

# 대북 인도적 지원의 추이와 과제

정 영 철 / 서강대학교 공공정책대학원 교수

## 서 론

1995년 8월 뉴욕에 있는 북한 유엔대표부는 유엔인도주의사무국(UNDHA)에 긴급 구호 요청을 하였다. 1994년 김일성 주석의 사망, 그리고 연이은 자연재해로 인해 그 동안 국가를 통한 배급과 사회통제를 통해 질서를 유지하던 북한에 심각한 위기가 닥쳤다. 위기는 겉으로 잘 드러나지 않았고, 북한의 공식 요청 이후에야 북한의 심각한 실상이 알려졌다. 이때부터 우리 사회에서도 대북 인도적 지원이 대중적인 운동으로 전개되었다. 가장 심각한 문제는 절대적인 식량 부족이었고, 이에 따라 긴급 지원의 형태로 대북 인도적 지원이 진행되었다.

1995년부터 본격적으로 시작된 대북 인도적 지원이 어느덧 20년을 경과하고 있다. ‘통일부’ 통계에 의하면 지난 20년 동안 이루어진 대북 인도적 지원은 대한 적십자사 지원까지 합쳐 민간차원의 무상지원액이 약 8,929억 원에 이른다.<sup>1)</sup>

---

1) 통일부, ‘인도협력’ 통일부홈페이지(<http://www.unikorea.go.kr/content.do?cmsid=3099> 자료마당-통계자료, 검색일 2016년 5월 30일).

물론, 이 기간 동안 정부차원의 지원은 직접지원과 민간으로의 자금 지원, 그리고 국제기구를 통한 지원과 식량차관까지 합하여 약 2조 3,896억 원에 이른다. 양으로 보자면 정부차원의 지원이 민간에 비해 약 3배 이상이지만, 대북 인도적 지원의 순수한 의미와 그 효과를 따지자면 민간차원의 인도적 지원이 결코 정부에 못지않았다고 할 수 있다. 더욱 중요한 것은 이러한 지원이 1990년대 중반, 북한의 심각했던 기근의 극복에 적지 않은 도움이 되었다는 점이다. 이런 점에서 대북 인도적 지원은 남북 동포애의 진정한 만남이었다고 할 수 있다.

## 또 하나의 통일을 위한 국민적 운동

1990년대 중반의 대북 인도적 지원은 여러 가지 의미를 갖는다. 그 동안 1980년대 후반의 북한바로알기의 사회적 분위기에서 통일운동이 주로는 정치적 차원에서 이루어졌다면, 민간 차원의 대북 인도적 지원 운동은 정치를 넘어선 동포애적 감정에 바탕한 또 하나의 통일운동으로 자리매김하였다. 민간 차원의 대북 인도적 지원은 통일을 일부 소수의 운동으로 한정하는 것이 아니라 더욱 더 많은 사람들의 참여할 수 있는 개방적인 통일운동으로 자리매김한 점, 그리고 멀게만 느껴졌던 통일의 문제를 생활의 문제로 느끼게 하고, 개인적으로도 쉽게 참여할 수 있는 신나고 재미있는 것으로 바꾸었던 점, 더욱이는 정부와 민간이 함께 하는 영역을 개척했다는 점에서 효과가 있었다고 할 수 있다. 특히, 이러한 성과는 2000년 남북 정상회담 이후 남북의 민간교류가 활성화 되었을 때, 수많은 사람들이 직접 북한을 방문하여 보고, 느끼고, 상호 소통하는 참여의 장으로 이어질 수 있었다. 또한 대북 인도적 지원은 단지 비정치적인 효과만을 가져온 것은 아니다.

김영삼 정부 시기, 갈등과 대립으로 교착되었던 남북관계를 아래에서부터 개선시킬 수 있는 중요한 토대가 되기도 하였다. 사실, 김영삼 정부에 이어 등장한 김대중 정부는 1998년 대북 인도적 지원을 고리로 북한과의 대화를 끌어낼 수

2) 김대중 정부 초기 북한과의 만남에 대해서는 정세현, 『통일토크』(서울: 서해문집, 2013).

있었고, 마침내 정상회담이라는 역사적 결실을 가져올 수 있었다.<sup>2)</sup> 이런 점에서 대북 인도적 지원은 인도주의 운동이지만, 동시에 남북의 적대적 충돌을 막고 통일을 향한 국민적인 관심을 고조시키고 직접 참여하게 만든 평화와 통일의 운동이었다고 할 수 있다.<sup>3)</sup>

### 북한의 인식 전환과 남북의 다양한 만남

대북 인도적 지원은 정치적, 비정치적 차원 모두에서 많은 성과를 가져왔다. 그리고 이러한 성과에는 남한에 대한 북한의 인식 전환을 빼놓을 수 없다. 갈등과 대립을 뒤로하고 남북의 동포애적 만남 특히, 민간의 만남은 북한 사람들의 남한 사람들에 대한 생각도 일정 수준 변화시켰다. 인도적 지원 과정에서 서로 힘을 합쳐야 하는 순간순간을 경험하면서 공동의 노력을 쏟아야 했고, 수혜와 감사의 감정을 경험할 수 있었다.<sup>4)</sup> 사실, 초기 인도적 지원에 대해 북한은 흡수통일의 경계심에 기초해 자신들이 전통적으로 말해왔던 ‘평화적 이행전략’으로 인식하였다. 김대중 정부의 햇볕정책에 대해 초기 극도의 긴장과 경계와 비난을 보냈던 것과 마찬가지로, 초기 경계심 속에서 민간단체와의 만남에 소극적으로 대처하였다. 이는 약 50년 간의 적대와 대립 속에서 인도주의 운동조차도 정치적인 영향을 받을 수 밖에 없었던 현실을 그대로 보여주었다.

그러나 김대중 정부 들어 정부 간 대화가 재개되고, 인도적 지원이 활성화되면서 남북 간의 다양한 접촉면이 만들어졌다. 다양한 남북의 만남은 민간 차원의 인도적 지원의 가장 큰 성과라고 할 수 있다. 사실, 정부 차원의 만남은 주로 정치 및 대규모 경제 협력 등으로 이어졌다면, 민간차원은 대북 인도적 지원을 매개로 사회 및 문화 지원과 협력 등 다양한 주제와 영역으로 확산되었다. 이 시기의 인도적

3) 최근 대북협력민간단체협의회가 대북지원 20년을 기념하여 발행한 『대북지원 20년백서』는 대북인도적 지원운동이 인도주의 운동, 평화운동, 통일운동으로 자리매김하고 있다고 평가. 북민협, 『대북지원 20년백서』(서울: 북민협, 2015), pp. 72~73.

4) 이러한 현상은 남북한이 서로를 바라보는 시선의 변화에서도 찾아볼 수 있음. 초기 남북한이 서로를 적대와 갈등의 대상으로 바라보았다면, 만남 이후 남북한은 서로를 시혜, 감사, 동정, 지원의 시선으로 바라보게 되었음. 이러한 남북한 시선의 교차에 대해서는 정영철, ‘시선과 경쟁: 남북관계, 시선의 정치학,’ 『한반도정치론』(서울: 선인, 2014) 참조.

지원의 영역은 식량, 보건의료, 지역개발, 문화 및 역사, 종교 등 거의 대부분의 영역을 망라하고 있었다. 그리고 이러한 다양한 만남을 통해 북한 역시 남한을 바라보는 시각이 변화하였다. 더 이상 적대적 관계로서가 아니라 만남이 깊어지면서 자연스럽게 서로를 포용과 협력의 관계로 인식하게 되었다. 이는 남북한 모두의 변화를 가져온 소중한 성과라 할 수 있다.

### 인도적 지원 운동의 제한성 : 정치로부터의 한계

대북 인도적 지원은 순수한 인도주의를 표방하지만, 현실에서는 남북한 관계에 영향을 받을 수밖에 없다. 정경분리에도 불구하고 남북관계의 악화는 당장 인도적 지원에도 영향을 미친다. 이는 실제 김영삼 정부 시기부터 현재에 이르기까지의 인도적 지원 현황을 보면 명확해진다.

〈 대북 지원 현황 〉

(단위: 억 원)

구분		'95~ '01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	합계
정부차원	당국차원	3,821	832	811	949	1,221	2,000	1,432	-	-	183	-	-	-	-	-	11,249
	민간단체 기금지원	96	65	81	102	120	134	216	241	77	21	-	-	-	-	23	1,176
	국제기구 등을 통한 지원	647	243	205	262	19	139	335	197	217	-	65	23	133	141	117	2,743
	계	4,564	1,140	1,097	1,313	1,360	2,273	1,983	438	294	204	65	23	133	141	140	15,168
식량차관	식량차관	1,057	1,510	1,510	1,359	1,787	-	1,505	-	-	-	-	-	-	-	-	8,728
	계	5,621	2,650	2,607	2,672	3,147	2,273	3,488	438	294	204	65	23	133	141	140	23,896
민간차원(무상)		1,863	576	766	1,558	779	709	909	725	377	200	131	118	51	54	114	8,929
총액		7,484	3,226	3,373	4,230	3,926	2,982	4,397	1,163	671	404	196	141	183	195	254	32,825

출처 : 통일부, '인도협력'

앞의 표에 의하면, 김대중-노무현 정부시기인 2007년까지 민간차원의 대북 지원과 2008년 이후부터 현재까지의 대북 지원에는 상당한 차이를 보이고 있다. 2008년부터 민간차원의 대북 지원은 이전에 비해 거의 절반 수준으로 하락하였다가, 현재는 거의 미미한 상태가 지속되고 있다. 특히, 2010년의 5.24 조치 이후, 민간차원의 대북지원은 축소되어 그 명맥만 유지하고 있는 실정이다.<sup>5)</sup> 같은 시기 국제사회의 대북 인도적 지원도 지속적으로 감소하였다. 2004년 약 3억 달러 이상이었던 지원액이 2014년에는 2,000만 달러를 조금 웃도는 수준으로 떨어졌다. 2000년대 초반에 비해 1/10 수준으로 감소한 것이다. 이러한 국제사회의 대북 지원 감소는 지원에 대한 불투명성, 국제사회의 대북 지원에 대한 피로감, 핵-미사일 문제에 따른 대북 제재 등이 이유로 꼽힌다.

결국 대북 인도적 지원의 최대 공여자로서 한국의 변화와 남북관계의 악화, 그리고 국제사회의 지원 감소 등이 지금과 같은 결과를 낳게 된 것이다. 따라서 앞으로 민간의 대북 인도적 지원은 이러한 정치적 제약으로부터 얼마나 그 한계를 극복할 수 있을 것인지가 지속성과 효과성의 관건이 될 것이다.

### 대북 인도적 지원 사업의 전망

남북관계의 악화는 대북 민간단체의 인도적 지원을 위축시켰다. 실제 지난 2015년 민간 차원의 대북 지원은 금액상으로 114억 원에 그쳤고, 지원 단체 역시 의약품 등의 한정된 몇 개 단체로 제한되었다. 5.24 조치에 따른 결과이자 동시에 현재의 남북관계의 반영이라고 할 수 있다. 이와 같은 대북 인도적 지원의 중단

5) 5.24 조치 이후, 국제기구를 통한 지원도 급감. 다만, 영유아 및 사회적 약자에 대한 지원은 지속한다는 방침으로 인해 그나마 UNICEF, WFP, WHO 등을 통한 지원 정도가 눈에 뜨일 뿐임. 2010년에는 전무(통일부, '인도협력' - 국제기구를 통한 지원).  
(단위: 만 달러)

연도	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15
WFP	-	-	-	-	-	-	700	210
UNICEF	408	398	-	565	-	604	-	400
WHO	1,147	1,409	-	-	-	605	630	-
기 타	19	30	-	-	210	-	-	412
합계	1,574	1,837	-	565	210	1,209	1,330	1,022

내지 축소는 앞으로도 지속될 것으로 보인다. 더욱이 올해 초 북한의 수소탄 시험과 장거리 로켓 발사에 따른 국제사회의 제재까지 겹쳐지면서 남북관계 개선의 전망은 더욱 어두워졌다. 이외에도 인도적 지원의 어려움이 가중되고 있다.

첫째, 20여 년간의 대북 인도적 지원에 따른 피로감을 들 수 있다. 수많은 민간단체가 설립되어 20여 년동안 인도적 지원을 펼쳐왔고, 그 성과를 높이 평가할 수 있지만, 대북 인도적 지원 자체에 대한 피로감이 높아졌다고 볼 수 있다. 이와 같은 피로감은 남한에서만이 아니라 국제사회에서도 유사한 모습을 보이고 있다. 둘째, 남북관계 악화와 북한의 행동 변화가 눈에 띄게 드러나지 않으면서 국민들의 인도적 지원에 대한 열정이 과거에 비해 높지 않다는 점이다.<sup>6)</sup> 국제적으로도 북한의 군사적 도발에 대한 비난 여론이 증대하면서, 북한 관련 지원에 어려움을 겪는 것으로 보도되고 있다. 셋째, 북한의 행동에 대한 반감 혹은 북한 혐오감이 깊어지면서 북한-통일 문제에 대한 무관심이 증대하였다. 이러한 무관심은 1990년대 초반의 폭발적인 관심과 비교된다고 할 수 있다. 마지막으로 대북 인도적 지원에 대한 북한의 태도 역시 변화했다. 특히, 북한은 2014년 박근혜 대통령의 ‘드레스덴 선언’에 대해 강력하게 반발하면서 민간단체의 대북 인도적 지원사업 중단을 선언하고 지금까지 지속하고 있다. 물론, 2015년 잠깐 동안의 대화 국면에서 남한의 북민협(대북협력민간단체협의회)과 북한의 민화협(민족화해협의회) 간에 실무 접촉이 이루어졌지만, 끝내 사업이 성사되지 못하고 중단된 채 현재까지 이르고 있다.<sup>7)</sup> 북한의 대북 인도적 지원에 대한 태도 역시 앞으로 중요한 변수가 될 전망이다.

6) 서울대 통일평화연구원의 조사에 따르면 북한을 협력대상으로 인식하는 비율은 2014년 45.3%에서 2015년 35.2%로 감소. 또한, 대북친밀감은 50대를 제외한 전 연령대에서 10% 이하를 기록. 이 역시 남북관계 악화에 따른 국민들의 의식 변화에 기인하는 것으로 분석됨. 박명규 외, 『2015 통일외식조사』(서울: 통일평화연구원, 2016), p. 76 및 p. 153.

7) 최근 북한은 일부 민간단체에게 더 이상의 인도적 지원은 필요 없다는 의사표시를 하기도 함.

## 앞으로의 과제

그렇다면 대북 인도적 지원의 과제는 무엇일까? 내외적인 어려움, 북한의 소극적 자세 등을 떠 올리면 앞으로 대북 인도적 사업은 여러 어려움에 봉착할 가능성이 크다. 그럼에도 인도주의에 입각한 대북 인도적 사업은 계속 되어야 하고, 계속하고자 하는 민간 주체가 존재하는 조건에서 새로운 혁신의 길을 개척해야 할 것이다.

지금까지의 역사적 경험에 비추어 대북 인도적 지원의 과제는 독자성, 자율성, 지속성 그리고 혁신성이라 하겠다. 정부와의 독자성은 과거부터 현재까지, 그리고 앞으로도 계속 지켜야 할 원칙이다. 이와 더불어 현실적으로 정치적 제약으로부터의 자율성을 높여가는 것이 가장 큰 과제로 제기된다. 어쩔 수 없는 현실 여건상, 정치적 제약으로부터의 완전한 자율성을 획득하는 것이 어렵지만, 민간단체의 역량 강화와 함께 국내 정치 및 국제 사회와의 협력을 통한 자율성의 강화와 협력을 추진해가야 할 것이다. 그리고 이에 기초하여 사업의 지속성이 이루어져야 할 것이다. 이러한 문제들이 주로는 국내에서의 정치와의 관계, 역량 등과 관계되는 것이라면 인도적 사업에서의 혁신성은 앞으로의 인도적 지원의 방향과 관계된다.

## 개발 협력으로의 발전, 투명성의 제고

이미 인도적 지원의 효용성에 대한 문제제기가 있어왔고, 점차 인도 지원에서 개발 협력으로의 전환이 바람직한 방향이라는 논의가 모아지고 있다. 그러나 대규모 개발협력은 일개 민간단체가 감당하기에는 상당한 어려움이 따른다. 따라서 민간은 추진 가능한 범위에서 소규모 사회 인프라 개발 및 북한 특정 지역과의 협력 관계 구축, 선택과 집중을 통한 인도 지원의 효과를 극대화할 수 있는 프로그램을 개발해야 할 것이다.<sup>8)</sup> 또한, 북한의 변화를 고려한 인도 지원 혹은 개발

8) 이미 이러한 개발 협력의 성격의 지원이 진행되고 있었음. 그러나 이 역시 이명박 정부 시기 중단. 예를 들면 학교 및 주택 개조 및 지원, 공장 설비 지원 및 개량, 일부 상하수도 시설 개발 지원 등을 들 수 있음. 이외에도 다양한 분야의 사업들이 추진되었으나 현재는 중단된 상태. 자세한 것은 북민협, 『대북지원 20년백서』(서울: 북민협, 2015).

협력 사업의 발굴과 추진도 요구된다. 이미 북한 사회는 시장을 중심으로 한 사회 변화, 개방성의 확대 등의 변화를 겪고 있다. 이와 관련된 사업이 개발되고 프로그램화 되어야 할 것이다. 마지막으로 국제적인 개발 협력기구와의 연대 강화, 나아가 국제적인 기준을 통한 대북 인도 지원 혹은 개발 협력의 추진이 진행되어야 한다. 특히, 과거 인도 지원에 대한 ‘퍼주기 논쟁’의 경험에 비추어 대국민 홍보와 더불어 국제기준에 입각한 절차와 사업을 추진하고, 그에 대한 투명성을 강화하는 것이 필요하다.

## 결론

대북 인도적 지원 20년의 역사는 우리에게 대단히 소중한 성과를 안겨주었다. 지금은 비록 거의 모든 인도적 지원이 중단되었고, 언제 재개될지 역시 불투명하지만 그 역사적 성과 모두가 사라진 것은 아니다. 여전히 많은 사람들이 인도적 지원에 열정을 가지고 있으며, 그에 대한 여러 가지 모색을 하고 있다. 인도주의 운동임에도 정경분리가 아닌 현실의 정경연계에 따른 제약이 있지만, 인도적 지원 운동은 우리에게도 그리고 북한에게도 여전히 필요한 사업임에는 틀림없다.

앞으로 인도적 지원은 국제적 기준의 강화와 투명성의 제고 등을 통해 독자성과 자율성을 강화하고, 개발 협력으로의 발전을 명확한 목표로 삼아야 할 필요성이 커지고 있다. 그것은 현재의 북한 상황이 인도적 지원을 넘어서는 협력을 요청하고 있고, 우리 역시 그러한 필요성에 공감하고 있기 때문이다. 그러기 위해서는 지금 내부적으로 역량의 강화, 프로그램의 기획, 국제사회의 협력 강화 등을 통한 세심한 준비를 다져야 할 것이다. **統**