

국제사회의 유엔기구를 통한 대북지원 22년(1995~2016) 평가와 함의

문경연 | 전북대학교 교수 | kymoony@jbnu.ac.kr

이수훈 | 고려대학교 연구교수 | msjeon1976@gmail.com

전명수 | 블라디보스톡경제서비스대학교 교수 | msjeon1976@gmail.com

I. 서론

그동안 국제사회의 대북지원은 다양한 채널을 통해 이뤄졌다. 양자 대북지원, 유엔기구를 통한 국가의 대북지원, 비정부기구를 통한 국가의 대북지원, 유엔기구의 대북지원, 비정부기구의 대북지원 등이 대표적인 대북지원의 형태이다. 이 중에서도 본고는 국제사회의 유엔기구를 통한 대북지원에 집중한다. 1995년 북한이 국제사회에 수해 지원을 요청하고 2004년 북한이 긴급구호성 지원이 아닌 개발지원으로의 전환을 요청한 이후 유엔기구의 대북지원이 지금까지 지속되고 있으나, 그동안 국가 중심적 대북지원, 비정부단체를 통한 대북지원, 민간단체를 통한 대북지원에 대한 연구는 다양했던 반면 유엔기구를 통한 대북지원에 대한 연구는 거의 전무하였기 때문이다. 이러한 문제의식에서 본고는 유엔기구의 대북지원에 초점을 맞춰 이들의 대북지원 사업과 특징에 대해 분석한다.

이를 위해 지난 22년간 유엔기구의 대북지원이 어떻게 진행되었는지에 대해 알아보고 그 특징을 살펴본다. 각 국가의 대북지원 규모와 분야에 대해 알아보고, 특히 인도적지원이 어떻게 이뤄지는지에 대해서도 알아본다. 이를 위해 유엔개발계획(United Nations Development Programme: UNDP), 유엔인구기금(United Nations Population Fund: UNFPA), 유엔아동기금(United Nations Children's Fund: UNICEF), 세계식량계획(World Food Programme: WFP)과 유엔식량농업기구(Food and Agriculture Organization of the United Nations: FAO), 세계보건기구(World Health Organization: WHO)의 대북지원 사업현황과 지원 금액에 대한 분석을 하였다.¹⁾

아울러, 본고는 위 국제사회의 유엔기구를 통한 대북지원 22년에 대한 평가를 시도한다. 특히 유엔기구 대북지원의 특징에 대한 분석을 통해 유엔기구만이 갖는 대북지원의 특징에 대한 분석을 시도하였다. 이를 통해 결론 및 함의를 다루는 마지막 장에서는, 유엔기구의 지난 22년의 대북지원에 대한 평가를 바탕으로 어떠한 점이 개선되어야 하며 향후 유엔기구가 대북지원과 한반도 통일조성 과정에서 어떠한 역할을 할 수 있는지에 대한 과제를 논의한다.

II. 국제사회의 대북지원 22년 현황

1994년 김일성 사망 이후 경제사정이 어려워진 북한은 엄청난 데 덮친 격으로 1995년 100년 만의 대홍수를 겪으며 국토의 75%가 물에 잠기고 529만명의 이재민이 발생했다.²⁾ 이러한 대규모 수해로 입은 피해를 극복하고자 하는 북한의 요청으로 1995년부터 시작된 유엔기구의 대북지원은 2004년 개별지원으로의 전환을 요청한 시점까지 긴급구호성 지원으로 지속되었다. 개발지원 전환 전 유엔기구를 통한 대북지원은 유엔 합동호소(Consolidated Appeal)를 통해 각 유엔기구별로 개별국가의 지원을 받아 총 10차례 이루어졌으며 이를 시기별로 보면 <표 1>와 같다. 9년간에 걸친 총 10차례의 유엔 합동호소에 의한 대북지원을 살펴보면 목표와 실적에 상당한 차이가 있음을 발견할 수 있다. 특히 실적률의 폭은 크게 5.8%(10차)에서 146.2%(8차)까지 벌어져 유엔 합동호소에 의한 유엔기구의 목표액과 국제사회의 이행 약속이 연도별로 큰 차이가 있다는 것을 볼 수 있다. 10차례에 걸친 유엔 합동호소의 연평균 실적률은 73.37%로서 유엔기구의 목표액에 국제사회의 이행이 미치지 못했다.

이러한 현상은 유엔기구와 국제사회 간의 간극으로 해석하기보다는 국제사회의 규범을 어기는 북한의 행동으로 인해 발생한 것으로 해석하는 것이 적절하다. 예를 들어 2003년 핵무기 확산금지조약(Non-Proliferation Treaty: NPT)을 일방적으로 탈퇴한 이듬해인 2004년 10차 대북지원 실적은 목표액인 52억 880만달러의 약 5.8%정도밖에 안 되는 약 3억 178만달러를 기록했다. 핵확산금지조약 탈퇴로 인해 북한은 국제사회로부터 신용을 잃었고 이에 따라 유엔기구의 대북지원은 위축될 수밖에 없었다는 해석이 가능하다. 나아가 일본의 경우는 납북자 및 북핵 문제를 이유로 2002년부터 대북지원을 중단함으로써 전체 유엔기구의 대북지원 금액이 감소하게 되었다.

1) Baylis, John, Patricia Owens, and Steve Smith, *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations* Oxford: Oxford University Press, p.236. 유엔 조직도 상 프로그램과 전문기구는 분류하는 것이 정확하나, 본 논문에서는 UNDP, UNFPA, UNICEF, WFP, FAO, WHO를 '기구'라는 명칭으로 통일함.
2) <http://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/455430.html>(검색일: 2018. 5. 1).

<표 1> 유엔 합동호소에 의한 통합지원과 개별지원

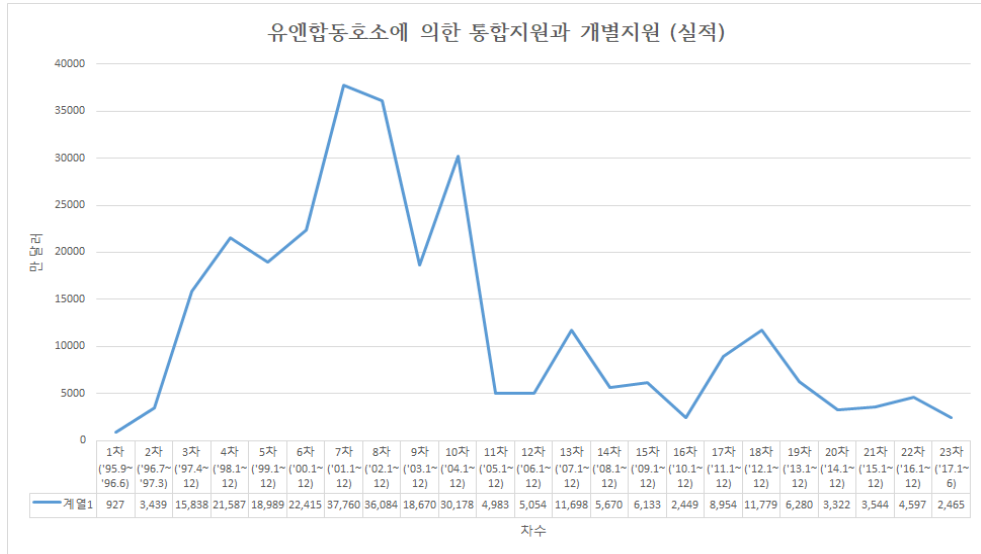
(단위: 만달러(34/5))

구분	목표	실적	실적률 (%)	국가/단체/기구별 지원액(이행 약속)
1차 ('95.9~'96.6)	2,032	927	45.6	미국 222.5, 일본 50, EU 38 등
2차 ('96.7~'97.3)	4,364	3,439	78.8	EU 860, 미국 717, 일본 600 등
3차 ('97.4~12)	18,439	15,838	85.9	미국 4,537, EU 2,752 등
4차 ('98.1~12)	38,324	21,587	56.3	미국 17,185, 한국 1,087 등
5차 ('99.1~12)	29,208	18,989	65.0	미국 16,070, EU 798, 스웨덴 383 등
6차 ('00.1~12)	31,376	22,415	71.4	일본 9,568, 한국 5,381 등
7차 ('01.1~12)	38,398	37,760	98.3	일본 10,489, 미국 10,270 등
8차 ('02.1~12)	24,684	36,084	146.2	WFP 9,932, 한국 8,200 등
9차 ('03.1~12)	22,937	18,670 (381)	81.4	미국 3,152, WFP 2,791 등
10차 ('04.1~12)	520,880	30,178	5.8	한국 11,774, 일본 4,670 등
11차 ('05.1~12)		4,983	-	유럽연합 1,740, 독일 777 등
12차 ('06.1~12)		5,054 (1,050)	-	한국 2,198(1,000), EU 1,103(50) 등
13차 ('07.1~12)		11,698 (1,392)	-	한국 2,338, 호주 647(62) 등
14차 ('08.1~12)		5,670	-	한국 1,532, 사우디아라비아 848 등
15차 ('09.1~12)		6,133	-	한국 1,421, 스웨덴 1,406 등
16차 ('10.1~12)		2,449	-	스위스 302, 캐나다 244 등
17차 ('11.1~12)	개별지원	8,954 (16)	-	WFP 1,664, EU 1,428 등
18차 ('12.1~12)		11,779	-	WFP 5,004, 캐나다 799 등
19차 ('13.1~12)		6,280	-	한국 1,208, 스위스 1,057 등
20차 ('14.1~12)		3,322	-	한국 657, 프랑스 104 등
21차 ('15.1~12)		3,544	-	스위스 1,027, 독일 115 등
22차 ('16.1~12)		4,597 (219)	-	유엔중앙긴급구호기금 1,305 등
23차 ('17.1~6)		2,465 (329)	-	CERF 600, 러시아 300 등

자료: 유엔인도지원사무국(UNOCHA), Financial Tracking Database.

- 3) 2016년도 지원액은 FTS의 구 홈페이지와 신 홈페이지 자료를 비교 후 누락 자료를 보완하여 계산하였음.
- 4) FTS(Financial Tracking Database)는 2017년 1월 13일 새로운 홈페이지로 개편되었음. 본 표의 2000~16년도 지원액은 새로운 홈페이지의 발표 자료를 활용하여 업데이트하였음. 1995~99년도 지원액은 구 FTS 홈페이지 자료를 활용하였음.
- 5) 유엔인도지원사무국(UNOCHA)이 발표하는 Financial Tracking Database 자료에 나타난 실적이며 실제 지원 금액과 이행 약속(Pledges) 금액을 합산하였으며 이행 약속 금액은 별도 (괄호 안) 표기하였음. 국가/단체/기구별 지원액도 이와 같음.

[그림 1] 유엔 합동호소에 의한 통합지원과 개별지원



자료: 유엔인도지원사무국(UNOCHA), Financial Tracking Database.

국제사회의 유엔기구를 통한 통합지원과 개별지원 실적의 흐름을 보면 [그림 1]과 같다. 1차(1995~96년)부터 4차(1998년)까지는 오름세를 보였으나 5차(1999년)에는 실적이 하락했다. 4차와 5차 지원 사이에는 실적뿐만 아니라 목표액도 하향조정된 것을 볼 수 있다. 결과적으로 실적은 하락했으나 실적률면에서는 오히려 5차가 높았다. 국제사회의 유엔기구를 통한 대북지원 실적 금액이 가장 높았던 7차(2001년)에는 약 37,760만달러가 지원되었고 2000년대 들어 지원 실적 금액이 가장 낮았던 9차(2003년)에는 약 18,670만달러가 지원되었다. 이는 2003년 1월 10일 북한의 핵확산금지조약 탈퇴가 유엔기구의 2003년 대북지원의 장애물이 되었을 것으로 판단한다.

유엔 합동호소에 의한 통합지원은 2005년 폐지되었으며 이후 개별지원으로 전환되어 2017년 6월까지 총 23차례에 걸친 합동호소 절차가 진행되었다. 개별지원으로 전환된 2005년도의 11차 대북지원은 전년대비 약 1/6 정도의 규모인 약 5,000만달러로 급감했다. 이러한 추이는 이듬해인 2006년도까지 지속되다가 2007년 남북정상회담이 열린 해에는 1억 1,698만 달러로 급증하였다. 남북정상회담 개최의 효과가 작용했다고 볼 수 있다.

유엔기구를 통한 국제사회의 대북지원 추이는 북한의 핵실험과 밀접한 관련이 있음을 알 수 있다. 2007년 남북정상회담의 개최 효과로 2006년 북한의 핵실험은 대북지원에 영향을 미치지 않았다는 것을 가정한다면, 그 외의 2009년, 2013년, 2016년에 있었던 북한의 연이은

핵실험 이후에는 대북지원 금액이 감소했다. 이러한 대북지원 규모의 감소 현상은 각 핵실험이 이뤄진 연도의 이듬해인 2010년, 2014년, 2017년에 나타났다. 이는 결국 유엔의 대북지원이 북한의 도발로 인한 정치안보의 이슈로부터 영향을 받는다는 것을 알 수 있다.

1. OECD DAC 국가별 지원 현황

국제사회의 유엔기구를 통한 대북지원 실적 분석의 일환으로 OECD의 산하기구인 DAC(개발원조위원회) 국가들의 대북지원 실적을 살펴보았다. DAC 회원국 중 유럽연합을 제외한 29개 국가 중 오스트리아, 벨기에, 체코, 헝가리, 아이슬란드 등 12개국을 제외한 17개국이 2004년부터 2015년까지 유엔기구를 통해 대북지원을 한 것으로 드러났다. <표 2>에서 나타나듯, 그 중 미국의 대북지원 규모는 나머지 16개국의 대북지원 합계 정도의 수준을 보였다. 규모 면에서 그 뒤를 스위스, 스웨덴, 호주, 캐나다가 따랐다.

노르웨이는 2005년 한 해를 제외한 나머지 12개 연도에 꾸준한 대북지원을 해왔다. 스위스는 2010년부터 그리고 캐나다는 2011년부터 지속적인 대북지원을 실시했으며, 미국은 2010년, 네덜란드는 2011년, 영국은 2008년에 대북지원을 멈췄다. 데이터상 가장 최근인 2015년도에는 스위스, 호주, 캐나다, 노르웨이, 아일랜드만 대북지원을 한 것으로 나타났다.

<표 2> 유엔기구를 통한 OECD DAC 국가별 대북지원 현황

(단위: 백만달러)

원조국가	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	계
미국	68	8,695	-	-	58.29	-	3,156	-	-	-	-	-	138.1
스위스	-	-	3,443	3,682	3,903	-	5,399	5,031	6,708	7,849	3,816	6,581	46.41
스웨덴	3,012	3,188	6,014	0,544	-	3,329	-	3,016	0,745	1,424	1,636	-	22.92
호주	-	-	1,851	-	6,537	-	-	4,906	1,514	-	2,239	4.5	21.54
캐나다	-	-	-	-	5.32	-	-	2,034	6,588	0,824	3,113	2,136	20.02
노르웨이	3,786	-	1,573	1,879	0,538	2,376	0,688	1,288	1,246	0,632	1,333	0,62	15.96
독일	-	0,636	0,641	2,554	0,927	-	-	-	-	0,009	0,003	-	4.77
룩셈부르크	-	-	-	-	0,262	0,321	-	0,587	0,286	0,283	-	-	1.739
아일랜드	-	-	-	0,285	-	-	-	0,299	0,233	0,288	0,291	0,277	1.673
이탈리아	-	-	-	-	0,958	0,588	-	-	-	-	-	-	1.546
핀란드	-	-	-	1,047	-	-	-	-	-	-	-	-	1.047
프랑스	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,005	-	1.005
뉴질랜드	-	0,347	0,254	-	0,391	-	-	-	-	-	-	-	0.992
덴마크	-	-	-	0,17	0,815	-	-	-	-	-	-	-	0.985
영국	-	-	-	-	0,872	-	-	-	-	-	-	-	0.872

자료: OECD 국제개발협력 지원현황(<https://stats.oecd.org>, 접속일: 2017. 9. 20)

〈표 2〉의 계속

원조국가	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	계
네덜란드	-	-	-	-	0.678	-	-	0.029	-	-	-	-	0.707
그리스	-	-	-	0.034	-	-	-	-	-	-	-	-	0.034
오스트리아	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
벨기에	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
체코	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
헝가리	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
아이슬란드	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
일본	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
한국	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
폴란드	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
포르투갈	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
슬로바키아	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
슬로베니아	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
스페인	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
계	74.80	12.87	13.78	10.20	79.49	6.61	9.24	17.19	17.32	11.31	13.44	14.11	280.4

연도별 DAC 국가별 대북지원 현황을 봤을 때는 2004년도와 2008년도가 가장 많았다. 특히 2008년도에는 2007년 2·13 합의에 따라 북핵문제에 호전이 있다는 기대감으로 인해 8천만달러에 육박하는 대북지원이 이뤄진 것으로 보인다.⁶⁾ 그중에서도 미국은 6자회담의 합의를 이행하기 위해 약 6천만달러에 가까운 대북지원을 했다.

OECD DAC 국가들의 유엔기구를 통한 대북지원을 지도로 보았을 때, 미국, 캐나다, 서유럽, 호주가 눈에 띄게 많은 대북지원을 했다. 특히 미국과 캐나다는 OECD DAC 국가의 대북지원 총액 중 약 49%와 7%를 차지하여 북미지역이 전체 대북지원 규모의 절반 이상을 차지한 것으로 나타났다. 유럽의 경우 스위스가 10년간 16.6%, 스웨덴이 8.2%를 차지하였으며 호주는 약 7.7%를 차지하였다.

2. OECD DAC 국가들의 분야별 지원 현황

OECD DAC 국가의 유엔기구를 통한 대북지원을 분야별로 살펴보면 〈표 3〉과 같다. 표에서 볼 수 있듯이 유엔기구를 통한 국가들의 대북지원은 인도적지원이 대부분이었다.

⁶⁾ Manyin, Mark. "Foreign Assistance to North Korea", Congressional Research Service, 2005; Manyin, Mark, and Mary Niktin, "Foreign Assistance to North Korea", Congressional Research Service, 2009; 박지연, 「북한개발협력의 역사와 현황」, 2017; 손희상 외, 「북한개발협력의 이해: 이론과 실제」, 서울: 오름, 2017, p.84.

〈표 3〉 OECD DAC 국가의 분야 및 연도별 대북지원 합계

(단위: 백만달러)

구분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	합계
사회인프라	0.995	0	0.007	0.671	1.601	0.588	0.181	0	0	0.58	0.003	0	4.626
경제인프라	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
생산분야	0.558	0	0	0	0.678	0	0	0	0	0.012	0	0	1.248
범분야	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.003	0	0	0.003
현물지원	0	0	0	0.458	0.958	0	0	0	0	0	3.244	4.508	9.168
부채탕감	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
인도적지원	73.246	12.866	13.769	9.938	75.382	6.026	9.062	17.19	17.32	10.714	10.189	9.614	265.32
기타	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
합계	74.799	12.866	13.776	11.067	78.619	6.614	9.243	17.19	17.32	11.309	13.436	14.122	280.36

자료: OECD 국제개발협력 지원현황(<https://stats.oecd.org>, 접속일: 2017. 9. 20)

2004~15년 기간 동안 이뤄진 총 2억 8천만달러의 대북지원 중 약 95%에 달하는 2억 6,500만달러가 인도적지원으로 이루어졌다. 전체 지원 중 5%에도 미치지 못하는 규모이지만 현물지원과 사회인프라지원이 그 뒤를 이었다.

북한의 2004년 개발지원 요청이 있었음에도 불구하고 인도적지원을 제외한 나머지 개발지원이 지지부진했던 배경에는 당시 북한과 국제사회의 정치적 대립과 낮은 접근성으로 인해 개발협력 사업 수행에 필요한 모니터링이 자극히 제한적으로 가능했던 것이 현실적인 어려움을 초래했을 것으로 평가된다.

한편, 같은 기간 중 경제인프라와 부채탕감 영역에 대한 대북지원 실적은 전무했다. 인도적 차원 그리고 사회인프라 구축을 위한 대북지원에 관해서는 OECD DAC 국가들의 관심이 높았으나 경제영역에 대한 이들 국가들의 관심은 매우 낮았기 때문인 것으로 보인다. 이처럼 OECD DAC 국가들의 대북지원은 인도적지원 분야에 매진되었다고 해도 과언이 아니다. 특히 노르웨이(11년), 스웨덴과 스위스(각각 9년)가 대북 인도적지원을 꾸준히 이어왔던 것을 볼 수 있다.

전체 대북지원에서도 나타났듯이, 인도적지원 규모에서도 단연 미국이 1억 4천만달러에 가까운 규모로 해당 기간 OECD DAC 국가들의 인도적지원 총 규모인 2억 6,500만달러 중 절반이 넘는 수준이었다. 스위스는 전체 규모 중 약 17% 정도에 달하는 인도적 대북지원을 했다. 그 뒤를 스웨덴이 약 2,300만달러, 그리고 캐나다가 약 2,000만달러 정도로 이어가고 있다.

〈표 4〉 OECD DAC 국가별 유엔기구를 통한 인도적지원 현황

(단위: 백만달러)

원조국가	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	계
호주	-	-	1.851	-	5.454	-	-	4.906	1,514	-	-	-	13.73
캐나다	-	-	-	-	5.32	-	-	2.034	6,588	0.792	3.113	2,136	19.98
덴마크	-	-	-	0.17	0.815	-	-	-	-	-	-	-	0.985
핀란드	-	-	-	1.047	-	-	-	-	-	-	-	-	1.047
독일	-	0.636	0.634	2.554	0.927	-	-	-	-	-	-	-	4.751
그리스	-	-	-	0.034	-	-	-	-	-	-	-	-	0.034
아일랜드	-	-	-	0.285	-	-	-	0.299	0.233	0.288	0.291	0.277	1.673
룩셈부르크	-	-	-	-	0.262	0.321	-	0.587	0.286	0.283	-	-	1.739
네덜란드	-	-	-	-	-	-	-	0.029	-	-	-	-	0.029
뉴질랜드	-	0.347	0.254	-	0.391	-	-	-	-	-	-	-	0.992
노르웨이	2.233	-	1.573	0.75	0.538	2.376	0.688	1.288	1.246	0.632	1.333	0.62	13.28
스웨덴	3.012	3.188	6.014	0.544	-	3.329	-	3.016	0.745	1.424	1.636	-	22.91
스위스	-	-	3.443	3.682	3.385	-	5.218	5.031	6.708	7.295	3.816	6.581	45.16
영국	-	-	-	0.872	-	-	-	-	-	-	-	-	0.872
미국	68.001	8.695	-	-	58.29	-	3.156	-	-	-	-	-	138.1
계	73.246	12.866	13.769	9.938	75.382	6.026	9.062	17.19	17.32	10.714	10.189	9.614	265.3

자료: OECD 국제개발협력 지원현황(<https://stats.oecd.org>, 접속일: 2017. 10. 2)

OECD DAC 국가들의 대북지원 중 인도적지원을 제외하면 사회인프라, 생산분야, 범분야, 현물 대북지원은 전체 규모의 5% 정도에 그쳤다. 그중 사회인프라 분야에 대한 대북지원을 수행한 나라는 해당 기간 중 호주, 캐나다, 독일, 이탈리아, 노르웨이, 스위스 총 6개국에 불과하다. 사회인프라 대북지원 금액 총 460만달러 중 노르웨이가 약 160만달러의 지원을 하여 유엔기구를 통한 사회인프라 분야에 대해 가장 많은 지원을 했다. 연도별 지원추이를 보면 총 8개년 중 지원이 전무한 해도 존재한다.

생산분야에 대한 지원은 캐나다, 네덜란드, 노르웨이 외 다른 국가들에서는 시행하지 않았으며 위 세 국가도 지속적인 지원이 아닌 단발성 지원을 했다. 지원 규모도 다른 분야에 비해 현저히 낮은 수준이다. 노르웨이가 약 56만달러, 네덜란드가 약 68만달러, 캐나다가 약 1만달러 수준의 생산분야 지원을 했다. 그러나 이러한 지원마저 2013년도 이후에는 중단되었으며, OECD DAC 국가들의 범분야에 대한 대북지원은 단 한 차례 이뤄진 것으로 나타났다. 그 외에 캐나다는 2015년도 3천달러 정도의 범분야 대북지원을 기록한 바 있다.

OECD DAC 국가별 유엔기구를 통한 지원 중 인도적지원을 제외한 가장 많은 지원은 현물을 통해 이뤄졌다는 것을 알 수 있다. 해당 기간 중 이들 국가의 현물 대북지원은 총

920만달러를 기록했다. 그중 호주가 유일하게 2개년 동안 가장 많은 금액인 약 670만달러의 대북지원을 했으며 프랑스가 약 100만달러, 이탈리아가 약 96만달러, 노르웨이가 약 46만달러로 그 뒤를 이었다. 대북 현물지원이 이뤄진 4개년의 연도별 추이를 살펴보면 2007년 약 46만달러와 2008년 약 96만달러였던 지원규모가 2014년에 들어 320만달러로 증가하였고 2015년에는 450만달러로 8년 전인 2007년과 비교해 약 10배 규모로 확대되었다.

<표 5> OECD DAC 국가별 유엔기구를 통한 사회인프라, 생산분야, 범분야, 현물 지원 현황

(단위: 백만달러)

원조국가	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	계	
사회인프라	호주	-	-	-	-	1.083	-	-	-	-	-	-	1.083	
	캐나다	-	-	-	-	-	-	-	-	0.017	-	-	0.017	
	독일	-	-	0.007	-	-	-	-	-	-	0.009	0.003	-	0.019
	이탈리아	-	-	-	-	-	0.588	-	-	-	-	-	-	0.588
	노르웨이	0.995	-	-	0.671	-	-	-	-	-	-	-	-	1.666
	스위스	-	-	-	-	0.518	-	0.181	-	-	0.554	-	-	1.253
	계	0.995	0	0.007	0.671	1.601	0.588	0.181	0	0	0.58	0.003	0	4.626
생산분야	캐나다	-	-	-	-	-	-	-	-	0.012	-	-	0.012	
	네덜란드	-	-	-	-	0.678	-	-	-	-	-	-	0.678	
	노르웨이	0.558	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.558	
	계	0.558	0	0	0	0.678	0	0	0	0.012	0	0	1.248	
범분야	캐나다	-	-	-	-	-	-	-	-	0.003	-	-	0.003	
	계	0	0	0	0	0	0	0	0	0.003	0	0	0.003	
현물지원	호주	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.239	4.508	6.747	
	프랑스	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.005	-	1.005	
	이탈리아	-	-	-	-	0.958	-	-	-	-	-	-	0.958	
	노르웨이	-	-	-	0.458	-	-	-	-	-	-	-	0.458	
	계	0	0	0	0.458	0.958	0	0	0	0	3.244	4.508	9.168	

자료: OECD 국제개발협력 지원현황(<https://stats.oecd.org>, 접속일: 2017. 9. 20)

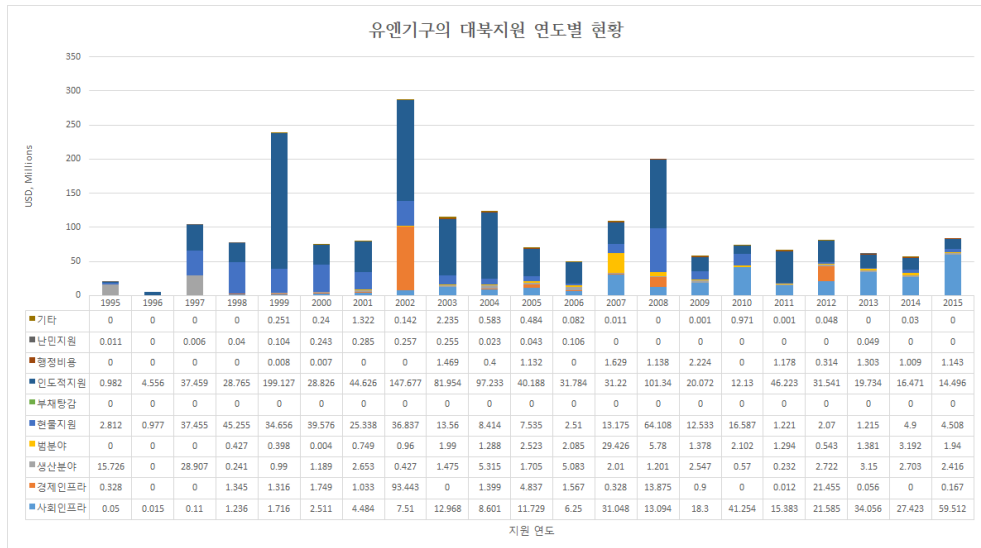
III. 유엔기구별 대북지원 사업 평가

1995년부터 2015년까지 유엔기구의 분야별 대북지원의 규모는 인도적지원, 현물지원, 사회인프라, 경제인프라, 생산분야, 범분야, 행정비용, 난민지원 순이었다. 이 중 다른 분야에 비해 인도적지원과 사회인프라는 해당 기간 동안 지속적인 지원이 이뤄졌다. 생산분야는 1996년을 제외한 나머지 연도에 지속적으로 지원이 되어왔다.

국제사회의 유엔기구를 통한 대북지원뿐만 아니라 유엔기구의 실질적인 대북지원 역시 북한의 정치적 도발에 따라 그 규모가 편차를 보였다. 특히 2006년, 2009년, 2013년 핵실험에 따라 군사적 긴장이 고조된 시기에는 유엔기구의 대북지원이 저조했음을 알 수 있다. 전체적인 대북지원의 흐름이 2009년부터 100만달러 이하로 급감한 가운데 사회인프라 부분과 인도적지원은 명맥을 유지하고 있다. 사회인프라 분야는 대부분 보건지원이 주를 이루는 가운데 결핵관리, 말라리아관리, 기본건강과 기초영양 부분에 지원이 집중되고 있다.

[그림 2] 유엔기구의 대북지원 분야별 전체 현황

(단위: 백만달러)



자료: OECD 국제개발협력 지원현황 (<https://stats.oecd.org>, 접속일: 2017. 10. 4)

1995년 대북지원이 시작된 이후 2015년까지 유엔기구의 대북지원은 사회인프라에서 난민 지원까지 총 10개 분야에 걸쳐 이루어졌다. 사회인프라 분야에서는 1995년 5만달러로 시작된 유엔기구의 대북지원이 20년이 지난 2015년에는 5천 9백만달러로 증가했다. 사회인프라 지원은 개발에 목적을 두고 있기 때문에 북한의 지속가능한 발전에 대한 관심이 20년간 약 1,000배 급증한 것으로 보인다.

경제인프라에 대한 지원은 사회인프라 구축에 대한 지원과 비교했을 때 상당히 낮은 수준을 보였다. 1995년 약 30만달러로 시작된 유엔기구의 북한 경제인프라 분야 지원은 대부분 100만달러 수준을 유지한 것으로 나타나지만 1996년 1997년, 2010년, 2014년은 지원이 아주 없었던 것으로 보인다. 그중 눈에 띄는 연도는 단연 2002년도이다. 2002년도에 수행된 약 9,300만달러 규모의 경제인프라 대북지원은 나머지 연도를 모두 합친 금액보다 더 많았다. 같은 기간 생산분야에 대한 유엔기구의 대북지원은 총 8,100만달러로 총 대북지원 중 5번째로 많은 금액을 기록했다. 그중 1997년에는 약 2,800만달러의 대북지원이 이뤄졌다. 범분야에서는 약 5,700만달러의 대북지원이 이뤄졌으며, 그중 약 절반에 달하는 2,900만달러가 2007년에 지원되었다.

유엔기구의 대북 현물지원은 전체 지원 중 인도적지원 다음으로 많은 규모였다. 해당 기간 중 총 3억 7,500만달러의 현물지원이 이뤄졌으며, 지원 초반인 1995~96년 사이 매우 저조했던 시기를 지나 1997년부터는 3,000만~4,000만달러 정도를 2002년까지 기록했다. 특히 2008년에 들어서는 6,400만달러의 현물지원이 이뤄진 것으로 보인다. 이후 2011년부터는 다시 100만달러 정도 수준의 지원이 이어졌다.

유엔기구의 대북지원에서 가장 큰 비율을 차지하고 있는 인도적지원은 해당 기간 총 합계에서 차지하는 비율이 약 51% 정도였다. 세부적으로는 1999년에 약 2억달러 규모의 대북 인도적지원이 이뤄져 해당 연도 전체 대북지원 규모의 약 87%에 달하는 수준을 기록했다. 또한 2002년과 2008년도에는 전년대비 급격한 성장세를 보였다. 2010년 이후 하향세를 보인 대북 인도적지원은 2015년도에는 1,400만달러로 급락했다. 해당 기간을 전후로 나눈 평균적 대북지원 규모는 1995~2005년도에 약 6,500만달러, 2006~15년도에는 약 3,300만달러였다. 유엔기구의 난민지원 역시 1995년부터 이뤄진 것으로 나타나며, 특히 극심한 식량난으로 대량 탈북사태가 일어났던 1998년과 2003년 사이에 대북지원이 집중되었던 것으로 보인다. 그 후로는 2007년부터 2012년까지 소강상태를 보이다가 2013년에 약 5만달러 정도의 난민지원이 이뤄진 것으로 나타났다.

1. 세계식량계획(World Food Programme: WFP)

WFP는 1961년 유엔총회 결의안 제1714호를 통해 개발도상국들이 기아에서 벗어날 수 있도록 잉여식량을 지원하는 전문기구로 창설되었으며, 1963년 수단(Sudan)에서 첫 번째 프로그램으로 활동을 시작하였다.⁷⁾ WFP의 주요 사업은 개발도상국 대상 식량구호사업이다. WFP는 식량구호사업을 통해 개발도상국에 구호물자를 지원, 운송, 보급하는 사업방식을 통해 가용자원을 동원하고 비상물자를 총괄·조정하는 역할을 하고 있다. WFP는 특히 국제비상식량보유고(International Emergency Food Reserve)를 관리하고, 비상사태 발생 시 수요산정(Need Assessment), 기부금 모금 독려, 지역단위의 식량지원 배분 및 운송 사업 등을 계획하고 추진한다.

WFP는 FAO와 함께 개발도상국의 식량과 곡물 상황에 대한 평가를 토대로 국제사회에 필요 지원량을 공표하는 역할을 한다. 보다 정확한 평가를 위해 WFP는 해당 지역을 직접 방문하여 인구, 성별, 농업, 영양 등과 같은 기본자료를 체계적으로 분석하여 식량지원이 보다 효율적으로 분배될 수 있도록 한다. 나아가 인도적지원과 개발지원을 부분적으로 결합하여 해당국에 단순 지원보다는 식품가공 공장 설립과 같은 보다 장기적인 지원에도 힘을 쏟고 있다.

유엔기구 중 가장 많은 규모의 대북지원 사업을 해온 WFP는 지속적 구호 및 복구사업(Protracted Relief and Recovery Operation: PRRO),⁸⁾ 곡물작황평가사업(Crop and Food Supply Assessment Mission: CFSAM)⁹⁾을 진행해 오고 있다. 특히 북한 식량구호사업에 있어 “접근이 없으면 식량도 없다(no access, no food)”라는 확고한 원칙을 고수하고 있어 개별 공여국들이 WFP를 통한 대북지원을 선호하는 추세이다.¹⁰⁾

WFP가 원조국가에서 받은 대북지원 금액의 총 합계는 약 2억 7천만달러로, 다른 기구와 비교하여 대북지원에서 가장 큰 규모를 보이고 있다. 공여국들의 WFP를 통한 대북지원 중 가장 많은 지원은 유엔중앙긴급구호기금(UN Central Emergency Response Fund: CERF)이며, 국가 단위로는 스위스가 가장 많은 지원을 했다. 스위스는 한 해도 거르지 않고 WFP를 통한 대북지원을 진행했으며, 10년간 약 4,600만달러의 WFP를 통한 대북지원을 기록했다. 국제사회의 WFP를 통한 대북지원을 연도별 현황으로 보면 2012년에 가장 많은 약8천 7백만달러를 기록했다.

7) <http://www1.wfp.org/history> (검색일: 2018. 4. 28).

8) <http://www.wfp.org/operations/relief> (검색일: 2018. 4. 25).

9) <http://www.wfp.org/food-security/assessments/crop-food-security-assessment-mission> (검색일: 2018. 4. 28).

10) <http://www.wfp.org/news/news-release/wfp-set-resume-operations-north-korea> (검색일: 2018. 4. 27).

<표 6> WFP의 대북지원 현황(2007~16년)

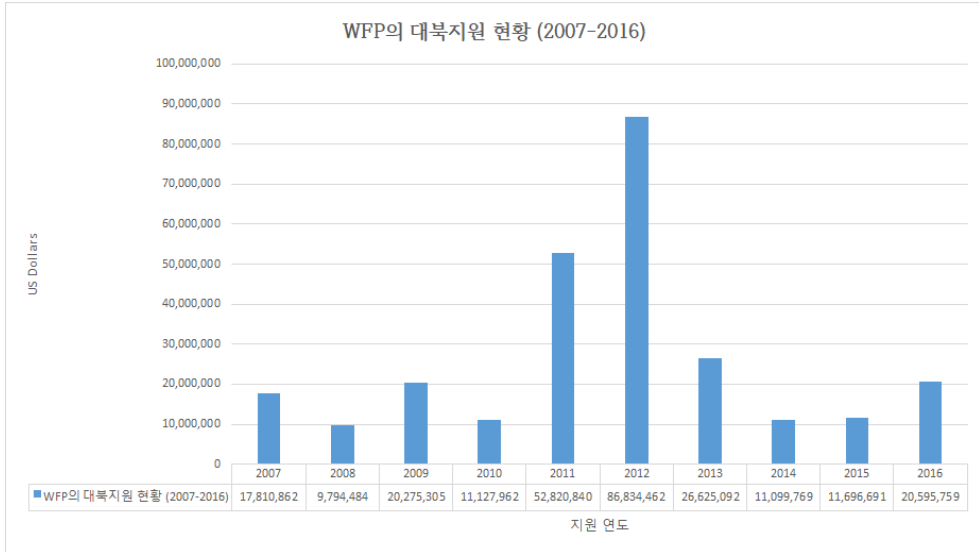
(단위: 달러)

원조국가	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	계
CERF	3,098,577	-	12,293,725	6,995,957	10,399,003	7,122,701	6,615,778	3,247,124	3,870,643	4,659,730	58,303,238
ECHO	681,199	-	-	-	-	-	-	-	-	-	681,199
OPEC	-	-	-	-	-	-	400,000	-	-	-	400,000
WFP	-	-	-	-	16,617,100	9,461,258	-	-	-	1,519,400	27,597,758
개인 및 단체	-	-	-	-	209,671	8,212	78,308	-	-	685	296,876
남아프리카 공화국	-	-	-	-	142,878	123,222	-	-	-	-	266,100
노르웨이	559,701	395,257	2,602,877	780,518	884,486	1,767,535	861,178	1,001,001	-	-	8,852,553
덴마크	-	866,584	-	-	-	-	-	-	-	-	866,584
독일	2,770,270	1,168,224	-	-	-	-	-	-	-	-	3,938,494
러시아	-	-	-	-	5,000,000	5,000,000	3,000,000	-	-	3,000,000	16,000,000
룩셈부르크	441,751	311,042	-	327,225	642,933	327,654	331,565	-	-	-	2,382,170
리첸스타인	-	-	-	-	57,274	-	107,527	-	-	-	164,801
미분류	-	-	-	-	-	-	2,200,000	-	-	-	2,200,000
브라질	-	-	-	-	4,016,716	4,115,060	-	-	-	-	8,131,776
스웨덴	-	-	-	-	1,600,512	-	-	-	-	-	1,600,512
스위스	2,351,708	4,300,151	685,788	3,024,262	4,952,278	4,910,779	7,743,263	4,158,646	5,960,217	8,078,036	46,165,128
아일랜드	337,838	-	-	-	356,125	245,098	325,945	-	264,550	-	1,529,556
에스토니아	-	41,385	-	-	-	-	-	-	-	-	41,385
영국	2,016,706	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,016,706
이탈리아	-	-	-	-	-	40,579,455	2,461,528	-	-	-	43,040,983
이탈리아	-	777,605	-	-	429,185	-	-	-	-	-	1,206,790
인도	-	-	-	-	1,000,000	-	-	-	-	1,000,000	2,000,000
인도네시아	-	-	-	-	-	2,000,000	-	-	-	-	2,000,000
중국	-	-	-	-	1,000,000	2,000,000	1,000,000	-	-	-	4,000,000
캐나다	1,518,818	1,934,236	3,301,127	-	-	7,000,084	-	2,692,998	1,601,281	148,127	18,196,671
쿠바	-	-	-	-	-	155,241	-	-	-	-	155,241
터키	100,000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100,000
핀란드	1,147,859	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,147,859
호주	2,786,435	-	1,391,788	-	5,512,679	2,018,163	1,500,000	-	-	2,189,781	15,398,846
계	17,810,862	9,794,484	20,275,305	11,127,962	52,820,840	86,834,462	26,625,092	11,099,769	11,696,691	20,595,759	268,681,226

자료: UNOCHA, Financial Tracking Database(<https://fts.unocha.org>, 접속일: 2017. 11. 16)를 바탕으로 재구성.

[그림 3] WFP의 대북지원 현황(2007~16년)

(단위: 달러)



자료: UNOCHA, Financial Tracking Database(<https://fts.unocha.org>, 2017. 11. 16)를 바탕으로 재구성.

WFP가 진행하고 있는 사업의 일환인 “DPR Korea Needs and Priorities”¹¹⁾ 리포트는 북한 내부의 인도적 상황을 분석한 유일한 보고서로, 주요 공여국들이 대북지원을 결정하는데 있어 매우 중요한 자료로 사용되고 있다. WFP는 2016년 7월 1일부터 2018년 12월 31일 기간 중 ‘아이와 여성에 대한 영양지원 및 재난위험 경감을 위한 커뮤니티 역량강화 (Nutrition Support for Children and Women and Strengthening Community Capacity to Reduce Disaster Risks)’를 골자로 하는 PRRO 200907 사업을 수행 중에 있다. 본 사업은 총 제반 사업비용 125만달러를 사용하여 1,703,013명의 북한주민들에게 150,835톤의 식량을 제공한다.¹²⁾ 그러나 미사일 발사와 핵실험과 같은 북한의 지속적인 도발로 인해 국제사회의 WFP를 통한 대북지원 규모는 2017년 6월 지난해 같은 기간에 비해 40% 감소하였다.

11) <https://reliefweb.int/report/democratic-peoples-republic-korea/dpr-korea-needs-and-priorities-march-2017>(검색일: 2018. 4. 5).
 12) <https://www.wfp.org/operations/200907-nutrition-support-children-and-women-and-strengthening-community-capacity-reduce-disaster-risks>(검색일: 2018. 4. 7).

2. 유엔국제아동기금(United Nations International Children's Emergency Fund: UNICEF)

UNICEF는 제2차 세계대전으로 피해를 입은 아동을 구호하기 위해 1946년 유엔총회 제57호에 의거하여 설립되었다.¹³⁾ UNICEF는 개발도상국의 아동 권리와 복지를 증진시키기 위한 지원을 통해 아동에 관한 장기적이고 광범위한 국제 협력 계획을 수립한다. 이러한 UNICEF는 대북지원을 통해 북한주민들에게 영양, 건강, 교육과 관련된 물품을 전달하는 사업을 진행해 왔다.¹⁴⁾

〈표 7〉 UNICEF의 대북지원 현황(2007~16년)

(단위: 달러)

지원국/단체	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	계
CERF	500,000	1,040,921	1,798,084	1,978,486	2,040,864	2,563,139	3,083,148	999,885	3,274,168	4,317,947	21,596,642
UNICEF를 위한 US 펀드	-	-	-	-	-	-	-	-	-	550,000	550,000
개인 및 단체	-	-	-	-	-	85,014	180,000	-	-	-	265,014
독일/UNICEF	-	-	-	-	176,733	-	-	-	-	-	176,733
룩셈부르크	-	-	351,124	-	-	-	-	-	-	-	351,124
미분류	-	-	-	-	-	-	419,992	-	-	-	419,992
스웨덴	-	-	1,729,249	-	2,231,740	-	1,026,654	915,053	638,644	1,229,866	7,771,206
스위스	-	-	-	-	-	-	203,300	-	-	-	203,300
이탈리아	-	1,399,689	739,645	-	336,475	-	261,780	-	-	-	2,737,589
캐나다	235,850	201,410	-	-	-	-	983,280	904,977	-	517,143	2,842,660
호주	-	-	695,894	-	1,541,625	-	-	-	-	-	2,237,519
홍콩/UNICEF	100,000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100,000
계	835,850	2,642,020	5,313,996	1,978,486	6,327,437	2,648,153	6,158,154	2,819,915	3,912,812	6,614,956	39,251,779

자료: UNOCHA, Financial Tracking Database(<https://fts.unocha.org>, 2017, 11. 16)를 바탕으로 재구성.

UNICEF의 대북지원은 사실상 유엔중앙긴급구호기금(CERF)에 의해 대부분 수행되고 있다. 〈표 8〉에서 나타나듯이 10년간 CERF는 총 대북지원 금액의 약 55%를 북한에 지원했다. 아동 구호와 영양에 관련된 지원을 하는 CERF는 10년간 한 해도 거르지 않고 대북지원을 실시했다. CERF를 제외하면 스웨덴이 770만달러 규모의 대북지원을 했고, 그 뒤를 캐나다와

13) <https://www.unicef.org/about-us/70-years-for-every-child> (검색일: 2018. 3. 5).

14) [https://www.unicef.org/about/annualreport/files/Korea_\(Democratic_Peoples_Republic_of\)_2015_COAR.pdf](https://www.unicef.org/about/annualreport/files/Korea_(Democratic_Peoples_Republic_of)_2015_COAR.pdf) (검색일: 2018. 3. 7).

이탈리아가 따른 것을 볼 수 있다. UNICEF는 ‘북한 2017 상반기 인도주의 상황 보고서’에서 가뭄과 홍수로 인해 취약계층의 영양 및 보건 상태가 악화되었다는 점을 언급했다. 또한 1천 8백만 북한사람들이 식량 부족을 겪고 있고 20만여명의 어린이가 영양실조 상태에 있는 것을 파악하여 189개 시·군에서 지역 중심 영양실조 관리사업을 시작했다.¹⁵⁾

3. 세계보건기구(World Health Organization: WHO)

유엔이 창립되던 1945년에 외교관들이 가장 먼저 논의했던 이슈 중에 하나가 세계보건기구를 설립하는 것이었으며, 회원국의 비준에 따라 1948년 설치되었다.¹⁶⁾ 세계보건기구는 매년 합동호소에 참여하여 결핵, 소아마비, 혈액안전 등을 위한 지원을 하고 있다. 유엔 내에서 국제보건이슈를 다루는 WHO는 요청 국가의 보건 영역 발전을 지원한다.¹⁷⁾ WHO 역시 UNICEF와 WFP처럼 북한의 수해 지원 요청에 따라 1995년 6월 220만달러 규모의 의약품을 북한에 지원하며 대북지원 사업을 시작했다. 그중 유엔중앙긴급구호기금이 가장 큰 비중을 차지하였고 호주, 스웨덴, 이탈리아가 지원한 금액이 총 지원액의 1/3 정도를 차지하였다.

〈표 8〉 WHO의 대북지원 현황

(단위: 달러)

지원국/단체	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	계
CERF	800,000	1,407,256	1,800,171	1,980,075	880,004	2,024,996	2,872,297	1,000,000	832,175	1,751,707	15,348,681
GAVI연합	-	-	-	-	-	117,000	-	-	-	-	117,000
WHO	-	-	-	-	-	35,000	-	-	-	-	35,000
개인 및 단체	-	-	-	-	-	73,000	-	-	-	-	73,000
노르웨이	364,298	433,792	-	-	-	-	-	-	-	-	798,090
미분류	-	-	-	-	-	-	192,000	-	-	-	192,000
스웨덴	-	-	2,002,083	-	-	-	-	-	-	-	2,002,083
이월	-	-	-	-	6,900,000	389,998	-	-	-	-	7,289,998
이탈리아	1,364,523	933,125	-	-	281,690	-	-	-	-	-	2,579,338
폴란드	47,880	-	-	-	-	-	-	-	-	-	47,880
호주	805,569	-	-	-	-	4,390,002	-	-	-	-	5,195,571
계	3,382,270	2,774,173	3,802,254	1,980,075	8,061,694	7,029,996	3,064,297	1,000,000	832,175	1,751,707	33,678,641

자료: UNOCHA, Financial Tracking Database(<https://fts.unocha.org>, 2017, 11. 16)를 바탕으로 재구성.

15) <http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=3541215&ref=A> (검색일: 2018. 4. 24).

16) <http://www.who.int/about/history/en/> (검색일: 2018. 3. 7).

17) <http://www.who.int/about/what-we-do/en/> (검색일: 2018. 4. 7).

대북지원에 있어 WHO도 타 기구처럼 유엔 중앙긴급구조지원이 차지하는 비율이 가장 컸으며 그 규모는 약 46%에 달했다. 세계백신면역연합(GAVI)도 WHO를 통해 12만달러 정도의 대북지원을 수행했다. 보다 더 효과적이고 효율적인 대북지원을 위해 WHO는 북한과의 협의를 통해 2014년 ‘국가협력전략(Country Cooperation Strategy)’을 수립하였다.¹⁸⁾ WHO는 이를 통해 비전염성질환의 통제 및 예방, 취약성 감소 및 재해 대응 역량 강화를 위한 여성과 아이들의 건강을 강조했다.

4. 유엔식량농업기구(Food and Agriculture Organization: FAO)

유엔식량농업기구는 개발도상국 농민의 생활상태 개선 등을 통해 세계경제발전에 기여하는 것을 목적으로 1945년 설립되었다. FAO는 유엔의 전문기구로서 자연자원의 보전과 관리, 지속가능한 농업 및 농촌 개발, 식량 농업 정보 수집을 통해 세계식량 농업개발 사업을 전개하고 있다.¹⁹⁾ FAO는 세계경제 발전과 기아 근절 도모를 미션으로 삼고 상주대표부를 지원 대상국에 설치하여 지원 업무를 실시하고 있다.

<표 9> FAO의 대북지원 현황

(단위: 달러)

지원국/단체	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	계
CERF	1,300,000	599,869	2,850,002	2,339,999	1,940,735	1,897,244	-	1,000,000	-	1,377,443	13,305,292
EU인도지원국	-	-	-	-	-	1,937,984	-	-	-	-	1,937,984
FAO	-	-	-	-	199,000	-	-	-	-	-	199,000
네덜란드	-	909,798	-	-	-	-	-	-	-	-	909,798
스웨덴	-	-	-	-	158,800	446,562	-	222,025	-	-	827,387
이탈리아	-	219,619	-	-	211,460	212,912	-	-	-	-	643,991
계	1,300,000	1,729,286	2,850,002	2,339,999	2,509,995	4,494,702	-	1,222,025	-	1,377,443	17,823,452

자료: UNOCHA, Financial Tracking Database(<https://fts.unocha.org>, 2017. 11. 16)를 바탕으로 재구성.

FAO의 대북지원 역시 UNICEF와 WHO와 같이 유엔중앙긴급구조기금(CERF)이 대부분을 차지하고 있다. CERF는 FAO 전체 대북지원 규모의 약 75% 정도를 차지하여 타 기구에서 차지하는 비율보다 압도적으로 높은 비율을 보이고 있다. 이에 비해 규모는 작지만 네덜란드는 약 91만달러, 스웨덴은 약 83만달러, 이탈리아는 약 64만달러 정도의 FAO를 통한 대북지원을

¹⁸⁾ World Health Organization, "WHO Country Cooperation Strategy, Democratic People's Republic of Korea(2014-2019)". 2016.

¹⁹⁾ <http://www.fao.org/about/en/> (검색일: 2018. 2. 7).

수행했다. <표 9>를 통해 유엔기구들의 같은 기간 총 대북지원 총액을 살펴보면 세계식량계획은 2억 7천만달러, 유엔국제아동기금은 3억 9천만달러, 세계보건기구는 3억 3천만달러인 반면, 유엔식량농업기구는 1억 8천만달러로서 타 기구에 비해 많게는 2배 이상 적은 규모의 대북지원이 이뤄졌음을 알 수 있다.

5. 유엔개발계획(United Nations Development Programme: UNDP)

1966년부터 활동을 개시한 UNDP는 유엔헌장에 입각하여 개발도상국들의 정치, 경제적 자립, 사회발전 달성을 목표로 해당국의 국가 개발 목표와 일치되는 원조를 체계적이고 지속적으로 제공하는 데에 원칙을 둔다. 특히 UNDP는 1980년부터 농업복구 및 환경계획(Agricultural Recovery and Environmental Plan: AREP) 프로그램을 도입하여 식량생산성 증대를 위한 농경지 복구, 이모작 농사의 확대, 식량작물의 다양화 등을 모색하여 왔다.²⁰⁾

170여개국에 프로젝트를 진행하고 있는²¹⁾ UNDP는 “지속가능한 개발(Sustainable development), 민주적 거버넌스와 평화구축(Democratic governance and peacebuilding), 기후변화와 재난복구(Climate and disaster resilience)”와 같은 세 가지 영역과 관련하여 국가들에 도움을 준다.²²⁾

유엔기구로는 가장 먼저 1980년 북한에 상주사무소를 개설한 UNDP, 2007년 대북지원 자금 유용 스캔들로 상주사무소가 폐쇄되기 전까지 가장 왕성한 사업을 실시한 유엔기구였다. UNDP는 1997년 수해복구에 대한 지원을 시작으로 이후 영양지원에 초점을 맞춘 일반구호 성격의 지원 사업을 시행하였다. 특히 2006년 출간한 “Country Programme for the Democratic People’s Republic of Korea” 보고서를 통해 2004년 북한이 요구한 개발지원으로

<표 10> UNDP의 대북지원 현황

(단위: 만달러)

기간	승인된 사업예산	실제 지출금액
1997~2000년	1,734.4	1,595.9
2001~04년	1,987.3	669.6
2005~06년	2,222.0	645.1
합 계	5,934.7	2,766.2

주: 2005~06년 기간의 실제지출 금액은 집행중인 수.

자료: 최춘흠 외, 『UN기구의 지원체계와 대북활동』, 통일연구원, 2008, p.83.

20) 이종윤, 「북한에 대한 유엔기구의 경제지원 현황과 향후과제」, KIEP 세계경제 제6권 제6호(2003. 6), p.75; Hazel Smith, “Special Report: Overcoming Humanitarian Dilemmas in the DPRK,” United States Institute of Peace, 2002, p.3.

21) <http://www.undp.org/content/undp/en/home/about-us/faqs.html> (검색일: 2018. 3. 7).

22) <http://www.undp.org/content/undp/en/home/about-us.html> (검색일: 2018. 4. 9).

의 전환을 위한 북한과 유엔기구 협력 방안을 제시하기도 하였다.²³⁾ 그러나 2007년 북한 당국이 UNDP의 지원자금을 전용했다는 의혹으로 인해 UNDP 평양사무소는 폐쇄되었으며 이후 UNDP의 대북지원 사업은 중단되었다.

6. 유엔인구활동기금(United Nations Population Fund: UNFPA)

유엔인구활동신탁기금(UN Trust Fund for Population Activities)을 전신으로 한 유엔활동기금은 1969년에 UNFPA로 개칭되어 별도의 집행이사회 없이 UNDP와 공동으로 설치되어 운영되고 있다. 150개국 이상에서 활동 중인 UNFPA의 주요 미션은 인구 및 가족계획 분야에서 조직능력을 향상시키고 인구문제의 경제, 사회, 인권 측면에 대한 회원국들의 인식을 제고시키는 데 있다.²⁴⁾ UNFPA는 유엔이 실시하는 인구계획의 주도적인 역할을 담당하고 있다.

UNFPA는 ‘2008 인구조사(2008 Population Census)’와 2014년 ‘사회-경제, 인구학 및 건강조사(Socio-Economic, Demographic and Health Survey)’를 실시하여 북한 인구 구조 및 건강 상태를 파악할 수 있는 유일한 데이터를 제공하였다.²⁵⁾ 특히 지금까지 유엔중앙긴급구호기금(CERF)의 자금을 바탕으로 사업을 진행하고 있다.

UNFPA는 2018년 북한 당국과 함께 ‘인구 및 가구 센서스’를 조사할 예정이며 이 조사는 북한의 정확한 인구 파악, 이를 바탕으로 북한의 식량 필요량 파악, 식량 필요량과 북한 식량 생산 및 수입량 대조를 통한 북한의 식량난 진단 등에 매우 중요한 데이터를 제공할 수 있을 것으로 기대된다.

<표 11> UNFPA의 대북지원 현황

(단위: 만달러)

지원국/단체	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	계
CERF	-	-	-	-	-	-	-	250,004	-	948,384	1,198,388
계	-	-	-	-	-	-	-	250,004	-	948,384	1,198,388

자료: UNOCHA, Financial Tracking Database(<https://fts.unocha.org>, 2017. 11. 16)를 바탕으로 재구성.

23) <https://reliefweb.int/report/democratic-peoples-republic-korea/undp-country-programme-document-democratic-peoples-republic> (검색일: 2018. 4. 25).

24) <https://www.unfpa.org/about-us> (검색일: 2018. 3. 19).

25) The DPRK Central Bureau of Statistics가 진행하였음 (CBS)<http://kp.one.un.org/content/unct/dprk/en/home/news/sdhs-published.html> 검색일: 2018. 4. 28).

IV. 유엔기구의 대북지원 22년 고찰

유엔기구의 대북지원 사업에는 몇 가지 특징이 있다. 첫째, 유엔의 대북지원은 북한의 인도주의 상황 평가, 인도지원 활동, 지원 활동의 평가 거버넌스 체계를 갖추고 있다. 즉, 북한의 인도주의 상황에 따라 지원 계획과 모니터링 계획을 수립하고, 지원에 있어 국제사회에서 통용되는 원칙을 도입하고, 지원의 효과를 측정하기 위한 정규적 영양지표 조사를 실시하며, 조사된 결과를 다시 사업에 반영하는 체계적인 시스템을 갖추고 있다.

둘째, 유엔기구의 대북지원은 1995년부터 1999년까지의 기간 동안 북한이 가장 어려웠던 시기에 가장 왕성한 활동을 하여 북한의 식량, 기아, 의료 문제를 해결하는데 기여하였다는 평가가 가능하다. 특히 상대적으로 취약한 영유아 및 어린이들에 대한 WFP의 영양 및 의료지원, UNICEF의 어린이지원 사업, 그리고 IVI의 백신공급 사업은 미래의 통일한국을 상정할 때 유의미한 성과를 거두었다고 평가할 수 있다.

셋째, 원조 분배의 투명성 확보 측면에서도 유엔기구는 긍정적인 기여를 했다. 북한 정부기관을 통하지 않고 유엔기구가 직접 분배할 수 있도록 합의를 이끌어 낸 것은 유엔기구가 북한과의 협상에서 원칙을 타협하지 않은 결과이다. 결국 국제적 규범과 원칙을 고수한 분배 모니터링을 통해 국제사회로 하여금 ‘은둔의 국가(hermit kingdom)’로 평가받던 북한의 내부 사정에 대한 정보 접근이 가능하게 하였다.

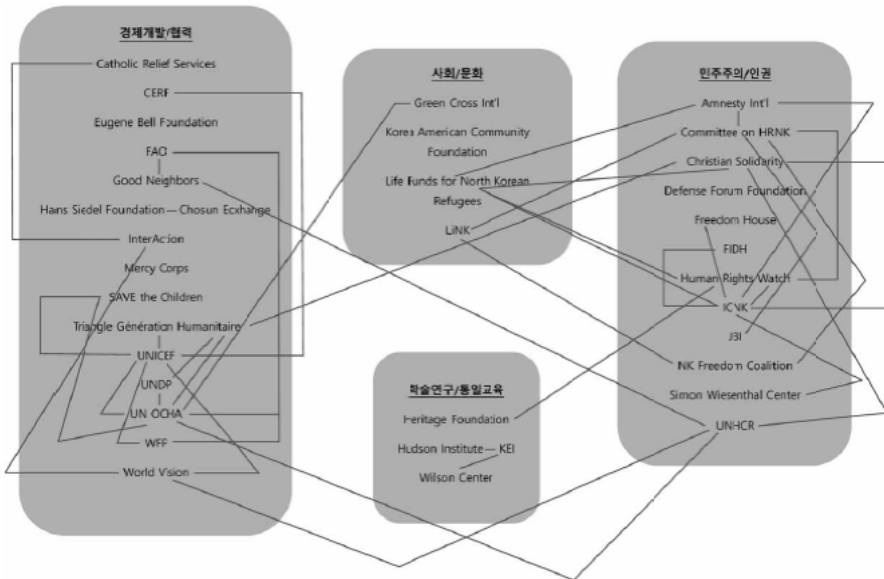
넷째, 유엔기구의 대북지원이 가져온 또 다른 성과는 북한 전문가 그룹이 탄생했다는 것이다. 1995년 대북지원 사업이 시작된 이래 WFP, UNICEF, UNDP, UNFPA 등 다양한 유엔기구가 평양에 사무소를 열었고 이를 통해 다수의 북한 전문가들이 양성되었다. 이들 북한 전문가들은 대북지원에 대한 정책수립에 참여하였고 향후 통일 기반 조성에 있어 우호적인

〈표 12〉 WFP와 북한 간 원조 모니터링 방식 변화

	1995~99년	2000~04년	2005년	2006~07년	2008~12년
국제 모니터링 요원	10(8)	41	32	10	10→59(합의)
한국어 구사자	0	0	0	0	0→10(합의) 실제: 3명(2009년), 5명(2012년)

자료: 문경연, 「대북지원의 인간안보적 재해석」, 북한연구학회보, 제16권 제2호, 2012. p.311.

[그림 4] 대북지원 단체 간 네트워크 구성도



자료: 김성환 외, 『국내외 북한 관련 NGO/IO 현황』, SSK 국제관계와 한반도 미래연구팀, 고려대학교 일민국제관계연구원, 2016.

지지가 가능한 집단으로 분류할 수 있다. 나아가 이들 북한 전문가들은 한국의 다수 대북지원 민간단체들과 네트워크를 형성하고 있어 한반도 통일 기반 조성에 있어 의미 있는 역할을 할 수 있을 것으로 예상된다(그림 4 참조).

끝으로, 유엔은 북한의 정치적 상황으로 인한 대북지원 중단 시기에도 꾸준한 국제사회에의 호소를 통해 지원의 실시 주체로서 국제사회와 북한을 연결하는 행위자 역할을 하였다. 서방국가들이 정부 차원에서 대북지원을 추진한다 하더라도 정치적 의미를 배제하기는 어려웠기 때문이다. 이러한 노력은 2016년 북한과 북한주재 유엔기구 간 협력문서(‘유엔전략계획 2017-2021’) 채택이라는 결과를 가져왔고, 이는 향후 북한 인도지원 및 개발협력 분야의 선정 및 협력 방식에 있어 북한과 국제사회 간 지향점이 될 것으로 평가할 수 있다.

V. 결론 및 함의

국제사회의 유엔기구를 통한 대북지원 역시 북한의 핵과 미사일 발사 실험과 같은 국제정치적 요소로부터 자유롭지 못했다. 북한의 지속적인 도발은 국제사회 개별 공여국의 대북지원 정책에도 부정적 영향을 미쳤고, 이는 곧 다수 유엔기구의 대북지원 규모 축소를 불러일으켰다. 하지만 유엔기구의 대북지원이 개별 공여국 차원의 대북지원과 다른점은, 비록 규모의 축소는 있었으나 지속적으로 대북지원 사업의 명맥을 유지하여 인도주의적 측면에서 생명선(life line)의 기능과 북한에 대한 정보 제공자의 역할, 그리고 북한과의 대화 채널을 유지한 레버리지 기능을 담당하였다는 점이다.

이러한 유엔기구의 대북지원에 있어서의 특징과 기여, 그리고 한계를 반영한 몇 가지의 향후 대북지원의 과제가 존재한다. 첫째, 대북지원에 있어 정치적 변수를 감안하여 향후 북한의 도발이 계속되었을 시에도 인도적 수요에 기반을 둔 대북지원을 할 수 있도록 유엔중앙 긴급구호기금의 확충이 필요하며 우리 정부도 북한에 대한 인도적지원을 지칭하여 유엔중앙 긴급구호기금에 대한 공여를 확대하는 방안을 강구할 필요가 있다.

둘째, 그동안 유엔의 대북지원이 현실적 환경을 반영하여 긴급성과 일회성 지원에 매진했다면, 향후 유엔의 대북지원 사업은 개발협력 사업으로의 전환이 필요하다. 즉, 북한 내 인도주의 상황이 완화되었다는 평가가 지배적인 상황을 고려할 때 인도지원이 주목적인 WFP, UNICEF와 함께 개발협력 사업 수행이 가능한 UNDP, FAO, ILO와 같은 유엔기구에 대한 지원 확대가 필요한 시점이다.

셋째, UNFPA(인구조사 실시), UNDP(국가발전계획 수립), UNICEF(북한 영양실태조사) 등과의 협력 사업을 통해 대북지원에 있어 필수적인 데이터를 수집하려는 노력은 지속되어야 한다. 이들 북한 인구센서스, 북한의 국가발전 전략, 그리고 영양실태조사는 모든 사업의 기본이 되는 자료로서 과거 간헐적으로 수행되어 왔다. 하지만 향후 북한과의 교류 재개를 고려할 때, 제재로 인해 인도 및 개발 지원이 어려운 환경 속에서도 이들 지표 조사를 위한 사업은 지속될 필요가 있다.

끝으로 유엔기구의 대북지원 사업 결과 보고서에 대한 접근성이 제고되어야 한다. 유엔기구는 공공기구로서 책임감 있고 성실한 결과 보고를 수행하여야 하나, 유엔기구의 대북지원 사업은 그 내용에 대한 접근이 매우 제한적이었다. 유엔기구는 비단 대북지원뿐만 아니라 모든 형태의 원조에 있어 그 과정의 투명성, 모니터링 결과의 공유, 사업성 보고에 대한

책무가 있다. 이는 2005년 프랑스 파리에서 열린 ‘제2차 원조효과성 고위급포럼(High Level Forum on Aid Effectiveness)’에서 도출된 “원조효과성 제고를 위한 5개 원칙”에서 강조하고 있는 사항으로, 원조 공여국은 당연히 보장받아야 할 권리이다. 북한 내 사업에 대한 관련 자료 공유에 대해 부정적인 입장은 이해하나, 대북지원 사업의 효과적인 발전을 위해서는 유엔기구의 대북지원사업에 대한 결과 보고서의 성실한 작성 및 이에 대한 접근성이 확보되어야 할 것이다.

참고문헌

- 김계환, “유엔, 北 수해관련 긴급구호요청.” 연합뉴스. 2007. 8. 28. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=104&oid=001&aid=0001738449> (검색일: 2018. 4. 26).
- 김성한·문경연, 「한반도 통일기반 조성을 위한 비정부기구(NGO)의 역할: 대북 지원 NGO와 북한인권 NGO를 중심으로」, 『국제관계연구』, 제19권 제1호, 2014.
- 문정식, “유엔사무차장 북한, OCHA 평양사무소 폐쇄 희망.” 연합뉴스. 2005. 3.17. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0000944039> (검색일: 2018. 4. 25).
- 소현정, “유니세프, 상반기 北 영양실조 어린이 4만 명 치료.” 연합뉴스. 2017. 8.29. <http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=3541215&ref=A> (검색일: 2018. 4.24).
- 손혁상 외, 『북한개발협력의 이해: 이론과 실제』, 서울: 오름, 2017.
- 이우영, 「민간단체의 대북지원 쟁점 및 개선방안」, 『KDI 북한경제리뷰』, 제13권 제2호, 2011.
- 이종무, 「대북지원의 전개과정 및 주요 지형의 변화: 대북지원 규모·북한 수원기구·대북지원 담론」, 『KDI 북한경제리뷰』, 2012년 2월호, 2012.
- 이종운, 「북한에 대한 유엔기구의 경제지원 현황과 향후과제」, 『KIEP 세계경제』, 제6권 제6호, 2003.
- 조한범, 「대북지원 10년의 성과와 과제: 대북개발지원을 위한 제언」, 『통일정책연구』, 제14집, 제2호, 2005.
- 조홍섭, “[아침햇발] ‘기후전쟁’과 북한 / 조홍섭.” 한겨레, 2010.12.23. <http://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/455430.html>(검색일: 2018. 5. 1).
- 최대석, 「인도적 대북지원에 있어서 국내 NGO들의 역할과 과제」, 『통일연구원 학술회의 총서』, 서울: 통일연구원, 2004.
- 최춘흠 외, 『UN기구의 지원체계와 대북 활동』, 서울: 통일연구원, 2008.
- 홍국기, “대북지원에 국제기준 부합하는 절차 정립 필요.” 한국경제TV. 2017.5.15. <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/05/15/0200000000AKR20170515134800014.HTML?input=1195m> (검색일: 2018. 4. 23).

- Hazel Smith, “Special Report: Overcoming Humanitarian Dilemmas in the DPRK,” Washington, DC, United States Institute of Peace, 2002.
- Manyin, Mark. “Foreign Assistance to North Korea,” Congressional Research Service, 2005.
- Manyin, Mark, and Mary Niktin, “Foreign Assistance to North Korea,” Congressional Research Service, 2009.
- Smith (eds.), *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, International 6th Edition. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- World Health Organization, “WHO Country Cooperation Strategy, Democratic People’s Republic of Korea.” (2014–2019).

<웹사이트>

- FAO Website. <http://www.fao.org/about/en/> (검색일: 2018. 2.7).
- Financial Tracking Service. “Humanitarian aid Contributions.” <https://fts.unocha.org/> (검색일: 2018. 4. 20).
- OECD Website. <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/45827300.pdf> (검색일: 2018. 6. 25).
- Relief Web Website. <https://reliefweb.int> (검색일: 2018. 4. 25).
- UNDP Website. <http://www.undp.org> (검색일: 2018. 3.7).
- UNFPA Website. <https://www.unfpa.org> (검색일: 2018. 3. 19).
- UNICEF Website. <https://www.unicef.org> (검색일: 2018. 3. 5).
- United Nations in DPR Korea. “Socio-Economic, Demographic and Health Survey Published.” <http://kp.one.un.org/content/unct/dprk/en/home/news/sdhs-published.html> (검색일: 2018. 4. 28).
- WFP Website. <http://www.wfp.org> (검색일: 2018. 4. 28).
- WHO Website. <http://www.who.int> (검색일: 2018. 3. 7).