

8 다자협력 방식을 통한 대북 인도적 지원

최규빈 | 인도협력연구실 부연구위원

요약

한국의 대북 인도적 지원은 역대 정부의 대북정책의 한 수단으로 사용되어 왔으며 북한주민의 인도적 필요뿐 아니라 남북관계 상황과 맞물려 변화해왔다. 그간 정부 차원의 대북지원이 다양한 채널을 통해 이루어져 왔지만 대북지원이 장기간 중단되어있는 상황은 새로운 접근과 방법 모색을 요구한다고 볼 수 있다. 최근 북한 내 코로나19 확산은 취약계층의 식량불안정, 영양부족, 보건서비스 및 위생시설 접근 등 인도적 상황을 더욱 악화시킬 가능성이 크다. 남북한 직접 협력이 단기간에 어려울 수 있는 만큼 정부는 직접지원보다는 다자기구를 통한 지원을 모색하여 취약계층 위기 완화 노력에 있어 주도성을 확보할 필요가 있다. 중장기적 차원에서 '동북아 인도협력 다자협의체'를 구성하는 방안을 고려하고 남북한이 함께 참여하고 있는 지속가능발전목표(SDGs)의 이행을 지원할 필요가 있다.

※ 이 글의 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 통일연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.

대북 인도적 지원의 중단: 위기인가 기회인가?

현

재 한국 정부 차원의 대북 인도적 지원은 사실상 10년 이상 중단되어있다. 지난 5월 14일 북한은 “건국이래 대동란”이라고까지 규정한 코로나19 변이 바이러스 감염 확산 상황에서도 국제사회의 백신 제공 의사에 호응하지 않고 있다.

정부는 북한의 계속되는 도발 상황에도 인도적 지원은 정치적 상황과 무관하게 이루어져야 한다는 입장과 함께 지속적인 협력 의사를 표명하고 있다.¹⁾ 오미크론 변이 바이러스 발생으로 북한주민들의 건강과 생명이 위협받는 전례가 없는 위기 상황에서도 북한은 한국 정부의 보건·방역 협력 제의를 거절하고 전국적인 감시, 봉쇄, 격리 중심의 방역조치들을 고수하고 있는 것이다.²⁾ 북한은 5월 중순부터 유클라 발생률이 감소하는 것을 토대로 감염 전파 상황이 안정화되었다고 판단하지만 감염진단의 정확성과 통계자료에 대한 신뢰성을 고려할 때 감염병 피해는 더욱 심각할 수 있다. 인도적 지원은 보건의료 분야에만 한정되지 않으며, 향후 남북관계 개선이나 코로나19 위기 상황 변화에 따라 북한의 태도는 달라질 수 있다. 특히 기후변화는 인류 모두가 직면한 도전이며 자연재해와 식량 위기는 언제든지 북한에서 발생할 수 있기 때문에 인도적 지원의 효용성이 퇴색되었다고 보기 어렵다. 그럼에도 남북관계에서 대북지원이 장기간 중단되어있는 상황은 새로운 접근과 방법 모색을 요구한다고 볼 수 있다.

지금까지 정부 차원의 대북지원은 다양한 채널을 통해 이루어졌다. 당국 차원에서 직접 지원하는 방식, 민간단체 및 국제기구를 통한 간접 지원 방식이 대표적이었다. 1995년부터 2021년까지 한국의 대북 인도적 지원 누계 총액은 3조 3,404억 원이며 그 가운데 정부 차원으로는 2조 4,147억 원, 민간차원으로는 9,258억 원이 북한에 지원되었다. 식량차관을 포함할 경우 약 60%가 정부가 직접 주도한 지원이었으며 그 성격 또한 무상지원과 차관 형태가 혼재되어 있었다고 볼 수 있다. 국제기구를 통한 무상지원은 8.9%에 불과했다.

1) 통일부, “권영세 통일부 장관, 웬디 셔먼 미국 국무부 부장관 예방 접견,” (2022.6.8., 보도자료), <https://www.unikorea.go.kr/unikorea/news/release/?boardId=bbs_0000000000000004&mode=view&cntId=54997&category=&pageIdx=>> (검색일: 2022.6.8.).

2) 통일부, “코로나 방역 협력을 위한 남북 실무접촉 제의,” (2022.5.16., 보도자료), <https://www.unikorea.go.kr/unikorea/news/release/?boardId=bbs_0000000000000004&mode=view&cntId=54987&category=&pageIdx=1>> (검색일: 2022.6.8.).

〈표 1〉 대북 인도적 지원 채널 유형, 1995~2021

(단위: 억 원, %)

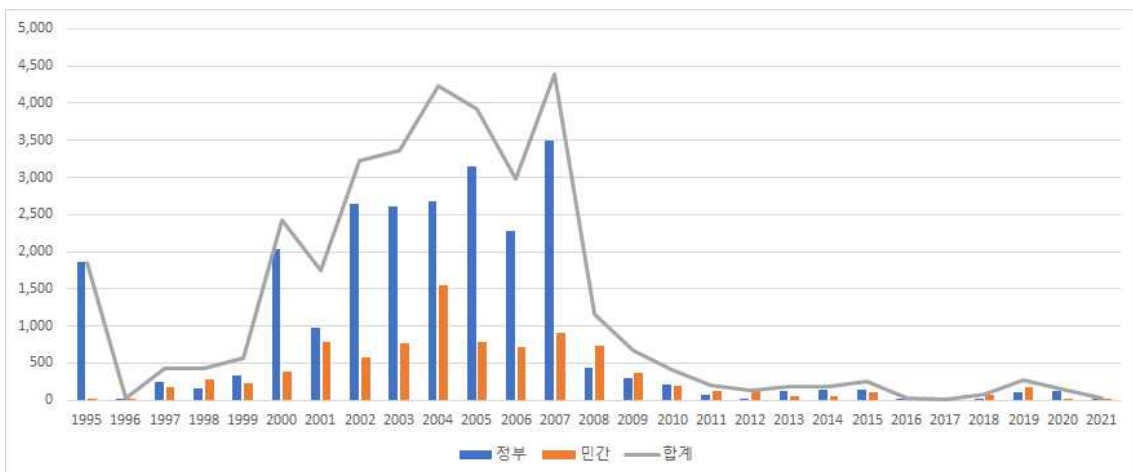
구분	정부차원					민간차원	합계
	당국 차원	민간단체 지원	국제기구 지원	식량차관	소계		
지원액	11,258	1,192	2,969	8,728	24,147	9,258	33,404
비중	33.7	3.6	8.9	26.1	72.3	27.7	100

출처: 통일부, “주요사업 통계 인도적 대북지원 현황” <<https://unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics/>>을 바탕으로 재정리(검색일: 2022.6.8.).

한국의 대북 인도적 지원은 역대 정부의 대북정책 수단 가운데 하나로 북한주민의 인도적 필요뿐 아니라 남북관계 상황과 맞물려 변화해 왔다. 정부와 민간을 통한 대북 인도적 지원은 2007년을 정점으로 급격히 축소된다. 국내 인도협력 및 개발협력 민간단체를 위한 기금 지원과 국제기구를 통한 지원 일부를 제외하면 정부 차원의 대북 인도적 지원은 사실상 중단되었다고 봐도 무방하다. 2019년 6월 세계식량계획(WFP)을 통해 국내산 쌀 5만 톤을 북한에 지원하기로 하였으나 북한이 쌀 지원 수용 거부 입장을 밝히면서 이루어지지 않았다. 2020년 초부터 코로나19 상황이 진행되면서 한국 정부는 직간접적인 지원 의사를 밝혀왔으나 북한은 2021년 1월 8차 당대회를 통해 남한의 방역 및 인도주의 협력 등을 ‘비본질적 문제’로 규정하고 분명한 거부 의사를 밝혔다.

〈그림 1〉 대북 인도적 지원 현황

(단위: 억 원)



출처: 통일부, “주요사업 통계 인도적 대북지원 현황” <<https://unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics/>>을 바탕으로 재정리(검색일: 2022.6.8.).

문제는 북한주민들의 생활수준과 삶의 질이 개선되지 않는 등 열악한 인도적 상황이 장기화되고 있다는 것이다. 식량 불안정, 영양결핍, 양질의 보건 서비스와 식수위생 시설의 부재는 취약계층의 기초생활 유지를 여전히 어렵게 하고 있다.³⁾ 방역장비나 의약품 및 진단과 치료 장비가 부족한 상황에서 오미크론 변이 바이러스 감염 확진자가 늘어날 경우 고령인구, 기저질환 환자와 가족들은 불안할 수밖에 없다. ‘최대비상방역체계’ 상황에서도 생산 활동은 허용되고 있지만 사람 및 물자 이동 제한, 장마당 통제, 약품 부족 등은 북한의 식량 자원과 영양 문제를 포함한 민생 활동을 더욱 위축시킬 것으로 보인다. 2년 5개월 넘게 이어지고 있는 엄격한 국경통제와 국제기구 직원 철수로 인해 국제사회의 대북지원사업 재개 또한 난망한 상황이다. 올해 이어지는 가뭄과 함께 북한 내 비축되어 있던 식량 자원이 소진되고 협동농장이 원활히 가동되지 않을 경우 단순히 식량부족을 넘어 인도주의 위기 가능성도 완전히 배제하기 어렵다.

북한주민의 긴급한 인도적 필요를 해결하기 위해 국제기구를 통한 인도적 자원을 모색해야

북한주민의 우선적인 인도적 필요에 대응하기 위해서는 정부 차원의 직접지원보다는 국제기구를 통한 지원을 모색하되 장기적 차원에서 다양한 협력 채널 및 플랫폼을 구축할 필요가 있다. 코로나19 이전 상황에서도 북한의 267만 명에 해당하는 아동에게 인도적 지원이 필요하고 1,040만 명이 신체 및 정신 건강의 심각한 어려움에 처한 것으로 파악되었으나 이 수는 현재 더욱 늘어났을 가능성이 크다.⁴⁾ 북한의 지속되는 인도적 필요를 고려할 때, 코로나 방역 협력과 더불어 취약계층을 대상으로 한 보건, 식량, 영양, 식수위생에 대한 지원이 신속히 추진될 수 있도록 해야 한다.

국제사회의 유엔기구를 통한 대북지원 실적 흐름을 볼 때 다자기구의 비중은 최근 꾸준히 확대되고 있다. 공여국 및 공여기관의 실행 채널에서 2002년부터 2009년까지는 OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee: DAC) 회원국의 대북 지원액이 많았지만 그 이후로는 유엔기구 등을 포함한 다자기구들의 지원액이 많아진다. 여기에는 북한의 2003년 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴 등으로 DAC 회원국의 지원이 감소한 영향이 작용

3) UN Resident Coordinator for DPR Korea, “DPR Korea Needs and Priorities 2020,” April 2020, p. 14., <http://dprkorea.un.org/sites/default/files/2020-04/2020_DPRK_Needs_and-Priorities_Plan.pdf> (검색일: 2022.6.8.).

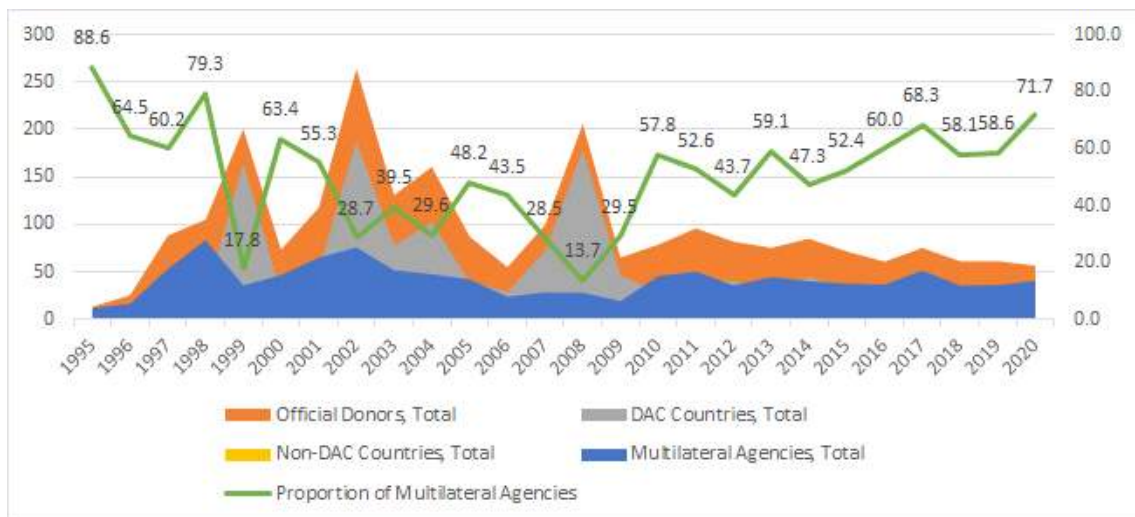
4) UNICEF, “UNICEF DPRK Humanitarian Situation Report No.2,” February 19, 2021, <<https://reliefweb.int/report/democratic-peoples-republic-korea/unicef-dprk-humanitarian-situation-report-end-year-2020>> (검색일: 2022.6.7.).

한 바 있다. 이러한 경향성과 별도로 세계식량계획(WFP), 유엔아동기금(UNICEF), 세계보건기구(WHO)와 같은 국제기구의 경우는 북한 상주 유엔기구로서 다양한 사업과 모니터링에 대한 경험을 가지고 있다. 정부 대 정부 협력이 당장 어려운 만큼 국제기구의 대북지원 사업에 대한 기여도를 높임으로써 취약계층 위기 완화 노력에 있어 주도성을 확보할 필요가 있다.

1995년부터 2020년까지 국제기구별 대북지원 금액을 고려할 때, EU기구(EU Institutions), 글로벌펀드(Global Fund), 유엔세계식량계획(WFP), 세계백신면역연합(Global Alliance for Vaccines and Immunization: GAVI), 유엔아동기금(UNICEF) 등의 지원액이 많았던 만큼 해당 기구들과의 대북사업과 지원체계 등을 주목할 필요가 있다. 단기적으로 정부는 국제기구별 전문성, 현지 접근성을 고려하여 모자보건 분야 사업 지속과 재개 여부를 판단할 필요가 있다. 2020년 유엔세계식량계획(WFP)을 통해 착수한 1,000만 달러 규모의 ‘북한 영유아·여성 지원사업’ 지속 여부를 검토하고 2019년 350만 달러 공여로 2020년 5월에 종료된 유엔아동기금(UNICEF)과의 모자보건사업 재개도 고려해 볼 수 있다.⁵⁾ 특히 이번 북한의 코로나19 확산 상황에서 영유아 사망률이 높은 것으로 알려져 있다. 만약 이러한 경향성이 향후에도 지속된다면 영유아, 아동의 필수 의약품 구매와 예방접종 확대, 식수위생(WASH) 사업에 다자성양자원조(Multi-Bi Aid) 형식으로 지원하는 것을 고려해 볼 수 있을 것이다.

〈그림 2〉 OECD 공여국 및 기관 유형별 대북지원 경향

(단위: 백만 달러)



출처: OECD, <<https://stats.oecd.org/>>, (Accessed June 8, 2022).

주: Sector(s): Total Bilateral Aid To All Sectors; Flow(s): ODA; Flow type: Disbursements.

5) 통일부, 『통일백서 2022』 (서울: 통일부, 2022), p. 118; 통일부, 『통일백서 2021』 (서울: 통일부, 2021), p. 102.

‘동북아 인도협력 다자협의체’를 구성하여 공여국, 다자기구, 수원국 간 파트너십을 강화해야

북한이 직면할 수 있는 인도적 위기는 과거와 같은 긴급한 식량부족 사태를 넘어서 기후 변화, 바이러스 팬데믹 등으로 건강, 보건, 재난 등으로 다중화될 가능성이 크다. 코로나19 감염병 위기가 북한에 상존하는 만큼 코로나19 방역, 검진, 치료, 백신에 대한 지원이 중요하지만 자연재해 및 인위(man-made)적 위기에 따른 긴급구호, 영유아 영양지원, 모자보건, 말라리아 방역, 결핵, 비감염성 질환 관리 등의 분야에 대한 지속적인 지원 필요가 존재한다. 특히 만성질환(noncommunicable diseases)의 경우 북한의 전체 사망의 84%를 차지하고 남북한 사망률 차이의 주된 원인인 만큼 각별한 주의가 필요하다.⁶⁾ 인도적 지원 분야가 단계적, 선별적으로 확대될 경우에 대비하여 인도협력 다자협의체를 구성할 필요가 있으며, 이를 토대로 공여국, 다자기구, 수원국 간 파트너십을 강화하여 북한 포함 수원국의 인도적 상황을 근본적으로 개선하고 개발역량을 강화할 수 있는 사업을 추진할 필요가 있다.

한국 정부는 2019년 지자체의 대북지원사업자 허용, 2020년 제재면제 절차와 관련하여 ‘대북 인도지원 가이드라인’ 개정 유도, 2021년 ‘한반도 보건의료협력 플랫폼’ 출범 등 인도협력 사업의 운용과 재개를 대비한 노력을 지난 몇 년 동안 해왔다. 특히 ‘한반도 보건의료협력 플랫폼’이 보건의료 의제로 한정된 협의체라면 ‘동북아 인도협력 다자협의체’는 보건, 인구, 식수위생, 식량원조, 긴급구호, 다중위험 대응 등 인도적 사안 관련 의제를 함께 다루는 협의체라 할 수 있다.

이 다자협의체는 인도적 지원에 대한 전문성과 현지접근성을 가진 국제기구, 남북한 포함 주요 공여국이 참여하게 된다. 출범 이후는 체계적으로 지원 분야, 대상, 범위, 규모를 논의·조율하고 회원국의 필요에 기반하며 보편적 원칙에 따른 인도주의적 협력을 모색하는 역할을 지향한다.

남북한이 공동으로 이행하는 지속가능발전목표(SDGs)를 지원할 수 있도록 국제협력 및 연대를 강화해야

북한의 코로나19 확산 상황 및 지난 25년의 인도협력의 경험은 북한의 필요(needs)에 기반하며 수용성 및 호혜성을 높일 수 있는 의제 설정의 중요성을 보여준다. 북한은 2015

6) 이요한, “유엔의 SDGs 논의 동향 및 북한의 연계 가능성,” (통일연구원 자료회의 발표자료, 2022.6.7.).

년 9월 유엔의 ‘포스트 2015 개발의제(the Post-2015 Development Agenda)’ 동참을 선언한 이후 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals: SDGs) 이행을 위해 노력하고 있다. 남한과 북한 모두 국제사회의 보편 규범인 SDGs를 이행하고 있는 만큼 공동의 관심사를 바탕으로 호혜적으로 협력할 수 있는 세부목표를 파악하여 필요한 지식공유 및 역량강화 사업 등을 추진해 볼 수 있다. 식량, 보건, 재해재난, 식수위생의 의제는 SDGs 개별 목표로 상정되어 있고 북한의 SDGs 이행에서 우선순위가 높은 영역이다. 기후변화 대응, 재해재난에 대한 복원력 향상 같은 의제는 한반도 차원의 공동 대응이 절실하며 양자 및 다자협력이 요구된다는 점에서도 중요하다.

보다 현실적으로는 ‘유엔과 북한 간의 협력을 위한 전략계획 2017-2021’이 종료된 만큼 차기 전략계획 수립 과정에 정부가 직간접적으로 참여하고, 인도적 지원 및 SDGs와 연계한 대북사업 계획 수립 과정에 기여할 필요가 있다. 또한 UNICEF가 북한 중앙통계국과의 협조하에 실시했던 ‘2017 다중지표군집조사(Multiple Indicator Cluster Survey: MICS)’의 차기 라운드 조사를 위해 협력을 추진하고 지원하는 방안, 유엔 및 다자기구를 통한 신탁기금이나 지정기여금 형식 등 북한의 인도적 위기 상황 대응을 위한 지원 채널을 최대한 확보하는 노력도 중요하다.

국제사회와의 적극적인 협력과 연계를 통한 북한의 인도적 문제 개선

북한주민의 인도적 여건을 개선하고 삶의 질을 증진하는 것은 비단 북한주민만의 문제가 아닌 한반도 전체에 영향을 미치는 핵심 사안이다. 아직 끝나지 않은 코로나19 사태는 신종 바이러스 감염병 확산으로 인한 건강안보의 중요성 및 다자협력의 필요성을 여실히 보여준다고 할 수 있다. 초국가적으로 확산하는 위협에 대한 대응 역량을 갖추는 노력은 북한의 인권을 증진하는 데 기여하고 한반도의 생명과 안전, 지속적인 평화를 가져오는 데 중요한 토대가 된다. 윤석열 정부가 강조한 것처럼 대북 인도적 지원은 정치군사적 상황과 분리해서 진행되어야 하며, 모니터링을 통해 가장 필요한 주민들에게 지원이 전달될 수 있도록 북한과 소통하고 설득할 수 있어야 한다. 이러한 노력은 대북지원의 효과성을 제고하며 국민적 공감대를 형성하는 데 기여할 수 있을 것이다. 지금까지의 인도협력의 행위 주체가 남한과 북한으로 집중된 만큼 국제사회의 다양한 행위자의 개입이나 보편적 규범과 원칙에 의한 협력을 추진하고 북한에 이를 설득하기가 어려운 구조였다. 한국은 남북 당국과 민간차원의

인도적 지원 및 개발협력을 발전시켜 나감과 동시에, 북한주민의 인도적 위기 경감과 삶의 질 개선을 위해 국제사회와의 적극적인 협력과 연계를 고려하고 대비할 필요가 있다.

남북한 직접 협력이 단기간에 어려울 수 있는 만큼, 대북 인도적 지원에 관해서는 모니터링이 상대적으로 용이하며 정치적 영향력으로부터 자유로운 다자기구 채널을 적극 활용할 필요가 있다. 한반도는 대북제재가 지속되는 가운데 인도적 활동이 진행된다. 인도적 지원 사업과 관련된 대북제재 면제가 원활하게 진행될 수 있도록 정부가 이를 지원하는 역할은 계속될 필요가 있다. 동시에 대북지원은 주체와 규모에 관계없이 인도적 원칙을 최대한 준수하여 진행해야 한다. 국내정치적 관점에서 판단되는 것이 아닌 인도적 동기에 의한 지원일 때 지속적인 대북지원이 가능하며 북한에게 투명성의 원칙을 당당히 요구할 수 있을 것이다.

최근 북한이 기후, 빈곤, 지속가능한 환경 등 글로벌 개발의제와 관련해 국제사회와의 소통과 연계를 확대하고 있는 만큼 한국도 인도지원 및 개발지원과 관련된 다자협력 기반을 강화할 필요가 있다. 정부와 공여기관과의 정책 연계 및 분업을 도모하고 공여국, 다자기구, 수원국 간의 정보 교환 및 조정 채널을 구축하는 것은 인도적 사안에 대한 주도성 확보 및 원조의 효과성 제고를 위해서도 필요하다. 북한이 인도적 지원 거부 의사를 유지하거나 추가적인 군사적 도발을 감행한다면 인도적 지원에 대한 국민적 공감대가 축소될 가능성은 있을 것이다. 다양한 가능성을 열어두고 인도적 지원에 대한 북한의 호응과 협력 의지를 이끌어낼 수 있도록 창의적 방안을 고안해야 할 것이다. © KINU 2022