

한반도 통일기반 조성을 위한 대북지원 방향: 국가와 국제기구의 역할 비교 분석*

김성한·이수훈·황수환**

- | |
|--|
| I. 서론
II. 국가별 대북지원과 국제기구를 통한 지원
III. 한반도 통일역량 강화를 위한 대북지원 방향
IV. 결론 |
|--|

주제어: 국제기구, 비정부단체, 한반도 통일, 대북지원, 통일기반

| 국문초록 |

본 논문은 국가 중심적 대북지원에 대한 연구를 통해 국제기구의 역할을 재평가하고, 한반도 통일역량 강화를 위한 정책적 시사점을 도출하는 데 목적이 있다. 국제기구를 통한 대북지원 분석을 통해 과소평가된 국제기구들의 역할을 재평가하는 데 초점을 두었다. 한국, 미국, 독일, 유럽연합을 대상으로 국가별 대북지원과 국제기구를 통한 대북지원을 분석한 결과 개별 국가의 대북지원활동과 더불어 국제기구, 비정부기구 등 다양한 행위자의 관여와 활동이 중요하다는 점을 발견하였다. 본 연구를 통해 향후 한반도 통일과정에서 국제기구 역할을 활용해야 한다는 점을 확인하였고, 국제기구를 대북 정책에 활용하고 관여시켜야 한다는 논리적 근거를 찾을 수 있었다. 본 연구를 통해 과대평가된 국가의 역할과 과소평가된 국제기구의 역할에 대한 균형점을 발견하였다. 북한에서 활동 중인 국제기구가 북한 내 대민 접촉, 활동 기회, 활동 반경 등 대북 내부 역량에서는 국가행위자보다 더 뛰어난 점을 감안할 필요가 있다. 따라서 한반도 통일기반 조성 및 역량 강화를 위해 국제기구를 통한 대북 인도적 지원 강화, 인도적 대북지원의 탈정치화, 국제기구 활동의 제고 등이 요구된다. 본 연구는 향후 국제기구의 대북지원 역량을 평가하고 분석하는 데 기초연구자료로 사용될 수 있을 것이다.

✦ 『국제관계연구』 제23권 제1호 (2018년 여름호).

<http://dx.doi.org/10.18031/jip.2018.06.23.1.5>

* 본 논문은 2016년도 정부(교육부) 재원으로 한국연구재단의 지원(NRF-2016S1A3A2924968)을 받아 수행된 연구입니다.

** 제1저자: 김성한(고려대 국제대학원), 공동저자: 이수훈(고려대 일민국제관계연구원), 황수환(고려대 일민국제관계연구원).

I. 서론

본 논문은 국가 중심적 대북지원에 대한 연구의 한계를 극복하여 국제기구의 역할을 평가하고, 한반도 통일역량 강화를 위한 정책적 시사점을 도출하는 데 목적이 있다. 국제기구를 통한 대북지원이 어느 정도 비중을 차지하였는지에 대한 분석을 통해 과소평가된 국제기구들의 역할을 재평가하는 데 초점을 맞추고자 한다. 한반도를 둘러싼 동북아의 지정학적 조건을 보았을 때는 국제기구의 역할이 매우 중요하다. 국제기구가 대북 인도적 지원과 북한과의 경제협력에 관련하여 적극적이고 직접적인 역할을 수행한 측면을 무시할 수 없기 때문이다. 북한 역시 국제기구를 통해 고립된 자신의 위치를 벗어나려고 노력한 측면이 존재한다. 북한에서 활동 중인 국제기구가 북한 내 대민 접촉, 활동 기회, 활동 반경 등 대북 내부 역량에서는 국가행위자보다 더 뛰어난 현실을 감안할 필요가 있다. 따라서 세계식량계획(WFP), 세계보건기구(WHO), 유엔인구기금(UNFPA), 유엔아동기금(UNICEF) 등 현 시점에도 북한에 상주하고 있는 국제기구의 중요성과 역할을 평가할 필요가 있다. 이를 통해 향후 한반도 통일과정에서 국제기구 역할의 중요성을 파악하고, 국제기구를 대북 정책에 활용 혹은 관여(engagement)시켜야 한다는 논리적 근거를 찾고자 한다.

대북 인도적 지원 사업은 1995년 7월 말 북한지역에서 발생한 대규모 수해피해를 계기로 새로운 전환점을 맞이했다. 북한이 뉴욕주재 UN대표부를 통해 UN인도지원국(UNDHA)¹⁾ 등 국제사회에 본격적인 인도적 지원을 요청했기 때문이다. UN인도지원국은 UN 산하의 세계식량계획, 식량농업기구(FAO), 세계보건기구, 유엔인구기금, 유엔개발계획(UNDP), 유엔아동기금을 통해 북한의 식량난 정도와 배급 상황에 대한 공동현지조사를 실시하여 1995년 9월 12일 UN기구 간 ‘공동지원호소(Consolidates Appeal)’를 발표하고 대북 구호원조에 대한 국제사회의 지원을 촉구했다.²⁾ 그 결과 대규모 지원이 행해졌고, 이러한

1) UN인도지원국(UNDHA: UN Department of Humanitarian Affairs)은 현재 UN인도지원조정국(UNOCHA: UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs)으로 개편하였다. UN인도지원국의 평양사무소는 1997년 개설되었다.

2) 이종운, “북한에 대한 국제기구의 경제지원 현황과 향후 과제,” 『KIEP 세계경제』 제6권 6호(서울: 대외경제정책연구원, 2003), p. 72.

국제기구의 대북 인도적 지원은 당시 ‘고난의 행군’으로 불리는 북한지역의 식량난, 경제난을 극복하는 데 상당한 기여를 했다. 그 이후에도 많은 국제기구와 비정부기구(Non-Governmental Organizations)들이 북한에서 활동을 해왔다. 북한 정권이 핵개발에 몰두함으로써 자원배분의 극심한 왜곡이 오랜 기간 지속되었고, 그로 인한 대북제재가 가중되면서 북한 주민들의 고통을 완화해주기 위한 노력이 비정부 차원에서 이루어진 것이다. 그러나 북한 정부는 이런저런 이유로 대부분의 국제기구와 NGO들의 활동을 금지시켰고, 그로 인해 대부분의 기구들이 북한을 떠났다.³⁾ 2018년 상반기 현재까지 북한에 상주사무소를 설치한 국제기구는 세계식량계획, 세계보건기구, 유엔개발계획, 유엔인구기금, 유엔아동기금으로서 북핵 문제에 따른 각종 대북 제재 국면에서도 여전히 활동을 지속하고 있다.

대북 인도적 지원 사업은 정부 차원에서 직접 지원하는 방식과 함께 국제기구, 민간 NGO단체 등을 통해 간접 지원하는 방식으로 구분된다. 1995년 북한이 인도적 지원을 국제사회에 호소한 이후 2015년까지 국제사회의 대북지원은 총 24억 2,455만 달러였다.⁴⁾ 국제사회의 최대 지원은 2002년 약 2억 8,720만 달러이며, 최소지원은 1996년 555만 달러이다. 이 중 국제기구를 통한 대북지원 사업은 유엔아동기금의 영유아 예방접종 및 필수약품 지원, 세계식량계획의 영유아, 산모 대상 영양식 지원 등이 대표적이다. 또한 1995년 이후 특정 국가가 북한에 직접 지원한 양자 간 지원은 전체 지원액의 약 65%를 차지하며,

3) ‘국경없는 의사회(MSF)’가 1997년 평양에 상주사무소를 설치한 이래 여러 NGO단체가 북한에 상주사무소를 설치했다. 하지만 북한의 간섭과 활동상의 제약으로 1998년 ‘국경없는 의사회(MSF)’와 ‘세계의 의사들(MDM)’이 철수했고, 1999년에는 ‘옥스팜(Oxfam),’ 2000년에는 ‘기아퇴치행동(ACF)’이 2002년 ‘캐드(CAD)’와 ‘캡 아나무르(CAP Anamur)’가 철수했다. 현재는 유럽연합으로부터 자금지원을 받는 ‘컨선월드와이드(Concern Worldwide),’ ‘저먼에그로액션(GAA),’ ‘핸디캡 인터내셔널(Handicap International),’ ‘세이브더칠드런(Save the Children),’ ‘프로미에 워르즈스(PU),’ ‘트리앙글 제네라시옹 위마니떼(TGF)’ 등이 유럽연합 프로그램지원단(EUPS: European Union Programme Support Unit)의 이름으로 상주하여 활동하고 있다. 북한에 상주하고 있는 정부간 기구들로는 스위스개발협력기구(SDC: Swiss Agency for Development and Cooperation), 유럽연합식량안보단(EU Food Security Unit), 유럽연합 인도지원국(EU/ECHO), 이탈리아 외무부개발협력사무소(The Development Cooperation Office of the Italian Ministry of Foreign Affairs)가 활동했는데 이 중 유럽연합식량안보단은 북한에서 철수했다.

4) 박지연, “북한개발협력의 역사와 현황,” 손혁상 외, 『북한개발협력의 이해: 이론과 실제』 (서울: 도서출판 오름, 2017), p. 80.

국제기구를 통한 지원은 전체의 약 35%를 차지한다. 양자 간 지원의 규모는 증감의 변동이 심한 반면, 국제기구를 통한 대북지원은 대략 연간 5,000만 달러 정도의 수준으로 유지된 것으로 보인다.⁵⁾ 국제기구를 통한 대북지원이 35%를 상회한다는 것은 대북지원에 있어서 국제기구가 상당한 역할을 한다는 것을 뜻한다. 북한 정권과 주민을 분리해 접근한다는 관점에서 볼 때 특정 국가가 북한에 대해 직접 지원하는 것보다 국제기구를 통해 북한주민을 지원하는 것이 인도적 고려와 정치적 명분을 함께 충족시킬 수 있기 때문일 것이다.

한국 정부의 관점에서 볼 때 한반도 통일기반 조성을 위해서는 국제사회의 통일지지 및 지원 확보가 필요하다. 특히 한반도 문제에 직간접적으로 영향력을 행사하는 미국, 중국, 일본, 러시아 등 주변 4국의 지지를 확보하는 것이 가장 중요하다. 그러나 지금까지 북한에서 활동을 이어가고 있는 국제기구와 NGO들의 역할을 평가해 볼 때 이들을 배제한 채 주변국 외교에만 집중하는 것은 한반도 통일역량을 강화하기 위한 또 하나의 중요한 축을 간과하는 것이다. 이들 국제기구와 NGO들의 역량을 활용하여 북한의 변화를 잘 파악하고, 북한 주민의 고통을 완화해주고, 통일과정 속에서 올바른 판단을 내리는 데 필요한 영감을 얻을 수 있을 것이다. 따라서 국제기구와 NGO들이 관여되어 있는 대북지원에 관한 연구가 필요하다. 대북지원에 관련한 선행연구를 보면 단순 대북지원 현황 및 개별국가 위주의 지원에 대한 분석이 대부분이다. 단순 대북지원 연구는 조한범(2005),⁶⁾ 이금순(2000),⁷⁾ 이종무(2012)⁸⁾ 등이며, 이들 연구는 대북지원의 성과와 한계 그리고 개선방안에 대한 정책적 방안을 제시하고 있다. 박지연(2015),⁹⁾ 연하청(1986)¹⁰⁾의 연구를 보면 개별국가별로 통시적으로 대북지원에 대한 현황을 분석하였다. 국가행위자 이외 대북지원에서 NGO 역할의 중요

5) 박지연(2017), p. 81.

6) 조한범, “대북지원 10년의 성과와 과제: 대북개발지원을 위한 제언,” 『통일정책연구』 제14집 2호 (통일연구원, 2005).

7) 이금순, “대북 인도적 지원 개선방안: 개발구호를 중심으로,” 『통일연구원 연구총서』 00-32 (통일연구원, 2000).

8) 이종무, “대북지원의 전개과정 및 주요 지형의 변화: 대북지원 규모·북한 수원기구·대북지원 담론,” 『KDI 북한경제리뷰』 2012년 2월호 (한국개발연구원, 2012).

9) 박지연, “국제사회의 대북지원 분석: 1945-2014,” 『수은북한경제』 2015년 봄호 (한국수출입은행, 2015).

10) 연하청, 『북한의 경제정책과 운용』 (서울: 한국개발연구원, 1986).

성을 분석한 연구들이 다수 존재한다. 대표적으로 조한범·박순성(2000),¹¹⁾ 이용선(2001),¹²⁾ 김형석 외(2003),¹³⁾ 이금순(2004),¹⁴⁾ 최대석(2004),¹⁵⁾ 강동완(2010),¹⁶⁾ 송정호(2010),¹⁷⁾ 이우영(2011),¹⁸⁾ 김성한·문경연(2014)¹⁹⁾의 연구가 있다.

그리고 개별국가, NGO의 대북지원 연구에 비해 국제기구의 역할에 대한 분석이 부족하다. 배성인(2004)²⁰⁾의 연구를 보면 국제기구와 NGO의 대북지원에 대한 현황을 분석하면서 인도주의적 원칙에 따라 대북 인도적 지원은 지속적으로 이뤄져야 한다고 주장하지만, 단순 수치 및 평가에 집중하여 개별국가가 국제기구를 통해 어떻게 지원하는지 그리고 그에 대한 비교평가가 무엇인지 등에 대한 심층적인 연구를 하지 못한 한계가 있다. 세계식량계획, 유엔개발계획, 세계식량계획, 식량농업기구, 유엔아동기금 등 UN기구들의 대북지원 과정과 분야별 현황 및 평가 분석, 개별 국제기구의 활동에 초점을 맞춰 분석한 최춘흠 외(2008)²¹⁾의 연구가 있지만, 국제기구의 지원 과정과 활동을 분석할 뿐 국제기구가 대북지원에 어떠한 역할과 비중을 차지하는지에 대한 분석이 결여된 한계가 있다.

-
- 11) 조한범·박순성, “비정부기구(NGOs)를 통한 남북교류협력 증진방안,” 『통일연구원 협동연구총서』 (통일연구원, 2000).
 - 12) 이용선, “민간단체의 대북교류협력: 현황과 실천과제,” 전남대학교 세계한상문화연구원 국제학술회의 제1주제 발표 (2001).
 - 13) 김형석 외, “NGO의 대북 지원 현황과 발전 방안,” 『통일부 용역과제 보고서』 (2003).
 - 14) 이금순, “대북지원 민간단체의 남북교류협력연구,” 『통일연구원 연구총서』 04-18 (통일연구원, 2004).
 - 15) 최대석, “인도적 대북지원에 있어서 국내 NGO들의 역할과 과제,” 『통일연구원 학술회의 총서』 (통일연구원, 2004).
 - 16) 강동완, “북민협의 네트워크 구조 및 동향: 한국정부와의 관계 및 조직내부 분석,” 『정치정보연구』 13집 1호 (한국정치정보학회, 2010).
 - 17) 송정호, “통일정책 거버넌스와 시민사회의 역할: 대북개발지원에 관한 논의를 중심으로,” 『시민사회와 NGO』 8권 1호 (한양대학교 제3섹터연구소, 2010).
 - 18) 이우영, “민간단체의 대북지원 쟁점 및 개선방안,” 『KDI 북한경제리뷰』 13권 2호 (한국개발연구원, 2011).
 - 19) 김성한·문경연, “한반도 통일기반 조성을 위한 비정부기구(NGO)의 역할: 대북 지원 NGO와 북한 인권 NGO를 중심으로,” 『국제관계연구』 19권 1호 (일민국제관계연구원, 2014).
 - 20) 배성인, “국제사회의 대북 인도적 지원,” 『국제정치논총』 44집 1호 (한국국제정치학회, 2004).
 - 21) 최춘흠 외, 『UN기구의 지원체계와 대북 활동』 (서울: 통일연구원, 2008).

대북지원 관련 기존연구는 주로 국제사회의 대북지원 공여자(donor)에 대해 미국, 일본, 한국 등 국가위주의 분석이 대부분이다. 대북지원 과정에서도 개별 국가가 직접 대북지원하는 경우뿐만 아니라 국제기구를 통해 지원한 사례가 존재함에도 국제기구에 대한 역할을 평가하거나 분석한 연구는 미미한 실정이다. 즉 국제기구를 통해 얼마만큼 지원되는지, 국제기구는 그 과정에서 어떠한 역할을 하는지 분석하는 선행연구가 부족한 실정이다. 이러한 한계를 극복하기 위해서는 국제기구들이 대북지원에 얼마나 효과적인 역할을 담당해왔는지에 대한 분석과 평가가 필요하다. 무엇보다 국가별 대북지원 데이터 속에 국제기구의 실질적 역할이 숨겨진 점에 대한 분석이 필요하다.

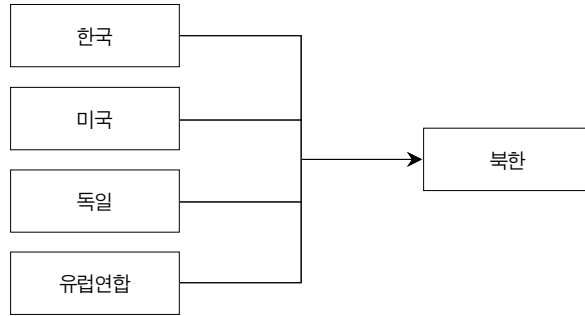
본 논문의 II절에서는 한국, 미국, 독일, 유럽연합의 국가별 대북지원과 그 중 국제기구를 통한 대북지원이 어느 정도의 비중을 차지하였는지에 대해 살펴 보도록 하겠다. 국가별 대북지원, 국가별 국제기구를 통한 대북지원의 내역 및 추이를 살펴보도록 한다. 연구대상으로 선정된 국가들은 1995년부터 현재까지 대북지원 총량의 순서에서 상위권에 차지한 국가를 선정하였다. 그리고 III절에서는 한반도 평화통일 역량강화를 위한 국제기구의 역할을 재평가한 뒤 한국의 통일역량강화를 위한 방향을 모색하도록 하겠다. IV절에서는 연구결과를 요약 하면서 한계 및 시사점을 밝히도록 하겠다.

II. 국가별 대북지원과 국제기구를 통한 지원

1. 국가별 대북지원

국가별 대북지원의 조사대상은 한국, 미국, 독일과 유럽연합을 선정하였다. 한국의 경우 1995년부터 꾸준히 다양한 방법과 수단을 통해 대북지원을 진행하고 있다. 대북지원이 국내정치에서 매우 민감한 사안임에도 불구하고 한반도 통일의 이해당사국으로서 한국은 정부의 직접지원뿐만 아니라 국제기구, NGO를 통한 간접지원을 진행하고 있다.

〈그림 1〉 국가별 대북지원 도식화



〈표 1〉 국가별(국제기구별) 대북지원(1995~2016)

USD (Millions)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
미국	.	.	.	.	176,167	7,999	0,250	163,541	42,901	56,099	8,202	1,215	48,883	140,843	12,586	4,959	2,341	2,690	1,212	2,063	2,004	2,143	676,098
유럽연합	0,180	.	41,710	54,644	37,782	43,431	23,539	68,403	30,076	28,044	25,557	13,556	13,689	14,528	12,533	14,570	13,904		17,262		0,085	0,002	453,445
독일	0,078	.	4,343	1,082	2,901	1,818	30,088	30,464	6,548	7,361	4,425	2,516	6,247	6,639	1,810	3,050	2,661	2,828	2,420	3,573	2,971	3,991	127,814
스웨덴	.	.	3,209	4,766	4,551	3,246	2,943	3,700	4,051	5,540	6,129	5,923	3,341	1,088	6,878		9,303	5,007	5,300	4,684	1,634	0,042	81,335
유엔 아동 기금	.	.	.	.	.	1,572	1,064	2,049	3,071	1,052	2,675	1,702	5,069	3,062	5,510	2,668	3,861	1,504	1,978	3,182	3,481	2,563	46,063
프랑스	.	.	.	0,509	0,023	0,085	0,178	0,252	0,321	0,308	0,321	0,590	0,323	1,240	0,274	0,696	1,488	1,276	1,864	14,869	1,325	0,886	26,828
영국	.	0,510	0,940	.	2,158	0,578	1,886	1,200	0,653	1,882			1,166	0,272	0,049	0,408	0,606	1,198	2,047	0,826	1,166	0,291	17,586
유엔 인구 기금	.	.	.	.	.	.	0,722	1,053	0,886	0,712	0,942	1,012	1,233	1,274	1,161	1,145	0,857	1,196	0,643	1,463			14,299
세계 보건 기구	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	2,486	1,381	2,988	1,849	1,845	3,703		14,252
한국	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	0,000
세계 식량 계획	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	0,000

출처: OECD CRS (공여국 보고체계) 1995 ~ 2016

미국은 대북지원이 시작된 1996년부터 2008년까지 세계식량계획을 통해 진행된 대북지원 식량지원 사업의 가장 큰 공여국이었다.²²⁾ 최근 북한이 핵실험

22) CRS Report for Congress, “US Assistance to North Korea (2008),” <https://fas.org/sgp/crs/row/RS21834.pdf> (검색일: 2018년 3월 10일).

과 미사일 발사 실험 등으로 인해 국제사회의 제재와 압박이 이뤄지는 상황 속에서 미국은 한반도 상황에 있어 중요한 이해당사국으로 활동하고 있는 것은 분명한 사실이다.

대북지원 규모 면에서 미국에 이어 가장 많은 대북지원을 진행하고 있는 국가는 독일과 유럽연합이다.²³⁾ 본 연구에서는 경제협력개발기구(OECD)의 공여국 보고체계(Creditor Reporting System)의 통계를 정리하여 그중 대북지원 규모가 상대적으로 많은 미국, 유럽연합, 독일을 조사대상으로 선정하였다. 공여국 보고체계 통계에 기록되어 있지 않은 한국의 자료는 통일부의 통계를 인용하여 분석한다(<표 1>).

1) 한국

1995년 2억 3,200만 달러 규모의 대북지원을 시작으로 2015년까지 한국 정부는 대북지원을 진행하였다(<표 2>). 통일부의 자료에 따르면 대북지원의 규모가 가장 큰 해는 1995년 쌀 15만 톤이 지원된 때이다. 그다음으로 가장 많은 지원이 이뤄진 해는 2006년과 2007년이다. 2006~2007년 동안의 대북지원 규모를 살펴보면 약 4억 4천만 달러로, 이 중 비료 65만 톤이 가장 큰 비중을 차지했다. 대북지원의 규모를 연도별 추이로 살펴봤을 때, 대북지원의 시작점인 1995년을 제외하고 2006년까지 오름세를 보였다. 2007년 역시 2006년과 비슷한 수준의 대북지원이 이뤄졌다(<그림 2>).

그러나 2008년을 시작으로 2015년까지 대북지원의 규모는 하향세를 보였다. 특히 2007년에는 2억 9백만 달러 정도의 규모를 보였던 대북지원이 2008년에 들어 3,996만 달러로 약 1/5 정도의 규모로 급감했다. 이러한 한국 정부 대북지원 변화의 배경에는 다양한 분석이 있다. 일견 보수 정부의 등장이 원인이라고 볼 수 있으나, 2008년 이명박 대통령이 대선후보 시절부터 대북지원에 관한 의사를 밝힌 인터뷰를 보면 이명박 대통령이 임기 중 대북지원을 인위적으로 끊었다는 해석은 한계가 있다.²⁴⁾

특히 2008년 통일부가 발표한 2009년 대북 인도적 사업의 예산을 보면 이명

23) 개별국가는 아니지만 국가연합으로서 유럽연합은 대북지원의 상당량을 진행하고 있기에 분석 대상으로서의 대표성이 있다고 판단하여 연구대상으로 선정하였다.

24) 『연합뉴스』, “靑, ‘여건되면 언제라도 대북 인도적 지원,’” 2008년 5월 15일.

〈표 2〉 한국 정부의 대북지원 금액과 추이(1995~2015), 분야별 비중

(단위: 만 달러)

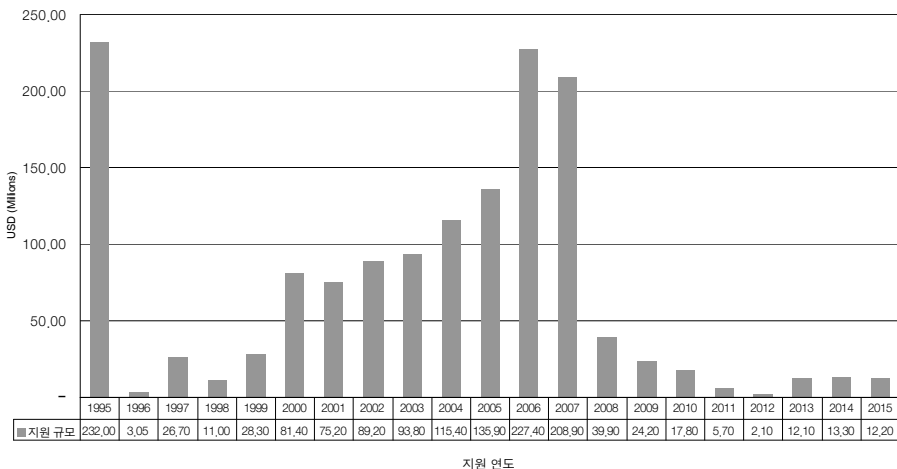
연도	지원 규모	내역
1995	23,200	국내산 쌀 15만 톤 직접지원(1\$당 800원 적용)
1996	305	WFP 혼합곡물 3,409톤(200만 달러/16억 원), UNICEF 분유 203톤(100만 달러/8억 원), WMO 기상자재(5만 달러/0.4억 원)(1\$: 790원 적용)
1997	2,667	WFP 혼합곡물 9,852톤(600만 달러/54억 원), UNICEF ORS공장비용(34만 달러/3억 원) 외
1998	1,100	WFP 옥수수 3만 톤, 밀가루 1만 톤(1,100만 달러/154억 원)(1\$: 1,400원 적용)
1999	2,825	비료 11.5만 톤 직접지원(1\$: 1,200원 적용)
2000	8,139	비료 30만 톤 직접지원(7,863만 달러/944억 원)(1\$: 1,200원 적용), 민간에 대한 정부기금 지원(276만 달러/34억 원)
2001	7,522	내의 150만 벌 직접지원(353만 달러/46억 원), 비료 20만 톤 직접지원(4,921만 달러/638억 원) 외
2002	8,915	WFP를 통해 옥수수 10만 톤 지원(1,739만 달러/235억 원), WHO를 통한 말라리아 치료제 지원(59만 달러/8억 원) 외
2003	9,377	WHO를 통한 말라리아 치료제 지원(66만 달러/8억 원), UNICEF 취약계층 지원(50만 달러/6억 원) 외
2004	11,541	용천재해 복구 지원: 의약품, 구호세트(74만 달러/9억 원), WHO 말라리아 치료제(67만 달러/7억 원), 용천재해(20만 달러/3억 원) 외
2005	13,588	WHO를 통한 말라리아 방제 지원(81만 달러/9억 원), 조류인플루엔자 방역 지원(123만 달러/12억 원) 외
2006	22,740	비료 35만 톤(12,002만 달러/1,200억 원), WHO 영유아(1,067만 달러/106억 원), 말라리아방제 지원(100만 달러/10억 원) 외
2007	20,893	비료 30만 톤(10,116만 달러/961억 원), 성홍열(42만 달러/4억 원), 구제역방제(274만 달러/26억 원), 산림병충해방제(189만 달러/18억 원) 외
2008	3,996	WHO 영유아(1,027만 달러/138억 원), 말라리아방제 지원(120만 달러/10억 원), UNICEF 영유아 지원(408만 달러/47억 원) 외
2009	2,420	IVI 보건의료 지원(30만 달러/4.5억 원), WHO 말라리아방제 지원(97만 달러/13억 원) 외
2010	1,780	신종플루 치료제 및 손소독제 지원(967만 달러/112억 원), 신의주 수해지원(634만 달러/72억 원) 외
2011	565	UNICEF 영유아 지원사업 지원(565만 달러/65.4억 원)
2012	210	IVI 백신지원(124만 달러/13.8억 원)및 의료교육 지원(86만 달러/9.6억 원)
2013	1,209	UNICEF 영유아지원사업(보건·영양) 지원(604만 달러/67.4억 원), WHO 영유아 지원사업(의약품 및 의료기기 등) 지원(605만 달러/65.1억 원)
2014	1,330	WHO 영유아지원(630.6만 달러/67억 원), WFP 모자보건사업(700만 달러/74억 원)
2015	1,220	UNICEF 모자보건사업((400만 달러/45억 원), WFP 모자보건사업(210만 달러/23억 원) 외
합계	145,551	

출처: 통일부

박 정권이 대북지원 예산금액을 낮췄다고 보기는 힘들다. 2008년 발표한 정부의 대북지원 예산은 총 1조 330억 원에 달했다.²⁵⁾ 이는 쌀, 비료 지원은 물론 국제기구와 민간단체를 통한 지원을 총 망라한 금액이다. 특히 북한 식량난이 심했던 시기였기에 한국 정부는 대규모 대북지원을 기획하고 있었다. 이명박 정부는 2008년 5월과 6월 두 차례 옥수수 5만 톤을 제공하겠다는 의사를 북측에 전달하였으나 북한이 수용의사를 밝히지 않았고, 결국 대북지원이 이뤄지지 못했던 점에 미뤄볼 때 이명박 정부를 길들이기 위한 북한의 대남전략의 결과로 인해 대북지원이 급감했다고 봐야 할 것이다.

그동안 한국 정부의 대북지원은 크게 직접지원, 국제기구를 통한 지원 그리고 민간단체를 통한 지원으로 나뉘볼 수 있다. 직접지원의 예로는 쌀 지원, 비료 지원, 재해 복구 지원 등이 있다. 홍수와 가뭄과 같은 자연재해로 인해 북한이 어려움을 겪을 때 한국 정부는 가장 신속한 직접 지원을 통해 대북 인도적 지원을 이어왔다. 국제기구를 통한 지원은 주로 세계식량계획, 세계보건기구, 유엔 아동기금, 유엔인구기금과 같은 기구를 통해 이뤄졌다. 식량과 보건을 위한 인도적 지원이 주를 이룬 만큼 세계식량계획과 세계보건기구를 통한 지원이 가장

〈그림 2〉 한국 정부의 대북지원 금액과 추이(1995~2015), 분야별 비중



출처: 통일부

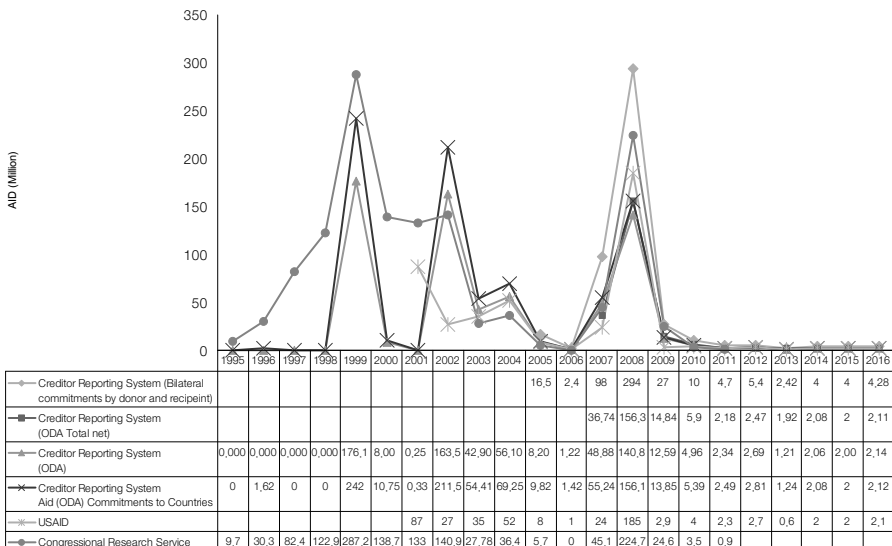
25) 『연합뉴스』, “조준형, “내년 대북 쌀, 비료 예산 9천400억 책정”, 2008년 7월 9일.

많이 이뤄졌다고 할 수 있다.

2) 미국

미국은 한국 다음으로 가장 많은 대북원조를 한 국가이다. 미국은 WFP를 통해 대북지원을 가장 많이 진행하였다. 미국의 대북 식량원조의 90% 이상이 WFP를 통해 가는 것을 감안하면 미국은 직접지원이 아닌 국제기구 또는 민간 단체를 통한 대북지원을 실시했음을 있음을 알 수 있다.²⁶⁾ 미국의 대북지원은 2009년부터 급감하여 2016년까지 매우 저조한 실적을 나타냈다. 이러한 배경에는 식량원조가 북한 내 필요한 사람들에게 배급되었는지의 대한 의구심과 지속적인 북한 미사일실험 등에 대한 불만이 반영된 것으로 보인다.²⁷⁾ 2009년 오바마 정권이 들어서면서 북미관계가 호전될 것이라는 예측이 있었지만 결과적으

〈그림 3〉 미국의 대북지원(1995~2016):
OECD CRS, USAID, Congressional Research Service



출처: OECD CRS, USAID, Congressional Research Service

26) OECD CRS Report for Congress, “US assistance to North Korea (2008).”

27) Josh Rugin, “So much for U.S. food assistance to North Korea,” *Foreign Policy*, Mar. 28 (2012).

로 북한의 도발이 지속되면서 대북지원은 매우 저조한 수준을 유지하였다.

미국은 국무부, 농림부, 국제개발처(USAID)와 같이 다양한 기관을 통해 대북 지원을 위한 개별 기금을 조성한다. 즉 다수의 창구를 통해 북한으로 지원되는 미국의 대북지원을 한 가지 자료만으로 분석하는 것은 부정확할 가능성이 크다. 특히 의회 조사국이 발행한 보고서의 일부 통계가 상이한 점이 발견되었다.²⁸⁾ 따라서 미국의 대북지원에 대한 분석을 위해 다양한 기관의 자료를 수집하였고 이를 바탕으로 통계를 작성하였다. 미국 국제개발처(USAID)와 의회 조사국(CRS)과 같은 미국 내 기관들과 공여국 보고 체계를 통한 자료를 총 망라하여 미국의 대북지원 흐름에 대해 살펴보았다.

조사가 가능한 범위에서 상기 언급된 자료의 부정확성을 최소화시키기 위해 공여국 보고체계의 통계는 ‘공여국과 수원국 간 양자원조 약속(Bilateral Commitments by Donor and Recipient)’, ‘공적개발원조 총액(ODA Total net)’, ‘공적개발원조 약속(ODA Commitments to Countries)’을 통해 살펴보았다. 이러한 통계를 종합하여 보면 자료에 따라 금액이 상이하나 전체적인 추이는 파악할 수 있다. <그림 3>과 <그림 4>을 보면 우선 1999년, 2002년, 2008년에 미국의 대북원조가 다른 연도에 비해 훨씬 더 많았다는 것을 알 수 있다. 해당 시기에 대북지원이 증가했던 것은 1994년 북미 제네바 합의부터 2002년 제2차 북핵위기 발생 전까지 북미관계 순항, 2007년 2·13 합의에 따른 북핵 문제 호전 등에 기인한 것으로 보인다.²⁹⁾

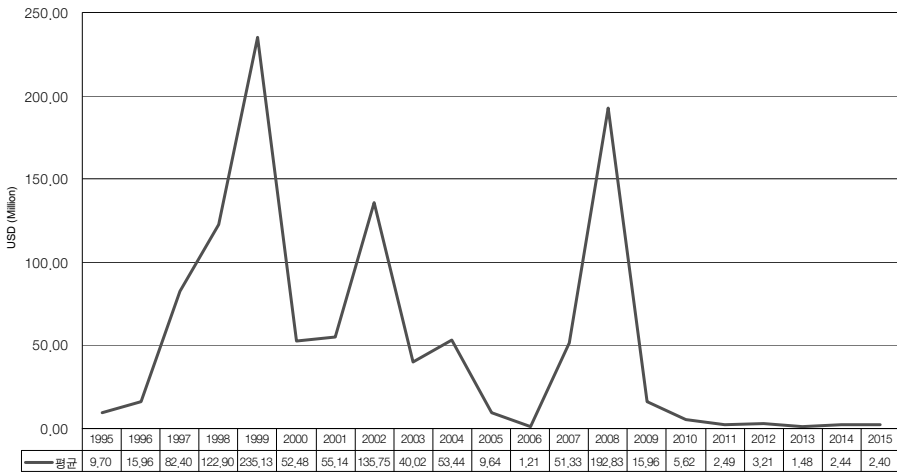
1990년대 북한의 심각한 경제난 속에서 미국은 북한과 진행한 몇 차례의 대화를 통해 1999년 금강리 핵시설을 사찰할 수 있는 동의를 얻었다. 북한은 영변 이외 처음으로 다른 곳을 개방했다.³⁰⁾ 이에 대한 대가로 3억 달러를 요구한 북한에게 미 국무부는 핵협상과는 별개로 인도적 차원에서 식량 원조를 이어나가기로 했다. 특히 2001년 집권한 부시 행정부는 대북지원과 관련하여 인도주

28) 2008년 자료와 2015년 자료의 통계 차이가 있다.

29) Mark Manyin, “Foreign Assistance to North Korea,” *CRS Report for Congress* (2005); Mark Manyin and Mary Niktin, “Foreign Assistance to North Korea,” *CRS Report for Congress* (2009); 박지연, “북한개발협력의 역사와 현황,” 손혁상 외, 『북한개발협력의 이해: 이론과 실제』 (서울: 도서출판 오름, 2017), p. 84.

30) David E. Sanger, “N. Korea Consents to U.S. Inspection of a Suspect Site,” *New York Times*, Mar. 17 (1999).

〈그림 4〉 미국의 대북지원(1995~2016): 평균치³¹⁾



출처: OECD CRS, USAID, Congressional Research Service

의적 지원과 전략적 가치를 분리해서 생각해야 한다고 발표했다. 그리고 2002년부터 미국의 대북 식량원조 수준을 3가지 기준에 입각하여 정했다.

첫 번째는 북한의 필요, 두 번째는 미국에 요구하는 식량지원, 세 번째는 북한 내 주민들에 대한 모니터링이다.³²⁾ 식량이 주민들에게 제대로 전달되는지를 감시하는 엄격한 기준이 적용되기 시작한 것이다. 2008년에 들어 다시 원조가 많아진 이유는 미국이 원조를 다시 진행하기로 결정한 데서 찾을 수 있다. 특히 2005년 9·19 공동합의, 2007년 2·13 합의 등 6자회담에서 도출된 합의를 이행하기 위해 미국은 2008년 역사적으로 가장 많은 대북원조를 실행에 옮겼다.³³⁾

상대적으로 대북원조가 거의 없었던 2001년은 9.11 테러가 발생했던 이유로 해석할 수 있다. 나아가 대북지원이 거의 바닥을 쳤던 2006년도에는 이른바 ‘공여국 피로(donor fatigue)’가 가중되어 세계식량계획을 비롯해 미국과 다른 공여

31) 미국의 대북지원에 대한 정확한 통계가 존재하지 않아 5가지 통계자료(OECD CRS, USAID, Congressional Research Service)의 평균치로 지원액을 추정하여 사용하도록 함. 통계의 한계에 대한 부분에 대해서 본 연구자는 인정함.

32) Mark Manyin, “U.S. Assistance to North Korea,” *CRS Report for Congress* (2008), p. 4.

33) Jiyoung Kim, “The Politics of Foreign Aid in North Korea,” *The Korean Journal for International Studies*, Vol. 12, No. 2 (December 2014).

국의 대북원조가 저조했던 것으로 보인다.³⁴⁾ 2009년 북한은 미국의 식량 원조를 받지 않겠다고 공식 선언했다. 북한이 탄도미사일 시험 발사로 인해 한국, 미국, 일본과의 관계가 악화된 상황에서 북한은 미국의 식량 원조를 거부했고,³⁵⁾ 그 이후 연이은 핵과 미사일실험으로 인해 2016년까지 미국의 식량원조는 거의 행해지지 않았다.

3) 독일

독일은 대북지원을 가장 많이 하는 유럽국가 중 하나이다. 최근 북미 간의 긴장을 해소하기 위해 독일은 자체적으로 북한과의 대화를 위해 노력하고 있다. 특히 “대륙간탄도미사일 ‘화성-15’형을 발사하자 니키 헤일리(Nikki Haley) 주 유엔 미국대표부 대사는 모든 유엔 회원국들이 북한과의 외교를 단절해야 한다”³⁶⁾고 했으나 독일은 크게 개의치 않았다. 이러한 독일의 입장은 독일이 한반도 통일과 북한의 비핵화에 있어 스스로의 역할을 도모한다는 의미로 해석할 수 있다.

동독은 냉전 중 북한과의 외교관계를 이어왔지만 냉전이 종료되고 독일이 통일된 이후에는 외교관계가 단절되었다. 그러나 독일과 북한은 2001년도에 다시 외교관계를 맺고 평양에 독일대사관을 그리고 베를린에 북한대사관을 재개관하였다. 따라서 <그림 5>와 같이 2001년을 시점으로 2002년까지 독일은 3천만 달러의 수준의 가장 많은 양의 대북지원을 진행했다. 그러나 2002년 2차 북핵위기 발생 이후 급감했고, 2006년 북한이 독일의 인도적 지원을 공식적으로 차단하면서 이후 독일의 대북지원은 유럽연합을 통해 개발과 긴급구호에 국한되어 매우 저조한 추세를 이어가고 있다.³⁷⁾

북한의 미사일과 핵개발에 대한 국제사회의 비난과 UN의 대북제재가 이어지며 양자 간 직접적인 식량지원은 중단됐으나, 독일 정부는 국제기구와 NGO를

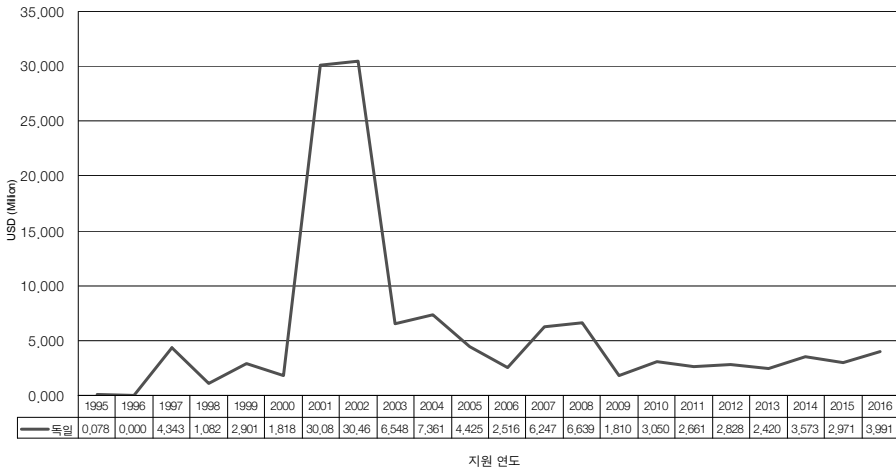
34) Mark Manyin, *Foreign Assistance to North Korea* (OECD CRS Report for Congress, 2012), p. 16.

35) Tania Branigan, “North Korea turns down US food aid,” *The Guardian*, Mar. 18 (2009).

36) 『연합뉴스』, “김정은, “독일 “전쟁 막는다” 북한과 대화채널 복원 노력,” 2017년 12월 4일.

37) Federal Foreign Office, Germany, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/laenderinformationen/koreademokratischevolksrepublik-node/koreademocraticpeoplesrepublicof/229514> (검색일: 2018년 3월 28일).

〈그림 5〉 독일의 대북지원(1995~2016)



출처: OECD CRS(공여국 보고체계) - 독일, 1995~2016

통해 대북지원을 하고 있다. 2008년 독일 정부는 NGO단체인 ‘저먼 에그로 액션(German Agro Action)’을 통해 3백만 달러의 대북지원을 진행하기도 했다.

4) 유럽연합

대북지원의 규모 면에서 유럽연합은 한국과 미국 다음이다. 유럽연합은 1995년 18만 달러의 인도적 대북지원을 시작으로 2015년까지 총 4억 5,344만 달러를 지원했다.³⁸⁾ 유럽연합은 주로 농업분야 즉 식량지원을 중심으로 대북지원을 진행하였다.³⁹⁾ 2002년을 기점으로 대북지원이 줄어든 이유는 북한의 식량난 완화⁴⁰⁾와 더불어 EU 역시 유엔 안보리 결의⁴¹⁾에 의한 대북제재를 따르고 있어

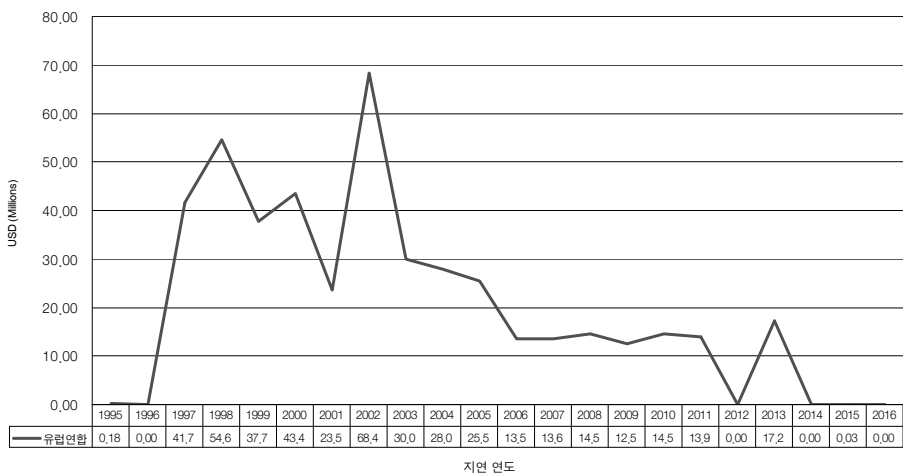
38) 박지연, “북한개발협력의 역사와 현황,” 손혁상 외, 『북한개발협력의 이해: 이론과 실제』 (서울: 도서출판 오름), p. 86.

39) Delegation of the European Union to the Republic of Korea, https://eeas.europa.eu/delegations/south-korea/4186/dprk-and-eu_en#Political+relations (검색일: 2018년 3월 30일).

40) 박지연 (2007), p. 86.

41) UN Security Council resolutions 1718 (2006), 1874 (2009), 2087 (2013), 2094 (2013), 2270 (2016), 2321 (2016), 2356 (2017), 2371 (2017) and 2375 (2017), <https://eeas.europa.eu/dele>

〈그림 6〉 유럽연합의 대북지원(1995~2016)



출처: OECD CRS(공여국 보고체계) - 유럽연합, 1995~2016

2002년 2차 북핵 위기 발생 이후 대북지원을 줄였기 때문이다.

유럽연합은 기근과 홍수로 인해 식량난을 겪고 있는 북한에게 적십자와 세계 식량계획과 같은 국제기구를 통해 1995년부터 원조를 이어왔다. 특히 <그림 6>에서와 같이 1998년에는 약 6천만 달러의 식량원조계획(food aid package)을 실행했다. 세계식량계획을 통해 북한 전역에 식량지원을 하는 미국과 달리 유럽 연합은 평양 인근의 황해남도과 평안남도에 집중적으로 지원을 했다.⁴²⁾ 2002년 유럽연합은 「EU-북한 국가전략보고서(Country Strategy Paper)」⁴³⁾를 제작하여 북한의 식량난에 대해 장기적이고 지속발전 가능한 목표를 세운 뒤 북한 스스로 식량난을 극복할 수 있도록 지원하는 개발협력차원의 지원 사업을 진행하고 있다. 그리고 2011년 북한의 식량난으로 인해 EU 집행위원회(European Com-

gations/south-korea/8899/eu-democratic-peoples-republic-korea-dprk-relations_en (검색일: 2018년 3월 30일).

42) Roy H. Ginsberg, *The European Union in International Politics: Baptism by Fire* (Lanham: Rowman & Littlefield, 2001), p. 196.

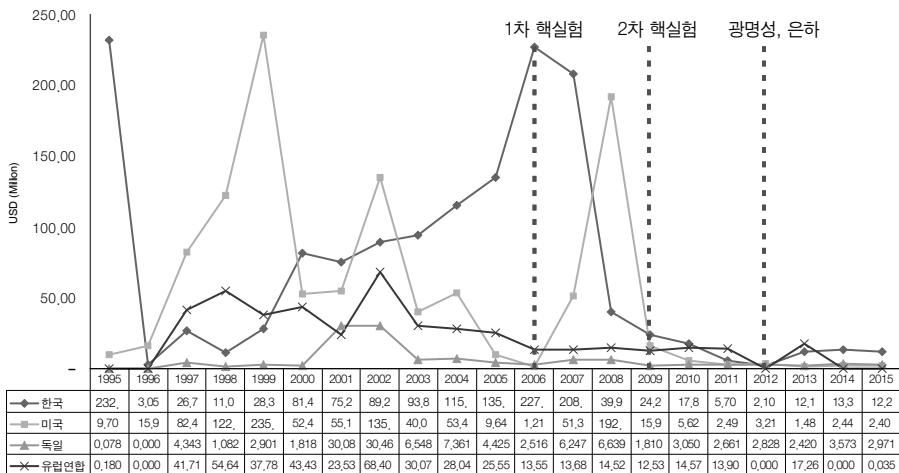
43) Suyoun Jang and Jae-jung Suh, “Development and security in international aid to North Korea: commonalities and differences among the European Union, the United States and South Korea,” *The Pacific Review*, Vol. 30, Issue 5 (2017).

mission)는 약 1,450만 달러 규모의 긴급 식량지원을 진행하기도 하는 등 지속적으로 대북지원을 진행하고 있다.

5) 평가

1995년부터 2015년까지 한국, 미국, 독일, 유럽연합의 대북지원을 비교분석하면 <그림 7>과 같다. 대북지원의 전체 규모 면에서는 한국이 15억 달러, 미국 11억 달러, 유럽연합 5억 달러, 독일 1억 달러 수준으로 나타났다.⁴⁴⁾ 한국과 미국이 가장 많은 양의 대북지원을 해 왔으며, 그중 한국은 대북지원이 시작된 1995년 230만 달러 수준의 지원으로 시작하여 이듬해에는 3만 달러 수준으로 급락했으나, 2006년도까지 지원의 양이 점차 늘어났다. <그림 7>에서 보듯이 국가별 대북지원의 수준이 특별한 상관관계를 나타내지는 않았으나 북한이 핵과 미사일을 실험한 2006년, 2009년, 2012년에는 한국, 미국, 독일, 유럽연합

〈그림 7〉 국가별 대북지원(1995~2015)⁴⁵⁾



출처: OECD CRS, USAID, Congressional Research Service

44) 자료의 취합: 한국(통일부), 미국(공여국 보고체계, 의회조사국, USAID), 유럽연합, 독일(공여국 보고체계). 각 국가별로 대북지원의 규모가 가장 잘 나타난 자료를 사용하였음.

45) 미국 통계는 앞서 밝힌 ‘평균치’를 적용하였음.

모두의 대북지원이 매우 저조했다는 점을 알 수 있다.

2006년 7월 4일 이뤄진 북한의 미사일 발사 실험은 공교롭게도 미국의 독립 기념일에 감행되었다. 같은 해 10월 풍계리에서 있었던 1차 핵실험과 관련하여 버시바우(Alexander Vershbow) 주한 미국대사는 “현 상황에서 모든 정부는 북한 정권에 혜택을 주는 모든 지원 프로그램을 재검토해야” 한다고 밝혔다. 이에 북한 핵실험과 미사일 발사에 따른 대북지원의 규모는 감소되었다. 2009년 4월 이뤄진 광명성 2호 발사와 5월 이뤄진 풍계리 2차 핵실험의 결과로 대북지원 규모는 더욱 감소하기 시작했다.

김정일 국방위원장이 2011년 12월 사망하고 김정은이 조선인민군 최고사령관으로 추대된 이후 2012년 4월 동창리 미사일 발사장에서 감행된 광명성 3호 발사는 실패로 끝났다. 그러나 같은 해 12월 장거리 로켓 은하 3호가 발사되어 정상궤도에 진입했다. 이러한 여파로 2012년 국가들의 대북지원은 가장 저조했던 것으로 보인다. 이처럼 북한의 핵실험과 미사일 발사 등으로 인한 국제사회의 대북제재 강화로 인해 대북지원은 감소했다.

한국, 미국, 독일, 유럽연합을 대상으로 분석한 국가 대 국가의 대북원조 추이를 살펴보면 북한의 핵실험, 미사일실험 등 국제사회를 대상으로 한 무력도발이 상당히 큰 변수로 작용함을 알 수 있다. 각 국가가 자국과 북한과의 관계에 기초하여 개별적인 대북지원 사업을 수행한다고 해도 북핵실험에 따른 국제사회의 제재와 압박 분위기를 무시할 수는 없다. 이러한 현실에 비추어 볼 때, 대북지원과 관련하여 국가별 대북지원은 국제사회의 분위기와 밀접한 관련이 있다는 점을 발견할 수 있다. 양자관계에 기초한 인도적 대북지원이라 하더라도 국제사회를 대상으로 감행한 핵실험은 결국 국제사회의 제재와 압박으로 이어지고 대북지원의 감소로 연결되었다. 즉 대북지원은 개인행동보다는 단체행동의 개념으로 볼 수 있다. 핵실험과 같은 도발을 통해 북한이 국제사회에 위협으로 작용할 때, 국제사회는 한 목소리로 북한을 비난하고 UN을 통해 제재를 실시했다. 따라서 UN 회원국들로서는 대북제재와 무관하게 개별적으로 북한을 돕는 것이 쉽지 않다. 북한의 도발에 대해 국제사회가 한 목소리를 낼 때 한국, 미국, 독일, 유럽연합의 대북지원은 매우 저조했거나 아예 없었다.

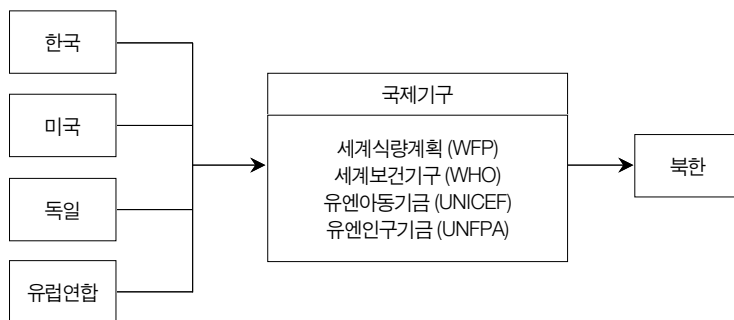
2. 국제기구를 통한 대북지원

한국, 미국, 독일, 유럽연합의 대북지원은 상당 부분 국제기구를 통한 간접지원 방식이었다. 특히 한국의 경우 한반도 통일의 당사국으로서 직접지원이 국내 정치적으로 민감하거나 용이하지 않을 경우 대부분 국제기구, NGO 등을 통해 대북지원을 했다. 미국의 경우 세계식량계획의 대북지원 국가 중 가장 많은 규모의 지원을 해 온 나라이다.

국가들이 국제기구를 통해 대북지원을 하는 또 하나의 이유는 모니터링이 불가능하기 때문이다. 국가 대 국가로 대북지원을 할 경우 지원물품이 제대로 주민들에게 전달되었는지에 대한 여부를 모니터링하기가 불가능한 단점이 있다. 앞서 밝혔듯이 독일의 경우에 양자 간 직접지원을 하지 않는 이유는 북한의 폐쇄적인 체제와 모니터링의 어려움 때문이었다.

따라서 한국, 미국, 독일, 유럽연합은 상대적으로 모니터링이 용이한 국제기구를 통해 대북지원을 하는 방법을 택하기도 했다.⁴⁶⁾ 이는 국제기구의 역할이

〈그림 8〉 국가별 국제기구를 통한 대북지원 도식화



46) 세계식량계획(WFP)의 경우 식량분배의 모니터링이 가능한 북한 전 지역을 대상으로 식량 지원을 실시하고 있다. 국제기구의 경우 북한에 상주하고 있는 인원이 현지 업무처리 및 식량배분, 모니터링의 업무를 수행하고 있다. 이를 토대로 매년 북한의 식량상황과 곡물작황을 평가하고, 국제사회의 필요한 지원분량을 발표하고 있다. 물론 북한에 지원되는 국제기구의 식량 및 기타 구호물품들이 제대로 북한주민에게 전달되는지에 대해 의문을 제기하기도 한다. 북한의 지나친 통제와 비협조적 태도로 인해 국제NGO단체들이 1990년대 후반 대거 철수하기도 하였으나 이후 북한이 국제기구와 국제NGO의 식량지원에 대한 필요성과 이들 활동에 대한 이해도가 높아지면서 모니터링 지역의 확대를 허용하는 개선된 모습을 보이기도 했다(이종운 2003, 75-76).

〈표 3〉 대한민국 정부의 국제기구를 통한 대북지원(2000~2015):
기구별 지원 금액 및 분야

(단위: 달러)

	세계식량계획			세계보건기구			유엔아동기금			유엔인구기금		
	WFP (통일부)	WFP (WFP)	내역 (통일부)	WHO (통일부)	WHO (WHO)	내역 (통일부)	UNICEF (통일부)	UNICEF (UNICEF)	내역 (통일부)	UNFPA (통일부)	UNFPA (UNFPA)	내역 (통일부)
	금액(달러)	금액(달러)		금액(달러)	금액(달러)		금액(달러)	금액(달러)		금액(달러)	금액(달러)	
2000												
2001	17,250,000	15,291,332	옥수수 10만 톤	460,000	500,006	말라리아 방역						
2002	17,390,000	15,563,086	옥수수 10만 톤	590,000	676,432	말라리아 방역						
2003	16,190,000	15,632,152	옥수수 10만 톤	660,000	700,000	말라리아 방역	500,000	500,000	취약계층 지원			
2004	23,340,000	23,385,414	옥수수 10만 톤	870,000	1,372,612	말라리아 방역, 용천 구조 세트	1,000,000	1,000,000	취약계층 지원			
2005				810,000	1,050,175	말라리아 방역	1,000,000		취약계층 지원			
2006				11,670,000	9,750,612	말라리아 방역(100 만 달러), 영유아 지원 (1,067만 달러)	2,300,000	228,578	영유아 지원 (백신, 영양)			
2007	20,000,000		옥수수 1.2만 톤, 콩 1.2만 톤, 밀 5천 톤, 밀가루 2천 톤, 분 유 1천 톤	1,380,000	11,370,016	말라리아 방역	3,150,000	1,450,000	영유아 지원 (백신, 영양)			
2008				10,430,000	11,244,521	영유아 지원(938 만 달러), 홍역(105 만 달러) 지원	4,080,000	4,076,346	영유아 지원 (백신, 영양)			
2009				11,470,000	14,212,764	말라리아 방역(120 만 달러), 영유아 지원 (1,027만 달러)	3,980,000		영유아 지원 (백신, 보건, 영양)			
2010				14,090,000		말라리아 방역(97만 달러), 영유아 지원 (1,312만 달러)						

2011							5,650,000		영유아 지원 (백신, 보 건, 영양)			
2012												
2013				6,050,000	6,046,831	영유아 지원 (의약품 및 의료기기 등)	6,040,000	6,035,933	영유아 지원 (백신, 보 건, 영양)			
2014	7,000,000	6,500,000	모자보건 사업 (영양강화 보충제 등)	6,300,000	6,566,322	영유아 지원(의료 시설개선 (297만 달 러), 의약 품· 의료 소모품 등)						
2015	2,100,000	2,000,000	모자보건 사업 (영양강화 보충제 (비타민, 미네랄) 등)				4,000,000	4,000,000	모자보건 사업 (영양)	800,000		인구 조사 지원
합계	103,270,000	78,371,984		64,780,000	63,490,291		31,700,000	17,290,857		800,000	-	

출처: 통일부 및 각 기구별(WFP, WHO, UNICEF, UNFPA) 웹사이트(검색일: 2018년 3월 23일)

매우 중요하다는 점을 역설한다. 따라서 각국의 국제기구를 통한 대북지원을 살펴볼 필요가 있다. 국제기구 중에서도 대북지원이 가장 활발한 4개 기구인 세계식량계획, 세계보건기구, 유엔아동기금, 유엔인구기금을 통해 이루어진 대북지원을 살펴봐야 할 것이다.

다만, 분석에 앞서 자료의 한계에 대해 밝히고자 한다.⁴⁷⁾ 분석의 정확도를 높이기 위해 통계는 각 정부의 자료와 해당 국제기구의 자료를 참고하여 이뤄졌음에도 불구하고 각 자료마다 수치가 다소 차이가 있음을 발견할 수 있었다.

예를 들어 <표 3>을 보면, 통일부의 자료에 따른 한국 정부가 세계식량계획에 보낸 통계와 세계식량계획이 공개한 한국 정부로부터 받은 금액 통계가 다소 상이함을 알 수 있다. 송금의 과정에서 비용이 발생할 수 있다 하더라도 유엔아동기금의 경우 통일부의 자료와 유엔아동기금의 자료상 수치가 약 2배가 나는

47) 국가와 국제기구의 발표자료 사이에서 통계의 차이가 존재했다. 따라서 정확한 통계자료를 밝히기보다는 추이를 분석하여 그 함의점을 찾는 데 본 연구는 주안점을 두어 분석했다는 점을 밝힌다.

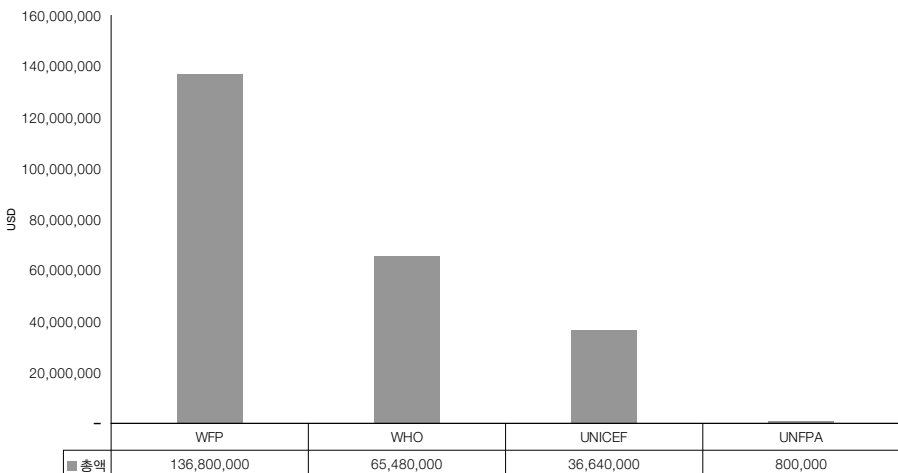
것을 감안했을 때 분명 자료의 한계가 있다. 한국과 각 국제기구의 통계자료가 다른 것처럼 미국, 독일, 유럽연합의 자료에서도 비슷한 상황이 나타났다는 점을 미리 밝힌다.

1) 국제기구를 통한 한국의 대북지원

한국 정부의 국제기구를 통한 대북지원은 <그림 9>에서 보듯 1996년 세계식량계획 200만 달러, 유엔아동기금 100만 달러 등 총 305만 달러를 지원하면서 시작되었다. 1996년부터 2015년까지 한국에서 국제기구를 통한 대북지원의 총액은 2억 4,776만 달러이며, 이 중 가장 많이 지원한 세계식량계획은 1억 3,680만 달러이며, 세계보건기구가 6,548만 달러, 유엔아동기금이 3,663만 달러, 유엔인구기금이 885만 달러순으로 지원했다. 세계식량계획이 한국 정부의 대북지원 중 가장 많은 기금을 받는 기관인 이유는 바로 대북지원 중 식량지원이 가장 많은 부분을 차지했기 때문이다. 옥수수, 혼합곡물, 콩, 밀 등 식량지원은 대부분 세계식량계획을 통해 이뤄졌다.

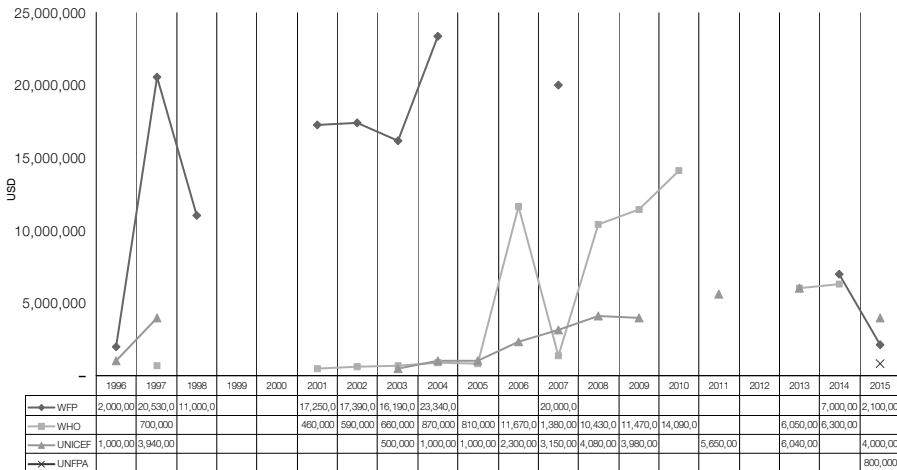
특히 한국 정부는 2001년부터 2004년까지 매년 옥수수 10만 톤을 세계식량계획에 대북지원을 목적으로 보냈다. 세계보건기구를 통한 대북지원에는 말라

<그림 9> 한국의 국제기구 대북지원 기구별 지원 금액 총액



출처: 통일부 대북 인도적 지원 현황 주요통계자료, <http://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics/> (검색일: 2018년 2월 12일)

〈그림 10〉 한국 정부의 국제기구를 통한 대북지원 연도별 금액 추이



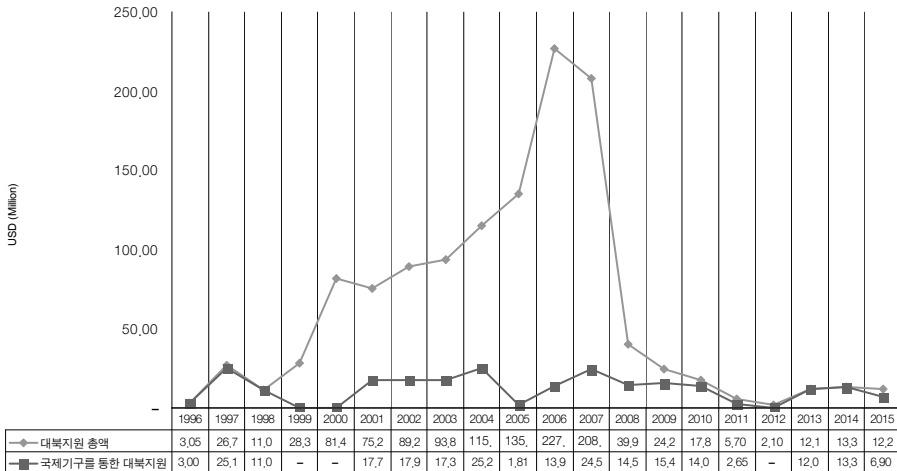
출처: 통일부 대북 인도적 지원 현황 주요통계자료, <http://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics/> (검색일: 2018년 2월 12일)

리아 방역이 대부분이다. 2001년부터 시작된 말라리아 방역 기금은 2010년까지 진행했으며, 의료기자재 지원 역시 세계보건기구를 통해 지원을 진행했다. 그리고 유엔아동기금을 통해 영유아 지원, 모자보건 사업, 취약계층에 대한 대북지원을 진행했다.

유엔인구기금의 대북지원은 2015년 북한의 인구센서스를 위한 기금으로서 약 80만 달러가 지출되었다. 유엔아동기금과 유엔인구기금을 통한 대북지원은 북한의 1차, 2차, 3차 핵실험 기간인 2006년, 2009년, 2013년에도 비슷한 금액의 수준으로 이뤄졌다(<그림 7>). 북한의 핵실험과 인도적 지원을 분리하여 진행한다는 한국 정부의 입장에 따라 국제기구를 통한 대북지원은 지속적으로 진행되었다는 것으로 평가할 수 있다.

한국 정부가 국제기구 4곳을 통해 대북지원을 한 총액과 앞서 분석한 한국 정부의 총 대북지원 금액을 <그림 11>과 같이 비교해 볼 수 있다. <그림 11>에서 가장 주목할 만한 시점은 1996~1998년과 2011~2016년까지이다. 해당 연도들은 한국의 대북지원 총액이 국제기구를 통한 대북지원 총액과 거의 일치함을 보여준다. 특히 1996~1998년과 2011~2014년은 대북지원 총액 그 자체가 국제

〈그림 11〉 한국 정부의 대북지원 총액과 국제기구를 통한
대북지원 총액 비교(1996~2015)



출처: 통일부 대북 인도적 지원 현황 주요통계자료, <http://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics/> (검색일: 2018년 2월 12일)

기구를 통한 대북지원 총액과 같다. 이는 해당 연도들에 대해서는 한국 정부가 북한에 직접 투자하지 않고 국제기구를 통해 간접적으로 대북지원을 했다는 것을 증명한다.

하지만 1998년부터 2008년까지 김대중, 노무현 정권 기간에는 대북지원 총액과 국제기구를 통한 대북지원 총액이 매우 다르다는 것을 알 수 있다. 해당 기간 동안 국제기구를 통한 대북지원은 비슷한 수준에서 진행되었으나 정부와 민간단체의 비중이 높아져 대북지원 총액이 급격히 늘어났다. 즉 해당기간에는 국제기구를 통한 간접지원보다는 정부 차원의 직접적 대북지원을 했음을 알 수 있다. 김대중, 노무현 정부와 이명박, 박근혜 정부의 대북지원 성격은 국제기구를 통한 간접지원과 정부 차원의 직접지원이 서로 상이하게 나타남을 확인할 수 있다.

2) 국제기구를 통한 미국의 대북지원

미국은 한국 다음으로 가장 많은 대북원조를 한 나라로 대북 식량원조의 90% 이상이 세계식량계획을 통해 이뤄졌다.⁴⁸⁾ 미국의 국제기구를 통한 대북지원은

공개된 자료가 없는 관계로 미국 국제개발처(USAID)에서 제공한 통계자료를 사용했다.

<표 4>에서 보듯 2001년부터 2017년까지 미국의 국제기구를 통한 대북지원은 세계식량계획과 유엔아동기금을 통해 이뤄졌고, 세계보건기구와 유엔인구기금을 통한 지원은 없었다. 미국의 대북지원 총액과 국제기구를 통한 지원의 비교를 보면 큰 특이점을 찾기 어렵다. <그림 12>와 같이 미국의 대북지원 총액과 국제기구를 통한 간접지원을 비교했을 때 2009년 이후 급격히 감소했다. 2003년, 2008년, 2010년에는 미국의 대북지원 중 약 절반가량이 국제기구를 통해 이뤄진 것을 확인할 수 있다.

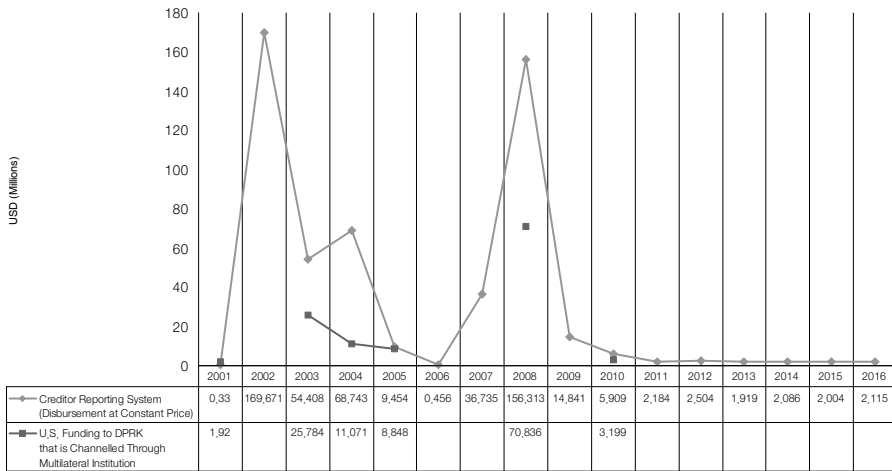
〈표 4〉 미국 정부의 다자간 기구를 통한 대북지원⁴⁹⁾

U.S. Funding to Democratic People's Republic of Korea that is Channelled Through Multilateral Institution				
Prepared by USAID's Economic Analysis and Data Services on 05 April 2018				
Unit: Constant 2016 \$US				
Source: USAID's Foreign Aid Explorer (explorer.usaid.gov)				
Note: FY2017 is partially reported.				
Country	Fiscal Year	Channel Name (Multilateral)	Disbursements	Obligations
Korea, Democratic Republic	2001	United Nations Children's Fund	1,923,366	
Korea, Democratic Republic	2003	World Food Program	25,783,952	25,783,952
Korea, Democratic Republic	2004	World Food Program	11,071,478	11,071,478
Korea, Democratic Republic	2005	World Food Program	8,847,859	8,847,859
Korea, Democratic Republic	2008	World Food Program	70,836,331	70,836,331
Korea, Democratic Republic	2010	World Food Program	3,199,216	3,199,216
Korea, Democratic Republic	2012	United Nations Children's Fund		-2,222
Korea, Democratic Republic	2017	United Nations Children's Fund	24,550	981,972

48) Mark Manyin, *US assistance to North Korea* (OECD CRS Report for Congress, 2008).

49) 본 분석을 위해 미국 국제개발처(USAID)에 2018년 4월 5일 ‘미국 정부의 국제기구를 통한 대북 지원’에 관한 자료를 의뢰하였고, 미국 국제개발처의 Economic Analysis and Data Services(경제 분석 데이터 서비스 센터의 Rachel Macelhenney)을 통해 UNFPA, UNICEF, WFP, WHO를 통한 미국 정부의 대북지원 자료를 제공받음.

〈그림 12〉 미국의 대북지원: 대북지원 금액과 국제기구를 통한 금액 비교



출처: OECD CRS, USAID, Congressional Research Service, USAID 제공 자료

3) 국제기구를 통한 독일의 대북지원

독일은 2001년 북한과 외교관계를 재개한 뒤 북한에 대한 대북지원 규모가 상당히 늘어났다. 특히 2004년도부터 2007년도까지 세계식량계획을 통해 북한에 식량지원을 활발하게 해왔다.⁵⁰⁾ 본 연구에서 다루는 기존 4곳의 국제기구(유엔인구기금, 유엔아동기금, 세계식량계획, 세계보건기구)를 통한 독일의 대북지원에 대해서는 파악할 수 있는 자료가 미비했으며 공여국 보고체계에서도 독일이 상기 네 기구를 통했다는 정보가 기재되어 있지 않았다. 따라서 독일의 국제기구를 통한 대북지원 분석을 위해 OECD CRS에서 표기한 ‘Channel of Delivery Code’에 따른 코드번호⁵¹⁾에 따라 다자기구(Multilateral Organizations)를 통한 대북지원을 파악했다. 조사 결과, 1995년부터 2016년까지 총 304

50) 2004년 300만 달러, 2006년 70만 달러, 2007년 100만 달러 (양성원, “독일, 북한 식량지원 위해 WFP에 100만 달러 기부,” 자유아시아방송 (2007.7.30)); 2005년 62만 달러 (“Germany Offers Food Aid to North Korea,” <http://www.dw.com/en/germany-offers-food-aid-to-north-korea/a-1601536>, DW Made for minds (검색일: 2018년 2월 28일)).

51) 본 통계를 위해 OECD의 OECD CRS에서 독일의 대북지원 데이터를 출력한 후 각 연도별로 대북지원이 어떠한 기구를 통해 얼마나 이뤄졌는지에 대한 자료를 정리하였음.

〈표 5〉 독일의 다자기구를 통한 대북지원⁵²⁾

YEAR	Donor Agency	Recipient Name	Channel of Delivery Code	Short Description	Amount (Current Price, USD Million)
2005	Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	DPRK	40000	EMERGENCY FOOD AID	0.621
2006	Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	DPRK	40000	EMERGENCY FOOD AID	0.628
2006	Federal States and Local Governments	DPRK	40000	STUDY COLLEGE IN BAVARIA	0.007
2007	Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	DPRK	40000	EMERGENCY FOOD AID	2.806
2008	Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	DPRK	40000	FOOD AID - PRRO 10488.0 - DELIVERY OF 470 MT PULSES AND 1.604 MT MAIZE	1.082
2013	Federal Ministry of Finance	DPRK	40000	SEMINAR ADVANCED TRANSFER PRICING	0.010
2014	Federal Ministry of Finance	DPRK	40000	SEMINAR INTERNATIONAL TAX AVOIDANCE AND ABUSE OF TAX TREATIES	0.003

출처: OECD CRS (공여국 보고체계) - 독일

회의 대북지원이 이뤄졌으며 그중 공공기관(Public Sector Institution)을 통한 지원은 131건, 비정부 기구(NGO)를 통한 지원은 62건, 다자기구를 통한 지원은 7건으로 나타났다. 따라서 OECD CRS 통계에 드러난 독일의 다자기구를 통한 대북지원은 총 7건으로 2005, 2006(2회), 2007, 2008, 2013, 2014년에 실시되었다(<표 5>).

독일의 다자기구를 통한 대북지원을 살펴보면 주로 연방경제협력개발부(Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)가 식량지원을 한 것으로 나타났다. 연방재무부와 연방정부에서는 교육에 관련된 대북지원을 진행했음을 알 수 있다. 물론 본 연구는 국제기구를 통한 지원에 초점을 맞추고 있으나, 독일의 경우 비정부기구를 통해 다수의 지원이 이루어진

52) 본 표는 OECD CRS에서 가져온 통계를 재구성하였음. 본 표에 명시되어 있는 ‘Chanel of Delivery Code’는 독일에서 대북지원을 위해 통한 기구 코드를 뜻함. ‘40000’은 Multilateral Organisation을 뜻함. 출처: “OECD Development Cooperation Directorate (DCD-DAC) Single Table — for 2016,” <http://www.oecd.org/dac/stats/annex2.htm> (검색일: 2018년 2월 28일).

것으로 보아 정부에 의한 직접지원보다 국제기구와 NGO를 통한 간접지원이 많았고, 앞으로도 늘어날 것으로 보인다.

4) 국제기구를 통한 유럽연합의 대북지원

유럽연합의 대북지원을 파악할 수 있는 통계인 유럽 민간보호 및 인도적 지원(European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations)의 연차보고서의 데이터를 참고한 결과, 2002년도에 2천1백만 유로의 대북지원 중 9백50만 유로가 세계식량계획을 통해 대북지원이 진행됐다. 그리고 2003년에는 5백만 유로가 세계식량계획과 유엔아동기금을 통해 북한 아동들의 영양실조를 해소하기 위한 인도적 차원에서 이뤄졌다.⁵³⁾ 2005년도에는 약 7백만 유로가 유엔아동기금과 비정부기구를 통해 이뤄졌음을 파악할 수 있다.⁵⁴⁾ 2011년에는 세계식량계획을 통해 8백5십만 유로의 대북지원이 이뤄졌다.⁵⁵⁾

유럽연합의 국제기구를 통한 대북지원은 규모 면에서 한국과 미국 다음으로 많이 이뤄졌으나 OECD CRS 통계에는 국제기구를 통한 유럽연합의 대북지원에 대한 자료가 미비했다.⁵⁶⁾ 기재된 통계에 따르면, 1995년부터 2016년까지 유럽연합에서 세계식량계획, 세계보건기구, 유엔아동기금, 유엔인구기금을 통해 한 대북지원은 단 3건으로 드러났다. 3건 모두 유럽개발기금(European Development Fund)을 통해 출연되어 2008년 유엔아동기금을 통해 40만 달러, 2008년과 2011년 세계식량계획을 통해 각각 6만 달러와 9백50만 달러가 북한에 지원되었다. 이와는 별도로 유엔기구로서는 식량농업기구가 2011년 1백만 달러 정도의 대북지원을 실행했다.⁵⁷⁾

OECD CRS 통계에 따르면 같은 기간 총 271회 이뤄진 유럽연합의 대북지원에서 공공기구를 통한 지원은 70건과 중간 창구를 공개하지 않은 지원 84건을

53) European Civil Protection and Humanitarian Aid Operation, Annual Report (2003).

54) European Civil Protection and Humanitarian Aid Operation, Annual Report (2005).

55) European Civil Protection and Humanitarian Aid Operation, Annual Report (2011).

56) OECD CRS 통계상 Commitment를 기준으로 본 연구 pp. 12-13에서와 같이 유럽연합의 대북지원 총 규모에 대한 분석이 이뤄졌으나, 세부적으로 다자기구(WFP, WHO, UNICEF, UNFPA)를 통한 대북지원은 3건 밖에 검색되지 않았음.

57) 본 수치는 USAID에 의뢰한 결과 OECD CRS 통계 검색시스템에서 'Related Files'를 검색하라는 답변을 받아 1995~2016년간 유럽연합의 대북지원 데이터를 수집하여 분석한 자료임.

제외하면, 비정부 기구를 통한 지원은 42건, 국제비정부기구(International NGOs)를 통한 지원은 45건, 국내비정부기구(National NGOs)를 통한 지원은 8건, 지역비정부기구(Local/Regional NGOs)를 통한 지원은 5건이었다.⁵⁸⁾ 따라서 국제기구와 비정부기구를 통한 유럽연합의 대북지원은 총 104건으로 정부기구를 통한 지원인 70건보다 많으며, 1995~2016년도 총 대북지원 중 약 60% 정도가량을 차지하는 것으로 나타났다. 이는 유럽연합의 대북지원은 대북제제 국면과 국제사회와의 공조를 위해 직접적인 지원보다는 국제기구와 비정부기구를 통한 간접적인 지원이 주를 이뤘던 것으로 판단된다.

III. 한반도 통일역량 강화를 위한 대북지원 방향

1. 국제기구를 통한 대북 인도적 지원

북한이 핵과 미사일실험을 하며 한반도를 비롯한 전 세계를 위협할 수 있는 대량살상무기를 지속적으로 개발하고 있는 상황에서 대북지원은 중단해야 한다는 국제사회의 목소리가 커진 것이 사실이다. 또한 국제기구의 대북지원 물품들이 북한에서 군수용으로 전용되거나, 북한 주민에게 공정하게 배분되지 않는다는 의문도 제기되었다. 북한이 경제지원을 받는 상황에서도 여전히 국제사회의 정상적인 일원으로 활동하지 못하고 오히려 정권의 연장을 위해 대북지원을 악용하고 있다는 우려 역시 존재하였다.

그러나 앞서 살펴본 것처럼 북한 핵 문제 등으로 인해 국가별 대북지원은 부침을 겪었지만 인도적 지원의 취지를 유지하기 위해 대부분의 국가들이 국제기구를 통한 간접지원의 길을 택했다. 대북지원의 근본적 목적은 북한주민에 대한 순수한 인도주의 지원의 실현이라는 데 있다는 점을 상기할 필요가 있다. 대북지원은 정치적 의미보다는 인류의 보편적 가치를 실현한다는 데 의미를

58) Ibid.

둘 필요가 있다. 현재 한국 정부는 인도적 대북지원이 북한주민의 기본적 생존권을 보호하고 장기적으로 민족공동체 회복에 기여한다는 인식하에 남북관계, 북한의 인도적 상황, 재정부담 능력 등을 종합적으로 고려하면서 대북지원을 추진한다고 밝히고 있다.⁵⁹⁾

한국 정부는 인도적 대북지원의 효과성 제고 및 국민적 공감대 형성을 위해 분배 투명성을 확보하기 위한 노력을 지속하고 있으며, 일관되고 지속적인 인도적 대북지원을 실시하여 통일기반 조성과 남북관계 발전에 기여하도록 노력한다고 밝히고 있다. 국가차원에서의 대북지원이 정치적 영향을 받는다고 한다면, II절에서도 살펴보았듯이 개별국가 차원보다는 모니터링이 용이한 국제기구를 통한 대북지원을 진행하여 보다 투명성을 높이고 정치적 영향을 줄이는 방법을 택할 수 있다. 대북지원에 대해 단기적 효과와 관점만을 강조하기보다는 장기적 관점에서 인도주의적 목적과 원칙에 따라 국제기구를 통한 지속적인 대북지원이 필요하다. 단순히 정치적 관점에서 이해득실을 따지기보다는 대북지원을 통해 서서히 북한사회의 변화를 모색하고, 개혁개방을 유도하여 궁극적으로는 남북한 통일기반 조성에 기여하는 데 역할을 담당할 것이라는 중장기적 안목으로 바라보아야 한다.

2. 인도적 대북지원의 탈정치화

인도적 대북지원에 대한 여론은 북한주민의 인도주의적 위기 상황에 대한 민족애, 인류애에 기반을 둔 적극적 지지를 보이기도 하지만, 북한의 핵개발 및 무력도발에 따른 남북한 관계 등으로 인해 인도적 지원이 북한의 체제안정과 무기개발에 전용되고 있다는 의혹으로 인해 반대하기도 했다. 서울대 통일평화연구원의 통일인식조사에 따르면, 한국인의 북한에 대한 인식에 대해 ‘협력대상’이라는 답변이 2016년 43.7%에서 2017년 41.9%로 1.8%p 하락했으며, ‘적대인식’은 2016년 14.8%에서 2017년 16.2% 1.4% 상승했다. 이러한 이유를

59) 통일부, “남북교류협력사업 인도적 지원,” <http://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/cooperation/humanitarian/overview/> (검색일: 2018년 2월 18일).

2016년 9월 9일 제5차 핵실험과 반복된 미사일 발사 실험, 대남 비방 및 위협 등이 영향을 미쳤을 것으로 분석했다.⁶⁰⁾

이와 같은 현상은 한국 내의 진보와 보수의 갈등에 따른 정치적 요인으로 인해 나타나기도 하지만, 20여 년간 지속된 대북 인도적 지원 자체에 대한 피로감과 변화하지 않는 북한의 모습으로 인해 더욱 심화된 측면이 있다. 이명박 정부에서 천안함 사태에 따른 5.24조치와 박근혜 정부에서 개성공단, 금강산관광 중단에 따른 남북관계의 단절로 인해 대북 인도적 지원은 매우 제한적으로 진행될 수밖에 없었다. 이로 인해 남북관계 및 국제질서의 긴장이 고조되는 상황에서 인도적 지원에 대한 의미를 놓고 진보와 보수 간 대립 현상이 심화되었다. 대북 인도적 지원을 안보의 의제와 연관시켜 소위 인도적 지원의 ‘안보화(securitization)’가 발생하기도 하였다.

미국의 경우에도 북핵 문제가 대북지원의 가장 주요한 요소임을 밝히면서, 식량원조를 포함한 대북 인도적 지원을 북핵 문제 해결을 위한 주요 외교 수단으로 사용했다. 예를 들어 클린턴 정부에서는 안보와 관련된 국제 협상에 대해 북한의 참여를 높이기 위해 식량 원조를 했다면, 부시 정부에서는 2002년 북핵 위기로 인해 대북지원을 전면 중단했다.⁶¹⁾ 한국 역시 안보적 이해관계로 대북 지원의 양상이 변화했다. 결국 대북 인도적 지원이 북한의 식량난 및 경제난, 기아 문제를 해결하기 위한 인도주의적 규범보다는 북한 정권의 정치적 양보 즉 핵 문제를 해결하기 위한 목적이라는 두 가지 측면을 모두 지니고 있는 것이다.

인도적 대북지원이 국제사회의 보편적 규범이 인도주의적 원칙이 아닌 다른 정치적 이유로 부침을 거듭한 이유를 보면 그간 북한이 보여 온 북한 정권의 신뢰성이 부족했기 때문으로 파악할 수 있다. 따라서 국제적 규범에 맞게 인도주의적 관점에서 인도적 대북지원이 진행되어야 함과 동시에, 북한 역시 정치적 오해를 해소하기 위한 노력이 필요하다. 인도적 지원에 대한 탈정치화를 위해 공여자는 물론 수여자가 불필요한 정치적 오해를 일으키는 행동을 서로가 자제할 필요가 있다.

60) 서울대 통일평화연구원, 『2017 통일의식조사』 (서울대 통일평화연구원 통일학연구, 2018), pp. 67-68.

61) 김지영, “국제사회의 대북 인도적 지원의 실재와 효과성,” 손혁상 외, 『북한개발협력의 이해: 이론과 실제』 (서울: 도서출판 오름, 2017), p. 247.

3. 국제기구 활동의 제고

본 연구의 II절에서 국가와 국제기구를 통한 대북지원 활동에 대한 비교를 바탕으로 국제기구의 역할과 의미에 대해 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 국가적 차원의 대북지원이 국내외적 정치적 조건과 환경 등에 따라 이뤄진다면, 국제기구의 대북지원은 상대적으로 정치적 상황에서 자유로운 측면이 있다. 인도주의와 인간안보(human security)의 의제를 주로 다루는 국제기구들은 북한의 핵개발에 따른 대북제재 국면에서도 긴급구호활동 등 인도주의적 지원은 계속되어야 한다는 입장을 지니고 있어, 정치적 상황에 대해 덜 의존적이라 할 수 있다.

둘째, 국가 차원보다 국제기구 차원에서 진행된 대북지원은 인도주의적 측면이 강함을 알 수 있다. 왜냐하면 북핵 문제 등 정치적 사안이 발생하더라도 국제기구에서는 인도주의적 측면에서 대북지원의 지속성을 강조했다기 때문이다. 특히 이명박, 박근혜 정부에서 남북관계가 경색되거나 단절되는 국면에서도 국제기구를 통한 대북지원은 인도주의적 원칙에 따라 지속되었음을 알 수 있었다.

셋째, 국제기구의 대북지원 활동은 NGO 등 시민단체의 활동가뿐만 아니라 일반 시민들의 참여를 촉구하고 해당 기구에 해당되는 회원들에게 자신의 활동 내역을 공개하고 이해시키려 노력한다는 점이다. 이는 국제기구의 대북지원 모니터링의 강화로 이어져 투명성을 제고하는 방향으로 이어지는 선순환관계가 나타날 수 있다. 즉 국제기구 내의 각 이해당사자의 적극적인 참여를 바탕으로 대북지원의 목적과 성격에 맞게 지원활동을 진행하고, 모니터링을 통한 투명성을 제고하여 여러 논란에서 자유로운 측면이 있다.

넷째, 국제기구는 국가행위자 간 복잡한 정치적 이해관계를 해결하는 실마리 역할을 담당할 수 있다. 현재 북한 문제는 한국, 미국, 중국, 일본, 러시아 등 주변국들의 정치·외교·안보적 이해관계가 복잡하게 얽혀 있다는 점을 제고할 필요가 있다. 동북아의 복잡한 이해관계는 단순히 국가의 관계개선으로 해결되는 것이 아니라 국제기구와 주변국들의 협력에 의한 다자 간 국제협력을 통해 해결방안을 찾을 수 있겠다. 이때 국제기구는 얽혀 있는 이해관계에 대해 조정, 중재, 매개자의 역할을 담당할 수 있다.

IV. 결론

본 논문은 국가중심적 대북지원에 관한 연구를 통해 국제기구의 역할을 재평가하기 위한 목적으로 진행되었다. 한국, 미국, 독일, 유럽연합을 대상으로 국가별 대북지원과 국제기구를 통한 대북지원에 대해 살펴보았다. 2006년, 2009년, 2012년에는 모두 대북지원 실적이 저조했는데, 이는 북한의 핵실험과 미사일 발사실험이 이뤄진 시기로 정치외교적 요인이 작용했음을 알 수 있었다. 하지만 국제기구는 정치적 요인이 다소 영향이 있기는 했지만, 어느 정도 지속성을 지니고 꾸준히 대북지원을 진행하고 있다는 점을 확인했다.

한국 정부의 경우, 국제기구를 통한 대북지원이 1999, 2000, 2010년을 제외하고 지속적으로 진행되었고, 특히 1996~1998년, 2011~2014년에는 모두 국제기구를 통한 대북지원이 이루어졌다. 또한 대북지원의 비중 면에서도 국제기구가 상당한 역할을 담당하였음을 알 수 있었다. 한국이 1995년부터 2017년까지 진행한 대북지원을 보면, 당국 차원이 전체의 74%, 국제기구는 18%, 민간단체 7.7%를 차지했다.⁶²⁾ 물론 당국 차원에서 진행된 대북지원이 높은 비중을 차지하고 있지만, 국제기구의 비중 역시 무시할 수 없는 규모였다. 미국의 경우 2003년, 2008년, 2010년에는 대북지원 전체에서 국제기구가 절반가량을 차지했다. 이와 같이 국제사회의 대북지원이 단순히 정부 차원이 아닌 국제기구 차원에서도 상당 규모로 진행됨을 알 수 있다. 독일과 유럽연합의 경우 국제기구와 비정부기구를 통한 간접적 지원이 명확하게 구분하기에는 어려웠으며, 경우에 따라서는 비정부기구를 통한 대북지원이 더 많을 수 있다는 점을 발견했다. 국제기구와 비정부기구 간의 대북지원에 대한 면밀한 분석은 추후 별도의 연구를 통해 진행되어야 할 것으로 판단된다. 중요한 점은 세계식량계획, 세계보건기구, 유엔개발계획, 유엔인구기금, 유엔아동기금 등이 현재 북한에 상주사무소를 설치하여 운영하고 있는 점을 감안할 때, 국제기구를 통한 대북지원의 역할을 과소평가할 수 없다는 점이다. 이는 한국 정부가 개별국가 못지않게 국제기구도 한반도 평화통일의 중요한 행위자로 간주하고 거시적 틀 속에서 함께 다루

62) 통일부, “대북 인도적 지원 현황 주요통계자료,” <http://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics/> (검색일: 2018년 2월 12일). 통일부의 주요통계자료를 바탕으로 백분율로 환산함.

고 활용방안을 지속적으로 강구해 나가야 함을 시사한다.

그럼에도 불구하고 본 연구는 다음과 같은 한계를 지니고 있다. 첫째, 북한의 폐쇄성에 따른 정확한 자료 수집의 어려움이 존재한다. 대북지원의 군사적 전용과 공정한 분배에 대해 의문이 제기된다. 북한이 국제기구와 NGO의 대북지원에 대한 필요성과 이들 활동에 대한 이해도가 높아지면서 상주인원 및 모니터링의 확대가 이뤄지고 있지만 여전히 일반적인 국제적 모니터링 기준에는 미치지 못하는 실정이다. 이러한 한계점을 극복하기 위해서는 국제기구의 대북지원 활동 담당자에 대한 심층인터뷰를 통해 보완할 필요가 있다. 둘째, 국제기구에서 발표하는 북한 관련 데이터의 신뢰성 문제가 있다. 정부, 국제기구, 기관에 따라 데이터가 다르다는 점을 발견했다. 대북지원에 대한 총량과 국제기구를 거쳐 지원된 양의 신뢰성에 의문을 제기할 수 있다. 하지만 본 연구는 최대한 정확한 자료를 수집하기 위해 노력했으며, 통시적인 추세와 비교를 통해 국제기구의 대북지원의 추이와 특성을 분석하였다. 셋째, 국제기구별로 세분화된 지원 분야 및 성격에 대한 분석을 진행하지 못했다. 대북지원의 영역이 과거엔 긴급구호적 성격이 강했다면 최근에는 시민사회지원, 보건지원, 개발협력지원, 교육지원 등으로 다양화하고 있으므로 세분화된 분석이 요구된다.

이러한 한계점에도 불구하고 본 연구는 대북지원활동에 있어서 국가가 하지 못하는 역할을 국제기구가 했다는 사실을 데이터를 통해 검증을 시도한 연구였다. 본 연구는 정확하고 신뢰할 수 있는 데이터를 찾아 해당 자료를 통해 대북지원의 흐름과 추세를 파악하는 데 주력했다. 즉 대북지원에 대한 국제기구의 역할과 정도를 파악했다는 점에서 의미가 있고 기존 연구와의 차별성이 있다. 이에 따라 국제사회의 대북지원에 있어서 국가가 아닌 국제기구의 역할이 더욱 중요하다는 점을 발견하였다. 본 연구를 통해 다소 과대평가된 국가의 역할과 과소평가된 국제기구의 역할에 대한 균형점 발견하였다는 점에서 의미를 찾을 수 있다. 즉, 그동안 발견하지 못한 행위자인 국제기구의 역할을 찾아내고, 한반도 통일과정에서 국제기구를 활용하여 북한을 재건하고 한반도 통합을 활성화하는 방안을 찾는 데 도움을 줄 수 있다는 가능성을 발견하였다. 따라서 개별국가의 대북지원활동과 더불어 국제기구, 비정부기구 등 다양한 행위자의 관여와 활동이 중요하다. 본 연구는 향후 국제기구의 대북지원 역량을 평가하고 분석하기 위한 기초연구자료로 사용될 수 있을 것이다.

【참고문헌】

- 강동완. “북민협의 네트워크 구조 및 동학: 한국정부와의 관계 및 조직내부 분석.” 『정치정보연구』 13집 1호 (정치정보학회, 2010).
- 김성한·문경연. “한반도 통일기반 조성을 위한 비정부기구(NGO)의 역할: 대북 지원 NGO와 북한 인권 NGO를 중심으로.” 『국제관계연구』 19권 1호 (고려대 일민국제관계연구원, 2014).
- 김지영. “국제사회의 대북 인도적 지원의 실제와 효과성.” 손혁상 외. 『북한개발협력의 이해: 이론과 실제』 (서울: 도서출판 오름, 2017).
- 김형석 외. “NGO의 대북 지원 현황과 발전 방안.” 『통일부 용역과제 보고서』 (통일부, 2003).
- 박지연. “국제사회의 대북지원 분석: 1945-2014.” 『수은북한경제』 2015년 봄호 (한국수출입은행, 2015).
- _____. “북한개발협력의 역사와 현황.” 손혁상 외. 『북한개발협력의 이해: 이론과 실제』 (서울: 도서출판 오름, 2017).
- 배성인. “국제사회의 대북 인도적 지원.” 『국제정치논총』 44집 1호 (국제정치학회, 2004).
- 서울대 통일평화연구원. 『2017 통일의식조사』 (서울대 통일평화연구원 통일학연구, 2018).
- 송정호. “통일정책 거버넌스와 시민사회의 역할: 대북개발지원에 관한 논의를 중심으로” 『시민사회와 NGO』 8권 1호 (한양대학교 제3섹터연구소, 2010).
- 연하청. 『북한의 경제정책과 운용』 (한국개발연구원, 1986).
- 이금순. “대북 인도적 지원 개선방안: 개발구호를 중심으로.” 『통일연구원 연구총서』 00-32 (통일연구원, 2000).
- _____. “대북지원 민간단체의 남북교류협력연구.” 『통일연구원 연구총서』 04-18 (통일연구원, 2004).
- 이용선. “민간단체의 대북교류협력: 현황과 실천과제.” 『전남대학교 세계한상문화연구단 국제학술회의』 제1주제 발표 (전남대학교 세계한상문화연구단, 2001).
- 이우영. “민간단체의 대북지원 쟁점 및 개선방안.” 『KDI 북한경제리뷰』 13권 2호 (한국개발연구원, 2011).
- 이중무. “대북지원의 전개과정 및 주요 지형의 변화: 대북지원 규모·북한 수원기구·대북 지원 담론.” 『KDI 북한경제리뷰』 2월호 (한국개발연구원, 2012).
- 이종운. “북한에 대한 국제기구의 경제지원 현황과 향후 과제.” 『KIEP 세계경제』 제6권 6호 (대외경제정책연구원, 2003).
- 조한범. “대북지원 10년의 성과와 과제: 대북개발지원을 위한 제언.” 『통일정책연구』 제14집 2호 (통일연구원, 2005).
- 조한범·박순성. “비정부기구(NGOs)를 통한 남북교류협력 증진방안.” 『통일연구원 협동

- 연구총서』(통일연구원, 2000).
- 최대석. “인도적 대북지원에 있어서 국내 NGO들의 역할과 과제.” 『통일연구원 학술회의 총서』(통일연구원, 2004).
- 최춘흠 외. 『UN기구의 지원체계와 대북 활동』(통일연구원, 2008).
- Branigan, Tania. “North Korea turns down US food aid.” *The Guardian*, Mar. 18 (2009).
- European Civil Protection and Humanitarian Aid Operation. Annual Report (2003).
- _____. Annual Report (2005).
- _____. Annual Report (2011).
- Ginsberg, Roy H. *The European Union in International Politics: Baptism by Fire* (Lanham: Rowman & Littlefield, 2001).
- Jang, Suyoun, and Jae-jung Suh. “Development and security in international aid to North Korea: commonalities and differences among the European Union, the United States and South Korea.” *The Pacific Review*, Mar. 7 (2017).
- Kim, Jiyoung. “The Politics of Foreign Aid in North Korea.” *The Korean Journal for International Studies*, Vol. 12, No. 2 (2014).
- Manyin, Mark. “Foreign Assistance to North Korea.” *CRS Report for Congress* (2005).
- _____. “Foreign Assistance to North Korea.” *CRS Report for Congress* (2012).
- Manyin, Mark, and Mary Niktin. “Foreign Assistance to North Korea.” *CRS Report for Congress* (2009).
- Rugin, Josh. “So much for U.S. food assistance to North Korea.” *Foreign Policy*, Mar. 28 (2012).
- Sanger, David E. “N. Korea Consents to U.S. Inspection of a Suspect Site.” *New York Times*, Mar. 17 (1999).

〈인터넷 자료〉

- 통일부 대북 인도적 지원 현황 주요통계자료. <http://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics/> (검색일: 2018년 2월 12일).
- 통일부 남북교류협력사업 인도적 지원. <http://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/cooperation/humanitarian/overview/> (검색일: 2018년 2월 18일).
- CRS Report for Congress. <https://fas.org/sgp/crs/row/RS21834.pdf> (검색일: 2018년 3월 20일).
- Delegation of the European Union to the Republic of Korea. https://eeas.europa.eu/delegations/south-korea/4186/dprk-and-eu_en#Political+relations (검색일: 2018년 3월 30일).
- DW Made for Minds. <http://www.dw.com/en/germany-offers-food-aid-to-north-korea/a->

1601536 (검색일: 2018년 2월 28일).

Federal Foreign Office, Germany. <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/laenderinformationen/koreademokratischevolksrepublik-node/koreademocraticpeoplesrepublicof/229514> (검색일: 2018년 3월 28일).

OECD CRS. <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1> (검색일: 2018년 3월 15일).

OECD Development Cooperation Directorate (DCD-DAC) Single Table — for 2016. <http://www.oecd.org/dac/stats/annex2.htm> (검색일: 2018년 2월 28일).

UN Security Council Resolutions. https://eeas.europa.eu/delegations/south-korea/8899/eu-democratic-peoples-republic-korea-dprk-relations_en (검색일: 2018년 3월 30일).

〈인터넷 사이트〉

연합뉴스. <http://www.yonhapnews.co.kr/>

자유아시아방송. <https://www.rfa.org/korean/>

통일부. <http://www.unikorea.go.kr/unikorea/>

Congressional Research Service. <http://www.loc.gov/crsinfo/>

USAID. <https://www.usaid.gov/>

[ABSTRACT]

Aid to North Korea for Capacity Building of the Unification of Korea

Comparative Analysis on the Role of States and International Organizations

Sung-han Kim · Alex Soohoon Lee · Soohwan Hwang | Korea University

This research aimed at looking into the existing research on the state-led aid to North Korea, through which the role of international organizations would be reassessed in terms of the road toward the unification of the Korean peninsula. In this light, we have found that the role of international organizations were underestimated while the role of states were over-valued, which implies the need to strike a balance between the two players for the Korean unification. This research has unearthed the significant role played by international organizations in the unification process of the Korean Peninsula, and argues that the policy of engaging and utilizing international organizations is indispensable. This research has scrutinized the humanitarian aid given to North Korea by the Republic of Korea, the United States, Germany, and the European Union, and it has found that the aid was made through the international organizations such as WFP, WHO, UNICEF and UNFPA. These organizations, that had more access to the place in need, wider scope of activities, and more opportunities for actions, were used as the channel for the aid by those donor states. In this regard, our research is expected to be the basis for further research that evaluates the capabilities of international organizations in assisting North Korea to change its behavior and conduct the opening and reform in the future. For the South Korean government to build the capacity for the Korean unifi-

cation, this research proposes that the aid to North Korea should be channeled through international organizations; the humanitarian aid to North Korea should be de-politicized; and more roles of international organizations should be explored and utilized.

Keyword: International Organization, NGO, Unification of Korea, Aid to North Korea, Unification Capacity Building

투고일: 2018년 4월 15일, 심사일: 2018년 5월 6일, 게재확정일: 2018년 5월 14일
--