creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

국제대학원 석사학위 논문

한국 정부의 대북 인도적 지원의 장기적 특징 연구 (1995-2020)

2021년 11월

서울대학교 국제대학원

국제학과 한국학 전공

Lin Hongjian

한국 정부의 대북 인도적 지원의 장기적 특징 연구 (1995-2020)

지도교수 한 정 훈

이 논문을 국제학 석사 학위논문으로 제출함

2021년 11월

서울대학교 국제대학원

국제학과 한국학 전공

Lin Hongjian

Hongjian Lin의 석사 학위논문을 인준함

2021년 11월

위 원 장 _____ 박태균 _____ (인)

부 위 원 장 _____ 오윤아 _____ (인)

위 원 _____ 한정훈 _____ (인)

초 록

본 논문은 북한의 경제가 나아지지 않는 상황에서 지속적이고 균일한 인도적 지원이 이뤄져야 한다는 인식 하에서 정부차원의 인도적 지원이 각 정부 별로 큰 차이를 보이고 있음을 발견하였고, 이로부터 인도적 지원에 영향 주는 요소가 무엇인지 찾아내고 나아가 한국의 대북 인도적 지원에 대한 장기적인 특징을 탐색하고자 하였다. 이러한 연구 질문에 따라본 논문에서는 기존 논문에서 언급한 것에 따라 공여국 차원의 영향 요소, 수혜국 차원의 영향 요소를 파악하고 동시에 국제관계적 요소와 인도적 지원 사이의 관계를 탐구하고자 하였다.

공여국 차원에서는 인도적 지원을 시작한 1995년부터 2020년 사이의 한국의 대북정책기조, 한국의 경제상황, 한국 국민의 여론과 인도적지원액 사이의 관계를 분석했다. 분석을 통해 한국의 대북정책이 한국의 대북 인도적 지원에 대해 결정적인 영향을 준다는 것을 발견할 수 있었다. 그러나 한국의 국민총소득, 역대 경제성장률 추세와 인도적지원의 추세의 비교를 통해 경제상황이 북한에 대한 인도적 지원에 큰 영향이 없는 것으로 판단되었다. 또한 역대 정부 국정 평가 지지율, 한국 정부에 대한 대북정책만족도 등과 같은 여론 조사 데이터를 활용하여 인도적 지원의 추세에 대한 영향을 분석하였는데, 분석 결과, 한국 국민의 여론 또한 인도적 지원에 대해서 크게 영향을 미치지 못함을 발견할 수 있었다.

수혜국 차원에서는 북한의 대남 정책기조, 북한의 경제 상황 그리고 북한 주민의 여론과 인도적 지원액 사이의 관계를 분석하였다. 역대 북한의 한국에 대한 도발 및 협력 역사를 살펴보고 정리 하는 것을 통해 인도적 지원이 하락할 때에는 모두 북한의 한국에 대한 도발이 있었다는 것을 발견할 수 있었다. 북한의 국민총소득, 북한의 경제성장률과 인도적지원의 그래프를 비교한 후 북한의 경제상황 또한 인도적 지원에 대해서 큰 영향이 없음을 발견할 수 있었다. 다만, 인도적지원의 증감 추세와 무관하게 2008년을 기점으로 북한에 대한 인도적 지원 금액이 확연히 낮아지게 된 이유 중 하나로 북한의 경제정책의 변화 때문임을 알 수 있

었다. 김정일, 김정은에 대한 지지율 및 대북지원에 대한 북한 주민의 긍정적인 평가의 변동 데이터, 대북지원에 대한 북한 주민의 긍정적 평가와 인도적 지원액 사이의 관계를 분석한 결과 북한 주민의 여론은 인도적 지원액에 영향을 미치지 않았음을 발견했다.

국제 관계적 측면에서는 외생적 요인으로의 미국의 대북정책과 중국과 북한사이의 관계 변화, 그리고 인도적 지원액 사이의 관계를 분석 하였다. 분석을 통해 미국의 대북정책이나 중국과 북한 사이의 관계는 한국의 대북 인도적 지원에 큰 영향이 없는 것으로 나타났다.

따라서 전반적으로 볼 때 다음과 같은 장기적인 특징을 도출할 수 있다.

첫째, 한국의 대북 인도적 지원은 결정적으로 한국 정부의 대북정책의 영향을 가장 많이 받는다.

둘째, 한국의 대북 인도적 지원의 하락은 북한의 도발의 영향을 직접적으로 받는다. 즉 한국의 대북 인도적 지원은한국의 정책기조와 북한의 대남 정책의 상호작용으로 인해 영향을 받는다.

셋째, 한국의 대북 인도적 지원은 한국의 경제 환경 및 여론 환경, 북한의 경제 환경 및 여론 환경, 그리고 미국과 중국의 영향을 상대적으로 적게 받는다.

주요어: 인도적 지원, 대북정책, 남북관계
학　번: 2019-25195

목 차

제1장 서 론 ····· 1
제1절 연구의 배경 ····· 1
제2절 기존 연구 검토 ····· 5
제3절 연구 방법 및 논문 구성 ····· 18

제2장 공여국 차원의 지원특징 검토 및 분석 ····· 20
제1절 1995년-2020년 한국의 지원 상황 ····· 20
제2절 한국의 대북정책의 변화와 인도적 지원 ····· 35
제3절 한국의 경제 상황과 인도적 지원 ····· 45
제4절 한국의 국민 여론과 인도적 지원 ····· 49

제3장 수혜국 차원의 지원특징 검토 및 분석 ····· 55
제1절 북한의 대남 정책기조 변화와 인도적 지원 ····· 55
제2절 북한의 경제 상황과 인도적 지원 ····· 65
제3절 북한의 여론과 인도적 지원 ····· 69

제4장 국제적 요소에 대한 검토 및 분석 ····· 73
제1절 한미관계의 변화와 인도적 지원 ····· 73
제2절 북중관계의 변화와 인도적 지원 ····· 78
제3절 국제사회의 대북제재와 인도적 지원 ····· 80

제5장 결론 ····· 89
제1절 연구 결과 요약 ····· 89
제2절 연구의 기여 ····· 91

참고문헌 ····· 93

Abstract ····· 99

표 목차

[표 2-1] 김영삼 정부의 인도적 지원 내역 ·····21
[표 2-2] 김대중 정부의 인도적 지원 내역 ·····24
[표 2-3] 노무현 정부의 인도적 지원 내역 ·····27
[표 2-4] 이명박 정부의 인도적 지원 내역 ·····30
[표 2-5] 박근혜 정부의 인도적 지원 내역 ·····32
[표 2-6] 문재인 정부의 인도적 지원 내역 ·····34
[표 3-1] 북한의 대남 정책기조와 인도적 지원액 증감추세 ·····65
[표 4-1] 북한, 중국 지도자 각 국 방문 연도 ·····79
[표 4-2] UN의 대북제재 결의안 및 구체적 내용 ·····84

그림 목차

[그림 1-1] 연도 별 인도적 지원액 추이 ·····3
[그림 1-2] 정부 별 인도적 지원액 추이 ·····4
[그림 1-3] 본 논문의 연구 가설 ·····15
[그림 2-1] 김영삼 정부 차원의 북한에 대한 인도적 지원액 ·····22
[그림 2-2] 김대중 정부 차원의 북한에 대한 인도적 지원액 ·····25
[그림 2-3] 노무현 정부 차원의 북한에 대한 인도적 지원액 ·····28
[그림 2-4] 이명박 정부 차원의 북한에 대한 인도적 지원액 ·····31
[그림 2-5] 박근혜 정부 차원의 북한에 대한 인도적 지원액 ·····33
[그림 2-6] 문재인 정부 차원의 북한에 대한 인도적 지원액 ·····34
[그림 2-7] 한국 경제생산총액과 인도적 지원 ·····47
[그림 2-8] 한국의 경제성장률과 인도적 지원 ·····49
[그림 2-9] 한국 정부 지지율과 인도적 지원 ·····51
[그림 2-10] 정부의 대북정책 만족도와 인도적 지원 ·····52
[그림 2-11] 인도적 지원의 통일 도움 정도와 인도적 지원 ·····53
[그림 3-1] 북한의 국민총소득과 인도적 지원 ·····67
[그림 3-2] 북한의 경제성장률과 인도적 지원 ·····67
[그림 3-3] 북한 정권 지지율과 인도적 지원 ·····71
[그림 3-4] 대북지원에 대한 북한 주민의 긍정적 평가와 인도적 지원 ·····72
[그림 4-1] 시기 별 한국, 미국, 북한 지도자 ·····74
[그림 4-2] 연도 별 인도적 지원액 추이 ·····86
[그림 4-3] 2000 - 2020 UNICEF를 통한 대북지원 현황 ·····86

제 1 장 서 론

제1절 연구의 배경

북한은 전 세계에서 기아문제가 가장 심각한 나라 중 하나다. 세계 기아와 극빈 문제 해결에 집중하는 아일랜드 최대의 국제인도주의단체인 컨선월드와이드(Concern Worldwide)와 독일 최대의 비정부 구호단체 세계기아원조(Welthungerhilfe)에서 전 세계 107개국을 대상으로 조사한 바에 따르면, 2020년 북한의 세계기아지수 순위는 약 96위로 집계되어 세계 최하위 수준에 머물고 있다.[1] 북한은 기아문제 뿐만 아니라 보건의료 상황 또한 매우 심각하다. 세계은행에서 조사한데 따르면, 북한의 전체 인구 대비 영양부족 인구 비율은 계속 증가 추세를 보이고 있는데, 2018년의 북한 영양부족 인구 비율은 47.6%로 집계되었다. 동시기 한국의 영양 부족 인구 비율은 2.5%로 나타났다[2]. 북한 인구 10명 중 약 절반 정도의 인구가 영양 부족 상태에 놓여있다는 것이다. 또한 WHO에서 조사한 인구 10만 명 당 해당 연도에 결핵이 발생하거나 재발한 자의 추정치를 볼 때, 북한은 2000년대부터 현재까지 줄곧 10만 명 당 513명이었다. 같은 시기 한국의 수치는 10만 명 당 59명으로 집계됐다[3]. 이와 같이 북한의 사회상황은 비교적 심각한 수준으로 북한 주민들은 생존의 위협에 직면하여 있다.

분단 후 북한은 석탄, 광물 등 풍부한 지하자원과 분단 이전 건설되었던 산업시설을 기반으로 경제성장을 이루었는데, 1975년에는 1인당 국민소득이 1,000달러에 이르렀다[4]. 그러나 냉전체제의 붕괴와 소련의 붕괴에 따른 사회주의진영의 해체와 북한 내부의 경제둔화로 인해 1990년대

---

1)Global Hunger Index ,2020 Global Hunger Index by Severity, https://www.globalhungerindex.org/ranking.html (2021.06.15. 검색)

2)world bank, Prevalence of undernourishment(% of population) - Korea, Dem.People’s Rep https://data.worldbank.org/indicator/SN.ITK.DEFC.ZS?end=2018&locations=KP&start=2018&view=map (2021.06.15. 검색)

3) WHO, Global Health Observatory Data Repository 2019, https://apps.who.int/gho/data/view.main.57040ALL?lang=en (2021.06.15. 검색)

4) 통일부, ‘북한경제 통계집’, 서울:통일부, 1996, P126 참조

에 들어서부터 마이너스 성장을 보이기 시작했고 1992년 1인당 국민소득이 1,005 달러였던 것에 반해 1993년에는 994달러, 1996에는 심지어 481 달러까지 내려갔다[5]. 이와 동시에 1990년대의 빈번한 홍수와 가뭄으로 인해 북한 경제는 더욱 악화되었고, 1990년대 중반부터 1998년까지 북한은 고난의 행군이라는 최악의 재난 상황을 겪게 된다. 이에 북한은 일본에 쌀 공급을 공식적으로 요청했다. 한국은 일본 정당 측으로부터 북한이 한국의 쌀을 받겠다는 입장을 전해 받았다. 한국은 북한에 대해 쌀 제공을 직접 한국에 호응해 줄 것을 촉구하였고 1995년 6월 17일 북경회담을 통해 쌀을 제공 받을 것을 합의하였다. 이에 따라 1995년 북한에 15만 톤에 달하는 국내 쌀을 무상으로 지원하게 된다[6]. 이는 한국의 대북 인도적 지원의 시작이라고 할 수 있다. 그 후 1995년 7월 대량의 아사자가 발생하고 수해피해가 극심한 상황에서 북한은 1995년 국제사회에 도움을 요청하게 된다. UN 인도 사무국은 조사를 거쳐 7월 26일부터 8월 18일까지 주민 520만 명의 재해와 피해발생액이 150억 달러에 달한다는 수해보고서를 제출하고 UN에 긴급지원을 공식적으로 요청하였다. UN은 요청에 응답하여 북한에 UNOCHA, WFP, WHO, UNDP, UNFPA, UNICEF 등 기구의 상주사무소를 설치함과 동시에 세계 각 나라에 북한에 대한 지원을 요청하였다. 이로써 한국뿐만 아니라 국제적으로 북한에 대한 인도적 지원이 진행되었다.

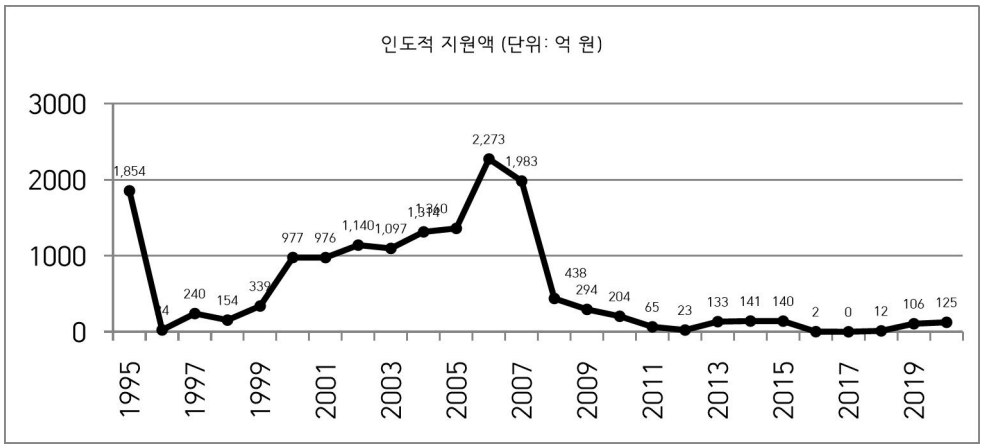
1995년의 쌀 지원을 시작으로 한국 정부의 북한에 대한 지원은 지금까지 계속 진행되고 있다. 통일부의 대북지원정보시스템에서 공표한 인도적 대북지원 현황에 따르면, 1995년부터 2020년까지 약 25년간의 정부차원에서 북한에 대해 진행한 인도적 지원 총액은 15,415 만 달러에 달하고, 민간 차원의 인도적 지원 총액을 합산하면, 33,374 만 불에 달한다. 어마어마한 지원이 이뤄지고 있지만, 연도 별, 정부 별로 지원액을 살펴보면, 지원상황이 균일하지 않음을 알 수 있다. 통일부에서 집계한 통계

---

5) UNDP, Thematic Roundtable Meeting on Agricultural Recovery and Environmental Protection in DPRK - Annex M

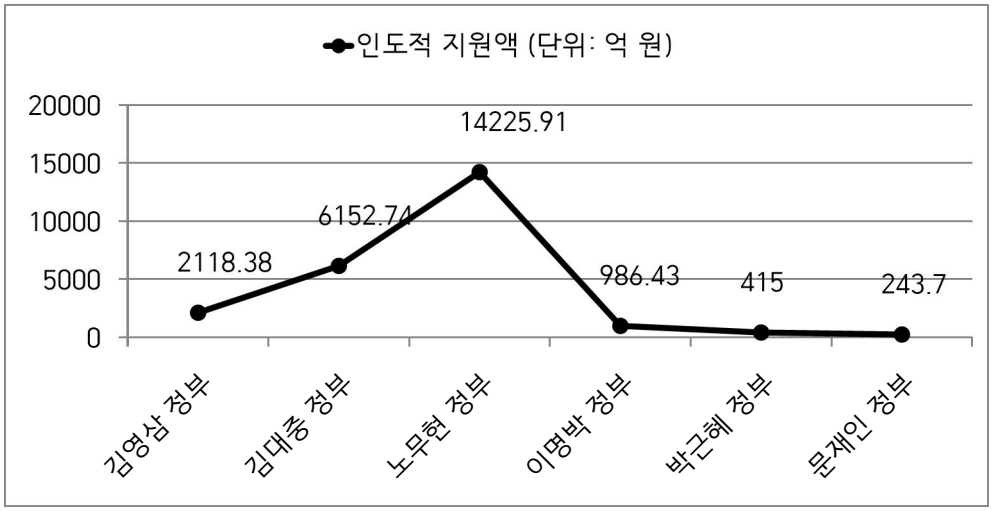
6) 통일부 대북지원정보시스템, 당국차원 중 식량지원 현황, https://hairo.unikorea.go.kr/stat/StatInternalFood.do (2021.06.15. 검색)

로 볼 때, 김영삼 정부의 정부 차원의 북한에 대한 인도적 지원 총액은 2,118.38 억 원이었고, 김대중 정부는 6,157.74 억 원, 노무현 정부는 14,225.91 억 원, 이명박 정부는 986.43 억 원, 박근혜 정부는 415 억 원, 문재인 정부는 243.7 억 원이었다[7]. 또한 연도 별로 살펴봤을 때, 각 연도에 지원한 액수가 균일하지 않고 불규칙적인 상승 또는 하락이 존재함을 알 수 있다. 연도 별 지원액 추이는 [그림 1-1]과 같고, 정부 별 지원액 추이는 [그림 1-2]와 같다.



[그림 1-1] 연도 별 인도적 지원액 추이 그래프 (데이터 출처: 대북지원정보시스템)

7) 통일부 대북지원정보시스템, 인도적 대북지원 현황 정부별 통계표, https://hairo.unikorea.go.kr/stat/StatInternalTotalInfo.do (2021.06.16. 검색)



[그림 1-2] 정부 별 인도적 지원액 추이[8] (데이터 출처: 통일부, “인도적 대북지원현황”)

인도적 지원은 근본적으로 인적 재난이나 자연 재난 상황에 대해 인간으로서의 최소한의 기본 생명권을 보장하기 위한 활동이라고 할 수 있다. 따라서 지원을 받는 수혜국이 경제 상황이 나아지고 인간의 기본 생명권이 침해 받지 않는 보편적 생활수준에 도달했을 때, 공여국은 더 이상 지원을 진행하지 않을 수 있고, 수혜국 또한 더 이상 지원을 요구하지 않을 수 있다. 이러한 상황에서 인도적 지원액에 변화가 발생할 수 있다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 지난 25년 간 북한 주민의 건강 및 보건 의료 상황은 여전히 세계 최하위 수준에 머무르고 있고 수많은 사람들이 기아의 위협을 받고 있다. 즉 여전히 인도적 지원을 필요로 하고 있는 상황이다. 그렇다면 무엇 때문에 한국의 인도적 지원 금액은 연도별, 정부 별로 차이가 나타나고 있는가? 1995년부터 2020년까지의 지원

8) 통일부, “인도적대북지원현황 - 정부 및 민간차원 무상지원 내역 (1999~2020)”, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=103&tblId=DT_10302_00001&conn_path=I3 (2021.06.16. 검색)

상황을 살펴볼 때, 정부 차원의 대북 인도적 지원은 어떤 장기적인 특징이 있는가? 본 연구는 이러한 문제의식에서 출발하였다.

제2절 기존 연구 검토

국제사회에서의 인도적 지원에 대한 본격적인 연구는 1990년대 중후반으로 거슬러 올라간다. 1991년 이라크 쿠르드 난민사태, 1992년 보스니아 내전, 1994년 소말리아 내전과 르완다 대학살, 1998년 코소보 사태 등 냉전의 해체와 동시에 내전을 겪게 된 국가들에서 인도적 지원의 수요가 폭발적으로 증가했다.

인도적 지원에 관한 국제적인 연구는 주로 세 가지 측면에서 이뤄졌다. 첫 번째는 1990년대에는 빈번하게 행해진 인도적 지원의 성격과 개념을 정립하고 당시 이루어지고 있었던 지원의 문제점에 대해 반추하는 작업에 대한 연구였다. Mark Duffield(2001)는 인도적 지원이 본래의 선한 의도와는 달리 분쟁을 촉진하고 심화시킨다고 주장했고, SMillie & Minear(2004)은 고통 경감과 생명 구조를 위한 자원이 어떻게 동원되고 배분되고 사용되는가에 대해 인도적 지원을 정치경제적 측면에서 검토하였으며, Lischer(2003)은 난민 캠프에서의 인도적 지원이 난민 군대를 양성함으로 분쟁을 장기화 시키고 인도적 상황을 더욱 악화시킨다고 주장했다.

두 번째는 보다 실용적인 접근 방법으로 인도적 지원이 보여준 실책을 개선하고 지원의 기준을 마련하는 연구가 진행되었다. Mary Anderson(1999)은 인도적 지원이 수혜국과 지역사회에 끼치는 수많은 해악성에 대해 지적하면서 이에 대한 대안을 제시하였으며 성공 사례와 실패 사례를 소개함으로 현장에서의 즉각적인 적용을 유용하게 하였다. 또한 1994년에는 르완다 사태에서 인도적 지원 활동이 보여준 윤리적 딜레마와 지원 실패를 경험한 인도적 지원 단체들이 이 분양에서도 규범이 필요함을 깨닫고 지침서를 발간하게 되는데, 그 것이 바로 “The Sphere Project” 다.

세 번째는 기아, 난민사태, 분쟁에서의 여성문제 등 인도적 지원에 있

어서의 섹터 별 연구라고 할 수 있다. Alex De Waal(1989)은 아프리카의 기아 사태에서의 높은 사망률은 빈곤이 직접적인 원인이 아니라 전염병, 수질 상태 등의 보건적 요인에 의한 것임을 주장했다. 또한 기아는 정치적인 원인에 기인하며 이러한 정치성으로 인해 기아에 있어서의 인도적 지원은 선한 의도에도 불구하고 지역주민의 희생과 노력을 망치며 오히려 기아 상태를 악화시킨다고 주장했다.

그러나 인도적 지원에 대한 명확한 정의는 아직 부재한 실정이다. 특히 수행 기관의 임무, 역할, 행위자, 자금 등에 있어 다양한 정의가 존재하기에 일관적인 정의를 내리기 어렵다. 우선 먼저 인도적 지원의 근간을 이루는 인도주의에 대해서도 연구자마다 서로 다르게 정의를 내리고 있는데, David Rieff(2002)는 인도주의에 대해 "사람들이 절망적으로 도움이 필요할 때, 혹은 목숨을 포함해 모든 것을 잃었거나 그럴 위기에 처해 있을 때 돕는 소명"이라고 정의를 내렸다. 한편 David Barnett(2009)은 인도주의를 "먼 이방인의 고통을 경감시키고자 하는 욕망"이라고 하면서 인류애를 강조했다. Smillie&Minear(2004)은 자연 재해와 인위적 재해에서 모든 인간은 생명 구조와 기본 인권을 보호 받을 권리가 있고, 인도적 활동은 구호물자 제공, 인권 옹호, 교육, 분쟁당사자들의 인도법 준수의 의무를 상기시키는 것이 포함된다고 정의를 내림으로 보호를 강조하였다. Hugo Slim(2002)은 인도주의는 전쟁을 억제하는 영구적인 사업이라고 정의를 내림으로 분쟁의 맥락에서 인도주의를 정의했다.

인도주의에 대한 정의가 다르다보니 인도적지원에 대해서도 각 나라, 각 국제단체에 따라 서로 다른 정의를 내리고 있다. 먼저 국제단체 별로 살펴보면, OECD DAC (Development Assistance Committee)는 인도적 지원에 대해 "긴급상황 발생 당시와 직후에 생명을 구조하고 고통을 경감하고 인간의 존엄성을 유지하고 보호하는 지원"이라고 정의를 내린 반면, UN OCHA(유엔 인도지원조정국, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs)에서는 "공식 위기 상황으로 인해 영향을 받은 사람들의 생명 구조와 고통 경감을 위한 원조"라고 정의 내리고 있다. 또

한 인도적 지원을 비교적 많이 진행하는 단체인 GHD(모범 인도 공여국, Good Humanitarian Donorship)의 경우, “인도적 활동의 목적은 인위재난과 자연재난 당시와 직후에 생명을 구조하고 고통을 경감하며 인간의 존엄성을 보호 할 뿐만 아니라 이러한 재난의 발생을 예방하고 대비를 강화하는 활동까지 포함” 함을 가리키고 있다.

나라 별로 살펴보면 미국은 세계적으로 인도적 지원을 가장 많이 진행하고 있는 나라이다. 미국 정부의 여러 부문에서 인도적 지원을 진행하고 있는데, 인도적 지원에 대해 “생명 구조, 고통 경감, 재난으로 인한 사회경제적 영향을 감소시키기 위한 활동” 이라고 정의를 내리고 있다.

유럽의 경우 인도적 지원에 대해 “생명 유지, 인간 고통 예방 및 경감, 인간의 존엄성을 유지하는 것을 목표로 하고 필요에 의거한 긴급 대응을 제공하는 원조” 라고 정의하면서 “인도적 지원은 보편적 가치인 연대의 근본적인 표현이자 도덕적인 의무” 라고 얘기한다.

일본은 인도적 지원에 대해 “인도주의에 의거하여 생명 구조, 고통 경감, 인간 존엄성을 유지하는 원조” 라고 얘기하면서 “지원의 궁극적인 목표는 난민, 국내 실향민, 재난 피해자를 포함한 가장 취약한 이들의 생명, 존엄성, 안전을 보호하고 그들이 자립할 수 있도록 지원하는 것” 임을 강조했다.

한국의 경우, 외교부에서 인도적 지원에 대해 제정한 정의를 살펴보면, “자연재해, 분쟁, 질병 등으로 위기에 처한 사람들의 생명과 기본 권리를 보장하기 위한 국제사회의 활동, 인류애(humanity), 공평성(impartiality), 중립성(neutrality), 독립성(independence)을 바탕으로 지원하는 것을 가리킨다.

장은하(2014)는 인도적 지원의 정의에 대한 연구에 근거하여 인도적 지원을 여러 층위에서 분류하고 정의를 내렸다. 본 논문에서는 장은하의 연구에서 얻어낸 결론에 근거하여 각 용어에 대한 정의를 내리고자 한다. 우선 현재 세계적으로 인도적 지원에 대해 쓰고 있는 용어를 살펴보면 인도적 지원(humanitarian assistant), 인도적 원조(humanitarian aid), 인도적 활동(humanitarian action) 등을 사용하고 있는데, 이 중 학계의

선호에 따라 본 논문에서는 인도적 지원 (humanitarian assistant)라고 표현한다. 인도적 지원 활동의 범주를 지원 목적에 따라 위기에 처한 사람의 생명을 구조하고 고통을 경감하는 것을 주요 목적으로 하고, 여기에 보호와 옹호의 목적이 추가 된 활동으로 설정했다. 인도적 지원을 진행할 수 있는 재난 종류는 자연 재난과 인적 재난으로 분류하였는데 자연 재난은 허리케인, 홍수 등의 급성 재난과 가뭄, 기근과 같은 만성 재난을 포함하고, 인적 재난은 테러, 쿠데타, 산업재해 등의 급성 인적 재난과 국가 간 전쟁, 및 내전과 같은 복합적 위기 상황을 포함했다. 또한 지원 내역에 따라 물자 제공과 서비스 제공으로 분류하였고, 물자 제공은 식량, 식수, 위생, 임시 거주지 등 피해자들이 일상생활과 생계로 돌아가는 것을 돕는 모든 종류의 지원을 포함하는 것으로 정의했고, 서비스 제공은 지진, 홍수 등의 자연 재난의 경우 구조 수색, 시신 수습, 의료서비스 진행 등을 포함하는 것으로 정의했다. 또한 전쟁의 경우 민간인 보호 활동, 물자 수송을 위한 제반 수단 및 물자 구입을 위한 현금 지원 등도 서비스 제공도 포함했다. 지원기간에 따라 분류를 함에 있어서 인도적 지원을 주로 예방 - 대응 - 복구의 단계로 구분하였고 인도적 지원의 지원 원칙인 인류애 (humanity), 공평 (impartiality), 중립 (neutrality), 독립 (independence) 의 4대 원칙을 수호하는 활동으로 설정하였다. 여기에서 인류애는 “인간의 생명구조와 고통 경감을 위한 지원은 어디에서 발견 되든 이루어져야 함”을 가리키고, 공평은 “차별 없이 필요에 근거하여 지원”하는 것을 가리키며 중립은 “지원의 행위가 분쟁의 어느 편도 들지 않아야 하는” 원칙을 가리키고, 독립은 “인도적 지원이 어떠한 정치, 경제, 군사적 목적에도 구속되지 말아야 함”을 가리킨다.

본 논문에서 사용 할 인도적 지원에 대한 정의를 규정하고 이에 따라 현재 한국의 북한에 대한 인도적지원에 관련된 연구를 정리하고자 하였다. 한국의 대북 인도적 지원에 대한 연구는 공여국이 한국, 수혜국이 북한이라는 특별한 요소로 말미암아 한국 학계에서 주로 연구가 이루어지고 있다. 김근식(2002), 김덕준(2005), 문경연(2012) 은 북한에 대한 인

도적 지원의 정당성에 대한 연구를 진행했다. 그들은 대북지원의 일차적 정당성은 그 것이 인류보편의 가치인 인도주의와 같은 민족으로서의 동포애 실현이라는 의미에서 비롯되며 한반도의 긴장 완화와 화해 협력에 기여하는 평화유지 비용, 평화투자 비용인 동시에 향후 통일된 민족의 미래를 대비하는 통일 과정적 차원으로 설명할 수 있다고 주장했다. 그러나 현존하는 대북 퍼주기 논란의 핵심은 대북 대결주의의 잔존으로 적대와 대결의 상대인 북한을 돕는다는 것이 그저 마음에 들지 않는 것이고, 대북지원을 반대하는 근본적인 이유는 그 것이 북한 체제의 생존을 연장시켜주고 남북 간의 화해를 앞당겨주기 때문이라고 설명했다. 따라서 그들은 지원 주체의 측면에서 정부의 직접 지원을 줄이고 논란의 여지가 상대적으로 덜한 민간차원의 대북지원 비중을 늘리는 방안을 추진할 것을 주장했다. 또한 지원 방식의 측면에서 구호 중심 식량지원에서 벗어나 남북협력 사업을 확대해 나가야 할 것을 주장했다.

김덕준 (2005)은 공여국 차원에서 대북지원에 대한 동기를 연구했다. Mckinley & Little은 수혜국의 요구와 공여국의 이익이라는 두 가지 요인으로써 국제 지원의 동기를 분석했는데 양자 간 지원은 주로 공여국의 이익에 따라 이뤄지고 다자간 지원은 수혜국의 요구가 ㄷ보다 더 중요한 요인으로 작용하고 있음을 발견했는데, 김덕준은 이와 같은 발견에 근거하여 미국, 일본, 중국, 한국 및 국제기구의 대북지원 동기를 분석했다. 그에 따르면, 미국과 일본의 대북지원은 공여국의 이익이 지원의 동기 혹은 특성을 설명하는 유력한 요인으로 작동했다. 그러나 미국과 일본을 제외한 서방세계의 대북지원은 주로 양자 간 기구를 통한 인도적 대북지원에 적극적으로 나서고 있고 기본적으로 긴급 식량지원보다 북한의 장기적 개발을 지속적으로 지원할 필요가 있음을 강조해왔다. 중국의 경우 지원은 중국의 능력 내에서 이뤄질 것이며, 중국이 제공하는 지원 형태에 관해서는 북한의 실질적 곤경을 해결하는 목적에 부합되는 지원이 될 것이라고 대답했다. 즉 대북지원의 주도권은 중국에 있음을 보여줬다. 비정부기구들은 공여국들과 달리 더 인도적인 특성을 나타내며 수혜국의 요구가 지원의 강력한 동기로서 작동될 여지를 확보하고 있다. 한국은

다른 지원주체들에 비해 대북지원 기제가 보다 더 복합적이고 복잡한 요인에 의해 영향 받고 있다. 여타 지원 주체와 마찬가지로 대북지원의 제공을 현재 북한 지도층에 대한 지속적 지원과 동일시되기를 원하지 않고 있다. 그럼에도 불구하고 어느 지원주체보다 장기적 관점에서의 대북지원에 이해관계를 보유하고 있고 이는 기본적으로 북한 경제체제의 개선을 위한 지원을 통일 이후의 한반도 북부의 생산능력 증강을 위한 초기 투자라는 관점에서 파악하고 있기 때문으로 평가되고 있다. 즉 한국의 대북지원 동기는 공여국의 이익과 수혜국의 요구가 비교적 균형상태를 유지하면서 그 영향력을 발휘하고 있다고 주장하였다.

북한에 대한 한국의 인도적 지원에 대한 효과를 분석한 연구는 강주현(2013)이 있다. 그는 노무현, 이명박 정부 시기의 대북지원에 대한 여론을 조사했는데, 주로 한국 국민들이 정부의 대북지원수준을 평가하는데 행사하는 요소를 다중회귀분석을 진행하여 분석했다. 분석을 통해 그는 한국 국민들의 통일관과 대북 인식이 정부의 대북 지원 수준에 대한 평가에 가장 강력하고 지속적인 영향을 주는 요인이라고 설명했다. 즉 한국 국민들이 남북통일 필요성을 느끼는 강도가 강할수록 정부에서 대북지원 규모를 늘려야 한다고 대답한 반면 북한을 매우 부정적인 적대대상으로 인지할수록 대북 지원규모를 줄여야 한다고 대답했다는 것이다.

김지영(2016)은 탈북민에 대한 설문 및 인터뷰 자료를 통해 북한에 대한 한국 인도적 지원의 효과 분석 연구를 진행하고 원조가 북한 주민의 정권에 대한 인식에 부정적 영향을 미치고 있다는 결론을 도출했다. 그 이유는 원조를 지원받는다는 의미는 북한 정권이 자국의 국민들에게 필요한 생필품을 제공해주지 못하고 있다는 의미로 해석되기 때문이다. 또 다른 한편으로 “원조는 대한민국과 국제사회가 장군님의 선군정치를 무서워해서 갖다 바치는 것”으로 선전하고 있는 북한 정권의 말을 상당 부분의 주민들이 믿고 있으며 부족한 형편에 아주 드물게나마 원조가 당국으로부터 배급되기 때문에 원조는 북한 정권에 대한 주민들의 인식에 긍정적인 역할을 하고 있는 측면도 있다고 결론 지었다. 즉 비록 원조가 중앙 정부의 공식적 배급을 통해 주민들에게 전달되지는 않지만 많은 주

민들이 원조품을 장마당에서 구입하고 있음을 밝혔다. 이는 북한 정부가 원조 물품을 배급하고 있으며 장마당으로 들어오는 지원된 쌀의 가격을 낮추는 효과가 있어서 간접적으로 북한 주민들의 식량 문제 개선에 긍정적인 역할을 주고 있다는 것이다. 따라서 저자는 대북 원조는 어느 정도 북한 주민들의 국제사회에 대한 정보 제공 및 인식 변화에 기여하는 것으로 판단했다. 또한 유럽의 공여기관으로부터 제공되는 원조사업의 경우 공여국에서 정기적으로 사찰단을 파견하여 모니터링을 하기에 북한 주민들이 실제로 혜택을 받는 측면이 있지만 한국의 원조는 투명성이 제한적이고 감시도 되고 있지 않기 때문에 북한 주민들이 얻는 혜택이 제한적이라고 밝히고 있다.

또 김지영(2019)은 1949년부터 2018년까지의 로동신문 기사에 대한 전수 분석을 실시하여 시기별 원조에 대한 북한의 인식이 어떻게 변화 했는지에 대해 분석했다. 저자에 따르면 1950년대에 북한은 대외 원조에 대해 공산진영 간의 원조는 “형제적 원조”로 매우 바람직한 국제행위로 본 반면, 서구식 원조는 “신식민주의”라고 비난했다. 1960년대에 이르러 북한은 구조주의적 시각에서 원조를 규정하였고 서구의 원조를 제국주의의 수단으로 비난했으며 자립경제를 강조했다. 197, 80년대에는 북한 원조에 대한 인식은 주로 한국 정부에 대한 미국과 일본의 원조를 규탄하고 비방하는데 열중했으나 1990년대부터 2000년대까지는 원조에 대한 논의 자체가 매우 줄어들었고, 서구에 대한 비판에서 국제사회의 원조에 대한 비판적 시각으로 일반화 되어 갔다. 그러나 2010년 이후에는 로동신문에 원조 관련 기사가 급증하면서 북한의 개혁, 개방 정책의 연장선상에서 어느 때보다 활발하게 국제 사회원조 논의에 집중하고 있다. 즉 북한 정권이 정책의 우선순위 정립 과정에서 이데올로기를 넘어 현실적인 선택과 결정을 할 수 있음을 시사했고 따라서 북한이 국제사회와 개발협력 파트너십 형성에 이전보다 더 협조적일 수 있음을 시사했다.

문경연, 박지연, 송영훈 (2018)은 1998년부터 2008년까지 20년 동안의 대북지원을 지원 행위자의 측면에서 비판적으로 고찰하고 효과적인 대북지원 방안을 제시하고자 하였다. 먼저 한국정부는 쌀과 같은 대규모의

인도적 지원과 비료 등 개발협력 물자지원을 통해 대규모 지원을 통한 북한 내 인도주의 상황 완화에 기여했지만, 인도적 지원의 정치화, 즉 남북관계와 연계한 지원과 당국 차원의 직접지원 방식을 선호함으로 원조 규모의 변동 폭이 매우 컸다. 한국의 민간단체의 경우 사회인프라 개발 지원을 위주로 하면서 남북 주민 간 접촉면 확대를 통한 민족공동체 의식의 확산 및 지속 가능한 개발협력 사업 모델을 수립하였다. 그러나 남북관계의 변화와 상관없이 지속 가능한 지원이 가능한 제도 기반의 구축이 미흡하고 대북 지원의 효과를 시민사회와 공감하려는 노력이 부재했다. 국제사회의 경우 취약계층에 대한 인도적 지원 사업을 진행하였고 지속적으로 인도주의 지원 사업을 수행함으로 북한 내 인도주의 상황 개선에 기여했다. 그러나 일부 공여 단체의 대규모 지원이 주를 이룸으로 해당 국가와의 북한 간 정치적 갈등에 취약했다. 국제 민간단체의 경우 취약계층에 대한 인도지원 사업을 진행했고 북한 내 상주를 통한 북한과 국제사회 연결의 매개자 역할 및 자국 정부 및 국제기구들을 대상으로 하는 대북지원의 옹호자 역할을 진행했다. 그러나 민간단체와의 연대 및 협력 사업 발굴 노력에 소홀했다고 평가했다. 결론적으로 저자는 한국에서 대북지원 민간단체와 관련하여 남북협력기금의 민간단체 지원 비중의 확대를 주장했다.

또한 김태균(2019)은 “대북지원의 딜레마”라는 용어를 통해 간접적으로 대북 인도적 지원에 영향 주는 변수들을 제시하고 있다. 대북지원에 있어 기존의 딜레마로 알려져 있는 북한 당국의 비협조적인 태도와 더불어 원조기관 간에 정책 및 사업 조율이 원활히 이루어지지 않는 딜레마를 새롭게 제기하였다. 현재 운영되고 있는 대북지원 기관 간의 정책 및 사업조정 방식이 제대로 운영되지 못하고 있음을 새로운 대북지원의 딜레마로 간주하고 남북대화 및 북미대화가 정상궤도에 올랐을 경우 대북지원의 방향성을 제시하고 새로운 방향성에 있어서 평화 조건이 대북원조에 공통적으로 적용되는 대안적 해결책을 제안하고자 하였다. 저자는 “전통적 딜레마”에 대해 근원적으로 외부에서 제공되는 식량 원조를 받는 수원 주체인 북한 정부의 문제에서 시작된다고 주장했다. 즉 북한 기

근의 근본적 원인이 북한정권의 실정에서 발생된다고 분석했고 선군정치 등 군비 확충에 필요한 재원확보 및 인도주의적 원조의 전횡으로 대북 원조의 전통적 딜레마로 발생했다고 주장했다. 또한 “신 딜레마”는 공여기관 간 조정 기능의 빈곤으로 인도적 지원의 효과성을 제고하기 위한 내부적 / 외부적 파트너십 구성과 조정 메커니즘의 제도화에 실패한 이중적 딜레마에 근본적 원인을 두고 있음을 주장했다.

김성한, 이수훈, 황수환 (2018)은 국가 차원에서 대북지원이 정치적 영향을 받는 바 한국 내 진보와 보수의 갈등에 따른 정치적 요인으로 인해 나타나기도 하지만, 20여 년 간 지속된 대북 인도적 지원 자체에 대한 피로감과 변화하지 않은 북한의 모습으로 인해 더욱 심화된 측면이 있다고 주장했다. 미국의 경우 북핵 문제가 대북지원의 가장 중요한 요소임을 밝히면서 식량 원조를 포함한 대북 인도적 지원을 북핵 문제 해결을 위한 주요 외교 수단으로 사용하고 있다고 주장했다. 즉 인도적 대북지원은 국제사회의 보편적 규범인 인도주의적 원칙이 아닌 다른 정치적인 이유로 부침을 거듭하고 있다는 것이다. 여기에서 저자는 북한 정권에 대한 신뢰성이 부족했기 때문이라고 지적하고 있다. 따라서 결론적으로 저자는 북한에서 정치적 오해를 해소하기 위한 노력이 필요하고 규범에 맞게 인도주의적 관점에서 인도적 대북지원이 진행되어야 한다고 주장하고 있다.

기존 연구에서 언급한 북한에 대한 인도적 지원에 영향 주는 요소를 살펴보면 대체적으로 다음과 같다. 첫째는 공여국 차원에서는 도덕적 필요성이 아닌 이념적, 정치적 수단으로 인도적 지원을 이용하고 있다는 것이다. 둘째는 수혜국 차원에서 북핵 문제와 더불어 지원의 투명성 문제가 의심받고 있기 때문이라는 주장이었다. 그러나 각 연구에서 큰 틀만 제시했을 뿐 무엇 때문에 장기적으로 대북지원이 진행되지 못하고 있는지, 또 대북지원액이 왜 일정 수준을 유지할 수 없는 지에 대해서는 구체적인 검증은 진행하지 않았다. 따라서 본 논문에서는 기존 연구들의 한계를 극복하고 정부 별로 구체적인 영향 요소를 도출해내고자 한다.

선행연구에 근거하여 본 연구에서는 다음과 같은 가설을 제기한다.

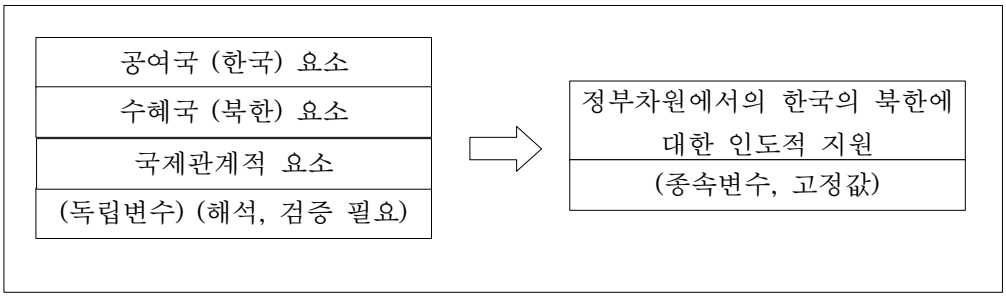
“지난 25년 동안의 한국 정부의 대북 인도적 지원상황을 살펴 볼 때, 한국 차원에서는 이념적, 정치적 요소의 영향을 받고, 북한 차원에서는 북핵 문제 및 지원 투명성의 영향을 받는다.”

기존 선행 연구에 대한 분석을 통하여 연구자들은 한국의 정치적, 이념적 맥락과 국제사회의 대북제재를 직접 또는 간접적으로 한국의 대북 인도적지원에 영향 준다고 언급했다. 하지만 앞서 말했듯 선행연구에서는 그 이념적이고 정치적 맥락의 구체적 내용에 대한 설명이 부족하다. 국제사회의 대북제재 또한 많은 연구자들이 한국의 대북 인도적 지원이 감소된 요소로 언급하고 있지만 왜 대북제재로 인해 인도적 지원이 감소되었는지에 대한 설명은 전혀 이루어지지 않고 있다. 따라서 본 논문에서는 기존 연구에서 제시한 영향 요소에 대해 설명을 진행하고자 한다. 뿐만 아니라 그동안 단편적으로 제시되었던 영향 요소에 대해 체계적이고 구체적인 설명을 제시하는 것을 통해 대북 인도적 지원의 장기적 특징을 살펴보고자 한다.

따라서 본 논문에서는 “한국의 북한에 대한 인도적 지원에 대한 영향 요소”를 독립변수로, “한국의 북한에 대한 인도적 지원 총액”을 종속변수로 설정하였다. 종속변수로 설정한 한국의 북한에 대한 인도적 지원액의 세부내역은 대북지원정보 시스템과 대한민국 통일부에서 발표한 “통일백서” 등의 자료를 활용하여 북한에 대한 인도적 지원의 지원 총액과 지원 세부 내역을 파악할 수 있었다. 종속변수가 고정되어 있는 상황에서 종속변수에 영향 주는 독립변수가 무엇인지 결정하는 것이 본 논문의 요지라고 할 수 있겠다.

인도적 지원은 공여국과 수혜국이라는 두 개의 주체가 존재한다. 따라서 본 논문에서 공여국과 수혜국, 그리고 공여국과 수혜국에 영향주는 제3의 영역, 즉 국제관계적 요소를 포함한 세 가지 차원에서 정부 차원의 인도적 요소에 대해 분석하고자 한다. 공여국 차원에서 선행연구에서 제시한 것처럼 “한국의 이념적, 정치적 맥락”을 영향요소로 설정하였다. “한국의 이념적, 정치적 맥락”은 구체적으로 정부의 대북정책에 의해 표현된다고 할 수 있다. 따라서 이 독립변수에 대해서 정부의 대북정책에

대한 논의를 통해 해석, 검증하고자 한다. 수혜국 차원에서는 인도적 지원에 대한 북한의 수요 변화를 중심으로 설명을 진행하고자 한다. 즉 김일성, 김정일, 김정은 시기의 인도적 지원에 대한 수요가 어떻게 변화되는지에 초점을 맞춰 설명할 것이다. 그리고 기존 연구에서 제기했던 공여국과 수혜국의 영향 요소 외에도 제3의 영역으로서의 국제정치의 영향도 인도적 지원에 대한 영향이 있는지 고려하면서 해석을 진행할 것이다. 따라서 연구 가설에서 제기하게 될 독립변수와 종속변수는 [표1-3]에서와 같이 표현할 수 있다.



[그림1-3] 본 논문의 연구 가설 (선행 연구에 따른 연구자 자체 설정)

본 연구는 다음과 같은 세 가지 측면에서 연구적 의의를 찾을 수 있다.

첫째, 거시적 측면에서 볼 때 대북 인도적 활동 문제는 한반도 평화 환경 조성이라는 차원에서 그 필요성이 존재한다. 한반도 평화의 직접적인 당사자는 남북한 주민이고 남북한 주민에 초점을 맞춘 대북 인도적 지원 활동은 적극적 평화 실현의 과정이라고 할 수 있다. 여기서 “적극적 평화”는 “직접적, 구조적, 문화적 폭력”이 사라진 실질적인 평화 상태를 의미하는데 그 대표적인 사례가 기아, 빈곤, 사회적 불평등, 정치적 탄압과 통제다. 이는 인도적 문제와 직결되기 때문에 북한에 대한 인도적 활동을 효과적으로 진행하는 것은 한반도의 적극적 평화를 실현하기 위한 실천적 작업이라고 볼 수 있다. 또한 북한에 대한 인도적 지원이 순조롭게 진행 될 경우 남한과 북한 간의 정치적 신뢰가 형성되고 사회,

문화, 심리적 소통이 형성될 수 있어 궁극적으로 남북한의 통일 평화 환경을 조성하는데 유리하다.

둘째, 인도적 지원 활동에 대한 국제 사회의 지지가 있기 때문에 더 적극적으로 인도적 지원을 진행 할 필요가 있다. 2016년 북한에서 제4차 핵실험을 진행한 후 국제사회는 북한에 대해 전례 없이 강력한 경제적 제재를 실시하고 있고, 그 강도는 점차 강해지고 있다. 그러나 국제사회는 대북제재가 북한 핵문제 해결을 위한 것인지 인도적 활동의 장애물이 아님을 확실히 표현하고 있다. 이는 유엔결의안 2270의 48항과 UN과 북한 간 협력을 위해 양측에서 체결한 "유엔전략기획 2017-2021" 에서 알 수 있다. 유엔결의안 2279의 48항에서는 "[안전보장이사회]의 결의안 1718 (2006), 1874 (2009), 2087 (2013), 2094(2013), 그리고 본 결의안은 북한 주민들의 인도적 상황을 악화시키거나, 1718(2006), 1874(2009), 2087(2013), 2094(2013) 또는 본 결의안에 의해 금지되지 않은 경제활동과 협력, 북한 주민의 복리 증진을 위한 국제기구 및 NGO의 지원, 구호 활동을 저해할 의도가 없다[9]" 라고 명시하고 있다. 또한 이에 근거해 "유엔전략기획 2017-2021"에서는 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals, SDGs)의 달성을 기본 목표로, 인권 중심의 접근법(Human Rights-Based Approach, HRBA)을 사업 방식으로, 성 평등(Gender Equality), 환경적 지속가능성(Environmental Sustainability), 제도적 지속가능성(Institutional Sustainablity), 복원력(Resilience), 성과기반 관리(Result-Based Management) 등의 원칙[10]을 수립했다. 이는 인도적 지원 및 개발을 위한 국가차원의 활동에 대해 국제사회에서도 허가를 하고 있음을 보여준다. 북한에 대한 인도적 지원은 절대 국제 사회의 경제제

9) UN Resoultion 2270:48. "[The Security Council] Underlines that measures imposed by resolutions 1718 (2006), 1874(2009), 2087(2013), 2094(2013) and this resolution are not intended to have adverse humanitarian consequences for the civilian population of the DPRK or to affect negatively those activities, including economic activities and cooperation, that are not prohibited by resolutions 1718 (2006), 1874 (2009), 2087 (2013), 2094 (2013) or this resolution, and the work of international organizations and non-governmental organizations carrying out assistance and relief activites in the DPRK for the benefit of the civilian population of the DPRK" (adopted in 2016.03)

10) UN, DPRK United Nations Strategic Framework 2017-2021,

재에 위배되지 않음을 알 수 있고, 오히려 국제사회에서 북한에 대한 인도적 지원을 더욱 절실하게 필요로 하고 있음을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 인도적 지원이 불균일하고 비고정적으로 진행 된 것은 공여국인 한국과 수혜국인 북한 사이에 모종의 이해관계가 작동되고 있음을 보여준다. 본 논문에서는 그러한 이해관계가 무엇인지 파악하고 밝혀내는데 그 의의를 두고 있다.

셋째, 한국의 북한에 대한 인도적 지원은 한국과 북한의 "지속가능개발목표"의 이행에 유리하다. 한국과 북한은 모두 UN 회원국으로서 지속가능한 발전 목표를 지속적으로 이행해야 할 의무가 있다. UN의 "지속가능개발목표 (SDGs)"는 "단 한 사람도 소외되지 않는 것"을 기조로 하여 17개의 큰 목표[11]와 169개의 세부 목표로 구성되어 있다. 이 중 1번부터 15번 목표는 인권의 전통적 범주인 경제사회문화 및 환경적 권리와 관련되고 10번과 16번 목표는 정치적 차원과 관련되며 17번 목표는 개발수단과 관련된다. 그리고 UN 회원국이라면 누구나 2030년까지 향후 10년 간 "지속가능개발목표" 실현을 위한 노력 및 협력 의무를 다해야 한다. 북한 또한 UN 회원국으로서 "지속가능개발목표"의 실현을 위해 대상을 가리지 않고 그 어떤 국가와도 협력해야 하는 필요성이 존재한다. 이런 상황에서 한국의 북한에 대한 인도적 지원은 북한이 "지속가능개발목표"를 실현하는데 긍정적인 영향을 줄 수 있고, 나아가 한국의 목표 실현에도 도움이 될 수 있다.

이와 같은 세 가지 이유로 한국의 북한에 대한 지속적인 인도적 지원은 필요하다. 따라서 본 논문에서의 정부 차원의 북한에 대한 인도적 지원 특징을 파악하고 통제 가능한 변수를 밝히는 것은 원활한 지원을 진행할 수 있는 전제가 될 수 있다. 따라서 본 연구는 비교적 중요한 연구

11) SDGs 17개 목표는 각각 1) No Poverty, 2) Zero Hunger, 3) Good Health and Well-being, 4) Quality Education, 5) Gender Eqaulity, 6) Clean Water and Sanitation, 7) Affordable and Clean Energy, 8) Decent Work and Economic Growth, 9) Industry, Innovation and Infrastructure, 10) Reduced Inequalities 11) Sustainable Cities and Communities 12) Responsible Consumption and Production, 13) Climate Action 14) Life below Water 15) Life on Land 16) Peace, Justice and Strong Institutions 17) Partnerships for the Goals를 가리킨다. [출처: http://ncsd.go.kr/unsdgs?content=2]

라고 할 수 있다.

본 연구는 한국과 북한에 대한 연구에 있어 다음과 같은 기여가 있을 것으로 예상된다.

우선 본 연구에서는 1995년부터 2020년까지의 한국 정부 차원에서의 북한에 대한 인도적 지원 금액과 각 정부 별 지원 세부 내역을 조사 및 정리했다. 기존 연구에서는 대북 인도적 지원을 연구할 때 특정 정부의 인도적 지원 총액에 대해 나열하였을 뿐 각 정부의 세부적인 지원 내역에 대해서는 거의 언급이 없었다. 따라서 인도적 지원에 대한 연구를 진행할 때 한국 정부의 인도적 지원 내용을 찾는데 비교적 큰 어려움이 있었다. 본 연구에서는 인도적 지원의 각 정부별, 연도별 지원액에 대해서 한국 정부 산하 기관인 통일부에서 관리하는 "대북지원정보시스템"의 "통계" 메뉴에 있는 "인도적 대북지원 현황" 데이터를 사용하였고, 각 정부 별 세부 지원 내역을 정리함에 있어 1995년부터 2021년까지 통일부에서 발간한 "통일백서"를 분석하면서 그 중 인도적 지원 내역만 따로 정리하였다. 때문에 본 연구는 일정한 한계가 존재하고 있음에도 불구하고 비교적 구체적으로 지난 20년 동안의 인도적 지원의 배경, 과정, 결과를 담고 있기 때문에 추후 관련 연구를 진행하는 연구자들에게 비교적 체계적인 정보를 줄 수 있을 것으로 판단된다.

또한 기존 연구에서는 간헐적으로 특정 정부의 지원에 대해서 기술하거나 분석하면서 인도적 지원의 장기적 패턴에 대한 고려를 하지 않았는데 이는 기존 연구의 한계로 작용한다. 본 연구에서는 한국과 북한이라는 인도적 지원의 주체와 객체 그리고 두 대상을 제외한 중국과 미국, 국제기구 등 다양한 주체에 대해 분석하였고, 각 대상 별로 정치, 경제, 사회여론 등의 요소를 고려, 분석함으로 한국의 대북 인도적 지원에 대한 장기적 추세를 살펴보고 수많은 요소 중 어떤 요인이 상대적으로 큰 요인으로 작용하고 있는지 파악하고자 하였다. 따라서 본 연구는 기존 연구의 한계를 극복하는데 비교적 큰 작용을 하고 있다고 할 수 있다.

제3절 연구 방법 및 논문 구성

본 연구에서는 질적 연구 방법을 사용하여 연구 질문에 대한 해석을 진행하고자 한다. 기존 연구 검토를 통해 기존 연구자들이 인도적 지원에 영향 주는 요소로 공여국 요소, 수혜국 요소 그리고 국제관계적 요소를 제시했다. 본 논문에서는 보다 기존 영향 요소를 보다 구체적으로 세분화하여 독립변수를 제시하고 검증하고자 한다. 먼저 공여국 차원에서 본 연구에서는 인도적 지원의 증감 추세와 한국의 대북정책, 한국의 경제상황, 한국 국민의 여론을 연계시켜 해석을 진행하고자 한다. 또한 동일하게 수혜국 차원에서 북한의 대남 정책, 북한의 경제상황, 북한 주민들의 여론을 연계시켜 해석을 진행할 것이다. 국제관계적 측면에서는 한국과 북한과 가장 가까운 국가의 대북정책이 인도적 지원에 어떤 영향을 주는지 분석할 것이다. 즉 한국의 동맹국인 미국과 과거 북한과 혈맹관계였던 중국 및 북한 사이의 관계를 분석하고, 한국의 인도적 지원이 이 두 국가의 영향을 받는지 인도적 지원액의 증감 추세를 통해 분석하고자 한다.

논문은 총 5장으로 구성되어 있다. 제1장에서는 한국의 대북 인도적 지원의 연구의 중요성과 더불어 연구 목적과 가설, 기존 연구 상황을 해설하였다. 제2장에서는 기존 연구에서 제기한 공여국 차원의 영향요소에 대해 검증을 진행하고 실질적으로 한국의 대북정책, 경제 상황, 여론 요소가 대북 인도적 지원에 영향이 있는지 살펴본다. 제3장에서는 제2장에 이어 수혜국 차원의 영향요소에 대한 검증을 진행한다. 지원을 받는 주체인 북한의 차원에서 북한의 대남정책, 북한 경제상황의 변화, 그리고 북한 주민의 여론 등을 통해 인도적 지원액과의 관계를 검증한다. 이어 제4장에서는 국제관계적 측면에서 공여국과 수혜국 이외의 국제적 요소의 인도적 지원에 대한 영향을 살펴보고자 한다. 이 장에서는 한국과 북한의 대외정책에 가장 큰 영향을 미치는 미국과 중국의 대북정책의 변화를 중심으로 한국의 인도적 지원과의 관계를 분석한다. 이어 제5장에서는 연구 결과를 요약하고 종합한다.

제 2 장 공여국 차원의 지원특징 검토 및 분석

제1절 1995년 - 2020년 한국의 인도적 지원 상황

앞에서 언급했듯 한국 정부의 북한에 대한 인도적 지원은 1995년 5월 북한이 일본에 쌀 공급을 공식 요청하면서 시작되었다. 일본 정당 측은 북한이 한국의 쌀을 받겠다는 입장을 전했고, 이에 대해 당시 통일원 차관이었던 송영대는 이러한 통보를 북한 측으로부터 직접적으로 받지 못했고, 한국은 쌀 제공 문제와 관련하여 북한 측에게 절차문제를 논의하기 위해 북한이 직접 한국의 제의에 호응해 주기를 바란다고 입장을 표명하였다. 또한 나웅배 통일원 장관은 일본 측에 일본이 북한에 곡물을 먼저 제공 할 경우 한국과 북한의 평화통일 노력에 지장을 초래하게 됨을 물론이고, 한일관계에도 좋지 않은 영향을 미칠 것이 우려되어 북한 쌀 지원과 관련하여 신중하게 대처해 줄 것을 요구했다. 한 달이 지난 1995년 6월 17일 한국과 북한은 북경에서 대북 쌀 지원을 위한 제1차 회담을 가졌고, 쌀 15만 톤을 제공할 것을 합의했다[12]. <대북 곡물제공에 관한 합의서>의 내용에 따라 7월 5일부터 7월 7일까지 북한으로 쌀 수송선 3척을 보냈고, 남북 국기의 계양 없이 쌀 수송선은 청진항으로 입항했다. 이는 한국 정부 차원에서의 북한에 대한 인도적 지원이 처음으로 이루어진 것이라고 할 수 있다.

다음은 정부 별로 북한에 지원한 세부 내역이다. 본 내역은 관련 정부 자료 및 해마다 통일부에서 발표하는 “통일백서”의 내용을 기준으로 정

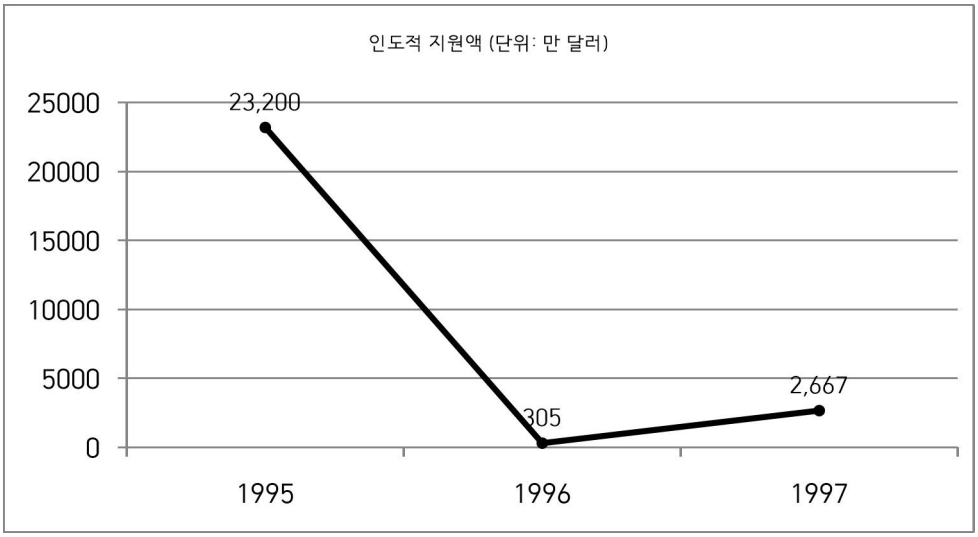
12) <대북 곡물제공에 관한 합의서> 원문: 1) 남측은 북측에 제1차로 쌀 15만톤을 인도하며, 이 1차분은 무상, 남측은 본 합의서를 서명・교환한 날부터 10일 이내에 첫 선박을 출항 2) 남측은 상기 1차분을 해상을 통하여 남측 선박으로 청진항, 나진항 등에 인도, 이 경우 북측 항구까지의 수송비는 남측이 부담하며 남측의 필요에 의해서 제3국 선박을 이용하는 경우에도 동일 3) 북측에 제1차로 인도되는 쌀은 정미 40kg 단위 PP포대로 포장하며 일체 표시를 하지 않음. 4) 본 합의서에 명시된 합의사항을 실행에 옮기는 쌍방 상사는 남측에서는 대한무역진흥공사, 북측에서는 조선 삼천리총회사로 함 5) 남과 북은 쌀 인도・인수가 원만하게 이행되도록 필요한 모든 협조를 보장 6) 남과 북은 1995년 7월 15일 북경에서 제2차 회의를 개최 7) 이 합의서를 이행하는 과정에서 제기되는 문제는 본 대표단이 협의하여 체결

리한 것으로 통일부 대북지원정보시스템의 총액 수치와 일부 다른 부분이 존재한다. 그럼에도 불구하고 세부 내역을 정리하고 기입한 이유는 기존 연구 중 관련 세부 내역에 대해 정리한 논문이 극히 드물고 관련된 언급이 없었기 때문에 정리를 통해 후속 연구를 진행할 때 연구가 좀 더 용이하게 진행되게 하기 위함이다.

1995년 북한에 대한 15만 톤의 쌀 지원을 시작으로 1997년 김영삼 대통령 퇴임까지 북한에 대한 인도적 지원은 지속적으로 이루어졌다. 1995년 23,200만 달러 가치의 쌀 직접 지원을 시작으로 1996년에는 UNICEF를 통한 200만 달러 가치의 분유 지원, WFP를 통한 100만 달러 가치의 아동용혼합곡물 지원, 국제기상기구(WMO)를 통한 5만 달러의 기상자재 지원을 진행했다. 이어 1997년에는 WFP를 통해 600만 달러의 아동용 혼합곡물 지원과 1053만 달러의 옥수수와 분유 지원을 진행했고 UNICEF를 통해 수해로 파괴된 탈수 방지약 제조공장 복구비용 34만 달러를 지원했다. 또한 UN을 통해 980만 달러의 식량 지원을 진행했다. 구체적인 지원 내역은 [표2-1] 과 같다. 또한 1995년부터 1997년까지의 김영삼 정부의 지원액 총액의 추이는 [그림2-1]과 같다.

연도	지원액 (억 원)	지원액 (만 달러)	지원 내역	지원 방식	재난 종류	지원기간에 따른 분류
1995	1850	23,200	쌀	한국정부 직접지원	만성재난	대응
1996	15.8	200	분유	UNICEF	만성재난	대응
1996	7.9	100	아동용 혼합곡물	WFP	만성재난	대응
1996	0.395	5	기상자재	WMO	만성재난	대응
1997	54	600	아동용 혼합곡물	WFP	만성재난	대응
1997	94.77	1,053	옥수수, 분유	WFP	만성재난	대응
1997	3.06	34	탈수방지약 제조공장 복구비용	UNICEF	급성재난	대응, 복구
1997	88.2	980	UN 식량 지원	UN	만성재난	대응

[표 2-1] 김영삼 정부의 정부 차원의 북한에 대한 인도적 지원 내역 (출처: 통일백서 1995-1997, 통일부)



[그림 2-1] 김영삼 정부의 정부 차원의 북한에 대한 인도적 지원액 연도별 추이 (출처: 대북지원정보시스템, 통일부)

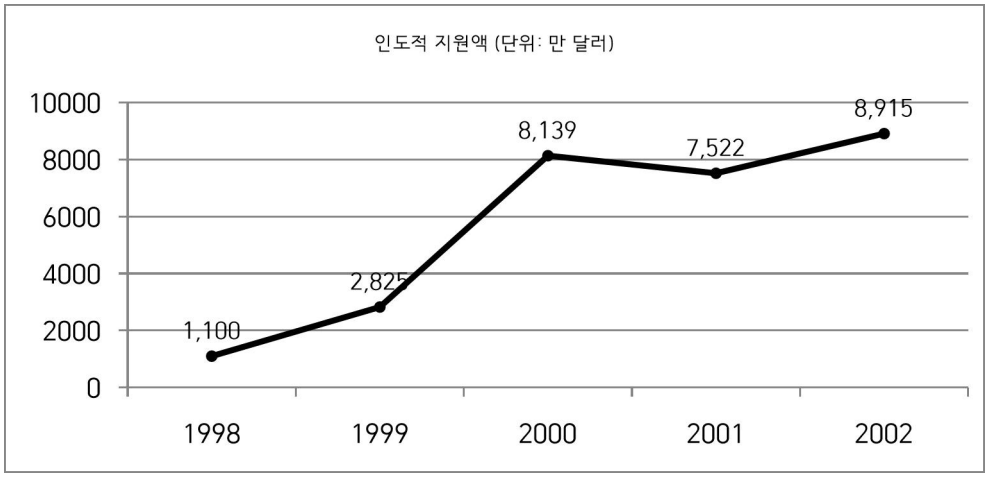
김영삼 정부의 북한에 대한 정부 차원의 인도적 지원 내역과 연도별 추이를 살펴보면 다음과 같은 특징을 알 수 있다. 지원 내역으로 볼 때, 전체 지원액 가운데서 식량 지원이 차지하는 비중이 가장 컸다. 전체 지원액 가운데 약 96%가 곡물지원으로 이뤄졌다. 또한 쌀, 분유, 아동용 혼합곡물, 옥수수 등에 대한 지원내역으로 볼 때 대부분 지원이 기근 해소, 즉 만성 재난을 해소하는 것을 목적으로 이뤄졌다. 그러나 부분적으로 수해로 인해 파괴된 공장의 복구비용에 대한 지원이 이뤄짐으로 급성 재난에 대한 지원도 존재하였다. 지원 단계로 볼 때, 김영삼 정부의 지원은 주로 기근에 대한 대응 단계 및 수재 피해로 인해 파괴된 공장에 대한 복구 단계로 형성되었다. 연도별 대북지원액을 살펴보면, 1995년의 정부 차원의 대북지원 총액은 23,200만 달러, 1996년에는 305만 달러, 1997년에는 2,667만 달러로, 1995년의 지원액이 가장 많았고 1996년에는 급격하게 감소하였다가 1997년에는 다시 증가하는 추세를 보여주었다.

김대중 대통령이 취임된 1998년부터 2002년 퇴임까지 김대중 정부는 줄곧 정부차원에서의 북한에 대한 인도적 지원을 진행하였다. 김대중 정

부에서는 1998년 약 1,100만 달러의 옥수수와 밀가루를 지원했고, 1999년에는 2825만 달러 상당의 비료를 지원했다. 2000년에는 7,863만 달러 상당의 비료를 지원함으로 전해보다 더 많은 지원을 기록했다. 2001년에는 46만 달러의 비료 지원과 더불어 내의 150만 벌을 정부에서 직접 지원했다. 또한 WFP를 통해 1,725만 달러 상당의 옥수수를 지원했고, WHO를 통해 6380만 달러의 말라리아 방역 지원을 진행했다. 2002년에는 옥수수, 말라리아 방제 지원 및 비료 지원을 진행했다. 구체적인 지원 내역은 다음 [표2-2] 및 [그림2-2]와 같다.

연도	지원액 (억 원)	지원액 (만 달러)	지원 내역	지원 방식	재난 종류	지원기간에 따른 분류
1998	154	1100	옥수수, 밀가루 지원	WFP	만성재난	대응
1999	339	2825	비료 지원	정부 직접지원	만성재난	예방, 복구
2000	944	7863	비료 지원	정부 직접지원	만성재난	예방, 복구
2001	46	368	내의 150만 벌 지원	정부 직접지원	만성재난	대응
2001	638	6380	비료 지원	정부 직접지원	만성재난	예방, 복구
2001	223	1725	옥수수 지원	WFP	만성재난	대응
2001	6	46	말라리아 방제 지원	WHO	만성재난	대응
2002	234	1739	옥수수 지원	WFP	만성재난	대응
2002	8	59	말라리아 방제 지원	WHO	만성재난	예방
2002	832	6577	비료 지원	정부 직접지원	만성재난	예방, 복구

[표2-2] 김대중 정부의 정부 차원의 북한에 대한 인도적 지원 내역 (출처: 통일백서 1998-2002, 통일부)



[그림2-2] 김대중 정부의 정부 차원의 북한에 대한 인도적 지원액 연도별 추이 (출처: 대북지원정보시스템, 통일부)

김대중 정부에서 북한에 대해 진행한 정부차원의 인도적지원의 특징은 다음과 같다. 우선 김대중 정부 시기에는 홍수 및 전염병과 같은 특별한 재난 상황은 없었다. 따라서 이 시기에는 전부 만성 재난에 대한 지원으로 이뤄졌다. 지원 내역으로 볼 때, 주로 식량 지원, 비료, 의약품과 같은 물자 지원으로 이뤄졌다. 이 중 비료지원이 차지하는 액수가 가장 많았는데, 전체 지원액 가운데 약 60%를 차지했고 그 다음으로 보건 의료 지원이 가장 많았다. 보건의료 지원은 전체 지원액 가운데 약 23%를 차

지했다. 그리고 곡물지원이 전체 지원액의 약 23%, 그리고 내의 즉 일반 물자에 대한 지원이 약 1%를 차지했다. 이는 김영삼 정부 시기 1절대 부분이 곡물지원으로 이루어지던 것과 비교해 볼 때 지원 내역이 비교적 다양해졌음을 알 수 있다. 지원 단계로 볼 때, 김대중 정부의 지원은 기근에 대한 대응뿐만 아니라 비료 및 말라리아 방역과 같은 새로운 기근 문제, 보건 의료 문제의 예방 및 복구 단계에 대한 지원도 포함되어 있었다. 연도별 대북지원액을 살펴보면, 1998년에는 1,100만 달러, 1999년에는 2,825만 달러, 2000년에는 7,863만 달러로 증가하는 모습을 보이다가 2001년에는 7,522만 달러로 감소하였고 2002년에 다시 8,915만 달러로 증가하였다.

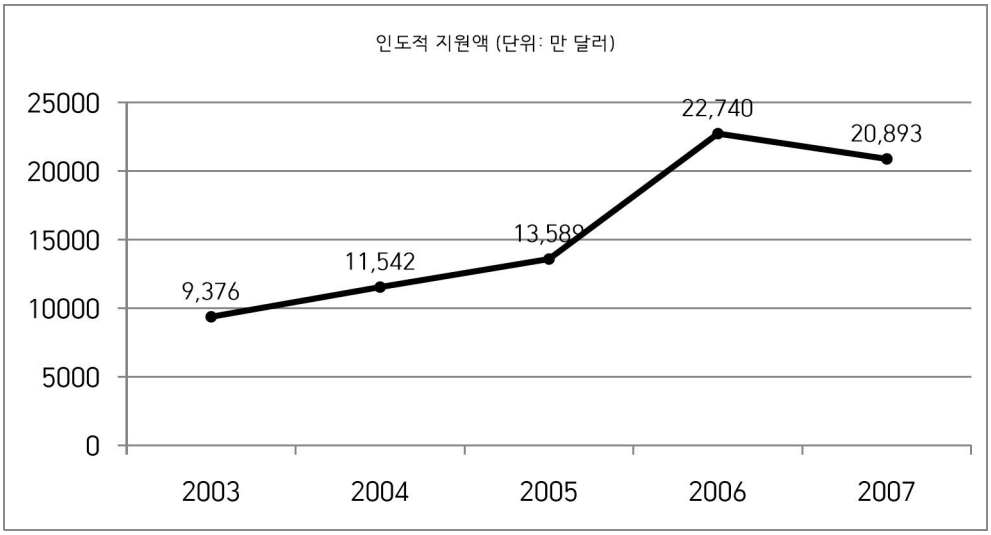
노무현 정부는 한국 정부에서 북한에 대한 인도적 지원을 진행한 이래 가장 많은 인도적 지원을 진행한 정부라고 할 수 있다. 지원액, 지원유형 등으로 봤을 때 역대 정부에서 가장 다양한 지원을 진행했다. 2003년부터 2007년까지 해마다 비료를 정부에서 직접적으로 지원했고 옥수수, 쌀, 콩, 밀가루, 분유 등과 같은 식량지원도 정부에서 직접 진행했다. 뿐만 아니라 UNICEF, WHO, WFP, IVI 등 단체에 지원을 진행하는 방식을 통해 간접적으로 북한에 어린이 영양식, 의약품, 말라리아 방역에 관한 물품, 백신 등에 관한 지원을 진행했다. 이외에도 북한에서 발생한 대규모 홍수와 폭발 사고 등 긴급재난에 대한 지원도 포함되어 있다. 구체적인 지원내역은 다음 [표2-3] 및 [그림2-3]과 같다.

연도	지원액 (억 원)	지원액 (만 달러)	지원 내역	지원 방식	재난 종류	지원기간에 따른 분류
2003	836	6698	비료지원	정부 직접지원	만성재난	예방
2003	191	1619	옥수수	WFP	만성재난	대응
2003	8	66	말라리아 방제지원	WHO	만성재난	예방
2003	6	50	어린이 영양식	UNICEF	만성재난	예방

			의약품			
2004	1028	8851	비료지원	정부 직접지원	만성재난	예방
2004	264	2400	옥수수 지원	WFP	만성재난	대응
2004	7.5	67	말라리아 방제지원	WHO	만성재난	예방
2004	12	100	어린이 영양식 의약품	UNICEF	만성재난	예방
2004	11.3	94	용천재해 긴급구호 지원	WHO	급성재난	대응
2005	9	81	말라리아 방제지원	WHO	만성재난	예방
2005	10	100	영유아 지원	UNICEF	만성재난	대응
2005	1206	13408	비료지원	정부 직접지원	만성재난	예방
2006	10.5	100	말라리아 방제지원	WHO	만성재난	예방
2006	106	1297	영유아 지원	WHO	만성재난	대응
2006	1200	17870	비료지원	정부 직접지원	만성재난	예방
2006	394	3473	쌀 지원	정부 직접지원	만성재난	대응
2007	961	9230.5	비료 지원	정부 직접지원	급성재난	예방
2007	75	856.5	수해 긴급 구호품 지원	정부 직접지원	급성재난	대응
2007	374	4473.5	수해 복구용 자재, 장비 지원	정부 직접지원	급성재난	대응
2007	18	353.5	산림, 방제 작업 지원	정부 직접지원	만성재난	대응, 복구
2007	190	2000	옥수수, 콩,	WFP	만성재난	대응

			밀 밀가루, 분유			
2007	13	138	말라리아 방제 지원	WHO	만성재난	예방
2007	29	315	영유아 홍역 지원	UNICEF	만성재난	예방
2007	4.7	50	백신, 의료교육 지원	IVI	만성재난	예방
2007	99	1043	영유아 홍역 지원	WHO	만성재난	예방

[표2-3] 노무현 정부의 정부 차원의 북한에 대한 인도적 지원 내역 (출처: 통일백서 2003-2007, 통일부)



[그림 2-3] 노무현 정부의 정부 차원의 북한에 대한 인도적 지원액 연도별 추이 (출처: 대북지원정보시스템, 통일부)

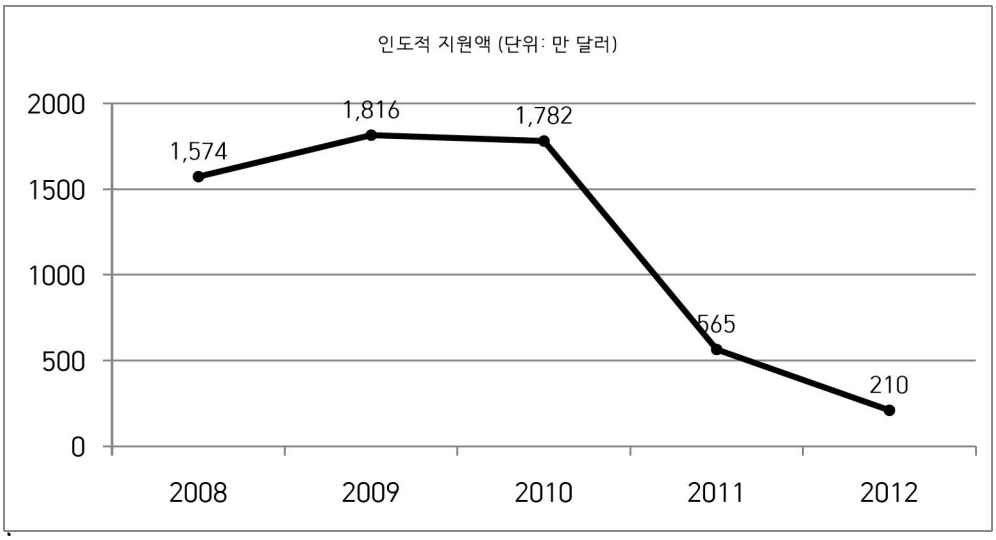
노무현 정부의 지원내역을 살펴볼 때, 다음과 같은 특점을 가지고 있다. 먼저 대북 인도적 지원이 시작되어서부터 지금까지 노무현 정부의 지원액이 역대 정부 가운데서 가장 많다. 정부차원의 직접 지원을 살펴보면 김영삼 정부에서는 1,854억 원, 김대중 정부는 2,798.73억 원, 이명

박 정부는 183.37억 원, 박근혜 정부는 0원, 문재인 정부는 12.2억 원이었던 것에 반해 노무현 정부 시기에는 무려 6,409.34억 원에 달하는 직접지원이 이뤄졌다. 또한 국제기구를 통한 정부의 지원도 역대 정부 가운데서 가장 많았다. 이어서 지원내역을 살펴보면 식량 지원과 물자 제공 외에도 2007년 산림 방제 작업을 지원하기 위해 한국 전문가가 직접 북한으로 가서 지원을 진행했는데 이와 같은 서비스 지원도 이 시기엔 존재했던 것이 비교적 특이하다. 기존 정부에서는 단순 물품 전달의 형식으로만 지원이 진행됐지만 이 시기엔 좀 더 다양한 차원에서 지원을 진행했음을 알 수 있다. 그리고 지원에 대한 재난 종류로 볼 때 이 시기에는 일반적인 기근과 보건 위생을 위한 지원 외에도 홍수, 전염병과 같은 급성 재난에 대한 지원도 존재했다. 또한 지원 시기도 예방, 대응, 복구에 대한 지원이 전부 포함되어 있었다. 이 시기에도 김대중 정부와 마찬가지로 비료지원이 절대 대부분을 차지하였지만 곡물지원과 보건의료지원도 전체 지원액의 5%와 8% 가량 차지하고 있어 나름 균일하게 이뤄지고 있음을 알 수 있었다. 또한 연도별 지원액을 살펴보면, 2003년부터 2006년 사이에는 지원액이 점차 상승하지만 2007년에는 하락하는 모습을 볼 수 있었다.

이명박 정부 시기에는 전반적으로 북한에 대한 지원액이 대폭으로 하락하였다. 2008년과 2009년에는 말라리아 방역에 대한 지원과 영유아 보건 지원만 이뤄졌고, 2010년에는 신의주의 황해도 수해피해에 대한 지원으로 식량 지원이 이뤄졌다. 그리고 2011년과 2012년에는 영유아에 대한 보건 지원만 이뤄졌다. 세부 지원 내역은 [표2-4]와 [그림2-4]를 보면 알 수 있다. 이명박 정부의 지원은 전임 정부들과 비교했을 때 지원액이 대폭 하락했고, 또 지원 형식으로 볼 때 주로 WHO, UNICEF와 같은 국제기구를 통해 지원이 이뤄졌다. 지원액의 백분비를 살펴보면, 수해로 인한 긴급지원 외에 약 70%의 지원이 보건의료지원에 해당했다. 또한 연도별 추이를 살펴보면 2009년을 기점으로 2012년까지 지원액이 줄곧 하락하는 모습을 볼 수 있었다. 특히 2011년의 지원액은 2010년의 거의 1/3 수준으로 줄어들었다.

연도	지원액 (억 원)	지원액 (만 달러)	지원 내역	지원 방식	재난 종류	지원기간에 따른 분류
2008	15.5	120	말라리아 방제 지원	WHO	만성재난	예방
2008	47	408	영유아 보건 지원	UNICEF	만성재난	예방
2008	2.5	19	영유아 보건 지원	IVI	만성재난	예방
2008	132.5	1027	영유아 보건 지원	WHO	만성재난	예방
2009	12.56	107	말라리아 방제 지원	WHO	만성재난	예방
2009	36.6	298	영유아 보건 지원	UNICEF	만성재난	예방
2009	153.94	1311	영유아 보건 지원	WHO	만성재난	예방
2010	204	1782	신의주 황해도 수해 지원	정부 직접지원	급성재난	대응
2011	65.3	565	영유아 보건 지원	UNICEF	만성재난	예방
2012	23	210	백신, 의료교육 지원	IVI	만성재난	예방

[표2-4] 이명박 정부의 정부 차원의 북한에 대한 인도적 지원 내역 (출처: 통일백서 2008-2012, 통일부)



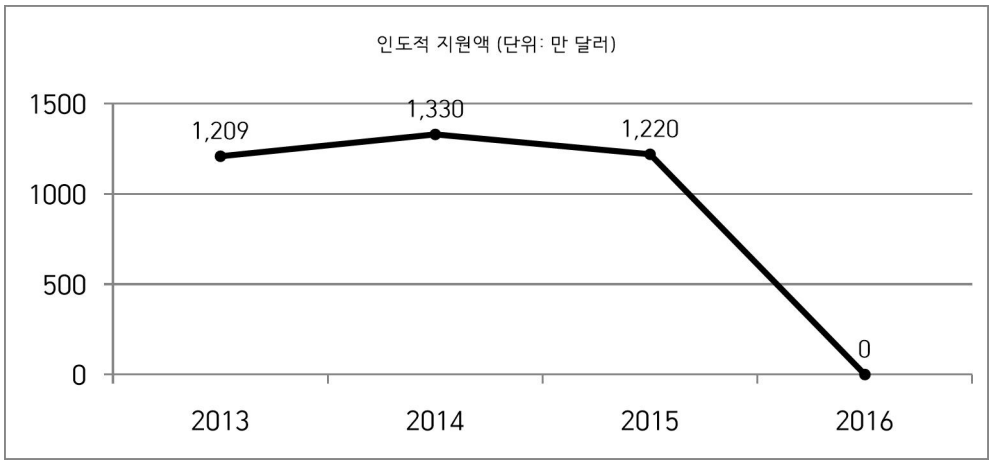
[그림2-4] 이명박 정부의 정부 차원의 북한에 대한 인도적 지원액 연도별 추이 (출처: 대북지원정보시스템, 통일부)

박근혜 정부에서도 이명박 정부와 거의 비슷한 수준의 지원이 이뤄졌다. 2013년에는 영유아 보건 지원만 이뤄졌고 2014년에는 모자 보건사업에 대한 지원이 이뤄졌다. 그러나 2015년에는 비교적 많은 지원이 이뤄졌는데 모자보건 사업에 대한 지원 외에도 농축산 협력 사업, 산림, 환경 분야의 민간단체에 대한 간접지원, 금강산 산림 병해충 방제사업지원 등이 이뤄졌다. 그러나 2016년에는 지원이 하나도 이뤄지지 않았다. 구체적인 내역은 다음 차트를 통해 알 수 있다. 박근혜 정부의 정부차원의 북한에 대한 인도적 지원은 이명박 정부와 마찬가지로 대부분 국제기구를 통한 지원으로 이뤄졌다. 하지만 이 시기에는 환경 관련 지원과 보건의료 지원이 비교적 많은 부분을 차지하고 있다. 또한 전부 만성재난에 대한 지원으로 이뤄졌고 지원시기로 분류해 볼 때 예방, 대응, 복구 단계의 지원을 전부 포함하고 있다. 그러나 지원을 시작한 이래 이례적으로 2016년에는 전면 중단되었다. 연도별 추이를 살펴보면 박근혜 정부는 집권 2년 차인 2014년에 지원액이 가장 많았고 2014년을 기준으로 점차

하락하는 모습을 보여주고 있다.

연도	지원액 (억 원)	지원액 (만 달러)	지원 내역	지원 방식	재난 종류	지원기간에 따른 분류
2013	66.6	605	영유아 보건 지원	WHO	만성재난	예방
2013	66.4	603	영유아 보건 지원	UNICEF	만성재난	예방
2014	67	630	모자 보건사업 지원	WHO	만성재난	예방
2014	74	700	모자 보건사업 지원	WFP	만성재난	예방
2015	24.04	210	모자 보건 사업 지원	WFP	만성재난	예방
2015	14.88	130	북한 인구조사 사업 지원	UNFPA	조사 사업	대응
2015	32.3	282	겨레말 큰 사전 편찬 사업 지원	UNFPA	사업 지원	대응
2015	45.79	400	모자 보건 사업 지원	UNICEF	만성재난	예방
2015	23	10	산림, 환경 분야 민간단체 지원	정부 직접지원	서비스 지원	예방, 복구
2016	0	0	북한 4차 핵실험 강행	/	/	/

[표2-5] 박근혜 정부의 정부 차원의 북한에 대한 인도적 지원 내역 (출처: 통일백서 2013-2016, 통일부)

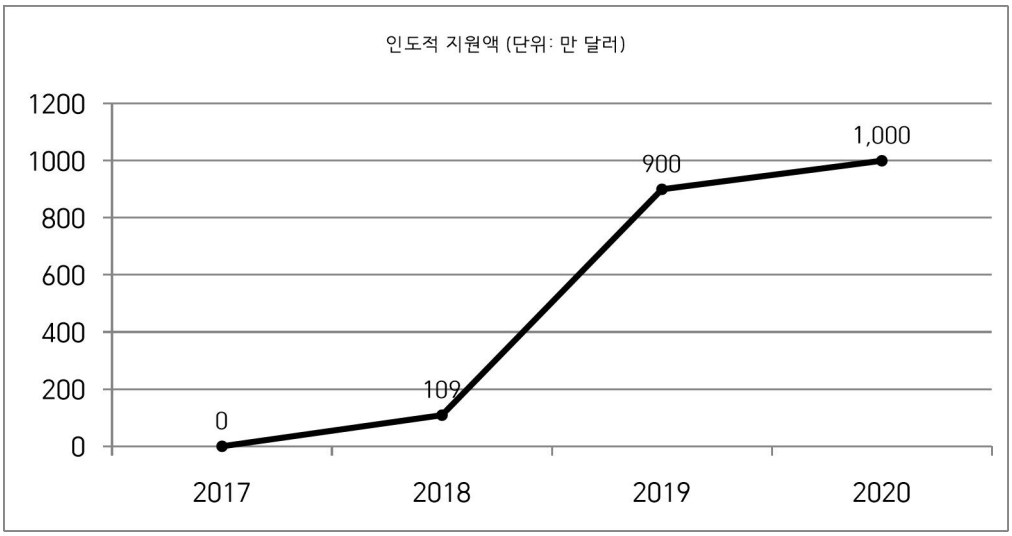


[그림2-5] 박근혜 정부의 정부 차원의 북한에 대한 인도적 지원액 연도별 추이 (출처: 대북지원정보시스템, 통일부)

문재인 정부에 들어와서 인도적 지원은 거의 이뤄지지 않고 있다. 2017년에는 지원계획을 2018년으로 이월하면서 지원이 전혀 이뤄지지 않았고, 2018년에는 소나무 재선충병 복구 및 예방에 관한 지원이 이뤄졌다. 그리고 2019년에는 UNICEF, WFP, WHO를 통해 보건의료지원이 이뤄졌고 2020년에는 WFP를 통한 인도적 지원이 이뤄졌다. 구체적인 지원내역은 다음 차트와 같다. 문재인 정부의 인도적 지원의 특징은 제한적으로나마 국제기구를 통한 보건의료지원이 이뤄지고 있다는 점이다. 연도별 대북지원을 살펴볼 때 2017년부터 집권 4년차인 2020년까지 지원액은 점차 상승하는 모습을 보이고 있다.

연도	지원액 (억 원)	지원액 (만 달러)	지원 내역	지원 방식	재난 종류	지원기간에 따른 분류
2017	0	0	2018년으로 계획 이월	/	/	/
2018	12	109	소나무 재선충병 지원	정부 직접 지원	만성재난	예방, 복구
2019	41.2	350	모자 보건 사업 지원	UNICEF	만성재난	예방
2019	53	450	영유아, 임산부 영양 지원	WFP	만성재난	예방
2019	11.8	100	의료사업 물자지원	WHO	만성재난	예방
2020	118	1000	영유아, 여성 대상 인도협력 사업 지원	WFP	만성재난	예방

[표2-6] 문재인 정부의 정부 차원의 북한에 대한 인도적 지원 내역 (출처: 통일백서 2017-2021, 통일부)



[그림2-6] 문재인 정부의 정부 차원의 북한에 대한 인도적 지원액 연도별 추이 (출처: 대북지원정보시스템, 통일부)

제2절 한국의 대북정책의 변화와 인도적 지원

먼저 한국에서 북한에 대한 인도적 지원을 진행할 수 있었던 이유 및 인도적 지원의 변동성이 큰 이유에 대해 한국의 대북정책 기조의 측면에서 해석하고자 한다.

우선 김영삼 정부에서는 왜 정부차원에서 북한에 인도적 지원을 진행할 수 있었는가? 이에 대해 초기 김영삼 대통령이 제기했던 대북정책이 중요한 요소로 작용했다고 할 수 있다. 그러나 그 이후 인도적 지원이 제대로 이뤄지지 않은 것 또한 김영삼 대통령의 대북정책이 온건한 정책과 강경한 정책을 오가면서 정책 혼선이 생겼기 때문이라고 판단된다.

노태우 정부의 남북 기본합의서 및 비핵화선언이라는 유리한 요소와 핵 위기 및 남북대화의 단절이라는 불리한 요소를 동시에 물려받았던 김영삼 정부는 집권 초기 남과 북을 화해와 협력의 장으로 이끌고 가겠다고 결정했다[13]. 이 같은 결정에 따라 김영삼 대통령은 1993년 2월 취임사에서 “어느 동맹국도 민족보다 더 나을 수 없고”, “남북한 동포의 진정한 화해와 통일을 원한다면, 언제 어디서라도 만날 수 있음”을 제시하면서 남북한이 대화의 장을 열어갈 것을 제안했다. 초기 김영삼 대통령은 북한에 대해 온건한 시각을 비추었다. 그는 어떤 동맹국, 어떤 이념이나 사상보다 민족이 더욱 중요함을 공표했고, 정상회담의 개최도 천명했다[14]. 뿐만 아니라 1993년 7월 6일 제6기 민주평통자문회의에서 3단계 통일방안, 즉 “민족공동체 통일방안”에 대해 천명했다.

김영삼 대통령이 제시한 통일 방안은 3단계 통일방안이다. 이 방안에서 통일은 먼저 화해와 협력의 단계를 거쳐 “남북연합”의 단계로 발전해야 하는데, “남북연합”의 단계에서 남북 간의 교류·협력은 더욱 활발해지고 제도화될 것이며 이 과정에서 남북 간의 냉전구조와 대결의식은 서

13) 김영삼, 2001, <김영삼 대통령의 회고록(상)>, 서울: 조선일보사, 98
14) 조경근(2012), “제5장 김영삼 정부의 대북정책”, 통일전략, 12(3),166

서히 사라질 것이고 또 이를 통해 남과 북은 점차 1민족 1국가의 통일 조국으로 나아가게 될 것이라는 것이다. 또한 이를 위해 세 가지 기조를 지켜야 하는데, 각각 민주적 절차의 존중, 공존공영의 정신, 민족복리의 정신이다. 또한 통일의 기본 원칙은 자주, 평화, 민주를 지키는 것이다.

최완규(1995)는 김영삼 대통령의 통일 방안에 대해 "국가중심주의적 패러다임"과 "민족중심주의적 패러다임"을 수용하고 있지만 양자의 관계를 명확하게 구분하지 못했기에 정책추진과정에서 혼선을 빚을 수 있다고 제기했다[15]. "국가중심주의적 패러다임"하에서는 하나의 민족국가의 틀을 통해서만 민족 집단이 "민족"으로서의 존재가치를 유지할 수 있고 실현하고 있다는 전제를 기초로 하고 있다. 이에 따라 통일은 곧 근대화의 실현에 따른 근대국가의 달성을 의미한다. 반면 "민족중심주의적 패러다임"은 종족적·역사적·문화적 단일성과 정체성을 유지해 온 한민족의 존속과 번영을 국가체제보다 우위의 가치로 삼는 입장이다. 이에 따르면 분단 그 자체가 남북국가의 체제모순에 의한 것이기 때문에 분단해소를 통해서만 민족발전이 가능하고 민족국가의 성립과 발전은 민족통일을 통해서만 의의를 갖는다[16]. 궁극적으로 김영삼 대통령이 얘기하는 1민족 1국가의 최종 목적은 "자유민주주의체제로의 통일"을 얘기하고 있어 "국가중심주의적 패러다임"을 보여주고 있다. 그러나 그 실현과정 가운데 "남북연합" 단계는 민족 간의 교류와 협력을 도모하고 공존공영, 민족복리 등을 추구하고 있어 "민족중심주의적 패러다임"을 따르고 있다고 볼 수 있다. 김영삼 대통령의 통일정책에는 두 가지 패러다임이 공존하고 있기 때문에 남북관계에 변화가 발생하여 새로운 대북정책을 실시하게 될 경우 두 패러다임 사이에서 선택해야 하기 때문에 결국 정책상의 혼선을 초래할 수 있는 딜레마가 존재한다.

실제 김영삼 대통령이 정권 초반 온건한 통일정책과 대북기조를 제기하였음에도 불구하고 이후 북한에 대한 정책노선을 여러 차례 번복하면

15) 최완규(1995), "Icarus의 비운: 김영삼정부의 대북정책 실패 요인 분석", 한국과 국제정치, 195

16) 김동성(1997), "바람직한 통일논의의 방향 모색", 한국국제정치학회 1997년 통일학술회의, 1

서 혼선을 초래하였다. 1995년 6월 김영삼 대통령은 유럽 방문 중 기자회견을 통해 북한의 인도적 지원에 대해 "필요하다면 쌀을 수입해서라도 북한에 쌀을 제공하겠다" 라고 얘기하면서 온건한 기조를 내비쳤다. 그러나 다음 해인 1996년 1월 김영삼 대통령은 "북한이 동족을 위협하는 군사력 유지에 모든 국력을 쏟아 넣으면서 국제사회의 구호를 바라고 있는 것은 민족에 대한 배신이며 죄악이다" 라고 얘기하면서 강경한 대북기조로 전환하였다. 그러나 1996년 4월에 있은 한미정상회담에서는 한반도의 긴장을 완화하고 평화정착문제 해결을 위한 한국, 북한, 미국, 중국으로 구성된 4자 회담을 제의하는 등 다시 온건한 정책으로 바뀌었다. 그러다가 1996년 10월 국군의 날 연설에서는 "앞으로 모든 북한의 대북정책은 북한의 대남 적화전략에 효과적으로 대응하는데 중점을 두고 재정리하겠다" 고 밝힘으로써 또 다시 강경한 대북기조로 바뀌었다. 김영삼 대통령의 정책노선의 변화는 정책의 혼선과 함께 남북관계의 분위기에 영향 주고 나아가 정부 차원의 인도적 지원 정책의 효과적인 실시에도 영향을 주었다고 할 수 있다.

이후 김대중 정부에서는 일관적인 온건한 대북정책을 실시함으로 기존에 비해 연간 인도적 지원액이 대폭적으로 상승했다.

김대중 정부의 대북정책은 "햇볕정책" 이라고 불리는 대북포용정책이다. 이런 대북포용정책은 국제정치의 조류가 냉전으로부터 탈냉전으로 바뀌어 대결적 관점과 접근방식으로 한반도 문제의 해법을 찾는 것이 불가능하다는 인식에서 출발하고 있다[17]. "햇볕정책" 은 1998년 2월 25일 김대중 대통령은 취임사에서 처음으로 "대북 3원칙" 을 제기로 시작되었다. "대북 3원칙" 은 어떠한 무력도발도 용납하지 않고, 한국은 북한을 해치거나 흡수할 생각이 없으며, 남북 간의 화해와 협력을 가능한 분야부터 적극적으로 추진해 나가는 것을 가리킨다. 이 원칙에 근거하여 안보와 대화라는 이중적 프로그램을 동시에 작동, 포용하고 남북관계를 특징짓는 분단 상태를 평화적으로 관리하되 평화정착을 실현하여 통일로 나아가겠다는 이중적인 과제를 동시에 포함하고 있는 것이 "햇볕정책" 이

17) 동북아평화연구회, <국민의 정부 대북포용정책>, 서울: 밀레니엄북스, 1999, 59-63

다. 또한 이 원칙에 근거하여 여섯 가지 대북정책 추진 방향을 설정했는데 각각 남북간 대화를 통한 남북기본합의서의 이행과 실천, 정경분리 원칙에 입각한 남북경제협력의 활성화, 남북이산가족문제의 우선적 해결, 북한 식량문제의 해결을 위한 대북지원, 대북 경수로 지원사업의 차질 없는 추진, 한반도 평화 환경의 조성이다.

김대중 정부의 "햇볕정책"은 그 원칙이나 내용으로 볼 때 강경한 태도와 온건한 태도 사이를 갈팡질팡 해 온 전임 정부의 대북정책 기조를 벗어나 일관성 있게 온건노선을 추진하겠다는 의지로 해석된다. 김진영, 이정호(1998)는 김대중 정부의 "햇볕정책"에 대해 정경분리 원칙에 입각한 경제협력의 활성화라고 평가했다[18]. 즉 남한과 북한이 정치적 이슈로 인해 교착상태에 빠지더라도 경제적인 교류는 지속되게 함으로써 장기적인 남북관계 개선을 꾸준히 추진하겠다는 의미로 이해 할 수 있다. 실제 그들의 주장에 따라 김대중 대통령은 "햇볕정책"을 실시하고 인도적 지원을 진행함에 있어 북한에 대해 일관적으로 온건한 태도를 유지했다.

김대중 정부 집권 중에도 북한의 도발은 있었다. 먼저 1998년 김대중 대통령의 대북정책이 발표 된 후 북한에서는 새 정부의 대북정책을 전환할 것을 강하게 요구했다. 북한 측은 "정권이 바뀌었어도 달라진 것은 아무 것도 없으며, 연이은 군사연습으로 총포성이 그칠 날이 없으니 남조선 당국자들의 통일의지를 의심할 수 없다"고 도발했지만, 김대중 대통령은 국민과의 TV 대화에서 다시 한 번 대북 3원칙을 강조하고 또 대북 교류협력 3원칙을 제시하면서 정책의지를 보여주었다. 이어 1998년 6월에 북한 잠수정 1척이 속초 동쪽 11.5마일 영해 상에서 그물에 걸린 채 발견되었고 7월에는 북한 무장간첩의 시신과 침투용 수중잠해추진기 1대가 강원도 동해시에서 발견되었으나 김대중 대통령은 햇볕정책의 불변을 언급하였다. 지속적인 햇볕정책의 실시로 1998년 한 해에만 금강산 관광객 10,544명을 제외하고도 3,317명이 북한을 방문하였는데 이는 이전의 민간인 방북 총액보다 많은 수치였다. 또한 김대중 대통령 취임 기간 동안 총 8번의 장관급 회담, 2번의 차관급 회담, 20번의 실무정치회

18) 김진영, 이정호, 1998, "김대중 정부의 대북정책", 한국민족문화(12), 346

담과 15번의 군사회담을 개최하게 되었다. 이산가족상봉 인원수 또한 5년 동안 2,129명을 기록함으로 전 정부들에 비해 비약적인 발전을 가져왔다. 무엇보다 2000년 6월 15일 최초의 남북정상회담이 성사되고 10.4 남북공동선언을 체결하면서 평화상태로 한걸음 더 나아갔다. 그러나 2001년에 13,000톤 급의 청진 2호, 6,700톤 급의 령군봉호, 2,700톤 급의 북한상선이 제주해협을 침범하였고, 6월에는 북한 어선이 NLL을 침범하는 사건이 발생했다. 이에 대한 대응으로 2002년 3.1절 기념사에서 김대중 대통령은 햇볕정책의 지속적인 추진을 강조했다. 즉 김대중 대통령은 정권 초기부터 임기 말까지 지속적이고 일관적인 대북정책을 실시함으로 남북관계의 호전과 전반적인 평화상태를 가져왔다. 또한 이러한 온건한 대북정책의 견지가 있었기 때문에 인도적 지원 또한 전 정부보다 월등히 상승했다고 할 수 있다. 하지만 무엇 때문에 김대중 대통령의 집권 5년차에 인도적 지원액이 하락하였는가? 그 이유는 미국의 대북정책의 변화와 정권 말기의 레임덕으로 설명할 수 있다.

2003년에 들어선 노무현 정부의 대북정책은 “평화번영정책”이었다. 노무현 대통령은 2003년 2월 25일 “평화와 번영과 도약의 시대”라는 제목의 취임사에서 처음으로 평화번영정책의 대북정책을 천명했다. 노무현 정부의 대북정책의 요지는 한반도에 평화를 정착시켜 남한과 북한의 공동번영을 달성하여 동북아시아에서 경제중심국가로서의 발전 토대를 마련하고자 하는 것이었다. “평화번영정책”은 네 가지 원칙을 수호해야 하는 데 이 4대 원칙은 각각 대화를 통한 문제의 해결, 상호신뢰 우선과 호혜주의, 남북당사자 원칙에 의한 국제 협력, 국민과 함께 하는 정책을 가리킨다. 또한 “평화번영정책”은 단계별 목표를 갖고 추진 전략을 설정하고 있다. 이 정책은 단기·중기·장기 3단계로 구분하여 실행되는데, 단기 목표는 북한 핵문제의 해결이고, 중기 목표는 단기 목표에 근거한 남북의 실질적인 협력의 증진과 군사적 신뢰 구축을 실현하는 것이다. 장기 목표는 남북 공동의 번영을 추구하여 평화통일의 실질적 기반을 조성하고 나아가 동북아 경제 중심국가의 건설을 위한 토대를 마련하는 것이다. 전체적인 구성과 정책의 내용을 살펴볼 때 사실상 김대중 정부의

“햇볕정책”과 사실상 흐름을 같이하고 있다고 볼 수 있다[19]. 즉 노무현 대통령은 온건한 대북정책이 북한에 대한 정부차원의 인도적 지원으로 이뤄졌다고 할 수 있다.

실제로 노무현 대통령은 “평화번영정책”의 제1원칙인 “대화를 통한 문제의 해결”에 근거하여 남북갈등을 해결하고자 하였다. 노무현 대통령이 처한 환경은 취임 초기부터 북한과의 관계는 녹록치 않았다. 특히 이 시기에는 북핵문제가 비교적 큰 장애요소로 대두되었다. 2002년 10월 북한은 “핵 개발 프로그램의 시인”과 더불어 2003년 1월 10일 핵확산 금지조약의 탈퇴를 선언하고 국제원자력기구와 체결한 핵안전협정조치로부터 자유를 선언하고 나섰다. 이로 인해 북미관계는 크게 악화되었다. 이러한 상황에서 북핵 위기를 해결하고자 중국이 중재에 나서 한국, 북한, 미국의 3자 회담이 2003년 4월 베이징에서 개최되었고, 같은 해 8월에는 러시아, 일본, 중국까지 더 해 6자 회담으로 협상 형태가 바뀌게 되었다. 이 6개국은 대화와 협의를 통해 해결하고자 하였고, 6자 회담은 노무현 정부 시기에만 여섯 차례의 본 회담이 열리게 되었다. 이 회담을 통해 2005년에는 한반도 비핵화 원칙이 담긴 “9.19 공동성명”이 발표되었고, 2007년에는 “핵 합의”에로 이어지게 되었다. 또한 이 시기에 북한과의 경제협력을 위해 노무현 정부에서 주도하여 개성공단과 같은 남북 간 경제 분야의 교류협력을 확대하였고 경제교류의 확대는 이산가족의 상봉과 금강산 관광 등 정치, 군사, 예술, 체육 등 사회 전 분야에 걸친 교류의 확대로 이어졌다. 또한 2007년에는 남북정상회담을 통해 “10.4 공동성명”을 체결하고, 후속회담도 지속적으로 개최할 것을 약속하면서 남북관계는 대체적으로 평화 상태를 유지하게 되었다. 전반적으로 볼 때 집권 초기의 환경은 여러 면에서 남북관계에 불리한 환경이었다. 그러나 노무현 대통령은 일관적으로 온건한 대북정책을 실시함으로 남북관계의 평화를 유지하였고, 이러한 평화 환경 하에서 상대적으로 원활한 대북지원으로 이뤄졌다고 할 수 있다.

이명박 정부 시기의 대북정책은 “비핵 개방 3000 구상”을 중심으로 한

19) 김창희(2003), 노무현 정부의 대북정책과 남북관계의 방향, 한국동북아논총(27), 51-71

“상생공영정책”이라고 할 수 있다. 이 정책의 기본 요점은 북한이 핵을 포기하고 개방을 진행 할 경우 앞으로 10년 내에 1인당 국민소득이 3,000 달러가 되도록 돕겠다는 것이다. 그러나 그 전제는 평화공동체, 경제공동체, 행복공동체를 이뤄야 하는 것인데 이 중 평화공동체는 한반도의 비핵화와 남북한 간의 군사적 신뢰구축에 의해 이뤄진다고 제시하고 있다. 이후 이명박 정부는 “비핵 개방 3000 구상”에 근거하여 “상생과 공영 정책”을 새롭게 제시했다. 상생과 공영은 거시적인 비전과 목표로써 “비핵 개방 3000”은 이를 달성하기 위한 수단이자 대북정책 달성을 위한 하위 수단이라는 것이다.

“비핵 개방 3000” 구상은 전임 정부였던 노무현 정부 및 김대중 정부의 대북정책과 인식, 목표 그리고 정책을 추진하는 방식 등에서 결을 달리 하며 차별화된 방식을 추구하였다. 특히 북한 및 북한의 핵 개발에 대한 인식이 전임 정부와 완전히 다르다. 전임 정부에서는 정경분리의 원칙과 북한에 대한 우호적인 인식에 근거한 이상주의적 접근 방식으로 북한에 대해 민족중심주의적 관점으로 바라보고 대화를 우선으로 하며 경제협력을 진행하는 데 우선적으로 초점을 맞췄으나 이명박 정부의 경우, 북한과의 협력을 진행함에 있어 “핵 포기”와 “북한의 개방”을 전제조건으로 하고 있다. 이 두 가지 조건을 충족시키지 못 했을 때 북한에 대한 지원과 경제협력이 없다는 관점은 강력한 “정치와 경제의 연계”를 강조하고 있음을 엿볼 수 있다. 또한 전임정부는 인권문제, 대북지원, 남북경협 등에서 북한의 예외성과 특수성에 입각하여 동포적 차원에서 북한을 대해야 한다는 입장이 강했다. 핵 문제에 있어서도 유사한 입장이었는데, 김대중 정부에서는 북한의 핵무기 개발 사실 자체를 무시하거나 방관했고 노무현 정부에서는 북한의 핵능력과 핵위협을 과소평가하고[20], 대화를 통해 평화적으로 해결하고자 하였다. 그러나 이명박 정부에서는 예외성과 특수성에 대한 고려보다는 국제적 보편성으로 남북관계를 다뤄야 한다고 보고 있었고 북한의 핵 개발에 대해서도 한 민족 외에도 한반도 안보에 위협적인 존재로 보는 시각으로 정책을 실행했다. 이러한 시

20) 남궁영, 2008, 이명박 정부의 대북정책, 21세기정치학회보, 18(2), 235

각은 사실상 조건이 부여된 지원을 하겠다는 뜻으로 간주되기에 정부 차원의 북한에 대한 인도적 지원도 어느 정도 영향을 받을 수 있음을 제시했다. 따라서 전반적으로 봤을 때 이명박 정부 시기의 인도적 지원은 기존 정부에 비해 대폭적으로 줄어들었다.

이후 2013년 집권한 박근혜 정부의 대북정책은 "한반도 신뢰프로세스"라고 할 수 있다. 이 정책의 목표는 남북관계의 발전을 통해 한반도에 평화를 정착시키고 통일기반을 구축시키는 것이다. 이 목표를 위해 균형있는 접근, 진화하는 대북정책 그리고 국제사회와 협력하는 세 가지 추진 원칙을 수호한다. 이를 위해 박근혜 정부에서는 네 가지 추진과제를 선정했는데, 각각 신뢰 형성을 통한 남북관계 정상화, 한반도의 지속가능한 평화 추구, 통일 인프라 강화 및 한반도 평화통일과 동북아 평화협력의 선순환을 모색하는 등이다. 간단하게 요약하면 통일 기반을 구축하기 위해서는 남북 간의 신뢰가 필요하고 신뢰를 구축하기 위해선 북한의 도발에는 단호하게 대응하고 협력에는 적극적으로 응한다는 것이다.

박근혜 정부의 대북정책은 김대중·노무현 정부의 대북정책과 이명박 정부의 대북정책의 중간 단계에 있다고 볼 수 있다. 김대중·노무현 정부의 대북정책은 정경분리의 원칙으로 "교류 중심의 포용정책"이었고, 이명박 정부의 대북정책은 정치와 경제를 강하게 연계시켜 "원칙중심의 대북정책"이었다. 박근혜 정부는 김대중·노무현 정부의 대북정책으로 인해 북한의 핵 문제가 제대로 해결되지 못 했다고 판단했고, 이명박 정부의 대북정책으로 인해 남북관계의 악화를 초래했다고 판단했다. 따라서 이 정책은 "진화하는" 정책으로 이들의 "장점을 수용하면서 통합적인 접근을 모색" 한다는 것이었다. 그 출발점이 정치적 색채가 가장 약한 인도적 지원, 농업 및 환경협력을 정치적 상황과 무관하게 지속하겠다는 것이다[21].

그러나 박근혜 정부가 출범할 때 남북관계는 비교적 불안했다. 북한은 박근혜 대통령이 취임하기 13일 전인 2013년 2월 12일 함경북도 길주군 풍계리 지역에서 제3차 핵실험을 감행했다. 이후 3월에는 한미합동 군사

21) 하상식, 2014, "박근혜 정부 대북정책의 특징과 과제", 대한정치학회보 22집 4호, 127

훈련을 비난하고 정전협정 백지화 및 북한군 판문점 대표부의 활동 중지, 판문점 북미 군부전화 차단을 발표했다. 3월 8일 유엔 안보리 대북제재결의안 2094호가 채택되었고 이에 북한은 “남북 불가침에 관한 합의”와 “한반도 비핵화 공동선언”의 백지화를 발표했다. 이어 4월에는 개성공단 종업원을 전부 철수시키고 사업의 잠정 중단을 발표했고 다음 날 한국에 있는 모든 외국인들은 사전에 대피해야 하고 대책을 세워야 할 것이라고 위협했다. 위기의 남북관계는 7월에 완화되기 시작했다. 박근혜 대통령은 이산가족 상봉 행사를 제안했고 9월 최종 상봉자 명단을 교환했다. 그러나 북한은 상봉을 불과 4일 앞두고 일방적으로 상봉 연기를 발표했다. 2014년에도 상황은 나아지지 않았다. 2014년 5월 20일 북한 함정이 서해 NLL을 넘어와서 한국 해군이 경고 사격을 했고 22일에는 북한이 연평도 근해 NLL 남쪽에서 한국 해군 함정의 150m 근방에 2발의 포격을 가했다. 그럼에도 불구하고 박근혜 정부는 계속 북한에 화해의 손길을 보냈다. 2014년 7월 북한에 인천 아시안게임에 응원단과 선수 파견을 제안했고 줄곧 당국 차원의 이산가족 상봉을 제안했다. 또한 “통일은 대박”이라고 얘기하면서 “한국이 한 단계 더 도약하기 위해선 한반도 통일 시대를 열어가야 한다”고 주장했다. 계속되는 도발에 대응하는 한편 박근혜 정부는 정치적 쟁점이 비교적 낮은 인도적 지원에 대해선 견지하고자 하였다. 그러나 남북관계가 지속적으로 경색되어 있는 상황에서 정부 차원에서 북한에 대해 직접적으로 지원을 진행하기엔 소통이 불가하여 어려움이 있었다. 그래서 이 시기의 절대 대부분 지원이 WHO, UNICEF, WFP 등 국제기구를 통해 지원되었다고 할 수 있다. 그러나 2016년 1월 6일 북한에서 제4차 핵 실험을 진행하게 되면서 박근혜 정부는 강경한 대북자세를 취하게 되었다. 또한 북한 핵 실험에 대한 UN의 대북제재는 국제기구로의 지원마저 중단하게 하였고 이는 2016년 북한에 대한 인도적 지원이 이뤄지지 않은 또 다른 이유라고 할 수 있다.

이후 2017년 촛불혁명으로 출범한 문재인 정부의 대북정책은 “평화 공존과 공동 번영”이라는 정책 비전을 제시하는 “문재인의 한반도정책”이라고 할 수 있다. “문재인의 한반도정책”은 2017년 11월 21일 통일부에

서 발표하면서 처음 제기되었다. 이 정책의 핵심가치는 “평화”이며, 여기서 “평화”란 “핵과 전쟁의 위협이 없는 한반도”로 규정하고 있다. 또한 정책의 3대 목표로 북핵 문제의 해결 및 항구적 평화의 정착, 지속가능한 남북관계의 발전 그리고 한반도 신경제 공동체를 구현하는 것을 추구하고 있다. 이러한 정책 목표를 이룩하기 위해 문재인 정부는 네 가지 전략을 제시했는데, 각각 단계적, 포괄적 접근, 남북관계와 북핵문제의 병행을 진전시키는 것, 제도화를 통한 지속가능성 확보 그리고 호혜적 협력을 통한 평화적 통일 기반을 조성하는 것이다. 이러한 전략을 실행함에 있어 한국 주도로 한반도 문제를 해결하고, 강한 안보를 통해 평화를 유지하며 상호 존중에 기초하여 남북관계를 발전시키고 국민과의 소통과 합의를 중시하며 국제사회와의 협력을 통해 정책을 추진할 데 관한 원칙을 세우고 있다.

2017년 5월 문재인 정부가 출범 할 당시 북한은 제 6차 핵실험과 중·장거리 시험발사를 진행했고 이로 인해 남북관계는 더욱 악화된 상태였다. 북미관계는 최악의 전쟁 상황으로 치닫고 있었다[22]. 이런 상황에서 문재인 대통령은 기회가 있을 때마다 평화와 번영에 대한 적극적인 연설을 발표하였다. 그리고 2018년, 북한 김정은 위원장이 2018년 신년사를 통해 남북관계의 개선과 평창동계올림픽에 참가할 의사를 밝히면서 남북관계가 변화의 조짐을 보이게 되었다. 문재인 정부는 이에 대해 아무런 조건 없이 수용하였고 북한은 2018년 평창동계올림픽에 선수를 출전시킬 수 있었다. 이를 바탕으로 2018년 한 해 동안 세 차례의 남북정상회담 및 북미정상회담이 개최되었고, 이는 “판문점선언”, “북미정상합의문”, “평양선언” 의 발표로 이어졌다. 선언문은 한반도의 평화체제 구축과 비핵화를 위해 서로 노력한다는 약속을 담고 있어 사실상 문재인 정부에 들어와서 이전 정부에 비해 상대적으로 평화로운 남북관계를 기대할 수 있었다.

이상의 해석으로부터 알 수 있듯 북한에 대한 인도적 지원은 한국 정부의 대북정책기조의 영향을 받는다. 그러나 문재인 정부에서 북한에 대

22) 김형빈, 박병철 (2019), “문재인 정부 대북정책 중간평가 - 성과와 과제”, 통일전략 제 19권, 제 1호, 10-11

해 진행한 인도적 지원 상황을 볼 때, 정부의 온건한 대북정책 및 남북관계의 호전과 전혀 다른 방향으로 흘러간다. 정부차원에서 북한에 대해 진행한 인도적 지원액은 이명박 정부 수준에도 미치지 못하는 정도였다. 그렇다면 무엇 때문에 온건한 대북정책 하에서도 인도적 지원이 제대로 이뤄지지 않고 있는가? 그 이유에 대해서는 다른 영향 요소에 대한 분석을 진행할 때 다시 검증하고자 한다.

제3절 한국의 경제 상황과 인도적 지원

원조의 흡수역량(absorptive capacity)에 따라 공여국들이 원조의 규모를 늘려도 수원국이 그것을 효과적으로 사용할 수 없으면 원조 증액에 아무런 의미가 없다는 인식 하에 수원국이 정말 원조를 흡수할 수 있는가에 대한 의문이 제기되었다(박복영 외,2008, 40). 그러나 수원국 뿐만 아니라 원조 역량은 공여국에게도 중요한 문제가 될 수 있다. 원조공여 규모가 증가함에 따라 공여국의 정부나 시행기관 그리고 원조사업의 참여자들이 효과적으로 관리하는 능력이 향상되지 않으면 그 자금은 얼마든지 낭비될 수 있다. 즉 원조 재원을 효과적으로 사용할 수 있는 역량이 있어야만 재원의 낭비를 막을 수 있다. 이렇듯 공여국의 공여역량(provision capacity) 또한 원조효과를 좌우하는 원인이라고 할 수 있다.

박복영 외(2008)에 따르면, 공여국으로서 갖춰야 할 원조역량은 크게 세 가지 부문이 있는데 각각 정책역량, 실행역량, 인프라역량이다. 이 중 정책역량은 국가차원에서 원조의 전반적인 틀과 방향을 설정하고 전체 재원을 관리할 수 있는 능력을 가리키고, 실행역량은 원조 프로그램을 시작해서 마무리할 때까지의 전 과정을 효율적으로 관리하는 능력을 가리키며, 인프라 역량은 정부나 공적 시행기관이 원조를 효과적으로 수행할 수 있도록 하는 민간주체들의 역량이나 사회적 환경을 의미한다. 정책역량은 또한 법·제도적 근거, 정치 환경, 정책수립, 재원 및 배분, 사후관리, 국제협력이라는 여섯 가지 구성요소를 갖고 있는데, 재원 및 배분요소에서 주로 원조규모의 적절성, 재원의 안정성, 원조규모의 장기계획 여부에 따라 공여국의 원조 역량에 대해 평가를 진행하게 된다. 북한

의 경우 다른 원조 수원국과 달리 한국에 있어 비교적 특수한 지위를 갖고 있다. 즉 헌법에서 명시한 바와 같이 "통일을 지향하고 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일 정책"에 따라 인도주의적 차원뿐만 아니라 민족주의적 시각에 따라 인도적 지원을 진행하고 있다. 또한 북한에 대한 지원 기준이 명확하지 않기 때문에 원조규모의 적절성과 장기계획을 논하기에는 부족한 감이 존재한다. 따라서 본 장에서는 원조규모의 안정성과 인도적 지원 사이의 관계를 분석하고자 한다.

원조규모를 논하기 위해, 본 장에서는 한국의 국내총생산과 경제성장률을 기준으로 인도적 지원의 추세와 비교를 진행하고자 하였다. 국내총생산은 일정 기간에 생산하고 분배하고 지출한 재화 및 서비스의 총액을 가리킨다. 국내총생산의 절대적 수치가 줄어들게 되면 분배할 수 있는 재원이 줄어들기 때문에 다른 나라에 지원하는 지원액의 절대적 금액 또한 줄어들 가능성이 존재한다. 또한 경제 성장은 한 나라의 운명을 좌우할 수 있는 중요한 요인으로 대부분의 국가는 지속적인 경제성장을 위해 노동, 자본 등을 확충하고 기술 발전을 촉진하는 등 다양한 정책을 펴고 있다. 경제성장률을 통해 그 나라의 경기상황을 알 수 있는데, 경제성장률이 낮은 경기침체기에는 실업이 증가하고, 소득이 감소하면서 국민생활이 어려워지기 때문에 경기를 부양하는 정책이 필요하고, 반면 경제성장률이 높은 경제호황기에는 경기를 진정시키기 위한 정책을 필요로 한다. 이와 같은 논리에 따라 경제성장률이 하락 할 경우, 기존 재원의 재분배를 통해 국내 경기를 부양하기 때문에 원조 수준이 상대적으로 줄어들게 될 가능성이 존재한다. 반면 경제성장률이 상승했을 때 원조 수준 또한 상대적으로 상승하게 될 수 있다. 이와 같은 논리에 따라 다음과 같은 가설을 설정할 수 있다.

가설1: 한국의 국내총생산이 감소할 때 인도적 지원액이 감소할 것이다.

가설2: 한국의 경제성장률이 증가할 때 인도적 지원액이 증가하고, 경제성장률이 감소할 때 인도적 지원액이 감소할 것이다.

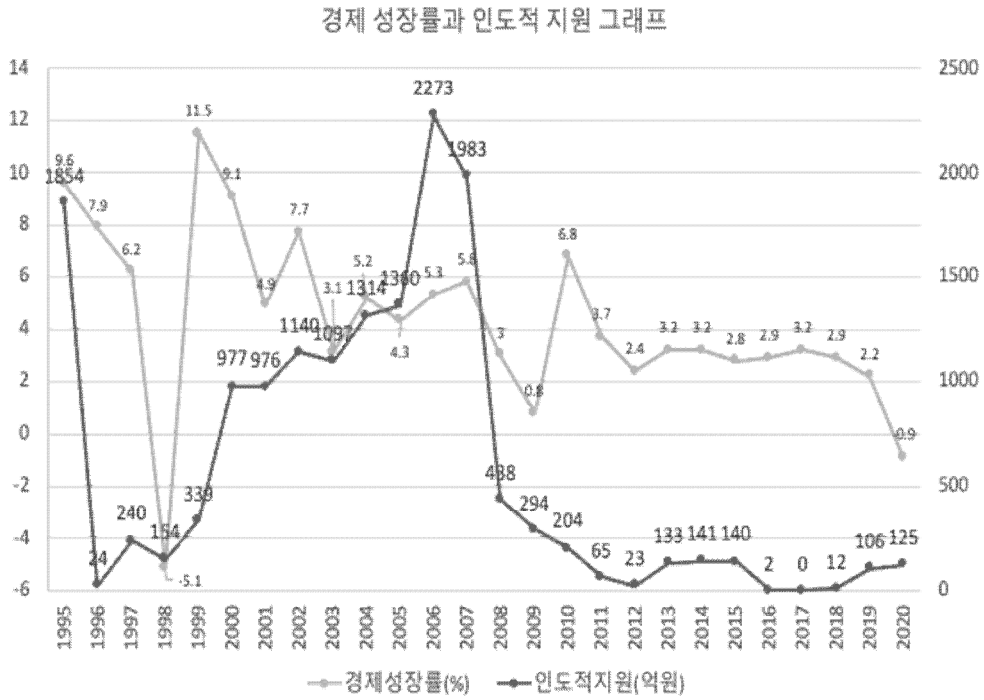
가설을 검증하기 위해 한국은행에서 1995년부터 2020년까지 수집한 국

내총생산 데이터를 통해 다음과 같은 [그림2-7]을 도출했다. 그림에서 알 수 있듯 한국의 경제 총액은 1998년 아시아 금융위기를 제외하고 줄곧 상승했다. 국내총생산은 계속 증가하고 있는 반면 인도적 지원액은 지원 변동이 비교적 크기 때문에 실질적으로 국내총생산이 인도적 지원액에 큰 영향을 미치지 않았음을 보여준다.

[그림2-7] 한국 경제생산총액과 인도적 지원 그래프 (데이터 출처: 한국은행)

그렇다면 경제성장률과 인도적 지원액 사이에는 어떤 관계가 존재할까? 먼저 [그림2-8]에서와 같이 경제성장률 그래프를 살펴보면, 한국의 경제성장률은 1995년부터 1998년까지 줄곧 하락하다가 1999년에 11.5%로 상승했다. 1999년에서 2001년까지 하락하다가 2002년에 상승, 2003년엔 하락, 2004년에 상승, 2005년에 하락을 반복하다가 2007년까지 줄곧 상승했다. 그러다가 2009년까지 하락하고 2010년에 약 6%정도 상승했다. 하지만 2019년까지 약 2%에서 3%의 경제성장률을 유지하면서 하락 및 정체를 반복했다. 2020년은 코로나 19의 영향으로 전 세계 경제가 침체되는 상황에서 한국 경제 또한 -0.9%의 성장률을 기록하면서 2010년 이

후 가장 큰 하락폭을 보이게 되었다. 얼핏 보면 경제성장률의 변동과 인도적 지원의 변동 추세가 비슷해 보이지만, 변동 추세가 다른 구간이 뚜렷하게 존재한다. 1997년은 경제성장률이 1.7% 정도 하락했지만, 인도적 지원액은 오히려 216억 원 상승했고, 2000년에도 경제성장률이 2,4% 하락했지만 인도적 지원액은 339억 원에서 977억 원으로 대폭 상승했다. 2005년에는 경제성장률이 0.9% 하락했지만 반대로 인도적 지원액은 약 46억 원 늘어났고 2007년에는 전년도에 비해 0.5%의 경제성장이 있었지만 인도적 지원액은 오히려 90억 원 정도 하락했다. 또한 2010년의 경우 경제성장률이 6% 상승했지만 지원액은 오히려 전년도에 비해 90억 원 줄어들었다. 이와 마찬가지로 2016년, 2017년, 2018년 2019년, 2020년에도 경제성장률과 인도적 지원액은 서로 반대되는 추세를 보였다. 즉 지난 25년 가운데서 약 10년 동안에 경제성장률과 인도적 지원액이 서로 반대되는 추세를 나타냈다. 이에 따라서 상술한 두 가지 가설은 모두 성립되지 못한다. 즉 한국의 국내총생산이 늘어난다고 해서 인도적 지원액이 상승하는 것은 아니고, 동시에 경제성장률이 늘어난다고 해서 인도적 지원이 늘어나는 것도 아니라고 할 수 있다.



[그림2-8] 한국의 경제성장률과 인도적 지원 그래프 (데이터 출처: 한국은행)

제4절 한국의 국민 여론과 인도적 지원

한국은 민주주의 국가로써 대의제를 기반으로 한다. 대의제 하에서 인민의 의지를 선거를 통해 대표자 선출에 반영함으로써 공공의 이익을 실현해 나간다. 따라서 선출된 대표자는 인민의 의지 공공의 이익과 같은 추상성이 높은 공론 개념을 구체적인 정책으로 실현할 책임을 지닌다(이성우 외, 2019, 164). 즉 선출된 대표자는 정책을 입안하고 추진하는데 있어서 사회구성원의 의사를 지속적으로 확인하고 반영해야 한다. 사회구성원들이 지닌 다양한 의견과 이해 중에서 다수 보편적 지지를 통해 공동 의지로 표집된 것이 여론이다. 한국에서는 정책결정과 관련하여 여론조사 결과를 중요한 정치과정의 지표로 사용하고 있는데, 이는 대통령 선거뿐만 아니라 정책에 대한 평가 등에서 활용된다. 예를 들어 대통령

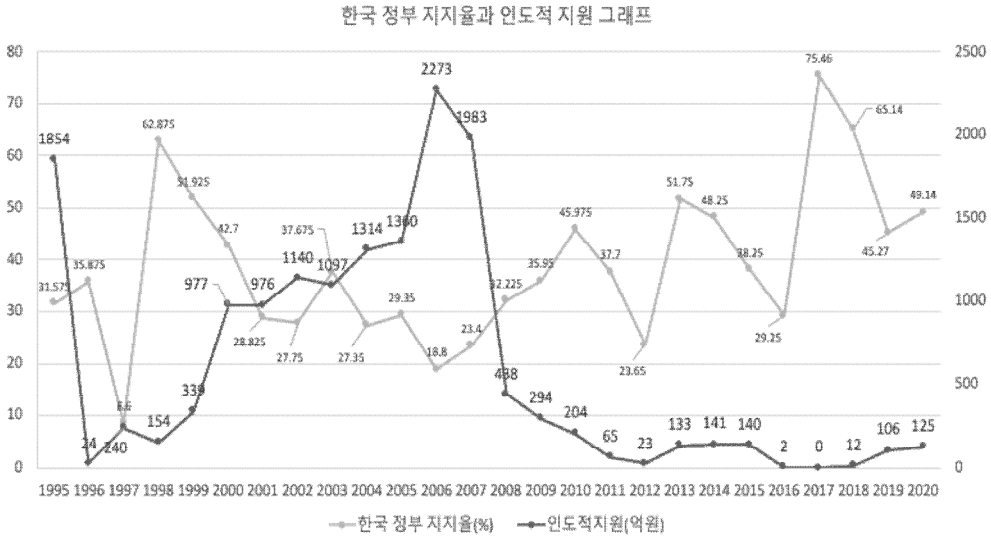
에 대한 직무수행 만족도 평가 또는 특정 정책에 대한 대중의 의견을 묻는 것과 같은 다양한 형태의 여론조사가 존재하는데, 이러한 여론조사의 결과는 “정책결정을 정당화하는 근거”로 활용되고 있다(이성우 외, 2019, 165). 이에 따라서 본 장에서는 대통령 지지율과 정부의 대북정책 만족도 등 지표와 인도적 지원 사이의 관계를 논의하고자 한다.

[그림2-9]는 1995년부터 2020년 사이의 대통령 지지율과 인도적 지원액을 조합한 그래프이다. 1995년부터 2020년 사이의 대통령 지지율은 한국갤럽의 대통령 지지율 데이터를 사용했다. 한국갤럽은 1988년부터 28년간 동일한 방법으로 대통령들의 직무수행을 평가했는데, “대통령이 대통령으로서의 직무를 잘 수행하고 있다고 보십니까, 혹은 잘못 수행하고 있다고 보십니까”라고 물은 뒤 긍정답변과 부정답변의 비율을 따졌다. 2011년까지는 분기별 조사 중위값을 발표했고 2012년 이후로는 주간 조사 뒤 분기 평균값을 발표했다. 본 논문에서는 대통령의 연간 지지율과 연간 인도적 지원액의 추세를 비교하기 위해 기존 분기별 중위값, 분기별 평균값 및 주간 지지율의 평균값을 통해 대통령의 연간 지지율을 파악했고, 그 결과는 다음 그래프와 같다.

그래프에서 볼 수 있듯, 대통령의 연간 지지율 또한 상승 및 하락 기복이 매우 심하다. 정부 지지율의 추세와 인도적 지원의 추세를 비교해 볼 때, 1996년 대통령의 지지율은 1995년에 비해 상승했지만, 1997년에는 대폭 하락했다. 그러나 1998년 김대중 대통령이 취임하면서 대통령 지지율은 8.6%에서 62.875%로 대폭 상승했다. 그러나 이후 2002년까지 대통령 지지율은 계속 하락하는 모습을 보여줬다. 2003년 노무현 대통령이 취임하면서 지지율은 다시금 상승했지만 2004년 27.35%로 하락했고, 2003년에는 37.675%로 약 10% 가량 상승했다. 이후 2004년 하락, 2005년 상승, 2006년 하락 등의 모습을 보이면서 상승과 하락을 반복하다가 2006년부터 2010년까지는 대통령 지지율이 줄곧 상승하였다. 2010년에서 2012년 사이에는 지지율이 또다시 하락했고, 박근혜 대통령이 취임했던 2013년에는 51.75%라는 지지율을 기록하면서 다시금 상승했다. 그러나 박근혜 대통령이 탄핵되는 2016년까지 대통령 지지율은 줄곧 하락하는

추세를 보여주었다. 이후 75.46%라는 높은 지지율로 당선된 문재인 대통령의 지지율 또한 2019년까지 하락하다가 2020년 코로나 19의 효과적인 대응에 힘입어 지지율 상승을 기록했다.

하지만 인도적 지원액 그래프와 비교하여 볼 때, 대통령 지지율의 추세와 인도적 지원액의 추세가 확연히 다름을 알 수 있다. 1996년 대통령 지지율은 상승했지만, 인도적 지원액은 줄어들었고, 1997년 대통령 지지율은 하락했지만, 인도적 지원액은 오히려 상승했다. 이와 같이 1998년, 1999년, 2000년, 2002년, 2003년, 2004년, 2006년, 2007년, 2008년, 2009년, 2010년, 2014년, 2017년, 2018년, 2019년에도 지지율과 서로 다른 추세를 보여주고 있다. 즉 25년 가운데서 약 17년 동안 인도적 지원과 다른 추세를 보여주고 있다. 이에 따라 대통령에 대한 지지율 또한 인도적 지원에 대한 영향력이 비교적 적음을 알 수 있다.



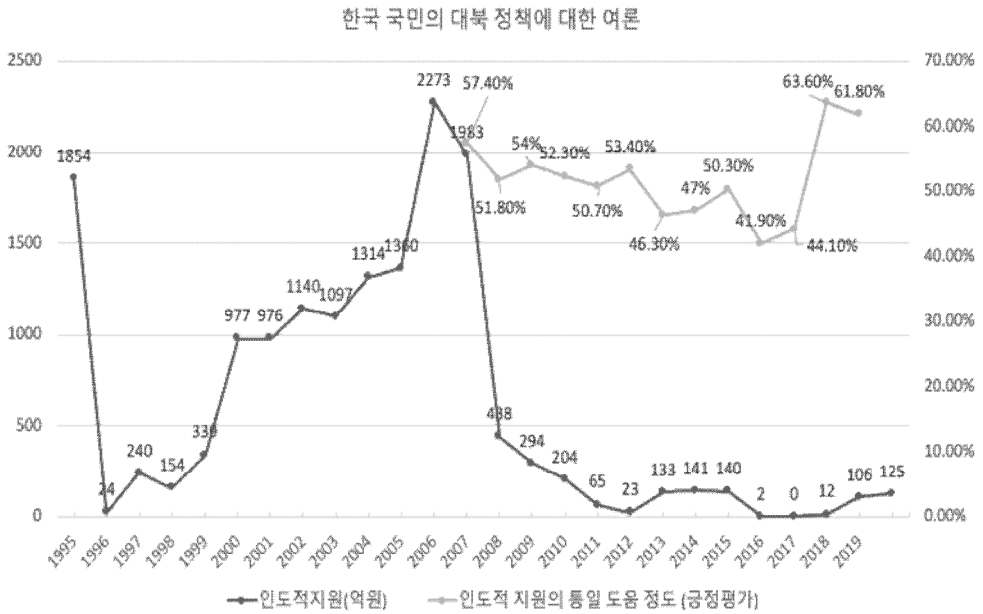
[그림2-9] 한국 정부 지지율과 인도적 지원 그래프 (데이터 출처: 한국갤럽)

[그림2-10]은 정부의 대북정책 만족도와 인도적 지원액 그래프이다. 정부의 대북정책에 대한 만족도가 높을수록 인도적 지원액이 높을 가능성이 존재한다. 이러한 가설에 따라 서울대학교 통일평화연구원에서 진행

한 “정부의 대북정책 만족도” 통계에 근거하여 인도적 지원액과 비교를 진행했다. 해당 조사는 2007년부터 진행되었기 때문에 우선 2007년 이후의 수치에 대해 비교를 진행했다. 정부의 대북정책 만족도는 기본적으로 30% 이상의 만족도를 유지하고 있었는데, 만족도가 가장 높았던 시기는 2018년이었고, 가장 낮았던 시기는 2007년이었다. 또한 2007년부터 2020년까지 정부의 대북정책 만족도는 상승과 하락을 반복했다. 그러나 인도적 지원액의 증감추세와 비교했을 때, 2008년, 2013년, 2017년, 2019년, 2020년에 서로 다른 증감추세를 나타내고 있었다. 이에 따라 정부의 대북정책에 대한 만족도 또한 인도적 지원에 대해 큰 영향력이 없음을 알 수 있었다.

[그림2-10] 정부의 대북정책 만족도와 인도적 지원 그래프 (데이터 출처: 서울대학교 통일평화연구원)

또한 [그림2-11]에서와 같이 인도적 지원이 통일에 도움 되는 정도에 대한 질문에 긍정적인 평가를 준 국민 비율의 증감 추세와 인도적 지원액의 증감추세에 대해 비교를 진행했다. 본 연구에서 사용한 자료는 2007년부터 2019년까지 서울대학교 통일평화연구원에서 진행한 “통일의식조사”를 근거로 정리하였다. 인도적 지원에 대한 긍정적인 답변 또한 줄곧 40%이상을 유지하면서 대체적으로 긍정적인 평가를 받았지만, 여전히 비교적 큰 변동폭을 보이고 있다. 2007년부터 2019년 사이의 인도적 지원액과 인도적 지원의 통일 도움 정도에 대한 긍정 평가의 추세를 비교해볼 때, 2009년, 2010년, 2012년, 2013년, 2015년, 2017년, 2019년, 2020년에 서로 다른 추세를 보여주고 있다. 따라서 인도적 지원의 통일 도움 정도에 대한 긍정적인 답변, 즉 인도적 지원에 대한 긍정답변 또한 인도적 지원액에 대해 큰 영향이 없음을 보아낼 수 있다.



[그림2-11] 인도적 지원의 통일 도움 정도와 인도적 지원 그래프 (출처: 서울대학교 통일평화연구원)

본 장에서는 대통령 지지율, 정부의 대북정책 만족도, 인도적 지원에 대한 긍정답변 등 지표를 통해 국민 여론의 인도적 지원에 대한 영향 정도를 파악하고자 하였다. 그러나 그래프의 추세 비교로부터 알 수 있듯 국민 여론은 사실상 인도적 지원에 대한 영향력이 비교적 미미하다.

제 3 장 수혜국 차원의 지원특징 검토 및 분석

제1절 북한의 대남 정책기조 변화와 인도적 지원

북한은 지난 반세기 동안 무려 3000회 이상에 이르는 대남 군사 도발을 감행하였다. “대결과 협력”이라는 이중성이 공존하는 남북관계 하에서 북한의 도발은 필연적으로 남북관계에 역기능을 초래하였다. 비록 상술한 바와 같이 한국의 대북정책이 인도적 지원에 결정적인 영향을 끼치고 있지만, 인도적 지원이 강한 변동성을 보이는 모습은 한국 정부의 대북정책 외에도 북한의 대남정책 기조 때문이라고 할 수 있다. 따라서 본 장에서는 북한의 정책기조를 토대로 하여 인도적지원의 변화에 대해 해석을 진행하고자 한다.

인도적 지원이 1995년 김영삼 정부에서 시작될 수 있었던 원인은 우선 북한의 수요가 있었기 때문이다. 1995년 북한의 상황은 그야말로 아비규환의 상황이었다. 북한 인민들에게 무소불위의 신으로 추앙받던 김일성이 1994년 7월 사망했고, 그 대를 물려받아 김정일이 북한을 이끌게 되었다. 김일성은 생존 시에 매년 1월 1일 신년사를 통해 “모든 인민들이 기와집에서 쌀밥에 고깃국을 먹을 수 있게 해주겠다”고 호언장담 하였으나 그 약속은 유훈으로 남겨지게 되었다. 김일성 사후 김정일 시대에 들어섰지만 상황은 오히려 악화되어갔다. 1993년 북한의 일인당 옥수수 생산량은 187kg이었지만, 1994년에는 166kg으로 하락하였고, 1995년에는 63kg로 하락하였다[23]. 쌀 생산량 또한 일인당 생산량이 169kg이었지만 1994년에는 102kg으로 하락하였고 1995년에는 64kg으로 하락하였다[24]. 북한의 국내총생산액도 1993년 20,934 백만 달러에서 1994년 15,422 백

23) UNDP, Thematic Roundtable Meeting on Agricultural Recovery and Environmental Protection in DPRK, https://www.kinu.or.kr/brd/board/636/L/CATEGORY/692/menu/684?brdType=L&searchField=&searchText=&thisPage=2 (2021.06.20. 검색)

24) UNDP, Thematic Roundtable Meeting on Agricultural Recovery and Environmental Protection in DPRK, https://www.kinu.or.kr/brd/board/636/L/CATEGORY/692/menu/684?brdType=L&searchField=&searchText=&thisPage=2 (2021.06.20. 검색)

만 달러, 1995년에는 12,802 백만 달러로 하락하였다[25]. 경제수준의 하락과 더불어 보건의료상황도 악화되었는데 1993년 북한의 출생률은 20.0%, 사망률은 5.5%였던 것에 반해 1996년에는 출생률 20.1%, 사망률은 6.8%로 사망률이 대폭 증가되었다. 특히 유아 사망률이 매우 증가하였는데, 1993년의 유아 사망률은 14.1%, 5세 미만 사망률은 27%였지만 1995년에는 유아 사망률이 15%, 5세 미만 유아의 사망률은 32%로 증가했다[26]. 설상가상으로 1995년 북한에는 전례 없는 홍수재해가 폭발했다. 홍수 재해로 인해 총 경작지 1,853,000 ha 가운데서 359,900 ha 의 경작지가 침수, 유실 또는 매몰됐고, 홍수로 인해 약 1,083,000 톤의 쌀 피해와 812,000톤의 옥수수 피해가 발생했다[27]. 누적된 경제문제와 보건의료문제와 갑작스러운 홍수재해를 자체적으로 해결 할 능력이 없었던 북한에게 남은 유일한 해결방안은 국제사회에 도움을 요청하는 것이었고, 국제사회의 도움을 받을 의지와 수요가 있었기 때문에 김영삼 정부의 북한에 대한 인도적 지원도 받았다고 할 수 있다.

그러나 이후의 인도적 지원의 변동, 특히 인도적 지원액이 하락하는 것은 남북관계에서의 북한의 대남정책의 영향을 직접적으로 받았다고 할 수 있다. 다음 표에서는 인도적 지원이 시작된 1995년부터 2020년까지의 남북관계와 인도적 지원의 추세에 대해 정리했다. 다음 차트에서 알 수 있듯 북한은 도발과 평화적 공존을 반복했다.

김영삼 대통령이 재임하고 있던 시기에는 북한의 도발이 상대적으로 많은 편이었다. 1995년 9월 나웅배 통일원 장관이 한국 적십자협회를 통해 북한 수해에 대해 5만 달러의 지원을 발표하고 9월 26일부터 북한에

---

25) UNDP, Thematic Roundtable Meeting on Agricultural Recovery and Environmental Protection in DPRK, https://www.kinu.or.kr/brd/board/636/L/CATEGORY/692/menu/684?brdType=L&searchField=&searchText=&thisPage=2 (2021.06.20. 검색)

26) 통계청 북한통계포털, 2002년 UN 제출자료, 출생류 및 사망률 추이 (1995~2000년), https://www.kinu.or.kr/brd/board/636/L/CATEGORY/693/menu/685?brdCodeField=CATEGORY&brdCodeValue=693 (2021.06.20. 검색)

27) UNDP, Thematic Roundtable Meeting on Agricultural Recovery and Environmental Protection in DPRK, https://www.kinu.or.kr/brd/board/636/L/CATEGORY/692/menu/684?brdType=L&searchField=&searchText=&thisPage=2 (2021.06.20. 검색)

대한 쌀 지원을 위한 제3차 북경회담 이후, 1995년 10월 17일에 북한 무장공비 침투사건이 발생했다. 10월 17일 2시 20분경에 경기도 파주군 임진강 하류 자유의 다리 남쪽 1.5km 지점에서 남측 지역으로 침투하려던 무장 북한군 한 명이 아군 경계병에 의해 사살 되었다. 일주일 뒤인 10월 24일에는 무장간첩 사건이 발생했는데, 무장간첩 2명 중 김동식은 체포되고 박광남은 도주하였으나 3일 뒤에 도주 무장간첩도 사살되었다. 이러한 사건이 있었음에도 불구하고 한국 적십자협회는 북한의 수해에 대해 12만 달러 상당의 현물 지원을 발표했고 대북 수재구호품이 11월 24일 남포항으로 도착했다.

1996년에는 인도적 지원액이 거의 1830억 원 가까이 하락했는데, 북한의 도발이 직접적인 원인이 되었다고 할 수 있다. 1996년 4월 4일 북한 조선인민군 판문점 대표부 대변인은 돌연 비무장지대의 의무 포기를 선언했다. 이에 대해 한국 국방부는 북한의 비무장지대의 지위 불인정 선언과 관련하여 “현 정전협정은 일방적으로 폐기 또는 수정할 수 없고 남북한 합의를 통해 항구적 평화 체계로 전환될 때까지는 엄수되어야 함”을 언급했다. 그러나 4월 5일부터 연속 3일간 북한군은 판문점 공동경비구역에 병력을 투입하는 동시에 진지를 구축하고 훈련을 하는 등 남북관계에 긴장상태를 더했다. 그러나 1996년의 도발은 여기서 끝나지 않았는데, 5월에는 북한의 고속경비정 5척이 서해를 침범했고 9월 18일에는 북한이 잠수함을 이용하여 무장간첩 26명을 동해 상에 침투시켰다. 이에 대해 한국 측에서는 “명확한 대남 도발행위로 중대한 정전협정 위반사항”으로 규정하고, 김영삼 대통령 또한 12월 5일 진행된 통합방위중앙회의에서 북한의 사과 없이 대북지원이 불가함을 표명하였다. 이후 12월 29일 북한 외교부는 잠수함 침투사건에 대해 사과성명을 발표하면서 이 사건들은 일단락되었다.

이후 1998년 김대중 대통령이 취임하면서 “햇볕정책”이라는 새로운 대북정책을 실시하였다. 즉 남북한은 상호 체제를 존중하고 어떠한 불이익을 주는 일도 삼가며 평화적 공존, 평화적 교류 그리고 장래의 평화통일을 위해 모든 노력을 다 한다는 것이다. 북한은 초반에 이러한 햇볕정책

에 대해 회의적인 반응을 보였다. 북한은 “남조선에서 정권은 바뀌었어도 달라진 것은 아무 것도 없으며, 연이은 군사연습으로 총포성이 그칠 날이 없으니 남조선 당국자들의 통일의지를 의심하지 않을 수 없다”고 하면서 김대중 정부에 대해 대북정책을 전환할 것을 촉구했다. 또한 1998년 6월 22일 북한 잠수정 1척이 속초 동쪽 11.5 마일 영해 상에서 그물에 걸린 채 발견되었다. 그러나 북한은 이에 대해 훈련 중 조난 된 것이라고 보도하면서 남한에 대한 도발을 부인했다. 이러한 상황에서 김대중 대통령은 “햇볕정책이 우리가 할 수 있는 최선의 정책”이라고 강조하면서 유화적인 대북정책을 계속 견지해나갔다. 또한 1999년에 금강산 관광을 재개하고 정주영 현대그룹 명예회장이 북한을 방문하는 등 사건을 통해 얽힌 남북관계를 풀어가고자 하였다. 그 결과 북한도 남한에 대한 적대정책을 거두었고 한반도에는 잠시 동안의 평화가 유지되었다.

2000년 이후의 남북관계는 평화적 공존과 남북 간 긴장상황의 반복이라고 할 수 있다. 2000년대에는 김대중 대통령과 김정일 위원장, 노무현 대통령과 김정일 위원장의 역사적인 남북정상회담 및 “6.15 남북공동선언”, “10.4 공동선언” 이라는 남북 평화의 순간도 있었지만, 북한의 NPT 탈퇴 선언, 금강산 관광객 피격사건, 북한 핵실험, 북한의 연평도 포격 및 천안함 피격사건과 같은 평화적 관계를 위협하는 사건들이 발생했다.

2003년 1월 10일 북한은 정부 성명을 통해 1993년 6월 11일 정지시켜 놓았던 NPT 탈퇴 효력이 자동적으로 즉시 발생한다는 것을 선포하였고, 2003년 북한은 NPT 탈퇴를 발효하였다. 이에 대해 노무현 대통려은 3.1절 기념사에서 북한 핵 개발을 반대하고 주변국과의 협력 의지를 표명하였다. 2003년 10월 7일 한・중・일 정상은 6자 회담을 통한 북한 핵문제의 평화적 해결에 합의하였으나 북한에 대한 여론은 이미 악화되었다. 2003년의 인도적 지원의 하락은 결정적으로 북한의 NPT 탈퇴 선언의 영향을 받았다고 할 수 있다. 이후 김대중 대통령의 “햇볕정책”을 이은 노무현 대통령의 “평화번영정책”은 일관적으로 북한에 대한 유화정책이었고, 이러한 유화정책의 실시로 남북관계는 다시 호전되었고 또 잠시나마 평화상태에 진입하게 되었다.

2008년 이명박 정부가 들어서면서 남북관계는 다시 한번 경색되게 된다. 이명박 대통령의 “비핵·개방 3000” 정책에 대한 북한의 노골적인 거부반응을 보인 것도 있었지만, 결정적으로 남북관계가 경색되게 된 것은 2008년 7월 11일 금강산 관광객 피격사건이다. 사건 발생일 새벽에 해변을 산책하고 있던 민간인 박왕자 씨에 대해 북한군이 군사 경계지역을 침범하였다고 주장하면서 등 뒤에서 피살하였다. 이 사건에 대해 한국 정부가 4차례 가량 전화통지문을 보내려 했으나 북한은 모두 수신을 거부했고, 대변인 담화를 통해 “사망사고는 유감이지만 책임은 전적으로 남측에 있다. 남측의 진장조사는 불허하며 대책을 세울 때까지 금강산 관광객은 받지 않겠다”는 입장을 표명했다. 이 사건이후 한국 내 상당수의 언론과 시민단체에서 북한의 반응을 비판했고, 이는 남북관계에 거대한 충격을 주었음과 동시에 북한에 대한 왕래 자체가 끊기게 되는 시발점이 되었다. 따라서 인도적 지원액 또한 하락한 것으로 판단된다.

금강산 관광객 피격 사건 이후 이명박 대통령은 신년 국정연설에서 북한과 대화하고 동반자로 협력할 준비가 되어 있으며 북한은 남남갈등을 부추기는 구태를 벗고 협력의 자세로 나올 것을 촉구했다. 그러나 이에 대해 북한 측은 공공연한 대결선언이라고 비난함과 동시에 남북 사이의 정치군사적 대결상태 해소와 관련한 모든 합의사항 등을 무효화하고 서해 해상 군사경계선에 관한 조항들을 모두 폐기한다고 선포했다. 이후 2009년 5월 25일 북한은 조선중앙통신을 통해 제2차 핵실험을 진행했음을 공식적으로 발표하면서 남북관계는 걷잡을 수 없이 악화되었다. 청와대는 북한의 제2차 핵실험에 대한 이는 한반도 비핵화 공동선언과 6자회담의 합의 의무를 저버리는 것이며 추가 핵실험을 금지한 UN 안보리 결의 제 1718호에 대한 명백한 위반으로 결코 용납할 수 없는 도발행위라고 강도 높은 성명을 발표하였다. 또한 정부는 북한이 핵무기와 모든 관련 계획을 폐기하고 즉각 NPT 체제에 복귀하여 국제사회의 책임 있는 일원으로서 국제규범을 성실히 이행할 것을 촉구했다. 그러나 이러한 성명을 비웃기라도 한 듯 북한은 이튿날 동해상으로 단거리 미사일 1발을 발사하면서 2009년 남북관계는 악화일로로 치달았다. 이명박 정부 시기

의 첫 핵실험과 더불어 북한의 지속적인 도발이 2009년 북한에 대한 인도적 지원이 하락하게 된 결정적인 원인이라고 할 수 있다.

그러나 2000년대 이후 남북관계가 최악의 상황으로 치닫게 된 해는 2010년이다. 2010년 1월 서해 NLL 북쪽지역에서의 북한의 포사격 이후 3월 26일 천안함 피격 사건이 발발하였고 북한의 어뢰공격으로 해군 초계함인 천안함이 침몰하였다. 천안함 침몰로 인해 46명의 병사가 전사하였다. 이후 한국 정부는 6년 만에 "북한=주적"이라는 개념을 부활시키고 북한에 대한 지원을 중단하는 "5·24조치"를 발표하면서 북한과의 대치 상황을 이어갔다. 그리고 2010년 11월 23일 북한은 한반도의 서해 5도 중 하나인 연평도를 선전포고 없이 포격하였는데 이는 정전 협정이래 최초로 발생한 민간 거주구역에 대한 공격이었다. 이번 포격으로 인해 민간인 부상자가 발생하였고 상가 건물이 붕괴되었다. 한국 정부는 북한의 연평도 포격에 대해 한국에 대한 명백한 무력 도발임을 명시하고 한국군은 북한의 추가 도발 시에는 단호히 응징할 것임을 발표했다. 그리고 이후 12월 20일 한국 군은 연평도에서 해상 사격훈련을 실시하면서 긴장 상황이 지속되었다. 2010년 북한의 도발은 필연적으로 남북관계의 악화를 초래하였고 이는 고스란히 인도적 지원의 하락으로 이어졌다고 할 수 있다. 이러한 추세는 2011년까지 이어졌는데, 2011년 1월 5일 북한은 한국 정부의 정당, 단체들과의 대화와 협상을 가질 것을 제의하였으나 한국 정부는 북한이 천안함 폭침과 연평도 포격 도발에 대한 조치 및 추가 도발 방지에 대한 확약 없이는 경제지원과 원조에 대한 회담은 이뤄질 수 없음을 확실히 하면서 대치 상태를 계속 이어갔다. 뿐만 아니라 2011년에도 북한은 서해 북방한계선 인근에서 포사격을 진행하고 단거리 미사일 2발을 시험 발사 하는 등의 군사활동을 진행하면서 남한에 대한 도발을 멈추지 하였다. 결국 한국 정부는 "대북 수해지원 계획 종결 절차"를 진행하면서 북한에 대한 지원을 줄여갔다. 2012년에도 이러한 상황은 계속 되었다. 한국 적십자협회에서 이산가족 상봉행사 협의를 위해 남북 적십자 실무접촉을 제의했지만 북측에서 5·24 조치의 해제와 금강산 관광 재개를 구실로 한국 측 제의를 거부했고, 이후 한국의 수해 지원 건

의에 대해서도 지원 품목 및 수량에 불만을 표시하면서 지원 수용에 대해 거부의사를 밝히면서 지원은 이뤄지지 못했다.

박근혜 정부가 들어선 후 남북관계는 잠깐의 평화상태를 유지하는 듯했다. 한국 정부에서 이산가족 상봉을 제안하고, 인천아시안게임에 북한 선수단이 참가하고 남북이 공동으로 겨레말 큰 사전을 편찬하는 등 사업을 통해 남북관계는 호전되었다. 그러나 2015년 7월 11일 북한군 10여명이 MDL을 침범하는 사건이 발생했고 이후 8월 4일 DMZ에서 지뢰 도발 사건이 발생하였다. 결정적으로 2015년 8월 6일 북한이 ARF를 계기로 기자회견을 개최하여 한반도의 정세가 악화된 책임을 미국에 전가하고 추가 핵실험과 장거리 미사일 발사 가능성을 언급하면서 한반도 긴장상태를 고조시켰다. 이에 대한 대응으로 한국 정부에서 대북 확성기 방송을 재개하였는데 북한은 대북확성기를 향해 포격하면서 한반도는 또다시 긴장상황으로 접어들었다.

결정적으로 한반도 정세가 얼어붙은 것은 2016년과 2017년의 북한의 핵실험이었다. 2016년 1월 6일 북한은 함경북도 길주군 북쪽 49km 인근에서 4차 핵실험을 진행했다. 정부는 북한의 핵실험에 대해 강력히 규탄하였고 박근혜 대통령은 대북제재와 관련된 모든 실효적 수단을 강력히 추진할 것을 지시했다. 그리고 2016년 3월 8일 한국 정부는 독자적인 대북제재를 발표하고 개성공단 가동을 중지시켰다. 개성공단의 가동중지를 마지막으로 남북 간의 대규모 교류는 완전히 단절되었다. 북한은 같은 해 9월 9일 5차 핵실험을 진행했다. 이에 대한 대응으로 2016년 12월 두 번째 독자적인 대북제재 조치를 발표하였는데, 여기에는 대북 수출입 통제, 북한을 기항했던 외국 선박의 한국 입항 불허, 북한의 임가공 의류의 유입 차단 등 조치가 포함되어 사실상 이명박 정부에서 실시했던 5·24조치보다 더 강력한 조치가 실시되었다. 2017년 9월 3일 북한은 함경북도 길주군 풍계리에서 여섯 번째 핵실험을 진행했고 세계에서 여섯 번째로 수소폭탄 개발에 성공했다. 온건한 대북정책을 추진하던 문재인 대통령은 북한의 핵과 미사일 개발을 결코 용납하지 않을 것이라고 경고하는 한편 북한이 비핵화 자체에 대한 의지가 확인되면 그 전에라도 북

한과 대화 및 협상을 진행할 수 있다고 제기했다. 그러나 북한은 미국이 대북공격 계획을 철회해야만 대화가 가능하다는 입장을 표명하였고 11월 29일 평남 평성 일대에서 또 한번 장거리 탄도미사일을 발사했다. 2015년부터 2017년까지의 지원 하락 또한 북한의 핵실험과 한국에 대한 도발이 직접적으로 작용했다고 볼 수 있다.

이상의 내용에 근거하여 다음 [표3-1]을 도출하였다. 전반적으로 봤을 때 지난 25년 동안 북한에 대한 한국의 인도적 지원이 하락할 때에는 모두 북한의 남측에 대한 도발이 있었다. 즉 무장공비 사건, 지속적인 미사일 발사 및 핵실험, 천안함 폭침, 연평도 포격 등이 그 사례이다. 이러한 북한의 적대적인 대남정책이 직접적으로 한국의 인도적 지원에 영향 주었음을 알 수 있다. 그러나 반대로 북한이 한국에 대해 호의적인 태도를 갖고 있다고 해서 인도적 지원이 상승한 것은 아니다. 2011년에서 2012년 사이에 북한은 한국 측에 지속적으로 대화를 제의하고 협상으로 문제를 해결할 것을 요구했지만 당시 한국 정부의 강경한 대북정책으로 인해 그 요구사항이 받아들여지지 않았고 결정적으로 인도적 지원액은 더욱 하락하였다. 또한 2018년 이후 “판문점선언”의 영향으로 한국과 북한이 상대적인 평화적인 상태를 유지하고 있지만 인도적 지원액이 기존 김대중 정부나 노무현 정부처럼 기하급수적인 수치가 아닌 비교적 적은 지원액을 유지하고 있고, 기존 지원액과 비교할 때 그 상승폭 또한 아주 작다. 따라서 북한의 대남 도발과 적대적인 대남정책이 인도적 지원의 하락에 영향 주지만 인도적 지원액의 상승에 대한 북한의 평화적인 대남정책의 영향이 비교적 적다는 것을 알 수 있다. 또한 2008년 이후 북한에 대한 지원액의 절대적 수치가 비교적 적은 데는 다른 영향요소가 존재하고 있음을 알 수 있다.

시간	주요 사건	지원상황
1995	대북 인도적 지원 시작	/
1996	북한 DMZ 의무 포기 선언 북한 잠수함 이용 무장간첩 동해 침투	하락
1997	대북 경수로 관련 남북간 통신 개통 김정일 노동당 총비서 공식 추대	상승

1998	북한 평양방송, 새 정부에 대북정책 전환 촉구 북한 잠수정 속초 인근에서 그물에 걸린 채 발견	하락
1999	금강산 관광 재개 정주영 현대그룹 명예회장 방북	상승
2000	남북정상회담 개최, 6.15 남북공동선언 채택	상승
2001	청진2호, 백마강호 등 북한상선의 제주해협 침범	소폭 하락
2002	제4,5차 이산가족 상봉 경의선·동해선 철도·도로 연결 착공 남북 군 당국 간 직통전화 개통	상승
2003	북한의 NPT 탈퇴 선언 북한 경비정 NLL 침범	하락
2004	북한 용천역 대규모 폭발사고 발생 금강산 당일관광 시작 개성공단사업 승인	상승
2005	개성공단 시범단지 추가 전력공급 아시아 육상선수권 대회, 북한 선수단 참가	상승
2006	제4차 이산가족 화상상봉 북한 대포동 1기를 포함한 미사일 7기 발사 개성공단 시범단지 입주기업 완전 가동 개성공단 남북간 송전선로 연결	상승
2007	남북정상회담 “남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언” 발표 개성관광 개시	하락
2008	북한 경비정 서해 연평도 서쪽 NLL, 백령도 북쪽 북방한계선 침범 서해 상에서 함대함 단거리 미사일 수발 발사 금강산 관광객 박왕자씨 북측 초병 총격으로 사망	하락
2009	북한 2차 핵실험 북한 동해 상으로 단거리 미사일 1발 발사 북한 탄도미사일 4발 발사	하락

	북한 경비정 NLL침범 한국정부, 북한 내 신종플루 발생과 관련하여 조건없는 치료제 지원방안 마련 지시	
2010	천안함 피격사건 발발 북한 연평도 포격 도발	하락
2011	북한 서해 북방한계선 인근에 포사격 한국 정부 “대북 수해지원 계획 종결 절차” 진행 북한 단거리 미사일 2발 시험 발사 김정일 국방위원장 사망	하락
2012	북한, 김정은 공화국 원수 칭호 수여 결정 북한 수해지원 관련 한국의 지원품목 및 수량에 불만을 표시하면서 지원 거부 통보 북한 어선 1척 NLL 월선, 경비적 1척 백령도 인근 NLL 침범	하락
2013	북한 3차 핵실험 북한 개성공단 관계자의 공단 방문 허용 남북 이산가족 상봉행사 합의 정부 대북지원 발표	상승
2014	북한 인천 아시안게임 참가의사 표명 겨레말 큰사전 남북공동편찬사업 양측 관계자 순차 방문	상승
2015	북한 인구조사사업, 겨레말 큰사전 편찬사업 지원 북한군 MDL 침범 DMZ 지뢰 도발 사건 대북 확성기 방송 재개 북측 대북확성기를 향해 포격	소폭 하락
2016	북한 4, 5차 핵실험 북한 장거리 미사일 1발 발사 한국 정부 독자 대북제재 발표 북한 강원도 원산 일대 탄도미사일 2발 발사	하락
2017	북한 탄도미사일 총 6발 발사	하락

	북한 6차 핵실험 UN 대북제재 결의 2375호 채택	
2018	판문점 남북연락사무소간 연락 채널 재가동 2018 남북정상회담 개최 및 “판문점 선언” 채택 북한 풍계리 핵실험장 폐기 계획 발표 북미정상회담 개최 “평양공동선언” 채택	상승
2019	남북단일팀 제26회 세계 남자 핸드볼 선수권 대회 참가 제2차 북미정상회담 한국 정부 대북식량지원계획 발표 북한 탄도미사일 2발 발사, 미상 미사일 2회 발사	상승
2020	협의를 통한 남북 공동연락사무소 잠정 중단 한국 전반기 한미연합훈련 연기 결정 북한 단거리 발사체 2발 발사 북한 남북 간 통신연락선 차단 북한 남북공동연락사무소 폭파 북한 한국 국민 피격 사망 관련 사과 “대북 인도적 지원 제재면제 가이드라인” 개편 승인	상승

[표3-1] 북한의 대남 정책기조와 인도적지원액 증감추세 (연구자 자체 정리)

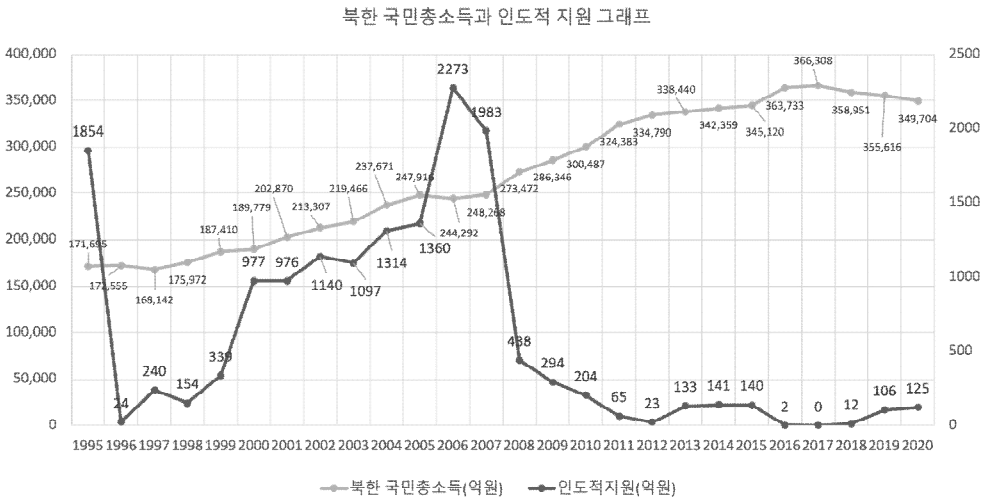
제2절 북한의 경제 상황과 인도적 지원

본 장에서는 한국은행의 북한 GDP 관련 통계자료에 근거하여 1995년에서 2020년 사이의 북한 국민총소득과 북한의 경제성장률 및 인도적 지원 사이의 관계에 대한 논의를 진행하고자 한다. 이에 따라 다음과 같은 가설을 제기했다.

가설3-1: 북한의 국민총소득이 높아질수록 인도적 지원액은 줄어들 것이다.

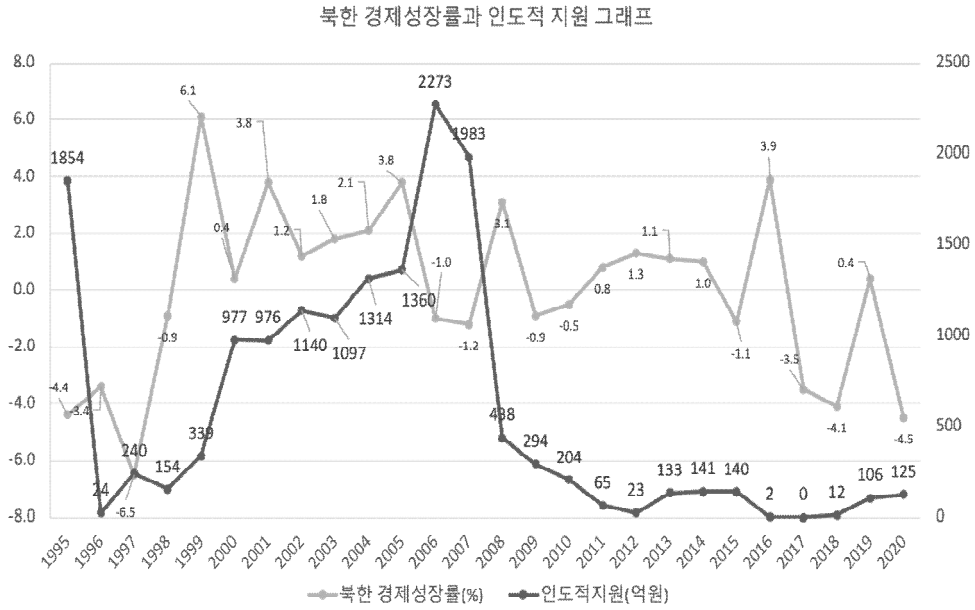
가설3-2: 북한의 경제성장률이 높아질수록 인도적 지원액은 줄어들 것이다.

먼저 북한의 국민총소득에 대한 그래프[그림3-1]를 살펴보면, 지난 25년간 북한의 국민총소득은 더디지만 대체적으로 늘어나고 있는 추세이다. 1995년에는 171,695억 원이었지만 2020년에는 349,704억 원으로 약 2배 가까이 늘어났다. 그러나 1997년, 2006년, 2018년, 2019년, 2020년은 전 해에 비해 국민총소득이 줄어들었다. 국민총소득이 줄어든 해에는 인도적 지원액이 확연히 상승하는 모습을 보여주었다. 예를 들어, 1997년의 경우, 인도적 지원액은 전년도에 비해 약 216억 원 늘어났고, 2006년의 경우, 북한에 대한 인도적 지원액이 역대 지원액 가운데서 가장 많은 2273억 원을 기록했으며, 2018년부터 2020년까지 인도적 지원액 또한 12억 원에서 125억 원으로 상승했다. 그러나 북한의 국민총소득이 늘어난 기타 연도에 인도적 지원액이 줄곧 줄어들지는 않았다. 1998년부터 2005년까지 북한의 국민총소득은 계속 상승했지만, 1998년부터 2000년까지의 인도적 지원액은 계속 상승했고, 2003년도를 제외하고 2001년부터 2006년까지 인도적 지원액은 계속 상승했다. 또한 2006년부터 2017년까지 북한의 국민총소득이 계속 상승하였음에도 불구하고 2013년에서 2014년 사이의 인도적 지원액은 소폭 상승했다. 따라서 북한의 국민총소득과 인도적 지원액 사이의 유의미한 관계를 찾아보기 힘들다고 할 수 있다.



[그림3-1] 북한의 국민총소득과 인도적 지원 그래프 (데이터 출처: 한국은행)

그렇다면 경제성장률과 인도적 지원액 사이의 관계는 어떨까? 가설에 부합되려면 북한의 경제성장률이 상승할 때 인도적 지원액이 하락해야 하고, 경제성장률이 하락할 때 인도적 지원액이 상승해야 한다. 그러나 그래프[그림3-2]를 살펴보면 그렇지 않은 시기가 여러 번 존재한다. 1999년, 2004년, 2005년, 2019년의 경우 전년도보다 북한의 경제성장률이 상승했지만 인도적 지원액 또한 상승했고, 2007년, 2009년, 2015년, 2017년의 경우 북한의 경제성장률이 하락했지만 인도적 지원액 또한 동시에 하락했다. 따라서 경제성장률이 상승한다고 해서 무조건 인도적 지원액이 하락한다는 가설과 실제 추세는 전혀 부합되지 않는다. 이로서 북한의 국민총소득과 북한의 경제성장률 및 한국의 대북 인도적 지원에 대한 유의미한 관계를 찾기 어렵다.



[그림3-2] 북한의 경제성장률과 인도적 지원 그래프 (데이터 출처: 한국은행)

하지만 여기서 의문점 하나가 제시된다. 2007년까지 한국에서는 북한에 대해 연간 1000억 원 이상의 지원을 진행했지만 왜 2008년부터 북한에 대한 인도적 지원액이 거의 절반 수준으로 줄어들었고 심지어 계속 하락하였는가? 그리고 최근까지도 인도적 지원액은 100억 원정도의 수준을 유지하고 있는데, 이는 무엇 때문인가? 앞서 공여국 차원의 특징을 분석할 때 한국의 대북정책기조가 인도적 지원에 영향 준다고 해석한 바 있다. 또한 수혜국 차원에서 북한의 대남정책기조가 안정된 인도적 지원을 진행하는 데 결정적인 작용을 한다고 해석하였다. 그러나 진보적 정권이 들어서고, 북한에 대해 일관적인 대북유화정책을 실시하며, 북한 또한 한국에 대한 도발을 멈추고 평화적 공존을 유지하고 있는 2017년부터 2020년 사이에도 왜 인도적 지원액은 계속 낮은 수준을 유지하고 있는가? 이에 대해 북한의 경제정책의 변화를 통해 해석하고자 한다.

김정은 정권이 등장하면서 북한은 2012년부터 "새로운 경제관리 개선조치"를 시행하고 선군경제노선을 통해 계획과 시장의 공존을 추구하면서 계획메커니즘의 축소와 기업운영의 자율성 확대를 단계적으로 추진하고자 하였다. 그러나 북한이 추구하는 계획경제체제 자체의 한계, 개혁의지의 불투명성, 그리고 소유권 및 가격정책의 제한성 등으로 인해 오히려 경제적 취약성이 더욱 심화되고 있다. 또한 핵문제로 인한 국제적 고립과 대외 환경의 악화로 북한은 심각한 재정난과 경제개혁의 부작용이 누적되고 있는 실정이다. 따라서 사실상 북한에 필요한 것은 단기적인 지원보다 재정난과 경제 개혁의 부작용을 해결해 줄 수 있는 메커니즘과 경험적인 공유가 필요하다. 즉 기술협력과 같은 개발원조가 필요한 것이다.

현 시대 북한이 원하는 지원은 기술협력에 관한 지원이다. 그러나 한국 정부에서 진행하고 있는 지원의 초점은 대부분 식량원조와 물품 지원 등 단기적 관점에서의 지원이었다. 따라서 한국정부의 지원이 북한의 수요에 맞지 않기 때문에 남북관계가 상대적으로 평화적인 상태에서도 정부 차원의 인도적은 제대로 이뤄지지 않고 있다고 할 수 있다.

결론적으로 볼 때 문재인 정부 시기의 대북지원에 영향 주는 요소는

크게 UN의 대북제재의 지속과 북한의 수요 변화, 즉 북한이 원하는 지원 방향이 인도적 지원에서 개발협력에 대한 지원으로 바뀐 것에 있다.

제3절 북한 여론과 인도적 지원

김정은 정권에 대한 북한주민의 평가를 분석하기 위해 강동완 외(2016)는 2014년 12월 출간된 아시아프레스(Asia Press) 사의 이시마루 지로(石丸次郎)의 출판물을 입수하여 “인터뷰 전화 녹취 기술 문건” 및 “전화통화 자료” 등 자료를 활용하였다. 그러나 본 자료는 단지 한 해의 김정은 정권에 대한 평가를 담고 있어 장기적으로 북한 정권에 대한 주민들의 생각을 반영하기에는 한계가 존재한다. 따라서, 강동완 외(2016)에서 언급했듯, 북한체제 특성 상 북한 주민의 정권 지지도와 충성도를 직접적으로 파악할 수 있는 방법은 사실상 불가능하기 때문에 장기적인 조사연구가 진행되고, 간접적으로 북한의 실황을 파악할 수 있는 객관적인 연구 자료가 필요하다. 따라서 본 연구에서는 서울대학교 통일평화연구원에서 2008년부터 2021년 사이에 조사한 “북한주민 통일의식” 속의 ‘김정일-김정은에 대한 지지도’를 정리하는 것을 통해 간접적으로나마 북한 주민들의 지도자에 대한 지지도를 살펴보고자 하였다.

본 연구에서 사용하는 자료는 일정한 한계가 존재하는데, 북한이탈주민들을 대상으로 하는 설문조사는 연구가 밝히고자 하는 질문에 따라 자료에 대한 접근성이 달라지기 때문에 북한이탈주민들을 대상으로 진행되는 설문조사와 통계분석은 신뢰성과 타당성에 대한 비판에서 자유로울 수 없는 문제점을 안고 있다. 특히 본 연구에서 ‘김정일-김정은에 대한 지지도’를 평가하는 문항은 “귀하는 북한에 살고 계실 때 김정일/김정은 국방위원회 제1위원장에 대한 북한주민들 간의 지지도는 어느 정도라고 생각하십니까?”라는 질문에 대한 응답수를 정리하는 방식으로 진행되었는데, 북한 정권 및 북한 생활에 대한 거부감으로 북한을 떠나온 주민들에게 이와 같은 질문은 부정적인 응답으로 이어질 가능성이 다분히 존재하는 문제를 안고 있다. 그럼에도 불구하고 본 연구 자료를 사용하게 된 이유는 2008년부터 2020년까지 동일한 표본 수집 및 측정 방법을 사용하였기 때문에 기타 자료들을 혼합하여 사용하는 것에 비해 오류를 줄일

수 있기 때문이고, 또 조사 대상을 볼 때, 2008년과 2009년에는 해당년도에 입국한 북한이탈주민들을 대상으로 조사를 진행하고, 그 이후에는 매년 조사년도보다 1년 전에 북한을 떠난 북한이탈주민들을 대상으로 조사범위를 한정하여 조사대상인 북한이탈주민들이 탈북 후 한국에 입국하는 과정에서 의식의 변형을 최소화하고자 하였기 때문에 조사결과의 객관성을 확보할 수 있다고 판단되었기 때문이다.

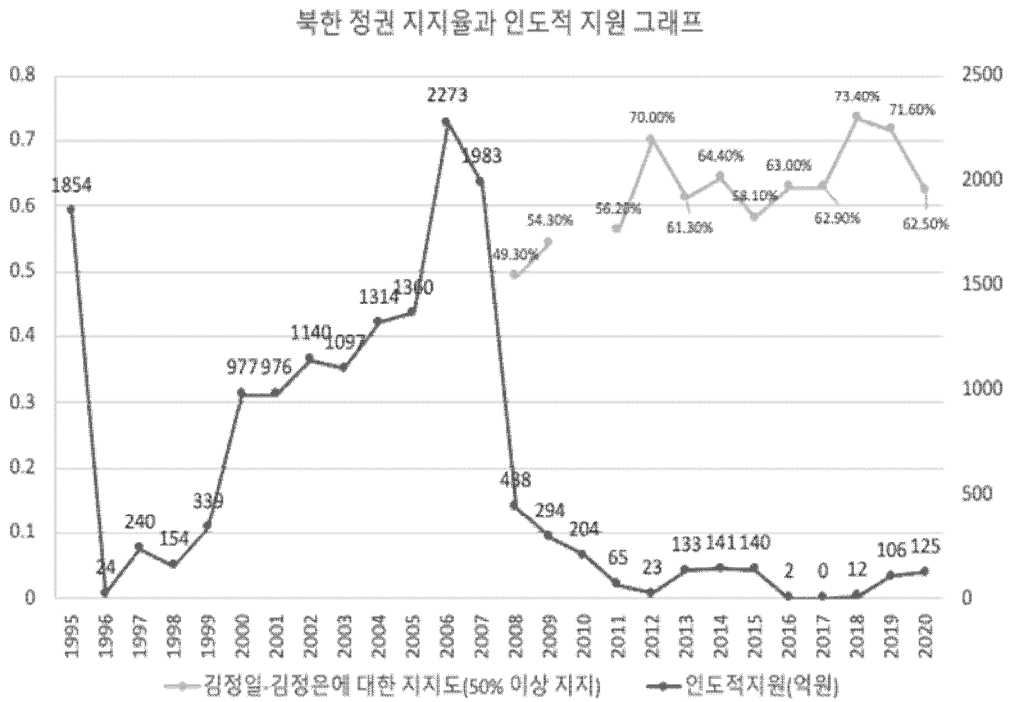
따라서 본 장에서는 서울대학교 통일평화연구원에서 북한 이탈자를 대상으로 진행한 김정일, 김정은에 대한 지지율 및 대북지원에 대한 북한주민의 긍정적인 평가의 변동과 인도적 지원액 사이의 관계를 탐구하고자 한다. 상술한 근거에 따라 다음과 같은 가설을 세울 수 있다.

가설3-3: 김정일, 김정은에 대한 지지율이 상승했을 경우, 북한 주민들의 외부 접촉이 상대적으로 용이하고, 이에 따라 한국의 인도적 지원 또한 받아들이게 되기 때문에 한국의 인도적 지원액이 북한 정권의 지지율 상승할 때 더불어 상승한다.

가설3-4: 대북지원에 대해 북한 주민이 긍정적으로 반응할 때 인도적 지원액이 상승한다.

이상의 두 가지 가설에 따라 김정일, 김정은에 대한 지지율과 인도적 지원액의 변동 추세에 대해 비교를 진행했다. 관련된 통계는 2008년부터 진행되었기 때문에 2008년부터 현재까지의 자료를 근거로 해석했다. 김정일, 김정은에 대한 지지도가 50% 이상이라고 답한 북한 주민의 비율이 2008년부터 2012년까지 줄곧 상승했지만, 2013년엔 지지율이 하락하고, 2014년엔 다시 상승하였다. 그러다가 2015년에 다시 하락했다가 2016년에 상승하여 2017년까지 비슷한 비율을 유지하다가 2018년에 대폭 상승했다. 그러나 2020년까지 다시 지지도는 하락했다. 그럼에도 불구하고 통계를 진행해서부터 지금까지 북한 정권에 대한 지지율은 줄곧 50% 이상을 상회하면서 높은 지지율을 보여주고 있다. 하지만 인도적 지원액과 비교할 때, 그 추세가 같지 않음을 알 수 있다. 2008년부터 2012년 사이에 지지율이 상승하였음에도 불구하고 인도적 지원액은 줄어들었고, 2015년, 2019년, 2020년에는 전 해에 비해 지지율이 하락했지만 인도적 지원액은 오히려 늘어났다. 이로부터 알 수 있듯 사실상 북한 정

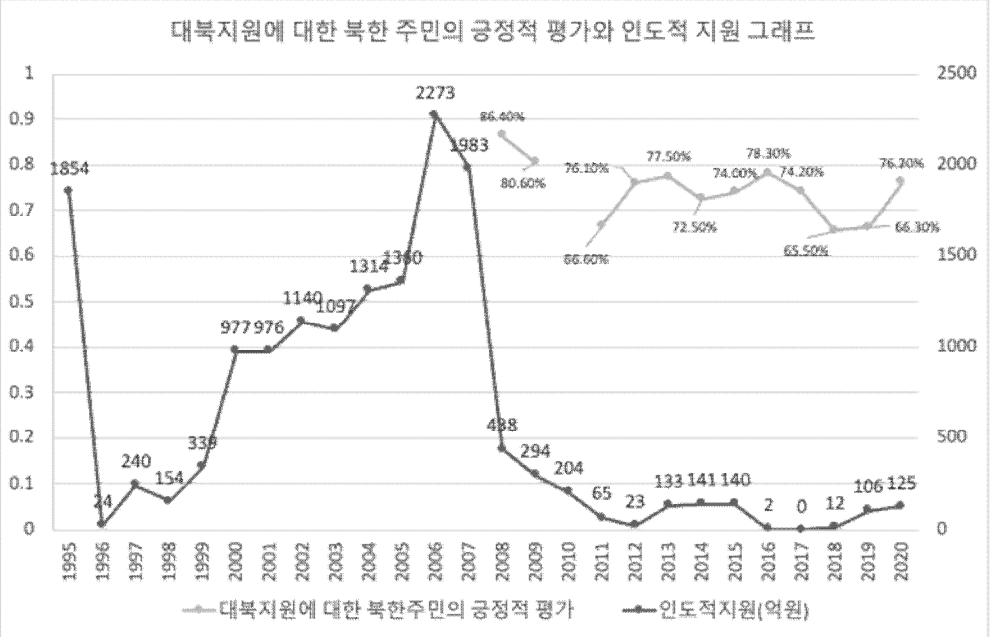
권의 지지율의 변동과 인도적 지원액은 큰 상관성이 없음을 알 수 있다.



[그림3-3] 북한정권 지지율과 인도적 지원 그래프 (출처: 서울대학교 통일평화연구원)

대북지원에 대한 북한 주민의 긍정적 평가 또한 통계를 진행하여서부터 지금까지 65% 이상이 긍정적인 반응을 보이면서 높은 지지를 이끌어내고 있다. 그러나 대북지원에 대해 2008년부터 2011년까지 긍정적인 평가가 감소했다가 2013년까지 다시 상승, 그리고 2014년에 다시 하락, 2016년까지 다시 상승, 2018년까지 하락, 그리고 2020년까지 상승하면서 북한 주민의 긍정적인 평가는 상승과 하락을 반복했다. 인도적 지원액과 연결시켜 볼 때, 이 또한 큰 영향이 없음을 알 수 있는데, 2011년에서 2012년 사이에 북한주민의 긍정평가가 늘어났음에도 불구하고 지원액은 오히려 줄어들었다. 또한 2013년에서 2014년 사이에 주민의 긍정평가가 줄어들었지만 지원액은 오히려 상승했다. 이와 같이 북한 주민의 긍정적인 평가와 인도적 지원액의 추세가 서로 반대되는 경우가 위의 연도를

제외하고 2015년, 2016년, 2018년에도 나타났다. 따라서 위에서 제기했던 두 가지 가설은 모두 성립되지 않음을 알 수 있다.



[그림3-4] 대북지원에 대한 북한 주민의 긍정적 평가와 인도적 지원 그래프 (출처: 서울대학교 통일평화연구원)

제 4 장 국제적 요소에 대한 검토 및 분석

제1절 한미관계의 변화와 인도적 지원

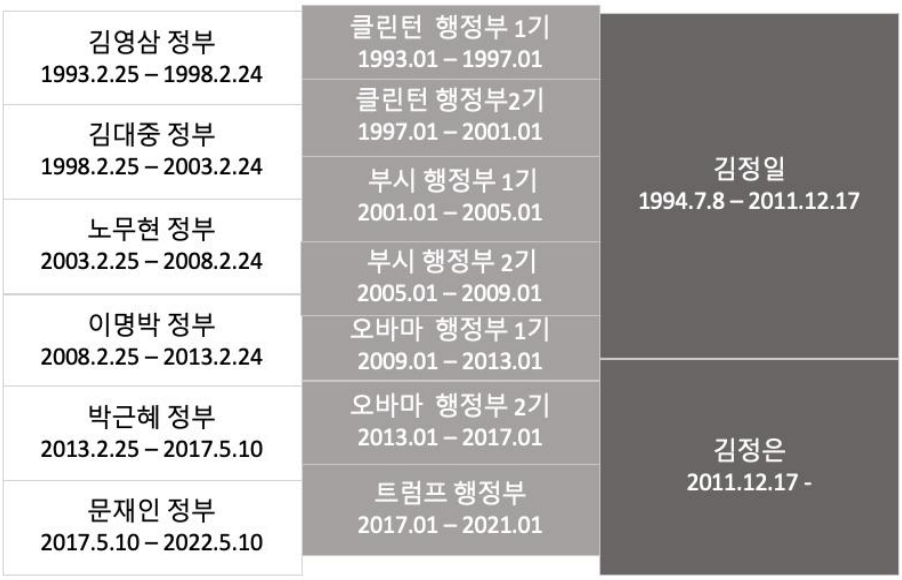
지금까지 역사적으로 전개되었던 남북관계의 변화양상을 분석해보면 남북관계의 진전이나 변화에 가장 중요한 영향을 미친 것은 강대국 간 관계변화에서 오는 외생적 요인이나 나름대로 대응하려는 남북 양측의 자구적인 노력 및 정권의 변화라는 내생적 요인이 있었다.

외생적 요인 가운데서 특히 미국의 영향이 결정적인데 지금까지 반세기 동안 이어져온 한미 군사동맹관계는 세계 어느 지역의 동맹관계 이상으로 견고하게 유지되고 있고 한국 또한 막강한 미국의 힘을 빌어 한반도에서의 세력균형과 안보를 유지하고 있으며 동시에 이러한 군사동맹관계를 배경으로 빠른 산업화를 이룰 수 있었다.

그러나 한미동맹은 비대칭동맹으로써 강대국인 미국이 안보를 제공하는 대신 한국의 자율적 공간이 제한되는 한계가 존재한다. 그렇다면 이러한 미국의 영향력이 한국의 대북 인도적 지원에도 영향을 미칠 것인가?

본 장에서는 미국의 대북정책을 통해 미국의 각 시기별 대북정책의 성격을 분석하고자 한다. 또한 동 시기 한국의 대북정책의 성격과 비교하고 동시에 한국 정부의 대북지원 데이터를 해석하는 것을 통해 대북지원에 대한 미국의 영향력을 판단하고자 한다.

다음 [그림4-1]은 각 시기별 집권했던 정부에 대해 정리한 것이다. 미국의 경우, 1995년부터 2020년까지 클린턴, 부시, 오바마, 트럼프 대통령이 각 행정부를 이끌었다. 아래에서 각 시기별 한국 정부의 대북정책과 미국의 대북정책에 대해 설명하고자 한다.



[그림4-1] 시기별 한국, 미국, 북한 지도자 (연구자 자체 정리)

김영삼 정부의 대북정책은 앞서 언급했던 “민족공동체통일방안”이었다. 그러나 북한의 도발 상황과 내재적 요소에 따라 대북정책이 자주 바뀌었다. 1994년 6월 북한이 NPT 탈퇴를 선언하면서 전쟁위기를 맞이하였으나 카터 전 미국 대통령이 북한을 방문하면서 북미관계는 대화 모드로 접어들었다. 미국은 북한 방문 이후 북한과 “제네바 합의문”을 체결하였는데 본 합의문에는 한국의 구체적 역할에 대해 언급하지 않았고 또 북한과 미국이 직접적인 대화를 진행했다. 이에 대해 김영삼 정부는 불만을 갖게 되었고 북미관계의 진전 속도와 범위에 대한 의구심을 갖기도 하였다. 결론적으로 이 과정에서 남북관계에 미국이 개입하면서 미국, 한국, 북한 간 삼각관계 구도가 형성되었다. 북미 핵 협상 과정에서 남북대화는 경시되고 북한도 미국과의 직접적인 대화만이 핵문제 해결의 핵심이라는 입장을 고수하면서 한국 정부를 고립시켰다. 이로서 이 시기 북한을 대하는 태도에서 미국과 한국이 어느 정도 의견차이가 존재하고 주로 미국과 북한의 직접대화로 이뤄졌다고 할 수 있다. 또한 김영삼 정부는 상황에 따라 온건한 대북정책과 강경한 대북정책을 번갈아 가면서

실시했지만, 이 시기 클린턴 정부는 비교적 온건한 대북정책을 실시했음을 알 수 있다.

김대중 정부에 들어와서 김대중 정부는 온건한 대북정책인 “햇볕정책”을 일관적으로 실시했다. 클린턴 행정부 또한 김대중 정부의 대통령 정책을 존중했는데, 이는 “페리보고서(1999)”에서 한국 정부의 입장을 반영하고 있는 것에서 알 수 있다. 또한 김대중 정부 초기의 한미정상회담을 통해 한반도 문제에 대한 당사자 해결원칙과 대북 포용정책에 합의하였다. 이 시기 한국 정부와 미국 정부에서 모두 온건한 대북정책을 실시함으로 정치 분야를 비롯한 남북회담이 가장 활발했고 또 이 시기에 최초로 남북정상회담이 이뤄질 수 있었다. 그러나 이후 들어선 부시 행정부 1기는 강경한 대북정책을 실시했다. 2001년 3월 7일 열린 한미정상회담에서 부시 대통령은 원칙적으로 남북화해협력과 한국의 대북포용정책을 지지하고 제네바 합의를 유지하며 한미일 정책 공조를 확인했다. 그러나 부시 대통령은 김정일 위원장에 대해 의구심을 갖고 있었으며 향후 북한과의 합의에 대한 철저한 검증을 강조했다. 2001년 9·11 테러 이후 부시 행정부는 세계전략을 포괄적 개입정책에서 힘의 우위를 바탕으로 한 억제전략으로 수정하고 아프가니스탄을 침공했고 북한 또한 미국이 지정한 테러지원국에 포함되게 되었고 미국의 침공대상이 될 수 있었다. 이에 한국 정부도 대테러비상경계조치를 취하게 되었는데 이러한 조치에 대해 북한은 한미공조로 인식하고 2001년 11월 이후로 장관급 회담을 약 5개월 동안 중단했다. 또 2002년 6월 서해교전이 발생한 이후에도 약 2개월 간 남북대화가 전면 중단됨으로 부시 행정부 출범 후 남북대화가 두 번 중단됐다. 여기서 알 수 있듯 부시 1기 행정부는 강경한 대북정책을 실시함으로 김대중 정부의 온건한 대북정책과 반대 입장을 갖고 있었다.

이후 노무현 정부에서 “평화번영정책”을 실시하면서 김대중 정부의 온건한 대북정책을 일관적으로 견지했다. 동시기의 부시 행정부는 여전히 강경한 대북정책을 실시하고 있었지만 그 강경 정도는 어느 정도 완화되었다. 제일 돌출한 부분은 6자 회담의 개최였다. 2005년 7월 26일부터 8

월 7일까지, 그리고 9월 13일부터 19일까지 개최된 제4차 6자 회담에서 미국은 “9·19 공동성명”에 협의하는 등 대화와 협상을 통해 북핵문제를 해결하고자 하는 의지를 보였다. 그러나 방코델타아시아 자금에 대한 금융 해제를 둘러싸고 북미 간 대화는 교착상태에 빠지게 되었고 북한은 2006년 10월 9일 제1차 핵 실험을 감행했다. 미국은 이에 대해 물리적 대응을 하겠다고 경고하는 한편 북한이 대화에 나설 경우 언제든 6자 회담에 복귀하겠다고 제기했다. 2006년 12월 6자 회담이 재개되었고, 2007년 2월 13일 “2·13합의”를 도출하였으며 2008년 10월 미국은 북한을 테러지원국에서 해제하였다. 전체적으로 볼 때 미국은 2006년까지 북한에 대해 강경한 대북정책을 유지했지만 2006년 6자 회담 재개 이후 북한을 테러지원국에서 해제하는 등을 통해 온건한 대북정책으로 전환되었음을 알 수 있다.

이명박 정부의 “비핵·개방 3000”은 기존 정부의 대북정책에 대한 회의를 기반으로 출발했다. 더불어 2008년 금강산 피격사건, 천안함 폭침, 연평도 포격 사건 등으로 남북관계는 거의 경색되었다. 그러나 이 시기 집권한 오바마 행정부 1기는 대북 온건 기조를 유지했다. 북한의 거듭되는 도발에도 오바마 행정부는 “대화와 협상”을 통한 “전략적 인내”를 추진했다. 그 결실로 2012년 미국과 북한은 “2·29 합의”를 도출했다. 본 합의에서 미국은 북한을 적대시 하지 않으며, 상호 주권 존중과 평등의 정신에 입각하여 관계개선 조치를 취할 준비가 되어있음을 확인했고, 북한은 비핵화에 대한 의지를 보이기 위해 장거리 미사일 발사, 핵 실험 및 우라늄 농축을 포함한 영변에서의 핵 활동에 대한 모라토리엄 이행에 동의했다. 또한 북한은 영변 우라늄 농축 활동에 대한 모라토리엄의 검증·감시와 5MW 원자로 및 관련 시설의 불능화를 확인하기 위한 IAEA 사찰단의 복귀에 동의했다. 이와 동시에 미국은 24만톤의 영양지원을 북한에 제공할 것을 약속하고 행정적 세부사항을 확정하기 위해 북한과 협의를 갖기로 합의했다. 이로부터 알 수 있듯 이명박 정부가 줄곧 강경한 대북정책을 유지했을 때 오바마 행정부는 온건 기조를 유지했다.

박근혜 정부 초기에는 “비핵화 우선 신뢰프로세스”와 “통일대박론”으

로 초기에는 온건한 대북정책을 실시했지만 2016년 북한 핵실험 이후에는 강경한 대북정책으로 전환하였다. 오바마 행정부 또한 이 시기에 제재와 압박을 중심으로 한 강경한 대북정책 기조를 펼쳤다. “2·29 합의”에도 불구하고 북한은 2012년 4월 인공위성 실험이라고 주장하면서 미사일을 발사했고 2013년 2월에는 제3차 핵실험을 감행했기 때문이다. 이에 대한 대응으로 오바마 행정부는 “대화와 협상”에서 “압박과 제재”로 축을 이동했고 강경한 대북정책을 실시했다. 즉 이 시기의 박근혜 정부는 2016년 이전까지 온건한 대북정책을 실시했지만 2016년 핵실험 이후 강경한 대북정책을 실시했고 동시기 오바마 정부는 줄곧 강경한 대북정책을 실시했음을 보아낼 수 있다.

문재인 정부에 들어서서 “평화 공존과 공동 번영”이라는 일관적인 온건한 대북정책을 실시했다. 그러나 동시기 트럼프 행정부는 “최대한의 압박과 관여”원칙을 제시하면서 강경한 대북정책을 실시했다. 탄도미사일 시험 발사와 핵실험 등 북한 도발에 대응해 유엔차원의 제재와 더불어 대북압박을 더욱 강화했다. 트럼프 행정부의 최우선 대북 과제는 비핵화 및 북한의 핵 폐기였다. 이는 2017년 1월 13일 미국 상원 외교위원회 청문회에서 북한 대응정책에 대한 강경 발언에서 알 수 있다. 밥 코커 미국 상원 외교위원장은 “북핵 문제는 유엔의 강력한 제재에도 아무런 변화가 없기 때문에 체제전복적인 활동을 해야 한다”고 주장하면서 강경 발언을 이어 갔다. 즉 이로부터 알 수 있듯 문재인 정부와 트럼프 행정부는 완전히 상반된 대북정책을 실시했다.

따라서 미국의 대북정책과 한국의 대북정책을 한국의 대북 인도적 지원과 연계시켜 볼 때 다음과 같이 해석할 수 있다. 김대중 정부는 부시 행정부 1기의 강경정책에도 불구하고 대북지원을 유지했고, 노무현 정부 또한 2006년 이전 부시 행정부 2기의 대북 강경 정책과 북미 관계의 악화상황에서도 대북지원액은 줄곧 상승했다. 오히려 2006년 이후 미국의 대북정책은 다소 완화되었지만 지원액이 하락하는 현상을 발견할 수 있었다. 이명박 정부 시기는 오바마 정부 1기에 속하는데, 2012년까지의 미국 정부의 온화한 대북정책 하에서도 이명박 정부의 지원액은 매우 저

조하고 지원액 또한 점차 하락했음을 알 수 있었다. 박근혜 정부 시기에 오바마 정부는 줄곧 대북 강경 정책을 실시했지만 초기의 지원액은 여전히 일정 수준을 유지하고 있음을 알 수 있다. 2016년 이후 지원이 줄어든 것 또한 유엔의 대북제재가 결정적 요인이라고 판단된다. 이로부터 미국의 대북정책은 한국의 대북지원 정도에 큰 영향이 없었다는 것을 알 수 있다.

제2절 북중관계의 변화와 인도적 지원

냉전시기 북한과 중국은 사회주의 이념을 중심으로 혈맹관계를 유지하였다. 1990년대 이후 중국은 개혁개방 이후 경제발전을 최우선 과제로 설정하고 실리를 추구하는 외교 정책을 실시했다. 1992년 8월 중국이 한국과 외교 관계를 수립하면서 북·중 관계는 매우 악화되었다.

그러나 1998년 9월 김정일 체제가 공식적으로 출범하면서 북한은 국제적 고립과 경제난을 타개하기 위해 중국과의 관계 정상화를 위해 많은 노력을 기울였다. 김정일 위원장은 2000년 5월 중국 방문 이후 2011년까지 7차례 중국을 방문하고, 장쩌민과 후진타오 중국 국가주석 또한 2001년 9월과 20005년 10월에 북한을 방문함으로 양국 관계는 더욱 강화되었다. 2012년 등장한 중국의 시진핑 체제는 북한과 혈맹보다 정상국가 관계를 추구하면서 북한의 핵실험에 대해선 강경한 태도를 취하면서도 북한체제의 불안정을 초래할 가능성이 있는 국제사회의 대북제재에 대해서는 미온적으로 대처하였다. 그러나 이후 시진핑 주석이 2014년 7월 한국을 먼저 방문함으로써 북·중 관계는 급랭하였고 2016년 이후 북한의 핵실험과 미사일 시험 발사에 대해 중국이 유엔 안보리의 대북제재 결의에 동참하는 등 대북 압박 강도를 높이면서 북·중 관계는 여전히 악화일로에 놓여있었다. 그러나 2018년부터 2019년까지 북한은 중국과 5차례 정상회담을 통해 우호적인 관계로 변화하였다. 특히 북한은 중국에 대해 “동지, 식구, 특별한 관계”라는 표현을 통해 우호관계를 강조하였다. 이후 2019년 6월 시진핑 주석이 취임 이후 최초로 평양을 방문하고 양국 수교 70주년 기념방안과 양국 간 경제·민생·교육·위생 등 분야별 교

류협력을 강화하는데 합의하면서 더욱 끈끈한 관계를 유지하였다.

이렇듯 북한에게 있어 중국은 경제적 고립, 외교적 고립, 정치적 고립을 탈피할 수 있는 동아줄과 같다. 따라서 본 문에서는 북중관계와 한국의 대북 인도적 지원 사이의 관계를 분석하고자 한다. 북한과 중국의 대외무역 데이터를 찾을 수 없는 관계로, 본 장에서는 북한과 중국 양국정상회담이 발생했던 시간을 기준으로 해서 인도적 지원액에 대한 영향 정도를 분석하고자 한다. 즉, 북한과 중국 정상이 회담을 진행했을 경우, 북한에 대한 경제적 지원을 진행했을 가능성이 비교적 높기 때문에 이 시기에 인도적 지원액이 하락했을 수 있다는 가설을 제기할 수 있다. 그렇다면 실제로 인도적 지원에 영향을 주었을까?

우선, 북한과 중국 양국 정상이 서로 방문했던 시간을 정리하면 다음 [표4-1]과 같다.

방문 시간	북한 지도자	중국 지도자	방문 국가	방문 횟수
2000년	김정일	장쩌민	중국	1회
2001년	김정일	장쩌민	중국	1회
2001년	김정일	장쩌민	북한	1회
2004년	김정일	장쩌민	중국	1회
2005년	김정일	후진타오	북한	1회
2006년	김정일	후진타오	중국	1회
2010년	김정일	후진타오	중국	2회
2011년	김정일	후진타오	중국	1회
2018년	김정은	시진핑	중국	3회
2019년	김정은	시진핑	중국	1회
2019년	김정은	시진핑	북한	1회

[표4-1] 북한, 중국 지도자 각 국 방문 연도 정리 (연구자 자체 정리)

이상의 표로부터 알 수 있듯 2000년, 2001년, 2004년, 2005년, 2006년, 2010년, 2011년, 2018년, 2019년에 북·중관계가 비교적 좋았고 또 가설과 같다면 이 해의 인도적 지원액이 줄어들어야 한다. 그러나 그래프에서 알 수 있듯, 2000년, 2004년, 2005년, 2006년, 2018년, 2019년에는 오히려 전 해보다 인도적 지원액이 늘어났고, 2001년에는 전 해와 비슷한 수준을 유지했다. 이로부터 알 수 있듯 북·중관계가 우호적인 상황이

한국의 인도적 지원액에 큰 영향이 없음을 알 수 있다.

제3절 국제사회의 대북제재와 인도적 지원

북한에 대한 인도적 지원이 줄어든 이유를 얘기할 때 흔히 UN의 대북제재가 인도적 지원에 영향을 주었다고 얘기한다. 그러나 실질적으로 UN의 대북제재가 한국의 대북 인도적 지원에 영향을 주었는지에 대해 검증한 논문은 거의 없다. 따라서 본 논문에서는 1995년 이후 UN에서 북한에 대해 실시한 대북제재의 내용에 대해 정리하고 제재 발생 시기의 인도적 지원 내역의 변화를 살펴보고 기술하는 것을 통해 UN의 대북제재와 인도적 지원 사이의 관계를 탐구하고자 한다.

1995년 수해피해를 입은 북한이 UNDP에 7월 26일부터 8월 18일까지 주민 520만 명의 재해로 인한 피해발생액이 150억 달러에 달한다는 수해보고서를 제출하고 UN에 긴급지원을 공식적으로 요청하면서 UN 산하단체들의 지원이 시작됐다. 북한의 요청에 응답하여 UN OCHA가 구호지원업무, UNDG(유엔개발그룹)가 개발업무를 주관하기로 결정하고, UN OCHA, WFP, WHO, UNDP, UNFPA, UNICEF 등은 북한에 상주 사무소를 설치했다. 1995년 8월 29일부터 9월 9일까지 UNDP, FAO, WFP, WHO가 공동으로 북한 식량난, 배급 상황에 대한 현지 조사를 실시하고 이를 바탕으로 9월 12일 공동지원호소를 발표하여 국제사회의 지원을 촉구하고 대북지원을 본격적으로 시작했다. 그러나 북한의 지속적인 핵 개발과 미사일 발사 등 평화 상황을 위협하는 행동으로 UN에서는 북한에 대해 일련의 경제 제재를 가하기 시작했다. 북한에 대한 경제 제재의 구체적인 내용은 다음 표[4-2]와 같다.

UN의 대북제재문서	발의 시간	문서 주요 내용
UN 안보리 결의 1695호	2006.07.15.	1. 북한의 도발 규탄 및 탄도미사일 개발활동 중단 촉구 2. 북한미사일 관련 물자, 상품, 기술, 재원의 북한이전 금지를 유엔 회원국에 요구
UN 안보리 결의 1718호	2006.10.14.	1. 핵, 미사일 탱크 등 관련 거래 금지 2. UN 안보리 대북제재위원회가 지정한 단체, 개인의 금융자산 동결
UN 안보리 결의 1874호	2009.06.12.	1. 북한 모든 무기 수출 금지, 소형 무기 외 모든 무기 관련물자 수입금지 2. 의심 선박 검색, 금지품목 압류, 처분 3. WMD, 미사일 관련 금융거래 금지, 인도목적 외 대북지원 금지
UN 안보리 결의 2087호	2013.01.22.	대북제재 대상 확대 (총 17개 기관, 개인 9명 포함)
UN 안보리 결의 2094호	2013.03.07.	1. 북한 수출입 모든 화물에 대한 검색 의무화 2. 무기 수출입 금지, 핵무기나 미사일 개발에 사용되는 물품 거래 금지 3. 핵무기, 미사일 개발 관련 개인 및 단체 제재 4. 불법 은행 거래시 북한 외교관 추방 5. 석탄, 철광석, 금, 티타늄, 희토류 등 북한 광물거래 제한 6. 대북 항공유, 로켓연료 공급 금지 7. 핵무기, 미사일 개발에 연루된 북한 정부 및 노동당 자산 동결 8. 북한 은행지점 개설 금지 9. 북한으로 흘러들어가는 공적, 사적 금융거래 금지

UN 안보리 결의 2270호	2016.03.02.	1. 북한의 탄도미사일 발사와 관련된 어떤 형태의 기술협력도 금지 북한의 소형무기 수입 금지 2. 북한 군대의 작전수행 능력 발전 등에 기여가능한 모든 품목 금지, 군사, 군사·준군사 조직 및 경찰 훈련을 위한 훈련관 초청 금지 3. 12개 단체 및 16명의 개인에 대한 추가 제재대상 지정 4. 제재 회피나 위반에 연루된 북한 외교관과 정부 대표 추방, 북한 불법행위 연루 외국인 추방 의무화 5. 북한행·발 화물 검색 의무화, 항공기 및 선박 대여와 승무원 제공 금지, 금지품목 적재 의심 항공기 영공 통과·이륙·착륙 불허 6. 핵·탄도 미사일에 사용가능한 물품 목록 확대, 생물·화학무기 수출통제 리스트 업데이트, WMD 관련 수출통제 의무화 7. 북한의 석탄, 철, 철광 수출 및 공급, 이전 금지, 금, 바나듐광, 티타늄광, 희토류 수출 전면 금지, 대북 항공유 판매 및 공급 금지 (인도주의적 목적 제외) 8. WMD 관련 북한 정부·노동당 소속 단체 자산동결, 회원국 금융기관의 90일 내 WMD 관련 기존 사무소와 계좌 폐쇄, WMD에 기여할 수 있는 대북 무역에 대한 공적 및 사적 금융지원 금지

UN 안보리 결의 2321호	2016.11.30.	1. 개인 및 단체에 대한 추가 제재대상 지정 2. 북한 석탄 수출액 상한선 설정, 은, 동, 아연, 니켈 등 수출금지 광물품목 추가, 동상 등 조형물 공급, 판매, 이전 금지 3. 북한 해외 공관 및 공관원 은행계좌 제한, 북한 공관 소유 부동산 임대수익 창출 금지 4. UN 회원국 선박, 항공기에 북한승무원 고용 금지
UN 안보리 결의 2356호	2017.06.02.	대북제재 대상 확대 (기관 4곳, 개인 14명 추가)
UN 안보리 결의 2371호	2017.08.05.	1. 석탄·철·철광색 수출 전면 금지, 납·납광석·해산물 수출 금지, 북한과의 합작사업 신규 및 확대 금지, 북한 해외 노동자 고용 제한 2. 북한 WMD 및 재래식 무기 개발에 전용되는 이중용도 통제 품목 추가 3. 북한제재위원회에 금지활동 연관된 선박 지정 권한 부여 및 지정 선박의 입항 불허 의무화 4. 대북제재 대상 확대 (기관 4곳, 개인 9명 추가)
UN 안보리 결의 2375호	2017.09.11.	1. 정유제품 제한, LNG와 콘덴세이트 대북 수출 전면 금지 2. 대북제재 대상 확대 (기관 3곳, 개인 1명 추가) 3. 해상 선박 검색, 공해상에서 선박 대선박 이용 이전 금지 4. 해외에서 북한 노동자 신규 허가 금지 5. 북한의 모든 직물·의류품 수출 금지 6. 북한과 합작 사업 설립·유지·운영 전면 금지

UN 안보리 결의 2397호	2017.12.22.	1. 정유제품 제한 강화, 원유 공급량 동결 2. 대북제재 대상 확대 (기관 1곳, 개인 16명 추가) 3. 북한 해외 노동자들 24개월 이내 송환 4. 산업기계, 운송수단, 철강 등 대북 수출 차단 5. 북한의 수출금지 품목 식용품・농산품・기계류・전자기기・토석류・목재류・선박 등으로 확대 6. ‘조업권 거래금지’ 명문화 7. 제재위반이 의심되는 입항 선박의 동결 및 억류 의무화

[표4-2] UN의 대북제재 결의안 및 구체적 내용 (출처: United Nations Security Council)

상술한 표에서도 알 수 있듯, 북한에 대한 UN의 경제제재는 2016년 4차 핵 실험을 기준으로 제재 강도가 달라졌음을 알 수 있다. 2016년 발의된 UN 안보리 결의안 2270호 이전의 대북제재 결의안들은 대부분 핵 또는 WMD와 관련된 제재였고 북한 민간 경제에 직접 영향을 미치는 내용은 부재했다. 그러나 UN결의안 2270호 이후 제재의 초점은 경제 일반을 대상으로 했고 북한의 주요 수출품에 대한 단계적 제재가 강화되었다. UN 안보리 결의안 2270호의 경우, 무연탄, 철, 철광석 등에 대한 대북 수입이 금지되었고, UN 안보리 결의안 2270호의 경우 북한의 무연탄 수출에 상한을 설정하였으며 UN 안보리 결의안 2371호에서는 북한으로부터 무연탄, 철, 철광석, 납, 납광석, 수산물에 대한 수입이 금지되었다. 이후 발의된 UN 안보리 결의안 2375호에서는 무역 외 외화 획득 통로를 차단하고 정제유 수출 제한을 진행함으로 대북 수입 금지 및 수출 제한이 걸렸고, UN 안보리 결의안 2397호에서는 식품, 농산품, 기계류, 목재, 선박 등에 대한 수입이 전면 금지되었고, 민생 목적을 제외한 원유 수출 또한 금지되었다. 이로부터 알 수 있듯 2016년 이후 UN의 대북제재는

대폭 강화되었고 그 경제제재는 2021년 현재까지 계속 유지되고 있다.

그러나 인도적 지원에 있어, UN은 계속하여 북한에 대한 인도적 지원은 지속되어야 함을 제시하였다. 유엔상주조정관 유엔북한팀과 북한 국가조정위원회에서 공동 발의한 "UN과 조선민주주의인민공화국 간의 협력을 위한 유엔전략계획 2017-2021"에서는 "직원 확충, 지속적 접근, 정보에 대한 접근, 주기적 평가, 정기적 모니터링과 평가 등 계획의 실행과 효과적인 인도지원·개발협력에 영향을 미치는 요소들을 충분히 고려하여 입안되었다"고 밝히면서 "북한에 대한 국제 제재와 관련 정책들이 한동안 지속될 것으로 예상됨에 따라 유엔전략계획은 이를 감안하여 구성하고", "2016년 3월 통과된 유엔결의안 2270의 48항은 북한 주민들의 복리 증진을 위한 국제기구의 활동은 제재 대상에서 제외됨을 명시하고 있다"고 밝혔다[28]. 이로써 알 수 있듯 유엔의 강력한 대북제재도 인도적 지원과 북한에 대한 개발협력은 제외하고 있다.

그렇다면 한국 정부의 대북 인도적 지원에 관한 통계자료로 볼 때 UN의 대북제재는 한국의 인도적 지원에 영향을 주었을까? [그림4-2]는 대북지원정보시스템에 근거한 연도 별 인도적 지원액 추이 그래프이다. 앞서 [표4-2]에서 정리한 것과 같이 2006년, 2009년, 2013년, 2016년, 2017년에 UN 안전보장이사회에서 북한에 대해 경제제재를 실시했다. 비록 2009년, 2016년, 2017년에는 한국 정부의 북한에 대한 인도적 지원액이 하락했지만 그 이유가 UN의 대북 경제제재라고 하기엔 무리가 있다. 오히려 북한의 핵 실험과 미사일 발사로 인한 남북관계의 악화로 인한 이유라고 하는게 합당하다. 또한 비록 2006년과 2013년에도 UN의 대북경제제재가 실시되었음에도 불구하고 2006년의 경우 그 전해보다 월등히 많은 대북지원액을 기록하였고, 2013년에도 2012년에 비해 약 110억 원 더 많은 대북지원이 진행되었다. 이로부터 알 수 있듯, 국제사회, 특히 UN의 대북제재가 한국 정부의 북한 인도적지원에 대해서는 큰 영향이

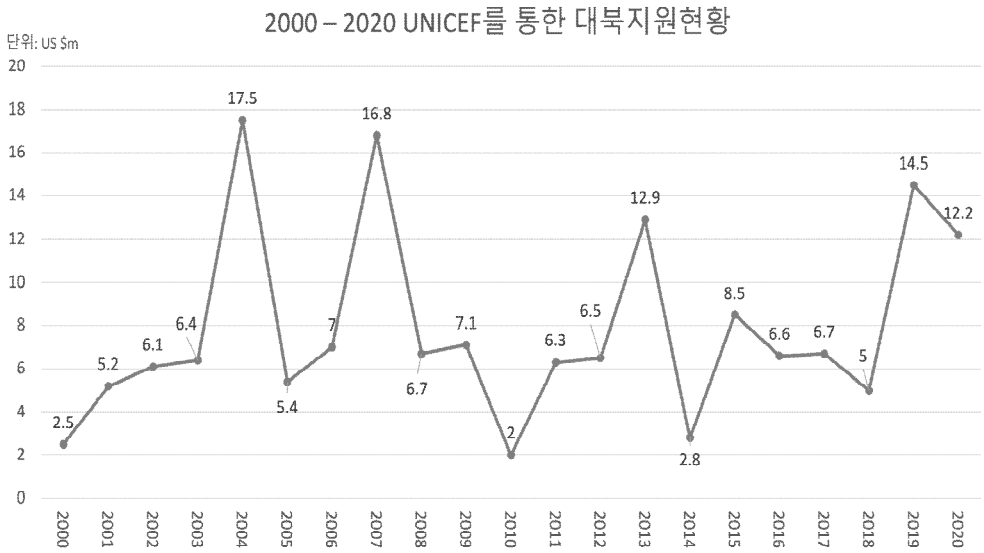
28) UNCT DPRK, 2016.12.20, "Strategic framework for cooperation between the United Nations and the Government of the Democratic People's Republic of Korea, 2017-2021", https://reliefweb.int/report/democratic-peoples-republic-korea/strategic-framework-cooperation-between-united-nations-0 (2021.12.19. 검색)

없음을 알 수 있다.

[그림 4-2] 연도 별 인도적 지원액 추이 그래프 (데이터 출처: 대북지원 정보시스템)

이상의 논의와 더불어, 앞서 서론에서도 언급했듯, UN의 대북제재는 비록 현재진행형이지만 정책문서를 살펴볼 때 인도적 지원에 대한 제재는 제외되어 있음을 알 수 있다. 뿐만 아니라 UN의 산하기구인 UNICEF의 경우, 계속 심화되는 대북제재에도 불구하고 지원이 시작된 2000년부터 현재까지 UNICEF를 통한 북한에 대한 인도적 지원은 지속되고 있다. UNICEF는 개발도상국 아동의 건강과 복지 증진을 위한 단체로 2000년부터 북한에 대한 지원을 시작했다. 그러나 2004년 8월 북한은 UN의 대북 인도적 지원을 거부한다는 의사를 표명했고 북한 내 인도지원조정국(OCHA) 사무소를 폐쇄할 것을 요구했다. 이에 대해 UNICEF, UNFPA, UNDP는 각 프로그램 주기를 조율시키는 방향으로 합의하여 지원을 지속했다. 2007년 8월 북한에서 대규모 홍수가 발생했고 북한은 다시 UN에 지원을 요청하면서 이를 계기로 UN은 북한에 대한 지원을 재개했다. 그러나 북한이 UN의 인도적 구호지원보다 개발 지원을 원한다는 입장에 근거하여 UNICEF를 비롯한 UN 산하기구들은 대북지원방향을 변경하였

고, 대북 긴급구호방식에서 북한의 자체 역량 형성을 위한 개발지원의 방식을 채택하였다. 전체적인 지원목표 또한 북한의 자립화, 지방화 및 안정적 발전에 초점을 맞추면서 지원체계의 제도화 발전을 이루고자 하였다. UNICEF 같은 경우 북한에서 아동에 관한 장기적이고 광범위한 작업을 추진하고 있는데, 교육훈련프로그램 개발, 북한 아동의 면역체계 수립, 출산 여성과 어린이에 대한 주요 보호활동지침의 마련, 보건 관련 의사와 요원 훈련 등의 사업을 포함하고 있다. 이러한 장기적인 개발협력 프로그램을 실시함으로 UNICEF는 북한에 대한 지원을 시작한 2000년부터 현재까지 한 해도 빠짐없이 지원을 지속하고 있다.



[그림4-3] 2000-2020 UNICEF를 통한 대북지원 현황[29] (데이터 출처: UN OCHA)

전반적으로 볼 때, 비록 UN에서 대북제재를 실시하고 있지만 대북제재의 내용 중에는 인도적 지원을 포함하지 않고 있다. 뿐만 아니라 UN 산하기구 중 대표적으로 UNICEF에서는 기존 프로그램에 대한 내용을 변

29) UN OCHA, Largest UN Recipients, https://fts.unocha.org/countries/118/summary/2021, 2021.12.06. 검색

경하는 방법으로 지속적이고 성공적으로 북한에 대한 지원을 진행하고 있으며 지원액 또한 일정한 수준을 유지하고 있다. 이로부터 알 수 있듯 국제사회의 대북제재 또한 북한에 대한 인도적 지원에 큰 영향이 없음을 알 수 있다. 오히려 UNICEF의 사례로부터 알 수 있듯, 북한에서는 현재 식량지원과 같은 인도적 지원보다 다양한 프로그램을 통한 개발 협력을 원하고 있음을 간접적으로 파악할 수 있다.

제 5 장 결　　론

제1절 연구 결과 요약

본 논문은 통일부 대북지원정보시스템의 인도적 대북지원 현황에 대한 데이터로부터 시작되었다. 본 논문은 수원국인 북한의 상황이 거의 변화가 없는 조건에서 지속적이고 균일한 인도적 지원이 이뤄져야 한다는 인식 하에서 정부차원의 인도적 지원이 각 정부 별로 큰 차이를 보이고 있음을 발견하였고, 이로부터 인도적 지원에 영향 주는 요소가 무엇인지 찾아내고 나아가 한국의 대북 인도적 지원에 대한 장기적인 특징을 탐색하고자 하였다. 이러한 연구 질문에 따라 본 논문에서는 기존 논문에서 언급한 것에 따라 공여국 차원의 영향요소, 수혜국 차원의 영향요소를 도출해냄과 동시에 국제관계적 요소와 인도적 지원 사이의 관계를 탐구하고자 하였다.

공여국 차원에서는 인도적 지원을 시작한 1995년부터 2020년 사이의 한국의 대북정책기조, 한국의 경제상황, 한국 국민의 여론과 인도적 지원액 사이의 관계를 분석했다. 한국의 정부 별 대북정책과 인도적 지원액의 변동 추세를 해석함으로써 한국의 대북정책이 한국의 대북 인도적 지원에 대해 결정적인 영향을 준다는 것을 발견할 수 있었다. 처음에 북한에 대한 정부 차원의 인도적 지원을 시작할 수 있었던 계기도 김영삼 정부의 친화적인 대북정책이 존재했기 때문이다. 이후 대북 인도적 지원이 상승했던 이유 또한 김대중 정부, 노무현 정부 그리고 문재인 정부의 일관적인 온건한 대북정책이 있었기 때문이다. 이후 이명박 정부나 박근혜 정부에서 인도적 지원액이 하락하는 이유 또한 각 정부에서 강경한 대북정책 노선을 걸었기 때문이라고 할 수 있다. 한국의 경제상황과 인도적 지원액 사이의 관계를 해석하기 위해 본문에서는 한국은행에서 조사한 한국의 국민총소득, 역대 경제성장률 추세와 인도적 지원의 추세를 비교, 해석했다. 그러나 추세에 대한 비교를 통해 경제상황이 북한에 대한 인도적 지원에 큰 영향이 없는 것으로 판단되었다. 한국 국민의 여론

과 인도적 지원액 사이의 관계를 해석하기 위해서 한국 갤럽에서 조사한 역대 정부 국정평가 지지율, 서울대학교 통일평화연구원에서 조사한 한국 정부에 대한 대북정책만족도 데이터, 인도적 지원의 통일에 대한 도움 정도 등과 같은 여론 조사 데이터를 활용하여 인도적 지원의 추세에 대한 영향을 분석하고자 하였다. 분석 결과, 한국 국민의 여론 또한 인도적 지원에 대해서 크게 영향을 미치지 못함을 발견할 수 있었다.

수혜국 차원에서는 1995년부터 2020년 사이의 북한의 대남 정책기조, 북한의 경제 상황 그리고 북한 주민의 여론과 인도적 지원액 사이의 관계를 분석하였다. 역대 북한의 한국에 대한 도발 및 협력 역사를 살펴보고 정리하는 것을 통해 인도적 지원이 하락할 때에는 모두 북한의 한국에 대한 도발이 있었다는 것을 발견할 수 있었다. 그러나 인도적 지원의 상승에 대해서는 큰 영향이 없음을 알 수 있었다. 북한의 경제 상황의 경우, 한국의 경제상황과 마찬가지로, 한국은행에서 추정한 북한의 국민총소득, 북한의 경제성장률과 인도적 지원의 그래프를 비교함으로 경제상황과 인도적 지원 사이의 관계를 찾아내고자 하였다. 하지만 분석을 통해 북한의 경제상황 또한 인도적 지원에 대해서 큰 영향이 없음을 발견할 수 있었다. 다만, 인도적지원의 증감 추세와 무관하게 2008년을 기점으로 북한에 대한 인도적 지원 금액이 확연히 낮아지게 된 이유 중 하나로 북한의 경제정책의 변화 때문임을 알 수 있었다. 즉 북한에서 인도적 지원을 바라기보다는 기술협력, 교육협력 등과 같은 개발협력을 원하는 정책으로 변화하였기에 인도적 지원의 절대적 금액이 하락했다고 할 수 있다. 북한의 여론 상황에 대해서는 서울대학교 통일평화연구원에서 북한 이탈자를 대상으로 진행한 김정일, 김정은에 대한 지지율 및 대북지원에 대한 북한 주민의 긍정적인 평가의 변동 데이터, 대북지원에 대한 북한 주민의 긍정적 평가와 인도적 지원액 사이의 관계를 탐구하고자 하였다. 분석을 통해 북한 주민의 여론은 인도적 지원액에 영향을 미치지 않았음을 발견할 수 있었다.

국제관계적 측면에서는 외생적 요인으로의 미국의 대북정책과 중국과 북한 사이의 관계 변화, 그리고 인도적 지원액 사이의 관계를 분석하였

다. 미국의 대북정책의 경우, 각 행정부에서 실시한 정책을 토대로 한국의 인도적 지원액의 증감 추세와 비교하면서 해석을 진행했고, 중국과 북한 간 관계의 경우, 중국에서 북한에 지원한 금액에 대한 데이터를 찾을 수 없음으로 중국과 북한 정상이 서로 회담을 가졌던 시간을 근거로 인도적 지원액과 비교를 진행했다. 분석을 통해 미국의 대북정책이나 중국과 북한 사이의 관계는 한국의 대북 인도적 지원에 큰 영향이 없는 것으로 나타났다.

따라서 전반적으로 볼 때 다음과 같은 장기적인 특징을 도출할 수 있다.

첫째, 한국의 대북 인도적 지원은 결정적으로 한국 정부의 대북정책의 영향을 가장 많이 받는다.

둘째, 한국의 대북 인도적 지원의 하락은 북한의 도발의 영향을 직접적으로 받는다. 즉 한국의 대북 인도적 지원은 한국의 정책기조와 북한의 대남 정책의 상호작용으로 인해 영향을 받는다.

셋째, 한국의 대북 인도적 지원은 한국의 경제 환경 및 여론 환경, 북한의 경제 환경 및 여론 환경, 그리고 미국과 중국의 영향을 상대적으로 적게 받는다.

제2절 연구의 기여

본 연구는 1995년부터 2020년까지의 한국 정부의 대북 인도적 지원에 대한 분석을 진행했다. 한국 정부의 대북 인도적 지원에 영향 줄 것 같은 다양한 요소에 대한 비교적 체계적인 분석을 통해 한국의 대북 인도적 지원은 결정적으로 한국 정부의 대북정책의 영향을 가장 많이 받고 있고 인도적 지원이 하락했던 직접적인 요소로 북한의 도발이 있었다는 결론을 얻을 수 있었다. 본 결론만 놓고 얘기하면 특별한 것이 없어보이는 한계가 존재할 수 있다. 그러나 전반적인 연구 차원에서 볼 때, 본 연구는 기존 25년 동안의 한국 정부 차원의 북한에 대한 인도적 지원의 모든 데이터를 취합, 정리하였고, 또 기존 연구자들이 고려하지 못했던 정치, 경제, 사회 여론 등 요소와 인도적 지원의 변화 흐름을 비교 분석

함으로 비교적 체계적이고 다차원적인 고려를 진행했다고 할 수 있다. 이는 특정 시기, 또는 특정된 인도적 지원 주체와 대상만을 연구했던 기존 연구자들의 시각에서 벗어나 인도적 지원의 장기적 특징을 고찰하고자 한 것에서 그 의의를 찾을 수 있다. 따라서 본 연구는 추후 연구자들이 한국 정부 차원의 대북 인도적 지원을 연구할 때 비교적 자세한 연구 데이터 및 분석틀을 제공하는 데 큰 기여를 할 것으로 기대한다.

참고 문헌

[논문]

강동완(2011), 남북한 통합대비 북한개발지원 추진방안: ‘개발협력 관점에서의 식량지원’을 중심으로, 통일과 평화 3집 1호, 253-300

강영식(2017), 인도적 대북지원과 평화로운 한반도, 기독교사상, 705, 11-21

강윤호, 류재현(2020), 대북지원의 딜레마 구조에 대한 게임이론적 분석, 통일전략, 20(2), 47-79

김덕준,Kelleher(2005), 인도적 대북지원 동기에 관한 연구, 북한연구학회보 제9권 제2호 315-336

김대군(2018), 인도적 차원의 대북 식량원조에 대한 고찰, 평화학연구, 9:3, 238-253

김상기(2015), 원조가 북한의 외교정책을 변화시키는가?, 21세기정치학회보,25(4), 135-160

김성한, 문경연(2014), 한반도 통일기반 조성을 위한 비정부기구(NGO)의 역할, 국제관계연구, 19(1), 143-174

김성한, 이수훈, 황수환(2018), 한반도 통일기반 조성을 위한 대북지원방향, 국제관계연구, 23(1),5-43

김수진(2018). 인도적지원-개발-평화연계(triple nexus) 논의 현황 및 한국 ODA 시사점, 개발과 이슈(44), 1-52

김종법(2016), 알바니아 난민사태 해결을 위한 EU와 이탈리아의 대응, 문화와 정치, 3(2), 85-120

김지영(2016), 국제사회의 대북 인도적 지원의 실제와 효과성, 한국동북아논총(78), 87-103

김창근(2012), 대북 개발지원을 위한 민간단체의 역할과 과제, 윤리연구 87, 323-348

김태균(2019), 국제개발 조건으로서의 ‘평화’: 대북원조의 이중적 딜레마와 북한개발협력의 평화-개발 연계, 국제개발협력연구 제11권 3호 (2019), 39-58

구민교(2019), 한반도 평화체제 이후 남북한 해양협력 방안: 수산업, 해운업, 해상유전 공동개발을 중심으로, 국제개발협력연구 제11권 3호, 1-16
권구순(2020), 아태 지역 내 인도적 지원 작전에 대한 민군행위자의 상호지향성 연구: 인도주의규범 및 피해심각성의 인식을 중심으로, 국방연구 제63권 제2호, 133-164
권태진(2004), 국제사회의 대북 지원 동향과 우리의 대응 전략, KREI 북한농업동향, 제6권 제3호, 3-23
권태진(2005), 남북한 농업협력의 추진방향, KREI 북한농업동향 제7권 제1호, 3-25
권혁주, 김태균, 김성규, 김은주, 이수연(2020), 새로운 국제개발협력 정책의 모색: 2차 국제개발협력기본계획 수립을 위한 제언, 국제개발협력연구 제12권 1호, 1-17
문경연(2012), 대북지원의 인간안보적 재해석, 북한연구학회보, 16.2:295-328
문경연, 이수훈, 전명수 (2018), 유엔기구의 대북지원 20년 (1995~2016): 성과와 과제, 세계지역연구논총 36집 2호, 3-33
문경연, 이우영, 정소민(2017), 대북지원 20년 (1995-2015), 국제관계연구,22(1),35-67
박경렬(2020), 개발협력 관점에서 본 ‘데이터 혁명’: 비판적 소고, 국제개발협력연구 제12권 2호 (2020), 1-20
박균열(2005), 대북 인도적 지원에 따른 진단과 통일정책을 위한 시사점, 국민윤리연구 제58호, 313-341
박소혜, 박지연(2017), 스위스의 대북지원에 관한 연구, 아태연구, 24(3), 175-196
박석희(2020), 개발협력 관점에서 본 대북 지원정책의 동향과 과제, 한국행정학회 동계학술발표 논문집, 2020(3), 1125-1148
박지혜(2014), NGO활동가의 대북 인도적 지원 경험의 본질과 의미, 사회과학연구논총, 30(1), 127-149
박환보(2020), 지속가능발전목표 관점에서 본 북한교육: 북한개발협력에

주는 시사점, 교육연구논총 Vol 41, 267-287
배성인(2004), 국제사회의 대북 인도적 지원, 국제정치논총, 44(1), 255-280
서보혁(2019), 판문점 선언 이후 남북 인도협력사업 평가와 과제, 통일정책연구 제28권 1호, 2019, 81-103
송태수(2009), 유럽연합(EU)의 대북 정책과 지원정책 및 경제교류 평가, 유럽연구, 27(2), 79-110
신석현(2019), 유엔 인도적 지원 물류센터 유치방안에 관한 연구, 한국항만경제학회지, 35(3), 73-92
안득기(2008), 대북지원NGO의 기능과 역할에 관한 연구, 북한연구학회보 제12권 제2호, 179-209
양순창(2010), 인도주의적 개입의 정당성 문제, 국제정치연구, 13(1), 131-152
양현모, 강동완(2009), 대북 인도적 지원사업의 민관협력체계 개선방안:정책네트워크 분석을 통한 정부와 민간단체 관계를 중심으로, 한국행정학회 하계학술발표논문집 2009, 1-25
이강경, 설현주(2019), 한국군의 국제평화활동 발전방안: 아프리카 지역분쟁 분석을 기반으로, 융합보안논문지, 19:3, 117-126
이성우, 우준모 (2019), “권력변동에 따른 대북정책 변화와 여론 추이의 상관성”, 정치정보연구, 22(1), 163-197
이우영(2014), 대북 인도적 지원과 남북한 마음의 통합, 현대북한연구, 17(2), 44-84
이종민(2017), 적정기술을 활용한 대북지원 가능성: 공유가치창출의 관점에서, 북한학보 42집 2호, 173-202
이종운(2019), *The Geopolitics of Humanitarian Assistance to North Korea under International Sanctions*, Journal of the Economic Geographical Society of Korea, Vol.22.No.4, 2019(405-421)
임상순(2015), 유엔 인권메커니즘의 관여전략과 북한 김정은 정권의 대응전략 - 로동신문과 유엔문서 분석을 중심으로, 북한연구학회보 제19권

제1호, 161-191
임상순(2017), 국제기구를 통한 대북 인도적 지원에 대한 고찰 (-북한 상주 국제기구를 중심으로), 통일교육연구, 14:1, 35-52
임상철, 강석승(2008), 대북지원의 현황과 과제에 관한 연구, 평화학연구, 9:2, 75-91
임을출(2011), 2000~10년 한국의 인도적 대북지원의 현황과 평가, 북한경제리뷰 2011년 2월호, 10-29
장은하(2014), 분쟁지역에서의 인도적 지원, 국제개발협력, 2014(4), 99-120
장은하(2014), 인도적 지원의 정의에 관한 소고: 국제기구와 공여국 정부의 인도적 지원 개념을 중심으로, 국제개발협력연구, 제 6권 제2호, 199-243
조경숙(2016), 북한의 영아 및 아동 사망률과 대북 인도적 지원, 보건사회연구, 36(3), 485-515
조대엽, 홍성태(2013), 대북지원의 정치경제와 인도주의의 딜레마, 민족문화연구, 59호, 고려대학교 민족문화연구원, 219-259
조한승(2014), 유엔기구의 대북한 접근의 시사점: UNDP와 FAO/WFP를 중심으로, 통일문제연구, 2014 상반기 제26권 제1호, 35-64
최대석(2006), 긴급구호에서 개발지원으로: 국내 NGO의 지원경험과 향후 과제, 북한연구학회보, 10(1), 312-336
최천운, 황수환, 문경연(2018), 국제사회 주거권 논의와 연계한 북한 주거환경 개선방안, OUGHTOPIA, 33(2), 7-33
한기호(2020), 지속가능한 남북한 인도주의 협력을 위한 제도적 연구, 법제연구 제58호, 147-182
홍양호(2001), 대북 인도적 지원 실태와 향후 과제, 통일경제2001.9.10. 53-68
홍지영(2016), 한국의 해외긴급구호 및 인도적 지원 정책의 거버넌스 구축과정과 그 복합요인, 한국정치연구 제25집 제1호, 23-50
홍지영(2019), UN의 인도적 지원 체계연구: UN OCHA 클러스터(cluster)

를 중심으로, 국제개발협력연구 제11권 제4호, 1-19
홍지영(2020), 국제규범 사회화(Norm Socialization)와 규범 준수에 대한 연구: 인도적 지원 분야의 규범 플랫폼 사례를 중심으로, 국제정치논총, 60(4),79-117
Cathal O'Connor(2012), *Foreign humanitarian assistance and disaster-relief operations: lessons learned and best practices*, naval War College Review, Vol.65, No.1, 152-160
Comfort Ero & Suzanne Long (1995), *Humanitarian intervention: A new role for the United Nations?*, International Peacekeeping, 2:2, 140-156
David Campbell, 1998, *"Why Fight: Humnanitariansim, Principles and Post-structuralism"* 27(3):497-521, Millennium: Journal of International Studies
David Lumsdaine & James C. Schopf (2007), *Changing values and the recent rise in Korean development assistance*, The pacific Review, 20:2, 221-255
David Rieff, 2002, *"Humanitarianism in crisis."* 2002: 111-121, Foreign Affairs
Hugo Slim, 2002, *"Not philanthropy but rights: The proper politicisation of humanitarian philosophy"* 6(2):1-22, The International Journal of Human Rights
Mark E.Manyin, Mary Beth D. Nikitin(2014), *Foreign assistance to North Korea, Current Politics and Economics of Northern and Western Asia*, Vol.23, No.3, 303-331

[단행본]

김중호, 맹준호, 윤덕룡, 이종운, 장형수, 최창용(2014). 북한개발과 국제협력 , 한국수출입은행 북한개발연구센터 편
박지연(2020). 북한개발협력과 지속가능발전목표, 통일연구원
박형중, 이금순, 임강택, 최춘흠, 권율, 장형수, 이종무, 권영경, 강동완,

통일연구원(2008). 국제사회의 개발지원 이론과 실제 : 북한개발지원을 위한 모색.
이금순 (2000), 대북 인도적 지원 개선방안 : 개발구호를 중심으로, 통일연구원 북한사회・인권연구센터 편.
이금순 (2003), 대북 인도적 지원의 영향력 분석, 통일연구원 편.
이금순, 김수암, 조한범(2008), 국제 개발이론 현황
이규창, 김수암, 이금순, 조정현, 한동호(2013): 인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권 증진 방안 연구,통일연구원 편
임강택, 김규륜, 박영호 (2008). 국제사회의 원조현황 및 추진전략 , 통일연구원
윤영미(2012), 글로벌시대 한국과 국제협력, 도서출판 두남
최춘흠, 김영윤, 최수영, 김영윤, 최수영(2008). UN기구의 지원체계와 대북 활동, 통일연구원
홍석훈, 김주리, 조원빈, 박지연(2019), 남북한 인도협력 방안과 과제: 인도.개발.평화의 트리플 넥서스, 통일연구원 편,

[보고서]

박복영, 이계우, 이순철, 정지선, 박수경 (2008), “우리나라 대외원조역량의 현황과 과제”, KIEP 대외경제정책연구원,
통일부, 1995-2021 통일백서, 서울: 통일부 통일정책실

Abstract

A study on the long-term characteristics of the Korean government's humanitarian assistance to North Korea (1995-2020)

Lin Hongjian
Korean Studies Major
Department of International Studies
The Graduate School of International Studies
Seoul National University

Recognizing that continuous humanitarian assistance should be provided in a situation that North Korea's economy is not improving, this paper found that humanitarian assistance at the government level differs greatly from each government. This paper try to found the factor that affect humanitarian assistance to North Korea at the government level, and further explored the long-term characteristics of South Korea's humanitarian assistance to North Korea. In response to these research questions, this paper attempted to identify the

influencing factors at the donor level and at the beneficiary level as mentioned in the previous paper, and at the same time explore the relationship between international and humanitarian assistance .

At the donor level, the relationship between South Korea's policy stance toward North Korea, South Korea's economic situation, public opinion of the South Korean people was analyzed. Through the analysis, it was found that South Korea's policy toward North Korea had a decisive effect on South Korea's humanitarian aid to North Korea. However, it was judged that the economic situation did not have a significant impact on humanitarian assistance to North Korea through comparison of South Korea's gross national income, previous economic growth trends, and humanitarian assistance trends. In addition, the impact of humanitarian assistance trends was analyzed using poll data such as government approval ratings and satisfaction with North Korea's policy toward the South Korean government. As a result of the analysis, it was found that public opinion of the South Korean people did not significantly affect humanitarian assistance.

At the beneficiary level, the relationship between North Korea's policy stance toward South Korea, North Korea's economic situation, and North Korean public opinion and humanitarian assistance was analyzed. Through examining and organizing the history of North Korea's provocations and cooperation with South Korea, it was found that there were all North Korea's provocations against South Korea when humanitarian assistance declined. After comparing the graphs of North Korea's gross national income, North Korea's economic growth rate, and humanitarian assistance, it was found that North Korea's economic situation also had no significant impact on humanitarian

assistance. However, regardless of the trend of increase or decrease in humanitarian assistance, it can be seen that one of the reasons why the amount of humanitarian aid to North Korea has decreased significantly since 2008 is due to changes in North Korea's economic policy. Analysis of the relationship between Kim Jong-Il' s approval rating and North Korean positive evaluation data on North Korean assistance, North Korean positive evaluation of North Korean assistance, and humanitarian assistance found that North Korean public opinion did not affect humanitarian assistance.

In terms of international relations, the relationship between the US policy toward North Korea as an exogenous factor, the change in relations between China and North Korea, and the amount of humanitarian assistance was analyzed. Through the analysis, it was found that the US policy toward North Korea or the relationship between China and North Korea had no significant impact on South Korea's humanitarian assistance to North Korea.

Therefore, overall, the following long-term characteristics can be derived.

First, South Korea's humanitarian assistance to North Korea is decisively most affected by the South Korean government's North Korean policy.

Second, the decline in South Korea's humanitarian aid to North Korea is directly affected by North Korea's provocation. In other words, South Korea's humanitarian assistance to North Korea is affected by the interaction between South Korea's policy stance and North Korea's policy toward South Korea.

Third, South Korea's humanitarian assistance to North Korea is

relatively less affected by South Korea's economic environment and public opinion environment, North Korea's economic environment and public opinion environment, and the United States and China.

Keywords : Humanitarian assistance, North Korea policy, Inter-Korean relations
Student Number : 2019-25195