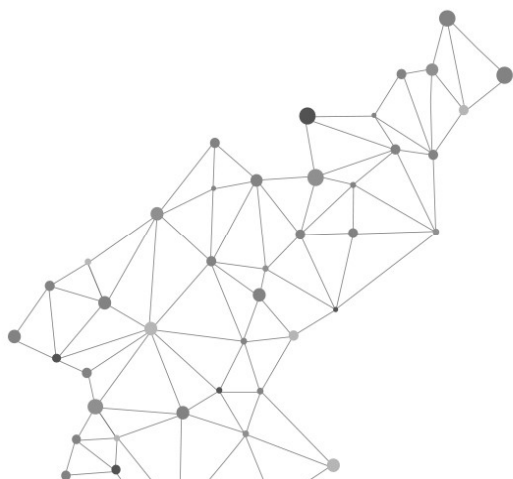


# 북한경제전문가 <대화>

국제 대북 인도지원: 경과, 성과, 논란  
| 헤이젤 스미스





## 북한경제전문가 <대화>

# 국제 대북 인도지원: 경과, 성과, 논란

1990년대 중반 국제 식량원조가 북한에 처음 제공된 이래 대북 인도지원은 끝없는 검증과 논란의 대상이었다. 대북 인도지원은 1990년대 중후반 북한을 휩쓴 기근을 종식하는 데 크게 기여했으며, 북한 식량상황 및 생활수준의 개선에도 꾸준한 도움을 주었다. 무엇보다, 대북 인도지원은 북한과 국제사회를 연결하는 주요 통로였으며, 인도지원을 위한 접촉의 증대는 많은 이들에게 적대적 고립 국가인 북한과의 협력도 완전히 불가능한 것은 아닐 수 있다고 생각하는 계기가 되었다.

그렇지만 이 같은 장점에도 불구하고 대북 인도지원을 둘러싼 논란은 끝없이 계속되었다. 대표적인 논란으로는 지원이 권력층과 군부로 전용되는 것은 아닌지, 원조가 취약계층에게 실질적으로 도움이 되는지, 북한 정권은 도움을 받으면서도 왜 계속 도발을 하는지 그리고 이러한 상황에서 인도지원을 지속할 필요가 있는지 등이 있다. 물론 아직까지는 이들 중 어느 하나에 대해서도 확실한 답은 없다. 단, 북한이 인도지원을 받은 지 20년이 넘었으며, 그동안 방대한 양의 정보와 데이터가 축적되었다. 이에, 대북 인도지원 분야의 세계적 석학인 헤이젤 스미스(Hazel Smith) 교수와 함께 이 문제를 다양한 각도에서 살펴보고자 한다.

### 일시 및 장소

2023년 6월 30일(금), 화상회의

### 사회

이 석(KDI 선임연구위원)

### 대담자

헤이젤 스미스(SOAS)

## 1. 개괄

### ■ 국제 대북 인도지원은 언제, 어떻게 시작되었나? 누가 왜 대북 인도지원 사업을 주도했나?

언제, 무슨 일이, 왜 일어났는지 자세히 논하기 전에 구체적으로 인도지원이 무엇인지부터 살펴볼 필요가 있다. 예를 들어 인도지원(humanitarian assistance)의 구성요소를 개발원조(development assistance)의 구성요소와 구분하는 것이 중요하다. 인도지원은 개발원조와 매우 다르며, 둘 사이의 차이를 이해하는 것이 중요하다. 그렇지 않으면 이 두 유형의 원조에서 예상되는 성과에 대해 비현실적인 기대를 가지게 될 것이다.

오늘의 주제인 인도지원은 생명을 구하는 목적의 긴급원조(emergency aid)이다. 인도지원은 단기적 도움을 유일한 목적으로 한다. 경제개발을 지원하거나 인도지원, 즉 긴급원조가 필요하도록 만든 근본적인 잘못을 바로잡는 것은 인도지원의 목적이 아니다. 반면, 개발원조는 한 사회의 경제적 성장 지원과 복지 향상을 목적으로 하는 중장기적 경제원조이다.

인도지원은 긴급사태 발생지역에서 생명을 구하는 것이 목적이므로 조건이 부과되지 않는다. 그렇지만 개발원조에는 경제적·정치적 조건이 부과되며, 보통 수원국 정부와 공여국 정부가 협상한 조건을 수원국 정부가 준수해야 한다는 점에서 인도지원과 차이가 있다.

인도지원은 정부의 실패로 외부세계의 도움 없이는 국민의 기본적인 생존권 보장이 불가능할 때 제공된다. 자연재해나 전쟁 및 충돌 또는 극심한 경제 불안을 예로 들 수 있다. 반면, 개발원조는 공여국과 수원국의 파트너십을 기반으로 공동의 중장기적 경제 목표하에 정상적으로 기능을 수행하는 실질적인 정부에 제공된다.

### ■ 이를 바탕으로 대북 인도지원을 어떻게 이해할 수 있을까?

국제사회의 대북지원은 지금까지 거의 모두 인도지원이었다. 북한은 지금까지 실질적으로 개발원조를 받은 적이 단 한 번도 없다. 인도, 중국처럼 북한보다 훨씬 부유한 국가를 비롯한 다른 저개발국들과 다른 점이다. 중국은 공산주의 국가이며 국제 경제의 주요 구성원이 되었음에도 불구하고 여전히 국제 개발원조를 계속 받고 있다.

일부 북한 농장이 개별적 차원에서 국제농업개발기금(IFAD), 스위스개발협력청(SDC) 같은 양자 원조기구 및 몇몇 비정부기구(NGO)의 기술지원을 받은 것은 사실이다. 그렇지만

북한이 국가 차원의 농업 재건을 지원하는 개발원조나 여타 장기적인 전략적 개발원조 도구를 받은 적은 없다. 대부분의 공여 기관은 지속적 기술지원 요인을 더 큰 인도지원 사업, 예를 들어 훈련 및 기술자문에 포함시키기 위해 노력했다. 아프가니스탄처럼 인도주의적 긴급사태가 장기화된 곳에서 일반적으로 행해지는 방식이다. 이 같은 기술지원 제공 노력은 한두 종류의 물자(주로 식량이지만 의약품, 농기구, 동절기 아동복 등 다양한 투입물을 포함)를 전달하는 본 사업의 부차적인 요소였다.

본질적으로 인도지원인 국제사회의 대북지원은 단기간에 북한주민의 생명을 구하고 고통을 줄이는 것을 목적으로 했다. 국제사회의 대북지원은 넓게는 경제 전반에서도, 또는 가장 많은 지원이 유입된 식량 부문에서도 경제성장을 목표로 하지 않았다. 이는 대북지원으로 인해 북한주민의 증장기적 생활수준이 개선되었는지 또는 얼마나 개선되었는지가 대북지원의 효능(efficacy)을 평가하는 효과적이고 적절한 판단 기준이 아니라는 뜻이다. 대북지원의 목적이 그것이 아니기 때문이다. 올바른 질문은 ‘국제사회의 대북 인도지원이 단기적으로 북한주민의 생명을 구했는가?’이다. 구체적 논의에 앞서 간단히 말하자면, 북한이 기근에서 벗어날 무렵이자, 변화를 이끌어 내기에 충분한 양의 지원이 제공되던 1990년대 말, 2000년대 초반에 특히 국제 인도지원이 실로 많은 사람의 생명을 구했다는 증거가 많다.

그렇지만 최근의 상황은 당시와 많이 다르다. 북한 전역에 긴급 식량부족 사태가 발생했다는 정보가 있고, 2023년 들어 아사자가 발생했다는 내용의 신뢰도 높고 반박하기 힘든 보고서가 있음에도 불구하고, 국제사회의 대북 인도支원은 2021년 이래 미미한 수준에 머무르고 있다.

국제사회의 대북 인도지원이 언제, 어떻게, 왜 시작되었는지에 대한 질문으로 돌아가 보자. 첫 번째 부분이 답하기 가장 쉽다. 북한은 1990년대 후반에 대규모 국제 인도지원을 받기 시작했다. 북한이 왜 그러한 지원을 받았는지 이해하기 위해서는 역사를 조금 거슬러 올라가야 한다. 1953년 한국전쟁 종식 후 북한은 공업화 정책을 추진하는 한편, 식량생산 자급을 목표로 국내 농업 부문 재구축을 추진했다. 그렇지만 북한은 한 번도 진정한 의미의 식량 자급자족을 달성한 적이 없다. 곡물 생산 증대가 주로 낮은 수입가격 및 기술이전 형태로 외국이 제공하는 숨은 보조금에 의존했기 때문이다. 북한은 유럽에서 냉전이 종식되기 전인 1989~90년까지 소련 및 동유럽 등 소련 영향권 동맹국의 지원을 받았다. 지원 중 일부는 현재 기준에서 개발원조, 즉 북한정부에 제공된 경제원조로 분류될 수 있지만, 북한정부가 외부 원조에 대한 의존도를 직접 밝힌 적은 없다. 그렇지만 이 같은 외부 원조에도 불구하고 1950년대 및 1970년대에 북한에 기근이 일어날 정도로 북한정부는 식량 공급 안정성 확보에 실패했다.

북한이 유엔에 정식 가입한 1991년보다 훨씬 전인 1970년대에 이미 북한과 유엔 개발 전문기구간 교류가 시작되었다. 북한은 1973년에 세계보건기구(WHO), 1977년에 식량농업기구(FAO), 1979년에 유엔개발계획(UNDP)에 가입했다. UNDP는 1980년에 북한에 상주 대표부까지 설치했다. 그렇지만 외국 직원은 1990년대가 지나서야 상주하기 시작했다. 이 시기에 UNDP는 북한에 무역 기술자문을 제공하고, 유엔아동기금(UNICEF)은 1988년 강원도에서 호주 출신 영양학자를 단장으로 하는 영양조사를 실시했다. 그렇지만 이들과의 접촉 중 장기 개발원조의 합의로 이어진 것은 없다. 북한도 이 시기에는 유엔 전문기구에 인도지원을 요청하지 않았다.

사실, 1980년대 및 1990년대 초반까지 북한은 스스로를 국제 인도지원 공여국으로 보는 시각이 매우 강했는데, 이 같은 자기인식에는 상당한 근거가 있었다. 냉전 시절 북한은 해외에 군사지원과 개발원조를 제공했으며, 후자는 다수의 아프리카 국가에 농업 기술지원과 건설 개발원조를 제공하는 형태였다. 1959~61년 중국에 기근이 닥치자 중국인들이 북한에서 식량을 구하기 위해 국경을 넘었다는 증거도 일부 있다. 또한 몽골 등 외국의 의사들이 평양에서 훈련을 받기도 했다. 북한정부는 이 같은 대외활동에 큰 자긍심이 있으며, 이를 근거로 북한이 국제사회의 주요 일원으로 대우받아야 한다고 주장했다.

이후, 모두 알겠지만, 냉전의 종식이라는 변화가 찾아왔다. 소련, 동유럽 및 중유럽 국가 그리고 중국이 공산주의를 폐기했다. 중국은 정치적으로 공산주의를 유지했지만, 경제적으로는 시장 중심 경제로 변모하고 있었다. 중국을 비롯한 북한의 교역 상대국들은 1990년부터 상당히 급작스럽게 대북 수출품에 국제 시장가격을 요구하기 시작했다. 또한 북한산 수입품에 시장가격 이상을 지급하기를 거부하고, 더 이상 북한에 무상 또는 높은 양허성 자본 및 기술을 제공하려 하지 않았다. 북한이 이들을 대체할 주요 교역 및 원조 파트너를 찾지 못하면서 식량 경제를 포함한 북한경제는 1990년대 초반에 급격히 악화되었다. 이 시기에 북한경제가 무너졌다고 해도 과언이 아니다. 북한이 농업 생산을 위한 필수 투입물, 특히 자체 생산이 불가능한 유류를 더 이상 수입할 수 없게 되면서 식량 생산이 감소했다. 1994년 무렵이 되자 북한이 광범위한 기아를 겪고 있다는 증거가 주로 한국 NGO를 통해 흘러나왔다. 북한정부는 당시에, 그 후 지금까지도 자력갱생 정책의 실패를 단 한 번도 인정하지 않았으며, 대신 '자연재해'를 북한이 겪는 문제의 원인으로 지목했다. 그리고 도움을 요청하기 위해 이전부터 약간의 접촉이 있었던 유엔 전문기구에 접근하기 시작했다.

여기서 잠시 북한정부가 곡물 생산 목표 달성에 계속 실패하는 원인으로 지목하는 ‘자연재해’에 대해 살펴보자. 북한정부는 ‘자연재해’라는 표현을 지진이나 화산 분출 같은 극단적 사건이 아니라, 악천후와 동의어로 사용한다. 북한은 실제로 그동안 악천후, 나아가 기상이변까지 겪었다. 그렇지만 이는 지구상 모든 국가의 농업 부문이 똑같이 겪는 일이다. 농업 생산성과 효율성이 높은 국가와 북한처럼 그렇지 않은 국가의 차이는 날씨가 아니라, 기상이변에 대한 농업 부문의 회복탄력성에 있다. 중국에서 미국, 한국에서 우크라이나까지 매우 다양한 농업 경제가 존재하며, 이들은 모두 기상이변을 겪는다. 게다가 우크라이나 농부는 폭탄과 미사일에도 적응해야 한다. 그렇지만 이들 국가는 모두 높은 농업생산력을 유지한다. 이들이 북한과 다른 점 하나는 이들 국가에는 효율적으로 조직화된 농업 부문과 적절한 기술이 있고, 해외 수입 또는 자체생산을 통해 농업 투입물을 충분히 확보한다는 것이다. 취약한 북한 농업의 핵심에는 취약하고 비생산적인 국가경제가 있다. 이로 인한 한 가지 결과는 국내 식량생산이 저조할 때 부족분을 메울 식량 수입 대금을 낼 만한 여타 경제 부문, 예를 들어 수출을 통해 소득을 창출하는 활발한 국제 교역 또는 서비스 부문이 존재하지 않는 것이다. 2017년 유엔 제재로 북한 수출의 90% 이상이 금지된 이후 이 같은 상황이 더욱 심각해졌다.

그렇다면 1990년대 중반 북한의 식량 위기는 자연재해의 산물이 아니라, 근본적으로 공산권 동맹과의 보조금 무역이 급속히 와해하면서 만성적 경제문제가 악화된 결과로 봐야 한다. 이와 마찬가지로 오늘날에는 국내경제 관리의 실패가 무역 단절로 인해 악화되고 있다. 이번 무역 단절은 대북수출 금지는 물론, 북한 식량경제에 필요한 거의 모든 필수 투입물의 수입까지 막은 2016~17년 유엔 제재로 인해 촉발되었다. 1990년대까지와 마찬가지로 이번에도 북한정부는 경제 실패에 대한 어떤 책임도 인정하지 않으며, 심지어 경제 위기의 존재 자체를 부인하다시피 하고 있다. 그렇지만 현재 상황은 사소한 경제 불안이 아니며, 단기간에 끝나지도 않을 것이다. 2023년 현재 우리는 다시 한번 기아 위기에 내몰린 북한 아동을 마주하고 있다.

국제 대북 인도지원 역사에서 가장 최근의 시발점은 1995년이다. 당시 전국적 대홍수라는 유례없는 자연재해를 이유로 북한이 유엔에 지원을 호소하자 유엔재난평가조정단(UNDAC) 대표단이 북한에 처음 방문했다. 이 대표단에 WFP, WHO, UNICEF, FAO도 참여했다. 뒤이어 UNICEF, WFP 등 개별 기구도 대표단을 파견했다. 북한을 방문하고 돌아온 이들 대표단은 북한 전역에서 농가 및 도시 가구의 아동과 성인 모두 심각한 영양실조를 겪고 있다는 증거를 내놓기 시작했다. 1996년 1월경 평양에 발령받은 UNICEF 상주 국제담당관은

북한 전역에서 아동이 심각한 영양실조 상태에 있다고 보고서에 썼다. 유엔 인도주의 기구는 물론 한국 NGO, 한국계 미국 NGO(일부는 북한과 국경을 마주한 중국 연변 한국어 구사 지역에서 활동)들이 발표한 보고서는 최대 50만명의 북한주민이 직간접적으로 식량 부족으로 인해 사망한, 오늘날 우리가 알고 있는 심각한 식량위기의 존재를 당시 국제사회가 인식하도록 하는 데 큰 역할을 했다.

이때부터 대북 식량지원을 위한 대규모 국제 지원이 시작되었다. 대북 식량원조에 가장 먼저 나선 국가 중 하나는 일본이었다. 일본정부는 1995/1996년에 무려 50만톤의 식량원조를 북한에 보냈는데, 이는 400만명이 1년 동안 먹을 양이었다. 북한과 일본 사이의 역사적 앙금을 생각하면 이는 실로 놀라운 일이었다. 그 외 미국 등 과거의 적국도 유엔이 대북 원조를 체계적으로 기록하기 시작한 1998년에 많은 원조를 보냈으며, 1999년 미국은 국제사회에서 대북원조를 가장 많이 보낸 국가로 기록되었다.

### ■ 지난 25년간 원조의 주된 형태는 무엇이었으며, 대략적인 규모는 어느 정도인가? 구체적으로 규모와 형태 면에서 대북지원은 다른 저개발국에 대한 원조와 어떤 차이가 있는가?

우선 국제 대북지원은 전반적 인도지원이든 특정 부문에 국한된 지원이든 정확한 수치를 말하기가 어렵다. 그리고 이는, 이유는 다르지만, 대북지원만 그런 것이 아니라 세계 어디든 인도지원 활동이면 모두 똑같다. 근본적으로 긴급원조에 해당하는 인도지원은 생명을 구하기 위해 신속한 보급이 가능하도록 설계되며, 정교한 데이터 수집체계 구축은 적어도 시작 단계에서는 우선순위가 아니다. 물론 유엔 전문기구나 영국 국제개발부(DFID) 같은 양자 원조기구 및 NGO들은, 긴급사태의 경우 중장기 개발 사업처럼 세밀하게 조정하지는 않지만, 기록관리 절차를 운영한다.

대북지원의 경우, 주요 유엔 전문기구가 북한에 상주 대표부를 설치하면서 1995년 이후 유엔 기관의 북한 내 기반이 확고해지고, 모든 인도지원 활동에 데이터 수집이 주요 단계로 포함됨에 따라 지식 산출물의 정밀성과 정확성이 높아졌다. 유엔 인도지원조정실(UNOCHA)이, 전 세계 모든 인도지원 활동과 마찬가지로, 데이터를 체계적으로 수집하고 구조화하면서 데이터 조정 업무도 관례화되었다. 우리가 활용하는 대부분의 데이터는 이렇게 생성된 유엔 데이터이다.

한 가지 주의할 점은 1998년이 되어서야 OCHA가 NGO 지원을 보고서에 포함하기 시작했기 때문에, 모든 NGO 지원, 특히 한국계 미국 NGO의 초기 지원까지 유엔 시스템에

빠짐없이 기록된 것은 아니라는 점이다. 이를 감안해도 전체적으로 현재 우리가 알고 있는 대북 인도지원 패턴이 크게 달라지지는 않는다. 다자 지원은 거대한 유엔 인도지원 활동으로 빠르게 커진 데 비해, NGO 지원은 늘 규모가 훨씬 작았기 때문이다.

원조 형태 면에서, 대북 인도지원은 대부분 쌀, 옥수수, 밀가루 등의 대규모 식량원조였다. 1998~2004년 대기근 직후에 북한에 제공된 8억달러 규모 유엔 인도지원 중 무려 7억 6,000만달러가 식량원조로 제공되었으며, 나머지 약 4,000만달러는 농업, 보건, 교육, 물, 위생 등으로 제공되었다.

대북지원을 위한 유엔 연례 인도주의 모금 요청은 보건, 교육, 물/위생 부문에서는 늘 자금 부족에 시달렸지만, 식량원조 부문에서는 목표액을 어렵지 않게 달성할 수 있었다. 이는 전반적으로 공여국 정부들이 어떤 식으로든 북한정부에 대한 직접 또는 간접 지원으로 간주될 소지가 있는 지원은 경계했기 때문이다. 몇몇 공여국은 북한에 식량 외 원조를 제공하는 것은 북한정부의 핵 및 미사일 개발 자금이 많아진다는 뜻이라고 주장하기도 했다. 이들에게 식량원조는 이러한 위험을 최소화한 원조였다.

## ■ 지난 25년간의 대북 인도지원은 전반적으로 어느 정도 규모인가?

UNOCHA 기록은 지난 25년간 대북 인도지원에 일정한 패턴이 있었음을 보여준다. 그간의 기록을 보면, 국제 대북 인도지원이 주요 현상으로 관측된 시기는 겨우 1998년부터 2004년까지이며, 절정기는 1998년에서 2001년까지이다. 이후 20여 년이 지났지만, 대북 인도지원 규모가 가장 컸던 때는 여전히 2001년이다. 1998년부터 2004년까지 유엔 기구가 약 8억달러의 대북 인도지원을 제공한 데 비해, NGO(적십자사 포함) 지원은 약 1억 1,000만달러에 그쳤다. 스위스 등과 EU는 유엔 기구 출연금 외에 별도로 약 1억달러 규모의 인도지원을 제공했다. 이를 모두 합하면 북한은 1998년에서 2004년까지 최소 10억 달러, 현재 물가로 약 17억달러 규모의 인도지원을 받았다. 절정기 첫 해인 1998년에는 무려 3억 3,500만달러의 인도지원이 북한에 유입되었다. 1999년 및 2000년에는 인도지원 합계액이, 상대적 또는 국제적 기준에서 여전히 높은 수준이기는 했지만, 각각 약 2억 3,500만달러, 2억 2,400만달러로 소폭 감소했다. 2001년에는 합계액이 다시 크게 늘어 3억 7,500만달러를 기록했다.

대북 인도지원은 2001년 이후 점차 감소하여, 연간 합계액이 2005~06년경 약 5,000만달러로 줄어들었다. 2006~13년 중에는 대북 인도지원액이 북미관계에 따라 종전 수준을

멈돌았다. 그렇지만 그 후 2020년까지는 대북 인도지원 규모가 연간 약 4,000만달러, 주민 1인당 겨우 1.5달러에 머물렀다. 2021년 및 2022년에는 인도지원이 거의 실종되어, 합계액이 각각 약 1,400만달러, 2,000만 달러를 기록했다. 즉, 2016~17년 유엔 제재 강화와 2020년 북한 국경 폐쇄로 국제 인도주의 기관의 활동이 제약을 받기 전부터 국제 대북지원은 이미 매우 낮은 수준이었다. 2023년 약정액은 스위스 정부의 100만달러를 조금 넘는 금액이 전부다.

이렇게 적은 금액으로는 필요한 부문에 도움을 거의 줄 수 없다. UNICEF에 따르면 2018년 기준 심각한 영양실조로 인해 음식 외에 의료적 치료까지 받아야 살 수 있는 5세 미만 아동은 14만명에 달했다. 지난 5년 동안 흉작과 경제 상황 악화가 지속된 것을 고려하면 지금은 그 수가 훨씬 많아졌을 것이다.

### ■ 질문 뒷부분으로 돌아와서, 구체적으로 규모와 형태 면에서 대북지원은 아시아 또는 아프리카의 다른 저개발국에 대한 원조와 어떤 차이가 있나?

질문에 답하기 전에, 우선 북한이 저개발 국가라는 이유로 원조를 받은 적은 한 번도 없다는 것을 상기할 필요가 있다. 북한에 원조가 제공된 것은 북한이 저개발 국가이기 때문이 아니라 북한에 긴급 식량부족 사태가 발생했다는 판단 때문이다.

오늘날 인도지원 사업을 비교하는 것은 쉬운 일이 아니다. 모든 인도주의적 긴급사태가 각기 다르고, 지속기간, 구제방법 및 결과가 모두 다르며, 일차적 원인도 전쟁 및 충돌, 국정 실패, 지진 피해, 급작스러운 가뭄, 홍수 또는 이 모든 요인의 동시다발적 발생 등 모두 다르기 때문이다. 또한 인도주의적 긴급사태가 세계 최빈국 또는 아프리카와 아시아에 국한되지 않는다는 것도 알아야 한다. 예를 들어 1995년 세계 최대 인도지원 수원국은 중부 유럽에 있는 보스니아였다. 2023년에는 지금까지 우크라이나가 에티오피아에 이어 세계 2위이고, 예멘이 3위이다. 그렇지만 이러한 몇 가지 주의점에도 불구하고, 국제 인도지원 수원국으로서 북한에 대하여 정보에 기반한 유용한 비교 관측을 해볼 수 있다. 예를 들어, 우리는 북한이 2000년 전 세계 인도지원 합계액 약 20억 달러 중 약 2억 2,400만달러를 받아, 세계 최대 인도지원 수원국으로 기록되었다는 것을 알고 있다. 또한 2021년까지 전 세계 인도지원 합계액이 크게 늘어 300억달러를 초과했지만, 북한주민은 2019년 이후 거의 아무것도 받지 못했다는 것도 알고 있다. 이는 예멘과 비교된다. 예멘은 2017년부터 2021년까지 매년 22억~50억달러의 지원을 받았다. 2020년 및 2021년에는 시리아, 에티오피아, 남수단,

소말리아, 콩고민주공화국, 레바논도 각각 10억~30억달러를 지원받았다.

물론 이들 국가는 모두 재앙에 가까운 인도주의적 긴급사태에 직면했고, 따라서 당연히 지원을 최대한 많이 받아야 한다. 그렇지만 이는 국제 인도지원 측면에서 북한을 다른 가난한 국가와 구별하는 가장 큰 요인이 무엇인지 보여준다. 오늘날 북한주민이 기아에 직면했다는 사실이 유엔 체계 전반에 걸쳐 인정됨에도 불구하고, 유엔은 인도주의 기구가 이 같이 공공연한 인도주의적 수요에 대응하지 못하도록 막고 있다. 2016~17년 제재 강화 이후 거의 모든 인도지원 사업은 많은 시간과 비용이 드는 절차를 밟아 제재에 대한 ‘예외’를 인정받지 않으면 북한에서 활동할 수 없게 되었으며, 거의 모든 인도주의 기구는 이 같은 절차를 밟을 자금이 없다. 둘째, 유엔은 유엔 인도주의 지원을 받기 위한 관문인 연례 인도주의 모금 요청에서 2021년부터 북한을 배제하고 있다. 긴급 식량부족 사태가 일어났음에도 유엔 인도주의 요청에서 배제된 국가는 세계에서 오직 북한뿐이다.

그 결과, 적어도 UNOCHA 추적 시스템 기록에 따르면, 2022년 및 2023년에 스위스, 스웨덴, 노르웨이 및 유럽연합이 유일하게 북한에 극히 적은 양이나마 인도지원을 제공한 것이 전부가 되었다. 이들은 정치적 고려를 떠나 취약계층, 특히 아동의 인도주의적 수요를 충족한다는, 더 이상은 보편적이지 않은 원칙을 계속 준수하고 있다. 최근에 있었던 이 같은 원조는 모두 UNICEF를 통해 아동을 대상으로 시행되었다. 현재 UNICEF 사업은 코로나19 국경 폐쇄로 외국 직원의 북한 입국이 계속 제한되면서 내국 직원에 의해 운영되고 있다.

국제 원조 사업을 내국 직원이 운영하는 것이 특별한 일은 아니라고 깊고 넘어가고 싶다. 전쟁과 충돌이 일어나거나 외부인이 적대시되는 많은 지역에서 현지 주민에게 접근할 수 있는 사람은 실로 내국 직원밖에 없다. 2021년 세계 여러 지역에서 구호단체 직원 140명이 살해됐으며, 그중 138명이 내국 직원이라는 것은 국제 인도지원 체계 전체가 내국 직원에게 전적으로 의존한다는 것을 보여준다. 인도지원은, 설령 외국 직원이 참여하지 않아도, 20여 년 동안 유엔 기구와 함께 일한 많은 북한주민 그들 자신을 통해 북한주민에게 제공될 수 있다.

대북 인도지원과 긴급 식량부족 사태를 겪는 다른 국가에 대한 인도지원의 형태를 비교하면 차이점보다 유사점이 많다. 우선 북한은 주로 식량원조를 받았다. 식량위기를 겪는 국가의 정부가 북한처럼 주요 공여국 정부와 반목하는 경우, 역사상 공여국들은 예를 들어, 보건 부문보다는 식량원조 부문 출현에 더 적극적이었다.

그렇다고 공여국들이 북한의 보건 수요를 무시했다는 뜻은 아니다. 세계백신면역연합 GAVI와 글로벌펀드(Global Fund)는 UNICEF, WHO를 통해 북한의 전국 백신접종사업

및 결핵, 말라리아 퇴치사업을 지원했다. 또한 많은 NGO가 북한정부와 보건 협력을 추진했다. 이들 사업은 취약 계층에 단기 지원을 제공하고, 이 과정에서 북한의 전 국민 보건 향상에 기여했다는 점에서 인도주의와 개발의 중간에 걸친 사업이라고 볼 수 있다.

GAVI와 글로벌펀드의 대북지원 지출액을 완전히 명쾌하게 파악하기는 힘들다. GAVI와 글로벌펀드의 보고 양식이 유엔 시스템과 쉽게 호환되지 않는 것이 한 이유다. 이 같은 부분을 감안해도 대북 인도지원 패턴 측면에서 지금까지 설명한 주된 원조 추이가 달라지지는 않는다.

전체 보고 기간인 2001년부터 2023년까지 GAVI가 대북사업에 지출한 금액은 예를 들어, 에티오피아에 지출한 10억달러에 비해 훨씬 적은 6,600만달러에 불과하다. 마찬가지로 글로벌펀드도 대북사업 시행 기간 동안 연평균 1,500만달러를 대북사업에 배정했지만, 에티오피아 사업에는 연평균 약 2억달러를 배정했다. 이 같은 자금 지원은 분명 북한주민에게 도움이 되기는 했지만, 아동 건강 및 영양 측면의 엄청난 수요를 충족하기에는 너무 적은 액수였다. 그리고 이 모든 상황은 1995년부터 유엔 상주 인도주의 기구가 2020년 코로나19 국경 폐쇄로 북한을 떠나기 전인 2019년까지 실시한 모든 조사 보고서에 빠짐없이 기록되어 있다.

### ■ 대북 인도지원은 긴 역사가 있다. 그동안 달라진 점이 있다면 무엇인가? 달리 말해, 인도지원과 관련하여 시기적 구분이 가능한가? 만약 그렇다면, 시기별 주요 특징은 무엇인가?

이미 언급했듯, 기근 직후 시기 이후 원조 규모가 급격히 감소한 점이 주요한 변화이다. 그동안 개선된 부분은 데이터 수집 및 체계화의 품질이다. 2020년부터 북한에서 나오는 사회조사 데이터의 포괄성과 강건성이 매우 높다. 대단히 포괄적인 전국사회조사 자료가 2014년 자료부터 온라인으로 제공된다. 또한 정밀한 계량분석을 토대로, 특히 지역 간 격차를 수치화한 2017 다중지표 집단조사(Multiple Indicator Cluster Surveys)에서 파생된 다수의 2019년도 발간 보고서도 온라인으로 제공된다. 이 모든 자료가 UNOCHA, FAO, UNICEF 등 유엔 기구 웹사이트를 통해 제공되고 있지만, 세계 어디에서든 이 자료를 사용하는 학자와 평론가는 지극히 드물다.

그동안의 변화 중 내게 큰 충격을 준 부분은 식량부족 문제가 다시 불거진 최근 들어 북한 취약계층에 대한 국제사회의 인식과 동정심이 대기근 당시에 비해 달라진 것이다. 1995년부터 1997년까지 첫 번째 대북지원에는 수 없이 많은 아들이 나셨다. 앞서 언급했듯,

일본정부가 무려 50만톤에 달하는 식량을 기부하고, 당시 지금만큼 부유하지는 않았던 중국도 식량을 10만톤 넘게 기부했다. 미국, 한국, 일본 등 북한과의 관계가 극도로 경색된 국가를 비롯해 세계 각국에서 많은 NGO가 기부 행렬에 동참했다. 이들은 식량뿐만 아니라 동절기 아동복과 의료 물자도 지원했다. 초기에는 아동 영양실조 실태를 보여주는 정확한 데이터가 없었지만, 1990년대 북한을 방문한 국제 인도기구 직원들은 하나 같이 북한 전역에서 부문을 막론하고 인구 2,300만명 전체가 기근 피해를 입었으며, 특히 영양실조 관련 원인으로 영유아가 질병에 걸리거나 사망하고 있다고 보고했다.

국제사회는 뜨거운 반응을 보였다. 일부에는 정치적 호기심도 있었다. 적어도 미국과 서유럽 입장에서 폐쇄 사회인 북한에 외부인이 접근할 기회라는 것이었다. 그렇지만 당시 국제사회가 보여준 반응은 많은 부분 진정한 애타심의 발로였다. 분명 북한정부는 좋은 정부가 아니지만, 북한주민과 북한정부는 다르다는 명확한 구분이 있었던 것 같다. 북한주민은 북한정부 때문에 이미 고통받았고, 국제사회의 지원으로 북한주민을 살릴 수 있다면 이것만으로 북한에 원조를 제공할 이유는 충분하다는 공감대가 국제사회에 형성되었다.

1990년대와 달리 오늘날 우리는 북한에 대해 아는 것이 훨씬 많다. 실제로 북한에 가지 않아도 아동을 비롯한 취약계층이 기아에 시달릴 것이라는 분명한 사실을 알고도 남는다. 북한이 식량을 얼마나 생산하는지 알고 있으며, 어떤 음식을 도입하는지도 대략적으로는 알기 때문이다. 2019~20년에는 중국이 아마도 대규모 식량 및 비료 지원을 제공한 것으로 보이지만, 2021~23년에는 북한이 중국 및 여타 국가에서 수입한 식량으로 부족분을 채우고 있다는 증거가 발견되지 않는다. 이는 2019년부터 나온 북한 기아 관련 보고서들에 신빙성을 더 해준다. 그럼에도 불구하고 오늘날 북한 아동은 국제 인도지원을 거의 받지 못하고 있다.

오늘날 민주국가 정부에서 NGO, 종교단체 그리고 국제적 미디어까지 아무도 굶주리는 북한주민에게 인도지원을 제공해야 한다고 주장하지 않는다. 한편으로, 이는 가시성 부족에 기인한다. 유엔안보리는 가장 최근의 제재가 북한 식량 경제에 미치는 악영향에 관심이 집중되는 것을 원하지 않는다. 북한정부도 북한에 기아가 또 발생했다고 인정함으로써 북한경제가 처참히 실패했다고 광고하고 싶어하지 않는다. 또 한편으로는, 최소 세계적으로 영향력 있는 미디어의 표현에 따르면, 기아가 세계 모든 곳에 발생하면서 기아에 대한 국제적 관심이 전반적으로 줄어든 것이 원인일 수도 있다. 물론 우리는 유엔이 지금 이 순간 예멘, 에티오피아, 콩고민주공화국 및 아프가니스탄에서 지독한 가난과 기아에 시달리는 아동을 위해 노력한다는 것을 알지만, 이 같은 인도주의적 긴급사태가 국제사회에서 대중의 의식 전면에 부각되는 일은 그리 많지 않다. 예를 들어 예멘 입국이 불가능하지 않음에도 불구하고, 적어도 영국이나

미국에서는 예멘 기근에 대한 황금시간대 언론 보도를 찾아보기가 힘들다.

북한 외 다른 지역에서는 굶주리는 아동이 유엔 인도주의 기구의 도움을 조금이라도 받고는 있다. 그렇지만 유엔은, 믿기 힘들지만, 이유가 무엇이든, 2022년에 북한을 연례 인도지원 요청에서 완전히 배제했다. 북한이 극심한 만성 식량불안을 겪었으며, 현재 급성 단계라고 유엔 인도주의 기구 스스로 1995년부터 기록하였고, 이로 인해 특히 영유아를 중심으로 영양결핍 상태인 북한주민 대략 1,000만명이 부정적 영향을 받는다고 역시 유엔 기구 스스로 보고했음에도 그렇게 했다. 과거에 북한 아동에게 연민을 느끼며 이들을 지지한다고 말하던 이들이 지금은 수백만명이 매우 취약한 상황에 있는데도 긴급구조에 참여하지 않는 것을 보고 개인적으로도 크게 놀랐다.

## 2. 국제사회

### ■ 대북지원의 주요 매개자는 누구이며, 이들의 동기와 목표 및 특징은 무엇인가?

북한의 인도지원 분야는 매우 다양한 행위자들로 구성된다. 이들을 분류 및 구분하는 방식은 다양하지만, 아마도 가장 기본적으로는 공여자와 사업시행자로 구분할 수 있을 것이다. 물론 현실에서 이 둘의 구분은 다른 지역과 마찬가지로 북한에서도 모호하다. 예를 들어 어떤 행위자는 공여자인 동시에 사업시행자일수도 있다. 그럼에도 불구하고 이 같은 기본적인 개념 구분은 자금 출연과 사업시행이라는 인도주의 활동의 중요한 두 측면을 살펴보는 데 도움이 된다는 점에서 여전히 유용하다.

국제 인도지원 분야의 행위자를 조직구성 원리에 따라 다자기구, 양자 기구, 비정부기구로 분류할 수도 있다. 유엔 기구 같은 다자기구는 각국 정부로 구성된다. 다자기구는 인도주의적 긴급사태별로 늘 회원국 정부의 자금사용 승인을 받아야 하고, 회원국 정부는 모든 인도주의적 긴급사태에 자금 사용을 승인하지는 않는다. 양자 기구는 영국 국제개발부처럼 단독적 정부기구를 말한다. NGO에는 다양한 행위자가 있으며, 이들의 공통점은 정부에 의해 운영되는 조직이 아니라는 점이다.

그렇지만 이러한 분류도 현실에서는 늘 경계가 모호하다. 예를 들어 WFP 같은 다자간 정부 행위자는 긴급사태 중 은밀히 사업을 수행하는 NGO를 위해 관례적으로 자금지원 경로를 제공한다. 국제적십자연맹(IFRC)과 국제적십자위원회(ICRC), 두 개의 국제기구로

이루어진 국제적십자운동은 종종 NGO로 분류되지만, 국제사회에서 누리는 특수한 법적 지위와 거대한 조직으로 인해 운영 측면에서 대규모 다자기구에 가까운 특성을 많이 보인다.

인도지원 행위자를 나누는 또 다른 기준은 상주 여부이다. UNDP, WFP, UNICEF, FAO는 1990년대에 북한에 상주 사무소를 설치한 이래 약 지난 25년 동안 사무소를 유지했다. 스위스 개발협력청과 아일랜드의 컨선월드와이드(Concern Worldwide), 독일의 세계기아원조(Welthungerhilfe) 같은 NGO도 그렇게 했다. 일부 다자 및 양자 기구는 상주 사무소를 두지 않았다. NGO 중에도 상주 사무소가 없는 경우가 많았으며, 특히 미국, 한국, 일본에 본부를 둔 NGO가 그러했다. 이들은 정치적 문제가 너무 커서 북한에 상주 사무소를 설치할 수가 없었다. 그래도 이들 국가 출신의 NGO 직원들이 사업시행을 위해 북한 전역에서, 때로는 동북부 오지까지 가서 몇 개월씩 머무는 것까지 불가능하지는 않았다.

이번 질문의 핵심은 인도지원의 전달(delivery)일 것이다. 인도주의 기관은 인류의 생명을 구하고 고통을 줄인다는 목표와, 인도지원은 지원활동 전개 지역을 통치하는 정부나 비정부 단체의 정치체제와 상관없이 도움을 가장 절실히 필요로 하는 이들에게 조건 없이 제공되어야 한다는 철학과 법적 책무를 공유한다. 단, 이들은 조직 규모, 역량 및 권한 또는 식량, 보건, 교육, 농업 등 전문 분야가 각기 다르다. 인도지원 행위자 간 상대적 중요성을 보면, 양자 기구 및 NGO를 통한 원조는, 미미한 정도는 아니지만, 유엔 기구를 통한 원조에 비해서는 늘 소규모이고 수혜자 수도 훨씬 적었다. 예를 들어 국제 원조활동이 한창 전개되던 2001년에 유엔 기구인 WFP는 북한주민 800만명에게 식량원조를 제공했지만, 국제 NGO 중 가장 규모가 크고 기반도 탄탄한 독일의 세계기아원조가 실시한 대규모 인도지원 사업은 아동 7만 5,000명을 대상으로 했다.

## 다자기구

다자 인도주의 기구 중 가장 중요하고, 가장 촘촘히 활동하는 조직은 유엔 기구이다. 유엔 기구에는 대규모 긴급사태에 신속하고 효과적으로 대응할 수 있는 규모와 도달 능력이 있기 때문이다. 인도주의 기구의 주된 역할이 생명에 대한 직접적 위협에 대응하는 것임을 고려하면, 정상적인 경로를 통한 식량 공급이 불가능한 지역에서 식량 공급 임무를 수행하는 WFP가 종종 불안하고 예측하기 힘들고 따라서 위험한 상황에 대한 직접 대응에 가장 많이 개입하는 국제 인도주의 기구라는 점은 놀라운 일이 아니다.

우리는 인도주의 재난이나 분쟁이 발생하면 아동과 여성이 가장 큰 피해를 입는다는 것을

이미 알고 있다. 따라서 아동과 여성을 중심으로 보건 및 영양 사업을 시행하는 UNICEF가 늘 주요 행위자라는 것도 놀랄 일은 아니다. 긴급사태로 인해 난민과 실항민이 발생하면 유엔난민기구(UNHCR)가 주요 행위자가 된다. 그렇지만 UNHCR은 탈북자가 있는 중국에서 약간의 활동을 하기는 했으나, 북한 내에서 활동한 적은 없다. 북한 내에서 활동하는 주요 인도주의 기구는 UNICEF와 WFP였다.

대북 인도지원 사업은 대부분 식량원조였으며, 주로 유엔 WFP를 통해 다자 방식으로 전달되었다. 이는 실로 엄청난 규모의 사업이었다. WFP가 1995년에서 2005년까지 북한에 제공한 물자는 400만톤 이상, 금액으로는 무려 대략 17억달러에 달했으며, 대부분이 식량이었다. 2001/2002년에는 대북사업이 세계 최대 식량원조 사업으로 기록되기도 했다. 이 같이 엄청난 규모로 인해 WFP는 북한에서 가장 영향력 있는 유엔 기구가 되었고, 여타 긴급지원 활동에서 보통 UNDP 대표가 맡는 유엔 조정관 역할도 북한에서는 WFP 대표가 맡았다. 1990년대 말과 2000년대 초 대북사업에서 식량원조가 압도적인 비중을 차지하면서 불거진 한 가지 문제는 북한정부가 당시 북한으로 유입되던 수백만 달러에 달하는 원조의 반입을 직접적으로 담당하는 기관만 상대하려 했다는 점이다. 이는 직접 담당하는 원조 금액이 적은 UNDP와 달리 WFP는 북한정부의 신뢰를 받았다는 뜻이다.

그 외 많은 기구가 북한에서 활동했는데, 특히 FAO와 WHO가 중요하다. 이 두 기구는 북한에서 원조를 전달하는 역할도 했지만, 최우선 역할은 다른 곳과 마찬가지로 각각 농업 및 보건 부문에서 북한정부에 기술 자문을 제공하는 것이었다.

이 같은 기술적 역할에는 데이터 수집, 분류, 체계화, 전파가 포함된다. FAO와 WHO는 이를 다른 유엔 기구, 북한에서는 특히 UNICEF 및 해당국 정부와의 협력을 통해 수행한다. 그동안 이들 기구가 역할을 훌륭히 수행한 덕분에 사회경제적 데이터가 대량으로 축적되었다. 유엔 기구가 전 세계에서 선별한 유능하고 숙련된 전문가들이 국제 표준 방법론을 활용해 구축한 25년 기간에 걸친 데이터가 온라인을 통해 제공된다. 그렇지만, 앞서 언급했듯, 학자들의 활용도는 매우 낮다.

WHO는 백신접종 및 말라리아, 결핵, HIV/AIDS 퇴치를 중심으로 북한 보건사업 기금 마련을 위해 북한정부와 협력한다. 2020년부터 국제 인도주의 기구 직원이 북한에 입국하지 못하면서 나타난 심각한 부정적 영향 중 하나는 WHO와 UNICEF가 코로나19의 피해를 모니터링하거나 자문 및 지원을 제공할 수 없게 된 것이다.

전체 그림을 그리는 차원에서, 그간 평양에 상주 대표부를 운영한 다자조직인 유럽연합(EU)도 언급할 필요가 있다. EU 직원은 식량안보 등 다양한 부문의 인도지원 사업을 지원하기

위해 유엔 기구 및 NGO와 협력했다. 그렇지만 분석 차원에서는 EU를 공여 기관으로 보는 것이 더 정확하다. EU의 공여액은 많지 않다. 1995년에서 2023년까지 1억 5,000만달러 미만을 지원했는데, 이는 연평균 550만달러 남짓한 금액이다. 또한 EU는 2005년 상주 NGO 출국 지침이 전달된 이후 북한 내 NGO를 지원하는 중요한 역할도 했다. 평양 주재 EU 대표부가 집행위원회 산하 단체로 등록된 유럽 NGO는 북한 체류할 수 있도록 북한정부와 협상한 덕분이다.

## 양자기구

중국, 러시아, 한국 외에도 많은 정부가 대북 인도지원에 자금을 제공했다. 스위스 정부는 공여자이면서 동시에 1990년대부터 코로나19 국경 봉쇄로 국제기구가 북한을 떠날 때까지 줄곧 스위스 개발협력청(SDC)을 통해 시행기구로도 장기간 활동했다. SDC 상주 사무소에 있는 농업 경제학자 및 식량안보 전문가들이 개별 농장을 대상으로 기술협력 사업을 지원했다. SDC는 장기간에 걸친 국제 정치 환경의 불안과 긴장 속에서도 대북 인도지원 활동을 유지하기 위해 노력하는 특별한 모습을 보여주었다.

## 비정부기구

북한 내 모든 NGO 활동을 포괄하는 완전한 실증적 기록은 아직 없다. 북한에서 NGO 활동이 시작된 이유를 설명하는 연구도 아직 부족하다. 유엔이 1998년부터 북한 내 모든 인도주의 NGO 활동을 기록하기 위해 노력했다. 그렇지만 거의 전적으로 자진 신고에 의존했기 때문에 일부 활동이 누락되거나, 기록된 활동도 기록이 잘못되거나 정보가 정확하지 않을 가능성이 매우 높다. 이를 감안하더라도, 이차 문헌에 실린 충분한 양의 데이터와 신뢰도 높은 분석 결과를 바탕으로 전체적 NGO 활동 패턴에 대해 지식에 기반한 평가를 할 수 있다. 첫째, NGO의 대북지원 규모는 다자 및 양자 기구 지원에 비해 상대적으로 작다. 둘째, NGO 활동은 식량, 보건, 농업 등 다양한 부문을 포괄한다. 셋째, NGO는 공여자인 동시에 시행기구이다.

그렇지만 북한에서 시행되는 인도주의 NGO 사업의 가장 큰 특징은 어마어마한 사업 개수와 사업규모 및 지원국의 다양성에 있다. 전 세계의 NGO가 북한에 인도지원을 보냈다. 일부는 돈을 모아 UNICEF를 통해 북한에 전달했다. 많은 일본 단체가 이렇게 했다. 또

다른 일부는 북한정부가 조성한 경로를 통해 지원을 전달했다. 몇몇 한국 단체가 이에 포함된다. 양자 및 다자 공여자도 이 방식을 따랐다. 소수의 일부 NGO는 북한에서 사업을 직접 시행했다. 아일랜드의 컨선월드와이드, 이탈리아의 CESVI, 프랑스의 핸디캡인터내셔널(Handicap International), 독일의 세계기아원조 등 주로 탄탄한 기반을 갖춘 유럽 NGO가 이 경우이다.

미국에서도 많은 NGO가 모금한 돈으로 북한에 인도지원을 보냈다. 이들 단체는 북한에 공식적으로 상주하지는 않았지만, 직원이 북한에 갈 때마다 몇 개월씩 체류했다. 몇몇 미국인 직원은 과거에 몇 년 동안 한국에 거주한 적이 있고, 한국에 가족이 있으며, 북한정부가 한국어를 구사하는 외국 직원의 입국을 거부한다고 알려진 것과 달리 한국어를 능숙하게 구사한다.

생명을 구하고 고통을 완화한다는 목표 의식에 따라 모든 NGO가 어느 수준에서는 하나의 팀이라고 해도 무방했지만, 당연한 말이지만, 사업의 동기는 다양했다. 한국 NGO의 동기는 동질감 그리고 고통받는 동포를 도와야 한다는 민족적 의무감이다. 종교적 신념에 따라 지원에 나선 NGO도 많았다. 반면, 미국 NGO는 어떤 식으로든 양국 정부의 평화 구축에 기여하기를 원하는 경우가 많았다. 이러한 부차적 동기들이 늘 조화롭지는 않았다. 예를 들어 민족적 동기를 가진 이들은 NGO의 지원활동을 평화구축 활동으로 보았지만, 어떤 이들은 NGO 활동에 대한 지원이 정권의 정통성 결여를 드러내고 정권 붕괴를 촉진할 기회라는 인식에서 비롯되었다고 보았다.

### ■ 대북지원의 시행 및 평가는 주로 어떤 절차로 이루어지나? 일반적인 절차가 있나? 그렇지 않다면 WFP 등의 국제기구가 시행하는 절차는 무엇인가?

대부분의 인도주의 기구는 고도로 구조화되고 표준화된 조사, 모니터링 및 평가 절차를 따른다. 주요 원조제공기관, 즉 유엔 기구의 경우 모든 지원 활동이 이러한 절차에 따라 엄격하게 이루어진다. 이 절차가 수십억 달러의 유엔 공적 자금 지출을 설명하는 방식의 일부이기 때문이다. 대북사업에도 이 같은 표준 운영절차가 적용되었다. 이에 따른 한 가지 결과는 말 그대로 수천 건의 대북지원 사업 분석 및 평가 보고서를 WFP, FAO, UNICEF 등 유엔 기구 웹사이트에서 자유롭게 이용하고, 전부는 아니지만 대부분의 보고서를 UNOCHA 릴리프웹(ReliefWeb)에서 다운로드할 수 있게 된 것이다.

규모가 작은 NGO일수록 실행 규칙까지 똑같이 정교하기는 어려웠지만 대부분의 NGO가 유엔과 비슷한 절차를 따랐다. 모니터링 및 평가 절차의 투명성이 가장 덜 강조된 경우는

아마 몇몇 양자 지원 사업이었을 것이다. 중국과 한국이 제공한 대규모 식량원조는 엄격한 모니터링 및 평가 절차 없이 전달되었다. 대북 인도지원 절차와 관련하여 특별히 모호한 부분은 없다. 대북 인도지원도 다른 지역의 인도지원 활동과 똑같이 진행되었다. 그렇다고 해서 모든 기구, 특히 규모가 작거나 경험이 부족한 NGO도 언제나 같은 수준으로 절차를 적용했다는 뜻은 아니다.

세부적으로, 원조의 첫 단계는 늘 인도지원 수요조사이다. 북한에서는 르완다, 보스니아, 태국-캄보디아 국경 등 세계 여러 위험한 복잡한 긴급사태 발생지역에서 사업을 수행한 경험이 있는 숙련된 외국 직원이 초기 수요조사를 맡았다. 1998년부터 정기적 국민영양보건조사, 유엔 인구기금이 후원한 2008 인구주택총조사에 더해 모든 유엔 기구가 수행하는 체계적 데이터 수집 및 분석도 수요조사에 도움을 주었다. 예를 들어 아동 영양 또는 질병 상태를 자세히 살펴보기 위해, 모든 유엔 기구가 각 사업에 대한 추가적 다면평가를 실시할 최고위 국제 전문가를 정기적으로 투입했다.

WFP, UNICEF, FAO, UNDP가 평양에 설치한 상주 사무소에 근무하는 영양학자, 식량안보 전문가, 전문 의료인으로 구성된 직원들이 북한 전역을 다니며 정기 모니터링을 실시했으며, 이것이 원조의 제공을 촉진했다. 그중 가장 규모가 큰 WFP는 2000년 무렵 가정, 학교, 보건소, 병원 및 ‘식량 연계 취로(food for work)’ 사업장을 한 달에 약 500회 방문했다. ‘식량 연계 취로’ 사업이란 성인이 주로 홍수피해 현장에서 고된 육체노동과 열악한 조건이 수반되는 구호 작업을 하고 그 대가로 식량을 받는 사업을 말한다.

실제 대규모 식량원조는 대부분 대형 선박을 통해 청진 및 남포항으로 전달되었다. 이보다 규모가 작은 원조는 중국에서 도로나 철도를 통해 전달되었다. 다만, 말 그대로 수백만 명의 개인 또는 가구에 식량을 전달하는 식량원조는 유엔 기구를 비롯한 국제 인도주의 기구의 전달 역량을 넘어서는 일이었다. 따라서 식량원조는 대개 지역 관공서를 통해 전달되었고, WFP와 해당 지역 관공서가 상호 합의한 우선배급대상자 목록을 토대로 이루어졌다. 주된 수혜 집단은 거의 언제나 아동과 임부 및 산모였다. 언제나 아동이 우선순위였기 때문에 성인은 식량원조를 거의 받지 못했다. 그래서 한국으로 가는 탈북자에게 북한에서 국제 인도주의 기구의 식량 지원을 받은 적이 있는지 물어보면 늘 ‘없다’는 답이 나온다. 이들이 식량을 받은 적이 없는 것은 원조가 배정된 적이 없기 때문이다.

군(county) 창고에 도착한 식량은 군 식량감독관을 통해 분배된다. 아동에게는 학교, 유치원, 탁아소, 거주시설을 통해, 임부와 산모에게는 지역 공공배급소를 통해 분배된다. 가끔 양자 기관과 NGO가 중국 단동 등에서 직접 구매한 식량을 특정 농장이나 병원, 탁아소 등 사업

현장으로 직접 보내기도 했다.

모든 국제기구와 NGO가 인도지원의 효과성 및 적절성을 평가했다. 북한정부와의 협업을 통해 국제기구가 장기간에 걸쳐 실시한 최대 규모의 전국영양조사에서 대규모 데이터가 생성되었다. 그렇지만 이러한 전국적 조사는 모든 인도주의 사업의 제안 및 시행 단계에 포함된 미시적 평가를 통해 보강되었다.

식량 및 기타 국제 인도지원으로 인한 효과를 북한주민의 식량 접근성 개선, 시장 및 무역을 통한 소득 증대, 2018년까지 국내 식량생산 증대로 인한 효과와 분리하기는 힘들다. 특히 국제 원조의 효과가 2~3년 정도 지속될 정도에 불과했기 때문에 그렇다. 그렇지만 주된 원인이 무엇이든, 북한 아동의 영양상태가 1998년에서 2017년까지 큰 폭으로 개선되었음을 알려준다는 점에서 그 같은 평가는 유용하다.

기근이 끝나가던 무렵 시행된 1998년 제1차 영양조사에서 7세 미만 북한 아동의 64%가 ‘만성영양장애(stunting)’가 있고, 21%는 ‘급성영양장애(wasting)’, 즉 의료적 처치를 받지 않으면 곧 사망에 이르는 급성 중증 영양실조에 걸린 것으로 나타났다. 이 같은 수치는 상당히 높은 편에 속한다. 그렇지만 2017년 조사에서는 만성영양장애 및 급성영양장애를 가진 아동의 비율이 각각 19%, 3%로 급감했다. 2017년 북한의 영양실조 관련 수치는 다른 아시아 빈국에 비해 훨씬 양호한 것이었다. 2018년 파키스탄 아동의 만성영양장애율은 38%, 급성영양장애율은 7%였다. 북한보다 훨씬 부유한 인도는, 가장 최근인 2015년 자료에 따르면 아동 만성영양장애율이 38%, 급성영양장애율이 무려 21%였다. 물론 단 한 명의 아동도 영양실조에 걸려서는 안 되겠지만, 영양실조 통계상 북한에 특이사항이 조금도 없고 전혀 최악도 아니라는 점에 대해서는 냉정하게 생각해 볼 필요가 있다.

물론 지금은 지난 5년간의 흉작과 식량생산 및 보건서비스에 대한 예외를 허용하지 않는 유엔 제재 정책 때문에 그동안 개선된 아동 영양상태가 다시 악화되었을 것이다.

## ■ 국제기구와 단체가 논의 및 활동을 함께 할 공동의 기반이 존재하나? 있다면 어떤 기반이 있으며, 어떤 기능을 하나?

인도지원은 조직화 측면에서 오랫동안 큰 변화가 없었다. 유엔 외 기관을 비롯하여 북한 국내외에서 활동하는 인도주의 기구를 유엔이 조정한다. 많은 인도주의적 긴급사태와 비교할 때, 북한에서 현장 기관 간 조정은 처음부터 상당히 효과적으로 진행되었다.

북한 밖에서는 유엔 기구, NGO 등 인도주의 기구들이 인도지원 기관 간 상임위원회(IASC)

를 통해 인도지원 정책을 수립한다. 인도주의 사업의 시행, 모니터링 및 평가에 관한 세부 규칙이 토론 및 개선을 거쳐 수많은 실무 규약과 지침서에 기술되며, 이는 다시 IASC가 관리하는 장기적 기제를 통해 꾸준히 업데이트된다.

IASC는 잘 알려진 기관은 아니지만, 인도지원 활동을 하는 모든 유엔 기구와 적십자사, 3대 국제 NGO 협의체를 위한 국제 조정 및 정책개발 기구로서 기능하는 만큼 인도주의 분야에서 큰 영향력과 권위를 가진 기관이다. IASC가 모든 인도주의 기구를 대표하는 것은 아니다. 정책도 의무사항은 아니지만, 전 세계 대부분의 인도주의 기구가 국제 기준으로 받아들이는 경향이 있다.

유엔 인도지원조정실(OCHA)이 운영 및 정보 측면에서 유엔 및 양자 기구, NGO를 조정하는 역할을 한다. OCHA는 인도지원 활동에 관한 정보를 수집하고, 엄청난 양의 정보를 상세 보고서, 보도자료, 양적 자료, 지도 및 가끔 사진의 형태로 웹사이트를 통해 전파한다. 웹사이트에 게시된 북한 관련 정보가 1995년부터 수천 건에 달한다.

OCHA는, 늘 그렇지는 않지만, 종종 수원국에 사무소를 운영한다. 긴급사태에 따라 OCHA 또는 UNDP가 국내 조정 업무를 맡는다. 사태가 급격히 전개되어 많은 난민과 실항민이 발생하면 UNHCR이 조정 역할을 맡기도 한다. 가장 위험하고 불안한 긴급사태 발생 현장의 최전선에 가장 먼저 도착하고, 유엔 전체를 위해 항공 및 해상 수송을 동반한 보급활동을 수행하는 WFP는 긴급사태 발생지역에서 매우 중요한 조정 역할을 수행한다.

국가 내에서는 조정이 여러 수준에서 이루어진다. 보통 주간 정보교류회의가 열리며, 장기 긴급지원 활동의 경우 보건, 물, 위생, 식량안보 등 다양한 부문을 포괄하는 기구 합동팀이 구성된다. 예를 들어 북한 체류 당시 우리는 특별실무팀을 구성하여 지방의 거주시설 입소 아동과 관련된 정보 및 활동을 조정했다. 북한에서는 컨설턴트나 공여국 대표 등의 방문객도 업무 관련성이 있으면 주간 조정회의에 참석했다. 이러한 회의는 정책 회의가 아닌 운영 회의였으며, 정보와 공동의 문제 및 우수사례를 공유하는 자리였다.

기획과 시행 및 결과 분석에 몇 개월씩 걸리는 대규모 전국 사업은 기구 간 조정이 좀 더 체계적으로 이루어졌다. 북한에서 UNICEF와 WFP는 합동 전국영양조사를 시행하고, FAO와 WFP는 전국 식량 공급 및 필요량 평가 보고서를 매우 규칙적으로 발표했다. 이는 매우 정교하고 세부적인 작업이며, 매번 영양학, 농업경제학, 통계학 등에서 전문자격을 소지하였으며 매우 복잡하고 어려운 환경에서 해외 근무 경험을 가진 고위급 컨설턴트들이 참여했다.

정의상, 인도주의 활동은 전쟁이나 부패 또는 국가 실패 등의 이유로 정부가 효과적으로

가능하지 못하는 국가에서 이루어진다. 따라서 기구 간은 물론, 인도주의 기관의 활동 지역을 통치하는 정부 또는 정치 체제와의 조정도 반드시 필요하다. 북한에서 이는 높은 인내심을 가지고 인도지원의 모든 단계를 담당하는 모든 외국인을 잠재적 간첩으로 강력하게 의심하는 정부와 협상해야 한다는 의미였다.

마지막으로, 유엔은 예멘, 시리아처럼 인도주의적 긴급사태가 장기화되면 개별 국가를 위한 합동 모금 요청 행사를 매년 개최한다. 행사에는 유엔 및 양자 기구, NGO, 상주 및 비상주 기관을 포함한 대부분의 인도주의 기구가 참여한다. 이 행사에서 대상자의 수요 검토가 진행되고, 요청액을 포함한 기구별 추진 사업 목록이 작성된다. 따라서 모금 요청을 종합하고 시행을 검토하는 과정도 인도주의 기구들이 소통하는 또 하나의 장이 된다. 소수의 일부 기구, 특히 소규모 NGO는 다양한 조정 기제에 참여하기보다 독립적 활동을 선호한다는 점도 알아 두는 것이 좋겠다.

### ■ 남북한은 매우 특수한 관계에 있기 때문에 북한에 인도지원을 제공하려는 노력이 그동안 상당히 많았다. 남한의 대북 인도지원과 국제사회의 인도지원은 어떤 점에서 차이가 있나?

이는 매우 흥미롭고 중요한 주제이다. 한국 학자들은 그동안 한국정부, NGO 및 여타 국제 원조공동체 사이의 다양한 관계에 대해 많은 훌륭한 연구를 수행했다. 이와 관련하여, 최규빈 박사가 통일연구원에서 수행한 최근의 연구가 매우 유용하다.

그렇지만 차이점을 논하기 전에 한국의 인도지원과 다른 나라 인도지원의 공통점부터 살펴보자. 우선, 전반적인 대북 인도지원 패턴은 정부의 비중이 가장 높다는 것을 보여준다. 1995년에서 2009년까지 한국의 대북지원을 지원 주체별로 살펴보면, 정부가 75%, NGO 및 교회 등이 나머지를 차지했다. 둘째, 한국의 대북지원은 시행 기간이 매우 짧았다. 1995년의 대규모 정부 원조를 제외하면, 한국의 대북지원은 대부분 2000년에서 2008년 사이에 진행되었다. 이후 2021년까지 지극히 적은 양의 지원이 이어졌으며, 2022년 및 2023년 현재까지는 유엔 시스템에 기록된 것이 전무하다. 다시 말해, 한국의 대북 인도지원은 일종의 단기적 현상이었다.

한국의 대북 인도지원에는 다른 나라의 인도지원 정책 및 실행과 구분되는 세 가지 특징이 있다. 첫째, 인도지원이 정치 쟁점화하면서 인도지원 패턴에 북한주민의 인도적 수요 변화가 아닌 정치적 우선순위 변화가 거의 그대로 반영되었다. 역대 한국정부는 북한정부에 대해 각기 다른 접근법을 취했고, 이 같은 접근법은 대체로 관여(engagement) 정책을 보는 시각에

반영되었다. 그렇지만 모든 정부가 공통적으로 미국과의 안보동맹 유지 노력을 병행하면서 각자의 대북 접근법을 관리해야 했다. 이는 특히 친관여적 정부에 절대 쉽지 않은 일이었다. 이것이 바로 문재인 정부가 대북 인도지원에 보다 적극적으로 나설 것이라는 예상과 달리, 미국 트럼프 행정부와는 같은 관계경색 관리를 우선하면서 인도지원에 적극 나서지 못한 이유 중 하나다.

둘째, 북한에 대한 한국인 특유의 시각이 있다. 이는 첫 번째 특징의 하위 범주이며, 민족 정서와 관련된다. 이는 쉽게 일반화하기 어려운 복잡한 문제이기도 하다. 한국인의 독특한 시각은 생존 이산가족이 지금보다 많았던 1990년대에는 북한주민에 대한 광범위한 동족 유대감을 불러왔다. 그렇지만 이와 동시에, 많은 이들이 한국전쟁을 여전히 생생하게 기억했으며, 전쟁이 남긴 쓰라림은 일부 계층이 북한정부를 조금이라도 도울 가능성이 있는 일체의 지원에 반발하는 결과를 가져왔다.

원조를 민족적 시각에서 바라본 결과, 한국정부의 대북지원 대부분(1995~2009년 전체의 약 83%)은 양자 지원으로 거의 조건 없이 제공되었다. 이는 분배의 투명성 및 책임성을 매우 강조하는 다자 원조기구를 통한 지원을 선호하는 다른 주요 공여국과 크게 다른 부분이다. 한국이 대북원조를 보는 시각은 약간 달랐던 것 같다. 대북지원은 남북간의 일이고, 동포의 안녕과 관련 있으며, 반드시 남의 일은 아니라는 것이다.

셋째, 대북 인도지원 사업 추진 및 시행에서 NGO가 매우 중요한 역할을 했다. 이들 NGO는 개인, 교회 및 비정부 단체로부터 매우 관대한 후원을 받았다. 1995년에서 2009년까지 한국정부는 1,100억원에 약간 못 미치는 금액을 대북 NGO 사업에 지원했다. 그런데 같은 기간 민간부문에서 모집한 대북 NGO 사업 후원액은 무려 8,180억원으로, 정부 지원을 압도했다.

물론 다른 나라의 NGO도 비정부 주체의 후원을 받는다. 그렇지만 남과 북이 겪은 쓰라린 분쟁의 역사를 생각하면, 단지 정부만이 아니라 한국민 개개인이 동정심과 인간적 예의를 발휘하여 대북지원에 동참한 점은 칭찬받아 마땅하다. 그렇지만 오늘날 한국에서는 북한주민과의 개인적 연고의 감소가 대북 인도지원을 가로막는 주요 걸림돌이 되고 있다. 또한 물리적으로는 가깝지만, 실제 북한에서 일어나는 일에 대한 양질의 정보 부족으로, 심리적 및 정서적으로 북한주민을 멀게 느끼면서, 이들의 인도주의적 수요에 무관심해진 것도 주요 걸림돌인 것 같다.

## ■ 핵개발을 비롯한 북한의 공격적 행위가 국제원조에 어떤 악영향을 미치나?

이들 문제에 대해서는 앞에서 거의 다뤘지만, 인도지원이란 생명을 구하기 위한 것임을 한 번 더 강조하고 싶다. 취약계층, 특히 아동에게는 인도지원이 꼭 필요하다. 정부가 그들을 구하지 않기 때문이다. 정부의 행위를 이유로 고통받는 취약계층에게 인도지원 제공을 거부하는 것은 국제법에 위배된다. 오늘날 대북지원을 둘러싼 논쟁에서 국제법의 기본 원칙이 점점 설 자리를 잃는 것 같다. 북한정부를 벌주기 위해서라면 이미 오랜 시간 고통받은 북한주민이 궁핍해지고, 심지어 또다시 기아에 내몰려도 어쩔 수 없다는, 상당히 불쾌하고 냉혹한 주장을 흔하게 들을 수 있다.

인도지원과 개발원조를 구분하지 않으면 가장 취약한 계층, 특히 아동과 쇠약한 고령자가 조기에 사망하는 비극이 발생한다. 유엔에 따르면, 북한에서 마지막 전국사회조사가 시행된 2017년까지 모성사망 수치가 개선되었다. 이는 UNICEF가 20년 넘게 이 분야에 우선적으로 개입했기 때문이다. 그렇지만 북한의 심각한 경제위기와 보건 분야에서 중대한 역할을 하던 국제기구 지원이 미미한 수준으로 감소한 것을 고려하면, 그 같은 개선세가 지속되지는 못했을 것이다. 식량과 기본적 위생용품을 지원받지 못한 여성은 아마 출산 중 또는 출산 후에 패혈증 및 출혈로 인한 빈혈로 죽어가고 있을 것이다. 끔찍하고 고통스러운 죽음이지만, 대부분 막을 수 있는 죽음이다.

## ■ 국제기구 및 단체는 북한의 행동을 어떻게 보는가?

한마디로 말해, 인도주의 기구의 근본적 존재 이유인, 생명을 구하고 고통을 줄이기 위해서는 현재 북한주민에 대한 원조가 시급하다는 것이 국제 인도주의 기구가 포괄적으로 공유하는 결론이다.