치외교사학회, 2000).

통일교육원. 『통일문제의 이해』 (서울: 통일교육원, 2013).

통일부. 『2008 남북협력기금 백서』 (서울: 통일부, 2008).

통일연구원. 『인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권 증진 방안 연구』 (서울: 통일연구
원, 2013).

〈인터넷 자료〉

통계청. <http://kostat.go.kr/wnsearch/search.jsp> (검색일: 2015년 7월 20일).

국가통계포털 북한통계. <http://kosis.kr/statisticsList> (검색일: 2015년 8월 20일).

KBS 클로즈업북한뉴스. <http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=2558361> (검색일: 2016년
11월 25일).

[ABSTRACT]

20 Years of Aid to North Korea

Impact and Challenges of NGO Assistance

Kyungyon Moon | Chonbuk National University
Wooyoung Lee | University of North Korean Studies
Somin Jung | Kyung Hee University

In 1995, as North Korea suffered from massive floods and called for humanitarian assistance to the international community, the Korean government and civilian organizations launched some initiatives to assist North Korea and continued to support North Korea for 20 years by 2015. The purpose of this study is to critically examine North Korean aid projects implemented by North Korea aid organizations in South Korea. We divide the assistance fields into five areas: general and emergency relief sector, agriculture and livestock sector, healthcare sector, vulnerable layer sector and social infrastructure sector, and analyzed how much the extent of support for each sector has changed for each government. In addition, we seek to critically examine the current status, major projects, characteristics, achievements and limitations of each area. Based on the result, we suggest certain factors that need to be considered when resuming North Korea Assistance.

Keyword: North Korea Assistance, North Korea Aid Organizations, Private Sector, Cooperation with North Korea, Korea NGO Council for Cooperation with North Korea (KNCCCK), Inter-Korean Exchange and Cooperation

투고일: 2017년 3월 15일, 심사일: 2017년 5월 4일, 게재확정일: 2017년 5월 30일
--