

대북지원 20년: 비판적 고찰을 통한 新대북지원 패러다임 모색*

문경연·박지연·송영훈**

- | |
|---|
| I. 서론
II. 선행연구
III. 한국 대북지원의 지속과 변동
IV. 국제사회 대북지원의 실제와 한계
V. 결론 |
| 주제어: 대북지원, 남북협력기금, 국제기구, 대북지원민간단체 |

| 국문초록 |

지난 20여 년간의 대북지원 총 규모는 동일 시기 북한의 국내 총생산의 약 2% 수준이다. 특히 대북지원이 활성화되었던 1999년에는 북한의 국내 총생산이 약 48억 달러 수준이었으며, 대북지원 규모는 약 4억 달러로 총생산의 약 8.3%였다. 한국을 포함한 국제사회의 대북지원은 북한경제 전반에 다양한 영향을 미칠 수 있는 대규모 자원의 제공으로 해석할 수 있다. 따라서 지난 20여 년간의 대북지원을 비판적으로 고찰하고, 향후 효과적인 대북지원 방안을 모색하는 것은 한반도 평화변영을 위한 북한개발 전략 마련의 필수작업이 아닐 수 없다. 분석 결과에 따르면 지난 20여 년간의 대북지원 규모의 변동이 정치적 부침에 지나치게 영향을 받아왔다. 한국을 포함한 주요 공여국들의 대북지원은 정치적 부침에 매우 취약했으며, 국내의 민간단체도 정치적 부침에서 자유롭지 못했다. 본 연구는 정치적 부침에 따른 영향을 최소화하기 위한 대북지원 추진 방안들로 인도적 차원의 지원에 있어 탈정치적 원칙의 고수, 정부가 주도하는 대북지원 방식보다는 민간단체 및 국제기구와의 협업 활성화를 통한 통일 지지기반 확대, 국내 대북지원 민간단체들의 내부 역량 강화를 위한 제도 정비, 민간단체를 포함한 다양한 형태의 복합적 파트너십 구축을 정책적 시사점으로 제안하고 있다.

† 『국제관계연구』 제23권 제1호(2018년 여름호).

<http://dx.doi.org/10.18031/jip.2018.06.23.1.103>

* 본 논문은 통일부의 『대북 인도지원 접근방법별 평가 및 정책 대안 개발 연구』 연구용역과제의 일부를 수정·보완하여 작성된 것임 / 논문은 2016년도 정부(교육부) 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2016S1A3A2924968).

** 주저자: 문경연(전북대학교), 교신저자: 박지연(전북대학교), 공동저자: 송영훈(강원대학교).

I. 서론

대북지원은 지난 1994년 북한이 국제사회에 원조를 호소하며 시작되었다. 이후 2016년까지 국제사회는 약 25억 달러를 북한에 지원했으며, 한국은 약 3조 원을 대북지원을 위해 공여하였다.¹⁾ 지난 20여 년간의 대북지원 총 규모를 살펴보면, 동일 시기 북한 총 생산량의 약 2% 수준이다.²⁾ 특히 대북지원이 활성화되었던 1999년의 경우, 북한의 국내 총생산이 약 48억 달러 수준이었으며 대북지원 규모는 약 4억 달러로 총생산의 약 8.3%였다.³⁾ 가장 큰 규모의 대북 지원이 이루어졌던 2007년의 경우, 국제사회는 1억 1,400만 달러를 공여하였으며 한국은 4,400억 원을 공여하였는데, 그 규모는 같은 해 북한의 국내 총 생산량 144억 달러의 약 4.2%이다.⁴⁾ 한국을 포함한 국제사회의 대북지원은 북한경제 전반에 다양한 영향을 미칠 수 있는 유의미한 규모로 평가할 수 있다.

대북지원은 오랜 기간 지속되어왔으며, 총 규모도 적지 않다. 그럼에도 불구하고 대북지원의 효과에 대해서는 부정적인 평가가 주를 이루고 있다. 대부분의 연구는 그 원인이 원조공여의 비지속성에 있다고 서술하고 있다. 실제로 문재인 대통령이 북한에 대한 “보건·의료 인도적 지원은 정치적 상황과 연계하지 않아야 한다”고 입장⁵⁾을 밝혔으나 국제사회의 대북제재가 강화되는 정치적으로 민

1) OECD CRS, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1#> (검색일: 2018년 3월 18일); 통일부 홈페이지 통계자료, <http://unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics/> (검색일: 2018년 3월 16일).

2) OECD CRS, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1#> (검색일: 2018년 3월 18일); 통일부 홈페이지 통계자료, <http://unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics/> (검색일: 2018년 3월 16일); UN 통계, <https://unstats.un.org/unsd/snaama/resQuery.asp> (검색일: 2018년 3월 16일), 20년간 GDP의 총액(약 2,800억 달러) 대비 한국과 국제사회로부터의 지원 규모(55억 달러)를 의미함, 단 환율은 \$1 = 1,000원으로 계산함.

3) OECD CRS, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1#> (검색일: 2018년 3월 18일); 통일부 홈페이지 통계자료, <http://unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics/> (검색일: 2018년 3월 16일); UN 통계, <https://unstats.un.org/unsd/snaama/resQuery.asp> (검색일: 2018년 3월 16일), 해당연도 GDP 대비 한국과 국제사회로부터의 지원 규모를 의미함, 단 환율은 \$1 = 1,000원으로 계산함.

4) OECD CRS, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1#> (검색일: 2018년 3월 18일); 통일부 홈페이지 통계자료, <http://unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics/> (검색일: 2018년 3월 16일); UN 통계, <https://unstats.un.org/unsd/snaama/resQuery.asp> (검색일: 2018년 3월 16일), 단 환율은 \$1 = 1,000원으로 계산함.

감한 상황에서 한국이 대북지원을 재개하기는 쉽지 않다. 본 논문은 이러한 문제의식을 바탕으로 20여 년간의 대북지원을 비판적으로 살펴보고 정치적 변동에도 지속될 수 있는 새로운 대북지원의 패러다임을 모색하고자 한다.

본 논문은 먼저, 연구의 배경과 필요성을 논의하고, II절에서는 대북지원에 대한 기존 연구를 비판적으로 검토하고 있다. III절은 한국 대북지원의 지속과 변동을 분석하며, IV절에서는 국제사회의 대북지원에 대한 실제와 한계를 탐색한다. V절은 결론으로서 국내외 민간단체를 활용해 대북지원의 한계를 극복하기 위한 정책적 시사점을 제안한다.

II. 선행연구

최근 발표된 대북지원에 관한 논문들은 다양한 데이터를 활용하여 대북지원의 현황을 분석한 연구, 대북지원에 대한 일반적인 평가를 다룬 연구, 특정 행위자 혹은 분야의 대북지원 사례를 분석한 연구 등으로 구분할 수 있다. 먼저, 대북지원의 현황을 분석한 연구로는 황지환(2017), 조정숙(2016), 박지연(2015), 김석진(2012), 김대군(2008) 등이 있다. 위 연구들에 따르면, 통계 수집 방법에 따라 약간의 차이를 보이기는 하지만 대체적으로 2000년대 중반까지 대북지원의 규모는 증가를 보이다가 최근 매우 감소된 상태로 일정 수준을 유지하고 있는 것을 알 수 있다. 해당 연구들은 대북지원의 거시적인 현황을 파악하는 자료로 활용도가 높다는 측면에서 연구의 의의를 가진다. 그런데 이 연구들은 대북지원의 현상을 이해하기 위한 기초적인 자료로서의 의미가 더 크다.

다음으로 대북지원에 대한 평가를 다루고 있는 연구로는 민태은(2016), 김지영(2016), 박지연·문경연(2015), 김상기(2015), 박지연·조동호(2013) 등이 있다. 민태은(2016)은 일반적으로 남한 주민들은 인도적 대북지원에 대하여 부정적인 태도를 가지고 있으며, 이념, 민족주의, 대북인식 등에 따라 대북지원에

5) G20 정상회의(2017.7.8), 세션 IV 문재인 대통령 발언, 청와대 홈페이지, <http://www1.president.go.kr/articles/60> (검색일: 2018년 3월 4일).

대한 부정적인 태도의 정도가 결정된다고 분석한다. 김지영(2016)은 탈북자 인터뷰를 바탕으로 외부로부터의 지원이 북한주민에게 직접 전달되지는 못하는 한계를 지적한다. 그러나 국제사회의 지원이 장기적으로는 북한의 경제난 완화에 긍정적인 영향을 미치기 때문에 지속적인 대북지원은 필요하다고 주장한다. 박지연·문경연(2015)은 효과적인 대북지원을 추진하기 위해서는 한국의 대북 지원 통계 구축의 방식을 국제사회의 통계 구축 방식과 동일하게 개선해야 한다고 제안한다. 특히 이 연구는 대북지원의 효율성을 높이기 위해서 국제사회와의 파트너십 구축이 매우 중요하다는 점을 고려할 필요가 있으며, 이러한 측면에서 새로운 대북지원 통계 구축은 더욱 시급하다고 분석한다. 김상기(2015)는 대북 지원이 일반적으로 북한의 대외정책변화라는 효과를 가지기는 어렵지만, 인도적 목적이 달성될 경우 의도와 무관하게 정치적 효과를 거둘 수 있다는 함의를 제공한다. 박지연·조동호(2013)는 전망이론을 바탕으로 경제제재와 경제지원의 외교적 효과를 비교한다. 논의 결과에 따르면, 북한과 같이 정치, 경제적 상황이 개선되고 있는 시점의 행위자일 경우 제재보다는 지원의 효과가 상대적으로 유의미하게 나타날 수 있다고 분석한다. 이 연구들은 특정 이론이나 통계 분석 등을 활용하여 대북지원이 남북관계와 북한의 대외관계에 미치는 영향을 분석하였다. 대북지원의 효과를 다양한 측면에서 검토하여 향후 효과적인 대북 지원 방안을 모색하고 있다는 측면에서 의미 있는 연구들로 평가할 수 있다.

대북지원과 관련하여 특정 행위자와 분야의 대북지원 사례를 분석한 연구로는 손혁상(2017), 박소혜·박지연(2017), 김성한·문경연(2014) 등이 있다. 첫째, 손혁상(2017)에 따르면, 국내외 대북지원 민간단체들이 북한 주민에 대한 접근성을 중요시하는 민간단체 활동의 특성을 공유하고, 식량안보와 보건분야에 초점을 두고 있다는 특징이 있다. 반면 국내 민간단체는 남북관계 개선과 통일기반 조성이라는 장기적인 관점을 추가로 가지고 있기 때문에 대북지원에 대한 특수한 패턴이 관찰된다고 분석한다. 박소혜·박지연(2017)의 경우, 스위스의 대북지원 사례를 검토하고 스위스의 지원이 다른 주요 공여국과 달리 장기간 지속될 수 있는 요인으로 대부분의 지원이 프로그램 성격을 띠고 있었기 때문이라고 분석한다. 따라서 향후 대북지원의 효과를 증대하기 위한 방안으로 중장기적 프로그램을 통한 원조의 지속성 확보를 제안한다. 김성한·문경연(2014)은 대북지원 민간단체가 북한의 경제난 완화에 기여하였을 뿐 아니라,

한반도 통일에 대한 국제사회의 지지, 북한에 대한 민족 공동체의식 회복 등에도 영향을 미쳤다고 분석한다. 위와 같은 연구들은 분석대상을 구체적으로 다루고 있어 연구결과를 정책적으로 활용하기 매우 유용하다는 측면에서 높이 평가될 수 있다. 다만, 거시적인 차원의 접근이 부족하기 때문에 전체적인 맥락을 파악하기 위해 다른 거시적 분석에 대한 이해가 선행되어야 한다는 한계를 가진다.

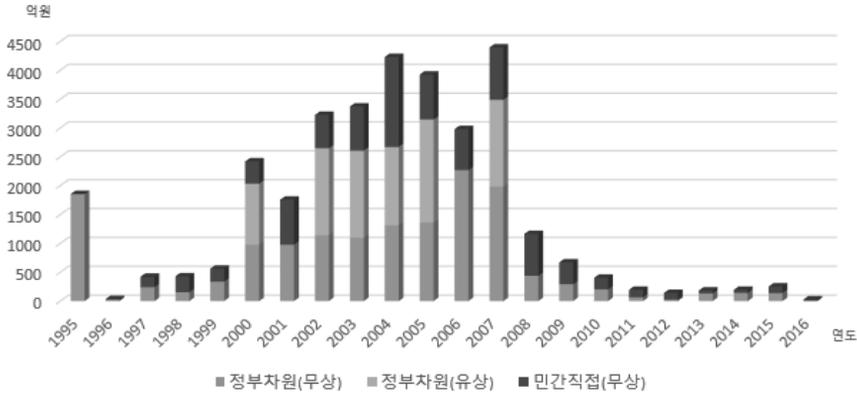
기존연구들과 달리 본 논문은 대북 인도적 지원과 관련하여 광범위한 행위자와 분야를 종합적으로 조망하고 있다. 즉, 기존의 연구가 특정 국가의 대북지원을 대상으로 사례를 분석한다거나 특정 행위자만을 대상으로 논의를 진행하는 등 제한적인 수준에서 분석대상을 다루었다면, 본 논문은 대북지원의 경험을 가진 모든 행위자를 다루고 있다는 측면에서 전술된 선행연구의 마지막 범주에 속하는 연구들의 한계를 보완하고 있다.

III. 한국 대북지원의 지속과 변동

한국의 대북지원은 1995년 쌀 15만 톤 지원 후 2016년까지 총 23,898억 원이 공여되었다. 한국의 대북지원은 크게 정부 차원의 무상지원과 유상지원 그리고 민간 차원의 무상지원으로 구분할 수 있다. 1995년 이후 대부분의 대북지원은 정부 차원의 무상지원 형태로 공여되다가 2008년부터는 민간 차원의 무상지원의 비중이 크게 증대되었다. 민간 차원의 무상지원의 절대규모는 감소해왔지만, 정부 차원의 대북지원이 크게 줄면서 한국의 대북지원 중 민간 차원의 지원 비중은 더욱 증대되어왔다.

한국 정부의 대북지원은 정부의 직접지원과 민간단체 및 국제기구를 경유한 지원으로 구분할 수 있다. 1995년 첫해의 대북지원은 모두 정부 차원의 직접지원이었다. 이후 한국 정부는 1998년까지 국제기구를 경유한 소규모의 공여를 추진해오다가 1999년 비료지원을 시작으로 정부의 직접지원을 본격화하였다. 2000년대 들어 한국 정부는 정부의 직접지원의 규모가 크게 증가하였으며, 동시에 국제기구와 민간단체를 통한 지원도 점차 확대하였다. 하지만 2008년 이명박 정부는 정부 차원의 대규모 직접지원을 철회하였으며, 그 결과 국제기구와

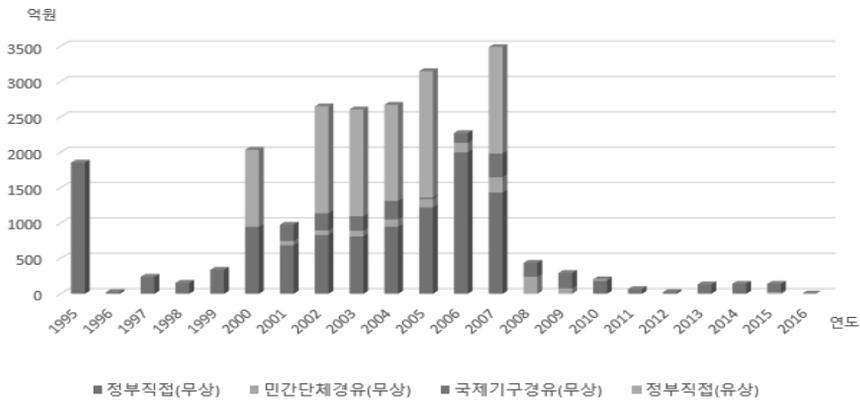
〈그림 1〉 한국의 대북지원 (1995~2016)



출처: 통일부 홈페이지 통계자료, <http://unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics/> (검색일: 2018년 3월 16일)

민간단체가 대북지원의 주된 채널이 되었다. 2013년 출범한 박근혜 정부 역시 북한에 대한 직접지원의 정치적 부담을 줄이기 위하여 국제기구를 통한 간접 지원을 선호하였다. 다만 이명박 정부와는 달리 민간단체 채널을 통한 대북지원에 대해서 부정적 견해를 보였으며, 그 결과 2013년 이후 정부의 대북지원은 대부분 국제기구를 경유한 것이었다.

〈그림 2〉 한국 정부의 대북지원 (1995~2016)



출처: 통일부 홈페이지 통계자료, <http://unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics/> (검색일: 2018년 3월 16일)

한국 정부의 대북 인도적 지원 분야는 영양, 재해·재난, 보건의료, 개발협력 분야로 구분이 가능하다.⁶⁾ 영양지원은 정부가 직접지원 방식으로 북한에 유상 혹은 무상으로 제공한 식량지원을, 재해·재난지원은 북한의 재해 복구를 위해 공여한 지원을, 보건의료지원은 WHO, UNICEF, IVI, 국제 민간단체 등 국제기구 채널을 활용한 공여를, 그리고 개발지원은 정부가 직접지원한 사업을 중심으로 정리할 수 있다.

먼저 쌀 등 식량지원 등을 포함하는 영양지원⁷⁾은 1995년부터 2016년까지 공여된 정부의 대북지원 중 약 46.1%를 차지하며, 국제기구를 통한 지원 중 WFP(1,531억 원)와 UNICEF(52.8억 원)⁸⁾를 포함하면 영양지원 분야에 대한 지원 규모는 총 16,600억 원에 달한다. 한편 비료지원을 대표 사업으로 하는 개발지원은 1999년부터 2007년까지(이후 중단) 약 7,935억 원이 지원되었다.⁹⁾ 1999년 처음 시작된 대북 비료지원은 정부 차원 대북 직접지원의 물꼬를 튼 사업으로 1995년 이후 중단된 대북지원 재개의 신호이자 2000년 남북정상회담 개최의 마중물 역할을 한 것으로 평가할 수 있을 것이다. 또한 대북 비료지원은 식량지원으로 대표되는 긴급구호성 인도지원의 성격을 넘어서 북한의 식량 생산량 촉진을 목적으로 하는 개발구호의 성격을 가지고 있는데, 실제로 1999년 대북 비료지원과 함께 국내민간단체의 개발지원이 본격화되기 시작하였다. 셋째, 재해·재난 지원의 대표적인 사례로 용천사고 복구지원과 수해복구지원을 들 수 있으며, 해당 지원의 총 규모는 약 1,366억 원으로 추정된다.¹⁰⁾ 마지막으로 국제기구를 주된 지원채널로 활용한 우리 정부의 보건의료지원 사업의 경우 1995년부터 2016년까지 약 1,254억 원이 지원되었다.¹¹⁾

-
- 6) 정부 차원의 분야별 지원 중 민간단체를 통한 지원의 경우 통계 자료의 불완전성과 그 지원 규모의 미미함으로 인해 여기서 제외하였다.
 - 7) 쌀 지원과 같은 식량지원은 1990년대 중반부터 2000년대 초까지는 영양지원으로 구분될 수 있으나, 2000년대 중반 이후부터는 그 성격이 달라졌음을 알 수 있다.
 - 8) UNICEF 대북지원 사업의 경우 백신, 보건, 영양 지원 등이 혼용된 사업이 많은 바 영양지원으로만 명시된 1996년 8억 원과 2015년 44.8억 원에 한정하고 있다.
 - 9) 1997년, FAO를 통한 영농기자재 3억 원, 2005년 조류인플루엔자 방역 지원 12억 원, 2007년 구제역방제 26억 원, 산림병충해방제 18억 원, 2015년 국제민간단체를 통한 농업개발/식수위생 지원 사업 3.8억 원을 포함한 것이다.
 - 10) 1996년 WMO를 통한 기상장비 지원 0.4억 원, 1997년 UNDP를 통한 수해복구 지원 11억 원, 2001년 내의 46억 원 규모의 지원을 포함한 것이다.

〈표 1〉 한국 정부의 대북지원 분야별 내용

연도	지원 규모	내역
1995	23,200만 달러 (1,854억 원)	- 국내산 쌀 15만 톤 직접지원(1\$당 800원 적용) ■
1996	305만 달러 (24억 원)	- WFP 혼합곡물 3,409톤(200만 달러/16억 원) ■ - UNICEF 분유 203톤(100만 달러/8억 원) ■ - WMO 기상자재(5만 달러/0.4억 원) (1\$: 790원 적용) ▲
1997	2,667만 달러 (240억 원)	- WFP 혼합곡물 9,852톤(600만 달러/54억 원) ■ - UNICEF ORS 공장비용(34만 달러/3억 원) ■ - WFP 옥수수 5만 톤, 분유 300톤(1,053만 달러/95억 원) ■ - UN기구(980만 달러/88억 원) (1\$:900원 적용) · WFP 400만 달러(CSB 8,389톤) ■, UNICEF 360만 달러(분유 781톤) ■, WHO 70만 달러 ●, UNDP 120만 달러 ▲, FAO 30만 달러 ◆
1998	1,100만 달러 (154억 원)	- WFP 옥수수 3만 톤, 밀가루 1만 톤(1,100만 달러/154억 원) (1\$: 1,400원 적용) ■
1999	2,825만 달러 (339억 원)	- 비료 11.5만 톤 직접지원(1\$:1,200원 적용) ◆
2000	8,139만 달러 (978억 원)	- 비료 30만 톤 직접지원(7,863만 달러/944억 원) (1\$: 1,200원 적용) ◆ - 민간에 대한 정부기금 지원(276만 달러/34억 원)
2001	7,522만 달러 (976억 원)	- 내의 150만 벌 직접지원(353만 달러/46억 원) ▲ - 비료 20만 톤 직접지원(4,921만 달러/638억 원) ◆ - WFP를 통해 옥수수 10만 톤 지원(1,725만 달러/223억 원) ■ - WHO를 통해 말라리아방제 지원(46만 달러/6억 원) ● - 민간에 대한 정부기금 지원(477만 달러/62억 원) (1\$당 1,296원)
2002	8,915만 달러 (1,141억 원)	- WFP를 통해 옥수수 10만 톤 지원(1,739만 달러/235억 원) ■ - WHO를 통한 말라리아 치료제 지원(59만 달러/8억 원) ● - 비료 30만 톤 지원(6,577만 달러/832억 원) ◆ - 민간에 대한 정부기금 지원(540만 달러/65억 원)
2003	9,377만 달러 (1,097억 원)	- WHO를 통한 말라리아 치료제 지원(66만 달러/8억 원) ● - UNICEF 취약계층 지원(50만 달러/6억 원) ● - WFP를 통해 옥수수 10만 톤 지원(1,619만 달러/191억 원) ■ - 비료 30만 톤(6,967만 달러/811억 원) ◆ - 민간에 대한 정부기금 지원(675만 달러/81억 원)
2004	11,541만 달러 (1,313억 원)	- 용천재해 복구 지원: 의약품, 구호세트(74만 달러/9억 원) ▲ - WHO 말라리아 치료제(67만 달러/7억 원) ●, 용천재해(20만 달러/3억 원) ▲ - UNICEF 취약계층(100만 달러/12억 원) ● - 비료 30만 톤(8,096만 달러/940억 원) ◆ - WFP를 통한 옥수수 10만 톤 지원(2,334만 달러/240억 원) ■ - 민간에 대한 정부기금 지원(850만 달러/102억 원)

11) 2007년 정부 성홍열 관련 직접지원 4억 원, 2010년 신종플루 치료제 및 손소독제 지원 112억 원 등을 포함한 것이다.

2005	13,588만 달러 (1,360억 원)	<ul style="list-style-type: none"> - WHO를 통한 말라리아 방제 지원(81만 달러/9억 원) ● - 조류인플루엔자 방역 지원(123만 달러/12억 원) ◆ - 비료 35만 톤(12,064.4만 달러/1,207억 원) ◆ - 수해 복구지원: 응급구호세트(19.3만 달러/2억 원) ▲ - UNICEF 취약계층 지원(100만 달러/10억 원) ● - 민간에 대한 정부기금 지원(1,200만 달러/120억 원)
2006	22,740만 달러 (2,273억 원)	<ul style="list-style-type: none"> - 비료 35만 톤(12,002만 달러/1,200억 원) ◆ - WHO 영유아(1,067만 달러/106억 원) ●, 말라리아방제 지원(100만 달러/10억 원) ● - UNICEF 영유아 지원(230만 달러/23억 원) ● - 쌀, 자재장비 등 수해복구 지원(8,003만 달러/800억 원) ▲ - 민간에 대한 정부기금 지원(1,338만 달러/134억 원)
2007	20,893만 달러 (1,983억 원)	<ul style="list-style-type: none"> - 비료 30만 톤(10,116만 달러/961억 원) ◆, 성홍열(42만 달러/4억 원) ●, 구제역방제(274만 달러/26억 원) ◆, 산림병충해방제(189만 달러/18억 원) ◆, 수해복구(4,452만 달러/423억 원) ▲ - WHO 영유아(938만 달러/89억 원) ●, 홍역(105만 달러/9.9억 원) ●, 말라리아방제 지원(138만 달러/12.9억 원) ● - UNICEF 영유아 지원(315만 달러/29억 원) ● - WFP 옥수수 등 곡물, 밀가루, 분유 지원(2,000만 달러/190억 원) ■ - IVI 보건의료 지원(50만 달러/4.6억 원) ● - 민간에 대한 정부기금 지원(2,274만 달러/216억 원)
2008	3,996만 달러 (438억 원)	<ul style="list-style-type: none"> - WHO 영유아(1,027만 달러/138억 원) ●, 말라리아방제 지원(120만 달러/10억 원) ● - UNICEF 영유아 지원(408만 달러/47억 원) ● - IVI 보건의료 지원(19만 달러/2.5억 원) ● - 민간에 대한 정부기금 지원(2,422만 달러/241억 원)
2009	2,420만 달러 (294억 원)	<ul style="list-style-type: none"> - IVI 보건의료 지원(30만 달러/4.5억 원) ● - WHO 말라리아방제 지원(97만 달러/13억 원) ● - WHO 영유아지원사업 지원(1,312만 달러/153억 원) ● - UNICEF 영유아지원사업 지원(398만 달러/47억 원) ● - 민간에 대한 정부기금 지원(583만 달러/77억 원)
2010	1,780만 달러 (204억 원)	<ul style="list-style-type: none"> - 신종플루 치료제 및 손소독제 지원(967만 달러/112억 원) ● - 신의주 수해 지원(634만 달러/72억 원) ▲ - 민간에 대한 정부기금 지원(179만 달러/21억 원)
2011	565만 달러 (65억 원)	<ul style="list-style-type: none"> - UNICEF 영유아 지원사업 지원(565만 달러/65.4억 원) ●
2012	210만 달러 (23억 원)	<ul style="list-style-type: none"> - IVI백신 지원(124만 달러/13.8억 원) 및 의료교육 지원(86만 달러/9.6억 원) ●
2013	1,209만 달러 (133억 원)	<ul style="list-style-type: none"> - UNICEF 영유아 지원사업(보건·영양) 지원(604만 달러/67.4억 원) ● - WHO 영유아 지원사업(의약품 및 의료기기 등) 지원(605만 달러/65.1억 원) ●
2014	1,330만 달러 (141억 원)	<ul style="list-style-type: none"> - WHO 영유아 지원(630.6만 달러/67억 원) ● - WFP 모자보건사업(700만 달러/74억 원) ■

2015	1,220만 달러 (140억 원)	- 민간에 대한 정부기금 지원(198만 달러/23억 원) - UNICEF 모자보건사업(400만 달러/45억 원) ● - WFP 모자보건사업(210만 달러/23억 원) ■ - 국제민간단체 MR백신 지원(282만 달러/33.6억 원) ● - 국제민간단체 농업개발·식수위생 지원(33만 달러/3.8억 원) ◆ - 국제민간단체 장애인 지원(17만 달러/2억 원) ● - UNFPA 인구조사 지원(80만 달러/9.4억 원)
2016	10만 달러 (1억 원)	- 민간에 대한 정부기금 지원(10만 달러/1억 원)

주: 영양(■), 재해재난(▲), 보건의료(●), 개발지원(◆)으로 표기함

출처: 통일부 통계자료 및 남북협력기금 통계를 바탕으로 재구성, <http://unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics/>; <http://unikorea.go.kr/unikorea/business/interkoreanfund/bfPresent/> (검색일: 2018년 3월 12일)

한편 한국 민간단체들은 북한에 대한 지원이 시작된 1995년부터 2016년까지 한해도 거르지 않고 계속 지원을 하였으며, 그 규모는 총 1조 135억 원으로 연간 평균 460억 원이 모두 무상으로 공여되었다. 초기 민간단체의 대북지원은 대북지원 운동 및 모금 활동을 중심으로 공여가 이루어졌다.¹²⁾ 그 결과 민간단체의 대북지원은 김대중 정부가 1999년 대규모 대북지원을 시작하기 전까지 정부 차원의 대북지원 규모와 유사한 수준의 지원을 하였으며, 김대중 정부가 집권한 1998년에는 민간단체의 대북지원이 정부 차원의 지원 규모를 넘어섰다. 이후 김대중 정부는 민간단체를 햇볕정책 확산의 지지기반 및 파트너로 인식하고, 민간단체를 통한 대북지원 모금과 직접지원을 허용하였으며 그 결과 노무현 정부 말기까지 민간단체의 대북지원 규모는 지속적으로 증가하였다.¹³⁾

1999년 이전까지 민간단체가 모금한 대북지원은 대한적십자 창구를 통해 이루어지고 있었으나, 김대중 정부의 출범과 함께 1998년 민간 차원 대북지원 활성화 조치(대북지원 협의 및 모니터링 목적의 방북허용, 언론사 및 개별기업체의 대북지원 모금을 위한 행사 허용, ARS 방식을 이용한 대북지원 모금 허용 등), 1999년 창구다원화 조치로 인해 민간단체의 대북 직접지원 규모가 급격히

12) 대북협력민간단체협의회, 『대북지원 10년 백서』(서울: 대북협력민간단체협의회, 2005); 대북협력민간단체협의회, 『대북지원 20년 백서』(서울: 대북협력민간단체협의회, 2015).

13) 손혁상, “국내외 NGO의 북한개발지원 논쟁과 동향 연구,” 손혁상 외, 『북한개발협력의 이해』(서울: 도서출판 오름, 2017), pp. 159-166.

증가할 수 있었다. 민간단체의 대복지원은 노무현 정부 말기에 최대 규모를 기록하였다.¹⁴⁾ 2010년 천안함 사건과 이로 인한 5·24조치 등으로 인해 민간경유 정부지원 뿐 아니라 민간 차원의 대복지원도 급감하였으며, 2016년에는 민간단체의 대복지원 규모가 29억 원이었는데 이 중 28억 원은 민간단체의 직접지원이었으며, 1억 원이 정부의 민간단체 경유 지원이었다.

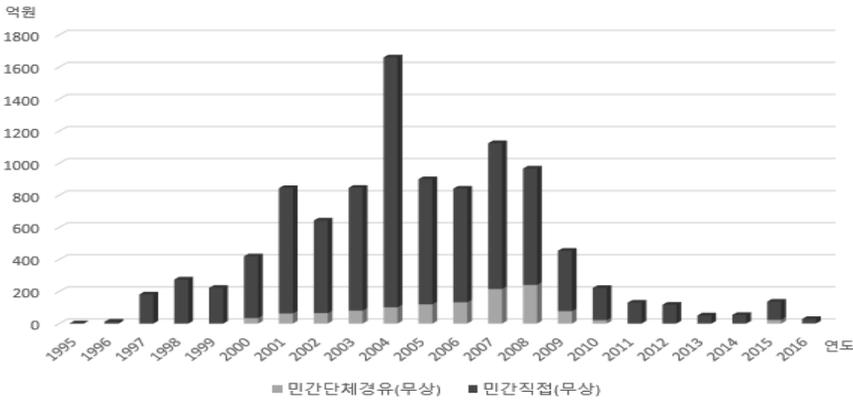
한편 1999년부터 2016년 기간 동안, 대복지원 100억 원 이상 민간단체는 14개 단체¹⁵⁾로, 이 중 500억 원 이상 지원단체도 4개 단체에 이르는 등 대복지원 운동은 인도적 지원에 있어 대형 민간단체가 조직되는 계기가 되었다. 이들 상위 14개 민간단체의 대복지원 총 규모는 약 6,300억 원으로 전체 민간단체 지원 규모 50% 이상을 차지한다. 100억 원 이상 지원 민간단체(14개)는 나눔인터내셔널, 남북협력제주도민운동본부, 샘복지재단, 어린이어깨동무, 어린이의약품지원본부, 우리겨레하나되기운동본부, 월드비전, 한국국제기아대책기구, 한국제이티에스, 한민족복지재단, 굿네이버스인터내셔널, 남북나눔, 우리민족서로돕기운동, 유진벨이다. 500억 원 이상 지원 민간단체(4개)는 굿네이버스인터내셔널, 남북나눔, 우리민족서로돕기운동, 유진벨이다. 이들 대형 민간단체들의 사업은 노무현 정부 말기인 2007년 가장 활발한 활동을 하였으며, 이후 이명박 정부의 출범과 함께 활동이 축소되기 시작하여 2011년을 기점으로 대부분의 사업이 종료되었다. 박근혜 정부 시기에는 나눔인터내셔널, 어린이의약품지원본부, 유진벨과 한국국제기아대책기구 등이 명맥만을 유지하다가 유진벨을 제외한 나머지 단체들은 2016년 대복지원 사업을 실시하지 못하였다.

정부와 민간을 포함한 한국의 대복지원에 대한 접근방식을 살펴보면, 정치적 환경에 따라 대복지원의 규모, 채널, 분야 등에서 급격한 변동이 발생해왔음을 알 수 있다. 대복지원의 지속성의 측면에서는 두 가지 긍정적인 결과가 관찰된다. 먼저, 한국의 대복지원은 정부 차원에서만 이루어진 것이 아니라, 국제기구 혹은 민간단체를 경유한 공여의 비중이 지속적으로 확대되고 있다. 이러한 현상

14) 2004년 민간단체의 지원이 1,117억 원으로 급증한 것은 용천역 폭발사건에 대한 재해지원으로 일시적인 현상이었다.

15) 용천동기운동본부의 대복지원 규모는 167.52억 원으로 100억 이상의 지원 단체이나, 2004년 한시적으로 운영된 조직이었다는 점에서 제외함. 148.14억 원을 지원한 한국국제보건의료재단은 보건복지부 산하기구로 민간단체로 보기 어렵다는 점에서 제외하였다.

〈그림 3〉 한국 민간단체의 대북지원(1995~2016)



출처: 통일부 홈페이지 통계자료, <http://unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics/> (검색일: 2018년 3월 16일)

은 정치적 의사결정으로부터의 영향을 피할 수 없는 한국 대북지원의 불안정성을 완화시킬 수 있다는 측면에서 긍정적인 접근방법이라 할 수 있다. 더불어 오랜 기간 인도적 지원이 지속되면서 자생적으로 개발협력 형태의 지원으로 확대되고 있다는 것도 긍정적인 현상이다. 특히 한국 민간단체들의 대북지원이 그 예가 될 수 있다. 2000년 중반 이후 민간단체들이 사회인프라 분야의 개발협력으로 사업을 확대하면서 북한으로 하여금 현대식 농업기술, 보건의료 기술, 산림환경 기술 분야 등에 있어 남북한 간에 다양한 계층과 분야의 전문가가 교류하는 계기를 제공하였다.¹⁶⁾ 이러한 협력사업은 남측 참여자들로 하여금 사업 분야에 대한 북한의 현황을 파악할 수 있는 계기가 되었고, 북측은 사업 분야에 대해 남한을 비롯한 국제사회 선진기술의 우월성과 교류협력의 필요성을 인식하게 만들었다.¹⁷⁾ 더불어 대북지원 사업 추진 주체의 한 행위자로서

16) 손혁상, “국내외 NGO의 북한개발지원 논쟁과 동향 연구,” 손혁상 외, 『북한개발협력의 이해』 (서울: 도서출판 오름, 2017), pp. 151-187; 송정호, “통일정책 거버넌스와 시민사회의 역할 : 대북개발지원에 관한 논의를 중심으로,” 『시민사회와 NGO』 8권 1호 (서울: 한양대학교, 2010), pp. 125-157.

17) 대북협력민간단체협의회, 『대북지원 10년 백서』 (서울: 대북협력민간단체협의회, 2005); 대북협력민간단체협의회, 『대북지원 20년 백서』 (서울: 대북협력민간단체협의회, 2015); 안득기, “대북지원 NGO의 기능과 역할에 관한 연구,” 『북한연구학회보』 12권 2호 (북한연구학회, 2008), pp. 179-202.

민간단체는 남북 당국 간 대화단절 시 대화채널의 복구를 가능하게 만든 중개자로서의 역할을 수행함으로써 남북한 간 통일 대화의 지렛대 역할을 수행해 왔다는 의의가 있다.¹⁸⁾

한편 한국 정부는 국제기구를 경유하거나 민간단체를 활용하면서 대북지원의 공여 방식을 다양화하고 지속해왔다는 측면에서는 긍정적인 평가가 가능하다. 그렇지만 남북관계의 부침에 따라 전체 지원 규모의 변동이 매우 컸다는 비판을 피하기 어렵다. 이것은 대북지원의 접근방식의 변화가 정치적 동기에 따라 발생한 것으로 해석된다. 예를 들어, 최대 지원 규모(2007년, 3,500억 원)가 최소 지원 규모(2016년, 1억 원)의 3,500배임을 감안하면 대북지원 규모의 변동은 매우 심각한 수준이라 할 수 있다.

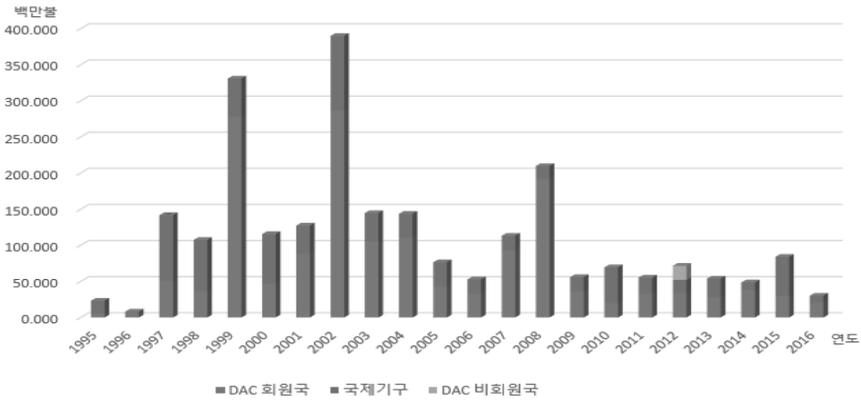
더불어 한국 민간단체의 대북지원에 대한 접근에서도 정치적 부침의 영향을 살펴볼 수 있다. 정부가 민간단체를 경유한 지원 규모의 증감폭도 크지만, 동시에 민간단체의 독자적인 대북지원의 경우에도 그 규모의 증감폭이 매우 크다. 2004년 민간단체의 대북지원은 2,300억 원이었으나 2016년에는 28억 원을 기록하였다. 국내 민간단체의 대북지원이 한국 정부의 정치적 의사결정의 영향에서 자유롭지 못했다는 한계를 보여준다.

IV. 국제사회 대북지원의 실제와 한계

국제사회의 대북 지원은 1995년 북한의 원조 호소를 계기로 시작되었으며, 2016년까지 한국을 제외한 경제협력개발기구 개발원조위원회(OECD DAC) 공여국과 국제기구의 대북 지원 규모는 약 24억 5천5백만 달러이다. 일시적인 대규모 지원이 이루어졌던 1999년, 2002년 그리고 2008년을 제외한다면 대북 지원은 1억 5천만 달러 이하의 수준에서 10여 년간 지속되었다. 2009년 이후 대북 지원 규모는 급감하여 5천만 달러 내외로 유지되고 있다. 2016년 대북 지원 규모

18) 손혁상, “국내외 NGO의 북한개발지원 논쟁과 동향 연구,” 손혁상 외, 『북한개발협력의 이해』 (서울: 도서출판 오름, 2017), p. 183.

〈그림 4〉 국제사회의 대북지원(1995~2016)



주: 약정액 기준

출처: OECD CRS, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1#> (검색일: 2018년 3월 18일)

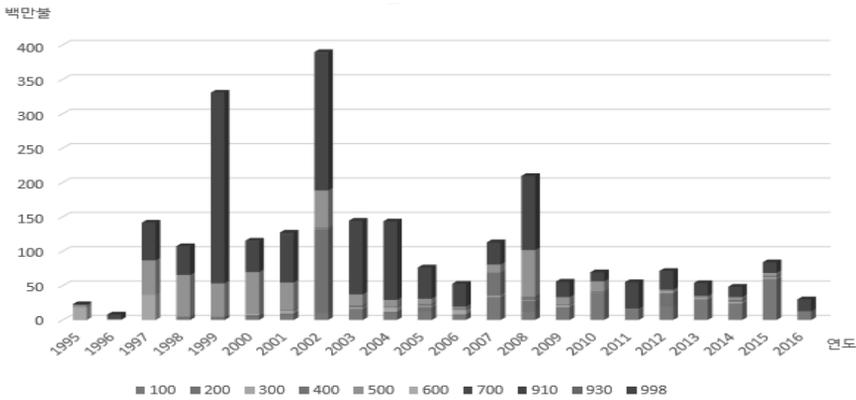
는 대북지원 규모가 가장 컸던 2002년 약 4억 달러와 비교해서 1/8 수준으로 급감하였다.

국제사회의 대북지원은 개별국가의 지원과 국제기구의 지원으로 구분할 수 있다. 개별국가 지원의 경우 절대 규모의 증감이 매우 두드러지고 있는데, 예를 들어 2002년에는 해당 규모가 약 2억 7천만 달러였으나, 2016년에는 2천만 달러로 1/13으로 감소하였다. 상대적으로 국제기구의 대북지원 절대 규모의 변화는 개별국가의 지원 규모 변화보다는 작지만, 해당 규모 또한 1997년 9천1백만 달러와 비교해 크게 감소하여 2016년에는 9백만 달러로 보고되었다.

국제사회의 대북지원은 인도적 지원 분야에 집중되어왔다. 지난 22년간 지원 규모의 52.5%가 인도적 지원을 위해 공여되었는데, 전체 인도적 지원의 대부분은 긴급호(Emergency Response)에 해당되며, 구호와 재건(Reconstruction Relief and Rehabilitation) 및 재해 예방 및 대비(Disaster Prevention and Preparedness) 등의 항목에 대한 공여는 간헐적으로 일부 이루어지고 있다.¹⁹⁾ 그 외에 사회인프라에 대한 지원이 14%, 경제인프라에 대한 지원이 7% 물품지원이 19% 등의 규모로 공여되었다. 한편 최근 5년간 국제사회의 대북지원의 경우,

19) OECD CRS, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1#> (검색일: 2018년 3월 18일).

〈그림 5〉 국제사회의 분야별 대북지원(1995~2016)



주 1: 약정액 기준

주 2: 100(Social Infrastructure), 200(Economic Infrastructure), 300(Production Sector), 400(Multi-Sector), 500(Commodity Aid), 600(Acting related to Debt), 700(Humanitarian Aid), 910 (Admin costs), 930(Refugees), 998(unspecified)

출처: OECD CRS, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1#> (검색일: 2018년 3월 18일)

인도적 지원보다 사회인프라에 대한 지원 비중이 크게 증가해온 것으로 분석되며, 그 외 인프라 분야, 물품지원 분야 등에 대한 지원 사례가 보고되고 있는 바, 지원 영역의 다양화가 관찰된다.

개별 공여국 차원의 대북지원의 접근방식의 특징은 다음과 같이 정리될 수 있다. 개별 공여국 차원의 대북지원에서 있어 특징은 제1차 북핵 위기 시기인 1994년부터 2000년대 초반까지 북핵협상의 당사국인 미국으로부터의 대북지원이 주도적으로 이루어졌다는 것이다. 하지만 북한이 1차 핵실험을 단행한 2006년부터는 미국 및 일본과 유럽 국가들의 대북지원이 크게 감소하였는데, 이것은 해당 국가들의 대북지원이 북핵 문제라는 정치적 이슈와 긴밀하게 연계 되었음을 의미한다. 그럼에도 불구하고 북유럽의 노르웨이, 스웨덴, 스위스, 호주, 캐나다 정부는 현재까지 지속적으로 대북지원을 실시하고 있다.²⁰⁾ 가장 많은 대북지원을 실시한 미국의 경우, 자국의 민간단체를 지원채널로 활용하는 경향이 있었지만 국제기구를 통한 지원도 병행하였다. 이는 미국의 민간단체는 유럽의 민간단체와 달리 북한 상주가 어려웠기 때문이다.

20) OECD CRS, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1#> (검색일: 2018년 3월 18일).

국제기구 차원의 대북지원은 한국 정부 및 민간단체가 대북지원을 실시하기 전 시기인 1995년부터 2000년까지의 기간 동안 대북지원에 있어 가장 큰 비중을 차지했다. 이후에도 국제기구는 남북한 간, 그리고 북한과 국제사회의 대립과 제재로 정부 및 민간단체의 대북지원이 크게 위축된 가운데서도 꾸준히 대북지원을 실시함으로써 북한과 국제사회를 연결하는 중요한 행위자로서 역할을 하였다. 또한 대북지원 과정에서 국제기구는 원조 모니터링과 분배접근성 측면에서 국제적 규범과 원칙을 고수함으로써 원조의 투명성 확보를 위한 노력을 지속하였으며, 그 결과 북한으로부터 유의미한 변화(분배 현장 접근 및 모니터링 관련)를 이끌어 내기도 하였다.²¹⁾ 특히, WFP의 취약계층 영양지원 사업, UNICEF의 어린이, 모자지원 사업, IVI의 백신공급은 북한의 인도주의 상황 완화에 크게 기여하였다. 생애주기적 관점에서 추진된 모자 및 영유아, 어린이들에 대한 적절한 영양 및 의료지원은 매우 중요한 사업으로 긍정적인 평가를 받고 있다.²²⁾

국제 민간단체들은 2016년 기준으로 총 4억 7,500만 달러를 대북지원으로 공여하였는데, 이는 국내 민간단체의 지원 규모의 약 50% 수준에 해당된다. 국제 민간단체의 대북지원은 미국의 민간단체들의 주도로 시작되었으나, 미국 민간단체는 북한 내 상주가 불가하였다는 점에서 1990년대 후반에 접어들면서 유럽의 민간단체가 대북지원의 주도적 행위자로 성장하였다. 또한 국제 민간단체는 지난 20여 년간 북한에 대한 원조 공여를 지속해오면서 북한의 인도주의 사태에 대한 국제사회, 국제기구 및 공여국 정부로 하여금 북한 경제난의 참상을 알리는 역할을 하였을 뿐만 아니라 결과적으로 국제기구와 공여국 정부의 대규모 대북지원을 가능하게 만드는 기폭제가 되었던 것으로 평가받고 있다.²³⁾ 예를 들어, 다양하고 지속적인 국제 민간단체의 대북지원 사업은 북한에 대한 접촉면의 확대를 가능하게 함으로써 폐쇄적 북한 내부구조를 국제사회가 이해할 수 있는 계기를 제공하였다. 북한에서 활동하는 국제 민간단체들은 단체의

21) 최춘흠 외, 『UN기구의 지원체계와 대북 활동』 (서울: 통일연구원, 2008), pp. 110-114.

22) 문경연, “대북지원의 인간안보적 재해석,” 『북한연구학회보』 16권 2호 (북한연구학회, 2012), pp. 295-328.

23) 손혁상, “국내외 NGO의 북한개발지원 논쟁과 동향 연구,” 손혁상 외, 『북한개발협력의 이해』 (서울: 도서출판 오름, 2017), pp. 151-187.

〈표 2〉 국제 민간단체의 대북지원 현황

구분	실적	비고
~1997	4,746만 달러	Americares, 유진벨, Caritas, Mercy Corps, Interaction, 조총련
1998	943만 달러	ADRA, CARE, MSF, GAA
1999	1,613만 달러	ISR, CFGB, Caritas, CW, GAA Humadica
2000	1,118만 달러	ISR, BWA, MCI, Caritas, GAA, 네덜란드R/C, CFB, EMERCOM
2001	2,406만 달러	International Aid 660만 달러, MCI 390만 달러, ISR 277만 달러, 사랑의 터키한미재단 종합비타민 1만 달러, 스위스 SDR, 민간단체 등 88만 달러, 스웨덴 AFSC 협동농장지원 15.6만 달러, CAD 21만 달러, 덴마크 적십자 35.5만 달러, 독일 DWH/GAA 154.6만 달러, Humadica 3만 달러, 독일 GAA 50만 달러, 독일 적십자 9.3만 달러, MCC 140만 달러, 카리타스 95.3 만 달러, CWS 44만 달러, CFGB 218만 달러, UNFPA 80만 달러 ²⁴⁾ WVI 6.7만 달러, UN 68만 달러, ACT 49.1만 달러
2002	1,126만 달러	카리타스/MCC 49.3만 달러, 카리타스 65.7만 달러, ISR 165만 달러, ADRA 12만 달러, UNFPA 90만 달러, AFSC 14만 달러, 네덜란드 R/C 60만 달러, 캐나다 R/C 25만 달러, Diakonie-Germany 상하의, 양말 각 9천 벌(미상), MCC 총 119.5만 달러, GAA 290만 달러, AmeriCares 3만 달러, 기타 민간단체 232만 달러(UNDP, UNFPA 사업지원)
2003	608만 달러	Americares 영양제 23.8만 달러, 의약품 300만 달러, AFSC(스웨덴) 농업 지원 17.5만 달러, 상해 Rotary Club 평양고아원 1.3만 달러, Caritas 홍콩 고기통조림 49만 달러, 비누 3.8만 톤 2.7만 달러, 어린이용 내의 3만 달러, 원예자재 2.2만 달러, ACT 농업용 비닐 3.2만 달러, 의복비 300톤, 비닐 90만m2(금액 미상), FALU 분유 100톤 19.7만 달러, 설탕 600톤 16.3만 달러, 영·유아용품 42만 달러, FAO 숲보호프로그램 43.4만 달러, UNFPA 의료장비 80만 달러, 기타 병원지원 3.7만 달러
2004	622만 달러	MCI 사과나무 57만 달러, Americares 의약품 등 135만 달러, ASI& KUGTC 농업 6만 달러, ADRA 탁아소, 어린이영양, 의약품, 온수지원 등 86만 달러, FAO/TCP 젓염소, 토양개선, 어업, 농업, 병충해 방제 등 190만 달러, FALU/WFP 비누 38톤, 쌀 2,500톤, 완두콩 1,000톤, 고기통조림, 트랙터, 정어리통조림 69톤, 설탕 100톤 등 148만 달러
2005	1,445만 달러	ADRA 88만 달러, CESVI 130.2만 달러, GAA 611.8만 달러, PU 112.5만 달러, HI 69만 달러, Triangle 132.6만 달러, PMU 45만 달러, Save the Children 106.2만 달러, Concern 149.3만 달러
2006	931만 달러	FAO 225만 달러, UNICEF 493만 달러, CONECNR 6만 달러, WFP 32만 달러, WHO 166만 달러, Triangle 9만 달러
2007	6,325만 달러	미국국제전략연구소 480만 달러, 유진벨 537만 달러, 월드비전 291만 달 러, Samaritans's purse 795만 달러, MERCY CORPS 83만 달러, GRS 200 만 달러, CWW 197만 달러, TWHH 등 2,121만 달러, 기타 1,621만 달러
2008	3,179만 달러	IFRC 1,282만 달러, 유진벨 683만 달러, 월드비전 10만 달러, GRS 100만 달러, CWW 146만 달러, 기타 958만 달러

2009	2,194만 달러	IFRC 945만 달러, Triangle 362만 달러, 유진벨 126만 달러, 월드비전 52만 달러, GRS 3만 달러, CWW 115만 달러, Samaritans's purse 5만 달러, 기타 586만 달러
2010	2,131만 달러	IFRC 950만 달러, 유진벨 143만 달러, Triangle 94만 달러, 월드비전 20만 달러, 기타 924만 달러
2011	3,370만 달러	IFRC 1,022만 달러, 미 조선의그리스도인벧들 278만 달러, 미 Samaritans's purse 90만 달러, 캐나다 퍼스트스텝스 39만 달러, 기타 1,941만 달러
2012	3,165만 달러	IFRC 924만 달러, 미 민간단체 805만 달러, 유럽 민간단체 537만 달러, 캐나다 퍼스트스텝스 97만 달러, 기타 802만 달러
2013	4,194만 달러	IFRC 966만 달러, 미 민간단체 1,317만 달러, 유럽 민간단체 628만 달러, 캐나다 퍼스트스텝스 등 106만 달러, 기타 1,177만 달러
2014	2,770만 달러	유럽 민간단체 539만 달러, 미국 민간단체 2,231만 달러
2015	2,362만 달러	미국 민간단체 844만 달러, 유럽 민간단체 585만 달러, IFRC/ICRC 867만 달러, 기타 66만 달러
2016	2,250만 달러	미국 민간단체 320만 달러, 유럽 민간단체 1,065만 달러, IFRC/ICRC 690만 달러, 기타 175만 달러
합계		47,498만 달러

출처: OECD CRS, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1#> (검색일: 2018년 3월 18일)

사업의 형성 및 진행과 평가를 위한 북한 방문과 사업관계자들과의 협상 과정을 통해 북한 사업현황, 사업 관련 자료, 모니터링 및 사업 결과에 대한 보고서를 생성 및 공유함으로써 북한 내부에 대한 정보 제공자의 역할을 하고 있다.²⁵⁾

국제사회의 대북지원은 실제 한국의 접근과 크게 다르지 않다. 먼저, 대부분의 개별 공여국과 국제기구 및 민간단체의 대북지원은 지난 20여 년 동안 지속되어왔지만 정치적 환경에 따라 그 규모의 변동을 보여 왔다는 점에서 한국의 대북지원과 유사하다. 기본적으로 한 해도 거르지 않고 지난 20여 년간 대북 지원은 지속되어 왔다는 측면에서 국제사회의 대북지원의 지속성을 높이 평가할 수 있다. 공여가 지속적으로 이루어지는 경우 원조효과 개선에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 특히 국제기구와 민간단체의 지속적인 공여는 지난 20여 년간 대북 인도적 지원에 있어서 중요한 역할을 담당해왔는데, 국제기구는 지속적인

24) 국제 민간단체의 모금액이 국제기구(UNFPA)를 통해 지원된 것으로 추정된다.

25) 이와 관련된 대부분의 보고서는 Reliefweb을 통해 제공되고 있다.

원조를 통해 기타 원조 공여체들의 원조 활동에 기폭제로서의 기능을 수행해왔다. 더불어 국제 민간단체는 사업 수행을 위한 북한 당국과의 지속적인 협상을 통해 국제사회에서 통용되는 인도적 지원의 원칙으로서 모니터링과 투명성 확보 원칙을 고수하고 있다.²⁶⁾ 이러한 원칙에 근거한 공여는 궁극적으로 북한으로 하여금 국제사회의 규범과 원칙에 대해 학습하게 만드는 계기를 제공하고 있다는 측면에서 긍정적인 평가를 받고 있다.²⁷⁾

국제사회의 대북지원의 경우에도 원조가 20여 년간 지속되어왔지만, 원조 규모는 매우 큰 폭의 변동이 있었음이 관찰된다. 국제사회의 대북지원은 남한의 대북지원과 마찬가지로 정치적 사건에 따라 공여 규모가 영향을 받아 온 특징을 보인다. 특히 북핵 문제와 맞물려서 북한을 제재하고 압박하는 수단으로 대북지원이 이용되는 등 개별 공여국 차원의 대북지원은 인도주의적 경향보다는 정치·외교적인 경향을 더 강하게 보여 준다. 한편 한국의 대북지원에서는 공여 주체의 종류와 수가 증가한 반면, 국제사회의 대북지원은 WFP, WHO 등 특정 국제기구와 미국, 독일, 스위스, 스웨덴 등 일부 공여국에 의해 제한적으로 이뤄져 왔다.

V. 결론

한국과 국제사회는 정치적 환경 변화의 영향을 피하기 어려운 비우호적인 조건하에서 대북지원을 유지해왔다. 이러한 과정 속에서 개별 공여국, 국제기구, 민간단체 등 각 행위자들은 다양한 형태로 진화되어왔다. 먼저, 한국 정부는 대규모 지원을 통한 북한 내 인도주의 상황 완화에 기여해왔지만, 인도지원의 정치화 및 당국 차원의 직접지원 방식을 선호하면서 원조 규모의 변동폭을 좁히지 못했다. 둘째 한국 민간단체의 경우, 남북 주민 간 접촉면 확대를 통한 민족

26) 손혁상, “국내외 NGO의 북한개발지원 논쟁과 동향 연구,” 손혁상 외, 『북한개발협력의 이해』 (서울: 도서출판 오름, 2017), pp. 151-187.

27) 최춘흠 외, 『UN기구의 지원체계와 대북 활동』 (서울: 통일연구원, 2008), pp. 110-114.

공동체 의식의 확산 및 지속가능한 개발협력 사업 모델을 수립하였다는 긍정적인 평가에도 불구하고, 정부의 성격에 따른 정치적 부침에 매우 취약한 한계를 보였다. 셋째, 국제사회는 지속적으로 인도주의 지원 사업을 수행함으로써 북한 내 비인도적 상황 개선에 기여하였지만, 근본적으로 미국 등의 일부 공여체들의 대규모 지원은 정치적 부침에 취약하였다. 마지막으로 국제 민간단체는 북한 내 상주를 통한 북한과 국제사회 연결의 매개자 역할 및 자국 정부 및 국제기구들을 대상으로 하는 대북지원 옹호자 역할을 담당함으로써 대북지원의 효과를 크게 증대시켰다.

향후 대북지원에서는 정치적 부침에 따른 영향을 최소화하기 위한 방안들이 고민되어야 할 것이다. 이를 위해서는 상대적으로 정치적 영향에서 자유로운 민간단체를 활용할 필요가 있다. 한국의 대북지원 민간단체와 관련하여 남북협력기금의 민간단체 지원 비중을 확대해야 한다. 국내 민간단체뿐 아니라 국제 민간단체는 북한의 인도주의 사태 완화, 통일에 대한 국민 여론 환기, 북한 내부

〈표 3〉 행위주체별 대북지원 평가 및 한계

행위주체	지원 집중 분야	평가 및 한계
한국 정부	쌀 등 대규모 인도지원 비료 등 개발협력 물자지원	평가: 대규모 지원을 통한 북한 내 인도주의 상황 완화에 기여
		한계: 인도지원의 정치화(남북관계와 연계한 지원 결정으로 지원 시기 및 규모의 변동폭이 너무 큼) 및 당국 차원의 직접지원 방식을 선호
한국 민간단체	사회인프라 개발지원	평가: 남북 주민 간 접촉면 확대를 통한 민족공동체 의식의 확산 및 지속가능한 개발협력 사업 모델 수립
		한계: 남북관계의 변화와 상관없이 지속가능한 지원이 가능한 제도 기반 구축 미흡 및 대북지원의 효과를 시민 사회와 공감하려는 노력 부재
국제사회	취약계층에 대한 인도지원 사업	평가: 지속적으로 인도주의 지원 사업을 수행함으로써 북한 내 인도주의 상황 개선에 기여
		한계: 일부 공여체가 대규모 지원이 주를 이룸으로써 해당 국가와의 북한 간의 정치적 갈등에 취약
국제 민간단체	취약계층에 대한 인도지원 사업	평가: 북한 내 상주를 통한 북한과 국제사회 연결의 매개자 역할 및 자국 정부 및 국제기구들을 대상으로 하는 대북지원 옹호자 역할
		한계: 민간단체와 간의 연대 및 협력사업 발굴 노력 소홀

출처: 저자 작성

의 실상에 대한 정보 제공자로서의 역할 등 매우 유의미한 활동을 해온 주체이다. 그럼에도 불구하고 이들 민간단체에 대한 기금 지원 비중은 지난 20년간 4.9%에 그치고 있다.²⁸⁾ 따라서 한국의 민간단체를 통일과 그 기반 조성에 있어 협력적 파트너로 인식하고 남북협력기금의 민간단체 지원 비중을 확대할 필요가 있다. 특히 인도지원법 제정을 통해 안정적 대북 인도지원 제도가 마련될 경우, 정부 차원의 대규모 직접지원보다는 민간단체를 통한 대북지원을 활성화할 통해 남북 주민 간 접촉면 확대를 모색함으로써 민족공동체 기반 조성의 토대를 마련할 수 있을 것이다. 한편 한국 정부가 주도적으로 국제 민간단체의 활동을 활성화하기 위한 방안도 마련해야 할 것이다. 체계적으로 국제 민간단체의 대북지원 활동을 지원하면서, 한국 민간단체와의 파트너십 구축을 도모할 수 있는 정책이 수립되어야 할 것이다.

한편 새로운 민관협력 방식으로서 PPP(Public-Private Partnership)²⁹⁾ 방식의 대북지원 활성화가 필요하다. 최근 국제개발협력의 경향은 공여국의 세금으로만 이루어지는 재정 부담의 증가, 개발협력 사업의 효과성 제고를 위해 기업의 노하우와 기술, 투자의 필요성이 중요하다는 인식하에 기업의 참여를 바탕으로 하는 PPP 방식의 개발협력 사업이 활성화되고 있다. 대북지원의 효과성 제고 측면에서 한국을 포함한 국제사회 주요 공여국 정부, 민간단체, 기업이 함께 하는 컨소시엄 사업의 적극적인 개발이 검토되어야 할 것이다.

본 연구가 여러 행위자를 종합적으로 다루고 있는 측면에서 이론적, 정책적 연구에 기여하고 있다. 다만 향후 연구를 통해 원조행위자들 간의 이해관계를 구체적으로 분석할 필요가 있다. 이러한 후속연구는 원조행위자들의 이해관계의 조정을 통해 원조행위자들 간의 협업의 효율을 극대화할 수 있는 종합적인 거버넌스를 구축하는 데에 기여할 것이다.

28) 해당 비율은 <그림 1> 한국의 대북지원(1995~2016)의 전체 대북지원 규모에서 민간단체의 대북 지원이 차지하는 비중을 구한 값임.

29) PPP에서 'Private'은 광의의 의미로 '비정부섹터'를 의미하며 이 경우 학계, 민간단체, 재단, 기업을 포함하나 협의의 의미로는 '기업'만을 의미한다.

【참고문헌】

- 김대균. “인도적 차원의 대북 식량 원조에 대한 고찰.” 『평화학연구』 9권 3호 (한국평화연구학회, 2008).
- 김상기. “원조가 북한의 외교정책을 변화시키는가? 유엔총회 투표 자료를 이용한 실증분석.” 『21세기 정치학회보』 25권 4호 (21세기정치학회, 2015).
- 김석진. “대북지원 및 남북경협이 부문별 우선순위와 지원정책 방향.” 『KDI 북한경제리뷰』 14권 8호 (한국개발연구원, 2012).
- 김성한·문경연. “한반도 통일기반 조성을 위한 비정부기구의 역할: 대북지원 NGO와 북한 인권 NGO를 중심으로.” 『국제관계연구』 19권 1호 (일민국제관계연구원, 2014).
- 김지영. “국제사회의 대북 인도적 지원의 실제와 효과성.” 『한국동북아논총』 78권 (한국동북아학회, 2016).
- 대북협력민간단체협의회. 『대북지원 10년 백서』 (서울: 대북협력민간단체협의회, 2005).
- _____. 『대북지원 20년 백서』 (서울: 대북협력민간단체협의회, 2015).
- 문경연. “대북지원의 인간안보적 재해석.” 『북한연구학회보』 16권 2호 (북한연구학회, 2012).
- 민태은. “남남갈등과 인도적 대북지원.” 『의정연구』 22권 3호 (한국의정발전연구회, 2016).
- 박소혜·박지연. “스위스의 대북지원에 관한 연구.” 『아태연구』 24권 3호 (국제지역연구원, 2017).
- 박지연. “국제사회의 대북지원 분석, 1945~2014.” 『수은북한경제』 2015년 봄호 (한국수출입은행, 2015).
- 박지연·문경연. “한국정부의 대북지원 “통계”에 대한 비판적 고찰: OECD 공여국보고체계(CRS)와의 비교를 중심으로.” 『동서연구』 27권 1호 (동서문제연구원, 2015).
- 박지연·조동호. “경제제재와 경제지원의 효과 분석 및 대북정책에 대한 시사점.” 『한국개발연구』 35권 1호 (한국개발연구원, 2013).
- 손혁상. “국내외 NGO의 북한개발지원 논쟁과 동향 연구.” 손혁상 외. 『북한개발협력의 이해』 (서울: 도서출판 오름, 2017).
- 송정호. “통일정책 거버넌스와 시민사회의 역할: 대북개발지원에 관한 논의를 중심으로.” 『시민사회와 NGO』 8권 1호 (한양대학교, 2010).
- 안득기. “대북지원 NGO의 기능과 역할에 관한 연구.” 『북한연구학회보』 12권 2호 (북한연구학회, 2008).
- 조경숙. “북한의 영아 및 아동 사망률과 대북 인도적 지원.” 『보건사회연구』 36권 3호 (한국보건사회연구원, 2016).
- 최춘흠 외. 『UN기구의 지원체계와 대북 활동』 (서울: 통일연구원, 2008).

황지환. “국제사회의 대북지원과 북한개발협력.” 손혁상 외, 『북한개발협력의 이해』 (서울: 도서출판 오름, 2017).

〈인터넷 자료〉

OECD CRS. <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1#>

UN 통계. <https://unstats.un.org/unsd/snaama/resQuery.asp>

청와대 홈페이지. <http://www1.president.go.kr/articles/60>

통일부 홈페이지 통계자료. <http://unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics/>

[ABSTRACT]

20 Years of Aid to North Korea

Searching for a New Paradigm through Critical Review

Kyungyon Moon | Chonbuk National University

Jiyoun Park | Chonbuk National University

Young Hoon Song | Kangwon National University

The total foreign assistance to North Korea for the past 20 years counts for 8.3% of GDP of North Korea, which means assistance from the international community including South Korea was one of factors that affects North Korea's social and economic aspects. A critical review of 20 years of foreign assistance to North Korea is an essential work in searching for more efficient and effective assistance to and cooperation with North Korea for peaceful Korean peninsula. This study shows that there was serious fluctuation in bilateral assistance from donor governments and that NGOs's assistance was neither free from political environment between North Korea and the international community. This study suggests policy implications for the future assistance to North Korea as follows: de-politicizing of humanitarian assistance, building a favourable environment through the delivery of assistance to North Korea by NGOs and international organizations, reforming institution for the vitalization of NGO operations, and searching for innovative way of partnership between government and non-government actors.

Keyword: Aid to North Korea, Inter-Korean Cooperation Fund, International Organizations, NGO Council for North Korea Cooperation

투고일: 2018년 4월 29일, 심사일: 2018년 5월 15일, 게재확정일: 2018년 6월 5일