

[유엔 보고서] 2016 DPR Korea: Needs and Priorities (북한의 인도주의 필요와 우선순위)

이우정 | 한국개발연구원 연구원 | uj_lee@kdi.re.kr

북한이 2016년 새해 초부터 강행한 미사일 발사 및 제4차 핵실험에 대응하여 국제사회는 대표적으로 유엔 안보리 '결의안 2270호'와 미국의 '행정명령 13722호'로 대북제재를 이행하고 있다. 대북제재는 북한의 핵실험으로 사용될 수 있는 자금의 흐름을 막는 경제적 조치가 주를 이루며, 제재가 일반 주민들의 생계를 위협해서는 안 된다는 것을 강조하고 있다. 4월 5일 중국 상무부에서 발표한 금수 품목에도 민생을 위한 품목은 제외되었다.

하지만 북한은 주민들의 식량난에도 미사일 발사 등 추가 도발을 계속하고 있다. 유엔이 2016년 4월 19일 발표한 '2016년 북한의 인도주의 필요와 우선순위 보고서(2016 DPR Korea: Needs and Priorities)'에 따르면, 북한 주민의 41.6%(약1,000만명)가 영양실조 상태이다. 북한의 총 인구 2,490만명 중 배급에 의존하는 1,800만명이 식량부족에 취약한 상태이다.

본 자료에서는 대북 인도적 지원 필요와 지원의 우선순위를 제안하는 상기보고서의 내용을 번역 및 정리하였으며, 보고서 원문은 유엔 인도주의업무조정국(ReliefWeb) 홈페이지 (<http://reliefweb.int/report/democratic-peoples-republic-korea/2016-dpr-korea-needs-and-priorities>)에서 찾아볼 수 있다.

I. 북한의 현황

1. 개요

1.1 식량부족

북한은 1990년대 중반부터 식량난을 겪어왔다. 농업의 자급자족을 위해 노력해왔지만 충분한 식량을 생산하지 못해, 총 인구의 3/4 정도가 식량난을 겪고 있으며, 취약계층으로 분류된다.

농업은 북한 국민총생산(GDP)의 21% 정도를 차지하는 북한의 주요 산업분야이다. 농업분야의 생산이 제한적인 이유는 ① 경작 가능한 농지 부족, ② 집약적인 경작으로 인한 농지 황폐화, ③ 품질 낮은 씨앗, 비료와 농약, ④ 반복적인 가뭄과 홍수이다.

2015년 지속된 가뭄은 곡물 생산에 치명적인 영향을 미쳤다. 2015년 곡물 생산량은 2014년도에 비해 11% 감소한 506만톤이며, 북한 식량배급제의 하루 할당량인 573g(추정치)의 곡물 배급에 어려움을 겪고 있다. 2015년 유엔식량농업기구(FAO)의 보고서에 따르면, 2014~16년 북한 주민의 영양실조 비율(41.6%)은 2005~07년(35.5%) 보다 6.1% 상승했다. 또한, 유엔세계 식량계획(WFP)의 2014년 자료에 의하면, 설문에 응답한 북한 가구(household)의 81%가 식량에 대한 소비가 부족하다고 응답했다.

2015년 세계기아지수(Global Hunger Index)에 의하면 북한 총 인구 2,490만명 중, 70%인 약 1,800만명의 주민이 식량부족에 취약한 상태이다. 대부분의 북한주민은 하루 기준치보다 25%이하의 단백질과 30%이하의 지방을 섭취하고 있다.

1.2 만성·급성 영양실조(Chronic and acute undernutrition)

북한의 여성과 5세 미만의 아동 영양섭취상태가 특히 좋지 않다. 영양결핍은 임신부와 아동이 사망하는 주된 이유이다. 2012년 국민영양조사(national nutrition survey)에 의하면, 5세 미만 아동의 만성 영양실조 비율이 27.9%였다¹⁾. 북한의 산모와 어린이의 발전을 위해 필요한 것은 미량영양소(micronutrient)뿐만 아니라, 수유와 같은 영양공급활동에 있어서 산모와 아동의 영양이 모두 개선될 수 있는 상호보완적인 방법이 필요하다. 산모를 대상으로

1) 2012년이 확인되는 가장 최근 데이터임.

영양 교육을 제공하는 것이 한 예이다. 북한 지역 전반적으로 어린이의 키와 몸무게 모두 국제 표준치보다 낮다. 황해남도과 평안북도에서 심각한 급성 영양실조(severe acute malnutrition)가 관찰되었다. 위의 두 지역 어린이의 키와 몸무게는 북한 표준치보다 낮았다.

1.3 보건

2014년 유엔인구활동기금(UNFPA)에서 지원한 사회·인구 보건조사(social and demographic health survey)에 의하면, 북한의 평균 기대수명이 2008년 69.3세에서 2014년 72세로 증가하였다. 2008~14년, 산모 사망률과 1세 미만의 유아 사망률이 감소한 것을 보면, 지표로 확인되는 북한의 주요 보건의 진전되고 있다.

하지만 여전히 의료시설·장비와 약품이 부족하다. 북한의 보건의 무상과 평등을 기본으로 하지만 보건서비스를 제공하기 위한 자금은 부족하다. 약 170만명의 5세 미만 아동이 폐렴과 설사와 같은 통상적인 질병에 취약하며, 치료약, 비타민과 개선된 영양공급 없이는 죽음으로 이어질 수 있다. 영양결핍은 몸의 건강상태와 저항력을 저하시키는 주된 이유이기도 하다.

1.4 물·위생설비(sanitation)·위생(hygiene)²⁾

안전한 식수 공급이 어려운 북한의 기본적인 시설은 지속적으로 해결해야 할 과제이다. 안전하지 못한 식수와 하수처리 시설은 설사와 호흡기 감염성 질환 등 수인성질병을 유발한다. 북한 인구의 약 20%정도가 깨끗한 물과 적합한 위생시설 없이 생활한다. 지방의 시설이 특히 열악하다.

1.5 자연재해

북한은 반복적인 홍수와 가뭄을 경험해 왔으며, 자연재해에 대한 대응능력이 낮다. 2004~15년까지 560만명 이상이 자연재해로부터 영향을 받았다. 2014~15년 약 18개월 동안 이어진 건조한 날씨는 심각한 가뭄으로 이어졌으며, 곡물생산이 어려워져 식량배급에 의존하는 주민 약 1,800만명이 영향을 받았다. 그중에는 약 170만명의 어린이, 임산부와 수유 중인 여성이 포함되어있다. 가뭄은 2015년 북한의 곡물 수확량이 2014년도에 비해 11% 감소한

2) Sanitation과 Hygiene은 위생을 의미하지만 다르게 사용된다. Sanitation은 하수도, 정화조, 오물 등을 처리할 수 있는 위생설비를 의미하며, Hygiene은 보건을 증진시킬 수 있는 위생관리의 전반적인 것을 의미한다.

것의 주된 이유가 되고 있다.

2015년 6월 북한 정부는 가뭄으로 가장 큰 타격을 입은 네 개 지역(황해남·북도, 평안남도, 함경남도)에 대한 확대지원을 요청했다. 국제기구와 북한 당국의 진단을 토대로 비축식량을 긴급 제공했다. 2015년 8월에는 극심한 가뭄 후 이어진 홍수로 인하여 북한의 남동과 북쪽지역이 영향을 받았다. 홍수로 14,500명의 이재민이 발생했으며, 1,500가구가 손실되었고, 4,000ha의 농지가 손상되었다. 함경북도 라선지역의 피해가 가장 컸다. 국제기구는 라선시에 22만개의 긴급구호물품을 제공했다. 북한은 재해 대응능력과 자연재해 대비책이 필요하다.

2. 대북 지원 기관

5개 유엔기관(FAO, UNFPA, UNICEF, WFP, WHO)과 4개 국제 비정부기구(Premiere Urgence Internationale, Save the Children, Concern Worldwide, Deutsche Welthungerhilfe)가 북한에서 인도적 지원활동을 하고 있다. 국제적십자기구는 북한적십자회를 돕고 있으며, 스위스 개발협력청(Swiss Agency for Development and Cooperation: SDC)과 핀란드국제개발협력기구(FIDA International)도 지원에 참여한다.

2.1 자금

북한에 있는 여러 국제기구와 비정부 기관의 지원금은 2004년 3억달러에서 2015년 4천만달러로 약 86% 감소했다. 각 기관은 줄어든 자금으로 인해 제한적으로 지원활동을 벌여왔지만, 취약계층을 위한 필수적인 지원은 채워지지 않고 있다. 보다 지속적인 자금 지원이 필요하다.

2.2 제재

국제사회의 대북제재가 민생을 위한 품목은 예외로 두고 있지만, 제재는 뜻하지 않게 북한 주민의 생활에 영향을 주고 있다. 2013년부터는 국제기구의 송금채널도 영향을 받고 있다. 제재로 인하여 기관들은 우선순위를 재정비했으며, 지원활동을 연기, 취소되었다.

3. 인도적 지원 목표와 전략

다수의 국제기구가 참여 하고 있는 인도주의 지원팀(Humanitarian Country Team: HCT)은 아래의 세 가지 목표를 2016년 전략적 우선순위로 정하는 것에 동의했다.

- ① 재난피해 주민들을 위한 인명구조 지원(life-saving assistance) 활동
- ② 산모와 어린이와 같은 취약집단의 영양상태 개선
- ③ 안전한 식수와 위생을 위한 기본적인 시설 개선

위의 세 가지 목표를 이루기 위한 전략은 크게 6가지가 있다. 첫 번째는 도움이 가장 필요하여 지원 효과가 최대화될 수 있는 집단에 집중하는 것이다. 가장 취약한 집단은 식량배급에 의존하는 약 1,800만명의 주민이다. 그중에서도 영양실조의 위험이 높은 여성(특히, 산모)과 아이들이 집중 대상이다. 국제기구의 식량지원은 철저히 도움이 필요한 집단에게 의도된 목적(intended purpose)으로만 사용된다.

두 번째는 국제기구와 북한 정부가 협조하여 필요한 지원을 진단하는 전략이다. 지원기관은 효과적인 지원을 위하여 선택적인 구호활동을 이행하며, 인도주의적 관찰도 함께 진행한다. 지원 활동은 북한의 해당성과 지휘관의 협조를 필요로 한다. 특히, 정확한 데이터 수집, 분석과 공유를 위한 북한 정부의 협조 과정도 지원 과정에 포함되어 있다. 앞으로도 HCT(Humanitarian Country Team)는 지원활동이 보장될 수 있도록 북한 정부에게 지속적인 협조를 요청할 것이다.

세 번째는 상호보완적인 방법을 통해 지원 효과를 극대화하는 전략이다. 영양상태가 좋고, 교육받고, 건강한 집단은 충격에서도 빨리 회복된다. 상호보완적인 조치는 여러 가지로 제한적인 북한의 상황에서 효율적인 효과를 얻을 수 있는 방법이다. 예를 들어, 산모와 아동에게 식량을 제공하면서 함께 영양이나 위생 관련 교육을 제공하는 것이다.

네 번째는 국제기구간의 협력을 활성화하는 전략이다. 유엔 산하기관 및 비정부기관과 국제적십자·적신월사 연맹(International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies: IFRC), 국제적십자위원회(International Committee of the Red Cross: ICRC), 스위스 개발협력청(Swiss Agency for Development and Cooperation)은 매주 회의를 진행하고 있으며 함께 HCT(Humanitarian Country Team)을 구성한다.

다섯 번째는 여성이 평등할 수 있는 방법을 모색하는 전략이다. 여성의 권리를 분명히 하는 것은 평등한 관계를 위한 기초 단계이다. HCT는 데이터를 통하여 성별과 나이에 따라 다른 경험과 필요사항을 분석할 것이다.

여섯 번째는 HCT가 인도적 지원이 필요한 집단을 대상으로 지속적인 노력을 하는 것이다. 2016년 목표 중에 하나는 북한 주민의 인권을 보장하는 인도주의적 지원에 대한 관심을 늘리는 것이다.

4. 데이터 제공 · 관찰

국제기구들은 북한 정부와 협조하여 품질 높은 데이터와 지원 대상 지역에 일정하게 접근할 수 있도록 노력할 것이다. 국제기구들은 북한을 지원하되 지원 상황이 관찰될 수 있는 지역만 지원해왔다. 지금까지 몇몇 긍정적인 데이터 수집과 분석이 있었지만, 지속적인 데이터 수집이 어렵다. 유엔은 2016년 전반적인 식량공급을 파악하기 위해 작황과 식량 상황 조사(Crop and Food Security Assessment Missions: CFSAMs)³⁾를 진행하기 희망한다.

아래는 데이터 수집 · 분석을 위한 2016년 네 가지 우선순위이다.

- ① 분기별로 누가, 무엇을 하며 거주하는지에 (3Ws - Who, What, Where) 대한 정보와 관찰지역에 대한 접근성을 제공한다.
- ② 국제기구들 간의 협력과 북한 정부와의 협조를 지속하여 필요와 우선순위를 진단한다.
- ③ 긴급으로 처리해야하는 문제는 북한 정부와 협조하여 진단한다.
- ④ 수집된 모든 데이터는 성별과 나이로 세분화가 가능하도록 한다.

3) CFSAM은 FAO와 WFP가 공동으로 진행하는 과제이며, 국가의 농업생산 또는 전반적인 식량생산 문제를 측정한다. 위기상황의 척도를 식량생산과 빈곤층의 기본식량 충족도로 평가한다.

II. 필요한 지원

지원이 필요한 북한의 인구, 지원대상과 금액이 분야별로 표로 정리되어 있다.

1) 식량 안정을 위한 지원

〈표 1〉 식량안정 지원 내용

식량 공급이 불안정한 인구	지원 대상	필요 금액	지원 내용
1,800만명	140만명	2,320만달러	- 북한의 9개 지역의 전반적인 식량생산과 배급 상황 개선 - 농업생산을 향상시키기 위한 지원(경작지 관리, 비료·씨앗 공급, 농업 설비)

2) 영양공급 안정을 위한 지원

〈표 2〉 영양공급 지원 내용

영양 공급이 불안정한 인구	지원 대상	필요 금액	지원 내용
600만명	290만명	5,470만달러	- 영양부족을 예방하고, 즉각적인 치료 제공 - 국제적으로 사용되는 1,000일 전략(1,000days strategy) ⁴⁾ 사용

3) 보건·건강의 안정을 위한 지원

〈표 3〉 보건·건강 지원 내용

보건 상태가 불안정한 인구	지원 대상	필요 금액	지원 내용
1,500만명	1,210만명	2,980만달러	- 필수적인 백신, 의료장비, 약품을 공급하여 피할 수 있는 질병 예방·치료 - 어린이와 여성을 위한 기본적인 보건서비스 제공

4) 1,000일 전략은 태아가 태어난 후 처음 1,000일(약 3년)동안인 인간의 장기적인 발달을 위해 매우 중요하다는 것을 강조한다. 따라서 대북 영양 지원의 주요 대상은 영아(3세미만의 어린이)를 포함한 영양실조 위험이 높은 어린이들이다.

4) 물·위생 (WASH) 안정을 위한 지원

〈표 4〉 물·위생 지원 내용

물·위생 상태가 불안정한 인구	지원 대상	필요 금액	지원 내용
500만명	280만명	1,390만달러	<ul style="list-style-type: none"> - 안전한 물, 위생시설과 위생(Water, Sanitation and Hygiene, WASH) 공급 - 지방 지역과 어린이집, 고아원이 집중 대상 - 적은 비용과 중력을 이용한 물 공급 장치 제공 - 오물·오수처리 - 위생훈련

III. 별첨

대북지원에 참여하는 기관과 측정된 필요한 지원금은 〈표 5〉와 같다.

〈표 5〉 대북지원 참여기관과 필요지원금

(단위: 미국 달러)

기관	필요 지원금 (미국 달러)
WFP(유엔세계식량계획)	46,242,070
WHO(세계보건기구)	20,000,000
UNICEF(유엔아동기금)	18,000,000
FAO(유엔식량농업기구)	9,260,000
International Federation of the Red Cross(국제적십자사연맹) DPRK Red Cross Society(북한 적십자회)	4,531,338
Deutsche Welthungerhilfe(독일세계기아원조기구) ⁵⁾	4,294,662
Save the Children(세이브더칠드런) ⁶⁾	4,122,494
UNFPA(유엔인구기금)	3,000,000
Premiere Urgence Internationale(프리미어어전스) ⁷⁾	2,324,004
Concern Worldwide(컨선월드와이드)	1,659,454
합계	121,734,022

각 기관의 분야별 대북 지원활동 현황은 〈표 6~9〉에 정리되어 있다.

5) 독일 비정부 구호단체.
6) 국제적 아동구호 비정부단체.
7) 프랑스 민간 구호단체.

<표 6> 기관별 식량안정 지원 현황

	기관	내용
1	FAO (유엔세계식량계획)	- 8개 지역(평양시, 강원도, 함경남도, 황해남·북도, 평안남·북도, 남포시)에서 총 80여개의 협동 농장의 15.6만명 수혜자 목표 - 곡물 생산성을 향상시키기 위해 단백질 제공원인 대두, 각종 채소의 씨앗과 농업 장비 제공
2	Premiere Urgence Internationale (프리미어어전스)	- 황해남도 지역 18,226명의 식량 생산·배급 개선을 목표 - 두유와 빵을 주기적으로 보건시설·초등학교에 제공 - 주요 활동은 지방의 취약계층 지원을 위해 사료와 동물성 식품공급
3	Save the Children (세이브더칠드런)	- 2개 지역에서 7만명 대상으로 발육저하 예방을 목표 - 온실, 식량제조 공장, 오수 처리시설, 지역단위 농업 생산품과 영양관련 교육 제공
4	Concern Worldwide (컨선월드와이드)	- 4개 지역(황해남·북도, 강원도, 평양시)에서 709,607만명 수혜자 목표 - 농업관련 지식, 농업기술, 온실, 텃밭과 양묘장 선전
5	Deutsche Welthungerhilfe (독일세계기아원조기구)	- 5개 지역(평안남·북도, 평양시, 강원도, 황해북도)에서 22,650명 수혜자 대상 - 채소, 콩, 식물, 목초종자의 생산과 경사지 개선 ⁸⁾
6	DPRK RCS (북한적십자회)	- 영양이 부족한 빈곤층 대상 - 혼농임업 기술, 온실 채소·버섯생산이 가능한 설비와 모목나무 제공
7	SDC (스위스개발협력청)	- 2개지역(황해북도, 강원도)에서 1만명 수혜자 대상 - 지속가능하고 경제적으로 실행 가능한 농작법 제공 - 경작지 보호·관리 방법에 대한 교육, 경사지 관리
8	FIDA International (핀란드국제개발협력기구)	- 강원지역의 65,000명 수혜자 대상 - 주로 식량생산을 안정시키기 위한 활동(감자종 제공)

<표 7> 기관별 영양공급 지원 현황

	기관	내용
1	UNICEF (유엔아동기금)	- 심각한 수준의 영양실조(SAM) 어린이 최소 3만명, 일반적 수준의 영양실조(MAM) 어린이 7만명의 영양상태 발전과 의료적인 지원 - 약 120만명의 5세 이하 어린이 영양상태 개선
2	WFP (유엔세계식량계획)	- 9개 지역(양강도, 함경남·북도, 강원도, 황해 남·북도, 평안남·북도, 남포시)에서 150만명의 어린이와 여성 지원 - 6개의 지역단위 공장에서 정제된 비스킷과 곡물을 생산하여 어린이와 여성에게 제공

8) 경사지 관리는 2000년도부터 가속도가 붙기 시작했다. 북한 대부분의 지역이 산과 경사로 구성되어 있어서 중요하게 관리되는 부분이다.

<표 8> 기관별 보건·의료분야 지원 현황

	기관	내용
1	UNICEF (유엔세계식량계획)	- 7개 지역(평양시, 황해남·북도, 강원도, 함경북도, 양강도, 남포시)에서 1,100만명을 대상으로 필수 백신 제공 - 산모와 신생아를 위한 긴급 의료서비스, 비타민 A, 5세 이하 어린이를 위한 구충제, 경구 보급염 제공 - 보건 분야 노동자들을 위한 연수프로그램 제공
2	WHO (세계보건기구)	- 북한의 전 지역에서 600만명의 여성과 어린이를 위하여 산모·소아과 병동 지원, 필수 약품 제공 - 산모와 신생아를 위한 병원 시설, 약품, 수혈 장비 지원 - 의사, 간호사, 조산사 대상 교육 제공
3	UNFPA (유엔인구기금)	- 주로 산모와 신생아의 생존, 생식 건강(reproductive health)을 위한 약품과 의료 시설 제공 - 조산사 훈련 - 평안남도과 함경남도 지역에서 자궁경부암 모니터링과 치료 프로그램 지원 - 약 200만명의 임신 가능한 여성의 자궁경부암 모니터링과 치료 가능
4	Premiere Urgence Internationale (프리미어어전스)	- 황해남도에서 13,925명 대상 - 위생시설 발전을 위해 네 개의 지역 인민병원을 지원하여 지방 지역 주민을 위한 기본 의료 서비스 제공 - 의료센터 재건, 의료장비·의료진 교육 제공
5	Save the Children (세이브더칠드런)	- 함경남도지역의 두 개 병원과 세 개 지역 인민병원을 개선하기 위하여 북한보건성과 협력. 194,000명 수혜혜택 대상자. - 의료시설·의료진 교육 지원
6	DPRK RCS (북한적십자회)	- 보건 증진 프로그램(현혈, 가계외사·간호사 훈련) - 지역사회 단위에서 가정과 개인의 보건을 돌 볼 수 있도록 하는 프로그램인 CBHFA(Community-Based Health and First Aid) 시행

<표 9> 기관별 물·위생분야 지원 현황

	기관	내용
1	UNICEF (유엔아동기금)	- 4개 지역(강원도, 평안북도, 함경남도, 황해북도)에서 127,000명 대상 - 중력을 활용한 공급 방식으로 안전한 식수 제공 - 식수·위생시설을 위한 물품 제공
2	Save the Children (세이브더칠드런)	- 2개 지역(강원도, 함경남도)에서 중력공급방식과 가구단위로 수도관 지원 (120,000명 대상) - 우선순위는 의료·어린이 관련 기관에 주어짐
3	Concern Worldwide (컨선월드와이드)	- 2개 지역(강원도, 황해북도) 지역에서 709,000명 대상 - 안전한 물·위생시설·위생교육 제공에 집중 - 수인성전염병 감소 목표
4	Deutsche Welthungerhilfe (독일세계기아원조기구)	- 2개 지역(평안북도, 강원도)에서 6만명의 수혜자 대상 - 오수처리와 매립을 통한 안전한 식수 공급 - 위생시설과 홍수 관리
5	DPRK RCS (북한적십자회)	- 8개 지역에서 6,400가구의 위생 개선활동에 집중 - 식수공급, 위생시설관련 기술·교육 제공
6	SDC (스위스개발협력청)	- 2개 지역(강원도, 황해북도)에서 3만명 대상 - 북한 도시경영상과 협조하여 위생관련 훈련 제공(물 공급·관리, 수자원 보호·분석, 태양광에너지를 활용한 양수방법, 오물·오수 처리, 중력을 활용한 공급시설, 지방지역 위생)