대북지원

개 관

o 대북지원 문제(여기서는 인도적 지원과 경제적 지원을 포괄하는 의미로 논의)는 순수 인도적 문제도 있고, 통일정책적 측면도 있고, 남북관계의 전략적 수단적 의미도 있음.

- 대북지원을 적절히 활용하면 ▲ 순수한 동포애적·인도주의 정신 구현, ▲ 남북 화해•협력 기여, ▲ 남북간 신뢰구축, ▲ 북한의 변화 유도, ▲ 민족공동체 형성(경제공동체 → 민족공동체), ▲ 한반도 평화 기여, ▲ 대남 의존도 제고, ▲ 대남 적대감 완화, ▲ 우리의 체제 우월성 시현, ▲ 정보 및 자유의 바람 투입, ▲ 우리의 당면과제 해결 수단, ▲ 남북관계 진전 견인 수단, ▲ 우리경제에 기여 등 다양한 정책목표를 달성할 수 있는 수단이 될 수 있음.

o 이와 같은 정책목표를 달성할 수 있는 대북지원은 그동안 과연 정책성과가 있었는지?, 그 지원규모와 품목이 적정했는지?, 투명하게 제대로 수혜대상자에게 전달되었는지?, 북한이 진정성을 갖고 우리의 지원을 받아들였는지?, 군사적으로 전용된 것은 아니었는지? 등과 관련 우리사회 내부에서 심각한 남남갈등이 있어왔음.

- 한쪽에서는 대북 인도적 지원은 순수 동포애적, 인도적 측면에서 당연히 해야 하며, 대북(경제)지원은 또한 평화관리와 통일정책적 차원에서도 필요한 것이라고 주장하면서(인도주의 정신, 평화경제론, 민족공동체론) 그동안 대북지원규모가 우리재정능력에 맞게 이루어진 것으로 일정한 성과가 있었다고 보며 결코 일방적 퍼주기가 아니라고 주장하는 반면에,
- 다른 쪽에서는 그동안 대북지원은 합리적 타당성이 인정되는 범위를 넘어서 일방적 퍼주기를 한 것으로서, 우리가 의도하는 목표는 제대로 성과를 내지 못하고(안보적 측면, 이산가족·납북자·국군포로 문제의 근본적 해결, 북한변화 유도 등) 오히려 어려운 북한주민보다는 북한 간부 및 군부로의 전용 등 불량한 북한정권만 도와준 것으로 비난을 받아야한다고 하였음. 특히 우리가 지원한 현금,식량 등 이 북한의 핵개발, 군사적 전용에 활용되어 오히려 한반도 평화를 저해한 결과가 되었다고 비판하였음.

남북사회통합연구원
Institute for Korean Integration of Society

o 따라서 원래의 정책목표 실현여부, 북한의 체제생존과 실리획득에 역이용 여부, 대북지원 규모의 적정성 여부, 이로 인한 우리 내부의 남남 갈등 증폭 등을 고려하여 정책목표 실현에 부합한 합리적인 대북지원 문제를 검토할 필요가 있음.

대북지원 개념

o 대북지원개념에 있어서 협의의 의미는 인도적 지원으로 국한할 수 있으며, 광의의 의미로 경제적 지원을 포함할 수 있음. 그러나 상업적 거래인 교역 등은 일반적인 경제행위이므로 대북지원에 포함시키지 않는 것이 이론적으로 타당하다고 봄.
정치·안보적인 문제가 발생될 경우에는 교역도 북한에 현금이 들어가는 것으로 보아 대북 제재대상에 들어가기도 함.

o 인도적 지원은 재난을 당한 사람들에게 긴급구호적인 성격의 지원에 국한하여 생각할 수 있으나, 자생력을 갖도록 하는 긴급복구와 개발지원도 인도적 지원에 포함 시킬 수 있음.
o 경제적 지원은 정책목표(과제)를 달성하기위한 것으로 선공후득적이거나 비대칭성이거나 정치적 거래의 성격의 지원을 포함할 수 있음.

o 대북지원을 주체별로 분류한다면, 당국의 지원과 민간단체의 지원, 그리고 국제기구를 통한 대북지원으로 나눌 수 있음. 적십자사의 대북지원도 민간에 포함하고 있으나 준 당국적인 성격도 있음

- 또한 대가를 지불하는지 여부에 따라 유무상지원으로 나눌 수 있음
유상지원으로는 차관형식 등을 말하는 것으로 식량, 경공업, 철도 도로 건설, 경수로사업 등이 여기 포함되고, 무상지원으로는 대북 비료지원, 중유지원 등을 들 수 있음
- 정부는 대북지원의 범위를 정부와 민간의 무상지원에다 식량차관을 포함하다가 2012년부터는 식량차관을 대북지원의 범주에서 삭제하였음. 이는 아마도 북한의 상환을 받아야한다는 여론에 의한 것으로 현실적 가능성과 과거 사회주의 국가간에 양허성 자금 등에 비추어 볼 때 상환 가능성이 적다고 할 수 있음

남북사회통합연구원
Institute for Korean Integration of Society

대북지원 현황

정부별 대북지원 실적 현황(통일부 공식통계)

구 분	문민정부	국민의 정부	참여정부	이명박정부	계
기 간	'95.6~'98.2 (32개월)	'98.3~'03.2 (60개월)	'03.3~08.2 (60개월)	'08.3~'12.9 (55개월)	'95.6~'12.9 (207개월)
정부무상 지원액	2,118억원	3,586억원	8,065억원	986억원	14,755억원
당국차원 지원	1,854억원	2,799억원	6,413억원	183억원	11,250억원
국제기구를 통한 지원	264억원	626억원	960억원	502억원	2,352억원
민간단체를 통한 지원		161억원	692억원	300억원	1,153억원
식량차관		2,567억원	6,161억원		8,728억원
정부 소계 ①	2,118억원	6,153억원	14,226억원	986억원	23,483억원
민간차원 ②	196억원	2,404억원	4,607억원	1,454억원	8,661억원
합계 (①+②)	**2,314억원**	**8,557억원**	**18,833억원**	**2,440억원**	**32,144억원**

o 참고로, 금강산관광대가: 약 4억 8,700만불, 경공업원료 8,000만불 제공, 철도·도로지원 1,494억원 차관 제공 등

o 민간차원의 대북지원분야는 ▲농업/축산(선진농법 전수, 벼농사 지원, 채소재배 지원, 씨감자 project, 가축사육), ▲보건의료(병원 현대화, 제약시설 구축, 결핵 지원, 왕진가방 지원, 의료진 교육), ▲취약계층(영유아 영양식, 산모·수유부 지원, 빵공장·영양식 생산공장 지원, 아동시설 지원), ▲기타(장애인 지원, 경협연계 지원, 나무심기 지원) 등 다양함.

남북사회통합연구원
Institute for Korean Integration of Society

- 민간차원의 대북지원에서 특기할 사항은 민간단체의 자금이 열악하기 때문에 정부의 남북협력기금이 매칭펀드형식으로 단체에 지원된다는 것으로 정부의 입장과 기준이 대북지원에서 큰 영향을 미치고 있음

o 국제기구를 통한 지원으로는 WHO, UNICEF, WFP등에 남북협력기금을 지원함으로써 이루어지고 있음. 현정부기간중 국제기구를 통한 지원은 세계보건기구(WHO)를 통해 북한 말라리아 방역사업과 북한 영유아 사업을, 국제백신연구소(IVI)를 통해서는 백신능력 강화사업을 지원하였음. 특히 2011년 12월 유엔아동기금(UNICEF)을 통해 북한 영유아 지원 사업에 미화 565만 달러(약 65억원)을 지원함으로써 총 146만명의 북한 영유아와 임산부 등 취약계층이 혜택을 볼 것으로 기대됨. 다만 WFP등을 통한 대북식량 지원은 이루어지지 못했음.

쟁점 내용

o 우리의 식량지원이 군사적 목적으로 전용된 것 아닌가? 북한주민들에게 제대로 직접 배분되는가?(탈북자들은 남쪽으로부터 지원된 식량 받아본 적 없고, 식량배분 점검시 주었다가 다시 회수해간다는 증언)
: 군사적 목적 전용 및 투명성 부족

o 우리의 식량 비료지원을 얻기 위해 일회성의 이산가족상봉으로 연계 하는 것 아닌가? : 비대칭성과 협상력 부족

o 북한주민들은 만성적으로 어려운데, 반면 김정일을 비롯한 북한 핵심 간부들은 이에 관심도 없고 호위호식하는데, 우리가 지원해주는 것이 맞는가?

- 북한 정권이 해결해야 할 일을 우리가 지원해 줌으로서 불량한 김정일 정권 유지를 결과적으로 도와주는 것이 아닌가?
- 우리의 지원이 붕괴될 불량국가인 김정일 정권을 살려준 것 아닌가?

o 민간차원의 지원이 평양 및 그 인근 중심으로 통제, 특히 보건의료분야 지원은 간부들에게 가는 것 아닌지?, 고가장비들이 전력불안정과 부품부족으로 곧 사용 중단되어 낭비되고 개발지원으로 이어지지 못함, 모니터링 제약, 북의 대남일꾼들에게 놀아나는 것 아닌가?(출입료 등)등 문제가 매우 많음.

남북사회통합연구원
Institute for Korean Integration of Society

o 국제기구를 통해 대북지원을 할 것인가? 그렇지 않으면 대북직접지원을 할 것인가?

o 북한의 핵실험,미사일 발사, 군사적 도발등 발생시 대북인도적 지원을 어떻게 할 것인가, 중단할 것인가?

기본 입장

o 순수한 인도적 차원의 대북지원은 정치군사적 상황과 연계하지 말고 지속 추진하되, 투명성이 높아지도록 함.

- 보편타당하고 국제적으로 규범으로 정착되는 기준을 따르도록 함.

o 정책적 목표가 있는 당국 간의 대북지원은 기본적으로 전략적 상호주의를 견지해야 함.

- 당국의 대북지원은 북한의 평화문제 진전과 연계하는 문제를 검토하도록 함

o 어떠한 대북지원도 군사적으로 전용되는 것은 허용해서는 안됨.

o 대북지원의 규모는 적정해야하며, 투명성이 보장되는 품목으로 선정되어져야 함.

- 되도록 소규모로 나누어서 여러 차례 나누어 천천히 지원하고,
- 현금지원은 상업적 거래가 아닌 경우에는 지양하고, 현물 위주로 지원해야 하며,
- 쌀보다는 수혜 대상자에게 배분 가능성이 높은 옥수수, 밀가루 등이 적절함.

o 영유아, 노약자, 산모, 장애인 등 취약계층 중심으로 지원토록 함.

- 긴급구호, 전염병 예방, 수질 개선 등 긴급한 분야에 우선 지원하되, 북측과 신뢰구축 후 투명성이 보장된다면, 개발복구나 개발지원으로 발전시켜 나감. Food for Work 방식이 좋음.

남북사회통합연구원
Institute for Korean Integration of Society

o 민간차원의 대북 지원이 중복되거나 낭비성이 되지 않도록 자율적으로 적절한 조정이 이루어지도록 하되, 정부의 남북협력기금이 지원되는 민간사업에 대해서는 정책목표가 효과적으로 달성될 수 있도록 합리적으로 지원되어야 함.

o 국제기구를 통한 대북지원은 국제기구를 통한 지원은 행정비등이 과다소모되고, 우리의 지원의사가 직접 전달되지 못하는 단점이 있으나, 국제기구의 조직과 인원으로 분배투명성을 좀더 확보할 수 있고, 같은 동족으로서 국제기구의 지원에 동참함으로써 국제적 이미지를 제고할 수있음

대북 인도적 지원의 수행기준은?

o 순수한 동포애적, 인도주의적 지원의 타당한 수행기준을 마련하기 위해 참고될 만한 것을 살펴본다면 다음과 같은 것이 있음.(순수한 인도적 지원은 정치적 상황에 영향을 받지않고 추진되기 위한 요건을 정하기 위해 필요)

- **UNOCHA(인도주의조정국)의 인도주의 원칙**
  : 자연재해 또는 다른 긴급한 상황에 의해 발생한 희생자 지원,
  인도주의・정치적 중립성・공평성의 원리,
  기본적으로 지원을 호소하는 국가의 지원요청과 동의에 따라 행함,
  구호에서 복구 그리고 개발로 전환되는 방향으로 지원 등

- **대북지원에서의 인도주의 원칙에 대한 합의 성명서**(98.11, 대북지원 참여 24개 유엔기구, 국제 NGO, 공여국 기구 들이 발표)
  : 사정된 소요(assessed needs)에 따른 전반적인 인도주의 상황에 대한 지식,
  인도적 지원이 가장 도움을 필요로 하는 주민들의 영역에 도달되도록 보장,
  사정·모니터링·평가를 위한 물리적인 그리고 정보에 대한 접근,
  접근이 허용되는 지역에 대해서만 지원물자를 배분,
  주민들의 인도주의적 권익을 보호,
  현지의 지역역량 구축을 지원,
  프로그램의 계획 및 실행에 수혜자의 참여,
  국제실무자로서의 충분한 역량,
  국제 인도주의 기구들의 건강 및 안전에 대한 요구 해결

남북사회통합연구원
Institute for Korean Integration of Society

- **2000년의 새천년개발목표(Millenium Development Goals)**
  : 절대빈곤과 기아퇴치, 보편적 초등교육 실현, 양성평등과 여성능력의 고양, 유아사망률 감소, 산모건강의 증진,
  HIV/AIDS·말라리아 및 기타 질병 퇴치,
  지속가능한 환경보장(생물다양성 손실 감소, 안전한 식수와 기본적인 위생시설에 접근하지 못하는 인구비율을 1/2로 감소),
  개방을 위한 국제파트너쉽 구축

- **제3회 대북협력국제NGO회의(2001,6)에서 논의된 NGO들의 국제적 기준에 맞는 행동지침(a Code of Conduct)**
  : 지원대상자에 필요한 것 지원,
  지원대상자에게 직접 전달(no access, no food), 모니터링,
  지원한 것의 결과 평가를 지원대상자와 함께 평가하여 차기 지원계획을 수립, 긴급구호에서 개발지원으로 발전 등

- **대북협력민간단체협의회 공동규범(2008.8.25) 제5조 수행지침**
  : 수혜자 우선(북한주민들의 필요 우선), 지원에 있어 차별금지(북한주민의 정치적 신념, 종교, 성별 및 연령, 사회적 계층, 거주지역 등에 의한 차별없이 공정하게 제공),
  모니터링(지원사업이 사업계획서에 따라 순조롭게 진행되고 있는지?, 지원물자가 북한주민에게 직접 전달되고 있는지?,
  지원물자가 지원사업의 목표를 달성하기위해 적절하게 사용되고 있는지? 수시점검하고, 사업추진 단계별로 추진실적을 평가하여 사업의 계속 수행 여부 및 변경 여부 결정),
  안전확보(지원사업참여 실무자와 파견인력들의 신변 및 안전보호를 위해 필요한 조치들을 수립시행)

o 이상의 것들을 종합하면, ▲ 인도적 지원 대상은 긴급재난, 절대빈곤이나 기아퇴치, 영유아나 산모, 장애인 등 취약계층 지원, 전염병 등 질병 퇴치, 식수개선 등 환경오염 개선 등을 정할 수 있으며, 지원대상자와 상의하여 공동의 책임하에 개발복구, 개발지원으로 나아갈 수 있음. ▲ 인도적 지원 절차에 있어서 직접 전달성, 투명성(전용 불가), 접근의 용이성이 보장될 필요가 있음.

남북사회통합연구원
Institute for Korean Integration of Society

- 기타 추가한다면, 불특정 다수보다 인도적 지원을 받아야 할 대상을 명확히 하는 것이 좋겠고, 밑빠진 독에 물붓기가 아니라 스스로 자력갱생 할 수 있도록 물고기보다 물고기 잡는 법을 가르쳐주어야 하는데 이를 위해 수혜자의 책임의식(사고 전환)이 매우 필요함.
- 여기서 제시된 것들이 어느 정도 보장되어진다면, 정치적인 상황에 영향을 받지 않고 순수한 대북 인도적 사업은 지속적으로 유지되는 것이 좋겠음.
- 그러나 정부에서 그동안 지원한 매년 식량 30-40만톤, 비료 30만톤 규모가 순수한 대북 인도적 지원이라고 볼 수 있는지는 냉정히 검토해 볼 필요가 있음. 이 정도의 물량은 순수한 의미에서의 인도적 지원이라고 보기에는 다른 전략적 목표를 달성하기 위한 대북(경제)지원이라고 봐야함.

대북 경제적 지원의 수행기준은?

o 대북 경제적 지원, 특히 당국차원의 대규모 지원은 전략적 상호주의를 견지하는 것이 필요함. 우리의 정책목표 또는 전략목표도 달성하지 못한체 일방적 이거나, 성과 없는 지원이 지속되면 곤란함. 특히 역으로 이용당하여 북한이 앞으로는 경제적 실리만 득하면서, 뒤로는 핵무기나 미사일을 개발하는 군비증강을 허용해서는 곤란함. 국민의 세금이 투입되면 지향하는 대북정책 목표가 상당정도 실현되도록 해야 함.

o 서독정부는 철저한 전략적 상호주의를 견지하여 정책목표를 관철시켰음. 서독정부는 일방적 대 동독지원을 하지 않았음.

- 독일의 경우를 구체적으로 살펴보면, 서독정부의 자금은 동독 정치범 혹은 양심범의 석방대가로 지출되었음(Freikauf방식). 1963년 처음 동독 정치범의 석방이 이루어진 후 1990년까지 총 34,000명의 정치범이 서독으로 석방되었고, 25만명의 이산가족이 서독으로 이주하였는데, 이에 대한 대가로 약 34억 마르크 가치의 물자가 공급되었음.
- 서독의 대 동독 경협차관사업은 철저하게 상업적, 정치적 상호주의에 입각해 이루어졌음. 서독 정부는 1983년에 10억 마르크, 1984년에 9억5천만 마르크의 대 동독차관 알선 및 보증을 해주었는데, 그때 차관이자보조 및 특혜가 배제되고 유로 금융시장의 실제이자보다 1% 높은 수준으로 했으며 보증 수수료도 수취했음. 또한 동독정부의 상환지체 또는 불능 상황을 감안하여 동독에 대해 재담보를 받았음.

남북사회통합연구원
Institute for Korean Integration of Society

그리고 경협차관과 연계하여 동독정부로부터 정치적인 반대급부로 요구해 실현시켰음. ① 서독의 연금 수급자의 동독 입국시 동독 마르크화로 교환해야 하는 "강제 환전금"의 최저 금액을 25마르크에서 15마르크로 인하, ② 서독 및 서베를린 주민의 동독 체류기간을 연간 최장 30일간에서 45일까지로 연장, ③ 동독의 연금수급자의 서독 및 서베를린 방문기회를 확대, 가족방문 뿐 아니라 친지방문도 허용하고 동시에 체류기간도 연간 30일에서 60일로 연장, ④ 서독 및 서베를린을 방문하는 동독 여행자의 수하물의 가치가 1일 20마르크에서 1일 100마르크로 인상 조정, ⑤ 동서독 접경지대에 대한 복수출입증의 유효기간을 3개월에서 6개월로 연장하고 기타 여행 부수사항에 있어서 편의제공이 상당폭 확대, ⑥ 동서독 국경선의 군사시설 및 통제관행 및 통행절차에도 상당한 개선조치가 취해졌음. 동독측은 54,000개의 SM-70 자동발사장치 전부를 철거하고, 매설지뢰도 제거했으며, 전기보안장치도 후방지역에 배치했음.

o 우리의 경우에도, 이산가족·납북자·국군포로문제의 획기적 또는 근본적 해결이 이루어지도록 해야 함. 비료 30만톤을 해마다 북한에 무상지원해주면서 그때마다 일시적으로 몇차례의 이산가족 상봉을 하는 식은 곤란함. 이산가족문제의 제도적 또는 근본적 해결이 이루어져야 하며, 납북자와 국군포로문제도 독일의 Freikauf방식을 적용해 볼 수 있음.
미국처럼 6.25전쟁때 전사한 국군의 유해송환을 보상을 해주는 방식으로 추진할 수 있음.

o 대규모의 경협지원은 북핵문제의 진전과 남북간 정치군사문제 등을 고려하고, 국제사회와의 협력을 이루는 가운데 전략적 상호주의를 견지해야 함.

- 중.장기적으로 미래의 통일인프라를 위해 남북경협을 할 경우에 남북상호간에 경제적 상호이익이 어느정도 확보되어져야함. 일방적인 지원은 지양해야 할 것임.

남북사회통합연구원
Institute for Korean Integration of Society